

2006年11月



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of  
the  
United  
Nations

Organisation  
des  
Nations  
Unies  
pour  
l'alimentation  
et  
l'agriculture

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

## 林业委员会

### 第十八届会议

2007年3月13—16日，意大利罗马

### 使林业在地方一级发挥作用

## 引言

1. 全世界大部分森林为公有林，但趋势表明管理权正在向社区和私营部门利益相关者下放。实际上，可持续森林管理受益于依赖森林及森林以外树木的当地人民获得有保障的使用权和充分参与。然而，在促进地方利益相关者对森林资源的管理方面，还有很多工作要做。
2. 本文介绍迄今所取得的成就，探讨所面临的挑战，并确定支持地方森林管理的政策、体制和法律框架及机制的组成部分。

## 成就和经验教训

3. 在参与性方法和向当地利益相关者，特别是向社区下放管理权方面，通过以下方法取得了一些进展：
  - 承认社区或土著团体的森林所有权或永久林权；
  - 将某些国有林区交给向当地用户团体管理；
  - 联合或共同管理国有林地；
  - 限制社区进入和使用国家保护区或周边缓冲地带的权利；
  - 为林业目的租赁国有土地；
  - 赋予社区特许权。

为了节约起见，本文件印数有限。请各位代表及观察员携带文件与会，如无绝对必要，望勿索取。粮农组织大多数会议文件可从因特网 [www.fao.org](http://www.fao.org) 网站获取。

4. 尽管有保障的林权是确保地方一级有效森林管理的先决条件，但必须辅之以经济激励机制，开展技术、行政、管理和销售方面的能力建设。

### 地方利益相关者在森林管理方面面临的挑战

5. 缺乏明晰或无歧视而又有保障的林权和林权制度，是阻碍地方利益相关者进行负责任森林管理的主要因素。需要加深对林权意义的理解，提高决策人员的认识。

6. 法律规定和官僚程序，包括对管理计划的要求，往往过于复杂和昂贵，地方团体很难遵守，结果可能迫使他们采取违法行动来满足其对林产品的需要。

7. 即便在法律框架健全的地方，当地的利益相关者至少在初期需要森林管理、小型森林企业经营和林产品销售等技术方面的援助。经济激励机制和信息网络使小生产者能够进入市场竞争。当地森林管理部门通常没有能力提供所需的援助，因为人手不足，而且缺乏与利益相关者进行交流的知识和动力。

8. 对自然资源日益扩大的需求和相互竞争的利益，增加了发生冲突的可能性，如果不予解决，将会导致违法活动和森林资源的破坏。

### 前进的道路

9. 过去几十年来，在采用参与性森林管理方法方面积累了大量的经验（[www.fao.org/forestry/site/participatory/en](http://www.fao.org/forestry/site/participatory/en)）。由于参与性林业不仅涉及种植和保护树木，而且涉及展示可持续森林管理如何促进扶贫、社会发展和地方能力建设，因此需要支持性的政策、法律和体制框架。以下是其中几个重要组成部分：

- **明晰、有保障和多样化的林权制度；**
- 简单、实际和透明的法律要求，旨在促进小生产者和社区开展森林管理，改善守法情况；
- 经济激励机制，包括小额贷款和税收激励机制，以便促进小生产者对林业进行投资并改善进入市场和获取市场信息的机会；
- 发展社区企业，增加当地人民从林业活动中获得的利益，促进减轻贫困；
- 提高当地人的能力，以便提高其技术、管理、金融、销售和冲突管理技能；加强地方官员的能力，使其能够帮助社区和小生产者管理森林资源；
- 加强在冲突爆发前发现和应对潜在冲突、防止现有冲突的升级以及推动积极社会变革的能力；
- 树立信心，包括森林管理部门需要与当地人口积极交流，承认地方传统知识和管理系统。

10. 国际伙伴，包括粮农组织、国际林业研究中心和其他机构，已经在其中某些领域制定方法和编制材料，例如，涉及自然资源冲突管理([www.fao.org/forestry/site/conflict/en](http://www.fao.org/forestry/site/conflict/en))、小额贷款和简化森林管理计划。粮农组织正在提高小型森林企业的能力，与供应链上的买方建立伙伴关系，从而有助于获取更大份额的附加值，改进获得服务和市场信息的机会（[www.fao.org/forestry/site/enterprises/en](http://www.fao.org/forestry/site/enterprises/en)）。

## 委员会的指导

11. 请各位代表考虑如何更有效地吸引地方利益相关者参与活动，实现可持续的森林管理，为减轻贫困作出贡献。可特别考虑：

- 支持小生产者、社区和其他地方团体管理森林的政策、体制和法律框架的主要成分，包括林权制度和激励系统；
- 能够增加森林和树木对可持续农村生计和扶贫工作的贡献的手段和机制；
- 粮农组织在支持参与性方法和利益相关者参与方面的作用。