



联合国森林论坛

第十届会议

2013年4月8日至19日，土耳其伊斯坦布尔

临时议程* 项目7

多利益攸关方对话

森林与经济发展

主要群体提出的讨论文件

摘要

为使民间社会尽可能充分地作出贡献，通过具有牢固社会和环境基础、基于森林的可持续经济发展来改善生计和扭转砍伐森林和森林退化的状况，若干前提条件必须到位，其中包括：

- 承认天然林目前对地方社区的生计作出的重大但常常被低估的贡献；这一承认是增加和扩大天然森林价值的一个前提条件。
- 承认土著人民、社区和家庭使用、管理和照料森林的权利，是任何基于森林的可持续经济发展进程的起点。
- 承认并吸纳传统知识，增加对科学研究的投资。
- 增加对所有主要群体和其他利益攸关方的教育、培训和能力建设的投资；增加城市人口对森林价值的了解。
- 社区和小林地主的公平市场准入和惠益分享。
- 为广大力利益攸关方开发和加强网络、协会和伙伴关系。

* E/CN.18/2013/1。



- 大幅增加主要群体参与从社区到国际论坛的各级决策过程。
- 建立一个关于森林发展和森林保护跨部门观点。

这些前提条件在增加基于森林的经济发展进程的力量和可持续性中具有根本重要性。一些实例表明，当有关政策到位时，结果印象令人深刻。

一. 引言

1. “经济发展”有几种含义；例如，它可被简单地视为国内生产总值(国内总产值)的增加。主要群体的定义侧重于社会所有成员，特别是穷人和收入微薄者生计的改善；来自主要群体喜欢的那类经济发展的改善，是可持续的和自我强化的改善，当社会的所有部分都充分参与时达到最强的改善。就基于森林的发展而言，这特别指的是在森林内或附近生活和工作的人的发展。各国政府可以发挥关键作用，确保必要的前提条件到位，即土著人民、社区、小林地主、妇女、年轻人、工作者和研究人员需要的扶持政策，使他们能够参与为长期生存以符合保护社会和环境的要求提高生活水准的一个动态进程。本文件设法列明下列主要群体所需的前提条件：妇女、儿童和青年、土著人民、非政府组织、工人和工会、科技界和农民和小林地所有者(包括社区森林组织)。“健康问题社会决定因素”的概念已开始广泛使用。本文件将确定基于森林的可持续经济发展的社会和政治因素，以便更广泛地分配有关利益和加强对森林及其生态系统职能的保护。

二. 问题说明

2. 森林是一个巨大的财富来源，并有助于生活在森林内或其附近 15 多亿人的生计。尽管森林有着固有的财富，但在森林所在的许多农村地区，贫穷依然是一项挑战。估计热带非洲和南亚每天收入不足一美元的人中有 70%生活在农村地区。对这些人而言，不仅是利用森林缓解贫穷的潜力未得到利用；在许多情况下，森林砍伐和退化加剧了其贫困。儿童和年轻人尤其受到森林消失的影响，因为这往往导致满足基本需求所需资源日渐匮乏，并导致其年龄类别中普遍存在的失业和贫穷状况的增加。随着全球预测人口的增加，对森林的压力将大幅增加，这反过来又导致更多的人生活在贫困之中。当前的全球努力还不足以扭转这种不利的趋势。

砍伐森林与单作物制种植园

3. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)《2010 年全球森林资源评估》介绍了作为一个主要的生计来源并提供关键的生态系统服务的原始林消失的情况。尽管 20 多年来在政府间森林小组、政府间森林论坛和联合国森林论坛内进行了全球森林政策对话，在诸如《生物多样性公约》、《联合国气候变化框架公约》以及《国际热带木材协定》等具有法律约束力的文书框架内进行了平行讨论，但这一全球森林危机继续有增无减。

4. 对热带地区的大多数国家来说，并没有现成的对砍伐森林情况的全面、一致和量化评估。然而，普遍同意，正在出现森林大量消失的情况。广泛地改为农业、不可持续的采伐、人口和发展压力以及矿物开采及采矿是主要的驱动因素。例如，在加纳为降低因森林砍伐和退化所产生的排放(降排)做准备的提案确定，砍伐森

林和森林退化的主要原因是农业扩大(50%)、不可持续的木材采伐(35%)、人口和基础设施发展(10%)以及采矿(5%)

5. 增加森林消失和退化的另一个原因是，以大规模单一树木种植来广泛替代原始天然林和其他自然生态系统。基于可以人工种植取代森林这一错误的假设，追随狭隘的经济目标而建立的大规模单一树木种植，被错误地称为“人造林”。以基于对森林性质的错误理解为理由，世界各地继续进行大量单一树木种植，这是对最后剩下的天然林的巨大威胁。如果要拯救最后剩下的天然林生态系统，就必须改变这种模式。重新造林努力应利用健全的科学和传统知识，力求恢复森林的自然属性和生态功能。得到许多主要群体有力支持的行动提议，是那些以直接解决这一问题为目标提议。

6. 《联合国气候变化框架公约》把很大注意力集中在减少发展中国家森林砍伐和退化所致排放上，作为对缓解气候变化的贡献。人们日益认识到，减少发展中国家森林砍伐和退化导致排放(降排)的政策会对土著人民和其他依靠森林为生人民的权利和治理结构具有重大消极影响。有关这种减排的协定可能会导致用于发展单一树种种植，包括转基因树种种植的资金流动大幅度增加，也会导致纯粹为保护森林而对剩余的天然林进行隔离。一个与权利和公平有关的主要关切，是有土著人民和地方社区不能公平分享与此类减排举措有关的收益和分担费用的危险，他们在历史上担负了养护和可持续利用大片森林和其他富碳生态系统的责任。

总体上低估森林的价值，特别是低估非正式和仅能维持生存的经济的价值

7. 关于森林的经济贡献的官方统计数字很大程度上源自正规林业部门的活动。估计发展中国家每年源于正规部门的现金贡献为 3 000 亿美元。例如，估计非洲的木材业为国内总产值作出约 6%的贡献。在 19 个国家，该行业对国内总产值的贡献为 10%，在 10 个国家，对国家贸易的贡献为 10%；该行业直接雇用 600 000 至 1 000 000 人。

8. 这些统计数字所描绘的是森林在经济中的重要性方面一幅非常不完整的图画。在非正式市场交易的或用于生存的非木材类林业产品和薪材，在居住在森林内或附近的社区以及城市贫民的生计中发挥着关键作用。这一经济活动总体上有着巨大的重要性，但因为是由家庭和社区很小规模地开展的，这在很大程度上被忽视。妇女承担涉及非木材森林产品的大部分工作。她们的工作被视而不见，导致一个恶性循环：工作价值被低估/缺乏权利和影响；缺乏权利和影响/工作价值被低估。

9. 正在加大努力，认真评估非木材森林产品的经济价值。例如，世界卫生组织(世卫组织)估计，发展中国家多达 80%的人民依靠药用植物来进行初级保健。目

前全球草药市场为每年 600 亿美元。在热带非洲，传统从业人员与标准医生之间的高比率突出了传统医药发挥的重要作用（加纳，92：1；乌干达，149：1）。

10. 森林提供的许多服务的价值，包括碳固存、使用遗传资源作为药品、流域保护、生态旅游、娱乐和精神与文化价值，往往也未得到很好的衡量，知之甚少。

11. 森林丰富的小国以及森林以外的树木的价值（城市绿化、复合农林业和果园、小规模种植林以及装饰性和怡情的小树林）往往没有得到充分的承认，尽管其经济和环境贡献很大。

12. 由于对森林目前的价值了解很不够，可持续管理森林对促进减贫的能力也被大大低估或完全忽略。认识不到森林的真正价值，其结果是，在森林管理中不够小心谨慎，对改进这一管理质量进行公共和私人投资的优先程度很低。

行动不足的根本原因

13. 主要群体提出了许多提议，要求采取行动，解决下列方面的问题：造成砍伐森林和森林退化的根本原因、与森林有关的传统知识、土著人民和地方社区的权利、可持续森林管理标准和指标、监测、评估和报告有关可持续森林管理的政策和法律的执行情况。

14. 当民间社会充分参与执行提议时，可以取得积极成果。例如，主要群体认为，让非政府组织和土著人民组织参与执行政府间森林小组和政府间森林论坛的一些行动建议一直是建设性的、令人鼓舞的。在他们的参与下开展的建议（涉及与森林有关的传统知识以及砍伐森林和森林退化根本原因）是迄今在全球一级得到充分执行的极少数建议。

15. 但是，在其他领域，没有取得什么进展。尽管全球努力养护和可持续管理森林，但在世界许多地方森林覆盖面积仍在稳步下降。虽然下降的主要原因是经济快速增长和人口不断增长，包括不断增多的农村向城市的移徙，但最近的粮食和能源危机进一步加剧了这一下降。必须强调一个根本因素，即森林居民的贫困几乎总是强有力的外部人开发森林资源造成的结果。资源开发越成功，越有可能是，外部政治和经济力量将参与其中，可能性越小的是，地方社区能够保持对其所依赖的森林的控制。有必要研究决策过程、产权制度、获取和惠益分享、以及法律、政策和法规是如何制订和应用的。阻碍有效行动的主要因素是拥有巨大影响的既得利益控制着森林资源的利用，缺乏政治意愿的情况也同样严重，这表现在政府对保护森林和可持续使用森林的态度上，想靠市场提供解决方案的趋势也越来越严重。但事实上，市场正是许多问题的根源所在。

16. 解决森林危机的起点应该是履行现有的承诺。过去，许多主要群体就表示担心，谈判一项森林公约很容易又要浪费十年时间，而不是去采取果断行动，制止

和扭转森林消失的情况。如果当前的有关各类森林的无法律约束力的文书不明确解决森林丧失的根本原因，即社区、土著人民、小林地主和妇女的权利未得到承认、消费和生产模式不可持续、资金流动和贸易流通也不可持续，那么这些文书无助于实质性地解决当前的状况。在许多土著人民的领土上，继续发生不承认土著人民的权利的情况，他们习惯的森林未经其自由、事先和知情同意而被砍伐。最近的一个例子是延德纳岛土著人民的经验。主要群体深为关切的是，包括政府、政府间组织和私营部门等在内的主要行为者未采取行动，遏制目前速度惊人的森林砍伐和退化现象。

迫切需要跨部门观点

17. 森林退化和消失的原因以及可持续管理森林的惠益涉及主管被认为与森林不相关的许多问题的政府机构和私营机构：粮食安全和农业、饮水(对世界上许多城市来说)、采矿、能源、城市和工业开发以及运输。往往很难综合土地使用的影 响和来自不同部门的其他数据，从而无法分析和更好地了解跨部门的关系。迫切需要跨机构和跨部门的政策进程，以减少和避免农业、采矿和基础设施发展对森林的不利影响。

18. 粮农组织主持的新的森林和农业融资机制在一定程度上侧重鼓励跨部门进程。

正面事例

19. 许多人认为，为改善基于森林的生计而进行的可持续经济发展与保护森林，有着两个相互冲突的目标。根据这一观点，实现这两个目标涉及痛苦的选择和困难的取舍。保护森林意味着不让农村人口接近森林，改善人们的生计意味着将他们与森林分开。主要群体认为，这一观点是错误的，这一观点本身直接导致森林消失和许多依赖森林的社区的持续贫困。这一观点混淆了因果，从而就很难确立一个政策框架，正确地确定和解决基本前提条件。这一观点带来的政策是脱节的，执行成本高昂，而且对森林和社区的结果几乎总是完全消极的。

20. 许多国家注重保护和恢复已退化的土地和再造林的可持续森林管理和重新造林项目已表明，这一批评不是建立在一种没有事实根据的理论基础上的。越来越多的国家的实际经验表明，在由社区、家庭或土著人民管理森林的情况下，如果有正确的政策到位，要同时提高森林覆盖面积、保护现有森林、并大大扩大经济活动并改善基于生产、消费和销售森林产品和服务的生计，是可能的。

21. 中国和尼泊尔在扭转森林覆盖消失、增加天然林保护和改善生计方面最近的成功故事，证实了我们的看法的正确性，并清楚地显示出与森林有关的项目对经济发展和环境保护的巨大潜力。北欧国家历史更长的平行经验表明，长期、多代的可持续性，会带来一系列社会、经济和环境惠益。

前提条件

22. 2000 年设立了千年发展目标的千年首脑会议认识到可持续森林管理与可持续发展是密切关联的。为了森林有效促进减贫和经济发展，必须满足支持可持续森林管理的一些前提条件。

23. 保护森林的经济发展的积极事例有几项共同的前提条件：

(a) 政府明确承认和执行社区、小林地主和土著人民对森林的保有权和所有权及责任；

(b) 社区和小林地主以公平条件获得对森林产品和服务的市场准入；

(c) 持续向社区和家庭森林组织提供优质教育和培训服务；

(d) 社区和家庭建立被政府认为有价值的伙伴的有效协会和协会联合会。

24. 森林对话¹ 在其出版物《对地方控制的森林进行投资的指南》中详细分析了这些前提条件、成功建立这些前提条件时的成果以及利用这些成功的战略。森林和农业融资机制将着手解决其中的一些问题。在这些前提条件到位时，社区、土著人民和小林地主家庭能够进行健全、长期管理规划，同时向家庭、社区和社会提供广泛的社会、经济和环境惠益。

25. 这些前提条件应考虑到妇女的具体情况。在许多情况下，农村和土著妇女是森林的主要使用者。她们大多参与开发和加工非木材森林产品，具有管理和生产这些产品方面的具体技能和知识。她们对森林养护作出重大贡献，因为她们及其家人的生活仰仗森林。因此，妇女的全面参与对努力改善可持续森林管理，增加森林有关活动收益流向她们的社区至关重要。虽然妇女在可持续森林管理方面发挥着这一重要作用，但往往她们对其使用和照料的森林的权利极为有限。在使用森林和森林产品的权利得到公平承认的情况下，所有权往往完全被忽略。这种无法保证土地保有权的情况不支持基于森林的社会经济发展或总体上的可持续发展。农村和土著妇女被排斥在决策之外，没有改进工作质量和增加森林产生的效益所需的信息和资源。在很多情况下，她们得不到公平的收入，无法担任领导职位。

26. 借助于下列手段，科学和技术可以促进有效实施这些广泛的原则：

- 分析自然灾害的起因，并实行措施，应对由此对森林和人类活动产生的威胁，包括火灾、污染、虫害、疾病和外来入侵物种的威胁
- 将科学专门知识和研究纳入森林政策和方案，以进一步推动可持续森林管理

¹ 有关森林对话的资料，可查阅 <http://environment.yale.edu/tfd/>。

- 加强记录传统知识和利用这一知识来促进可持续森林管理以及养护和可持续利用森林遗传资源的能力
- 加强和促进获取并特别向发展中国家转让与可持续森林管理和森林产品的高效增值加工有关的适当、无害环境的创新技术及相关专门技能，为地方和土著社区造福。

27. 当最低劳工和社会标准得到尊重时，当就业地位不会因分包和以非全时和季节性工作取代有保障的就业的压力而受到损害时，当因对培训的充足投资而使生产率持续提高时，森林和林业工人也能对促进基于森林的可持续发展作出最大贡献。

三. 结论

28. 民间社会，特别是直接依赖森林的 15 亿人，很严重地受到目前使用和滥用森林的影响。当承认和尊重林地保有权、公平市场准入和惠益分享、大量投资于教育和培训和其他能力建设以及有效的协会和网络等必要前提条件到位时，民间社会已经表明，它有着巨大能力，可有效地保护森林和改善源于基于森林的经济活动的生计。民间社会一再证明它有能力以满足这两个目标的方式来管理森林。所有国家迫切需要确定、加强和扩大民间社会参与将保护森林与改进基于森林的生计合二为一的发展努力的现有实例，并需要紧迫地采取行动，确保前提条件已扎实到位。

四. 建议

需要有紧迫性

29. 主要群体促请各级政府立即采取行动，制止世界各地令人震惊的毁林行为。此类行动必须消除森林砍伐和森林退化的根本原因，以及需要调整资金流量和减少不可持续的消费。优先行动必须包括下列方面：

(a) 承认和加强社区、土著人民和小林地主家庭的资源权；

(b) 对社区和协会一级的能力进行投资，并特别重视与森林管理和业务有关的教育和培训，以确保社区参与资源管理决策的各个方面，这将结束目前由国家机构、私营公司、捐助组织和国际非政府组织占主导地位的情况。

充分估计森林、森林产品和森林工作的价值

30. 在充分估计森林、森林产品和森林工作的价值方面：

(a) 支持当地研究和发展机构进行资源核算，以便为给森林环境服务提供者，包括社区、土著人民和小林地主的补偿提供科学依据；

(b) 充分考虑到非正规市场和生存使用，对整个森林和木材供应链，包括非木材森林产品和环境服务的经济回报以及实际和潜在的就业进行量化；

(c) 加强了解森林对其他部门的影响，尤其是对水流管理和促进粮食安全的其他服务和供应饮用水的影响；开展公共教育方案，以提高非森林人民对其依赖森林的程度和保护森林的重要性的认识，不让森林遭受相互竞争的土地用途竞争，包括大规模农业、生物燃料种植园、商业和工业发展以及城市化等；

(d) 提高对森林及其在保护生物多样性和减缓气候变化中的作用的认知。

社区、土著人民和小林地主获得土地和森林保有权的权利

31. 在社区、土著人民和小林地主获得土地和森林保有权的权利方面：

(a) 以充分尊重诸如《联合国土著人民权利宣言》等公认的国际人权文书的方式开展所有行动，以减少毁林和森林退化；

(b) 在如同延德纳岛那样，在没有得到充分、事先和知情同意的情况下正在伐木的地方，要促请各国政府停止销毁剩余的自然林，撤出伐木公司，并在总体上，作出坚定努力，制止在发展中国家进行土地掠夺；

(c) 促请各国政府与土著人民和社区以及家庭森林协会合作，以加强土地保有权利。这一紧急行动还必须承认、尊重和支持在林区居住和依靠森林为生的土著人民和当地社区享有的惯有权利；

(d) 在进行土地和保有制度改革时，各国政府应特别注意承认和确保农村妇女和土著妇女的所有权权利。

教育和能力建设

32. 在教育和能力建设方面：

(a) 满足所有主要群体和其他森林利益攸关方的技能培训和教育需要，并优先发展确保增强林区人民，特别是妇女权能的真正的社区森林管理所需能力；

(b) 提高技能和能力，以增加价值，并提高林业工人和该部门的其他行动者的收入；

(c) 加强发展中国家和经济条件较差的国家的科学家和研究机构的能力，使其切实参与各项与科技有关的举措和活动，支持联合国森林论坛和其他国际森林论坛和进程；

(d) 将有关森林对绿色经济作出的巨大贡献的新观点纳入林业学位课程中，以便向今后的森林专业人员提供必要的技能和技术知识，以全面促进更加可持续的未来；

(e) 与社区和家庭森林协会合作，以提高与森林管理和森林企业有关的教育服务的质量。

研究

33. 在研究方面：

(a) 加强当地社区与森林有关的传统知识体系，并将其与适当的现代技术混合，以改善生计、提高卫生状况和增加粮食安全；

(b) 加大支持可靠的科学知识生成以及开发和应用那些促进可持续森林管理和经济发展的无害环境的森林技术；

(c) 通过相关组织、机构和英才中心，并通过全球、区域和次区域网络，加强所有区域特别是发展中国家和经济转型国家的森林研发工作；力求在区域一级在有关的专门知识领域建立必要数量。

协作与伙伴关系

34. 在协作与伙伴关系方面：

(a) 促进国际技术和科学合作，以改善森林知识系统；加强通过适当的国际、区域和国家机构、进程和网络来改进交流信息和经验的各种机制；加强区域和次区域网络，并特别重视增强其充当争取对关于森林和相关问题的多国、区域研究合作的资助的“经纪人”的能力；

(b) 支持开发区域数据库、信息交流中心和目录，以促进信息在决策、资源保护和资源利用的各个层次有效流动；

(c) 建立一个全球青年森林倡议和项目方案，让世界各地的青年人参与开展植树造林/重新造林碳项目，以支持全球努力恢复已退化的林地及养护现有森林，这也将直接有助于减少贫穷和饥饿；

(d) 加强由次区域或区域网络推动的次区域和区域合作，与国际机构和森林合作伙伴关系成员组织合作，集中资源和能力，拟订和实施项目，促进可持续森林管理；支持次区域和区域举措和方案，以解决与森林有关的多国、跨界问题和事项，如烟霾和入侵物种等；

(e) 支持在国家和国家以下各级建立跨部门平台，以分享有关可持续森林管理挑战和森林政策方面的知识和经验教训，并确定合作领域；

(f) 简化治理系统，以减少各级多个治理结构造成的各种程序要求方面的重复和不必要的开支；

(g) 促请各捐助机构简化资金申请程序，以便在不影响技术质量的同时降低交易费用；

(h) 探索超越诸如工会和社区、公司和社区伙伴关系等传统公共和私营部门之间的伙伴关系的新机遇；

(i) 在新出现的减排倡议背景下促进南南合作；

(j) 鼓励与所有主要群体有关联的个人和协会参与一切机会，以影响森林在未来世界的作用；

(k) 加强青年和妇女对基于森林的经济的参与，并在年轻一代中宣传林业部门的重要性；各国政府和民间社会所有行为者应承认妇女的工作、知识和特殊需要，让她们作为主要伙伴参与同可持续发展的森林管理和基于森林的经济发展有关的所有事项；

(l) 在精确林业变化以及信息和通信技术(全球定位系统)的背景下建立网络和整合森林行动。

投资、惠益和标准

35. 在投资、惠益和标准方面：

(a) 努力充分利用森林对可持续发展的潜在贡献；探索利益攸关方，特别是参与森林资源开发的公司将资金再投入森林管理活动的各种可能性；

(b) 建立土著人民、地方社区和小林地主可获得服务的金融机制；鼓励各国政府认真考虑森林对话出版的《对当地控制的森林进行投资的指南》的详细准则；

(c) 为妇女建立特别供资机制，帮助她们通过可持续森林管理和发展妇女基于森林的社区企业来改进和加强其对国家可持续发展的参与；

(d) 协助为私营部门在科学和政策方面的投资建立有利环境；

(e) 支持信息知识管理系统和网络，以便促进研究人员、研究机构、决策者和林业工作者及企业家之间以有效率和有效益的方式交流科学信息；

(f) 充分利用森林的潜力，以创造体面的绿色就业机会，没有通常由临时化、分包和季节性所体现出的不稳定状况；

(g) 充分利用投资的新机遇和在非木材森林产品业、森林以外的树木和环境服务中的新就业；确保市场上新出现的环境服务机会造福土著人民、森林社区和小林地主；

(h) 探索森林和相关部门之间的跨部门领域新出现的经济发展机遇；

(i) 充分利用诸如行为守则、企业社会责任和认证机制等自愿机制来增加森林产品价值或为其溢价；积极主动地应对新出现的对这些自愿文书的挑战；

(j) 促进森林和相关部门能接受的最低社会和劳工标准，以便各部门之间保持一致性。
