

2008年12月12日



林业委员会

第十九届会议

2009年3月16—20日，意大利罗马

调整森林政策和机构以适应变化

引言

1. 社会对森林商品和服务的需求正在迅速增加，需要森林政策、立法和机构及时作出调整适应。森林和林业成为有关气候变化减缓和适应的讨论核心。全球化速度迅速，使森林管理的复杂性进一步增加，当前的金融危机也突出了森林部门在一个无边界的世界中必须面对的挑战。
2. 应对这些挑战时，各国调整了其政策和立法，努力改革其机构，包括公共部门林业机构。因而，林业机构状况发生了重大的变化。然而，改革公共部门机构仍然是一项艰巨的任务，使机构体制调整适应更大的变化仍然面临重大挑战。鉴于公共部门机构依然发挥关键作用，本文着重论述在不断变化的世界中，机构调整适应所面临的种种问题。
3. 请代表们参阅将于2009年3月份发行的《2009年世界森林状况》。其第8、第9和第10章将成为林业委员会（林委）第十九届会议期间本项议题下讨论活动的主要参考资料来源。

不断变化的环境

4. 为了跟上形势，机构需要积极主动的适应大环境中的变化，实现其本身结构和职能的改变。公共部门林业机构尤其面临重大挑战，原因是：

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，本文件印数有限。谨请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。
粮农组织大多数会议文件可从互联网www.fao.org网站获取。

- 多元机构环境的形成，其他角色，包括私营部门、地方社区和民间社会组织的参与增加；
- 需要扩大林业目标，尤其包括解决贫困问题和提供环境服务；
- 许多国家制定了保护其土著社区权利，恢复这些社区对自然资源包括森林的权利的立法；
- 林业议程零散化：公共部门林业机构在二十世纪处理的许多问题，已经转入其他机构的管理范围，一定程度上使公共部门机构边缘化；
- 在一些发展中国家中，私营部门，包括农场，正在越来越多地提供森林商品和服务；
- 森林部门出现资源更加丰富的组织机构，如木材投资管理组织和主权财富基金；
- 信息和通信技术得到改进，使人们能够更广泛地获得信息，向信息流受到限制的环境中成长的纵向结构型组织提出了挑战；
- 全球化速度加快—国外发生的情况，可能对国内森林部门产生重大影响。

变化的大方向

5. 随着环境的变化，有必要改变政策和决策过程。为了跟上形势，森林部门的政策需要加强与其他部门政策和战略的联系。鉴于影响林业部门的角色众多，必须使这些角色参与决策过程。

6. 在一些国家，公共部门林业组织尝试自身改革，以适应不断变化的环境。一些事例包括：

- 政策和管理职能与资源管理职能分离，有助于避免利益冲突，提高管理效率；
- 从管制森林转向发挥促进作用，协助其他部门—尤其是私营部门、社区、农民等—管理森林和树木资源；
- 下放资源管理权，确保森林管理与地方一级其他部门的管理更加密切结合；
- 更加重视提供公共产品，尤其是环境服务—例如，生物多样性保护、战胜荒漠化、流域保护、碳储存以及娱乐—这些都是私营部门活动者不易提供的服务。

7. 公共部门林业机构进行的改革差异极大，反映了社会、经济和政治大环境的不同。若干国家实现了根本的改变，而其他许多国家改革步伐极其缓慢或肤浅。例如，在一些国家，森林的责任由一个部划归另一个部，但基本职能和政策不变。没有现成的变革配方，外部推动的努力往往是短暂的。

主要挑战

8. 公共部门林业机构面临一系列挑战：

- **了解您的客户：**人们无疑假设，公共部门林业机构应当服务社会所有阶层或广大公众的需要。但这到底意味着什么？加深对客户需要和预期的认识，是公共机构保持跟上形势的一项必要。
- **确定核心能力：**新角色的出现，对几十年来公共林业部门机构所享有的垄断提出了挑战。一些新的角色与公共部门林业机构竞争，而另外一些角色补充和促进其职能。因而有必要对公共部门组织的核心职能进行彻底审视，从而以这些职能为中心，而不是试图发挥所有可能的职能。
- **新的资金来源对林业的挑战：**公共部门机构大多数活动历来依靠政府的正常预算拨款。在许多国家，政府预算下降，对国际发展援助的依赖随之增加。然而，国际援助也在减少。公共森林机构日益需要加强企业精神，才能更好地满足客户不断变化的需求，筹集运营资金。争取新的资金来源，提出了因机构制约因素而产生的巨大挑战。大多数公共部门林业组织尚未做好准备，把重点从传统的公共资金转向非公共资金，或竞争潜在的新的国际资金来源。

供讨论的问题

9. 调整公共部门机构，将仍然是所有国家在森林产品和服务需求不断增加的背景下面临的一项重大挑战。虽然大多数国家改进了其政策和法律框架，但随后极少进行了适当的机构调整。实行机构改革极具挑战性，而如果不实行根本的改革，林业部门就不可能满足社会的期望。

10. 各位代表不妨考虑以下问题：

- 我们如何界定公共部门林业机构在迅速变化的环境中的作用？
- 公共部门林业机构是否遇到了一个身份危机，尤其是因为其许多传统任务由其他机构承担，林业议程变得零碎？
- 公共部门机构如何才能确定其客户，提高其了解客户需要的能力，执行

能够满足这些需要的计划？

- 在不确定性和风险不断增加的背景下，尤其是在气候变化和经济动乱的背景下，采取何种行动才能改善公共部门机构的绩效？
- 就公共部门林业机构在提供一个一致的管理框架，使其他角色能够有效、高效运作方面的潜在作用而言，从当前的金融危机中能够吸取哪些教训？