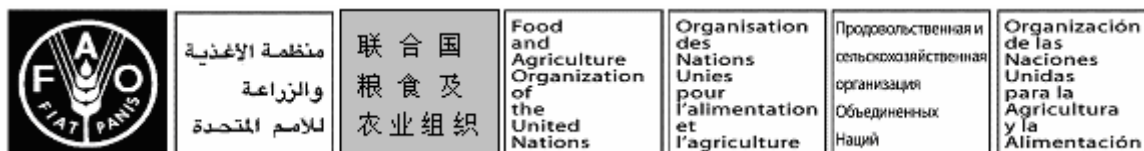


2010年7月



林 业 委 员 会
第二十八届会议
2010年10月4—8日，意大利罗马
森林融资和森林治理领域的新机遇及挑战
森林治理

对森林治理要素的认识不断改变

1. 在过去十年间，森林治理就已被提到国际林业社会的主要议程上。当初突出强调加强森林治理主要是出于国际社会致力于打击非法采伐和非法贸易的需要。欧盟 2003 年通过的《森林执法、治理和贸易行动计划》（FLEGT），目的之一就是支持各国改善森林治理。世界银行在区域层面上资助实施的部长级森林执法和治理行动计划，就是为解决复杂而政治上又敏感的非采伐和治理相关问题创造政治“空间”，并加强政治承诺。

2. 目前，森林治理被认为在努力减缓森林砍伐和森林退化、相应降低生物多样性损失和减少温室气体排放等方面发挥了重要作用。在减缓气候变化方面，人们越来越意识到，具有广泛基础的、旨在“减少采伐和森林退化造成碳排放”的诸多项目（即 REDD-plus）¹皆依赖于明晰和可实施的土地权属制度，以及建立在透明、

¹ 自 2005 年以来，《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC）就一直在考虑创立一种机制，以通过向发展中国家提供资金激励来减少采伐和森林退化造成的温室气体排放（REDD）。目前，已提出的 REDD 机制的内容包括：减少采伐和森林退化造成的碳排放、森林可持续经营、保持森林碳储量、增加森林碳储量，所有这些都一起被总称为“REDD-plus”行动计划。

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。

包容、可问责和可执行原则基础上的治理结构。2009年12月7日—19日，在哥本哈根召开的联合国气候变化大会上，谈判各方达成了广泛共识，即在通过开展“减少采伐和森林退化造成的碳排放”活动以促进林业部门的减缓行动过程中，各方应推进和支持七项保障措施，其中一项就明确提到了透明且有效的国家森林治理结构，而其他六项措施也都直接或间接与有效森林治理相关。

3. 得益于上述这些行动措施，目前人们已经普遍认识到，林业部门的有效森林治理对实现森林可持续管理格外重要；此外，如果林业部门采用可确保穷人获得森林资源并从中获益的治理方式，才可能实现完全发挥森林减贫潜力的目的。不过，不同的人对森林治理有着不同的理解，没有形成国际公认的定义。最初，这个词几乎被理解成是政府的同义词，或等同于政府管理的方式。随着对政府作用和责任的认知发生改变，治理的涵义变得更加宽泛，其中包含了公民社会和私营部门的新作用，涉及多重角色和多个层次（地方、国家和国际），并认同不同利益相关者具有不同的观点、价值观和利益。因此，完善森林治理，向着森林可持续管理迈进，是一项复杂的工程，涉及到许多利益相关者的积极参与，而不仅仅是林业管理部门。

存在的问题

4. 林业部门治理不善²会导致非法活动频发，产生严重的社会、经济和环境后果：
- i. **社会**：森林在许多国家都发挥着重要的文化和社会作用：据估计，森林是5 000万原住民的家园，大约15亿人不同程度地依赖森林谋生。森林权属不清或不稳定，不遵守法律，权力过于集中，都将威胁到靠林为生的人们的生计，切断靠森林获得收入的重要途径，削弱生活艰难时期森林维持生存的安全网功能。另外在实施REDD-plus过程中，也存在可能导致“森林治理再集中化”的问题，即由于政府抓住机会掌握了森林资源和REDD-plus资金的控制权，过去几年里公民社会和私营部门积极参与森林政策过程，以及森林经营权向社区和其他地方利益相关者下放所取得的进步可能会功亏一篑。
 - ii. **经济**：非法采伐普遍存在，森林治理不善，这些指责给林业部门造成了负面形象，影响了投资环境，阻碍了长期投资。因非法的、且往往价格被低估的林产品导致了不公平竞争³，使得这些非法活动扭曲了森林经济和林产品贸易，也使合法的林产品生产者处于不利地位。

² 根据透明国际的“清廉指数”，世界森林近一半地区都地处腐败频发国家。这通常是由于公共和私营部门缺乏透明度和问责制，加上林业机构薄弱，缺乏执法能力和激励机制，法律规定不明确或相互冲突，特别是涉及到土地和森林资源权属问题的法律。此外，大多数情况下，治理不善是一个全国性问题，并不限于林业部门，因此难以在部门层面得到解决。这就要求加强部门间的合作，然而在许多情况下，部门间合作也是薄弱的。

³ 据世界银行统计，每年非法采伐数额约达100亿美元。此外，因为逃税漏税，政府每年大约损失50亿美元的财政收入。

- iii. **环境**：如《生物多样性公约》所言，森林是世界上绝大多数陆地生物多样性的家园。治理不善会加剧森林砍伐、森林退化和森林生态系统服务功能（如生物多样性保护、涵养水源和碳封存等）的丧失。

良好治理的益处

5. 发挥森林减缓气候变化影响的潜力（特别是通过实施 REDD-plus 项目）已经重新把重点放在了抑制毁林和提高整个地域的树木和植被碳的管理水平方面。对 REDD-plus 项目的资金承诺能够强有力地激励各国改善其林业部门的治理工作。进入国际林产品市场并保持份额的可能性也鼓励了一些木材出口国通过《森林执法、治理和贸易行动计划》（FLEGT）议程（包括与欧盟达成的“自愿伙伴关系协议（VPAs）”）寻求森林治理的改进。粮农组织通过欧盟提供的资金直接资助非洲、加勒比和太平洋地区国家（即非加太地区国家）的《森林执法、治理和贸易行动计划》议程。最后，随着“里约+20”地球峰会⁴的临近，国际上重新开始关注改善森林治理，以在可持续发展背景下全面实现森林的环境、社会和经济效益。

消除对林业部门治理的疑虑

6. 有志于改进其林业部门治理的国家，需要建立一个分析框架以评估当前的治理情况，找出不足之处，并确定改善森林治理的优先顺序。一套适合各国需要、并可用于监测治理进展的有效治理指标体系会使各国受益。这对正在实施“REDD 就绪项目”的国家尤其重要，使其与哥本哈根大会各方通过的 REDD-plus 项目治理保障措施保持一致。包括粮农组织在内的一些组织已经联合起来，与伙伴国家一起合作制定了这样一个分析框架和指标体系。他们明确了对有效森林治理至关重要的三个要素：

- 明确、连贯的政策、法律、体制和监管框架；
- 有效的实施、执行和遵守；
- 透明和负责任的决策和机构。

7. 各国可在各个方面找到用于评估的关键指标，应适合于各国国情和需要。粮农组织与其他伙伴组织和国家合作，正在确定一套办法来监测森林治理，并将其作为现有的国家一级相关森林监测系统的一部分。在试点基础上还将协助感兴趣的国家和地区，根据各国需要和治理的优先顺序，制定监测森林治理的实际措施。粮农组织还提议在全球范围内建立一个允许国际社会监督和交流森林治理进展情况的机制，并树立林业为可持续发展和减缓气候变化做出贡献的信心。

⁴ 2012 年将在巴西举行的联合国可持续发展大会。

8. 过去十年中，许多国家已制定或更新了国家森林政策和林业立法，但这些都需与其他相关部门的政策和立法相协调，以避免产生土地使用冲突，导致毁林和森林退化。建立明晰、稳定的土地和森林资源权属制度安排，就是其中的重要组成部分。粮农组织已经制定了一个关于森林权属改革的实践指南，并将对愿意以指南中提出的原则和进程为基础，并运用各自的方式改革森林产权制度的国家提供支持。粮农组织也已与各国开展了一次磋商进程会，制定了土地权属（包括森林权属）治理的自愿性准则。

9. 改善森林治理若要达到上述三项关键要素的要求，需要加强林业机构建设，特别是公共林业机构建设，使之更有效、更透明和更负责任。改善森林治理还包括鼓励利益相关者参与，并建立监督、报告和核查以及解决冲突的机制。国家森林项目作为许多国家森林政策制定和实施的主要平台，是实现林业部门治理改革的理想手段。国家森林项目的性质是参与性，其主要原则之一是跨部门合作，而跨部门合作对确保改善森林治理的持续性也极其重要。粮农组织将继续支持各国加强实施国家森林项目，重点强调健全政策过程，提高利益相关者的参与度和与其他部门更好合作。

审议要点

10. 委员会不妨请各国加大力度应对森林治理的挑战，以减少森林砍伐和森林退化，减少林业领域的非法活动，保障土地和资源权属的稳定性。

11. 委员会可建议粮农组织支持各国实现其加强森林治理的目标，特别涉及：

- 评估和监测林业治理状况；
- 提高森林决策的透明度，完善问责制；
- 提高林业机构制定和实施森林政策的能力，包括森林执法；
- 加强实施国家森林项目，将其作为改善森林治理的平台。

12. 委员会还可建议在开展下一轮全球森林资源评估 (FRA) 的筹备会议上，审议监测森林治理的参数指标。