



联合国  
粮食及农业组织

评价办公室

## 对粮农组织在林业领域作用和工作的 战略评价

总结报告

2012年6月

## 联合国粮食及农业组织

### 评价办公室

本报告的电子版可查询：<http://www.fao.org/evaluation>

允许出于私人研究及课堂内小范围使用的目的免费复制、下载或印刷部分或全部文件内容，但须准确引用并恰当地声明粮农组织为本文件的来源及版权所有。如涉及粮农组织以外的版权所有，请向原版权所有了解重复使用的条款条件。如需系统性的复制和以电子形式传播文件，包括载入服务器、进行翻译和商业重复使用等事宜，请向[copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org)提交请求。

如需更多信息，请联系：

评价办公室主任

Viale delle Terme di Caracalla 1, 00153

意大利罗马

电子邮件：[evaluation@fao.org](mailto:evaluation@fao.org)

---

本信息产品中使用的名称和介绍的材料并不意味着粮农组织对任何国家、领土、城市或地区或其当局的法律地位、发展状况或对其边界划分表示任何意见。

提及具体的公司或厂商产品，无论是否含有专利，并不意味着这些公司或产品得到粮农组织的认可或推荐，优于未提及的其它类似公司或产品。

## 评价小组的组成

### 评价小组

Jürgen Blaser (组长)

Hans Gregersen (核心成员)

Marko Katila (核心成员)

Deborah Davenport

James Gasana

### 撰稿人:

Richard Eba'a Atyi

### 粮农组织评价办公室

Rachel Sauvinet-Bedouin

Brenna Moore

Aurélie Larmoyer

### 专家小组 (2012年5月9日至11日开会)

Uma Lele (主席)

Doris Capistrano

David Kaimowitz

Godwin Kowero

Markku Simula

Ivan Tomaselli

## 目录

缩略语 .....	vii
内容提要 .....	x
<b>1. 评价的背景和范围 .....</b>	<b>1</b>
<b>2. 评价目的和范围 .....</b>	<b>2</b>
<b>3. 评价方法: .....</b>	<b>3</b>
3.1 评价手段 .....	3
3.2 界定粮农组织在森林和林业方面的比较优势 .....	5
3.3 质量保证 .....	5
3.4 评价工作所面临的挑战和限制 .....	5
<b>4. 粮农组织的森林和林业工作 - 背景情况 .....</b>	<b>7</b>
4.1 粮农组织林业工作的主题范围 .....	7
4.2 林业执行工作 .....	8
4.3 林业规范工作 .....	8
4.4 机构安排 .....	9
4.5 林业工作的可用资源 .....	10
<b>5. 对粮农组织林业工作的评估 .....</b>	<b>13</b>
5.1 对粮农组织在林业领域作用进行评估的背景 .....	13
林业面临的全球性与区域性挑战 .....	13
粮农组织在国际议程方面的地位和作用 .....	16
5.2 粮农组织林业管理工作的安排 .....	18
粮农组织林业的战略目标 .....	18
林业委员会(林委) - 粮农组织最高的林业法定机构 .....	18
林业委员会和区域林业委员会的针对性 .....	19
林业委员会与区域林业委员会为粮农组织林业明确优先关注问题方面的效果 .....	21
结果和结论概述 .....	23
5.3 全球和区域性的森林相关政策与进程 .....	23
主要成就 .....	23
针对性 .....	25
成效和效率 .....	26
影响和可持续性 .....	27
结果和结论概述 .....	28
5.4 国家林业政策, 计划和制度 .....	29
主要成就 .....	29
针对性 .....	31
成效和效率 .....	32
影响与可持续性 .....	35
结果和结论概述 .....	36
5.5 森林评估、监测与宣传 .....	37
主要成就 .....	37
针对性 .....	38
成效和效率 .....	40
影响和可持续性 .....	43
结果和结论概述 .....	44
5.6 森林资源管理 .....	45
主要成就 .....	46
针对性 .....	48
成效和效率 .....	50

影响和可持续性 .....	51
结果和结论概述 .....	53
5.7 林产品和经济方面 .....	54
主要成就 .....	54
针对性 .....	56
成效和效率 .....	58
影响与可持续性 .....	60
结果和结论概述 .....	61
5.8 跨领域议题 .....	62
技术方面的跨领域议题 .....	62
主要成就 .....	63
针对性 .....	65
成效和效率 .....	66
影响和可持续性 .....	68
结果和结论概述 .....	68
生计和社会方面的跨领域议题 .....	69
主要成就 .....	70
针对性 .....	70
成效和效率 .....	71
影响和可持续性 .....	71
结果和结论概述 .....	72
5.9 粮农组织的林业规范工作 .....	73
主要成就 .....	73
针对性 .....	74
成效 .....	76
影响规范产品成效的因素 .....	77
<b>6. 粮农组织的能力以及对伙伴关系的利用 .....</b>	<b>80</b>
6.1 粮农组织开展林业工作的能力 .....	80
总部一级的机构和工作安排 .....	80
粮农组织总部和权力下放结构之间的联系 .....	81
一种特殊工作关系：投资中心司与森林和林业 .....	82
区域和分区域办事处的能力 .....	84
国家一级的能力 .....	85
总部、区域办事处和分区域办事处提供的支持 .....	87
6.2 粮农组织合作伙伴关系的利用 .....	89
全球层面上的合作伙伴关系 .....	89
区域、分区域层面上的合作伙伴关系，以及与非政府组织的合作 .....	90
国家层面上的合作伙伴关系 .....	91
与私营部门的合作伙伴关系及合作 .....	92
结果和结论概述 .....	93
<b>7. 结论 .....</b>	<b>95</b>
粮农组织在国际林业体系中的作用和地位 .....	95
粮农组织在林业方面的比较优势 .....	96
制度安排与合作 .....	98
粮农组织林业的战略构想及实施 .....	99
<b>8. 未来方向 .....</b>	<b>102</b>

## **List of Annexes**

<b>Annex 1</b>	<b>Evaluation terms of reference</b>
<b>Annex 2</b>	<b>Evaluation methodology</b>
<b>Annex 3</b>	<b>List of stakeholders interviewed during the evaluation</b>
<b>Annex 4</b>	<b>Results of member country survey</b>
<b>Annex 5</b>	<b>Inventory of forestry-related normative products, 2006-2011</b>
<b>Annex 6</b>	<b>Results of normative products survey</b>
<b>Annex 7</b>	<b>Results of website statistics analysis</b>
<b>Annex 8</b>	<b>Inventory of forestry-related projects, 2006-2011</b>
<b>Annex 9</b>	<b>Profile of evaluation team</b>
<b>Annex 10</b>	<b>Expert Panel report</b>

## 缩略语

ACP	非加太
ACPWP	纸张及木质产品咨询委员会
ADB	亚洲开发银行
AfDB	非洲开发银行
AFF	非洲森林论坛
AG	农业及消费者保护部（粮农组织）
ANR	辅助自然再生
APFC	亚洲及太平洋林业委员会（亚太林委）
APFNet	亚洲及太平洋可持续森林管理网络（亚太可持续森林管理网）
APFW	亚洲及太平洋林业周（亚太林业周）
ASEAN	东南亚国家联盟（东盟）
C&I	标准及指标
CATIE	热带林业研究和高等教育中心
CBD	生物多样性公约
CE	国别评价（粮农组织）
CIFOR	国际林业研究中心
CIRAD	农艺研究促进发展国际合作中心
CITES	濒危野生动植物种国际贸易公约（濒危物种贸易公约）
COFO	林业委员会（林委）
COMIFAC	中非森林委员会
CPF	森林合作伙伴关系
CTA	首席技术顾问
DRC	刚果民主共和国
ECOSOC	联合国经济及社会理事会（经社理事会）
ECOWAS	西非国家经济共同体
EFC	欧洲林业委员会
EFI	欧洲森林研究所
ES	经济及社会发展部（粮农组织）（经社部）
EU	欧洲联盟
FCPF	森林碳伙伴基金
FIC	森林信息中心
FLEGT	森林执法、治理和贸易行动
FMM	粮农组织多方伙伴计划支持机制
FO	林业部（粮农组织）
FOE	森林经济、政策及产品司（粮农组织林业部）
FOM	森林评估、管理及保护司（粮农组织林业部）
FRA	（全球）森林资源评估
FRM	森林资源管理
FSC	森林管理委员会

FTN	实用技术网络（粮农组织）
GaD	性别与发展
GEF	全球环境基金（全环基金）
GGWSSI	撒哈拉和萨赫勒绿色长城倡议
ICRAF	世界混农林业中心
IDB	美洲间开发银行
IEE	对粮农组织的独立外部评价
IFAD	国际农业发展基金会（农发基金）
IFF	政府间森林论坛
ILUA	土地综合利用评估
INBAR	国际竹藤网络
INGO	国际非政府组织
IPCC	政府间气候变化专门委员会（气专委）
IPF	政府间森林小组
ITTO	国际热带木材组织
IUCN	国际自然保护联盟
IUFRO	国际森林研究组织联盟
LACFC	拉丁美洲及加勒比海林业委员会（拉加林委）
LADA	旱地土地退化评估
LDC	最不发达国家
LEAF	亚洲森林减少排放计划
LoA	协议书
MA&D	市场分析和发展
MCPFE	欧洲森林保护部长级会议
MDG	“千年发展目标”
MEA	多边环境协议
MNSC	多方利益相关者国家指导委员会
MRV	监测、报告和核实
NAMA	国家适当减缓行动
NFMA	国家森林监测和评估
NFP	国家森林计划
NFPF	国家森林计划基金
NGO	非政府组织
NLBI	关于所有类型森林的无法律约束力文书
NR	自然资源管理及环境部（粮农组织）
NWFP	非木质林产品
OED	粮农组织评价办公室（评价办）
PEFC	森林认证体系认可计划
PES	环境服务补偿
PROFOR	森林计划
RAP	亚洲及太平洋区域办事处（亚太区域办）

RC	区域会议
RECOFTC	人与森林中心
REDD	减少毁林和森林退化所致排放量
RFC	区域林业委员会
RO	区域办事处（粮农组织）（区域办）
SFE	东部非洲分区域办事处（粮农组织）
SFM	可持续森林管理
SO E	战略目标 E
SOFO	世界森林状况
SRO	分区域办事处（粮农组织）
TCI	投资中心司（粮农组织）
TCP	技术合作计划（粮农组织）
ToT	师资培训
UNCCD	联合国防治荒漠化公约
UNCED	联合国环境与发展会议（环发会议）
UNDP	联合国开发计划署
UNECE	联合国欧洲经济委员会
UNEP	联合国环境规划署
UNESCO	联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）
UNFCCC	联合国气候变化框架公约
UNFF	联合国森林论坛
UN-REDD	减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量联合国合作方案
UPF	城市和城郊林业
VCS	已核实碳标准
WBG	世界银行集团
WFC	世界林业大会
WFW	世界森林周
WISDOM	木质燃料供求综合概况绘图
WRI	世界资源研究所
WWF	世界野生动物基金会

## 内容提要

### 引言

ES1. 自粮农组织 1945 年成立以来，促进森林和树木的可持续管理一直是其使命的重要组成部分。粮农组织的林业活动包括监测、评估和分享森林信息，参与全球林业进程，支持国家森林政策和机构，同时更广泛地开展森林资源管理、应对森林的社会经济问题，并处理跨部门主题，如集水区管理及气候变化。这些活动旨在推动实现粮农组织三大全球目标，即实现粮食安全，减轻贫困，可持续管理和利用自然资源。

ES2. 2007 年，对粮农组织开展了独立外部评价，其中一项工作是对粮农组织 2006 年前的林业活动实施了总体评估。独立外部评价指出，此前已有一段时间未对粮农组织的林业活动作出重大外部评价。因此，2010 年 4 月，粮农组织计划委员会第一〇三届会议请求对粮农组织在林业方面的作用和工作作出评价。

ES3. 此次评价涵盖粮农组织从 2006 年至 2011 年在国家、区域和全球各级开展的有关森林和树木的所有活动，同时还展望了评价所述期间之后的趋势、挑战和机遇。此次评价以战略目标 E “实现森林和树木的可持续管理”确定的结果框架作为指导框架。然而，鉴于与林业相关的活动也推动了其他战略目标的实现，因此也将更多跨部门主题列入了此次评价的范围。因此，评价组认为，此次评价涵盖了粮农组织全组织开展的森林和树木工作的所有主要方面。

ES4. 此次评价于 2011 年 9 月开始，2012 年 5 月结束。评价组访问了拉丁美洲、亚洲、非洲及欧洲的 11 个抽样国家及 3 个权力下放办事处，与广泛的利益相关者进行了访谈。评价采用的其他方法包括：与粮农组织总部职工及全世界参与处理林业问题的关键个人和机构进行访谈，对粮农组织成员国进行调查，综合分析以往的相关计划和项目评价，以及审查粮农组织林业方面的规范产品。

ES5. 此次评价旨在向粮农组织高级管理层和成员国提供有关粮农组织林业工作绩效和比较优势的评估，并就粮农组织在该领域的战略方向和今后的活动提供一系列建议。因此，此次评价兼具前瞻性和塑造性。

### 主要结果

#### 粮农组织在林业方面的任务与资源

ES6. 粮农组织作为联合国的一个专门机构，最初的任务是维持森林木材的价值，确保“现有森林的持续生产力”。如今，粮农组织作为更大的全球森林架构的一部分，正努力应对造成毁林和森林退化的各种影响，及这些影响给森林养护及可持续管理带来的挑战，以保护森林的多重价值。粮农组织有能力将森林和林业方面的技

术知识与关键的“世界森林管理员”这一显著角色结合起来，并因此而享誉全球。粮农组织的林业工作主要以战略目标 E“实现森林和树木的可持续管理”为准绳，虽然其他战略目标也涉及与森林相关的活动。除此之外，粮农组织专门制定了《森林和林业战略》，将粮农组织更广阔的远景反映在森林和林业方面。

**ES7. 对财政资源**进行审查后发现，正常计划在本评价所述期间（2006—2011 年）划拨给粮农组织林业计划的预算稳定在 3.7%。过去几年来，对林业活动的自愿捐款大幅增长，预计占粮农组织林业计划所有供资的 73%。在本评价所述期间，支持林业工作的正常计划供资和自愿捐款总计约 4.16 亿美元。在**人力资源**方面，该期间林业活动专门职位的任职人数呈上升趋势；随着一些职工被从总部调到区域或分区域办事处，人员的分布也出现了变化。

### **对粮农组织在林业方面的作用和工作的总体评价**

**ES8. 与林业相关的全球和区域政策及进程：**粮农组织在国际林业领域的作用显著。多年来，粮农组织一直是参与打造全球森林“架构”的核心组织，同时也在一定程度上参与打造区域森林“架构”，主要手段是参与有关森林的各类全球政策进程，并责成其林业管理机构开展这项工作，这些机构也提供了讨论政策的论坛。粮农组织出版一系列全球公认的规范产品，主办或协办各类大型活动，始终被视为全球森林领域的领导机构。然而，虽然粮农组织被成员国及伙伴公认为拥有巨大技术实力的机构，但如今在全球和区域两级的召集力较过去有所减弱，在森林政策上的影响力已不如从前。

**ES9. 国家森林政策、计划和机构：**粮农组织在开展相关工作，为支持森林治理论坛、森林权属改革、国家森林政策和计划制定、相关机构的能力建设开展活动。可想而知，各项干预措施的成效差异很大，主要因为各国之间存在差异和粮农组织的后续能力不同。粮农组织通过利用国家森林计划基金，实施“非加太国家森林执法、治理及贸易支持计划”，提供政策和法律咨询意见及能力建设，帮助一些国家改进了与森林相关的政策环境及机构，并创造了更具包容性的政策进程，让民间社团和私营部门都参与进来。粮农组织在开展其他工作时，国家森林计划基金和“非加太国家森林执法、治理及贸易”成为可效仿的一种计划模式。粮农组织长期以来主持国家森林计划基金带来了以下益处：在粮农组织与该基金之间建立了协作关系；增进了粮农组织与非国家行动者的接触；提高了资源使用效率；为该基金员工与粮农组织员工相互学习创造了条件。

**ES10. 森林及森林产品的监测和报告：**粮农组织及时提供有关森林资源状况及森林产品统计数据的大量信息，并相对有效地传播这些信息，向广大受众提供服务。然而，与开展森林资源监测的其他组织进行更高效的合作，粮农组织可提高全球森

林资源评估及国家森林评估的质量和透明度。在编制《2015年森林资源评估》过程中，合作情况正出现改观，尤其是最近为获得一定时期内全球森林变化的遥感估测数据开展了合作。目前急需加强国家一级与森林资源评估和数据管理的能力，以便改进基础信息，推动开展森林可持续管理/REDD+方案，便利森林部门的规划和监测，满足国家需要。此外，需要改进数据分析，办法包括更好地整合《森林资源评估》和《世界森林状况》。REDD+方案涉及的碳监测和报告新要求，又对森林管理规划提出了一项挑战，要求森林监测与碳监测相联系。

**ES11. 森林资源管理：**粮农组织是为数不多的几个仍在处理森林可持续管理的生物物理、技术和社会经济问题、并在此领域开展各类活动的组织之一。然而，粮农组织向此领域投入的资源很少，难以产生重要影响。粮农组织需要增进对在更广泛的地貌范围可持续管理森林及树木的认识，制定更多的管理工具，并强调森林的多重功能及人们对森林的多重需求，尤其是考虑到应对气候变化、保护生物多样性和利用生物能源这一背景。还需要就森林管理制定广阔的远景，涵盖生态系统服务（REDD+方案是其中之一），优先摆正气候变化适应的位置，因为相比起减缓工作，适应工作对粮农组织的大多数最终受益者来说更重要，同时优先建立更密切关注受益者生计需要的森林管理系统。虽然森林管理的生物物理和社会经济方面工作非常重要，粮农组织需要就其作用及在此领域应作出的贡献制定更清晰的战略远景。制定此远景时需要注意确保各生物群落及各主题之间的平衡，并酌情加强与其他机构的合作。

**ES12. 森林产品和经济方面：**粮农组织和欧经委/粮农组织林业和木材处被视为全球森林产品统计数据方面的全球领先机构。粮农组织应更多地利用这些信息开展分析，推动全球和区域发展进程。通过加大对森林和森林产品数据统计能力较弱国家的投资，帮助其开展能力建设，可提高森林产品数据统计工作的成效和效率。粮农组织在非木质森林产品及木质燃料方面的工作非常重要，一些区域对此给予了积极肯定。粮农组织为中小型社区企业提供援助，同时促进利用非木质森林产品，改善了生计和粮食安全。然而，相关实地项目的规模通常很小，与国家进程的联系有限，不具备推广的潜力。在森林产业及森林经济学方面开展的工作可见度相对较低，影响有限；其他组织在牵头开展这些领域的工作。

**ES13. 跨部门主题：技术领域：**与集水区管理、混农林业及城市/城郊林业等方面相关的很多跨部门活动无法非常有效地满足诸多现有需要，主要原因是这些活动规模太小。这些计划大都无法达到足够大的规模，难以产生所需的重要影响。在规模方面有一个例外，即森林和气候领域。在过去几年，REDD+方案从资源伙伴那里获得了大量预算外资金，但粮农组织在实施该领域工作的过程中面临重重困难，最终

也许会影响各项结果。此外，评价组发现，仅仅关注监测、报告和核查这一技术性较强的主题，不足以反映粮农组织在以下三个方面的贡献：**REDD+**方案和治理、森林权属改革的相关主题，以及 **REDD** 方案中森林管理/森林可持续管理中的作用。

**ES14. 跨领域主题：社会层面：**尽管性别主流化工作有一些积极的例子，但基本上没被明确、系统地纳入粮农组织的林业规范工作或执行工作。同样，社会包容性也未充分成为这些工作的主流活动。参与性林业工作强调土著居民及森林在减贫方面的作用，因此值得称道，但粮农组织的林业活动很少明确面向也许最需要获得援助的特定社会群体（如土著居民）。总体而言，粮农组织尚未在林业活动中内化或执行基于人权的办法。

**ES15. 林业规范产出：**总体而言，在本评价所述期间编制的与林业相关的规范出版物都是对林业文献的重要贡献，但通常要么不是非常知名，要么成员国未在制定政策和规划、开展森林管理时加以利用。此外，从满足需要的角度来看，这些出版物的质量和重要性不尽相同。更好地针对具体受众编制规范产品来填补关键知识缺口，同时改进宣传和跟进活动以鼓励各国因地制宜地加大采用力度，可提高这些产品在区域一级和尤其是国家一级的成效、实用性及影响。粮农组织日益依赖其网站开展宣传，这有可能限制发展中国家对规范产品的获取。

**ES16. 林业实地活动：**在很多情况下，粮农组织的支持未能与国家林业和跨部门土地利用政策制定工作及进程充分联系起来，几乎没有参加新近的政策对话，尤其是国家和区域两个层面的政策对话，亚太区域可能是例外。大部分林业实地工作，尤其是通过技术合作计划项目资助的工作，并未把实现粮农组织及成员国在粮食安全和减贫相关方面的各项目标作为战略重点。粮农组织的实地工作在地域和主题上非常零散，项目干预措施的规模一般很小。规范产品和实地活动之间的联系通常非常微弱。粮农组织在许多国家的实地活动能在长期内产生多大影响还不能确定。

**ES17. 能力：**林业工作基本由总部的林业部和各区域及分区域办事处的林业官员开展。林业部目前的组织结构不利于各司开展有效合作、交流和协调。交流和合作不足也明显体现在总部与下放林业工作人员之间的关系上。总部一级的部门间合作非常有限，而一些权力下放办事处的职工成功建立了合作关系。各权力下放办事处有效执行粮农组织林业任务的能力也参差不齐。通常，粮农组织在国家一级的能力、可见度和影响在那些开展与林业相关的大型实地项目、且拥有长期林业专业力量的国家表现得最强。然而，在大多数情况下，粮农组织林业工作的成效受运作力量薄弱、项目期限短、技术支持不均衡的制约。

**ES18. 伙伴关系：**粮农组织林业工作与全球或区域一级其他的国际团体建立了重要的战略关系，但通常不积极寻求建立国家一级的战略关系。粮农组织为人熟知的

工作模式是传统的项目模式，与其他各方的联系不足，仅关注一国的传统林业主管部门。此外，粮农组织通常不积极参与由不同利益相关者参与的现有政策论坛。

## 结论

### 粮农组织在国际林业体系中的作用和立场

ES19. 在全球林业界看来，粮农组织基本是一个技术组织。近年来，由于出现了一些新的行动者，包括许多竞争对手，加上全球林业议程的零散化，粮农组织在国际林业体系中作用日益减弱。过去，粮农组织是林业领域的主要或唯一机构，如今，很多其他实体能同样出色甚至更好地开展各类活动。

ES20. 同时，现在更需要一个公正的全球牵头机构全面审视森林和林业，将全球、区域和国家各级联系起来，并将森林和林业与其它土地利用部门联系起来。粮农组织拥有独特的能力来满足跨部门需要，促进林业对粮食安全和减轻贫困的贡献，有望再次成为国际林业的排头兵。

### 粮农组织在林业方面的比较优势

ES21. 与开展森林事务的其他国际组织相比，粮农组织的主要比较优势在于有能力在同一个组织内处理林业技术问题，及有关土地和自然资源利用（不包括采矿）的大多数问题。粮农组织拥有专业技术和能力来处理各类资源使用之间的相互作用，很多国家的跨部门挑战和机遇中都存在这种相互作用。粮农组织需要在内部整合不同土地用途方面的工作，并在成员国推动采用地貌综合办法。

ES22. 粮农组织在森林资源评估和监测、与森林相关的全球信息服务、森林部门政策和规划，以及森林资源管理某些方面也拥有比较优势。其中一些比较优势变得日益重要：粮农组织能够发挥其跨部门比较优势，帮助各国应对土地、水及其他资源方面的复杂挑战，并把握这方面的机遇。

ES23. 遗憾的是，粮农组织在交叉领域或跨部门工作上的比较优势尚未得到完全发挥。评价组认为，粮农组织错失了一些发挥潜力的机会，例如未能将其在“土地攫取”这一当前国际重要课题方面的专业技术和工作，与其在毁林和森林可持续管理方面的专业知识和工作结合起来。造成这一局面的原因有二：第一，从体制设置上看，粮农组织很难推动跨部门活动，而只能促进一些小规模的合作活动，这类活动通常只要求职工之间建立临时、非正式的联系。第二，粮农组织按“需求”开展工作，而且由于各国在土地和其他自然资源管理方面通常孤立地开展工作，国家层面的跨部门联系受到了影响。

ES24. 粮农组织林业计划的资源过于分散，尽管希望面面俱到，但难以充分满足所有方面的需要。粮农组织仍试图在已丧失或不再具备比较优势的领域保持影响，其结果是资源的分配不能充分反映粮农组织在其确实拥有比较优势的领域的潜力。

### 机构安排和伙伴关系的建立

ES25. 粮农组织需要加强包容性，与非政府组织、民间组织、私营部门更有效地建立伙伴关系。粮农组织如能在享有明显比较优势的领域加强林业能力和工作，成为更具包容性的组织，则将更受合作伙伴欢迎，在林业工作中取得更好的结果。粮农组织如能更加重视林业对粮食安全和减贫的贡献，则可以为建立更有效的伙伴关系创造新的可能性。

ES26. 在本评价所涉时期内，粮农组织在全球一级大力开展交流和宣传，其信息更加容易获取。然而，粮农组织需要反思在区域和国家两级就林业信息和资讯开展交流和互动的方式。传统的“交流”主要是单向的，即粮农组织向用户宣传其产品。然而，由于用户日益依赖网上可获取的资料，因此对根据用户需要而定制的最新知识的期望值会提高，同时，粮农组织需要确保增加信息提供者与用户之间的互动。

ES27. 粮农组织还有改进林业工作安排的空間，以便更好地反映自身为发挥在林业上的作用而采取的战略办法，同时制定激励措施和机制，促进横向（各部门之间）和纵向（总部、各区域、分区域及成员国之间）分享汲取的经验教训。

### 粮农组织的林业战略远景及执行工作

ES28. 粮农组织的林业工作计划既未反映明确的远景，也看不出为实现该远景确定了哪些相互联系的优先重点。战略目标 E 与各组织结果的安排方式并不能为如何实现粮农组织三大全球目标提供指导。战略目标 E 只体现侧重森林的林业方针，而未体现粮农组织在跨部门工作方面的比较优势。虽然粮农组织报告了一些实现的产出，但很难确定具体哪一项是因为在战略目标下投入了资源而得以实现。

ES29. 在国家一级，项目干预措施大多有点投机取巧，是根据能获得的资金量而开展的，而没有评估粮农组织总体上如何通过与其他组织建立伙伴关系最好地援助某个国家。外部利益相关者普遍认为，粮农组织通常不就成员国林业部门的关键战略问题开展工作，通常不积极参与国家一级有关政策及部门发展战略问题的各类论坛，所涉问题存在争议时尤其如此。外界认为粮农组织过于侧重传统的国家森林机构的工作，即使很多与森林相关的挑战和机遇的推动因素来自传统的林业部门之外。

ES30. 若正常计划资金几乎没有或根本没有增长，且预算外供资主要取决于捐助方的当前利益，则必须降低某些工作领域的重要性，以强化跨部门工作及粮农组织仍然拥有比较优势的传统核心领域。显然不应再作为重点的主题是成员国需要/需求较小、粮农组织不具备比较优势的领域，以及其他实体在积极开展工作且领导地位得到认可的领域。鉴于人力和财政资源有限，在哪些国家开展工作也有必要确定某种优先次序。这可能意味着减少在能获得其他资源、较富裕的国家的工作量，更多地关注粮农组织的干预措施能产生影响、且林业援助对发展议程最为重要的国家。

ES31. 粮农组织必须寻找各种办法应对各种压力，使其工作在战略上更有针对性、更有效，从而再次成为国际林业的“导航灯”，促进可持续发展。评价组认为，粮农组织在以下方面可以更具战略性、更有效：(i) 在国际森林体系中发挥全面处理林业问题的领导作用，(ii) 加强在森林评估和监测方面的作用和责任，以及(iii) 扩大森林在气候变化适应及 REDD+方案方面的作用。

## 建议

ES32. 为应对结论部分讨论的主要挑战并把握主要机遇，评价组向粮农组织提交了三项总体建议以及总共 9 条具体建议，并就其实施所需开展的最重要的行动提出了建议。此外，在每个结论章节最后还就处理各专题领域问题提出了具体的建议。

ES33. **总体建议 1:** 粮农组织应利用其在土地和其他自然资源部门拥有的专门技术和积累的知识这一比较优势，制定一项关于森林和森林以外树木的全面方针，以实现粮农组织及其成员国的三大全球目标。

**建议 1.1:** 粮农组织林业事务高级管理层应全面评估粮农组织在林业方面的工作成果如何才和确实推动实现粮农组织及其成员国的三大全球目标。然后利用评估结果，围绕粮农组织如何最好地利用其比较优势、促进森林更好地推动实现三大目标，制定一项粮农组织全组织战略行动计划。

**建议 1.2:** 粮农组织高级管理层应为各法定机构/咨询机构加强开展更有效的互动和合作奠定基础，推动战略优先重点设定工作。具体而言，粮农组织应促进林委和农委加强有效互动和合作，措施包括：(i) 林委和农委共同编制一份机遇和挑战简报；(ii) 设立林委农委联合专家组，就需要粮农组织各部门联合开展的关键跨部门活动，向两个委员会提出战略优先次序方面的咨询意见。

**建议 1.3:** 粮农组织林业高级管理层应根据粮农组织的比较优势及治理机构的指导意见，确定计划领域的优先次序。这要求确定具有以下特点的主题/活动：(i) 粮农组织能发挥独特的作用，甚至可能是领导作用；(ii) 粮农组织将与各伙伴共同积极开展工作；(iii) 粮农组织不积极参与其中，而是主要充当知识经纪人和推动人。

**建议 1.4:** 粮农组织区域高级管理层应与总部合作，为各区域编制一项有关如何提升粮农组织区域/分区域林业工作价值的战略。该战略应尤其考虑粮农组织如何与现有区域政策进程和组织及其他战略伙伴开展工作，共同应对有关森林和其它土地用途的区域挑战，并把握这方面的机遇。这个进程可借力目前制定《国别规划框架》的工作，确定区域问题和优先重点。

**建议 1.5:** 粮农组织林业高级管理层和宣传人员应向内部各部门及全球、区域和国家各级的潜在供资方和其他利益相关者更有效地宣传粮农组织的林业远景、使命和战略优先重点。

ES34. **总体建议 2:** 粮农组织尤其应利用其作为一个拥有强大号召力、在成员国中长期派驻人员、与所在国政府保持联系的全球性组织的比较优势，采取更积极的办法提高其在全球森林体系中的作用和地位，并与战略伙伴一起，开展政策对话和分析工作，解决与森林相关的全球问题，将分散的森林事务实体和进程联系起来。

**建议 2.1:** 粮农组织林业高级管理层应与“森林合作伙伴关系”的选定成员及其他关键资源伙伴通力合作，将粮农组织作为一个全球性技术机构的召集作用重新定义为：通过与各伙伴的合作，能够全面应对土地和其他自然资源部门的林业挑战并把握机遇。

**建议 2.2:** 粮农组织林业和自然资源管理及环境部高级管理层应重新商定粮农组织在联合国 REDD 方案中的作用，更广泛地重新评估粮农组织在 REDD+方案中的作用（如参与《气候公约》、森林碳伙伴基金及与 REDD+相关的其他团体和活动），确保粮农组织在森林可持续管理方面的广泛专业技能和知识得到利用，有效、高效地支持成员国努力筹备并实施 REDD+方案。

ES35. **总体建议 3:** 粮农组织应加强全组织各部门之间、规范工作与实地活动之间、与选定的伙伴之间林业知识和专业力量的联系方式，推动全球、区域和国家各级的一致性和共同学习。

**建议 3.1:** 粮农组织林业工作人员应精简森林和林业方面的规范工作，更有选择性地、更加积极地响应区域和分区域需要。

**建议 2.1:** 粮农组织高级管理层应在区域和分区域办事处两级以及有选择地在优先重点国家加强林业专家的能力，以提供技术和业务支持，推动双向信息交流和协调。

### **总结：未来之路**

ES36. 粮农组织要在国际林业中不断保持比较优势，落实上述建议至关重要。随着全球环境和发展问题重点转向对地貌、生态系统和资源更加综合的管理，粮农组织会有进一步推动实现自身及成员国三大全球目标的许多良机。然而，粮农组织需要重新规划其在森林和林业方面的工作，确保在林业领域保持较高的专业水平，同时更好地与从事农村发展活动的其他部门建立联系。实施这些建议应能减少机会性工作，促进制定合乎逻辑的林业战略远景，并更好地协调各种资源与该远景中确定的优先重点。

ES37. 粮农组织在森林综合管理及更广泛的土地用途管理问题上拥有比较优势，因为粮农组织在有关森林及林业的所有方面担负着全球使命，在林业土地使用、农业和农村发展方面形成了能力。然而，在这样一项综合远景中，粮农组织需要仔细研究最能够在哪个方面发挥影响。目前，粮农组织受资源限制，难以充分满足林业需要。

粮农组织如果无法增加财政资源，则必须确定将优先处理的林业主题。否则，各方面的需要就不大可能得到满足，粮农组织拥有最大资产的领域的工作也可能做不好。

ES38. 制定更合理的计划来争取正常供资和预算外供资也至关重要。在寻求供资时，应减少机会主义做法，更加关注资源伙伴是否有意愿资助实施粮农组织制定的合理的林业战略远景，对实现粮农组织的三大全球目标作出贡献。这要求供资伙伴真正了解并认同粮农组织的远景，同时认识到粮农组织正在林业领域从事其他组织所未开展的重要工作。

ES39. 粮农组织受访员工、实地人员以及与外部对话者的访谈都提出了见解和建议，与上述思考和建议相结合，评价组设想未来的林业计划将在国际林业体系中发挥更积极的作用，着力推进优先重点明确的战略议程，探索粮农组织将更加深入研究的数量较少的一系列主题。这项计划将利用粮农组织的主要比较优势，促使各种规范产品与其在优先重点领域的实地利用之间的联系更加密切，实地工作重点更加突出、计划性加强，符合粮农组织的战略议程，产生的影响更大。

ES40. 粮农组织在森林方面肩负着重要的全球使命，有林委成员和各成员国作为后盾，有能力开展森林可持续管理、将森林和林业工作整合到广泛的跨部门和地貌方针中，因而完全能够发挥领导作用，更全面的方式处理森林和林业问题，促进全球森林体系内的协调。在森林和其他土地用途方面，粮农组织既是一个技术组织，也是一个政策组织，有能力塑造森林在更广泛的地貌中的角色。

## 1. 评价的背景和范围

1. 森林和林外树木正日益成为全球关注的主题。随着社会越来越认识到森林和树木的各种环境、社会和文化价值，这些自然资源的众多重要作用得到认同，如在可持续生计、粮食安全、适应和减缓气候变化、灾害风险管理、生物多样性保持、集水区管理和其他领域等。

2. 然而，森林和林外树木却日益受到全球化和快速变化的国际环境的影响。世界许多地方的人口和经济变化导致土地用途发生重大变化，耕地和城市地区的扩张对森林和树木造成了巨大的压力。木材产品需求和贸易的增加也导致合法和非法大规模伐除森林。特别是在发展中国家，这些变化加速了森林退化和毁林。

3. 面对保障世界森林资本的迫切需求，国际社会为这一目标投入了大量的资源。自 1945 年粮农组织成立以来，推动森林和树木的可持续管理始终是其使命的重要组成部分。粮农组织的林业活动旨在推动实现其三大全球目标，即实现粮食安全，减轻贫困，可持续管理和利用自然资源。

4. 2007 年，对粮农组织开展了独立外部评价，其中一项工作是对粮农组织 2006 年前的林业活动开展了总体评估。该评估建议对粮农组织的林业工作开展一项战略审查，其结果是 2010 年编制了新的《粮农组织森林和林业战略》。该战略将粮农组织的作用明确为加强国家林业能力，提供可靠信息、政策咨询和技术援助，以使各成员国克服可持续森林管理的困难，促进改善人民生计。

5. 《独立外部评价》还指出该评估之前已有一段时间未对粮农组织的林业活动开展重大外部评价。因此，2010 年 4 月，粮农组织计划委员会第一〇三届会议请求对粮农组织在林业方面的作用和工作进行一次全面评价。

## 2. 评价目的和范围

6. 对粮农组织在林业方面的作用和工作的评价旨在向粮农组织高级管理层和成员国报告本组织的工作绩效和比较优势，并就粮农组织在该领域的战略方向和今后的活动提出了一系列建议。因此，本评价兼具前瞻性和塑造性。

7. 本评价所依据的是对粮农组织最近和当前林业活动方式的优点和缺点的循证分析，并考虑了粮农组织林业工作根本战略的适宜性、林业工作目标的完成情况以及工作成果的可持续性。

8. 本评价涵盖 2006 年至 2011 年粮农组织在国家、区域和全球各级开展的所有与森林和树木相关的活动，并研究了实际评价时期之后的一些趋势和发展变化。战略目标 E “森林和树木的可持续管理”定义的结果框架被用作本评价涵盖的森林主题的指导框架，因为这项战略目标反映了粮农组织为自身在林业方面的作用和工作做设定的目标。然而，鉴于与林业相关的活动也推动了其他战略目标的实现，因此也将更多跨部门主题（例如气候变化和集水区管理）纳入了此次评价的范围。因此，评价小组确信此次评价涵盖了粮农组织全组织开展的森林和树木工作的所有主要方面。

### 3. 评价方法：

9. 本评价得出的结果和结论基于通过下文逐一简要介绍的多种手段和信息来源所收集的证据。收集的证据采用系统性三角法与其他信息来源进行了核实，以确保评价小组的评估建立在对粮农组织在林业方面的作用和工作的各种观点全面理解的基础上。评价方法的更多详细信息见附件 2。

#### 3.1 评价手段

##### 国别访问

10. 评价小组赴抽样国家进行了访问，这些国家在评价时期（2006—2011 年）内开展了大量与林业相关的项目，但近期未开展与国家林业项目或粮农组织总体国别计划相关的评价<sup>1</sup>。对与林业工作相关的地理区域给予了适当的重视。受访国家清单见表 3.1。在某些情况下，由于后勤的原因，首选的国别访问未能成行<sup>2</sup>。

**表 3.1: 评价小组访问的国家**

区域	受访国家
拉丁美洲	秘鲁、尼加拉瓜、哥伦比亚、哥斯达黎加
亚洲	中国、越南
非洲	布基纳法索、喀麦隆、坦桑尼亚、赞比亚
欧洲	塞尔维亚

##### 与粮农组织职工进行访谈

11. 除与粮农组织在国家一级工作的职工进行访谈以外，评价小组还访问了在国别访问中未得到充分考虑的区域 3 个权力下放办事处：

- 亚洲及太平洋区域办事处—泰国曼谷；
- 欧洲及中亚区域办事处—匈牙利布达佩斯；
- 北非分区域办事处（近东区域办事处林业官员也出席）—突尼斯突尼斯。

12. 此外，评价小组在赴非洲访问期间，特别是在贝宁召开的非洲林业及野生动物委员会第十八届会议期间还与数名林业官员进行了访谈。区域和分区域各级未参加当面访谈的林业官员，由评价小组的一名成员进行了电话访谈。

<sup>1</sup> 巴西和刚果民主共和国得益于粮农组织对林业部门的大量援助，但由于开展过评价，没有前往这两个国家访问。此前开展的国别评估（分别发表于 2011 年和 2008 年）提供了评价小组所依据的与林业相关的活动的全面情况。

<sup>2</sup> 计划对莫桑比克和摩洛哥的访问就属于此类情况。

13. 评价小组还在 2011 年 9 月首次访问罗马期间与粮农组织总部参与林业活动的多名职工进行了面谈。随后，工作组成员利用其他机会访问罗马时又进行了访谈。粮农组织受访人员清单见附件 3。

#### 与外部利益相关者进行访谈

14. 评价小组根据全世界从事林业工作的关键个人和机构的林业专业力量和知识编制了一份名单。其中包括与粮农组织建立了正式工作伙伴关系的机构，还有一些未建立这种关系的机构。

15. 一些访谈通过电话进行，还有少数通过邮件进行。此外，当电话访谈仍不够充分时，小组成员还分别赴特定城市会见了关键利益相关者。

16. 评价小组还利用在中国（2011 年）和贝宁（2012 年）召开区域林业委员会会议的机会，与相关外部利益相关者进行了访谈。接受访谈的外部利益相关者清单见附件 3。

#### 对成员国进行调查

17. 评价小组在评价办公室的配合下，设计了面向所有粮农组织成员国的调查。调查目的是量化粮农组织成员在其对粮农组织林业工作的了解、对粮农组织林业部门产品和服务的利用、设想的粮农组织林业优先重点和许多其他主题方面的的意见。调查的对象是粮农组织成员国林业部门的负责人。调查问题和汇总的调查结果见附件 4。

#### 规范产品的评估手段

18. 规范产品评估中使用了若干手段，值得注意的有：

- 评价时期内编制的规范产品目录（见附件 5）；
- 在国别访问期间，由广泛的利益相关者填写的对规范产品认识和利用的调查（结果见附件 6）；
- 基于小组成员个人的专业知识对规范产品有效性和质量的桌面评估；
- 对林业部门网站使用情况的数据分析，包括规范产品的下载量(结果见附件 7)。

#### 以往评价结果综述

19. 对 2006 至 2011 年期间公布的大量评价报告进行了评估，以确定其在粮农组织林业工作中的有效性。其中包括国别评价（例如巴西和刚果民主共和国）、专题评价（例如粮农组织的性别与发展、水务工作）以及具体林业项目评价。评价小组在其分析中利用了这些评价按照有效性、效率、成效、影响和可持续性标准对粮农组织林业工作得出的评估意见。得到考虑的评价报告的清单见评价方法附件 2。

### 执行工作数据库

20. 为便于分析粮农组织林业方面的执行工作建立了一个项目数据库。附件 8 列示了该数据库的汇总数字，以表明粮农组织林业方面执行工作的规模和范围。

### 3.2 界定粮农组织在森林和林业方面的比较优势

21. 本评价的一个重要方面是确定粮农组织林业工作方面的比较优势。为此，评价小组力求找出具有以下特征的工作领域：

- 粮农组织作为某产品或服务的唯一提供者（绝对比较优势）；
- 粮农组织提供的产品和服务优于其他提供者；
- 与其他提供者相比，粮农组织工作的成效和影响很大<sup>3</sup>。

### 3.3 质量保证

22. 本评价力求达到联合国评价小组界定的，粮农组织评价办公室所应用的评价工作的国际质量标准。质量保障程序中的一个重要部分是对专家小组的利用。该小组由六名外部的、独立的、不同学科的国际知名专家组成。专家小组的目的是对评价报告，特别是针对其结果、结论和建议作出公正的技术判断，并为评价小组领导完成报告提出建议。专家小组报告及专家小组成员简介见附件 10。

### 3.4 评价工作所面临的挑战和限制

23. 评价小组承认本评价面临着一些挑战和限制，但已进行了积极的考虑并尽最大可能减轻其影响。这些挑战和限制包括：

- 本评价性质复杂，要求对一系列广泛的活动进行总体分析。在尝试涵盖评价时期内粮农组织开展的所有与林业相关的活动时，存在评价小组不能对所有活动进行同等深度分析的风险。
- 由于评价时期内粮农组织缺乏全组织综合监测系统对战略目标进行报告，这项复杂的评价任务变得更加艰难。因此，要求评价办公室与粮农组织职工磋商绘制本组织开展的与林业相关的工作图，确保评价小组对开展的活动有尽可能全面的了解。
- 在某些情况下，评价小组要求的数据无法获得，或粮农组织没有提供，因而无法更加深入地分析粮农组织的林业工作能力、开展工作的形式和工作产生的影响。

---

<sup>3</sup> 根据 2007 年《粮农组织独立外部评价》第 14 页的内容改编。

- 通常在这样的全球战略评价中，国别和实地访问数量有限，访问得出的结果可能产生偏差。评价小组力图通过查阅其他国家的项目文件和评价报告，就粮农组织在评价小组未访问的国家中开展的工作采访政府代表和粮农组织职工来避免这一问题。

## 4. 粮农组织的森林和林业工作—背景情况

24. 战略目标 E—“实现森林和树木的可持续管理”，将林业方面开展的工作被划分为六个结果领域（见插文 4.1）。然而，与林业相关的活动可能也推动了其他战略目标的实现，例如战略目标 F—“实现对土地、水和遗传资源的可持续管理”。

### 插文 4.1: 战略目标 E: 组织结果

- E1—涉及森林和林业的政策和活动以及时可靠的信息为基础
- E2—涉及森林和林业的政策和方法通过国际合作和讨论得到加强
- E3—森林管理机构得到加强，决策工作得到改进，包括森林利益相关者参与制定森林政策和法律，从而为林业和森林企业方面的投资提供更加有利的环境。使林业更好地与国家发展计划和进程相结合，同时考虑森林与其他土地用途之间的相互联系
- E4—更加广泛地实现森林和树木的可持续管理，减少毁林和森林退化，增加森林和树木对改善生计及减缓和适应气候变化的贡献
- E5—森林和树木的社会和经济价值及生计利益得到加强，林产品和森林服务市场有助于使林业成为一项更加经济可行的土地用途选择
- E6—森林、森林以外树木和林业的环境价值得到更好地实现；关于森林生物多样性和遗传资源的保护、气候变化的减缓和适应、退化土地的恢复及水和野生生物管理的战略有效地得到实施

25. 粮农组织林业工作还以专门的《森林和林业战略》为准绳。该战略系根据《独立外部评价》的建议于 2009 年制订，成为拟定战略目标 E 的六项组织结果的基础，使粮农组织更广泛的愿景在森林和林业领域得到体现，树立了该部门的三大全球目标（插文 4.2）。

### 插文 4.2 森林和林业战略：三大全球目标：

1. **跨部门的决策是知情的、更加协调的、透明的和参与性的**，有利于在森林部门内外开展有效行动。与森林有关的决定基于及时和准确的信息、跨学科的方法及各级利益相关者的参与为基础。
2. **树木、森林和林业的效益不断增加，得到广泛承认和赞赏**。其社会贡献增加，包括森林在生计、减轻贫困、粮食安全以及原材料和能源可持续供应方面的作用。对林业的投资增加，而且在更广泛的发展战略中，林业日益成为优先重点。
3. **大多数国家的森林资源不断增加，生态系统服务日益得到承认和重视**。在大多数国家和生态系统中，森林的活力和面积呈现稳定或增加趋势，从而使森林和树木对减缓气候变化、防治荒漠化、保护生物多样性和水质作出更大贡献。良好的管理规范，包括土地综合利用办法得到实施。

#### 4.1 粮农组织林业工作的主题范围

26. 粮农组织的林业工作可大致依据战略目标 E 的结果划分为六个主要主题范围。某些林业活动可能涵盖其中的几个方面，界定如下：

- 信息、监测和评估：包括全球森林资源评估、国家森林资源监测和评估、与森林相关的信息服务和出版物（如《世界森林状况》）；
- 全球政策和进程：涵盖粮农组织在各种与全球森林政策的进程和论坛，包括“森林合作伙伴关系”、联合国气候变化框架公约、生物多样性公约、“减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量联合国合作方案”、山区合作伙伴和培育森林伙伴关系等中的参与；
- 国家政策和机构：包括森林政策和机构发展、部门规划/国家森林计划和森林治理，以及两项相关的主要计划/基金，即非加太森林执法、治理及贸易支持计划和国家森林计划基金；
- 森林资源管理：包括为多种用途可持续管理天然林、人工林、森林健康和遗传，以及林业和气候变化——包括 REDD+ 方案及更广泛地减缓和适应气候变化；
- 经济方面：包括林产品统计、非木质林产品、木质能源、林业融资、经济分析和社区企业发展；
- 跨学科主题：包括如集水区管理、城市和城郊林业、野生动物和森林、森林生物多样性保护、混农林业和一般的农业林业关系等主题。

## 4.2 林业执行工作

27. 在评价时期（2006 年 1 月至 2011 年 12 月）共积极执行了 351 个与林业相关的项目<sup>4</sup>。就项目数量而言，国家一级的项目约占 72%，区域一级的占 13%，全球或区域间的占 15%。就项目预算而言，拉丁美洲及加勒比地区占国家和区域项目资金的份额最大（41%），其次是非洲地区（28%）。

28. 国家一级的项目大多数（76%）预算小于 50 万美元。预算少于 10 万美元的项目中，约有一半是先前项目的后续，或是专门针对制定项目建议的（例如争取全环基金供资）。关于粮农组织林业实地项目性质的更多信息可见附件 8。

## 4.3 林业规范工作

29. 就本评价而言，规范工作应理解为粮农组织为其成员提供的间接服务，例如：
- (i) 整理和加工森林统计数据，如林产品统计资料；
  - (ii) 建立和管理信息系统，以便对森林资源进行全球监测，如森林资源评估；
  - (iii) 提供信息，如技术文件、林业信息系统新闻剪辑，帮助就林业、气候变化和其他问题界定共同概念，加强知识管理，加深理解；

---

<sup>4</sup> 其中包括 2006 年以前开始的，但 2006—2011 年期间仍在活动的项目。确定‘与森林相关’项目的方法细节见评价方法附件 2。

- (iv) 自愿准则，如林火准则；
- (v) 通过知识交换网络记载和传播良好规范，如通过“森林联通”完成的工作；
- (vi) 制定有关森林和林业的规范、标准、政策和法律框架；并开展全球宣传工作。

30. 评价时期内共制作了 349 种规范产品。其中技术出版物占主导地位，共 182 种，占全部规范产品的 52%<sup>5</sup>。这一时期内编制的评估/展望数量减少，而准则和手册的数量则有所增加。规范产品概况见附件 5。

31. 林业部对大部分（74%）与林业相关的技术出版物、评估、展望、准则和手册负责。其他作出贡献的部门包括发展法处、自然资源管理及环境部和粮农组织投资中心。区域办事处也制作了一些出版物，特别是新闻通讯，并组织了会议。

#### 4.4 机构安排

32. 在粮农组织总部，林业部负责本组织开展的大部分林业活动。林业部由助理总干事领导，一个计划协调处为其提供支持，本两年期分设两个主要的技术司：

- 森林经济、政策及产品司领导森林的社会、经济和机构事务。
- 森林评估、管理及保护司领导森林的生产和环境事务。

截至 2011 年 7 月，各司均设若干小组，如表 4.1 所示。

**表 4.1: 两个林业司下设小组**

森林经济、政策及产品司	森林评估、管理及保护司
政策	森林资源管理
林产品	粮农组织/芬兰计划
森林经济	国家森林监测和评估
国家森林计划基金	全球森林资源评估
森林执法、治理和贸易支持计划	减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量联合国合作方案
	生物多样性
	气候变化
	集水区管理
	山区伙伴关系

<sup>5</sup> 通过从林业部网站、其他部门网站、权力下放办事处网站和粮农组织共用文件库下载相关产品的信息，建立了一个与林业相关的规范产品数据库。该数据库不包括林委或区域林业委员会编制的文件。应当指出的是，尤其是对权力下放办事处而言，由于在线寻找规范产品很困难，数据库的产品数量可能低于制作的实际数量。在许多情况下，权力下放办事处网站的出版物部分近期都没有更新，或无法获取。

33. 林业信息及联络组，一度被纳入森林经济、政策及产品司，自 2011 年起归属助理总干事办公室下，提供跨部门服务，如管理林业信息和支持林业法定机构（林委、区域林业委员会）。

34. 其他一些部和司也参与了与林业相关的工作，包括气候、能源及权属司、土地及水利司、发展法处及粮农组织投资中心等。

35. 此外，区域和分区域办公室也开展了与林业相关的活动。随着近年对粮农组织权力下放的更加重视，权力下放办事处林业官员的数量有所增加，下放给这些办事处的责任也随之增加。

#### 4.5 林业工作的可用资源

##### 财政资源

36. 正常计划对林业活动的预算资源演变情况见表 4.2，其中包括评价时期前的一个两年期（2004—2005 年）的数据，以更好地反映变化趋势。“林业计划”在正常计划拨款中被纳入主要计划 2.4（2004—2005 年）、计划实体 2E、2F 和 2G（2006—2007 年和 2008—2009 年）及战略目标 E（2010—2011 年）。

**表 4.2: “林业计划”中与林业相关活动获得的正常计划供资（名义值）**

	2004 - 2005 年	2006 - 2007 年	2008 - 2009 年	2010 - 2011 年
林业部（总部）	25,545,000 美元	23,830,000 美元	28,235,000 美元	30,382,253 美元
总部其他部门 <sup>6</sup>	6,000 美元	34,000 美元	15,000 美元	577,019 美元
权力下放办事处	6,831,000 美元	8,647,000 美元	10,857,000 美元	11,240,592 美元
<b>合计</b>	<b>32,382,000 美元</b>	<b>32,511,000 美元</b>	<b>39,107,000 美元<sup>7</sup></b>	<b>42,199,864 美元</b>
林业计划占粮农组织政策计划总额的百分比	3.9%	3.7%	3.7%	3.7%

来源：计划制定、执行情况报告及评价系统

<sup>6</sup> 2010—2011 年，发展法处、自然资源管理及环境部和技术合作部参与了“林业计划”。

<sup>7</sup> 2006—2007 年至 2008—2009 年正常计划供资的名义增长，主要反映了为维持与《2006—2007 年工作计划和预算》同样的购买力，《2008—2009 年工作计划和预算》包含了显著的成本增加（即通货膨胀）。

37. 最近三个两年期度，林业计划供资相对粮农组织正常计划总预算的比例稳定在 3.7%。值得指出的是，上文界定的“林业计划”不包括其他战略目标或计划实体中可能开展的与林业相关的活动。

38. 自愿捐款为与林业相关活动提供的资金呈增长趋势（见附件 8—项目目录）。如表 4.3 所示，粮农组织开展的大部分与林业相关的活动由自愿捐款供资。

**表 4.3: 2006 - 2011 年林业计划供资总额（占总数的百分比）**

	2004 - 2005 年	2006 - 2007 年	2008 - 2009 年	2010 - 2011 年
正常计划	44%	36%	38%	34%
自愿捐款	56%	64%	62%	66%

来源：计划执行报告

### 人力资源

39. 在评价时期内，全组织专门为林业活动设立的职位数量呈略微增加的趋势（见表 4.4）<sup>8</sup>。从 2007 年 4 月 1 日至 2012 年 1 月 1 日，总部林业在编职位增加 11%，权力下放办事处的该职位增加 18%。然而，其中有许多职位空缺。截至 2012 年 1 月 1 日，总部有 13 个职位空缺（其中有一半是 P2 级别），权力下放办事处有 3 个职位空缺。

**表 4.4: 粮农组织林业员工在编职位数量**

	2007 年 4 月	2008 年 1 月	2009 年 1 月	2010 年 1 月	2011 年 1 月	2012 年 1 月	空缺职位的 平均百分比*
总部	79	74	75	81	79	88	15%
区域办事处	8	6	10	10	9	12	-
分区域办事处	8	15	12	12	12	7	-
联络处	1	1	1	1	1	1	-
非总部小计	17	22	23	23	22	20	17%
<b>合计</b>	<b>96</b>	<b>96</b>	<b>98</b>	<b>104</b>	<b>101</b>	<b>108</b>	<b>16%</b>
与前期合计相比变化的百分比	-	0%	2%	6%	-3%	7%	

来源：人力资源管理司 \*2008 年 1 月 1 日 - 2012 年 1 月 1 日，在编职位中空缺数量的平均百分比。

<sup>8</sup> 未能获得 2007 年 4 月以前的数据。

40. 2007—2011 年期间，粮农组织林业员工性别比例保持稳定，女性约占四分之一（表 4.5）。总部的较高专业人员级别的女性员工比例较低，但 2012 年 1 月的 D-1 水平人员除外（表 4.6）。

**表 4.5: 林业员工中女性的百分比**

	截至 2007 年 4 月 1 日	截至 2008 年 1 月 1 日	截至 2009 年 1 月 1 日	截至 2010 年 1 月 1 日	截至 2011 年 1 月 1 日	截至 2012 年 1 月 1 日
总部	31%	35%	30%	30%	30%	35%
区域办事处	0%	0%	11%	14%	13%	18%
分区域办事处	0%	0%	0%	0%	10%	0%
<b>合计</b>	<b>26%</b>	<b>27%</b>	<b>25%</b>	<b>25%</b>	<b>26%</b>	<b>33%</b>

来源：人力资源管理司

**表 4.6: 总部女性林业员工比例，按级别分类**

	截至 2007 年 4 月 1 日		截至 2008 年 1 月 1 日		截至 2009 年 1 月 1 日		截至 2010 年 1 月 1 日		截至 2011 年 1 月 1 日		截至 2012 年 1 月 1 日	
	在职 人数	女性所占 百分比										
助理 总干事	1	0%	1	0%	1	0%	0	-	1	0%	1	0%
D-2	3	0%	3	0%	3	0%	2	0%	2	0%	1	0%
D-1	5	20%	6	17%	8	13%	3	33%	2	50%	3	67%
P-5	12	17%	13	23%	12	25%	16	13%	15	13%	15	7%
P-4	23	26%	14	36%	15	20%	17	29%	21	29%	21	29%
P-3	15	53%	12	58%	13	54%	17	47%	16	50%	22	59%
P-2	10	50%	11	55%	12	50%	8	50%	8	38%	10	40%
P-1	5	20%	2	0%	2	0%	3	0%	2	0%	2	0%

## 5. 对粮农组织林业工作的评估

### 5.1 对粮农组织在林业领域作用进行评估的背景

#### 林业面临的全球性与区域性挑战

41. 森林在地球健康和人类福祉方面发挥着独特和至关重要的作用，已得到了全球的公认。其作用包括适应不断变化的环境，减缓气候变化，服务于流域管理，预防侵蚀，食品安全，以及作为一种可再生的自然资源和能源，为满足人类的生存和经济发展需要提供经济效益。众所周知，森林不仅为各种生物提供栖息地，还为许多人类群体提供住处，并提供了广泛的精神文化服务。

42. 世界许多地方的天然林在数量和质量上都持续下降；前者表现于森林破坏，而后者表现于森林退化。森林锐减给许多人的生活带来危害，因为森林为他们——特别是为世界较贫困的人口提供食粮、住所、就业和健康。森林覆盖的减少导致相当部分的地球生物多样性消失，因为森林是三分之二陆域生物多样性的家园。森林破坏也会通过土壤植被消失、淡水流失造成或加剧自然灾害，并增加洪灾造成经济和社会危害的风险。

43. 在许多发展中国家，**毁林与农业扩张之间存在直接的负相关关系**。1980年至2000年间，热带地区开发的55%以上的新农地都以牺牲原始森林为代价，另外28%的新农地以森林受干扰为代价<sup>9</sup>。农业与牧场经营是导致许多国家森林损失的主要因素。未来几十年，对农作物的需求预计会因为人口和收入的增长而逐步上升；而且这一需求主要由先前已在由林地上发展起来的农业来满足。

44. **森林可持续性面临的挑战**包括天然林被转变为其它土地用途，世界诸多地方的大量非法采伐（这导致经济损失和生态破坏），植物虫害与火灾。世界各地的放牧大都依靠林地，而且大量森林保护区还被开垦种植。导致这一问题的部分原因通常是森林和土地的权属不清晰。在许多国家，所有森林都被划定为国家所有，即使国家不能对森林进行有效的管理和经营。

45. 包括人口持续增长在内的**社会和经济压力**，使得按目前的趋势看，几乎可以确定：如今大量区域尚存的天然林很有可能将被砍伐殆尽。不断增长的人口需要食粮和能源。在人口显著增长而温饱型农业的生产方式保持不变，以及农业生产效率

---

<sup>9</sup> Gibbs, H., A. Ruesch, F. Achard, M. Clayton, P. Holmgren, N. Ramankutty 和 J. Foley. 2010. 热带森林是上世纪八十、九十年代新农业用地的主要来源。PNAS 107:38. [www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.0910275107](http://www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.0910275107).

仍然很低的情况下，必定会有更多的土地被用于农业生产，而这往往都通过林地转变来实现。

46. 最后，世界许多地方**生活水平**的提高，也从总体上增加对土地的更多需求，同时也在加剧对木材与非木材林产品的竞争。这一现象又因全球人口增长将主要集中于发展中国家的中心城市，包括严重受气候变化影响的城市这一事实而加剧。

47. **未充分认识到相关的利弊**也未认清这些利弊的作用对象的情况下，造成森林破坏与森林退化的土地利用决策会：(1) 在景观层面上对较广泛的环境稳定性造成威胁；(2) 导致社会的不公平与矛盾，和/或(3) 造成不同程度的生物多样性损失，大大限制了当代人和后代子孙的选择。

48. **全球化增加了森林的压力**。全球化可能具有积极的含义，原因在于其开创了大量先前可能没有的机会。但是，从消极方面而言，当前的经济全球化使开放成为必需，并且有时也要求放松对商品、资本和劳动市场的管制，根本的驱动力是跨越国界并在较少管制的环境中寻求更低成本生产的可能性，这给天然林的可持续性带来重大风险。全球化增加了人们对木材（包括低质量材料和鲜为人知的物种）的需求，并允许低成本国家（发展中国家）从事木材加工，这严重影响了贸易格局。事实上，此类“需求的全球化”已经影响了所有产自土地的产品，这些产品不仅仅是木材，还有经济作物和生物能源作物。由此带来的净效应就是给土地施加了更多的压力。

49. **气候变化正给森林带来其它压力**。气候变化将加剧森林砍伐用于农业用地，因为（全球变暖使得）极北区的一些地区变得更适合耕种。气候变化—以及石油价格攀升，和对核能监管的越来越严格—都暗示着对生物燃料的需求日益增长，这给森林带来了新的压力，同时也创造了新的机会。气候变化甚至会对森林造成更直接的影响，无论是在纬度还是海拔高度上，都会导致生态系统的改变。一些地区的森林可能会因降雨雨型、最高气温和最低气温的变化，以及洪水而受到威胁。气候变化会增加火灾、病虫害发生的风险，加剧其严重性并增加其发生率。给森林带来的这些变化将给一些地区的农民造成巨大影响，因为这些农民的生计直接依赖于森林，或者他们的农业系统得益于森林的存在。

50. 再反过来看，森林和气候变化之间也是密切相关的。据政府间气候变化专门委员会称，土地用途变化，包括毁林，目前造成了 12%至 17%的全球温室气体排放。合理选择树种、改良林木、疏伐和改进火灾管理等适宜的经营技术，用作森林可持续管理制度的一部分，都是必要的，目的在于至少要尽可能地减缓气候变化造成的一些负面影响。

51. 面对越来越多的人认识到**保护全球森林“资本”**这一迫切需要，国际社会已经投入大量的金融资源，采取行动措施支持森林保护和森林衰退的逆转。当前应对各种森林挑战的机会之窗正在迅速关闭。随着气候变化的加快，可能只有半个世纪左右的时间来改变其进程。虽然通过这一正在关闭的机会之窗并增加资金去应对一些关键的挑战，但是现有的全球森林制度体系仅轻微地减慢了森林采伐的速度；而且有迹象表明，在不久的将来，毁林的风险会因土地转换而增加。

52. 然而，也存在一些影响世界各地林业的积极趋势。受森林可持续和认证管理方案管理的天然林面积有所增加。从绝对数上来说，森林采伐数量已经减少，而且一些国家已经扭转了森林采伐的趋势。森林环境服务市场不断出现，给可持续林业融资创造了新的机会。由于私营部门投入的不断增加，人工林面积持续扩大。在气候变化方面所付出的努力已经引起了全球范围内对林业的极大关注，包括资金增加，对许多林业问题进行分析和讨论等。而由社区和私人管理的森林面积也显著增加。

53. 过去三十年中全球森林制度体系的演变缺乏整体性、内容重复、协调性差，但具竞争性；正因为这些特点使其不起作用。有越来越多的参与者在许多国际协议、倡议、进程和组织下开展工作。而其中的绝大多数仅是在过去 20 年间建立的，一些重要进程仅在过去 5 年中产生。这一日益复杂的全球森林“体系结构”包括如下正式与非正式的文书和机制：

- 联合国森林论坛（UNFF，2000）和关于所有类型森林的无法律约束力文书（NLBI，2007）；
- “里约公约”，包括生物多样性公约、联合国气候变化框架公约和联合国防治荒漠化公约中所有与森林相关的条款；
- 森林合作伙伴关系（CPF，2001），目前由 14 个国际实体组成，并且与联合国森林论坛签订了一半的所谓“国际森林协议”；
- “减少毁林和森林退化所致排放量的联合国森林减排方案”（UN-REDD）和“减少毁林和森林退化所致排放量”机制（REDD）+合作伙伴关系；
- 国际热带木材协定（第三次迭代，2006）；
- 以“森林执法与施政（FLEG）”和“森林执法、施政与贸易（FLEGT）”命名的有关森林执法、治理与贸易的各种倡议；和
- 国际层面上影响森林政策和管理的非国家机构，包括世界野生动物基金会、国际自然保护联盟、保护国际、大自然保护协会等非政府组织；森林管理委员会、森林认证体系认可计划和其它代表各行业与林主的协会等认证体系。

54. 为了应对林业的多重挑战和有效利用新机会，所有授权控制各种土地利用、市场转型与融资的部门和机构之间必须加强协作与合作，而且这种合作关系必须延伸至林业组织之外，需要有包括农业、水、矿业、土地、经济规划和其它一些部门的组织机构，以及民间团体和私营部门的参与。

### **粮农组织在国际议程方面的地位和作用**

55. 自 1945 年粮农组织大会首次会议起，粮农组织作为联合国的一个专门机构，就受托维护森林木材的价值，以确保“现有森林持续的生产力”。如今的粮农组织，作为更大的“全球森林体系结构”的一部分，试图通过消除森林破坏和森林退化的驱动因素并应对它们给森林保护和森林可持续管理带来的挑战，以达到保护森林多重价值的目的<sup>10</sup>。粮农组织是世界上最大的讨论农业和食品安全问题的国际组织，特别适合跟踪处理那些主要关于世界诸多地方森林采伐和森林退化方面跨部门的动态信息。由于缺乏具有法律约束力的文书来实现综合管理和保护所有森林的价值，这种情况下，粮农组织在全球森林体系中发挥着，或可能发挥着至关重要的作用。

56. 正如评价小组采访的多数受访者认识到的那样，粮农组织是一个全球知名的将有关森林与林业的技术知识与“世界森林管理”这一突出的关键角色相结合的机构。粮农组织以其在全球层面上就政策和技术问题的规范性工作而著名。如今，粮农组织是全球层面上的一个**领导机构**，负责确立一些有潜力影响全球林业议程的倡议和进程。这些倡议和进程特别涉及到粮农组织自身的林业委员会，相关的或附属的区域林业委员会（可参看第 5.2 节），以及粮农组织在森林合作伙伴关系和国家森林计划基金中的领导地位。

57. 粮农组织已经与许多同样对全球森林制度体系产生影响的组织和进程建立了密切的**协作关系**，尤其和：

- 联合国森林论坛秘书处，主要针对“关于所有类型森林的无法律约束力文书”的执行开展协作；
- 联合国欧洲经济委员会、国际热带木材组织、国际林业研究中心、全球环境基金和世界银行等特定伙伴组织；和
- 联合国森林减排方案框架中的联合国开发计划署和联合国环境规划署。

58. 粮农组织也与其它处理全球特别关注问题的倡议行动和合作伙伴关系签订了**合作协议**，如森林计划、十亿棵树运动、发展森林合作伙伴关系倡议、以及全球森

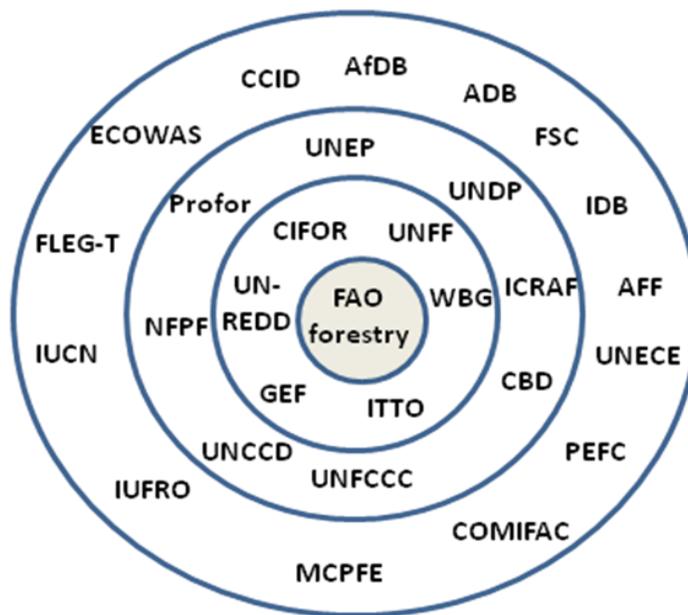
---

<sup>10</sup> 并参见粮农组织三大全球森林和林业目标（见插图 4.2）。

林信息服务系统和森林联盟等信息交流平台。在具体实践方面，粮农组织与选中的森林合作伙伴关系成员保持密切的工作联系（可参看图 5.1）。此外，粮农组织也与民间团体、研究机构和私营部门建立联系，例如，一起成立了专家小组，它们协助粮农组织制定许多指南，也为其相关林业法定技术机构，如纸张及木材产品咨询委员会、地中海森林问题委员会和国际杨树委员会提供帮助。

59. 粮农组织与全球林业体系中的其它主要组织机构之间的关系如下图 5.1 所示；该图中，围绕最里面圆圈（表示粮农组织）的各圆环，按相距粮农组织远近的顺序扩展。最接近粮农组织圆环中的机构（包括国际林业研究中心、联合国森林论坛、世界银行集团、国际热带木材组织、全球环境基金和联合国森林减排方案）要么是粮农组织密切的战略合作伙伴（粮农组织与其一同负责为国际进程服务）；要么是密切的赞助合作伙伴（为粮农组织林业针对新出现的问题开展技术与政策工作提供资助）。接下来的圆环中的机构是粮农组织的重要合作伙伴，但是和粮农组织的关系较不固定，也较不密切。

图 5.1: 粮农组织与政府间林业相关机构和倡议行动之间联系的相对强度 - 以粮农组织为中心观察<sup>11</sup>



<sup>11</sup> 参看首字母缩略词一节（页码：vii-ix）中的全名。

## 5.2 粮农组织林业管理工作的安排

### 粮农组织林业的战略目标

60. 粮农组织的“森林与林业战略”阐明了森林如何促进实现千年发展目标和联合国森林论坛约定的全球森林目标。该战略也表明，森林有助于相关国际协议的实施，尤其是联合国森林论坛和联合国大会相继采纳的联合国气候变化框架公约、生物多样性公约、联合国防治荒漠化公约和关于所有类型森林的无法律约束力文书的实施。然而，正如本报告下文所述的那样，由于无法将该战略转化成重点工作事项，所以粮农组织的许多活动和本战略之间没有明确的联系。也如粮农组织的一些受访对象所述，重点工作事项主要由林业委员会（林委）负责确定，也主要是对粮农组织成员国诸多不同要求的回应。

61. 虽然以林业为核心的工作很重要，但是该战略没有体现出跨部门的观点。该战略与其它战略目标和组织成果的联系必须明确阐明。全球关于环境与发展的话题正朝着景观、生态系统和资源（包括其中的森林）综合管理的方向变化。这虽然给粮农组织带来新的机遇，但也要求粮农组织要重新整合森林和林业方面的工作，使其与其它资源部门更好地建立联系。努力使林业真正发挥在气候变化、食品安全、水、能源、贫困减少和农村发展方面的跨部门作用，这对于有效促进粮农组织全球目标的实现是非常重要的。

### 林业委员会（林委）—粮农组织最高的林业法定机构

62. 林业委员会是探讨森林问题的主要政府间论坛之一，也是粮农组织最高的林业法定机构。林业委员会，作为首个专门以讨论国际林业问题为目的而成立的政府间组织，是粮农组织自身林业工作的主要咨询机构。如林业委员会官方网站所述，其作用在于“明确新出现的政策和技术问题，寻求解决方案，并给粮农组织和其它机构就采取适宜措施方面提供建议”。<sup>12</sup>

63. 1971年，粮农组织大会成立了林业委员会，以向总干事提供有关该组织林业中长期工作规划的意见。林业委员会会议每两年举行一次，会议让森林部门的领导和其它高级政府官员一起探讨新出现的政策与技术问题，寻求解决方案，并给粮农组织和其它机构就采取适宜措施方面提供建议。参加林业委员会的其它国际组织和非政府组织越来越多。继2008年第一三五届粮农组织理事会之后，林业委员会的工作职责重点放在明确粮农组织林业工作优先事项方面<sup>13</sup>。以森林与林业为背景，林

<sup>12</sup> 参看 <http://www.fao.org/forestry/cofo/en/>；楷体字标注。

<sup>13</sup> 林业委员会/2010年8月。

业委员会也制定了一系列能整体充分展现粮农组织具有更广泛视野的全球性森林和林业目标（参看插文 4.2）。

64. 1947 年至 1959 年间粮农组织大会成立了六个区域性林业委员会。这些委员会会议，每两年举行一次，为各区域政府的高级林业工作人员<sup>14</sup>提供会面处理各地区最重要林业问题（包括政策问题和技术问题）的机会。区域林业委员会会议的目的就是将国家形势、区域对话与林业委员会和联合国森林论坛开展的全球性对话结合起来。区域林业委员会在正式会议以外的其它方面也起着积极的作用，多数委员会都有技术工作小组，或者根据特定主题召开分区域会议。

#### 林业委员会和区域林业委员会的针对性

65. 林业委员会和区域林业委员会是确定粮农组织林业优先重点的重要环节。某种程度上可以通过出席率来评估它们的针对性，也可以将这种针对性理解为成员国关注程度的指标。根据林业委员会和区域林业委员会的报告（表 5.1 和 5.2），林业委员会的出席率一直都很高，而区域林业委员会的出席率则因地区不同而异。

**表 5.1: 2007 年、2009 年和 2010 年各国出席林业委员会会议的情况**

年份	当时林业委员会的成员数	出席林业委员会的成员数	出席成员数所占百分比
2010	134	115	86%
2009	140	124	89%
2007	133	128	96%

资料来源：2007、2009 和 2010 年林业委员会报告

**表 5.2: 各国出席 2010 年举行的区域林业委员会会议情况**

区域	当时区域林业委员会的成员数	出席区域林业委员会的成员数	出席成员数所占百分比
非洲	49	31	63%
亚太地区	33	28	85%
近东	27	18	67%
拉丁美洲和加勒比	35	22	63%
欧洲	40	20	50%
北美洲	3	3	100%

资料来源：2010 年区域林业委员会报告

<sup>14</sup> 区域林业委员会的愿望是让国家林业（或相关）部门的领导出席会议。但是，从区域林业委员会的出席名单发现，来自各国的参与者多数是高级职员，而非林业方面的领导。

66. 为此次评估所做的成员国调查显示，44 名受访者中约半数自 2006 年以来至少出席过一次林业委员会会议。欧洲和北美的出席率最高，非洲最低。来自非洲地区、拉丁美洲和加勒比地区的几名受访者建议，需要有更多的援助以让他们的代表能够参加林业委员会会议。实地考察期间，在采访各国代表时，这一问题也被重复提出。

67. 区域林业委员会会议的出席率较高，70%的受访者自 2006 年以来至少出席过一次本区域林业委员会会议。开展“林业（森林）周”活动提高了非国家参与者的出席率，至少在亚太地区举行的两次会议（即 2008 年在越南和 2011 年 11 月在中国举行的区域林业委员会会议）中出席率有了提高。开展“森林周”无疑增加了对地区重要林业问题的讨论，但未必影响到区域林业委员会会议本身的议程与决策。插文 5.1 提供了更多关于这些活动的信息。

### 插文 5.1: 开展“森林（林业）周”活动

2008 年和 2010 年举行林业委员会会议的同时，也组织了“世界森林周”活动。世界森林周活动旨在更仔细地探讨林业委员会的重要议题，其成果预计会促进林业委员会的协商谈判。此外，世界森林周也被认为是一个让人们共享知识和关注林业重大成果的机会。亚太地区（2008，2011）、欧洲（2008）、非洲（2010，2012）和近东（2010，2012）的区域林业委员会同样也组织了“森林周”活动。

森林/林业周活动也旨在为国家和非国家参与者提供针对重要林业问题进行更多互动交流的一个机会。这些活动也提供了一个更广泛的论坛，以讨论正式委员会审议中也可能讨论的议题，从而潜在地给非国家参与者提供一个间接影响这些商议议题的途径（如果他们仅拥有观察员的地位，不能产生直接影响）。

各种证据都可以表明森林/林业周活动在实现其预期目的方面取得的成功。各地参加这些活动的情况存在明显差异，而这些活动的成功很大程度上取决于粮农组织区域办事处工作人员所用时间和资源组织这些活动的的能力。在中国举行的亚太地区林业周（2011）能够吸引一些志愿者和实习生协助组织这些活动，也吸引了更多的利益相关者来参加。尽管一些人认为林业周让人们错失了一个真正讨论的机会—对于许多国家和非国家参与者而言，林业周呈现的都不是新的信息，但这些参与者认为它是一个与林业部门的其他利益相关者共享信息和沟通的论坛。2012 年于贝宁举行的非洲林业与野生动物周活动中，参与的金融机构、国际非政府组织、民间团体与私营部门都非常有限，一些政府代表表示，民间团体的更多参与会让委员会总体上受益。

总体而言，虽然评价小组不能够正确估计出组织森林/林业周活动的费用，但此项花费似乎较高。即使在北京等可以动员志愿者参与的地方，给区域办事处增加的行政管理负担也是巨大的。因此，要比区域林业委员会会议间隔更长的时间来举办森林/林业周活动会比较合适，例如，每 4 年一次。然而，就世界森林周而言，这可能会在某种程度上与粮农组织每 6 年组织一次的世界林业大会这一大型活动形成竞争。

68. 对成员国的进一步调查显示，林业委员会的针对性可能被认为是较高的，因为 31 名评论这一议题的受访者中，有 81% 的人认为这些商议议题很好地反映了成员国的优先重点。而在 37 名评论区域林业委员会的受访者中，有 84% 的人认为来

自区域林业委员会会议的建议充分体现了成员国的优先重点。但是，若干国家表示，需要更多的努力来吸引林业方面领导更实质性地参与，尤其是在当前的经济环境下，这些领导也很难证明参加林业委员会会议所需的时间与资源是合理的。提升林业委员会针对性的一个建议就是让林业部门的领导之间以非正式的方式讨论更多的问题（不公开发表），以与粮农组织需要对有关林业工作做出的正式决策相平衡。

### **林业委员会与区域林业委员会为粮农组织林业明确优先关注问题方面的效果**

69. **林业委员会与区域林业委员会讨论议题的选择。**区域林业委员会会议的议程由各自委员会事务处（选出的官员）在区域办事处的帮助下确定。由于事务处成员代表着委员会范围内的某些分区域，所以议程中很有可能涉及一些跨国界的问题。考虑到区域层面上的利益关系，区域林业委员会也可以就如何在高于国家层面上处理问题提出建议。林业委员会议程由筹备指导委员会在慎重考虑区域林业委员会和其它粮农组织管理机构提出的建议之后确立。2011 至 2012 年期间，已引入正规的方法，让区域林业委员会互相借鉴各自的建议成果，后续的区域林业委员会也可以借此修正并评论前任区域林业委员会的建议。这被认为将能更准确地判断全球对解决某些特定议题要给予的支持，以及所推荐的做法。在评估这些建议后，筹备指导委员会会为该会议制定议程供该委员会主席和粮农组织总干事批准。

70. **林业委员会与区域林业委员会为粮农组织林业明确优先关注问题方面的效果。**林业委员会通过慎重考虑区域林业委员会提出的建议，然后提出自己的建议。在考虑各地区未来林业工作重点的情况下，林业委员会考虑区域林业委员会对粮农组织提供协助或参与的要求，这些要求通常与粮农组织成员国所表示的针对性需要相关。在决策粮农组织未来林业工作方面，林业委员会仔细考虑区域林业委员会提出的每个请求，并根据粮农组织森林和林业战略以及其它已被明确为新出现的问题，留意其在战略目标 E 的组织结果范围内<sup>15</sup>，如何适用、及适用对象。因此，这些过程都恰到好处地让来自区域林业委员会的建议对林业委员会产生影响，从而为粮农组织确定优先关注的林业问题。

71. 林业委员会通过向理事会与大会提供建议，从而直接影响粮农组织的林业工作方案。然后，把经过批准的优先重点转变为两年期的工作与预算方案来执行。但是，林业委员会会议给出的指导意见有时更像是“愿望清单”，而且分析后发现所提供的建议有时相互矛盾。同时，一些林业资源伙伴通过大额资助预算外项目，尤

---

<sup>15</sup> 参看表 1 实例，“在战略目标 E 的组织结果方面请求区域林业委员会的协助”，来源于 2010 年林业委员会文件，文件名为“中期计划及 2012—2013 年工作计划和预算中的优先重点与结果”（林业委员会/2010 年 8 月）。

其是资助工作领域内的预算外项目，对工作项目优先事项的影响力要超过林业委员会。此外，采访粮农组织工作人员后发现，与通过区域林业委员会和林业委员会确定优先重点相比，粮农组织正在开展工作的一些议题，以及优先重点的改变，都可能受到工作人员个人兴趣的更大影响。

72. 2010年林业委员会建议，2012—2013年度每项战略目标E的组织结果都应有重点关注领域，同时也要考虑粮农组织各领域的优势所在。目前还不清楚粮农组织在林业实际工作中多大程度上考虑了与战略目标E有关的建议。评价小组发现，没有迹象表明林业委员会建议的有关战略目标E的重点问题得到了系统性和计划性地应对，这些重点问题都是简单选定的，而且还经常受到资源合作伙伴需求的影响。

73. 在对成员国的调查中，32名受访者给出了评价，其中有81%的受访者认为林业委员会有效地影响了粮农组织林业方面的工作。多数来自非洲的受访者没能评估林业委员会对粮农组织林业工作的影响，这反映出他们参加林业委员会的出席率可能相对较低。一些受访者强调，需要在会后更好地交流林业委员会做出的决议和相关信息，他们还特别要求要更详细报告林业委员会会议通过的决议对粮农组织的林业工作产生了怎样的影响。此外，许多受访者还强调，需要更多的后续行动来实施林业委员会上通过的决议和提出的建议。

74. **区域林业委员会对粮农组织区域林业工作的影响。**虽然区域林业委员会给出的建议可能会影响林业委员会对问题的商讨，并且可能最终会得到粮农组织理事会或大会的认可，但是种种迹象都表明，区域林业委员会是一个为粮农组织在区域（或分区域）层面上确定林业优先工作领域的有效机制。在一些地区，区域林业委员会确定的优先重点和之后粮农组织在相应地区的林业工作之间有着很强的联系。例如，拉丁美洲及加勒比林业委员会在区域层面上提出了建议，然后粮农组织区域办事处会将这些建议付诸实施。同样，也有“咨询”小组或协作小组给拉丁美洲及加勒比林业委员会提出建议。这些小组组成的网络也开展交流活动，以给予拉丁美洲及加勒比林业委员会建议。

75. **区域林业委员会和粮农组织的区域会议。**各区域每两年举行一次区域会议，以确定粮农组织未来在各区域的优先重点。自实施权力下放以来，目前区域林业委员会的建议都要提交到区域会议审议。各区域的林业官员发现，各国都派其农业部的代表参加区域会议，却很少派遣林业局或环境部的工作人员作为代表出席。那么在起草优先重点时，对区域林业委员会所提建议的考虑程度就会受到限制。

76. 如果区域会议在粮农组织决策和优先重点确定方面发挥日益重要的作用，那么农业之外的区域技术委员会投入就将面临被边缘化的风险。具体地说，例如，

2010 年区域会议的报告中除了那些和非洲气候变化有关的问题之外，几乎没有提及任何林业问题。其次，虽然在区域会议之前已经向粮农组织理事会提出了建议，但目前都把会议主题确定为各区域会议的优先重点领域，这会影响到分区域办事处和国家层面上的预算分配。此外，有些地区（如亚太地区）的区域会议反对区域技术委员会单独做报告；而其它一些地区（如拉丁美洲和加勒比）则会邀请区域林业委员会主席在区域会议上报告区域林业委员会的成果。

77. **林业委员会与区域林业委员会的效率。**在成员国调查中，对林业委员会的效率给出评价的受访者多数认为林业委员会举行会议的效率很高；同样，绝大多数也认为区域林业委员会举办会议的效率也很高。来自拉丁美洲和加勒比地区的受访者非常不同意这一观点。相对获得的利益而言，林业周活动与区域林业委员会会议共同举办似乎给区域工作人员和东道国带来了沉重的负担。例如，在 2011 年亚太林业周活动中，即使有众多无薪实习生和志愿者的帮助，估计还是占用了亚太区域林业工作人员约 25% 的时间。尽管区域林业委员会会议每两年举行一次，但现在还在考虑区域林业委员会会议和森林/林业周活动隔年举办的可能性。

### **结果和结论概述**

78. 总体而言，区域林业委员会—区域委员会—林业委员会这一进程似乎能充分发挥作用，原因在于各国通过参与这一进程就能影响粮农组织的林业工作。但是，也并非完全如此，例如，一些国家比其它国家更具影响力，尤其是比那些高级别人员出席率相对较低或根本没有出席的国家（尤其是非洲和最不发达国家）；考虑到区域会议内确定优先重点的重要性、粮农组织下放权力、以及区域会议受到农业利益严重影响的现实，森林问题存在被边缘化的风险。

79. 粮农组织承诺通过国际合作与讨论（战略目标 E）加强对森林和林业产生影响的政策与实践，但这一承诺的实现最终取决于通过该管理进程作出的决策是否、以及如何得到实施，尤其是具体实践工作方面决议的实施。这一涉及粮农组织影响和稳定发展的问题，就要求全方位地、更细致地评估粮农组织的林业工作，这是本评价报告下文要讨论的主题。

## **5.3 全球和区域性的森林相关政策与进程**

### **主要成就**

80. **粮农组织在国际林业领域内的突出作用。**多年来，粮农组织主要对全球森林的“体系结构”产生影响，而对区域森林“体系结构”的影响程度较小。粮农组织产生的这种影响主要通过以下方面实现：粮农组织参与各种全球性的森林相关政策

进程，以及提供政策讨论论坛的粮农组织林业管理机构（林业委员会及其附属的区域林业委员会）。

81. 粮农组织因持续公布与 1992 年里约热内卢召开的联合国环境与发展大会有关的国际森林政策相关谈判信息，而受到人们的认可。首先，粮农组织已和政府间森林问题工作组、政府间森林论坛和联合国森林论坛等三个森林政策论坛开展合作，而这些论坛专为环发会议森林原则的“无法律约束力的声明”和《21 世纪议程》第 11 章中森林议题的谈判而产生。更正式地说，作为森林合作伙伴关系的主席，粮农组织发挥了作用，促进了对所有类型森林的管理、保护和可持续发展，强化了实现这一目标的长期政治承诺，并与联合国森林论坛共同制定了国际森林协议。<sup>16</sup>其次，粮农组织也给源于里约热内卢的三个多边环境协议（即联合国气候变化框架公约、生物多样性公约和 1994 年联合国防治荒漠化公约），提供了公认的森林和林业方面的投入。自 2008 年以来，通过参与联合国森林减排方案，粮农组织与联合国开发计划署、联合国环境规划署一起成为联合国气候变化框架公约下制定 REDD+ 机制的主要机构之一。而且，粮农组织还担任山区合作伙伴关系的主席，负责监督环发会议 21 世纪议程第 13 章（管理脆弱的生态系统：山区可持续发展）的执行。

82. 作为全球森林领域的领导者，作为一些受全球公认的正规出版物（如《森林资源评估》、《世界森林状况》、《林产品统计》和 *Unasylva* 杂志的出版者，作为世界林业大会、世界和区域森林周、2011 森林年和联合国气候变化框架公约森林日等大型活动的组织者或协办单位，粮农组织拥有很高的知名度。这些出版物和论坛直接有助于全球政策的讨论，或给政策讨论提供信息。此外，参与一些特别的倡议行动（如，国家森林计划基金）的工作，有助于提升粮农组织在全球民间团体中的形象。粮农组织在私营部门中的形象也因为其对纸张及木材产品咨询委员会承担的责任而得以提升。

83. **粮农组织在全球 REDD+ 议程中发挥的作用主要在于其参与了联合国森林减排方案（UN-REDD）**，其中，粮农组织当前主要致力于在国家层面上开展对碳的监测、报告与核查。粮农组织也参与一些将 REDD+ 机制与治理相结合的倡议活动，如治理诊断技术框架；与世界银行、世界资源研究所、欧洲森林研究所和森林计划共同制定的发展指标框架；为监控 REDD+ 机制与治理而起草的 UN-REDD/查塔姆研究所框架等。在区域层面上，亚太区域办事处与本地区各国针对 REDD+ 机制决议案的成果与意义进行积极的交流。

---

<sup>16</sup> 详见森林合作伙伴关系网站（<http://www.fao.org/forestry/2080/en/>），森林合作伙伴关系任务声明，2012 年 3 月。

84. **粮农组织议程的内容全面，有与全球、区域和国家层面上的技术工作相结合的潜力。**粮农组织的森林议程既给其当前重点关注问题的“规范性”工作（即统计资料、指南、展望研究、技术论文的出版）提供指导意见，也可指导其区域和国家层面上的实践工作。粮农组织内部就拥有森林和土地利用方面的技术知识，并具有将其应用于全球森林政策相关工作中的潜力。但是，从国家层面而言，粮农组织的森林议程受到其成员国国家主权的影响，也会受到粮农组织主要负责回应成员国要求这一现实的影响。

### **针对性**

85. **粮农组织参与森林合作伙伴关系极为重要。**利益相关者认为粮农组织是担任森林合作伙伴关系主席职位的当然人选。这给粮农组织提供了一个重要的与其它主要森林相关机构进行交流、协调工作、进行政策对话的渠道。森林合作伙伴关系的宗旨就是听取联合国经济和社会理事会给予的建议，协助联合国森林论坛的工作。虽然森林合作伙伴关系的成员共同提议了有关国际森林政策的评估与战略（尤其是有关气候变化的），但是许多观察员认为，森林合作伙伴关系在重要问题上没有充分发挥领导作用。森林合作伙伴关系的工作就如其成员所认为的一样重要，这也明确了粮农组织通过森林合作伙伴关系这一平台应对国际问题所发挥的作用和潜力。

86. **粮农组织为全球政策进程提供信息服务的重要作用。**粮农组织为森林政策进程提供了很多必要的森林相关信息服务，并监督这些政策进程的执行。粮农组织也在提供许多他人无法给予的有关林业的基本信息（如，森林资源与贸易）。

87. **山区合作伙伴关系作为一个进程具有重要性，也以其跨部门的工作潜能而受到公认。**山区合作伙伴关系被其成员视为制定和实施世界各地脆弱山区生物群落可持续土地利用规划和景观管理的有力手段。粮农组织，作为公认的山区合作伙伴关系领导者，能够有效应用其跨部门工作能力和规划方法，以实现这些特殊生物群落的可持续发展。山区的土地利用规划相当重要，在这方面粮农组织可以充分发挥其比较优势。

88. **大型活动是引起人们更加关注全球林业问题的一个重要机制。**粮农组织通过组办有关森林主题的大型活动，试图促进决策者与全体民众关注世界森林的保护与可持续管理，并促使他们对这项事业提供支持，这从原则上来说是非常有必要的。粮农组织组办的世界林业大会就是一个范例（见插文 5.2）。

## 插文 5.2: 大型活动 - 世界林业大会

世界林业大会每 6 年举行一次，是来自政府、国际组织、学术界、私营部门和民间团体代表的一次聚会。世界林业大会作为一个论坛，旨在让人们交流观点、经验并讨论林业所有方面问题。这种情况下，就可能形成适用于地区或全球的广泛建议。此外，世界林业大会还试图定期为林业部门提供一个总结森林与林业状况的机会，以洞察发展趋势，完善政策并提高决策者和公众的认识。粮农组织和由粮农组织理事会选定一个国家政府机构共同筹办世界林业大会。下一届世界林业大会将于 2015 年由南非主办。

世界林业大会不是一个政府间会议，也没有正式的成员或国家代表团。对政府和国际组织来说，世界林业大会提供了一个就权威性政策与技术建议达成广泛共识的机会，尽管这些政策与建议不具约束力。各届世界林业大会上建议采取的战略措施可自愿选择实施。世界林业大会的成果会受到粮农组织会议的关注，而该会议也可以通过正式决议考虑是否接受世界林业大会上的任何建议。

### 成效和效率

89. **粮农组织为公认的重要技术机构，但它未对全球的政策议程与交流产生强烈影响。**粮农组织通常被认为是一个提供规范性标准的技术机构，而非政策导向机构。尤其是资源合作伙伴、私营部门与民间团体都认为，粮农组织是被动而非主动影响全球和区域森林政策方面的交流。粮农组织大部分工作确实好像是都集中于实施其它机构提出或制定的政策规定（如，国际热带木材组织与国际林业研究中心制定的标准和指标，世界野生动物基金会和其它非政府组织提出的认证，雨林联盟和国际非政府组织共同制定的 REDD+ 计划）。受访的许多利益相关者提出的一个核心问题是，在全球层面上总体缺乏全面、有效处理森林与林业方面问题的领导者。许多人认为粮农组织正在发挥这样的作用，这是因为粮农组织已与复杂的全球森林体系结构紧密结合在一起。

90. **粮农组织在森林合作伙伴关系中，总体上具有和森林合作伙伴关系一样的领导作用。**访谈结果表明，粮农组织任森林合作伙伴关系主席期间，行政管理工作出色，但是其领导作用并未得到全体成员的充分认可。森林合作伙伴关系被批评效率不高，因为数个成员组织（包括联合国开发计划署、联合国环境规划署、生物多样性公约、联合国气候变化框架公约）都未派遣高级职员代表加入。此外，许多参与者，尤其是来自资源合作伙伴和民间团体的参与者，期望在森林合作伙伴关系中看到更多的“知识型领导”，包括在全球环境与发展议程中纳入更多、更广泛的林业内容。

91. **粮农组织林业合作伙伴关系的质量。**粮农组织是许多国际倡议的积极参与者，包括联合国森林减排方案、国家森林计划基金、森林计划、发展森林合作伙伴关系

倡议、森林联盟、全球森林景观恢复等。参与这些倡议粮农组织需要花费成本，也要承担其本身效能和效率降低的风险。为了提高效率，粮农组织必须仔细评估其参与的各种合作伙伴关系，并认真权衡其本身在新倡议中发挥任何潜在作用的利弊。由于资源有限，必须权衡取舍，那么，确定明确的优先重点对于提高效能具有至高无上的重要性。

92. **总的来说，粮农组织在森林与气候变化方面没有充分发挥其潜力，在新制定的 REDD+议程方面尤为如此。**粮农组织虽然取得了可观的规范性成果，但是它在该领域的工作效率和效能因为其在 UN-REDD+方案中未能充分协作而受到影响。就某种程度而言，粮农组织错失了影响 REDD+议程及其实施的良机，因为它没有利用其林业方面的比较优势及其跨部门的工作能力。UN-REDD+方案的确立过程特别仓促，在该过程中，三个联合国机构当时都尽可能地明确了它们各自的最初职能。如今，方案已确立数年，粮农组织应及时评估它在 UN-REDD+方案中的参与范围。

93. **UN-REDD 方案需要更综合的途径。**目前，粮农组织把重点放在特别复杂和有限区域的碳监测、报告与核查方面，因此，它无法在作为全球应对减缓气候变化的 REDD+机制实施中充分发挥其综合能力，尤其在碳监测、报告、核查与森林可持续管理这一目标的实现缺乏联系的情况下更是如此。考虑到 REDD+议程正在从过度依赖于森林碳测量（基于测量结果进行融资），向也重视其它森林产品与服务方向转变，那么，粮农组织在 UN-REDD 方案中将重点放在碳监测、报告与核查方面，就显得更加狭窄了。不过，评价小组发现，粮农组织在碳监测、报告和核查方面的做法将有助于获得相关的工具和方法，有助于各国的能力建设，尤其是被委任承担监测工作的政府机构的能力建设。

94. **粮农组织，作为山区合作伙伴关系的秘书处，没能成功评估山区问题的状况。**虽然山区特别容易受到气候变化的影响，但过去几年里，粮农组织没有提出任何重大的山区振兴问题。粮农组织作为山区合作伙伴关系秘书处的职责也受到其成员及其一些主要资源合作伙伴的质疑，因为它没有有效或高效地利用这一职责在气候变化议程中适当优先考虑山区的情况。

### **影响和可持续性**

95. **粮农组织的技术水平和跨部门工作能力没有对全球森林政策进程产生显著影响。**粮农组织开展林业方面工作时，未能成功地在全球与区域林业议程中考虑跨部门问题。任何单个机构可能很难做到这一点，但是粮农组织作为调解人就能够更好地发挥作用，避免用狭隘的和/或不切实际的方法解决森林问题。

## 结果和结论概述

96. **粮农组织在全球层面上发挥的作用。**当今的全球森林体系以众多组织和倡议为特征。因为全球林业部门较为分散，而且所关注的问题也不一样，主要包括提供产品和服务、生物多样性保护和森林在气候变化中的作用，因此各部门间的协调配合就更加重要。而拥有一个机构，能以全面综合的方式调和不同的森林利益，则非常重要，粮农组织正起着这样的作用。不论是通过森林合作伙伴关系还是其它更有力的途径来加强协作，都能在很大程度上提高国际森林体系以及全球行动的效果和效率，寻求森林可持续管理与保护这一最终目标的实现，从而惠及人类与环境。

97. 粮农组织成员及其合作伙伴公认，粮农组织技术实力相当雄厚，但缺乏影响全球或区域森林政策的召集力。虽然粮农组织在森林合作伙伴关系中发挥领导作用，而且在全球层面上总体享有相当的知名度，例如，它是世界林业大会的主办机构，也是国际森林年和其它活动及进程的合办机构，但是许多参与者认为，粮农组织行事被动，没有积极影响全球与区域森林政策的对话交流。评价小组认为，粮农组织在森林评估、森林政策和治理、森林资源管理方面具有广泛的授权和专门知识，也拥有有效处理有关森林的一系列广泛问题的潜力，甚至土地利用方面的问题。然而，在存在众多行动主体的情况下，粮农组织尤其需要和其它机构合作。

98. **粮农组织在区域层面上的政策性工作。**除亚太区域和中部非洲某些地区外，粮农组织没有在将全球与区域森林政策进程相结合方面发挥积极主动的作用。这种情况下，粮农组织错失了充分利用其比较优势的良机，比较优势涉及有关跨部门问题、以及更广泛的土地利用规划和景观管理等方面的问题。给区域层面的机构和相关政策进程（如，东南亚国家联盟、非洲联盟、中非森林委员会、西非国家经济共同体和亚马逊合作条约）提供更多更稳定的支持可以提升粮农组织林业政策工作的针对性、实施效果和影响，也会有助于增强全球与区域进程、倡议之间的联系。需要粮农组织做的是，例如，增加有关区域林业的专门知识，这将更有助于帮助需要此类专门知识的国家，而且也能为区域参与者及时进行更深层次和高质量的分析。此外，与非政府组织、私营部门等非政府合作伙伴合作（如，亚太区域的实践模式），能够有助于粮农组织获得领导力，最终将有助于促进森林可持续管理议程的实现。

99. **粮农组织具有应对森林破坏和森林退化的巨大潜力。**正如粮农组织自身数据显示的那样，一些国家的森林采伐呈现下降趋势，但其它一些国家的采伐率仍持续较高；在许多热带地区，高质量森林退化的趋势总体上有增无减。要减少森林采伐与森林退化，就必须采用更广泛的土地利用规划途径。提高农业生产力和整合不同土地利用（包括天然林、人工林和农用林）的综合土地利用规划是长期维持景观功

能的重要手段。有关森林与林业方面的全球性和区域性政策必须有效地把森林与这种综合方法相结合，以产生实质性影响。粮农组织，作为唯一一个可将各种类型土地利用方面的知识有能力相结合的国际机构，是符合上述要求、并能领导应用这种综合方法的当然人选。

#### **5.4 国家林业政策，计划和制度**

100. 支持各国发展并加强它们的国家森林计划、政策和制度自始就是粮农组织关注的核心问题。而在过去 5 至 10 年里，其关注的对象已从以前的国家林业机构转变为更广泛的关注范围，包括(i) 民间团体组织和私营部门在国家森林计划制定中的作用，(ii) 更广泛的森林治理范围以及评估和监控森林治理的途径，包括产权和森林法律执行等治理要素，和(iii) 大多数国家在着手制定森林和其它土地利用立法与计划，以及在分配日益稀缺的土地于不同用途时所遇到的问题和机会。

##### **主要成就**

101. **森林治理与法律遵守。**整个评价期间，粮农组织与国际热带木材组织共同举办了针对五个主要受非法采伐影响地区（亚马逊地区、中美洲、中部非洲、东南亚和西非）有关森林执法的区域研讨会。粮农组织与森林计划及其它合作伙伴密切合作，已经开展了一些有关森林治理方面的工作。最近结束的与森林计划合作的工作取得了一项标志性成果，即森林治理评估与监测框架。为了回应各国的要求，粮农组织甚至还于 2010 年制定了一项支持性倡议，名为“将森林治理监测纳入国家相关森林监测体系”。该倡议是粮农组织一个由芬兰资助项目的部分内容，目的是支持各国的国有林监测和评估以及土地利用综合评估。

102. **通过各种计划和项目加强相关政策与制度方面的支持工作。**评估期间，粮农组织多方合作伙伴计划支持机制资助了一些有关战略目标 E 的实地活动。在刚果盆地（与中部非洲森林委员会一起）为近东国家举行了两次关于将气候变化问题纳入国家森林计划的区域能力建设研讨会。还在六个国家举行了国家能力建设研讨会。粮农组织多方合作伙伴计划支持机制也与国家机构合作，支持了尼加拉瓜的一些相关政策活动。该机制还支持了拉丁美洲国家森林计划的能力建设和非洲的冲突管理培训。此外，也通过国家森林计划基金，非加太森林执法、治理和贸易行动计划，技术合作计划，粮农组织—芬兰项目等其它计划或项目，以及通过森林联盟等网络提供政策与制度支持。

103. **大量项目涉及治理、制度与政策等要素。**评价小组进行的项目目标评估表明，大部分林业相关项目的终极目标都获得了某些方面的政策/立法支持，或制度支持及能力建设支持。

104. **森林权属、权利与获取。**评价期间，直接针对权属相关工作提供的资助最少。<sup>17</sup>粮农组织发表了许多特定区域的有关“了解森林权属”的工作论文。自2005年以来，全球森林资源评估就加入了森林权属这一评估要素。此外，林业部也协助粮农组织于2011至2012年编写了《国家粮食安全背景下土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》，以及有关森林权属的实施指南。粮农组织发展法处尤其围绕森林野生动物积极撰写有关权属、权利和获取等法律问题的论文。粮农组织也正在实施一项支持中国集体林区林权改革的项目，以及其它可能和权属问题相关的项目（例如，社区林业、森林政策、森林治理）。

105. **一项受两大计划支持的主动型工作项目。**近年来，一直力促粮农组织开展支持森林治理改善、森林计划制定和制度建设相关工作的资源伙伴自愿资助了两大计划。一个是国家森林计划基金，而另一个是为非洲、加勒比和太平洋地区等国家制定的森林执法、治理和贸易行动计划。粮农组织也给国家森林计划基金和非加太地区等国的森林执法、治理和贸易行动计划之外的其它成员持续提供了有关政策与产业规划的支持。

106. **非加太 - 森林执法、治理和贸易行动支持项目。**迄今为止，粮农组织开展的最大的森林执法相关活动就是自2008年起由欧盟资助、由粮农组织主办的非加太一森林执法、治理和贸易行动支持项目。这个项目最初确定于2012年10月到期，但最近又延长了4年，而且项目涉及的范围扩大，包括了其它地区的国家。这个项目主要包括两个部分：(1) 协助非加太国家将欧盟的森林执法、治理和贸易行动计划付诸实践，和(2) 支持收集、分析和传播森林执法、治理和贸易行动计划的有关信息，以及从非加太国家的利益相关者群体中总结的经验教训。在评估期间其开展的活动包括：完成了两份项目建议书的征集工作，出版了“非加太国家森林执法、治理和贸易行动计划的知识和倡议状况”，推动了有关该项目的一些区域研讨会的进行。

107. **国家森林计划基金。**建立国家森林计划的目的是提供一个协调机制，以支持发展中国家制定和实施国家森林计划的进程。自2002年以来该项基金一直由粮农组织主办。国家森林计划基金由一个筹划指导委员会（包括一位来自粮农组织的代表）和一个捐助组织管理，但是该基金被列入粮农组织项目之内，并遵从粮农组织的行政管理程序，即预算外资源和正常计划资源都被视为一项预算。这项计划和粮农组织有关森林政策和产业规划的其它工作密切相关。该计划也利用粮农组织的内部资源，支持国家森林计划基金的活动。

---

<sup>17</sup> 参看最近发表的粮农组织有关土地和其它自然资源权属、权利和获取方面的粮农组织/评估办公室工作战略评价，2011年。

108. 本评价期间，国家森林计划基金支持实施了 500 多项有关国家森林计划的项目。自 2002 年该计划启动至 2011 年，已有 70 个国家签订了协议书，超出了预定目标。此外，粮农组织的其它资源也被用于制定各种指南，并支持需要援助国家的国家森林计划进程。大多数资助都用于培训和开展研究，其次就是信息传播和国家森林计划进程的协调。国家森林计划基金也与其它致力于国家森林计划和森林部门总体规划的成员一起开发了基于网络的信息服务，并编制了一系列有关国家森林计划的指南、培训模块和综合信息资料。

### 针对性

109. **森林治理工作对实现粮农组织及其成员的目标极其重要。**如果森林有助于粮农组织实现可持续粮食安全与贫困减少的目标，那么，良好的森林治理至关重要。

110. **森林治理和森林执法工作对森林可持续管理和 REDD+ 的针对性。**良好的治理包括控制非法森林活动和非法森林制品的交易。减少非法的森林与林业活动是森林可持续管理和 REDD+ 取得成功的一个重要因素。因此，粮农组织所做的这方面工作，尤其是借助于非加太—森林执法、治理和贸易行动—支持项目，在满足成员国需要方面发挥了至关重要的作用。最近的粮农组织非加太—森林执法、治理和贸易行动项目的中期评价结果与本结论相一致。

111. **国家森林计划在国家与全球层面上都具有针对性。**就全球层面而言，这项工作直接支持旨在优先考虑森林可持续管理的联合国森林论坛决议和“行动计划”，特别是通过协助制定国家森林计划或类似的国家森林战略，推动将这些规划与战略融入国家规划中。此外，国家森林计划、类似的产业规划与相关平台也开始成为重要的国家森林治理途径。

112. **促使利益相关者参与国家森林计划。**粮农组织推动实施国家森林计划，并促使利益相关者参与森林政策、产业规划、实施与监测过程。粮农组织在这些方面发挥的作用受到各国政府、从事该领域工作的各多边和双边机构，以及国际非政府组织和各国非政府组织的高度认可。许多受访机构认为，粮农组织在该领域具有比较优势，并将该领域视作其所提供的重要服务之一。国家层面的利益相关者访谈特别强调了国家森林计划基金对非政府组织部门的重要性。通常情况下，国家森林计划基金是促使非政府组织参与并推动国家森林计划和国家森林政策进程的唯一资金来源。另外，各国政府高度评价国家森林计划基金和粮农组织其它国家森林计划资源的针对性，因为它们有助于支持地方参与国家森林计划论坛，并提供许多必要的技术支持。

113. **针对性的看法因各国发展水平的不同而异。**粮农组织在国家森林计划方面工作的针对性似乎和发展水平以及获得其它资助的途径有关。资金有限，且在林业规划方面没有任何优先获得最佳实践机会的国家，就认为粮农组织的这项工作非常重要。不过，正像 2011 年欧盟在国家森林计划基金评估中所强调的那样，粮农组织和国家森林计划基金并不是唯一向国家森林计划提供支持的机构。对于获得国家森林计划基金小额资助的接受方而言，粮农组织的这项工作当然很重要，因为它们一般不能获得任何其它可能让它们参与促进国家森林计划进程的资助。

114. **以需求为导向的途径不能确保政策干预的有效性。**粮农组织特别强调利用以需求为导向的途径（如，通过国家森林计划基金）满足国家需要，但这不一定能确保对相关国家政策干预的有效性。在国家调查期间，各国国家森林计划基金项目文件（协议书）的审查结果及收回的反馈意见显示，许多项目似乎都没有借助于民间团体的积极参与来直接促进国家森林计划质量的提高和森林政策进程的改善，或使得国家有效实施国家森林计划的能力得到增强。此外，最近的欧盟评价和国家调查结果都表明，那些最重要的非政府组织或民间团体组织并不一定总能获得资助，赞比亚、坦桑尼亚、越南等一些国家更愿意支持和政府有些关联的非政府组织。例如，坦桑尼亚一些重要的非政府组织、资源合作伙伴和林业咨询机构甚至都不认可许多受到国家森林计划基金资助的机构。非常有必要借助于小额资助让那些非国家利益相关者参与国家森林计划进程，但这也会导致出现粮农组织可能会不积极支持国家森林计划总体质量的改善和该计划执行的情况。

115. **错失了将国家森林计划工作与更广泛的土地利用环境相结合的机会。**国家森林计划基金资助的项目和参与者主要来自传统林业部门，因而没有和其它土地利用部门开展更多的合作。为了有效应对森林采伐和森林可持续管理的相关问题，与其它土地利用互相协调配合至关重要。粮农组织特别适合于帮助各国解决这些问题，因为在许多国家，如果农业生产不能得到提高并且能源需求增加，就意味着森林将继续消失和退化。通过加强跨部门合作，同时更积极地借助于粮农组织有关国家森林计划的工作，来提升国家森林计划的针对性。

### **成效和效率**

116. **粮农组织取得的各种成果和采取的森林政策干预措施会产生不同的效果。**如果与产权、治理评估、森林执法、国家森林计划和政策制定及能力建设等方面相关的项目取得大量的高质量成果，就可以推断项目的效率较高。但是，许多全球性的规范性成果过于笼统，以至于不能被许多国家直接利用（参看第 5.9 节）。还没有大量证据能够证明这些规范性成果的有效性，例如使政策和法律框架得到有效改善。

因此，把规范性研究成果与有效的后续项目结合起来，来促进这些成果在成员国的传播、本土化转变和应用是非常重要的。分区域办事处的几位林务官和受访的一些非粮农组织工作人员也明确表达了这样一个观点：除了国家森林计划基金和非加太一森林执法、治理和贸易行动计划之外，粮农组织在该主题领域没有准备充分的后续行动，有时也没有对这些成果的需要与需求进行充分的评估。

**117. 国家层面上的实施效果还有很大的提升空间。**需要加大力度开展地区和国家层面上的后续工作，以在各成员国的政策、治理、法律与制度框架和体系方面切实取得实质性成果和变化。粮农组织正在进行这方面的努力，例如，来年将在一些国家实地调试所制定的森林治理评估与监测框架。同样，也制定了一些有关产权治理自愿准则的后续计划，以及受粮农组织多方伙伴计划支持机制资助的后续工作计划。例如，在利益相关者参与的国家森林计划和冲突解决方面的教员培训项目中（有来自 44 个国家的教员），制定了指导和辅导的后续工作安排。

**118.** 就国家层面而言，粮农组织在国家森林计划方面的工作效率很高，但在通过制定措施重点改善国家森林计划进程方面却不尽如此。国家森林计划基金通过提供小额资助，满足了地方实施国家森林计划的需要，并给原来无法参与森林政策和林业规划过程的许多国家的民间团体提供了“发言权”。巴西的国家评价结果表明，国家森林计划基金开展了一系列推动培训公共部门管理者和民间团体机构的活动，以协助林业发展方面的权力下放。然而，2011 年欧盟的评估结果表明，相对非政府组织、社区组织和私营部门而言，国家森林计划基金给政府组织提供了更多的协助，这可能是由于国家森林计划进程终究和中央政府有关联所致。例如，坦桑尼亚就以一种相当临时的方式给非政府组织和其它机构提供资助，以至于效果较差。尤其在政策决议过程中的广泛制度化参与，以及提高国家森林计划及其实施的整体质量方面，仍然还有很大的改善空间。这不应该被理解为是对国家森林计划基金的批评，国家森林计划基金的工作重点是在粮农组织之外确定的，因此也比较合理，但是作为一个公认的事实是，粮农组织虽如此高度重视国家森林计划基金，却仍可能达不到增强国家森林计划作用的目标，也就无法实现改善国家森林计划及其执行的整体质量的目标。

**119. 国家森林计划项目的效率 - 该项目取得的一些不同成果。**还没有足够的可用信息来评估国家森林计划基金以外的国家森林计划的资助效率。在所有受访国家中，粮农组织主要都是利用国家森林计划基金来提供协助。在国家层面上，还有一些诸如起草国家森林计划项目协议书的过程缓慢、粮农组织的官僚主义等批评意见，但总体而言，大多数受访者满意国家森林计划基金的决策效率，也满意国家森林计划基金和粮农组织其它职员提供的及时和有效的帮助。各种评估和访谈结果显示，国

家森林基金得到了良好的管理，而且给各方面提供了及时有效的资助。粮农组织聘用培训过的兼职人士让更多区域或分区域参与，似乎是能经济有效地向有关国家森林计划提供技术支持的一种方式。但是很多情况下，因为工作人员有限，粮农组织驻国家办事处无法提供足够的支持，这就会成为质疑国家森林计划基金整体效率的合适理由。将工作人员人数和项目数量相对比，人们就可以思考给小型项目（平均 24 000 美元/每个协议书）提供资助是否是支持国家森林计划进程最有效的方式。在非洲，多数国家森林计划基金项目的资助额度低于 1 万美元。人们认为这样一些小型项目会产生促进作用，但是，从项目本质上看，人们就可以考虑在总成本和产生巨大影响的项目数量之间是否取得平衡。

120. 粮农组织参与管理国家森林计划基金，这有利于国家森林计划基金和粮农组织其它工作的紧密结合。林业部和国家森林计划基金共享人力资源和财政资源，提高了资源利用效率，也使粮农组织可以通过该项基金传递有关社区林业、市场开发、气候变化，以及林权改革方面的（尤其在粮农组织未参与林业合作的国家）相关政策信息（如规范性研究成果）。

121. **总体而言，非加太-森林执法、治理和贸易行动方面的支持项目活动都以有效的方式进行。**评估非加太一森林执法、治理和贸易行动计划项目的整体绩效方面，中期评估结果表明，粮农组织非常有效地建立了项目结构和体系。一些受访者和评价小组表达了所关注的问题：非加太一森林执法、治理和贸易行动计划项目在一些地区所进行的投资缺乏战略联系；同时在特定国家更具战略性的投资方式会让项目的实施更有效率。

122. **通过国家森林计划基金和非加太-森林执法、治理和贸易行动计划之间的协同作用提高实施效果和效率。**在国家层面上，例如，在加纳、利比里亚以及其它一些国家，这两项计划都能在其工作中展现出协同作用与效率的提升，如通过共享为项目提供支持的现场工作人员，包括参与筹划指导委员会的工作人员，以及定期提供技术支持等。在同一类型的支持项目中，粮农组织分区域林业工作人员也会指导国家森林计划和非加太一森林执法、治理和贸易行动的执行。此外，这两项计划都采用了同样的信息网络用于征集项目建议和传播信息。

123. 粮农组织就这一主题所取得的规范性成果包括《热带国家森林法遵守与森林治理》、《应对木材合法性认证的挑战》等出版物，如果能与利益相关者一起通过举办区域研讨会或其它研讨会，这些规范性成果能产生更好的效果。通过研讨会，参与者就会了解这些成果、结论和建议。

## 影响与可持续性

124. 粮农组织大多通过相对较低的小额投入支持有关国家森林计划的项目，例如，组织不同主题的培训和研讨会，资助研究，研发规范性成果等。虽然如此相对小额的投入效果显著，但人们可能还会质疑粮农组织提供的资助是否有助于创建可持续的国家森林计划基金进程。评价小组在受访国家中，没有找到任何证据能够证明，单个国家会建立它们自己的融资系统，来继续支持国家多方利益相关者筹划指导委员会和小额资助项目。这就可能意味着在粮农组织资助结束后，这些活动将会终止。在许多国家，国家森林计划项目（包括国家森林计划基金资助的项目）产生的影响和可持续性似乎都相当有限。但是，由于样本有限，很难总体推断出干预措施在所有项目国家中产生影响和可持续性的任何结论。然而，可以确认的是，在国家森林计划基金和多方利益相关者国家筹划指导委员会成立之前，多数国家政府与民间团体只有有限的机会甚至没有机会进行政策对话，因此，从这一方面看，影响是存在的。国家森林计划基金在赞比亚产生了正面的影响，新的森林政策和法案（还未经过内阁批准）的制定都参考了该项基金资助项目的研究成果。其中一项关于林业统计学的研究对国家统计局产生了影响，使得国家统计局除创建农业账户外，还创建了一个林业账户，从而增强了森林在更大范围的土地利用背景中发挥的作用。

125. **总体上还有提升国家森林计划和森林政策进程影响的巨大空间。**评价小组评估各受访国家并审查全部国家森林计划基金文件之后发现，有许多项目似乎都和当前的国家森林计划进程没有明确的联系，因此，这些项目也不可能对这些国家的国家森林计划产生任何重要影响。当国家森林计划资助来自国家森林计划基金之外时，粮农组织就不是这些国家中国家森林计划进程的主要资助者，而且项目规模相对较小，产生的影响有限。国家访谈期间明显发现其产生的影响相当有限这一问题，而这也是欧盟评价报告中指出的主要问题之一。

126. **国家森林计划基金正在用分散的方式将其相对较多的资源进行大范围的分配，缺乏在全球、区域、国家层面上清晰的战略性思考。**在项目国家中，如果受到资助的机构类型、活动和主题的范围太过不同，也会导致国家森林计划资助方式的不一致和不协调。最终结果是每个国家仅能得到相对少量的资助，甚至对许多非政府组织来说，单个项目的规模都显得太小。大多数情况下，这些项目都不是建立在系统评估有关国家森林计划、政策和相关进程主要差别基础之上的。例如，坦桑尼亚的政府部门和受访的国际机构认为，国家森林计划项目的规模太小，主题分散，并缺乏战略性思考。这里的三十个项目缺乏相互的有机联系，而且项目和国家森林计划进程之

间的实际联系似乎也相当薄弱。此外，评价小组在受访国家中没有发现任何单个国家会建立其自己的融资系统，来继续支持国家筹划指导委员会和小额资助项目的迹象。许多情况下，这就可能意味着一旦粮农组织停止提供资助，计划就会中止。

**127. 评估非加太－森林执法、治理和贸易行动计划的影响和可持续性还为时过早。**因为该计划才启动三年，而且大约两年前才开始实施实地项目，所以此时还无法预计该计划产生的重要影响。但是制定一个评估项目未来影响和影响潜力的详细方案却为时不早。假定在这一问题上，各国的立法改革对政策的变化给予支持、而政策的变化又带来体制的变化，那么，如果并且当通过治理改革使非法森林活动确实减少了，效果就应是可持续的。尽管如此，该计划在激发各国对森林执法、治理和贸易行动的关注方面，正取得重要成果。

### **结果和结论概述**

128. 总体而言，粮农组织在支持森林治理改革、国家森林政策和计划制定相关活动方面，以及在支持有关机构（包括政府和非政府实体）的能力建设方面，正在开展重要的工作。正如所料，各种干预措施的实施效果各不相同，这主要依国家情况而定，但也取决于粮农组织对各种规范性研究成果的后续投入程度。

129. 国家森林计划基金和非加太－森林执法、治理和贸易行动都是一种项目方式，粮农组织也可以参照这种方式从事各种工作。对非加太－森林执法、治理和贸易行动做出结论还为时过早，但是粮农组织已管理国家森林计划基金很长一段时间，这有助于粮农组织和该基金建立协同关系，让粮农组织更积极地和非国家参与者协作；通过将预算外资源和粮农组织正常计划资源相结合，并通过国家森林计划基金和粮农组织工作人员之间的跨部门学习，提高资源利用效率。为此，评价小组推断，对国家森林计划基金的管理有益于粮农组织和基金本身。

130. 粮农组织在森林政策和产业规划方面的工作过度集中于政府林业机构。粮农组织应继续加大力度，让更多非国家利益相关者参与国家森林计划进程，但必须确保受资助的参与者是值得资助的，能够在国家森林计划及其执行方面发挥重要作用。

131. 粮农组织应利用其工作项目或国家森林计划基金，支持跨部门平台的建立，它将有助于通过林业解决对可持续林业、土地利用与贫困减少等方面至关重要的跨部门问题。如果要建立跨部门联系，并将森林政策融入更广泛的宏观经济、市场营销、金融、产权和其它国家政策，国家森林计划和政策工作人员必须和其它部门以及粮农组织的政策单位开展更密切的协作。

132. 如果粮农组织有关治理、森林政策、森林产权改革和森林法遵守等规范性成果得到更系统的应用，再结合非加太一森林执法、治理和贸易行动及国家森林计划基金的投入，借助粮农组织的其它工作项目，和更有效的后续项目，那么在国家层面上将会产生更重要和更可持续的影响。此外，粮农组织必须通过与合作伙伴的成功合作建立一个有效的森林治理评估和监测框架。

## 5.5 森林评估、监测与宣传

### 主要成就

133. 粮农组织关于森林评估、监测与宣传的工作旨在及时提供可靠信息，宣传影响森林的政策和措施。该工作大部分由林业部森林评估、管理及保护组执行，而林产品统计和前景研究由森林经济、政策及产品司执行。

134. 粮农组织的旗舰规范产品是《全球森林资源评估》，<sup>18</sup>自 1948 年起已出版了 11 期，最近一期在 2010 年 10 月出版。2011 年出版的全球森林遥感调查报告《1990—2005 年全球森林土地利用变化》<sup>19</sup>是最近一份对《全球森林资源评估》的补充。《全球森林资源评估》还定期出版电子通讯《全球森林资源评估新闻》。建立了互动在线数据库以加强《2010 年全球森林资源评估》的使用。大量特别报告补充了《全球森林资源评估》的规范性产出。

135. 关于**林产品监测**，粮农组织与欧洲经委会及国际热带木材组织联合推出了林产品统计数据和市场分析。见 5.7 节对林产品统计数据相关工作的评价。

136. 很多人认为《世界森林状况》是粮农组织宣传国家和国际两级公众讨论和政策制定的旗舰出版物。粮农组织的《全球/区域前景研究》与《世界森林状况》目标主题相联系，旨在提供六个粮农组织区域内更广阔经济和社会背景下的林业信息（见 5.6）。

137. **国家森林监测和评估计划**<sup>20</sup>：自 2001 年以来，粮农组织支持各成员国编写其各自的《国家森林资源评估》，特别为其开展森林调查，建立森林信息服务和开展土地利用综合评估提供协助。国家森林监测和评估计划是一个与 50 多个国家进行互

---

<sup>18</sup> 2010 年《全球森林资源评估》开展了自我评估。

<sup>19</sup> 《1990—2005 年的全球森林土地利用变化》（2011 年）调查了粮农组织、欧洲委员会联合研究中心、南达科他州立大学、美国地质调查局及国家航空和宇宙航行局之间的伙伴关系。

<sup>20</sup> 国家森林监测和评估计划的分析很大程度上受益于最近对由 Alex Forbes 和 Laura Russo 编制的粮农组织《国家森林监测和评估计划》（2011 年 6 月）开展的影响评价。

动，为 17 个国家提供直接支助（主要实施国家森林调查和土地利用评估）的基于实地的计划。该计划与《森林资源评估》形成协同作用，支持各国采用全球森林资源评估标准。从 2008 年开始，自愿捐款大幅增加，国家森林资源评估计划利用独立但相关的各“项目”开展工作，包括关于《气候变化中的可持续森林管理》的芬兰支持计划、关于《加强森林资源管理及增加其对可持续发展的贡献》的韩国多方捐助基金，以及关于《加强对亚洲可持续森林管理的监测、评估和报告》的日本国际协力机构资助项目。

**138. 碳测量、报告和核查。**作为 2007 年 REDD 决定和 2008 年制定 UN-REDD 的后续，一项新的森林碳评估（监测、审查和核查）计划成分从 2009 年开始与国家森林监测和评估计划相联系。林业部的 UN-REDD 小组就加强测量、报告和核查方法方面指导开展全球工作，包括就测量、报告和核查及培训计划的原则和指南达成共识。在国家一级，粮农组织为各国减排就经济合算并可靠的计量、报告和核查进程相关技术问题提供支持。截至 2011 年中，粮农组织通过 UN-REDD 向 12 个国家提供支持。碳测量、报告和核查组是林业部发展最快的单位，也是目前从资源伙伴吸引大量自愿捐款的单位。

**139. 森林宣传和推广。**粮农组织利用各种媒介推出大量信息产品。这些产品包括出版物（如《森林资源评估》和《世界森林状况》等旗舰报告、粮农组织林业文集及《联合国育林杂志》），电子新闻通讯和林业部网站。林业部设立了一个林业信息中心，应客户要求提供林业信息并与成员国结成伙伴关系，加强世界各地信息中心和林业图书馆。此外，林业信息中心提供林业相关新闻剪辑服务（林业信息系统），以英语、西班牙语和法语每两星期发布一次。

### 针对性

**140. 森林资源评估工作对各级不同用户都非常有用。**《森林资源评估》在世界森林状况方面供全世界参考。关于规范产品使用的调查<sup>21</sup>表明，《森林资源评估》的知情情况在捐助国和亚洲令人满意，但在拉丁美洲和非洲相对差一些。成员国调查表明，几乎所有区域都认为森林资源监测是粮农组织今后全球林业工作的首要优先重点。《森林资源评估》的用户一般主要为学术研究机构，政府或其他公共机构相对少一些。

---

<sup>21</sup> 评价小组开展的规范产品调查，见附件 6。

141. 正如大部分访谈表明，**定期评估全球森林资源**的必要性不容质疑，而粮农组织在该领域的领导作用也是如此。鉴于全球森林资源的现状及森林资源对于减缓和适应气候变化以及保护生物多样性所发挥的日益重要的作用，开展全球评估可以说比以往任何时候都更加重要。然而，关键问题在于如何提高森林资源评估所使用信息的可靠性。

142. **在国家一级，森林资源评估数据经常被视为不那么有用**。经常有人对《森林资源评估》国家一级数据的效用提出异议，在某种程度上，数据所有权矛盾也很明显。森林利益相关者，甚至国家森林机构，不完全认同评价小组所访问国家的所有数据。对于如 REDD+方案的“新”需求，《森林资源评估》数据事实上不那么有用。

143. **评价认为，《世界森林状况》报告在全球一级有用，在区域一级不那么有用**。一般来说，《世界森林状况》报告为大量受访利益相关者所熟知，但很少有利益相关者声称使用它们。虽然用户通常将《世界森林状况》作为粮农组织的重要产出，受访利益相关者包括区域粮农组织工作人员，强调需要着重关注区域一级的关键分析。区域分析非常重要，应将该类分析纳入《世界森林状况》报告。

144. 评价认为，粮农组织关于国家森林监测和评估的工作在所有国家都有用，但不满足所有类型的需求。国家森林监测和评估工作对帮助各国开展综合森林资源评估、森林调查、森林数据管理，以及最终的适合本国国情的土地利用规划都非常有用。国家森林监测和评估工作为各国拟定森林政策及为森林管理规划和下一级战略规划（如省级或县级战略规划）制定框架提供所需的信息，并在更广泛的层面为全球提供有关森林的准确信息。

145. 国家森林监测和评估的总体长期目标是提高全球森林资源评估数据的稳健性和准确度，并支持各国综合多目的国家森林监测和评估的规划和执行工作，该目标具有重要意义，因为没有这项信息，规划和监测根本无法进行。国家森林监测和评估计划需要适应不断变化的背景环境（即与 REDD+方案或适合本国国情的减缓行动有关的要求越来越多），以便在今后继续有用。自 2009 年以来，随着 REDD+倡议的活动越来越多，国家森林监测和评估的范围、方式和方法受到越来越严格的审议，如以下插文 5.4 中列举的那样。然而需要指出的是，国家森林监测和评估最近正在改变其工作方法以满足新要求（例如在坦桑尼亚），正如国家森林监测和评估影响评估报告所概括的那样。

### 插图 5.3: 粮农组织国家森林监测和评估赞比亚综合土地利用评估的效用<sup>22</sup>

粮农组织国家森林监测和评估赞比亚综合土地利用评估发挥了作用，但被批评过于关注国家一级信息。预期收集的这些数据将为国家级和省级综合土地利用规划和管理奠定基础，并对赞比亚的可持续发展发挥重要作用。国家一级数据可用于监测森林存量，并对降排方案中的监测有帮助。然而，赞比亚政府同时要求土地利用综合评估为县级规划提供更加具体的县级数据，正如粮农组织的赞比亚国家中期优先重点框架（2009—2013 年）所概述的那样，但该工作尚未完成。赞比亚政府及其主要资源伙伴的一位代表都认为，土地利用综合评估主要是为了满足粮农组织全球森林资源评估的需求，而不是为了满足赞比亚地方层面需求。粮农组织工作人员指出，开展有效的县级数据收集工作面临供资不足问题。

146. **在可持续森林管理背景下评估碳测量、报告和核查的效用还为时尚早。**过去两年里，林业部专门设立了一个高度专业的小型单位来制定关于测量、报告和核查森林碳的方法。虽然全面评估测量、报告和核查对整个林业，特别是对各国的效用还为时尚早，其对制定当前的 REDD+全球试点计划（如降排方案、森林碳伙伴基金、自愿碳标准）的重要作用不容置疑。

147. 一些谈判人员质疑在有很多其他组织在该领域工作的情况下，粮农组织是否应该直接开展测量、报告和核查工作，并指出粮农组织支持其他机构制定方法，收集和发布所获取的信息可能更有用。

148. **相关用户广泛认可交流和宣传工作。**在国际林业领域，粮农组织是一个提供世界范围内最广泛林业相关信息的组织。过往评价证实，粮农组织的统计资料和宣传工作发挥了重要作用。然而，很少有谈判人员意识到，粮农组织有林业策略并根据六个组织结果向内部报告。其他组织，如国际热带木材组织、国际自然保护联盟、国际林业研究中心、国际混农林业研究中心明确而广泛地交流其各自的策略，粮农组织（在林业方面）没有做到这一点。

#### 成效和效率

149. **编写《森林资源评估》的程序有条不紊，效果良好。**《森林资源评估》的编写过程良好有序进行；主要报告经过精心编辑后及时发布。《森林资源评估》的编写工作与专家磋商会同步进行，包括最近对 2030 年前全球森林资源评估的长期策略进行讨论的一个进程（在 2012 年林委会议上提交）。《森林资源评估》的编写工作（持续 5 年）利用了大量的人力和财政资源。据报告，《2010 年森林资源评估》的编写工作花费了 2 500 多万美元。用这样一笔巨款出版的产品应该是高层次有价值

<sup>22</sup> 摘自评价小组的赞比亚旅行报告。也可从对尼加拉瓜和吉尔吉斯斯坦的森林调查过程得出相似的分析。

的。资源伙伴一直愿意支付这笔费用意味着，至少对他们来说，该产品物有所值。此外，由于不知道实际上是谁使用《森林资源评估》及他们如何使用，就林业领域的变化而言，很难说明资金利用的实效如何。

**150. 数据不一致的风险。**《森林资源评估》报告的事实与很多国家的现实状况存在差异。《森林资源评估》进程中不同阶段的数据也前后不一。近年来，科学界和民间社会号召将对科学和环境的关切更多纳入统计过程。令人关切的是粮农组织提供的过于笼统的统计资料“掩盖”了（热带）森林趋势。<sup>23</sup>这个问题很严重，但现在的确在努力改进数据收集。例如，1990—2005年遥感调查过程中制定的方法将用来改进森林面积和随时间变化而变化的森林面积的测量和报告，作为森林监测持续不断改进的一部分，这些方法也可以经过修改后在国家一级使用。此外，粮农组织数据中对“森林”和“森林覆盖”的界定存在问题。然而这并不妨碍粮农组织使世界预见毁林和森林退化的趋势。

**151. 帮助各国监测和报告森林资源至关重要。**大部分发展中国家和转型国家在交付《森林资源评估》和总体森林统计数据方面遇到困难。在受访的所有国家，政府雇员抱怨《森林资源评估》（及其他工作）要求太多变量来满足报告需求。很多数据尚不存在，需要收集，但这样的过程需要时间、设备和资源，而大多数国家没有这些供支配。通过森林资源评估、国家森林监测和评估及 UN-REDD 进程开展能力建设，对于提高森林变量测量、监测和核查的可持续性和影响至关重要。

**152. 成效和效率有限，因为森林资源评估不够积极建立伙伴关系。**2010年森林资源评估咨询小组访问的若干工作执行者，包括森林伙伴关系资深成员，观察到粮农组织在编写《2010年森林资源评估》的过程中，一定程度上不愿意在数据收集、统计分析、数据对比和列报方面建立实质性合作伙伴关系。已有许多科学机构在森林数据收集上有经证实的跟踪记录，还有一些得到全球认可的机构（如国际热带木材组织、国际自然保护联盟、国际林业研究中心和世界资源研究所）参与全球和区域评估。联合数据收集方法和分析可以减轻国家报告的负担，增加报告效率，实现更大程度的一致性和质量控制。这种合作的一个很好的例子就是，欧洲经济委员会和欧洲大森林地区森林保护部长级会议在联合编写《2011年欧洲森林状况》时的高效进程。

---

<sup>23</sup> 见 Grainger A. (2007年)。最终用户对国际统计过程暂时一致性的影响：以热带森林统计数据为例。官方统计数据期刊，23:4:553-592。另外，最近全球遥感调查表明的毁林程度比最新《森林资源评估》报告的要低。

153. **单独编写《森林资源评估》和《世界森林状况》导致无效率。**《森林资源评估》主要涉及数据收集和编绘，分析部分仅限于事实叙述，而《世界森林状况》有潜力超越这点，可为决策者和公众制定政策和战略建议。《森林资源评估》和《世界森林状况》由林业部内没有明确职能关系的不同单位编写。由于这两份报告在全球范围内使用广泛，可通过联合数据分析和政策结论将它们更好地联系起来。

154. 正如最近国家森林监测和评估的影响评价所述的那样，在计划层面缺乏战略方法决定哪些国家需要国家森林监测和评估支持、人员不足以及在很长时期内对不可预测自愿捐款的依赖，导致“等候名单”上有大量国家寻求国家森林监测和评估的支持（目前至少有 30 个）。此外，一些国家的受访者观察到，评估和数据分析能力在国家森林监测和评估工作中未能得到足够加强，因为能力建设的方法有限，关注力度不够（粮农组织职工和短期顾问在短期任务中倾向于自顾自地工作）。正如一些受访者所指出，很难获取国家森林监测和评估在国家一级的数据，且国家森林监测和评估数据与其他国家级数据库整合的程度在总体上被视为很弱。

155. **碳测量、报告和核查工作的作用尚不显著。**为达到成效，碳测量、报告和核查工作取得的进展和结果需得到定期广泛交流，包括生成的信息需对大多数专业（和一般）信息用户来说可以理解。然而，目前仅能从专业研讨会和论坛上获取少数非常具体的信息，而从粮农组织网站上获取不到具体的信息。<sup>24</sup>

156. **国家森林监测和评估及碳测量、报告和核查 - 缺乏内部合作或协同发展。**正如粮农组织职工所述，人们认识到国家森林监测和评估组与碳测量、报告和核查组之间缺乏协调和合作，尽管这两个单位在过去有相似的总体目标。国家森林监测和评估组为总体森林资源监测议程服务，即为森林政策和森林管理的总体目标递交数据和分析，而碳测量、报告和核查组为一项具体进程（UNREDD）监测森林碳流失和碳捕获制定各种方法。这两个单位的工作方法不同。国家森林监测和评估组的工作方法不能满足 REDD+ 方案的要求，而碳测量、报告和核查组的工作方法过于具体，不能满足国家森林监测和评估更加笼统的数据需求。然而最近在若干国家，这两个组个人之间开展了合作，且有些国家正在对国家森林监测和评估方法做一些改动，如巴拿马、赞比亚、坦桑尼亚和厄瓜多尔。因此，在开展更加协同的正式合作方面，如“森林测量、报告和核查”（见下段），应想办法提高成效和效率。

157. **从碳测量、报告和核查到森林测量、报告和核查。**《气候变化框架公约》要求 REDD+ 方案采用碳测量、报告和核查系统，也要求采用关于 REDD+ 方案对政策、

---

<sup>24</sup> 《联合国育林杂志》238:62（2011/2）中关于测量森林退化的一份总结是个例外。

措施及保障监督的影响的森林监测系统。碳测量、报告和核查系统以遥感为基础，结合历史毁林速率的有关信息，对森林面积变化及森林退化进行监测。基于实地的国家森林调查即是对该系统的补充。碳测量、报告和核查工作要求高度专业的知识。在总部一级工作的一个工作能力很强的青年专家职工小组，通过 UNREDD 供资快速发展，为各国制定综合森林宣传和监测以及测量、报告和核查框架提供支持。该项专门知识尚未转交至各区域或 UNREDD 各国<sup>25</sup>。粮农组织正努力满足各国（及其 UNREDD 伙伴）提出的要求，为国家 REDD+准备计划建立测量、报告和核查系统。虽然粮农组织在森林监测的更广阔领域拥有大量知识，碳监测工作的具体细节仍然需要制定以便能够实际执行。

**158. 粮农组织在林业方面的宣传和交流是恰当的，但仍有加强信息利用的空间。**特别是在全球一级，宣传和交流的手段、工具和方法是恰当的，如详细的网站、新闻通讯、印刷版文件等。粮农组织随着不断使用新技术而发展，并在其推广项目中永久性地增加了新特色。关于有效通信管理的一个很好的例子是，粮农组织协助举办了 2011 世界森林年，在该活动中粮农组织在通信交流方面发挥了重要作用，尽管分配给该项活动的资源较少。然而在区域林业委员会一级，除了亚太区域（亚太林业委员会）之外，其他区域的信息制备、列报和发布均不足。特别是，除了亚太林业委员会之外，其他区域林业委员会一般不使用网站与其成员交流，如交流新出现的问题。关于信息的有效使用一般也缺乏反馈。还需要向国际社会，包括捐赠方加强宣传粮农组织林业战略方针，包括其林业远景、任务和目标。

### **影响和可持续性**

**159. 需要采取更多措施在全球和国家政策中更多地利用《森林资源评估》。**虽然受访人员中有着必须对森林资源进行全球评估，且该评估必须由粮农组织单独执行这一共识，有人认为应该对该项工作进行升级，以加强全球森林资源评估产出的利用和影响。与认可的技术机构更紧密地合作且更多地利用不断进步的遥感技术，这两个方面需要改进。在大多数发展中国家，当前的森林监测质量在总体上不那么令人满意，特别是在评估森林面积变化和森林碳存量方面。

**160. 国家森林监测和评估加强了国家能力，有助于建立所需的系统，但方法有待改进。**评价小组指出，各国抱怨能力建设工作进行得太快，采样方法生成的数据达不到国家一级适当规划所需数据的质量，这两方面问题都不利于可持续性，评价小组对坦桑尼亚和尼加拉瓜进行的国别访问表明了这一点。评价小组还指出，几乎无

---

<sup>25</sup> 一些国家的受访者抱怨，这种新型专业人员中有很多没有大量实地经验。

证据表明国家森林监测和评估在国家层面生成的信息和分析得到广泛利用或国家森林监测和评估项目成果在政策层面具有影响。此外，虽然 REDD+ 方案有新要求，国家森林监测和评估尚未做出足够努力将新方法系统地纳入其“经过试验和验证的”方法<sup>26</sup>。其风险是缺乏影响力，或可能对可持续性产生负面影响。

**161. 碳测量、报告和核查方面所获成果的可持续性。** 只有当森林在减缓气候变化中的作用被广泛认为是降低温室气体的一个有效方面（如通过 REDD+ 方案或森林国家适当减缓行动），粮农组织在森林碳监测、报告和核查领域所开展的大量工作才会有持久影响。然而，在这方面存在一定程度的不确定性。

### 结果和结论概述

**162. 森林资源评估和统计数据仍然是粮农组织工作的主要支柱。** 粮农组织及时推出关于森林资源状况及林产品生产、消费和贸易的大量信息，并相对有效地将这些信息传播给广大受众。可以通过加强内部，如国家森林监测评估、UNREDD 减排方案（测量、报告和核查）及全球遥感调查之间的协作，并在国际上与专业伙伴加强协作来提高效率。可与收集林产品信息的小组从内部和外部一起加强协作。

**163. 需要协作的伙伴关系来满足全球和国家监测及报告的需求。** 需要进行全球森林资源评估和国家森林资源评估，包括森林碳评估，并报告评估结果，这些工作面临重大挑战，如需要利用广泛认可的定义和测量标准，调整报告国家资源的程度，并满足一长串信息要求，包括一系列森林产品和服务方面的信息要求。为了使工作发挥作用和可靠，粮农组织不能单独做这项工作。粮农组织需要与合适的机构建立长期机构伙伴关系以求不断进步。这意味着要利用最佳手段和方法来提高监测和报告的效率及准确度，在国别报告方面最佳利用遥感技术，改善关键利益相关者和森林数据使用者对数据的存取。

**164. 在森林资源评估和林产品评估/前景研究之间建立协作关系。** 由于人口数量持续增长，预计木材和纤维产品人均需求上涨，且对低碳经济的需求将在不久的将来影响林产品的使用。森林资源评估数据可用来帮助预测未来的供给和说明木材（及其他林产品和服务）可能的来源，以满足不断上涨的需求。粮农组织的旗舰产品，包括《森林资源评估》、《世界森林状况》和区域前景研究（三者结合）可用于此类分析，并就森林的全球管理方式提供指导。从目前来看，《森林资源评估》主要

---

<sup>26</sup> 然而，需要指出的是，得到国家森林监测和评估支持的“新”国家都在经历适应期，以满足各国对 REDD+ 方案提出的要求。

涉及森林数据收集，而《世界森林状况》和区域前景研究是将森林数据与政策联系起来，而不批判性地质疑《森林资源评估》数据的文书。

165. 在评价小组看来，通过对所有相关数据来源加以利用的分析工作补充《森林资源评估》五年报告，有很大机会改进。这些分析工作利用所示数据，理性描述森林资源情况并预测未来的情况。粮农组织应该利用这些信息帮助各国更好地解释和预测森林面积和质量方面的变化，及森林对所有产品与服务的用途。

166. **建立更广阔的测量、报告和核查远景。**使森林碳更有效用的一个方法是在碳监测和森林监测之间建立更紧密的联系。粮农组织具有很好的条件在森林监测上推进这一综合方法。粮农组织应该探寻如何帮助制定测量、报告和核查方案，既反映现有工作，又满足（尚未明确界定的）碳测量、报告和核查要求。此外，目前强调碳测量、报告和核查具有风险，因为 REDD+方案仍然是“草案”的形式，REDD 方案的进一步制定仍不确定。为了加强效用和效率，粮农组织应该提倡服务于更广泛目标的测量、报告和核查方法，不仅测量、报告和核查森林碳，还更广泛地测量、报告和核查其他森林值，包括所有林产品和服务。

167. **提高效用和效率：考虑一同开展森林资源评估、监测和报告。**将与森林资源评估，国家森林监测和评估，碳测量、报告和核查相关的所有能力和诸如《世界森林状况》等分析手段内部结合起来，这可能有助于提高效率、效用和影响。一同开展工作需要为森林资源评估、监测和宣传整体制定范围更广的**长期策略**。该工作得到一个常设咨询小组和一个有保障的长期自愿捐款供资机制，例如国家森林计划基金的模式支持。

168. **交流和宣传：**在本评价所涉时期内，粮农组织在全球一级大力开展交流和宣传，其技术信息更加容易获取。然而，粮农组织需要反思在区域和国家两级就林业信息和资讯开展交流和互动的方式。传统的“交流”主要是单向的，即粮农组织向用户宣传其产品。然而，由于用户日益依赖网上可获取的资料，因此对适合用户需要的最新知识的期望值会继续提高，这本身可能就需要加强双向信息交流。粮农组织还应该让外部利益相关者更清楚地了解其在林业方面的任务、远景、目标和策略，以增加其在计划供资方面的可见度和变革。

## 5.6 森林资源管理

169. 粮农组织在森林资源管理方面的工作，旨在协助各国可持续管理它们的林木资源。这一工作领域尤其和“战略目标 E 森林与林木可持续管理”相关，该项战略得到广泛应用，从而实现森林采伐和森林退化的减少，提升森林和树木对改善生计

和减缓气候变化的贡献作用。森林资源管理是一个广泛的概念，因为它既涉及各种非常不同的森林生物群系，也涉及人工林、森林管理、林火管理和干旱区林业等不同方面的技术工作领域。在通过实施而完善政策框架和管理制度的工作中，必须纳入森林资源管理的工作内容。在伙伴国家的国家发展框架范围内，粮农组织也应加强各国的能力建设，并增强其可持续地获得最佳利益的能力。此外，它也应该报告全球层面对森林相关问题的探讨，尤其是对可能性和可行性方面的探讨。

170. 森林资源管理技术涉及的范围很广，包括山区生态系统在内的所有森林生物群系。可对这些技术领域进行分类，具体如下：

- 基本知识：森林生态管理、相关土壤学和气候在树种和林分方面的影响；关于确定森林系统是否能可持续地提供产品与服务潜力的信息和方法；
- 为不同目的和使用者而建立的有效恢复和管理天然林、人工林和树木的体系，其中包括森林遗传资源的恢复、保护和利用；
- 保护并采取防范措施使资源免受火灾、病虫害所造成的负面影响，以及日益严重的气候变化所带来的负面影响，也包括可以采取的措施使这些资源适应气候变化。

### 主要成就

171. **粮农组织在森林资源管理方面发挥了强有力的作用。**传统上粮农组织技术方面的工作主要涉及可持续管理、天然林和人工林的生产性利用，以及遗传资源和森林采伐等相关方面。这些年来，粮农组织的工作范围已经扩大，涉及到森林的多用途利用，如生产、流域、生物多样性和野生动植物等，对不同森林生物群落中的社区参与式森林资源管理和环境方面的森林资源管理也给予特别关注。虽然近年来全球和各国所关注问题的范围已经有实质性的扩展，既包括对人工林和天然林的新的关注点，也包括委托管理，尤其是最近的减缓和适应气候变化等方面的问题，但是，仍然还需要正确理解森林资源管理的意义。

172. **森林资源管理方面取得的重要成果。**所列出的 349 项规范性研究成果（参看第 5.9 节）多半和森林资源管理有关，而且主要出自总部的林业部。亚洲及太平洋区域办事处在具体完成区域性的规范性工作成果方面也让人们印象深刻。例如，亚太区域办事处制定了“地区最佳森林管理实践指南”和“辅助自然再生指南”。

173. 相关的规范性研究成果特别包括：

- **森林培育：**已经撰写了 12 篇有关该主题的森林管理工作论文；最近还建立了一个森林可持续管理的案例研究数据库。在亚太地区，还开展了有

关辅助自然再生的研究工作，该项研究很有可能将天然林管理与 REDD+ 以及红树林管理更紧密地结合在一起。

- **森林遗传学：**涵盖国家报告、主题研究、区域研讨会和分析等方面内容的《世界森林遗传资源状况》。
- **森林健康：**粮农组织有关森林健康方面的林业文件：《全球观察森林病虫害》、《林业植物检疫标准实施指南》和《亚太应对森林入侵物种的战略》。
- **人工林：**2006 年撰写的《人工林责任管理自愿准则（2006 年）》和一系列有关人工林和树木的工作论文；首个全球人工林数据库。
- **森林火灾：**《全球评估指南（2006 年）》、《基于社区的火灾管理：评估（2011 年）及后续工作》。
- **森林与气候变化：**《森林管理与气候变化：文献综述》、《管理森林以应对气候变化》、《木质燃料对减缓气候变化所起的作用》以及《从亚太视角看坎昆和哥本哈根之后的森林与气候变化》。
- **森林管理：**粮农组织已经建立了一个数据库，它可提供一个用于展示现有森林可持续管理案例研究丰富信息的标准化界面，目的在于促进世界各地森林管理者、研究者和决策者共享有关森林管理的知识。这些案例研究主要出自粮农组织的林业部，当然有些也出自其它国家、地区和/或国际林业机构和网络。

174. 粮农组织以前的工作主要集中于潮湿的热带生物群区，尤其在生物物理方面。但是，粮农组织当前的工作也越来越集中于干旱的热带生物群区，尤其强调社会经济方面。虽然粮农组织在山区合作伙伴关系中发挥重要的作用，而且山区生物群系在生计、水土保持方面具有重要价值，但是粮农组织有关山区的工作很少，仅有一些规范性研究工作成果（如，2011 年一篇名为《为何投资山区可持续发展》的论文）。温带和北方生物群落的森林资源管理工作有限，而且所开展的工作似乎都集中于中高收入国家，而不是最不发达国家的温带生物群区，然而在这些地方这项工作是最急需的。对牧场可持续管理给予的关注也有限，但牧场可持续管理对于热带与亚热带干旱生物群区而言，尤为重要。虽然粮农组织开展了有关森林与人类营养方面的重要工作（例如，有关食用昆虫方面），但还没有积极开展森林和人类健康等新兴领域方面的工作。

175. 粮农组织过去为人所知的一个重要领域就是社区或社会林业。由于获得了荷兰和瑞典的大量资助，所以粮农组织能够支持许多国家的实施进程，并提升这些国家在授权让地方社区管理森林、提高林木收入的能力。如今没有了捐助，除了在热

带干旱生物群区和社区森林企业方面主要开展的一些工作之外，粮农组织的工作项目中也几乎没有什么再涉及社区林业。

176. 在干旱生物群区，已经取得了一些规范性工作成果，如《撒哈拉以南非洲旱地的森林可持续管理指南（2010年）》、《近东地区的森林和牧场》、《近东干旱与半干旱区良好林业和牧场实践指南（2009年）》、《地中海森林状况（2011年）》和《防止沙害—从毛里塔尼亚吸取的经验教训（2010年）》。

177. 温带生物群区的技术工作都由国际杨树委员会完成，而且这些工作与多家机构发起的模式林倡议相关。

178. 评价期间，有 100 多个规模各异的有关森林资源管理的实地项目。在预算方面，UN REDD 方案和粮农组织—芬兰林业计划下所开展的工作居主要部分。其它一些知名的项目包括：

- **干旱区林业：**例如，撒哈拉和萨赫勒绿色长城倡议（2010—2012年）的实施；支持努瓦克肖特绿化带的恢复和延伸（毛里塔尼亚，2000—2009年）。
- **森林管理与保护：**蒙古林区参与式自然资源管理与保护的能力建设和制度发展（2007—2012年）。
- **红树林：**受海啸影响地区长期恢复与发展的参与式农业、林业和渔业综合发展区域项目；渔业及水产养殖部负责的有关红树林的技术支持项目，例如：沿海红树林生态系统中小规模渔业与水产养殖的可持续生计（缅甸，2009—2012年）。
- **森林恢复：**应用辅助自然再生，恢复东南亚的森林生态系统服务；评估与恢复黎巴嫩的受损森林。
- **森林健康：**南锥体国家森林健康（2009—2011年）
- **森林火灾：**于 2006 至 2012 年实施的一些价值超过 1 千万美元的森林火灾项目，这些项目通常都有和应急单位（紧急行动及恢复司）、法律办公室以及世界各地分支办事处签订的联合协议。

### 针对性

179. 粮农组织，是唯一一个仍然试图涉略森林可持续管理所有重要方面的国际机构，包括技术、社会、环境方面，也涉及所有重要的森林生物群系以及不同用途的森林。这正好和其它国际林业组织相反。其它国际林业组织往往更侧重于生产与社区林业，而且仅侧重于热带地区（如，国际热带木材组织）或像森林景观恢复这样的特定主题（如，国际自然保护联盟）。一般来说，如联合国开发计划署、世界银

行和地区开发银行等开发与融资机构不可能提供这些领域的专门技术。世界银行通过粮农组织投资中心间接利用粮农组织的专业林业知识（参看第 6.1 节）。

180. 国家调查期间，与利益相关者的讨论反复强调了粮农组织作为一个技术机构在支持各国应对有关森林管理问题中发挥的作用。粮农组织林业技术方面的专门知识也得到了这些融资机构，尤其是缺乏此类专门技术的融资机构区域和国家办事处的认可。

181. **通常情况下，项目分散，而且没有结合一个国家的主要发展需要。**虽然要求粮农组织的工作必须内外一致，但是森林资源管理项目往往都很分散，没有与一个国家的主要发展需要很好地结合起来，这降低了它们的针对性。虽然国际金融机构也制定国家森林计划和产业规划，但在许多国家，粮农组织常常实施一些和此类计划性方法相脱离的项目。

182. **森林资源管理一些特殊领域的针对性。**尤其自林业被明确作为能有效应对气候变化适应和减缓的一个主要部门以来，森林资源管理方面的一些技术领域就获得了高度重视。热带天然林培育、新造人工林、森林健康相关问题，尤其是森林火灾防治（尤为重要）等都是重要领域；而在这些领域，粮农组织能够将其专门技术知识更广泛地用于气候变化议程。景观层面上的森林和树木能够有助于降低人类和自然系统的脆弱性。但是，它们也很容易受到气候变化的影响，因而，为了让林木作为更广泛的气候变化适应战略的一部分发挥作用，需要提高林木的恢复力。研发规范性产果，尤其是解决潮湿热带生物群落、干热生物群落和山区适应问题的成果都至关重要；而森林遗传学、森林健康和森林火灾等研究领域在基于森林的适应战略方面显得尤为重要。粮农组织在过去 7 年中实施了一些由紧急项目资助的项目，通过实施这些项目所获得的正反面经验本身就具有重要的意义。<sup>27</sup>

183. **森林资源管理和气候变化之间的重要关系。**气候变化的重要性与日俱增，这加大了各层面对推动解决林业技术问题的需求，也增加了更多的需要粮农组织支持的需求。粮农组织要将森林管理实践、林火管理与气候变化方面的新挑战相结合的工作，对于许多发展中国家而言具有至关重要性。这在国家访谈和问卷调查中得以证实。有关气候变化的森林管理问题包括气候变化条件下森林的脆弱性、森林在适应气候变化中发挥的作用、以及有关林业温室气体减排方案的森林管理问题。这项工作包括生物物理学问题（造林学方面的响应）和社会方面的问题，如气候变化条件下的森林和粮食安全。此外，因为预期气候变化会导致病虫种群动态、病虫侵袭

---

<sup>27</sup> 如 OSRO/NIC/701/MUL-Nicaragua，“关注受飓风‘费利克斯’影响的社区以恢复其生产能力和防治森林火灾”和其他灾害风险管理项目（GCPs and GEF）。

力产生重大变，以及林火发生率的变化，所以有关虫害和火灾管理的工作再度具有重要意义。

184. **粮农组织有关红树林的工作在应对突发事件和改善生计方面具有针对性。**粮农组织在受海啸影响地区正在领导进行有关恢复和可持续利用红树林的工作。亚太区域办事处于 2007 至 2008 年在亚洲领导开展了一个区域项目，对海岸管理者的知识与数据要求进行了差距分析。印度国家评价小组认为，该项目相当重要，尤其对于沿海保护中红树林的可持续利用，以及红树林作为获得生计的一个来源来说更具有重要意义。

185. **干旱区林业。**粮农组织参与的撒哈拉和萨赫勒绿色长城倡议，被认为对于非洲联盟和八个相关成员国的项目运作和长期战略具有重要意义。此外，粮农组织在这一领域完全按照“千年发展目标”、“联合国防治荒漠化公约”、“联合国气候变化框架公约”和“联合国生物多样性公约”开展工作。

186. 虽然私营部门组织已经大量接管了有关人工林物种的**森林遗传学**工作，但是，气候变化带来的林业其它类型的遗传多样性问题重新被列入议程。粮农组织拥有的一项重要资产就是**森林遗传资源**数据库。该数据库于 1993 年建立，包含了 1 600 多种林木物种信息。遗传多样性对于适应气候变化至关重要。粮农组织一直都积极与其成员一起开展工作，评估全球森林遗传多样性状况，并寻求解决措施应对它们面临的威胁。

### 成效和效率

187. **缺乏粮农组织在支持各国可持续管理森林和减贫方面取得进展的证据。**最近在非洲（刚果民主共和国、苏丹、埃塞俄比亚和津巴布韦）等国进行的评价结果表明，因粮农组织影响和资助而取得森林可持续管理进展的情况各异。埃塞俄比亚的国别评价报告显示，在评估和管理卡法原始森林生态区（Kafa Forest）的森林和湿地、综合流域管理和帮助确保获得土地与自然资源方面，粮农组织的工作是有效的。但是，津巴布韦的国别评价报告结果表明，粮农组织未有效应对森林资源管理政策问题。

188. **森林资源管理方面几乎没有实施整体计划的迹象。**目前总部的森林资源管理团队是由之前的森林可持续管理和森林保护小组构成。它是林业部没有收到资源伙伴大量自愿捐款的几个领域之一。在国家和区域层面上（亚太区域除外），从事森林资源管理问题的专家很少（尼加拉瓜的情况就是如此）。在总部，只有一名工作人员负责某个特定主题，而且通常还兼管其他主题（例如，目前一名人员正在负责混农林业、红树林、城市及其周边林业等主题领域）。显然，这不足以让粮农组织有效和高效地应对这些主题领域的问题，甚至无法让粮农组织积极地和国际热带木

材组织、世界混农林业中心、国际自然保护联盟、热带农业研究和高等教育中心等重要合作伙伴开展合作。

189. 评价小组对现有“森林”项目文件进行审查之后，明显发现森林资源管理方面的规范性工作与项目之间几乎没有什么联系。例如，虽然值得称道的是粮农组织再次将干旱区林业和热带干旱生物群落方面的森林问题作为重点，但是出版物的内容深度和质量都比不上粮农组织上世纪八、九十年代开展研究取得成果的水平。产生这一现象的原因还不明确，但忽略技术知识重要性这一趋势已是所有机构（不只是粮农组织）近来在国际林业方面很多工作的特征。

190. **缺乏明确的战略会影响森林资源管理的效果。**当前，粮农组织总部层面上的森林资源管理工作没有明确认可的战略，在总部与区域和国家办事处之间的关系方面也是如此。各团队或个体都以各自的步调工作。工作职能与范围需要评估和重新确定，以建立并维持战略平衡来满足林业委员会提出的要求，尽可能地满足资源伙伴的要求，也才能实施一个协调有效的总体方案。

191. 粮农组织通过其“旱地土地退化评估”项目（由全球环境基金资助的一个全球性倡议），**在为旱地土地退化开发和测试评估工具方面取得了巨大的成功。**该项目终期评估所强调的一个创新点是，它有效地提升了国家的能力。该评估也专门提到了“旱地土地退化评估”小组多学科工作能力的提高。评价小组成员包括来自林业、农业、畜牧业、水资源等不同领域的粮农组织专家和技术人员。该项目表明应用跨部门联系开展跨部门工作的重要性。

192. **粮农组织在森林资源管理规范性工作方面仅与其它机构开展了有限的协作。**粮农组织通过与国际热带木材组织、国际林业研究中心、国际自然保护联盟、世界野生动物基金会等其它机构开展合作，取得了一些有特色的规范性成果，如“人工林和火灾管理指南”。但是，评价小组发现，总体而言，在完成森林资源管理规范性成果方面，粮农组织与其它机构的战略合作有限。国际林业研究中心、亚太地区社区林业培训中心、国际自然保护联盟、欧洲森林研究所和其它国际森林研究组织联盟成员等机构，尤其是国际热带木材组织，也在开展和粮农组织类似领域的工作，如天然林管理、森林恢复及热带用材林的生物多样性保护等。正如国际组织一些代表所述的那样，粮农组织应更好地发挥其能力并开展协作，尤其是有关森林资源管理问题方面的合作。

### **影响和可持续性**

193. **没有什么证据表明粮农组织有关森林资源管理的规范性工作切实产生了重大的影响。**许多受访的利益相关者认为，如今森林资源管理方面的工作与过去相比，

直接利用价值较低。部分原因可能归结于其成果多具普泛性。评审现有相关森林项目文件后，发现在森林资源管理方面的规范性工作和项目之间几乎不存在关联。最近的工作成果过于泛化，这很好地解释了工作论文大量出现的原因。这些工作论文通常都没有达到如“林业文件”或正式编辑的“保护文集”所要求的同行评审标准。评价小组实地考察期间所组织的讨论情况表明，使用者非常注重这些工作论文的质量和实用性。这是粮农组织规范性林业工作方面总体存在的一个普遍性问题。

194. 但是，也有一些产生积极促进作用的正面例子，也有一些能够把区域或全球层面上的规范性工作与实地的试点行动紧密结合在一起的项目。

195. 就《自愿性种植指南》而言，粮农组织于 2007 年撰写了一个文件，该文件为各国使用该指南设计了实施进程。人工林工作小组通过亚洲和拉丁美洲的一些研讨会该指南得到更广泛的宣传并促进了各国的有效利用。中国和巴西在这些原则和指南的实施方面，通过其国家和地方机构推动，工作出色。但是，必须认识到从事生产型人工林的开发利用工作多数是私营部门，而粮农组织通过其传播渠道无法有效触及到。此外，访谈期间，一些私人企业表示，他们没有使用粮农组织的通用指南，他们需要很高的专门标准来达到森林管理认证要求，并实现企业的社会责任目标。

196. 粮农组织有关促进辅助自然再生方面的规范性成果促成了菲律宾的技术合作计划项目，该项目最终达到公认的优秀标准，被授予爱德华·萨乌马奖。之后，菲律宾将辅助自然再生后续工作并入国家数百万美元的高地开发项目和国家绿化项目，并作为项目的主要内容。柬埔寨、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、和泰国等都在开展地区技术合作计划项目，以进一步增强人们对辅助自然再生的了解并促进其应用。由亚洲开发银行资助，亚太地区在菲律宾和大湄公河亚区域基于自然再生所不断开展的工作，被视为新的森林恢复行动的基础。

197. 塞内加尔的森林退化项目、南非的土地保护项目和国家牧场监控系统，以及古巴的“示范地”项目等一些倡议行动都用到了由“旱地土地退化评估”项目研发的工具和方法。

198. **一些实施项目也带来了积极的影响**，这些项目包括 Cuenca Rio Las Ceibas 流域管理项目（哥伦比亚）、和 Kafa 区域土地可持续管理项目（埃塞俄比亚）等。这两个项目都成功地将技术投入和其它投入相结合，以确保有能力和组织来巩固已取得的成果。此外，最近对粮农组织—芬兰林业项目的评估结果表明，其森林资源评估（清查）和森林管理活动之间存在重要联系。

199. 但是，在更广泛的森林资源管理领域，各国实施的诸多项目几乎都没有与更广泛的发展目标和优先发展事项相结合。这些项目中，多数要么(i) 是实施时间很长的

项目（如，Quang Nam 项目），该项目直到资助中止还在实施；要么(ii) 是仅限于纸上文字的项目，因为“机会”来了。苏丹是非洲地区森林砍伐率最高的国家，也是粮农组织参与最多的国家之一。但是，国家评估报告表明，林业明显在粮农组织项目中得不到重视。这种不受重视的情况在南苏丹尤为严重，尽管国家发展中有资源潜力也有专门需求。国家评估结果表明，粮农组织虽然支持了地区阿拉伯胶项目的一些活动，但是在其多数农村发展项目中普遍没有考虑林业。

### 结果和结论概述

200. **粮农组织在该领域的工作相当重要，但需要有明确的战略重点。**粮农组织是仍能应用大量生物物理、技术和社会经济专门知识去进一步实现林木资源可持续管理（尤其在热带潮湿和干旱森林生物群区）的少数几家机构之一。这一能力有助于在更广泛的景观层面上拓宽对林木可持续管理的理解并扩大其应用范围，重点强调森林的多功能和相关需求，尤其是与气候变化影响、生物多样性保护、水土保持和生物质能源有关的需求。

201. 尽管粮农组织在有关生物群系方面的工作效果不够好，但是，它在森林资源管理方面的工作多数都具有很强的针对性。还有一个问题就是，鉴于维持生计和粮食安全的重要性，粮农组织是否充分关注了非潮湿热带生物群区？特别是，热带和亚热带干旱生物群区为约 20 亿人口提供了生计来源。旱区也应受到重视，因为它们的脆弱性而很容易受到气候变化的影响。毫无疑问，重视热带和亚热带潮湿生物群区，这无疑回应了林业委员会和资源伙伴的要求，但这不应以牺牲干旱和半干旱生物群区的重要工作为代价。

202. 对粮农组织在森林资源管理方面开展工作的范围进行整体分析之后发现，有必要集中粮农组织的林业工作，以产生可持续性的影响。如果未来粮农组织森林资源管理干预措施要产生可持续的影响，就需要确定一个战略重点，这是至关重要的。此外，也必须进行更广范围的森林管理，它既包括生态系统服务（REDD+就是其中之一），优先应对适应气候变化问题（这相对减缓气候变化而言，对多数粮农组织的最终受益人更具有重要意义），也包括进一步强调受益人生计需要的森林管理体系。要实现这个愿景，就必须重视确保各生物群区和重要议题之间的平衡，并在适当情况下加强与其它机构之间的合作。

203. 粮农组织必须为其林业中的生物物理和社会经济方面的工作制定一个明确的战略方案，以与其它机构目前正在开展的工作相比较，更好地明确其在这一领域的工作计划。粮农组织应将工作重点集中于组织整体上拥有比较优势的地方：

- **主题方面**，应集中于那些有助于跨部门计划实施的议题，尤其包括与适应气候变化有关的混农林业，REDD+，国家适当减缓行动，涉及粮食安全、水、生物质能源及环境服务的土地利用。
- **地理方面**，应将工作重点集中于较低纬度的中、北亚热带潮湿生物群区、（亚）热带干旱生物群区及过度区域，以及山区。没有足够的理由要粮农组织将其工作放在温带和北方林区的生物物理和社会经济方面，因为这两个领域的知识和制度在那些地区都已经得到了广泛应用。

204. **必须更明确强调要实现森林资源管理和社会经济方面（人与森林）相结合。**粮农组织一个特殊的职能就是要在森林资源的利用和管理，以及地方企业发展方面，增进国家森林机构和社区之间的了解。这就更明确地要求要重视社会经济方面，包括森林对当地生计、当地收入增加和人类健康的作用。帮助实施进程并提供可以让人们在森林资源方面享有直接利益的机制，是包括政策制定过程在内的所有森林管理问题决策的组成部分，这就是粮农组织拥有比较优势之处，因为它受政府信任，是公认值得信赖的调解人，在森林资源管理方面拥有专门的知识与技术，还有在许多国家和各种情况下获得的大量经验。在这一领域，也应对性别问题给予更多的关注，确保在清楚了解妇女的需要和她们面临的限制基础上，制定并实施恰当的性别干预措施。

205. **将森林资源评估和管理相结合。**森林资源规划、管理和监测都离不开森林资源评估。目前，虽然粮农组织正在协助各国进行森林资源评估，但是却与国家或地区层面上的规划联系不够。特别是在那些粮农组织通过国家森林监测与评估计划发挥积极作用的国家，可以在森林资源规划及其实施之间建立起一个联系功能。

## 5.7 林产品和经济方面

### 主要成就

206. 粮农组织有关林产品和经济方面的工作，更多地集中于规范性成果和信息服务方面。评价期间，粮农组织在这些方面取得了重要成果，具体如下：

- 以各种形式定期出版和传播了**林产品统计数据库**和相关出版物。调查、访谈及网站分析结果显示，这些成果是粮农组织的标志性成果和服务。
- **几个关于最佳实践的文件和指南**，例如，包括在森林经营方面建立劳动合同关系、市场分析和开发工具包、以及为森林可持续管理和生物质能源制定的国家融资战略等。

- **开展的几项林业展望研究**，包括：《拉丁美洲展望研究》（2006年）；《全球生物质能源展望研究》（与世界银行合作，2010年）；《亚太地区展望研究》（2010年）；和《欧洲展望研究》（2011年）。《北美展望研究》即将出版，当前也在筹划开展俄罗斯和非洲的展望研究。
- 此外，也专门撰写和出版了许多有关**林产品市场、木质能源/生物质能源和非木质林产品**方面的技术出版物和简报。

207. 与评价前相比，评价后呈现的新变化就是：林业部和自然资源管理及环境部在本生物质能源领域开展工作的数量日益增加。评价期间，有关森林经济学和融资方面的规范性成果明显减少。但是，经济学和融资团队不断为其它工作提供信息材料，这些工作包括全球环境基金项目的筹划、国家森林计划基金、非加太一森林执法、治理和贸易行动和《世界森林状况》等。粮农组织拥有的两个关于森林融资的数据库落伍了，而且现有的出版物大多数都出版于上世纪90年代或2000年代早期。

208. 近年来，粮农组织特别积极组织有关木质能源的全球、区域和国家研讨会及会议。地区层面上，粮农组织分享了拉丁美洲和亚洲有关国家森林计划融资和森林可持续管理方面的知识和政策经验，但在非洲分享的知识和政策经验则相对较少。粮农组织与国际热带木材组织、国际野生物贸易研究组织（Traffic）等合作伙伴一起在中国、波斯尼亚和土耳其都举办过有关国家森林计划的研讨会。

209. **纸张和木材产品咨询委员会及与联合国欧洲委员会和林业的合作**。粮农组织通过两大重要机制将林业和公共部门组织汇聚在一起参与讨论有关林业、采伐和可持续林业的问题。纸张和木材产品咨询委员会是粮农组织的一个法定机构，由世界各地的林业行政部门和产业协会组成。联合国欧洲委员会/粮农组织林业和木材部门通过与欧洲林业委员会、木材委员会合作，提供一个政策讨论论坛，以讨论影响其56个成员国林业的主要问题。特别重要的是，林业和木材生产者的代表也可以参加该论坛进行讨论。但是，评估期间，粮农组织除了有关基于社区企业的工作之外，并未在林业方面发挥积极作用。

210. **规范性工作及其实施之间的关系**。从非木质林产品和基于社区的企业发展、森林采伐和木材能源方面来看，粮农组织的规范性研究工作和实地活动之间关联性强。布基纳法索、马里、利比里亚等多个国家使用了市场分析与开发工具；使用该工具的国家通常和非木质林产品有关。中部非洲针对非木质林产品也开展了一些有影响力的项目。“动员中小企业参与中部非洲地区非木质林产品价值链及能力建设”是一个大型项目，该项目取得了包括建立市场信息系统在内的一些成果。“制定国

家战略推动非木质林产品发展并稳定其价格”和“完善非木质林产品管理和可持续采集”两个项目有助于提升非木质林产品的地位，同时也为布基纳法索非木质林产品的发展制定了国家战略。“木质燃料供求综合概况绘图”供给需求分析工具在非洲、亚洲、拉丁美洲和欧洲的数个国家、区域和分区域被用于协助木材能源/生物质能源规划和政策的制定。

## 针对性

211. **粮农组织林产品统计工作的针对性。**就这一领域的工作而言，粮农组织不论在全球、区域还是国家层面上，数十年来一直为林业部门规划者、政策制定者、各国产业协会和学术研究机构提供重要信息。各国际机构（包括政府与非政府机构）也发现粮农组织提供的这类信息的重要性，并普遍使用这些信息处理贸易问题。粮农组织成员国在林业委员会会议上强调了数据收集、数据分析，以及信息与知识传播的重要性。私营部门及其产业协会发现，虽然具体的决策制定需要更详细的信息，但是林产品统计能提供有关该产业的重要基本信息。私营部门视林产品统计信息提供为粮农组织的一项主要职能，而联合国欧洲经济委员会/粮农组织林业和木材部门，以及纸张及木材产品咨询委员会则认为，林产品统计是他们了解粮农组织的重要切入点。粮农组织林产品统计对私营部门的重要性，尤其体现在私营部门积极参与改善联合国欧洲经济委员会/粮农组织林业木材部门内部的统计质量方面。森林统计和森林资源评估也涵盖了非木质林产品，这是任何其它国际机构都不曾涉及的一个领域。

212. **全球范围内没有任何其它机构能像粮农组织那样提供如此全面的林产品统计信息，**也没有任何其它机构能像粮农组织一样如此系统地开展林业展望研究。实际上，所有受访的不同层面的利益相关者都认为，这些工作，以及森林资源评估是粮农组织现在及将来承担的重要任务。此外，成员国调查也强调了林产品统计的重要性。林业展望研究直接有助于粮农组织战略目标 E 和执行结果 E02 的实现。这一目标与对粮食和农业的定期评估、分析和展望研究有关。这些工作的主要受益者就是那些参与林业及土地利用政策制定的机构。

213. **与国家森林计划相关的森林融资工作具有针对性。**在林业经济学和融资方面，粮农组织的工作受到区域林业委员会和林业委员会要求的大力推动。这些方面的活动也推动了其它林业工作，如国家森林计划进程、展望研究、最近的非加太一森林执法、治理和贸易行动，因此，从这个角度看这些活动是重要的。粮农组织林业融资方面的工作和森林计划（PROFOR）开展的工作相互补充，而且在国家森林/国家森林计划融资战略的制定中发挥重要的作用。在环境服务补偿、森林保护经济学，以及建立林产品需求与全球贸易模型方面，世界银行、国际林业研究中心、欧洲森

林研究所、国际环境与发展协会、世界野生动物基金会、国际自然保护联盟、世界资源研究所、国际应用系统分析研究所、森林趋势、权利与资源行动等其它机构发挥主导作用。

214. 在发展中国家，除与小规模加工有关的林业产业外，粮农组织还难以在林业提供增值服务。除了欧洲林业委员会要求粮农组织协助开展林业及气候变化分析外，似乎人们对粮农组织直接资助林业的需求日渐减少。尽管粮农组织/联合国欧洲经济委员会合作开展的相关研究满足了特定需求，但是欧洲和北美的产业利益相关者没有发现现有的少数几项森林相关产业指南非常重要。发达国家和新兴经济体国家的林业及其协会，以及各种产业导向的学术研究机构都已经拥有很强的能力和知识，所以从它们的角度粮农组织确实无法增加多少价值。但是，发展中国家的林业严重缺乏实力，不过，值得质疑的是，粮农组织是否是能帮助该产业改革的合适机构。虽然促进小规模森林企业发展是一个还没有几个机构主动涉足的领域，但这项工作有助于生计改善。二十一世纪初开始的有关推动更有效的可持续采伐方式的活动（减少造成影响的采伐）受到许多政府，尤其是亚洲各国政府的重视。这些活动有助于保护、改善和可持续利用自然资源实现粮食和农业的有关目标。

215. **日益增长的对支持木质能源发展的需要。**粮农组织通过林业和自然资源部开展的工作，回应了因对可再生能源以及林业、能源、粮食安全和气候变化之间跨部门联系日益增长的需求所带来的新机遇和新挑战。人口和经济的不断增长，再加上矿物燃料的稀缺和气候变化问题使得对包括木本生物质在内的可再生能源的需求迅速增加，但同时，许多国家正在推行一些危及森林可持续管理，并可能对实施与 REDD 有关的气候变化政策产生负面影响的农业和生物燃料生产政策。总体而言，粮农组织越来越多地参与了木质能源和可再生能源方面的工作，这在以上方面得到了很好的证实。

216. **木质能源，非木质林产品和小规模加工等相关工作的针对性。**从促进食品安全和改善人们生计角度看，这些工作都至关重要，也是粮农组织所有工作的重中之重。于此必须特别提及亚太地区实施的食用昆虫项目，因为它提出了一个相当重要却又经常被人忽略的领域。事实上，粮农组织的林业工作也涉及了部分此类活动，这些活动可以直接促进粮农组织重要目标的实现。木质能源和非木质林产品方面的活动与成员国有关可再生能源、粮食安全和可持续的生计改善等优先重点相关。成员国的调查结果表明，满足人们对各种林产品（包括木材、加工产品、非木质林产品和生物质能源）日益增长的需求，并增加其对经济发展的贡献是各国面临的首要挑战。许多实地项目都与非木质林产品和促进小规模企业发展有关，在中非尤其如此。在喀麦隆和布基纳法索，受访的利益相关者广泛认可粮农组织在这方面的工

并认为粮农组织从事的这些工作相当重要。在非洲分区域层面和中部非洲森林委员会，粮农组织开展的有关非木质林产品的工作被认为具有针对性，因为这方面的工作可能有助于提升国家层面上的工作。

217. 就粮农组织本身的目标和国家的需要而言，虽然粮农组织从事的有关非木质林产品的工作具有针对性，但是也存在着这项工作可能与国际自然保护联盟、世界野生动物基金会、国际竹藤组织、瑞士标准化协会（SNV）以及其它一些（国际）非政府组织重要参与者工作重叠的风险。

### **成效和效率**

218. **粮农组织有效开展了林产品统计和森林展望研究工作。**粮农组织有效地持续开展有关收集、汇总和报告林产品统计数据的工作，并特别在林业展望研究中应用所收集到的信息。在成员国调查中，50%以上的受访者反映，他们了解粮农组织的林产品统计和地区展望研究。在对所选择的粮农组织规范性研究成果的调查中，《林产品年鉴》的排名很靠前。开展的用户调查结果显示，私营部门是最积极的林产品统计使用者之一。在发达国家，学术研究机构也是使用林产品统计和林业展望研究的一大用户。

219. **展望研究尤其在欧洲得以应用。**2005年进行的林业展望研究自评估表明，89%的调查对象认为，展望研究很有用处或有用；而80%以上的调查对象认为，展望研究增强了他们对新出现林业问题的了解。对欧洲主要代表政府和林业协会的各类利益相关者的访谈中，他们也强调了最近展望研究的有用性。亚太地区于2010和2011年新近开展了一项新的展望研究和三项分区域研究，但是在非洲和拉丁美洲还没有开展任何新的展望研究；在这些地区，展望研究较少为人所知，也更少被使用。

220. **统计质量和范围及用户使用率都是受关注的问题。**利益相关者阐明了两大关注问题：(i) 统计质量和范围，(ii) 统计数据的目标用户使用率。许多受访的利益相关者针对粮农组织林产品统计的质量和可靠性提出质疑，因为其似乎存在很大区别。相对非洲等地而言，欧洲的展望研究、深层分析和预测的质量较高。在非洲，基本统计数据的范围和可靠性都存在很多问题。

221. **规范性成果的质量总体良好，**但这些成果并非在所有技术领域都为人所知，尤其在国家层面上。有关林产品（包括非木质林产品）、木质能源和采伐方面的规范性成果的技术质量总体良好。《非木质林产品通讯》和《非木质林产品文摘》电子月刊受众范围广。可食用昆虫报告也享有非常高的知名度。市场分析和开发工具包，以及采伐规程等一些指南都受到许多利益相关者的高度认可。开展的调查和访

谈结果显示，除林产品统计和展望研究外，粮农组织在一些领域没有领导开展全球性的工作。事实上，在国家层面上，粮农组织有关林业、融资和木质能源方面的规范性成果似乎并没有那么广为人知。

222. **粮农组织在林业方面发挥的效能有限。**受访的来自发达国家的产业代表普遍反映，在林业方面，粮农组织林业部没有比较优势；在技术方面，粮农组织似乎有些落后，而且也没有必要的人力资源和财政资源，从而无法积极参与到林业中。

223. **非木质林产品项目提高了粮农组织在中非的知名度，并促进了食品安全。**粮农组织有关非木质林产品的实地项目（尤其在中非地区的项目），已经成功地在整个林业框架下评估了这些产品的状况（如在布基纳法索、喀麦隆、马里），促进了政策、法律和制度的制定，也促进了贫困减少，提高了粮食安全。在这些国家，粮农组织在非木质林产品领域发挥的主导作用及其专门技能都受到了广泛的认可和赞赏。

224. 有关木质能源、小规模/基于社区企业发展的小型项目对人们的生计和人类健康起到了促进作用，但仅产生了有限的影响。相关供需分析项目也有助于提高木质能源在特定国家作用的认识。对塞尔维亚、卢旺达、东南亚和墨西哥等国家和地区所做的很多木材供需分析也改进了生物质能源分析方法，并提供了大量必要的有关木质能源分部门的数据信息。

225. 在拉丁美洲、非洲、亚洲和东欧等地，有关小规模/基于社区的企业发展、市场分析和开发等小型项目都成功地在有限范围内开展了小型社区森林企业的能力建设，在生产者、其协会和购买者之间建立了网络平台。这些项目也协助社区成员（有限范围内）寻找替代性的收入来源，这些收入来源改善了他们的生计，减少了对森林和其它土地资源的压力。

226. **实地项目和国家林产品相关政策之间的联系薄弱。**许多国家似乎都借助独立项目实施干预措施，而其与国家政策、产业规划和实施进程等没有任何联系，或联系薄弱。上述项目以及许多其它项目也都如此。越南的“Quang Nam 省发展市场主导型混农林业的能力建设、推广、示范和支持”项目已经协助数百个生活在目标社区的家庭改善了生计，该项目似乎也达到了有关森林花园的目标。但是，该项目没有对省或国家层面的指南和制度制定起到促进作用，最终只在项目社区内产生了积极的影响，而且项目规模没有扩大。此外，还有一些其它正面的例子。例如，喀麦隆的一项有关非木质林产品战略制定的技术合作计划项目又促成了一项关于非木质林产品的区域项目的实施。在该区域项目的支持下，并根据该项目的初步研究结果，欧盟于 2007 至 2011 年间又资助实施了一个区域项目。此后，德国也资助了另一个区域项目，旨在刚果盆地将规范性成果扩展到更多国家。

227. **林业部工作计划中的一些重要规划成果没有实现。**粮农组织未能按计划协助各国制定有关林产品和产业战略规划。仅发现有限的有关增强林产品生产可持续性和提升私营部门能力的工作和成果，而这些都是评估期间内设定的工作目标。

### **影响与可持续性**

228. **林产品统计工作为决策提供了有效的依据。**在主要结果都与统计信息提供、以及包括展望研究和木质能源供需研究等分析性工作相关的情况下，对发展干预的分析是很困难的。林产品统计通过有效的数据获取，可为决策提供更多的信息。对许多不同层面的不同利益相关者（包括代表政府机构和产业协会的政策制定者）而言，林产品统计和森林资源统计等这一类型的信息构成了其决策的依据。通常情况下，在没有此类数据信息的情况下，难以制定规划和做出决策。实际上，所有利益相关者群体都将这些统计成果视为粮农组织的主要职能。可见，这些统计信息必定能为决策提供更好的依据，并间接促进森林可持续管理。

229. **难以评估展望研究的影响。**评估展望研究和木质能源时，期望在国家政策和战略受到的促进作用中发现直接的因果关系似乎不太现实。它们是政策和其它决策者的一个信息来源。咨询公司、政府专家、私营部门、木材生产商协会都可能以诸多不同的方式应用这些分析报告和其它信息。久而久之，这些信息以及许多其它来源的信息就会间接影响决策过程。

230. **原则上，最佳实践指南和区域/国家标准的制定都能够增强可持续性。**通过粮农组织的网页和其它信息传播渠道就能随时获取这些应用指南。但是，要明确总结出这些规范性成果的影响，的确是一个很大的挑战。

231. **特定项目能带来正面影响的实例。**如下举例说明了粮农组织有关林产品、非木质林产品和木质能源的规范性成果和项目工作带来的正面影响：

- 中部非洲的一项关于非木质林产品的区域项目，促使了非木质林产品可持续管理指南的制定，该指南已经被中部非洲负责林业的部长理事会正式采纳。之后，喀麦隆在森林法修订过程中也参照了该指南。
- 粮农组织制定了《亚太区域森林采伐作业规程》并为该规程的实施制定了相关的区域战略。久而久之，它促进了该地区十多项国家规程的制定与强化实施。
- 亚太地区进行的一项林业展望研究间接地促使了不丹、斐济、东帝汶、蒙古、泰国、汤加和越南等国修订国家森林政策或制定新政策的倡议行动。

- 因为粮农组织的工作，布基纳法索和马里已经建立了一个负责推动可持续利用非木质林产品的政府机构，这促使增强了人们对森林价值及其对经济与粮食安全贡献的认识。
- 木质燃料供求综合概况绘图这一供需分析工具已经协助中非共和国、卢旺达、苏丹、墨西哥和东南亚等国家和地区确定了优先干预领域，并协助了木质能源/生物质能源规划及政策的制定。<sup>28</sup>

232. 这一领域的很多实地项目都太小，但中部非洲的非木质林产品项目除外，该项目在某种程度上产生了重要的影响。此外，这些实地项目与国家政策和产业规划都没有相结合。不论非木质林产品和社区企业/非木质林产品项目产生何种影响，许多情况下这些影响似乎都只局限于项目实施区域。粮农组织于 1990 年至 2006 年进行的评估各主要国家林业对国家经济贡献的工作，是一个形成了研究报告但和国家经济规划没有任何实际联系的例子。合理评估林业的价值已经被确定为粮农组织林业工作的一项目标，但除非这类研究确实通过国家森林计划和国家层面的自然资源部门以及经济规划融入决策过程，否则取得的任何成果都只能产生非常有限的影响。

233. **缺乏规范性成果的传播战略。**所列出的有关林产品和经济学的规范性成果多数都没有重视向主要目标群体进行传播的明确战略。多数情况下，也没有开展任何后续工作。许多利益相关者批评道，大部分指南的制定都没有考虑明确的受众范围。

### 结果和结论概述

234. 粮农组织是全球林产品统计和相关展望研究方面的领导者。这项工作受到了不同层面的利益相关者群体的广泛认可。

235. 通过为那些统计能力较弱的国家提供更多资助，就可以提高林产品统计工作的效果和效率。粮农组织也会需要和其它部门、政府综合统计机构，以及海关机构合作完成该项工作。

236. **粮农组织应不断尝试进行林产品数据可靠性的评估**，更主动地进行数据和统计资料分析，并通过分析工作为其客户与合作伙伴提供支持。展望研究是受到公认的良好分析范例。同时，粮农组织必须加大力度改进有关非木质林产品和木质能源的统计。

---

<sup>28</sup> 木质燃料供求综合概况绘图方法被视为是粮农组织木质能源项目和墨西哥国立大学生态学研究所生态系统研究中心之间建立起的合作关系。获得的一个主要成果是基于计算机的木质燃料供求综合概况绘图方法的木质能源供需分析工具、数据库和地理信息系统平台。联合国开发计划署、联合国环境规划署和世界粮食计划署应用了木质燃料供求综合概况绘图，为达尔富尔地区当地应急行动确定了优先重点领域。

237. **粮农组织在林业相关方面似乎没有比较优势。**在粮农组织更加积极地参与林业的情况下，工作重点应该放在发展中国家和小规模社区企业的发展方面，因为粮农组织在这些方面拥有更多的比较优势，可以将这方面工作与非木质林产品、市场分析和开发以及国家森林计划等相关工作相结合。

238. **森林融资和经济学方面的工作也必须拥有战略导向与核心。**应该考虑进一步具体化国家森林融资战略的制定，并将此项工作更具体地与国家森林计划拟定和执行相联系，这正是粮农组织有优势的地方。应该在粮农组织内吸取有关农村金融的经验来找到各种融资途径。

239. 必须将更具战略性和长期导向性的方法应用到林产品和经济学相关工作中，将非木质林产品、生物质能源、小规模加工项目实地化，并将其与重要的规范性工作，尤其和生计改善相结合。实地项目应该建立在一个明确评估粮农组织通过与政府和非政府机构、私营部门机构的战略合作伙伴关系，可能在哪些方面起到促进政策改革和实施的基础之上。必须加强项目与国家政策、战略规划和执行之间的联系。粮农组织不应参与实施小规模木质能源和社区企业发展项目，或非木质林产品项目，除非这些项目能被纳入国家发展指南中，或预期这些项目能在推动或影响国家政策方面产生促进作用。

240. 粮农组织应特别通过纸张及木材产品咨询委员会、粮农组织/联合国欧洲经济委员会林业与木材部，继续开展有关私营部门和产业的重要工作；也应在林产品统计领域与国际热带木材组织、联合国商品贸易统计数据库、美国国际贸易委员会等机构开展更多的合作。

## 5.8 跨领域议题

### 技术方面的跨领域议题

241. 本节探讨一些应该并且经常涉及的跨领域工作和粮农组织内各单位间协作的主要技术议题。但本节并没有谈及所有逻辑上应包括在此的项目，一些议题在别的章节也进行了讨论：如基于森林的生物质能源（第 5.7 节）、森林权属（第 5.4 节），以及与粮食安全和农业有联系的非木质林产品（第 5.7 节）。本节涉及的议题包括：更广泛土地利用管理背景下的森林（包括森林与农业）、水/流域管理和土地利用管理、城市和城郊林业、混农林业、野生动植物与森林，以及森林生物多样性保护。本节仅从跨领域角度论述了森林与气候变化议题（包括 REDD+），正如第 5.3，5.5 和 5.6 节所讨论的那样。除了下文涉及的主要跨领域工作外，还应注意的是，也存在一些其它重要的跨林业活动，和有关景观保护的重要项目（如有关森林火灾、流域管理背景下的山崩和气候变化适应等）。

242. 灾害风险管理也是一个跨领域议题。在这方面，粮农组织也开展了有关的林业工作。这项工作包括着力强调了灾害风险管理中流域管理的重要性，并参与了国际进程（如 2011 年主办第二届世界滑坡论坛等）。虽然灾害风险管理很重要，但是评价小组未能充分关注这一议题来进行审慎的评估。粮农组织评价办公室当前正在单独开展拉丁美洲和亚洲的灾害风险减少评估，这一评估也会涵盖林业相关方面的灾害风险管理。

### 主要成就

243. 上游土地上的林木提供了重要的流域服务，它们能通过调节河流而满足下游农业地区的需要，并提供清洁水源，在更局部的小流域中尤其如此，从而直接促进粮食安全。在更大的流域和景观中，无法直接观察到如此直接的流域服务，但是有林的山地能够有助于减轻因洪水和干旱而导致粮食不安全加剧的问题。整个评价期间，粮农组织取得了相当数量的有关跨领域议题的重要规范性成果。在**森林与水**方面，标志性成果就是粮农组织第 150 期“林业文件”：关于《新一代流域管理规划和项目》（2006 年），之后粮农组织出版了一些配套出版物，并实施了该出版物中新提出的流域管理范例，例如，为大学制定了课程。在重要的国际森林与水活动中，也包括有森林与水资源项目。该项目目前正在筹划一部出版物，该出版物将结合一些这类活动中的信息，以详细制定国际森林与水的行动议程。

244. 此外，粮农组织也在实施一些有关流域管理的实地项目，其中一些项目由林业部负责，而另一些由自然资源管理及环境部负责。这些项目包括技术合作计划下的小规模促进项目，以及由资源合作伙伴、各国政府和国际基金（如全球环境基金）自愿资助的更大规模项目与计划。富塔贾隆高地项目就是其中之一，它是全球环境基金资助的一个重要项目。该项目要求粮农组织各部门单位之间开展密切合作，尤其是林业部、农业及消费者保护部，以及自然资源管理及环境部。

245. 应 2010 年农业委员会的要求，粮农组织需要增加有关**混农林业**的工作项目。这一要求也被传达到 2010 年的林业委员会和林业部。当前，林业部利用一些来自自然资源管理及环境部与农业及消费者保护部的资料及数据，正在制定混农林业指南，以响应这一要求。与景观有关的规范性工作通常都涉及混农林业，在干旱生物群区尤为如此。粮农组织在越南、中非，海地等国家和地区也开展了一些涉及混农林业的项目。此外，粮农组织也开展了一些有关旱地混农林业的工作。

246. 《可食用昆虫项目》是粮农组织各部门通过深入合作开展创新性工作的一个重要范例。粮农组织有关非木质林产品、营养、水产业、畜牧业、兽医学、粮食安全等各部门的专家都参加了与该项目有关的各种活动。

247. 在**森林与野生动物**方面，粮农组织开展了一项小型但有效的项目，其中很多活动都是通过非洲分区域办事处实施的。该领域的规范性成果包括促进野生动物有效管理的出版物和其它资源。例如，粮农组织与国际农艺研究合作发展中心、世界野生动物基金会、津巴布韦的本土资源共同区域管理项目（CAMPFIRE）及其它合作伙伴共同开发了“缓解人类与野生动物冲突”工具包。粮农组织于2009年和2012年出版的“林业文件”也包括了有关野生动物的主题，UNASYLVA杂志中也刊登了好几篇该主题的文章。粮农组织的发展法处也撰写了有关野生动物法律问题的论文。

248. 也有一个进展中的有关森林与野生动物的实地组合项目。作为对刚果盆地野生动物危机状况的回应，粮农组织领导了一个由全球环境基金资助的大型项目，该项目旨在刚果盆地引入以社区为基础的野生动物管理。当前和近期的其它实地项目活动包括：与联合国教育、科学及文化组织及各国政府，国际保护等非政府组织共同实施的有关保护区管理和野味贸易方面的中非世界森林遗产倡议项目；在塞尔维亚评估并重新起草的野生动物方面的法律法规；摩洛哥的可持续旅游、狩猎、野生动物管理和规划项目；协助莫桑比克野生动物和保护区有效管理项目。粮农组织也组织举办了一些研讨会，包括最近组织的一次有关近东国家野生动物管理和保护区方面的研讨会。这项工作取得了一项实际成果，即成立了近东野生动物和保护区管理工作小组（NEWPAM）。粮农组织与国际狩猎和野生动物保护委员会已经就“中亚和高加索野生动物倡议”建立了战略合作伙伴关系。

249. 在**城市和城郊林业**方面，粮农组织当前的主要行动就是制定“推动城市和城郊林业的政策与决策自愿指南”。城市和城郊林业项目与粮农组织木质能源项目共同完成了一项探讨有关木质能源<sup>29</sup>和城市化问题的创新性成果，并协助或直接组织了一些相关会议和研讨会。在该领域，城市和城郊林业项目已经协助政府制定了城市和城郊林业战略及行动计划，提出了项目建议书，并组织了部门间、政府和民间团体组织之间的对话交流。在许多非洲国家，粮农组织实施了城市和城郊用于薪材和建筑用木材的人工林项目。

250. 整个评价期间，**气候变化与森林**是重点确定的一大主题。自然资源管理及环境部和林业部都参与了该主题方面的工作。这两个部门共同负责协调粮农组织关于UN-REDD项目工作。林业部森林与气候变化小组的主要工作任务就是加强实施有关森林和气候变化适应与减缓方面的国家和国际行动计划。自然资源管理及环境部和林业部合作开展有关气候变化和森林相关活动，例如，为联合国气候变化框架公

---

<sup>29</sup> 城市木质燃料供求综合概况绘图：利用木质燃料供求综合概况绘图方法分析木质能源与城市化。粮农组织，2008年。

约提出建议，彼此商讨相关议题，共同撰写一些关于监测、报告和核查方面的出版物。自 2001 年一月以来一项定期编辑的重要规范性成果就是气候变化与林业论坛，这是一个用于共享有关气候变化和林业信息和经验的论坛。

251. 在气候变化与森林方面，有相当多的项目正在实施中，尤其是涉及适应气候变化和灾害风险管理方面的项目。当前呈现快速增加趋势的组合项目是在 REDD+ 项目方面，尤其是通过 UN-REDD 方案实施的项目。

### 针对性

252. **在土地利用和自然资源利用管理方面建立共识。**粮农组织内外各机构不断认识到，森林和林业并非独立存在，而且随着土地资源的日益稀缺，就更需要综合规划森林和其它土地及自然资源的利用。粮农组织不定期地开展有关涉及自然资源或土地利用综合规划，以及各土地用途间的关系等工作项目，但正如最近在粮农组织对土地和其它自然资源的权属、权利和获取方面的工作评估结果所表明的那样，粮农组织在该领域还可以开展更多的工作。以前，作为更广范围的森林治理相关活动的一部分，粮农组织已经开展了有关森林权属方面的工作，并且内部也拥有处理权属问题和土地利用规划所需要的土地利用、法律与技术方面的能力，所以，粮农组织特别适合于协助各国明确属于当地居民和其他森林居住者传统上拥有的林地所有权，以及在法律上传统林地所有权的转换，并协助将公有森林调整为私人、社区或部落所有，或调整管理和使用权。

253. **在参与式流域管理针对性方面建立共识。**这项工作对粮农组织各成员国应对水资源短缺和土地退化等严峻挑战具有重要意义。流域管理新模式（粮农组织第 150 号林业文件）为参与式流域管理如何协助应对这些严峻的挑战提供了一个视角。这项工作的价值不在于观点多么“新颖”，而在于它在世界范围内建立了一个有效共识，即不管流域管理领域出现怎样的问题，都需要用更综合性、参与性、整体性的视角来思考需要做什么才能从广泛应用角度让流域治理变得重要和切实可行。

254. **对城市和城郊林业需要更多支持的需求不断增加，而且粮农组织在该领域的工作至关重要。**各成员国一直请求粮农组织就应对气候变化、减贫和粮食安全背景下的有关城市发展与城市化方面的问题提供协助。具体而言，各成员国一直请求林业部提供城市和城郊林业方面的帮助。显然，利益相关者认为，粮农组织在该领域的工作对于他们的需求具有针对性。粮农组织于波哥大（2008 年）、布宜诺斯艾利斯（2009 年）和罗马（2009 年）等地组织的国际会议确认了各成员国对城市和城郊林业指南的需求。粮农组织在城市和城郊林业方面的工作至关重要，因为它是全球范围内应对这一议题的唯一国际机构。

255. 如果按农用土地树木覆盖率达 10% 以上来界定混农林业，那么，就会发现混农林业非常普遍，几乎占全球所有农用土地的一半，并影响 30% 的农村人口，这样，**应对混农林业方面的挑战和机遇对于粮农组织各成员国而言，同样具有针对性<sup>30</sup>**。随着森林的减少，农田和景观中的树木就变得愈加重要。在一些森林贫乏的国家，森林之外的树木资源对于当地人民的福祉尤为重要。经营农地和牧场上的树木能直接促进粮食安全和贫困减少。农田和景观中的这些树木也有助于碳累积。但是，总体而言，粮农组织在混农林业方面的参与甚少。整个评估期间，粮农组织在混农林业和森林外林木领域发挥的作用不大。

256. 粮农组织在森林和气候变化方面的跨领域工作对于国际社会，以及各成员国都具有非常重要的意义。粮农组织积极参与气候变化和林业领域的工作，自 2001 年里约协议制定以来尤为如此。多年来，粮农组织协助确定了联合国气候变化框架公约下的森林相关议程；正如在数个国家访谈中所谈到的那样，多年来粮农组织也给各国就有关森林对气候变化的脆弱性问题，以及发挥森林对减缓气候变化日益重要的作用方面提供建议。在让全球社会关注有关气候变化和森林问题方面，粮农组织起着决定性作用。

### **成效和效率**

257. **在森林与水的项目中，粮农组织利用其资源**与许多其它机构开展广泛的合作。评价小组认为，这一过程使得粮农组织相对高效地利用其极其有限的正常计划资源，来获得相关的信息，同时也广泛引发了人们对有关流域管理挑战和潜力问题的高度关注。

258. 组织过多的会议、大会和其它活动，会降低整个流域管理项目的效果。森林与水的项目尤其涉及到广泛多样的各种会议和合作伙伴关系活动，范围从欧洲林业委员会到山区合作伙伴关系。某种意义上，虽然组织的数量和多样性很好也很有帮助，但是，评价小组认为，在人员不多、不能全部参与这些活动的情况下，应从整体上考虑有限资源和时间的利用来确定优先重点。

259. **有关国家和地区流域管理的后续工作会得到改善**。某种程度上或许因为许多其它活动和工作需要国际进程和机构的支持，所以在水和森林项目中，既没有时间也没有资源针对该项目提出的理念、方法、途径等方面做必要的后续工作。例如，根据有关工作的制度要求切实开展规范性工作。再如，虽然世界各地到处都有环境

---

<sup>30</sup> Zomer R., A. Trabucco, R. Coe, F. Place. (2009)。《农田中的树木：全球混农林业的面积和地理分布格局的分析》。肯尼亚内罗毕，世界混农林业中心，世界混农林业中心工作文件 89。

服务补偿项目，但是粮农组织没有开展流域环境服务补偿的最佳实践活动。正像在规范性成果中规定的那样，粮农组织应该站在向其成员国提供意见的最前列，指导它们何时、如何、何处利用环境服务补偿项目为当地社区参与流域管理活动提供激励。在这方面，与森林趋势及其生态系统市场项目等机构密切协作会有所帮助。

260. 粮农组织借助于项目工作和信息交流方面的支持，**在野生动物管理方面有效取得了良好的成果**。在非洲，粮农组织参与最多的领域就是野生动物管理和保护区管理。在拉丁美洲，粮农组织也促进了有关保护管理的信息交换。在非洲林业和野生动物委员会、野生动物管理和保护区相关工作小组的协助下，粮农组织为非洲国家的野生动物管理工作制定了适当的战略，也总结出了处理有关野生动物管理重要问题的创新实践。这一主题方面所进行的规范性工作为未来项目规划提供了一个非常好的指导来源。

261. **积极寻求并与适合网络合作，提高了城市与城郊林业项目的效能**。在城市和城郊林业项目上，粮农组织与许多地区和国家网络合作，交换有关城市和城郊林业的信息。粮农组织通过这些网络和其它合作伙伴关系，来利用其本身拥有的有限资源。虽然时常会得到一些自愿捐助，但是这还不足以实施现有的关于制定、然后试用自愿指南，将它们投入使用并适应具体国家国情这样的宏大计划。在可用资源有限的情况下，城市和城郊林业项目非常有效地重新引发了人们对城市和城郊林业及相关活动的关注。一定程度上这得益于与粮农组织自然资源管理及环境部的为城市供应食物项目富有成效的合作，这为粮农组织其它配套的城市与城郊受关注项目提供了机会。

262. **粮农组织方法论上的突破创新提高了城市和城郊林业项目的效能**。城市和城郊林业项目中所取得的成果，归功于林业部木材燃料项目与自然资源管理及环境部合作取得的方法论方面的突破创新，即木质燃料供求综合概况绘图模型。城市和城郊林业项目根据这些成果，将这一突破性的创新方法应用于各城市中（即城市木质燃料供求综合概况绘图模型）。当前，这一项目已应用于许多城市和城郊工作中，而且也很有可能成为一个有效的规划工具。

263. **在混农林业项目中错失了机会，这降低了项目的效果**。评价期间内，混农林业项目开展的不是非常有效。混农林业指南的制定可能会是有益的，但这将取决于各成员国是否开展后续工作，使用和使指南本土化。总体而言，受评价的许多国家（如苏丹和津巴布韦）都认为，粮农组织在其实地活动中没有充分重视整合林业，给小农提供协助。

264. **在气候变化方面，粮农组织的工作效果和效率达到次优水平。**虽然这一领域的自愿资助越来越多，但是评价小组质疑这些资源是否得到了有效地和有计划性地利用。正如第 5.5 节的评估结果表明的那样，相当一部分资源都集中于（还在进展中的）REDD+议程的某一具体方法论要求上。评价小组以在粮农组织总部与粮农组织实地工作人员及国家利益相关者进行的广泛讨论为基础，得出的结论是至今为止粮农组织未以可有效发挥其在该领域所拥有潜在比较优势的方式（即与各种土地用途相关的工作范围和从森林中获得的多种收益）去利用大量的新资源。REDD+机制不仅仅是碳问题，而气候变化也不仅仅是 REDD+机制问题。采用综合有效的方式解决气候变化问题，仅有机构间的协调、合作与协作是不够的。2010 年林业委员会也多次提到，粮农组织应该更广泛地参与这一议题。

### **影响和可持续性**

265. **后续工作不足会降低流域管理活动的潜在影响。**虽然有充分的证据表明粮农组织参与了各种论坛，但是却有很少证据证明这些参与所产生的实质性影响。某种意义上，富塔贾隆项目可能能够证明，应用融入流域管理新模式的方法能够产生良好的影响结果。但是，为了达到这一目标，当前必须尽可能重建一个基线情境，以对影响路径进行评估。流域管理中制度建设成效的可持续性将很大程度上取决于参与国家的贡献。

266. **后续工作不足会降低城市和城郊林业活动以及混农林业活动的潜在影响。**就城市和城郊林业以及混农林业项目来说，其指南还没有最终确定，也没有广泛公布，因此各国也还没有机会在其活动中采用和使指南本土化。粮农组织已设计好了影响路径分析，但资金尚未到位。粮农组织需要重新评估它对该领域工作的贡献程度，也需要改变发展方向，或强力协助项目获得足够资助，以长期发挥重要作用。评价小组认为，只有当粮农组织与其资源合作伙伴认识到，除非粮农组织更加关注城市区域及其周边环境，否则不可能实现粮食安全和减贫时，这一议题才能变得更加重要。

### **结果和结论概述**

267. **对混农林业关注不足。**目前，许多国家都忽视了混农林业，因为它既不是农业部门也不是林业部门关注的核心问题。粮农组织未能保持它过去为社区林业/混农林业创造的良好发展势头。而混农林业在促进一些地区的粮食安全和农业可持续性方面具有十分重要的作用。整个评价期间，粮农组织在混农林业和森林外林木方面关注不够，而且在这一方面与世界混农林业中心的合作也有限。考虑到世界混农林业中心正在全球范围内开展有关混农林业系统的研究，那么，除其它方面外，粮农组织应重视并为制定如何应对政府内部混农林业问题的指南提供支持。

268. **粮农组织确定优先重点时，应更多地关注跨领域议题。**国家调查期间，受访者反映最多的就是，粮农组织应开展更多的跨部门工作，而且粮农组织在这方面工作中拥有重要的潜在比较优势，因为没有任何其它重要的国际机构涉及如此范围广泛的土地或其它自然资源部门。似乎只有大部分相对较小的项目才或多或少地面临到跨领域和环境方面的挑战和机遇（尽管它们非常重要，而且其它相关领域也多有这方面的广泛需要）。气候变化是跨领域工作中一个很有前景的议题，它重点强调了气候变化适应和减缓。现在，50%以上的世界人口居住在城市和城郊，而大约30%的农村人口从事混农林业。此外，洪水和干旱发生率不断增加使得流域可持续管理变得更加重要。随着人口的增长，这些议题，以及粮农组织对相关挑战和机遇的应对方式，都将变得日益重要。

### **生计和社会方面的跨领域议题**

269. 就本评价目的而言，粮农组织“社会方面”的跨领域林业工作主要包括性别主流化和社会包容性相关方面的问题。通常情况下，农村男性和女性对森林资源的认识不同，在树木和森林管理方面发挥的作用也不同，获得森林资源提供的经济收益也不平等。粮农组织的《性别平等政策》（2012年）和《性别与发展行动计划（2008—2013年）》为促进男性和女性平等地利用粮农组织所有部门工作中（包括林业）的资源和服务提供指导。

270. 社会包容是指让贫困群体、原住民、森林贫乏社区、无土地人士、**艾滋病病毒/艾滋病患者**，以及国内流离失所者或难民等边缘人口参与粮农组织的林业活动。这些群体一定会从促进森林可持续管理中获得最大的收益，但通常他们在影响国家林业政策和计划方面拥有的发言权最少。粮农组织有关边缘群体的工作以《原住民和部落居民政策》（2010年）等框架为指导。某种程度而言，第5.4至5.7节已经论述了粮农组织在不同议题下如何促进减贫和粮食安全的途径，例如，通过基于社区企业的发展和非木质林产品的开发。

271. 对性别主流化和社会包容状况的评估应该以更广泛的以人权为本的发展背景为基础。可以将这种做法理解为将人权规范、标准和原则融入到政策、规划、实施和成果评估之中<sup>31</sup>。该做法尤其能重点关注被排斥和边缘化群体（如上文所述的）的个体和/或集体权利。

---

<sup>31</sup> 国际林业研究中心和国际自然保护联盟 2009，《以权利为基础的方法：探讨保护的问题与机遇》

## 主要成就

272. **社会包容和减轻贫困：**粮农组织制作了分别涉及减轻贫困和社会包容性具体方面的多种规范产品（如 2006 年的《林业越好，贫困越少》；2008 年的《国家森林计划和减贫战略之间的联系》），以及森林和权属（如 2011 年的《改革森林权属：问题、原则和过程》；2012 年的林业对《国家粮食安全范围内土地、渔业和森林权属负责任治理自愿准则》的贡献）。《市场分析与开发》准则特别强调社会包容性。2011 年版《世界森林状况》专设一节讨论“森林的地方价值”，包括传统/土著知识的作用。粮农组织在社会包容性方面的项目工作或许在阿富汗、蒙古和刚果（金）等国开展的参与性林业工作中尤为显著。通过国家森林计划基金开展的工作也特别强调在制定国家森林计划时采用参与性的多方利益相关者进程。社会包容性和性别同样是“森林联盟”倡议的关键因素。中部非洲非木质林产品项目采用了“食物权办法”，并正在制定一个相关的“林业工具包”。

273. **性别主流化：**多个林业相关的准则都针对性别问题做出了具体规定，包括《森林治理评估及监测框架》（2011 年）、《制定有效的森林政策》（2010 年）和《社区树木和林产品企业：市场分析与开发》准则<sup>32</sup>。其他考虑了性别主流化问题的林业规范产品包括《立即行动：改变林业方面的性别状况》（2006 年）和《非洲林业性别主流化》（2007 年），后者配套举行了国内研讨会。林业部业也与性别、平等及农村就业司合作编写了《性别与农业资料集》（2009 年）的“性别与林业”模块。粮农组织最近开展了性别方面的盘点活动，以此作为加强性别方面工作的第一步。最近制定的一个森林治理评估和监测框架包含了性别方面。最后，2010 年制作的《全球森林资源评估》按性别分类列出了选定变量的数据。

## 针对性

274. **社会包容和减轻贫困：**多个国别评价发现，粮农组织在非木质林产品和小型企业发展（见 5.7 节）以及社区林业方面开展的工作符合各国需求。例如，国别评价组之所以认为在柬埔寨开展的社区林业工作具有针对性，是因为它符合国家战略发展计划，解决了柬埔寨某些重要区域的森林保持完整性所面临的挑战。最近对粮农组织在埃塞俄比亚工作的评价发现，在更广泛的卡法（Kafa）区可持续土地管理计划中实施的参与性森林管理符合主要受益者的需求。

---

<sup>32</sup> 最近对粮农组织在性别与发展领域作用和工作（2011 年）的评价发现，粮农组织于 1995 年编写的《国际性别分析和林业培训成套教材》具有极高的质量和针对性以及创新性。虽然 2002 年之前亚洲的各个研讨会和培训班广泛采用该成套教材，但目前已不再经常采用，本评价认为应恢复使用该成套教材。

275. **性别主流化:** 最近对粮农组织在性别与发展方面作用和工作的评价（“性别与发展评价”，2011年）发现，《立即行动：改变林业方面的性别状况》（2006年）极具针对性，因为该出版物通过找出差距和变革的驱动因素，提供了分析性别问题的基础；以及提出了有望改变林业方面的性别状况的切实建议。该评价也积极评估了《非洲林业性别问题主流化》（2007年）的针对性，该出版物及时提供了信息，并针对不同国家提出了相应建议。

### 成效和效率

276. **社会包容和减轻贫困:** 最近，国别评价组发现粮农组织在埃塞俄比亚推广的参与性森林管理进程极具成效：粮农组织推动了某一林区用户采取集体行动，以便规范资源使用和预防侵占、偷猎和非法采伐未成熟的产品。评价组也认为粮农组织在巴西和刚果（金）支持的社区森林管理具有成效；但评价组发现，后者过多强调森林资源管理，而对当地居民的生活水准重视不足。在哥伦比亚执行评价任务时，评价组发现，粮农组织将赋予社区权力的活动有效纳入了集水区管理工作。

277. **性别主流化:** 由于粮农组织林业项目中的性别主流化，或规范产品的传播和使用未得到系统监测，评价组难以对本评价时期内以性别为重点的活动的成效或效率得出明确结论。有些例子说明了以性别为重点的干预取得了成效，如柬埔寨的社区林业和中部非洲的非木质林产品方面。最近对“蒙古森林地区自然资源参与性管理与保护的能力建设与机构发展”项目的评价发现，性别问题在设计和实施阶段都得到了平衡的考虑。

### 影响和可持续性

278. **社会包容和减轻贫困:** 粮农组织对社区林业干预的相对短期性质限制了其对社会包容性能够产生的长期影响。正如对目前在刚果（金）积极开展的社区林业项目的中期评价所指出的，一个森林管理新概念的实施需要长期参与，这是该项目所未预见的。但该评价认为，当地社区实施该项目的动力有助于确保其影响的可持续性。该评价也认为，埃塞俄比亚的参与性森林管理项目因周期太短而只产生了有限的影响；然而，埃塞俄比亚政府及其伙伴随后利用该项目的经验来规划和实施其他可持续土地管理项目和计划。同样，粮农组织在柬埔寨开展的社区林业工作被认为推动了森林法的颁布和国家社区林业实施准则的起草。粮农组织的一个特定领域是帮助协调国家森林机构和社区对获取和管理森林资源的理解，从而增强社会包容性。借此，粮农组织协助执行了多种进程和机制，使在森林资源中有直接相关利益的人们得以参与森林管理的各方面决策，包括政策制订进程和森林资源获取手段。

279. **性别主流化:** “性别与发展”评价发现，粮农组织在中部非洲开展的非木质林产品工作对妇女获取森林相关效益和改善生计的能力产生了积极影响。但在某些

情况下，这一成就的可持续性受到了更加廉价的进口产品的威胁。在其他项目中，性别主流化方面的种种尝试所产生的长期影响并不明确：正如“性别与发展”评价所指出的，妇女单凭参与林业项目未必能获益。

## 结果和结论概述

280. **社会包容和减轻贫困**—除参与性林业、社区企业发展和非木质林产品方面的工作外，并未被充分纳入粮农组织林业工作主流。粮农组织的参与性林业工作强调贫困居民及森林在减贫方面的作用，因此值得称道。但粮农组织的林业活动很少明确面向或许最需要获得援助的特定社会群体。例如：

- 粮农组织错失了多个将土著居民定为目标的机会，如中部非洲非木质林产品方面；
- 虽然林委于 2003 年请求粮农组织拟定战略来解决森林部门艾滋病病毒/艾滋病的影响，但粮农组织似乎未在本评价时期内开展工作，以使艾滋病病毒携带者/艾滋病患者参与林业活动；以及
- 粮农组织对刚果（金）、埃塞俄比亚和苏丹等国冲突后的恢复活动的援助极少或并不关注林业，忽略了难民及其他农村居民可能利用森林和树木来应对与粮食不安全有关的各种脆弱因素。

281. **粮农组织尚未在林业活动中内化或执行基于人权的办法**，因此仍有较大空间将这一办法纳入其林业总体计划的主流。

282. **性别问题未充分纳入粮农组织林业工作的主流**。尽管上述评估提到了一些积极的事例，但性别主流化工作基本上未被明确系统地纳入粮农组织林业规范工作或执行工作。虽然性别层面的重要性可能因规范工作所涉及的主题而有所不同，但惊人的是，性别问题在一些高度相关的工作领域中只受到极少关注。例如，妇女是气候变化和森林治理问题影响下最易受害的群体之一，但《森林决策者面对的气候变化》（2011 年）和《热带国家森林法守法情况和治理》（2010 年）这两份粮农组织出版物却极少或并不关注性别问题。

283. 粮农组织性别与发展行动计划并未被系统地纳入林业项目/计划周期（性别与发展行动计划在确立战略目标 K 之后便不复存在）。许多项目文件并不涉及性别问题，或只是提供“打勾选择”，而不是分析如何通过项目干预来综合考虑性别问题——即便是这些问题直接相关<sup>33</sup>。同样，一项对项目进展报告的抽样审查表明，这些

---

<sup>33</sup> 性别与发展评价（2011 年）发现，在评估的 16 个林业相关项目中，性别均为一个相关问题，但多数项目并未按要求将性别问题纳入主流。

报告并不都关注性别问题，极少按性别分类介绍项目结果。在进行国家访问时，评价组很少发现有项目确认和解决不同性别特定需求的例子。

284. 粮农组织林业工作在性别主流化方面相对缺少关注，可归因于（总部和实地）工作人员缺乏开展性别分析和性别主流化的能力。性别与发展评价发现，虽然工作人员可能认识到“性别与发展”这一概念，但职业林业工作者或林业部门从业人员有时认为林业活动中性别主流化是“无关紧要”的。缺少性别主流化活动预算使得林业性别联络点难以执行性别方面的既定政策。林业部应采取系统性行动来实施粮农组织性别评价的建议，并监测和报告实施进展。

### 5.9 粮农组织的林业规范工作

285. 粮农组织的林业工作通常同时包含规范和执行层面。理想情况下，粮农组织这两方面的工作相辅相成，共同推动粮农组织的各项活动，并形成连续统一体。规范工作借鉴实地经验，反之亦然。然而，规范工作与执行工作相互分开的现象，仍然弥漫于粮农组织的语言和文化。因此，鉴于工作人员（特别是在总部）投入了大量时间来制作林业相关的规范产品，评价组提供了对本评价时期内粮农组织制作的林业相关规范资源的独立分析。

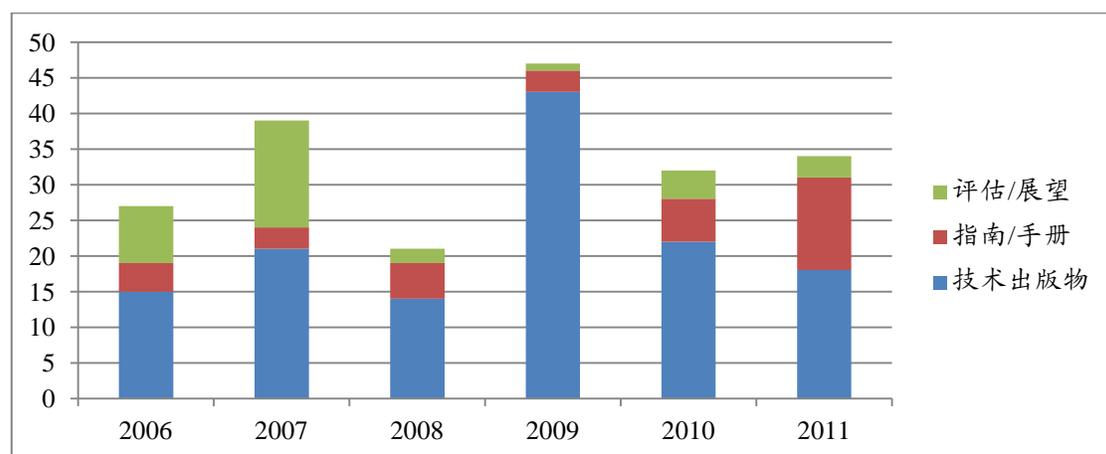
#### 主要成就

286. 粮农组织维护着一个有关森林问题的综合性网站，可以追溯粮农组织的所有主要规范工作，甚至是很久以前的记录。例如，可以下载《联合国育林杂志》第一期以来所有出版过的文章。粮农组织编辑了《林业信息系统》这一林业新闻剪辑服务，共有 36 000 名客户，是世界范围内传播最广的林业信息剪辑。

287. 图 5.1 列出了 2006—2011 年林业部编写的一类可比的书面规范产品（评估、前景、准则、手册和技术出版物），占这一期间林业部规范产品总数的 79%。这些产品的数量未随着时间的推移而体现出明显的趋势。但是，规范产品的组成却发生了变化：虽然技术出版物一直占据主导，但编写的评估/前景的数量却有所减少，而准则和手册的数量却有所增加。

288. 必须承认，这些出版物蕴含了实际的规范制定工作（最纯正意义上的规范工作）。粮农组织正在通过磋商过程领导全球范围内森林定义的制定工作。2004 年以来已经编写了三份报告；正在开展森林退化的定义工作。这一工作具有全球性价值，有助于全球森林资源评估、国家森林监测和评估以及森林统计。

图 5.2: 2006 - 2011 年林业部出版物数量



### 针对性

289. 评估粮农组织制作的林业相关规范产品所具有的针对性时，可以考察目标受众对这些出版物的了解和使用情况，以及各研讨会和会议的出席情况<sup>34</sup>。考虑到难以获取本评价时期内各研讨会和会议出席情况的有用数据，该分析仅限于林业相关的出版物。这些出版物的针对性取决于它们是否符合成员国、非政府组织、私营部门及其他目标受益者的需求，以及是否符合（粮农组织内部和全球范围的）林业优先重点。本评价获取的这些方面信息来自两项独立调查，以及对包括各级伙伴和其它利益相关者在内的 100 多位对话者的采访。

290. 在对成员国的调查中，发展中国家中约有 75% 的回复者表示粮农组织的确在国家一级满足了其对信息产品的需求（见附件 4）。总的来说，回复者进一步强调各国需要更多执行（项目）工作，而不是规范工作。

291. 评估对更多受众所具有的针对性时，也可以考虑在亚洲、拉丁美洲和非洲进行国别访问期间，对粮农组织规范产品的了解和使用情况开展的调查（见附件 6）。虽然采样数（52 个回复者）与潜在受众总数相比较少，但抽样极具针对性——只采访对林业问题有特定兴趣并有望参与粮农组织工作的利益相关者。调查询问了回复者对粮农组织制作的 20 个全球一级规范产品的了解和兴趣情况，这些产品均由评价组根据其旗舰或专题性质挑选而出。惊人的是，回复者中 50% 或以上表示对其中 9 个产品不感兴趣，但不同回复者群体的兴趣点确有不同（表 5.1）。区域一级规范产品方面也得出类似结果。

<sup>34</sup> 不包括林委和区域林业委员会，本报告将在其他章节对其进行探讨。

292. 该调查结果与对成员国的调查结果相一致，因为在回复者表示缺少兴趣的领域中一如森林病虫害一成员国的兴趣也较低。这也与林业部网站规范产品的下载数据相一致（附件 7）：森林健康也是林业部网页访问量最低的内容。但这不意味此类专题的重要性较低，因为它们针对的可能是更加专业的利益相关者群体，这种群体的数量比不上可能对总体的森林治理问题等感兴趣的利益相关者的数量。

**表 5.3: 关于所有回复者中有 50%或以上不了解和不感兴趣的规范产品，所选群体中不感兴趣的回复者所占百分比**

	非政府组织 (10 个)	研究/学术单位 (10 个)	双边机构 (9 个)	国家政府 (9 个)
林火管理自愿准则：原则及战略行动 (2006 年)	70%	90%	44%	56%
林业植物检疫标准实施指南 (2011 年)	90%	80%	89%	33%
全球森林病虫害审查 (2009 年)	90%	90%	67%	44%
全球林火管理评估 (2007 年)	70%	80%	56%	44%
气候变化与森林新闻简报 (定期)	90%	50%	78%	44%
立即行动：改变林业方面的性别状况 (2006 年)	62%	60%	78%	44%
人工林与第二代生物燃料 (2009 年)	90%	70%	44%	22%
森林与能源 (2008 年)	70%	60%	44%	22%
森林与水资源 (2008 年)	80%	50%	56%	22%

资料来源：规范产品调查（附件 6）

293. 对代表林业领域国际组织、研究和教育组织、供资机构、国际非政府组织和私营部门协会等各种利益相关者的采访得出了类似的结果。总的来说，他们之所以不像过去那样了解粮农组织出版物并将其作为信息来源，是因为这些出版物的针对性有所减弱，或者因为许多更为专业的其他组织能够更迅速应对新出现的问题，并随之从具体应用的角度提供更有用的信息。私营部门的代表尤其质疑了许多粮农组织规范准则的针对性。

294. 考虑到各种证据来源，总的来说，粮农组织的规范产品符合成员国的需求，但不太符合林业部门其他行动者的需求。显然，其针对性也取决于所涉及的专题。

295. **制作何种规范性产品的选择过程。**林业部似乎没有采取系统性的办法来决定根据何种专题制作何种出版物，或者确定特定的目标受众。事实上，林业部似乎并未制定任何优先重点，而是大家都在制作规范产品。在选择制作何种规范产品时，权力下放办事处似乎很少与总部互动（反之亦然）。许多选择之所以得以做出，是因为资金已经到位。

## 成效

296. 粮农组织规范活动、特别是其出版物的首要目标是传播信息，以便支持粮农组织的战略目标和具体目标<sup>35</sup>。林业方面的目标可理解为确保森林和林业推动可持续减贫和粮食安全。评估粮农组织林业规范工作实现该目标的成效时，可以根据目标受众对这些产品的实际使用情况—例如，制订旨在实现上述目标的国家政策，或在区域或全球一级制定与该目标相一致的议程。

297. 对于回复该调查的成员国来说，粮农组织的林业统计产品和评估的使用率最高，这表明此类产品有效满足了成员国的信息需求（表 5.2）。有关其他类别的规范产品，结果不甚明确。虽然多数回复者指出了规范产品的一些用途，但许多回复者并不了解本国是否使用过这些产品—这表明，这些产品或许只对成员国森林政策和计划产生了有限的影响。

**表 5.4: 林业规范产品的使用情况（占有回复者的百分比）**

	从未	有时	经常	一直	不了解/ 空白
支持制定国际条约、法规、标准、指标和行为规范等。	16%	32%	18%	11%	25%
以技术为重点的研究/出版物和国别比较研究	9%	32%	34%	14%	14%
收集和出版统计数据；编写森林资源评估、林产品和贸易信息以及区域前景研究等。	7%	20%	27%	41%	7%

资料来源：成员国调查（附件 4）

298. 粮农组织林业规范工作在影响林业议程和支持可持续森林管理方面的成效似乎较低。规范产品（下表 5.3 列出了若干产品）调查的结果进一步表明，成员国政府对粮农组织林业旗舰出版物的实际使用率低于预期。针对各区域的规范产品的使用率更低（见附件 6）。国别考察期间受访的许多利益相关者均系政府代表和其他行动者，他们认为，虽然这些产品值得注意，但通常都因过于笼统或总括性太强而无法在国家一级的林业部门得到实际使用。<sup>36</sup>

<sup>35</sup> 粮农组织出版战略，2008 年

<sup>36</sup> 尽人皆知，粮农组织的出版物多为学生和研究员使用。因此，随着这些学生成为林业领域的决策者，粮农组织的出版物最终会产生影响。评价组并未调查粮农组织出版物的学术用途。

**表 5.5: 对 5 种最知名的规范产品的了解和使用情况 (占回复者群体的百分比)**

	非政府组织		研究/学术单位		双边机构		国家政府	
	了解	使用	了解	使用	了解	使用	了解	使用
2011 年世界森林状况	45%	40%	75%	40%	78%	33%	67%	44%
联合国育林杂志	64%	20%	50%	30%	67%	44%	67%	33%
2010 年全球森林资源评估	73%	50%	50%	40%	56%	44%	78%	56%
林产品年鉴	9%	0%	25%	20%	56%	33%	56%	11%
制定有效的森林政策: 指南	36%	20%	50%	40%	11%	0%	22%	11%

资料来源: 规范产品调查 (附件 6)

### 影响规范产品成效的因素

299. 三个因素影响了粮农组织林业规范产品制作完成后发挥的成效<sup>37</sup>。

300. **提高对新规范产品的认知的战略。**对于提高目标受众对这些产品的认知, 看来没有制定明确的战略。《林业信息系统》服务根据其客户基础确定新的出版物, 但其他潜在用户需要在林业部网站上认真搜索, 一般不太容易找到。粮农组织不像国际林业研究中心、世界自然基金会和区域社区林业训练中心等其他许多组织一样愿更广泛地传播其规范产品。这些组织利用更为现代和积极主动的手段来向大量潜在受众宣传新出版物。国别考察期间开展规范产品调查时, 许多回复者指出, 他们并不了解所展示的多数产品, 即便是其涉及的专题通常都值得注意。针对各区域的规范产品更是如此 (见附件 6)。

301. 有证据表明, 精心推介新的出版物能够大幅提高目标受众的认知和使用程度。一个上升趋势是, 粮农组织林业出版物都在各项主要活动上推出, 如国际森林年的开闭幕式。以下插文 5.5 提供了一个具体实例。

<sup>37</sup> 注意, 正如上文所提到的, 决定规范产品潜在实效的一个关键因素是选择首先制作哪些规范产品。

### 插文 5.4: 成功提高对一份粮农组织林业文件的认知

粮农组织第 165 号林业文件《林权改革：问题、原则和过程》于 2011 年 6 月通过网络发布。该指南于 2011 年 7 月在印度尼西亚举行的森林权属、治理和企业会议上正式推出，来自国际和区域组织、私营部门、非政府组织以及民间社会的约 200 名代表和研究员参加了会议。在此类活动上推出出版物看来能快速提高目标利益相关者的认知，特别是在亚洲和太平洋地区—这已在数月之后对该区域进行国别访问期间开展的规范产品调查中得到证实。也有证据表明，该指南的下载量于 2011 年 7 月大幅增加（从 6 月的 550 次上升到 7 月的 876 次），但之后的下载量回落至与其他技术出版物相当的水平。

302. **新规范产品的传播战略。**与粮农组织的其他产品一样，林业产品已在近些年逐渐采用了以电子为主的格式。但是，许多成员国因基础设施较差和互联网连接缓慢而无法获取这种格式。在国别访问中，许多受访者（特别是非政府组织和政府的代表）指出，粮农组织的规范产品大多无法获取。只针对一些特定旗舰出版物制作了印刷版的邮寄名单，但技术人员可酌情保持相关人员的分发名单。有关方面可以索取规范产品的印刷版，但林业部不会将申请数量或申请人整理成数据集。此外，有些情况下似乎并未明确目标受众，即使确定了受众，也未采取后续行动来了解主要目标受众如何利用特定的产品。

303. **国内开展具体活动以“落实”规范产品的情况。**第三个因素是国内开展具体活动以“落实”规范产品的情况。国别考察期间，多个利益相关者提出，粮农组织出版物通过某种实施活动落实后，能够产生更大成效—例如，与利益相关者举行研讨会，讨论如何因地制宜应用新的林业指南。应评价组要求，多个区域和分区域办事处提供了若干实例，表明规范产品以这种方式得到了落实，或粮农组织规范工作和执行工作之间存在实际的连续统一。表 5.4 列出了若干实例。

**表 5.6: 落实规范产品的若干实例**

区域	规范产品	相关后续行动
非洲 (南部非洲分区域办事处)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 非洲人与野生动物的冲突：原因、后果和管理战略；粮农组织第 157 号林业文件</li> <li>• 管理人与狮之间的冲突；第 13 号野生动物管理工作文件</li> <li>• 人与野生动物冲突工具包</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 粮农组织—南部非洲分区域办事处在实地通过 TCP/ZIM/3301 号和 TCP/MOZ/3301 号项目支持对人与野生动物冲突工具包的使用。</li> <li>• 多个国际论坛介绍了该工具包，随后促使安哥拉、坦桑尼亚和赞比亚提出技术援助请求以应对人与野生动物的冲突；</li> <li>• 粮农组织通过一个由安哥拉、加蓬、马拉维、莫桑比克、纳米比亚和津巴布韦出席的会议，促进了该分区域在减缓人与野生动物冲突方面的经验交流。</li> </ul>

表 5.4: 落实规范产品的若干实例 (续)

区域	规范产品	相关后续行动
亚洲 (亚太区域办事处)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 重新营造森林: 针对退化土地和森林的政策和做法 (RAP Pub. 2003/14)</li> <li>● 推动亚洲和太平洋地区的辅助自然再生项目 (RAP Pub. 2003/19)</li> <li>● 帮助森林覆盖 (RAP Pub. 2005/13)</li> <li>● 草地下的森林 (RAP Pub. 2010/11)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 促成了在菲律宾开展的辅助自然再生技术合作计划项目, 该项目最终因成绩卓越而被授予爱德华 萨乌马奖。</li> <li>● 菲律宾的落实工作促使辅助自然再生项目作为重要成分纳入了该国价值数百万美元的高原发展计划和国家绿化计划。</li> <li>● 正在柬埔寨、印度尼西亚、老挝和泰国开展一个区域性技术合作计划项目 (TCP/RAS/3307), 以便进一步提高对辅助自然再生项目的认知并推广其应用。</li> <li>● 粮农组织的推广工作被称作新的森林恢复工作的基础, 后者基于自然再生, 并由总部设于菲律宾的亚洲开发银行和大湄公河分区域资助。</li> </ul>
近东和北非 (近东区域办事处)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 近东林业和牧场部门的风险和气候变化脆弱性评估 (2010年)</li> <li>● 近东区域森林和气候变化 (RNE Pub. 2010 - Working Paper 9)</li> <li>● 管理森林以应对气候变化: 通过近东林业的可持续森林管理与各国共同解决气候变化问题 (FAO Pub. 2011)</li> <li>● 有关森林、牧场和气候变化的区域研讨会记录 (RNE, 2011)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 举办有关森林、牧场和气候变化的区域研讨会, 随后以参与性方式制定分区域项目, 面向北非、尼罗河盆地国家、近东东部和海湾国家及也门, 以及近东林业及牧场委员会的非阿拉伯语国家。</li> <li>● 举办气候变化论坛, 邀请主要国家的农业、林业、渔业、畜牧和环境等不同部门的官员参加。</li> <li>● 向各国分发研讨会记录以及森林、牧场和气候变化方面的出版物。</li> </ul>
总部/ 权力下放 办事处 联合活动	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 中部非洲林业委员会、粮农组织总部和粮农组织中部非洲分区域办事处联合组织有关刚果盆地国家森林政策的研讨会</li> <li>● 粮农组织总部、粮农组织欧洲及中亚区域办事处和粮农组织中亚分区域办事处联合组织有关东南欧和中亚国家森林政策的研讨会</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 粮农组织收到刚果共和国和中非共和国提出支持其制订森林政策的请求</li> <li>● 粮农组织收到支持阿塞拜疆制订森林政策的请求</li> </ul>

## 6. 粮农组织的能力以及对伙伴关系的利用

### 6.1 粮农组织开展林业工作的能力

304. 林业工作基本由总部的林业部，以及各区域和分区域办事处的林业官员开展。其他一些司，主要在自然资源管理及环境部、农业及消费者保护部和经济及社会发展部，也做出了贡献。以下章节研究了机构和工作安排如何促进粮农组织各级有效工作，同时特别重视在国家一级服务成员国所遇到的问题和挑战。

#### 总部一级的机构和工作安排

305. **总部的机构安排/能力：**本评价时期内，总部林业领域的在编职位数量已有所增加，如上文表 4.4 所示。自愿捐款的资金来源已有所增加，有些领域资金充足（如联合国 REDD 方案相关的所有领域），但有些领域资金严重不足（特别是在森林资源管理方面，许多主题（如城市和城郊林业；混农林业）领域只有少量工作人员）。

306. **林业工作的现行组织形式。**正如第 4.4 节所概述的，林业问题大多由林业部处理，而混农林业、水、生物能源（包括木质燃料）和气候变化问题也由其他部门、特别是自然资源管理及环境部处理。

307. 林业部的现行结构包括按主题划分的各个小组，如森林经济、政策及产品司下设的森林政策小组，或森林评估、管理及保护司下设的森林资源管理小组；以及基于捐助方计划设立的小组，如森林经济、政策及产品司下设的国家森林计划基金小组，或森林评估、管理及保护司下设的粮农组织/芬兰计划小组。各小组分别根据其拥有的资源制定了工作方式。这些“计划小组”顺利融入正常计划的程度各不相同。一些小组与其他小组保持着工作关系（如粮农组织/芬兰计划小组和国家森林监测和评价小组），而其他小组则倾向于进一步发展为一个有外部伙伴的独立项目支持机构。获取自愿捐款的手段也有所不同。各小组间的这些差异可能在林业部产生不同的内部动态平衡和紧张关系。

308. 在新出现的气候变化工作领域开展工作的责任在自然资源管理及环境部和林业部之间进行划分。这两个部门均参与了联合国 REDD 方案的活动，并实行了一个能够促进协调和进行决策的机制（联合指导委员会）。除此之外，林业部开展了有关森林和气候变化的所有活动。作为由自然资源管理及环境部进行协调的气候变化部际工作组的活跃成员，林业部在林业方面对粮农组织范围内的气候变化部际协作做出了贡献。

309. 林业工作的现行组织形式造成的结果是同一部门内各小组和工作领域之间缺乏合作、交流和协调，不同部门间更是如此。很大程度上，各小组都是自行组织；

例如，筹资活动均由组长或成员推动，未与高级管理层进行任何明显协调。这使资源伙伴和利益相关者感到困惑，因为他们的体会是粮农组织林业工作不是一个部门，而是一个利益和愿望有所不同的人的联合体。

**310. 缺少机构记忆。**在评价组实情调查阶段突显的另一个问题是，粮农组织缺少林业方面的机构记忆。当前国际背景下提出的许多问题，粮农组织近年来或早些时候都处理过。但粮农组织并未形成一个利用现有知识的机制。在任何工作领域，大多数工作都要求人员和财政的长期投入，一般都长于资源伙伴及通常的伙伴国家利益和优先重点的现行变革周期。缺少深刻的机构记忆是一大缺陷。例如，在森林资源管理的案例中，大量有用信息都被忽视和遗忘在以往的规范和执行工作文件中，本可加以审查利用。

### **粮农组织总部和权力下放结构之间的联系**

**311. 各级林业工作者之间的工作安排、协调和关系。**总的来说，林业工作人员之间的交流和协调有待加强。区域办事处/分区域办事处的大多数官员都感到与总部有间隔，呼吁加强总部与实地之间的联系。工作人员指出的一些原因是关于总部工作人员和权力下放官员采取了不同的报告途径，以及缺少针对共同目标的个人问责制。各办事处的林业官员过去常举行年度会面，但根据开展的实地访问，现在只有部分林业官员每两年在林委会议上见一次面。为促进信息流动，最近实行了一项旨在通过视频会议将权力下放办事处连线到管理层会议的举措。然而，工作人员都极为重视总部和实地工作人员之间的年度面对面会议，视其为知识分享、协调和团队建设的一个主要活动。限制总部和权力下放官员之间面对面互动的一个问题是，正常计划缺少用于旅行的非人事资源。工作人员依靠自愿捐款获取差旅资源。

**312.** 虽然名义上总部、区域办事处和分区域办事处技术官员各自的职责相对明确，但实际上，现实情况更为复杂，各级的不同职责模糊不清。权力下放办事处（特别是分区域办事处）并未系统地发挥向实地计划提供技术援助的第一道关口作用。部分计划（国家森林计划基金、非加太国家森林执法、治理及贸易计划和联合国 REDD 方案）由总部直接管理和实施，权力下放官员从设计到实施阶段都极少参与。除了联合国 REDD 方案（人们认为该方案需要权力下放办事处目前不能提供的专家）之外，这种集权管理的根据似乎在于粮农组织不同部门在资源紧缺的情况下会相互竞争资源。

**313.** 这有时会造成国家一级的混乱和重叠，并导致各小组在规范工作方面错失形成合力的机遇。最近建立林业实用技术网络为加强一致努力以实现共同目标迈出了一步。但是，需要加强交流和协调，从而加强粮农组织内部林业工作者之间的协调一致，以及林业人力资源的有效利用。

314. **部门间合作不充分。**正如第 5.8 节所概述的，各级森林相关工作的部门间合作不足，特别是在农业方面。一般而言，粮农组织的大多数工作都存在缺少部门间合作的问题，因此这并不局限于林业部。虽然在总部有林业部与其他部门开展合作的范例，但事实是，林业部开展工作时仍然过于孤立，未充分利用现有的多部门专业技术。林业部似乎与自然资源部在土地权属、集水区管理以及更重要的联合国 REDD 方案领域建立了最紧密的部际联系。但后者的安排只是一种人力和资源的分配方式，而不是一种实际的部门间合作性工作安排。

315. **权力下放办事处（区域办事处和分区域办事处）正在开展更多的部门间合作，**但远远不够。例如，随着亚洲及太平洋区域办事处设立了多学科小组，自然资源和环境小组内部的协调整合工作有了重大进展。至于与其他技术小组的合作（特别是在农业方面），未有较大变化。合作很大程度上取决于个体，事实上只在愿意合作并且“想法一致的同事间”开展。权力下放办事处工作人员认识到，林业计划受益于粮农组织在其他部门开展的工作（“思维方式”的一部分），反之亦然。在亚洲及太平洋区域办事处的案例中，办事处拥有充足的林业专家及其他领域的专家，他们之间在距离上更为接近，就跨部门联系非常稳固的主题开展工作，这或许能营造一个更好的合作氛围。

316. 东部非洲分区域办事处开展的部门间合作也是一个范例。林业官员之所以以多学科小组成员的身份开展工作，是因为该区域林业的关键问题与其他土地利用、特别是水问题密切相关。各小组进行互动，为区域一级的两年度工作甄选一些有关本区域的广泛主题，如入侵物种、林火和土地利用，以及畜牧、林业、野生动物及其它土地用途之间的关系。他们随后开展了符合这些广泛主题的活动。

#### **一种特殊工作关系：投资中心司与森林和林业**

317. 投资中心司特别向包括全环基金在内的世界银行集团提供林业相关的支持，也向农发基金、非洲开发银行、欧盟/欧共体及其他一些机构提供。与林业相关的工作只是投资中心司总体工作的一小部分。投资中心司拥有一个资深林业工作者核心小组和一个顾问网络，他们主要提供（大型）项目筹备、项目监督和实施完成报告编写方面的支持，并协助部门审查和包括规范工作在内的研究。

318. 本评价时期内，投资中心司在森林方面取得的主要成就包括：

- 粮农组织 - 全环基金林业项目（粮农组织是全环基金的一个执行机构）：巴西、斐济、萨摩亚、瓦努阿图、纽埃、厄瓜多尔和伊朗。

- 林业计划和项目筹备及实施支持：阿根廷、巴西、喀麦隆、中国、刚果民主共和国、洪都拉斯、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、尼加拉瓜、太平洋岛屿、秘鲁和南苏丹共和国；投资中心司也对其他 8 个森林相关的项目做出了贡献。
- 部门及其他审查：安第斯国家、伯利兹、厄瓜多尔、危地马拉、圭亚那、洪都拉斯、墨西哥、摩尔多瓦、巴拉圭、秘鲁和苏里南。
- 评价和项目完成报告：阿尔巴尼亚、柬埔寨、印度、肯尼亚、南苏丹共和国、坦桑尼亚、突尼斯和赞比亚。
- 规范研究：埃塞俄比亚、联合国防治荒漠化公约全球研究和肯尼亚。

319. 与粮农组织其他部门一样，投资中心司开展工作时较独立于粮农组织的其他林业工作，而与林业部的合作主要是特设性质并基于工作人员的人际关系。投资中心司无结构或机构协调机制。

320. 然而，投资中心司和林业部曾于上两年度寻求更多合作。这些活动包括筹备刚果盆地区域监测、报告和核实项目，支持在洪都拉斯开展的林业部森林执法、治理和贸易计划，以及对六个拉丁美洲及加勒比国家的森林税收和激励机制进行区域研究（拉丁美洲及加勒比区域林业委员会也于 2012 年 3 月对此进行了介绍）。还应提到的是联合准备向美洲开发银行提交有关在投资中心司领导下制定秘鲁森林投资计划投资战略的提议。最后，投资中心司和林业部之间正在开展合作的另一个例子是，在筹备新的世行刚果林业部门支持项目的背景下，筹备由粮农组织/投资中心司（两项研究）和世行（三项研究）共同资助的刚果国家重新造林计划。

#### 针对性

321. 对投资中心司森林相关投资组合的审查表明，大多数项目工作正与世界银行（根据粮农组织/世界银行合作计划）、全环基金以及农发基金一同开展。从地域上看，项目工作主要在拉丁美洲和非洲开展，其次是亚洲。工作主题涵盖了以可持续林业和保护为导向的各种项目，涉及保护区管理、大规模造林、自然/土地资源综合管理以及部门发展计划。

322. 由于粮农组织参与的项目事实上取决于融资机构，因此这些项目未必会系统地涉及粮农组织的林业优先重点，即便是两者之间仍有些一致的兴趣点。尽管如此，投资组合审查表明，所有项目完全符合粮农组织的战略计划框架，可归入各种与战略目标 E 密切相关的组织结果。然而，这些项目却与粮农组织自身的林业工作无关。事实上，在多数情况下，林业部未在投资中心司提供支持的那些国家的同一主题领域积极开展工作。也未试图与林业部形成合力和开展具体合作，或通过投资中心

司合作使粮农组织在相关国家的林业部门发挥战略作用。例如，世界银行通常只认可粮农组织向其提供林业咨询方面的工作。即使在世界银行积极参与林业项目的国家，这与粮农组织的林业工作计划也毫无关系。

### 成效和效率

323. 从融资机构的观点来看，粮农组织提供了宝贵的服务。从他们的角度来看，粮农组织在可持续森林管理，以及跨部门处理土地退化和生物质（木质）可再生能源方面具有比较优势。世界银行与全环基金均能获取大量资金，但在许多与林业相关的领域缺少内部技术能力。通过访谈了解到，投资中心司的伙伴赞赏投资中心司提供的高质量和及时的支持，但他们有时希望，除了投资中心司及其顾问之外，能够更多获取粮农组织其他林业工作人员资源。这通常是无法实现的，因为林业部工作人员都忙于其他事务。

324. 与世界银行和全环基金开展合作能够减轻这些机构的行政负担，这些机构能够依靠投资中心司十分熟悉各个项目周期的工作人员，在投资中心司和融资机构之间建立良好的工作安排。对这些机构来说，公认的有利之处是他们无需参与遴选和管理顾问。此外，在三方参与的项目中，粮农组织被视为一个能够协助调解潜在冲突的中立伙伴。

325. 具有积极意义的是投资中心司与广泛的行动者开展合作。一般来说，粮农组织开展工作时并未超越成员国林业部门的范围，但投资中心司的确与其他部门积极合作，如财政和规划或环境部，乃至农业部。投资中心司似乎比林业部更多参与了跨部门工作。进一步来讲，通过与世界银行等主要的发展融资机构合作来接触“超级”部门，打开了通向影响国家一级政策和战略决策的大门，这是粮农组织实地项目一般无法实现的。

326. 然而，这类与政策相关的工作是由融资机构推动，未必能与粮农组织的国家一级优先重点建立联系。投资中心司开展工作时很大程度上独立于林业部和粮农组织驻国家办事处。

327. 本评价得出结论认为，粮农组织林业工作缺少国家一级的战略远景。粮农组织林业部应与投资中心司携手，更积极地同主要融资机构一起参与部门审查，并利用这些参与性审查的最终成果来找出粮农组织可在某些国家有所作为的适当战略领域。

### 区域和分区域办事处的能力

328. 各权力下放办事处有效执行粮农组织林业任务的能力参差不齐。一般来说，区域或分区域官员须负责众多国家和技术领域。这就要求林业官员拥有特定的能力，

既有技术知识又有全局观点。这种特定能力通常体现了较深的资历和丰富的经验，而粮农组织难以在所有情况下都确保两者兼备。对所有区域办事处和分区域办事处的系统采访以及对其活动的分析表明，此类差异影响了其执行粮农组织林业任务的能力。产生这种差异的原因较为复杂，包括不同的跨部门合作和人力资源获取方法，以及各办事处不同的内部动态平衡。

329. 位于曼谷的区域办事处（亚洲及太平洋区域办事处）是一个拥有强大林业力量的积极的办事处实例。该办事处高水准的工作人员给评价组留下了深刻印象。对规范产品和组织的研讨会的审查表明了亚洲及太平洋区域办事处如何利用各类伙伴关系来实现其目标，以及如何成功利用财政和技术资源来提高与利益一致的组织合作方面的成效。多数情况下，这种合作并不是特设性质的，而是基于长期建立的关系，各组织能够借此发挥比较优势。这样一来，各组织便能利用有限的财政和人力资源实现更多成果。

330. 有两个重要因素推动着区域一级的有效工作，一个涉及一致性程度，另一个涉及有多少活跃的区域组织，负责处理区域办事处所涵盖国家共同关切的林业问题。东南亚正是如此（太平洋地区另作探讨）。这显然是大多数其他区域遇到的一个重大挑战，这些区域情况千差万别，成员国的期望差异很大，因而需要的专业知识面广，而权力下放办事处又无法提供。这些观察结论在分区域一级得到了进一步证实。评价组发现，当分区域内的国家都面临了类似的林业问题（如北非面临牧场/森林以外树木问题）时，以及/或需要采取分区域方针来应对林业问题（如中部非洲和刚果盆地）时，分区域一级的活动就能顺利开展。

### **国家一级的能力**

331. 粮农组织在许多国家没有林业专家，驻国家办事处在执行任务时往往人手不足，无法动用分区域或区域办事处的资源时更是如此。通常，粮农组织在国家一级如在政策对话中的能力、可见度以及影响，在开展了大型林业相关实地项目的国家中最为显著，这些项目的首席技术顾问最后往往在项目范畴以外代表粮农组织。有项目时这当然好，但粮农组织参与活动的可持续性和连续性会受这种安排的影响。在粮农组织驻国家代表处拥有长期林业专业人员的国家中，人们公认粮农组织向林业部门提供了良好的技术投入。例如在尼加拉瓜，得益于一位能力极强的国家林业官员，所有伙伴认清并认可粮农组织在森林技术问题方面的作用。然而，各国受访者质疑这些专家到底能在何种程度上代表粮农组织参加各机构派遣高级工作人员来讨论森林政策和捐助方协调事宜的论坛。在坦桑尼亚，多个利益相关者也提出了类似的意见。

332. 甚至在资金到位并且看似粮农组织最高优先重点的技术领域，粮农组织也未向该国提供连续和充分的技术专门知识。越南的情况为此提供了一个例证。虽然根据联合国 REDD 方案和芬兰国家森林资源评估计划，粮农组织在该国拥有大量资金，但只有一位初级专家在提供国内技术专门知识（其合同已于 2011 年 12 月到期）。

333. **在大多数国家实施项目时都存在严重的拖延问题。**这通常与驻国家办事处提供极少行政支持有关。评价组注意到了实施联合国 REDD 方案方面的具体问题（坦桑尼亚、赞比亚和越南）。事实上，粮农组织、开发署和环境署这三个机构之间缺乏协调一致的程序，特别是在采购方面，往往催生了实施过程中的拖延问题。这加剧了联合国 REDD 方案中粮农组织方面的执行和财务管理问题。正在开展的联合国 REDD 方案审查有望解决此类问题。

334. **粮农组织往往在国家一级孤立行动，并常常采用传统的项目模式。**这归因于多个因素，如项目设计过时和不习惯加入国家一级的伙伴关系，但也因为粮农组织未制定工作战略，以投机思想来寻求资金。因此，粮农组织通常被视为一个资源有限的执行机构。在许多受访的国家，包括林业问题为议程重点以及粮农组织拥有大量林业投资组合的国家，评价组发现粮农组织林业工作的知名度不高。粮农组织通常不参与政策对话，大部分情况下都缺席林业部门的多方利益相关者进程。这方面的原因很多。粮农组织代表的专长是粮农组织在各国林业部门中知名度的主要决定性因素。在哥斯达黎加，由于前两任粮农组织代表都有林业背景，粮农组织被视为林业部门的一个有力角色。但在大多数受访的国家，粮农组织代表对粮农组织的林业战略和在林业部门的潜在作用不甚了解，可能认为推动不同国家论坛的政策对话并不是其任务。粮农组织主要凭借其农业而非林业工作得到认可。加上多数情况下粮农组织代表处的力量不足，林业事项未受到优先重视。

335. **小型项目制约成效。**粮农组织的许多林业相关项目都是小型和短期性质，这便制约了它们的成效，因为它们试图解决的挑战都具有长期性。若在某个省或地区协助实施一项孤立的小型项目，驻国家办事处的粮农组织工作人员一般难与国家决策者和行动者开展对话。

336. **“短期观念”同时加剧了通过项目增长知识和吸取经验教训方面的不足。**项目仅仅得到实施，即便驻国家办事处更积极地参与，他们也很少试着吸取和传播粮农组织内部获得的经验教训。在大多数受访的国家，这都是作为粮农组织的一个弱点来强调。这种短期项目模式也制约了粮农组织能够产生的政策影响。但在一些国别访问中，评价组发现一些项目值得注意，其中粮农组织的工作多年来都资金充足，项目能够扩展并影响了政策进程（如哥伦比亚的集水区管理；各国的非木质林产品）。

### **总部、区域办事处和分区域办事处提供的支持**

337. 一般来说，总部或区域办事处/分区域办事处提供支持的优先重点和力度似乎取决于：(i) 个人关系，而不是系统分析需求来源；(ii) 技术官员（特别是在区域办事处和分区域办事处）擅长或感兴趣的工作领域（如教育之于中部非洲的官员，以及林火/野生动物之于南部非洲的官员）。

338. **技术支持的质量参差不齐。** 在一些技术工作领域，总部提供的技术支持被认为是良好乃至卓越的（如在塞尔维亚的森林战略方面，以及一般的非加太国家森林执法、治理及贸易方面）。另一方面，许多案例中，初级官员都被指派提供支持，有时一些领域甚至是他们无法胜任的。有时，这会导致可信性的下降。

339. **区域办事处和分区域办事处提供的支持在受访国家中有较大差异。** 对于在国家一级工作的粮农组织专家（和工作人员）来说，权力下放办事处在区域和分区域一级的作用一般并不明确。在一些特定的技术领域，区域办事处和/分区域办事处不具有专门知识，这使得区域办事处/分区域办事处官员难以发挥提供支持的“第一道关口”的作用。例如，非洲的一些分区域办事处只有一名森林官员，但负责了 16 个国家和各个领域。这种情况下，粮农组织总部通常是第一联络点。

340. 必须制定激励措施和相应机制来加强内部对横向和纵向获得的经验教训的分享。这些调查结果呼吁加强各级之间的交流和对话，包括与非林业工作者在林业事项上。实用技术网络是一个正确的发展方向，但需在各级进一步建立协作和确保林业方面的互相学习和知识分享。讨论和传播粮农组织的林业战略以及开展知识分享活动无疑是另外两项措施。虽然考虑到这超越了本评价的范畴，但评价组坚信，资源配置从行政手段转向基于结果的模式，以及建立相应的个人问责制度，必会产生横向和纵向合作所需的最佳激励措施。

341. 总部一级的组织职能设置可以基于林业的总体战略工作，以及森林积极推动实现粮农组织三大总体目标的作用。这意味着在林业的部门一级设立一个高级管理部门，用于处理全球和区域一级的林业网络管理。在主题方面，需不断加强森林部门事务，包括森林资源评估、森林资源管理和森林治理，以及在与更大的土地利用问题相关的领域建立密切的跨部门联系，包括适应和减缓气候变化以及生物能源。

342. 粮农组织在区域一级以跨部门单位的形式开展工作，仍有制定区域/分区域/跨部门战略的空间，以便综合考虑森林问题（如独立存在的计划成分），同时在精心挑选的国家中将森林问题更好的纳入国家计划框架。

343. 必须向各区域办事处划拨更多的森林相关人力资源，同时注意区域和分区域之间的区别以更好应对千差万别的需求和期望。在林业问题作为发展议程的重点并需要采取分区域方针的区域（如非洲），应加强分区域办事处一级的林业专门知识。同时，采取动态的分区域组织和/或进程后，可以自然而然地更多关注分区域办事处。但在亚洲（及太平洋地区）等案例中，亚洲及太平洋区域办事处增加林业专家后，显然协助粮农组织在该区域取得了卓越成果并有所作为，同时促进了有效伙伴关系的建立和培养。

344. 要支持参与国家一级的林业事务，应确保相关国家获得知识，手段包括提供高质量的专门知识。考虑到粮农组织无法向所有国家派驻人员，这种参与必须具有选择性，基于对粮农组织是否能发挥作用以及资金是否到位的全面评估。在这些国家，粮农组织必须充分并且高质量地筹集专门知识来支持其国家一级的工作。

## 6.2 粮农组织合作伙伴关系的利用

### 全球层面上的合作伙伴关系

345. 上述章节已提及了一些重要的合作伙伴关系，包括合作伙伴和合作伙伴关系目标。粮农组织通过合作伙伴关系正在开展越来越多的全球性林业工作。粮农组织在全球范围内与大约 130 个主要代表各类国际政府与非政府机构、与森林相关的研究和教育机构的合作伙伴开展工作。目前，林业部仅与谷歌这一家私营部门企业在国家森林资源评估和监测方面建立了直接的工作关系。森林政策、国家森林计划和森林资源管理小组特别积极地建立或加入了合作伙伴关系。

346. 一些合作伙伴关系在全球范围内享有很高的声誉。粮农组织是森林合作伙伴关系的创始者兼主席。森林合作伙伴关系的主要目标就是可持续管理全球森林（参看第 5.3 节）。虽然粮农组织在森林合作伙伴关系内积极与各成员开展工作，但是并未在合作的基础上与全球或国家层面上的各成员建立更正式的战略合作伙伴关系。

347. 十多年来，国家森林计划基金和世界银行管理的森林计划已经开展了合作伙伴关系，二者彼此发挥互补作用，为国家森林计划或其它国家森林政策进程提供支持。森林计划更侧重于分析性工作以及总结吸取经验教训，而国家森林计划基金则致力于支持项目实施，以提高各国国家森林计划进程的质量。此外，国家森林计划基金也与非政府组织和更广泛的倡议行动（如森林联盟、发展森林合作伙伴关系倡议、非洲林业论坛等）建立合作伙伴关系。

348. 自 2009 年以来，粮农组织另外一个重要的合作伙伴关系就是与联合国开发计划署、联合国环境规划署开展的 UN REDD 方案（参看第 5.3 节）。这一合作伙伴关系提供了一个粮农组织参与一项重要合作伙伴关系的机制或进程，而该机制或进程在全球应对森林采伐和森林退化问题方面发挥重要作用的范例。正如第 5.5 节所总结的那样，林业部不仅开展了与森林治理和 REDD+ 方面的活动，还在碳测量、报告和核查方面给一些国家提供帮助，从而促进了 UN-REDD 方案的实施。虽然设有由联合国环境规划署管理的 UN-REDD 秘书处（当前位于日内瓦）负责这项工作，但该合作伙伴关系中涉及的三家机构都制定了各自的行政管理程序，这使得该项目的管理和实施复杂化。

349. 同时，粮农组织林业部也建立了一些重要的合作伙伴关系、机制或平台，例如，山区合作伙伴关系（第 5.3 节）；另外，还和其它部门管理的合作伙伴关系开展合作，如全球生物能源合作伙伴关系。粮农组织的林业技术法定机构也可列为特

殊的长期合作伙伴关系，包括国际杨树委员会（1947年起）、地中海林业问题委员会（1948年起）、遗传资源委员会（1983年起）和纸张及木材产品咨询委员会（参看第5.7节），其中粮农组织发挥主导作用。与联合国欧洲经济委员会木材委员会（位于日内瓦）建立的合作伙伴关系至关重要，因为联合国欧洲经济委员会/粮农组织林业和木材部是两大联合国机构共用同一秘书处、共同实施有关林产品和林业的工作项目、而且私营部门积极参与其中的一个特例。纸张及木材产品咨询委员会、国际杨树委员会、联合国欧洲经济委员会/粮农组织林业与木材部是仅有的几家粮农组织与私营部门及产业有系统性联系的林业正式机构。

350. 要评估一百三十几个合作伙伴关系开展工作的成效如何是不可能的，也无法评估这些合作伙伴关系是否促进了粮农组织的事业或提高了其工作效果。一些合作伙伴关系相对比较活跃，而一些可能因为资金不足等原因而渐渐消失。但是，各种类型的合作伙伴关系数目之多让人们产生质疑，即：是否真地有必要建立这些合作伙伴关系？粮农组织是否真地能有效管理这些合作伙伴关系，并利用其比较优势促进这些合作伙伴关系？所有这些合作伙伴关系都涉及到交易成本。积极参与合作伙伴关系需要花费大量时间，所以更可行的优先序或许是建立全球合作伙伴关系。

#### **区域、分区域层面上的合作伙伴关系，以及与非政府组织的合作**

351. 与全球层面的情况相反，过去几年里，粮农组织没有在区域和分区域层面上系统性地尝试发展和利用战略合作伙伴关系或联盟，亚太区域办事处除外。这种情况导致粮农组织错失了影响区域政策对话、利用合作伙伴的知识和经验以促进其实现目标的机会。某种程度上，合作伙伴关系不足或许可归结于办事处的人力资源不足，但同时，也归结于在合作伙伴关系整合方面缺乏战略性眼光。

352. 亚洲及太平洋区域办事处的工作模式主要是依赖于合作伙伴关系开展工作。该办事处聘请一些敬业的经验丰富的专家，也和人与森林中心、亚太林业研究支持项目、亚太林业研究机构联合会、亚洲开发银行、国际非政府组织的区域项目（如荷兰发展组织和国际自然保护联盟）等各种已有的区域合作伙伴组织建立正式与非正式合作关系，并积极有效地培养这些合作关系，取得了令人瞩目的成就。该区域取得的大多数成果（出版物、研讨会/会议），不只是与粮农组织、也是与外部机构开展合作的结果。

353. 亚太地区建立的各种形式的合作伙伴关系包括：

- 帮助建立网络并支持网络工作：亚洲及太平洋林业委员会、亚洲及太平洋林业周、亚太森林入侵物种网、亚太森林政策智库、缅甸渔业协会、国际柚木网络；

- 正式网络中的积极成员：亚太森林恢复与可持续管理网络、亚洲森林伙伴关系；
- 与合作伙伴签订工作合同：如亚太地区社区林业培训中心组织培训并协助粮农组织各部门撰写各种出版物；
- 与合作伙伴共同开展项目和主办研讨会，共享技术和金融资源，如亚太地区社区林业培训中心、亚太森林恢复与可持续管理网络、亚洲开发银行大湄公河亚区域核心环境项目、东南亚国家联盟、东南亚国家联盟-社会林业网络、亚洲森林减少排放计划。

354. 整个评估期间，粮农组织在各大洲不断与国际非政府组织、非政府组织加强合作。多数情况下，它们合作的目的是为了共同设计或实施短期项目。粮农组织通常为缔约方；从某种程度而言，以类似于和项目顾问开展工作的方式与这些组织开展合作。此外，国家森林计划基金和非加太一森林执法、治理和贸易行动促使粮农组织与民间团体机构展开合作；一定程度上，也促进粮农组织与私营部门合作，这些都是取得的积极进展。

#### **国家层面上的合作伙伴关系**

355. 相对区域或分区域层面而言，粮农组织在国家层面上建立的战略合作伙伴关系更少。显而易见，尤其在亚洲、非洲和拉丁美洲等所有的受访国家中，粮农组织在各国的办事处都不是各种捐助团体和国家论坛/合作伙伴关系（诸如越南林业部门支持合作伙伴关系或布基纳法索的环保部门合作伙伴关系）的积极成员。这种情况导致错失了如下方面的机会：

- 将项目与国家政策对话、产业规划结合，以增强影响、提高可持续性；
- 影响国家森林政策对话、利用粮农组织的理论能力解决跨部门问题，并利用其召集力促进国家政策倡议者之间的政策对话（通常与非政府组织有关）；
- 在技术方面，粮农组织没有和一些技术能力受公认的机构建立合作伙伴关系，并且它们还是粮农组织国际层面上的合作伙伴（如森林合作伙伴关系的合作伙伴），或没有和一些通过与基层组织开展工作而积累经验的机构建立合作伙伴关系。

356. 战略合作伙伴关系缺乏的主要原因可能和如下情况有关：

- 在国家层面上，粮农组织的人力资源非常有限，而且分区域和区域办事处提供信息资料的途径也受到很大程度的限制；

- 多数情况下，粮农组织缺少国家议程，实际上在林业部门也没有想实现什么、该如何实现，包括评估如何通过与他人协作取得更多成果这样明确的战略构想；
- 国家层面上的工作过多是因为有短期外部资助机会所致，没有很多空间发展战略合作伙伴关系；
- 粮农组织似乎和以前一样，继续主要与负责林业的政府部门开展合作；各国办事处的工作人员也许没有发现，与各国非政府组织、社区组织和私营部门建立联系是件容易的事情。

357. 在拉丁美洲、非洲、亚洲等受访国家，许多受访者认为，粮农组织必须扩大其合作伙伴的范围，以更有效地利用其比较优势，并为不同参与者开展林业方面的工作提供支持（包括私营部门与民间团体）。

#### **与私营部门的合作伙伴关系及合作**

358. 粮农组织除了与负责林业的政府机构合作外，也主要与国际或享有盛誉的区域非政府组织、教研机构建立合作伙伴关系，但和私营部门的合作相对较少。可以理解，与私营部门合作较为敏感；这大体也是粮农组织非常谨慎地与私营部门发展合作伙伴关系，以及没有在林业方面与私营部门建立正式合作伙伴关系的原因，某些情况下例外。

359. 粮农组织与私营部门合作的实地林业项目少之甚少（如喀麦隆的 PALISCO 合作项目）。但是，粮农组织通过参与森林联盟、发展森林合作伙伴关系倡议、国家森林计划基金，从而促进了小规模私营和社区树木种植者及其协会之间的合作伙伴关系。

360. 针对私营部门的相关工作，粮农组织应加深了解私营部门的需要：

- 受访的私营部门代表认为：规范性成果通常过于理论化，没有建立在实地现实情况基础上。
- 粮农组织应减少官僚化；非政府组织和私营机构的效率相对更高，更灵活，采取行动的速度也较快。
- 粮农组织应自身创建或更积极地参与那些私营部门出席的地区或国家层面上的论坛；林业周活动可用来实现这个目标。但事实上，参与亚太林业周的私营部门还是非常有限，甚至没有任何私营部门出席最近在贝宁举行的非洲林业与野生动物委员会会议。

361. 私营部门受访者针对粮农组织与私营部门之间的合作提出了一些非常一致的建议：

- 粮农组织在创建有利环境促进私营部门参与林业，并推动政府给私营部门和民间团体提供更大发展空间方面，应发挥更大的作用。
- 粮农组织可以在创建一个支持私营部门投资的政策环境方面提供支持。例如，通过完善土地权属和产权。
- 粮农组织应支持亚太林业周等区域论坛，因为粮农组织可以通过这些论坛更多地与私营部门参与者建立联系和对话。
- 粮农组织应继续与纸张及木材产品咨询委员会、联合国欧洲经济委员会/粮农组织林业和木材部门委员会等平台开展工作，因为事实证明，这些平台对于欧洲纸张联合会、欧洲木材工业联合会等私营部门及其协会而言至关重要。

### 结果和结论概述

362. 粮农组织被普遍认为是一个享有很高声誉、历史上受到敬重的可靠技术合作伙伴。受访的合作伙伴看重粮农组织所具有的让政府代表和非国家参与者齐聚一堂的召集力和能力。此外，粮农组织拥有广泛的网络和途径来获取全球信息，在某些特定领域也拥有技术实力，这使得它成为一个理想的合作伙伴。

363. 但是，访谈中，针对粮农组织作为合作伙伴的作用或工作绩效，有一些共同的批评意见：

- 粮农组织的许多合作伙伴抱怨，粮农组织过于官僚和死板。
- 许多“技术”机构认为，并非所有情况下粮农组织都是它们的首选合作伙伴，因为它们更喜欢和一些能够在物质和资源方面提供优质协助的合作伙伴开展合作，这些合作伙伴更多是以项目实施为导向，而且也比粮农组织拥有更多国家层面的相关经验，并更加本地化。
- 粮农组织通常过于将合作伙伴视为分包商或咨询商。
- 还有一个普遍的批评意见是，虽然与民间团体、私营部门以及林业之外的其它政府机构开展合作的需求日益增长，但是粮农组织更愿意与政府机构开展合作，而且通常都只和林业部门合作。

364. 就全球层面而言，粮农组织应更有选择性地建立合作伙伴关系，并应更多地侧重于其拥有一定比较优势的领域。为此，粮农组织应系统地依据粮农组织担任领导者还是合作伙伴，粮农组织是否能通过这一合作伙伴关系提高其森林相关工作的针对性、效果和效率来划分合作伙伴关系。评价小组认为，全球森林资源评估方面是粮农组织可以通过合作伙伴关系提高其林业工作成效和效率的一个领域。

365. 在地区和国家层面上，粮农组织可以通过发展战略合作伙伴关系，尤其与东南亚国家联盟、非洲联盟、西非国家经济共同体、安第斯共同体等区域和分区域机构发展战略合作伙伴关系，来改善其工作绩效。“亚洲及太平洋区域模式”似乎工作效果良好，而且通过应用获得了经济有效的成果。因此，应该考虑如何将该模式应用到其它区域办事处，例如在非洲，可能的情况下可以将该模式应用于分区域办事处。粮农组织应充分利用各类区域机构及其网络，以获得共同利益和各自受公认的比较优势为基础开展密切合作。国家计划框架行动也有助于战略合作伙伴的选择。

366. **粮农组织应与民间团体和私营部门开展更多的合作。**过去二十年里，全球林业发生了许多变化，而且传统的国家占主导的林业模式在渐渐消失，但同时，与私营部门和民间团体机构的合作或建立合作伙伴关系，也正在成为粮农组织积极参与领域的标准工作模式。受访的私营部门代表和一些享有盛誉的（国际）非政府组织，以及研究/教育机构在访谈中都表示，粮农组织应与民间团体和私营部门开展更多的合作，以充分利用非国有部门在促进森林可持续管理和贫困减少方面所拥有的巨大潜力。

367. 林业部和自然资源管理及环境部应系统研究与私营部门在哪些领域以及如何建立合作伙伴关系会有助于加快粮农组织可持续林业方面的议程，促进人们生计的改善。粮农组织与私营部门建立合作伙伴关系方面的新战略，已确定了三大合作领域，即政策对话、标准及规范制定，以及发展和技术项目。此外，也明确了三个跨领域主题—宣传与交流、知识管理与传播、资源动员。

## 7. 结论

368. 以上章节详细评估了粮农组织于 2006 至 2012 年初在林业项目中取得的工作绩效。此外，这项评估也注意到了粮农组织在更广泛的管理背景下与林业项目管理能力有关的问题及取得的成果，粮农组织在全球林业体系框架下发挥的召集与指导作用、以及其与合作伙伴的协作。

### 粮农组织在国际林业体系中的作用和地位

369. 粮农组织很大程度上被认为是一个技术机构。过去几年里，粮农组织在国际森林体系中发挥的作用日益减弱，这归结于新参与者和许多竞争对手的出现，以及全球林业议程的细碎化。过去，粮农组织是全球林业方面的主要或唯一机构，而如今其它一些组织机构也能和粮农组织一样开展各种工作，甚至比粮农组织做得更出色。以前，粮农组织在一些工作领域发挥至关重要的作用，尤其是森林立法和森林教育发展方面；但是如今，对其它机构没有介入的领域，粮农组织很大程度上也未到位。

370. 粮农组织作为一家政府间机构，由于有授权，所以拥有自己的优势，但其弱势也源于此，因为在不断快速变化的环境中，政府不再是唯一的参与者。其它组织，如国际林业研究中心、国际热带木材组织、国际自然保护联盟、世界混农林业中心、世界银行、区域性银行、世界野生动物基金会、亚太地区社区林业培训中心、双边资源合作伙伴、国际非政府组织、民间团体、私营部门等日渐影响林业议程和相关决策过程。同时，相比过去，当前更需要有一个公正的全球性机构从整体上研究森林与林业，将全球、区域和国家层面上的森林和林业与其它土地利用部门相结合。不论从活动、知识还是经验的广度来看，粮农组织都是独具这方面能力的机构。

371. 以下四大因素为粮农组织在影响全球议程方面发挥作用提供了支持：

- **粮农组织本身的森林管理过程（林业委员会和区域林业委员会）。**为了给各国提供一个平台以更深入地讨论国家层面上提出的问题，粮农组织管理过程允许各国在资源允许的范围内建议粮农组织应该应对哪些问题和机遇。
- **粮农组织所提供的森林资源和其它方面的信息服务。**粮农组织收集有关森林和林产品的数据资料，有助于世界各国评估是否采取了足够的措施来保护森林。此外，粮农组织也提供了其它的信息服务，这是粮农组织对全球森林议程的一大贡献。
- **技术能力和专门技能。**相对任何其它国际林业机构而言，粮农组织主要有两大比较优势：粮农组织在森林资源管理方面拥有现成的、内部就能

提供的专门技术知识；它能广泛地挖掘有关产业和跨领域议题方面潜在的专门知识与经验。但是，粮农组织还没有充分利用其在跨领域能力方面的比较优势。

- **在各个国家和地区的广泛参与。**粮农组织还拥有另一个潜在优势，即各地区或一些成员国都有粮农组织的工作人员和当地的联系人。但是，也存在两大限制：其一，仅有几家粮农组织办事处拥有固定的林业官员；其二，众所周知，粮农组织和政府之间的联系过于密切，以致其工作不能总是完全客观和包容。

372. 需要有一个像粮农组织这样的机构能带来更多的凝聚力，并促进全球、地区和国家进程之间的相互学习。全球森林相关议程非常不完整，而且变得日益复杂。粮农组织是唯一一家致力于在各层面开展工作的全球性林业组织，而且能发挥重要的召集作用，以有助于整合细碎化的林业议程。如果粮农组织能利用更具战略性和有侧重的方法，更好地认识森林在粮农组织中更广泛的作用，并更积极地与民间团体和私人部门合作，那么粮农组织就能成为全球林业的焦点，促进各种进程和倡议之间的结合。

373. 60年来，粮农组织积极参与全球林业，其地位受到人们的认可。过去几年里，通过付出更多的努力，林业委员会的作用也得到了提升，使其更具包容性，尤其是通过连续组织世界森林周活动，让更多的合作伙伴有机会参与、提出和讨论新出现的重要问题。过去十多年里，粮农组织担任森林合作伙伴关系主席这一职能，已经得到了森林合作伙伴关系伙伴组织的认可和赞赏。

374. 在全球和区域政策进程方面，粮农组织没有充分发挥主动作用，通常也不参与国家政策和立法的制定。这种情况下，使得粮农组织错失了利用其有关全球目标方面具有比较优势的机会，尤其错失了解决跨部门问题的机会。但是，某种程度上，粮农组织通过各种渠道，包括参与森林合作伙伴关系、联合国森林论坛、世界林业大会、“森林周”、全球森林资源评估和《世界森林状况》等确实影响了全球对森林的看法。

### **粮农组织在林业方面的比较优势**

375. 粮农组织主要的比较优势在于：拥有齐全的专门知识来应对大多数各种土地和自然资源利用问题（矿业除外）；更重要的是，多数国家现在都面临着资源利用间相互影响这样跨部门的挑战与机遇，而粮农组织有专门技能和能力应对这一问题。随着人口的增长，土地日益稀缺，粮农组织在跨部门工作方面拥有的这一主要比较优势将变得更加重要，因为没有任何其它的国际技术援助机构拥有这种能力。粮农

组织更能看清林业与其它土地、自然资源产业相互影响的现实，因为它不仅掌握林业专业知识，也拥有农业、畜牧业、水资源、野生动物、水产养殖、产权、贸易和市场等方面的专门知识。当前面临的挑战就是要更紧密地将这些不同工作领域结合在一起，以从整体上获得利益。

376. 然而，值得注意的是，不论粮农组织采取何种措施，减少森林采伐和扩大农业/畜牧业生产之间都会存在取舍问题。不过，粮农组织有机会协助各国通过采用土地利用规划和实践方面更综合的方式，来平衡这一取舍问题。这一过程中，尤其鉴于日益增长的粮食需求及其给农业生产带来的压力，粮农组织必须组织更广泛范围的景观途径的讨论。同时，粮农组织有政府的信任、拥有召集力让不同利益相关者齐聚一堂，讨论并解决诸多有关土地方面的矛盾。

377. 一些林业技术领域也变得更加重要，因为，粮农组织在这些领域能够充分利用跨部门的比较优势，来帮助各国解决复杂的土地、水资源和其它资源方面的各种挑战和机遇，包括气候变化适应和减缓相关方面的挑战和机遇。诸如人工林、森林可持续管理方式、森林治理、国家森林计划方法等领域都是解决土地利用配置困境、产权问题、有关保护与发展各种政策问题的关键。充足、可用的森林、土地和水资源利用等数据信息对于各成员国在土地利用配置方面做出合理决策至关重要。

378. **粮农组织还没有充分发挥跨领域或跨部门工作方面的潜在比较优势。**评价小组的结论是，粮农组织错失了一些发挥其潜能的机会，例如，虽然粮农组织拥有更广泛范围的关于森林采伐、森林退化和森林可持续管理等方面的专门知识和成果，但是它没有充分地把这些专门知识和成果与诸如林权改革、“土地争夺”、森林景观恢复和国家层面上 REDD+ 的战略制定等议题相结合。由于森林采伐与农业和畜牧业扩张之间存在密切的负相关联系，所以相对任何其它国际组织而言，粮农组织更适合于解决减少森林采伐这一跨领域问题。

379. 问题在于：“粮农组织为什么没有更充分地利用其独有的能力开展土地利用这一跨领域工作？”评价小组的评估结果表明，主要有以下两大原因：

- 从制度方面而言，粮农组织建立的目的在于促进跨部门的活动，小规模的各种往往特别涉及工作人员个体之间非正式联系的合作性活动除外。粮农组织当前还存在习以为常的“孤岛式”思维。
- 粮农组织的业务工作以需求为导向；而多数国家在森林、农业用地和其它自然资源管理方面也还是以“孤岛式”方式行事。但是，这种情况正在开始发生变化，因为许多国家正在认识到景观层面规划土地利用的优势。

380. 粮农组织继续尝试或保持参与其比较优势即将消失或不再具有比较优势的领域。这会导致如下情况：

- a. 粮农组织实施的林业项目规模总体较小，产生的影响也有限；只有精心策划这些项目，才能发挥促进作用。
- b. 粮农组织长期得到公认拥有比较优势的一些重要工作领域，缺乏群聚效应。工作人员的能力也再达不到所必需的专门技能要求。
- c. 一些领域缺乏足够的高级技术知识，这种情况下，粮农组织的干预措施只能获得有限的技术信息和支持。
- d. 区域和分区域层面上的林业能力不足，分区域办事处的林务官员要管理的国家多达 15 个或以上，而且要应对更广范围的议题。如果要这些林务官员尝试涉足林业的各个方面，如果不是不可能，那至少也是一项他们要艰难面对的任务。

381. 许多有能力的组织参与到为林业提供支持中来，是一种令人高兴的进步，但这也意味着粮农组织没有必要涉足林业的各个方面。粮农组织在拥有明显比较优势的领域，应确保组织内部具有群聚效应以能为世界各地提供服务。如果粮农组织的资源有限，那么应把足够多的专门技术领域人才放到首位，并且他们可能最适合为总部服务。在其它领域，粮农组织可以和其它拥有专门知识与资源的机构签订合作协议。这样，粮农组织这种涉及到更多跨部门问题的分散型组织架构，在一些领域既可以受益于来自内部的专业支持，也可在组织内部无法提供合适专门技能的领域受益于其它组织提供的支持。

### 制度安排与合作

382. 在全球层面上，粮农组织被视为是一个中立的合作伙伴，很大程度上代表联合国与包括林业在内的政府部门开展工作，声望很高。在联合国森林论坛，联合国森林减排方案，山区合作伙伴关系，国家森林计划基金，非加太-森林执法、治理和贸易行动，粮农组织自身的一些法定技术机构，以及与其它机构的主题合作等倡议行动中，粮农组织切实发挥了领导作用，并承担了大量提供信息的信息。但是，粮农组织需要不断重新评估它在这些合作伙伴关系中的作用和职能。

383. **全球、区域和国家层面上的战略关系。**粮农组织林业在全球层面上与其它国际机构保持重要的工作合作关系，在区域层面上的合作关系相对较少，而在国家层面上基本没有建立战略合作伙伴关系。除亚太区域之外，其它区域办事处和分区域办事处都没有有效地借助合作伙伴关系，利用资源和专门知识来实现既定的目标。

384. **通常情况下，粮农组织没有积极在国家层面上寻求战略关系。**许多国家，尤其是没有受到粮农组织重大资助的国家认为，粮农组织很大程度上还是以传统项目模式开展工作，和其它机构建立的合作关系有限。此外，林业方面，粮农组织往往都没有积极参与现有的不同利益相关者参加的各种论坛，例如，涉及减贫战略或其它跨部门发展战略方面的论坛。

385. **粮农组织被普遍认为是一个享有声望的可靠合作伙伴。**同时，人们也认为粮农组织过于官僚和死板。渐渐地，许多“技术”机构认为粮农组织并非总是首选的合作伙伴，因为它们认为粮农组织有效参与合作伙伴关系的工作能力较弱。

386. 粮农组织不仅要和政府合作，**还必须更具包容性**、更有效地与非政府组织、民间团体组织、以及私营部门开展合作。如果粮农组织通过增强林业方面的能力、加强明确拥有比较优势领域的工作、并塑造一个具有包容性组织的形象，那么粮农组织就可能成为一个更受人期待的合作伙伴、并取得更多成果。

387. **交流与推广。**整个评估期间，粮农组织在全球范围内的交流与推广领域做出了巨大的努力。现在，用户越来越容易获得信息，因为网络传播速度快，范围广（发展中国家的情况也如此）。这也给粮农组织进一步改善它在区域和国家层面上传播和交流有关林业信息的方式提供了机会。目前还有改进的空间，可以从传统的单向信息流模式（即粮农组织将其成果传递给用户）发展为增加适合用户需要的最新信息，这必定会发展成为更完善的双向信息流模式。但是，尤其为了教育和推广目的，粮农组织还需要根据规范性成果撰写出经典的“论文”。

388. **粮农组织执行林业方面工作的能力。**在林业方面还有可以调整工作安排的空间，以(a) 通过分类归并特定领域的工作，使工作效果和效率更高（包括跨领域议题），(b) 认真思考粮农组织在林业中发挥作用的战略要径，(c) 制定激励措施和机制，从而加强机构内部共享各个领域获得的经验和教训。然而，在探讨并传播其林业战略和创建知识共享活动方面，粮农组织明显缺乏实施的手段。

### **粮农组织林业的战略构想及实施**

389. 粮农组织的森林相关战略过度集中于林业，并没有长远地、跨部门地考虑林业问题。评价小组只好主要根据“2010年森林战略”来评估粮农组织林业方面的工作（“2010年森林战略”的内容与2010年前实行的框架内容非常类似）。该战略主要包括战略目标 E、六大组织结果、粮农组织森林与林业战略等，其中包括三大明确的全球森林与林业目标。但是，评价小组的结论是：粮农组织当前的森林战略构想主要存在以下缺陷：

- a. 粮农组织的林业工作计划没有体现任何明确的愿景目标和优先事项；也没有以战略制定过程为指导。
- b. 战略目标 E 和组织成果的构建方式没有指导粮农组织如何实现三大全球目标。没有任何组织成果明确提及跨部门联系、以及林业对粮食安全和减贫的贡献。战略目标 E 体现了以林业为核心实现林业目标的要径，但没有反映粮农组织在跨领域工作方面的比较优势。
- c. 虽然有取得相关成果的报告，但是几乎没有任何报告说明在战略目标背景下消耗多少资源来取得这些成果的。
- d. 在国家层面上，干预项目多数情况下具有投机性，都是以资助的可获性，而不是以评估粮农组织与其它组织合作如何从总体上能最好地帮助各国为基础实施。人们普遍认为，粮农组织通常都没有就林业中的主要战略性问题开展工作，而且粮农组织通常也不积极参与各种有关各国政策和战略部门发展问题的论坛，尤其是在涉及到争议性问题的情况下。

390. **在林业核心项目中，确定应重视和不再重视的事项的优先顺序。**评价小组认为，如果粮农组织继续寻求其具有比较优势的领域，久而久之，就会对粮农组织的林业项目产生重要意义。如果正常计划供资没有增加、或增加很少，那么粮农组织就必须忽略一些议题，以加强仍然拥有比较优势的跨部门工作和传统核心领域。显然，成员国需求较低的议题，以及粮农组织没有比较优势的议题都在不再加以重视的议题之列。此外，在缺少人力资源和金融资源的情况下，必须针对各国设定优先事项。这意味着，在更富裕的还可充分利用其它资源的国家，粮农组织开展的工作可以相对减少，而应将更多工作集中于其干预措施不仅能在国家范围内产生影响，还能在地区或全球范围内发挥作用的地区。

391. 评价小组的结论是，当前，粮农组织团队的能力，即任一特定领域团队的规模，不一定与比较优势和国家优先事项（即“需求”）有很大关系，它可能就简单地取决于根据其自身的优先事项和利益而提供大量自愿性资助的资源伙伴。这些优先事项有时与粮农组织的工作重点一致，但有时也会导致粮农组织参与那些不太具战略重要性的工作。

392. 粮农组织林业必须寻求各种途径化解各种压力，以能更好地针对战略核心而更有效地开展工作，从而再次成为国际林业可持续发展方面的“重要人物”。评价小组认为，粮农组织可以更有战略性、更有效地在国际森林体系中全盘解决森林问题方面发挥领导作用；强化其在森林评估与监测中的作用和责任；促进森林在气候变化适应和 REDD+等方面发挥更广泛的作用。

393. 森林和林业与粮农组织三大全球目标之间都存在重要的联系。这三大全球目标并非相互排斥，而它们之间的相互依赖，是让林业，特别是让粮农组织更集中地应对成员国提出各种关注的问题、开展各种领域活动的关键。如果粮农组织更突出强调森林在实现三大目标所必需的各种土地利用范围内发挥更广泛的潜在贡献，而不仅仅是把改善森林可持续管理当作一个目的，那么粮农组织的林业工作就会被进一步公认为是推动 2010 年林业委员会要求的几项千年发展目标战略中的核心内容<sup>38</sup>。

394. 总而言之，评价小组认为，需要有一个有能力综合应对森林和林业问题、提高全球林业体系协调性的领导机构。考虑到粮农组织拥有全球森林方面的授权、受到林业委员会和成员国的支持、并且有能力应对森林可持续管理问题、有能力用更广泛的跨部门和景观方法将森林整合在其中，那么粮农组织会很适合承担这一重新确立的职能。承担这一职能的同时，应与其它机构协作，以更系统地管理各核心机构。粮农组织既是技术性机构，也是政策性机构；不仅涉及森林，也涉足其它土地利用领域，所以它能在更广泛的景观背景下促进发挥森林的作用。

---

<sup>38</sup> 2010 年林业委员会报告要求粮农组织应加大力度促进森林可持续管理。例如，通过“进一步阐明森林和森林可持续管理在实现可持续发展方面的作用，特别是它们在实现千年发展目标中的作用，并广泛传播它们发挥的作用”。

## 8. 未来方向

395. 为了让粮农组织更好地应对评估结论中探讨的主要挑战和机遇，本节提出了**三大重要建议，其中又包括 9 项具体建议**。此外，也建议粮农组织应采取那些最关键的措施来落实这些建议。随着建议的实施，明显还会有一些补充的需要。本节重点针对粮农组织在森林和林业方面的工作，广泛提出几点总体建议。在各评估结果章节（5.1—5.9）的结尾部分，也针对各主题方面适度地提出了具体建议。

396. **总体建议 1**：基于在土地和其它自然资源部门方面所拥有的专业技术和所积累的知识之比较优势，粮农组织应探索综合应对森林和森林外树木问题的途径，以实现粮农组织及其成员的三大全球目标。

397. **建议 1.1**：粮农组织的高层林业管理人员应全面评估粮农组织在林业方面的工作成果如何能并确实促进粮农组织及其成员三大全球目标的实现。应借助这些工作成果为粮农组织就如何能最好地利用其比较优势，使森林在实现全球目标方面发挥更大的作用制定一个整体的战略行动计划。建议措施如下：

- 特别需要着重分析粮农组织林业方面的工作能如何最好地促进成员国的可持续粮食安全与贫困减少；
- 针对所提出行动计划（规范性或实践性的）的每项内容，粮农组织相关工作人员应该开展影响路径分析，说明所提出的行动措施及其成果最终如何促进了粮农组织及其成员一个或更多全球目标的实现；
- 粮农组织高层管理人员应在内部制定更有效的激励制度和相应的机制，以通过跨部门规划与实施、利用粮农组织跨学科和跨部门的能力与经验，促进粮农组织林业工作对可持续粮食安全做出贡献；
- 在协助各国制定有关粮食安全与减贫战略和政策方面，确保要考虑到林业的潜在贡献。包括：需要加大力度促进各国综合土地利用规划与管理，以创造更多的利益，并充分利用当前的国家规划框架进程。

398. **建议 1.2**：粮农组织高层管理人员应为粮农组织各法定/咨询机构之间更好和更有效的开展交流与合作奠定基础，这将有利于战略优先级的确定。具体而言，粮农组织应促进林业委员会和农业委员会之间开展更有效的交流与合作。方式包括：  
(i) 林业部与农业及消费者保护部可以共同编写有关挑战和机遇方面的简报；  
(ii) 林业委员会和农业委员会可以共同建立一个专家组，在粮农组织各部门需要共同实施重要跨部门行动时，两大委员会可以向该专家组咨询建议，确定战略重点。

399. **建议 1.3:** 粮农组织高层林业管理人士应基于粮农组织自身的比较优势和管理部门的指导意见，优先考虑粮农组织的规划领域。这就要求明确哪些方面的议题/活动：(i) 粮农组织扮演唯一的，或是领导的角色；(ii) 粮农组织将积极地与合作伙伴开展合作；以及(iii) 粮农组织不是积极参与者但主要是作为知识的传播者和促进者。建议采取的措施如下：

- 考虑下列事项的基础上，让粮农组织参与符合上述三种情况之一的林业工作：
  - a. 该领域是否有利于粮农组织利用比较优势；
  - b. 粮农组织和林业委员会根据区域林业委员会和国家的投入确定重点工作领域或重点需求；
  - c. 了解其它机构在该项目领域是否成功地开展了工作；
  - d. 内外部利益相关者的投入。
- 对于上面分类中第(iii)点下的议题，开展一个能与其它从事未被列入积极参与项目领域的机构、合作伙伴积极交流知识的林业网络交流或协商项目。这样，粮农组织就能同时了解这一领域的最新情况，与其它机构开展合作，共同推动一些必要的活动；也还要密切关注这一议题，在将来条件允许的情况下，可以将工作发展到第(ii)种类型。
- 根据评估结果，评价小组预计在第(i)种条件下，粮农组织当前需要应对的林业议题包括：森林资源评估与监测、全球森林相关信息服务、林业政策与规划、以及一些森林资源管理问题。而第(ii)、(iii)条件下很有可能涉及的议题就是林业、生物多样性、一些森林资源管理与教育问题。
- 鼓励并寻求自愿捐助的资源，针对选定的重点、在一个有意义的规模上开展行动。

400. **建议 1.4:** 粮农组织区域高层管理人士应与总部合作，为每个区域制定一个关于如何提高粮农组织参与区域或分区域林业价值的战略。这一战略应特别反映出针对各区域普遍面临的森林和其它土地利用方面的挑战和机遇，粮农组织要如何与现有的区域政策进程、各组织和其它战略合作伙伴开展合作。这个过程中，可以借助现有的国家规划框架的进展情况来确定区域问题和优先级。

401. **建议 1.5:** 粮农组织高层林业管理人士和负责沟通交流的工作人员应更有效地在内部以及向全球、区域和国家范围内的潜在投资者和其它利益相关者交流和传达粮农组织的林业构想、任务和战略优先级。建议采取的措施如下：

- 通过不仅能影响到林业利益相关者，而且也能影响到更广泛的土地和其它自然资源社区的各种媒体与论坛（包括通过现有技术刊物所用的渠道），重点传达粮农组织在全球、区域和国家层面上林业和更广泛土地利用方面的战略作用和战略实现途径。
- 提高粮农组织其它单位对森林如何促进实现粮农组织及其成员国三大全球目标的认识。
- 评估最新信息（根据用户需要定制）如何到达目标社区，包括利用更强大的双向信息流；与非政府组织、民间团体组织建立更广泛的联系。

402. **总体建议 2:** 粮农组织应采取更积极的措施，发挥其在全球林业体系中的作用和职责，并与战略合作伙伴一起，开展政策对话和分析工作，以应对全球森林相关问题；还应将与森林相关的各分散实体和进程进行整合，特别是要利用粮农组织作为一个全球性的综合组织所具有的比较优势：强大的召集力、和成员国维持长期合作关系以及和东道国政府的合作关系。

403. **建议 2.1:** 粮农组织高层林业管理人士应与选定的森林合作伙伴关系成员、其它主要的资源合作伙伴共同努力，重新定义粮农组织作为一个全球性技术机构的领导角色，与合作伙伴一起，在土地和其他自然资源部门间，采用统筹兼顾的方法，能够应对林业领域的各种挑战及机遇。建议采取的措施如下：

- 建立基础雄厚的咨询团体或类似协议，以为该建议的实施提供选择性方案。
- 与选定的森林合作伙伴关系合作伙伴（例如，国际林业研究中心、国际热带木材组织、世界混农林业中心、国际森林研究组织联盟、国际自然保护联盟）建立更具计划性、协调性的合作伙伴关系，并与其它参与者（如国际非政府组织、民间团体组织以及合适的私营部门成员等）进行更多的交流，以实现全球或某些区域层面的具体林业相关目标。
- 重新投入粮农组织能利用其召集力并发挥知识型领导作用的区域和全球合作伙伴关系（如法定技术机构和山区合作伙伴关系），并加强粮农组织在其中发挥的作用。

404. **建议 2.2:** 粮农组织林业和自然资源方面的高层管理人士应重新商定粮农组织在 UN-REDD 中发挥的作用，更广泛地重新评估它在 REDD+中的作用（例如，粮农组织参与联合国气候变化框架公约、森林碳伙伴基金、以及其它 REDD+相关的团体和活动），以确保粮农组织应用其广泛的森林可持续管理方面的专业技术和知识，有效和高效地为各成员国努力准备和实施 REDD+计划提供支持。

405. **总体建议 3:** 粮农组织应加强完善组织间有关林业领域知识和专门技术交流的方式, 规范性工作和实地活动之间的联系方式, 并与所确定的合作伙伴一起, 促进全球、区域和国家层面之间的协调性, 加强分享性学习。

406. **建议 3.1:** 粮农组织林业工作人员应更具选择性地积极响应区域和分区域的需要, 以提高粮农组织森林和林业方面规范性工作的效率。建议采取的措施如下:

- 制定并严格应用指南以在选定的重点领域(参看建议 1.3)内选择主要的规范性活动, 确保各活动(a) 能适当填补知识空缺或满足某一重要领域的其它需要; (b) 开展与之有关的切实可行的影响路径评估; (c) 为成员国和/或区域如何应用及本土化制定了后续计划。
- 支持组织内部现有的有关员工法定性流动政策的倡议, 这有助于综合考虑总部和实地林业工作人员的意见。
- 加强整个组织内部的协作, 特别是总部与世界各地办事处之间的协作, 以更好地分享知识、促进人们认可粮农组织在林业中的规范性作用和活动。
- 通过粮农组织投资中心更好地利用粮农组织与主要融资机构的合作关系, 以在林业部门重要评估或发展项目框架内让人们认可粮农组织的整体林业工作。

407. **建议 3.2:** 粮农组织高层管理人员应在分区域办事处、区域办事处、以及有选择的一些具有优先级的国家加强林业领域的专业水平, 以提供技术和业务支持, 同时促进信息的双向流动, 加强协调性。建议采取的措施如下:

- 全面支持当前正在建立的林业功能性技术网络, 以改善总部和世界各地办事处之间的信息流动。
- 要特别重视各区域、亚区域和粮农组织各单位之间经验和意见的交流机会, 以更好地利用粮农组织的资源、促进组织内部的学习、并加强规范性研究工作与实地项目之间的联系。
- 确保总部、区域办事处、和分区域办事处的林业技术人员每年至少聚集一次, 讨论有关战略和交流各自活动的信息, 以建立企业认同感。评价小组认为, 在总部进行面对面交流是一项花费较多的建议, 但是, 至今为止, 它可能是让员工分享建议、把总部与实地成员的需要和想法更紧密地联系在一起的最好途径, 反过来也是如此。如果粮农组织接受这一建议, 更充分地利用其所具有的跨部门能力和知识基础方面的主要比较优势, 那么这个建议将发挥更大的作用。

## 总结：未来方向

408. 评价小组认为，如果粮农组织要在国际林业中保持一个动态的比较优势，那么提出的上述建议至关重要。随着全球对环境与发展的注意力朝着更综合的景观、生态系统和资源管理方向转移，也为粮农组织实现它和其成员的全球目标做出更大贡献打开了机遇之窗。然而，这要求粮农组织要重整森林和林业工作，以保持林业方面高水准的专业性，同时，更好地与其它农村发展部门建立合作关系。正如粮农组织在林业的逻辑性战略构想中所明确的那样，随着建议的实施，机会主义的工作将会减少，资源和优先事项之间将得到更有效的平衡。

409. 在综合性森林管理和更广泛的土地利用管理问题方面，粮农组织拥有比较优势，因为它拥有全球森林与林业方面的授权，而且在林业、农业和农村发展等土地利用领域中拥有实力。但是，在如此综合性的范围内，粮农组织必须仔细研究它在哪些方面能够最好地发挥作用。目前，粮农组织面临资源制约和林业需求两难问题。如果粮农组织不能增加金融资源，那么它就必须确定要优先应对的林业问题，否则就会面临不能满足各领域需求的风险，更别说有效应对那些它拥有最多优势的领域问题了。

410. 在资源制约方面，评价小组想要强调，如果一些活动符合粮农组织远景战略行动计划的要求，建议粮农组织可以积极并大力争取预算外项目资源来协助开展这些活动。如果粮农组织作为捐赠项目的实施者，而这些捐赠项目与粮农组织行动计划中的重点几乎没有关系，即不利于林业促进可持续粮食安全和减贫等全球目标的实现，那么不建议粮农组织实施这些项目。

411. 关于这点，更合理地利用常规资助和预算外资助也很重要。应减少投机性资助，应把重点放在资源伙伴自愿资助粮农组织实施自己林业的逻辑性战略构想，以促进粮农组织三大全球目标的实现。这将需要提供资助的合作伙伴要切实了解和共享粮农组织的构想，明白粮农组织从事的是其它机构没有开展的重要林业工作。

412. 将上述看法和建议与受访的粮农组织员工、实地工作人员的见解和建议，以及外部受访者的访谈相结合，评价小组设想，未来的林业项目在国际林业体系中将更具前瞻性，更侧重于针对粮农组织将重点深入研究的一系列有限林业议题而具有明确优先级的战略议程实施上。它也将是一个粮农组织能够发挥其主要的比较优势、更好地将规范性成果与优先领域实地应用相结合、并以更有针对性和计划性的方式开展实地工作，以符合粮农组织的战略议程，并产生更大影响的项目。

413. 考虑到粮农组织在全球森林方面拥有强有力的授权、受到林业委员会和成员国的支持、具有能够应对森林可持续管理问题、并用更广泛的跨部门和景观途径整

合森林与林业于其中的能力，那么粮农组织会很适合在更综合地应对森林与林业问题、以及在提高全球林业体系协调性方面发挥领导作用。粮农组织既是一个技术性机构，也是政策性机构；不仅涉及森林，也涉足其它土地利用领域，所以它能有助于在更广泛的景观背景下影响森林发挥作用。

414. 下表列出了所提出的建议、建议针对对象，并给出了优先重点和时间安排的提议。

对粮农组织在林业领域作用和工作的战略评价

建议	建议针对对象	优先级别	时间期限 (截止期)
<b>总体建议 1:</b> 基于在土地和其它自然资源部门方面所拥有的专业技术和所积累的知识之比较优势, 粮农组织应探索综合应对森林和森林外树木问题的途径, 以实现粮农组织及其成员的三大全球目标。			
<b>建议 1.1:</b> 全面评估粮农组织在林业方面的工作成果如何能并确实促进粮农组织及其成员三大全球目标的实现。应借助这些工作成果为粮农组织就如何能最好地利用其比较优势, 使森林在实现全球目标方面发挥更大的作用制定一个整体的战略行动计划。	林业部管理人员与其它部门以及世界各地办事处合作	高	2013年6月
<b>建议 1.2:</b> 为粮农组织各法定/咨询机构之间更好和更有效的开展交流与合作奠定基础, 这将有利于战略优先级的确定。	粮农组织各部门的高层管理人员	高	2012年12月
<b>建议 1.3:</b> 基于粮农组织自身的比较优势和管理部门的指导意见, 优先考虑粮农组织的规划领域。这就要求明确哪些方面的议题/活动: (i) 粮农组织扮演唯一的, 或是领导的角色; (ii) 粮农组织将积极地与合作伙伴开展合作; 以及(iii) 粮农组织不是积极参与者但主要是作为知识的传播者和促进者。	林业部管理人员与其它部门以及世界各地办事处合作	高	2012年12月
<b>建议 1.4:</b> 为每个区域制定一个关于如何提高粮农组织参与区域或分区域林业价值的战略。这一战略应特别反映出针对各区域普遍面临的森林和其它土地利用方面的挑战和机遇, 粮农组织要如何与现有的区域政策进程、各组织和其它战略合作伙伴开展合作。这个过程中, 可以借助现有的国家规划框架的进展情况来确定区域问题和优先级。	粮农组织区域高层管理人员与总部合作	中等	2013年12月
<b>建议 1.5:</b> 更有效地在内部以及向全球、区域和国家范围内的潜在投资者和其它利益相关者交流和传达粮农组织的林业构想、任务和战略优先级。	林业部管理人员和负责沟通交流的工作人员	中等	2013年12月
<b>总体建议 2:</b> 粮农组织应采取更积极的措施, 发挥其在全球林业体系中的作用和职责, 并与战略合作伙伴一起, 开展政策对话和分析工作, 以应对全球森林相关问题; 还应将与森林相关的各分散实体和进程进行整合, 特别是要利用粮农组织作为一个全球性的综合组织所具有的比较优势: 强大的召集力、和成员国维持长期合作关系以及和东道国政府的合作关系。			
<b>建议 2.1:</b> 与选定的森林合作伙伴关系成员、其它主要的资源合作伙伴共同努力, 重新定义粮农组织作为一个全球性技术机构的领导角色, 与合作伙伴一起, 在土地和其他自然资源部门间, 采用统筹兼顾的方法, 能够应对林业领域的各种挑战及机遇。	林业部管理人员	高	2013年1月
<b>建议 2.2:</b> 重新评估粮农组织在 REDD+中的作用(例如, 粮农组织通过参与联合国气候变化框架公约、UN-REDD、森林碳伙伴基金、以及其它 REDD+ 相关的团体和活动), 以确保粮农组织应用其广泛的森林可持续管理方面的专业技术和知识, 有效和高效地为各成员国努力准备和实施 REDD+ 计划提供支持。	林业部和自然资源及环境部的管理人员相互协作	高	2013年1月
<b>总体建议 3:</b> 粮农组织应加强完善组织间有关林业领域知识和专门技术交流的方式, 规范性工作和实地活动之间的联系方式, 并与所确定的合作伙伴一起, 促进全球、区域和国家层面之间的协调性, 加强分享性学习。			
<b>建议 3.1:</b> 通过更具选择性地积极响应区域和分区域的需要, 提高粮农组织森林和林业方面规范性工作的效率。	粮农组织林业工作人员	中等	2013年5月
<b>建议 3.2:</b> 应在分区域办事处、区域办事处、以及有选择的一些具有优先级的国家加强林业领域的专业水平, 以提供技术和业务支持, 同时促进信息的双向流动, 加强协调性。	粮农组织高层管理人员	高	2013年12月