

2006年12月



林业委员会

第十八届会议

2007年3月13-16日，意大利罗马

迈向可持续森林管理

引言：可持续森林管理 – 一个不断发展的理念

1. 20年前，可持续发展的理念通过世界环境与发展委员会的报告（即所谓的《布伦特兰报告》，1987年）而引起人们的广泛重视和普遍接受。
2. 15年前，可持续森林管理的理念植根于联合国环境与发展会议（环发会议）于1992年通过的“森林原则”。
3. 10年前，当政府间森林小组商定行动建议，包括实施国家森林计划、标准和指标以及森林资源评估时，就各国需要为实现可持续森林管理采取的步骤达成了国际共识。
4. 全世界基本认同了可持续森林管理的广泛范围和理念，重点现已转移到如何实施和实现这项目标之上。近年来，粮农组织各区域林业委员会、粮农组织林业委员会（林委）和其他论坛展开讨论，强调了可持续森林管理的实施。
5. 这些年来，可持续森林管理的理念得到了发展，形成了促进其实施的各种举措，如示范林和市场机制，包括认证计划。2004年是这一进程中的里程碑，当年，可持续森林管理的七项主题要素得到联合国森林论坛的承认，促进了2006年商定的全球森林目标。

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

6. 这些主题要素虽然没有明确作为森林管理目标，但常常作为一种框架，用于确定和监测可持续森林管理的进展。此外，可持续森林管理与生态系统方法和千年发展目标密切相关。

7. 《2007 年世界森林状况》介绍了全世界各主要区域实现可持续森林管理的进展概况。本文作为《世界森林状况》的补充，目的是奠定 2007 年 3 月林委第十八届会议在议题“迈向可持续森林管理”中的讨论基础。

8. 请林委就支持将这一理念付诸实施的手段和机制，就国家和粮农组织可进一步强调林业的跨部门方面，包括贫困、农村生计、经济学和土地管理等方面的方式提供指导。

关于实施和反馈的考虑

9. 可持续森林管理的理念在政治上是成功的，因为这是一种能够包含一系列远大的环境、社会和经济目标的灵活的林业观念。然而，对进展情况进行评价，并向决策者提供关于实施层面的影响、结果和经验的反馈，任务艰巨。

10. 在地方实施过程中，必须考虑利益相关方优先重点方面的重大差异。必然需要采用一系列不同的方法和解决办法，这取决于林业在当地实现全面发展方面的实际或潜在作用。已经确定了将(a)促进政策目标与地方实施之间的联系和(b)将林业目标与总体发展愿望相结合的手段和机制。

11. 为此，获得地方实施工作的反馈是必要的。这种反馈需要以监测和报告为基础，涉及社会、环境、经济和体制各个方面，并包括实际地方情况的广泛差异。向政策层面提供系统的反馈，是加强可持续森林管理在可持续发展中的作用的一项先决条件。

若干手段和机制

12. 各国和其他伙伴越来越多地使用多种手段和机制来帮助改进森林管理，监测进展情况。其中包括国家森林计划、管理准则、行为规范、标准和指标、认证标准、为取得优秀成效而进行的案例研究、示范林以及国家和全球森林评估。本文从其中挑选了以下几种手段和机制，因为在这些领域中，林委此刻给予的指导将特别宝贵。

多方利益相关者制定的准则

13. 粮农组织早就开始制定各项准则¹，帮助加强森林管理能力和意识，交流有关知识。目前，粮农组织正在通过多方利益相关者过程，促进制定有关人工林和火管

¹ 例如，粮农组织的森林采伐模范规程（1996 年）（www.fao.org/docrep/V6530E/V6530E00.htm）。粮农组织因特网站包括粮农组织及其伙伴制定的与林业有关的 15 项行为规范和 50 多项自愿准则（www.fao.org/forestry/site/32807/en）。

理的自愿准则。这些准则阐述有助于调整政策和行为，采取更加全面和跨部门方法的自愿性指导原则和行动，供公共和私营部门中森林和土地利用政策制定者、规划人员和高级管理人员使用。

14. 除了利益相关方磋商之外，各区域林业委员会讨论了准则草案及其制定过程。采取多方利益相关者的方法有助于为这些准则的实施建立广泛的伙伴关系。请林委就林业准则的继续进程和实施提供指导。这些准则草案将于 2007 年 1 月份登载在粮农组织万维网站上。

国家森林计划

15. 许多国家努力确定国家林业部门的远景和优先重点，加强国家机构能力，实施国际协定和增加利益相关方参与决策。这些都属于国家森林计划过程的一部分。

16. 目前正在 130 多个国家中推动这种进程。这些进程以 1997 年政府间森林小组商定的基本原则为准绳，包括国家主权和国家领导、跨部门合作、参与和伙伴关系。然而，其中许多进程尚未充分实现其作为国家林业政策制定和实施框架的潜力。粮农组织（www.fao.org/forestry/nfp）和国家森林计划基金，即众多捐助者的一种伙伴关系和一项基金（www.fao.org/forestry/nfp-facility），正在共同努力加强国家实施国家森林计划的能力，加强林业对减轻贫困的贡献。

全球森林资源评估

17. 最近一次全球森林资源评估（2005 年森林资源评估）包括 40 多项变量，这次评估借鉴了标准和指标制定过程中取得的经验，从而能够在全球和区域一级，首次对 1990 年至 2005 年时期中实现可持续森林管理的进展情况进行评估（www.fao.org/forestry/fra2005）。

18. 2006 年 6 月举行的一次专家磋商会（Kotka V）肯定，国家成功地参与了 2005 年森林资源评估过程（www.fao.org/forestry/site/35241/en）。磋商会建议未来的评估应继续报告森林资源、其管理、利用及所提供的服务情况，按照可持续森林管理的主题要素提供信息，包括法律、政策和机构框架。磋商会还建议粮农组织继续加强国家通讯员网络，与各项环境公约就报告工作进一步开展合作，建议 2010 年森林资源评估除了国别报告和特别研究之外，还应包括对土地利用动态的遥感调查。

国家森林和土地利用监测和评估

19. 对森林资源的状况、利用和利益以及林业政策和机构了解不足，仍然是大多数国家决策的一项制约因素，在发展中国家尤其如此。为了帮助加强国家能力，促进在了解具体情况下的政策对话，粮农组织正在会同成员国和其他伙伴加强对国家

森林和土地利用的监测、评估和报告，重点放在机构合作和决策过程的信息要求之上 (www.fao.org/forestry/site/24673/en)。

20. 监测和评估方法以系统的实地抽样和遥感为基础，包括与所有土地上森林和林木资源有关的社会、经济和环境参数。迄今已有 10 个国家获益于粮农组织的直接援助，还有 30 多个国家提出了援助申请。粮农组织满足这些要求的能力因资源短缺而受到限制。当前的发展方向是开展土地利用综合评估，以便协调跨部门政策。

全球恢复森林景观伙伴关系

21. 全球恢复森林景观伙伴关系使众多利益相关者群体走到一起，确定和分享将按照商定方式恢复森林和树木的生态、社会和经济利益平衡的信息，包括退化土地恢复方法的信息 (www.unep-wcmc.org/forest/restoration/globalpartnership/)。

22. 粮农组织与联合国林业委员会、美国农业部森林服务处、世界自然基金会和世界保护联盟一起，成为指导委员会的一位成员，向各国提供技术支持，加强森林和树木对各种地貌景观中的可持续生计和土地利用的贡献。

改善森林法守法状况的行为规范

23. 为改进森林法守法情况，打击非法行为，采取了一系列举措，尤其包括世界银行推动的区域森林法执法和管理进程，以及欧洲联盟和八国集团的举措。从这些过程和举措中，以及从国家一级采取的措施中，已形成了一系列行为规范，这些规范有助于指导各国改善森林法守法情况的努力。

24. 粮农组织和国际热带木材组织联合汇编出版了这些行为规范，并正在通过一系列区域研讨会，促进这些行为规范在国家间信息交流和制定打击林业部门非法行为的战略和措施方面得到使用 (www.fao.org/docrep/008/a0146e/a0146e00.htm)。政治意愿和反腐斗争被视为改善森林法守法情况的先决条件。

请林业委员会提供的指导

25. 请林委就促进可持续森林管理取得进展的上述各项手段和机制的制定和应用提供指导。对以下方面可予以特别考虑：

- 部门整合和多方利益相关者合作，把林业纳入全面可持续发展的主流活动，确保广泛的决策基础；
- 改进林业管理的政策层面、管理决定和实地实施之间的联系和反馈机制；
- 为支持国家政策和决策加强知识的创造和分享，并协调国家和国际报告活动。