



经济及社会理事会

Distr.: General
7 April 2009
Chinese
Original: English

联合国森林论坛

第八届会议

2009年4月20日至5月1日，纽约

临时议程* 项目4

区域和次区域投入

2009年2月9日南非和瑞士常驻联合国代表给秘书长的信

南非和瑞士常驻联合国代表团向秘书长致意，谨转递南非水务与林业部部长 Pam Yako 和瑞士联邦环境厅厅长 Bruno Oberle 所附信函以及以“非洲森林治理和权力下放”为主题的德班讲习班的最后报告(见附件)。

鉴于报告的重要性及其与联合国森林论坛工作的相关性，请将本信及附件作为联合国森林论坛第八届会议的文件分发为荷。

南非常驻联合国代表

杜米萨尼·库马洛(签名)

瑞士常驻联合国代表

彼得·莫埃(签名)

* E/CN.18/2009/1。



2009年2月9日南非和瑞士常驻联合国代表给秘书长的信的附件

谨告知您，“非洲森林治理和权力下放”国际讲习班(德班讲习班)于2008年4月8日至11日期间在南非德班举行。在联合国森林论坛第七届会议的闭幕全体会议上，南非和瑞士政府宣布将举办德班讲习班，作为一个支持联合国森林论坛的国家牵头的倡议。

讲习班的具体目标如下：

- 汲取和分享非洲国家的经验教训，包括在区域举措、实施权力下放和林业部门更广泛的治理改革等方面的经验教训
- 促进对主要趋势和议题的更广泛的共同理解，并共享经验和可行的办法，特别是在涉及到减贫和可持续森林管理(包括森林养护)等问题时尤其如此；
- 加强各个国家和主要利益攸关方之间的合作和伙伴关系，应对共同面临的挑战
- 为加强森林管理系统权力下放的政策、机构和做法提出方法建议，以弥合理论和实践之间的差距

共有来自34个非洲国家的187名与会者和来自其他国家的11名与会者参加了这次讲习班，分别代表各个政府组织、民间社会组织和私营部门。

最后报告(见附文)概述了德班讲习班期间审议的要点。它将为2009年4月联合国森林论坛第八届会议的工作提供重要输入。

南非水务与林业部部长

Pam Yako(签名)

瑞士联邦环境厅厅长

Bruno Oberle(签名)

附文

非洲森林治理和权力下放

南非和瑞士政府联合组织的讲习班报告“德班讲习班”

2008年4月8日至11日，南非德班

摘要

上世纪 90 年代，非洲部分地区的民主经历了新生，同时这些国家也采取了包括行政和政治权力下放在内的治理改革举措。许多国家开始启动了权力下放进程，对要求更好地管理自然资源(包括森林)和更公平地分享自然资源利益的呼声作出了回应。这些治理改革和权力下放进程采取了多种形式，步伐有快有慢，所处的实施阶段也各不相同。

虽然这些改革创造了真实的机会，但是如何实践民主权利下放、实现更加可持续的森林管理和更为公平的利益分配仍然是一项挑战。由于缺乏跟踪进展情况和交流经验的机制来为行动提供信息，由于在分权化管理下缺乏一个估价和利用森林资源的框架，改革的成效时常遭到破坏。技术能力不足以及资金和激励措施的匮乏，对于有效地实地实施改革构成了制约。在非洲普遍采用的以大规模(生态区域)的、由国家管理的指挥控制式原则和做法为前提的保护保护区和管理地貌景观方法，也常常与分权化的资源治理背道而驰。

流入和流出非洲的贸易、投资和资金流动增加，加大了实施权力下放和治理改革的复杂性。目前在国际气候变化辩论中正在讨论如何减少毁林和退化所导致的排放量问题在这一背景下，这些问题和挑战的重要意义很可能会日渐增大。

德班讲习班将来自非洲和其他地区的各种利益攸关方、决策者和国际专家聚集在一起。与会者们相互分享了经验，并探讨了在多种多样的全球、区域和地方背景下在治理改革和森林管理权力下放方面促成具体成果的机会。发言和讨论主要围绕着三个中心主题展开：(1) 权力下放的森林管理和生计；(2) 养护、可持续森林管理和森林治理；(3) 国际贸易、金融和林业部门的治理改革。与会者确定了一些值得注意的问题，并提出了一些建议供各国和联合国森林论坛审议。

目录

	段次	页次
一. 导言和背景	1-8	5
二. 会议概要	9-20	6
三. 主题发言和讨论	21-37	9
主题 1: 权力下放的森林管理和生计	21-26	9
主题 2: 权力下放、养护和可持续森林管理	27-32	10
主题 3: 国际贸易、金融和森林治理改革的投资	33-37	11
四. 教训和结论	38-59	11
治理和民主	39-43	11
地方人民的经济收益	44-46	12
加强能力和机构	47-51	12
森林金融和贸易	52-56	13
治理和气候变化	57-59	14
五. 给各国的建议	60-61	14
六. 给联合国森林论坛的建议	62	18

一. 导言和背景

1. 在上世纪 90 年代的十年间，非洲部分地区的民主经历了新生，同时这些国家也采取了各种治理改革举措，特别是行政和政治权力下放进程。许多国家开始启动了权力下放进程，对要求更好地管理自然资源(包括森林)和更公平地分享自然资源利益的呼声作出了回应。撒哈拉以南非洲国家的森林治理改革和权力下放进程采取了多种形式，步伐有快有慢，所处的实施阶段也各不相同。

2. 在非洲，有为数众多的组织、倡议和政策手段，表明了对民主权力下放的原则和战略的长期承诺。虽然政策改革和正在进行的举措创造了真实的机会，但是如何实践民主权力下放、实现更公平的利益分配和更加可持续的森林管理仍然是一项挑战。

3. 粮农组织《2007 年世界森林状况报告》估计，2005 年非洲拥有 6.35 亿公顷森林，约占全球森林面积的 16%。该报告指出，非洲森林覆盖率下降的速度似乎略有放缓，但总体上仍然居于很高的程度，而且其他林地的覆盖率也在下降。鉴于林业在该地区的重要性，特别是在生计和减贫方面的重要性，此类流失是一个真正值得关注的问题。值得进一步讨论的问题包括：治理和权力下放作为帮助非洲国家解决这些问题的工具所发挥的作用；各国在国家治理和权力下放方面所面临的挑战；抓住权力下放所创造的机会的必要性。这些问题推动了在南非德班举办的“非洲森林治理和权力下放”国际讲习班。

4. 讲习班的目的是将各种利益攸关方、决策者和国际专家聚集在一起分享经验，探讨在治理改革和森林管理权力下放方面促成具体成果的机会。讲习班借鉴了瑞士政府和印度尼西亚政府 2004 年在因特拉肯举行的联邦体制中的森林权力下放讲习班以及 2006 年在瑞士政府支持下、由印度尼西亚政府在日惹主办的亚太地区森林治理与权力下放讲习班。因特拉肯进程讲习班是一项支持联合国森林论坛的国家牵头的倡议，日惹讲习班则是亚洲森林伙伴关系的一次内部活动。2008 年 4 月 8 日至 11 日，南非和瑞士政府在南非德班组织和共同主办了“非洲森林治理和权力下放”讲习班，这也是一个支持联合国森林论坛的国家牵头的倡议。国际林业研究中心(林业中心)和瑞士发展与国际合作基金会为德班讲习班提供了技术支持。讲习班由芬兰、德国、挪威、英国和美国政府以及南非林业有限公司、SAPPI、MONDI 和 eThikwini 都会委员会共同主办。瑞士发展与国际合作基金会为讲习班提供了后勤安排。

5. “非洲森林治理和权力下放”讲习班的目标是：

- 汲取和分享非洲国家在实施权力下放和林业部门更广泛的治理改革等方面的经验教训，包括在区域举措在这方面的经验教训；

- 促进对主要趋势和议题的更广泛的共同理解，并共享经验和可行的办法，特别是在涉及到减贫和可持续森林管理(包括森林养护)等问题时尤需如此；
- 加强各个国家和主要利益攸关方之间的合作和伙伴关系，应对共同面临的挑战；
- 为加强森林管理系统权力下放的政策、机构和做法提出方法建议，以弥合理论和实践之间的差距。

6. 讲习班的预期成果之一，是促成对非洲森林治理的权力下放概念和实践的共同理解。预计讲习班还有助于找到机会，做出协调一致的政策反应，开展能力建设和实施最佳做法；将权力更好地下放到地方一级的工具；制定在不同层次克服各种限制，有效实施权力下放和可持续森林管理的战略。作为一个国家牵头的倡议，讲习班还有助于加强联合国森林论坛在非洲的区域组成部分，并为联合国森林论坛进程提供输入。

7. 共有来自 34 个非洲国家的 187 名与会者和来自其他国家的 11 名与会者参加了这次讲习班，分别代表各个政府组织、民间社会组织和私营部门。

8. 本最后报告概述了在“非洲森林治理和权力下放”讲习班期间审议的要点。

二. 会议概要

讲习班的主题

9. 讲习班内容包括就以下三个重要主题举办情况介绍、小组讨论、工作组会议和实地考察：1. 权力下放的森林管理和生计；2. 权力下放、养护和可持续森林管理；3. 国际贸易、金融和森林治理改革的投资。

10. 这三个主题作为对发言和讨论进行松散的分组和安排的方式，不予严格划分，允许经见的问题和想法在各主题间交流。

实地考察摘要

11. 组织对附近各省进行实地考察，作为讲习班的一个组成部分，以便对各个主题有共同理解，也便于与会者建立关系网并进行沟通。三次实地考察都是为了让与会者亲身了解南非的情况以及说明每个主题项下的实际问题和执行方面各种挑战的具体案例。

主题 1 实地考察：权力下放的森林管理和生计

12. 实地考察侧重于南非森林保有制度改革的历史及其持续对农村生计产生的影响。1994 年，南非第一个民主政府所继承的是一个因殖民主义和种族隔离 300

年来的影响而严重分裂的国家。占人口 80%的黑人多数完全得不到土地所有权。这一历史遗传对获得和控制该国的森林资源依然产生严重的后果。

南非设有向地方社区转让土地的两个主要机制：(1) 归还：确保 1913 年 6 月 19 日之后由于实行过去的种族歧视法律和做法而被剥夺财产的个人或社区恢复到这一财产，或得到公正和公平的补偿；(2) 对私有和公共土地进行重新分配。政府还定下目标，即在 2015 年以前将白人拥有的 30%的农地转让给黑人业主。通过土地所有权改革进程，土地事务部从私人业主和种植园公司购得土地，并归还给各社区。

13. 到 Ixopo 和 Umzumbe 区实地考察说明各社区和小农在确保土地权利并将其刚刚获得所有权化为实际的经济利益方面所经历的一些成功和挑战。实地考察也突出强调商业种植园和政府各部门的作用、它们与地方社区互动的动态以及在土地转让之后协助地方社区管理所面临的挑战。

主题 2 实地考察：权力下放、养护和可持续森林管理

14. 实地考察的中心放在森林部门及其他部门的用水治理。强调的问题包括水与树木的关系、研究在制订水管理和分配的政策目标方面所发挥的作用；森林及集水治理和管理方面适度下放权力；跨部门治理水的手段。长期的研究和监测明确确定南非典型的商业性森林种植园中的高大、茂密和常绿的树冠以及根深的树木对流量产生的消极影响。

15. 实地考察展示了水利工作方案的情况，这是一项政府支持的环境服务收费方案。该方案于 1995 年启动，旨在根除集水区的外来入侵树种，将对流量的消极影响减少到最低程度。在实施过程中，该方案已清除了 10 000 平方公里的外来入侵树种，并向经济边缘化部门约 20 000 人提供就业和培训。

主题 3 实地考察：国际贸易、金融和森林部门治理改革的投资

16. 实地考察旨在说明国际贸易及其与地方社区和森林的关系、国际治理手段尤其是认证对使用和做法的影响以及这些做法所产生的社会和生态影响。

17. 认证制度被视为向消费者保证市场上销售的木材来自于可持续管理的木场的富有建设性的手段，这些制度采用各种不同的标准。受到最广泛承认的制度是森林管理理事会(森管会)制度，这个制度以独立、第三方认证为依据，需要根据 10 项国际原则和标准对森林管理的环境、社会和经济可持续性进行评估。

18. 对 KwaZulu Natal 省 Richmond 地区进行的实地考察包括与一社区进行互动，该社区管理的土地是根据政府的土地归还方案从森管会认证的一家种植园公司收回的；参观该公司得到认证的种植园以及一个分开设立的完全外向型的纸浆加工厂。

实地考察后提出的评论和意见

19. 与会者根据提供的背景资料及实地考察期间进行的讨论提出以下一般性评论和意见：

- 南非 1994 年实行的土地归还进程(土地诉求进程)的结果是，人们或社区收回了土地，进而促使有商业性种植园参与的社区-司伙伴关系安排的扩展。各社区从这些伙伴关系安排得到的益处包括获得现金(包括妇女获得现金)、林业培训、就业以及木材市场的保证，而公司得到的益处则包括获得劳动力、土地以及木材供应的保证(有时是廉价的供应)。
- 尽管社区的益处比初期预计的少，但各社区还是这种伙伴关系安排中受益。
- 社区努力实现附加值和生计多样化总的来说受到以下因素的限制：技术能力不足；缺乏财政资源；获得信贷、筹资来源和销售渠道有限。
- 社区所得用于种植管理的土地面积的大小是社区种植园经济生存的重要因素。
- 公司对社区能力建设的支助不足，争取其他供资来源和发展援助的努力不够，这会加剧社区与伙伴公司之间的紧张关系，也会促使社区产生长期的依赖性，妨碍努力将其生计和伙伴关系选择多样化。
- 执行企业社会责任方案的资源通常只占公司业务预算很小的部分，往往不足以满足伙伴社区的需要和期望。
- 认证并不一定保证全面涉及生态和社会各方面。技术种植管理问题往往会有所涉及，而社会公平和历史不平衡的问题却依然没有解决。
- 外来物种单一作物制种植园以及入侵物种的扩散导致用水过多和流量减少，成为景观管理方面关切的问题，并牵涉到各利益攸关方作出折衷解决。尽管有关任何特定景观的管理目标的决定最终必定是社会和政治的选择，但研究可以帮助澄清这些折衷解决的性质和程度。
- 实行治理改革方面的研究取得“成功”要有决策进程的社会合法性和透明度来支持，还要将治理改革当作试验而不是事实来看待，有待于在多年的执行、观察和修改中予以完善。

20. 提出以下建议供南非政府考虑，作为解决已查出的问题的可能措施：

- 确保转让给社区的土地的生产力和面积足够作为经济上可行的生产单位。

- 土地赠予还需配套提供必要的技能发展支助、获得财政资源、市场和技术援助。
- 支持就森林部门的水治理问题进行区域知识和经验交流。这有助于推广向南非学习经验、区域政策协调和共同学习。
- 尝试创新性手段，利用科学支持政策。
- 对环境事务的治理采用“基层”原则(而不是权力下放)：(一) 决策层与被管理的资源规模相对应；(二) 确保权力下放的职能有足够的财政资源提供支助；(三) 利用国家的资金进行面向政策的研究。
- 支持对环境事务治理实行公平决定程序及跨部门的制衡办法，同时坚持将这些程序的官僚主义做法和办理费用减少到最低程度。
- 确保按照正在制订的国家认证标准处理社会问题和生态问题，并促进将其纳入森管会的标准。

三. 主题发言和讨论

主题 1：权力下放的森林管理和生计

21. 该主题的主旨发言认为权力下放的森林治理本身并不优于权力集中的治理制度，但可作为促进地方民主的手段。如果可以制订有关使用的最低限度规则以保护必要的生态职能及保护生计和经济价值，那么，有关森林管理和使用的其他决定可由民主选举的地方代表酌情处理。

22. 讨论及随后的发言提出了一系列问题，回应了先前就全球(2004 年的因特拉肯讲习班)和亚太(2006 年的日惹讲习班)的权力下放和治理问题进行的讨论。这些问题包括：冲突增加、任人唯亲、腐败、缺乏问责制和透明度、社会不公平及精英垄断。地方的情况差异和多样化的意义也得到广泛的注意。如其他有关权力下放问题讲习班一样，本次讲习班也不提倡“一刀切的办法”。

23. 习惯权利和法定权利重叠的情况是常见的问题，引起争论和冲突，有些很严重，有些是明显的，还有一些是隐蔽的。人们期望权力下放和权利转移可促使减少贫穷，刚果盆地一些地区报告的情况就是如此。

24. 权力下放的定义仍有争论。有人认为，只有较高一级政府向下一级政府移交权力，才能视为权力下放。这种观点的重点是民主，即代表经正式选举产生，作为问责制的重要机制。另一些人认为向社区和其他非选举产生的团体移交权力是合法的权力下放；还有另一些人认为私有化是合法的权力下放。还就治理机制的具体细节提出问题。

25. 在一些情况下，政府一方面授予权力或权利，另一方面又将其收回(即新的条例使原先的条例变得无实际意义或失去作用)，或利用税收和其他奖励办法鼓励更持续的自然资源管理。

26. 认为男女平等问题是一个重要的交叉性问题，但在落实权力下放时又是一个往往被广泛忽视的问题。尽管妇女一般占地方人口的一半(或更多)，但却往往听不到妇女的心声和关切的问题(尤其是在正式的治理会议中)，她们往往无法公平地得到益处，她们的需要和利益似乎被广泛地忽视。

主题 2：权力下放、养护和可持续森林管理

27. 该主题下的主旨发言对民主权力下放的概念及其狭隘地侧重于国家、权力和基层提出质问。经验证据表明成功的个案有限，基层原则的适用情况各异。有压倒性的证据表明养护计划中的“民主权力下放”的性质捉摸不定，权力下放进程中权力的性质“变化无常”。权力是权力下放的中心问题，会出现超越法律及其立法结构范围的倾向。

28. 养护讨论和权力下放理论都运用基本上从外面借用的规范性解释框架，使地方行为体的作用、合法性和创新的潜力从视野中消失。养护的讨论主要涉及领土，权力下放理论则过于注重权力和政治。这导致过于强调政治的解释因素，并不再强调内部机构和非正式网络所组成的网络发挥的作用，而地方的重要性和其他能力(而不是权力)正是通过这一网络促成不确定的结果。这也使许多有关地方资源管理和政治“占位”的个案，即事实上权力下放的个案，处于隐蔽状态。

29. “民主养护”是作为一个更适当的办法提出来的，即在有关土地和生物多样性资源的保护和利用的决策中行使民主。公民权无论基于血缘权利、公民权利或领土权利，对于行使民主决策和资源分配非常重要。在许多非洲社会，家系或宗族(由一个共同和推定的祖先传下的一群后裔)是(往往是无形的)有关土地和自然资源事项的决策单位，因而对于土地保有权制度至关重要。

30. 习惯或以社区为基础的土地保有权仍然是几乎所有撒哈拉以南非洲国家事实上的主要保有权形式。然而，许多国家的土地保有权政策往往不承认土著的保有权，或旨在将其取代。外部施加的养护模式对于内部保有权的现实不敏感，无法令人满意地解决土著权利问题。

31. 社区森林管理得到广泛的推广，并在非洲许多国家迅速传播。由于许多大面积的非保留林地位于一些最穷和最边远的地区，社区森林管理是支持经济机会严重有限的地方生计的重要战略。

32. 虽然许多国家的森林立法为农村社区可持续管理森林提供重要的奖励，但却很少有证据表明林区的合法转让促使地方经济从可持续的森林采伐和利用中得

到明显的收益。不同地方的生计结果和影响各不相同，实行改革的各国内部和之间的治理改革与森林可持续性的关系的体现也有很大的差异。

主题 3：国际贸易、金融和森林治理改革的投资

33. 这个主题下的主旨发言人着重指出了非洲森林产品贸易和投资流动的新兴模式及其对该区域治理改革的影响。还指出，许多国家运作不良的公共机构是进行改革，改善治理和可持续森林管理的重大绊脚石。提出的问题解决办法着重监管，其前提是有效执法，或实行私有化，取代腐败的政府。

34. 最近体制创新，如第三方认证，使用独立观察员，国际公约中的规定等，使各国有了更多的方法，用来在规章制度或私有化范畴之外，促进森林治理改革。有迹象表明，这些安排可能同样适用于国际一级处理森林产品国际贸易和气候变化这种的跨边界问题。

35. 举出的事例说明了第三方认证和“自由、事先、知情同意”概念如何实地执行，对地方人民和森林资源产生何种影响。其他发言侧重于财政改革，森林产品贸易和投资不断变化的动态，以及这些如何影响林业部门不同的方面。关于国际森林产品贸易网络和气候变化的发言指出，全球贸易机会和新的市场手段正在出现，同时也强调了区域内各国面临潜在的陷阱。

36. 非洲余下的森林资源受到强大的压力。许多收获是非法的，地方和国家政府机构的高级官员、村领导、伐木运营商和政治强人往往是其同谋。非洲各国政府已表示，打算解决 2003 年《非洲森林执法与治理宣言》所述执法、治理和贸易问题。

37. 讨论的中心是贸易和管理政策反应给森林和以森林为生的人民带来的影响，给财政改革，包括其设计和实施，以及给权力下放后受益者的森林部门再投资带来的影响。一个主要问题是，地方社区如何受到影响，又如何利用财政和治理改革，增进自身利益。各个级别的腐败问题十分重大，需要采取关键行动，特别是在最高级别。

四. 教训和结论

38. 发言和小组讨论中得出的经验教训和结论可分为五类：治理和民主；当地人民的利益；加强能力和机构；森林金融和贸易；治理和气候变化。

治理和民主

39. 地方社区真正参与权力下放，其进程还十分漫长。要承认，权力下放是一个长期的过程，同时，全球化、气候变化和强有力的新商业体制，都要求加快这一进程。积极的结果可能需要较长时间才能实现，但如果有明确坚定的政治意愿，可在短期内取得很大的进展。

40. 下放权利的保障程度如何，这仍然是一个重要和反复出现的问题。在许多情况下，上级政府保留撤回下发权力的权利，或使用拖延战术，如重重的官僚主义。

41. 评估权力下放的社会、经济和生态影响的过程仍很困难。人们普遍认为，现有的工具是不够的。然而，中间评价也有一些成功。一些证据表明，权力下放可以加强管理，如在肯尼亚和乌干达。

42. 权力下放中明确需要加强民主。许多地方现有的阶级、种姓、种族和性别等级制度，阻碍民主的权利下放，助长精英获取利益和决策权。在某些情况下，选举可作为问责机制发挥作用，但并非所有地方都如此。

43. 一系列因素继续妨碍有效的权力下放，困扰非洲森林的治理改革。这包括缺乏人力和业务资源；地方政府和其他相关机构关键人员对土地和林业立法规定缺乏了解；关于森林资源范围和条件的数据有限，评估过时；林业部门对国民经济所作真正贡献被大大低估。中央和地方政府关于收集和发放森林收入的作用往往不清楚，引发争议，造成效率极为低下。

地方人民的经济收益

44. 地方人民从转移资源中只得到很少收入。这是最明显、最常见的教训。虽然森林管理的权力下放和分散有各种形式，一般来说，村民得到的只是森林价值较低，或只有很少资源的地方。关于宝贵资产，如木材和野生动物的决定权，仍主要在国家和大型私人利益手中。

45. 确保地方社区的土地保有权，是改善生计的重要步骤，但仅有保有权是不够的。还需要其他权利，包括代表权、获得投资资金和市场准入。

46. 必须更好地了解森林给收入和生计的多重社会、政治和经济规模做出的贡献。具体来说，需要特别关注森林的价值和价值为何方积累。任人唯亲的做法会剥夺地方人民的利益。尽管如此，即使部分权力下放，也会给地方人民带来一些好处。

加强能力和机构

47. 体制因素影响到生计及权力下放和治理改革的可持续性成果。关于森林使用的规则，规则的实施程度以及关键角色拟定、执行和重新谈判规则的能力，是极其重要的。

48. 治理失败有损于地方社区根据现行立法，在拥有和管理森林方面行使权利的努力。政府关键机构和扶助机构的能力制约因素，也促成了地方上薄弱、无效率和低效益的服务。

49. 政治上的联系是一个重要的变量，影响到穷人的改革成果。地方精英、非政府组织和其他特殊利益，往往主宰地方实际转让权利的决策过程，这往往损害关系到农村贫困人口的成果。

50. 加强地方人民组织、制定和实施规则，制裁违规者的能力，这在总的赋权过程中发挥着重要作用，可以增加地方人民从森林放权中得到的好处。国家和民间社会组织间的伙伴关系，有助于加强和促进可持续的地方资源管理单位。

51. 投入不当或投入不足，会削弱体制能力。撤出外部支助，如在津巴布韦，可造成停滞，削弱能力，损害已经积累的知识，造成前功尽弃。

森林金融和贸易

52. 由于缺乏足够的内部财务核算和向下负责制，地方当局的投资并非总是适应地方的需要和愿望。此外，许多无益于地方社区的私有化，是以权力下放的名义进行的。

53. 从森林资源所获税收是很重要的收入来源，但实际数额和收集效率往往不佳。需要建立不同级别的地方政府的财政能力，以促进有效管理财政权力下放后取得的税收。

54. 执行协议的政治意愿有限，阻碍了国家和区域森林执法和治理行动。如果区域和次区域机构带头协调合作活动，兼顾有关“非法”概念的争议，改进森林执法、治理与贸易的努力更有可能取得成功。不仅应解决非法采伐问题，还更应解决更广泛的问题，并应避免过份损害或歧视地方人民。但是，活跃于非洲和全球森林产品贸易的正规和非正规贸易网络的性质和运作方式，给有效执行森林执法、治理与贸易带来重大挑战。

55. 非洲森林产品贸易动态变化，正在改变许多国家林业部门的结构，以及把依赖森林的家庭和社区融入国际森林产品贸易的条件。私营部门可以地方和全国发挥相当大的影响力，尤其是在公共服务薄弱，特许人作为唯一社会服务来源拥有很大讨价还价能力的地方。基于市场的手段和创新的非规范性办法可以提高企业的业务实践标准，但其性质属于自愿，不具约束力的文书。仍然需要国家采取行动，以争取遵守。

56. 自愿文书和国家行动可视为森林治理改革的互补手段。为了有效起见，自由、事先、知情同意，认证和其他类似方法需要获得信息，公开的谈判渠道，以及国家协助填补漏洞和消除法律上的矛盾。

治理和气候变化

57. 森林砍伐和森林退化约占全球温室气体年排放量的 25%，因此，森林和森林政策在气候变化讨论中，尤其引人关注。森林和如何管理森林，要成为全球全面应对气候变化努力的关键因素之一。

58. 发展中国家可受益于不断发展的碳市场，并通过清洁发展机制的项目支助受益。然而，初始投资数额大，需要高知识水平，投资需要明确的产权，这使放权的政府机构、小森林所有者和森林社区很难参与不断变化的清洁发展机制市场，很难从中受益。

59. 治理不善和腐败，妨碍固碳金融和投资流入本可受益的国家。据印度尼西亚林业官员表示，“砍伐森林和森林退化的原因，实际上只是问题的症状，根本原因是管理不善。如果有可行的结构和可以接受的信任水平，则可以利用正在变化的全球政策筹集新的资源。”

五. 给各国的建议

60. 在每个主题分组，参加者提出了一系列重大问题、经验教训和处理一些关键问题的可能措施。在全体会议上报告了各分组讨论的结果，供更广泛的讨论和评议。每个主题分组深入研究了提出的思想和建议，把它们编成一套供行动的建议草案。然后由全体会议讨论、修改和最后通过分组的建议草案，作为讲习班的下列最后建议。

主题 1：权力下放的森林管理和生计

61. 认识到：

- 权力下放应成为长期的战略治理改革。
- 实行权力下放必须考虑到社会文化、环境和政治多样性。
- 政府、行业和民间社会都要承担权力下放的责任。

改善森林治理

- 建立持续的自我监测、第三方监测和评价制度。在一套既定的森林管理和使用最低限度规则或标准的范围内转移资源；为地方当局、社区及(或)其代表作出确定土地保有权和更广泛权利的决定(代表、追索和程序权利)并且确保法律制度承认这样的转让和权利。
- 鼓励公开辩论哪些资源应当私有。
- 便利能够影响政策对话的网络形成，如地方当局的协会、工会和联合会。

加强民主

- 赋予向下对人民负责的地方当局的权力，以便加强地方民主、公民权利、人民与国家关系中的权利和责任，同时支持积极的公共领域。
- 发展有关机制(如平等权利行动)，以便消除性别、宗教、族裔、种姓和阶级方面存在的不公平现象。
- 发展不同利益攸关者之间的冲突管理机制，包括技能建设、自我分析、便利、谈判和解决冲突。

加强能力

- 提供公民教育和获得信息的途径，使地方当局和地方人民了解、要求和保护其法律权利和责任。
- 审查正规教育方案并且适当修改技术教育和高等教育的森林课程，列入土著知识。
- 支持社会科学和自然科学的森林研究，以便提供知识、培训和教育，注意采用当地语言应用和适当传播各项研究成果。
- 通过提高技术、增强力量、加强组织和创收能力和提供有关预算支助，加强地方一级资源管理组织机构。
- 通过举行定期会议、编写通讯和加强互动，增强集体交流和谈判机制，以加强社区和各级政府和社会之间的伙伴关系。

确保当地人民获得经济收益

- 在一套既定的森林管理和使用最低限度规则和标准范围内，向当地人民提供和保证直接经济收益的途径，并有助于改善地方管理。
- 在所有森林政策中采取改善当地人民生计的公平综合机制(征税、许可证发放等)，包括逐步移交对生利的木材和非木材森林资源的控制。

改善市场和贸易

- 支持公平的市场准入，包括市场联系和发展。
- 支持社区增加森林资源的价值和建立可行和可持续的企业。
- 把注意力扩大到木材以外的可能仅限于社会上处境不利阶层使用的非木材森林产品和增加其市场机会。
- 建立保护人民免遭市场波动影响的机制。

主题 2：养护、可持续森林管理和森林治理

支持民主的森林养护和管理举措

- 使社区有能力作出选择并且维护其权利、利益和价值。
- 拨出充足的财政和人力资源，在自然资源民主治理的各个方面加强所有行为者的能力，特别是当地社区的能力。
- 组织和开设公开论坛，讨论自然资源管理和权力下放的决策。
- 鼓励渐进的养护方式，其中政府支持和便利地方社区而不是支配地方社区。

向适当的最低基层单位分配决策权、作用和责任

- 支持对优先养护职能作出更多的战略选择、更好地支持这些职能并将其他职能移交给惯例管理方式。
- 国家政策应当提供一个决策的框架，而不是试图集中能够在地方一级有效作出的细节性决策。
- 确保下放的职能得到足够的财政和人力资源的支助。

执行国家和国际关于两性平等、少数民族和土著群体的政策

- 注重在决策、预算、土地保有权和法定配额一级的落实工作。
- 加强地方和国家资源管理的相互问责。

确保全面监测和评价制度得到治理创新措施的补充

- 在可持续的森林管理中更好地跟踪生计和可持续性的成果。
- 促进适应性学习和治理。

在决策中考虑到森林和地貌货物和服务的真正价值

- 发展和支持在森林和地貌景观货物和服务真正价值基础上的自然资源管理决策。
- 考虑到这些货物和服务所含利益和价值的多样性。
- 为面向政策的多学科研究拨出国家资金，以提供与政策相关的均衡信息。
- 采用创新方式试验科学支持政策的杠杆作用，特别是查明和治理不同利益攸关者对森林地貌的权衡问题。这应当包括不同利益攸关者和不同部门应对研究成果的决策机制。

- 支持对环境服务的治理作出公平决策的过程和进行跨部门的制约和平衡，同时设法尽可能减少这些程序中的官僚步骤和“交易费用”。

支持当地社区努力减少地方和外部精英集团攫取资源

- 确保对保护区权利的限制同样适用于所有行为者或用于保护惯有权利的利益。

支持和发展共享资源和同迎挑战的区域合作

- 支持有关政策的协调一致。
- 避免把一个国家的治理成功变为其他国家的治理挑战。

主题 3：国际贸易、金融、气候变化和林业部门的治理改革

改善贸易、投资和销售渠道

- 加强采用市场因素的政策，如核证、自愿伙伴关系协定和森林执法、治理和贸易，以扩大这些因素对全球新的市场和新兴市场的影响。
- 根据对跨国贸易网络业务和社会规范的了解，重新考虑管制和激励公司行为改革的方式。
- 消除进入市场的障碍，使有关社区能够进入市场和获得机会并在以森林为基础的经济活动中获利。
- 在各级作出反腐败的全面努力，更加重视高级别的腐败现象；并且建立强有力的内在审计和问责机制。
- 澄清和确保对土地和森林资源的权利和保有权并且建立确保这些权利得到落实和保护机制，其中特别注意两性平等问题。
- 确保涉及土地使用变革和森林使用的地方利益攸关者优先获得森林业旨在减少气候变化的未来协议产生的潜在收益。

改善财务公平

- 促进森林收入的再投资，增强森林生产能力和社会福利基础设施，造福于森林界男女从业人员。
- 确保以市场为基础的森林生态系统服务费用支付及其运作机制中包括分配公平和问责的有力内容。
- 促进森林产品增值方面的区域合作和投资，保留地方一级的价值和促进森林产品的可持续贸易。

- 编制可实现森林产品和服务全部价值的国家会计机制，以便提升森林在地方经济和国家经济中的形象。
- 为经营核证特许产品者建立奖励制度。这些制度可以与国际机制相联系，以便向提供这些奖励的政府作出补偿。

推动适当应对气候变化的工作

- 确保森林部门行为者为《联合国气候变化框架公约》(气候公约)2012年后议程的编写作出积极的贡献，这项议程涉及森林在减缓和适应气候变化中发挥有利于地方利益攸关者的作用以及增强现有机制的灵活性。
- 在国家一级，寻求公营部门、私营部门和民间社会行为者之间的对话空间，目的是编写有关规范和标准，让森林部门富有成效地采用适应和减缓的选择办法(包括通过经援助的森林再生和恢复，降低发展中国家因森林砍伐和退化所产生的排放量和碳固存)，促进当地就业，减少贫穷和可持续与公平的资源使用。
- 促进试验性行动和编制合适的适应和减缓选择办法，重点是权利、监测安排和执行标准。

六. 给联合国森林论坛的建议

62. 联合国森林论坛不妨考虑促请各国根据讲习班提出的建议采取下列行动：

- 促进森林管理的权力下放，其中考虑到所有有关利益攸关者的意见，支持他们增强能力，鼓励他们参与各级的森林管理决策过程并且认识到在权力下放中一种模式并不适合所有的情况。
- 支持基础广泛的参与和努力，以澄清和确保所有权以及这些权利的落实和保护，同时考虑到当地社区和土著社区的传统。
- 消除障碍，改善地方社区的市场准入和更多地获得可持续森林管理创造的收入，包括更好地分配财政资源。
- 促进可持续的森林管理，增加森林管理的收益以及明智地利用市场工具，如转让性付款和自愿伙伴关系协议。
- 增强政府森林执法政策和行动的透明度并且在各级作出反腐败的全面努力。
- 确保森林部门行为者为编制《气候公约》2012年后议程作出积极贡献，特别是森林在减缓和适应的新制度中可发挥的作用。

- 推动由所有有关利益攸关者参加的国家对话，以便编制便利当地人民获益的规范和标准以及鼓励森林部门尽可能最佳地利用《气候公约》提供的机制。
 - 在建立信任和部门治理高标准方面发挥积极主动的作用，以便最佳地利用新的执行方式。
-