

二十一世纪的公共森林机构

通过提高透明度、林权改革、公民参与和改善治理来推动变革

2014 年 4 月 21 日

作者:

TASSO AZEVEDO
前总干事前主任

BOEN PURNAMA
印度尼西亚林业部前秘书长

DALE BOSWORTH
美国林务局前主任

SALLY COLLINS
美国林务局前副主任

JIM FARRELL
加拿大林务局助理副部长

KESHAV KANEL
林业部前总干事

DOUG KONKIN
加拿大不列颠哥伦比亚省森林、土地和自然资源运营部前副部长

JUAN MANUEL TORRES-ROJO
墨西哥全国林业委员会前总干事

在过去的 8 年间，全球公共森林机构的领导者们在世界各地参加了由权利与资源行动 (Rights and Resources Initiative) 召集的一系列让人印象深刻的会议。这个由高级官员构成的非正式组织，被称为 MegaFlorestais，讨论所面临的挑战和分享与森林和森林人民相关关键问题的经验，包括气候变化、市场转型、林权、扶贫和公共治理。鉴于公共森林机构官方控制着全球约 75% 的森林，绝大多数林地处于 MegaFlorestais 组织的成员国 - 澳大利亚、巴西、喀麦隆、加拿大、中国、刚果民主共和国、印度、印度尼西亚、墨西哥、秘鲁、俄罗斯和美国，因此这个组织可以提供短期和长期森林管理的全球视野。

MegaFlorestais 组织的最近一次会议，由印度尼西亚林业部于 2013 年 10 月主办，讨论了“面向二十一世纪的森林治理架构”。在讨论这个主题时，MegaFlorestais 组织成员一致认为，未来森林和森林人民的需求将会有所不同，改变正在加速到来，新的、可能有时截然不同的森林治理方法是必需的。这个组织对全球森林的未来作出了下列总结：主要由于在热带地区持续进行的森林开伐以及气候变化，在未来几十年中，热带的天然森林和北方区域的扩展森林将会减少。火灾、虫害、干旱和相关的气候紊乱将更加频繁。对森林地区的采矿业、农业和能源发展的扩大投资，将导致修建更多的公路，铁路和管道穿过剩余的天然森林。各处的森林都将变得更年轻、更单一，并且更零散。总体而言，这些变化将会使森林更加难以管理，成本更高，并且森林产出会更加难以预料，从而影响潜在的市场供应、就业、当地人民的生计以及政府收入。

世界上最贫困人口中的 80% 居住在森林中，并依赖森林为生，这些变化将主要影响到他们。在大多数发展中国家，农村人口预计将会增加（虽然没有城市人口增长速度快）。像其他人一样，这些人也正在寻求一个更美好的未来。许多人正在运用法律、政治和市场体系来维护和确定他们基于土地的权利。他们希望对与其利益相关的政策能够施加更多的影响力，例如林权、法规、财政激励，并且他们在寻求新的贸易和市场机会。作为权利所有人，他们期待获得实时信息；如果在决策中不能起主导作用，他们也希望以协作的方式参与决策。

森林产品的国内和全球市场也迅速以新颖的方式发生变化。例如，一个迅速转变是种植园成为商业化纤维的主要来源；国内市场对许多国家而言仍然重要，但这在全球政策发展中被很大程度地忽略了；对作为能源的木材，以及对新的、传统的非木材森林产品的需求在不断增加，包括生物燃料和采用纳米技术的新产品；并且越来越清楚地意识到需要保护天然林来为他们的生态系统服务，例如提供清洁的水源。对林地的需求很高，因为它们的一些其他用途是非常有利可图的。一些国家仍在规划如何在森林、农业和能源生产之间分配他们的土地，因为基于不断增长的人口，他们需要考虑粮食和能源安全。

在世界范围内，为了应对这些挑战，森林管理必须转变，并将变得更加复杂。许多目前运营的公共森林机构，包括俄罗斯和美国，都是至少一个世纪以前就建立了，其文化和组织设计都基于过去的简单时代。其他的公共森林机构：例如巴西和秘鲁，是新建的，并且已修改其政策和结构来适应当代趋势和需求。

同时，其他公共森林机构正在采用新方法前进。例如，在加拿大不列颠哥伦比亚省林务局庆祝成立一百周年的同一年，省政府整合其众多的自然资源部门成为一个单一的机构。单一土地机构目前负责协调以前“孤岛”式的不同政府部门，例如林业、能源开发、水资源和采矿。本次重组，也许是对未来的预兆，既改变了人们的思维和工作方式，也重新定义了重组。整合资源的规划和管理，此举旨在实现更高的效率和效益，鼓励利益相关者之间的合作，以及与常见于社区的“单一土地模式”保持一致。

在 MegaFlorestais 组织成员国家之间，无论公共森林机构在机构年龄、组织结构、甚至其运行所处的政治体制上存在何种差异，我们相信以下原则对二十一世纪的有效森林治理是必不可少的。为了改善世界森林的管理，这些指导原则超越了现有的法律和法规对管理森林机构的要求：

1. 透明治理是根本

对公民而言，森林数据应该是免费提供并且容易得到的。公民必须对与其利益攸关的森林计划、战略、法律和法规的创建和调整有发言权，并且应该有明确公平的申诉程序来解决分歧。对公共拥有森林的森林产品的竞标必须是公平、公开和具竞争性的。社区团体和其他利益相关者应该有能力来积极监察为其服务的机构表现。公民要求参与并提高管理透明度，并且新技术正在使这些变得可行，这些诉求最终将无法拒绝。公共森林机构能够带头使用有效和高效的方式促进公民参与，从而向政府展示这种参与所产生的政策和计划对于公民而言更持久和更有意义。

2. 林权（土地使用权和所有权）的界定是政府的重要优先任务

在大型森林国家中，公共森林机构应该成为林权政策变化的合作伙伴和领导者。承认社区和土著人民的权利是对促进人权、减轻森林地区贫困、及维护森林的一个重要步骤。它会激发公众和投资者的信心。在许多国家，关于解决当地、土著和更广泛的林地所有权主张的努力都还处于起步阶段，但各国政府越来越多地对家庭、当地、历史的实体赋予林地权利，或赋予完全所有权。这往往会产生成功的本地化管理结果。在这些例子中，重要的一点是承认权利的同时也要有权利管理，从而鼓励可持续利用和能力建设，对社区和政府而言则是明确他们的新权利和新角色。在所有例子中，要使人们能够充分利用他们对林地的新权利，新政策和能力建设是必需的。公共森林机构必须协助领导林地所有权和使用权的转变。

3. 包容性治理是必要的

人民要求能够参与与其利益攸关的森林管理。同样重要的是，因为包容性治理可以带来信任和支持，那些能有效的鼓励公民参与林业的政府系统就可以做出更具弹性和可持续性的决策。组织结构、政策、计划和规定的设计必须能够积极促进所有利益相关者，包括私人土地所有者、土著人民和当地社区，都参与到森林治理中。包容性治理措施包括使用技术来接触偏远地区的公民；制定容易理解、贯彻和执行的法规；让森林使用者参与监管和执行；并建立有效的公民/利益相关者的咨询委员会或类似组织以整合广泛的观点。

4. 森林机构必须与时俱进

公共森林机构的设计必须能够回应公民诉求、森林变化和全球化趋势。他们的领导人必须推动持续改进，为了更好的应对气候变化和今后可能面临的其它重大挑战，有时需要组织结构的巨大变革。在管理森林和为公民服务有效性和效率方面，领导者必须对公民负责。许多机构正在考虑如何改革，为不断增长的新森林拥有者服务，他们正在进行从注重管理公共土地到通过社区实现森林健全管理的转变。

一个普遍而紧迫的主题是需要建立有效的机制，同涉及林地的多个部门进行协作，在矿业、水和农业部门鼓励促进区域或景观规模管理政策，这些部门往往规避或破坏森林及依赖森林社区的政策。如果国家要可持续地管理他们的森林和解决关于所有权和林地权的挑战，就必须改善这些相互矛盾的政策。

虽然在国与国之间最好的方法可能存在差异，但是公有森林机构的号召力不容小觑。此号召力可用于主动接触其它的土地相关部门，以及与这些部门合作的私营部门，以确保能作出关于土地及土地使用的合理和透明的决策，而且，在此过程中，公民权利应受到保护。无论是正式或非正式的，有或者没有机构的重新设计或重组，在没有强有力的政治承诺条件下都一样困难，但都必须积极推行包容性的、跨部门的决策过程。

5. 森林领导人必须学习新技能

世界各地的公共森林机构领导人都面临前所未有的挑战；要实施有效的领导，就必须磨练自己以及工作人员的技能。在一个全球化的运营环境中，一个国家政策或法规的改变可能产生国际的，甚至是全球性的影响。因此，公共森林机构的领导人必须了解有关人权、社区组织和企业、全球贸易、新技术带来的新趋势、市场和气候变化相关的全球性复杂问题。

为了获得成功，公共森林机构必须建立一种包容性文化：他们需要（真的）听取公民和选民/选区的意见。因此，公共森林机构的领导人需要具有出色的沟通技巧，包括在跨文化的情况下。他们还需要有关社会/社区参与、合作和解决冲突的技巧，因为公民越来越希望和要求在森林政策发展中发出有效的声音。如果森林机构要建立和保持与公民和其他利益相关者的积极关系，这些技能是必不可少的。就其本身而言，MegaFlorestais 组织支持为培养下一代公有森林机构领导人的培训研讨会及“反思森林管理条例”研讨会，其旨在推进监管改革，更好地支持不断变化的土地权利和新兴的最佳实践。与世界各地同行的持续互动，有助于公共森林机构的领导人对全球视角获得更广泛和更深入的了解，并可以分享想法和最佳实践。

领导者必须设定雄心勃勃的目标，并带领他们的组织和政治领导人来实现这些目标。

MegaFlorestais 组织领导人承认，这些回应需要勇气和谦逊的态度。显然，本世纪对世界森林将带来前所未有的改变。森林机构可以积极地影响这个未来或成为其中的牺牲品。我们，来自世界各地公有森林机构的前领导人，和过去以及现在的许多人一起共同争取前者。

MEGAFLORESTAIS

MegaFlorestais是一个由公共森林机构领导人组成的非正式网络，致力于推进与森林管理、林业以及公共森林机构角色的转变相关的国际对话和交流。该组织包括世界上最大森林国家林业机构的领导人，并且提供机会让这些领导人能够以坦诚和开放的态度来分享他们的经验和挑战。其旨在促进森林机构之间建立更加紧密的联系，共同增强能力从而在森林治理和可持续林业问题上起到领导作用。

核心成员

巴西、喀麦隆、加拿大、中国、刚果民主共和国、印度、印度尼西亚、墨西哥、秘鲁、俄罗斯、和美国

THE RIGHTS AND RESOURCES INITIATIVE

权利与资源行动作为 MegaFlorestais 网络的秘书处。

RRI 是一个由14个合作伙伴和超过140个国际、区域和社区组织构成的全球联盟，致力于推进林权、政策和市场改革。RRI充分利用在世界各地的合作伙伴和合作者的战略合作和投资，通过共同研究、宣传、并召集战略行动者，以催化变革的发生。RRI通过位于华盛顿特区的非盈利性组织，权利和资源集团 (the Rights and Resources Group)，负责协调。欲了解更多信息，请访问：
www.rightsandresources.org

SUPPORTERS

权利与资源行动的支持方如下：



本文所呈现的皆为文章作者们的观点，并不代表那些慷慨支持这项工作的机构或联盟的所有合作伙伴的观点。



1238 Wisconsin Avenue NW
Suite 300
Washington, DC 20007
+1 202 470 3900
www.rightsandresources.org