



经济及社会理事会

Distr.: General
4 January 2002
Chinese
Original: English

联合国森林问题论坛

第二届会议

2002 年 3 月 4 日至 15 日

临时议程*项目 4(h)

国家森林方案

国家森林方案

秘书长关于的报告

摘要

政府间森林问题小组/政府间森林问题论坛进程承认国家森林方案是促进可持续森林管理的广泛而有益的政策框架。本文件概述了国家森林方案的现况，目前约有 100 个国家不同程度地执行了国家森林方案。文件着重阐述各国的截面经验。讨论了各国在执行国家森林方案方面遇到的问题和挑战，特别注意到发展中国家和转型期经济体国家所面临的问题。提出了若干旨在改进国家森林方案执行情况的建议，供联合国森林问题论坛第二届会议审议。

* E/CN.18/2002/1。

目录

章次	段次	页次
一. 导言	1-3	3
二. 背景	4-8	3
三. 执行现况	9-62	3
A. 国家森林方案趋势概述	10	3
B. 国家森林方案的制订和执行进展情况	11-42	4
C. 区域合作	43-50	7
D. 森林问题合作伙伴关系成员和其他国际组织采取的行动	51-54	8
E. 问题与挑战	55-62	9
四. 结论和吸取的经验教训	63-71	10
五. 供联合国森林问题论坛第二届会议审议的建议	72	11

一. 导言

1. 本报告是对联合国森林问题论坛多年期工作方案作出的回应，该方案除其他事项外，要求将国家森林方案作为各届会议一个共同项目进行审议。本报告的目的是为联合国森林问题论坛第二届会议提供审议国家森林方案的制订和执行情况的依据。根据报告编写时所获资料，报告对根据政府间森林问题小组（森林小组）和政府间森林问题论坛（森林论坛）的有关行动建议制订和执行国家森林方案方面的进展情况作出初步评价。

2. 联合国粮食及农业组织（粮农组织）在编写本报告过程中，与联合国森林问题论坛秘书处进行了密切磋商，并与森林问题合作伙伴关系其他成员组织开展了合作。

3. 政府间森林问题小组和政府间森林论坛的结论是，国家森林方案是以综合、全面和跨部门方式解决森林部门问题、包括执行森林小组/森林论坛行动建议的可行框架。另外也指出，在执行这些建议时，可以将国家森林方案作为向发展中国家和转型期经济体国家提供发展援助的基础。

二. 背景

4. 政府间森林问题小组第四届会议报告结论部分（见 E/CN.17/1997/12，第 8 至 16 段）提出了总体国家森林方案构想。该报告中所列行动建议（主要载列于第 17(a) 段），提供了国家森林方案的一般要素和原则，以及对一项国家森林方案的其他考虑和方面（第 17(b) 至 (i) 段）。报告承认，国家森林方案应包括实现可持续森林管理的广泛的解决办法。国家森林方案应基于国家主权、特定国家情况和国家立法，并应与国家、分区域或地方政策和战略以及适当时与国际协定保持一致。

5. 政府间森林问题小组强调指出，在制订、执行、监测和评价国家森林方案方面必须遵循以下指导方针：(a) 建立使有关方面参与的伙伴关系和参与性机制；(b) 确认和尊重习俗和传统权利；(c) 保障土地所

有权安排；(d) 制定整体的、跨部门的和相互作用的办法；(e) 制定使保护生物多样性与可持续利用生物资源相结合的生态系统方针；和 (f) 充分提供森林物品和服务和适当地估定其价值。

6. 森林小组建议利用国家森林方案，作为森林部门开展国际合作的基础。森林小组也鼓励各国建立合理的国家合作机制或战略，并进一步发展执行国家森林方案伙伴关系的概念和做法。

7. 森林小组也鼓励各国在拟订、执行、监测和评价国家森林方案进程中利用可持续森林管理的标准和指标。国家森林方案也可促进能力建设，改进国际合作并便利官方发展援助向发展中国家和转型期经济体国家流动。

8. 各国经验表明，目前国家森林方案在制定和执行方面情况各异，进程类型也不尽相同，其中取决于这样一些因素，如，宏观经济情况、社会经济发展水平、政府结构和森林资源的类型和状况。在制定和执行国家森林方案时，已日益考虑到森林小组/森林论坛的行动建议。在发展中国家，与 2015 年之前将贫穷和饥饿状况减少一半的目标有关的政策、战略和方案，日益对所有发展努力、包括国家森林方案的重点产生影响。

三. 执行现况

9. 下文中概述了国家森林方案趋势和国家经验教训，其次描述了区域、分区域和国际各级为便利国家努力所采取的各项行动。所载资料按以下群组分类：(a) 发展中国家；(b) 转型期经济体国家；和 (c) 工业化国家。本报告的目的并非要详细论述各国的倡议，而只是概述有关方面，以期说明广泛的经验教训。

A. 国家森林方案趋势概述

10. 1998-1999 年期间，145 个国家对粮农组织开展的一项有关国家森林方案的调查作出回应。其中约有 100 个国家指出，它们已进入执行阶段，其他国家则报告说，它们尚处于不同的制定阶段。表 1 表明了按区域开列的国家森林方案状况。

表 1 各区域国家森林方案状况

区域	国家森林方案状况		国家森林 方案总数
	计划之中	执行阶段	
非洲	21	22	43
亚洲	10	14	24
近东	0	3	3
拉丁美洲和加勒比	0	33 ^a	33
转型期经济体	3	11	14
经济合作与发展组织	0	21	21
共计	34	104	138

^a 在拉丁美洲和加勒比，33 个国家中有 7 个国家报告其在国家森林方案方面未能取得充分进展。

B. 国家森林方案的制订和执行进展情况

11. 本节简要概述选定国家的国家森林方案。目的不是评价这些国家森林方案，而是提供一些事例，以说明不同区域国家一级的现状。

发展中国家

12. 亚洲国家森林方案，同该区域的政治和经济制度一样，在采取的森林管理办法上也各不相同。在报告其已在执行国家森林方案的 14 个国家中，大多数国家在联合国环境与发展会议前时期即已开展了这些活动。典型的国家森林方案是在《热带森林行动计划》下发起的，或作为森林部门总计划下的一个行动，得到了世界银行或亚洲开发银行这类金融机构的援助。

13. 越南的国家森林方案，作为《热带森林行动计划》的一个项目，于 1998 年开始实施。今天，《国家五百万公顷重新造林方案》成为国家一级在可持续森林管理方面作出重大努力的一个范例，此种森林管理专门适用于致力于实现国家发展目标。它作为政府减轻贫穷战略一个组成部分，突出了森林部门在这方面所发挥的作用。定期向国民议会和总理提出报告并由其作出决定。此外，越南政府和国际捐助者还签署了一项协定，以制订基于国家森林方案原则与要素的方案。2000 年，在所有主要行动者参与的情况下，进行了一

次联合森林部门审查，产生了《森林部门支助方案》，该方案统筹和协调官方发展援助及非政府组织对政府规划和预算编制所提供的支助。现已在《国家五百万公顷重新造林方案》伙伴关系秘书处下设立了一个协调该进程的特别单位，由主管部经管的一个信托基金共同提供资金。

14. 目前正在考虑与调动国内资源和外资筹措以及建立便于私营部门投资的有利环境有关的问题。另外，也将当地行动者管理森林资源的问题与正在进行的权力下放进程和经济改革联系在一起。由于开展更加开放的对话，提供更多获取信息的机会并推行参与性决策进程，使利益有关者更加紧密地团结在一起。主要挑战包括资源匮乏，尤其人力资源匮乏；不同利益集团的期望差异较大；动员民间社会和私营部门方面困难重重；以及由于缺乏适当的分区域体制结构，难以执行分散处理办法。对森林小组/森林论坛行动建议的系统评价已证明是十分困难的事情。

15. 在印度，环境和森林部率先拟订了《国家森林行动纲领》（印度森林行动纲领）。这是一项针对今后 20 年的全面部门计划，旨在按照 1988 年国家森林政策的要求，制止森林砍伐，并使森林/树林覆盖面积增加到 33%。该行动纲领也确认森林部门在环境可持续能力、农业发展和减缓贫穷方面起到的重要作用，以及地方人民参与可持续森林管理所具有的重要意义。1999 年完成了方案拟订工作，现已开始实施方案。

16. 《印度森林行动纲领》主要关注在通过协调有关各方的活动实行可持续森林方面将需解决的问题和所要执行的方案，并着重突出基于联邦结构的国家在制定此种办法时必须解决的一些问题。该文件融入了邦政府拟订的《邦森林行动纲领》中的要素，明确规定了与《国家发展计划》协调一致的部门间联系问题。在《国家森林行动纲领》制定过程中，产生了大量的信息，其中包括若干森林部门审查和特别报告。举办了若干国家和区域讲习班，以审议该行动纲领的范围和内容，有关利益有关者亦广泛参与。

17. 目前正在努力调动内外部资源以执行印度国家森林行动纲领，同时要求各邦政府增加对森林部门的资源配置。

18. 从规划到执行过程中所遇到的主要挑战，核心问题就是内部和发展伙伴能否作出充分的财政承诺。从印度的优先事项和国际议程中可以看出，现已不断扩大范围，以加强森林部门发展与更广泛的减少贫穷目标之间的联系。

19. 在回应粮农组织所做的调查时(见上文第10段)，所有拉丁美洲和加勒比国家都报告说，它们国家已经实施了某种国家森林方案，尽管取得的进展不尽相同。

20. 哥斯达黎加的森林政策和部门战略融入了森林小组/森林论坛所界定的国家森林方案的许多特点，其中包括：(a) 广泛参与；(b) 职责分散；(c) 对森林产品和服务予以经济估价；(d) 开发市场政策手段；和(e) 与更广泛的环境框架和土地利用规划结合在一起。哥斯达黎加已系统地许多行动建议融入在其国家森林方案中，特别是那些与估价森林环境服务有关的建议，因此，可以将哥斯达黎加视为这一领域的先驱者。

21. 最近作出的努力产生了以下主要成果：(a) 在利益有关者广泛参与下，更新了森林政策，并且在国家森林发展计划中明确了战略优先事项；(b) 政党和议会党团参与森林政策和战略对话，并因此增进了对该进程中各个行动者作用的了解；以及(c) 森林政策和战略现已列入政府和民间社会的议程，从而产生了一个切合实际以及符合社会需要的方案。

22. 哥斯达黎加国家森林方案中的主要挑战包括：(a) 过程制度化，以防其受到通常因政治/选举变化带来的影响；(b) 从规划到执行保持势头不减；(c) 继续提高认识并确立各级的承诺；以及(c) 实现财政可持续性。

23. 在巴西，国家森林方案于2000年正式制定，并由共和国总统作为一项新的政策和可持续森林管理

体制框架予以颁布。已有600多家机构参与了有关国家森林方案进程的磋商，它们分别代表林业生产者、社会运动、环境组织、大学院校、私营部门，以及各级政府。目的是要将森林小组/森林论坛的若干行动建议纳入国家森林方案框架内。国家森林方案主要关注与国家发展目标有联系的跨部门行动，以期促进对国家森林的可持续管理。短期目的是促使联邦、州和地方各级政府采取适当行动。中期目标是巩固政策框架，并采取若干行动以转变对森林的不可持续的使用方式，并刺激社会经济的发展。长期目标则是促使所有森林活动与1992年在巴西里约热内卢举行的联合国环境与发展会议提出的“森林原则”保持一致。

24. 巴西国家森林方案将侧重于：(a) 扩大森林种植面积；(b) 改进对国有土地上原始森林的管理；(c) 改进对私人所有原始森林的管理；(d) 监测与评估；(e) 与传统和土著人民有关的问题；(f) 森林教育、科学和技术；(g) 对森林环境服务估价价值；和(h) 加强体制并扩展森林面积。

25. 在哥伦比亚，许多联邦部门都参与了国家森林方案进程，以便利跨部门协调政策。该国在调动国内资金促进林业发展，以及吸引世界银行和美洲开发银行提供大量贷款方面，也取得了极大的成功。

26. 在非洲，约有半数国家向粮农组织报告说，它们已开始了国家森林方案规划进程，其他半数国家则已进入执行阶段。不过，没有一个国家森林方案获得充足的资金，该区域每个国家都因人力资源能力不足而在这方面受到束缚。许多国家也未制定完善的参与办法。内乱不断的国家在执行其国家森林方案方面困难重重，它们国内的森林砍伐率已高居世界榜首。例如，布隆迪在20世纪90年代期间森林覆盖面积丧失40%。

27. 马拉维政府于2001年1月发起其国家森林方案。该方案是利益有关者就森林部门发展的优先事项商定的一个战略框架。马拉维国家森林方案中反映出森林小组/森林论坛行动建议所界定的这类方案的许多基本原则。该方案由林业部进行协调，并受到一个基

础广泛的国家森林方案论坛的监督与指导。从马拉维的减贫战略文件中可以看到，该进程有助于表明森林对减少贫穷和可持续生计所起到的重要作用。

28. 马拉维国家森林方案也带来许多变化，其中包括：(a) 开始对国家森林预算过程进行改革，以反映国家森林方案优先事项；(b) 增进自然资源管理、环境和减少贫穷之间的联系；以及(c) 通过采用全部门办法，开始由伙伴共同供资，以利用协同作用，减少执行工作行政方面的复杂性。预计国家森林方案将会导致修订 1996 年关于以下问题的森林政策，即传统领导人的作用、村庄机构的灵活性、社区规章的批准，和社区森林好处的共享问题。国家森林方案过程在林业部、主要非政府组织和一些捐助者机构的支助下开始实施。现在，有更多的捐助者、非政府组织和私营部门在努力促使森林方案成为指导它们对森林部门提供支助的框架，这一特点在马拉维是没有前例的。

29. 主要挑战在于确保将方案制定阶段产生的强劲势头保持到执行阶段。这就需要制定可行的办法，增加私营部门的参与成分，并下放权力。在确保根据吸取的经验教训不断完善国家森林方案方面，确立一个参与监测制度也是十分重要的。

30. 坦桑尼亚联合共和国近年来也着手对其森林部门进行重大改革。1990 年代中期，该国通过发起一个参与进程对其森林政策进行改革，以期重新界定政府、地方社区和私营部门在可持续森林管理方面的作用，并确定需要进行的体制和法律变革。这一进程导致将坦桑尼亚森林行动纲领（1980 年代后期至 1990 年代初期制定）重新拟订为国家森林方案，后者于 2001 年 11 月正式获得通过。坦桑尼亚国家森林方案，与马拉维的对应方案一样，力图动员所有有关行动者参与有关森林部门以及森林部门未来作用的对话。该部门的所有主要外部支持者，无论是多边还是双边支持者，现在都承诺将制定国家森林方案所界定的方案，今后以此向森林部门提供援助，同时，坦桑尼亚政府目前也采取一种有力的姿态，以按照国家优先事项来协调外部援助。

31. 主要挑战包括进行中央政府一级的体制改革，以及实行森林管理权力下放和私有化。这将需要在建立地方和社区能力以及有效地设计促使私营部门参与的政策工具方面，做出大量的努力。在捐助者的合作下，增强森林部门自行筹资能力以及逐步采用全部门办法等问题，也需要加以解决。

转型期经济体国家

32. 在许多转型期经济体国家中，国家森林方案进程的关注重点是放在修订森林政策、立法和体制结构上，以使其符合从中央计划经济到市场经济的转变。主要问题包括恢复森林资源，振兴私有林业，国家机构和其他行动者发挥新的作用，制定和执行适当的奖励措施，以及处理变革带来的社会方面问题。

33. 在对粮农组织的调查作出回应的国家中，有 11 个国家报告其国家森林方案已进入执行阶段，有 3 个国家处于规划阶段。总体来看，欧洲所有转型期国家都承诺要执行第二次保护欧洲森林部长级会议（1993 年）通过的赫尔辛基决议，并且都已开始实施国家森林方案。

34. 俄罗斯联邦的森林覆盖率在世界上位居第一，它为该国 1997 年发起的国家森林方案进程提供了基础，当时通过了一项新的森林法。同其他转型期经济体国家一样，主要问题包括需要制订和执行新的体制安排，在国家继续拥有森林资源的情况下，便利国家与私营部门之间的交互作用。

35. 在拉脱维亚，国家森林方案进程旨在：(a) 使民间社会、非政府组织和其他利益有关者参与森林部门的规划和管理；(b) 改进森林体制安排；(c) 依照市场经济制定森林立法；以及(d) 实现战略部门规划。关注以下要素和原则：参与性、整体和跨部门办法，以及能力建设。设立了一个机构间指导委员会，以协调方案进程，并由一个工作队对现场活动实施监督。一些主要挑战是：(a) 明确规定有效的战略目标和方案；(b) 寻找途径以增强拉脱维亚林业在国际市场上竞争力；以及(c) 加强林业与教育、研究和财政系统的合作。

36. 在斯洛伐克，强调对森林政策、战略和立法的制定，并注重使其与欧洲联盟的有关体制安排保持一致。在主要利益有关者的积极参与下制订了新的文书，并在林区和公共部门与民间社会当中开展了调查活动。将调查结果广为公布，并请公众提出意见，以此完善有关工作。制定这些文件的目的是为编制该国的国家森林方案提供依据。在加强能力建设方面，专门为从事此项工作的专业人员举办了强化学习班。此外，还为大学一级的专业课程编写了教材。另一个特色是在森林规划和方案编制方面制定了一种参与办法，该国政府以后将其推广到农业部门。

工业化国家

37. 1999 年，德国联邦消费者保护、粮食和农业部请其他联邦各部、联邦州和非政府组织参与制定国家森林方案。根据政府间森林问题小组的原则和要素，以及通过支持政府间森林问题论坛的六国倡议题为“将联森小组行动建议付诸实践”，正在以参与方式、分阶段地推动这一进程。该进程包括：(a) 对政府间森林问题小组对德国的行动建议与其执行进展的相关性作出科学评价；(b) 与利益有关者就联森小组的意见开展讨论，并制订程序上的指导方针；以及(c) 作为又一个两年期第二阶段，促使利益有关者之间开展对话。

38. 德国执行联森小组/联森论坛行动建议的战略，依据的是联邦巴登-符腾堡州的经验，该州在制定德国国家森林方案以及随之开展的国家森林政策对话方面起到试点的作用。目前在巴伐利亚开始实施一项类似的州一级倡议。

39. 主要挑战集中于确保国家森林方案：(a) 在范围方面具有跨部门性质；(b) 纳入国家可持续性战略；(c) 具有透明度并且质量高；(d) 得到利益有关者的广泛参与；以及(e) 通过具体行动予以执行，并提供资源充足。

40. 芬兰 2010 年国家森林方案于 1999 年获得批准。它保持了芬兰以前方案的传统，以新森林环境方案为基础。该方案所涉问题十分广泛，诸如从经济、生态、

社会和文化角度展望森林利用问题。通过民间社会广泛参与过程制定的这一方案，目的在于解决有关利益群体以及公众的关切问题。在执行之前，开展了一次环境影响评估活动。

41. 将根据不断变化的需求以及有关执行情况的反馈信息，对森林方案进行更新和监督。除政府行动以外，森林方案还需随时依据林业和森林所有人所做的决定和行动做出修改。由一个选举出来的、基础广泛的并设有若干工作委员会的森林理事会对执行情况和后续行动实施监督。区域森林中心也以同样的参与方式，制订了 13 项分区域森林方案，目前正在制定这一级的标准和指标。在执行和进一步完善国家森林方案方面的一个重要因素是目前正在开展的有关保护区的讨论。

42. 加拿大国家森林战略(1998-2003 年)“可持续森林：加拿大的承诺”，在经过一系列跨国公开磋商和多方利益有关者的审查之后产生，这些努力的目的在于进一步明确和提出全加拿大可持续森林的构想。该战略建立在前五年战略的成功经验之上，并继续努力实现该战略规划远景目标。利益有关者以协商一致意见方式明确提出九项战略指示和 121 个行动项目。加拿大森林部长理事会由联邦、省和领土负责森林事务的部长组成，是该战略的公共托管机构，它确保通过独立专家小组对进展情况作出审查并提出报告。国家森林战略联盟，代表全国广泛的森林利益相关者，对战略的执行和评价实施监督，并向该理事会提出报告。

C. 区域合作

43. 国家森林方案实施范围极广，因此很难将森林部门的区域合作与对国家森林方案的支助区分开来。本节中概述了若干事例，用以说明这方面的区域合作。

44. 粮农组织对三个区域，即非洲、亚洲及太平洋以及拉丁美洲和加勒比区域有关国家森林方案的信息进行协调。各个区域办事处设有一名专职粮农组织国家森林方案顾问，担任信息经纪人，组织区域和分区域网络，并定期汇编有关国家森林方案状况的摘要。

45. 粮农组织六个区域森林委员会也起到建立网络和信息共享论坛的作用。这些委员会每两年举行一次会议，届时区域各国家森林机构负责人聚集在一起，讨论当前和正在出现的问题以及共同关心的专题，包括国家森林方案。

46. 在亚洲，有若干区域机构支助国家开展国家森林方案进程，其中包括亚洲理工学院、亚洲-太平洋林业研究所协会、亚洲-太平洋林业委员会、东南亚国家联盟、湄公河流域发展方案、区域社区林业训练中心和 Teaknet 网络。

47. 在拉丁美洲和加勒比，有四个分区域机构积极支助改进森林管理的进程，尽管这些机构并不是仅仅只关注国家森林方案。《亚马孙合作条约》对亚马孙盆地所有 10 个国家均有约束力，它积极促进了区域进程，以支助重点放在标准和指标上的森林和环境计划。加共体继续作为一种媒介，促进分区域有关拟订国家森林方案的努力。中美洲环境和发展委员会承担了七个中美洲成员国总统提出的任务，即帮助拟订该区域的国家森林方案，同时也对中美洲森林战略进行协调。南锥体共同市场在制定该区域的国家森林方案方面起到至关重要的作用，它设立了一个由私营部门成员组成的森林发展中心。

48. 在非洲，与国家森林方案有关的区域合作相对而言步伐不大。不过，一些分区域组织也在有关政策领域为其成员国提供支助。例如，非洲木材组织、萨赫勒国家间抗旱常设委员会和南部非洲发展共同体在过去几年中参与了若干分区域倡议，其中包括与粮农组织合作举办研讨会。此外，还于 1998 年创办了非洲科学院，这一项目为 16 个非洲国家的重要行动者提供有关森林部门新范例方面的培训。该项目也为其他非洲国家提供信息和政策意见，以促进国家一级进程的后续行动。

49. 在过去几年中，完成了对不同非洲分区域国家森林方案原则和指导方针进行调整的三项有关研究，其中包括中非、东部和南部非洲以及萨赫勒国家。在粮农组织的合作下，继续努力通过举办区域技术讲习班来加强能力建设。

50. 在欧洲，保护欧洲森林部长级会议举办了若干讲习班，以讨论适合欧洲情况的国家森林方案。这些讲习班证实了其作为政策工具对欧洲国家所具有的重要性，并有助于更加明确欧洲国家森林方案的构想。在专家一级会议上，已经多次讨论了一份有关国家森林方案的文件草案，该文件草案还将列入 2003 年第四届部长级会议议程。部长级会议现已在中欧和东欧推动开展有关问题的讨论。

D. 森林问题合作伙伴关系成员和其他国家组织采取的行动

51. 在森林问题合作伙伴关系对联合国森林问题论坛工作的贡献框架（“保护森林合作伙伴关系框架”）下，描述了森林问题合作伙伴关系成员组织在支助国家森林方案进程方面所采取的行动。下文着重说明其中两个主要倡议。

52. 除支助区域一级国家森林方案以外，粮农组织还与各个国际合作机构合作，于近期制定了一个国家森林方案服务项目。该服务项目将支助发展中国家执行国家森林方案。它的主要运作方式是能力建设和信息共享，包括获取地方知识。服务项目得到若干捐助者和参与发展中国家的支助。

53. 森林方案是促进制定和执行国家森林方案的另一个重要倡议。它已实施达四年之久。森林方案以前由联合国开发计划署主持工作，现由世界银行主管，它支助在森林规划和管理方面建立国家能力，并提供关于国家森林方案进程和有关问题的信息，特别是生计、施政和财务战略方面的信息。该方案目前的活动重点放在喀麦隆、哥斯达黎加、圭亚那、马拉维和越南。

54. 粮农组织继续为在技术合作方案下提出援助要求的国家提供支助。最近，许多发展中国家和转型期经济体国家利用这一支助发起了国家森林方案。国际热带木材组织为热带木材生产国各种不同项目提供技术援助，注重于加强能力建设，这也进一步加强了国家森林方案。许多双边和多边组织也对发展中国家的国家森林方案提供支助。

E. 问题与挑战

发展中国家

55. 由于各国国情不同，国家森林方案进程各异，很难就所遇问题、吸取的经验教训和面临的挑战作出一般性评论。不过，还是可以找到一些带有共性的方面，特别是在区域一级。

56. 在亚洲，国家森林方案在制定方面存在的种种制约因素包括：

(a) 许多国家对森林小组/森林论坛进程及其成果认识不足，因而不利于广泛执行与国家森林方案有关的行动建议；

(b) 一些国家由于以往缺乏国际社会的支助，尤其是财政支助，因而迟迟未能开始国家森林方案进程；

(c) 在许多国家中，缺乏在大众传播和参与进程方面成功地实施国家森林方案所必要的能力；以及

(d) 缺少关于森林部门以及财政资源的有关数据和信息，因而妨碍执行国家森林方案进程。

57. 在拉丁美洲，主要制约因素包括：

(a) 许多国家缺少改革森林部门所需要的高级别政治支助。多数国家仍然认为很难动员决策人，例如财政部或农业部的决策人，参与可持续森林管理跨部门方面的有效对话；

(b) 多数国家的公共部门森林机构力量薄弱，无法对森林部门内外问题产生重要影响；

(c) 民间社会、特别是穷人和处于社会边缘地位的群体有效参与程度有限；

(d) 数据和资料往往陈旧过期并且内容不全，因而妨碍有效规划和监测活动；以及

(e) 大多数拉丁美洲国家过于依赖官方发展援助为其国家森林方案供资，而此种援助数额在不断递减。

58. 总体来看，非洲国家在制定其国家森林方案方面存在重大制约因素。不仅仅是存在着前面已注意到的与亚洲和拉丁美洲国家相同的体制、财政和政治方面的制约因素，而且这些制约因素甚至更为显著。一向依赖外部筹资是非洲森林部门的一个基本特色，因而有必要简化合作机制。在许多非洲国家中，跨部门影响，特别是那些与贫穷和土地使用有关的影响极其严重，现已证明很难有效地将其并入国家森林方案。

59. 由于该区域某些地区政治上不稳定，几乎无法在受影响国家中有效地执行国家森林方案。

转型期经济体国家

60. 转型期经济体国家面临的主要挑战包括以下方面：(a) 将外部支助与内部领导能力和引导联系在一起；(b) 加强与其他部门和跨部门的协调；(c) 找到各个国家开始过渡进程的最佳步调和范围；(d) 动员主要行动者参与；(e) 获得政治支助与支持；(f) 提供充分的信息、资料交流和透明度；(g) 系统利用其他国家的经验教训；(h) 使地方经验与国际知识相结合；(i) 明确规定所有行动者的任务和职能；(j) 制订评价执行情况和工具的标准；(k) 利用创新的筹资解决办法和自愿核证手段，以及(l) 加强能力建设和对人力资源的投资。

工业化国家

61. 欧洲国家通常在拟订和执行森林政策方面历史久远。它们的挑战是如何使这些政策与森林小组/森林论坛提出的办法保持一致。保护欧洲森林部长级会议关于国家森林方案的文件草案，对主要挑战概述如下：

(a) 设计促进公众参与的有效机制；

(b) 采行整体和跨部门办法，审议森林对其他部门以及其他部门对森林的影响问题；制定与国际承诺保持一致的国家政策；提高其他部门对森林目标的认识；并立足于合作手段和机制；

(c) 将国家森林方案作为长期叠代过程，以建立森林政策的一贯性和连续性，使之根据环境方面的变

化和知识状况作出调整，并且以系统监测和评价为基础。

62. 此外，部长级会议文件草案认为，能力建设对中欧和东欧国家具有尤其重要的意义。保护欧洲森林部长级会议也强调以下因素和原则与欧洲的相关性：(a) 与国家政策和国际承诺的一致性；(b) 与国家可持续发展战略相结合；以及(c) 国际森林倡议和公约之间的协同作用。

四. 结论和吸取的经验教训

63. 各国为推动国家森林方案进程作出了相当的努力，力争使其方案与森林小组/森林论坛界定的一般定义和广泛原则保持一致。以下趋势表明：

(a) 国家森林方案通常都是长期叠代和适应性过程，它们的监测系统也日益与可持续森林管理国家标准和指标的制定联系在一起。

(b) 许多发展中国家都在试图建立对森林部门可持续发展有利的环境。

(c) 现已制订有助于跨部门协调与合作的机制。

(d) 为促进结构改革、部门自筹资金能力和私人投资，提出了新的政策和工具。

(e) 在所有国家分组中都可看到成功的事例，说明越来越多的利益有关者广泛参与制定国家森林方案。

(f) 权力下放和权力移交是保证土地占有制的重要战略。

64. 总之，目前的发展趋势是各国开始执行森林小组/森林论坛的行动建议，包括采纳国家森林方案原则和更加进步的参与政策和规划。不过，就在可持续森林管理方面的进展而言，现在来断定这些变革的影响作用尚为时过早。

65. 目前，特别是发展中国家，在解决关键的跨部门制约因素方面仍然面临着重大挑战，尤其是那些需要给予高级别政治支持的挑战。需要进一步努力，以增进与减少贫穷议程和工具的广泛联系，从而确保筹措

充足的资金以执行国家森林方案。对施政问题也必须认真对待，如果要在权力下放和权力移交方面取得进展的话。

66. 各国可以更好地利用国家森林方案进程，将其作为执行森林小组/森林论坛行动建议，而不仅仅是国家森林方案有关事项的一种工具。

67. 获取高质量信息和知识，是有效参与的一个重要因素，需要以一种透明的方式向广泛参与国家森林方案进程的行动者提供此种信息和知识。但此种机制目前往往不够健全。

68. 要有效地利用知识和信息，必须系统地加强能力建设，特别是那些行动者，包括那些至今仍处于社会边缘地位的群体的能力建设，对于实现可持续森林管理来说，他们的合作具有至关重要的意义。需要提供有关国际森林进程和协定，诸如政府间森林问题小组、政府间森林问题论坛、联合国森林问题论坛和联合国环境与发展会议后公约的信息，以便于将此种进程和协定的成果融入国家政策和进程。

69. 许多发展中国家和转型期经济体国家在制定和执行其国家森林方案时，都面临种种财政制约因素，而要解决这一问题，必须开展协调一致的行动。目前开展的新的革新多边努力，包括森林方案和国家森林方案服务项目，将作为一种机制，以一种灵活的和国家推动的方式来支助制定国家森林方案。这些努力还需要进一步加强，并由国际社会予以系统监督。

70. 森林问题合作伙伴关系成员组织将继续起到一种催化剂的作用，协助各国制定和执行有效的国家森林方案。国家森林方案服务项目承诺加强国际支助和协调。森林方案以支助若干重点国家的国家森林方案为目标，在开发计划署、世界银行和若干双边捐助者的支助下，也将继续发挥重要作用。另外，也有可能更加有效地调动森林问题合作伙伴关系成员组织的资源，协助各国制定和执行其国家森林方案。

71. 国家森林方案的传统观点是，它们主要是为公共部门的森林活动策划行动。这一认识正在迅速地发生

变化，已有更多的国家承认，私营部门在森林管理方面具有重要作用，并且能够成为一个新的筹资主要来源。在许多发展中国家，由于组织工作极差，并缺乏长远考虑，加强私营部门参与的需要就显得格外突出。应当特别努力改进私营部门与公共部门之间的关系，使其成为国家森林方案进程的组成部分。

五. 供联合国森林问题论坛第二届会议 审议的建议

72. 论坛不妨考虑将以下要素作为其关于促进执行国家森林方案的决定依据：

(a) 再次强调有效国家森林方案跨部门性质的重要性，强调森林部门与其他部门在解决减缓贫穷、可持续的生计和经济发展一类问题时的相互作用。

(b) 承认需要增进对有关国家森林方案的重大专题和进程问题的认识，诸如施政、权力下放、可持续的生计、贫穷和筹措资金等问题，以及需要在国家和国际两级传播此种信息。

(c) 敦促各国加强民间社会对国家森林方案的参与，以便有效解决诸如施政、增强能力和地方能力建设等问题。

(d) 号召捐助机构通过国家森林方案支助发展中国家和转型期经济体国家的能力建设。

(e) 号召各国支持国家森林方案服务项目和森林方案为促进国家森林方案所做的努力。

(f) 号召各国加强区域合作，积极开展信息共享、能力建设和其他制定、执行、监督和评价国家森林方案的活动。

(g) 鼓励各国在提交联森论坛的报告中，报告有关其国家森林方案的制定和执行情况。

(h) 请粮农组织开展一次关于国家森林方案执行状况的全面调查，并向联合国森林问题论坛第四届会议报告其调查结果。