



## 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3(b)(二)

政府间森林问题小组/政府间森林问题论坛的行动建议和  
联合国森林问题论坛行动计划的执行情况:执行的进展情况

## 森林养护以及保护独特类型森林和脆弱的生态系统

## 秘书长的报告

## 摘要

本报告概述了执行关于森林养护以及保护独特类型森林和脆弱生态体系的政府间森林问题小组/政府间森林问题论坛的行动建议的进展情况。本报告参考了提交《生物多样性公约》和可持续发展委员会的国别报告。分析表明,在世界各地建立保护区网络方面取得了巨大进展。全球林区约有10%目前受到了某种形式的保护,尽管不同地区之间,保护程度也有很大不同。然而,目前对森林保护区的评估只提供了一般性的资料,没有详细说明不同类型森林的状况。因此,在对保护问题所作的全球或区域分析,没能具体显示对当地或国家具有特殊重要性的独特森林类型。

本文件确定了下述当务之急:(a) 加强保护区管理者的能力,以监测和评估保护区内的生物多样性状况,审查特定威胁造成的影响,将分析结果纳入管理计划中;(b) 推动利益相关者,包括非政府组织、当地社区和私人部门参与管理保护区,以增加保护区的效能;(c) 建立必要的法律和体制框架,确保利益相关者能够充分利用新增加的参与机会;(d) 发达国家,国际金融机构和其他捐助者应向发展中国家提供财政支持和其他资源,以按照国家行动计划,支持森林养护,并实施和管理保护区;(e) 利用案例研究,显示公私伙伴关系的可行性,并发展为森林养护自筹资金的概念和做法。

\* E/CN.18/2002/1。

## 目录

章次	段次	页次
一. 导言 .....	1-2	3
二. 背景：森林小组/森林论坛行动建议摘要 .....	3	3
三. 森林小组/森林论坛行动建议以及联合国森林问题论坛行动纲领的执行情况 ..	4-34	5
A. 执行进展情况 .....	9-23	7
1. 各国的经验和教训 .....	9-13	7
2. 与国家执行有关的问题 .....	14-17	9
3. 促进公众参与 .....	18-19	10
4. 有利的环境 .....	20-22	10
5. 国际和区域合作 .....	23	10
B. 执行方法 .....	24-34	11
1. 资金 .....	24-30	11
2. 转让无害环境技术 .....	31-32	13
3. 能力建设 .....	33-34	13
四. 结论 .....	35-43	14
五. 供森林问题论坛审议的问题 .....	44	15
附件. 森林养护以及保护独特类型森林和脆弱的生态系统的执行进展情况 .....		17

## 一. 引言

1. 关于森林养护和保护问题的政府间森林问题小组(森林小组)/政府间森林问题论坛(森林论坛)的行动建议鼓励各国制定和执行适当的计划和管理战略,对所有类型的森林进行有代表性的保护和养护;制定和执行有关方法和标准,对保护区的适当性、连贯性、条件和有效性及其管理进行评估;建立或扩大保护区、缓冲区和生态走廊网络,以保护生物多样性,尤其是独特类型森林。

2. 联合国森林问题论坛在其第 1/1 号决议中,确定了一个多年期工作方案,以体现经社理事会第 2000/35 号决议的精神,其中规定了今后五年的具体行动,特别强调执行森林小组/森林论坛的行动建议。本报告的目的是通过定于在森林问题论坛第五届会议上进行的“审查进展和审议今后的行动”的工作,支持多年期工作方案的活动。本报告的制定特别是为了支持联合国森林问题论坛第二届会议的审议,为此,描述了在执行森林小组/森林论坛关于“森林养护以及保护独特类型森林和脆弱的生态系统”主题的行动建议的进展情况。由于森林问题论坛第一届会议与第二届会议之间相隔时间短暂,同时在森林问题论坛内缺乏正式的监测和报告制度,本报告的范围受到了限制,在审议报告的内容时,应当考虑到这一点。本报告是由联合国环境规划署(环境规划署)作为森林问题合作伙伴关系范围内的协调机构为这一联合国森林问题论坛方案构成部分而编写的。在编写过程中,其他国家方案框架成员和联合国森林问题论坛秘书处提供了投入和评论。

## 二. 背景: 森林小组/森林论坛行动建议摘要

3. 森林小组/森林论坛的行动建议包含许多交叉和相互连接的部分,其内容繁杂,从基本原则、指导方针到对具体建议都有。由于这一原因,本报告表 1 中,按照相关行动分类列出与“森林养护以及保护独特类型森林和脆弱的生态系统的执行情况”有关的建议,在分类时所根据的是“六国倡议”产生的森林小组建议执行指南,<sup>1</sup>以及澳大利亚执行森林小组行动建议摘要(在森林问题论坛第四届会议上,将讨论与土著人口和传统森林知识有关的一些专门建议,因此,本摘要对这些建议不作论述)。建议摘要不是用来取代详尽的商定案文。每一处都提到了森林小组和森林论坛报告中的有关段落,这些报告载有商定行动建议的全文。

表 1

## 森林小组/森林论坛有关行动建议摘要

## A. 在国家一级执行与森林有关的决定

行动建议	参 考	
	森林小组 <sup>a</sup>	森林论坛 <sup>b</sup>
一. 制定和执行适当的计划和管理战略，以便在生态系统基础上，有代表性地保护和养护所有类型的森林，并在此过程中，纳入森林全面价值，包括其文化、社会、精神、环境和经济价值。	56(c)	85(a)和(b)
二. 制定和执行有关方法和标准，以评估保护区的适当性、一致性、条件和有效性及其管理情况，并纳入确定新设保护区的需要的保留地设计原则。		85(e) 88 89
三. 与《生物多样性公约》和其他环境协定的缔约国密切联络，建立或扩大保护区、缓冲区和生态走廊网络，以保护生物多样性，尤其是独特类型的森林。	58(b)(v)	
四. 建立联合保护林区，并制定共同管理具有生态重要性的或独特的跨界森林的指导原则。		86
五. 制定和执行合作伙伴机制，让森林拥有者、私人部门、土著社区和当地社区参与规划和管理森林保护区。		84 85(b)(→)(d)
六. 促进有助于创造有利环境的政策和条例，以吸引本国和外国私人部门以及当地社区投资，促进可持续的森林管理、养护和保护。	69(d)	
七. 增进合作、协调和伙伴关系，以便在国家森林方案范围内支持可持续的森林管理，为此，应推动包括土著人员、森林拥有者、妇女和当地社区在内的利益相关者参与森林决策，并利用国际组织的相关的专门知识。	17(b), 17(f), 17(h), 17(i), 40(e), (g)和(n) 77(c)和(f)	19b 64b 66 140a
八. 发展财政支助机制，使有关各方，特别是森林拥有者和私人部门参与受保护林区的规划和管理；承认在私人森林拥有者或当地社区管理下的受保护林区。		85(d)
九. 按照《京都议定书》并在执行《京都议定书》相关条款范围内，制定和执行一系列资助和鼓励森林养护的创新机制，包括经济刺激措施、私人合同、征税和收费、减税以及从碳吸收可能获得的收益；并处理跨部门政策、结构调整一览子计划以及扭曲的动机等问题。		85(f) 90

## B. 在财政援助和技术转让方面的国际合作

十. 通过技术指导, 能力建设和信息传播, 提供经济刺激措施和法律框架并通过支持有关各方直接参与森林决策和规划来支持和促进当地社区参与可持续森林管理。	77(f) 70(c) 40(b)	64(f)和(i)
十一. 提供财政资助, 支持发展中国家的森林养护活动, 并支持其按照国家行动计划, 执行和管理保护区的周围景观。		87
十二. 继续采取各种措施, 促进以有效、公平、面向发展和持久的办法, 解决发展中国家、尤其是最贫困和债务最重国家的外债和偿债问题, 包括探讨是否可能建立创新机制, 例如与森林有关的以债务换自然及其他面向环境的债务减免方案。	67(g)	

## C. 国际组织以及多边机构和文书

十三. 帮助对受保护林区的状况进行全球和区域评价。		85(g)
十四. 对用于制定可持续森林管理的标准和指标的概念、基本用语和定义达成国际共识。	115(d)	
十五. 探讨以创新的方式更有效地利用现有的金融机构, 并促成更多的公共和私人资金来源, 以资助所有类型森林的管理、养护和可持续开发活动。	67(f)	

<sup>a</sup> 数字为森林小组最后报告(E/CN.17/1997/12)中段落的序号。

<sup>b</sup> 数字为森林小组最后报告(E/CN.12/2000/14)中段落的序号。

## 三. 森林小组/森林论坛行动建议以及联合国森林问题论坛行动的执行情况

4. 在当地、国家、区域和全球各级开展的许多森林养护和保护活动, 有助于森林小组/森林论坛行动建议的执行。本报告试图对这些活动加以综述。然而, 目前, 森林问题论坛内没有正式的监测和报告制度。因此, 本报告中的成果应当被看作是临时的和不完整的。

5. 为圆满报告执行活动, 参考了一系列资料来源。尤其是参考了《生物多样性公约》签署国(按照《公约》第26条)提交的国别报告。许多国家已经或正在提

交第二份国别报告。审查了截至 2001 年 10 月有案可查的所有此类报告(总计 55 个国家)。对尚未提交第二份国别报告的国家,系统地审核了其第一份国别报告(将近 75 份),摘录了其中与森林论坛行动建议有关的信息。在这一过程中,有许多地方取决于如何作出解释,而有关的信息又很难找到,尤其是与第二份报告相比,第一份国别报告是在没有什么指导方针的临时安排的基础上汇编并提交给《生物多样性公约》的。

6. 还参考了向可持续发展委员会提交的国别报告,这些报告按照大会第 50/113 号决议,专门报告了《21 世纪议程》的执行情况。这些报告中所载与森林有关的信息有的详细,有的简单。此外,许多报告多年来未曾修订,因此对评估各国执行森林小组/森林论坛建议的情况,价值不大。向 86 个国家咨询了情况(低森林覆盖率国家的情况,见 E/CN.18/2002/7)。这些国家只有 37%明确提到了森林小组/森林论坛的建议。然而,有 51%的国家报告说,它们最近主要是根据森林小组/森林论坛的建议,修订了其森林政策。

7. 此外,参考了下列资料来源:

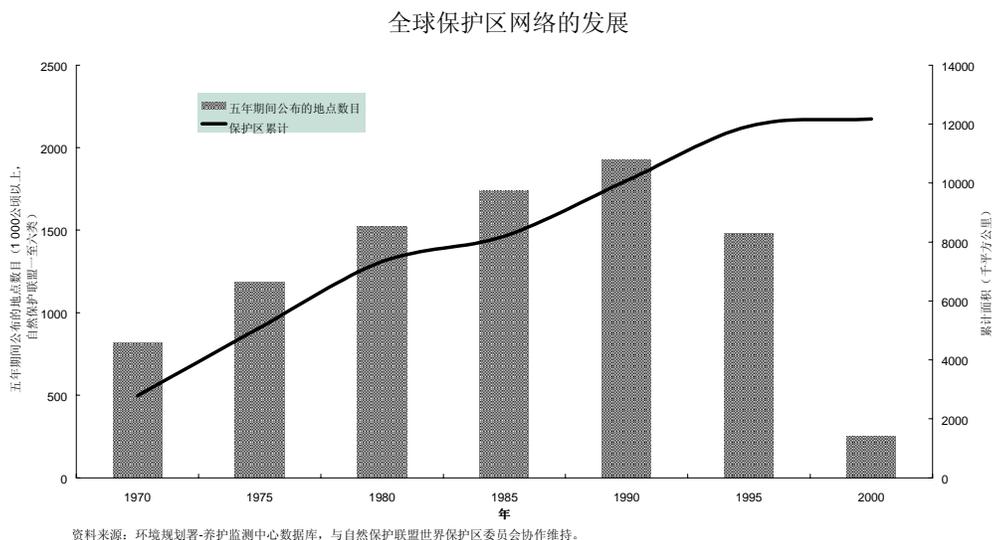
- 1998 年 9 月 9 日至 11 日在堪培拉举行的关于“国际森林养护:保护区内外”的澳大利亚政府磋商会议报告;<sup>2</sup>
- 1999 年 10 月在德黑兰举行的关于低森林覆盖率和拥有独特类型森林发展中国家的特殊需要和要求的不限成员名额国际专家会议报告(“德黑兰进程”);<sup>4</sup>
- 1999 年 3 月 15 日至 19 日在波多黎各的圣胡安举行的关于保护区问题的巴西/美国国际专家会议;
- 其他有关的闭会期间研讨会报告和伴随文件(例如“六国倡议”,“八国倡议”;见 <http://www.un.org/esa/sustdev/forests.htm>);
- 对分发给 100 多个国家联络点的非正式调查表的答复;已收到并分析了 9 份答复;
- 提交森林问题论坛秘书处的自愿报告:四个国家就它们如何组织进展评估提交了初步自愿报告;五个国家提交了更为完整的报告;
- 森林问题合作伙伴关系成员和一些多边和非政府组织也应邀报告了它们的有关活动。

8. 附件就表 1 中列举的行动建议概述了为执行建议而采取的行动。

## A. 执行进展情况

### 1. 各国的经验和教训

9. 总的来说，过去 30 年来，全球保护区网络的总面积稳步增加(见图)，虽然有一些迹象表明，近年来增加的速率有所下降。



10. 受到某种形式的保护的林区所占比例，各地区之间有很大的不同（见表 2），从中东的 4.2%到北美洲的 18.8%不等。对这类数据的解释取决于如何为保护区定义。在 1999 年于波多黎各召开的闭会期间专家会议上，保护区的定义是专门辩论的主题。人们意识到，有许多国家和其他团体使用自然保护联盟/世界保护区委员会制订的定义，但也承认，对其类别需要修改适应，以纳入各国现有的广泛的森林保护体制。一些政府表示支持自然保护联盟/世界保护区委员会领导的在国家一级（尤其是澳大利亚、厄瓜多尔、巴西）适用自然保护联盟类别的工作，它直接推动了执行政府间森林问题论坛的有关行动建议（见 E/CN.17/2000/14，第 89 段）。

11. 第二个关键问题涉及到保护区的效能，这可以从生物多样性的保护，体制能力，社会影响和法律地位等方面来加以评估。监测保护区效能的方法相对来说仍然还不完善，到目前为止，大多数监测努力始终集中在保护区在森林的生物多样性养护的效能方面，而情况表明，由于生态系统的复杂性，生物多样性水平不一和管理目标难以衡量，这些努力很难奏效。

12. 关于各项与生物多样性有关的公约和协定的多边报告，国际、区域和地方研究报告，研究活动和实践行动提供的信息强调了森林小组/森林论坛行动建议执行工作面临的若干限制因素。其中最重要的因素包括：

- 海外开发援助的减少、国际债务以及国家和国际经济危机，导致了资金不充分；
- 体制努力和技术专门知识不足；
- 缺乏适宜的政治环境、政治支持和意愿；
- 存在扭曲的动机，对森林养护目标产生了不利影响。

表 2

## 区域森林保护

区域	森林总覆盖面积(平方公里)	保护森林覆盖面积(平方公里)	保护森林百分比
非洲	8 177 548	759 293	9.3
澳大利亚	1 440 869	165 643	11.5
澳大利亚	1 440 869	165 643	11.5
中美洲	942 364	97 374	10.3
加勒比	61 458	10 514	17.1
东南亚大陆	1 680 561	181 191	10.8
欧洲	1 870 700	212 372	11.4
远东	1 578 914	111 233	7.0
东南亚岛屿	1 662 136	148 485	8.9
中东	287 526	12 030	4.2
北美	9 060 344	1 702 239	18.8
俄罗斯联邦	9 994 587	187 034	1.9
南美	8 620 779	1 114 531	12.9
<b>总计</b>	<b>45 377 787</b>	<b>4 701 939</b>	<b>10.4</b>

资料来源：联合国环境规划署（环境规划署）——世界养护监测中心（养护监测中心），2000年。

注：受保护森林系按照自然保护联盟管理类别一——四类确定。

## 13. 各国确定的执行工作的其他限制因素包括：

- 缺乏公众和利益相关者的参与，这在一定程度上反映了公众意识的缺乏；
- 缺乏信息，这反映了研究和信息管理能力有限；
- 在森林的国家所有制日益转向私人所有制过程中以及经权力下放和私有化转移责任时遇到的困难；

- 一些利益相关者，包括妇女、种族群体和森林居民参与不充分；
- 捐助活动之间缺乏协调；
- 对农村人口养护当地森林资源的奖励措施往往不充分，或因各种扼制因素而打消；
- 政府将责任移交给当地组织，却往往不能给予它们充分的实权和支持，使它们能够行使权利，有效管理其森林。

## 2. 与国家执行有关的问题

14. 目前出现的一个关键问题是保护区的有效执行和“纸上公园”问题。在许多国家，需要加强和巩固现有的政策和法律，以确保在生物多样性、森林养护和保护区方面适当执法。侵占森林和非法采伐森林产品是这些领域中一些消极活动的例子。许多国家仍然存在指挥和控制系统（规定了严格的禁令，违反这些禁令将构成违法行为，并可酌情处以或多或少的罚金和其他惩罚）。这可能导致有些领域没有得到执行，或刻板地适用法律。保护区管理准则（受到世界保护区委员会和自然保护联盟的大力支持）以及加强管理效率指导方针的制订，推动了增进保护区的管理效能。

15. 近年来，国际上大力开展了建立有代表性的生态保护区网络的活动，确保新建的保护区主要集中在有关的森林生态系统上，这些生态系统对国家、区域或全球来说是独特的、脆弱的或稀少的。为圆满实现这一目标，需要加强各国的能力，以评估不同森林生态系统的保护状况，有效确定优先保护顺序。独特类型森林是那些需要在养护方面给予特别关注的森林生态系统，因为它们在国家、区域和全球范围都是稀少的，而且具有特殊的保护价值。这方面的例子包括热带高山云雾林、红树林、水边森林和亚热带雨林。脆弱的生态系统由于生态恢复的努力有限，对森林损毁和退化的影响极为敏感。这方面的例子包括低森林覆盖率国家中的许多半干旱和地中海森林生态系统（见 E/CN/18/2002/6）。

16. 缺乏适当的资金和财政机制进行森林保护，是影响许多发展中国家的一个主要问题。在许多国家，森林保护区仍然严重缺乏人员和资金。此外，缺少训练有素的人员制订和执行管理计划。需要加强体制结构，同时改进主管森林和养护工作的政府部门之间的协调。不过，“纸上公园”的存在，也提供了改进森林保护的机会。提供财政支持大大加强了此类公园的安全和管理，通过加强当地人口在保护区管理工作中的参与等努力，促进了缓冲区社区的可持续的生计。

17. 森林小组/森林论坛行动建议承认，需要采取一种地貌景观办法，在周围区域其他森林管理和土地利用做法的更广泛的背景下，对生物多样性保护，环境服务和其他价值给予优先考虑。在许多地区，人们普遍认为，地貌景观管理、生物多样性、森林养护和保护区政策的执行和实施并不得力。

### 3. 促进公众参与

18. 在全球和区域一级，一些国际非政府组织（例如世界自然基金会、绿色和平组织、地球之友协会、国际保护组织和自然养护组织），在提高公众的森林养护和保护意识方面发挥了重大作用。此类组织，联同各国非政府组织和土著居民组织，在当地一级开展了类似的成功活动。许多政府和私人也作出了重大努力，发展基础设施和推广活动，鼓励公众接触保护区（例如生态旅游），增加当地人口的福利。然而，在许多国家，对森林养护重要性的公共教育和宣传活动仍然很有限。

19. 对提交《生物多样性公约》的第二份国别报告的分析表明，在提交报告的国家中，有 72% 将公共教育和宣传活动列为高度和中等优先考虑，然而，有 70% 的答复者也指出，用于此一目的的资源受到限制或严重限制。约 89% 国家声称，支持一些重要团体的倡议，以推动森林利益相关者的参与，并将生物多样性保护问题纳入其教育方案中，同时，有 87% 的国家与其他国家和国际组织合作，制订了有关的教育和宣传方案。

### 4 有利的环境

20. 国家、区域和国际经验表明，森林养护的成功需要有利的环境。例如：

- 森林养护承诺（国际和国家各级）；
- 有利的政策环境；
- 机构的方针调整；
- 财政和人力资源的提供；
- 发展伙伴关系（地方私人部门、非政府组织、政府）；

21. 虽然许多国家在这一方面取得了重大进展，但在许多国家中，尤其是在忙于经济发展和减轻贫困的国家中，支持森林保护仍然没有受到国家的优先考虑。因此，仍然需要将森林养护与可持续发展项目 and 目标联系起来。

22. 许多发展中国家需要外部官方资金来支持能力建设，发展适当的法律框架和创造有利于森林养护投资的社会经济条件。许多发展中国家仍然普遍面临资金不足、技术人员短缺和通讯问题。因此，需要加强努力，切实执行国家森林方案以及可持续森林管理的标准和指标。另一方面，一些国家正在大力发展经济，它们以环境保护为代价实现了经济增长。

### 5. 国际和区域合作

23. 人们作出了巨大努力，发展与森林养护和保护有关的国际和区域合作。例如：

- 在欧洲，保护欧洲森林部长级会议制订了“1997-2000 年保护和加强森林生态系统中生物和景观多样性的工作方案”，该方案为在区域和国家各级建立原生林和其他特殊类型森林的协调一致的生态网络奠定了基础；
- 全球环境基金、世界银行、美洲开发银行、联合国开发计划署（开发计划署）提供了发展大规模生态走廊的例子，它们对中美洲生物走廊倡议给予了支持。该倡议的目标是将从墨西哥南部经由危地马拉、伯利兹、萨尔瓦多、洪都拉斯、尼加拉瓜、哥斯达黎加和巴拿马延伸不同生态系统的完整无损的部分连接起来；
- 世界银行的“生态走廊项目”是通过生态走廊进行森林养护并进一步建立保护区网络的另一个例子。该项目的焦点是巴西的亚马逊河和大西洋雨林区的七块大型雨林“走廊”或“生物区”。这些走廊或生物区具有特殊的生物多样性，涵盖了许多现有的保护区，包括联邦、州和市的保护单位；私人保留地和土著用地；
- 自然保护联盟、世界保护区委员会、世界大自然基金和世界银行发挥了重要作用，促进与保护区有关的森林国际合作，尤其是促进提高管理效能，确认对保护区的关键威胁，以及支持现场项目，例如支持乌干达的埃尔冈山和 Kibali-Semliki 项目；
- 在独特类型森林方面，1999 年，世界自然基金、保护自然联盟、环境规划署-世界养护监测中心、荷兰保护自然联盟委员会和联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）的国际水文方案制订了热带高山云雾林倡议。它的目标是促进制订云雾林养护战略，开展宣传，采取现场行动和进行能力建设，以加强热带高山云雾林的养护；
- 国际热带木材组织推动了建立和管理跨界热带森林保护区的工作，这类保护区涉及到三个区域九个热带国家的 800 万公顷林区。它还制订了国际热带木材组织红树生态系统工作方案；
- 新兴的德黑兰进程及其秘书处为低森林覆盖率国家提供了重要的合作和协作手段（见 E/CN.18/2002/7）。

## B. 执行方法

### 1. 资金

24. 至今，人们普遍认为，缺乏财政资源是执行森林小组/森林论坛关于森林养护和保护问题的建议过程中的主要限制因素。然而，缺乏具体的信息，说明目前影响到森林的资金流动情况。

25. 创新性的筹资机制对筹措资金进行森林养护具有特殊的重要性，其中最重要的机制是以债务换自然，即购买外债以抵销债务，将外债兑现为当地货币，并利用资金收益开展森林养护和保护区活动。经常为非政府组织和各国政府采用的这一机制，它们往往为自然保护直接筹得大量资金，帮助产生新的机构，或间接地为自然保护信托基金和其他体制性改革提供经验教训。这一机制往往还加强了各类利益相关者的参与，这些利益相关者包括国家货币官员、基层社区组织、国际自然保护非政府组织，例如世界野生动物基金/保护自然联盟和国际养护组织。

26. 非盈利筹资来源，例如信托基金也不断出现，它们主要是为了支持非政府组织或社区团体的环境和自然保护活动。自然保护信托基金的成功例子包括巴西生物多样性基金、不丹自然保护信托基金、哥伦比亚的 ECOFONDO 和乌干达的 Mgahinga-Bwindi 不可穿透森林保护基金。这些基金的建立往往受到了世界野生动物基金/自然保护联盟等非政府组织以及开发计划署、环境规划署、世界银行和全球环境基金等多边组织的支持，并受到了海外政府的捐助支持。

27. 用来为保护生物多样性筹措资金的其他奖励措施和机制包括：

- 污染者付费原则——对向环境排放污染物者的罚金；
- 对环境投资豁免增值税——购买设备以监测、监督环境法的规定并对这些规定采取后续行动，可不交纳增值税；
- 对通过购买具有生态功能的财产建立私人保护区和保留地提供财政或税物奖励，（这一针对私人部门的方法，尤其是在南美洲取得了一些成功）；
- 对制订森林养护计划和建立保护区直接给予财政支助（在欧洲，这还包括农业环境计划）。

28. 《联合国气候变化框架公约京都议定书》为缔约方之间转让排放抵免额确定了一个框架。采用了三种灵活的机制，允许《京都议定书》的缔约国部分或全部履行其承诺。2001年11月的《气候公约》马拉喀什会议最后确定了《京都议定书》的执行细节，为该议定书获得各国政府的广泛批准和早日生效铺平了道路。制订了一系列关于碳吸收和碳保护的倡议，包括在《气候公约》和土地使用改变和森林碳项目下联合开展的活动。到目前为止，有16个此类经核准的国际项目，涉及大约350万公顷林地。这一面积的83%是在现有森林中，通过森林保护（零开采）或森林管理（持续生产）进行碳养护。

29. 向《生物多样性公约》提交第二份国别报告的国家，有65%声称，它们审查了通过《京都议定书》和联合国大气变化框架推动的奖励措施，虽然只有少数国家（大约16%）刚刚着手制订方式和方法，以执行此类奖励措施。大多数国家刚刚开始或正在审议此类措施（62%）。

30. 在森林保护方面，全球环境基金是财政支助的重要来源。在 1992 至 2001 年财政年度期间，全球环境基金提供了大约 14 亿美元，支付 123 个国家 446 个项目中为保护生物多样性而增加的成本。1991 至 2001 年财政年度期间，全球环境基金对森林生态系统项目的拨款几乎占生物多样性项目组合总拨款的 40%，开展了 87 个项目，并为此提供了 5.382 亿美元的全球环境基金资金<sup>3</sup>。在目前的森林项目组合方面，全球环境基金的项目约有 80%集中于保护区。

## 2. 转让无害环境技术

31. 今天，世界积累了前所未有的技术能力，许多新技术可直接适用于森林部门。尤其是，人们使用了遥感技术、地理信息系统和信息技术，帮助监测和评估森林资源，管理和传播信息。若干国家报告了森林资源信息系统的发展，这将使利益相关者能够有机会接触可持续森林管理的信息网络和手段。然而，显然还需要使更多的用户享有此类技术的好处，并继续推动发达国家向发展中国家的技术转让进程。许多新技术仍然不为人知，或没有充分投入使用或充分分享。

32. 特别要求《生物多样性公约》的缔约国执行该公约第 16 条（取得和转让技术）。提交第二份国别报告的国家中，有 70%认为，执行该条和有关决定具有高度或中等程度重要性。然而，71%的提交第二份国别报告的国家只有有限或非常有限的资源，难以履行该条规定的义务和建议。大约有一半国家已经采取措施，向其他缔约方提供或转让与维护 and 可持续利用生物多样性有关的技术，或便利它们获得此类技术。

## 3. 能力建设

33. 许多国家确定了为帮助执行森林小组/森林论坛的行动建议而需要建设的能力。有相当一部分发展中国家报告说，它们的人力资源基础缺乏基金和适当的管理、规划和执行技能。在这方面，尤其需要：

- 加强制订和执行森林养护规划和管理战略的能力；
- 制订方针，监测保护区的效能，包括评估有关威胁，协助适用关于监测管理效能的标准和指标；
- 加强政策制订和执行方面的机制和技术专门知识，为森林养护创造适当的有利环境。

34. 开发计划署、国际热带木材组织、环境规划署、国际林业研究中心和世界自然基金会/自然保护联盟等国际组织在各国政府的支持下发挥了重要作用，推动这些领域中的能力建设。然而，在本报告背景下，显然需要加强各国分析森林保护、尤其是独特类型森林养护问题的能力，并根据此类分析成果，制订和加强本国的政策。同时，显然还明确需要更多传播和宣传在这一领域取得成功的计划。此外，为加强利益相关者的参与，需要加强和建立技术援助中心，以发展关于项

目和森林立法和森林权利法律信息，经验汇编和成功适用技术的范例的数据库。只有少数国家建立了完备的森林研究机构，许多机制的研究工作仍然集中于技术性森林问题。这些机构需要像国际林业研究中心一样，更多地关注环境和社会经济问题。

#### 四. 结论

35. 分析表明，世界各地在建立保护区网络方面取得了巨大进展。全球保护区网络的总面积不断增加，虽然有一些迹象表明，增加的速率正在降低。全球林区大约有 10% 处在某种形式的保护下，尽管不同地区的保护程度大不相同。在今后的保护倡议中，应当对森林保护比例较低的地区相对给予高度优先考虑。

36. 全球和区域评估森林保护状况的工作也取得了进展。发展和适用遥感和地理信息系统技术，改善了关于全世界森林分布和范围的信息。但仍然需要确保人们能够充分分享这些技术的好处，许多国家强调了需要进行能力建设，以收集、使用和传播与森林有关的信息。在适用国家一级保护区分类系统方面，也需要进行能力建设。

37. 然而，目前对森林保护区的评估只作了一般意义的说明，未能提供关于不同类型森林状况的详尽信息。因此，在全球或区域的保护分析中，未能充分说明对当地或国家具有特殊重要性的独特类型森林的情况。对生物多样性保护或当地生计具有特殊重要性的森林类型，例如热带高山云雾林、红树林以及水边森林或防水浸林，需要在今后的保护分析中给予特别关注。此类分析还应评估相对于其他保护目标，例如呈生物多样性和地方特有性程度高的区域，保护区网络的范围在何种程度上是适当的。显然需要加强许多国家进行类此分析的能力，并将分析成果纳入政策倡议之中。不采取此类行动，国家或全球的重要林区仍将面临毁灭退化的危险。

38. 显然，指定一片林区为保护区，本身并不足以确保其得到有效保护。因此，保护区的管理效力对保护努力具有极大重要性。人们普遍承认，由自然保护联盟和世界保护区委员会领导的加强保护区管理的活动具有极大重要性，因为这些活动提供了切实的手段和技术支持。尤其需要加强保护区管理者的能力，以监测和评估保护区内多样性状况，检讨具体威胁造成的影响，并将此类分析的成果纳入管理计划中。

39. 国际上有一种明显的趋势，推动利益相关者，包括非政府组织、当地社区和私营部门更多地参与保护区的管理。

40. 人们日益意识到森林养护的社会和文化效益，以及需要探讨使土著和当地社区与森林保护区利益趋于一致的办法，以便所有当事方都能有效参与进来<sup>4</sup>。不过，需要为此创造必要的法律和体制框架，以使这些利益相关者的能够利用日益增加的参与机会。利益相关者的加强参与还取决于加强公众对森林养护重要性的

认识。虽然在这一领域取得了进展，但一些国家报告说，公众对森林养护努力反应冷淡，并指出，由于迫切需要减轻贫穷或发展经济，对保护工作相对不够重视。

41. 人们还意识到，保护区本身并不足以使森林生态系统及与其有关的生物多样性得到保护。保护区应当构成景观连续体的一部分，在环绕地区其他森林管理和土地利用做法的更广泛的背景下，优先考虑保护生物多样性、环境事务和其他价值观。许多国家通过了进行统一的景观管理的法律、政策和战略，将森林养护和保护区方面的目标纳入在内。然而，在许多国家，贯彻和执行这些政策和法律的工作仍然还不够得力。

42. 发达国家、国际金融机构和其他捐助者需要继续向发展中国家提供财政支助和其他资源，支持它们按照本国行动计划，进行森林养护以及保护区的执行和管理。在没有制订此类行动计划的地方，迫切需要制订有关政策。在许多发展中国家，体制和能力建设；研究、教育和宣传；促进获取、发展和转让无害环境技术以及技术和科学合作等工作，都有所不足，或迫切需要财政支助。

43. 为提供此类支助，特别需要建立创新性的筹资机制<sup>5 6</sup>；需要利用案例研究，显示公私伙伴关系以及将森林发展转化为自筹资金的概念和做法的可行性。同时，还需要更有效地利用现有的财政资源。在国家一级加强捐助者之间的协调，可大大促进实现这一目标。

## 五. 供森林问题论坛审议的问题

44. 森林问题论坛不妨：

(a) 邀请各国在环境规划署，粮农组织和国际林业研究中心的援助下，与自然保护联盟、世界保护区委员会和世界自然基金会一道，共同评估森林保护区的现状，包括分析各类威胁，尤其是强调脆弱或独特的森林生态系统；并加强在国家一级进行此类评估的能力；

(b) 邀请捐助界支持发展中国家在自然保护联盟/世界保护区委员会框架基础上，提高保护区的管理效力，并纳入能力建设方案，包括适用监测和评估技术，并将评估结果纳入管理计划；

(c) 邀请各国进行案例研究，并交流在适用景观办法进行森林养护方面的经验教训；

(d) 请将于森林问题论坛第二届会议上设立的资金问题特设专家组：

(一) 审议能否建立一个南南知识交流机制，探讨国家资金问题以及森林养护筹资行动的其他创新性机制；

(二) 利用案例研究，显示建立公私伙伴关系以及使森林发展过渡到自筹资金可持续森林管理做法的可行性；

- (三) 建立一项机制，以便在国家一级执行森林养护活动方面协调捐助者，并向有关的发达国家捐助机构以及有此责任和能力的国际组织和机构传达发展中国家的需求。

**注**

- <sup>1</sup> 联合国粮食及农业组织（粮农组织）/联合国开发计划署（开发计划署）“森林小组行动建议执行指南”，为支持联合国特设政府间森林问题论坛而编写的文件。
- <sup>2</sup> Kanowski PJ 等，“国际森林养护：保护区内外”，（澳大利亚联邦，1999 年）。
- <sup>3</sup> A. Madhvani，“对官方发展援助在森林部门资金流动数据的评估”（伦敦海外发展学院，1999 年）。
- <sup>4</sup> C. J. P. Colfee 和 Byron, 2001 年，《人民管理森林：人的福利与可持续性之间的关系》（华盛顿未来资源以及国际森林研究出版物中心，2001 年）。
- <sup>5</sup> M. E. Chipeta 和 M. Joshi 编辑，《可持续森林管理筹资》（印度尼西亚，茂物，国际森林研究中心 2001 年）。
- <sup>6</sup> M. E. Chipeta 和 M. Joshi 编辑，《私人部门的看法：可持续森林管理投资》（印度尼西亚，茂物，国际森林研究中心 2001 年）。

## 附件

## 森林养护以及保护独特类型森林和脆弱的生态系统的执行进展情况

## A. 在国家一级执行与森林有关的决定

行动建议	为执行而采取的行动
一. 制订和执行适当的规划和管理战略, 促进各种类型森林的养护	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 在提交可持续发展委员会的国别报告中, 有大约 20%提到了有关行动, 虽然没有提供很多信息来说明有代表性的养护战略, 或纳入规划进程的价值观的范围。</li> <li>• 第一份国别《生物多样性公约》报告声明, 98%的国家建立了某种保护区制度。52%的国家表示, 制订了某种规划和管理战略, 虽然没有提供此类战略的评估细节。11%的国家计划着手制订此类战略。</li> <li>• 第二份国别《生物多样性公约》报告表明, 有 13.5%的国家正在建立保护区制度, 22%的国家对保护区进行了国家审查, 16%的国家制订了国家的保护区规划, 49%的国家有相对完整的制度。</li> </ul>
二. 制订和执行评估保护区状况和效能的方法	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 在提交可持续发展委员会的国别报告中, 没有提到有关行动。</li> <li>• 提交《生物多样性公约》的第一份国别报告表明, 有大约 25%的答复国家制订了某种评估和评价保护区管理效率的方法。44%的国家表示, 它们计划, 或正在制订或准备在将来制订此类方法。</li> <li>• 提交《生物多样性公约》的第二份国别报告询问各国是否通过了选择、建立和管理保护区的指导方针。8%的答复国家表示没有, 19%的国家表示正在制订, 49%的国家表示制订了此类方针。24%的国家表示, 正在对现有的指导方针进行审查和增订。</li> <li>• 世界野生动物基金制订和执行了迅速评估和确定优先考虑的方法, 以向决策者和公园管理人提供适当的手段, 评估保护区制度的管理状况。这一方法已在阿尔及利亚、喀麦隆、法国和加蓬进行现场测试, 目前正在中国、俄罗斯联邦和南非执行。</li> </ul>
三. 建立或扩展保护区、缓冲区和生态走廊网络	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 据估计世界森林有 12%处在保护区(粮农组织-2000 年森林资源评估)。</li> <li>• 提交可持续发展委员会的国别报告, 约有 19%提到了有关行动。然而, 这些报告中很少谈到独特类型森林, 或对缓冲区/生态走廊的利用。</li> </ul>

行动建议	为执行而采取的行动
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 独特类型森林包括热带高山云雾林和红树林。统计数字表明，在全球范围，约有 16% 的热带高山森林受到保护，受到保护的紅树林为 13.8%。</li> <li>• 在提交《生物多样性公约》的第一份国别报告中，约有 72% 的国家表示，它们准备扩大保护区。</li> <li>• 提交《生物多样性公约》的第二份国别报告表明，有 89% 的答复国家正在执行“生态系统方针”，促进森林养护和可持续利用，11% 的答复国家表示，没有执行此类方针。</li> <li>• 截至 2001 年 9 月，按照教科文组织《人与生物圈方案》，有 94 个国家建立了 411 个生物圈保留地。</li> <li>• 世界银行的“生态走廊项目”是促进森林养护和扩大保护区网络的生态走廊方针的又一个例子。该项目集中在巴西亚马逊河和大西洋雨林区的七处大面积雨林“走廊”或“生物区”。</li> <li>• 保护和加强泛欧森林生态系统中生物和地貌风景多样性的工作方案意在保护欧洲的各类森林，目前正通过欧洲共同体的森林生物多样性指标方案以及关于自然林和森林保护的各类方案加以执行。</li> <li>• 欧洲共同体创立了“大自然 2000 年”，以在 2004 年之前建立一个联贯的欧洲有代表性的受保护生境网络，包括许多森林生境。</li> </ul>
四. 建立联合的森林保护区，并确定管理跨界森林的指导方针	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 只有 12% 的国家在提交《生物多样性公约》的第一份国别报告中谈到了跨界保护区。</li> <li>• 提交《生物多样性公约》的第二份国别报告询问，各国是否制订了跨界保护区的管理做法，22% 的国家表示，它们没有，58% 的国家表示此类做法范围有限，8% 的国家表示，它们确定了明确的做法，12% 的国家认为，这个问题与它们无关。</li> <li>• 目前，世界各地的跨界保护区的数目不断增加，1988 年，只有 59 个此类保护区，主要集中在欧洲和北美洲，到 1998 年，这一数字增加为 136 个，分布在 98 个国家，主要集中在欧洲和非洲。</li> <li>• 在世界三个热带地区的 9 个国际热带木材组织成员国中，建立了 800 多万公顷跨界热带森林保护区。</li> </ul>

行动建议	为执行而采取的行动
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 在教科文组织的《世界人类遗产所在地》名录上，登录了七个跨界保护区。</li> <li>• 国际热带木材组织制订了红树林生态系统工作计划。</li> </ul>
五. 制订和执行伙伴关系机制，让森林所有者，当地社区参与管理森林养护区	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 在提交可持续发展委员会的国别报告中，有 5%提到了有关行动。</li> <li>• 按照提交《生物多样性公约》的第一份国别报告，有 40%的答复者表示，它们加入了伙伴关系机制，以促进森林所有者、当地社区和私人部门参与管理和规划森林养护区。没有说明参与的程度和水平。25%的答复者表示，它们正在计划或准备在今后建立这一机制。</li> <li>• 提交《生物多样性公约》的第二份国别报告表明，有 65%的国家采取了措施，促进一些利益相关者的参与，30%的国家准备动员所有利益相关者参与，8%的国家没有采取任何措施。</li> </ul>
六. 促进创造有利环境的政策	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 在提交可持续发展委员会的国别报告中没有提到有关行动。</li> <li>• 在提交《生物多样性公约》的第一份国别报告中，没有描述有关行动。</li> <li>• 提交《生物多样性公约》的第二份国别报告表明，33%的国家没有在这一领域采取行动，40%的国家正在早期发展阶段，13%的国家处在高级发展阶段，13%的国家制订了有关框架。</li> </ul>
七. 改进合作、协调和伙伴关系，以便在国家森林方案中支持可持续森林管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 虽然大多数国家制订了处于不同阶段的国家森林方案，但粮农组织的调查表明，仅在 44%的国家中执行了此类方案；由于缺乏人力、体制和财政资源，同时，由于没有必要的政策、协调和公共参与机制，许多方案已经停止执行。</li> <li>• 提交可持续发展委员会的国别报告，有 38%提到有关行动，虽然不是始终明确提到国家森林方案。不过，关于利益相关者参与程度的信息往往非常有限。</li> <li>• 粮农组织的《2000 年森林资源评估》表明，在工业化国家，89%的森林按照正式或非正式的管理计划进行了管理。许多发展中国家不能提供关于此类活动的国家统计数字。</li> </ul>

行动建议	为执行而采取的行动
八. 发展财政支助机制, 促进当事各方参与规划和管理森林保护区	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 在提交可持续发展委员会的国别报告中, 没有提到有关活动。</li> <li>• 《生物多样性公约》第一份国别报告表明, 很少有国家制订了积极的财政机制和刺激措施, 尤其是在推动当地社区和利益相关者的充分参与方面。实际上, 这只是一些目标, 是国家生物多样性战略和行动计划的一部分。</li> <li>• 在提交《生物多样性公约》的第一份国别报告中纳入的信息表明, 作出答复的国家中, 约有 56% 制订了财政支助机制, 24% 的答复国家明确提到缺乏此类机制, 或正计划在近期执行此类机制。</li> </ul>
九. 制订和执行一系列创新性的森林养护投资机制	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 在向可持续发展委员会提交的国别报告中, 约有 5% 提到了有关行动。</li> <li>• 提交《生物多样性公约》的第一份国别报告很少直接提到现有的或正在制订的刺激措施。28% 的报告表明, 可能有某些刺激措施 (污染税、使用费、补贴), 但很少举出具体的例子。18% 的答复国家表明, 正在制订或计划在近期制订此类措施。</li> <li>• 在目前向《生物多样性公约》提交第二份国别报告的国家中, 有 94% 的国家对刺激措施给予了高度或中等程度的优先考虑。对 32% 的答复国家来说, 筹资和财政支助仍然是个问题, 67% 的国家表明, 资源水平有限或受到严重限制。62% 的国家已经或正在审查促进刺激措施的法律和经济政策。</li> <li>• 约有 65% 的国家表明, 它们审查了通过《京都议定书》和《联合国气候变化框架公约》促进的刺激措施, 只有少数 (16%) 正在制订执行此类刺激措施的方法。</li> </ul>

## B. 国际财政援助和技术转让合作

十. 支持和促进当地社区参与可持续森林管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 向《生物多样性公约》提交的第二份国别报告表明, 大多数国家 (65%) 制订了一些措施, 促进可持续森林管理领域中的国际技术和科学合作。许多此类措施对通过人力资源开发和体制建设 (66%) 发展本国能力给予了重视。吸纳、发展和使用土著居民的技术往往还处在初期阶段 (52%)。在大约 70% 的国家中, 对获得和转让技术给予了高度或中等程度的优先考虑, 然而, 现有的用来执行这项工作的资金仍然是个问题 (约有 70% 的国家谈到, 其资金有限或受到严重限制)。</li> </ul>
-----------------------	---

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 粮农组织的社区森林股在通过技术指导、能力建设和信息传播支持社区参与方面发挥了重大作用。</li> <li>• 自然保护联盟设立了一个社区参与森林管理工作组，以汇集和使用在现场得来的经验，说服各国政府对社区保护能力作出更多反应。</li> </ul>
十一. 向发展中国家与森林养护有关的活动提供财政支助	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 提交《生物多样性公约》的第一份国别报告很少具体提到这一问题。</li> <li>• 第二份国别报告表明，44%的国家收到了新的和额外的财政支助，帮助它们履行其按照《生物多样性公约》承担的义务，此外，63%的发达国家向其他国家提供了财政援助，帮助它们做到这一点。</li> <li>• 34个国家，包括13个受援国，1994年向调整后的全球环境基金核心资金认捐20亿美元。1998年为1998-2002年期间第二期全球环境基金补充认捐27.5亿美元。这笔款项中约有16%用于森林生态系统执行方案内的项目。</li> </ul>
十二. 继续执行解决外债问题的措施	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 在以森林为重点的以债务换自然的工作中，大约取消了1.59亿美元的债务。</li> <li>• 1998年，美国颁布了《热带森林养护法》，允许发展中国家通过支持热带森林养护的行动，减免其对美国的债务。</li> <li>• 调查结果表明，少数国家（&lt;30%）分析了外债的影响；并探讨了新的财政方针。</li> </ul>

### C. 国际组织与多边机构和文书

十三. 推动对森林保护区状况的全球和区域评估	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 粮农组织作为2000年森林资源评估的一部分提交了评估结果。</li> <li>• 粮农组织的《世界森林状况》每两年一次报告了森林的状况，包括对保护区的森林作了评估。最新的一份报告涉及2001年。</li> <li>• 环境规划署世界养护监测中心评估了全球和区域各级的保护状况，最近一次是在2000年。</li> </ul>
十四. 努力制订可持续森林管理的标准和指标	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 35%的提交可持续发展委员会的国别报告提到了有关行动。</li> <li>• 至少有140个国家参与了关于标准与指标的九个主要进程中的一个进程，其中包括国际热带木材组织进程，非洲旱区进程，泛欧进程，蒙特利尔进程，塔拉波托倡议和利帕塔里克倡议。</li> </ul>
十五. 探讨利用财政机制的创新性方式，支持森林管理和养护活动	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 粮农组织组织进行的一次审查提供了关于41个国家的国家森林基金的信息。这表明，有许多国家设立了此类基金，向其森林部门提供某种程度的有保证的资金。</li> </ul>

- 一些国家，包括日本、哥斯达黎加、哥伦比亚和美国将水利和水电带来的收入用于资助有关流域的森林管理方案。
- 在通过“可持续森林管理筹资战略”（1996年比勒陀利亚研讨会、1999年联合国王国克罗伊登研讨会、2001年奥斯陆研讨会）国际进程就可持续森林管理筹资达成共识方面取得了巨大进展。
- 承认私人部门可在制止森林退化和消失方面发挥关键作用，首席执行官特设论坛设立了一系列工作组，为自然保护和森林管理制订建议。