



经济及社会理事会

Distr.: General
11 March 2005
Chinese
Original: English

联合国森林论坛

第五届会议

2005 年 5 月 16 日至 27 日，纽约

临时议程* 项目 5

审查国际森林安排的效力

秘书长的报告

摘要

经济及社会理事会在 2000 年 10 月 18 日第 2000/35 号决议中决定五年后审查国际森林安排的效力，并决定该项审查工作还应涉及联合国森林论坛的体制框架，包括论坛在联合国系统中的地位。

本报告是根据论坛第 4/4 号决议的要求编写的，其中汇集了会员国、森林合作伙伴关系成员以及其他有关组织在其关于执行政府间森林小组（森林小组）/政府间森林论坛（森林论坛）行动建议的报告中提供的资料，还有在对问题单的答复中所载的资料，这一问题单是根据审查国际森林安排的效力的具体标准编制的。

从 46 个会员国、欧洲联盟和 10 个其他相关组织以及与森林有关的进程收到了报告和（或）对问题单的答复。此外，森林合作伙伴关系成员还提交了一份联合报告和一份对问题单的联合答复。

报告包括两个主要章节，一个是关于森林小组/森林论坛行动建议的执行情况（第二节），一个是对有关国际森林安排的效力的问题单的答复所作分析（第三节）。结论（第四节）提出建议，认为国际森林安排的原有任务规定依然有效，但有必要加强这一安排。论坛在第五节中为讨论提出建议，通过改变工作方法加强国际森林安排，同时铭记秘书长向本届论坛提交的其他报告中讨论了加强该安排的其他选择办法。

* E/CN.18/2005/1。



一. 背景

1. 经济及社会理事会 2000 年 10 月 18 日第 2000/35 号决议设立了国际森林安排。这一安排的主要目标是推动所有类型森林的管理、养护和可持续开发，并加强这方面的长期政治承诺。为实现这一目标并履行该决议详细规定的六项主要职能，理事会决定设立联合国森林论坛，作为其附属机构，并请有关组织、机构和文书的主管建立一个森林合作伙伴关系，¹ 以支持论坛的工作。理事会还决定，国际森林安排应协助和推动实施政府间森林小组(森林小组)/政府间森林论坛(森林论坛)提出的行动建议，并决定五年后对这一安排进行审查，该项审查工作还应涉及联合国森林论坛的体制框架，包括论坛在联合国系统中的地位。

2. 论坛第二届会议回顾了理事会上述决议，并在论坛第 2/3 号决议² 中决定，在关于森林问题的国际安排的六项主要职能框架内对该安排进行审查，并为评估这一安排的效率确定了 21 项具体标准。论坛第四届会议回顾了以往的各项决议，在第 4/4 号决议³ 中同意一项促进审查的进程。作为回应，论坛秘书处邀请会员国、森林合作伙伴关系成员以及其他相关组织和与森林有关的进程自愿提交关于森林小组/森林论坛行动建议的执行情况的报告，并同样在自愿基础上对每一项具体标准的问题单作出答复。论坛秘书处还为国家报告提供了准则和格式建议，同时还提供了一份文件，其中载有有关具体标准的基线信息。

3. 从 46 个会员国收到了报告和(或)问题单答复。有一些国家要求将它们向论坛以往几届会议提交的报告视为向论坛第五届会议提交的报告。还收到了欧洲联盟、五个大型团体和一个与森林相关的进程对问题单的答复。此外，森林合作伙伴关系成员还提交了一份联合报告和一份对问题单的联合答复，还有森林合作伙伴关系四个成员单独提交了报告。本报告是根据收到的报告和答复所提供的信息汇编而成。⁴ 本报告没有提供有关那些未提交报告或问题单的国家的信息。

提交报告或问题单答复的国家数目

	非洲	亚洲	东欧	拉丁美洲和加勒比	西欧和其他国家
国家数目	10	6	9	4	17

4. 大会 2003 年 6 月 23 日第 57/270 B 号决议第 46 段要求经济及社会理事会各职司委员会至迟应于 2005 年就其工作方法的审查结果向理事会提出报告，以便更好地执行联合国各次主要会议和首脑会议的结果。为对这一要求作出回应，论坛可参考关于国际森林安排的效力的本项审查报告。

二. 政府间森林小组/政府间森林论坛行动建议的执行情况

A. 导言

5. 森林小组和森林论坛提出了大约 270 条行动建议。论坛在其多年工作方案和行动计划⁵ 中赞同将建议按 16 项专题内容分组，并在其第二届、第三届和第四

届会议上集中讨论特定内容。⁶ 这 16 项内容构成了本节分析的框架，而分析的基础则是报告和（相关）问题单答复中所载信息。

B. 依照 16 项专题内容在执行行动建议方面所获进展

1. 制定和执行国家森林方案

6. 大多数国家都详细介绍了其国家森林方案(或类似框架), 并说明在制定此类方案过程中考虑到了森林小组和森林论坛的建议。这些方案为森林政策的制定和执行提供了重点领域, 所带来的益处得到了广泛认同。在一些国家, 这些方案是在国家以下一级制定的, 因为有关重要的森林政策的责任已经下放。目前面临的重大挑战包括: (a) 有必要确保跨越部门, 同其他领域的政策结合在一起, 使国家森林方案的优先事项能够体现于更为广泛的国家发展规划之中, 例如减贫战略文件等; (b) 有必要为国家森林方案争取到高级别政治支持; (c) 有必要特别是在发展中国家筹集足够资金, 用于此类方案的实施。从报告中可以清楚地看到, 国家森林方案(或类似框架)有助于将利益有关者聚集在一起, 制定森林共同前景, 确定实施的优先事项。森林合作伙伴关系成员介绍说, 他们在若干重要方面促进了国家森林方案, 包括通过国家森林方案融资机制和森林方案发挥作用。⁷

2. 促进公众参与

7. 已经采取行动, 在各个级别促进利益有关者的参与: 制定政策; 拟定实践规则; 就公有森林进行地方磋商, 讨论森林管理决策; 并通过认证机制增进对私有森林管理问题的磋商。许多报告都认识到, 目前有必要进一步努力, 协助那些能力有限或机遇不足的利益有关者群体实现参与。报告还提及 2004 年 4 月 27 日至 30 日在瑞士因特拉肯举行的关于林业分散管理问题研讨会, 会议期间进行了宝贵的经验交流。森林合作伙伴关系成员还在世界各地推动了参与进程。

3. 制止森林砍伐和森林退化

8. 尽管出现了一些积极的趋势, 但是, 在许多国家仍有必要继续采取行动, 制止森林砍伐和森林退化。造成森林砍伐的原因十分复杂, 多种多样。例如, 也许由于贫穷而形成压力, 使用林地进行农业耕作和放牧, 并以不可持续的方式开采林产品, 在有些地方, 业主可能会面对重重压力, 出卖林地, 用于建筑开发。为了制止森林砍伐和森林退化, 采取了各种措施, 其中包括拟定和执行国家森林方案(和类似的框架)、管理准则、财政鼓励措施, 消除鼓励森林砍伐的不正当手段, 开展公共宣传运动等。在森林合作伙伴关系成员当中, 国际热带木材组织正在执行 2000 年目标, 这一方案向各国提供支助, 以可持续管理的森林为依托, 出口热带木材和木材产品; 联合国粮食及农业组织(粮农组织)正在拟定最佳实践准则, 并同国际热带木材组织开展适当合作。为了保持在制止森林砍伐和森林退化方面所获进展, 还必须作出进一步努力, 解决各种根本性问题, 改进同其他部门(例如农业部门)的跨部门协作, 加强专业和体制能力, 尤其是执法能力。

4. 有关森林的传统知识

9. 各国还提供了介绍传统知识的详细资料，并且还在继续搜集（颇有效益潜力的）知识。一些报告还介绍了此种知识如何被纳入现代科学手段之中，用于森林的可持续管理。关于知识产权和（或）保护有关森林的传统知识的其他机制，以及在公平和平等分享好处方面，若干报告都强调指出，目前，在《生物多样性公约》以及世界知识产权组织知识产权与遗传资源、传统知识和民间文学艺术政府间委员会的框架内，正在开展具有十分重要的意义的工作。

5. 有关森林的科学知识

10. 以各种方式传播科学知识，如电子出版，还有各种传统方法，如会议、专业教育和培训以及使用印刷资料。报告还强调了协作与国际合作的持续重要性，既可以防止研究机构之间的重叠和摩擦，又可以将各种互补融资资源汇集在一起，用于综合项目。有些国家，特别是那些在森林方面面临极为困难的挑战的国家，强调指出，它们缺乏研究能力。报告显示各国采取积极的办法，鼓励将科研和政策进程结合起来。报告强调指出，至关重要的是确保研究工作与政策相关，并应认识到科学产出与决策之间的复杂关系。森林合作伙伴关系本身具有雄厚的研究力量，例如其成员国际林业研究中心、国际农林研究中心和国际林业研究组织联合会等。

6. 森林健康和生产力

11. 正在采取行动，在空气污染依然对森林健康和生产力形成威胁的地方监测这种污染所产生的影响。各国还在解决入侵物种和病虫害对森林健康和生产力的严重影响；采取的行动包括国际合作，消除通过贸易和其他跨界移动造成灾患蔓延的危险。此外，各国还就防火和灭火的最佳方式交流经验。森林合作伙伴关系的报告指出，目前，一个全球信息系统正在检测昆虫害和病害爆发对森林的影响。

7. 可持续森林管理的标准和指标

12. 许多国家报告说，它们在区域进程框架内制定或实施国家标准和指标。标准和指标被视为是监测可持续森林管理进展情况的一个重要手段。其长处在于具有客观性（有助于负责人作出政治判断），并逐步对标准和指标形成一个国际商定框架。将近 150 个国家参加了九个区域进程，其森林面积占世界的 85%。森林合作伙伴关系成员在支持这些进程和制定国家的标准和指标方面发挥了积极的作用。现在需要进一步制定可衡量的指标，同时考虑到资源局限并认识到在收集某些必要数据方面存在的技术困难。

8. 森林问题的经济、社会和文化方面

13. 森林产品和服务的贡献往往比官方统计数据所揭示的要大得多，部分是由于许多重要的产出（例如薪材）是不加记录、非正规经济的一部分，部分则是由于

有些非市场销售的产出（诸如许多环境方面的好处）只能间接地估计价值。在提供森林产品市场信息及其质量方面，各国情况也大不相同：一些最不发达国家表示，他们没有足够的资源用来收集这种数据。许多国家报告说，已经采取了行动，改善经济和政策手段的运用，以促进可持续森林管理。有大片公共森林的国家把重点放在确定反映市场价格的优惠租率和使用费上。一些国家对私有者为生产非市场销售的产出（诸如保护自然和娱乐休闲）而花费的森林管理开支给予补贴，并（或）提供奖励措施，鼓励植树造林。有几份报告解释了如何使用税收措施鼓励可持续森林管理。一方面，适当使用这种经济和政策手段很重要，另一方面，各国还认识到其他政策和经济压力（例如贸易、农业、能源和人类住区发展方面的政策和压力）往往也对森林产生重要影响。今后的根本挑战是确保社会适当珍视森林（不仅体现其金融收益，而且体现其非市场销售的公益产品），并确保国家更为广泛的发展政策充分考虑森林的潜在贡献。

14. 各国通常在《生物多样性公约》规定的准则框架中采取行动，促进公正和公平地分享利用森林遗传资源的好处。许多报告举例说明了为加强妇女的作用而采取的政策和主动行动，其中有若干报告提到妇女林业组织的发展情况。在吸收地方社区和土著社区参与方面，值得注意的新情况包括建立社区管理和所有权，其目的是赚取收入供当地使用，并培养地方对可持续森林管理的责任感。一些报告还强调，森林资源对许多人的日常生计很重要，需要保障通常用途的权利。

9. 森林养护和保护特种森林及脆弱的生态系统

15. 许多国家都将大片具有生态重要性的森林置于某种形式的法律保护之下，并已采取行动，确保有效地养护这些地区，例如，在土地对当地民众的生计也十分重要的地方，着手解决可能出现的潜在冲突。这包括在进程的所有阶段，就划定和管理计划进行磋商，提供财政奖励和使用伙伴关系体制。各国在其森林方案和有关的生物多样性战略中，越来越强调养护和管理环境要地，不过，一些最不发达国家在其提交的报告中强调了资源紧张的问题。目前，国际热带木材组织正在实施 10 个越境养护项目，涉及 1 030 万公顷的热带森林。此外，国际热带木材组织和世界保护联盟于 2003 年在泰国乌汶联合举办了关于提高热带森林越境养护区效率的国际讲习班。

10. 监测、评估和报告以及概念、术语和定义

16. 许多国家已建立良好的森林资源存量系统，目前正对此作进一步的扩充，以便更广泛地收集数据，不仅收集涉及树木和木材生产的数据，而且收集涉及生态条件、生物多样性、树木的健康状况、火灾、用作娱乐休闲和非木材森林产品的数据。一些发展中国家报告它们在监测、评估和报告方面遇到困难，主要原因是缺乏专业知识和资金，不过，森林合作伙伴关系在联合报告中提到成员们在努力帮助建设国家的森林评估能力。森林合作伙伴关系简化森林问题汇报程序的主动

行动就是为了减轻国际机构给国家带来的汇报森林问题的负担。此外，森林合作伙伴关系正在联合开展主动行动，统一与森林有关的术语和定义。

11. 为低森林覆盖率国家制定的复兴和养护战略

17. 在复兴和养护方面所采取的行动包括植树造林方案以及实施详细的业务准则，目的是在低森林覆盖地区养护森林的保护功能。今后能否取得进一步的进展取决于这些国家是否优先考虑森林复兴的问题。德黑兰进程依然很重要：森林合作伙伴关系的联合报告解释道，德黑兰进程为其成员就低森林覆盖率国家的问题进行合作与协助提供了框架。《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》以及全球环境基金关于可持续土地管理的业务方案推动了一些地区的复兴和养护工作。

12. 复兴和恢复退化地，培养自然林和人工林

18. 有关国家对退化地以及在培养自然林和人工林方面所采取的行动包括以自然再生的方式恢复森林、建立种植林和实施农林业项目。如今有许多成功建立种植林的事例。只要有合适的土地以及必要的财力和人力建立种植林并对它们进行有效的管理，就能减轻对自然林的压力，同时不会对社会或环境造成不良的副作用。富有创造性的一些做法包括：与社区密切合作制定解决方案，诸如能在较为广泛的生计要求范围内帮助满足今后对木材和非木材森林产品需要的农林业系统。

13. 保持森林覆盖率，满足当今和未来的需要

19. 国家森林方案已成为促进与其他部门的对话和进一步了解森林提供的好处的重要工具。若干报告强调，森林方案对制定反映森林全部价值的国家战略具有重要意义，对靠森林为生者的生计也作出了贡献。报告强调跨部门协作的作用以及收集可靠数据的必要性。许多国家已有完备的方法预告长期的供求趋势，但有些国家还有待进行这种评估。总的说来，问题最不严重的国家却具有最发达的评估长期趋势的现有机制。报告还指出，在评估未来的需要时，要考虑到外界因素，诸如需求格局的变化和代用品的影响。此外，一些报告突出介绍了通过木材促销运动所开展的先导工作，以刺激人们对木材这一可持续生产、可再生的原材料的需求。

14. 财政资源

20. 森林合作伙伴关系成员，诸如粮农组织、国际热带木材组织和世界银行，继续调动财政资源，用于可持续的森林管理。关于财政资源的信息已公布在森林合作伙伴关系的可持续森林管理资金来源在线数据库中。一些国家认识到，需要提供有利于吸引资金的投资环境，还有一些国家报告了资助可持续森林管理的创造性做法，包括从自愿部门获得资金的做法。有若干国家找到了对付财政挑战的其他方式，例如，改善效率和采用低投入的造林方式。但有一些报告指出，森林的

财政收益低下可威胁管理森林其他收益的能力。从许多报告中可以清楚地看出，资助可持续森林管理和支付非市场销售的产出依然是圆满实施森林小组/森林论坛建议的关键因素。此外，报告指出，今后能否获得官方发展援助可能越来越取决于国家是否在较为广泛的国家发展计划中，将有关森林的方案作为国家的优先事项。

15. 国际贸易和可持续森林管理

21. 为打击非法贸易而采取的行动包括在各种执行森林法律和良好施政进程的框架中开展主动行动。国家报告还认识到世界贸易组织所发挥的重要作用，并认识到需要进行多边努力，使贸易和环境互为促进。森林认证可帮助出口商表明其森林产品来自可持续管理的资源，许多国家报告了在这方面取得的显著进展，这些进展往往与制定国家的认证标准有关。一些国家颁布了公众从可持续管理的森林中采购木材的指导原则。

16. 国际合作建设能力，获得和转让与环境无害的技术，促进可持续森林管理

22. 报告列举了双边和多边合作的众多事例，并指出非政府组织和可持续发展问题世界首脑会议之后建立的伙伴关系所起的重大作用。此外，报告表明，尤其是在发展中国家和经济转型期国家，继续需要优先处理能力建设以及转让无害环境技术的问题。虽然一些捐助国依然对有关森林的项目提供具体资助，有时是在森林小组/森林论坛建议的框架内提供资助，但目前有一种偏离这种做法的总趋向。对森林方面的项目提供的支助可能会越来越取决于这些项目能否清楚地表明它们将有助于实现更广泛的发展目标以及实现减贫战略文件和类似的国家方案所确定的目标。

三. 国际森林安排的效力：调查答卷分析

A. 总体评估

23. 本节根据论坛第 2/3 号决议通过的评估国际森林安排效力的六项主要职能和 21 项具体标准对这种安排的效力进行了审查。本节对问卷调查收到的以下 22 份答卷进行了评估：14 个国家、欧洲联盟、5 个主要团体和 1 个与森林相关进程提交的答卷以及森林合作伙伴关系提交的联合答卷。问卷调查要求根据每项具体标准对效力作出总体评估；在 22 份答卷中，有 17 份答卷（包括欧洲联盟）在答卷中对一个或多个标准进行了总体评估。答卷显示，答卷者提出了多种看法，但由于收到的答卷较少，难以得出确切的结论，不过，对大多数标准的评估为“中等”。本报告附件载有各项具体标准总体评估的细节。

B. 评语

24. 问卷调查要求对每项具体标准提出评语，按照国际安排的各项活动⁸进行评估，并就量化基准提出建议。下文对“评语”栏中提出的要点进行了归纳。下文并注意到，如果至少有六个答卷者对某项活动的评价看法一致，这项活动效力

的评语却不是“中等”。有十个答卷者对一个或多个具体标准提出了基准；分析研究中载录了这些建议，可登录论坛网站查阅。

(a) 主要职能：森林小组/森林论坛行动建议的执行情况

具体标准(一)：各国、森林合作伙伴关系和其他行动者在执行森林小组/森林论坛的有关行动建议方面取得进展的程度

25. 各国表示，森林小组/森林论坛行动建议的执行进展在国家报告中已经得到记录；上文第二节载有这方面的详细资料。森林合作伙伴关系成员指出，在执行森林小组/森林论坛对其提出的建议和协助各国执行建议方面取得了良好的进展。一个主要团体指出，国家森林方案是把森林小组/森林论坛的相关建议落实到国家一级的建设性工具。其他主要团体认为，难以就论坛对所取得进展的贡献作出评估，而且只有部分进展在正式产出中得到了反映。

具体标准(二)：各国制定和开始实施国家森林方案或类似进程的程度

26. 许多国家结合森林小组/森林论坛的相关建议制定了国家森林方案或类似进程。一些国家认为，国际安排通过对国家森林方案作出政治承诺，推动实现了这一成果。一些国家因财力有限和缺乏能力而使执行受到了影响，但承认森林合作伙伴关系成员的支助产生了效益。森林合作伙伴关系成员指出，越来越多的国家把国家森林方案视为一个用以作出跨部门和参与性决策并把国际森林承诺付诸实施的有效工具。森林合作伙伴关系成员采取的行动有：国家森林方案融资机制、森林方案的工作和能力建设。一个主要团体提出，国家森林方案很少考虑到社会方面或与贸易、消费和生产模式有关的方面。

具体标准(三)：提高利益有关者参与方案和进程的程度

27. 各国报告，在森林小组/森林论坛的建议重点和国家普遍鼓励这种参与的政策推动下，利益有关者扩大参与出现了积极的趋势。由于森林的多重价值日益受到重视，利益有关者团体有所增加。森林合作伙伴关系成员注意到，民间社会积极参与政治进程的普遍趋势得到增强，但所有利益有关者的参与程度仍有所不同。一个主要团体表示，最近的一项审查显示，在一些国家，权利持有者、土著人民、地方社区和民间组织的参与程度很低；其他主要团体指出，在许多国家妇女很少参与决策，并认为应该扩大儿童或青年的参与。

28. 五个国家认为，按照这项标准论，论坛会议上建立的联系效力有限，而一个国家认为这种联系毫无作用。

具体标准(四)：国际森林安排重点通过执行手段（财政、环保型技术转让和能力建设）和相关的共同项目促进和推动各国执行森林小组/森林论坛行动建议的程度

29. 一些国家指出，应该在财政、环保型技术转让和能力建设等优先领域采取进一步行动。各国对论坛特设专家小组的工作和其他相关倡议表示承认，但认为根

据这项标准总体评估其效力十分有限。然而，各国注意到国际进程对资源分配产生了某种间接影响；比如，欧洲联盟为与森林相关的农村发展措施提供资金，但要求提议采取的行动符合国家森林方案。森林合作伙伴关系成员指出，论坛促进了有关这一主题的对话，并表示能力建设是其工作的一个很广泛的组成部分。主要团体并强调，这一问题极为重要，并应采取进一步行动。

具体标准(五)：各国在评估森林小组/森林论坛行动建议以便确定是否符合其国情方面的进展程度

30. 一些国家委托进行了系统的正式研究，而另一些国家则表示依靠（常常在编写论坛报告和（或）在国家森林方案进程中进行的）比较非正式的评估。这种评估没有统一的方法，一些国家认为澳大利亚和森林方案的联合倡议为此提供了有益的框架。森林合作伙伴关系成员还开展工作，使森林小组/森林论坛的建议在国家和区域两级得到更好的理解。主要团体提出，应该加大传播国际森林对话结果的力度。

(b) 主要职能：不断完善政策和进行对话的论坛

具体标准(一)：包括论坛会议、闭会期间工作、多方利益有关者对话、森林合作伙伴关系及其成员的相关工作以及国家和组织主导的倡议在内的国际森林安排加强森林政策制定和对话的程度

31. 一些国家表示，全球进程加强了国际一级的政策制定和对话，推动了区域合作，并为国家一级的执行工作提供了概念框架。此外，国家主导的倡议在执行现有承诺并促进新问题对话方面发挥了宝贵的作用。今后，国家一级的森林决策者，包括利益有关者，应该更全面地参与论坛的工作。一些国家指出，在国际安排与森林政策制定之间难以确定直接的联系，并认为一项具有法律约束力的协定将具有更大的效力。森林合作伙伴关系成员注意到，国家和组织主导的倡议对许多复杂问题提供了大量的专家意见和说明。主要团体指出，论坛的工作加强了森林政策的制定（森林政策已经远远超出了传统森林政策问题的范围），并加快了向各国传播论坛新设想的速度。就对社会性别问题敏感的森林开发等问题进行了定期对话。然而，一些团体建议，对话应该更加明确地强调执行，应该更加关注主要的社会和权利问题。

具体标准(二)：国际森林安排以透明和参与性方式，包括通过主要团体的参与开展工作的程度

32. 各国对主要团体扩大参与和秘书处提供的支助表示欢迎。各国指出，论坛的网站很好，对参与进程起到了促进作用。在另一方面，各国认为经济及社会理事会的认可问题依然是一个制约因素。此外，应进一步推动全体会议进行有效的对话，并为更多利益有关者的参与提供机会。森林合作伙伴关系成员指出，论坛会议期间多方利益有关者的对话以及民间组织参与闭会期间的活动，取得了良好的结果。森林合作伙伴关系非正式网络也为联系利益有关者并向其传播资料提供了

一个有益的平台。主要团体还谈到了机构方面的制约因素，并提出他们应该更加深入地参与重大的决策性讨论。

33. 七个答卷者（五个国家、欧洲联盟和一个主要团体）认为，按照这项标准，特设专家组的效力有限。

具体标准(三)：森林合作伙伴关系成员响应论坛指导的程度

34. 各国确认森林合作伙伴关系成员正在解决论坛确定的优先问题，但同时指出成员受到各自理事机构任务规定的限制，合作行动资源有限。今后，应该加强政治指导的一致性，并充分挖掘森林合作伙伴关系的潜力。森林合作伙伴关系成员也注意到，伙伴关系是由各个成员组成的，他们有各自的权限和优先工作，预算也十分有限。森林合作伙伴关系鼓励各国政府发出一致的信息。森林合作伙伴关系成员已经或正在执行论坛发出的大多数邀请，森林合作伙伴关系进度报告载有具体细节。一个主要团体认为，森林合作伙伴关系网站对使用计算机登录的客户很有助益。

具体标准(四)：就与森林有关的概念、数据和定义达成共同理解方面的进展程度

35. 各国指出，在论坛第四届会议确认可持续森林管理的七个主题内容后，标准和指标方面取得了迅速的进展。各国赞赏森林合作伙伴关系成员提议组织专家会议，但认为还需要进一步讨论有关概念、数据和定义的问题：如《联合国气候变化框架公约》使用的与森林有关的定义，另外需要说明生态系统办法与可持续森林管理的相关性。森林合作伙伴关系成员确认，其技术工作在促进对与森林有关的概念、数据和定义达成共同认识方面取得了长足的进展，但在一些领域还需进一步努力。主要团体也注意到取得了进展，但认为应该对社会问题加以进一步的明确。

(c) 主要职能：合作以及政策和方案的协调

具体标准(一)：与执行森林小组/森林论坛行动建议有关的伙伴关系取得的进展

36. 各国注意到，区域伙伴关系取得了进展，其积极的工作也促进了国家政策的制定。各国认为，森林合作伙伴关系是一个重要的伙伴关系。可持续发展问题世界首脑会议等进程也产生了一些与森林有关的主要伙伴关系。森林合作伙伴关系成员强调，他们参与多种伙伴关系对于执行国际承诺和协定十分重要。一个主要团体强调，土著人民主导的与森林有关的传统知识倡议正是论坛产生的伙伴关系中的一个；另一个主要团体提出，应该建立一个新的伙伴关系，以提高国际森林政治在高等教育中的地位。

具体标准(二)：国际森林安排促进和推动其他与森林有关组织、文书和进程之间的协调与合作的程度

37. 各国指出，论坛提高了与森林有关问题在国际一级的能见度，森林合作伙伴关系在促进协调与合作方面发挥了重要的作用。今后，全球目标的确定将有助于提供更多的指导。各国注意到，制定一份具有法律约束力的森林协定，将能进一步

步加强协调与合作。森林合作伙伴关系成员注意到，森林合作伙伴关系已经开始执行一些联合倡议并开展其他合作活动；这种活动还有助于其成员之间的协同和信任。主要团体强调，多方利益有关者对话对于促进合作与共识有着重要的作用。

(d) 主要职能：国际合作

具体标准(一)：包括双边和多边捐助者和组织、森林合作伙伴关系成员以及国际和区域进程在内的国际社会通过提供财政、技术和科学资源以及能力建设在促进发展中国家和经济转型期国家执行森林小组/森林论坛行动建议方面取得进展的程度

38. 各国指出，一些捐助国通过双边或多边合作为国家森林方案进程和执行森林小组/森林论坛建议的其他方案提供了支助。然而，应该强调国家森林方案与更大的规划进程之间的联系，因为后者确定了发展合作方面的总体优先工作。各国表示，虽然国际安排没有执行机制，但是所提供的财政、技术和科学资源以及能力建设对于实现可持续森林管理的目标极为重要。森林合作伙伴关系成员指出，他们提供了直接的技术援助和（或）科学建议。

具体标准(二)：国际森林安排通过北南合作、公私营部门伙伴关系、南南合作和北北合作等其他方式推动国际社会促进执行森林小组/森林论坛行动建议的程度

39. 各国指出，国家森林方案融资机制旨在促进南南合作，鉴于不同区域的不同情况，闭会期间开展的区域活动很有必要。各国还表示，私营部门和民间社会发挥了重要的作用。森林合作伙伴关系成员指出，国际安排为执行可持续森林管理的多项工作提供了支助，但注意到论坛不断呼吁进一步采取行动，使各级执行机构，特别是发展中国家的执行机构不堪重负。

(e) 主要职能：通过报告对进展进行监测和评估

具体标准(一)：国家、区域、组织和进程在何种程度上响应论坛和森林合作伙伴关系成员的呼吁，提交自愿报告，重点说明森林小组/森林论坛行动建议的执行情况

40. 各国指出，许多国家没有提交自愿国家报告。但是，报告的数量有所增加，其中介绍了森林小组/森林论坛建议的执行进展方面的有用资料。各国提出，如果简化报告框架，将会有更多的国家提交报告，报告也将发挥更大的作用。森林合作伙伴关系成员提到了通过森林合作伙伴关系框架提交的年度进展报告，并提到了在简化与森林有关报告方面开展的工作。主要团体指出，一些森林国家没有提交自愿报告，并表示报告应重点阐述在切实执行方面遇到的障碍。

41. 五个答卷者（四个国家和一个主要团体）认为，按照这项标准，论坛会议上建立的联系效力有限，一个国家认为毫无效力。

具体标准(二)：通过自愿报告确定并已显现的趋势、经验教训、新问题和行动

42. 一些国家提出，可以通过研究机构或智囊团讨论等其他方式更加迅速地确定新的问题。森林合作伙伴关系成员指出，越来越多的国家报告阐述了趋势和经验教训。一个主要团体指出，报告提供了有关特定地理环境的有益资料；另一个主要团体则表示，阐述趋势、经验教训和出现的新问题的报告很少。

具体标准(三)：鼓励主要团体参与编写自愿报告的程度

43. 一些国家邀请主要团体对国家报告提出意见，但是许多国家指出，这项标准的效力有限。在一些国家，利益有关者对话刚刚起步，尚处于发展阶段。森林合作伙伴关系成员鼓励主要团体参与编写自愿国家报告。一个主要团体指出，在提交的报告中，与利益有关者协商编写的报告不足一半，即使与利益有关者进行了协商，但其观点未必能在最后报告中得到反映。应该特别扩大土著人民的参与。

具体标准(四)：在加强各国能力，以监测、评估和报告森林小组/森林论坛行动建议的执行情况方面，森林合作伙伴关系成员所做努力的程度

44. 各国表示，森林合作伙伴关系负责简化森林报告的工作组未来工作大有可为。森林合作伙伴关系成员强调指出，他们支持国家和组织主导的关于监测、评估和报告的倡议。可持续森林管理资料收集、分析和传播方面的能力建设，是粮农组织和国际热带木材组织工作的重要组成部分。

具体标准(五)：论坛会议为自愿报告进展情况和经验教训提供的机会

45. 各国指出，通过论坛会议的主题讨论、多方利益有关者对话、专家小组讨论和附带活动提供了机会，但在全体会议期间应该进行互动性更强的讨论，应该有更多积极从事国家一级执行工作的机构参与。森林合作伙伴关系成员认为，采取小组形式，在区域或次区域一级进行对话，可以发挥特别的效力，并产生创新性解决办法。一个主要团体指出，论坛会议为妇女发表意见和产生对妇女具有积极成果的倡议提供了机会。

具体标准(六)：国家在实现可持续森林管理的工作中采用标准和指标或类似工具等方式监测、评估和报告方面的进展

46. 各国指出，标准和指标的制定（并在全球一级确认 7 个共同专题内容）是国际安排成果之一。各国认为，下一步应该在国家一级系统地采用这些标准和指标。森林合作伙伴关系成员正在努力扩大对标准和指标的认识，并鼓励把其作为国家森林方案和与生物多样性有关框架及其他框架的监测和报告工具。

(f) 主要职能：加强政治承诺

具体标准(一)：高级别参与在何种程度上推进各国对执行森林小组/森林论坛行动建议的政治承诺

47. 各国指出，高级别参与有助于增强对森林小组/森林论坛建议的承诺和认识，并且是国家一级执行工作的一个关键。各国认为，简化森林小组/森林论坛建议中的信息将有助于进行有效的政治参与，而具体的目标则有助于加强政治承诺和改善交流。各国还强调，应该强调对森林采取跨部门方法的重要性。然而，一些国家指出，砍伐森林和森林退化的现象继续存在，应该制订具有法律效力的有效协定，改善国际社会对森林的管理。森林合作伙伴关系成员指出，加强高级别政治承诺有助于为各国的工作提供支助。一个主要团体把有限的进展归咎于政治承诺不足。另一个主要团体表示，一些国家参加论坛会议后承诺采取行动，使更多的妇女参与与森林有关的活动和组织。

具体标准(二)：国际森林安排在何种程度上成功提高森林问题在国际议程中的地位

48. 各国指出，如果没有国际安排，就没有任何国际机构在国际一级统筹解决森林问题。各国特别提到了部长给可持续发展问题世界首脑会议发出的信息。⁹ 然而，一些国家认为进展有限，并提出有人认为具有法律约束力的公约能够发挥更大的作用。森林合作伙伴关系成员指出，虽然与森林有关的问题已经列入国际议程，但是还有许多迫切需要解决的问题；应该重申对可持续森林管理的承诺，加强森林与国际商定的发展目标之间的联系，并加强国际安排。一个主要团体指出，与五年或十年前相比，森林问题在政治议程上的地位有所降低。另一个主要团体指出，国际安排要取得成功，就应该把森林问题与更广泛的社会和政治问题相联系。

四. 结论

49. 收到 46 个国家、欧洲联盟、10 个其他相关组织和与森林有关的程序提交的以及森林合作伙伴关系成员联合提交的报告和（或）对问卷的答复。尽管必须小心谨慎，在得出结论时要认识到样本有限，但报告提供了有关执行森林小组/森林论坛的行动建议的跨部门经验的宝贵资料。这些报告表明已在下列方面取得的进展最为显著：拟订和执行国家森林方案或类似的框架；扩大利益有关者的参与；拟订可持续森林管理的标准和指标。这些报告中也突出表明，还有一些领域有待进一步努力。很明显，世界许多地区仍存在需要应对的严重挑战，特别是在打击毁林和解决与非法森林活动有关的问题方面，尤为如此。而且，那些为获得充足的执行手段而做出最为艰苦的努力的国家，往往是在实行可持续森林管理方面面临最严峻挑战的国家，它们在这一过程中同时面临着复杂的社会、经济和环境因素的相互作用。也需要认识到其他政策和经济压力（如那些有关贸易、农业、能源和人类住区发展的政策和经济压力）往往对森林产生重要影响。未来的一个根

本挑战就是确保社会适当重视森林的价值，要反映出森林除经常效益外，还有非市场和公益产出。这些报告中确定的其他优先事项包括需要拟订拥有良好管理的有效体制框架；保障那些日常生计依赖森林的人的权利；同诸如减贫战略文件等其他国家政策程序领域建立更强的跨部门联系。

50. 对问卷的答复显示，国际议程上有许多相互竞争的优先事项，在这种情况下，国际森林安排作了大量有益的工作，不过，其充分潜力尚待开发。有人还从提高国际议程上有关森林问题的地位的角度谈到了具有法律约束力的文书的好处。

51. 审查显示，国际安排的原有规定任务依然有效，但需要加强这一安排。报告和对问卷的答复中反复出现的主题包括需要：

(a) 获得政治承诺。要实现这一点，决策者以及他们所代表的人民必须清楚，为什么可持续森林管理与更广泛的全球议程（包括《千年宣言》中所确定的议程）有关；

(b) 在全球、区域、国家和地方各级加强森林部门同其他部门的横向跨部门联系。这就要求进行分析和联络，建立森林政策同更广泛的社会、经济和环境政策之间的联系；着手查明和审查正在出现的问题；并更好地利用联合国森林论坛的立场，促进其他国际论坛中正在开展的辩论；

(c) 在全球、区域、国家和地方各级加强森林政策拟订同对话之间的纵向联系。这将有助于查明正在出现的问题，并有助于确保更加迅速地转让知识和经验。在这一方面，深思熟虑的国家牵头的倡议和区域会议特别有价值；

(d) 为执行森林政策创造更加强有力的有利环境。这要取决于获得政治承诺的情况，并要求更加重视执行手段（金融、转让无害环境的技术以及能力建设）；

(e) 利用森林合作伙伴关系的潜力。森林合作伙伴关系促进众多与森林有关的国际组织和程序开展协调和合作，推动可持续森林管理在这方面发挥了重要作用，得到了广泛认可；

(f) 通过被视为有价值和与各国需要相关的程序来加强监测、评估和报告。标准和指标（可持续森林管理的 7 个专题内容）可提供一个健全的框架，但前提是各国有能力收集所需信息。

52. 这些结论并未指出需要改变本论坛作为可普遍加入的经济及社会理事会附属机构的机构地位，或对经社理事会第 2000/35 号决议中规定的国际安排的目标、宗旨和职能做出任何重大改变。此类改变会耗费时间，又不能带来很大好处。另一方面，国际森林安排仍在演化，审查表明，可通过改变其工作方法大幅提高其效力和效率。审查还显示，需要审议超出改变工作方法以外的各种加强这一安排的选择，其中包括审议可持续森林管理的供资问题。

53. 秘书长关于审查进展情况和审议未来行动的报告以及关于审议拟订所有类型森林的法律框架的任务规定要素的报告审议了加强该安排以及其未来任务的进一步选择。同时，对工作方法可做一些改变，交由论坛审议，其中可包括：

(a) 获得政治承诺，使用手段包括：在有关可持续森林管理与更广泛的全球议程的相关性方面传达更简单明了的讯息，可包含一个全球目标，通过规定主席团成员可在第二年或第三年连任来确保论坛工作有更大的持续性；

(b) 加强横向的跨部门联系，使用手段包括：同其决定对世界森林有影响的其他文书、公约和程序建立更加密切的工作关系，事先排定论坛对主要专题的审议，以便论坛讨论结果可有效地促进诸如经济及社会理事会等其他机构的工作；

(c) 在全球、区域、国家和地方各级加强森林政策拟订同对话之间的纵向联系，使用手段包括：审查会议的排定和周期，或许可以隔年举行关于与森林有关的主要问题的区域和全球专题会议；

(d) 为执行森林政策创造更加强有力的有利环境，使用手段包括：建立新的金融机制，为可持续森林管理活动和项目提供资金；

(e) 利用森林合作伙伴关系的潜力，使用手段包括：邀请各国政府通过森林合作伙伴关系成员理事会发出一致的讯息，强调促进可持续森林管理的合作具有重要意义；

(f) 加强监测、评估和报告，使用手段包括：继续开展有关简化以及能力建设方面的工作、更明确地说明论坛第四届会议认可的由 7 个专题内容构成的框架如何有助于评估可持续森林管理方面的进展；

(g) 加强秘书处，以便体现关于未来工作方法的决定以及对未来行动的服务，以使秘书处能继续向论坛提供有效力和效率的服务；

(h) 在对秘书长的上述报告进行审议之后，也许还需要审议是否在论坛的第六届会议之前召开一次组织会议，以便商定工作排定以及拟订加强国际森林安排的新的多年工作方案。

五. 讨论要点

54. 铭记其第五届会议期间将举行关于审查进展情况和审议未来行动以及关于审议拟订所有类型森林的法律框架的任务规定要素的讨论会，联合国森林论坛不妨：

(a) 接受会员国以及其他相关组织关于执行森林小组/森林论坛的行动建议以及国际森林安排的效力等方面的补充投入；

(b) 根据对国际森林安排的效力的审查，建议保持论坛作为可普遍加入的经济及社会理事会附属机构的机构地位，并重申经社理事会第 2000/35 号决议中规定的国际安排的目标、宗旨和职能依然有效；

(c) 审议上文第 53 段所概述的对工作方法的改变；

(d) 利用本项审查工作的结果，将它作为响应大会的要求（见上文第 4 段）的基础，大会要求经济及社会理事会的每个职司委员会报告其工作方法，以便更好地执行联合国各次主要会议和首脑会议的结果；

(e) 审议进一步审查国际安排的必要性，以便它继续保持活力和适应不断变化的条件，并审议帮助会员国积极参与这一审查的途径。

注

¹ 森林合作伙伴关系的成员是：国际林业研究中心；联合国粮食及农业组织；国际热带木材组织；国际林业研究组织联合会；联合国开发计划署；联合国环境规划署；国际农林研究中心；世界银行；世界保护联盟；《生物多样性公约》、全球环境基金、《联合国气候变化框架公约》、《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》的秘书处；联合国森林论坛。

² 见《经济及社会理事会正式记录，2002 年，补编第 22 号》(E/2002/42)，第二章，B 节。

³ 见同上，《2004 年，补编第 22 号》(E/2004/42 和 Corr.1)，第一章，B 节。

⁴ 论坛网站 (<http://www.un.org/esa/forests/>) 载有一份分析报告的非正式工作文件草案，其中载有对报告和答复的详细分析，仅有英文文本，供参考。该网站还载有各项报告和答复。

⁵ 见《经济及社会理事会正式记录，2001 年，补编第 22 号》(E/2001/42/Rev.1)，第二部分，第一章，B 节，第 1/1 号决议。

⁶ 国家报告准则和格式建议（见上文第 2 段）列出了论坛以往各届会议讨论的专题内容并提供了行动建议的相关参考。

⁷ 关于森林合作伙伴关系成员在这一专题内容以及其他专题内容方面开展活动的详细情况，可查阅作为资料文件提交给论坛的森林合作伙伴关系框架。

⁸ 问卷调查确定了国际安排的若干活动，其中包括“论坛会议建立的联系”和“特设专家小组”。细节见自愿问卷调查的注和各方提交的答卷，可登陆论坛网站查阅。

⁹ 见《经济及社会理事会正式记录，2002 年，补编第 22 号》(E/2002/42)，第二章，B 节，第 2/1 号决议。

附件

对国际森林安排的效力的总体评估问卷的答复

具体标准	会员国和欧洲联盟（欧盟）的答复 ^a				主要群体代表的答复 ^b			
	没有	有限	中等	高	没有	有限	中等	高
(a) 主要职能：执行森林小组/森林论坛的行动建议								
(一)		4+欧盟	9	1		1	2	
(二)		6	3+欧盟	4			1	1
(三)		3	6+欧盟	2		1		2
(四)		8+欧盟	3	1		1		
(五)	2	1	5+欧盟	3		1		
(b) 主要职能：作为持续政策拟订和对话的论坛								
(一)		4	4+欧盟	5		1		2
(二)		1+欧盟	7	3		1	1	1
(三)		4	3	2+欧盟		1		
(四)		4+欧盟	3	6		1		1
(c) 主要职能：合作及政策和方案协调								
(一)		6+欧盟	4	3		1		
(二)		3+欧盟	4	4		1		1
(d) 主要职能：国际合作								
(一)		3	4+欧盟	3		1	1	
(二)		3+欧盟	6	2				
(e) 主要职能：通过报告来监测和评估进展								
(一)		7	2+欧盟	2		2		
(二)		4	4+欧盟	1		2		
(三)		9+欧盟	1	1		1	1	
(四)		3	5	1		1		
(五)		4+欧盟	4	2		1		
(六)		3	8+欧盟	2		1		
(f) 主要职能：加强政治承诺								
(一)		1	4+欧盟	5		1	1	
(二)			9+欧盟	1		1		1

^a 一些国家对某一特定标准的效力的答复含（例如）中等和高两者：在此种情况下，会记录两种评估。

^b 欧洲森林所有者联合会、森林和欧洲联盟资源网/森林人民方案；以及工人和工会。