



## 联合国森林论坛

## 第九届会议

2011年1月24日至2月4日，纽约

临时议程\* 项目3

评估执行关于所有类型森林的无法律约束力  
文书和实现四项全球森林目标的进展情况评估执行关于所有类型森林的无法律约束力文书和实现四项  
全球森林目标的进展情况

## 秘书长的报告

## 摘要

编写本报告是为了协助联合国森林论坛评估执行关于所有类型森林的无法律约束力文书和实现四项全球森林目标的进展情况。具体来说，报告汇总并分析了16份自愿国家报告中提供的信息，介绍了已采取的行动、遇到的挑战和汲取的经验教训，并提供了在今后的报告工作中可以利用的资料。报告描述了在加纳实施的关于执行森林文书的示范性试点项目，说明了为确定优先重点、分析差距、长处和不足而采取的行动，以及应对已查明挑战的其他措施。报告还吸收了来自其他渠道的资料，包括联合国粮食及农业组织编写的《2010年全球森林资源评估》以及区域和次区域实体提供的投入。国家报告表明，许多国家在现有努力的基础上，采取或加强了政策、体制和规范措施和其他行动，以支持执行森林文书和实现四个全球目标，而其他国家正在这样做。这些报告也表明，国家森林方案等现有森林政策框架和战略对于可持续森林管理依然有用，而且森林文书作为持续开展和不断加强各项活动的一个总体框架，能够带来各种效益。尽管如此，发展中国家特别列明了遇到的挑战，尤其是资源限制。为此，计划采取或已经采取若干举措，以协助各国将来自愿向森林论坛提出报告。

\* E/CN.18/2011/1。



## 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 有关论坛决定 .....	3
A. 全球森林目标和森林文书 .....	3
三. 向论坛提交报告的情况：2002-2010 年 .....	4
四. 向论坛第九届会议提交的国家报告摘要 .....	5
A. 概述 .....	5
B. 加纳试点项目：评估森林文书的执行情况 .....	6
C. 在实现森林文书的四项全球森林目标以及第 6 段和第 7 段所述的有关行动方面 的进展情况 .....	7
D. 贯穿各领域的进展 .....	13
E. 遇到的挑战 .....	15
F. 经验教训 .....	16
G. 区域和次区域组织提供的支助 .....	16
五. 今后的报告工作 .....	17
六. 结论 .....	18
七. 建议 .....	18

## 一. 导言

1. 本报告是依照联合国森林论坛第 7/1 号决议、特别是决议附件第 19 段和 20 段的要求提交的，其中请秘书长为论坛第九届会议编写一份分析报告，以帮助论坛评估在执行关于所有类型森林的无法律约束力文书(以下简称森林文书)和实现四项全球森林目标方面的总体进展。本报告分析和汇总了国家报告中介绍的信息，并提供了在今后的报告工作可以利用的资料。

2. 在本报告截稿时，有 16 个会员国自愿提供了国家资料。本报告重点介绍了在加纳实施的关于执行森林文书的示范性试点项目，说明为确定优先重点、分析差距、长处和不足而采取的步骤，以及应对已查明挑战的其他措施。此外，在编写本报告时，还考虑了联合国粮食及农业组织(粮农组织)编写的《2010 年全球森林资源评估》所载资料以及 15 个区域和次区域实体提供的投入。

## 二. 有关论坛决定

### A. 全球森林目标和森林文书

3. 为了实现国际森林安排的主要目标，增进森林对实现包括千年发展目标在内的国际商定发展目标的贡献，经济及社会理事会第 2006/49 号决议通过了以下四项全球森林目标，并同意进行全球和国家努力，以在 2015 年之前为实现这些目标而取得进展：

(a) 通过可持续森林管理，包括保护、恢复、植树造林和重新造林，扭转世界各地森林覆盖丧失的趋势，更加努力地防止森林退化；

(b) 增进森林的经济、社会及环境效益，方法包括改善依靠森林为生者的生计；

(c) 大幅增加世界各地保护林区和其他可持续管理林区的面积以及可持续管理林区森林产品所占比例；

(d) 扭转在可持续森林管理方面官方发展援助减少的趋势，从各种来源大幅增加新的和额外的金融资源，用于实行可持续森林管理。

4. 2007 年 12 月，大会第 62/98 号决议通过了森林文书，<sup>1</sup> 宣布文书的宗旨如下：

(a) 加强所有级别的政治承诺和行动，以有效实行所有类型森林的可持续管理，实现共同的全球森林目标；

<sup>1</sup> 森林文书在论坛第七届会议上通过(见 E/CN.18/2007/8 和 Corr.1)。

(b) 使森林为实现包括千年发展目标在内的国际商定发展目标做出更大贡献，尤其是在消除贫穷和环境可持续性方面；

(c) 为国家行动和国际合作提供一个框架。<sup>2</sup>

5. 在文书第 5 段，会员国重申承诺在各级努力取得进展，争取到 2015 年实现四项目标。此外，文书第 6 段和第 7 段分别确定了 25 项国家政策和措施以及与国际合作有关的 19 项行动和为实现文书的宗旨应采取的执行方式。因此，执行文书可以是实现四项全球目标的手段。文书第 8 段和第 9 段分别要求监测和评估进展情况，自愿提交国家进展情况报告，以此作为向论坛定期报告的一部分。

6. 虽然有时论坛决议会分开提及森林文书和全球森林目标，但实际上它们有着不可分割的联系，其目的都是加强可持续森林管理，增进森林对实现国际商定发展目标的贡献。论坛第八届会议通过的题为“变化环境中的森林，加强合作以及跨部门政策和方案的协调，区域和次区域投入”的决议第 2(b)(-)段体现了这一点，其中强调指出，森林文书所提供的综合框架是确保一致和避免重复的一种手段。虽然全球森林目标和文书所载的国家和国际规定之间没有直接的等级或线性关系，但可将第 6 段和第 7 段的意思理解为实现全球目标和执行森林文书将在总体上促进可持续森林管理。

### 三. 向论坛提交报告的情况：2002–2010 年

7. 2002 年至 2005 年，论坛邀请各会员国就政府间森林小组和政府间森林论坛提出的行动建议的执行进展情况向联合国森林论坛相应届会自愿提交国家报告。2007 年通过森林文书后，报告工作侧重于文书和全球目标。2002 年以来，共有 86 个国家提交了国家报告，从 2002 年的 14 个到 2005 年的 54 个不等。三个国家<sup>3</sup>向所有六届会议提交了国家报告，24 个国家向三至五届会议提交了报告。不过，41 个国家仅向六届会议中要求其提交报告的其中一届会议提交了报告。

8. 21 个国家向 2009 年 5 月举行的论坛第八届会议提交了进展情况报告。还收到 29 个区域或次区域实体和森林合作伙伴关系成员提供的资料。这些报告就正在采取的行动提供了有用信息，并表明文书作为一个框架可以发挥巨大的潜在作用。但同时也认识到，文书通过距今时间还很短。

9. 为便于国家为论坛第九届会议编写自愿报告，论坛秘书处分发了可供各国使用的编写指南和格式，并向区域和次区域实体发出调查问卷。在本报告截稿时，16 个国家和 15 个区域或次区域实体提交了报告。各国对提交国家报告的要求反

<sup>2</sup> 大会第 62/98 号决议，附件，第 1 段。

<sup>3</sup> 芬兰、墨西哥和新西兰。

应不一，可能是由于资源和技术能力有限，也可能是由于增加的报告要求给它们带来的负担。

## 四. 向论坛第九届会议提交的国家报告摘要

### A. 概述

10. 在本报告截稿时，16个国家提交了报告，其中11个是发展中国家或经济转型国家，5个是发达国家：孟加拉国、巴西、喀麦隆、塞浦路斯、<sup>4</sup> 萨尔瓦多、芬兰、<sup>4</sup> 加蓬、加纳、牙买加、墨西哥、莫桑比克、新西兰、巴布亚新几内亚、菲律宾、斯洛伐克和瑞士。

11. 国家报告显示，上述许多国家已经采取或加强了政策、体制和规范措施和其他行动，以支持执行森林文书和实现四项全球森林目标，而其他国家正在这样做。论坛认为这些努力将加强为执行政府间森林小组和政府间森林论坛提出的行动建议以及联合国森林论坛以往各项决议和决定而采取的现有举措。一些国家报告说，森林文书的许多内容已成为其实现可持续森林管理的政策和法律框架的一部分，并强调指出，国家森林方案、计划和相关战略是推进执行文书的有用工具。

12. 大多数国家报告都反映了全球目标与森林文书第6段和第7段之间的相互联系和交叠。此外，报告中提到的有助于实现某项全球目标的许多行动也对执行文书中的一项或多项规定起到了促进作用。四项全球目标之间的相互重叠也很明显，报告为实现一项全球目标而采取的某些行动往往与实现另一项目标也有关。各国还报告了与文书的规定有关的治理和相关政策问题。

13. 在编写本报告时收到的国家报告发布在论坛网站上。<sup>5</sup> 虽然答复数量较为有限，但很好地表明了采取的广泛行动。本报告还补充吸收了其他来源的资料，其中包括区域和次区域提供的资料，这些资料也发布在论坛网站上。<sup>6</sup>

14. 在各国提交的报告中，加纳的报告介绍了执行森林文书的试点项目。在提高该国利益攸关者对森林文书的认识的同时，加纳对目前执行文书的情况进行了评估。评估结果为监测执行进展情况和向论坛提出报告提供了有用的基准。目前正在利用森林部门的现有工具开发一个监测系统。下文将介绍从这一试点项目中吸取的经验教训，以此实例说明森林文书如何可以作为一个重要机制，促进与其他国家政策进程的相互协调。论坛第九届会议将进一步详细介绍该项目。

<sup>4</sup> 塞浦路斯和芬兰在指出他们提交论坛第八届会议的国家报告依然有效的同时，提供了最新资料。

<sup>5</sup> 见 <http://www.un.org/esa/forests/reports-unff9.html>。

<sup>6</sup> 见 <http://www.un.org/esa/forests/reports-unff9.html#regions>。

## B. 加纳试点项目：评估森林文书的执行情况

15. 2008年，在粮农组织和德国技术合作公司的技术支助及德国联邦经济合作与发展部的资助下，加纳成为第一个系统执行森林文书的国家。题为“推进执行关于所有类型森林的无法律约束力文书”的项目旨在找出加纳在森林文书所确定的国家政策和措施方面的差距、长处和不足，并确定优先事项，开展弥补这些差距和不足所需的方案。

16. 该项目于2009年启动，取得了以下成果：

(a) 成立了有森林部门利益攸关方代表参加的项目指导委员会，审查项目活动，并就有关执行问题提供咨询意见；

(b) 举办区域利益攸关者讲习班，以提高森林使用者和其他各方的认识，并帮助评估加纳执行森林文书的工作；

(c) 将区域讲习班的成果用于全国利益攸关者讲习班；

(d) 非洲林业和野生生物委员会开始与民间社会组织(如援救社和世界自然基金会)、传统当局和私营部门机构(包括加纳木材协会)以及加纳与欧洲联盟之间的自愿伙伴关系协议等倡议开展合作，以就项目执行问题进行对话并审查进展情况。

17. 利益攸关者在区域和国家的协商中，将森林文书第6段和第7段提到的以下四个领域和每一个领域的初始“催化”活动确定为在可持续森林管理方面取得进展的优先事项：

(a) **促进跨部门协调。**活动：加强宣传林业部门对国家发展规划的贡献；

(b) **加强森林执法。**活动：增强社区在打击腐败和其他非法活动方面的监督作用；

(c) **制订可持续森林管理融资战略。**活动：使当地利益攸关者获得更多资金来源以支持林业部门的社会经济活动；

(d) **将国家森林方案纳入有关国家发展计划和减贫战略。**活动：加强地区议会制定和实施地区林业方案的能力。

18. 利益攸关者还确定三个专题领域为交叉问题，需要优先重视：(a) 性别，(b) 教育，(c) 科学和技术。目前正在两个林区试行监测系统，以落实与四个优先领域有关的初始催化活动。此外还在试点实施评估系统。

19. 查明在执行森林文书方面存在以下挑战：

(a) 没有足够的资金和人力资源合作进行森林管理、建设资源管理能力、改善基础设施和加强执法能力；

(b) 在以森林为生的农村社区普遍存在贫穷现象，许多社区缺乏其他可以谋生的方式；

(c) 由于没有适当的土地使用政策框架来应对农业活动对森林的影响，不可持续的农作方式导致森林覆盖的丧失；

(d) 缺乏协调相互冲突的土地使用政策(如养护与丛林野味贸易之间的冲突)(的有效部际合作)。导致砍伐森林的许多动因是土地和自然资源部和非洲林业和野生生物委员会所管辖不到的；

(e) 国家预算中对自然资源的核算有限，无法确定森林部门对国家发展的贡献。

### 吸取的经验教训

20. 虽然试点项目仍处于早期阶段，但已表明森林文书有可能为在加纳森林开展的国家行动和国际合作提供一个总的综合框架和绩效评估工具。通过这一试点，文书已经为下列方面的活动提供了一个有效框架：

(a) 使利益攸关者参与其中和提高公众意识；

(b) 开发森林部门的监测和评估系统；

(c) 开发现有森林政策、结构和举措数据库。

21. 目前已经记录并在国家和国际论坛上分享了从试点项目中吸取的经验教训，还将在论坛第九届会议上着重介绍。加纳采取的做法有希望推广到其他国家。非洲、拉丁美洲和亚洲的三个国家不久将加入试点工作。但能否将试点范围扩大到更多国家还得取决于国际支持和获得资金的情况。

## C. 在实现森林文书的四项全球森林目标以及第6段和第7段所述的有关行动方面的进展情况

**全球目标 1：通过可持续森林管理，包括保护、恢复、植树造林和重新造林，扭转世界各地森林覆盖丧失的趋势，更加努力地防止森林退化**

22. 《2010 年全球森林资源评估》提供了关于世界森林资源状况的最新资料。目前，有森林覆盖的地球陆地面积为 31%。在过去十年中，砍伐森林(尤其是将热带森林变成农田)的速度放慢了，从 90 年代的每年 1 600 万公顷减少到目前的每年 1 300 万公顷左右。尽管如此，砍伐森林的速度依然高得惊人，特别是在南美和非洲。大规模的植树造林使净消失的森林面积显著减少，从 1990 年至 2000 年的每年 830 万公顷减少到 2000 年至 2010 年的每年 520 万公顷。如今，人工林占森林总面积的 7%，即 2.64 亿公顷，意味着 2005 年至 2010 年期间平均每年增加大

约 500 万公顷。此外，将森林变成农田、森林火灾、病虫害、自然灾害、在有林地发生的冲突和入侵种是毁林和森林退化的主要原因。

23. 以下举例说明各国在国家报告中叙述的为实现全球目标 1 和开展森林文书中规定的活动(例如第 6(o)段以及第 7(d)、(h)、(i)和(j)段)采取的行动。其中有些行动也为实现其他的全球目标作出了贡献:

(a) 执行了关于森林的立法,防止改变土地用途。制定了控制和防止森林火灾的国家计划,重点是保护森林免遭火灾的措施。塞浦路斯尤其采用自动消防监测系统等技术较为先进的技术,加强传统的预防措施。一些国家报告了为了使森林免遭其他病虫害而采取的行动。例如,墨西哥报告了评估病虫害对森林影响的措施以及关于采用适当的应对技术的计划;

(b) 目前已经作出努力,促进重新造林和恢复退化的林地(包括受森林火灾影响的林地),特别注重首要的集水区。巴西报告,已经将人工林的面积从 350 000 公顷扩大到 650 000 公顷。莫桑比克则报道,2005 年至 2009 年期间,重新造林约 35 000 公顷。墨西哥采取制定全面政策、计划和方案的方法,开展大规模的重新造林项目,包括更新 2001-2006 年的国家森林方案、2025 年结束的森林战略方案、2007-2012 年的提高公众认识和重新造林方案、2007-2012 年机构方案;修改森林供资战略,为林业部门(包括由地方当局和社区实施的项目)拨出大笔资金。其他事例包括通过植树造林(尤其是在私人土地上植树造林)的方式,扩大森林覆盖面。这种方式帮助塞浦路斯等国家扭转森林覆盖面减少的趋势。菲律宾报告了对所有四个全球目标采取减少因滥砍滥伐和森林退化产生的碳排放的战略以及保护和可持续地管理发展中国家的森林及加强其森林碳储存的作用(减排+)战略的事例。莫桑比克在 2005-2009 年开展的重新造林活动创造了 8 000 个工作,并在一些地区建立了大规模的商业林种植地;

(c) 各国报告了为扭转森林覆盖面减少的趋势,加强利益攸关者(特别是妇女)参与的机制;

(d) 会员国还提到,改善森林监测机制是准确查明森林覆盖面增加或减少的有用手段。例如,萨尔瓦多力求筹集资金,使其能对森林资源进行一次清查;菲律宾通过了可持续森林管理的国家标准和指标,并建立了审计制度,评估森林管理部门的工作情况。菲律宾还在对祖传领地的森林资源进行一次全国性的清查。

24. 对一些国家来说,精心制定的国家森林方案,加上强有力的国家立法,为开展有效行动,扭转森林覆盖面减少奠定了基础,而另一些国家则指出,执行森林法规对解决非法采伐和非法交易林业产品很重要。其他情况还有孟加拉国和莫桑比克最近制定了国家重新造林和植树造林政策。莫桑比克通过总统新倡议和在公众中间开展关于森林的宣传活动,推动重新造林。塞浦路斯提到,该国努力为农

村发展方案提供充足的资金，以推动保护和扩大森林。巴布亚新几内亚报告，该国结合发展种植园的方案，制定新的重新造林政策。

25. 巴布亚新几内亚报告，尽管作出了支持全球目标 1 的努力，但资源方面的限制影响了植树造林工作。报告还强调指出，需要提供资金，使土著人民掌握监测林区的科技方式和传统方式。报告指出，森林覆盖面减少的原因包括农田扩大、城市发展、森林火灾、大规模砍伐而重新造林少等。

#### **全球目标 2：增进森林的经济、社会和环境效益，方法包括改善依靠森林为生者的生计**

26. 根据《2010 年全球森林资源评估》，1990 至 2000 年期间采伐的木材年值保持未变，2000 至 2005 年每年增加 5%，之后急剧下降。2003 至 2007 年每年采伐的木材价值略微超过 1 000 亿美元。据报告，2005 年采集的非木材森林产品价值为 185 亿美元左右，其中食品占据的份额最大。但是，由于各国的报告有限，因此依然无法充分估计非森林产品的价值。从事森林管理和养护工作的大约有 1 000 万人，但还有更多的人直接依靠森林为生。评估还表明，为社会和文化功能而管理森林的情况增加了，但这一领域很难量化。水土保持是全世界 8% 的森林，即 3.30 亿公顷左右的森林的主要目标。

27. 以下举例说明报告提到的为实现全球目标 2 和开展森林文书中规定的活动（例如第 6(d)、(f)、(j)、(l)、(s)、(v)、(w) 和 (y) 段及第 7(k) 段）而采取的行动。其中有些行动也为实现其他的全球目标作出了贡献：

(a) 为了给当地社区带来经济利益，支持可持续森林管理，推动了各种养护、利用、工业化和推销活动的开展。一些国家提到在靠森林为生的当地社区中作出的减贫努力；

(b) 促进了土著人民的权利和基于权利的方法，并且开展了与自由、事先、知情同意和制定保障措施有关的活动。在这方面，菲律宾强调了林区与人们的精神和文化联系。此外还强调了将土著社区的政策纳入地方法令和法规以及加强土著社区在地方发展理事会中的代表权问题。另外还提到管理争夺自然资源的冲突，制定基本政策增强土著社区保卫其领土的应变能力，以实现和平与安全；

(c) 巴西报告，新承认了 1 000 多万公顷的土著人区域，并且将 600 万公顷的土地指定为使当地社区能够可持续管理森林产品的用地，并且建立了 300 万公顷的可持续定居点；

(d) 采用了木材制品认证制度。巴西报告，巴西宣传森林产品的国家和国际认证，以提高它们的销路。巴西还建立了保障社区森林产品最低价格的制度。菲律宾报告，菲律宾建立了原木/木材原产地认证监测的计算机系统，跟踪森林产品的运输情况。目前还在开发用于非木材森林产品的系统；

(e) 塞浦路斯在评估林中消闲需求的基础上，确定了几个重要的林区用于消闲，为最适合当地居民和游客的去处(野营、自然小径和植物园)提供财政支持；

(f) 加强了对公众的宣传和教育活动，使其了解森林提供的产品或服务具有的经济惠益。例如，菲律宾在公众中开展关于可持续森林管理的教育和宣传活动，并扩大这方面的能力建设活动，包括积极参加东南亚国家联盟的社会森林网；

(g) 一些国家报告了关于促进利益攸关者(特别是私营部门、地方社区和妇女)参与森林发展的机制，包括采用无害环境的技术。巴布亚新几内亚在欧洲联盟的支持下，制定了促进社区参加使用和管理森林资源的林业生态方案。该主动行动由国家政府供资；

(h) 由于采取了改善森林产品质量的措施，森林产品的竞争力提高了。例如，加蓬、墨西哥和巴布亚新几内亚强调必须使出口原木向森林产品多样化和加工业过渡，以创造更多的价值。加蓬、加纳和莫桑比克已经禁止原木出口，以刺激地方加工业的发展。喀麦隆作为刚果盆地的一个国家，报告需要解决森林对国家经济贡献小的问题；

(i) 一些国家报告建立了地方利益攸关者为生态系统服务付费的方案，以支持保护森林的工作。

28. 在许多国家，国家的森林方案和战略为实现全球目标 2 的行动提供了框架。萨尔瓦多正在修改国家森林政策和森林立法，以取得国家对森林产品和服务的需求与养护和生态系统之间的平衡，使社会和经济能够可持续地发展。在塞浦路斯、墨西哥和莫桑比克，农村发展政策和计划帮助促进了森林带来的经济、社会和环境惠益，进而帮助改善了当地社区的生计。同样，包括牙买加在内的其他国家发挥地方森林管理委员会的作用。菲律宾指出，该国开发了一个森林信息系统，监测持有森林保有权的人履行其与政府签订的森林协议条款的情况。

### **全球目标 3：大幅增加世界各地保护林区和其他可持续管理林区的面积以及可持续管理林区森林产品所占比例**

29. 《2010 年全球森林资源评估》指出，依法建立的保护区占世界森林总面积的 13%。2000 年以来，保护区系统内的森林面积增长将近 6 300 万公顷。全世界 12% 的森林(超过 4.60 亿公顷)被指定为适合养护生物多样性的森林，其中有近 4 400 万公顷已在 2000-2005 年期间留作这一用途。评估还表明，有管理计划这一可持续森林管理的重要工具所保护的森林面积增加了，尽管能够收集信息的森林面积只占总数的 80%。目前，有管理计划保障的森林面积达 16 亿公顷。

30. 以下举例说明报告提到的为实现全球目标 3 和开展森林文书中规定的有关活动(例如第 6(e)、(p)、(q)和(x)段及第 7(d)和(g)段)而采取的行动。其中有些行动也为实现其他的全球目标作出了贡献：

(a) 建立保护区(包括国家公园和保留地)的做法使许多国家扩大了受保护的森林面积。巴西报告,受联邦政府保护的总面积已经从 6 700 万公顷扩大到 7 400 万公顷。芬兰报告,到 2010 年年底,受保护的公有土地将增加 10 000 公顷,到 2016 年年底将增加 178 000 至 272 000 公顷。喀麦隆表示计划在今后几年内增加永久森林地区的面积,使其从森林总面积的 40%增加到 55%。加纳已再次将森林指定为有全球重要意义的生物多样性地区;

(b) 孟加拉国优先关注确保地方社区有效参与受保护森林地区管理计划的执行工作,计划评估地方社区的业绩,并编写这方面的个案研究;

(c) 菲律宾的森林部门就业措施包括雇用 50 000 余人担任护林员,从事保护森林的活动,以保护无人保有的土地;

(d) 萨尔瓦多正在修改国家的森林政策,以促进可持续地管理森林,特别是在重要的集水区;

(e) 塞浦路斯集中精力,恢复退化的受保护区,并着手修改受保护森林地区和其它地区的管理计划。塞浦路斯还为选定的生态系统、生境和物种制定监测计划;

(f) 莫桑比克对森林保留地的现状进行了一次调查,以了解改善其管理工作的优先需要;

(g) 加蓬报告,受保护的森林已有 300 多万公顷,森林管理委员会已经认证大约 200 万公顷森林,可持续管理的森林总共有 600 万公顷。墨西哥致力于在 2007-2012 年期间,使可持续管理的森林总面积增加 792 万公顷。同样,莫桑比克报告计划扩展可持续管理的森林面积。加蓬和墨西哥还指出,它们参加了森林核证进程;

(h) 新西兰通过制定法规、建立种植林可持续管理的自愿标准、第三方核证、工业自愿使用来源合法的木材和木材制品、防止非法采伐、提高社区对守法问题认识的方案等措施,使养护的森林总面积保持稳定,其中包括 500 万公顷左右的本地森林。

31. 芬兰和新西兰为发展中国家提供财政援助,支助旨在保护、养护和可持续管理森林、发展种植林以缓解保护区的压力、发展市场机制以减少毁林和森林退化的项目,从而为实现全球目标 3 作贡献。

32. 大多数报告国开展了支持全球目标 3 的行动,作为国家森林方案的一部分。支持保护区和野生生物的国家立法为塞浦路斯、萨尔瓦多和墨西哥增加保护地以及加蓬增加可持续管理森林数量提供了法律依据。

**全球目标 4：扭转在可持续森林管理方面官方发展援助减少的趋势，从各种来源大幅增加新的和额外的金融资源，用于实行可持续森林管理**

33. 以下举例说明报告提到的为实现全球目标 4 和开展森林文书中规定的有关活动(例如第 6(i)段以及第 7(a)、(b)、(c)和(e)段)而采取的行动。其中有些行动也为实现其他的全球目标作出了贡献：

(a) 关于支持可持续森林管理的双边合作问题，芬兰报告了支持邻国(包括俄罗斯联邦)的情况。新西兰指出，新西兰通过农业和林业部，为发展中国家的可持续森林管理提供财政和实物支助，主要是为国际组织提供核心资金。瑞士强调指出，瑞士通过在哥伦比亚、印度尼西亚、加纳和马达加斯加实施旨在降低因森林砍伐和退化所产生的排放(降排)的项目以及积极参加降排+伙伴关系暂定工作方案，提供支助。瑞士还提到通过瑞士发展与合作机构为发展中国家的一些森林项目提供的支助；

(b) 2006 年以来，塞浦路斯已经从受援国变成捐助国。塞浦路斯正在增加官方发展援助，直到 2015 年为止。届时，塞浦路斯的官方发展援助将达到其国民总收入的 0.33%。塞浦路斯 2006-2010 年的官方发展援助战略将农业和环境(包括林业和环境保护)确定为援助的三大专题领域之一；

(c) 孟加拉国、加蓬和加纳等受援国积极从各种来源寻找资金，包括世界银行、国际热带木材组织、双边发展机构和区域开发银行。莫桑比克已经与芬兰达成财政协议，得到 1 144 万欧元，支助其实施 2009-2013 年国家森林方案；并且与日本达成协议，得到 700 万美元、支助其降排方案；此外还与其他国家达成协议。2007 年至 2010 年期间，巴布亚新几内亚从双边发展机构和国际组织筹集资源，并同时用自己的资源资助降排+试点项目。菲律宾的降排+战略包括可持续筹资内容，以鼓励并强制林业部门大幅度减少排放；

(d) 墨西哥制定了为森林生态系统服务付款的方案。其中包括一项用以刺激为可持续森林管理投资的森林基金。这项基金支助森林部门的生产、养护和恢复活动。菲律宾将为生态系统服务付款确认为有助于资助可持续森林管理的一个机制。此外，报告还提到需要提供奖励措施，使土著人民保护为其他社区服务的集水区；

(e) 巴西建立了支持森林文书的若干基金，包括亚马逊基金和森林发展资金。加蓬建立了国家森林基金和建立为森林生态系统服务付款的项目。加纳也在发展森林投资方案；

(f) 萨尔瓦多与私营部门密切合作，刺激为可持续森林管理投资。菲律宾指出，菲律宾正在通过森林投资论坛开展活动，并促进为自然林管理、森林产品加工、减少与森林有关的气候变化和其他环境服务而进行投资的行动。报告还提到公司的社会责任以及机构间合作与协调在传统的森林管理制度中的重要性。

34. 各国采取的一些措施是在国际、区域和双边发展机构和组织提供的财政支持下制定的。

#### D. 贯穿各领域的进展

35. 2007年9月大会通过森林文书时，提供了联合国所有六种正式语文的版本。如果要在国家一级有效实施，必须提供该国的官方语文版本。在向论坛第九届会议提交本国报告的16个国家中，孟加拉国、巴西、塞浦路斯、芬兰、菲律宾和瑞士的官方语文与联合国的正式语文不同。在这些国家中，芬兰和菲律宾已将文书翻译成其官方语文。

36. 森林文书第6段和第7段提及了一些全球森林目标中没有明确提到的与治理有关的国家和国际政策、措施和行动。其中有些可被视为贯穿四个全球目标。一些国家除了报告在全球目标之下采取的行动之外，还报告了以下领域的行动。由于上述行动都是在具体的全球目标之下提及的，因此一一对这些行动进行简要概述。

#### 国家森林方案、计划和战略

37. 在许多国家，国家森林方案反映了对可持续森林管理的政治承诺。新西兰报告，采用了一个更广泛的方法，包括一系列根据需要定期更新的政策、计划和行业举措。巴西和加纳报告了在国家发展规划中促进森林跨部门协调方面取得的进展。此外，国家森林政策的制定和实施工作往往与区域进程密切协作。若干国家表示正在编写或修订森林政策、计划和战略：

(a) 芬兰于2008年修订了2009-2011年森林部门战略方案，于2009年通过了森林部门发展政策指导方针，并于2010年修订了其国家森林方案；

(b) 牙买加通过了2010-2014年森林管理战略计划；

(c) 喀麦隆制定了包括可持续森林管理在内的林业部门产业化计划；

(d) 塞浦路斯目前正在制定一项新的国家森林政策和方案；

(e) 菲律宾目前正在修订其森林政策(《可持续森林管理法》)。

#### 森林立法

38. 若干国家已经或正在开展修订或修正工作，以便加强国家森林立法，特别是治理和执法方面。萨尔瓦多表示它特别注意非法采伐和森林产品贸易。加蓬和巴布亚新几内亚列举了严格的森林执法政策。墨西哥报告说它选择采取预防性而非惩罚性战略。一些非洲国家指出了与欧洲联盟签署有关《森林法执法、治理和贸易行动计划》自愿伙伴关系协议的重要性。莫桑比克已经编写了一份有关促进林业和野生生物执法立法的手册。孟加拉国和巴西正在或将要评估执法效能，并且

孟加拉国正在准备个案研究。墨西哥鼓励私营部门参与认证计划以支助森林执法。菲律宾已与其它执法机构、地方政府单位、民间社会和其它利益攸关方合作，加强森林保护和执法活动。在这方面，菲律宾强调集体进行森林执法以及实施治理及相关贸易进程对于确保全球目标的实现至关重要。

### 利益攸关方的参与

39. 相当多的国家继续利用森林文书通过前已在实施的各种措施加强利益攸关方的参与。孟加拉国、塞浦路斯、萨尔瓦多、加纳和墨西哥报告说，它们已使利益攸关方的参与制度化，孟加拉国和菲律宾还通过国家森林立法改革，重点关注社会林业和共同管理活动。萨尔瓦多正在通过新的森林立法，建立森林协商委员会，菲律宾正在修订关于可持续森林管理的法律，以加强土著人民的参与并使其享受自身权利。

40. 萨尔瓦多报告说，它与私营部门和行业合作创造了一个更加有利于林业投资的环境。牙买加报告说，已经在私有土地上建立了一些森林保护区和森林管理区域。孟加拉国已与私营部门和行业开展对话帮助解决冲突。墨西哥加强了与国家和国际金融机构的战略伙伴关系，同时也在开发新的创新筹资机制，加强与私营部门的伙伴关系。新西兰所生产的木材几乎百分之百来自人工林，其中大部分为私人拥有。喀麦隆正在研究如何更好地利用森林部门的收入，以资助可持续森林管理。萨尔瓦多的重点是改善投资环境，包括通过刺激投资的措施促进可持续森林管理。

41. 许多国家报告了包括能力建设活动在内的各种机制或倡议，以增加当地土著社区参与可持续森林管理方案。为此，孟加拉国和菲律宾将确定土著和当地社区的替代创收活动作为优先事项。新西兰已设立了一个基金，旨在保护与森林等自然资源的使用和管理有关的土著知识。一些国家正在解决土著人民在森林管理方面的法律权利问题，包括知识产权。

42. 作为优先事项，孟加拉国和喀麦隆正在监测与利益攸关方参与有关的机构绩效。孟加拉国正在开展成本效益分析，通过案例研究提供分析结果。巴布亚新几内亚指出，尽管利益攸关方参与有所增加，但当地社区人民的生计几乎没有改善。

### 能力建设

43. 能力建设得到进一步重视，包括促进国家一级工作人员参与培训方案。报告的实例包括：萨尔瓦多支助农村家庭更有效地使用薪材；加蓬成立了木工学校；莫桑比克为国家和社区执法人员进行了实施森林和野生动植物立法的培训。加蓬和墨西哥通过在社区举办知识共享讲习班和分发实地手册将其开展的能力建设和技术转让活动与学术界和菲律宾开展的活动更为紧密地联系起来。塞浦路斯和芬兰正在审查和改革其林业组织，以便更为有效地解决新出现的问题。

44. 几个国家报告与大学和研究中心加强了合作。例如，墨西哥已建立一个基金，旨在促进开展森林研究并转让环境无害化技术，特别是那些有助于增加森林加工产品价值的技术；瑞士发起了一个关于气候变化对森林影响的研究方案。其它发达国家报告开展了各种活动，往往是通过区域和次区域方案，支助发展中国家的能力建设活动。

#### 提高公众认识和教育

45. 若干国家发起了提高公众认识的方案。孟加拉国举办了一次林木博览会，喀麦隆发起了一个有关其与欧盟的自愿伙伴关系协定的宣传和认识运动，菲律宾也正在开展类似的活动。加纳制定了以该国当地语言进行沟通的战略。莫桑比克开展了一项有关预防和战胜森林火灾的提高公众认识和教育活动；塞浦路斯开展了规划研究，并进行了有关森林防火的宣传活动。加蓬和菲律宾也在加强这一领域的活动。

46. 地方森林管理委员会对于推动关于可持续森林管理的公众认识和教育至关重要。但是，仍需要更多的资源并与利益攸关方结成更多的伙伴关系，包括需要增加媒体的参与。主要挑战包括更有效地向成年人进行宣传，并教育公众认识森林产品和服务的价值。

#### 监测、评估和报告

47. 一些国家描述了在区域方案或项目中开展的监测、评估和报告活动。其它几个国家强调了开展全国森林资源清点的措施，而其它一些国家则报告发展森林信息管理系统的情况。加纳在其林业委员会内设立了一个监测和评估单位，包括建立一个信息共享网站。加蓬和牙买加报告缺乏足够的监测、评估和报告能力。

48. 有一个国家在报告中认为，制定林业部门的政策指导方针是将国际的直接支助用于可持续森林管理的手段。其它国家，包括塞浦路斯和墨西哥，强调利用现有政策框架进行监测、评估和报告。在许多情况下，加强项目设计方面的专业知识和能力是一项高度优先事项，特别是增加对全球融资机制的利用，例如全球环境基金和拟议的降排机制。

### E. 遇到的挑战

49. 与在叙述加纳试点项目时提到的挑战类似，发展中国家在实施森林文书方面遇到了各种障碍和阻碍，特别是财政困难和不可预测的全球经济形势所产生的更大障碍。例如，芬兰认为，目前的全球经济状况和林业产业结构变化是主要挑战。孟加拉国、喀麦隆、加蓬、莫桑比克将资源不足列为是限制其实现可持续森林管理能力的主要因素。其它主要问题包括下列需要：

- (a) 加强林业部门的机构能力；

- (b) 解决在地方、州和联邦政府的利益冲突；
- (c) 修订和加强森林立法；
- (d) 培训林业人员；
- (e) 更有效地解决部门间冲突；
- (f) 增加和多样化森林产品和服务对小森林拥有者和土著社区的经济利益；
- (g) 制定考虑到森林产品和服务需求的会计和估价系统；
- (h) 解决悬而未决的土地保有权问题；
- (i) 加强森林监测能力；
- (j) 克服实施手段不足的问题；
- (k) 为土著人民提供援助。

#### F. 经验教训

50. 实施森林文书方面的经验教训主要有以下几点：

- (a) 有健全的林业立法支持的国家森林计划依然是可持续利用森林产品和服务的有效工具；
- (b) 现有的关于良好森林管理的标准和指标为可持续森林管理提供了统一和有益的参考框架；
- (c) 通过与地方社区举行会议，讨论建立和应用充分评价森林所提供服务的成本和惠益的各种机制，取得了支助可持续森林管理的积极成果；
- (d) 国家植树活动帮助提高了公众对管理和保护森林资源及其生物多样性的重要性的认识；
- (e) 监测和分析森林执法和治理、相关贸易流程和论坛专题问题及可持续森林管理目标之间贯穿各领域的关切，这对于确保有效实施森林文书至关重要。

#### G. 区域和次区域组织提供的支助

51. 论坛在关于 2007-2015 年多年期工作方案的第 7/1 号决议附件中，邀请与森林有关的区域和次区域实体来规划论坛每届会议的问题和议程项目，包括在实施森林文书和实现四个全球森林目标方面取得的进展。十五个区域和次区域实体向论坛第九届会议提交了报告供审议。大多数报告都确认森林文书是促进可持续森林管理的最为重要的一项国际成就。同样，通过各种实体的努力，区域政策决策和实施过程也考虑到了四项全球目标。许多实体报告了直接促成实施森林文书和实现全球目标的活动。例如，一份关于可持续森林管理的《保护喀尔巴阡山脉及

其可持续发展框架公约》议定书草案考虑到了森林文书和四项全球目标。《公约》缔约国将在 2011 年审议通过这份议定书草案。秘书长关于区域和次区域投入的报告(E/CN.18/2011/3)将对这些报告进行综述。

## 五. 今后的报告工作

52. 为防止会员国的报告负担不断增加，将需要创新性的方法报告，论坛 2007-2015 年多年期工作方案中规定的今后论坛各届会议的任务。今后论坛方面的报告机会还包括为将于 2012 年在巴西里约热内卢举行的联合国可持续发展会议(里约+20 会议)的有关进程提供投入。此外，2013 年论坛第十届会议将重点关注森林和经济发展的总主题。在 2015 年第十一届会议上，论坛将除其它外，审查在实施森林文书方面的进展以及森林对实现千年发展目标的贡献。为了协助论坛 2015 年的审查，已要求论坛秘书处与粮农组织合作，在自愿提交的国家报告基础上，编写分析性综合报告。

53. 因此，会员国在自愿提交的国家报告中提供的信息将为论坛 2013 年关于森林和经济发展的讨论、2015 年的评价和审查以及里约+20 和 2010 年后有关千年发展目标的等活动其他有关进程作出重要贡献。鉴于向论坛第九届会议提交报告的国家相对有限，因此根据论坛第八届会议通过的决议第 2(b)(-)及 4(c)段，计划或正在开展下列活动以促进未来的报告工作：

(a) 在 2008 年和 2010 年使用建议格式自愿提交国家报告的经验基础上，进一步简化和整合目前的报告格式，借鉴现有森林报告格式和指标，以便减少报告负担，同时仍然能够生成综合分析所需的信息。秘书处将与粮农组织和森林合作伙伴关系其它成员协商，为论坛第十届会议编制精简国家报告的准则；

(b) 在加纳试点项目取得的经验基础上，德国正通过粮农组织和国家森林方案融资机制为利比里亚、尼加拉瓜和菲律宾的三个别的森林文书实施试点项目提供支助；

(c) 日本已同意捐助至多 159 万美元的款项，以协助有关国家为论坛第十届和第十一届会议提交关于森林文书实施进展的报告。该项目预计将于 2011 年 3 月开始，由粮农组织与国家森林方案融资机制及论坛秘书处密切合作开展；

(d) 论坛秘书处正在规划一个为期四年的项目(2012-2015 年)，该项目将通过经济和社会事务部在联合国发展账户之下实施，金额为 527 000 美元，用于帮助加强国家报告工作，支助森林文书的实施。

## 六. 结论

54. 在本报告编写期间自愿提交的国家报告反映了关于森林全球目标和森林文书之间的相互联系以及各全球目标之间的相互联系。所报告的为实现某项全球目标作出贡献的行动也与实施森林文书第 6 段和第 7 段的一个或多个方面有关，并且在许多情况下，也为实现其它全球目标作出了贡献。此外，报告揭示了贯穿四项全球目标的一系列治理及相关政策和行动。

55. 大多数已提交报告的国家正在采取或加强包括实现全球森林目标在内的措施和其它行动来实施森林文书，其中包括重新造林和森林恢复、努力解决对森林健康的威胁、改善治理和执法、提高利益攸关方的参与等。这些措施和行动往往基于现有举措，以实施政府间森林小组和政府间森林论坛以往的行动建议以及论坛最近的决议和决定。因此，森林文书中的要素可能已经反映在与森林相关的立法和旨在实现可持续森林管理的政策框架中，例如国家森林方案和计划以及相关战略。

56. 如加纳试点项目所表明的，森林文书可为旨在实现可持续森林管理的国家行动和国际合作提供一个有益的总体框架。它也表明可望在其它国家应用：非洲、拉丁美洲和亚洲的三个国家即将加入试点工作。捐助者对这一全面做法提供了支助，对其应予赞美。各国将从这一落实森林文书及四项全球目标的深入、全面、系统的方法中学到很多东西。然而，将这些努力扩大到更多的国家将取决于国际支助和资金情况。

57. 发展中国家在实施森林文书并实现其宗旨方面普遍面临着一系列障碍。这些障碍包括财政和人力资源限制、森林产品和服务估值不足，以及通过本地加工和制造森林产品增加价值，从而改善以森林为生的人的生计并增加森林经济效益方面的挑战。政府内部的森林责任分散是导致某些实施空白的主要原因。

58. 2013 年和 2015 年将需要多得多的会员国自愿提交报告，以能对进展情况进行全面评估。捐助者和论坛秘书处正在这方面计划或正在采取一些举措，但仍需要大量额外财政支助，以便满足所有请求。

59. 考虑到将在 2015 年进行的评估和审查的范围，需要为论坛信托基金提供更多的自愿捐款，以支助秘书处编写分析综合报告和论坛所要求的其它背景材料的努力。

## 七. 建议

60. 论坛不妨：

(a) 决定向论坛第十届会议自愿提交的国家报告应侧重于森林和经济发展这一总专题；

(b) 欢迎德国、加纳、日本、利比里亚、尼加拉瓜、菲律宾、粮农组织、国家森林方案融资机制和论坛秘书处发起的试点实施森林文书并援助各国报告进展情况的举措；

(c) 邀请森林合作伙伴关系成员并请论坛秘书处加强努力，根据请求支助发展中国家和经济转型国家向论坛第十届和第十一届会议自愿提交报告的努力；

(d) 请粮农组织考虑在其关于世界森林状况和全球森林资源评估方案的报告中，如何进一步纳入森林文书的要素以及全球森林目标，以便促进会员国的有效报告；

(e) 鼓励捐助国和其它有能力的国家、金融机构和其它组织为论坛信托基金自愿捐款，使论坛秘书处能根据请求有效协助发展中国家和经济转型国家为论坛2015年将要进行的评估和审查编写自愿报告；

(f) 鼓励会员国和森林合作伙伴关系成员根据会员国的要求，发起和支助更多有关实施森林文书的试点项目。