



联合国森林论坛

第八届会议

2009年4月20日至5月1日，纽约

临时议程* 项目5(b)

变化环境中的森林

扭转森林覆盖面丧失的趋势，防止所有类型森林的森林退化，防治荒漠化，包括在森林覆盖率低的国家**秘书长的报告**

摘要

编写本报告的目的是评估在扭转森林覆盖面丧失的趋势、防止森林退化和防治荒漠化，包括在森林覆盖率低的国家的进展情况，以便森林论坛能够确定今后可以采取哪些行动更加有效地处理这些问题。

尽管近年来各国努力推动可持续森林管理和关于森林的全球目标，但是，砍伐森林的现象依然令人震惊。2000至2005年期间，每天丧失的森林覆盖面积约200平方公里。在过去25年中，退化的土地面积有25%是阔叶林，17%是北方针叶林。这一时期内，受土地退化影响的农地和森林是大约10亿人口(占世界人口15%)的家园。砍伐森林、土地退化和荒漠化的速度惊人，加剧了长期存在的贫困现象，对各国、特别是发展中国家实现可持续森林管理、全球森林目标和千年发展目标构成严重挑战。在这方面，森林覆盖率低的国家最为脆弱，土地特别容易退化，导致荒漠化。

* E/CN.18/2009/1。



为了迎接这些挑战,就必须满足各国、特别是发展中国家在这些领域的技术、工艺、财政和体制方面的需要。还需要进一步努力制订并核证各项指标,以期更加有效地评估无法律约束力的文书、特别是关于森林退化的文书的执行情况。为了更有效地处理砍伐森林、森林退化和荒漠化问题,必须加强论坛与其他有关多边环境协定和其他与森林有关的协定的合作。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 丧失森林覆盖面、森林退化和荒漠化	5
A. 1990 至 2005 年丧失的森林覆盖面	5
B. 森林退化	6
C. 荒漠化	8
三. 低森林覆盖率国家	9
四. 砍伐森林和森林退化的根本原因	11
五. 扭转森林覆盖面丧失的趋势，防止森林退化和防治荒漠化	13
A. 加强执行森林文书	13
B. 加强联合国森林论坛、多边环境协定和其他与森林有关协定之间的协作以执行森林文书	14
C. 评估进展	16
六. 结论	17

一. 引言

1. 会员国对持续砍伐森林、森林退化和其他不可持续的做法及其对环境、经济和 16 亿人的生计产生不利影响感到关切，因此，联合国森林论坛(联森论坛)第七届会议商定了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)(第 62/98 号决议，附件)，大会于 2007 年 12 月 17 日予以通过。在森林文书中，会员国重申其承诺，即在全球、区域和国家各级作出努力，争取到 2015 年实现四项全球森林目标，其中第一个目标是“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”。

2. 2007 年联森论坛第七届会议还通过了论坛 2007 至 2015 年的多年工作方案(第 7/1 号决议)，其中呼吁在 2009 年召开第八届会议，以解决变化环境中的森林问题，并讨论“扭转森林覆盖面丧失的趋势，防止所有类型森林的森林退化，防治荒漠化，包括在森林覆盖率低的国家”、“森林与生物多样性养护，包括保护区”以及“森林与气候变化”等专题。本报告对这些相互关联的问题中的第一个问题作了评估，秘书长的其他报告将单独阐述后两个问题。¹

3. 联森论坛及其前身，即政府间森林问题小组(森林小组)和政府间森林问题论坛(政府间论坛)，始终认为，砍伐森林、森林退化和荒漠化是影响实现全球可持续森林管理的最严重问题。2002 年论坛第二届会议审查了森林小组和政府间论坛关于阻止砍伐森林和森林退化行动的提案。森林小组/政府间论坛/联森论坛在就森林文书达成协议之前，通过了关于维持和扩大森林覆盖面的 10 项森林小组/联森论坛行动建议和联森论坛建议的执行段落、关于加强人工林作用的 12 项建议、关于分析和解决砍伐森林和森林根本原因退化的 38 项建议以及关于维持森林健康防止森林退化的 14 项建议。²

4. 森林小组、政府间论坛和联森论坛也很重视森林覆盖率较低国家面临的特殊问题，森林覆盖率低很容易造成土地退化和荒漠化。森林覆盖率低的国家大部分是发展中国家，它们森林和林地稀缺，而森林和林地在其经济、社会、文化、环境和生计方面具有特别重要的价值。大部分森林覆盖率低的国家都面临严峻的挑战，它们无法获得森林所提供的许多商品和服务。对此，森林小组、政府间论坛和联森论坛已通过关于森林覆盖率较低国家的 25 项行动建议和联森论坛决议和决定执行段落，以及关于荒漠化和干旱对脆弱的生态系统影响的 7 项行动建议和执行段落。²

¹ E/CN.18/2009/4 和 E/CN.18/2009/6。关于所有这些专题的提议和建议均载于 E/CN.18/2009/8 号文件。

² 联森论坛秘书处(2007 年)，专题索引(未发表)，第 58、59 和 61 页。

5. 扭转森林覆盖面丧失的趋势、防止森林退化和防治荒漠化对于实现千年发展目标，尤其是对于消除极端贫困和饥饿以及确保环境可持续性具有极为重要的意义。森林有助于增进依赖森林为生的世界近四分之一人口的社会福祉。森林还发挥着重要的生态系统功能，如保护生物多样性、水土保持、供水、水的质量和洪水控制等等。造林和再造林在恢复干旱地区受土地退化和荒漠化影响已退化生态系统方面发挥着重大作用。

6. 本报告的内容来自不同来源，包括一般性文献。森林合作伙伴关系成员组织提供的资料为本文件的编写作出了贡献。

二. 丧失森林覆盖面、森林退化和荒漠化

A. 1990 至 2005 年丧失的森林覆盖面

7. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)编写的 2005 年全球森林资源评估报告指出，世界森林覆盖面积为 3 952 025 000 公顷，占地球陆地总面积约 30%。³ 然而，世界各地森林分布不匀，10 个国家拥有森林总面积的三分之二，而属于低森林覆盖国家类别的 64 个国家的森林覆盖面不到其土地面积的 10%。

8. 在将近 40 亿公顷森林中，36%为原生林，没有明显的人类活动迹象；53%为经改变的自然林，有明显的人类活动迹象；7%为半自然林，其中有通过种植、育苗和协助再生建立的本地物种；4%为种植林。一般来说，原始森林中的生物多样性最为丰富。

9. 2005 年全球森林资源评估报告提供了最新资料，指出砍伐森林行为的速度继续惊人。2000 至 2005 年，每年毁林造成的损失约为 1 300 万公顷。在同一时期，每年森林自然扩展面积和森林种植园的扩大面积为 570 万公顷，因此，估计每年净损失森林覆盖面积共计 730 万公顷，即每天损失 200 平方公里。这一数字比前 10 年(1990 至 2000 年)有所下降，前 10 年每年净损失森林覆盖面积估计为 890 万公顷。从 1990 到 2005 年，地球失去了 3%的森林覆盖面积。

10. 2005 年全球森林资源评估报告还揭示，2000 至 2005 年期间全球失去的森林面积大都在南美洲(430 万公顷)和非洲(400 万公顷)。北美洲和中美洲每年失去的森林总面积净额为 350 000 公顷。大洋洲的数字相似。另一方面，亚洲上一个 10 年每年净失去森林 800 000 公顷，2000 至 2005 年期间每年增加 100 万公顷，主要是由于中国进行大规模植树造林。2000 至 2005 年期间，欧洲森林覆盖面每年扩大 661 000 公顷，低于 1990 至 2000 年期间每年增加 877 000 公顷的数字。

³ 粮农组织(2005 年)，2005 年全球森林资源评估报告——逐步实现可持续森林管理，林业论文第 147 号，第 15 至 18 页，2005 年，罗马。

11. 红树林是特别重要的森林，2005 年全球森林资源评估报告中特别重视红树林。这些潮汐森林作为海洋的自然屏障、鱼苗培育和生物多样性的栖息地，具有重要的职能。全球气候变化以及海平面上升和极端天气事件的相关风险进一步突出了红树林作为保护热带和亚热带海岸线的缓冲地带。尽管红树林具有保护功能，但是，由于过度采伐用作木材和烧柴，清除红树林以使用作养虾场、从事农业活动、开发沿海地带和旅游业，世界各地的红树林遭到严重破坏。⁴ 红树林面积从 1980 年的 1 880 万公顷减少到 2005 年的 1 520 万公顷，减少近 20%。⁵

12. 2005 年全球森林资源评估报告指出了导致森林覆盖面减少的两个现象：(a) 砍伐森林，即人为的清除林木，转为其他用途，如农业、采矿业或基础设施；(b) 影响森林再生能力的自然灾害，加上没有重新造林。不可持续的做法和非法伐木已经成为毁林的主要因素。

B. 森林退化

13. 关于森林退化程度的可靠数据尚无法获得。粮农组织、政府间气候变化专门委员会(气候专会)与国际林业研究中心(林业中心)、国际林业研究组织联合会(国际林研联)和联合国环境规划署(环境规划署)合作，于 2002 年 9 月 11 日至 13 日在罗马举行第二次统一各利益攸关方使用的森林定义问题专家会议，商定关于森林退化的统一定义，将其界定为“森林提供货物和服务的能力减弱”。⁶ 但是，这不是一个可行的定义，人们对森林退化可能带来的后果存在不同的想法。目前，在全球森林资源评估进程中并不存在直接衡量森林退化的指标。

14. 《生物多样性公约》从其自身的角度将退化森林界定为“因人的活动而失去与在原址的自然森林通常相关的结构、功能、种群结构或生产力的次生林。因此，已退化的森林会减少从其原址提供货物和服务，而且，只维持有限的生物多样性，包括动植物群。退化森林的生物多样性包括许多与树木无关的组成部分，这些组成部分可能主要集中在树冠层之下的植被。”

15. 《国际热带木材组织关于退化森林和次生林的恢复、管理和复原的准则》接受第 13 段所载的森林退化的统一定义。国际热带木材组织关于退化森林的定义类似于《生物多样性公约》采用的定义：“退化森林减少从其原址提供货物和服务，而且，只维持有限的生物多样性。它已失去与在原址的自然森林通常相关的结构、功能、种群结构和(或)生产力。”国际热带木材组织在其关于退化森林和

⁴ Omar Vidal and Jorge E. Illueca(2008), *Transfer of Environmentally Sound Technologies for the Sustainable Management of Mangrove Forests: An Overview*, Mexico, World Wildlife Fund.

⁵ 粮农组织(2007 年)，1980 至 2005 年世界红树林，粮农组织林业论文第 153 号，第 9 页，2007 年，罗马。

⁶ 粮农组织(2002 年)，《会议记录：第二次统一各利益攸关方使用的森林定义问题专家会议》，第 8 页。

次生林类别的准则中对退化的原始森林、次生林和退化的林地加以区别。最后一类别界定为“因过度采伐木材和(或)非木材森林产品,管理不善,多次火烧,放牧或其他干扰,或因使用土地将土壤和植被损坏到阻碍或严重推迟森林被遗弃之后重建的程度而严重损坏的原林地。”⁷

16. 2001 年举行的联合国气候变化框架公约缔约方会议第七届会议在关于土地使用、土地使用变化和林业问题的第 11/CP.7 号决定中,请气候专委会制定关于人类直接引起的森林退化和其他植物类别的植被被毁的定义。气候专委会根据现有和拟定的定义提供了五个可能的定义。除了粮农组织的定义之外,这些定义均包含森林碳储量的减少。⁸

17. 2007 年联合国气候变化框架公约缔约方会议第十三届会议在其第 2/CP.13 号决定中请附属科学技术咨询机构“就一系列政策方针和积极鼓励措施,开展有关方法学问题的工作,旨在减少发展中国家毁林及森林退化所致的排放量。”作为一项后续行动,2008 年 6 月,在东京举行关于该主题的讲习班。与会者一致认为,森林退化所致排放问题比毁林所致排放问题更难解决。与会者也指出,退化有不同类型,其中有些类型比较易于衡量。⁹

18. 尽管界定森林退化问题十分复杂,由全球环境基金资助的一个环境规划署与粮农组织的项目目前正在对全球土地退化进行新的评估工作,该项目题为旱地土地退化评估项目,在过去 25 年一直在提供与评估阔叶林和北方针叶林的退化有用的资料。以下这一节介绍该项目的初步评估结果。

19. 鉴于上述情况,似乎需要作出更多的努力,确保各组织和协定在界定森林退化方面能够相互保持一致和统一。在这方面,应当支持森林合作伙伴关系最近提出的倡议,以便在关于协调与森林有关定义和简化与森林有关的报告联合倡议方面的工作基础上,澄清森林退化的概念,促进国际监测评估和汇报。

20. 除了缺乏关于森林退化的可靠资料 and 存在森林退化的各种定义之外,有一些问题(如土地退化问题)都会对森林退化造成影响。土地退化¹⁰通常是在毁林和森林退化之后发生,它是大规模的环境问题,会对当今的人类造成灾难性的后果。

⁷ 国际热带木材组织(2002 年)。《国际热带木材组织关于退化热带森林和次热带生林的恢复、管理和复原的准则》,国际热带木材组织政策发展系列第 13 号,第 10 和 11 页。

⁸ 政府间气候变化专门委员会(2003 年),《人类直接引起的森林退化和其他植物类别的植被被毁所致的清单排放量的定义和解决方法备选方案》,政府间气候变化专门委员会国家温室气体清单方案,日本,地球环境战略研究机关为政府间气候变化专门委员会发表的文章。

⁹ 联合国气候变化框架公约缔约方会议,附属科学技术咨询机构(2008 年),《与减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量有关的方法学问题研讨会的报告》(FCCC/SBSTA/2008/11),第 11 页。

¹⁰ 见《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》,第 1 条。

它通常与水土流失、养分耗竭、缺水 and 生物周期混乱有关，但也可能是化学污染和盐度造成的。根据《全球环境展望 4》的资料，三分之一的世界人口正遭受土地退化的严重影响。上述旱地土地退化评估项目正在确定过去 25 年里遭受严重影响的这些地区。根据对净初级生产力或生物量产量的分析，该项目采用的方法主要依靠对归一化差异植被指数或绿色指数进行卫星测量。它也考虑到雨水利用效率(单位降雨量的净初级生产力)。该项目将那些净初级生产力和雨水利用率呈下降趋势的地区确定为严重地区。¹¹

21. 旱地土地退化评估项目表明，从 1981 年至 2003 年期间，全球 12% 以上的土地“生物量产量绝对下降”，另有 1% 的土地出现严重的负变化。从雨水利用效率来看，该项目也发现，超过 29% 的土地利用效率“绝对下降”，另有 2% 的陆地出现严重的负面变化。大约有 10 亿人居住在受影响的地区，或占地球人口的 15%。已经确定最令人关切的地区包括赤道以南的非洲热带地区、东南非、东南亚、中国南部、澳大利亚中北部、中美洲以及加勒比地区、巴西东南部、彭巴斯草原以及阿拉斯加、加拿大和西伯利亚东部的北方针叶林。

22. 18% 的土地退化与农田有关，25% 涉及阔叶森林，17% 涉及北方针叶林。根据该项目的资料，尽管北方针叶林的覆盖面积已经增加，这些数据符合森林退化情况。目前正在通过国家一级的案例研究在实地进一步加以考证。¹²

C. 荒漠化

23. 根据联合国《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》，“‘荒漠化’是指包括气候变异和人类活动在内的种种因素造成的干旱、半干旱和亚湿润干旱地区的土地退化。”防治荒漠化的主要活动包括：“(一) 防止和/或减少土地退化；(二) 恢复部分退化的土地；(三) 垦复已荒漠化的土地”。

24. 旱地尤其容易遭受土地退化并导致荒漠化。旱地约占地球陆地表面的 40%。尽管在大部分情况下荒漠化是发展中国家面临的问题，但是，它也是发达国家的问题。欧洲地中海地区三分之一的土地和美国 85% 的牧场都面临荒漠化的威胁。不过，该问题在发展中国家尤为严重，许多发展中国家的森林覆盖率较低。20 亿人居住在旱地，其中 90% 的人居住在发展中国家。¹³

25. 自从提出荒漠化这个词以来，已经拟定评估荒漠化的指标，但由于长期以来在大范围内缺少一致的测量方法，无法进行可靠的评估。¹⁴ 根据《联合国防治荒

¹¹ 环境规划署(2007 年)，《全球环境展望 4——环境促进发展》，第 92 页，马耳他，瓦莱塔。

¹² 同上，第 93 页。

¹³ 同上，第 106 页。

¹⁴ 同上，第 107 页。

漠化公约》的规定，一些国家在国际组织的协助下，正在制定和核准评估荒漠化的指标。

26. 尽管 2005 年全球森林资源评估报告没有提供关于荒漠化趋势的资料，《2007 年世界森林状况》将荒漠化作为一项特别的问题进行讨论。该报告指出，“荒漠化是世界上环境退化最令人担忧的进程之一。它影响了大约世界上三分之二的国家、三分之一以上的陆地(超过 40 亿公顷土地)和 10 亿以上人口，很可能会对他们的生活和粮食保障造成灾难性的后果。”据估计，到 2020 年，由于持续不断的荒漠化，有 1.35 亿人将会背井离乡，其中大约一半人口(6 000 万人)将是在撒南非洲地区。¹⁵

27. 撒南非洲的荒漠化比率为世界最高，农田生产力每年大约下降 1%。根据世界气象组织的资料，该区域在过去 40 年里生产力已下降 20%。拉丁美洲和加勒比地区有四分之一地区遭受荒漠化的影响。该报告还将中国和西班牙确定为两个遭受荒漠化影响的国家。尤其令人感到担心的是，现已确认，在用于农田的 52 亿公顷旱地中，大约有 70%已经退化，并有可能荒漠化。¹⁵

28. 《2007 年世界森林状况》强调，自然植被在防治荒漠化中能发挥根本性作用。“如果采用一种适当的地貌景观办法，植树造林和重新造林是防治荒漠化最有效的办法之一”。然而，该报告的结论是，没有足够的资金来防治荒漠化是发展中国家面临的最严重问题。环境规划署估计，需要在 20 年的时间里每年花费 100 亿至 220 亿美元才能有效地资助全球防治荒漠化的努力。¹⁶

三. 低森林覆盖率国家

29. 森林资源评估进程给低森林覆盖率国家所作定义是森林覆盖陆地面积不到 10%的国家。2005 年森林资源评估报告所提到的 64 个低森林覆盖率国家和领土，大部分地处干旱地区，或是小岛屿发展中国家。17 个被确定为低森林覆盖率国家的森林覆盖面积超过 100 万公顷，其中 3 个干旱地区国家的森林覆盖面积超过 1 000 万公顷。7 个低森林覆盖率国家和领土根本没有森林，除一个之外，都是发达城邦国家，或是面积较小的附属领土。¹⁷

¹⁵ 粮农组织(2007 年)，《2007 年世界森林状况》，第 75 页，罗马。

¹⁶ 秘书长关于可持续森林管理的资金和其他方式的报告(E/CN.18/2009/9)更全面地介绍了执行办法。

¹⁷ 更多资料见秘书处题为“变化环境中的森林：森林覆盖率低的国家、小岛屿发展中国家以及森林覆盖率中上国家”的说明(E/CN.18/2009/7)。

30. 根据 2005 年全球森林资源评估报告中数字，低森林覆盖率国家土地总面积为 25.61 亿公顷，2005 年森林覆盖面积估计为 8 900 万公顷，占总面积 3.5%。当时，约有 8.39 亿人生活在低森林覆盖率国家，其中有 66% 在亚洲。¹⁸

31. 有一些国家虽不符合森林资源评估报告关于低森林覆盖率的定义，但森林覆盖其领土的百分比仍比较低。在很大的程度上，一个国家承认自己是低森林覆盖率国家，与其说是根据森林覆盖其领土的百分比来确定一种类别，还不如说是一项政治决定。无论怎样，这些国家和低森林覆盖率国家存在同样的问题，最好一同加以解决。

32. 从区域角度来看，低森林覆盖率国家和领土大部分在亚洲(24 个)和非洲(18 个)。还有 22 个在世界其他地区，10 个在欧洲、4 个在大洋洲、5 个在拉丁美洲和加勒比地区。这后一组 22 个低森林覆盖率国家中，大部分是小岛屿发展中国家。低森林覆盖率国家大都集中在干旱和半干旱地带，即从北非和西非大西洋沿岸，穿过西亚和中亚，直到东亚蒙古的一个较宽的地带。¹⁹ 根据 2005 年森林资源评估报告的数据，发现有 33 个低森林覆盖率国家位于这个干旱和半干旱地带，其总面积为 21 亿公顷，约占所有低森林覆盖率国家总面积的 83%，所有低森林覆盖率国家的森林覆盖总面积约为 6 630 万公顷，占其土地面积的 3%。这 33 个国家中有 10 个国家的森林覆盖率不到其土地面积的 1%。2000 年到 2005 年取得了一些进展。在 64 个森林覆盖率不到 10% 的国家和领土，这一时期内 14 个国家和领土的森林覆盖面减少，16 个报告说增加了森林覆盖率，其余的报告说没有改变。

33. 38 个小岛屿发展中国家中，有 8 个被列为低森林覆盖率国家，其中有几个国家的森林覆盖面积不到其土地面积的 1%。²⁰ 这些国家在实现可持续森林管理的努力方面，面临相类似的制约因素。这些因素包括土地面积有限、人口压力大、发展大规模活动的土地面积不足、土地退化且土壤贫瘠、易受自然灾害和气候变化的影响、物种具有高度地方性以及种群规模小导致生物多样性丧失风险极高、外来物种的侵入、大片地区中森林面积很小而且地理位置偏远因而管理费用高昂、机构能力薄弱、土地所有权无保障、土地所有者外出以及缺少土地利用的综合规划。²¹

34. 1999 年，森林覆盖率低及具有独特类别森林的发展中国家特殊需求和要求问题国际专家会议启动了德黑兰进程，自那时以来，防治荒漠化已成为这一举措以

¹⁸ 粮农组织(2005 年)，2005 年全球森林资源评估报告，附件表 1 和 3。

¹⁹ 粮农组织(2005 年)，2005 年全球森林资源评估报告，图 2.4，第 17 页。

²⁰ 粮农组织(2005 年)，2005 年全球森林资源评估报告，附件表 3 和 <http://www.un.org/special-rep/ohrlls/sid/list.htm>。

²¹ 同上，第 8 和 9 页。

及与会的低森林覆盖率国家的主要工作重点。此外，德黑兰进程认识到，种植林、林外树木、城市和城市周边地区的森林以及复合农林业为低森林覆盖率国家提供了重要益处，如改善环境状况，包括恢复退化土地、改善生物多样性养护以及土壤和水的保护；改善收入并使之多样化，通过生产和使用木材及非木材森林产品，消除贫困和粮食不安全状况；为人民生活和生产可持续供应森林产品；改善生活质量。²²

35. 2005 年森林资源评估报告载有各个低森林覆盖率国家的资料，但在评估和分析其数据、资料和趋势时，并没有把这些国家编为一组，而是按各自地理区域编组。因此，现有数据和信息很难评估低森林覆盖率国家作为一个整体的森林覆盖面变化趋势。

36. 低森林覆盖率国家在扩大森林覆盖面方面取得了一些进展，但进展非常小。种植林的扩展情况是衡量以下方面的相关指标之一：低森林覆盖率国家扩大森林覆盖率的进展；这些干旱和半干旱地区国家防治荒漠化方面的进展。所有 64 个国家和领土的国家报告均表明，2000 到 2005 年，低森林覆盖率国家在制止砍伐森林、促进重新造林、植树造林和自然再生林方面取得的结果各有不同。

37. 2000 年，在 57 个确有森林的低森林覆盖率国家中，有 21 个报告说森林覆盖率有所提高；20 个没有变化；14 个国家的森林覆盖率下降；2 个没有提供资料。报告森林覆盖率下降的国家大部分是在非洲(7 个)和亚洲(5 个)。2000 年到 2005 年，低森林覆盖率国家人造林增加了大约 50 万公顷，占总森林覆盖面积近 10%。²³ 大部分增加集中在北非 3 个国家和 6 个其他国家，其中包括乌拉圭和南非。

38. 《2007 年世界森林状况》指出，资金不足是低森林覆盖率国家面临的最棘手问题，特别是因为其中大多数是发展中国家，还有许多是最不发达国家。

四. 砍伐森林和森林退化的根本原因

39. 解决砍伐森林和森林退化的根本原因一直是政府间森林小组、政府间森林论坛和本论坛审议工作的主要重点。审议的重点不是放在砍伐森林比较明显的直接原因或表面现象上，例如不可持续的采伐、森林转换成农业用地、森林火灾、采矿、基础设施和扩大人类住区，审议的重点一直放在基本原因或根本原因上，因为这种原因的性质比较复杂。这种做法承认，造成砍伐森林和森林退化的许多因素是相互关联的，其中许多产生了相互推动的作用。这些因素中大多数超出了林

²² 粮农组织(2004 年)，《低森林覆盖率国家种植林、林外树木在地貌复原方面的作用、种植林和树木》，工作文件 34 E，粮农组织，罗马(未发表)，第 4 至 9 页。

²³ 依据为粮农组织(2005 年)，2005 年全球森林资源评估报告，附件 3 表 10：全球列表。

业部门的范围，大都具有政治和社会经济性质。就各国而言，这些因素的数量以及它们相互作用的方式也是大不相同的。

40. 1999年在哥斯达黎加圣何塞举行的会议上由国家牵头提出了支持政府间森林论坛处理砍伐森林和森林退化根本原因的倡议，这项倡议查明了最重要的根本原因。尽管在解决这些原因方面取得了进展，但在世界许多地区，这些原因依然存在。现已查明森林损失的一个主要根本原因是有关自然资源管理的政策不恰当而且相互矛盾，违背了旨在可持续森林管理的政策和做法。其他根本原因还包括：²⁴

- (a) 缺乏充分管理森林的体制能力；
- (b) 没有充分执行现有的法律；
- (c) 错误的政策手段，如某些补贴；
- (d) 治理问题，如腐败和侵犯人权行为；
- (e) 缺乏对森林多重价值的认识，从而导致其他形式的土地使用，如农业、养牛、采矿和水力发电；
- (f) 非林业部门决定推动大型发展项目造成砍伐森林；
- (g) 在森林管理决策方面，没有赋予当地社区权力。

41. 论坛在2002年第二届会议上作出的关于砍伐森林和森林退化根本原因的第2/2 A号决议²⁵强调了在解决国家主导的圣何塞倡议查明的若干根本原因方面取得的经验教训。其中包括开展跨部门(包括农业部门)政策合作的益处，这样可以避免产生不恰当和相互矛盾的政策；根据国家发展计划，把农村发展和生计方案纳入国家森林方案；加强可持续森林管理的体制能力；国家、区域和国际倡议对加强森林执法作出贡献；包括地方社区在内所有各级更广泛参与的重要性。为了更有效解决砍伐森林和森林退化的根本原因，论坛在决议执行部分各段强调必须进一步加强能力建设，包括森林合作伙伴关系和各国转让技术；敦促各国政府解决本国森林执法问题以及森林产品的非法国际贸易问题；请各国和森林合作伙伴关系成员组织审查和报告对可能导致砍伐森林和森林退化的补贴的知晓情况。在讨论根据2007-2015年多年期工作方案所商定的论坛各届会议的主题时，将突出讨论森林执法和治理等跨领域问题。

²⁴ Hans J.H.Verolme and Juliette Moussa (1999), *Addressing the Underlying Causes of Deforestation and Forest Degradation—Case Studies, Analysis and Policy Recommendations*, Biodiversity Action Network, Washington, D.C, pp. 3-17.

²⁵ 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2/2号决议。

42. 从政府间森林小组和政府间森林论坛²⁵以及从对国际森林安排的有效性进行的审查中吸取的一个最重要的经验教训是，必须采取协调一致的跨部门做法，以便有效解决砍伐森林和森林退化的问题。²⁶这反映在森林文件第 6(K)段，其中各会员国承诺“查明并采取措施，加强影响森林政策和管理的部门以及受到森林政策和管理影响的部门之间的合作以及跨部门政策和方案协调，从而把森林部门纳入国家决策进程，促进可持续森林管理，包括除其他外解决砍伐森林、森林退化的根本原因并促进森林养护”。

43. 最近，国内冲突已成为砍伐森林和森林退化的根本原因。这是一个尚待论坛解决的问题。有大量贫穷人口的国家森林地区往往在政治上被边缘化，而且地处偏远，交通不便，但可以给战斗人员提供庇护和食物。在过去 20 年来，29 个国家的森林地区发生了武装冲突，其中大部分在非洲和亚洲，但拉丁美洲也有。此外，价值不菲的木材可以给反叛分子提供资金，尽管文件只记载了三起这类事件，但类似情况可能还更多。武装集团或其支持者常常在东南亚、中亚和南美洲交通不便的森林地区种植非法作物，因而造成砍伐森林。许多国家政府，特别是非洲中部和东南亚地区的国家政府就用木材收入充作武装部队的经费。军队利用火灾或脱叶剂毁坏森林，以便于找到反叛分子，而其士兵则经常捕猎野生动物当做食物。军队为了便于进入发生武装冲突、但林深叶茂的地区修建了道路，但伐木者和农民往往藉此来开采这些地区的自然资源。一些国家强化军事当局，导致政府治理以及国内森林执法形同虚设，加快了砍伐森林和森林退化的进程。武装冲突也耗费了公共部门的资金，而这些资金本可用于可持续森林管理活动。²⁷

44. 在冲突后阶段，由于种种原因，砍伐森林和森林退化现象往往还在继续。政府常常专注于解决紧迫而短期的关切事项，而忽略长期问题，如可持续管理森林资源的问题。只顾短期利益而不可持续的伐木常常是恢复财源和重建更直接的资金来源。治理工作薄弱，结果使伐木活动管理不善。一些国家冲突后政府利用公共林区安置武装部队裁减的老兵以及流离失所者。由于就业机会有限，前战斗人员就转而从事合法和非法的伐木业。²⁷

五. 扭转森林覆盖面丧失的趋势，防止森林退化和防治荒漠化

A. 加强执行森林文书

45. 这项关于所有类型森林的无法律约束力文书，是始于 1992 年在里约热内卢召开的联合国环境与发展会议的 15 年复杂和艰难谈判的成果。它代表了全球各国的一个共识，我们需要在其基础上再接再厉，它也为各国提供了一个新机会，

²⁶ 联森论坛(2005 年)，秘书长的报告：审查国际森林安排的有效性，第 5 页第 18 和 19 段。

²⁷ 粮农组织(2005 年)，《2005 年世界状况》，第 117 至 120 页。

可以协同努力，共同争取实现可持续森林管理的，包括通过其商定的政策和措施扭转森林覆盖面丧失的趋势，防止森林退化和防治荒漠化。

46. 这项森林文书为实现可持续森林管理提供了第一个综合性全球框架，提出了4个明确的全球森林目标。各方高度期望它能作为把可持续森林管理纳入国家发展计划和战略、包括国家减贫战略的一个框架和平台。为此，各国和国际组织必须高度重视森林文书的贯彻落实和与论坛的继续协作。

47. 此外，把森林文书的政策和措施成功地纳入国家发展战略，将有助于实现千年发展目标，特别是实现消除赤贫和饥饿以及确保环境可持续性方面的目标。

48. 与此同时，现有的财政资源，特别是对发展中国家而言，并不足以扭转森林覆盖面丧失的趋势，也不足以防止森林退化和防治荒漠化。森林小组/森林论坛/联森论坛的连续审议中自始至终都突出了这个问题。

49. 最近的分析清楚地显示，现行国际森林筹资体系中，存在着若干局部性和地域性的缺口，对解决森林砍伐和森林退化问题构成了严重障碍。论坛第八届会议将审议一个自愿筹资机制/组合办法/森林筹资框架，以便为通过执行森林文书实现可持续森林管理筹集资金。

B. 加强联合国森林论坛、多边环境协定和其他与森林有关协定之间的协作以执行森林文书²⁸

50. 在为通过关于所有类型森林的无法律约束力文书而举行的历次谈判中，各方都承认存在着相当数量直接和间接影响到森林问题方方面面的各种文书。各方还承认，全球对森林问题的现行处理方式是零散和不协调的，需要加强这些文书之间的合作，以便为实现可持续森林管理切实取得进展。论坛秘书处与环境署协作在2004年编写的一份背景文件发现，有40项具法律约束力的文书与森林有关，广泛涵盖了各种不同问题，此外还有10项无法律约束力的文书和进程。在40项具法律约束力的文书中，19项是全球协定，21项是区域协定。²⁹

51. 大会第62/98号决议在通过森林文书时，邀请森林合作伙伴关系成员组织理事机构的成员，包括《联合国防治荒漠化公约》秘书处、《生物多样性公约》秘书处、《气候公约》秘书处和作为《国际热带木材协定》秘书处的国际热带木材组织等机构，“根据这些组织的任务，支持执行关于所有类型森林的无法律约束力文书，并为此请联合国森林论坛向伙伴关系提供指导”。森林文书的宗旨之一就是寻求“为国家行动和国际合作提供一个框架”。

²⁸ 与森林合作伙伴关系其他成员和国际组织及进程的合作情况，见E/CN.18/2009/10号文件。

²⁹ 联森论坛秘书处(2004年)，《与森林有关的现有文书、协定及进程的近期发展状况》，第2号背景文件，第5页和附件一。

52. 作为推动实现可持续森林管理的第一项综合性全球协定，森林文书为会员国在全球和区域这两级加强与森林有关的各项国际协定之间的合作提供了一个机会，也提出了一项挑战。现在尤其需要与各项多边环境协定开展合作，以更全面和一致的方式处理森林覆盖面丧失、森林退化和土地退化导致荒漠化的问题。显然应抓住机会与《生物多样性公约》、《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》和国际热带木材组织协作处理这些问题，但也应探索其他合作伙伴关系。《生物多样性公约》、《濒危野生动植物种国际贸易公约》）、《保护世界文化和自然遗产公约》、《拉姆萨尔湿地公约》和《养护移栖物种公约》这五项与生物多样性有关的公约有长期密切协作的历史，将是宝贵的盟友。

53. 2002年，《生物多样性公约》缔约方会议在其第六届会议上通过了有关森林生物多样性的扩大工作方案。这次会议在第VI/22号决定中确认《公约》和论坛具有互补作用，并呼吁《公约》、论坛及其合作伙伴之间就若干问题开展有效协作，包括加强国家生物多样性战略和行动计划以及国家森林方案之间的兼容性和互补性。此后，缔约方会议在第IX/5号决定中敦促各缔约方“在各级加强跨部门合作和举措，帮助协调执行《生物多样性公约》下的森林生物多样性工作方案和联合国森林论坛所作的决定，包括关于所有类型森林的无法律约束力文书，在土著和地方社区以及包括私营部门在内的其他利益攸关方参与下，实现有关森林的2010年目标和四项全球目标”。关于后续行动的更多详情，请参阅秘书长关于森林和生物多样性养护、包括保护区问题的报告(E/CN.18/2009/6)。

54. 处理森林砍伐、土地退化和荒漠化之间的相互关联问题需要论坛和《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》之间加强合作和协调。这种协作特别有助于低森林覆盖率国家根据公约制订和实施国家行动纲领和国家森林方案。2008年在马德里召开的缔约方会议第八届会议上通过的推进执行《公约》十年战略规划和框架(2008-2018年)为这种协作提供了一个机会。可持续森林管理措施有助于实现该战略的各项目标，特别是旨在改善受影响生态系统状况的第二项目标。《公约》缔约方已通过这项战略要求其秘书处建立和加强与有关组织和机构、各国政府和私营部门的伙伴关系以及它们之间的伙伴关系。

55. 《气候变化框架公约》的工作将更加重视森林问题。森林文书确认了气候变化对森林和可持续森林管理的影响以及森林可以为解决气候变化问题作出的重要贡献。公约各缔约方正在审议与发展中国家降低森林砍伐和退化所产生的排放有关问题的政策方针和激励措施，以及发展中国家中的养护、可持续森林管理和加强碳储存的作用。秘书长关于森林与气候变化的报告(E/CN.18/2009/4)更详细地探讨了这一问题，并为论坛与《气候变化框架公约》之间可能的合作领域提出了建议。

56. 森林文书载有解决非法采伐森林产品国际贸易问题的四项具体措施。在处理这一问题时，论坛和《濒危野生动植物种国际贸易公约》之间可以开展协作活动，后者在包括木材和其他森林产品在内的濒危植物物种国际贸易方面拥有丰富的专业知识。今后的协作可作为第 14 次缔约方会议就公约和国际热带木材组织之间在热带木材贸易方面的合作所通过决议的一项扩充内容进行。如需更多信息，请参阅秘书长关于森林生物多样性和养护、包括保护区问题的报告(E/CN.18/2009/6)。

57. 在红树林的保护和可持续管理方面，需要作出更加协调一致的努力。2003 年在尼加拉瓜马那瓜举行的会议上由国家牵头提出了推动无害环境技术转让以促进拉丁美洲和大加勒比区域红树林生态系统可持续管理的倡议，这项倡议为在此问题上加强论坛、国际热带木材组织、《拉姆萨尔公约》、粮农组织、环境署和关于东北太平洋《危地马拉安提瓜公约》及关于大加勒比的《卡特赫纳公约》之间的协作提供了希望。有关方面可以探讨如何就此问题进一步开展协作和落实马那瓜会议的各项建议。《生物多样性公约》、《世界遗产公约》和其他有关机构也可以在这种倡议中发挥积极的作用。

58. 以上只是论坛和多边环境协定在执行森林文书方面更密切协作机会的几个例子。要确保在共同关切和存在互补性的领域中开展这种协作，还需要更系统地开展政策讨论。由于森林文书全面涵盖了各方面森林问题的，它应成为促进所有与森林有关的协定之间就森林问题开展协作的一个平台。

C. 评估进展

59. 如前所述，在制订和鉴定评估森林退化状况和防治荒漠化努力(如重新造林和建立人工林)的各项指标方面，有许多工作要做。这些指标对于更好地监测和评估实现可持续森林管理的进展至关重要。

60. 森林文书通过后，论坛秘书处对全球森林资源评估报告中的各项指标、与评估在实现四项全球森林目标方面进展有关的三个现有标准和指标进程以及森林文书各专题领域进行了分析。³⁰ 2005 年全球森林资源评估报告和两个主要的标准和指标进程(欧洲森林保护问题部长会议和蒙特利尔进程)中，都没有评估实现全球目标 1 中防止森林退化这个要素的进展情况的指标。

61. 2005 年，国际热带木材组织，即第三个标准和指标进程，使用上文第 15 段所述定义，在有关森林范围和状况的标准 2 中关于森林状况的指标 2.6 之下，推出了 3 个相关的分指标：原始林退化面积、次生林区面积和林地退化面积。³¹ 不

³⁰ 联森论坛秘书处(2007 年)，主题索引，表 3。

³¹ 国际热带木材组织(2005 年)，《国际热带木材组织包括报告格式在内的热带森林可持续管理标准和指标修订本》，国际热带木材组织《政策制订系列》，第 15 号，第 19 页，日本横滨。

过，最近国际热带木材组织编写的《2005年热带森林管理状况》是在对这三个分指标进行报告之前完成的。2010年对其更新时，应首次列入有关森林退化的信息。目前，国际热带木材组织正在与粮农组织就今后的评估进行合作，包括将与2010年全球森林资源评估开展协调。不过，到目前为止，国际热带木材组织标准和指标进程与全球森林资源评估、欧洲森林保护部长会议和蒙特利尔进程一样，尚未产生有关森林退化状况的资料。

62. 在规划下一次全球森林资源评估时，林业委员会在2007年3月第18届会议上“要求2010年森林评估充分考虑”载于森林文书中的“全球森林目标”。³²后来又确定了例外一批量化指标，包括与森林退化有关的指标。然而，鉴于制订和鉴定这些指标十分复杂，粮农组织已邀请森林合作伙伴关系成员参加一个界定、评估和报告森林退化状况的联合举措，其具体目标是通过确定森林退化和已退化森林的具体参数和(或)代用指标以及评估这些状况的最佳做法，协助各国加强评估和监测森林退化状况的能力。

63. 为本文件的目的，应注意目前正在《气候变化框架公约》下谈判的降低发展中国家因森林砍伐和退化所产生的排放这个概念。如前所述，由于缺乏可靠的指标，目前还难以评估森林退化状况。在降低因森林砍伐和退化所产生的排放结构最终成形之前，还需要进一步谈判。根据土地其他用途及各种森林管理系统的机会成本来确定这种抵免额的市场价值是一项复杂的工作。³³

64. 为降低因森林砍伐和退化所产生的排放而减少森林砍伐和森林退化的机会成本估计为每年122亿美元，这对于防止森林砍伐和森林退化将是一笔可观的财政贡献，对发展中国家而言尤为如此。³⁴

65. 更详尽的分析请参阅题为“可持续森林管理筹资：为支持执行关于所有类型森林的无法律约束力文书并促进可持续森林管理而调动金融资源”的秘书处说明。该说明已提交不限成员名额特设专家组，以助其在2008年11月提出制订全球自愿金融机制/组合办法/森林筹资框架的提案(见E/CN.18/2008/2)。

六. 结论

66. 森林砍伐、森林退化和荒漠化的情况继续以惊人的速度恶化，已影响到超过10亿人的生活，尤其是在发展中国家。从2000年至2005年，毁林导致每年损失约1300万公顷森林。

³² 粮农组织(2007年)，2010年全球森林资源评估报告：2010年全球森林资源评估国家报告表格说明，第135号工作文件，第7页，粮农组织，罗马(未发表)。

³³ Ben Vickers (2008), “REDD: a steep learning curve,” in *Financing Sustainable Forest Management*, ETFRN, Issue No. 49, September, p. 137.

³⁴ 《气候公约》(2007年)，《解决气候变化问题的投资和资金流动》，表四-35，第81页，波恩。

67. 2000 年至 2005 年，全球森林覆盖总面积每年净减估计 730 万公顷。不过，与前一个 10 年(1900 年至 2000 年)每年净减估计 890 万公顷相比，损失有所减少。从 1990 年到 2005 年，地球森林覆盖面积减少了 3%。
68. 从 2000 年至 2005 年，毁林情况大都出现在南美洲和非洲。北美洲、中美洲和大洋洲也有毁林现象，但程度较轻。据报欧洲森林覆盖面积有所增加，亚洲也是如此，主要是由于中国森林面积的扩大。根据正在进行的旱地退化评估项目，在过去四分之一世纪里，25%的土地退化涉及阔叶林，17%涉及寒带针叶林，而 18%涉及农业用地。
69. 虽然过去十年里取得了一些进展，但在世界许多地方，森林砍伐和森林退化的根本原因并没有得到有效解决。
70. 近年来，在一些发展中国家，武装冲突对森林的影响成为毁林和森林退化的一个根本原因。
71. 2000 年至 2005 年，低森林覆盖率国家在制止毁林和促进重新造林、植树造林和自然再生方面的成果喜忧参半。报告森林覆盖面积减少的国家大多在非洲和亚洲。若干低森林覆盖率国家增加森林覆盖面积的一项重要行动是扩大人工林。
72. 由于缺乏可靠的量化指标，森林退化、土地退化和荒漠化的比率难以衡量。缺乏指标妨碍了对第一个全球森林目标关键因素以及森林文书各相关专题组的有效评估。
73. 干地特别容易发生土地退化，进而导致荒漠化。这是发展中国家面临的一个极其严重的问题。现有 20 亿人生活在干旱地区，其中 90%在发展中国家。据估计，在 52 亿公顷农用干地中，约 70%已经退化并面临荒漠化的危险。到 2020 年，1.35 亿人将有可能由于土地持续荒漠化而不得不背井离乡，其中将近一半(6 000 万人)在撒哈拉以南非洲。
74. 扩大自然植被在防治土地退化和荒漠化方面发挥着重大作用。在一种适当的地貌景观办法内，植树造林、重新造林和建立人工林都属于最有效的应对之道，数个低森林覆盖率国家的情况便是如此。
75. 用于促进可持续森林管理的财政资源和无害环境技术转让严重不足，使发展中国家难以成功执行森林文书和有效扭转森林覆盖面丧失的趋势，也难以成功防止森林退化和防治荒漠化。
76. 在森林文书通过之前，有 40 项与森林有关的具法律约束力的文书和进程以及 10 项无法律约束力的文书和进程，其内容涵盖了范围广泛的各种问题。在全球一级，目前对森林问题的处理各自为阵，缺乏协调，这种处理方式可被认为是实现可持续森林管理的一个障碍。

77. 森林文书是关于可持续森林管理的第一项综合性全球协定，其宗旨是在处理森林问题方面增进国家和国际合作。在此背景下，这一文书为加强所有与森林有关的协定和机构间的合作提供了一个良好框架。
