



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

森林与生物多样性养护，包括保护区

秘书长的报告

摘要

本报告旨在概述养护森林多样性的情况，强调说明通过可持续的森林管理养护森林的有关举措，探讨与有关多样性的组织和进程进一步密切协作关系并发展综合性工作方法的可能机会。

据估计，地球上尚存的陆地生物多样性有80%在森林中，其中大部分在热带地区。砍伐森林（主要是将森林转为农用地）和森林退化是丧失森林多样性的主要原因。其他威胁森林多样性的主要因素包括气候变化、越来越频繁的自然灾害、生态环境遭到破坏、外来物种入侵、森林火灾、森林区块化、不可持续或非法的活动，缺乏进行可持续森林管理的财政资源。

与往年相比，国家在政治上更为注意指定森林进行养护这项工作。全世界森林总面积中有25%以上的森林以生物多样性作为其管理目标之一。世界各地的森林总面积中有11%以上是指定主要养护生物多样性的林地。但是，有些森林类别包括得太多，有些则不足。

* E/CN.18/2009/1。



通常比较成功的森林保护区是指定的，而且结合可持续森林管理进行管理的，同时适当注意通道的重要性和保护区之间的相互连接以及污染、气候变化、物种入侵等问题。此外，可持续森林管理强调在有森林的地方进行养护和可持续地使用生物多样性。这一举措至关重要，因为生物多样性大多存在于并非保护区的森林中。

对许多发展中国家来说，如果将养护森林和森林保护区的可持续森林管理活动纳入国家发展计划、减贫战略以及气候变化和流域管理等其他有关部门政策或计划中，则这些活动更可能取得成功。

目录

	页次
摘要.....	1
一. 导言.....	4
二. 概览：森林和生物多样性.....	5
三. 可持续森林管理对养护森林生物多样性的贡献.....	8
A. 可持续森林管理和保护区.....	9
B. 挑战与机遇.....	10
四. 在养护和保护森林方面进行可持续森林管理的新动态.....	12
五. 开展跨部门合作，以实现森林和生物多样性方面的承诺.....	14
六. 结论.....	16

一. 引言

1. 联合国森林论坛在其第七届会议上商定而且大会 2007 年 12 月 17 日第 62/98 号决议通过的关于所有类别森林的无法律约束力文书(即森林文书¹)的全球目标 3 要求会员国“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”。与养护森林生物多样性密切相关的是全球目标 1。该目标吁请会员国“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”。为此,森林文书在第 6 段(k)、第 6 段(o-q)和第 7 段(d)²论述了养护和保护森林的问题,将森林保护区作为可持续森林管理的一个重要因素。

2. 森林论坛在其第七届会议上,还通过了联合国森林论坛 2007-2015 年期间多年工作方案³中要求 2009 年第八届会议处理“变化环境中的森林”的问题,包括“森林与生物多样性养护”、“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”和“森林与气候变化”这些主题。本报告讨论这些相互联系的问题中的第一个问题,后两个问题在秘书长其他报告中重点讨论。

3. 本报告旨在概述养护森林多样性的情况,强调说明通过可持续的森林管理养护森林的有关举措,探讨与有关多样性的组织和进程进一步密切协作关系并发展综合性工作方法的潜可能机会。秘书长的提案和建议载于秘书长关于应对变化环境中森林主要挑战的各项建议的报告。⁴

4. 养护森林和生物多样性,包括保护地在内,对实现千年发展目标至关重要,尤其对消除极端贫穷与饥饿以及确保环境可持续性而言。论坛及其前身政府间森林小组和政府间森林论坛早就在审议养护森林和生物多样性等可持续森林管理的重要因素,包括保护地在内。

5. 论坛第四届会议在第 4/3 号决议中,承认可持续森林管理是可持续森林管理 7 个专题内容中的一个。这些内容来自于现有标准和指标进程所确定的标准,并为可持续森林管理提供了一个参照框架。森林文书第 6 段(b)再次强化了这一点。在就森林文书达成协定前的岁月里,政府间森林小组、政府间森林论坛和联合国森林论坛这一系列组织通过的政府间森林小组和政府间森林论坛的行动建议以及论坛决议和决定的执行段落有 15 个涉及建立、规划和养护森林保护区,11 个涉及资助森林养护,6 个涉及监测和评估森林养护工作,4 个涉及养护和可持续

¹ 见大会第 62/98 号决议。

² 为了便于查阅,保留这些措施在森林文书中的编号。

³ 见《经济及社会理事会正式记录,2007 年,补编第 22 号》(E/2007/42)。

⁴ E/CN.18/2009/8。

使用森林生物多样性的生态系统举措，24 个涉及与《生物多样性公约》⁵ 的关系和(或)合作。论坛 2002 年第二届会议审查了执行政府间森林小组、政府间森林论坛关于养护森林、保护独特类别森林和脆弱生态系统行动建议的进展情况。森林文书使这些行动建议依然有效，因为文书第 6 段(a)吁请会员国制定、执行、公布并视需要更新国家森林方案或其他可持续森林管理战略，其中查明所需行动并列各项措施、政策或具体目标，同时考虑到政府间森林小组/政府间森林论坛相关的行动建议以及论坛的决议。

6. 本报告汲取不同资料来源，包括《生物多样性公约》的工作，关于森林多样性的一篇背景文件和一般性文献。报告还考虑了会员国的反馈意见以及提交给非政府间组织的国家报告和森林合作伙伴关系成员组织的文稿。

二. 概览：森林和生物多样性

7. 森林对维持可持续发展所需的重要生态系统功能和服务至关重要，诸如养护生物多样性、土壤保持、水的质量和供应、控制洪水、气候管理和娱乐休闲等。森林多样性尤其有助于提供粮食、饲料、药物和木材等货物，并具有精神和文化价值。

8. 1992 年以来，许多政府间论坛都在讨论养护和可持续管理森林的问题。这些讨论分两大类。第一类主要围绕可持续森林管理问题，在《森林原则》、⁶《21 世纪议程》第十一章、⁷ 政府间森林小组/政府间森林论坛的行动建议、联合国森林论坛的决议和决定以及至 2007 年为止大会关于森林文书的第 62/98 号决议的基础进行发展。这些政治承诺是国际社会在管理、养护和可持续发展各种类别的森林问题上所达成的最为全面的行动共识。这些承诺同时还承认世界各地的社会、经济、环境、文化和政治条件各不相同，需要制定适当的综合举措，推进可持续森林管理。

9. 第二类主要围绕森林在其中发挥重要的作用的具有全球意义的问题。其中包括气候变化、生物多样性、防治荒漠化、濒于灭绝的物种贸易、山区湿地的可持续发展、淡水的数量和质量。森林提供的相应服务和好处有助于解决这些国际问题。因此，《21 世纪议程》除第十一章外，还在其他几章中确认森林的重要性，一些有法律约束力的文书也将森林列为一个重要的因素。⁸

⁵ 联合国森林论坛秘书处(2007 年)，森林小组/森林论坛行动建议主题索引和专题编组、联合国森林论坛的决议和决定以及经济及社会理事会 2007 年有关决议，下称联合国森林论坛秘书处(2007 年)，主题索引。

⁶ 《联合国环境与发展会议的报告，1992 年 6 月 3 日至 14 日，里约热内卢》，(联合国出版物，出售品编号：C. 93. I. 8 和更正)，第一卷：《环发会议通过的决议》，决议 1，附件二。

⁷ 《联合国环境与发展会议的报告，1992 年 6 月 3 日至 14 日，里约热内卢》，(联合国出版物，出售品编号：C. 93. I. 8 和更正)，第一卷：《环发会议通过的决议》，决议 1，附件一。

⁸ 见 E/CN. 17/IFF/1999/16。

10. 既承认森林和其他有林地的多种好处和功能，就需要跨部门进行政策协调，考虑环境、区域和全球层面。⁸ 如森林文书所指出的，为了对所有类别的森林有效进行可持续管理，需要在各个级别加强政治承诺和集体努力，将森林列入国家和国际发展议程，增进国家政策协调与国际合作，并促进各级部门的相互协调。

11. 为了使森林有效促进可持续发展，包括养护森林的生物多样性，论坛找出了一些需要予以进一步关注的问题。其中包括：改善治理和执法，跨部门协调和执行政策、取消扭曲市场的做法，诸如取消不鼓励可持续森林管理而鼓励其他活动的不正当的奖励和补贴、充分计算并公平分享森林提供的好处、建设能力和转让无害环境的技术、为可持续森林管理提供充分的财政资源。⁹

12. 据估计，地球上尚存的陆地生物多样性有 80% 在森林中，其中大部分在森林之中，多数在热带森林。联合国粮食及农业组织(粮农组织)《2005 年全球森林资源评估》¹⁰ 估计，2005 年的森林覆盖率大约为 40 亿公顷。虽然世界各地的森林分布不均衡，但《2005 年全球森林资源评估》包括的 229 个国家和其他报告地区中，有 44 个森林面积超过其土地总面积的 50%，64 个森林覆盖面不足 10%。¹¹

13. 从 1990 年到 2005 年，全球总共损失大约 3% 的森林面积，平均每年大约减少 0.2%。2000 年至 2005 年期间，森林的净损失率有所下降。每年净损失的森林保持在 730 万公顷左右，即每天 20 000 公顷，11 比 1990-2000 年大不相同，当时每年净损失的森林面积达 890 万公顷。

14. 砍伐森林，主要是将森林转成农业用地，以及其他形式的森林退化，是丧失森林多样性的主要原因。据《第四次全球环境展望》评估，农业是造成基因流失、物种损失和改变自然生境的最大因素。

15. 社会的能源使用增加也被怀疑是加速生物多样性损失的一个因素。虽然地方一级主要关切预测在获得和使用传统生物能源方面会存在威胁，但国家关切的是能源价格及其与政府政策的关系。目前，全世界各种观点之间正在进行辩论，关于化石燃料对气候变化造成的影响的研究也越来越多，以确定对物种品种以及行为、生计、人类健康和外来物种入侵的影响。¹²

16. 向联合国森林论坛自愿提供的资料表明，在大多数但非所有情况下，对森林生物多样性和实现森林文书全球目标 1 和 3 的主要威胁一直而且依然是破坏生态环境、外来物种入侵、森林火灾、森林区块化、过度放牧、风害、气候变化对森

⁹ E/CN.18/2009/9 对执行方法和其他跨部门的问题作了较为全面和集中的阐述。

¹⁰ 联合国粮食及农业组织，《2005 年全球森林资源评估》，森林文件第 147 号(粮农组织，罗马，2005 年)。

¹¹ 联合国粮食及农业组织，《2007 年世界森林状况》(粮农组织，罗马，2007 年)。

¹² 联合国环境规划署，《全球环境展望：环境促进发展》(马耳他 Valetta，2007 年)。

林生态系统的不良影响、更为频繁的自然灾害、需要更多的木材和木材残渣生成能源、对生物燃料的需求、木材行业和能源行业争夺来自森林的木材原料，缺乏进行可持续森林管理的财政资源。

17. 鉴于森林中有大量的各种生物，因此很难快速直接地评估森林生物多样性的现状或趋势。¹³ 2008 年对《生物多样性公约》森林生物多样性工作方案进行的审查表明，¹⁴ 全球继续以惊人的速度失去森林生物多样性，尤其是在热带地区，尽管各国作出许多努力，但未能制止这一趋势。然而，由于没有充分的数据，因此很难推测目前全球森林生物多样性减少的速度。为了克服这一缺点，如今正在作出努力，改善对养护生物多样性和农村生计特别重要的不同森林类别状况的资料工作。国际自然及自然资源保护联盟(自然保护联盟)已经制定危急清单索引，提供生物多样性的损失趋势。报告表明，砍伐森林正在威胁自然保护联盟危急清单上 60% 的鸟类。此外，自然保护联盟 2008 年《全球哺乳动物评估》推断，根据自然保护联盟危急清单的分类，有 1/4 的哺乳动物受到威胁，其中许多部分或完全靠森林为生。

18. 粮农组织的《2007 年世界森林状况》报告还将受到威胁和濒危物种的数量作为生物多样性状况的一个指标。许多热带国家都有脆弱和濒危树种。据报告，全世界大约 5% 的本土树种受到威胁，珍贵的和价值高的物种在当地灭绝的风险最大。¹⁰ 因可作为非木材类森林产品使用而具有珍贵价值的稀有树种通常也有濒临灭绝的危险。¹¹

19. 面对这种情形，许多国家在政治上更加注重这一问题，十分重视指定进行养护的森林。《2005 年的森林资源评估》报告，养护生物多样性已成为占森林总面积 25% 以上的森林的管理目标之一。1990 年以来，养护的森林面积增加了 32%，估计增加了 9 600 万公顷，各地区都有增加。¹⁰ 全世界森林总面积中有 11% 以上已被指定主要用于养护生物多样性。这些森林主要位于保护区内，但并非全部如此。

20. 但目前仍有许多工作要做，尤其是因为许多热带国家的原始林依然在减少。热带森林虽然只占地球面积的 10% 左右，但其生物群落对养护全球的森林生物多样性极为重要。热带森林的生物群落占全世界森林的 46%，那里有 50% 至 90% 的陆地物种。然而，全世界每年大约失去或改变 600 万公顷的原始森林。从 2000 年到 2005 年，拥有全世界 80% 以上的原始森林的 10 个国家中，有 9 个失去了至少 1% 的面积。¹¹

¹³ N. E. Stork, T. J. Boyle, V. Dale, H. Eeley, B. Finegan, M. Lawes, N. Manokaran, R. Prabhu 和 J. Soberon, "Criteria and Indicators for Assessing the Sustainability of Forest Management: Conservation of biodiversity", 国际林业研究中心, 第 17 号工作文件(1997)。

¹⁴ 见 UNEP/CBD/SBSTTA/13/3。

21. 国际热带木材组织成员国(33个国家, 8.59亿公顷永久森林)大约有3640万公顷的热带森林(4.2%)是以可持续方式管理的。¹⁵ 1988年以来, 国际热带木材组织看到国家政府越来越了解并且致力于可持续森林管理, 在立法、行政安排和咨询工作方面作出了许多改进, 从而增加了可持续管理的热带森林面积。¹⁶ 虽然取得了这些进展, 但目前仍在制定和修正进一步措施, 以有效落实可持续森林管理的构想。例如, 最近订正的国际热带木材组织/自然保护联盟关于养护和可持续使用热带木材生产林的生物多样性导则(2008年)被公认为可加强生产林的生物多样性养护工作的有效管理工具。¹⁷

三. 可持续森林管理对养护森林生物多样性的贡献

22. 在过去的100年中, 森林管理已经从持续出产林业演变成可持续林业, 并在近几年演变成可持续森林管理。¹⁷ 森林文书说明了可持续森林管理概念框架的要素。森林文书在其范围(第三节)中说, “可持续森林管理是一个动态、不断发展的概念, 目的是保持和增强所有类型森林的经济、社会和环境价值, 为当代和后代造福”。该文书还在第6段(b)中要求会员国“考虑把根据现有标准和指标进程所确定标准提出的七个可持续森林管理专题要点作为可持续森林管理的参照框架”。森林文书全文强调了持续森林管理在帮助可持续发展和消除贫穷方面的重要作用。

23. 制定可持续森林管理标准和指标的9个国际和区域进程都列入了养护生物多样性这一可持续森林管理的重要因素。大约有150个国家参加了一个或多个制定可持续森林管理标准和指标的现行进程。这些进程还将随着新的研究结果和有关全球发展情况进一步发展。

24. 评估森林使用的环境和社会影响是有助于可持续森林管理的一个有用工具。由于无论以什么标准和指标系统评估生物多样性都需要时间, 因此必须设计有关工具, 评估管理做法对生物多样性的重要性及其条件。在这方面, 七个专题要点具有独特的潜在能力, 能使我们更好地了解可持续森林管理做法对实现养护生物多样性目标的关系。2010年的森林资源评估正在进一步采取措施, 制定更多的有关森林多样性的指标。

25. 可持续森林管理为可持续使用森林资源(木材和非木材服务和货物)满足今世后代的需要提供了综合、跨部门和参与式做法, 而且还提供了超过森林养护传

¹⁵ 根据国际热带木材组织的定义, 可持续森林管理是管理永久森林面积的一种程序, 以实现一个或多个明确说明的管理目标, 包括连续生产所需要的森林产品和服务, 同时不减少其内在价值和今后的生产力, 不对物理和社会环境造成过分的不利影响。

¹⁶ 国际热带木材组织, “2005年热带森林管理现状”, 国际热带木材组织第24号技术系列材料(日本, 2006年)。

¹⁷ Christoph Wildburger, “Forests and biodiversity conservation, including protected areas” (2008年)。

统范围的众多手段。这些手段都有助于养护森林的生物多样性。自然保护主义者在做法上倾向于主要在保护区网络内，注重养护生物多样性，而可持续森林管理则强调，任何有森林存在的地方，都要注重生物多样性的可持续性，包括保护工作。这是一个极为重要的方针，因为生物多样性大多不在保护区内。

26. 在植树造林、恢复景观、森林自然扩展方面所做的大量努力为改善社会、环境和经济条件作出了贡献，包括提供了就业和创收机会。植树造林的速度越来越快，用途也多种多样。2000年至2005年期间，种植林的面积每年增加大约280万公顷，其中87%具有生产价值。

27. 恢复森林景观的工作也作出了贡献。这项工作在使用土地的同时，集中各种利益攸关方，确认、谈判和贯彻在恢复景观的大前提下，平衡森林的生态、社会、文化和经济利益。恢复森林景观的目的是采取综合措施，恢复森林功能，增加森林对可持续发展的贡献，同时考虑民众的利益和需要。全世界有25个以上的国家和组织参加了恢复森林景观全球伙伴关系。该伙伴关系始于2003年，致力于促进成员之间交流经验，同时确定和支持恢复森林景观的活动，并履行国际社会对森林作出的承诺。该伙伴关系与国际热带木材组织和世界保护联盟一起，制定了一份关于恢复森林景观的手册，以明确恢复森林景观的有关概念和战略。这些努力帮助扩大了森林覆盖面，抵消了因土地转为他用而损失的一些森林。¹⁰

A. 可持续森林管理和保护区

28. 旨在大幅增加世界各地保护林区和其他可持续管理林区面积的全球目标3是森林论坛对保护森林作出的另一个重大承诺。会员国同意增加、发展和维持保护林区网络，还指出通过在保护林区内外实施一系列养护机制来养护具有代表性的森林的重要性。¹⁸ 为了使论坛能够增加保护林地的面积并实现森林文书的宗旨，会员国承诺并确立了积极的奖励措施。¹⁹ 会员国在森林文书中还商定了有关保护林区的一些其他规定。

29. 其他全球承诺支持森林文书的全球目标。如果《生物多样性公约》在2010年之前成功建立并维持全面、有代表性和有效管理的全国和区域保护地系统的全球网络，则实现目标3显然会取得双赢结果。其他有关目标之间还可以建立更多的联系。²⁰ 在这方面，《公约》缔约国会议在2007年决定加强努力，实现至少有效养护全世界每种森林类别中的10%这一目标，²¹ 并且进一步呼吁调动一切资源，为森林保护区提供可持续的资助。

¹⁸ 见大会第62/98号决议，附件，第五节，第6段(p)。

¹⁹ 同上，附件，第六节，第7段(d)。

²⁰ 《生物多样性公约》力求在2010年之前，将所有森林类别中的10%列入保护区，全球植物保护战略也列入了这一目标(缔约国会议第VI/9号决定)。

²¹ 《生物多样性公约》，缔约国会议第IX/5号决定。

30. 近几年来，保护区的目标有所扩大。在保护区内，人们对资源管理的做法有了进一步的认识，使用了大量的术语和方法界定具有不同养护功能的森林，例如为保护基础设施和管理自然资源使其免遭自然危害而指定保护的森林所具有的保护功能。虽然其中有许多不是纯粹为了养护生物多样性，但它们在保护森林景观方面依然可以发挥十分重要的作用。

31. 根据联合国环境规划署 2005 年千年生态系统评估的结论，最成功的森林保护区是从生态系统考虑指定的而且按照可持续森林管理的做法对其进行管理的森林保护区，同时适当注意通道的重要性和保护区之间的相互连接，并适当注意污染、气候变化、入侵物种等外来危险。评估还指出，举例说，“地貌景观办法”有助于克服所说的保护区本身的局限性。这种做法将周围的生产性森林作为缓冲区管理，并将保护区与更广泛的区域空间规划工作结合在一起。

32. 自然保护联盟针对保护区的不同目标，制定了六个管理类别。根据这一分类，全世界现有 13.5% 的森林 (5.30 亿公顷以上) 获得保护区地位。

B. 挑战与机遇

33. 尽管在过去的十年中森林保护有了新的发展，但森林退化和森林生物多样性损失仍在继续。因此，现行的保护区制度不足以养护生物多样性的各个方面。森林保护区因受到农业和人类住区的侵蚀、无以为继地砍伐和采伐树木、非法活动、采矿、打野味、偷猎、采集植物和动物、火灾、污染、气候变化、入侵物种、旅游业和休闲娱乐而面临退化的危险。此外，暴力冲突常常会对保护地造成重大影响，并已导致森林生态系统及其生物多样性严重退化，尤其是动物的数量。在这些威胁中，有许多直接关系到养护与人类福祉之间的相互作用，因此很难解决。

34. 保护区经常受到威胁，这在全世界大部分地区都是如此。这就令人担忧保护区的衰退和物种多样性的丧失是否比所说的更为严重，并未达到保护区的目的或保持它们的价值。过去十年中，国家公园和野生生物保护区内的偷猎以及非法贸易已经危及稀有和珍贵的动植物群。其中的一个例子是偷猎山地大猩猩。尽管通过了许多全球和区域协定打击非法和犯罪行为，²² 但研究表明，一些区域，特别是非洲，保护自然资源和濒于灭绝的物种工作依然面临重大挑战。

35. 热带森林地区众多居民的粮食保障和生计是一大关切问题，因为许多林中居民或靠森林为生者没有很多其他的蛋白质和收入来源。遗憾的是，打猎和野生生物贸易的运作方式及其与社会、文化、保健、经济和环境条件的联系还没有得到

²² 例如，在全球一级有《濒危野生动植物种国际贸易公约》；区域一级有 1994 年非洲东部和南部国家通过的《卢萨卡协定》，为这些国家团结起来打击非法贩运和交易动植物种提供了一个纲领。

人们的充分认识和适当考虑。因此，各国政府必须为解决土地保有权的问题以及保护区周围的适当发展规划和管制提供更好的政策支持。

36. 关于生物多样性的有关公约和协定的报告提供的资料和各项研究还表明，森林保护区中某些类别的森林过多或过少，例如湿地、热带落叶/半落叶阔叶森林、温带落叶阔叶森林和热带低地常绿阔叶雨林。²³ 一些研究也指出了保护区缺乏连贯性的问题。²⁴ 在审查开发署——养护监测中心全球森林地图的数字时发现，界定的 28 个森林类别中，有 19 个只有不足 10% 的面积具有正式的森林保护地位。此外，保护国际报告界定的 34 个生物多样性热点中，有 20 个的保护面积不足 10%。²⁵

37. 因此，为了充分发挥养护保护区的潜力，必须找到评估森林保护区的充分性、一贯性、条件和有效性的方法和标准，确保可持续地管理保护区，实现其养护目标。负责保护区的国际组织和国家机构以及与养护有关的非政府组织制定了一系列评估保护区管理效率的办法和方法。

38. 评估保护区的工作是在不同规模和不同级别进行的，有详细的定点研究，也有全系统的广泛评估。¹⁷ 一个有关审查罗列了用于全国和全球的 40 多种方法。²⁶ 这些评估强调了管理效果与财政和人力资源之间的直接联系。具体地说，位于人类发展指数高的国家境内的森林保护区得到的保护区评估分数比位于人类发展指数低的国家境内的森林保护区的分数高 1/3 左右。²⁷ 但同时也看到发达国家在若干保护区的管理效力方面存在着许多不足之处。

39. 在建立和有效管理保护区方面，一个重要的局限因素和主要挑战是许多发展中国家缺乏足够的金融和财政机制。国际热带木材组织报告，在其成员国境内的许多地区，进行可持续森林管理不如将土地派作他用更有利可图，目前用可持续森林管理原则管理的许多森林是靠外部的财政和技术支助实现的。¹⁶ 但技术和财政援助的需要没有得到很好的反映，使之能够支付进行可持续森林管理时养护生

²³ 见“对森林生物多样性扩大工作方案的深入审查”(UNEP/CBD/SBSTTA/13/3)；见全球生物多样性展望 2，生物多样性大会(蒙特利尔, 2006 年)；见全球生态森林分类和森林保护区缺口分析，环境署世界养护监测中心(弗赖堡大学出版社，德国弗赖堡，2008 年)。

²⁴ 见 UNEP/CBD/SBSTTA/13/3。

²⁵ 见全球生态森林分类和森林保护区缺口分析，环境署世界养护监测中心(弗赖堡大学出版社，德国弗赖堡，2008 年)。

²⁶ 见“评价保护区的管理效果：一个全球性研究：第一号补充报告：办法和方法概述”昆士兰大学、Gatton、世界保护联盟、世界保护区委员会、自然养护协会、世界自然基金会(澳大利亚，2008 年)。

²⁷ 同上，见国际热带木材组织，“2005 年热带森林管理现状”，国际热带木材组织第 24 号技术系列材料(日本，2006 年)。

物多样性的实施费用。而且，许多国家的森林保护区资金不足，人员不够。此外还有缺乏训练有素的人员制定和实施管理计划的问题。

40. 制定养护和可持续使用生物多样性的未来目标、宗旨和措施需要更多的资金。为了满足有效和可持续地实施和管理国家和区域保护区制度的费用需要，《生物多样性公约》、缔约国会议在第 VIII/24 号决定中，鼓励各方拟定详细的财政计划，综合各种国家、区域和国际来源。缔约国会议还邀请全球环境基金支持国家和区域的保护区制度。全球环境基金森林方面的项目大约有 80% 主要以保护区为重点。

41. 1993 年以来，用于养护生物多样性的国际资金只增加了 38%。非政府组织、政府和私营部门作了大量投资，以尽可能减少对生物多样性的不利影响，保护受到威胁的生物多样性，并可持续地使用生物多样性。德国政府通过“生命网倡议”，也对保护区提供了大量的财政支助。²⁸

42. 在有些国家，市场机制为养护和可持续使用生物多样性的工作提供了帮助。例如借助生态旅游。²⁹ 在一些国家，税率奖励、地役权、可交易的发展许可证方案和合同安排变得越来越普通，对养护土地和生态系统服务颇有助益。鉴于《联合国气候变化框架公约》目前在讨论的降低发展中国家因森林砍伐和退化所产生的排放(降排)，森林保护区可在减少全国性的砍伐森林方面发挥重要作用。随着碳固存的资金增加，有可能增加可持续森林管理的资金，并进一步关注发展中国家的森林养护工作。其结果是，人们越来越关注支助机构和政策，以利于森林和生物多样性适应气候变化，并帮助减少不利影响。

43. 然而，挑战依然存在。人们需要考虑对生计和减贫的潜在影响。降排公式关切的主要因素是公平分配利益以及争取土著居民和林中居民适当参与并尊重他们的权利。因此，需要进一步详细讨论降排得益如何能够深入当地社区，如何提高土著和传统民众在设计 and 实施降排项目和方案时的参与程度。《生物多样性公约》正联系其关于传统知识的第 8 条(j) 在第 VI/10 和 VII/16 号决定中讨论这些问题。

四. 在养护和保护森林方面进行可持续森林管理的新动态

44. 到 21 世纪末，气候变化及其影响也许是造成生物多样性损失和生态系统服务变化的其中两大全球因素。¹² 如秘书长在关于气候变化的报告中指出的(E/CN.18/2009/4)，气候变化造成的气温和降雨量的变化会改变森林的生理、结构、物种构成及其健康，从而预计对森林产生不利影响。对养护生物多样性或农

²⁸ 见 www.cbd.int/lifeweb/background/。

²⁹ 见联合国环境规划署，千年生态系统评估(2005 年)(见 www.millenniumassessment.org)。

村人口的生计特别重要的森林类别，诸如红树林、热带森林和北方针叶林、尤其会受到这种因素的影响。在今后分析保护和环境可持续问题时，需要特别关注这些森林类别。

45. 得不到足够的和负担得起的粮食始终是砍伐森林的一个主要的潜在因素。正因为如此，森林才被转为农业用地，以此满足民众对粮食的需要。近年来，粮食价格上涨和穷人缺少食物的问题会进一步加剧砍伐森林和森林退化问题。同样，当前的全球金融危机也可能威胁全球的森林覆盖面和政府用于可持续森林管理的财政资源。因此需要研究这些危机可能对可持续森林管理产生的影响和关于森林的全球目标以及减少这种影响的方式方法问题。

46. 考虑到生物燃料在全球能源安全和气候变化方面发挥的作用及其作为可持续农业发展的备选方案，各级别各种政策进程都在将生物燃料作为一个迫切的政治问题进行着热烈讨论。目前，农作物是生物燃料最常见的生物量来源。但是，研究预测，今后将更多地使用木素纤维素材料——第二代原料——包括木本生物量（木本植物和林业部门的剩余物）生产生物燃料。如今，从森林中提取的生物燃料已经有一半以上来自砍伐和加工木料时的剩余物。³⁰

47. 关于生物燃料的机遇和风险的各种观点不一。而且，由于提倡使用可再生能源，致使木材需求增加，从而导致与保护生物多样性的措施相冲突，而且两者间的利益冲突越来越明显。决定生物燃料对环境和生物多样性影响的主要因素是用于生产生物燃料原料的土地类别和使用的生产方式，包括使用的植物品种。¹⁷ 温室气体平衡、能量效益和生物燃料的环境影响会由于不同的因素而大不相同。³¹

48. 尽管前景比较消极，但最近关于环境与能源政策的研究表明，无论在发达国家还是在发展中国家，对生物燃料的需求会在 2030 年之前显著增加。对生物燃料需求的这种增加可能会改变森林管理方法。一些国家已经在开始规划应对这一局面的中短期措施。在分享机会的同时减少和管理风险是一重大挑战。森林部门在使用可持续森林管理方法平衡生物能源生产目标和森林养护目标方面可以发挥重要作用。为了充分发挥生物燃料的潜力，必须以可持续的方法管理其增长，以满足可持续性在经济、社会和环境方面的要求。为此，需要制定生产生物燃料的可持续性标准。此外，还应大力加强各部门之间的协调与合作，特别是农业和林业部门的协调与合作。

³⁰ 见联合国粮食及农业组织，“森林和能源：关键问题”，林业文集 154（粮农组织，罗马，2008 年）。

³¹ 见可持续的生物燃料：前景与挑战，皇家学会政策文件 01/08，皇家学会（伦敦，2008 年）；A. Dufey，“生物燃料的生产、贸易和可持续发展：新出现的问题”（国际环境与发展研究所，伦敦，2006 年）。

五. 开展跨部门合作，以实现森林和生物多样性方面的承诺

跨部门办法和千年发展目标

49. 许多复杂和跨部门的社会、经济和环境问题均涉及森林。因此，如何管理、养护和发展森林对可持续发展包括实现国际商定的发展目标至关重要，尤其在消除贫穷和环境可持续方面。国际商定的各种目标与有关森林、生物多样性、环境可持续性和发展的目标之间有着许多潜在的协同作用。联合国森林论坛对解决森林方面的这些相互联系的挑战和有关的交叉问题具有独特的优势。

50. 2008年9月25日关于千年发展目标的高级别活动使世界领导人聚集一堂，讨论新的和现有的承诺，并将这些承诺转化为果断和及时的行动，以确保所有国家都能实现这些目标。这一活动发出了强烈的信号，并宣布了联合国会员国、国家集团和民间社会伙伴(包括私营部门和慈善家)作出的新承诺，³²其中有些是森林和与森林有关的承诺。例如，关于目标8(全球合作促进发展)，芬兰已经宣布增加用于可持续森林的资金，作为其发展合作的一部分。关于目标7(确保环境的可持续能力)，挪威已经宣布为联合国降低发展中国家因森林砍伐和退化所产生的排放(降排)方案耗资6亿美元的初步阶段供资3500万美元。³³挪威也承诺提供至多10亿美元，用于减少亚马逊区域砍伐森林的活动。全球环境基金也宣布了为西部非洲制定的一个价值1亿多美元的战略方案，以解决能源、生物多样性和持久性有机污染物的问题。

加强与生物多样性有关进程和非政府组织的合作

51. 多边环境协定的理事机构以及组织和进程认识到，需要加强协调与合作。联合国的一些宣言、决议和决定要求有关进程彼此加强协调、合作与协同，包括加强与联合国森林论坛和森林合作伙伴关系的协调、合作与协同。

52. 考虑到全球的各种政治动态，联合国森林论坛更有必要与其他国际和区域进程保持和恢复联系。森林论坛关于加强合作及政策和方案协调的第3/4号决议论述了有关同联合国系统有关组织、其他有关国际和区域组织、机构和系统密切合作，在共同关心的领域改进信息交流与合作的一些方面。

53. 全球范围内有若干团体支持养护森林多样性的工作。2001年建立了森林合作伙伴关系这一由14个有关森林的国际组织、机构和公约秘书处组成的自愿合作安排。该伙伴关系通过加强在森林问题上的合作与协调支持联合国森林论坛的工

³² <http://www.un.org/millenniumgoals/2008highlevel/commitments.shtml>。

³³ 联合国降排方案旨在协助发展中国家制定国家的降排战略，监测森林覆盖面和碳储量，建设能力并实施关于森林管理的试行项目，在有利于社区和生计的同时，维持森林的生态服务，尽可能扩大碳储量。

作，促进各种类别森林的管理、养护和可持续发展。由 6 个有关生物多样性的协定³⁴ 秘书处领导人组成的生物多样性联络小组于 2004 年成立，其工作重点是编制一份个案研究、公约机构的联合工作计划和评估实现 2010 年生物多样性目标进展情况的指标。里约公约联络小组由《生物多样性公约》、《联合国防治荒漠化公约》和《联合国气候变化框架公约》的秘书处和科学附属机构的主管人员组成。该小组在加强三个公约间协调的同时，致力于改善信息交流，探索开展协同活动的机会。

54. 在全球和区域一级，一些国际非政府组织和民间社会组织在提高公众对森林养护和保护的认识方面发挥着有利的作用。一些国家性的非政府组织和土著人民组织也在地方一级开展类似的活动。尽管有了这些发展，但在一些国家，提高公众认识、教育和宣传方案参差不齐。提供有效开展工作的人力和财政资源依然是一个障碍。

55. 由于提供信息对社会具有重要意义，因此许多政府和私营组织开始推动发展外联活动，以改善宣传和公众教育，实现环境公约、可持续发展和可持续森林管理的目标。可以从森林论坛的工作范围角度，进一步探讨这些动态，以帮助推动和庆祝 2011 国际森林年。

秘书处之间的合作与协作

56. 《生物多样性公约》和森林论坛的各种决定讨论了促进协同作用和加强合作的问题。在这方面，《公约》缔约国会议在关于森林多样性的第 IX/5 号决定第 1 段(i)中，要求加强各级的跨部门协调和主动行动。其中特别提到推动协调实施《公约》的工作方案并推动论坛的工作，包括森林文书，以实现 2010 年生物多样性目标和关于森林的 4 项全球目标。该决定第 3 段(d)请《公约》执行秘书与联合国森林论坛秘书处主任一起，探讨是否可能拟定一个工作计划，在《公约》秘书处和论坛之间联合开展活动。

57. 各国对各秘书处之间加强协作所必需的潜在因素没有提出许多观点。在作出答复的国家中，有些支持按照《公约》缔约国会议第 IX/5 号决定的要求，加强合作，当然其他组织也要参与，特别是森林合作伙伴关系成员。论坛在讨论这一问题时，还可以提出如何以最佳方式，特别是通过森林文书，加强合作养护森林多样性的提案。例如，通过宣传方案和教育，促进公众更好地了解森林和可持续森林管理的重要性及其带来的好处。为了帮助提高对 2010 国际生物多样性年和 2011 国际森林年的认识并促进交流，值得探讨林业和环境这两个部门之间可能联合开展的活动。

³⁴ 《生物多样性公约》、《濒危野生动植物种国际贸易公约》、《拉姆萨尔公约》、《养护野生动物移栖物种公约》、《世界遗产公约》和《粮农植物遗传资源国际公约》。

国家森林方案及国家生物多样性战略和行动计划

58. 此外，也鼓励在国家一级提供更多的机会，进行跨部门合作与交流，让政府、捐助者、民间社会和私营部门结成伙伴，进行有效的养护和管理。国家关于收集可持续森林管理信息(包括森林生物多样性)的主动行动可以使部门之间有机会更好地沟通彼此的政策并加强协同作用。利益攸关者的进一步参与也有助于决策进程，因为能使决策人更好地了解其决定的影响和薄弱环节，权衡折衷的成本与利得，并确定广泛的应对措施。利益攸关者的参与和决策透明度可加强问责制，减少腐败。

59. 为了成功地实施国家森林方案以及国家生物多样性的战略和行动计划，还需要在《联合国气候变化框架公约》的框架内，在国家可持续发展战略、国家减贫战略、减少和适应气候变化的国家战略、国家宣传工作之间建立显著联系。对许多发展中国家来说，如果将可持续森林管理的活动纳入国家发展战略或减贫战略，则这种活动就更有可能取得成功。一方面，减贫战略文件可以使人们更好地认识森林部门在减贫方面的作用；另一方面，考虑可持续森林管理做法可以使发展计划更有成效。

60. 在这方面，森林文书可有助于加强国家一级的切实措施，使森林更紧密地与其他政策结合在一起。论坛的国家协调中心与《联合国气候变化框架公约》、《生物多样性公约》、《防治荒漠化公约》和其他森林合作伙伴关系组织的国家协调中心加强协调可确保其行动符合文书和关于森林的全球目的决定采取的行动。

六. 结论

61. 森林占地球面积的 30%左右，提供着广泛的环境、社会和经济服务与利益。森林帮助为 16 亿民众提供生计。大约 6 000 万民众，主要是土著社区，居住在森林里，另有 3.5 亿民众主要靠森林为生。森林提供的产品和多种利益，诸如保护流域、控制全球气候变化、赚取收入、健康优势、休闲娱乐、保护文化和精神价值、为许多动植物群提供生境等，使所有人都多多少少地从中获益。

62. 在许多国家，指定养护的森林具有越来越大的政治意义。而且，养护森林中的生物多样性被公认为可持续森林管理的一个重要目标。全世界森林总面积中已有 11%以上被指定为主要养护生物多样性的森林。

63. 尽管在推进可持续管理各种类别的森林方面取得了进展，但在许多国家，砍伐森林和丧失生物多样性依然是一个令人严重关切的问题，在发展中国家尤其如此。气候变化造成的不利影响、自然灾害、森林火灾、气载污染、不可持续的娱乐用地、森林区块化、外来物种入侵、将森林转为农用以及没有财政和技术资源进行可持续森林管理等众多压力，继续在威胁全世界森林的生物多样性，从而减少了具有生物多样性的森林所能提供的各种生态系统的货物和服务。

64. 会员国在政府间森林小组/政府间森林论坛行动提案和论坛决定的基础上，通过了森林文书和关于森林的全球目标，以加强在若干可持续森林管理方面的行动，其中包括各级森林养护和森林保护区。这些年来，人们越来越认识到，森林保护区是进行可持续森林管理的重要手段，以确保特定地区的生物多样性得到养护。

65. 为了能够可持续地保护森林，需要制定有效的管理办法，并评估实现养护目标的情况。还需要建立体制结构和改善政策措施，促进公正和公平地分享各级保护区的成本与利得。然而，仅仅指定某片森林为保护区并不足以确保有效养护。因此，有效管理保护区对养护工作至关重要。

66. 负责保护森林的国际组织和国际机构以及与养护有关的非政府组织已经制定一系列评估保护区管理成效的办法和方法。但是，还需要确保充分交流这种评估方法和有关发展。需要改善许多国家进行分析、报告结果和帮助改善政策举措的能力。在今后的保护分析中，需要特别关注对养护生物多样性具有重要意义森林类别，诸如热带高山云雾林倡议、红树林和河岸森林。

67. 在处理养护森林多样性问题时，需要进一步讨论气候变化和生物燃料等与森林有关的新问题。例如，林业部门可以对制定和实施解决气候变化的可能办法(如排放办法)作出重大贡献。需要制定适当的可持续发展和可持续的森林管理政策，以避免气候变化的不利影响，加强跨部门合作与协调，履行关于森林和生物多样性的承诺。

68. 对许多发展中国家来说，如果将养护森林和森林保护区的可持续森林管理活动纳入国家发展计划、减贫战略和其他有关部门政策或计划，例如气候变化和流域管理等，则这种活动更有可能取得成功。

69. 2010 国际生物多样性年和 2011 国际森林年为社会和环境部门合作提高关于可持续森林管理和养护森林生物多样性的工作提供了一个极好的机会。

70. 实现全球的发展目标和森林文书是一个重大挑战，要求国家、政府间组织和利益攸关者同心协力，实施一个共同的框架，并更好地认识森林所提供的重要利益和贡献。在这方面，改善交流和公众教育越来越重要，在宣传和庆祝国际森林年之际尤其如此。