



经济及社会理事会

Distr.: General
30 June 2004
Chinese
Original: English

联合国森林问题论坛

审议并就拟定所有类型森林的法律框架的
任务规定要素提出建议的特设专家组

2004年9月7日至10日，纽约

议程项目4(b)

特设专家组的任务

关于在执行森林小组/森林论坛的行动建议以及联森论坛的
决议和决定方面得到的推动因素和遇到的障碍的概述

秘书处的说明*

摘要

提出本说明，是为了提供背景资料，协助特设专家组分析影响执行政府间森林问题小组/政府间森林问题论坛的行动建议以及联合国森林问题论坛的决议和决定的推动因素和障碍。有关执行情况资料主要有四个来源：国家报告、秘书长向联合国森林问题论坛各届会议提出的报告、森林问题合作伙伴关系框架文件以及由以国家和组织主导的各项举措的报告。

在执行行动建议方面的主要推动因素包括善政、国家森林方案、制定可持续森林管理的标准和指标、森林问题伙伴关系、全球和区域合作框架、利益有关者的参与以及由国家和组织主导的举措。国家一级的主要障碍涉及的问题有：评估执行行动建议进展的组织机制不充分、对行动建议了解不足、经费拮据，森林评估能力不足、妨碍可持续森林管理的不利因素、对无害环境技术的转让不充分以及执行行动建议的能力有限。

联合国森林问题论坛第二届《部长级宣言》奠定的基础，将可持续森林管理与国际商定的发展目标包括联合国《千年宣言》所载的目标相互联系，从而全面扩大了行动建议的范围。

* 本报告迟交，是为了收载最新资料。



目录

	段次	页次
一. 导言.....	1	3
二. 政府间森林问题小组/政府间森林问题论坛行动建议的报告.....	2-12	3
三. 行动建议执行工作的推动因素.....	13-29	7
四. 行动建议执行工作的障碍.....	30-46	10
五. 联合国森林问题论坛决议和决定的后续行动.....	47-55	13
六. 一般性结论.....	56-72	16

一. 引言

1. 联合国森林问题论坛第三届会议¹ 同意设立审议并就拟定所有类型森林的法律框架的任务规定要素提出建议的特设专家组。论坛同意，特设专家组执行的任务之一，应为“审议森林问题国际安排的其他成果，包括各国执行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)行动建议的工作、其他专家组、由国家和组织主导的举措及以往有关的举措、以及森林问题合作伙伴关系成员组织所开展与森林有关的工作”。提出本说明是为了提供背景资料，协助特设专家组执行上述的涉及森林小组和森林论坛行动建议以及论坛各届会议的决议和决定的任务。

二. 政府间森林问题小组/政府间森林问题论坛行动建议的报告

2. 通过 2001 年 6 月联合国森林问题论坛第一届会议² 通过的 2001-2005 多年工作方案，会员国同意自愿报告与下表所载专题内容相关的森林小组/森林论坛行动建议的执行情况。报告应考虑到执行手段，例如筹资、转让无害环境技术和能力建设以及各种共同项目，其中包括新出现的有关以下方面的问题：国家执行，监测、评估和报告，促进公众参与，国家森林方案，促进有利的环境以及贸易。除国家报告外，森林问题合作伙伴关系成员还提供了有关行动计划执行情况的大量资料。

3. 在 270 项行动建议中，有 12 项不须采取进一步行动，或它们的执行工作进展很快，并将在联合国森林问题论坛第五届会议前完成。

4. 有数量众多的行动建议已经不止一次地在提交论坛第二³ 至第四⁴ 届会议的报告中得到了讨论。由于考虑到这种重复现象，森林问题合作伙伴关系成员国和成员组织自愿报告了执行 195 项行动建议的进展情况。这些报告大多与技术和科学性质较明显的专题内容相关。

5. 主要是鉴于 2001-2005 年多年工作方案的性质，约有 70 项行动建议没有予以报告。其中许多涉及执行手段。这些建议包括 21 项旨在加强为可持续森林管理筹资的行动建议，以及 17 项与转让无害环境技术密切相关的问题。在论坛每届会议讨论的共同项目方面，尤其是在加强合作及政策和方案协调所涉项目方面，有 15 项涉及与国际组织和多边机构合作的行动建议没有予以报告。

表 1
联合国森林问题论坛各届会议讨论的专题内容和行动建议

论坛会议	专题内容	行动建议数
第二届	制止砍伐森林和森林退化	50
第二届	森林养护和对独特类型森林的保护	36
第二届	低森林覆盖率国家的复原和养护战略	47
第二届	重建和恢复退化土地	11
第二届	提倡天然林和种植林	与上项合并
第二届	概念、术语和定义	8
第三届	森林的经济方面	49
第三届	森林健康和生产力	6
第三届	维持森林覆盖率，满足当前和未来的需要	9
第四届	传统森林知识	24
第四届	森林科学知识	23
第四届	森林的社会和文化方面	20
第四届	监测、评估和报告，以及概念、术语和定义	22
第四届	可持续森林管理的标准和指标	11

6. 国家报告是森林小组/森林论坛行动建议进展情况的主要文件。它们的目的是：

(a) 协助各国评估它们在执行森林小组/森林论坛的有关行动建议方面的经验和进展情况，推动各政府机构和其他利益有关者在编写报告的过程中进行讨论，并协助各国编写在论坛届会的发言材料；

(b) 向秘书长提交论坛各届会议的报告提供资料，使这些报告能确定讨论的关键问题，并强调随后可能采取的国际行动；

(c) 为审查森林问题国际安排的效能提供重要资料。

7. 从下表可以看出，共有 55 个不同的国家以及欧洲共同体向论坛第二、第三和第四届会议提交了 88 份自愿国家报告，说明它们执行与上表专题内容相关的行动建议的进展情况。其中有 24 份报告为发展中国家提交，22 份为发达国家提交，9 份为转型期经济国家提交。

表 2

向联合国森林问题论坛各届会议提交自愿国家报告的国家

第二届会议	第三届会议	第四届会议
	1. 阿尔及利亚	1. 阿尔及利亚
		2. 澳大利亚
1. 奥地利	2. 奥地利	3. 奥地利
2. 比利时		
	3. 布隆迪	
3. 柬埔寨	4. 柬埔寨	
	5. 加拿大	4. 加拿大
	6. 中国	
	7. 哥伦比亚	
	8. 克罗地亚	5. 克罗地亚
		6. 塞浦路斯
	9. 捷克共和国	
		7. 刚果民主共和国
		8. 丹麦
		9. 萨尔瓦多
	10. 欧洲共同体	
4. 芬兰	11. 芬兰	10. 芬兰
5. 德国	12. 德国	11. 德国
		12. 圭亚那
		13. 洪都拉斯
	13. 匈牙利	14. 匈牙利
	14. 印度	
		15. 印度尼西亚
6. 伊朗伊斯兰共和国		16. 爱尔兰
	15. 意大利	17. 意大利
	16. 日本	18. 日本
7. 日本	17. 肯尼亚	
	18. 黎巴嫩	
	19. 立陶宛	19. 立陶宛
	20. 马来西亚	
8. 毛里求斯	21. 毛里求斯	
9. 墨西哥	22. 墨西哥	20. 墨西哥
	23. 荷兰	
	24. 尼泊尔	
10. 新西兰	25. 新西兰	21. 新西兰

第二届会议	第三届会议	第四届会议
11. 挪威	26. 挪威	22. 挪威
	27. 巴基斯坦	
	28. 菲律宾	23. 秘鲁
	29. 波兰	24. 波兰
12. 葡萄牙	30. 葡萄牙	25. 大韩民国
	31. 大韩民国	26. 俄罗斯联邦
		27. 塞尔维亚和黑山
	32. 西班牙	27. 南非
		29. 苏丹
13. 瑞典	33. 瑞典	30. 瑞典
	34. 瑞士	31. 瑞士
		32. 土耳其
	35. 乌克兰	33. 乌克兰
大不列颠及北爱尔兰 联合王国	36. 大不列颠及北爱尔兰 联合王国	34. 大不列颠及北爱尔兰 联合王国
	37. 美利坚合众国	35. 美利坚合众国
		36. 乌拉圭
	38. 南斯拉夫	

8. 提交报告的国家数目较少，任何一届会议收到的报告均不超过 38 份。此外，向所有三届会议都提交了报告从而涉及 195 项行动建议的仅有九个国家，其中没有一个是发展中国家或转型期经济国家。另有九个国家，其中包括两个发展中国家和四个转型期经济国家，在两届会议都提交了报告。考虑到国家提交的报告数目有限，而且其中多数对行动建议的执行情况表示肯定和乐观，因此应该小心谨慎，不要对结果作出推断。但从国家报告对行动建议执行状况的分析中，可得出若干重要结论。

9. 森林论坛行动建议第 9(d) 段指出，为促进和便利执行工作，尤其重要的是“所有国家系统地评估森林小组的行动建议和按各自国家的程序执行这些建议的规划，其目的在于对森林进行可持续管理”。但对国家报告的审查表明，只有为数不多的国家已制定了监测和评估行动建议执行情况的机构机制和程序。这些国家几乎都是发达国家。这表明，虽然提交报告的国家承诺执行行动建议，但它们多数似乎不拥有不断监测和评估行动建议执行情况的机构机制或程序。

10. 森林问题合作伙伴关系成员提供了关于行动建议执行情况的资料，从而弥补了国家报告数目有限之不足。在编写秘书长关于表 1 所列专题内容的报告时，已征求了伙伴关系所有成员的意见。诸如粮食及农业组织（粮农组织）、联合国开

发计划署（开发计划署）、世界银行、《生物多样性公约》秘书处、国际林业研究中心以及国际林业研究组织联合会等森林问题合作伙伴关系的成员，都通过提供它们在国家、区域和全球各级执行行动建议的广泛经验和资料，在编写秘书长向联合国森林问题论坛各届会议的具体报告方面发挥了关键作用。

11. 另一种有价值的资料来源是用以支助论坛的由国家和组织主导的举措。其中三项举措纳入了关于行动建议执行状况的特别重要的结论：2003年3月17至20日在意大利维泰博举行的关于监测、评估和报告在森林小组/森林论坛行动建议的执行方面吸取的经验教训的国家主导举措（E/CN.18/2003/9，附件）；2004年2月9日至13日举行的关于吸取非洲可持续森林管理经验的内罗毕讲习班；2001年11月5日至8日举行的关于监测、评估和报告可持续森林管理进展情况的横滨国际专家会议。粮农组织关于2004年2月16至18日在加纳阿克拉举行的非洲执行森林小组/森林论坛行动建议状况区域讲习班的最后报告，也提供了有关吸取的经验教训的重要资料。

12. 向联合国森林问题论坛各届会议提交的森林问题合作伙伴关系框架文件也提供了资料，说明针对合作伙伴关系成员组织的行动建议执行情况，并提供资料说明在全面执行行动建议方面向各国提供的支助。最后，2003年12月15日至19日在日内瓦举行的无害环境技术的融资和转让问题特设专家组会议的报告（E/CN.18/2004/5）以及2003年12月8日至12日在日内瓦举行的监测、评估和汇报方法和机制问题特设专家组的报告（E/CN.18/2004/2）也提供了有关资料。

三. 行动建议执行工作的推动因素

13. 已提交的国家报告、秘书长向第二届至第四届联合国森林问题论坛提交的报告、以及由国家和组织主导的举措的报告都记载了在推动可持续森林管理方面取得的宝贵经验。它们还指出了那些推动了行动建议执行工作最有效的因素。

善政

14. 关于吸取非洲可持续森林管理经验的内罗毕讲习班以及无害环境技术的融资和转让问题特设专家组均强调善政作为有效执行行动建议的必要先决条件具有重要性。在有效的政策、诚实、透明度、所有利益有关者的参与、坚实的法律框架、规章及其执行以及国家和地方二级适当管理框架的基础上，善政创造、培育并促进了行动建议执行工作的有利环境。按照同样方针，阿克拉讲习班的最后报告在总体评价行动建议执行工作时，总结如下：民主化、权力下放、政治和社会稳定、工作人员的连续性、善政、提高认识以及执法都是可持续森林管理的必要先决条件，而可持续森林管理又反过来有助于减少贫穷。

国家森林方案

15. 行动建议切实影响了国家森林方案及其在许多国家的对等方案的形成。它们有助于把国家森林方案重新塑造成实现可持续森林管理国家机构框架。与此同时，它们有助于扩大这类方案的范围，以侧重于有关的部门间问题和议题。许多国家推动了利益有关者对国家森林方案或其对等方案执行工作的有效参与。同时，若干国家强调，国家森林方案已经成为履行国际协定所规定承诺的工具。

16. 维泰博报告的结论是，行动建议若要得到切实执行并纳入国家森林方案，在执行行动建议时必须考虑到国家与当地的条件。此外，并非所有的行动建议对所有国家适用。报告还指出，各国若要有效监测和评估行动建议执行工作，就必须找出现有可持续森林管理政策、方案和战略与行动建议之间的联系。

制定可持续森林管理标准和指标

17. 对于衡量和监测可持续森林管理取得的进展来说，标准和指标在国家森林方案中发挥着关键作用。这个问题是联合国森林问题论坛进程取得的重大成就之一，范围遍及所有地理区域。在向论坛第四届会议提交报告的国家中，75%的国家在蒙特利尔进程、国际热带木材组织、保护欧洲森林部长级会议等九个国际和区域合作框架范围内已经制定、正在制定或正在考虑制定标准和指标。在促进可持续森林管理方面，这是一个国际合作框架特别见成效的一个领域。若干国家报告说，通过与利益有关者磋商的方式，已制定或正在制定各自的标准和指标。

18. 横滨报告的结论是，标准和指标还有助于就可持续森林管理的内涵达成共识。全世界的各种标准和指标进程具有很大的互补性和类同之处，这有利于这一共识的形成。

19. 各国制定可持续森林管理标准和指标的工作依然处在不同水平上。在那些通过全球和区域进程已经制定标准和指标的国家中，许多国家又进一步加以改进，以体现国家和当地的情况。

20. 论坛第 4/3 号决议⁵ 认可了以下可持续森林管理专题要件，其内容取自现有标准和指标进程，并为可持续森林管理提出了参考框架：

1. 森林资源的范围；
2. 生物多样性；
3. 森林健康和生命力；
4. 森林资源的生产性功能；
5. 森林资源的保护性功能；
6. 社会-经济功能；

7. 法律、政策和体制框架。

森林伙伴关系

21. 2002 年在南非约翰内斯堡举行的可持续发展问题世界首脑会议确认了森林伙伴关系在实现可持续森林管理中的重要作用。此后成立的若干合作性森林伙伴关系，把各国政府、国际组织以及其他利益有关者结合在一起，有效地促进了行动建议执行工作。它们包括非洲发展新伙伴关系（新伙伴关系）、刚果盆地森林合作伙伴关系、亚洲森林伙伴关系、国际示范森林网、以及恢复森林景观全球伙伴关系。

22. 森林问题合作伙伴关系成员在协助各国执行若干行动建议方面的作用不容低估。各国承认，除其他外，在以下方面得到了森林问题合作伙伴关系成员的援助：执行国家森林方案的能力建设；与森林有关的科学研究；监测、评估和报告；标准和指标的制定工作。森林问题合作伙伴关系成员对概念、术语和定义的标准化所作的贡献，推动了这一进程朝着进一步统一国家森林方案及其对等方案的方向发展，同时促进了在制定可持续森林管理标准和指标方面的进一步努力。

23. 在国家一级，政府与非政府利益有关者之间的伙伴关系证实是在广大范围内加强行动建议执行工作的有效工具，这一范围包括私有森林的规划和管理；社会林业方案；森林养护；重新造林；监测、评估和报告。

全球和区域合作框架

24. 各国的报告指出，在若干专题领域正在通过全球和区域合作框架来解决各种关键问题。这些问题包括：森林遗传资源；科学研究；监测、评估和报告；以及标准和指标等。除其他外，保护欧洲森林部长级会议、中美洲可持续发展委员会、亚马逊合作条约等区域进程在加强行动建议执行工作方面发挥了十分重要的作用。这反映了国际合作可以在推动可持续森林管理议程方面达到的程度和重要性。此外，许多国家的国家森林方案与根据多边环境协定所承担的承诺挂钩。

25. 粮农组织区域林业委员会以及各区域林业协定等区域进程，也在交流有关行动建议的信息及汲取的经验和教训方面提供了重要的机制，从而可以促使采取纠正行动，改善执行工作。⁶

利益有关者的参与

26. 利益有关者对可持续森林管理的参与仍然是国家森林方案的一个重要特色。据大多数国家报告，在制定和利用各种各样的而且往往是创新的机制和安排以便利益有关者参与林业方案方面，取得了重大进展。若干国家报告了在与私有部门就私有森林的规划和管理结成伙伴关系方面取得的进展。

27. 维泰博报告指出，加强政府与非政府利益有关者之间的沟通和磋商可以促进透明度，增进了解，并为行动建议执行工作赢得更多的支持。此外，所有主要利益有关者以透明、开放参与的方式参加行动建议执行工作的监测和评估，可以使执行工作得到改善。

28. 政府把当地社区和土著社区纳入到可持续森林管理中，加强了行动建议执行工作。在向联合国森林问题论坛第四届会议提出报告的国家中，半数拥有让当地社区和土著社区参与与森林有关的决策的各种业务机制或渠道。

由国家和组织主导的举措

29. 由国家和组织主导的举措得到了东道国和共同赞助国以及共同赞助组织的资助，在具体领域推动行动建议执行工作方面发挥了重要作用。这些领域包括：融资；可持续森林管理无害环境技术的转让；监测、评估和报告；人工林的作用；实现可持续森林管理工作方面取得的经验教训；能力建设；国家森林方案的权力下放。对于推动相关行动建议执行工作以及就吸取的经验和教训交流信息来说，它们是特别宝贵的手段。在若干情况下，它们导致在实地采取直接行动，来执行相关行动建议。

四. 行动建议执行工作的障碍

行动建议执行工作进展情况评估

30. 如前所述（第 9 段），大多数政府尚未按照森林论坛行动建议 9(d) 的要求，设立系统地评估行动建议执行工作的体制性机制。鉴于行动建议数量众多，所涉及的问题广泛多样，也不存在有序的结构，因此，各国可能难以对这些建议进行系统的评估。

31. 维泰博报告的结论是，各国必须加强执行、监测和评估行动建议的能力。这就需要包括知识转让在内的财政和技术援助。报告明确指出，需要国家一级和国家以下各级的基本资料，以对行动建议进行监测、评估和报告。报告还强调，必须进一步简化、统一向国际公约和国际组织提出与森林有关的报告的程序，以减轻负担，提高效率，节省费用，提供更有用的按国家分列的资料。为此，伙伴关系已经建立了简化与森林有关的报告程序工作队。

32. 监测、评价和报告方式及机制问题特设专家组的报告就改善国家一级的评估进程提出了若干建议，特设专家组应审查这些建议。

在发展森林监测和评估能力方面进展不一

33. 那些已向联合国森林问题论坛第四届会议提交国家报告的国家报告了在这一领域取得的重大进展。其中 62.5% 的国家在报告中表示，国家森林数据库已经

得到改善。若干国家、主要是发展中国家和转型期经济国家在报告中说，在监测和评估方案时更多地使用了地理信息系统，而且因特网在传播从监测、评估和报告中所获信息方面具有重要作用。许多国家还报告说，它们正在参与各种全球和区域性监测和评估方案。若干国家指出，它们已经加强了向用户、关心团体和国际组织传播监测和评估资料的工作。

34. 国家报告对这方面的情况介绍要比许多不提出报告的国家实际发生的情况更好。内罗毕讲习班强调，非洲国家总体上没有足够的森林信息系统，而且在数量和质量上都是如此。缺乏关于森林提供的货物和服务的资料。森林存量调查尚未完成，而且往往侧重通用木材数据。

对政府间森林问题小组/政府间森林问题论坛行动建议的了解不足

35. 提交的为数有限的国家报告，特别是发展中国家提交的报告，部分反映了对行动的建议了解不充分。行动建议的数量，以及不易归类或有序提供的事实，使许多国家难以加以执行。阿克拉讲习班还指出，森林小组/森林论坛行动建议的执行情况不够积极，因为不广为人知，而且由于在这些国际程序的谈判期间，非洲政府的参与程度偏低。

36. 阿克拉讲习班并得出结论认为，区域和分区域组织，以及非洲的非政府组织，对联合国森林问题论坛的程序和结果不很清楚，也没有充分参与。在许多发展中国家一级的利益有关者行动建议的了解非常有限，因此对其中的许多国家来说没有太大关联。

37. 鉴于这种限制，关于可持续森林管理的区域倡议措施的主要小组讨论被纳入了论坛第三和第四届会议的全体会议。关于亚马孙河、中美洲和欧洲的区域倡议的小组讨论被放在第三届会议举行，使第 12 段得以列入关于加强合作及政策和方案协调的第 3/4 号决议：⁷ “邀请各种区域机构、机关和程序的代表参加论坛关于森林小组/森林论坛行动建议的执行方面所吸取的经验教训的讨论，并鼓励分区域和区域两级酌情就可持续森林管理开展进一步合作。”也因此下列另外两个区域小组讨论在联森论坛第四届会议成为重点：关于以非洲为重点的执行情况小组讨论（“非洲日”）和关于以小岛屿发展中国家为重点的执行情况小组讨论（“小岛屿发展中国家日”）。这些小组讨论提出了改进可持续森林管理执行情况的若干建议。

经费拮据

38. 进展缓慢，不足以加强可持续森林管理的财政。在很大的程度上也反映一个事实，就是没有就有关财政的行动建议在整个联森论坛程序中的执行进度提出报告。发展中国家在其国家报告中特别认为，由于用于能力建设、技术转让、监测和评估及方案执行的财政资源不足，以致它们在各个专题领域执行行动建议，受

到很大制约。同时，一些发展中国家注意到许多多边开发银行、双边捐助者和国际组织，正在积极通过个别项目，推动技术转让，但是仍然有更多的事需要去做。

39. 无害环境技术的融资和转让问题特设专家组的报告对妨碍可持续森林管理的经费拮据问题作了更深入的分析，并且还提出若干解决问题的建议，应由特设专家组加以审查。

可持续森林管理的制约因素

40. 除了在森林部门产生的限制之外，无害环境技术的融资和转让问题特设专家组得出结论认为，实现可持续森林管理可因森林部门之外制定的政策而受到很大妨碍。当然，这可以从可持续森林管理在许多国家中处于低度优先次序中看出来。这些制约因素，除其他外，包括：替代土地利用的高机会成本，特别是在农业方面；财政资源分配不足；森林和可持续森林管理相对于其他海外发展援助的优先次序偏低；限制租金管制上；其他部门享有优于森林的税率奖励；国家一级推动无害环境技术转让的政策和法律的不足和不当；执法不严；未将可持续森林管理问题适当纳入国家、部门、区域和当地发展计划之内，也未包括在国家减贫战略中；土地保有和财产权不明确。这些也是内罗毕和阿克拉讲习班的结论。

41. 在许多情况下，由于数次政策和市场的失败，不可持续的做法要比可持续森林管理更有利可图，砍伐森林要比可持续利用资源更有吸引力，而且重新造林的奖励措施不是没有，就是缺乏效率。乖张的财政文书和其他奖励措施往往使不可持续的做法更有利可图，以致造成砍伐森林，森林退化，并使宝贵的财政资源无法挪作他用。此外，没有充分的投资奖励措施，以便使可持续森林管理可以同其他部门和其他方式的土地利用相竞争。数项森林效益的外在性、共享性和公益性，并不能为投资者带来收益，因而也不能激励投资。

可持续森林管理无害环境技术的转让不充分

42. 各国报告和秘书长报告显示，发展中国家认为，为促进可持续森林管理无害环境技术的转让一直不充分，仍然有很多事需要去做。然而报告也认为，在发展信息管理系统，促进可持续森林管理和应用更现代的监测和评估技术方面，已经在一些国家取得进展。发展中国家表明下列领域最需要技术：(a) 建立可持续森林管理信息管理系统；(b) 利用现代监测和评估技术，包括利用遥控和地理信息系统和工具对火灾等具体威胁提出预警；(c) 改进采伐和造林做法；(d) 更有效的木材加工和利用技术。

43. 关于促进可持续森林管理技术转让的种种限制因素已详述于无害环境技术的融资和转让问题专家组的报告，另外也有克服这些障碍的若干建议。限制因素可分为四类：经费拮据；体制、政策和规章限制；能力建设方面的限制因素和有利环境方面的限制因素。关于其他建议的后续行动分析也载于无害环境技术转让

和便利可持续森林管理能力的全球讲习班的报告内（2004年2月24至27日，刚果共和国，布拉柴维尔）。

能力建设不足特别是发展中国家

44. 发展中国家和转型期经济国家一再强调它们极需能力建设和相应的财政援助，使其能够落实多项行动建议。这是贯穿国家报告、秘书长报告和由国家与组织主导的举措报告的专题。阿克拉讲习班强调缺乏充分执行联合国森林问题论坛行动建议和各项决定的机构能力和必要的财政资源。

45. 无害环境技术的融资和转让问题专家组的报告提出的主要论点：之一为建设能力，包括推广服务，以便更好地转让和应用无害环境的技术和融资是极为重要的，特别对发展中国家和转型期经济国家而言。报告还提及缺乏评估、选择、引进和调适无害环境技术的能力和战略；发展中国家和转型期经济国家的研发资源和设施有限；信息管理系统不足；人员能力有限以及对无害环境技术的应用和效率的监测不足。

46. 《布拉柴维尔报告》进一步阐明这个问题：除了无害环境技术之外，能力还包括有利的政策和奖励办法、合适的立法和规章、有效的执行、充分的信息和足够的人力资源。报告还指出需要进行能力建设的利益有关者对象包括：(a) 政府机构、(b) 政治决策者、(c) 地方社区、(d) 私营部门、(e) 民间社会和非政府组织、(f) 教育机构和制度、(g) 研究机构以及(h) 捐助者、资助机构和其他发展伙伴。

五. 联合国森林问题论坛决议和决定的后续行动

47. 为进行后续行动，可将联合国森林问题论坛关于协调和各项专题的决议和决定分成四类：(a) 关于加强合作及政策和方案的决议和决定；(b) 关于森林小组/森林论坛就以上表1所列专题部分的行动建议后续工作的决议；(c) 关于特设专家组的建议的决议和决定；以及(d) 关于财务事项的决议和决定。作为审查国际森林安排有效性的工作的一部分（见第1/1号决议，第39和40段），已请森林合作伙伴关系国家和成员就表3所列各项决议和决定的执行情况向论坛第五届会议提出报告。然而，由于特设专家组是在第五届会议之前开会，因此它没有机会评估该报告成果。

表3

问题联合国森林问题论坛第二至第四届会议关于协调和各项专题的各项决议和决定

决议/决定编号	标题
1. 加强合作及政策和方案协调	
第2/1号决议	联合国森林问题论坛提交可持续发展世界首脑会议的部长宣言和文件
第3/4号决议	加强合作及政策和方案协调 ^a
12月草案	论坛第四届会议报告和第五届会议临时议程
2. 森林问题小组/森林论坛的行动建议的后续工作	
第2/2 A号决议	制止砍伐森林和森林退化
第2/2 B号决议	森林养护以及保护独特类型森林和脆弱生态系统
第2/2 C号决议	低森林覆盖率国家的复原和养护战略
第2/2 D号决议	重建和恢复退化地及促进天然林和人造林
第2/2 EB决议	概念、术语和定义 ^b
第3/1号决议	森林的经济方面
第3/2号决议	森林健康和生产力
第3/3号决议	维持森林覆盖以满足当前和未来的需要
第4/1号决议	有关森林的科学知识
第4/2号决议	森林问题的社会和文化方面
第4/3号决议	与森林有关的监测、评估和汇报；可持续森林管理的标准和指标
3. 特设专家组的建议	
第4/2号决定	无害环境技术的融资和转让问题特设专家组的报告
4. 财务事项	
决议草案	联合国森林问题论坛信托基金

^a 联合国森林问题论坛通过提交第四届会议的关于加强合作及政策和方案协调的秘书长的说明，就执行部分13个段次中6段的后续行动作了报告，森林问题合作伙伴关系成员在《2004年森林问题合作伙伴关系框架》中就另3段作了报告（E/CN.18/2004/INF.1）。

^b 在论坛第三届会议报告了本决定执行部分第2段。

加强合作及政策和方案协调

48. 关于联合国森林问题论坛提交可持续发展世界首脑会议的部长宣言和文件的第2/1号决议⁸为论坛推动将可持续森林管理纳入全球、区域和国家发展计划的主流工作奠定了基础。首脑会议执行计划关于森林问题一节是完全根据论坛第二届会议的部长宣言编写的。关于专题部分的决议所处理的许多新出现问题都是部长宣言提到的。

49. 论坛关于加强合作及政策和方案协调的许多工作都是部长宣言中提出的并载于第 3/4 号决议内。⁶ 通过提交论坛第四届会议的关于加强合作及政策和方案协调的秘书长说明 (E/CN.18/2004/13)，论坛秘书处就该决议的执行情况作了报告，其中包括：经济、社会和相关领域内联合国各次主要会议和首脑会议的后续行动；与森林部门有关的国际文书和机制的协调；促进闭会期间活动如国家和组织主导的支助论坛的举措。《2004 年森林问题合作伙伴关系框架》也叙述了森林问题合作伙伴关系成员就该决议采取的后续行动，特别是关于支助森林小组/森林论坛行动建议的执行工作，其中包括关于精简森林问题的报告程序的工作。

森林小组/森林论坛行动建议的后续行动

50. 森林论坛第二至第四届会议通过了关于表 3 第二部分专题要件项下森林小组/森林论坛行动建议的后续行动的决议，这些建议是向各国政府、森林问题合作伙伴关系成员、其他国际组织、区域机构以及主要团体提出的。所有这些决议中包含的序言部分各段突出了从交流国家经验中取得的经验教训，而这些经验是衡量行动建议执行工作的进展情况的重要尺度。它们的基本目标是为增强行动建议执行工作提供进一步指导。

51. 这些决议的执行部分若干重要段落具体提到了新出现问题，这扩大了专题要件项下工作的范围。其中一些要件属于贯穿各领域的问题，除其他外，其中包括将可持续森林管理纳入国家发展计划的主流、将可持续森林管理纳入国家减缓贫穷方案和战略、以及对可持续森林管理的决策进行权力下放。⁹ 因此，论坛第三届会议通过其提交经济及社会理事会的关于论坛第四届会议的报告和论坛第五届会议临时议程的决定草案，决定将高级别部长级部分和同森林问题合作伙伴关系参与组织首长的政策性对话的重点，放在森林与国际商定发展目标、其中包括《千年宣言》所载目标之间的联系方面。

特设专家小组的建议

52. 在关于无害环境技术的融资和转让问题特设专家组的报告的第 4/2 号决定中，¹⁰ 论坛确认，报告包含一系列广泛建议，可供会员国、森林问题合作伙伴关系成员以及其他相关组织在推动今后的行动时参考。论坛在鼓励这些国家和组织审议这些建议并就这些建议采取具体行动的同时，决定进一步审议联合国森林问题论坛工作方案中的无害环境技术的融资和转让问题，其中包括特设专家组的建议。如果将特设专家组的建议纳入到今后的森林问题工作方案中，就可以解决广泛的新出现问题，这将大大扩展可持续森林管理无害环境技术的融资和转让方面现有森林小组/森林论坛行动建议的范围。

53. 在第 4/3 号决议中对监测、评价和报告方式及机制问题特设专家组的建议给予了考虑，¹¹ 这一点在关于森林小组/森林论坛行动建议后续行动的上一节导言部分段落中已论及。

关于财政问题的各项决议

54. 除了关于概念、术语和定义的第 2/2 E 号决议外，⁸ 所有关于 2001-2005 年多年工作方案专题要件的决议都包含了针对捐助界和森林问题合作伙伴关系成员的、关于财政援助的若干执行部分段落。

55. 作出了一些涉及全球环境基金的重要决定。论坛在第 2/2 D 号决议执行部分第 2 段⁸ 中鼓励各国向将于 2002 年 10 月 14 日至 18 日举行的全球环境基金大会下一次会议发出呼吁：批准在全球环境基金中建立土地退化、主要是荒漠化和砍伐森林这一重点领域，而事实上，这一点是在北京举行的全球环境基金大会的主要成果之一。论坛随后通过其第 3/4 号决议，执行部分第 9 段请全球环境基金在其任务及有关业务方案和战略的范围内，适当考虑资助有关防止毁林和森林退化、森林养护和保护独特类型森林和脆弱生态系统、低森林覆盖率国家的复原和养护战略、恢复退化土地及促进天然林和人造林等项目。¹² 无害环境技术的融资和转让问题特设专家组的报告进一步建议，联合国森林问题论坛在森林问题合作伙伴关系的支持下，请全球环境基金协助森林问题合作伙伴关系成员在可持续土地管理中心领域的可持续森林管理部分的执行工作方面提供咨询，并与有资格领取全球环境基金从事可持续森林管理赠款的国家就能力建设倡议进行协调，以增加它们的财政支助。

六. 一般性结论

56. 国家报告是评估森林小组/森林论坛行动建议执行工作的进展情况的基本手段。

57. 许多发展中国家和转型期经济国家在制定国家一级评估森林小组/森林论坛行动建议执行工作的方法方面需要援助。似乎很少国家已经制定了进行这种评估的系统办法。

58. 发展中国家的报告需要改进。应像一些国际协定和进程那样，考虑在这一领域向发展中国家提供财政援助。

59. 在许多国家，国家森林方案的形成和加强得益于森林小组/森林论坛行动建议，从而扩大了国家森林方案在解决相关的部门间问题和议题方面的范围。

60. 不过，许多发展中国家、尤其是非洲的发展中国家对森林小组/森林论坛行动建议仍然不够了解。因此，森林小组/森林论坛行动建议执行工作在非洲的进展情况不如预期。

61. 国家报告、秘书长的报告、关于国家和组织主导的举措的报告以及无害环境技术的融资和转让问题特设专家组的报告表明，由于没有提供足够的可持续森林管理资金，森林小组/森林论坛行动建议执行工作受到了严重制约。
62. 资金不足情况尤其制约了无害环境技术的转让、运用和监测，这些工作对可持续森林管理是必不可少的。
63. 许多发展中国家和转型期经济国家缺乏切实有效执行行动建议的能力。所提供的能力建设资金有限，是行动建议执行工作的主要阻碍。
64. 森林小组/森林论坛行动建议执行工作还受到森林部门以外制定的不良政策和抑制措施的严重影响。往往由于森林部门决策者负责范围以外的政策和市场失败，使得那些不可持续做法比可持续森林管理更有利可图。
65. 可持续森林管理的标准和指标对成功执行国家森林方案至关重要。此外，它们在就可持续森林管理的内涵达成共识方面发挥了重要作用。
66. 尽管在发展国家一级的森林评估能力、包括森林存量方面取得进展，但是，在发展中国家和转型期经济国家加强这些能力，还有更多的工作要做。
67. 全球和区域合作框架、森林伙伴关系以及利益有关者的参与，成为在国家一级通过执行森林小组/森林论坛行动建议实现可持续森林管理努力的重要基础。
68. 在推动和支助森林小组/森林论坛行动建议执行工作方面，森林问题合作伙伴关系成员发挥了战略性作用。此外，伙伴关系被视为联合国系统中机构间合作的突出范例之一。
69. 国家和组织主导的举措是一个独特的机制，被用来向联合国森林问题论坛的工作以及森林小组/森林论坛行动建议执行工作提供财政和技术支助。
70. 在联合国森林问题论坛第五届会议上，将在森林问题国际安排的成效审查框架内，就执行本文件提到的大多数联合国森林问题论坛的决议和决定的后续行动提出进一步报告，但这一报告将不向特设专家组提供。
71. 联合国森林问题论坛第二届会议《部长级宣言》所奠定的基础，将可持续森林管理同国际商定发展目标、包括《千年宣言》中所载的目标挂钩，从而大大扩展了行动建议的范围。联合国森林问题论坛第四届会议强烈敦促各国把可持续森林管理纳入国家发展计划以及国家减缓贫穷方案和战略的主流。
72. 联合国森林问题论坛过去三届会议的重心主要放在鼓励捐助界以及森林问题合作伙伴关系成员对联合国森林问题论坛的工作以及森林小组/森林论坛行动建议的执行工作提供更多的财政支助。对鼓励通过全球环境基金提供支助给予了特别关注。

注

- ¹ 《经济及社会理事会正式记录，2003年，补编第22号》(E/2003/42)。
- ² 同上，《2001年，补编第22号》(E/2001/42/Rev.1)。第一章B节，第1/1号决议。
- ³ 同上，《2002年，补编第22号》(E/2002/42)。
- ⁴ 同上，《2004年，补编第22号》(E/2004/42)。
- ⁵ 同上，第一章B节。
- ⁶ 例子载于以下=报告：2004年2月16日至18日在阿克拉举行的森林小组/森林论坛非洲行动建议执行工作区域讲习班、2004年2月9日至13日在内罗毕举行的非洲可持续森林管理吸取的经验教训讲习班和2003年3月3日至5日在马那瓜举行的关于拉丁美洲和大加勒比红木林可持续管理无害环境技术的转让的政府指定专家会议。
- ⁷ 《经济及社会理事会正式记录，2003年，补编第22号》(E/2003/42)，第一章C节。
- ⁸ 同上，《2002年，补编第22号》(E/2002/42)，第二章B节。
- ⁹ 在联合国森林问题论坛内，“新出现的问题”是指森林小组/森林论坛行动建议没有提到的问题。
- ¹⁰ 《经济及社会理事会正式记录，2004年补编第22号》(E/2004/42)，第一章C节。
- ¹¹ 同上，第一章B节。
- ¹² 另见秘书长关于以下方面的报告：重建和恢复退化地及促进天然林和人造林(E/CN.18/2002/3)；制止砍伐森林和森林退化(E/CN.18/2002/6)；森林覆盖率较低国家的复原和养护战略的执行进展情况(E/CN.18/2002/7)；森林养护以及独特类型森林和脆弱的生态系统(E/CN.18/2002/9)；森林的经济方面(E/CN.18/2003/7)；和维持森林覆盖以满足当前和未来的需求(E/CN.18/2003/8)。