



经济及社会理事会

Distr.: General
27 December 2001
Chinese
Original: English

联合国森林问题论坛

第二届会议

2002 年 3 月 4 日至 15 日

临时议程*项目 3(b)(三)*

政府间森林问题小组/政府间森林问题论坛
的行动建议和联合国森林问题论坛行动计划
的执行情况：执行的进展情况：森林覆盖率
较低国家的复原和养护战略

森林覆盖率较低国家的复原和养护战略的执行进展情况

秘书长的报告

摘要

本报告概述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）关于低森林覆盖率国家的行动建议的执行进展情况。其中除其他资料来源外参照各国提交可持续发展委员会的报告、《生物多样性公约》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》。低森林覆盖率国家还没有确切的定义；本报告中定了一个低于土地面积 10% 的界限，根据这个标准共有 67 个低森林覆盖率国家。1999 年在德黑兰举行的专家会议大大有助于为低森林覆盖率国家最重要的森林管理问题提供较明确的指导。开展德黑兰进程和成立其秘书处是另两个向前迈进的步骤。但是建立德黑兰进程及其秘书处的充分能力的工作进展缓慢，需要国际上的各种来源提供更多的资源和人员。

* E/CN.18/2002/1。

总的来说，低森林覆盖率国家在执行森林小组/森林论坛行动计划方面似乎仅仅取得有限的进展。尽管低森林覆盖率国家较为认识到森林的重要性，但是提高森林覆盖率的进展很有限。没有什么迹象显示这些国家将再造退化了的森林和恢复天然森林景观作为优先事项。也难以估计低森林覆盖率国家在森林养护方面取得了何种进展。没有多少有关独特类型森林及其保护情况的数据。多数低森林覆盖率国家认定，技术和体制能力不足是严重的限制性因素，使其难以执行森林小组/森林论坛行动计划，特别是草拟和执行国家森林方案。需要提供国际合作和财政援助来协助解决这些问题。捐助国家和机构必须认识到森林对于低森林覆盖率国家减缓贫穷的努力的重要性，并作出长期的资源承诺，来协助它们加强能力。低森林覆盖率国家本身也需要较优先注意森林问题，包括调动国内资源的问题。

目录

章次	段次	页次
一. 导言	1-2	4
二. 背景：有关森林小组/森林论坛建议摘要	3	4
三. 森林小组/森林论坛的行动建议和联合国森林问题论坛行动计划的执行情况	4-31	7
A. 执行进展情况	4-22	7
1. 吸取的国家经验教训	9-14	9
2. 与国家执行有关的新问题	15-17	10
3. 促进公众参与	18-19	10
4. 有利的环境	20	11
5. 国际合作与区域合作	21-22	11
B. 执行方法	23-31	12
1. 财政	23-28	12
2. 无害环境技术的转让	29	13
3. 能力培养	30-31	13
四. 结论	32-36	14
五. 讨论要点	37	15
附件		
实施行动		16

一. 导言

1. 全世界，特别是许多发展中国家，广大面积的森林覆盖率很有限。这些国家稀有的森林和林地就其经济、社会、文化、环境和维持生存的价值来说，关系尤其重大。低森林覆盖率使其特别难以通过可持续发展满足本国的需求，并难以确保充分享有森林带来的许多产品和好处，包括木材和非木材产品、流域保护、土壤保持、生物多样性的维护和碳的吸收等。森林多复原和养护战略的制订是促进低森林覆盖率地区可持续发展的关键步骤。

2. 本报告是为了支助联合国森林问题论坛的审议工作而编写的。报告说明了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）关于“森林覆盖率较低国家的复原和养护战略”主题的行动建议。报告的范围由于论坛第一届和第二届会议的间隔很短而受限制。报告是由联合国环境规划署（环境规划署）作为森林问题合作伙伴关系框架内森林论坛方案构成部分的协调机构编写的。其他伙伴关系成员和该论坛秘书处在报告草拟过程中提供了投入和评论意见。

二. 背景：有关森林小组/森林论坛建议摘要

3. 为本报告目的，在下文中将森林小组和森林论坛关于“森林覆盖率较低国家的复原和养护战略执行进展情况”主题的行动建议按有关行动分类予以概括说明，其根据为六国倡议所印制的森林小组建议执行人员指南 1 和澳大利亚的森林小组行动建议摘要（特别针对土著人民和与森林有关的传统知识的若干建议将在论坛第四届会议上讨论，从而不列入摘要；不是要以概括说明的建议取代详细的商定案文；此外还注明了载有行动建议全文的森林小组和森林论坛报告的有关段落）。

表 1 有关森林小组/森林论坛行动建议的摘要

A. 国家一级有关森林问题的决定的执行情况

行动建议摘要	引文出处	
	森林小组 ^a	森林论坛 ^b
一. 促进已退化的森林区的再生和恢复，包括让土著人民、当地社区、森林居民、森林所有者等参与其保护和管理工作的。	58(b)(三) 58(c)	129(c)
二. 计划和管理森林种植园以提高生产和提供货物和服务，并在选择物种、地区和林业系统时适当注意到有关的社会、文化、经济和环境问题。	58(b)(二)	

行动建议摘要	引文出处	
	森林小组 ^a	森林论坛 ^b
三. 在考虑采用非木材替代品和进口林产品时应当分析和考虑到有关的社会、经济和环境的影响和成本及效益。	58 (b) (四)	
四. 通过拟订关于可持续森林管理的国家森林方案，设法实现森林货物和服务的长期安全。	58 (b) (一)	
五. 制定和执行适当的规划和管理战略，在生态系统的基础上保护、养护所有类型的森林和代表性，保护森林全面价值，其中包括文化、社会、精神、环境和经济方面的价值。	46 (c)	85 (a) 和 (b)
六. 建立适当的研究和信息系统，并加强森林科学同森林政策程序之间的联系，以便对国家森林政策和方案及时做出决定。	58 (b) (七)	96 (c)
七. 采取积极行动养护森林，建立或扩大保护区、缓冲区和生态走廊网络，以保全生物多样性，并保护其供水及其在受干旱影响地区的各种用途。	58 (b) (五)	
	58 (c)	
	46 (c)	
八. 建立保护林区，并确立关于联合管理具有生态重要性或独特的跨越国界森林的指导原则。		86
九. 制订和实施各种方法和标准，以评估保护区的适当性、连贯性、状况和有效性及其管理情况，并纳入确定新设保护区的需要的保留地设计原则。		85 (e)
		88
		89
十. 在国家森林方案的框架内，促使利益有关者——包括土著人民、森林所有者、妇女和当地社区——参与森林决策，并利用国际组织的有关专门知识，来加强合作、协调和伙伴关系支助可持续森林管理。	17 (b)、(f) 和	19 (b)
	(i)；40 (e)、	64 (b)
	(g) 和 (n)；和	66
	77 (c) 和 (f)	140 (a)
十一. 推动政策和条例，旨在创造有利的环境，吸引国内和外国私营部门以及当地社区的投资，促进可持续的森林管理以及森林的保存和保护。	69 (d)	
十二. 建立和实施各种合作机制，使森林所有者、私营部门、土著和当地社区参与森林养护区的规划和管理。		84
		85 (b) (c)
		和 (d)

行动建议摘要	引文出处	
	森林小组 ^a	森林论坛 ^b
十三. 按照《京都议定书》并在执行其相关条款的框架内，制定和执行资助和鼓励森林养护的一系列创新机制，其中包括各种经济刺激措施、私人合同、税收和收费、减税和可能从碳吸收获得的收益等；并解决跨部门政策、结构调整一揽子计划以及不正当的刺激措施。		85(f) 90
B. 财政援助和技术转让方面的国际合作		
十四. 为全球和区域评估保护林区的现状作出贡献。		85(g)
十五. 通过提供财政资源，转让适当技术以及交流信息，并提供技术资料和知识，协助低森林覆盖率国家持续管理其森林，并在有些情况下扩大其森林覆盖率。	58(c)	30(b)
十六. 在国家，国家以下和地方各级着手执行能力建设方案，以便促进切实参与有关森林的决策。	58(b)(六)	
十七. 协助低森林覆盖率国家培养数据收集和分析能力，使其能够监测其森林资源。	58(e)	
十八. 支助和促使当地社区参与可持续森林管理，办法是提供技术指导、建立能力和传播资料、提供经济奖励办法和法律框架；以及支助有关各方直接参与森林政策的讨论和规则。	77(f) 70(c) 40(b)	64(f) 和 (i)
十九. 向发展中国家有关森林养护的活动提供财政支助，并资助其按照国家行动计划执行和管理周围风景保护区。		87
二十. 继续执行旨在有效、公平、持久地以面向发展的方式解决发展中国家，特别是重债穷国的外债和偿债问题的各种措施，包括探讨建立新机制——例如与森林有关的债换环境保护安排及其他面向环境的减债方案。	67(g)	

行动建议摘要	引文出处	
	森林小组 ^a	森林论坛 ^b
二十一. 提高国际合作的效率并改进其程序，支助低森林覆盖国家管理、养护和可持续发展各种类型的森林。	58(d)	
C. 国际组织和多边机构及文书		
二十二. 吁请粮农组织对低森林覆盖率制订可行、明确的定义，适用于所有国家，并适于用来进行 2000 年森林资源评估。	58(a)	
二十三. 探讨以创新的方法更有效地利用现有的金融机制并产生更多新的公私财政资源，以支助所有类型森林的管理、保存和可持续开发活动。	67(f)	
二十四. 努力就以下方面达成国际共识：与拟订可持续森林管理的准则和指标有关的概念、基本用词和定义。	115(d)	

^a 数字是指森林小组最后报告（E/CN. 17/1997/12）中的段落。

^b 数字是指森林论坛最后报告（E/CN. 17/2000/14）中的段落。

三. 森林小组/森林论坛的行动建议和联合国森林问题论坛行动计划的执行情况

A. 执行进展情况

4. 低森林覆盖率和拥有独特类型森林的发展中国家的特殊需要和需求问题不限参加者名额的国际专家会议于 1999 年 10 月在德黑兰召开。该会议提供了一个论坛，供低森林覆盖率国家政府、非政府组织和有关国际组织的代表讨论若干关键问题。会议的建议多已反映在上文第二节所概述的行动计划中。会上确立德黑兰进程，以联合低森林覆盖率国家并提供一个论坛讨论低森林覆盖率发展中国家的特殊需要。设立了一个秘书处，由伊朗伊斯兰共和国担任东道国；会议的战略和行动计划强调其在协调有关活动和低森林覆盖率国家的经验交流和通过网址传播信息方面所发挥的作用。

5. 会议还建议，政府间森林政策的审议应当确认，高森林覆盖率国家的许多低森林覆盖率地区面临与低森林覆盖率国家类似的问题，应当交流其在政策执行进展方面的经验。会议还建议低森林覆盖率国家审查其森林政策，同时考虑到林业部门可以满足的各种社会需要，并着重非木材林产品；增加林产品进入市场的机会；环境事务和粮食安全。这些建议还强调跨部门联系、国家森林方案和开放给民间社会的参与方式的重要性。

6. 在拟订更精确的低森林覆盖率的定义方面进展有限。1998 年，环境规划署和国际林业研究组织联合会(国际林研联)编写了关于给低森林覆盖率下定义的论文，提出了给低森林覆盖率下定义的若干项各不相同的依据。虽然德黑兰会议讨论了该论文，但未就最佳定义作出明确结论。大多数支持德黑兰会议讨论的文件使用了森林占土地面积 10%这一临界值，涉及据此归为一类的 70 个国家。粮农组织发表的《森林资源评估》(2000 年森林资源评估)使用了全球统一的森林定义，即森林覆盖率超过 10%、面积超过 0.5 公顷的土地，其中树高至少能够达到 5 米。2000 年森林资源评估指出，64 个国家满足这一标准，但新的森林覆盖率定义意味着以前属于低森林覆盖率国家的一些发达国家(例如澳大利亚、联合王国)已不再属于此类国家。2000 年森林资源评估认为，根据旧森林覆盖率估计数被认为是低森林覆盖率国家的 3 个发展中国家的森林覆盖率刚刚超过 10%。在编写本报告过程中，纳入了这些国家提供的资料。因此，低森林覆盖率国家共计 67 个，并在此基础上编写本报告。

7. 各国、多边组织和利益有关者正在开展一些活动，直接响应森林小组 / 森林论坛的各项提议或支持它们。本报告旨在根据具体行动建议概述这些活动。然而，论坛内目前尚没有正式的监测和汇报制度，因此本报告的结论应被视为尝试性的不完整结论。为了评价执行行动，参考了下列资料：

- 《生物多样性公约》第一次和第二次国家报告(在《公约》的 53 个低森林覆盖率缔约国中，22 个国家提交了第一次国家报告，11 个国家提交了第二次国家报告)；
- 向《公约》提交森林生态系统专题报告(九个低森林覆盖率国家)；
- 向可持续发展委员会提交的森林问题国家报告(24 个低森林覆盖率国家)；
- 向《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(防治荒漠化公约)》提交的国家报告(40 个低森林覆盖率国家)；
- 防治荒漠化行动计划(11 个低森林覆盖率国家)；
- 问题合作伙伴关系成员、非政府组织和其它方面进行的若干研究和作出的贡献；
- 向 提交的自愿报告；四个国家提交了初步自愿报告，说明它们如何组织进展评估工作；五个国家(包括 1 个低森林覆盖率国家)提交了更完整的报告；
- 对分发给 100 多个国家联络点的非正式问题单作出的答复；已收到并分析了九件答复，其中一件答复来自一个地森林覆盖率国家。

8. 附件概述了为执行森林小组和森林论坛行动建议所采取的涉及恢复和养护低森林覆盖率国家森林的各项行动。

1. 吸取的国家经验教训

9. 低森林覆盖率国家的特点通常但不仅仅是气候干旱或半干旱、土地贫瘠、牧场辽阔。由于干旱和破坏式的使用土地、包括过度放牧，这些国家的森林覆盖率特别易于减少，土地也易于荒漠化。低森林覆盖率国家的森林产品主要用于生存，包括非木材林业产品和薪材。低森林覆盖率国家往往依靠进口满足其对木材和木材产品的需求。虽然对少数繁荣的低森林覆盖率国家而言，森林产品进口费不构成经济问题，但许多其它低森林覆盖国家则属于世界上最贫穷的国家。

10. 低森林覆盖率国家日益认识到，森林的环境作用极为重要。森林对流域保护至关重要，有助于防止侵蚀、减少溪流中的沉积物、养护稀少的水和土壤资源及减少洪灾危险。此外，《生物多样性公约》的许多低森林覆盖率缔约国还认识到并汇报了森林在维护低森林覆盖率国家生物多样性方面所起的重要作用。

表 2

1990-2000 年低森林覆盖率国家的森林覆盖率变化情况

	森林覆盖率增加	森林覆盖率减少了	没有重大变化
低森林覆盖率国家数目	17	15	35

来源：粮农组织，《2000 年森林资源评估》。

11. 近年来，一些低森林覆盖率国家成功地提高了森林覆盖率，但许多国家继续丧失森林，或森林覆盖率无变化（见表 2）。迄今，主要通过植树造林活动来提高森林覆盖率，但在恢复退化的自然森林方面几乎未作努力。虽然大多数绿化活动旨在发挥保护作用和环境作用，而不是以生产和经济产出为目的，但往往都是通过农业部门管理这些活动，养护组织的投入很少或者没有。在某些情况下，在退化的林区重新造林导致与从前将这些地区用作共用牧场的当地居民发生了严重的冲突。在大多数国家，除了植树和养护活动提供的就业机会之外，重新造林地区为当地人民带来的好处十分有限。

12. 虽然有些国家已经取得重大进展，但事实证明，拟订和执行国家森林方案和政策对许多低森林覆盖率国家而言却很成问题。由于缺乏国内支持及外援减少，这些方案通常都被搁置。此外，由于这些国家的森林资源较少，所以往往都由非森林部门的政府机构负责处理森林事务。因此，在低森林覆盖率国家，跨部门合作尤为重要。一些国家已经努力执行综合流域方案，由负责养护、林业、农业和农村发展的机构参加这些方案。在某些情况下，还努力采取参与式办法，鼓励当地居民参与规划和管理土地的使用制度。此外，还应进行跨部门努力，为林区农村人口创造生活机会。

13. 低森林覆盖率国家的森林保护工作各不相同，用于评价此项工作的现有数据很有限。最近，一些低森林覆盖率国家奉行扩大和管理保护区和国家公园的政策，并建立了新保护区。环境规划署/世界养护监测中心(养护监测中心)指出，低森林覆盖率国家保护区采用的森林总面积比例(7.9%)低于全球平均比例(10.4%)。

14. 低森林覆盖率国家森林机构都受到某些因素的限制，其中大多数报告正缺少财力和人力。目前，强调应培训和开发人力资源。影响所有低森林覆盖率国家的主要问题之一是缺少可靠、适当的最新森林资料。

2. 与国家执行有关的新问题

15. 低森林覆盖率国家应采取各种办法，以通盘处理森林作用、货物和服务的方式来恢复森林覆盖率。这些办法应包括使用当地树种、处理森林流失的根本原因及大规模进行跨部门规划，例如世界野生动物基金和世界保护联盟(自然保护联盟)正在拟订的恢复森林地貌景观办法。世界野生动物基金及其合作伙伴在中美洲、中国西南部和中部非洲进行的一些个案研究和活动为低森林覆盖率国家作出了有益的榜样。此外，国际热带木材组织正在与粮农组织和自然保护联盟合作，共同拟订恢复森林准则。

16. 野火是许多低森林覆盖率国家重点提出的第二个新问题。该问题有碍现有森林的养护及恢复森林和绿化努力。正如关于毁林问题的报告(E/CN.18/2002/6)所指出的，应将关于火灾根本原因的分析结果变为政策。灭火项目和全球火灾监测中心等倡议为查明和应付火灾危险提供了支助。然而，这些倡议迄今只注重拥有大量森林资源的国家和地区；应鼓励进行适用于低森林覆盖率地区的研究并制定相应工具。一些低森林覆盖率国家还指明，非法砍伐对森林造成了重大压力。最近就执行森林法问题进行的全球讨论(见E/CN.18/2002/——)应拟订低森林覆盖率国家能够在实施自己的森林政策和方案过程中加以采用的工具和办法。

17. 某些低森林覆盖率国家一直将重视生态系统服务认定为其国家议程上提高森林重要性的关键步骤。在这方面，世界资源学会(资源学会)、自然保护联盟和其它方面所做的工作可能会有帮助，它们用数量表示并说明森林在提供水和其它生态系统服务方面的价值，例如在东部非洲。在讨论低森林覆盖率时提出的另一经常性问题是应建立机制，将高森林覆盖率国家中境内低森林覆盖率地区纳入这一进程，确保这些地区能够交流信息，并受益于共同的经验。德黑兰进程可作为促进信息交流的适当机制。低森林覆盖率国家面临的另一个问题是，它们需要长期承诺，以便能够实现可持续森林管理。各国政府和捐助国都应认识到并处理这一问题。

3. 促进公众参与

18. 由于低森林覆盖率国家森林资源不多，在工业木材生产方面，森林对这些国家政府而言往往不是重要的收入来源。因此，在这些国家，树木和森林资源的最

重要意义可能在于支持农村生计，特别是对穷人而言，这将为公众参与森林管理创造有利环境。近年来，尽管参与处理环境问题的非政府组织有了很大的发展，但它们在许多低森林覆盖率国家中所起的作用仍然比较小。然而，某些低森林覆盖率国家在其国家森林方案中日益确保非政府组织的参与和部门间对话。在某些情况下，还努力采取参与式办法，鼓励当地人参与规划和管理流域活动，改进土地使用制度。目前，一些国家正通过向国家一级以下的政府和市政府或社区集团提供援助，利用国家森林基金促进地方管理。

19. 一些低森林覆盖率国家积极实施参与式森林倡议，在采取参与式的合作办法管理稀有或脆弱森林资源方面提供了有益的经验。这些经验涉及下列问题：土地占有制、放牧和游牧、贫穷与人口增长、移徙、荒漠化和低森林覆盖率国家关心的其它问题。在某些情况下，有人认为虽然参与式办法非常有效，但需花费很长时间予以实施。粮农组织已经通过在低森林覆盖率国家的若干项目，促进公众参与森林和土地管理。许多捐助国也支持在一系列国家中采取这些办法，应鼓励这些捐助国在低森林覆盖率国家支持这些办法。

4. 有利的环境

20. 许多国家已大大改进了可持续森林管理的法律框架和与森林有关的政策。在国家一级，关键问题是对森林部门的承诺和重视都不够，其原因往往是不能说明森林对社会经济发展的贡献。因此，由于未将森林同减少贫穷、人类健康和福利及可持续发展等优先问题挂钩，所以往往丧失了筹资机会。限制投资的其它重要因素是：土地保有权不稳定；政策和市场失败；由于部门控制范围之外的因素，实际和预测的风险都偏高；缺少适当的信贷选择；环境管理差而且不稳定，鼓励而不是劝阻以不可持续的方式使用或非法使用土地。许多低森林覆盖率国家都需要外部官方资助（官方发展援助），用于支助能力建设、拟订适当的法律框架并创造有利于可持续森林管理投资的社会经济条件。许多发展中国家都普遍缺少资金和技术人员，农业措施差，通信有问题。因此，落实国家森林方案和可持续森林管理标准和指标的能力仍然很弱。

5. 国际合作与区域合作

21. 新德黑兰进程及其秘书处为低森林覆盖率国家进行合作提供了重要的机会。然而，应注意确保该进程不局限于中东和北非区域。此外，还必须纳入高森林覆盖率国家境内的低森林覆盖率地区的投入，并与其代表进行讨论。《防治荒漠化公约》和《生物多样性公约》与《联合国气候变化框架公约》为低森林覆盖率国家进行合作提供了重要论坛。

22. 德黑兰进程秘书处的战略和行动计划呼吁建立区域英才中心，促进就低森林覆盖率国家面临的关键问题进行合作和研究。一些低森林覆盖率国家正在参加信息交流区域方案，特别是在非洲。非洲木材组织、西非国家经济共同体、萨赫勒

国家间抗旱常设委员会(萨赫勒抗旱委)、政府间发展管理局(发展局)和南部非洲发展共同体(南共体)等区域和分区域组织已能够作出特别努力,就森林和野生动物问题进行协调和区域合作,特别是努力建立信息网络。在荷兰信托基金的支助下,粮农组织与低森林覆盖率国家秘书处、南共体、萨赫勒抗旱委、发展局、环境规划署、国际农林研究中心(农林中心)、各区域森林委员会和国家合作者共同拟订、鉴定和实施非洲、亚洲和近东的干旱地区可持续森林管理标准和指标;编写国家报告;举行关于低森林覆盖率国家标准和指标的国际会议。此外,它们还在近东的突尼斯、阿曼和伊拉克和非洲区域的马里、埃塞俄比亚和纳米比亚进行个案研究,评价人工种植林和森林外树木的作用,以及非木材森林产品的重要性。

B. 执行方法

1. 财政

23. 大家普遍承认,缺乏财政资源是执行森林小组/森林论坛各个提案的一个主要障碍。根据经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会的分析,在1994-1998年期间,接受林业援助最多的10个国家中有两个是低森林复盖率国家。在1992至1998年,世界银行宏观经济调整贷款有约20%是借给森林复盖率低于20%的国家。许多低森林复盖率国家确认,官方发展援助减少的趋势是限制执行森林小组/森林论坛行动提案的一个重要因素。非洲国家在林业方面获得的外来发展援助减少幅度最大。1995年至1997年期间,非洲开发银行曾计划将2.45亿美元用于林业。由于该区域各国政府不够重视林业,因此筹资工作没有完成。非洲开发银行林业贷款一般首先发放给林业企业(43%),其次用于森林养护/生产(31%),其余26%用于社会/农村林业。

24. 森林论坛强调需要进行国际合作,实现可持续森林管理,包括提供财政支助,培养能力,进行研究和转让技术。但在非洲这一需要没有得到充分满足。发达国家没有为该区域提供对全区域经过统筹安排的财政支持。传统的双边援助仍然很分散,持续效果甚微。外国援助机制未能促进该区域各国的集体行动。然而,非洲各国极其需要交流信息和交流能力的联网。非洲需要有统一的森林基金,用于动员集体行动,分享其有限的的能力,促进可持续森林管理。

25. 1991年至2001年期间,全球环境基金为森林生态系统的87个项目拨款53820万美元,占该基金为生物多样性项目拨款数额的将近40%,占拨款总额的11%。全球环境基金目前为森林项目拨款的80%主要用于受保护区。截至2000年,全球环境基金为森林项目的拨款仅有8%是拨给低森林复盖率国家。

26. 其他一些机制也许能帮助低森林复盖率国家获得资金,以帮助开展与恢复和养护森林有关的活动。为执行《防治荒漠化公约》工作筹资的全球机制并不是基金,而是促进为执行该公约调动多渠道供资来源的机制。除其他外,该机制重视建立伙伴关系,力求产生倍增效应。为执行《公约》的筹资工作最好应纳入有关

国家的发展计划和预算，利用外部投入来调集其他资源。缺乏具体财政手段的问题构成特别的挑战，为执行《公约》的筹资工作尚未满足人们的愿望或期望（2001-2002 年，该机制仅筹集 600 万美元）。有人建议，该机制可根据《公约》防治土地退化的行动方案与森林部门相应行动相结合。

27. 一些国家正在利用国家森林基金促进地方管理，并为私人森林土地所有者提供一般服务。基金最通常的用途之一是为造林和重新造林提供一般资助。森林基金的资源可来自政府预算、特定用途的税收和/或有关森林的执法工作中收取的款项。关于森林基金的法律一般都要要求订立年度开支计划，这种计划需经外部核可和审计。

28. 最近提议修订的世界银行森林战略确认需要重视森林缺少的地区，以帮助减贫，将林业工作纳入可持续经济发展，但并不承认这些地区的森林具有任何全球价值。例如，对中东和北非而言，根据新战略，优先事项如下：（a）增加穷人在重新造林、养护和恢复森林活动中的就业人数，使利益有关者有积极性以可持续方式管理资源，同时促进当地居民参与这些进程；（b）将森林问题纳入综合发展框架，在跨部门投资、特别是在农村发展和水资源管理方面结合考虑森林问题；（c）对森林土地管理与更广泛的经济和体制改革的关系进行进一步研究。

2. 无害环境技术的转让

29. 德黑兰进程秘书处已开设了一个网站（<http://www.lfccc.net>），以加强低森林复盖率国家之间的信息交流。该网站也可帮助协调低森林复盖率国家的能力培养和经验交流活动。虽然目前技术革新很多，但许多技术发展仍然未获承认，利用不足或交流不够，对于那些特别有关低森林复盖率国家的新技术来说尤其如此。一些国家在应用特定技术防治毁林现象，包括：

- 更多地利用遥感和地理信息系统技术来评估森林复盖情况和范围；
- 建立评估林区情况的信息系统，包括开发有关工具，用于对火灾等具体威胁发出预警。

然而，许多低森林复盖率国家由于缺乏技术能力和财政资源，尚未能采用这些技术。

3. 能力培养

30. 许多国家认为有必要加强能力，以帮助执行森林小组/森林论坛的行动提案。关键事项包括为政府机构执行能力培养方案，帮助促进跨部门政策的统一，使森林和环境部门人员掌握更多的手段，用于恢复和养护森林，使地方社区更多地参与森林管理。只有一部分低森林复盖率国家设有完善的森林研究机构。这些机构的大部分研究工作仍然注重林业技术问题。这些机构处理环境和社会经济问题的专门知识和政策分析工作需要扩大。

31. 在若干中东国家，历来就有设林业专业的高等教育机构，但包括养护管理在内的森林管理等非传统方面的培训则欠发达。在许多低森林复盖率国家，林业发展与养护的一个重大障碍仍然是缺乏技术人员。就低森林复盖率国家而言，提高认识活动十分重要，增进对森林多方面价值的认识尤其重要。德黑兰进程秘书处在为此目的编制材料的工作中可发挥重要作用。

四. 结论

32. 1999 年在德黑兰举行的专家会议大大有助于更加明确地指导处理对低森林复盖率国家森林管理最为重要的问题。德黑兰进程的开始及其秘书处的成立标志着新的进步。然而，德黑兰进程及其秘书处建立全面能力的工作进展缓慢，需要从一些区域和国际来源调集补充资源和人员。

33. 一般而言，低森林覆盖率国家执行森林小组/森林论坛许多行动提案的进展似乎很有限，但由于现有资料有限，确切进度难以评估。在许多低森林覆盖率国家，相对而言，森林价值和好处以及森林部门的活动继续得不到重视，结果没有为森林管理拨出充分的财政资源。拟订国家森林方案的工作进展有限，但在其他自然资源管理和减贫战略方面已取得一些进展。将森林货物和服务纳入这些战略有可能推动低森林覆盖率国家实现可持续森林管理的进展。

34. 虽然越来越多的人承认在低森林覆盖率国家森林问题十分重要，但扩大森林覆盖率的工作进展有限。所取得的进展主要是靠种植方案。恢复退化的森林或重建本地林园的工作没有得到优先重视。低森林覆盖率国家森林养护工作的进展也难以评估。关于独特森林类型及其保护的数据很有限。

35. 多数低森林覆盖率国家认为，技术能力和体制能力的不足严重限制了执行森林小组/森林论坛行动提案的进展，特别是限制了起草和实施国家森林方案的进展。要帮助解决这些问题，显然需要国际合作和财政援助。捐助国和捐助机构将需要承认低森林覆盖率国家发展林业对于减贫的重要性，并作出长期承诺，为加强这些国家的能力提供资源。但同时也需要低森林覆盖率国家更加优先地注意森林问题，包括调动国内资源。

36. 本报告确定了关于低森林覆盖率国家恢复和养护森林的讨论的六个新问题。野火、森林执法等一些对于讨论森林论坛多年度工作方案其他要素也十分重要，但需要从森林覆盖率低的国家和森林覆盖率较高的国家的角度加以探讨。恢复办法、生态系统价值评估服务、低森林覆盖率地区的确定等其他问题，是低森林覆盖率国家特别需要处理的问题，因此应是论坛援助这些国家的具体行动的重点。贯穿论坛工作方案的一个要点是鼓励大家作出长期承诺，提供财政支助，并执行其他方案以支持可持续森林管理，对于低森林覆盖率国家来说尤其如此。

五. 讨论要点

37. 论坛不妨：

(a) 请捐助者协助德黑兰进程及其秘书处的继续发展，调动财政资源和技术资源，全面推进这一进程；

(b) 请论坛第二届会议准备设立的财务问题特设专家组考虑审查能否在《防治荒漠化公约》全球机制的主持下设立一个特别基金，专门用于处理低森林覆盖率国家恢复和养护森林的问题；

(c) 请低森林覆盖率国家：

(一) 汇报保护独特森林的情况；

(二) 通过调动国内资源等其他途径，高度优先重视森林问题以及森林的各种价值和好处；

(三) 确定方式方法，以承认和传播特别可供低森林覆盖率国家利用的森林多种价值和好处；

(d) 请环境规划署在森林问题合作伙伴关系的各个伙伴的协助和支持下进行一项深入研究，探讨恢复森林覆盖率的方法，以便全盘处理森林功能、货物和服务的问题，并通过德黑兰进程和其他机制向低森林覆盖率国家传播结果。

注

¹ 联合国粮食及农业组织（粮农组织）/联合国开发计划署（开发计划署），“执行森林小组行动提案的实践指南”，为帮助政府间森林问题论坛的工作而编制的文件（1999年）。

² 见 A •Madhvani, “森林部门官方发展援助资金流动数据的评估”（伦敦，海外开发研究所，1999年）。

附件

实施行动

A. 在国家一级执行与森林有关的决定

建议摘要	实施行动
一. 已退化的森林区的再生和恢复	◆ 在向《生物多样性公约》提交第二次国家报告的低森林覆盖率国家中, 2%报告说没有采取任何措施来复兴和恢复生态系统, 8%的国家报告说已经采取了一定措施, 3%的国家报告说正在审查可能采取的措施。 ◆ 特别是在国家防治荒漠化行动计划中, 一再提到森林退化是个问题。 ◆ 少数国家已经开始重视种植本地土生品种, 而不是外来品种。
二. 森林种植园的规划和管理	◆ 向可持续发展委员会和《生物多样性公约》汇报的几乎所有低森林覆盖率国家都通过建立种植园开展了植树造林, 并将它作为其森林业活动的一个主要部分, 而且许多国家已经制订了它们打算藉此手段实现的森林覆盖率的具体指标。 ◆ 根据《2000 年森林资源评估》, 67 个低森林覆盖率国家合起来计有 1 000 万公顷的森林种植园; 其森林覆盖面积的近 10% 为种植园, 而从全球范围来看, 种植园在森林覆盖总面积中占不到 5%。 ◆ 低森林覆盖率国家中的种植园在约 1.87 亿公顷的全球总数中占近 6%; 低森林覆盖率国家的种植园年建量 (279 000 公顷) 也是全球总数的 6%。
三. 非木材替代品和进口森林产品的成本和效益	◆ 若干低森林覆盖率国家已经向可持续发展委员会的方案报告说, 它们要在对森林造成很大压力的地区推广采用非木材燃料 (大多为丁烷)。但是, 除了产油国外, 用石油取代木材燃料的费用估计会很高昂。 ◆ 一些国家报告说, 即使能源费用降低, 也不会减少因使用木材燃料而造成的压力。 ◆ 在至少一个低森林覆盖率国家中, 已经证明再循环是降低对森林产品需求的一个重要机制。 ◆ 森林资源的短缺使得低森林覆盖率国家更难以将木材推广用作不可再生资源的替代品。

建议摘要

采取行动

- 四. 拟订国家森林方案
- ◆ 粮农组织的数字显示，在已经拥有其资料的 27 个低森林覆盖率国家中，11 个国家正在执行国家森林方案；两个国家正在进行规划工作；10 个国家在方案规划和编制的初期阶段已陷入停顿；而四个国家已经草拟了这种方案，但未予执行。
 - ◆ 低森林覆盖率国家中的 60% 或者没有制订国家森林方案，或者没有答复粮农组织就此问题进行的询问。
 - ◆ 向《生物多样性公约》提交报告的大多数低森林覆盖率国家报告说，它们在将生物多样性的重要意义纳入森林的规划和管理方面几乎没有取得任何进展。
 - ◆ 《生物多样性公约》52 个缔约国中的 13 个低森林覆盖率国家报告说，它们已经制定了国家生物多样性战略和行动计划。
 - ◆ 向《防治荒漠化公约》缔约方会议提交报告的低森林覆盖率国家中有 30% 已经制定了国家防治荒漠化行动计划。
- 五. 有代表性地保护和养护所有类型的森林的战略
- ◆ 根据提交给《生物多样性公约》的第二次国家报告，作出答复的大多数（七个国家中的六个）低森林覆盖率国家正就森林的保护和可持续使用采用一种生态系统做法。
 - ◆ 大多数低森林覆盖率国家都高度优先重视生物多样性的就地保护；一个低森林覆盖率国家将其划为属于中等程度优先重视的事项。
 - ◆ 提交报告的五个低森林覆盖率国家已经具有较为完备的保护区体系，一个国家正在拟订这一体系，一个国家正在国家一级对已建立的保护区进行审查，一个国家已经制定了国家保护区计划。
 - ◆ 提交报告的大多数低森林覆盖率国家表明，用于国内适当的就地保护的资源供应正受到限制或严重限制；一个国家报告说，资源供应是充足的或良好的。
- 六. 研究和信息系统
- ◆ 就森林问题向《生物多样性公约》汇报的大多数低森林覆盖率国家认为，它们在交流科学技术信息或方法和手段以便就生物多样性改进森林做法方面几乎没有取得任何进展；大多数国家还报告说，它们在优先重视研究活动或传播研究成果方面几乎没有取得任何进展。

建议摘要	采取行动
七. 建立或扩大保护区网络并维护供水	◆ 根据环境规划署—养护监测中心的数字，低森林覆盖率国家森林覆盖面积中的近 8%位于保护区内，而全球的平均数字约为 10%；但是，有关许多低森林覆盖率国家的森林覆盖面积和保护区的现有数据质量都很差。 ◆ 低森林覆盖率国家约 14%的红树林受到保护，这一数字与红树林受保护的全球平均数字相同。 ◆ 一些低森林覆盖率国家汇水区的森林受到保护，但常常作为权宜之计。 ◆ 向《生物多样性公约》提交第一次国家报告的低森林覆盖率国家有 22%设有保护区；但却没有明确区分此类地区是否为具有代表性的森林保护区。 ◆ 15%的低森林覆盖率国家在其提交《生物多样性公约》的第一次国家报告中明确表示它们计划扩大其保护区。
八. 跨边界森林的保护和管理	◆ 德黑兰进程秘书处的战略和行动计划将保护“共有的”汇水区具体列为一个优先的区域活动。 ◆ 向《生物多样性公约》提交第二次国家报告的低森林覆盖率国家中有 33%尚未拟订有关跨边界保护区的管理做法，22%在有限的范围内拟订了管理做法，11%较为全面地拟订了管理做法。
九. 评估保护区及其管理的有效性	◆ 世界大自然基金最近拟订了一种快速评价和划定优先次序方法，以评估保护区体系的管理状况；这一方法已在一个低森林覆盖率国家中作了实地试验，并很快将适用于另外一个国家。 ◆ 在向《生物多样性公约》提交的第一次国家报告中，2%的低森林覆盖率国家表明它们拥有某种（往往是初步的）评估保护区管理有效性的方法；11%的低森林覆盖率国家正计划或正在拟订此类方法。 ◆ 在向《生物多样性公约》提交第二次国家报告的低森林覆盖率国家中，大多数国家制订有经全国通过的有关选择、设立和管理保护区的准则。

建议摘要	采取行动
十. 改善合作、协调和伙伴关系, 以支持可持续森林管理	◆ 德黑兰进程的发起及其秘书处的设立将可改善低森林覆盖率国家之间的协调与合作。 ◆ 十五个低森林覆盖率国家至少已经起草了国家林业方案, 12 个国家起草了国家防治荒漠化行动方案, 13 个国家制订了国家生物多样性战略和行动计划; 起草工作的参与和合作程度各异。 ◆ 一些向可持续发展委员会汇报的低森林覆盖率国家谈到了森林部门与社会其他部门之间沟通上的困难。 ◆ 向《生物多样性公约》提交报告的低森林覆盖率国家中, 仅有一个国家已就森林生物资源的保护和可持续使用推动开展合作。
十一. 吸引投资的政策	◆ 一些国家对在私人土地上保留树木提供减税。 ◆ 其他国家向农民提供补助金, 以推动植树, 特别是植树以营造防护林带。
十二. 伙伴关系机制	◆ 在向《生物多样性公约》提交报告的九个低森林覆盖率国家中, 仅有一个国家已就森林资源的保护和可持续使用推动开展合作。 ◆ 向《生物多样性公约》提交第一次国家报告的 9% 的低森林覆盖率国家正在积极建立或参与伙伴关系机制。 ◆ 低森林覆盖率国家向《生物多样性公约》提交的第二次国家报告显示, 约 90% 已经采取了相关措施。 ◆ 粮农组织/欧洲经委会/劳工组织森林技术、管理和培训问题联合委员会已经设立了一个林业方面参与和伙伴关系专家小组, 以便澄清参与概念, 并拟订概念框架。
十三. 创新性的融资机制	◆ 四个低森林覆盖率发展中国家已拥有国家一级的森林基金。 ◆ 《防治荒漠化公约》的 40 个低森林覆盖率国家签字国有可能会利用《公约》的全球机制, 以便为其森林工作取得供资。 ◆ 向《生物多样性公约》提交第二次国家报告的 66% 的低森林覆盖率国家对奖励措施给予了高度或中等程度的优先重视; 66% 的低森林覆盖率国家已经或者正在审查旨在推动对森林的保护和可持续使用采用奖励办法的政策。

建议摘要	采取行动
	◆ 向《生物多样性公约》提交报告的 65%的低森林覆盖率国家已经审查了透过《京都议定书》和《气候变化公约》推动采用的奖励措施。虽然少数国家(约 28%)正处在执行此类奖励办法的初期阶段,但大多数国家尚未开始或仍在考虑如何采取此类措施(56%)。 ◆ 德黑兰进程已经提出让富裕的低森林覆盖率国家向一个基金捐款,以支持低森林覆盖率发展中国家境内与森林有关的倡议。

B. 国际财政援助与合作

十四. 对保护区的全球和区域评估	◆ 粮农组织已经在《2000 年森林资源评估》中对森林保护进行了评价。 ◆ 环境规划署—世界养护监测中心在森林类型以及保护区的管理类别方面进行了更为详细地分析;对于低森林覆盖率国家和其他国家的需求而言,必须更进一步地修订这一分析,以便将重点放在特有森林类型上。
十五. 财政资源、技术转让和信息交流	◆ 德黑兰进程秘书处将促使一贯支持这些国家发展的捐助方认识森林活动及其对低森林覆盖率国家的重要性,这些捐助方包括亚银、非银、世界银行、全球基金和农发基金。 ◆ 从提交给《生物多样性公约》的第二次国家报告来看,许多低森林覆盖率国家(50%)已经制定了旨在促进可持续的森林管理领域中的国际科学技术合作的一些措施;在约 71%的国家中,取得技术和技术转让具有高度或中等程度的优先次序,但供资方面存在着问题(对于 80%的国家来说,正受到限制或严重的限制)。
十六. 推动参与决策的能力建设	◆ 粮农组织社区林业股为森林、树木和人方案提供了领导和行政管理,这个方案是一个制定旨在支持社区林业参与工作的手段和方法的国家、区域和国际机构网络。 ◆ 粮农组织社区林业股一直在推动国际合作以及社区林业方法的制定工作,而且该股正在探讨权力下放对森林资源以及地方社区和地方当局管理这一进程并从中受益所涉的影响;因森林管理而在社区中产生的冲突以及社区与政府和其他团体之间产生的冲突已经得到分析,而且已经拟定概念说明,举办电子会议,编制培训材料,建立网站并汇集其他原始材料。

建议摘要	采取行动
十七. 用于监测森林资源的能力建设	◆ 粮农组织通过《2000 年森林资源评估》协助参与国进行能力建设的工作。 ◆ 国际林研联向参与的机构提供了支助，例如透过发展全球森林信息处提供支助。
十八. 支持和推动地方社区参与可持续森林管理	◆ 粮农组织的社区林业股在透过技术指导、能力建设和信息传播支持社区参与方面发挥了重大作用。 ◆ 自然保护联盟已经设立了一个有关森林管理的社区参与问题工作组，以便从实地经验中吸取教训并予以利用，同时劝说政府和捐助机构对社区保护工作做出更为及时的反应。 ◆ 在一些国家中，社区参与现已是森林管理框架的一个固有的有机组成部分；但是，许多国家仍然处于采用与其情况相适应的社区林业形式的初期阶段。
十九. 对森林保护和保护区管理的财政支持	◆ 在 2000 后期，全球基金对其有关森林问题的业务方案项目的承诺仅刚刚超过 3.49 亿美元，其中 2 640 万美元用于低森林覆盖率国家；另有 2 270 万美元用于森林作为次要重点的低森林覆盖率国家中的项目。
二十. 发展中国家债务问题的解决办法	◆ 在侧重于森林的债换自然保护交易中，约有 1.59 亿美元的债务已经注销。 ◆ 1998 年，美利坚合众国制定了《热带森林保护法》，允许发展中国家重新调整其欠美国的债务的结构，以换取有利于热带森林保护的行动。
二十一. 提高国际合作的效率	◆ 全球基金、欧洲联盟委员会和若干双边捐助方已经开展了工作，以便就它们可能用于捐助方协调的活动、包括与森林有关的活动交流信息；有关工作包括全球基金跟踪和查勘系统项目、联合国国际开发部自然资源信息系统和由美援署支持的、以非洲为重点的自然资源管理跟踪系统。

C. 国际组织以及多边机构和文书

- | | |
|-----------------------|---|
| 二十二. 粮农组织将拟订低森林覆盖率的定义 | <ul style="list-style-type: none"> ◆ 在拟订更为确切的低森林覆盖率的定义方面已经取得了进展；《2000 年森林资源评估》的出版已透过采用全球的一致的森林定义促成了某种进展；环境规划署和国际林研联就界定低森林覆盖率的定义问题编写了一份文件，其中提出了可借以界定低森林覆盖率的若干不同的基数。 |
|-----------------------|---|

建议摘要	采取行动
二十三. 财务机制和新财政资源的创新性使用	◆ 《防治荒漠化公约》的全球机制有可能在这方面发挥主要作用；目前经费有限制。 ◆ 国际热带木材组织有可能像在埃及做的那样支持低森林覆盖率国家的活动，但低森林覆盖率国家必须先加入该组织。 ◆ 粮农组织进行的审查提供了有关 41 个国家，包括一些低森林覆盖率国家的国家森林基金的资料；它表明许多国家已经设立了此类基金，以便在为其森林部门供资方面确保具有某种程度的连续性。 ◆ 已经透过有关可持续的森林管理融资战略的国际进程，在就为可持续的森林管理融资达成共识方面取得了相当大的进展（分别于 1996 年在比勒陀利亚、1999 年在联合王国克罗伊登、2001 年在奥斯陆举办讲习班）。 ◆ 2001 年 11 月举行的《联合国气候变化框架公约》马拉喀什会议最后拟订完成了《京都议定书》的业务细节，其中具体说明了联合执行和排放额交易体制将如何运作；它还力图确保迅速开始实施清洁发展机制，其任务是鼓励在降低或避免排放的发展中国家的项目中投资，从而推动可持续发展。 ◆ 确认私营部门在制止森林退化和损失方面可以发挥关键性作用，总裁特设论坛已经设立了一系列工作组，以便就保护和森林管理提出建议。
二十四. 对概念、术语和定义的共同理解	◆ 至少 140 个国家，包括一些低森林覆盖率国家正在参与有关标准和指标的九大进程中的至少一个进程，它们包括国际热带木材组织倡议、非洲旱区倡议、近东进程倡议、亚洲干燥森林倡议、泛欧倡议、蒙特利尔倡议、塔拉波托倡议和莱帕特里克倡议。 ◆ 此类进程已经得到了包括粮农组织和林业中心在内的各种组织活动的支持。