



## 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)(一)\*

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

## 制止砍伐森林和森林退化

### 秘书长的报告

#### 摘要

本报告摘述执行政府间森林问题小组/政府间森林问题论坛有关制止砍伐森林和森林退化的行动建议所取得的进展。提及的资料包括向可持续发展委员会提交的国家报告和各闭会期间讲习班的报告。这些资料指出，在执行行动建议方面已有重大进展。在制订与森林有关的国家政策方面已作出重大进展，往往包括范围日广的多方利害攸关者的参与。这类制订工作往往是但也并非绝对是在一个国家森林方案主持下进行的。在制订可持续森林管理的标准和指标方面也作出了重大进展。尽管有这类积极的趋势，世界上大多数区域的森林总面积继续缩小。虽然现已建立大幅种植园林区，但没有什么证据显示天然森林的砍伐和退化因而减少。

虽然在分析砍伐森林的根本原因方面已有进展，分析结果却未显示对现已进行的政策制订有多大贡献。因此，如果希望成功制止砍伐森林，就应将研究结果纳入国家政策内。此外，许多国家尚未能执行其本身制订的战略。在几乎所有国家报告中都提出的，这种情形的主要缘由是缺乏合格、训练有素的人员。本报告还指出三个新出现的关键问题，亦即森林法的执行、森林火灾和所谓有害的补贴。建议联合国森林问题论坛今后的行动侧重于拟订具体行动，解决这些砍伐森林和森林退化的原因。

\* E/CN.18/2002/1。

## 目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-2	3
二. 背景.....	3	3
三. 森林小组/森林论坛行动建议和联森论坛行动计划的执行情况.....	4-33	4
A. 执行进展情况.....	4-22	4
B. 执行方法.....	23-33	8
四. 结论.....	34-40	11
五. 提议联合国森林问题论坛第二届会议审议的事项.....	41	11
附件		
执行政府间森林小组政府间森林论坛行动建议取得的进展摘要.....		13

## 一. 引言

1. 政府间森林问题小组/政府间森林问题论坛（森林小组/森林论坛）进程承认砍伐森林和森林退化构成许多国家的严重问题。起因是复杂的。造成砍伐森林和森林退化的因素，许多是互动的，有些还是互相依存的，许多是在森林部门以外的其他则与森林部门相关。大多数是社会—经济性质的。过去几十年累积的经验显示必须解决砍伐森林和森林退化的根本原因，而非症状；并且揭示了通过的许多目前旨在支助和发展森林的多边生态、社会—经济和文化作用政策和战略上有重大弱点。砍伐森林和森林退化具有国家、跨界、区域和全球环境后果。在许多事例中，缺乏对根本原因的了解导致采取不适当的解决问题的战略。

2. 联合国森林问题论坛第一届会议在其决定 1/2 中（见 E/2001/42（第二编））决定其多年工作方案应体现经济及社会理事会 2000 年 10 月 18 日第 2000/35 号决议，附有规定今后五年内的具体活动，特别侧重于执行森林小组/森林论坛的提议。本报告的目的是支助多年工作方案下进行的活动，直到预定于联森论坛第五届会议进行的审查今后行动的进度和审议工作完成为止。本报告叙述在执行森林小组/森林论坛有关制止砍伐森林和森林退化主题的行动建议方面取得的进展。联森论坛第一届会议与第二届会议之间间隔短促，联森论坛内缺乏一项监测和报告系统是编制本报告的主要障碍。本报告是由联合国环境规划署（环境规划署）编制的，该署是森林问题合作伙伴关系内为此方案组成部分的联络机构。在编写过程中，其他森林问题合作伙伴成员和联森论坛秘书处提供了建议和意见。

## 二. 背景

3. 为本报告的目的，与联森论坛（制止砍伐森林和森林退化）的内容有关的森林小组/森林论坛建议，已按有关行动分组摘述。这些摘述的行动建议所根据的是支持政府间森林问题论坛的“六国倡议”（芬兰、

德国、洪都拉斯、印度尼西亚、乌干达和大不列颠及北爱尔兰联合王国）制订的执行森林小组建议的执行人员指南，<sup>1</sup>以及澳大利亚的森林小组行动建议摘要。数项特别与土著人民和传统森林方面的知识有关的建议将在联森论坛第四届会议上讨论，因此本摘要未予裁述。以下摘述的建议并不取代森林小组和森林论坛的谈判案文。

### 在国家一级上执行森林有关的各项决定

	行动建议	参考资料
		森林小组 a 森林论坛 b
一	研究和分析砍伐森林和森林退化的历史和根本原因，包括跨界污染、贫穷、燃材收集和森林部门以外程序，以提 供事实资料，从而增进公众了解，和 改善森林决策。制订和测试调查分析 框架的用处（见 E/CN.17/1997/12， 第 25 和 26 段，作为评估促进森林利 用备选办法的分析工具，接着更广泛 地予以应用。	27(a)- 64(a) (c), 和(b) 30(a)、 31(a) 和(b)
二	在国家、区域和国际范围提供关于砍 伐森林和森林退化的根本原因及森林 的多重作用的资料，并促使整个社会 意识到与砍伐森林和森林退化有关问 题的重要性。	28(c), 64(e) 30(a) 和 31(c)
三	加强森林种植园的作用，将其作为可 持续森林管理的一个重要因素，并作 为减少天然森林的砍伐和森林退化 的一种机制。	28(b) 64(g)
四	评估木材供求的长期趋势，促进其木 材供应的可持续性，以及加强森林种 植园管理的体制。	28(a)
五	拟订和执行综合国家政策、战略、经 济文书和机制，以支助可持续森林管 理，并以一种参与方式，解决砍伐森 林和森林退化问题。	29(a) 115(c) 和(b) 和(g)

	参考资料	
	森林小组 a	森林论坛 b
六 让土著人民、森林业主、妇女和当地社区等有关利害关系者参与森林决策，并利用国际组织内的适当专门知识，以此方式改善合作、协调和伙伴关系，以支助一个国家森林方案内的可持续管理。	17 (b), (f), (h) 和 (i), 40 (e), (g), (n)、77 (c) 和 (f)	19 (b), 64 (b), 66、140 (a)
七 监测、评价和报告在执行一项国家森林方案上的进展情况，包括采用标准和指标，以评估森林现况的趋势，以及朝向可持续森林管理的进展。	17 (a) 和 (d) 和 71 (b)	17 (d) 和 19 (a)
八 让所有有关方参与森林研究的推广、规划、执行、监测和评价，重点放在支助国家森林方案执行的实地研究上。	17 (e)、94 (d)	96 (d)
九 采取有助于克服砍伐森林和森林退化的积极鼓励措施。		64 (h)
十 拟订旨在保障当地社区和土著人民土地所有权的政策，包括拟订旨在平等和公平分享森林利益的政策，以及制订一些机制以便在可持续的基础上，改善获得土地的机会和森林资源的利用。	29 (c)	64 (c) 和 (d)

- a 号数是指森林小组报告：E/CN.17/1997/12 的段数。  
b 号数是指森林论坛报告：E/CN.17/2000/14 的段数。

### 在财务援助和技术转让方面的国际合作

	参考资料	
	森林小组 a	森林论坛 b
十 继续执行旨在使发展中国家，特别是重债穷国的外债和支付债务利息问题有效、公平、面对发展和持久解决的各种措施，包括探讨创新机制的机会，诸如与森林和其他面向环境的减债方案有关的债换自然保护等机制。	67 (g)	

	参考资料	
	森林小组 a	森林论坛 b
十 通过技术指导、能力建设和信息传播，提供经济刺激措施以及通过法律框架并促进进入林业产品和服务的国内和外部市场以支助和促进社区参加可持续森林管理。	70 (c) 和 77 (f)	64 (f) 和 (i)

- a 号数是指森林小组报告：E/CN.17/1997/12 的段数。  
b 号数是指森林论坛报告：E/CN.17/2000/14 的段数。

### 国际组织及多边机构和文书

	参考资料	
	森林小组 a	森林论坛 b
十 分析外债对于砍伐森林和森林退化的影响：研究帮助各国促进可持续森林管理的创新财政办法和计划。		64 (j)
十 进行与砍伐森林和森林退化相关的土地所有权问题的研究。		67

- a 号数是指森林小组报告：E/CN.17/1997/12 的段数。  
b 号数是指森林论坛报告：E/CN.17/2000/14 的段数。

## 三. 森林小组/森林论坛行动建议和联森论坛行动计划的执行情况

### A. 执行进展情况

4. 各国、多边组织和利害关系者若非直接回应森林小组/森林论坛行动建议，便是对其提供支助，它们正在进行许多活动。本报告拟概述与具体行动建议相应的这类活动。目前，联森论坛内并无正式的监测和报告系统。因此，应将本报告的调查结果视为暂时和不完全的。为评估为执行而采取的行动，参考了下列资料：

(a) 提交可持续发展委员会的国家报告；

(b) 有关闭会期间讲习班的报告及相关文件（例如：“六国倡议”、“八国倡议”）；

(c) 对发给 100 个以上国家联络点的非正式问卷的答复；收到和分析了 9 份答复；

(d) 也邀请了森林问题合作伙伴关系成员，以及数个多边组织和非政府组织就进行的有关活动提出报告；

(e) 对森林小组/森林论坛建议执行情况的调查，例如：“履行诺言？”<sup>1</sup> 非政府组织和土著人民组织在选定国家内进行的一次审查；

(f) 粮食及农业组织（粮农组织）编制的“2000 年全球森林资源评估”和 2001 年世界森林现况

5. 提交可持续发展委员会的国家报告是根据大会 1995 年 12 月 20 日第 50/113 号决议，就《21 世纪议程》<sup>2</sup> 所有各章的执行情况提出具体报告。这些报告中与森林有关的资料，详情差异极大。此外，许多这些报告数年来皆未更新，因此，对评估各国执行森林小组/森林论坛提案情况价值有限。参考了 86 个国家的简介。其中只有 37% 的明白提及森林小组/森林论坛提案。不过 51% 的国家报道最近订正了森林政策，往往参照森林小组/森林论坛的建议。

6. 特别提到 1999 年 1 月 18 日至 22 日在圣荷塞举行的全球讲习班所提报告（E/CN.17/IFF/1999/18，附件），其目的是明确支持相关的森林论坛行动建议的执行。在全球讲习班以前还分别于 1998 年 7 月至 1999 年 1 月期间，在加拿大、智利、厄瓜多尔、斐济、德国、加纳、印度尼西亚、和俄罗斯联邦举行了一次土著人民组织讲习班和七次区域讲习班。讲习班是由解决砍伐森林和森林退化根本原因联合倡议安排的。为执行提议所采取的行动摘述于附件内。

### (a) 国家经验和汲取的教训

7. 关于解决砍伐森林和森林退化根本原因的联合倡议强调了交流关于国家经验资料的价值，通过一系列讲习班简介个案研究。这些讲习班与会者极多，包括范围广泛的利害关系者，无疑在交流资料和确认不同国家的共同根本原因方面极有价值。不过，未以一种持续框架提出不同个案研究的结果，有碍比较。尽管提及了有关森林论坛行动提案内明白提到的调查分析框架，个案研究无法证明框架的适用。并且也没有为评价此一办法的用处提供充分基础。因此，难以从所提供的资料作出总结；也不清楚提出的个案研究具有多大的代表性。

8. 这些经验加上方法的精良和诸如国际林业研究中心（林业中心）进行的那些倡议等其他倡议，强调了难以分析砍伐森林的根本原因：这个总是复杂的，并未修订就绪用以分析。因此可能需要进一步发展评估这类进程的调查分析工具。特别是，须在各国内建立能力，以便能在国家一级上进行这类分析。

9. 各国广泛意识到承认森林流失的直接和间接原因的重要性，同时了解在多数情形下这些原因是政治性质的。因此，在国家一级上顺利执行行动建议大大地取决于政府和民间社会的政治意志。在朝向执行某些行动建议方面无疑地已作出重大进展。例如，多数国家近年来已制订与森林有关国家政策，往往通过与不同利益攸关者增加对话方式。另外也朝向制订可持续森林管理准则和指标作出了极大努力，这些反映在提出集体涉及 140 个以上国家的九大进程上。不过，分析指出，砍伐森林在全世界多数区域继续不断（见表 1），意味着森林政策仍未充分解决砍伐森林和森林退化的根本原因。这种情形可能部分归因于跨部门政策调和不力，关于根本原因研究与政策制订之间缺乏一体化，亦即一项与最近成立的国际林业研究组织联合会工作队有关的问题。

表1 1990-2000年森林覆盖率的改变

国家/地区	森林总面积 (千公顷)		1990-2000年森林覆盖变化	
	1990	2000	年度变化 千公顷	年度变化率 (%)
非洲	702 502	649 866	-5 262	-0.78
亚洲	551 448	547 793	-364	-0.07
大洋洲	201 271	197 623	-365	-0.18
欧洲	1 030 475	1 039 251	881	0.08
北美和中美	555 002	549 304	-570	-0.10
南美	922 731	885 618	-3 711	-0.41
全世界	3 963 429	3 869 455	-9 391	-0.22

资料来源：“2000年全球森林资源评估”，联合国粮食及农业组织。

10. 关于解决砍伐森林和森林退化问题的关键建议之一是加强造林在可持续森林管理方面的作用。许多国家内记录了造林领域内的大幅度增长。不过，其中约有半数是由天然森林转换而成的（表2），阐明了在某些个案中，可能认为建立种植园是砍伐森林的一个原因，而非减少砍伐森林的一种办法。

表2

1990-2000年造林领域的年度改变（每年百万公顷）

范围	增加		
	从天然森林转换	造林	净改变
热带地区	+1.0	+0.9	+1.9
非热带地区	+0.5	+0.7	+1.2
全世界	+1.5	+1.6	+3.1

资料来源：粮食及农业组织。

11. 整个而言，各国报告的执行森林小组/森林论坛行动建议的最重大限制因素如下：

(a) 缺乏体制能力和技术专门知识；

(b) 缺乏可供使用的资金，部分归因于官方发展援助减少、国际债务和经济危机；

(c) 对森林部门的政治承诺低。

12. 各国确认的其他执行方面的限制因素包括以下方面的不足：

(a) 公众和利害攸关者的参与，部分反映出缺乏公众意识；

(b) 信息，反映出在研究和信息管理方面能力有限；

(c) 体制协调，特别是关于必须在一个部门间环境内考虑森林问题；

(d) 关于将森林的国家主权愈来愈多地转至私人主权及通过权力下放和私营化转让责任的管理；

(e) 基础设施；

(f) 森林小组/森林论坛行动建议与诸如灭贫等政府优先领域之间的协调一致；

(g) 让妇女、土著人民和森林居民等利害攸关者的参与；

(h) 捐助者活动之间协调；

(i) 促使农村人口养护和管理其当地森林资源的鼓励因素，或存在大量抑制因素；

(j) 各国政府提供支助，向已获移交责任的地方组织提供充分的实权和支助，使它们得以行使权利并有效管理其森林。

### (b) 与国家执行有关的新出现问题

13. 关于解决砍伐森林和森林退化根本原因的联合倡议强调了特别重要的根本原因，包括无法取得土地和资源、目前国际贸易制度内不平等的规定、多数森林事务获得的评价不高、非法砍伐、以及诸如公路建筑和补贴等不当的政府政策。影响执行建议的全球趋势包括传统部门办法减少；日渐依赖以市场为基础的

办法；非政府组织和私营部门发挥更大作用；侧重权力下放和参与；以及宏观经济改革和全球化。

14. 林业中心进行的关于根本原因的研究显示：

(a) 适合农业边境情况的资金密集技术，以及为出口而生产可能增加林地的转化；

(b) 就砍伐森林和森林退化而言，商业因素和宏观经济改变比改变农业做法影响大得多；

(c) 许多热带国家内正在进行的权力下放可为丛林地区的许多贫农带来利益，包括有更多取得森林资源的机会，但是当地技术能力弱、国家支助有限、以及小规模采伐工之间的组织问题破坏了可持续森林管理的前景。

15. 最近出现的一个关键问题是森林法的执行，因为认识到非法采伐森林产品、非法贸易、野生动物偷猎和政治腐败是对全世界森林的重大威胁。1998年5月，8个主要工业国集团推动了一项林业行动方案，被列为解决非法采伐问题的高优先事项。2001年9月11日到13日在印度尼西亚巴厘举行的森林法的执行和森林管理问题东亚部长级会议旨在交流关于森林法执行的信息和经验，该次会议提出一项部长宣言，与会国在宣言中承诺加紧国家努力，加强双边、区域和多国合作，以解决违反森林法和森林犯罪问题，并创设一个关于森林法的执行和森林管理区域工作队，以推动该宣言的目标，宣言也要求联合国森林问题论坛多加审议森林犯罪问题。

16. 许多国家强调的第二个新出现的问题是森林火灾，特别是在1998年灾难性失火之后，及其对全球环境和区域稳定的威胁。明白需要根据诸如林业中心等组织的研究活动，以分析火灾的根本原因。应将这类研究的结果转化为政策，还须加强各国预测和处理火灾的能力。诸如救火项目此一解决森林火灾根本原因的全球方案等倡议可能提供一项适当的进一步行动模式。该项目是世界自然保护联盟、世界野生动物基金、林业中心、全球火灾监测中心、联合国粮食及农业组织（粮农组织）和环境规划署之间作的一项

合作努力，确认了利害攸关者、它们的用火情形和做法、以及它们可以改善火灾管理政策的途径。诸如全球火灾监测中心等信息服务也可在确认和回应易发生火灾因素发挥重要作用。

17. 第三个新出现的问题是所谓的有害补贴，公认这是砍伐森林的一大根本原因。一些国家通过提供加速森林流失和退化的补贴，破坏了森林保护，这些补贴包括支助有利伐木公司的公路建筑和其他基础设施，以及向从事伐木的公司提供赠金和贷款。

### (c) 促进公众参与

18. 整个而言，促进公众参与支持森林小组/森林论坛行动建议的行动进展有限。数个国家和国际非政府组织及土著人民组织在提高一般大众对砍伐森林问题的意识方面，例如通过制订宣传活动，发挥了重要作用，砍伐森林也成为国家和国际媒体日益关注的焦点。现在无疑有一种朝向利害攸关者愈来愈多参与制订国家林业政策的国际趋势，在许多国家，这涉及公共咨询进程，包括公开会议和提供讨论论坛。一些国家报道采取了具体行动，鼓励一般大众直接参与再造林活动，例如采用组织志愿队和青年团体的方式，以及通过植树宣传活动。

19. 许多国家内广泛认识到必须按照关于制订森林论坛商定的国家森林方案指导准则，加强利害攸关者参与可持续的森林管理。朝向权力下放的全球趋势可以提供达到此目的的机会，特别是在政策拟订和执行方面，如果国家与国家以下各级之间可加强联系的话。一些国家也报道，在加强公众参与旨在减少森林所受压力行动方面作出了重大进展，林产品再循环计划和促进注册的木材产品等。这是通过新闻宣传，例如将森林问题纳入中学课程等方式提高公众意识来达成。不过，一些国家报道，公众对环境养护伦理和做法根本无动于衷，并指出，对许多热带国家的一般大众来说，与每日为生计挣扎相比，砍伐森林问题是不重要的。

### (d) 有利环境

20. 在许多国家，关于可持续森林管理和与森林有关政策的法律框架已有重大进展。在国家一级上，一个关键问题是给予森林部门的承诺和优先次序低，往往是由于无法证明该部门对社会-经济发展的贡献。因此，往往失去筹款的机会，因为未将森林与诸如消灭贫穷和可持续发展等优先关注事项联系起来。在国际一级上，商品价格持续下降，使森林部门无法获得充裕盈余，以供投资于可持续森林管理。林产品市场倾向于偏好往往来自不可持续收成的低价产品。因此，促成有报酬贸易和公平价格在实现可持续森林管理方面具有潜在的重要作用。

21. 投资限制的其他重要因素为保有权不定、政策和市场失败、由于部门无法控制的实际和可预期的风险高、缺乏适当的贷款选择、以及无力和不定的规则环境鼓励而非阻止不可持续的或非合法的砍伐作法。提高业务费用或减少回收的因素（诸如规则过多、未开发的市场等）抑制了私营投资者投入可持续的森林管理。通过政策措施，使可持续森林管理较多利润和较少风险将增加该部门自行筹资的前景，并得以调动新的私人投资。不过，在许多国家，需要外部公开筹款以支助能力建设、制订适当的法律框架以及创造有利于对可持续森林管理投资的社会-经济条件。许多发展中国家面临普遍缺乏资金，太少专业人员，以及通讯问题。因此，须加强国家协调中心及可持续森林管理标准和指标的实际执行。对照来看，解决砍伐森林和森林退化根本原因联合倡议指出，在一些正进行迅速经济发展的国家内，经济成长是牺牲了环境养护和社会公正而取得的。

### (e) 国际和区域合作

22. 许多国家认识到在确认和解决砍伐森林根本原因两方面皆须国际和区域合作。为发展这类合作作了大量努力，与本报告该主题有关倡议的例子包括：

(a) 解决砍伐森林和森林退化根本原因联合倡议于 1997 年制订，涉及在七个区域和全球进行从地

方至国际一级的参与进程。这项倡议也建立了各国、各非政府组织和联合国各机构间新伙伴关系；

(b) 1998 年，芬兰、德国、洪都拉斯、印度尼西亚、乌干达和联合王国进行了一项支持森林论坛的六国倡议，以测试在国家一级上（或其中一例是在联邦国家一级）森林论坛行动倡议的执行情况。根据此项经验，制订了“执行森林论坛行动建议实施者指南”；

(c) 2000 年 9 月，澳大利亚、巴西、加拿大、法国、德国、伊朗伊斯兰共和国、马来西亚和尼日利亚推动了由政府领导的八国倡议，旨在协助国际社会制订联合国森林问题论坛的多年工作方案；

(d) 国际热带木材组织 2000 年目标体现了国际热带木材组织成员承诺尽快朝向通过国际合作及国家政策和方案，并让巴厘伙伴关系基金作为一个额外金融机制参与，达到出口可持续管理来源的热带木材和木材产品；

(e) 八国集团林业行动方案，代表八国集团成员在全世界森林问题合作中的第一次综合经验，包括加强或着手与伙伴国家支助国家森林方案的双边活动；

(f) 欧洲森林保护问题部长会议为欧洲发展与执行森林小组/森林论坛提案有关的区域合作提供一个论坛。

## B. 执行方法

### (a) 财务

23. 广泛承认可供使用的财务资源不足是执行森林小组/森林论坛旨在制止砍伐森林提案的一大限制因素。不过，现在缺乏关于目前影响森林资金流动的详情。特别是难以将有效制止砍伐森林资金流动与可能促使砍伐（例如有害鼓励因素）的资金流动两者作一区分。

24. 森林经费筹措有三大来源：国内官方拨款；外国官方发展援助；以及商业私营部门（国内和外国两者）。诸如信托基金等非营利经费筹措来源也逐渐出现，主要支助非政府组织或社区团体的环境和养护活



动。在所有发展中区域内，将投资于森林资源发展列为高度优先事项，包括建立种植园。一般而言，发展中国家也重视林业、森林产品的使用或其他增值活动，而其提供官方发展援助的外部伙伴最近趋于赞同自然资源养护。

25. 各类捐助国，以及诸如经济合作与发展组织、粮农组织、联合国开发计划署（开发计划署）、国际热带木材组织、世界粮食计划署（粮食计划署）、欧洲委员会、世界银行和各区域开发银行等多边组织为森林部门提供的官方发展援助经费，1995 至 1997 年估计共达 10 亿至 15 亿美元，比 1990 年代初 20 余亿美元高峰有所下降。<sup>3</sup> 如上所述，现在没有数据可用来

评估这笔资金在多大程度上成功地用于制止砍伐森林。数个受援国承认官方发展援助下降的趋势（见表 3）是限制行动建议执行的一大因素。

26. 就本报告而言，关键问题是有无充分资金，用以支助执行森林小组/森林论坛与制止砍伐森林和森林退化有关的建议。现在除了一般性的数据外，没有确切足以处理此一问题的数据。关于官方发展援助以外来源的资金流动的资料特别缺乏。关于官方发展援助，对现有资料的分析显示，体制发展趋于在较大比例上吸引所需外援，而非森林资源的可持续发展，评估和监测取得最低比例的所需资源。各区域间收到的官方发展援助数额，差别也极大。

表 3:

**估计官方发展援助流入森林部门的数额（承付额，以 1996 年百万美元计）<sup>3</sup>**

双边	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 <sup>a</sup>	1997 <sup>a</sup>
非欧盟	470	330	432	522	401	357	283	458	511	301
双边										
欧洲联盟 <sup>b</sup>	504	548	605	630	624	500	515	531	469	456
共计	974	878	1 037	1 152	1 025	858	798	989	980	757
多边										
多边开发银行										
联合国各机构	249	247	241	240	230	212	253	235	220	217
共计	719	632	1 143	727	1 187	512	1 072	412	368	489
所有捐助者										
估计	1 692	1 510	2 180	1 879	2 212	1 369	1 870	1 401	1 349	1 246
上限	1 862	1 764	2 398	2 147	2 488	1 506	2 116	1 587	1 554	1 458
下限	1 523	1 256	1 962	1 610	1 937	1 232	1 624	1 215	1 143	1 033
不包括世界银行	1 495	1 337	1 410	1 591	1 527	1 226	1 205	1 326	1 309	1 065
粮农组织问卷数据	1 427		1 678			1 658				

<sup>a</sup> 1996–1997 年估计数较不可靠。

<sup>b</sup> 包括欧洲共同体委员会。

27. 整个而言，分析指出，目前提供的官方发展援助占《21世纪议程》第十一章<sup>2</sup>估计所需年度资金不到20%。

28. 公共和私营部门在森林经费筹措方面的作用正在改变中，自1991年以来，后者显示出增加了60%。明显需要详细的数据，提供关于将有效制止砍伐森林资金流动与一般用于森林部门公私资金流动加以对照的资料。应根据这一数据创新地重新思考旨在执行可持续森林管理的战略，包括在适当政策、战略和规则机制的支助下，促进政府机构、私营企业、双边和多边援助机构、研究机构、当地社区和非政府组织之间强固的伙伴关系。这类伙伴关系应伴随着与提供资金组织间增加的协调。2001年世界银行集团制订的订正森林战略中确认必须采取这类办法。

#### (b) 转让无害环境的技术

29. 今日世界上拥有空前累积的技术能力，包括许多直接适用于森林部门的各项发展。许多技术发展仍未获承认、使用不足或未予适当分享。一些国家采用的制止砍伐森林的具体技术包括：

(a) 多加应用遥感和地理信息系统，以评估森林覆盖的情况和程度；

(b) 制订评估森林地区的信息系统，包括发展各项工具，以便对诸如火灾等具体威胁提供及早警告服务；

(c) 发展木材回收和再循环技术，以减少天然森林承受的压力；

(d) 制订改善的收成和其他造林业务，以减少负面环境影响，诸如可减少影响的砍伐方法。

30. 数个国家报道制订森林资源信息系统情况，这将使利害关系者可使用关于可持续森林管理信息和工具的网络。不过，明显持续需要使这类技术的效益可为较广范围的用户提供，并且继续进行将技术从发达国家转让至发展中国家的进程。还需增加发展中国家间交流技术经验，以及酌情多加使用土著技术和传统与森林有关的知识。

#### (c) 能力建设

31. 各国广泛意识到承认森林流失的直接和间接原因的重要性，同时了解在多数情形下这些原因是政治性质的。因此，在国家一级上顺利执行行动建议大大地取决于政府和民间社会的政治意志。在朝向执行某些行动提案方面无疑已作出重大进展。例如，多数国家近年来已制订与森林有关国家政策，往往通过与不同利害关系者增加对话方式。另外也朝向制订可持续森林管理准则和指标作出了极大努力，这些反映在提出集体涉及超过140个国家的九大进程上。不过，分析指出，砍伐森林在全世界多数区域继续存在（见表1），意味着森林政策仍未充分处理砍伐森林和森林退化的根本原因。这种情形可能部分归因于跨部门政策调和不力、未能结合根本原因研究与政策制订，这是同最近成立的国际林业研究组织联合会工作队有关的问题。

32. 联合国森林问题论坛承认，有必要进行能力建设，以协助执行森林小组/森林论坛行动提案。人力不足，包括一般缺乏训练有素工作人员及缺乏管理、规划和执行技术，构成主要弱点。各国确认的具体需要包括：

(a) 当地社区能力建设方案，作为增加销售注册林产品的一个机制；

(b) 监测和制止林产品非法贸易；

(c) 森林法律和权利，成功的技术，国际和国家推销，在国家森林方案、跨部门和部门问题方面的最佳做法；

(d) 加强涉及政策制订和执行的机构；

(e) 在国家和森林管理单位级别上应标准和指标。

33. 国际组织包括诸如开发计划署、粮农组织和国际热带木材组织等森林问题合作伙伴关系成员，继续在这类领域能力建设方面发挥重大作用。不过，就本报告范围而言，明白需要加强各国分析砍伐森林根本原

因的能力，以及回应这类分析结果制订国家政策，以期成功制止砍伐森林。还明显需要更广泛分发和宣传此一领域内成功的倡议。

#### 四. 结论

34. 在执行森林小组/森林论坛有关制止砍伐森林和森林退化的许多行动建议方面，已作出值得注意的进展。一些国家获得国际倡议与合作的支持，以及来自研究组织和非政府组织社区的技术援助，进行了对砍伐森林根本原因的分析。需要进一步努力，详细确定根本原因，特别需要建立国内在国家一级上进行这类分析的能力。

35. 在制订与森林有关国家政策方面，也有了重大进展，这往往包括范围扩大的利益攸关者的参与。许多国家已拟订新的国家森林方案。许多也已制订新的森林战略或总计划，经常根据遥感、地理信息系统技术和新的森林盘查结果。一些国家也将大量执行责任转移至区域或地方当局。这类政策制订如何密切直接回应森林小组/森林论坛的建议，则不太清楚。不过，有几个国家详细报告了关于执行建议的进展情况，例如在提交可持续发展委员会的报告中，这类评价明白指出，一些国家确信在执行方面已作出极大进展。

36. 尽管有这类积极的趋势，全世界大多数区域内森林总面积继续缩减。虽然往往在私营部门作了高度投资后，建立了大规模种植园林区，没有多少证据显示天然森林的砍伐和退化已因此减缓。事实上，证据显示，在一些国家内，建立种植园可能是导致天然森林流失的一大因素。

37. 天然林区继续缩减显示出，执行森林小组/森林论坛的行动建议并未有效执行，或其顺利执行并未产生最佳效果。对行动建议执行情况的评估因缺乏任何正式监测和评估进程而大为受阻。因此，今后几年应将制订这一进程列为高度优先事项。相较之下，随着过去二十年期间提出数项全球和区域进程之后，在制订可持续森林管理标准和指标方面已作出极大进展。这些进程促成的辩论无疑促使人们集中注意森林问题，

同时公众对砍伐森林及其影响的意识也普遍提高。不过，规则和指标的实际执行，相对而言仍处于最初阶段，没有多少证据显示森林资源的现况有任何改善。

38. 国与国之间在执行行动建议达成的进展方面显然有不同。因此，必须建立政治意志，不仅要执行行动建议，也要严格审查森林资源现况和趋势、以及森林范围和情况改变的根本原因。在这方面，缺乏适当办法，以评估与森林覆盖面的流失相较，森林退化的程度，这是一个关键问题。

39. 虽然在分析砍伐森林根本原因方面已有进展，这类分析结果似乎并未大有助于已进行的政策制订。因此，如欲成功制止砍伐森林，便迫切需要将研究结果纳入国家政策。此外，许多国家尚无法执行其所制订的战略。在几乎所有国家报告中提出的最主要理由是缺乏资金以及合格和训练有素的人员。许多发展中国家需要更多财务支助、体制加强和能力建设。由于用在森林部门的官方发展援助正在减少，应制订在国家一级上促使增加财务资源的新办法。另外也需更有效率地使用可用的资金。在国家一级上增加捐助者之间的协调大有助于实现此一目标。

40. 本报告确认了三个新出现的关键问题，亦即森林法的执行，森林火灾和有害补贴。本报告提议，联合国森林问题论坛将重点放在解决砍伐森林和森林退化的原因上。

#### 五. 提议联合国森林问题论坛第二届会议审议的事项

41. 论坛第二届会议不妨：

(a) 请捐助界支助森林问题合作伙伴关系成员制订一项发展中国家能力建设方案，使它们能够评估砍伐森林和森林退化的根本原因，并将研究结果纳入国家政策倡议；

(b) 请捐助界支助发展中国家预测和处理森林火灾的影响，例如通过减少自然灾害机构间工作队最近设立的野地火灾问题工作组提供支助；

(c) 由于未执行森林法、森林火灾和有害的补贴已成为许多国家内砍伐森林和森林退化的主因，应将重点放在制订解决这些问题的具体行动上；

(d) 请求将在第二届会议设立的财务问题特设专家组：

(一) 对促成森林破坏和森林退化的政府补贴进行严格调查，并提讨论论坛处理这个主题；

(二) 审议设立一个关于国家资金的南南知识交流的机制以及为制止砍伐森林和森林退化筹措资金的其他新机制的可行性。

注

<sup>1</sup> Verolme HJH, Mankin WE, Ozinga S, Ryder S. 《履行诺言了吗？审查非政府组织和土著土著人民组织执行联合国政府间森林问题小组行动建议的情形》生物多样性行动网，2000年美国华盛顿特区。亦见<http://www.forestpolicy.org>。

<sup>2</sup> 《联合国环境与发展会议报告，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.E.93.1.8和更正）第一卷：会议通过的决议，决议1，附件二。

<sup>3</sup> Madhvani A (1999年)。评估关于官方发展援助在森林部门内财务流动数据。1999年，伦敦，海外发展学院。

## 附件

## 执行政府间森林小组政府间森林论坛行动建议 取得的进展摘要

### A. 在国家一级执行与森林有关的决定

行动建议	执行行动
<p>一. 研究和分析砍伐森林的历史和根本原因</p>	<p>在提交可持续发展委员会的国家报告中未提及采取的行动。</p> <p>在问卷调查中，大约 50%的国家报告进行了某种形式的分析。</p> <p>解决砍伐森林和森林退化根本原因联合倡议，根据来自 30 多个国家 40 份新的和现有的案例研究，分析了根本原因，在一个全球讲习班和一系列区域讲习班作了简介。</p> <p>这些案例研究所根据的是森林论坛的调查分析框架。</p> <p>国际林业研究中心（林业中心）关于此一主题的研究集中注意玻利维亚、喀麦隆、印度尼西亚、南部非洲和东部非洲、以及中美洲。</p> <p>欧洲森林保护问题部长会议通过的决议，提出了一项侧重国家和区域各级关于砍伐森林和森林退化根本原因的广泛技术和科学合作，涉及常设监测和常设试点网络。</p>
<p>二. 提供关于砍伐森林根本原因的资料</p>	<p>在提交可持续发展委员会的国家报告中，10%左右提供了关于砍伐森林原因的资料，但很少提及砍伐森林和森林退化的根本原因。</p> <p>根本原因倡议提供了来自 30 多个国家 40 份案例研究的有关资料。</p> <p>八大工业国集团已开始就一项合作倡议进行工作，以考虑加强使用遥感；作为盘查、评估、监测和管理森林的一项工具。</p>

## 行动建议

## 执行行动

林业中心印行了关于此一主题的一些书籍和报告。

联合国粮食及农业组织（粮农组织）制作的 2000 年全球森林资源评估提供了各国报告中所载根本原因的资料。

非政府组织（诸如世界资源协会、世界野生动物基金、海外发展研究所和绿色和平运动等），以及诸如粮农组织和环境规划署等政府间组织在提高整个社会对有关砍伐森林和森林退化问题重要性的意识上发挥了主要作用。

通过欧洲森林保护问题部长会议进行的报告、出版和提高大众意识活动提供了信息，包括欧洲经济委员会（欧洲经委会）和欧洲委员会每年印行的关于所进行监测活动的结果；因特网上已设立一个分散处理的数据库，其中载有森林火灾统计（S3）和关于森林生态系统的研究（载有 1 198 个机构、科学家和项目）。

三. 加强森林种植园在可持续森林管理上的作用

在提交可持续发展委员会的国家报告中有 25% 的提及采取的行动，多数在扩大种植园森林地区范围内。不过，极少注意到关于这类种植园在减少砍伐森林和森林退化方面的成功程度。

2000 年全球森林资源评估指出，从 1990 年至 2000 年，成功建立种植园的平均率是每年 310 万公顷。新的种植园区半数建立在从天然森林转换的土地上（亦即表示在清除的天然森林土地上造林）。

根本原因倡议在讨论此项行动提案时着重指出种植园在砍伐森林和森林退化方面可能发挥的负面作用，诸如取代原始林和增加对土地资源的压力。

四. 评估木材供求的长期趋势

在提交可持续发展委员会的国家报告中未提及采取的行动。

## 行动建议

## 执行行动

粮农组织在区域展望研究的支助下每两年编纂《全世界森林现况》报告，其中包括按产品型式和国家（或区域）开列关于产品、入口、出口和消费的数据。在 2001 年的报告中，根据粮食组织、国际热带木材组织和国际贸易中心各项评估提出了对整个 1990 年代趋势的评估。

- 五. 制订支助可持续森林管理的国家政策和机制
- 在提交可持续发展委员会的国家报告中，有 45% 提及有关的行动。

国际热带木材组织和根本原因倡议的证据显示，近年来，多数国家已制订与森林有关的国家政策，不过不见得有广泛范围的利害攸关者参与。

- 六. 改善在一项国家森林方案内支助可持续森林管理的合作、协调和伙伴关系
- 在提交可持续发展委员会的国家报告中，有 38% 提及有关行动，不过不见得明白提及国家森林方案。但是，关于利害攸关者参与程度的资料往往极有限。

虽然多数国家皆有在不同制订阶段的国家森林方案，粮农组织的调查指出，仅有 44% 的国家在执行这类方案，许多国家由于缺乏人力、体制和财务资源，以及没有适当政策、协调和公众参与机制而予搁置。

由粮农组织/欧洲经委会/劳工组织、林业技术、管理和训练，联合委员会设立了一个关于参与森林问题和森林伙伴关系专家小组，以澄清参与概念和制订一项概念性框架。

- 七. 监测、评价和报告执行一项国家森林方案的进展情况，包括采用标准和指标
- 在提交可持续发展委员会的国家报告中，有 35% 提及有关行动，然而不见得明白提及国家森林方案。

至少 140 个国家至少参与了关于标准和指标的九大进程之一，其中包括国际热带木材组织和非洲旱区、泛欧、蒙特利尔、塔拉波托和莱帕特里克等倡议。

八国集团成员制订了一项林业行动方案，涉及建立一个关于执行标准和指标的公私利害攸关者进程。

## 行动建议

## 执行行动

欧洲森林保护问题部长会议确认了涉及有关各方的适当参与机制，作为国家森林方案在泛欧范围内的一个必要组成部分，并在此范畴内发展一项对这种政策的共同了解。

八. 让有关各方参与森林研究

在提交可持续发展委员会的国家报告中，有 10% 提及有关行动，但是没有提供多少关于多大比例的有关方参与了研究的资料。

国际林研联设立了一个工作队，以加强森林科学与政策之间的联系。目前正在进行工作；所采取的方法是从全世界确认 40 至 50 个叙述研究结果如何成功地影响森林政策的事例。

九. 采取有助于克服砍伐森林和森林退化的积极鼓励措施

在提交可持续发展委员会的国家报告中只有少数提及有关的行动；提及的多数鼓励措施是种植园设置。不过，关于开具证明的作用，在提供这类鼓励措施方面获得广泛承认。

问卷调查结果指出，不到 20% 的国家采取了鼓励措施。

粮农组织进行的一项审查提供了关于 41 个国家内国家森林基金会的资料。这表示许多国家已设立这类基金，对其森林部门的经费筹措持续提供某种程度的保证。

包括哥伦比亚、哥斯达黎加、日本和美国在内的一些国家将来自供水和水力发电所得的一部分收入转用于资助流域内森林管理方案。哥斯达黎加将此概念推广为提高能源税收入，以及向那些养护和管理其土地上森林的私人地主提供补偿。

在就通过一项“可持续森林管理经费筹措战略”国际进程，为可持续森林管理筹措资金建立共识方面作出了极大进展（1996 年在比勒陀利亚、1999 年在联合王国克罗伊登、2001 年在奥斯陆的讲习班）。



行动建议	执行行动
十. 拟订旨在保障当地社区和土著人民土地所有权的政策	<p>在提交可持续发展委员会的国家报告中,很少提及有关行动。</p> <p>问卷结果显示,大约 50%的国家制订了在一个可持续基础上改善土地的使用和森林资源使用的机制。</p> <p>近年来,关于保障土地所有权方面取得了许多进展。这已成为许多国际倡议的重点,这些倡议如关于地籍改革的印度尼西亚茂物宣言和关于农村发展的波茨坦声明。</p> <p>此外,许多双边和多边发展合作机构推动了关于保障土地所有权的宣传活动和引进关于土地政策、管理和地籍的新方案。</p> <p>欧洲森林保护问题部长会议制订了一项共同泛欧工具,其目的在进一步促进欧洲可持续森林管理,即将国际承诺落实到森林管理规划和做法级别。</p>

## B. 在财务援助和技术转让方面的国际合作

行动提案	执行行动
十一. 执行旨在解决外债问题的措施	<p>采用侧重森林的债换自然保护机制已减去大约 1.59 亿美元债务。</p> <p>1998 年,美国颁布了《热带森林养护法令》,使发展中国家得以调整它们欠美国的债务,以交换支助热带森林养护的行动。</p> <p>问卷结果指出,少数国家(不到 30%)进行了对外债影响的分析,并探讨了创新的财务办法。</p>
十二. 支助和促进当地社区参加可持续森林管理	<p>根本原因倡议强调了许多具体行动,包括设立针对社区的研究方案和微型企业,增加推销独立第三方注册林产品的能力建设,以及制订政策和发展一个有利环境,以确保有效的社区森林管理。</p> <p>八国集团个别成员将它们的活动推广至促使社区参加可持续森林管理。</p> <p>粮农组织的社区林业股在通过技术指导、能力建设和新闻散发,支助社区参与方面发挥了一大作用。</p>

## 行动提案

## 执行行动

自然保护联盟设立了一个关于社区参加森林管理问题工作组，以汲取和适用从外地经验获得的教训，并促使各国政府和捐助者机构更多回应社会养护努力。

在一些国家内，社区参与现已成为森林管理框架内的一个既有的整体部分，不过，许多国家在引进适用于其情况的社区林业形式方面仍处于早期阶段。

十三. 分析外债对于砍伐森林和森林退化的影响。

开发计划署的森林问题方案和林业中心组织了一系列讲习班（在比勒陀利亚、克罗伊登和奥斯陆），深入检查可持续森林管理经费筹措问题；广泛范围的国际组织对这些会议作了贡献，会议上明白探讨创新的财务办法，以及协助各国促进可持续森林管理的计划。

各类组织，包括国际海事委员会、发展研究所、联合国社会发展研究所和世界资源研究所也从事分析外债对于砍伐森林的影响。

十四. 研究土地所有权问题与砍伐森林和森林退化的关系

数个国际组织在此一领域内积极活动，这些组织包括林业中心、国际农村研究中心、世界银行、粮农组织、环境规划署和开发计划署（例如其森林方案）；已将结果在各报告和出版物中散发。