

**联合国森林问题论坛****第三届会议**

2003年5月26日至6月6日，日内瓦

临时议程* 项目3(a)(iii)

政府间森林问题小组/政府间森林问题论坛**行动建议和联合国森林问题论坛行动计划的****的执行情况：执行方面取得的进展：维持****森林覆盖以满足当前和未来的需求****维持森林覆盖以满足当前和未来的需求****秘书长的报告****摘要**

政府间森林问题小组（森林小组）和政府间森林问题论坛（森林论坛）有关维持森林覆盖以满足当前和未来的需求的行动建议，是针对森林商品和服务长期趋势的评估以及国家制定持续生产各种森林产品和服务政策和策略的工作。

在国家一级，森林部门的规划工作已经取得稳步发展，这与森林部门区域和全球展望研究相辅相成。许多国家的国家森林方案愈来愈体现出广泛的森林价值观。同样，森林部门长期预测和展望研究的方法也不断发展，这些预测和研究包括多种多样的森林商品和服务，并强调各国通过今天作出的政策决定来塑造未来的能力。尽管在区域和全球森林部门展望研究方面已经取得重大进展，但在国家一级，对部门进行透彻的长期分析尚不够成熟。长期全面的森林部门评估将在何种程度上有助于可持续森林管理，这取决于森林部门评估在国家一级的进一步发展，以及有多少区域和全球研究的相关成果能够纳入国家规划进程。改善森林部

* E/CN.18/2003/1。



门有效规划的信息基础，加强制度结构和规划能力以及对规划和落实工作提供足够的资金，可以促进森林小组/森林论坛行动建议的有效实施。

除其他外，本论坛谨呼吁各国加强努力，对木材和非木材森林产品和服务的长期供需趋势进行评估；继续进行全球和区域森林展望研究；加强数据收集和数据分析能力；把满足木材和非木材产品未来供需的长期目标作为国家森林方案的一个指导原则；增强国家森林方案和其他与森林相关的国家战略之间的互补性。在支助国家规划工作和促进区域和全球各级长期部门展望研究方面，区域机构和国际机构发挥着重要的作用。

目录

	段次	页次
导言	1-2	4
一. 背景	3-8	4
二. 政府间森林小组/政府间森林论坛（森林小组/森林论坛）相关行动建议的 执行情况	9-42	5
A. 森林商品和服务长期趋势的评估方面取得的进展	10-23	6
B. 制定持续生产各种森林产品和服务的国家政策和策略	24-32	9
C. 国家经验和所汲取的教训	33-39	11
D. 在国家执行过程中出现的问题	40-42	12
三. 执行手段	43-51	13
A. 财政	44-47	13
B. 有利于环境的技术转让	48	14
C. 能力建设	49-51	14
四. 结论	52-56	15
五. 讨论要点	57	15

引言

1. 联合国森林问题论坛将“维持森林覆盖以满足当前和未来的需求”这一主题作为论坛的要素之一。论坛的多年工作方案要求在论坛第三届会议上审议政府间森林问题小组(森林小组)和政府间森林问题论坛(森林论坛)与本主题有关的行动建议。¹ 本报告评估了在执行森林小组/森林论坛的行动建议方面取得的进展,并强调了论坛应予关注的新出现的问题和挑战。

2. 本报告是由论坛秘书处同森林问题合作伙伴关系成员组织密切合作起草的。文件起草过程中使用的信息来源包括:起草文件之时已向论坛第三届会议提交的国家报告;向可持续发展委员会提交的国家报告;森林问题合作伙伴关系成员提供的有关森林部门展望研究和环境及生物多样性展望研究的资料等;关于由国家 and 组织主导、支助森林小组/森林论坛/论坛提议的各项倡议的报告;以及有关这一主题的科学文献和与政策有关的文献。

一. 背景

3. 在 1980 年代出现了对维持森林覆盖以满足当前和未来需求的关切,当时,全球森林砍伐率之高令人震惊,人们越来越担心森林商品和服务将不足以满足未来的需求。然而,维持森林覆盖以满足当前和未来需求不啻是一个满足当前和未来对木材和非木材森林产品需求的问题。森林带给人们许多其他的好处,例如:水土保持、保护生物多样性、减少气候变化、创造就业机会、提供娱乐机会以及保护自然遗产和文化遗产。因此,维持森林覆盖以满足当前和未来需求成为一个确保各种森林价值观得到充分保护的问题。

4. 维持森林覆盖以满足当前和未来需求这一主题同论坛的许多其它要素(及相应的行动建议)有着显而易见的联系,其中包括:制止森林砍伐和森林退化、森林养护及保护独特的林种和脆弱的生态系统、低森林覆盖率国家的复兴和养护战略、复兴和恢复退化森林及推动天然森林和种植森林、以及森林的经济意义和社会意义。那些专门论述维持森林覆盖以满足当前和未来需求的森林小组/森林论坛行动建议,强调评估森林商品和服务的长期供需趋势,以及评估各国通过制定有助于保护各种森林价值观的国家森林方案和相关政策和战略,以确保长期满足这些需求所作的努力。

5. 那些与维持森林覆盖以满足当前和未来需求关系最为密切的森林小组/森林论坛行动建议开列在表格中。对这些行动建议进行了分组,以便于论坛第三届会议就这一主题进行集中讨论。² 应当指出的是,表格中的文本意在说明所列建议的范围;但这既不是议定文本,也不是要取代议定文本。

6. 森林小组敦促各国对森林商品和服务的长期趋势进行评估。特别强调要对可持续森林管理进行投资，并加强森林机构的能力。此外，森林小组敦促森林覆盖率低的各个国家，通过制定国家森林方案来谋求森林商品和服务的长期保障。

7. 随后，森林论坛在方案部分 II. D. 7 “木材和非木材森林产品和服务的未来供应和需求”（见 E/CN.17/2000/14, Sect. II）的讨论中，进一步推动了支助可持续森林管理（包括自然森林、种植森林以及森林外树木）的政策。森林论坛还确认了私营部门在确保长期提供森林产品和服务中发挥的作用。森林论坛鼓励制定并实施旨在推动木材和非木材森林商品和服务可持续生产的政策，这些政策应体现包括文化、精神、环境和经济价值观在内的各种价值观。

森林小组/森林论坛同维持森林覆盖以满足当前和未来需求的有关行动建议

所要求采取的行动种类	段次参考	
	森林小组 ^a	森林论坛 ^b
评估森林商品和服务方面的长期趋势	28 (a)	121 (a)
改善包括木材和非木材森林产品和服务在内的森林资源的数据收集和传播, 并评估长期供需趋势		121 (b) 121 (c)
制定持续生产各种森林产品和服务的国家政策和战略	58 (b) (i)	85 (b)
谋求森林产品和服务长期的保障, 并通过制定支助可持续森林管理的国家森林方案, 考虑到各种森林价值观和政策, 并虑及私营部门的作用已经得到增强		122 (a) 122 (b) 122 (d)

^a 见 E/CN.17/1997/12。
^b 见 E/CN.17/2000/14。

8. 本报告除就执行森林小组/森林论坛行动建议的进展情况提出报告之外，还探讨一些新出现的有关重要问题。此外，本报告论及执行手段，其中包括同维持森林覆盖以满足当前和未来需求有关的财政、有利于环境的技术转让和能力建设。

二. 政府间森林小组/政府间森林论坛（森林小组/森林论坛）相关行动建议的执行情况

9. 本节着重讨论在执行表格中所述的森林小组/森林论坛行动建议方面取得的进展。本节就所取得的进展按国家、多边组织和同森林有关的利益有关者分别作一简要概述。

A. 森林商品和服务长期趋势的评估方面取得的进展

1. 国家在评估长期趋势方面所作的努力

10. 大多数国家拥有某种国家森林方案或者包括森林在内的规划框架，这些方案或框架都考虑到目前和未来对森林产品的需求（见以下 B 节）。尽管这些方案或框架总体上放眼于未来，大多数国家并没有把严谨的展望研究或甚至没有把森林产品长期趋势的研究作为这些方案或框架的基础。对森林产品的长期预测主要着眼于木材；对非木材森林产品的长期趋势的研究根本不存在，这是因为许多产品并没有大量地进入国内或国际市场，从而缺乏这些产品的数据。

11. 木材长期趋势的分析主要是那些拥有重要商业木材资源国家的一个特色，即便如此，相对很少国家进行这种预测。那些进行预测的国家几乎都是发达国家和有悠久的国家森林规划传统的国家。向论坛第三届会议提交的国家报告中所提及的长期趋势研究和规划工作包括：匈牙利国家森林服务署所作的 100 年、30 年和 10 年木材预测，瑞典于 2000 年公布的、对瑞典今后 100 年的森林利用和开发作出分析的森林影响分析（SKA 99），以及大不列颠及北爱尔兰联合王国的长期生产预测——其最新预测于 2001 年公布。³ 在这些国家中，有几个国家表示其国家森林方案以这些长期预测为基础。

12. 除相对有限几个森林生产预测和深入前景分析是由国家承担之外，一些国家展望研究是同区域和分区域森林部门展望研究联合进行的。这些研究以及全球展望研究为各国进行国家规划工作以及国家森林政策磋商和分析提供了更为广阔的背景。

2. 长期趋势的全球性分析

13. 自森林小组成立以来，已经就木材的长期趋势和森林部门的前景进行了三次全球性研究：欧洲森林研究所和挪威森林研究所进行的“世界木材供需的长期趋势和可持续森林管理的含义：综合分析”（1996）；“全球纤维供应模式”（1998）以及联合国粮食和农业组织所进行的“全球森林产品展望研究”（1999）。⁴

14. 欧洲森林研究所和挪威森林研究所的研究是作为一项国家主导的倡议进行的，这一倡议是挪威支助森林小组的赞助项目。这一研究阐述了影响木材供需及其未来开发的关键因素，包括人口、收入、价格、技术、制度和政策；描绘了全球木材供应和需求的前景；探讨了可持续森林管理的含义。⁵ 研究提出了 2020 年年底之前工业圆材生产以及 2050 年年底之前工业圆材消费的前景。

15. 自 1982 年以来，粮农组织对森林产品的未来消费、生产和贸易进行了一系列长期预测并定期公布这些预测，“全球森林产品展望研究”（1999）是粮农组织最近进行的一次预测。研究的范围涵盖 2010 年。它以过去森林产品市场的经济计量模

式为依据，对未来的供应和需求进行预测。然而，最近进行的一次研究试图超越传统的做法，企图就森林政策和森林管理及其对未来供需的影响作出预测。

16. 应森林工业的要求进行的粮农组织“全球纤维供应模式”，是要基于所收集的有关林区、根据目前的法律和市场条件可以提供木材供应的地区、森林生物量以及这些地区潜在的可持续木材产量的数据，建立一个模式。这项研究还探讨了一些产品中可以用作木材替代品的其他纤维来源的供应。这一研究的时间范围涵盖 2010 年。

17. 这些研究的调查结果表明，全世界的森林产量和其他纤维来源足以满足全球在可预见的未来的需求，因此没有任何危机局面可言。但是，情况因国家和区域而异。当地出现的匮乏情况可能迫使森林政策制定者或开放部分天然森林供商业性木材采伐，或可能要求通过增加进口来满足需求。要确保商品和服务的供应，就必须进行可持续森林管理。这要求在国家、区域和全球各级持续关注政策、管理和贸易问题。

3. 区域林业展望研究

18. 在进行区域林业展望研究方面已经取得较大进展。多年来，这些研究得到了粮农组织的支助，但最近的研究方法体现了林业部门对可持续森林管理的看法的演进。目前进行的区域展望研究系列包括对森林、尤其是各种森林商品和服务等的长期远景的全面分析。这些研究还提出了一系列可能的选择和行动选项，来协助各国实现为森林部门的未来制定的目标。

19. 正在进行的“欧洲森林部门展望研究”是欧洲经济委员会（欧洲经委会）和粮农组织联合支助的项目。这一研究是系列研究中最近的一次，其前称是“欧洲木材趋势研究”，自 1940 年代以来每隔 10 年进行一次。更名反映了研究的范围更加广阔，目前涉及广泛的森林价值观。“欧洲森林部门展望研究”对 2030 年底以前的欧洲森林产品的生产、消费和贸易以及其他森林价值观进行预测，并探讨部门内外的若干政策选择所产生的影响。研究还从三种不同情况对部门的发展进行分析。一项有关森林资源开发的研究，分析了以可持续的方式向该产业提供足够的原材料的各种可能性。

20. 一项由捷克共和国、匈牙利、斯洛伐克和乌克兰参与并与欧洲森林研究所合作进行的次区域项目，分析在不同管理情况下森林资源的开发和森林产品未来的供应和需求。在“欧洲森林部门展望研究”框架内对未来的趋势进行分析。⁶

21. 粮农组织对若干其他区域研究提供了资助。⁷《北美洲木材趋势研究》⁸于 1996 年出版。最近对其他区域进行了森林展望研究。与过去的区域木材趋势研究所采用的方法相比，这些研究采取了更为广泛的方法，目的是要帮助各国以今天实施的政策和进行的投资为基础，积极地塑造其森林未来。“亚洲-太平洋林业部门展望研究”于 1999 年完成。“非洲林业展望研究”于 2003 年完成，它不仅进

行了区域分析，还对五个次区域进行分析。拉丁美洲研究正在进行中，预计将于2004年完成。粮农组织还开始了“中东和西亚地区林业展望研究”的筹备工作，这一研究力争于2005年完成。

22. “亚洲-太平洋林业部门展望研究”和“非洲林业展望研究”凭借了国家森林展望研究中的资料。就“非洲林业展望研究”而言，每个国家试图为本国的森林部门及其该国期望本国森林和树木所提供的商品和服务描绘一幅远景。这种做法不同于根据对影响森林部门的动力的假设，按目前的情况预测未来，而且在许多方面难度更大。“欧洲森林部门展望研究”、“亚洲-太平洋林业部门展望研究”和“非洲林业展望研究”的调查结果见框表。

23. “欧洲森林部门展望研究”、“亚洲-太平洋林业部门展望研究”和“非洲林业展望研究”的调查结果已经提交给粮农组织所支助的各区域森林委员会并进行了讨论，“非洲林业展望研究”的结果在2003年3月的粮农组织林业委员会届会上进行了讨论。目的是要把这三项研究的结果以及结合这些研究所作的国家分析纳入国家森林规划进程（包括国家森林方案），并由森林部门的可能投资者对研究结果予以考虑。

最近区域展望研究的关键调查结果

“欧洲森林部门展望研究”就欧洲森林产品需求、供应和贸易的长期趋势得出以下结论：

- 各种森林产品的消费在不断增长，但增长率正在下降。
- 森林产品消费的增长低于经济的整体增长。
- 国际贸易的增长将持续下去，贸易的增长速度比生产和消费快。

“亚洲-太平洋林业部门展望研究”强调了以下影响该区域森林部门未来的七个趋势：

- 对森林目前所提供商品和服务的需求将继续增长。
- 对使用森林资源的各种物质和政策限制将继续增加。
- 对可持续管理的压力将继续加大。
- 将更加重视森林所发挥的多重作用以及生态系统管理的工作。
- 全球化和区域化将严重影响森林部门。
- 对社会公正的要求将继续增长。
- 各森林部门利益有关者将发挥新的作用，获得新的机会。

“非洲林业展望研究”报告了该区域各国在维持森林覆盖以满足当前和未来需求这一方面所面临的重大挑战。这些挑战包括人口增长、经济增长缓慢、贫穷、干旱和各种疾病。因此，可以预计，今后 20 年中非洲森林部门的情况会像以下所说的那样：

- 森林覆盖的丧失大致以目前的速度持续下去。
- 可持续森林管理的实际运用将是微不足道的。
- 非木材森林产品的耗尽，最为重要的是药用植物的耗尽。
- 继续依赖木材作为主要的能源。
- 多数木材和其他产品的出口没有任何附加值，影响了增加就业和收入的潜力。

B. 制定持续生产各种森林产品和服务的国家政策和策略

24. 成功地维持森林覆盖有赖于确认森林的多重功能和作用，考虑到社会对森林商品和服务的长期需求，并制定满足这些未来需求的国家森林政策。实现森林部门目标的关键，就是同那些对森林资源具有影响力的部门中的各种政策和规划进程进行合作，并对各种战略进行协调。

25. 在森林小组/森林论坛行动建议的执行方面已经取得重大进展，建议要求可持续森林管理的国家战略考虑到各种森林价值观。今天，大多数国家已经制定并正在执行国家森林方案或类似的包括森林问题在内的政策框架。

26. 粮农组织 1999 年对 145 个国家的调查表明，其中 96% 的国家拥有处于不同拟订阶段的国家森林方案。同一调查指出，仅有 44% 的国家正处在执行阶段。然而，这项调查和其他的资料来源表明，在过去十年中，许多国家的森林政策和森林立法已经发生了重大变化。在论坛第二届会议上，秘书长报告了在执行国家森林方案方面所取得的进展（见 E/CN.18/2002/4）。除其他资料来源外，这一报告以及向论坛第二届和第三届会议、可持续发展委员会和粮农组织区域林业委员会提交的国家报告均显示，许多国家已经修订了森林政策和森林立法，以考虑到更为广泛的森林价值观、商品和服务。这些报告还指出，这些国家的国家森林方案或相关规划进程具有前瞻性，规划涵盖的时间范围达 10 年或 10 年以上。此外，各国通过由各种利益有关者参与的磋商进程制定森林政策和方案的做法正呈上升趋势。

27. 在过去几年中启动了两个互相支助的主要倡议，以协助发展中国家制定并执行国家森林方案的工作，加强一些发展中国家的知识基础并进行能力建设。这些倡议就是国家森林方案服务项目和森林方案。国家森林方案服务项目和森林方案是世界银行主持的多捐助方合作伙伴关系。自从国家森林方案服务项目和森林方

案 1997 年成立以来（当时由联合国开发计划署（开发计划署）主持），这一方案向以下国家的国家森林方案提供支助：喀麦隆、哥斯达黎加、圭亚那、马拉维和越南。国家森林方案服务项目由粮农组织主持，并得到了许多捐助者和发展中国家参与国的支持。

28. 自从森林小组/森林论坛/联合国森林问题论坛进程肇始以来，在制定和执行可持续森林管理的标准和指标方面取得了迅速进展。目前，覆盖全世界大多数森林的约 150 个国家正在参与九个区域和国际标准和指标进程。标准和指标的制定和执行对森林规划和可持续管理作出重大贡献。这些标准和指标向许多国家提供了有用的框架，使其在制定国家森林政策和规划的工作中考虑到全面的森林价值观。最近举行的“关于可持续森林管理标准和指标的贡献问题国际会议：前进的道路”（2003 年 2 月 3 日至 7 日，危地马拉）强调，在森林政策和规划以及森林管理方面，标准和指标在许多国家的国家一级和国家一级以下产生了积极影响。会议确认，标准和指标有许多用途，其中包括用作制定目标和协助战略规划框架。此外，会议建议将标准和指标纳入国家森林方案的主流并与国家森林方案一体化。在论坛第四届会议上将讨论在制定和执行可持续森林管理的标准和指标方面取得的进展。

29. 在那些遭受严重干旱和/或荒漠化的国家中、尤其是在非洲，许多国家已经制定并执行了与森林部门有关的其他种类的国家战略，其中包括《生物多样性公约》⁹ 下的国家生物多样性战略和行动计划和联合国《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》¹⁰ 下的国家行动计划。目前有 94 个国家就其国家生物多样性战略和行动计划向《生物多样性公约》提出报告。尽管某些国家——尤其是欧洲国家——在确保国家生物多样性战略和行动计划与国家森林方案之间的互补性方面取得进展，在这方面，特别是在其他区域，还需要进一步努力。

30. 一些国家报告说，已经制定了改善跨部门协调和合作机制。不过，在大多数国家，要实现有效的综合规划依然有重大的挑战。在森林和相关部门（如农业、水、能源等）进行有效的部门间合作继续面临着长期的挑战，而且由于试图同更广泛的减贫议程和减贫手段以及可持续农业发展建立有效的联系，这些挑战变得更为复杂化。

31. 森林小组/森林论坛强调了私营部门在制定各种森林产品和服务的可持续生产战略方面所发挥的作用。那些弥补市场不足的市场战略和政策可以增加对私营部门以可持续方式生产各种森林商品和服务的各种奖励。查明政策和市场方面的失败，加强管理框架及其他改善投资环境的措施，可以有助于在风险和收益之间取得更为有利的平衡，并吸引对森林部门的投资。有保障的土地占有制和可转让的所有权也可以促进可持续森林管理和不同产品和服务的生产。私营部门、特别是小森林业主和当地社区在改善产品和服务质量、推动市场需求以及加强安全充

足的供应基地等方面的能力建设，已经有助于提高许多木材和非木材森林产品的生产，以及带给市场新的商品。另外一个好处就是为穷人创造新的创收机会，增加私营部门对可持续林业的承诺，而这些又提高了公平和效率。

32. 总的趋势似乎是制定和推动更为市场型的手段，以期推动适量生产及更加公平地分配同环境公共商品有关的成本和效益。可交易许可证及排放收费等手段刺激私营部门的污染管制，而且如果这些手段计划得当、执行得力的话，私营部门的成员既能以这种方式对政策目标作出贡献，同时又顾及其自身的经济利益。¹¹

C. 国家经验和所汲取的教训

33. 许多教训出自各国的经历以及区域组织和国际组织执行森林小组/森林论坛有关维持森林覆盖以满足当前和未来需求的行动建议的努力。

34. 在那些信息基础薄弱的发展中国家，预测未来的过程尤其困难。许多国家因信息不足而甚至无法清楚地了解其森林资源现状。这一情况因制度结构和规划能力薄弱而变得更为复杂，使得难以进行展望研究和长期规划。许多国家在执行部门规划和展望研究时，发现了一些信息方面的共同弱点。除其他外，向论坛提交的国家报告中提到的数据方面的弱点以及粮农组织非洲和亚洲区域展望研究中提到的弱点包括：

- 有关私有土地上森林资源的资料
- 森林以外树木的资料
- 非木材森林产品的数据
- 森林产品市场和产业的数据
- 有关森林产品非正规经济部门的资料。

35. 从数量和价值角度对非木材森林产品的生产和交易的现状及趋势进行可靠、定期的评估，这在大多数国家根本不存在。而且那些已有的数据大多无法用来进行国与国之间的比较。非木材森林产品在许多国家是一种重要的粮食和收入来源，其重要性得到承认，但很少国家有系统地监测这些产品。¹²

36. 森林产品非正规经济部门的情况颇为相似。非洲林业展望研究报告了非洲众所周知并且活跃的森林产品非正规经济部门——如薪材和木炭，但又强调缺乏有关这一部门的范围和价值的资料。大多数国家大都没有统计森林以外的树木（到不久前为止，试图清查这一资源的国家屈指可数），不过，这些树木虽然数量不明，仍然被看作是重要的木材和非木材森林产品以及重要的生态系统服务的来源。

37. 结合亚洲-太平洋和非洲区域森林展望研究——即亚洲-太平洋林业部门展望研究和非洲林业展望研究——完成的国家展望研究得到一个教训，这就是各国发现，以利用某些假设，根据目前的情况预测未来的方法进行木材趋势研究，要比直接阐明各种森林商品和服务的未来需求，然后确定如何实现未来预期容易得多。依据对目前情况的推断来预测未来可能发生的情况的各种方法已经相当成熟，尽管这些方法使用大量的数据，依赖良好的分析能力，而且分析的正确性在很大程度上取决于现有数据和对变化因素所作推断的质量。帮助各国和各利益有关者设想未来预期的方法和手段则没有这样成熟。

38. 若干国家已经懂得，利益有关者广泛参与长期规划的工作会带来各种裨益。首先，这可以帮助这些国家了解，各种森林价值观中哪些对于利益有关者而言相对更为重要。这一信息对于确定这些国家当前和未来对森林的需求都是至关重要的。其次，利益有关者积极广泛参与长期规划工作有助于建立选民的支持，而且有利于以各种价值为基础，实现长期的森林远景。在今后面临政治和行政变革时，这是一个稳定因素。

39. 由于森林部门情况复杂，而且牵涉到社会、文化、经济和环境等诸个层面，不同的部门规划以及各国对各种国际和区域进程所作出的承诺反映了各种各样的森林价值观。所面临的挑战是要促进部门间的沟通和协调，确保所有部门和进程在规划方面的一致性，与此同时，还要考虑到应付政治上的事态发展以及不断变化的情况和优先项目所需要的灵活性。而且，森林部门在国民经济中的重要性是相对的，这影响到森林部门所能赢得的政治上的关注和支持，因此也影响到森林部门在部门间商讨中所占据的相对地位。

D. 在国家执行过程中出现的问题

40. 尽管自联合国环境与发展会议以来，对环境问题的关切一直主导着环境和发展问题的讨论，但可持续发展问题世界首脑会议和联合国千年首脑会议标志着重心近来朝着发展和减缓贫穷转移。明确和强调森林对粮食安全及对获取安全的饮用水和廉价能源的贡献，将说明森林与可持续发展问题世界首脑会议所提出的国际议程密切相关。必需更加注意，以确保维持森林覆盖有助于满足人的这些基本需求，特别是包括森林居民和土著人民在内的那些生活在森林中或森林周围的人们。据估计，有 16 亿以上的人在不同程度上依赖森林谋生，其中包括约 3.5 亿生活在森林中或森林周围的人们。

41. 森林可以在实现《联合国千年宣言》¹³ 提出的千年发展目标中发挥作用，特别是在减少贫穷和环境可持续性方面。森林覆盖的土地面积所占的比例已经被视为衡量环境可持续性进展的一个重要指标。千年发展目标中一个关键具体目标，就是在 2015 年年底以前把生活在极端贫困中的人数所占的比例减少一半。有关报告指出，森林资源对生活在极端贫困中的 12 亿人中 90% 的人的生计有直接的

贡献。¹⁴ 而且，森林在提供洁净、可靠的供水方面起着重要的作用，而这一点对于实现 2015 年年底以前将无法持续获得安全饮用水的人数的比例减少一半这一具体目标，是至关重要的。森林和树木资源是药用动植物不可或缺的来源，而且对于那些缺少正规保健制度的农村社区来说是至关重要的。

42. 许多国家和国际组织越来越多地在其政策和方案中阐明森林活动同减少贫穷之间的联系。世界银行集团于 2002 年 10 月通过的订正森林战略，把利用森林潜力减少贫困作为其三个根本支柱之一。在这一战略范围内，世界银行将侧重为农村人口、特别是穷人和土著人民创造经济机会，赋予权能，并提供保障。

三. 执行手段

43. 对执行森林小组/森林论坛有关维持森林覆盖以满足当前和未来需求的行动计划而言，论坛确定的执行手段——财政、能力建设及有利于环境的技术转让——是至关重要的。本节探讨同评估森林商品和服务的长期趋势及国家森林方案有关的执行手段。

A. 财政

44. 在过去十年里，可持续森林管理筹资一直是国际森林政策对话中的一个关键议题，其中包括在森林小组和森林论坛的广泛讨论，以及由国家主导、支助这些进程的的各种倡议，例如 1999 年 10 月在大不列颠及北爱尔兰联合王国克罗伊登举办的克罗伊登可持续森林管理筹资讲习班以及 2001 年 1 月在奥斯陆举办的可持续森林管理筹资专家后续国际讲习班（见 E/CN.18/2001/8）。

45. 许多发展中国家需要官方发展援助来支助可持续森林管理。奥斯陆讲习班确认，对于发展中国家和处于经济转型期国家而言，缺乏资金常常并非是对可持续森林管理投资的唯一制约：同样重要的是缺乏促成条件。在国家一级，各种关键制约常常是：受惠国和捐助伙伴对森林部门的承诺和重视不足，土地保有权缺乏保障，政策和市场失败，与森林部门外的因素有关的实际风险和可能风险程度很高，以及管理环境薄弱、缺乏稳定性等。在许多国家，林业与其他部门相比是一个低收益的经济活动，这一事实使林业的投资吸引力大打折扣。

46. 一些国家在提交给论坛的报告中指出，森林部门在这些国家国民经济中的相对重要性正在下降，而不能在市场上出售的商品和服务却在吸引越来越多的注意。其他国家对保持森林小业主收入水平的能力表示关切。森林部门的赢利下降，将造成无力应付对森林作业中环境问题的更多关切。而且，与管理不能在市场上出售的商品和服务有关的交易费用，降低了林业所创造的财政收益，并降低了该部门潜在的投资吸引力。

47. 秘书长在关于森林的经济方面的报告中（E/CN.18/2003/7）从总体上论述了可持续森林管理筹资。制定市场型保护环境和提供生态系统服务的工具，将有助于向森林管理提供考虑到所有森林价值观的财政支助。尽管通过双边和多边发展援助以及筹资机制来提供财政支助是十分重要的，但近年来对森林部门的拨款总额一直下降这一事实仍然存在。全球环境服务项目提供了环境保护的增量成本，而且还是另一个有助于维持森林多重价值的资金来源。为了能够为那些对全部森林价值观作出规定的森林部门项目筹资，各开发银行往往需要通过包括一些财政收益率较高的项目组成部分，来“承担”非市场森林价值观的管理费用。概括地说，至少就短期而言，是否有能力为了维持或增强包括环境效益和社会效益在内的全部森林价值观而承担额外的森林管理费用，似乎取决于对木材生产及其它可在市场出售的物资或服务的管理。

B. 有利于环境的技术转让

48. 对与本部分有关的、有利于环境的技术转让的主要需求包括数据收集和信息传播。准确可靠的数据是制定长期国家森林战略的根本。正在越来越多地利用地理信息系统和卫星遥感进行数据收集，以此作为实地森林资源清查的补充。在对那些传统上没有进行监测的森林资源——包括非木材森林产品和森林以外的树木——进行数据收集时，需要制定并共享收集方法。森林信息管理系统是技术转让可以提供帮助的另一个领域。因特网技术对通过电子手段传播信息越来越重要。在这一领域，技术转让与其说是受到技术壁垒的制约，倒不如说是受到财政考虑的制约。

C. 能力建设

49. 为了评估森林商品和服务的长期趋势，进行展望研究，并为可持续生产各种森林产品和服务制定国家政策和策略，特别将与本部分相关的能力建设和人力资源开发同数据收集和数据分析联系起来。人的能力和制度能力的不足，限制了许多国家执行森林小组/森林论坛有关维持森林覆盖以满足当前和未来需求的建议的能力。

50. 包括合作性森林伙伴关系成员在内的国际组织，将在加强长期趋势分析及将成果纳入国家森林方案的能力方面继续发挥主要作用。除其他外，值得注意的是，粮农组织通过支助国家森林方案，进行了森林部门展望研究的工作，并采取了将调查结果纳入国家政策和规划工作的后续行动。就将全部森林价值观纳入国家森林部门规划而言，合作伙伴关系的若干成员（包括国际热带木材组织、粮农组织、国际林业研究中心、世界保护联盟、联合国环境开发署、《生物多样性公约》、全球环境基金和国际林业研究组织联合会）正在努力支助标准和指标进程。国际热带木材组织正在举办一系列的培训班，以改进可持续森林管理的标准和指标的监

测和报告工作。国际热带木材组织在发展中国家进行了若干项目，以实施管理并制定将数据收集、数据输入和数据分析标准化的程序。粮农组织正在通过森林资源评估及其它活动，协助各国进行国家森林统计数字和资料的收集。

51. 以上列举了合作伙伴关系成员进行活动的诸多实例，但是，在通过注重森林部门长期战略规划的培训方案以加强国家研究能力并发展能力方面，维持森林覆盖以满足当前和未来需求的能力建设需要加强对各国、特别是发展中国家的协助。

四. 结论

52. 维持森林覆盖以满足当前和未来需求，是可持续森林管理的主要目标，因而也与论坛 16 个部分中的许多部分密切相关。本报告侧重讨论森林小组/森林论坛同维持森林覆盖以满足当前和未来需求具体相关的行动建议，换言之，就是那些论及森林商品和服务长期趋势评估的议题、以及国家在制定持续生产各种森林产品和服务的政策和战略方面所作的努力的建议。

53. 森林部门的规划工作在国家一级已经取得稳步发展，这与森林部门区域和全球展望研究是相辅相成的。这些研究所采用的方法经历了不断的发展，体现了对各种各样的森林商品和服务的关注，并强调了各国通过今天的政策决定来影响未来的能力。这些研究提供了珍贵的资料。然而，森林部门长期全面的评估将在何种程度上对可持续森林管理有所贡献，这将取决于这些评估在国家一级的进一步发展，并取决于区域和全球研究的相关成果在何种程度上可以纳入国家规划进程。

54. 需要将跨部门的考虑因素纳入国家森林方案，与此同时，还需要加强改善森林部门与相关部门（如农业、水和能源）之间协调的机制。此外，还出现了在森林部门同减少贫穷和可持续农村发展工作之间建立有效联系这一新的需求。

55. 在过去十年中，在制定和执行可持续森林管理的标准和指标方面作出了很大的努力。若干国家已在森林政策和规划中使用标准和指标，以确保全部森林价值观念受到考虑。然而，需要将标准和指标进程纳入主流并纳入国家森林方案的框架之中，以期加强各国维持未来生产各种森林产品和服务的能力。

56. 那些对有效地执行森林小组/森林论坛最有意义的行动建议的主要制约，与国家制度结构和规划能力薄弱有关，而国家制度结构和规划能力薄弱使得长期规划难以进行。而且，有限的资金以及人的能力和机构能力不足，继续对维持森林覆盖以满足当前和未来需求提出各种挑战。

五. 讨论要点

57. 论坛谨：

- (a) 敦促各国加强努力，评估木材和非木材森林产品供需的长期趋势；
- (b) 呼吁合作伙伴关系成员和其他国际组织在数据和信息的收集、分析和传播等方面，协助各国在国家一级加强长期战略规划的能力；
- (c) 请粮农组织和欧洲经济委员会继续进行涵盖各种森林商品和服务的全球和区域森林展望研究；
- (d) 敦促各国将满足木材和非木材产品和服务的未来供应和需求这些长期目标作为指导原则之一，纳入国家森林方案的制定和执行工作中；
- (e) 鼓励各国将标准和指标纳入主流并纳入国家森林方案之中，以期加强努力，在长远规划中考虑到全部的森林价值观；
- (f) 敦促各国在相关合作伙伴关系成员的支助下，促进国家森林方案与其他与森林相关的国家战略之间的协同作用；
- (g) 敦促各国在与木材和非木材森林商品和森林服务可持续生产相关、有利于环境的技术方面，对资料进行清查，并改进资料的获取、使用和共享。

注

- ¹ 联合国森林问题论坛 2001-2005 多年工作方案中提出这一要求。（参阅《2001 经济及社会理事会正式记录，补编第 22 号》(E/2001/42/Rev.1) 第二部分 B 节，决议 1/1，第 4(b)段）。
- ² 确定同论坛行动计划中这一具体部分有关的森林小组/森林论坛的行动建议，建立在澳大利亚政府和世界银行森林方案将各个行动建议同论坛各种部分联系起来的努力的基础之上。
- ³ 提交给论坛第三届会议的各国家报告可在论坛的网址 (<http://www.un.org/esa/forests>) 上找到。
- ⁴ 参阅联合国粮食和农业组织（粮农组织）《1997 世界森林的现状》（罗马：粮农组织，1997），第 76 页；和欧洲森林研究所和挪威森林研究所（1996）。若要了解 1995 年和此前进行的全球木材供应前景研究的摘要，请参阅以下注释 5。
- ⁵ 这一倡议最后产生一份报告：比耶·索尔伯格编辑的《世界木材供需的长期趋势和前景以及可持续森林管理的含义》，欧洲森林研究所（约恩苏芬兰，1996），研究报告 6。
- ⁶ 匈牙利向联合国森林问题论坛第三届会议提交的国家报告（见 (<http://www.un.org/esa/forests>））。
- ⁷ 有关粮农组织所支助的展望研究的所有资料，查阅：<http://www.fao.org/forestry/foris/webview/forestry2/index.jsp?siteId=1301&langId=1>。
- ⁸ 联合国出版物，出售品编号：E.96.II.E.2。
- ⁹ 联合国《条约丛书》，第 1760 卷，编号：30619。
- ¹⁰ 同上，第 1954 卷，编号：33480。
- ¹¹ R. N. 斯塔温斯“市场型环境政策手段方面的经验”，讨论文件 00-09（《未来的资源》华盛顿特区，2000）。

¹² 粮农组织一直在支助改进非木材森林产品数据库的工作。根据一项欧洲委员会-粮农组织的联合方案，已经制定并公布了用来评估非木材森林产品的清查方法。此外，粮农组织已拟定了一个标准报告格式，以协助各国记载主要非木材森林产品的生产和贸易的统计数字。由此得到的资料已经纳入粮农组织的“全球资源评估”，可以在 <http://www.fao.org/forestry> 网址找到。

¹³ 见大会决议第 55/2 号。

¹⁴ 见 2002 年 10 月通过的“世界银行集团订正森林战略”。