



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
26 January 2009  
Chinese  
Original: English

## 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7

## 多方利益相关者的对话

## 非政府组织和土著人民主要群体提供的讨论文件

## 摘要

13年来，尽管政府间森林小组(1995年至1997年)、政府间森林论坛(1997年至2000年)、联合国森林论坛(2000年至今)一直在就全球的森林政策进行对话，同时也在《生物多样性公约》、《气候变化框架公约》和《国际热带木材协定》等有法律约束力的文书框架内进行讨论，但全球的森林危机仍有增无减。

在这些论坛中进行的关于森林政策的大部分对话不是讨论需要拟定一份有法律约束力(或没有法律约束力)的国际文书，就是为讨论需要拟定这类文书做准备，而无助于各国政府采取准确和坚定的行动，制止这种危机。在联合国森林论坛第六届会议上，各国政府终于同意制定一个无法律约束力的文书。在第七届会议上，联合国森林论坛通过了这一文书以及森林论坛多年工作方案和2007-2015年无法律约束力文书。

\* E/CN.18/2009/1。



《联合国气候变化框架公约》把很大注意力集中在减少发展中国家森林砍伐和退化所导致排放上，作为对总的缓解气候变化的贡献。不过，人们日益认识到，减少发展中国家森林毁坏和退化所导致排放的政策会对土著人民和其他依靠森林为生人民的权利和治理结构具有重大影响，特别是因为有关这种减少的协定可能会导致森林政策获得的资金流量大量增加。一个与权利和公平有关的主要关切，是有土著人民和地方社区不能公平分享收益和分担费用的危险，他们在历史上担负了养护和可持续利用大片森林和其他富碳生态系统的责任。还应当确保减少发展中国家森林毁坏和退化导致排放的政策，促进各种有关森林的有法律约束力和无法律约束力的文书，其中特别包括《生物多样性公约》的一致性和遵守。非政府组织和土著人民组织认为，必须确保立即采取行动，在世界各地制止令人震惊的毁林行为，这些行动应该：

- (a) 符合国际人权文书和《生物多样性公约》；
- (b) 承认、尊重和支持在林区居住和(或)依靠森林为生的土著人民和当地社区享有的惯有权利；
- (c) 消除森林砍伐和森林退化的根本原因，以及需要调整资金流量和减少消费；
- (d) 建立真正的社区森林管理，增强林区人民和依靠森林为生的人民的权能；
- (e) 消除联合国粮食及农业组织及《联合国气候变化框架公约》、《生物多样性公约》和联合国森林问题论坛的秘书处等联合国各种实体的森林定义错误列入单一树种种植的不良影响；
- (f) 禁止使用对地方人民和生物多样性产生负面影响的市场扭曲办法，如森林管理委员会的植树造林认证；
- (g) 作为一项应对森林丧失和退化的主要措施，开展基于社区的森林生态系统恢复和复原工作，并不断为这项工作提供经济支持。

## 目录

	页次
一. 导言 .....	4
二. 政府间森林小组/政府间森林论坛有关行动建议执行情况的简要评估 .....	4
三. 优先行动领域 .....	6
四. 建议 .....	7

## 一. 引言

1. 本讨论文件是全球森林联盟内的非政府组织和土著人民组织共同撰写的。联盟(前身是非政府组织森林工作组)成立于 1995 年,目的是把非政府组织和土著组织的观点带到各种国际性的森林政策论坛和谈判桌上。联盟还帮助非政府组织和土著人民组织知情地参与这些进程,包括政府间森林小组、政府间森林论坛、联合国森林论坛、《生物多样性公约》和《联合国气候变化框架公约》。

2. 13 年来,尽管政府间森林小组(1995 年至 1997 年)、政府间森林论坛(1997 年至 2000 年)、联合国森林论坛(2000 年至今)一直在就全球的森林政策进行对话,同时也在《生物多样性公约》、《联合国气候变化框架公约》和《国际热带木材协定》等有法律约束力的文书框架内进行讨论,但全球的森林危机仍有增无减。在这些论坛中进行的关于森林政策的大部分对话不是讨论需要拟定一份有法律约束力(或没有法律约束力)的国际文书,就是为讨论需要拟定这类文书做准备,而无助于各国政府采取准确和坚定的行动,实际制止危害世界各地森林和林区人民的这一危机。

3. 同 13 年前相比,在采取准确政策解决危机方面,各国政府并未取得多大进展。在联合国森林论坛及其前身未能扭转严重趋势的情况下,这样一项文书如何能成功地解决需要解决的问题,尚不得而知。在森林论坛第六届会议上,各国政府最终同意制定一个无法律约束力的文书。在第七届会议上,森林论坛通过了这一文书以及论坛多年工作方案和 2007-2015 年无法律约束力文书。

## 二. 政府间森林小组/政府间森林论坛有关行动建议执行情况的简要评估

4. 政府间森林小组/政府间森林论坛提出的许多行动建议都与参加国际森林政策谈判的非政府组织和土著人民组织有关,例如消除森林砍伐和退化的根本原因,有关森林的传统知识,土著人民和地方社区的权利,可持续管理森林的标准和指标,可持续管理森林的政策和法律执行情况的监测、评估和报告,就是其中几项例子。

5. 立足于社区的与环境有关的非政府组织和土著人民组织一直积极参与执行一些行动建议。例如,1997 年和 1998 年,非政府组织同联合国环境规划署、若干政府和地方社区一道,举办了 7 次关于森林砍伐和退化根源问题的区域讲习班。1999 年 1 月,又就这一问题举办了两次全球讲习班;一次是在厄瓜多尔,专门讨论土著人民的观点;另一次是在哥斯达黎加的圣何塞,所有感兴趣的利益攸关者都有参加。开展该项工作是为了执行政府间森林小组的第 27(c)项行动建议。继

这些区域活动和全球活动后，还举办了 15 次国家讲习班，探讨森林砍伐和退化的根本原因。今后将在各大陆举办讲习班。

6. 此外，非政府组织和土著人民组织展开一系列独立的监测活动，评估政府间森林小组的行动建议的执行情况。1998 年题为“履行诺言”的报告概述了监测工作的结果，并提交联合国森林论坛审议。

7. 此外，非政府组织和土著人民组织还开展了类似的独立监测工作，重点监测《生物多样性公约》中与森林有关的条款的执行情况，并提交给了 2002 年生物多样性公约缔约国会议第六次会议。全球森林联盟筹备了一个类似的活动，以监测《联合国气候变化框架公约》规定的与森林有关的义务的执行情况，并将成果提交 2005 年 11 月在加拿大蒙特利尔举行的《联合国气候变化框架公约》缔约国第十一届会议。2008 年，全球森林联盟编写了一个报告，载述扩大的关于《生物多样性公约》森林多样化的工作方案的执行情况。该方案于 2002 年由 22 个不同国家的 22 个独立非政府组织和土著人民组织通过。报告的重要结论包括需要在森林领域改进政策的一致性，以及监测活动所涉及的大多数国家对扩大的关于《生物多样性公约》森林多样性的工作方案执行不当。

8. 非政府组织认为，非政府组织和土著人民组织参加政府间森林小组/政府间森林论坛一些行动建议的执行工作很有意义，令人鼓舞，由这些组织参与实施的这些行动建议是迄今为止在全球范围内惟一得到充分落实的行动建议。

9. 非政府组织和土著人民组织继续参加那些提供参与机会和切实代表民间社会意见的论坛。不过，有一些因素严重限制了这些群体以它们希望的方式参加这些进程并作出实质性贡献的能力：举例说，财政拨款不足以及经济及社会理事会的颇具限制性的参加规则和认可规则使许多感兴趣的非政府组织和土著人民组织望而却步。非政府组织、土著人民组织和其他主要群体认为，采用联合国森林论坛秘书处提出的方式举办的多方利益攸关者的对话，是把这些利益攸关者提出的意见分隔开来。从非政府组织和土著人民组织的角度提出的建议包含一个更具活力的对话形式。其核心包括试图围绕执行问题提出报告和进行辩论，而不是因无须提交报告而举行片面和非面向行动的辩论。而且，这些对话的结果也很少列入秘书长报告。参加国际森林政策辩论的大多数非政府组织和土著人民组织认为，多方利益攸关方的对话不是听取民间社会意见的适当渠道。除非发生重大变革，使主要群体的建议和意见能得到有效实施，否则不应鼓励举办这些活动。

10. 为了更好利用非政府组织和土著人民组织执行无法律约束力的文书的贡献，非政府组织和土著人民组织同其他主要群体一道，提出一个主要群体倡议，以闭会期间会议方式讨论如何在民间社会支持下制止森林砍伐和退化的问题。这一会议应当在 2009 年底或 2010 年初举行，并向被定为国际森林年的 2011 年举行的联合国森林论坛第九届会议的讨论提供投入。会议的成果还将有助于促进其他森

林政策进程，尤其是根据《联合国气候变化框架公约》举行的减少森林砍伐的讨论，以及关于如何在《生物多样性公约》框架内大大减少生物多样性丧失的讨论。主要群体的代表、政府参与者和森林合作伙伴关系成员将一道讨论如何最能够在地方、国家和全球各级同民间社会合作，终止全球的森林危机。

### 三. 优先行动领域

11. 毫无疑问，妨碍开展有效行动的主要因素是拥有巨大优势的既得利益控制着森林资源的利用，缺乏政治意愿的情况也同样严重，这表现在政府对保护森林和可持续使用森林的态度上，想靠市场提供解决方案的趋势也越来越严重。但事实上，市场正是许多问题的根源所在。解决森林危机的起点应该是履行现有的承诺。非政府组织和土著人民组织过去就曾担心谈判一项森林公约很容易又要浪费十年时间，而不是去采取果断行动，制止和扭转森林丧失的情况。如果最近通过的无法律约束力的文书不明确解决森林丧失的根本原因，即土著人民的权利未得到承认、消费和生产模式不可持续、资金流动和木材贸易流通也不可持续，那么这样一个文书并无助于解决当前的状况。

12. 非政府组织和土著人民组织还深为关切地注意到，包括政府、政府间组织和私营部门等在内的主要行为者未采取行动，遏制目前以惊人速度加剧的森林砍伐和退化现象。此外，除了需要强调森林砍伐和退化问题外，森林部门的另一个重大关切领域是没有承认生活在林区和依靠森林为生的土著人民和当地社区的权利。若不充分承认这些权利，并在各级采取纠正措施，那么任何实现可持续森林管理的努力都是徒劳的。

13. 大面积种植单一树种，以此来大张旗鼓地替代森林和其他自然生态系统，执行狭隘的生产和经济目标，错误地人工建设“种植林”，可以毫不含糊地说是森林丧失和退化的一个严重的直接原因。造成这种情况的主要原因是现代林业的科学思想是建立在对森林的错误定义之上的，其错误的假设是森林可以由人工种植来取代。由于对森林性质存在着这样一种错误理解，在全世界产生并执行了投机性扩大单一树种种植的具有重大影响的计划。这一计划的破坏性影响对尚存的森林构成巨大威胁。

14. 要想拯救尚存的自然森林生态系统，就必须改变这一实用主义的林业思想。重新造林的工作必须基于恢复森林的自然属性，而后者应该基于坚实的科学和传统知识基础之上，以共生会聚的方式恢复生态功能和结构。因此，只有那些直接为解决这些问题制定的行动建议，才能够得到大多数主要群体的支持。

15. 《联合国气候变化框架公约》把很大注意力集中在减少发展中国家森林砍伐和退化所致排放上，作为对总的缓解气候变化的贡献。不过，人们日益认识到，减少发展中国家森林砍伐和退化导致排放的政策会对土著人民和其他依靠森林

为生人民的权利和治理结构具有重大影响，特别是因为有关这种减少的协定可能会导致用于发展单一树种种植，包括转基因树种种植的资金流动大幅度增加，也会导致纯粹为保护森林而对森林进行隔离。一个与权利和公平有关的主要关切，是有土著人民和地方社区不能公平分享收益和分担费用的危险，他们在历史上担负了养护和可持续利用大片森林和其他富碳生态系统的责任。

## 四. 建议

16. 非政府组织和土著人民组织认为，必须确保在地方、国家和全球各级立即采取行动，制止世界各地令人震惊的毁林行为，这些行动应该：

- (a) 符合国际人权文书和《联合国土著人民权利宣言》；
- (b) 承认、尊重和支持在林区居住和(或)依靠森林为生的土著人民和当地社区享有的惯有权利；
- (c) 消除森林砍伐和森林退化的根本原因，以及需要调整资金流量和减少消费；
- (d) 提倡真正的社区森林管理，增强林区人民的权能；
- (e) 支持传统的与森林有关的知识；
- (f) 顾及森林的文化和精神方面，制定依靠森林为生的社区的利益共享办法；
- (g) 建立一个土著人民和地方社区可以利用的金融机制。

17. 任何新的森林保护制度都应该：

- (a) 确保各种与森林有关的有法律约束力和无法律约束力的文书在政策上保持一致并得到遵守；
- (b) 确保涉及森林和在林区居住的人民的权利的各种国际协议，包括《生物多样性公约》和《联合国土著人民权利宣言》充分保持一致，这要求在国际和国家层面上建立负责执行这些协议的机构之间具有创造性的合作架构；
- (c) 推动《生物多样性公约》关于在 2010 年前大幅度减少生物多样性丧失情况的目标；
- (d) 考虑到共同但有区别的责任原则，确保在 1992 年联合国环境与发展会议上作出的财政承诺得以兑现，从而促进更为公平的气候制度；
- (e) 确保通过发展中国家执行森林保护政策而实现的减排与工业化国家的减排相辅相成；

(f) 尊重权利，消除根本原因；

(g) 确保土著人民和当地社区充分有效地参与发展中国家制定并执行减少森林砍伐和退化所致排放的政策和项目。在某些情况下，这可能意味着重新审视在没有此类参与的情况下所制定的政策；

(h) 确保公平对待成功地保护了森林和(或)减少砍伐现象的土著人民、社区和国家。这意味着激励措施应与减排活动脱钩；

(i) 考虑到不同的森林保护政策和激励措施的性别方面，在森林政策中充分尊重妇女的权利和需要；

(j) 尊重地方传统的自然资源管理机构、共同管理机构的有效代表形式和普遍的参与式民主；

(k) 消除森林丧失的内在原因，包括与以不可持续方式消费木材、纸张、肉类和运输油料有关的原因；

(l) 针对土著人民和地方社区占有或使用的土著人民的领地和其他土地，提供广泛的积极激励措施；

(m) 对森林保护和可持续利用，特别是土著人民和地方社区的森林保护和可持续利用提供广泛的社会、文化、法律和经济激励措施。保护是，也应该是文化特性和自豪感的一部分；对重新造林提供广泛的社会、文化、法律和经济激励措施；

(n) 确保激励办法和其他森林政策承认、尊重和(或)建立在土著人民和地方社区的历史、领地和使用权利的基础之上。事实证明，承认土著人民的领地和社区保护区是保护森林的一个成功而公平的策略。在巴西亚马逊和其他地区，土著领地是过去几十年来森林砍伐减少最多的地区；

(o) 确保激励办法和其他森林政策承认和支持对土著领地和社区保护区予以确认的战略对森林保护所作出的重要贡献；

(p) 确保这些激励办法不会破坏土著人民领地和社区保护区的习惯性治理体系，也不会破坏成功进行森林保护所依赖的价值观。