



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4

区域和次区域投入

区域和次区域投入

秘书长的报告

摘要

区域和次区域日益参与森林活动，这体现在各种独特的区域倡议不断增加上。虽然在可持续森林管理方面共同面对许多优先事项和挑战，但在每个区域和次区域，^a 森林的个别性质、具体经济状况和政治意愿将对这些实体各自与联合国森林论坛互动和实行可持续森林管理的方式产生重大影响。

经济及社会理事会2006年7月28日第2006/49号决议决定加强森林论坛与区域实体的互动。随后，森林论坛2007年4月27日第7/1号决议请区域和次区域就处理森林论坛议程上的问题的经验、挑战和进展提出意见，包括区域合作(附件，C节)。区域和次区域实体应此要求提出29条意见，全部登在论坛网站。本报告概述了这些意见。

* E/CN.18/2009/1。



本报告分三节。第一节概述区域和次区域的具体特点和挑战，并举例说明支持森林论坛的各项倡议。第二节概述区域经验和活动，包括在实行过程中汲取的教训，特别注重森林和气候变化、扭转森林覆盖面丧失的趋势和防止森林退化(包括低森林覆盖率国家)、生物多样性养护和实行手段。第三节着重简述南南合作和伙伴关系活动，以及为编写提交森林论坛第八届会议的区域和次区域意见采取的行动。还请注意，应激励积极参加和推动执行关于所有类型森林的无法律约束力文书，这一点继续得到许多方面的赞同。

本报告强调可持续森林管理在各个社会经济领域中的重要作用，以及各区域不同程度的进展情况。还注意到实行方式的差异。具体而言，还讨论了为可持续森林管理调动资源、改进各项措施以加强森林执法和善治及制订提高认识的倡议，这些都被视为重要的工具，需要进一步关注。

^a 森林机制、机构、文书、组织或进程被称为实体。

目录

	页次
一. 导言	4
A. 区域和次区域的具体特点和挑战	5
B. 区域和次区域支持联合国森林论坛工作的举措	7
二. 论坛审议的实质性问题	10
A. 森林与气候变化	10
B. 扭转森林覆盖面丧失的趋势、防止所有类型森林的森林退化及防治荒漠化， 包括低森林覆盖率国家	12
C. 森林与生物多样性养护，包括保护区	14
D. 实行可持续森林管理的手段	15
三. 区域合作与伙伴关系	17
附件	
一. 向联合国森林论坛提出意见的区域和次区域实体	19
二. 联合国森林论坛认可的实体	21

一. 引言

1. 联合国森林论坛 2006 年第六届会议承认，应加强全球森林政策对话与区域和次区组织和进程之间的互动。经济及社会理事会(经社理事会)2006 年 7 月 28 日第 2006/49 号决议(第 3 段)通过四个全球森林目标，并为国际森林安排增加三个新的主要职能(第 2(a)-(c)段)。通过该决议，经社理事会采取有重点的新办法加强这一安排，旨在加强森林对实现国际商定发展目标的贡献，并强调政治承诺对实行可持续森林管理的重要性。正如经社理事会提出，森林安排的一项新职能是在《21 世纪议程》¹ 确定的主要团体及相关利益攸关者的参与下，加强森林论坛与相关区域和次区域森林机制、机构、文书、组织和进程² 之间的互动，以增进合作和有效实行可持续森林管理，并为森林论坛的工作做出贡献(第 2006/49 号决议，第 2(c)段)。

2. 在 2007 年举行的森林论坛第七届会议上，成员国就论坛 2007-2015 年多年工作方案和关于所有类型森林的无法律约束力文书(下称森林文书)达成协议，重申致力于在各级作出努力，争取在 2015 年以前实现全球目标。随后，大会 2007 年 12 月 17 日第 62/98 号决议通过森林文书(见该决议附件)，此前十多年内联合国已就森林政策进行了许多讨论。

3. 根据政府间森林小组/政府间森林论坛的行动建议及联合国森林论坛以往各项决定，森林文书提出实行可持续森林管理的国家政策和措施。此外，森林文书还进一步明确规定国际合作的措施和实行方法，其中六项相当注重区域行动和合作。具体而言，注重森林执法、治理、能力建设和林业研究与发展，以及技术和科学合作，包括南南合作和三角合作。因此，成功执行森林文书与同包括区域和次区域实体在内的各方建立合作伙伴关系密切相关。

4. 鉴于区域重要性日益增大，论坛决定在其今后各届会议议程中新增关于区域和区域投入的共同项目。因此，论坛请区域和次区域实体讨论计划在论坛第八届会议上审议的问题和议程项目，并向论坛秘书处提出他们的讨论摘要。为便利提出意见，森林论坛秘书处编写了情况说明，许多实体都认为该说明很有帮助。本报告概述了 29 个实体提交的呈件。这些实体列于附件一。在一些情况下，由于最近才开始发起活动或倡议，各实体很难在如此较短的时间内提交详细资料，说明在主要问题上获得的经验。

5. 本报告第一节概述了区域的具体特点、挑战及为支持论坛工作而开展的相关活动。第二节提出最新资料，说明在论坛第八届会议将要审议的问题方面获得的

¹ 《联合国环境与发展会议的报告，1992 年 6 月 3 日至 14 日，里约热内卢》，第一卷，《环发会议通过的决议》(联合国出版物，出售品编号：C.93.I.8 和更正)，决议 1，附件二。

² 通称为实体。

经验，同时注重政治承诺、进展、执行弱点和跨部门活动。第三节重点举例简述南南合作和各项合作活动，以及为编写提交论坛第八届会议的意见而采取的行动。此外，还注意到与森林合作伙伴关系一些成员和非政府组织在区域一级开展的活动。虽然森林实体具有独特性，包括其构成和任务规定非常重要，但这不是本报告的主要重点。每个实体的全面说明见论坛网站³上的正式陈述。

A. 区域和次区域的具体特点和挑战

6. 森林是可持续发展中一个至关重要的组成部分，极有助于处理全球、区域和国家的优先事项，包括将在论坛第八届会议上讨论的问题。森林确保在环境可持续性、人类福利、安全和社会经济发展方面发挥重要的作用。

7. 各区域实体共同面对许多林业优先事项和挑战。但各国不同的生态条件、具体的社会经济条件、文化联系和政治意愿对每个实体的优先事项和运作模式及其与论坛的互动产生极大影响。例如，在过去 20 多年中，大多数非洲国家的林业部门日益边缘化，主要原因是正在进行政治和经济改革。

8. 各区域和次区域实体的法定职责、优先事项和其他规范特性差异很大。例如，区域政府间进程，如亚马孙流域合作条约组织、东南亚国家联盟(东盟)、加勒比共同体(加共体)、中美洲环境和发展委员会、中部非洲森林委员会、经济合作组织、南部非洲发展共同体(南共体)及西非经济和货币联盟(西非经货联盟)等，均由一个正式的政治进程产生。另一方面，非洲森林论坛、亚洲森林伙伴关系、刚果盆地森林合作伙伴关系和普恩博倡议源自一个非正式的公开办法，其立足点是灵活方案，以及同各国政府、各组织和不同利益攸关者建立合作伙伴关系。关于森林问题的长期技术专长是区域实体的重要资源。在此方面，联合国粮食及农业组织(粮农组织)六个区域林业委员会透彻了解区域森林问题，并采取既定方式与各个全球进程进行互动。早在建立联合国森林论坛之前，这些委员会就一直参与可持续森林管理，而亚太森林恢复与可持续管理网络(APFNet)等其他实体最近才成立。

9. 向森林论坛第八届会议提出的所有意见都建设性地举例说明最佳做法和汲取的教训。在区域和区域实体的工作中，森林论坛第八届会议将要审议的专题包括森林覆盖面丧失、森林退化、荒漠化、森林生物多样性养护和实行手段均受到高度优先重视。在某些情况下，同时处理问题和相互关联的具体优先事项。例如，萨赫勒-撒哈拉国家共同体处理社会移徙与荒漠化、森林退化和气候变化之间的关系。此外，提到通过实施大绿墙方案采取的行动方针。西非经济和货币联盟还阐述了荒漠化和粮食无保障加剧对粮食生产的影响。目前，该联盟共同加强环境

³ <http://www.un.org/esa/forests/reports-unff8.html#regions>。

政策的重点是采取行动应对这些和其他挑战，包括森林生物多样性衰减和自然环境被破坏，因为猎杀野生动物和过度开发利用野生动植物群。此外，经济合作组织还提出严重干旱、土地退化、土壤流失和贫穷之间的联系，包括许多低森林覆盖率国家。在此方面，加强与森林论坛互动和推动实行这二项优先事项与为实现可持续发展和消除贫穷作出巨大努力密切相关。

10. 一般认为，有效的实行手段是实行可持续森林管理的必要条件，特别是在国家一级。大家不仅关切财政资源不足、无害环境技术的转让不够和能力建设差强人意，还关切治理和执法措施不力、非法森林活动、腐败和有限的林业教育和研究。在此方面，认为在各级调动资源、开展国际合作和官方发展援助是协助应对执行方面的挑战的重要途径。此外，许多发展中国家极为欢迎并在一些意见提到探讨森林供资机制的可能性，以协助执行森林文书。

11. 一些实体报告在森林管理方面遇到挑战，另外一些实体强调执行方面的进展。例如，在实施中部非洲森林委员会和刚果盆地森林合作伙伴关系的共同区域战略的同时，刚果盆地经认证的林区⁴有所增加。2007年刚果盆地森林状况报告及委员会各机构和若干专题工作组的能力建设工作均涉及重要的区域和国际森林进程，包括联合国森林论坛。此外，次区域的一些国家参与同欧洲联盟(欧盟)进行的自愿伙伴关系协定谈判，并重点开展与减少因毁林和森林退化造成的碳排放有关的活动。

12. 大多数做出答复的实体一直积极参加论坛的工作。他们在其报告中提到，他们参与论坛和其他多边森林论坛的工作，包括《濒危野生动植物种国际贸易公约》、⁵ 粮农组织、世界银行区域森林执法和治理进程、《2006年国际热带木材协定》(TD/TIMBER.3/12)、《生物多样性公约》、⁶ 《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》⁷ 和《联合国气候变化框架公约》。⁸ 尽管普遍参加，将森林问题纳入国家发展议程和方案的主流仍是一项重大挑战。此外，将森林文书纳入相关区域协定和方案主流的努力不够，在受冲突影响或面临冲突后局势的国家所在次区域，这方面的努力最为欠缺。因此，期望论坛加强努力，在此方面采取行动。还强调指出，应加强国家森林问题协调中心与林业部门之外决策者之间的协调。

⁴ 目前正在认证 300 公顷，计划 2010 年之前认证 1 000 万公顷。

⁵ 联合国，《条约汇编》，第 993 卷，第 14537 号。

⁶ 同上，第 1760 卷，第 30619 号。

⁷ 同上，第 1954 卷，第 33480 号。

⁸ 同上，第 1771 卷，第 30822 号。

B. 区域和次区域支持联合国森林论坛工作的举措

1. 为支持森林文书所作的贡献

13. 区域实体为支持森林文书开展了若干行动。自 2006 年以来，东南亚国家联盟、非洲集团⁹和欧盟提出意见书，提议在森林文书列入区域内容。2007 年，在举行森林论坛第七届会议之前，联合国亚洲森林伙伴关系、非洲森林论坛和亚马孙流域合作条约组织举行成员筹备会议、旨在讨论森林文书和多年工作方案的关键方面。

14. 2008 年完成对森林文书与保护欧洲森林部长级会议工作相关性的分析。在文书的 60 个执行部分段落中，45 个与部长会议完全相关。关于这 45 个段落，部长级会议目前通过部长声明和决议推动落实 37 项承诺。

15. 其他区域政策框架和战略涉及与论坛有关的实质性事项和森林文书的规定。但向森林论坛第八届会议提出的意见第一次记录了与多年工作方案有关的区域和次区域优先事项、经验和措施。

2. 核准

16. 自 2006 年以来，论坛给予 12 个政府间组织观察员地位。¹⁰ 这些组织的完整名单见附件二。区域观察员组织在促进协调和帮助制订谈判共同立场方面的作用对其成员非常重要。2007 年，由于进行区域协调，设立了东盟林业核心小组，非洲森林论坛成员为便利在联合国森林论坛会议上进行谈判成立了一个集团，即非洲集团。此外，还成立东盟国际森林政策进程特设专家组，以在该区域促进落实国际森林承诺和协定。

3. 区域和次区域倡议

17. 2000-2007 年论坛与区域实体之间的互动范围显著扩大。在论坛各届会议上介绍区域小组的活动，并举办讲习班，展示可持续森林管理的经验和现状，这一切有助于更加了解政府间森林小组/政府间森林论坛的行动建议。讲习班的重点是制定论坛会议谈判立场，拟定国家和民间社会之间的合作基础。例如，在举行论坛第七届会议之前，中部非洲森林委员会秘书处加蓬举行非洲筹备会议，非洲代表团、各利益攸关者和若干国际和区域实体聚集一堂，讨论论坛议程上的主要全球政策问题。

18. 在论坛届会上还说明可持续森林管理在实现千年发展目标方面的重要作用。在此方面，五个区域委员会进行的分析工作举足轻重。具体而言，非洲经济委员

⁹ 2007 年，非洲森林论坛成员为便利在联合国森林论坛会议上进行谈判成立了一个集团，即非洲集团。

¹⁰ 在执行政府间森林小组/政府间森林论坛进程期间给予《远距离越境空气污染公约》观察员地位(联合国,《条约汇编》,第 1302 卷,第 21623 号)。

会(非洲经委会)和欧洲经济委员会(欧洲经委会)提出的意见涉及与森林和林业有关的若干项目和举措。虽然其他三个委员会未向论坛第八届会议提出意见,但应指出,他们的工作与森林和确保环境可持续性的千年发展目标相关,也与区域和区域间合作的其他领域相关。¹¹

19. 论坛的区域工作受到进一步关注,2008年澳大利亚政府和瑞士政府发起第一个区域领导的支持联合国森林论坛区域投入倡议,并于2008年1月28日至30日在日内瓦举行会议,讨论筹备论坛第八届会议方面的区域事项,使与会者有机会就区域优先事项、挑战、一体化方式和工作模式进行交流,包括向会议提供投入。一些区域和次区域实体秘书处参加了这次活动并做了发言。摘要报告见论坛网站。

20. 2008年还举行了其他与森林有关的区域会议,其中一些会议只审议将在论坛第八届会议上审议的问题,其他会议探讨了与全球主题有关的具体区域优先事项。2008年9月3日至5日在芬兰科利举办了题为“变化环境中的森林”的泛欧讲习班(见E/CN.18/2009/14),强调论坛第八届会议的主要优先事项。同样,太平洋共同体秘书处(在德国技术合作公司的支持下),计划于2009年举办论坛第八届会议太平洋筹备讲习班,为太平洋岛太平洋岛屿国家和领土参加第八届会议作准备。

4. 可持续森林管理标准和指标

21. 目前,共有9个可持续森林管理标准和指标区域进程,大约150个国家参加其中一个或多个。泛欧标准和指标为制订政策和评估可持续森林管理的进展提供指导。泛欧区域共有一个可持续森林管理原则和实践的概念,这些原则和实践非常全面和均衡,¹²涉及可持续森林管理的各个方面。通过制定许多政治承诺、决议和声明,该概念得到进一步发展。该概念已经纳入欧洲国家的国家和地方法律,许多欧洲组织都同意该概念是开展活动的依据。1998年,在政治上商定可持续森林管理的六个标准和一套相关指标。¹³2003年,林业部长进一步改进和核可各项指标。¹⁴这些指标用于在国家 and 区域层面收集、分析和报告信息,并列入题为“2007年欧洲森林状况:保护欧洲森林部长级会议关于欧洲可持续森林管理的报告”的报告。¹⁵

¹¹ 见秘书长2008年5月23日关于经济、社会和有关领域的区域合作的报告(E/2008/15和Add.1)。

¹² 见题为“可持续管理欧洲森林一般准则”的决议H1,第二次保护欧洲森林部长级会议通过,1993年6月16日和17日,赫尔辛基。

¹³ 见题为“泛欧可持续森林管理标准、指标和业务准则”的决议L2,第三次保护欧洲森林部长级会议通过,1998年6月2日和4日,里斯本。

¹⁴ 见《维也纳活森林峰会宣言》,保护欧洲森林部长级会议第四次会议通过,2003年4月28日至30日,维也纳。

¹⁵ 华沙,保护欧洲森林部长级会议华沙联络股,2007年。

22. 1994 年发起蒙特利尔进程(养护和可持续管理温带和北部森林标准和指标工作组)。尽管只有 12 个成员国,这一进程跨越四个不同的区域,¹⁶ 占世界温带和北部森林的 80%,占世界所有森林的 50%。1995 年,在该进程第六次会议上,成员通过《圣地亚哥声明》,核准 7 个标准和 67 个相关指标,供决策者用作评估国家森林趋势和可持续森林管理进展的指导方针。2003 年,该进程编写并发表第一个使用商定标准和指标的国家森林报告。为加强这些指标与可持续森林管理的相关性并提高成员的报告能力,该进程开始审查指标,并已完成审查工作,2008 年 11 月 6 日至 10 日在莫斯科举行的进程第 19 次会议核准了 54 个指标。

23. 亚马孙流域合作条约组织、萨赫勒-撒哈拉国家共同体和东南亚国家联盟等其他区域实体也在制订和使用标准和指标,以便评估森林趋势和区域进展。例如,东盟成员国在通过《万象行动方案》时,商定可持续森林管理共同标准,以消除不可持续的林业活动,加强东盟合作并共同办法。为评价各国为实现四个全球森林目标所作的努力及其与实现千年发展目标的联系,2007 年东盟制定并核准《东盟可持续热带森林管理标准和指标》、《可持续森林管理监测、评估和报告格式》和《政府间森林小组/政府间森林论坛行动建议执行准则》。东盟计划利用这些工具定期向论坛报告该区域最新进展情况。

5. 国家森林方案

24. 国家森林方案是全球森林政策对话的最重要成果之一。国家森林方案是第一个适用所有国家和所有类型森林的共同商定的可持续森林管理框架,提供了落实可持续森林管理国家协定的框架。大多数提出意见的实体都认为,国家森林方案对各种方法(包括在国家以下各级和国家一级拟订、规划和执行森林政策)和跨部门协调具有重要意义。但并非所有实体都能够利用国家森林方案协调一致地落实取决于联合国森林论坛、《联合国气候变化框架公约》联合国临时秘书处、《生物多样性公约》秘书处和《联合国防治荒漠化公约》秘书处的国际森林承诺。因此,强调加强国家森林方案、国家适应气候变化行动方案、国家防治荒漠化行动方案及国家生物多样性战略和行动计划之间的协调。还强调将国家森林方案纳入减贫战略和国家发展计划,因为这些联系能够为林业带来更多持续的供资。

25. 一些区域林业委员会请粮农组织协助成员国将国家森林方案纳入其他国家行动计划和发展方案。在此方面,粮农组织和国家森林方案融资机制一直向东盟成员及拉丁美洲和非洲的一些国家提供财政支持。虽然这些国家处于不同的执行阶段,但三分之二的非洲国家已经制定国家森林方案。许多非洲国家还通过了新的森林政策和法律,并努力加强森林执法。现已通过无法律约束力文书试行项目倡议,向非洲国家提供财政和技术支持,协助他们进行能力建设,减少砍伐森林的情况。

¹⁶ 亚洲岛屿-太平洋、拉丁美洲(南方共同市场)、北美和泛欧区域。

26. 根据非洲经委会的意见，一些非洲国家拟定《防治荒漠化国家发展计划》。各国还将其国家行动方案纳入国家发展计划，特别是减贫战略，有时还设立国家防治荒漠化基金。

27. 还承认林业部门对农村地区可持续发展的重要性。例如，欧盟农村发展条例(2007-2013年)中包括一套林业措施，成员国可根据各自具体优先事项和需要将这些措施纳入其农村发展方案。这些措施的重点是加强欧盟林业部门的竞争力和多样化，保护和可持续管理森林。

二. 论坛审议的实质性问题

A. 森林与气候变化

28. 过去几年，关于气候变化和扭转毁林和森林退化造成森林覆盖面丧失趋势的目标的政治承诺大幅增加。例如，2007年欧洲联盟委员会就可再生能源、限制全球气候变化和与发展中国家建立全球联盟通过若干通报。通过该委员会的可再生能源行进图，欧盟建议制定一个强制指标，即在2020年以前欧盟可再生能源消费占20%。东盟2007年11月20日《环境可持续性宣言》强调将与国际社会共同开展活动，以更好地了解 and 适应气候变化的不良影响。东盟成员国国家元首和政府首脑在《声明》中商定，共同努力在2020年以前将东盟累计森林覆盖面至少增加1 000万公顷。与此同时，东盟成员和另外六个国家¹⁷在《新加坡气候变化、能源与环境宣言》(2007年11月21日)中承诺共同努力，在2020年以前将东亚地区累计森林覆盖面至少增加1 500万公顷。尽管他们的目标不同，但是这两个政治宣言都表示支持实现全球森林目标。

29. 在次区域一级，2008年9月3日至5日太平洋共同体秘书处土地资源司组织召开农林部门负责人第三次区域会议，2008年9月8日和9日组织召开农业部长和林业部长第二次区域会议，会议核准该司开展与气候变化有关的活动，见该司2009-2012年战略计划。南共体成员国开始审查政策、立法、国家行动计划和方案，以应对各种挑战，特别是涉及气候变化、森林覆盖面丧失和土地退化、生物多样性丧失及如何实行可持续森林管理的挑战。此外，该次区域还拟定了南共体林业议定书(2002年)，这是成员国就森林发展进行协调的首要政策框架，内容还涉及联合国森林论坛处理的实质性问题。中美洲环境委员会促进就森林事项进行区域协调并付诸执行，同时推动成员国加强一体化。例如，订正的2008-2012年森林战略方案提供了一个重要框架，成员国能够通过该框架计划和开展区域优先活动。在气候变化方面，正在制定实施协调战略的次区域计划，这些战略旨在拟订和执行减少因毁林和森林退化造成的碳排放待命计划，建立监测、评价和区域认证机制。

¹⁷ 日本、大韩民国、中国、印度、澳大利亚和新西兰。

30. 保护欧洲森林部长级会议通过其各项部长级声明和决议，继续处理影响欧洲森林状况的迫切问题。2007年11月5日至7日在华沙举行的第五次部长级会议（华沙会议）作出多项关键承诺，主要涉及气候变化、水和森林火灾。会上签订的《华沙宣言》反映出森林文书和全球目标，以及区域合作的重要性。还强调应加强各项里约公约的互补性。2007年10月10日至12日在贝尔格莱德举行“欧洲环境”第六次部长级会议（贝尔格莱德会议），会议各国环境部长承认生物多样性和气候变化之间的相互关系，注意到对物种、生境、物种迁徙模式和地貌的影响，并承诺继续支持泛欧生态网络。

31. 在2012年后气候制度发展的情况下，许多关于可持续森林管理和气候变化的区域优先事项都旨在向各国提供战略支助。例如，保护欧洲森林部长级会议关于生物能源等森林生物质生产可持续性标准的不限成员名额特设工作组及植树造林和重新造林准则成为在泛欧区域提供此类支助的途径。在其他区域，能力建设是加强各国立场的关键所在，以便他们能够更有效地参加国际气候谈判。在这方面，非洲经委会一直努力建立非洲气候政策中心，以增强各国能力，协调对适应和减缓气候变化的投资。

32. 研究也有助于处理这一专题。保护欧洲森林部长级会议的研究活动主要由欧洲森林研究所进行。该研究所的贡献包括评估气候变化对欧洲森林的影响，以及审查多种造林应对办法。最近的研究重点是适应办法和措施。欧洲经委会和粮农组织也一直处理相关的问题，包括估计木材能源的供应和消费、木材资源平衡及木制品在气候变化政策中的作用，他们还计划与合作伙伴进一步努力，提供关于气候变化的连贯数据和政策信息。但并非所有区域都有相同的研究经验。许多意见间接表明，对与气候变化相关的问题有不同程度的认识，一些国家对大多数与气候变化相关的专题很陌生，主要是在太平洋区域和在非洲大陆，因此需要为研究活动提供支助。

33. 许多欧洲国家为林业部门制定了与碳有关的政策。根据《2007年欧洲森林状况》，这些政策通常注重促进生物能源，不太重视碳固存或使森林适应气候变化。21个欧洲国家选择根据《联合国气候变化框架公约京都议定书》¹⁸第3.4条实行森林管理问责制。但并非所有区域都能够容易地参加森林项目。在太平洋岛屿，很少有人了解和理解碳排放额度或碳抵消额度国际贸易提供的机会。缺少信息导致一些林业利益攸关者怀疑不同机制的好处。对此，多次举办清洁发展机制讲习班，以增强林业机构的认知。虽然中美洲国家了解与养护和森林管理有关的机会，但他们获得机会的条件有限。显而易见，没有根据《东京议定书》计划在该区域实施一个与森林有关的项目，尽管已经选定一些项目。¹⁹

¹⁸ FCCC/CP/1997/7/ADD.1, 第1/CP.3号决定，附件。

¹⁹ 此类项目（在哥斯达黎加和尼加拉瓜）的例证由中美洲环境和发展委员会提供。

34. 各区域对减少因毁林和森林退化造成的碳排放和可持续森林管理的看法不同。2008年,东亚森林执法与治理进程向东盟国际森林政策进程专家组分派任务:拟定与减少因毁林和森林退化造成的碳排放有关的项目建议;拟订一项东盟建议,包括供联合国气候变化框架公约联合国临时秘书处讨论的一个可持续森林管理办法。亚洲森林伙伴关系主要通过治理和努力打击非法采伐,处理减少因毁林和森林退化造成的碳排放问题。尽管重视该问题,但这一概念模糊不清。在此方面,一些实体建议就涉及减少因毁林和森林退化造成的碳排放项目的问题达成一项共同理解。还提到,落实这项共同理解的途径是审查各种定义,简化估计森林碳储量和温室气体排放量(特别是由于森林退化)的方法。还提到应处理因毁林和森林退化造成的碳排放的额外性、泄漏、基线和治理结构问题,以保证明确的安居安排。另一方面,一些区域实体认为,通过因毁林和森林退化造成的碳排放等计划采取限制毁林的奖励措施很有建设性。在实施因毁林和森林退化造成的碳排放试验项目或开展示范活动时,期望获得财政资源,为内部能力建设和加强体制提供支助。在列入养护和重新造林活动方面,对减少因毁林和森林退化造成的碳排放的期望也很高,因为这些活动有利于生产性人工林及资助保护区环境部门。

35. 根据提出的意见,所有区域的森林都不同程度地遭受强烈风暴、自然灾害和恶劣气候现象的破坏。此外,大火仍然是对森林的主要威胁。在欧洲,从1990年代开始制定了保护森林免受大气污染和大火破坏问题政策文书。2003年,监测欧洲森林生态系统的森林焦点计划取代了这些文书。但其他区域仍需要建立/加强管理跨界大火和其他防灾网络。加勒比共同体一直注重培训工作及协调的区域应灾工作队。许多区域实体都对今后未知情景表示关切,包括气候变化、自然灾害、森林大火、虫害和疾病之间的联系以及对森林遗传资源的影响。

36. 通过应用研究和检测机制,预期并更加了解气候变化对森林的影响。其中一个机制是国际森林示范网络,该网络提供了一系列专用于生成和分享知识的跨国地貌景观遗址。环北倡议是一个独特的例证。为北方生物群区各国提供合作机会,协助依靠森林为生的社区评估他们气候变化脆弱性和适应能力,并增强林地使用及其生物多样性的可持续性。另一个此类机制是碳预算模式,²⁰ 预测所管理森林的碳储量。尽管取得这些和其他技术进步,但许多区域获得这些研究工具的机会有限,因为成本高,而且需要培训。此外,仍需确定和检测所需技术类型,这些技术用于评估和量化根据不同管理办法管理的林分碳储量,以及不同区域各种类型森林的变化。

B. 扭转森林覆盖面丧失的趋势、防止所有类型森林的森林退化及防治荒漠化, 包括低森林覆盖率国家

37. 各区域都对持续毁林和森林退化感到关切。由于持续毁林和采取不可持续的做法,现在面临的紧迫挑战是对经济、包括生物多样性在内的环境和至少10亿

²⁰ 加拿大森林示范网络、加拿大自然资源部-加拿大森林处的联合项目。

人生计及其文化继承造成的不良影响。毁林和森林退化、气候变化及丧失生物多样性的影响将造成严重、有时是破坏性的社会经济后果，特别是对低森林覆盖率国家和小岛屿发展中国家而言。

38. 毁林的原因通常不在于林业部门，而与促进土地使用改革的农业政策和措施有关。许多农村穷人依靠农业、畜牧业和收获林业非木制产品为生。例如，在非洲，灌溉农业进展有限，再加上供水不足或缺水，只能粗放耕作，导致进一步的毁林和森林退化。工厂及运输部门和其他部门过度依赖过时的污染技术也对于林业部门产生影响。在中美洲环境委员会所涉区域，养护政策和措施被视为土地使用变革和贫穷加剧的催化因素，因为一些中美洲国家实行此类政策，禁止使用保护区内外的森林，但不提供替代办法。

39. 各区域对生物燃料需求的看法各不相同。在大多数情况下，主要关切生物燃料如何影响当地和土著社区的生计，以及在自然林区滥伐林木的情况。

40. 人口增长及当地人依靠森林资源为生导致一些区域砍伐森林和土地退化的情况失控。根据南共体提出的意见，没有明确的土地所有制导致过度开发森林资源，并限制投资。大力实施旨在处理粮食保障问题的农业方案也导致进一步开垦林地。相关的环境影响，如缺水，给重新造林造成更多的挑战。鉴此，南共体成员正在调整和修订他们的森林政策、国家方案和战略，以更好地实行持续森林管理。在此情况下，各项政策也提倡参与性办法，成本效益分担机制和替代能源。

41. 减少毁林和森林退化的工作重点是防止土地退化、恢复退化的林地、防止森林大火、打击非法采伐和制订植树造林法。东盟在此方面取得多项成就，如《2002年东盟跨疆界烟霾协议》、《2004年打击非法采伐战略联盟》和《2007年加强森林执法和治理声明》等。东盟共同积极参加其他区域进程和多边进程，如东亚森林执法和治理倡议等，这也有助于应对这些挑战。其他注重防治土地退化的倡议是：撒哈拉绿色长城方案，2007年1月在亚的斯亚贝巴举行的非洲国家元首和政府首脑峰会就执行该方案通过决定；经济合作组织成员国环境合作行动计划；非洲发展新伙伴关系非洲农业发展综合方案和环境倡议。非洲联盟、非洲经委会和非洲开发银行也在实行土地政策倡议，处理不公平分配土地、土地资源管理失当和立法不连贯的问题。非洲联盟国家元首和政府首脑下届峰会计划通过非洲土地政策框架和准则。

42. 欧洲执行欧盟提出的多项措施，促进防止、减轻和控制森林林种的梢枯病，以增加森林稳定性并进一步恢复森林，其中欧洲促进农业发展农业基金支持农村发展条例受到高度重视。中美洲实施的重新造林项目在国家一级取得建设性成果。在近期内，该次区域打算促进整个拉丁美洲交流经验。尼加拉瓜已经与智利开始实施一项信息交流项目，重点是森林奖励和扩大措施。通过森林示范倡议，在退化林区实施多个恢复生态项目。

C. 森林与生物多样性养护，包括保护区

43. 森林生物多样性养护被视为可持续森林管理的重要因素。在提出的几乎所有意见中都强调《生物多样性公约》和实现 2010 年生物多样性目标的努力。在此情况下，欧盟委员会 2006 年发表通报，提出详细的欧盟生物多样性行动计划，包括实现这一目标的各项措施。2003 年，欧洲环境部长通过欧洲环境进程核准《基辅生物多样性决议》。在保护欧洲森林部长级会议的框架内，各国承诺协调执行《森林生物多样性工作扩大方案》²¹ 和政府间森林小组/政府间森林论坛行动建议。保护欧洲森林部长级会议与欧洲环境进程/泛欧生物与景观多样性战略之间的合作框架、保护欧洲森林部长级会议国家森林方案方法及生态系统方法一直用于协调执行工作。2010 年将举办保护欧洲森林部长级会议可持续森林管理讲习班，讨论泛欧 2010 年目标的各个方面。

44. 欧盟及其成员正在执行一系列与生物多样性有关的国际协定。通过自然 2000 年计划，欧盟打算保护欧洲最宝贵、最受威胁的物种和生境。欧盟还在《濒危野生动植物种国际贸易公约》内发挥积极的作用，规范最受威胁的木种贸易。东盟万象行动方案还根据多边环境协定，包括《生物多样性公约》、《濒危野生动植物种国际贸易公约》和《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》（拉姆萨尔公约），²² 促进就有关生物多样性的措施进行合作。除列入《生物多样性公约》的目标之外，该方案还促进协调管理东盟遗产公园。这些公园具有极高的养护价值，迄今保存了 27 个遗址，在实现减少生物多样性损失的千年发展目标方面发挥了重要的作用。东盟还通过了《生物多样性公约》缔约国会议第七次会议通过的《保护区工作方案》。²³ 关于经济合作组织，《伊兹密尔条约》确定的三大目标涉及能源、环境保护、经济合作组织与其他区域组织和国际组织的合作及金融机构。在第三次环境问题部长级会议（2007 年生物多样性问题会议）上，经济合作组织就其生物多样性工作计划（2007–2015 年）达成共识，哈萨克斯坦担任协调国。2007 年还举行了生态旅游工作组会议。

45. 对指定跨界保护区、生产性人工林和可持续土地使用区的承诺一直有增无减。2007 年，三个东盟成员国（文莱达鲁萨兰国、印度尼西亚和马来西亚）签署了《婆罗洲之心宣言》。根据《东盟农业转基因生物风险评估准则》，采取多项措施，尽量减小改性活生物体跨界移动的影响。南共同体成员国也建立了跨边界保护区，赋予社区养护和可持续使用其自然资源的权力。国家公园、生物圈保护区、世界遗产森林、拉姆萨尔湿地和休憩公园等重要的保护区也位于示范森林内部或周围。

²¹ 《生物多样性公约》缔约国会议第六次会议通过（见 UNEP/CBD/COP/6/20, 附件一，第 VI/22 号决定，附件）。

²² 联合国，《条约汇编》，第 996 卷，第 14583 号。

²³ 见 UNEP/CBD/COP/7/21, 附件，第 VII/28 号决定，附件。

46. 关于获取遗传资源并公正和公平分享通过其利用所产生惠益的波恩准则此外，注意到已采取行动，促进获取生物资源和遗传资源并公正、公平地分享其产生的惠益。《关于获取生物资源和遗传资源和公正、公平地分享其利用所产生惠益的东盟协定》已基本完成。虽然在有些区域取得进展，但其他区域和次区域仍面临惠益分享机制差的问题，原因是没有办法适当奖励森林内或周围居民保护森林。在中美洲，让土著社区适当参与保护区管理、适当参加养护项目及分享社区林业产生的惠益仍然是一项巨大挑战。在区域和次区域提出的意见中也强调指出，环境产品和服务的附加值较小。农业推广、不可持续的森林管理和生物能源生产被视为对生物多样性养护的巨大威胁。

47. 尽管大型林区受到正式保护，但许多区域的保护区逐渐出现执法和治理不力、行动措施有限、基础设施差和森林生物多样性养护经济奖励措施薄弱的情况。中美洲大约 70% 的保护区没有足够的人力财力，无法有效履行保护职责。²⁴

48. 由于持续丧失森林，太平洋地区各项森林政策、立法和计划发生重大转变，从注重森林产品和生产的方法转为运用更加注重环境概念的方法。许多太平洋国家的规定都鼓励国家森林管理计划列入生态和文化管理的需要，以处理生物多样性养护问题。此外，还鼓励各部门加强协调和协作，并鼓励森林部门进一步参与经济、社会和经济事务。

49. 双边和多边合作组织，包括许多森林合作伙伴关系成员，都支持在区域一级实施各种森林生物多样性项目。许多项目旨在加强体制、制定养护政策和管理保护区。建议监测森林生物多样性趋势及其与可持续森林管理政策的互动情况。

D. 实行可持续森林管理的手段

50. 一些区域实体参加 2008 年 11 月 10 日至 14 日在维也纳举行的联合国森林论坛提出制定全球自愿金融机制/组合办法/森林筹资框架提议的不限成员名额特设专家组会议，就可能做出的森林财政安排提出看法，从而为审议论坛第八届会议临时议程项目 6 做出贡献。向论坛第八届会议提出的大多数意见中也包括对执行手法的看法。在此方面，被视为最迫切的问题包括：在国家计划和账户中，很少反映出林业活动；在官方发展机制中，获得可持续森林管理专用资金的机会有限而且难得；区域间森林产品和服务贸易很弱；缺少实行可持续森林管理的经济奖励措施。许多区域实体还承认次区域森林执法和治理进程的重要性，包括贸易和通过森林生态系统服务支付计划为可持续森林管理提供的机会。应制定执行此类计划，同时铭记地方社区的优先生计事项，并认为惠益非常重要。

²⁴ 中美洲环境和发展委员会提出的意见。

51. 削减对森林部门的官方发展援助和国家政府资助并将其分配给其他部门的问题令人极为关切。南共体认为，森林产品价值有限，对森林为其他部门和国内生产总值(国内总产值)所作贡献的了解有限，这导致在国家预算中低估森林部门。在许多区域，由于没有分配给森林部门的财政资源，所以高度依赖有条件的捐款。²⁵

52. 在欧盟，生命——自然方案为恢复被指定为特别保护区的林区捐款，生命环境方案为实行可持续森林管理捐款。²⁶ 虽然通过实行欧盟农村发展政策，为在农业范畴内管理森林提供资金，但在第七个研究和技术发展框架方案(2007-2013年)下列出研究和监测专题。还指出，确保可持续管理森林资源非常重要，以推动减贫工作。为此，环境与自然资源专题方案支持影响国家、区域和国际政策拟定的森林活动，还支持执行欧盟森林执法、治理和贸易自愿合作协定。预期该专题方案的1亿多欧元将用于支付2007-2010年与森林有关的项目和与森林执法、治理和贸易有关的项目经费。但仍需要发达国家提供大笔捐款，支助处理毁林问题的奖励计划。²⁷

53. 所提意见也显示一个日益增强的趋势，即与国际机构及多边和双边捐助方共同利用区域资源执行国家倡议，促进森林管理、农村发展和经济增长。例如，非洲土地行动计划这一多边合作伙伴机制为撒哈拉以南非洲各国提供支助，以调动资源，扩大可持续土地管理的协调投资规模。全球环境基金支持非洲土地行动计划原则，2007年为《可持续土地管理战略投资》方案批款1.5亿美元。但在太平洋区域，可持续森林管理在实现可持续经济增长方面面临严重挑战。2007年对一些太平洋岛屿国家和领土执行伐木守则的进展情况进行了评估，有证据显示自1999年第一次评估以来几乎未发生积极的变化。在应对这些挑战的同时，太平洋共同体秘书处通过在区域一级实施技术援助和训练方案向成员提供支持，并提供小额赠款，资助国家和社区的奖励措施。

54. 尽管目前有多个立法框架，许多区域提出的意见都对森林执法表示关切，指出与执罚不力有关的因素是缺少司法支持、执行森林执法和治理倡议的能力有限、透明度低和问责制不健全、立法薄弱及基础设施和人力资源成本高。还指出，在一些国家，中央政府、地区委员会(或地方政府)和传统当局之间管辖权重叠是在森林资源方面发生冲突的诱因。此外，还令人关切的是，向不具备有效使用执法权力能力的实体授权。

55. 另一方面，欧盟森林执法、治理和贸易行动计划在治理改革、能力建设、公共采购政策和私营部门参与方面提出了积极构想。2008年与加纳缔结第一个森林

²⁵ 南部非洲发展共同体提出的意见，2008年。

²⁶ 欧盟提出的意见，2008年。

²⁷ 欧盟提出的意见，2008年。

执法、治理和贸易行动计划自愿合作伙伴协定。其他一些非洲国家东亚国家也表示对森林执法、治理和贸易问题感兴趣。

56. 鉴于对森林和林业的新要求，应提高技能和能力。目前正在西巴尔干国家实施欧洲森林研究所森林政策和经济学教育与研究能力建设项目，促进经济转型国家实行长期治理和森林政策。虽然在技术转让方面取得一些区域进展，但在其他许多区域，通常获得和使用技术的机会有限，因为遥感技术更先进、在森林管理和监测方面使用地理信息系统、采用清洁技术、成本高、获得信息的机会有限及缺乏技能。

57. 此外，还提到跨界执法，以及努力制止非法采伐和买卖森林产品。亚马孙流域合作条约组织和保护欧洲森林部长级会议强调指出，有关研究报告阐述了非法森林活动造成的环境和社会经济影响。还注意到与《濒危物种公约》的联系。在此方面，东盟野生动植物执行网络和区域野生动植物贸易行动计划。此外，亚太地区合作伙伴对国家森林林业采伐作业准则的制定和执行情况进行了区域评估，这有助于加强东亚森林执法和治理进程。国际木材和贸易组织-濒危物种公约木种方案开展的活动也与此相关，该方案确保该公约所列木种的国际贸易符合这些木种的可持续管理和养护。

58. 尽管的确存在实行可持续森林管理的政治意愿，但在区域和次区域之间存在巨大差异。非洲还面临其他巨大挑战，如林业部门未适当重视两性平等问题；大流行病艾滋病毒/艾滋病加剧了训练有素林学人员的短缺状况。许多实体对森林政策和计划及实际执行之间的差距表示关切。在此方面，鼓励更加关注提供为统一实行可持续森林管理提供财政资源的问题。

三. 区域合作与伙伴关系

59. 区域合作潜力巨大，有助于加强森林政策协调、信息交流和拟订共同办法。一些伙伴关系、倡议和网络提供的政策革新也有助于让各行为体以公开、灵活的方式共同参与。还指出，保护欧洲森林部长级会议与欧洲环境进程/泛欧生物与景观多样性战略通过《养护和加强森林生态系统生物多样性工作方案及其合作框架》开展合作是一个积极的例证。

60. 但应进一步努力，着重阐明关键因素和不同的价值观念，以及可持续森林管理为应对其他部门的挑战和满足其有关森林的需求所作的特别贡献。还提请注意，应增进对气候变化与森林问题之间联系的认识，特别是在太平洋国家和非洲区域，并为获得有关资料提供更多便利。

61. 在交流和协调工作中，还提出另外一个重要问题，即国际、区域和次区域实体，包括主要利益攸关者，根据不同的安排，努力在区域层面处理类似问题。由

于每个实体有自己的任务规定及具体目标、优先事项和方案，协调工作决非易事。在此方面，被视为建设性的做法是任命区域协调员，帮助协调提供投入，并与论坛秘书处保持定期联系。

62. 在许多情况下，交流信息、教育和宣传倡议有助于在森林部门以外提高对森林的认识。在此意义上，各区域林业委员会在其 2008 年会议上介绍了创新区域办法。例如，非洲森林和野生动物委员会和近东林业委员会首次举行联席会议，亚太林业委员会和欧洲联盟委员会分别与合作伙伴共同举办亚太林业周和欧洲森林周活动。拉丁美洲和加勒比林业委员会还通过次区域行动，包括普恩博倡议支持的活动，开展区域合作。此外，还通过以下途径采取其他办法：北美林业委员有活力的工作组；欧洲林业委员会与欧洲经委会木材委员会及其专家组联合行动。

63. 许多区域和次区域实体的多方利益攸关方对话和协商进程有助于确保透明度和公信力。现在已经同非政府组织建立了工作联系，包括大自然保护协会、国际野生生物贸易研究委员会、世界资源学会和世界野生动植物基金会-世界自然基金会等，旨在支持开展专题活动。与欧盟工作有关的一项值得注意的文书是《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》(奥胡斯公约)，²⁸ 该公约确保参与决策。还强调，与森林合作伙伴关系成员组织共同活动并签订谅解备忘录，让特定国家政府参与具体专题的工作。

64. 一些实体多次组织召开会议，拟订提交联合国森林论坛会议的意见，有政府代表、国际组织和区域组织及主要团体参加了会议。例如，南共体利益攸关者林业论坛会议。东盟秘书处将资料汇编成册，将其先提交林业高级官员再提交森林论坛秘书处。非洲经委会借鉴了向可持续发展委员会第十四届和第十七届会议印发的协商一致意见审查报告和区域声明。以前各次区域执行会议提出的意见丰富了审查报告的内容。在编写提交森林论坛第八届会议的意见过程中，没有进行直接协商，而使用以往的报告和成果文件，特别是亚洲森林合作关系、美国森林基金会、加勒比共同体、刚果盆地森林合作伙伴关系、中美洲环境和发展委员会和西非经济和货币联盟。

65. 向论坛秘书处提出了多项建议，包括就如何更加密切与区域实体的合作提出建议，具体方式包括协调一致的报告格式，根据区域活动情况更好地使用论坛网站，以及为更有效地向论坛提出区域报告调动资源。

²⁸ 联合国，《条约汇编》，第 2161 卷，第 37770 号。

附件一

向联合国森林论坛提出意见的区域和次区域实体

非洲森林论坛
亚马孙流域合作条约组织
非洲林业和野生生物委员会
亚洲森林伙伴关系
亚洲-太平洋林业委员会
亚太森林恢复与可持续管理网络
东南亚国家联盟
加勒比共同体
中部非洲森林委员会
中美洲环境与发展委员会
萨赫勒-撒哈拉国家共同体
刚果盆地森林合作伙伴关系
非洲经济委员会
欧洲经委会/木材委员会
经济合作组织
欧洲森林研究所
欧洲林业委员会
欧洲联盟
国际森林示范网络
拉丁美洲和加勒比林业委员会
保护欧洲森林部长级会议
蒙特利尔进程
近东林业委员会
北美林业委员会

泛欧生物与景观多样性战略

普恩博倡议

太平洋共同体秘书处

南部非洲发展共同体

西非经济和货币联盟

附件二

联合国森林论坛认可的实体

2001 年：国际林业研究中心；国际热带木材组织；保护欧洲森林部长级会议

2003 年：国际复合农林业研究中心；低森林覆盖率国家德黑兰进程秘书处；国际竹藤组织

2004 年：东南亚国家联盟

2005 年：亚马孙流域合作条约组织；蒙特利尔进程

2006 年：亚洲森林伙伴关系；中部非洲林业委员会；太平洋共同体秘书处
