

国际森林政策对话

在联合国环境与发展会议（UNCED）召开后的数年中，围绕森林政策问题正在开展深入的国际辩论。然而，森林对地球及其居住者的健康所做出的重要贡献是无可置辩的，这确保了今后的一段时间内其在国际议程中的地位。随着联合国森林论坛（UNFF）的建立，人们关注的是将言辞变为实践，将商定的文件转为实际行动。当全球各界在财政、贸易、能力建设、利于环境的技术转让以及未来的国际安排等方面寻求解决各种困难和复杂问题时，这一转变却意味着挑战。

如果通过综合的方法和有效的伙伴关系充分考虑到与其它行业的联系，那么全球森林政策对话就能够加强政治意愿、促进行动和筹集财政资源。但是，最后的成功有赖于有关国家落实其在国际论坛承诺的程度来衡量。尽管有令人鼓舞的进展，但森林问题正日益政治化，实质性讨论往往为程序性问题所压倒。

本章概述了联合国森林论坛第一届和第二届例会的成果，描述了森林合作伙伴关系（CPF）及其网络，探讨了有关可持续森林管理全球政策辩论与森林生物多样性之间的关系，提供了有关森林的国际公约和协议的最新情况，并且还强调了新设立的国家森林计划基金的作用，即它在有关能力建设、信息分享和知识管理方面所带来的积极变化。最后，本章突出了世界可持续发展首脑会议（WSSD）的成果——《约翰内斯堡宣言》及《实施计划》——它重申可持续森林管理对发达

和发展中国家取得可持续发展的至关重要性。

联合国森林论坛

2000年10月，联合国经济与社会理事会（ECOSOC）设立了联合国森林论坛，以发挥对所有种类森林的有关管理、养护及可持续发展的职能，包括联合国环发会议的森林原则、政府间森林工作组（IPF）及政府间森林论坛（IFF）所具备的基本职能（经社理事会，2000）。在此方面，联合国森林论坛负有下列任务：

- 推动和促进政府间森林工作组/政府间森林论坛行动建议的实施；
- 为不断进行的政策制定及对话工作提供论坛；
- 加强合作及政策和计划的协调；
- 培育国家、区域和全球各级的合作；
- 监测和评估进展情况，并根据进展情况研究今后应采取的行动；
- 加强政治承诺。

2005年，联合国森林论坛将研究开发一个包括所有种类森林的法律框架职能的各项条件。而目前的工作重点是对实施可持续森林管理的有关财政和技术支持的问题。

第一届会议：2001年6月，纽约

在第一届会议期间，各国政府强调了联合国森林论坛作为讨论国际政策的政府间中心论坛的重要性，并欢迎设立森林合作伙伴关系（见第44页）。经过两周的

激烈磋商，通过了《多年度工作计划》和《实施政府间森林工作组/政府间森林论坛行动》行动建议（经社理事会，2001）。

第二届会议：2002年3月，纽约

在第二届会议的高级别分会上，主管林业的部长们强调了联合国森林论坛作为审议国际森林政策主要论坛的作用。他们在宣言中提请世界可持续发展首脑会议针对当前的紧要问题，例如森林在国家及国际政治议程中的地位、资金匮乏、需要与其他部门的合作、对改进森林养护的重视、森林的保护及利用程度等问题，推进可持续森林管理。该首届部长级会议还与森林合作伙伴关系的成员领导就实施政府间森林工作组/政府间

森林论坛行动建议的作用和承诺进行了对话；并且就非政府团体对实施这些建议的贡献开展了各利益相关者多方对话（经社理事会，2002）。

根据联合国森林论坛工作计划，主要成果集中在吸取的教训和将来应采取的相关步骤上：

- 防治毁林和森林退化；
- 养护和保护独特森林种类和脆弱性生态系统；
- 恢复和重建退化土地并促进天然林和人工林；
- 概念、条款和定义。

就有关将在2005年联合国森林论坛第五届会议审议国际森林措施有效性的标准达成了协议。

尽管尽了最大的努力，但联合国森

加拿大环境网络确定政府间森林工作组/政府间森林论坛在加拿大的实施重点

加拿大环境网络森林决策小组由100多个非政府环境组织组成。作为联合国森林论坛第二届会议磋商会议的一部分，加拿大自然资源部资助召开了一次研讨会；在会议上，森林决策小组分析和确定了政府间森林工作组/政府间森林论坛的行动建议在加拿大的实施重点。该小组根据新的承诺机会和所需的额外努力对实施工作进行了排序。在此基础上，小组确定的重点是：

- 一项纳入森林资源及其价值的养护和可持续利用的国家森林计划；
- 改革森林使用权，包括地方和当地社区对森林资源的使用权的政策和机制；
- 有关所有森林商品和服务的价值以及森林使用方式对环境和社会影响的数据的

收集；

- 对国家政策、经济手段和机制进行协调统一，以支持可持续森林管理及应对毁林和森林退化问题；
- 建立一个具有代表性保护区的网络；
- 支持自下而上的参与式森林管理方法的有关森林的国际开发援助；
- 对民间社会负责任的有透明度的国际贸易谈判；
- 森林税收系统及研究土地使用权与毁林和森林退化的关系。

加拿大环境网络目前正在制定一项提交国家森林战略联盟的工作计划，该联盟正在编制2003至2008年间《加拿大国家森林战略》。

林论坛第二届会议仍未能就特别工作组在三个方面的职权范围问题达成一致：监测、评估和报告；资金和利于环境的技术转让；以及拟订一个包括所有种类森林的法律框架职能的条件。讨论将在2003年5月26日至6月3日于瑞士日内瓦举行的联合国森林论坛第三届会议上继续进行。

回顾和展望

自联合国环发大会以来，国际政策对话已将森林问题放到了显著的地位，并提高了森林对地球及其居住者健康所做出的巨大贡献的认识。除了森林对环境的作用外，人们也日益认识到森林对维持生计、粮食安全及减贫做出贡献的作用。

经过十多年泾渭分明的辩论，政府间森林工作组和政府间森林论坛为森林界提供了建立信任、信心和共识的机会。本着从对话转为行动的坚定承诺，联合国森林论坛进入了另一个关键阶段。尽管将言辞变为实践仍面临不断的挑战，但当前的趋势令人鼓舞。例如：

- 考虑到需要其他行业的广泛参与和联系，有100多个国家修订了国家森林政策并制定了国家森林计划；
- 有150个国家参与了有关可持续森林管理标准和指标的国际计划；
- 在发达国家，进行正式森林管理的区域已增至88%，在发展中国家增至6%左右（粮农组织，2001）；
- 世界森林的10%现成为受保护森林地区（粮农组织，2001）；
- 当地社区参与森林规划和管理的情况正不断增加。

由于联合国森林论坛已召开了两次会议，它应能够就实施行动建议深入交流经验，以便各国互相学习。所以联合国森林论坛在寻求解决方案、作出强烈

的政治承诺和加强合作关系方面具有巨大潜力。

森林合作伙伴关系

森林合作伙伴关系于2001年4月出台，以支持联合国森林论坛的工作，并强化森林合作伙伴关系成员间有关森林问题的合作与协调。它是根据联合国经社理事会在2000年10月创建联合国森林论坛时对有关组织、机构和部门的领导的建议而创立的。森林合作伙伴关系由粮农组织任主席，由联合国森林论坛秘书处提供服务。

森林合作伙伴关系以支持政府间森林工作组及政府间森林论坛工作的高级别非正式机构间森林工作组为基础，它继承了通过非正式和自愿的形式开展合作的传统。每个组织的职责互补，成员们在有关联合国森林论坛的具体活动上开展合作。

森林合作伙伴关系每年向联合国森林论坛报告进展和计划情况，报告文件的标题是《支持联合国森林论坛工作的森林合作伙伴关系框架》。虽然森林合作伙伴关系重视联合国森林论坛对其的指导，但每一个成员在有关优先活动、工作计划和预算上，对其主管机构负责。若要使伙伴关系发挥有效作用，那么各国政府通过其有关部委就其对合作伙伴关系的参与和贡献情况向所有成员组织的管理机构报送可靠的信息就十分关键。

在全球舞台上团队工作和比较优势是相对新颖的观念，而在许多领域林业行业处于领先地位。主要的政府间论坛，包括世界可持续发展首脑会议、《生物多样性公约》（CBD）第六次缔约方会议（COP-6）（见第49页），已注意到森林合作伙伴关系的成就，并在一些决议中提到此事。

除了《森林合作伙伴关系工作框架》外，森林合作伙伴关系还编写了总结其目标和运作方式的政策文件。它在成立后一年时间内还支持了许多由国家牵头的计划，并设立了一个机构联络系统，以共同承担责任，开展活动。

森林合作伙伴关系作为国家、区域和国际行动的促进机构，提供了专业知识和信息，加强了政治承诺，筹集了财政资源，并与许多合作伙伴形成了网络。

森林合作伙伴关系网络

为了使其工作有效和灵活，在计划时对森林合作伙伴关系的成员资格进行了一些限制。但是，成员清楚地认识到各种团组通过其经验、资源和观点对可持续森林管理做出了重要的贡献，丰富了当前的政府间森林政策对话。为了对此加以利用，森林合作伙伴关系建立了非正式的森林合作伙伴关系网络，以寻求广大利益相关者参与到森林合作伙伴关系、支持联合国森林论坛活动的工作当中去，特别参与到政府间森林工作组/政府间森林论坛行动建议的落实上。其他主要职能包括加强各利益相关者的交流，以及进一步强化有关森林问题的组织、机构、部门和程序的工作。2002年3月举行了首次会议，今后的会议将尽可能安排在主要国际森林会议的间歇时间召开。

有关森林合作伙伴关系及森林合作伙伴关系网络的更多信息，可在以下因特网站获得：www.un.org/csa/sustdev/unffcpf.htm

有关森林及森林生物多样性的国际政策辩论

森林生态系统是生物多样性的重要宝库，据某些估计拥有50%至70%的世界陆生物种。热带天然林具有最为丰富的生物多样性，但是也最易受森林采伐和森林退

森林合作伙伴关系成员

- 国际林业研究中心 (CIFOR)
- 联合国粮食及农业组织 (FAO)
- 国际热带木材组织 (ITTO)
- 《生物多样性公约》(CBD) 秘书处
- 全球环境基金 (GEF) 秘书处
- 联合国《防治荒漠化公约》(UNCCD) 秘书处
- 联合国气候变化框架公约 (UNFCCC) 秘书处
- 联合国经济与社会事务部 (DESA)
- 联合国开发计划署 (UNDP)
- 联合国环境计划署 (UNEP)
- 世界农区林业中心 (ICRAF)
- 世界银行
- 世界自然保护联盟 (IUCN)

森林合作伙伴关系成员 开展合作的领域的实例

- 国家森林计划
- 国际标准和指标进程
- 防治非法采伐的活动
- 低影响伐木准则
- 当地社区参与火灾管理
- 能力建设和政策制定
- 在50多个国家中的独特森林类型及脆弱性生态系统保护
- 在德黑兰进程内对森林覆盖率低的国家开展援助
- 关于森林的数据和信息
- 预测及展望研究
- 有关森林的监测、评估及报告准则
- 对联合国秘书长向联合国森林论坛报告的投入
- 为联合国森林论坛选派高级专业人员

化威胁。随着对森林生物多样性可能遭受很大损失的认识的提高,使其日益要求建立有关国际和国家级法规机制、原则及准则,以扭转这一趋势。

森林界长久以来就已认识到应在森林生态系统中加强森林资源,保护生物多样性。例如,约150个国家关于可持续森林管理的标准和指标的九个国际进程的工作表明,大家认为保护生物多样性是一个可持续性的的重要组成部分。

《生物多样性公约》和联合国森林论坛是两个与森林和森林生物多样性有关的相互独立而又平行的进程。前者针对的是生物多样性的保护和可持续利用,以及公正和公平地分享从遗传资源利用中所获得的利益,包括从森林生态系统中获得的利益;而后者则是在联合国环发会议、政府间森林工作组和政府间森林论坛的成果基础上,关注有关森林的管理、保护及可持续发展。双方都认为它们之间作用互补,并意识到需加强合作。其他一些国际组织通过支持国家活动以及将政策辩论与实际落实相联系,也涉及森林生物多样性的各个方面,其中包括粮农组织、全球环境基金(GEF)、世界自然保护联盟(IUCN)、国际热带木材组织(ITTO)及国际林业研究中心(CIFOR)。

政府间森林工作组/政府间森林论坛/ 联合国森林论坛与森林生物多样性

政府间森林工作组(1995-1997)及政府间森林论坛(1997-2000)的主要目的是以《联合国环发会议森林原则》和《21世纪议程》第11章(“防止毁林”)作为审议基础,以达成有关所有种类森林的管理、保护和可持续发展的共识。政府间森林工作组认识到,可持续森林管理在保护生物多样性方面发挥了宝贵作用,在直接

或间接应对这一问题的大量行动建议中反映了这一点。

2000年,在经过五年的特别讨论后,联合国经社理事会建立了联合国森林论坛,以继续进行政策制定、协调与森林有关的行动、加强国际合作,并促进政府间森林工作组/政府间森林论坛行动建议的落实(见第42页)。

《生物多样性公约》森林部分的进展情况

虽然《生物多样性公约》的许多章节适用于森林生态系统,但公约本身并没有专门提及森林。关于保护森林生物多样性的讨论起始于1995年11月召开的《生物多样性公约》第二次缔约方会议。一年之后,第三次缔约方会议建议《生物多样性公约》拟订一个这方面的工作计划。同时,会议还讨论制订了一个议定书,以免需要一项签订全球森林公约,这一有争议的问题在政府间工作组及后来在政府间森林论坛上进行了辩论但未能达成共识。

1998年,第四次缔约方会议通过了《关于森林生物多样性的〈生物多样性公约〉工作计划》,重点在于研究、合作和技术开发。为了在此问题上取得更大进展,成立了森林生物多样性特别专家组。

2002年4月举行的第六次缔约方会议大大增加了《生物多样性公约》有关森林活动的范围,因为该会议通过了一个扩展性的《有关森林多样性的工作计划》—在有关森林的公约一节中予以阐述(见第50页)。

《生物多样性公约》从养护转向管理

自从第四次缔约方会议确定了森林生物多样性是其五个主题领域以来,它就成为《生物多样性公约》议程的一个重要部分。最近,增加了森林的其他内容,包括

木材及非木材林产品（NWFPs）的收获、非法采伐和森林火灾等。这样，《生物多样性公约》显得愈加重视森林资源的管理与利用，而不是在森林生态系统的生物多样性上。

在这一进程中，有时辩论情况令人不解。例如，第六次缔约方会议文件中使用的“森林生物多样性收获”、“森林生物多样性管理”及“森林生物多样性产品”等术语，给人的印象是多样性是资源的同义词。而事实显然并非如此，因为资源是可以管理和收获的，所以能从资源中获得产品。更重要的是《生物多样性公约》似乎已背离了其自身对生物多样性的定义，即“活生物体的变异性”。

另一个转变是各方愈加依靠国际组织来支持其实施决定和帮助其进行国别报告。对森林合作伙伴关系在此方面起到更大作用的期望不断增长，这一趋势也在联合国森林论坛的讨论中初露端倪。

森林合作伙伴关系的作用

如前所述，建立森林合作伙伴关系是为了支持联合国森林论坛的工作，为了加强其成员在有关森林问题上的合作。与此职责相一致，联合国森林论坛请森林合作伙伴关系支持其多年度工作计划和行动计划，特别是实施政府间森林工作组/政府间森林论坛的行动建议。之后不久，生物多样性公约第六次缔约方会议提请森林伙伴关系支持森林生物多样性扩展工作计划。

森林合作伙伴关系是一个从联合国森林论坛得到指导的自愿性合作伙伴关系，它不是一个执行机构，因为森林合作伙伴关系成员是根据其各自领导机构授权的职责、工作计划和预算而单独行动的。森林合作伙伴关系成员还可以成为帮助各国实

施可持续森林管理的促进者。它们与其他国际和双边组织一起提供援助和技术支持，帮助提高需求认识、战略咨询和能力建设及伙伴关系。然而，国家一级保护森林生物多样性是各国自己的责任，外界组织无法替代，正如不能替代各国阻止森林采伐一样。

《生物多样性公约》秘书处是森林合作伙伴关系中有关森林传统知识的联络机构。第六次缔约方会议呼吁《生物多样性公约》秘书处在实施《生物多样性公约》扩展工作计划和政府间森林工作组/政府间森林论坛有关森林生物多样性的行动建议中，促进森林合作伙伴关系成员的协调与合作。会议还敦促森林合作伙伴关系考虑将《生物多样性公约》秘书处作为森林生物多样性的联络点；森林合作伙伴关系接受了这一要求。

生态系统方法与可持续森林管理

在愈加混淆的概念之中，有呼吁要求澄清生态系统方法与可持续森林管理之间的关系。实质上，它们既有不同之点，又有相同之处；由于可持续森林管理就包含了生态系统的方法原则，所以它们相互支持而不是概念矛盾。

可持续森林管理是指满足当前对森林产品和服务的需要，同时又确保其长久的持续可获得性。这一概念将木材生产和非木材林产品与水土保持及养护生物多样性相结合，同时维护和加强森林的社会经济、文化和精神价值。这样，养护生物多样性构成了可持续森林管理的一个基本组成部分，这一点为所有国际标准和指标进程所承认。

《生物多样性公约》将生态系统方法定义为对土地、水和活体资源的综合管理，这将促进对其的保护和以公平的方式进行可持续利用。同样，应根据森林生态

系统的内在价值和对人类的实际利益来对其进行管理。

关于森林和森林生物多样性的国际辩论的挑战

人们对联合国森林论坛和《生物多样性公约》活动的重叠和可能发生的重复劳动表示了某些关注。这些缺陷的一个原因也许是森林界未能与其他部门进行足够的接触—包括最紧密地参与《生物多样性公约》的环境行业，以便开展建设性的政策对话。工业界以及代表劳工、当地社区和本地居民等的社会经济团体也表示对此参与不够。另一个原因可能是某些人认为《生物多样性公约》比联合国森林论坛的地位高。然而，尽管《生物多样性公约》具有法律约束力，但它的工作计划却没有约束力。在此，它们与政府间森林工作组/政府间森林论坛的行动建议以及联合国森林论坛的决定具有同等地位。

《生物多样性公约》从总体上说对政府间森林工作组、政府间森林论坛和联合国森林论坛的工作给予认可，但值得注意的是，在《生物多样性公约》的谈判中似乎缺乏对国际、区域和国家一级的联合国环发会议后续森林讨论和后续行动的了解。似乎也缺乏对粮农组织、国际热带木材组织和国际林业研究中心等国际组织开展的工作的认识，尽管这些组织多年来在谋求可持续森林管理中已提出了采用生态系统方法的需要。

联合国环发会议的所有后续论坛都强调将对话转化为行动。然而，联合国森林论坛和《生物多样性公约》在其工作计划中均没有具有时间限制的承诺或目标，困难重重的谈判已显露出南/北方再次出现分歧。两个论坛在程序问题上花费了相当多的时间—例如争论是否设立专家工作组。

《生物多样性公约》在第一个工作组结束后，最近成立了另一个关于森林生物多样性的专家工作组，而联合国森林论坛不得不继续对其负责可持续森林管理不同方面的三个工作组的职责范围进行讨论。

在两个论坛中，国别报告是另一个敏感话题，因为尽管提供了评价进程的手段，但还是给各国造成了很大负担。在这一方面，联合国森林论坛最近提请森林合作伙伴关系就简化向国际组织和机构提供有关林业的报告的方法提出建议。

缺乏落实行动建议的资源能力对《生物多样性公约》和联合国森林论坛来说是一个实际问题（其他许多论坛也是如此）。除了支持信息交流和进一步对话，它们都无力开展行动。《生物多样性公约》可间接地从全球环境基金获得资金，而2001年生物多样性工作中有80个林业项目—价值超过5亿美元。

各国对《生物多样性公约》和联合国森林论坛承诺采取的反应行动需要协调和相互支持。将《生物多样性公约》森林生物多样性扩展工作计划中的130个活动与政府间森林工作组/政府间森林论坛的270行动建议进行统合的工作，成为一项重要的挑战。《生物多样性公约》和联合国森林论坛都鼓励通过现有的工作框架在各国落实方面采用跨行业的方法：联合国森林论坛通过其国家森林计划，而《生物多样性公约》通过其生物多样性战略和行动计划，鼓励在国家级实施中采用交叉学科方法。尽管如此，全球林业联合会（2002）在截止2002年3月的一项研究显示，实际上并没有进行统合。

尽管加强合作、协调和协作是联合国森林论坛的主要职责之一，但有关森林的国际讨论似乎越来越相互割裂。由

于《生物多样性公约》从最初着重保护转变到有关资源管理的问题上，人们密切关注到其他机构，诸如《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC）和世界贸易组织（WTO），可能也希望在森林问题上、尤其是那些关于植树造林和森林恢复、贸易及可持续森林管理的事项中担当领导角色。如果它们这样做而不考虑有关职能机构正在实施这些活动的情况，这将造成混乱和重复劳动，甚至可能适得其反。

前进的道路

联合国森林论坛是一个相对年轻的机构，《生物多样性公约》扩展性的《森林生物多样性工作计划》也是如此；两机构指导行动的效果还有待观察。现在所需的是创新的方法、有效的支持和合作者之间的协调与合作。政府在向管理机构提供建议时，应强调这一点。

联合国森林论坛和《生物多样性公约》秘书处认识到它们的工作计划相互独立但又具有互补性，它们应一起努力确定共同的行动领域，并避免重复劳动。这样的努力与《生物多样性公约》第六次缔约方会议及在2002年1月在加纳的阿克拉召开的森林生物多样性研讨会的建议相一致（联合国环境计划署/《生物多样性公约》，2002）。森林合作伙伴关系成员也在合作以支持两个进程。

下一步各国需要做的也许是就联合工作计划达成一致，将这些共同的内容结合在一起，并应当确保承担行动责任的国家一级进行有效的协调与实施。欧洲是这种进程在区域一级的例子，即欧洲部长级森林保护会议和泛欧部长级进程“欧洲环境”联合制定和通过了一项工作计划，该计划界定了作为可持续森林管理的基本因素的实地生物多样性的共同目标与行动。可以将此作为一个典型。

欧洲森林保护部长级会议

欧洲森林保护第四届部长级会议将于2003年4月28日至30日在奥地利维也纳召开。届时，43个欧洲国家、欧洲共同体及42个观察员国家和组织将重申其在上届部长级会议的承诺并报告执行情况。还将提交有关欧洲森林状况的报告和在国家和泛欧一级的报告。与会者也将讨论通过《维也纳宣言》，作为一项关于欧洲可持续森林管理的有力和均衡的政治声明。其他议题包括：

- 泛欧森林多样性优先领域，考虑《生物多样性公约》扩展性的《森林生物多样性工

作计划》和《联合国森林论坛多年度工作计划》和《行动计划》；

- 有关可持续森林管理的经济活力的论题，诸如有利于活动和投资的条件，林产品及服务的促进与销售，以及劳工问题；
- 气候变化与可持续森林管理，包括生物能源的作用及利用木材产品作为不可再生资源的替代品；
- 作为可持续森林管理组成部分的文化问题。

有关森林的国际公约及协定的最新情况

《生物多样性公约》

2002年4月7至19日在荷兰的海牙举行了第六次缔约方会议。会议在有关决定中批准了扩展性的《森林生物多样性工作计划》，该计划由三部分组成：养护、可持续利用和利益共享；创造有利的机构和社会经济环境；以及知识、评估和监测。会议还涉及了有关原生境和非原生境养护、可持续资源利用、建立、评价和加强保护区的网络的必要性、森林执法、国家协调及促进地方和当地社区参与保护区管理工作的必要性等更为具体的战略问题。

第六次缔约方会议强调应对受威胁的森林和能够对养护、可持续利用和利益分享做出贡献的森林采取紧急保护措施。会议强调应在有关全球森林资源评估、森林火灾、气候变化和减少污染的计划中考虑森林生物多样性。会议还指出了在森林生物多样性养护与外来物种的工作之间建立

联系的重要性。

在高级别会议期间，部长们决定“加大采取措施的力度，在2010年之前遏制目前正在以惊人的速度发生在全球、区域、分区域和国家一级的生物多样性丧失的现状”（《生物多样性公约》，2002）。

第六次缔约方会议认识到，工作计划的实施应根据国家的重点和需要进行。会议特别强调《生物多样性公约》秘书处和缔约方应与联合国森林论坛、森林合作伙伴关系及其他合作伙伴合作，以确保更好地实现国家森林计划和生物多样性战略和行动计划中包含的共同目标。会议要求粮农组织与其他国际和国家伙伴合作，继续开展有关森林的概念、术语和定义的工作。

第六次缔约方会议要求《生物多样性公约》执行秘书成立一个特别技术专家组，以审议工作计划的进展情况；会议还认为实施工作还需要新的额外财政资源。

有关决定及《森林生物多样性工作计划》的进一步信息，可在以下因特网站获得：www.biodiv.org/meetings/cop-06.asp

《防治荒漠化公约》 第五个区域附件

《防治荒漠化公约》区域执行附件提供了有关如何准备和执行国家、亚区域和区域行动计划的详细情况。中欧及东欧的第五个区域附件于2000年获得通过，于2001年9月生效，这是对非洲、拉丁美洲及加勒比海地区、亚洲和地中海北部的四个附件的补充。

《防治荒漠化公约》

2001年10月，176个国家出席了在瑞士日内瓦召开的《防治荒漠化公约》第五次缔约方会议。由于前几届会议的重点在确定优先领域的谈判，本届会议转为关注实施问题。

主要决定之一是设立公约实施进展审议委员会，以确定进展情况和建议将来的行动。该委员会在2002年11月召开的首次会议进行了审议工作。会议还就为秘书处和2002-2003年全球机制增加资源达成了协议。

针对以丧失收入和生产性土地为形式的土地退化的破坏性影响，与会者欢迎全球环境基金理事会于2001年5月将土地退

化作为特定重点领域的决定。这为大会于2002年10月对此进行审议铺平了道路。与急需提高对此问题的认识相一致，第五次缔约方会议还为科学与技术委员会布置了重点研究如何以综合性方法应对土地退化、易受害和恢复问题的重点任务。

许多国家政府为扭转荒漠化状况制订了国家行动计划。这是非常重要的步骤，将使受影响的国家能够向合作伙伴通报其防治土地退化的努力及其对国际支持的要求。

关于《防治荒漠化公约》的进一步信息，可在以下因特网站获得：
www.unccd.int/main.php

《联合国气候变化框架公约》 与《京都议定书》

《联合国气候变化框架公约》第八次缔约方会议于2002年10月23日至11月1日在印度的新德里举行。经过三年来对《京都议定书》的紧张谈判，以及随着2001年11月《马拉喀什协定》的签署，有关讨论从实施细则的制订转向实施本身。到2002年8月1日，有76个国家批准了《京都议定书》，其中22个国家属于工业化世界，占该集团1990年二氧化碳排放量的36%。当这一数据达到55%时，该议定书

将生效。

有关林业与气候变化关系的近况说明见第25页。第八次缔约方会议文件和决定可在以下因特网站获得：www.unfccc.org

《国际野生动植濒危物种贸易公约》

《国际野生动植物濒危物种贸易公约》（CITES）第十二次缔约方会议于2002年11月在智利的圣地亚哥举行。主要讨论的议题之一是CITES清单，或称“附件”。这些文件每两年半审查一次。约900种濒临灭绝的物种被列入了禁止商业性贸易的《附件I》，《附件II》对4000种动物物种的贸易进行了限制，对2.2万种植物物种采取许可证系统。成员国提交了50多个建议修正案，其中一项包括将大叶桃花心木（*Swietenia macrophylla*）列入《附件II》。有关审议结果可在以下因特网站获得：www.cites.org/eng/cop/index.shtml

第十二次缔约方会议还审议了两个

在2002年11月的《国际野生动植物濒危物种贸易公约》第十二次缔约方会议上，图片中所示的墨西哥大叶桃花心木（*Swietenia macrophylla*）被列入该公约的《附件II》



F. PATIÑO

工作组的报告；这两个工作组成立于第十一次缔约方会议：一个关于大叶桃花心木，另一个关于灌丛野味。在各议题当中，前者针对的《附件III》清单当前及潜在的效力，并分析了合法和非法贸易，报告了在美洲热带该物种的状况。灌丛野味工作组的成立针对的是非可持续性的捕猎野生动物供食用，特别在非洲（见第24页）；该组报告了造成灌丛野味危机的因素，并建议国际社会如何处理此问题的途径。国内法制改革和国家间法律的协调被看作是解决方案的重要组成部分。

《拉姆萨尔湿地公约》

与其他环境条约不同，《拉姆萨尔湿地公约》不属于联合国系统。但是，它的执行局设在瑞士格兰特世界自然保护联盟总部，并与许多组织的秘书处和范围广泛的合作伙伴正式签署了合作协议。实际上，长期以来《拉姆萨尔湿地公约》已经为多方参与项目和在全世界开展活

动铺平了道路，并被认为是该领域的带头人。

2001及2002年，在非洲、亚洲、欧洲、新热带区（中南美洲和加勒比海地区）、北美及大洋洲举办了六个研讨会，审查公约实施的进展和挑战，并为2002年11月在西班牙瓦伦西亚召开的第八次缔约方会议作准备。研讨会上的有关讨论帮助形成了第八次缔约方会议技术性例会的议程，包括下列问题：

- 湿地、水和可持续性的主要挑战和出现的机遇；
- 可持续利用的基线—湿地清单和评估；
- 全球生物多样性及人类生存 — 《拉姆萨尔重要国际湿地清单》；
- 为可持续利用和人类福利目的的湿地管理；
- 湿地作为养护和可持续利用手段的文化问题。

有关拉姆萨尔公约的进一步信息，包括第八次缔约方会议的决定，可在以下因

表 7
国际标准和指标进程

区 域	国 家		国际/生态区域进程或计划
	该区域 国家总数	参与一个或多个 进程的国家数量	
非 洲	56	46	近东；非洲干旱地带；非洲木材组织；国际热带木材组织
亚 洲	49	36	近东；亚洲干旱林；国际热带木材组织；泛欧
欧 洲	40	40	泛欧；蒙特利尔进程；国际热带木材组织
中北美洲	34	11	Lepaterique进程；蒙特利尔进程；国际热带木材组织
大洋洲	20	5	蒙特利尔进程；国际热带木材组织
南美洲	14	11	塔拉波托进程；国际热带木材组织；蒙特利尔进程
合 计	213	149	

资料来源：粮农组织，2001年。

特网站获得：www.ramsar.org

《国际热带木材协定》

国际热带木材协定（ITTA）于1997年1月1日生效；若不进行第二次为期三年的续延，将于2003年12月31日失效。目前国际热带木材组织正在考虑这一选择。2002年5月，国际热带木材组织的成员，除欧洲共同体外，由31个生产国和25个消费国组成。

《2000年国际热带木材组织目标》继续作为一个重点，所有成员正在努力使它们的热带木材和木材产品出口实现来自可持续管理的来源。国际热带木材组织重申了在此方面的全部承诺，并正在帮助有关国家尽快朝着这个方向前进。的确，这项努力是国际热带木材组织的中心工作，并已反映在其《2002-2006年行动计划》所确定的六个主要目标中：

- 提高国际木材市场的透明度；
- 促进来自可持续管理资源的热带木材；
- 支持确保热带森林状况的活动；
- 促进可持续热带森林管理；
- 促进增加对可持续资源热带木材的加工；
- 提高可持续资源热带木材工业加工和利用水平。

得到特别关注的活动和问题包括：采用国际热带木材组织可持续热带天然林管理标准和指标方面的培训；退化和次生热带林的恢复、管理和复原；改善市场渠道；评估和防止非法采伐和非法贸易的手段；鼓励采用低影响伐木作业；森林认证；红树林养护和管理；以及跨界保护区的建立与管理。此外，国际热带木材组织关于热带森林管理状况的第一份报告将于2003年出版。

可持续森林管理的标准和指标

国际、区域、国家和国内各级的利益相关者日益认识到采用可持续森林管理标准和指标作为监测干预效果和评价时间进程手段的重要性。政府间组织及机构和许多国际、国家的非政府组织（NGOs）支持九个主要国际标准和指标进程，这包括150个国家和占世界85%的森林（见表7）。正如人们所预计的，由于覆盖面如此广大，在各进程之间和成员国之中，实施程度的差异很大。令人鼓舞的是有些进程，主要是泛欧、蒙特利尔和国际热带木材组织进程，正处于发表有关成员国可持续森林管理状况报告的过程中。其他进程也正向这发面发展。

尽管起初的行动目标是在国家一级，但近来随着政府不断地使众多的合作者参与进来，包括森林业主、非政府组织和私人部门，森林管理单位一级开展和实施该标准和指标的工作也得到了深化。

数年来，参与各进程的国家制定批准了区域标准和指标，目的是选择、采用和实施那些被认为是最适用且与本国实际最为相关的标准和指标。与此项工作相联系，最近为评估、监测和报告可持续森林管理进展而拟定准则的区域进程为非洲干旱带、亚洲及近东干旱林进程。

今后的挑战包括：

- 加强可持续森林管理的政治支持；
- 吸引更多的国家参与国际标准和指标进程；
- 提高对概念、术语和定义的共同共识；
- 批准和采用成套的相关、适当和经济适用的动态指标；
- 实施经实地检验和根据各国情况调整后的区域监测和衡量准则；
- 提高国家在选择、存贮、分析、利

用和传播有关可持续森林管理信息的能力；

- 开发具有成本-效率且综合性的表格以改进和简化报告；
- 将标准和指标纳入国家森林计划；
- 将监测可持续森林管理指标与全球森林资源评估相联系；
- 帮助各国和国际社会集中力量确保有关领域、如生物多样性领域的动议具有互补性；

- 支持各国确保有足够的资源来执行相关工作的努力。

粮农组织将与其他机构一起，继续支持国际标准和指标进程，特别是那些正步入实施阶段的发展中国家。将为标准和指标的批准、特别是森林覆盖率低的国家以及制定实用的评估、监测和报告准则提供援助。还将采取措施，鼓励尚不是进程成员的国家开始此领域的工作。

国家森林计划

根据政府间层次有关森林的讨论，通过国家森林计划就全面、综合和多行业可持续森林管理的方法达成了协议。森林因提供多种多样的产品和服务而对广大利益相关者的重要性，意味着伙伴关系是进程的重要成分。因此实施计划在很大程度上要依靠国家和国际层次的密切合作，充分利用各参与方的协同和相对优势。根据过去20年的经验，国家森林计划能带来以下积极变化：

- 扩大利益相关者对可持续森林管理的全面参与；
- 提高目前的知识水平并扩大使用面；
- 提高技术人员和民间社会的能力；
- 促进多行业联系；
- 改善获取资金的渠道。

尽管促进多种利益相关者的参与的政策和法律框架近年来已有所改进，但在发展中国家和发达国家需要改进促进这种合作的制度安排。此外，由于知识已成为现代社会的动力，所以其产生、传播和应用机制需要得到加强。正是由于这一原因，国家森林计划特别注意到：

- 充分利用新技术，通过更完善的信息共享搭建跨越知识鸿沟的桥梁；
- 结合传统知识和鼓励当地创新；
- 利用网络加强国家获取、采纳和应用新知识的能力。

筹集对林业投资的努力也是同样的道理。随着有利于可持续森林管理条件的改善、机构更为有力以及制度安排可预测性提高，财政资源可能更容易筹措。然而，要做到这一点，还需要有公共起步投资来鼓励未来私营部门的参与，因为在公共部门的支持下可持续森林管理的障碍可以被排除。此外，适宜的条件将大大增加投资，特别是农民、社区团体和私营投资者的投资，同时捐助人之间的伙伴关系将有助于避免努力与结果的冲突。

在粮农组织的主持下，有关机构和合作伙伴组成了国家森林计划基金，并对由世界银行主持的《森林计划》形成支持（见第55页的插文）。通过合作努力，这两项动议正在为可持续森林管理扩大知识渠道和争取资金。

按照2000年11月在罗马召开的可持续森林管理标准和指标专家磋商会的建议，将于2003年举行一次国际可持续森林管理标准和指标会议。在粮农组织和国际热带木材组织的支持下，在美国和芬兰政府的协作下，危地马拉政府将主办此次会议。会议的主要目的是提高标准和指标的制定和实施，促进政治承诺，加强机构能力和利益相关者的参与，以及为联合国森林论坛的工作做贡献。

有关可持续森林管理标准和指标的国际进程的进一步信息，可在以下因特网站获得：www.fao.org/forestry/crit-ind

国家森林计划基金

在许多发展中国家，国家森林计划的制定和实施受到许多因素的制约，这包括缺乏如何克服可持续森林管理关键障碍的知识，如何提高林业行业对实现更广泛发展目标的贡献，以及如何通过有效的森林政策创造有利于林业行业发展的环境。

国家管理和实施参与式、多行业和国家驱动进程的能力薄弱也会构成问题，有关涉及管理、信息可靠性和透明度的问题也是这样。

设立国家森林计划基金是合作伙伴国家、粮农组织、《森林计划》（PROFOR）、发展中国家的机构及非政府组织深入合作的结果，是对国际森林界关于研究将国家森林计划以全面和多行业的形式作为解决重要问题的手段的倡议的回应。

基金着重于信息交流、知识共享和能力建设，这样才能保证由广泛的利益团体参与的有关国家森林的讨论具有意义。它有别于早期的以资助项目为特征的援助，现在这种努力已转为改善促进可持续森林管理的条件。基金还寻求将森林政策与广泛的国家目标、战略和计划，特别是有关扶贫问题的目标、战略和计划相联系。成

森林计划

《森林计划》（PROFOR）最近自联合国开发计划署被移交给世界银行，作为其新的森林政策和战略的一部分，成为为可持续森林管理行动开发新方法和合作关系及提供支持的催化剂。它分析和产生有关实施国家森林计划的知识，侧重于某些具体国家、世界银行和《森林计划》捐助者共同感兴趣的问题。

该计划分为四个领域：

- 生计；
- 财政；
- 行政管理；
- 跨行业分析。

功的关键是在受援国政府、民间社会、私营部门、捐助人和非政府组织之间建立伙伴关系。

基金将在五年时间内预计花费3200万美元，用于支持约60个正在实施国家森林计划的国家。

直接的国家级支持

国家森林计划基金将帮助政府和民间社会管理和制定国家森林计划的进程。支持活动因国家的不同而异，取决于每个国家森林计划的制定情况、可持续森林管理的基础以及其他来源支持数量。对各国的支持预期将改善：

- 国家以参与方式管理国家森林计划的能力，包括民间社会的参与，以便使依靠森林的人们和其他边缘化群体、例如乡村穷人能够参与；

- 与更为广泛的政策和计划进程，如涉及扶贫、环境及可持续发展的一般性进程相协调一致；
- 信息和知识的获得和渠道，例如森林资源及其利用、林产品、市场与贸易、林产品和服务的价值、机构、财政、有关森林的协议以及其他国家在其他某些领域的发展经验等；
- 政策分析、政策目标和文件谈判、政策制定以及政策文件的执行能力，如法律、制度变革、鼓励机制和供资机制；
- 对当地知识、经验和能力的系统性利用；
- 通过网络分享具体问题和主题的知识。

国际森林信息平台

国家森林计划基金正在建立一个国际森林信息平台，以便使用者能够确认和获得有关国家森林计划进程，不论是技术、政治、有关程序还是财务方面的最完善的知识和信息资源。这一平台是知识和信息主要提供者努力合作的结果，它将提供若干形式的信息材料，包括通过因特网的电子形式和为那些因资源不足而不能进入因特网的人提供印刷材料。平台还将与有关森林的国际公约和进程以及其他行业的信息提供者，例如农业、运输、矿业及旅游业建立链接。

提供信息的有各国政府、研究院所、私营部门、非政府组织以及其他在性别平等、冲突解决、人权、管理和腐败等广泛方面收集信息的其他来源。具体来说，参与这一计划的组织和机构包括热带农业研究及高等教育中心（CATIE）、国际林业研究中心、粮农组织、世界农区林业中心（ICRAF）、国际环境与发展研究所（IIED）、国际可持续发展研究所（IISD）、世界自然保护联

盟、世界资源研究所（WRI）、世界自然基金（WWF）、全球森林观察以及国际林业研究组织联合会（IUFRO）全球森林信息系统等。

有关国家森林计划基金的进一步信息，可在以下因特网站获得：
www.fao.org/forestry/nfp

世界可持续发展首脑会议

世界可持续发展首脑会议于2002年8月26日至9月4日在南非约翰内斯堡举行，会议回顾了联合国环发会议十年以来可持续发展的承诺情况。与会者的级别和热情都非常之高，约有2.1万人和104个国家的元首或政府首脑出席了会议。会议的两个主要成果是《约翰内斯堡可持续发展宣言》和《实施计划》。此外，还向联合国提交了旨在促进各领域可持续发展的300多个伙伴关系计划和其他动议。

《约翰内斯堡可持续发展宣言》

《约翰内斯堡可持续发展宣言》重申了各国继续实施《21世纪议程》的承诺，批准了《实施计划》并决心争取实现《千年发展目标》。各国还决定增加清洁水、卫生、足够住所、能源、医疗及粮食安全等基本需求供应，以及保护生物多样性等。会议文件重申，经济及社会发展和环境保护是可持续发展的支柱，并且强调了妇女、当地人民和私营部门在达到这一目的中的重要作用。

《实施计划》

《实施计划》强调了可持续发展取决于消除贫困，改变非可持续的生产和消费方式，以及保护和管理自然资源。《实施计划》指出，健全的国家政策、国内机构、良好的行政管理、道德规范及国际合作是经济、社会和环境领域可持续综合发

世界可持续发展首脑会议发起的国际伙伴关系

刚果河流域森林伙伴关系

在世界可持续发展首脑会议上，南非和美国政府会同世界自然保护联盟、世界自然基金、野生生物保护协会及其他许多组织，宣布建立刚果河流域森林伙伴关系，以促进该区域的经济、发展、扶贫、改善行政管理以及加强自然资源的保护。将通过国家公园和保护网络、管理良好的林业特许企业以及向六个中非国家11个重点区域中依赖森林和野生生物资源的社区提供援助，来实现这些共同目标；这六个国家是：喀麦隆、中非共和国、刚果、刚果民主共和国、赤道几内亚和加蓬。各国政府、企业和民间社会共同努力，承诺投入时间、精力和资源，为这块世界上最大的完整原始热带森林之一的自然资源管理和可持续发展带来积极的变化。

亚洲森林伙伴关系

日本政府与其合作者，包括一些国家的政府、政府间组织和非政府组织，发起了亚洲森林伙伴关系，以促进该区域可持续森林管理。合作安排旨在解决与良好的行政管理和执法、能

力建设、非法采伐、森林火灾及土地退化有关的问题。根据当前国际和区域的活动，合作将扩展到森林政策、规划和计划、利用卫星数据及图谱、参与式管理、人力和机构发展以及政府内部门间的协调等领域。该伙伴关系通过提供从事研究、交流信息和经验的框架以及确定和实施新的双边和多边计划的方式，预期将加强正在进行的可持续森林管理行动。

《亚马逊流域保护区计划》

《亚马逊流域保护区计划》由巴西政府、全球环境基金、世界银行和世界自然基金联合提出，旨在扩大和巩固巴西亚马逊流域的保护区系统——该流域面积达500万平方公里，包括世界上现存的最大雨林区，23个生态区，并且是一个重要的生物多样性资源库。该项目在十年时间内预期创建1800万公顷的新保护区；巩固现有的700万公顷保护区；设立和利用捐赠基金；并在保护区和流域一级建立生物多样性监测和评价系统。

展的关键因素。此外，计划专门呼吁为促进非洲发展开展行动，并强调了全球化对可持续发展的挑战。计划同意了一系列全球目标，如：

- 到2015年，将人均每天收入不足1美元的人口比例、饥饿人口比例及喝不上安全饮用水的人口比例减半；
- 在制定国家可持续发展战略方面取得进展，并且在2005年开

始实施；

- 到2010年，大大减少当前的生物多样性丧失率。

此外，《实施计划》呼吁大力增加财政资源、贸易机会、获取及转让有利于环境的技术、教育和提高认识、能力建设、科学能力及决策信息等，因为所有这些是实施承诺的重要手段。计划列出了每个领域应采取的具体行动，这主要依据联合国召开的重要会议的结果，

如2002年在墨西哥蒙特雷举行的国际发展筹资大会、2001年在卡塔尔多哈举行的世界贸易组织第四届部长级会议等。计划还号召加强联合国系统机构间的合作，特别是通过伙伴关系，为当前的世界带来积极的变化。

世界可持续发展首脑会议与森林

实施计划认为，可持续森林管理是实现可持续发展所不可缺少的，是消除贫困、减少森林采伐、制止森林生物多样性的丧失、改善粮食安全、增加安全饮用水供应以及经济的能源的关键手段。它号召采取以下行动：

- 通过森林合作伙伴关系的帮助支持联合国森林论坛；
- 加速政府间森林工作组/政府间森林论坛行动建议的实施；
- 提高国内森林执法工作，与国际非法林产品贸易作斗争；

- 提高可持续木材采伐；
- 解决森林采伐率最高的最贫穷地区的需要；
- 支持可持续森林管理能力建设；
- 支持当地和以社区为基础的森林管理系统；
- 实施《生物多样性公约》扩展性的《森林生物多样性工作计划》。

计划将重点放在非洲，呼吁对人工造林和重新造林、为防治森林采伐和荒漠化以及为改善非洲大陆国家涉林政策及法律框架提供财政和技术支持。

在世界可持续发展首脑会议上就有关水、农业、能源及生物多样性等其他领域达成的协议，也将影响到森林、特别是根据有关可持续利用再生能源的精神制定的土地综合管理和水利用计划。因此，对更多新的合作伙伴的要求达到了前所未有的高度，而世界可持续发展首脑会议为各方面迎接挑战提供了动力。◆

参考文献

- CBD.** 2002. *The Hague Ministerial Declaration of the Conference to the Parties to the Convention on Biological Diversity*. Ministerial segment, COP-6 to CBD, The Hague, the Netherlands, 17–18 April 2002.
- ECOSOC.** 2000. *Resolution 2000/35. Report on the fourth session of the Intergovernmental Forum on Forests*. E/2000/35, contained in E/2000/INF/2/Add.3. New York (also available at www.un.org/esa/sustdev/unffddocs/e2000-35.pdf).
- ECOSOC.** 2001. *Report of the United Nations Forum on Forests on its first session*. New York, 11–22 June 2001. E/2001/42 (Part II); E/CN.18/2001/3 (Part II). New York (also available at www.un.org/esa/sustdev/unffddecision.htm).
- ECOSOC.** 2002. *United Nations Forum on Forests – report on the second session*. New York, 22 June 2001 and 4–15 March 2002. E/2002/42; E/CN.18/2002/14. New York (also available at www.un.org/esa/sustdev/unffddecision.htm).
- FAO.** 2001. *Global Forest Resources Assessment 2000: main report*. FAO Forestry Paper No. 140. Rome (also available at www.fao.org/forestry/fo/fra/main/index.jsp).
- Global Forest Coalition.** 2002. *Status of implementation of forest-related clauses in the CBD – an independent review and recommendations for action*. Asunción, Paraguay (also available at www.wrm.org.uy/actors/BDC/report.pdf).
- UNEP/CBD.** 2002. *Summary report of the Accra Workshop on Forests and Biological Diversity*. Accra, Ghana, 28–30 January 2002. UNEP/CBD/COP/6/17/Add.3. Nairobi, Kenya. ◆