



经济及社会理事会

Distr.: General
17 February 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3

实现四项全球森林目标和关于所有类型森林的无法律约束力文书的执行情况

秘书长的报告**

摘要

本报告旨在为论坛审议关于所有类型森林的无法律约束力文书(森林文书)的执行情况和在实现全球森林目标方面的进展情况提供方便。由于森林文书通过时间尚短，各国采取新行动的机会有限。但是，已经收到的报告为了解各国为执行森林文书而采取的行动和取得的进展提供了有价值的资料。

各国的答复表明森林文书颇有潜力实现其各项预定目标。但是，这些答复也指出了为实现这一潜力而需要更加有效地处理的一些领域，包括有限的森林资源所面临的压力，缺乏对森林产品和生态系统服务的估值，财政资源不足，缺乏适当的能力、机构和有效的治理。还值得注意的是，一些国家认定国家森林方案是执行森林文书的主要工具。还注意到由于在森林文书获得通过前采取了一些举措，该文书的多项规定已在执行。

通过本次报告过程所取得的经验，确定一些方法发展领域，为论坛关于多年工作方案的决定所要求进行的审查作准备。本报告在这一方面列出了一系列建议。

* E/CN.18/2009/1。

** 本报告迟交，原因是列入最新资料。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 在执行森林文书方面的进展情况	5
A. 加强对可持续森林管理的政治承诺 (1A)	5
B. 为可持续森林管理提供资金 (1B)	6
C. 能力建设和技术转让 (1C)	6
D. 利益相关者的参与 (1D)	6
E. 加强国际合作 (1E)	7
F. 森林执法和治理 (2A)	7
G. 国际森林产品贸易 (2B)	7
H. 森林保护 (2C)	8
I. 科学和研究 (2D)	8
J. 公众认识和教育 (2E)	8
K. 私营部门和产业 (2F)	9
L. 土著和地方社区 (2G)	9
M. 监测、评价和报告 (2H)	9
三. 在实现四项全球森林目标方面的进展情况	10
A. 全球目标 1: 通过可持续森林管理, 包括保护、恢复、植树造林和重新造林, 扭转世界各地森林覆盖丧失的趋势, 更加努力地防止森林退化	10
B. 全球目标 2: 增强森林的经济、社会和环境效益, 方法包括改善依靠森林为生者的生计	10
C. 全球目标 3: 大幅增加世界各地保护林区和其他可持续管理林区的面积以及 可持续管理林区森林产品所占比例	11
D. 全球目标 4: 扭转在可持续森林管理方面官方发展援助减少的趋势, 从各种来源 大幅增加新的和额外的金融资源, 用于实行可持续森林管理	11
四. 今后的报告工作	11
五. 结论	14
六. 建议	15

一. 引言

1. 联合国森林论坛第七届会议商定了关于所有类型森林的无法律约束力文书(森林文书)，后来联合国大会于 2007 年 12 月 17 日据此通过了第 62/98 号决议。论坛还就其 2007-2015 年期间新的多年工作方案通过了第 7/1 号决议。第七届会议的成果开辟了国际森林政策进程的新纪元，比以往任何时候都更加注重实际执行和行动问题。
2. 森林文书的主要宗旨是加强各级政治承诺和行动，更有效地对所有类型的森林进行可持续管理，实现共同的全球森林目标；加强森林对实现国际商定发展目标的贡献；为国家行动和国际合作提供框架。¹
3. 意识到森林文书的宗旨，论坛在第 7/1 号决议中决定每届会议的主要任务是讨论全球森林目标的实现情况和森林文书的执行情况。在此过程中，论坛还将注重在实现可持续森林管理方面的进展情况以及政府间森林小组和政府间森林论坛行动建议和论坛以往通过的各项建议的执行情况。
4. 2008 年，经济及社会理事会在关于论坛第八届会议临时议程的第 2007/277 号决定中请秘书长编写一份报告，以便于进行上述讨论。本报告意在总结各种来源的最新资料，就森林文书通过以来所取得的进展进行首次评估。
5. 认识到根据第 7/1 号决议的规定，2011 年论坛第九届会议将须评估在执行森林文书和实现四项全球森林目标方面取得的总体进展，要求秘书长为此编写综合分析报告，因此本文件还提出了一系列行动建议，供论坛审议，以推动上述评估的准备工作。这些建议也基于在编写本报告过程中所取得的经验。
6. 虽然在森林资源现状，尤其是在联合国粮食及农业组织(粮农组织)《2005 年全球森林资源评估》和《世界森林状况》系列中有大量信息，但是关于与森林文书有关的行动和发展的资料要少得多。其中一个原因是森林文书在 2007 年 12 月刚刚通过。预计从在全球层面通过这一文书到将其列入国家森林政策和方案到最终执行自然有一个时间差。因此，各国采取具体行动来执行森林文书和监测进展情况的时间非常有限。
7. 论坛第 7/1 号决议决定各国应按照论坛所确定的时间表，² 自愿提交国家报告，说明在执行森林文书和实现全球目标方面的进展情况，但是，在论坛第八届会议前尚未确定时间表。

¹ 大会第 62/98 号决议，附件，第 1 段。

² E/CN.18/2007/277，第 7/1 号决议，附件，第 17 段。

8. 在没有明确的报告要求的情况下，秘书处编制了建议格式，请各国利用秘书长编制进展情况报告的机会自愿分享最新的国家信息，说明森林文书的执行情况和在实现四项全球森林目标方面的进展情况。

9. 收集国家信息的格式的逻辑依据是 25 项国家政策和措施及森林文书第 6 和第 7 段所述的与国际合作有关的 19 个行动项目。为将资料要求限制在合理的范围内，又将这些政策和措施分成 13 个专题组(见下表)。这些组也用在其他分析性项目中，包括执行森林文书所需的财政资源列表。

森林文书的各专题组

参考号 序号	级别		无法律约束力文书段落
1. 贯穿性问题专题组			
1.	1A	加强对可持续森林管理的政治承诺	6a、6c、6d、6k、6l、7a、7c
2.	1B	为可持续森林管理提供资金	6h、6i、6m、7a、7b、7c、7d、7e
3.	1C	能力建设和技术转让	6e、6s、6v、7f、7i、7j、7k、7l、7m
4.	1D	利益相关者的参与	6h、6m、6v、6w、6x、6y、7k
5.	1E	加强国际合作	7i、7n、7q、7r、7s
2. 主题专题组			
6.	2A	森林执法和治理	6n、7h、7i、7j
7.	2B	国际森林产品贸易	6j、6x、7g、7h、7i、7j
8.	2C	森林保护	6o、6p、6q
9.	2D	科学和研究	6r、6s、7n、7o、7p
10.	2E	公众认识和教育	6t、6u、6v、7j
11.	2F	私营部门和产业	6e、6h、6i、6m、6w、6x、7a、7f、7k、7m
12.	2G	土著和地方社区	6f、6h、6s、6v、6y、7k
13.	2H	监测、评估和报告	6b、6g、8、9

10. 在本报告截稿时，有 16 个会员国自愿提交了国家资料，另外还收到了 3 份以自由格式编写的国家报告。此外，在编写本报告时还参考了 29 个区域和次区域实体针对秘书处所进行的调查提供的资料。

11. 在编写本报告时收到的国家报告发布在论坛网站(<http://www.un.org/esa/forests/reports-unff8.html#memberstates>)。虽然所收到的答复数量仍然较为有限，但是极为有用，表明各国都在采取范围广泛的行动。此外，在编写本报告的过程

中还得到了其他来源的资料的支持，例如区域和次区域机制、机构、文书、组织和进程提供的资料。这些资料也发布在论坛网站(<http://www.un.org/esa/forests/reports-unff8.html#regions>)。

二. 在执行森林文书方面的进展情况

12. 自愿提交的报告的内容显示，一些会员国认为森林文书提供了一次独特的机会，为推动可持续森林管理带来了强有力的政治承诺。许多会员国得出结论认为森林文书的广泛原则已经体现在它们的现有政策和法律中。在这些国家中，还没有通过新的法律或政策文件对森林文书予以正式确认，而是将其中的一些元素加以考虑并列入现有的政策和方案框架中。

13. 在森林文书通过以来的短暂时间内，一些国家已经开始将文书翻译成本国官方语言并进行宣传。一些国家还特别通过各自所在的区域组织和进程表达了对执行森林文书和落实四项全球目标的高级政治承诺。一些国家将本国森林方案作为森林文书执行框架，尤其是保护和扩大森林的框架。

14. 许多答复显示，自从第七届会议，特别是大会通过决议以来，在耗时的政策和法律进程中实现行动成果的时间较短。有些拥有森林的发展中国家面临着快速人口增长和对木炭和木柴等产品日益扩大的需求等因素产生的巨大压力，这些国家谨慎地表示在没有强有力的政策和立法框架的情况下启动执行方案非常困难。

15. 下列各节详细分析了各国根据森林文书 13 个专题组提交的答复。

A. 加强对可持续森林管理的政治承诺 (1A)

16. 许多国家认为这一组建议和行动是执行可持续森林管理的关键所在。在一系列情况下，为形成政治承诺而采取了多管齐下的办法，包括不同的战略计划和国家森林方案。在其他一些情况下，通过制定和通过新的法律形成了政治承诺。在开展这一进程的同时展开了公众宣传运动，以保证广泛的利益相关者的参与和公众的支持。

17. 根据不同的国情，各国利用森林文书的规定更新了长时间形成的现有政策、计划和倡议，共同组成行动框架，而不是在孤立的部门方案基础上开展工作。一些发展中国家越来越重视通过农村发展政策和立法实行可持续森林管理，让可持续森林管理在维持生计、拓宽收入渠道，同时保护环境，包括生物多样性、水资源等方面发挥重要作用。

18. 一些捐助界的成员报告了旨在利用双边和多边援助实现可持续森林管理，从而帮助建设受援国的国内能力和支持政策进程的举措。另一方面，一些发展中国家谨慎地表示，在缺乏国家森林政策、方案、足够的立法、机构和信息，甚至缺乏所有这些要素的情况下，成功执行森林文书的希望十分渺茫。

B. 为可持续森林管理提供资金 (1B)

19. 国家报告强调了为可持续森林管理提供资金的重要性并着重指出当前的财政资源数量不足。关于资助框架，多数国家认为这与国家森林方案相关，国家预算是主要的资金渠道。虽然政府资金仍然是可持续森林管理资金的主要来源，但是利用其他资金来源的尝试越来越多。一些国家为支持可持续管理活动设立了专项森林基金，例如基础设施建设和重新造林基金。

20. 许多国家的国家森林管理有多重目的，包括为社会提供社会和环境效益。但是，许多环境和社会产出在市场中没有一席之地，因此，国家需要继续提供资金支持。捐助国提交的报告表明，官方发展援助主要用于能力建设和森林执法。

21. 各国还介绍了为调动更多的私人资金来实行可持续森林管理而作出的努力和采取的举措。为鼓励此类投资而采取的措施包括特殊税务减免和低息贷款。报告还表明，在一些情况下，自由市场信号似乎在鼓励私营部门投资方面具有效率。新的捐款多数与气候变化有关，包括地球降温伙伴关系和世界银行森林碳伙伴关系融资机制还在积极与发展中国家合作降低温室气体排放，从而推动可持续森林管理方面发挥了作用。

C. 能力建设和技术转让 (1C)

22. 一些国家强调，能力建设和技术转让在实现可持续森林管理方面可以发挥重要作用，并指出需要采取多种行动。重点领域包括改革和更新立法和政策框架；启动针对不同的目标受众的教育和培训方案；发展信息收集和宣传系统；加强研究内容广泛的课题，包括可持续森林管理、合理地利用木材、生态系统服务等。

23. 一些捐助国报告了资助区域和双边教育和培训方案的情况。受到非法砍伐和贸易影响的国家还开始采用新技术来跟踪木材的流动情况。

24. 一些已经采纳了国家森林方案的国家指出，在这一框架内计划并执行了与能力建设和技术转让有关的活动。

D. 利益相关者的参与 (1D)

25. 认识到利益相关者参与的重要性，许多国家采取各种措施，推动在政策和立法、森林管理规划以及在一些情况下的培训和教育方面更加紧密的合作和协商。新的政策举措日益承认民间社会在保护、养护、管理和可持续发展环境和自然资源方面的作用。

26. 一些国家在国家森林方案中明确规定要促进利益相关者参与。这包括支持私人森林所有者协会、森林小业主协会及国家机构与私人企业或森林所有者组织之间的公私伙伴关系的发展和活动。

27. 一些捐助者借助双边和多边合作(在双边合作中特别通过粮农组织和国际热带木材组织)促进社区的更多的参与以及向发展中国家的可持续森林管理提供技术和科学支持。在区域发展不平衡的一些国家中, 特别重视扶助农村弱势群体。

E. 加强国际合作 (1E)

28. 近年来, 由于意识到可持续森林管理中的一些问题, 也包括一些机会, 不仅局限于国界之内, 因此, 在世界许多地区为增强国际合作作出了新的努力。通过这一合作处理的问题包括森林在气候变化、供水、自然灾害以及支持发展中国家可持续森林管理举措中发挥的作用。

29. 最近一段时间, 区域和次区域合作大为加强, 涉及森林文书所载的广泛问题。在区域集团所开展的工作也有利于加强许多区域中的各国为促进可持续森林管理所作出的努力以及推动标准和指标等实际管理工具的开发和应用。区域合作活动的有关详细介绍见秘书长关于区域和次区域投入的详细介绍(E/CN.18/2009/3)。

F. 森林执法和治理 (2A)

30. 非法和不可持续的活动, 包括改变土地用途及收获木材和非木材产品是不断毁林和森林退化的主要原因。生产国和消费国为处理这些问题都作出了重大努力。木材生产国已经采取步骤控制非法采伐, 木材进口国不断采取进一步步骤, 通过采取以遏止非法木材进口和贸易为目的的立法来处理这一问题。因此, 一些国家已经采取了旨在只使用合法木材的木材采购办法。这些国家还努力鼓励木材和非木材产品的认证及出口和运输的许可证制度。

31. 捐助国优先重视向打击非法砍伐和非法贸易的活动提供项目资金和技术支持。欧洲联盟 2003 年《森林执法、治理和贸易行动计划》涉及多个国家, 侧重于治理改革和能力建设, 确保出口到欧盟的木材来源合法。多数报告国重点采取了认证和核查办法, 以证明木材来源于合法和管理有方的森林。

G. 国际森林产品贸易 (2B)

32. 报告国确认可持续森林管理贸易的重要性。森林文书的有关规定注重两个领域: 贸易和贸易流动的合法性和可跟踪性、森林产品和服务的估值。

33. 在第一个领域所采取的行动与在治理和执法方面所采取的行动有多个共同点, 包括推动认证办法, 修订认证标准所采用的标准, 旨在打击非法砍伐和相关贸易的措施。区域实体一直在重点制定遏止这些行动的措施, 一些捐助者一直在通过技术援助来支持这些努力。还有一些捐助国为旨在消除与森林有关的非法活动的项目提供资金。

34. 国家报告指出其他领域, 即森林产品和服务的全面估值和森林的外在属性内在化方面, 没有出现多大动态。其中一种例外情况是与确认森林在缓解气候变化

中的作用有关的动态。由于气候变化制度的不断演变，过去几年形成了几个国家级和区域级市场。³

H. 森林保护 (2C)

35. 出于保护森林的需要，许多会员国已经采取行动，扩大本国森林保护区的面积。保护性措施通常与森林生物多样性的保全相关。所采取的行动范围广泛，包括鼓励土地所有者自愿采取措施保护独特性场所和生境，通过立法将几乎全部天然林置于保护之下。一些联邦制国家与各州签订了协议，对天然林进行保护和可持续管理。

36. 旨在创建相互关联的保护区网络或绿色走廊的其他措施有助于监测和研究森林生态系统的自然进程，也有助于森林适应气候变化。为发展有效的森林火灾监测和扑救系统以及落实森林火灾预防措施采取了多项行动。在报告中还强调了森林病虫害的监测和研究情况及其对森林生态系统的影响。

I. 科学和研究 (2D)

37. 森林研究涵盖一系列广泛的问题，虽然在森林文书获得通过以前就着手开展了一些活动，这些活动完全符合有关规定。研究活动涉及森林遗传学，为实现木材价值的最大化开发新产品、新工艺、改良产品和改良工艺，发展从环境上可持续的和经济上可行的生产和处理制度。报告中还提到，更好地理解环境可持续性和将林业纳入多重土地用途政策和方案，是重大的挑战。对森林物种适应气候变化问题已经进行了实质性研究。

38. 许多国家已经采取行动加强国家和区域研究机构的能力，改进经济、法律、体制和信息工具，以加强技术开发、创新和知识应用。多数研究机构属于公有性质，因此，研究工作的资金主要来源于国家预算或国际方面。

39. 在上述国际努力方面，还提到了向森林合作伙伴关系全球森林专家组(前身为森林合作伙伴关系科学和技术联合倡议)提供财政支持问题。在这一支持的帮助下，该倡议编写了关于适应气候变化的综合报告，作为背景文件对论坛的审议工作提供了帮助。

J. 公众认识和教育 (2E)

40. 报告国的公众认识和教育行动采取了多种形式。许多国家在专业院校开设了正规的森林教育课程。在编排课程的过程中越来越重视林业的可持续性和与林业有关的新问题。一些教育方案以未曾接受正规林业教育的森林所有者为对象，许多机构大力进行不同的推广方案。

³ 详情见秘书长关于森林与气候变化的报告(E/CN.18/2009/4)。

41. 提高认识可在林业发挥关键作用，这使各国越来越重视让民众了解森林和林业的作用，宣传可持续森林管理的理念。一些国家推出了森林或林业日或周，大张旗鼓地开展活动，让更多的群体，特别是年轻人参与进来，并在书面和电视媒体上广为宣传。还有一些国家开展了关于森林火灾和其他森林问题的提高认识运动，组织展览会、电影、报刊文章，提供信息资料，开办访问者中心。在实现这些目标的过程中，各国越来越多地采用了现代技术，例如专门网页。

K. 私营部门和产业 (2F)

42. 许多国家的报告表明私营部门在实现可持续森林管理方面的作用日益得到承认。私人森林所有者协会、小森林所有者自愿协会和公私伙伴关系获得了实质性的支持，森林企业参与了一系列上述组织。在一些国家中，为推动国内木材销售，实行了减税措施。在一些情况下，降低了所得税和公司税，支持采用更有效率的木材加工技术。同时，还降低了投资国外林场的公司税。

43. 在一些国家中，政府对商业性林业的所有权或参与度很低。政府在这些方面的作用被视为通过立法提供有力的环境，鼓励私营企业的可持续发展。

L. 土著和地方社区 (2G)

44. 各国的报告介绍了它们为支持土著和地方社区而作出的各种努力。多数国家对这些群体予以特殊对待。所采取的办法包括简单而实用的措施，例如在冬天提供木柴，也有更为抽象的解决方案，包括推动这些群体参与规划和决策进程。一些国家的方案涉及多项活动，例如通过利用当地的材料、文化和传统等创建新的产业。还有一些政府创设了资金筹措机制，用于发展适当的框架，保护传统的自然知识，要求中央政府和地区政府在作出环境决策时与民众进行广泛的协商。一些国家制定了具体的土著社区扶贫方案。

45. 捐助国还强调指出需要对改善土著人条件的各项措施排定优先次序。一些国家针对土著和地方社区的行动在更为广泛的农村或区域发展过程中得到了进一步的支持。

M. 监测、评价和报告 (2H)

46. 森林文书强调指出在实现森林文书的各目标方面监测、评价和报告至关重要，认为这些活动是逐步实现可持续森林管理的有机组成部分。虽然如此，只有为数不多的国家报告了有关动态。所开展的活动大多涉及标准和指标以及国际组织数据收集和分析方案和项目。一些国家提到，信息基础薄弱和信息缺乏是进行战略规划和高效执行活动的主要障碍。

47. 监测、评价和报告的作用还在执法、贸易和森林保护方面得到了强调。上文有关部分分别就有关活动提供了进一步资料。

三. 在实现四项全球森林目标方面的进展情况

48. 虽然森林文书通过以来时间有限,但已有一些国家为实现四项全球目标采取了具体行动,例如颁布相关法律或采取其他具体政策措施。还有一些国家在现有的法律和政策框架内对森林文书做了新的强调。一些区域和次区域实体,例如由 10 个国家组成的东南亚国家联盟或由 47 个国家组成的保护欧洲森林部长级会议的决定和行动也强调了对森林文书和四项全球目标的承诺。

49. 由于执行森林文书和实现全球森林目标的进展之间存在着明显的关联,在上一节提供的许多资料与以下各段相关而且反映在这些段落中。

A. 全球目标 1: 通过可持续森林管理,包括保护、恢复、植树造林和重新造林,扭转世界各地森林覆盖丧失的趋势,更加努力地防止森林退化

50. 最新统计数字表明在过去 20 年中全球森林覆盖持续下降。⁴ 2000-2005 年,每年损失 1 300 万公顷。然而,通过每年重新造林、植树造林和建立林场 570 万公顷,全球森林覆盖每年净损失估计为 730 万公顷。对这一问题的详细分析载于秘书长关于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,防治荒漠化,包括在森林覆盖率低的国家的报告(E/CN.18/2009/5)。

51. 各国作出的答复显示森林文书为一系列国家解决森林覆盖丧失的问题提供了新的动力。已有多个国家采取行动,在现有的政策和法律下保持和扩大森林覆盖。也有一些国家依赖国家森林方案来努力在这一领域取得成功。除拟订植树造林和重新造林方案外,受到非法砍伐和其他不可持续的做法影响的国家采取了举措,专门处理这些问题。捐助国参加了新的技术合作项目,提供资金,与区域组织一道帮助受援国扩大森林覆盖。

52. 虽然森林退化明显地是全球森林覆盖恶化的一个重要部分,但这一现象在国家报告中鲜有提及。这说明需要更加重视这一复杂问题。

B. 全球目标 2: 增强森林的经济、社会和环境效益,方法包括改善依靠森林为生者的生计

53. 这是许多提交报告的国家,特别是拥有大批依靠森林为生者的国家的一个关键目标。其中多数国家一直在通过现有政策、法律和方案推动这一目标。森林政策的总体重点是提高国家森林的经济和社会效益,鼓励区域适当开发。然而,在国家一级能否取得成功在很大程度上有赖于与其他部门有关的政策的执行情况。由于这一整体性,难以孤立地解决森林问题。

⁴ 粮农组织,《2005 年全球森林评估》。

54. 缺乏对一系列森林产品和服务的适当估值构成一重大障碍。一些国家一直试图填补这一空白。它们的测算表明，森林在娱乐、旅游、井眼和泉水的水生产和土壤养护所带来的农业产量的提高等方面的社会效益比木材销售的价值高好几倍。但是，难以为这些产品和服务在市场上确定一席之地。

C. 全球目标 3: 大幅增加世界各地保护林区和其他可持续管理林区的面积以及可持续管理林区森林产品所占比例

55. 如上文所述，国家报告指出为增加保护林区的面积采取了各种各样的办法。一些国家进行了更严格的管理规划，也有一些国家加强了认证工作。各国还宣布了新的保护林区。一些捐助国报告说，为帮助发展中国家扩大和加强对林区的保护提供了资金。

56. 关于可持续管理林区森林产品所占比例问题，一些进口国力图通过木材采购办法确保仅使用可持续管理或合法采伐的木材来解决这一问题。同时，木材生产国越来越多地采取木材认证办法，以确保其木材产品来源于可持续管理的森林。

D. 全球目标 4: 扭转在可持续森林管理方面官方发展援助减少的趋势，从各种来源大幅增加新的和额外的金融资源，用于实行可持续森林管理

57. 秘书长关于可持续森林管理的财政和其他执行手段的报告 (E/CN.18/2009/9) 以及秘书长关于可持续森林管理筹资：为支持执行关于所有类型森林的无法律约束力文书并促进可持续森林管理而调动金融资源的说明 (E/CN.18/2008/2) 最全面地叙述了森林部门的资金流动情况，包括官方发展援助。但应该指出的是，在信息方面存在着重大差距，有关用于可持续森林管理的官方发展援助或其他形式的用于林业的资金提供情况的综合数据目前为空白。

58. 并非每个作出答复的国家都提供了关于这一目标的资料。其中有一些报告国最近才成为援助提供国，仍在确立目标和机制。一些主要的捐助国保持了对林业的资助并支持涉及可持续森林管理某些方面的与气候变化有关的多边融资新机制。还有一些捐助国将重点放在支持发展中国家的执法和治理工作上。

四. 今后的报告工作

59. 根据 2007-2015 年期间多年工作方案确定的论坛今后届会的任务，今后若干年的一项重大挑战是提交报告，说明全世界可持续森林管理的状况和在森林文书，包括实现全球森林目标和执行政府间森林小组/政府间森林论坛行动建议和森林论坛以往决议的执行情况。此外，论坛的届会将讨论一系列重要专题和关键问题，包括执行方式，森林执法和治理及区域和次区域的投入等。因此，需要拿出创新办法，防止会员国的报告负担增加。

60. 自愿性国家报告对于 2010 年第九届会议和 2015 年第十一届会议尤为重要。对于第九届会议，已经要求秘书长与森林合作伙伴关系协商，编写一份综合分析报告，说明在执行森林文书和实现四项全球森林目标方面的总体进展情况。还要求秘书长为森林论坛第十一届会议编写一份类似的报告，内容还包括评估国际森林安排和森林对国际商定发展目标，包括千年发展目标的贡献。

61. 计量进展情况需要有一整套供编写报告时采用的客观、可靠和可行的指标。在此方面，应优先考虑采用现有报告工作所用的指标，因为这些指标很有可能符合上述标准。秘书处分析了主要报告工作，认为虽然这些报告提供了大量的信息资料，但是仍然存在着巨大的差距。

62. 最广泛的专题讨论是由粮农组织森林资源评估进行的，其中包括一套内容极为丰富的信息资料，叙述了森林资源的实际状况，可以为计量在实现全球目标，尤其是前三项目标的进展情况提供良好的基础。区域标准和指标进程中的特定指标可以成为森林资源评估数据组合的补充，但是这些指标是否可以适用于全球范围仍有待于进行调查。

63. 全球目标非常复杂，涉及多个概念性因素，因此计量进展情况也需要有一套复杂的指标。体现这一复杂性的一个比较好的例子是全球目标 1，其中包括毁林、可持续森林管理和森林退化的概念。描述森林领域变化情况的各项指标充分地说明了毁林情况，但是关于森林退化的信息资料就少得多，原因是多方面的，包括对这一术语本身的定义存在着概念上的困难。⁵ 他目标从形式上来讲更为复杂，就更难以监测。

64. 秘书处进行的分析表明，用于计量森林文书执行进展情况的现有指标存在更为严重的信息差距。只有一个得到专门讨论的专题组(2C. 森林保护)，其他专题组只有有限的指标可用，在一些情况下基本上不存在。

65. 粮农组织森林资源评估所用的指标有其优势，可以被视为涵盖所有论坛会员国的唯一的综合性全球标准和指标。其他标准和指标工作所用的指标尽可能加以采用，供论坛第九届会议审查。与粮农组织、国际热带木材组织及森林合作伙伴关系其他相关成员合作进行的持续的方法发展和标准和指标工作可以形成更大的一套指标，可以纳入今后的森林资源评估工作并用在第十一届会议将进行的实效审查。

66. 经过审查森林文书和论坛多年工作方案通过以后带来的机会和挑战，2008 年 2 月进行的森林合作伙伴关系战略对话得出的结论是，根据近期的发展，需要重新强调报告工作和相关的能力建设。森林合作伙伴关系成员议定了一系列有关

⁵ 由粮农组织牵头，森林合作伙伴关系发起了一项新倡议，以解决与森林退化有关的用语和方法问题。该倡议将在 2009 年第十三届世界林业大会和《联合国气候变化框架公约》第十五次缔约国会议上介绍工作成果。

这一方面的措施，包括重振森林合作伙伴关系简化森林问题报告程序联合倡议，依循可持续森林管理的七个专题要素协调监测、评估和报告活动，⁶ 加大对标准和指标工作的支持力度，加强国家级合作，增进和加强关于森林产品和森林资源评估的联合森林部门问题单。⁷

67. 需要指出的是，虽然审查进展情况是论坛每届会议的任务，但是每两年报告一次量化指标意义不是很大，因为数据收集的频率往往要低很多，一般在十年左右，每五年进行中期更新。此外，每年和每两年提交报告经常提供的数据不具有定论性，无法据此掌握趋势或趋势的变化。在这一方面，森林资源评估的时机正好符合论坛的报告要求。2010 年森林资源评估可以直接用于向 2011 年第九级会议提交的报告中。应该考虑为筹备第十一届会议，粮农组织如何协助 2015 年森林资源评估更新的初步结果，该届会议将审查国际森林安排和森林文书的实效，审议今后可采纳的各种方案。

68. 论坛和粮农组织森林委员会届会时间接近，频率类似，有进行新的协同的可能。粮农组织的一个林业旗舰出版物——两年一期的《世界森林状况》传统上是在森林委员会会议上发布的，目的是便于在知情的情况下进行讨论。该出版物旨在全面阐述世界森林和林业的现状，每期的专题各有侧重。

69. 在森林文书获得通过的那一年，2007 年《世界森林状况》重点介绍了在实现更加注重供应方，即森林资源的可持续森林管理方面的进展情况。因此，这期刊物连同 2005 年全球森林资源评估可以被认为是今后评估进展情况的可靠基线。下一期《世界森林状况》将力图讨论需求方，评估当前的事态发展对森林的潜在影响，比如人口、经济发展和全球化，讨论林业如何适应未来的形势。⁸ 通过周密计划，今后各期《世界森林状况》还将会讨论该年度论坛会议的总主题。在此过程中，该出版物可以介绍可持续森林管理的总体进展情况，为两个论坛的高级别国际讨论活动提供服务。

70. 根据以往的讨论情况，至少在直到 2011 年联森论坛第九届会议的短时期内，最为实用的办法将会是把国家报告工作分为两个部分。关于四项全球森林目标的报告应该属于量化性质，尽量采用现有的指标并制订一些新指标，包括为第四项全球目标制订新指标，而关于森林文书的报告主要以定性为主。每两年一次的关于进展情况的讨论中可以根据当期《世界森林状况》的内容和为该届会议编写的自愿性国家报告的摘要来进行。

71. 论坛第九届和第十一届会议对进展情况的审查可以基于下列内容来进行：

⁶ 联森论坛第 4/3 号决议，第 6 段；E/CN.18/2004/17。

⁷ 总结报告：森林合作伙伴关系战略对话，第 5 节。<http://www.fao.org/forestry/media/14657/1/0/>。

⁸ 粮农组织：《2009 年世界森林状况》。前言，第 2 段和第 4 段。粮农组织手稿。

- 从现有报告进程，尤其是森林资源评估得出的、以自愿性国家报告为补充的有关全球目标的改进指标(量化信息)；
- 从为各届会议编写的自愿性国家报告中获得的有关森林文书执行情况的定性信息；
- 其他现有的信息来源，包括森林合作伙伴关系成员，标准和指标进程以及有关区域和次区域森林机制、机构、文书、组织和进程。

五. 结论

72. 虽然只有为数不多的国家提供了答复，可用于本报告的编写，素材有限，难以得出意义深远的结论，但是各国提交的报告提供了执行情况和进展情况的有价值的信息。

73. 从区域答复和信息可以看出，各国看好对于作为推动可持续森林管理的森林文书和其中所载的四项全球森林目标。答复显示森林文书颇有潜力实现其预定目标。

74. 一些国家将新的或经过更新的国家森林方案作为将森林文书转化为国情和充当主要的执行工具的主要政策工具。在多种情况下，旨在执行森林文书的持续进程实际上从森林文书获得通过前就已开始，清楚表明森林文书反映了以往国际谈判的成果。

75. 一些国家提供的资料说明了将森林议程成功地纳入其他发展政策，尤其是农村发展政策，从而推动边远地区和落后地区全面发展的情况。还可以看到，森林方案的执行情况与有关主要战略方案的执行情况密切相关，而且受到后者的影响。多个国家的答复着重强调了森林方案的执行情况与气候变化的动态的密切关系。

76. 同时，答复还显示为实现森林文书的目标，需要克服一些重大挑战。一些国家在没有有效的法律和政策框架或足够的资金来源的情况下，面对沉重的人口压力和其他压力，煞费苦心地保持现有森林覆盖。现已确定的主要的执行障碍有，财政资源不足，执法和治理薄弱，体制框架存在缺陷，森林产品和服务的估值、信息、研究和技术转让缺乏等。要成功地实现森林文书，包括实现全球目标，就需要清除这些障碍。

77. 通过对自愿性国家贡献的分析还得出了结论，为今后的报告工作，尤其是准备论坛第九届和第十一届会议的审查拟订了建议。

78. 虽然从不同的来源，尤其是森林合作伙伴关系成员组织和区域标准和指标进程获得了大量的信息，但是仍需进一步开展工作，为计量森林文书的执行进展情

况选定和制订适宜的指标。森林合作伙伴关系成员可以进一步协调主要的报告进程，尽可能多地提供来源于现有来源和进程的必要信息。

79. 监测森林文书的执行情况需要具备从其他地方无法获取的定性信息，因此论坛须按照 2007—2015 年期间多年工作方案第 17 段的规定，为有关此类信息的报告工作设定时间表。

六. 建议

80. 论坛还注意到秘书长关于区域和次区域投入 (E/CN. 18/2009/3)、在不断变化的环境中的森林问题 (E/CN. 18/2009/4、E/CN. 18/2009/5、E/CN. 18/2009/6)、及可持续森林管理的财政和其他执行手段 (E/CN. 18/2009/9) 的报告所进行的分析以及秘书长关于应对变化环境中森林主要挑战的各项建议的报告 (E/CN. 18/2009/8)，希望：

(a) 指出一些国家或国家集团在执行森林文书方面所面临的困难巨大，强调有必要专门解决这些问题；

(b) 请会员国进一步努力将森林文书作为把可持续森林管理纳入国家发展政策的主要政策工具；

(c) 请会员国开展闭会期间的活动，以支持森林文书的执行工作；

(d) 请捐助界以及森林合作伙伴关系成员在其方案和行动中优先支持消除森林文书执行障碍的努力；

(e) 呼吁为消除关键的障碍加强全球与区域之间、区域间和区域内合作，请森林合作伙伴关系支持这些倡议。

81. 论坛还不妨：

(a) 为论坛第九届会议的自愿性国家报告工作设定时间表；

(b) 请森林合作伙伴关系继续努力协调与森林有关的报告工作，重点是森林文书的执行情况和实现全球森林目标的进展情况；

(c) 请秘书处与森林合作伙伴关系的有关成员以及标准和指标进程和其他区域和次区域进程齐心协力，编写综合分析报告，还请秘书处与粮农组织在这一方面进行协作和合作；

(d) 考虑开展闭会期间的工作，支持简化与森林有关的报告程序和增强国家为第九届会议的审查作出贡献的能力。