



联合国森林论坛

第十届会议

2013年4月8日至19日，伊斯坦布尔

临时议程* 项目5

森林与经济发展

2012年12月19日乌克兰和瑞士常驻联合国代表给秘书长的信

乌克兰和瑞士常驻联合国代表谨向联合国秘书长致意，并随函转交题为《关于东欧、北亚和中亚国家绿色经济中的森林的利沃夫论坛》的最后报告(见附件)。

鉴于该报告十分重要而且与联合国工作、特别是森林和经济发展领域的工作相关联，请将本函和该报告作为联合国森林论坛第十届会议正式文件分发给荷。两国还准备根据该届会议的一个议程项目，在全体会议上介绍各自在绿色经济中的森林方面的经验。

乌克兰常驻联合国代表

尤里·谢尔盖耶夫(签名)

瑞士常驻联合国代表

保罗·西格(签名)

* E/CN.18/2013/1/Rev.1。



2012 年 12 月 19 日乌克兰和瑞士常驻联合国代表给秘书长的信的附件
国家主导倡议：“关于东欧、北亚和中亚国家绿色经济中的森林的利沃夫论坛”

利沃夫，2012 年 9 月 11 日至 14 日

节选¹

乌克兰(东道国)国家森林资源局局长的前言

2012 年 9 月 11 日至 14 日，在乌克兰最著名城市之一利沃夫举行了东欧、北亚和中亚“绿色经济中的森林”国际论坛。出席论坛的有来自 34 个国家的 130 多名林业专业人员，包括森林管理机构、科学组织、政界人士、国际专家的代表，就绿色经济概念应用于林业部门交流了经验，探讨了机会。

论坛举行了全体会议和工作小组讨论，使出席者能够更深入地了解绿色经济概念、相关机会和新出现的风险。

论坛与会者还获得机会了解乌克兰在下列领域开展森林管理的情况：使林业贴近自然、森林娱乐服务、木材加工。乌克兰的森林管理水平获得论坛来宾高度评价。关于绿色经济中的森林的利沃夫论坛的作用包括，为乌克兰增强森林部门工作人员能力奠定坚实基础，并传授参与国的先进经验。论坛还打下一个基础，以便进行卓有成效的工作，为确保绿色经济的发展而加强对话，并使本区域希望在森林管理方面实现系统性变革和发展的各国能够加强相互合作。

论坛工作小组讨论的主要结果及论坛的《愿景与行动呼吁》已提交粮农组织林业委员会 2012 年 9 月会议和欧洲经委会木材委员会 2012 年 10 月会议。为传达论坛的主要结果，正在计划于联合国森林论坛第十届会议期间举行一次特别活动。该会议将于 2013 年 4 月在土耳其举行。

乌克兰森林资源局局长

维克多·西韦茨(签名)

¹ 最后报告全文载于一份有英文版和俄文版的出版物。报告全文见 <http://www.unece.org/forests.html>。

瑞士联邦环境厅森林司司长的前言

我们非常高兴乌克兰和瑞士两国政府能够联合筹备利沃夫论坛，将其作为支持联合国森林论坛(联森论坛)的一项国家主导倡议。我们感谢为论坛能够举行作出贡献的各位人士，并坚信论坛将为整个区域提供价值。我们与乌克兰政府的代表进行了愉快的合作，还在日内瓦与欧洲经委会/粮农组织秘书处、在纽约与联森论坛、在马德里与欧洲森林保护部长级会议联络处进行了愉快的合作。特别要感谢联森论坛主任简·麦卡尔平女士在论坛举行之前和举行期间不断提供支持。

瑞士曾参与乌克兰森林局和瑞士发展与合作机构合办的“力量”项目，有8年合作经验，其中涉及到绿色经济中森林领域的各种问题。那次成功合作的成果是筹备和举办本次研讨会的良好基础。

利沃夫论坛提供了一个出色的平台，让我们进一步澄清绿色经济这个概念，探讨森林如何能增进绿色经济，讨论能否在本区域各国加以落实。论坛的结果还将在联合国森林论坛、气候变化问题谈判、粮农组织林业委员会等各种全球进程中予以传达。此外，论坛还将为欧洲森林保护部长级会议的工作方案作出贡献，并有助于落实欧洲经委会木材委员会和粮农组织欧洲森林委员会制定的绿色经济中森林部门的行动计划。

瑞士联邦环境厅森林司司长
罗尔夫·曼瑟(签名)

提要

背景和目标

本书介绍“关于绿色经济中的森林的利沃夫论坛：东欧、北亚和中亚国家的行动与挑战”的结果。该论坛于2012年9月11日至14日在乌克兰利沃夫举行。论坛讨论了新兴的绿色经济对于东欧、北亚和中亚国家的具体情况而言意味着什么，并商定了未来远景和行动呼吁。论坛是联合国森林论坛的一项国家主导倡议。其讨论框架依据和遵循在欧洲经委会/粮农组织领导下制定的《绿色经济中森林部门的行动计划》的内容，因此也为该项工作作出了重要贡献。鉴于这个主题与全球和区域事务相关，论坛也为粮农组织林业委员会和欧洲森林保护部长级会议所开展的工作作出了贡献。

绿色经济中的森林部门

绿色经济中的森林部门是指这样的森林部门：它通过改善人类福祉和社会公平，同时显著降低环境风险和生态稀缺性，为增进新兴绿色经济发挥作用。该部门在各方面活动中尽量减少碳排放，高效率使用资源，并具有社会包容性。正在欧洲经委会/粮农组织领导下制定的《欧洲经委会区域绿色经济中森林部门的行动计划》提出了一系列目标，并提出了国际组织、成员国政府、私营部门、民间社会等为实施这些目标而可能采取的行动。论坛将该《行动计划》作为工作的依据。

东欧、北亚和中亚的森林部门

本区域拥有全世界五分之一的森林，大部分在俄罗斯一个国家(该国占本区域森林面积的90%)。中亚大部分地区森林覆盖面积很小。除少数国家外，森林部门仅占总体经济的一小部分，且大部分国家的森林产品依赖进口。本区域几乎所有国家以前均为苏联或南斯拉夫的一部分，目前正在经历对经济和社会具有深远影响的转型期。

本区域森林部门的主要问题和挑战如下：

- 森林位于偏远地区，缺少基础设施
- 结构和社会正在转型和变化，包括需要加强治理
- 非法采伐
- 森林覆盖面积小，无法发挥保护功能，或该功能受到威胁
- 国家发展计划不重视森林部门。

结论和建议

利沃夫论坛的大部分时间用于展开深入热烈的地区小组讨论。根据与会者所代表的国家，未建立原计划的高加索和土耳其小组。而将所有与会者分为巴尔干、

东欧、北亚和中亚、乌克兰这 4 个地区工作小组。各小组按以下 4 个主题编写了结论和建议：

- 可持续森林工业和产品
- 森林生态系统服务与森林在低碳经济中的作用
- 森林部门的就业和生计机会
- 绿色经济中的森林治理

各小组的结论已列入本书。

论坛通过了一项《愿景与呼吁》，包含下列 10 个要点：

1. 把握森林的真实价值
2. 高效率使用所有资源
3. 节能
4. 工作岗位体面化、绿色化
5. 解决森林面临的威胁
6. 制定和贯彻治理原则
7. 更新技能
8. 开展创新，发展伙伴关系
9. 开展跨界合作
10. 为森林部门在绿色经济中发挥作用大声疾呼

1. 引言

论坛的背景和目标

森林部门能为东欧、北亚和中亚国家实现可持续发展作出重大贡献。森林部门在本区域新兴绿色经济中尤其能发挥主导和表率作用。但是为了发挥这一潜力，首先必须克服许多挑战。利沃夫论坛的目标就是在区域一级探讨这些挑战和可能的解决办法，即让利益攸关方、决策者和国际专家会聚一堂，交流在本区域森林部门推行绿色经济的经验，并探索相关的机会。它的总体宗旨在于协助东欧、北欧和中亚各国的森林管理部门和与森林有关群体认识绿色经济中的森林部门这一概念，将其付诸实施，从中受益。

论坛的具体目标是：

- 就如何在森林部门贯彻实施绿色经济概念与要求，交流和讨论在国际和国家两级获得的经验教训，其中包括在区域举措中获得的经验教训。

- 对下列方面的主要趋势和问题加深了解：森林产品和服务、森林活动创造的收入、森林用于满足能源需要的状况、森林在碳经济中的作用、生物多样性养护、可持续使用森林问题以及其他相关主题。
- 各国和利益攸关方为解决共同挑战而加强合作，增进伙伴关系。
- 就如何增强能促进绿色经济的森林政策、机构、做法提出行动建议，弥补目前在理论讨论与实践需要之间存在的差距。

这次论坛旨在为联森论坛的工作作出贡献。其成果，特别是所提建议，将提交给 2013 年 4 月 8 日至 19 日于伊斯坦布尔举行的联森论坛第十届会议，并将在 2013 年向广大公众传达。成果还将提交给东欧、北亚和中亚区域各国政府。目前正在以综合形式整理发表论坛的成果(分析报告、与会者发言、讨论内容、建议)，使其在一段较长时期内为论坛与会者和广大公众发挥尽可能大的作用。

这些行动将传达的具体内容包括：

- 总结与绿色经济中的森林部门有关的主要概念，特别是介绍欧洲经委会/粮农组织就此主题主导编写的《行动计划》。
- 概述东欧、北亚和中亚区域森林部门的主要特征。
- 指出本区域森林部门的几项主要问题和挑战。
- 介绍区域工作小组关于论坛所讨论 4 项主题的结论。
- 介绍与会者商定的愿景和呼吁。

数据来源和质量

本文件的分析依据公开国际数据来源，主要是粮农组织的数据，其中遵循国际定义，可能不完全符合国家按本国定义发布的数据。主要数据来源包括粮农组织《2010 年全球森林资源评估报告》和粮农组织统计数据库(粮农组织工业统计和部门调查处)。² 附表 1 至 7 列出了国别数据，第 2 章则将这些数据汇总为国家组别数据。未通过主观估算方式“纠正”发表的数据，因此有某些明显的反常情况，包括几个国家的表观消费量呈负值(原因往往是所报产值数据偏低)。数据特别薄弱的领域是用于能源的木材，以及森林部门占国内总产值比例很小的国家。缺少信息是本区域在实现可持续森林管理方面遇到的多种障碍之一。

本书全文所使用的术语“森林部门”是指与森林有关和依赖于森林的各种活动的总合，其中包括造林与森林管理，也包括森林产品的生产、贸易、消费和回收利用。“森林部门”在概念上包括与森林有关的所有活动和职业，其中还包

² 《2010 年全球森林资源评估报告》。粮农组织第 163 号森林文件。可供下载的统计数据见 <http://faostat.fao.org/site/626/DesktopDefault.aspx?PageID=626#ancor>。

含养护领域的森林管理、森林娱乐与旅游、林务人员及林业工人的教育和培训、森林法执行、有关森林问题的宣传。然而，在需要量化“森林部门”活动时，特别是需要将该部门与国内总产值联系起来或测量该部门的就业或增值时，则须按官方统计数字划分某些类别的活动。国际上使用的“森林部门”定义仅包含国际标准行业分类/欧共体一般行业分类的下列标目：

02：林业、采伐及相关服务

20：木材和木制产品生产

21：纸张和纸制产品生产。

因此，本书对森林部门经济活动或就业的估计数偏低，但无法估定此偏差的程度。

国家组别

为进行分析，将本区域国家分为 4 个国家组别，各有不同的特点(各国家组别内各国间也有很大差异)。本书说明部分所采用的 4 个国家组别如下：

巴尔干：阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、克罗地亚、黑山、罗马尼亚、塞尔维亚、前南斯拉夫的马其顿共和国。

东欧：白俄罗斯、摩尔多瓦、俄罗斯联邦、乌克兰。

北亚和中亚：哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、蒙古、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦。

高加索和土耳其：亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚、土耳其。

本区域几乎所有国家以前均为苏联或前南斯拉夫的一部分，因此数据序列的开始时间仅为 1990 年代中期，有几个国家的数据序列开始时间更晚，即它们成为独立国家的时间。

2. 利沃夫论坛的愿景和行动呼吁

这项呼吁依据利沃夫论坛及其各工作小组的讨论情况。它们的结论和建议包含于论坛的产出以及与会者在论坛结束后所提的意见中。论坛希望制定和传达一项给联合国森林论坛等国际方面的呼吁。

导言

利沃夫论坛讨论了本区域在充分发挥森林潜力方面的各种机会和挑战，然后制定了以下愿景。论坛讨论的依据是关于绿色经济中森林部门的《行动计划》。³

³ ECE/TIM/2012/10。《行动计划》尚处于协商阶段。

本区域正在着手充分发挥森林在绿色经济乃至经济发展方面的潜力和作用。森林的功能丰富而复杂，在生态、社会、经济发展中占据核心地位。森林提供木材，保护土壤和水，存储碳，维护生物多样性，提供能源及非木材森林产品，并有助于预防灾害。森林对东欧、北亚和中亚及全世界人民的福祉至关重要，因为森林提供生计和就业。

本区域各国将可通过各种途径充分发挥森林的潜力。这些途径包括：不断深入了解森林和森林外树木的主要作用和功能，充分将其纳入经济和发展框架；增强其对绿色经济的贡献，例如落实《行动计划》提出的行动，使森林部门进一步低碳化，提高其资源使用效率，增强其社会包容性。

我们邀请森林合作伙伴关系的成员组织以及区域组织和次区域组织协助落实利沃夫论坛所提出的行动。

利沃夫论坛核准了 10 项主要呼吁：

1. 把握森林的真实价值

在决策中，包括在投资决策中，有必要把握、反映、容纳森林的真实经济价值，其中包含森林的所有生物和社会功能，也包含所有森林活动及相关经济交易。把握非金钱价值是绿色经济的一个组成部分。

为最大限度利用森林价值，评价森林产品和服务所依据的各种数据和信息必须把握森林的所有功能、产品、服务以及相关交易。

可能采取的行动包括：

- 确定指标，收集数据，进一步全面把握森林及其功能的金钱价值和非金钱价值，包括木材和非木材森林产品与市场及服务的这两类价值。然后收集可用作决策依据的高质量信息。一个有可能改进的领域是生态旅游，即用更好的数据反映森林对当地社会的社会影响和经济影响。可依据收集的信息制定政策和管理计划。
- 利用公共和私营部门投资发展森林和森林部门，制定制度化的区域规划，全面落实重点森林举措，充分发挥森林潜力。

2. 高效率使用所有资源

非木材森林产品和森林的娱乐及社会功能的经济潜力尚有待充分发挥。此外，木材残余物和废弃物也未能加以使用。充分发挥森林产品和服务潜力的机会不应浪费。此举可为实现低碳经济发挥重要作用，因为提高资源使用效率有助缓解气候变化。实行生态系统服务缴费，可鼓励提供该服务并予以保护，而目前该服务往往受到威胁，或免费提供，致使森林拥有人遭受损失。

通过投资于改进型技术和绿色技术以及开展创新，能使工业、运输业和森林管理效率更高，更有竞争力。

可能采取的行动包括：

- 确定森林所能发挥的经济、社会、环境功能，并为建立和实行付费式生态系统服务制度制定策略，包括在区域一级采取这一措施。
- 投资于运输基础设施。

3. 节能

森林在本区域许多国家是可再生能源的主要来源，往往对农村地区的生计至关重要，并有助缓解贫穷状况。以可持续方式供应和利用木基能源大有可为。如能以可持续方式生产木基能源，则能做到可再生、碳中和，并为新兴绿色经济作出贡献。尽管如此，生产和利用木基能源决不能损害森林的基本功能。

因此，在决定应在多大程度上将森林资源用作能源时，应考虑到木材的其他用途和资源的稀缺性。应鼓励将不需要用作原材料的树木用作能源。

可采取的行动包括：

- 制定国家能源政策，包括制定木基能源框架，根据本国具体情况切实解决木头燃料的潜在使用与相对稀缺性这对矛盾。
- 采用现代化、清洁、⁴ 高效的能源技术。

4. 工作岗位体面化、绿色化

要实现可持续的森林管理，必须有一支可持续的劳动力队伍，然而政策上往往忽视劳动力问题。森林部门劳动力队伍需要新技能来应对绿色经济的挑战，但要使森林部门所有工作岗位都成为“体面的绿色岗位”，还有大量工作有待完成。“体面的绿色岗位”定义为：既促进绿色经济，又使妇女和男子能在自由、平等、安全、享有人的尊严的条件下从事生产性工作的岗位。⁵

可采取的行动包括：

- 为执行劳动法律和规章建立有效的控制手段。
- 改善森林部门雇员的社会状况。
- 加强职业安全和保健，特别是加强森林工人的职业安全和保障。

⁴ 特别是微颗粒排放量少。

⁵ 劳工组织所定义的“体面工作”是这样的工作机会，即：具有生产性，能带来公平收入；使工人在工作场所工作安全，为工人及其家庭提供社会保障；提供更好的个人发展前景，鼓励融入社会；允许人自由提出关切事项，允许人就影响其生活的问题组织起来和参与决策；保障人人享有平等机会和平等待遇。

5. 解决森林面临的威胁

只有健康的森林才能持久地提供产品和服务，才能长期为绿色经济作出贡献。然而，本区域森林日益受到气候变化的威胁，包括风暴、干旱及相关森林火灾、虫害与疾病、入侵物种、人类行动的发生次数日益增加，烈度日益增强。本区域一些森林甚至可能从碳汇变为碳源。

可采取的行动包括：

- 把森林适应气候变化和森林为减轻气候变化发挥作用纳入森林管理规划、研究和林业方式。
- 加强跨境森林保护合作。

6. 制定和贯彻治理原则

实现良好治理是森林部门实现可持续发展、为整个绿色经济作出贡献的先决条件之一。“治理”是指公共和私营行为者制定正式和非正式规则及程序，表明其利益，据以作出决策，执行决策，并予以长期保持。在粮农组织负责的工作领域中，实现良好治理的要素包括：

- 参与——人们能自由、充分、积极、有意义地参与规划、制定、监测、评价对其有影响的决策；
- 问责——公共官员就其行动接受所在机构内部和所服务人群的问责；
- 透明——担任公职者尽可能将所作的决策和所采取的行动公开；
- 平等和公平——所有群体，特别是最弱势群体，均享有改善或维持自身福祉的平等机会；
- 高效率和高效益——各种程序和机构既能取得满足社会需要的工作成果，又能以最佳方式利用所掌握的资源；
- 法治——政府同公民一样受法律制约，且法律本身符合国际人权规则。

上述原则应在本区域全面贯彻。

为了建设改善可持续森林管理所需的机构能力，坚决奉行上述原则至关重要。此举还有利于更新森林法律和规章，促进森林法律和规章的落实，以及增强森林法执行工作，包括增强“森林法执行和治理”行动。

可采取的行动包括：

- 酌情将决策权下放给地方一级。
- 履行《关于欧洲和北亚森林法执行和治理的圣彼得堡宣言》和《喀尔巴阡山保护和可持续发展框架公约》中的承诺。
- 为评价治理业绩制定标准。

- 打击非法采伐和相关贸易。
- 实现本区域森林部门法律和管制框架的现代化。

7. 更新技能

在培训和教育方面，应采纳和增进对森林多种功能的综合观念，以便理解和管理传统型活动和新兴活动，并应对新出现的挑战，特别是应对与绿色经济中的森林部门相关的新挑战。

虽然本区域已取得资格的林务人员一般都训练有素，但其技能往往未根据新近趋势(包括其他部门的趋势)加以更新。本区域的林业体力劳动者往往仅受过初级训练。要采用可持续方式管理森林，要充分发挥森林在绿色经济中的潜力，一个不可或缺的要害是使森林部门所有雇员都能获得进修培训。在教育和培训领域，还有必要与其他部门加强联系。进修教育也有利于经常更新关于生物多样性养护和绿色生产方式的知识。

可采取的行动包括：

- 在国家一级改造和落实综合性、多层次的培训和教育方案，其中充分反映森林的所有价值和功能。
- 在本区域增强职业教育，提高职业教育水平

8. 开展创新，发展伙伴关系

创新产品和服务有助开发新市场，使经济体更绿色化、更公平。为促进和支持森林和森林活动方面的创新，可与其他部门携手创造新机会。这些部门包括工作与可再生能源、水、粮食和农业有关的部门。伙伴合作范围还应包括生物产品、绿色技术和回收利用等有利于创新和开发新市场的领域，并应解决缺乏基础设施等长期性问题，特别是解决缺乏森林道路的问题。森林部门应开展公私伙伴合作，并开展其他形式的公共部门和私营部门合作。

可采取的行动包括：

- 在农业、木基能源和水等重点领域实施举措，促进和支持新的跨部门伙伴合作。
- 促进转让创新技术。

9. 开展跨界合作

利沃夫论坛确认，本区域在绿色经济中的森林部门方面存在共同问题，各国和利益攸关方可开展跨境合作、邻国合作以及区域和全球合作，制定共同战略，交流知识和经验，从中受益。现有几个可支持这项工作的区域和国际框架，其中包括支持利沃夫论坛的框架。

可采取的行动包括：

- 根据利沃夫论坛的经验和结果，考虑到具体国情，制定关于绿色经济中森林部门的区域准则

10. 为森林部门在绿色经济中发挥作用大声疾呼

森林部门能够并应当在建设绿色经济方面发挥表率 and 带头作用。但是，该部门尚不完全明确自身潜力，而许多国家的可持续发展战略规划也未将其作为重点，部分原因是该部门许多机构薄弱无力。有必要为绿色经济中的森林部门大声疾呼，首先是根据客观证据解释森林部门提供的价值，说明森林在提供清洁水、保障粮食供应、发展可再生能源、缓解贫穷方面的作用，并阐述绿色经济的其他基本方面。

可采取的行动包括：

- 发挥领导作用，使社会各阶层提高对森林部门潜力和挑战的认识。
 - 促进落实关于绿色经济中森林部门的《行动计划》。
-