

聯合國森林論壇之近程優先行動方案

文 ■ 林俊成 ■ 農委會林業試驗所太麻里研究中心副研究員兼主任（通訊作者）

王培蓉 ■ 農委會林業試驗所林業經濟組助理研究員

一、背景

歷史上人類文明的進展與森林及自然資源的破壞，密不可分。賈德·戴蒙在其力作《大崩壞（Collapse）》（2005）中即舉證歷史，許多古代文明的殞落是源自於森林資源耗竭的結果。時至今日，毀林的影響已從區域性的地景改變及資源耗損，擴大到全球尺度的氣候變遷、生物多樣性減少等跨地理、種族、階級的災難。

世界各國都已體認到全球議題必須透過國際協商來解決，1972年聯合國於瑞典斯德哥爾摩所召開人類環境會議（United Nation Conference on the Human Environment），即在國際間首次共同商討當代環境問題的國際性會議。大會呼籲人們應注意到人類活動正在破壞自然環境，且反過頭來對人類生存發展形成嚴重的威脅。因此，各國政府應採取保護和改善環境的行動，進而擬訂具體措施來共同合作以解決各種環境問題。會議通過「人類環境宣言」（Declaration on the Human Environment），並將6月5日定為世界環境日。

自「人類環境宣言」發表後20年間，

世界各國困於各種情勢，不能在互信開放的基礎上，建立環境議題的共識。因而無法有效改善工業化及都市化的污染問題，卻更迫切面臨到全球性森林破壞、溫室效應等新環境議題。冷戰終結後，聯合國於1992年於巴西里約熱內盧召開「環境及發展會議」（The United Nations Conference on Environment and Development），又稱「地球高峰會議」（Earth Summit）。該次會議通過並簽署「里約宣言」（Rio Declaration）、「21世紀議程」（Agenda 21）、「聯合國氣候變化綱要公約」（Framework Convention Climate Change）、「生物多樣性公約」（Convention on Biological Diversity）、「森林原則」（Forest Principles）等重要宣言及草案。此時，人類深切體認森林的利用及經營管理問題不再侷限於單一國家內部的問題，而是具有全球性、跨國間的相互關連，且具有複雜性及敏感性。

二、聯合國森林論壇的創設與議程

為能協助不同立場及權益的國家能落實



森林原則的主張，聯合國永續發展委員會（The United Nations Commission on Sustainable Development；簡稱UNCSD）於1995～1997年成立2年期的政府間森林議題小組（Intergovernmental Panel on Forest；簡稱IPF），至1997～2000年也以2年為期成立政府間森林論壇（Intergovernmental Forum on Forest；簡稱IFF），繼續提供各國針對如何發展、應用及協調國家及國際間之永續森林經營。IPF和IFF分別在2年內召開了4次會議，提出了270多條行動建議。2000年聯合國將IFF整併於經濟及社會理事會下成立聯合國森林論壇（United Nations Forum on Forests；簡稱UNFF），以繼續未竟之功。UNFF的主要目的在促成各國對話、協商，將森林議程排入各國政策內容，執行行動計畫，並促進公眾參與、貿易、環保、國家林業計畫以及監測、評估、提交報告。

聯合國森林論壇提出當前的重要面向與亟待解決的問題，並依全球森林經營、保護與發展各面向問題的輕重緩急，規劃出分年的工作主題。此一時程安排，足以做為吾人思索本土森林政策、經營與研究議程在優先順位排序的參考。故將多年期工作方案整理於後，尚請各方專家學者指正。

（一）聯合國森林論壇2001～2005年多年期工作方案

第一屆聯合國森林論壇（UNFF 1）於2001年召開，於會中規劃出第一階段（2001～2005）多年期的工作方案，會中並決議於UNFF 5審議各國實施成效。但到了

UNFF 5各國對於第一階段多年期工作方案的成效卻意見分歧，又延長至UNFF 6繼續討論。

此一階段的UNFF的主題，主要針對防止毀林和森林退化、森林保護、退化土地恢復和森林更新、傳統林業知識的傳承、加強國際合作、森林健康與生產力、森林經濟效益、提高森林覆蓋率、森林社會與文化價值、相關科技知識、監測與評估、標準與指標、及全球森林目標等議題進行討論。各屆共通的項目則有：不同權益相關者的對話、強化合作與政策、協調計畫特別是森林經營中具合作夥伴關係的計畫、國家經驗與學習課題、關於國家執行所呈現的議題、跨屆工作、監測／評估／報告、行動計畫的執行、促進公眾參與、國家森林計畫、貿易，以及提供使之成為可能的環境（Enabling Environment）。主要執行方法包括：金援、轉移對環境有利的技術，以及能力建構（詳表1）。

（二）聯合國森林論壇2007～2015年多年期工作方案

第7屆聯合國森林論壇（UNFF 7）於2007年4月在美國紐約舉行，會中通過第二階段（2007～2015）多年期工作方案，UNFF改為每兩年召開1次，根據多年期工作方案的規劃各屆的綜合及個別主題如表2。自2007～2015年跨年期的主要工作為：達成4項全球森林目標，執行所有類型森林的不具法律約束的聲明，並規劃在最後一期UNFF 11（2015）達成國際森林協定。

表1 聯合國森林論壇2001~2005年多年期工作方案主題

屆次	主題
UNFF 1 (2001)	1. 通過多年期工作方案
	2. 行動計畫的發展與採用
	3. 初步操作在森林經營中具合作夥伴關係的論壇
UNFF 2 (2002)	1. 毀林與森林退化防治
	2. 森林保育及特殊林型與脆弱生態系的保護
	3. 對低森林覆蓋國家的復舊與保育策略
	4. 退化土地的復育及更新
	5. 增加天然與人工林
	6. 概念、名詞界定與釋義
UNFF 3 (2003)	1. 森林經濟面向
	2. 森林健康與生產力
	3. 維持森林覆蓋以滿足當前與未來的需要
UNFF 4 (2004)	1. 與森林有關的傳統知識
	2. 與森林有關的科學知識
	3. 森林社會與文化面向
	4. 監測評估與報告；概念、名詞界定與釋義
	5. 永續森林經營的準則與指標
UNFF 5 (2005)	1. 檢視主題的進展與思考未來行動
	2. 在「透過各國政府及國際和區域組織、機構和文件所提交的報告，監測和評估國家、區域和全球層次的進展，並依此為基礎考慮未來的行動需要」的決議，審查一個關於各類森林法律架構的授權範圍，以便推薦給理事會及大會
	3. 檢視國際森林協定的成效

首先，所謂「所有類型森林的不具法律約束力的文件（Non-Legally Binding Instrument on All Types of Forests）」，為推動全球森林永續經營的里程碑，對國家、區域和全球的

社會、經濟和生態的永續發展產生重大影響。文件中顯示，未來國際社會對所有類型森林須採用永續經營的原則，目的在於提供森林的多重效益與價值。若欲達成森林永續



經營的目標，該份文件建議國家制定林業及相關政策和措施時，應有包含以下幾項主軸：

1 · 以森林永續經營為指導原則

依森林資源範圍、森林生物多樣性、森林健康和活力、森林資源生產功能、森林資源保護功能、森林社會經濟功能、法律、政策和制度架構等7項要素，作為主要森林經營的架構，並推動森林永續經營策略及行動，建立符合國家需求的森林永續經營準則與指標，以發揮森林多重效益和有益於林業社區的發展。

2 · 環境友善的森林經營與林產利用

經營活動如可能對森林產生重大影響，則應進行環境影響評估；提高林產品生產與加工效率，特別是在減少生產過程中的廢料並應加強回收利用；推動森林認證相關機制，並使用來自森林永續經營的林地所生產的木材及林產品；提高市場透明度，以避免使用非法砍伐所生產的木材及林產品。

3 · 公眾參與、教育推廣與夥伴關係

鼓勵使用林業相關的傳統知識應用在森林永續經營中，且應公平、平等地分享因應用傳統知識所衍生的效益；鼓勵與森林相關利害關係人（當地居民、原住民、其他森林使用者、森林所有者等）共同參與森林永續經營活動，建立或加強之間的夥伴關係，並藉由森林永續經營活動中獲取多元化收入；透過教育與推廣，讓民眾了解森林與森林永續經營的重要性及其產生的多重效益；鼓勵民眾參與相關林業政策、措施的制定、實施和評估。

4 · 重視森林多重效益與制定森林保護策略

在國家相關的政策及措施，應融入森林

多重效益的內涵與價值，並盡量透過各種方式在市場上反映其價值；分析天然災害與人為活動（如火災、污染、病蟲害和外來種入侵）造成對森林健康和活力的威脅原因及尋求解決之道；建立森林保護機制及網絡，評估保護區的現況與經營效率，並進行經營上必要的調整。

5 · 掌握國際趨勢、配合國家總體政策

國家林業政策應與國際社會有關的森林議題、決議及行動方案的趨勢相互呼應，將森林永續經營策略，納入國家永續發展規劃及相關國家行動計畫，並規劃落實森林永續經營的短、中和長期計畫所需之預算及財務；為促進森林永續經營，針對毀林、森林退化的原因應明確制訂具體改善措施；強化森林經營相關部門間合作與政策協調，以有效率的林業行政管理以支援森林永續經營的實現；同時，應將林業科學研究成果與知識納入林業政策與措施中，並應用於森林永續經營。

其次，UNFF 7中也要求會員國不論在全球、區域及國家層級，皆應致力於達成4項全球森林目標（Four Global Objectives on Forests），並盼能在2015年時能在這4項全球森林目標取得重大進展。

全球森林目標1

藉由保護、恢復、新植造林和更新造林等森林永續經營策略，以扭轉世界各國森林覆蓋減少的趨勢、防止森林退化。

全球森林目標2

促進森林經濟、社會和環境之多重效益，

並改善林業社區居民的生計。

全球森林目標3

增加保護區與永續經營的森林面積，以及提高使用來自森林永續經營的林地所生產的木材及林產品的比例。

全球森林目標4

扭轉官方援助森林永續經營的下降趨勢；為落實森林永續經營應增加更多的預算及財務。

此外，由於森林是全球達成永續發展的重要組成，森林所提供的多重效益，尤其森林在減少氣候變化衝擊和生物多樣性保育極其重要，因此會議中也宣布2011年為國際森林年（International Year of Forests 2011），盼藉由國際森林年的推動，喚起人們對森林經營、保育與發展等方面的認知，並進而展開全球性的實際行動。

表2 聯合國森林論壇2007~2015年多年期工作方案主題

屆次	整體主題	個別主題
UNFF 8 (2009)	環境變化中的森林-森林永續經營的實施方法	1· 環境變化中的森林 (1) 森林與氣候變化 (2) 扭轉森林覆蓋的損失、防止所有類型森林的退化、沙漠化防治（包括在低森林覆蓋的國家） (3) 森林與生物多樣性保育，包括保護區
		2· 森林永續經營的實施方法
		3· 關於自願性的全球金融機制、投資方式和森林金融架構之決策
UNFF 9 (2011)	森林對人類、生計和消除貧窮的貢獻	1· 以社區為基礎的森林經營
		2· 社會發展與原住民、其他當地及依賴森林社區，包括森林產權
		3· 社會和文化面向
UNFF 10 (2013)	森林與經濟發展	1· 森林產品與服務
		2· 國家森林計畫與其他部門政策及策略
		3· 減少風險與災害的衝擊
		4· 森林與林木對都市社區的效益
UNFF 11 (2015)	國際森林協定之進展、挑戰和遠景	1· 檢視國際森林協定的成效
		2· 檢視達成全球森林目標與執行所有類型森林的不具法律約束力的文件的進展
		3· 檢視森林與國際森林協定的貢獻



三、結語

聯合國森林論壇為目前跨國環境及森林議題之最高執行與協商組織。從過去已完成的第一階段多年期方案觀之，不脫永續森林經營架構下的生態、社會及經濟三大支柱，再以此發展出可操作的主題概念。例如UNFF 2注重森林復舊與環境保全，UNFF 3則著重在經濟生產與社會需求，UNFF 4則強調各類型的知識、文化與制度，UNFF 5則是做一個總結評估。

2007年所召開的第7屆聯合國森林論壇中，提出未來2007~2015年多年期工作方案，仍延續森林永續經營之主要精神，會中宣示了所有類型森林的不具法律約束力的文件、4項全球森林目標，以及2011年國際森林年，

雖然宏觀且全面地涵蓋了國際重大森林議題，但也凸顯出這些宣示對各國森林政策不具強制約束力，不同國家依其發展狀況與利益，對永續森林經營所隱含的環境限制仍抱持不同的立場，需以教育行動及道德訴求來促進全球森林及人類生活的保障。

台灣雖非聯合國會員，但身為國際村的一份子，在國際環境規範自當義不容辭。故本文摘錄聯合國森林論壇已規劃的未來走向，期能提供國內森林政策、研究與實務一些簡要的背景，以進一步思索與國際接軌的想像空間。△

參考文獻（請逕洽作者）



（圖片／高遠文化）