



联合国

经济及社会理事会



Distr.  
GENERAL

E/CN.17/1995/3  
14 February 1995  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

可持续发展委员会  
第三委员会  
1995年4月11日至28日  
临时议程项目6

审查各部门群,第二阶段:土地、荒漠化、森林和生物多样性

“防治荒漠化”和《关于所有类型森林的管理、保存和  
可持续发展的无法律约束力的全球协商  
一致意见的权威性原则声明》

秘书长的报告

摘 要

联合国环境与发展会议(环发会议)有两项成果集中注意森林问题:《关于所有类型森林的管理、保存和可持续发展的无法律约束力的全球协商一致意见的权威性原则声明》和《21世纪议程》题为“防治荒漠化”的第11章。这两项成果的目的在于实现所有类型森林的可持续管理,强调养护和开发同等重要。在环发会议以来的三年内,国际社会开展了各种活动来提高认识,修订政策,制定和实施各项计划和战略;以及改善环发会议已经在进行的行动方案。

森林继续满足人类日益增加的对林产品和劳务的需要以及以这些产品和劳务为基础的生活的需要，而不论其是商业性质或是谋生性质。已试图采取一些纠正措施，但是人口的迅速增长、贫困、不适当地使用土地、有害的奖励措施和各种其他外部威胁，包括污染，一直在破坏着森林；如何维持森林在生产、社会和保护方面的多种功能，仍然是一项重大的挑战。特别令人关心的问题包括生物多样性的丧失；农业所需的土壤和水基所受的威胁；以及森林产品包括对农村社区极为重要的薪材和草药等产品的短缺。

每一发展类别的国家都在采取经改善的政策和战略方面都取得了进展。《权威性原则声明》的精神在许多强调环境问题和生产同等重要和鼓励大众参与的方案里反映出来。发达国家进展最大，并继续向环境方案拨出大量资源，特别是对旨在养护更多原始林的方案。它们通过奖励措施和业务守则，减少浪费，增加再循环，特别是在纸浆和造纸领域。此外，许多发达国家表示有意帮助发展中国家实现同一目标。发展中国家和转型期经济国家都尝试开展类似活动，只是由于资源有限，步伐慢一点。

越来越令人感兴趣的一个领域是，制定准则和指标来衡量在可持续森林管理方面取得的进展。许多主动行动已制定了一些建议，这些建议需要加予协调以便趋于一致，从而提供一个标准基础，借以证明森林产品来自可持续来源。这类主动行动为今后以可持续地制造的商品为基础的贸易铺平了道路，从而不再需要诉诸于近年来在林产品贸易中已经成为时尚的抵制和禁止手段。

各国还未审查《权威性原则声明》；这些原则是否需要以具有法律约束力的文书来取代以及这类事态发展是好是坏，各成员国对这个问题都非常感兴趣。

林产品和劳务的需求将继续增加，森林资源所受的压力也越来越大：人口

增长,农业扩大,对林产品的需求以及以森林为基础的生活需要,全都显示出上升趋势。所有设想方案都要求采取行动来建造新的森林和对现有森林进行管理。为此,为了应付提请可持续发展委员会注意的事项,必须动员所有有关的团体,借助它们的共同努力和协调,促进本部门的发展,而关键的因素是互相建立信任和就如何实现可持续森林管理问题达成共识。

在提请委员会注意的各项目中,下列三个项目具有政治性质,受到高度重视,或影响到成员国集团或利益集团的利益;建议提请本届会议高级别部分注意这些项目:

(a) 各国政府和有关政府间组织在全球和区域两级提供各种讲坛,让所有有关团体参加,尽早就森林问题建立共识,早日使目标趋于一致,以便所有团体随后采取协同行动;

(b) 指导行动以贯彻执行《关于管理、保存和可持续发展各种森林的全球共识的无法律约束力的权威性原则声明》,以及需要对此声明进一步阐述,使其成为具有法律约束力的文书;

(c) 开展对话以处理紧迫的涉及所有类型森林产品的贸易和环境有关问题,以期加速取代当前的单方面限制制度,有步骤地通过商定的准则和指标,过渡到以可持续地管理森林的产品为基础的贸易。

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导言 .....	1 - 5	5
一、概览 .....	6 - 18	6
A. 森林资源 .....	6 - 8	6
B. 经济和社会重要性 .....	9 - 11	7
C. 需求挑战和问题 .....	12 - 18	8
二、审查所取得的进展情况、主要政策问题和经验 .....	19 - 88	10
A. 自联合国环境与发展会议以来所有各类国家、国际 组织和主要集团共同取得的进展情况 .....	20 - 23	10
B. 国家经验 .....	24 - 52	11
C. 主要组织的经验 .....	53 - 66	21
D. 关于资金和技术的事项 .....	67 - 79	25
E. 国际合作的最新发展和经验 .....	80 - 88	30
三、结论和行动建议 .....	89 - 106	33
A. 对森林的未来需求 .....	89 - 93	33
B. 期望、共同目标和严重分歧的事例 .....	94 - 99	34
C. 供可持续发展委员会审议的提议：未来的行动 .....	100 - 106	36

## 导 言

1. 可持续发展委员会第一届会议决定审议《21世纪议程》<sup>1</sup> 内与土地作为一个群有关的部分。本报告是根据该项决定编写的,内容涉及《21世纪议程》题为“防治荒漠化”的第11章,以及《关于所有类型森林的管理、保存和可持续发展的无法律约束力的全球协商一致意见的权威性原则声明》。<sup>2</sup> 本报告是联合国粮食及农业组织(粮农组织)作为《21世纪议程》第11章的任务管理者,协同联合国秘书处,根据可持续发展机构间委员会第四届会议(日内瓦,1994年6月14-16日)所作安排编写的。

2. 森林是联合国环境与发展会议(环发会议)讨论特别激烈的题目,只有在调解了各国间根深蒂固的分歧后才达成了协定。大家广泛认识到森林对可持续发展的重要性,包括其作为吸收二氧化碳的天然池的功能,以及大众对森林所受威胁的关注。虽然森林与《21世纪议程》的许多章节,特别是与土地使用有关的章节都有关系。但是,环发会议通过的关于森林的关键协定载于题为“防治荒漠化”的第11章,以及载于《权威性原则声明》。《权威性原则声明》的主要重点是呼吁实现可持续森林管理,高度重视森林的养护和开发;《21世纪议程》第11章的主要重点是指出为实现这项目标所需的行动。由于森林是大部分世界生物多样性的仓库,它们对于《21世纪议程》题为《养护生物多样性》的第15章和环发会议刚通过的《生物多样性公约》<sup>3</sup> 也极为重要。实施《21世纪议程》第11章项下各方案的费用每年估计达310亿美元,其中大约57亿美元将来自国际开发公司。

3. 很显然,在林业领域,环发会议的协定没有确定许多精确的目标。《21世纪议程》第11.2(a)段要求在2000年之前加强国家机构的力量和能力,以便它们能够获取必要的知识来保护和养护森林,增强与森林的管理和开发有关的方案和活动的效益。在实现可持续森林管理的总目标范围内,有必要确定更精确的环发会议后目标,并提供适当基础来监测和衡量进展。

4. 本报告摘述关于34个国家政府、20个非政府组织,5个私营部门协会,14个联合国机构和6个非政府组织作出的进展和报告的经验的资料。若干国际政府间组织和非政府组织也通过参加由21个成员组成的森林问题电子邮件组<sup>4</sup>提供了资料。所提及的个别国家或组织只供说明用,并不全面。

5. 本报告是由粮农组织作为负责促进联合国系统内协调一致行动以贯彻执行环发会议的森林协定的任务管理者编写的。

## 一、概览

### A. 森林资源

6. 根据粮农组织协同成员政府和国际组织进行的1990年森林资源评价,<sup>5</sup>世界森林覆盖地球全部陆地的四分之一。森林覆盖面积大约为34亿公顷,而其他林地覆盖面积为16亿公顷。工业化国家的温带森林、北部森林和亚温带森林总面积大约有14亿公顷;这些森林基本上稳定或在增加,虽然原始林<sup>6</sup>和天然林仍受到压力,或受到污染和火灾的毁坏,降低了森林等级。发展中国家也有一些温带森林它们面临着与热带森林同样的砍伐和降等压力;但是有些森林,例如智利的温带森林则在增长中。

7. 有将近18亿公顷的热带森林被砍伐,在1981年至1990年期间每年砍伐1 540万公顷。在前一个十年,这个砍伐速度还要快得多。热带森林被砍伐的原因与前几个世纪在今天的工业化国家里森林被砍伐的原因相似。亚温带森林和地中海森林所面对的压力在发展中国家和发达国家差别很大。在世界范围内,只有大约5%的森林处于保护区。在发展中国家,只有有限的森林地区受到正式管理;在欧洲和北美,大部分森林都受到管理。所有权方式也差别很大:许多发展中区域的森林往往是公家的或在传统的社区所有权之下,而在一些主要森林国家里,例如美利坚合众国,私营也占重要部分,在某些情况下,甚至占统治地位。

8. 全世界大约有一亿公顷森林种植园,另有1 400万公顷橡胶园、椰园和棕油园,这些种植园也越来越多地提供其他林产品和好处。全世界热带工业和社区种植园面积共计大约3 000万公顷,在1981-1990年的十年内,每年成功地建造180万公顷左右,自环发会议以来,这个速率也许有所增加。

### B. 经济和社会重要性

9. 森林和林地是许多商品和劳务的来源,它们有利于调节世界环境,是对将来的植物和动物改良不可或缺的大部分生物多样性的仓库。森林还有助于维持其他关键资源,例如水,野生动植物和土壤。据粮农组织估计,<sup>7</sup> 1991年全球每年森林产品(主要是木材)的经济贡献达4 000亿美元左右,出口价值为980亿美元,即占世界商品贸易总额的百分之三。8个国家的木材产量超过出口总额的20%;另12个国家的木材产量超过10%。森林产品作为进口品也很重要:在欧洲联盟(12个国家),木材和木材产品每年进口净额达150亿欧洲货币单位(为185亿美元),只有花在石油产品进口上的钱才超过这项价值。

10. 据估计,全世界林业提供的生计和有薪就业合计大约为6 000万工作年,其中80%在发展中国家,相当于世界农业就业总额的5%左右。大部分就业是在薪材/炭有关活动,在许多国家,这对于妇女尤其重要。估计还有三亿土著的生计和文化密切依赖森林。森林提供了补充粮食和饲料、直接为粮食安全作出贡献,又提供了耕作外就业和收入,保护了农业所需的土地和水基以及提供了农场投入物如能源、包装材料 and 建筑材料,从而间接地为粮食安全作出了贡献。森林和依赖于它的野生动植物支持了重要的旅游业和娱乐业。森林还是马上可以取得的和负担得起的传统药物的重要来源,世界人口至少有四分之三主要依赖于这些传统药物。据报道,巴西至少有3 000种有记录的药用植物,印度有2 000多种,马来西亚大约有1 000种。源自森林的药用物质是全世界价值为430亿美元的制药业的一个组成部分。

11. 保持生物多样性(《21世纪议程》第15章讨论得更为充分)是森林的另一关

键贡献：据报世界陆地物种至少有百分之五十是在热带森林里发现。温带森林也是生物多样性的另一重要储藏库，而红树属森林为2 000种鱼、无脊椎动物和植物提供了生境住区。

### C. 需求挑战和问题

12. 森林在所有级别上面临迅速增加的需求和压力：日益增加的人口和较高的收入使林产品及森林有关劳务的单位消费水平有所增加。随着人口的增加，低下的农业生产力和贫困导致森林迅速被砍伐；因此生存是发展中国家滥伐森林的一个重要因素。除此之外，在森林土地生产价值较高的产品的机会也造成滥伐森林，有时还受到奖励，1980年代初<sup>9</sup>的估计数字指明，仅仅由于农业，热带森林就丧失了百分之八十六，其中大约百分之六十三用于维持生活的耕种，百分之十七用于种植商品作物，百分之六用作牧场。为了薪材、基本建设、工业木材采运和其他目的而过量砍伐所占份额每样不到百分之七。在某些国家，木材采伐所引起的人们前往采运道路开辟出来的林区定居的活动可能会失控。污染也会对工业化国家和转型期经济国家的温带森林和北部森林造成威胁。在某些国家，公众对娱乐的需求也会对森林施加高压：美国国家公园系统每年游客人数1954年为5 000万，1993年增加到2.7亿。在转型期经济国家里，木材采伐也存在失控的可能性。

13. 令人关切的情况还有：一些森林被“开采”，那些最容易抵达的和价值最高的树木被采伐，一点也不关心剩余植被。粮农组织最近公布的1981-1990年指示性物种丧失率说明，由于热带森林被滥伐，较高植物丧失了百分之一至百分之四点三。<sup>9</sup>自1950年以来，原始热带森林迅速降等、分割和丧失情况严重，据报每年有1 500个物种灭绝，同时有百分之五至十的热带森林物种在30年内也面临灭绝的危险，大约492个遗传因子不同的树种群可能濒于灭绝。<sup>10</sup>

14. 很明显，如上述所示，影响到森林生存和为它们的可持续发展提供机会的关键因素，例如人口、土地管理、农业和能源等，都是林业部门以外的东西。森林是否



可持续发展取决于林业部门范围以外的控制压力,其程度同取决于森林管理或保护的程 度一样大。因此,至为重要的是,在审查根据环发会议各协定和《21世纪议程》在生物多样性、土地管理、农业、荒漠化、山生态系统、能源、消费方式的变化和人口等领域采取的行动方面。同可持续森林管理的兼容一致性应是其中一项准则。

15. 林业开发方面的进行中辩论和实际努力的核心问题是,如何在森林的发展作用和环境作用之间取得平衡。一个重要的问题是,每一个利益集团都有自己的看法,认为哪些林业问题应给予最大的或最紧迫的注意;这样一来,在本部门里有利益关系的许多参与者往往意见不一,他们在意见和优先事项方面的分歧有时导致严重的冲突。在国家和地方一级,工业用森林拥有者和环境保护者之间发生激烈冲突,使各有关方面都遭到损失。在国际一级,要求在木材贸易里承担更大的环境责任的集团有时诉诸于禁止和抵制手段,而不是采取建立共识办法。为了尽量减少这类冲突,已作出努力对可持续森林管理制定、通过和实施一项商定的业务定义,以及一套用来衡量在实现可持续森林管理方面取得的进展的准则和指标。

16. 地球这个共同的家正处于威胁之下的图象极其重要,世界环境与发展委员会<sup>11</sup> 非常有效地用它来提高人们的认识,从而促使林业议程的全球化。国际辩论越来越关注如何将国家发展目标同全球环境目标调和起来,这些环境目标包括以大大超过个别国家需要的程度努力减轻气候变化的影响或养护遗传库。一项长期未决的问题是,如何奖励或补偿那些被迫为了全球环境安全而放弃利用其森林权利的国家或社区。

17. 传统的经济分析低估了林地和森林的价值,再加上长期的利润前景和对其他林业备选项目的投资利润很低等因素,鼓励人们以收益(特别是短期收益)较高更吸引人的备选土地使用项目来取代森林。较低的价格更使问题恶化,而且政府土地的森林收费有时只反映管理费用的一小部分;但是提高这类价格可能使按可持续森林管理原则采伐的森林产品竞争不过市场代用品。

18. 还有其他三个重要问题需要予以注意:(a) 缺乏借以制定政策、优先次序

和战略的资料；(b) 科学和技术知识不足(林业没有象农林的“绿色革命”那样的东西，虽然管理良好的森林产量比毫无管理的森林多很多)；以及(c) 许多林业机构一般都没有什么力量，机构形象也相对地低，从而限制了它们的能力，以便为拟由相关部门的机构作为伙伴认真进行的林业部门活动争取政治支持，或者有效地动员所有有关团体采取合作行动。其他可能的问题包括相关部门的政策不足或从宏观经济角度来说受到歪曲或采取狭隘的部门性政策和体制办法来处理多部门问题；无保障的土地和林木保有权；资金不足；以及各项抑制投资的因素。在发展中国家里，其中许多问题还特别严重。

## 二、审查所取得的进展情况、主要政策问题和经验

19. 鉴于林业的长期前景，而环发会议结束至今只有三年，因此不能期望这个部门发生任何急剧的变化。以前的实际活动继续进行，并取得一些进展情况。但是，比较典型的情况是，采取准备行动制造有利于有效的未来实际活动的环境。这类行动包括提高觉悟、调整态度、制定标准、政策变化、规划和战略的拟订以及体制改革。

### A. 自联合国环境与发展会议以来所有各类国家、国际组织和主要集团共同取得的进展情况

20. 环发会议表示的决心是，林业部门应当容许环境考虑渗透所有的发展，成为一个中心而不是边缘问题。环发会议又强调非政府利益团体、包括依赖林业的社区在内，在可持续林业发展方面的作用，以及很多关键林业问题都具有跨部门性质。对林业部门来说，政策制定者和规划者对这类事项的认识以及相关态度的改变，是环发会议以后世界范围进展情况的主要领域之一，从而激起努力要寻找早日实现可持续森林管理，制定必要的标准和指标以衡量所有各种森林实现这个目标的进展情况。

21. 制定颁发执照的标准和指标，也可为所有各种森林的可持续生产木材的非

歧视贸易打下基础,从而无须继续采取禁止和抵制办法。但是,有一些国家出现这样的体制问题:全国一级政府不采取禁止和抵制办法的承诺,对以下各级的政府,例如、州、县或市级政府不一定具有约束力,后者有些仍在实行共同措施,反对一些类别的森林产品,例如热带木材。甚至在环发会议召开之前,德国约有450个市级理事会和荷兰地方理事会90%以上都禁止使用热带木材。在美利坚合众国,据报道亚利桑那和纽约两州禁止公共营建项目使用热带木材。有些零售商也根据地域来源自动禁止某些产品。为了要支持保护和可持续木材生产,1993年非洲、加勒比和太平洋国家(非加太国家)/欧洲共同体(共同体)联合会议提出一项《第四项洛美公约木材议定书》草案,为非加太国家制定一套贸易和援助措施体系;已就这项议定书完成一份研究报告,目前正在审议之中。

22. 关于权威性原则声明的后续行动,环发会议要求对这种后续行动经常进行评价,以确定其是否足以促进关于森林问题的国际合作。《21世纪议程》第11.12(e)段规定要考虑是否需要和是否适宜制定所有各种在国际一级商定的促进国际合作的安排。环发会议召开之后只有三年,特别是考虑到以前的各次讨论表现的歧见很深,因此进行这样一次审查为时尚早。另一方面,有些政府愿意重新考虑具有法律约束力公约的想法。1993年非加太国家/共同体联合会议要求召开区域和国际会议,讨论根据由全球立法则促进平衡环境组织编写的模范讨论一项公约。此外,有些非政府团体开始提倡在《生物多样性公约》下制定一份具有法律约束力的林业议定书,而不是一份独立的公约。其他利益集团则说,这样的行动将把权威性原则声明推向保护方面,而减损其同样重要的对发展的承诺。1995年3月,粮农组织林业委员会及其有关的主管林业部长会议将审查保留权威性原则声明或改变采取具有法律约束力办法的正反理由。但是,鉴于处理诸如可持续森林管理和环境以及森林产品贸易的标准和指标等问题进展的速度,大概还需要一段时间才能有全球林业公约。

23. 由于考虑到关于如何才构成可持续森林管理、如何最妥善地加以实现以及应以何种步伐取得进展等意见非常分歧,因此在各国政府、非政府提倡团体和商业

私营部门之间建立共识是值得谋求更多进展的一个领域。这些利益集团都有共同的愿望要在发展与保养之间维持平衡,而且非政府组织一直都在设法建立一个论坛,具有与政府同样的能力,影响结果。粮农组织理事会所设立的热带森林行动方案协商小组是这种可能的论坛之一;它将成为政府、私营部门和政府间与非政府组织按区域和类别的适当比例所派出的参与者组成论坛;但是这个协商小组还没有机会召开会议。最近的政府间倡议,有些非政府机构也参加了这些倡议,在下文第二 E 节内有所叙述。所有利益集团继续参与在中立背景下讨论诸如关于林业可持续性的定义不明、清楚指标和共同想法等问题,有助于减少目前国际上关于林业问题辩论的两极化现象。

## B. 国家经验

### 1. 发达国家

#### 共同的进展领域和共同问题

24. 大多数发达国家共有的最显著成就是,修订国家林业政策、战略、计划和指导方针,以提高对环境和社会问题的重视,同时又维持对森林的生产作用、特别是对森林产品的加工和利用的支持。欧洲共同体正在提高其成员国的认识,需要制定共同政策,并在解决全球森林问题、包括支持热带森林可持续管理的问题发挥重要作用。欧洲联盟已经制定一项欧洲联盟森林管理、保养和可持续发展战略。特别重视包括运输在内的很多部门能源的生产、保养和利用效率的提高,以便减少具有损害作用的污染。另一方面也正在促进增加同非政府利益团体和地方当局之间的协商和参与,虽然根据很多非政府组织的意见,这方面的努力一向不足。

25. 在很多情况下,都已加强奖励措施并更好地调整政策手段,针对促进多用途森林种植园,特别是有利于从农业生产转为木材生产的土地上所设立的种植园,但也帮助碳的隔离、改善野生物生境和增加供休闲用的森林面积。很多工业化国家计划要限制来自不可持续管理资源木材(不论是热带或温带/北方)的利用,并减少像皆伐

法等采伐作法。

26. 很多国家正在合作努力要研定计量可持续森林管理进展情况的标准和指标。但是,下列各方面都需要作出进一步的进展:制定清楚规定而普遍得到接受的可持续森林管理的定义;成绩是否应当在全国、区域或森林管理单位一级进行评价,如何制定指标的临界价值以及基本标准应当如何加权以适应具体情况;如何处理各国满足要求条件的不平等能力;是否要把指标扩大到技术计量之外,包括可持续性的经济、体制或政治因素。消费形态一般都尚未解决,但纸和纸浆领域除外,这个领域已实行法律措施、财政奖励办法和自愿的工业作业守则,减少不必要的包装,进一步鼓励无毒加工技术,提高能源效率,提高废纸和废纸板再循环的比例。

27. 已经取得的部分进展的其他领域有,生物多样性的保养;保留更多原始森林;利用多用途土生品种;供景观和其他环境用途的比较不严密的种植和管理制度;把森林问题明确列入国家可持续发展战略;把最后用途的目标从木材生产扩大到生态系统管理和可持续的多项利益。此外,还有普遍宣告愿意提高对外援助预算中的林业份额。

28. 在有些领域,发达国家一般进展较少或遭遇问题:(a) 对小木材需求减少,这是因为纤维的再循环和价格无利可图造成采伐减少,从而导致森林继续拥挤,增加疾病、火灾和过分成熟的危险;(b) 在很多国家,林业的金钱收入偏低,或者甚至是赔钱的,从而需要某种形式的公共津贴,理由是这种津贴可以作为非木材货物和服务供应的刺激和报偿。举例来说,在德国和美利坚合众国(公有土地),据报道由于国家的干预而促进公共森林木材以低于成本的价格出售,从而可能阻止私人资本的投资。在加拿大某些地区,据报道森林业以行政费用的三分之一价格购买直立生长着的树木,而且也收到资本津贴。在瑞典,一些非政府组织声称,由于津贴土地排水以增加木材生产,因此损失了大片的沼泽地。

#### 新的或按照需要调整过的政策、计划和战略

29. 瑞典是一个典型的高度植林、出口木材的发达国家。它在1993年5月核准

了一项新的森林政策,也核准一项森林法,反映出它对森林环境和对生产同样重视。森林所有者要对森林的环境措施负责,但是如果费用太高,政府必须补偿;国家公园和国家保留地的费用由国家负担;更加重视推广服务,减少重视法律;更多的多样化森林;确实作出环境影响评价。

30. 森林少很多的发达国家所采用的调整方式可由丹麦说明,自环发会议以后该国国家森林战略建议,在一个树林世代之间把森林面积翻一番;不干预保留区和多用途森林的管理显著增加;更加集中于保养生物多样性和遗传资源,以及森林的其他环境作用。葡萄牙也制定了具有类似规定的国家森林行动计划。荷兰的新林业政策计划规定了林业的特别扣税安排和农用土地重新植林的其他奖励办法。卢森堡制定一项所谓的绿色计划。

#### 森林的管理、保养和可持续发展

31. 已有明显的迹象指出,北美洲的迹象尤为明显,总的趋向是从持续的木材产量转移到可持续的森林生态系统管理,从而提供多种利益,同时保持总的系统作用。在美利坚合众国西北部,有人建议要禁止皆伐,政府土地上的伐清地区必需保留15%的森林覆盖地;所谓的1993年总统一计划,规定在该地区的联邦土地指定新的生物多样性保留区。有一项挑战是如何最妥善地调解多方面的需求,谋求对调解平衡取得协商一致意见,例如在受到焦点改变之后影响的木材产量或就业与收入。加拿大据报道已经实行了所谓的森林可持续发展伙伴方案,这项方案建立了9个可行的模范森林,并要求所有政府、土著团体、工业和其他森林利益集团各级实施可持续森林管理作法守则;采伐继续使用皆伐法是一个有争论之点。法国于1994年制定一项详细的国家计划,把权威性原则声明付诸实行;对伐清森林进行严格管制,并加以扣税以阻止伐清森林。生物化的多样性所有方面都受到政策的保护。

32. 在欧洲保护森林部长级会议框架内,欧洲国家已经建立一套永久性的抽样森林种植地网络,并将以它的成绩作为计量可持续管理和保健的进展情况。已有人

建议要设立一套北美洲受保护天然区管理联合系统,以协调加拿大、墨西哥和美利坚合众国受保护自然区生物多样性联合保护和保养战略的协调工作。新西兰的一项订正法律规定对土生森林做更好的保护,并有一项新的税制,提高森林培植的利润。1993年,日本实施了由服务中心支持的一套以河流盆地为主的森林管理系统,支持森林所有者合作社的合并并增加有关资金。

### 可持续的生产和消费形态

33. 几乎所有的发达国家的可持续森林管理的主要着重点都指向鼓励废料的减少。在纸浆和纸部门,最显著的进展是增加废纸的再循环和利用,减少过分包装和减少对原始木浆的依赖。纸和纸板生产利用废纸的百分比(又称为废纸利用率),从爱尔兰的100%到芬兰、瑞典和加拿大等主要纸浆出口国的10至20%不等。有些非政府组织要求纸和纸板由75%的再循环纤维制成。欧洲联盟和日本的废纸利用率超过50%(全球的平均数是37%)。美利坚合众国的这门行业自愿订定的指标是,在1995年以前回收至少40%的纸产品。

34. 收集使用过的纤维是步向可持续森林管理进展的一个关键领域:瑞典的目标是在公元2000年以前增加回收报纸和杂志纸张率达75%(目前是63%),同时也要改进其他类别纤维的回收情况。德国的回收增加是由法律和自愿环境的压力造成的,德国实行的生态标签系统(蓝天使)奖励使用再循环纤维。但是,再循环有技术、经济和环境方面的限制。纤维是不可能无限地循环使用的,新的原始纤维是长期维持纸的质量所必需的。而且,再循环的环境费用,例如收集所消耗的能源,以及对森林管理和有关环境后果的不良作用,例如减少吸收二氧化碳,在制定目标和政策时,必须同各种利益仔细加以审查和估量。

35. 环发会议以后,中密度纤维板和定向碎料板的生产和消耗继续迅速增长,导致对胶合板的需求减少,产生两种环境作用:(a) 由于森林和制材厂几乎完全使用原材料,使用小木材和固态废料的能力增加而允许废料减少;(b) 减少选择最大最好树

木采伐的需要。这些好处可以减少对原始森林的压力。由于锯木厂设备和管制的进一步改进,原木材得到更好的利用,同时由于大量采用由压缩木屑造成的木基板代替很多实木材料,从而可能提高产量。奥地利、丹麦和德国的奖励办法鼓励使用生物量能源,从而减少矿物燃料的使用。

36. 若干发达国家,例如荷兰、丹麦、德国、大不列颠及北爱尔兰联合王国和日本,都已制定政策帮助保护外国森林,特别是在热带的森林。他们当中,很多已经接受国际热带木材组织的公元2000年实现可持续森林管理目标。但是,某些国家出口不可持续性的问题也受到注意:有些非政府组织说,有些国家在他们本身的森林受到损害或少加利用之后,却要对其他国家的森林进行过分采伐。举例来说,一些日本的非政府组织控告日本说,日本拥有面积相当大的森林,却通过在国内制造木材只有25%,但从森林已经在迅速消失中的东南亚进口75%,从而把不可持续性转嫁到外国。又有人指出,国际贸易上的木材价格偏低,造成本国生产成本偏高的国家无法进行竞争,从而鼓励进口。

#### 体制的加强和能力建设

37. 很多发达国家都在根据需要调整它们的政府体制,以提高它们同其他利益集团并在多部门方面工作的成效。加拿大报道说,它对土著人民的林业能力提供特别的支助。日本正在改善地方当局、合作社和森林拥有者的能力。大不列颠及北爱尔兰联合王国、新西兰和瑞典等国国家森林部门规章管理和/生产职能分别的倾向继续不停,目的是提高效率。芬兰。大不列颠及北爱尔兰联合王国和加拿大强调要建立工业、农业、科学和技术利益间的连接环节。

#### 与《21世纪议程》其他各章以及与关于生物多样性和荒漠化公约有关林业事项

38. 森林在保养生物多样性的作用比它们对调节气候变化的作用受到更多的注意。小块原始森林地受到充分保护的数目越来越多,新的森林区受到保养,种植园使用混合品种增多,而且往往鼓励利用土生品种。多品种的森林种植,包括从农用土地



转为森林种植园的土地,奖励办法已经增多,或者已经作更好的宣传;预料这将有助于碳的隔离。在法国,估计支持林业的行动对控制全球升温的贡献只有2至3%,但是政府由于看到更多的环境好处,仍然为了该一目标而支持林业。虽然森林对调节气候变化贡献不大,有些国家仍致力于减少二氧化碳的排放,而其他国家,例如加拿大、瑞典、大不列颠及北爱尔兰联合王国和德国,则正在从事关于森林与气候变化之间相互作用的研究。

## 2. 发展中国家

### 进步和问题的共同领域

39. 有几个国家,例如印度尼西亚,已通过政府在财政和市场方面提供的支助提高了农业产量,从而创造了各种最后可能减少农场边远地区的扩展在砍伐森林方面所起的作用。贫穷和各项导致减少得到促使产量提高的输入的政策(包括一些结构调整的因素)使得许多其他国家无法取得进展。此外,现在有许多中等收入发展中国家的人口增长率也较低。对环境的日益认识也导致作出一些显著的努力,例如1993年10月危地马拉、萨尔瓦多、洪都拉斯、尼加拉瓜、哥斯达黎加和巴拿马外交部签署的管理和保护森林自然生态系统和开发人造林区域公约。该区域公约有助于采取各种行动以避免在中美洲采取造成滥伐森林的行动、补植森林遭滥伐的地区和制定健全的土地使用计划和移殖政策。

40. 发展中国家面对的重要的挑战包括:需要对下列问题达成协商一致意见:在可持续森林管理方面进行工业伐木的地点;需要促进大众参与制定森林政策和方案;各多边银行和许多双边捐助者不愿意资助伐木和工业加工的项目;如何确保那些以林业为生的人能得到充分的利益以避免将林地改用于直接有利可图的用途;和没有提供适当的资金和技术来帮助有效执行国家森林行动计划。尽管环发会议要求对森林作有系统的观察;但是,许多国家特别是非洲的国家,缺乏关于其森林的资料。根据粮农组织的1990年森林资源评价,在90个热带国家中只有66个国家只进行了一个

林业地区评价,而其中39个评价是在1981年以前进行的。<sup>12</sup>

### 新的或改编的政策、计划和战略

41. 自环发会议以后便继续编制和执行国家森林行动计划,在许多情况下,该行动计划是在各主办的热带森林行动纲领(热带森林纲领)或遵照热带森林纲领的制定原则的有关的森林开发总计划,共有92个国家采用了热带森林纲领的办法;自环发会议以后,其中有18个国家最后订出了其国家森林行动计划,7个国家则为响应早先对下列作出的批评而修改了其以前的计划;办法狭窄、捐助者推动的方案、过份着重于项目清单和具有非参与性的方针。森林部分通常也包括在主要是在非洲通过的并仍在学习阶段的国家环境行动计划(环境行动计划)。在国际自然保护联合会(自然保护会)协助下继续编制国家保护战略,而在一些国家也已编制了各项国家可持续发展战略。

42. 1994年7月,中国在联合国开发计划署(开发计划署)的支助下进行了一个全面性国家《21世纪议程》,它继续进行其迅速植树造林和使树林结合在农作系统内的长久传统。若干拉丁美洲国家已通过了各项立法和政策以便取消以前各种造成森林滥伐的奖励办法;有些国家则在制定出适当计划以前取消发给收割许可证和其他的使用许可证。一个新的发展例子就是该区域公约(见上面第39段)的一项在各中美洲参与国的法律结构范围内设立环境检察长办事处的规定,以监督森林的保护和改进工作。马来西亚在1992年核可了一项订正的国家森林政策并在1993年通过了一条新的国家森林法案,此外,土地也被指定为永久森林产业,因而也在1993年采用了一项持续性森林监测办法。自1993年以来,马来西亚在各种财政办法下准予私人森林人造林所有人在5年至10年内完全不必缴税。同时,柬埔寨、缅甸和萨摩亚也通过了各项新的林业政策,纳米比亚则正在执行其约在环发会议期间通过的新森林政策。

43. 厄瓜多尔设立了一个高级环境委员会并在1994年制定一项,除其他外,旨在

促使所有当事方,包括那些迄今被忽视的各当事方,有更大的参与。菲律宾设立了一个指导其新森林法规和国家21世纪议程的理事会。中非共和国正在执行其1992年环发会议促进持续发展的战略,其中具有主要的森林部分。

#### 森林的管理、保护和可持续发展

44. 在促进继续执行各项现有方案的方面已作出重大进展。目前已在日益注意采用诸如设立和扩大保护区的办法来进行保护。全球环境融资在其试办阶段中资助了约20个发展中国家的各个项目,主要是在保护区和包括野生动物的管理。印度制定了各项有关可持续森林管理的准则和指示数字的指导原则,并在1993年评价了森林覆盖状况;在1994年3月,它带头成立全球老虎论坛以保护所有老虎分布区国家的老虎及其住区。加纳规定了各项与国际热带木材组织的自然热带森林可持续管理准则一致的业务程序或标准。墨西哥着手进行了国家森林调查并制定了一项森林法。巴基斯坦在其提议的国家保护战略的1993-1998年环境投资组合下将五分之一的现有资源拨充用于保护森林和流域的活动。泰国的所谓“绿化”方案已在1994年开展进行。

#### 促进可持续的生产和消费形式

45. 主要的木材出口发展中国家对发达国家进行的可能威胁其传统市场的努力表示关心。部分为响应市场国家的关心,它们正在推动应用可持续森林管理的准则和指示数字,例如,非洲木材组织一些成员国,以及巴西、印度尼西亚和马来西亚,不久可能在其本国内开始进行可持续性的核证工作;巴西则在制定可持续发展的全盘指示数字范围内正在进行与森林有关的工作。印度是集中于减少废材;越南完全禁止砍伐一些稀有物种。一些发展中国家正在鼓励进行纸纤维回收:菲律宾的废纸使用率为75%,新加坡和香港则为将近100%。以直升机伐木的方法已在试用,这种方法预期将比较不危害环境。许多国家继续进行环发会议前的各项方案以提高木柴炉的效率,这样才能减少对薪材的需求。

46. 在亚洲和太平洋区域,对保护有影响的一个发展就是橡胶、木材的加工以取代一些可能耗竭的热带硬木。马来西亚正在对适合于生产木材的橡胶树进行无性繁殖。

#### 体制加强和能力建立

47. 虽然在环发会议以前就进行了能力建立,但是,所做的工作还是不够。能力不足的最重要表面现象包括政策和体制的改革速度缓慢;部门间的协调不健全;在最高政治阶层上没有通过将森林方案作为优先事项;缺乏明确规定的优先次序;和继续过份依赖外部技术援助。自环发会议以来一直未减轻的一个关键问题就是许多国家各森林机构的等级较低。许多森林管理当局并入较大的官僚机构以及其他削弱其形象的事态发展使它们不容易影响到政策和优先次序。在这些情况下,即使体制的加强对国家一级森林管理当局的效率也只能有不理想的影响。

48. 环发会议后的能力建立工作是在三个层面上进行的:(a) 创造一个有利的环境;(b) 加强各政府机构的能力;和(c) 加强各非政府组织、当地社区和个人,包括依赖森林的社区的个人的能力。一些援助机构,特别是世界银行、亚洲开发银行和许多双边捐助者希望各国政府(有管制和促进作用的国家政府)和其他行为者有明确的分工,生产性和商业性的活动则通常分配给商业性的私人非政府利益集团。对一些具有有限企业和非政府能力的国家,在应用使各国政府与其他发展行为者有严格分工的原则方面可能需求采用实用的观点和方法。

49. 环发会议后在能力建立方面进行的最周密的活动仍是1993年开发计划署进行的21世纪能力方案,而这项活动需要更多资金。同时,自环发会议以后其他多边和双边机构也着重于促进能力发展,例如,热带森林行动纲领继续强调国家的能力项目。

#### 与21世纪议程其他章节和生物种类多样性和荒漠化公约有关的森林开发情况

50. 为支持生物种类多样性的保护和管理,马来西亚便设立了一个委员会、拟

订或适用政策和立法、设立一个新的遗传资源领域的方案、继续进行于1950年首次开始的原丛林保留地方案并正在设立一个国家药用植物研究中心。突尼斯在防治荒漠化方面包括进行了一项十年的森林、水利和土壤保护的方案。阿尔及利亚在保护生物种类多样性和对抗荒漠化行动的范围内进行了许多森林方面的活动。一些国家有各项关于碳隔绝的项目。部分由于对生物种类多样性的日益关切,世界银行为支助生物种类多样性的保护所提供的贷款已从其森林项目投资组合的5%增加到11%,其他多边银行也报告有类似的增加。全球环境融资已在所有发展中国家区域支助了13个生物种类多样性项目。

### 3. 转型期经济国家

51. 自环发会议以来,转型期经济国家集中注意在转变到市场经济阶段所面对的庞大问题;但是有许多国家修订了其森林政策和法律以反映最新的想法;同时,它们也正在对其各个机构作相应的调整。欧洲各转型期国家参与了先在斯特拉斯堡举行的,后来又在赫尔辛基举行的保护欧洲森林部长会议,欧洲国家在该会议上重申了其按照环发会议原则对森林的可持续发展所作出的承诺。<sup>13</sup> 斯洛文尼亚制定了一项新的森林法案和一项反映赫尔辛基会议各项决议和权威性原则声明的森林可持续发展战略。1994年5月捷克共和国通过了新的森林政策原则。

52. 全球环境融资的报告指出欧洲五个转型期经济国家正在进行各项生物种类多样性项目。一些非政府组织对最近向特别是白俄罗斯、波兰和斯洛伐克提供的大笔森林开发贷款使原始林受到各种威胁,表示关切。

#### C. 主要组织的经验

##### 1. 非政府组织

53. 在森林部门,各环境组织和非政府组织在监测各有关组织,包括各国政府和国际组织,通过的环发会议各项社会和环境原则方面发挥重要的“监察人”和促进

的作用。它们有助于维持环发会议的精神并确保使一些问题仍是在国际上对森林政策和优先次序进行辩论的重点。非政府组织主张的问题是需要具有透明性和取得资料、具有协商权利和使依赖森林的人充分参与以森林为基础的生活；多利用传统的森林知识；大众的参与决策和执行可持续森林管理；在森林管理方面强调生物种类多样性的保护；使森林在碳隔绝方面发挥较大的作用；对在本国的需要范围以外的为促进森林的全球惠益作出捐助的国家（许多是发展中国家）给予补偿；确保对物种和人工林体系作意识生态的选择；环境影响评价；无害环境的收成和工业加工；多使用可持续来源的林产品，负责任的消费形式；和多回收林产品。

54. 非政府组织经常对它们认为发达国家和发展中国家的那些有破坏性或文化不敏感的作法提出挑战。德国有22个非政府组织通过了法兰克福木材和木制品标签宣言，并，除其他外，呼吁使国内木制品市场不包括“破坏性来源”的产品，以及对保护有极高生物种类多样性的热带森林国家给予补偿。最近的问题包括对北美洲、北欧、俄罗斯联邦、亚马逊河、中美洲、东南亚和美拉尼西亚的森林管理办法提出挑战。负责宣传的各非政府组织使用了许多宣传工具，包括草拟咨询准则和战略，例如对森林作尊重生态的使用的国际绿色和平会原则和准则和世界野生动物基金（野生动物基金）的全球森林战略。

55. 非政府组织积极提倡以评估供履行的森林管理、处理和贸易惯例的方法来适用可持续森林管理的准则和指示数字。野生动物基金制定了一套的四项森林质量准则：可靠性、森林保健、环境惠益和社会经济价值。1993年非政府组织积极成立了森林管理理事会以提供关于林产品来源的可靠资料、帮助排除混乱和假的索赔要求和使证明书具有可靠性，即认可证明者。<sup>14</sup> 各经济利益集团控制了森林管理理事会选票的25%，而社会、环境和其他利益集团则控制75%。1994年6月，森林管理理事会制定一套将适用于所有热带、温带和北部气候的森林原则和准则。

56. 国际和当地各“业务”非政府组织，以及若干社区性组织，在实际执行农业区保护和森林生活方案方面，以及在当地权力赋予和能力建立方面发挥了重要作

用。在国际一级上,非政府组织有助于使热带森林行动纲领更加参与和更加直接注重于各最易受害人群的需要。一些在全世界活动的非政府组织包括援外社国际协会、牛津救灾组织、野生动物基金和国际扶轮社(通过其各地方分会支助当地各项自愿森林活动)。

57. 为从各非政府组织的公认的实力得到益助,许多国际和政府机构正在努力与它们促进合作并建立良好的工作关系。在菲律宾和哥伦比亚,各个保护区是与各非政府环境组织,共同管理的,一些国家则向它们直接提供援助。各非政府组织按常规是参与美洲开发银行(美洲银行)所资助的各项活动。区域公约(见上面第39段)支持人民的参与、文化多样性和中美洲森林地区居民的权利。法国逐渐使各自然保护协会作为法国政府的密切伙伴以拟订森林政策或处理各项特别的问题。

#### 对进展的观念和改进的领域

58. 一些非政府组织指出它们在实现其在森林领域的作用方面遇到了若干困难问题;其中包括国家政府不愿与它们打交道;一些国家政府往往对它们的参与进行幕后安排;为各种财政、程序或法律办法所利用和损害;其决策自决权受到削弱;偶而受到敌视;和试图排斥和利用它们。另一方面,若干其他有关组织指出负责宣传的非政府组织有时候不愿意把问题当作其他迫切性的问题来看待或承认有限的资源使它很难对所有事项以同样的重要性和迫切性来加以处理。

59. 许多非政府组织认为是可以更快地取得进展的,它们指出森林继续受到破坏而基层群众的参与也显然不大,并要求执行粮农组织的农民宪章以矫正歪曲的土地所有权和取得土地的方式,因为它们是集中于可供穷人获得的少数森林受到的人为压力,从而造成森林的退化和损失。同时,它们也要求批准劳工组织的土著和部落人民公约和对联合国土著人民公约草案进行谈判。

## 2. 商业私人部门<sup>15</sup>

60. 在很多国家,政策气候有利于自由市场和尽可能少的政府干预;然而,市场力量不足于保证对环境保护给予适当的注意。虽然如此,瑞典预期私营森林所有人

提供环境服务,只有负担太重才提供国家投入。在国际一级,贯彻联合国环发会议的商业私人部门的努力由德国的国际环境管理联络网(环境联络网)等组织或由瑞士的可持续发展商业理事会(商业理事会)促进。在商业理事会成立的工作队中,包括将社会和环境成本并入价格的工作队和进行关于对环境无害的造纸和使用的全球研究。

61. 美国森林和造纸协会(其成员占了国内造纸能力的90%以上,占实木生产的65%和占美国工业林地的95%)使用行动守则促进可持续森林管理。美国森林和造纸协会通过了本身的“可持续林业原则和执行准则”;从1996年开始,遵守原则和准则将成为协会会员的一项条件。公众将了解情况并直接评价企业的承诺并监测对可持续森林管理取得的进展。准则目的是作为取代在促进可持续森林管理方面所用的单方面标签计划、抵制和其他贸易壁垒的选择。零售部门已参与要求其可持续来源的木材的鉴定;一些零售商目前大部分接受或只接受鉴定的木材。在大不列颠及北爱尔兰联合王国野生物基金会开办了一个所谓的1995年俱乐部,其中有24个零售商同意在1995年之前只销售可持续来源的木材。

62. 为了促进私人部门为实现可持续森林管理所做的努力,林产品价格应更正确地体现真正的价值和可持续资源管理连带增加的成本,包括环境成本。<sup>10</sup> 消费者将要对可持续地制造的森林货物和服务接受较高的价格,可是尚要大规模确定它们这样做的意愿。不能确定原料价格增加的林产品能否仍然与代用品竞争。如果不能与之竞争,使用这些备选办法在环境上是否是一项优越的选择是一个疑问。

63. 能够为实现可持续森林管理提供的一项重要政府奖励措施是采取有利于对增值工业的私人投资和创业精神,取代不管是木材还是木材以外的原料贸易。对技术、人力资源发展和当地创业进行大量投资可以有什么收获的一个例子是印度尼西亚关于森林利用的政策从出口原木转变为当地加工木材产品。如要加强其对资源的可持续性的承诺,私人部门将继续需要长期获得森林资源的保证。



### 3. 其他的主要群体和公民社会

64. 很多国家的地方政府常常站在制定和执行规章的前线。因此,在某些发达国家,尽管国家政府可能没有关于热带木材的限制,可是一些地方政府继续对热带木材实行歧视性做法例如前述的德国、荷兰和美国地方当局对热带木材的禁止(见第21段)。显然需要一些机制使地方政府参与对话,以促进公平的做法。在公民社会的主动措施中,值得一提的是发起了独立的世界森林与可持续发展委员会。这个得到前国家元首和政府首脑交流理事会支持的委员会计划在1997年就有关提高认识、南北合作和建立协商一致意见的事项向可持续发展委员会提出报告。

65. 国际农业生产者联合会(农业生产者联合会)执行委员会觉得,只要对生态无害、有利可图 and 允许可行的农村经济,农民愿意采用更可持续的惯例。在发达国家,响应减少剩余粮食生产政策的农民可以将一些土地转移到林业。经济及合作发展组织(经合发组织)计划在农业政策改革范围内进一步研究农场林业与农村发展之间的关系。在较穷的国家,粮农组织和世界银行等其他一些机构观察到在市场机会存在时,农民对于树木与耕种制度的一体化取得重大成功。

66. 亚洲开发银行新林业政策强调了依靠森林的人民的的作用,该银行计划向他们提供森林的经济利益。越南和印度各自鼓励当地的人和森林居民的参与。在1993年国际土著人民年时,比利时组织了一次关于非洲、亚洲岛国和南美洲森林居民会议。

#### D. 关于资金和技术的事项

##### 1. 资 金

###### 前提

67. 必须从广泛的宏观经济和国际发展合作问题,包括债务及债务减免的背景来看待森林资金的前景。这些较广泛的问题由可持续发展委员会的资金问题会期间

特设不限成员名额工作组(会期间特设工作组)讨论,在这里不予以处理。会期间特设工作组将审查国际政策环境对资金流动的影响并就国内资源的筹集和建立新颖的财政机制作出建议。

68. 在多数国家,当地资源包括政府资金或财政措施、私人部门投和社区或个人的“实物”活动是森林保护和发展的主要资金来源。官方来源的外来资金只发挥补充作用;大部分这种资金是双边而非多边援助。在森林工业等领域,国际私人部门流动可能等于或超过官方援助。然而,没有关于所有这些主要资金类型的重大资料。<sup>17</sup> 在联合国环发会议上作出了重大的认捐,可是没有向本报告提供关于其履行进展的资料。日本保证其环境官方发展援助在五年内(1992-1997年)从90亿美元增至100亿美元,其中一部分将嘉惠林业。官方来源证明,到1994年财政年度已经履行了半数的承付款项。将来一些发达国家计划增加其对环境的拨款。举例说,丹麦政府的国际环境和自然基金计划在2002年之前达到国民总产值的0.5%。

69. 森林的保护和环境功能大部分依靠公共资金,由于很多发展中国家的政府预算受到严重限制,所以多数资金不足。由于价格低、缺少收费的行政能力和非法贸易等,一些国家不能从森林货物或服务筹集充分的收入。对于这些国家,主要问题仍然是它们高度依靠外来资金。

#### 林业的国际资金水平:趋势和优先事项

70. 粮农组织一项官援调查证明,从1988年至1990年,林业(主要是热带)的官援平均每年增长11.3%,1990年大约达到14亿美元。<sup>18</sup> 1990年的水平约为联合国环发会议指标的四分之一,因此,要达到2000年《21世纪议程》的指标,每年的平均增长率必须超过20%。然而,由于缺少国家一级私人 and 公共来源的财政资源流动和关于这些投资的收益的可靠数据,所以无法判断这些指标的充分性。

71. 世界银行(林业的最大多边贷款人)在1990年代初的林业贷款比1980年代初增加了一倍以上:最近的年度平均贷款数字约为16亿美元,而1980-1982年每年约为6

亿美元。最近的贷款显示了一些与《21世纪议程》第11章的资金要求概况极相似的地方。<sup>19</sup>国际金融公司支持私人部门投资/在过去三年对木材工业承诺4 000万美元,对纸浆和造纸项目承诺1.6亿美元。自1977年以来,亚洲开发银行作出了数达7.94亿美元(每年平均3 970万美元)的累计林业贷款,而1993年12月31日截止的技术援助为4 080万美元,较广泛项目中的林业部分另外占了520万美元。1993年,美洲开发银行的林业项目拨款约为6 530万美元;自1974年以来,森林资源管理的年度贷款平均为1 780万美元1991-1993年期间共计1亿780万美元,而自1980年以来,有关林业的技术援助额为2780万美元。非洲开发银行自1978年以来积极进行林业贷款,到1994年底,对林业部门的贷款达2.75亿美元。

72. 全球环境设施支助与其四个重点领域有关的林业活动:气候变化,生物物种多样性,国际水域,臭氧层的损耗。在这些领域,全球环境设施向能够产生全球环境利益的活动提供财政资源,例如支付旨在处理土壤退化问题的重新造林等活动增加的费用。试验阶段的承付款项(7亿3 260万美元)主要用于保护生物物种多样性(43%),并支助包括一些林业项目,植物基因资源的原地保护,野生物管理和狩猎畜牧以及涉及造林的分水岭管理。关于林业部门的技术援助资金方面,联合国系统的主要来源是开发计划署,特别是通过国家指示性规划数字(指规数)的拨款。1993年,开发计划署单独通过粮农组织向全世界林业提供了2 030万美元;1992年,开发计划署单独向亚洲提供了1010万美元。<sup>20</sup>

#### 多边银行的贷款优先事项和政策

73. 世界银行、亚洲开发银行和美洲开发银行一般以创造和管理森林资源为重点,对森林工业给予的重视不大。世界银行的贷款状况类似其他两个银行的概况:它目前将其贷款的四分之一拨给森林资源的扩大。对于世界银行来说,最显著的变化是将恢复和保护性的环境活动资金从7%增至27%;其他生计资金从1%增至14%;虽然美元数额增加12%,可是资源扩大资金的份额从32%降至23%;基本设施资金从10%降至

0.4 %。

74. 世界银行、亚洲开发银行和美洲开发银行不支持在原始森林的任何伐木，将鼓励养护这些森林并指定为保护区。当前的思潮显然认为如果工业项目值得进行，那么它们将能够吸引私人部门，因此，不需要多边或援助资金。然而存在支助较小工业项目的意愿。美洲开发银行对私人部门有三种特别供资方式，其中两种支助小型和中型的业务；第三种是支助一家相当于世界银行的国际金融公司的投资公司，可以包括最高4 000万美元的投资。这种协助小规模工业的“机会”可为协助很多较小、较穷的国家提供希望，因为这些国家可能难以吸引完全是私人的资本。所有主要的多边银行强调在向森林部门投资贷款之前，先要进行坚定的部门分析、政策对话和机构改革，包括采取措施改进林业的管理和法律框架并使部门目的和目标与较广泛的经济及环境关切事项相结合。

#### 影响筹资效力的条件

75. 在全球基础上，影响外来资金援助的通盘效力的一个主要因素是：这种援助是提供给少数国家，而这些国家不一定是最需要援助的国家。因此，1990年官援总流动量约有44%拨给亚洲-太平洋区域，另外33%拨给非洲；拉丁美洲和加勒比（几占全世界每年热带林的半数）只获得林业官援的18%。<sup>21</sup> 同样的，在根据《热带森林行动纲领》承诺的32亿美元中，单是头10个国家已占了承付款项的94%。其他20个国家和1个分区域分摊余下的6%，最大的受援国独自占了资金承付款项总额的35%。<sup>22</sup> 林业顾问小组。<sup>23</sup> 赞助的一项研究确定减少外来援助效力的其他问题，包括：(a) 国际援助项目体现供资机构的优先事项多过体现国家林业行动计划战略的优先事项；(b) 受惠国的捐助者协调运作很差，因援助者常常有不搭配的作法或优先事项；(c) 一些外来机构坚持死板地执行其自己的程序。订正的以国家为主导的《热带森林行动纲领》执行原则和准则是为了尽量减少这些问题而设计，可是一些政府和贷款机构并没有充分执行。因此，一些援助者和国际机构在同一个国家内的相同任务实行几个

框架,例如《热带森林行动纲领》本身和《国家环境行动计划》。为了解决这个问题,林业顾问小组正在设法协调捐助者作法:几个捐助者根据圭亚那自然资源、包括森林的可持续管理共同战略,参加圭亚那的一项试验项目。

### 新颖的筹资机制

76. 自然保护抵换债务是第一项新颖的财政机制:这些抵换是在1987年开始,联合国环发会议以后继续实行,到1992年12月,已为发展中国家的环境保护大约产生了7 600万美元。美洲开发银行也进行自然保护抵换债务,举例说,1993年为改进墨西哥城的环境向这种项目支助了1亿美元。正在试用的其他机制包括:(a)哥伦比亚计划将欧洲联盟的咖啡价格支助偿款收入转用于可持续森林管理;(b)《区域公约》(见上文第39段)规定政府建立国家林业基金并保证将林业收入对森林资源重新投资;(c)智利、巴西和马来西亚实行免税期和其他一些早在联合国环发会议之前已开始实行的财政奖励措施。面对的一个问题是:在进行结构调整的国家,外来机构往往不鼓励这种手段。两项其他建议是:(a)对资源开发征税并将收入转到可持续森林管理方面;(b)将债务换成可买卖的公债通过金融市场出售。亚洲开发银行正在进行一项关于环境方案筹资机制的、包括国内、私人部门和投机资本的区域研究。

## 2. 技 术

77. 一项主要新发展就是在国际农业研究协商组(农业协商组)之下设立了一个国际林业研究中心(林业研究中心),这配合了农业研究协商组的国际农林研究中心(农林研究中心),成为协商组中与林业最有关的中心。林业研究中心除其他外正在从事下面各方面的研究:品种/地点配对、向使用者提供研究资料、生物多样性的全球福利以及非木质森林对地方社区的益处。国际粮食政策研究所(粮食政策研究所)正在研究如何维持农地的生产力,以减少清除新地的需求。由粮农组织负责执行的

亚太地区林区研究支助方案还在进行,这个方案得到亚洲发展银行、开发计划署和瑞士的财物支助。这个方案为促进能力建设和低成本的南南互助提供了一个示范;粮农组织正在非洲撒哈拉次区促进类似的方案。尽管已经作出的努力,并且虽然林业的高产对确保对工业的充分供应(同时又不对土地作出过多的要求),林业到目前为止还没有发生类似农业的“绿色革命”。根据农业的经验,林业似乎也需要在生产方面大量增加,不过,这需要同时照顾到社会和环境责任以及让依赖森林的社区获得这方面的技术。

78. 非木类森林产品对森林的可持续性可以发挥重大作用,可是它在研究和发展的活动中却没有受到重视。在改善和利用与管理遗传资源、药用植物、植物化学品、自然纤维、树胶树脂等方面,潜力是极大的。在药用植物方面,发达国家的大药品公司可以同发展中国家的森林资源拥有者签订合同。这方面的一个例子就是美利坚合众国的Merck公司同哥斯达黎加的INBIO签定的协定,按照该协定,Merck提供研究资金并且对所有由INBIO提供的植物、昆虫和其他森林材料所孤立出来的有用药品或化学品支付一笔特许使用费。

79. 对于上面提到的国际上的例子,必须进行仔细评价,特别应注意加强发展中国家在国家一级的能力和设施以及改善研究结果的传播。这些研究结果必须能够很容易地达到低收入的农村社区、农夫和其他在发展中国家依赖森林为生的人,以帮助他们提高维持生活的能力;为此,现代科技可能需要更有系统地同土著和当地的知识与习惯结合。

## E. 国际合作的最新发展和经验

### 1. 政府间进程

80. 由于许多环境问题者是跨越国界的,所以区域合作日趋重要。澳大利亚、斐济、新西兰、巴布亚新几内亚、所罗门群岛和瓦努阿图等国的部长间已经达成协议,制订一项关于开发原始森林和出口原始林木材的共同行为守则。林业活动对其

他区域的国家集团也很重要,如欧洲联盟、亚马逊合作条约和南非发展社区。

81. 保护欧洲森林的第二届部长会议作出了赫尔辛基进程的决定。在该进程下,欧洲各国在1994年6月通过了一份清单,清单上列出关于森林健康和活力,具有生产能力的生物多样性和保护功能以及森林的社会--经济领域的6个范畴和27个指标。1993年10月,欧洲安全与合作会议(所谓的蒙特里尔进程)举办了一个讲习班,为欧洲以外的温带与北半球森林寻找范畴和指标。关于森林的政府间工作组(所谓的加拿大-马来西亚倡议)于1994年间举行了两次会议,讨论了下列问题:森林保护;范畴和指标;促进贸易和环境;在森林业中的新筹资和技术转让办法;体制联系;人民的参与;部门间的联系。为了筹备可持续发展委员会第三届会议,印度和大不列颠及北爱尔兰联合王国共同举办了一个讲习班,其中通过了各国报告的格式。

82. 在最近进行的关于范畴和指标的工作之前,国际热带林业组织曾经进行了关于管理热带森林的纲领标准。在环发会议举行之前,国际热带林业组织早已制订了公元2000年的可持续森林管理的目标并且出版了对自然森林(1990)与人工植林(1993)的可持续管理的纲领与衡量热带森林可持续管理的标准(1992)。

83. 许多利益集团推动了数目可观的倡议,这造成了工作上的重复与资源的分散,并且也使得难以使每一项倡议都充分而有效的执行。此外,还关切到必须确保:(a)各国应坚定承诺达到可持续森林管理的目标,实施商定的标准和指标;(b)应承认各国在履行各项倡议中所规定的要求和标准的能力各不相同;(c)在全面通过标准与指标之前,应当有进行试点的时间;(d)所有农业生态区以及可能所有国家都应当参与国际辩论;(e)世界各区域应当对各项倡议进行全球性的协调。<sup>24</sup> 为了达到协调的目标,粮农组织提供了一个机会在1995年2月对各项倡议进行审查,并于1995年3月间在其林业委员会以及在其同各国负责林业的部长进行的会议中进行讨论。

## 2. 联合国系统内的组织和机关

84. 联合国系统内的组织和机关对环发会议的主要反应是审查它们各自的方

案,以便朝着环发会议的目标拟订或修改它们的活动,特别是设立专门致力于可持续发展的新组织单元。世界银行和环境基金在环发会议召开以后的作用是上面提到的筹资活动。如上所说,开发计划署已经发动了“21世纪能力”,在此标题下将资源提供给在林业方面的能力建设,以补充为森林拨出的指规数。过去,指规数在林业的技术援助方面发挥了重大的作用。作为任务经理,粮农组织于1993年3月举行了一次协商会议,由此设立了一个电子函件小组,这个小组成为政府间组织和非政府组织之间的联络网;有些非政府组织并要求扩大其成员数目。就象许多其他机构一样,粮农组织也拟订了它参与环发会议的后续工作的战略,并将此战略内容分发给各成员国。粮农组织还召集了一次它的区域林业委员会主席团会议,以征求各区域对编制目前的林业审查报告的意见。它还举行了一次高级次的外聘专家会议,以制订未来林业的方向,并会在1995年2月举行一次各项倡议主导人的会议,以建立可持续森林管理的标准和指标。在由环境规划署提供经费的情况下,粮农组织还为此目的在非洲、亚洲和太平洋地区,拉丁美洲和加勒比地区举行了区域会议,并将于其林业委员会于1995年3月开会时同私营部门、非政府组织和各国负责林业的部长举行会议,以便为可持续发展委员会的本届会议的筹备工作作出贡献。

85. 在联合国系统内以及其他政府间组织中最近作出的一项努力就是鼓励非政府人士的参与。国际热带林组织据报已经不限定参加其正式会议以及其理事会的非政府组织的数目,并且还简化了它们参加的手续。非政府团体也参加了粮农组织的专家组以及粮农组织同工业界的会议。此外,如上述,粮农组织理事会还设立了一个协商小组,其中包括了所有利益集团的代表。

86. 许多机构,例如世界银行、环境开发署和粮农组织,都参与或者主动进行旨在改善评估林业产品和服务的方法的分析工作,从而促进土地利用的决策能力。这方面的工作得到了非政府组织、各国政府和非联合国机构(如各大学)的密切合作。联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)也参与了人与生物层方案,其主要目的是寻求协调人的需要与自然环境的保护,并以国际科学合作来作为这个方案的基



础。人与生物层的保留地区包括一个受到严格保护的核心地带、一个在其四周的缓冲区(为人类提供更多的活动空间)以及在其四周的过渡地区。生物层保留区构成一个全球联网,截至1994年中为止,这个联网包括在82个国家内的323个地点,其覆盖面积超过2.11亿公顷。为了减少浪费,粮农组织已编写了一份开发森林的示范行为手册,以此作为专家一级编制开发森林的行为手册的蓝本。

87. 由于认识到森林的对健康的影响以及某些疾病,如疟疾、斑疹伤寒与森林或滥伐森林之间的关系,世界卫生组织(卫生组织)于1993年设立了一个关于环境和热带疾病的工作队。由于森林环境或森林管理同痢疾传染之间的关系,将来的研究结果应作为制订各国森林行动计划的参考。

### 3. 联合国系统以外的组织

88. 上面第二C和二.D.2节中已经提到若干个涉及国际合作的倡议,在此不复述;上面第二.D.1节还讨论了在双边基础上提出的官方发展援助。

## 三、结论和行动建议

### A. 对森林的未来需求

89. 由于体认到对森林的需求会继续增加,所以必须维持和管理森林。根据粮农组织一份题为“农业:面对2010年”<sup>25</sup>的研究报告中的资料,在1995至2010年间,农业用地的总面积将增加8.5亿公顷,而大多数新耕地将出现在非洲撒哈拉次区域和拉丁美洲。在同一段期间,大约8 500公顷的森林被清理,以便被耕作之用。同一份研究报告指出,自1961年以来,全世界工业用圆木已增加了50%,合成木板增加了600%,而纸张的生产增加了350%,木材的产量几乎增加了一倍。在1990年至2010年间,所有木制产品的消耗量预期会每年以1.2%(木材和木碳),3%(纸张)和4.3%(木板)的速度增加。对农村生活至为必要的非木类森林产品,如药用植物的需求也会增加,虽然这种增加无法量化;此外,农村就业与收入、以森林和野外生活为主的娱乐活动

以及对森林的保护活动也会增加。林种基因的保存将继续是非常重要的。

90. 这些趋势显示出森林将会遭遇到的压力。节制消费水平和减少浪费的努力可以发生一些作用,但是,由于消费和废料的生产大部分来自人口增加,所以节制消费的效用是很有限的,必须创造更多的森林资源和对现有的资源进行更妥善的管理才能应付越来越多的需求,而这将需要明智的决定和及早采取行动。解决眼前的问题和将环发会议所制订的方案付诸实行。

91. 采取行动的决心依靠两点:(a)了解从土地上能够生产的资源和可替换资源的真实价值;(b)这些资源的各种用途、损失或退化的数量和影响。不幸的是,对森林产品和服务的价值目前还没有足以提供作出可靠的政策和投资决定的评估技术。足以改善行动效果的资料基础仍然不足。因此,可持续发展委员会必须进行的一件工作就是在各国和全球的基础上加强对森林的评估工作以及对森林资源的使用状况与趋势的评估。在这方面,粮农组织最近决定每两年出版一本关于对森林的评估的报告将会有所帮助。

92. 为了进行这些收集资料的工作和维持在这个领域中的战略方向,各国的体制能力必须给予加强。但是,这个部门正面对着一种不正常的现象:虽然它在发展议程中的中心地位已经获得肯定,可是与其有关的政府机构却通常是行政机构中最弱的一环,它通常无法吸引到足够的资源和政治支持,或者对政策有所影响。它们既不能为非政府的各种利益集团在可持续的森林管理方面提供有效的参与,又不能为社区一级的政府组织提供支助。

93. 此外,非常重要的是,这些机构必须能够同其他部门的机构进行合作,这些部门包括农业、生物多样化、能源和贸易。这将需要所有各部门的机构都进行改革。在土地利用方面,许多国家可能都应建立某种形式的资料交换安排,以确保在土地利用方式改变之初就能得到所有有关方面的审查。

#### B. 期望、共同目标和严重分歧的事例

94. 在与森林相关的所有团体之间存在着一种急迫感。但是它们对可持续发展

委员会本届会议的期望各有不同,这部分是由于缺乏关于委员会作用的资料所致。许多政府,特别是木材出口国政府,希望委员会能够帮助重新取得打开主要市场国的贸易安排的承诺,以确认木材出口国为改进它们在森林管理做法上的无害环境性而做出的努力。有些利益团体,特别是一些非政府组织认为委员会的主要目标应为制订能够快速制止和扭转砍伐森林和世界森林退化的全球战略。它们期待有确定的目标和时间表,并有明确的责任分工。有些利益团体期待委员会独立评价从事森林事务的主要多边专门机构(粮农组织、国际热带木材组织、环境规划署等)、在森林事务方面活跃的多边筹资机构和各种构架与公约的作用,以期建议须采取何种行动,以改进协调、消除重复和必要时重新划定这些作用。

95. 为使委员会集中于其他国际机构或机制未充分涵括的领域,特选定具有以下一个或数个特性的事项提请该委员会注意:(a) 为政府、非政府和私人部门利益团体同时迫切关注、不能由任何现行政府间论坛或机制充分处理使所有三方都同感满意的事项;(b) 委员会对其高度重要性和(或)迫切性须加以注意的事项;及(c) 带有跨部门性质的环发会议优先事项。

96. 所有利益团体无一例外都核可了实现可持续森林管理的目标,但是它们采取了不同的途径。所有团体的提议最后都可导致可持续森林管理的同一目标,这一目标涉及实现森林养护和使用之间的平衡,不破坏森林的多种生态系统能力,但同时满足人类的发展和社会需要。不过,环发会议召开三年过后,这一部门的利益团体深信实现目标所应采取的行动是不完全相符的,有时还有显著歧异。

97. 各利益团体的主要概念差异如下:(a) 它们对于“未受损”森林的定义不都具有相同的想法,同时把“自然状态”定为一种替代办法的企图并未解决这一问题;对森林的可持续性并无普遍被接受的定义;(b) 各利益团体不同意设定可持续性的界限:有些团体试图确保可持续管理其他地方的所有森林,而其他团体并不认为这点是可能做到的;(c) 对于实现可持续森林管理的时间表差异很大:有些利益团体给人的印象是必须立即实现可持续森林管理,而其他团体则认为可逐渐实现。

98. 这些截然不同的想法部分说明了为什么在环发会议之后的活动中,如许多部门性会议所反映出来的,缺少一致性。政府间过程的能见度很高,但是非政府组织和私人部门也是非常积极的。因此,很多的活动和辩论均局限于有效孤立了三个主要组成团体的平行论坛上:政府、非政府组织和私人部门。

99. 国际事务和政府的决策功能均需要有必须不让其他团体成为主要角色的论坛。因此,粮农组织国际热带木材组织和其他政府间机构为了让所有非政府利益团体有机会在政府会议之前相互开会或一起集会、以讨论与森林有关的争议性问题并就想法和态度达致初步共识,它们所采取的做法应得到委员会充分的支持。所使用的任何方式、论坛或其他机制应确保所有三个主要利益团体都感到可同样舒畅讨论问题,并为充分妥协和达成共识提供一个基础,而后在现有政府间结构内将这样达成的共识正式定下来。

#### C. 供可持续发展委员会审议的提议:未来的行动

100. 可持续发展委员会在注意到各国政府和所有利益团体在执行《关于所有类型森林的管理、保存和可持续发展的无法律约束力的全球协商一致意见的权威性原则声明》和《21世纪议程》的各项规定及它们将这些文书反映到其政策、战略和行动方案中去的努力时,可鼓励各国政府和所有利益团体调动足够的资源执行《权威性原则声明》和《21世纪议程》。由于森林与《21世纪议程》其他各章的相关性,委员会或可促请注意其他部门的发展须与实现可持续森林管理的努力相符,尤其是在影响到土地利用、农业、荒漠化、生物多样性、气候变迁和能源的领域。

101. 在养护方面,委员会或可要求作出进一步努力,保存生态系统和实现生物多样性,并吁请各国提供捐助实现保护区系统(其中包含所有各类森林的代表性树种)以及在生态上可以长期存在并有足够面积的生态系统和生物多样性。委员会可注意某些非政府团体所提要求在《生物多样性公约》之下设立一个议定书以取代无法律约束力的现有《权威性原则声明》的提议。在采取立场时,委员会或可注意,森林对

保存生物多样性虽然极为重要，它们在生物多样性之外也具有其他的生产和社会；在这方面，委员会或可审议粮农组织所举行讨论《权威性原则声明》备选做法的森林部长会议的结果。

102. 委员会或可强调森林作为对可持续发展极为重要的产品和服务来源的基本重要性。因此，第一个优先行动应为发展制订完善的森林政策、决策和管理的能力。委员会或可重申它支持生产性森林产业作为可持续生计和繁荣来源的经济作用，但其活动须符合可持续森林管理的目标。委员会在确认森林对全人类的重要性的同时，也可特别强调所有各方须确保养护和发展活动都集中注意土著人民和直接依赖森林维生的其他社区的利益。

103. 委员会在确认外来因素对森林砍伐和森林的可持续性特别重要的同时，可要求所有成员国作出承诺，制订完善的人口政策、处理贫穷问题、确保土地利用和农业政策为更好地分配农地与林地提供基础和使森林不致受到不必要的危害、及减少森林所受的所有其他威胁如工业污染等。在低收入国家，委员会可要求作出必要的政策调整以提高农业生产力，从而减少清理新地的需求。以下讨论委员会或可考虑采取的具体行动：

#### 所有会员国和利益团体深为关切的事项

104. 委员会或可：

(a) 为了最快速在实现可持续森林管理方面取得进展，敦促所有各方维持环发会议的动力，并通过重申环发会议的呼吁，即制订和执行国家森林行动计划及分配更多的人力、财政和技术资源用于支助协调一致执行各国森林行动计划的工作，制止森林的退化与砍伐及实现可持续的森林管理，从而在实现环发会议议定的目标方面促使取得最快速的进展；

(b) 吁请所有政府和全球与区域两级有关的政府间组织继续提供对话论坛，让各国政府、非政府组织和作为主要利益团体的商业私人部门都有足够的动力去就目

前立场分歧的迫切问题达成早日协议,即:议定可持续森林管理的共同属性和工作定义;提议采取具体行动的优先提议,以保持导致委员会本届会议召开的动力,以及设定明确的指标和执行《权威性原则性声明》和《21世纪议程》森林因素的月历;提议用什么方式增加准则所支持的利益团体间的合作;早日统合政府和非政府的国际倡议。(在国际一级,由联合国适当机关所提供的这种协商、建立共识和建立互信的论坛应为临时非正式性质。它们应通过联合国政府间机关如粮农组织森林委员会提出定案建议);

(c) 要求由联合国系统某一适当组织或机关与其他有关国际组织和所有利益团体密切合作,考虑到各成员国的不同能力及它们对其森林资源的主权,就评价实现可持续森林管理的进展的统一标准和指标系统设法达成协议;

(d) 吁请各成员国加强负责保护森林的官方和非官方机构,以提高它们的能见度、地位及能力,使能影响森林政策和有关的非森林政策,以及吸引实现可持续森林管理所需的政治和实际支持。

#### 因具有高度重要性和(或)迫切性而须可持续发展委员会注意的其他事项

##### 105. 委员会或可:

(a) 请联合国系统某一有关组织或机关与其他有关国际组织和所有利益团体密切合作,探讨可能的话在促使《权威性原则性声明》成为有法律约束力的文书方面取得进一步进展的现有共同立场,或查明其他备选做法向委员会下届会议报告,或通过粮农组织现有各委员会报告。工作应反映森林与特别是涉及生物多样性、农业和气候变化的问题之间的联系,并应立足于粮农组织森林部长会议(1995年3月)关于这一主题的辩论的结果;

(b) 为了加强关于森林的现有资料,吁请所有成员国、捐助界和适当的国际组织(a) 加速发展森林货品和劳务计价方法的现行工作,以提供获取对可持续森林管理的大众支持和政治支持的完善说服理由;(b) 支持成员国和粮农组织等国际组织

的倡议,以协调持续评价森林资源的方案(包括制订合格的指标)和关于使用公共资料数据及制订政策与战略的方案;及(c)在多部门范畴内优先进行关于森林部门的分析工作,以促进政策的制订和决策;

(c) 在一群活跃于森林领域的多边贷款机构的赞助下,与有关专门机构、捐助机构、主要受益国成员政府和私人部门密切协作,研究改进程序和增进国际合作的协调的现有机制和新的机制,以帮助成员国制订和执行森林投资项目和增进用于可持续森林管理的资金流通,特别是将重点放在私人部门和国内资源方面,包括部门性收入方面;提议方法,改进受益国间外来资金的分配;制订临时准则;以及提议各种安排以改善森林部门所有筹资来源可以取得的资料。

#### 具有跨部门性质的环发会议优先事项

##### 106. 委员会或可:

(a) 设立一个杰出人士小组,负责制订方式,基于森林的可持续管理和应用各种标准与指标衡量与监测这种管理,使所有类型森林的森林产品的国际贸易取得稳定的进展。小组的挑选是经由协商过程,并平衡兼顾发达国家与发展中国家和公平代表所有利益团体及森林产品行业。小组应在适当国际组织如粮农组织、热带木材组织和国际贸易组织的主持下进行工作,并应与其他有关国际组织和利益团体密切协作。小组也应受益于适当的联合国倡议的工作,如联合国贸易和发展会议(贸发会议)贸易、环境和发展工作组及世界贸易组织贸易和环境委员会等;

(b) 吁请国际社会加强支持各国政府和利益团体在森林领域的能力建设及加强支持技术转让和发展,包括将现代科学与本土知识和实践结合的各项努力在内。

注

<sup>1</sup> 《联合国环境与发展会议, 里约热内卢, 1992年6月3日至14日》, 第一卷, 《会议通过的决议》(联合国出版物, 出售品编号: E.93.1.8和更正), 决议1, 附件二。

<sup>2</sup> 同上, 附件三。

<sup>3</sup> 见联合国环境规划署, 《保存生物多样性》(环境法机构方案中心), 1992年6月。

<sup>4</sup> 由联合国12个组织、非政府组织和两个区域发展银行组成; 其余属于其他类别。

<sup>5</sup> 关于1990年森林资源评价, 有五个报告: (a) “温带森林资源: 联合国/欧洲经委会/粮农组织1990年森林资源评价”, 第一卷“一般森林资源资料”(ECE/TIM/62) 和第二卷“森林的益处和功能”(ECE/TIM/62, Vol. II); (b) “1990年森林资源评价: 热带国家”, 《粮农组织林业文件》, 第112号(罗马, 1993年); (c) “1990年森林资源评价: 国家简介(热带国家)”(粮农组织, 1994年); (d) “1990年森林资源评价: 非热带发展中国家”(粮农组织杂项文件》(粮农组织, 编写中); (e) “1990年森林资源评价: 全球综合”(粮农组织, 编写中)。

<sup>6</sup> “原始”林通常也称为“老生”林。

<sup>7</sup> 《1994年粮食和农业状况》, 关于林业的特别一章(罗马, 粮农组织, 1994年)。

<sup>8</sup> 粮农组织工作文件, 援引(a)《热带林业行动纲领》(粮农组织, 开发计划署, 世界银行, 世界资源研究所, 1987年)和(b)“热带湿林的转换率”, 载于《世界生态系统》, 第14a卷, 《热带雨林生态系统: 结构和功能》(Elsevier 科学出版公司)。

<sup>9</sup> “1990年森林资源评价: 热带国家”, 《粮农组织林业文件》, 第112号(罗马, 1993年)。

<sup>10</sup> 见绿色和平国际提交可持续发展委员会第三届会议的文件, 附件3, “关于森林和生物多样性减少的一些统计数字”(阿姆斯特丹)。



<sup>11</sup> 《我们共同的未来》(环境与发展世界委员会和牛津大学出版社,1987年)。

<sup>12</sup> “1990年林业资源评价,热带国家”。粮农组织林业文件第112号(1993年,罗马)。

<sup>13</sup> 所有决议或大多数决议的签字国为阿尔巴尼亚、白俄罗斯、保加利亚、克罗地亚、捷克共和国、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、波兰、罗马尼亚、俄罗斯联邦、斯洛伐克共和国、斯洛文尼亚、乌克兰和南斯拉夫。

<sup>14</sup> 据报目前正在使用四个主要核证办法,1993年适用于150万立方公尺的木材和木制品,即占不及工业园木、锯木、胶合板和镶板的世界贸易量的1%。

<sup>15</sup> 关于商业私人部门的资料特别少。

<sup>16</sup> 为了保证市场上的公平运作,与林产品竞争的其他商品也应在类似的基础上定价。

<sup>17</sup> 报告关于森林资金的筹资问题的一个主要问题是任一机构(即使是联合国有关的机构当中)缺少关于国际官方和私人部门资金和国内投资的综合资料。

<sup>18</sup> “热带林业国际合作审查”,热带林业发展委员会第十届会议(FO:FDT/91/3), (罗马粮农组织1991年)。

<sup>19</sup> 《21世纪议程》第11章内的所需数额和(世界银行)比较的实际贷款百分比是:机构15(23);森林保护/复原65(64.8);利用16(10.6);摊款4(2.5)。

<sup>20</sup> 亚洲-太平洋林业委员会“亚洲及太平洋林业投资会期讨论会的报告”(FO:MISC/93/14), (罗马粮农组织,1994年8月)。

<sup>21</sup> “热带林业国际合作的审查”,热带林业发展委员会第十届会议(FO:FDT/91/3), (罗马粮农组织,1991年)。

<sup>22</sup> 根据“《热带森林行动纲领》:清算储存”。《热带森林行动纲领》协调单位分发的文件(罗马粮农组织,1994年11月)。

<sup>23</sup> 林业主要双边捐助者和多边贷款者的一个非正式林业顾问协会。当初成立该

小组向《热带森林行动纲领》提供服务。

<sup>24</sup> 在这方面还存在着些重要的技术问题,如:对于国际贸易中由于清理土地以供其他目的使用时砍伐的木材应如何处理,这种产品不能鉴定为可持续资源,但是如果不允许这种砍伐,则对于其他森林的压力就会加重,而这些产品也会被浪费。

<sup>25</sup> 粮农组织第二十七届会议(C93/24)(罗马,1993年11月)。

-----