



联合国



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.17/IPF/1996/10
20 February 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

可持续发展委员会
森林问题特设政府间小组
第二届会议
1996年3月11日至22日
临时议程* 项目4

科学研究、森林评价和制订可持续的
森林管理标准和指数
方案构成部分2: 可持续的森林管理的标准和指数

秘书长的报告

摘 要

本文审查了旨在确定可的森林管理标准和指数的各项进行中活动的范围和状况,详细研究了目前正在由国际热带木材组织并在赫尔辛基、蒙特利尔、塔拉波托和非洲干旱区各进程范围内制订和试行的标准和指数的基本原则、共同标准和可比性。本文强调需要增加部门间的联系并改善信息交流,以澄清和促进成为森林发展可持续性这一正在出现而且不断拓宽的概念基础的各项事项。本文强调应该尽快确定共同概念和术语,并提请注意现在继续有更大的需要,通过国际对话促进各国间和区域间的共同理解和行动的一致性。本文还就森林问题特设政府间小组将来打算着重讨论的事项提出若干初步建议。

E/CN.17/IPF/1996/1。

96-03201 (c) 270296 270296 280296

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言	1 - 10	3
一、可持续森林管理的标准和指数概述	11 - 24	5
二、现状	25 - 38	18
A. 环发会议之前的国际倡议	25	18
B. 环发会议之后的倡议	26 - 38	18
1. 为在国家一级采取行动而发起的政府间 倡议	27 - 33	18
2. 各国政府和非政府组织在森林管理单位 一级采取的行动	34	19
3. 国家和森林管理单位一级标准和指数的 实地检验	35 - 38	20
三、力求扩大各项倡议目前的覆盖面和相互间的协 调一致	39 - 48	20
四、经验要点：吸取的教训	49 - 59	25
A. 国家一级标准和指数的定义	49 - 55	25
B. 国家和森林管理单位两级活动的联系	56 - 59	26
五、关于讨论项目的初步建议	60	27

导 言

1. 本文件报告了与森林问题政府间小组工作方案第三类“科学研究、森林评估和制订可持续森林管理的准则标准和指数”方案构成部分2相关的联合国环境和发展会议(环发会议)决定的执行情况。其中包括对于这个问题的概述,对现状的简短的增补,然后描述了小组第二届会议对本方案构成部分初步讨论的审议范围。

2. 指导方案构成部分三、2工作的是可持续发展委员会第三届会议所作出,并经小组9月第一届会议进一步详述的各项决定。

3. 委员会第三届会议审查和讨论了环发会议森林方面的后续工作,并确定制订可持续森林管理标准和指数是在委员会框架内成立的小组的主要任务和优先事项。更具体的说,委员会请小组鼓励家执行可持续森林管理的标准和指数,并研究进一步发展国际议定的标准和指数的可行性,可以根据这些标准和指数来衡量朝向所有类型森林的可持续森林管理方面的进展,考虑到具体的区域和分区森林状况以及经济、社会和文化环境的多样性”。¹委员会进一步要求小组的工作应“促进尚未参与制定可持续森林管理标准和指数的区域和国家的参与;分享在试验和执行标准与指数方面的经验;以及审查促进国际倡议在这方面的相互比较与合并的适当性”。²

4. 小组于1995年9月11日至15日在纽约举行的第一届会议决定在其第二届会议上着手对标准和指数问题进行初步讨论,并要求“一份讨论这个方案组成部分的报告应包括所有类型森林的以下方面:审查拟定和执行国家一级标准和指数的经验;探讨方法和途径来促使尚未参与制订标准和指数的区域和国家参与这个进程;审议是否需要促进可比较性和国际兼容的适当性,如判定有此必要的话。本组成部分的工作应照顾到区域和分区域的森林特性和经济、社会和文化环境的多样性。报告应审议各种倡议的进展,包括国际热带木材组织、赫尔辛基进程、蒙特利尔进程、塔拉波托进程的进展和粮农组织/环境规划署区域会议的结果”。(E/CN.17/IPF/1995

/3,第18段,三、2)。本文件就是为促进这方面的讨论编写的。

5. 小组第一届会议决定于1996年3月11日至22日在日内瓦举行的第二届会议上初步讨论方案构成部分三、2。

6. 本报告是由作为方案构成部分三、2主导机构的联合国粮食及农业组织(粮农组织)在与联合国秘书处政策协调和可持续发展部可持续发展司森林问题政府部小组秘书处磋商后编写的。从世界银行也获得了评论意见和投入。

7. 鉴于本议题的复杂性,而且小组已决定,在第二届会议上就此议题进行初步讨论,并在第三届会议上进行实质性讨论,因此,本报告只是对小组第一届会议要求作出的初步反应。

8. 环发会议大会认识到各类森林在可持续发展方面的关键作用。大会议定的《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》(“森林原则”)³强调有必要把森林的生产性功能及其所起的保护、环境和社会作用协调起来。

9. 按照森林原则8(d)并根据环发会议《21世纪议程》第11章“制止滥伐森林”载列的各项原则,各国政府同意与特别利益集团和国际组织合作,“制订合乎科学的标准和准则,促进对各类森林的管理、养护和可持续发展”(第11章第11.22(b)节)。

10. 上述各项协议是主要的触发因素,推动了区域和国家各级旨在确定可持续森林管理标准和指数定义的活动。可持续森林管理标准和指数也成为环发会议后几次国际会议的核心重点。由欧洲安全和合作会议(欧安会议)筹办于1993年10月在加拿大蒙特利尔召开的温带和北部森林地区可持续发展专家讨论会为赫尔辛基和蒙特利尔进程作出了贡献。印度尼西亚政府筹办的全球森林会议(1993年2月)所发表的《万隆宣言》、由印度和大不列颠及北爱尔兰联合王国联合筹办的称为力求实现可持续的林业:1995年为可持续发展委员会进行的筹备工作的国际讲习班(1994年7月)所通过的《新德里决议》、印度尼西亚政府和国际林业研究中心(林业中心)联合筹

办的称为科学、森林和可持续性--政策对话的讲心班(1994年12月)所提出的结论和建议、以及亚马逊合作条约的塔拉波托进程都强调了标准和指数的重要性。马来西亚和加拿大政府联合主办的全球森林问题政府间工作组”的两次会议(1994年4月和1994年10月)也把可持续的森林管理标准和指数列入审议的七项议题。⁴

一、 可持续森林管理的标准和指数概述

11. 可持续森林管理通常被认为是林业部门对许多国家、特别是森林资源丰富的国家实现可持续发展目标所能作出的最重要的贡献之一。

12. 概括说来,可持续森林管理研究的是在技术上健全、政治上可被接受的国家土地使用计划的框架内,保护和可持续利用森林的行政、经济、社会、法律、技术和科学方面的问题。这意味着各种不同程度的人为干预,从为保护和维护森林生态系统的结构和功能采取行动到为改善商品生产和环境服务,特别照顾有社会或经济价值的物种或物种群体。

13. 从实际运作来说,可持续森林管理包括拟定和实施森林管理规划,这有助于控制和管理特定产品的收获,同时采取不同强度的林化产品和保护措施,以维持或加强被管理森林后代的社会、生态和经济价值。

14. 在过去的十年中,对森林的看法已从主要是为了持续出产木材而管理森林发展为合乎可持续环境的森林管理。这种观念的转变简述如下:

几十年来、在某些情况下甚至几个世纪以来,持续地出产木材、木头和其他产品、例如水果和浆果、饲料、阿拉伯树胶、丹宁类物质、软木、动物玩具等一直是世界上许多国家森林管理的明确目标。优先产品的收获、尤其是在发达国家,常常是与提供选定的环境服务(主要是维护生物资源基,包括野生动物及水土保持)结合在一起的,同时努力为越来越都市化的人口提高森林和林区的娱乐和美学价值。取得社会 and 多重效益一直是、并将继续是在各种条件下林业

活动的中心,例如,芬兰(生产林木和木材的小林场经营者、以及农民为维生和赚取淡季收入)以及苏丹(小规模经营的农民从休闲地作物中采集拉伯树胶来赚取收入)的林业活动。

15. 合乎可持续环境要求的森林管理认为,森林可在地方、国家、区域和全球同时提供各种社会经济、环境和文化效益、价值和服务。森林已不再主要被视为工业和薪材的来源,它已被看作是为了后世后代的福祉而必需保持在健康合理状态的复杂的生态系统。从持续出产向可持续林业的转变要求森林管理也相应转变成森林生态系统的管理。

16. 环境可持续森林管理实施办法的实施仍处于起步状态。实施不力的部分原因是缺乏资源、专门知识和政治决心,以及无法充分得到关于在不同程度的森林管理条件下,轮作变化和各种树种的生长和产量这样的变数、收获方法和森林生态系统功能之间关系等问题的事实和科学资料等。近年来,越来越强调生态过程,但在这方面缺少合理科学资料的情况更是极为严重,这包括下列资料:例如:不同密度的收获木材和非木材产品对有关物种以及在不同的气候和土壤条件下对现场生产力的长期影响;生态系统动态;依赖森林物种的进化和演变可能性;种内变异在森林生态系统对环境变化的缓冲过程中的作用和重要性等等。还严重缺乏关于社会和经济可变因素的资料,没有这些资料,就不能保证在环发会议上所确定的可持续性各组成部分之间达到平衡。

17. 根据在环发会议上达成的与森林有关的各项协定,森林的利用和潜力应包括生产、保护和环境功能。目前迫切需要就可持续森林管理的主要内容达成协商一致意见。但仍需要确保广泛地在外地一级适用符合可持续森林管理概念的森林管理办法。

18. 标准和指数是可以用来说明和实施、或致力实现最广义的可持续森林管理的工具。

19. 标准的作用是说明或确定森林管理的基本内容,并据此对林业管理做法的

可持续性进行评估。每一个标准都对应于可持续林业的一个关键点,其特点可以表现为一个或多个相关的数量、质量(即说明性的)指数。通过对这些指标进行定期测量和监测,就可以对森林管理干预措施的全面影响、或非干预措施的影响进行评估,并采取纠正措施,以达到所确定的目的和目标。

20. 标准和指标也可在各地理级别上确定:例如全球、区域(和生态区域)、国家和次国家一级、即森林管理单位一级。标准和指标在下列方面至关重要:⁵

- (a) 说明可持续森林管理的特点(标准),为评估可持续森林管理的进展情况提供数量和质量方面的衡量标准(指数);
- (b) 拟定指导可持续森林管理的政策,规章及准则;
- (c) 监测国家、区域和全球在可持续森林管理方面的进展并提出报告;
- (d) 澄清与可持续管理的森林所生产产品的认可证书有关的问题;
- (e) 努力就概念、术语和有关词汇达成协商一致意见,以便利正在进行的关于可持续森林管理问题的国际对话;
- (f) 为旨在实现可持续森林管理而进行的国际合作及援助提供便利。

21. 应当指出,在森林管理单位一级,关于可持续性的所有国家和/或国际公认的标准不一定完全适用。例如,森林面积有限的一个特定的森林管理单位就生物多样性或碳汇合作用而言可能不那么重要。但在总的国家一级,可适用的标准必须达到可接受的程度,以便使森林保持为健康的生态系统。

22. 因此,普遍能接受的做法是,确定优先事项,在商定的标准中指定优先地位,在各林区确定能反映当地情况的相关指数。

23. 多年来,若干国际倡议试图确定标准和为每个标准确定相应的指数。参与这些倡议的国家数目、各项倡议所包括的生态区域和地区见表1。

24. 对这些正在开展的倡议进行的审查表明,所有倡议中的标准都包括下列六个内容:

- (a) 森林资源的范围(表2)

- (b) 生物物种多样化(表3)
- (c) 健康和活力(表4)
- (d) 生产功能(表5)
- (e) 保护和环境功能(表6)
- (f) 发展和社会需要(表7)

此外,除赫尔辛基进程外,所有倡议还都包括下列标准:

- (g) 法律政策和机构框架(表8)。⁶

表1. 关于可持续森林管理标准和指数的进行中
 倡议的覆盖范围,按生态区域开列a

生态区域和倡议a	国家数目	森林面积 (千公顷)b
<u>温带和北方山区森林c:</u> 赫尔辛基进程(包括俄罗斯联邦) 蒙特利尔进程(包括俄罗斯联邦)	38d 12e	904 577 1 500 000
<u>热带森林:</u> 国际热带木材组织出产国f 塔拉波托建议g	25 8	1 305 046 540 000h
<u>干旱区森林:</u> - 撒哈拉以南的非洲干旱区i	27	278 021
<u>已计划的倡议:</u> - 北非和近东	18	10 573

a 至1995年12月。

b 森地面积的资料来源为粮农组织森林文件第112和124号。

c 一些国家所属的倡议不止一个,尤其是俄国(森林面积共达739 729 000公顷),属于赫尔辛基和蒙特利尔两个进程的覆盖范围。

d 国家数目系指赫尔辛基决议H1和H2的签署国的数目;加上那些后来参加赫尔辛基进程工作的新独立国家;加上阿尔巴尼亚(原来没有签署这些决议,但最近参加了赫尔辛基进程的工作)。参加国名单见本文注释7。

- e 阿根廷和乌拉圭于1995年11月在新西兰举行的蒙特利尔进程第七届会议上加入了该进程。参加国家名单见本文注释8。
- f 1995年底，国际热带木材组织有54个成员国。本表所列的森林面积包括属于该组织成员的25个出产国的林地。
- g 在8个参加国家中，只有苏里南不是国际热带木材组织的成员。参加国名单见本文注释9。
- h 只计亚马孙森林。
- i 包括萨赫勒抗旱国际委员会、政府间抗旱和发展管理局以及南部非洲发展共同体的成员国。

五项倡议之间各种标准和相关指数的协调一致程度非常显著(表2至8)。

表2. 审查“资源范围”标准的国家一级指数
 列在各项倡议下

森林资源指数范围	HELS	Mont a	ITTO	TARA	Dry-Z 非洲
森林覆被地区	有	-	有	有	有 ^b
木材生长蓄积	有	-	-	无	有
碳蓄积	有	有	-	无	-
演替阶段	-	有	-	有	无
树龄结构	有	有	有	无	无
森林覆被改为其他用途的速度	-	-	-	有	有

略语表: HELS: 欧洲进程; Mont: 蒙特利尔进程; ITTO: 国际热带木材组织; TARA: 塔拉波托建议; Dry-Z非洲: 撒哈拉以南非洲国家旱区建议。“有”: 倡议内明确提及该指数; 破折号(-): 没有充分阐述指数, 虽然该指数可能曾经经过间接的审议; “无”: 倡议内没有明确或间接地提及该指数。

- a 在蒙特利尔进程中, 森林资源的范围不是一个明确表示的标准。
- b 包括其他林地和人造林(及其随着时间的变化)。

表3. 审查“生物多样化”标准的国家一级指数
 列在各项倡议下

生物多样性指数	HELS	Mont a	ITTO	TARA	Dry-Z 非洲
<u>生态系统</u>					
森林生态系统的分布	有	有	-	有	有
受保护地区的范围	有	有	有	有	有
森林的碎片化	-	有	-	无	有
每年清理的地区,包括清理长着 特有物种的地区	-	-	-	无	有
发生基本生态变化的森林土地 面积和百分比	-	-	-	有	无
<u>物种:</u>					
依赖森林存活的物种数目	有	有	-	有	有
依赖森林存活的濒危物种数目	有	有	-	有	有
混交林分	有	-	-	-	有
对自然更生的依赖	有	-	-	有	有
采用了资源开发系统	无	无	-	无	有
原地保护濒危物种的措施	-	-	-	有	无
<u>遗传:</u>					
较小范围内依赖森林存活的物 种数目	-	有	-	-	有
整个范围内主要物种的种群数	-	有	-	有	有
遗传资源的管理	有	-	-	有	有
原产地平均数目	无	无	-	无	有

略语表: HELS: 欧洲进程; Mont: 蒙特利尔进程; ITTO: 国际热带木材组织; TARA: 塔拉波托建议; Dry-Z非洲: 撒哈拉以南非洲国家旱区建议。“有”: 倡议内明确提及该指数; 破折号(-): 没有充分阐述指数, 虽然该指数可能曾经经过间接的审议; “无”: 倡议内没有明确或间接地提及该指数。

表4. 审查“健康和活力”标准的国家一级指数
 列在各项倡议下

健康和活力指标	HELs	MONT	ITTO	TARA	Dry-Z 非洲 ^a
<u>外部影响</u>					
空气污染物的沉积	有	有	无	-	无
气候变化	-	-	无	有	无
干旱	无	无	无	无	有
风侵蚀造成的破坏	无	无	-	无	有
<u>森林活力</u>					
脱叶现象	有	有	-	-	无
繁殖健康状况	-	有	-	有	-
撩荒灌丛的侵占情况	无	无	无	无	有
<u>森林影响</u>					
昆虫/疾病造成的破坏	有	有	-	有	有
火/风暴造成的破坏	有	有	-	有	有
野生动物造成的破坏	有	-	-	-	有
<u>人类的影响</u>					
家畜放牧造成的破坏	有	有	无	无	有
引进植物造成的竞争	-	有	-	无	有
养分平衡和酸性	有	-	-	有	有
作物生产的趋势	无	无	无	无	有
从事种植/畜牧的人口的百分比	无	无	无	无	有

略语表：HELs：欧洲进程；MONT：蒙特利尔进程；ITTO：国际热带木材组织；TARA：塔拉波托建议；Dry-Z 非洲：撒哈拉以南非洲国家旱区建议。“有”：倡议内明确提及该指数；破折号(-)：没有充分阐述指数，虽然该指数可能曾经经过间接的审议；“无”：倡议内没有明确或间接地提及该指数。

a 在撒哈拉以南非洲国家旱区建议中，这一标准的完整标题是：“健康、活力和完整性”。

表5. 审查“生产功能”标准的国家一级指数
 列在各项倡议下

生产功能指数	HELs	MONT	ITTO	TARA	Dry-Z 非洲
按照管理计划管理的					
森林/其他林地的百分比	有	有	有	有	有
育种	-	有	有	无	有
生产木材	有	有	有	有	有
生产非木材森林产品	有	有	-	-	有
碳整合	-	有	无	无	无
木材产品生长和砍伐的					
年度平衡	有	有	有	有	有
可持续森林生产的多样化程度	无	无	-	有	无
无害环境技术的使用程度	无	无	-	有	无

略语表： HELs：欧洲进程；MONT：蒙特利尔进程；ITTO：国际热带木材组织；TARA：塔拉波托建议；Dry-Z 非洲：撒哈拉以南非洲国家旱区建议。“有”：倡议内明确提及该指数；破折号(-)：没有充分阐述指数，虽然该指数可能曾经经过间接的审议；“无”：倡议内没有明确或间接地提及该指数。

表6. 审查“保护和环境功能”标准的国家一级指数
 列在各项倡议下

保护和环境功能指数	HELs	MONT	ITTO	TARA	Dry-Z 非洲
土壤状况	-	有	有	有	-
水状况	-	有	有	有	-
土壤保护的管理	有	有	有	有	有
汇水区管理	有	有	有	有	有
为优美和适意目的管理的地区	-	-	-	有	有
为保护环境管理的森林土地的面积和百分比	-	-	-	有	-

略语表：HELs：欧洲进程；MONT：蒙特利尔进程；ITTO：国际热带木材组织；TARA：塔拉波托建议；Dry-Z 非洲：撒哈拉以南非洲国家旱区建议。“有”：倡议内明确提及该指数；破折号(-)：没有充分阐述指数，虽然该指数可能曾经经过间接的审议；“无”：倡议内没有明确或间接地提及该指数。

表7. 审查“发展和社会需求”标准的国家一级指数
 列在各项倡议下

发展和社会需求指数	HELs	MONT	ITTO	TARA	Dry-Z 非洲
经济效益:					
木材产品价值	-	有	有	有	有
非木材产品价值	-	有	有	有	有
狩猎和娱乐	有	有	-	有	有
森林部门在国民总产值/ 国内总产值内所占份额	有	有	-	有	有
第二类和第二类产品的价值	无	有	-	无	有
生物量能源的价值	无	无	无	无	有
森林部门的贸易平衡	无	-	无	-	有
森林和森林企业的投资	有	有	-	有	有
可持续的森林管理的盈利率	无	-	-	有	无
森林的效率和竞争力产品的 生产和加工	无	无	-	有	无
森林投资的报酬率	无	有	无	有	无
森林产品的回收利用率	无	有	无	无	无
效益分布指标					
就业					
创造/状况	有	有	有	有	有
文化、社会和精神价值	有	有	有	有	有
依靠森林维生的社区	-	有	有	有	有
维持生计/粮食安全	-	有	-	有	有
不同森林部门活动的人均收入	无	-	-	有	无
森林的经济利用对当地人民是 否有森林资源可用的影响	无	-	有	有	无
当地人口的生活素质	-	-	有	有	有
其他					
研究、发展和教育(开支水平)	-	有	-	有	-
森林直接和间接用途之间关系	无	无	无	有	无

略语表: HELs: 欧洲进程; MONT: 蒙特利尔进程; ITTO: 国际热带木材组织; TARA: 塔拉波托建议; Dry-Z 非洲: 撒哈拉以南非洲国家旱区建议。“有”: 倡议内明确提及该指数; 破折号(-): 没有充分阐述指数, 虽然该指数可能曾经经过间接的审议; “无”: 倡议内没有明确或间接地提及该指数。

表8. 审查“法律、政策和体制框架”标准的国家一级指数
 列在各项倡议下

法律、政策和体制框架指数	HEL Sa	MONT	ITTO	TARA	Dry-Z 非洲
国家的森林政策、立法和 条例	-	有	有	有	有
体制手段和工具	-	有	有	有	有
具体执行和监测能力	-	有	有	有	有
经济框架和财政手段	-	有	有	有	有
社区咨询和资料工具	-	有	有	有	有
研究和发展能力	-	有	有	有	有
补贴当地专门技能、知识 和技术	-	有	有	有	有
转让和调整适当技术	-	-	有	有	有
执行国际文书的能力	无	无	有	有	无

略语表：HEL S：欧洲进程；MONT：蒙特利尔进程；ITTO：国际热带木材组织；TARA：塔拉波托建议；Dry-Z 非洲：撒哈拉以南非洲国家旱区建议。“有”：倡议内明确提及该指数；破折号(-)：没有充分阐述指数，虽然该指数可能曾经经过间接的审议；“无”：倡议内没有明确或间接地提及该指数。

a 在赫尔辛基进程中，在六个确定标准范围内确定的叙述性指标阐述了这一标准。

二、现状

A. 环发会议之前的国际倡议

25. 在环发会议之前,国际热带木材组织于1990年主持制定了热带自然森林可持续管理准则。此后又确定了国际热带木材组织热带湿地森林可持续性监测标准,并于1992年初予以公布。随后于1993年制订了热带人工林种植和可持续管理准则及热带生产性森林生物多样性养护准则,以补充上述准则和标准。为继续开展这项工作,国际热带木材组织目前正在拟订热带森林火灾防护准则、可持续林业准则和热带潮汐森林可持续管理准则。

B. 环发会议之后的倡议

26. 自1992年在里约召开环发会议以来,在政府间森林管理一级制定可持续森林管理标准和指数方面已取得显著进展。这些标准和指数的实地检验工作已经开始。

1. 为在国家一级采取行动而发起的政府间倡议

27. 自环发会议以来,已通过几项国际和国家倡议、政府和非政府倡议,拟订了可持续森林管理标准和指数。这方面的政府间活动主要是在三大国际倡议的框架内进行的。

28. 赫尔辛基进程着重按照两次(1990年,斯特拉斯堡,1993年赫尔辛基)欧洲森林保护问题部长级会议所确定的原则,拟订欧洲可持续森林管理标准和指数。⁷ 欧洲各国已在可持续森林管理方面商定6项标准、20项数量指数和若干项说明性指数。有关国家正在检验这些标准和指数。1995年4月曾向可持续发展委员会第三届会议提出一份关于上述标题和指数在国家一级实施情况的综合报告。

29. 蒙特利尔进程是继1993年9月至10月在蒙特利尔召开的“欧安会”温带和

北部地区森林可持续发展专家讨论会之后开展的,其目的是制订欧洲之外温带和北部地区可持续森林管理标准和指数。十二个参加国⁸于1995年2月商定了可持续森林管理的7项无法律约束力的标准和67项指数,供各国实施。蒙特利尔进程所涉的领域包括北半球及南半球的森林,其中包括发展中国家和发达国家。

30. 亚马孙森林持续性标准和指数塔拉波托建议是1995年2月在秘鲁塔拉波托《亚马孙合作条约》⁹机构主持召开的会议上通过的。在这一倡议的框架内现已确定供国家一级实施的7项标准和47项指数。同时还确定了供森林管理单位和全球一级实施的标准和指数。会议的建议和结论已随后提交各有关国家政府核可和批准。

31. 1995年11月21日至24日在肯尼亚内罗毕召开了环境规划署/粮农组织关于非洲干旱区可持续森林管理标准和指数专家会议。这一倡议及其背景和成果详述于下文第41-43段。

32. 除上述倡议外,已在政府间机构中美洲环境与发展问题委员会主持下采取行动,以开始一个拟订中美洲可持续森林管理标准和指数的政府间进程。已初步计划在1996年举行一次中美洲各国与粮农组织及其他有关机构合作筹办的讲习班或专家会议。

33. 通过在芬兰和加拿大进行的多国林地所有人协商进程进一步在国家一级制订标准和指数的工作现已取得显著进展。

2. 各国政府和非政府组织在森林管理单位一级采取的行动

34. 在过去几年中,政府机构、国家及国际非政府组织开展了许多全国性活动,对上述政府间倡议起了补充作用。其活动包括:森林管理理事会(林管会)及世界野生生物基金会(野生物基金会)的活动。这些活动都是旨在确定森林管理单位一级的标准和指数。此外,林管会还向各国政府提供服务,充当国际贸易中林业产品流通的“核证者的核证者”。

3. 国家和森林管理单位一级标准和指数的实地检验

35. 除迄今已采取或计划采取政府间行动之外,人们认识到,作为这类工作不可分割的一部分,导致可持续森林管理的进程不应仅限于确定标准和指数,还应当包括这些标准和指数的检验及实地试点实施。

36. 通过协调一致的国际努力在森林管理单位一级检验标准和指数的工作正在“检验可持续森林管理标准和指数”项目下进行。这一项目是由林业中心与几个热带和温带国家政府和非政府组织合作协调的。其目的是,在考虑到与生态、体制、社会及经济条件和需要有关的各项参数的情况下,确定人们认为客观、成本效率高、并且在评估现行森林管理惯例可持续性方面有用的标准和指数。该项目包括在热带和温带地区的一些国家进行实地试验。

37. 此外,加拿大在其国内及国际“示范森林”方案框架内协调的工作使有关国家进一步得益。这一倡议旨在实施已在一些发达国家和发展中国家试点、并且已选定的林分一级标准和指数。木材核证问题工作组是欧洲经委会木材委员会和粮农组织主持的一项欧洲倡议。该工作组正在审查森林一级标准和指数对林业产品核证可能可以发挥的作用。一份关于这项工作的报告已于1995年11月提交欧洲经委会木材委员会。

38. 关于为支持森林问题特设政府间小组的审议工作今后即将开展的活动,芬兰政府在1995年可持续发展委员会第三届会议上主动提出要促进和鼓励在国家一级实施并进一步拟订可持续森林管理标准和指数,并使之彼此间便于比较和在国际上协调一致。

三、力求扩大各项倡议目前的覆盖面和相互间的协调一致

39. 1995年2月13日至16日,粮农组织与国际热带木材组织合作,召开了一次关

于可持续森林管理标准和指数协调问题专家会议。参加会议有的来自各国和各组织从事以上提到的国际进程和倡议的专家,以及熟悉当时尚未参与此一领域国际活动的地理和生态区域的专家。会议的目标是:(a) 审查目前国家一级有关可持续森林管理标准和指数倡议的主题和地理涵盖范围;(b) 探讨如何让仍未参与这些倡议的国家和地区参加;(c) 推动目前各项倡议的相互配合,并尽可能推动协调。

40. 根据粮农组织/热带木材组织专家会议的各项建议,林业委员会第十二届会议(1995年3月13日至16日,罗马)请“粮农组织与其他有关国际组织合作,推动在各项(进行中和即将开展的)倡议之间交流信息、研究成果、资料和经验,并让迄今为止仍未加入进行中国际倡议的国家参加”。负责林业问题的各国部长于1995年3月16日和17日在罗马聚会,并发表了《罗马林业问题声明》,其中强调需要“继续制订和应用所有类型森林可持续管理的标准和指数,在应用中阐明并逐渐发展森林可持续管理概念,同时考虑到各区域和次区域的具体情况,以及在此方面推动各项国际倡议之间能够相互比较的需求”。

41. 粮农组织/热带木材组织专家会议指出,除其他问题之外,非洲和近东的干旱和半干旱地区仍未得到与确定标准和指数相关的国际倡议的注意;在这些地区,林业在当地人口的生存和生计中发挥关键作用,其主导森林管理的环境状况和社会经济需求可能需要人们给予特殊考虑,补充性考虑或是额外考虑,而这些考虑在目前的倡议中并不明显。

42. 考虑到以上因素,并与包括可持续发展委员会秘书处等其他国际保管者协商后,粮农组织和联合国环境规划署(环境规划署)共同召开了一次专家会议,讨论撒哈拉以南非洲干旱区各国的标准和指数(1995年11月21日至24日,内罗毕)。

43. 专家会议请环境规划署和粮农组织提请即将召开的非洲环境问题部长级会议第六届会议(1996年)注意会议的结论和建议,并将专家会议的结果通知萨赫勒地区国家间抗旱常设委员会和旱灾和发展问题政府间管理局秘书处以及南部非洲发展共同体森林部门技术协调股,以便在分区域一级的整体协调下采取适当的国家行

动。还请粮农组织和环境规划署将会议结果通知森林问题特设政府间小组,并协助确保所采取的各项行动能够相互比较和全球相互协调一致。

44. 环境规划署/粮农组织专家会议的报告已提交非洲林业和野生生物委员会1995年11月27日至12月1日在南非召开的第十届会议。委员会赞同报告所载的资料,并再次呼吁分区域和区域深入协商。会议还强调,有必要尽早检验和落实专家会议确定的国家一级标准和指数。

45. 粮农组织计划与其他有关国际组织合作,召开一次类似的地中海气候、非洲和近东国家专家会议。会议将在1996年10月召开,恰好在近东林业委员会第十二届会议之前。专家会议的结论和建议将提交近东林业委员会审议。

46. 五项行动之间的协调一致程度见表2至表8。看来可以制订一套全球公认的国家一级核心标准,以及少量相应的共同指数,以协助把工作转向所有类型森林的可持续管理(表9)。

47. 在森林问题特设政府间小组的活动范畴内,芬兰政府表示愿意召开一次会议,协助进一步推进协调一致的全球工作,列出国家一级的可持续森林管理标准和指数,并在实地进行检验和核查。按照计划,这次关于可持续森林管理标准和指数的政府间讨论会将由芬兰筹办。会期为1995年8月19日至22日。芬兰政府为协助筹备这次会议成立了一个国际联络小组,小组第一次会议于1995年12月17日-18日在芬兰举行。

48. 如同前一节所述,环发会议强调,需要确保所有种类的森林都得到明智的管理,确保充分实现森林和林业部门为各国可持续发展作出的贡献。过去几年,在里约作出的承诺已落实为一系列国际、区域和国家各级的努力,以确定可持续森林管理的公认标准,并为每个标准确定指数。

CILSS: 萨赫勒地区国家间抗旱常设委员会;

IGADD: 旱灾和发展问题政府间管理局;

SADC: 南部非洲发展共同体。

表9. 标准总览

标准	HELS. ¹	MONT.	ITTO	TRRA	Dryz Africa
<u>级别</u>					
森林管理单位	无	无	有	有	无
国家	有	有	有	有	有
全球	无	无	无	有	有
<u>主题类别</u>					
<u>森林资源:</u>					
森林资源范围					
全球碳周期					
森林生态系统健康和活力	有	- ²	有	- ⁴	有
森林生态系统中生物多样性	有	有	无	无	- ⁵
	有	有	无	-	有
	有	有	- ³	有	有
<u>森林功能:</u>					
森林的生产功能	有	有	有	有	有
森林的保护和环境功能	有	有	有	有	有
<u>发展和社会需求:</u>					
社会-经济功能和状况	有	有	有	有	有
<u>体制结构:</u>					
政策和法律结构, 执行可 持续森林管理的能力	-	有	有	有	有

略语表: HELS.-欧洲进程、MONT-蒙特利尔进程、TARA-塔拉波托提议、Dryz Africa-撒哈拉以南非洲干旱区国家提议。“有”是指倡议中已明确提到标准。“-”是指还未充分阐述标准,虽然可能间接进行过审议。“无”是指没有直接或间

接提到有关标准。

⁴⁴ 在蒙特利尔进程中，森林资源未被看作是一单独标准，而是另外两个标准的一项指数(a) 保存生物多样性；(b) 保持森林生态系统的生产能力。

⁴⁵ 国际热带木材组织制订了一套涉及生物多样性问题的补充准则，而没有将此作为其森林管理准则中的一项标准。

⁴⁶ 在塔拉波托提议中，“森林资源范围”和“生物多样性”合并成一个单一准则：“保存森林覆盖和生物多样性”。

⁴⁷ 在非洲干旱区提议中，“全球碳周期”和“森林资源范围”合并成一个单一标准。

四、 经验要点：吸取的教训

A. 国家一级标准和指数的定义

49. 在这方面，赫尔辛基进程的重点放在欧洲地理区域，并因此涉及北极、温带和地中海型森林。其他倡议的依据则是生态区域或结合在一起的和地理生态区域。例如，国际热带木材组织的《指导方针和标准》涉及位于所有热带地区的国际热带木材组织生产国的森林；蒙特利尔进程包括北半球和南半球除欧洲以外的温带和北极地带森林；塔拉波托建议包括亚马孙河流域潮湿的热带森林、潮汐森林和河滩森林；最近的环境规划署/粮农组织撒南非洲干旱地带倡议包括干旱地带、半干旱地带和干燥亚湿润地带的森林和林地。

50. 在上文所述的倡议中采用了一系列机构性办法。赫尔辛基和塔拉波托建议是在政治机构框架的范围内提出的，而蒙特利尔进程则为意见一致的国家为实现共同目标而协力工作的愿望所推动。从生物和造林学的观点来看，生态区域办法便于进行技术和科学方面的对话以及制订拟议的行动战略。另一方面，必须确保政府间论坛早日认可专家级会议的各项建议，以确保它们在政治上获得接受，从而确保国家执行。除在全球一级之外，此种政策级论坛通常在分区域或区域各级发挥作用。

51. 为可持续森林管理发展制订标准和指数而正在进行的许多倡议使用了逐步进行的办法，包括在技术和科学方面早日进行对话以及定期审查和改进，并辅之以随后进行的政策性讨论和认可对已制订的原则。这一领域内新的和正在出现的倡议可能会希望按照生态区域和(区域和分区域)政治群组而对这一办法进行审查。即将于1996年10月举行的粮农组织专家会议的重点将是北非和近东的干旱地带森林、地中海型森林和亚温带森林，并包括在近东森林委员会的框架内进行合作的国家；目前处于计划阶段的中美洲倡议很可能包括潮湿和亚潮湿森林和林地，并涉及在中美洲环境与发展委员会的框架内进行合作的国家。概括地说，可以得出的结论是，技术和科学协定以及政策性的批准和认可，两者都是取得成功所必不可少的。

52. 涉及在国家一级可持续森林管理标准和指数的许多新近的论坛不断建议进一步加强有关这一议题的国际对话和进行中的努力。这些论坛特别提到必须扩大活动,使其包括所有种类的森林,以期达成涵盖全球定义明确的可持续的森林管理标准和指数,使其适用于世界所有地理和生态区域的国家。因此,或许可以考虑在国际总体安排下,鼓励由国家推动的生态区域和其他区域性倡议,因为此种倡议可作为正在进行的倡议的补充。有必要尽可能为这些倡议提供国际指导和支持。

53. 为了促进共同理解,已进一步有了一种普遍的共识,即应积极并大力促进使用国际议定的概念和共同接受的方法学来进行衡量和评价工作。¹⁰在可能时,应采用现有和公认的国际术语,以助于进一步进行国际对话,促进各种倡议之间的可比较性和兼容性,并最终有助于促进对倡议可能进行的协调。¹¹

54. 在发展可持续森林管理的标准和指数的各种进程和倡议的整个过程当中。它们之间进行了频繁的联系。至关重要,必须继续促进在此种倡议之间以及在正在进行的倡议和新的正在出现的倡议之间的紧密对话,以便分享经验,并确保建议的各种行动协调一致。定期传播资料应成为有关可持续森林管理的标准和指数的全球协调方案的目标之一。

55. 经验表明,在制订旨在界定、衡量和监测可持续性的标准和指数方面,在国际和国家两级的不同部门之间往往存在信息流通和理解方面的差距。极其重要的是,更有力地将林业方面的有关活动与现有的全球性公约以及在其他部门的努力。例如有关防治荒漠化(环发会议第12章的后续工作)、可持续山区发展(第13章)和养护生物多样性的努力联系在一起,以确保每一个别部门采取的行动在概念上为其他部门所理解并与它们的行动协调一致,并确保它在不引起有害的机构间摩擦的情况下,全力促进共同和明确国家的发展目标。

B. 国家和森林管理单位两级活动的联系

56. 有关可持续森林管理的国际倡议大都着重于制订国家一级的标准和指数,

以支持有关国家采用更好的森林管理作法。这在将来可能仍是重点。然而,参与森林产品国际贸易的国家可能会加紧努力,使国家一级的标准和指数与森林管理单位一级的作法互相补充,以期便利将来森林产品的核证。

57. 如以上所强调,国家一级确定的标准和指数旨在提高向决策者和公众提供的关于可持续森林管理所获进展的信息的数量和质量,从而有助于决策进程;其最终目的是经过一段时间进一步改善森林管理作法。另一方面,为支助森林产品核证而制订和实行的森林管理单位一级的标准和指数,其主要目的是确定业绩标准,并确定特定林区令人满意的森林管理作法。

58. 因而,国家一级和森林管理单位一级标准和指数的范围和目的无疑是不同的,并非所有国家一级的标准和指数都直接适用于以森林产品核证为目的的方案。另一方面,重要的是,森林管理单位一级制定的作为核证方案依据的标准和指数应与国家一级所制定的协调一致。此外,国家一级的标准和指数有助于指导森林管理单位一级标准的制订并确定相应的指数。因此,这两级在概念上应保持联系和一致性。

59. 秘书长将为森林问题特设政府间小组第三届会议起草一份报告,根据小组第二届会议的初步审议,进一步提出建议,以供采取行动。芬兰政府在第一届会议上提议主办一次可持续森林管理标准和指数政府间讨论会。讨论会将于1996年8月19日至22日在芬兰赫尔辛基举行,就可持续森林管理的标准和指数问题编制一份综合性文件,并提供一些备选方法和机会以供小组第三届会议利用。

五、关于讨论项目的初步建议

60. 鉴于实行国家一级标准和指数能为管理各类森林作出贡献,鉴于过去的经验、进行中的进程以及本文所载列的计划中的新倡议,森林问题政府间小组不妨着重审议下列事项:

(a) 就涉及可持续森林管理的概念、术语和定义达成全球协商一致意见的可能

性;

(b) 进一步扩展和加强确定在社会经济、环境、生物和体制方面与可持续森林管理的标准和指数活动的方法和途径,特别是在目前尚未参加或包括在当前国际倡议范围内的那些生态和地理区域或分区域促进国家倡议;和必需找出特殊的方法和途径,援助其森林和林地为农村人口和森林居民基本生活来源的发展中国家;

(c) 从概念上把世界不同地理区域的生态区(例如非洲干旱地区、近东、亚洲、热带和亚热带美洲和加勒比地区)联系起来的可能性和切实途径,以此作为朝着确定具有国际可比性的对一切类型森林进行可持续管理的标准和指数迈出的第一步;

(d) 关于如何把目前作为质量指数和说明性指数的指数数量化的研究和方法;鼓励对一段时期内有关的国家趋势进行客观监测;

(e) 使国际热带木材组织“目标2000年”的有关活动与旨在制订可持续森林管理标准和指数的其他进行中国际倡议更密切地联系起来的可能性;

(f) 确保在进行中国际进程的框架内由有关国家持续而积极地制订并促进在国家 and 实地两级应用标准和指数的机制;¹²

(g) 进一步扩大和推展实地检验指数各项有关活动的途径和手段,促进其标准化的测量与监测,并研订贮存和方便地检索相应数据的共同方法,以供国家一级分析和评价;研订快速评估的方法;

(h) 同森林管理工作与森林资源评估之间的联系;¹³

(i) 在涉及可持续森林管理标准和指数的所有问题上最大限度地在全球一级交流信息、经验和专门技能的途径和手段;促进跨部门的联系;

(j) 进一步检查和澄清国家一级和森林管理单位一级活动之间的联系。

注

¹ 见可持续发展委员会第三届会议的报告,《经济及社会理事会正式记录,1995年,补编第12号》(E/1995/32),第一章,D节,附件一、三.2。

² 同上。

³ 《联合国环境与发展会议的报告,里约热内卢,1992年6月3至14日》,第一卷,《会议通过的决议》(联合国出版物,销售品编号E.93.I.8和更正),决议一,附件三。

⁴ 这些倡议和会议的概要,又见英联邦林业协会1995年特别出版物《世界森林:里约以来的国际倡议》,A.J. Grayson编(提供者:Oxford Forestry Institute, South Parks Road, Ox1 3RB Oxford, UK)。

⁵ 见赫尔辛基、国际热带林木组织、蒙特利尔、塔拉波托、非洲干旱地区倡议以及1993年9月-10月在加拿大蒙特利尔举行的欧洲安全会议主办的北方和温带森林可持续发展专家讨论会的审议结果。

⁶ 所列七项标准的标题只是用于说明而已。它们说明了主要的共同特征和要素。标题只是表明列入不同倡议中的这七项标准的含意。

⁷ 欧洲进程原则上包括温带、北部地区及地中海型森林。下列国家是有关赫尔辛基H1和H2号决议的签署国:奥地利、白俄罗斯、比利时、波斯尼亚—黑塞哥维那、保加利亚、克罗地亚、捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、冰岛、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、列支敦士登、立陶宛、卢森堡、马耳他、摩纳哥、荷兰、挪威、波兰、葡萄牙、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、乌克兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国。此外,阿尔巴尼亚虽然当初没有在赫尔辛基签署有关决议,但已实施欧洲进行的标准和指数,并已就此提出报告。欧洲联盟也已批准H1和H2号决议。

⁸ 1993年至1995年的参加国是：澳大利亚、加拿大、智利、中国、日本、大韩民国、墨西哥、新西兰、俄罗斯联邦和美利坚合众国。1995年11月在新西兰召开的蒙特利尔进程小组第七次会议上，参加国数目增至12个，阿根廷和乌拉圭通过正式赞同《圣地亚哥宣言》，加入了这一进程。

⁹ 参加国包括：玻利维亚、巴西、哥伦比亚、厄瓜多尔、圭亚那、秘鲁、苏里南、委内瑞拉。

¹⁰ 最近，粮农组织和国际森林研究组织联合会在由粮农组织协调的全球森林资源评估方案的框架内进行活动总框架的范围内，达成了一项有关阐明和协调在不同国家使用与森林有关的概念和术语的合作协议。

¹¹ 好几项进行中国际倡议以及粮农组织/国际热带木材组织关于协调可持续森林管理标准和指数的专家会议特别提到在由粮农组织协调的全球森林资源评估方案的框架内制订的术语和定义；该评估方案已被认为是在这方面进行国际活动的有用框架。

¹² 讨论可以包括是否有必要审查关于热带雨林可持续管理的《国际热带木材组织准则和标准》，这些将是在国际一级首先制订的准则和标准，有可能得益于最近一些倡议的经验和成果。这方面的讨论还可能有助于促成对《准则》更坚定的承诺，并由国际热带木材组织生产国进一步应用。

¹³ 关于使可持续森林管理活动与世界森林定期评估相联系的可能性的讨论，见与森林问题特设政府间小组工作方案构成部分三.1的报告(E/CN.17/IPF/1996/2)。