



联合国

经济及社会理事会



Distr.
GENERAL

E/CN.17/IPF/1996/18
2 August 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

可持续发展委员会
特设政府间森林小组
第三届会议
1996年9月8日至20日

在国家和国际两级执行联合国环境与发展会议有关
森林的决定包括审查部门和跨部门的联系

方案构成部分一.5:

森林覆盖率低的国家的需求和要求

秘书长的报告

摘 要

本文报道可持续发展委员会有关方案构成部分一.5 “在国家和国际两级执行联合国环境与发展会议有关森林的决定包括审查部门和跨部门的联系”的各项决定的执行进度。

森林覆盖率低的国家在发达世界和发展中国家世界都有。但由于社会和经济方面的差异,它们面临各种各样的实际问题。在发展中国家,由于生计密切依靠森林物品和服务,而且又没有什么其他可行的办法,使得农村社区和森林居民的负担尤其沉重。

森林覆盖率低的国家和地区的主要问题有：分水岭保护欠佳、地方性物种减少、独特林区退化和森林产品极少，其中包括木材、柴木和非木材产品。这些国家的历史往往经历过严重的森林损失，迄今对经济系统产生的后果令人担忧，例如土地退化及社会、文化和经济困难。

在目前的全球经济和财政情况下，由于官方发展援助量减少以及私人投资集中在森林资源丰富的国家，因此必须特别注重森林覆盖率低的发展中国家的需要。

本报告提出供小组审议的一些建议是根据第二届政府间森林小组的讨论结果。这些提案同其他方案构成部分提出的提案密切相关，特别是一.1、一.2、一.3、一.4、二、三.1a三.1b。

目录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
导言	1 - 5	4
一、第二届小组会议的讨论结果	6 - 7	5
二、关于第二届小组会议所提问题的现状	8 - 17	6
A. 定义	8 - 12	6
B. 森林覆盖率低的国家	13 - 17	7
三、评价最近的发展	18 - 28	8
A. 国别个案研究	19 - 23	8
B. 有关森林的研究和倡议	24 - 28	9
四、结论和行动建议	29 - 41	10
A. 结论	29 - 30	10
B. 行动建议	31 - 41	11
附件、森林覆盖率小的国家名单		14

导 言

1. 本文报道联合国可持续发展委员会有关方案构成部分一.5“在国家和国际两级执行联合国环境与发展会议有关森林的决定,包括审查部门和跨部门的联系”的各项决定的执行进度。可持续发展委员会第三届会议认为方案构成部分一.5是需要“提出能解决森林覆盖率低的国家的需求和需要的措施,以促进旨在养护现有覆盖率的的活动,特别是独特的森林类型”。¹

2. 第一届小组会议强调需要编制“一份关于森林覆盖率低的国家特别是发展中国家的具体需要的报告,以便促进养护现有森林覆盖面的活动,特别是独特林区。本报告应考虑到社区和森林居民依靠森林满足其燃料、食物、饲料、住房和草药等生计的特殊情况。编写方案构成部分的时候还应当查明哪些地区属于森林覆盖率低、哪些森林属于保护地和丛林干旱地”。²

3. 关于方案构成部分一.5的实质性讨论结果载于第二届小组会议的报告(E/CN.17/IPF/1995/3号文件)。在审议期间,代表们注意到森林覆盖率低的国家的森林生态系统承受的高压力,特别是发展中国家。他们强调,有关国家和国际社会需要制订适当的机制来满足这些国家的需求和要求,特别是森林居民和当地社区的要求。他们还强调需要养护生物多样性,特别是在独特森林区。

4. 本文考虑到《生物多样性公约》缔约国会议就生物多样性和森林问题向森林政府间小组提出的声明第12段(UNEP/CBD/COP/2/19)。本文同秘书长关于方案构成部分一.2(盗伐森林和森林退化的基本原因)报告内讨论的事项密切有关。报告提出的行动建议互相补充,特别是对森林覆盖率低的国家来说。

5. 本进度报告是由联合国环境规划署(环境署)作为方案构成部分一.5的领导机构,同联合国秘书处政策协调和可持续发展部可持续发展司政府间森林小组秘书处协商后编写的。本报告是根据秘书长向第二届小组会议提出的报告(E/CN.17/IPF/1995/2)以及在海外开发署协助下编写的一份文件。提出可适用于发展中国家和发

达国家的提案供小组审议。

一、第二届小组会议的讨论结果

6. 在第二届小组会议讨论方案构成部分一.5各项问题的实质性会议上,小组注意到:

(a) 森林覆盖率低的国家特别需要通过森林的可持续管理来确保物品和服务安全。需要划定适当的政策选择,并考虑到《联合国气候变化框架公约》和《生物多样性公约》;

(b) 森林覆盖率低的国家内的森林保护区,对于木材生产和提供物品和服务特别重要。对于这些服务,包括保护积水区、供应能源、设立保护区和生物走廊、维持生物多样性、促进粮食安全、娱乐和康复均需要作出适当的评价;

(c) 全国永久森林产业概念需要进一步制定;

(d) 养护生物多样性、可持续使用其组成部分及公平分享遗传资源的利益都应当列入全国森林方案;

(e) 森林覆盖率低的国家有许多森林种类是很特别的或甚至稀少的,但是划入国家保护区的比率往往很低;

(f) 进口森林物品的环境与社会经济影响以及使用替代品问题都应当谨慎考虑;

(g) 也许需要更多的资料,并应合乎成本效益地加以收集和传播;

(h) 在森林丰富国家内的森林覆盖率低的地区所遭遇的问题和压力,同森林覆盖率低的国家相似,在有些情况下,可以用类似解决办法处理。

7. 小组要求秘书处对森林覆盖率低提出工作定义,并在考虑到社会和文化方面的情况下,审议如何提高森林覆盖率地区的产量,如何进行养护工作和加强工作。

二、关于第二届小组会议所提问题的现状

A. 定义

8. 下列定义同秘书长关于方案构成部分一.1国家森林和土地使用计划(E/CN.17/IPF/1996/14)和三.1(a)森林评价(E/CN.17/IPF/1996/20)内使用的用词一致:

1. 森林

9. 森林不论是自然的、改造的还是种植的,是指以木本植被为主的生物社区。所有气候区(北极、温带、热带和山区)都有森林;可能是封闭树冠森林或开放树冠林地,具有森林生态系统内的所有组成部分及其自然资源。森林地可能有森林覆盖,也可能退化,即没有树木,或没有可持续地加以保持。

10. 森林和森林地应当视为使用土地及其同人类和社会关系的复杂组成的一部分,不是一个独立的部门。

2. 低森林覆盖率

11. 按照粮农组织《全球森林资源评价》³发达国家只要有20%的树冠覆盖率或发展中国家10%的树冠覆盖率的地方,就是森林。1995年《全球森林资源评价》谈到的25%的国家,有森林覆盖的土地面积不到7%。森林覆盖也许不能够适当地反应出物品和服务的情况或采用的情况,因为它不能够考虑到地理和气候变化及环境或社会和经济角度。森林拥有权或土地所有权。虽然不能够比较粮农组织对整个世界的的数据,但是这是唯一关于所有森林国家的数据。

12. 低森林覆盖率是指:“没有足够的森林来确保生存与发展所必要的关键组成能持续下去”。

B. 森林覆盖率低的国家

13. 森林覆盖率低的国家是那些由于缺乏森林而破坏生态过程的国家,可能是低收入也可能是高收入国家(见下表)。由于社会和经济上的差异,有四类国家面对许多种实际问题。发展中国家的生计十分依靠森林物品和服务,而没有替代品又带来沉重的包袱。

表. 几个国家的收入水平和森林覆盖

收入	森林覆盖率	
	低	高
高	联合王国 丹麦 荷兰 新加坡	加拿大 美国 芬兰 瑞典
低	中国 肯尼亚 索马里 加蓬	印度尼西亚 马来西亚 巴布亚新几内亚

14. 如果要决定向哪些国家需要大量发展援助,则上表提出的分析尤其重要。

15. 附件列明了森林覆盖率低的国家。在这61个国家中,岛屿国家、有分水岭的国家及干旱半干旱国家的比率很高。这表示,机构必须参与有关森林的活动,以便同执行下列各公约的各方面密切合作:《生物多样性公约》⁴、《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》⁵、巴巴多斯《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》⁶和其他处理水利问题的倡议(见《21世纪议程》第18章关于“保护淡水资源的质量和供应:对发展、管理和使用水资源应用综

合办法”⁷⁾。虽然有些岛屿森林区范围可能小,但是价值却十分高,例如加勒比卡里亚库岛的分水岭退化之后,就必须进口淡水。政府间森林小组方案构成部分1.2所用的诊断框架同这方面相关。

16. 小岛屿国家以及森林覆盖率低的半干旱和干旱国家的主要问题包括:分水岭保护欠佳、独特物种减少、森林产品稀少、包括木材、柴木和用于医疗和粮食的非木材产品。从历史上来说,这些国家的发展,特别是加勒比国家的发展同大量损失森林有关,这种损失对其生态系统和经济带来了不利后果,特别是土地退化。但是发展规划也没能够很好地了解或适当地列入用来支持其他系统(即农用水、观光风光)的其余森林价值。

17. 森林覆盖率低的国家的农村人民,特别是居住在半干旱和干旱环境的人,要么是:游牧民族在干旱林地和灌木地放牧;要么就是定居下来的民族从事多种多样的活动来讨生活,依靠煤炭、农业、采集橡胶和饲养畜牲。在这些地区,土地和资源利用带来的好处(即林地、庄稼和畜牲管理)密切有关,反应出需要采取综合性和跨部门办法。

三、评价最近的发展

18. 下面陈述少数能够使人们感到乐观的国别个案研究,以及最近一些与森林覆盖率小的国家特别有关的国际倡议。

A. 国别个案研究

19. 在几内亚,最近的研究表明,与以往所发表的关于森林代伐尽的报告相反,其森林覆盖率正在增加。许多森林片块并不象过去所以为的那样是被农民所砍伐掉的前广袤森林覆盖的残余物,现在存在这些森林片块是因为当地的农民创造了它们

20. 在越南,低地水稻农业的能够成功是完全由于良好的高地集水区所提供的

水文控制。越南现在已经成为东南亚主要稻米出口国之一。根据最近的森林盘查(1996年)表明,森林伐尽现象几乎已经完全停止,现有自然森林的管理获得了改善,而种植的地区以及在农地里种树的数目也有了大量增加。根据新的“Doi Moi”政策获得分配土地的农民报告说,他们正在种树以使生产多样化,因为现在他们能够从出售木材和木头中获益。

21. 自从1970年代初以来,圣海伦斯制定了一个森林方案,有以下三个要素:种植生长快的松树;建造一个小木厂来满足当地对木材的需求量;制定一个养护方案保护稀有物种和受危害当地物种的地区,其中一些物种已经濒临灭亡,需要采取特殊的繁殖技术。种植园大多为pinus pinaster(海松)。这个木材厂能够满足对锯好成形木材和围篱用木柱的需求量,不过一些高质量的硬木仍需要进口。

22. 的许多其他国家,包括印度、爱尔兰、芬兰和肯尼亚,正在报告说树木覆盖增加了。

23. 在这些例子中,有一个共同的因素,那就是当地人民,特别是妇女,能够在良好的规划和政策框架内从事一些重要的倡议。

B. 有关森林的研究和倡议

24. 在森林覆盖率少的国家中很少进行有关森林的研究。考虑到这些国家大多数在应付与森林有关的生计需要方面目前面临各种困难,所以将来森林产品的供求量对这些国家中显得特别重要。

25. 以下是最近关于全球性研究和倡议的两个值得注意的例子:

(a) 一项关于木制品需求量的长期趋势和前景及其对可持续森林管理的可能影响的挪威研究是为了支持政府间森林小组而进行的,其结论认为,今后几年里对森林货品和劳务的需求将会增加。

(b) 可持续发展世界商业理事会所从事的一项关于废纸回收的研究结论认为,今后五十年里,纸浆的消费量预计将会翻一翻。若要满足这个需求,就需有更多的森

林。全世界最少需要1500万公顷新的快速生长的种植园来满足日益增加的森林需求量。

26. 在一些森林覆盖率少的国家内,特别是在干旱和半干旱地区的发展中国家内,气候条件严酷,再加上大多数森林部门的干预工作具有长期性,所以需要政府和捐助者两方面作出更紧急和长期的承诺。其中一个这种机制是下面所述的森林伙伴协定。

27. 联合国开发计划署(开发计划署)已发展出一个对付这个问题的森林伙伴协定的概念,用具有法律约束力的形式来结合国家的承诺和捐助者的支助。这个概念是根据以下的假设:在防止森林的伐尽或者增加树木的覆盖率以及养护生物多样性方面,捐助者和受援国的利益将会合而为一。这一协定必须仔细商定以确保任何导致的方案均是由国家来领导,反映了国家的需要和要求,特别是当地社区和森林居民的要求和需要,而不是被捐助者的要求所推动的。需要有长期的承诺。

28. 联合国环境与发展会议(环发会议)以来,人们日益重视可持续森林管理方面的各种奖励,其中一些是财政或金钱性质的,另一些则是管理森林的政策、习俗、使用权和立法的框架的一部分。这种奖励亦能给予使用者积极的信号,那就是改善管理会有好处。

四、结论和行动建议

A. 结论

29. 量度国家森林覆盖率的方法有三个:占土地总面积的比率、人均森林面积或者一国所含森林资源占全世界的比例。哪一种评估最有用将取决于评估的目的。虽然这三个评估方法不相同,但有趣的是,在应用时(虽有些例外),它们确定出许多同样的国家(见附件)。

30. 目前正在根据情况分析、今后趋势或可持续森林管理的备选办法和工具来编制各种国际、区域或国家的研究,特别是在森林覆盖率小的国家内,国家森林方案

应该考虑到这些研究。也应该善加利用诸如开发计划署的森林伙伴协定等机制,以便减少有关争取长期承诺方面的问题,以及协调国际上对森林的管理、养护和可持续发展的援助。考虑到全世界目前的经济和财政状况,官方发展援助水平的下降,以及私营投资集中在森林资源丰富的国家内,所以将必须对森林覆盖率小的最不发达国家的需要给予特殊注意。

B. 行动建议

31. 森林小组在探讨解决森林覆盖率小的国家以及总森林覆盖率低的国家的各种需要和要求时或许可审议下面摘述的建议:

1. 国家森林方案

32. 敦促各国制定一项国家森林方案,利用一种由所有有关各方,特别是农村社区和森林居民参与的综合和参与性进程,探讨解决生产和养护方面的需要。

33. 敦促各国确定一个永久性的森林地产,根据目前和可预见的将来对森林产品和服务的需求量,以及根据在所有各种拥有权方式下的现有森林和可种植土地的情况,来环绕这个森林地产作出所有管理和投资的决定。

34. 敦促各国找出方法和途径,以便尽可能充分利用现有的当地知识并考虑到国家的养护和发展目标,来探讨解决森林居民和当地社区的各种问题。

35. 在国家森林方案内纳入关于森林生态系统的质与量各方面问题以及养护和可持续的使用生物多样性;

2. 森林种植园

36. 敦促各国重视需要更多的种植园来解决国家的某些需要,包括宏观经济性质的需要(即供应国际市场森林产品来赚取外汇),它们必须尽量减少环境影响,并应该不要替换掉具有高度生态价值和(或)文化价值的自然生态系统。

3. 进口和代替

37. 敦促各国考虑尽可能采取从森林丰富的地区进口森林物品和劳务或者用其他产品代替特定的森林物品和劳务的备选方法,要考虑到有关的社会、经济和环境影响。

4. 参与性机制

38. 拟订适宜的政策和一揽子奖励办法来确保所有有关各方,特别是妇女、农村社区、森林居民和私人投资者的连续参与国家方案的执行工作。

5. 信息的收集和散发

39. 敦促各国根据可靠的监测活动和各种部门性和跨部门的交流机制来发展适当的信息系统,以便能够及时地作出有关国家方案和(或)政策的决定。现在在少数国家中正在使用的诸如森林资源决算等工具作为一种信息收集的方法将可能是最有用的。

6. 建立能力

40. 敦促各国根据对所有各级现有机构的分析,着手从事能力建设方案,以确保在整个规划和执行进程期间有效率和有效果地参与决策,从而充分地利用到一国之内已有的丰富传统知识。

7. 协调机制

41. 敦促各国建立良好的协调机制,包括森林伙伴协定等,网罗有关的国家和国际机构和组织(政府组织和非政府组织),以便争取实现国家森林方案的长期目标。

注

¹ 《经济及社会理事会正式记录,1995年,补编第12号》(E/1995/32),第二章,D节5,附件一,第三节(一),第5段。

² E/CN.17/IPF/1995/3,第18段(一.5)。

³ 粮农组织“全球森林资源评价。全球总论。《粮农组织森林文件第124号》。罗马。

⁴ 联合国环境规划署,《生物多燕性公约》(环境法和体制方案活动中心),1992年6月。

⁵ A/49/84/Add.2,附件,附录二。

⁶ 《小岛屿发展中国家可持续发展问题全球会议报告,布里奇顿,1994年4月25日至5月6日》(联合国出版物,销售品编号C.94.I.18和更正),第一章,决议一,附件二。

⁷ 《联合国环境与发展会议的报告,里约热内卢,1992年6月3日至14日》,联合国出版物,销售品编号C.93.I.8和更正),第一卷,《会议通过的决议》决议一,附件二。

附件一

森林覆盖率小的国家名单

岛屿

美属萨摩亚
巴哈马
巴巴多斯
百慕大
佛得角
科摩罗
凯曼群岛
法属波利尼西亚
关岛
海地
基里巴斯
毛里求斯
荷属安的列斯
纽埃
太平洋岛屿
圣皮埃尔和密克隆
圣海伦斯
圣卢西亚
新加坡
塞舌尔
汤加

带沙漠或接沙漠的半干旱/干旱地区

阿富汗
阿尔及利亚
澳大利亚

巴林
吉布提
埃及
伊朗伊斯兰共和国
以色列
约旦
科威特
肯尼亚
黎巴嫩
阿拉伯利比亚民众国
毛里求斯
毛里塔尼亚
摩洛哥
阿曼
巴基斯坦
卡塔尔
沙特阿拉伯
索马里
阿拉伯叙利亚共和国
突尼斯
也门

高原

莱索托
蒙古

人口密度高

孟加拉国

布隆迪

萨尔瓦多

卢旺达

集水区严峻

中国

越南

泰国

菲律宾

温带

丹麦

冰岛

爱尔兰

荷兰

大不列颠及北爱尔兰联合王国

乌拉圭
