



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.17/IPF/1996/15
5 August 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

可持续发展委员会
森林问题特设政府间小组
第三届会议
1996年9月9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

方案构成部分一.2: 滥伐森林和森林退化的根本原因

秘书长的报告

摘要

本进度报告是根据森林问题特设政府间小组在其第二届会议提出的要求(见文件E/CN.17/1996/24)编制的,以便进一步指引小组就其工作方案中标题为“滥伐森林和森林退化的根本原因”的方案构成部分一.2展开实质性讨论。

在许多国家,滥伐森林和森林退化已经成为严重的问题。过去十年积累的经验表明,最好探讨滥伐森林的根本原因,采用有重点的处理办法,集中力量扭转那些造成损害的进程,同时促进那些惠益最大的进程。变化是否有害只能在

国家可持续发展政策构架和国家森林政策的背景下做出裁决。可持续发展政策与森林政策应联合起来一贯地就最适当的森林覆盖(面积多少、位置和类型)做出可能最佳的判断,以便最有效地满足对森林商品和服务的各种不同需要。有关森林(及森林之外树木)的政策须与国家的可持续发展政策构架(其中包括全面的经济、土地使用、环境及发展政策)取得一致。

本报告试图进一步确定秘书长提交给政府间小组第二届会议审议的报告(E/CN.17/IPF/1996/2)内提出的诊断构架的用处。报告回顾了小组第二届会议的讨论情况,并扼要回顾了小组第二届会议以来采取的若干进一步行动;着重说明如何使用诊断构架,以协助发展中国家和发达国家确认滥伐森林和森林退化的原因;报告最后提出一系列结论和行动建议供小组讨论。

目 录

| | <u>段 次</u> | <u>页 次</u> |
|-------------------------|------------|------------|
| 导言 | 1 - 8 | 4 |
| 一、政府间小组第二届会议的讨论情况 | 9 - 13 | 5 |
| 二、探讨根本原因 | 14 - 17 | 7 |
| 三、诊断构架 | 18 - 37 | 8 |
| A. 所期望的森林覆盖 | 27 - 28 | 11 |
| B. 诊断构架的用法 | 29 - 37 | 11 |
| 四、结论和行动建议 | 38 - 45 | 14 |
| A. 消费和生产方式 | 40 - 41 | 15 |
| B. 国家政策构架 | 42 | 15 |
| C. 诊断构架的应用 | 43 - 45 | 16 |

导 言

1. 本进度报告的内容涉及森林问题特设政府间小组的工作方案中标题为“滥伐森林和森林退化的根本原因”的方案构成部分一.2。

2. 可持续发展委员会在其第三届会议上界定方案构成部分一.2的内容包括：必须“确认和审议解决滥伐森林、森林退化和执行可持续的森林管理方面的困难的根本原因的方法，特别注意到跨部门的因素，包括在国家与国际两级对于森林和来自森林的影响，诸如消费和生产方式、贫穷、人口增长、污染、贸易条件、歧视性贸易措施和关系到农业、能源和贸易等部门的不可持续政策。”¹

3. 森林问题特设政府间小组在其第一届会议（见文件E/CN.17/IPF/1995/3，第18段）上强调，在为讨论这项问题进行筹备的时候需要明智地审议一大批促成因素，其中有许多属于跨部门性质，并建议，应当编写一份关于滥伐森林和森林退化根本原因和跨部门影响以及在执行可持续森林管理方面所遇困难的报告，把这个领域的重要工作汇集在一起，并找出欠缺之处。

4. 政府间小组在其第二届会议上，考虑到《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》）²的有关段落和《21世纪议程》³第11章，讨论了秘书长关于本方案构成部分的报告（E/CN.17/IPF/1996/2）。提交给小组第二届会议的上述报告提出了一个新的、更有重点的做法，集中于扭转滥伐森林和森林退化方面造成最大损害的那些进程，并推进那些会有最大效益的措施。此外，报告说明了影响到所有类型森林数量和质量的各种变化；就确认许多有害变化的原因提出了一些办法；对执行可持续的森林管理困难重重的原因做了分析；并就所有上述情况建议了改进办法。报告还强调必须集中力量在适当地点为适当理由养护或开发森林。

5. 小组注意到，滥伐森林和森林退化的原因很复杂，在不同国家和不同情况下，会有不同的原因。有些源起于国民经济的不同部门，但其他则可能是跨越疆界的

或是国际性的。小组还注意到,本方案构成部分的关键作用,它指引了小组工作方案内方案一之下的所有其他方案构成部分,作为其行动的基础。

6. 本进度报告虽然是自身独立的,却是基于提交给小组第二届会议的上述报告(E/CN.17/IPF/1996/2)编制的,应视为该报告的续篇,但特别着重于小组第二届会议的讨论中确认的那些问题和欠缺之处。就此而言,本报告进一步界定诊断构架是一项极有用处的管理工具,用以确认和集中注意滥伐森林和森林退化的根本原因。还应指出,报告已考虑到《生物多样性公约》缔约国会议给森林问题政府间小组的《关于生物多样性和森林的声明》(E/CN.17/IPF/1996/9,附件)第7、10和13段。该声明载于《生物多样性公约》缔约国会议于1995年11月6日至17日在印度尼西亚雅加达召开的第二届会议所通过的标题为“森林和生物多样性”的第II/9号决定附件内。

7. 本进度报告是由联合国开发计划署同联合国秘书处政策协调和持续发展部可持续发展司森林问题特设政府间小组秘书处共同编制的。报告是以大不列颠及北爱尔兰联合王国政府海外开发署编制的一份研究报告为基础。

8. 报告第一节回顾了小组第二届会议讨论的主要内容。第二节扼要回顾了为探讨滥伐森林和森林退化的根本原因而采取的各项行动。第三节进一步说明拟订和使用诊断构架的概念,将其作为一项工具,协助发展中国家和发达国家确认对其最为重要的那些滥伐森林和森林退化原因。第四节提出一系列结论和行动建议供小组讨论。

一、政府间小组第二届会议的讨论情况

9. 小组在其第二届会议上强调,森林结构和覆盖的许多变化有其正当的理由,森林砍伐如果是在国家可持续土地利用政策范围内加以规划,则未必是有害的。的确,正如秘书长提交给小组第二届会议的报告内所建议的,与其使用“滥伐森林”和

“森林退化”等词,往往倒不如使用较中性的用词“替换”和“变更”。

10. 小组注意到有各种不同的因素影响到滥伐森林和森林退化问题。这些因素在不同的时间和地点会产生不同程度的、各不相同的作用。小组特别关注的因素是各种社会和经济问题,包括贫穷、土地占有制和产权以及消费和生产方式。土地使用问题包括不能持久的农业做法、放牧压力、森林火灾和农场的的作用以及关系到市场的因素等等会产生各种不同的影响,包括造成木材和非木材森林产品价格偏低以及土地的买卖和投机。森林部门以外的因素,包括影响到木柴燃料使用的能源政策、其他部门的政策及其对森林管理的影响以及生物多样性的保护等也非常重要。国际政策包括债务和结构调整以及国际贸易和越界污染也是重要的原因。上述每一种因素在不同的时间内在各国会具有不同的重要性并产生不同的影响。

11. 小组还指出,探讨滥伐森林和森林退化的根本原因需要有关于森林提供给社会的各种商品和服务的正确、及时的资料,以及关于最广义的森林经济贡献的资料,还要有关于森林覆盖的替换和变更的数量和质量两方面的数据。在某些情况下,这些资料需要得到能力建设和改良规划的支持。

12. 小组认为,参与性机制和做法特别重要,可促进规划进程、处理根本问题和促进可持续的森林管理。改进捐助国家间的协调和加强就探讨滥伐森林和森林退化根本原因的国际方案合作是必要的。也许需要鼓励制定适当的法律和其他措施,例如环境影响评估,以便作为就不受管制的将森林改做其他类型土地用途采取行动的根据。应采取所有上述办法以便探讨和校正滥伐森林和森林退化的根本原因。

13. 小组还讨论了理解滥伐森林和森林退化的根本原因可产生的中心作用,认为对根本原因的了解是其工作方案内其他每一个方案构成部分的行动基础。在分析原因、拟订政策和行动以对抗不可持续的森林管理和使用做法以及确认和执行增进森林覆盖的政策时,可将许多横切问题集合起来考虑。小组还注意到,目前为支持本方案构成部分正在展开若干个政府赞助的行动,并且在下述各公约之下也可进行有关活动:《联合国气候变化框架公约》、⁴《生物多样性公约》⁵和《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》。⁶

二、探讨根本原因

14. 小组第二届会议以来,已着手进行或完成了若干项不同的积极行动,探讨一些相关的问题。这些行动包括挪威关于木材产品供求长期趋势和前景及其对可持续森林管理可能影响的初步研究。该研究发现,未来的木材产品(包括燃柴)需求将会增加,需求增加与预测的世界人口和财富增加有关。同时,预计对森林提供的其他服务的需求也将增加。举例来说,研究报告预料,对娱乐休闲、原野和自然养护的要求将会增加,在日益富有的社会尤其如此。它还指出,到2016年正规部门对耕地的需求可能使发展中国家将4 500万公顷森林转变为耕地。如果糊口农作和畜牧业不改采精耕细作方式和提高生产力,预计另外还会造成1亿至2亿公顷森林被转化或退化。这种情况对未来森林管理带来的深远影响包括可能需要:提高森林生产力;进行综合土地使用规划;以及从事多种产品和多项服务的森林管理。

15. 秘书长最近提交给可持续发展委员会第四届会议的报告(E/CN.17/1996/5和Add.1)探讨了消费和生产方式变化的问题。该报告也着重预测,对木材和其他森林产品的需求将会增加。国际环境与发展研究所编制的一份关于纸循环的报告出预测森林产品的全球消费量将会增加,但是强调指出,提高效率和增强环境负荷能力的机会是存在的。

16. 不过,没有任何一个上述研究审查了特定国家的生产、供应和消费与滥伐森林或森林退化之间的明确关系,它们都只以全球总趋势和预测作为研究对象。

17. 应该指出,与(a)目前世界不同地区消费和生产方式对林业的可能影响和(b)滥伐森林和森林退化的国际根本原因有关的问题异常复杂,很难处理。不过,这两项问题与本方案构成部分以及小组工作方案一、二和四之下的其他方案构成部分特别有重大关系。小组第二届会议的讨论强调必须分析这两项问题由于小组的时间紧迫,实际上不可能得到从事该分析所需要的调研报告这类调研报告应在审慎审查

数据的基础上做出,但是,汇集不同来源的数据并从事深入的战略性分析都需要较长时间才能完成。因此,小组似可建议,在未来的国际行动中应确认这类研究为优先事项。

三、诊断构架

18. 小组在其第二届会议上确认,森林结构和覆盖变化的问题必须首先在国家一级探讨处理。因此,小组要求拟订和使用一种诊断构架,以协助发展中国家和发达国家确定那些对它们影响最大的滥伐森林和森林退化原因。秘书长提交给小组第二届会议的关于本议题的报告内已举例说明诊断构架的运作。如果拟订了此种构架,可帮助各国:

- (a) 评估其目前森林覆盖的范围和质量;
- (b) 审议所期望的森林覆盖的范围和质量;
- (c) 在上述背景下,决定在正在发生的变化是有害的、还是有益的;
- (d) 分析导致有害变化的一连串原因(从直接原因到根本原因);
- (e) 确认哪些原因最重要并最易治理(有些原因,例如越界污染,几乎是不可能控制的);
- (f) 决定要达到所期望结果的最有效办法;
- (g) 确定行动的优先次序;
- (h) 定期评估所采取行动的能效及实现所期望森林覆盖的进展情况。

19. 把诊断构架这个工具并入国家的可持续发展规划进程,可用来制订实际、灵活的管理工具,用在与森林有关的土地使用规划。可能有助于确定国家森林政策的必要组成部分,而这是可持续森林管理的必要先决条件。因此,诊断构架可用来帮助制定国家政策框架和森林行动计划或方案,或者作为政策改革或订正现行计划或方案的组成部分。也可用来制定其他环境和土地使用计划。国家生物多样性战略和行动计划或国家环境和自然资源开发方案等等。

20. 每个国家拟订这样一个诊断构架,将使它们能够自行分析其特有的情况;使广泛的国家因素都列入考虑,特别是考虑到不同部门政策的相互作用以及本国的国际债务情况;并在全球或外国的影响构成重要的、驱使改变的力量时提请注意该情况。

21. 使用这个诊断构架的一个好处(见表1)是,诊断构架采取的不同步骤或者密切联系到小组工作方案的其他方案构成部分或者是这些方案构成部分的结果,例如:

(a) 步骤(a)和方案构成部分三.1(a)(评估所有类型森林的多种利益)和森林评估;

(b) 步骤(b)和方案构成部分一、1(国家森林和土地使用计划的进展情况)因此和国家森林行动计划和国家森林方案;方案构成部分一、5(森林覆盖率低的国家的需要和要求)和三.1(b)(适当评价森林的多种利益的方法);

(c) 步骤(c)和(h)是根据方案构成部分三.2(可持续森林管理的准则和指标)制定的;

(d) 步骤(f)和(g)为方案构成部分二(为可持续森林管理在财政援助和技术转让方面进行的国际合作)提供有关材料。

22. 此外也很明显的是,同一程序可以有效地适用于诊断方案构成部分一.4(荒漠化对脆弱生态系统的影响及空气传播的污染对森林的影响)和一.5(森林覆盖率低的国家的需要和要求)之下所探讨的关于森林覆盖的数量和质量方面的任何其他变化情况。它也可直接联系到由多项其他国际协定产生的任何考虑。

表1. 诊断构架与小组其他方案构成部分这间的关联

| 诊断构架的步骤 | 方案构成部分 |
|--------------------|------------------|
| (a) 评估目前森林覆盖的数量和质量 | 三.1(a) |
| (b) 最佳的森林覆盖水平 | 一.1, 一.5, 三.1(b) |
| (c) 评估森林覆盖的变化情况 | 三.2, 三.1(a) |
| (d) 一连串的因果关系 | |
| (e) 确认重要的原因 | |
| (f) 备选政策 | 二 |
| (g) 行动优先次序 | 二 |
| (h) 监测进展情况 | 三.2 |

23. 诊断构架的使用不应花费很多时间,也不应花费太多金钱。比方说,根据现有资料进行初步分析也许可以通过不同的关注团体的代表集会不到一周磋商完成。本报告以下的内容将对所需的资料种类作出建议。上述分析应直接导致确定因果关系,确认最重要的原因,并建议最有效的行动。不过,有时也可能发生资料不足,因此不能做出判断的情况。在这种情况下,收集有关资料必须是首先采取的步骤。

24. 诊断构架的使用应该一再重复而且循序渐进,其原因是多方面的:首先,目标(所期望的森林数量和质量)很可能随着国家政策和优先次序的演变而发生变化;其次,在一项限制性因素被消除之后,另一项因素将会变得重要;第三,国际背景可能改变因此改变国家做决定的环境。

25. 使用诊断构架时应涉及以下两个单独的构成部分:

- (a) 确定所期望的森林覆盖的范围和质量;
- (b) 确认有害的森林变化,并诊断其原因。

26. 上述做法跟决定健康的人体有哪些特征、探察病象和诊断其原因的做法是

相同的。

A. 所期望的森林覆盖

27. 这项对最适当森林覆盖的评估不需十分细致详尽,但是它对国家认为满足其下述各种用途所需要的森林数量、种类和地点应做出大致的估计:

- (a) 水土保持;
- (b) 生物多样性的保护和持久使用;
- (c) 生产木材和非木材森林产品;
- (d) 提供能源和燃料;
- (e) 按计划转变为可持续的农业用途;
- (f) 其他社会福利,例如创造就业机会、提供生计和娱乐休闲;
- (g) 碳整合。

(资料应充分显示森林数量和质量的趋势是否显然背离了理想的情况。很可能每做一次诊断评估,资料会变得越来越详尽。)

28. 可以从审查各项措施的产出得到上述估计;这些措施包括:国家发展战略、自然资源计划、国家生物多样性战略和行动计划、国家森林行动计划和方案、勘测侵蚀危害、指定森林为汇水保护区、预测木材以及调查土地供做农业用途的可能性。

B. 诊断构架的使用

29. 诊断程序的细节可能在各国会有不同,甚至在一个国家的不同区域也会不同,但是一个典型的例子可能包括下述步骤:

1. 诊断一连串的因果关系

(a) 确认哪些地区的森林在数量(减或增)或质量(退化或改进)方面正在发生变化;

(b) 将各地区按其特性加以归类；

(c) 就每一类别确定其变化的直接原因(例如木材的过度或粗心开采)并确定主要的动因和行为者；

(d) 从确认的直接原因进一步探索一连串因果关系的下一个原因所在(例如,缺乏管理、控制; 特许权政策的性质; 延迟设立永久性森林保护区)。请注意,从每个直接原因可能追查出一连串因果关系下一个环节的一个以上的原因;

(e) 尽可能地继续这项分析的程序。

30. 这项分析所需的资料将来自所有可能的来源,包括:当地和个人的见闻; 官方记录; 实地调查; 官方统计数字和报告等等。分析结果将是各种原因的分枝“树”,每一层次比前个层次越来越间接。变化是否重要将使用适当的准则和指标比照期望的情况来加以衡量。诊断的每个阶段以及可能的资料来源载见表2。

表2. 诊断构架的用法: 资料和来源

| 所需资料 | 资料来源 |
|--|--|
| 1. 确认症状: 正在发生迅速、计划外或不可扭转变化的地区: 地点 规模 变化性质 | 林业部门的审查和报告、个人见闻、直接观察、实地调查、政府报告、国际机构例如联合国粮食及农业组织的报告、遥感、其他国际协定例如《生物多样性公约》的行动计划 |
| 2. 确认变化的直接原因: 动因和行为者 | 当地记录、实地调查、当地见闻、直接观察、政府关于森林和其他部门的报告 |
| 3. 确认间接原因、驱使直接原因的根本力量以及直接原因与间接原因之间的相互作用: 解开解释锁链 | 政策分析、追查部门之外的影响和政策、宏观经济政策和压力、国际政策、个人见闻、政府各个部门的报告 |

2. 确认限制性因素或行动优先次序

31. 在这个阶段,分析的性质将改变。现在应试图确认哪些原因比其他更为重要或者较容易对补救行动产生反应。使用的准则可能包括:

- (a) 时间(政策能否立即执行,是否能够在短期内产生效果、或者采取了中期或长期的观点?);
- (b) 部门责任(执行的责任归属森林部门、经济的其他部门或者不归国家管辖?);
- (c) 范围(备选政策在哪个范围有效:当地、区域或国家?是否需要国家以上或国际的行动?);
- (d) 资料是否能够获得;
- (e) 行为能力。

3. 定期评估和重复诊断

32. 诊断程序应每隔一段期间重复进行。间隔多久则视当地情况而定,特别要看需要采取哪一种行动以及可能需要多少时间产生反应而定。例如,如果所需要的是当地的行动,例如提供当地就业机会,则可能最好在一年之后重做诊断,如果必要的行动需要制定新的法律和培训人员,则期间将会长久一些。大致的准则是,每五年做一次完全的诊断可能是有用的。

33. 简言之,诊断构架可作为工具用以:

- (a) 确认滥伐森林和森林退化的原因和可能的解决办法;
- (b) 确定各项行动的优先次序和有效执行的地点;
- (c) 定期监测实现森林计划各项目标的进度。

34. 若要成功,诊断构架的制定须有以下各方面的支持:收集正确、最新近的资料、能力建设、捐助国的协调和让所有各方参与的做法和机制。应确认那些助长了滥伐森林和森林退化的政策例子;林业部门内部不适当的政策奖励--在某些国家

则包括该部门之外的不当政策--应加以纠正。也应确认那些对森林结构和覆盖产生有益效果的政策和行动,以便收集和散播关于对抗不可持续做法有效措施的资料。

35. 本报告期内提议作为可持续森林管理工具的诊断构架可立即检验应用。开始应用的最方便方法是挑选一些森林和发展情况都大不相同的国家进行一系列案例研究。如果所选的例子包括那些具有一个以上下述特征的国家则将最有价值和具有启发性:

- (a) 森林滥伐率或森林退化率很高;
- (b) 森林面积日增;
- (c) 荒漠化;
- (d) 寒温带、温带或干旱带森林;
- (e) 人口对森林面积的比例高和低;
- (f) 发达的和发展中的经济体。

36. 这些研究除了用在有关国家之外还应汇集一起,以便完善诊断构架,并确定就探讨本问题的方法而言是否可以从它们做出任何有效、有用的较广泛的推论。

37. 在应用诊断构架时,应特别注意到它对以下各方面的贡献:土地使用和发展规划的一体化做法;协调林业部门内外的政策;以及国际上为探讨滥伐森林和森林退化的根本原因而采取行动的范围和机会。

四、结论和行动建议

38. 小组在其第二届会议上确认,滥伐森林和森林退化的问题很复杂;造成该问题的许多因素是相互影响的,其中有些还起到推波助澜的作用。有许多是森林部门以外的因素,另一些因素,例如不可持续的林木砍伐,则同森林部门有关。多数因素属于社会和经济性质。其他部门的不当政策选择和做法也可能影响到森林的滥伐和退化。滥伐森林和森林退化的原因往往国与国各不相同,应避免做出简单化的结论和采取笼统的解决办法或过于一般化的法规政策。每个国家,不论是发展中国家

或发达国家,都有它的特别情况,直接原因和根本原因都发都很特别,探讨这些原因的
行动范围也各自不同。贫穷和消费方式以及土地的投机、土地占有制和土地市场
也可能对滥伐森林产生重大的影响。

39. 在许多国家,滥伐森林和森林退化已经成为严重的问题,必须采取更有重点
的办法,集中力量扭转损害最大的那些进程并促进那些效益最高的进程。

A. 消费和生产方式

40. 世界不同地区消费和生产方式的长期变化十分重要、应在可持续发展委员
会正在进行的工作、挪威的研究活动和其他有关森林产品长期供求的研究活动范围
内,优先审查该长期供求关系对林业部门的影响。

41. 国际上造成滥伐森林和森林退化的根本原因也是很重要的因素,必须进一
步加以分析。

行动建议

• 促请各国和各国际组织编制关于目前发展中国家和发达国家的消费和生产
方式对林业部门的影响的深入、战略性研究报告,报告应特别侧重目前的消费和生
产方式对可持续管理和使用森林的正、反两面的影响。这些研究报告还应分析国际
上的根本原因,包括越界经济力量和越界污染。

B. 国家政策框架

42. 为了确认和探讨滥伐森林和森林退化的根本原因并遵照方案构成部分一、
1内确定的优先次序,必须要有一套土地使用规划和国家经济规划的协调统一做法,
认识到和考虑到小组的各个方案构成部分内所包含的所有跨部门问题。这些跨部门
问题须在可持续发展国家政策框架内作为整体加以探讨。而该政策框架应包括与可
持续的发展和环境计划、社会 and 经济发展方案、国家森林政策和计划以及国家生物

多样性战略和行动计划有关的各个要素,并加以协调。

行动建议

* 促请各捐国和国际组织包括各区域发展银行协助和资助发展中国家的研究、案例研究和能力建设活动,以便其采取综合做法:

(a) 在一个总的可持续发展国家政策框架内拟订和实施其国家森林计划;

(b) 建立行政结构和机制以改善政策的拟订和协调,以及方案的规划、管理和执行;

(c) 采用环境影响评估作为规划工具,并作为对无人管束的森林转变为其他类型土地用途采取行动的依据。

* 请捐助国和国际组织支持和协助发展中国家对那些助长森林退化和滥伐的政策以及那些产生正面效果的政策从事战略性分析。

C. 诊断构架的应用

43. 在为实现可持续的森林管理从事政策改革的同时,应根据使用综合性诊断构架所得的结果,执行有效措施探讨滥伐森林和森林退化的根本原因。最好能够对各国的诊断结果做出比较,以便确认共同的模式和共同关心的问题,从而促进有关本问题的区域性和全球合作。

44. 就此而言,诊断构架不仅可以作为发展中国家和发达国家的有用工具,用来分析滥伐森林和森林退化的根本原因,而且该构架在加以适应改造之后可以在下述方面发挥极有价值的作用:确定国家森林政策的目标;探讨其他部门的政策对滥伐森林和森林退化的影响并探讨这些政策如何做出更改以促进可持续的森林管理;使用和完善准则、指标和估价方法;确定各项行动和官方发展援助的优先次序;查明能力欠缺所在(例如,在管理和监督、资料、研究或教育等方面);关联到为其他国际协定和公约制订的国家行动计划;一般地作为有力的管理工具,促进落实可持续的森林管

理。

45. 诊断构架的主要作用应是建设性、补救性和前瞻性的。该构架应用来辅助和加强其他现行的森林规划活动,它还应该连同准则和指标(见方案构成部分三.2)用作定期评估进展(方案构成部分三.1(a))的工具。从此可见诊断构架将在发达国家和发展中国家同样地发挥作用,既用来分析森林覆盖的正面变化,亦能诊断森林退化的真正原因。

行动建议

* 鼓励和协助各国在若干个案例研究中检验诊断构架以便:

(a) 确立和检验诊断构架的用处,作为积极的管理工具在这些国家帮助改进政策的拟订和执行;

(b) 完善诊断构架本身。

注

¹ 见《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,第三节,第一.2段。

² 《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》,第一卷,会议通过的各项决议(联合国出版物,销售品编号E.93.I.8和更正),决议1,附件三。

³ 同上,附件二。

⁴ A/49/84/Add.2,附件,附录二。

⁵ 见联合国环境规划署,《生物多样性公约》(环境法和机构方案活动中心),1992年6月。

⁶ A/AC.237/18(第二部分)/Add.1 和 Corr.1,附件一。