



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.17/IPF/1996/14
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

临时议程项目2

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

方案构成部分一.1：国家森林和土地使用计划所获得的进展

秘书长的报告

摘要

不同区域的各国对方案和执行各种森林的养护、管理和持续发展所用的措施的分析显示发达国家和发展中国家在采用新政策和战略及制订行动计划和方案方面都取得了显著进展。但是，这些政策、战略、计划和方案的具体落实遇到尚待克服的一系列障碍。这些障碍出现在国家和全球各级，可以分为四大类：(一) 政策和体制改革，(二) 投资方案制订和筹资，(三) 建立能力，和(四) 国际合作。国家一级应考虑克服这些障碍的行动取决于各国的政治、社会和经济情况。但是各国应考虑的一些关键行动，例如：业务规划和执行权力下放；制订部门间协调和协商；特别是土著人民、当地社区和妇女等各级有关当事者的真正参与；制订奖励制度；提供所有行动者利用培训和教育的机会；如有必要，在简化行政程序和官僚制度时，确立捐助者协调的强有力国家领导。

全球一级应考虑支持各国的努力的行动包括：协调国际协定；增强国际机构间合作；调动、增强和更妥善地利用国际援助以及私营部门所提供的资金；建立新伙伴关系机制；和尊重国家领导。

本文件提议，小组核可国家森林方案概念及其基本原则，以便推动本方案构成部分议程。小组可能愿意审议下列四个主题以解决执行国家森林方案方面的障碍：

部门规划、政策和体制；

投资规划；

国家能力建立；

国际合作。

最后，它特别强调全球协商一致促进、改进和支持国家森林方案的必要性，并且建议小组审议提高国际合作效率的体制选择。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
摘要		
导言	1 - 7	4
一、小组第二届会议的讨论结果	8 - 13	5
二、应用定义	14 - 32	6
A. 森林和林地	15 - 17	6
B. 林业	18	7
C. 规划、战略、政策	19 - 24	7
D. 国家林业方案	25 - 27	9
E. 森林和土地使用	28 - 32	9
三、未来的挑战	33 - 48	11
A. 政策和制度改革	34 - 37	11
B. 投资方案的编制和资金筹措	38 - 42	12
C. 能力建设	43 - 45	13
D. 国际合作	46 - 48	14
四、行动提案	49 - 100	14
A. 国家森林方案的概念和基本原则	50 - 65	15
B. 规划和执行	66 - 98	17
C. 关于森林的国际协商	99 - 100	24

导言

1. 本文件报导了联合国可持续委员会有关森林问题特设政府间小组工作方案“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”方案构成部分一.1决定的执行情况。它报导了通过国家森林和土地利用计划和方案所获得进展，并照顾到森林问题特设政府间小组过去几届会议和其他有关国家、区域和国际论坛所进行的讨论。

2. 本方案构成部分的工作是根据《21世纪议程》第十一章¹、关于管理、养护和持续发展各种森林的全球共识的无法律约束力的权威性声明(森林原则)²和可持续发展委员会第三次会议作出，并经特设政府间森林问题小组第一和二届会议进一步拟订的决定³(E/CN.17/IPF/1995/3和E/CN.17/IPF/1996/24)。

3. 可持续发展委员会确立方案构成部分一.1是须要“审议行动，通过国家森林和土地利用计划和方案，以促进在下列方面的进展：执行森林原则、第11章和《21世纪议程》有关森林的其他章节，并着重公开、透明和各国政府及所有有关各方，包括主要团体，特别是土著人民和当地社区都参与的进程”⁴。

4. 后来，小组第一届会议强调筹备工作应“根据关于管理、养护和持续发展各种森林的全球共识的无法律约束力的权威性声明，并将借鉴区域倡议和区域问题的审议。筹备工作应包括编写一份关于各种森林的报告，显现包括国家森林计划和可持续发展战略/计划在内的当前国家战略措施概况，和包括生态系统管理方案在内的土地利用计划以及部门计划；和综合所得教训，包括国家和外地各级的参与性森林管理措施所得教训。筹备工作也应包括一份关于评价执行国家森林和综合土地利用计划方面所得进展的评价，并应查明需要进一步注意的缺陷。它也应集中处理各国政府在双边和多边森林有关规划活动和方案方面改善合作和执行，以及这方面所用国家一级筹备性措施”⁵。小组还决定安排方案构成部分一.1，以供1996年3月11日至22日在日内瓦举行的小组第二届会议初步审议，和1996年9月9日至20日在日内瓦

举行的第三次会议实质审议。

5. 本报告是由联合国粮食及农业组织(粮农组织)作为构成部分一、1的领导机构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特设政府间小组协商编制。它也借鉴1996年6月4日至7日由丹麦、南非和开发计划署赞助在比勒陀利亚举办的“可持续林业财政机制和资金来源”专家会议(参加的有29个发达国家和11个发展中国家);1996年6月16日至21日由德国赞助在德国费尔德芬举办的“执行森林原则--促进国家森林和土地利用方案”专家协商(参加的有31个发展中国家和36个发达国家的专家);和粮农组织区域林业委员会和森林顾问小组。本报告考虑到提交森林问题特设政府间小组的《生物多样性公约》关于生物多样性和森林说明的第13段(UNDP/CBD/COP/2/19)。

6. 其后森林问题特设小组对这个主题的审议将借鉴1966年10月由瑞典和乌干达共同赞助在瑞典斯德哥尔摩举行的“可持续林业和土地利用”专家会议和1966年11月由日本、加拿大和粮农组织共同赞助在东京举办的“区域和地方一级执行可持续森林管理”座谈会的成果。

7. 本文件根据秘书长提交森林问题特设政府间小组第二届会议的报告(E/CN.17/IPF/1996/8)和小组该届会议讨论的结果(E/CN.17/1996/24),和依据小组的意见和不同区域所采用目前规划范畴的更广泛情况分析而提供小组审议的关于各种森林适用的国家森林方案基本原则的更具综合性提议。

一、 小组第二届会议的讨论结果

8. 小组第二届会议审议期间,认为国家森林方案是规划和执行森林有关活动的主要工具,并指出,所有区域--尤其在发展中国家--的规划和政府改革方面都作了显著的努力。有关森林方面的、国家、区域和国际倡议的质和量都被认为是各国政府对养护、管理和可持续发展森林承诺的证明。

9. 小组虽然确认许多发展中国家努力遵守若干直接间接与森林有关的国际公

认部门性规划范畴要求方面遭遇到种种困难,但强调“规划”对处理森林资源可持续性复杂问题方面的重要性。

10. “国家森林方案”一词已被理解为处理规划、方案编制和执行各国森林活动形形色色措施的统称,内容包含森林部门活动规划--包括制订政策、战略和行动计划--及其执行--包括监测和评价--两个方面。

11. 同时应该确认,处理森林规划和执行应有考虑到所有有关各方需要和要求以及其他部门所提倡特别与经常相互矛盾的选择和用途有关的政策和行动的更大参与性、综合性和跨部门措施。

12. 应特别重视各国政府决定处理持续森林管理和发展最适宜规划范畴。这种措施较可能提高各国政府和所有参与各方对所有权和政治承诺的认识。

13. 尽管各国责无旁贷应制订政策,创造私人、双边和多边投资森林部门的有利环境,但是小组还是确认,特别在发展中国家的养护、管理和可持续发展森林的国际合作的重要性。

二、应用定义

14. 应小组第二届会议的要求,已经对文件中的名词进行了分析和修改,使它们同森林原则²和同《21世纪议程》¹的第11章取得一致。这个名词包含所有种类的森林和在发展中国家、发达国家以及过渡经济国家中的所有森林利用方式。

A. 森林和林地

15. 森林,不论其为自然森林、改良森林或人造林,指在所有气候区(寒温带、温带、热带和山区)内木属植物占主要成分的生物社区,可以具有林冠密集的森林和林冠分散的林地的形式,并包含森林生态系统的所有成分以及它们的自然资源。

16. 林地包括被森林覆盖的土地和没有树木的退化林地,或者没有以可持续方式利用的土地。

17. 森林和林地应当以一个与人和社会关系联系在一起的土地使用综合体的一部分来看待,而不是当做独立的生物--物理实体来看待。

B. 林业

18. “林业”一词指所有森林和与森林有关的活动,包括树木和森林的生物、生态、社会、经济、文化和宗教层面在内。它不但包括森林生态的所有成分,不论是自然的或人造的,包括单独生长的树或农业地区成排的树,并且还包括人类所有与这些生态系统和树木的生存有关的以及同它们的利用有关的活动,以及从事这些活动和(或)从中获利的人和实体--特别是那些生活在这些森林内或森林周围的人--的活动。

C. 规划、战略、政策

19. 这三个名词都是指一些长期的进程。规划是为达到一些目标而进行的审查未来和确定政策、战略和行动的有系统进程。战略是为达到明确制定的目标而自一些备选行动中选出的广泛行动方向。政策是政府、政党、社区、私营部门等根据可欲的社会和经济目标而采取和推行的一系列行动。

1. 战略性林业规划

20. 战略性的林业规划或战略性森林规划是一个持续不断地、就各种养护和利用树木和森林的方式作出决定和采取行动的进程,旨在达到中期和长期的具体目标。这是一个展望和确定行动的手段,以扩大取自树木、森林和林地的社会、文化、经济和环境福利的手段。这是一个提出建议、进行测试、评价和学习的复杂和机动的交替过程。它可以被认为是一个管制结构,把行动导向一个可欲的发展方向。环发会议中所达成的《森林原则》代表一套受到国际接受的拟议改变的指南。

21. 林业计划或森林计划可以视为林业规划进程的一个主要成果。林业计划通

常是为全国编制的，因此被称为国家林业计划。各国也在国家一级以下(州、省、区域)进行林业规划工作，甚至在地方一级(县、公社、村)。一份计划可以在三个层次上存在：

- (a) 规范层次一个同目标或使命挂钩的层次；仅在这个层次编制的计划通常被称为政策；
- (b) 战略层次，这是以行动为主的，并且是以促进改变为目的的层次；通常被称为战略；
- (c) 业务层次，这是为执行战略而编制的行动方案；这个层次通常被称为计划或行动方案。

2. 业务规划

22. 业务规划是对一系列行动的(决策)和行动的时间和空间编制方案的进程，目的是针对一个具体问题或一组问题或解决这些问题。战略规划主要涉及政策方向，业务规划则涉及执行细节。相对于中期至长期的战略规划，业务规划通常是短期的。

3. 分散式的规划

23. 分散式的规划是让国家以下和地方各级的当局(机构)参与决策和执行进程的形式。它一方面扩大了自主性，同时又加强了同级的机构之间以及他们同中央机构之间的相互依存性。分散式规划的两个主要优点在于：它使次国家一级的机构有权制订它们自己的改进目标，同时使它们更能充分利用它们特殊的优先次序，能力和森林情况。

4. 参与性规划

24. 通过参与性规划，所有有关各方都会受邀参与决策进程以及参与执行共同

决定的行动。这些当事各方通常包括不同的政府部门，特别是与林业密切有关的部门，次国家一级和地方各级的政府机构、私营部门、以社区为基础的组织和非政府组织。

D. 国家林业方案

25. 国家林业方案一词是一般性的说法，指的是各国在林业活动方面各种规划中各种方案编制和执行途径。国家林业方案一方面包括林业活动的规划，其中包括制订政策、战略和行动计划，同时也包括它们的执行，后者还包括监测与评价。

26. 在许多国家，“方案”和“计划”两词通常是同义字。同时，“战略”或“森林战略”或“国家战略”时常也被用来指认与国家林业方案类似的进程。在本报告中，“国家林业方案”一词被指定为一个国家处理森林问题的进程，包括关于森林及其有关活动的规划和执行。“国家森林计划”一词指的是这个规划进程的成果。

27. 国家林业方案的目的是为森林养护、管理和可持续发展建立一套可行的社会和政治框架。国家林业方案是一个政治进程，也就是说，它的方向和决定是所有对适当政策和行动方向具有不同意见的各方辩论、谈判、争执和妥协的结果。必须在国家林业方案作为一种进程同这个进程所产生的一些后果之间作出区分，这些后果通常是具体的政策声明、战略、行动方案或行动计划。

E. 森林和土地使用

1. 综合土地管理

28. 在确定人类和环境的需要、发展土地使用的可能备选活动和指出可能在可持续和长期的基础上达到这些要求的混合备选活动的程序之后，综合土地管理就是一个理所当然的后果。这是《21世纪议程》²第10章的主题。

2. 土地使用规划

29. 土地使用规划是针对土地的性质和价值问题以及这些问题如何决定它在各种不同目的上的可持续性。土地使用规划可以在不同层次和规模进行,从全球到地方。规划活动指出,根据某一块土地的物理、经济和社会条件,将它作为某一特殊用途的优缺点。土地使用规划是综合土地管理的一个工具。它具有发觉某一块土地的多种用途的潜能,并能使森林同其他部门,如农业,紧密挂钩。

3. 国家森林和土地使用计划

30. 可持续发展委员会选择“国家森林和土地使用计划”一词是对照《21世纪议程》第11章,该章要求各国政府“制订和执行适当的国家林业行动方案和(或)管理、养护和持久发展森林的计划”,这种计划“应与其他土地用途相结合”。此外,政府同意“审查和必要时修订与各种森林和植被,包括与其他有关土地和林基资源有关的措施和方案,并使它们与土地的其他用途及发展政策和法律挂钩”,并“推动制定适当的法律和其他措施,据以防止毫无节制地把土地移做他用”。这个名词提到森林的多部门性,并且,如果不考虑到其他与其竞争的用途,林地规划是无法有效进行的。

31. 拟议的国家林业方案的一般性说法中包括土地使用规划和综合土地管理。因此,建议小组应使用“国家林业方案”,而不是“国家森林和土地使用计划”。

32. 在地方一级(农村或社区一级、县级),可持续发展包含了许多目标,如消除贫穷和提高生活水平、增加粮食生产、改善人类住区品质、阻挡沙漠化的蔓延、预防滥伐、保持生物多样性、管理现有森林以及许多其他目标。每一个目标都引出不同的、并且时常是互相竞争的方案,这些方案具有不同的目的、机构责任和预算以及在国家和国际两级的既得利益集团。因此,在地方一级,国家林业方案必须被认为是“综合发展方案”的一个组成部分。在国家一级,国家林业方案必须视为国家可

持续发展战略(计划)的一个组成部分。

三、未来的挑战

33. 一个国家森林方案的成功要依赖该国克服一系列障碍的能力,这些能力可以分成四个大类如下。

A. 政策和制度改革

34. 各国应该能够确认和纠正对于森林的持续能力有不利影响的政策。这项政策往往是外在于森林部门的。大部分是有关:

- (a) 对于其他土地使用活动不适当增税、津贴和定价政策,导致有害的外部事务,例如滥伐森林和/或生物多样性的丧失;
- (b) 能够影响对于森林部门的投资的土地使用制度、自然基础结构和/或其他因素;
- (c) 森林的估价不足、成本内化和将收入在森林管理方面重新投资的可能性。

35. 目前的政策应该允许透明度以及在发达国家和发展中国家的所有关切各方的充分参与。这将使各国能够更好地确认它们的优先事项,通过使它们能够寻求所有有关团体和个人的意见的适当战略来妥当地处理“树木和森林为谁和为什么”的问题,要不然就无法充分获得那些意见。

36. 在许多国家,遭遇的困难较多是在缺乏连贯性或者缺乏执行,而非良好政策不存在。因此,通过适当途径来执行立法和运用政策方针,对于可持续的森林发展而言是极为重要的。

37. 在某些情况下,重新组织政府结构是必要的,这些改革应该涵盖对其各自作用、功能和人力资源需要等重新定义。

B. 投资方案的编制和资金筹措

1. 分散的规划和方案编制

38. 分散的规划和方案编制目前被普遍认为是促进国家一级的可持续森林管理和发展的主要方法。为达到效用,这个方法包括:

- (a) 使用明确定义的行政单位(例如一个国家的区、省或地区)作为方案设计的基础;
- (b) 使用参与性农村评价和/或其他由下至上的规划工具,来确定地方人民所经验的地区问题、优先事项和机会,并且利用地方知识和技术来确认最适当的解决方法;
- (c) 使用部门之间基于需要的干预方式。这意味着在所有自然资源管理有关的问题上(土壤保持、森林、农业、畜牧业等)在地方一级促进部门间的合作与协调;
- (d) 设计方案作为由需求推动的过程,承认地方的优先性和限制会转变。重点摆在对于所采取行动的结果的参与性监测,以及利用或者建立地方代表性结构,就一些目标、战略和行动进行讨论和达成协议;
- (e) 寻求单纯和革新的方法来提供财务诱因或者对个别生产者的实物投入(例如通过以社区为基地的组织、生产者协会、非政府组织、基金会、地方银行),并且在国家和地方一级设计自我供资结构(例如周转基金)。

2. 投资和供资

39. 政府时常通过国家企业和行政来执行一部分的投资方案(例如森林教育和训练、研究、推广)。特别着重于改善私人企业、地方社区和个人的投资条件是极为重要的。这可通过政策改革,经由消除限制和反诱因,以及通过分散的投资方案,经由实行适当诱因来完成。诱因制度应该反映个人和社会的不同时间观点,以及社

会所给予不同的森林利益，不仅是商业利益的价值。

40. 诱因可以通过国家或地方的安排，或者国家和地方的联合安排来提供，这要看在一个个别的国家何者是可行的。为了有效率和效用，这些制度在行政上必须单纯，便利来自许多来源的财政和技术投入的协调，并且确保那些结构不会吸收太大份额的资金。

41. 国家的筹资和外部筹资应该通过预算制订和伙伴关系协议来获得。在涉及许多捐助者的情况下，协议应该是集体的，而非个别的，法律方面应该加以分析和预计。在条件存在的情况下，捐助者和财务机构应该参与森林发展基金的筹资，那是合并了来自各种国家和国际来源，或是在中央或地方一级的筹资。这个方法对于财务机构的主要涵义在于：

- (a) 利用地方行政单位作为设计所支持的方案的基础；
- (b) 灵活的方案设计，个别方案组成部分(推广和训练、地方发展资金、签订合同、机构加强等)根据实际需求可以增和/或减；
- (c) 在方案执行方面，逐渐增加对地方的物资和人力资源的依赖，包括本地人民；
- (d) 利用参与性结构来进行方案管理以及规定透明的机制来控制地方一级的資金。

42. 对于分散的筹资结构的强调，将有助于成功的执行。

C. 能力建设

43. 能力建设应该基于对公共部门机构、私人部门和人民协会的作用和任务的明确定义。应该为能力建设确认行动的优先领域，以及制订提供援助的全盘框架。

44. 除了传统的能力建设(例如训练、教育、研究、管理制度的发展)，应该在三个关键问题上采取措施：

- (a) 建立使得公共部门能够实现和维持高度伦理标准和吸引有能力的个人的条

件(例如森林机构的财政自主、保留一个比率的伐木费和使用费作为薪资补充和其他工作人员诱因);

(b) 制订适当的技能和行政程序来管理和监督私人部门和地方社区对于森林方案的执行。这些技能包括管理资金,进行竞争性约束、评估经济和自然资源以及监测执行成果;

(c) 发展资料系统(例如土地使用、森林资源和生物多样性调查、监测森林产品的贸易、监测木材收成和收入的收集),已构成评估现有政策和政策工具的效用和效率的基础。

45. 私人部门、非政府组织和以社区为基地的组织的作用越来越是在发展活动的执行方面,它们能力建设将导致改善它们参与的技术能力和机制以及增强实力。

D. 国际合作

46. 应该在国家、区域和国际一级来考虑国际合作问题。在国家一级,使用的方法应该基于一个强大的国家领导,利用地方组织、行政安排和人力资源来执行一些方案和活动,因而加强这些方案和活动。

47. 在区域一级,重点应该在于在共同问题上,或者在那些属于跨界性质的问题上的合作。南南合作大部分集中在信息的交流和技术的转移,也能非常有效地进行。

48. 国际一级应该用来调和影响到森林部门的各项国际协定、框架和倡议,以及更好地确定国际机构的作用。

四、行动提案

49. 考虑到小组第二届会议期间对与方案构成部分一.1有关的问题进行的讨论以及环发会议后在国家、区域和国际各级举行的会议,包括就金融机制问题和就森

林原则的实施问题举行的专家会议(见第5段)上所进行的讨论得出的谅解,小组似宜考虑核可下述国家森林方案适用于各类森林的构成部分:

A. 国家森林方案的概念和基本原则

50. 小组似宜考虑通过下述概念和原则,作为随后的提案的基础。

1. 概念

51. 国家森林方案的定义和目标是:

(a) 定义

52. “国家森林方案”一词是通用术语,说明对在国家和国家一级以下规划、编制方案和进行森林活动的过程所采取的一系列方针。

(b) 目标

53. 国家森林方案的目标是通过增强国家和国际的伙伴关系,确保森林的养护、管理和可持续发展,满足地方、国家、区域和全球的需要和要求,为当代人和后代人谋福利。

2. 基本原则

54. 国家森林方案的原则如下:

(a) 国家主权和国家领导

55. 国家森林方案是国家主导的倡议,国家应对此进行全面领导和承担责任。

(b) 伙伴关系

56. 国家森林方案将努力把所有有关各方团结起来,纳入他们将会感到关心和

承诺致力的过程。伙伴关系力量的大小将取决于其是否能利用个别伙伴的具体能力。

(c) 参与

57. 在国家森林方案里，问题、备选办法以及相应的政策、战略和方案都是由所有关心的伙伴通过各方参与的决策和建立共识来商定。透明性和分享资料是建立共识所必不可少的。

(d) 整体和部门间办法

58. 在国家森林方案里，森林应视为一个多样化的生态系统，由动态平衡中许多相互依赖的构成部分组成，产生各种货物和服务。森林居民也是这个生态系统中的一员。林业，包括农村地区的植树活动，在可持续的土地管理、环境稳定和社会及经济发展的范围内开展。

(e) 长期反复过程

59. 国家森林方案是一个循环过程，包括规划、执行、定期评价和评估。它还是一个进行中过程，不断反映规划环境中的变化以及在执行期间获取的新知识。需要有具体的指标和时间表，以及定期的独立审查和报告。

(f) 能力建设

60. 能力建设是国家森林方案的一个基本部分。在整个过程中，采取行动来发展国家机关和其他关键参与部门的规划和执行能力，以减少对外部援助的依赖。

(g) 政策和体制改革

61. 国家森林方案确保政策和体制框架有助于实现可持续的森林发展。各个方

案必须以综合的方式来处理政策和体制问题，必须承认各部门间的相互依赖和相互关联性。

(h) 与国家政策框架和全球倡议相一致

62. 国家森林方案必须同国家可持续发展计划以及区域和地方战略相结合。在国家和地方各级上它们都应同土地使用计划相结合，并同规模较大的方案，如环境行动计划、执行《21世纪议程》的行动以及有关公约和有关联的倡议等相结合。

(i) 提高认识

63. 国家森林方案必须增加森林部门的可见度及其在国家议程中的优先地位。在地方、国家、区域和全球各级上，森林、林地和树木的全部价值及其对社会、经济和环境方面的福利的贡献必须予以承认。

(j) 国家承诺

64. 国家森林方案必须得到国家的所有参与者(森林部门和其他有关部门内政府的和非政府的，包括以社区为基地的机构和/或组织)，特别是高层政治和决策一级的参与者的长期承诺予以支持。

(k) 国际承诺

65. 如果规划过程中出现的期望没有得到注意，那么国家森林方案将证明是反效果的。从规划到执行阶段，国际社会及其机构都应保证作出长期承诺，同时尊重国家核可的政策、战略和方案。

B. 规划和执行

66. 根据对现有的限制因素和各种机会的分析以及保留从各不同论坛中产生的备选办法，下列四个主题是成功地执行国家森林方案所必不可少的要素：

1. 部门性规划、政策和体制

67. 部门性规划、政策修订和体制改革应视为由各阶段组成的定期过程。这些过程应由国家驱动，以每个国家享有的根据其本身的政策和发展需要来使用森林资源的主权为依据。需要制定与宏观经济规划和政策相一致和相结合的、并考虑到森林作为国家可持续发展的资本基地的战略价值的全面国家森林战略，以期从各种来源调动资金促进可持续森林发展。

(a) 制定和改进战略性森林规划过程

68. 各个国家应制定或改进战略性规划过程，并把这些过程当作工具，在强有力的国家领导下，指导部门性发展过程。这个过程应建筑在国家能力之上，并以下列特征为依据，同时考虑到每个国家的状况：与宏观一级的政策和政策过程有明确联系；同跨部门政策和问题特别是土地使用政策有密切联系；得到高层政治承诺和基础广泛的支持；采取各方参与的和权力下放的规划方针，包括使用当地知识；以及查明和处理各有关部门之间的冲突。

(b) 国家发展和土地使用政策和立法

69. 各国应在其各自的国家法律框架内采取一切必要措施，确保各部门将森林视为一项国家资产，而且森林的养护和明智使用被视为各个阶段和各级的发展政策规划的一个组成部分。

70. 各国特别是严重依赖木材燃料的国家应审查能源政策，确保供应品由促进代用能源的政策加以恢复、维持和/或补充。

71. 各国应鼓励最佳使用土地资源，并特别注意尽量减少土地特别是天然森林土地不可逆转和不可持续的使用。通过在各级协调政策和立法，并考虑到森林所有

权、土地保有权等等问题，将能最好地确保做到这一点。

72. 各国应审查影响到林业的任何活动的奖励措施——直接奖励措施如让税，信贷或赠款，或间接奖励措施如提供基本设施——并应确保今后的奖励措施应谨慎制订，以便能持续地生产一系列产品和服务，并确保它们的公平分配。

(c) 促成国家森林政策的制定

73. 应在国家政策制定的范围内鼓励和促成国家森林政策的制定。各国应创建和维持适当的协调机制来审查和制定国家政策，并确保使用、转作其他用途或以其他办法影响国家森林的所有部门的代表考虑到下列各项：评价森林可以提供的所有好处，维持生物多样性的需要以及森林居民和住在森林附近的当地社区的需要和要求。

74. 应保证经常修订森林政策，并考虑到宏观经济一级的可能变化和与森林有关的各部门涉及所有有关伙伴的政策上的变化。

(d) 作用、授权任务和体制结构的修订

75. 政府应考虑开展一项审查，如有必要，还应重新确定与森林有关的主要参与者，包括国家、省和地方各级的行政部门以及非政府部门（非政府组织、以社区为基地的组织和私营部门）的作用和授权任务。这项审查应集中注意政府在下列各方面的职能：政策制定，包括立法；提供行政服务；确定各级不同机构的作用和授权任务；以及监督和控制。

76. 其他职能，包括生产活动、监测和评价、技术服务、研究以及地方一级的活动的协调等，可以同非政府部门分担或下放给它们去执行。

77. 非政府部门还应集中注意通过能力建设来促进体制结构，包括工人和基础设施，使他们能够在促进可持续的森林发展方面成为积极伙伴。

(e) 建立和/或巩固国家协调

78. 政府应考虑建立负责进行与森林部门活动有关的部门间协调的国家机构。

这样的机构应鼓励有关的国家参与者参与制定、执行和评价国家森林方案，避免方案重复，确保国家、省和地方各级的行动保持一致，以及确保国际社会在这个部门的参与得到有效的协调。

79. 此外，协调机制可发挥工具的作用，以反映国家和国际两级之间的承诺，促进各参与者之间进行透明的对话。

2. 投资规划

80. 森林管理、养护和可持续发展的投资需要公共资金和私人资金，并需要长期承诺。

(a) 战略规划和投资

81. 森林管理、养护和可持续发展战略的拟订包括确定广泛的公共和私人、国内和国外的资金来源。这些战略可参考财政机制专家会议说明中列出的原则（参看第5段）和小组关于有关项目的讨论。可请各国交流他们关于森林经济指数计划的经验，以促进投资和改进资源估值和税收的收取。这项程序将有助于确定最适当的资金来源。

(b) 国内公共资金

82. 考虑到国内资金的重要性，公共预算拨款应反映对森林养护、管理和可持续发展给予的国家优先次序。通过取得森林资源的适当估值、包括对森林生态服务付款和综合外在因素，就可以做到这点。一项有效的制度是必要的，这项制度应该保证把森林收入的充足部分重新投资于森林部门。公共资金应创造一种环境，在价值链的每一环节中促进投资（即从森林开展到初级和次级加工和分配），以保留国家从森林资源获得的增值。

(c) 私人资金

83. 宏观经济稳定、政策适当和调控框架和固定的土地所有制可以吸引负责任的私人投资。森林战略应确定并提供关于私人部门投资机会的资料。适当的奖励措施可以包括承担交易费用、抵销市场发展风险、对综合外在因素进行补偿、保障计划等。通过以市场为基础的手段，应奖励有利于穷人和让他们提供备选办法的可持续做法和阻止不可持续的做法。

(d) 新的和其他的资金来源

84. 应当充分探讨产生新的和其他的财政资源机制的可能，以便把这些资源并入全面的国家方案。

(e) 官方发展援助

85. 应当附带使用官方发展援助以充实国家公共资金，提供大量支助，特别是对建立能力，技术转让和促进其他资金来源的支助。

3. 国家建立能力

86. 在展开建立能力方案之前，国家应评估他们在各级拟订、执行和监测其森林养护、管理可持续发展的现有能力。加强现有机构或建立新机构或基本建设的优先事项应以这项评价为依据。评价应当反复多次(定期重复和更新)和供开放参与(动员重要的当地、国家和国际行动者)。此外，在所有建立能力方案中应考虑到两性问题。

(a) 人力资源发展

87. 人力资源发展应具体地着重以下问题：采取一种多学科处理办法调整和/或

加强现有培训机构；只有出现不足之处时才建立新的研究、发展和培训机构；制订评价劳动力和培训需要的制度；根据需要评价的结果审查培训机构的课程；根据最合适的部署重新分配劳动力。

88. 此外，各国政府应拟订一项适当的薪酬、福利和奖励制度，以保留人力和提高效率。

(b) 加强当地机构和组织

89. 应将更多的建立能力引导到当地一级，注重评价现有的（当地的）知识以改进其利用；为当地各级最合适地使用现有机构和组织制订机制；通过一项权力下放的办法促进当地机构、非政府组织和社区群体的正式和非正式的建立能力活动；为公务员和当地一级的其他工作者拟订和加强再培训制度，以促进与当地行动者的交流。

(c) 机构发展

90. 机构发展的重点应该是建立行政管理制度和岗位负责制度，包括强调供开放参与管理的财务管理制度。

91. 常常需要加强关于研究、推广和森林管理的机制，同时采取一种跨部门的做法，并通过南--北以及南--南合作和交换资料促进联络网络。应加强政策研究、解决冲突和调停技巧的培训并列入课程。

(d) 拟订改进的外来援助办法

92. 援助者方案常常缺乏统一协调，这种缺乏一般导致建立重复的组织和不合理地使用资金及劳动力。

93. 拟订改进的办法应具体着重以监测林业部门变化的一项国家机构间机制为基础、尊重国家优先事项和酌情使用国家、当地专门知识，建立捐助者对协助建立

能力的长期承诺。

4. 国际合作

(a) 区域一级

94. 如国家在国际论坛上采取协调一致的区域立场并利用区域机制支持国家进程，这些国家就享有重大的优势。在这两种情况下，区域行动必须以每一国家的需要评价和区域在其支助中有效行动的能力为根据。这点意味到不能在政治真空中拟订区域办法或由外来机构将其强加于人。应当总是以国家需要为出发点。

95. 认为区域办法在以下倡议方面最有效：发展科学和技术机构利用规模经济；交流关于执行国家森林方案的政策、战略和行动的经验和技术；拟订要集中各国努力解决共同关切事项的跨界方案作为解决区域的其他实际问题的一个论坛。参与国际论坛和进程，在那里可以以协调一致的方式提出一些国家的共同立场。

(b) 全球一级

96. 考虑到森林问题和国家之间的相互作用（贸易、气候变化、生物多样性的养护、人类住区的发展）日益增加，应保持长期的国家对话。此外，应在国际上促进和支持认为是实现所有种类的森林养护、管理和可持续发展的适当手段的国家森林方案。

(c) 促进和改进国家森林方案的概念

97. 应通过一项动员所有有关当事方（国际组织、国家机构和机关、研究所、非政府组织、当地人民、代表和私人部门）供开放参与的进程确定一份关于国家森林方案的参考文件。这份文件应当根据粮农组织1996年3月拟订的《国家森林方案基本原则和行动准则》和政府赞助的会议的结果（参看第5和6段）以及小组讨论的结

果。

98. 应当认为国家森林方案概念是反复性和不断变化的,以便发挥充分效率和适应不断变化的经济、社会和政治情况。应当在适当的论坛组织定期的协商,以:拟订执行国家森林方案的办法;确定宏观经济政策(结构调整方案、经济自由化和私有化、对私人部门的土地分配)等的变化所涉的问题;根据土地使用制度和土地评价探讨林业和农业发展之间的相互使用;拟订战略让当地森林使用群体参与森林的养护、管理和可持续发展并把他们并入国家森林方案;转让技术和精简财政机制,利用其各自的优势;拟订合伙协定等执行国家森林方案的其他机制。

C. 关于森林的国际协商

1. 建立一个协商机构

99. 经过多次国际谈判后,粮农组织理事会终于在1993年6月核准了国际支持国家森林方案协商机构,但这个机构尚未召集。该机构将具体地包括促进国际对话支持达成国家森林方案的进程。协商机构充分尊重国家主权、可持续发展目标和《森林原则》的规定,作为一个各国可以提出其关切事项、有关当事方可以确定执行国家森林方案方面的问题和提出解决办法的论坛以及作为确定正面临的关键问题的交流中心,可以处理一些问题;审查进展情况和根据现有的资料和定期审查,评估国家森林方案对《森林原则》和《21世纪议程》关于森林的各章的执行产生的影响;鼓励透明度和传播关于国家森林方案的结果、经验和“最佳做法”的公开得到的资料;评价资金需要和来源是否充分,提请大家注意资金需要和资源,如果认为这些资源不够,则建议可行的财政机制刺激和增加国际资源的流动;通过以下方式促进国际合作:确定国际合作的通盘优先事项,以促进、改进和执行国家森林方案;促进了了解经验和从不同做法中汲取的教训以及对在具体问题上需要关心/支持的国家提出的要求促进响应。

2. 其他机构备选办法

100. 专家们在关于执行《森林原则》(参看第5段)协商会议上提出的机构备选办法是关于方案构成五.1。然而,鉴于其对国家森林方案效率的重要性,小组又不妨根据方案构成部分一.1审议该备选办法。专家们建议应根据小组的经验设立一个关于森林的国际协商新论坛。也可以利用这个具有扩大职权的论坛处理关于其他方案部分提出的问题的行动。该论坛将促进国际对国家森林方案进程的支持。这个论坛应当是一个协商机制,其工作得到技术和科学咨询的支助。论坛应建立合作性的领导能力,但不谋求协调国家进程。论坛应保证包括非政府组织和私人部门在内的所有行动者并入该进程。

注

¹ 《联合国环境和发展会议的报告,里约热内卢,1992年6月3日至14日》第一卷,《会议通过的决议》(联合国出版物销售编号E.93.I.8和更正),决议1,附件二。

² 同上,附件三。

³ 《1995年经济及社会理事会正式记录,补编第12号》(E/1995/32)。

⁴ 同上,第2章,D节(5),附件一,第三章(一),第1段。

⁵ E/CN.17/IPF/1995/3,第18段(一.1)。

⁶ 《联合国环境和发展会议的报告,里约热内卢,1992年6月3日至14日》,第一卷,《会议通过的决议》(联合国出版物销售编号E.93.I.8和更正),决议1,附件二,第11章第11.12(a)段。

⁷ 同上,第11.3(c)段。
