



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1997/2/Add.10
10 March 1997
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

可持续发展委员会

第五届会议

1997年4月7日至25日

联合国环境与发展会议以来所取得的全面进展

秘书长的报告

增编

防止滥伐森林(《21世纪议程》第11章)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》*

* 本报告是粮食及农业组织(粮农组织)作为《21世纪议程》第11章和《森林原则》的任务主管机构,按照可持续发展机构间委员会同意的安排编写的。本报告是联合国各机构、国际和国家科学组织、有关政府机构和一系列其他机构和个人之间进行协商和信息交流的结果。

97-04765 (c) 130397 140397 170397

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导言	1	4
一、 主要目标	2 - 4	4
二、 进展领域	5 - 23	5
A. 通过国家森林和土地利用计划,执行环发会议 的各项决定	6 - 8	5
B. 财政援助和技术转让方面的国际合作	9 - 15	6
1. 经费筹措	9 - 12	6
2. 技术转让	13 - 15	7
C. 森林评估	16 - 20	8
D. 可持续森林管理的准则和指标	21 - 22	8
E. 森林产品贸易	23	9
三、 有前途的变化	24 - 30	9
A. 全球和区域各级	24 - 26	9
B. 国家一级	27 - 30	10
四、 未实现的期待:有待克服的障碍	31 - 41	11
A. 政策限制	32 - 35	11
B. 国家能力	36	11
C. 投资和资金筹措	37	12
D. 国际合作与协调	38 - 41	12

目录(续)

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
五、新出现的优先项目和建议	42 - 47	13
A. 在国家与国际各级执行环境与发展会议有关 森林的决定,包括审查部门和跨部门联系	43	13
B. 财政援助和技术转让方面的国际合作	44	13
C. 科学研究、森林评估以及可持续森林管理的 准则和指标	45	14
D. 与森林产品和服务有关的贸易和环境	46	14
E. 国际组织和多边机构与文书包括适当的法律 机制	47	15

导 言

1. 本报告审查《21世纪议程》第11章(防止滥伐森林)¹和《关于所有类型森林的管理、保存和可持续开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列出的各项目标执行进展情况,同时考虑到可持续发展委员会1995年第三届会议就这些议题作出的决定,包括决定设立一个在其主持上不限成员名额的特设政府间森林问题小组。

一、主要目标

2. 《森林原则》属于环境与发展会议所协议的无法律约束力的森林文书,其中为世界各地所有类型森林的可持续开发提供了一个框架,同时承认各国对其森林资源的主权以及按照其自己目标和政策对其森林资源的管理权。

3. 《21世界议程》第11章促进各国制定森林战略和具体的行动计划促进可持续的森林开发。具体说来,其中提到《森林原则》并全面说明有关森林砍伐和促进可持续森林管理的各种政策领域。建议的措施涵盖广范围的行动,强调应当确保受影响的居民和关心的团体参与这些行动。因此,《森林原则》和第11章应当提供全面而平衡的基础,以利所有类型森林的保存、管理、可持续开发。

4. 1995年4月,可持续发展委员会第三届会议强调,必须进一步评估已经采取的行动,并在这种背景下提议进一步行动的备选方案。必须维持森林并执行新的可持续森林管理计划这件事被认为是一项重大的挑战。委员会认识到,应当把注意力特别集中在全面的办法,以便处理森林的环境与发展功能、可持续的森林管理、保存生物多样性、保存土壤和水资源、恢复森林、森林产品和服务;主要团体、特别是土著人民和地方社区的参与。委员会认为,必须采取进一步的行动才能改善对于现有森林的保存和可持续管理,恢复恶化的森林,并且在可能的情况下,建立新的森林,包括种植,以便减轻对自然森林的压力,增加木材供应。为了谋求共识和制定关

于这种行动的协调建议,委员会决定设立在其主持下的一个不限成员名额的特设政府间森林问题小组。需要采取优先行动的问题包括用下面相互关联的问题类别所划分的11个方案构成部分:

- (a) 通过编制和执行国家森林和土地利用计划,执行环境与发展会议的各项决定,同时考虑到部门和跨部门联系、砍伐森林的原因、传统的森林相关知识、恢复受荒漠化或污染影响的生态系统、以及低森林覆盖率国家的需要;
- (b) 财政援助和技术转让方面的国际合作;
- (c) 森林评估和制定可持续森林管理的准则和指标;
- (d) 有关森林产品和服务的贸易和环境;
- (e) 国际组织和多边机构以及包括适当机制的手段。

二、 进展领域

5. 鉴于在特设森林小组目前进行的政策讨论,已经按照这次辩论构架,安排进展领域。不过,本报告不但审议有关该小组的进展情况,而且也包括更为广阔的范围。

A. 通过国家森林和土地利用计划,执行环发会议的各项决定

6. 过去几年期间,在规划和政策各级已经取得了重大的进展。在大多数国家,森林和森林相关的活动正在出现根本的而复杂的变化,尤其包括:

(a) 平衡对森林土地和森林服务日益增多的和更加多样化的需求;使所有有关方面、包括土著人民和地方社区、以社区为基础的组织、非政府组织、私营部门参与决策进程;

(b) 适应政府机构与私营部门的作用之间以及中央一级对区域和地方一级机构的作用之间的新平衡;

(c) 积极参与解决跨部门问题,尤其是有关土地利用、贫穷、粮食保障、人力需要、环境保护的问题。

7. 五十个发展中国家最近完成了战略规划工作,其他20个国家目前正在从事这个规划工作。其中大多数战略规划进程获得外部援助,包括来自联合国开发计划署(开发计划署)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、亚洲开发银行和几个双边机构。世界银行本身根据森林部门审查,支助政策编制进程。此外,在几个国家内编制的全国环境行动计划和全国可持续发展战略包括可持续森林开发的某些方面。

8. 在几个工业国家,全国可持续森林管理战略最近完成编制,获得议会的通过。其中有些国家下已经列出《全国行动计划》大纲。总共大约10个发达国家目前正在从事这些活动,另外有10个国家就要开始类似的进程。

B. 财政援助和技术转让方面的国际合作

1. 经费筹措

9. 按照第11章,可持续森林管理每年所需估计312.5亿美元中,大约每年255.8亿美元必须来自国内,对许多国家来说,这是吓人听闻的。不过,森林资源和森林工业方面最富有的国家目前显示出更大的能力,可以透过出售森林产品、收取权益费、其他费用和税收,在国内筹措额外的收入。在这些发达国家和发展中国家内,以市场为基础的手段很成功地创造额外的收入,减少对财政手段的需要,例如,透过费用和税收制度。

10. 与此相反,有限森林覆盖、低人均收入的国家 and 少数以森林为基础的工业目前面临严重的困难,难以找到国内、私人或公共资金。在这些国家的资助保存和可持续管理森林方面,国际合作应当可以发挥关键的作用。森林部门官方发展援助,从1988年的8亿美元增加到1994年的15.6亿美元,但是,似乎已经达到了饱和点,尽管只占第11章列出的森林部门国际援助需要的27%。

11. 在某些情况下,官方发展援助已经成功地用于影响私营部门投资。有关可

可持续发展的革新筹资机制已经应用于联合执行工作、自然保护抵换债务等。提出大多数这些计划建议时,曾经考虑到依靠森林的资源和服务的可销售性,包括生物多样性、碳整合作用。

12. 流入森林部门的私人资本已经日益增加,成为重要的资金来源,目前比官方发展援助多了五倍。几个成功的例子显示,老牌的传统森林部门商业同新兴的可持续发展企业之间的伙伴关系可以有效地使商业能力同可持续森林管理相结合,因此,可以提高新兴商业存活的可能性。目前报导的几个创始性的实例,说明双边援助机构协助支付工商企业过渡到可持续森林管理时所涉环境形貌费用。此外,也有私营部门成功参与大规模重新造林方案的情况。

2. 技术转让

13. 在下面优先领域中,技术转让和能力建设方面已经取得进展:就如何改善土地利用规划工作和提高森林产量,传播资料;编制和执行国家森林战略;采用技术和方法以便减少目前森林作法造成的环境损害;进行物种研究促进树林恢复;重新造林和育林;创造新能源和可再生能源;采用无害环境伐木技术。不过,稀有物种贸易、森林和森林资源估价、与森林有关的传统知识等领域没有受到足够的注意。也没有为训练有素的科学家适当提供设备和设施。就森林的重要性来说,森林研究工作是不足的。

14. 从发达国家到发展中国家的技术转让有各种不同的形式,其中涉及个体企业家、双边和多边援助机构、国际农业研究协商组、区域研究机构、非政府组织和基金会。发展中国家内的外国投资经常联系一揽子技术,包括专家和工人培训、管理和销售合同、外国设备、专利技术。所有这几种合作的例子可以在几个发展中国家的以森林为基础的工业中找到。

15. 过去几年期间,发展中国家之间扩大交流经验。这种发展中国家间技术合作和转型期经济国家间技术合作获得各联合国机构、尤其是开发计划署和粮农组织

的大力支持。

C. 森林评估

16. 1996年6月,粮农组织同欧洲共同体、粮农组织、联合国环境规划署(环境规划署)在科特卡(芬兰)举办了专家协商会议,会议就2000年全球森林评估(全球森林评估)的全球性构架和一套核心定义,达成了协议。

17. 对于测试方法和数据安排机制,已经奠定基础。目前所有的工具包括:根据对现有的可靠的国别资料的分析结果进行评估,抽样高清晰度卫星数据,利用地理信息系统安排现有的可靠资料,通过国别通讯网和顾问或合作伙伴的特别研究支持调查表。

18. 粮农组织已经编制了2000年全球森林评估战略,目前正在审议各种机构间安排已利合作和协作。

19. 尤其是粮农组织、欧洲共同体、国际林业研究组织联合会,已经争取提高国家森林评估能力。全世界50多个国家目前建立了各种机制和体制,以便继续进行国家资源评估。

20. 目前通过各种国际伙伴关系安排,展开非洲覆盖方案、土地覆盖/土地利用分类等重大倡议以便收集高质量数据,改善资源评估工作,监测变化情况。

D. 可持续森林管理的准则和指标

21. 几年以前提出的旨在编制可持续森林管理准则和指标的几项国际倡议(赫尔辛基进程、蒙特利尔进程、国际热带木材组织进程)已经继续采取行动,以便落实。同时,已经提出了新的倡议,例如:塔拉波托进程、非洲干旱区倡议、近东区域倡议。所有这些倡议正在审议国家一级的准则和指标,一些国家已经执行了这些准则和指标,以便监测其森林管理和开发的可持续性。

22. 在地方一级,有限数目的国家取得了一定程度的进展。在少数温带和热带

国家内,森林管理单位一级的准则和指标已经在国际森林研究中心的协调下经过测试。某些国家编制了森林管理试验项目,其中包括测试和执行森林管理单位一级的准则和指标。具有长期森林管理历史传统的国家、尤其是在欧洲的国家已经在其森林管理单位一级作法上,采用了新的可持续性准则。

E. 森林产品贸易

23. 在改善森林产品市场机会方面,尤其是降低所有种类森林产品的关税,多边贸易谈判乌拉圭回合取得了重大的进展。不过,旨在达到森林产品核证和贴标签中持续管理的几项倡议可能成为国际森林产品贸易方面的非关税壁垒。过去两年期间,这些倡议已经大部分制定完成;尤其是森林管理理事会编制的倡议,该理事会也制定了核证人员资格规则。森林产品、市场透明度和森林管理成本内化仍然是两个没有解决的问题。世界贸易组织目前继续进行其工作,确定贸易与环境在森林产品和服务领域是互相支持的。

三、有前途的变化

A. 全球和区域各级

24. 由于可持续委员会主持设立森林小组,国际文书与各组织之间加强协作方面,取得了重大进展。为了确保联合国系统提供连贯的支助,在粮农组织的主持下,成立了非正式的森林问题机构间工作组。成员包括开发计划署、环境规划署、开发计划署-可持续发展委员会、粮农组织、国际热带木柴组织、世界银行、生物多样性公约秘书处。其中头5个已经借调工作人员给该秘书处,每个成员组织带头负责该小组工作方案的11个方案构成部分中一个以上的构成部分。这种安排使得联合国秘书处能够有效利用各组织的体制能力。

25. 特设森林小组大大得力于政府提出的数目空前的倡议的结果,这些倡议是为支助该小组的工作而进行的,其中包括广泛围的森林问题,许多情况涉及北-南联

合提案国,同时也建立了各国政府之间新伙伴关系。这些倡议大有助于增加了解和协商一致同意有关该小组任务的关键问题。

26. 在区域和分区域各级,各国已经作出大量努力,采取共同行动,以便为森林的保存、管理、可持续开发,编制和执行共同基本原则。《中美洲森林公约》、《安第斯条约》的工作、非洲木柴组织、南部非洲发展共同体、东盟和泛欧洲的各项决议是区域承诺的具体例子。

B. 国家一级

27. 许多国家关于新的森林政策、新的立法、体制改组、国家作用的重新定义、森林管理责任的下放、责任转移到社区和地方团体、辩论的透明度、参与决策进程,以及在连贯、整体和部门间战略框架内协调行动,已经取得许多进展。

28. 森林的重要性和有关森林的展望日益迅速变化,经常同传统的森林文化发生冲突。关于“树木和森林的服务对象和目标”,彼此竞争的概念种类和竞争强度有所增加。为了协调不同方面的各种利益,建立协商一致意见,已经在几个国家内采取了新协商办法。此外,在几个工业国家,森林受到来自与森林无关的活动的压力(大气污染)。

29. 特设森林小组根据这些发展情况,讨论了国家森林方案进程概念,这种概念目前普遍被认为属于有关广泛处理某个国家内森林的可持续开发方面的规划、方案拟定、执行进程的统称。

30. 不论个别国家采取的办法为何,国家森林方案应当视为长期的重复进程,也应当根据其中认识到下列要素的指导原则:国家主权和国别领导能力,同国家政策和国际承诺的配合,同国别可持续发展战略的结合,伙伴关系和参与,整体和部门间办法。

四、未实现的期待：有待克服的障碍

31. 尽管有关适应森林战略和行动计划的理解程度已经取得进展，但是，仍然存在几种障碍，可分为下列四大类：

A. 政策限制

32. 可持续发展委员会在第三届会议期间，要求更加注意滥伐森林和森林退化的基本原因的跨部门因素，例如，生产和消费方式、贫穷、人口增长、环境教育与知识不足、贸易条件、歧视性贸易措施，有关例如农业、能源与贸易以及森林等部门的不可持续政策和措施。

33. 虽然一些纠正行动目的在减轻森林资源受到的压力，但是，迅速的人口增长、贫穷、不适当的土地利用、有害的鼓励以及生产和消费方式有关的人类活动的影响继续伤害森林。

34. 因此，纠正那些歪曲森林用途的政策应当属优先工作。这些有关政策应当让所有有关方面充分和透明地参与。必须制定战略，以便争取可能受到忽略的团体和个人的意见，例如，通信手段或社会政治权力有所不足的团体和个人。

35. 许多国家面临的困难与其说是没有良好的政策，不如说是执行工作的不连贯或不足。因此，通过适当的手段去执行立法和应用政策准则是防止滥伐森林和落实可持续森林开发方面取得成功的关键。强烈的政治承诺和可持续森林开发目标充分结合国家可持续发展战略是取得成功的关键。

B. 国家能力

36. 国家能力的不足仍然是许多发展中国家的困难。因此，能力建设是取得进展的关键因素。这种能力应当根据对公共部门机构、私营部门、人民协会的作用和

任务的明确定义来加以建设。应当全面对待能力建设。尤其是对发展活动执行作用日益增加的私营部门、非政府组织,以社区为基础组织,能力建设会导致改进技术能力以及参与和获权的机制。

C. 投资和资金筹措

37. 需要确保国家资金,也需要通过预算编制和伙伴关系协定,确保外部资金。甚至各国政府也经常通过国家企业和行政当局执行一部分的投资方案,尤其是在体制加强领域,投资方案的拟订工作应当特别侧重改善私人企业、地方社区和个人的人力和/或财力资源条件。为了达到这点可以通过政策进程取消限制和障碍,通过分散的投资方案采用适当的鼓励。奖励制度应当反映个人和社会的不同时间观点,以及社会对不同的森林利益和商业利益提供的价值。

D. 国际合作与协调

38. 许多有关国际使用的关键问题和需要可以在国家、分区域、区域、全球各级得到解决。

39. 在国家一级,应当在捐助的协商方面培养强大的国家领导能力,最好集合捐助的援助成为扩大的筹资办法(联合执行安排和多捐助基金)。为了减轻有限的人力资源受到的压力,精简和协调捐助的程序是必要的。

40. 在区域一级,一些区域机构和方案的任务应当更加侧重优先问题。这些机构应当通过编制区域一级的有关法律文书而得到加强。

41. 在全球一级,必须改善国际机构和有关的森林组织之间的协作。目前某些机构的方案与倡议之间仍然出现许多重复现象,也存在差异,尤其是关于支助国家森林方案进程和外地一级的活动。现有关于森林的国际法律文书也需要更加协调,以

期避免将来可能有的工作重复,同时发挥各项文书之间的协作。也应当建立1997年开始生效的《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在北非防止荒漠化的公约》³的协调和协作机制,以便善加处理有关旱地的森林问题。为了便利这种国际合作,特设森林小组各届会议期间各国代表团曾经提议,应当广泛甚至全面支持“设立一个高级别政府间论坛以便就所有类型森林进行政策协调和对话”

五、新出现的优先项目和建议

42. 这些优先项目来自森林小组会议期间讨论结果,将在1997年2月该小组的最后一届会议付诸讨论。

A. 在国家和国际各级执行环境与发展会议有关森林的 决定,包括审查部门和跨部门联系

43. 本标题包括下列优先事项和建议:

(a) 在较大的部门间政策和土地利用计划范围内,制定、执行、监测《国家森林方案》或其他政策框架

(b) 资助研究、技术转让、能力建设活动,以便采取综合办法制定和应用国家政策框架,对有关改善森林退化和砍伐森林以及产生积极影响的政治、法律、体制政策进行战略分析。

B. 财政援助和技术转让方面的国际合作

44. 本标题包括下列优先事项和建议:

(a) 加强对最贫穷国家的财政援助;

- (b) 采取行动提高私营部门投资(适当的管制和鼓励);
- (c) 增强双边捐助者与多边捐助者之间以及国际文书之间活动的协调、协作和互补;
- (d) 通过公私营部门投资、联合企业、交换信息和扩大与森林有关的机构之间联网,促进与森林有关的技术方面的北南和南南合作。

C. 科学研究、森林评估以及可持续森林管理的准则和指标

45. 本标题及包括下列优先事项和建议:

- (a) 结合广范围的森林价值和森林与其他有关的信息系统之间的高度有效的协调和协作,执行《2000年森林资源评估》;
- (b) 建立全球森林研究网的战略框架,同时充分利用现存组织,就优先领域提供和执行研究;
- (c) 制定和执行可持续森林管理国家一级准则和指标,并用于促进现有的最佳作法;

D. 与森林产品和服务有关的贸易和环境

46. 本标题包括下列优先事项和建议:

- (a) 改善森林产品进入市场的机会,包括进一步降低贸易关税和非关税壁垒;
- (b) 促进社区加工和销售木材和非木材森林产品;
- (c) 发展和交流执行充分成本国际化及其应用于可持续森林管理的经验,并设立有关的政策机制;
- (d) 促进核证森林产品

E. 国际组织和多边机构与文书包括适当的法律机制

47. 本标题包括下列优先事项和建议:

- (a) 澄清国际组织的作用和任务;
- (b) 增强其合作,消除差距和重复;
- (c) 建立一个高级别政府间论坛,就所有类型的森林进行政策协调和对话。

注

¹ 《联合国环境与发展会议的报告,1992年6月3日至14日,里约热内卢》第一卷,《会议通过的决议》(联合国出版物,出售品编号:C.93.I.8.和更正),第1号决议,附件二。

² 同上,第一号决议,附件三。

³ A/49/84/Add.2,附件,附录二。
