



可持续发展委员会

政府间森林问题论坛

第四届会议

2000年1月31日至2月11日，纽约

临时议程项目5

促进所有类型森林的管理、养护和可持续发展的国际安排和机制  
(方案构成部分三)

优先考虑的森林政策问题

秘书处的说明

摘要

本说明提供了背景资料，说明国际社会关心的某些森林问题以及通过政府间森林问题小组（森林小组）和政府间森林问题论坛（森林论坛）（IPF/IFF）作出的政策反应。本说明强调森林政策问题的跨部门特性及可持续森林管理作为全面可持续发展不可或缺的一部分的范围。在所关心的各种森林问题中，本说明尤其讨论了以下问题：砍伐森林、森林的生产与消费、林产品贸易及森林服务、生物多样性的养护和可持续利用、森林在气候变化中的作用及其他全球性环境问题。

本说明还概述了从联合国环境与发展会议到政府间森林问题小组一直到政府间森林问题论坛的政策讨论的演变，并指出这一进程取得的主要成果，包括：确认优先考虑的问题；就许多综合问题的性质取得共识；从可持续发展的角度拟定解决森林问题的方法；促进南北合作伙伴关系；提高参与程度并加强联合国及其他

E/CN.17/IFF/2000/1.

国际组织间的协调。在与可持续森林管理有关的一些政策性问题上，仍有待取得进一步的进展，其中包括能力建设、融资、技术转让、支持国际贸易与可持续森林管理间的关系。

此外，本说明还确认了为解决国际合作方面的关键问题而采取可行方法的先决条件，以及就未来国际森林问题安排和机制达成协议所面临的主要挑战，强调了从政策讨论到采取行动的紧迫性。

本说明被视为秘书处关于未来国际安排和机制要素和职能说明（ E/CN.17/IFF/2000/3 ）的辅助文件，旨在为秘书长报告提供有关优先考虑的政策问题的背景资料（ E/CN.17/IFF/2000/4 ）。本说明无意供论坛第四届会议上谈判使用。

# 目录

	段 次	页 次
一. 导言 .....	1-2	5
二. 保证在国际一级采取进一步行动的一些森林问题 .....	3-33	5
A. 世界森林现状 .....	3	5
B. 森林是跨部门政策问题 .....	4-5	5
C. 一些主要跨部门森林问题 .....	6-33	6
1. 砍伐森林、人口增长和贫困 .....	8-11	6
2. 生物多样性的养护和可持续利用 .....	12-13	7
3. 气候变化 .....	14-17	8
4. 林产品的生产与消费及森林服务 .....	18-24	8
5. 贸易及可持续森林管理 .....	25-27	9
6. 环境临界地区 .....	28-29	10
7. 机构和政策问题 .....	30-33	10
三. 森林政策讨论进展情况 .....	34-47	10
A. 政策反应: 三个方向 .....	34-38	10
B. 从环境与发展会议到政府间森林问题小组一直到政府间森林问题论坛 .....	39-43	12
C. 政府间森林问题论坛/政府间森林问题小组进程的重点 .....	44-46	13
D. 机构间森林问题特别工作队作为森林问题小组/森林问题论坛的主要 继承机构 .....	47	13
四. 可持续森林管理可行办法的先决条件 .....	48-57	14
A. 五项至关重要的原则 .....	48	14
B. 可持续森林管理是可持续发展的缩影 .....	49-50	14
C. 国家森林政策与体制 .....	51-52	14
D. 合作伙伴关系 .....	53-57	14
五. 面临的主要挑战 .....	58-63	15
A. 巩固1995年以来在森林问题上取得的进展 .....	58	15

## 目录 (续)

	段 次	页 次
B. 从政策讨论转向重点行动 - 采取行动的紧迫性.....	59-60	15
C. 报告进展和衡量工作业绩的必要性.....	61-62	16
D. 调用国以下各级、国家、地区和全球资源.....	63	16
六. 结论.....	64-67	17

## 一. 导言

1. 本说明是秘书处第二号要素和功能说明 (E/CN.IFF/2000/3) 的辅助文件, 旨在为秘书长的报告 (E/CN.17/IFF/2000/4) 提供背景资料。本说明概述了与森林有关的一些关心领域, 其中包括在政府间森林问题小组讨论过程中提及的, 自联合国环境与发展会议以来所取得的重大进展。它还说明了为解决国际合作领域里的关键问题所要采取的可行办法的先决条件, 并指出为实现所有类型森林的管理、养护和可持续发展面临的一些挑战。

2. 本说明无意供论坛第四届会议的谈判使用。

## 二. 保证在国际一级采取进一步行动的一些森林问题

### A. 世界森林现状

3. 关于森林覆盖面积的全球最新统计资料表明, 1995年, 全球的天然林和人造林共有34亿公顷, 其他林地17亿公顷<sup>1</sup>。1990-1995年间, 发展中国家因砍伐森林丧失了6,510万公顷的森林, 而发达国家的森林面积增加了880万公顷森林, 结果森林面积净减少5,630万公顷。森林砍伐的速度达到了惊人程度, 这一趋势继续引起全世界关注砍伐森林对地球森林生态系统产生的影响, 以及对许多发展中国家千百万农村贫困人口的福利生计和生存造成的影响。森林覆盖面积发生变化的主要直接原因有: 把森林转变为

农业用地, 发展中国家大规模发展基础设施, 以及发达国家在荒废的农业用地上植树造林。间接原因特别是土地占有制度不明确, 以及缺乏森林估价。

### B. 森林是跨部门政策问题

4. 近年来, 人们对处理森林问题采取的态度发生了重大变化。而今, 国际社会的注意力日益放在了所有类型的森林上, 而不仅仅是热带森林, 森林现在受到了人们的珍视, 这不仅因为它出产木材, 而且因为它是生物多样性的宝库, 重要环境和社会服务的提供者, 并且是当地人民的生计的一个重要构成部分。

5. 从政治和政策角度来看, 森林问题是复杂的跨部门问题。可持续森林管理结合了经济、生态、社会和文化因素, 因此, 它与其他各部门及其发展密切相关。《21世纪议程》明显证明了森林政策的跨部门特性及森林和其他部门的联系。<sup>2</sup> 除了制止砍伐森林的第11章外, 《21世纪议程》还在其他16个章节中直接提及森林或森林管理。提及的问题有: 人口统计(第5章)和人类住区(第7章)以及涉及待开发资源的养护和管理的问题, 其中包括: 大气(第9章)、土地资源(第10章)、荒漠化(第12章)、山地(第13章)、农业和农村发展(第14章)、生物多样性(第15章)、生物技术(第16章)、海洋和沿海地区(第17章)及淡水区域(第18章), 以及与决策有关的各种问题, 如主要团体(第23章至第32章)、一体化(第8章)和资料(第40章)。这就对森林及有关部门提出了新的要求, 以便它们在全面可持续发展方面发挥重要作用, 这些有关部门包括所有自然资源和土地利

<sup>1</sup> 参见联合国粮食及农业组织《世界森林状况, 1999年》(罗马, 1999年)。

<sup>2</sup> 《联合国环境与发展会议报告, 1992年6月3日至14日, 里约热内卢》。

用以及工业和贸易部门。无论发展中国家还是发达国家，许多国家面临的主要挑战是设立一个森林部门，这个部门坚定地以可持续发展为目标，并且能够配合森林政策，有效地参与和促进各部门间政策协调和统一。

### C. 一些主要跨部门森林问题

6. 与世界森林有关的各种令人关注的和优先考虑的问题由经济、社会和政治状况以及各国拥有的森林覆盖面积所决定。必须引起国际一级进一步注意的问题涉及许多领域，具体包括如下：

- 森林对经济发展、就业、创收及国以下各级和国家一级，特别是林区居民，包括本地和/或本地居民社区及妇女居住的农村地区的维持生存起到的重要作用；
- 由于人口增长和经济发展而长期提供木材及其他林产品和服务；
- 生物多样性的养护和可持续利用，衡平收益的获得，以及建立森林保护区的必要性；
- 土壤和分水岭，特别是脆弱生态系统和易遭破坏的地表（干旱地区、沿海地区和山地）的保护。充足的森林覆盖面积通常是获得安全和可靠水源，以及加强可持续农业和粮食安全的前提；
- 气候稳定性，包括人为原因引起的全球变暖现象减轻；
- 其他社会和文化服务，例如，包括神圣森林在内的文化遗产、风景遗产和精神遗产的游览和保护。

7. 这些令人关注的问题反映在《不具法律约束力的所有类型森林的管理、养护和可持续发展全球共

识官方原则声明》(森林原则)<sup>3</sup>和《21世纪议程》中，尤其反映在关于制止砍伐森林的第11章中，其中许多问题已在政府间森林问题小组/政府间森林问题论坛进程中进行过讨论。下文将对其中一些主要问题作一介绍。

#### 1. 砍伐森林、人口增长和贫困

8. 砍伐森林和森林退化被广泛认为是人类社会面临的最复杂和最严峻的森林和环境问题之一，对经济、社会和生态产生长期严重影响。过去二十年间，砍伐森林已达到惊人的速度，这种情况多数发生在发展中国家，原因是毁林造田。估计1990至1995年间，发展中国家每年砍伐森林1,370万公顷<sup>1</sup>。近年来，由于自然原因或清理土地的人为原因引起的森林火灾也导致森林严重退化和丧失。与厄尔尼诺现象或火山爆发及大气中温室气体浓度增大等自然灾害有关的气候变化进一步导致砍伐森林和森林退化。

9. 长期以来，人口增长和贫困被认为是导致砍伐森林的根本原因。不过，国际林业研究中心（林业中心）进行的研究表明，在土地生产率居高的情况下，人口增长率和砍伐森林之间的关系并非一种简单的关系。尽管联合国人口司最近的估计表明，到2050年，世界人口将达到89亿（增长的人口大多数分布在最不发达地区），但人口增长对森林产生的影响不可能按比例增加。但是，在最不发达国家，人口增长和贫困确实迫使人们更直接地依赖自然资源维持生计，并占取林地从事农业生产活动和畜牧活动，以及获取薪柴。

<sup>3</sup> 《联合国环境与发展会议报告，1992年6月3日至14日，里约热内卢》附件二。

10. 促使砍伐森林达到惊人速度的其他因素有：满足保健和教育基本需求的能力不足，迫使政府给予森林和环境问题较低的优先次序；农业生产效率低下，包括导致土地不能持续使用的对某些农业市场的补贴和刺激出口的措施；缺乏合理的政策和体制以及技术和人的能力；土地所有权和使用权不明确；提供可创收的激励措施（例如为在本人田地植树造林，并因此为社会提供非市场环境利益的农民提供补偿）和其他措施（如生态旅游）方面的障碍。在有些情况下，上述因素与社会上实力强大的团体对变革的抵制有关，而不是缺乏技术能力。除上述问题以外，还有一个管理问题，即林业和森林管理机构的腐败，这是世界许多国家难以克服的棘手问题。

#### 妇女在可持续森林管理方面的作用

11. 砍伐森林的最大受害者是农村妇女，尽管如此，她们还是对解决这一问题起着关键作用。在许多国家，特别是在发展中国家，妇女利用其关于家庭和社区利益以及保护森林生态系统的传统知识，对森林管理起着重要作用。除了收集薪柴外，妇女还植树造林，管理苗圃，保护和维持村庄周围的森林，并且使附近森林的林产品用途多样化。妇女通常采集来自树木的坚果、水果、饲料、药材和油料，供家用并在本地市场上出售。她们还向子女（包括男孩和女孩）传授采集知识，从而将这一传统知识传给下一代。但是，妇女仍然遇到了种种障碍，限制她们参与社区发展计划的能力，并阻止她们在土地使用权和森林管理方面发挥更有效的决策作用。无论在发展中国家还是在发达国家，回报率较高的森林活动仍然主要由男子控制。改善妇女参与森林管理活动机会必须注意男子和妇女的基本的社会文化行为模式和期望。在这方面可能伴随出现的更普遍的认识是，本地人民有助于加强森林管理的潜力很大。

#### 2. 生物多样性的养护和可持续利用

12. 森林生态系统是生物多样性的宝库，占世界陆生物种的绝大多数（根据不同估计，在50% - 70%之间）。各种进程，包括与可持续森林管理标准和指标有关的进程确认，生物多样性的养护是可持续森林管理的一个重要的和不可或缺的构成部分。不过，主要关心仍然是，森林生物多样性程度较高的大多数天然森林目前正受到威胁，日益遭到砍伐或退化，因此，它们的生物多样性正在大幅度减少。在对生态系统的做法方面，森林生态系统的养护日益被看作林产品和森林服务产生效益，包括对当地经济和社会的非市场效益作出贡献的一项先决条件。包括所谓原始森林在内的独特类型森林的养护最近越来越引起了政治上的注意。与生物多样性有关的另一项挑战是，在设定生物多样性养护和可持续利用的业务指标时，如何分担责任，并使环境和森林部门之间的相互利益适当均衡。

13. 《生物多样性公约》于1993年12月29日生效。公约的主要目标包括生物多样性的养护及其各构成部分的可持续利用，以及公平、公正地分享因使用遗传资源而带来的利益。《生物多样性公约》缔约国会议在其第四届会议（1998年5月，布拉迪斯拉发）上通过了一项关于森林生物多样性的决定，其中包括一份工作方案，方案的内容如下：（a）实现生物多样性养护和可持续利用一体化的整体和部门间生态系统做法，（b）人类活动、特别是森林管理做法对生物多样性产生影响的方式，（c）提高森林生物多样性标准和指标的方法，以及（d）由于政府间森林问题小组的行动提案而被提出来纳入公约的继续研究和技术优先次序。森林生物多样性工作方案特别强调与森林有关的传统知识对可持续森林管理的贡献。目前，森林生物多样性是《生物多样性公约》活

动的五个专题领域之一，因而是该公约议程的一个重要组成部分。政府间森林问题小组/政府间森林问题论坛和《生物多样性公约》进程间通过公约秘书处参与机构间森林问题特别工作队开展了富有成果的协作。

### 3. 气候变化

14. 森林可将碳储存在生物量和土壤中，当它的面积或生产率提高时，它作为渗水场所的作用随之提高，因此，在减少全球气候变化方面起着重要的作用。相反，森林也充当了因森林火灾、生物量衰减及土壤破坏而产生的温室气体的来源，并最终释放出二氧化碳。因此，森林目前被认为是二氧化碳的净释放源。

15. 森林除具有减少天气变化的作用外，还可能是全球变暖的受害者，预计全球变暖可对物种组成、某些类型森林或生态系统的存在产生影响，并且可增加害虫、病原体和火灾等的压力。

16. 《联合国气候变化框架公约》于1994年3月21日生效。《京都议定书》（1997年12月）的通过确定了促进减少温室气体的程序。议定书的步骤、规则及与森林有关的规定的指导方针、碳含量的计算方法以及与森林有关的术语需要进一步予以澄清。从可持续森林管理的角度来看，有些人认为《京都议定书》的遵行情况不均衡，因为他们认为森林主要履行一种功能，即碳整合作用及充当碳渗水场所，因而大大忽视了森林的生态可持续性，以及仅仅将森林作为碳渗水场所加以管理和保护所产生的消极的社会经济影响。

17. 可能有机会为恢复退化的森林并恢复发展

中国家，包括森林覆盖率低的国家的生物多样性提供资金，如通过农林业资金。在《京都议定书》范围内的清洁发展机制为工业化国家通过在发展中国家实施海上项目来降低减少气候变化所需费用提供了机会。作为回报，发展中国家可以获得技术和投资，用以促进森林的可持续管理，这样做也能够减少气候的变化。从理论上讲，这类项目还包括碳整合作用，但到目前为止，缔约国没有就是否纳入林业项目达成共识。

### 4. 林产品的生产与消费及森林服务

#### 工业用木材

18. 森林对经济发展起着非常重要的作用，木材是许多国家林业收入的主要来源之一。在许多热带国家，人工种植的森林日益成为国民经济的重要组成部分。

19. 对木材和林产品的需求主要是人口的增长和经济的普遍发展所引起的。人均收入居高通常与消费增加（如许多亚洲国家目前的消费）和娱乐及环境服务需求增大（如欧洲和北美国家）有关。

20. 多数研究报告一致认为，在全球一级，木材供应量看来足以满足工业生产的需求。但是，如何销售木材仍然是个问题，这种情况类似于食品和农产品的销售，因为许多不发达国家缺少进口木材和木制品的资金。与木材供求有关的主要关切是世界有些地区的生产和消费水平不具持续性。土地使用权没有保障这一问题也被确认为这种不可持续管理的一个重要因素。



## 用作能源的木材

21. 据估计, 1995年采伐的33.5亿立方米木材近三分之二用作薪柴, 尽管薪柴仅占世界全部能源供应量的7%, 但木材是发展中国家、特别是农村地区家庭能源的主要来源之一。<sup>1</sup>

22. 在许多发展中国家, 由于对用作能源的树木的依赖性增大, 薪柴采集量增大将导致继续砍伐森林和森林进一步退化, 尽管有证据表明通过增加使用代用能源, 人们已经适应。另一方面, 在许多发达国家, 薪柴不大重要, 但可能占全部在用能源的17%, 必须促进将木材用作取代部分矿物燃料的可再生能源, 因为这样做也将会大大减少二氧化碳的排放量。因此, 如何把木材用于能源目的将会对森林和环境产生不同影响。

## 非木材森林产品和森林服务

23. 非木材林产品 (NWFPs) 包括各种产品, 如食品、游戏用具、建筑材料、药材、纤维以及具有经济、文化或精神意义的产品。尽管这些产品的大规模商业价值不重要, 但它们对居住在林区或林区附近的居民却具有社会、文化和商业重要性。随着经济的发展, 有些非木材林产品失去了社会和经济关联性或重要性。大多数非木材林产品面临的根本性经济挑战与它们的多样性、生产规模小、市场重要性有限及缺乏工业规模发展有关。

24. 森林提供的服务具有各种生态、经济、社会和文化影响, 因而使得与森林有关的决策进程进一步复杂化。在许多情况下, 尽管加强了重视和努力, 但是由于对木材和非木材森林产品及森林服务, 特别

是非市场利益的评估不够, 结果阻碍了可持续森林管理的进程。

## 5. 贸易及可持续森林管理

25. 国际木材和非木材森林产品贸易既可对可持续森林管理产生积极影响, 也可对它产生消极影响。通过贸易实现积极影响的障碍与贸易自由化和市场准入壁垒以及与环境有关的费用国际化有关。贸易自由化若辅之以合理的环境与社会政策, 则可产生积极影响, 因为可持续森林管理有可能促进经济发展, 并且有助于长期减轻贫困状态, 减少环境退化。不过, 贸易自由化在短期内可能会产生消极影响。

26. 由于在关税与贸易总协定 (关税总协定) / 世界贸易组织 (世贸组织) 及其他国际和区域安排的支持下的若干次谈判的结果, 森林产品的关税正在降低。但是, 非关税壁垒很多, 包括数量限制、卫生和技术标准、禁令、国内补贴, 以及最近提出的关于森林管理的证明和生态标志。验证倡议日益增多, 包括强制性倡议和自愿性倡议, 以及国家倡议和国际倡议。

27. 仍然需要更加切合实际的经验证明验证的有效性, 以加强森林管理, 特别是加强森林砍伐程度最为严重的国家即热带发展中国家的森林管理。政府在验证方面的作用也正在形成。单单通过贸易限制无法有效解决森林砍伐问题, 因为全球大多数圆材的消费和生产在国内被用作薪柴和本地木材。其他重要的关切包括, 非法采伐和贸易, 价格和会计惯例含糊不清, 腐败以及阻碍赢利的“传统”加工和销售问题。此外, 森林部门以外的政策和行动对贸易产生的影响远远大于森林部门控制范围内的政策和行动所产生的影响。

## 6. 环境临界地区

28. 干旱地区、部分山区和沿海地区以及小岛的森林经济价值较低，但对环境和社会却非常重要，这与它的保护功能有关，而且这些森林还是本地人民的各种非森林产品的来源。环境临界地区的森林尤其易因人为活动及自然灾害而退化或遭到破坏。在许多森林覆盖率低、森林生态系统脆弱的国家，森林的恢复和可持续管理在国家政治议程中没有得到适度的优先地位和重视。

29. 《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》于1996年12月26日生效。该公约的全球机制旨在动员提供财务和技术援助，并收集和散发信息。如果公约全面运作，它还可以提供机会，为与森林有关的项目筹措资金。

## 7. 机构和政策问题

30. 对森林的大量需求以及众多不同股东的出现致使森林政策非常复杂。许多国家的森林部门及其他部门间常常缺乏有效的协调和政策统一，并且缺乏有效解决各类森林问题的机构能力。缺乏解决森林问题的共同机构安排是一个严重的不足之处。其结果是解决森林问题的办法比较零散，缺乏整体性，因而常常使特殊利益集团之间及不同行政机构之间发生冲突。无论在发达国家还是在发展中国家，许多与森林有关的问题，例如将林地转换为其他用途的土地，均由森林部门以外的机构解决。另外，在国际一级，各个涉及森林问题的部门很少开会讨论相互关联和跨部门的问题。

31. 在世界许多地区，国家对可持续森林管理的执行力度不够出于各种原因。其中最大的问题之一

是缺乏在国际上达在一致的持续性政治承诺。政治承诺要求态度发生重大改变。各级（地方、国家、区域和全球）和各有关部门间的政策协调力度不够，结果导致森林部门内外及不同国际文书（如上述各项公约）间互不一致。另外还缺乏支持履行国家和国际承诺的机构能力和行政制度。通常，与机构和行政能力有关的挑战是制定资源使用的优先次序的问题，而不是技术问题。此外，在有些情况下，国家和地方的森林问题决策仍然未能承认有关主要团体，特别是本地和/或土著居民社区、用户团体和妇女的现有重要作用及潜在的重要作用。如果可持续森林管理成为现实，所有这些行为主体的充分参与极为重要。

32. 另外一个机构问题是缺乏使所有发展中国家公正地得到财务和技术支持的渠道。加强捐助协调和持续的长期捐助承诺将会改善这种状况。

33. 虽然普遍承认机构间森林问题特别工作队成员间的合作，但许多国际机构和文书间的协调仍然不够，这些机构和文书要求提供与森林的关的信息，并且缺乏提供此类信息的国家一级的明确重点。

## 三. 森林政策讨论进展情况

### A. 政策反应：三个方向

34. 在过去十年间，各国政府按照以下三个互为关联的方向就森林问题举行了谈判。

35. 第一个方向可称为“可持续森林管理方向”，重点是采用一种整体、完整和全面的方式使所有类型森林得以管理、养护和可持续发展。其中包括环境与发展会议，该会议制定了《森林原则》和《21世纪议程》，特别是第11章，还包括森林问题小组/

森林问题论坛进程（参见下文第39节至第47节）。所有类型森林的管理、养护和可持续发展是这一方向主要的重点谈判内容。

36. 第二个方向可称为“国际贸易方向”，重点是确定也包括森林产品和森林服务在内的国际商品及服务贸易的规则。目前已重点着力降低关税，促进自由贸易，作为取消所有贸易壁垒的总趋势的一个组成部分。但同时日益要求森林产品和森林服务来自可持续管理的森林，例如，国际热带木材组织的“2000年目标”即反映了这一点。例如，贸易方向还包括了根据《濒危野生动植物种国际贸易公约》（濒危物种贸易公约）对某些热带木材产品的国际禁令，以及通过森林产品的环境要求实施的所谓非关税贸易壁

垒。

37. 第三个方向可称为“全球环境问题方向”。该方向包括全球环境问题，如生物多样性、气候变化、制止荒漠化和濒危物种的国际贸易，这些问题根据上述各项公约以及其他许多环境、贸易和其他国际协定处理。按照这个方向，与森林有关的要素仅可对解决其他全球性环境问题起到支助作用。

38. 在第二个方向和第三个方向中，森林及其功能受另一个贸易或环境问题限制，或者被看作诸如荒漠化或全球变暖等环境问题的解决办法。尽管森林在这两个方向的地位不同，但这三个方向是互为联系的，必须加强这些进程间的协作及协调。

#### 政府间讨论森林政策问题的三个方向

国际贸易方向	可持续森林管理方向	全球环境问题方向
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 世界贸易组织</li> <li>◆ 《国际热带木材协定》 (热带木材协定)</li> <li>◆ 《濒危物种贸易公约》</li> <li>◆ 其他</li> </ul> <p>每个方向的主要重点 国际贸易</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 环境与发展会议</li> <li>- 《21世纪议程》第11章及其他各章</li> <li>- 《森林原则》</li> <li>◆ 政府间森林问题小组1995年至1997年</li> <li>◆ 政府间森林问题论坛1997年至今</li> <li>◆ 《热带木材协定》</li> </ul> <p>所有类型森林的管理、养护和可持续发展</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 《生物多样性公约》</li> <li>◆ 《联合国气候变化框架公约》</li> <li>◆ 《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》</li> <li>◆ 《濒危物种贸易公约》</li> <li>◆ 其他</li> </ul> <p>具有与森林有关的因素的全球环境问题</p>

## B. 从环境与发展会议到政府间森林问题小组一直到政府间森林问题论坛

39. 在环境与发展会议上，森林问题是正在讨论的争议最大的问题。由于国际社会的注意力多年来几乎仅仅放在热带森林的砍伐问题上，因而造成了一种发展中国家，特别是森林资源丰富的热带国家认为它们对自然资源拥有的主权正在受到威胁的局面。这些国家还认为，国际社会对工业化国家历史上的砍伐森林行为及目前对温带森林和北方森林形成的威胁关注不够。因此，目前关于森林的北-南两极分化现象使得无法签署超越《森林原则》以及《21世纪议程》第11章（制止砍伐森林）及其他16个章提及的森林范畴的协定。

40. 相反，从1992年到1995年的环境与发展会议之后时期是建立信任的时期，南北开始对话并建立合作伙伴关系，从而使可持续发展委员会能够在其于1995年4月举行的第三届会议上成立政府间森林问题小组，并继续进行政府间森林政策讨论。政府间森林问题小组的授权为两年期限（1995年至1997年），其工作方案涉及若干复杂的政治敏感问题，具体分类如下：

- 一、 在国家和国际一级执行环境与发展会议与森林有关的决定，包括对部门和跨部门联系的审查；
- 二、 资金援助和技术转让方面的国际合作；
- 三、 科学研究、森林评估以及可持续森林管理的标准和指标的制定；
- 四、 与森林产品和森林服务有关的贸易和环境；
- 五、 国际组织及多边机构和文书，包括适当的法律机制。

41. 政府间森林问题小组在许多专家会议的支持下进行了为期两年的激烈讨论，讨论结果是就与可持续森林管理有关的许多问题商定了一百多项行动提案，问题包括：国家森林方案，森林评估、标准和指标，与森林有关的传统知识以及砍伐森林的基本原因。如果我们考虑到与发展中国家和发达国家的森林都有关的生态、经济、社会和文化状况的范围的广泛性，政府间森林问题小组提出这么多的行动建议就不足为奇了。需要继续讨论的事项 – 或者是因为不能取得共识，或者是因为必须作进一步的分析 – 包括与财务、技术转让、贸易以及机构和法律文书有关的问题。

42. 森林问题小组的讨论结果在委员会1997年4月的第5届会议、联合国大会1997年6月第19届特别会议及其他许多高级政治论坛上获得通过。但是，鉴于存在着其他未解决的问题，大会建议继续就森林问题举行政府间政策讨论。后来，经济与社会理事会在1997年7月决定成立隶属可持续发展委员会的不限制成员的临时政府间森林问题论坛，其任务包括以下三个相互有关的方面：

- 一、 推动并促进政府间森林问题小组的行动建议的执行，审查、监督并汇报所有类型森林的管理、养护和可持续发展的进度；
- 二、 审议未决事项及政府间森林问题小组进程的方案构成部分产生的其他问题；
- 三、 促进所有类型森林的管理、养护和可持续发展的国际安排和机制。

43. 政府间森林问题论坛将向委员会2000年4月的第8届会议进行汇报。森林问题论坛第四届会议

的结果及委员会将要作出的决定将确定国际森林问题政策、合作及行动议程的前景和形式。

### C. 政府间森林问题论坛/政府间森林问题小组进程的重点

44. 森林问题小组/森林问题论坛在确定优先问题以及就国家和国际关于森林问题的行动取得政治上的共识方面起到了推动作用。在这一动态进程中，主要动力是激励国际就森林问题进行合作的政治意愿。如今的政治共识程度大大高于1992年。目前已在许多领域达成了共识，如导致砍伐森林和森林退化的基本原因，标准和指标，国家森林方案，森林养护和保护区，森林问题研究，这些只不过是其中的几个领域。与森林有关的传统知识等一些问题的仍然处于政策制定的初期和中期阶段，尽管在森林问题小组/森林问题论坛进程中已经提出了行动提案。迄今为止，在贸易和可持续森林管理，特别是与可持续森林管理有关的技术转让和财政资源方面取得的进展不大。

45. 森林问题小组/森林问题论坛进程中制订的文件，包括许多专家会议的结果，在政府和非政府组织的支持下，在多边组织的协助下，对与可持续森林管理有关的问题进行了大量分析，澄清了术语和概念，并且提供了如何处理许多复杂问题的指导。尽管可持续森林管理的概念在森林问题小组/森林问题论坛进程中得到了澄清，例如通过标准和指标倡议，但缔约各方均能接受的定义仍然难以表述。

46. 此外，森林问题小组/森林问题论坛进程产生了许多其他成果，包括：

- 建立公开和包括一切项目在内的政府间论坛，以讨论森林政策和森林行动；

- 制定一项从可持续发展角度出发涉及所有类型森林的整体方法，均衡考虑社会、经济和环境因素；
- 加强北南合作伙伴关系以及非政府组织的贡献，例如，采取共同主办的专家会议形式支持森林问题小组/森林问题论坛进程；
- 加强政府及包括土著人民组织在内的非政府组织的参与和接触；
- 加强联合国及其他国际组织间就与森林有关的事项进行的协调，例如通过机构间森林问题特别工作队进行协调。

### D. 机构间森林问题特别工作队作为森林问题小组/森林问题论坛的主要继承机构

47. 继森林问题小组于1995年4月成立后，机构间森林问题特别工作队<sup>4</sup>于1995年7月在日内瓦成立，目的是协调各国际组织为森林政策进程提供服务的投入。森林问题小组承认机构间森林问题特别工作队做出了宝贵的贡献，称赞工作队是机构间有效合作的典范。实际上，机构间森林问题特别工作队可被看作森林问题小组/森林问题论坛进程的主要继承机构之一。工作队的任务范围目前超越了为森林问题小组/森林问题论坛的讨论提供服务以及执行其行动提案的范围，已扩大到解决其他一些重要问题，如森林火灾。

<sup>4</sup> 机构间森林问题特别工作队包括以下组织：国际林业研究中心（林业中心）、联合国粮食及农业组织（粮农组织）、国际热带木材组织（热带木材组织）、《生物多样性公约》秘书处、联合国秘书处经济与社会事务部、联合国开发计划署（开发计划署）、联合国环境规划署（环境规划署）及世界银行。

## 四. 可持续森林管理可行办法的先决条件

### A. 五项至关重要的原则

48. 根据《关于环境与发展的里约热内卢宣言》<sup>5</sup>，《森林原则》以及在森林问题小组/森林问题论坛进程中重申的立场：

- 各国拥有利用本国资源实现国家政策目标的主权；
- 各国有权根据本国社会、经济、环境和政治状况发展本国的经济；
- 关于与森林有关的全球集体利益和关切，各国负有共同的但是有差别性的责任；
- 各国负有确保在其管辖范围内或在其控制下的活动不致损害其他国家或在各国管辖范围以外地区的环境的责任；
- 国际合作应当侧重于提高发展中国家的人力和机构能力，以便以可持续方法管理其森林。

### B. 可持续森林管理是可持续发展的缩影

49. 必须从全面合理使用土地以及国家对可持续发展的长期承诺，包括其社会、文化、经济和环境的所有各个方面来看待可持续森林管理。可持续森林管理在普遍的贫困和腐败条件下是不可能实现的。为了全球利益保护森林首先必须解决和满足生活在此类森林内及森林周围的本地社区的需求，并为实现国家政策目标作出贡献。

50. 另一方面，森林部门可充当统一机构安排和贸易协定、承认土著人民权利以及下放决策权力等的试验对象。森林有可能会成为一个树立统一政策并协调不同利益的典范的部门，但这将要求政治承诺具有持续性，并需要有更加有力的高级森林机构能够向森林部门以外施加影响。

### C. 国家森林政策与体制

51. 新的国际森林安排或机制、跨部门政策统一以及国际合作的新步骤必须依据合理的国家森林政策和方案、技术和人力能力以及适当的体制。必须将可持续森林管理纳入国家发展议程，并且必须向森林部门分配必要的人力和财政资源。首先，必须对可持续森林管理作出持续而坚定的政治承诺。

52. 但是，许多或大多数发展中国家及处于经济过渡期的国家仍然没有足够的机构和财务能力在国家一级进行必要的改革。因此，全球过渡到可持续森林管理必须包括在适当期限内持续加强国际合作以及对这些国家提供援助。

### D. 合作伙伴关系

53. 建立与森林问题有关的国际合作伙伴关系是森林问题小组/森林问题论坛的最突出问题之一。其中包括：由发展中国家和发达国家的代表共同担任森林问题小组和森林问题论坛的主席；由许多发展中国家和发达国家及主要团体共同支持政府发起的倡议；对机构间森林问题特别工作队成员间有关森林的活动进行协调。

54. 在区域和分区一级，各国正在就森林问题加强合作，例如，在南部非洲发展共同体（发展共同

<sup>5</sup> 《联合国环境与发展会议报告》……，附件三。

体)、中美洲《亚马逊合作条约》各缔约国间、东南亚国家联盟(东盟)各成员国间以及在泛欧洲进程中的合作。可持续森林管理的标准和指标方面的地区和生态地区进程继续扩大,一些新国家和分区加入了这一进程。森林研究和森林信息需要新的、加强的合作关系和网络。

55. 通过参与进程拟定的国家森林方案在森林问题小组/森林问题论坛中被广泛公认为持续性政治承诺、确定国家优先次序及促进国际森林合作的基础。

56. 此外,在森林问题小组/森林问题论坛进程中,其他正式和非正式网络及合作关系的多样性已经形成,或者得到了加强,包括私营部门、国际森林研究团体以及代表环境、发展、林业、森林所有者、土著人民及其他主要集团的其他非政府组织。一些网络和倡议,如世界森林与可持续发展委员会及国际森林顾问小组在许多领域支持并对森林问题小组/森林问题论坛进程做出了贡献。首席执行官的森林问题特别论坛由世界银行行长担任主席,它将私营部门和非政府组织的领导人召集到一起,以促进举行建设性对话,审议与森林有关的政策问题并取得行动上的共识。

57. 联合国主管经济和社会事务副秘书长、世界银行副行长及联合国粮食及农业组织副总干事长三位主旨发言人在森林问题论坛第三届会议上都强调,建立与加强合作关系是可持续森林管理取得进展的前提条件。在这方面面临的主要挑战之一是商定一项未来国际安排与机制,以巩固迄今所取得的进展;利用新的合作关系;具有能够有效促进森林问题小组和森林问题论坛行动提案的执行的必要特性;以及促进全球普遍过渡到可持续森林管理。

## 五. 面临的主要挑战

### A. 巩固1995以来在森林问题上取得的进展

58. 如上文所介绍,森林问题小组/森林问题论坛进程已在许多复杂和政治敏感问题上取得了重要共识和成果。未来国际安排与机制必须综合联合国环境与发展会议、森林问题小组/森林问题论坛进程以及许多自愿性国际和地区倡议的成果,继续进行政府间森林政策讨论。此外,还必须寻求坚定的持续性政治承诺,协调现有法律文书中与森林有关的构成部分,并调用资源,以执行一致达成的行动。任何未来安排和机制都必须包括定期举行的部长级政治讨论以及涉及政府、国际组织和文书高级官员的机制。森林问题论坛第四届会议是一次及时的机会,可以促进森林问题小组/森林问题论坛进程取得成功,在未来国际安排与机制问题上达成一致,并采取公开、参与和透明方式继续并加强森林政策的讨论、协调及实施。

### B. 从政策讨论转向重点行动 – 采取行动的紧迫性

59. 当前必须紧急采取决定性行动。如果年复一年地采取与往常一样的做法,则继续砍伐森林及森林产品和森林服务的需求量日益增大的局面将使人类越发难以实现可持续森林管理目标。森林资源匮乏,生态退化,人类遭受灾难,在这种情况下,上述局面还将会延缓补救行动。在全球一级,在生物多样性和人为原因引起的气候变化方面,采取一如既往的做法通常只能说明目光短浅。

60. 无论未来国际安排和机制在森林问题上采

取何种形式,目前都迫切需要执行已一致同意的行动提案,评估并报告在本地、国家、地区和全球一级取得的进展,其中包括:支持各国森林方案;加强各国森林分析和评估能力,并促进决策和执行的参与方法;澄清土地占有权利,包括本地和/或土著人民的权利;为私人投资创造有利环境;消除可持续管理森林的林产品和森林服务国际贸易的现有壁垒;以及加强国际合作和机构间合作。

### C. 报告进展和衡量工作业绩的必要性

61. 为了持续政治支持,必须定期评估并报告可持续森林管理取得的进展。这就是说要评估有关各方取得的进展:政府、国际和地区组织、非政府组织和私营部门以及与森林有关的现有文书。

62. 数据的采集、监督、组织、评估、报告及散发需要大量费用和机构能力。因此,通过酌情利用国际组织和文书的现有报告制度,并统一概念、定义和术语以及现有监督和报告制度,可以最大限度地减少重复工作。在报告可持续森林管理在国家、地区和全球一级取得的进展方面,标准和指标可起到重要作用。为了进行定期全面报告,必须建设并加强国家一级的能力。

### D. 调用国以下各级、国家、地区和全球资源

63. 要求为可持续森林管理提供国际支持的建议给人的印象似乎是,要求提供的一大笔资金可能会汇聚成一笔基金,并由一个庞大的官僚机构管理,成立新的不必要的国际组织,或者为现有机构提供过多的资金并施加过度的影响。但是,情况不必如此。无疑,新的国际安排及其工作方案的构成部分以及其主

要功能将需要得到认真制定和商定,包括便于为可持续森林管理融资的机制。以下六种方法表明,这项任务并不是象刚开始看起来那样根本不可能完成:

(a) **调用国家资源:** 国家资源是可持续森林管理的主要资金渠道,在整个联合国环境与发展会议进程中,不仅这一点始终是明确的,而且包括发展中国家在内的许多国家的认识也在不断提高,它们认识到过渡到可持续森林管理是符合国家利益的,因此必须由国家渠道大量提供资金;

(b) **建立合作伙伴关系:** 目前,不仅各政府间组织,而且其他多边、双边及参与发展的非政府和私营部门合作伙伴也正从机构“谋求扩张”转向加深了解合作伙伴关系的价值、效率和“商业意识”;

(c) **动员私营部门提供支持:** 私营部门在技术转让、能力建设和经济发展方面起着重要作用。私营部门不仅仅在森林资源丰富的国家投资,而且还可能在其他国家投资;

(d) **加强国际合作:** 为了保证执行森林问题小组行动提案及制定森林问题小组限定的国家森林方案的所有发展中国家公平地获得资金和技术援助,必须继续作出长期捐助承诺并加强捐助协调;

(e) **更精明地提供资金:** 如果官方发展援助通过适当渠道及时按照当地规定的需求和优先次序,为政治承诺坚定和管理得当的国家提供资金的话,那么从该机构目前的水平来看,要想实现为可持续森林管理的过渡阶段提供资金的目标还有很长的路要走;

(f) **可持续森林管理要求增加资金,主要供过渡阶段使用:** 可持续一词的特别含义是经济可持续性。这一概念的最终结果是,尽管可持续



森林管理要求增加森林的初期投资，但这些投资事实上主要用于过渡阶段。

## 六. 结论

64. 关于政府间森林政策讨论与合作的未来，现在已到了作出抉择的紧要关头，需要优先关切的领域很多，必须立即通过可持续发展论坛和可持续发展委员会决定的未来国际安排和机制加以解决。许多重要的关切领域必须引起人们的进一步注意，并立即采取行动。未来的解决方案要求加强能力建设与合作伙伴关系，并合理地调用资金，但它们首先要求加强长期政治承诺。

65. 政府间政策对话及讨论几乎持续了十年，一开始是讨论联合国环境与发展会议的筹备进程。森林问题论坛对森林问题小组的所有未决问题继续进行了讨论，最终，在国际森林议程上的许多复杂和政

治敏感问题上取得了共识和进展。因此，在于2000年2月举行了森林问题论坛第四届会议之后，单单继续讨论而不执行政府间政策是不可能充分解决国家、地区和全球一级的重大问题的。

66. 但是，下一步的必要步骤是从政策对话与讨论转向加强承诺和行动。在2000年完成这一过渡是理想的时机，因为森林问题论坛第四届会议为各国政府达成着眼于行动的可行决定提供了机会，这项决定将会促进在国家、地区和全球一级执行一致同意的森林政策。

67. 关于所有类型森林的管理、养护和可持续发展的未来国际安排与机制的构成部分和功能已在秘书处辅助说明（E/CN.17/IFF/2000/3）中进行了讨论。未来安排与机制的选择方案在秘书长报告（E/CN.17/IFF/2000/4）中作了分析，以在森林问题论坛第四届会议上进一步审议。