



# 经济及社会理事会

Distr.: General  
18 January 2002  
Chinese  
Original: English

## 联合国森林问题论坛

### 第二届会议

2002年3月4日至15日

临时议程\* 项目4(a)

每届会议的共同项目：多方利害攸关者的对话

关于可持续森林管理的多方利害攸关者的对话

秘书长的说明

增编

私有非工业森林所有者提出的讨论文件\*\*

## 目录

	段次	页次
导言 .....	1-6	2
一. 定下格局 .....	7-32	3
二. 养护和保护独特类型森林和脆弱的生态系统 .....	33-40	5
三. 关于加强健全养护独特类型森林和脆弱的生态系统的提议 .....	41-50	5
四. 关于充实联森论坛第二届会议的讨论的提议，包括 对高级别部长级部分的投入 .....	51-59	6

\* E/CN.18/2002/1。

\*\* 由欧洲森林所有者联合会、加拿大林地所有者联合会和美国林地系统编制；所表示的观点和意见不一定代表联合国的观点。

## 导言

1. 根据欧洲经济委员会（欧洲经委会）、联合国粮食和农业组织（粮农组织）最新的统计，在世界北半球温带森林地区所有权的结构有许多种类。

区域	公有 (百分比)	私有
<b>欧洲</b>	45.2	54.8
其中欧盟 15 国占 <sup>a</sup>	29.8	70.2
<b>独联体<sup>b</sup></b>	100.00	0
<b>北美洲</b>	63.2	36.8
加拿大	89.7	10.3
美利坚合众国	33.3	66.6
<b>其他北半球温带国家</b>		
澳大利亚	73.0	27.0
日本	41.0	59.0
新西兰	69.4	30.6
<b>共计</b>	<b>80.7</b>	<b>19.3</b>

**资料来源：** 欧洲经委会和粮农组织；北半球温带森林资源评估；2000 (ECE/TIM/SP/17)。联合国出版物方面：欧洲、独联体、北美、澳大利亚、日本和新西兰的森林资源(北半球温带工业国家) (联合国出版物，销售编号 E. 99. II. E. 36)。

<sup>a</sup> 欧洲联盟（欧盟）会员国。

<sup>b</sup> 独立国联合体。

从这些数字明显地看出在欧洲、北美洲和日本，私人拥有的森林在实现可持续森林管理方面起重要作用。光是在欧洲和北美洲就有大约 3 000 万个家庭森林所有人，管理的森林财产从 0.5 公顷到超过 1 000 公顷不等。

## 历史的回顾

### 1. 欧洲森林

2. 可持续森林管理原则是 200 多年前引进中欧的，作为有秩序的森林管理的基本概念，以克服过分开发森林造成的重大木材不足。以长期思考和规则为基础的森林管理很快就建立起来，并且迅速传遍欧洲各地。发现新的能源来源给予森林恢复所需的歇息的机会。多产的森林很快发展起来。到十九世纪末，它们已大部分取代了以前遭破坏的素质下降的林区。而造林方法和森林科学从此一直不断地进步。

### 2. 北美洲的森林

3. 北美洲最早成功的欧洲殖民地之一是弗吉尼亚詹姆斯敦（1607 年建立），以便向英国海军供应两种商品——黄金和木材。从那时起，美洲广大的原始林地为人人口逐渐增加的国家提供粮食、住所和燃料。到十九世纪中期，象佛蒙特州和新罕布什尔州，一度完全是森林的，现在支持的森林覆盖率只有 20%。

4. 在二十世纪最初几年，科学的可持续森林管理首次引进美国大地。吉福德·平肖的比尔特莫尔森林学校向那些接受培训为专业林务员的美国人介绍德国的造林概念。由于引起这种概念以及发现矿物能源，美国私有森林茂盛生长。

5. 今日，美利坚合众国大陆的树比 70 年前多了近 20%。佛蒙特州和新罕布什尔州已从林地只占 20% 改变为现在林地占 80%。今日，政府和私人的方案都协助使美利坚合众国的私有森林恢复到健康和可持续的水平。

6. 在加拿大，林业的发展情况大体上类似。十九世纪及在它之前的“边疆心态”已代之以日益努力于管理可再生但不是无限的资源。同美国不同的一点是在加拿大公有森林占多数。这引起了一些独特的问题，包括家庭森林所有人遇到销售方面的挑战。影响家庭森林所有人的决定的公共政策框架方面不断的改进将有助于提高各种货物和劳务的生产力。

## 一. 定下格局

### A. 尊重财产权和需要可靠的法律框架作为可持续森林管理的先决条件

7. 可持续森林管理和保护森林生态系统的基础是有保障的土地使用权。对森林养护和保护以及可持续森林发展的关心，与林地所有人有权利用和管理森林，以便满足更广的社会环境当前和将来的需要是密切相关的。对长期维持一个对自己及后代在经济、社会和生态上有益的森林是公平林地所有人本身的利益的。确保林地所有人的财产权是发展可持续精神的先决条件。

8. 没有有保障的土地使用权，就无法培养责任感和为后代养护森林生态系统的兴趣。

9. 将所有权，从而将利用和管理森林生产的多种货物和福利的权利给予大批人，将导致这些所有人对其森林具有良好的责任感以及对自然遗产的保护和可持续管理。与此同时，不同的目的和观念将导致森林结构和树木组成的多样化，后者将能提高稳定和生物多样性。

10. 在大多数情况下可在森林领域以外找到森林退化和破坏的理由：贫穷以及日益增加的人口需要粮食和能源是主要的根本原因之一。

11. 唯有在可靠的法律框架加强在林业方面必要的长期管理决定时，才能积极展开私有林业和投资于可持续森林管理方面的工作。

### B. 世世代代的森林管理：在健全的经济基础上的可持续投资

12. 家庭森林所有人有责任维持森林作为长期生活依靠的做法，在整个欧洲和北美洲是根深蒂固的，负责任的森林管理已实行了好几代。

13. 由于拥有森林的人增加以及在农村地区普遍存在的业务结构，因此农村人口和森林与森林管理之间的关系很特殊，而且多种多样。森林财产广泛分布于大片地区也引起在长期森林生产和森林所有人对欧

洲和北美洲的文化景观负有几代的责任之间存在很密切的相互关系。

14. 已在当前的法律和经济条件的框架内发展出森林管理。今日了解的可持续性包括经济、生态、社会和文化价值。但是，如何强调这些方面视各自地区不同的条件和需要而定。森林结构的多样性——按照其各自的气候区和经常改变的当地条件——是其突出的特性之一。

15. 私人普遍拥有森林应视为是加强农村地区的经济可行性和多样性的一个因素。私有森林向来维持在可持续状态，因为其所有人希望以能独立生存的方式传给下一代。

16. 私有森林所有人的主要目的是财务安全和收入，使他们能投资于造林、自然管理和保护以及社会价值。

17. 可持续森林管理是一个复杂的问题，将物质和非物质的价值，与对社会和自然的益处结合起来，因此，制订可持续目标以及衡量进展是一项艰巨的任务，而且对主观的评价很敏感，此外，可持续森林管理的目的长远而言显然是动态的。

18. 可持续森林管理需要投资于森林生产力（例如森林更新）、社会问题（例如澄清土地使用权）以及维持自然价值和减少利用森林资源对环境所起的作用。根据基本的经济学理论，假定某物的价格是在供需同等且竞争自由时，通过市场制定的。在市场经济中，利用价格以便有效率地分配稀有资源。足够的立木价格（所生产的木材得到足够的或适当的价格）和林业的获利能力是可持续林业的保障。

19. 但是，太少注意森林管理和其基础——来自森林的收入——的获利能力。

20. 应从可持续性观点重新审视国际木材成本比较。家庭森林所有人至少将拥有有限的资源可免费提供森林的非市场福利，除非林业在财务上可获利。非市场福利包括环境福利和人的福祉，前者如防止土壤侵蚀和泥土流，作为碳汇等，后者如娱乐等。

21. 对木材生产的任何限制也影响林业的获利能力。保护森林的新的要求往往限制可持续收获和木材的供应, 从而影响获利能力, 获利能力是发展可持续林业观念的关键因素。

22. 经济思想假定消费者支付生产成本。这应当也是面向市场、多功能林业的起点。森林所有人没有义务要承担自森林的非市场福利的成本, 如这超出其社会责任, 会引起收入方面的不合理损失。例如在大多数欧洲国家, 法律准许公众免费进出所有森林。不论是私人拥有的或社区拥有的或政府拥有的。森林所有人必须确保沿着其森林或穿过其森林的主要道路对来访者没有危险。如果森林所有人不消除明显的危险, 则必须负损害赔偿赔偿责任。这些问题都必须考虑到。

### C. 公众参与和森林所有人的决策

23. 私有林业应建立在自由市场经济之上。为了尊重森林多样性, 应根据补贴而非中央管理的原则, 在全国和区域各级拟订森林政策。必须尊重私人所有人的财产权和决策权。森林所有人对一切问题的意见, 应有获得听取的权利。

24. 今日, 非常鼓励公众参加森林政策进程。在这方面很重要是让参加各方知道和共同议定不同的参加层次和目标。

25. 在国际、国家和区域各级的公众参与需要加以阐明, 并且以既定的规则和程序为基础。在这方面必须提及粮农组织/欧洲经委会/国际劳工组织(劳工组织)关于在欧洲和北美洲公众参与林业的情况的报告发现。<sup>1</sup>

“然而, 与公有森林相比较, 公认私人拥有代表不同的参与……许多私有森林所有人, 尤其是那些拥有小面积的, 在利用参与方面面临困难。他们往往没有资源和技巧可充分参与, 更不用说自己安排这类进程。他们可能感到泄气, 如果面临例如口才好的和组织良好的压力团体。除非私有森林所有人肯接受, 否则公众参与私有森林是无法进行的。”

26. 就全面可持续发展的背景下的决策进程而言, 常常引述《关于环境与发展的里约热内卢宣言》(1992年)。<sup>2</sup>在这方面值得提及一些核心原则: 根据原则 1, “可持续发展问题的中心是人”; 根据原则 4, “为了实现可持续的发展, 环境保护工作应是发展进程的一个不可分割的组成部分, 不能离开这一进程予以考虑。”根据原则 22, “由于其他当地社区的知识和传统习惯, 他们在环境管理和发展方面具有重大作用。”

27. 《里约宣言》的精华是促进以全面、综合的办法来处理可持续发展, 以国家主权权利和尊重补贴原则为基础, 在管理其自然资源方面珍视当地和区域社区的知识、技巧和经验。

28. 基于同样的道理, 也值得看看在《21 世纪议程》、<sup>3</sup>特别是第 8、11、27 和 32 各章的哲理基础。

29. 第 8 章的总目标是“改进或改变制订决策程序, 以期社会经济问题和环境问题的考虑可以全面结合, 并保证大众更广泛地参与……认识到各国将根据其普遍条件……政策和方案来制定本身的优先次序……”(第 8.3 段)。

30. 第 11 章再三强调私营部门、农村合作社和当地社区在对付砍伐森林方面的关键作用。第 27 章概述非政府组织在可持续发展方面所起的伙伴作用。必须澄清, 非政府组织一辞代表各种民间社会代表(森林所有人和管理员、林业、国际非土著非政府组织、工人协会、消费者协会、环境非政府组织、贸易协会等)。

31. 最后但非最不重要的是第 32 章, 它鼓励通过成立和加强当地和乡村组织, 将权力和责任下放给自然资源的主要使用者, 以分散决策程序。这种分散概念构成在欧洲和北美洲森林所有人协会的基础。

32. 简言之, 《21 世纪议程》强调实现可持续发展需要的全面、综合、由下而上的办法。有一些机制保证《里约宣言》的价值和《21 世纪议程》的价值是经由反映它们代表的区域的多样性的民主进程实施的。在泛欧洲地区, 有关机制是保护欧洲森林部长级会议, 在北美洲, 有关机制是蒙特利尔进程。

## 二. 养护和保护独特类型森林和脆弱的生态系统

33. 森林在人口稠密地区发挥保护机制的极重要作用。它们对于保护我们的气候和供水等，对于帮助控制大气污染和减轻噪音是必不可少的。森林是防止土壤侵蚀的最好方法。此外，它们保护居住区和通讯联系（例如电报杆），使它们不受诸如雪崩或山崩、泥石流、水灾和岩崩自然危险的伤害。在森林地和非森林地，侵蚀的比较是 1: 200。大大影响水灾形成的径流量在非森林地区高十倍。

34. 在欧洲和北美洲的私有森林所有人原则上支持保护生物多样性。长久以来已顾及生物多样性，欧洲和北美洲的森林向那些需要很具体的生态条件的脆弱物种提供各种各样生境和住所。私有森林所有人自然地遵守可持续管理概念，这个概念将生产功能和养护功能联系起来，并且提供一个社会部分。

35. 然而，森林所有人注意到除了在森林法典和法律可找到的习惯性措施外，各国政府在若干森林区已采取并且继续采取“保护”措施。在大部分情况下，关于管理的界限和限制是片面决定的，森林所有人和管理人没有机会表示自己的意见。

36. 最后，这些措施通常没有伴随政府的财政支持，作为补偿对森林管理加以限制而引起的额外费用和收入损失，或者作为森林所有人和管理人向社区提供服务的报酬。

37. 这种情况不利于顺利拟订意欲的养护政策以及涉及地区的经济情况，这些地区同未实行这种限制的其他森林相较处境不利。

38. 目的在生产木材和维护环境及社会价值的家庭森林的管理的质量因家庭而异。大体上，关于防止滥用森林的作法的条例，北美洲比欧洲少。从森林所有人的观点，教育和奖励较可取，对社会较有效。

39. 维护森林的多样性，主要办法是确保商业管理的森林的生物多样性，其次是指定养护区。在保护生态上脆弱的地区或在商业森林可能没有适当的生境的

居住在森林的濒于灭绝的物种时，养护区很重要。在确定目标，以便建立养护区或森林保留区时，必须顾及在商业管理的森林里维护生态价值的森林管理惯例的作用以及从研究获得的经验和成果。在制定养护目标时，必须考虑到可持续林业的所有方面。保护森林的作法和战略应鼓励地主和森林管理人保护以生物多样性观点特别有价值的森林。在森林养护方面，自愿行动产生最佳效果。在保护森林方面，应利用森林主人对其森林和森林管理作法所拥有的传统知识作为宝贵的资料库。森林主人参加确定宝贵的场所以及制订适当的养护方案和措施的进程，必须视为对社会有利的资源。

40. 困难的是既要帮助政府，也要帮助企业了解必须考虑广泛的政策框架，如果要设计的政策真正反映和提高家族林业对能生存的农村经济和区域发展的可能贡献。

## 三. 加强健全养护独特类型森林和脆弱的生态系统的提议

### A. 划定森林养护区的界线

41. 在划定森林养护区界线期间，协商是很重要的。这项协商必须能阐明为什么需要保护的准确理由。换言之，要保护的是何种生态系统、物种或其他实体；为什么基于严格采用当前的森林法和法典的普通可持续森林管理不足以保证所谋求的养护水平的准确理由。

42. 此外，这种协商应允许考虑到森林管理人和地主在已确定的地区内正进行的投资和项目，连同与他们供应的加工厂有关的考虑，最后，协商必须顾及计划的森林养护区对就业和农村发展的影响。

### B. 应用于森林养护区的技术措施的定义

43. 这些技术措施应由科学家、森林管理人和森林所有人共同商定。如无出自科学和技术观点的有力的理由，就不应采用技术措施。

44. 必须彻底分析这些技术措施,以便尽管减少对森林管理和成本的消极作用,同时尽量提高可能的效益。

45. 拟订文件和管理森林的其他计划,不论是自愿拟订的或根据不同国家的现行法律拟订的,都能允许考虑到关于可持续管理的森林人口和生态系统的长期改变。这就是为什么这种文件是采用旨在加强保护在森林养护区的物种或森林生态系统的技术措施必不可少的工具。这些文件和管理森林的其他计划,不论是自愿拟订或依法拟订,必须仍然是在森林养护区内关于森林管理的唯一参照基准。

46. 发展文件和管理森林的其他计划,不论依法或自愿拟订的,都必须纳入为了保护在森林养护区里的物种或森林生态系统而建议的管理技术,同时利用适当的现有安排。

47. 由一个或多个行政当局授权按部就班逐渐地管理森林的办法,无法保证对物种或森林生态系统的长期管理。应禁止这种做法。

### C. 在被保护的森林区的财务支持

48. 财务措施应当是代表一般公众利益的公共当局和森林所有人与管理人之间协商的主题。使所有者和森林管理人单独负担在森林养护区适用的技术措施所引起的财务负担,在道义、经济、社会 and 实际做法上都是不能接受的,这就是说:

- 道义上不能接受是因为不应由某一阶层的公民承担更大的社会公益的费用;
- 经济上不能接受是因为如果没有财务补偿,这些区——它们因不受到同样限制的其他森林区竞争——将处于不利地位,因此会遭到不公平的竞争;
- 社会上不能接受,因为如果没有财务补偿,养护措施将导致成本上升,因此使有关农村地区的就业和经济活动减少;
- 实际上不能接受,因为执行适用的管理措施的责任由森林所有人和管理人承担,而这只有在他们怀有社会和财务动机才有可能。

49. 将森林区完全规定为保留区,或技术措施的采用意味着对私人地主或管理员加上无法承受的限制,这实际上等于没收。在这种情况下,法律(合同)上的财务补偿公平的强制购买——顾及在该森林被划为森林养护区之前它的基本要素——是采用有关的技术措施的先决条件。

50. 必须定期评估财务措施,同时必须顾及经济环境的改变。每次修改适用的技术措施时就必须审查财务措施。

### 四. 关于充实在联森论坛第二届会议的讨论的提议,包括对高级别部长级会议的投入

51. 联森论坛有一个任务是促进对可持续森林管理的共同了解,以及以全面、综合和一体化的方式处理森林问题和正在出现的优先领域。

52. 目前国际林学体制包括大量与森林有关的在法律上具有和不具有约束力的条款、倡议和方案,包括联合国环境与发展会议所通过的决定、政府间森林问题小组(森林小组)/政府间森林论坛(森林论坛)的行动计划以及《生物多样性公约》<sup>4</sup>和《联合国关于气候变化的框架公约》<sup>5</sup>这些文件中有许多探讨林学的次要领域,并且集中于森林提供的特别货物和劳务。

53. 联森论坛在提供各种规定和倡议间的政策协调以及在加强政治承诺方面具有基本而重要的作用。联森论坛提供一个论坛,以考虑到可持续林业的所有方面的方式探讨全球关切的森林问题。

54. 与联森论坛同时建立的保护森林合作伙伴关系在这方面也可发挥关键作用。保护森林合作伙伴关系的个别成员必须合作,以保障工作的协调,才能避免工作的不必要重复,并且尽量有效地利用稀有资源。联森论坛和《生物多样性公约》之间工作的协同作用是最重要的。

55. 联森论坛的工作应促进可持续森林管理,方法是确定共同基本原则和最低标准以及可持续森林管理

的必要条件，同时遵守《关于环境与发展的里约热内卢宣言》（1992年）。<sup>6</sup> 这类原则应通过国别森林方案执行。<sup>7</sup> 国别森林方案是促进各类型森林的管理、养护和可持续发展的重要工具。在拟订国别方案时，考虑到每个国家具体的情况和需要，并且遵守补贴的原则。从区域进程取得的关于可持续森林管理的标准和指标的经验，应成为在执行联森论坛的工作方面一个极重要的部分。

56. 在执行联合国森林论坛行动计划方面需要迅速取得进展。行动计划的一个极重要部分是执行森林小组/森林论坛的提议。这些提议包括许多针对森林养护、保护区和环境事务（联森论坛第二届会议）的行动。在联森论坛工作的初期阶段就应当强调筹集和创造财政资源。唯有足够的财政资源才能使所有国家和地区成功地参与实现共同制订和议定的目标。

57. 联森论坛的工作应支持拟订和制订一项具法律约束力的森林问题协议。确定一项具法律约束力的文书的可能要素的基本工作应成为联森论坛整个活动领域的一部分。联森论坛行动计划也强调公——私的伙伴关系。能够建立稳定的政策环境和鼓励建立体制框架，是私营部门进行促进可持续森林管理活动的先

决条件。民间社会和私营部门、包括森林所有人，必须有机会参与拟订森林和林业部门的指导原则和战略。

58. 唯有私营部门参与规划和决策进程，才能为私营部门进一步参与执行可持续森林管理提供基础。

59. 私营部门和私有森林所有人——在许多国家，他们承担执行可持续森林管理以及实际决策的责任——必须参与各级的工作，从区域的，到国家和国际的。在联森论坛进程内还必须加强私营部门和私有森林所有人的代表的参加。

#### 注

关于负责编制本讨论文件的组织的资料，请与下列组织联络：欧洲森林所有人联合会，Rue du Luxembourg 47-51, 1050 Bruxelles, 电话：+32 2 2190231, 电传号码：+32 2 2192191, e-mail:cepf@planetinternet. be; 加拿大林场所有人联合会，180 St. John Street, Fredericton, New Brunswick E3B 4A9, 电话：+1 506 459 2990, 电传号码：+1 506 459 3515, e-mail:nbfwo@nbnet. nb. ca; 美国林场制度，1111 19<sup>th</sup> Street, NW, Suite 780, Washington D. C. 20036, 电话：+1 202 463 2462, 电传号码：+1 202 463 2461, e-mail:bob simpson@affoundation. org。

注

<sup>1</sup> 工作文件，第 163 (2000) 号。

<sup>2</sup> 《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；该会议通过的各项决议（联合国出版物，销售编号 E.93.I.8 及更正），决议一，附件一。

<sup>3</sup> 同上。附件二。

<sup>4</sup> 见联合国环境规划署，《生物多样性》（环境法和机构方案活动中心），1992 年 6 月。

<sup>5</sup> 联合国，《条约汇编》，第 1771 卷；第 30822。

<sup>6</sup> 应当可持续地管理森林资源和林地，以满足后世后代的社会、经济、生态、文化和精神上的需要。这些需要是关于森林产品和服务，诸如木材和木材制品、水、食物、饲料、药品、燃料、住所、就业、娱乐、野生动物的生境、景观多样性、碳汇和蓄水池及关于其他森林产品。

<sup>7</sup> 《经济及社会理事会正式记录，2001 年，补编第 22 号》（E/2001/42/Rev.1），第二部分，第一章，第 B 节，决议 1/2，附件。

---