

经济及社会理事会

Distr.: General
1 February 2000
Chinese
Original: English

可持续发展委员会

第八届会议

2000年4月24日至5月5日

土地资源的综合规划和管理

秘书长的报告

增编

制止砍伐森林*

目录

段次 页次

一.	可持续发展委员会第五次会议以来的主要发展.....	1-2	3
二.	森林资源规划与管理的发展和趋势.....	3-43	3
	A. 管理林业和农业之间的相互关系以及延缓砍伐森林的进程.....	3-7	3
	B. 森林资源评估及现状.....	8-11	4
	C. 森林的环境服务.....	12-19	4
	D. 森林资源管理和植树造林.....	20-29	5
	E. 林业的社会意义和人民的参与.....	30-31	6
	F. 森林产品和贸易.....	32-38	6
	G. 最近在政策、立法和体制框架方面的变革.....	39-43	7
三.	挑战和优先事项.....	44-50	8
四.	国际合作必须采取的行动及选择.....	51-58	9

* 本报告由联合国粮食及农业组织协调，按照可持续发展机构间委员会商定的安排编写的。报告反映了联合国各机构、有关国家政府、非政府组织和一系列其他机构和个人之间进行大量协商和信息交流的结果。

A. 通过执行国家森林和土地利用计划落实环发会议的各项决定.....	51-52	9
B. 在财政援助及技术转让方面的国际合作.....	53	9
C. 森林评估.....	54-55	9
D. 可持续森林管理的标准和指示数.....	56	10
E. 森林产品的贸易.....	57-58	10

一. 可持续发展委员会第五次会议以来的主要发展

1. 本报告论述与《21 世纪议程》第 11 章有关的选定问题,补充了有关《21 世纪议程》第 10 章审查土地问题的报告。本报告并未全面审查这一部门的活动,也没有全面审查联合国环境与发展会议(环发会议)在第 11 章的 4 个方案领域议定的所有活动。政府间森林问题论坛(森林论坛)第四届会议的报告以及联合国粮食及农业组织(粮农组织)关于《世界粮食现状》的出版物(1999 年)均更为详细地说明了有关进展。

2. 过去 3 年,与森林和森林管理有关的活动在很大程度上受到一些全球性进程和事件的影响,特别是受到以下方面的影响:

- 政府间森林问题论坛的工作(已另外提出报告),以及由政府领导的有关倡议;

- 世界银行正在对森林政策进行的审查;

- 1997 年 10 月 11 日至 22 日在土耳其安塔利亚举行的第 11 届世界森林大会,有超过 4 400 人与会,盛况空前;

- 配合粮农组织林业委员会第 14 届会议(1999 年 3 月)举行的森林问题部长级会议;

- 1998 年 5 月在联合国伯明翰核准的 8 个主要工业化国家集团森林行动纲领;

- 《生物多样性公约》工作以及各森林论坛中日益增多的有关森林养护与可持续利用生物多样性的活动;

- 人们日益接受了国家森林方案的概念;

- 在建立区域和生态区域可持续森林管理的标准和指数的进程方面取得了进展;

- 《联合国气候变化框架公约京都议定书》为促进有关碳分离和替代物的森林活动提供了机会;

- 在 1997 年和 1998 年与厄尔尼诺现象有关的干旱期给许多区域造成严重影响的森林大火;

- 亚洲金融危机严重打乱了整个区域的森林产品贸易,影响到其他区域依赖亚洲市场的国家或与其竞争的国家;

- 普遍认识到许多低森林覆盖率国家(无论怎样界定)对与森林有关的产品和服务的特殊需要;1999 年 10 月在伊朗伊斯兰共和国举行的低森林覆盖率国家会议强调了这一点,并建立了德黑兰进程。

二. 森林资源规划与管理的发展和趋势

A. 管理林业和农业之间的相互关系以及延缓砍伐森林的进程

3. 鉴于 2000 年森林资源评估尚未取得结果,最近的有关森林覆盖率的全球数字说明了 1990 年至 1995 年期间的情况,在此期间,由于发展中国家森林面积减少了 6 510 万公顷,发达国家则增加了 880 万公顷,所以全球森林面积共减少了 5 630 万公顷。与前十年的变化相比,似乎砍伐森林的速度可能有所减缓。

4. 森林覆盖率的变化包括了由于发展中国家把森林转变为农业用地而造成的损失,也包括了特别是由于发达国家在废弃农业用地上植树造林而使森林面积增加的情况。致使森林退化的原因很多,包括过度采伐工业用木和林柴、过度放牧、火灾、虫害和树病的影响、暴风雨和空气污染等。1998 年加拿大和美国发生的冰风暴影响到美国 700 万公顷的林区,造成的资源损失超过 10 亿美元。

5. 1997-1998 年期间,森林火灾是森林被毁的主要原因,影响到所有地区和许多国家,尤其是巴西、印度尼西亚、摩西哥、中美洲、俄罗斯联邦以及美利坚合众国。尽管不知道确切的受灾面积,但据估计,1997 年印度尼西亚有 200 万公顷受灾,1998 年又有进一步的损失,同时,巴西和俄罗斯联邦各有 200 万公顷的林区受灾。虽然干旱加上异常强烈的厄尔尼诺天气状况促使火灾次数增加、范围扩大、时间延长,土地利用习惯做法显然是造成森林火灾的主要原因。

6. 火灾的发生促使各国和国际间提出倡议、作出回应并采取行动措施,凡此种种应有助于今后防止和控制火灾。为扑灭印度尼西亚的森林火灾,调集了几个国家的资源。1998 年 3 月,联合国秘书长请联合国环境规划署(环境规划署)协调联合国对印度尼西亚发生的森林大火回应行动。环境规划署/人道主义事务协调厅还向巴西派出特派团以评估那里的局势,并在日内瓦召开了协调会议。世界卫生组织(卫生组织)编制了森林火灾紧急情况下保护健康的准则,并于 1998 年 8 月在利马举行了有关这一专题的会议。粮农组织举办了有关影响

森林火灾的公共政策的讲习班(1998年10月,罗马);这次讲习班的建议作为一项专题于1999年3月在罗马举行的森林问题部长级会议上加以讨论,其报告已提请森林论坛第三届会议注意。国际热带木材组织(热带木材组织)于1997年公布了《热带森林火灾管理指南》,该组织向印度尼西亚和马来西亚沙捞越派出特派团,审查该区域1997年至1998年森林火灾的原因和影响,并于1998年在雅加达与日本国际协力事业团共同主办了国际森林火灾论坛。高级别的政府间森林工作队(森林工作队)扩大了其工作范围,不只是向森林论坛活动提供支助,还审查了联合国系统在预防和控制森林火灾方面的能力。向联合国国际伙伴关系基金提交了一项联合项目提案,以提高对火灾紧急情况作出回应的能力并改进机构间协调。粮农组织和其他机构正在支助各项实地倡议,以改进森林火灾的控制办法并使用现有的防火和灭火的技术。特别加强了地中海区域的努力。

7. 在森林论坛进程范围内,探讨砍伐森林和森林退化根本原因的非政府组织/哥斯达黎加倡议彻底审查了这一问题的。为筹备1999年2月在哥斯达黎加举行的一次全球会议而举办了八次区域讲习班。提请森林论坛第三届会议注意了一大套建议。

B. 森林资源评估及现状

8. 除了根据2000年全球森林评估战略开展的活动外,地球资源观察卫星数据中心、粮农组织和世界养护监测中心正在制定全球森林地图,这将是首次全球统一的显示森林覆盖分布情况的小比例地图。TREES项目(1996年至1999年)的第二阶段制作了一个原型,可定期提供有关热带森林生态系统状况的精确资料。一个国际专家小组已查明砍伐森林最严重的“热点”。

9. 生物多样性公约缔约方会议第四次(1998年5月,布拉迪斯拉发)的第IV/7号决定通过了森林生物多样性工作方案,其中包括研究、合作和开发各种技术以养护、可持续利用和公平分享所有类型森林的生物多样性带来的益处。

10. 粮农组织森林基因资源专家组第十届会议(1997年9月)和第十一届会议(1999年9月)就养护、管理和可持续利用基因资源提出了建议,并更新了按生态区域分列的优先和重要树木物种的清单。已采取行动支助撒哈拉非洲、太平洋岛屿、东非和南部非洲编制有关森林和树木基因资源的分区域和区域战略及行动计划。该方案收集了有关全世界森林基因资源状况的数据和

资料,开发了世界范围森林基因资源信息系统,以支助国家、区域和国际三级在基因资源养护和利用方面的决策。

11. 一些国家政府,包括澳大利亚、巴西和美国提出多项倡议,以解决生态系统和森林养护的问题。决策人员一个新的关切是,如何折衷调和养护和可持续农村发展。粮农组织/环境规划署组织了关于“保护区的管理和可持续农村发展:如何加以折衷调和”主题的技术协商会(1999年,津巴布韦),对上述问题作出了贡献。该协商会就有效的养护措施、可持续参与和利益归于地方社区,作出了重要结论并提出了建议。

C. 森林的环境服务

12. 越来越多的人认识到森林可提供环境服务。人们已着重注意到脆弱的生态系统,包括山峦、旱地、湿地、沿海地区、小岛屿以及森林覆盖率低的国家。

13. 委员会还收到了关于《21世纪议程》第13章(可持续发展的山区发展)的进度报告,该报告表明在提高认识及开展国际合作方面取得了重大进展。国际社会应更为重视森林在水源养护方面的作用,因为人们已转为注意旱地、小岛屿和人口稠密地区淡水资源匮乏的严重问题。

14. 根据《联合国气候变化框架公约》于1997年通过的《京都议定书》进一步确认了森林在缓解气候变化方面的作用。该《议定书》在制定具有法律约束力的工业化国家减少排放温室气体承诺的时候,提到在土地利用、特别是林业方面的活动可能有助于实现这些承诺,从而可激励各国对可增加碳分离的森林活动进行投资。科学和工艺咨询附属机构举办的讲习班审查了林业和土地利用的问题,公约秘书处并编写了一份关于土地利用、土地利用变化和林业问题的特别报告,供该附属机构在2000年6月进行审议。这将有助于澄清一些未决问题,并有可能导致加强森林活动在执行《京都议定书》方面的作用,并进一步实施清洁发展机制。

15. 根据哥斯达黎加和其他国家联合实施的经验,粮农组织为亚洲、太平洋和拉丁美洲及加勒比地区编制了关于《京都议定书》为森林部门提供的机会的资料和宣传出版物。

16. 红树林在保护沿海土地不受飓风等恶劣天气影响以及保护农业用地不受洒盐影响等方面可发挥重要作用。这些高生产力的生态系统对于作为供商业捕捞用

的鱼苗区和喂养区,也很重要。这种森林通过集聚冲刷沉积物而维持了珊瑚礁的健康生长,它在这方面发挥的作用对加勒比和南太平洋一些国家的旅游业十分重要。1998年粮农组织颁布的沿海区综合管理、农林业和渔业指南确认了这三个部门之间的联系,并建议沿海区综合管理规划必须在各部门性执行机构之间加以协调。热带木材组织正通过与国际红树生态系统学会合作开发的全球红树信息系统来促进扩大收集和散播有关热带地区红树生态系统的数据库。热带木材组织还支助国际红树生态系统学会和世界养护监测中心编制世界红树地图集,该地图集已于1997年出版。

17. 小岛屿的森林在集水区保护和保持清洁用水供应、保护沿海地区和海洋环境方面发挥了重要的作用。1999年3月粮农组织举行的小岛屿发展中国家农业问题部长级特别会议提出了一项行动计划,以探讨解决这一群国家在农业、林业和渔业方面的特别关切。

18. 尽管大多数旱地森林生产木材的潜力比较低,但这些森林可提供大量产品(包括木材产品和非木材产品)及服务,这些对于当地民众都是十分重要的。这些多种多样的产品和服务的重要性一直被人低估。最近的趋势包括更多地强调多重用途管理;发展以农作物和牲畜为基础的农林业系统(例如在澳大利亚、中国和印度);综合各种参与性森林管理模式(例如在布基纳法索、冈比亚和马里);并支助合作社生产和销售薪材及杆柱木材(例如在布基纳法索、印度和尼日尔)。这些办法已日益体制化并纳入国家立法。旱地资源养护和发展政策的重要性受到强调,而各国实施《气候变化公约》的行动计划有助于上述政策的执行。许多国家加强了对旱地资源的参与性管理。人们认识到确保土地和树木拥有权以及获得公共财产资源、包括造林牧场资源的机会是十分重要的。

19. 森林论坛第二届会议一致认为低森林覆盖率国家应引起人们特别注意。伊朗伊斯兰共和国与国际组织和捐助国合作,主动提出1999年10月在德黑兰组织一次会议,以审查影响到这些国家的各种问题。后来,该会议通过了《德黑兰宣言》。

D. 森林资源管理和植树造林

20. 从全球一级到地方一级,无论是政府还是非政府组织,对可持续森林管理概念的注意及承诺均达到前所未有的程度。150多个国家正在参与各区域性和生态区域性的制定可持续森林管理标准及指示数的进程。尽

管各项倡议的内容和/或结构有所不同,但其目标和作法均类似。这些倡议都将以某种方式纳入可持续森林管理的以下基本要素:森林资源的广度、生物多样性、森林的健康与活力、森林的生产及保护职能、社会经济收益及需要、以及法律、政策和体制框架。

21. 由于更大地强调了对天然林多重用途的管理并日益重视环境因素,使得采伐木材的强烈度有所降低,并改变了管理方式。泰国、菲律宾、柬埔寨、斯里兰卡、中国、新西兰和美国等一些国家已宣布了禁止采运木材的禁令或有关天然林木材采运的限制令。同样,巴西政府于1998年4月宣布打算给予2500万公顷雨林以保护区的地位。

22. 许多国家的造林制度均发生了变化,并涉及到所有种类的森林。对于温带和北半球的森林而言,《泛欧可持续森林管理作业水平指南》,除其他外,特别针对再生、造林制度的选择、养护和采伐、杀虫剂和除草剂的使用、关键群落生境的保护、以及敏感地区、具有特殊文化和精神意义地点的保护等问题。1998年,联合国王国根据《泛欧指南》制定了该国的《林业标准》。加拿大和美国的几乎所有地区均制定了林业和森林管理最佳做法规则。

23. 在热带地区,也有明显迹象显示造林实务正逐渐发生变化,即更好地反映出可持续森林管理的多重目标。印度尼西亚和尼泊尔开发种植防护林/并施肥种植龙脑香料树,马来西亚和乌干达正逐步采取一种精选管理制度。已经为热带森林编制了有利于环境的森林采伐实务准则及指南。目前已改编了《粮农组织森林采伐实务示范准则》,以适应各区域和各国的需要;1998年还编写了亚太地区版本,该区域的一些国家已经加以采用。人们也越来越重视次生林的管理。1997年6月粮农组织与荷兰在秘鲁普卡尔帕举办了关于这一专题的国际讲习班,而后,在第十一届世界森林大会时举行了一次有关会议并建立了热带次生林网络。热带农业经济研究和训练中心、国际森林研究中心(森林研究中心)以及农业研究和森林发展国际合作中心正在从事次生林研究项目。

24. 其他有关的国际倡议包括热带木材组织成员国(拥有80%的热带森林,并占全球热带木材贸易额的95%)承诺在2000年以前实现出口的木材和热带森林产品均来自可持续管理的森林。热带木材组织消费国也承诺在2000年以前保持或实现可持续森林管理。1994年,热带木材组织设立了可持续管理生产型热带森林的基金—

—巴厘伙伴基金——以协助生产国进行必要的投资从而提高其实行一项在 2000 年以前从可持续管理资源出口热带木材和热带林木产品战略的能力。热带木材组织将于 2000 年在秘鲁举行下一届理事会会议,会上将提出在实现 2000 年目标方面的进展情况。世界银行-世界野生生物基金会(野生生物基金)联盟最近宣布了一项旨在 2005 年以前给 2 亿公顷森林签发证书的目标。

25. 通过展示模型和示范森林推动了各地促进可持续森林管理,并为国家森林和土地利用计划带来广泛的益处。模范森林的概念最初是由加拿大提出的,目的是通过建立伙伴关系在地方一级促进可持续森林管理,并加强多部门协调及利益攸关者之间的合作。已建立了国际示范森林网,并在粮农组织和该网络秘书处的技术支持下,由日本主办了一系列模范森林国际讲习班。加拿大、美国、墨西哥、智利、阿根廷、俄罗斯联邦、中国、缅甸、泰国、菲律宾和日本均已确立或正在开发模范森林。按照示范森林管理地区倡议,中美洲区域也在开展同类活动。

26. 由于更多地强调环境保护、养护生物多样性和休闲,从而减少了可提供木材的天然林面积,使有些国家越来越依赖由人工林提供木材。植树造林有助于缓解今后可能出现木材短缺的情况,但面临的挑战是,在实现这一点的同时,又要保护生物多样性、尽量减少对环境的破坏,以及不损害农村社区的社会结构。

27. 种植林有各种不同定义,这意味着对全球植树造林总面积的估计在一个幅度范围内。这些数字大致在 1.1 亿公顷到 1.3 亿公顷之间。粮农组织最近的一项研究估计总面积为 1.237 亿公顷,其中在温带和北半球地区有 6 830 万公顷,在热带和亚热带地区有 5 540 万公顷。从全球来看,植树造林的主要树种为松柏类。全世界有 40%以上的种植林种的是松树。这主要分布在温带地区,例如美国和俄罗斯联邦有大面积的松林园,同时松林也分布在南半球植树造林的国家——澳大利亚、新西兰、南非和智利——合计形成近 400 万公顷的温带松树种植林园。桉树是热带森林最常见的种植树种,共种植了 100 万公顷;巴西和印度占这一总面积的半数以上。其它植树造林的树种包括云杉、松香树、落叶松、杨槐和柚木,而中国种植了 600 多万公顷的杉木,使得这一树种成为植树造林中最广泛使用的树种。

28. 据估计,目前每年种植林提供的工业圆材有 3.31 亿立方米,占全球工业圆材的 22.2%。全世界很大比例的种植林是直接由政府机构根据援助方案建立的,或者是

在财政奖励措施下,由私营部门建立的。在大多数情况下,投资是出于其他目的,例如社会、生态或政治目的,而不是纯粹的财政目标。据估计,热带和亚热带国家每年植树造林略高于 400 万公顷,其中热带有 165 万公顷,亚热带有 236 万公顷。其中一些是在采伐区重新植树造林。

29. 林木在生长至采伐期之前需要很长时间(与在每年收割的庄稼方面进行的投资相比),这就增加了需求发生变化的风险以及/或法律条文(例如土地拥有权)发生变化的风险,也增加了由于自然灾害、虫害或权病造成减产的风险。这仍然是抑止私营部门和个人植树造林和进行可持续森林管理的主要原因。

E. 林业的社会意义和人民的参与

30. 森林所有制的改变、加强对以地方为基础的森林管理的支助以及私营部门更大范围的参与,均影响到如何以及由谁来管理森林。各国开展的导致增加地方进行森林管理的改革包括:

- 建立了许多新的机制,以便将森林管理的权力下放至社区或用户团体;
- 更多地承认当地民众在历史上提出的土地要求;
- 把土地归还给被剥夺土地的社区和个人。

31. 人们越来越有兴趣加强或建立协作式管理机制,包括网罗社区参与,这项战略通过赋予权能和建立伙伴关系来促进农村发展和资源保护。参与式发展是指通过即将受到影响的当地民众与支助机构之间的协作来从事设计、开展、监测、评价和调整的活动,这种发展已成为人们愿意采取的方式用以改进福祉和生计并消除贫穷。人们越来越重视认真制订评估如何网罗社区参与管理森林的办法,但显而易见的是,人们并未把保护自然资源看成是一项优先需要,而是把粮食、保健和教育摆在第一位,因此有必要对可持续生计发展采取综合性作法以促进林业。

F. 森林产品和贸易

32. 发达国家区域对工业木材产品的生产和消费继续产生重大影响。粮农组织预测到 2010 年,圆材需求量每年增加 1.7%。预计,除亚洲外,所有区域工业圆材的生产将继续超过消费,而亚洲则将继续依赖进口。在此期间,粮农组织完成了若干关键部门前景研究报告,包括 1995 年早些时候开始进行的全球纤维供应模式以及全

球森林产品前景研究,这项研究是粮农组织自 1982 年以来几乎每五年就编写一份有关全球供求关系的系列研究中的第 5 份。亚洲及太平洋森林部门前景的研究已经完成,非洲的森林部门前景研究与欧洲共同体合作应于 2000 年完成。

33. 一些与贸易有关的趋势继续向人们提出今后的机会与挑战。人口不断增加、更大范围的都市化以及收入不断增长等因素继续促使全球对大多数森林产品的消费量大量增长,与此同时,逐步转向可持续森林管理有可能减少从天然林采伐的木材,并增加种植林生长的木材和非木材森林产品的产出。这些发展促使更有必要扩大森林产品贸易,并修改森林产品销售的体制和办法。

34. 核证与相关的贴标签问题仍然是林业中引起争议的问题。核证办法力求使森林产品的贸易——特别是国际贸易——与可持续森林管理联系在一起,从而使生产者与消费者都能识别来自可持续管理森林的木材所制成的产品。注意力主要集中在木材和木材产品上,但最近已扩大到包括注意纸浆和纸张,同时人们正在开始注意核证非木材森林产品。发达国家和发展中国家正在评估日益增多的核证计划,人们也日益接受了核证的概念,但不一定接受核证过程的形式或机械做法。迄今为止,核证对贸易产生的实际影响仍然很少,并视具体国家而定。西欧国家、澳大利亚和美国均表示了对核证的兴趣,但迄今亚洲木材进口商并未表现出兴趣。就生产者而言,印度尼西亚、马来西亚、瑞典、芬兰、加拿大和加纳等主要出口国正在朝制订核证计划发展,一方面以此作为鼓励改进森林实务的手段,但主要是为了避免今后在贸易方面出现困难,或为了取得市场有利地位。

35. 进入市场的已核证产品的数量比较少,原因是供应有限,需求不高,以及全世界采伐的大部分木材并未进入国际贸易,而只是在国内消费,因此能证明核证对市场产生积极或消极影响的证据不多。目前仍然不清楚今后是否出现对核证木材的有力需求,以及核证是否会享有优势价格。一个重要的、但未得到解答的问题是:核证是否能象其原有意图那样能大大促进改善发展中国家的森林管理。目前,似乎主要把核证当作销售手段以增加在市场中的份额和/或确保继续或改进市场准入机会。最近在核证方面的一些重要发展是:

- . 森林管理理事会继续扩大其涵盖国家的范围,并制订了一种标签,以便贴在核证过的最后产品上;

- . 国际标准化组织林业工作小组编写了一份技术报告以协助各森林组织执行《国际标准化组织-14001 环境管理制度标准》;

- . 在加拿大,加拿大标准协会制订了一个依据国际标准化组织的核证制度;

- . 荷兰与德国正努力制订办法以证实供应商向其市场提供的证书的有效性,并将这些证书与其市场中的最终产品联系在一起;

- . 美国森林和纸张协会提出了一个可持续森林倡议。尽管这不是一个核证的进程,但各公司根据该倡议承诺执行的原则与指导准则可作为将来由一个独立机构加以核证的基础。

36. 贸易自由化的进程仍在继续。对于发展中国家而言,随着贸易限制日益消除,对其国内市场的保护也开始减少,从而也减少了进入出口市场的优惠条件。尽管人们广泛支持贸易进一步自由化的努力,但由于担心贸易自由化将导致对使用生态标签及核证办法的控制,也有人反对贸易自由化。

37. 在促进非木材森林产品方面的全球性活动、方案和联网努力一直是国家和国际两级开展协作并改进交流有关这类产品信息的有效办法,特别是可通过南南交流与协作来支助信息交流和能力建设。各国越来越多地分享其在促进可持续开发精选的关键性非木材森林产品、例如药用植物方面所获得的经验和教训,并在制订国家/区域战略方面取得了进展,从而交流了这类产品的情况并满足了信息上的需要。

38. 世界每年采伐的大量木材仍然用于能源生产。据估计,1995 年共采伐了 33.3 亿立方米的木材,其中 63% 被用作木柴,据估计占全世界能源供应总量的 7%。木柴仍是发展中国家,特别是农村和家庭的重要能源来源,在发达国家木柴作为不损害环境的现代能源来源,已引起人们的注意。能源政策的改变以及人们对环境的日益关切有利于发展木材能源系统,新的生物量能源技术则改进了木材能源在经济上的可行性。

G. 最近在政策、立法和体制框架方面的变革

39. 最近在森林政策改革方面出现的趋势包括力图使国有森林资源和公营林业公司私有化,使中央政府行政

部门的某些职能权力下放,以及取消任何可能造成非原意的负面影响的补贴。法律方面的变革则反映了人们决心促进地方森林管理、提高森林的环境职能、加强森林管理规划、支持公众参与、以及提高在批给森林租地方面的透明度。在许多国家,中央林业管理部门已摆脱其传统角色,而在一些国家中,制订政策的规范性职能已经与业务职责分开,后者已更多地交给私营部门、非政府组织和地方团体。有意识地把中央化公共管理部门的责任加以移交,主要有以下三种情况:

· 在一个极端,政府已经把大面积的森林和公营林业公司转交给私营部门经管(例如新西兰和联合王国),并在很大程度上放掉了制订规范的责任和业务责任。一般来说,被私营化的是生产型森林或社会及环境价值较低的森林。赚不到钱和效益差的公营公司也被私营化了;

· 第二种情况是,政府仍保留制订规范的责任,即决定应如何管理森林资源,但委托私营部门执行政府制订的计划,例如承包木材采运;

· 其他情况则是,中央政府把制定和执行森林管理战略和计划的责任托付给地方政府和地方社区。一些国家政府(例如加纳、巴布亚新几内亚、苏里南、乌干达、赞比亚和津巴布韦)进行了设立半自治实体和公私合资企业的试验。

40. 印度尼西亚、马来西亚和乌干达的林业管理部门在研究、推广、征收岁入以及强化政策执行方面,与私营部门和非政府组织发展了伙伴关系。许多工业化国家已很大地朝向私营化和权力下放迈进,但在发展中国家,这一转变是逐步发生的,因为必须进行的政策和立法改革以及实施过程往往受到延误。

41. 在国际一级,人们已认识到国家森林方案的重要作用,因为这些方案是开发林业部门、监测并提供有关其进展和需要的信息的工具。粮农组织在印度尼西亚日惹(1998年1月)、达卡尔(1998年4月)、圣地亚哥(1998年6月)以及伊斯坦布尔(1999年8月)分别举办了制订和执行国家森林方案的区域讲习班,参加者包括捐助国、非政府组织和各国国内的组织。关于国家森林方案执行现况和进展的全球调查结果已报告给森林论坛第三届会议。根据印度尼西亚、德国、联合王国、乌干达、芬兰和洪都拉斯等6国的倡议编制了一份《业者指南》,这是按照森林小组行动建议协助审查国家森林方案的有用工具。粮农组织还组织了两次关

于制订林业政策的国际课程。在制订国家森林方案方面取得了重大进展,近135个国家已在报告中提出了可持续开发其林业部门的战略框架。然而,有37个国家的森林计划停顿不前,其中21个在非洲。

42. 已采取一些行动支助各国的国家森林方案。例如,开发计划署从1998年开始执行其全球森林方案的试验阶段,在几个捐助国的支助下,协助喀麦隆、哥斯达黎加、圭亚那、巴拉圭和越南制订国家森林方案。1999年9月,国际林业顾问小组在芬兰拉普兰德举办了专门讲习班,以审议一个加强的国际支助系统来协助各国执行国家森林方案。

43. 世界银行正在进行一项综合性作业以审查其林业政策,首先审查该行的林业贷款和投资组合,并在各种论坛以及非政府组织和总经理论坛进行国别个案研究、提出专门论文和分析研究报告、讨论审查的进程和目的。最后,计划在2000年2月至4月期间进行8个区域性的系列协商和一次全球性协商。

三. 挑战和优先事项

44. 在可持续林业发展方面新出现的一些挑战和优先事项是:

· 加强国内和国际方面对执行国家森林方案的财政和技术支助;

· 在低森林覆盖率国家促进植树造林和土地整治;

· 研究、测试、展示和实施在完地一级可持续森林管理实际作业所使用的标准和指示数,并使之联网;

· 采取政策措施和从技术和体制上作好准备以预防森林火灾;

· 管理和保护脆弱的森林生态系统,特别是小岛屿和沿海地区的森林生态系统;

· 养护森林生物多样性,保护森林居民和热带森林土著人民的权利,同时要考虑到生物多样性公约缔约方会议第四次會議就有关森林的传统知识所作出的决定;

· 加强各国政府、私营部门、国际组织和非政府组织之间就森林和森林产品的核证问题进行对话,从而扩大特别是在热带地区的可持续森林管理的面积。

45. 其中一项重要的挑战是如何改进森林政策与实地执行之间的关系。制订政策时必须结合当地森林用户和管理者的经验,包括传统性和非传统性经验,地方一级则必须更好地理解、接受和有效地执行森林政策。

46. 尤其是在地方一级的业务问题上,应鼓励目前的趋势,即与中央森林管理部门结成伙伴,进行权利下放并使多元利害攸关者参与,而中央管理部门仍保留制订规范和协调的作用。能力建设努力应集中在尽可能提高新体制的效率和透明度上,而且有必要重视对伙伴组织工作人员的培训。

47. 应利用电子通讯技术和数据处理技术提供的机会,改进获取信息的方式以利规划和决策。有助于扩大可持续森林管理的面积的一些关键因素是加强各国收集和分析资料的能力,并向所有用户提供以下各方面的可靠资料:森林资源及其状况、木材产品和非木材产品的供求情况、要求林地提供的环境服务以及参加规划及管理的利害攸关者。

48. 在国际一级,最好根据从各国政府和其他来源获得的准确资料,以合作的方式,开发一套全球森林信息系统,以便向所有用户、包括参加国际森林政策对话的人士,散播和提供信息。在粮农组织、国际森林研究组织联盟和林业中心的协助下,按照奥地利和印度尼西亚政府提出的一项与森林论坛有关的倡议,1998年9月在奥地利奥特格蒙登举行了一次研究和信息系统国际磋商会,会议讨论并支持建立上述系统的建议。这些组织已采取了措施建立这个系统。

49. 近东和中亚的大多数国家尚未制订国家森林方案,特别是非洲的许多国家在这方面仍停滞不前,其主要原因是未能实现从国际捐助界筹集财政资源的期望。迫切需要建立国际融资机制。世界银行即将商定的新的森林政策战略或许会有助于解决许多国家森林部门缺乏资金的问题。全球环境基金不妨考虑为涵盖生物多样性以外的森林其他重要方面而开辟一个新的窗口。少数国家已制定了新的财政机制,例如墨西哥的森林发展方案和开展商品种植林方案分别促进了改善采伐与加工并促进了植树造林。

50. 尤其紧迫的是援助低森林覆盖率国家。《京都议定书》、各联合执行项目、以及清洁发展机制均有助于促进大规模植树造林、开垦荒地、盐碱地以及其他遭受侵蚀和退化的土地,从而推动实现与环发会议有关的三个公约的目标。

四. 国际合作必须采取的行动及选择

A. 通过执行国家森林和土地利用计划落实环发会议的各项决定

51. 必须重新作出政治承诺,特别是对政策决定进行必要的修改以解决砍伐森林和森林退化的根本原因。尽管有 85 个国家因在规划和执行各项方案方面得到外部援助而获益,但仍有必要使国际捐助界提供的支助更加协调有致,更为持久。低森林覆盖率国家特别需要技术和财政方面的支助,它们中大多数国家尚未制订森林部门战略框架。

52. 有必要在跨部门范围内,作出坚实的政策决定以协助制止由于人类为了将林地转为它用而造成的森林火灾。火灾根本原因的主要相关因素有:农村的贫穷、必须进行土地改革并确保拥有权、以及有必要取消任何可能造成非原意的负面影响的奖励措施。提高公众的认识、参与性使用规划、设立保护区和缓冲区以及鼓励进行森林管理、开展农林业以及养护型耕作均有助于减少森林火灾的危害。

B. 在财政援助及技术转让方面的国际合作

53. 环发会议曾设想为重振发展中国家和转型期国家的林业部门提供资金流入,但在这方面并未如愿取得进展。尽管私营部门增加了在发展中国家的投资,但仍有必要建立一个财政机制,以特别帮助公营部门进行改革、制定并执行方案和项目、以及在公营森林实行可持续森林管理。人们极大地期望联合国气候变化框架公约缔约方会议就《京都议定书》的条款适用于森林活动问题作出的决定将有助于缓解气候变化的影响。

C. 森林评估

54. 预计将于 2000 年完成的粮农组织 2000 年全球森林资源评估是迄今最全面和最完整的评估,其中包括:

- 一整套森林资源定义;
- 各国所将评估的一整套参数,资料不仅包括森林覆盖面积,而且还包括非木材森林产品、保护区、种植林、数量和生物量、清除情况、所有权、火灾以及关于森林变化原因的研究等;
- 根据遥感探测对森林覆盖变化情况进行独立而客观的调查;

关于森林覆盖率、生态区和保护区的各种全球地图。

55. 由于体制发展并改进了通讯技术,现在人们有可能用更高质量的数据来更新森林资源的评估。尽管技术已有改进,但仍必须同时向许多国家提供技术和财政支助,清点其国内的森林资源。

D. 可持续森林管理的标准和指示数

56. 有必要促进实施可持续森林管理的标准和指示数,包括在实地将标准所述之可持续森林管理的概念付诸实践。有必要继续进行试验以确定应评估哪些关键的指示数,如何以可靠的方式对这些指示数进行量度以评价森林管理的情况。仍有必要澄清国家一级制定的标准和指示数与管理单位一级的标准和指示数之间存在着何种程度的联系以及有必要澄清管理单位与核证部门之间存在着何种程度的联系。

E. 森林产品的贸易

57. 在核证并给森林和森林产品贴标签方面仍存在许多不确定因素和未决问题。例如,有人担心核证可能有意无意地成为贸易的非关税壁垒,因为这种作法歧视那些无法加入或不愿加入的国家。似宜,进一步分析核证过程的所有方面(从森林到市场),包括评价已存在一段时间的那些核证计划、核证的潜在益处及局限性。必须更明确地说明可能造成的影响,包括对贸易的影响。

58. 需要进一步注意的其他事项是:制定有效和准确的程序,以追踪木材从森林到市场的过程(即建立管护链);如何兼顾加工者的情况,他们加工的材料来自许多小供应商,或来自在制造过程中合成的各种来源,或是废料、回收材料和再次使用的材料;以及注意如何兼顾小型森林所有者的特殊利益和处境的问题。还有必要鼓励加强正在制订的各项核证计划之间的交流和联系,尽可能互相确认备选计划,以避免发生相互抵触的情况,从而使国际社会和各区域就健全的可持续森林管理办法达成协议。