



经济及社会理事会

Distr.: General
2 March 2001
Chinese
Original: English

可持续发展委员会作为可持续发展问题

世界首脑会议筹备委员会

组织会议

2001年4月30日至5月2日

联合国环境与发展会议以来森林方面取得的进展*

秘书长的报告

目录

	段次	页次
导言.....	1-4	2
一. 评价所取得的进展和制约因素.....	5-27	2
A. 森林的可持续多元作用和机构的加强.....	5-10	2
B. 森林养护和森林更新.....	11-15	3
C. 利用、评价、估价和研究.....	16-21	4
D. 能力建设、合作、技术转让和贸易.....	22-27	4
二. 评价所取得的进展和制约因素.....	28-29	5

* 本报告是联合国粮食及农业组织作为《21世纪议程》第11章的任务主管机构编写的，提供内容的有非正式高级别机构间森林工作队、其他联合国机构和国际组织。本报告为简要事实概述，旨在向可持续发展委员会通报主题领域的主要发展。

导言

1. 森林问题是联合国环境与发展会议上谈判的最有争议性的问题之一。几年来国际注意力主要集中在热带森林的砍伐，致使发展中国家，特别是森林丰富的热带国家认为它们对其自然资源的主权受到威胁。这种南北两极化使得会议当时除无法律约束力的《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》（森林原则）¹和《21世纪议程》²第11章外，无法达成什么协议。

2. 联合国环境与发展会议后的进程大大促成了当前全球对可持续森林管理相关问题的高度认识。随着会议之后的三年建立信心期间而来的是1995年政府间森林问题小组（森林小组）的设立，接着是1997年政府间森林问题论坛（森林论坛）的设立：两者都是在可持续发展委员会之下设立，以推进对所有类型森林的管理、保存和可持续发展的讨论和建立共识。这个五年进程在2000年10月达到顶峰，经济及社会理事会设立了关于森林的新的国际安排，即联合国森林问题论坛，并邀请联合国系统有关组织的执行首长和其他有关国际组织与区域组织、机构和文书的首长组成关于森林的协作伙伴关系。

3. 联合国环境与发展会议进程大大促成了当前全球对可持续森林管理相关问题的高度认识。森林小组和森林论坛两者：

- 均为开放性和包容性的政府间论坛，各环境组织，包括土著人民组织和森林业的非政府代表均可参加；
- 推进了对可持续森林管理的了解；
- 促进南北政府间的伙伴关系；
- 成摆脱传统上对可持续木材供应的专注，改而重视全面综合性的森林管理；

- 通过联合国与其他有关森林的国际机构间的协调，尤其是通过非正式高级别机构间森林工作队得到了促进。

4. 本报告说明了联合国环境与发展会议以来在《21世纪议程》第11章的四个方案领域已取得的进展、面临的挑战和主要趋势。

一. 评价所取得的进展和制约因素

A. 森林的可持续多元作用和机构的加强

5. 某些最显著的成就体现在本方案领域。得到管理的森林面积正在增加之中。最近的数字（2000年森林资源评估）显示，发达国家有88%的森林在正式或非正式计划下得到管理。所有发展中国家的统计数字无法取得，但是初步的结果显示，至少有1.17亿公顷（或森林总面积的5.8%）被纳入五年或五年以上的正式森林管理计划之下。

6. 已制定可持续森林管理的准则和指标，并得到广泛采纳，为监测和报告进展情况及指导政策和管理决定提供了构架。继国际热带木材组织（热带木材组织）在联合国环境与发展会议之前在这一领域的先驱工作之后，已开展了有将近150个国家参与的国际准则和指标进程，各国对联合国粮食及农业组织（粮农组织）、国际林业研究中心（林业中心）、国际林业研究组织联合会（林研联合会）和其他伙伴的工作普遍发生兴趣。大部分进程已制定了更新的准则和指标，供地方森林管理单位一级使用。需要在某些紧要领域就关系准则和指标进行工作，包括：

- 进行能力建设以协助各国执行准则和指标；
- 进一步鼓励各国参与任何进程；
- 建立对主要概念、名词和定义的共同国际了解；
- 进一步澄清准则和指标及核证之间的相互关系；

• 依据各项主要指标的科学健全性、技术贴切性和经济可行性进一步制定准则和指标。

7. 国家森林方案泛泛包含一国之内管理、利用、保护和改进森林资源的整套政策、机构、计划和方案。这一概念的广度涉及所产生的政治承诺和做法的弹性，它使各国能够针对其国家的状况和发展优先次序调整其森林方案。粮农组织 1998—1999 年对 145 个国家所作的调查显示，其中 96 个国家拥有不同发展阶段的国家森林方案，但是这些方案只在 44 个国家执行之中，同时因为缺乏机构、人力资源和财政能力及因为没有恰当的政策、协调不良和没有公共参与机制，其中许多已经“停顿”。

8. 森林小组/森林论坛进程鼓励扩大对大众或主要团体的开放、国家和国际论坛的参与，从而丰富辩论的内涵和使所得出的结果更为有力。另外，由于各种区域活动，如准则和指标进程、非政府组织—哥斯达黎加—联合国环境规划署（环境规划署）森林砍伐和森林退化根本原因倡议区域筹备会议（见 E/CN.17/IFF/1999/18）、哥斯达黎加—加拿大森林问题国际安排和机制倡议区域协商（见 E/CN.17/IFF/2000/9）和其他许多组织的区域活动，比起十年前，已有更多的国家和地区参与国际森林政策的讨论。

9. 森林小组/森林论坛许多提议的执行要求各国继续努力鼓励大众参与、授予森林管理的责任、改善森林政策与实地执行之间的联系以及纳入地方森林使用者和大众在政策制订方面的经验。

10. 在推动可持续的森林政策和做法及引进森林管理的健全治理方面，仍然面临推动跨部门协调和国家一级的政治承诺的挑战。

B. 森林养护和森林更新

11. 森林养护和更新及保持森林覆盖以满足当前和今后的需要已成为过去十年政府间森林政策对话的压倒性原则。在这方面，找出创新的解决森林覆盖损

失和森林退化的方法是一项大的挑战，因为有许多基本的社会经济因素如土地所有权与土地分配、人口增长与贫穷，是超出森林部门的影响的。森林小组和森林论坛均强调必须就《21 世纪议程》有关各章、《生物多样性公约》、³ 《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》⁴ 和《气候变化框架公约》⁵ 采取协调行动。

12. 在制订防止因森林转化为农业用途而招致森林覆盖损失和防止森林退化多种成因的政策方面，已取得一些进展。森林失火是近年来森林破坏和退化的主要原因。

13. 森林种植面积继续增加。2000 年全球森林种植面积估计为 1.86 亿公顷，或全球估计森林面积的 4.8 % 左右（1995 年为 4.1 %）。种植的森林日益供应了工业用园木和木材，提供了大约全球工业用园木的 20 %。成功的森林种植高度仰赖有利的政策和投资气候加上完善的技术和利害攸关者的参与。

14. 养护森林生物多样性的努力已日益普及。《生物多样性公约》为养护和可持续使用生物多样性提供了一国国际法律框架，许多国家已拟订了国家生物多样性行动计划。生物多样性的养护是双边和多边援助的一个重要组成部分，为许多非政府组织一致努力的重点。森林论坛通过特别的研究和政府赞助的闭会期间会议如巴西—美利坚合众国关于森林保护区的国际专家会议（1999 年），处理这一问题。在 2000 年世界森林资源评估时，世界养护监测中心估计，在全球范围内，世界保护区内的森林已从 8 % 增加到 11 %。虽然这是很大的面积，但一般认为还是不够。为增加其养护价值，正在作出努力增加保护区系统的土地面积，并就增加保护地区作出更战略性的选择。已强调在现有保护区内外提高生物多样性养护的效率，并将这两个区综合管理。将养护遗传资源和具有社会经济重要性的物种内特定物种的工作纳入其目标的管理式生产性森林是保护区养护管理工作的必要补充。

15. 森林小组/森林论坛进程确认森林覆盖低的发展中国和小岛屿发展中国家在可持续森林管理方面

有特定的需要。由于召开了伊朗伊斯兰共和国担任东道国的低森林覆盖率和拥有独特型森林的发展中国家的特殊需要和需求问题不限参加者名额的国际专家会议（1999年，见E/CN.17/IFF/2000/7），已议定开展德黑兰进程，以处理共同的问题和在国际森林政策论坛中提出低森林覆盖的问题。《21世纪议程》确认小岛屿发展中国家构成环境保护与发展的特殊案例。1999年粮农组织举办的小岛屿发展中国家部长级特别会议审查了小岛屿发展中国家的特殊需要，会上提议了促进更新和养护森林和集水区和确保可持续森林管理的行动计划。

C. 利用、评价、估值和研究

16. 粮农组织最近进行的全球森林资源评估是自有森林资源评估50年历史以来最完整的一次评估。它不仅包含对森林面积和森林砍伐的传统估计，也包含了许多许多新的“可持续性”参数。对比1980年代和1990年代进行的森林覆盖遥感调查的初步结果显示，热带的森林砍伐速率减少了10%，尤其是潮湿热带地区，但还不清楚的是在统计上是否有意义。全球森林净损失率已减缓到每年900万公顷，比1995年报告的全球数字低20%。非洲和拉丁美洲的森林消失速度最快，而在亚洲，天然森林的减少主要都得到新栽森林的补充。在欧洲和北美洲，森林面积有所增加。

17. 在森林利用方面，已朝向更有效地利用原料和回收，特别是在使用回收纸张方面：欧洲造纸业要求其成员增加使用回收纸张的百分比从49%增加到57%。另一项改进是发展出减少影响的伐木技术和制定了砍伐守则，现正由一些亚太国家的森林业实施当中。非木材森林产品的社会经济贡献得到了更好的确认，尤其是对于主要国际贸易产品如竹类、藤类和医用植物而言。需要作出更多的研究，尤其是对于整体非木材森林产品的经济价值的研究。

18. 每年世界上砍伐的多数木材仍用于能源生产。在1995年砍伐的木材当中，有63%或全世界能源供应总量的7%左右是用作木柴。但是，在发展中国家，薪材是主要的家用能源，薪材在能源使用总量中的平

均比例仍占15%。须要探讨更可持续的供应来源，以满足薪材需要。

19. 森林研究，传统森林知识，监测和评价以及对共同概念、名词和定义的需要等等，都是里约会议以来政府间森林议程的一部分。《生物多样性公约》已将森林小组/森林论坛关于传统森林知识和土著人民的成果纳入其执行公约第8(j)条及执行其森林生物多样性工作方案的工作当中。还有待解决的问题有：植物遗传资源的公平分享以及传统森林知识及相关知识产权等。

20. 继续进行关于森林估值的工作，主要是在学术机构和在国家一级而非国际一级上进行。努力提高了森林部门在诸如世界银行、粮农组织、欧洲联盟统计处（欧统处）和联合国统计司等组织以及各国统计处的国民收入核算中的分量。关于林业的非市场成本和效益的学术著作已得到扩充，但这项工作大多对日常森林的管理或森林政策的制订并无太大影响。须找出处理成本国际化、森林产品的估值和利益的公平公正分享等问题的切实做法。

21. 须继续作出努力，特别是国际组织和公约方面。这些包括：

- 进一步简化和统一许多报告格式；
- 进一步努力达成关于如何分享传统森林知识的利益方面的共识；
- 提供资金进行森林研究、加强能力建设、促进公私部门之间的共同研究以及加强森林研究和决策之间的联系。

D. 能力建设、合作、技术转让和贸易

22. 这一方案领域可能是国际森林政策议程中最重要的领域，但却是进展最少的领域。这部分是由于问题远远超越了森林部门而其解决涉及政府和一系列其他利害关系者包括私人部门所致。

23. 乌拉圭回合多边贸易谈判的各项协议，对于通过市场奖励因素——特别是减少关税壁垒——来鼓励

可持续森林管理来说，被认为是很重要的。但是，其改善可能被发展中国家施加的鼓励国内加工的出口限制或就被认为是以不可持续方法生产的产品所施加的环境和贸易限制所掩盖。

24. 联合国环境与发展会议以来，已制定出 50 种以上核证森林管理的国际和国家办法，包括和发电国家发展中国家对于核证的兴趣也在增长。正继续作出努力使这些办法能够相容和制订使其得到多边确认的概念。估计得到核证的生产性森林的面积达森林总面积的 2.1 至 2.9% 左右。

25. 非法砍伐和非法贸易正日益成为可持续森林管理的两大问题。虽然禁止砍伐木材有时是保护森林的一种有效手段，但其长期的效果有待研究。

26. “贸易支助可持续森林管理”这一概念可能有助于界定森林领域关于“贸易与环境”的辩论。须进一步审查森林产品贸易和服务对可持续森林管理的正反影响和如何将反面影响减至最低程度和完全除去的方法。森林产品的贸易仍主要局限于在发展中国家加工的附加价值不高的初级产品。因此，这种贸易致使地方上对森林的利益看得不多，同时加工所带来的不多的就业机会已导致或可能促成非法贸易。至于技术转让，可持续发展委员会的决定已产生了国际社会可富有成效地推动的两项倡议：洁净技术中心和提供关于何处取得技术转让资金的数据基。《联合国气候变化框架公约京都议定书》具有通过吸碳系统和洁净发展技术促成投资发展中国家的林业的潜力，对此须进一步审查和推动。

27. 对于在《21 世纪议程》所有部门方面的财务合作的辩论遭遇到困难。森林小组/森林论坛进程成功地取得了一些具体的进展，阐明了公私部门的独特作用及筹措可持续森林管理活动资金方面的内外筹资来源。已开始探讨促进投资实体这一概念的可行性，以期促进可持续森林管理的筹资。

二. 最后意见

28. 自从联合国环境与发展会议以来，在森林领域出现了一些令人鼓舞的趋势。全球公私部门对可持续森林管理的概念有了增加，并就关于森林的许多国家和国际行动达成了政治共识。从更为全面的角度看待森林，关于森林政策和管理的决定更具参与性和有了更多的协调。热带森林，尤其是湿地森林的砍伐速率可能正在减低（虽然仍旧很高），木材的生产正日益朝向种植的方面，一些温带国家的森林面积正在增加，得到保护的森林面积也在增加。

29. 当前的挑战是保持动势和加速从政策对话转向行动。联合国森林问题论坛和森林问题合作伙伴关系须找出方法和手段促进执行森林小组/森林论坛的行动提议，加强国家一级的政治承诺和加强各国际组织间的协调与合作，以推展对可持续森林管理的共同了解 and 就地执行。

注

¹ 《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，《会议通过的决议》（联合国出版物，出售品编号：E.93.I.8 和更正），决议 1，附件三。

² 同上，附件二。

³ 参看联合国环境规划署，《生物多样性公约》（环境法和机构方案活动中心），1992 年 6 月。

⁴ A/49/84/Add.2，附件，附录二。

⁵ A/AC.237/18 (Part II) /Add.1 和 Corr.1，附件一。

⁶ FCCC/CP/1997/7/Add.1，决定 I/CP.3，附件。