

经济及社会理事会

Distr.: General
28 January 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

临时议程*项目 5

经济部门/主要群组: 农业

可持续农业和农村发展:国家执行方面的趋势

秘书长的报告

增编

可持续森林管理方面的各国家趋势概要

目录

	段次	页次
导言.....	1-3	2
一. 可持续森林管理的基本趋势.....	4-13	2
A. 森林资源.....	4-7	2
B. 决策过程.....	8-13	2
二. 政府间森林问题小组(森林小组)行动建议的执行情况.....	14-18	3
三. 可持续森林管理的标准和指标.....	19-20	4
四. 验证方面的经验.....	21-23	4
五. 今后的挑战.....	24	5
附件: 按不同类型国家列出的已报告的今后主要挑战概要		6

* E/CN.17/2000/1。

导言

1. 本增编各国在可持续森林管理方面的一些最新情况。本报告完全以各国提交可持续发展委员会第八届会议提交的资料为依据。截至 2000 年 1 月 14 日,34 个国家向可持续发展委员会提交了有关森林的资料。¹ 联合国粮食及农业组织(粮农组织)作为任务主管机构就《21 世纪议程》关于制止砍伐森林的第 11 章编写的报告也参考了这些国家报告。²

2. 除了提交可持续发展委员会的国家报告以外,³ 联合国系统和其它国际组织已经有关于森林问题和关于各国在可持续管理方面进展情况的大量国家资料。粮农组织 1998 年对国家森林方案状况和执行进展情况的调查、粮农组织《1999 年世界森林状况》⁴ 及粮农组织《2000 年森林资源评估》载有并报告了全世界的近期资料。

3. 考虑到已散发的大量资料、国际森林政策的最新发展以及森林问题的跨部门性质(即,森林问题与许多其它部门有联系),关于向可持续发展委员会第八届会议提交森林问题报告的国家指导方针要求,仅征集与该委员会第八届会议整体工作方案相关的选定问题的资料。因此,本报告总结了可持续森林管理方面的各国趋势,强调全面土地管理、贫穷及生产和消费各方面;政府间森林小组(森林小组)行动建议的执行情况;可持续森林管理标准和指标的制订工作以及验证方面的经验。

一. 可持续森林管理的基本趋势

A. 森林资源

4. 今年提交了森林问题报告的世界各区域国家在可持续森林管理的进展方面存在着很大差距。多数热带发展中国家表示,砍伐森林和森林退化仍是最严重的问题,而且在许多情况下问题日趋严重,因为农村穷人没有其它收入机会,迫使他们在林地上扩大农业生产,而且森林工业有时过度和不合理地使用森林资源。对比之下,大多数发达国家的森林覆盖面积增加了,但它们面临森林健康问题,如有时发生虫害、污染和火灾。这些国家也更积极地推行巩固可持续发展概念的政策,因此遇到了一些涉及不同利益和优先事项之间作业妥协的问题。

5. 许多热带发展中国家正在努力改进管理,例如建立机制将增加木材出口带来的更多收入的一部分用于重

新造林方案。尽管作出了这些努力,但是由于传统和基于耕作需要的砍伐及没有控制非法砍伐的手段,在实地执行可持续森林管理的概念仍有严重的总体困难一些国家明确承认,为制止砍伐森林和森林退化而制定的许多法律和财政安排失败了。

6. 人造林对于减少为供应木材而破伐天然林日益重要。这一问题在热带发展中国家尤其重要,但不仅仅对这些国家重要;例如中国和许多其它国家正在执行大规模的植树造林方案。在过去几乎没有天然林的国家,或几百年来森林差不多完全被毁的国家,如以色列、土耳其和乌兹别克斯坦,也有不少执行植树造林项目的例子。发达国家森林面积扩大的主要原因是植树造林,通常在荒废的农业土地上植树造林。许多发达国家利用木材的效率也大大提高,森林健康正在逐渐恢复,不过由于国内和跨境的空气传播的污染、虫害和火灾,仍有严重问题。转型期经济国家的森林健康也稳定下来,虽然总体上比欧洲的平均水平差。例如,俄罗斯和哈萨克斯坦提到森林火灾的威胁日益严重,这种威胁对它们的森林管理部门构成重大挑战。

7. 全世界范围内人们还日益关注在有代表性的特定区域系统中建立森林保护区。例如,美利坚合众国在其历史上一次最大的土地养护努力中,计划再保护 1 600 万公顷联邦拥有的林地,不在那里修建道路和进行商业开发。一些发达国家因其森林经济价值不太重要或其公众更加注重娱乐和环境方面,更强调为保护生物多样性、娱乐和科学目的增加保护区。许多一般而言森林面积较小的欧洲国家强调小规模、模仿自然的作法,以保护森林资源。

B. 决策过程

8. 国家森林政策越来越受森林部门全球化的影响,而且受到国际承诺的影响,除了《亚马逊合作条约》和泛欧森林进程等各种区域安排和倡议以外,尤其受到里约以后制订的各项公约中的承诺而且在某种程度上受到森林小组和政府间森林问题论坛(森林论坛)(1997 年-2000 年)内作出的承诺的影响。

9. 一个值得注意的趋势是,与森林相关的决策过程日益具有参与性,私营部门、非政府组织及土著和当地社区等均参加这一过程。但一些国家承认,尚未充分实

现民间社会的有效参与。在诸如大不列颠及北爱尔兰联合王国和比利时这些国家,政府积极推动这种参与,但许多利害攸关者不一定认识到自己在可持续森林管理方面可发挥作用,尽管其活动确实具有影响。

10. 许多国家说,国家环境方案,有时同国家森林方案一起,是全面协调与森林相关的政策的机制。几个拉丁美洲国家说,它们没有统一政策的明确机制。一些转型期国家和发展中国家也表明,环境部门的全面改革往往与森林部门争夺注意力和资源,这些部门之间的合作与协调仍然罕见。

11. 人们正在认真地努力,按照森林小组的建议修改或确定国家森林方案,并使这些方案成为土地管理政策及可持续发展全面战略的组成部分。影响国家森林方案的新方向包括:

(a) 加强和扩大森林管理,包括鼓励私人土地所有者积极参加森林管理规划;

(b) 从短期规划转向持续和长期的森林管理规划,后者基于与全面土地管理关系密切的生态系统办法;

(c) 更加注意生物多样性的养护,以及森林在保护水的供应和汇水区,保护土壤不受侵蚀,保护土地不荒漠化,防止日益经常发生的干旱、洪水和疾风等自然灾害及气候变化方面发挥的作用;

(d) 认识森林对人民福利的重大作用(通过木材生产、非木材产品和生态旅游创造收入和就业,及增进健康);

(e) 加强可持续生产和消费模式,例如包括回收纸张。一些发达国家废纸回收率比较高,虽然各国情况不一样(例如,比利时约为 35%,澳大利亚 50%,德国 61%,瑞典 75%)。大多数发展中国家没有回收方案,但木材废料,如砍伐和锯木工业产生的废料被当作燃料再次利用;

(f) 发展森林工业,包括商业化和增加产品价值;

(g) 对研究不断地投入,中国、日本、立陶宛、大韩民国、俄罗斯联邦和斯洛文尼亚尤其强调这点。

12. 大多数发达国家的宪法保障基本财产权利。全世界范围内在承认习惯和传统权利方面也取得了一些进展。该领域一些进展事例包括:土著人民在可能影响使用和享有其土著产权的行动方面进行谈判的权利,否决在土著土地上进行采矿勘探的权利(澳大利亚);对饲养

驯鹿的土著 sami 人民土地权利的法律地位进行调查(芬兰、瑞典);划定群体传统方式上使用联邦所有的土地上的资源的界限(俄罗斯联邦);承认土著人民的立法权利(厄瓜多尔、墨西哥),或者努力争取这种承认(科特迪瓦、洪都拉斯、土耳其)。在许多其它发展中国家,传统和习惯性质的权利仍常常没有法律依据。转型期国家最近的一个最突出变化是私人林地管理自由化。私人拥有的小片森林数目因加紧恢复财产权利和私有化活动而迅速增加。因而开始鼓励森林所有者和行政当局之间进行合作并为私人所有者提供推广服务。

13. 一些发达国家政府补偿土地所有者或森林管理员为社会提供非市场环境利益。有些国家完全将提供这种利益视为土地所有者法定责任的一部分,在一些情况下如在哈萨克斯坦,政府本身是唯一的土地所有者。如有支助,主要用于保护森林,以保护生物或文化价值,改善野生生物生境、娱乐机会和地形景观,并向公众开放森林。在拥有私人森林的国家,政府通常从私人所有者那里承包或购买林地,以增加保护区,如澳大利亚。许多发展中国家和发达国家还为植树造林和重新造林提供财政支助,旨在制止砍伐森林,生产木材或促进碳平衡。几个国家说,那些按照政府规定的可持续性标准管理其森林(例如,在比利时),或其可持续森林管理计划得到政府核准(例如,在多米尼加共和国)的森林所有者或土地管理者,可获得财政支助或减税。

二. 政府间森林问题小组(森林小组)行动建议的执行情况

14. 森林小组于 1995 年成立,附属于可持续发展委员会,以便在联合国环境与发展会议之后继续进行政府间森林政策审议工作。紧张的工作导致 1997 年就一些与可持续森林管理相关的问题提出了针对国家、国际组织和主要群体的一百多项商定行动建议。

15. 少数发展中国家在评估森林小组各项建议的重要性方面提供了更多的详细资料。它们认为这些建议有助于指导国家森林政策,尤其在森林对发展的影响、森林库存、重新造林和可持续地使用资源方面。例如,洪都拉斯在所谓“六国倡议”⁵内深入评价了森林小组各项行动建议的重要性,强调了全面的政策制订,包括加强公众参与、国家森林方案、标准和指标、制止砍伐森林和森林生物多样性,以及使用创新机制为可持续森林管理和养护筹资。缅甸等国家强调国家森林方案对

于促进森林部门全面发展及对养护和恢复环境的特殊重要性。

16. 许多转型期国家谈到对森林小组行动建议的相关性进行了评价。这些国家认为森林小组在指导国家政策方面,尤其是在私营部门和非政府组织参与制订森林法律和政策的趋势方面极为有益。这些国家的国家方案特别强调植树造林、农村发展、恢复已破坏的林地,促进私营部门活动和评价森林产品供求的长期趋势。

17. 发达国家普遍指出,由于森林小组的行动建议,在修订或发展新的国家森林方案、国家森林库存、标准和指标方面,以及在各种利害攸关者参加决策方面取得了进展。人们还强调森林的多种益处和功能;进一步减少空气传播的污染;改进国家协调机制;贸易问题,尤其是验证以及与森林相关的传统知识。对于一些国家来说,森林小组的建议不是急剧的改变,因为其中许多建议至少在某种程度上已被纳入现有作法和法律。

全球森林政策审议中新的关注领域

18. 除了特别强调森林小组和森林论坛进程中一些已审议的议题重要以外,各国还列出了一些它们认为有益的新问题,可纳入今后有关森林的任何国际安排,特别是以下问题(但无任何特定顺序):

(a) 改进对森林管理的支助,包括更好地查明国家和国际技术和财政资源并更好地排列其优先次序,而且提供使森林部门在发展合作和可持续发展战略中占据更佳位置的方式和手段;

(b) 确保森林小组/森林论坛进程的成果在其他文书中(尤其是《联合国气候变化框架公约》的《京都议定书》)中得到适当反映;

(c) 改进跨部门政策协调的机制;

(d) 促进各种利害攸关者的参与及他们之间的合作;

(e) 改进传播和提高公共认识的手段;

(f) 改进信息体系和森林研究,特别是森林估价方法;

(g) 支持避免自然灾害(脆弱性)的措施;

(h) 与森林和农村发展相关的具体问题;

(i) 消除森林火灾,包括建立森林火灾监测网络,以进行预告和及时预防。

三. 可持续森林管理的标准和指标

19. 人们普遍和日趋关注可持续森林管理标准和指标方面的工作。几乎所有国家都谈到在区域和国际标准和指标倡议框架内开展了活动,这些倡议包括泛欧森林进程、蒙特利尔进程、非洲旱区、北非和近东及中美洲旱区倡议、《塔拉波托建议》、国际热带木材组织和非洲木材组织的各项倡议。许多国家还制定了一套本国的标准和指标,并用其作为报告、政策制定和政策监测的工具。

20. 关于标准和工作聚集了不同的利益团体,加强了对可持续森林管理概念的定义和这方面的相互理解。许多国家的国内工作已表明需要有衡量关于森林管理可持续性的数据,尤其在与生物多样性和社会经济相关的问题方面。几个国家谈到难以获得关于私人森林的数据。但在其他情况下,通过采取纠正性行动这项工作的成果已经反映在国家政策和方案的修订之中。这样做最终也会导致实地的改进。有人说今后面临的一项挑战是,必须在国际报告方面促进更广泛地使用标准和指标,并增进各种国际倡议之间的一致性。

四. 验证方面的经验

21. 森林管理的验证工作最近更多地为人们注意。自愿验证办法通常由环境领域的非政府组织或私人部门提出。许多国家正在讨论和制订相关的森林验证标准,有些标准已经在使用。例如,瑞典(森林管理理事会(林管会))和芬兰(按照私营部门提出的国家标准)相当广阔的地区,达数百万公顷,已经通过验证。一些国家提到,验证办法能够推动管理作法超越某些森林领域的法规。

22. 有的国家认为,验证林产品只需证明,这些产品来自按照目前国家条例管理的森林。另一方面,其它一些国家说,验证标准应比国家条例更为严格。这种截然相反的看法影响了某些办法的制定。因此,目前验证要求的差别相当大。这也在消费者之间造成了一些混乱。一

些国家木材市场的近期消极变化减缓了发展验证的具体步骤。

23. 总体而言,验证被视为促进可持续森林管理,并使消费者知道木材是否来自可持续管理的森林的手段之一。根据比利时的一些小型试验,森林管理理事会(林管会)证书迄今尚未影响价格。也有工业难于进入市场的例子,如不使用经过验证的木材的家俱工业(斯洛文尼亚)。人们认为制订验证标准和办法的过程有助于参与的利害攸关者建设能力和提高认识。但有时这种进程造成了通常支持林管会的环境团体和其他利害攸关者之间的冲突。

五. 今后的挑战

24. 各国向可持续发展委员会提交的森林问题报告谈到的最严重和最经常出现的挑战是:降低令人吃惊的森林砍伐率;将进一步保护森林作为可持续森林管理作法的组成部分并增加森林保护区;改进国家机构;继续发展森林资源的评估和数据库(见附件)。此外,虽然在国家一级协调森林部门和相关部门方面取得了不同程度的进展,但进一步改进仍是持续的目标,以保证所有跨部门的森林问题得到适当考虑。发展运作适当的森林工业,作为可持续森林管理方面的重要环节,这也是人们还提到的一项重大挑战。

注

¹ 澳大利亚、奥地利、比利时、玻利维亚、中国、科特迪瓦、古巴、多米尼加共和国、厄瓜多尔、芬兰、德国、洪都拉斯、冰岛、以色列、日本、哈萨克斯坦、立陶宛、墨西哥、摩纳哥、蒙古、缅甸、尼加拉瓜、挪威、巴拉圭、大韩民国、俄罗斯联邦、新加坡、斯洛伐克、斯洛文尼亚、瑞典、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、乌兹别克斯坦。欧洲联盟委员会也提交了资料。

² 《联合国环境与发展会议的报告,1992年6月3日-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 E.93.I.8 和更正),决议 1,附件二。

³ 100 多个国家还向可持续发展委员会第五届会议(1997年)提交了作为国情简介组成部分的国家资料,这些资料涉及《21世纪议程》所有章节。所有这些资料可在下面网址查询:(<http://www.un.org/esa/ageenda21/natinfo/>)。

⁴ 粮农组织,1999年,罗马。

⁵ 德国、芬兰、洪都拉斯、印度尼西亚、乌干达、大不列颠及北爱尔兰联合王国。

⁶ FCCC/CP/1997/7/Add.1,第一章,决定 1/CP.3,附件。

⁷ A/AC.237/18 (Part II)/Add.1 和 Corr.1,附件一。

附件

按不同类型国家列出的已报告的未来主要挑战概要

森林覆盖率高的发达国家强调森林的多项功能以及可持续森林管理各方面的平衡。主要挑战涉及:

- ▽ 鼓励可持续生产和消费,包括木材使用;
- ▽ 改进社会经济问题,如就业;
- ▽ 改善森林健康。

森林覆盖率低或相对低的发达国家注重可持续森林管理的环境和社会方面,尤其是保护森林生物多样性和在森林进行娱乐活动。主要挑战涉及:

- ▽ 植树造林,尤其是为了减缓全球气候变化;
- ▽ 维持并改进与森林相关的合作活动

森林覆盖率高的发展中国家(或转型期经济国家)特别利用其森林促进经济发展。主要挑战涉及:

- ▽ 在政策和实践中执行可持续森林管理的概念,尤其是旨在降低令人震惊的森林砍伐率;
- ▽ 发展有效的体制结构;
- ▽ 发展运行良好的森林工业,消除并控制非法采伐;
- ▽ 进一步审议森林的环境价值。

森林覆盖率低的发展中国家(或转型期经济国家)利用森林维持生计。主要挑战涉及:

- ▽ 通过提供其他创收办法改善依靠森林的农村穷人的境况;
- ▽ 植树造林和恢复退化的林土地;
- ▽ 促进森林在制止土壤侵蚀和沙漠化方面的作用。