

经济及社会理事会

Distr.: General
18 February 1999
Chinese
Original: English

可持续发展委员会

政府间森林问题论坛

第三届会议

1999年5月3日至14日,日内瓦

方案构成部分二.d(七)

森林小组进程方案构成部分引起的其他问题

待决事项及需要进一步澄清的问题:今后木材和非木材森林产品的供应与需求

秘书长的报告

摘要

广泛地介绍可持续森林管理的典范可使人们认识到森林对社会作出的巨大而宝贵的贡献。与此同时,进行可持续森林管理也可在某种程度上正式确定对森林的真正需求范围。森林管理必须包括广泛的经济、环境和社会内容,而且往往要解决这几方面互相竞争或互相冲突的需求。在许多时候,可能需要明显改变某些森林所提供的产品和服务,久而久之,在全球范围产生的最终结果可能是使森林分布、系统和结构大为改观。

如果对森林进行可持续管理的前景象征着变革,那么同样重要的是应预想到变革的后果。随着地方、国家、区域和国际各级的注意力越来越多地集中在森林对全球各种生态系统的贡献上,人们也必须考虑到各种政策对森林能否满足商品和其他服务需要的影响。

目录

段次 页次

一. 任务和范围.....	1-3	3
A. 任务	1-2	3
B. 范围.....	3	3
二. 导言.....	4-8	3
三. 以前的讨论提出的指导性意见	9-10	3
四. 概况以及木材和非木材产品及服务的供求问题	11-41	4
A. 资源材料.....	14-21	5
B. 工业木材原材料.....	22-24	5
C. 薪材.....	25-26	6
D. 非木材森林产品和服务.....	27-30	6
E. 定价	31-35	6
F. 私营部门的作用.....	36-38	7
G. 能力建设	39-41	7
五. 结论和初步行动建议	42-59	8

一. 任务和范围

A. 任务

1. 政府间森林问题论坛(森林论坛)第一届会议曾强调有必要进一步推进政府间森林问题小组(森林小组)取得的成果。论坛将方案构成部分二.d(t)定义如下:

“审议,除其他外,审议需要进一步澄清的森林小组方案构成部分引起的其他问题。……今后的木材和非木材森林产品及服务的供应和需求;”

2. 本报告依据了粮农组织作为非正式、高级别机构间森林工作队(森林工作队)讨论此主题的主导机构所提供的投入,也依据了美利坚合众国政府提供的实物性投入。

B. 范围

3. 本报告回顾了对森林小组就此主题提出的结论和行动建议。报告概述了与木材和非木材森林产品供应和需求有关的问题,特别注意了各项政策在确保既养护森林又使森林继续提供商品和服务方面的作用。本报告审视了森林产品和服务的消费情况,以及森林对经济和社会发展作出的贡献如何通过这种消费为所有种类森林的管理、养护和可持续开发提供强有力的动力。报告探讨了可持续森林管理中的一些中心问题,如哪种森林可开伐使用的问题,管理方法和生产方法问题,尤其是木材的管理方法和生产方法。鉴于地方、国家、区域和国际各级日益重视森林对全球环境系统的贡献,本报告也审议了各种政策影响森林满足商品和服务的需要之能力的问题。

二. 导言

4. 人们普遍认为对森林的需求将继续增加。可以预计,许多国家的人口、收入和财富的增长会导致对森林提供的商品和服务的需求增加。比较一下最近有关木材原材料和木制产品供求情况的研究报告,就可发现大家对可能增长的幅度以及消费和生产的近期趋势的看法一致。大多数研究报告认为全球范围的木材原材料供应现在足以而且将继续足以大致上满足木制产品的需要。没有一份报告预见会出现木材供应过剩的情况,不过,有些研究报告指出某些区域和地方难以满足某种木材可预见的需求。

5. 最为确定的是今后森林和林业部门将发生变革,而某些变革将是深刻的。森林利害攸关者和决策者面临

的着重要挑战是如何理解和管理这些变革。看来今后并不是在保护森林和满足对基本商品日益增多的需求两者之间作出严峻而不愉快的抉择。然而,将来仍需要作出许多其他选择。因为可持续森林管理的核心就是选择:即持续什么以及为了谁。

6. 可持续森林管理是公众选择的结果,因此反映了社会价值观。如果参与者众多,提出的问题较具挑战性,将有助于为林业制定内容更为复杂的政策。同样,林业部门又不能与更广泛的可持续框架分割开来,后者包括所有自然资源、土地的使用(特别是农业)以及工业和贸易部门。因此,必须推动公众进行协商和讨论以期结合这一复杂的内在关系网络确定一个可持续管理的可行框架,这也意味着显然有必要建立更有效的森林政策机构。在地方和国家两级,这些机构必须推动有关方面就森林管理的主题进行更有效的对话,并须执行在国内经济各部门间和各国之间加以良好协调的各项决定。显而易见,凡能实现较为复杂目标的政策也必然能与许多国家管理商品生产的标准政策接轨。通过这种方法,可使关于供求前景的信息以及对供求趋势的精湛分析协助各国实现因地方、国家和国际对森林兴趣日增而提出的各项目标。

7. 许多国家面临的一个挑战是有关森林资源的数据不完全而且过时,不足以对生产和消费木材和非木材产品的政策的长期影响进行全面的分析。因此,尽管在全球范围有理由相信木材供应足以满足今后的需要,但各区域、国家和地方的供应情况就往往不那么清楚了。进行全球性分析通常过于繁杂,无法顾及各项具体政策决定的细微差别,及其对今后木材供应可能产生的影响。而且也难以预料市场、技术和其他部门的发展之间所产生相互作用的细节及其对各地供求情况的影响。

8. 一个重要的信息是通过调整和指导变革,有可能创造一个令人满意的未来。提供更好的信息,建立更有效的机构是取得更好成果的关键因素。

三. 以前的讨论提出的指导性意见

9. 直接审议今后木材和非木材产品的供应和需求的问题并不是作为森林小组的一个方案构成部分。然而,关于这一主题的资料已提交给森林小组,该小组最后报告所载结论和行动建议说明了对森林需求的重要性,以及通过公共政策和私营部门的行动满足这些需求的努力。在森林小组的最后报告中,参加者:

(a) 认识到世界各地不同的消费和生产形态发生具有长远影响变化的重要性及其对可持续森林管理的正反面影响。

(b) 认识到对今后长期的展望是,对木制产品和其他森林产品及服务的需求将稳定增长。

(c) 敦促各国评估木材供应和需求的长期趋势,并考虑采取促进木料供应可持续性的行动,并强调在可持续森林管理和加强森林和种植林管理体制方面进行投资。

(d) 敦促各国确认并加强种植林所发挥的可持续森林管理重要作用,以补充自然林的管理。

(e) 敦促各国满足与供求关系有关的重要研究需要,包括研究供应和需求趋势以及多用途树种在提供木料和非木材森林产品方面的潜力。

10. 在森林论坛会议上的讨论继续反映出人们认识到森林在满足今后对产品和服务需求方面的重要性。在森林论坛第二届会议的报告中,与会者注意到:

(a) 需要有新的关于所有国家森林资源的资料,并强调提高资料的质量和可比性,以及这些资料在评估森林满足今后对产品和服务需要方面能力的重要性。

(b) 需要国际支助使发展中国家的人员和机构有能力评估森林资源并促进分析供应和需求情况。

(c) 种植林在缓解自然林受到的压力方面可发挥作用,有必要提供精确的信息,以说明树木生长率以及保护区的增加对木材和非木材产品的供应造成的影响。

(d) 有必要根据有关供求前景的信息,查明国家和国际两级所涉政策问题。

四. 概况以及木材和非木材产品及服务的供求问题

11. 最近发表了几份关于木材和木材产品全球供求情况的研究报告。所有这些报告对木材和木材产品供求量的预测大致相同。然而,另一方面,许多报告根据其对木材产品需求的预测,对森林资源是否足以满足木材原材料需求一事得出了不同的结论。大多数研究报告都认为在全球范围原材料的供应将不断扩大以满足生产需要。然而,没有一份报告预见木材供应过剩,有几份报告指出可能难以满足某些区域今后的需要或对某种

木材的需要。这使得人们预料森林产品的贸易将继续进行下去,其重要性可能日益增强,即使一些发展中国家由于财政困难,难以从外部资源进口以满足国内需求。

12. 关于非木材森林产品的信息基础非常薄弱,这类产品则各种各样。因此,对非木材森林产品的供求前景作出系统的全球评估是一项重要的任务,而且有必要分为几个组成部分。重要的问题是如何把对非木材森林产品管理纳入可持续森林管理的模式,尤其是鉴于这类产品很少盘存成册,而编制全球综合目录的费用很高而且技术难度大,使人望而却步。同样,在地方、国家和国际三级也缺乏有关森林服务的需求及能力方面的足够信息和分析。

13. 本报告涉及的问题包括:

(a) 关于森林资源的信息;包括各种不同类型森林的面积、木材和其他商品的目录的资源数据是分析今后供应情况的一个基础。

(b) 可用于商品生产的森林的现况;由于目前世界大多数森林的木纤维无法用于商业用途,因此对供应的展望必须考虑到影响到木材可用性的一些因素,包括木材供应经济学和管理政策。

(c) 工业木材;把木材作为工业原材料加以砍伐,过去是而且将继续是森林的一个重要用途。

(d) 薪材;作为燃料加以消费是对木材的一项最大需求(以全球用量计算)。

(e) 非木材森林产品:大多数非木材森林产品的基本问题和面临的挑战与以下各方面密切相关,即这些产品种类繁多、生产规模小,其在市场上的重要性有限以及缺乏在工业意义上的开发。

(f) 森林提供的服务:这些服务涉及各种各样生态、经济、社会和文化方面的考虑以及进程。这一多样性意味着当把服务的因素纳入决策进程时,管理问题的解决办法必然比较复杂。

(g) 定价:定价不当往往是结果不令人满意的基本原因。确保将价格信号与行为鼓励措施结合起来是成功进行可持续森林管理的关键组成部分。

(h) 私营部门的作用;全世界相当比重的森林由私营部门掌管,全球近半数木材生产来自私人拥有的森林。政府的各项政策必然要考虑私营部门的反应。

(i) 能力建设的必要性。森林管理和政策环境日益复杂,对体制和人力资源能力提出越来越高的要求。提高技能、加强培训和体制建设是成功管理改革的必要条件。

A. 资源资料

14. 全世界的森林大约覆盖了地球陆地四分之一的面积,共计 35 亿公顷。到目前为止,这一面积的最大部分(97%)是自然或半自然林,其余的(3%)是种植林。这一资源提供了绝大部分工业木材。然而,除此面积外,另有 17 亿公顷的土地生长某些树木或木本植物。这些地带被分类为“其他林地”,并对薪材生产作出大量贡献。

15. 世界森林面积以每年 0.3%的速度消失(1990-1995 年期间平均消失率),主要是由于被改为农业用地和受到密集使用的压力。在全球范围,森林面积的变化大有不同,在非洲砍伐森林的速度最快,在这一期间森林面积每年减少 0.7%。与之相比,欧洲的森林面积却增长了 0.1%。

16. 粗略的森林面积数据可以使人们衡量资源的程度,但只有部分森林面积可用于木材生产。很大一部分森林面积无法提供木材,这是因为地处受法律保护的地区(国家公园、保留地等),或在经济上也不适宜采伐(离市场太远、以及运输联线和基础设施方面的问题),或受到其他限制(由于无法进入实地,例如地处陡峭的山坡或沼泽地,或由于管理上的限制,如对木材采运的限制)。尽管据估计,由于经济和地理位置的原因,目前自然(和半自然)森林面积中只有半数可用于木材生产,但在全球范围,对生产和消费并无明显限制。

17. 这就引起了与提供所有种类森林产品和服务有关的一些令人感兴趣的问题。大多数依法不能开采的土地位于公园或其他保留地,并永远不得进行商业开发。然而,这些地区却提供生物多样性和其他各种服务,例如调节水质、保留土壤、并具有风景和文化价值。一个已牢固确定的政策趋势是继续把林地从可采伐的林地中抽出。一些国家最近宣布和/或采取措施规定大面积的森林不得用于采伐木材。预计随着更多的国家扩大其森林保护地区的面积,会有更多的地区退出商业用地。

18. 然而,经济条件的改变(例如提高木材价格)可使在经济上不可用的土地久而久之变得可以采伐,或导致重新调整保护区的边界。尽管这类土地中有些可能比较无利可图(这也是这些土地无法利用的部分原因),但其

他森林则地处边远地区。例如南美洲就大都是这种情况,在那里 82%的自然林无法利用。这些遥远的森林既可以保持其遥不可及的状态以提供非木材价值,也可以加以利用并为木材供应作出贡献。可供选择的政策很多,可加以执行以便取得一系列潜在的成果。

19. 随着时间的推移,森林的“自然”程度也在逐步变化,预计可供木材商业采伐的地区将逐步从自然林转变为半自然或种植森林。这种过渡在欧洲大都自然完成,那里 85%的森林被视为半自然林。进行可持续森林管理的方式如向将影响到对全国各地或某一地区的管理强度的各有不同,但不可能制止或扭转提高管理水平的趋势。因此,预计将有更多的森林从自然状态转为半自然或种植林状态。

20. 有关面积的数据可使人们对森林产品的潜在数量作出某些判断。然而,森林的生产力和森林条件对产出数量产生重要影响。因此,改进对森林退化程度的测量并加以控制对于确保木材供应的长期可持续性具有极为重要的意义。估量短期木材生产潜力的关键是商业木材生长总量(即森林中商业木材的数量)。从长远看,树木净生长率是起决定作用的生物因素。最严谨的预测是,可用于商业用途的森林长期可持续产量将足以使采伐量适度高于目前水平。然而,各地区保持增加的能力则明显不同。将非商业树种用于商业用途的程度以及大为加强管理森林的程度(包括植树造林)可提高采伐数量,通过采用更好的采伐技术减少浪费是持续增加将木材从森林运往工厂数目的最重要变数。

21. 植树造林为增加木材的长期生产提供了最重要的机会,因为这是对木材生产进行的最密集形式的管理。尽管种植林只约占森林总面积的 3%,但目前约占全球木材供应中的 13%。工业用途种植林则提供了工业采伐量中 25%的木材,而种植的薪材树种则占全球燃料生产的 4.5%。随着时间的推移,这一比重还将增大,因为各种植林已确立了源源不断供应木材的趋势,利用遗传学和加强管理也使得生长速度加快。种植林所面临的一个重大挑战是在提高木材产量的同时提供其他具有森林价值产品的生产。

B. 工业木材原材料

22. 在过去几十年内,对森林产品的总需求不断增加。全球工业木材产品的消费量大幅度增加,1970 年到 1990 年之间在全世界森林采伐的工业木材从 11.6 亿立

方米增加到 14.4 亿立方米,(增长了 25%)。自 1990 年以来,对工业圆材的表面需求实际上以每年平均 2%的比例下降,尽管下降大都与前苏联报告制度中断有关。在某种程度上,这一下降也反映出锯木的消费量减少、在制造所有木制产品时更有效地利用木材以及更广泛地使用了回收纤维。

23. 自 1970 年以来,锯木的消费一直处在比较停顿的状态,原因是由于锯材圆木原材料稀少而引起价格上涨,替代产品、特别是木制人造板和加工木制产品的出现以及成熟产品市场增长机会有限等因素。相反,木板产品和纸张的生产和消费的增长情况壮观(两种产品的消费量几乎翻一番)。圆材消费的增长速度低于取自圆材的产品(锯木、木制板、纸浆和纸张)产出的增长速度。形成这一趋势的原因是提高了效率并更大范围地依赖回收材料和下角料。许多发展中国家仍存在林地变更作业效率低的问题,由于许多工业化国家提高了加工效率,在纸浆和造纸业更多地使用回收或非木纤维,从而有助于缓解全球对森林木材原材料的需求。

24. 对木材和森林产品的需求大都受人口和一般经济发展的增长数额的驱动,而后者是工业化的指数之一。1970 到 1994 年期间,全世界人口增长了 50%,南美洲和非洲分别增长了 60%和 90%。与此同时,所有木材(包括薪材)的人均消费量自 1950 年以来却变化不大,现在约为每人每年 0.6 立方米。

C. 薪材

25. 虽然工业圆材消费是木材使用中最广为报道的一部分,但据报道,薪材用量的增长速度已超过工业木材使用量的增长速度。从 1970 到 1996 年,据估计全球对薪材的需求增加了 58%,达到 1.86 亿立方米。发展中国家生产和消费的薪材和木炭占全世界用量中近 90%,这些燃料是许多这类国家的主要家庭能源。在全球范围,根据对薪材生产的这些估计数,木材总采伐量中用于燃料的比重从 1970 的 48%增加到 1996 年 55%。这一比例按区域大有不同,例如,在亚洲及太平洋区域采伐的圆材中有 75%到 85%用于燃料;在非洲总(估计)采伐量中有 91%用于燃料。

26. 薪材的生产与消费大多在非正规经济部门,这意味着对薪材使用的情况所进行追踪和报道普遍不足。大多数家庭薪材是从非森林地区采集的,因此在对可持续

生产需要进行评估时,也应考虑在森林以外地区是否也发生资源退化的问题。

D. 非木材森林产品和服务

27. 可持续森林管理扩大了森林管理的视野,使人们超出着眼于纤维产出的传统看法而强调森林在社会、生态、文化和经济上的价值。过去,森林在非木材价值方面的贡献价值只得到人们的默认,可持续森林管理就是试图将这些价值明确纳入管理目标。然而,由于这些构想大都是新鲜事物,一个巨大的挑战是缺乏与新制定的可持续森林管理指数相关的按时间顺序排列的全面数据。

28. 非木材森林产品包括多种多样的产品,例如食品(水果、核仁、猎物、蘑菇等)、建筑材料(例如竹子、藤条)、药材、纤维以及其他具有文化或精神价值的产品。大多数非木材森林产品的数据很少而且往往不一致。因此,根据这些数据预测未来是不可靠的。然而,大量事实证明非木材森林产品具有社会和商业上的重要性,尤其是对于住在森林里或附近地区的民众而言。与此同时,在某些区域采集、加工和分销非木材森林产品提供了大量就业机会和生计。

29. 将对非木材森林产品产生重要影响的发展包括:使非木材森林产品商业化并使之脱离自给性用途的作法是否成功;开发对于森林传统上的居民制度的干扰程度;以及日益繁荣是否影响到依赖森林而生活的民众的数目及其生活习惯。

30. 长期以来,森林一直是旅游和娱乐的场所。人们常常把严重依赖于森林的生态旅游分部门说成是世界上增长速度最快的服务业之一。长久以来维护森林的目的是调节水的供应并使之纯净。最近,人们认真地讨论了森林在碳的吸收方面的用途。生物多样性已一跃成为许多森林管理者优先事项中的头等大事,要保护生态多样性,就很可能要求进一步改革管理森林的方式。一个令人感兴趣的问题是今后将如何估价不同种类的林地,以及确认这些价值是否会改变采伐木材的作法。

E. 定价

31. 在木材和其他森林产品的供应方面,价格发挥着重要的作用。通常价格越高,生产或采集(自然生长、非木材商品)量就越高。对于木材和加以管理的非木材商品而言,定价高也可导致人们对森林管理包括强化管理进行投资。价格除了可在鼓励改变生产量和生产种类上

发挥作用外,还影响到(在采伐或采集以及消费方面的)使用的效率。森林木质纤维成本加上废物处理费用的上涨以及公众态度和喜好的改变,均有助于在木制产品中更多地使用回收纤维。这个趋势适度节制了木材价格,并对森林木材的需求量产生重大影响。

32. 木材和其他森林产品的市场也常常受到政府政策的巨大影响。这些影响有直接的,也有间接的,有时可能导致生产过量,有时也会不适当地限制采伐和管理。在有些情况下,政府是木材的所有者,管理者和生产者,而在另外一些情况下,政府则订立条件,由私营部门根据这些条件从事种植、采伐和加工森林产品的活动。

33. 对于政策和管理而言森林产品和木材原材料价格本身就是一个有趣而重要的题材。由于人们更多地强调市场和私营部门是世界经济和政治政策的基础,这一看法就特别准确。从长远看,森林产品在许多市场上的价格的实际数值(扣除通货膨胀)大体呈上涨趋势。然而,这一进程并非持续平衡。有的时期价格上涨——如 1990 年代——有的时期价格持平或跌落——如 1980 年代。尽管预计将来对工业木材原材料的需求会增加,但由于产品组合、生产技术和原材料来源的改变,可能出现生产增长而价格不变(或稍有增长)的局面。

34. 虽然人们预计,在今后十年很大程度上由国际市场竞争决定的产品价格不会上涨,但某些地区由生产厂商制定的原材料价格很有可能上涨。尽管各类产品市场是具有高度竞争性的国际市场,但木材市场则多为区域性和地方性市场,在许多情况下,根本不进行公开竞争。私营森林所有者和竞争性市场占全世界工业圆材生产的一半。各国政府控制或直接影响世界木材生产的其余部份。产品市场今后的条件(特别是价格无大幅度上涨)加上较高的管理和采伐成本(部份原因是为了实现环境目标)对公营和私营木材业者形成明显的挑战。

35. 必须注意,把价格的市场进程当作执行政策的机制可能会恶化与政策相关的分配问题。即使有些政策(例如通过提高价格和收税来限制消费)在保持生态服务方面,肯定可取得明显的收益,但由于其社会和经济影响分布不均,有可能使这些政策无法持久。可持续政策的特点是注意这些问题并采取与符合实际情况相应的政策,这一点应予以确认。尽管可持续发展是作为世代之间公平分享的综合性问题提出来的,但人们却一直很少注意世代之间公平分享问题中与可持续发展、环境政策以及可持续森林管理特别相关的具体问题。

E. 私营部门的作用

36. 在管理森林和可持续生产木材与非木材产品方面,私有森林的管理以及整个私营部门将发挥日益重要的作用。之所以如此,部份原因是许多国家出现了私营部门在经济和政治政策方面发挥更大作用的广泛趋势。不过,私有森林已经占了近一半的世界木材生产量,这一比重还将增加。鉴于私人业主的日益重要性以及逐步形成了依赖市场进程的趋势,在选择和执行可实现木材和非木材目标的森林政策方面,将面临新的艰难挑战。

37. 在许多国家,公有森林占主导地位,但即使在这些国家,私有森林的商品产量的份额也通常大于其在森林面积方面的份额。此外,在原材料市场(包括非木材商品)和加工制造业方面,私营部门也往往发挥着重要作用。在制定通过木材和非木材商品实现可持续森林管理的政策时,必须考虑到私营部门可能作出的反应,即(往往是通过市场的作用)改变商品的构成、质量及成本。

38. 木材原材料生产上的变化会大大影响到对木制品加工业的投资。在许多情况下,资源性质的变化要求人们进行重大的工业结构调整,并对新技术和改进技术进行投资。例如,圆木供应日益减少,限制了那些具有加工大型圆木专门技术与设备的胶合板和锯木厂的生产。有关林业发展和增加林业就业机会的工业政策应认真考虑木质纤维的长期供应情况、适当的造林学理论、加工技术和产品组合、工厂生产能力、加入国际市场的机会以及为人力资源开发提供体制支助等等因素。采取的政策应鼓励进行必要的工业体制调整以达到足够的利润率。其中包括获得可担负的财政资源、税收鼓励措施、推动兼并以及进行着眼于工业发展的林业部门研究。

G. 能力建设

39. 由于体制能力或人力资源薄弱,在很大程度上造成若干森林政策方面的最紧迫问题或使之加剧。例如,许多林业机构(特别是在发展中国家)极为重视生产规划、分配采伐权、监测采伐作业以及加强相关的管理和安排,但却忽视了造林学、土地使用规划、研究与培训以及与社区的关系等其他问题。此外,工作人员往往被调离监测和管制的岗位,而被部署从事可为有关工作人员带来更高酬劳的项目活动。凡机构能力薄弱,无法适当完成其任务的部门,其成果就普遍不理想。此外,逐步实

现可持续森林管理意味着其中许多职能及可持续森林管理的办法变得日益复杂,使得更有需要进行协商和达成共识。

40. 同样,人力资源的能力大小对供应方面的影响很大。实行可持续森林管理、鼓励中小型企业的发展(例如增加来自森林以外的树木供应)以及全面改变。工业结构以采用更为复杂的工艺等等均需要大力开发人力资源。

41. 关键的制约因素是能否获得财政资源。能力建设需要大量和持久的资金,以及获得培训专才、新技术、工厂与设备。专才和技术往往为私营部门所拥有,专利技术的转让可能意味着失去竞争优势。应注意解决这个问题。

五. 结论和初步行动建议

42. 应指出本文所列结论和行动建议并非新鲜事物。有些重申或加强了森林小组的建议以及森林论坛以前的讨论所强调的问题。

43. 木制和非木制产品以及森林服务的供求情况将继续构成森林对经济和社会发展作出贡献的基础。对包括、但不限于木材的商品的需求是养护和可持续管理森林的一个强大动力。因森林资源制成的商品和服务的使用而征收的岁入是对可持续森林管理进行投资的主要资金来源。与此同时,对森林需求的种类和程度必须符合森林可持续满足这些需求的生态能力。地方、国家和国际三级的政策必须准确地理解影响森林需求的诸项因素,也必须反映联贯而相互支持的办法以确保为满足这些需求而作出的努力符合可持续森林管理的精神。

44. 最近进行的大多数前景研究得出的一般结论是木材和木质纤维的供应情况大体上是足够的,但这并不排除森林政策和森林管理的必要性。事实上,对决策者而言,这种对未来的展望在许多方面比简易地找到对付木质纤维“危机”的替代方案更具挑战性。为了在最近提出的大多数前景报告所预见的未来中立于不败之地,森林决策者和管理者需要获得其目前尚未充份具备的构想、技能和决策进程。尽管人们期望(也许甚至希望)有人能明确地从技术上揭示“什么是可持续森林管理”这个问题的答案,但大家的精力更应该放在承认可

持续森林是我们的选择这一点上。这些选择是否持久和明智将取决于用以作出决定的公众选择进程是否有效和是否具有包容性。作出的决策持久力如何将取决于我们在当前趋势对未来的影响方面的理解深度,以及管理改革进程的深度。

45. 转而实行可持续森林管理的的结果难免包括要作出妥协。重要的是承认可持续管理的社会、环境和经济各方面的考量不可避免地会相互竞争和相互冲突,而各利害攸关者的期望也是如此。例如,关于木材和非木材产品的展望发出的一个强烈信息是,市场开发与当前趋势及政策的结合将继续推动世界工业木质纤维生产从自然森林转向包括种植林在内的管理森林。通过加强森林管理而提高的生产力包括提高了保护更多的自然森林地区的能力。当然,这一进程要求人们认真考虑直接和间接成本,以及世界森林中用于商品生产和环境服务这两部份之间的交换问题。还必须注意管理所产生意料之中和意想不到的后果,包括在社会、经济和环境诸方面的后果。

森林资源信息

结论

46. 在分析木材和非木材产品的供求趋势和分析制订和执行政策的能力方面,拥有可靠的森林盘存数据是至关重要的。然而,许多国家的森林资源数据不健全,特别是非木材产品的数据和衡量森林退化的数据。各国的盘存清单也不尽一致,因此很难加以比较与综合,进而编制有助于国际用途的数据库。

初步行动建议

47. 论坛不妨:

(a) 鼓励各国更为强调编制综合性自然资源盘存数据;应根据各国政府、非政府组织、私营部门和国际组织进行的更多活动努力提高数据的质量、数量与可比性。

(b) 鼓励工业化国家协助发展中国家的能力建设,以期改进数据收集和处理系统的范围与质量。

(c) 鼓励各国支持国际机构进行全球调查和汇编统计数据(如粮农组织森林资源评估)的努力,以支助各国和国际社会逐步实行可持续管理的努力。这一支助

应采取的形式包括及时提供数据,以及提供足够的资源,以使评估尽可能可靠和全面。

工业木材原材料

结论

48. 影响森林产品工业经济业绩的因素很多,包括木材供应情况和质量的变化。限制工业用木的原因不是由于森林里的木材不够,而是由于对木材的供应施加了许多法律、政策和经济上的限制,同时也影响到原材料的费用。替代纤维,例如回收废纸和非木质纤维在工业纤维消费中的比重越来越大。此外,由于砍伐森林、已往的木材采伐以及有些森林(其中往往是私有林)比较整齐划一、成本较低、实行严密管理因而产生经济效益和其他收益,加上把更多的自然森林划归保护区系统,导致木材采伐的重心逐步从自然林转移到半自然林、种植林和林区以外的树木上。

初步行动建议

49. 论坛不妨:

(a) 鼓励各国承认种植林在缓解自然林所受压力方面的作用,及有必要制订鼓励开发种植林的政策,在政策框架内确保管理、保护和可持续发展所有类型的森林和森林产品及服务。

(b) 鼓励计划继续在自然林采伐的国家统筹兼顾木材生产和有关可持续森林管理的其他目标。

(c) 鼓励各国认识到私营部门的重要而宝贵的作用,确保土地占有制和适当的税收政策成为提高木材和非木材商品产量的条件和鼓励措施。

薪材

结论

50. 据估计,纯粹就数量而言,全球燃料消费量大于工业圆材的消费量。然而,目前关于薪材的统计数据普遍不足,需要大量的工作以精确地评估薪材的采集对森林资源、特别是对林区以外树木造成的影响。尽管数据不足,但可得出这样的结论,对于世界大多数民众来说,森林作为一种燃料资源,在社会经济发展中发挥了其最重要的作用。因此,必须改进对薪材问题的资料以及政策回应。

初步行动建议

51. 论坛不妨:

(a) 鼓励系统收集和报告有关薪材生产和使用的资料;鼓励国际组织把改善有关薪材的数据作为优先事项,并鼓励发达国家为支持这一努力提供资源。

(b) 鼓励在一些国家进行试验研究,以便更精确地评估采集薪材对树木和森林资源的影响。

(c) 鼓励各国重视把木材能源作为农村发展的一个重要因素,并将木材能源作为政策的重要部分,纳入林业、农业和能源部门的规划进程。

非木材森林产品和服务

结论

52. 一般来说,有关森林非木材产品资源以及对森林服务需求程度的资料很少,大多数国家的资源清单和森林管理计划对此也很少涉及这方面。即使在最好的情况下,也只考虑到主要的非木材森林产品和服务。虽然许多国家,特别是热带国家拥有丰富的森林生物多样性,但对其中大多数国家而言,关于这些资源的数量、用途、市场和产权的资料却十分有限。同样,关于通过开展生态旅游活动以开发服务机会潜力的记载也往往不健全。更重要的是,资料不健全会导致生物多样性的损失,无法获得森林带来的全部收益,有时还会导致在提供非木材产品和服务时出现不可持续的作法。

初步行动建议

53. 论坛不妨:

(a) 鼓励各国特别注意必须收集和报告有关大量非木材森林产品的资料;应鼓励各国收集和报告获得和消费这类产品的数量、所有权、权利及这类产品对于农村和土著社区的重要性。

(b) 鼓励各国制定和执行政策应能确保非木材森林产品的可持续生产,确保公平分配非木材森林产品日益商品化带来的收益,并为管理、养护和可持续发展所有类型的森林作出贡献。

(c) 鼓励各国提高对森林提供服务的收益和价值的认识,审查向保护森林和提供森林服务的人员作出补偿的机制。

价格**结论**

54. 制定或影响木材和非木材产品和服务的政策是调节供求关系的最主要因素。在许多情况下,由于定价政策不当,或执行了其他扭曲市场有效运作的政策,而使生产和消费助长或加剧了对森林的不可持续管理。应改进政策,特别为自然林产品制定更好的价格信号和行为鼓励措施,这样可劝阻那些以不可持续方式使用并使森林不断退化的管理作法,并可鼓励改进管理和使用森林,增加对研究及植树造林业的投资。

初步行动建议

55. 论坛不妨:

(a) 鼓励各国审查可直接影响产品,特别是自然林产品价格的政策;鼓励各国认识到供应品价格过低会促使过量使用、造成浪费、使生产力过大且效率差,而且妨碍健全管理。

(b) 鼓励各国认识到有效价格在产生足够收益、支持对森林和林业进行充分投资方面的作用。

(c) 鼓励各国及时向国际组织,例如粮农组织以提供有关木材和非木材产品价格的有用的和可比较的数据,以便加以汇集和广泛散发。

私营部门的作用**结论**

56. 在维持工业木材产品生产方面,私人林和整个私营部门将发挥日益重要的作用。在部分程度上,这是一种普遍趋势的结果,即许多国家的私营部门在政治和经济政策上发挥了较大的作用。由于私人业主日益重要以及出现了依赖市场进程的趋势,使得如何选择和执行实现木材和非木材两方面目标的森林政策面临新的艰难挑战。

初步行动建议

57. 论坛不妨:

(a) 鼓励各国认识到私营部门在拥有森林和商品生产,特别是木材生产方面的重要性。应在确保管理、养护和可持续发展所有类型的森林以及可持续生产一

系列产品和服务的政策、鼓励措施和规章的框架内,支持和鼓励私营部门发挥其作用。

(b) 鼓励各国加强措施以平衡国家和社会目标与私营部门目标间的关系。

能力建设**结论**

58. 由于机构能力或人力资源能力薄弱,造成了一些紧迫的森林政策问题,或使之更形严重。凡机构能力不足以适当完成与可持续森林管理有关任务的地方,其结果就普遍令人不满意。

初步行动建议

59. 论坛不妨:

(a) 鼓励各国认识到亟需加强机构和人员的能力以实行可持续森林管理;鼓励各国际机构和捐助国在提供对林业的双边和多边支助时强调在可持续森林管理方面的培训和能力建设。