



经济及社会理事会

Distr.: General

24 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. (一)

未决事项和政府间森林小组

进程方案构成部分引起的其他问题

需要进一步澄清的问题：森林砍伐和森林退化的根本原因

秘书长的报告

摘要

在政府间森林问题论坛(森林论坛)第二届会议期间，各国政府就方案

构成部分二.d(一)进行了背景讨论。关于该议题的信息载于 E/CN.17/IFF/1998/10 号文件,它提到了政府间森林问题小组(森林小组)向各国提出的行动提案,并载有关于联合国环境规划署(环境规划署)支助其执行的活动的信息。

森林砍伐和森林退化被普遍认为是人类社会面临的最紧要的环境问题之一,它具有严重和长远的经济、社会和生态后果。近年来,这个问题已引起决策者及一般公众的广泛注意,世界各地森林遭伐尽和树木遭火焚的情景历历在目。森林砍伐对生物多样性和气候变化的影响已成为科学研究和许多文件的主题。

编写本报告是为了支助在森林论坛第三届会议期间对方案构成部分二.d(一)进行的实质性讨论。第二节载有关于根本原因的主要政策问题的概况,特别是森林政策失效、市场失效和影响森林砍伐的其他社会经济因素。第三节归纳区域进程和 1999 年 1 月在哥斯达黎加圣约瑟举行的森林砍伐和森林退化根本原因问题全球讲习班的主要结果。第四节载有结论和行动提案,包括森林砍伐的社会经济后果及经济部门政策对森林部门的影响。

目 录

	段 次	页 次
一、 导言	1-5	4
A. 任务.....	1	4
B. 来自政府间森林问题论坛第二届会议结果的指导 ..	2-3	4
C. 政府间森林问题小组行动提案的概述	4	5
D. 范围.....	5	5
二、 有关森林砍伐根本原因的主要政策问题的概况....	6-18	6
A. 政策失效.....	9-12	6
B. 市场失效.....	13-15	
8		
C. 影响森林砍伐的其他因素	16-18	
8		
三、 政府和非政府组织为政府间森林问题论坛作贡献的联 合倡议的结果	19-32	9
A. 区域讲习班和土著人民会议的结果	20-29	9
B. 森林砍伐和森林退化根本原因全球讲习班的成果 ..	30-32	13
四、 结论和行动提案	33-39	14

一、 导言

A. 任务

1. 方案构成部分二. d(一)由政府间森林问题论坛(森林论坛)第一届会议定义如下:“审议政府间森林小组进程构成部分产生的其他问题……尤其是对森林砍伐和森林退化的根本原因,特别是包括越界经济势力在内的国际根源的分析,其中要考虑到历史观点,以及其他部门尤其是农业为实现粮食安全而对森林施加的压力……”(见 E/CN.17/IFF/1997/4, 第 7 段, 第二. d 类)。

B. 来自政府间森林问题论坛第二届会议结果的指导

2. 在其第二届会议上,森林论坛确定了包括森林部门内外政策协调在内的几个考虑因素,它们同森林论坛第三届会议实质性讨论的准备工作有关,而且在讨论森林砍伐和森林退化的根本原因时将确保克服主要障碍的政策保持一致。在森林论坛第二届会议期间,还提出了公正和公平分享利得的机制,包括利用土著人民、森林所有人和当地社区为可持续森林管理开发的传统技术而产生的付款。论坛欢迎关于森林砍伐和森林退化的根本原因的倡议,包括在哥斯达黎加和联合国环境规划署(环境规划署)支助下,于 1999 年 1 月 18 日至 22 日由非政府组织在哥斯达黎加圣约瑟举行的全球讲习班。

3. 论坛第二届会议指出了尤其将有关宏观经济和农村发展政策、贫困、市场力量、贸易限制、森林火灾和内乱有关的问题收入第三届会议文献的重要性。还有人建议对森林国和森林覆盖率低的国家的根本原因加以区分。会议强调要审议执行防治森林砍伐和森林退化政策方面的困难,其中包括此类政策的财政成本和机构与技术方面的要求,特别是在发展中国家。论坛要求,提供第三届会议的文件应作出综合分析并提出关于加强国际合作处理森林砍伐和森林退化根本原因的有关提案。

C. 政府间森林问题小组行动提案的概述

4. 对于森林砍伐的根本原因，森林小组的行动提案敦促所有国家在国际组织的支助下和主要集团的参与下尤其采取下列重大步骤：

(a) 个案研究：利用诊断框架进行个案研究以便鉴定森林砍伐和森林退化的最重要的根本原因；拟订框架并检验其作为评估利用森林和森林土地的选择方案的分析工具的效用；改进框架，传播结果并视情况更广泛地加以应用；

(b) 深入研究：编写国家和国际两级森林砍伐和森林退化根本原因的深刻研究报告；综合分析全世界森林砍伐和森林退化根源的历史背景，以及包括越界经济势力在内的森林砍伐和森林退化的其他国际根本原因；

(c) 全球讲习班：支持尽早举办一期全球讲习班，研讨森林砍伐和森林退化国际根本原因及其与国家根本原因的关系；

(d) 土地占有制和利得分享：制定旨在保障当地社区和土著人民土地占有制的政策，包括旨在公正和公平分享森林利得的适当政策；

(e) 国家战略：通过公开和参与性过程制定并执行处理森林砍伐根本原因的根本战略，并视情况界定国家森林覆盖率的政策目标，作为实施国家森林方案的投入。

D. 范围

5. 本报告归纳了关于处理森林砍伐和森林退化根本原因所涉问题的与政策相关的主要信息。编写本文件的目的是支持森林论坛第三届会议关于这个专题的实质性讨论，其中重点是主要的政策问题，以及与森林砍伐根本原因有关的政策失效和市场失效。本报告还扼要介绍政府和非政府组织关于森林砍伐和森林退化根本原因的联合倡议的结果。本报告由森林论坛秘书处编写，它所依据的是环境规划署与政府和非政府组织倡议全球秘

书处在非正式高级别机构间森林工作队成员组织协作下提供的投入。

二、有关森林砍伐根本原因的主要政策问题的概况

6. 虽然世界森林面积数百年来一直呈下降趋势,但在 20 世纪下半叶,这一过程已加速到令人吃惊的程度。自 60 年代以来,清除森林的速率发生了重大变化。最近的一项研究报告(粮农组织,1997 年)¹说,1980 至 1990 年期间,发展中国家每年砍伐森林的速度为 1550 万公顷,而 1990 至 1995 年为 1370 万公顷。15 年期间丧失的森林总面积超过 2.2 亿公顷,比墨西哥的陆地总面积大得多。而且,森林砍伐大部分集中在为数不多的几个国家。联合国粮食及农业组织(粮农组织)的统计资料表明,砍伐森林数量最多的“前”10 个国家合计达到 740 万公顷,超过了全球年砍伐量的一半,这说明如果这些国家能够根本改变土地利用方式,将对减少森林灭失数量产生巨大的影响。

7. 在 1997 年和 1998 年,森林火灾吞没了全世界大量的森林。同广泛发生火灾相关的因素有:新的商业性农业项目,用于林木和农业种植的土地清理,用作新的牧草地的土地清理,伐木后残留在森林中的干柴,以及刀耕火种农业。厄尔尼诺现象引起的异常干旱的气候使情况进一步恶化。

8. 尽管有关森林砍伐速度的数字/统计资料显得很精确,但每年森林砍伐的确切面积却不得而知。下列原因阻碍了估计的准确程度:缺乏可靠的时间顺序土地利用图,森林和非森林分类的标准不统一,卫星图像的实地验证不够,世界各地政府森林部门体制薄弱等。

A. 政策失效

9. 林业部门和影响森林的其他部门的政策失效是森林砍伐最普遍的根源之一。政府政策也许是决定是否打算可持续地利用和管理森林的最重要的因素。例如,木材采运的特许政策经常导致作为可再生资源的森林的

低效利用。特许期通常少于 20 年，这比用材林的自然再生期(平均 20 至 50 年)短得多。而且，在一般情况下，通过特许权使用费、许可费和植树造林税等收取的租金比重置木材存量和恢复采伐区的实际成本低得多。此外，大多数木材出口国政府一般无法通过税收和特许权使用费全额收取木材采伐的租金。除了造成经济和环境损失外，这种木材特许还可能助长腐败和导致国家自然资源逐步非资本化。

10. 公共政策扭曲森林资源的真实成本或价格，因此经常刺激森林的短期利用。公共政策常常不能为可持续森林管理提供适当的鼓励，或不能促进植树造林。定价政策、税收刺激、政府直接补贴和其他补贴以鼓励私人向诸如农业、能源、采矿、工业和运输业等其他部门投资，都对森林具有重要的负面影响。此类政策通过调节价格和向高牧业和农业生产者提供合法避税手段和信贷补贴，扩大了农业生产的领域，并常常以牺牲自然森林为代价。

11. 通过恰当的调节措施和土地利用政策纠正无效的鼓励政策的扭曲影响，将会改善森林的利用和植树造林，但是改进市场政策和价格政策引起一些难以处理的问题。其中一个是与森林利用相联系的外差因素成本(例如采伐造成的重置成本和环境成本)不由国内经济独家负担；有些成本具有区域和全球后果。可以预期主权政府仅能处理它们定价和税收政策方面的国内外差因素。全球外差因素可以通过国家之间的合作，以及也许通过森林提供的环境服务和其他服务的生产者与受益者之间的补偿安排来解决。

12. 在有些国家，农业政策也导致鼓励砍伐森林。典型的情况是，农业的商业化导致在肥沃的低地上建立出口作物的单作种植园；一度占有这些区域的传统农民被迫迁移至比较脆弱的高地或自然森林。轮垦者集中到狭小而贫脊的资源基地，一般会造成螺旋形的下降，即农业的劳动生产率降低，森林耗减速度加快和农村贫困程度加剧，其原因是耕地的休闲期缩短和土壤的肥沃性下降。据估计，由于扩大农业生产，全球最贫困的人口

已有 60%被逐至生态脆弱的环境(热带森林、干旱地区和丘陵地带)。

B. 市场失效

13. 市场失效是森林砍伐的另一个主要的根本原因。热带天然林大都属于公有，立木的价格以行政手段通过各种收费和特许权使用费来决定，一般低于市场将会容许的水平。在私有的天然林中，独家买主垄断或买方寡头垄断的市场结构大都造成当地市场失效。木材和薪材价格的市场失效经常为人们所忽视。

14. 估价与市场无关的环境服务的问题是市场失效的一个恰当实例。生物多样性和碳的整合也许是两个极端的例子，最能说明利得多为全球性而维护成本为地方性的情况。不过，这些服务具有缺失全球市场(全球拨款失效)和较低水平的市场的特点。木制品的货币价值可能已部分反映了森林的货币价值，但非木材制得只在例外的情况下体现为现存森林的货币价值。现存森林货币价值低是减少用于促进天然林可持续管理投资的一个因素。

15. 因有的市场失效通常又因政府的政策扭曲而复杂化。政府的干预措施非但不补救市场的失效，而且常常加大对森林过度采伐的现有刺激措施。尽管国家具有认真养护森林的政治意愿，但常常缺乏协调的政策机制。当森林砍伐的主要控制手段——市场和公共政策——双双失灵时，只能预期森林砍伐将继续下去。

C. 影响森林砍伐的其他因素

16. 人口增长和农村贫穷加剧了将林区改作其他用途及为了短期利得而利用森林的压力。人口正在迅速增长，导致对来自自然林的初级货物和服务的国内和国际需求日益增加。森林砍伐速度快的国家，贫穷和低收入也是典型的现象，很少有什么例外。由于农用地劳动生产率低，大多数农村穷人严重依赖森林和林地谋求收入和生存。虽有许多农村社区已经开

发出了比较可持续的资源利用形式，但由于常常无法控制的情况，其他许多社区被迫不可持续地利用森林以取得短期收益。

17. 有些发展中国家国民经济不景气，加上债台高筑，驱使它们以不可持续的方式利用森林资源谋求短期收益。发展中国家的外债是造成滥伐森林的另一个根本原因。最近的统计资料表明，占到第三世界外债总量大约一半的 12 个国家，砍伐森林的数量超过全球年砍伐量的 70%。² 债务负担是诱使变现森林资本换取急需外汇的一个因素。偿债要求也提供一个将出口作物生产扩大到林区的正当理由。

18. 北半球北部的森林是世界上最能说明问题的例子之一，它说明了高消费、20 世纪末的工业社会与对自然生态系统影响这三者之间的联系。今天，全球人口的五分之一利用自然资源的 85%。一般说，对纸张、木材、金属和能源的消费需求刺激了以太快和太密集的方式利用自然资源。高消费与工业化有着密不可分的联系，它推动工业的发展，反过来又为宣传和改用一次性和使用期短的产品做法所推动。缺乏当地控制是另一个重要的问题，它促使人们离开土地，导致自上而下作出可能不适合于当地情况的决定。另一方面，在东欧，土地突然从国有变为私人控制，这也是一个问题，这鼓励原先在森林管理方面常常毫无经验的新的所有人进行短视的利用。

三、政府和非政府组织为政府间森林问题论坛作贡献的联合倡议的结果

19. 政府和非政府组织关于处理森林砍伐和森林退化问题的联合倡议构成一个广泛的参与过程，它得到 40 多项个案研究、许多实质性文章和文件及世界各地所供文稿的指导。

A. 区域讲习班和土著人民会议的结果

20. 政府和非政府组织关于森林砍伐根本原因的联合倡议包括编写

和在几次区域性协商会议和一次土著人民会议上介绍来自世界不同区域的个案研究报告。这些介绍提供了有关基础，先是确认森林砍伐和森林退化的共同的根本原因，然后再确认解决它们的行动和方案。该过程涉及当地社区代表、非政府组织、学者、政府官员和国际组织及在较少程度上实业组织的代表的参与。

21. 8 个讲习班和 40 多份个案研究报告反映出在差异极大的社会、政治、经济、文化和环境背景下存在着广泛的根源、行为参与者和可能的解决方案。不过，它们不谋而合地确认了一些关键的根源，它们是所有类型森林的森林砍伐和森林退化进程的根源。关于若干行为参与者——包括国内和国际的参与者——也确认了重要的类似之处，它们是问题的组成部分，因此也能成为解决方案的组成部分。确认的问题类别如下：

土地所有权问题

22. 许多个案研究报告和区域讲习班将有关土地所有权的问题确认为一个主要的根本原因。虽然情况千差万别，但以下几条可突出为最常见的原因：

(a) 不承认土著人民和其他传统人民的领地所有权，导致外部行为参与者侵入这些地区；

(b) 当地社区缺乏依法承认的土地所有权；

(c) 政府领导的或自发的殖民过程侵入森林，这由农业区不公平的土地占有方式所引起；

(d) 森林私有化以裨益于大规模的私人或法人土地所有者。

资源管理

23. 国家一级以明示或默示政策表示的管理自然资源的方式，也被确认为主要的根本原因。其中大部分政策导致负面影响，并与旨在养护森

林的其他政策和做法南辕北辙。其中最常见的有下列几点：

(a) 缺乏对森林的多种价值的承认，或者只把森林看成薪材的来源，或者看成占有地，可用于其他的活动，例如农业或畜牧业；

(b) 在作出森林管理的决定时，缺乏对当地社区的授权且缺乏当地社区的参与；

(c) 推出对森林具有严重负面影响的大规模开发项目；

(d) 导致森林砍伐的经济刺激和其他刺激；

(e) 包括腐败在内的管治问题，侵犯人权，现有法律执行不当和缺乏适当管理森林的机构能力；

(f) 在影响森林的产品，包括木材、纸浆和纸张、采矿、采油和养虾业方面，工业界的利益占主导地位。

贸易问题

24. 无论是国内贸易还是国际贸易，其本身无好坏之分。然而，它被确认为与下述其他根本原因联系在一起的一个主要的根本原因(在当前贸易自由化过程内尤其如此)，例如：

(a) 不可持续地开发林产品；

(b) 以其他生产方式取代森林，特别是为了国际市场的生产，例如纸浆木材和其他树木的种植、畜牧业和养虾业；

(c) 从森林开发或从取代森林的生产活动开发的各种产品的不可持续消费模式造成的消费需求日益增加；

(d) 林产品价值低估。

国际经济关系

25. 几乎所有的区域讲习班都确认了目前市场经济模式造成的根本原因，但其重要程度有所区别，它们遵循高消费与低消费(或富与穷)的国家划分方式。确定的主要根本原因有：

- (a) 强加于欠发达国家的宏观经济政策，包括结构调整方案；
- (b) 外债和还本付息/偿还；
- (c) 不公正的贸易关系；
- (d) 瞎指挥的外援方案；
- (e) “本国”和“东道国”对跨国公司均缺乏管理。

社会排斥

26. 社会排斥作为将很大部分人口排挤到发展主流之外的过程，被确认为一个根本原因，但没有过去突出。它被确认为一系列导致社会排斥产生和增加的国内和国际政策的后果，而这又反过来导致林地的不可持续的利用。关于人口增长，只有一个讲习班认为它是一个根本原因，而有几份个案研究报告提及它是一个重要原因。

27. 应当指出，归入某一组的根本原因受归入另一组的根本原因影响。至少每一类都有助于在各自情况下澄清解决不同根本原因的主要行为参与者可能是谁——一个国家政府、一组国家政府、国际组织或是整个国际社会。

28. 根据倡议开展的这些过程在结论方面似乎是一致的，即要解决森林砍伐和森林退化问题，必须：

- (a) 在所有利害攸关者知情的参与下确定每个国家的因果链；
- (b) 建立民主的机制，使利害攸关者能够参与关于资源管理的决策，包括促进公平的土地占有制度；

(c) 对国内和国际宏观经济政策实行变革，包括改变目前的贸易自由化过程；

(d) 改变目前不可持续的消费方式。

29. 解决上述问题的责任掌握在许多行为参与者的手中，其中包括政府、民间社会、多边机构、研究组织和双边援助机构。在这众多的行为参与者的内部，必须协调一个过程，逐步走向就解决国家和国际两级根本原因的具体承诺达成一致意见。

B. 森林砍伐和森林退化根本原因全球讲习班的成果

哥斯达黎加圣约瑟，1999 年 1 月 18 日至 22 日

30. 全球讲习班的参与者形形色色，他们代表各国政府、国际组织和非政府组织、当地社区、土著人民、学术界、工会和私营部门。讲习班由哥斯达黎加政府主办，组织者是由环境规划署、有关政府和非政府组织组成的一个组织委员会。讲习班成功地拟订了范围广泛的革新行动。

31. 此外，讲习班还确定了不属于森林论坛讨论的组成部分的几个根本原因。讲习班指出，不论在热带森林还是温带森林，根本原因常常不在森林部门内部。它的最后报告，包括建议、具体行动和行动参与者，将提交给森林论坛第三届会议。

32. 讲习班确定了若干类急需采取的行动，以便有效地解决森林砍伐和森林退化的根本原因；将在表中对它们一一说明。

有效解决森林砍伐和森林退化根本原因急需采取的行动 ^a

类别	行动
1. 贸易和消费	1.1 改变不可持续的消费和生产方式
	1.2 执行可持续森林管理的自愿证明
	1.3 改善国际贸易的不平衡和可持续发

- 展制度
2. 普遍改善土著人民、当地社区和其他利害攸关者的介入,特别是解决土地占有制不平等的问题
- 2.1 支持土著人民的权利和当地社区的集体权利,使他们可以获得、利用和管理自然资源、土地和领土
- 2.2 提高透明度和改进责任制和土地占有制
- 2.3 制定符合土著人民和当地社区权利的法律文书
3. 解决投资援助政策/其他政策和资金流动问题
- 3.1 改变不当的发展战略,制定新的结构调整方案和增强政府能力
- 3.2 解决债务偿还和债务产生问题
- 3.3 取消反常的刺激措施和补贴
- 3.4 增加用于可持续森林管理的私人资本流量
- 3.5 解决管治和腐败问题
- 3.6 加强国家机构和改进政策执行和调节管理
4. 估价
- 4.1 承认森林的文化价值
- 4.2 承认土地占有权,特别是社区的权利和集体权利
- 4.3 改进社区林业和非木材林产品的估价
- 4.4 承认森林作为生态系统的价值

^a 依据解决森林砍伐和森林退化根本原因全球讲习班的报告,1999年1月18日至22日,圣约瑟。

四、结论和行动提案

结论

33. 森林砍伐和森林退化的根本原因深深扎根于国内和国际政策、经济和发展计划的总体之中。消除根本原因的战略必须从更大范围的发展框架中寻找。

34. 森林砍伐造成众多的社会和经济后果，它们常常具有破坏性的长远影响。森林的毁坏导致未来收入和未来就业的潜在机会丧失殆尽，而为了木材产品和非木材制品而可持续地管理这些森林可以产生这些机会。森林砍伐最短视的后果是失去生物多样性，这意味着物种和各种各样的动植物的灭绝，其中许多可能从未见诸于科学文献中。从经济上看，森林生物多样性——地球上基本的生命支持系统的重要部分——的丧失，正在削弱未来人类发展的潜在基础。

35. 全球消费和服务于这种消费的市场已成为全球经济的主要动力。人口中最富裕的 20%消费着全球资源的 85%，造成消费水平不断攀升。市场动荡不定，而且瞬息多变，抑制了对节约的资源利用的长期投资，并助长短期的规划和利用做法。有人认为，木材的采伐是热带边境森林灭失的主要原因。

36. 世界市场上交易的许多其他商品与森林灭失也有关系。矿物、石油、虾类和可可是常常在清除森林的地区开采或种植的商品中的几个实例。然而林区以外种植的许多其他的经济作物也导致森林的灭失，因为有人将农民逐出最优良的农业用地，迫使他们深入林区寻觅生计。经济作物的国际市场常常促使土地集中和产生在国民经济中具有巨大影响力的富裕和精英。目前推行的经济政策鼓励取消管制和增加私营部门对面向出口的生产的投资。根据关税及贸易总协定和世界贸易组织要求制定的国际贸易制度，可能阻止各国以环境为由限制贸易，因为这被视为自由贸易的“非关税壁垒”。这已使得难以管理贸易以制止破坏森林的行为，而且进一步增加了自由贸易游说集团的权力和影响力。

37. 在许多发展中国家，森林的控制权和所有权从社区和国家的手里迅速转移至私营部门。目前，50 家最大的林产品公司总共控制着大约 1.4 亿公顷的森林，其面积与欧洲的全部森林面积不相上下。私营部门在森林政策的制定和执行方面可发挥重要的作用，其中包括与污染控制、森林养护和保护区有关的问题，以及土地利用政策。

38. 受援国的大多数援助预算由宏观经济考虑因素决定，作为一种通过调整国际收支和促进还债来保证受援国经济的手段。这样，发展援助可能有着界定范围很广的目标，而且规划这些大规模付款工作的人们不一定总会把环境考虑纳入此类赠款和贷款。结构调整放款旨在促进出口和削减国家开支，常常间接地鼓励加强森林的利用，而不同时采取措施加强政府调控能力。

行动提案

39. 政府间森林问题论坛不妨敦促和鼓励各国：

(a) 在国际组织的支助下和各利害关系者的知情参与下确定每个国家森林砍伐和森林退化的因果关系链；

(b) 建立民主机制，使利害关系者能够参与关于资源管理的决策，包括促进公平的土地占有制度；

(c) 支持土地的调节管理，作为一种明确界定土地所有制和森林资源使用权的手段；

(d) 制定有关的机制使小规模所有者能够更好地获得土地和利用森林资源；

(e) 培训人力资源以便在社区中建设负责可持续森林管理的领导能力；

(f) 对社区一级的可持续森林管理和环境管理提供技术指导、法律

文书和经济刺激；

(g) 确定和衡量森林部门和非森林部门反常补贴和刺激的影响(特别是农业、采矿和水力发电)，这些措施可能造成森林砍伐和森林退化；

(h) 要求国际金融组织分析外债对森林资源的影响，并与援助国合作，共同探索革新的债务减免奖励方案，支持采取重大步骤制止森林砍伐和森林退化的国家。

注

1. 联合国粮食及农业组织，《1997 年世界森林状况》(罗马，1998 年)。

2. 见世界银行，《世界发展报告》，1998/1999 年(哥伦比亚特区华盛顿，牛津大学出版版，1998 年)和联合国开发计划署，《1998 年人的发展报告》(纽约，牛津大学出版社，1998 年)。

— — — — —