



经济及社会理事会

Distr.: General
24 February 2005
Chinese
Original: English

联合国森林问题论坛

第五届会议

2005 年 5 月 16 日至 27 日，纽约

临时议程* 项目 8

多方利益有关者的对话

多方利益有关者的对话

秘书处的说明

增编

工人及工会主要团体提交的讨论文件**

摘要

如果要将森林问题保留在国家、区域和全球各级的政治议程上，就必须让公众清楚了解森林的好处。签定一个具有法律约束力的协定，促进建立森林与实现国际商定的发展目标、特别是《联合国千年宣言》所载目标的方案之间的明确联系，可以协调森林政策的重点，增加成员国可用的全球资源，包括外国直接投资，而最为重要的是，可以从根本上遏止毁林行为。没有具法律约束力的协定，促进毁林行为的社会经济力量的影响将无法遏制，而以林为生的人将更加贫困。

* E/CN.18/2005/1。

** 国际建筑工人和木工联合会编写。



目录

	段次	页次
导言	1-2	3
一. 评估政府间森林小组/政府间森林论坛行动建议的执行情况	3-11	4
二. 结论	12-15	6
三. 建议	16	7

引言

1. 全球各工会联合会及其附属工会一贯倡导体面的工作、可持续社会和经济的发展以及土著人民的权利。国际建筑工人和木工联合会是一个全球性工会联合会，代表 127 个国家林业、木制品业和建筑业工人，有 1 000 万名会员，它通过下列方式促进可持续森林管理：

(a) 减贫活动，例如：

- 从法律、社会和文化上支持执行和承认全球接受的劳动标准，以增加以林为生者保留的财富
- 通过重建雇佣关系、确定初级林产品雇主和承包人之间的法律责任，使林业工作正规化
- 赞助旨在加强饮水和粮食安全的社区森林项目

(b) 在林产品业部门占重要地位的发展中国家统一劳动标准，例如巴西、阿根廷、秘鲁、智利、马来西亚和印度尼西亚；

(c) 为附属工会开发关于可持续林业管理、森林认证以及减贫等方面的能力发展方案；

(d) 在森林认证制度、国家森林计划、国际林业商品协定、以及可持续森林管理的标准和指标方面推行国际劳工组织（劳工组织）的核心劳工标准；

(e) 在西非和东非推动发展中国家技术转让，促进植树造林、粮食和饮水安全、以及预防地方病的教育；

(f) 发展与主要林产品使用者和生产者的社会对话，以推销以可持续方式取材的林产品，促进遵守劳工组织核心劳工标准、安全标准、及关于独立国家土著和部落居民的第 169 号公约。

2. 国际建筑工人和木工联合会拥有一个各国林业和木制品业工会的全球网，选出一个木制品业和林业委员会，在联合会的世界大会闭会期间提供政策和方案指导。国际建筑工人和木工联合会除保持与其联系的北欧建筑工人和木工联合会、欧洲建筑工人和木工联合会外，还在非洲、亚洲和南美洲设有区域办事处。全世界的协调由国际建筑工人和木工联合会的全球木制品业和林业主任及各地区代表负责。这正式结构已有 50 多年历史，使国际建筑工人和木工联合会得以同全球的木工、林业工人、及工会会员进行联系。

一. 评估政府间森林小组/政府间森林论坛行动建议的执行情况

3. 森林小组/森林论坛关于工会运动的行动建议是关于解决毁林的社会根源和不可持续森林管理的问题。国际建筑工人和木工联合会实施的主要方案内容包括：

(a) 促进减贫和减少毁林行为，针对各国和国际的植物政策进行宣传，使以林为生者和林业工人可获得较多的森林所创造出来的财富。倡导把社会保护标准纳入国际贸易协定、森林认证制度和各国森林计划中，从而赋予当地社区和林业工人更大权力。由于林木收入是以林为生者最大的单项财富来源，因此要支持制订并加强法律、社会和文化结构，赋予这些工人权力，使他们能更多地保留森林创造出来的财富，促进发展和现代化，并改善社会和经济平等。社会和经济平等是减贫的重要前提条件；

(b) 通过民营部门多方利益相关者论坛与民营部门合作，并与各个公司合作，遵守各种全球框架协定，这些协定要求通过民营部门采取行动和针对发展中国家的自愿的可持续森林认证制度，实现具有社会上可持续的发展和可持续森林管理。这项工作的重点是制订可持续森林管理必不可少的社会标准，包括通过森林认证制度和全球框架协定，向林产品价值链中的所有工人推广劳工组织核心劳工标准；

(c) 援助各国加强政策，通过当地工会的能力建设，及与当地部落和社区采取直接行动，建立社区和部落/工会联合林业企业，来保证以林为生社区、林业工人和土著人民公平、平等地分享森林带来的利益；

(d) 帮助各国林业和木制品业工会建立政策和能力，促进对受荒漠化和旱灾影响的生态系统进行可持续森林管理。为实现这一目标，本联合会目前正与亚洲受荒漠化影响地区的工会合作，并在肯尼亚、布基纳法索、马里、尼日利亚、乌干达和加纳发展社区林业项目；

(e) 教育全球的工会会员，使他们了解可持续森林管理的标准，协助他们积极参与国家森林方案和减贫战略的设计。这也使各国工会能参与制订各种森林认证——标签制度的标准。此外，还帮助各国林业和木制品业工会反对加剧农村地区贫困和削减以林为生社区可用金融资源的贸易和宏观经济结构调整政策；

(f) 每年通过全球木制品业和林业方案将其约 65% 的经费转移给发展中国家。资金用来在非洲、亚洲和南美洲进行能力培训和执行林业方案。

4. 实施森林小组/森林论坛行动建议中社会问题部分时，面临的主要障碍和制约因素是成员国、国际金融机构和许多民间团体、环保非政府组织一直坚持要连同环境要求一同解决社会原因造成的森林问题。这种情况还在继续，因为主要的机构参与者拒绝承认造成毁林问题的条件今天仍然在促进毁林行为。仔细阅读森

林小组/森林论坛建议的文件，会发现其中清楚地理解了毁林现象产生的社会根源，但加深贫困——毁林关系的、占主导地位的新自由主义全球贸易和自由化思想却仍未受到其它国际文书或现有森林政策的挑战。制订以有利于林业和有利于穷人的市场解决方案之所以失败，是因为受到无规管和无限制的市场制度的制约。而这种市场制度促进了毁林行为，并加剧了以林为生的贫困者增加。

5. 南非、加纳、印度尼西亚和巴拿马等国的贸易自由化、政府服务的民营化和森林的私有化，说明了，外部强加的新自由主义政策是如何摧毁了各国的增值林产品行业，而这反过来又导致了从事非正规林业工作工人的增加，非法取得的木材数量增加，以及以林为生的贫困人口增加。

6. 全球林业界早从 1992 年以来就一直未能制定一个具有法律约束力的文件，使关键的社会经济原因造成的毁林问题无法得到解决。

7. 因此，今天的全球森林政策仍然不成体系、没有重点、不完整。特别是，尽管什么是什么不是可持续森林管理的问题，在形成全球共识方面取得了巨大进展，但可持续森林管理的经济、社会和环境政策三个领域的问题，还没有完全结合为一个单一的全球国际森林政策或机构。未能由一个单一的全球机构来综合处理这些关注问题，其最严重后果是：

- (a) 天然林继续遭到滥伐；
- (b) 天然林不断转作非森林用途；
- (c) 越来越多以林为生的农村人口陷入贫困；
- (d) 由于上述原因，林业的合法性正在面临危机。

8. 林业面临的现状在《负责审议以期制订有关所有森林类型的法律框架的授权范围提出建议的特设专家组的报告》（2004 年 9 月 7 日至 10 日，纽约）（E/CN.18/2005/2）中有详细阐述，可概括为：

(a) 因为在与森林相关问题上，联合国及全世界都缺乏一个强有力的中央声音，所以处理与森林相关事务的机构之间缺少一致性，导致森林的作用和森林政策的重要性被忽视。在减贫和就业等社会问题上尤其如此；

(b) 因为没有单一机构可集中注意力和资源，与林业相关事务获得的资源比例越来越小。森林问题贯穿各个领域，很多文书和机构处理的问题都与森林政策的某些方面有关，因此这些机构之间为获得资源和政治注意力而相互竞争，致使许多关键的林业问题被忽略；

(c) 尽管近年来在各层次都做了大量工作并取得进展，但根源于社会和经济原因的森林覆盖率减少和森林退化的问题仍在继续。许多专家强调了他们对这一现象的忧虑。

9. 未来的国际森林协定必须以具法律约束力的文书的形式力求解决造成森林覆盖率减少和森林退化的社会根源。没有具法律约束力的协定，推动毁林和加剧以林为生者贫困程度的社会、经济力量的影响将有增无减。

10. 具法律约束力的森林协定使成员国和民间团体能够出席世界贸易组织和国际金融机构等机构，以及联合国开发计划署等其他联合国组织的会议，推动保护森林和扶贫的政策。这样可以逐渐形成一种全球协作，不仅把更多的资源用于森林，而且将推动制定有利于森林的贸易、金融和发展政策。

11. 具法律约束力的协定必须强调造成毁林和以林为生者贫困的根本原因。由于森林类型和生物区各不相同，与其从环境角度寻找解决办法，不如从社会根源着手解决毁林问题，更容易达成共识。依据环境评估制定措施，如每年有多少公顷森林消失或有多少公顷森林受到保护，离根本原因至少还差一步，且未能给政策制定者提供充分或适当的指导。只有解决造成毁林的社会根源，才能减少毁林行为。只要林业工人和以林为生的穷人还不得不在非法行为和求生之间选择，那么森林警察和打击非法砍伐的种种举措，不管其规模多大，都无法改变现状。同样，只要商品价格仍然由变化无常的、管理不够的市场来决定，非法经营者就会继续比合法营业的森林经营者享有竞争优势。

二. 结论

12. 如果要将森林问题保留在国家、区域和全球各级的政治议程上，就必须让公众清楚了解森林的好处。签定一个具有法律约束力的协定，促进建立森林与实现国际商定的发展目标，特别是《联合国千年宣言》（见大会第 55/2 号决议）所载目标的方案之间的明确联系，可以协调森林政策的重点，增加成员国可用的全球资源，包括外国直接投资。最为重要的是，这样可以从根本上遏止毁林行为。

13. 具法律约束力的森林协定应当着重于毁林和天然林转用等核心问题，从而为统一、平衡、综合地解决所有与森林相关的问题提供法律基础。这与现有具法律约束力的国际文书在处理森林问题时的不成系统形成对比。具法律约束力的关于森林的协定可以增强这些国际文书规定中与森林相关的义务，并且解决法律不成体系及由此造成的忽视根本原因的问题。

14. 有必要把可持续森林管理放在国家和国际议程上更重要的位置，让人们进一步了解可持续森林管理能对其他国际和国家优先事项作出积极贡献，并把减贫和实现可持续发展作为减少毁林的关键因素。因此，争取制定一项具法律约束力的协定，乃是林业工人和工会成员的高度优先事项。

15. 虽然不制定具法律约束力的协定原因很多，但事实是从 1992 年开始，企图以不具法律约束力的协定解决毁林问题的努力均告失败。不具法律约束力的方式尽管也产生了不少积极结果，但却没有减少毁林行为。不论是以全球变暖为突出

表现的不断恶化的环境危机还是林业危机，都无法通过自愿的措施来解决。若不采取行动，后果将非常严重。

三. 建议

16. 有必要作出一种国际安排，为各级政府间机构提供指导，包括全球政策对话和发展，并为它们提供支持结构。这种国际协定的基础应是具法律约束力的森林协定，着重以减少以林为生者的贫困来减少毁林行为。这种安排包括：

- 承认并奖励参与可持续森林管理者的森林商品定价结构。
- 旨在增加以林为生社区保留森林财富比例的国家森林政策指南。
- 促进直接利益有关者之间的社会对话活动，包括：
 - 支持成立代表土地所有人、林业工人和土著人的各种组织。因为当所有社会伙伴都有成立组织和产生代表的平等机会时，社会对话才最有效
 - 促进由地方主要利益相关者共同决定治理条件的做法，这种做法既不同于森林管理的私有化也不同于权力分散的森林管理。
- 促进产生财富的活动，包括开发非木材林产品和服务。
- 利用一系列护林审计程序，对所有森林产品零售商的货品材源的合法性和可持续性进行备案。
- 对消费者进行教育，让他们认识，以可持续方式管理的森林产品有长远性，但非再生性、释放碳的竞争产品则没有。
- 继续形成关于可持续森林管理的全球共识，及制订并执行标准与指标的程序。
- 规定各国有法律义务，就实施可持续森林管理方面的进展提出报告。