

欧洲与北亚洲-森林法实施和森林治理 (ENA-FLEG) : 民间社 团将采取的措施

翻译时间：2005年7月

第1页 共4页



1. 绪论

依据欧洲与北亚洲-森林法实施和森林治理 (以下简称 ENA-FLEG) 国际筹委会的文件¹，“十多年以来，北欧地区一直将森林治理的基础---可持续森林管理的相关事宜列在议事日程上”。即便他们确实如他们所说地予以重视了，而此刻却是将可持续森林治理从议事日程上转为实际行动的时刻了。如果“将可持续治理作为森林管理的核心”这一理念能得以实现，那么即将于2005年11月22至25日在圣彼得堡召开的 ENA-FLEG 内阁会议就必须产生一个宣言和附有具体的行动日程表的指导性行动计划。

本简报始于森林与欧盟资源网络 (以下简称 FERN) 和针叶林拯救网络 (以下简称 TRN) 在2004年12月²共同印制的 *欧洲与北亚洲-森林法实施和森林治理 (以下简称 ENA-FLEG) : 民间社团的一个关键任务*。本期简报为第二期，目标是更新 ENA-FLEG 进程的信息，并提出一些能被环境和社会非政府组织 (以下简称 NGOs 或 NGO) 采纳的行动，从而保证内阁会议的效率并产生一个可操作的 *宣言和指导性行动计划* (以下简称 DIAP)。

2. 独特的机会

ENA-FLEG 进程涵盖了广大的地理区域 (见表框 1)。该进程为我们提供了多方利益相关者在北方针叶林覆盖的广大区域内解决森林治理的独特机会。随着2005年5月在纽约举行的联合国森林论坛 (UNFF) 第五次会议的瓦解，对有效解决非法毁林行为的地区性进程的需求就更为迫切了³。而民间社团的责任就是付出努力，政府的责任就是通过提供信息、资助参与性行为和准备工作、听取并适当采纳民间社团的建议等方式来保证民间社团的努力能得以有效实现。

截至目前为止，FLEG 之前的两次会议 (非洲 FLEG 进程和亚洲 FLEG 进程) 的结果对于许多参与者来说是相当令人失望的，尤其是民间社团和当地人民代表。这两次会议都没有产生实际的行动。然而 ENA-FLEG 内阁会议能从之前的失误中吸取教训；之前的失误包括内阁会议之后缺乏资助来执行计划，缺乏对林业部门和商务相关的政府部门，以及参与行动的国家之间的林业部门和商务相关的政府部门的协调和沟通。然而，ENA-FLEG 进程怎样才能变成一个更好和更有效的进程——一个能控制非法砍伐和提高森林治理并能致力于提高森林管理的进程？参与了2005年6月于莫斯科举行的筹备会议的社会和环境 NGO 们都认为 ENA-FLEG 不仅仅是一个清谈俱乐部，作为一个有效进程，它应该：

- 保证民间社团更积极地参与内阁会议的筹备、召开和跟进；
- 提供获取信息的公开方式，保证透明性和解释机制的存在，特别是事关内阁会议之后资金的分配和使用方面的决定；
- 自一开始，在所有的政策考量和变更中应平等考虑环境、经济和社会各方面因素；

森林与欧盟资源网络 (FERN) 与针叶林拯救网络 (TRN) 联合出版，2005年7月

FERN: 20 Avenue des Celtes, 1040 Bruxelles, Belgium. Tel: 00-32-2-7352500. Fax: 00-32-2-7368054. Email: info@fern.org Web www.fern.org

TRN: Box 116, S-962 23 Jokkmokk, Sweden. Tel: 00-46-971 17039. Fax: 00-46-971 12057. Email: info@taigaescue.org Web: www.taigaescue.org

欧洲与北亚洲-森林法实施和森林治理

- d. 建立一个独立机构来监督**指导性行动计划**的执行；
- e. 负责足够的资金来执行**指导性行动计划**，这些资金应能负担民间社团持续工作所需的投入；
- f. 加强政府部门之间就**宣言和指导性行动计划**在战略投入上的合作；并在一方面支持环境和社会组织之间的协作，另一方面在 ENA-FLEG 相关问题上加强与旨在推动公平贸易的组织进行合作；
- g. 保证所有利益相关者在各自专长的领域之外的交流，创造跨部门、跨国界和跨学科的联系，以增强对森林治理的复杂性的理解并实现正确的可持续的解决途径。

表框1: ENA-FLEG 区域

- **政治领域**— 超过55个国家参与了ENA-FLEG 进程。这些国家跨越了欧洲，中亚，高加索地区，俄罗斯，中国和美国。欧盟、俄罗斯、日本、韩国、美国和中国对于任何旨在打击非法木材和林产品贸易为协同目标的努力都非常重要。多数八国集团也参与了ENA-FLEG进程。俄罗斯将在2006年主办八国峰会。非法砍伐目前仅仅列为峰会的一个临时议程项目。
- **生态学领域**— ENA-FLEG内阁会议是FLEG议程第一次将北方针叶林地区的非法森林行为列入议程的机会。极度脆弱的北方针叶林构成了这个地区的大部；往南的地区，例如土耳其，则是温带林区。生活在这个生态系统中的濒危物种包括东北虎，远东豹，熊猫，熊以及欧洲野牛。
- **社会学领域**— 在ENA-FLEG区域有众多的民族、本土居民和国民，他们都依赖森林。包括俄国已经认可的45种不同民族中的索图斯族 (Shortsy)，凯特族 (Kety) 和乌地吉族 (Udege) 在内，本地居民会受到森林丧失的极大影响，主要归因于他们所承受的经济压力和缺乏权力的行使等因素。了解森林利用的社会复杂性和当地经济情况对于发现正确的解决方案至关重要。

3. 已采取的措施

经验显示任何FLEG内阁会议的成果和正在进行的工作的质量取决于筹备进程。ENA-FLEG的最初推动力来自于俄罗斯政府，该议题在2004年5月3日于日内瓦召开的联合国森林论坛第四次会议上得到陈述。自那以后，政府、民间社团和产业界为该进程采取了各种措施。这些包括：

- 俄罗斯自然资源部为内阁会议预备了远景目标，而且ENA-FLEG 国际筹委会成员也在四次大会上聚集过⁴，国际筹委会成员包括来自保加利亚、加拿大、芬兰、德国、日本、哈萨克斯坦、波兰、俄罗斯、土耳其、美国、英国、欧洲委员会和世界银行的代表。2005年2月21至22日在莫斯科和5月20至27日在纽约召开的联合国森林论坛两次大会上，NGO代表们在讨论中仅仅获得了极少的参与机会；
- 国际NGO共同体最初于2004年9月20至24日在海参威召开的TRN的两年一次的会议上讨论了ENA-FLEG。这次会议的成果包括TRN ENA-FLEG 电子名录—FERN-TRN的第一期ENA-FLEG简报、其他NGO们参与了意识提高和战略的发展；
- 俄罗斯NGO大会产生了一个综合意见书，该意见书号召俄罗斯政府重估杜马时代之前公布并沿用至今的森林法以保证该法不会破坏 ENA-FLEG进程所推荐的行动⁵。2005年9月森林法将被重阅。此外，俄罗斯NGO们还质疑了自然能源部的“改革”——这个“改革”实际上是减少了在森林治理领域的资助⁶。
- 2005年2月和3月，由英国外交部(FAO)、国际发展部(DfID)和德国政府共同资助的IUCN (世界自然保护联盟) 开展了一个项目，调查俄罗斯两个地区的森林治理关键信息：圣彼得堡和哈巴罗夫斯克。调查结果显示需要增强ENA-FLEG所有利益相关者之间的协调和信息的有效交流。此外，该项目还显示有必要制定“非法用林和林产品以及林产贸易的术语和标准”。不采取这些行动将极大地阻碍ENA-FLEG进程并最终影响**指导性行动计划**。⁷IUCN正在协调一个针对森林治理的俄罗斯民间社团民意调查。
- 一个筹备会议于6月6日至8日在莫斯科举行了。⁸ 民间社团大会于6月5日召开，15个来自阿塞拜疆、加拿大、中国、英国、日本、吉尔吉斯斯坦、立陶宛、摩尔多瓦、蒙古、俄罗斯和瑞典的NGO代表一起共享了信息并形成了一个有效参与的战略，这些NGO既有关关注某类主题的，也有关关注某些区域的。此次大会还使得与会代表按照国际筹委会的指示，既聚焦于主题领域(信息和科技；公共机构、立法和执法；林产业和森林管理；森林治理和生计)也聚焦于区域性领域(东北亚洲：中亚、高加索和东南欧；扩大化的欧盟；东北欧)。这些组织参与筹备会议的效率得到了极大提高。会议结束时产生了一个联合了产业界的民间社团申明书⁹。申明书讲到“合法并不总意味着可持续，而可持续也并不总意味着合法”。了解 ENA-FLEG 相关事宜并开展能促进本地区的森林可持续治理的行动是所有利益相关者的任务。

4. 中国在前进吗？

在 ENA-FLEG 筹备会议上，中国代表张蕾称尽管中国致力于“联合众多力量停止非法砍伐”，但这仅仅是问题的一部分，而可持续森林管理应是 ENA-FLEG 的目标。中国对 ENA-FLEG 议程的参与是受到欢迎的，尤其是考量到它在当今国际木材和木材制品贸易中的重要地位。这个目标的提出是基于中国参与

2001 年东亚 FLEG 的经验之上的，该次会议后，中国与印度尼西亚签订了谅解备忘录。张蕾女士的观点值得关注，因为关于中国对全球木材贸易的冲击和它对周边出口非法木材和林产品的国家的影响（尤其是对俄罗斯远东地区的影响）的研究显示：不可持续的情形正在加剧¹⁰。

表框2: 在中国进行改变的措施 – 概要

正如 2003 年中国国家副总理曾培炎所说，中国是“具有高度责任感的大国”，所以它应该极力实现“有责任的森林资源使用者”这一目标，一方面减少国内的非法砍伐，另一方面推动国际可持续性砍伐。尽管中国进口林产品的整体增长速度很快，但是从人均林产品使用数量上讲，中国仍然是一个有节制的使用者。WWF 的一份报告显示中国公民人均使用木材的数量比美国的少 17 倍。然而，中国的极大人口基数和中国以出口为导向的经济快速发展已经拉动了木材的需求量。中国民间社团应该加入国际组织，以帮助中国政府采取措施以促进区域间、双边和多边的合作以打击非法砍伐并实现国内外的可持续森林管理。

在多数情形之下，中国被认为是非法木材的市场，而且中国境内的非法砍伐问题也很严重。根据中国国家木材配给协会 2002 年的报告，中国境内生产了 15700 万立方米的木材原料，其中 4460 万立方米为“计划内”砍伐，5000-6000 万立方米为“计划外”砍伐，剩余的大约 5000 万立方米为“农民砍伐”。所以，全球环境协会提出，以可持续管理为目标的无偏见治理才是急需的，而不是弱化政府在监控和指导林业资源的使用中的作用。要实现这一目标，需建立一个机制保证管理信息透明，并为多方利益相关者提供途径致力于可持续林业管理进程。

5. 将采取的措施

在 2005 年 11 月 22 至 25 日于圣彼得堡举行的内阁会议来临之际，国际和 ENA-FLEG 区域内的民间社团能参与指导性行动计划的起草过程是非常基础的。我们有必要保证指导性行动计划能表达 ENA-FLEG 区域内的所有参与可持续森林活动的各经济和社会团体的需求。以下是在此进程中环境和社会的 NGO 们实现有效参与的一些建议：

1. 国际筹委会已同意民间社团在 ENA-FLEG 内阁会议中按如下约定占据位置：将设 25 个地区位置（俄罗斯 5 个；中亚和高加索 3 个；中国 4 个；蒙古 1 个；日本 2 个；中欧和东欧 4 个；西欧和南欧 3 个；本地居民和少数民族 3 个）和 10 个国际位置。IUCN 受国际筹委会委托设计和管理自选程序。申请期间为 2005 年 8 月 1 日至 9 月 9 日。申请原则和程序基本如下：地区位置申请者请联系 IUCN 各区办公室¹¹；国际 NGO 位置申请者请联系 IUCN 的 Carole Saint Laurent，联系方法是 carsaintl@bellnet.ca。NGO 们应申请参与自选程序，以便帮助协调 ENA-FLEG 相关事宜的游说和竞选活动。
2. 当 **新宣言草案** 在 2005 年 8 月 5 日开始接受公众评估时，环境和社会 NGO 们应积极联络民间社团中的相关团体，包括商业（特别是中小规模的社区经济实体）和政府部门，并寻求多方利益相关者的意见。此外，还需要商讨在消费国里的可持续木材采购的国家政策，以及在生产
3. 起草对 2005 年的宣言草案的民间社团地区意见书或小组意见书。从各种各样的论坛中获取其他组织对意见书的签名。将意见书送至你们所在

国或所在区域政府的代表们；同时也在 2005 年 9 月 9 日之前抄送一份给 ENA-FLEG 国际筹委会和秘书处¹²。为了让其他民间社团组织了解你们的意见，也请抄送一份给 ENA-FLEG 电子名录¹³。

4. 联络国内和国际森林及贸易网络，如 WWF 的全球森林贸易网络、亚洲森林合作伙伴、俄罗斯森林贸易网络等，了解他们的工作以及他们对 ENA-FLEG 事宜的意见。
5. 与非林业部门相关的国内和国际机构沟通 ENA-FLEG，因为许多林业中的社会问题与他们都有关系，比如人权和发展问题。
6. 为 TRN 电子名录供稿¹⁴，向 ENA-FLEG 区域内的其他民间社团介绍你们参与的行动、你们已经完成或正在进行的研究以及任何将来可能的主题协作。正如我们对政府所要求的那样，信息分享和透明也是民间社团实践的一部分。
7. 告知媒体有关 ENA-FLEG 即将开展的工作和覆盖的主题区域。在内阁会议前的几周传播这些信息，并在会议之前继续传播。回国时，请告知媒体内阁会议的最新成果和将来可能的行动机会，例如 2006 年在俄罗斯的八国峰会。
8. 提醒或者通过媒体提醒政府，他们在一些诸如生物多样性条约和主要人权公约的国际联合协议及诸如 **千年发展目标** 的宣言中的国际承诺，例如在 **千年发展目标** 中的承诺有“将可持续发展融入国家发展政策和计划

欧洲与北亚洲-森林法实施和森林治理

中，以挽回环境资源的损失。2005 年 7 月 8 日的八国峰会中关于非法砍伐的内阁申明。

9. 要求你们的政府为 ENA-FLEG 议程提供资助，尤其是执行**宣言和指导性行动计划**的持续投入。

在 ENA-FLEG 区域有如此丰富类型的社会和环境 NGO 们的参与，我们不可能为所有的地区列举出所有必要的或可能的行动计划。而重要的是对所有参与者进行适当的协调并实现信息共享。至关紧要的是各个地区投入所有技能

和才智，例如大规模的 NGO 们帮助那些致力于本地化研究或教育活动的小规模 NGO 们，同样紧要的就是将研究和活动的成果分享给每个参与者，这些也可通过 TRN 的电子名录来实现。通过这种方法，自选出来的 35 名社会和环境 NGO 的代表们就能够在内阁会议之前的两个月内开始建设一个包含各种材料、意见书和案例研究的综合资源库；这个资源库可以用来展示那些解决非法砍伐的行动，而不是一味谴责贫穷或无辜的人们。根据经费的情况，在内阁会议之前会在圣彼得堡举行一个两天的会议，自选出的 NGO 代表们将讨论和发展内阁自身的战略。

6. 结论

本简报的目的是给 NGO 共同体提供以更新的 ENA-FLEG 议程，并为内阁会议准备工作所能采取的行动提供建议，同时保证多方民间社团的声音能在 ENA-FLEG 区域内得以传播。在随后的几个月，将有更多的行动。为了使这个信息有效，TRN 正在致力于为 ENA-FLEG 和投入其中的民间社团建立一个网页，这个网页将于 2005 年八月初有效，网址是 www.taigaescue.org。ENA-FLEG 为民间社团提供了一个巨大的机会，将有利于促进他们了解非法和破坏性的森林行为和贸易等复杂问题以及问题的可能解决方案。我们必须把握这个机会。

ENA-FLEG 网络资源：

俄语独立网页-- www.forest.ru

针叶林挽救网络/TRN – www.taigaescue.org

世界银行– <http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/ardext/msf/14ByDocName/ForestGovernanceProgramEuropeandNorth>

AsiaForestLawEnforcementandGovernance

FLEG 宣言和指导性行动计划 最新信息–

www.illegal-logging.info

IUCN – www.iucn.ru/eng

表框 3: ENA-FLEG2005 年临时日历

- 7 月 22 日 – 国际筹委会审阅 **指导性行动计划草案**，并将意见送往秘书处。
- 8 月 1 日至 9 月 9 日 – NGO 代表们参与 ENA-FLEG 内阁的申请期。由 IUCN 负责协调（请参看上文“将采取的措施”的第一点）。
- 8 月 5 日 – **新宣言草案**供公众评审，并开始咨询程序。号召政府举办多方利益相关者咨询。
- 9 月 9 日 – 政府的意见反馈。秘书处合并文件。民间社团送交意见书。
- 10 月 15 日 – 国际筹委会视频会议。
- 11 月 15 日 – 欧洲森林保护内阁会议讨论非法砍伐期间，举行国际筹委会会议。欧洲森林保护内阁会议之前是民间社团游说与会代表的时机，借此可以陈述 40 国和欧盟在 ENA-FLEG 的可持续森林治理中的重要性。
- 11 月 22-25 日 – 圣彼得堡内阁会议。世界银行指定 IUCN 协调民间社团代表的选举（25 个国家/地区代表和 10 个国际代表）。

组织调查 (IUCN, 2005). 参见 <http://iucn.ru/eng/or>

www.iucn.org/places/canada/pro/TBFP/Current.htm

⁸ 有关 ENA-FLEG 筹备会议的过程和论文的 CD 可从世界银行获取：

ena-fleg@worldbank.org。此外，IISD 笔记可参见：www.iisd.ca/sd/sdmos/

⁹ 参见：http://www.foejapan.org/forest/doc/enafleg_ngostate.pdf

¹⁰ 参见 Forest Trends 网站，有关中国的出版物目录 www.forest-trends.org

¹¹ 俄罗斯、中亚、高加索地区 – Victor Teplyakov (victor.teplyakov@iucn.ru)；中国 –

Seth Cook (seth@iucn.org)；蒙古、日本 – Guido Broekhoven

(gbroekhoven@iucn.org)；中欧和东欧 – Zenon Tederko (Zenon.tederko@iucn.org)；

西欧和南欧 – Caroline Nienhuis (caroline.nienhuis@iucn.org)。本地居民和少数民族

应与以上相关人士联系

¹² 欲知国际筹委会成员，请联系 ena-fleg@worldbank.org

¹³ 欲获取公共信息，或加入电子名录，请联系 info@taigaescue.org

¹⁴ Ibid.

附注

¹ ENA-FLEG 国际筹委会文件早于 2005 年 6 月 6 至 8 日的莫斯科筹备会

² 可以参见 www.fern.org 上的英文和俄文

³ L. Krul, *复开或任其消失？联合国森林论坛第五次会议的评估*(FERN 专题报道, 2005 年 7 月)。 www.fern.org 有载

⁴ 见世界银行网页上关于国际筹委会会议的文章：

<http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/14ByDocName/ForestGovernanceProgramEuropeandNorthAsiaForestLawEnforcementandGovernance>

⁵ 参看表框 2，俄罗斯森林法和 ENA-FLEG：民间社团的一个重要任务(2004 年 12 月)。参见 www.fern.org

⁶ 参见 <http://www.forest.ru/eng/bulletin/28/summary28.html> 俄罗斯 NGO 意见书 14.02.2005 年 2 月 14 日

⁷ IUCN 全球温带和北方针叶林项目，*ENA-FLEG Process 议程在俄罗斯的开始：民间*