

可持续森林管理研究——全球治理理论在全球森林保护中的应用

荆珍 (东北林业大学文法学院, 黑龙江哈尔滨 150040)

摘要 分析了可持续森林管理概念的起源、意义、全球治理及法律要求,指出可持续森林管理概念的形成、界定和衡量方面虽然取得了一些进展,但涉及到概念的实施时,仍然有很大的差距。森林资源的可持续利用和管理的全球治理安排非常分散,需要采取综合的全球治理方法明确森林保护权利和加强森林保护义务。

关键词 全球治理;森林保护;可持续森林管理

中图分类号 S181.3 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2014)10-03099-04

On Sustainable Forest Management—Theory of Global Governance and the Role in Global Forest Protection

JING Zhen (Faculty of Humanities & Law, Northeast Forestry University, Harbin, Heilongjiang 150040)

Abstract The origins and meaning of sustainable forest management and global governance and legal requirements were analyzed, it was pointed that there were some progress on the formation, defining and measuring of the concept of sustainable forest management, but when it came to implementation of the concept, there was still much gap. There was fragmented between the sustainable use of forest resources and management of global governance arrangement, which needs to take an integrated global governance approach to protect the forests rights expressly and to enhance obligations of forest protection.

Key words Global governance; Forest protection; Sustainable forest management

1 全球治理理论与全球森林保护

随着环境、生态、资源、气候等全球环境问题的出现和日益严峻,其解决远非一国政府力所能及,因此全球治理受到人们愈来愈多的重视。全球治理(Global Governance)原是一个社会学或国际关系的术语,是指为了解决超出一国或一地区的某一问题,而由各国进行政治协商以共同解决的方式^[1],该理论是应对全球化的思潮中出现的一种新兴理论,目前该理论已被广泛应用于处理环境恶化、生态破坏、能源危机、国际恐怖主义活动等全球性问题。

当前,随着全球化的发展,不断增长的经济和人口对森林造成的压力越来越大,人们对森林消失和森林破坏的关注,已成为国际环境问题的重要方面。森林作为地球上可再生自然资源及陆地生态系统的主体,在人类生存和发展的历史起着不可替代的作用。联合国环境规划署副执行主任、环境政策执行部负责人蒂姆·卡斯滕曾表示,森林是经济收入、创造就业及供给生命必需营养的源泉,森林在推进全球绿色经济转型的过程中将发挥重要的纽带作用,如果人类寻求获得可持续发展,全世界就应认识到森林及其生态系统所拥有的价值^[2]。但现在森林的可持续管理还未形成具有法律约束力的全球性规范,有关森林问题的国际谈判都具有政治色彩,各国在森林生态、经济和社会价值方面的竞争已阻止各方达成森林使用和管理的国际标准的协议,所以全球森林保护问题用国际法进行规制难以奏效。联合国森林论坛(负责森林使用和管理的关键的国际公共机构)已经无法有效地处理有关森林国际监管的一系列政治问题。由于联合国森林论坛缺乏进展,国际上逐渐形成

了一些国际森林监管的替代性办法,即进行全球森林治理,将全球治理的理念引入到全球森林保护中来。全球治理的主体多元化,不仅有国家、政府间组织,还有非政府组织、私人部门和区域性组织等;治理手段多样化,维护国际社会正常秩序、实现人类普世价值规制体系的全球规制有原则、规范、标准、政策、协议、程序等多种形式,这些均是国际法规制无法企及的。

目前,国际机构正通过全球森林治理来体现森林的价值,规制森林的使用与管理。如,联合国政府间气候变化谈判委员会制定了国际气候变化制度,体现了森林的碳汇价值,生物多样性公约秘书处制定的文件,体现了森林的生态公益林价值,国际热带木材机构体现了森林的生产或经济价值。这意味着当前的全球森林治理安排,使得适用的国际标准、规则或国际森林规制目标纷纷出台,但是也出现了重复、重叠和混乱的状况。然而,尽管全球森林治理安排比较零散、碎片化,但还是可以分析出渗透在所有国际森林政策的一个共同的理念,这就是可持续森林管理的概念。在本质上,可持续森林管理是考虑到人类中心主义的竞争性的经济,以及森林的生态和社会价值,以此来管理森林地区。可持续森林管理的概念确认了这样一个事实:森林能提供多项服务。正是因为人们认识到森林的服务性,才需要管理森林财产以确保所有的森林价值得以实现,森林服务能够蓬勃发展、永续发展。

目前,从文献上看,可持续森林管理还没有一个统一的定义,人们对其还没有达成一种法律上的共识,这是由于它与“可持续发展”这样的国际话语有差距。可持续森林管理的要求既不统一,也没有一种执行机制。因此,由于不同的定义、不同定义下的不同义务与要求,可持续森林管理的共同理念有些抽象。尽管这个概念不够清晰,不够明确,也不够确切,但它至少有一个原则性协议,也达成了一定的共识,即全球森林管理的总体目标应该是实现可持续的森林管理。

基金项目 中央高校基本科研业务费专项资金资助(DL13CC05);教育部人文社会科学研究青年基金项目(11YJC820048);黑龙江省哲学社会科学规划项目(13D002)。

作者简介 荆珍(1975-),女,山西平陆人,讲师,博士,从事国际环境法、国际经济法研究。

收稿日期 2014-01-31

2 可持续森林管理概念的起源和意义

可持续森林管理已成为全球森林治理的总体目标^[3]。这个概念是个不断演变的概念,它包括和承认与森林有关的所有价值,而且试图平衡这些不同的、且有着内在冲突的价值。森林区域共同的价值包括:生态和环境价值、社会和文化价值以及贸易和发展价值。假使在法律框架内承认所有这些价值,对全球范围内的政策制定者而言也是困难的,在国内层面也是如此。与森林相关的多种价值,如何体现、融合在一个法律体系内对可持续森林管理的法律规制是一个挑战。

对森林地区的管理,如对其他自然资源的管理一样,在本质上是政治性的。但是,森林不像其他自然环境元素(如水、空气和动物),在一段时间内允许对其享有所有权。特定区域的森林的所有者,享有一定的受到严格限制的财产权利和责任,这使得森林的管理及其法律制度极为复杂。

在国际上,人们普遍认为可持续森林管理概念的核心是承认和促进森林领域所有权利和利益的平等。1990年在斯特拉斯堡召开了欧洲森林保护部长级会议,涉及大约40多个欧洲国家,讨论了“森林保护跨境机制的启动”。1993年6月在赫尔辛基举行了第二次会议,在谈判进程中为可持续森林管理制定了一个可行的定义,这在决议H1:欧洲森林可持续管理的一般准则D段中,森林的“可持续管理”是指森林和林地的管理和使用的方式和速度,保持其生物多样性、生产力、再生能力以及活力和满足他们的生态、经济和社会方面的潜力,无论现在和未来,在地方、国家和全球层面,都不会造成对其它生态系统的破坏。

在1994年的后续会议上,确立了进一步可持续森林管的基于赫尔辛基会议决议H1和H2的标准和指标,旨在确定国家的森林条件和管理的模式与趋势。

赫尔辛基会议制定出可持续森林管理的6个标准:①维护和适当提高森林资源及其对全球碳循环的贡献;②维护森林生态系统的健康和活力;③维护和鼓励森林的生产功能(包括木材和非木材);④维护、保护和适当加强在森林生态系统中的生物多样性保护;⑤维护和适当提高在森林的保护功能的管理(尤其是对土壤和水);⑥维护其他社会经济功能和条件。

上述第6个标准涉及与可持续森林管理相关的法律问题。赫尔辛基会议制定的相关的法律要件是:第6.28条规定现存的法律监管框架可在一定程度上对森林文化遗产进行程序上的管理;第6.29条规定保护宝贵的文化遗产和风景的程序规制框架;第6.30条规定一定程度上提供足够的财政激励的经济政策框架和金融工具;第6.31条规定实施政策框架的信息化手段,以及具有特殊的可视文化价值遗址研究的能力。

可持续森林管理的这些标准和法律要件并不是国际法准则,它们也不需要执行,其形成的重要意义在于将基本要求引入了可持续森林管理的理念。

3 可持续森林管理的全球治理

可持续森林管理的理念通过各种形式渗透在有关全球

森林利用和管理中。尽管这样,可持续森林管理因其在国际层面上缺乏清晰的概念、意义和目的,因此还没有一个明确的定义,各国在解释该概念以及在实施、贯彻这一理念时有相当大的灵活性。围绕可持续森林管理的概念主要有以下主题:平衡森林区域的经济利益和生态利益;代表和认可森林的所有利益和价值;促进和认证可持续砍伐木材程序^[4]。在本质上,这个概念一般被理解为管理森林资源所采取的方法和程序来满足今天和明天社会的多样化需求,而不损害生态承载力和更新森林资源的基础潜力^[5]。

国际林业法规在形式上极其分散,除了零散的可持续森林管理的要求,基本上仍然属于自愿性质。许多发展中国家需要重要的能力建设援助,需要外商直接投资^[6]。一些国际公共机构,如联合国森林论坛、联合国气候变化框架公约和世界银行,都单独形成了自己的可持续森林管理的标准和要求。此外,国际私营林业机构,如标准和指标程序、林业认证体系和林业市场已经出现,形成了实现可持续森林管理的新流程和机制。可以看到,这里有大量的重复、重叠,需要进行精简。

这种分散还导致了一种情况,除了法律、规则、标准的分散以外,机构的分散也是一个重要问题,没有一个全球性的机构负责、承担、管理与可持续森林管理相关的全球义务。目前的状况是,一些公共和私营林业机构在一个支离破碎的系统中运作。各国在这些相互竞争的国际机构中能形成的是典型的“论坛店”,清谈、议论多多,达不成共识,形不成规范,当然就谈不上采取共同行动。

各国参与国际森林制度的动因是他们必须看到、得到某种形式的福利或回报,或新的商业机会出现。当前,国际公共机构并未对各国政府保护森林的行动提供重大激励措施,也未提供可持续森林管理方面问题的有力指导。联合国森林论坛的作用是有限的,正因为如此,它在解决全球森林问题方面是否有效还值得商榷^[7]。

目前全球森林治理运作上的缺陷必须加以克服,提供明确的规则和衡量的标准、适当融资和积极鼓励、技术转让,自下向上的方法,各级机构和政策之间的协调,常设的对话形式、公正地解决冲突,都是需要建立起来的制度与规则^[8]。国际森林谈判需要解决真正的问题包括根据指定的目标增加受保护的森林地产,以可持续的方式管理生产林以及促进发展中国家森林保护和管理的能力建设。

需要进一步分析、理解法律在实施可持续森林管理理念中的作用。森林和林地的管理和使用的方式和速度,其保持生物多样性、生产力、再生能力以及活力和潜力,相关的生态、经济和社会功能,在地方、国家和全球层面的施行,以下事项都是可持续森林管理的重要内容:

生物多样性价值:这需要寻求法律保护高生物多样性的森林地区。生产价值:这需要法律定义若干森林区为富有生产力的地区,并规定这些区域内森林如何经营。再生能力:这需要法律来界定再生,并提出需要一定标准的指导方针。活力:法律也必须定义活力和提出需要有一定标准的指导方针。生态价值:法律必须承认所有森林地区提供的生态服

务。这些服务一旦被确认,法律必须确保这些服务继续,制定规定禁止对这些服务的干扰。经济价值:法律必须承认所有森林的经济利益,这包括生态服务系统(PES)等新兴的森林价值,传统的木材和非木材的经济价值。社会价值:包括土著团体、社会团体、土地所有者和其他有关各方的利益相关者的参与。社会价值一旦被确定,法律必须承认。在必要的情况下,建立具有较强社会价值的森林保护区域。地方利益:法律必须确定森林地区的局部利益,这需要积极的利益攸关方的参与。一旦确定了地方利益,法律必须给予承认,而且在必要的情况下要保护当地的森林权益。国家利益:法律必须确定森林地区的国家利益,这将需要从国家层面对所有森林进行研究。一旦报告完成后,可能需要修订法律来承认和保护所有国家的森林权益。全球利益:法律必须确定森林地区的全球利益,全球森林报告、相关的国际环境多边协议也表明了国际社会在森林地区相关的利益。未来利益:法律也必须认识到子孙后代与森林地区的利益关系,必须制定森林法规以确保所有为了子孙后代的森林价值。以往人们主要把森林区域看作是“保护森林地产”或“生产性的”森林地产,现在人们越来越认识到森林管理要满足生态、经济和社会的需要。例如,以前的森林认证计划主要关注的是森林的生产性价值,现在需要在木材生长和收获中要遵循一定的生态标准。国家应对保护林产开始进行可持续性的管理,以满足生态系统服务的目标。

4 可持续森林管理的法律要求

实施可持续森林管理涉及到许多方面的法律,用一个单一的法律进行各方面的可持续森林管理是不可能的,需要包括法律、法规、政策、标准和行为守则等各种法律形式。此外,在普通法制度中,司法判决将有助于可持续森林管理的实施。重要的是,所有的森林法律是彼此一致的,避免重复或缺乏明确性。管理部门必须明确自己在森林管理与规制中的角色,应该向公众提供易于理解与遵循的形式,来解释私营和公共森林监管机构的角色。以下几个方面法律都涉及到可持续森林管理及其实施。

4.1 环境法 Bates 提出,环境法的主要功能是管理自然资源,保护生物多样性,管理污染、废物和受污染场地以及管理能源生产和气候变化^[9]。政府争取确保自然资源的使用和管理是符合可持续发展原则的,虽然可持续发展概念的法律地位尚不清楚。Bosselmann 探讨该原则的地位,引用像罗威这样的作者将其描述为“变化的”原则,金沙则将它描述为国际习惯法^[10]。最终,可持续发展的原则被定义为有责任保护和恢复地球的生态系统的完整性。依据以下三个角度:经济——资源开发的角度,生态——环保角度,社会——保护当代和未来人类需要的角度,森林规制可以分解为两种主要类型:森林保护制度和森林生产制度。这些制度都试图包含可持续发展的经济增长、环境保护、社会发展三大支柱。

4.2 规划和发展法 全球森林砍伐的最大原因是为了农业生产而清除森林区域。规制城市或农业发展的法律是规划和发

展法,这可以防止被视为高保护价值的森林地区的破坏。这方面的法律机制包括环境影响评价(EIA)、战略环境影响评价(SEA)、公园及保护区区划调整。其他比较突出的还包括:官方计划、建筑法规等。环境影响评价的目的是告知决策者和公众有关预测结果及建议,以及对环境、发展的影响等。规划和发展法施行可持续森林管理概念的一种方式,是要求政策法规制定者在法规制定过程中和实施过程中贯彻森林的所有价值,这通常要求重新造林或在林区再造林。

4.3 物权法 对森林的大部分规制都包含在物权法中。Fisher^[11]认为,所有权和控制权是自然资源被管理的最基本的基础规范。物权在两个主要方面具有重要意义,首先,是森林地区的占有,也就是说,如何合法拥有森林区域,包括公有制、私有制、社会所有权或临时所有权(如租约或许可证)等各种形式。所有权的类型直接影响制定管理不同森林区域的规范的性质。

其次,一块林地上有多个与物权相关的利益。例如,一个人可能拥有土地所有权,另一个人可能拥有树木的所有权,第三个人可能享有树木所提供的环境服务(例如森林吸收二氧化碳)的所有权。物权法需要认识到这些权利并对所有的森林物权提供保护。

4.4 宪法 “宪法的重要性仅仅是因为其他位和影响力。在这个意义上说,它代表了一系列原则,甚至意识形态它代表了一些法律制度的基本价值”^[12]。

上述引文表明,宪法对各个领域的法律都有很大的影响力。在联邦制国家,宪法可以界定联邦和各州政府在环境管理和保护中的作用。一些宪法直接包括关于森林的使用和管理的规定,而另一些可能间接影响森林规范,例如,其包含土地和财产使用。宪法规范迫使各国政府为保护环境或赋予公民强制执行的清洁和健康的环境权利,这可能比法定的权利更安全,也更容易被政府改变或废除。然而,宪法规定的可执行性取决于法院解释和阐述他们具体程序的意愿。

4.5 土著居民法 土著居民法是基于习惯法和传统的法律。大多数土著文化的重要功能是和自然紧密结合。因此,土著居民法律能够且已被纳入到环境资源保护法的领域里。土著群体往往与自然环境(包括森林区域)有紧密的联系,这方面的法律能改变森林管理。例如,在澳大利亚,原住民火烧森林的做法已成为国家公园的管理实践,这些实践做法已被采用用来改善生物多样性。

《联合国土著居民权利宣言》制定了一些旨在提高承认土著人民法律权利的原则。这些原则有助于森林土著居民拥有并参与森林管理。

4.6 国际法 “环境保护是国际性、全球性问题,环境问题超越了主权国家和国家管辖范围以外地区的传统的全球政治分裂的地理概念。生态系统是以深刻和复杂的方式相互关联。由于这些相互关系,其对环境的影响是广泛的和长远的。因此任何国家都既不想在自己的领域内保护环境,也不想对在其领土上开展活动而造成的全球影响承担责任”^[13]。

相比于其他领域的国际法如国际人权法、国际劳工法、国际贸易法,国际环境法欠发达,其没有全球性条约即国际

环境公约来建立基本环境权利或义务,而是专注于特定的环保价值或问题。有很多的国际环境法律原则,如责任和预防、可持续发展、预防原则、污染者付费原则等,都是这样。关于可持续发展国际法原则的新德里宣言为国际环境法提供了一些指导,并要求采取一种经济、社会和政治的全面和综合的方法^[14]。

国际森林法有能力直接,至少是能够间接影响国内森林法。国际森林法的全球森林目标代表全人类利益、全球利益,而不是个别国家的利益。如前所述,因为存在一些不同的国际森林标准和政策,所以导致缺乏一致的国内森林政策。但是,一个广泛实施的国际机制已经开拓出森林政策的基本内容、基本内涵,用标准和指标来衡量可持续森林管理的进展情况,这是非常重要的。

要检验全球森林治理是否取得预期的成果,我们将会适用一些标准。评估全球森林治理的成效,会适用以下标准:是否存在明确的全球森林目标,偏向于衡量既定目标。良好的全球森林治理安排(负责任的、有代表性的、公平的和适合的)。可持续森林管理的实施(程序、进展和将来需要的报告)。森林条件的改进——切实改善森林生态系统服务的质量和数量。

可持续森林管理概念的形成、界定和衡量方面虽然取得了一些进展,当它涉及到概念的实施时,仍然有很大的差距,森林资源的可持续利用和管理的全球治理安排非常分散,这样会导致国际森林规范和标准的重复和重叠的极端低效结果。森林资源的全球治理安排急需改革,目的在于精简和加强义务,在国家层面,为实施可持续森林管理的必要的治理安排是复杂的。与森林相关的经济、社会和环境价值意味着不同的法律领域都需要接受可持续森林管理这个概念,而且

(上接第3098页)

用寿命,从而使总体成本下降。另外,我国的节水设备生产没有统一的标准,确定节水设备标准也是一件不可忽视的任务。

3.4 加快水资源管理制度建设 要加强经济和制度的手段在水资源管理中的作用,现行的工程和行政手段具有成本高、收益低、周期长等明显缺点。而经济手段能够快速灵活的调节水资源供需,因此,应该尽快加强经济和制度建设来弥补工程和行政手段的弊端。

水价激励机制是一个很好的刺激机制,但是过高的水价反而会加重农民负担,引起农业的动荡。因此,一个能够让农民承受且能刺激他们节水热情的“阶梯式”水价成了一个必须快速解决的问题。

3.5 加强节水设施维护管理 节水项目前期投资比较高,因此,无法短期内获得收益。这就要求节水项目的使用寿命要长。然而,现在很多地方都是投入了大量的财力物力建设节水灌溉项目,但是项目建成投入使用后就进入无人管理的状态,往往几年的时间节水灌溉设备就报废了,甚至有些节水项目建成后就没有人使用。大量的投资却不能够带

需要采取一种综合的治理方法。

参考文献

- [1] 维基百科全书[DB/OL].(2013-08-09)[2013-12-04].<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%85%A8%E7%90%83%E6%B2%BB%E7%90%86>.
- [2] 联合国环境署呼吁全球加大森林保护投资[DB/OL].(2011-06-06)[2013-12-15].http://news.xinhuanet.com/world/2011-06/06/c_121498482.htm.
- [3] MENDOZA G,RABHU P. Development of a Methodology for Criteria and Indicators of Sustainable Forest Management;A case study on Participatory Assessment[J]. Environmental Management,2000,26(6):659-673.
- [4] GLUCK P,TARASOFSKY R,BYRON N, et al. Options for Strengthening the International Legal Regime for Forests,European Commission,European Forest Institute [R]. The World Conservation Union and the Center for International Forestry Research,1997:26.
- [5] WANG S. One hundred faces of sustainable forest management [J]. Forest Policy and Economics,2004(6):205-206.
- [6] LAAKSONEN - CRAIG S. Foreign direct investment in the forest sector: implications for sustainable forest management in developed and developing countries [J]. Forest Policy and Economics,2004(6):359.
- [7] HUMPHREYS D. Logjam; Deforestation and the Crisis of Global Governance[M]. Cambridge, UK: Cambridge University Press,2006.
- [8] RICHARD TARASOFSKY. Assessing the International Forest Regime: Gaps, Overlaps, Uncertainties and Opportunities[M]//RICHARD TARASOFSKY. Assessing the International Forest Regime. Daemisch Mohr, Sceburg, Germany,1999:1-3.
- [9] GERRY BATES. Environmental Law in Australia [M]. 7th edition. Sydney; Lexis Nexis Butterworth,2010:234-236.
- [10] KLAUS BOSSELMANN. The Principle of Sustainability; transforming law and governance[M]. Aldershot UK: Ashgate Publishing Limited,2008:50.
- [11] DOUGLAS FISHER. The Law and Governance of Water Resources; The Challenge of Sustainability[M]. Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA; Edward Elgar Publishing,2009:79.
- [12] FISHER D E. Australian Environmental Law; Norms, Principles and Rules [M]. 2nd ed. Pyrmont, N. S. W. ; Lawbook Company,2010:82.
- [13] ELLIS J, WOOD S. International Environmental Law [M]// RICHARDSON B J, WOOD S. Environmental Law for Sustainability. Oxford; Hart Publishing,2006:343-344.
- [14] ILA New Delhi Declaration of Principles of International Law Relating to Sustainable Development[J/OL]. (2002-04-02)[2013-12-16]. <http://cisdl.org/tribunals/pdf/NewDelhiDeclaration.pdf>.

来足够的回报收益,导致节水工程一直处于被边缘的状态。

针对在实际工作过程中的重建轻管理的现象,必须明晰节水灌溉工程产权,建立一套行之有效的管理制度,明确权责,将制度落实到人,从而延长节水设备的使用寿命,不至于使节水工程成为一个“短命工程”和“样子工程”。

参考文献

- [1] 中国科学院水资源领域战略研究组. 中国至2050年水资源领域科技发展路线图[M]. 北京: 科学出版社,2009.
- [2] 王莉莉. 安徽省农业综合开发节水灌溉潜力与模式研究[D]. 合肥: 合肥工业大学,2009.
- [3] 逢焕成. 我国节水灌溉技术现状与发展趋势分析[J]. 中国土壤与肥料,2006(5):1-6.
- [4] 国务院. 中共中央 国务院关于加快水利改革发展的决定[Z]. 2010.
- [5] 孙伟. 中国农业节水技术推广关键影响因素研究[D]. 哈尔滨: 东北农业大学,2012.
- [6] 夏军,刘孟雨,贾绍凤,等. 华北地区水资源及水安全问题的思考与研究[J]. 自然资源学报,2004(5):550-560.
- [7] 水利部. 2009年全国水利发展统计公报[M]. 北京: 水利水电出版社,2010.
- [8] 刘兴发,王亚芬,任良龙. 地下水库浅议[J]. 水利科技与经济,2004,10(2):83-84.
- [9] 刘红梅,王克强,黄智俊. 影响中国农户采用节水灌溉技术行为的因素分析[J]. 中国农村经济,2008(4):44-54.
- [10] DINAR A, YARON D. Adonment of Irrigation Technologies [J]. Agricultural Economics,1992(4):315-332.