



经济及社会理事会

Distr.: General
4 January 2006
Chinese
Original: English

联合国森林论坛

第六届会议

2006 年 2 月 13 日至 24 日，纽约

临时议程*项目 3

联合国森林论坛第五届会议

第 5/2 号决定的执行情况

2005 年 11 月 29 日德国常驻联合国代表团给秘书长的普通照会

德国常驻联合国代表团向联合国秘书长致意，并谨随函转送 2005 年 11 月 16 日至 18 日在柏林举行的国际专家会议“界定未来森林协定的范畴”的最后报告（见附件）。

由德国政府主办的这次会议是一次支持联合国森林论坛的国家主导举措，由奥地利政府和瑞士政府以及联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约的全球机制共同赞助。来自 87 个国家、各种组织和主要群体的 152 名专家出席了会议。

德国常驻联合国代表团请秘书长将这份报告列为将于 2006 年 2 月 13 日至 24 日举行的联合国森林论坛第六届会议的文件。



2005 年 11 月 29 日德国常驻联合国代表团给秘书长的普通照会的附件

国际专家会议“界定未来森林协定的范畴”

主席的报告

国际专家会议“界定未来森林协定的范畴”——支助联合国森林论坛的国家主导举措，于 2005 年 11 月 16 日至 18 日在柏林举行。

这次会议由德国政府主办，由奥地利政府和瑞士政府以及联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约的全球机制共同赞助。一个国际指导小组负责指导这次会议，小组成员是喀麦隆、哥斯达黎加、墨西哥、菲律宾、马来西亚、印度、奥地利、瑞士和联森论坛秘书处的代表。

这次国际专家会议的主要目标是，为将于 2006 年 2 月举行的关于未来国际森林协定的联森论坛第六届会议达成共识奠定更坚实的基础。

专家会议的任务是探讨和进一步发展联森论坛第五届会议主席案文草案¹中提及的关于国际森林安排的未来的某些概念和观点，这些概念和观点需予以进一步澄清。

更具体地说，这次会议讨论了以下问题：

1. 自律 “守则”：我们如何理解这个概念？自律文书可以起什么作用？
2. 执行/执行手段/审查和反馈：如何更好地解决和协调这些方面，以便在今后标志真正的进步。
3. 区域活动：区域进程、区域伙伴关系或区域机构在今后的任何森林协定中可发挥何种具体作用，以增加在国家/国际一级采取的经改进的行动的重要性？

六个平行的工作组都讨论了上述三个问题，每个工作组只着重讨论其中一个主题。为每一个主题详细编写了背景文件和“启发”文件。

德国经济合作与发展部副部长 Uschi Eid 博士宣布会议开幕。联森论坛秘书处负责人 Pekka Patosaari 先生在会议上讲话。Judith Bahemuka 大使（肯尼亚）和 Franz Perrez 先生（瑞士）也在会议闭幕式上致辞。

会议不限与会者名额，联森论坛成员国、森林伙伴合作机构成员组织、各主要群体和区域组织的专家，以及秘书处和联森论坛第六届会议主席团的专家均以个人身份出席了会议。共有来自 87 个国家的 152 人参加会议。

Joseph Claude Abena 先生（喀麦隆）和 Matthias Schwoerer 先生（德国）担任会议共同主席。

共同主席对本报告负全部责任。报告着重指出所讨论的主要问题和会议的主要结论。报告叙述了与会者的普遍观点，但并不意味着已就本报告中的所有主要内容达成共识。此外，不可能把会议期间的所有意见包括在内。要全面了解会议情况，可另行参阅会议记录报告。

此外，可持续发展国际研究所的报告处报道了这次会议的情况。

一. 不具法律约束力的文书

与会者指出，关于不具法律约束力的文书的讨论并不妨碍某些与会者的观点，他们认为具有法律约束力的文书更适当，某些问题在此种文书下可能更容易解决。虽然有人指出必须明确定义“文书”这个用语，人们的理解是，不具法律约束力的文书可能具有各种形式或名称，包括自律守则、准则、国际谅解、全球行动纲领和宣言，等等。然而，与会者认为，本阶段重点不应放在名称上，而应放在此类文书的内容和其他方面。

根据这项谅解，与会者讨论了若干问题，包括不具法律约束力的文书的预期作用、其形式和内容、目的和目标、遵守程度以及对现有的政府间森林小组/政府间森林论坛行动建议以及其他不具约束力和具有约束力的文书所起的协助作用。

与会者普遍认为，迫切需要提高人们对森林问题的认识。关于如何促使作出高级别政治承诺的问题，与会者强调不具法律约束力的文书的实质内容和其形式同样重要。此种文书将强调森林的跨部门方面以及森林为社会提供的物资和服务，得到所有各级利益有关者的支持。

一些与会者认为，目前，不具法律约束力文书可能是最容易达成的，还有一些人认为此种文书是达成具有法律约束力文书的第一步。其他一些人则对不具法律约束力的文书是否能起辅助作用表示怀疑，因为现已有许多关于森林问题的不具法律约束力的文书。一些与会者提及联合国粮食及农业组织（粮农组织）的《负责任渔业行为守则》，说可能将其作为拟定不具法律约束力文书的结构“范本”。

与会者认为，不具法律约束力的文书是否对现有的政府间森林问题小组/政府间森林问题论坛行动建议起辅助作用，将取决于此种新的文书的实际内容以及它们在多大程度上能够超过至今已做到的事。此种文书可能填补现有的空白和解决目前各自为政的问题。

与会者认为，不具法律约束力的文书应确保作出高级别政治承诺，特别重视执行问题，包括各种执行手段。应解决能更容易地获得资金和进行能力建设的问题。

题。应探索各种创新性方法调集资金。然而，有人说，过去的经验表明，不能保证不具法律约束力的文书能确保作出高级别政治承诺。

一些与会者认为，不具法律约束力的文书可成为现有的森林公约和协定的“保护伞”，协助实现全面发展目标、推动国际合作、加强所有相关的利益有关者的参与、提出共同目标和有时限的目标、以及加强现有的政府间森林问题小组/政府间森林问题论坛行动建议、联合国森林问题论坛的各项决议和决定以及其他的不具法律约束力和具有法律约束力的文书。此种文书应考虑到国家主权，为在实地采取行动奠定基础。

与会者强调，不具法律约束力的文书应反映所有各国政府的承诺，为监测、评估、报告和审查可持续森林管理执行情况奠定基础、协助执行国家森林方案、同时考虑到各国和各区域的具体特点。

一些与会者认为，应进一步探讨是否可能制定一项积极的采用签署同意形式的不具法律约束力的通用文书。签署同意并不改变文书的法律地位，但一些与会者说，这将有助于作出国家承诺和国际承诺。这还将鼓励公众积极参与。其他一些与会者说，签署同意进程可能使文书的加入不具普遍性，可能会有一些重要的森林国家没参加。

向联合国森林问题论坛第六届会议提交的建议

虽然与会者没有商定向联合国森林问题论坛第六届会议提交的建议，但提出了关于新的不具法律约束力的文书的以下建议和主要内容：

- 一份有力的不具法律约束力的文书可能为赞成或反对具有法律约束力的文书的各国提供一种中间立场
- 提供政策指导而不是技术准则
- 利用签署同意来更明确地表示有关缔约方感兴趣
- 制定关于可持续森林管理的有时限、可量化的明确目标和指标，并同时拟定其执行方式
- 进一步形成共同理解，同时认识到可持续森林管理的七个主题内容
- 加强现有管理，同其他森林文书建立密切联系
- 避免重叠和重复以及消除各自为政的现象
- 考虑到区域经济、社会和环境优先事项以及区域需要和具体特点，利用各种区域进程和区域机构
- 确保切实执行和履约

- 加强与森林问题合作伙伴关系的协作，并加强后者的作用
- 处理各种跨部门问题；同可持续发展议程和实现千年发展目标联系起来
- 使所有利益有关者的参与
- 加强协调和国际合作
- 审议各种财政安排、体制安排、工作方法和审查机制
- 提供执行可持续森林管理的方法

二. 执行和执行方法

与会者根据那些业已处理过“执行方法”问题的各种专家会议的结果，讨论了在联合国森林问题论坛第五届会议上提出的主席案文草案中特别强调的各种问题。与会者提出了有关利用规划进程更好地把可持续森林管理同其他政策结合起来的各种提议和建议。他们还讨论了创造有利条件和有机会获得资源以促进可持续森林管理的问题，并讨论了可能拟定的新的国际森林安排的执行方法的结构。随后审议了关于提交报告和尊约的一些问题。会议特别提及关于区域一级方式所可能发挥作用的一份参考资料。

A. 规划进程

与会者强调必须在执行可持续森林管理和诸如气候变化、生物多样性、荒漠化、消除贫穷、改善农村生计及其他等相关领域的执行活动之间加强联合优势，并必须解决砍伐森林的根源。人们普遍表示，各国应更加重视可持续森林管理，在国家发展战略中拟定明确的森林目标，并必须通过以下方式和其他方式把可持续森林管理全面纳入各种更广泛的战略：

- 把国家森林方案纳入社会经济发展议程，包括宏观经济政策
- 处理各种跨部门问题，并同其他部门协调
- 制定有关机制，同其他受益部门（例如水、采矿、能源）担森林管理费用

关于改进规划、执行和提交报告的问题，有人建议根据全球目标确定各国的目标，并使其他部门在早期阶段参与。

1. 监测

确定用以下指标来监测专用于可持续森林管理的资源流动情况：

- 是否已实现各项国家目标/指标
- （自然和栽种的）森林资源的面积

- 森林覆盖率的改变
- 以可持续方式管理的森林资源的面积
- 从事森林管理的熟练技术人员的人数
- 直接投资于森林管理、保护和支付服务费用的预算所占百分比
- 用于海外发展援助的国民总收入的百分比和用于森林问题的海外发展援助的百分比。

2. 建议

关于国家规划，建议联合国森林问题论坛和森林合作伙伴关系能够帮助各国把森林政策纳入国家发展战略。可在联合国森林问题论坛行动计划框架内这样做。虽然与会者没有就行动计划的范围和作用、以及该计划是否包括工作计划/方案达成最后结论，但认为此种计划可以起辅助作用，因为它比政府间森林问题小组/政府间森林问题论坛的行动建议更加重点集中和更简单。

执行此种行动计划的可能顺序是：

- 拟定国家计划，以利用联合国森林问题论坛的指导原则（和/或目标）
- 根据此种指导原则（和/或目标）向联合国森林问题论坛提交报告
- 联合国森林问题论坛评估在实施指导原则方面的进展情况
- 根据国家报告和进行的评估所确定的各种需要，修改行动计划。

B. 创造有利条件

1. 在国家一级创造有利条件

国家一级的切实执行被视为实现政治稳定和宏观经济稳定以及实行善政的先决条件。为了吸引资金，各国必须能够加强其执行各种项目的能力。应在国家一级和国际一级鼓励跨部门合作。诸如国家森林方案等国家行动计划可协助调集资源，包括促进能力建设以及为执行工作提供财政支助的各种机制和可能来源。

2. 能力建设

与会者对现有的能力建设活动表示欢迎，认为这些活动富有成效。不过他们认为仍有可能加强和扩大现有的这些努力。交流最佳做法、进行实地考察和技术合作等活动应扩大范围。可请联合国森林问题论坛研究关于设立一个能力建设信息协调中心的建议。与会者还主张扩大森林问题合作伙伴关系，以便尤其通过联合国粮食及农业组织(粮农组织)的国家森林方案融资机制和世界银行的森林方案满足日益增加的对技术支助的要求。

3. 国际/国家财政资源

有人表示，必须加强框架条件和更好地宣传各种鼓励措施，以便为森林部门提供资金和进行投资。应利用国际资源来补充和调集国内资源。还有人认为，应根据有关指标在国家之间更公平地分配资源。一些与会者认为，要切实产生国家和国际资源，具有法律约束力的文书是必不可少的。会议还审议了以对森林产品国际贸易实行全球征税为基础的财政机制。

4. 建议

- 可探讨建立全球信托基金的可能性。这种信托基金可把现有的流动资金同新的资源和额外资源结合起来。
- 海外发展援助虽然对于许多国家是必要的，但并不足以为可持续森林管理提供资金，应在公私伙伴关系框架内拟定对森林部门的鼓励措施。必须改进投资条件。
- 制定鼓励措施，以便长期把森林产生的盈利进行再投资，并制定有关财务措施，例如建立可持续森林管理捐赠基金，由公共和私营部门提供资金。
- 促进创新性筹资方式，可持续地产生森林物资和服务。
- 研究为保护自然森林和减少森林砍伐而提供补偿的可行性。
- 国际金融机构的工作中可扩大可持续森林管理的财政框架/纲领，加强国家森林方案融资机制和森林方案，注重国家、区域和国际各级的资源调集、社区和私营部门投资、国际公共财政以及环境服务付酬的问题。
- 旨在吸引资金的任何此种框架/纲领都应同国际森林安排及其优先事项直接联系起来。

C. 结构

在保留诸如联合国森林问题论坛、森林问题合作伙伴关系、协调中心、主要群体和国家主导倡议等国际森林安排的现有结构部分问题上，达成了共识。然而，与会者认为必须找到一种机制，同森林问题合作伙伴关系建立更直接的联系/任务，以实施联合国森林问题论坛的各项建议，促进各国际组织的森林工作协调一致。

建议

建议把诸如以下新的内容列入现有的国际森林安排：

- 制定联合国森林问题论坛行动计划，并通过现有的国际森林安排执行这一计划

- 建立一个可持续森林管理财政框架
- 在联合国森林问题论坛下建立一个技术/科学机构
- 汇报和监测全球目标的执行情况

D. 提交报告

会议审议了与汇报国家执行情况相关的一系列问题。与会者普遍认为，国家报告应基于并反映全球目标和（或）联合国森林问题论坛的指导原则。还应对区一级执行情况作出评估。并应鼓励森林问题合作伙伴关系成员的管理机构考虑联森论坛的目标和（或）准则。

E. 履约

有人表示，应该把履约问题视为涉及捐助者和执行者的一种双向进程。他们说，如果没有法律文书，就很难强制遵守。一般说来，是否能够履约，取决于透明度和鼓励措施。同侪审查被视为履约的一项基本内容。

F. 区域一级行动

与会者认为，区域一级行动对于确定执行方式相当重要。这种行动还有助于促进信息交流（特别是在获得资金和适当做法方面）、战略制定、体制结构、资金筹措和同侪审查。

三. 区域化

在一般性讨论中与会者们都认为区域进程极为重要，因为此种进程往往更好地反映某个区域各国的国内情况。区域进程应补充、而不是取代国际一级进程。

与会者们普遍强调必须加强区域进程同联合国森林问题论坛之间的联系，但在以下问题上没有达成共识：区域联森论坛讨论是否将改进目前区域一级活动，以及这是否不会与现有的机制重复。无论如何，许多与会者认为不应在国际森林安排框架内创立新的区域进程。

与会者确定，在加强国际森林安排内各区域进程方面有以下资源制约因素：

- 必须从联合国和其他现有来源获得资金
- 一些区域组织可能因资源紧缺而能力减弱
- 旅行、会议筹备和参加会议的费用（对于是否应该提高或降低费用的问题没有达成共识）
- 各国不希望承担额外的报告负担

- 可能存在语言障碍（需要口译服务），但在一些区域进程中各国的语言和文化类似，可能成为一种有利因素

因此，讨论了以下三个问题：

- (a) 区域化带来的好处和制约因素；
- (b) 区域组成部分可能的原则和功能；
- (c) 区域化可能的结构和作用。

A. 区域化带来的好处和制约因素

根据现有进程的经验，讨论了区域化进程所有可能的有利和不利（或限制）因素，并将其分为四大类。

1. 信息交流/知识管理

- **有利因素**：对各种问题形成共同理解、统一各种观点、提高认识、建立反馈机制，把全球关切问题传达给各成员、区域和国家利益有关者之间协调一致以及因注重具体的区域（森林）特点和需要而取得协同增效的效果、制定主题优先事项以满足区域需要、确定各区域和各国的目标、有利于作出具体安排、拟定解决共同区域问题的区域方式和政策、确定今后的行动和机遇、文化/语言类似
- **制约因素**：行政和报告负担加重、各种具体问题笼统化、语言障碍

2. 合作与参与

- **有利因素**：各主要群体参与和参加、制定具体的项目与合作、促进谈判、协调各种活动、降低参加区活动的费用、加强参与、利益有关者参与和发挥显著作用、更广泛的国家参与、通过在国际和国家森林优先事项之间建立联系来加强政治承诺、扩大促进可持续森林管理的跨部门参与、各国在国际论坛内更容易达成共同立场
- **制约因素**：各主要群体需进行能力建设，方能迅速采取行动，并非区域内所有国家都将参与

3. 国家一级执行

- **有利因素**：加强国家一级承诺、把各国不多的资源集中起来、执行国际商定承诺、交流经验教训、从技术上（不仅仅从政治上）了解区域内状况、扩大促进可持续森林管理的跨部门参与、使跨部门伙伴和民间社会参与。
- **制约因素**：各国在自愿基础上参加区域促进的执行行动，政府同其他行为者之间往往缺乏有效联系。

4. 加强国际森林安排

- **有利因素**：作出国家、区域和国际高级别政治承诺、在区域范围内作出全球承诺、各主要群体更多地参与、更好地协调和统一已有的各种区域方式和政策、推动森林问题合作伙伴关系区域一级工作，以及加强伙伴关系和产出、提高执行率。
- **制约因素**：降低森林问题在全球政策议程中的重要性、转移人们对国际森林安排的注意、全球对话不够协调一致、把全球讨论分割为不同的部分（全球问题必须在全球范围内讨论）、森林问题合作伙伴关系可能不再参加（由于缺乏资源）、把区域同联合国森林论坛联系起来会引起各种问题。

B. 区域组成部分可能的原则和功能

与会者认为，以下原则和功能对于区域组成部分很重要：

1. 原则

- 全球政策可有助于在国家一级制定区域战略和注重执行工作的区域政策，反之亦然；强有力的区域政策可为全球活动提供反馈
- 必须能在区域一级获得森林问题合作伙伴关系成员提供的技术支助
- 除了全球和区域有利因素外，重要的是，尤其使各国确能获益于区域化

2. 区域组成部分可能的功能

- 建立网络、交流信息和经验
- 协调和加强执行
- 通过监测区域的各种具体问题和协助各国提交报告，推动监测、评估和提交报告
- 促进利益有关者更多地参加和参与
- 通过合作与伙伴关系吸引资金

C. 区域化可能的结构和作用

与会者讨论了区域化的六种可能选择：

- (a) 在区域内举行全球会议；
- (b) 与区域委员会合作举行联合国森林问题论坛区域会议；
- (c) 与粮农组织区域林业委员会合作举行联合国森林问题论坛区域会议；
- (d) 建立区域组织和进程；

(e) 结合采用(a)、(b)和(c)三种方法;

(f) 不建立新的联合国森林问题论坛区域进程, 但加强其他区域组织。

与会者普遍认为, 在决定选择哪一种方法时(不同的区域可能有不同的选择), 应采用以下选择标准:

- 有包容性的均衡参与(国家、主要群体和森林合作伙伴关系)
- 成本效益
- 确保政治承诺
- 促进执行可持续森林管理
- 扩大正在讨论的问题的范围
- 确保更好地体现不同区域的各种问题
- 改进跨部门联系和避免工作重复
- 形成协作气氛, 以便就各种问题达成一致意见
- 容易监测、评估和提交报告
- 吸引(公共/私人)资金

与会者认为, 需由国际森林安排提供以下形式的指导, 以增进和加强区域进程:

- 全球和区域森林进程的政策框架
- 确认区域一级行动
- 促进区域、次区域和区域间合作
- 主要群体参与的资金和方式
- 支持区域组织加强跨部门一体化
- 通过与诸如千年发展目标、水、气候变化等人们高度注意的事项联系起来, 使森林问题在政界受到更多的注意。

与会者还进一步表示需要通过以下方式和其他方式推动和加强森林合作伙伴关系给予的支助:

- 改进信息库和科学评估
- 促进科学同政策之间的联系

- 促进更好地利用国家森林方案和国家森林方案融资机制
- 加强交流适当做法以及拟定有关准则和最佳做法
- 提供技术和工艺支助
- 协助监测可持续森林管理、养护问题、多边环境协定后续行动和两性平等问题。

与会者讨论了区域化可如何进一步调动信息资源和财政资源的问题。所提出的主张围绕着以下问题：通过推动透明度、强有力的国家森林承诺和政治意愿来加强政治承诺（例如由各国协助推动它们所参与的区域进程）。

还有人表示，政府和私营部门之间更好地进行区域合作，可增加筹集的资金。区域进程还可有助于改进协调，以帮助把各国不多的资源集中起来。

D. 向联合国森林论坛第六届会议提出的建议

- 关于在联合国各区域轮流举行联合国森林论坛全球会议一事，没有就这个问题达成全面共识，不过讨论了其利弊。与会者认为，其主要好处是，加强主办区域的政治承诺、通过媒体注意提高公众的认识、增加主办区域内的国家参与，以及不那么正式。但举行会议的费用可能会增加，而不一定会减少旅行费用。这被视为缺点。
- 与会者普遍认为，必须加强区域一级行动同国际一级行动之间的联系，但很多人对是否有必要举行区域联合国森林论坛会议表示怀疑。
- 应促进区域政府间组织切实参加联合国森林论坛的会议。

四. 跨部门问题

会议期间进行的审议表明，有一些问题对于会议的所有三个主题都很重要：

- 加强政治承诺和支持，以及提高对森林问题的认识
- 讨论跨部门前景问题
- 加强国际商定行动的执行
- 避免内容和机制重复
- 利用并考虑到现有的结构和文书
- 考虑到区域优先事项、各种需要及其具体特点
- 改进财务资源状况和获取这些资源的途径

- 改进执行方法和利用这些方法途径
- 加强科学和技术支助以及加强总体能力
- 确定是否有必要采取超越现状的措施

注

^a 见《经济及社会理事会正式记录，2005 年，补编第 22 号》，(E/2005/42), 第一章，B 节，第 5/2 号决定，附件。
