



经济及社会理事会

Distr.: General
29 September 2004
Chinese
Original: English

联合国森林论坛

第五届会议

2005 年 5 月 16 日至 27 日, 纽约

临时议程* 项目 6

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)

摘要

2004 年 9 月 7 日至 10 日, 联合国森林论坛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在纽约召开会议。参加会议的除 68 位获提名的专家外, 还有来自若干成员国、森林合作伙伴关系成员、以及其他国际组织和主要群体组织的代表。本报告提交给论坛第五届会议, 供论坛审议并采取适当的行动。

* E/CN.18/AC.3/2005/1。



目录

	段次	页次
一. 背景.....	1	3
二. 组织及其他事项.....	2-12	3
A. 会议地点和会期.....	2	3
B. 特设专家组的工作任务.....	3-5	3
C. 筹备、出席和参与.....	6-9	4
D. 选举主席团成员.....	10	4
E. 文件.....	11	5
F. 会议事务.....	12	5
三. 供联合国森林论坛审议的意见及事项.....	13-67	5
A. 导言.....	13-14	5
B. 意见.....	15-65	6
C. 供联合国森林论坛审议的事项.....	66-67	16
附件		
一. 与会者名单.....		17
二. 文件清单.....		23

一. 背景

1. 经济及社会理事会通过 2000/35 号决议设立联合国森林论坛时，还决定森林论坛可以建议召集有发达国家和发展中国家专家参加的短期特设专家组，听取科技方面的意见。森林论坛在第三届会议上提议设立一个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。这一提议后来在经社理事会第 2003/229 号决议中得到采纳。

二. 组织及其他事项

A. 会议地点和会期

2. 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于 2004 年 9 月 7 日至 10 日在联合国总部召开会议。

B. 特设专家组的工作任务

3. 经济及社会理事会决定，特设专家组应为森林论坛的审议工作提供科技方面的意见，以期向经社理事会、并通过它向联合国大会就制订有关所有森林类型的法律框架的授权范围提出建议。理事会还决定，特设专家组应在经社理事会第 2000/35 号决议和森林论坛历届会议通过的决议范畴内开展工作，尤其是有关特设专家组的设立和权限的决议。

4. 理事会要求特设专家组负责以下具体工作：

(a) 评价现行具约束力的和不具约束力的区域和国际森林文书和进程，包括分析互补、空白和重叠问题，要把森林问题论坛第 2/3 号决议所规定的审议国际森林协议效力的具体标准考虑在内；

(b) 审议各国、森林合作伙伴关系各成员组织及森林论坛秘书处编写的报告，审议森林论坛历届会议的成果；

(c) 审议国际森林安排的其他成果，特别是各国为实施政府间森林小组/政府间森林论坛、其他专家组、国家和组织发起的论坛倡议和以前的有关倡议所提出的行动建议而作出的努力，以及森林合作伙伴关系各成员组织所做的与森林有关的工作；

(d) 审议现有的森林组织和协议的相关经验，包括多边环境协议和区域公约与进程，着重审议互补、空白和重叠问题；

(e) 就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工作提出兼顾各方面的一系列备选方案，供森林问题论坛第五届会议审议。

5. 经济及社会理事会决定，特设专家组的会议应该具体说明专家组工作的主要成果，包括供论坛进一步审议的提案和建议。理事会还决定，特设专家组的提案

和建议应该以协商一致的方式提出。如果没有形成共识，特设专家组的报告应充分反映出各种不同的意见。

C. 筹备、出席和参与

6. 经社理事会还决定，为了确保效率、透明度，并均衡反映不同意见，在特设专家组会议之前应做好以下准备：

(a) 提交事实材料和技术信息，包括现行具约束力的和不具约束力的地区和国际森林文书和进程的最新资料，以及其他相关组织和协议的最新资料，包括多边环境协议和区域公约与进程的最新资料；

(b) 汇编各成员国和森林合作伙伴关系各成员组织在实施政府间森林小组/政府间森林论坛的行动提案及联合国森林论坛历届会议的决定和决议期间的进展情况、促进因素和障碍；

(c) 列出一系列备选方案，并作出详细说明，包括其法律、筹资和体制模式。

7. 理事会邀请森林论坛各成员国对上面(a)、(b)、(c)提出意见。理事会还邀请森林合作伙伴关系各成员组织就上述(a)、(b)两点提供资料。这些意见和资料汇编成了背景文件 E/CN.18/AC.3/2004/1，交给特设专家组。

8. 理事会决定，特设专家组应由来自森林论坛成员国的专家组成。这些专家应在森林制度和里约公约方面具有公认的科学专门知识，并了解森林小组、政府间森林论坛和联合国森林论坛的政府间森林政策审议情况。理事会还决定，应邀请森林合作伙伴关系为特设专家组的工作提供科技方面的帮助，并献计与献策支持它的工作。理事会还决定，具备相关专门知识的政府间组织和各主要群体的代表可以按照经社理事会各职能委员会的程序规则以及可持续发展委员会、森林小组和政府间森林论坛所定的惯例参加会议，可邀请他们提供科技方面的帮助。

9. 全体与会者名单见本报告附件一。

D. 选举主席团成员

10. 理事会决定，特设专家组的两名联合主席应在特设专家组会议上从专家中选出，一名从发展中国家选出，另一名从发达国家中选出。专家们选举安德烈娅·阿尔班·杜兰女士（哥伦比亚）和蒂姆·罗林森先生（大不列颠及北爱尔兰联合王国）为联合主席。

E. 文件

11. 为此次会议预备的文件包括临时议程与说明、两份秘书处说明及三份背景文件。此外，还有监测、评价和报告方式与机制问题特设专家组的报告和无害环境技术的融资和转让问题特设专家组的报告；以及为政府间森林小组 / 政府间森林论坛会议准备的相关文件，备供专家索阅。全部文件的名单见本报告附件二。

F. 会议事务

12. 与会者通过了临时议程和工作安排，同意在会议的头两天就特设专家组的任务广泛交换意见。总的说来，专家组审议了各国、森林合作伙伴关系各成员组织和联合国森林论坛秘书处拟就的报告，以及联合国森林论坛历届会议执行任务的成果。为了寻求森林合作伙伴关系成员和各主要群体的代表在科技方面的帮助，专家们听取了森林合作伙伴关系和多方利益有关者小组的陈述。会议第三天，专家们根据前两天初步讨论的结果，就专家组的任务更详细地阐述了自己的意见。联合主席据此提交了一份报告草稿，其中反映了专家组富有成效、积极而广泛的讨论。这份报告还反映了专家组的工作成果和专家们表达的各种看法，包括不同的意见、提议、建议，供论坛第五届会议进一步审议。

三. 供联合国森林论坛审议的意见及事项

A. 引言

13. 许多专家表示会上的积极气氛及建设性的讨论给他们留下了深刻印象。

14. 特设专家组同意它将设法完成经济及社会理事会交给它的五项工作任务，这在上面对第4段业已列出，如下：

(a) 工作任务(a)和(d)将在议程项目4(a)下讨论，即“分析互补、空白和重叠问题，以及审查与森林有关的现行具约束力和不具约束力的区域和国际文书和进程的有关经验”；

(b) 工作任务(c)将在议程项目4(b)下讨论，即“审议国际森林安排的其他成果，包括各国为执行政府间森林小组/政府间森林论坛行动建议作出的努力”；

(c) 工作任务(e)将在议程项目4(c)下讨论，即“为联合国森林论坛第五届会议制订兼顾各方面的一套备选方案，以供审议，并就制订关于所有森林类型的法律框架的授权范围提出建议”；

(d) 总的来说，在执行这些工作任务时，特设专家组都会考虑到工作任务(b)，因为森林合作伙伴关系及论坛秘书处成员国和成员组织编写的报告以及论坛各届会议结果都可以作为小组工作的基本依据。

B. 意见

1. 分析互补、空白和重叠问题，以及审查与森林有关的现行具约束力和不具约束力的区域和国际文书和进程的有关经验”

15. 在这个项目的讨论中，特设专家组力求确定国际森林安排的长处和短处，并提出总的看法，说明在国际一级需要做哪些事情，以便更好地实现国际森林安排的目标，即“促进所有类型森林的管理、养护和可持续开发，并为此目标加强在

这方面的长期政治承诺”。一些专家强调这一目标的重要性，并强调可持续森林管理能够给当代人及子孙后代带来各种各样的好处。

16. 若干专家注意到，现在有很多与森林有关的具约束力和不具约束力的区域和国际文书和进程，背景文件 E/CN.18/AC.3/2004/CRP.2 已经简单描述了许多这些文书和进程的作用。在专家们讨论互补、空白和重叠问题时，除其它外，他们提出了以下意见：

(a) 每一文书和进程都有其本身的重点和授权范围，这决定了它们在森林问题上的权限。之所以有如此多的文书和进程都跟森林相关，是因为森林有跨部门的特点。一些专家认为，必须对不同的文书和过程都广泛确认森林问题这一点加以充分利用。一些专家指出还是有可能减少不必要的重叠；而另一些专家认为也有可能提供机会开展更多的协作。若干专家认为在联合国系统内如果没有一个中央的、强大的为森林呼吁的声音，就有分散不统一的危险，就会缺少一致性，使森林的作用边缘化，成为其他议程中的一个次要部分；

(b) 许多专家提出，在国际文书、进程和各组织间建立有效的协调和协作是很重要的，一方面是因为在它们之间很有可能出现竞争资源和政治注意力的情况，同时协调和协作还可以避免工作的重叠。一些专家认为国际一级的有效协调取决于国家层面的统一做法，为国际机构提供连贯一致的信息。许多专家注意到，支持联合国森林论坛的森林合作伙伴关系是跟森林有关的组织和文书采取协调行动的一个很好范例；

(c) 许多专家强调资金制约和缺少其他执行手段依然是执行方面的一个严重障碍；

(d) 一些专家说区域文书或进程很重要，尽管他们同时指出这些文书或进程并不一定能在所有国家运作。一些专家提到有些国家不是所有国际文书、协议和进程的缔约方；

(e) 一些专家注意到，必须争取利益有关者的参与，但同时也指出进程如此之多，可能不易做到。

17. 一些专家认为国际森林安排在广义上包括成员国、联合国森林论坛和森林合作伙伴关系、秘书处、各国和各组织发起的倡议，并指出，它的任务规定完全覆盖了所有类型森林的可持续森林管理的所有方面。

18. 一些专家认为加强国际森林安排的重点应当是加强在可持续森林管理方面的国际合作。有一些人提出，要想合作有效，就应该为发展中国家、转型经济体，小岛屿发展中国家提供新的、额外资金、无害环境的技术，并促进能力建设。一些专家还说，要发挥作用的话，不应将这种合作理解为被动地依赖外来援助。

19. 许多专家强调，他们担心尽管近年来在所有层面上都开展了工作并取得了成绩，但是由于森林植被丧失、森林退化，其根源是社会和经济因素，依然是人们严重关注的问题。

20. 一些专家强调在实地有效执行的重要性。一些专家认为需要将重点从政策对话转向行动。一些人强调必须要在政策制定和执行之间建立紧密联系，并解释说那些负责执行的人需要一个健全的政策框架，而制订政策需要得到执行方面的反馈。

21. 一些专家还强调争取得到适当的实施手段至关重要，这些手段包括资金、能力建设、转让无害环境的技术。而且，还强调将国家、区域（或次区域）及全球各级与森林有关的文书和进程联系起来的重要性。不同国家根据各自特殊的环境，在森林可持续管理方面，侧重点可能有所不同。一些专家注意到区域文书和进程为国情相似的国家加强彼此之间的合作，采取统筹行动提供了很有用的手段。一些专家认为还需要订立国际安排，提供指南，包括需要推动全球政策对话与发展，在全球政府间层面建立一个扶持机制，支持各个层面的行动。

22. 在审议空白之处方面，一些专家也认识到政策侧重点会随时间推移发生变化，又认识到需要对新出现的问题或关键问题作出回应，这些问题均需加以确定并设法予以解决。一些专家认为非法伐木/与森林有关的活动就是这方面的一个例子。若干专家说，需要有一种全面的森林观点，更清楚地说明在哪些领域处理森林问题就可以解决一个具体问题，或可部分解决一些问题，如气候变化、生物多样性、沙漠化或冲突地区问题。许多专家认为如果要将森林保留在国家、区域或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。在此方面，一些专家认识到，这与旨在实现全球认同的发展目标（包括《联合国千年宣言》所列各项目标）的方案，以及与具体国家或地区的其他优先事项都有明确的联系。

2. 审议国际森林安排的其他结果，包括各国在执行政府间森林小组/政府间森林论坛行动倡议方面所作的努力

23. 一些专家说创建国际森林安排，包括建立会员普遍参与的联合国森林论坛，将其作为经济及社会理事会的一个附属机构，由森林合作伙伴关系支持，是个不小的成就。一些专家认为，通过接受公认主要群体的利益有关者的参与以及创造多方利益有关者对话的机会，也是这一成就的一部分。还有人认为，应该增加他们参与的机会。

24. 一些专家指出，在执行政府间森林小组/政府间森林论坛行动建议方面取得了进步，并说尽管联合国森林论坛授权范围有限，手段资源也有限，但是国际森林安排在其中发挥了重要作用。另一些专家指出，取得的进步很有限。若干专家指出，由于行动提案有 270 多个，因此在国家一级，很难加以执行。

25. 另一方面，许多专家指出，可推动执行行动提案的因素包括：

- 加强并争取得到长期政策承诺
- 制订并执行更多国家森林方案，这对于促进部门间合作很有好处
- 一些国家在政治上确认可持续森林发展的实用价值
- 制订并执行可持续森林发展的准则和指标的进程
- 核证，尽管也有人指出核证是一个复杂问题
- 伙伴关系，包括私营部门和利益有关者的参与
- 森林合作伙伴关系的作用及其开展的联合协作举措
- 各国和各组织发起的倡议
- 交流经验的机会（在论坛各届会议，在闭会期间开展的活动及在非正式场合）。

26. 另一方面，许多专家也指出阻碍进展的不利因素包括：

- 将森林与森林管理纳入政治议程困难重重
- 执行手段不足；尤其是缺少资金，包括可持续森林发展国家执行和简化报告所需的资源
- 政治对话往往远远脱离实地行动，离其他各级（国家和区域）以及其他利益有关者（包括非政府组织、工商界、土著居民与当地社区和执行人员）的需求太远
- 没有时间和合适的地点充分交流已获得的经验
- 森林合作伙伴关系的理事机构没有给予足够的资金支持，以推动与森林相关的协调与协作
- 报告不连贯一致。一些专家指出最好订立一个报告系统，简化评价进展的进程。他们还注意到，监测、评价和报告是分享经验的一个很好的手段
- 缺少明确的目标和具体目标
- 没有充分利用伙伴关系（如可持续发展问题世界首脑会议伙伴关系）所提供的机会。

27. 各主要群体代表所提到的其他障碍还包括缺乏决策参与，致使政策没有充分顾及各利益有关者的需要；不可持续的消费与生产形态；农村社区缺乏市场准入；有关森林管理商业方面和林产品贸易的文书和进程缺乏共同的方法；对森林经济方面的认识需要扩展；基层妇女组织和其他利益有关者组织难以得到国家级或世

界级为可持续森林管理所分配的资源；城市社区对农村社区与自然环境之间的关系缺乏理解；某些政府对国内土著社区抱有负面态度。他们认为，与森林相关的就业机会减少，森林研究拨款不断缩减，都成为了科学与政策互动的障碍，也是对吸引学生修习林业科目的障碍。

28. 许多专家提到，财政限制造成了特别大的障碍。为实现可持续森林管理而进行的能力建设和无害环境技术转让都会因此而受到不利影响，尤其是在发展中国家。一些专家说，资金有限需要竞争，如果可持续森林管理没有列为全国的优先工作，就很难获得资金。专家们还提到了这样一个事实：迄今为止划拨给全球环境基金（15 号业务方案）的资金多数已分配给非可持续森林管理项目。一些专家还说，需要从全球环境基金为可持续森林管理的相关活动取得更多的经费，而且全球环境基金下一次资金补充时有必要确认森林的重要性。为了解决全球环境基金和其他国际供资机构的这一问题，需要各国政府牵头发出战略倡议。

29. 一些专家说，要应付各种写报告的规定，给他们造成了负担。

30. 专家们讨论了处理政府间森林小组/政府间森林论坛 270 多项行动提案的优缺点。许多专家指出，这些提案为森林政策提供了一个有价值的议程，各国需要确定各自的优先次序，然后只需实施与本国国情相关的提案。另外一些专家提出，提案数量很多，而且所用语言是通过谈判确定的，所以很难传达能让执行人员理解的重点信息。有些专家说，提高利益有关者和各国对政府间森林小组/政府间森林论坛行动提案的认识是很重要的，他们还提到了进行国家评估的手段。需要以制定提案的成果为基础，考虑提案未来的作用，还要考虑制定更多的优先目标。这样才能同负责实施的人和在其他部门工作的人对核心优先工作达成共识。一些专家提出，如果更多地注重与全国发展战略有明显联系的少数战略目标和关键的优先事项，那么可持续森林管理就更有可能得到政治支持。有些专家还提出，在未来的国际森林安排中，这些行动提案应该作为背景而非实施的重点优先项目。

31. 一些专家还指出，国家方案需要顾及有关森林的国际承诺，如《生物多样性公约》中约定的承诺。有些专家进一步强调，为了帮助各国有效地履行承诺，需要在国际一级进行有效的协调。

32. 各主要群体的代表称，他们可以帮助促成政治承诺，并表示愿意建立真正的伙伴关系。他们说，成功的伙伴关系是所有各方都参与决策和实施。在这方面，他们表示，尽管多方利益有关者对话在各群体中成功地起到了协同作用，但森林问题国际安排在确保其观点纳入政策程序方面并没有完全发挥效力，对此他们也很关心。有人认为，可以设立一个正规的反馈程序，以说明如何将各主要群体的建议付诸实行。

3. 就负责审议以期制订关于所有森林类型的法律框架的授权范围提出建议的工作提出兼顾各方面的一整套备选方案，供联合国森林论坛第五届会议审议

33. 若干专家说，为慎重起见，可在审议备选方案之前，先在目标、目的和基本内容上达成一致。一些专家认为，未来任何安排的总体目标都应该是在世界范围内提倡可持续森林管理来制止砍伐森林，防止森林退化，从而为实现其他国际上约定的发展目标作出贡献，这些目标包括《千年宣言》中的目标，以及第 23 段所载各国首脑和政府元首关于加紧进行集体努力，以管理、保护和可持续地开发所有各类森林的决议。

34. 一些专家提出，为了达到这一目的，应该制订一套具体的目标，例如可包括以下目标：

- 在比如 2015 年之前将森林砍伐率降低 x%；
- 将非法伐木和与森林有关的非法活动的水平降低 x%。

35. 其他具体目标可包括世界上已获可持续管理的森林的百分比，森林在保存生物多样性中的作用，受保护地区，可持续发展，森林对减少贫困的贡献，扶持生计，以及利益有关者的作用。

36. 一些专家认为，就总量目标进行谈判还为时过早，也不应把制定具体目标作为优先工作。一些专家说，联合国森林论坛新阶段的主要目标应该是通过制定国内政策来推广可持续森林管理。

37. 一些专家提到了现有的区域性进程和文书，指出各个地区的森林情况和所受挑战各不相同；有些专家提出，在全球具法律约束力的规则不一定能处理区域和地方关切的问题。

38. 许多专家确定了未来森林问题安排的几个首要目标，这将成为所有备选方案的共同目标，用以明确国际森林政策的重点。专家们提出了一些可能实现的目标，其中包括：

- 争取高级别的政治承诺
- 就森林问题和刚出现的首要关切问题开展对话
- 提供充分的执行手段，包括有保证的和可预计的资金，能力建设以及获取无害环境技术的途径
- 为项目筹资
- 提供综合全面的指导

- 促进开放、透明、包容的进程，确保所有国家全面参与
- 促进实地行动以及自下而上的做法
- 为各国提供一个扶持性环境，帮助它们实现可持续森林管理
- 提供一个国际级协调机制，纳入并更为广泛地利用森林问题合作伙伴关系来实施联合协作倡议
- 吸引广泛的利益有关者，充分利用参与进程，并增强主要群体的参与，同时就森林的有关议题，改善与公众之间的交流
- 发展以实现可持续森林管理为宗旨的伙伴关系，包括由政府、组织和森林部门内外各利益有关者提出的倡议
- 设定明确的监测、评价和报告功能，以帮助各国分享经验、吸取教训，并为可持续森林管理方面的进展提供评价工具
- 促进森林部门和其他部门之间在全国和国际范围内的跨部门合作，以减轻森林部门之外所作的决定对森林的负面影响；为制订国家政策和立法提供广泛的指导和协助
- 设立支持和接纳区域进程的机制。

39. 许多专家指出，有必要审议所有备选方案的融资模式（包括经费来源和筹资机制）。同时，议定的目标应该切实考虑到资金有多少。几位专家谈到了一些可能的融资机制，包括在全球环境基金内部设立一个独立的业务方案，或把森林问题作为全球环境基金一个独立重点领域。不过，专家们也指出，由全球环境基金提供经费或许需要制定具法律约束力的文书来加以规范，而且全球环境基金的授权限制了其资助项目的类型。专家们提出的其他设想包括设立信托基金、建立伙伴关系、世界银行供资，以及仿效国际热带木材组织采取以项目为本的方法。

40. 大多数专家提到，需要改变国际森林安排，以进一步促进实现可持续森林管理。依靠政府间森林政策进程的成果是很重要的。专家们强调，目前与森林相关的各种活动（如国家森林方案、准则和指标进程，以及通过国家森林法律框架）都源自政府间森林小组/政府间森林论坛的进程和国际森林安排。国际森林安排已经取得了很多成就，例如《千年宣言》和约翰内斯堡执行计划都确认森林的重要性。不过，现在需要向前迈进。

41. 专家们为未来的安排提出了各种各样的备选方案。几位专家指出，这些备选方案大体可分为不具法律约束力的文书和具法律约束力的文书两种。有几位专家强调，这些方法不一定要相互排斥。

42. 多数专家认为，鉴于森林问题在国际议程中的重要性，选择维持现状并不可行。一些专家说，不应该进一步审议终止目前的国际安排这个备选方案。

发展现有的国际森林安排

43. 有几位专家赞成加强国际森林安排。专家们就此提出了各种备选方案和措施。对于这些备选方案和措施效力如何，其他一些专家表示了保留意见。

44. 一些专家认为现行的国际森林安排可以加强，可借重以往的成绩和经验教训。他们确认，国际森林安排有可能全面协调地总体处理一系列森林问题，促进各国的共同利益，并集中推动实际的行动。专家们确定了一些可行的目标，包括：

- 恢复国际森林安排在促进全面总体对话以解决可持续森林管理的广泛问题中的作用
- 使国际森林安排更明确地着重于为数不多的几个需要国际政治关注的问题，这些问题在各个层面（全球、区域、国家）都至关重要，并涉及到参与各方
- 注重在实地的有效实施，以便在实现可持续森林管理方面取得进展。多位专家强调，争取必要的实施手段很重要，另外还需提供原始经费，以发挥促进作用
- 促进有关森林的各组织和文书之间的协调。联合国森林论坛作为经社理事会的下属机构，很适合处理影响森林的跨部门问题
- 开展更多的区域活动和主题活动，推进国家和组织发起的倡议，使各主要群体更密切地参与国际森林安排的活动
- 提高可持续森林管理在国家和国际议程中的地位，加强对可持续森林管理对其他国际和国家优先事项（如减少贫穷和可持续发展）可以发挥的积极作用的认识
- 更加明确地认识到国际森林安排中各部门的职责，确保国际森林安排有必要的权威、能力和资源来履行这些职责
- 更加明确地认识到国际森林安排的目的是促进各国的利益，推动可持续森林管理
- 更广泛地利用森林问题合作伙伴关系来实施合作方案和倡议。

备选方案

45. 一些专家提出，备选方案可有以下一般特征：

- 为可持续森林管理及其实施制订主要的指导方针和标准
- 提高国家森林方案的作用，在国家范围加以实施，加强国家森林方案设施和其他机制，以支持实施工作

- 促进经验教训的不断交流
- 使联合国森林论坛发挥更强的政治和促进作用
- 通过参与性进程，为所有相关参与方之间建立更坚实的合作与伙伴关系框架
- 通过一个期限较长的可定期审议的工作方案；专家们对于期限有不同意见，例如有的说 3 至 5 年，有的说 10 至 15 年
- 参照其他国际会议，审议召开会议的次数（如一年召开政策会议，一年召开主题/区域会议）和时间。一些专家对区域性和国际性会议的激增表示关心
- 加强报告过程，利用与准则过程和指标过程等其它过程的协作，同时认识到有效报告的能力需要
- 在国际森林安排的运作和议事过程中，使主要群体的参与更为密切、更有实质性。

46. 一些专家说，如果各成员国希望将来为制订具法律约束力的文书做进一步的工作，增强国际森林安排也不会排除这一点。

47. 专家们还确定了改进这一备选方案的各种途径。

48. 有一个备选方案是通过补充资金、增强政治支持、明确任务、强化秘书处来加强国际森林安排。

49. 另一个备选方案是，根据《里约森林原则》¹ 制定自愿准则，以帮助实施政府间森林小组/政府间森林论坛所提出的实地行动提议。这些准则可包括：

- 主要的具体目标和目的
- 实施手段，其中包括资金、技术转让和能力建设
- 提高公众意识
- 信息交换机制，尤其是有关最佳做法的信息
- 进展监测与报告。

50. 还有一个备选方案是制订一个森林合作框架。这种安排可包括：

- 一份“可持续森林管理承诺宣言”
- 一种明确的、可预测的实施手段
- 一种强化的报告机制
- 更为有力的秘书处和更为巩固的森林合作伙伴关系。

51. 还有一个备选方案是设立一个政府间的政治、科学、合作机构，主要目的是为可持续森林管理项目提供资金。这种安排可包括：

- 政治委员会，负责政策对话
- 科学委员会，负责科技对话
- 财政与合作委员会，负责实施项目并为项目筹资。

这一备选方案还提议召开区域性会议。

52. 另外还有一个备选方案是作出区域安排和主题安排。这将意味着制定一种双重办法，使区域和/或主题会议的方案为全球性的会议服务。

体制模式

53. 一些专家说，加强国际森林安排应该改善其体制结构，或许可以强化秘书处，重视森林合作伙伴关系，也可以改变秘书处的工作重点和作用。专家们还提议，国际森林安排可以同粮农组织、环境规划署和设在罗马的秘书处建立联系。另一个可能性是，从各区域进程中吸收一个政府代表参加，扩大未来的国际森林安排的主席团；同时由各森林问题区域进程的秘书处加入森林合作伙伴关系等未来的机构间合作机制。

融资模式

54. 专家们的提议包括为合作活动设立一个信托基金；仿效国际热带木材组织，采取以项目为主的方法；更有效地评价全球环境基金等现行融资机制。

以公约或议定书为主的方法

55. 一些专家提议一种以公约或议定书为主的方法。多位专家在区分不具法律约束力和具法律约束力的文书时持谨慎态度。专家们认为，国际森林安排经过加强之后其若干特点将同等地适用于公约或议定书。此外，专家们还确定了公约或议定书其他若干较为可行的宗旨目标，其中包括：

- 发出强有力的信号，表明与森林有关的问题是关系到国际社会的问题
- 为森林政策提供一个全球性的框架
- 为整体、平衡、全面解决所有森林问题提供法律依据，重点解决核心问题。这将一改现行具法律约束力的国际文书非整体处理的方法；森林公约将强化现有其他文书所规定的森林义务，并解决非整体处理的问题
- 在国际和/或国家一级加强森林事务方面的立法权力
- 规定各国报告可持续森林管理的实施进展的法律义务

- 明确监测、评价、报告及遵守机制的方法，提高监测、评价和报告的水平
- 设立筹资机制，为森林部门的投资提供有利条件，以促进合作、财政援助和技术转让
- 为了更有效地实施可持续森林政策，订立一个权威的基准，包括在国家、区域和国际各级实施具约束力的可持续森林管理政策的义务
- 为可持续森林管理争取更高的政治承诺
- 确保长期可靠的资金来源
- 为合作行动指明重点。

56. 一些专家指出，有必要明确公约或议定书同其他具法律约束力的森林文书之间的关系，以及同国际和区域进程和组织之间的关系。

57. 一些专家表示担心这种公约和议定书的方式可能会过于死板，没有足够的灵活性去适应不断改变的情况。

58. 一些专家强调，在这类文书中，需要平衡可持续森林管理的经济、社会和环境三方面的问题。

59. 多位专家指出，在具法律约束力的文书通过之前的过渡时期，需要确定临时的机构安排。专家们指出，这类谈判不会很快有结果，他们提议，在此期间，现行安排暂不取消。

60. 各主要群体的代表提出，订立公约的一个理由是，全球林业政策需要源自国际法律文书的道义权威和一个能提供政策灵活性并能监测协调行动参与性中央机构或论坛。而另一方面，反对订立公约的理由有，国际社会已经对需要解决的问题有了清楚的理解，现在该采取行动了；目前森林被毁的速度令人担忧，需要采取坚决的行动加以制止，而公约谈判只会拖延行动；具法律约束力的森林文件会进一步使森林商业化变为合法，进一步排挤土著民族和靠森林为生的民族；对国家自然资源主权的狭隘的、可能有害的解释会由此确立起来。

备选方案

61. 在讨论公约或议定书方法的备选方案时，多数专家表示倾向于框架公约。框架公约可以解决关系到共同利益的事务；还可以规定如何订立适合特定地区的区域性议定书和针对更具体技术问题的主题议定书。专家们说，依照这一方案，可以灵活应对不同主题或各地区的不同情况。

62. 专家们讨论的另一个备选方案是通过一个现行国际公约的议定书。他们提到的两个现行的国际文书是《生物多样性公约》和《联合国气候变化框架公约》。此类议定书不应超出母公约的授权规定。

体制模式

63. 这一文书的范围，以及它与其他现行具法律约束力的文书之间的关系，都需要仔细评估。一些专家说，森林文书可能不会约束其他文书。

融资模式

64. 一些专家说，公约或议定书也许会为获得新的供资机制提供机会，包括得到更明确的承认，以及直接得到全球环境基金等资金。还有可能产生专门的森林融资机制。

65. 一些专家表示担心各国会面临新的义务，而又没有更多的财政手段来履行这些义务。他们认为，在缔结具法律约束力的文书之前，要先把牵涉到的所有问题都研究一遍，这是很重要的。

C. 供联合国森林论坛审议的事项

66. 专家组在通过这一报告时，建议联合国森林论坛第五届会议于 2005 年 5 月 16 至 27 日在联合国总部召开。特设专家组在四天里的讨论和交换意见是富有建设性的，本报告反映了其丰富的成果，建议论坛第五届会议加以审议并在此基础上有所发展。

67. 一些专家说，还有更多的工作要做。专家们表示，在联合国森林论坛第五届会议召开之前，也许会继续就可能的备选方案进行对话。一些专家说，此类对话应该公开、透明、广泛包容。他们提议，为了方便对话，可使用电子通讯手段。

注

¹ 《联合国环境与发展会议的报告，1992 年 6 月 3 日至 14 日，里约热内卢》（联合国出版物，出售品编号：C.93.1.8 和更正），第一卷：《环发会议通过的决议》，决议 1，附件一。

附件一

与会者名单

A 获提名的专家

纽约大韩民国常驻联合国代表团 Eun-ju Ahn
布基纳法索森林管理局 Tienko Jean Akossongo
哥伦比亚外交部 Maria Andrea Alban
前南斯拉夫的马其顿共和国林业局 Vlatko Andonovski
黎巴嫩农业部 Fady Raymond Asmar
巴西环境部 Tasso Rezende Azevedo
加拿大外交部 Richard Ballhorn
澳大利亚农业、渔业、林业部 Tony Bartlett
危地马拉国家森林研究所 Fred Manuel Batlle
比利时欧洲联盟委员会 John Bazill
挪威外交部 Erik Bjornebye
阿尔及利亚林业总局 Abdelhak Boussaha
委内瑞拉环境与自然资源部 Manuel Briceno Mendez
罗马教廷圣约翰大学 Frank Cantelmo
法国农业部 Alain Chaudron
柬埔寨林业管理局 Kimsum Chheng
塞内加尔环境与保护自然部林业和水资源司 Matar Cisse
意大利外交部 Claudio D'Aloya
比利时弗莱芒林业局 Carl De Schepper
希腊农业发展与粮食部 Andreas Drouzas
古巴科学技术与环境部 Modesto Fernández Díaz-Silveira
葡萄牙农业部 Maria da Conceição Ferreira
奥地利联邦农业、林业、环境与水管理部 Ingwald Gschwandtl
阿根廷外交部 Claudio R. Gutiérrez
牙买加林业部 Marilyn Headly
厄瓜多尔外交部 Juan Holguin

荷兰农业、自然和粮食质量部 Hans Hoogeveen
日本林业厅 Yuji Imaizumi
瑞典产业、就业与通讯部 Armas Jappinen
塞尔维亚共和国农业、林业与水管理部 Dusan Jovic
刚果民主共和国可持续发展局 Vincent Kasulu Seya Makonga
爱沙尼亚环境部 Indrek Laas
墨西哥环境与自然资源秘书处 Mauricio Limón Aguirre
纳米比亚环境部 Esther Lusepami-Kamwi
纽约南非常驻联合国代表团 Xolisa Mabhongo
加蓬水资源和林业资源总局 André Jules Madingou
美利坚合众国国务院生态与陆地保护办公室 Jan L. McAlpine
纽约伊朗常驻联合国代表团 Hossein Moeini Meybodi
科摩罗林业部 Ali Mohamed
刚果共和国水资源与林业部 Gregoire Nkeoua
马拉维林业部 Kenneth M. Nyasulu
爱尔兰农业与粮食部 Noel O'Connor
尼日利亚联邦环境部 Sylvester Aroboi Okonofua
乌干达水、土地与环境部 Gershom Onyango
印度尼西亚外交部 Djauhari Oratmangun
克罗地亚农业、林业与水管理部 Milan Orsanic
波兰华沙大学林业利用系 Piotr Paschalis-Jakubowicz
乌拉圭外交部 Federico Perazza
瑞士环保局 Franz Xaver Perrez
芬兰农业与林业部 Anders Portin
埃及农业与土地开垦部 Hoda Salah El-Din Rashed
智利外交部 Ramiro Riobo
大不列颠及北爱尔兰联合王国苏格兰林业委员会 Tim Rollinson
秘鲁国家自然资源学院 Carlos Salinas Montes
德国国际林业政策司 Matthias Schwoerer

赞比亚林业局 Obote Shakacite

纽约俄罗斯联邦常驻联合国代表团 Oleg Shamanov

印度环境与林业部 Jitendra Vir Sharma

圭亚那林业委员会 James Singh

西班牙环境部 José Solano

摩尔多瓦共和国国家林业局 Petru Stratulat

贝宁森林及周边区域管理规划署 Mahouna Tchiwanou

丹麦森林与自然局 Lars Toksvig

哥斯达黎加环境与能源部 Ricardo Ulate

巴基斯坦环境部 Bashir Ahmed Wani

新西兰农业与林业部 Don Wijewardana

卢森堡水资源与森林管理局 Frank Wolter

中国林业局国际合作司 Jun Xia

B. 其他与会人士

1. 成员国代表

阿根廷

Gustavo Ainchil

奥地利

Alice Zaunschirm

比利时

Hendrik De Baere

巴西

Simone Meira Dias

Hadil Da Rocha Vianna

加拿大

Mike Fullerton

Patrice Laquerre

Ralph Roberts

Denyse Rousseau

哥伦比亚

Jorge Hernán Betancur

Manuel Rodríguez Becerra

哥斯达黎加

Cinthia Soto

丹麦

Peter Aarup Iversen

芬兰

Markku Aho

Leena Karjalainen-Balk

法国

Denys Gauer 阁下

Olivier Lacroix

Julien Gaubert

加蓬

Antoine Ndongou

德国

Astrid Thyssen

Matthias Reiche

Albert Graf

印度尼西亚

Tonny Soehartono

Tri Tharyat

黎巴嫩

Ghattas Akl

卢森堡

Marc Bichler

Anne Elsen

Jean-Jacques Erasmy

Jean-Marc Hoscheit 阁下

Annick Klein

Frank Wolff

墨西哥

Francisco Garcia Garcia

Audomaro Alba Padilla

摩洛哥

Abdellah Benmellouk

荷兰

Heleen Bakker

Hylke Dykstra

Rebecca Parzer-Gloutdemans

巴基斯坦

Raja Raza Arshad

秘鲁

Jose Antonio Doig

葡萄牙

Vanessa Gomes

Rodrigo Knopfli

Rui Macieira

大韩民国

Mi-ra Lee

Ju-young Park

Kyung-seok Park

沙特阿拉伯

Abdullah M. Al-Rasheed

Aysar Tayeb

瑞士

Sandra Limacher

大不列颠及北爱尔兰联合王国

David Humphreys

Libby Jones

美利坚合众国

Catherine Karr-Colque

Jerilyn Levi

Peter O'Donohue

Gerald Rose

委内瑞拉

Alonso Herrera De Abreu

Imeria Nunez Odreman 阁下

罗马教廷

Celestino Migliore 大主教

2. 森林合作伙伴关系成员代表

世界银行 Jill Blockhus

国际热带木材组织 Amha bin Buang

联合国防治荒漠化公约秘书处 Melchiade Bukuru

世界银行 David Casells

世界银行 Charles Di Leva

联合国粮食及农业组织 Hosny El-Lakany

联合国气候变化框架公约秘书处 Claudio Forner

生物多样性公约秘书处 Conrod Hunte

世界银行 Laura Ivers

国际林业研究组织联合会 Peter Mayer

联合国环境基金 Barbara Ruis

国际林业研究组织联合会 Risto Seppala

联合国粮食及农业组织 Tiina Vahanen

全球环境基金 Mark Zimsky

3. 其他政府间组织、进程和公约秘书处

欧洲保护森林部长级会议 Piotr Borkowski

4. 主要群体组织

孟加拉全国青年组织联合会（儿童与青年）Pierre Andipatin

支持农场工人委员会（非政府组织）Nelson Carrasquillo

美国森林与纸张协会（工商界）Mary J. Coulombe

第三世界研究协会（非政府组织）Lauren Eastwood

美国森林与纸张协会（工商界）Bernard de Galembert

地球之友社国际（非政府组织）Andrie Laletin

地球之友社国际（非政府组织）Miguel Lovera

支持农场工人委员会（非政府组织）Richard Mandelbaum

世界自然基金会（非政府组织）Bill Mankin

欧洲森林所有者联合会（农民与小块森林土地所有者）Peter de Marsh

孟加拉全国青年组织联合会（儿童与青年）Xavier Ndonga Makusa

支持农场工人委员会（非政府组织）Margaret Niedda

支持农场工人委员会（非政府组织）Teresa Niedda

支持农场工人委员会（非政府组织）Zenon Perez

地球之友社国际（土著人民）Jebra Ram Muchahary

地球之友社国际（土著人民）Kittisak Rattanakrangsri

国际建筑工人和木工联合会（工人与工会）William Street

孟加拉全国青年组织联合会（儿童与青年）Peter Wood

国际林业研究组织联合会（科技界）Atse Yapi

附件二

文件清单

临时议程和说明 (E/CN.18/AC.3/2004/1)

秘书处对审议以期制订有关所有类型森林的法律框架的授权范围提出建议的说明 (E/CN.18/AC.3/2004/2)

秘书处对关于在实施森林小组/森林论坛的行动提议以及联森论坛的决议和决定方面的促进因素和障碍的概述的说明 (E/CN.18/AC.3/2004/3)

关于成员国提出的意见和森林合作伙伴关系成员提交的资讯汇编的背景文件 (E/CN.18/AC.3/2004/CRP.1)

关于现行与森林有关的文书、协定及进程的近期发展状况 (工作草案) 的背景文件 (E/CN.18/AC.3/2004/CRP.2)

关于国际法概览 (工作草案) 的背景文件

联合国经济及社会理事会第 2000/35 号决议

联合国经济及社会理事会第 2003/299 号决定

监测、评价和报告方式及机制问题特设专家组的报告 (E/CN.18/2004/2)

无害环境技术的融资和转让问题专家组的报告 (E/CN.18/2004/5)

联合国森林论坛第四届会议报告 (E/CN.18/2004/17), 《经济及社会理事会正式记录, 2004 年, 补编第 22 号》(E/2004/42)