



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.17/IPF/1997/5
10 January 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

可持续发展委员会
森林问题特设政府间小组
第四届会议
1997年2月10日至21日

方案构成部分五.2: 帮助在进一步执行森林原则方面建立共识

对森林问题特设政府间小组有关方案构成部分五.2的工作
进行后续活动的备选方案

秘书长的报告

目录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
一、导言.....	1 - 7	2
二、行动备选方案.....	8 - 35	4
A. 政府间一级.....	8 - 20	4
B. 机构间一级.....	21 - 25	7
C. 法律机制.....	26 - 35	8

一、导言

1. 可持续发展委员会第三届会议界定了森林问题特设政府间小组的方案构成部分五.2的职权范围如下：“根据上述(方案构成部分)一至五.1的一些问题,基于一个逐步的建立一致意见的过程,对于进一步执行森林原则的其他文书或安排的需要,包括涉及所有类型森林的适当法律安排和机制的需要,进行审议和提供咨询”。

2. 小组在其第三届会议(1996年9月9日至20日,日内瓦)上只对方案构成部分五.2进行了初步讨论,这个方案构成部分根据小组的工作方案要在其第四届会议进行实质性讨论。以下是个别代表团和集团就方案构成部分五.2提出的初步提案:

(a) 在政府间一级:

- (一) 建立一个对所有类型森林进行政策协调和对话的高层级论坛;
- (二) 继续森林问题政府间小组;
- (三) 继续森林问题政府间小组,直到2000年,但其任务要更为集中;
- (四) 建立一个类似于森林问题政府间小组的机制,重新界定其任务;
- (五) 加强联合国粮食及农业组织(粮农组织)的森林委员会;

(b) 在机构间一级:

- (一) 继续非正式的森林问题高层级机构间工作队;
- (二) 将森林问题政府间小组的秘书处转化为更正式的安排;
- (三) 将诸如粮农组织、联合国开发计划署(开发计划署)和联合国环境规划署(环境规划署)等现有机构的森林方面职能合并成一个新的机构;

(c) 法律机制:

- (一) 改善现有法律文书的协调和执行;
- (二) 建立一个现有机构的论坛,以不断审查成立一个法律机制的必要性,同时以整体和统一的方式处理各项主要森林问题;
- (三) 在《关于所有类型森林的管理、保存和可持续发展的无法律约束力的

全球协商一致意见的权威性原则声明》及《21世纪议程》内其他与森林有关的规定的规定的基础上,展开关于制订一项公约的谈判;

- (四) 就涉及关于确保所有类型森林可持续管理的一切必要问题的一项公约展开谈判;
- (五) 展开谈判一项框架公约,以便对森林的可持续管理提供整体作法、促进现有方案和文书的协调和执行、以及促成区域文书的谈判;
- (六) 展开谈判一项公约,以便对森林的可持续管理提供整体作法、促进现有方案和文书的协调和执行;
- (七) 展开审议这样一项公约的可能构成要素;
- (八) 展开谈判一项关于森林产品贸易的公约,涉及所有类型的森林;
- (九) 将上面的备选方案(c)(三)至(六)合并;
- (十) 建立一个讲坛,以不断审查制定一个法律机制的必要性,同时以整体和统一的作法处理各项主要森林问题;
- (十一) 设立一个法律专家技术小组,以便在商定的时间范围内,根据为上述论坛所提议的逐步作法,拟订关于一项法律机制的各种提案;
- (十二) 探讨对森林拥有者和投资者制订自愿性行为守则的可行性。

3. 小组认为上述各项提案有些是相互有关的。然而,小组第三届会议期间没有讨论其中任何一项初步提案,而小组决定在预定于其第四届会议时从事实质性讨论方案构成部分五.2的期间连同任何其他提案一并加以审议。小组还请非正式的森林问题高层级机构间工作队为一个政府间政策论坛的工作进行可能的机构间和秘书处安排拟订提案供其审议,并请秘书处提供关于这样一个论坛运作的可能组织方式,包括所涉经费问题。

4. 此外,小组认为,就其审议方案构成部分五.1而言,需要有进一步的资料并研究与森林及其任务有关的国际组织、多边机构和法律文书,以及研究其它对执行联合国环境与发展会议(环发会议)有关森林的结果方面的进展和能力,以取得更精

确的分析和制订各种行动提案。一些代表团认为,由于许多问题是密切相互关连的,所以在方案构成部分五.1下得出的任何结论和拟订的行动提案均需要考虑到小组在其第四届会议时在方案构成部分五.2下所得出的结论和拟订的行动提案。因而,小组请工作队编制有关提案。

5. 在秘书长关于方案构成部分五.1的报告内,小组收到了关于各国际组织目前和计划的与森林有关的活动的详细的资料,包括与小组正在讨论的具体建议有关的活动,连同一些关于提高协调、避免重复和填补空白的方法和途径的提案。

6. 本报告的目的是进一步详细说明小组第三届会议所提出的各种体制方面备选方案,以便利进一步的讨论,并将小组关于对其工作后续活动的可能机构间和秘书处安排的提案,包括对森林从事进一步国际对话和决策的可能组织方式,提供审议。

7. 由于有关方案构成部分五.2的许多问题和行动备选方案均属于会员国和政府间机构的直接职务范围,所以联合国系统内各组织的秘书处的作用大部分局限于为有关的讨论提供便利。因而,工作队只试图说明这些备选方案,而不是建议一个单一的行动途径。

二、行动备选方案

A. 政府间一级

8. 对小组会议期间各代表团提出的提案进行分析后表明,广泛地(虽然不是普遍地)同意需要有一个对所有类型森林进行政策协调和对话的高层级政府间论坛。

9. 此外,小组第三届会议期间的讨论表明,作为对小组的后续,可将以下职能指定给这样一个政策论坛,这些职能可能需要在政府间一级来执行:

(a) 对各国和国际机构所从事的旨在执行《森林原则》、《21世纪议程》内与森林有关的规定、森林问题政府间小组的成果、及其他关于森林的政府间决定和倡议的各种作法和活动,提供高层级的政策指导以及促进一贯性和一致性;

(b) 确定国际上对与森林有关的问题的优先次序,包括资金筹措的优先次序以

及森林研究和评估的优先次序；

(c) 促进对与森林有关问题的进一步国际对话和建立共识，并查明需要国际上注意的一些新出现的问题；

(d) 对于所有类型森林可持续管理有关的事务，交流和分析信息和经验；

(e) 促进同各主要集团、包括非政府组织和私人部门的关于森林问题的对话和伙伴关系。

10. 工作队同意，除了上述职能以外，这样一个政策论坛必须促进一个创造能力的环境，以协助各国，特别是发展中国家执行其国家森林计划或类似的方案。

11. 工作队认为，小组在其第四届会议上在决定这样一个论坛的业务方式及其在联合国机构内的地位以前，必须最少广义地界定这一论坛的职能。

12. 工作队认为，各国政府在小组第三届会议期间所建立的各种具体备选方案可能归成两大类不同作法，如下：

建立一个在可持续发展委员会主持下的政策论坛

13. 这可以用以下两个办法之一作到。

(a) 设立一个可持续发展委员会的处理森林问题的附属机关(即类似于小组的一种安排或者设立一个小组委员会)，在休会期间开会，向可持续发展委员会的全体会议和(或)其高级别部门提出报告；或者

(b) 将关于森林的政策讨论并入可持续发展委员会届会的议程内和(或)其高级别部门的议程内，而不必设立一个具体处理森林问题的可持续发展委员会附属机关。从而，可持续发展委员会本身将充当一个关于针对可持续发展的森林问题的政策论坛；

14. 工作队认为，虽然上面第13(b)段内摘述的备选方案从会议服务而言或许较有经济效益，¹ 但它会使森林问题失去了目前通过小组这样一种进程所实现的在国际可持续发展议程上的受重视程度。

在委员会之外的一个机构的主持下建立政策论坛,即加强粮农组织林业委员会

15. 可通过以下做法实现这点:

(a) 小组建议粮农组织理事会修订林业委员会的任务权限,以适应小组议定的政府间职能(见上文第8段),或由小组参照这些增加的职能审议林业委员会开会的频率;

或

(b) 配合森林委员会未来的会议组织部长级会议,以提供有关的政策指导。²

* * *

16. 工作队认为在拟订其关于政策论坛的可能方式和安排的建议时,小组也应讨论论坛是否应为有期限的特别安排或是更长久性的安排。

17. 关于对政策论坛的实质性秘书处支助,小组认为这项决定应考虑到(a) 需要获得支助的政府间一级所执行的具体职能和(b) 政策论坛运作的后勤模式。

18. 工作队同意为小组设立的秘书处支助结构,即主要通过机构间调动安排工作人员的特设秘书处,一般来说从调动国际机构和其他伙伴--包括非政府组织--对小组进程所需的支助与协调这些机构对小组进程的投入以及从支助小组内部的政策辩论两个方面,为小组的工作提供了一个良好的构架。它也已确保小组进程的集体所有权。

19. 然而,小组的秘书处支助结构取决于预算外资源,使它多少无法持续成为长期的解决办法。³ 工作队认为,如果小组同意有必要作出特别的秘书处安排以向未来的政策论坛提供实质支助,则它应当:

(a) 吁请联合国有关预算或理事机构和其他组织在其预算中列入适当的经费;
和/或

(b) 取得进一步的预算外资金,可能的做法是建议设立一个信托资金,除其他外,由该基金补偿国际组织所作的贡献,包括补偿它们调派其工作人员。

20. 这个调集人员成立的秘书处的地点可设在纽约或罗马。

B. 机构间一级

21. 在小组第三届会议期间,有若干代表团要求继续进行为支援小组而建立的机构间安排,以便支助提议的政策论坛的运作和对小组成果的其他后续工作。

22. 设立工作队是专门为了支助小组的进程,它已成为协调和调动支助并就此进行合作的非正式灵活机制,并除其他外发展到联合国系统之外。所有参与机构均认为工作队到目前为止已很好地通过其担任领头机构的做法向小组提供了它进行辩论和建立共识所需的研究和分析。但是,对大部分机构而言,除了调动工作人员外,它们支助小组的工作涉及在特别安排的基础上从事并未制订方案的工作。在其他情况下,则需要设立新的职能或寻求外界的支助以得出必要的分析报告。

23. 工作队在其1996年10月17和18日作为小组第四届会议的一部分而在罗马召开的会议上,对小组结束后最好继续存在下去的问题作了初步讨论。工作队成员认为只有在已经了解小组的最终结果的情况下才能最后决定是否让小组继续运作和小组应当采用什么方式作业,因为这种结果对未来执行与森林有关的决定方面的机构间协作与协调安排和对可能需要的由国际机构支持的未来政策讨论将产生影响。

24. 但是,在初步的调查中,工作队成员一般认为,不管对未来的政策论坛最后达成什么决定,工作队应在小组完成其工作后继续运作,因为必须进行进一步的机构间工作,以确保有效进行和协调有关小组最后结果的执行工作。

25. 此外,根据其至今为止的经验的实效,工作队成员认为,如果工作队继续运作下去,最好是维持这一安排的非正规方式和将来是在特别安排的基础上集会,可能的话主要是依附于其他会议。工作队成员也建议视其未来的工作方案而定,工作队必须有其他机构的代表参与。

C. 法律机制

26. 工作队要强调关于这一特定事项的决定完全是属于各国政府和各政府间机构的权限。联合国秘书处和(或)各国际机关秘书处的作用是为建立政府间的共识提供一个论坛和必要时向有关的谈判提供技术性和实质性秘书处支助。

27. 在联合国系统内,已存在着某些安排,以协调各项公约和法律文书的秘书处之间的工作。举例来说,环境规划署作为环境领域国际法律安排下执行的工作的协调机关,在其主持下定期举行了有关秘书处的代表会议(见《21世纪议程第38.22(h)段》)。

28. 关于小组第三届会议提议的选择,工作队认为这些选择可按三个备选行动方针大要归类如下。

改进对现有处理森林议程特定问题的国际法律文书的协调工作,并于必要时以另外的安排(自成一体或作为现有公约/安排的议定书)补充这些文书以期弥补差距(见上文第2(c)(viii)和(xii)段初步提议)

29. 实际上这项选择将意味着由小组(或后续的安排)就最好的行动方针制订具体的建议,提交现有法律文书缔约国会议,和(或)就开展关于另外的部门性文书的谈判制订建议,提交联合国系统合适的决策机关。

30. 工作队认为,这方面的主要挑战将是确保缔约国会议与其他条约机关之间的政策协调和它们做法的连贯一致。这可能证明是非常困难的工作,特别是由于没有一个国际论坛--包括联合国大会--对这种机关有直接的权力。这种情况可能导致有必要设立一个有约束力的“全面性”法律文书。缔约国会议在国际条约机关系统内至少应拥有同等的权力。这将确保这种“全面性”文书的缔约国在法律上有义务在原来是不相干的不同文书的缔约国的会议上采取前后一致的立场和行动。

就全球有法律约束力的关于各类森林的管理、养护和可持续发展的文书开展谈判(见上文第2(c)(iii)、(iv)、(v)、(vi)和(ix)段初步提议)

31. 实际上这项选择将意味着小组通过可持续发展委员会建议定于1997年召开的大会特别会议或大会第五十二届会议设立一个政府间谈判委员会,承担在特定期限内议定这种新的法律文书的案文的任务。

32. 工作队认为,通常都支持这种做法的各国间的不同看法大体上都是与以下有关,即这种文书的可能标题、格式(这种文书是否应为框架文书,以便往后可以用涉及更具体问题的议定书补充,或是从一开头就应当是更为全面)和这种全球性文书是否应包含区域性文书或由区域性文书补充。原则上这种细节是可以在政府间谈判委员会的工作过程中澄清和议定的。⁴

推迟到以后才作出具体决定但同时继续对此事进行政府间审查(见上文第2(c)(ii)、(vii)、(x)和(xi)段初步提议)

33. 实际上这项选择意味着小组同意有可能最后制订关于森林的新的法律文书,但建议推迟到就这种(类)文书的总体目标、范畴、格式和基本因素达成更广泛的共识后才采取任何具体的行动。

34. 关于继续审查此事的政府间论坛,工作队认为这种职能可交赋给上文A节(尤其是(a)和(c)段)讨论的政策论坛。

35. 工作队也注意到小组第三届会议上有些代表团建议设立有关技术专家组,按部就班在议定的时限内就法律文书事宜拟订建议(见上文第2(c)(iii)段)。工作队认为这种专家组以其技术专长原则上可成为支助未来关于这一问题的政策辩论的有用工具。但是,设立这么一个专家组,在会议服务和专家旅费方面还会涉及经费问题。

注

¹ 经济及社会理事会各职司委员会的议程和工作方案及它们关于成立休会期间附属机关的建议均需要经社理事会的正式核可。成立一个休会期间附属机关还很可能需要大会的核可(通过行政和预算问题咨询委员会和第五委员会),因为该机关会涉及联合国经常预算的经费问题。除非另有决定,该附属机关的成员与其母机关的成员相同,即,对于可持续发展委员会的一个附属机关来说,要从联合国会员国和联合国系统各组织的成员中选出53个国家。根据联合国的标准条例,有一个会员国的一名代表的旅费由经常预算支付。然而,除非该机关是由代表个人身份的专家组成,否则不支付每日生活津贴。成立一个可持续发展委员会的附属机关所涉及直接费用可能大约为每次会议15万美元。如果这一附属机关举行会议时得不到经常性会议服务,则可能还会需要其他经费。在这种情况下,可能涉及的会议事务经费约为每星期5万美元(每工作天两次会议)。在这方面,应该注意到,除了小组届会的会议事务经常预算费用以外,捐助国还提供了11万美元的预算外资金来资助不是可持续发展委员会成员的最不发达国家的参与,以及另外提供13万美元给小组第三届会议期间的延长会议和同时举行的会议。上面扼要提出的概算只涉及到举行会议,不包括与秘书处的运作、机构间支助以及筹备其他实质性讨论等有关费用,例如顾问费和专家组会议(另外请参看脚注3)。

² 在罗马召开5天会议的估计费用为180 000美元,包括编制/发送文件及提供联合国六种官方语文口译的费用在内。

³ 可持续发展委员会在设立小组时决定该小组及其秘书处的运作将主要基于各机构的捐款和各国及各组织提供的预算外资源。委员会也鼓励各国和各组织安排闭会期间会议和支助其工作方案的支助活动。向小组提供支助的经验显示在资助秘书处和工作队运作方面涉及以下直接费用:各国和各组织提供130 000美元作为自愿预算外捐款,包括雇用协调员和将他从国际热带木材组织调来;联合国各机构为调动其工作人

员提供/调动了800 000美元。此外,各机构必须为编制小组的分析报告抽调其工作人员资源或超负荷使用这些资源或雇用顾问。另外,各国和各组织(不是经由联合国)调动了大约7 000 000美元组织闭会期间的会议和与编制报告、研究及对小组进程作出其他投入有关的活动。

⁴ 例如《联合国气候变化框架公约》的格式并不是在大会于1990年开展关于这项公约的谈判时事先决定的,它在政府间谈判委员会的讨论过程中有了相当的演变。拟订在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的国际公约政府间谈判委员会在工作过程中也出现类似的情况。
