



可持续发展委员会  
政府间森林问题论坛  
第二届会议

1998年8月24日至9月4日,日内瓦

第三类

促进所有类型森林的管理、养护和  
可持续发展的国际安排和机制

秘书长的说明

摘 要

本说明侧重于旨在促进所有类型森林的管理、养护和可持续发展的国际安排和机制的实质性要素,阐述了其组成部分与森林有关和/或含有与森林有关并已就其达成共识的实质性要素的一些现行安排和机制。《森林原则》及森林问题特设政府间小组和政府间森林问题论坛的结论和行动建议乃是最全面的例证。

第三类的任务规定包括三个步骤:确定可能要素;努力建立共识;从事进一步行动。

本说明请求森林问题论坛就编写关于第三类的报告提供指示,该报告将作为该论坛第三届会议实质性讨论的基础。还注意到哥斯达黎加政府主动提出在1999年初作为关于第三类倡议的东道国。

## 目录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
一、任务规定和范围.....	2-4	3
A. 任务规定.....	1	3
B. 范围.....	2-4	3
二、背景.....	5-11	3
A. 国际社会关于森林问题的审议.....	5-6	3
B. 国际森林政策议程.....	7-11	4
三、确定可能的实质性要素.....	12-21	5
A. 含有关于森林组成部分的现行安排和机制.....	13-16	5
B. 框架和可能要素.....	17-21	6
四、背景讨论和编写将提交森林论坛第三届会议的报告.....	22-24	9
附件一、选定的现行安排和机制.....		10
附件二、三项具有法律约束力的国际文书的实质性要素.....		14

## 一. 任务规定和范围

### A. 任务规定

1. 政府间森林问题论坛(森林论坛)第一届会议决定,第三类的讨论将以下述任务规定为指导:

“确定要素,建立全球的共识和从事进一步行动。论坛也应确定国际安排和机制的可能要素,争取在这方面达成协商一致意见,例如一项关于所有类型森林的具有法律约束力的文书。论坛将就其工作在 1999 年向可持续发展委员会提出报告。在该报告的基础上,并根据委员会在其第八届会议作出的决定,论坛将就新安排和机制或一项关于所有类型森林的具有法律约束力文书的问题而建立政府间谈判进程一事采取进一步行动”。<sup>1</sup>

### B. 范围

2. 编制本说明的目的是推动森林论坛第二届会议进行背景讨论,并想要在编写将作为森林论坛第三届会议实质性讨论基础的报告方面得到论坛的指示。

3. 本说明简要审查了国际社会在过去十年中就森林问题进行的审议以及在森林问题特设政府间小组(森林小组)内就第三类进行的讨论情况。本说明侧重国际安排和机制的实质性要素;但未确定诸如义务、定义、议定书、小组委员会或程序等结构要素(这些要素通常是具有法律约束力文书的不可分割的组成部分)。附件一列出一些现行安排和机制,附件二列出三个具有法律约束力文书的实质性要素。

4. 本说明描述的要素主要源自《森林原则》<sup>2</sup>及森林小组和森林论坛的工作方案,它们作为一个整体反映了目前就国际社会关注的优先领域达成的协商一致意见。

## 二. 背景

### A. 国际社会关于森林问题的审议

5. 在过去十年中,森林问题一直是国际政策辩论中的一个主要焦点。在联合

国环境与发展会议前和会议期间的讨论中,森林问题是一个颇有争议和敏感的问题。另一方面,举行会议之后的三年却是南北建立信任的时期,其间发起了重要和开拓性的国家倡议,包括:印度尼西亚发起的森林问题全球伙伴关系会议;马来西亚/加拿大倡议;印度/联合王国倡议;一些关于可持续森林管理标准和指数的区域进程。可持续发展委员会 1995 年第三届会议在审查《森林原则》和《21 世纪议程》第 11 章<sup>3</sup> (“防止滥伐森林”)时,再次发起关于森林问题的政府间审议。审议的结果是设立政府间森林问题论坛,其工作方案的任务期限为二年。

6. 森林小组的工作方案方案构成部分五.2 侧重国际组织及多边机构和文书。该方案构成部分的任务规定要求就是否需要其他文书或安排以执行《森林原则》进行审议并提出建议。该小组第三届会议排定就方案构成部分五.2 进行讨论。在有限的时间内,只能够讨论可能的文书或安排(无论有无法律约束力)可能采取的形式,无法讨论实质性内容。该小组工作结束时提出的结论和行动建议导致设立政府间森林问题论坛,以继续进行关于森林问题的政府间政策对话。大会第十九届特别会议决定,该论坛应确定国际安排和机制的各项要素,努力就其达成协商一致意见。

#### B. 国际森林政策议程

7. 森林问题已成为国家、区域和国际政策与政治议程上的优先问题,这是因为人们非常关切下列问题:

- (a) 滥伐森林以及森林和其他林地退化和减少的速度惊人,导致环境价值的丧失;
- (b) 是否能够确保以可持续的方式满足未来对森林产品、服务和环境效益的需求;
- (c) 受益于不可持续林业措施的行动及森林产品国际贸易中的限制因素;
- (d) 未充分协调和统筹在全球、区域和国家各级与森林有关的跨部门行动。

8. 现已就可持续森林管理的原则和重要方法达成广泛的协商一致意见。联合国环境与发展会议和森林小组的行动建议重申,各国有权管理利用其森林以满足国家优先事项和政策目标的需要。此外,人们还就以下两项需要达成协商一致意见:将

森林和其他林地作为生态系统加以管理;制定和执行国家森林方案,将其作为跨部门政策协调和国际合作的工具。

9. 为从森林和其他林地的可持续管理中获得多重效益,需要坚决的政治承诺和广泛利益集团和受益者的参与,以及承认森林管理的后果具有跨边界及区域和全球性质。因此,可持续森林管理的方法必须在跨边界、区域和全球各级都符合国家优先事项和国际考虑两者,在个别国家或区域的经济、社会、环境和政治现实和优先事项的背景条件下加以适用。

10. 森林拥有各类赞助者,其中存在着既互补又冲突的利害关系。目前,在国家、区域和全球各级,一系列特殊利益集团、机构和文书在森林问题上相互作用,对各自目标的看法都很狭隘,缺乏对所有类型森林的管理、养护和可持续发展的总体看法。森林议程缺乏协调综合的执行框架,未能充分满足保持整个森林生态系统健康和生产能力的基本需要,从而未能确保存在各项条件,使森林能够持续“提供”广泛职能和产出。

11. 政府间森林问题论坛面临的挑战是巩固加强目前就森林问题达成的协商一致意见,在此基础上制定统一框架,并确定一项国际安排或机制(例如一项关于所有类型森林的管理、养护和可持续发展的具有法律约束力的文书)的可能要素。

### 三. 确定可能的实质性要素

12. 具有法律约束力和不具法律约束力的安排和机制在义务和意图的程度方面不同。具有法律约束力的文书(如条约、公约)通常包括缔约国(即予以签署和批准的国家)应负的法律义务;不具法律约束力的文书(如行动计划、进程或原则,诸如森林原则<sup>2</sup>)表明国家的政治承诺和支持态度。从法律观点看,很难比较这两类文书。任何一类文书的真正效力最终取决于有关国家的政治意愿和承诺的程度。

#### A. 含有关于森林组成部分的现行安排和机制

13. 许多具有法律约束力和不具法律约束力的安排和机制包含已就其达成一致意见的与森林有关的实质性要素。此类协定和文书见以下附件一和秘书长关

于森林论坛方案构成部分二.e(ii) (“根据现有文书进行的与森林有关的工作”)的报告(E/CN.17/IFF/1998/11),该报告还载有论述和简短评价。

14. 所有安排和机制都包含处理具体关切问题的内容。实质性要素源自列于附件二中的三项与森林有关的具有法律约束力的文书,即《中美洲林业公约》、《生物多样性公约》和《热带木材协定》。这三项文书中的要素表明了缔约国的义务。在某些情况下,附件中不反映参加国制定的辅助方案。

15. 还有一些不具法律约束力的国际、区域、地方、非政府和私人倡议值得在此一提,包括一些国家林业的证明书倡议、标准和指数进程、可持续森林管理倡议和标准化努力。这些倡议或者特别针对森林问题或者包含与森林有关的内容,同时包含可能有助于在国际一级就森林问题进行讨论的实质性要素。这些要素表明有关国家的集体核可和所声明的意愿,但不包含具有法律约束力的义务。

16. 在国际一级有关森林的特定安排和机制,如《森林原则》和森林小组的行动建议,不具法律约束力但迄今为止最全面,表明在国际一级通过谈判达成的协议和取得的协商一致意见,内载的要素为讨论第三类提供了有益的基础。

#### B. 框架和可能要素

17. 本节为森林论坛采取第三类任务规定中概述的三个步骤提供了一个开端,并就如何开始行动提出若干选择。本节旨在征求论坛的评论和指示。

18. 秘书处关于森林论坛方案构成部分 I.b (监测执行森林小组行动建议的进展)的说明(E/CN.17/IFF/1998/6)指出,框架的基础可能一方面是经济和社会发展及环境保护,另一方面是所有类型森林的管理、养护和可持续发展,或者两者兼而有之。关于监测、审查和报告,该说明指出应使用前者,再增加“机构和政策手段”的内容。

19. 另一种选择是汇集可能要素,一并表明经济、社会和环境的职能和价值。这种选择也需要增加反映机构和政策手段的内容。(第三种选择是将上述二种选择合二为一。)两种选择的可能要素见下文。(应注意这些要素并不专属任何特定的选择。)

选择一. 管理、养护和可持续发展

管理

标准和指数

恢复脆弱的生态系统

重新造林和植树造林

养护

森林养护和保护

水土保持

碳储藏和整合

可持续发展

多重效益评价

森林投资

森林产品和服务的国际贸易

选择二. 经济、社会 and 环境的职能和价值

经济职能和价值

森林产品和服务的国际贸易

森林提供的货物和服务

社会职能和价值

参与决策

传统使用

森林中社区和森林周围社区的权利和责任

环境职能和价值

森林生态系统健康和生机

生态多样性生境和碳分离

水土保持

机构和政策手段

国家森林方案

经济手段和课税政策

森林评价

机构能力

跨部门政策协调

国际合作

20. 一般认为《森林原则》为国际社会进行森林政策对话提供了根本基础。因此,为发起背景讨论,本论坛不妨审议将管理、养护和可持续发展(选择一)作为确定可能要素的框架。

21. 兹建议森林论坛在着手确定可能要素时不妨吸收利用《森林原则》、森林小组的工作方案和森林论坛的工作方案。下表 1 在上述确定的选择一框架内对这三项文书中包含的一些要素进行分组,但表 1 中的清单不会涵盖整个森林议程,许多要素反映在其他具有法律约束力和不具法律约束力的安排中。

表

基于所有类型森林的管理、养护和可持续发展  
框架内的可能实质性要素

所有类型森林 的关切领域	要素	森林原则	工作方案		
			森林小组	森林论坛	
管理	国家森林方案	2(a)、2(b)、3(a)、5(a)、 6(b)、6(d)、8(c)、8(d)、 8(f)、8(g)、8(h)、9(c)	I.1	I.a	
	标准和指数	8(d)	III.2	I.a、I.b	
	森林评价	2(c)、8(h)、12(a)、12(c)	III.1(a)	I.a、I.b	
	森林研究	12(a)、12(c)	III.1(c)	II.d(4)	
	恢复脆弱的生态系统	4、8(b)	I.4、I.5	II.d(3)	
	重新造林和植树造林	6(d)、8(a)、8(b)	I.4、I.5	II.d(8)	
	与森林有关的传统知识	5(a)、8(g)	I.3	II.d(2)	
	养护	森林养护和保护	7(b)、8(a)、8(f)	I.5	II.d(3)
		水土保持/碳储藏和整合	4	I.1	II.d(5)、(6)、(7)
		生物资源和多样性	8(g)	I.3、III.a	II.c、II.d(2)
娱乐和旅游		1(b)			
可持续发展	文化和精神价值	1(b)、5(a)			
	供应、需求、消费和生产	4(b)、7(a)	III.1、II	II.d(7)	
	多重效益评价	6(c)、9(a)	III.1(b)	II.d(5)	
	森林投资	7(b)、10	II	II.a、II.c	
	森林和森林产品业	7(b)、15	II、IV	II.a、II.c	
	获得和转让无害环境的技术	7(c)、8(c)、8(g)、11	II	II.c	
	森林产品和服务的国际贸易	13(a)	IV	II.b	
	市场准入	9(a)、13(b)、14	IV	II.b	
	证明书		IV	II.b	
	成本内部化	13.c	II、IV	II.a、II.b	
	就业	1(b)	I.1	II.c、II.d(6)	
	经济手段、课税政策和土地占 有制	5(a)、7(a)、7(b)、 13(c)、13(d)、13(e)	I.2、II	II.d(6)	
	机构和政策	国际合作	3(b)、7(b)、7(c)、10	II.V.1	II.a、II.e
机构能力建设		3(a)、12(b)、12(d)	I.1、V.1	II.e	
手段	教育和培训	12(b)	I.1、III.1(c)	II.c、II.d(4)	
	土著团和妇女的参与	1(d)、2(d)、5(a)、5(b)	I.1、I.3	I.a、II.c	



#### 四. 背景讨论和编写将提交森林论坛第三届会议的报告

22. 本说明提出若干进行第三类背景讨论和筹备森林论坛第三届会议实质性讨论的方法。它还提出一个框架,使确定可能要素的工作系统化,并举出可能要素的例子。

23. 森林论坛不妨在背景讨论中审议下列问题:

(a) 使用所有类型森林的管理、养护和可持续发展及机构和政策手段这一方法作为实现森林论坛工作方案第三类目标的框架是否适宜?

(b) 表 1 是否全面反映了各国优先关注的事项?

(c) 在筹备实质性讨论过程中是否可添加、删除或重订某些要素?

(d) 在第三届会议举行之前还需要进一步分析其他什么问题?

24. 实质性讨论还能够利用: 将于 1999 年初由哥斯达黎加主办的“政府引导的倡议”的结果); 秘书长关于第三类的报告,该报告将考虑到第二届会议进行的背景讨论。

#### 注

<sup>1</sup> E/CN.17/IFF/1998/4.

<sup>2</sup> 见《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》, 第一卷, 《环发会议通过的决议》(联合国出版物, 出售品编号:E.93.I.8 和更正), 决议 I。附件三, 《关于所有类型森林的管理、养护和可持续开发的无法律约束力的全球协商一致意见的权威性原则声明》。

<sup>3</sup> 同上, 附件二。

附件一

选定的现行安排和机制

具有法律约束力

A. 全球

1. 《关于特别是水禽生境的国际重要湿地公约》(拉姆萨尔公约)
2. 《保护世界文化和自然遗产公约》
3. 《保护臭氧层公约》
4. 《联合国气候变化框架公约》
5. 《生物多样性公约》
6. 《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》
7. 《关于独立国家土著和部落人民的公约》
8. 《濒危野生动植物物种国际贸易公约》
9. 《国际热带木材协定》
10. 《关税及贸易总协定》/世界贸易组织

B. 区域

11. 《长程越界空气污染公约》
12. 《亚马孙合作条约》
13. 《中美洲林业公约》
14. 《第四号洛美协定》
15. 《阿尔派恩公约》
16. 《北美洲自由贸易协定》

17. 《建立东非和南部非洲共同市场条约》

C. 基于条约的组织

18. 非洲木材组织

19. 国际林业研究中心(林业中心)

20. 欧洲委员会

21. 国际货币基金组织(货币基金组织)

22. 国际热带木材组织

23. 美洲国家组织(美洲组织)

24. 经济合作与发展组织(经合组织)

25. 区域开发银行:

非洲开发银行(非银)

亚洲开发银行(亚银)

美洲开发银行

欧洲复兴开发银行

26. 联合国

27. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)

28. 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织):人与生物圈方案

29. 世界银行

国际金融公司(金融公司)

多边投资保证机构

30. 世界贸易组织

贸易与环境委员会

不具法律约束力

A. 组织和论坛

1. 亚洲及太平洋经济合作论坛
2. 东南亚国家联盟（东盟）
3. 国际北方森林研究协会
4. 国际农林业研究中心
5. 国际植物遗传中心
6. 政府间气候变化问题小组(气候小组)
7. 植物遗传资源国际约定
8. 国际自然及自然资源保护联盟（自然保护联盟）
9. 国际林业研究组织联合会(林研联合会)
10. 南太平洋论坛

B. 倡议、进程和其他政治承诺

12. 联合国各方案（由大会或粮农组织设立）  
联合国开发计划署(开发计划署)  
联合国环境规划署(环境规划署)  
联合国贸易和发展会议(贸发会议)  
世界粮食计划署  
粮农组织区域委员会
  13. 《21世纪议程》  
第11章 反对滥伐森林
  14. 《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》（森林原则）
-

15. 可持续发展委员会  
    政府间森林问题论坛
16. 可持续森林管理的标准和指数  
    国际木材和贸易组织  
    《泛欧赫尔辛基进程》(《赫尔辛基宣言》)  
    蒙特利尔进程工作组(《圣地亚哥宣言》)  
    《塔拉波托建议》  
    《中美洲倡议》  
    《非洲旱区倡议》  
    《近东倡议》  
    非洲木材组织
17. 全球环境基金  
    气候变化和生物多样化窗口
18. 七国集团保护巴西热带雨林的试办方案
19. 八国集团森林行动方案
20. 美洲可持续发展行动计划

附件二

三项具有法律约束力的国际文书的实质性要素

安排/机制

中美洲条约

地位:具有法律约束力

范围:区域

实质性要素

保护区

农业问题

恢复原始林和次生林

重新造林

薪材

管理原始自然林和缓冲地带

森林盘存

国家资金

投资、获得信贷

国际金融合作

国家资源核算

非法贩运和贸易

公共参与

机构能力

部门、部门间协调

国家行动计划

环境评估

技术能力和培训

应用研究

强制执行

国际热带木材组织

地位:具有法律效力

范围:热带森林

国际热带木材贸易

经济资料

市场统计

《生物多样性公约》  
地位:具有法律约束力  
范围:全球

重新造林、恢复  
森林管理  
鲜为人知和不常使用的树种  
人力资源开发  
产品开发与销售  
术语表和说明  
技术援助与合作  
转让技术和知识  
投资与合资企业  
资金  
保护和持久使用  
查明与监测  
就地和移地保护  
组成部分的持久使用  
鼓励措施  
研究和培训  
公众教育和认识  
影响评估  
遗传资源的取得  
技术的取得和转让  
信息交流  
技术和科学合作  
生物技术及其惠益的分配  
资金

-----