

经济及社会理事会

Distr.: General
23 November 1999
Chinese
Original: English

可持续发展委员会

政府间森林问题论坛

第四届会议

2000年1月31日至2月11日, 纽约
临时议程* 项目5

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(方案构成部分三)

将来的国际安排和机制的要素和功能

秘书处的说明

摘要

本说明根据政府间森林问题论坛第三届会议的报告(E/CN.17/IFF/1999/25)所载共同主席的汇编案文,确定并阐明了将来关于森林的国际安排和机制将需处理的可能要素和需发挥的功能。

本说明中确定的可能要素广泛地反映了联合国环境与发展会议和政府间森林问题小组/政府间森林问题论坛过程中所确认的优先注意领域里新出现的共识。本说明认为,不论将来的国际安排和机制采取什么样的形式,这一组可能要素将会保持不变。

本说明认为,一个有关森林的国际安排和机制应发挥四项主要的功能:政策拟定、协调、政策执行和提供立法权威。说明进一步指出,虽然将来关于森林问题的安排和机制将会发挥所有主要的功能,但其中一项功能将成为进入点并发挥主要的作用。各项主要功能在关于森林问题的国际安排和机制中的相对重要性可以视它的种类或形式,随着不断变化的情况和需要,以及随着时间而改变。

本说明应与秘书处关于主要森林政策问题的说明(E/CN.17/IFF/2000/2)一并阅读,并对秘书长的报告(E/CN.17/IFF/2000/4)中就森林问题的国际安排和机制提出的备选办法的分析提供了支助。它不是要供谈判使用的,而是旨在便利论坛第四届会议讨论方案构成部分三。

* E/CN.17/IFF/2000/1。

目录

段次 页次

一. 导言.....	1-2	3
二. 论坛第三届会议的成果.....	3-14	3
A. 关切的问题.....	4-6	3
B. 广泛原则.....	7-8	3
C. 目标.....	9	3
D. 考虑的因素.....	10-11	3
E. 提议的功能.....	12	3
F. 国际安排和机制的备选办法.....	13-14	4
三. 可能的要素.....	15-18	4
四. 将来的国际安排和机制的功能.....	19-38	5
A. 主要功能.....	19-23	5
B. 支助性功能.....	24-38	5
1. 支助政策拟定的支助性功能.....	25-27	5
2. 支助协调的功能.....	28-30	5
3. 支助政策执行的功能.....	31-35	6
4. 支助提供立法权威的功能.....	36-38	6
五. 将来关于森林的安排和机制的其他主要考虑因素.....	39-42	6
A. 参与.....	39	6
B. 技术和科学意见.....	40	6
C. 同现有的有关森林的机关之间的关系.....	41-42	7
六. 结论意见.....	43-49	7
 附件		
一. 阐述可能的要素.....		8
二. 各要素、森林小组和森林论坛工作方案、森林原则和《21世纪议程》 第11章之间的关系.....		11

一. 引言

1. 本说明旨在便利审议政府间森林问题论坛(森林论坛)关于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方案构成部分三。它应与秘书处关于森林政策重点问题的说明(E/CN.17/IFF/2000/2)和秘书长的报告(E/CN.17/IFF/2000/4)一并阅读。方案构成部分三预定于森林论坛第四届会议上审议,论坛将通过报告,供可持续发展委员会第八届会议审议。

2. 在过去五年中,政府间森林问题小组(森林小组)和森林论坛进程对许多复杂而政治敏感的问题产生了相当大的共识。国际安排和机制的问题一直是一个最敏感的问题。但是,根据森林论坛第三届会议的报告(E/CN.17/IFF/1999/25)所载关于国际安排和机制的要素、功能和备选办法的各项建议,将来的国际安排和机制的大致特征似乎正在成形。

二. 论坛第三届会议的成果

3. 森林论坛第三届论坛关于方案构成部分三的审议结果摘要说明于下。

A. 关切和问题

4. 有许多复杂而互相关联的因素会直接或间接地对森林、可持续的森林管理和森林政策产生影响。关于所有类型森林的管理、保存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(森林原则)、《21世纪议程》第11章、森林小组的行动提案和森林论坛进程以及许多其他的倡议等都确认需要在国家、区域和全球各级上以综合整体的方式处理与森林有关的问题。其他部门的发展可以对森林产生很大的影响,因此也有需要进行跨部门的政策协调和行动。

5. 森林论坛确认,砍伐森林、森林退化、与其他土地利用方式的竞争、对木材和非木材森林产品和服务的价值缺乏适当评估等促使全球开始注意森林的问题。

6. 各国今后的挑战在于要能创造出使森林能可持续地满足经济、社会、文化和环境对许多森林产品和服务的需求的体制、政策和作业环境。这需要除了别的以外,拟定国家森林方案、转让技术和财政资源、和使森林产品进入国际市场。

B. 广泛原则

7. 《关于环境与发展的里约宣言》和森林原则为关于可持续发展问题,特别是森林问题的政府间审议提供了全面的指导准则。它们包括基本确认利用国家资源的主权权利;从事经济发展的权利;确保一国的活动不对另一国造成损害的责任;集体利益和关切的问题方面共同但有区别的责任;国际合作应以建立人的能力和体制能力为焦点。

8. 森林论坛注意到,关于森林的国际安排和机制应考虑到已经取得的进展和共识,应促进有利于在国家一级、全球一级和区域一级上执行可持续森林管理的国际行动。关于森林的国际安排和机制还应考虑到其他处理同森林有重大关系的问题的文书、机制和方案所体现的与森林有关的各方面。它应照顾到森林的各方面和所有类型的森林和所有国家的利益和需要,应考虑到发展中国家执行可持续森林管理方面的特殊情况和需要,应包括森林覆盖丰富国家和森林覆盖稀少国家两者的重点关切领域。此外,应设法取得强大的政治承诺和持续的国际合作。

C. 目标

9. 森林论坛建议,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全面目标应包括某些成为各区域进程中发展出来的可持续森林管理的特征的共同标准。

D. 考虑的因素

10. 拟定一套将来关于森林的国际安排和机制需要处理的可能要素,即重点森林问题的工作曾经在联合国环境与发展会议(环发会议)和森林小组和森林论坛审议中经过若干次分析和审议。

11. 森林论坛第三届会议的讨论导致共同主席提出的案文汇编反映了该届会议中各代表团提出的意见。包括一套要素的案文汇编载在森林论坛第三届会议的报告内。本报告第三节讨论了这套可能的要素,附件一将对其提出进一步的阐述。

E. 提议的功能

12. 根据森林论坛第三届会议的讨论,共同主席为2000年以后的国际安排和机制建议了一套功能。森林论坛提出了意见并提议了更多的功能,但未对它们进行进一

步的谈判。森林论坛第三届会议的报告所载汇编清单表明将来关于森林的国际安排和机制可以发挥一系列不同范围的功能。本报告第四节综合和阐明了森林论坛第三届会议建议的 16 项功能。

F. 国际安排和机制的备选办法

13. 在审议如何指导秘书处为第四届会议编制文件时,关于森林的国际安排和机制,有人建议可以以下九项备选办法,或那些办法的组合作为进一步分析的基础:

- 改善现有安排的协调的机制;
- 不断进行特别的政府间对话;
- 进行政府间对话的一个新常设论坛;
- 改善无法律约束力的文书;
- 由现有组织发挥主导机关的作用;
- 利用目前具有法律约束力的文书;
- 区域机制;
- 考虑到区域机制的框架公约;
- 一项新的全球法律文书。

14. 森林论坛要求,秘书处在分析各项备选做法时以它们有效履行各项功能和处理各项要素的能力为注意的焦点。

三. 可能的要素

15. 对森林原则、《21 世纪议程》第 11 章和森林小组和森林论坛工作方案进行的审查显示出各国在过去十年间审议的各项要素,即重点关切领域是相当一致的。下面列出的 16 项可能的要素是根据森林论坛第三届会议报告所载案文汇编提出的,附件一将对它们加以阐明。附件二又参照森林原则和《21 世纪议程》的有关段落和森林小组/森林论坛工作方案列出了那些要素。因此这组要素考虑到了环发会议和森林小组以及森林论坛的审议至今所取得的共识。

16. 以下要素包括了发展中国家和发达国家,森林覆盖丰富和森林覆盖稀少的国家所关切的各项重点问题。它们还反映了可以通过国际一级上的行动得到帮助的国家、区域和全球问题:

森林论坛第三届会议确认的要素:

1. 拟定和执行国家森林方案。
2. 促进公众参与。
3. 制止砍伐森林和森林退化。
4. 与森林有关的传统知识。
5. 与森林有关的科学知识。
6. 森林健康和生产力。
7. 可持续森林管理的标准和指标。
8. 森林的经济、社会和文化方面。
9. 森林养护和保护独特类型的森林和脆弱的生态系。
10. 监测、评价和报告,和概念、用语和定义。
11. 低森林覆盖国的复原和养护战略。
12. 复原和恢复退化的土地,和促进自然再生和人造树林。
13. 保持森林覆盖以满足今后的需要。
14. 财政资源。
15. 国际贸易和可持续森林管理。
16. 能力建设的国际合作和利用和转让无害环境的技术以支持可持续森林管理。

17. 在森林小组和森林论坛进程中,人们就以上大部分要素取得了普遍共识。在研究附件一的说明时,最好同时参考森林原则、《21 世纪议程》和森林小组行动提案,以及森林论坛第三届会议的报告反映的不断演变的共识,以便了解每一项特定要素的广泛框架。应该指出,附件一阐明的这组要素可以说是相当一般性的,包含了哥斯达黎加/加拿大倡议的各次区域和分区域会议所讨论的各项要素。

18. 关于森林的任何将来的安排和机制都需要有一个整体性、全面性的工作方案,把环发会议、森林原则和森林小组和森林论坛所确定的各项森林重点领域都包括在内。因此,有人建议,把上面列出的并在附件一内阐明的这组要素当作是一个将来的安排和机制的工作方案的基础,不论它采取什么样的形式,同时不限制此种将

来的安排和机制在其工作方案内包括或排除某一特定要素,或为它指定不同于其他要素的优先等级。

四. 将来的国际安排和机制的功能

A. 主要功能

19. 森林论坛第三届会议的讨论对将来的国际安排和机制为实限它的主要目标而需要执行的可能功能或活动提出了若干建议。森林论坛第三届会议确定的广泛功能范围可以分为以下四类主要功能:

- 政策拟定;
- 协调;
- 政策执行;
- 提供立法权威。

20. 森林论坛第三届会议为国际安排和机制确定的九个备选办法(见上文第 13 段)在不同程度上都可以发挥了上面列出的四项主要功能。

21. 虽然某一个将来的国际安排和机制将包括所有以上的功能,但只有其中一个会成为进入点,因此具有最主要的作用。譬如,国际协调机制除了协调之外,也可能通过有关组织和文书的理事机关发挥拟定政策的功能。它通过理事机关的决定和组织文书间的谅解备忘录的形式也可以提供立法权威。这一备选办法还可以包括国家一级上的政策执行活动,譬如通过商定的行动方案。但是,这个例子里的主要基本功能是协调,其他的基本功能则发挥附属性的作用。

22. 还应指出,一个国际安排和机制可以按照计划或以演变的方式随着时间而改变。各项基本功能的相对重要性可能会随着改变的需要和环境而转移。譬如,再次用上面的例子,开始的时候可能是一个协调的机制,它的大部分功能同协调有关,但它可以发展成为一个行动方案,以政策执行为其最主要的功能。化学品安全的国际安排和机制就是这样一个演变的例子:它开始的时候是一个协调的机制,后来增加了一个执行方案和一个在政府间化学品安全论坛内审议政策的论坛。最近它还促成谈判,就事先知情的同意程序和持久性有机污染物达成了两项的具有法律约束力的文书。

23. 但执行一项基本要素并不能保证自然会导致其他要素也得到执行。所有基本要素都必须得到某种程度

的执行。一个清楚列出了达成所有四项基本功能的实际方式的国际安排和机制将最有可能取得全面成功。

B. 支助性功能

24. 森林论坛第三届会议确认的 16 项功能具有对四项基本功能有支助性的作用。以下是对基本和支助性功能的审查和综合。提出的说明是要表明这些功能如何在实际上实现一个国际安排和机制的全面目标。它们还包括各种安排和机制的例子,包括看来发挥最主要作用的基本功能。

1. 支助政策拟定的支助性功能

25. 有关政策拟定的功能在实际上将包括政策讨论、建立共识和同报告达成可持续森林管理的情况有关的活动。其目的将是拟定出充分考虑到国家一级的经验、优先事项和关切的问题的政策。将对当前的优先问题和同可持续森林管理有重大关系的新问题进行讨论,并将对各项政策作出适当的调整。实际上,这方面还需要利用从若干不同来源得到的信息,以便对执行方面的进展作一个协调一致的审查,以此作为政策拟定方面一个重要的反馈机制。在评估方面,把在国家一级、区域一级和全球一级上拟定和执行的各种标准和指标用于可持续森林管理可能也是切合实际的。

26. 政策拟定基本功能可能包括以下支助功能:

- 为全球森林政策框架拟定目标;
- 确定行动的优先领域和处理新出现的问题;
- 交换信息和经验和讨论共同关切的问题;
- 制定进一步全球和区域行动的方案;
- 为可持续森林管理拟定标准和指标。

27. 以政策拟定为其最主要功能的安排的例子有:大会、可持续发展委员会、联合国粮食及农业组织(粮农组织)森林委员会、政府间森林问题论坛和具有法律约束力的文书的缔约方会议。

2. 支助协调的功能

28. 一项以协调为其最主要功能的安排和机制在实际上必然需要不同组织和文化在不同的地理层面上积极地参与。有效协调需要各组织和文书达成协议和取得共同了解以便就共同方案采取合作性的行动。通过科学和技术协调工作组可以实现使人们对可持续森林管

理的关键概念、用语和定义、全球的原则取得共同了解的功能。可以把它们报告给有关组织和文书的理事机关,各理事机关则可以从它们各自的政策和战略的角度来考虑这些问题。

29. 协调的基本功能可以包括若干支助功能,例如:

- 帮助发挥增效作用和查明和掌握协调与合作;
- 增强国际和区域合作;
- 促进对关键概念、用语和定义的共同了解;
- 就可持续森林管理的全球原则达成协议。

30. 以促进国际组织间的协调与合作为其最主要功能的机制的例子有可持续发展机构间委员会和机构间森林工作队。

3. 支助政策执行的功能

31. 有关政策执行的现有机制通常包括一个以资助和转让技术的形式提供支助的行动方案。预期影响给予国家支助的形式和活动的种类意味着政策执行的机制同政策拟定的机制有着密切的关联和互动关系。

32. 改善同森林有关的双边和多边援助的能效、效率和协调的工作目前通常是通过非正式的机制进行的。国际组织间以及双边捐助者之间在执行项目和方案时以往一直很难在国家一级上进行协调。但是,机构间森林工作队和国际森林顾问小组的经验显示出这方面是很有前途的。

33. 实际上,政策执行的功能是通过在一个过程初期确定的,得到资金来源承诺支助的特定外地活动方案来履行的。

34. 政策执行可能包括以下支助功能:

- 支助森林政策改革过程;
- 支助各项努力并对发展中国家的需要作出反应;
- 改善双边和多边援助的能效、效率和协调;
- 对进展情况进行评价、审查和提出报告。

35. 以政策执行为其最主要功能的国际安排和机制的例子有国际化学品方案、全球环境基金、许多组织的技术援助方案,特别是粮农组织、联合国开发计划署和国际热带木材组织和世界银行和各区域开发银行。

4. 支助提供立法权威的功能

36. 一项具有法律约束力的文书的主要目的是提供法律权威和持久的政治承诺,方式是以议定书、条款和(或)规则来指导国家一级发展符合文书的法律。就安排和机制而言,除了具有法律约束力的文书外,还可以通过其他的方法提供立法权威。在许多情况下,承诺是通过有关各方,例如组织、政府和私人之间的合同、项目文件和谅解备忘录来取得的。不同的联合国机关作出的决定、决议、宣言、建议和行动提案等都是可以提供立法权威的例子。

37. 提供立法权威的基本功能包括以下支助性功能:

- 加强承诺执行的程度;
- 取得政治承诺;
- 提供有效的治理。

38. 提供立法权威的安排和机制的例子包括环发会议产生的各项公约和相关的议定书;大会的决定;八个主要工业化国家集团关于森林问题的宣言;粮农组织于 1999 年 3 月 8 日和 9 日在罗马举行的第二次森林可持续问题部长级会议关于“国家和国际挑战”主题发表的罗马森林宣言,和欧洲负责森林问题的部长们通过的各项决议。

五. 将来关于森林的安排和机制的其他主要考虑因素

A. 参与

39. 这方面涉及由各国政府参与某些森林论坛第三届会议确认的备选办法的问题。例如,国际文书和多边组织间的协调机制将不会直接涉及各国政府。一项具有法律约束力的文书将只包括各签约方。在所有的备选办法里都最好作出规定,由各主要集团参与,例如由私营部门和非政府组织参与。

B. 技术和科学意见

40. 必须确保政策拟定、协调、政策执行和提供法律权威等项功能是以健全的森林科学和技术知识为依据的。由科学和技术问题方面的独立专家组成的筹备工作队或工作组可以设法就某一问题的最新科学和技术状况达成共识。他们然后可以向某一国际安排和机制提出可行的行动方法以支持其政策和战略决定。独立

专家的意见可以大大地提高某一项安排和机制的可信性,并为政策行动的决定提供健全的科学和技术基础。

C. 同现有的有关森林的机关之间的关系

41. 许多同森林有关的问题已在现有的组织和文书中得到处理。也有某些问题还没有达到取得共识或共同了解的程度,因此不能在关于森林的国际安排和机制内在与处理其他问题相同的层面上有益地予以处理。

42. 为了使将来的国际安排和机制能帮助有关森林的、有自己独立任务的各组织和文书之间发挥增效作用,它必须要能以足够高级别的、灵活的和有创意的方式处理它的重点关切问题,从而让其他同森林有关的组织和文书知道情况并对它们的政策拟定和执行作出贡献,反之亦然。此外,有些重点关切领域还没达到与其他领域相同的共识水平,关于这些问题的讨论或许应该比较是探测性的。因此,虽然将来关于森林的国际工作安排和机制应该以和谐、全面和包容的方式处理所有森林和同森林有关的问题,但并不一定要以相类似的方式处理所有的问题。

六. 结论意见

43. 森林原则和《关于国际和发展的里约宣言》是处理森林方面面临的问题的指导原则。森林原则、《21世纪议程》第11章、森林小组行动提案和森林论坛进程都确认必须在国家一级、区域一级和全球一级上以综合、和谐和整体的方式处理同森林有关的问题。将来的关于森林的国际安排和机制应以环发会议和在森林小组/森林论坛进程中取得的共识和进展为基础。

44. 将来关于森林的国际安排和机制的主要目标可以包括各区域进程中发展出来的可持续森林管理标准的共同方面,再加上少数几个更具国际性的方面,以此促进所有类型森林的管理、养护和可持续发展。

45. 就整体而言,所有包括在森林原则、《21世纪议程》和森林小组/森林论坛工作方案内的要素都是全球关切的重点问题。将来关于森林的国际安排和机制需要政治社会在高级层面上进行参与,以期以综合、和谐和整体的方式来处理这些要素。还需要有足够的灵活性,能把新出现的优先问题纳入它的工作方案内。

46. 国际安排和机制应该是面向行动的,应能发挥政策拟定、协调、政策执行和提供立法权威这四项主要的功能。应以清楚而切合实际的方式执行这些功能,从而

能明白地显示出它们是如何支助国家、区域和国际行动的。

47. 一个国际安排和机制的主要特征将取决于这四个主要功能受到重视的相对程度。同时,它的效果将取决于是否存在与所有主要功能相关的支助功能,因为执行某一特定主要功能并不能保证另外的功能也得到执行。关于森林的国际安排和机制还应该能随着时间演变,以期能针对需要和环境修改或增加功能,不论就其整个工作方案还是就其工作的某特定领域而言。

48. 将来关于森林的国际安排和机制将获益于独立的科学和技术专家、非政府组织和其他主要集团的参与、意见、看法和投入。

49. 应对其他文书、机制和组织中体现的与森林有关的问题进行考虑,并试探产生增效作用的机会。一个关于森林的国际安排和机制将通过与现有的各个与森林有关的文书和机构进行通报、使它们获益和与它们协作等方法来促进对森林采取综合和整体的办法。

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,第一卷,环发会议通过的决议》(联合国出版物,出售品编号C.92.I.8)决议1,附件三。

² 《同上》,附件二。

³ 《同上》,附件一。

附件一

阐述可能的要素

依据论坛第三届会议的报告(E/CN.17/IFF/1999/25),还根据森林原则、《21世纪议程》和森林小组/森林论坛工作方案确定并综合出了以下 16 个要素。

1. 拟定和执行国家森林方案

森林小组界定的国家森林方案是处理森林问题,包括以整体、全面和跨部门的方式执行森林小组的各项行动提案的可性的框架。鼓励各国按照自己的国家主权、国内特定的社会、经济和环境条件和国家法律,拟定、执行、监测和评价各项国家森林方案,包括适当的可持续森林管理办法。国家森林管理方案为国家一级上的行动以及为国际合作提供了基础。

2. 促进公众参与

森林小组的行动提案以及森林论坛的过程都鼓励公众在各级上参与有关森林问题的决策,特别是为了国家森林方案的拟定、执行和规划。公众参与对于创造政治意愿和承诺也是十分重要的。

3. 制止砍伐森林和森林退化

全球对于继续以惊人的速率砍伐森林以及森林不断退化的问题十分关切。砍伐森林和森林退化的负面影响包括失去从森林获得环境、经济、社会和文化等方面的利益。人们认识到砍伐森林和森林退化的根本原因是很复杂的,经常与人在森林部门以外的活动有关。国际合作是扭转目前的趋势和在国家一级上采取纠正措施所必不可少的。

4. 与森林有关的传统知识

世界许多地方的土著人民和当地社区依赖当地的森林来维持生计和经济和社会安乐。这些依靠森林的人对于利用他们周围的森林拥有好几个世纪的经验 and 传统知识。森林小组确认到这种知识对于实现可持续森林管理的目的可能可以发挥重要贡献。对许多木材和非木材产品以及管理办法而言是十分宝贵的这一丰富的知识来源同保护、分享利益和知识产权等问题是相关的。

5. 与森林有关的科学研究

所有类型森林的管理、养护和可持续发展如要能满足一系列广泛的要求,就必须对森林生态系的结构和功能以及人的活动对森林的影响取得正确的了解。通过研究和开发来加强人和机构在开发和应用科学和技术方面的能力是国际重点森林行动议程的关键部分。森林论坛审议的其他科学研究重点领域包括设立制定研究重点的国际机制、支助从事森林研究的机构的区域网和生态区域网、和增加资金以提高现有研究能力的效力。

6. 森林健康和生产力

可持续森林管理确认到,森林可以同时在地、国家和区域和全球各级上提供广泛的社会经济、环境和文化等方面的利益、价值和服务。森林不再被认为基本上是工业或燃料木材的来源,而被认为是一个复杂的生态系,需要将它保持在健康的状态下,以期对今世和后代提供充分的利益。从持续的木材生产转移到可持续的森林需要从对森林的管理转移到对森林生态系的管理。森林健康还可以对森林产品的市场准入和国际贸易产生重大的影响。

7. 可持续森林管理的标准和指数

各种标准和指标为政策拟定和评价提供了一个概念框架,应该被当作是评价森林状况的趋势、报告森林状态和实现可持续森林管理等方面的有用工具。各项标准可以显示出可持续森林管理的广泛目标,而各项指标则为评价森林实际状态提供了一个基础。同特定的国家目标结合起来,各项标准和指标还可以成为评价实现可持续森林管理方面的进展的基础。因此种种标准和指数在确定国家森林方案和政策的目标和评价实施它们的效果两方面可以发挥重要作用。

8. 森林的经济、社会、生态和文化方面

可持续森林管理的目标应该是满足今世和后代的经济、社会、环境和文化等方面的各种需要。牵涉到

森林和森林土地的经济和社会发展和环境保护应该是全面的,应综合成为国家的种种森林方案。这些活动还应该考虑到生活在森林里和森林四周的社区的需要和文化。

9. 森林养护和保护、独特类型的森林和脆弱的生态系

受到保护的地区今天发挥的社会和生态功能要比以往发挥的功能广泛得多,因此它们很可能将会继续起到重要作用,特别是在保持森林的生物多样性和有关的货物和服务方面。此外,具有代表性和独特的森林的保护区可以成为评价人对森林生态系的干扰的宝贵基线。国家、区域和全球森林保护区网络已被确认是所有类型森林的管理、养护和可持续发展的一个组成部分。所有为可持续森林管理拟定标准和指标的区域过程都把保护具有代表性和独特的森林作为一项标准。在国家森林政策和方案中应包括设立森林保护区网络的国家战略。

10. 监测、评价和报告;和概念、用语和定义

应鼓励为拟定、执行和评价森林政策利用和制作及时而可靠的资料。国家森林存量是有效拟定国家森林方案的重要基础,而评价所有类型森林的实际和可能条件则是可持续森林管理的核心部分。定期报告森林状态和交流关于实现可持续森林管理方面的进展的资料和经验是促进可持续森林管理方面的一项极重要的活动。精简现有的报告要求和协调要求取得关于森林的资料的组织 and 国际文书可以大大地减轻国家机构某些报告方面的负担。确保概念、用语和定义方面的协调和相容性将可以大大提高包括与森林有关的内容的各项文书间的增效作用,还可以促使涉及森林评价和监测的活动对有限的资源进行更有效的利用。

11. 低森林覆盖国家的复元和养护战略

低森林覆盖发展中国家里的森林为当地人口提供了生计,与农村社会的结构深深融合在一起。但是,在森林覆盖低、环境退化的地区里多半存在的非正规、维持生计类型经济在国民经济和发展统计数字里却很少得到充分反应。只有对日益稀少的森林和其他林地对贫穷的农村人口的重要性进行了分析之后才能对这些生态系的真正价值作出评估,并为增加对低森林覆盖地区的投资的理由提供依据。

12. 退化土地的复元和恢复,和促进自然再生和人造森林

人们确认,人造森林可以发挥重要的作用,恢复退化的土地以及减轻自然森林在供应森林产品和服务方面的某些压力。环境处于临界地位的森林特别容易因人的活动和自然干扰而退化或遭到毁坏。需要采取行动和进行国际合作以恢复退化土地的生产能力和生物多样性,以及扩大森林覆盖以满足今后多种多样的需求。这对于满足农村人口的生计需要和减轻低森林覆盖发展中国家的贫穷状态尤其重要。森林论坛扩大了它对于处于环境临界状态的森林覆盖的最初关注范围,把以下地区包括了进去:热带和温带的半湿润、干旱和半干旱地区、山区生态系、沼泽地和沿岸系,特别是红树和小岛屿、以及森林以外的树木。

13. 保持森林覆盖以满足今后的需要

这一要素在森林小组和森林论坛过程中没有得到充分讨论。它突出了对可持续森林管理的某些基本了解,并强调需要保留某一比例的森林覆盖来维持为整个国家供应货物和服务的潜力。一国将全部森林覆盖面积的某一部分保留下来的政策决定将取决于社会、经济、环境和政治的优先次序和考虑因素。

14. 财政资源

为与森林有关的活动提供经费牵涉到复杂的安排。在拥有具商业吸引力的森林和(或)森林工业的国家里,目标明确的能力建设活动可能就足以取得可持续森林管理方面的进展。其他无法吸引到私人经费的国家,例如低森林覆盖的国家将需要得到超过仅仅是能力建设的财政援助,譬如需要得到恢复、植树造林和重新造林等方面的援助。森林小组和森林论坛内一直以多边和双边捐助者之间以及受援国之内做到更好的协调,以期更有效地利用各种资源的可能性为其讨论的焦点。调集国家资源,筹募新的和额外的资金和确定筹资机制的适当组合以支持可持续森林管理等得到了森林小组/森林论坛的大量注意。森林小组和森林论坛内关于财政资源的讨论还包括以下问题:私营部门的有效参与;与国家政策和优先项目融合在一起和有效的协调;应用经济工具和税收政策;调动国家财政资源;是否可能为一机制提供经费,以期建立一个专门支助旨在实现可持续森林管理的活动的森林基金筹募资金。

15. 国际贸易和可持续森林管理

森林小组和森林论坛的讨论强调了国际贸易和可持续森林管理之间互相支助的作用。旨在促进可持续森林管理的贸易措施不应成为任意或不合理歧视的手段,或成为妨碍国际贸易的隐藏壁垒和限制。森林管理自愿证明和森林产品标记是促进可持续森林管理和在市场上区分森林产品和服务方面可能可以采用的手段。森林产品和服务和它们的替代品需要通过全部成本内在化以确定它们的充分价值。木材和非木材森林产品的非法贸易由于会造成以下后果,它们的性质和范围成了人们严重关切的问题:损害生态系、失去生物多样性、政府、森林所有者和当地和(或)土著社区失去收入、歪曲森林产品和服务的市场。应发展长期的可持续森林管理战略,从而把短期利益和市场变化的负面影响减少到最低限度。

16. 能力建设的国际合作和利用和转让无害环境的技术以支持可持续森林管理

为能力建设进行国际合作被认为是协助发展中国家执行可持续森林管理的一个关键机制,它包括教育和培训和体制能力,包括管理培训等活动。关键的限制因素包括得不到充分的财政资源、无法充分酬劳受过训练的工作人员和保留住那些人员,以及缺乏利用各种技术和设备的机会。森林小组和森林论坛关于技术转让的讨论以转让的技术在经济、社会和环境上是否恰当、和以如何扩大北南和南南合作为焦点。改善取得和利用和散播技术的机会将可以通过在收成、森林产品制造和利用木材作为能源等方面更有效率地利用资源而大大提高可持续森林管理的进展。

附件二

各要素、森林小组和森林论坛工作方案、森林原则和《21世纪议程》
第11章之间的关系

森林原则	《21世纪议程》第11章	森林小组工作方案	森林指标工作方案	供审议的要素
2(a),2(b),3(a),5(a),6(b),8(d),8(f),8(g),8(h),9(c)	1,2(b),4(a),10,11,12(b),13,14(a),14(b),31(a),7(a),12(b),12(e),18,19,21,22,29,30,31,33	II	I(a)	1. 拟定和执行国家森林方案
2(d),5(b),12(b),12(d)	3,4(a),8,9,10,11,12(b),14(a),14(b),27,28,38,31(a),39	II	I(a)I(b)	2. 促进公共参与
序言 (c),2(b),3(c),8(b)7(a),8(h),9(a),9(c),13(d),13(e)	1,10,13(j),21(a)	I.2	II.d(l)	3. 制止砍伐森林和森林退化
5(a),12(d)	3(g),4(a),13(b),13(i),14(d)	I.3	II.d(2)	4. 与森林有关的传统知识
12(a),12(c)	3(a),4(c),5,7,8,13(a),14(d),26,33(b),36	III.I(b)	II.d(4)	5. 与森林有关的科学知识
2(b),6(c),6(e),8(b),8(e),15	13(a),22(e),22(l)	III.I(c)	I.(b)	6. 森林健康和生产力
8(d)	3(d),22(b),22(d),23,26,29,31(b),33(a)	III.2	I.(b)	7. 可持续森林管理的标准和指标
2(b),6(c),8(c),9(b)	11,21,31(a)	II	II.d(6)	8. 森林的经济、社会和文化方面
2(b),4,6(a),6(d),8(a),8(b),8(e),9(c),15	3(e),3(g),8(b),10,12,13(a),13(d),13(e),13(f),14,15(b),15(d),21,22(c),22(d)	I.5	II.d(3)	9. 森林养护和保护独特类型的森林和脆弱的生态学
2(c),8(d),12(a),12(c)	2,3,4(a),4(b),13,14,17,20,21,31	III.I(a)	I.(b)	10. 监测、评价和报告;和概念、用语和定义
2(b),4,6(a),6(d),8(a),8(b),8(e),9(c),15	3(e),3(g),8(b),10,12,13(a),13(d),13(e),13(f),14,15(b),15(d),21,22(c),22(d)	I.5	II.d(8)et al	11. 低森林覆盖国的复原和养护战略
2(b),4,6(a),6(d),8(a),8(b),8(e),9(c),15	3(e),3(g),8(b),10,12,13(a),13(d),13(e),13(f),14,15(b),15(d),21,22(c),22(d)	I.5	II.d(8)et al	12. 复原和恢复退化的土地和促进自然再生和人选森林
2(c),8(d),12(a),12(c)	2,3,4(a),4(b),13,14,17,20,21,31	III.I(a)	I.(b)	13. 保持森林复盖以满足今后的需要
1(b),7(a),7(b),8(c),8(g),9(a),10,11,12(d)	4,5,6,12(b),12(e),14(c),16,17,18(a),19,22(g),24,25,26,28,32,33,34,36(e),38,39,40	II	II(a)	14. 财政资源
13,14	39(g),10,13(e),20,21(b),22(g),22(k),23(c),23(d),24	IV	II(b)	15. 国际贸易和可持续森林管理
3(b),8(a),8(c),9(b),9(d),11,12(a),12(b),14	1,3,5,12(e),15(d),24,26,31,33(c),37,35,39	VI	II(e)	16. 能力建设的国际合作和利用和转让无害环境的技术以支持可持续森林管理