联 合 国 E/CN.17/IFF/2000/4

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

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）

秘书长的报告

摘要

本文件为响应政府间森林问题论坛提出的指导意见而编制，它提出并分析了有关于进一步制定和执行国际森林政策的国际安排和机制的各种选择方案。根据联合国环境与发展会议、政府间森林问题小组和森林论坛关于森林问题的政府间审议情况，本文件确认:

- 组成可能由任何未来国际安排和机制处理的优先关注领域的十六个方案构成部分;
- 需由任何未来国际安排和机制履行的四种主要职能，即(a)制定政策，(b)协调，(c)执行政策，和(d) 提供立法权力;

* E/CN.17/IFF/2000/1。

00-23058 (c) 210100 210100

- 有关未来国际安排和机制的十项备选方案。

考虑到现有组织和机构的工作以及各国发起的支持森林论坛的倡议，并考虑到10项确认的备选方案和森林论坛第三届会议提出的指导意见，现提出下列方法用以确认有关国际安排和机制的备选方案。首先，所有备选方案都将涉及上述四种主要职能的组合。其次，虽然有关任何未来安排和机制的每项备选方案都将涵盖所有四种主要职能，但至少有一种主要职能将起主导作用。第三，依据四种主要职能，可将10项确认的备选方案组合成下述四类安排和机制:

第一类. 政府间政策审议论坛(主导的主要职能: 政策制定);

第二类. 协调机制(主导的主要职能: 协调);

第三类. 执行森林政策方案(主导的主要职能: 政策执行);

第四类. 具有法律约束力的文书(主导的主要职能: 立法权力的提供)。

文件强调，国际安排和机制的作用将取决于为发挥主导作用而选择的主要职能或数种职能的组合。为便于比较和协助认定优先的国际安排和机制，按照共同的分析框架说明每种选择方案。

预计论坛第四届会议将通过一份工作报告以提交将于2000年4月举行的可持续发展委员会第八届会议审议，该报告还将包括一项有关在2000年以后进一步采取行动和实施森林问题国际安排和机制的建议。如在论坛的任务中所指出，在该报告的基础上，并根据可持续发展委员会第八届会议的决定，论坛将就新的安排和机制或一项有关所有类型森林的具有法律约束力文书的问题而确定政府间谈判进程一事，着手采取进一步行动。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-7	4
二. 森林论坛第四届会议的筹备工作	8-9	5
A. 森林论坛第三届会议的指导意见	8	5
B. 为第四届会议编写文件过程中得到的信息	9	6
三. 主要要素和职能概况	10-18	7
A. 森林问题国际行动可能的要素	10-11	7
B. 应由未来国际安排和机制履行的可能的职能	12-18	8
四. 关于未来国际安排和机制(安排和机制)的备选方案	19-24	11
A. 确认备选方案的方法	19-21	11
B. 使要素、职能和备选方案一体化	22-24	12
五. 实现某种森林问题国际安排和机制的备选方案的分析	25-86	13
A. 分析框架	25-81	13
类型一: 政府间政策审议论坛	25-39	13
类型二: 协调机制	40-54	16
类型三: 森林政策执行方案	55-65	18
类型四: 具有法律约束力的文书	66-81	20
B. 估计费用	82-86	23
六. 结论草案和行动建议	87-94	24
A. 结论草案	88-93	24
B. 行动建议	94	25

一. 导言

1. 森林和其他林地覆盖全球陆地面积近三分之一，它同时提供各种经济、社会、文化和环境利益和服务。据1992年在联合国环境与发展会议(环发会议)上商定的《关于环境与发展的里约热内卢宣言》和《关于所有类型森林的管理、养护和可持续发展的无法律约束力的全球协商一致意见权威性原则声明》(森林原则)称，指导国际森林政策审议工作的主导原则包括:

- 各国拥有按照本国政策目标利用其资源的主权权利;
- 各国有权按照其社会、经济、环境和政治条件发展经济;
- 各国在有关森林的集体全球利益和关注方面负有共同的但是有差别的责任;
- 各国负有确保在其管辖权范围内的活动不致损害其他国家或在各国管辖范围以外地区的环境的责任;
- 国际合作的重点应当是建立发展中国家可持续地管理其森林的人才和机构能力。

2. 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问题一直是政府间森林问题小组(森林小组)和政府间森林问题论坛(森林论坛)政策审议和谈判的中心议题。该问题还从更广泛的意义上纳入了下列内容: 在环发会议上通过谈判达成的《森林原则》和《21世纪议程》; 森林小组和森林论坛的工作方案的所有构成部分，包括优先关注的可能的要素或领域; 以及某种给定的国际安排和机制应当履行的可能的职能。此外，森林小组还认识到:

- 目前，还没有一项全球文书综合全面地涉及所有类型的森林; 和
- 达成共识并进一步采取行动处理优先关注的各种问题，要求采取一种以一种透明和参与方式进行的逐步方针。

3. 一项国际制度可界定为一组商定的指导介入具体活动或一组活动的有关各方行动的原则和政策。基于这一工作定义，可将森林论坛关于方案构成部分三的审议工作视为国际合作努力的最终结束阶段之一，国际合作的目的是就所有类型森林问题的一项国际制度达成共识。《森林原则》、《21世纪议程》第11章和《森林小组/森林论坛

行动建议》合在一起，构成一组主要的协商一致的原则和政策，以指导介入国家、区域和全球各级森林活动的有关各方的行动。在2000年以后，关于未来政府间安排和机制的进程将主要取决于森林论坛第四届会议的建议和可持续发展委员会第八届会议通过的决定。不管结果如何，重要的是应当认识到，森林问题的一项国际制度的基础已经奠定。

4. 以前为森林小组和森林论坛编写的同本报告有关的文件如下:

(a) 秘书长关于森林小组方案构成部分五.2(国际组织和多边机构)的报告(E/CN.17/IPF/1996/24和E/CN.17/IPF/1997/5)

(b) 秘书长关于森林论坛方案构成部分二.e(国际和区域组织有关森林问题的工作的报告(E/CN.17/IFF/1998/5和E/CN.17/IFF/1999/15);

(c) 秘书长关于森林论坛方案构成部分三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报告(E/CN.17/IFF/1998/9和E/CN.17/IFF/1999/16)。

5. 本报告得到两份姊妹文件的支持: 关于优先森林政策问题的秘书处说明(E/CN.17/IFF/2000/2)和关于未来国际安排和机制的要素和职能的秘书处说明(E/CN.17/IFF/2000/3)。秘书处的这两个说明不是供论坛审议和谈判用的，而是为了提供背景信息以协助各国政府参加森林论坛第四届会议的审议工作。

6. 如论坛所要求，本文件重点分析有关森林问题政府间机构安排和机制的各种选择方案。第二节说明本文件编写期间进行的协商情况。第三节而要说明各种可能的要素和职能。第四节介绍按四项主要职能(a)政策制定，(b)协调，(c)政策执行，和(d)立法权力的提供)和按四类国际安排和机制(类型一，政府间政策审议论坛；类型二，协调机制；类型三，森林政策执行方案；和类型四，具有法律约束力的文书)确认备选方案时所采用的方法。第四节最后简要审查由10种备选方案组成的四类国际安排和机制。第五节详细分析涵盖10种备选方案的森林问题四类国际安排和机制。按照共同的分析框架对每种备选方案加以说明以便进行比较。本报告所用术语的工作定义在专栏1中进行了说明。

7. 第六节结尾提出了关于方案构成部分三的行动建议，其中包括论坛也许希望建议可持续发展委员会第八届会议作出决定的主要政策性决定。如论坛任务所指出: 在该报告的基础上，并根据可持续发展委员会第八届会议的决定，论坛将就新的安排

和机制或一项有关所有类型森林的具有法律约束力文书的问题而确定政府间谈判进程一事，着手采取进一步行动。

二. 森林论坛第四届会议的筹备工作

A. 森林论坛第三届会议的指导意见

8. 论坛第三届会议要求分析有关进一步开展国际森林问题政策审议工作的国际安排和机制的各种选择方案，以便采取行动促进所有类型森林的管理、养护和可持续发展，重点是这些选择方案有效地履行处理要素问题和估计此类选择方案费用的职能的能力。论坛还要求这种分析考虑到现有组织和文书及各国发起的倡议的工作，并至少包括以下选择方案或这些方案的组合:

- 增进现有安排协调的机制;
- 进行之中的政府间特别对话;
- 从事政府间对话的新的常设论坛;
- 改进不具有法律约束力的文书;
- 让某个现有组织发挥领导机构的作用;
- 利用现行具有法律约束力的文书;
- 区域性机制;
- 顾及到区域性机制的框架公约;
- 新的全球性法律文书。

专栏1
文中所用术语的工作定义

安排和机制为实现某个(某些)政策目标而建立的涉及一个或多个组织、文书或机制的政府间机构安排。

实例：粮农组织、国际热带木材组织、卫生组织、全球环境基金等。

要素优先关注的领域或森林问题国际行动议程的某个主要构成部分；某种安排或机制的未来工作方案的一个可能的构成部分。

实例：国家森林方案；森林养护；标准和指标等。

主要职能某个机构或组织为实现其政策目标而开展的活动。

实例："政策制定"作为某个负责政策审议工作的论坛的"主要职能"。

支助职能某个机构为支持其主要职能而开展的活动。

实例：进度报告，以支持政策执行的主要职能。

B. 为第四届会议编写文件过程中得到的信息

9. 本报告和上述秘书处说明在编写过程中与机构间森林工作队(森林工作队)成员进行了协商。还考虑到了各种非常宝贵的建议，包括各国政府按照森林论坛第三届会议提出的要求发表的意见。在为第四届会议编写文件过程中，森林论坛秘书处还得益于根据哥斯达黎加—加拿大倡议开展的有益工作，特别是得益于1999年10月底以前举行的八次区域性协商的成果以及由澳大利亚组织并得到斐济和新西兰共同赞助的南太平洋会议。由于上述信息，确认将下列补充备选方案纳入分析范围：

- 制定和执行有关森林政策执行的方案。

三. 主要要素和职能概况

A. 森林问题国际行动可能的要素

10. 审查一下《森林原则》和《21世纪议程》第11章及《21世纪议程》中述及森林问题的其他各章，可以看出，在森林小组/森林论坛协商过程中，各国政府经过审议已就优先关注的要素或领域取得了极大程度的一致。构成政府间森林问题讨论内容的各种要素，涉及到各种问题并包括各种优先关注的领域，它们不仅为发展中国家和发达国家所关注，也为拥有丰富森林资源的国家和森林稀缺的国家所关注。各国的森林政策和做法已不再与全球考虑无关，如今许多区域和全球展望也同时顾及到国家一级

的森林状况。在过去十年中，已出现了明显的演变趋势，正趋向于更准确地界定各种问题，并在国家、区域和全球各级提出更具体的行动建议。

11. 根据森林论坛第三届会议提出的指导意见，以及对环发会议和森林小组有关森林问题审议情况所作的审查，似乎有十六项要素构成优先关注的领域，它们一开始可先由任何未来的国际安排和机制进行审议(专栏2)。虽然提议的要素清单包括16项通用要素，其中有些项目可由论坛和(或)未来的国际安排和机制随意增删。值得一提的是所有这些要素均牵涉国家、区域和全球性的影响。

专栏2.

基于环发会议、森林小组和森林论坛森林问题审议情况的十六项要素

1. 拟订和执行国家森林方案。

2. 促进公众参与。

3. 制止森林砍伐和森林退化。

4. 传统森林知识。

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. 森林养护和独特类型森林和脆弱生态系统的保护。

10. 监测、评价和报告；及概念、术语和定义。

11. 低森林覆盖率国家的重建和养护战略。

12. 重建和恢复退化的林地及促进天然林和人造林。

13. 保持森林覆盖率以满足当前和未来需要。

14. 资金。

15. 国际贸易和可持续森林管理。

16. 能力建设方面的国际合作和支持可持续森林管理的无害环境技术的获得和转让。

B. 应由未来国际安排和机制履行的可能的职能

12. 为审议森林政策而制定的任何未来国际安排和机制都将需要利用一个工具箱，它存有实现其战略目标所需的各种政策工具。根据森林论坛第三届会议提出的指导意见，以及从各国收到的意见，和对环发会议、森林小组和森林论坛有关森林问题的审议情况的审查，有可能确认四类总括性的“主要职能”：(a)政策制定；(b)协调；(c)政策执行；和(d)立法权力的提供。这些主要职能涵盖森林论坛第三届会议确认的十六次支助性职能，可由未来国际安排和机制履行(专栏3)。其中多数主要和支助职能共同的一个关键性构成部分是，任何未来国际安排和机制还应规定确立一个开放和透明的参与过程，所有利害关系方都可参加这一过程。

13. 重要的是应认识到，四种主要职能及其支助性职能是论坛建议的旨在指导国家、区域和全球各级森林政策行动和任何未来国际安排和机制的基本职能。在任何国际安排和机制中，四种主要职能实际上将是相互密切关联并相互依存的。此外，四种主要职能还可以结合起来履行，不同的国际安排和机制可有不同程度的重点。

1. 主要职能的简要说明

14. 下面进一步阐明第12段中确认的四种主要职能的范围。

政策制定

15. 政策制定职能将在一个政府间论坛上履行，这一论坛将便利交流经验，共享

信息，讨论共同关切的问题，并界定实现可持续森林管理的适当方法。虽然在环发会议过程和森林小组/森林论坛过程中通过关于各种方案构成部分的政府间政策审议已取得了明显的进展，但新近出现的森林问题和与森林有关的问题将需要今后几年作进一步的审议。这可能要求继续制定森林政策；确定优先次序；并定期举行负责森林工作的部长的会议以便提供政治承诺和政策指导，并继续与各主要团体进行对话。

专栏3

四种主要职能及其相关的支助性职能

政策制定

- 拟订有关全球森林政策框架的目标。
- 确认优先的行动领域和处理不断出现的问题。
- 交流信息和经验，讨论共同关切的问题。
- 拟订进一步的全球和区域行动方案。
- 制定可持续森林管理的标准和指标。

协调

- 促进协力增效作用并确认和确保协调和协作。
- 增进国际和区域合作。
- 促进共同理解关键性的概念、术语和定义。
- 商定可持续森林管理的全球原则。

政策执行

- 提高效力、效率和加强双边和多边援助的协调。
- 支助性森林政策改革进程。

- 确保可预测和持续的资金筹措。
- 支持各种努力并响应发展中国家的需要。
- 评估、审查和报告进展情况。

立法权力的提供

- 提高执行的承诺程度。
- 获得政治承诺。
- 提供有效的管治。

协调

16. 正如森林论坛第2届会议(见E/CN.17/IFF/1998/5和E/CN.17/IFF/1998/11)和森林论坛第三届会议(见E/CN.17/IFF/1999/15)，在处理森问题和有关森林的问题的过程中，直接或间接地牵涉了20多次文书和大约40个多边组织。为了有效并有力地利用人力、科学、技术和财政资源，将需要加强森林问题政策和活动的协调，并加强国际组织和国际文书开展的有关森林的工作的协调。还需要便利比较有关的概念、术语和定义，以便通过有关的国际机构和国际文书阐明有效的反应。

政策执行

17. 在森林小组——森林论坛审议过程中，关于可持续森林管理问题的政府间审议工作已从原则演进到实践，即从政策拟订转到政策和方案的协调和执行。政府间政策进程成功与否将取决于国以下、国家、区域和全球各级执行一致同意的决定的政治承诺程度。政策的执行将要求大幅度增加国内和国际两方面的资金，以及大幅度增加公私资金的投入，以便建立能力并支持可持续的森林管理。促进这一目标的途径是制定和执行一个世界性的综合统一的关于所有类型森林的森林政策执行方案。这项职能下的其他重要任务将包括由主管森林事务的部长们定期审查和评估实施所有类型森林可持续管理所取得的进展。

立法权力的提供

18. 这项职能包含了各种事务，其中包括：负责任地承诺制定和执行政策；通过谈判订立的协定的地位，以及政治上的核可。未来国际安排和机制将需要商定和界定谈判程序、正式的程度、政治核可的地位及承诺的级别和强制性报告情况，以便监测国家、区域和全球各级取得的进展。

四. 关于未来国际安排和机制(安排和机制)的备选方案

A. 确认备选方案的方法

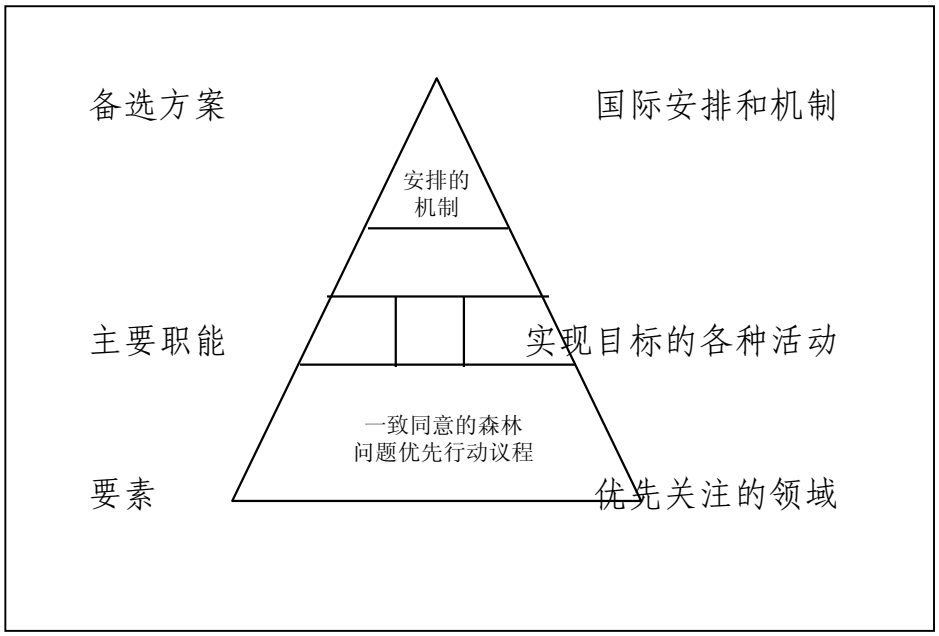
19. 为响应森林论坛在其第三届会议上提出的指导意见，建议采用下列方法确定有关国际安排和机制的选择方案。首先，所有选择方案都将包含使用将四种主要职能结合起来的方法。其次，虽然有关任何未来国际安排和机制的每种选择方案将涵盖所有四种主要职能，但至少将有一种主要职能将起到主导作用。第三，根据四项主要职能，可将10种确认的选择方案归并为四类安排和机制。

20. 考虑到现有组织和文书的工作，以及各国发起的倡议的成果，森林论坛不妨考虑采用图中介绍的模式，以利确认有关国际安排和机制的可能的备选方案。这一模式基于:

(a) 十六项要素(见专栏2);

(b) 四种主要职能(见专栏3);

(c) 四种安排和机制(见专栏4)。



21. 编制本模式的目的是简化可能的安排和机制的菜单，并且便利森林论坛确定国际安排和机制的格局。模式说明主导的主要职能在确定某种备选方案时所起的重要作用。现按照专栏4中的模式介绍包含10种可能的备选方案的四种国际安排和机制。

专栏4

四种关于所有类型森林的国际安排和机制及其相关的主导性主要职能和选择方案

类型一　有关政策审议的政府间论坛(主导性主要职能：政策制定)

备选方案1　继续不断进行专题性政府间森林政策审议。

备选方案2　建立一个负责森林政策审议工作的新的常设政府间论坛。

类型二　协调机制(主导性主要职能：协调)

备选方案3　建立一个负责改进现有森林问题安排的协调的机制。

备选方案4　将领导机构职能授予某个现有的森林相关组织。

类型三　森林政策执行方案(主导性主要职能：政策执行)

备选方案5　改进无法律约束力的森林问题文书。

备选方案6　制定和执行一项森林政策执行方案。

类型四　具有法律约束力的文书(主导性主要职能：立法权力的提供)

备选方案7　扩大现有具有法律约束力的森林相关文书的范围。

备选方案8　调整现有的或制定新的具有法律约束力的区域性森林问题文书。

备选方案9　谈判缔结一项森林问题框架公约，同时顾及区域性议定书。

备选方案10	谈判缔结一项新的具有法律约束力的关于所有类型森林的文书。

B. 使要素、职能和备选方案一体化

22. 图中介绍的模式说明，专栏2中介绍的要素将构成所确定的未来国际安排和机制任何备选方案的工作方案的基础。人们认识到，这组核心的通用要素将会发生演变，以应对不断出现的问题和不断变化的优先次序。此外，由森林论坛选定的任何未来国际安排和机制也将履行专栏3中界定四种主要职能和支助性职能。然后,:“主要职能”的安排将决定国际安排和机制的设计。例如，如果政策制定职能扮演主导角色，则国际安排和机制备选方案将为：备选方案1(继续不断进行专题性政府间审议)或备选方案2(建立一个负责森林政策审议工作的新的常设政府间论坛)。同样，如果主导角色由政策执行职能扮演，则选择方案将为备选方案5(改进和执行无法律约束力的文书)或备选方案6(制定和执行一项森林政策实施方案)。

23. 专栏4介绍的有关可能的未来国际安排和机制的10种备选方案并不是完全相互排斥的。有几项互为补充，而且可以形成新的组合，以便把主导作用分配给一种以上的主要职能。例如，备选方案2中的政策制定职能(建立一个负责森林政策审议工作的新的常设政府间论坛)也可体现在备选方案6中(制定和执行一项森林政策实施方案)，该方案将把政策执行作为它的主要职能。在这种情况下，行动方案的拟订阶段将要求一个负责确定优先次序的论坛积极审议政策，而执行阶段将需有一个负责评价、审查和报告进展情况的论坛。

24. 本报告确认的四种国际安排和机制及10种可能的备选方案只应视为实现某种国际安排和机制的许多可能组合的一些说明性实例，这种安排和机制可在森林小组/森林论坛进程的这一谈判阶段拟订。这种方法是灵活的，而且将允许国际安排和机制发生演变以应付不断变化的需要和情况，并对政策制定和执行作出更负责任的承诺。

五. 实现某种森林问题国际安排和机制的备选方案的分析

A. 分析框架

25. 应用共同分析框架来说明每种备选方案，包括四种主要职能和两个主要因素即所涉机构问题和所涉经费问题。

26. 为了便利各种选择方案的分析和比较，并为了确定它们可能的组合，下文详细说明包含10种确认的备选方案的四种安排和机制。

类型一

政府间政策审议论坛

主导的主要职能 政策制定 备选方案 1. 继续不断地进行专题性政府间森林政策审议。 2. 建立一个负责森林政策审议工作的新的常设政府论坛。

政策制定职能

27. 政策制定将是选择方案1和2二者的主导性主要职能，并将包含提供一个负责政府间森林政策审议工作的论坛。根据备选方案1，将通过延长森林论坛的期限以继续进行政策审议工作，并将赋予该论坛一套明确界定的职能。根据备选方案2，将在可持续发展委员会/经济及社会理事会的主持下通过建立一个新的常设论坛作为森林小组/森林论坛进程的继承者继续进行政策审议工作。

28. 在这两种情况下，工作任务将由可持续发展委员会第八届会议根据森林论坛第四届会议的建议制定。这次任务将包括类似于为森林小组/森林论坛进程界定的那些要素，例如:

(a) 寻求达成共识并拟订有关选择方案，以进一步采取行动制止砍伐森林和森林

退化，并促进所有类型森林的管理、养护和可持续发展;

(b) 依照《森林原则》促进国家和国际两级采取跨部门的行动;

(c) 确认为了实现所有类型森林的管理、养护和可持续发展，需要进行国际合作;

(d) 为有关各方提供一个高级别的论坛以交流经验，讨论关注的问题，商定各种结论，并为实现可持续森林管理提供行动问题。可以定期召集主管森林问题的部长开会以确定优先次序，提供政策指导和作出政治承诺。

协调职能

29. 根据这两种备选方案，高级别论坛将协调有关的行动建议，这些行动建议针对国际和区域性组织根据现有文书及通过森林工作队进行的工作协调而开展的有关森林的工作。

政策执行职能

30. 森林论坛通过的行动建议的执行将由各国、国际和区域性组织、现行文书、私营部门和主要团体负责。

31. 执行行动建议的主要机制将是各国的森林方案和土地使用计划，由非正式的森林工作队成员协助，并由双边和多边金融机构及双边援助方案支持。

32. 如在森林小组/森林论坛进程中一样，新论坛将便利有关各方的参与，其中包括各国政府、国际和区域性政府间机构、国际组织、非政府组织、私营部门和主要团体。

立法权力的提供

33. 在这两种备选方案中，论坛通过的政府间结论、行动建议和决定将不具有法律约束力。不过，立法权力将由行动建议、可持续发展委员会的决定和经济及社会理事会及大会决议酌情提供。

所涉机构问题

34. 这两种选择方案将不要求增设管理机构。对其他现有的组织和文书不打算进行任何大的变动，只是需要承认森林论坛是一个特设政府间论坛(备选方案1)或者是可持续发展委员会/经社理事会体系下的一个新的常设附属机构(备选方案2)。

35. 两种备选方案都将要求至少每年定期举行一次政府间会议。可考虑由主管森林问题的部长们定期举行(例如每三年一次)会议，以审查政治约定和承诺，进行政治指导和审查进展情况。

36. 备选方案1和2将要求建立类似于森林小组/森林论坛那样的小型秘书处，由联合国经济及社会事务部或森林工作队的任何其他成员主持其工作。

所涉经费问题

37. 两种备选方案都涉及方案预算。备选方案1的资金也可由自愿缴款和(或)联合国经常预算提供。如采用备选方案2，常设论坛的业务经费将来自联合国的经常预算和(或)主持秘书处工作的森林工作队成员，包括秘书处工作人员的人事费和所有相关的业务费用。主要活动将涉及发展中国家参加者差旅、实务支助和所需会议服务。

森林论坛第四届会议后的后续行动

38. 如果采用备选方案1，则可持续发展委员会第八届会议不妨要求经社理事会适当界定森林论坛的任务并规定一个适当的期限。森林论坛第五届会议可于2000年秋举行，以拟订新的工作方案并执行可持续发展委员会第八届会议通过的其他决定。

39. 采用备选方案2将需要可持续发展委员会第八届会议请求经社理事会或森林工作队其他成员国的理事机构建立一个常设论坛。常设论坛的第一届组织工作会议可在2000年第四季度举行。

类型二

协调机制

主导性主要职能 协调 备选方案:

3. 建立一次有关改进森林问题现有安排的协调的机制

4. 将领导机构职能授予某个现有的与森林有关的组织

政策制定职能

40. 备选方案3将要求将目前非正式的森林工作队作为建立一个新的高级别机构间森林协调委员会的基础。政策将主要由作为森林协调会成员国的有关机构的理事机构制定。根据这一备选方案，还将考虑森林工作队本身是否需要继续保留。有关政策将通过参加机构的行政政策指导原则直接拟订。不过，各国政府直接参加总体政策制定的程度将受限制。

41. 根据备选方案4，政策将主要由领导组织的理事机构制定。应鼓励其他机构的理事机构提出意见建议。在备选方案3和4中，都将要求提供一个政策审议论坛，以便就共同关注的事项保持对话。这种论坛可由森林协调会的任何现有成员提供(备选方案3)，或由选定的领导组织的理事机构提供(备选方案4)

协调职能

42. 备选方案3和4规定的主导性主要职能即协调职能将涉及所有层面的协调，包括政策制定以及政策执行和业务方案在内。不过，只有在森林协调会的组成级别较高，而且让那些直接参与政策和方案拟订工作的人员介入的条件下，它才会有效。

43. 根据备选方案3，可以指派现有的某个森林问题机构安排负责实施一项正式的(例如，可持续发展机构间委员会类型的高级别的)机制，以促进对森林问题以及与森林有关的问题的协调得以改进。

44. 备选方案4将需要指派某个订有强有力的森林问题和森林相关事项方案的现有组织负责领导大批组织和文书的森林相关工作的协调事宜。

政策执行职能

45. 备选方案3规定的正式协调机制意味着制定一套国家、区域和全球各级的协调一致的合作行动。不过，执行行动的要求将主要是向个别组织和文书提出的。

46. 备选方案4将涉及把协调责任分派给某个现有的组织。这项职能将包括推

动、精心安排和便利执行某项一致同意的森林问题国际议程。它还将需要一个正式的高级别森林工作队和其他国际组织及文书的支助。

立法权力的提供

47. 无论在备选方案3还是在备选方案4中，国际组织通过的决策都将不具有法律约束力。根据备选方案3，将需要由森林协调会的组织和文书成员国的理事机构作出的一项谅解备忘录和/或若干决定，以便建立正式机制。

48. 备选方案4将需要领导组织的理事机构作出一项决定，接受这项新的扩大任务的责任，并指示组织负责人实施必要的行政和方案安排。

所涉机构问题

49. 备选方案3和4不要求增设理事机构。备选方案3将需要建立一个小型秘书处从事服务工作，并对优先考虑的问题进行实质性分析，提出协调意见和采取后续行动以支助协调机制。秘书处还将协助其他成员组织实施商定的行动。选择方案4将涉及在领导组织内设置一个新单位，配备必要的财政和人力资源，包括人事、会务和业务费用。

50. 这两种备选方案都将需要定期举行机构间会议，至少每年一次。可以在全球或区域两级定期举行政府间会议以确定指导协调活动的优先次序。执行备选方案3或备选方案4都将需要有关组织和文书的理事机构正式同意参加协调机制。

所涉经费问题

51. 根据备选方案3，所需业务费用将主要由作为机制成员的各个组织和文书提供的资金支付。不过，还将需要鼓励各国自愿捐款以支助该机制。

52. 根据备选方案4，现有组织中被赋予协调森林相关工作领导责任的新单位的业务费用将主要来自有关组织的经常预算，并需由该组织的理事机构作出决定。可以要求各国自愿捐款用以支助具体的活动，例如为政府间会议提供服务。

森林论坛第四届会议后的后续行动

53. 如果采用备选方案3，则可持续发展委员会第八届会议不妨通过经济及社会

理事会请森林工作队成员国理事机构授权它们的秘书处和有关单位参与建立一种正式的新机制，即高级别的机构间森林协调委员会，具体负责协调现有组织和文书的森林相关工作。它也可鼓励森林协调会将森林工作队作为建立该机制的核心小组，并考虑扩大它的成员数，请其他关键的组织和文书加入该机制。

54. 如果采用备选方案4，将需要可持续发展委员会要求经社理事会请选定组织的理事机构领导森林相关工作协调事宜，接受领导任务，并将这一职能作为一项新任务列入它的工作方案，向可持续发展委员会/经社理事会定期报告进展情况。

类型三

森林政策执行方案

主导性主要职能 政策执行 选择方案 5. 改进不具有法律约束力的森林问题文书 6. 制定和执行森林政策执行方案

政策制定职能

55. 根据这类安排，政策制定职能将涉及定期审查有关森林的各项无法律约束力的文书，其中包括《森林原则》、《21世纪议程》第11章、《森林小组/森林论坛行动建议》以及诸如关于可持续森林管理标准和指标等自发性倡议。

56. 这两种选择方案都将要求建立一个特设或常设的论坛(见备选方案1和2)负责制定通过国家、区域和全球方案和活动而采取的行动的优先次序，作为进行政策审议工作的主要中心。备选方案6将需要一个论坛从事审议工作，以拟订森林政策执行方案，监测执行情况并就主要的政策问题通过相应的决定。根据这种安排，还可能作为一种备选方案设想是否需要建立一个新的组织，并设置它自己的理事机构。

协调职能

57. 在确认的这两次选择方案中，任何一次都将需要协调各个机构和文书的政策和方案。选择方案6将提供一次机会以推出一个关于所有类型森林的森林政策执行方案，该方案可由现有的森林相关组织和文书以分散和协调一致的方式实施。

政策执行职能

58. 这两项备选方案规定的主导性主要职能将是主要通过一个由各国推动的过程，在国家、区域和国际各级实施着重于行动的方案。

59. 改进备选方案5所述的无法律约束力的文书将不涉及修订其文本，而是注重于提高地方、国家、区域和国际各级执行这些文书的比率。在政策执行的背景下，此种改进将意味着具体方案和活动的实施将有可预测和持续的资金来源，或意味着进一步演变，以便制定备选方案6所述的一项世界性森林行动方案。森林工作队或根据上述备选方案3提出的拟议的正式的森林协调会可以成为核心机构小组，协助各国政府实施备选方案6中所述的森林政策执行方案。

立法权力的提供

60. 无论在备选方案5还是在备选6中，政策决定将由一个特设或常设论坛(见备选方案1和2)或另一个指定的机构作出。这些决定将不具有法律约束力。选择方案6将需要可持续发展委员会/经社理事会或甚至大会作出一项重大决定，以便推出一项关于所有类型森林的新的综合性森林政策执行方案，并作出具体的机构和财政安排以支助它的执行和业务工作。

所涉机构问题

61. 备选方案5不涉及重大机构问题。如果将备选方案6制定为一项分散执行的行动方案，可能不需要新设一个行政系统或机构，也可能不需要现有的国际组织和文书作任何重大的机构变动。森林政策执行方案的实施与现有组织和文书的一套明确界定的任务和责任将是一致的。如同森林工作队的情况，可以通过将具体方案构成部分的领导任务分配给不同的国际和区域性组织和文书，商定落实列入一致同意的国际森林议程的关键性优先关注领域的具体责任。不过，无论就拟订这样一个方案还是就监测该方案执行的进展情况而言，都将有必要建立一个论坛。

所涉经费问题

62. 备选方案5和6涉及经费问题，其中包括论坛开会的会议服务、实务支助和小型秘书处。备选方案5的经费可以用不同来源提供给发展中国家、森林工作队成员国和其他国际组织和文书的新的自愿捐款支付。

63. 此外，选择方案6还包括推出一项分散执行的按各国界定的所有类型森林的全球方案。在这样一项方案的执行过程中，森林工作队的全体成员国和其他同森林相关的有关国际和区域组织，以及现有的文书，都将作为平等的合作伙伴参加。资金来源的可预测性和可持续性，将取决于各国政府的缴款和负责执行不同子方案和(或)活

动的领导机构的支助。它可能需要建立一项特别的财政机制，如森林基金，或加上可持续的森林管理，作为现有全球财政机制或基金的一项新的优先任务。

森林论坛第四届会议后的后续行动

64. 如果采用备选方案5，则可持续发展委员会第八届会议不妨要求经社理事会请森林工作队的组织成员国的理事机构和其他有关国际组织和文书加上全面执行《森林原则》、《21世纪议程》第11章和《森林小组/森林论坛行动建议》，作为它们下一个工作方案和预算的优先项目。

65. 如果采用备选方案6，则可持续发展委员会不妨要求经社理事会请各国政府、森林工作队的组织成员国的理事机构和行政负责人着手制定一项森林政策执行方案，作为森林小组/森林论坛进程的直接和实质性的后续行动。这一方案的拟订可能花两三年时间，以便利各国政府、非政府组织、私营部门、国际和区域性组织、现有的文书和主要团体最大限度地参加。作为森林论坛继承机构而建立的任何机构(见备选方案1和2)，都将需要举行三、四届会议，以指导编制过程并修订连续提出的拟议中方案的草案。森林政策执行方案的建议可于2002年初提交各国政府审批，然后于2002年4月再提交可持续发展委员会第十届会议通过环发会议10年审查)。如果有适当的资金来源，则可于2003年1月开始全面执行。

类型四

具有法律约束力的文书

主导性主要职能

立法权力的提供

备选方案

7. 扩大现有具有法律约束力的森林相关文书的范围。

8. 调整现有的或制定新的具有法律约束力的区域性森林问题文书。

9. 谈判缔结一项森林问题框架公约，同时顾及区域性议定书。

10. 谈判缔结一项新的具有法律约束力的关于所有类型森林的文书。

政策制定职能

66. 上述所有四种备选方案都将提供一个论坛，以通过这些文书的缔约方会议的审议，制定关于当前和新出现的森林问题的政策。政策制定将遵循有关文书中已经商定的目标和原则。每项文书的文本还将载列实质性及程序性的基本规则和义务。

67. 根据备选方案7，主要的焦点将是为处理不一定具体针对森林问题的其他全球性问题(例如，防治荒漠化或气候变化问题)而拟订的现行文书中有关森林的问题。根据备选方案8，制定政策时将侧重于区域性森林问题。根据备选方案9和10，制定政策时将更注重于全球一级，并特别提及备选方案9情况下的区域性议定书。议定书将阐明和具体规定框架公约的目标和原则，即通过制定有关某个问题的具体义务来进行，或者提供着重于区域的背景，以及考虑现行的区域性进程和文书。

协调职能

68. 在备选方案8至10中，缔约方会议将推动它们任务的协调，其途径是作出有关决定，以便与其他现有的文书和国际及区域性组织建立协力增效关系，并影响这些机构的工作方案。缔约方会议还可以建立特设的或正式的协调机制，以提高执行其通过的工作方案和开展规划的活动的效率和效力。

69. 备选方案8至10中的任何一个方案的重要任务之一将是建立有效的协作和协调关系，以拟订同森林有关的概念、术语和定义，它们应成为四种具有法律约束力的文书中任何一种文书经谈判达成一致意见的文本的组成部分。

政策执行职能

70. 这四种备选方案将包括一项执行各有关缔约方会议通过的工作方案的协定。

71. 在备选方案7中，隐含有这样的意思，即某一“森林问题议定书”的工作方案将是现行森林相关公约的正在执行中的工作方案所附的文书。在备选方案8中，区域性安排将涉及若干独立的工作方案，它们面向区域，而且是作为若干“区域或分区域森林公约”而开始实施的，但并不提及全球责任或共同关注的全球性森林问题。虽然备选方案9主要指缔结一项新的所有类型森林框架公约，但它也保留了这样的可能性，即日后进行谈判以拟订一系列区域性工作方案，将它们列为所有类型森林全球框架公约的区域性议定书或“附属文书”。

72. 议定书方法意味着全球性的问题和那些需要所有国家在国家一级采取执行措施的问题将在框架公约内处理。议定书可以处理这样一些问题，例如是否需要促进森林管理、养护和可持续发展的区域标准或区域做法，以及是否需要采用更综合的方法处理数目有限的具体问题。选择方案10作为一项新的《所有类型森林公约》，将有它自己的全球工作方案，拟订时将考虑到其他有关公约的工作方案，并将涵盖选择方案8、9和10中确认的所有不同的可能性和特点，涉及全球、区域、国家和地方各级的行动。

立法权力的提供

73. 备选方案8至10规定的主导性主要职能将是拟订和实施一项具有法律约束力的关于所有类型森林的文书，或者作为某项现有文书的附件，或者作为旨在用于区域或全球一级具体谈判和执行的新文书。

74. 这四种备选方案的主要立法权力将基于有关各方签署和批准的一份法律文书的文本。有关实施工作方案和其他有关的政策行动及决定的政策方向将由缔约国会议的定期会议或由缔约国指定的另一种机构安排通过。

所涉机构问题

75. 备选方案7将意味着在有关缔约国会议的范围内设立一个特别工作组，工作组至少工作两年，具体任务是拟订一项“森林相关问题议定书”(例如《生物多样性公约》中的有关森林的生物多样性问题或《气候公约》中的有关森林的气候变化问题)。然后再把这项议定书提交有关公约的缔约国会议审批，如获通过，就作为现有文书的“附加文书”。议定书生效前还需要由所有缔约方签署并进一步批准。需要扩大现有文书的秘书处，征聘新人员，就各项文书所附的“森林议定书”的执行活动进行行政管理和提供服务。此外，还将需要单独举行缔约国特别会议，如同保护臭氧层维也纳公约的蒙特利尔议定书；联合国气候变化框架公约的京都议定书；或《生物多样性公约的生物安全议定书》的情况那样。

76. 备选方案8将需要在一两年期间推出一系列的平行区域性进程，其中包括建立成员数目相等的各个区域谈判委员会，以负责拟订各区域的森林文书。这种区域谈判委员会必须每隔六至八个月至少开三次会，以谈判和审查区域文书的文本草案。每个进程结束时，都将举行一次区域性政府间会议以通过和签署一份区域性文书，并建

立区域性缔约国会议。各个区域性进程的服务工作可以基于任何现有区域性政府间机构，或需要由联合国各区域经济委员会或某个现有区域性政府间机构或某项现有文书充当秘书处。

77. 备选方案9和10将需要由大会在联合国系统内建立一个政府间谈判委员会，作为森林论坛的继承机构。在两种方案情况下，这一谈判委员会的主要任务都将是着手拟订和商定一份具有法律约束力的关于所有类型森林的文书。这个委员会的第一次组织会议可在2000年秋季举行。这两个备选方案都意味着对连续提出的公约文本草案进行的政府间谈判和修订时间至少长达两三年。在两种备选方案中，政府间谈判委员会都将需要在2001年和2002年每年举行两次会议，最后可于2003年举行一次联合国所有类型森林问题会议，以修订通过和签署一项《所有类型森林全球公约》。

所涉经费问题

78. 方案7至10这四种备选方案的拟订和谈判过程都涉及方案预算，而且都将需要大量的资源。备选方案8如果决定不止一份现有文书附有森林议定书(例如上述公约和世界贸易组织(世贸组织)，则可能需要补充资金。如果谈判缔结五六份以上的区域和(或)分区域文书，则备选方案8也将涉及追加资金的问题。如果减少使用区域性联合国正式语文，则文件的编写和口译服务费可以节省一些。备选方案9和10将需要联合国一个特别秘书处提供全面服务，使用联合国所有六种正式语文进行文件编写、规划和谈判等项工作。这四种备选方案还将需要考虑建立财务机制以支持实施有关文书的工作方案。

森林论坛第四届会议后的后续行动

79. 如果备选方案7获得通过，可持续发展委员会第八届会议不妨要求大会请森林论坛第四届会议确认的有关现行文书缔约国会议着手编写稿特别森林议定书并向委员会报告进展情况。

80. 如果备选方案8获得通过，可持续发展委员会第八届会议不妨要求区域性政府间机构开始编写区域性具有法律约束力的森林文书，并向委员会报告进展情况。

81. 如果备选方案9或10获得通过，可持续发展委员会第八届会议不妨决定要求经济及社会理事会设立一个负责所有类型森林框架公约的国际谈判委员会，作为森林论坛的继承机构，由联合国经常预算提供支助，保证机构间合作，并包括一个实务性

秘书处隶属于经济和社会事务部或另一个选定的联合国机构或其他政府间机构。该委员会的首次组织会议可不迟于2000年秋季在纽约或日内瓦举行。

B. 估计费用

82. 在森林小组/森林论坛审议过程中，全部费用通过以下途径解决：联合国提供会议服务工作；各国政府向森林小组/森林论坛信托基金的自愿捐款；森林工作队成员国的实物捐助。

83. 关于每种备选方案的估计费用，论坛不妨注意，关于建立国际安排和机制的所有备选方案都将涉及费用问题，取决于任务、运作方式、地点和工作方案。如果可持续发展委员会第八届会议决定建立这种机制和给予安排，就将按照这项决定附上所涉的确切费用。

84. 任何新的国际安排和机制的费用也将受到起主导作用的职能的影响。例如，如果政策制定是主导的主要职能，那么它的预算的一大部分将用来提供一个论坛和为会议服务；如果协调是主导的主要职能，那么它的预算将主要用来支付论坛费用，以便举行机构间森林协调委员会(森林协调会)会议并与有关的合作伙伴和专家进行协商；如果主导性的主要职能是政策执行，那么它的预算将着重于一个负责拟定优先次序即行动方案和执行这一方案的论坛。不过，将两种或更多种备选方案组合起来的可能性和它们的主导性主要职能的履行可能导致更有效地利用资源和业务工作，并提供机会通过实现规模经济产生协力增效作用并节约大量经费。例如，如果将备选方案2、3和6组合起来，则秘书处征聘的专业人员和预定的支助服务的经费将会有所节省，这些专业人员和支助服务是效力于政策的制定、协调和执行的。

85. 在目前阶段，不可能估计与未来国际安排和机制的任何特定备选方案有关的费用。如上所述，新的安排和(或)机制的行政、人事和服务费用将主要取决于它的任务、运作方式、所在地点和工作方案。不过，为了说明起见，论坛不妨考虑下列有关应当规定的基本行政、人事和服务费用的提示性数字：

行政和人事费	千美元/年
秘书处(核心工作班子：8名专业人员+3名一般事务人员+1名行政助理)，	

设在纽约		1700
旅差费		200
高级顾问		72
小计	1972	
服务费		
会议服务(为期10天的一次国际会议，每天开会两次(上下午)，会址为联合国房舍，包括口笔译人员、编辑、以六种正式语文发行的文件、设备、会议室设施)		350
发展中国家代表与会费用		180
	小计	530
	总计	2502

86. 秘书处的实际规模和相关费用将取决于选定何种类型的安排和(或)机制。建议不论选定何种机构安排和(或)机制，都应当辅之以强有力的机构间合作和各国政府为实施其工作方案所缴的自愿捐款。还建议由一个小型的机构间类型的秘书处为新的安排和(或)机制服务，该秘书处由从事各种不同森林问题和森林相关问题研究的专家组成。这种类型的秘书处利用并体现森林和与森林有关的组织和文书的专长和知识，在保证机构间合作以服务于森林小组/森林论坛过程方面非常成功。论坛不妨考虑继续采用这种类型的秘书处服务于任何新的安排和(或)机制的优点。

六. 结论草案和行动建议

87. 下述文本是为在森林论坛第四届会议期间有助于政府间审议森林论坛关于其工作方案构成部分三的可能的结论和行动建议而编制的。

A. 结论草案

88. 《森林原则》、《21世纪议程》第11章、森林小组行动建议和森林论坛的审议，以及许多其他的倡议，都承认需要采取综合和全面的方式处理同森林有关的问题，并且强调存在着许多直接和间接影响森林的复杂和相互关联的问题。森林论坛第二届和第三届会议在审议方案构成部分三时总结说，没有一项采用综合和全面方式处理所有类型森林的全球性文书。

89. 现有国际森林制度的文书、机制和方案的审议工作在相当程度上都是相互孤立的，而且在执行时是不完整的。必须建立持续的合作伙伴关系并作出有力的政治承诺，充分实施现有的方案、机制和文书，因为迄今为止它们只产生了部分成果。

90. 列入《森林原则》、《21世纪议程》第11章和森林小组/森林论坛工作方案的所有要素合在一起构成了国际森林行动议程的基础，并反映了评估、保持、保护和恢复所有类型森林所需的优先关注的领域。这一组织通用的要素也许会发生演变，以应对正在出现的问题和不断变动的优先次序。它们还包括处理这些关注的问题所需的国内和国际合作，而且它们可能构成未来政府间森林问题审议的工作方案的基础。

91. 森林论坛也不妨考虑可否采用关于所有类型森林的新的政府间安排和机制继续进行关于森林问题和森林相关问题的政府间审议。这种森林政策审议必须涉及政治承诺，而且必须高级别和面向行动。新的政府间安排和机制应包括四种主要职能：(a)政策制定；(b)协调；(c)政策执行；和(d)立法权力的提供，加上16项支助职能。这些主要和支助职能的一个关键性的共同构成部分是，任何未来的国际安排和机制都应当适当规定一个包括所有利害关系方的公开、透明和参与过程。分配给新的国际安排和机制的任务将根据森林论坛第四届会议建议由哪种主要职能或职能组合发挥主导作用来确定。

92. 上文确认的四种国际森林安排和机制和10种可能的备选方案只是一些表明可以形成的许多可能组合的说明性实例。如果建立一种关于所有类型森林的新的国际安排和机制，它可能会发生演变以应对未来变化的需要和情况，并对政策制定和执行作出更加负责的承诺。

93. 为服务于新的国际安排和机制而建立的秘书处可基于机构间合作，利用这种合作为森林小组/森林论坛进程服务已经取得成功。

B. 行动建议

94. 论坛不妨:

(a) 把它的审议和谈判重点放在拟定有关建立一种旨在促进所有类型森林的管理、养护和可持续发展的新的国际安排和机制的任务草案上，以供可持续发展委员会第八届会议审议;

(b) 要求可持续发展委员会第八届会议考虑建立新的国际安排和机制以执行这次任务;

(c) 要求委员会第八届会议请论坛于2000年秋季召开第五届会议，以便就委员会关于这一问题的决定采取后续行动;

(d) 要求机构间森林工作队的国际组织和文书成员国继续支持拟议中的新安排及其秘书处。

注

1. 《联合国环境与发展会议报告，里约热内卢，1992年6月3日至14日》，第一卷，《会议通过的决议》，(联合国出版物，出售品编号：E.92.I.8及其更正)，第1号决议，附件一。

2. 同上，附件三。

3. 同上，附件二。