



经济及社会理事会

Distr.: General
24 March 2005
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 4

审查进展和审议今后的行动

秘书长的报告**

审查进展和审议今后的行动

摘要

“联合国森林论坛多年工作方案”规定在其第五届会议上审查进展和审议今后的行动。编制本报告是为了便利讨论这个项目。

本报告审查在实现可持续森林管理方面的进展以及在执行论坛的行动计划和多年工作方案方面的进展，解释它们如何有助于促进可持续森林管理以及指出影响进展的催化物和障碍。

本报告在审议今后的行动方面，建议优先事项，讨论制定目标和指标，并且审议新出现的严重问题。它还检查可持续森林管理的筹资问题。

本报告也考虑制订国际安排，这大部分根据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讨论以及 2005 年 1 月在墨西哥瓜达拉哈拉举行的支持联合国森林论坛关于国际森林安排的前途的国家领导的倡议的讨论。

* E/CN.18/2005/1。

** 本文件延迟印发是因为必须列入最新资料。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-2	3
二. 进展的审查	3-33	3
A. 朝向实现可持续森林管理的进展	3-12	3
B. 行动计划的执行	13-14	5
C. 执行《多年工作方案》	15-18	5
D. 执行森林小组/森林论坛行动建议的推动因素和障碍	19-33	6
三. 审议今后的行动	34-45	9
A. 目标、主要职能和优先项目	34-36	9
B. 制定目标和具体目标	37-39	11
C. 可持续森林管理的新生问题和关键问题	40	11
D. 资助可持续森林管理	41-45	12
四. 国际森林安排的拟订	46-55	13
A. 安排的未来备选方案	46-47	13
B. 加强国际森林安排	48-52	15
C. 拟订政策框架	53-55	16
五. 结论	56-59	17
六. 讨论要点	60	17

一. 引言

1. 联合国森林论坛第一届会议通过了第 1/1 号决议, 其中载有其 2001-2005 年多年工作方案, 也通过了第 1/2 号决议,¹ 其中载有促进执行政府间森林小组/政府间森林论坛(森林小组/森林论坛)的行动建议的行动计划。“多年工作方案”吁请在论坛第五届会议上审查进展和审议今后的行动。

2. 编制本报告是为了便利审查进展和审议今后的行动。它审查朝向实现可持续森林管理的进展和论坛的行动计划和多年工作方案的执行情况, 同时查明影响进展的催化剂和障碍。它也审议今后可能的行动的要素, 包括目标、主要职能和优先事项, 目标和指标的制订, 新出现的严重问题; 以及可持续森林管理的筹资。认识到当经济及社会理事会拟订关于森林的国际安排时, 它决定这种安排应该是动态的, 而且随着不断改变的情况调整,² 本报告还考虑拟订关于森林的国际安排的抉择。在提出各点供讨论时, 它建议连同秘书长关于审查关于森林的国际安排的效力的报告(E/CN.18/2005/6)以及秘书长关于审议制订有关各类森林的法律框架的授权范围的说明一起审议该报告, 以便将它们建议给理事会以及通过理事会建议给大会(E/CN.18/2005/9)。

二. 进展的审查

A. 朝向实现可持续森林管理的进展

3. “可持续森林管理”一词的广泛使用源于 1992 年 6 月在里约热内卢举行的联合国环境与发展会议, 特别是《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共识的权威性原则声明》(里约森林原则)³ 和《21 世纪》议程第 11 章。⁴ 虽然没有单一的、全球同意的可持续森林管理定义, 但它包括所有森林类型的管理、养护和可持续发展。自 1992 年以来已不断地了解可持续森林管理的概念。森林小组和森林论坛商定了超过 270 项促进可持续森林管理的行动建议。利用区域进程关于可持续森林管理的标准和指标的工作, 森林论坛在其第四届会议⁵ 上承认了七个主题要素提供可持续森林管理的参考框架。这七个主题要素被用于下列的审查。

4. **森林资源的范围。** 尽管国际林业界的努力, 但在世界上大部分区域, 森林地区总数继续减少。砍伐森林的根本原因包括: 需要将林地用于农业、放牧和人类住区; 对木材和森林产品的需求日益增加; 以及不利地影响森林健康和活力的各种生物和非生物的因素。这些因素的意义在各地理区不同。在许多国家, 砍伐森林的原因与较根本的问题诸如贫穷有关。此外, 砍伐森林往往与没有确认森林的全部价值有关。

5. **生物多样性。** 在世界所有地区建立保护区网络以防止丧失森林生物多样性方面已取得重大进展。在全球的森林地区中, 目前超过 10% 是在某种形式的保护下

（虽然此种保护的作用和效力差别很大）。虽然由于砍伐森林、森林退化和有关的森林生境的破裂，森林生物多样性继续下降，但现在正在作出有力的努力，利用恢复在退化的森林景观中森林的功能来扭转这个趋势。

6. **森林健康和活力**。在世界许多地方，空气污染对森林的损害一直是严重问题，为了减少工业排放量所采取的措施已有成效。在空气污染仍然威胁着森林健康和生产力的地方，正在采取连续不断的行动以监测空气污染的影响。对森林健康和生产力的其他主要威胁包括火灾、暴风雨、其他大灾难、旱灾、空气污染、气候变化长期影响、害虫、疾病及入侵物种构成的威胁。不可持续的管理做法也是一个有害因素。

7. **森林资源的生产功能**。在全球一级，森林的能力和适于恢复森林的土地的数量理论上足以满足短期至中期对森林产品的日益增加的需求。但是，实际上，进出不易、技术和体制安排造成当地和区域的供应不足，这对一些森林构成压力，因对它们收获木材（包括薪材和非木材的林产品）达到不可持续的水平。由于地方或区域的稀少而进口林产品的做法可对其他地区构成压力。非法活动也对森林资源构成压力。

8. **森林资源的保护功能**。树木和森林对维持水资源和许多农业系统有重要的好处，并且通过这些好处有利于农村生计。虽然森林在保护土壤、水资源和海岸线方面的程度和金钱上的价值往往缺乏数量的数据，但质量的评估显示它们在这方面的重要性逐渐得到确认。

9. **社会经济功能**。森林货物和服务的贡献往往比正式统计显示的大很多。森林业务和林业向几百万个工作人员和森林居民提供就业和收入。有需要维护习惯上的和法律上的权利，特别是在森林资源对人民的生计重要的地方，许多土著社区就是这样。也有需要确保充分认识森林的真正价值，包括其非市场和公益价值，并且确保较广泛的国家发展政策适当顾及森林潜在的贡献。秘书长关于森林与国际商定的发展目标的联系，包括载于《千年宣言》的那些（E/CN.18/2005/7）着重指出森林在帮助实现那些方面能作出的特别贡献。

10. **法律、政策和机构框架**。关于森林的国际安排的建立（包括联合国森林论坛），以及森林合作伙伴关系对论坛的工作的支持，代表着在拟订可持续森林管理的体制框架方面的一个里程碑。其他最近的发展包括世界银行订正的森林战略。⁶ 在区域一级，也有重要的发展，包括九个标准和指标进程的出现、森林执法和施政倡议以及加强关于非法伐木和有关贸易的认识。在国家一级，重要的发展包括拟订和执行国家森林方案，以及改革与森林、土地利用和自然资源有关的国家立法，以及将森林管理的权力下放到各社区。

11. 概括地说，在全球、区域和国家各级朝向实现可持续森林管理的进展很不一致。一方面，大部分国家现在在执行与可持续森林管理有关的国际商定的倡议。标准和指标进程已帮助发展对可持续森林管理的特性的共同了解，以及将它变成

实践。另一方面，非法的与森林有关的活动继续成为对可持续森林管理的重大威胁。特别的挑战将是便利那些处理政策和施政问题以及引起和维持非法伐木和有关贸易的市场失效的国家和国际机构展开改革。

12. 砍伐森林和森林退化令人震惊的速度的挑战仍然是严重的。大家还觉察到在过去 10 年与森林有关的问题在国际议程上已变得较不重要。需要进一步行动以促进可持续森林管理，阐明森林对于各国、特别是依靠森林的人民的经济社会发展的积极作用。在大家清楚看到森林给更广泛的发展优先事项带来好处时，决策者和一般人民就会更注意必须实现可持续森林管理。

B. 行动计划的执行

13. 行动计划¹ 明言的指标是至迟在 2005 年在执行森林小组/森林论坛的行动建议方面有进展以及在实现可持续森林管理方面有明显的进展。秘书长关于审查关于森林的国际安排的效力的报告 (E/CN.18/2005/6) 更详细地审议了根据行动计划中确定的 16 个要素，在执行行动建议方面的进展。2005 年森林合作伙伴关系框架 (E/CN.18/2005/INF/1) 提供详细资料，说明森林合作伙伴关系成员们在支持执行行动计划方面已采取的行动。行动计划的执行在积极方面包括许多提供报告的国家自论坛在 2000 年的第一届会议以来已拟订和加强国家森林方案（或类似的框架）；在大部分情况下，利益有关者参加拟订和执行这些国家森林方案；九个区域标准和指标进程的工作；以及 125 个国家指定了本国协调中心。

14. 但是，评估在执行行动计划方面的进展，由于向联森论坛提出自愿国家报告的国家较少，因此遭到阻碍。在过去四年内，66 个国家，32 个发展中，23 个发达的，11 个转型期经济体，包括欧洲联盟已向该论坛一共提出了 134 份自愿报告。很少国家按照行动计划要求的那样，继续不断地拟订体制机制和进程，以便监测和评估在执行行动建议方面的情况。虽然行动计划强调必须向发展中国家和转型期经济体国家提供财政资源，以便执行森林小组/森林论坛的行动建议，但是那些国家没有足够的财政资源仍然是一大妨碍。

C. 执行《多年工作方案》

15. 2001 年至 2005 年多年工作方案提供联森论坛各届会议的工作的全面结构。在过去几届会议上，论坛已审议了秘书长关于森林小组/森林论坛的行动建议的执行情况的报告：每个报告审议一个特别要素、执行该要素的手段、共同项目（诸如国家森林方案、贸易、促进公众参加、以及监测、评估和汇报）以及与国家执行有关的新出现的问题。论坛通过了一些决议，以便进一步加强执行森林小组/森林论坛的行动建议。这些决议是根据学到的经验教训，并且建议会员国、森林合作伙伴关系成员、其他国际组织和捐助者该采取什么行动。已提请经济及社会理事会注意所有那些决议。

16. 《多年工作方案》包括两个高级别部长级会议以及同森林合作伙伴关系成员组织主管的政策对话。第一个是在论坛第二届会议期间举行的，让会员国有机会着重指出在执行行动建议方面的国家目标和战略。高级别会议的主要产出是联合国森林问题论坛提交可持续发展世界首脑会议的部长宣言和文件。⁷ 它成为可持续发展世界首脑会议的《约翰内斯堡执行计划》中关于森林和可持续森林管理部分的基础。⁸

17. 主要群体参与论坛的工作，在《多年工作方案》中显而易见。论坛自第二届会议以来就一直举行多方利益有关者对话，以便政府代表和主要群体的代表能交换意见。除了地方当局外，所有主要群体都参加了这些对话。此外，主要群体已提供讨论文件供论坛的会议审议。很多讨论文件探讨的是如何执行森林小组/森林论坛的行动建议。

18. 《多年工作方案》还预见了闭会期间活动，诸如特设专家组的会议和国家领导的与组织领导的倡议，以支持论坛的工作。经社理事会根据其第 2003/299 号决定，通过了论坛的提议，即闭会期间的工作应由三个特设专家组进行关于监测、评估和汇报的方法和机制特设专家组在 2003 年 12 月 8 日至 12 日在日内瓦开会。关于无害环境技术的筹资和转让特设专家组在 2003 年 12 月 15 日至 19 日在日内瓦开会。论坛第四届会议审议了这两个专家组的报告，这些报告导致关于与森林有关的监测、评估和汇报：可持续森林管理的标准和指标的第 4/3 号决议⁵ 以及第 4/2 号决定，⁵ 这个决定吁请在联森论坛工作方案中进一步审议无害环境技术的筹资和转让问题、包括特设专家组的建议。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 2004 年 9 月 7 日至 10 日在纽约开会，它的报告（E/CN.18/2005/2）提供给本报告重要的投入。从 2000 年到 2005 年，有 18 个国家和组织领导的倡议在支持联森论坛。这些倡议大部分获得发达国家和发展中国家以及国际组织包括非政府组织的共同赞助。

D. 执行森林小组/森林论坛行动建议的推动因素和障碍

19. 在审议国际森林安排的未来行动和进一步发展时，必须考虑到执行森林小组/森林论坛行动建议的推动因素和障碍。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推荐的特设专家组讨论了推动因素和障碍。⁹

推动因素

20. **经加强的长期政治承诺。**加强国际承诺方面最重要的事态发展是设立了国际森林安排。国际社会这一强大信号是对呼吁建立一个中央机构，以平衡、整体及相互加强的方式来处理与各类森林有关的优先事项的回应。《千年宣言》¹⁰ 和《约翰内斯堡执行计划》⁸ 都认识到可持续森林管理，对实现可持续发展的至关重要的意义。联森论坛可以发挥中心作用，以期促进森林在实现国际发展目标方面的作用。

21. **善政。**有效政策、法治和透明度是可持续森林管理的先决条件。其他重大要素包括民主化、权力下放、政治和社会稳定、工作人员的连贯性、提高认识和执法。加强支持木材生产国利用新的市场机会和满足要求更高的市场的需求，有助于其对付非法砍伐的努力。为了阻止非法活动，消费者和交易者都应采取行动，阻止非法采伐的产品进入消费国市场。政府本身是一个重要的消费者，其行动的影响可超越其直接供应者。

22. **执行国家森林方案。**行动建议有效地塑造了许多国家的国家森林方案 and 对应方案。这些国家森林方案已成为实现可持续森林管理的国家体制框架。行动建议还有助于扩大这类方案的范围，使有关的部门间问题和议题得到重视，并已推进了利益有关者的有效参与。国家森林方案还成为履行国际协定所规定的承诺的工具。

23. **制定和执行可持续森林管理的标准和指标。**标准和指标在塑造关于可持续森林管理构造的共同看法以及衡量和监测进展情况方面发挥关键作用。约有 150 个国家开展九个标准和指标进程中的一个以上进程。这些国际合作框架区具有很多互补性和类似之处，对促进可持续森林管理特别有效。

24. **全球和区域合作框架。**上文第 3 至第 10 段提到的七个主题要素，可为全球和区域合作框架在处理新的重大问题时采取简化统一的办法提供依据。各区域进程，如亚马逊合作条约，为交流关于行动建议的信息及经验教训以及改进执行提供了宝贵机制。联合国各区域委员会和联合国粮食及农业组织（粮农组织）各区域林业委员会也帮助加强对执行行动建议的政治支持。¹¹ 因此，区域合作可以在驱动可持续森林管理议程方面发挥重要作用。

25. **伙伴关系。**森林合作伙伴关系作为一个国际伙伴关系，一直协助各国在以下方面执行行动建议：执行国家森林方案的能力建设；与森林有关的科学研究；监测、评估和报告；标准和指标的制定工作。该合作伙伴关系就概念、术语和定义达成共识的行动也是有益的，协助加强了国家森林方案和对等方案的统一。在区域一方，非洲发展新伙伴关系、刚果盆地森林合作伙伴关系、亚洲森林伙伴关系等伙伴关系也证明是有效的推动因素。在国家一级，政府与非政府利益有关者之间的伙伴关系一直是促进执行行动建议的有效工具。

26. **利益有关者的参与。**利益有关者参与可持续森林管理日趋成为国家级别的一个重要特色。特别宝贵的是，越来越多的利益有关者对森林感兴趣，而且为这些利益有关者公平参与制订森林政策与方案、森林规划和管理制定各种创新机制。例如，地方和土著社区融入可持续森林管理加强了森林小组/森林论坛行动建议的实施。

27. **由国家和组织主导的举措。**由国家和组织主导的举措一直协助推动与若干十分具体的问题有关的行动建议的执行工作，为在联森论坛各届界会议上正式讨论

和谈判之前讨论和分析复杂的政治敏感问题的提供机会。这些倡议也是交流经验教训信息和促进可能会导致实地行动的相关行动建议的宝贵工具。

障碍

28. **政策对话与实地行动的联系不当。**森林的广泛经济和社会作用未得到适当承认。在许多国家，森林和森林管理在经济、社会和政治议程上的优先次序较低。在政策对话脱离了实际行动和需要的情况下，尤其如此。清楚的目标和指标可有助于催化自下而上的办法，加强承诺，并确保可持续森林管理对更广泛的发展议程作出充分贡献。

29. **行动建议执行工作进展情况评估。**许多行动建议反映国际森林议程的复杂性。但许多实践者或者不知道这些行动建议，或者认为难以理解。这使执行有困难。最近的若干认识和能力建设活动凸现了这些障碍。另外，国家和国家以下两级没有关于进展情况的基线信息。一个森林合作伙伴关系工作队正在处理需要进一步简化和统一森林相关报告的问题。

30. **经费拮据。**加强可持续森林管理的筹资工作不但进展缓慢，而且也不足。发展中国家在其国家报告中特别指出，由于方案执行的财政资源不足，它们在各个专题领域执行行动建议受到很大制约。某些重要森林效益的外在性、共享性和公益性意味着不能带来反映其全部价值的收益。结果，与其它土地使用或其它部门相比，往往不能激励对可持续森林管理的投资。无害环境技术融资和转让问题特设专家组的报告更深入地分析了妨碍可持续森林管理的经费拮据问题，且提出若干解决问题的建议。

31. **可持续森林管理的制约因素。**无害环境技术融资和转让问题特设专家组还指出，实现可持续森林管理可因森林部门之外制定的政策而受到很大妨碍。这些制约因素可产生于以下政策：增加林地的机会成本，特别是在农业或发展方面；可持续森林管理问题未充分纳入国家、部门、地区和地方发展计划，包括国家减贫战略；限制租金收取及其他抑制性做法，如税收政策；执法不严和土地保有权和财产权不明确。腐败和执法软弱，可导致市场扭曲以及破坏依法负责任经营的企业交易。这些因素会使不可持续的做法比可持续森林管理更有利可图。

32. **可持续森林管理的无害环境技术的转让不充分。**这方面虽取得了一些进展，但为促进可持续森林管理的无害环境技术的转让普遍不充分，特别是在以下等领域：建立可持续森林管理信息管理系统；利用现代监测和评估技术，包括利用遥感和地理信息系统；火灾等具体威胁的预警工具；改进采伐和造林做法；更有效的木材加工和利用技术。多边开发银行、双边捐助者和国际组织正在通过个别项目促进技术转让，但需要做更多工作。¹²

33. **能力建设不足。**发展中国家和转型期经济国家一再强调，它们极需能力建设和相应的财政援助，使其能够落实多项行动建议，包括需有效推广服务，为研发

提供适当资源和设施；以及必要的人力。能力建设包括有利的政策和激励、适当法规，有效执法、充足信息、足够的人力资源以及环境无害技术。它们还指明了一些需要能力建设的利益有关者。

三. 审议今后的行动

A. 目标、主要职能和优先项目

34. 秘书长关于审查国际森林安排的效力的报告的结论是：国际森林安排的目标和主要职能依然有效，但需要进一步加强此项国际安排，才能使它更为有效地完成其任务。该报告表示，国际议程包含许多其他不相上下的优先项目，在这一背景下，已做了许多有益的工作，但尚未发挥国际森林安排的全部潜能。必须提高与森林有关的问题在国际议程上的地位，才能使林业部门能够全面促进国际商定发展目标的实现，其中包括《千年宣言》所载的发展目标。2004 年 9 月举行的特设专家组会议的许多与会者，以及 2005 年 1 月 25 日至 28 日在墨西哥瓜达拉哈拉举行的由国家主导的、在国际森林安排的未来方面支持联合国森林论坛的倡议¹³均得出类似结论。这些会议的报告中针对国际森林安排的目标和职能提出的各项建议，同关于建立国际森林安排的经济及社会理事会第 2000/35 号决议中早已阐明的目标和职能都很相似。

35. 特设专家组会议的报告¹⁴以及瓜达拉哈拉会议的报告均强调，必须显示可持续森林管理对于减缓贫穷（包括以森林为生人民的可持续生计）、环境可持续能力、两性平等全球优先项目作出的贡献；必须促进同森林部门以外支持者结成切实有效的伙伴关系。这就必须提供充分的执行手段和融资手段；支助区域进程、并让区域进程参与其中的机制；在与森林有关的问题上改进与公众的沟通。为了做到这一点，论坛不妨考虑明确今后行动的优先事项。这些优先事项可以同下文所讨论的所有选项具有共同性，也可以用来明确国际森林政策的重心。

36. 可以根据经济及社会理事会第 2000/35 号决议通过的国际森林安排的六项主要职能，对各种优先事项进行分类。以下所建议的优先事项清单考虑了上一章以及于 2004 年 9 月曾开会的特设专家组的报告和瓜达拉哈拉会议的报告所确定的推动因素和障碍：

1. 实施森林小组/森林论坛的行动建议：

- (a) 提供充足的执行手段，包括有保证的和可预计的资金、项目供资、能力建设以及获取无害环境技术的途径；
- (b) 推动实地行动，激发一种自下而上的办法；
- (c) 更加清晰地阐明可持续森林管理理念；
- (d) 改进对问题的沟通，向别人的工作学习；

2. 持续的政策拟订和对话论坛：

(a) 在全球和区域二级，就与森林有关的问题以及相关优先事项展开对话，其中包括同更广泛的发展议程有关的那些问题；

(b) 促进公开、透明、包容性进程，确保各国充分参与；

(c) 灵活解决包括下文第 40 段指出的那些问题在内的新生问题；

(d) 吸引广大利益有关者的兴趣，充分利用参与进程，加强主要团体的参与，同时在与森林有关的问题上改进与公众的沟通；

3. 合作以及政策与方案协调：

(a) 提供一种支助区域进程并让区域进程参与其中的机制；

(b) 在国际一级提供协调机制，其中包括森林合作伙伴关系，并更广泛地利用该伙伴关系来开展联合和合作活动；

(c) 在问题最严重的区域，持续支助协调工作，例如森林法的执行和施政工作；

(d) 促进森林部门与其他部门在国内和国际的跨部门协调，以减少森林部门以外的决策对森林的不良影响并提供广泛指导和协助制定国家政策和国家立法；

4. 国际合作：

(a) 在森林部门内外发展旨在实现可持续森林管理的伙伴关系，其中包括各国政府、各组织以及其他利益有关者之间的各种倡议；

(b) 为各国提供一种支助环境，以协助它们实现可持续森林管理；

(c) 更好地理解毁林以及各种非法活动的原因，并在这一理解的基础上，协助拟订解决办法；

5. 通过报告来监测和评估进展情况：

(a) 制定明确的监测和评估进展情况的职能，以协助各国分享经验和吸取的教训，并提供评估实现可持续森林管理进展情况的手段；

(b) 为发展中国家进一步发展和改善自身的监测和评估职能提供能力建设和有利环境；

6. 加强政治承诺：

(a) 提供一个高级别联合国机构来进行连续政策拟订、指导和对话；

(b) 促进对于森林的作用及其对国际商定发展目标所作贡献的更广泛了解;

(c) 促进每个国家政府内部的政策协调;

(d) 协助发展森林社区的能力, 以有效解决跨部门问题。

B. 制定目标和具体目标

37. 特设专家组会议和瓜达拉哈拉会议的一些与会者强调, 就全球森林目标达成一致, 可以带来为今后 10 年规划远景的潜在益处。在这些会议讨论的基础上, 秘书长关于森林与国际商定的发展目标、包括《联合国千年宣言》的目标之间的联系的报告 (E/CN.18/2005/7) 提出了这一全球目标的各项要件。联森论坛第五届会议, 尤其是届会高级别部分, 给国际社会提供了一个制定明确的可持续森林管理全球目标的机会。参加高级别部分的各位部长也不妨向大会第六十届会议高级别全会发出讯息, 再次承诺降低净毁林率, 维持森林功能, 恢复退化和无人管理的森林景观, 养护天然森林, 改善世界各地居住于森林之中或森林四周的穷人的生计, 以此朝着可持续森林管理取得进展。

38. 全球目标的实现需要强有力的国家承诺以及实地行动。正如本行动计划内所设想的那样, 在国家一级制定可衡量的具体目标, 可以大大有助于建立对可持续森林管理的更为坚定的承诺; 这还可以凸显森林在促进更广泛的全球发展议程的执行工作方面所发挥的作用。制定此类具体目标将由个体国家负责。

39. 还应指出的是, 《生物多样性公约》正在根据其《战略计划》, 为其扩大后的森林生物多样性工作方案制定目标和具体目标, 以促进对任务执行工作进展情况的评估, 在 2010 年之前在全球、区域和国家各级做到大幅降低目前的生物多样性流失率。审查森林生物多样性工作方案执行情况的特设技术专家组正在讨论进一步制定具体目标, 以便提供一个灵活的国家具体目标框架。专家组将向科学、技术和工艺咨询附属机构提出森林问题具体目标, 再由该附属机构向《生物多样性公约》缔约方会议第八届会议提出, 以纳入《生物多样性公约》工作方案。

C. 可持续森林管理的新生问题和关键问题

40. 国际安排必须具有灵活性, 能够处理新生问题。森林同社会其他部门有着错综复杂的关系, 因此, 森林管理必须采取部门间做法, 体现经济、社会和环境优先事项方面更为广泛的发展动向, 并体现对可持续森林管理构成的各种新的威胁。秘书长在给第二届、第三届和第四届联森论坛会议的报告中, 指出了可以由国际安排加以解决的若干新生问题。各特设专家组的报告¹⁴以及瓜达拉哈拉会议的报告也载有对国际森林安排今后工作的宝贵建议。这些议题包括:

(a) 森林对消除贫穷的贡献，其中包括森林在关键发展规划进程中的作用，例如《减贫战略文件》以及可持续森林管理与千年发展目标有关的各项内容；

(b) 可持续森林管理的社会影响评估；

(c) 支持当地社区的传统权利；

(d) 向地方各级分散和下放权力；

(e) 森林法的执行、施政和冲突管理；

(f) 非法伐木以及相关的森林产品贸易；

(g) 不正当补助及其对毁林和森林退化的影响；

(h) 森林火灾、虫害、疾病以及包括风暴破坏和气候变化影响在内的影响森林的非生物因素；

(i) 保护和管理森林，以利水资源以及非市场性环境和社会服务；

(j) 为决策开展有针对性的政策研究和跨学科研究；

(k) 森林外的树木以及城市和近郊森林；

(l) 森林道德和机构责任；

(m) 森林的精神价值以及宗教场所和土著地域的规划与管理。

联森论坛不妨考虑如何在今后的国际森林安排工作方案中解决这些新生问题和关键问题。

D. 资助可持续森林管理

41. 正如秘书长关于审查国际森林安排的效力的报告所述，各自愿报告和对问题单的答复明确表明，许多国家将资助可持续森林管理视为国际森林安排今后发展的关键问题。上述特设专家组的报告和瓜达拉哈拉会议的报告还指出，必须将资助、包括资金来源和供资机制看作是发展国际安排所不可或缺的要件。需要各种金融机制来促进可持续森林管理的执行工作以及国际安排本身的资助工作。

42. 如果没有充分认识森林及其货物和服务的全部价值，就会需要额外外来资助，来支付采用可持续做法的林业经营者所承担的费用，以期为非市场性益处创造价值，抵制不正当的奖励办法。缺乏对森林所有者所提供的非市场性环境服务和社会服务给予补偿的机制，就会鼓励不可持续做法，阻碍对可持续森林管理的资助，导致毁林现象。在提供分水岭保护、娱乐、碳吸收及许多其他非市场性益处方面，采取各种处理市场失败、提供奖励办法的手段可以大力促进可持续森林

管理。由于森林益处常常具有区域性，而有时又确实具有全球性，因此，更平等地分摊成本效益是一个有待解决的重要问题。

43. 无害环境技术的筹资和转让问题特设专家组讨论了资助问题的各个重要层面，包括官方发展援助的作用和地位以及现有国际筹资的效率。该特设专家组的结论得到了瓜达拉哈拉会议的报告的佐证。该结论强调了将可持续森林管理纳入国家发展战略主流的重要性，而且在已提出《减贫战略文件》的地方，也应将其包括在内。还必须强调森林对可持续发展其他方面的贡献，其中包括环境质量和环境健康以及众多的经济和社会发展问题。需要探索各种方式，把对森林部门的现有官方发展援助更有效地用来推动可持续森林管理，建设各国的能力。秘书长关于森林与国际商定的发展目标、包括《联合国千年宣言》的目标(E/CN.18/2005/7)之间的联系报告，进一步讨论了可持续森林管理的资助问题和以此来执行更广泛的发展议程。

44. 实现可持续森林管理所需要的财政资源往往超出各国政府的能力，因而对私营部门投资的需求日益增加。私人投资来源可以是来自国内或国外。可持续森林管理若要成功地进行资源竞争，就需要强有力的国内战略决策和政策措施来建立具有吸引力的投资环境。

45. 瓜达拉哈拉会议的报告进一步阐明了以往会议的建议，并提出建立全球森林基金的建议，以协助发展中国家和经济转型期国家在实现可持续森林管理方面的努力。这一机制可以对有效执行国际森林安排作出的各项决定产生重大的影响。可以制定各种准则，以确保这些资金得到有效利用，并承认善政的必要性。报告还指出，对可持续森林管理的国际供资应超出传统的项目周期，按中期和短期划分。国际森林安排还可以提供新的供资机制，其中包括更明确地承认和直接利用全球环境基金（全球基金）等各项基金。报告还指出，关于如何以最佳方式向国际森林安排本身供资作出知情决定，必须考虑到关于拟订国际安排的各项决定。

四. 国际森林安排的拟订

A. 安排的未来备选方案

46. 正如特设专家组的报告¹⁴以及瓜达拉哈拉会议的报告所反映的那样，已就资助可持续森林管理的必要性达成广泛一致，然而，对于安排的未来备选方案存在着不同的看法。秘书长关于审查国际森林安排的效力的报告(E/CN.18/2005/6)得出应加强现有安排的结论，但报告还提到，对于如何做到这一点还存在不同看法。特设专家组会议的报告为未来的国际森林安排提出了广泛的备选方案以及若干次级备选方案。瓜达拉哈拉会议的报告进一步阐述了关键要件，并尤其侧重体制方式和财政机制。瓜达拉哈拉会议在重申并完善了特设专家组的许多看法的同时，缩小了备选方案的范围，并承认各种备选方案并不一定相互排斥。主要备选

方案有许多共同特征，彼此之间也没有牢固的界限。实际上，各种备选方案还可以成为国际森林安排的逐步发展过程中的连续步骤。

47. 国际森林安排的体制框架、工作方法及其体制方式，将在很大程度上决定今后行动的效力。为此，特设专家组为国际森林安排的未来提出了七个广泛的备选方案：¹⁵

(a) 建立更有力的国际森林安排，加大政治支持，明确任务规定，强化供资，加强秘书处；

(b) 制订一个森林合作框架，包括可持续森林管理承诺宣言、实施手段、一个经强化的报告机制、更为有力的秘书处和森林合作伙伴关系；

(c) 建立一个以资助可持续森林管理项目为宗旨的政治、科学和合作政府间机构，其组成部分包括一个政治委员会、一个科学委员会、一个金融与合作委员会以及各区域磋商会议；

(d) 实施根据《里约森林原则》³ 制定的自愿准则，以支助森林小组/森林论坛行动建议在实地的执行工作；

(e) 采取双轨做法，从而使区域会议和（或）专题会议方案为全球性会议提供投入；

(f) 采行配备有专题议定书和区域议定书的框架公约；

(g) 采行《生物多样性公约》或《联合国气候变化框架公约》下的议定书。

瓜达拉哈拉会议的报告对国际森林安排的四项备选方案进行评估：

(h) 终止现行国际森林安排；

(i) 采行不具法律约束力的文书，例如提出比现行国际森林安排更为丰富、更为有力的文书；

(j) 采行具有法律约束力的文书，例如采行一个框架公约，并对随后的议定书作出规定；

(k) 采行具有法律约束力的文书，例如独立公约。

考虑到秘书长关于审查此项国际安排的效力的报告以及特设专家组的报告和瓜达拉哈拉会议的报告提出的优先选择，所讨论的各种备选方案可以进一步合并，减至以下两个主要的备选方案：

- 加强国际森林安排
- 拟订法律框架。

B. 加强国际森林安排

48. 必须加强国际森林安排，才能给可持续森林管理问题国际对话注入新的活力。可以在上文第 36 段所建议的优先事项以及可持续森林管理的新生和关键问题（例如上文第 40 段中指出的问题）的基础之上，确立对重大国际关切问题的新的重视。其必要条件是加强政治承诺，舍此则无法取得进展。为此，加强国际森林安排可以建立在各种推动因素的积极要件的基础上，并消除第二节内指出的各种障碍。特别是通过加强对可持续森林管理的资助，这一安排可以有助于确保一种切实有效的有利环境，而且亦有助于加强该项安排的推动作用。

49. 特设专家组的报告以及瓜达拉哈拉会议的报告指出，假若法律框架是会员国的愿望所在，这种加强国际安排的工作并不排斥法律框架的进一步发展。这些报告还就加强工作提出若干其他建议，包括加强森林合作伙伴关系的作用、使这一安排与粮农组织和联合国环境规划署（环境规划署）挂钩（并搬迁秘书处）、以包括区域进程代表的方式来扩大执行局、以及允许森林问题区域进程秘书处参与森林合作伙伴关系的工作。报告还建议，可以采取双轨做法，一种区域和（或）专题会议方案将以此为全球性会议提供投入。

50. 正如瓜达拉哈拉会议的报告所反映的那样，对于加强后的国际安排能否提高森林部门的政治能见度，从而使之不再成为国际议程上的一个次要问题，提出了各种关切。报告还提到，鉴于现行安排似乎已经拥有一切必要的政治权威，加强这一安排可能是一项艰巨的任务。

51. 根据特设专家组的报告以及瓜达拉哈拉会议的报告的建议，加强此项国际安排的具体行动可以包括：

(a) 建立强有力的财政要素，以此作为多年期工作方案的组成部分，这可以包括一个以促进方案为取向的全球森林基金，以期处理可持续森林管理与更广泛的发展议程之间的联系，尤其是减缓贫穷和环境可持续能力，该基金还可以为可持续森林管理提供能力建设与无害技术转让的手段；

(b) 通过查明并解决可持续森林管理的各种优先事项、新生问题和关键问题、以及推动因素与障碍，补充国际森林安排的现有任务规定和主要职能；

(c) 通过一种可以对今后 10 年的远景进行规划的全球森林目标，对辅以国家一级自愿、可衡量具体目标。这些具体目标可以有助于建立对可持续森林管理更牢固的承诺，凸显森林在促进更广泛的国际发展议程的执行工作方面所发挥的作用；

(d) 根据《里约原则》、森林小组/森林论坛行动建议以及联森论坛的各项决定，制定与可持续森林管理及其执行工作有关的自愿准则。这些准则可以阐明可持续森林管理的理念，而且有助于增强对可持续森林管理重要性的更广泛理解。

这些准则还可以成为国家森林方案、标准和指标、以及与施政和执法有关的各种问题的基础；

(e) 改进工作方法，尤其重视政策拟订/政策指导的审查周期。这应辅以对合作以及方案与政策协调的加强工作，包括综合区域性和跨部门合作计划，以期改进实地可持续森林管理的协调和执行工作。

52. 为了实施上述具体行动，国际安排不妨通过一个包括周期以及周期终了定期审查的较长期工作方案。可以召开届会高级别部分，审查取得的进展，为下一个周期制定详细的行动计划。每次届会可以侧重有限几个关键问题或优先问题。可在某个适当的政府间组织或区域委员会的场地举行周期内届会。对于这些问题的筹备工作、例如准则拟订而言，可以设立一个特设专家组、一个科学小组或森林合作伙伴关系任务组。论坛还不妨召开组织会议，拟订工作方案及其他工作方式。

C. 拟订政策框架

53. 特设专家组和瓜达拉哈拉会议的报告还审议了拟订具有法律约束力的文书的备选方案。报告指出，就目的、目标和主要具体目标而言，法律文书和不具法律约束力做法十分相似；报告还指出，具有法律约束力的文书将强化对可持续森林管理的政治承诺，提高森林问题的政治能见度。这一框架还将确保那些批准公约的会员国将吸收全球森林政策的目的，对商定具体目标作出承诺，通过把承诺转化为综合国家政策和预算拨款来改善国家一级的协调工作。报告还认为，国家协调工作的改善将增进森林合作伙伴关系会员理事机构的协调一致，从而改善国际协调，提高各个级别的资源使用效率。法律框架将使与森林有关的各种问题拥有与多边环境协定所涵盖的其他问题相同的地位，而这又有助于确保更为高效的协调。

54. 但是，有人表示了以下的关切：对具有法律约束力文书的谈判会耗费资源和精力，而这些资源和精力可以更好地用来促进各种已商定行动的实施以及推动实地合作。此外，由于国情各不相同，很难制定有力的全球法律文书。另外存在的关切就是，各国可能面临新的义务，却没有额外的财政手段来履行这些义务。另一个问题就是，必须明确该文书同已在处理生物多样性和碳吸收等某些与森林有关的问题的现有具有法律约束力文书之间的关系。这就是何以在对新的具有法律约束性文书作出承诺之前，必须对所有所涉事项加以审视。另一种保留意见是，一些国家可能不愿参与具有法律约束性文书的谈判和（或）批准进程，这样，文书就不会覆盖全球范围。

55. 有人建议，加强后的国际森林安排所具备的若干特色，同样适用于一种法律框架，尤其是发出一个强烈的讯息，即与森林有关的问题是国际社会的优先事项。其中任何一种备选方案应为全面、平衡、综合地解决各种与森林有关的问题提供

依据，同时又侧重于核心问题。法律框架可以增强其他文书所载的与森林有关的现有义务，并解决目前在森林方面采用不完整办法所带来的各种问题。法律框架还可以包含各种具有法律约束力和不具法律约束力的要件。

五. 结论

56. 行动方案和多年期工作方案的执行工作同全球、区域和国家级别的其他活动一道，对推动世界各地的可持续森林管理作出贡献，然而，高毁林率和森林退化依然构成严峻的挑战。必须提高与森林有关的问题在国际议程上的地位，明确可持续森林管理同各国的社会经济发展及与森林为生人民之间的联系。国家和地方二级的财政资源不足，能力缺乏，继续对执行工作、尤其是发展中国家和过渡经济体国家的执行工作形成制约。秘书长关于审查国际森林安排的效力的报告得出结论：必须加强这一安排，切实有效地履行任务规定。2004年9月举行的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推荐的特设专家组会议以及瓜达拉哈拉会议的许多与会者也主张应加强国际森林安排。

57. 国际森林安排的今后行动，应宣传各种类型森林的管理、养护以及可持续发展对实现国际商定发展目标、包括《千年宣言》所载目标的贡献。本报告对今后行动的优先事项以及新生问题和关键问题提出了建议。本报告还建议：可持续森林管理的全球目标将有助于提高森林的地位，提供国家具体目标框架。此外，不论对拟订国际安排的可能途径作出任何决定，都必须筹得足够的资金，以期提供执行手段。

58. 本报告提出了关于资助可持续森林管理的建议，并且可以采取各种办法，包括考虑设立一个全球森林基金，扩大可持续森林管理的范围以受益于全球基金等现有机制，确保与森林有关各项活动以促进更广泛的政治目标为取向，例如实现获捐助方优先考虑的国际商定发展目标。

59. 最后，本报告从特设专家组会议的成果以及瓜达拉哈拉会议的报告的角度，讨论了国际森林安排的进一步发展问题。

六. 讨论要点

60. 为了使联合国森林论坛依照经济及社会理事会第2000/35号决议来履行其任务规定，联森论坛不妨一并审查本报告、秘书长关于审查国际森林安排的效力的报告（E/CN.18/2005/6）以及秘书长关于审议制订一个有关各类森林的法律框架的授权范围，以便推荐给理事会并通过理事会推荐给大会的报告（E/CN.18/2005/9）。在铭记这一点的同时，联森论坛不妨：

（a）审议并估量本报告所汇报的进展情况审查工作，包括各种推动因素和障碍；

(b) 审查国际森林安排的目标、主要职能和优先事项，同时审议今后行动的依据以及灵活处理新生问题的必要性；

(c) 审议制定可持续森林管理全球目标，以期就在部长级宣言以及在负责森林问题的各国部长向大会第六十届会议高级别全会发出的讯息中纳入这一目标达成一致；

(d) 考虑就资助可持续森林发展启动富有成效的对话和行动；

(e) 审议在拟订国际森林安排方面的前进道路，包括必要的体制方式和财政方式。

注

¹ 《经济及社会理事会正式记录，2001 年，补编第 22 号》(E/2001/42/Rev.1)，第二部分，第一章，B。

² 第 2000/35 号决议，第 17 段。

³ 《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.I.8 和更正) 第一卷：“会议通过的决议”，第 1 号决议，附件二。

⁴ 同上，附件二。

⁵ 见《经济及社会理事会正式记录，2004 年，补编第 22 号》(E/2004/42)，第一章，B，第 4/3 决议，第 6 段。

⁶ 见世界银行，维持森林：发展战略，2004 年，华盛顿特区。

⁷ A/CONF.199/PC/8。

⁸ 《社会发展问题世界首脑会议的报告，2002 年 8 月 26 日至 9 月 4 日，南非约翰内斯堡》(联合国出版物，出售品编号：C.03.II.A.1 和更正)，第一章，第 2 号决议，附件。

⁹ 根据 E/CN.18/AC.3/2004/3。

¹⁰ 大会第 55/2 号决议第 23 段。

¹¹ 秘书长关于加强合作及政策和方案协调的说明(E/CN.18/2005/5)载有全球和区域合作框架和伙伴关系的其它信息。

¹² 见 E/CN.18/2004/5；后续行动分析及其他建议也载于 2004 年 2 月 24 至 27 日在布拉柴维尔举行的可持续森林管理无害环境技术转让和能力建设全球讲习班的报告。

¹³ 由奥地利、加拿大、芬兰、法国、德国、卢森堡、荷兰、新西兰、瑞士、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国和墨西哥等国政府以及粮农组织和国际热带木材组织共同主办。

¹⁴ E/CN.18/2005/2。

¹⁵ 同上，第 48 至 52、61 和 62 段。