



联合国森林论坛

第七届会议

2007年4月16日至27日，纽约

临时议程* 项目5

多方利益相关者的对话

非政府组织和土著民族主要群体提供的讨论文件

摘要

十多年来，尽管政府间森林小组（1995年至1997年）、政府间森林论坛（1997年至2000年）、联合国森林论坛（2000年至今）一直在就全球的森林政策进行对话，同时也在《生物多样性公约》、《气候变化框架公约》和《国际热带木材协定》等有法律约束力的文书框架内进行讨论，但全球的森林危机仍有增无减。在这些论坛中进行的关于森林政策的大部分对话不是讨论需要拟定一份有法律约束力（或没有法律约束力）的国际文书，就是为讨论需要拟定这类文书（谅解/守则）做准备，而无助于各国政府采取准确和坚定的行动，制止这种危机。终于，在联合国森林论坛第六届会议上，各国政府同意制定一个无法律约束力的文书。在本届会议上，联合国森林论坛可望通过这一文书以及联合国森林论坛多年工作方案和为2007-2015年无法律约束力文书。

现已存在的一系列协定为采取必要步骤制止危机提供了充分的指导，其中有：《生物多样性公约》森林生物多样性扩大工作方案、几年前各国政府承诺实施的政府间森林小组/政府间森林论坛的行动建议、《关于环境与发展的里约宣言》、《关于所有类型森林管理、养护和可持续开发全球共识的无法律约束力权威性原则声明》和《21世纪议程》第11章。

* E/CN.18/2007/10。



非政府组织和土著民族组织认为，必须确保立即采取行动，在世界各地制止令人震惊的毁林行为，这些行动应该：

- 一. 符合国际人权；
- 二. 承认、尊重和支持在林区居住和依靠森林为生的土著民族和当地社区享有的惯有权利；
- 三. 消除森林砍伐和森林退化的根本原因，包括需要调整资金流量和减少消费；
- 四. 提倡真正的社区森林管理，增强林区人民的权能。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	4
二. 政府间森林小组/政府间森林论坛有关行动建议执行情况的简要评估	4-9	4
三. 优先行动领域	10-12	5
四. 建议和意见	13-14	6

一. 引言

1. 本讨论文件是非政府组织和土著民族组织在全球森林联盟内共同撰写的。联盟的前身是非政府组织森林工作组，成立于 1995 年，目的是把非政府组织和土著民族组织的观点带到各种国际性的森林政策论坛和谈判桌上。联盟还帮助非政府组织和土著民族组织知情地参与这些进程，包括政府间森林小组、政府间森林论坛、联合国森林论坛、《生物多样性公约》、《联合国气候变化框架公约》和其他有关的森林政策进程。

2. 十多年来，尽管政府间森林小组（1995 年至 1997 年）、政府间森林论坛（1997 年至 2000 年）、联合国森林论坛（2000 年至今）一直在就全球的森林政策进行对话，同时也在《生物多样性公约》、《气候变化框架公约》和《国际热带木材协定》等有法律约束力的文书框架内进行讨论，但全球的森林危机仍有增无减。在这些论坛中进行的关于森林政策的大部分对话不是讨论需要拟定一份有法律约束力（或没有法律约束力）的国际文书，就是为讨论需要拟定这类文书（谅解/守则）做准备，而无助于各国政府采取准确和坚定的行动，实际制止危害世界各地森林和林区人民的这一危机。

3. 同 12 年前相比，在采取准确手段解决危机方面，各国政府并未取得多大进展。在联合国森林论坛及其前身未能扭转严重趋势的情况下，这样一项仍未确定内容的文书如何能成功地解决需要解决的问题，尚不得而知。终于，在联合国森林论坛第六届会议上，各国政府同意制定一个无法律约束力的文书。在本届会议上，联合国森林论坛可望通过这一文书以及联合国森林论坛多年工作方案和 2007-2015 年无法律约束力文书。

二. 政府间森林小组/政府间森林论坛有关行动建议执行情况的简要评估

4. 政府间森林问题小组/政府间森林论坛提出的许多行动建议都与参加国际森林政策谈判的非政府组织和土著民族组织有关，例如消除砍伐森林和森林退化的根本原因，有关森林的传统知识，土著民族和地方社区的权利，可持续管理森林的标准和指标，可持续管理森林的政策和法律执行情况的监测、评估和报告，森林产品和服务贸易等，就是其中几项较重要的行动建议。

5. 环境和社会问题非政府组织和土著民族组织积极参加执行其中的一些行动建议。例如，1997 年和 1998 年，联合国森林论坛同联合国环境规划署（环境署）、若干政府和地方社区一道，举办了 7 次关于砍伐森林和森林退化根源问题的区域讲习班。1999 年 1 月，又就这一问题举办了两次全球讲习班；一次是在厄瓜多尔，专门讨论土著民族的观点；另一次是在哥斯达黎加的圣何塞，所有感兴趣的利益有关者都参加了那次全球讲习班。开展该项工作是为了执行政府间森

林小组的第 27(C) 项行动建议。继这些区域活动和全球活动后，还在各个大陆举办了 15 次国家讲习班，探讨砍伐森林和森林退化的根本原因。

6. 此外，非政府组织和土著民族组织还协助进行一系列独立的监测活动，评估政府间森林小组行动建议的执行情况。1998 年题为“履行诺言”的报告概述了监测工作的结果，并提交联合国森林论坛审议。

7. 此外，非政府组织和土著民族组织还开展了类似的独立监测工作，重点监测《生物多样性公约》中与森林有关的条款的执行情况，并提交给了 2002 年生物多样性公约缔约国会议第六次会议。全球森林联盟还筹备了一次类似的活动，监测《联合国气候变化框架公约》中有关森林的义务的履行情况，并提交给了 2005 年 11 月在蒙特利尔召开的联合国气候变化框架公约缔约国会议第十一届会议。

8. 非政府组织认为，非政府组织和土著民族组织参加政府间森林小组/政府间森林论坛一些行动建议的执行工作很有意义，令人鼓舞，由非政府组织和土著民族组织参与实施的这些行动建议是迄今为止在全球范围内惟一得到充分落实的行动建议。

9. 非政府组织和土著民族组织继续参加那些提供参与机会和切实代表民间社会意见的论坛。不过，有一些因素严重限制了这些群体以它们希望的方式参加这些进程并作出实质性贡献的能力：举例说，财政拨款不足以及经济及社会理事会的颇具限制性的参加规则和认可规则使许多感兴趣的非政府组织和土著民族组织望而生畏。非政府组织、土著民族组织和其他主要群体认为，采用联合国森林论坛秘书处提出的方式举办的多方利益有关者的对话，是把利益有关者提出的意见分隔开来。从非政府组织和土著民族组织的角度提出的建议能以更有活力的方式开展对话，其核心是试图围绕执行问题提出报告和进行辩论，而不是因无人承诺提交报告，致使论坛无休止地各唱各的调。而且，这些对话的结果也从未列入秘书长报告。参加国际森林政策辩论的大多数非政府组织和土著民族组织认为，多方利益有关者的对话不是听取民间社会意见的适当渠道。除非发生重大变革，使主要群体的建议和意见能得到有效实施，否则不应鼓励组办这些活动。

三. 优先行动领域

10. 毫无疑问，妨碍开展有效行动的主要因素是有巨大优势的既得利益控制着森林资源，缺乏政治意愿的情况也同样严重，这表现在政府对保护森林和可持续使用森林的态度上，想靠市场提供解决方案的趋势也越来越严重。但事实上，市场正是许多问题的根源所在。解决森林危机的起点应该是履行现有的承诺。非政府组织和土著民族组织过去就曾担心谈判一项森林公约很容易又要浪费十年时间，而不是去采取果断行动，制止和扭转森林丧失的情况。如果公约不明确解决森林丧失的根本原因，即土著民族的权利未得到承认、消费和生产模式不可持续、资

金流动和木材贸易流通也不可持续，那么一个新的没有法律约束力的文书并无助于解决当前的状况。

11. 非政府组织和土著民族组织还深为关切地注意到，包括政府、政府间组织和私营部门等在内的主要行为者未采取行动，遏制目前以惊人速度加剧的森林砍伐和退化现象。此外，除了需要强调森林砍伐和森林退化问题外，森林部门的另一个重大关切领域是没有承认生活在林区和依靠森林为生的土著民族和当地社区的权利。若不充分承认这些权利，并在各级采取纠正措施，那么任何实现可持续森林管理的努力都是徒劳的。

12. 因此，只有那些直接为解决这些问题制定的行动建议，才能够得到大多数主要群体的支持。

四. 建议和意见

13. 非政府组织和土著民族组织认为，必须确保立即采取行动，制止世界各地令人震惊的毁林行为，这些行动应该：

- 符合国际人权
- 承认、尊重和支持在林区居住和依靠森林为生的土著民族和当地社区享有的惯有权利
- 消除森林砍伐和森林退化的根本原因，包括需要调整资金流量和减少消费
- 提倡真正的社区森林管理，增强林区人民的权能。

14. 此外，关于拟议的无法律约束力文书的下列意见应得到考虑：

- 该文书与森林原则和《21 世纪议程》相距甚远
- 该文书没有明确有力地阐明靠森林为生的民众的权利
- 该文书已丧失力度，尤其是在专家会议期间，因为专家开始就案文进行谈判，而不是从技术和科学方面帮助改善和加强文书。例如，案文完全忽视了与森林有关的传统知识
- 社会发展问题世界首脑会议重申，土著民族可在可持续发展中发挥重要作用。然而，该文书的序言部分甚至对此只字不提；土著民族至少应该得到这种承认
- 有人关切地看到，文书过分强调了未明言的其他人的权利，并且不指明地讨论了其他利益有关者，而《21 世纪议程》则明确界定了这些主要群体是谁

- 文书案文含糊是政府造成的，它们表示政府只有在符合国家立法，而且与国家立法不冲突的情况下才同意主要群体的意见
 - 文书是根据森林的商业方面的考虑拟定的，而土著民族不仅要问文化和精神内涵何在，这对土著和当地社区是十分重要的
 - 文书没有认真考虑与靠森林为生的社区分享利益的问题
 - 文书只为小土地所有者和使用者建立金融机制，从而鼓励新拥有和侵占土著土地
 - 文书没有建立土著社区和地方社区可以利用的金融机制。
-