



联合国



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.17/IPF/1996/12
21 February 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

可持续发展委员会
森林问题特设政府间小组
第二届会议
1996年3月11日至22日

国际组织、多边机构和文书，
包括适当的法律机制

五

方案构成部分1

秘书长的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导言	1 - 4	2
一、概况	5 - 13	3
二、现状	14 - 18	5
三、方式	19 - 20	8
四、实质性讨论的筹备情况	21	10
五、行动建议	22	11

导 言

1. 本文件报告森林问题特设政府间小组工作方案第五类第一个方案构成部分“国际组织、多边机构和文书,包括适当的法律机制”(五.1)的准备工作进展情况。本文件包括该问题的概况、一份简短的现状说明,然后叙述森林问题政府间小组第三届会议对该方案构成部分进行实质性讨论的准备工作涉及的一系列考虑。

2. 方案构成部分五.1之下的工作受可持续发展委员会第三届会议上作出、并经森林问题政府间小组第一届会议进一步阐述的各项决定的指导。

3. 可持续发展委员会将方案构成部分五.1定义为需要对国际组织和多边机构目前在现有的适当文书下,包括关于生物多样性、荒漠化和气候变化问题的几项公约、《濒危野生动植物种国际贸易公约》(《濒危物种贸易公约》)以及《国际热带木材协定》(《热带木材协定》)在有关森林问题上进行的工作,发展一个比较明确的观点,包括联合国环境与发展会议(环发会议)关于森林的各项决定以及由此产生的一些机构联系,以便确认任何差距和需要加强的领域,以及任何重叠的地方。¹

4. 后来,森林问题政府间小组第一届会议强调需要“编写一份报告,概述和明确说明现有的机构和文书,包括它们对上文方案构成部分一至四的作用和任务,并查明机构间联系、差距、需要加强的领域和任何重叠之处”。²森林问题政府间小组还决定在暂定1996年9月2日至13日在日内瓦举行的第三届会议上安排对方案构成部分五.1进行实质性讨论。

¹ 《经济及社会理事会正式记录,1995年,补编第12号》(E/1995/32),第一章,D节,附件一,方案构成部分五.1。

² E/CN.17/IPF/1996/3,第18段,方案构成部分五.1。

一、概况

A. 目标

5. 该方案构成部分的目标是,逐步更明确地理解和评估以下两个主要类别之下的任务、作用和工作如何促进实现环发会议上作出的同森林有关的承诺,以及它们同小组工作方案方案构成部分一至四所列关注事项和问题的关系:

- (a) 国际组织和多边机构;
- (b) 同森林有关的现有国际文书。

6. 对这两个类别下进行的活动的评估将为以下工作奠定基础:

- (a) 评价其作用、任务和活动;
- (b) 查明机构间的有效联系、差距、需要加强的领域和任何重叠之处;
- (c) 在上文(a)和(b)的基础上,就选择办法和时机提出建议,调动各机构和文书的相对优势、专门知识和资源,以便在地方、国家、区域和全球各级处理同各类森林有关的优先问题。

7. 森林问题政府间小组对方案构成部分一至四每个部分的审议也将影响这个分析过程,尤其是在讨论机构间联系以及同这些方案构成部分有关的其他必要适当机构安排的时候。

B. 背景

8. 在过去十年里,决策者和公众越来越注意森林问题。由于可持续发展概念的出现以及公众对这个概念更广泛的认识和理解,自然资源的养护和利用问题被列为议程上的优先事项。在环发会议筹备过程中以及在环发会议期间和环发会议之后,对这个议题的分歧看法导致出现激烈的、并且有时候非常两极化的辩论。就各类森林的养护和利用问题进行的辩论激化了,在举行环发会议的过程中,辩论范围显著扩大:关于森林问题的国际辩论现在包括所有类型的森林,而不是仅仅注重国际社

会最初注意的热带雨林。辩论内容还包括森林为人们提供的多方面好处和价值。环发会议通过了两项有关森林的重要决定：所谓的《森林原则》和《21世纪议程》第11章，“对抗滥伐森林”。自那时以来，这些协定提供了指导国际组织和多边机构同森林有关的活动的框架。同森林有关的一些法律文书，例如《生物多样性公约》、《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》和《气候变化公约》，也是环发会议的重要成果。

9. 对国际组织、多边机构和文书在现有协定下的作用、任务和活动的评估必须考虑到对森林问题的看法变化较快这一情况。在如何看待森林和管理森林的方式方面，在过去十年中这些组织不得不根据出现的重大转变作出调整。可持续森林管理出现的原因是人们对森林生态系统提供的多重服务和好处有了更广泛的认识。森林不再仅仅被视为提供木材的场所或者是可以更好加以利用的闲置土地。森林在地方、国家、区域和全球各级为人们提供各种社会经济、环境、工业和文化利益，森林此种作用的范围和规模现在得到更好的承认，这方面涉及到许多国际和区域机构和文书。

10. 在许多发展中国家，森林在地方和国家级别上满足了人们的维持生存需要。在森林资源丰富的国家，森林提供了经济发展的重要手段，它是加工业的基础，提供了就业机会，是通过国际贸易获得外汇的源泉。

11. 在区域一级，森林的作用可能超越国家边界。多数国际河流的分水岭是森林地区，对分水岭森林的人为干预可能会影响区域下游的水土保持系统。生态区域很少跟随政治边界的走向，因此以保护区形式采取的许多养护工作得益于双边和多边区域合作。森林中常常栖息着在国家边界之间迁徙的动物，保护这些动物需要多边合作。

12. 在国际和全球级别上，一方面森林承受着跨界的压力，另一方面森林也发挥着一种更广阔的全球生态作用。跨界和全球层面包括跨界污染的影响和森林在全球生态循环，例如碳循环和气候变化，中的作用。森林产品的国际贸易也是一个国际上

关注的问题,是许多国际和区域机构注意的重点。

13. 鉴于人们对地方、国家、区域和全球级别的可持续森林管理的看法和采取的方式的演变,已经并将继续需要调集若干国际和区域组织的资源和专门知识。这些组织作为一个集体必须扩大其眼界,使之包括需要在不同地理范围采取广泛的一系列行动的一整套新问题。因此,在同森林有关的许多讨论中经常提出的一项主要建议是必须审查国际机构的任务、作用和活动。

二、现状

14. 根据演变中的关于全面发展的看法,这些年来同森林问题有关的许多机构的活动和任务有了变化。森林对于无害环境的社会经济发展具有重要意义,并且人们越来越认识到问题的复杂性和有力的跨部门联系,因此必须审查有关组织的作用,确定其相对优势和合作潜力。为了加强联系并有效地利用资源来解决复杂的国家、区域和全球问题,强化现有的和在某种程度上新出现的合作伙伴安排越来越有其必要性。森林问题政府间小组的讨论可以提出一个明确并且各国政府同意的森林问题优先议程。这个优先议程将为联合国系统内外的国际组织提供必要的构架,使其能够调整自己的专门知识和财务资源。

联合国组织

15. 联合国系统各组织有自己的具体任务,因此它们对待森林问题的方式以自己的特定视角为基础。这些组织的任务由来自各部的政府代表组成的理事会制订并修改。《森林原则》和《21世纪议程》第11章是各国同意的联合国森林问题共同优先议程。森林问题政府间小组的设立为进一步发展联合国和其他机构的协调反应提供了一个机会。参与同森林有关的活动的部分联合国组织如下:

联合国粮食及农业组织

联合国环境规划署

联合国开发计划署
联合国工业发展组织
联合国教育、科学及文化组织
世界银行
世界粮食计划署
世界卫生组织
国际农业发展基金

其他国际组织和机构

16. 除了联合国系统外,还有其他多边和区域政府间组织,以及研究所和非政府组织和人们通常所说的国际性机构,以不同的部门观点参与森林问题的处理。它们的活动和关心领域包括研究、制造、商业、养护、发展、贸易等。下面列出部分此类国际组织:

国际组织

国际热带木材组织
区域开发银行

研究机构

国际林业研究中心(林业中心)
国际农林研究中心(农林中心)
国际林业研究组织联合会(林业研究联合会)

非政府组织

森林管理理事会(森管会)
全球森林政策项目
国际绿色和平运动
国际环境与发展学会

世界森林与可持续发展委员会(森林与发展委员会)

世界保护联盟(自然保护联盟)

世界资源学会(资源学会)

世界大自然基金

现有法律文书

17. 许多国际法律协定,例如关于生物多样化、防治荒漠化、气候变化的各项公约,《濒危野生动植物种国际贸易公约》《(濒危物种贸易公约)》和《国际热带木材协定》,在谈判制订的时候是为了解决特定的问题和关心事项。其中许多协定同林业有关,影响到森林的可持续管理和森林产品的国际贸易。但是这些协定相互之间不一定具有联系,因此在执行中会导致在森林的养护、管理和可持续发展方面采取各行其事的做法。此外还为支持这些公约和法律文书并为其服务作出了体制上的安排。另外还有一些同森林有关的区域协定。

现有的审查

18. 过去几乎无人尝试说明森林问题方面的机构间联系。自环发会议以来,有一些国际倡议,例如加拿大/马来西亚倡议,为答复人们对国际体制结构的关心编写了一些文件并提出备选行动办法。³人们要求对国际组织的工作进行独立评估,非政府组织提出了若干分析范例。例如,世界保护联盟(自然保护联盟)的环境法中心编写的讨论文件审查了同森林有关的国际法律安排,对这些法律安排之下的活动和一

³ “机构间联系”,森林问题政府间工作组(森林工作组)最后报告和背景文件(加拿大森林处,1994年,渥太华)。

些国际组织的活动进行了一些讨论。⁴“秘书长提交给可持续发展委员会第三届会议的报告(E/CN.17/1995/3)审查了联合国系统就《21世纪议程》第11章,“对抗滥伐森林”,和《森林原则》采取的对应措施。

三、方式

森林问题机构间工作队

19. 可持续发展委员会第三届会议关于设立森林问题政府间小组的决定还要求利用有关组织的资源和专门技术知识。因此设立了一个非正式小组,负责协调同今后的任务有关的筹备工作,确保调动各组织的专门知识和资源。参加称之为森林问题机构间工作队的非正式小组的各组织包括:联合国秘书处政策协调和可持续发展部可持续发展司;联合国环境规划署(环境规划署);联合国开发计划署(开发计划署);联合国粮食及农业组织(粮农组织);世界银行;国际热带木材组织;和生物多样性公约秘书处。1995年7月举行的该非正式工作队第一次会议初步指定了主导机构和为每一个方案构成部分的编制积极提供投入的机构(见表格)。这种合作性的方式是仿效可持续发展机构间委员会的模式,在该机构间委员会中,任务经理被指定领导特定的问题。森林问题政府间小组秘书处被任命为方案构成部分五.1的主导机构。此外,国际林业研究中心正在对森林问题政府间小组会议的筹备过程作出宝贵的贡献。按照可持续发展机构间委员会的安排,粮农组织继续担任报告《21世纪议程》第11章和《森林原则》情况的任务经理。

⁴ “发展目前的国际森林制度:若干法律和政策问题”,讨论文件,自然保护联盟环境法中心(1995年9月,德国波恩)。

表格：森林问题机构间工作队对森林问题
政府间小组工作方案的贡献

方案构成部分

主导机构

- 提供积极投入的机构
- 一、1 粮农组织
开发计划署/国际热带木材组织/环境规划署/世界
银行/生物多样性公约秘书处
- 一、2 开发计划署
粮农组织/世界银行
- 一、3 生物多样性公约
粮农组织/世界银行
- 一、4 粮农组织
开发计划署/粮农组织/世界银行/环境规划署
- 一、5 环境规划署
世界银行
- 二 开发计划署
粮农组织/世界银行/国际热带木材组织/环境规划
署/生物多样性公约/ 政策协调和可持续发展部可
持续发展司
- 三、1 粮农组织评估
环境规划署
世界银行评价
环境规划署/粮农组织

三、2

粮农组织

环境规划署/国际热带木材组织

四

国际热带木材组织

环境规划署/粮农组织

五、1

森林问题政府间小组秘书处

环境规划署/粮农组织/开发计划署/国际热带木材组织/生物多样性公约/世界银行

瑞士/秘鲁倡议

20. 在森林问题政府间小组第一届会议期间,瑞士和秘鲁提出一项联合提案,共同赞助一项“关于森林部门的国际组织、多边机构和文书的工作情况的研究”,支持该方案构成部分。该项研究的目的是按照森林问题政府间小组工作方案方案构成部分五.1,审查各机构和根据现有各项国际文书进行的同森林有关的活动,查明差距和需要加强的领域以及任何重叠的地方。该倡议包括设立一个独立的、国际上承认的专家组,其任务是编写关于国际组织和多边机构进行的和按照现有森林问题法律文书进行的工作的研究报告。该专家组将由五个区域集团各派三名代表和非政府组织的三名代表组成。由瑞士和秘鲁各派一人担任该专家组的联合组长。专家组将于1996年3月5日至8日在日内瓦举行第一次会议。专家组将向1996年3月11日至22日举行的森林问题政府间小组第二届会议提出一份进度报告。在就专家组的初步讨论结果进行区域协商之后,将于1996年初夏举行专家组第二次会议。在预定于1996年9月2日至13日举行的森林问题政府间小组第三届会议之前将编写出最后报告。

四、实质性讨论的筹备情况

21. 秘书长将为森林问题政府间小组第三届会议编写一份报告,提出现有机构和文书的概况和说明,其中包括它们相对于上文方案构成部分一至四的作用和任

务，并查明机构间的联系和合作情况、差距和需要加强的领域以及重叠之处。在现有的时间限度内，报告将尽可能考虑到新出现的体制安排和政府为支持该方案构成部分而提出的、进行之中的倡议。报告还将考虑到方案构成部分一.1至四之下的讨论过程中将提出的关于体制问题的提案。

五、行动建议

22. 希望森林问题政府间小组第二届会议注意本进度报告，并在关于小组第三届会议实质性讨论情况报告的编写工作方面提供进一步的指导。
