



联合国森林论坛

第五届会议

纽约，2005年5月16日至27日

临时议程* 项目6

审议关于拟订所有类型森林问题法律框架的授权任务要素，
以便向经济及社会理事会并通过经社理事会向大会建议这些
授权任务要素

秘书长的说明**

摘要

经社理事会第2000/35号决议决定，联合国森林问题论坛在五年内，根据评估结果，审议关于拟订所有类型森林问题法律框架的授权任务要素，以便向经济及社会理事会并通过经社理事会向大会建议这些授权任务要素。

本说明的目的是为审议提供便利并提供这一事项的某些背景情况。本说明无意建议通过一项授权任务或拟订一项法律框架，因为作出这类决定是成员国的特权。

* E/CN.18/2005/1。

** 本说明延迟提交，原因是进行长时间的协商。



目录

章次	段次	页次
一. 导言	1-8	3
二. 国际法律框架	9-12	4
三. 拟订关于所有类型森林问题的法律框架的授权任务范围	13-19	5
四. 结束语	20	6
附件		
拟订关于所有类型森林问题的法律框架的授权任务的可能要素		7

一. 引言

1. 经济及社会理事会第 2000/35 号决议建立了国际森林安排，下设立联合国森林问题论坛。理事会在该决议（第 3(c) (-)段）中决定联合国森林问题论坛，除其他外，在五年内，根据评估结果，¹ 审议关于拟订所有类型森林问题法律框架的授权任务要素，以便向经济及社会理事会、并通过理事会向大会提出建议。这一进程可拟订财务规定以执行今后商定的任何法律框架，还可审议专家小组就建立财务机制、技术转让和贸易问题提出的建议。

2. 森林问题论坛 2001-2005 年多年工作方案² 将上述事项的讨论安排在论坛第五届会议上进行。应该注意到，第五届会议的其他两个议程项目与议程项目 6 密切相关，可一并审议。这两个项目是，议程项目 5，按经济及社会理事会第 2000/35 号决议第 17 段所述，审查国际森林安排的效力(E/CN.18/2005/6)，同时讨论论坛的机构框架，包括论坛在联合国系统的地位；议程项目 4，审查进展情况和审议今后的行动(E/CN.18/2005/8)。

3. 经社理事会根据森林问题论坛的建议设立了特设专家组，审议拟订所有类型森林问题法律框架的授权任务要素，以便提出建议。在论坛第三届和第四届会议审议关于设立特设专家组问题时，各成员国规定了特设专家组的工作范围，以便专家组将工作重点放在国际森林安排的未来方式上。特设专家组于 2004 年 9 月在纽约举行了会议。

4. 为特设专家组会议编写的背景文件汇集了各国的观点。这份文件和特设专家组报告(E/CN.18/2005/2)本身都载有关于许多具有法律约束力和无法律约束力备选办法的详细资料和分析。2005 年 1 月在墨西哥瓜达拉哈拉召开了支持联合国森林问题论坛关于国际森林安排的未来的国家驱动倡议会议，该会议的报告即“瓜达拉哈拉报告”分析并探讨了国际森林安排今后可以采取的不同方式。这些资料来源及所作分析非常有用，提出了供论坛审议的某些要素。特设专家组的报告和瓜达拉哈拉报告分别呈送给论坛第五届会议审议。

5. 秘书长在提交给论坛的关于议程项目 4（“审查进展情况和审议未来行动”）的报告(E/CN.18/2005/8)中，建议将那两次会议讨论的各项备选办法合并，缩减为两项主要备选办法：(a) 加强国际森林安排；(b) 拟定法律框架。

6. 本说明的目的是提供背景资料说明有关森林问题的相关国际法律框架和具体问题，并建议可能的授权任务范围，为议程项目 6 的审议工作提供便利。

7. 第 2000/35 号决议提到“法律框架”意味着这一法律框架所包含某些有法律约束力的要素。至于框架的哪些方面将采取有法律约束力规则的形式，哪些要素包含在配套的无约束力的文书中，这需要由各谈判方来决定。授权任务可以说明森林制度应具有最起码的有约束力要素，而让各方去讨论哪些其他要素

将采取有约束力规则的形式，或授权任务可更详细地处理这个问题。不管属于哪种情况，各方都将在授权任务范围内决定森林制度在多大程度上有法律约束力。

8. 本说明无意建议拟订法律框架，因为作出这项决定这是会员国的特权。

二. 国际法律框架

9. 关于所有类型森林问题的国际法律框架，一旦由各国商定，将成为构成国际法的一整套规则的一部分。国际法为各国之间交往规定了有法律约束力的规则，从而为国际社会共同利益建立了准则和标准，增强国际合作和协作以解决环境和人类问题，并促进和平与安全。

10. 一般来讲，这类法律框架预计将依照国际法履行三种基本职能：立法职能、行政职能和判决职能。立法职能就是创立法律原则和规则，规定强制性义务，要求各国和国际社会其他成员遵守某些行为准则。行政职能就是向各个行动者分配任务，以确保国际法的原则和规则所规定的标准得到运用。判决职能就是提供机制，以解决各国之间在法律框架所载的权利和义务方面引起或可能引起的争端。

11. 专门的国际文书（或协定）通常包含有对一般性原则的表述，随后是制订更为详细的行动方案，以处理文书所涉的具体问题。因此，关于所有类型森林问题的法律框架需要有全球远景、承诺和策略，以解决不可持续性做法提出的挑战，并要求在国家一级采取具体行动，例如采取国家监管标准和执行策略。这类文书无一例外地列入的其他共同条款包括：国际合作义务；监测和报告；研究；信息交换；适当解决争端的程序；各有关协定之间的协调；为协定的执行工作建立体制安排，包括设立独立的秘书处和有关各方开会的规则。

12. 关于所有类型森林问题的国际法律框架必须确定一些可行和灵活的方法，以解决一般地与国际法有关和特别地与森林的具体特征有关的若干复杂问题，这是毫无疑问的。要制定和有效执行关于所有类型森林问题的国际法律框架，就必须处理好领土主权原则与许多森林问题的跨国界性质之间的矛盾。在这方面，为政府间森林小组和政府间森林论坛进程及上述特设专家组 2004 年 9 月会议编写的报告和背景文件提供了全面而详尽的资料。秘书长向政府间森林论坛第四届会议提交的报告（E/CN.17/IFF/2000/4）简要地列出《关于环境与发展的里约宣言》和森林原则³的以下重要原则，用于指导国际森林政策的讨论，以兼顾领土主权问题和大多数环境问题的跨国界性质：

- (a) 各国拥有主权权利来利用其资源实现本国政策目标；
- (b) 各国有权按照其社会、经济、环境和政治条件发展经济；
- (c) 各国在有关森林的集体全球利益和关切方面负有共同但有差别责任；

(d) 各国有责任确保在其管辖权范围内的活动不致损害其他国家的环境或在国家管辖范围以外地区的环境；

(e) 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。

三. 拟订关于所有类型森林问题的法律框架的授权任务范围

13. 如上文所述，法律框架可包括一整套有法律约束力的承诺，与某些无约束力的要素一起实行。各谈判方必须确定框架的哪些方面将采取有法律约束力规则的形式，例如条约或公约的形式，哪些要素可以列入配套的无约束力文书之中。

14. 可以设想这样一种安排，即列入一套最起码的有约束力的法律要素，也许涉及整体目标和原则及诸如报告和交换信息等程序性事项，同时列入一套关于标准和指标、可持续森林管理指导方针和行为守则等问题的无约束力规定。另外，也可以设想这样一种安排，即列入更多的有约束力的法律要素，不仅涉及一般性原则，而且涉及在国家一级采取行动的具体要求，例如起草国家森林方案和订立与可持续森林管理有关的各项指标，以及在国际一级采取的行动，例如规定技术转让。

15. 如果论坛决定着手拟订关于所有类型森林问题的法律框架，不妨考虑下列关于拟订所有类型森林问题的法律框架的授权任务的特点。

16. 首先，授权任务需要在一定程度上澄清设想的法律框架的基本理由和宗旨，提出需要解决的关键主题。因此，依照联合国森林问题论坛设立的初衷，可以想见授权任务将呼吁各方解决所有类型森林的管理、养护和可持续发展问题。授权任务还可以列出某些一般性指导原则，帮助各方进行谈判，例如吁请各方确保框架按照国际法的要求，尊重各国的主权权利，促进民主价值观和人权。还可以规定框架将参照“森林原则”、《21世纪议程》⁴第11章的规定、森林小组/森林论坛的行动建议和联合国森林问题论坛的工作以及其他相关的国际、区域和国家文书或倡议。

17. 进一步的实质性问题可包括这一法律框架将予处理的关键问题。各方可能认为需要列出较为详细的项目清单，其中可包括非法砍伐和有关的跨国界森林产品贸易、国家森林方案的作用和与可持续森林管理有关的标准和指标等。授权任务也可涉及具体问题，例如能力建设、财务机制、公众参与和信息交换等。

18. 拟订所有类型森林问题的法律框架的授权任务也需要包含一些与下列等问题有关的程序性要素：谈判工作的启动和成员国和其他实体的参与；组织问题，例如举行谈判会议，通过议事规则、资金筹措、设立主席团、秘书处和任何必要的附属机构以及谈判状况的报告。

19. 授权任务范围还可以通过拟订主要要素来进一步确定，这些要素可以取自大会和经社理事会现有决议和确立政府间谈判程序的类似政府间程序（关于授权任务的可能要素，见本说明附件）。

四. 结束语

20. 本说明的目的是协助联合国森林问题论坛处理经社理事会第 2000/35 号决议第 3(c)(一)段所处理的事项。本说明无意建议通过一项授权任务或拟订一项法律框架，因为作出这些决定是成员国的特权。

注

¹ 第 2000/35 号决议第 2(e)段规定的评估是：“通过各国政府以及区域和国际组织、机构和文书提交的报告，监测和评估国家、区域和全球各级的进展，并在此基础上考虑今后必须采取的行动”。

² 《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 节，第 1/1 号决议。

³ “森林原则”的正式名称是《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共识的权威性原则声明》。《里约宣言》和“森林原则”都是在 1992 年联合国环境与发展会议上谈判达成的。

⁴ 《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，《环发会议通过的决议》，决议 1，附件二。

附件

拟订关于所有类型森林问题的法律框架的授权任务的可能要素

1. 谈判进程

- (a) 建立政府间谈判进程；
- (b) 组织会议的日期和地点，主要是选举谈判进程官员和通过议事规则；
- (c) 谈判进程第一次会议和其后各届会议的日期和地点；
- (d) 每届会议的会期；
- (e) 国家和区域筹备工作：各国政府、组织和利益有关者的参与；
- (f) 澄清谈判进程和其他机构之间的联系。

2. 参与谈判进程

- (a) 谈判进程开放让联合国所有会员国和专门机构的成员国参加；
- (b) 关于政府间组织作为观察员参与的规定；
- (c) 关于相关主要群体作为观察员参与的规定。

3. 秘书处

- (a) 授权联合国森林问题论坛秘书处担任谈判进程的秘书处或另外设立特设秘书处；
- (b) 提供指导以保证谈判进程秘书处获得适当的人力、财力和其他资源；
- (c) 谈判进程秘书处将拟订议事规则草案，供谈判进程组织会议通过；
- (d) 秘书处将向谈判进程所有附属机构提供支持。

4. 谈判进程的供资问题

- (a) 在不影响联合国已列入方案的活动的情况下使用联合国现有的预算资源；
- (b) 设立特别信托基金，接受专供整个谈判期间使用的自愿捐款，以确保发展中国家和经济转型国家的参与；
- (c) 请各国政府、区域经济一体化组织和其他有关组织向特别信托基金捐款。

5. 附属机构和进程

(a) 召开特设专家工作组会议或设立多学科专家小组，协助秘书处评价关于所有类型森林问题的法律框架的实质性内容；

(b) 专家工作组或专家小组除其他外可从事下列工作：

(一) 对现有文书和安排作出分析；

(二) 制订不同的包含具有法律约束力和无约束力的文书的关于所有类型森林问题的法律框架；

(三) 提出法律框架所涉法律、体制和财务问题；

(四) 提出所需的指标和目标以及实现这些指标和目标的途径；

(五) 认识到法律框架与其他部门以及更广泛的发展目标，包括《千年宣言》所载发展目标的明确联系，并说明法律框架如何能够进一步促进这些目标的实现；

(六) 就如何开展国际合作、国家协调和其他协作行动提出建议；

(七) 考虑利益有关者的作用；

(八) 框架关于遵守规章以及系统监测、评估和报告的规定；

(九) 与其他国际文书、组织和机构建的关系，以避免工作重复、产生矛盾和使问题复杂化；

(十) 确定全球准则和标准，这将促使各方/利益有关者在采取必要行动方面互补且分工明确；

(十一) 建议应采用哪种类型的法律框架，并说明理由；

(十二) 建议执行手段，尤其是在国家和国际层面上的财务机制，特别注意最不发达国家能力有限；

(c) 专家工作组或专家小组可以在谈判进程第一届会议之前开会，将其报告提交给谈判进程审议。谈判进程可以用该报告作为基础，就法律框架进行谈判。

6. 报告谈判进展情况

建立适当的谈判进程进展情况报告程序。
