

2013 · 8

中国林科院林业科技信息研究所

2013年3月20日

国际森林问题研究专集（1）

国际森林公约谈判20年风雨历程

欧洲森林公约谈判的背景与发展进程

欧洲森林保护部长级会议及其主要成果

编者按：在联合国森林论坛第10届会议将于2013年4月8-19日在土耳其伊斯坦布尔召开之际，本刊就国际森林公约谈判、欧洲森林公约谈判、欧洲森林保护部长级会议和联合国森林论坛等国际谈判及其发展进程和国际影响进行集中报导，以使读者全面了解国际森林谈判的风雨历程。

国际森林问题谈判 20 年风雨历程

过去的 20 多年中，森林问题一直是国际谈判和国际政策的焦点之一。在 1992 年的联合国环发大会上，森林成为最具争议性的议题之一，由于森林问题的复杂性、各国森林管理体制差异、发达国家与发展中国家立场不同等多种原因，大会未能就缔结《国际森林公约》达成共识，而仅确立了“可持续发展”的理念，通过了《关于森林问题的原则性声明》，认识到了森林的管理、保护和可持续经营对经济与社会发展和环境保护以及全球生命支持系统的至关重要的作用，提出了国际社会关于森林问题的 15 条原则，包括主权原则、可持续发展原则及森林可持续经营原则等。但一些国家和国际组织对此结果感到失望，由此森林问题的国际谈判便开始了马拉松式的磋商进程。

在联合国可持续发展委员会的支持下，1995-1997 年间的政府间森林问题小组（IPF）和 1997-2000 年间的政府间森林论坛（IFF）成为国际森林政策谈判的主要平台。在此期间，IPF 和 IFF 对森林问题的广泛话题进行了探讨，并最终提出了 270 条关于森林可持续经营的建议。2000 年 10 月，联合国经济社会理事会建立了联合国森林论坛（UNFF），接替 IPF 和 IFF 的工作并为国际森林问题谈判提供了更大的平台。UNFF 的主要目标是促进所有类型森林的管理、保护和可持续经营。2001 年 4 月，在联合国经济社会理事会的建议下，14 个与森林相关的国际组织建立了森林合作伙伴关系（CPF），在支持 UNFF 谈判上起着重要的作用。

UNFF 的第 1-4 次会议，每次针对不同林业主题进行讨论，并审议 IPF 和 IFF 的建议，最终通过一系列关于森林的决议，呼吁各国、各相关区域、国际组织及利益攸关方做出积极行动。大会同时针对论坛自身机制体制进行了改革，除制定和完善工作计划外还先后设立了 3 个特设专家组和 UNFF 森林信托基金等为国际谈判提供基础。

在 2001 年召开的 UNFF 第 1 次会议 (UNFF1) 中, 与会代表讨论并制定了联合国森林论坛多年工作计划(MYPOW)和一份行动计划, 并建议成立 3 个特设专家组, 在监测、评价和报告方式及机制问题、财政和无害环境技术转让问题上向 UNFF 提供建议, 以及在审议并就制定关于所有森林类型的法律框架任务的规定要素方面提供建议。

2002 年召开的 UNFF 第 2 次会议(UNFF2)通过了一项“部长宣言”和“给可持续发展世界首脑会议的建议”, 同时通过了 8 项决议, 分别针对防治荒漠化和森林退化、特种用途林的保护和保育、脆弱生态系统、低森林覆盖率国家的森林恢复和保护政策、天然林和人工林的抚育、评估国际森林安排 (IAF) 有效性的标准和 2002-2005 中期计划的修订建议。

2003 年召开的 UNFF 第 3 次会议 (UNFF3) 通过了以下 6 项决议: ①加强合作与提高政策和计划的协调性; ②提高森林健康水平和生产力; ③提高森林的经济效益; ④确保森林覆盖率满足目前和未来的需求; ⑤建立 UNFF 森林信托基金; ⑥加强 UNFF 秘书处工作。同时 UNFF 还就 3 个特设专家组的组成、职权范围、会议安排和报告达成了一致意见。

2004 年召开的联合国森林论坛第 4 次会议 (UNFF4) 形成了一项政策决议, 该决议在①森林科学知识, ②发挥森林的社会和文化功能, ③森林监测、评估和报告, ④可持续森林管理的标准和指标这 4 方面提出行动建议。同时 UNFF 为各主要群体举行了一次涉及森林的经济、社会文化、传统知识等方面的多方利益相关者对话及 3 次专题小组讨论, 分别涉及到森林在实现更为广泛的发展目标方面的作用和非洲及小岛屿发展中国家的区域重点问题。

自 UNFF 第 5 次会议开始, 国际社会已不满足于仅提出积极建议供各国参考, 而开始趋向于检验国际森林政策的操作性和各国履行决议的实际行动, 因此逐渐出现了建立国际性森林公约的谈判趋势。

2005 年召开的 UNFF 第 5 次会议原本主要目的之一是审定国际森

林安排（IAF）执行的有效性、国际森林问题的走向和是否形成国际性森林公约形成决议，然而由于各国间分歧过大，最终未能达成共识，也未达成任何谈判性成果及决议。仅同意进一步考虑四项全球森林目标，及在未来的会议中继续对国际森林政治承诺问题进行磋商。

2006年 UNFF 第 6 次会议（UNFF6）就如何修改 IAF 达成共识，要求 UNFF7 上通过一项不具法律约束力的国际森林文本。建议经济及社会理事会将 2011 年定为国际森林年，通过宣传提高社会各界对森林的认识。同时通过了森林的四项全球目标：通过可持续森林管理，包括保护、恢复、植树造林和更新造林，以及更加努力地防止森林退化，扭转世界各地森林覆盖丧失的趋势；增进森林的经济、社会及环境效益，包括通过改善依靠森林者的生计；大幅增加世界各地森林保护区和其他可持续管理林区的面积，提高可持续管理林区的森林产品所占比例；扭转在可持续森林管理方面官方发展援助减少的趋势，从各种来源大幅增加新的和更多的金融资源，用于实行可持续森林管理。

2007年 UNFF 第 7 次会议（UNFF7）达成并通过了《关于所有类型森林的不具法律约束力文书》（简称《国际森林文书》）。《国际森林文书》是各国政府推进森林可持续经营的政治承诺，也是国际森林问题谈判的历史性里程碑和新起点。然而，《国际森林文书》并没有包含支持履行森林文书的资金方案，这为发展中国家的履约工作带来很大困难，因此会议决定在 UNFF 第 8 次会议讨论并通过资金问题的解决方案。

2009年 UNFF 第 8 次会议（UNFF8）通过了变化环境中的森林、加强合作以及跨部门政策和方案的协调、区域和次区域投入 3 方面的决议。但各国仍未达成资金机制的共识，只得将这一问题在论坛未来的会议中再做讨论，同时会议同意在第 9 次会议召开前举行 UNFF 第 9 次会议的特别会议，针对资金问题进行讨论。

2009年 10 月 UNFF 召开了 UNFF 第 9 次会议特别会议，决定成立一个不限名额的政府间特设专家组（AHEG）为制定支持森林可持续

经营融资战略提出建议，同时在 UNFF 秘书处建立森林资金协调机制（FP），协助发展中国家协调和简化现有资金渠道、获取资金等职能。

2011 年举行的 UNFF 第 9 次会议重点审议了实现 4 项全球森林目标和执行关于所有类型森林的无法律约束力文书的进展情况，但没有讨论资金机制的具体内容，而是针对 UNFF 第 10 次会议前资金问题谈判安排做出了如下决定：①邀请各国政府向 UNFF 提交关于森林资金问题的意见和建议；②以森林伙伴关系（CPF）名义召开一次森林资金问题磋商会议；③召开资金问题特设专家组第 2 次会议；④请 CPF 成员编写全球森林资金报告；⑤改善森林资金协调机制的相关工作。

此后，根据 UNFF 第 9 次会议特别会议和 UNFF9 的决定，在 UNFF 第 10 次会议（UNFF10）前分别举行了森林资金问题特设专家组第 1 次会议和第 2 次会议，以及以 CPF 名义召开的一次组织倡议-资金问题磋商会议。第 3 次会议主要就国内、国际资金机制等问题进行讨论，并形成文件，提交 UNFF10 供大会就森林可持续管理筹资问题作出决定。同时 CPF 的资金顾问小组也在 2012 年 6 月发布了《2012 年森林资金研究报告》，报告从林业资金现状、现有及新出现的林业相关资金机制等 6 个方面分析了国际森林资金机制问题，也为各融资方案提出了建议。

按照 UNFF 的工作计划，国际社会将在今年 4 月份召开的 UNFF 第 10 次会议就资金问题进行磋商，并做出决定。在 2015 年召开的 UNFF 第 11 次会议上就是否建立具有法律约束力的国际森林公约进行磋商。

（郎燕 吴水荣）

欧洲森林公约谈判的背景与发展进程

1. 欧洲森林公约谈判的背景

根据最新的欧洲森林状况报告，目前欧洲森林面积为 10.2 亿 hm^2 ，覆盖着 45%的土地，占世界森林总面积的 25%，其中绝大部分（80%）

分布在俄罗斯。自 1990 年以来，欧洲地区森林面积持续扩张，每年增加约 80 万 hm^2 ；立木蓄积增加了 86 亿 m^3 ，相当于德国、法国和波兰立木蓄积的总和。欧洲丰富的森林资源为社会提供着多种生态系统产品与服务，对促进欧洲地区可持续发展和改善福祉发挥了积极重要的作用，特别是在发展绿色经济、创造就业和收入、减缓气候变化等方面做出了巨大的贡献。然而，欧洲森林也面临着诸如全球变暖和极端气候事件等多种挑战。全球经济危机进一步加剧了这些挑战，影响着欧洲林产工业的发展并削弱了对森林经营与管理的投资。欧洲也同样面临着不断增长的资源压力及其竞争性利用包括木质能源、木材生产、生物多样性保护及固碳等挑战。所有这些复杂的挑战不可能仅仅通过林业部门的措施来解决，而是需要加强泛欧洲地区的森林政策框架以应对这些挑战并加强欧洲的森林可持续经营。

为此，欧洲负责森林部门的部长们决定建立一个政府间谈判委员会（INC），授权谈判达成一项全面的针对欧洲森林的具有法律约束力的框架协议（简称“欧洲森林公约”）。这项历史性决定源于 2007 年在波兰华沙召开的第 5 次森林欧洲部长级会议，当时大会提议探索建立欧洲森林公约的可行性，并专门成立了 2 个工作组：第 1 个工作组于 2008 年 11 月至 2009 年 10 月受任研究实施森林公约的潜在价值增值以及该公约的多种可能的选择；第 2 个工作组于 2010 年 1-12 月受任研究制定关于欧洲森林公约决议的多种选择，并形成一份关于该公约的非正式文件（Non-Paper）。2011 年于奥斯陆召开的第 6 次森林欧洲部长级会议则正式通过了关于谈判欧洲森林公约的奥斯陆授权（Oslo Mandate），并根据该授权正式建立了政府间谈判委员会。2012 年 2 月，政府间谈判委员会召开了第 1 次会议，正式开启了欧洲森林公约谈判的进程。

根据奥斯陆授权，政府间谈判委员会对森林欧洲（欧洲森林保护部长级会议）的签约国和观察员开放。森林欧洲创建于 1990 年，是泛欧洲的高层次政治行动，旨在促进欧洲森林的可持续经营。森林欧洲

为其 46 个成员国和欧盟制定了关于如何保护和可持续经营森林的共同战略，以及森林可持续经营指南、标准和指标。截至目前，森林欧洲召开了 6 次部长级会议，共采纳了 21 项决议，这些决议从政治和政策层面上对促进实现欧洲森林可持续经营的目标奠定了很好的基础，在国家与国际层面上产生了巨大的经济、环境和社会影响。

2、欧洲森林公约谈判进展

自从 2012 年 2 月 27 日政府间谈判委员会（INC）启动第 1 轮谈判以来，迄今已经开展了 3 轮谈判：

欧洲森林公约第 1 轮谈判（INC-Forests1）：2012 年 2 月 27 日至 3 月 2 日在奥地利维也纳召开，来自 35 个国家的政府代表及欧盟代表参加了会议，日本政府及 16 个政府间组织和国际非政府组织作为观察员参加了会议。本轮谈判焦点是为政府间谈判委员会执行局编制欧洲森林公约案文初稿提供指导。在本轮谈判中，政府间谈判委员会对可能作为欧洲森林公约的非正式文件进行了考虑，并讨论了这种公约的可能的篇章结构。会议还确立了欧洲森林公约谈判的路线图，并督促政府间谈判委员会执行局尽快形成公约谈判案文的初稿。

欧洲森林公约第 2 轮谈判（INC-Forests2）：2012 年 9 月 3-7 日在德国波恩召开，来自 37 个国家的政府代表及欧盟代表、以及作为观察员的日本政府及 18 个政府间组织和国际非政府组织代表共 132 人参加了会议。本轮谈判中，重点对对欧洲森林公约案文初稿进行了初审。会议缔约方及观察员对案文初稿所提出的意见都综合到了修订案文中。除了全体大会之外，还通过两个工作组专门对这些修订意见进行了讨论，特别是对公约的总则、履约机制、程序和最终条款等进行了讨论。本轮谈判还讨论了定义和术语问题，并认为这些定义和术语对公约来说非常关键，并提出在下一轮谈判之前召开专家会议讨论定义问题。会议还对谈判路线图及闭会期间的工作进行了修订。

欧洲森林公约第 3 轮谈判（INC-Forests3）：2013 年 1 月 28 日至 2 月 1 日在土耳其安塔利亚召开，来自 35 个国家的政府代表及欧盟

代表，以及作为观察员的日本政府代表和 18 个区域和国际组织、生产者协会和非政府组织的代表共 150 余人参加了会议。本轮谈判重点是对第 2 轮谈判所形成的案文进行继续修订，接着前一轮谈判的讨论点即总则部分对案文进行了第 2 次审查，在第 2 次审查之后又从头开始进行了第 3 次审查，特别是重点讨论了序言、目标、原则和总则几个部分。会议还讨论了将欧洲森林公约纳入到联合国伞形结构之下的可能性问题，这也是谈判讨论的焦点问题之一。除了全体大会之外，本轮谈判还组织了两个工作组及非正式联络组对具体问题开展讨论。第 1 个工作组重点讨论将欧洲森林公约纳入到联合国伞形结构之下的可能性；第 2 个工作组则重点对谈判案文的履约机制部分进行详细讨论；非正式联络组重点讨论的问题包括：可持续生产与消费、森林生物多样性、以及履约机制。

由于谈判形势的需要，会议决定将本轮谈判暂告一段落，并在原定的第四轮谈判之前于 2013 年 4 月 3-5 日在俄罗斯圣彼得堡继续召开第 3 轮谈判，以便对谈判案文进行进一步审查，并深入考虑是否将欧洲森林公约纳入到联合国伞形结构之下的一些关键问题，以及进一步明晰谈判路线图特别是对 2013 年后期的安排进行明确。（吴水荣）

欧洲森林保护历次部长级会议及其主要成果

森林欧洲（欧洲森林保护部长级会议）创建于 1990 年，是泛欧洲的高层次政治行动，旨在促进欧洲森林的可持续经营。森林欧洲为其 46 个缔约成员国和欧盟制定了关于如何保护和促进可持续经营森林的共同战略，以及森林可持续经营指南、标准和指标。截至目前，森林欧洲召开了 6 次部长级会议，共采纳了 21 项决议，这些决议从政治和政策层面上对促进实现欧洲森林可持续经营的目标奠定了很好的基础，在国家与国际层面上产生了巨大的经济、环境和社会影响。如下是 6 次部长级会议的基本情况及其主要成果：

一、1990 年斯特拉斯堡会议

森林欧洲第 1 次部长级会议，即斯特拉斯堡会议，是由法国和芬兰发起，并于 1990 年 12 月 18 日在法国斯特拉斯堡召开。会议的主题是“森林保护跨境机制的启动”。出席该次会议成员有 30 个欧洲国家、欧洲共同体和观察员组织（政府间组织）。

在斯特拉斯堡会议上，参会各方通过努力形成了一些共识：欧洲森林面临的威胁变得日益严重，各方需要采取跨国保护行动和加强科技合作。大会还通过了 6 项决议：构建欧洲森林生态系统永久样地的监测网络；保护森林遗传资源；成立关于森林火灾的欧洲分散化数据银行；实施与环境相适应的山地森林经营管理；扩大树木病理学的研究网络；形成森林生态系统研究的欧洲网络。

大会形成的上述决议为欧洲各国在森林方面的合作奠定了基础，并首次实现了通过政治谈判促进森林保护与可持续经营。在此之后，参会各方举办各种会议商讨如何将上述 6 项决议落实到行动中。

二、1993 年赫尔辛基会议

1993 年赫尔辛基会议，即森林欧洲第 2 次部长级会议，于 6 月 16-17 日在芬兰赫尔辛基召开。大会由芬兰与葡萄牙共同主持，主题是“遵循一个承诺：在欧洲实施森林可持续经营管理”，各方商讨如何在国家与地区层面落实首次部长级会议的决议精神。出席大会的成员有 37 个欧洲国家与欧洲共同体、来自私营部门的几个组织、国际林业社区与环境非政府组织。

经过大会两天时间的讨论，形成了如下共识：建立在斯特拉斯堡会议决议基础之上，同时响应 1992 年在巴西召开的联合国环发大会的森林相关决议倡议，缔约成员国通过了总体宣言和 4 项决议：森林可持续经营（指导方针）、保护森林生物多样性（指导方针）、林业合作特别是与转轨经济体的联系、林业应对气候变化的战略。

三、1998 年里斯本会议

1998 年里斯本会议，即森林欧洲第 3 次部长级会议，于 6 月 2-4

日在葡萄牙里斯本召开。大会由葡萄牙和奥地利共同主持，主题是“森林多重角色的确认”。出席本次大会的主要成员包括 36 个欧洲国家和欧洲共同体及观察员组织。

在里斯本会议上，部长们也决定编制一个工作计划，要求将各种承诺付诸于实践。1999 年 10 月通过了森林欧洲的工作计划，其内容涵盖了超过 40 项有关泛欧洲的活动。这些活动范围涵盖了从森林生物多样性、气候变化到农村发展和中欧、东欧国家的特殊需求。森林欧洲工作计划特别提到了森林政策工具，它由国家森林计划和森林可持续经营管理的标准与指标组成。这个工作程序不仅被森林欧洲缔约国采纳，也被国际组织采纳。经过几天时间的讨论，大会形成一些共识：应该关注森林可持续经营的社会经济方面、对赫尔辛基大会后取得的成绩给予肯定。缔约方通过了宣言和两项决议：关注人、森林、林业，关注森林可持续经营的社会经济方面的影响；设计森林可持续经营的泛欧洲标准、指标及操作层面的指导原则。

里斯本会议特别强调森林可持续经营管理的社会效益，也肯定了赫尔辛基会议以来取得的成果。

四、2003 年维也纳会议

2003 年维也纳会议，即森林欧洲第 4 次部长级会议，于 4 月 28-30 日在奥地利维也纳召开。大会由奥地利与波兰作为共同主持，主题是“欧洲森林：共同利益、共同责任”。出席本次大会的成员包括 41 个欧洲国家、4 个非欧洲国家、24 国际组织。

在大会上，缔约成员国与欧盟共同签署了《维也纳宣言》“欧洲森林：共同利益、共同责任”，通过 5 项决议：增强欧洲森林可持续经营的协同效应；提高可持续经营的经济可行性；保留与增加可持续经营的社会与文化维度；保护与增加生物多样性；应对气候变化和加强森林可持续经营。

《维也纳宣言》强调森林在农村生计与城市社会方面的多重服务功能，并表示森林应与其他部门之间加强合作，共同应对全球挑战。

维也纳会议的 5 项决议内容涉及跨部门合作、国家森林计划、森林可持续经营管理的经济可行性、森林社会文化服务功能、生物多样性、气候变化等多个方面。各国部长们签署了一个新的森林欧洲框架协议，并促成一个泛欧洲生物多样性与景观多样性部长级会议机制的建立，这在第 5 次环境部长级会议“欧洲环境”上被采用。多方利益相关者对话首次成为部长级会议不可分割的部分。5 个利益团体（森林所有者、森林工业、社会非政府组织、环境非政府组织、科学团体）与欧洲部长们进行讨论，并提出关于森林保护与可持续经营管理的观点。所有参会方均认识到有效执行森林欧洲决议的必要性。在这次会议之后，森林欧洲为落实森林峰会做出的各项承诺确立了一个新的工作程序。

五、2007 年华沙会议

2007 年华沙会议，即森林欧洲第 5 次部长级会议，于 11 月 5-7 日在波兰华沙召开。大会主题是“森林和生活质量”。

大会讨论了欧洲森林公约（具有法律约束力的协议）出台的可行性。大会还成立了两个工作组：第 1 个工作组被委托研究实施森林公约的潜在价值；第 2 个工作组的任务是为制定这种公约准备各种可能选择的方案。欧洲 46 个国家和欧盟的部长与高级代表们同意授权发布华沙宣言和两项华沙决议：“森林、木材、能源”和“森林和水”。在大会上，各方汇报了欧洲国家森林的最新情况，并展示了推行森林可持续经营管理所取得的成就。大会一致同意支持继续推行森林可持续经营，并对成就最大的国家给予奖励。

欧洲森林部长们承诺继续推行可持续经营管理，让森林更好地服务于欧洲社会。特别地，部长们高度强调保护森林与促进森林可持续经营能有效地应对气候变化、保障能源供给、保护水资源。大会强调森林的生态、经济、社会多种效益，并认为应将欧洲森林作为地方共同遗产进行保护。

六、2011 年奥斯陆会议

2011 年奥斯陆会议，即森林欧洲第 6 次部长级会议，于 6 月 14-16

日在挪威奥斯陆召开。大会由挪威主持，主题是“欧洲森林 2020 目标与启动森林公约谈判”。奥斯陆会议的参会方包括 42 个缔约国、欧盟、6 个观察员国家（非欧洲国家）、29 个国际组织（环境和社会非正式组织、森林所有权协会、作为观察员的森林工业和政府间组织）。

大会一致认为，推行森林可持续发展和保护森林健康能更加有效地应对气候变化、保护生物多样性、保护淡水资源；森林的健康与活力对欧洲和全球绿色经济的成长培育均具有十分重要；推行森林可持续经营与保护森林需要保障各项政策的连续性和得到有效落实。基于上述共识，欧洲森林部长们与欧盟共同做了历史性决定：启动森林公约谈判，并提出欧洲森林 2020 年建设目标。大会通过了奥斯陆部长级授权谈判森林公约，并决定采用政府间谈判机制来达成共识。按照大会意见，森林公约政府间谈判应于 2013 年 6 月 30 日前完成，并将其谈判结果反馈给此后召开的森林欧洲部长级特别会议。大会还通过了“奥斯陆部长级决议：欧洲森林 2020 年”，提出了欧洲森林 2020 年的愿景、目标、行动。

在奥斯陆会议上，缔约成员国部长们启动森林公约谈判的决定具有重要历史意义，欧洲森林发展将面临新的机遇。各国家之间这种强有力的政治合作能更好地促进森林生态环境、经济与社会多重功能平衡发展，有利于国际预期目标的实现。欧洲森林部长们在 2020 年森林目标上达成一致意见，包括战略目标、可测量的目标、在国家与国际层面加强可持续经营管理的优先行动。这些也为推动森林可持续经营在未来可持续经营的低碳经济中发挥更加积极的作用。森林部长们高度评价森林在保障人类福利方面的关键性作用。大会设计了泛欧洲行动方案，具体兑现森林欧洲部长级会议的各项承诺。（宁攸凉）

【本期责任编辑 白秀萍】