

# 2013 · 14

中国林科院林业科技信息研究所

2013年5月20日

## 国际森林问题研究专集（2）

### 目 录

联合国森林论坛第十次会议最新进展

联合国森林论坛第十次会议讨论新出现的问题

政府间森林融资特设专家组讨论森林可持续经营融资战略

欧洲森林公约谈判案文的主要内容

欧洲森林公约谈判涉及的重要问题及其影响

## 联合国森林论坛第十次会议最新进展

联合国森林论坛第十次会议（UNFF10）于2013年4月8-19日在土耳其伊斯坦布尔市召开，各国政府代表、专家和国际组织人士等近1300人参加了会议。会议围绕着“森林与经济发展”总主题，讨论了森林与经济发展，实施森林可持续经营（SFM）的手段，以及新出现的问题如联合国可持续发展大会里约+20的成果、森林在联合国2015年后发展议程中的地位和未来国际森林安排（IAF）等涉及全球林业发展的重大问题。

4月8日，UNFF10在一整天的全体大会下拉开帷幕，4月9-11日相关各方通过一系列全体大会、圆桌会议和边会针对相关议题分享经验、提出建议，同时也表明了各自立场。4月12日起，参会代表分为两个工作组对UNFF10会议成果进行讨论，第2工作组讨论涉及森林与经济发展、执行森林文书和实现4项全球森林目标的进展情况、区域与次区域投入和加强合作及政策和方案的协调；第3工作组针对实施SFM的手段、新出现的问题和论坛信托基金进行了磋商。经过多日的意见交换与谈判，4月20日各国最终针对以上问题达成了2项决议：

“关于执行国际森林文书的进展、区域与次区域投入、森林与经济发展和加强合作等决议”和“关于新出现的问题、实施SFM的手段和UNFF信托基金等决议”。决议的主要内容包括：

**（1）在执行国际森林文书的进展方面**，鼓励成员国在提交给UNFF11的国家报告中纳入一些实施SFM的成功案例；鼓励森林伙伴关系（CPF）成员组织和成员国之间为履行国际森林文书在实施试验项目方面加强合作；简化提交给UNFF11的国家报告的指南和格式。

**（2）在区域与次区域投入方面**，号召加强SFM的合作以及加强森林和SFM在可持续发展中的作用。

(3) 在森林与经济发展方面，强调森林对国家和当地经济及可持续发展的贡献；开发用于识别和评价森林多种价值的方法；将 SFM 综合到国家发展战略中；加强毁林与森林退化的应对措施；加强森林生态系统服务在经济发展中的作用；鼓励利益相关者参与；促进公共与私人部门在 SFM 中的投资；建立和加强法律框架及森林治理与制度框架；认识城市森林与树木的重要性并将其纳入城市规划之中。

(4) 在加强的合作方面，呼吁加强信息分享，简化国家报告指南，加强 CPF 成员组织的森林相关活动的协调与整合，号召成员国结合本国实际情况就国际森林日（每年 3 月 21 日）组织开展庆祝活动。

(5) 在新出现的问题方面，决定在 2015 年评估 IAF 的有效性，并建立一个开放式的政府间特设专家组（AHEG）来评估 IAF 的成绩和有效性。在该决议附件中对评估的内容与活动进行了专门阐述。

(6) 在实施 SFM 的手段方面，承认森林融资架构体系取得了很大进展；邀请成员国采取全方位行动以加强森林融资，也包括在国家层面、区域层面和国际层面采取行动；鼓励成员国充分利用好全球环境基金 GEF 第五次增资方案及 REDD+ 激励机制等现有的资金资源；呼吁收集关于森林资金流及私人部门 SFM 投资等方面的资料；考虑建立一个自愿的全球森林基金，作为各种融资选择和战略的一部分纳入到 IAF 总体评估中去考虑。

(7) 在论坛信托基金方面，呼吁向信托基金捐资，以支持发展中国家参与 AHEG 的活动，并使 UNFF 秘书处能够顺利完成论坛休会期间的各项任务。

总体来看，本次会议对上述各个方面开展了讨论，其中一个最重要的磋商任务之一，同时也是最具争议性的议题就是，实施 SFM 的手段。实施 SFM 的手段主要包括技术转移、能力建设和森林融资三大方面。在前 2 个问题上各国并未进行深入讨论，但一些国家也强调，技术转移和能力建设是帮助受援国合理利用现有资金渠道，提高现有资金利用率

的有效手段。而森林融资一直以来就是国际森林谈判的重点，加之 UNFF9 特别会议要求各国在本次大会上就资金问题做出决议，这无疑使森林融资问题引起了各国更多的关注。针对这一问题，发展中国家反复提议和强调建立一个全球森林基金的重要性，认为这将为森林可持续经营提供专项资金，也能够填补现有的资金缺口，应对资金在区域和议题上分配不均等问题。而发达国家认为森林融资问题没有单一的解决方案，在尚未获得 2015 年对 IAF 的评估结果之前建立全球森林基金有些为时过早，并且也有一些发达国家表示，只会在磋商有法律约束力的国际森林机制的背景下探讨建立全球森林基金的可能性。在探讨已有的森林资金中，许多发展中国家建议在 GEF 第六次增资方案（GEF-6）中开辟 SFM 融资新领域，而一些发达国家认为只有在机制上有突破才会考虑融资新领域。由于双方观点对峙，大会最终通过折中妥协方式达成决议，即将建立全球森林基金问题作为 2015 年 IAF 评估的一部分，在 UNFF11 时再做决定，同时请 GEF 考虑加强对 SFM 的支持，如建立 SFM 的对口部门，在 GEF-6 中有专门针对 SFM 的融资战略等。

作为 UNFF11 之前的最重要一次会议，本次大会为 IAF 的评估问题及未来走向做了充分的筹备安排，但未能解决多年来悬而未决的森林资金问题，而将其作为 IAF 未来安排的一部分在 UNFF11 中讨论，这无疑也为 2015 年 UNFF11 的谈判工作带来更多挑战。（郎 燕 吴水荣）

## 联合国森林论坛第十次会议讨论新出现的问题

国际可持续发展研究所网站（[www.iisd.ca](http://www.iisd.ca)）2013 年 4 月 12 日报道：联合国森林论坛第十次会议（UNFF10）在 4 月 11 日的全体会议上讨论的议程主要有 2 个，一是新出现的问题，二是实施可持续森林经营（SFM）的手段。其中，针对国际森林新出现的问题，主要讨论了 4 个方面的内容：联合国 2015 年后发展议程、未来国际森林安排（IAF）

特设专家组（AHEG）、具有法律约束力的森林公约和自然资本核算。

## 1. 联合国 2015 年后发展议程

许多国家表示，联合国 2015 年后发展议程应该确保解决森林可持续经营问题。爱尔兰作为欧盟代表表示，联合国森林论坛应该鼓励各成员国将森林等自然资源的可持续经营作为 2015 年后发展议程的一个重要原则。印尼提出设定一个跨领域的可持续发展目标（SDG），该目标应包括消除贫困、公平与可持续发展、森林等内容。

加纳强调跨部门的沟通和联系，并且支持将生态系统维护列入 SDG。中国指出，在联合国 2015 年后发展议程中，森林在改善民生和消除贫困方面发挥重要作用。

美国和巴西敦促联合国森林论坛提供一个强有力的理由，将森林问题纳入联合国 2015 年后发展议程。新西兰和阿根廷警告，不要对联合国 2015 年后发展议程的进程进行预判，同时也呼吁将森林问题纳入联合国 2015 年后发展议程，并且为森林和自然资源设定 SDG。

中国呼吁加强政府间磋商。墨西哥和哥伦比亚表示，应该确保森林问题在联合国 2015 年后发展议程中得到广泛参与讨论。危地马拉提出，在联合国 2015 年后发展议程的背景下，联合国森林论坛对森林问题的讨论，还应该在其他相关进程中进行，如联合国气候变化框架公约和联合国防治荒漠化公约。

## 2. 未来国际森林安排特设专家组

以斐济为代表的 77 国集团、中国、玻利维亚、土耳其、瑞士、伊朗、喀麦隆、斯威士兰、印度、欧盟、巴西、古巴，均支持设立一个政府间特设专家组对 IAF 的各个方面进行评估。关于 IAF 的特设专家组（AHEG）问题，联合国森林论坛秘书长已经在新出现的问题报告（E/CN.18/2013/6）中提出了建议。考虑到 2015 年的国际森林安排评估，77 国集团和中国呼吁立即建立特设专家组。

古巴表示，特设专家组应该是开放式的。塞内加尔建议特设专家组

在闭会期间会晤两次。中国支持在 UNFF11 召开之前举行一次特设专家组会议，并指出一直以来林业自身的独立性受到弱化、森林功能破碎化、林业部门被边缘化。土耳其强调财政紧缩，建议限制特设专家组会议次数。

美国、巴西、欧盟、新西兰、摩洛哥、肯尼亚强调，联合国森林论坛闭会期间特设专家组的工作任务应该清晰、简洁。喀麦隆表示，特设专家组应考虑中部非洲森林委员会所取得的进展。

77 国集团和中国指出，虽然应该邀请利益相关方提供建议，但是决策权应该由成员国掌握。巴西和阿根廷强调，特设专家组会议进程必须以各成员国为主导。巴西还进一步指出，森林合作伙伴关系（CPF）的作用是支持成员国。瑞士认为，IAF 的评估应该是一个独立的进程，并且应该有一个明确的方法。

古巴支持建立全球森林基金，并强调指出，全球森林基金应该与 IAF 的评估紧密结合。欧盟认为，2 年的 IAF 评估过程应该包括 2 方面的内容：一是 CPF 各成员推进 IAF 情况的分析；二是国家和主要团体推进 IAF 情况的分析，并准备相关背景材料。

经过讨论，会议最终决定设立开放式的政府间特设专家组，以审议现行国际森林机制安排的有效性，包括 UNFF 的成效、执行现行国际森林文书的手段及森林合作伙伴关系成员机构的工作，以及国际森林文书与其他公约间的关系，并再次确认于 2015 年决定是否谈判具有法律约束力的国际森林文书。

### 3. 具有法律约束力的国际森林文书

各国的立场体现了 3 种不同的意见。（1）表示赞成的，如菲律宾和土耳其呼吁建立一个具有法律约束力的森林文书，内容应涵盖森林可持续发展的所有支柱。土耳其认为，这将是实现森林可持续经营目标的最佳选择。（2）体现出一定的灵活性，如马来西亚对多边环境协定的扩散表示关切并指出，虽然 2015 年后具有法律约束力的森林公约的发

展是开放式的，但是有必要评估这些公约对国家的影响。（3）表示反对，如巴西反对谈公约，主要是担心资源主权受到侵害，但呼吁设定一个特定机构来处理森林问题，并强调这不同于森林公约。印度也反对谈公约，主要是没有看到森林公约的意义及其可能获得的利益。

#### 4. 自然资本核算

欧盟要求联合国森林论坛秘书处进一步提供自然资本核算相关资料，包括世界银行“自然资本核算行动”和联合国统计委员会“超越GDP”的自然资本核算举措等信息。

玻利维亚反对自然资本核算的概念，并认为人类中心主义的观点是将自然作为一种可以利用的资源，而原住民视自然为一个拥有权利的实体，因此人类中心主义的观点并不代表原住民的理念。布隆迪和瑞士支持自然资本核算。瑞士认为，自然资本核算对于国民经济核算中森林价值的定义具有重要作用，并且能够吸引林业以外的部门。阿根廷认为，既然自然资本核算是一个相对较新的概念，把它应用到 SFM 之前应该进行更多的分析。

刚果共和国呼吁加强区域和次区域合作，保护刚果盆地的雨林，并进一步强调，“森林可以自给自足”，呼吁支持地方和国家林产品的公平贸易。巴布亚新几内亚呼吁继续促进利益相关方合作，并强调木材行业采取行动的重要性。

加蓬呼吁采取体制措施来分享成果和资源，以帮助各国实现里约地球首脑会议和“里约+20”做出的承诺，特别是发展中国家。（马文君）

### 政府间森林融资特设专家组讨论森林可持续经营融资战略

在 2009 年召开的联合国森林论坛（UNFF）第 9 次会议特别会议上，与会代表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的融资战略提出建议。按照 2011 年召开的

UNFF9 的决议，AHEG 将在 UNFF 第 10 次会议（UNFF10）之前召开第 2 次会议（AHEG-2），主要目的是向 2013 年 4 月在土耳其召开的 UNFF10 提交对森林可持续经营筹资的建议，供大会审议。

按照规定，2013 年 1 月 14-18 日，AHEG-2 在奥地利维也纳召开，来自 75 个国家及 23 个区域和国际组织与进程的 151 名专家组成员以及来自森林合作伙伴关系（CPF）成员机构和其他主要组织机构的专家出席了会议。

在前 2 天的全体大会中，代表们听取了融资咨询小组对 2012 年森林融资研究报告的介绍、森林合作伙伴关系机构牵头的倡议即资金问题磋商会议的成果、资金协调机制的工作情况、UNFF 委托开展的研究成果和国家经验分享等报告。会议第 3、4 天，代表们分为 2 个工作组分别就国家、区域及国际层面上森林融资行动的议题进行讨论。会议的最终成果是一个突出说明讨论情况的摘要，而非通过谈判达成的成果文件。该摘要建议，为应对森林可持续经营融资问题，UNFF 可请各国政府、森林合作伙伴关系成员组织和其他利益攸关方在以下几个方面采取行动：实施良政，提高能力建设；加强区域合作和跨部门合作；改善国家森林融资政策，充分利用正规/非正规市场和私营部门，发挥官方发展援助的作用；让所有利益相关方参与进来并建立伙伴关系；加强现有的与森林相关的多边融资机制并改善获取资源的机会；利用现有的和新出现的资金，考虑建立全球自愿基金；应对可持续森林管理的数据、知识方面的不足；将森林和可持续发展目标纳入联合国 2015 年后发展议程等。

（郎 燕）

## 欧洲森林公约谈判案文的主要内容

### 1. 欧洲森林公约谈判案文的结构

根据欧洲森林公约第 3 轮谈判第 1 阶段的成果来看，案文主要包括



7 部分内容：序言；术语和定义；目标；原则；总则；章程、机构和其他程序；最后条款。

瑞士提出对案文的结构进行重新安排，并建议将案文分为如下 5 大部分，最新版本的案文中已经将这一提议纳入备选方案，留待后续谈判中进一步讨论。这 5 大部分包括：序言；第 1 章简介，包括术语和定义、目标、原则共 3 个条款；第 2 章缔约方的承诺/义务，包括总则和 6 个主题条款；第 3 章制度规定，包括缔约方大会（COP）、投票权、秘书处、和履约机制 4 个条款；第 4 章最后条款，包括争端解决机制，公约的修订，公约附录的采纳与修订，议定书，代管人，公约的签署，认可、接受、批准或加入，公约生效，保留条款，退出，和正本共 11 个条款。

## 2. 欧洲森林公约谈判案文的内容及案文审议进展情况

从公约的标题来看，目前谈判代表们对标题的措辞有不同的意见，案文中包括了 5 种选择：森林协议、森林公约、森林框架公约、森林框架协议、森林可持续经营框架协议。后续谈判中将对此进行讨论明确。

在序言部分，主要是强调森林的经济、社会、文化、环境等多重效益及其对可持续发展等发挥的关键作用，意识到社会对森林的不断变化的需求，强调可持续森林经营的重要性及采取措施实现森林可持续经营及相关目标的重要性，以及建立森林公约的必要性等。谈判代表们赞同大多数条款的内容，但同时也认为在措辞方面需要进一步考虑，并同意将整个序言部分留待后续会议进一步讨论。

在术语和定义部分，谈判代表们认为明确界定定义和术语是公约的重要组成部分，并同意借鉴 2012 年在西班牙马德里召开的国家领导行动专家会议的成果，对一些关键性术语包括森林、森林生态系统服务、商品与服务、非法采伐、国家森林计划、森林可持续经营、造林、森林恢复、森林破碎化、森林退化等进行界定。然而，具体如何定义这些术语，还存在着分歧，各方同意将这部分内容留待后续会议进一步讨论。

在目标部分，主要是明确森林公约的目标，各方表示如下条款有待以后进一步讨论：加强森林与林业在促进应对全球挑战方面的作用；为促进国家行动和国际合作提供指导框架；维持、保护、恢复和强化森林及其健康、生产力、生物多样性、生命力和应对各种威胁和自然灾害的弹性机制，以及森林适应气候变化的能力及在治理荒漠化中的作用。

在原则部分，阐明了各缔约方在执行森林公约中应该遵循的原则。各方表示该部分内容还需要留待以后进一步讨论，具体条款包括：认识到有关森林的共同利益与责任，各缔约方应根据本国的国情与需要负责本国领土内的森林可持续经营并制定和实施相关的政策；森林所有者与其他利益相关者应积极参与相关政策的制定与实施；加强各层面的跨部门合作与协调，并在制定部门政策时对森林可持续经营予以充分考虑。

在总则部分，主要是明确各缔约方的总体责任，包括帽子部分和 6 项具体的责任：（1）维护和适当加强森林资源及其对全球碳循环的贡献；（2）维持森林生态系统的健康与活力；（3）维持与鼓励森林生产性功能（木质与非木质产品）；（4）维持、保护和适当加强森林生态系统的生物多样性；（5）在森林经营中维持、保护和适当加强森林的防护功能（特别是土壤与水）；（6）维持森林的其他社会经济功能。对于该部分的大多数条款，谈判代表们同意留待后续会议进一步讨论。

在章程、机构和其他程序部分，包括 4 项内容：缔约方大会（COP）、投票权、秘书处、履约机制。在第 3 轮谈判第 1 阶段，主要是讨论了缔约方大会（COP）、秘书处、履约机制 3 个条款。在公约秘书处的设立和安排方面，还存在着分歧。在履约机制方面，目前讨论了履约委员会的设立、报告、各缔约方报告的评议及其他履约条款。

在最后条款部分，包括 11 项具体条款：争端解决机制，公约的修订，公约附录的采纳与修订，议定书，代管人，公约的签署，认可、接受、批准或加入，公约生效，保留条款，退出和正本。对这部分内容，欧盟建议交由法律专家审阅。

（吴水荣）

# 欧洲森林公约谈判涉及的重要问题及其影响

## 1. 欧洲森林公约谈判涉及的重要问题

欧洲森林公约谈判涉及的一个重要问题就是将欧洲森林公约纳入联合国伞形结构之下的可能性。谈判中提出了如下问题：（1）森林欧洲部长级会议是否签署该森林公约并交由联合国机构作为一项联合国条约而采纳；或（2）部长级会议本身是否将该公约作为非联合国条约而采纳。

对这个问题，联合国欧洲经济委员会（**UNECE**）、联合国粮农组织（**FAO**）、联合国环境署（**UNEP**）、欧洲林业研究所（**EFI**）都递交了申请，希望主持欧洲森林公约秘书处工作。每个组织都强调其能为欧洲森林公约秘书处提供服务的优势。**EFI** 强调其对林业议题的技术专长。**FAO** 也强调其技术专长、对林业议题的前期积累以及擅长整合相关成果的优势。**UNECE** 表示其目前负责 5 个多边环境协议，既有区域性的又有全球性的，因此，不管该公约是作为欧洲的还是全球性的工具，它都有能力主持该公约的秘书处工作。**UNECE** 还解释道，该公约秘书处将由缔约方提供资金来维持其运行，如果该公约被采纳为一项联合国条约且 **UNECE** 被选为该公约的秘书处，那么位于日内瓦的联合国办公室将免费提供各种服务，包括翻译、会议协调和法律服务。**UNEP** 则强调其法律专长，以及该公约与 **UNEP** 目前已经作为秘书处服务的其他公约的可能的联系，表明了其在主持和服务于该公约方面的丰富经验。

除了上述 4 个机构之外，德国宣布正式申请在波恩承担该公约秘书处工作的任务，强调不管该公约是否纳入联合国伞形结构之下，它都会提出此申请要求。德国表示，波恩承办了多项协议或公约签署会议包括联合国气候变化公约，而且它很快将拥有一个新的世界会议中心。

由于多方的意见分歧，政府间谈判委员会同意留待以后再做出是否将欧洲森林公约采纳为联合国条约的决定。直到 2013 年 4 月在俄罗斯

圣彼得堡举行的第 3 轮第 2 阶段谈判中，谈判委员会决定将欧洲森林公约纳入到联合国伞形结构之下，但将欧洲森林公约秘书处置于联合国系统内的什么地方则并未达成一致意见，预期将在 2013 年 6 月第四轮谈判中见分晓。

## 2. 欧洲森林公约谈判对国际森林公约谈判可能产生的影响

从欧洲森林公约谈判进展及各方立场来看，参会代表对现有案文既表现出较多共识也有较多分歧。各方几乎一致认同建立欧洲森林公约的重要性，并认为现在是需要做出最终结果的时候。各方的主要分歧在于是否将欧洲森林公约纳入联合国伞形结构之下。从目前谈判结果来看，欧洲森林公约谈判委员会已经同意将欧洲森林公约纳入联合国伞形结构之下，但由谁来主持欧洲森林公约秘书处的工作尚未明确。从未来的趋势来看，2013 年最终采纳欧洲森林公约的可能性较大，但由于各方对案文存在较多分歧，该公约也可能面临被推迟采纳的风险。

从联合国森林公约谈判的情况看，2013 年 4 月联合国森林论坛第 10 次会议 (UNFF10) 已经在土耳其召开，为未来国际森林安排的评估及其未来走向进行了充分的准备。2015 年，联合国森林论坛将举行最后一轮谈判，并最终决定是否启动《国际森林公约》谈判。国际森林公约谈判目前已处于最终冲刺的关键阶段。而欧洲森林公约谈判一直走在前列，按照谈判路线图，欧洲森林公约案文预期将于 2013 年 6 月召开的第 4 轮谈判会议上进行终审，并预期在半年后的森林欧洲部长级特别会议宣布最终结果。欧洲森林公约一旦出台，将可能引导国际森林公约谈判，对国际森林公约谈判带来深刻影响。 (吴水荣 宁攸凉)

**【本期责任编辑 白秀萍】**