



联合国森林论坛

第十一届会议

2015年5月4日至15日，纽约

临时议程** 项目5

加强合作及政策和方案的协调，包括
向森林合作伙伴关系提供进一步指导

2015年3月23日瑞士常驻联合国代表团给秘书长的普通照会

瑞士常驻联合国代表团向秘书长致意。谨转递联合国森林论坛国家主导倡议题为“因特拉肯会议10周年：森林综合治理讲习班——10年经验教训以及2015年后的前进方向”的最后报告(见附件)。**

鉴于该报告十分重要而且与联合国工作、特别是环境领域的工作相关联，常驻代表团请将本照会 and 该报告作为联合国森林论坛的文件分发为荷。

* 因技术原因于2015年4月13日重新印发。

** [E/CN.18/2015/1](#)。

*** 附件仅以提交时所使用的语文分发。



2015 年 3 月 23 日瑞士常驻联合国代表团给秘书长的普通照会的附件

因特拉肯会议 10 周年

森林综合治理讲习班

10 年经验教训以及 2015 年后的前进方向

2015 年 2 月 3 日至 6 日

支持联合国森林论坛的国家主导倡议

<http://unff-interlaken10.org>

摘要

以支持联合国森林论坛(联森论坛)为目的的国家主导倡议汇聚了来自 50 个国家的 140 多位与会者。讲习班首先概述了过去 10 年(2004 年举行的首次因特拉肯国家主导倡议至今)取得的进展。会议其余部分主要围绕两个主轴进行小组讨论:

区域小组: 非洲; 亚洲(包括中东); 欧洲、中亚和北美; 拉丁美洲和加勒比。

专题小组: 森林保有和权力下放; 森林综合治理和绿色经济; 森林治理和生物多样性; 降排加执行中的森林治理和保障。

讲习班以世界咖啡馆的形式讨论了与会者赞助的若干议题; 并召开了关于监督与评估及前进道路的附加会议。儿童和青年主要群体举行了平行会议, 本附件也概述了该会议的成果。

各方通过协商进程提出了一系列建议, 所涉主题包括联森论坛、国际森林安排和森林合作伙伴关系的架构及未来形态, 广泛呼吁加强森林管理, 并确定由国家解决的有特殊重要意义的专题。一些反复出现的重要主题包括: 必须保障土地和森林保有, 让被边缘化的群体和其他各利益攸关方更公平地参与, 承认并纳入土著人民和社区的权力, 在国家内部和国家之间横向和纵向地促进协调与学习, 更有效地打击腐败和各种非法活动, 以及发挥更有力的作用来支持降排加和绿色经济等国际进程。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 概念和术语	6
三. 2004 年至 2012 年五个讲习班的背景.....	6
四. 过去十年的经验教训	7
五. 讲习班专题小组讨论的关键问题和结果.....	10
六. 讲习班全体与会者提出的关键问题摘要.....	12
七. 向联森论坛提交的关于联森论坛第 11 届会议和 2015 年后国际森林安排的建议	13
八. 向联森论坛提交的关于联森论坛第 11 届会议和 2015 年后国际森林安排的区域建议	16
九. 区域建议的详细问题/依据	19
十. 联森论坛因特拉肯会议 10 周年：青年政策简报.....	21

“树木的生长不仅依赖土壤，也依赖适当的政策和制度”

(讲习班与会者——Bharat Pokharel)。

一. 引言

1. 2015 年 5 月 4 日至 15 日在纽约举行的联合国森林论坛第 11 届会议将审查当前“国际森林安排”的效力，并在此基础上决定如何在 2015 年后强化国际森林安排。瑞士、印度尼西亚、南非、墨西哥和乌克兰联合主办了因特拉肯会议 10 周年：“森林综合治理讲习班——10 年经验教训以及 2015 年后的前进方向”，作为国家主导倡议对联森论坛第 11 届会议讨论的贡献（2 月 3 日至 6 日，因特拉肯，<http://unff-interlaken10.org>）。¹

2. 目标：因特拉肯会议 10 周年是继下列有关森林治理和权力下放重要专题国际讲习班之后的第 6 期讲习班。自 2004 年起，每两年一次，共举办了 5 期这样的讲习班，其中大多数是以支持联森论坛为目的的国家主导倡议；

- 权力下放、联邦林业系统和国家森林方案（2004 年 4 月 27 日至 30 日，瑞士因特拉肯）
- 亚洲及太平洋森林治理和权力下放（2006 年 9 月 4 日至 6 日，印度尼西亚日惹）
- 非洲森林治理和权力下放（2008 年 4 月 8 日至 11 日，南非德班）
- 拉丁美洲和加勒比森林治理、权力下放和降排加（2010 年 8 月 31 日至 9 月 3 日，墨西哥瓦哈卡）
- 东欧、北亚和中亚国家绿色经济中的森林：利沃夫论坛（2012 年 9 月 11 日至 14 日，乌克兰利沃夫）

3. 这些讲习班清楚地表明，善治对于实现可持续森林管理及确保森林和林业部门对可持续发展的贡献至关重要。因特拉肯会议 10 周年的目标是：

- 总结历次讲习班的经验以及治理和权力下放的教训，因为这些经验教训关系到森林的管理和养护；

¹ 因特拉肯会议 10 周年由印度尼西亚、南非、墨西哥、乌克兰和瑞士联合主办，并由以下机构共同组织：瑞士联邦环境办事处、瑞士发展和合作署、伯尔尼应用科学大学农业、林业和食品科学学院、瑞士国际合作协会、联合国粮食及农业组织(粮农组织)和森林方案。联合赞助方包括：德国联邦经济合作和发展部、挪威农业和食品部、芬兰农业和林业部，荷兰经济事务部、联邦环境署、以及瑞士发展和合作署。

- 反思过去 10 年森林景观² 治理的发展，同时兼顾最近的全球发展和趋势；
- 明确必须在全球森林背景下加以解决的关键问题；
- 为联森论坛第 11 届会议制订具体提案和建议，说明如何切实解决治理问题和促进森林景观的善治，以此作为 2015 年后国际森林安排和联合国发展议程的一部分。

4. 与历次讲习班类似，因特拉肯会议 10 周年是一次技术讲习班，目的是推动森林治理问题向前发展。与会者应邀以个人名义发言。

5. 参与和形式：因特拉肯会议 10 周年汇聚了来自 50 个国家的 140 多位与会者，以及许多国际、区域和非政府组织的代表。讨论围绕两个主要轴心展开：区域和专题。就区域而言，与会者分为如下几个区域：非洲；亚洲（包括中东）；欧洲、中亚和北美；拉丁美洲和加勒比。此外还有一个全球小组。就专题而言，讨论围绕下列 4 个议题展开：

1. 森林保有权和权力下放
2. 森林综合治理和绿色经济
3. 森林治理和生物多样性
4. 降排加执行中的森林治理和保障

6. 青年平行会议：国际林业学生协会代表联森论坛“儿童和青年”主要群体于 2 月 3 日至 6 日举办了平行会议。本次会议为未来国际森林安排和青年参与国际治理、森林的多种用途、教育、技术和可持续森林治理、以及气候和森林等领域的活动制定了一项愿景。来自五大洲的 23 名青年林业学生参加了本次会议。讲习班的目的是为他们制定未来联合国森林政策制度（包括青年参与和林业教育问题）的具体政策建议提供空间，供联森论坛第 11 届会议参考；该小组充分利用机会，首先收集问题并从各自不同角度展开讨论，而后以非正式的方式向因特拉肯会议 10 周年讲习班的专家组介绍了他们的观点和建议，并与专家就建议草案进行了热烈的交流。此外，在讲习班的最后一天，他们向因特拉肯会议 10 周年的主要听众汇报了他们的成果。³

² 一些人倾向于使用森林而非“景观”这一术语。

³ 讲习班由德国和瑞士政府赞助，并得到会议的主要组织者和伯尔尼应用科学大学的支助。更多细节载于第十节。

二. 概念和术语

7. 治理一词的下列表述或“定义”被广泛使用。尽管措辞不同，它们都体现了参与式决策、透明度、问责和法治的基本要素或原则。

- **治理**：治理是一个管理过程，是社会管理以及不同群体相竞的优先事项和利益相互协调的方式。它既包括正式的政府机构，也包括非正式的安排。治理关乎公民参与决策、政府如何对公民负责、以及社会如何要求成员遵守规则和法律的程序（粮农组织 2009 年）。
- **善治**：善治的特点是参与性、以共识为导向、透明、反应迅速、有效和高效、公平和包容、并遵循法治。它确保最大限度地减少腐败，考虑少数人的观点，并倾听最弱势群体的声音（联合国亚洲和太平洋经济社会委员会（亚太经社会）；<http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>）。
- 良好的森林治理是规范性的，并注重质量。善治的重要原则包括：利益攸关方融入或参与、公平、问责制、透明度、效率和效力（Bodegom 等 2012 年著，《将森林治理纳入国家森林监测制度的做法》，粮农组织林业政策和机构第 29 号工作文件，罗马）。
- 已针对更广泛的自然资源和土地使用问题拟定了治理的定义。更广泛的“综合治理”办法可同样适用于森林以及那些将森林利益明确纳入跨部门综合治理的工作，这样的跨部门综合治理能够与生计更好的结合。⁴ 国际林业研究中心的研究没有发现综合治理的明确定义，但该中心总干事 Holmgren 认为，“正是人的因素赋予其综合性。这意味着必须有一些机构来表达地理区域的理想、确立优先事项、并把这些理想转化为行动。我们可以将其称为综合治理，并应承认这种治理安排可能存在很大差异，既可以是完全非正式的，也可以是严格的正式安排”（<http://blog.cifor.org/19791/on-landscapes-part-2-what-are-landscapes>）。

三. 2004 年至 2012 年的五个讲习班的背景

8. 2004 年因特拉肯国家主导倡议讲习班是全球范围的，重点讨论权力下放的概念和操作问题。2006 年日惹讲习班的重点是亚洲和太平洋地区权力下放和治理改革在经济上和技术上可行的必要条件。2008 年德班国家主导倡议讲习班强调，非洲的治理和权力下放应与生计、养护和资金流动相结合。2010 年瓦哈卡讲习班

⁴ 本报告对综合的强调并未削弱森林的重要性。

讨论了拉丁美洲国家的治理、权力下放和降排。2012 年利沃夫讲习班侧重于东欧、北亚和中亚在通往绿色经济道路上治理的作用。

9. 所有五个讲习班的共同之处是：

- 汇集了来自政府、民间社会、研究机构、社区组织和商业部门的一系列利益攸关方。
- 从实行权力下放的角度更全面地审查了生计、平等、森林条件和可持续发展问题。
- 采用正式专题介绍、小组讨论、工作组会议和实地考察等多种交流方式。
- 促进各国分享经验、激发见解、总结经验教训、并为联森论坛和其他各方行动制定建议。

10. 所有讲习班的报告都在随后的联森论坛会议上进行了介绍和分发。

四. 过去十年的经验教训

11. 一个首要的结论（包括下文概述的具体问题）是，在多级治理中有关增进不同领域、知识和价值观交流的问题无所不在。

- a. 国家和全球趋势影响到地方各级社会、政治和经济互动；同样，但并非广为人知的是，地方的实际情况也影响到这些国家和全球力量如何发挥作用。
- b. 在保护、生产和社会职能等各个级别和领域对森林问题的处理正日益变得支离破碎；对可持续森林管理的看法也不尽相同。
- c. 森林的价值和益处在不同领域缓慢地增长：
 - (1) 权力下放在理论上应促进对地方价值的积极反应，但权力失衡却经常造成干扰。
 - (2) 国家/全球层面的价值包括生物多样性、气候和水文管理、以及土保护等。
 - (3) 权力下放应争取实现各个领域价值和利益的平衡和可持续发展。
- d. 毁林的主要驱动因素存在于多个领域，并通常在林业部门之外；必须采取有效的跨部门政策来解决这些问题。

12. 地方社区和地方利益攸关方

- 实现地方一级森林的可持续管理对更大范围的可持续发展至关重要，为此必须为地方社区、家庭和个人带来显著的净福利，而不仅仅是（通过林业条例、降排加和森林养护）造成负担。
- 事实证明，社区森林管理是一个可行的生计战略和解决可持续森林管理和气候变化的一种手段，但这需要增强当地民众的权能，在各级进行能力建设，并提供社区支助（其中包括承认土著知识、认可地方能力和保障土地保有权）。
- 正如在地方上所反映的，森林法包含不一致或相互冲突的规则、不切实际的禁令、繁琐（有时腐败的）的官僚规定和高昂的交易成本，所有这些都妨碍地方遵守法律。
- 必须建立申诉/冲突解决机制，才能保证在制定和执行降排加、保护区管理和土地使用决策时，社区森林管理的权利能够得到尊重。

13. 跨部门综合协调

- 国家和全球的政策与市场、各级消费的改变、以及跨国贸易商和投资者的扩张推动了向综合治理的转变。
- 在不断变化的动态社会背景下，不同森林区域行为体和生产系统，造成了土地使用的差异，这反过来又需要适当调整干预、奖励和制裁措施。
- 综合治理方法增加了复杂性。在社区一级确保妇女和弱势群体参与更加困难。与行政边界不一致的森林区域加剧了冲突和混乱。但各森林区域之间的文化相似处可能促成共同认识与合作。
- 必须采取整体和全面的方法进行治理改革。这使影响森林及其内部和周边居民的诸多领域的政策更加协调一致。
- 跨部门政策融合应避免对社区造成负面影响（例如条例激增），并最好能有助于人类的健康和发展。

14. 国家一级：中央政府的作用和局限性

- 不一致的政策、法律和法规制造和加剧灰色地带，造成腐败和非法行为泛滥。有效的集体行动可以加强监管和执行。
- 中央政府倾向于仅仅转移责任，而不是权力和资金。
- 公共机构功能失调会成为治理改革的绊脚石。体制创新，例如降排加的第三方认证、独立观察员和监测、报告与核实方法可以推动变革，使知情、拥有权能和积极主动的人们能自下而上地施加压力。

- 国家一级能够而且应该在提供指导、与国际行为体互动、促进信息流通、以及筹资和监督方面发挥重要作用。
- 一定程度的指挥和控制措施可以保护和帮助可持续地管理森林； 这些措施最好基于科学和扎实的分析（包括分析当地的人力和自然状况），并体现透明度和问责制。
- 政府能发挥更加积极和协调的作用，来刺激可持续的产品（例如经过认证的木材产品、木材能源、非木质林产品）和服务（包括碳抵消）的市场。

15. 区域和跨国各级合作

- 必须加强森林保护、森林执法、数据分析和研究、以及为区域能力建设分享资源的跨境合作。
- 必须建立区域学习平台和渠道，使区域利益攸关方（政府、科学家、土著和当地人民及其组织、企业和保健部门以及其他各方）能够持续交流有关森林的问题，为区域合作，战略发展和协调一致的行动提供支助。

16. 全球一级：世界森林治理

- 目前还缺乏一套全面的森林管理制度。⁵ 尽管在形成共同话语和概念参照系方面取得了一些进展，但全球森林治理制度依然支离破碎。
- 如何将已声明的各国承诺转化为具体行动是一项严峻挑战。
- 为取得公平结果，必须提高处理有关森林问题的全球平台的效率、效力和能力。
- 必须将全球平台与区域平台更有效地结合起来。
- 必须承认较低级别行为者的力量和潜力，因为他们的愿望和反应能与更高级别的政策互动。这会促进各级政策和执行过程中的灵活性、反馈和相互学习。
- 但是，根据过去 20 年的经验，全球一级能否产生这些成果仍然存在疑问。

⁵ 本报告使用的森林管理一词，意为发挥领导作用，提升森林对各国经济和社会发展以及环保的重要意义，把森林纳入更广泛的可持续发展议程，并推动各级对各种类型森林和森林以外的树木进行可持续管理。具体做法包括提供相关政策建议和咨询意见，促进有关利益攸关方之间的协调与合作，调动资源和动员高级别政治支持，有效地影响主要国际和政府间进程，以及为此目的而开展的各项活动提供实质性支助等。

五. 讲习班四个专题小组讨论的关键问题和结论⁶

17. 森林保有权和权力下放

本小组强调以下几点：

- 应当承认，如果地方社区和土著人民的森林权利得到明确承认，他们就能够有效地对森林资源进行可持续管理。小组讨论了不断增多的经验证据，这些证据显示，当社区能够行使强有力的被下放的森林保有权时，就会产生更好的环境和社会成果。
- 鉴于由社区承担森林管理责任的趋势日益普遍，需要转变林业机构的作用。多数人同意，这些机构应从由来已久的直接监管和执法角色转变为以更多咨询和协助的方式，保护地方权利并提供技术咨询。
- 复杂性和高昂的交易成本会阻碍社区进行有效的森林管理。
- 在考虑对《关于所有类型森林的无法律约束力文书》进行可能的修订，特别是考虑到不断变化的可持续发展目标时，必须借鉴 10 年来治理和保有权工作中的经验教训。可将治理和保有权保障有效地列入全球目标 2。⁷
- 采用并鼓励各国实施粮农组织世界粮食安全委员会 2012 年通过的《关于在国家粮食安全范围内对土地、渔场及林地保有权进行负责任治理的自愿准则》。
- 基于现有工具，如《粮农组织森林方案森林治理评估和监测框架》（2011 年，罗马）和世界资源学会的森林治理评估框架，就治理系统和善治的必要内容达成共识。⁸

18. 森林治理和生物多样性

森林综合治理的原则同样适用于生物多样性养护的治理。

挑战包括以下方面：

- 治理改革的进程需要时间，而且容易受到政治优先事项变化的影响。
- 森林问题不成体系，而且许多主要利益攸关方（主要是民间社会和私营部门）参与不够。

⁶ 各区域小组提出的建议载于第八节；建议涉及的所有问题和论据的详情见第九节。

⁷ 一些与会者积极推动第五次全球治理目标的建议，但该建议引起了很大争议。

⁸ <http://www.wri.org/publication/assessing-forest-governance>。

19. 森林综合治理和绿色经济

本小组强调，为纳入利益攸关方的利益以支持更公平的进程，必须进行长期投资，并强调改善监测和评价的循证指标存在困难（但却是必要的）。

挑战：

- 考虑到绿色经济原则在执行层面的运用，人们尚未充分理解可持续森林管理与绿色经济的兼容性。
- 由于综合环境/生态系统服务/文化和精神价值观存在差异，对于如何在绿色经济框架下对生态系统服务进行估值和支付尚未达成共识。
- 森林部门的优先事项并未考虑其他部门的政策，因此没有被充分纳入总体政策框架（这意味着应当取消不正当的奖励和补贴）。
- 未能将私营部门充分纳入国际和国家层面森林政策的制定和执行。
- 林业企业社会责任尚未取得充分进展，因而不足以确保可持续的森林管理。

20. 降排加执行中的森林治理和保障

从联合国降排方案角度对降排加的概述、菲律宾降排加项目的一个示例以及对若干国家利益分享机制的一项分析都特别强调联森论坛如何有助于降排加的保障工作，这突出了该问题的复杂性（例如《联合国气候公约》有 7 项保障，菲律宾案例中有 152 项指标）。

挑战：

- 如何最有效地鼓励采取和实施保障措施
- 未能充分分享有关降排加的经验教训
- 利用和扩大森林治理
- 在国家内部和国家之间协调联合国降排方案和其他举措，并澄清它们的保障措施和实施办法
- 建立供多利益攸关方（包括土著人民）参与的有效机制和平台
- 精英把持和缺乏透明度是各种已尝试过的利益分享机制的重大问题

六. 讲习班全体与会者提出的主要问题和观点摘要

21. 联森论坛和全球森林目标

- 实施可持续森林管理和实现四个全球森林目标取决于在各级实行善政。
- 现有的四个全球森林目标并非精心拟定且内容重叠，使各国难以评估和报告。
- 四个全球森林目标在治理、科学/技术合作、森林产品生产和增值加工等领域也存在重大差距，而这些领域是《森林文书》所载多项国内和国际行动的基础，也是可持续发展目标所体现的重要主题。
- 联森论坛与其他国际森林进程联系不够紧密。

22. 治理和治理的证据基础

- 善治没有单一政府形式或模式。善治原则可适用于从高度集中到高度分散的政府体制。
- “治理”一词的含义往往可以互换，既指国际制度架构，也指国家决策和实施法治的方式。这是两个不同的概念。
- 对善治进行度量是困难的，而且并非没有代价；善治的挑战往往远远超出森林部门。
- 科学只有独立，才能对森林治理发挥有效作用。
- 必须建立将讨论和决心转化为实地行动和后续工作的机制。
- 用来衡量森林治理的指标已经存在。必须在全球、区域和国家各级运用这些指标，并汇报成果。

23. 经济、金融和生计方面的关注事项

- 善治和稳定的国家投资环境携手并进；善治是吸引国内和国际私人商业投资进行可持续森林管理的必要条件。
- 为与森林有关的举措筹资存在困难，特别是在地方一级。
- 需要对森林产品的整个价值链，包括生产、增值加工和保管环节开展工作。⁹
- 森林的益处未能公平分配，尤其对妇女和森林人民而言。

⁹ 例如，见森林合法联盟风险工具：<http://www.forestlegality.org/risk-tool>。

24. 保有权

- 保障社区和土著人民的土地保有权有多重好处，包括减少毁林和森林退化、改善森林管理、加强生计和促进全球正义。

25. 能力建设

- 各级都存在能力不足的问题，特别是林业行为体与其他部门和行为体进行战略沟通的能力不足。
- 许多国家缺乏能力和专门知识，难以同助长毁林的其他部门（如农业、运输和能源部门）打交道，也无法解决利益攸关方之间的权力差异问题。
- 实现有效和公平的治理需要时间（参见“示范林网络”20年工作取得的进步或国际林业研究中心适应性合作管理方案的经验）。¹⁰

26. 沟通与决策

- 更有效和更经常的交流并分享经验能促进各部门和各利益攸关方之间有益的相互学习。
- 许多与森林有关的治理问题涉及一个国家对土地保有权、利用森林资源、民间社会参与和透明度的重大决策过程。
- 有效的跨部门协调机制是各级善治的基本要素。

七. 向联森论坛提交的关于联森论坛第十一届会议和 2015 年后国际森林安排的建议

27. 国家主导倡议的参与者审议了如下建议，认识到各方表达了各种意见。我们选择扩大兼容并蓄，力求最大限度地为联森论坛即将进行的审议提供各方见解。

1. 在推动更广泛指导世界森林事务的总体目标下，制定并执行联森论坛第十一届会议及未来的跨部门行动。
2. 在森林合作伙伴关系成员和其他各方现有工作的基础上，鼓励森林合作伙伴关系及其后继安排加大对各国工作的支持和协助力度（包括增强它们的能力），以改善与森林有关的治理并提供必要的财政资源。这可能包括，例如，在地方和国家各级加强土地保有权保障，建立有效的跨部门和利益攸关方协调机制，加强森林权利持有者的能力，并为可持续森林管理创造有利的投资环境。

¹⁰ 例如，见 <http://www.imfn.net/>或 www.cifor.org/acm/。

3. 为森林合作伙伴关系及其后续安排制定具体任务（提供财政资源），以加强和协助各国努力在地方和国家两级为森林资源和服务进行估值，改善惠益分享机制，执行生态系统服务计划以及通过采用国际商定标准和市场机制，确保森林在目前建立国家绿色会计的工作中得到充分体现。
4. 考虑酌情修订/更新《森林文书》，顾及 2007 年以来森林治理的进展情况，明确说明与森林有关的治理问题，包括善治问题，如土地保有权保障、担保权、使土著人民和地方社区享有更大发言权以及正义和法治等。
5. 鼓励成员国通过可持续发展目标（如可持续发展目标 1 和 5）各项指标等机制，将土著人民和地方社区权利明确纳入处理土地保有权保障问题的适当论坛。
6. 加强联森论坛包括其第十一届会议并借助国家一级的努力，为协调、监督和审查可持续发展目标中与森林有关的问题发挥关键作用。
7. 启动一项进程，在与可持续森林管理和降排加有关的更广泛森林治理问题上，为降排加和其他国际进程/机会提供借鉴，利用取得的经验教训，并帮助实施降排加保障措施，包括监测其执行情况。这一进程应与相关利益攸关方协作，在相关框架内成为《气候公约》进程的补充。
8. 确保今后联森论坛各届会议及其闭会期间进程（特别包括森林合作伙伴关系或其后继安排）为各国、各区域和进程之间分享森林治理方面的经验教训提供一个平台，并为论坛决策借鉴这些经验教训提供渠道。
9. 邀请尚未充分参与的相关利益攸关方参加论坛进程及其决议的执行工作，并在这些进程和工作中切实开展互动协作，¹¹ 具体做法包括建立互动平台（区域、国家和地方平台），增强国家森林方案等现有平台或通过降排加或森林执法、治理与贸易行动计划建立的其他平台，以及在确定新的和新出现的问题方面发挥重要作用。
10. 为设法加强治理改革进程的政治连续性，要将地方与国家两级利益攸关方更有力的参与同国家进程与区域政策框架和国际承诺之间的联系相结合。
11. 简化联森论坛决议，重点强调明确性（为以往决议增值，而非削弱这些决议），以及优先确定可以采取行动的项目，而不重复商定文字和行动，以期进一步加强联森论坛的关联性。

¹¹ 这些利益攸关方包括民间社会、私营部门、妇女、穷人、青年、地方社区和土著人民、其他主要群体和区域/次区域机构等。

12. 铭记各国的情况和能力不同，联森论坛第十一届会议应敦促成员国致力于加强支持和促进与森林有关的治理，其中包括：
 - a. 酌情提高权力下放的效率、效力和公正性。
 - b. 加强政策、规章和机制，以提高对各级可持续森林管理投资的奖励。
 - c. 提高透明度，加强信息渠道（特许经营、森林盘存等），打击腐败和非法森林活动。
 - d. 利用国家森林方案和类似框架，促使行业和民间社会各级利益攸关方参与。
 - e. 改进森林利益攸关方之间、森林部门和其他部门以及各级治理机构之间的战略沟通与协调。
 - f. 通过改进特许权、其它土地用途和地图等地理空间信息等办法，并通过创造有利条件，如技术转让、研发支助、推广和支持中小企业的政策，加强森林价值链各环节之间的利益公平分配。
 - g. 尊重和落实各类依赖森林民众的权利，特别是妇女、穷人、青年和其他边缘群体的权利。
 - h. 强化、增强和整合森林和森林管理方面的地方机构、知识和能力。
 - i. 提高人们对地方社区和土著人民对可持续森林管理已有和潜在贡献的认识。
 - j. 在更大环境（包括文化环境）背景下理解森林的作用，确认森林的安全网功能（如维持生计、适应变化和减少灾害风险）。
 - k. 与社区合作，提高系统和适当的筹资水平和能力来执行这些建议。
13. 加强国际森林安排框架内的各个进程，以协助国家利用现有融资手段。其中包括降排加框架内的进程（如全球环境基金/可持续森林管理和绿色气候基金下的降排加/可持续森林管理），以及由森林合作伙伴关系成员实施的与森林有关的其他倡议，尤其是在地方一级实施的各项倡议，如建议 12 所列倡议。这些进程还应在国际森林安排内部创建一个支持性治理架构，促进融资并协助获得资金。
14. 鼓励各国将与森林有关的治理监测和评估工作纳入现有报告框架（包括利用现有方法），以实现全球森林管理的目标。
15. 认识到恢复作为联森论坛和国际森林安排的主要目标所具有的重要意义、各种国际协定所载承诺以及治理对实现这些目标的重要作用，必须根据全球目标 1，在各级努力促进森林恢复工作，并特别重视土地保有权和地方社区的参与。

16. 考虑在未来 2015 年后国际森林安排中列入关于森林治理对实现可持续森林管理作用的第五个全球森林目标。

八. 向联森论坛提交的关于联森论坛第十一届会议和 2015 年后国际森林安排的区域建议

本节着重阐述区域建议，第九节将介绍导致提出这些建议的挑战和问题。

28. 来自非洲的建议

- 在有关国家实行森林政策和立法改革。
- 在各级对各方行为体特别是地方森林社区进行能力建设和技能开发。
- 确定地方社区活动的融资方式（例如建立社区资源管理基金）。
- 在没有信息渠道的地方，建立明确的沟通渠道以方便信息流动。
- 承认妇女和青年是重要利益攸关方并鼓励他们参与。
- 认识到非政府组织在森林工作中日益重要的作用，并建立促使它们参与和加强问责性的机制。
- 为资源所有权（土地保有权制度）制定明确框架，以推动各行为体为可持续森林管理作出承诺。
- 在各级推动森林复原工作。

29. 来自亚洲的建议

- 支持能力建设，以应对调整全球森林目标（可持续森林管理、教育、获得融资和保险等）的需要。
- 支持/开发学习和交流平台，包括（a）交流有关执行和监督《森林文书》的学习经验，（b）促进国家系统建设，以提供有效和方便用户的通信战略，（c）在区域一级推广交流论坛。
- 支持在以下领域进行评估：
 - o 体现森林对国内生产总值及其他货物和服务贡献的森林估值
 - o 确认利益攸关方的能力差距
 - o 对主要群体有效参与各级可持续森林管理进行需求评估
 - o 确定打击森林部门腐败的瓶颈和监督机制
 - o 国家森林方案的必要性

- 促进、支持和执行以下方面的商定规定：
 - 安居权
 - 公平市场准入
 - 有效的权利持有者协会
 - 基本支助服务
 - 协助开展有关政策的主流化、整合和协调工作以及制订国家和地方政策和方案的进程
 - 查明和确认多种森林货物和服务
- 为《森林文书》制定一套监督和报告系统及其评估准则
- 认识到低森林覆盖率国家和小岛屿发展中国家的不同需求和能力。

30. 来自欧洲、中亚和北美的建议

- 必要时在有适当资金和能力的情况下有系统地下放权力，在相关利益攸关方充分参与的情况下解决遇到的问题。
- 联森论坛应积极建立与其他部门（例如水利、农业、能源、生物多样性、建筑、旅游等部门）合作的桥梁。
- 联森论坛应鼓励成员国在不同层面建立多利益攸关方平台，并让它们参与闭会期间活动。
- 联森论坛应着手分析良好森林治理的社会、经济和环境成本及效益。
- 林业部门应为在联合国环境经济会计制度下开展的工作做出贡献，以更好地在国民账户中反映森林的价值。
- 各国应支持旨在提高小型林业效率的机制（如私人所有者协会）。
- 探讨加强土著人民和地方社区积极主动地参与森林管理的各种方式。
- 进一步开展建立激励机制的工作（如为环境服务付款和生态系统服务付费制度），使森林所有者能够获得提供生态系统服务的好处。

31. 来自拉丁美洲和加勒比的建议

- 鼓励各领域之间更好地协调与沟通，以利用额外的财政资源和机会进行能力建设。
- 鼓励和支持在国家以下一级加强机构建设，使它们有足够能力执行实地行动并履行义务。

- 促进以发展、参与和环境问题为重点的各机构之间的相互协调。
- 设计并提供更好的工具和机制，使政策构想能够获得充足资金，进而转化为实际行动。
- 支持以更有效和综合的方式利用现有工具和机制。
- 为政府在国家以下一级的环境治理（例如将不同领域的土地使用规划纳入主流）制定和提供明确的指导方针。
- 鼓励用综合方法解决森林问题，以支持有效的环境治理。
- 支持权力分散的政府机构逐步行使监督和控制以外的职能，使它们成为森林管理的战略伙伴。
- 使政府进一步认识到权力下放实际上是一项长期的工作，其中包括并需要制度建设。
- 寻找和利用现有的发展和社会机制，使资源和能力能够从国家向地方和弱势群体流动（例如，社会发展机制和国家保护方案）
- 鼓励各国政府与决策者合作制订政策并实行监督，在国家和国家以下各级以有效的方式组织环境信息。
- 鼓励全面和多领域土地使用规划，以及在具有多重土地管理目标的领域共同确定优先事项。
- 鼓励森林部门加强参与国家会计系统，同时评估参与的不同方法和手段。
- 鼓励各国完善森林产品的跟踪/可追踪性制度
- 认识到与森林有关的服务与减少风险的努力相关联，而且是弱势群体的安全网。
- 通过一套更加明确的目标和机制，鼓励市场行为体参与，并承认企业目标的多样性。
- 评估拉丁美洲和加勒比林业委员会（粮农组织拉美林业委员会）的作用及其在新的国际森林安排框架内着手改进知识分享和经验交流型路线图的可能性。
- 评估拟议建立技术性区域机构以评估国家林业相关问题和制定治理结构的可行性和必要性。

九. 区域建议的详细问题/依据

虽然大多数区域承认在与森林有关的权力下放和治理方面取得了一些进展，但以下问题和挑战依然存在，导致提出上述具体的区域建议：

32. 非洲的问题和挑战

- 地方一级没有或仅有有限的财政资源来支助可持续森林管理
- 各利益攸关方特别是地方社区的能力不足
- 在某些情况下，信息流动的沟通渠道仍不明确
- 一些国家森林政策和立法框架薄弱
- 妇女和青年在森林管理规划和决策中被边缘化
- 政府/国家不愿将拥有和管理森林资源的权力充分移交给地方社区
- 在森林利益分享方面缺乏透明度和由此产生的各利益攸关方之间的冲突，以及对国家森林管理者缺乏信任
- 非政府组织虽然在可持续森林管理方面发挥着日益重要的作用，但林业部门内部缺乏协调，而协调可以加强问责制。

33. 亚洲的问题和挑战

- 国家一级机构间协调不力
- 对穷人的声援和经济奖励薄弱
- 社区林业得到的森林资源范围和质量有限
- 森林对国内生产总值的贡献和对其各项职能的估值
- 政策和法律框架或尚未存在，或无法执行
- 地方社区和土著人民缺乏明晰的土地保有权
- 对于如何“维持成果”存在不确定性
- 森林用途的目的相互冲突，例如养护与利用的冲突
- 权利持有者和利益攸关方的能力有限
- 义务承担者和权利持有者的角色、责任和权利不够明确
- 没有真正下放和转让权力

34. 欧洲、中亚和北美地区的问题和挑战

与其他区域不同，该小组一些参与者并没有自动地认为权力下放本身一定是一个理想目标。该小组注意到无论是否存在权力下放，资金的代表性、协调和使用情况都有所改善。

挑战：

- 土著人民的切实参与
- 并非所有利益攸关方都能永远分享广泛的经济利益
- 地方当局/社区需要具备报告工作/接受问责的能力和意愿
- 森林管理方面的工作量向地方当局转移并有所增加，却未能从国家或地方各级获得充足资金。
- 应适当平衡中央和地方各级之间以及与森林有关的各部门之间分担的责任；
- 不同林业利益攸关方之间存在利益冲突

35. 拉丁美洲和加勒比的问题和挑战

尽管这些国家的一些积极变化已得到认可，此处的重点仍是列举尚存的问题和挑战：

- 不同领域之间以及技术人员和决策者之间的治理不成体系
- 在考虑实行森林治理权力下放的手段和战略时，存在“一刀切”的思维倾向
- 未能充分认识人类多样性和各种生计战略，地方社区也没有充分参与决策过程
- 与地方社区和它们彼此之间的利益分享不公平
- 政策制定缺乏协调，也没有将森林善治纳入主流
- 将政策转化为行动的方法设计不当
- 权力下放仍被视为可“短期”实现的目标
- 信息的生成、存储和管理不当
- 公共机构的决策者和技术人员/从业人员长期相互对立
- 对森林益处的全部价值缺乏认识
- 在发挥公私伙伴关系的潜在优势资助和支持可持续森林管理方面没有取得很大进展

- 不够重视区域治理机构（如加勒比共同体秘书处、加勒比共同体、南美国家同盟（南美同盟）、国际气候行动网络和安第斯共同体）议程中的森林和可持续森林管理。

十. 联森论坛因特拉肯会议十周年：青年政策简报

联森论坛儿童和青年主要群体主办了一次青年政策讲习班，与本报告所述国家主导倡议同时举行。讲习班包括一个以政策分析和执行理论为基础的循序渐进的进程，来自 16 个国家的青年代表确定了在森林管理和治理中与青年相关的问题。下一节分为五个主题领域；每个领域列出了讲习班提出的问题和建议采取的政策解决办法。这些政策建议既可以作为解决具体问题的独立办法，也可以结合成为综合方案。

36. 森林政策和治理

当前森林治理实践导致国际一级的管辖权相互重叠，而且其他政策问题一直使森林治理居于次要地位。没有充分执行联森论坛成员以前商定的政策，联森论坛的工作也一直局限于处理以往的问题，并缺乏非政府利益攸关方的参与。

为解决这些问题，儿童和青年主要群体提议对经社理事会关于主要群体参与审议和决策进程的规则进行修订。联森论坛若要继续发挥作用，就必须使这些规则适应 21 世纪，并使民间社会能够参与所有阶段的讨论。该提议的一个补充战略是设立一个常设工作组，负责了解新出现的森林政策和治理挑战、机遇和优先事项，并将它们及时纳入联森论坛的议程。工作组应包括来自主要群体和森林合作伙伴关系的代表，能代表不同地理区域，而且每年至少召开一次会议。除工作组外，联森论坛应当缩短其工作方案的期限，以便更好地纳入新出现的问题。

37. 森林的多重用途

当前的经济政策注重商品和服务消费的利润逻辑，这种思维方式超出了地球的承受极限。此外，还存在对相关社会和生态成本的错误表述，以及全球供应链缺乏透明度和问责制，由此导致资源浪费和分配不当。这使被压迫群体进一步边缘化。

为解决这些问题，联森论坛可以制定并通过国际行动计划，处理政府和跨国公司有关林业产品的透明度和问责制标准问题。我们还建议制定和实施行动计划，在森林管理中推广使用土著科学和实践。应按照国际协定，如《联合国土著人民权利宣言》和《国际劳工组织第 169 号公约》，制定和实施这些行动计划。这些国际协定将确保征求土著科学拥有者的意见、征得他们的同意及其参与，促进公正和公平分享他们使用森林的衍生利益。

38. 林业教育

社会尚未充分意识到森林的多重价值，而且许多教育系统不能适应新出现的问题和方法。针对无法律约束力的文书所载与教育有关的目标，我们提出一项政策建议，其中的若干组成部分应当同时实施。

首先，我们建议设立一个“森林影响实验室”，负责加强林业教育的合作研究与开发。这一虚拟“全球英才中心”的目的是找出林业课程、通信和能力建设方面的差距，并开发创新工具和技术丰富和影响这些工作。“森林影响实验室”有两个已确定的特殊项目：（1）不断开发全球林业教育和通信工具箱；（2）每年设立一个森林影响周（与青年共同主持），包括区域讲习班和一个全球专题讨论会，以促进吸收“森林影响实验室”的产出并确定来年的优先事项。“实验室”由重新设立的联森论坛秘书处下属全球森林教育网络主办，并由森林合作伙伴关系、区域教育网络和儿童和青年主要群体的代表核心小组组成。“实验室”将发挥参与型动态平台的职能，把研究人员、从业人员、学生和青年以及现有和新出现的区域教育网络联系起来。

39. 森林管理和技术

与林业教育领域的不足之处密切相关的一个问题是缺乏获得新技术和可靠数据的渠道，对发展中区域的青年而言尤为如此。即使联森论坛鼓励开发和应用科技创新以促进可持续森林管理，目前获得可靠数据的机会依然有限，新技术也没有得到充分利用，阻碍了这些目标的实现。

根据上述问题，我们建议设立一个互联网/维基学习平台和全球数据网络，为粮农组织的可持续森林管理工具箱提供支持，以便在青年和其他主要群体间分享知识和促进能力建设。此外，还应在《森林文书》中强调转让环境友好型技术以及对研究和技术的注重，以此作为实现可持续森林管理的手段。

40. 森林与气候变化

我们查明两个重大差距：第一，没有制定长期的战略方针用以克服气候变化对可持续森林管理的影响；第二，联森论坛内部缺乏协调，难以从减缓和适应角度解决与森林有关的气候变化问题。

无法律约束力文书的现行文本仅有一处非常模糊地提到气候变化。因此，我们建议列入一项条款（最好是在第六节，也可以在第五节），将减缓和适应气候变化列为优先事项，并加强各国通过可持续森林管理解决这些问题的能力。