



经济及社会理事会

Distr.: General
23 February 2015
Chinese
Original: English

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 4

可持续森林管理的实施方法以及
各级森林执法和治理

可持续森林管理的实施方法以及各级森林执法和治理

秘书长的报告

摘要

实施方法以及森林执法和治理是可持续森林管理尤为活跃的领域。各级关于这两个问题的越来越多的举措和利益攸关方已产生了复杂的局面，但国际协调或统一却相当有限。

本报告概述与这两个问题领域有关的活动和举措。第一，在森林筹资方面，本报告回顾联合国森林论坛第十届会议以来的主要事态发展，包括论坛协助进程的各项活动。它还概述了关于森林筹资和为未来的国际森林安排供资的提议。第二，该报告概述了过去 15 年森林执法和治理方面的关键举措。

编写本报告是为了便利审议论坛第十一届会议临时议程项目 4，即可持续森林管理的实施方法以及各级森林执法和治理。

* E/CN.18/2015/1。



一. 引言

1. 根据 2007 年联合国森林论坛第七届会议通过的多年工作方案(见 [E/2007/42-E/CN.18/2007/8](#) 和 Corr.1, 第 7/1 号决议), 实施方法以及各级森林执法和治理是每一届会议贯穿各领域的经常性问题。在第十届会议上, 论坛通过了第十一届会议的临时议程, 其中包括一个具体的议程项目, 即可持续森林管理的实施方法以及各级森林执法和治理(见 [E/2013/42-E/CN.18/2013/18](#), 第一章, A 节)。
2. 编写本报告是为了便利审议论坛第十一届会议临时议程项目 4, 并向论坛通告闭会期间森林筹资的各项活动, 包括协助进程的工作和审议与实施方法有关的国际森林安排的结果。
3. 本报告第一节概述了关于森林筹资问题的提议和未来国际森林安排筹资架构的提议。
4. 第二节概述了过去 15 年为促进开展森林执法和治理采取的主要举措, 以及论坛的相关决定。
5. 关于这些问题的建议和关键行动要点均已包括在秘书长关于审查国际森林安排的效力和审议包括秘书长的结论和建议等今后各种选项的报告([E/CN.18/2015/2](#))中, 供论坛就未来国际森林安排作出决定时审议。

二. 背景

6. 2009 年 10 月 30 日, 在第九届会议特别会议上, 论坛通过了一项关于可持续森林管理实施方法的决议, 其中理事会决定建立一个协助进程(见 [E/2009/118-E/CN.18/SS/2009/2](#), 第一章, B 节)。该协助进程于 2009 年设立, 它具有八项职能, 论坛第九届会议又新增两项功能(见 [E/2011/42-E/CN.18/2011/20](#), 第一章, B 节)。
7. 论坛第九届会议特别会议的决议设立的森林筹资问题不限成员名额政府间特设专家组向论坛第十届会议提出多项建议, 涉及从所有来源筹集资源的战略, 以支持实施可持续森林管理, 实现全球森林目标, 以及执行关于各类森林的无法律约束力文书(见大会第 62/98 号决议, 附件)。
8. 2013 年 4 月 8 日至 19 日在伊斯坦布尔举行的论坛第十届会议商定了一项决议, 其中载有若干在各级为调动森林筹资而采取的行动(见 [E/2013/42-E/CN.18/2013/18](#), 第一章, B 节, 第 10/2 号决议)。在所列的行动中, 论坛决定在国家一级, 除其他外, 将国家森林筹资战略纳入国家森林方案; 在区域一级, 继续促进区域和其他进程, 以协助执行文书; 在国际一级, 请全球环境基金(全环基金)改进和简化

获得其当前和潜在可持续森林管理供资办法，并考虑为森林筹资建立一个专门的重点领域。

9. 论坛还决定，作为全面审查国际森林安排效力的一个组成部分，审议所有筹资备选方案和战略，包括设立全球森林自愿基金，以便调集各方资源，支持对所有类型森林和森林外树木的可持续森林管理。

10. 自论坛第十届会议以来，全球森林筹资出现了一些重要的事态发展，详见本报告第三节所述。

三. 关于联合国森林论坛在实施方法方面的工作报告

A. 自论坛第十届会议以来与实施方法有关的主要动态

11. 自 2013 年 4 月举行的论坛第十届会议以来，全球森林筹资状况仍在迅速不断变化中。全环基金在 2010 年为第五次充资期间设立了可持续森林管理和降低发展中国家森林砍伐和退化所致排放以及养护、可持续管理森林和增加森林碳储量的作用的激励机制(降排加机制)，该机制分配了 7 亿多美元用来支助森林有关的活动。根据可持续森林管理战略，在 2014 年，全环基金第六次充资继续对森林提供支助。全环基金第六次充资期间(2014-2018 年)的可持续森林管理战略仍作为一种奖励机制，有 2.5 亿美元的捐赠基金。该战略包括论坛通过的可持续森林管理的七个专题要点。

12. 全环基金的第六次充资包括四大目标：维持森林资源，管理森林资源，恢复森林资源，加强区域和全球合作。特别是，这次充资旨在使小岛屿发展中国家和最不发达国家等少量拨款的国家能更容易获得全环基金的资助，同时协助缩小现有的资金缺口，尤其是对于森林覆盖率低的国家来说。

13. 为可持续森林管理战略制定一个具体奖励机制作为全环基金第六次充资组成部分，是根据论坛第 10/2 号决议的要求，在全环基金内为可持续森林管理建立一个专门的重点领域而采取的一个重要和积极的步骤。

14. 作为联合国气候变化框架公约谈判的组成部分，关于未来降排加机制的讨论也取得进展。2013 年 11 月在华沙举行的第十九次联合国气候变化框架公约缔约方会议达成了一项进一步界定降排加机制的重要协议，该协议称作降排加机制华沙框架。各方特别商定根据监测、报告和核查办法证明的结果来奖励发展中国家，因此，商定的案文鼓励建立国家监测机制。此外，该协议还纳入了一些重要的环境和人权保障措施(见 FCCC/CP/2013/10 和 Add.1)。会议期间，挪威、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国共同为降排加机制认捐了 2.8 亿美元。

15. 同时,各种气候筹资机制都有所增加,包括适合本国的缓解行动、适应基金和绿色气候基金等。当前的数字表明,对减排加机制的财政支助可能已经到顶,¹但对其他机制的认捐和承诺仍在增加中。2014 年 12 月在利马举行的第二十次联合国气候变化框架公约缔约方会议上,澳大利亚、奥地利、比利时、哥伦比亚、挪威和秘鲁为绿色气候基金作出更多的认捐,该基金目前拥有超过 100 亿美元的付款、承付款和认捐款。同样,德国为适应基金作出了一项 6 800 万美元的认捐。

16. 在 2013 年 11 月举行的第十九次缔约方会议之后,联合国气候变化框架公约筹资问题常设委员会决定,在其 2015 年举行的第三次论坛上审议森林筹资问题,并在这方面呼吁关于这个专题的实质性投入和伙伴关系建议。

17. 根据海外发展研究所和海因里希·伯尔基金会的资料,2008 年 1 月至 2014 年 9 月,减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量联合国合作方案(减排方案)财政资源共计 2.15 亿美元,其中 1.86 亿美元(87%)已支付。森林碳伙伴关系基金筹资 2.58 亿美元,其中 3 100 万美元(12%)已支付。到 2014 年年底,这两个方案在六年期间的未分配资金和未支付资金累积共 2.56 亿美元。² 这些资源没有得到使用突出表明应当加强各国获得这些资金的能力。

18. 国际热带木材组织减少森林砍伐和退化与加强环境服务专题方案(减排方案)采取了不同的办法,重点是扩大可持续管理的领域,包括恢复退化次森林和恢复已退化的林地。迄今为止,该方案已收到捐助者提供的 950 万美元,用于执行 29 个项目,几乎所有资金均已分配。在目前情况下,由于缺乏资金,无法呼吁提出更多方案。³

19. 在关于 2015 年后联合国发展议程的讨论中,可持续发展筹资问题政府间专家委员会提出了实施可持续森林管理方法的有关建议。论坛秘书处向委员会提供了投入,分享了森林合作伙伴关系筹资咨询小组 2012 年的研究结果。⁴ 委员会确定了需要考虑所有可持续发展筹资来源,包括国内和国际、公共和私营、混合和创新的筹资来源。除其他外,委员会建议,在制定筹资战略,以综合方式利用所有资金流,以及利用可持续发展的经济、环境和社会方面的协同作用时,应确保国家所有权和领导权(见 A/69/315)。委员会的报告以及其他有关投入,将为 2015 年 7 月在亚的斯亚贝巴举行的第三次发展筹资问题国际会议提供背景材料。

20. 森林筹资也在拟议的可持续发展目标中占据突出地位。可持续发展目标开放工作组在其提案中同意在目标 15 下包括关于实施方法的指标,该指标涉及可持

¹ 数字来自自愿减排加数据库,可参阅 http://reddplusdatabase.org/#graphs_and_stats。

² 详情可参阅 www.climatefundsupdate.org/data。

³ 详情可参阅 http://www.itto.int/thematic_programme_general。

⁴ 可参阅 http://unff-fp.un.org/wp-content/uploads/2013/08/AGF_Study_July_2012.pdf。

续森林管理，以便“从所有来源和各个层面调集大量资源，为可持续森林管理提供资金，并向发展中国家提供适当奖励推动这方面的管理，包括促进保护和重新造林”（见 A/68/970 和 Corr.1）。

21. 除了诸如对可持续森林管理能产生影响的目标 13 下的气候变化筹资和目标 15 下的陆地生态系统的拟议指标之外，在森林筹资方面有一项拟议指标，清楚地表明会员国认识到可持续森林管理筹资是可持续发展和 2015 年后发展议程的一个组成部分。

B. 协助进程的绩效

1. 活动和产出

22. 论坛的协助进程还继续帮助发展中国家调集资金用于森林。该进程旨在作为一个咨询进程，而不是一个供资机制，以便与各国及筹资和供资进程协作。自成立以来，该进程已实施三个项目，组织了 11 次讲习班，有 110 多个国家及 14 个国际组织和捐助者参加。

23. 头两个项目侧重于(a) 小岛屿发展中国家和低森林覆盖率国家的可持续森林管理筹资，资金来源于全球环境基金和联合王国国际开发部；和(b) 在德国政府的支助下，资助非洲和最不发达国家的可持续森林管理。这两个项目均已在最近的闭会期间完成。

24. 特别是，举办了两个讲习班，作为上述项目的组成部分：

(a) 2013 年 6 月 3 日至 5 日，在亚的斯亚贝巴举行了一次讲习班，讨论小岛屿发展中国家、低森林覆盖率国家、非洲和最不发达国家的共同森林筹资战略。该讲习班制定的共同森林筹资战略为协助进程今后的工作奠定了基础，以便该进程协助各国制定国家森林筹资战略，并最终协助制定具体方案和设计执行这些文书的项目；

(b) 2014 年 9 月 8 日至 12 日在纽约举行了一次关于网上媒体扫盲和赠款申请的讲习班。该讲习班强调需要进一步协助建设能力，以便更有效地利用森林筹资。

25. 制作了一系列书面产品，包括编写讲习班的报告、一套概述主要结论的政策简报、一份关于小岛屿发展中国家和低森林覆盖率国家森林筹资问题的实质性文件，以及将刊登在《国际林业评论》的一份经过同行审查的文章。小岛屿发展中国家和低森林覆盖率国家项目与新闻部协作，制作了四个教育短片，强调小岛屿发展中国家和低森林覆盖率国家的基层和跨部门森林筹资方面的例子。

26. 最后，为协助进程开发了一个互动网站。该网站是一个论坛森林筹资问题项目产生的所有文件存放处，并与所有关于森林筹资可用信息来源联接。此外，该

网站载有一个互动的部分，能使森林筹资利益攸关方上载它们的信息和数据库，并刊登它们的活动广告。⁵

27. 关于第三个项目，论坛秘书处从发展账户第八档获得资金，用于一个利用气候变化资金促进可持续森林管理的项目。国际社会为减轻和适应气候变化所作的资金承诺急剧增长，是森林筹资的一个重要机会，特别是因为森林筹资也可极大促进可持续森林管理。

28. 该项目涉及协助进程的以下任务，即审查“与里约三公约有关的新的和正在出现的森林筹资举措对更广泛的森林筹资的影响”(见 E/2011/42-E/CN.18/2011/20, 第一章, B 节, 第 34 段)。因此，该项目试图弥合两个平行的政府间进程，即论坛内部关于森林筹资问题的讨论和联合国气候变化框架公约缔约方会议关于气候变化筹资的讨论。

29. 在该项目范围内，论坛秘书处与三个次区域组织合作，即经济合作组织、南部非洲发展共同体(南共体)和太平洋共同体秘书处。该项目主要是在次区域一级开展工作，从而促进根据论坛第九和第十届会议的决议，实现论坛关于区域合作的任务。

30. 该项目是就能促进可持续森林管理的现有和潜在的气候变化筹资来源开展的四项研究而启动的，这四个来源分别是在全球一级、在经济合作组织次区域、在南共体次区域和太平洋共同体秘书处次区域。目前，该项目正在实施中。在开展这几项研究之后，在每个次区域举办了一次讲习班，促进核准构成次区域战略基础的关键行动要点，以便将气候资金用于可持续森林管理。这些次区域战略已得到制定并正在执行。

31. 在发展帐户供资的气候筹资项目下举办了三个讲习班：

(a) 2014 年 4 月 29 日至 5 月 1 日在德黑兰举行了一次关于将气候资金用于经济合作组织次区域森林的讲习班，是由论坛和经济合作组织共同举办；

(b) 2014 年 10 月 7 日至 9 日在南非约翰内斯堡举行了一次关于将气候资金用于南部非洲发展共同体次区域森林的讲习班，是由论坛和南共体共同举办；

(c) 2014 年 10 月 28 日至 30 日在苏瓦举行了一次关于将气候资金用于太平洋共同体秘书处次区域森林的讲习班，是由论坛和太平洋共同体秘书处共同举办。

32. 在这三个讲习班通过的许多关键行动要点中，经济合作组织成员国呼吁制定一个分区域项目提案，将由多边融资机构资助；南共体成员国和太平洋共同体秘书处均请求论坛秘书处提供建设能力方面的援助，以便申请国际可持续森林管理

⁵ 见 <http://unff-fp.un.org>。

资金，无论是来自气候变化筹资部门或其他来源。大会第 69/111 号决议强调经济合作组织分区域讲习班的成果，是联合国与经济合作组织进一步合作的一个重要领域。

33. 按照论坛关于与森林筹资伙伴进一步合作的一贯呼吁(见 E/2011/42-E/CN.18/2011/20，第一章，B 节，第 34 段)，特别是与《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《联合国气候变化框架公约》(《里约公约》)的秘书处合作的呼吁，论坛秘书处启动了許多加强这种合作的请求，其中包括一项与《联合国气候变化框架公约》秘书处合作以便将气候资金用于可持续森林管理的请求，以及与《联合国气候变化框架公约》筹资问题常设委员会合作的请求，该委员会第三次论坛将重点关注森林筹资问题。为了更好地促进今后的这种合作，各国必须确保它们的与会代表在联合国气候变化框架公约缔约方会议和联合国森林论坛各届会议上开展必要的协调，并发出一致的讯息。

34. 协助进程在最近一次闭会期间执行的三个项目的产出表明一套六点结论：

(a) 森林筹资障碍存在于各个层面。一方面，筹资数量仍然不足，另一方面，甚至现有官方发展援助也未能分配给森林筹资，这主要是因为许多发展中国家吸收能力有限；

(b) 采取综合办法对理解和增加森林筹资至关重要。筹资格局非常复杂。特别是可以通过适当的手段来提高森林的多重价值，在某些情况下，部门以外的来源对支持可持续森林管理来说至关重要；

(c) 需要从三个层面处理森林筹资需求：(一) 在国家一级，不存在“一刀切”的做法，每个国家都有自己具体的筹资格局，(二) 在区域一级，仍然有交流经验和学习最佳做法的有益机会，(三) 在国际一级，存在寻求有益于所有国家的全球合作的巨大潜力；

(d) 私营部门是一个尚未开发的机会。私人资金具有巨大潜力，但通常趋向于最大限度扩大经济利益的活动，这些活动与可持续森林管理的优先事项不一定一致。公共资金可以发挥重要杠杆作用，但还应实施监测系统，以确保私人来源真正有利于可持续森林管理；

(e) 能力建设已一再被确认为是一种自下而上解决缺乏吸收能力问题的方法，特别是在两个领域：(一) 通过拟定有望吸引投资的筹资提议，找到和利用资金；(二) 加强国家协调中心的能力，特别是联络其他相关治理实体的能力；

(f) 森林筹资战略已反复被确定为一种潜在的解决办法，用于加强国家和区域两级的协调，以利用可持续森林管理筹资。无论是国家还是区域森林筹资战略，

都规定了一套改进和增加可持续森林管理筹资需要采取的实际行动，并为每个行动分派了截止期限和职责。

2. 协助进程影响评估

35. 在略超过五年的时间里，协助进程产生了许多成果，显示出巨大的促进发展潜力。该进程使人们能够更清楚地了解森林筹资格局、其复杂性、来源的多样性以及在地域和在可持续森林管理的主题要素之间资金分配不平等的状况。

36. 对小岛屿发展中国家、低森林覆盖率国家、非洲和最不发达国家的关注在国家一级和国际捐助者中提高了对这些国家森林筹资需求的认识。如全球环境基金的报告所述，论坛秘书处和亚洲及太平洋经济社会委员会 2012 年 7 月 23 日至 27 日在斐济纳迪共同主办了关于小岛屿发展中国家森林筹资的第二次讲习班，促进建立了一组由该基金资助的相互关联的项目，称为“从山脊到礁脉”方案。该方案汇集了 14 个太平洋小岛屿发展中国家，已收到来自环境基金的 9 000 万美元，以及来自共同筹资来源的 3.33 亿美元。⁶

37. 在关于未来国际森林安排的闭会期间活动中得到的意见都表示支持继续加强协助进程，以充分实现其潜力。这包括将该进程变成一种催化机制，修改其职能以更加注重目标 and 实践，以及加强该进程，以协助各国克服森林筹资障碍和利用现有机会。

38. 在会员国向论坛提交的关于国际森林安排的意见和建议中，协助进程得到了发达国家和发展中国家双方的积极评价。

39. 国际森林安排问题不限成员名额政府间特设专家组第一次会议的成果包括建议将协助进程转为“自愿全球森林机制”，并可能设立区域办事处。还建议考虑在论坛秘书处内设立一个股，负责监督经强化的协助进程(见 E/CN.18/2015/10，附件)。

40. 独立咨询人小组的国际森林安排独立评估报告也积极评价了协助进程，确认该进程是现有形式的国际森林安排的一项重要成就。⁷ 同样，由中国 2014 年 10 月 29 日至 31 日在北京举办的讲习班(见 E/CN.18/2015/9)的参加者也确认，协助进程作出了积极贡献，并提出以下具体建议，供其进一步改进：

(a) 提供一个信息交换中心，用于查明可用资金来源，并协助各国与这些可能的资金来源建立联系，包括提供有关联合国系统其他实体现有信息交换业务的资料；

(b) 鼓励南南合作、北南合作和三角合作伙伴关系；

⁶ 关于“从山脊到礁脉”方案的更多资料可查阅 www.thegef.org/gef/node/10726。

⁷ 关于国际森林安排独立评估报告可查阅 www.un.org/esa/forests。

(c) 建立区域一级的进程，逐步发展区域供资和(或)区域森林基金；

(d) 鼓励私营部门通过景观管理办法以及公私伙伴关系和公司社会责任倡议，在相互关联的部门发挥更大作用。

41. 在第二次会议上，专家组还建议，协助进程可提供咨询和协助，帮助各国制定实施可持续森林管理、关于所有类型森林的无法律约束力文书和全球森林目标的短期、中期和长期筹资战略；从一系列来源获得资金；吸引投资，包括改善扶持环境；开展筹资中介活动，并与潜在技术合作伙伴建立联系；克服筹资障碍；鼓励南南、南北和三角合作；鼓励私营部门发挥更大的作用(见 E/CN.18/2015/11)。

42. 尽管有这样的热情，应该注意的是，为了履行其任务，协助进程完全依赖零散和自愿财政捐款。向协助进程提供的资金数量(自 2009 年该进程创立以来不超过 360 万美元)绝不足以使该进程履行联合国森林论坛第九届会议特别会议决议原先赋予其的职能，以及论坛第九届会议进一步分派的职能(见第 6 段)。因此，财政资源和人力资源都是影响协助进程产出的主要瓶颈。

43. 加强协助进程业绩最终将有赖于提供充足的预算外资源。此外，正如专家组第一次和第二次会议以及国际森林安排独立评估报告所强调指出，负责开展协助进程的论坛秘书处应得到加强，从联合国的经常预算内获得更多的人力和预算资源。

四. 实施方法作为未来国际森林安排的组成部分：下一步行动

44. 根据论坛第十届会议通过的第 10/2 号决议，可持续森林管理筹资应该是论坛第十一届会议就未来国际森林安排所作决定的一个组成部分。在制定成功和高效的未来国际森林安排过程中，必须强调的是，筹资方面有两个关键组成部分，即可持续森林管理筹资和为未来国际森林安排机构供资。

45. 为未来国际森林安排机构筹资是论坛成员的责任，同时应铭记可持续森林管理筹资不仅限于国际森林安排，而涉及与一系列更广泛行为体的互动协作，它们未必是目前确立的国际森林安排的一部分。因此，论坛第十一届会议应在决议中述及这两个方面。特别是应当确保未来国际森林安排机构获得必要资源，使其能够有效运作，包括为论坛各届会议、成员参加会议、闭会期间的活动以及相关委员会和论坛秘书处、论坛信托基金等常设机构的工作而有效运作。

A. 可持续森林管理筹资

46. 森林筹资格局非常复杂，各种组织已经致力于增加世界各地可持续森林管理供资数量。可持续森林管理筹资是一项集体责任，需要广泛参与。要应对可持续森林管理筹资的挑战，需要各国政府、有关进程、各公约秘书处、国际、区域和国家组织以及私营部门、民间社会和慈善基金会的积极参与。

47. 提交给论坛第十一届会议的自愿国家报告说明了多种多样的现有筹资来源和机制，包括国家预算分配、国家、区域和国际基金、各种税费、官方发展援助和外国直接投资(包括来自养恤基金和其他投资者的投资)，乃至降排加机制和生态系统服务付费等先进机制。在这方面，在调集资源促进可持续森林管理时，必须利用和考虑所有潜在的森林筹资来源。

48. 专家组第一次会议摘要和国际森林安排独立评估报告，都呼吁采取一种综合办法来开展论坛的森林筹资工作，考虑到所有现有和潜在的可持续森林管理筹资来源。二者都呼吁继续努力处理所有资金来源，包括官方发展援助、多边和双边援助、降排加机制、绿色气候基金、私营部门和国家森林基金以及可能设立的全球森林基金，包括为此更好地利用现有资金，以及处理能力建设、技术援助和技术转让问题。

49. 独立评估建议将降排加机制和制定以森林为基础的适合本国国情的减缓行动纳入这一办法，这些政策工具可提供创新筹资技术和能力建设，以在所有国家养护和可持续管理森林。

50. 在这方面，正如国际森林安排独立评估报告中所强调指出，森林论坛能够继续与论坛所有成员国以及论坛内外所有重要行为体合作，以改善森林筹资、特别是官方发展援助的地域分配问题。

51. 论坛可以进一步与成员国和区域组织协作制定国家和(或)区域森林筹资战略。协助进程拥有得天独厚的条件来处理这方面的工作，该进程的任务就是制定这样战略，其综合、跨部门的办法能够考虑到森林筹资格局的复杂性和多样性，而且森林论坛在提供政策咨询方面拥有长期经验。

52. 论坛还可以与成员国和区域组织一起发展能力建设活动，以便更有效地利用森林筹资。关于在线媒介识读和赠款申请的首个讲习班突显出，不仅有必要举办此类讲习班，而且成员国也需要获得必要的技能来争取更多的官方发展援助、优惠贷款、创新机制及其他来源的国际公共融资。与成员国的这种协作还可以扩大到为获得私人融资进行能力建设和改善扶植条件。

53. 上文提议的两项措施(协助建立森林筹资战略和支持能力建设活动)相辅相成，具有协同效应，通过一方面推动采取协调一致、有根据的政策，另一方面在专家和技术人员层面提供必要技能，双管齐下解决问题。

B. 国际森林安排筹资

54. 就未来国际森林安排筹资提出了许多建议，包括在论坛的主持下，设立全球森林自愿基金，与发展中国家有关可持续森林管理的需求相挂钩(如见论坛第 10/2 号决议)。国际森林安排独立评估报告也载有这两个方面的许多建议。为了解决这些问题，该报告建议设立信托基金，以处理与可持续森林管理筹资和为国际森

林安排机构供资有关的三个关键要素，即支持论坛的运作，支持论坛战略计划的规划与执行，推动国家和区域两级执行文书。出于实际原因，必须把为国际森林安排机构供资的资源与分配给实施可持续森林管理的资金分开。

55. 如果会员国在论坛第十一届会议上同意上述建议，可以根据国际森林安排的需要，设立一个战略信托基金，在某种程度上满足未来国际森林安排机构和更广泛可持续森林管理的筹资需求。如专家组第二次会议所建议，该基金将需要有足够的灵活性，接受来自多种来源的捐助。论坛可以通过协助进程，把战略信托基金的资源分配给与执行和资助文书有关的事项。

56. 展望未来，还有必要将协助进程置于未来国际森林安排范围内更广泛的森林筹资讨论中。在这方面，用于执行文书的战略信托基金资源尤其可以通过协助进程输送给以下工作领域：

- (a) 根据相互同意的条件建设能力和转让技术；
- (b) 制定可持续森林管理的筹资战略以及执行文书的国家行动计划，并编写相关的国家执行进展报告；
- (c) 通过利用现有资金，尤其是根据全球环境基金、绿色气候基金和区域开发银行等金融机构的标准利用其资金，协助会员国制定旨在执行文书的项目和方案；
- (d) 推进区域和专题国家集团，如小岛屿发展中国家、低森林覆盖率国家和非洲国家在利用可持续森林管理筹资方面的合作；
- (e) 协助会员国设计可持续森林管理项目和方案，并帮助它们获得实施这些项目和方案的资源。

五. 森林执法和治理

A. 森林执法和治理与论坛

57. 在 2007 年第七届会议上，论坛决定，森林执法和治理将与实施方法一起是每届会议都审议的贯穿各领域的问题。论坛还决定，会员国应审查并视需要改进森林立法，加强森林执法并促进各级的善政，以支持可持续森林管理，从而创造一个有利于森林投资的环境，并根据国家立法在森林部门和其他相关部门打击和消除非法行径(见 [E/2007/42-E/CN.18/2007/8](#) 和 Corr.1., 另见大会第 62/98 号决议)。

58. 在第七届会议上，论坛还决定，会员国应根据国内立法，通过提高公众认识、教育、机构能力建设、技术转让和技术合作、执法和信息网络，加强各国打击与森林有关的非法行径，包括偷猎野生生物的能力(见 [E/2007/42-E/CN.18/2007/8](#) 和 Corr.1., 另见大会第 62/98 号决议)。

59. 在 2011 年第九届会议上，论坛邀请会员国、森林问题合作伙伴关系成员和其他相关利益攸关方探讨、发展和改善有利的政策环境，以加强森林执法和治理，吸引可持续森林管理的长期投资及筹资，澄清和加强土地保有权的保障，并促进与直接依赖森林维持生计的土著人民和当地社区公平和公正地分享利益和责任(见 [E/2011/42-E/CN.18/2011/20](#)，第一章，B 节)。

60. 筹资咨询小组《2012 年森林筹资研究报告》突出表明良好森林治理和执法对森林筹资的重要性，特别是降低风险，从而使森林部门对私营部门投资更具吸引力。

61. 在 2013 年第十届会议上，论坛邀请会员国、捐助界和其他相关利益攸关方酌情审查并视需要改善与森林有关的立法，加强森林执法，促进各级的善政，以支持可持续森林管理，创造有利于森林投资的环境，打击和铲除非法行为，并按照国家立法、政策和优先次序加强地权保障([E/2013/42-E/CN.18/2013/18](#)，第一章，B 节，第 10/2 号决议)。

B. 其他国家、区域和国际活动

62. 在国家、区域和国际各级开展了与森林执法和治理有关的广泛活动。

63. 2000 年代初期，若干区域决定采取行动制止非法采伐，因为非法采伐被视为环境退化主要原因，而且给国家收入造成重大损失。东亚首先于 2001 年在印度尼西亚巴厘举行了部长级森林执法和治理会议，产生有史以来第一项关于制定打击非法采伐措施的宣言。2003 年在雅温得为非洲举行了一个类似的首脑会议，2005 年在俄罗斯联邦圣彼得堡为欧洲和北亚举行了会议。⁸

64. 在那个十年之初，欧洲联盟借鉴区域森林执法和治理进程的经验教训，并结合欧洲联盟作为一个热带木材消费区的特殊情况，因此把重点放在贸易上，通过了《森林执法、治理和贸易行动计划》。该《行动计划》侧重于防止木材非法进口到欧洲联盟，改进木材供应，增加可持续管理森林木材需求。

65. 该《行动计划》得到欧洲联盟与各生产国制定双边自愿伙伴关系协定的加强。这些具有法律约束力的贸易协定旨在确保出口到欧洲联盟的木材产品来源合法，并包括一套严格的监测措施，从而确保防止非法生产的森林产品进入欧洲联盟的严密制度。在编写本报告时，六个国家与欧洲联盟签署了自愿伙伴关系协定，另有九个国家在谈判这种协定。

66. 欧洲联盟还与非政府组织国际野生生物贸易研究组织结成伙伴关系，以促进在拉丁美洲的四个国家，即巴西、哥伦比亚、厄瓜多尔和秘鲁控制木材产地和改进

⁸ 本报告 V.B. 节中的大部分数据由世界资源研究所和环境调查署的举措——森林合法性联盟提供(见 www.forestlegality.org/)。

森林管理的举措，以使木材贸易符合该《行动计划》的各项目标。特别是，该项目是为了在南美洲增加森林执法、治理和贸易方面的知识，并制定衡量森林治理变化的基准。⁹

67. 在美国，最初在 1900 年颁布的《莱西法》是该国第一部重大野生生物保护规约。直到最近，该法只是在一定程度上限制非法来源植物和植物产品贸易，但在 2008 年，美国国会修订了《莱西法》，将在违反美国或州、部落或外国政府旨在保护植物的任何法律情况下获取的植物或植物产品的贩卖视为非法。

68. 根据在 2008 年修订的《莱西法》，进口植物和植物产品须在进口时申报，说明进口植物或植物产品的具体资料。美国政府正在分阶段实施申报规定，目前对某些特定类型的木材产品适用于这项规定。

69. 《莱西法》长期以来一直以打击非法野生生物贸易的可靠、成功的文书而闻名。《莱西法》与《欧洲联盟森林执法、治理和贸易行动计划》一道被誉为在发展中国家和发达国家打击非法采伐的重大步骤。

70. 2012 年 11 月，澳大利亚的《非法采伐禁止法》获得御准，使之能够立即实施。该法的目的是防止进口非法采伐的木材产品，而且禁止在澳大利亚加工非法采伐的木材。与《莱西法》不同的是，它规定澳大利亚经营者不得知情、故意或肆意地参与进口或加工非法采伐的木材产品。

71. 不仅发达国家已经采取打击非法采伐的单边或双边行动。向论坛第十一届会议提交的自愿国家报告表明，2007 年以来，许多国家制定并实施了进一步打击非法贩运森林产品的立法。许多国家，包括格鲁吉亚、加纳和牙买加报告了新的或经修订的公共采购政策，而另一些国家，包括利比里亚、巴布亚新几内亚和菲律宾，则加强了森林产品监管和跟踪系统链的监测和核查。其他国家实施了全面的木材出口禁令，不仅作为鼓励木材加工的手段，也是为了阻止非法加工的木材出口。

72. 在双边一级，2011 年，中国和日本签署了关于打击非法采伐和相关贸易促进可持续森林管理的备忘录。两国政府同意作出努力，制定核查国内采伐、加工和分销以及进口和出口木材产品的合法性的制度。

73. 在次区域一级，肯尼亚、乌干达和坦桑尼亚联合共和国在 2014 年 6 月制定了《东非非法木材贸易举措》和降排加这个挪威支持的跨国界创新机制，将与国际刑事警察组织(国际刑警组织)、联合国粮食及农业组织、联合国开发计划署、联合国环境规划署和联合国毒品和犯罪问题办事处协作实施。

⁹ 详情见 https://ec.europa.eu/europeaid/regions/latin-america/flegt_en。

74. 2004 年至 2015 年采取的、由印度尼西亚、墨西哥、南非、瑞士和乌克兰共同组织的支持联合国森林论坛的一组五个国家主导举措，突出表明了世界各区域在森林治理和权力下放方面取得的进展，以及仍然存在的挑战和差距。¹⁰

75. 虽然每个国家主导举措都侧重于森林治理的一个具体方面(如权力下放、降排加机制、绿色经济和未来国际森林安排)，但它们都指出同样的教训：把国际协定变为国家一级行动，同时确保多级治理的知识和价值方面的问题普遍存在。各级森林治理(地方、国家、区域或国际)越来越支离破碎，有各自的利益攸关方，但每级都以各种方式影响其他各级，特别是通过相互关联的机构以及思想和财政资源的传播。

76. 国际一级也取得了进展。2012 年 3 月，国际刑警组织主办了首次环境合规和执法国际主管峰会，与会者一致认为，虽然为了解决非法采伐问题作出了国家和国际努力，但国际调查和执法工作协调仍然薄弱。

77. 特别是，国际刑警组织启动了一个森林执法协助项目(Leaf 项目)，旨在提高对非法采伐的认识，发展执法能力，加强情报共享，设立国家环境安全工作队，以推动国家机构和国际合作伙伴之间的合作。国际刑警组织的一个最大优势是其查明包括洗钱在内的金融犯罪的专门知识，这是跟踪非法采伐流量的一个有用手段。

78. 一个与森林治理有关的主要发展是降排加保障措施协定。2010 年在墨西哥坎昆举行的第十六次联合国气候变化框架公约缔约方会议上，与会者认识到，需要一套降排加机制保障措施，包括确保降排加行动符合国家森林方案及国际公约和协定；降排加治理结构保持透明和有效；其结构尊重土著和地方社区的知识和权利(见 FCCC/CP/2010/7/Add.1，第 1/CP.16 号决定)。

79. 但是，监测降排加保障措施的实施仍然是一个挑战。2011 年在德班举行的第十七次联合国气候变化框架公约缔约方会议一致同意建立一个保障措施信息系统，以根据每四年一次的国家报告确保透明度、一致性、全面性和效力。¹¹

80. 另一个与森林治理有关的重要发展是关于《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》的协定。世界粮食安全委员会 2012 年 5 月 11 日核可该准则。该准则旨在促进确保地权保障以及公平获取土地、渔业及森林作为一个消除饥饿与贫困，支持可持续发展，提升环境质量的手段。¹²

¹⁰ 已举办的国家主导举措如下：瑞士因特拉肯(2004 年)、南非德班(2008)、墨西哥瓦哈卡(2010 年)、乌克兰利沃夫(2012 年)、瑞士因特拉肯(2015 年)。

¹¹ 详情见 <http://reddplussafeguards.com/?p=274>。

¹² 可查询 www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/。

81. 2014 年 5 月，毒品和犯罪问题办公室启动了为期四年的全球打击野生动植物和森林犯罪方案。该方案旨在提供具体技术援助，以加强各国应对危害野生动植物群受保护物种的能力。为此设立了一个分析工具包。

82. 世界银行也在亚洲、非洲、欧洲和北亚区域经验的基础上，制定了长期森林执法和治理方案。一个例子是“欧洲邻国与伙伴关系工具东部国家森林执法和治理二”方案。该方案在第一个此类项目的基础上，在亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、格鲁吉亚、摩尔多瓦共和国、俄罗斯联邦和乌克兰促进可持续森林管理。

83. 国际热带木材组织还举办了各种应对国际非法木材产品贸易的活动，首先是它在 2009 年发起森林执法、治理和贸易专题方案，以加强该组织成员国的守法和治理。最近，该组织还在 2013 年同欧洲联盟签署了一项协定，以评估《执法、治理和贸易行动计划》和各项自愿伙伴关系协定的实施是否对欧洲木材市场产生了积极影响。

84. 1975 年生效的《濒危野生动植物物种国际贸易公约》是历时最久的国际森林执法和治理倡议。该公约有 180 个缔约方，所以在控制其附录一清单所列森林物种国际贸易以及监测和控制其附录二所列数百木材物种国际贸易方面特别有效。不过，该公约不涵盖非濒危物种的非法贸易。

C. 森林执法和治理业绩

85. 普遍共识是，非法采伐的木材产品国际贸易在过去十年中大幅下降。全球定位系统装置和其他跟踪工具等现代技术大大增加了木材产品流动的透明度。木材记录和跟踪在特定瓶颈特别是过境点和海港最容易。这部分解释了国际贸易措施的实施为什么对遏制这种现象特别有效。然而，有些不受森林执法和治理文书影响的贸易流量仍有问题，如发展中国家之间的国内和区域贸易。

86. 尽管取得了进展，森林执法和治理措施的全球覆盖仍不平均，一些国家和地区比其他国家更有条件打击森林产品的非法采伐和贸易。此外，虽然为处理国际木材产品贸易，特别是南北国家之间的国际木材产品贸易实施了一些措施，但国内、区域和南南贸易没有得到充分关注。不均衡的覆盖和缺乏适用于国内、区域和南南贸易的法规，使人可以利用漏洞并鼓励渗漏，从而削弱改进全球森林执法和治理工作的风险。

六. 森林执法和治理：前进方式

87. 在过去 15 年中，森林执法和治理往往处于森林政策的最前沿。高级别政治关注、基于一系列补充文书的多管齐下做法，包括立法改革和自愿计划和伙伴关系、信息和通信技术改进，都有助于在森林政策中优先重视森林执法和治理。在

各组织之间协作以及其不同机制相互承认的支持下，协同效应和互补作用也加强了全世界打击非法采伐的斗争。

88. 然而，在缺乏一个促进森林执法和治理的普遍性框架的情况下，各级不同机制零敲碎打和临时的积累，产生了每个区域都不一样的拥挤且复杂的立法环境。在这个复杂环境中航行可能是一项重大挑战，可能构成森林部门投资风险。此外，立法多元化使合法和非法做法之间的界限更加模糊，产生了一个灰色地带，削弱全球打击非法采伐的斗争。

89. 此外，虽然一些区域得到有效机制的覆盖，差不多根除了非法伐木和贸易，但其他区域的国家则在很大程度上被排除在外。在某些地区受到制裁的非法做法在其他区域可能会得到容忍，造成当前森林执法和治理环境中的重大差距，这可能鼓励利用漏洞和渗漏，从而限制整套森林执法和治理措施的效力。

90. 鉴于上述考虑，当前森林执法和治理环境的三个主要方面需要加以解决。需要对所有森林执法和治理措施进行一次全球审查，以便更好地了解整个森林执法和治理环境。这将有助于查明仍然存在哪些差距，以便可以更好地加以处理，并减少潜在漏洞的问题。

91. 在考察包括多种不同措施的全球森林执法和治理环境时，需要查明各级的最佳做法，使之能够适应森林执法和治理措施目前缺乏或无效的地理和专题差距。这将使整个森林执法和治理架构能够更加一致和有效。

92. 需要更好地理解森林执法和治理与森林筹资之间的关系。森林执法和治理是鼓励森林部门投资，特别是外国直接投资的有利环境的一个重要组成部分。但是，法律法规的积累可能会增加交易成本，因为可能会阻碍投资。目的是找出森林执法和治理与森林筹资最相互支持的中间地带。

93. 2015年2月在瑞士因特拉肯提出的最新国家主导举措，也就改进全球一级森林执法和治理提出了具体建议，包括通过提供一个平台，分享森林治理经验教训，以吸引私营部门和其他主要群体参与，加强改善有利环境和吸引投资的政策法规，为降排加进程提供更广泛森林治理问题的投入，并协助落实降排加框架内的保障措施。

七. 结论

94. 筹资及森林执法和治理领域可以说是近年来森林政策变化最快的方面。这两个领域特别活跃，临时积累的各种举措形成了拥挤、复杂的环境，国际协调或一致性是有限的。这两个领域都可以大大得益于在国际一级加强协调。

95. 在筹资领域，如果论坛协助进程的范围和职能得到适当扩大，它会有独特条件促进协调。但是，如果协助进程要在未来国际森林安排中发挥重大作用，协助

各国催化森林筹资，应当大幅增加该进程的资源，以履行其扩大的职能。同样，秘书处应得到足够人力和预算资源的加强，以进一步落实协助进程的各项职能。

96. 同样，毫无疑问，森林执法和治理的差距仍然存在，现有和有时重叠的举措可以进一步协调，使打击非法采伐的森林产品的斗争更加有效。

97. 反映上述要点的关于实施方法以及森林执法和治理的一套拟议关键行动要点，载于秘书长关于审查国际森林安排的效力并审议今后各种选项的报告，包括该报告的结论和建议中的要点。
