



## 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7

多利益攸关方对话

## 国际森林安排的未来

## 主要群体提交的讨论文件

## 摘要

在本文件中，六个主要群体<sup>1</sup>在联合国森林论坛内主要群体协调机构森林主要群体伙伴关系的促进下，就国际森林安排的成绩与弱点和主要群体发挥的作用联合提出了它们的看法。虽然这一安排在一系列与森立有关问题上增强认识及理解和在开发宝贵工具加强可持续森林管理方面可以说功不可没，但现在亟需在四个全球森林目标方面取得显著进展。这就需要更有效的工具(特别是在科学与政策界面上)、教育和能力建设、广泛采用关于工作场所安全的国际劳工组织公约、改进会计制度以衡量生态系统服务的价值以及妇女、小林地业主、社区和土著人民对可持续森林管理的贡献。

对国际森林安排进行了独立评估的团队提出的改进这一安排的措施(例如设立一个联合国森林大会及秘书处和设立一个全球信托基金、与可持续发展目标建立直接关联和任命一名特使)，需要设计为鼓励更坚定地致力于可持续森林管理，

\* E/CN.18/2015/1。

<sup>1</sup> 儿童和青年、土著人民、科技界、农民和小林地业主、妇女、工人和工会。非政府组织主要群体没有参加，所给原因是缺乏时间开展充分协商。



包括以适当资金和监测的形式、在一个一致和跨部门的框架中和在民间社会充分互动协作的情况下做到这一点。

本报告中特别强调民间社会参与可持续森林管理政策的规划、执行和监测对各国政府的价值。还强调了具有生活在森林及其周边经验的民间社会能为强化对跨部门政策框架重要性的认识做出的特殊贡献。

## 一. 引言

1. 作为对关于国际森林安排的未来的讨论的一个贡献，本文件由以下六个主要群体提交：儿童和青年、土著人民、科技界、农民和小林地业主、妇女、工人和工会。这些主要群体代表了在大多数国家涵盖了民间社会一大部分的各个组织，一直积极参加联合国森林论坛的届会、闭会期间会议和举措以及由森林合作伙伴关系组织的会议和活动。它们还参加了区域和国际网络并坚定致力于既加强保护作为生态系统的森林，又提高森林所产生的社会经济效益。在本联合文件中，这些主要群体确认国际森林安排的贡献，并指出它们认为属于它的不足及其原因。它们就如何能改进这一安排和就它们如何能做出更有效贡献的问题提出了看法。
2. 题为“对国际森林安排的独立评估”的报告中提出的令人印象深刻的分析是编写本文件的一个主要资源。

## 二. 国际森林安排的成绩

3. 广而言之，国际森林安排为可持续管理世界森林做出了两类贡献：它推进了关于森林所面临问题的辩论和提高了对对这些问题的认识；它以多种方式帮助改进了可用于加强可持续森林管理的工具。
4. 这一安排为各国政府间(包括在部长一级)和国家与森林有关利益攸关方之间的森林政策对话提供了一个全球平台。通过分析和对话，它促进了对全球林业挑战关键方面的理解和提高了对这些方面的认识，例如更完整地认识到森林所产生的社会经济效益的全面范围和程度。特别是，它鼓励了对下列关键问题的一些实质性讨论：传统的森林相关知识、改善生计和消除贫穷、社会发展、土地保有制度和基于社区的管理。它通过庆祝国际森林年和国际森林日引导了全世界对林业问题的关注。森林合作伙伴关系也为举行基础广泛的森林问题对话提供了一个重要机会。
5. 关于所有类型森林的无法律约束力文书及其四项全球森林目标的通过是国际森林安排的一项重大成就和积极贡献。在提高对来自森林诸多利益的认识(见全球目标 2)和增加可持续森林管理做法(见全球目标 3)方面已取得了一些改善。
6. 由于国际森林安排，与可持续森林管理有关的最佳做法和标准及指标得到了更为严谨的定义和推广，而且相关经验得到了交流。为制订国家森林方案指导方针、精简森林数据报告和发布数据库做了大量工作。这一安排促进了这些工具在许多国家被运用于政策和方案，并为制订一个基于成果的监测和评价框架以跟踪执行进展情况做出了贡献。它还促成了许多新工具的开发，例如可持续森林管理工具箱和联合国粮食及农业组织(粮农组织)森林和农场融资机制以及全球森林观察举措。

### 三. 主要群体对国际森林安排的成绩的贡献

7. 总体而言，民间社会补充了各国政府在制订和执行有效可持续森林管理政策方面的作用。通过各种组织，民间社会提高了各国政府和其他方面对与地方森林有关的社会、经济和环境现实情况的认识。森林或其附近当地社区的民众都敏锐地了解林业做法和这些做法的改变对森林的影响。民间社会行为体在国内和全球这两个层面通过网络交流关于进步和退步的经验信息，从而有助于发现关键问题和努力提高对它们的认识。

8. 特别是，民间社会就林业做法和可持续森林管理的广泛影响贡献了一个跨部门视角。一个民间社会组织越接近地方层面，这种视角就越有力量，其根本原因就是人们并非生活和工作在互不相干的“部门”中。同样，拥有林权的家庭、妇女、青年和社区，并不生活和工作在“生物多样性林”或“生物能源林”或“用材林”或“碳储存林”或“增强粮食安全林”之中。森林只有一个，而人们经历的从森林中获得的利益和在可持续管理作为一个综合整体的森林方面遇到的挑战却范围广泛。这一视角对于增强旨在改善可持续森林管理的政策的有效性至关重要。

9. 民间社会组织能够帮助为政策举措动员支持，还能为在政策执行的一些方面降低费用和增强效力做出直接贡献。例如，当地社区参与保护森林在许多情况下都促成了更好的保护和较低的费用。

10. 在实践中，民间社会组织与官方监测和报告程序平行地协助监测可持续森林管理政策的实施，发挥着宝贵的作用。积极主动的当地民间社会团体开展的监测可以帮助填补空白，并在某些情况下对一些官方程序进行可贵的矫正。

11. 在世界许多地方，民间社会都在做出这种贡献，而加强这些贡献的潜力几乎是无穷的。采取行动实现这种潜力是在森林有关问题方面取得显著进展的必然要求。这种行动必须新的国际森林安排支持下，由政府与民间社会联合开展。

12. 主要群体以若干方式代表民间社会在论坛进程中做出了贡献。例如，论坛届会期间给予多利益攸关方对话的空间逐渐增多。在论坛第十届会议上，甚至出现了主要群体与会员国代表之间真诚对话的迹象，而且届会报告中数次提到主要群体提出的要点。主要群体在论坛届会上发出更具凝聚力声音的能力也有所增强。2011年和2013年，九个主要群体中的七个都贡献了联合讨论文件并设立了森林主要群体伙伴关系，以加强它们的投入的一致性和清晰度。不过，虽然在加强主要群体对论坛贡献方面取得了进展，但这种贡献还极为有限，还需要做大量的工作使之增多。

## 四. 国际森林安排的弱点

13. 主要群体对于世界森林状况以及可持续森林管理执行方面不均衡和不完整的趋势深感不安。很多具体提议都受到忽视，例如包括那些与森林问题政府间特设小组传统与森林有关的知识的提议(见 E/CN.17/1997/12, 第 32-40 段)和政府间森林问题论坛的提议(见 E/CN.17/2000/14, 第 73-75 段)以及与土著人民有关的提议。许多国家都尚未批准国际劳工组织的八项核心公约和与体面工作条件有关的业务守则。

14. 总体而言，跟踪执行进度的指标和目标还没有制订出来。

15. 就全球目标 1 而言，很多热带森林地区的情况越来越糟糕，那些地方的森林退化正在产生灾难性的全球后果，正如对当前埃博拉危机的原因的分析所显示的那样。

16. 在实现全球目标 2 和 3 方面，目前的进展情况也令人沮丧。在许多森林地区的森林住民和工人中，贫穷依然顽固地存在。在许多国家，土著及当地社区和小林地业主对森林管理和利益共享的全面参与仍然受到抵制。在承认工人、妇女和土著人民及社区的权利方面还存在着许多差距，而对妇女、小林地业主、社区和原住民所有权的承认和加强还需要特别关注。此外，还存在着很多童工和强迫劳动的情况。在开展努力争取年轻人参与可持续森林管理各方面时基本上缺乏紧迫感。

17. 在全球目标 4 方面，融资需求和资金实际流量之间的差距正变得越来越大。

## 五. 导致成果有限的因素

18. 总体而言，取得进展的主要障碍是政治承诺有限、财政资源不足和许多国家政府内各竞争部门之间缺乏协调。

19. 在对于实现森林问题方面的进展具有根本意义的领域和工具中，具体差距包括：

(a) 承认所有各类能力的战略重要性和对其优先投资的必要性，包括在基础及应用科学和在林业教育中的研发；

(b) 在青年林务人员和实地从业人员两方面的林业教育中，都需要大幅度提高对以下方面的关注：社会林业和复合农林业、监测工具、认证方案中的培训，例如那些旨在降低发展中国家森林砍伐和森林退化所产生排放的方案(见降排加机制)，以及卫生和安全培训；

(c) 充分制订可持续森林管理指标；

(d) 一个有效的监测及合规框架；

(e) 用于衡量来自森林的公益物价值的公认会计系统，特别重点是饮用水、农用水、碳储存和生物多样性；

(f) 更完整地评估森林在满足生存需求方面所做贡献以及妇女、小林地业主、社区和土著人民对可持续森林管理所做贡献的价值；

(g) 在应用“森林对话”等出版的《对地方控制的森林进行投资的指南》中所提建议方面的进展和“森林连接”持续开展的工作。这些进程就加强政策框架的办法制订了一套全面的具体建议，以鼓励依据实行了这些建议的地方所展示的有力成果业绩提高可持续森林管理水平和增加创造当地就业；

(h) 与非木材林产品和对森林健康的价值有关的更多研究。

20. 论坛协助克服这些障碍的能力受到若干结构性制约因素的限制，例如论坛届会议程需要共识的规定限制了对话范围，而相对刚性的多年工作方案使得难以应对气候变化、爱知生物多样性目标、森林恢复和生态系统服务估值等新出现的问题和动态。许多这些政策问题已在论坛外得到了更多关注。一个关键的制约因素是一直缺乏融资机制。虽然国际森林安排目前不包括具法律约束力的森林协定，但在安排中纳入一个有信誉的融资机制将能产生明显的改观。

21. 包括主要群体在内各利益攸关方的参与和效力受到以下因素的限制：资源稀缺、可供对话的空间有限、工商业和地方当局这两个主要群体近年来缺少参与。

## 六. 国际森林安排应如何改变

### 指导原则

22. 为使国际森林安排成为一个有力和有效的全球机构而对它作出的任何改变，都需要依据它对以下方面的贡献进行评估：

(a) 政府对执行的坚定承诺；

(b) 适当筹资机制以确保有能力执行承诺；

(c) 一个透明的监测系统，配以基线、指标、目标和有力的报告要求，以展示执行承诺的进展情况；

(d) 一个制订和执行政策的明确和根本的跨部门框架(应广泛采用“森林加”模式)；

(e) 民间社会真正参与可持续森林管理政策的规划、执行和监测，加强与所有利益攸关方的协作和加强所有利益攸关方之间的协作，并推动社会对话(例如，劳工代表与管理方之间和社区与行业之间)；

(f) 加强科学-政策界面。

### 新的和改进的工具

23. 拟议的联合国森林大会及秘书处可鼓励更多地关注上文所述原则。如果设立，这个大会应被赋予强有力的协调功能，而重点应是在科学与技术网络等现有网络中建立关联和促进联系。

24. 可持续森林管理需要一个全球战略信托基金，其中一个组成部分为地方掌控的林业服务，包括妇女、小林地业主和社区的能力建设。基金方面开展的工作应与森林和农场筹资机制等粮农组织方案周密协调。基金应当用于解决其他机构在支持可持续森林管理方面的资金缺口并应对这些机构的工作予以补充。

25. 主要群体支持关于任命联合国特使的提议，以就解决森林问题的紧迫性提供一个明确、有力的信息，并鼓励把国家和全球战略规划及政策联系起来。主要群体希望特使能获得与民间社会互动协作的明确授权。

26. 森林问题需要在可持续发展目标中获得更高的能见度，具体包括在这些目标中纳入有力和明确的与森林有关的目标和指标。森林与其他问题之间存在的关联在以下拟议的可持续发展目标方面特别清晰：贫穷、粮食安全、卫生、妇女、水、能源、气候变化、司法救助以及公正、负责和包容的机构。必须设立一个机制和任务，负责落实作为可持续发展目标一部分的与森林有关的具体目标。

27. 关于所有类型森林的无法律约束力文书需要更新，以反映可持续发展目标和其他动态，例如爱知生物多样性目标和气候危机。总之，必须高度重视在可持续森林管理中纳入措施，以确保尊重土著人民、社区、小林地业主、工人、妇女和青年的权利及贡献。

## 七. 提升主要群体贡献的功效

### 一般

28. 必须继续努力确保包括工商业和地方当局在内的所有主要群体都充分参与，以更完整地表达民间社会的看法和增加这些群体所传递信息的合法性。

29. 在论坛届会上进行有意义对话的机会可以加强。一个建议是允许主要群体在每天结束时作出简要评论。

30. 主要群体与现有和新机制的持续协作需要正式化。森林主要群体伙伴关系的设立是迈向一个更正式安排的重要一步。这一伙伴关系需要得到正式承认。

31. 民间社会强化的作用必须包括制订体制机制，以动员主要群体在国家层面参与政策的制订、执行和监督。在实质性辩论和明确承认民间社会组织优势与局限

的基础上，特别重要的是界定主要群体在监测协定执行情况中的明确和重要作用。

#### 具体

32. 论坛应承认森林主要群体伙伴关系是论坛内主要群体的正式协调机构，并授予它常驻观察员的地位。

33. 论坛应探索是否可以建立一个独立进程以对希望参加其届会的主要群体组织进行核证，正如联合国一些机构所做的那样。这样一种进程将提供更大的参与机会。

34. 论坛应支持森林合作伙伴关系和森林主要群体伙伴关系关于制订与它们建立协作的机制的构想以及关于在合作伙伴关系中赋予主要群体伙伴关系观察员地位的构想。

35. 应每年从一个战略信托基金中向森林主要群体伙伴关系提供机构资金，以保证该组织的核心资金。此外，还应为主要群体积极参加论坛届会提供充足的资金。该组织则将因而能够从其他来源筹集资金，使其得以开展工作，在全球层面支持论坛和支持主要群体组织执行国际森林安排。

## 八. 结论

36. 个人在其日常生活中通过他们的家庭和社区，并集体通过作为更大网络一部分的组织和最终通过森林主要群体伙伴关系，看到和感受到家庭及社区福祉之间的关联，其中包括妇女和青年以及森林的健康。森林产生的社会经济利益和对森林作为生态系统的尊重，不需要而且实际上也不必被视为一套复杂和困难的“零和”权衡。世界各地有许多例子证明情况并非如此，在这些例证中，互连关联得到理解并获得和谐及综合的处理。这样一个视角是在全世界促使更坚定致力于和大力执行改进后的可持续森林管理的进程中一个必不可少的组成部分，对于一个改进后和更有效的国际森林安排而言，则将既是其原因，又是其结果。主要群体期待继续为这一视角作出贡献。