



经济及社会理事会

Distr.: General
15 December 2010
Chinese
Original: English

联合国森林论坛

第九届会议

2011 年 1 月 24 日至 2 月 4 日，纽约

临时议程* 项目 8

高级别部分

高级别部长级部分以及同国际组织负责人的政策对话

秘书长的报告

摘要

联合国森林论坛第九届会议高级别部长级部分面临若干重大问题，特别是如下问题：森林在各种多边文书和进程中的重要性日益增加、国际森林年(2011 年)的启动、森林筹资进程、即将举行的联合国可持续发展大会(里约会议二十周年)，以及其他有关森林的重大主题、挑战和机遇。为期两天的高级别部长级部分定于 2 月 2 日和 3 日召开，这是会员国解决这些重要问题并有效提供关于这些问题的政策咨询意见和指导的独特机会。

编写本报告的目的是促进在高级别部分期间进行深入和富有成效的讨论。报告载有关于以往森林论坛高级别部分成果和影响的简要说明，以及关于全球发展重大挑战、森林对于应对这些挑战的作用和森林方面未来机会的简要概述。报告最后就如何加强和提高森林对全球发展议程以及对目前和今后重大全球性活动和进程的贡献提出建议。

* E/CN.18/2011/1。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 以往高级别部长级部分的成果	3
三. 全球发展的重大挑战	3
四. 森林为民	4
A. 森林与消除贫穷	5
B. 森林筹资	6
C. 森林作为社会融合和创造就业的手段	7
D. 森林治理	8
E. 森林和绿色经济	9
五. 森林：对各个部门有着广泛影响的多层面问题	11
六. 2011 森林年和里约会议二十周年：绝佳的机会	13
七. 结论	14
八. 建议	15

一. 引言

1. 联合国森林论坛第七届会议通过的 2007-2015 年多年工作方案决定分别在 2011 年第九届会议和 2015 年第十一届会议上举行高级别部长级部分。第九届会议的高级别部长级部分定于 2011 年 2 月 2 日和 3 日举行。

2. 高级别部长级部分开幕式活动包括正式启动国际森林年(2011 森林年)以及一系列特别仪式和活动,参加者包括会员国高级官员、联合国和森林合作伙伴关系其他成员组织以及各主要团体的代表。开幕式结束后,高级别部分将继续在各种圆桌会议上开展工作,每个圆桌会议将讨论一个与森林有关的重大问题。高级别部分第二天,还将举行一个森林合作伙伴关系成员组织官员和领导人的高级别对话。最后,预计高级别部长级部分结束时将通过一个部长级宣言。预计全球媒体将重点关注这次高级别部分,特别是关注 2011 国际森林年的启动。

二. 以往高级别部长级部分的成果

3. 已举行过两次高级别部长级部分,第一次是在森林论坛第二届会议期间,第二次是在第五届会议期间。第一次高级别部长级部分的成果是通过了一项部长级宣言和森林论坛发送 2002 年南非约翰内斯堡可持续发展世界首脑会议的信息。宣言由秘书长通过作为该次首脑会议筹备委员会的可持续发展委员会转交给首脑会议。部长级宣言的执行部分后来被完整地纳入《约翰内斯堡执行计划》。¹

4. 在森林论坛第五届会议期间举行的第二次高级别部长级部分未通过部长级宣言。部长们注意到了主席关于讨论的摘要(见 E/2005/42-E/CN.18/2005/18)。主席摘要中强调的一个主要政策建议是,必须制定全球森林目标,以推动各级采取行动,并鼓励各国为履行上述承诺制定各自的目标。

5. 第五届会议高级别部长级部分实质上为 2007 年大会达成关于所有类型森林的无法律约束力文书的历史性协议铺平了道路,后来在同一年,又通过启动谈判进程和将谈判文本草案转交森林论坛第六届会议,为全球森林目标铺平了道路。

三. 全球发展的重大挑战

6. 实现千年发展目标的集体努力在许多领域取得了进展。2008 年之前的趋势令人鼓舞,许多地区走上了至少达到一些目标的正轨。然而,进展始终缓慢而且不平衡,国际社会已经错过了实现某些目标的时限。

¹ 见《可持续发展问题世界首脑会议的报告,2002 年 8 月 26 日至 9 月 4 日,南非约翰内斯堡》(联合国出版物,出售品编号: C.03.II.A.1 及更正),第一章,决议 2,附件,第 45 段。另见 www.un.org/esa/dsd。

7. 分析表明，全球金融危机的影响可能持续下去：2015 年及之后直至 2020 年的贫穷率与世界经济按危机爆发前的速度稳步增长下的贫穷率相比将略有上升。由于失业，越来越多的人被迫接受不稳定的就业机会；2009 年，60%的就业人口从事不稳定的工作。

8. 气候变化的破坏性影响日益严重，全球范围内自然灾害和环境退化造成死亡、伤残或经济损失的风险正在增大，严重影响了较贫穷国家。2008 年年初至 2010 年 3 月之间，自然灾害造成 470 000 人死亡。2008-2009 年期间经济损失达 2 620 亿美元。

9. 从教育到参与政治决策，实现两性平等和赋予妇女权力的各方面进展均十分缓慢。在几乎所有地区，从事非农业有薪就业的男性仍然多于妇女。

10. 多数捐助国的援助水平依然远远低于联合国规定的占国民总收入 0.7%的目标。2009 年，达到或超过这一目标的国家仅有丹麦、卢森堡、荷兰、挪威和瑞典五国。2009 年，官方发展援助净支出达 1 196 亿美元，占发达国家国民收入总和的 0.31%。²

11. 在一些地区和国家，森林砍伐和森林自然损耗继续以惊人的速度发展。原始林面积每年减少约 400 万公顷。1990 年至 2005 年期间，全球在森林建立、管理和使用方面的就业率下降了约 10%。³ 据报道，所有森林中每年平均有 1%受到森林火灾的严重影响。主要在温带和寒温带地区，每年森林病虫害约毁林 3 500 万公顷。

12. 从全球来看，公共森林机构的工作人员人数在减少。据报告 2008 年约有 130 万人在公共森林机构工作，其中 22%为女性。在全球一级，自 2000 年以来工作人员人数每年减少 1.2%。2 万多名专业人士在公共森林研究机构工作。

13. 这些挑战以及其他挑战的持续存在要求各国和整个国际社会作出更坚定的承诺，共同努力，有效加快实现全球发展目标尤其是到 2015 年实现千年发展目标的工作。如果不大力推动，大部分地区可能难以实现千年发展目标的许多具体目标。新老挑战很有可能会进一步减缓某些领域的进展，甚至使迄今取得的成就发生倒退。

四. 森林为民

14. “森林为民”是森林论坛第九届会议的总主题。当前，森林被认为是任何一项应对全球挑战的方案中的重要部分，因此，在 2011 年国际森林年启动期间各

² 上段所引用数字主要来自《2010 年千年发展目标差距工作队报告》（联合国出版物编号 E.10.I.12）。可查阅 www.un.org/millenniumgoals/reports。

³ 联合国粮食及农业组织，2010 年全球森林资源评估（罗马，2010 年）。

会员国部长和高级官员就此主题进行专题讨论，将为森林论坛提供一个机会，使其更好地了解各种类型的森林对于各国人民和各个国家的益处，即使是那些缺乏森林、森林面积较小或有林区外树木的国家。

15. 为采用“以人为本”的方式来处理森林问题，关键是要密切关注森林与对人们的日常生活和未来产生重大影响的各种问题之间的相互联系，包括减贫、金融、治理、绿色经济、就业、社会融合和全球发展挑战等。实际上，森林是将人类生活的各个方面联系在一起的交叉点。森林提供的货物和服务是文明社会必不可少的，对于经济发展、获得清洁饮水、农业生产力、土壤保持和防洪至关重要。森林还是至少 80% 陆地生物多样性所在地，也是调节全球气候的主要碳汇场所。森林为消除贫穷作出了重大贡献；全世界 16 亿多人依赖森林资源维持生计。

16. 全球森林目标和 2007 年关于所有类型森林的无法律约束力文书展现了对森林的思路从以部门为中心演变成以人为本。森林论坛第九届会议高级别部分是森林论坛通过森林文书和全球森林目标以来的第一次高级别会议。此外，此次会议是在 2010 年 9 月大会关于千年发展目标问题的高级别全体会议之后、2012 年联合国可持续发展大会(又称里约会议二十周年大会)之前举行的。在此背景下，森林论坛第九届会议高级别部分在处理森林与其他生态系统和部门之间的联系和确保森林充分发挥作用促进实现国际商定的发展目标方面，具有极为重要的意义。

A. 森林与消除贫穷

17. 贫穷是一种多方面的状况。这不仅仅意味着没有足够的收入，还包括对健康状况、教育程度、安全感、治理质量、对正义和人权的尊重以及平等的衡量。在许多国家，农村贫困是前几代人赖以维生的自然资源枯竭的后果所导致的。具体表现在土壤流失加剧、土壤肥力降低、无节制地砍伐森林和供水源减少。就对贫穷的影响而言，这些因素叠加起来，导致农业生产下降、粮食更无保障、满足家庭能源需求的木柴减少、饮用水和卫生用水量不足，以及对经济发展和环境稳定很有价值的森林资本丧失。

18. 森林为贫穷家庭提供现金、收入、就业和消费品，直接有助于实现减少贫穷和饥饿的目标。据世界银行估计，世界约四分之一的贫穷人口依赖森林维持生计。全世界约 2.4 亿穷人生活在发展中国家的林区，他们的生计仰仗于对森林的保护，以及往往仰仗于森林的复原。然而，需要强调的是，森林的贡献不仅限于减少饥饿和危机；相反，只要得到可持续管理，森林也可通过增加更可持续的收入产生更大影响，从而减少贫穷。例如，在津巴布韦，通过收集猴面包树的种子并将其销售给加工企业，当地生产者的收入比以前种植棉花时增加一倍。在马拉维，通过转移到包括饲养珍珠鸡、生产猴面包树果汁和养蜂等可持续林业活动，家庭人

均收入从 3 000 克瓦查(22 美元)增长了 3 倍,达到 9 000 克瓦查(67 美元)。⁴此外,森林提供各种环境服务,并提供可再生木材和非木材林业产品,以此促进环境可持续性。⁵非木材林业产品也能为农村穷人填补缺口发挥重要作用,在一定条件下可作为脱贫的踏脚石。⁶

19. 有些地方的森林在使人们能够应付贫穷方面发挥关键作用,而这些地方依赖森林为生的人们的权利应得到保障,应提供获得木材和非木材森林产品的机会及获得保有。保护依赖森林为生的脆弱人口是可持续森林管理的一个重要因素,创造有利于减少贫穷的环境同样如此。由于居住在林区的土著居民属于世界上最贫穷、最脆弱的人群,他们与外部世界的接触也很有限,他们需要得到特殊优先重视。有必要采取一些重要步骤,通过土地保有制度改革、为森林活动提供金融服务和修正使穷人边缘化的森林法规,确保生活在森林里的人们得到保护。⁷

B. 森林筹资

20. 筹措资金是全球发展伙伴关系和可持续森林管理的一个不可分割的组成部分。森林论坛第九届会议特别会议通过的关于实行手段的决议(见 E/2009/118-E/CN.18/SS/2009/2)建立了一个稳健的框架,有助于各国避免重复讨论已经商定的概念和措施,帮助各国缩小分歧和方法的范围,以颇具战略性的眼光看待“森林筹资问题”。该决议确认仅仅为森林筹资是不够的,并重申森林筹资战略应包括来自各种渠道的各类资源。

21. 该决议认为合作、参与和响应是最终解决森林筹资问题的基石。决议将森林筹资置于全球发展目标的背景之下,而不是南北之间政治对抗或国家资源与国际资源相对立的背景之下。决议承认发展中国家在森林筹资方面存在差距和需求,具有特殊需要的国家尤其如此。

22. 森林论坛在通过该决议后形成了新的愿景,其中确认为实现可持续森林管理筹集资金是推进全球发展议程的关键行动。在该决议中,森林论坛特别授权建立

⁴ 2010 年千年发展目标报告(联合国出版物,出售品编号 E.10.I.7)。可查阅 www.un.org/millenniumgoals/reports。

⁵ “专家强调森林对千年发展目标的贡献”。可查阅 www.fao.org/newsroom/en/news/2005/89264/index.html。

⁶ Elaine Marshall, Kathrin Schreckenberg and Adrian Newton, “What contribution does successful non-timber forest product commercialization make to the Millennium Development Goals”, and Daniela Gomes Pinto and Peter May, “Supporting community non-timber forest product enterprises in the Amazon”, European Tropical Forest Research Network News, No. 47-48 (Winter 2006-2007)。可查阅 www.etfrn.org/etfrn/newsletter/news4748。

⁷ David Kaimowitz, “Forests and the Millennium Development Goals”, European Tropical Forest Research Network News, No. 47-48。

一个不限成员名额政府间特设专家组，其任务是就从所有来源筹集资源的战略提出建议，以支持实行可持续森林管理，实现关于森林的各项全球目标以及执行关于所有类型森林的无法律约束力文书，除其他外包括加强和改进获得资金的机会，并建立一个自愿的全球森林基金，同时考虑到论坛对协助进程的业绩进行审查的结果、会员国的意见、对可持续森林管理筹资工具和进程的审查及其他因素。

23. 与此同时，国际森林筹资架构变化巨大。对于通过森林碳筹资调集前所未有的追加资源的潜力，以及在较小程度上，对于用于支持可持续森林管理的环境服务的其他支付制度，均出现了较高的预期。如果设计得当，与降低因森林砍伐和退化所产生的排放以及保护和可持续地管理森林及增加森林碳储量的作用（“降排加”）有关的筹资可以推动更为广泛的改造型可持续森林管理投资，包括公共投资和私人投资。

24. 与“降排加”有关的筹资为森林筹资提供了一个极好机遇。虽然“降排加”筹措的资金流动潜力巨大，但是不可能消除执行无法律约束力文书资金筹措问题的所有差距和制约因素。这些资金不会解决为数众多的拥有干地森林的国家的需要。尽管这些国家的森林在水资源管理、水土保持、保护生物多样性和减缓气候变化方面发挥着关键作用，但这些国家却被排除在“降排加”资源之外。此外，对可持续森林管理的定义五花八门，对这一概念的解释也多种多样，各国和各组织在商定具体定义的问题上缺乏共识，这都将影响各国充分比较已经完成的森林工作和应该开展的其他工作的能力。人们还担心发展中国家的“降排加”活动可能替代发达国家对减少温室气体排放的承诺。

25. 2010年9月13日至17日，森林筹资问题不限成员名额政府间特设专家组在联合国内罗毕办事处举行了第一次会议。专家组的讨论重点表明，各国政府有必要进一步加强协作和交流经验，以制定新的筹资机制，加强与私营部门的协作，并有必要为私营部门投资创造有利环境。讨论还重点表明需要促使各国政府、森林合作伙伴关系及其筹资咨询小组在特设专家组第二次会议前，更多地参与确定森林筹资方案、筹资模式和可能的结构。第一次会议的与会者认为，有必要评估包括全球森林基金在内的有关森林筹资体制的不同方案，这些方案将由秘书处制定后供第二次会议审议。

C. 森林作为社会融合和创造就业的手段

26. 可持续森林管理包含经济、环境和社会层面。在努力加强可持续森林管理的过程中，更多地关注了经济和环境问题，而对这项工作的社会层面及其环境影响的探索和认识却不够。现在越来越多地认识到土著、社区和家庭林权持有人、管理者和业主以及这些群体之内及之外的劳工、妇女和青年人从事的经济活动的重要性。

27. 森林的社会层面关注的是家庭、社区和区域之间在森林方面存在的相互关系的性质和范围。这些关系是持续改进森林管理做法并通过可持续森林管理创造和分配更多经济利益的基础。这一基础的相对强弱对社区能否促进持久改善管理做法及由此提高经济效益、改善生物多样性保护、适应和减缓气候变化有着深远的影响。

28. 包括土著人民、妇女和女童在内的当地社区和人民对于可持续森林管理以及在此基础上开展的经济活动所带来的利益可以做出不可估量的贡献。通过加大投资开发各种能力，并让这些群体参与制定和实施森林政策，可以大大增加他们的贡献。其他有益措施包括提高以森林为生的人民和社区的管理技能、改善市场准入和营销结构及相关网络、加强林业推广培训和教育方案。

29. 改善稀缺环境资源和自然资源的管理可以创造巨大的经济机会。因此，许多国家政府已将实现绿色增长带来的机会和在更具环境可持续性的领域创造就业列为其宏观经济政策的一个重要优先事项。这意味着要大幅增加对能够扩大和提高地球的自然资本或减少生态和环境风险的各种经济部门的投资。

30. 大约 1 000 万人正在从事森林管理和养护工作，但直接以森林为生的人数更多。据报告，1990 年至 2005 年期间，可能是由于劳动生产率的提高，森林建设、管理和使用部门的就业人数减少了约 10%。欧洲、东亚和北美的减少幅度最大（1990 年至 2005 年，降幅为 15%到 40%），而在其他地区，就业人数有所上升。大多数国家报告说，从事保护区管理工作的就业人员增加。鉴于林业领域的许多就业是在非正规经济部门以外，森林工作对农村生计和国家经济的重要性肯定比报告的数字所显示的要大得多。

31. 全世界 80%的森林是公有的，但社区、个人和私营公司对森林的所有权和管理在不断上升。尽管在某些地区，森林的所有权和保有权发生了变化，世界上大部分森林仍是公有的。各地区之间的差异巨大。北美和中美洲、欧洲（除俄罗斯联邦以外）、南美洲和大洋洲的森林私有比例高于其他地区。这证明各国政府在制定适当政策和措施以提高森林创造就业机会的潜力方面发挥重要作用。当然，在一些地区，越来越趋向于让社区、个人和私营公司参与公有森林的管理。需要鼓励这些非公有部门在完善的监管框架内更多参与森林管理，以确保森林资源的可持续性，以及依赖这些森林为生的人们的权利。

D. 森林治理

32. 在制定森林政策、森林法律和国家森林方案方面已经取得重大进展。在提出森林政策声明的 143 个国家中，76 个自 2000 年以来发布或更新了他们的声明。在有具体森林法的 156 个国家中，69 个（主要在欧洲和非洲）报告说，他们目前的森林法是在 2005 年之后颁布或修订的。世界近 75%的森林属于国家森林方案的管理范围，即采用参与式的过程在国家一级拟定和执行森林政策和履行国际承诺。

33. 在明确阐述环境和社会责任原则的基础上进行良好治理，是可持续森林管理的先决条件。还应努力加强执法和打击与森林有关的非法活动，这些活动往往导致生态系统的破坏，剥夺了以森林为生的社区的生计。

34. 要确保人民从森林中获益并保持森林的长远和可持续效益，就必须在森林治理过程中倾听民意。关键是让那些住在林区或林区附近的人们参与制定有关森林的决策，并确保以森林为生的贫困和边缘化群体的生计安全。越来越多的证据显示，将可持续森林管理的权力和责任交给社区，既可以大幅度减少贫穷，又能改善森林状况。各种研究也表明，权力和责任的转移改善了生计和森林状况。⁸

35. 加强国家立法和执法是另一个重要领域。清楚界定和加强林地的保有权和使用权、权力下放以及促进政府、森林所有者和社区、产业和贸易部门及民间社会之间的伙伴关系也有助于更好地进行森林管理。应进一步鼓励各国实施木材和木材产品原产地证明、监管链制度和自愿行为准则，因为这些都是打击非法林业行为的重要工具。与此同时，需要提高对以合法和可持续方式生产的森林产品的市场准入，包括制定公共采购规则，并进行技术转让和经验分享。

36. 管理、养护和可持续发展所有类型森林需要调和有时是相互冲突的各种利益，这也是政府、公共和私人业主、管理者和其他利益攸关方关切的问题。没有哪一个机构或哪一类行动者完全具备强化全球森林管理的知识和能力。因此，应提倡不同森林管理者和使用者在各个层次的森林决策中开展协作，因为这是使森林为人类和地球提供更多效益的最有效方法。

E. 森林和绿色经济

37. 摆脱全球金融危机的复苏之道路注定是漫长、曲折和坎坷的。经过一年脆弱和不均衡的复苏后，世界经济增长正在大范围减速，预示着 2011 年的经济增长将更加疲软。主要发达经济体的增长缓慢，继续拖累全球经济复苏。对这些经济体在金融危机之后面临的许多困境似乎没有快速解决之道。信贷供应仍然不足，从广泛意义上讲，金融脆弱性依然存在。失业率持续上升，国内需求疲软。⁹

38. 为减轻和应对这些金融挑战带来的风险，一些国家实施了一揽子刺激经济计划，以应对危机，促进向绿色经济过渡。虽然在经济危机爆发前就已经开始了全球经济绿化进程，以通过减少对环境 and 气候变化的负面影响实现更高的可持续性，但这场危机被看作是一些政府加速建设绿色经济的一个激励因素。为实现可持续发展和消除贫穷而发展绿色经济也将是里约会议二十周年大会的主题。

⁸ Rebecca Hardin 和 Arun Agrawal, “Forests, people and tenure: culture, communities and sustainable development” (Ann Arbor, University of Michigan, September 2010)。

⁹ 世界经济专家会议(链接模型)及经济和社会事务部, “链接模型全球经济展望: 2010 年 10 月”。可查阅 www.un.org/esa/policy/link/presentations10/geo201010.pdf。

39. 目前尚没有一个全球商定的“绿色经济”定义，本报告也不试图对之下定义。从根本上讲，绿色经济的概念意味着将经济增长与环境的可持续性联系起来。也可能意味着通过在能源、水、废弃物、建筑、农业和林业等领域的低污染和高资源效率的活动，实现经济增长和创造就业机会，以及管理有关的结构性变化，比如对脆弱家庭和传统经济部门的潜在负面影响。但问题是上述事项是否是各国在建设绿色经济过程中唯一需要考虑的问题。就这一主题进行的全球政策辩论必须充分认识到一个主要问题，即绿色经济的概念及相关政策影响因各个国家的国情、优先事项和能力不同而异。

40. 一些人认为，绿化经济是重新配置企业和基础设施，以便带来更大的自然、人力和经济资本投资回报，同时减少温室气体排放、降低自然资源的提取和使用、产生更少废弃物并减少社会差距的一个过程；而其他人认为，绿化经济不过是促进“可持续发展”的一种新方式，¹⁰ 或可称之为“绿色增长”。但不管怎样，森林都是对建设绿色经济至关重要的优先领域之一。

41. 森林具有促进建设更加绿色的经济和更可持续的社会的强大潜力。要建设更可持续的社会，就必须将全球经济重心转向对保护和可持续管理森林等自然资源进行投资，并发展绿色产业和技术。这些都有利于可持续发展和实现千年发展目标。

42. 决策者越来越理解并认识到森林对发展绿色经济的潜在贡献。森林可以多种方式为建设绿色经济做出重大贡献，包括减缓气候变化的影响、通过保护和提供水资源来保护自然资源、保护和提高生物多样性并引进环境服务付费计划，以及提供本报告前文所述的其他社会、环境和经济服务。建设绿色经济也意味着充分发挥森林创造绿色就业的潜力以减少社会差距。

43. 建设绿色经济也为充分发挥森林在创造更多绿色和体面工作方面的潜力提供了必要空间，特别是在林业部门的总就业人数预计将进一步下降的情况下。伴随向绿色经济的过渡，森林部门中绿色工作所占的比例应有所增加。森林可以提供木材以外的其他环境服务，对此应加强认识并予以补偿。需要进一步宣传森林的作用，使人们更好地认识森林与绿色经济之间的相互联系。应在需由市场处理和需要政府“介入”两者之间取得适当平衡。由此产生的问题是，公共部门需要在多大程度上给予私营部门刺激，促使其开展一些绿色活动。

44. 政府需要制定长期愿景，以便真正转向绿色经济，并使之充分从森林潜力中获益。在这方面，最根本的是要在各种不同政策措施之间进行适当组合和平衡，以确保尽可能实现森林和森林服务的最佳利用。由于能源、气候变化和农业政策有可能对森林产生长期影响，必须确保部门内部和各部门之间的政策协调一致。

¹⁰ 见联合国欧洲经济委员会和联合国粮食及农业组织，“绿色经济中的森林部门”，日内瓦木材和森林讨论文件第 54 号（日内瓦，2009 年），第 2.1 节。

45. 森林部门的长期发展及其改善社会福利的能力取决于森林的作用在多大程度上得到认可并获得政治意愿和适当政策的支持。但是，森林部门的未来不仅取决于各国政府是否愿意将该部门作为其议程的优先事项，也取决于该部门是否能够提高木材的使用效率，并继续开发创新性和更好的适销产品，以把握对绿色产品的需求不断增长所带来的机会。因此，需要了解各国如何能扩大森林对绿色经济的贡献，以及森林如何能从相关领域增加的绿色公共支出中获益。在此背景下，加强与能源、建筑和水资源管理等其他部门和环境部门的合作至关重要。

46. 鼓励向绿色经济过渡需要采取广泛的金融、监管、制度和技术措施。公共开支，即目前在公共基础设施和研究与开发方面的支出和资本投资在促进经济发展方面也发挥关键作用。发展中国家需要加强在这一特定领域的能力。

五. 森林：对各个部门有着广泛影响的多层面问题

47. 森林除了提供亿万家庭赖以生存的直接消费品，如木材、薪柴、饲料、食物、药品和非木材森林产品外，还提供其他无法估量的间接好处和服务，包括碳储存、生物多样性养护、疾病控制和水文、碳和各种养分循环调节。这些好处有些是公共的，有些是私人的；有些是局部的，有些是全球性的；有些是眼前的，有些是长远的。必须对森林进行适当管理，使其能继续生产对维持生命和可持续发展必不可少的各种产品和服务。

48. 森林占世界陆地总面积的 31%。¹¹ 森林资源最丰富的五个国家(俄罗斯联邦、巴西、加拿大、美国和中国)的森林面积占世界总面积的一半以上。10 个国家或地区根本没有森林，另外 54 个国家或地区的森林面积占其国土总面积的比例不到 10%。过去 10 年中，每年约有 1 300 万公顷森林被转作他用或因自然原因而消失，在 1990 年代，这一数字为每年 1 600 万公顷。

49. 人工林的面积正在增加，目前占森林总面积的 7%。2000 年至 2010 年，人工林的面积每年增加大约 500 万公顷，其中大部分是通过植树造林(即在近年来没有造林的地方种树)实现的。四分之三的人工林由本地物种组成，而四分之一是引进物种。大规模植树造林显著减少了全球森林面积的净丧失。

50. 全世界 12% 的森林被指定用于保护生物多样性，自 1990 年以来增加了 9 500 多万公顷。这些森林目前占森林总面积的 12%，即超过 4.6 亿公顷。其中大部分(但不是全部)位于保护区内。依法建立保护区的面积约占世界森林总面积的 13%。1990 年以来，保护区系统内的森林面积增加了 9 400 万公顷，其中三分之二是 2000 年以后增加的。

¹¹ 第 48 段至 55 段的数字来自联合国粮食及农业组织，《2010 年全球森林资源评估》(见脚注 3)。

51. 全世界 8% 的森林以水土资源保护为主要管理目标。大约 3.3 亿公顷森林被指定用于水土保持、雪崩控制、沙丘固定、荒漠化控制或海岸保护。1990 年至 2010 年，指定用于保护功能的森林面积增加了 5 900 万公顷，主要是因为中国为防治荒漠化、保护水土资源和其他保护性目的而进行了大规模的植树造林。

52. 大约 9.49 亿公顷森林，即森林总面积的 24% 被指定用于多种用途，即生产产品、保持水土、保护生物多样性和提供社会服务等各种组合功能，或不将上述任何一种功能作为其唯一主导功能。超过 16 亿公顷的森林由管理计划加以管理。这种计划是实现可持续森林管理的重要工具。属于管理计划范畴的森林面积正在稳步增长，但在此类森林中，可获得资料的只占其总面积的 80%。

53. 为发挥森林的社会和文化功能而进行森林管理的情况也在增多，但很难量化以这种方式进行管理的森林面积。只有东亚和欧洲能提供详细资料，说明将森林指定用于休闲、旅游、教育或文化和精神遗产保护的情况。在东亚和欧洲，以提供上述社会服务为主要管理目标的森林面积分别占其总面积的 3% 和 2%。巴西将其五分之一以上的森林面积指定用于保护文化和以森林为生的人民的生活方式。从全球来看，世界 4% 的森林被指定用于提供社会服务。

54. 根据《2010 年全球森林资源评估》，近年来由于砍伐森林的速度减慢，加之进行新的大规模植树造林，森林的碳排放量有所减少。现在，人们对森林在减缓和适应气候变化方面发挥的作用有了前所未有的认识。

55. 在全球层面上，尤其是在过去 10 年，在森林发展方面出现了许多良好迹象和积极趋势；不过，在区域、次区域和国家各级仍然存在许多消极趋势。虽然人工林的面积和森林养护工作正在增加，原始林的面积仍在以惊人的速度减少，因为这些森林正被开发利用或转作其他用途。2000-2005 年期间，私有制森林的面积和木材产品的价值呈现上升趋势。

56. 上述积极发展态势印证了关于所有类型森林的无法律约束力文书所体现的愿景，即展现森林对人类生活各个方面的潜在影响。该文书及其四个目标是国际社会的重大成就，并在 2000 年千年首脑会议和 2005 年世界首脑会议之后获得大会通过。¹² 最近的资料 and 统计数据表明，这一文书开创了国际森林合作的新时代，不是将森林作为一个部门，而是作为推进全球发展议程的重大交叉性问题和生态系统。

57. 不只是森林论坛本身认识到森林在实现全球发展目标方面的重要作用。事实上，论坛已非常成功地提请最高级别政治官员注意到森林在应对全球挑战方面的重要性。2010 年 9 月，即距离实现千年发展目标的最后期限仅有五年之际，来自世界各地的领导人汇聚联合国，全面审查已取得的进展，共同制订从现在到 2015

¹² 见第 62/98 号决议，附件。

年加速行动以实现目标的方针。在大会关于千年发展目标问题的高级别全体会议上，世界各国领导人商定了一项综合成果，其中对森林给予极大关注。世界领导人提及全球森林目标，实质上将这些目标纳入了高级别会议的成果，从而确认了森林对全球发展议程的价值和贡献。

六. 2011 森林年和里约会议二十周年：绝佳的机会

58. 大会 2006 年 12 月 20 日第 61/193 号决议深信应该作出协调努力，重点放在提高各级的认识，以加强对所有类型森林的可持续管理、养护和可持续发展，为今世后代谋福利，宣布 2011 年为国际森林年(2011 森林年)，并吁请各国政府、相关区域和国际组织及主要团体支持与国际年有关的活动(见 E/CN.18/2011/7)。

59. 2011 森林年是提高民众认识的一次独特机会，使之认识到世界上大量森林和赖以为生的人所面临的挑战，以及森林是促进南北、南南和三角合作的一个手段。在如何促进可持续森林管理方面已有不少成功的故事和宝贵的经验。2011 森林年提供了一个途径，将这些意见汇集起来，并积极造势，在全世界加强公众对森林活动的参与。

60. 在国际森林年期间，各国政府、联合国各机构、基金和方案、区域和国际组织和主要团体应促进和参与各项纪念活动。它们还应把各自的相关活动与国际年挂钩，建立自愿伙伴关系，促进 2011 森林年纪念活动，将此作为持续倡导和建立伙伴关系进程的一部分，而不是作为一次孤立的行动，以期进一步提高对在各级进行可持续森林管理的认识并加强这方面的行动。

61. 大会 2009 年 12 月 24 日第 64/236 号决议决定 2012 年在巴西举办联合国可持续发展大会(又称里约会议二十周年大会)。决议指出，持发大会的目标是确保对可持续发展重新作出政治承诺，评估在执行可持续发展问题各次主要首脑会议成果方面迄今取得的进展和尚存差距，处理新的和新出现的挑战。

62. 大会在该决议中还决定持发大会应产生一份重点突出的政治文件，会议的重点应包括拟在筹备过程中讨论和完善的以下专题：可持续发展和消除贫穷背景下的绿色经济以及促进可持续发展的体制框架。

63. 大会在该决议中又决定可持续发展委员会将审议包括森林在内的专题组问题的工作推迟一年进行，即从 2012—2013 年推迟到 2013—2014 年。为此，委员会将在 2013 年(通常在 5 月初)根据《21 世纪议程》和《约翰内斯堡执行计划》，审查有关森林的行动和承诺的落实情况。同时，2013 年联合国森林论坛第十届会议将决定森林筹资问题，2015 年第十一届会议将决定未来的“国际森林安排”。在此背景下，有必要利用这一持续性，通过不同的机制和进程处理森林问题。当然还需要避免不同机构间的责任重叠和混淆，确认联合国森林论坛在联合国系统

内森林政策制定方面的独特作用。森林论坛为联合国其他机构和委员会以及全球社会就森林问题提出切实措施、确定政策选项和建议。

64. 联合国森林论坛第九届会议高级别部长级部分是论坛向里约会议二十周年大会传达森林问题最高级别决策官员的实质性意见的有效工具。事实上，这是论坛在此次大会举办之前可以这样做的唯一一次机会。庆幸的是，论坛第二届会议部长级部分就森林问题向 2002 年约翰内斯堡首脑会议提供了实质性意见，从而已经开创了一个先例。鉴于当前最高政治层十分重视森林问题，论坛第九届会议高级别部长级部分负有历史使命要确保其成果能够：(a) 应对威胁森林的挑战；(b) 探讨森林发展的各种机会；(c) 最大限度地发挥森林对迎接全球发展挑战的贡献。

65. 为此，强烈建议第九届会议高级别部长级部分发表一项部长级宣言，并考虑将此作为一个优先事项。部长级部分应通过一项全面宣言，这不仅是对里约会议二十周年大会的一项投入，也是一项承诺，即致力于探视更广阔的发展景观，特别是森林如何为全人类建设可持续和繁荣的未来作出贡献。对里约会议二十周年大会的这项投入还应承认森林论坛作为森林问题最具广泛性的代表和全球主导机构所发挥的作用。

七. 结论

66. 需要为说明人与宝贵的自然资源之间的相互作用和联系树立一个新范例。森林与社会其他部门密不可分，森林管理需要协同努力及跨部门和部际方法。近年来，一个日益明显的趋势是在看待森林及其潜力时不仅局限于森林部门的需要。森林可以发挥难以置信的潜力，帮助全球社会消除和减少能源、粮食、饮水、荒漠化、气候变化和金融危机等重大全球挑战的影响。

67. 毫无疑问，人们现在比以往任何时候都认识到森林的多重价值。只要有适当的政策框架且执行得当，森林就可在缩小穷富家庭之间重大差距方面发挥重要潜力。必须促进以 360 度的全方位视角看待包含各方面的森林：森林提供的社会、环境、经济、文化和精神服务，以便开拓一条道路，传递联合国森林论坛第九届会议和 2011 森林年“森林为民”共同主题的重大信息。

68. 第一项国际森林综合协定，即关于所有类型森林的无法律约束力文书以及全球森林目标是森林论坛为全球可持续发展议程和除贫作出的重大贡献。它们在制定有关森林问题的全面方法和帮助明确界定森林对国际商定发展目标的贡献方面发挥重要作用。

69. 上述文书是第一项实现可持续森林管理的面向行动的全球综合战略，为各级的所有相关利益攸关方列明了具体行动、目标、时间表和预计可用的手段。重要的是，应为落实文书中所述承诺和行动研制必要的工具和机制，加强文书的执行

力度，将实现全球森林目标作为一个高度优先事项。此项文书和全球森林目标是在各国加强自然资源管理、促进扶贫发展、扩大长期绿色投资和就业机会的有效工具。

70. 最根本的是要让对森林政策产生影响的人和因这些政策而受到影响的人参与和介入森林条例和规章的制定和执行工作，这将确保这些政策的实效。同样重要的是，应认识到区域进程、民间社会、私营部门和主要利益攸关者团体在促进世界范围可持续森林管理方面的作用。

71. 必须扭转官方发展援助对森林部门的流量不断下降的趋势，这就需要重视森林所提供的多种功能、物品和服务及其对实现国际商定发展目标的贡献。

72. 降排加下的筹资为森林筹资提供了重大机会。这类筹资各个国家和各部门都有，因此必须了解这方面供资的潜在差距、障碍、机会和额外性。对下列各项作出评估极为重要：如何加强现有降排加倡议的成效和透明度；如何确保扩大森林筹资范围，使其适用于目前未获得降排加筹资的大批国家；以及如何确保降排加筹资倡议的实施方案采纳森林论坛的政策咨询、指导和建议。

73. 森林治理是可持续森林管理的重要组成部分。必须加强各国政府以森林执法和打击非法采伐为目标的政策和行动的透明度，营造一个有利的环境，作为全面挖掘森林在促进人民可持续生计方面的潜力的必要基础。

74. 为确保在国家一级作出协调努力，在国家森林方案和其他计划之间，包括在减贫战略文件中建立明确关系，至关重要。国家森林方案必须清楚确定树木和森林对于实现千年发展目标的相关性和潜在作用，并着重强调推广良好倡议的机会。

75. 出席 2010 年 9 月大会关于千年发展目标问题的高级别全体会议的世界领导人呼吁在各级加强政治承诺和行动，有效落实关于森林和对所有类型森林进行可持续管理的全球目标，以减少森林植被的丧失，改善以森林为生的人的生活。为此，他们呼吁采用下列方式：采取全面和更有效的筹资活动方法；让地方社区和土著社区以及其他相关利益攸关方参与其中；在国家和国际两级促进善政；加强国际合作，应对非法活动构成的威胁。

76. 里约会议二十周年大会和 2011 森林年提供了难得的机会，可以籍此通过有关政府和利益攸关方、包括私营部门、土著社区、地方社区和非政府组织参与在实地实施的具体和特定举措，加强政治承诺和促进国际合作，以推动执行关于所有类型森林的无法律约束力文书和实现全球森林目标。

八. 建议

77. 森林论坛不妨：

(a) 确认森林和树木在实现国际商定发展目标方面的作用，包括它们为生活极端贫穷的 10 多亿人民的生计带来的益处，以及它们为促进气候稳定、保护生物多样性以及保护海岸线、流域和土壤发挥的重大作用；

(b) 推动在各级执行关于所有类型森林的无法律约束力文书和实现全球森林目标，这是推动全球发展议程的一个有效手段；

(c) 重申联合国森林论坛在联合国系统内制定森林政策和在国家、区域和全球各级执行关于所有类型森林的无法律约束力文书和实现全球森林目标方面的独特主导作用；

(d) 邀请各国政府、国际和区域组织、主要团体和其他相关利益攸关方立即采取步骤，以便实现大会关于千年发展目标问题的高级别全体会议成果，特别是与森林有关的成果；

(e) 确认森林对于推动可持续发展和形成绿色经济的重要意义，邀请各国投资与森林有关的可持续工业和公平的多边贸易体系，容许各国利用由此而产生的机会，促进绿色经济发展；

(f) 强调应通过努力建设绿色经济，改进人类福祉和社会公平，同时在国内和国际大大降低环境风险、缓减生态稀缺和推动实现全球发展目标，特别是减贫目标；

(g) 强调为促进可持续森林管理营造有利环境和实施手段的重要性，呼吁在金融、贸易、环保技术转让和能力建设领域加强合作；

(h) 加快合作，满足各国，特别是有特殊需要和特定国情的发展中国家的筹资需要，以便它们的森林得到可持续管理，并采取行动，对于自然森林的保护和养护措施和它们的生态系统服务给予奖励，因为这是减轻气候变化和减少森林资源丧失的重要因素；

(i) 再次承诺如第九届会议特别会议关于执行手段的决议所设想，将在第十届会议期间找到森林筹资的长期办法，并支持森林筹资问题不限成员名额政府间特设专家组报告中所述的闭会期间森林筹资活动；

(j) 增进森林执法和治理方面的合作，邀请会员国改进地方社区利用市场的机会，将包括土著人民和妇女在内的当地人民进一步纳入决策、利益分享和对他们文化和社会价值的维护，作为增加森林的经济、社会和环境价值，以造福今世后代的一种手段；

(k) 确认降排加筹资作为新的森林筹资机会的重要性，必须认识到降排加筹资对更广泛的森林筹资所产生的影响，以及这方面筹资能否照顾到更广泛的森林筹资需要；

(l) 邀请降排加倡议在其活动和方案中充分利用联合国森林论坛的政策建议，森林论坛是联合国唯一一个制定森林政策的普遍性机构；

(m) 强调必须不断发展关于所有类型森林的无法律约束力文书中提出的可持续森林管理概念，可持续森林管理是经联合国商定、被广泛接受的一个全球概念；

(n) 呼吁加强同联合国系统内外的相关文书、政府间组织和公私营进程的合作；

(o) 邀请森林伙伴关系加大力度支持森林论坛的工作，积极促进执行关于所有类型森林的无法律约束力文书和实现全球森林目标，包括提供技术和财政资源，确保其理事机构采取措施，支持执行该文书及实现其中的各项目标；

(p) 邀请各国将本国森林方案充分纳入更广泛的国家优先事项、发展规划方案和计划，包括减贫战略；

(q) 还邀请各会员国、国际和区域组织、开发银行、主要团体和其他相关伙伴将国际森林年和里约会议二十周年大会及其筹备进程作为通过宣布新倡议和新承诺，突显可持续森林管理的多重优势和实现千年发展目标的重要平台；

(r) 鼓励各会员国、森林伙伴关系成员组织和其他相关利益攸关方与秘书处合作，以及在国际森林年期间积极参与和推动里约会议二十周年大会筹备进程，包括举办各种会议、活动和讲习班，进一步讨论和审议森林在除贫、促进人民的可持续生计、最终建设真正的绿色经济等方面的潜力；

(s) 邀请里约会议二十周年大会：

(一) 重审森林在实现可持续发展目标和指标方面的潜力以及森林通过促进建设绿色经济，在推动可持续发展和除贫方面的作用；

(二) 支持联合国森林论坛及其多年工作方案，确认森林论坛，特别是关于所有类型森林的无法律约束力文书和全球森林目标所产生的增值效果；

(三) 还支持森林论坛在森林融资方面的持续工作，为 2013 年论坛第十届会议就森林筹资产生一致结论提供政治动力；

(t) 请秘书长向里约二十周年大会转交论坛第九届会议高级别部长级部分的成果。