



经济及社会理事会

Distr.: General
15 January 2013
Chinese
Original: English

联合国森林论坛

第十届会议

2013 年 4 月 8 日至 19 日，土耳其伊斯坦布尔

临时议程* 项目 6

正在出现的问题

国际森林安排、2015 年后联合国发展议程、联合国可持续发展大会成果：相互联系和影响

秘书长的报告

摘要

根据 2007-2015 多年期工作方案，联合国森林论坛可在任何一届会议的议程中列入与森林和可持续森林管理有关和(或)对其产生影响的具有全球意义的新现问题，这些问题紧迫、意外，在相应届会的议程中尚未得到处理。论坛主席团在第十届会议上基于以下两个主要因素确定了论坛第十届会议应处理的新现问题：(a) 需开展实质性筹备工作，以使论坛能在 2015 年第十一届会议上审议国际森林安排的实效，并就其未来作出决定；(b) 涉及森林和国际森林安排的当前重要政府间进程的影响和相互联系。据此，本报告简要介绍了国际森林安排，并就应在论坛第十届和第十一届会议之间开展的有关筹备工作提出了建议。报告还初步评估了联合国可持续发展大会的成果和 2015 年后联合国发展议程对国际森林安排的影响。此外，报告讨论了这些问题之间的相互关系，并向论坛提出建议，说明应如何将论坛有关森林问题的意见纳入这些进程，以及如何利用这些进程筹备第十一届会议。最后，报告简要谈及“自然资本”这个正在出现的广泛议题。本报告将在论坛第十届会议议程项目“正在出现的问题”下进行讨论。

* E/CN.18/2013/1。



一. 引言

1. 根据 2007-2015 多年期工作方案，联合国森林论坛可在任何一届会议的议程中列入与森林和可持续森林管理有关和(或)对其产生影响的具有全球意义的新问题，这些问题紧迫、意外，在相应届会的议程中尚未得到处理。
2. 根据多年期工作方案，论坛将在 2015 年审议国际森林安排的实效，并就其未来作出决定。2015 年还是实现千年发展目标的目标年。国际社会已经开始为 2015 年后联合国发展议程做准备。此外，联合国可持续发展大会于近期召开，这是可持续发展方面的重大政府间进程，其成果对国际合作具有若干重要影响，其中包括对国际森林安排的影响。
3. 因此，论坛将在第十一届会议上审议国际森林安排的实效，并就其未来作出决定，这要求充分了解所有上述事态发展的影响及其相互联系。论坛若要就国际森林安排的未来作出合理决定，第十届和第十一届会议之间的时间将是非常恰当的时间，用以考虑此类事态发展并开展筹备活动，为论坛第十一届会议提供关于上述问题的必要信息和分析。因此，本报告在考虑到联合国可持续发展大会成果和 2015 年后联合国发展议程的影响的基础上，旨在就未来的国际森林安排和有关筹备活动提出一些初步想法。报告还讨论了这些问题之间的相互关系，并向论坛提出建议，说明应如何将论坛有关森林问题的意见纳入这些进程，以及如何利用这些进程筹备 2015 年的第十一届会议。

二. 国际森林安排

4. 经济及社会理事会第 2000/35 号决议为国际森林安排奠定了基础，设立了作为联合国内部森林问题政府间机构的联合国森林论坛。论坛有下列主要职能：
 - (a) 促进所有类型森林的可持续管理，加强这方面的长期政治承诺；
 - (b) 推动国家、区域和全球各级实施有关森林问题的国际商定行动；
 - (c) 为政策的执行、协调和制订提供一个协调一致、透明和参与性的全球框架；
 - (d) 提供论坛供各国政府、国际组织和其他有关方面继续制订政策，以便就可持续森林管理问题达成共识，以整体、全面和综合的方式处理与森林有关的问题和新出现的优先关注领域；
 - (e) 加强有关国际和区域组织、机构和文书之间在与森林相关问题上的合作以及政策与方案的协调，并促进它们之间的配合，包括捐助者之间的协调；
 - (f) 促进国际合作，包括北南合作和公共与私营部门之间的伙伴关系，以及国家、区域和全球各级的跨部门合作；

(g) 通过各国政府以及国际和区域组织、机构和文书提交的报告，监测和评估国家、区域和全球各级的进展，并在此基础上考虑今后需采取的行动。

5. 2006 年，经济及社会理事会第 2006/49 号决议加强了国际森林安排，同意为论坛增设以下三项主要职能：

(a) 使森林为实现包括千年发展目标在内的国际商定发展目标做出更大贡献，尤其是在消除贫穷和环境可持续性方面；考虑到《发展筹资问题国际会议蒙特雷共识》，使森林为落实《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》作出更大的贡献；

(b) 鼓励和协助各国维护和改善森林资源，从而提升森林效益，满足当前和今后的需要，特别是依靠森林为生的土著人民和地方社区的需要；

(c) 加强同相关区域及次区域森林机制、机构、文书、组织和进程的互动交流，以便增进合作，有效执行可持续森林管理。

6. 论坛还确定了四个共同的全球森林目标，已载入大会随后于 2007 年通过的《有关所有类型森林的不具法律约束力的文书》（下称《森林文书》），以实现国际森林安排的主要目标，并加强森林对实现千年发展目标等国际商定的发展目标的贡献，特别是在消除贫穷和环境可持续性方面。论坛商定，要努力在全球和国家层面取得进展，争取到 2015 年实现这些目标。¹

7. 根据 2007 年通过的多年期方案，2015 年论坛第十一届会议的总主题将为“森林：国际森林安排的进展、挑战和前进道路”。论坛将召开一次高级别会议，审查国际森林安排的实效。审查将考虑一系列方案，包括拟定关于所有类型森林的具有法律约束力的文书、加强现行安排、继续采用现行安排及其他备选方案；² 审查实现各项全球森林目标和落实《森林文书》及其四项全球森林目标所取得的进展；³ 审查森林对国际商定的发展目标所作的贡献。多个问题可在国际森林安排的不同组成部分下加以讨论。

8. 一项重要的讨论为是否应专门就森林问题通过具有法律约束力的文书。若要通过此类文书，则将产生下列问题：文书关于所有类型的森林和森林以外的树木的主要目标是什么？文书与涉及森林问题，但不是用来具体处理森林问题的现行多边

¹ 见经济及社会理事会第 2006/49 号决议。

² 同上，第 32 段。

³ 全球目标一：通过可持续森林管理，包括保护、恢复、植树造林和更新造林，以及更加努力地防止森林退化，扭转世界各地森林覆盖丧失的趋势；

全球目标二：增进森林的经济、社会及环境效益，包括通过改善依靠森林者的生计；

全球目标三：大幅增加世界各地森林保护区和其他可持续管理林区的面积，提高可持续管理林区的森林产品所占比例；

全球目标四：扭转在可持续森林管理方面官方发展援助减少的趋势，从各种来源大幅增加新金融资源和追加的金融资源，用于实行可持续森林管理。

环境公约之间有何关系？是否应同其他公约一样，为文书设立诸如全球环境基金的常设供资机制，还是应设立单独的全球森林基金，或两者兼顾？应如何在全球、区域和国家各级执行文书？所有国家是否应执行同一份文书，还是应为不同区域拟定带有单独附件/议定书的文书，以照顾不同区域的具体情况？新文书应如何利用现行森林文书中的规定，应如何处理四项全球森林目标？应由哪个组织或机构负责监测新文书的执行？文书总部应位于何地，应如何使文书在财政上可以持续？所有这些都是决定通过具有法律约束力的森林文书时必须讨论的问题。

9. 如各国同意继续加强现行国际森林安排，而非通过具有法律约束力的文书，那么必须解决多个问题。在森林文书和全球森林目标方面，各国必须找到有效力和效率的办法，以解决森林筹资问题。希望论坛能在土耳其伊斯坦布尔举行的第十届会议上就此做出有意义的决定，从而在该领域取得重大进展。另一个重要议题是如何加强森林文书的执行工作和实质内容。是否仍将其作为全球文书，还是应带有区域性附件？文书的执行是否应得到全球环境基金等国际金融机构战略方案的支持，特别是在为论坛届会编写国家报告方面？是否应在论坛主持下建立一个附属机构，更系统、严格地监测其执行工作？是否应为实现全球森林目标确定新的时间表，还是应使这些目标与 2015 年后全球发展议程相一致？

10. 在论坛的职能和工作方式方面也须考虑很多问题。鉴于论坛任务的快速发展和演变，会员国可能希望考虑增加论坛的职能，或调整和更新其现有职能。会员国还可决定论坛的新工作方法，更加注重在全球、区域和国家各级推动森林政策的制订、协调与执行。此外，论坛可考虑采用相关手段和工具，使森林合作伙伴关系能进一步支持论坛的工作，包括为此向论坛成员提供专门资源。如何加强论坛与区域组织与进程以及各主要群体之间的相互关系，可能是论坛希望在 2015 年讨论的另一个问题。

11. 因此，为审查国际森林安排的实效和决定其未来，显然需要开展大量筹备工作。筹备工作须在论坛所有利益攸关方的参与下，在论坛第十届和第十一届会议之间的时间内进行。此外，开展这项工作时必须充分考虑到正在进行中的其他主要全球进程的发展，特别是对可持续发展目标的审议和 2015 年后联合国发展议程。为决定国际森林安排的未来，论坛的筹备工作应做到广泛、包容、重点突出，包括进行分析研究、举行专家组会议、开展调查等工作。随后将通过为秘书长相关报告等届会正式文件提供实质性内容的形式，将这些活动的成果提供给论坛第十一届会议。

三. 2015 年后联合国发展议程

12. 2000 年，世界各国领导人依据自由、平等、团结、宽容、尊重自然和分担责任的基本价值，以联合国大会通过《千年宣言》⁴ 的形式，为发展制订了一

⁴ 第 55/2 号决议，第 6 段。

个共同愿景。此后，随后拟订的千年发展目标为全球和各国的发展努力提供了里程碑，总体目标日期是 2015 年。⁵ 这些目标的重点是有限的一组具体和共同的人类发展目标和具体目标：消除极端贫穷和饥饿；普及初等教育；促进性别平等和赋予妇女权能；降低儿童死亡率；改善孕产妇保健；防治艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病；确保环境可持续性；逐步建立促进发展的全球伙伴关系。⁶

13. 千年发展目标框架有助于激励发展努力，设定了全球及国家优先事项，并在各级采取了重点行动。这些目标为解决贫穷问题提供了一个世界范围的共同议程，并把人类进步放在了全球发展议程的前列。大多数国家都取得了重要进展，尤其是在实现消除贫穷和加强初等教育方面。但是，各国和各区域内部及之间的趋势参差不齐，仍有许多工作要做。

14. 2015 年是多项千年发展目标的预定实现日期。随着 2015 年的临近，国际社会必须考虑到新出现的全球性挑战和问题以及在落实千年发展目标框架方面获得的经验教训，包括其优点和缺点，为确定 2015 年后联合国发展议程制订一个包容各方的进程。

15. 全球发展议程的目的不是规定具体的发展战略或政策，而是为在各级（全球、区域、国家和地方）确定优先事项提供指导。将其称为“联合国发展议程”是为了表示联合国随时准备为其制订发挥多利益攸关方平台的作用，有能力去开展所需要的基础广泛的协商，也有抱负去制订一个所有国家和利益攸关方都将承认是属于它们自己的全球发展议程。⁷

16. 在这方面，出席 2010 年 9 月在纽约举行的关于千年发展目标问题的联合国大会高级别全体会议的各国元首和政府首脑，请秘书长就落实千年发展目标的进展情况提交年度报告，并酌情在年度报告中就如何在 2015 年后进一步推进联合国发展议程提出建议。⁸ 题为“加快实现千年发展目标：持续和包容性增长的可选办法以及在 2015 年后推进联合国发展议程的问题”的秘书长报告 (A/67/257) 已提出了这方面的初步建议。

17. 在 2010 年千年发展目标首脑会议成果文件中，各国元首和政府首脑还请大会第六十八届会议主席在 2013 年组织一次特别活动，检查在实现千年发展目标方面所作努力。这可以为就 2015 年后联合国发展议程达成共识奠定基础提供一个机会。

18. 秘书长在其 2011 年关于加快实现千年发展目标进展的报告 (A/66/126) 中建议，采取一个开放和透明的协商进程，以确保 2015 年后的发展议程能够产生最

⁵ 见 A/56/326，附件。

⁶ 关于千年发展目标的完整清单和时间表，见 <http://www.un.org/chinese/millenniumgoals/>。

⁷ 见《实现我们希望人人享有的未来：给秘书长的报告》（2012 年，纽约）。

⁸ 第 65/1 号决议，第 81 段。

佳发展影响。有鉴于此，2011 年 9 月秘书长设立了联合国系统 2015 年后联合国发展议程工作组，负责在同所有利益攸关方协商的情况下协调全系统为该议程进行的准备。工作组于 2012 年 1 月启动，汇集了联合国系统超过 50 个实体和其他国际组织的首长指定的一批资深专家。工作组的职权范围包括：评估联合国系统内部正在进行的努力；与民间社会、学术界和私营部门等外部利益攸关方协商；就 2015 年后联合国发展议程制订全系统愿景和路线图。此外，会员国还强调其他政府间进程，尤其是联合国可持续发展大会，也应为关于 2015 年后议程的讨论提供投入。他们并同意秘书长的看法，即必须致力于提高联合国可持续发展大会与 2015 年后进程的一致性，以达成一个以可持续发展为核心的 2015 年后联合国发展议程。关于 2015 年后议程愿景的广泛和包容性协商进程仍在进行之中，进程对于形成一个共同愿景至关重要。

19. 在这些进程之内取得的进展以及由于在国家、区域和全球各级开展多方协商取得的进展，将为关于 2015 年后联合国发展议程的协商并最终为 2013 年 9 月举行的高级别会议输送信息。在这次特别会议成果的基础上可就新议程的具体形式和内容启动更多的重点讨论，包括将为政府间协定提出的可能目标和具体目标。

四. 联合国可持续发展大会

20. 联合国可持续发展大会于 2012 年 6 月 20 日至 22 日在巴西里约热内卢举行，与会各方通过了一份题为“我们希望的未来”的具体成果文件(第 66/288 号决议，附件)。与会各方审查了自 1992 年联合国环境与发展会议举行以来通过的所有可持续发展协定的执行进展情况，审议了相关的差距，明确了新出现的问题。他们还讨论了两大主题：消除贫穷和可持续发展背景下的绿色经济，以及关于可持续发展的体制框架。“我们希望的未来”载有许多重要规定，涉及方面包括绿色经济、可持续发展目标、一个高级别政治论坛、可持续发展融资战略选项、推动机制、可持续消费和生产模式、有特殊需要的国家和一批专题问题。

绿色经济

21. 此外，联合国可持续发展大会与会各方就消除贫穷和可持续发展背景中的绿色经济通过了一批导则。⁹ 会员国申明，每个国家都可根据本国国情和优先事项，以不同的办法、愿景、模式和工具，在三个层面实现可持续发展。绿色经济应当有助于消除贫穷，推动持续经济增长，增进社会包容，改善人类福祉，为所有人创造就业和体面工作机会，同时维持地球生态系统的健康运转。

可持续发展目标

22. 各国在联合国可持续发展大会上确认，在以下基础上制订一套可持续发展目标十分重要，也很有用：《21 世纪议程》和《约翰内斯堡执行计划》；充分尊重所

⁹ 第 66/288 号决议，附件，第 56 至第 74 段。

有《里约原则》并考虑到各国不同国情、能力和优先目标；遵循国际法；推进已作出的承诺；有助于充分落实包括该次大会成果文件在内的经济、社会和环境领域所有主要首脑会议的成果。¹⁰ 这些目标应与 2015 年后联合国发展议程连贯一致，并纳入其中。

23. 大会与会各方还确认，这些目标应以成果文件为指导，针对并且侧重于实现可持续发展的优先领域。此外，各国政府还决定启动一个进程，以在千年发展目标的基础上制订一套与 2015 年后发展议程相一致的可持续发展目标。

高级别政治论坛

24. 出席大会的各国政府决定，借鉴可持续发展委员会的长处、经验、资源和包容性参与模式，设立一个具有普遍性的政府间高级别政治论坛。这个高级别政治论坛¹¹ 将跟进可持续发展的落实情况，并取代可持续发展委员会。各国还为该论坛确定了若干潜在的重要职能，其中包括：在政治上领导和指导可持续发展工作并提出建议；在各级加强对可持续发展三个层面的整合；跟进并审查《21 世纪议程》及此后历次可持续发展问题大会和首脑会议成果文件所载可持续发展承诺的履行情况；鼓励联合国各机构、基金和方案高层参与全系统论坛的工作；改善联合国系统内有关可持续发展方案和政策的合作和协调；加强主要群体的协商作用和参与；加强科学与政策的衔接；加强发展中国家正在进行的数据收集和分析方面的能力建设。

可持续发展筹资战略

25. 在联合国可持续发展大会上，会员国还确认需要从各种来源大力调动资源，并有效利用融资，以对发展中国家推动可持续发展的努力给予有力支持，具体包括根据这次持发大会的成果文件并为实现可持续发展目标采取行动。他们还商定由大会主持设立一个政府间进程，由联合国系统提供技术支持，并为此同相关国际和区域金融机构和其他相关利益攸关方进行公开、广泛的协商。该进程将评估筹资需求，审议现有文书和框架的实效、一致性和协同作用，评价进一步的举措，以期编写一份报告，就有效的可持续发展融资战略提出备选方案，推动为实现可持续发展目标调动和有效利用资源。一个政府间委员会将负责落实这一进程，并在 2014 年前完成其工作。¹²

技术和能力建设

26. 参加这次持发大会的各国政府请联合国相关机构通过评估发展中国家的技术需求、满足这些需求的可选办法及能力建设等方式，确定促进清洁、无害

¹⁰ 同上，第 245 至第 251 段。

¹¹ 同上，第 84 至第 86 段。

¹² 同上，第 255 和第 256 段。

环境技术的开发、转让和推广的推动机制的备选方案。他们请秘书长以提出的备选方案为基础并考虑到现有模式，向大会第六十七届会议提出关于推动机制的建议。¹³

可持续消费和生产模式

27. 此外，各国政府还通过了可持续消费和生产模式十年方案框架（见A/CONF.216/5），并请大会第六十七届会议指定一个会员国机构采取必要步骤，使该框架全面投入运作。¹⁴

专题领域

28. 这次持发大会的与会各方还就能源、粮食安全、森林、海洋和城市等专题领域作出了一批前瞻性决定。下文将讨论成果文件中与森林有关的段落。

关于自然资本的讨论

29. 由于森林属于自然资源，而本论坛关于森林的愿景一贯呼吁充分考虑森林的价值和服务，本论坛必须对正在引起各国和国际组织更大关注的另一个新问题有所了解。在联合国可持续发展大会举行的同时，一些国家和国际组织及工商界讨论了“自然资本核算”问题，而这个术语目前并无具体定义。根据有关这一专题的文献判断，“自然资本”包括矿物、能源、森林木材，可能还包括非木材森林产品、农地、渔业和水等资源。它还包括产生大多数人通常看不见的服务的生态系统，例如水和空气的过滤、防洪、碳储存、作物授粉以及渔业和野生动物栖息地。地貌景观办法显然将有利于与自然资本有关的核算进程和决策。关键是不仅要衡量自然资产的总价值，还要衡量利益的分配，了解每一个利益攸关方群体受益多少以及每一个群体、尤其是穷人对自然资本的依赖程度。自然资本是一种重要资产，特别对于低收入国家而言。在这类国家，自然资本构成了总财富的一个可观份额。自然资本核算可以提供详细的统计数据，有利于改善经济管理，并有助于政府依据这种信息改进决策和规划。了解自然资本的总价值，可使我们更好地解决贫穷问题。联合国统计委员会最近通过环境经济核算体系，就是实现这一愿景的一个重大步骤。这个体系为矿物、木材和渔业等物质自然资源的核算提供了一种国际商定的方法，堪与目前的国民账户体系相媲美。现在的挑战是要建立各国执行环境经济核算体系的能力，并向政策制订者展示其利益。目前，与这一问题相关的一些国家政府、联合国方案及机构已结成了伙伴关系。¹⁵

¹³ 同上，第 273 段。

¹⁴ 同上，第 224 至第 226 段。

¹⁵ 财富核算和生态系统服务估值(WAVES)伙伴关系包括联合国环境规划署、联合国开发计划署和联合国统计委员会及以下正在执行方案的国家：博茨瓦纳、哥伦比亚、哥斯达黎加、马达加斯加和菲律宾，并得到了澳大利亚、加拿大、法国、日本、挪威、大不列颠及北爱尔兰联合王国和若干民间社会组织的财政和技术支持。

五. 国际森林安排、2015 年后联合国发展议程和联合国可持续发展大会成果：影响和相互联系

30. 2013 至 2015 年期间将确定可持续发展问题的未来、联合国发展议程以及国际社会在 2015 年后在森林问题上选择的方向。负责确定可持续发展目标政府间进程；高级别政治论坛的模式；可持续发展的筹资选择；拟定 2015 年后联合国发展议程，必将影响到 2015 年论坛第十一届会议就国际森林安排举行的讨论。另一方面，这些主要进程提供了重要机会，将使森林和论坛在今后多年内在确定和促进以可持续发展为核心的联合国未来发展议程方面发挥极大作用。

31. 为了利用这些涉及国际森林安排的进程提供的机会，为了制定闭会期间筹备活动路线图以使论坛能够在 2015 年联合国可持续发展大会上就该安排的未来作出知情决定，有必要以综合方式对联合国可持续发展大会成果和 2015 年后联合国发展议程对森林的影响进行实质性审查。此类综合全面的评估对于论坛把关于国际森林安排的未来的决定置于 2015 年后全球议程的核心极为重要。

32. 本报告的这一节旨在对联合国可持续发展大会成果和与 2015 年后联合国发展议程有关的主要问题对森林和国际森林安排中的其他构成部分的影响进行初步分析。不过，综合评估上述进程对森林的影响需要更多的时间和资源。此外，此类评估应在论坛第十一届会议举行之前与所有相关利益攸关方合作进行。鉴于所涉工作的规模和范围，还必须强调会员国应向论坛信托基金提供必要的资源，包括必要的人力资源。

33. 虽然森林问题并未具体列入联合国可持续发展大会的议程，但其成果文件的若干规定涉及森林以及森林与可持续发展所涉其他部门问题和跨部门问题、与森林和国际森林安排的其他构成部分有关的概念性政策问题和框架之间的相互联系。这些段落可分为 5 套规定。

34. 第一组规定包括成果文件中专门阐述森林问题的段落(第 193、194、195 和 196 段)。会员国在这些段落中强调森林给人们带来的社会、经济和环境效益以及可持续森林管理对于持发大会的主题和目标的贡献。会员国表示支持促进可持续森林管理的跨部门和跨机构政策，并重申森林提供的广泛产品和服务为应对许多最紧迫的可持续发展挑战创造了机会。会员国呼吁加强努力，实现可持续森林管理、重新造林、森林恢复和植树造林，并表示支持为有效减缓、制止和扭转毁林和森林退化现象作出的各种努力，包括促进合法获取的森林产品贸易。会员国指出，正在开展的减少发展中国家森林砍伐和森林退化造成的排放等举措十分重要，发展中国家的森林养护、可持续森林管理和提高森林碳储量的作用也很重要。

35. 会员国呼吁加大努力，根据森林文书加强森林治理框架和执行手段，以实现可持续森林管理。会员国承诺改善人民和社区的生计，为可持续森林管理创造必

要条件，方式包括加强在金融、贸易、无害环境技术的转让、能力建设和治理方面的合作安排，以及按照国家立法和优先次序推动执行可靠的土地保有制度，特别是决策和利益共享。

36. 此外，会员国呼吁紧急执行森林文书和论坛第九届会议高级别部分在启动国际森林年时发表的部长级宣言。

37. 会员国认识到，论坛实行普遍成员制，任务全面，在通盘综合处理与森林有关的问题以及在促进为实现可持续森林管理进行的国际政策协调与合作方面发挥至关重要的作用。会员国请森林合作伙伴关系继续支持论坛，鼓励各利益攸关方继续积极参与论坛的工作。此外，会员国强调必须将可持续森林管理的目标和做法纳入经济政策和决策的主流，并为此承诺通过该伙伴关系成员组织的理事机构开展工作，酌情将所有类型森林的可持续管理纳入其战略和方案。

38. 持发大会与会方还在这些段落中强调，国际森林安排的很多构成部分，即森林文书、论坛的工作以及森林合作伙伴关系的作用，对于支持其工作非常重要。在持发大会成果文件中纳入关于森林问题的具体段落传达出 2 条主要信息：首先，森林对于应对最迫切的可持续发展挑战具有实质性作用；其次，将这些段落纳入各国元首和政府首脑的全球商定文件是对国际森林安排所取得成功的有力肯定，特别是对论坛在履行其主要职能时所完成工作的有力肯定。这些段落主要出自 2011 年 2 月通过的论坛第九届会议部长级宣言。

39. 第二组规定包括那些明确提及森林但涉及其他问题的段落。这些段落包括关于调动主要群体和其他利益攸关方的第 52 段，关于粮食安全、营养和可持续农业的第 111 和 114 段，以及关于山区的第 210 段，第 210 段认识到脆弱的山区生态系统特别容易受到砍伐森林和森林退化的不利影响。

40. 第三组规定包括的那些段落虽未明确提到森林，但提到了自然资源，因此含蓄地提到了森林。“绿色经济”一节也阐述了森林作为自然资源与绿色经济之间的实质性联系。第 60 段指出，“可持续发展和消除贫穷背景下的绿色经济将使我们更有能力以可持续方式管理自然资源”。这一段反映出，可持续的自然资源管理与绿色经济的关系包含着可持续森林管理与绿色经济的联系。第 61 段提出了另一个重要方面，即不可持续的生产和消费方式与包括森林在内的自然资源再生问题之间的关系。森林、绿色经济及可持续消费和生产方式之间的相互联系是论坛不妨决定是否开展进一步工作或研究的领域，以充分了解 2015 年后联合国发展议程的这些重要方面。

41. 第四组规定包括那些虽然与论坛基本职能、任务规定和目前工作有关但却并未具体提及论坛的段落。

42. 各国元首和政府首脑在第 179 段中呼吁，针对小岛屿发展中国家在实现可持续发展过程中不断面临的诸多挑战和新出现的挑战，加强联合国系统对这些国家

的支持。第 183 和 184 段提出了支持非洲的类似要求。论坛已开始通过与这些国家以及低森林覆盖率的最不发达国家合作，应对这些问题，并应对这些国家在森林筹资方面面临的挑战。¹⁶

43. 第 255、262 和 273 段分别涉及可持续发展筹资战略、确保发展中国家从所有来源获得稳定、可预测和足够的资金来推动可持续发展的重要性以及一项推动机制。

44. 筹资和能力建设由于与论坛届会有关，因此成为论坛核心任务的一部分。论坛在过去 4 年里开展了重要工作，可以大大促进筹资战略和推动机制的制定。特别是，协助进程的工作成果加上森林合作伙伴关系筹资咨询小组 2012 年森林筹资研究结果，可为推动机制并为制定可持续发展融资战略提供宝贵的投入。不过，论坛秘书处 2012-2013 两年期和 2014-2015 两年期的方案和预算中应列入其他工作，以对在这些段落中提出的要求作出回应，并为这些领域的实质性工作提供必要的资源和人力。

45. 第五组规定包括那些涉及可持续发展目标和高级别政治论坛的段落。由于其性质对国际森林安排的短期和长期影响，这些段落也涉及对于 2015 年后联合国发展议程至关重要的领域。

46. 为就可持续发展目标、2015 年后联合国发展议程和今后的国际森林安排作出决定制定共同时间表，可能会在制定一项森林方面可能的可持续发展目标方面引发一些辩论。这种辩论特别可能发生，因为评估 4 项全球森林共同目标进展的目标年也是 2015 年。¹⁷

47. 同时，根据成果文件第 249 段，可持续发展目标进程需要与审议 2015 年后联合国发展议程的进程协调一致。如上文所述，联合国已经启动了议程规划的进程，并已经开始开展工作，确定 2015 年后应做的工作，需要采取的步骤，以及在规划工作中必须考虑的问题。尽管关于环境可持续性的千年发展目标 7 包括了与森林有关的一些具体目标，但森林问题目前不是 2015 年后讨论的主要构成部分。目前正在审查和监督工作中对这一目标和其他目标进行审议，各国将在此基础上决定 2015 年后这些目标的未来。

48. 环境可持续性列入了 8 项千年发展目标。尽管在实现某些目标方面取得了进展，但联合国发展集团千年发展目标工作队 2010 年就该专题为千年发展目标首脑会议编写的专题文件称，到 2015 年实现目标 7 及其相关具体目标的工作已经偏离了轨道。可能有若干原因导致在目标 7 上缺乏进展，包括该目标范围有限，仅涉及可持续发展的一个支柱；各国决定优先应对其他目标；缺乏资源和知识。问题是如何在 2015 年后扭转这一趋势并解决缺乏进展的根本原因。

¹⁶ 见 E/CN.18/2013/11。

¹⁷ 见 ECOSOC/2006/49。

49. 必须回顾，1992 年联合国环境与发展会议商定，应该以均衡和综合的方式审议和推进可持续发展的所有三个支柱，即环境保护、经济发展和社会发展。此后，可持续发展一直是联合国系统的一项任务。因此，社会经济发展无需以环境退化为代价，反之亦然。此外，里约原则申明我们有责任确保今天作出的决定不损害后代子孙的福祉。

50. 因此，至关重要的是不仅要证明环境保护为国家全面发展带来极大的社会效益，还要证明环境保护对于实现各国优先事项作出的总体贡献，特别是消除贫穷方面的贡献。应该指出，目标 7 下的 4 个具体目标及其 10 个有关指标仅涉及与环境可持续性有关的一小组问题，不涉及可持续发展的经济和社会支柱。此外，它们也不涉及土地退化和荒漠化以及自然资源管理等其他重要问题。

51. 在拟定 2015 年后联合国发展议程时，各国必须应对的挑战包括将环境保护与经济发展和社会进步结合起来，以减少贫穷；缩小各个级别上的不平等；解决环境退化、贫穷、社会排斥和发展差距的根本原因；并将人人承担更多责任与为人人实现可持续的未来联系起来。正是在这方面，可持续发展目标界定将至关重要。

52. 因此，在制定 2015 年后联合国发展议程和界定可持续发展目标时，必须改变把环境可持续性作为一个独立目标对待的做法，此种目标与可持续发展的社会经济支柱之间几乎没有什么内在一致性，并且，即使此类目标与科学方法确定的生态极限和门槛存在联系，这种联系也非常脆弱。需要做的是把可持续发展的社会、经济和环境这三个方面作为确保人类长期发展和福祉的决定性框架。此类做法将符合论坛的森林愿景，即森林提供广泛的服务，这种服务超出了纯粹环境服务的范畴，并触及人民的生计、未来、环境和经济生活。

53. 在谈判可持续发展目标和制定 2015 年后联合国发展议程时，各国面临另一个主要挑战。会员国在联合国可持续发展大会上呼吁，可持续发展目标应着重于行动、简明、便于宣传、数量有限、雄心勃勃、具有全球性且普遍适用于所有国家，同时应考虑到各国不同的现实、发展能力和水平，并尊重各国的政策和优先事项。存在的挑战在于，在每个机构、组织和公约都在力争把其本身的问题定为可持续发展目标时如何确定此类目标。

54. 可持续发展目标的可能优先领域，包括森林、能源、水、土地、生物多样性和海洋问题，是各国面临的实际挑战。因此，我们应该采取何种行动才能使需要采取行动的诸多优先领域符合各国元首和政府首脑在联合国可持续发展大会上制定的标准，才能确保新的可持续发展目标避免千年发展目标 7 的命运，才能使各项目标与国际森林安排的将来建立联系？

确定关于自然资源的综合性可持续发展目标并将其纳入 2015 年后联合国发展议程

55. 鉴于高度的全球相互依存关系，为国际社会确定集体目标和具体目标仍然十分重要。但是，确定目标应该避免采取一刀切的做法。必须保证必要的灵活性，

以便目标与区域、国家和地方的条件和重点保持一致。开展参与进程是具体确定发展目标最为有效与合法的做法。并且，鉴于目前存在的滞后情况，2015年后联合国发展议程和可持续发展目标确定工作应该突出人类发展和消除贫穷，并以此作为终极目标。但是，上述两方面的工作也应提供有效的行动框架，以应对日益紧迫的挑战，不失时机地处理手段问题，同时不应强行提出规定和方法。

56. 为了给国际森林安排和以发展为核心的 2015 年后联合国发展议程设计一个综合、统一、有效、可行的议程，必须采取以下做法：(a) 承认全球挑战的相互关系并以综合全面的方式明确显示每项行动的经济、社会和环境利益；(b) 承认各国不同的发展水平；(c) 保持消除贫穷工作的势头；(d) 克服冲突、灾害和不平等对各项目标产生的全面影响；(e) 利用自然资源的全面和多领域作用促进经济增长、社会包容、消除贫穷、环境可持续性以及和平与安全。

57. 如果采取这种做法，方案之一是建立一个关于自然资源的综合目标，将其作为可持续发展目标，并全面纳入 2015 年后联合国发展议程。必须强调指出，把包括森林在内的自然资源纳入 2015 年后联合国发展议程意义重大，它将帮助各国全面实现各项目标。2015 年后进程和联合国可持续发展大会进程，可能要求全面纳入一个关于自然资源的综合目标，以便突出自然资源对于环境以及对于经济增长和社会发展的全面价值。在这个综合目标下，可以列入联合国主要会议和其他会议成果中提出的关于自然资源的各项现有目标，包括时间表已经更新的全球森林目标以及新提出的涉及能源、土地和生物多样性等其他自然资源的目标和具体目标，但各国必须就此达成共识。列入这个综合目标的关于自然资源的各项具体目标和指标，应该做到连贯一致、相互支持和相互补充，以便能够涵盖可持续发展挑战的各个重要部分、三大支柱中的各个支柱、以及这些支柱的整合问题。

58. 这个自然资源综合目标如能列为可持续发展目标并纳入 2015 年后联合国发展议程，将能加强论坛采取的全面做法，并帮助论坛在 2015 年就国际森林安排的前途作出决定。

59. 会员国正在广泛参与解决与这一进程有关的问题，不久将讨论涉及可持续发展目标和高级别政治论坛的实质问题。根据联合国可持续发展大会的成果文件，即将召开的大会届会将就论坛的形式和组织作出决定，以便论坛在 2013 年 9 月大会第六十八届会议开始之初举行第一次会议。此外，还要求开放工作组将由大会商定的全球可持续发展目标提出一项提案。工作组将向大会第六十八届会议提交一份报告，其中将就可持续发展目标提出一项提案供大会审议和采取适当行动。

60. 联合国森林论坛可以通过不同方式对上述进程施加影响。作为有影响力的关键利益攸关方，会员国、主席团、论坛秘书处、森林合作伙伴关系、主要群体和

区域进程将向参加协商的国家代表以及大会主席、经济及社会理事会主席和秘书长阐述这些问题的要点。应该指出，森林合作伙伴关系已经指定论坛秘书处牵头制订将自然资源纳入 2015 年后联合国发展议程的大纲以及一个自然资源目标，并在下次会议上提交伙伴关系审议。论坛不妨审议论坛利益攸关方在论坛第十一届会议召开之前的闭会期间为此采取的具体行动。

六. 结论

61. 国际社会正在执行联合国可持续发展大会成果和设计 2015 年后联合国发展议程，因此 2013 年至 2015 年期间将决定未来的全球发展议程及其相关的机构方式。这一期间并对国际森林安排的前途至关重要，因为论坛将在第十一届会议上就这一问题作出决定。这些重大问题密切相关并相互影响。有关国际森林安排的实质性筹备工作、对联合国可持续发展大会和 2015 年后联合国发展议程的全面评估，是论坛第十一届会议完成国际森林安排实效审查并就未来的全球森林政策框架作出决定的必要条件。

七. 建议

62. 为使 2015 年第十一届会议根据全球重大发展以协商一致方式就今后的国际森林安排作出建设性决定，联合国森林论坛不妨：

(a) 决定设立一个特设专家组，审查未来国际森林安排的各个方面、部分和方案，以便除其他外向论坛第十一届会议提出建议；

(b) 决定特设专家组应全面考虑 2015 年后联合国发展议程、联合国可持续发展大会成果和国际森林安排的相互联系和影响；

(c) 又决定特设工作组应该在论坛第十届和第十一届会议之间的闭会期间召开一次会议；

(d) 邀请各国、森林合作伙伴关系成员、相关区域组织和进程积极参加闭会期间有关国际森林安排今后方案的活动；

(e) 邀请参加联合国可持续发展大会成果和 2015 年后联合国发展议程协商的国家代表，在可持续发展目标中列入一个包括森林在内的自然资源综合目标，并将自然资源纳入所有目标；

(f) 邀请森林合作伙伴关系成员开展“自然资本核算”分析工作；

(g) 请秘书长把有关未来国际森林安排的建议列入其关于论坛第十一届会议的主题报告；

(h) 邀请各国向论坛信托基金提供捐款，以确保所有利益攸关方全面参与筹备进程，并使秘书处开展闭会期间活动以及相关分析和调查，为特设专家组会议和第十一届会议进行筹备。
