



经济及社会理事会

Distr.: General
27 March 2015
Chinese
Original: English

联合国森林问题论坛

第十一届会议

2015 年 5 月 4 日至 15 日，纽约

临时议程** 项目 3(a)、3(c)和 8

森林：国际森林安排的进展、挑战和前景：
审查国际森林安排的效力并审议今后各种
选项；审查森林和国际森林安排、包括关
于所有类型森林的无法律约束力文书对国
际商定发展目标的贡献

高级别部分

审查国际森林安排的效力并审议今后各种选项，包括秘书长的 结论和建议

秘书长的报告**

摘要

会员国将在 2015 年 5 月联合国森林论坛第十一届会议期间审查国际森林安排的效力，并决定 2015 年后的未来安排。论坛还将包括一个高级别部分。编写本报告是为了便利会员国为审查现行国际森林安排的效力和决定 2015 年后的未来安排而进行的讨论。报告还为会员国在第十一届会议高级别部分期间进行的审议工作提供基础。

* E/CN.18/2015/1。

** 本报告延迟提交是因为需要与秘书处有关部门协商报告所涉行政和预算问题。



一. 导言

1. 根据联合国森林论坛 2007-2015 年多年工作方案，联合国森林论坛 2015 年第十一届会议的总主题是“森林：国际森林安排的进展、挑战和前景”，其中三个次主题分别是“审查国际森林安排的效力并审议今后各种选项”；“审查实现全球森林目标的进展情况和关于所有类型森林的无法律约束力文书的执行情况”；“审查森林和国际森林安排、包括关于所有类型森林的无法律约束力文书对国际商定发展目标的贡献”。¹ 此外，计划在森林论坛第十一届会议期间举行一次高级别部长级会议。²

2. 本报告将作为论坛第十一届会议议程项目 3(a)、3(c)和 8 的讨论依据。具体而言，编制本报告是为了便利现行国际森林安排效力的审查工作和决定 2015 年后的安排。报告还为各国高级官员在论坛第十一届会议高级别部分期间的审议工作提供基础。

3. 为此，本报告对现行国际森林安排的成就、弱点和优势以及有待改进的领域进行了分析。报告还就 2015 年后国际森林安排的关键组成部分和方面提出结论和建议。鉴于将通过一项部长宣言，本报告还重点提到会员国将在论坛第十一届会议高级别部分提供政治支持的关键领域。

4. 如报告所载结论和建议所述，报告考虑到论坛关于国际森林安排闭会期间活动的成果、持续开展的全球重大政府间进程的发展，以及为第十一届会议编写的正式文件和报告。

二. 背景

5. 会员国将在 2015 年 5 月论坛第十一届会议上审查国际森林安排的效力并决定 2015 年后未来的安排。为了准备这方面工作，论坛在由经济及社会理事会第 2000/35 号决议设立以来，已通过了若干项决议，包括第 7/1 号决议(见 [E/2007/42](#) 和 Corr.1，第一章 C)和第 10/2 号决议(见 [E/2013/42](#)，第一章 B)；还提出几项决议草案供理事会通过(例如，见理事会决议，包括理事会第 2006/49 号决议，其中理事会决定在 2015 年审查国际森林安排的效力)。

6. 经济及社会理事会第 2006/49 号决议还决定，将在 2015 年审查的基础上，考虑各种备选办法，包括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、继续采用现行安排和其他备选办法。论坛第 10/2 号决议还决定，2015 年审查也将审议以下六个要素：

¹ 见关于联合国森林论坛的第 7/1 号决议(E/2007/42，第一章 C)。

² 见论坛第 7/1 号决议，附件，第 1(h)段。

(a) 论坛及其进程、包括特设专家组和国家主导举措以往的业绩以及论坛今后的备选办法；

(b) 关于所有类型森林的无法律约束力文书以及经济及社会理事会第 2006/49 号决议中提到的其他备选办法，包括实现四项全球森林目标的进展情况，其中应审查该文书与影响论坛任务的国际公约之间的关系；

(c) 论坛秘书处；

(d) 森林合作伙伴关系及其对论坛工作的贡献，以及该伙伴关系各成员组织为支持论坛而开展的有关活动；

(e) 关于所有类型森林的无法律约束力文书及随后各项有关决议的执行手段，以及这方面的协助进程；

(f) 与联合国可持续发展框架、包括与联合国可持续发展大会成果和 2015 年后发展议程相结合的论坛。

7. 会员国还同意为筹备论坛第十一届会议开展闭会期间活动。闭会期间活动的第一构成部分是征求会员国和其他有关利益攸关方对国际安排的意见。已将征求的两轮意见汇集起来，并在国际森林安排问题不限成员名额政府间特设专家组第一和第二次会议上审议。³

8. 国际森林安排闭会期间活动的第二构成部分是对国际森林安排进行一次独立评估。⁴ 五名独立咨询人已进行了评估，包括就此提出了报告，其中进行了一年必要的筹备工作。报告已正式提交特设专家组第二次会议。

9. 授权进行的独立评估是为协助特设专家组筹备论坛第十一届会议并为其提供资料。评估报告分析了国际森林安排的成就、现实意义、效率和实效、论坛工作的影响及论坛行动的可持续性。评估报告还就国际森林安排提出了意见和结论、审议了未来安排的备选办法，并提出了 2015 年后安排的首选方案。⁵

10. 本报告是一组独立咨询人投入了大量工作的结果，他们代表联合国各区域组，在开展工作时得到主席团任命的两名共同协助者的协助。报告已经定稿并于 2014 年 9 月发表。

11. 闭会期间活动的第三构成部分是设立特设专家组。2014 年 2 月 24 日至 28 日在内罗毕举行的专家组第一次会议的与会者审查并讨论了现行安排的长处、弱点及有待改进的方面，为 2015 年后的未来安排提出了若干建议。⁶

³ 所有意见可查阅：http://www.un.org/esa/forests/IAF_submissions.html。

⁴ 报告载于：<http://www.un.org/esa/forests/iaf-assessment.html>。

⁵ 见：<http://www.un.org/esa/forests/iaf-assessment.html>。

⁶ 见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报告(E/CN.18/2015/10)。

12. 专家组第二次会议的与会者审查并讨论了所有的意见和建议,包括国际森林安排独立评估,各国政府和其他利益方就安排提出的第二轮意见,以及中国主导的关于 2015 年后安排的讲习班倡议的成果(2014 年 10 月 29 日至 31 日,北京)。与会者讨论了未来安排的行动和备选方案。专家组第二次会议报告中列有共同主席的讨论摘要以及他们就 2015 年后国际森林安排的职能和体制安排提出的各项建议,供提交论坛第十一届会议。⁷

13. 在特设专家组第二次会议之后,瑞士主办了关于森林治理和权力下放的国家主导倡议会(见 E/CN.18/2015/12)。尼泊尔也将主办一次关于制定实施手段模式的主要群体主导倡议会。这些倡议会的成果也是对论坛第十一届会议讨论提供的投入。

三. 审查现行国际森林安排的效力

14. 关于审查国际森林安排的闭会期间工作显示,现行安排成功地提升森林问题在全球发展议程中的地位,影响了其他论坛有关森林问题的国际政策协定。

15. 举例说,在与森林有关的其他政府间机构和进程以及可持续发展首脑会议上,已明显感觉到论坛工作的影响。2002 年可持续发展问题世界首脑会议通过的《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》(《约翰内斯堡执行计划》)有关森林的章节几乎反映了论坛第二届会议通过的部长宣言的全部内容(见 E/2002/42, 第二章 B)。

16. 自 2005 年以来,联合国粮食及农业组织(粮农组织)、全球环境基金(全环基金)和国际热带木材组织的文件和决定,以及根据《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》印发的文件和决定提到论坛和关于所有类型森林无法律约束力文书的次数超过了 112 次。⁸ 具体例子是,全环基金全力支持无法律约束力文书中关于可持续森林管理的定义,并在全环基金信托基金第五次充资期间,设立了关于可持续森林管理/降低因森林砍伐和退化所产生的排放的激励方案(降排+)。作为响应论坛第十届会议的邀请而采取的一个积极步骤,全环基金在第六次充资期间将关于可持续森林管理/降排+的激励方案变成可持续森林管理激励方案。⁹ 另一个例子是,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

⁷ 见文件 E/CN.18/2015/11。可查阅: <http://www.un.org/esa/forests/adhoc.html>。

⁸ 关于国际森林安排独立评估初期报告,可查阅: <http://www.un.org/esa/forests/pdf/iaf/IAF-Inception-Report-Feb2014.pdf>。

⁹ 关于全环基金第五次充资期间可持续森林管理/降排+战略,可查阅: https://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/document/GEF-5_SFM_strategy.pdf;全环基金第六次充资期间可持续森林管理战略,可查阅: <http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/GEF-Forests-2014.pdf>。

案(减少排放量联合国合作方案)促进森林政策和森林筹资方面的伙伴关系，而论坛则在其中发挥关键作用。除其他活动外，这还包括将无法法律约束力文书纳入其五年期战略。¹⁰

17. 论坛通过的无法法律约束力文书及四项全球共同森林目标是另一个重大成就。该文书随后获大会 2007 年 12 月 17 日第 62/98 号决议通过，它有助于促进对全世界可持续森林管理的普遍和共同理解及采取普遍和共同方法。

18. 提高对森林对可持续发展重要性的认识一直是国际森林年以及大会 2012 年 12 月 21 日第 62/200 号决议宣布的国际森林日的一大重点。

19. 联合国可持续发展大会题为“我们希望的将来”成果文件(大会第 66/288 号决议，附件)关于森林一节主要来自论坛第九届会议通过的高级别部分部长宣言(见 E/2011/42,第一章 A, 决定草案一)。同样，论坛成功提升了森林在发展议程大框架中的地位，同时，与森林有关的目标也被纳入拟议的可持续发展目标。

20. 除了提高认识、加强政治承诺和提升森林在全球发展议程中的作用，论坛还在森林筹资、变化环境中的森林、森林造福人民、森林和经济发展、森林和除贫，以及监测、评估和报告等重大领域开展重要的分析工作。此项分析工作也促进了对各种问题复杂性和关联性的更深入了解，为会员国通过建立协助进程等方式在其中一些领域达成实质性协议铺平道路。

21. 另一个积极贡献是论坛协助进程为帮助解决各国在森林筹资方面的需要而进行的能力建设工作。迄今为止对许多这类活动的支持一直仰仗与森林有关的区域和国际组织之间的有效合作与协作，特别是通过森林合作伙伴关系进行的有效合作与协作。

22. 虽然看到了这些成就，闭会期间的审议及工作结果突出显示，要充分实现论坛和国际森林安排的潜力，仍然有很长的路要走。迄今取得的成功是不够的，利益攸关方强调指出，仍有余地可以改变和改进现行安排。各国和其他利益攸关方指出，未来国际森林安排应在已有成就的基础上，采取进一步步骤应对与森林和可持续森林管理有关的挑战。将在以下各节中提供进一步详情。

四. 2015 年：为共享未来打造共同愿景和共同议程的关键一年

23. 2015 年为全球领导人和各国人民提供了一次独特的机会，可借此商定措施和手段，以消除贫穷、改造世界，更好地满足人类需求及正视经济转型的必要性，同时保护我们的环境、确保和平和实现人权。

¹⁰ 联合国降排方案 2011-2015 年战略，可查阅：http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=4598&Itemid=53。

24. 国际社会正处于历史的十字路口，何去何从将决定它能否成功兑现承诺。国际社会在谋求制定一项 2015 年后全球可持续发展议程，开始了一个前所未有的进程。

25. 定于 2015 年召开的三次高级别国际会议将为开辟可持续发展新时代提供一次机会：定于 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；为通过 2015 年后发展议程将于 9 月在纽约举行的国家元首和政府首脑会议；定于 12 月在巴黎举行的联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十一届会议。当前重建全球进程的基石是 2012 年 6 月在里约热内卢联合国可持续发展大会通过上述成果文件后奠定的。该文件描述了 20 年发展经历的经验教训，广泛评估了执行可持续发展议程的进展和差距。

26. 在大会关于技术的一系列结构性对话中，考虑了一些可为建立促进机制，推动开发、转让和传播清洁和环保技术作出的安排。

27. 2014 年 8 月，可持续发展筹资问题政府间专家委员会发表了关于有效的可持续发展筹资战略备选方案的报告。委员会为政策制定者提出了有 100 多项选择的一揽子备选方案，并建议建立包括援助、贸易、债务、税收和金融市场稳定性等关键方面的全球伙伴关系。委员会建议各自国家制定国家自主的筹资战略，植根于有利的国家政策环境，并辅之以改革后有利的国际环境。委员会确认需要利用一切供资来源，无论公共还是私人，国内还是国际。

28. 在整个 2014 年，大会主席召集了一系列重要会议，包括关于以下内容的三次高级别活动：妇女、青年和民间社会的贡献，人权和法治，南北、南南和三角合作以及信息和通信技术促进发展。就以下专题举行了三次专题辩论：伙伴关系的作用，确保社会稳定与和平，水、环境卫生和可持续能源。随后是大会关于 2015 年后发展议程监测和问责框架内容的互动对话，以及在各区域委员会主持下在本区域内举行的对话。2014 年 9 月，大会主席召集了 2015 年后发展议程高级别审查会议。

29. 重要的是，可持续发展目标开放工作组交付了 2014 年 7 月的审议结果。经过一年多的包容性和紧张的协商审议，开放工作组提出了 17 项具体目标和 169 项相关指标。现在森林在拟议目标中占有显著位置，其中有两个目标与之直接有关，即目标 6(确保为所有人提供和可持续管理水和环境卫生)和在其标题中提到可持续森林管理的目标 15(保护、恢复和促进可持续利用陆地生态系统、可持续管理森林、防治荒漠化、制止和扭转土地退化现象、遏制生物多样性的丧失)(见 [A/68/970](#) 和 Corr.1 和 Add.1)。目标 6 下有一个与森林有关的具体目标，目标 15 下的好几个具体目标都与森林有关。除一项具体目标外，目标 15 下的所有具体

目标无论是否明确提到森林，都与森林直接有关。有四项具体目标明确提到了森林。¹¹

30. 最后，2014 年 9 月秘书长数据革命促进可持续发展问题独立专家咨询小组题为“世界需要数据：为可持续发展发动数据革命”的报告要求弥补发达国家和发展中国家之间、信息丰富和信息贫乏者之间、私营部门和公共部门之间的主要数据差距。咨询小组强调必须有更多途径获得高质量的数据，纠正在获得信息、数据扫盲、促进公民空间和改善数据和信息共享等领域的不平等现象，还呼吁加强国家机构，以提供统计数字和接受新技术的能力。

31. 这些重大发展都发生在论坛审查现行国际森林安排期间，如上所述，论坛将在 2015 年 5 月第十一届会议上决定未来的安排。这届会议将提供一次独特机会，会员国可借此表达他们对如何将各类森林的贡献纳入发展议程大框架的看法，并表达他们对 2015 年后强有力安排的坚定承诺。

五. 我们期望的未来国际森林安排

32. 对国际森林安排闭会期间活动所提建议进行的审查结果显示，论坛关于制定可靠的 2015 年后安排的决定拥有前所未有的坚实基础。尽管各方对于通过有法律约束力的森林文书和建立全球森林基金等问题仍然意见不一，但闭会期间进行的审议和提供的资料突出显示，就 2015 年后国际森林安排的前景而言，各国的共同点比以往任何时候都多。

33. 各国政府和其他利益攸关方似乎普遍认为“一切照旧”是不可接受的。应通过更好地促进实施可持续森林管理来加强当前安排，还应发挥现有优势并从过去的经验中吸取教训。各方普遍同意，需要在大会核可的 2015 年后发展议程中纳入森林、可持续森林管理及未来安排等内容，并加强与森林有关组织的工作的协调一致。所有类型森林的可持续管理有望成为国际森林安排今后的目标，并指导 2015 年后安排及其组成部分。

¹¹ 具体目标 6.6：到 2020 年，保护和恢复与水有关的生态系统，包括山区、森林、湿地、河流、含水层和湖泊。

具体目标 15.1：到 2020 年，根据国际协议规定的义务，确保养护、恢复和可持续利用陆地和内陆的淡水生态系统及其服务，特别是森林，湿地，山区和旱地。

具体目标 15.2：到 2020 年，促进执行所有类型森林的可持续管理、制止砍伐森林、恢复退化的森林，并在全球把植树造林和重新造林的比例增加[%]。

具体目标 15.b：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。

34. 根本而言，未来国际森林安排应产生真正影响并加强以下几个方面：(a) 促进可持续森林管理的执行和筹资；(b) 在大会核可的更广泛的 2015 年后发展议程中纳入未来安排；(c) 制定战略规划并推动协作和参与。

A. 加快可持续森林管理的执行和筹资

35. 闭会期间一再有人呼吁，未来国际森林安排应有效推动可持续森林管理的执行且加快筹资，并对与所有类型森林有关的各级政策和措施产生真正影响。目前来看，论坛一直是全球主要的政策讨论机构，为可持续森林发展以及与所有类型森林有关的问题提供了政策指导。论坛作为全球政策平台发挥作用，得到各方好评并被更多各类伙伴所接受，但仍然需要付出更多努力，让更广泛的利益攸关方进一步认可其作用。

36. 不可能将论坛今后的作用完全限于政策辩论或政策对话，也不可能将该作用与促进作用分开。在真空中进行政治对话而不通过讨论解决利益攸关方在执行方面的真正需求，不能被视为实现 2015 年后国际森林安排目标的有效方式。事实上，如果考虑执行方面的挑战、经验教训和机会，那么论坛的政治对话就会卓有成效且易于接受。

37. 还可以进一步加强论坛对调动森林筹资和增加获得现有资金机会的促进作用，特别是通过协助进程发挥作用。事实上，促进可持续森林管理的执行和筹资以及关于所有类型森林的无法律约束力文书已经成为协助进程各项职能的重点。¹² 此外，在确定论坛今后工作时更多关注这些方面十分有益，因为论坛过去的讨论主要侧重于各类文书谈判。

38. 强调论坛对执行的促进作用不会让今后的论坛成为执行机构。相反，将全球政策辩论同执行和筹资相结合有助于国家和全球两级执行机构的工作，使其了解执行可持续森林管理和无法律约束力文书的需求、挑战和机遇。

39. 应与各利益攸关方共同采取多项行动，促进未来国际森林安排的执行和筹资。这将包括加强机构和行动框架。以下各节将研究其中的部分行动。

2015 年后无法律约束力文书

40. 显然需要建立全面和协调的行动框架，协助指导各国和其他利益攸关方采取行动以实现所有类型森林的可持续管理，并加强这方面的政治承诺。无法律约束力文书提供了这样的框架。森林文书是大会通过的唯一一项关于所有类型森林可持续管理的协定。它提供了实现可持续森林管理的全面行动框架，其中包含可持续森林管理的定义，并考虑了为可持续森林管理提供参考框架的七个专题要素。

¹² 见论坛第九届会议特别会议的报告(E/2009/118-E/CN.18/SS/2009/2)。

41. 闭会期间活动的成果——包括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报告(E/CN.18/2015/10)附件中共同主席编写的摘要(见http://www.un.org/esa/forests/pdf/aheg/IAF/Supplementary_unp_AHEG/_Nairobi_report.pdf)，国际森林安排独立评估报告以及特设专家组第二次会议共同主席编写的会议讨论摘要——都确认核可森林文书是当前安排的重大成就，应进一步加强执行工作。还确认了有必要更新文书，反映论坛 2007 年通过文书后与森林有关问题的重大发展，例如降排+和爱知生物多样性目标。最重要的是，可持续发展目标开放工作组报告提出的与森林有关的目标若得到大会核可，¹³ 即可在更新文书时被纳入森林文书及其全球森林目标。

42. 会员国在更新森林文书的过程中可能还要考虑其他领域，包括全球森林目标的时间表(目前持续到 2015 年)以及文书名称。

43. 为了确保采取更加可持续的办法解决未来国际森林安排的筹资需求，会员国可能还要考虑邀请一个或多个现有多边融资机构成为执行新森林文书的金融机制。

未来的联合国森林论坛

44. 论坛的任务和构成十分独特，位置也很特别，位于全球外交总部的中心。论坛成败无疑直接取决于论坛成员单独和(或)集体采取的行动。无论会员国决定将联合国森林论坛更名为联合国森林大会还是保留论坛现有名称，都应延长今后论坛的任务期限，使其更高效地发挥主要作用，包括进行政策对话和政策咨询，加强同其他与森林有关论坛的合作与协调，并促进可持续森林管理的执行和筹资。

45. 关于未来国际森林安排，今后的论坛尤其应当促进所有类型森林的可持续管理，造福今世后代，并进一步加强这方面的长期政治承诺。延长后的论坛具有普遍成员制、综合森林任务以及纽约联合国总部的政治可见度，因此可以在全球发展议程可持续森林管理中发挥监督作用。可能还需要重新设计未来论坛会议的结构，使其吸引可持续森林管理执行方面的关键利益攸关方，特别是私营部门，并分享会员国的经验教训及减少谈判工作。

加强对可持续森林管理的政治承诺

46. 今后的论坛应继续加强对所有类型森林可持续管理的政治承诺，提高关于森林对可持续发展多重惠益的认识。这些是未来国际森林安排所有构成部分的责任。可以采取一系列办法推进今后论坛工作的这些目标。国际森林安排独立评估报告提议秘书长任命一名森林问题特使。论坛主席团也有巨大潜力同其他组织和进程互动协作以提高对森林多重惠益的认识，并加强森林在全球政治方面的重要性。事实上，论坛主席团，特别是主席可以实现森林问题特使的很多拟议作用和

¹³ 见文件 A/68/970。

职能。主席团在促进所有与森林有关组织和会议的协调及合作方面也有很大的潜力。

论坛执行委员会

47. 国际森林安排闭会期间磋商突出表明，论坛始终没有专门的常设机制或安排，因此无法系统地监测及审查可持续森林管理和森林文书的执行进展以及论坛过去就促进落实可持续森林管理筹资所作的各项决定。论坛继续在无法评估进展和解决问题的情况下作出政策决定。

48. 为了填补这个缺口，闭会期间磋商成果，包括上文提到的共同主席摘要和独立评估成果突出表明，在今后的论坛下设立常设执行机构也十分有益，该机构可在闭会期间举行会议并监测和审查上文第 40 段提到的综合框架下新森林文书的执行进展和筹资情况。设立这样的机构可以审查论坛过去就这些事项所作的决定，并就执行工作和筹资相关问题向论坛提出建议，以采取适当行动。该机制还可以执行监测、评估和报告等任务。

战略信托基金

49. 闭会期间的磋商成果还考虑到，在论坛信托基金下设立一个自愿战略信托基金可能是一项积极的推进措施。¹⁴ 一旦设立这样一个自愿战略信托基金，就能用它资助升级后的论坛协助进程的各项活动，履行现有的 10 项职能¹⁵ 及可能的新增职能。该战略基金的总体目标可以设定为加强各国按照第 40 段所述综合框架执行更新过的森林文书的能力，包括帮助它们制定全国行动计划，编制方案和项目，以调集更多资源，实行可持续森林管理。

升级后的论坛协助进程

50. 同样，闭会期间磋商还考虑过，是否有可能进一步加强论坛协助进程甚或将其升级，¹⁶ 比如成为论坛下的一个可持续森林管理协助机制。升级后的论坛协助进程还可取名为全球森林融资机制、联合国森林论坛森林融资机制。升级是必要的，其内涵包括重振旗鼓，使协助进程能履行全部 10 项职能，并帮助各国在下列各方面建设能力：执行工作、有效调集资源、就治理及森林执法交流宣传好

¹⁴ 见国际森林安排问题不限成员名额政府间特设专家组第二次会议的报告第十二节(E/CN.18/2015/11)，其中包含共同主席就今后国际森林安排提出的建议。

¹⁵ 协助进程的 10 项职能载于论坛第九届会议特别会议(见 E/2009/118-E/CN.18/SS/2009/2 第一节 B)和第九届会议(见 E/2011/42)通过的决议。

¹⁶ 见特设专家组第一次会议报告所附共同主席编制的摘要第 78(b)段(E/CN.18/2015/10)、独立评估报告、2014 年 10 月 29 日至 31 日在北京举行的 2015 年后国际森林安排讲习班共同主席摘要报告(E/CN.18/2015/9，附件)以及 E/CN.18/2015/11 第十二节。

经验、好典型。具体地说，升级后的协助进程能为各国提供帮助，包括协助它们编制方案和项目，以利用森林方面的现有资金和资源。

51. 除这些实务与机构变动外，会员国还可以寻找更多的办法和途径并作出决策，帮助森林部门利用种种进程和机制的现有资源，尤其是降排+、绿色气候基金、适应基金、适合本国的缓解行动及低排放发展战略等机制的资源。

秘书处

52. 论坛秘书处虽然规模小、预算和人力资源有限、承担的任务又大幅增加，但过去 15 年来，在预算和人员编制变动不大的情况下，利用现有资源，尽最大努力履行了职能，支持了论坛、会员国及其他利益方的工作。秘书处的卓著贡献不仅在于为论坛及其成员服务，还在于帮助和联络有关利益方，在各种全球进程中增强森林的作用，并在关于 2015 年后发展议程的不断磋商过程中，与联合国系统其他部门机构一道促进实现今后国际森林安排的目标。

53. 闭会期间磋商成果还强调，要有一个坚实稳固的 2015 年后安排，就必须加强设在联合国秘书处经济和社会事务部的论坛秘书处，包括确定秘书处的工作重点并拨付与 2015 年后分配给秘书处的职能要求相称的充足资源。为此，闭会期间磋商成果呼吁为论坛秘书处增配人力和财政资源(包括由联合国经常预算拨款)，使之能有效率、有成效地履行各种职能。¹⁷

今后的森林伙伴关系

54. 独立评估报告的一个建议是设立联合国森林署，替代森林伙伴关系或两者共存。该建议看来是打算将目前的伙伴关系变成一个更正式的机构，支持今后国际森林安排的工作，包括在科学与政策衔接领域。不论名称如何，今后的伙伴关系都必须调整重点，支持论坛的工作，加强森林问题上的协调与合作。伙伴关系调整重点后，论坛就能在工作重点、职责、机构安排及工作模式等方面提出更详细的指导。这样，今后的伙伴关系就能开展更多合作，调动其成员组织的专长和能力。¹⁸

B. 将今后的国际森林安排纳入 2015 年后发展议程的大框架

55. 将森林方面的具体指标纳入可持续发展目标开放工作组拟订的两个目标，并将森林的多重功能作为一个重要的发展内容，这两点显然应当是今后国际森林安排的关键要素，因此应当纳入森林安排的规划之中。可以将目标 6 和 15 中与森林有关的指标纳入更新后的森林文书及其全球森林目标。

¹⁷ 见文件 E/CN.18/2015/10 所附共同主席编制的摘要第 78(b)段，国际森林安排独立评估第 61-10、第 62-13 和第 62-18 段及 E/CN.18/2015/11 第十二节。

¹⁸ 文件 E/CN.18/2015/7 载有关于今后伙伴关系的其他观点。

56. 论坛是唯一一个普遍参与的关于森林问题的政府间政策论坛，因此有独特的优势来监测森林方面目标和指标(例如开放工作组所拟定的目标指标)的落实情况。在这方面，必须将更新后的森林文书以及经大会批准的 2015 年发展议程中有关森林的果的执行、监测、评估和报告工作当作 2015 年后国际森林安排、特别是论坛今后的主要任务。

57. 为实现上述目标，会员国可就论坛今后能发挥哪些具体作用来监测、评估和报告经大会批准的 2015 年发展议程中有关森林的果的执行工作，向可持续发展高级别政治论坛提出有益的建议。这样，今后的国际安排就能将森林业界与普遍的可持续发展讨论、与高级别政治论坛联通起来。

58. 会员国若能在论坛第十一届会议上就本报告概述的问题达成一个框架协议，则 2015 年 9 月首脑会议通过 2015 年后发展议程、2015 年 12 月在巴黎举行联合国气候变化框架公约缔约方第二十一届会议后，即可在闭会期间进一步审议如何更新森林文书等细节问题。这样就能保证与首脑会议通过的 2015 年后发展议程以及缔约方第二十一届会议的成果完全协调一致。

C. 战略规划和促进合作与参与

战略计划/联合国森林署

59. 2015 年后坚实有效的森林安排取决于战略规划的制定。闭会期间的磋商也强调了需要为今后的安排制定战略规划。¹⁹ 制定这样一个战略规划，是为了指导 2015 年后(总体规划至 2030 年)的国际安排及其各构成部分的工作并明确工作重点，同时提供一个总体行动框架，以期实现今后安排的各项目标。这个战略规划将被用来指导较短时期内的工作计划和工作方案，还可以进一步加以审议，构成联合国森林署最终设立后的核心基础。

参与和介入 2015 年后国际森林安排

60. 应当继续鼓励各种利益方参与和介入 2015 年后国际森林安排。2015 年后安排应当有效增进与现有区域和次区域组织、进程与机制的联系，以期在可持续森林管理方面为区域合作与协调搭建平台。上述联系还可以通过区域间、跨区域及专题性合作协调得到加强。

61. 论坛应制定新的愿景和机制，加强利益方对 2015 年后国际森林安排的参与。应超出现有局限(目前仅包括一些主要团体)，吸纳更广泛的利益方，例如民间社会、私营部门、地方社区和基金会。不过，这种参与不必限于参加论坛正式会议这种形式，还可以考虑其他方式，例如在论坛会议期间参加伙伴论坛。

¹⁹ 见文件 E/CN.18/2015/10 所附共同主席编制的摘要第 78(b)段、独立评估报告、E/CN.18/2015/9 附件及 E/CN.18/2015/11 第十二节。

六. 结论和建议²⁰

62. 2015 年是国际社会制定共同发展议程的关键一年。新的发展议程形成后，必将是雄心勃勃和具有变革性的。

63. 目前对 2015 年后国际森林安排进行的审查和决策进程是会员国参与论坛工作的良机。通过这种参与，制定坚实稳固的 2015 年后安排，对目前的 2015 年后发展议程谈判施加影响，主动将森林问题与森林安排纳入将由大会批准的全球发展议程大框架，并与 2015 年后发展议程的时间安排相协调。

64. 论坛第十一届会议若能发表强有力的部长级声明并就今后安排做出有力决议，将对 2015 年 9 月通过 2015 年后发展议程的首脑会议成果文件草稿谈判产生积极影响。在第十一届会议上，会员国应当制定一个更有成效、更有影响力、更积极自发的 2015 年后安排，有针对性地处理已有的和新出现的需要，同时发挥现有安排的优势、汲取经验教训，加强薄弱环节，提高成效。

65. 论坛第十一届会议就森林安排通过的决议将为制定框架协议、指导 2015 年后国际森林安排各构成部分的设计、职能和今后方向奠定基础，包括制定措施，激发落实工作，为可持续森林管理筹资，将今后安排纳入经大会批准的 2015 年后发展议程，促进战略规划和参与，并确保今后的国际森林安排拥有充足的机构运行资源。

66. 在第十一届会议上决定 2015 年后国际森林安排的性质时，论坛不妨：

(a) 确认所有类型的森林和树木对于各民族间可持续发展的重要性，以及森林和树木对于应对各种复杂而又相互关联的全球性挑战的贡献；

(b) 对各国和其他利益攸关方在国家、区域和国际各级推进所有类型森林的可持续管理所作的努力表示欢迎；

(c) 对森林覆盖面丧失、对在执行所有类型森林和树木可持续管理相关政策方面缺乏足够的进展以及这些政策各自为政表示关切，并强调未来安排对于扭转这些趋势的作用；

(d) 回顾经济及理事会第 2000/35 和 2006/49 号决议以及论坛第 7/1 号和第 10/2 号决议，这些文件为审查目前的安排提供了框架；

(e) 注意到现行国际森林安排效果审查筹备进程的成果，包括各个国家和利益攸关方在独立评估报告中表达的观点、国家和主要群体的举措以及国际森林安排问题不限成员名额政府间特设专家组两次会议的成果；

²⁰ 结论和建议的主要依据是过去两年中闭会期间的磋商成果，特别是文件 [E/CN.18/2015/10](#) 所附共同主席编制的摘要第 78(b)段、国际森林安排独立评估报告、[E/CN.18/2015/11](#) 第十二节、[E/CN.18/2015/9](#) 附件、瑞士的国家牵头举措(见 [E/CN.18/2015/12](#))以及向会员国和国际森林安排其他利益方征求的意见。

(f) 认识到国际森林安排的成就、汲取的经验教训和现有安排的不足，强调未来的安排应借鉴现有安排的长处并纠正其不足；

(g) 确认包括《联合国气候变化框架公约》、《生物多样性公约》和《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》在内的与森林有关的其他政策制定进程的发展动态；

(h) 强调 2015 年提供了一个独特的机遇，可以把森林及未来安排纳入并置于经大会核准的更广泛的 2015 年后发展议程；

(i) 强调未来安排应可有效解决与森林、政策制定、执行、资源调动、所有类型森林和树木可持续管理的协调和协作有关的主要挑战；

(j) 强调必须采取跨部门办法处理毁林问题和加强森林对可持续发展的贡献。

67. 论坛还不妨考虑：

(a) 将国际森林安排延至 2015-2030 年期间，以促进对所有类型森林的可持续管理并强化对这一目标的政治承诺；

(b) 拟定关于 2015 年后安排的任务说明，重点是实施更新后的森林文书，其中将纳入大会将在 2015 年 9 月首脑会议上核准的 2015 年后发展议程中任何与森林有关的成果。

(c) 澄清各核心组成部分(未来的论坛、参与论坛工作的会员国、论坛秘书处及其协助进程、论坛主席团、最新森林文书、森林合作伙伴关系、各主要群体以及与森林有关的区域和次区域组织及进程)的职能；

(d) 维持未来论坛作为纽约经济及社会理事会附属机构在组成上的普遍性。

68. 论坛也不妨考虑：

论坛

(a) 未来论坛按双年度举行会议；

(b) 如何在各个论坛宣传森林的多种益处，在全球一级提升森林的政治意义，并在未来论坛的工作中促进协作和一致性，例如，通过扩大未来论坛主席团主席的作用或采取其他方式，特别是：

(一) 使论坛可以出席可持续发展问题高级别政治论坛的高级别会议和森林合作伙伴关系成员组织理事机构的会议，包括里约各公约缔约方会议的各次会议；

(二) 定期会晤森林合作伙伴关系成员组织理事机构主席；

(c) 论坛下设一个执行委员会，在论坛闭会期间举行会议，以监测、审查和报告最新森林文书的执行和筹资方面的进展，并就此向论坛提出建议；

(d) 如何使论坛届会更具参与性、更有吸引力、更有利于包括私营部门在内的所有利益攸关方参与，并利用论坛会议交流经验教训，推广最佳做法；

推动执行和筹资

(e) 在论坛信托基金下建立一个自愿战略信托基金，以加强各国执行最新森林文书和实现全球森林目标的能力，并为升级后的协助进程供资；

(f) 重申协助进程的 10 个职能对升级后的协助进程仍然有效；

(g) 将协助进程升级为可持续森林管理促进机制/全球森林筹资机制/联合国森林论坛森林筹资机制，以履行以下新增职能：

(一) 协助各国通过制定战略、方案和项目等办法从现有基金和新基金(如全环基金、绿色气候基金和全球保护基金)获得资金；

(二) 协助各国编写执行最新森林文书的国家行动计划，并报告其执行情况；

(三) 查明可持续森林管理私营筹资来源方面的差距、障碍和机会，私营筹资来源是森林筹资中的最大类别(包括通过公私伙伴关系及企业社会责任进行的筹资)；

(h) 从以下方面更新森林文书：

(一) 标题，以加强其能见度和执行；

(二) 全球森林目标的时间表；

(三) 以一致和互补的方式整合经大会核准的 2105 年后发展议程与森林有关的成果及全球森林目标；

(四) 全球森林目标及 2007 年以来其他与森林有关的各项发展之间的联系(例如降排+和爱知生物多样性目标)；

(i) 鼓励各国参考和利用最新森林文书，将其作为实施侧重于森林各具体方面的国际举措和协定(如降排+、爱知生物多样性目标、森林执法、治理和贸易以及生态系统服务付费)的综合总括框架；

(j) 欢迎全环基金决定在其第六次充资期间专门为可持续森林管理制订一项具体奖励方案；

(k) 请全环基金考虑在下次充资期间：

(一) 为可持续森林管理建立专门的重点领域；

(二) 作为执行最新森林文书的财务机制；

(l) 作为未来国际森林安排的优先事项在各级整合森林执法和善治，并为此促进与其他联合国实体的协作；

(m) 按照国家立法、政策和优先事项加强森林执法，促进各级善政，以支持可持续森林管理，消除非法做法；

监测、评估和报告

(n) 使国家向未来论坛报告执行最新森林文书包括全球森林目标进展情况的模式和周期，与联合国粮食及农业组织(粮农组织)全球森林资源评估的五年报告周期以及待大会核准的2015年后发展议程与森林有关的成果的报告要求同步；

(o) 根据向论坛提交的国家报告以及相关数据来源的资料和数据，每五年编写一份关于最新森林文书执行进展情况的实务出版物；

(p) 解决森林数据现有的不足，特别是制定关于森林的社会经济层面、治理以及融资的指标；

(q) 进一步改进方法，以更好地评估森林货物和服务的全部价值以及它们对可持续发展的贡献；

(r) 将论坛、粮农组织和国际热带木材组织之间以及根据里约各公约进行的数据收集、管理、查阅和共享方面的协作正式固定下来，以减轻会员国的报告负担，提高数据的一致性，并避免重复；

(s) 考虑在论坛下设立一个全球森林指标伙伴关系，负责全球一级与森林有关的报告需求，以便协助审查在实现可持续森林管理方面取得的进展，目的是在森林资源合作调查和森林合作伙伴关系简化与森林有关的报告程序工作队的基础上，整合有关森林问题的报告；

秘书处

(t) 按照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报告所附的共同主席摘要、国际森林安排独立评估报告第61-10、62-13和第62-18段以及特设专家组第二次会议报告第十二节中的呼吁，就加强设在纽约经济和社会事务部内的论坛秘书处作出适当的决定；

未来的森林合作伙伴关系

(u) 加强伙伴关系，包括就其今后的工作计划提供具体指导，确保与论坛优先事项和未来战略计划一致，并协助为伙伴关系提供足够资金；

区域合作和主要群体的参与

(v) 邀请区域实体考虑在论坛不举行届会的年份举办会议，推动讨论与论坛议程有关的区域问题，并向论坛执行委员会提交报告；

(w) 以各项区域“标准和指标”进程为工具，执行森林论坛决定和国际森林安排战略计划；

(x) 鼓励联合国和粮农组织区域委员会等相关区域实体支持未来论坛的工作；

(y) 与区域组织进一步合作，以此作为就森林筹资问题向会员国提供援助的有效方式；

(z) 紧接论坛届会举办为期一天的伙伴关系论坛，所有利益攸关方的代表可在此分享其在可持续森林管理的执行、筹资以及其他有关问题方面的经验教训，并为论坛提供其他意见和建议；

(aa) 提高论坛在私营部门实体中的影响，方法包括开展联合活动，让它们参加官方代表团出席论坛届会以及闭会期间活动和会议等；

(bb) 设立专题工作队/咨询小组，作为加强利益攸关方参与的补充机制；

纳入经大会核准的 2015 年后发展议程，并与各主要进程挂钩

(cc) 未来的论坛是负责监测和评估最新森林文书执行进展情况的机构，也是向可持续发展问题高级别政治论坛报告经大会核准的 2015 年后发展议程中与森林有关的成果情况的负责机构；

战略计划/联合国森林方案

(dd) 制定战略计划/联合国森林方案，以指导未来国际森林安排及其核心构成部分的工作；

(ee) 落实这一计划/方案，方法是制订各项时限较短的工作方案，辅以必要的资源和灵活性，明确提出优先领域以及未来安排核心构成部分的具体作用和职责；

第十一届会议后的后续措施

(ff) 设立一个论坛工作组，在 2016 年闭会期间开展工作，就最新森林文书及未来安排的战略计划等问题向论坛提出建议；

(gg) 在 2017 年举办一次论坛特别会议，审议论坛工作组的结论；

(hh) 还决定，应于论坛第十一届会议后立即提名 2017 年论坛特别会议主席团的五名成员，使这些成员能够指导特别会议前的闭会期间的工作。