



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
17 March 2014  
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 3

森林：森林问题国际安排的进展、挑战和前景

### 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

(2014 年 2 月 24 日至 28 日，内罗毕)

#### 摘要

联合国森林论坛第十届会议通过的第 10/2 号决议第 8 段(见 E/2013/42，第一章，B 节)规定，国际森林安排问题不限成员名额政府间特设专家组将在论坛第十一届会议之前，根据预算外资源的情况，举行不超过两次的会议。2014 年 2 月 24 日至 28 日，专家组第一次会议在内罗毕举行。本报告将提交给专家组第二次会议。

\* E/CN.18/2015/1。



## 一. 背景

1. 联合国森林论坛第十届会议通过的第 [10/2](#) 号决议第 8 段规定，成立国际森林安排问题不限成员名额政府间特设专家组，其任务是根据经济及社会理事会第 2000/35 号和第 2006/49 号决议审查国际森林安排的业绩表现和实效以及论坛 2007-2015 年期间多年工作方案的落实情况。专家组将审查不同利益攸关方在闭会期间提交的资料，并根据审查情况在论坛第十一届会议(将于 2015 年 5 月 4 日至 15 日在纽约举行)上提出一套建议，为 2015 年后国际森林安排的职能和体制安排提供战略指导。

## 二. 组织事项和其他事项

### A. 会议地点和会期

2. 国际森林安排问题不限成员名额政府间特设专家组于 2014 年 2 月 24 日至 28 日在内罗毕举行。

### B. 会议开幕

3. 联合国森林论坛第十一届会议主席团主席 Macharia Kamau 女士(肯尼亚)宣布会议开幕，随后邀请肯尼亚主管水、环境和自然资源事务内阁秘书 Judi Wangalwa Wakhungu 致欢迎词。秘书处经济和社会事务部主管政策协调和机构间事务助理秘书长致开幕词。

### C. 选举联合主席

4. 主席邀请专家们正式选举提名人 Charles Barber(美利坚合众国)和 Raymond Landveld(苏里南)为专家组共同主席，专家组随后以鼓掌方式选举了这两位提名人。

### D. 开幕词

5. 共同主席感谢各位专家的信任，对与会者表示欢迎，并致开幕词。

### E. 通过议程和其他组织事项

6. 专家组通过第一次会议议程([E/CN.18/AEG/2014/1](#))和工作方案。会议指出，会议将不会通过谈判达成成果文件，共同主席将编写一份讨论摘要。共同主席摘要全文载于本报告的补充资料。共同主席编写的关于专家组第一次会议的讨论摘要载于本报告附件。

7. 联合国森林论坛秘书处介绍了有关文件，并分发了一张包含所有文件的光盘。这些文件也可以在论坛网站上查阅。

## F. 不限成员名额政府间特设专家组的任务

8. 如上所述，不限成员名额政府间特设专家组将遵循论坛第 10/2 号决议。专家组将根据上述决议和有关职权范围，审查各利益攸关方提出的见解以及对国际森林安排所作的独立评估。在审查基础上，不限成员名额政府间特设专家组将在第二次会议上汇集一套建议，为 2015 年后国际森林安排的职能和体制安排提供战略指导，以便在论坛第十一届会议上提出。专家组在执行任务时，还应考虑到与审议可持续发展目标和 2015 年后发展议程的联系以及这一审议工作的意义。

## G. 出席和参加情况

9. 专家组包括来自 71 个国家的 176 名政府指定的专家、森林合作伙伴关系成员组织、其他国际和区域组织、区域进程和主要群体指定的专家以及独立专家。完整的与会者名单将作为单独文件另行印发，并张贴在论坛网站上。

## 三. 专家组第一次会议的成果

10. 专家组注意到了第一次会议的成果，包括共同主席编写的载于本报告附件的讨论摘要。专家组在 2014 年 2 月 28 日闭幕全体会议上通过了本报告，报告将传递给专家组第二次会议，还将提供给负责独立评估国际森林安排的小组。

## 四. 专家组第一次会议闭幕

11. 在闭幕会议上，来自俄罗斯联邦、中国、危地马拉、瑞士、墨西哥、芬兰、南非、肯尼亚、欧洲联盟和主要群体的专家作了发言。共同主席感谢专家积极参与会议期间的讨论，并表示对会议成果感到满意。他们感谢第十一届会议主席团和论坛秘书处在充满活力、促进互动式讨论的方案框架内组织了这次会议。共同主席还感谢肯尼亚政府主办这次会议，并敦促所有国家、组织和主要群体继续在论坛第十一届会议上进行接触和合作，届时将参考专家组会议的成果，就国际森林安排作出决定。共同主席然后宣布会议闭幕，专家以鼓掌方式向共同主席致谢。

## 附件

## 共同主席编写的关于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讨论摘要

1. 专家确认，全世界在森林方面仍然面临严峻挑战，必须审查国际森林安排。他们还回顾了联合国可持续发展大会题为“我们希望的未来”的成果文件。会议期间，专家们讨论了关于国际森林安排的多种备选办法和需要今后改进的领域，强调必须加大对可持续森林管理的政治承诺，促进实地执行情况，加强关于可持续森林管理的合作和协调，并将森林问题纳入可持续发展目标和 2015 年后发展议程。本附件所载的由共同主席编写的摘要部分旨在概括会上专家讨论的要点。A 节概述了关于评估当前国际森林安排(成就、长处和短处)的讨论要点。B 节概括了建议采取行动或改进的领域和备选办法。共同主席强调，这些意见和建议行动并非详尽无遗，不一定反映共识，今后还可能提出新的备选办法。<sup>a</sup>

## A. 评估当前国际森林安排(成就、长处和短处)

## 联合国森林论坛

## 成就

- 通过采用关于所有类型森林的无法律约束力文书和四项全球森林目标等方式，倡导可持续森林管理的普遍方式

<sup>a</sup> 大会第 66/288 号决议附件第 193 至第 196 段内容如下：

“193. 我们强调森林给人类带来的社会、经济和环境惠益以及可持续森林管理对联合国可持续发展大会的主题和目标的贡献。我们支持采取跨部门和跨机构的政策，促进可持续森林管理。我们重申，森林提供的范围广泛的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。我们呼吁加强努力，实现可持续森林管理、重新造林、森林恢复和植树造林。我们支持为有效减缓、制止和扭转毁林和森林退化现象作出各种努力，包括促进合法获取的森林产品贸易。我们指出，正在开展的各种举措，比如减少发展中国家森林砍伐和森林退化造成的排放等举措，非常重要，发展中国家的森林养护、可持续森林管理和森林碳储量的提高也非常重要。我们呼吁加大努力，根据关于所有类型森林的无法律约束力文书，加强森林治理框架和执行手段，以实现可持续森林管理。为此，我们承诺改善人民和社区的生计，为他们可持续地管理森林创造必要条件，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、参与式决策和利益共享。

“194. 我们呼吁紧急执行关于所有类型森林的无法律约束力文书和联合国森林论坛第九届会议高级别部分就启动国际森林年发表的部长宣言。

“195. 我们认识到，联合国森林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实现可持续森林管理的国际政策协调与合作方面，发挥至关重要的作用。我们请森林合作伙伴关系继续支持该论坛，鼓励各利益攸关方继续积极参与论坛的工作。

“196. 我们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。为此，我们承诺通过森林合作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。”

- 通过部长级参与等方式，加强对可持续森林管理的政治承诺
- 通过影响其他论坛涉及森林问题的国际政策协定(如可持续发展问题世界首脑会议和联合国可持续发展大会的成果文件)，提升森林问题在全球发展议程中的地位
- 通过研究森林筹资和建立协助进程，深化对筹资关键问题的理解与合作
- 提供一个独特的全球政府间论坛，以综合、全面的方式就可持续管理所有类型森林和森林以外树木的问题举行高级别全球政策对话
- 推动森林合作伙伴关系成员等国际组织采取的行动，以促进可持续森林管理
- 通过国际森林年和国际森林日等方式，提高各方对森林重要性的认识

#### 长处

- 联合国森林论坛具有广泛代表性，成员具有普遍性
- 由于其在联合国系统内的地位，在协调与联合国其他机构和会员国的互动以及将森林问题纳入联合国发展议程和可持续发展目标方面潜力巨大
- 是联合国系统内唯一以综合、全面方式讨论森林多种作用的全球论坛
- 资助利益攸关方的参与
- 举行国家主导倡议和特设专家组会议，促进利益攸关方更多地参与和更好地理解这一进程的关键问题

#### 短处

- 侧重于案文谈判
- 无法促进和保证实际的执行情况
- 当前国际森林安排下的融资机制和其他执行手段(包括能力建设、技术转让和技术援助)不足以有效支持其决议(如关于所有类型森林的无法法律约束力文书)得以落实，特别是关于专题和地域方面的空白
- 与森林合作伙伴关系的关系不明确
- 通过跨部门协调、倡导以可持续森林管理为手段消除贫穷的工作仍然薄弱
- 很少与其他部门(如农业、能源、基础设施发展和采矿部门，它们是毁林的主要推动因素)进行互动协作

- 缺乏充足的资源和机构来支持论坛的任务，包括论坛秘书处缺乏足够的人力和预算资源
- 没有适当的针对各项决议执行情况的监测、评估和报告机制
- 仍未实现主要群体的充分参与

#### 关于所有类型森林的无法律约束力文书/全球森林目标

##### 成就

- 第一个关于所有类型森林的可持续管理的全球商定框架
- 重要的里程碑，使全球森林政策迈入一个新阶段
- 帮助提高了森林问题在其他全球政策论坛的能见度
- 为国家、区域和全球的可持续森林管理行动提供了一个框架
- 通过首次解释可持续森林管理的概念和制定关于所有类型森林的可持续管理的行动计划，促进以协调一致的方式实现可持续森林管理
- 推动执行有关森林的公约

##### 长处

- 提供关于可持续森林管理的共同理解和总体政策框架
- 帮助加强全球一级对所有类型森林的可持续管理的政治承诺
- 对毁林行为的略有减少以及保护林地区的逐步增加可能有帮助
- 在结合可持续发展背景宣传森林问题以及把全球森林目标与可持续发展目标连接起来方面，具有巨大潜力

##### 短处

- 难以评估其对各国政府(在国家政策和做法中对森林问题的重视程度方面)的影响
- 实施进展情况不如人意，缺乏适当的执行和报告手段(包括资金、能力建设、技术转让和技术援助)
- 森林砍伐和森林退化现象依然存在；虽然森林丧失的速度正在放缓，但很难将其直接归因于无法律约束力的文书和全球森林目标
- 在实现四项全球森林目标方面进展不足，导致在实现其他全球森林目标方面很难取得足够进展

- 没有充分考虑到土著人和其他地方社区能够对可持续森林管理做出的贡献
- 过于“以森林为中心”：没有充分考虑到森林问题以外的新兴问题(如气候、水、生物质能)
- 在森林部门以外并非广为人知，甚至在森林部门以内也是如此
- 没有适当的针对执行情况的监测、评估和报告机制
- 由于文书不具法律约束力，一些国家无法执行，也导致难以确保适当的执行手段

### 森林合作伙伴关系

#### 成就

- 倡导可持续森林管理并提供综合专家意见(如向联合国可持续发展大会提交关于“里约+20 和森林”的文件；森林日/联合国《气候变化公约》框架内的全球地貌景观论坛)
- 通过联合国关于降低发展中国家森林砍伐和退化所致排放的合作方案等，联合拟订方案
- 开展森林筹资工作(包括森林合作伙伴关系《可持续森林管理供资原始资料手册》、2012 年融资咨询小组的研究报告和 2012 年组织牵头的关于森林筹资的倡议)
- 森林信息的可靠来源(如全球森林信息系统)
- 通过全球森林资源评估、森林部门联合问卷调查以及全球森林专家小组等途径，帮助统一报告办法
- 支持国家牵头的倡议，举办组织牵头的倡议

#### 长处

- 包含能够收集并提供资料、提供技术支助和调动财政资源以协助执行论坛的各项建议和决定的国际组织
- 成员有互补性任务：开发、研究、宣传、政治支持、筹资、数据收集
- 具有面向共同目标、非正式、灵活、自愿的伙伴安排

#### 短处

- 在支助论坛工作(包括国家一级的执行，以及加强其成员之间的合作与协调)方面，并不总是履行其任务规定

- 缺乏有效的工作方式以及共同的方案拟订和期望
- 成员有不同的议程、任务、理事机构、工作计划和优先事项，这往往导致承诺程度不一、重复劳动以及联合产出得不到充分采用
- 成员经常为获得外部资金而相互竞争；森林合作伙伴关系本身没有专门的资金；伙伴关系内外对伙伴关系的期望不一
- 伙伴关系理事机构参与不足
- 没有机制用于评估伙伴关系在何种程度上回应了论坛决议和决定中的行动呼吁
- 其成员之间缺乏公平的分担任务和分享成果的机制
- 伙伴关系借调工作人员给论坛届会造成高昂费用，并且伙伴关系成员的借调减少

## 区域进程和组织

### 成就

- 在论坛各届会议召开之前，一些区域的区域进程工作需要在区域和次区域两级开展广泛的筹备工作之前
- 通过与区域数据收集伙伴建立的森林资源调查合作伙伴关系，统一针对2015 年全球森林资源评估的报告

### 长处

- 一些区域进程帮助执行论坛决议和决定，因为它们更接近可持续森林管理的实施情境，并借鉴当地经验
- 作为桥梁，在区域和国家两级促进论坛目标

### 短处

- 论坛与区域组织和进程(包括各区域委员会)之间联系薄弱
- 区域和次区域进程在执行无法律约束力文书/全球森林目标以及森林论坛的决议和决定方面缺乏协同作用
- 并非所有区域都定期举行会议或已运用自身潜力参与执行无法律约束力文书

## 主要群体

### 成就

- 多方利益攸关方对话和主要群体倡议(在巴西和加纳)



- 主要群体之间协调加强(包括设立森林主要群体伙伴关系)
- 为政治对话提供了创新性想法和不同观点
- 主要群体的积极参与有助于在某些领域(如打击非法采伐)取得进展
- 向论坛第九和第十届会议提交背景/讨论联合文件

#### 长处

- 就各项问题提供不同看法
- 使该进程更加透明，提高对决议和决定的自主性
- 更接近实地执行，与社区联系密切；适合在地方一级提高人们对国际森林政策对话的意识
- 有助于在国家和国家以下各级促进当地的后续行动

#### 短处

- 许多利益攸关方对论坛不感兴趣，因为他们没看到论坛的决定对实地产生任何实际影响。
- 缺乏用于支持主要群体全面、有效地参与论坛和相关会议的足够资金
- 一些主要群体可能感到被边缘化和被忽视，如果他们体制能力较低，尤其如此
- 没有机制用于执行有关和来自主要群体的建议
- 私营部门很大程度上没有参与论坛
- 森林合作伙伴关系中没有主要群体的代表

## B. 建议采取行动或改进的领域和备选办法

### 联合国森林论坛

- 精简和集中森林国际安排关于无法律约束力文书/全球森林目标和可持续发展目标/2015年后发展议程的职能
- 澄清论坛和国际森林安排其他部门的角色和任务，论坛是高级别政策平台和促进执行无法律约束力的文书的催化剂
- 继续审议具有法律约束力的协议的备选办法
- 在联合国内部(包括关于可持续发展目标开放工作组进程和2015年后发展议程)以及区域和国家两级，宣传森林问题，提高各方认识

- 采取更加跨部门的办法，认识到许多导致毁林的因素存在于森林部门以外，必须以综合办法促进可持续森林管理
- 加强与《里约公约》和其他有关森林问题的协定的联系，并加强跨部门合作
- 考虑更新论坛的任务规定
- 考虑制定一项战略计划，以指导国际森林安排 2015 年后工作
- 在国际森林安排今后的工作计划中，包含关于支持满足小岛屿发展中国家和低森林覆盖率国家的特殊需要的内容
- 审查报告进程及其周期，并使其与其他相关进程(如全球森林资源评估)的周期保持一致
- 与全球森林资源评估、国际热带木材组织、标准和指标进程等建立数据分享安排，以改善协调，并尽量减轻报告负担
- 设立一个“全球森林指标”伙伴关系或平台
- 在论坛秘书处内增设一个监测、评估和报告协调员职位
- 运用特设专家组、附属履行机构或其他机制，审查无法律约束力文书在每个报告周期之后的执行进展情况
- 将监测、评估和报告成果纳入论坛决定
- 注意到，在就会议次数等问题做出决定之前，应确定关于国际森林安排和论坛未来地位的实质性问题：“形式应服从职能”
- 审议与可持续发展问题高级别政治论坛的联系

#### **关于所有类型森林的无法律约束力文书/全球森林目标**

- 重申无法律约束力文书，考虑将全球森林目标延至 2025 年，并将可持续发展目标中可能涉及森林的具体目标纳入无法律约束力文书和全球森林目标的框架内
- 考虑将论坛下的无法律约束力文书过渡到具有法律约束力的协议的地位
- 利用无法律约束力文书的执行，适用不同的愿景和工具
- 考虑是否有必要制定一项或更多新的全球森林目标，包括在治理、有利环境和消除贫穷等领域
- 加强监测、评估和报告(通过论坛监测、评估和报告进程)，为此建立简化的标准报告格式(具有针对无法律约束力文书具体问题的一套核心指

标和有时限的工作方案)，并确定数套可实现、可衡量的行动(与论坛战略计划相联系)

- 推动无法律约束力文书和全球森林目标的执行工作，为此在国家和区域两级开展一次差距分析，比较现有政策和无法律约束力文书所载行动，以帮助确定取得进展的领域和需要加大努力的领域。
- 改进无法律约束力的文书的列报方式，以促进宣传，使其得到更广泛的了解

#### 论坛秘书处

- 加强秘书处，澄清其主要职能，即(a) 支持政府间进程，(b) 作为森林合作伙伴关系的成员，支持该伙伴关系，(c) 作为森林合作伙伴关系的秘书处，支持该伙伴关系，以及(d) 在联合国系统内，作为经济和社会事务部的一部分进行运作
- 为秘书处制定明确的优先事项，提高关于制定优先次序和预算的透明度
- 制订一项工作计划，以便根据优先事项和能力使用经常预算资金和预算外资金；制定一项筹资战略，以增加预算外资源
- 敦促森林合作伙伴关系和论坛成员向秘书处提供借调人员
- 增加经常预算供资的员额

#### 森林合作伙伴关系

- 与森林合作伙伴关系成员协商，审查和加强该伙伴关系
- 请伙伴关系成员帮助审查国际森林安排
- 论坛将决定如何更直接地与伙伴关系相联系
- 考虑设立一个包括伙伴关系成员和论坛第十一届会议主席团的工作队，以评估伙伴关系的当前结构和职能，并探讨各种备选改进办法(包括可能根据联合国水机制建立的模式)
- 加强论坛和伙伴关系之间的联系：澄清伙伴关系在国际森林安排中的作用及其与论坛的关系；确定关于工作方法和运作的基本方针；澄清论坛秘书处等各方的责任、专门知识、差距、共同期望和分工
- 应通过能够反映伙伴关系的任务、优先事项、增加成员的程序、主席安排以及秘书处职能规定的职权范围，修改伙伴关系的治理
- 让所有成员、利益攸关方和非伙伴关系组织和进程参与其中，增加他们在伙伴关系中的主人翁感

- 建立伙伴关系信托基金，可以由论坛秘书处管理，由论坛成员的捐款和伙伴关系成员的预算分配供资
- 敦促成员在各自工作方案中更明确地纳入无法律约束力文书和全球森林目标、联合方案以及论坛各项决议和决定的后续行动和落实情况。成员国可以通过在合作伙伴关系成员各理事机构中的代表，确保这一点
- 考虑增加成员(如土著问题常设论坛秘书处、森林问题主要群体伙伴关系、国际刑事警察组织(国际刑警组织)、联合国毒品和犯罪问题办公室以及国际森林专业学生协会)的利弊，同时认识到伙伴关系变得太大的风险
- 根据不同的专长领域，将成员分成不同专题组(如融资咨询小组一样)，以减少竞争，利用相对优势，并增加成员的积极性
- 加强论坛和伙伴关系成员组织理事机构之间的联系
- 与论坛加强科学与政策的衔接

#### 筹资和其他执行手段

- 考虑提升协助进程的层次，例如，为此建立“全球森林机制”(遵循《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》的模式路线)，以建议和帮助各国制订关于执行可持续森林管理/森林文书/全球森林目标的短期、中期和长期供资战略；从一系列来源筹措资金；把投资吸引到可持续森林管理/森林文书/全球森林目标方面；与潜在的技术合作伙伴建立联系
- 考虑在论坛秘书处内设立一个股，负责监督这一经强化的协助进程，在纽约、罗马或其他地方派驻一名代表，以最大限度地发挥协同作用
- 考虑在论坛的主持下，设立全球森林基金，与发展中国家有关可持续森林管理的需求相挂钩
- 作出新的努力，解决所有资金来源(包括官方发展援助、多边、双边、降排+、私营部门、国家森林基金以及全球森林基金)，包括更好地利用现有资金以及能力建设、技术援助和技术转让，以实施可持续森林管理/森林文书/全球森林目标
- 共同努力动员捐资(通过论坛信托基金等)，以便除其他外，支持各国编写国家报告、森林文书执行计划和公众意识战略
- 考虑利用论坛信托基金特别支助各国编写国家报告、无法律约束力文书执行计划和公众意识战略

- 改善有利环境，以吸引对可持续森林管理的投资

#### 区域进程和组织

- 澄清区域进程的角色，包括他们对论坛的投入方式
- 考虑超越传统区域进程，与区域和次区域两级其他组织(如东南亚国家联盟、亚太经济合作组织、刚果盆地森林合作伙伴关系和亚马孙合作条约组织)互动协作
- 建议各区域将涉及自身优先事项的论坛决议和决定纳入各自的工作方案
- 改善论坛与区域和次区域进程之间的沟通
- 让国家、区域和组织牵头的倡议明确侧重于论坛的具体工作方案问题
- 将国家、区域和组织牵头的倡议的成果和建议纳入秘书长报告
- 为区域代表前往论坛会议的差旅提供支助
- 在论坛上举办“区域日”，以强调区域视角，宣传区域成功案例
- 开发基于网络的区域通讯工具(通讯、门户网站等)
- 在论坛秘书处内增设一个区域联络职位(见上文点句 4)
- 在没有论坛会议的年份，与区域机构协调，召开区域会议

#### 主要群体

- 考虑联合国议事规则内的范围，以处理主要群体关于何时及如何让主要群体发言的关切
- 考虑设立一个咨询小组，作为补充机制，以通过详细讨论和审议主要群体的意见、加强利益攸关方的参与，并以此作为主要群体为论坛做贡献的渠道
- 鼓励各国政府与国家一级主要群体合作，并让主要群体代表加入前往论坛会议的官方代表团
- 增加分配给多方利益攸关方对话的时间
- 在论坛不举行会议的年份，区域论坛会议可以提供机会，以进一步促使主要群体参与
- 考虑如何确保有充足资源让主要群体参与论坛会议，并考虑邀请他们参加森林合作伙伴关系

- 考虑建立主要群体网络，以解决与森林有关的交叉问题，如减贫以及妇女、青年和儿童的权利等问题
  - 通过向私营部门宣传论坛，鼓励商界和工业界的参与
  - 应加强论坛秘书处的能力，以促进主要群体更多参与
  - 考虑对公约机构、联合国机构和森林合作伙伴关系成员与主要群体的互动方式进行比较审查
-