



经济及社会理事会

Distr.: General
15 February 2019
Chinese
Original: English

联合国森林论坛

第十四届会议

2019 年 5 月 6 日至 10 日

临时议程* 项目 6

加强全球森林政策的一致性和国际社会
对可持续森林管理的共同理解

加强全球森林政策的一致性和国际社会对可持续森林管理的 共同理解

秘书处的说明

摘要

根据关于联合国森林论坛 2017-2020 年四期工作方案，论坛第十四届会议将审议加强全球森林政策一致性和国际社会对可持续森林管理的共同理解这一议题。本说明提供背景资料，并概述自论坛第十三届会议以来的闭会期间活动，作为第十四届会议议程项目 6 下讨论的基础。

* E/CN.18/2019/1。



一. 引言

1. 根据联合国森林论坛 2017-2020 年四年期工作方案, 论坛第十四届会议将审议加强全球森林政策的一致性和国际社会对可持续森林管理的共同理解这一议题。
2. 编写本说明是为了作为议程项目 6 下讨论的基础。本说明概述了自论坛第十三届会议以来关于这一主题的闭会期间活动的结果, 以及供论坛第十四届会议讨论的建议和提议。

二. 背景

3. 经济及社会理事会在其第 2015/33 号决议第 6(f)和(g)段中决定改进和加强论坛的职能, 要求该论坛在奇数年举行的会议上专门进行关于执行和技术咨询的讨论, 包括会员国、森林合作伙伴关系成员组织、区域和次区域组织以及主要群体之间交流经验, 并在其偶数年举行的会议上提出意见和建议, 重点是政策对话、发展和决策。
4. 经社理事会在其第 2015/33 号决议中具体规定了奇数年届会的任务, 以吸引会员国的注意力。这些具体任务主要包括在以下方面进行评估和可能提出建议: 加强森林政策一致性、对话与合作; 促进全球森林相关进程的协同增效; 加强国际社会对联合国森林文书所载的可持续森林管理概念的共同理解。
5. 根据该决议, 论坛在其 2017-2020 年四年期工作方案中列入了一个关于加强全球森林政策一致性和国际社会对可持续森林管理的共同理解的项目, 作为其第十四届会议的一项优先行动。
6. 议程项目 6 直接涉及全球森林目标 6,¹ 特别是大会 2017 年 4 月第 71/285 号决议通过的 2017-2030 年联合国森林战略计划中规定的具体目标 6.1、² 6.2³ 和 6.4。具体目标 6.1 与 6.2 密切相关, 因为联合国系统内或与联合国系统有联系并有重大森林相关方案的实体也派代表参加森林合作伙伴关系。
7. 议程项目 6 也与论坛第十四届会议的其他议程项目相关, 特别是关于森林战略计划执行情况的项目 3、关于制定全球森林指标进展情况的项目 4(b)和关于在森林相关问题上加强合作、协调和参与的项目 7。

¹ 全球森林目标 6 如下: 在所有各级, 包括在联合国系统内和森林合作伙伴关系成员组织之间、各部门和利益攸关方之间加强森林相关问题上的合作、协调、一致和协同增效。

² 全球森林目标 6 具体目标 6.1 如下: 联合国系统内与森林有关的各方案协调一致、相辅相成, 并酌情纳入全球森林目标和具体目标。

³ 全球森林目标 6 具体目标 6.2 如下: 森林合作伙伴关系成员组织与森林有关的方案协调一致、相辅相成, 共同涵盖森林和森林部门对《2030 年可持续发展议程》的多重贡献。

8. 此外,根据经社理事会决议,合作伙伴关系的其他核心职能之一是联合拟定方案,根据各自的任务向各自的理事机构提交一致建议,以此提高成员组织在各级的一致性,增强政策方案合作与协调。

9. 合作伙伴关系一直在进行查勘工作,以评估其现有能力,并查明可能存在的能力差距,有效支持执行森林战略计划,同时借鉴世界银行集团和森林方案编写的关于合作伙伴关系成员森林相关活动的查勘和差距分析报告的结论。这项研究有助于制定合作伙伴关系 2017-2020 年工作计划,该工作计划后来得到合作伙伴关系的同意,并提交论坛第十三届会议。

10. 在 2018 年 12 月举行的务虚会上,合作伙伴关系成员组织就如何加强其支持执行森林战略计划活动的协同作用和一致性进行了讨论,包括制订 2021-2024 年期间的新工作计划和 2030 年战略愿景(另见 [E/CN.18/2019/2](#) 和 [E/CN.18/2019/6](#))。

11. 为了收集关于加强全球森林政策一致性和国际社会对可持续森林管理的共同理解的初步信息和意见,论坛秘书处于 2018 年 9 月向合作伙伴关系成员、相关区域和次区域组织和进程以及主要群体协调人分发了一份非正式调查,以收集相关信息,说明自通过森林战略计划以来为推动实现具体目标 6.1、6.2 和 6.4 所取得的进展和作出的努力(见附件)。

12. 调查包括 10 个问题,并对措辞进行了一些调整,以反映答复者的不同性质,包括政府间组织、国际组织、区域组织和非政府组织。对主要群体的调查包括关于 2018-2020 年期间主要群体工作计划的补充问题,支持森林战略计划。

13. 21 个组织和实体对调查作出答复,包括伙伴关系的 9 个成员、⁴ 8 个区域和次区域组织进程⁵ 及 4 个主要群体协调人。^{6,7}

14. 非正式调查的结果已提交以下会议审议:2018 年 12 月 10 日和 11 日在罗马举行的森林合作伙伴关系务虚会、2019 年 1 月 7 日和 8 日在曼谷举行的关于区域和次区域对论坛贡献的专家组会议以及 2019 年 1 月 9 日至 11 日在曼谷举行的关于主要群体和其他利益攸关方对执行联合国森林战略计划的贡献的专家组会议。可在论坛网站上查阅这些会议的报告。

⁴ 《生物多样性公约》秘书处、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、全球环境基金秘书处、国际自然保护联盟、国际林业研究组织联合会、联合国开发计划署、《联合国气候变化框架公约》秘书处、联合国森林论坛秘书处和世界银行。

⁵ 非洲森林论坛、亚太森林恢复与可持续管理组织、粮农组织区域林业委员会、欧洲森林保护部长级会议、湄公河委员会、人与森林中心、低森林覆盖率国家德黑兰进程以及欧洲联盟委员会和粮农组织联合林业和木材科。

⁶ 撒哈拉以南非洲林业研究网、西伯利亚森林之友、印度尼西亚 Ikatan Cendekiawan Tanimbar 和非洲妇女森林社区管理网络。

⁷ 在少数情况下,答复者担任多个角色。例如,粮农组织以其自身和森林合作伙伴关系主席的身份,并代表其六个区域林业委员会作出答复;论坛秘书处是森林合作伙伴关系秘书处,也是其成员组织之一。

15. 在 2019 年 1 月于曼谷举行的论坛区域和次区域投入专家组会议上，与会者讨论了区域和次区域对加强全球森林政策一致性和对可持续森林管理的共同理解的贡献，并商定了区域和次区域伙伴就实现全球森林目标和相关具体目标进展情况向论坛提出书面说明的周期、格式和内容。这项协议是推动在区域和次区域两级推动一致支持执行森林战略计划的有效步骤。

三. 联合国系统内和森林合作伙伴关系各成员组织与森林有关的方案的一致性和互补性(全球森林目标 6.1 和 6.2)

16. 调查结果和随后的讨论表明，联合国系统内和合作伙伴关系 15 个成员组织与森林有关的方案包括对《2030 年可持续发展议程》的各种与森林有关的贡献，有助于实现所有 17 项可持续发展目标。

17. 虽然这些与森林有关的组织的任务、结构、范围和规模差别很大，但在国际和国家/国家两级可能有改进政策和方案一致性和互补性的余地。还应进一步关注一些与森林有关的贡献，例如在可持续消费和生产以及森林产品工业和民间社会的重要作用方面。

18. 森林战略计划及其六项全球森林目标和相关指标提供了一个有效的框架和新的势头，有助于加强与森林有关的对执行《可持续发展议程》的贡献，也有助于联合国系统、合作伙伴关系及其成员组织、区域和次区域组织和进程以及民间社会组织根据全球森林目标 6，在与森林有关的问题上加强合作、协调、一致性和协同作用。

19. 鉴于最近通过了森林战略计划，许多与森林有关的组织尚未将全球森林目标和具体目标充分纳入其当前与森林有关的战略、计划和方案，其中许多有 2020 年的时限。为了进一步推进全球森林政策的一致性，可邀请这些组织的理事机构将全球森林目标和具体目标，包括目标 6，纳入其组织的下一份指导和战略文件，并根据《2030 年议程》和森林战略计划调整各自到 2030 年的时间表。

20. 森林合作伙伴关系在这方面采取了重大步骤，通过了根据森林战略计划制定的新政策文件和 2017-2020 年工作计划。通过进一步将目标和具体目标纳入伙伴关系及其成员组织的活动，有可能采取进一步行动，扩大伙伴关系对目标 6 和其他全球森林目标的贡献。

21. 此外，合作伙伴关系正在努力制定其 2030 年战略愿景和 2021-2024 年工作计划，这表明它正在努力其各项方案和举措战略化并发挥协同作用，以促进全球森林政策的一致性，支持实现目标 6(见 [E/CN.18/2019/2](#))。

22. 区域和次区域组织和进程可发挥重要作用，促进成员国和国家支持者之间的一致性和互补性，并促进国际一级的联合干预和建议，以支持加强全球森林政策的一致性。为此，除其他外，可将全球森林目标和森林战略计划的具体目标纳入这些组织和进程的相关方案和战略，并在区域和国家两级加强森林政策一致性方面的信息和最佳做法交流。

23. 在 2019 年 1 月举行的专家组会议上，主要群体讨论了筹备论坛第十四届会议的若干问题，包括加强全球森林政策的一致性和对可持续森林管理的共同理解。会议指出，主要群体一直是执行森林战略计划的行动体。然而，主要群体认为有必要加强与其他森林伙伴，包括伙伴关系成员组织的对话。在努力促进全球森林政策的总体一致性方面，他们认为，他们还应该在自己的工作计划内和工作计划之间表现出一致性，工作计划概述了促进一致性的具体行动，包括信息共享、开发知识共享平台和倡导性别平等主流化，以及从按性别分列的数据开始，倡导企业发展以及土地和树木保有权保障，并促进相互问责。主要群体还认识到森林政策一致性与对可持续森林管理的共同理解之间的联系。

24. 2018-2020 年主要群体工作计划构成非国家行为体的一项重要步骤，旨在支持森林战略计划及其全球森林目标和具体目标，并在全球、区域、国家和地方各级倡导加强森林政策一致性。

25. 合作伙伴关系及其成员组织以及与森林有关的主要群体可以受益于更加密切同伙伴关系之外的联合国实体的联系，这些实体侧重于对实现可持续森林管理至关重要但在森林部门往往被边缘化的支持者和利益攸关方，特别是土著人民、妇女和林业工人。

26. 在全球一级实现森林政策的一致性和互补性很大程度上取决于联合国各实体理事机构和合作伙伴关系成员组织提供的指导和资源，其中许多基本上由相同的会员国和缔约方组成。

四. 对可持续森林管理概念的共同理解和确定一套相关指标(全球森林目标具体目标 6.4)

27. 对可持续森林管理概念的共同理解有助于加强全球森林政策的一致性。森林战略计划确认大会 2007 年通过的联合国森林文书(第 62/98 号和第 70/199 号决议)第 4 段中提出的可持续森林管理概念。森林文书确认，可持续森林管理是一个动态和不断发展的概念，旨在维护和提高所有类型森林的经济、社会和环境价值，造福今世后代。

28. 调查结果表明，联合国实体和合作伙伴关系成员组织使用的其他与森林有关的概念表述包括“生态系统方法”、“综合景观管理”和“森林养护和可持续管理”等。这些术语反映了不同的背景和重点，例如森林作为提供多重效益的生态系统、景观中的森林以及生物多样性养护或减少温室气体排放方面的森林。

29. 这些概念和术语相互重叠，总体上互补，因为它们都在概念上有助于可持续发展，并成为国家政策、计划和方案的概念性保护伞，以促进森林管理做法的可持续性。然而，为了进一步促进对可持续森林管理的共同理解，可能需要进行更多的分析工作，以确保在联合国系统内及合作伙伴关系成员组织中充分涵盖森林的所有问题和方面。这种分析工作可受益于伙伴关系及其成员组织最近进行的研究和调查，并可包括关于进一步促进国际社会对可持续森林管理的共同理解的建议。

30. 与森林有关的一套全球核心指标(E/CN.18/2018/4, 附件二)包括可持续发展目标 15.2.1,⁸ 可通过确定评估全球可持续森林管理进展和趋势所需衡量的关键因素, 为推动对可持续森林管理的共同理解作出重大贡献。在这方面, 合作伙伴关系成员组织理事机构必须鼓励在各自的业务方案中使用已经商定的全球森林指标, 与此同时, 合作伙伴关系成员组织必须在特定时间框架内加快最后确定剩余的待定指标。

31. 虽然这一套全球核心指标是促进对可持续森林管理的共同理解的重要工具, 但鉴于国家、国家以下各级和景观背景的差异, 这些指标在国家一级可能不足以实现这一目的。需要解释在特定情况下何种做法对于特定目标是可持续的, 同时认识到并非所有森林都是为所有货物和服务而管理。

32. 目前用于评估、监测和报告国家、国家以下各级和森林管理单位各级趋势的各种可持续森林管理标准和指标为落实可持续森林管理提供了基础。鉴于最近的政策和技术发展, 包括与可持续发展目标及其相关指标有关的政策和技术发展, 以及对可持续森林管理标准和指标⁹ 的审查, 这些标准和指标可能会受益于审查。

五. 结论

33. 森林战略计划及其全球森林目标和指标为促进联合国系统内和合作伙伴关系成员组织之间的全球森林政策一致性奠定了坚实的基础。自 2017 年通过森林战略计划以来, 伙伴关系的一些成员组织已将全球森林目标和指标纳入各自的工作方案。一些成员组织也正在拟定下一个周期的方案和战略, 以实现各自与森林有关的目标。伙伴关系的成员组织还参与拟定 2020 年后伙伴关系的战略愿景。

34. 论坛成员、合作伙伴关系及其成员组织、区域和次区域伙伴以及主要群体需要进一步努力, 将森林战略计划的全球森林目标和具体目标进一步纳入各自与森林有关的计划、方案和战略, 从而保持这一势头。此外, 相关组织不妨考虑使其全球森林战略和方案下一个周期的时间表与《2030 年议程》和森林战略计划的时间表保持一致, 以实现全球社会的重点和精力最大化。此外, 伙伴关系打算拟定其 2030 年战略愿景, 这是激励伙伴关系作出集体努力的良机, 以推进全球森林政策一致性, 并加快实现森林战略计划的具体目标 6.1 和 6.2。

35. 联合国各实体和合作伙伴关系成员组织还拟定了各种与森林有关的概念表述, 侧重于其优先领域, 包括“可持续森林管理”、“生态系统方法”、“综合景观管理”和“森林养护和可持续管理”。这些都是有价值的操作概念, 有时会重叠。然而, 为了在全球一级进一步促进对可持续森林管理的共同理解, 进一步的分析工作可能有助于确保伙伴关系成员组织在森林相关问题上的集体任务没有实质性差距。这种分析工作还可以包括关于下一步行动的建议。

⁸ 可持续发展目标指标 15.2.1(在实现可持续森林管理方面取得的进展)包括五个次指标, 全部是与森林有关的全球核心指标的一部分。

⁹ Stefanie Linser 等人, "25 years of criteria and indicators for sustainable forest management: how intergovernmental C&I processes have made a difference", 《森林》, 第 9 卷, 第 9 号(2018 年 9 月)。

36. 可向论坛第十五届会议报告论坛成员、合作伙伴关系成员组织、区域和次区域组织和进程以及主要群体在将森林战略计划纳入相关方案和战略方面取得进展的结果，以及分析工作的结果，供其审议和作出决定。这将为论坛该届会议提供足够的依据，在审议和决定其 2021-2024 年四年期工作方案时，就促进全球森林政策的一致性和国际社会对可持续森林管理的共同理解的后续行动作出决定。

六. 建议和提议

37. 论坛第十四届会议是一次技术性会议，因此预计不会通过任何决定或决议。然而，根据四年期工作方案的规定，技术性会议的成果是主席对讨论情况的总结，其中可包括可能向论坛下届会议报告的提议，供进一步审议和提出建议。这些建议还包括关于在论坛第十五届会议之前的闭会期间开展活动的一些建议。在这方面，为促进论坛本届会议期间的讨论，提出了以下建议：

(a) 邀请论坛成员、森林合作伙伴关系成员组织、区域和次区域伙伴以及主要群体利用 2017-2030 年联合国森林战略计划及其全球森林目标，作为推进全球森林政策一致性和促进国际社会对可持续森林管理的理解的总体框架；

(b) 邀请合作伙伴关系成员组织理事机构审议并利用森林战略计划及其全球森林目标和指标，作为实现与森林有关的可持续发展目标和国际商定的与森林有关的目标的有效框架，并在这方面：

(一) 考虑将全球森林目标和指标纳入合作伙伴关系成员组织的 2020 年后战略、计划和业务方案，并将这些战略、计划和方案的时间表调整到 2030 年；

(二) 考虑为合作伙伴关系的联合活动分配专用预算资源，以执行森林战略计划并实现其全球森林目标和指标；

(c) 邀请合作伙伴关系编写一份背景分析研究报告，审查联合国系统内外和合作伙伴关系成员组织之间与森林有关的方案的一致性、互补性和覆盖面，同时考虑到森林战略计划及其各自的方案和战略，并借鉴伙伴关系成员组织在这些领域开展的能力摸底工作和其他工作的成果；

(d) 认识到合作伙伴关系拟定 2030 年战略愿景和 2021-2024 年工作计划对于促进联合国系统内部和伙伴关系成员组织之间全球森林政策一致性的重要性，重点是全球森林目标和森林战略计划的具体目标；

(e) 邀请区域和次区域组织和进程酌情将森林战略计划的全球森林目标和指标纳入各自的战略、方案和计划，并推动交流在促进一致性方面的最佳做法和经验教训；

(f) 支持加快努力执行 2018-2020 年期间主要群体工作计划中与全球森林目标 6 有关的内容，并在下一个工作计划周期中加强这些内容；

(g) 在现有机制和平台的基础上，加强多方利益攸关方关于全球森林目标 6 的对话。

附件

2018 年 9 月向森林合作伙伴关系成员、相关区域和次区域组织和进程以及主要群体协调中心发送的调查

1. 自通过 2017-2030 年联合国森林战略计划和论坛 2017-2020 年四年期工作方案以来，贵组织/进程/网络是否采取了以下步骤：(a) 协助促进/倡导在联合国系统内和(或)森林合作伙伴关系各成员组织之间加强全球森林政策和方案的一致性和互补性？(b) 促进/倡导对“可持续森林管理”的共同理解？
2. 贵组织/进程是否将全球森林目标 6 和相关具体纳入其与森林有关的计划、方案或政策？
3. 你认为联合国系统内和森林合作伙伴关系成员组织之间与森林有关的方案目前是否完全一致和互补？(a) 你看到了哪些差距？(b) 哪些挑战或问题可能妨碍一致性和互补性？(c) 伙伴关系成员组织或其他组织可以/应该采取哪些行动来帮助应对这些挑战/问题？
4. 你认为森林合作伙伴关系成员组织的集体方案是否包含森林和森林部门对《2030 年可持续发展议程》的多重贡献？如果没有，缺少哪些有关森林的贡献？
5. 论坛秘书处为进一步了解上文问题(3)和问题(4)而进行一项摸底研究是否有用？如果是，可用什么标准来衡量一致性/互补性？
6. 贵组织/网络对“可持续森林管理”是否作出了有效定义或解释？
7. 你是否明白/如何理解以下术语之间的概念差异：联合国森林文书中提出的“可持续森林管理”、减排加背景下和《巴黎协定》第五条¹中使用的“森林养护和可持续管理”以及《生物多样性公约》适用于森林管理的“生态系统方法”？
8. 你认为对“可持续森林管理”的概念有一个共同理解是否意味着有一个共同的定义？
9. 你认为正在当前拟定一套全球森林指标的工作是否足以达成对“可持续森林管理”的共同理解？如果没有，可以/应该采取哪些额外行动？
10. 鉴于伙伴关系在加强一致性及政策和方案协调方面的核心职能：² (a) 除了上文问题(3)所列的任何行动外，贵组织还可在秘书处和理事机构一级采取哪些行动，以进一步加强全球森林政策和方案的一致性以及对“可持续森林管理”的共同理解？(b) 森林合作伙伴关系本身可以采取哪些额外行动，以进一步加强全球森林政策和方案的一致性以及对“可持续森林管理”的共同理解？³

¹ FCCC/CP/2015/10/Add.1，附件。

² 经济及社会理事会第 2015/33 号决议，第 20(c)段。

³ 这一问题只针对森林合作伙伴关系成员。

11. 你认为区域/次区域组织和进程今后有(如果有)哪些作用和(或)机会,以促进或推动:(a) 联合国系统内和森林合作伙伴关系成员组织之间森林政策的一致性和互补性?(b) 对“可持续森林管理”的共同理解?⁴

12. 你认为主要群体和其他利益攸关方组织今后有(如果有)哪些作用和(或)机会,以进一步倡导、促进或推动:(a) 联合国系统内和森林合作伙伴关系成员组织之间森林政策的一致性和互补性?(b) 对“可持续森林管理”的共同理解?⁵

13. 2018-2020年主要群体工作计划中的哪些行动/干预措施有助于加强全球森林政策的一致性和/或对“可持续森林管理”的共同理解?请按数字列出行动/干预措施。⁵

⁴ 这一问题只涉及区域和次区域组织和进程。

⁵ 这一问题只针对主要群体和其他利益攸关方。