

2010 年 8 月



林 业 委 员 会

第二十届会议

2010 年 10 月 4—8 日，意大利罗马

森林融资和森林治理领域的新机遇及挑战

气候变化背景下（包括 REDD-plus 机制）出现的新机遇和新挑战

1. 目前，联合国气候变化框架公约（UNFCCC）正在通过谈判进一步协商各国在公约框架下的承诺，以及《京都议定书》关于工业化国家后续减排承诺的协定。
2. 2009 年 12 月，哥本哈根联合国气候变化框架公约缔约方第 15 次会议（COP15）期间起草的《哥本哈根协议》，是一项为目前的谈判提供了重要政治指导的临时性协议。该协议的重要内容包括：认可全球气温升高需控制在 2℃ 以内；发达国家承诺将在 2010 至 2012 年期间共同提供 300 亿美元并在 2020 年之前每年筹集 1 000 亿美元用于帮助发展中国家进行适应和减缓行动的目标。
3. 2010 年 11 月/12 月联合国气候变化框架公约缔约方第十六次会议（COP16）将在墨西哥举行，届时有望结束气候变化框架公约的谈判并通过“气候变化全球行动构架”。该行动构架可能包括减缓目标和措施、一揽子气候变化适应计划、能力建设框架、新技术机制、融资安排，以及促进基于森林减缓行动的激励机制。谈判的成果通过采取基于森林的适应和减缓激励措施，如向发展中国家提供资金、技术和提高发展中国家的能力，可能会对森林和森林管理产生重大影响。

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，本文件印数有限。谨请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。
粮农组织大多数会议文件可从互联网 www.fao.org 网站获取。

4. 自 2005 年以来,联合国气候变化框架公约一直在考虑制定一项资金激励机制,鼓励发展中国家“减少采伐和森林退化所致温室气体排放量”(REDD)。目前,该激励机制的建议范围包括:减少采伐和森林退化造成的碳排放、森林可持续管理、保持森林碳储量,和提高森林碳储量,所有这些一起总称为“REDD-plus”行动计划。

5. 联合国气候变化框架公约为减缓和适应气候变化而制定的正向激励机制将在全球范围内有力推动森林可持续管理的实施¹,帮助发展中国家遏止森林退化和因此造成的生态系统服务损失。世界各地致力于可持续经营森林的实践提供了丰富的可用于应对气候变化挑战的知识、经验、最佳实践指导、工具、机制和合作伙伴关系,包括 REDD-plus 机制。森林可持续管理提供了综合解决气候变化问题、维持生计的途径和保护问题的框架。减缓和适应气候变化的措施应当促进与其他区域和国家的森林经营目标,以及有关森林的国际承诺间的协同作用。

6. 过去的研究使人们更加期望森林在减缓气候变化中发挥更大的作用²。之后的国内及国际上的辩论和讨论已经反复证明了:各国在探索森林减缓气候变化的途径和方法时,对平等、公平和公正的考虑同样重要。同样,政府在考虑进行适应气候变化的投资时,也不得不考虑利益分配和成本分担的问题。这些观点强调了在制定能够预期发挥森林相应作用的气候变化国家战略时存在的内在性的政策和治理问题。建立在自由和事先知情同意基础上的利益相关者的参与,越来越被看作是制定可持续政策和方案的出发点。这就意味着:迄今为止,已在气候变化背景下对森林的监测和报告方面做出了巨大的努力,同样也应在政策评估、森林经营和治理能力的提高、开展森林可持续管理能力建设方面给与相应的投入。

7. 粮农组织通过一个涵盖森林经营和保护、森林利用的环境和经济问题、森林经济学、政策和制度等多个方面的综合计划支持成员国努力实现森林可持续管理。该计划的主要内容包括:支持开展国家森林计划项目,并将其作为加强部门间协调的一种手段;着手进行有关森林与气候变化各方面的分析和展望研究;制定把气候变化融入部门政策的行动纲领,并支持良好的森林治理和遵守森林法方面的国家行动计划。正在进行的实质性工作有:把气候变化与林业实践相结合;支持开展最佳实践活动,包括通过森林可持续管理改善人民生计,以解决毁林和森林退化的根源问题。粮农组织已经制定了在不同层面加强实施森林资源监测和报告的计划项目,

¹ 联合国大会 2007 年 12 月通过的 62/98 号决议包括了最广泛的政府间商定的“森林可持续管理”这一术语。指出,森林可持续管理是一个“动态的和不断发展的概念,目的是为了当代和后代的利益,保持和提高所有类型森林的经济、社会和环境价值”,并呼吁各国考虑以下主题内容作为森林可持续管理的参考框架:(i) 森林资源的范围;(ii) 森林生物多样性;(iii) 森林健康和活力;(iv) 森林资源的生产性功能;(v) 森林资源的保护功能;(vi) 森林的社会经济功能;(vii) 法律、政策和体制框架。

² 《斯特恩气候变化经济学报告》,英国财政部,伦敦。

并一直大力支持各国在这这方面的工作。通过调动粮农组织自身机构组织的资源，并通过与联合国 REDD 项目的主要合作伙伴、“森林合作伙伴关系”和其他全球性主题伙伴关系的合作，这些活动得到了实施。各活动和合作事项的详细说明详见附件 1。

8. 建立在迄今所取得的经验和成果的基础上，并利用粮农组织的相对优势，下面提出一套建议，旨在改进粮农组织的工作，支持成员国在气候变化的背景下处理森林和树木问题。建议目的是为把森林纳入国家气候变化战略、加强与森林相关的气候变化信息交流与合作、支持相关的森林和气候变化监测、开展森林经营最佳实践促进减缓和适应气候变化、解决森林砍伐和森林退化的根源问题提供政策支持。

9. **委员会不妨要求粮农组织协助各国努力发挥森林和树木在减缓和适应气候变化中的潜在作用，包括发挥森林和树木在 REDD-plus 机制中的潜在作用，把重点放在：**

把森林纳入国家气候变化战略

- 协助各国修订和调整森林政策和国家森林计划项目，以便更好地适应气候变化的要求，并将其作为 REDD-plus 战略的制定和实施工具。
- 协助各国改善林业部门的治理，包括通过使用治理指标来评估和监测其治理进展情况。

加强与森林有关的气候变化信息交流与合作

- 传递《联合国气候变化框架公约》谈判中有关森林方面新情况的信息，以及其对森林可持续管理的影响。
- 提供有关森林和气候变化的技术和相关政策信息。
- 鼓励森林和气候变化方面的区域性合作，如与各区域林业委员会的合作，或利用发展区域网络、信息交流中心和实施技术支持项目等。

支持对森林和气候变化的相关监测

- 提高国家开展多目标森林监测和评估的能力。
- 协调开展多目标监测和评估的行动纲领。
- 通过全球遥感调查，生成全球、生物群落和区域各层面关于森林面积状况和森林砍伐速度趋势的基线资料。

开展森林经营最佳实践活动，促进减缓和适应气候变化

- 提高国家执行现有准则的能力，为缺乏准则的国家制定准则，并根据各国国情相应调整全球性准则。
- 加强国家在减缓和适应气候变化过程中应用森林可持续经营最佳实践方法和经验的能力。
- 加强网络建设，共享减缓和适应气候变化的最佳做法。

解决森林砍伐和森林退化的根源问题

- 根据各国要求，协助制定明晰的林权制度安排。
- 帮助把 REDD-plus 项目及适应和减缓气候变化的相关战略纳入国家预算和融资过程。
- 评估和寻求机会把 REDD-plus 与其他生态系统服务补偿项目结合起来。
- 利用各种方法和手段支持当地社区参与，并确保减排行动中获得的利益能够公平分配给有关的利益相关者。
- 推动林产工业参与林业减缓和适应气候变化的相关讨论。

附件1

粮农组织支持森林可持续管理与气候变化的行动

1. 通过开展项目和实施方案，粮农组织向各国提供森林和林业的相关信息、给予直接技术支持；制定最佳实践准则并开发技术工具；提升国家能力；促进区域和国际合作；并提供对话、讨论和信息交流的中立论坛。粮农组织通过许多伙伴关系和合作项目，直接与各国合作，参与各分区域、区域和国际进程。下文介绍粮农组织特别与森林和气候变化相关的活动，以及本组织促进相关行动的机制和架构。

加强森林政策框架：国家森林计划

2. 粮农组织协助 70 个国家和区域组织设立和实施国家森林计划。国家森林计划包括了森林利用和管理的政策战略、法律法规和制度安排。理想情况下，应是政府、利益相关者和公民社会共同参与森林目标的规划、共同商定用以实现目标的行动计划全过程的结果。国家森林计划进程着眼于推动所有利益相关社区和利益相关者的积极参与，促使森林决策和利益分配更加透明。它们寻求加强部门间合作，实现更广泛的发展目标。国家森林计划项目是实施与气候变化相关的林业战略的理想工具。粮农组织通过常规项目、信托基金，以及通过国家森林计划融资机制（一种多合作伙伴的机制），协助各国制定和实施国家森林计划项目，包括加强能力建设和制定恰当的政策、法律和监管框架。

全球和区域林业和森林及气候变化研究

3. 通过与其成员国和其他机构合作，粮农组织开展了一系列有关全球和区域林业发展的展望研究，评估发展变化的驱动因素和长期发展前景，分析了人口、经济、政治、体制、环境和技术变化等关键因素的影响，明确了可能出现的情况，概述了各种可能出现的情况对森林和林业的影响。这些全球和区域的展望研究与各种背景文件一起提供了一个有效的分析框架，用于分析在区域和国家层面实施适应和减缓气候变化措施（包括 REDD-plus）的潜力和制约因素。

4. 粮农组织目前正在组织编写关于亚太、近东和东欧/中亚地区森林和气候变化的三个文件，探讨森林在适应和减缓气候变化中的作用，寻找机会，明确需求，并探索区域合作的可能性。

5. 粮农组织也在分析木质燃料作为化石燃料的替代品在减缓气候变化中的潜力，并于 2010 年发表了一项全球性研究和国家案例研究成果，预计这将促进国家对相关气候变化减缓行动的支持。

将气候变化纳入森林政策和森林实践

6. 气候变化带来的新机遇和新挑战可能需要对森林政策、法律法规和管理机构以及森林经营实践做出相应调整。粮农组织目前正在编写两套指导性文件，以帮助各国应对适应和减缓气候变化的需要，一套针对政策层面³，另一套针对森林经营单位层面，后者与国际热带木材组织合作进行。这两套指导性文件，旨在帮助政策制定者和森林经营者分别在政策层面和实际层面制定和实施所需的减缓和适应气候变化的计划。一旦这两套指导性文件于 2011 年完成，粮农组织将支持希望予以利用的国家，以明确森林政策和实践中需要改进的方面，并具体实施。

7. 涉及林业和农业部门、以及建立在环境服务补偿（PES）机制基础之上的减缓气候变化政策，需要解决土地使用权问题，以预测、规划和分担及分配由此产生的风险和利益。粮农组织（自然资源和林业部门）正在组织 2010 年 11 月召开的有关土地使用权和减缓气候变化的专家会议，以回顾基于土地的减缓气候变化政策相关的土地使用权问题及要求，并提高人们对它们的认识；并对与粮农组织“对土地和其他自然资源使用权负责任的治理”⁴工作相关的、主题为“使用权与减缓气候变化关系”的活动提供实质性的投入。

促进遵守森林法与良好治理

8. 良好治理和林业法律的充分遵守，可以很好地促进森林可持续管理并减少毁林和森林退化。粮农组织协助各国制定和实施相关战略和适当的措施，通过推广最佳实践活动，加强有关各方的对话和促进区域合作，从而打击非法林业活动⁵。粮农组织目前正在帮助 22 个非洲/加勒比海/太平洋（ACP）地区的国家，实施加强森林治理和打击非法林业活动的措施。粮农组织正在与合作伙伴一起共同制定一套国家层面上监测森林治理的实用办法，这套办法可在多种情况下（包括在 REDD-plus 机制下）使用。

实现森林可持续管理的最佳实践

9. 粮农组织引导技术和相关政策工具的开发利用，以协助各国实现森林可持续管理，包括下列与减缓和适应气候变化直接相关的技术和政策工具：

³ 见 <http://www.nfp-facility.org/63721/en/>

⁴ 见：<http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/>

⁵ 《促进林业法律得到遵守的最佳实践》（2005 年）

- 为亚洲（1999 年）和非洲（2005 年）编订的《森林采伐作业规程》。根据亚洲规程改编的国家规程，目前正在柬埔寨，老挝和缅甸编制实施。
- 林业植物检疫标准实施指南
- 为国家森林监测和评估编订的野外数据采集手册
- 林火管理自愿性准则（2006年）⁶
- 人工林负责任管理自愿性准则（2006年）
- 近东干旱和半干旱地区林业和牧场良好经营实践指南（2009年）
- 撒哈拉以南非洲旱地实施森林可持续管理指南（2010年）
- 森林经营的案例研究和最佳实践，包括保护区的生物多样性保护和生产性森林，退化土地的恢复和沙化及荒漠化的防治
- “新一代流域管理方案和项目”资源手册

10. 粮农组织向各国提供技术支持，以提高各国在森林和树木可持续管理关键行动计划的确定、优先次序安排，以及实施方面的能力和潜力。这些行动计划包括：林火管理；人工林管理；森林流域综合管理；森林生物多样性管理（包括森林遗传资源管理和野生生物管理）；森林景观恢复，特别是在干旱地区的森林景观恢复；以建立其适应气候变化的恢复能力，和增强依靠林产品和服务为生的人的适应性。

通过森林可持续管理改善生计，减少森林砍伐和森林退化

11. 靠森林为生的数百万穷人，包括土著群体，由于缺乏其他谋生手段，往往采取不可持续的土地利用方式，从而引起毁林和森林退化。粮农组织推动扶贫政策⁷，包括把林业纳入国家减贫战略中⁸。粮农组织对 20 多个国家小规模森林企业的支持，帮助贫困社区和地方团体从森林中获得收入，从而激励他们可持续经营森林。此外，粮农组织寻求促进社区参与当地野生生物资源的可持续管理，无论是消费性的还是非消费性的，目前在非洲、近东和亚洲（如蒙古、印度）都有开展此类项目。

12. 小规模林业企业的发展取决于稳定的林权。粮农组织正在为实施可以加强地方社区利用森林资源的更多元化的林权制度而努力，以实现其作为森林经营者的重要作用，并能够从森林可持续管理中获得持续的经济效益^{9,10}。林权制度改革实用指南将在 2010 年出版。

⁶ “林火管理行动联盟”在 2007 年 5 月第四届国际荒地野火会议上由 40 个创始成员国建立，以促进《林火管理自愿性准则》的实施，并加强林火管理方面的国际合作。一个类似的机制也在被考虑用于人工林。

⁷ 《林业越好，贫困越少：实践者指南》，粮农组织，2006 年

⁸ 《国家森林计划和减贫战略之间的联系》，粮农组织，2008 年。

⁹ 《林业更好发展的林权保障：了解南亚和东南亚的林权》，粮农组织。2007 年。

¹⁰ 《林业更好发展的林权保障：了解非洲的林权》，粮农组织，2008 年。

13. 在国家、区域和国际层面上粮农组织与其合作伙伴一起，在遭受气候变化和贫穷双重威胁的干旱和半干旱地区制定和实施了强有力的实地计划项目。这些实地计划项目包括：阿卡西亚行动项目、撒哈拉以南非洲的“绿色长城撒哈拉和萨赫勒倡议”、毛里塔尼亚和摩洛哥基于流域合作管理的减贫和荒漠化治理计划、塔吉克斯坦的流域管理计划。

森林监测、评估和报告

14. 为制定和落实林业气候变化的承诺，森林碳监测是必不可少的。把碳监测的要求纳入到全面的森林清查中，并纳入到可实现全方位的林产品和服务监测工作中，就可实现相当大的协同作用。粮农组织有两个主要项目应用在国家在国际层面上。

15. 国家森林监测和评估：粮农组织和各国合作，支持建立国家森林监测系统，以经济有效地获得有关森林资源、森林和土地利用变化及森林用途和用户的大量、可靠、有效的信息；并促进国家决策和政策对话（如国家森林计划）信息的利用。这包括森林碳监测所需的信息，以及森林经营适应气候变化所需的信息。自 2001 年以来，粮农组织已与 50 多个国家合作，定义、制定和/或执行国家森林资源清查方案。国家森林监测和评估可以大大增强国家能力和促进南南合作，不仅可以协助各国向联合国公约、国际进程（如，联合国森林论坛）和“全球森林资源评估”（FRA）报告数据，而且也将使其能够更好地满足 REDD 相关的碳监测需要。

16. 全球森林资源评估：自 1946 年以来，粮农组织每隔 5 到 10 年就进行一次全球森林资源评估。目前收集的数据涉及 90 多个变量和 20 个重要主题，涉及森林资源、林产品和服务的现状和趋势。国家能力建设也是这一进程的重要组成部分。在开展《2010 年森林资源评估》的同时，粮农组织还举办了全球和区域培训研讨会，协助 170 多个国家按照既定的国际标准 11 对森林面积、生物量和碳储量变化情况进行报告¹¹。此外，粮农组织正在建立全球监测系统，在全球范围内监测森林和土地利用变化情况，通过遥感实质性地提高土地利用变化的动态信息，满足对国际林业信息的需要。通过参与性进程，将大大提高各国明确毁林速度的历史变化趋势，以及利用共同的框架和方法监测未来毁林速度的能力，从而使其能够在《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》框架下利用现有和未来潜在的各种机制。

增强林业部门的认识和能力

17. 在许多国家，林业部门努力在气候变化和森林的谈判中获得认同，包括 REDD-plus 的谈判。此外，气候变化谈判者也可能从更全面了解森林在减缓和适

¹¹ 《土地利用、土地利用变化和林业的良好实践指导意见》，政府间气候变化专门委员会（2003 年）。

应气候变化方面的作用中受益。粮农组织正在努力提高人们对“森林和树木在减缓和适应气候变化中发挥重要作用”的认识，并提供有关信息，以提高森林政策制定者的能力，促进气候变化的讨论，并在气候变化谈判中恰当地体现森林的重要作用。

18. 粮农组织已经发表了几份关于森林和气候变化问题的技术和政策文件，而且每月发布一次电子简报——CLIM-FO-L。2010 年召开的全部六个粮农组织区域林业委员会会议，都把气候变化放在会议议程中，其中 5 个会议还设有气候变化的特别会议或会议期间的讨论。当前和过去的几个林业委员会会议也都为森林和气候变化的讨论提供了中立的论坛。

19. 在**席尔瓦地中海**（地中海问题委员会）框架内，粮农组织与德国技术合作公司（GTZ）、各成员国、区域合作伙伴合作，发展地中海森林合作伙伴关系，以在气候变化背景下，给森林和相关生态系统服务的可持续管理提供更多的社会和政治支持。

I. 粮农组织用于支持国家主导行动计划的组织架构和机制

20. 粮农组织可用于支持森林以及减缓和适应气候变化的各种架构和机制包括：

- 有关林业主要问题的（如荒地野火、入侵物种、野生动植物和保护区、森林资源评估、森林保护、管理和恢复等）全球和区域技术网络；
- 各部门计划和跨领域议题（尤其是农业、经济和社会发展、气候变化、生物能源、生物多样性等），这有助于粮农组织解决跨部门问题；
- 广泛的地域分布（5 个区域办事处、9 个分区域办事处、5 个联络处和 74 个国家办事处），可在不同层面支持全球范围的行动；
- 来自 178 个国家的森林资源评估专家的主动网络；
- 林业委员会和六个区域林业委员会，每两年举行一次会议，促进全球和区域的讨论，推动区域内主要森林问题的合作；
- 在法定机构（如“**席尔瓦地中海**”）领导下，以气候变化为背景，地中海森林合作伙伴关系正在发展；
- 山区流域管理技术小组，如欧洲林业委员会山区流域治理工作组；
- 国家、区域和全球各层面的伙伴关系，加强了多学科研究方法和参与方式（如林火管理行动联盟、绿色长城的撒哈拉和萨赫勒倡议、非洲大地、非洲农业综合发展计划、山区伙伴关系、中亚和高加索野生动植物倡议，等等）；
- 涵盖与 REDD-plus 机制相关的一系列广泛议题（入侵物种、火灾、人工林、森林资源评估等）的数据库和信息库；
- 沟通机制（网络、出版计划、期刊）。

II. 与合作伙伴一起共同协调森林与气候变化行动

发展中国家“减少采伐和森林退化所致碳排放”联合国合作计划 (UN-REDD)

21. UN-REDD 计划是联合国关于发展中国家“减少采伐和森林退化所致碳排放”(REDD)的合作行动计划。该行动计划发起于 2008 年 9 月,以协助发展中国家制定和实施国家 REDD-plus 战略;是建立在联合国粮农组织、联合国发展计划署与联合国环境规划署的召集权和专业技术基础之上的。

22. 该计划目前在 9 个试点国家支持 REDD-plus 就绪项目,跨越非洲、亚洲和太平洋地区、以及拉丁美洲,包括:玻利维亚、刚果民主共和国、印度尼西亚、巴拿马、巴布亚新几内亚、巴拉圭、坦桑尼亚联合共和国、越南和赞比亚。到目前为止,UN-REDD 计划的政策委员会已经批准了总额为 4 260 万美元的资金用于资助最初 9 个试点国家中的 8 个。这些资金有助于支持国家 REDD-plus 战略的制定和实施。UN-REDD 4 个试点国家(刚果民主共和国、印度尼西亚、坦桑尼亚和越南)的国家计划正处于实施阶段。

23. 目前的资金规划用于 9 个试点国家,但 UN-REDD 计划还邀请另外 13 个国家作为其政策委员会的观察员,并使他们从项目中其他许多方面受益,如网络接入服务,参与区域研讨会和知识共享。这些都是 UN-REDD 计划的交互式在线工作空间提供的。这些合作伙伴国家是:阿根廷、厄瓜多尔、柬埔寨、哥斯达黎加、肯尼亚、墨西哥、尼泊尔、尼日利亚、菲律宾、刚果、索罗门群岛、斯里兰卡和苏丹。额外的资金已由捐助者之一的挪威提供。2010 年还将有 3 个新的国家被列为试点国家。

“森林合作伙伴关系”的森林与气候变化战略框架

24. “森林合作伙伴关系”¹²的 14 个成员组织已经制定了“森林与气候变化战略框架”,为开展国际讨论提供了全面和综合的视野和方法,也为国家和地方关于森林和气候变化问题所采取的行动,以及促进“森林合作伙伴关系”成员组织的协作提供了更好的支持。通过这项战略的实施,“森林合作伙伴关系”渴望表明得到可持续经营的森林在减缓和适应气候变化中所能发挥的积极作用。

¹² “森林合作伙伴关系”是根据联合国经济和社会理事会决议建立的,由 14 个主要与森林有关的国际组织、机构和秘书处构成的一个自愿性协议组织。他们都拥有关于森林的许多项目,为了人类的利益和环境,一起共同支持开展国际商定的行动计划和森林可持续管理。

其他全球伙伴关系

25. 粮农组织积极参与解决森林与气候变化不同方面问题的其他战略伙伴关系，包括：

- 森林景观恢复全球伙伴关系
- 国际示范林网络
- 非洲、加勒比和太平洋地区国家的森林执法、治理及贸易支持计划（非加太 FLEGT 支持计划）
- 山区伙伴关系
- 国家森林计划基金