



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

林业委员会

第二十二届会议

2014 年 6 月 23—27 日，意大利罗马

“零非法毁林”挑战

I. 理由

1. 在 2000-2010 年间，世界森林面积年均缩减 530 万公顷（相当于哥斯达黎加的国土面积），虽然低于 1990-2000 年间全球森林砍伐的平均水平（年均 830 万公顷），但是全球森林正以惊人的速度持续减少。在部分拉美、非洲和东南亚国家，森林砍伐率尤其高。林地持续被用作他途，而这通常是非法和未经管制的。
2. 气候变化使得遏制非法毁林更为紧迫：考虑到减排和增加碳汇的需要，至少应维持目前的森林覆盖率 – 估计为 31%（粮农组织 2010 年），并尽可能地增加覆盖率。
3. “零非法毁林”能够为实现全球重要举措和目标做出重大贡献：首先是联合国森林论坛（UNFF）全球目标 1，即“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”；也会对“波恩挑战”做出贡献，即到 2020 年全球范围内恢复 1.5 亿公顷被毁的森林和退化土地。《生物多样性》“爱知目标”（2020 年）中的两项目标与森林紧密相关，即目标 5：大幅度减少自然生境（包括森林）的丧失、退化和破碎情况，以及目标 7：农业、水产养殖及林业实现可持续管理，确保生物多样性得到保护。热带森林联盟还确立了一个目标，确保到 2020 年，通过公共部门和私营部门的合作建立大豆、牛肉、棕榈油和纤维等不毁林的产品供应链。

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. 各国为实现“零非法毁林”所做工作将对自然资源可持续管理及实现粮农组织三大目标、粮农组织《2014-17 年中期计划》、《工作计划和预算》产生巨大影响，特别是对战略目标 2：以可持续方式增加并改善农业、林业和渔业以及战略目标 5-增强生计对危机的抵御能力。

II. 挑 战

5. 应对非法毁林将面临一系列重要挑战：

毁林的驱动因素：毁林的主要驱动因素包括增加农业用地、城镇化和能源生产。森林在与其他土地用途的竞争中常常处于劣势，因为短期内林业利润似乎较低。很少有国家对土地利用进行系统的规划，在规划中平衡环境、经济和社会等要素。

退化：由于对资源的过度采伐（主要是未管制的薪柴采集、制炭和不可持续的砍伐）、刀耕火种、林火和其他危险，森林生态系统持续恶化。尤其是已经退化的林地常常更易被违法转做他用，严重影响了 10 亿多人的生计。在干旱地区和其他脆弱生态系统中，土壤退化也常常会导致荒漠化。

管理薄弱：有关权属和土地利用的政策、法律和体制框架均较为薄弱，加重了森林损失和退化带来的问题。而且，部门政策常常缺乏一致性，甚至互相矛盾。部分农业和畜牧业政策可能实际上推动了毁林。

食物需求增长：根据粮农组织《2013 年世界粮食不安全状况》，21 世纪人类面临的最紧迫挑战是为世界人口提供充足的食物。预计到 2050 年世界人口会再增长三分之一，这意味着在气候变化的大背景下，同期的世界农业产量，特别是发展中国家的农业产量需要在现有水平上增加 60%。这部分增量很可能会以牺牲森林转做农业用地为代价。如果这种转变未加计划甚至违法进行，诸多风险可能会危害粮食生产的可持续性。于 2013 年 5 月在罗马召开的森林促进粮食安全国际会议上，强调了森林、农田上的树木以及农林系统在实现粮食安全和营养，尤其是发展中国家农村人口的粮食安全和营养方面发挥的重要作用，虽然该作用仍未得到充分认识。

对森林产品和服务的需求：由于人口增长，全世界对森林产品的需求也在不断增加，而不断缩减的森林很难满足不断增长的需求。而且，森林产品和服务对于未来的可持续发展十分关键。木材是可再生资源也是环境友好型产品，森林提供的生态系统服务也支持了农业活动。消除非法毁林和森林退化，加强可持续森林管理，对于实现 2015 年后发展议程中的绿色经济和可持续发展至关重要。

III. 遏制非法毁林

6. 其他部门，特别是农业和畜牧业的发展常常会导致毁林，因此消除非法毁林和森林退化需要开展更紧密的跨部门合作，更好地融合土地利用政策和自然资源的

可持续利用。应当在国家层面更好地了解保护和可持续管理自然资源（包括森林和野生动植物）方面的需求，以便改善粮食安全和农村生计。

7. 虽然世界许多地方的毁林问题持续不断，但是很多国家在森林恢复方面取得了令人鼓舞的成绩。在 2005 到 2010 年间，成功种植了 500 万公顷的森林，还发出了近 300 万公顷的次生林，抵消了同一时期近 60% 的毁林面积。在这方面，成绩最突出的是亚洲，还有部分近东、非洲和拉美国家。

8. 非法毁林和森林退化与土地和自然资源权属的不确定紧密相关。因此，《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》的实施对于实现“零非法毁林”目标十分关键。

9. 虽然治理方面存在的问题常常并不仅限于林业部门，但是减少林业部门的非法行为可以对森林资源产生积极影响。许多国家实施了欧盟的森林执法施政贸易（FLEGT）行动计划或是类似需要认证等自愿市场手段加以补充的行动，以改善森林治理。

10. 特别是林地所有者需要利用土地谋生之时，为森林资源增加附加值，可以使其在与其他土地用途的竞争中处于更为有利的地位，也可以阻止非法毁林。哥斯达黎加等国已建起森林生态系统服务补偿计划，用事实证明了毁林是可以扭转的。中国和越南的森林面积大幅增加则说明政治性承诺也能做到这一点。

11. 遏制非法毁林和扭转森林面积减少是可能的，部分国家在这方面已经取得了重大进展。应进一步总结此类成功经验，并与那些仍然存在非法毁林的国家进行分享。

12. 实现零非法毁林将需要各国和国际社会做出强有力的政治承诺。联合国秘书长提出的《零饥饿挑战》所获得的积极经验可能是通过宣传实现政治势头的一个令人鼓舞的实例。由于消除饥饿的挑战与遏制非法毁林之间相联系，粮农组织可能被视为支持各国开展该项工作的恰当政府间组织。

IV. 审议要点

13. 林委可请各国：

- 积极努力实现“零非法毁林”，重视在世界范围内保护、保存、恢复和可持续管理森林资源的需求；
- 进一步减少毁林和森林退化，增加对植树造林、更新造林和恢复森林的投资；
- 制定并实施支持实现“零非法毁林”的政策和计划；
- 在国家 and 国际层面宣传倡导零非法毁林。

14. 林委可请粮农组织：

- 帮助各国在战略框架、《中期计划》、《工作计划和预算》背景下做出更大努力，以确保可持续自然资源管理，包括实现“零非法毁林”；
- 支持各国开展能力建设，提升自我监测和评估森林资源的能力，包括探寻毁林和森林退化的原因、改变土地利用的整体模式，以支持政策制定和规划。

15. 林委可请森林合作伙伴关系各成员组织加强在该领域的合作。