



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
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

林业委员会

第二十六届会议

2022年10月3—7日

森林火灾和全球林火管理平台

内容提要

如今，世界多地火灾季节延长，山火燃烧时间和剧烈程度增加，并且在森林、泥炭地和永久冻土中均有山火发生。预计气候变化和土地用途改变将使山火更加频繁和剧烈。有必要转变山火防控方面的关注和投资重点，由被动反应和应对转向主动预防和准备。

粮农组织的林火管理战略¹以综合林火管理为重点，持续支持粮农组织为成员、联合国其他机构以及国际和区域组织提供帮助并与它们互动。最近，粮农组织支持柬埔寨、缅甸、巴基斯坦、葡萄牙、苏丹、东帝汶以及特立尼达和多巴哥实施了综合林火管理方法。

在第十五届世界林业大会上，粮农组织在韩国森林服务局的资助下启动了“通过综合风险管理确保森林的未来”机制²。该机制将被直接用于由粮农组织和联合国环境规划署（环境署）共同开发的全球林火管理平台。全球平台旨在加强各国实施综合林火管理的能力，推动专注于林火管理的各区域小组建立相互联系并保持定期交流，同时帮助成员提振气候雄心，以支持《巴黎协定》并响应《2015—2030年仙台减轻灾害风险框架》的优先行动。

¹ <https://www.fao.org/forestry/firemanagement/strategy/en/>

² <https://www.fao.org/forestry/news/99890/en/>

建议林委采取的行动

提请林委：

- 注意到随着气候变化影响的加大和火灾发生频率的增加，森林火灾管理至关重要，特别是降低林火风险；
- 考虑通过国家和区域层面的战略、规范研究和各国间的合作，加强对综合林火管理的关注；
- **建议粮农组织：**
- 继续采用系统性方法来审查和分析林火（涉及驱动因素、发生频率、影响和管理），以便根据要求支持成员确定相关且有效的风险降低措施和战略；
- 支持林火管理网络的开发，并继续加强或参与现有的林火管理相关网络；
- 与环境署合作推行全球林火管理平台，并与各个国家和利益相关方开展合作，更广泛地促进综合林火管理的实施。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

林业司
副司长

Tiina Vahanen

电话：(+39) 06 570 55652

Tiina.Vahanen@fao.org

（请抄送：COFO@fao.org）

I. 引言

1. 如今，世界多地火灾季节延长，山火延烧时间和剧烈程度增加，并且在森林、泥炭地和永久冻土中均有山火发生。每年，地球表面约有 3.4 至 3.7 亿公顷的土地被山火（或植被火灾）烧毁。烧毁的总面积中约有 20% 位于森林，80% 位于草地、热带稀树草原和灌木丛等非森林植被中。³山火在经济、社会和环境方面造成的所有破坏和损失，会在之后持续数天、数周甚至数年内均难以消弭。
2. 粮农组织与联合国环境规划署（环境署）和全球资源信息数据库挪威阿伦达尔中心合作编写了一份 2022 年报告⁴，简要列出了山火对地球生态系统的影响。该报告强调，气候变化和土地用途改变预计将使山火发生得更加频繁和剧烈，全球极端山火到 2030 年将增加 14%，到 2050 年将增加 30%，到 2100 年将增加 50%。
3. 全球景观中约 10% 的火灾是由自然原因引发的，主要是闪电；其余 90% 的火灾由人为引起。人为引发的大火可能会发展成山火⁵。山火和气候变化正在相互加剧。气候变化增加了引发火灾风险的天气条件的发生频率和/或严重性：因为风、低湿、高温和少雨的共同作用，发生火灾的风险很高。天气因素以及更干燥和更长的火灾季节可能会导致更多的火灾发展成山火。山火导致大量温室气体被排放到大气中，进一步加剧了气候危机，引发了更多变暖、变干和燃烧的现象。值得注意的是，并非所有的林火都是有害的，在许多生态系统中，林火在回收、再生和刺激补充方面发挥着关键作用。问题在于，极端山火发生得越来越多。
4. 最近，巴基斯坦的一场山火摧毁了对俾路支省当地人民生计至关重要的森林。过去三年，美国西部每年都会发生严重的破坏性山火，有时还会反常地发生在深秋，巴西亚马逊和潘塔纳尔湿地以及邻国玻利维亚和巴拉圭的山火也有所增加。2021 年，尼泊尔经历了有记录以来最严重的山火季节之一，发生了数千起森林火灾，2022 年的情况也是如此。2021 年创纪录的气温导致希腊、意大利和土耳其发生了毁灭性火灾；2022 年 6 月 30 日，加拿大不列颠哥伦比亚省利顿村的大部分社区被山火摧毁，此前一天当地气温达到了创该国记录的 49.6°C。
5. 有必要转变山火方面的关注和投资重点，由被动反应和应对转向主动预防和准备。必须通过战略性的林火管理、监测、预防、协调方法、研究和国际合作，在极端山火发生之前就对其进行处理。

³ P. van Lierop、E. Lindquist、S. Sathyapala 和 G. Franceschini，2015。《林火、虫害、疾病和恶劣天气事件影响到了全球的森林面积》。《森林生态与管理》第 352 期：第 78-88 页

⁴ <https://www.unep.org/zh-hans/resources/baogao/xiangyechuoyiyangmanyanjidianhuozaiyurijuzengdeweixie>

⁵ 粮农组织。2007。《2006 年全球森林资源评估：根据 2005 年森林资源评估框架编写的专题研究》。粮农组织第 151 号林业文件。罗马，2006。

II. 综合林火管理

6. 粮农组织于 2019 年制定了林火管理战略⁶，其中列出了支持成员进行林火管理的方法。这种系统的林火管理方法旨在了解相关背景、形势和参与者，然后对各种方案展开分析，以便降低风险并确定能力需求。重要的是，各国过去开展的林火管理活动和相关工作提供了良好的基础，有助于与相关利益相关方进行合作。通过不断努力，可以从中长期确定、规划、加强和落实有效林火管理的需求。综合林火管理涵盖“与林火易发地管理相关的所有活动，包括使用林火来实现土地管理方面的目标和具体目标。”这意味着要采用整体方法来解决林火问题，考虑到生物、环境、文化、社会、经济和政治等方面的互动关系。粮农组织倡导采用综合方法进行林火管理，这需要重新调整对各个潜在诱因的关注程度，并通过以下五项主要工作（也称为“5R”）明确长期、可持续的方案：

1. **回顾**：分析林火问题并确定可带来积极变化的方案
2. **降低风险**：预防，即将资源集中用于解决林火的潜在诱因
3. **准备**：准备救火
4. **响应**：确保对不必要的破坏性林火做出适当响应
5. **恢复**：提供社区福利、修复基础设施和恢复被林火损坏的景观

7. 粮农组织的林火管理战略和综合林火管理持续为粮农组织提供支持，有利于为各成员国、联合国其他机构以及国际和区域组织提供帮助并与它们互动。粮农组织通过其六个区域办事处、六个区域林业委员会和 130 个国家办事处以及与诸多伙伴合作来履行其联合国技术职责，合作伙伴包括环境署、联合国减少灾害风险办公室、欧盟委员会联合研究中心、国际森林研究联盟、地中海林业问题委员会、人口与森林中心和世界银行。

8. 全球山火信息系统国别概况由欧盟委员会与粮农组织共同支持，即使不适用于单个国家，也能可作收集全球所有国家林火信息的起点。这些工具提供有关山火、过火区域和排放的地理分布信息，并评估世界各大洲的国家和地方层面的山火制度和影响。

9. 当地人最了解他们的景观、历史、土地利用中火的使用情况、用火者以及用火的原因。综合林火管理中的第一个“R”（“回顾”）有助于在咨询当地人和相关参与者意见的同时对这些因素开展分析，让他们一起参与制定能够维持现有社会价值并可能创造新价值的方法，以推动社区参与可持续景观的管理。

⁶ <https://www.fao.org/forestry/firemanagement/strategy/en/>

10. 粮农组织成员一直采用系统的方式应对山火问题。例如，葡萄牙实施了一系列广泛的新措施，自 2017 年以来，年平均山火数量减少了一半以上，而且没有造成任何死亡。东帝汶正在使用森林监测工具来衡量过去 30 年的山火状况，以帮助确定森林火灾范围和山火热点的位置。在拉丁美洲及加勒比，欧盟、粮农组织和其他联合国机构已经编写了一份关于该区域林火情况的报告，并正在通过现有的体制安排开展合作，以改进对山火的分析并降低山火风险。粮农组织最近还在综合林火管理方法方面为柬埔寨、缅甸、巴基斯坦、苏丹以及特立尼达和多巴哥提供了支持。尽管取得了上述进展，但仍需将综合林火管理的接受和实施提升至新的水平，使其从国家层面走向社区应用。

III. 全球林火管理平台

11. 在第十五届世界林业大会上，粮农组织启动了“通过综合风险管理确保森林的未来”机制⁷。该机制由韩国森林服务局资助，将由粮农组织与亚洲森林合作组织共同实施。它将在湄公河区域进行试点，并将被直接用于由粮农组织和环境署共同领导的全球林火管理平台。

12. 粮农组织和环境署目前正在就“联合国生态系统恢复十年”和其他领域开展合作，它们在世界粮食理事会林火管理论坛⁸上共同宣布，将在全球林火管理平台上开展合作，旨在加强各国实施综合林火管理的能力，以减少山火对生计、景观和全球气候的负面影响。

13. 全球林火管理平台将在现有举措的基础上，始终以连贯、全面和一致的方式，让所有伙伴的全球技术能力和综合能力为粮农组织成员所用。该平台由众多系统组成，可以根据各国的请求访问现有的高质量数据、信息和工具，通过以下产出应对破坏性山火的负面影响：

- 产出 1：在国家和地方层面实施整体和综合的林火管理方法；
- 产出 2：增进广大利益相关方对林火管理主要工作的认识；
- 产出 3：推动利益相关方参与综合林火管理，包括改善基于社区的林火管理并实现其制度化；
- 产出 4：通过在国家气候政策和措施中采用综合林火管理方法来提振气候雄心；
- 产出 5：改善综合林火管理方面的国际协调和沟通，并提高其国际影响力。

⁷ <https://www.fao.org/forestry/news/99890/en/>

⁸ <https://programme.wfc2021korea.org/en/session/9a553162-9e8f-ec11-a507-a04a5e7d20d9>

14. 全球林火管理平台将作为林火历史、林火数据、信息和知识的参考点；并将与各社区、机构国家和组织合作，加强国家层面的综合林火管理能力；此外，还将在全球范围内实现卓越的林火管理。

15. 全球林火管理平台还将有助于促进具有林火管理专门知识的现有区域小组之间进行信息和知识共享，并让他们保持定期交流。这包括欧盟委员会森林火灾专家组；北美林火管理工作组；由欧盟支持并由联合研究中心落实的拉丁美洲及加勒比森林火灾专家组；亚洲森林合作组织；东南亚国家联盟；全球林火监测中心；南部非洲林火网络；近东荒地森林火灾网络；地中海林业委员会林火工作组；以及粮农组织的其他国际伙伴。

16. 除了为实现《巴黎协定》的目标提供支持，该平台还将帮助成员对《2015—2030 年仙台减轻灾害风险框架》⁹中的优先行动做出响应，包括了解山火灾害风险；加强山火灾害风险治理以控制风险；将投资用于减少山火灾害风险以提高韧性；以及加强山火灾害准备以实现有效应对。

⁹ <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>