

2010年6月1日



## 第三十届粮农组织亚洲及太平洋区域会议

2010年9月27日 - 10月1日，大韩民国庆州

### 议题 10

## “减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量” 实施情况及其对亚太区域林业和农业的意义

### 目 录

	段 次
I. 引言	1—25
II. 亚洲国家的最新活动	26—41
III. 哥本哈根第十五届缔约方大会成果的影响	42—44
IV. 后续步骤	45—49

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。



## I. 引言

1. 本情况说明介绍了“减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量联合国合作方案”的最新进展。

### **“减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量”**

2. 毁林和森林退化造成了近 20% 的全球温室气体排放，比全球交通部门的总排放量还要高，仅次于能源部门的排放量。这是由于农业扩张、毁林以开垦牧场、基础设施发展、破坏性采伐和火灾等所导致的。要将全球气温升幅控制在 2°C 以下以减少气候变化的影响，除了采取其他减缓行动外，森林部门的减排必不可少。“减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量”（REDD）旨在为森林储存的碳创造经济价值，鼓励发展中国家减少林地的碳排放，投资于可持续发展的低碳途径。

3. 预计 REDD 温室气体减排的资金流每年可达 300 亿美元。这一重大的南北资金流动可能会有效减少碳排放，并支持扶贫新发展，有助于保护生物多样性以及保证重要的生态系统服务。

4. 此外，维护森林生态系统能增强应对气候变化的复原能力。为实现这些多重惠益，REDD 需要土著人民和其他以林为生的社区的充分参与，并尊重他们的权利。

5. REDD 纳入 2012 年后气候协定的可能性越来越大，然而仍有许多问题悬而未决。REDD 机制如何与现有的国家发展战略相联系？森林社区和土著人民如何参与 REDD 国家方案的设计、监测和评价？如何为 REDD 供资？各国如何确保在所有森林管理者中均衡分配惠益？最后，如何监测 REDD 固存碳的数量？

### **联合国 REDD 方案**

6. “减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量联合国合作方案”（联合国 REDD 方案）旨在帮助发展中国家筹备 REDD 和参与未来的 REDD 机制。筹备工作需要制订一项与现有国家政策和战略一致的 REDD 战略，并需要土著人民和其他以林为生的社区参与进来。

7. 为实现在 2015 年前将毁林和森林退化所致排放量减少 25% 的目标，发达国家与发展中国家已建立了坚实的伙伴关系。这一伙伴关系包括发展中国家对启动低碳经济发展的承诺。作为回报，发达国家承诺为减少森林碳排放的国家提供大量可预测的资金。

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](http://www.fao.org) 网站获取。

8. 通过非洲、亚洲和拉丁美洲最初的九个国家方案活动，联合国 REDD 方案积极纳入包括土著人民和其他以林为生的社区在内的所有利益攸关方，支持各国政府 REDD 国家战略的筹备和实施。

9. 联合国 REDD 方案依赖于联合国粮食及农业组织（粮农组织）、联合国开发计划署（开发署）及联合国环境规划署（环境署）的号召力和专门知识。

10. 联合国 REDD 方案与森林碳伙伴基金及林业投资计划紧密合作。共同合作的还有《联合国气候变化框架公约》（《气候公约》）秘书处、全球环境基金（全环基金）、联合国森林论坛、森林合作伙伴关系的成员、捐助方、民间社会、非政府组织以及学术界。该方案由联合国秘书长和挪威首相在联合国大会“千年发展目标峰会”期间于 2008 年 9 月 24 日在纽约正式启动。

11. 联合国 REDD 方案由政策委员会管理。该委员会由来自伙伴国家、多方捐助方信托基金的捐助方、民间社会、土著人民、粮农组织、开发署和环境署的代表组成。所有成员在全面领导、战略方向和财务分配的决策方面享有平等的话语权。目前挪威、西班牙和丹麦政府已承诺提供 7,500 万美元的资金。

12. 2010 年 3 月 18—19 日在肯尼亚内罗毕举行的第四次会议上，联合国 REDD 方案政策委员会核准为玻利维亚、刚果民主共和国和赞比亚的联合国 REDD 国家方案供资 1,470 万美元，从而使对各国家方案的总供资额达到 4,830 万美元。各国家方案的预算分配从 450 万美元到 600 万美元不等，每项预算分配约有三分之一经由粮农组织拨付。

13. 现在谈论 REDD 能给各国筹集多少资金可能还为时尚早，但据估计，对越南的供资即可达到每年约 2 亿美元。

14. 在亚洲及太平洋区域，印度尼西亚、巴布亚新几内亚和越南是最早的试点国家，现又有一些国家（孟加拉国、不丹、柬埔寨、尼泊尔、斯里兰卡、所罗门群岛和菲律宾）作为观察员加入该方案。

### **粮农组织在联合国 REDD 方案中的作用**

15. 粮农组织在联合国 REDD 方案中的一个重要作用是领导计量、报告及核查和监测工作。这包括碳的计量、报告及核查，以及监测广泛收益、对森林的影响和治理。但粮农组织也向方案的所有其他部门提供技术投入。

16. 各种监测系统支持可靠且负担得起的计量、报告及核查和监测 REDD 减缓活动及相关保障，是 REDD 机制得以成功实施的最关键要素之一。支持 REDD 实施和计量、报告及核查碳的国家系统开发的监测工作是联合国 REDD 方案工作的一个重要支柱。

17. 在联合国 REDD 方案中，粮农组织支持各国在国家监测和评估方案的基础上，开发低成本效益、有力且一致的计量、报告及核查系统。设计此类系统的目的是利用科学基础和现有技术，而最重要的是响应国家需求。该方案提供规划工具和咨询意见，帮助各国加强技术能力和体制能力，开发和实施有效的 REDD+<sup>1</sup>国家监测系统。

18. 能力建设是几乎所有联合国 REDD 计量、报告及核查活动中的组成部分。对应方的区域培训以及与各合作伙伴的经验分享自方案启动以来一直在进行，主要是向其他合作伙伴，如雨林国家联盟及其能力建设 REDD 研讨会，提供财政支持和技术支持。

19. 创造能为政策进程提供投入的知识是关键。这有助于加强各机构的能力，实现可核查的毁林和森林退化减排量。联合国 REDD 方案提供政府间气候变化专门委员会（气专委）良好做法指导的使用培训和非附件一国家的国家温室气体清单使用培训。

20. 粮农组织还与各航天局合作，促进各数据供应商之间的协调，确保数据可以免费获得。最近的合作进展包括遥感数据集和地球观测组织机构用户工具的改进。在合作中，粮农组织提供数据集，帮助各国在评估、报告及核查森林和碳贮存的变化方面加强能力。

21. 在哥本哈根第十五届缔约方大会期间，粮农组织和巴西国家空间研究所签署了一项合作帮助各国开发计量、报告及核查系统的协议。巴西多年来一直在遥感方面处于领先地位，它将继续引领毁林和森林退化的大规模监测。

22. 森林合作伙伴关系正在制订评估和监测森林退化的方法，在其支持下，森林退化参数和评估参数的良好做法目前也在制订中。

23. 良好治理对 REDD+ 透明、负责任的实施极其重要。因此，治理监测是全面的计量、报告及核查和监测工作中一个重要的组成部分。粮农组织、开发署和查塔姆研究所于 2010 年 5 月就该主题组织了一次专家咨询，迈出了建立 REDD+ 监测治理框架的第一步。

24. 该方案借鉴粮农组织的工作和经验，支持全球森林资源评估和国家森林及土地使用评估；正在更新这些评估，以响应 REDD+ 的要求。方案也依赖于环境署世界养护监测中心在生物多样性相关监测方面的专门知识，并与开发署国家通讯支助方案下关于森林温室气体清单的培训方案相联系。

25. 计量、报告及核查是目前粮农组织在联合国 REDD 方案下的主要关注点。然而，考虑到各国的需求和情况，要扩大 REDD 的影响，就必须处理好森林的其他多重惠益。粮农组织也在越来越多地参与和土地占有制及生态系统服务付费有关的

---

<sup>1</sup> “REDD+” 不仅涉及毁林和森林退化，还包括森林的保护和可持续发展，以及森林碳贮存的提高。

主题，这些主题对 REDD+ 的成功实施极其重要，而粮农组织在这些方面有丰富的经验和足够的能力支持各成员国。

## II. 亚洲国家的最新活动

### 越南

26. 越南政府请求在联合国 REDD 方案下得到协助，以筹备后京都气候制度下的 REDD。在联合国 REDD 试点国家中，越南于 2009 年 9 月正式启动了联合国 REDD 国家方案，并发起了一些关键活动，使得越南在筹备 REDD 方面领先于其他国家，可以分享经验。

27. 联合国 REDD 的三个主要行动领域：

- 国家一级的能力建设和工作协调；
- 省和地方两级的能力建设和活动试点；以及
- 区域一级，尤其在湄公河下游次区域与邻国的合作和对话。

28. 该方案还为筹备国家 REDD 提供了框架，将国家的其他相关倡议纳入考量。迄今为止，越南的联合国 REDD 方案已协助越南政府建立了一个 REDD 国家网络，供各国政府机构、捐助方以及（国际和国家的）非政府组织共同讨论 REDD 的相关问题。

29. 该方案还开展了一项惠益分配的初步研究，确定了关键的国家政策行动和地方一级的拟议备选办法，以建立一个公正的惠益分配系统。该研究还对确定参考排放水平和越南的 REDD 参考水平的各方法进行了审查。报告总体介绍了越南建立毁林和森林退化减排参考水平以及在《联合国气候变化框架公约》REDD 机制下增加碳贮存的备选办法。

30. 越南 REDD 筹备工作的后续步骤和挑战已明确，即：使筹备工作与哥本哈根第十五届缔约方大会的讨论相一致；在各技术领域建立并协调国家能力；将 REDD 纳入国家政策主流；建立次国家级的协调与合作机制；试行惠益分配研究建议的备选办法；以及促进区域合作，解决区域泄露问题。

31. 粮农组织的作用是制订一个适宜的计量、报告及核查系统，并确定参考排放水平。

### 印度尼西亚

32. 印度尼西亚也是实施联合国 REDD 的九个试点国家之一。该方案旨在支持印度尼西亚政府建立一个 REDD 架构，实现 REDD 的公平、公正、透明实施，让林业持续推动温室气体减排。

33. 该方案将由 REDD 国家战略指导，旨在实现三个成果：

**成果 1：** 加强国家一级多方利益攸关方的参与和协商一致；

**成果 2：** 依据 REDD 国家架构，成功确定参考排放水平，建立计量、报告及核查系统，并建立公平的付费制度；

**成果 3：** 加强权力下放各级实施 REDD 的能力。

34. 联合国 REDD 国家联合方案文件已于 2009 年 11 月 23 日签署。林业部是牵头实施机构，并已任命了国家方案主任。联合国 REDD 已为 REDD 的筹备工作做出一些初步贡献，如汇编和分析苏拉威西毁林和森林退化的数据。

35. 联合国 REDD 方案代表团年初两次访问了印度尼西亚，主要目标是与林业部讨论在开发署、粮农组织、环境署和第三方之间的实施方案安排并最终达成一致。其他问题包括：建立项目管理组，并招聘人员；制订 2010 年工作计划；挑选试点省份；组织启动研讨会（已于 3 月底在雅加达召开）；以及获得自由事先知情同意的程序。

36. 由于印度尼西亚 REDD 涉及到许多行动者，因此联合国 REDD 将主要关注苏拉威西地区，而其他行动者则活跃在加里曼尼和苏门答腊。到 2012 年，各行动者的活动成果将应用于印度尼西亚 REDD 系统的设计。

37. 粮农组织在联合国 REDD 方案中的作用是建立一个适宜的计量、报告及核查系统，并确定参考排放水平。

## **巴布亚新几内亚**

38. 巴布亚新几内亚联合国 REDD 方案也旨在发起支持 REDD 筹备工作的快速启动阶段。与越南和印度尼西亚相比，巴布亚新几内亚的初始资金近期才得到保障。这笔资金将用于支持巴布亚新几内亚编制一份供内阁审议的 REDD 国家计划草案，并制定一项将重新提交联合国 REDD 政策委员会的完整国家方案。

39. 致力于巴布亚新几内亚方案文件签署的若干活动已经开展。就文件定稿事宜已与关键的政府和非政府利益攸关方讨论了各草案。此外，气候变化和环境可持续性办公室组织了一系列区域会议，与省级政府、土地所有者以及相关利益攸关方讨论了他们在 REDD 减缓方案下的作用与职能，如森林清单、监测和报告以及惠益分享。粮农组织、环境署和澳大利亚政府的代表与气候变化和环境可持续性办公室以及林业局进行了会晤，以制订共同商定的、开发全面计量、报告及核查系统的路线图，并确定实施该系统所需要开展的能力建设工作。

## **柬埔寨**

40. 应柬埔寨林业局局长对联合国 REDD 方案提出的请求，粮农组织和开发署正为柬埔寨政府的 REDD 筹备规划活动提供支持。柬埔寨已被世界银行 REDD 供资机制和联合国 REDD 方案接受，但重要的方案资金尚未到位。粮农组织和开发署因此已在国家一级提供了资金，支持柬埔寨制订 REDD 筹备工作路线图。

## 孟加拉国、不丹、尼泊尔、菲律宾、所罗门群岛和斯里兰卡

41. 各种活动尚待在新参与联合国 REDD 方案的国家中开展，这取决于资金的可获得情况。

### III. 哥本哈根第十五届缔约方大会成果的影响

42. 虽然在减排方面未能达成具有约束力的协议并没有阻碍 REDD 的进展，但若达成协议则会极大地推动 REDD。REDD 谈判比远比其他方案进展迅速。哥本哈根第十五届缔约方大会制订的 REDD 案文为进一步的讨论和进展奠定了坚实的基础，对于那些需要获得更多信息进行更详尽讨论的、重要的未决设计和实施问题尤其如此。

43. 即使全球一级的谈判还在继续，原动力仍保持在国家和区域两级。由于 REDD 的最终决定和随后的技术指导尚未出台，各方一致同意 REDD 将分阶段实施，其中第一阶段是筹备和就绪。这一阶段的活动包括制订 REDD 国家战略和议定书以及能力建设。联合国 REDD、双边倡议、政府支持的试点等若干多边方案和民间社会的努力使得亚太区域第一阶段的活动遥遥领先于其他区域。

44. 最后，哥本哈根第十五届缔约方大会并没有失败。《哥本哈根协议》为优先事项各不相同的各国讨论和进一步谈判提供了平台及要素，实际上也为日后缔约方大会取得更有意义的成果打下了良好的基础。

### IV. 后续步骤

45. 粮农组织正与开发署、环境署和其他合作伙伴共同计划为湄公河流域国家组织、或支持其组织一次计量、报告及核查会议。孟加拉国、不丹、印度、尼泊尔、斯里兰卡和太平洋岛屿（巴布亚新几内亚、所罗门群岛和瓦努阿图）也正在考虑类似的会议/研讨会。

46. 该区域各捐助国和组织的圆桌会议正在筹划中，目的是协调区域内的 REDD 筹备工作。联合国 REDD 政策委员会第五次会议将在 2010 年 9/10 月举行。

47. 联合国 REDD 目前的资金用于最早的试点国家，但观察员国家可利用联合国 REDD 方案的许多其他惠益，如联合国 REDD 方案做法的在线社区通过其专用工作空间推动的网络化和知识分享。

48. 观察员国家还能参与全球和区域的研讨会，并在联合国 REDD 政策委员会会议上拥有正式的观察员身份。联合国 REDD 方案负责审议所有国家的请求。随着越来越多的资金得以落实，该方案希望观察员国家也能全面参与。

49. 有意愿加入联合国 REDD 方案的国家可从联合国 REDD 网站（<http://www.un-redd.org/>）下载申请表。