



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

## 第二十五届会议

2020 年 10 月 5—9 日

### 开展两年期与五年期全球森林资源评估优缺点对比的 财政和技术影响

#### I. 背景

1. 为了满足缩短报告周期的要求，粮农组织理事会第一六四届会议要求粮农组织为即将召开的林业委员会（林委）会议编写一份情况说明，阐述“详细编制一份比较两年与五年周期优缺点的全球森林资源评估”的财政和技术影响<sup>1</sup>。
2. 自 2000 年以来，《全球森林资源评估》（《森林资源评估》）以五年为周期，最全面地报告了全球森林资源的状况，并为粮农组织及其他用户开展进一步分析和展望提供了依据。以往每个报告周期都全面回顾了评估范围和内容，包括举行一次专家磋商。
3. 自 2005 年森林资源评估以来，报告流程如下：启动时举办一次全球研讨会、举行若干次区域研讨会、对提交的国别报告进行深入的同行审查和质量控制、正式核实最后的国别报告、分析数据、编写报告、设计版面、翻译和传播。最近一次评估（《2020 年森林资源评估》）的传播产品包括：一份载有主要结论的出版物/数字报告、一份综合性主要报告、236 份国别报告和一个开放性数字平台。该数字平台以可视化方式展示报告的数据和全球、区域及国别概况资料，并以用户友好和非专有格式提供下载。

<sup>1</sup> 理事会“要求粮农组织编制一份技术说明，阐述详细编制一份比较两年与五年周期优缺点的全球森林资源评估的财政和技术影响，提交即将举行的林委会议（CL 164/REP，第 18 段（q））。

4. 为了减轻各国的报告负担，并避免几个组织分别请求提供同样的资料，粮农组织和其他五个伙伴组织设立了“森林资源联合调查问卷”（CFRQ）<sup>2</sup>。自 2015 年森林资源评估以来，调查问卷已得到成功应用。

5. 自 2016 年起，森林资源评估每年都报告可持续发展目标指标 15.1.1 和 15.2.1 的数据。根据可持续发展目标报告要求，必须报告年度国别数据和五年期汇总数据。因此，森林资源评估对 2020 年的报告内容作出了调整，纳入了 2015 年以来可持续发展目标相关变量的年度数据。

6. 越来越多的国家开始开展连续的或定期的森林监测。因此，预计将更频繁地获得更高质量的森林资源新数据。在筹备《2020 年森林资源评估》时，有建议表示森林资源评估应开始研究 2020 年后能否缩短报告周期。为《2020 年森林资源评估》开发的在线平台就是为了推动这一转变。

## II. 确定未来森林资源评估报告流程时需要考虑的问题

7. 用户日益需要及时准确地获得世界森林资源信息。为了满足国际进程（可持续发展目标、联合国公约等）的监测和报告要求，并开展专题分析和森林部门展望研究，需要在不同的时间点提供更新数据。有些信息必须每年更新，如关于可持续发展目标指标的数据。因此，作为收集各国森林资源官方数据的主要全球进程，森林资源评估必须进行调整，以缩短报告周期，提供最新信息。

8. 《森林资源评估》收集的是所有“森林资源联合调查问卷”伙伴使用的核心信息。因此，变更其范围和报告周期会对“森林资源联合调查问卷”伙伴组织产生直接影响。

9. 各国的报告负担已经很重，出席前几届林委会议的各国和森林合作伙伴关系成员（《里约公约》秘书处、其他联合国机构和国际机构等）都强调，不应增加报告负担。

10. 目前，由正式提名的国家通讯员组成的网络在负责收集森林资源评估数据，该网络对《森林资源评估》进程的成败至关重要。全球和区域研讨会是国家通讯员投入时间、潜心参与《森林资源评估》报告进程的重要契机，今后必须继续动员他们积极参与《森林资源评估》报告进程。

---

<sup>2</sup> 森林资源联合调查问卷的伙伴是：粮农组织、国际热带木材组织、欧洲森林保护部长级会议、联合国欧洲经济委员会、中部非洲森林观察站和“蒙特雷进程”。

### III. 未来森林资源评估报告备选方案

11. 本章介绍了未来森林资源评估报告的主要备选方案，包括理事会要求的方案，以及供林委审议的另一个方案。根据林委对下一步行动的战略指导，将在内部以及与“森林资源联合调查问卷”伙伴和森林资源评估咨询小组深入讨论《森林资源评估》，以便制定一份（或多份）具体提案，供提交 2021 年举行的下一次《森林资源评估》专家磋商会议。

#### 1. 继续沿用五年一次的报告周期

- i. 此备选方案是继续沿用过去几十年来不断巩固和完善的成熟程序，并定期修订范围和内容。下一份《森林资源评估》报告将于 2025 年发布，其范围、数据收集、审查、核实和报告流程与 2020 年的评估类似。

##### 优点

各国认为报告负担可以接受，而且随着《2020 年森林资源评估》新报告平台的推出，预计报告负担将进一步减轻。此外，落实的总成本预计将略有下降，因为数字报告工具将为数据录入、审查、质量控制和分析提供便利，进而继续提高报告效率。

##### 缺点

此备选方案无法满足日益增长的需求，即更频繁、更及时地提交报告，以支持相关国际进程，特别是针对可持续发展目标进行报告。该报告进程要求每年提供若干关键森林资源评估变量的数据。

#### 2. 报告周期缩减至两年

- i. 此方案要求将报告周期从五年降至两年，每两年发布一份完整的《森林资源评估》报告，范围类似于《2020 年森林资源评估》。

##### 优点

除了缩短报告周期，为各种信息产品和进程更频繁地提供数据外，此方案的另一个主要优点是可以使《森林资源评估》与《世界森林状况》的出版周期完全同步，将《世界森林状况》出版物作为提供最新《森林资源评估》数据的主要工具。

##### 缺点

若两年一次全面报告《森林资源评估》，则需要粮农组织和各国额外提供大量资源。即使能获得额外的资源，要实施数据收集、审查、质量控制、国家核实，并每两年报告一次，也需要大大缩小《森林资源评估》的范围。

### 3. 每五年进行一次全面报告，并可能每年进行内容更新。

- i. 此方案保留方案 1 中的五年全面报告周期。此外，如果各国新的数据，可以每年更新其国别报告。自愿更新可以是部分调整，只涉及部分变量的数据，但必须保持报告的内在一致性。例如，如果更新内容包括新的森林面积数字，则所有相关变量，包括生长量、地面生物量和碳储量也需要更新。更新后的报告必须经过全面审查/质量控制，并由国家正式核实。
- ii. 与目前一样，每五年进行一次全面报告，范围与《2020 年森林资源评估》相似。然而，需要与相关的利益相关方和进程进一步讨论并评价《森林资源评估》报告的内容和发布时间，同时应考虑到与《世界森林状况报告》同步出版的潜在优点，以及可持续发展目标的报告要求。

#### 优点

若每年进行更新，则有助于提高《森林资源评估》数据库中数据的质量和时效。可随时获取基于最新数据编制的最新信息产品，满足任何区域或国际报告要求，包括可持续发展目标报告、《世界森林状况》、《生物多样性公约》、《气候公约》和《联合国森林战略计划》及其全球森林目标。获取最新的森林资源数据还可以支持全球和区域专题分析和展望研究。

《森林资源评估》可以与《世界森林报告》同步发布，甚至在可能的情况下合二为一，从而降低制作成本。年度《森林资源评估》信息产品的发布可与年度可持续发展目标报告同步进行，确保这两大进程的数据完全一致。这样，作为及时的森林资源信息的提供方，《森林资源评估》将得到加强。

#### 缺点

由于各国有可能更频繁地提交报告，因此需要进一步开发数据库报告工具，以跟踪内容变更及其时间。将需要投入额外的资源来支持各国填写报告、审查质量控制情况，并核实报告。需要制定年度国别报告核实流程。

为了尽量不增加工作量，可以改进报告工具。

## IV. 财政影响和技术问题

12. 《2020 年森林资源评估》（2016-2020 年）的初步预算总额为 870 万美元，其中约 530 万美元计划由正常计划支付，其余由欧洲联盟的自愿捐款支付。在落实过程中，若干额外的活动加强了《森林资源评估》，包括就国别报告和《森林资源评估》遥感调查开展密集的能力建设，并开发数字《森林资源评估》传播平台。这些活动由欧洲联盟、挪威、全球环境基金和芬兰的额外自愿捐款

提供资金。经过调整后，2016-2020 年期间的《森林资源评估》年度预算总额估计为 270 万美元。

13. 迈向并致力于开展周期更短、数字化水平更高的报告进程，将需要连续地开发并维护《森林资源评估》报告和传播平台，并就国别报告和遥感开展持续深入的能力建设。因此，年度预算必须至少与《森林资源评估》的当前水平持平，并根据所选择的报告模式和内容，增设 1-2 个由正常计划供资的 P3/P4 职位，以保证为这一进程提供充分的长期机构支持。这一变化带来的预算需求约为 175,000 美元/职位/年。

14. 根据目前森林资源评估制作成本的信息，可以得出结论：维持现行五年一次的全面报告周期可能是最经济的方案，而每两年一次的全面报告周期则是资源需求最大的方案。

15. 目前，《森林资源评估》周期为五年，足以全面落实各项报告流程，包括审查范围、设计报告格式和工具、培训国家通讯员、在报告期间向各国提供支持和咨询意见、开展内容审核和质量控制、各国正式核实数据、分析和传播。经验表明，仅数据收集和质量控制环节就至少需要投入一整年的时间与各国不断互动。

16. 因此，除非大幅缩减《森林资源评估》报告的范围，否则每两年进行一次全面报告在技术上并不可行。然而，粮农组织估计，只要适度增加预算，增设一个专业人员岗位，就能每年更新并报告一些关键参数。

## V. 结论

17. 《森林资源评估》需要适应并满足缩短世界森林资源报告周期的日益增长的需求。新的《森林资源评估报告》平台就是为了促进这一转型而开发的。

18. 调整《森林资源评估报告》周期和流程是一项重大变革。预计林委第二十五届会议将为今后的工作提供战略指导。在此基础上，将与《森林资源评估》咨询小组和“森林资源联合调查问卷”合作伙伴举行进一步讨论，并提交计划于 2021 年举行的《森林资源评估》专家磋商会议审议。根据这次磋商会议的建议，可将关于未来《森林资源评估》报告的整合版详细提案提交林委 2022 年会议审议。

19. 考虑到上述问题，定期全面报告《森林资源评估》，且每年更新拥有新数据的国家情况，似乎是最可行的方案。然而，要落实这一变更，需要在《森林资源评估》的人员配置上增加正常计划投资，并需要资源伙伴作出长期承诺，继续以自愿捐款支持这一进程。