



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

第二十四届会议

2018年7月16-20日，罗马

粮农组织根据《战略框架》制定的林业工作计划

I. 引言

1. 2017年7月在罗马召开的粮农组织大会第四十届会议批准了粮农组织经审查的《战略框架》¹、《2018-21年中期计划》以及《2018-19年工作计划和预算》²。大会赞赏粮农组织战略目标与《2030年可持续发展议程》和可持续发展目标的高度契合。

2. 经审查的《战略框架》于2016年通过磋商性战略思考进程制定，考虑了粮农组织领导机构对本组织朝战略方向迈进给予的一致有力支持。这一进程包括：摸清预期将在中期内影响农业发展的全球趋势³，以及区域战略审查及粮农组织各区域会议⁴和各技术委员会⁵审议确定的部门（包括林业）和区域趋势；各国和粮食及农业（包括林业）部门的发展行动方预期今后几年将面临的不同形式的主要挑战；对营造粮农组织运作大环境的主要全球趋势的分析；这些挑战和动态在粮农组织基本特征和核心职能背景下对粮农组织战略目标的影响。审查考虑了2015-2016年的全球主要动态，其中最为重要的是《2030年可持续发展议程》的通过，以及气候变化《巴黎协定》正式生效。

¹ C 2017/7 (www.fao.org/pwb)

² C 2017/3 (www.fao.org/pwb)

³ 粮农组织，2016年。《粮食和农业的未来 - 趋势与挑战》。罗马。

⁴ C 2017/14, C 2017/15, C 2017/16, C 2017/17, C 2017/18, C 2017/LIM/1

⁵ C 2017/21, C 2017/22, C 2017/23, C 2017/24

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。敬请各位代表、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。

3. 以经审查的《战略框架》为基础，可结合本组织的愿景、特征和核心职能进一步完善粮农组织五项战略目标的概念框架和变革理论。《中期计划》/《工作计划和预算》通过多项指标和具体目标（包括粮农组织工作对可持续发展目标下 40 项具体目标的贡献）确立了计划框架，安排了用于规划、实施和监测结果的资源。网络版附件 1 给出了粮农组织《战略计划》的综述，包括与可持续发展目标的契合程度。

4. 在此背景下，本文首先简要介绍了粮农组织于 2016-17 两年度通过《战略计划》在林业部门取得的成绩。之后概述了主要的全球及部门发展动态和总体趋势，这些都将影响粮农组织未来的林业工作。考虑到这些内容以及区域林业委员会提出的具体建议，文章最后部分提出了粮农组织在 2018-19 年及之后的林业工作重点领域。

II. 2016-17 年粮农组织林业工作取得的成绩

5. 在 2016-17 两年度，粮农组织的森林工作与其各项战略目标和可持续发展目标相契合，同时考虑到林业委员会（林委）第二十三届会议提出的建议。2016-17 两年度粮农组织林业工作取得的成绩在第 COFO/2018/6.2 号文件中有详细介绍；此外，粮农组织报告《向前推进：2016-17 年粮农组织林业计划的部分成绩》也提供了补充。取得的主要成就概述如下。

6. 粮农组织在减少农村贫困和提高粮食安全水平（SO1, SO3; SDG 1, SDG 2）方面开展的工作取得了重要成果：森林和农场基金直接支持了 947 个森林和农场生产者组织，惠及超过 3000 万小规模森林和农场生产者。粮农组织还支持制定了旨在加强森林在确保粮食安全和营养方面作用的相关政策。世界粮食安全委员会（粮安委）第四十四届会议首次就森林对于保障粮食安全和营养的作用提出了建议。另外，粮农组织还在 7 个国家开展了跨部门林业及粮食安全政策评估，推动将粮食安全和营养目标纳入森林政策。

7. 为加强重要林业信息的供给（SO2; SDG 15），粮农组织开发了多种创新性的开源技术工具，帮助各国测量、监测并报告森林及土地利用情况。“通过获取、加工及分析地球观测数据来支持土地监测系统”（土地监测系统）是一个方便实用的卫星数据加工和解读平台，目前已有 84 个国家的 224 个组织使用了这个平台。粮农组织的“全球森林资源评估”建立了创新性的在线平台，旨在支持改进“2020 年全球森林资源评估”的报告；另外，粮农组织还开发了针对国家调查的专业化模块，用于测量森林产生的社会经济效益。

8. 粮农组织通过中部非洲的一个实地项目推广生物多样性的可持续利用，特别是野生动物（SO2；SDG 15，SDG 2）；在此项目取得成果的基础之上，将在非洲、加勒比和太平洋区域实施一个数百万美元的大型项目，旨在将相关国家的野生动物捕猎降至可持续水平，保护生物多样性，保障以林为生社区的食物来源。

9. 粮农组织启动了一项关于可持续木材价值链的新举措（SO4；SDG 12，SDG 15），在这项举措的实施过程中将与森林合作伙伴关系的各个伙伴和其他伙伴进行合作。“可持续木材打造可持续世界”倡议是粮农组织与各个伙伴在 2017 年召开的一个国际会议上产出的成果。该倡议与另外一项倡议关系密切，后者的目的是提高热带国家森林特许权的可持续水平，涉及到非洲、拉丁美洲和亚洲的众多行动方。

10. 在气候变化（SO2，SO5；SDG 13；SDG 15）方面，粮农组织根据新的全组织政策一直就减缓和适应措施为各国提供支持。通过“减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量计划”（REDD+计划），34 个国家已向《联合国气候变化框架公约》提交了森林参考排放水平/森林参考水平。在适应方面，粮农组织一直在开发面向森林和以林为生人群的气候变化脆弱性评估框架方法，旨在帮助各国制定适应计划。粮农组织一直在为 8 个国家提供直接支持，将农业部门纳入《国家适应计划》。

11. 为恢复退化林地、增强生态系统和社区的抵御能力（SO2，SO5；SDG 15，SDG 1），粮农组织支持非洲萨赫勒区域各个社区恢复了 12,000 公顷的退化旱地森林；另外，通过森林景观恢复机制直接支持了 7 个国家，运用跨部门制度协调以及完善政策衔接和法律框架的方式为大范围恢复森林创造了有利条件。粮农组织还与联合国难民事务高级专员合作，共同应对突发及长期难民危机状况下森林资源面临的多部门挑战和相关风险，特别是在东部非洲。

12. 在森林治理方面（SO2，SO4；SDG 15，SDG 16），欧盟的“粮农组织森林法执法、治理和贸易计划”（FLEGT 计划）为 25 个国家提供了支持，新确立的重点领域包括私营部门参与，改进国内木材跟踪和控制系统以便对整个供应链上的木材产品进行监测，强化民间社会组织的独立监测活动，提供可靠信息，支持发现并惩罚森林违规行为。在国家层面上，REDD+计划和 FLEGT 计划正在不断加强相关活动的协调和衔接，以期协同增效，取得更好的成果。

III. 影响粮农组织森林工作的全球动态

13. 近期的很多全球动态都对森林产生了直接重要的影响，也将继续影响粮农组织未来的林业工作。这些动态包括《2030年议程》、《巴黎协定》、《2017-2030年联合国森林战略计划》、《2011-2020年生物多样性战略计划》中提出的爱知生物多样性目标以及在《波恩挑战》和《纽约森林宣言》背景下做出的各种承诺。值得注意的是，第二十四届会议议程草案议题 4、5.1-5.4、6.5、7.2 将详细讨论其中许多动态，可能提出实质性意见供林委考虑。

a) 《2030年可持续发展议程》

14. 2018年7月 – 在实施《2030年议程》近3年后 – 可持续发展高级别政治论坛将审查全球层面6个可持续发展目标（SDG）的进展情况，包括SDG 15（陆地生物）⁶，提出要“保护、恢复和促进可持续利用陆地生态系统，可持续管理森林，防治荒漠化，制止和扭转土地退化，阻止生物多样性的损失”。可以审查为契机，评价已经取得的进展，提出实现可持续森林管理所需采取的进一步行动，展示可持续森林管理和森林部门对实现其他可持续发展目标的重要贡献。

15. SDG15的部分具体目标要在2020年实现，因而取得进展就变得非常迫切。在此，要特别强调“推动跨部门合作制止砍伐森林并增加森林面积 – 从愿望到行动”国际会议（2018年2月，罗马）对2018年高级别政治论坛审查给出的重要信息：“实现SDG 15，特别是到2020年制止砍伐森林和恢复退化森林，需要现在就采取紧迫行动。目前已有一些良好做法和工具，但必须要拓宽使用范围，加速取得进展。”⁷

16. 《2030年议程》明确提出，各项可持续发展目标“是一个整体，不可分割”⁸，但这个原则在实践中尚未得到充分落实。还需要进一步采取行动，承认并考虑各个可持续发展目标之间的内在联系，包括健康、高产森林在推动实现可持续发展目标方面的关键作用。粮农组织2018版《世界森林状况》⁹提供了翔实的证据，阐述了森林对实现可持续发展目标的多重贡献，重点强调了各种内在联系，并勾画了强化此类联系的未来方向。

⁶ 另外接受审查的可持续发展目标包括：SDG 6（水），SDG 7（能源），SDG 11（城市），SDG 12（消费/生产）以及SDG 17（实施方式 – 由高级别政治论坛每年审查）。

⁷ <http://www.cpfweb.org/47129-080cab460fd2563e8b388f642b811133.pdf>

⁸ 第55段

⁹ 另见COFO/2018/4

b) 《巴黎协定》

17. 《巴黎协定》第 4 条规定，各缔约方承诺编制、通报并保持预期实现的连续的“国家自主贡献”，以便推动实现《巴黎协定》的总体目标，包括“把全球平均气温较工业化前水平升高幅度控制在 2 摄氏度之内”。从 2020 年开始，各缔约方每五年要向《联合国气候变化框架公约》秘书处通报国家自主贡献。现已明朗的是，当前的国家自主贡献不足以实现气候目标，雄心水平还要进一步提高。

18. 很多国家已在国家自主贡献中涉及了森林相关行动¹⁰。因而，提高雄心水平也意味着，若要实现《巴黎协定》的各项目标，未来的国家自主贡献中就要更加凸显更为积极的森林相关行动（包括国内减缓措施）。

c) 《2017-2030 年联合国森林战略计划》

19. 2017 年，联合国大会通过了首个《联合国森林战略计划》（2017-2030 年），提出了 6 项全球森林目标，以及 29 项相关的具体目标。全球森林目标及其具体目标与森林相关可持续发展目标和其他国际承诺高度契合，如《巴黎协定》下的气候目标以及爱知生物多样性目标。一个特别需要提到的具体目标是到 2030 年全球森林覆盖率增加 3%（具体目标 1.1）。其他具体目标涉及生计抵御力和生计改善，森林和树木对粮食安全的贡献，森林产品及服务的治理和可持续性，增加投资，加强协调与合作等等。作为联合国系统组织，粮农组织在森林方面承担重要职责；另外，粮农组织还是森林合作伙伴关系的成员及主席，故应努力推动实现全球森林目标，为各国在这方面开展的行动提供支持。

d) 爱知生物多样性目标

20. 2018 年 11 月召开的《生物多样性公约》第十四次缔约方大会将审查爱知生物多样性目标（包括目标 7¹¹）的实现进展，并在此基础上审议 2020 年后全球生物多样性框架以及《2011-2020 年生物多样性战略计划》的后续行动。新框架的一个重点关注是要将生物多样性目标纳入各个部门（农业、能源、采矿、卫生等）。这种做法有助于加强跨部门行动，促进森林生物多样性的保护和可持续利用，同时助力实现其他部门目标。2020 年后框架还将创造契机，促进森林相关的爱知生物多样性目标与第 15 个可持续发展目标和全球森林目标下面的具体目标进行更好的衔接。

¹⁰ 另见 COFO/2018/6.4

¹¹ “到 2020 年，农业、水产养殖和林业产区均将实现可持续管理，确保保护生物多样性。”

e) 《波恩挑战》和《纽约森林宣言》

21. 粮农组织 2015 年开展的全球森林资源评估表明，全球范围内森林砍伐率有所下降，但森林退化却在不断加剧。《波恩挑战》¹²承诺到 2020 年恢复 1.5 亿公顷的“全球砍伐林地”。《纽约森林宣言》¹³承诺到 2020 年恢复 1.5 亿公顷的“退化景观和林地”，到 2030 年再恢复 2 亿公顷，2020 年实现全球天然林损失率减半，2030 年终止天然林损失。这些承诺彰显了各参与方明确的政治意愿，但迄今为止取得的进展却不尽人意。目前亟需制定前瞻性的对策，将恢复退化森林的愿望转化为扎扎实实的行动。

IV. 2018-19 年及之后的粮农组织林业工作重点领域

22. 前述发展动态表明，未来 10-12 年的森林和林业工作应与全球森林目标相一致，综合全面地反映出森林相关承诺，以及对可持续发展目标、《巴黎协定》、新建立的 2020 年后全球生物多样性框架以及提倡恢复退化林地的各项承诺的贡献。这些承诺达成的时间和场合均不相同，因而其形式、重点、范围和背景也有所不同。放眼各个总体目标和具体目标，并考虑到区域林业委员会提出的建议¹⁴，粮农组织在跨领域战略框架背景下以对策为导向的前瞻性工作将重点关注 8 个相互关联的专题重点领域或“专题”。

- 1) 终止全球范围的滥砍滥伐，特别是农业部门的砍伐
- 2) 应对森林退化问题，推广可持续森林管理
- 3) 通过恢复森林、重新造林和植树造林增加森林覆盖率
- 4) 改进基于森林的生计、繁荣和人类福祉
- 5) 减缓及适应气候变化，通过森林增强生态系统和社区面对气候变化的抵御力
- 6) 政策协调，即通过跨部门和机构间方法将森林纳入各个层级的政策
- 7) 增加各个渠道的实施途径
- 8) 在各个层级建立良好治理框架。

23. 下表显示了这些重点专题领域与粮农组织各项战略目标以及森林相关国际承诺的衔接。

¹² 由德国和国际自然保护联盟以及全球森林和草原恢复伙伴关系在 2011 年合力启动。

¹³ 在 2014 年召开的纽约气候峰会上，179 个国家和地方政府、企业及非政府组织组成联合体，共同发起。

¹⁴ 杂类文件：区域林业委员会的建议

重点专题领域	战略目标	全球森林目标	可持续发展目标	巴黎协定	ABT ¹⁵
1. 终止全球范围的滥砍滥伐，特别是农业部门的砍伐	SO2	1, 3	13, 15	✓	5
2. 应对森林退化问题，推广可持续森林管理	SO2	1, 2	6, 12 13 14, 15	✓	7, 8, 9 11, 15
3. 通过恢复森林、重新造林和植树造林增加森林覆盖率	SO2	1, 3	6, 13	✓	14, 15
4. 改进基于森林的生计、繁荣和人类福祉	SO1, SO3, SO4	2	1, 4, 7, 8, 9, 12		4, 14 16, 18
5. 减缓及适应气候变化，通过森林增强生态系统和社区面对气候变化的抵御力	SO2, SO5	1	1, 13, 15	✓	5, 7, 15
6. 通过各个层级的跨部门、跨机构方法将森林纳入主流政策	SO1-SO5	2, 5, 6	2, 3, 5 17	✓	2, 3
7. 增加各个渠道的实施途径	SO1-SO5	4	12, 17	✓	20
8. 在各个层级建立良好治理框架	SO2	5, 6	1, 5, 16	✓	18

24. 基于上述考虑，2018-19 年以及更长时期内粮农组织在一般主题领域中的工作重点如下：

25. 粮农组织就终止全球范围的滥砍滥伐，特别是农业部门的砍伐提供的支持将包括促进国家层面各个农业部门更紧密地合作，建立可持续的粮食和农业系统。支持措施还将包括运用混农林业和林牧制度方法帮助各国建立起多元化的农业系统，提高农业生产率，增强农业抵御力，改善粮食安全和当地收入水平。第三个重要的支持措施是加强与私营部门合作，支持开发无需砍伐森林的商品，在农业和林业部门建立起包容、可持续的价值链。

26. 应对森林退化、推广可持续森林管理需要粮农组织继续开展意识提高工作，提供证据说明可持续森林管理的惠益以及森林退化的影响和缘由，指出应对这些问题的途径。另外，粮农组织还将支持各国就森林状况以及退化程度和原因开展监测、评估和报告工作，并发布相关信息。这项工作的重点是推动在热带地区实施近期发布的森林特许权准则，继续努力将生物多样性视角纳入森林管理。为巩固 2018 年在城市林业方面形成的良好势头，特别是通过 11 月即将召开的全球城市森林论坛，粮农组织将与城市规划者和建设者结成创新伙伴关系，共同倡导城市林业，这将是下一个两年度以及未来的新重点领域。

¹⁵ ABT 是指爱知生物多样性目标。爱知生物多样性目标的目标年份为 2020 年。

27. 为了支持通过恢复森林、重新造林和植树造林增加森林覆盖率，粮农组织将拓展森林景观恢复机制的工作，并通过绿色气候基金开发的新项目为非洲的“绿色长城倡议”提供支持。需要开发的规范性产品包括恢复森林的成本和收益，恢复潜力评估，以及景观恢复背景下重新造林和植树造林技术指南。

28. 改善森林生计、繁荣和人类福祉将包括与森林和农场生产者组织一道拓展森林和农场基金的工作范围，帮助他们获取金融服务，更好地融入价值链和进入市场（II 期计划），以及加强同减少“发展中国家毁林和森林退化所致排放量计划”（REDD+计划）、“森林法执法、治理和贸易计划”（FLEGT 计划）和森林景观恢复等倡议的联系。新的“可持续木材打造可持续世界”倡议将与各国际伙伴合作，重点加强可持续木材价值链对可持续发展和气候变化减缓的贡献。这包括提高对可持续木产品的认识和宣传，在生物经济学背景下加强可持续木材价值链的能力，以及推动获取资金，进入市场。基于粮安委第四十四届会议、林委第二十四届会议和农委第二十六届会议的成果，粮农组织将继续强调并加强森林对于保障粮食安全和营养的作用。

29. 通过森林减缓和适应气候变化以及加强生态系统和社区的抵御力仍将是粮农组织林业工作的重中之重。粮农组织将直接和间接支持各国实现森林方面的国家自主贡献，以及国家自主贡献的未来审查和修订。在 REDD+计划方面的支持将由准备转向实施，从加强国家监测能力转向实施保障措施，可持续管理森林，以及推动农业和林业开展更加积极的互动。粮农组织将帮助各国确保支撑可持续森林管理的森林部门战略和计划与气候变化战略相适应，“通过适应保护森林”和“保护森林加强适应”（即运用森林加强社会面对气候变化的抵御力，支持生计战略）均要体现在《国家适应计划》中。抵御力方面的工作还包括支持各国应对森林健康和森林火灾问题。

30. 通过跨部门、跨机构方法将森林纳入各个层级的主流政策需要制定“森林智慧型”政策，找到各个部门共同受益的机遇，以及可以大规模实施的实用对策。粮农组织将支持各国采用在战略框架背景下制定的可持续粮食和农业五项原则。具体来说，粮农组织将帮助各国提升森林在各个部门和部委中的地位；将森林部门问题纳入国家可持续发展规划和减贫战略，以及省级和地方政策；让政府机构、合作伙伴以及森林部门之外的利益相关方参与进来，共同寻找对策，尽量减少对森林造成的损害，加强森林对实现其他行业目标的贡献。

31. 增加各个渠道的实施途径不仅需要资金，还需要人力资源。在资金方面，粮农组织将开发森林投资规划相关的知识产品，并将同全球环境基金、全球气候基金、联合国森林论坛设立的全球森林筹资协助网络以及其他相关机制合作，帮助各国获取森林相关资金。粮农组织工作的一项重要内容是，在提高实现全球商定森林目标能力的大背景下，继续支持各国加强全方位的可持续森林管理能力。能力开发也意味着要加强各个层级的森林教育工作。

32. 在各个层级建立良好治理框架是实现可持续发展目标、全球森林目标和所有其他森林相关目标的前提条件。欧盟的粮农组织森林法执法、治理和贸易计划将继续推动新的重点工作，即加强私营部门在林业领域经营的合法性，包括为小型企业和森林生产者提供支持。另外，进一步支持还包括支持未与欧盟签署自愿伙伴关系协议的国家强化森林治理框架。在这一背景下，与 REDD+计划的协调一致和协同增效水平将进一步提高。此外，粮农组织还将继续支持各国实施森林权属改革，建立参与式的多利益相关方进程和伙伴关系，以便为决策提供依据，找出解决方案，为民间社会特别是女性和青年人赋权，让他们成为推动可持续森林管理的变革力量。

V. 审议要点

33. 林委不妨考虑：

- 注意 2016-17 两年度粮农组织林业工作取得的成绩，包括与可持续发展目标的契合；
- 审查全球动态及其对森林部门的影响，并就此提出建议；
- 就粮农组织在 2018-19 年要开展的林业工作主要重点和《2020-21 年工作计划和预算》编制工作主要重点提供指导意见。