



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

第二十三届会议

2016年7月18—22日，罗马

粮农组织根据经审查的《战略框架》制定的 林业工作计划

I. 引言

1. 按照2009年大会建立的计划制定、预算编制和基于结果的监测系统的预期，2014年对粮农组织《2014—2017年中期计划》进行了审查，考虑到外部环境的趋势和发展变化，以及各区域会议、技术委员会、计划和财政委员会以及理事会给予的指导。《2014—2017年中期计划》（已审查）¹于2015年6月获得粮农组织大会批准。

2. 粮农组织领导机构在2015和2016年对粮农组织战略方向的连续性给予了持续的大力支持，以便充分实现《战略框架》的全部影响（见附件1）。《2014—2017年中期计划》（已审查）中强调的全球发展和新趋势仍然很重要，同时2015年又出现了一些重要的全球发展情况，将为粮农组织未来的工作提供一个广阔的框架：

- a) 联合国在《2030年可持续发展议程》中通过的17个可持续发展目标，以及为调动执行手段设定了框架的《亚的斯亚贝巴行动议程》；
- b) 联合国全球气候变化大会（缔约方大会第二十一届会议）通过的成果文件《巴黎协定》，旨在可持续发展与减贫工作背景下加强全球应对气候变化的努力；
- c) 第二届国际营养大会及《营养问题罗马宣言》和《营养问题行动框架》；
- d) 联合国世界减灾大会及《仙台框架》。

¹ C 2015/3

本文件可通过此页 QR 二维码快速读取；粮农组织采用 QR 码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。其他文件可访问：www.fao.org。



mq959

3. 2016 年，将通过一系列区域会议和技术委员会会议，开展粮农组织《战略框架》四年度审查及起草新的《2018—2021 年中期计划》，以便提交 2017 年上半年召开的理事会和大会审批。这将创造机会，进一步聚焦粮农组织的工作，以实现更具体的结果，特别是在国家层面。粮农组织理事会欢迎调整粮农组织《战略框架》使之与可持续发展目标保持一致，指出在起草《2018—2021 年中期计划》时将有机会进一步提高一致性。

4. 在这一大背景下，本文件首先概述了粮农组织于 2014—2015 两年度在林业方面所取得的有助于实现战略目标的成绩，接着介绍了对未来粮农组织林业工作将会产生影响的全球及部门特定的重要发展情况和趋势。考虑到这些情况以及来自区域林业委员会的建议，本文件确定了优先重点工作领域，供起草《2018—2021 年中期计划》时考虑。

II. 2014—2015 年粮农组织在林业工作中取得的成绩

5. 随着粮农组织新的《战略框架》获得批准，粮农组织依据五大战略目标（列于附件 1）以及林委第二十二届会议所提建议，对其 2014—2015 年林业工作做出了相应调整。对粮农组织 2014—2015 两年度林业工作成绩的详细描述见文件 COFO/2016/7.5，粮农组织报告《向前推进：2014—2015 年粮农组织林业计划若干成就》做了进一步补充。取得的主要成就在下文做了重点介绍。

6. 为了加强关键林业信息的供给（战略目标 2），粮农组织设立了一个林业政策数据库，向公众提供 130 个国家的林业政策和国家林业计划文件。粮农组织还帮助各国发展国家森林监测系统能力，并支持 18 个国家完成其首次国家森林评估。粮农组织在南非德班世界林业大会上启动了 2015 年“全球森林资源评估”，扩大了“开放森林信息系统”的范围，囊括新的评估工具，例如“采集地球”，作为其与谷歌公司 2015 年战略伙伴协议的一部分。

7. 为了促进恢复退化土地（战略目标 2、5），粮农组织设立了“森林和景观机制”，帮助各国，如卢旺达，兑现其“波恩挑战”承诺，到 2020 年恢复 1.5 亿公顷退化土地。粮农组织还在 2015 年 1 月组织了首届“旱地监测周”，形成了“为可持续管理和恢复旱地监测和评估罗马承诺”，并于 2015 年 10 月在联合国荒漠化防治公约缔约方大会上启动了恢复旱地退化森林和景观全球准则。

8. 粮农组织在减少农村贫困和改善粮食安全（战略目标 1、3）方面的工作以及在家庭农民和小规模森林生产者能力建设方面的工作得到了加强，森林和农场基金巩固了与 10 个国家之间的工作，并参与了一项与 We-Effect 之间的战略伙伴关系，以帮助森林和农场生产者组织开展能力建设。例如，在森林和农场基金的支持下，

危地马拉制定了《森林支持法》，规定国家预算中 1% 的财政收入将用于小森林生产者，这将使 150 万个家庭 750 万人受益，其中 30% 为妇女。粮农组织制定了一个森林和粮食安全政策跨部门评估框架，并促进各国针对这个问题的政策对话。

9. 粮农组织通过加强小规模森林企业推动可持续价值链（战略目标 4），包括通过在拉丁美洲和非洲召开的区域研讨会。来自这些区域的经验教训将有助于制定有关准则和最佳实践方式，其旨在改进小规模森林企业发展以便创造收入同时保证可持续森林管理。还举办了针对“市场分析及开发”的区域和国家培训，这是加强小规模企业、性别平等和市场准入的关键活动。

10. 在气候变化方面（战略目标 2、5），粮农组织继续支持各国参与减少毁林和森林退化所致排放（REDD+）的努力。粮农组织促使 70% 的所有国家参考排放水平得以提交《联合国气候变化框架公约》。此外，粮农组织支持各国解决保障措施、治理评估、土地权属机制、法律准备及森林执法。超过 50 个国家从粮农组织对 REDD+ 的支持中获益。粮农组织召开了首届有关“森林部门气候变化减缓方案的经济”国际在线大会，这次大会于 2015 年 2 月 6—27 日举行，会上做了 51 份技术报告、超过 31 个国家案例研究，并吸引了来自 110 多个国家超过 900 名参会人员。

11. 为帮助遏制非法采伐和贸易（战略目标 4），粮农组织森林执法、治理和贸易计划为 30 多个国家提供了改善森林治理的支持。例如，该计划帮助解决了伯利兹和危地马拉之间的边界争端；探索了认证对于帮助边界治理进程的潜力，包括在越南，以及与森林管理委员会和认可森林认证制度计划的合作。

12. 为了在农村地区建立抵御能力（战略目标 5），粮农组织编制了“山地人民粮食不安全脆弱性制图”的报告，使用一个特别设计的模型提供全世界山区最新的图像。粮农组织还提供技术支持帮助分析 10 年中等分辨率成像光谱仪（MODIS）植被火灾图像，在 2015 年尼泊尔地震后为尼泊尔提供泥石流防范和稳定支持。

13. 粮农组织与南非政府合作，于 2015 年 9 月召开了第十四届世界林业大会（战略目标 6），这是世界林业大会首次在非洲大陆召开，吸引了来自 142 个国家的近 4 000 人参加。会议形成了对森林和林业 2050 年及未来新的愿景，这将纳入粮农组织未来林业方面的工作。

14. 如 COFO/2016/7.5 附件 III 中报告的那样，粮农组织增强了能力并提供技术支持帮助实现“性别问题主流化”及收集林业部门分性别数据；支持妇女经济赋权，包括通过发展企业获取和控制林业价值链中的资源；对林业相关的项目和计划进行性别分析；建立一个国家联络人网络以便共享推动林业部门性别平等的经验教训；推动各级妇女网络之间的协作。

III. 全球发展情况和趋势及其对林业部门的影响

15. 粮农组织《2015 年全球森林资源评估》²显示，虽然从全球来看毁林速度呈下降趋势，但在一些地区毁林速度仍然十分惊人，特别是在热带和亚热带地区，并且这一趋势在未来很可能仍将持续下去。不仅如此，《2016 年世界森林状况》还指出，农业仍然是毁林的主要推动力，虽然不同地区情况有差别。大规模商业化农业生产造成的毁林比例在拉丁美洲地区几乎达 70%，而在非洲地区，小规模农业则是这方面的主要原因。由于人口持续增长，将更多林地转为农业用地的需求很可能会持续。

16. 2015 年在国际发展领域是决定性的一年，签订了多个里程碑式协定，这将塑造粮农组织未来的工作，并将对粮农组织林业工作带来强有力的影响。最重要的发展情况归纳如下。

A. 《2030 年议程》和可持续发展目标

(见林委议题 4、5.1、5.2、6.1)

17. 《2030 年议程》是针对消除贫困和饥饿及抗击不平等的一个全面、深远、以人为本的全球愿景，具有转型性和包容性，反应了所有国家的优先重点和需求。这一新的议程包括 17 项可持续发展目标和 169 个具体目标，计划在未来 15 年内实现。不同的目标和具体目标之间具有很强的相互依赖性，旨在于不同的可持续性维度之间达成一个平衡。

18. 目标 15 呼吁保护、恢复和促进可持续利用陆地生态系统，可持续地管理森林，防治荒漠化，制止和扭转土地退化，遏制生物多样性的丧失。在此目标之下，具体目标 15.2 特别呼吁到 2020 年，停止毁林、恢复退化森林以及大幅增加全球植树造林和重新造林，而鉴于上述趋势，这项任务十分艰巨。

19. 林业行动对于实现其他可持续发展目标也十分重要，例如消除贫困的目标 1；消除饥饿、实现粮食安全和充足营养以及促进可持续农业的目标 2；水资源供给和可持续管理的目标 6；获得负担得起的、可靠的现代能源的目标 7；气候变化行动的目标 13。

B. 气候变化和《巴黎协定》

(见林委/2016/6.2、7.2、7.3、9)

20. 2015 年 12 月《联合国气候变化框架公约》成员国批准了《巴黎协定》，为抗击气候变化的全球行动提供了了巨大推动力。这一雄心勃勃的协定旨在将温度

² <http://www.fao.org/3/a-i4808e.pdf>

上升限制在 2 摄氏度以内，并呼吁采取更多行动适应气候变化，以及增加财政资金以便实现温室气体低排放和气候适应型发展。该协定是建立在“国家自主贡献”的透明框架之上的，截至 2016 年 4 月 22 日，有 175 个国家提交了“国家自主贡献”。

21. 林业在实施这一里程碑式协定过程中发挥重要作用，无论对减缓还是适应气候变化均是如此。主要的减缓机制是“减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量”（REDD+），然而，该协定也认可森林对于适应气候变化的潜力，包括采取联合举措及非碳利益。大多数“国家自主贡献”提到林业和土地利用减缓和适应措施。

C. 第二届国际营养大会及行动框架

（见 COFO 2016/7.4）

22. 在罗马召开的第二届国际营养大会上，与会者通过了《营养问题罗马宣言》和《营养问题行动框架》。世界领导人再度承诺制定和实施有关政策，消除营养不良和改造粮食系统，向所有人提供富含营养膳食。

23. 森林和树木在落实该《行动框架》中将发挥作用。林产品通过提供主食、蛋白质及微量营养元素丰富的食物来源，直接有助于实现人口的营养要求。取自森林的薪柴作为一种食品加工和饮用水杀菌的能源做出了巨大贡献。此外，林产品还可以为脆弱家庭提供重要的安全网，特别是在食物短缺的饥饿季节里。

D. 其他全球林业相关活动

（见 COFO/2016/8.1、8.2）

24. 2015 年 9 月在南非德班举行的第十四届世界林业大会的主要成果是通过了《德班宣言》，形成了 2050 年森林和林业新愿景。该愿景描述了林业对于实现《2030 年可持续发展议程》的贡献，将林业活动与实现粮食安全的努力联系起来，并将其与其他土地利用方式及抗击气候变化的努力结合起来。《愿景》内容全面且具前瞻性，因而还能够为在国家 and 国际层面，包括在粮农组织，制定国际森林议程提供可靠支持。

25. 2015 年联合国森林论坛第十一届会议达成一项部长宣言，题为《我们希望的森林：2015 年以后》，并通过了一份“2015 年后国际森林安排”决议草案。联合国森林论坛第十一届会议决议随后得到第七十届联合国大会批准，建议将“国际森林安排”有效期延长到 2030 年，并加强其支持可持续管理世界森林的工作。此外，还呼吁加强森林合作伙伴关系，以支持联合国森林论坛，并合作实施可持续森林行动，增强其对实现国际社会商定的发展目标的贡献。

IV. 粮农组织未来林业工作重点

26. 考虑到上一章节提及的趋势和发展情况，以及6大区域森林委员会的主要建议（见附件2），本节简要介绍粮农组织林业工作重点，以期制定《2018—2021年中期计划》。

27. 粮农组织林业工作将以可持续发展目标为指导，并以多种方式为各国及全球实现**可持续发展目标**的努力做出贡献。根据授权，作为一个全球数据提供者，粮农组织将通过“全球森林资源评估”和“山地绿色覆盖指数”，利用创新工具和加强国家实施能力，负责监测四项与森林有关的指标。粮农组织还将与“国别计划编制框架”相互配合，发挥重要作用，改进现有的林业相关指标，并加强林业对于可持续发展（战略目标2）的社会经济贡献指标。

28. 为了应对**气候变化**（战略目标2、5），在《巴黎协定》背景之下，粮农组织将为各国提供技术支持，实施其“国家自主贡献”，并将与全球及区域伙伴（包括开发银行）合作，努力大幅提升为此目的的供资水平。粮农组织为各国提供的**REDD+**支持将会从“**REDD**就绪项目”转为支持各国实施**REDD+**和转向基于结果的支付。粮农组织将通过开展首次土地用途、土地用途变化及林业评估，作为未来监测的基础，为《联合国气候变化框架公约》做出贡献。粮农组织将支持气候变化适应措施，特别是针对旱地，以及减缓和适应气候变化的联合举措，特别是通过利用“森林景观恢复机制”实现退化森林的恢复。除了具体的气候变化相关措施，粮农组织将继续支持各国可持续管理其多样化森林资源，因为通常认为可持续森林管理是确保森林对减缓和适应气候变化做出贡献的关键所在。对气候变化的适应能力也将通过粮农组织防治、管理和减轻森林火灾和病虫害的工作得到加强。

29. 为了确保森林对农村社区的**粮食安全和充足营养**（战略目标1、5）做出贡献，粮农组织将支持各国政府及利益相关方制定包容性和协调的林业、农业及粮食安全和营养政策框架和投资计划。粮农组织还将通过建议适当的指标和数据收集方法，使各国能够量化分析森林对粮食安全和营养的作用，帮助各国为上述政策制定提供依据。此外，粮农组织还将与各国合作，开展森林权属改革，以确保森林对当地人口发挥粮食安全效益。鉴于山区人民粮食不安全脆弱性，粮农组织将通过山区伙伴关系推动采取措施加强山区生态系统的抵御和恢复能力，以及森林和树木在支持山区可持续农业方面发挥的作用。

30. 为了在全球和国家层面改进**森林资源评估和监测**（战略目标2、4），粮农组织将进一步开发和改进创新性及低成本工具，用于数据收集和分析，例如开放森林软件工具，用于多用途土地监测，包括利用其与谷歌公司之间的伙伴关系。粮农组织将加强各国利用创新性和低成本技术改进其自身数据收集的能力。2020年森林资源评估将做出调整以便对可持续发展目标及《巴黎协定》做出响应。粮农

组织还将通过改进薪柴生产和利用及非木材林产品指标，以及通过加强各国收集这方面数据的能力，支持各国改进其林产品统计资料。

31. 随着**青年就业和赋权**（战略目标 3）成为各区域以及在德班举行的第十四届世界林业大会的优先重点，教育对于为农村青年创造未来的机会至关重要。对此，森林知识咨询委员会的工作可以进一步加强，不仅探索培训青年森林及农业技术的机会，还可以分析和填补就业方面的关键空白，从而可能为青年提供有希望的工作机会。此外，粮农组织将进一步开发知识产品及培训资料，以支持林业部门劳动及工作场所标准，促进体面就业。

32. 加强**林业价值链**（战略目标 4）有助于为农村地区**减贫**（战略目标 3），并有助于确保在可持续发展背景下林产品对生物经济做出贡献。粮农组织将促进中小企业发展以及有效的生产者组织的发展，对森林和农场管理采取一体化做法，特别是对于社区、土著人民及家庭农民。粮农组织将强化森林和农场生产者组织及其成员的能力，以发展可行的商业，进入市场，获取金融服务，并改进其宣传和治理技能。还对木材能源价值链的改善给予了特别关注，因为木材能源仍然是众多发展中国家，特别是非洲地区，主要的炊事及其他用途的能源。许多依靠森林为生的人面临贫困、脆弱性、边缘化和社会排斥，生计改善的机会有限。粮农组织将更多探索在林业领域利用社会保护措施来解决这些问题。

33. 林业要对 2030 年议程做出有效贡献就必须改善**森林治理**（战略目标 2、4），包括政策、法律和制度框架。粮农组织将继续为各国提供政策支持，以及就《森林执法、治理和贸易行动计划》为关键国家提供支持。不仅如此，这项工作将与对 REDD+ 提供的国家支持相关联，帮助各国遵守要求的保障措施。

34. 粮农组织将继续支持林业相关的法定机构，以及《世界森林状况》的编制和出版，在 2021 年共同组织第十五届世界林业大会，并继续支持和领导森林合作伙伴关系。

35. 在上文第 13bis 段及 COFO/2016/7.5 附件 III 中列出的成就基础上，粮农组织将继续在林业工作中推动性别平等和妇女赋权工作主流化，以便为战略目标实现做出贡献。

V. 审议要点

36. 林委不妨考虑：

- 注意林业部门已确认的发展情况和趋势，并提出意见；
- 为评估《战略框架》及起草《2018—2021 年中期计划》时应考虑的粮农组织林业工作主要优先重点提供指导。

附件 1：粮农组织战略框架的主要组成部分

粮农组织的愿景

建设一个没有饥饿和营养不良的世界，粮食和农业在其中以经济、社会和环境可持续方式促进提高所有人，特别是最贫困人口的生活水平。

三项成员国全球目标

- 消除饥饿、粮食不安全及营养不良，逐步确保建成一个所有人在任何时候都能获得充足、安全和富有营养的食物，满足积极健康生活的膳食需求和饮食偏好的世界；
- 通过增加粮食产量、加强农村发展并改善可持续生计，消除贫困，推动惠及所有人的经济和社会进步；
- 为了当代和子孙后代的利益，可持续管理和利用自然资源，包括土地、水、空气、气候和遗传资源。

战略目标

1. 努力消除饥饿、粮食不安全和营养不良
2. 可持续增加并改善农业、林业、渔业产品及服务
3. 减少农村贫困
4. 推动建设更加包容、高效的农业和粮食系统
5. 增强生计抵御威胁和危机的能力

其他目标

6. 技术质量、知识和服务

跨领域主题

性别
治理
营养
气候变化

核心职能

1. 推动和支持国家制定并实施规范性和标准制定文书，如国际协定、行为守则、技术标准等；
2. 整理、分析和监测粮农组织职能相关领域的数据和信息并改进其获取；
3. 推动、促进和支持开展全球、区域和国家层面的政策对话；
4. 建议并支持国家和区域层面开展能力建设，制定、实施、监测和评价循证政策、投资和计划；
5. 建议和支持粮农使命所涉领域内知识、技术和良好操作的整理、推广和改进采用的活动；
6. 推动政府、发展伙伴、民间社会、私营部门在粮食安全和营养、农业与农村发展方面的伙伴关系；
7. 在粮农组织职能领域内开展国家、区域和全球层面的倡导和宣传工作。

职能目标

外联
信息技术
粮农组织治理、监督和指导
高效和有效的行政管理