


2012 年 7 月

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	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
---	--	--------------------	---	---	---	--

林业委员会

第二十一届会议

2012 年 9 月 24—28 日，意大利罗马

加强粮农组织林火管理计划

I. 引言

1. 世界许多地区荒地野火的发生频率和严重程度都在不断增加，预计这种趋势将随着全球气候继续变化和气温继续上升而持续下去。自 2006 年《林火管理自愿准则》发布以来，粮农组织林火管理计划得到显著加强。林业委员会和区域林业委员会向粮农组织及其成员国提供了若干建议，以加强其管理计划。
2. 2010 年，林业委员会第二十届会议请各国：
 - 考虑林火对温室气体排放的影响，以及将林火管理纳入其减少毁林和森林退化所致排放量（REDD+）计划的重要性；
 - 将植被火灾管理纳入更广泛的可持续土地利用和景观政策、规划和措施中；
 - 在野火预防和扑灭方面开展合作并制定互助协定；
 - 使社区参与野火预防工作；
 - 向现有自愿信托基金捐资，重点帮助发展中国家因地制宜实施《林火管理自愿准则》各项原则和战略行动。

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。

3. 林委同时还鼓励粮农组织进一步开展活动，促进区域和国际合作，推动各国交流有关植被火灾各方面的经验。附件列载了自林委第二十届会议以来所开展的活动概要。

II. 当前计划

4. 粮农组织目前的林火管理计划基于以下 6 个支柱：

- 制定和应用综合林火管理。
- 在国家和全球层面改善对林火信息的获取。
- 开发规范活动（出版物和评估报告）。
- 加强利益相关者的参与：以社区为基础的林火管理。
- 处理如气候变化等新出现的问题。
- 全球宣传和国际协作。

5. 计划考虑了附件中提及的论坛和文件所提出的建议，以及粮农组织《林火管理自愿准则》提到的综合方法。

6. 计划以该领域现有的和不断加强的粮农组织部门间协调，以及与（分）区域办事处的协作为基础，特别是：

- 大部分林火管理项目与规范活动之间的协调由森林评估、管理及保护司（FOM）与森林经济、政策及产品司（FOE）通力合作来完成。
- 自然资源部负责维护“全球林火信息管理系统”，并主持气候智能型农业 – “农业领域气候变化减缓”项目。
- 技术合作部在各技术部门支持下，通过紧急行动组（紧急行动及恢复司），制定了一个面向全组织的减少和管理灾害风险战略框架，并共同牵头领导应急后项目。
- 法律办公室通过修订与林火管理相关的国家法律框架，为大部分林火管理项目提供支持。
- 所有实地项目都在（分）区域办事处的支持下执行。
- 将与农业部开展更多合作，特别是在保护性农业、农业用火替代方法和加强牧场管理方面。

7. 该计划以《综合林火管理》为基础，包括一个参与性和基于社区的方法。将林火管理与更广泛的景观管理、规划和政策相结合是一项重要挑战。

8. 一项针对最近特大火灾的全球评估建议采用更加平衡和全面的野火预防方法，更好地在景观层面把关于林火的考虑与自然资源管理战略相结合。

9. 在全球范围内，呼吁使用当前的风险管理方法，将与林火相关的风险与土地和森林管理规划相结合，并更好地反映在国家政策和法律中。

III. 前进的道路

10. 为更好地应对各成员国和区域林业委员会对林火管理不断增加和变化的需求，粮农组织林业部打算通过多捐助者信托基金提议，加强并建立一个更全面的林火管理计划。该计划将使粮农组织及其主要伙伴能更加有效地根据各区域具体需求做出响应，这些区域以上文所提及的现有区域和国家活动为基础，把加强林火管理视为优先重点。

11. 制订和商定进一步指导意见以管理与野火相关的风险，可帮助各国采用与其他形式的风险管理一致的林火风险管理政策，帮助将野火风险管理纳入土地和森林管理政策，并进一步推动现行《林火管理自愿准则》的执行。一项由林火管理小组¹提出的制定这些指导工具的提案在亚太区域林业委员会上得到了讨论和通过。

12. 另一个机会是加强与开展林火管理相关活动的其他联合国机构的合作，包括世界卫生组织；世界气象组织；国际减少灾害战略；联合国教育、科学及文化组织；联合国开发计划署；联合国环境规划署；联合国人道主义事务协调厅和欧洲经济委员会。适当的合作机制将加强联合国机构间更为有效的合作。

IV. 供林委审议的要点

13. 林委可请各国：

- 将林火管理纳入国家、农村土地和林火管理政策；
- 向多捐助者信托基金捐资，加强粮农组织林火管理计划。

14. 林委可要求粮农组织：

- 通过积极为多捐助者信托基金提案寻找财政支持，加强粮农组织林火管理计划；
- 提议并最终领导从事与林火管理相关主题工作的联合国不同机构（粮农组织、世卫组织、世界气象组织、国际减灾战略、教科文组织、开发署、环境署、人道协调厅、欧洲经济委员会等）之间的协调机制；
- 以《林火管理自愿准则》为基础，与其他相关机构共同制定一系列在景观层面管理与野火相关风险的国际指导工具。

¹ 一个由澳大利亚和新西兰负责林火管理的土地管理机构以及来自研究和教育组织及森林工业代表组成的委员会。

附件

自林业委员会第二十届会议以来 《林火管理计划》情况综述

近期特大火灾全球评估

1. 粮农组织林业部对近期特大火灾进行了一次全球评估，并提交 2011 年 5 月 在南非太阳城举行的第五届国际荒地野火会议。
2. 评估报告指出，近期特大火灾肆虐，尽管消防人员努力补救，但也只有在天气发生有利变化或天然可燃物中断（如生物质缺失）时，才能加以控制。即使在拥有现代化工具和技术的国家补救严重的野火时，消防人员通常也被迫转入防御状态，视势而动。
3. 报告指出，全球变暖的累积影响、易发生火灾地区的脆弱性情况以及迁入或迁出荒地的人口等因素，正在改变许多国家的野火防控方式。几乎所有经过分析的热带和温带案例中，土地管理和/或土地利用行动或（有意的或无意的）疏失，都带有与野火相关的巨大风险，所导致的结果在范围和规模上都始料未及。随着野火风险的加剧，报告建议采用更加平衡和全面的野火预防方法，更好地在景观层面上将与林火相关的考虑与自然资源管理战略相结合。就此方面，特大火灾对土地管理者和决策者有着重要影响。该评估报告结论为在易发生火灾地区更有效地统一土地管理政策、计划和做法提供了基础。

第五届国际荒地野火会议，2011 年 5 月，南非太阳城

4. 作为国际联络委员会的成员，粮农组织参与了此次会议的组织工作，并和国际减灾战略共同主办了会议。会议就加强行动提供了建议，特别是在以下方面：
 - 放射性污染土地以及含有未爆炸的地雷或化学沉积的土地上的林火管理。
 - 保证泥炭沼泽和湿地生态系统的安全。
 - 减少农用土地用火。
 - 公共参与。
 - 应用国际原则。
 - 系统性应用野火科学和管理的先进技术。
 - 加强林火管理国际合作。

- 在景观层面将林火管理纳入自然资源/土地管理框架。
- 粮农组织六个区域林业委员会进一步参与实施《林火管理自愿准则》和《兵库行动框架》的原则。

5. 作为会议组织者之一，粮农组织通过在有关社区林火管理、林火和减轻贫困以及传统林火管理和知识等主题的分会上提出建议，确保该计划与发展中国家对林火管理的需求相关。粮农组织还对 15 场报告表示支持，其中大部分来自发展中国家。

制订减少灾害风险共同战略

6. 粮农组织战略目标 I 为“提高能力，防备和应对粮食及农业方面的威胁和紧急情况”，推动粮农组织制定新的减少灾害风险共同战略草案。该战略提议采用部门间方法减少灾害风险，包括林火管理，以更好地应对成员国需求。该部门间方法在新的粮农组织战略目标中也能找到，其中一项战略目标（战略目标 5）针对加强脆弱社区和生态系统应对灾害的恢复能力。林火管理既是该战略目标的一部分，也是针对可持续生产的战略目标 2 的一部分。

7. 该战略以旨在建立国家和社区灾害恢复能力的《2005-2015 年兵库行动框架》为基础。

社区林火管理

8. 粮农组织牵头制定并落实了“以社区为基础的林火管理方法”。该方法出现在粮农组织几乎所有的林火管理项目中。2012 年 1 月发行了一份关于“以社区为基础的林火管理方法”现状的出版物。

9. 在本两年度（2012-2013 年）内，将会为采用“以社区为基础的林火管理方法”的区域从业人员开发一项工具。

10. 粮农组织与南非、美国林火智能计划和加拿大林火智能计划合作，共同进一步开发“以社区为基础的林火管理方法”，并推动将其纳入 2015 年在韩国举行的下一届国际荒地野火会议议程。根据南非的建议，在下一届国际荒地野火会议之前将组织一次关于“以社区为基础的林火管理方法”的会议，以保持关注势头，根据需要制定后续步骤，并推动将其纳入下届国际荒地野火会议议程。

植被火灾对温室气体排放的影响

11. 正与森林资源评估和“减少毁林和森林退化所致排放量联合国合作方案”工作组展开合作，以便在下次森林资源评估中纳入烧毁地区的数据，包括森林、林地和其他土地用途，并将林火管理纳入“减少毁林和森林退化所致排放量”

（REDD-plus）国家计划工作中。

粮农组织区域林火管理活动

12. 2011年4月在阿维尼翁举行的第二届“地中海林业周”上，地中海林业问题委员会林火工作组提交了一份关于火灾预防的立场文件草案并获得通过。该文件与欧洲和近东区域部分工作密切相关，强调了以下优先重点：

- 优先重视参与式方法；
- 在气候变化背景下考虑防火；
- 在更广泛的景观中考虑防火。

13. 在该届“林业周”活动上，决定将由位于意大利伊斯普拉的欧洲委员会联合研究中心开展行动，将近东区域一些国家纳入欧洲林火信息系统。粮农组织、德国国际合作机构、欧洲委员会联合研究中心和地中海林业问题委员会秘书处于2011年10月在摩洛哥组织了一次会议来启动该进程。其后续行动将由意大利国家林业警察组织，并由上述组织支持，对北非和近东国家开展火灾调查培训。

14. 正如2012年3月5日-9日在巴拉圭亚松森举行的拉丁美洲和加勒比林业委员会第二十七届会议所预测，受资金限制，拉丁美洲和加勒比区域林火管理网络未能召开会议。

15. 粮农组织-欧洲经济委员会林火管理专家小组正准备于2013年就跨界林火管理举行一次会议。

粮农组织林火管理项目

16. 自林业委员会第二十届会议以来，粮农组织在尼加拉瓜和黎巴嫩的社区和综合林火管理项目已经完成；其他在摩洛哥、叙利亚、前南斯拉夫马其顿共和国、乍得、斯威士兰和坦桑尼亚的项目已经开始和/或正在进行之中。

17. 国家森林计划基金下的林火管理活动正在贝宁、多哥和秘鲁进行。

18. 在粮农组织/全环基金在富塔贾隆（西非）和Kageera（东非）的区域流域管理项目中，林火管理已被归为需要得到更多关注的领域之一。这再次体现了将林火管理纳入更广泛的景观管理的需求和重要性越来越受到关注。

19. 正在为乍得和印度尼西亚制定新的林火管理项目提案。