



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

粮农组织根据经审查的《战略框架》制定的 林业工作计划

内容提要

本文件概述了粮农组织在 2018—19 两年度在林业领域取得的成就，分析了将影响粮农组织今后林业领域工作和活动的主要趋势和新出现的问题，并为审查《战略框架》和编制《2022—2025 年中期计划》提出了粮农组织在这些领域的拟议重点工作领域。

建议林业委员会采取的行动

- 注意到粮农组织在 2018—19 两年度在林业工作中取得的成就，包括与可持续发展目标的对接；
- 为审查《战略框架》及起草《2022—2025 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；
- 审查全球动态及其对森林部门的影响，并就此提出建议。

建议草案

林委：

- a) 欢迎粮农组织 2018-19 两年度在林业领域工作中取得的成就，包括与可持续发展目标、《联合国森林战略规划》的全球森林目标以及林委第二十四届会议提供的指导保持一致；

- b) 鼓励粮农组织继续支持成员努力保护、恢复和可持续管理森林，包括制止毁林；恢复退化的森林生态系统；促进森林资源的保护和可持续利用，并要求粮农组织确保新的战略框架充分反映粮农组织作为联合国系统在森林问题上作为牵头组织的作用；
- c) 请各国确保 2019 冠状病毒病后恢复计划和《联合国可持续发展合作框架》将政府在林业方面的重点工作纳入其中。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

林业司司长

Mette Wilkie 女士

电话：+3906 5705 0473

I. 引言

1. 2019 年 6 月召开的粮农组织大会第四十一届会议批准了粮农组织《2018-21 年中期计划》（经审查）以及《2020-21 年工作计划和预算》。该《中期计划》依据 2017 年 7 月粮农组织大会批准的经审查《战略框架》，提出了成员和国际社会将在粮农组织支持下实现的战略目标和成果¹。大会赞赏粮农组织各项战略目标与《2030 年可持续发展议程》的紧密对接，并强调粮农组织促进全面实施“联合国发展系统重新定位”的重要性²。

2. 《2030 年可持续发展议程》明确了粮农组织及其成员努力实现可持续发展目标和落实国家具体目标的背景范围。由于粮食和农业是实现《2030 年议程》的关键，粮农组织完全有能力担当推动者，通过粮食体系转型，体现与可持续利用自然资源、农业、粮食、营养和抵御能力有关的部门、行动方和国家之间的动态联系，协助各国实现《2030 年议程》各项目标，尤其是可持续发展目标 1（消除贫穷）和可持续发展目标 2（消除饥饿和一切形式的营养不良）。

¹ C 2017/7 号文件

² 《CL 163/4 号文件情况说明之二》（2019 年 11 月）提供了关于粮农组织参与“联合国发展系统重新定位”的更多信息。

3. 粮农组织启动了“手拉手”行动计划，这是一项基于实证，国家牵头、国家主导的倡议，旨在加快推进农业转型和农村可持续发展，消除贫困（可持续发展目标 1），消除饥饿和一切形式的营养不良（可持续发展目标 2）。这样做有助于实现所有其他可持续发展目标。该倡议采用了“牵线搭桥”的有力方法，积极主动地将目标国家与捐助方、私营部门、国际金融机构、学术界和民间社会联系在一起，以调动实施手段，支持加速行动。加快和扩大创新至关重要，以实现可持续发展目标并利用新出现的机遇，打造一个没有饥饿、没有贫困和营养不良的世界。为了促进采用创新方法，利用包括数字解决方案在内的现代科学和技术，粮农组织设立了一个新的创新办公室。创新办公室将进一步巩固加强粮农组织的创新精神，包括思维方式创新、合作模式创新和数字化应用创新。

4. 《战略框架》每四年审查一次³。因此，《战略框架》的下次审查将于 2020 年开始，最终文件将提交 2021 年粮农组织大会第四十二届会议⁴。由于技术委员会的意见是领导机构意见和监督计划安排中的一个重要步骤，因此本技术委员会受邀就技术优先重点提供指导，以在制定新版《战略框架》的背景下指导今后工作。

5. 审查《战略框架》的重点领域将包括推动结果框架与《2030 年议程》保持一致，通过“手拉手”行动计划等机制加强战略协同增效与伙伴关系，并明确技术优先重点领域。结果框架还将整合粮农组织在国家一级的结果，平衡成员的具体优先重点和粮农组织的整体优先重点，并与《联合国可持续发展合作框架》对接，该框架是在每个国家规划和实施联合国发展活动的最重要工具。

6. 在此背景下，本文件首先简要介绍了 2018-19 两年度粮农组织在林业方面取得的成就。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今后在林业方面的工作。考虑到这些内容以及区域林业委员会提出的具体建议，文件最后一部分提出了粮农组织在林业工作中的优先重点。

II. 2018-2019 年粮农组织林业工作取得的成就

7. 在 2018-19 两年度，粮农组织继续根据本组织的各项战略目标和可持续发展目标开展林业工作，同时考虑到林业委员会（林委）第二十四届会议关于 8 个重点主题领域的建议。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当前涉林国际承诺的衔接。

³ 《基本文件》第 II 编 F 节“实施关于改革计划制定、预算编制及基于结果的监测系统的《近期行动计划》各项行动”第 1.a) 段

⁴ 《CL 163/4 号文件情况说明之一》（2019 年 11 月）提供了关于制定新的《战略框架》磋商进程的具体情况。

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 ⁵
1. 在全球制止毁林，特别是农业方面的毁林	战略目标 2	1, 3	13, 15	✓	5
2. 应对森林退化问题，推广可持续森林管理	战略目标 2	1,2	6, 12, 13 14, 15	✓	7, 8, 9 11, 15
3. 通过森林恢复、再造林和植树造林增加森林覆盖	战略目标 2	1, 3	6, 13	✓	14, 15
4. 改进基于森林的生计、繁荣和人类福祉	战略目标 1、 战略目标 3、 战略目标 4	2	1, 4, 7, 8, 9, 12	✓	4, 14 16, 18
5. 通过森林减缓及适应气候变化，加强生态系统和社区应对气候变化的抵御能力	战略目标 2、 战略目标 5	1	1, 13, 15	✓	5, 7, 15
6. 通过各级跨部门、跨机构方法将森林和树木纳入主流工作	战略目标 1-5	2, 5, 6	2, 3, 5 17	✓	2, 3
7. 增加各个渠道的执行手段	战略目标 1-5	4	12, 17	✓	20
8. 在各级加强治理框架	战略目标 2	5, 6	1, 5, 16	✓	18

8. 2018-19 两年度粮农组织在林业工作中取得的成就详见 COFO/2020/8.2 号文件；此外，粮农组织报告《向前推进：2018-19 年粮农组织林业计划的部分成就》也提供了补充。取得的主要成就概述如下。

9. 粮农组织与森林合作伙伴关系成员一道，支持在全球制止毁林，特别是农业方面的毁林，于 2018 年 2 月举行了题为“跨部门努力制止毁林和增加森林面积：从愿望到行动”的国际会议，并于报告期内在 20 多个国家开展了联合国减少毁林和森林退化所致排放计划（UN-REDD）下的工作，帮助它们制定和实施降低毁林率的国家战略。2019 年 10 月，联合国秘书长请粮农组织和联合国环境规划署（环境署）牵头努力“扭转毁林趋势”。粮农组织目前正在制定一项跨部门内部倡议，题为“变革粮食体系，在不毁林的情况下养活地球”。

10. 为应对森林退化，促进可持续森林管理，粮农组织继续努力提高认识，提供证据说明可持续森林管理的益处以及森林退化的影响和缘由，指出应对这些问题的途径。例如，粮农组织继续推进并改进可持续森林管理工具箱的开发，这是支持可持续森林管理实施工作的知识平台，并发布了两份关于热带地区森林特许使用方法的出版物。《2020 年世界森林状况：森林、生物多样性与人类》（2019 年编写，2020 年出版）提供了关于森林破碎化导致的森林退化的新见解，以及森林覆盖丧失和不可持续捕猎对森林脊椎动物种群的影响。还提供了案例研究，说明可持续森林管理如何为人类和生物多样性带来积极影响。可持续野生动物管理计

⁵ ABT 指爱知生物多样性目标

划在本两年度期间启动，旨在改善对野生动物捕猎的监管，加强野生动物管理，增加可持续生产的肉类产品和养殖水产品的供应，并减少对野味的需求。

11. 为了支持通过森林恢复、再造林和植树造林增加森林覆盖，粮农组织正在推广森林景观恢复机制的工作，并为非洲的“绿色长城倡议”加大支持，该倡议自 2016 年已恢复了约 5 万公顷森林。粮农组织还向非洲森林景观恢复倡议（AFR100）提供支持，并在景观恢复工作的背景下，就森林恢复、再造林和植树造林编制了若干技术指南。2019 年 3 月，粮农组织和环境署负责落实“联合国生态系统恢复十年”（见 COFO/2020/7.2 号文件）。国际杨树委员会的任务扩大为包括所有速生树种，名称改为“国际杨树和维持人与环境其他树种委员会”。2019 年 6 月粮农组织大会第四十一届会议通过的这一决定将使林委能够在温带和寒带之外开展工作。

12. 改进基于森林的生计、繁荣和人类福祉是森林和农场基金的目标，粮农组织通过该基金与森林和农场生产者组织合作，增加他们获得金融服务和融入价值链和市场的机会。森林和农场基金的第二阶段于 2018 年 7 月开始，涉及 9 个国家、3 个区域生产商组织和 1 个全球生产商组织。自此，该计划已向 350 个森林和农场生产者组织直接提供资源，对 30 个国家的 2500 万个成员产生了间接影响，提供一系列能力发展服务，包括宣传、企业孵化、市场分析和发展、获得融资、与社会服务的联系以及通过区域交流和知识创造分享信息。

13. 通过森林减缓和适应气候变化，加强生态系统和社区应对气候变化的抵御能力仍是粮农组织林业工作的重中之重。粮农组织除了在“减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量计划”（REDD+）领域开展工作（见上文），还支持各国应对与森林病虫害和森林火灾有关的问题。约 60 个国家受益于 2018-19 年举办的专家研讨会，主题包括在贸易中实施植物检疫标准以防止森林病虫害蔓延，以及管理有害生物的传统生物防治技术。研讨会还提供了森林病虫害的发现、诊断、控制和管理方面的培训。粮农组织在本两年期内完成了其《林火管理战略》⁶。已向八个国家提供了粮农组织通过跨部门综合林火管理减少森林火灾风险的系统方法指南，并针对亚马逊地区的森林火灾提供了指导。

14. 通过各级跨部门、跨机构方法将森林和树木纳入主流工作需要制定能为各部门共同受益创造机遇的政策，并推进可以大规模实施的综合生产体系。粮农组织 2018 版《世界森林状况》提供了翔实的证据，阐述了森林对实现所有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。《第三次亚太林业展望研究》已经出版，其重点是亚太区域森林、景观和人

⁶ <http://www.fao.org/forestry/firemanagement/strategy/en/>

类的可持续道路。为巩固 2018 年在城市林业方面形成的良好势头，特别是通过 2018 年 11 月举行的全球城市森林论坛，2019 年启动了一个名为“城市绿色长城”的新倡议。

15. 增加各个渠道的执行手段不仅需要资金，还需要人力资源。在资金方面，粮农组织与各国以及全球环境基金（全环基金）和绿色气候基金密切合作。取得的重要成就包括根据绿色气候基金下的基于结果的付款计划向智利拨款 6300 万美元，并向尼泊尔拨款 4000 万美元，用于基于生态系统的减缓和适应。粮农组织还被选为全环基金第七次增资可持续森林管理旱地影响计划的牵头机构。能力发展包括加强各级森林教育的工作，2018 年启动了两个新的森林教育项目。

16. 在各级加强治理框架下，欧盟-粮农组织森林执法、治理和贸易计划继续推动重点工作，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。粮农组织还继续支持各国进行森林权属改革，并发布了森林权属评估框架⁷。

III. 影响粮农组织森林工作的全球形势

17. 多项全球形势变化都会对森林产生直接重要的影响，并将继续对粮农组织今后的林业工作产生影响。其中包括《2030 年议程》、《巴黎协定》、《2017-2030 年联合国森林战略规划》、爱知生物多样性目标和制定 2020 年后全球生物多样性框架、设立“联合国家庭农业十年”（2019-2028 年）和“联合国生态系统恢复十年”（2021-2030 年）以及决定在 2021 年召开联合国粮食体系峰会。还包括 2019 冠状病毒病疫情的暴发和响应。值得回顾的是，林委第二十五届会议将在议程草案的议题 5、6、7.2、8.2 和 9.1 中详细讨论其中一些进展，可以为林委的审议提供实质性投入。

a) 《2030 年可持续发展议程》

18. 尽管在实现可持续发展目标方面取得了一些进展，但总体而言，实现这些目标的行动尚未以所需的速度或规模推进。因此，2019 年 9 月，联合国秘书长呼吁社会各部门为推动“行动十年”工作在三个层级采取行动：采取全球行动，为可持续发展目标保证更有力的领导、更多的资源和更明智的解决方案；采取地方行动，将必要的转型纳入政府、城市和地方主管部门的政策、预算、机构和监管框架中；采取人民行动，包括青年、民间社会、媒体、私营部门、工会、学术界和其他利益相关方，形成变革所需的不可阻挡的运动。

⁷ <http://www.fao.org/forestry/tenure/en/>

b) 《巴黎协定》和《联合国气候变化框架公约》第26届缔约方会议

19. 《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”。各缔约方将在2020年之前向《气候公约》秘书处通报其第一批国家自主贡献（或其国家自主贡献的更新或改进情况），预计将在2023年进行全球盘点。

20. 很多国家已在国家自主贡献中提及了涉林行动。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涉林行动（包括国内减缓措施）。

21. 2020年联合国气候变化大会（第26届缔约方会议）已经推迟，现定于2021年11月1-12日在格拉斯哥举行，由英国政府担任主席。

c) 《2017-2030年联合国森林战略规划》

22. 《联合国森林战略规划》自形成以来，日益影响着本组织工作的制定。林委第二十四届会议请粮农组织“推动实施《2017-2030年联合国森林战略计划（包括将该计划纳入其《中期计划》及《工作计划和预算》）”，支持各国监测进展情况”⁸。为了在行动与全球森林目标和相关具体目标之间建立明确的联系，从2019年开始，区域林业委员会的建议与粮农组织《战略框架》和全球森林目标保持一致。

23. 目前尚无实现全球森林目标进展的完整情况。最近的审查⁹基于50个成员的报告开展，第一份综合报告预计将由联合国森林论坛在2021年编写。然而，关于“森林相关全球核心指标组”的若干指标有全球的最新信息，其中大部分由粮农组织的《2020年全球森林资源评估》提供。信息表明，需要加快进展，以到2030年实现这些目标。

d) 爱知生物多样性目标和2020年后全球生物多样性框架

24. 下一届联合国生物多样性大会将于2021年在中国昆明举行。这次会议的预期成果是通过2020年后全球生物多样性框架，主要是爱知生物多样性目标（2010-2020年）的延续。2020年后框架的谈判在休会期通过开放性工作组形式进行。首次工作组会议于2019年8月27-30日在肯尼亚内罗毕举行，第二次工作组会议于2020年2月24-28日在意大利罗马举行。第三次工作组会议预计将于2021年初举行。

⁸ COFO/24/REP号文件，第9段c) (iii)

⁹ 见：<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/041/02/PDF/N2004102.pdf?OpenElement>

25. 预计新框架的一个关注重点是要将生物多样性纳入各个部门（农业部门，包括林业、能源、矿业、卫生等）的主流工作中。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，促进涉林爱知生物多样性目标与可持续发展目标 15 和全球森林目标下的具体目标进行更好的对接。

e) 《波恩挑战》和联合国生态系统恢复十年

26. 《波恩挑战》¹⁰承诺到 2020 年恢复 1.5 亿公顷的毁林和退化林地，到 2030 年恢复 3.5 亿公顷的毁林和退化林地。迄今为止，已有 61 个国家承诺恢复 1.7 亿公顷退化林地，但执行进展缓慢。

27. 2019 年 3 月，联合国大会通过一项决议，宣布 2021-2030 年为“联合国生态系统恢复十年”，并请环境署和粮农组织与其他联合国机构合作，牵头落实相关工作。林业司和土地及水利司与所有其他技术单位和权力下放办事处密切合作，在粮农组织内共同牵头开展这项工作。（见 COFO/2020/7.2 号文件）。

f) 扭转毁林趋势

28. 在 2019 年 9 月的气候行动峰会上，联合国秘书长呼吁加大“扭转毁林趋势”的行动，指出“我们必须制止毁林，恢复退化的森林，改变我们的耕作方式”。在随后于 2019 年 10 月举行的联合国执行委员会会议上，秘书长请环境署和粮农组织与其他相关机构合作，成立一个小型工作组，就一系列联合国系统旨在加强行动以制止毁林的倡议采取整体后续行动。目前正在制定一套关于毁林程度和驱动因素以及如何解决这些问题的共同信息，并将在相关论坛上与所有联合国国家工作队分享。

29. 根据粮农组织的职责，并利用现有机制和平台，目前正在努力制定一项粮农组织跨部门倡议“变革粮食体系，在不毁林的情况下养活地球”及相关路线图，以扩大国家行动，在提高农业生产率和收入的同时，大幅降低毁林率（见 FO:COFO/2020/7.1 号文件）。

e) 大数据和技术创新

30. 粮农组织正在利用高分辨率和近实时卫星图像相关的最新进展，并提供支持和先进技术、工具，帮助各国通过我们的国家森林监测计划更好地监测森林覆盖和历史变化情况。大数据的使用可能会为填补重要的知识空白和改进信息的及时性带来新的机遇。《2020 年全球森林资源评估》为将于 2021 年出版的《2020 年

¹⁰ 见 <https://www.bonnchallenge.org/>

全球森林资源评估遥感调查》举办了能力发展研讨会并开展了数据收集活动（见 FO:COFO/2020/4.2 号文件）。

f) 2019 冠状病毒病疫情

31. 2019 冠状病毒病疫情全球大流行和随之而来的经济危机已经对森林部门和依赖森林的人群产生了重大影响，并将在可预见的未来继续影响该部门以及粮农组织的工作。疫情的暴发使大家注意到了人畜共患病以及人类、野生动物和牲畜之间的相互作用、人类人口增长、栖息地丧失和野生动物贸易和消费的影响。粮农组织在 2020 年 6 月组织了“2019 冠状病毒病林业在线会议周”，评估疫情的影响和可能采取的应对措施，以帮助减轻疫情对人类和森林的影响，在短期内解决这一问题，同时促进建设更具抵御力和可持续性的未来（另见 COFO/2020/Inf.5 号文件）。

IV. 粮农组织在新《战略框架》和《2022-2025 年中期计划》下林业工作的重点领域。

32. 为帮助应对上述挑战，林业司正在现有计划（包括前述计划）和与其他涉林组织建立的战略伙伴关系的基础上继续开展工作。根据可持续发展目标、全球森林目标、《巴黎协定》、2020 年后全球生物多样性框架和林委提供的指导，促进全球森林和树木可持续管理的活动围绕三个关键工作领域和相关执行手段展开：制止毁林和森林退化；保护和可持续利用森林资源，以改进以森林为基础的生计；森林恢复、再造林和植树造林。这些活动的基础是关于森林、林产品和与森林有关的生计贡献的现状和趋势的数据和统计工作，包括支持各国建立国家森林监测系统。

33. 粮农组织对制止毁林和森林退化的支持将基于联合国减少毁林和森林退化所致排放计划（UN-REDD）的经验，包括加强联合国机构和森林合作伙伴关系其他成员之间的合作，例如通过联合国全系统扭转毁林趋势工作组开展工作。还将包括通过粮农组织“变革粮食体系，在不毁林的情况下养活地球”的倡议，加强农业部门之间的合作。第三个重要的支持措施是加强与私营部门合作，支持开发无需毁林的商品，在农业和林业部门建立起包容、可持续的价值链。这一领域的工作还包括森林执法、治理和贸易的工作，以及支持各国预防森林火灾和应对森林病虫害的工作，包括在全球和区域级别建立林火管理网络，以支持应对山火的交流与合作。

34. 关于森林恢复、再造林和植树造林的行动将包括在粮农组织和环境署牵头的“联合国生态系统恢复十年”下，重点推动全球恢复运动。推广实地的森林和景观恢复工作将以森林和景观恢复机制、防治荒漠化行动项目和全环基金资助的恢复倡议等现有工作为基础。最近环境署、《联合国防治荒漠化公约》秘书处和粮农组织主办的一次会议商定，将启动一项旨在支持“绿色长城”的联合国全系统新倡议。工作包括支持在农业和粮食体系转型的背景下推广农林牧体系。

35. 保护和可持续利用森林资源，以改进以森林为基础的生计，将包括加强森林和农场基金与森林和农场生产者组织的合作，以及可持续野生动物管理计划，但也通过基于社区的森林管理和支持中小型企业的工作，包括山区伙伴关系产品倡议。“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、气候变化减缓和循环经济的贡献。在 2020 年后全球生物多样性框架通过后，将生物多样性保护纳入森林管理的主流工作将成为关键重点。关于森林食品的新倡议将推广来自森林和树木的植物性食品。在 2019 冠状病毒病疫情的背景下，将更加注重促进森林和树木在“建设更美好家园”方面的作用，通过让人们认识到森林部门有机会创造绿色就业和额外的生计，同时帮助保护生物多样性，减缓和适应气候变化。