



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  
الغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

# 林业委员会

## 第二十四届会议

2018 年 7 月 16—20 日，罗马

## 加快推进落实可持续发展目标 15

## 秘书处的说明

### I. 背景情况

1. 森林是世界上最具生产力的陆地生态系统，对于陆地生命以及可持续发展至关重要。森林覆盖了全球陆地面积的 30%，并提供了关键的商品与服务，包括木材、纤维、燃料、食物、饲草和药材。森林养护水土；防止土地退化和沙漠化；减轻洪水、滑坡和塌方、干旱、沙尘暴和其他灾害的风险；支持可持续农业并对减缓和适应气候变化以及保护全世界生物多样性发挥着关键作用。十五年前，世界银行估计共有 16 亿人依赖森林实现自给、获得生计、就业并创造收入。如今，这一数字甚至可能已经增加，因为有 24 亿人依赖木质能源烹煮食物。

2. 与此同时，地球上的森林总面积依然持续减少。尽管全球毁林速度在近期得以放缓，从 2000 年的每年 730 万公顷森林面积净损失降至 2015 年的 330 万公顷，但是减缓的速度在各区域并不均衡，且热带地区和低收入国家的毁林速度依然较高。许多导致毁林的因素都在森林部门之外，根植于更广泛的社会和经济问题中，包括与贫困、城市化相关的挑战，以及各类偏好于能更快、更多产生经济回报的土地用途，如能源、矿业、运输业，尤其还有农业。此外，森林退化正在全球范围内加速。

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](http://www.fao.org) 网站获取。

3. 关于陆地生命的可持续发展目标 15 专门提及了可持续森林管理：“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，阻止生物多样性的丧失”。其中三项具体目标直接针对森林：

具体目标 15.1：到 2020 年，根据国际协议规定的义务，保护、恢复和可持续利用陆地和内陆的淡水生态系统及其服务，特别是森林、湿地、山麓和旱地。

具体目标 15.2：到 2020 年，推动对所有类型森林进行可持续管理，停止毁林，恢复退化的森林，大幅增加全球造林和重新造林。

具体目标 15.B：在各级从所有来源筹集大量资源，为可持续森林管理提供资金，并为发展中国家提供适当的奖励，以推动这种管理，包括养护森林和重新造林。

4. 具体目标 15.1 和 15.2 强调了对于森林所需采取的行动类型：保护、可持续管理、恢复、重新造林和造林。各国应立足国情，依据当前森林资源以及过去和目前的趋势确定优先重点。需要更新可靠信息以进行基于实证的决策并对经过确认的优先行动监测进展。所有这些都依赖于筹集足够资源（具体目标 15.B），显示出可持续发展目标各具体目标之间的相互联系。

5. 可持续发展目标具体目标由其他森林相关进程的全球目标和具体目标进行补充，尤其是“联合国森林战略规划”的“全球森林目标”。目标 1.1 呼吁在 2030 年之前实现全球森林面积每年增加 3%。《爱知生物多样性目标》以及《巴黎协定》的气候变化目标对此尤其具有相关性。

## II. 为何应加快进展？

6. 尽管森林不断损失，但是全世界人口却在增加，许多国家的人均收入也在上升。这些趋势正使得对于粮食和农产品以及森林产品和服务的全球需求加速增长。对粮食和农产品需求增加是在全球范围内引发毁林的最重要原因。到 2050 年，全球人口预计将达到 96 亿，森林及其多种惠益需要得到保护。仅仅是对木材的需求就预计将增加两倍至 100 亿立方米。这意味着要找到为人们提供食物的办法，同时需保持并扩大森林面积以满足人类的其他需要。

7. 实现可持续发展目标 15 的各项具体目标面临着重大挑战。各国针对这些具体目标所设立的时限极具雄心。要在 2020 年之前在全球停止和扭转毁林，距今仅有一年半的时间。这需要强有力的政治意愿，立刻在各层面、各部门开展一致行动。

8. 森林合作伙伴关系于 2018 年 1 月在粮农组织罗马总部召开了“开展跨部门合作阻止毁林、增加森林覆被—从愿望到行动国际会议”，推动可持续发展高层政治论坛在 2018 年对可持续发展目标 15 进行审查。通过各部门和利益相关方举行建设性对话，300 名与会者审议了依据经验和最佳实践共同实现关于停止毁林和增加森林覆被等全球协商一致目标的方法。会议的一项关键信息在于呼吁即刻采取行动：“需要即刻采取行动，实现可持续发展目标 15，尤其是到 2020 年停止毁林和恢复退化林的目标。如今，已经掌握了最佳实践和工具，但是必须再接再厉、加快进展。”

### III. 如何加快进展？

9. 除了明确行动的迫切性之外，会议提供了广泛建议，涉及应开展哪些工作来加快实现可持续发展目标 15 与森林相关具体目标的进展。这些建议被分别归入下列四项主题：（1）在气候变化背景下，以综合性方式管理景观的举措；（2）可持续商品和价值链；（3）森林智能型政策与治理；（4）扩展进度的创新型工具：筹资、技术和研究。最重要的建议依据各项主题概括如下。

10. 在气候变化背景下，以综合性方式管理景观的举措：气候变化与森林的基本联系应获得承认并得到更清晰的宣传。会议呼吁采取包容各方的举措，满足停止毁林、应对森林退化、恢复退化土地、增加森林面积以及推动林外树木惠益的迫切需要。这可以通过在国家战略和发展优先重点中整合基于景观和社区的举措来实现。复合农林业的巨大潜力得到了认可，但是需要结合技术、市场和政策创新予以扩展，推动对现有农业实践进行调整，协助克服对林木投资和获得回报之间的时滞问题，并提供有保障的土地和林木权属。政策制定者应针对采用可持续农业生产体系设定目标，并制定有效激励机制推动生产者改善当前做法。扩展成功的举措和实践方法需要在所有层面加强林业教育。

11. 可持续商品和价值链：农业被视为毁林的主要驱动因素，因此应就地促进商品生产，而非以森林为代价扩展到新的地区。这需要协调一致的公共政策框架来促进可持续生产、改善政府与私营部门的沟通。这也意味着推动森林产品的可持续生产和消费，而非其他非可再生材料，同时教育消费者并提升其认识，使得购买决定惠及以可持续方式产出的商品。小规模生产者需要有保障的权属，应能更好地获取融资、技术援助、培训和市场，同时应加强森林和农场生产者组织。应建立森林生态系统服务付费体系以补充可持续价值链。此类体系应简单易用、对土地所有者和其他服务提供者产生直接惠益，且旨在形成实地的势头。

12. 森林智能型政策与治理：政府应在发展规划和供资拨款中说明森林的经济和社会价值，并让规划和财政部参与关于土地使用的跨部门政策协调进程。非政府利益相关方，尤其是民间社会和青年可在实现转型变革方面发挥重要作用，成为变革的有力促进者。明确、一致和多样化的土地权属安排将有利于私营部门开展经营。在这一范围内，本地社区有保障的森林权属十分关键。土地用途变更、土地交易透明度、地方和习惯权利的保护、落实各项保障，以及监测方面的规定将有助于各项投资形成积极的社会和环境影响。这也包括消除对清除林地的不当激励，为小农和社区管理林地树木提供经济上的激励机制。

13. 应用创新工具加快进展：筹资、技术和研究：各层面都需要筹资来实现可持续发展目标 15 的具体目标，目前有数项国际和国内筹资工具可供使用。具备农产品客户基础的国际银行所发放的贷款应有利于大规模的可持续土地使用方法，符合条件的项目通过森林保护、重新造林和/或种养林综合系统等形式纳入森林惠益。需要与包括私营企业部门和小型生产者在内的多种投资伙伴合作，在管辖区和/或景观范围内就国内筹资采用一体化举措，将森林生产和保护与农产品生产相结合。

创新的遥感技术可用作土地用途监测，应用于向决策者就毁林和土地退化的性质与规模提供有力信息，同时监测绿色指标的进展。

研究的优先重点应与需要挂钩，并制定与森林相关且以实证为基础的政策和实施框架。通过科学家与政策制定者、私营部门和其他关键利益相关方合作能够实现这一点。

#### IV. 衡量进展

14. 根据《2030 年议程》，各国将依据可持续发展目标指标框架对可持续发展目标的落实进展进行自愿报告。粮农组织是可持续发展目标具体目标 15.1 和 15.2 这两项森林相关指标以及通过“全球森林资源评估”进程所收集数据的托管机构。但是，各国不仅报告针对可持续发展目标的进展，也需依据其他几项国际进程进行报告，如《巴黎协定》、《联合国森林战略规划》以及《爱知生物多样性目标》等。为了协助减轻各国的报告负担，“森林合作伙伴关系”已经制定了与森林相关的全球核心指标（见附件 1）。

15. 该套“全球核心指标组”包括了数量有限的指标，高效和全面地针对关于森林的高层政治承诺所确定的主题，且有助于令数据收集工作重点关注最具政治意义的问题。更具体而言，该套指标旨在支持衡量针对下列目标所取得的进展：

- 森林可持续管理（包括监测可持续发展目标 15.2）；
- 《联合国森林文书》以及《联合国森林战略规划》，尤其是“全球森林目标”及其相关具体目标的实施情况；

- 除可持续发展目标 15.1 和 15.2 之外的目标；
- 其他文书中经国际协商一致的目标，尤其是《里约公约》中的森林相关承诺。

16. “全球核心指标组”应被视为不断发展的概念，需要依据信息需要和满足此类需要的能力变化而持续发展。有四项指标被列为“第 3 级”指标（即在指标可用前迫切需要就概念和/或定义开展工作），但是已被纳入“全球核心指标”，原因在于其代表了政治承诺有力且存在监测需要的领域。这包括：

- 退化林面积（7）。主要挑战在于对不同类型的森林退化进行分类并确定衡量方法。作为第一步，将开始收集目前关于森林退化的定义与相关监测体系方面的信息。
- 处于极端贫困状况依靠森林谋生者的数量（13）。关键挑战在于“依靠森林谋生者”的定义以及对偏远森林地区人群收集数据的难度与成本。
- 森林对粮食安全的贡献（14）。尽管在可持续发展目标 2 “零饥饿”下存在监测粮食安全的方法<sup>1</sup>，但是很难区分出森林所做的贡献，因为粮食不安全通常包含多种原因。
- 用于落实森林可持续管理的各来源资金（15）。挑战在于确认所涵盖的筹资类型<sup>2</sup>，以及如何予以界定和监测。另一项挑战在于区分“为落实森林可持续管理”所进行的筹资以及为其他森林相关活动所进行的筹资。

17. 纳入全球核心指标组还能有助于推动完善概念、定义和数据可用性，令各国能够监测相关目标和具体目标的进展情况。此外，为了支持“全球核心指标组”的发展，可以制定“候选清单”供今后考虑。一项在中期可能通过进一步实质性工作予以改善的领域为：“森林生态系统服务对社会、经济和环境发展的贡献”（“联合国森林战略规划”目标 2.4）。

## V. 审议要点

18. 委员会不妨：

- 请各国：
  - 认识到为阻止毁林采取决定性行动的紧迫性，并推动民间社会和青年发挥促进变革的作用；
  - 推广防止毁林和森林退化的可持续农业和林业价值链；

---

<sup>1</sup> 如粮食不安全体验分级表。

<sup>2</sup> 具体目标 4.2 规定了“公共（国家、双边、多边和三方）、私人与慈善筹资”类型。

- 确保各部门政策一致性，提供有利框架并促进对“可持续森林管理”及可持续农业的投资与筹资；
  - 加强各层级的林业教育，为森林产品的消费者开展关于可持续性的教育；
- 要求粮农组织：
  - 宣传和推广关于停止毁林和增加森林覆被的关键信息，以及为实现可持续发展目标具体目标 15.2 所需开展的行动；
  - 支持各国推广并制定政策与措施，为森林产品建立可持续价值链；
  - 支持各国培养小型森林和农场生产者及其组织的技术和商业技能。
  - 支持有关国家利益相关方的能力建设，为“森林相关全球核心指标组”收集并分析数据。
  - 继续与森林合作伙伴关系成员合作，进一步设定“全球核心指标组”的“第 3 级”与“候选”指标。
- 批准“森林相关全球核心指标组”并请联合国森林论坛以及森林合作伙伴关系成员组织的管理机构考虑在其报告进程中对指标组予以采用。

## 附件 1

## 森林相关全球核心指标组草案

|   | 指 标                             | 主题内容                    | 单位          | 层级 <sup>3</sup> | 数据提供方         | 与各项在全球层面协商一致的目标与具体目标的联系  |
|---|---------------------------------|-------------------------|-------------|-----------------|---------------|--|
| 1 | 森林面积占陆地总面积比例                    | 1.森林资源范围                | %           | 1               | 粮农组织/全球森林资源评估 | 衡量可持续发展目标具体目标 15.1 以及全球森林目标的进展情况。可持续发展目标指标 15.1.1。   |
| 2 | 森林面积年净变化率                       | 1.森林资源范围                | %           | 1               | 粮农组织/全球森林资源评估 | 衡量可持续发展目标具体目标 15.1 以及联合国森林战略规划目标 1.1 的进展情况。可持续发展目标 15.2.1 的分项指标。                               |
| 3 | 温室气体（来源）净排放量/森林（碳汇）损失以及伐木制品的碳平衡 | 1.森林资源范围<br>4.森林资源的生产功能 | 千吨二氧化碳排放量/年 | 2               | 《联合国气候变化框架公约》 | 衡量联合国森林战略规划目标 1.2 与 2.5 的进展情况。与可持续发展目标 13 以及《气候变化框架公约》对衡量、报告和核实的要求相关联。                         |
| 4 | 法定保护区内森林面积占比                    | 2.森林生物多样性               | %           | 1               | 粮农组织/全球森林资源评估 | 衡量可持续发展目标 15.2、联合国森林战略规划目标 2.5 与 3.1 以及爱知目标 11 的进展情况。可持续发展目标 15.2.1 的分项指标。                     |
| 5 | 原始林面积变化                         | 2.森林生物多样性               | 公顷          | 1               | 粮农组织/全球森林资源评估 | 衡量联合国森林战略规划目标 1.3 以及爱知目标 5 的进展情况。与可持续发展目标 15 相关联。  |
| 6 | 受干扰森林面积占比                       | 3.森林健康和活力               | 占森林面积百分比    | 2               | 粮农组织/全球森林资源评估 | 衡量联合国森林战略规划目标 1.4 的进展情况。   |
| 7 | 退化林面积                           | 3.森林健康和活力               | 公顷          | 3               | 粮农组织/全球森林资源评估 | 衡量联合国森林战略规划目标 1.3 的进展情况。与可持续发展目标具体目标 15.3 以及爱知目标 15 相联系。与《联合国防治荒漠化公约》战略目标 1 及《联合国气候变化框架公约》相关联。 |
| 8 | 森林地上生物量存量                       | 4.森林资源的生产功能             | 吨/公顷        | 1               | 粮农组织/全球森林资源评估 | 衡量可持续发展目标 15.2、联合国森林战略规划目标 1.2 与 2.5 以及爱知目标 7 的进展情况。可持续发展目标 15.2.1 的分项指标。                      |
| 9 | 木材采伐量                           | 4.森林资源的生产功能             | 立方米         | 1 年             | 森林部门联合问卷      | 衡量联合国森林战略规划目标 2.4 的进展情况。   |

<sup>3</sup> 第 1 级：已具备方法论与数据。第 2 级：已具备方法论，存在数据方面的挑战。第 3 级：方法论和数据都面临挑战。

|    |                                    |               |       |   |                      |  |
|----|------------------------------------|---------------|-------|---|----------------------|--|
| 10 | 木质能源占最终能源消费总量比重                    | 4.森林资源的生产功能   | %     | 2 | 粮农组织、联合国欧洲经济委员会/粮农组织 | 与可持续发展目标具体目标 7.2 相关联。  |
| 11 | 指定管理目标以保持和提升其生产功能的森林面积             | 5.森林资源的生产功能   | 公顷    | 1 | 粮农组织/全球森林资源评估        | 与联合国森林战略规划目标 1.4 相关联。  |
| 12 | 与森林部门相关的就业                         | 6.森林资源的社会经济功能 | 全时约当数 | 2 | 粮农组织/全球森林资源评估        | 衡量联合国森林战略规划目标 2.4 的进展情况。   |
| 13 | 处于极端贫困中的依靠森林谋生者数量                  | 6.森林资源的社会经济功能 | 数量    | 3 | 粮农组织与联合国森林论坛         | 衡量全球森林目标 2 与联合国森林战略规划目标 2.1 的进展情况。   |
| 14 | 森林对粮食安全的贡献                         | 6.森林资源的社会经济功能 | ?     | 3 | 粮农组织与联合国森林论坛         | 衡量全球森林目标 2 与联合国森林战略规划目标 2.3 的进展情况。   |
| 15 | 用于落实森林可持续管理的各来源资金                  | 6.森林资源的社会经济功能 | 美元    | 3 | 经合组织、世界银行            | 衡量全球森林目标 4 与 4.1, 以及联合国森林战略规划目标 4.1 和 4.2 的进展情况。与可持续发展目标具体目标 15a 和 15b 相关联。      |
| 16 | 具备明确鼓励可持续森林管理的国家或地区性政策、战略、立法、法规和机构 | 7.法律、政策和机构框架  | 参考    | 1 | 粮农组织/全球森林资源评估        | 衡量联合国森林战略规划全球森林目标 5 的进展情况。   |
| 17 | 具备国家和地区性森林评估进程                     | 7.法律、政策和机构框架  | 参考    | 1 | 粮农组织/全球森林资源评估        | 衡量联合国森林战略规划目标 4.5 的进展情况。   |
| 18 | 具备国家或地区性利益相关方平台促进参与森林政策制定          | 7.法律、政策和机构框架  | 参考    | 1 | 粮农组织/全球森林资源评估        | 衡量联合国森林战略规划目标 4.5 的进展情况。   |
| 19 | 具有长期森林管理计划的森林面积占比                  | 7.法律、政策和机构框架  | %     | 1 | 粮农组织/全球森林资源评估        | 衡量可持续发展目标 15.2 与 1.3、联合国森林战略规划目标 1.3 和 3.2, 以及爱知目标 7 的进展情况。可持续发展目标 15.2.1 的分项指标。 |
| 20 | 具有独立验真森林管理认证计划的森林面积                | 7.法律、政策和机构框架  | 公顷    | 1 | 粮农组织/全球森林资源评估        | 衡量可持续发展目标 15.2 以及联合国森林战略规划目标 1.3 和 3.3 的进展情况。可持续发展目标 15.2.1 的分项指标。               |
| 21 | 具备木材产品的可追溯体系                       | 7.法律、政策和机构框架  | 参考    | 2 | 粮农组织/全球森林资源评估        | 衡量联合国森林战略规划目标 3.3 与 5.2 的进展情况。   |