

# 世界林业动态

2016 · 34

中国林科院林业科技信息研究所

2016年12月10日

## 国际森林问题专集（5）

马拉喀什气候大会谈判进展

联合国 2017-2030 年森林战略计划进展

森林欧洲 2016-2020 年工作计划

# 马拉喀什气候大会谈判进展

吴水荣

2016年11月7-18日联合国气候变化大会在摩洛哥南部旅游城市马拉喀什召开。全球197个缔约方、大约两万名与会者参与了本次大会。参会者以全会和分组讨论形式，探讨执行《巴黎协定》的技术细节，旨在进一步推动落实《巴黎协定》，同时制定发达国家履行每年1000亿美元资金支持承诺的路线图。其间，各方还举行了《京都议定书》第12次缔约方大会和《巴黎协定》第一次缔约方大会。会议持续到19日凌晨闭幕，形成了《马拉喀什行动宣言》以及《巴黎协定》第一次缔约方大会决议和《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)第22次缔约方大会(COP22)决议2项程序性的决议，表明了与会各方就《巴黎协定》程序性议题达成一致，重申支持并落实《巴黎协定》的决心。

## 一、《巴黎协定》正式生效

2015年12月，UNFCCC近200个缔约方在巴黎气候变化大会上达成《巴黎协定》。2016年4月22日，175个国家正式签署《巴黎协定》。按照规定，协议正式生效并具有法律约束力需满足两项先决条件，即至少55个UNFCCC缔约方签署并加入，且其温室气体排放量占全球总量至少约55%。2016年10月5日，《巴黎协定》达到生效所需满足的条件，并于11月4日正式生效。截至2016年12月1日，UNFCCC 197个缔约方中的116个缔约方已经正式批准了《巴黎协定》。

《巴黎协定》正式生效对2020年以后全球应对气候变化做出了具有法律约束力的安排。协定生效之快，在全球治理中并不多见，这也表明了绿色低碳发展方向已成为全球发展趋势。

## 二、马拉喀什气候大会的主要议题和关注焦点

马拉喀什气候变化大会是《巴黎协定》正式生效后的首次缔约方大

会，也是落实行动的一次承前启后的大会。会议讨论的议题主要包括：

(1) 落实《巴黎协定》实施细则后续谈判路线图和时间表；(2) 督促各国按照《气候变化框架公约》、《京都议定书》及多哈修正案的规定，提高 2020 年前的行动力度，落实承诺，为《巴黎协定》的实施奠定政治基础；(3) 明确发达国家对发展中国家的应对气候变化的资金、技术和能力建设援助，特别是审议发达国家为发展中国家每年提供 1 000 亿美元资金的落实情况；(4) 审议各国落实“国家自主贡献 (Intended Nationally Determined Contributions, INDCs)”的行动情况。

马拉喀什气候大会上，各缔约方所关注的焦点主要集中在两个方面：一是《巴黎协定》实施细则的后续谈判路线图和时间表，特别是《巴黎协定》的实施模式、程序、指南的谈判问题。由于《巴黎协定》生效进程比预期要早很多，在本次《巴黎协定》首次缔约方会议召开之际，实际谈判尚未完成，预期最迟不晚于 2018 年将完成《巴黎协定》的工作计划；二是气候资金承诺的落实、增加、以及平衡减缓与适应的比重。一方面是发达国家如何落实在 2020 年前向发展中国家每年提供 1 000 亿美元的支持，并公布具体可行的路线图；另一方面是发达国家如何在 2020 年后扩大这一资金支持规模。本次大会在扩大资金规模上做出了新的计划，但对于 2020 年前的气候资金目标落实问题进展缓慢。另外，投资者则更关注《巴黎协定》有关碳排放配额的国际交易问题，特别是建立一个共同和健全的会计规则框架，以及创建一个崭新的、更宏伟的市场机制。

大会最终通过的决议欢迎发达国家就 2020 年前实现每年提供 1 000 亿美元资金支持提出路线图，同时呼吁发达国家继续增加可用资金以兑现承诺，并就今后两年如何落实《巴黎协定》的工作程序作出安排。

### 三、不确定性与机遇并存

应对气候变化已经成为全球共识，作为承前启后的大会，COP22 被

寄予厚望，但多边谈判进程艰难曲折，各方利益博弈激烈复杂。目前，仍有超过 2/5 的国家尚未批准《巴黎协定》，美国气候政策的不确定因素以及诸多原有的核心矛盾，使谈判重新陷入僵局。围绕如何落实《巴黎协定》，各方就一些技术细节仍存在分歧。分歧点依然集中在发达国家如何向发展中国家提供 1 000 亿美元气候资金，以及技术援助的时间表、援助渠道、信息披露和跟踪管理等。

然而，尽管面临各种不确定性和挑战，各缔约国对《巴黎协定》的实施仍然充满了期待，这为《巴黎协定》未来的执行创造了良好的政治氛围。为全面落实各项承诺，各缔约方仍需付出切实努力和行动。我国自《巴黎协定》以来，成为国际气候新秩序的积极推动者之一，并且建立了中美、中欧、南南多层次气候合作框架，未来在共同推进全球气候治理方面将发挥更加主要的作用。

2017 年斐济将担任 UNFCCC 第 23 次缔约方大会（COP23）的主席国，会议将在公约秘书处所在地德国波恩举行；2018 年波兰将举办 UNFCCC 第 24 次缔约方大会（COP24）。

#### 四、对林业部门的重要意义

《巴黎协定》用单独条款论述森林和林业，突出了 2020 年后林业在应对气候变化中的重要作用。《巴黎协定》还确立了以 INDCs 为主的应对气候变化模式，奠定了包括中国在内的世界各国广泛参与减排的新格局。《巴黎协定》还建立了市场机制和非市场机制，并明确缔约方之间可采取自愿合作的方式对“减排成果”进行国际转让和使用，以实现 INDCs 承诺。这意味着发达国家有可能通过国际碳交易将森林包括 REDD+ 实现的减排量冲抵本国的排放量。从目前各国承诺的 INDCs 来看，世界主要国家和地区包括美国、欧洲等都提出采取林业措施提升碳汇功能、发展生物经济和绿色经济。马拉喀什大会期间，进一步强调了保护和促进全球自然资源可持续发展对于应对气候变化的重要性，并敦促各国加强气候变化林业行动来实现联合国可持续发展目标（SDGs）。

## 联合国 2017-2030 年森林战略计划进展

联合国森林论坛第 11 届会议 (UNFF11) 通过的《2015 年后国际森林安排决议》(简称《决议》) 要求加强 2015 年后国际森林安排 (IAF) 并将其延长到 2030 年, 并在 UNFF 下设工作组和不限名额政府间特设专家组 (AHEG) 开展 2017-2030 年战略计划 (SP) 以及 2017-2020 年四年工作方案 (4POW) 的制定工作。根据《决议》第 48 段规定, AHEG 于 2016 年召开至多 2 次会议以拟订 SP 和 4POW 提案并递交给工作组。2016 年 4 月 25 日在纽约联合国总部召开了第一次会议 (AHEG1), 有来自 56 个国家的 101 名政府指定的专家以及 25 名森林合作伙伴关系成员组织、其他国际和区域组织、区域进程和主要群体指定的其它专家以及独立专家参会, 对由 UNFF 秘书处准备的战略计划文件进行了讨论和修改。2016 年 10 月 24-28 日在泰国曼谷召开了第二次会议 (AHEG2), 来自 53 个国家的 110 名政府指定的专家以及 16 名森林合作伙伴关系成员组织、其他国际和区域组织、区域进程和主要群体指定的其它专家以及独立专家参会, 对第一次会议后修改形成的战略计划文稿再次进行讨论修改。

经过 2 次特设专家组会议的讨论修改, 目前森林战略计划已经形成了整体框架, 但在各章节具体内容及细节上还有很多未达成一致意见。

### 一、关于战略计划和四年工作方案的总体意见

**总体认识。**与会专家普遍认为, 战略计划对于提高协调一致性、加强协同作用、解决全球森林治理破碎化问题、以及解决执行手段等方面发挥着重要作用。专家们还一致认为, 战略计划应当简明、具有战略性、关注优先领域、有成效并高效率、响应国际森林安排的 5 项目标并与之保持一致, 同时考虑论坛作为所有类型森林的全球政策机构发挥的召集和推动作用。专家们还确认, 战略计划提供了重要机会和交流工具, 提高人们对所有类型森林和其他树木在可持续发展的重要性的认识, 并使

人们了解国际森林安排在协同推进 2030 年议程及其发展目标 (SDGs)、《巴黎协定》、爱知生物多样性目标以及其他国际行动等方面的重要影响和促进作用。

**战略计划的标题。**专家们普遍认为，战略计划的标题应为“联合国 2017-2030 年森林战略计划”，以显示该计划的重要性及与联合国工作的相关性，及其为实现全球协调一致发挥的作用。

**全球森林目标 (GOFs)。**专家们强调有必要提高成员国及利益相关者对 GOFs 的认识，因为除了 UNFF 和国家森林机构之外，人们对 GOFs 并不太了解，而相比之下对 SDGs 和《巴黎协定》则具有更高的公众与政治意识。

**志愿计划贡献 (VPCs)。**VPCs 理念与 UNFCCC 和《巴黎协定》中的“国家自主贡献 (INDCs)”的概念比较类似，旨在强调这些贡献是自愿的，不具有法律约束力。各国 INDCs 中与林业相关的承诺可以作为构成 VPCs 的基础。

**四年工作方案 (4POW)。**专家们认为，4POW 应该侧重于 UNFF 在执行战略计划方面的贡献，并认为，4POW 应设定论坛会议的议程、处理闭会期间的工作、解决区域方法和 CPF 的贡献、涉及与 VPCs 相关的行动以及设定具体的目标和产出结果以吸引利益相关者的参与和贡献。一旦战略计划的内容确定下来，还应该对 4POW 给予进一步考虑。

## 二、战略计划的内容框架

根据最新的专家组会议讨论，2017-2030 年森林战略计划主要包括 6 部分内容：

一是引言，主要是阐明 IAF 和战略计划的背景与目的、森林可持续经营 (SFM) 的概念；森林对于人类、地球以及 2030 年议程的重要性。趋势、挑战以及加强 SFM 行动的机遇；IAF 在全球的贡献和优势。

二是 IAF 的愿景与使命。目前对愿景和使命都分别形成了 4 个选项

以供选择。

三是全球森林目标（GOFs）、具体目标和优先行动。目前设立了 6 个全球目标，并分别设定了具体目标和优先行动领域。

四是实施框架，包括成员国、UNFF 及其 4POW、UNFF 秘书处、CPF、UN 体系、其他政府伙伴、区域和亚区域伙伴、以及主要群体和其他利益相关者等的作用与责任；执行工具与资源诸如全球森林融资促进网络（GFFFN）、全球环境基金（GEF）、绿色气候基金（GCF）及其他森林资金机制、UNFF 信托基金以及全球森林基金。

五是审查框架，包括对联合国森林战略计划（SP）执行的评估；对联合国森林工具（FI）执行的审查；以及促进对 2030 议程的审查、后续行动及其执行方面的贡献。

六是通讯与宣传策略。

（吴水荣 周禄涛）

## 森林欧洲 2016-2020 年工作计划

森林欧洲（Forest Europe）专家级会议（ELM）于 2016 年 5 月在斯洛伐克共和国首都布拉迪斯拉发（Bratislava）举行，29 个森林欧洲签约国的 45 名代表以及欧盟、观察员组织等代表参会。会上通过了森林欧洲 2016-2020 年工作计划，作为 2015 年森林欧洲马德里部长级会议的后续行动。该工作计划总结了过去 25 年来森林欧洲部长级会议的政治承诺，阐述了泛欧洲行动、安排与责任，以及森林欧洲评估等计划，为欧洲森林保护与可持续经营奠定了重要基础。

### 一、工作计划的目标与原则

森林欧洲 2016-2020 年工作计划的主要目标是推动签约国的森林可持续经营，反应他们在新兴问题上的最新进展、知识与创新，并最终发

展出共同战略。该计划内容详尽，旨在将森林欧洲马德里部长级会议的成果落实到泛欧洲层面的行动上，以更新、推进欧洲范围内森林相关政策的协调与发展，尤其是关注马德里部长级会议的相关议题，包括进一步开发森林可持续经营（SFM）工具；开展监测、评估与报告（MAR）；加强 SFM 在社会层面和森林生态系统服务价值评估方面的作用；增强森林的作用、SFM、林产品利用以减缓和适应气候变化；全方位交换各国的经验；回顾森林欧洲的进程；探索可行的方法为形成具有法律约束力的协议找到共识等。

泛欧洲行动将通过森林欧洲签约国、联络单位、相关国际组织和机构间的合作来实施。森林欧洲工作计划的实施遵循以下指导原则：

1) 合作与伙伴关系：工作计划的行动将通过签约国、观察员、有关组织和利益相关方的合作来执行。并且将加强相关区域团体、欧盟内部进程、其他国际组织和公约的协作。

2) 增益：除实施部长级会议的承诺，工作计划通过与其他伙伴和组织在泛欧洲层面开展协作和联合实施适当的行动，产生额外的收益。

3) 科学-政策互动：着重强调林业部门通过与研究机构合作，如基于欧洲森林研究所（EFI）和国际林联（IUFRO）等工作，可以达到信息、知识、创新以及经验的整合。

4) 响应全球层面的最新议题：工作计划充分考虑最新的全球倡议，如 2030 年可持续发展议程和可持续发展目标（SDGs）、UNFF11 决议、《巴黎协定》等，为它们的实施做出贡献。

5) 能力建设：自森林欧洲首届部长级会议以来，在实践中产生和收集了大量的知识。对现有知识的管理和传播将得到日益重视，并作为能力建设，促进欧洲森林政策制定。

6) 透明度与灵活性：强调工作计划的发展、实施、报告当中的透明度与灵活性，包括对新议题的适应能力。



## 二、2016-2020 年泛欧洲行动

综合考虑以往部长级会议的承诺及马德里部长级会议的后续行动，该工作计划提出了如下的泛欧洲行动以及实施工作计划的建议时间表。

### （一）发展和更新森林可持续经营的政策与工具

马德里部长级会议承诺将强化并发展森林可持续经营、巩固与相关领域和部门间的合作。该行动将有助于在全球、区域、次区域及国家层面协调森林以及森林经营的政策和工具。例如：2030 年议程和可持续发展目标、爱知生物多样性目标、全球森林目标、SFM 区域评估指标与标准（C&I）进程、全球森林资源评估（FRA）、国家森林项目等。此外，森林欧洲还将寻找可能的途径与 UNFF 协作，发展涉林 SDGs 的相关指标。并成立专家组，进一步发展 SFM 及其工具，更新泛欧洲 SFM 指标，促进 SFM 及其评估。

### （二）森林监测与报告

森林及 SFM 的监测与报告属于森林欧洲正在进行的常规行动。马德里部长级会议承诺加强针对欧洲森林以及 SFM 的进展状态与趋势的监测与报告，并对欧洲 2020 森林目标的实施成果进行监测和报告。

该行动探索协同数据收集系统以提高数据收集和报告的质量与协调性，通过与联合国粮农组织（FAO）进一步的合作，改善协同森林调查问卷（CFRQ），探索在 FAO 全球森林资源评估（FRA）框架内按照定量指标共同收集数据的方法。对采用新 SFM 指标收集数据的可行性与可靠性进行评估，并定义和解释一些指标。

### （三）加强森林可持续经营在绿色经济中的作用

在马德里部长级会议上，林业部长们强调森林以及林业部门在绿色经济中的作用，致力于提高 SFM 在生物低碳经济方面的贡献。重视森林、SFM、林产品利用对于减缓气候变化方面的作用，绿色经济为林业部门提供了重要机遇。森林欧洲将寻找合适的方法提高共识，承认林业部门

对于地方、国家、区域经济的贡献，创造绿色就业岗位。同时，向近期的举措和活动借鉴经验，诸如里约 20+、2015 年后可持续发展议程和 SDGs、世界林业大会成果等。

#### **（四）将森林生态系统服务价值综合到绿色经济中**

马德里部长级会议承认森林生态系统服务（FES）对绿色经济的关键作用。森林欧洲将继续探索不同方式评估现有 FES，以在欧洲地区找出合适的理论和可复制的经验。在泛欧洲层面，不同国际机构和行动在此前和正在开展的工作都对该问题的重要性予以强调。

#### **（五）保护变化环境中的森林包括使森林适应气候变化**

马德里部长级会议承诺将加强森林保护、深化区域合作。林业部长们已经意识到气候变化和自然灾害对森林资源的威胁，以及人口和土地利用变化带来的压力，而且其中有些问题是跨界的。因此需要加强欧洲森林保护方面的合作，以应对跨界自然威胁和人为挑战，确保森林的防护功能。

气候变化是在全球范围内对森林包括欧洲森林生态系统最具影响力的因素之一。部长们承认欧洲森林在应对和减缓气候变化方面至关重要，需要提高森林的弹性和抗逆能力。SFM 可以支持森林适应气候变化，并维持森林的减缓气候变化、防护及生产功能等。因此，该行动将进一步突出 SFM 的作用，通过森林和森林管理适应气候变化、缓解自然灾害、防范人为威胁。

#### **（六）增强森林可持续经营的社会效应，促进人类健康和福祉**

结合此前部长级会议的承诺与共识，该行动强调森林对于人类健康和福祉具有积极影响。森林可促进休闲游憩、减缓压力，同时还可创造就业、增加收入、提高农村发展，对身心健康和社会福祉具有重要意义。

近年来，欧洲森林的效益拓展到了社会经济和文化层面，但在关注人类健康方面仍然不足，未来将加强这方面的工作，通过 SFM 提高人类

健康、福祉以及生活质量，并加强社会对于这方面的认识。这些工作也将会加强欧洲 SFM 跨部门协同工作。

### **（七）通讯和宣传**

具有战略性、前瞻性且目标明确的通讯与宣传工作将有助于推进森林欧洲行动，并进一步加强森林和林业部门对于全球以及社会多方面需求的贡献。主要行动包括：参与全球及区域论坛，提高公众对森林欧洲工作的认识，提升跨部门协调与合作，推动公众参与 SFM；在林业部门和社会间建立更好的理解与互动；进一步更新和实施森林欧洲宣传战略，促进公众理解和认识关于森林和 SFM 对可持续发展三大支柱的贡献，以及森林欧洲在面对和响应国家、区域以及全球挑战方面的作用；针对森林通讯（森林通讯员网络—FCN）与联合国欧洲经济委员会（UNECE）、FAO 合作，以期对森林欧洲宣传战略的发展发挥积极作用；准备和开发新版的森林欧洲网站，涵盖更多的主题内容，推动马德里部长级会议承诺及其后续行动的落实，更新用户界面，推动森林欧洲进程与社会大众特别是年轻人对接。

### **三、安排与职责**

ELM 将对后续进程进行监督。ELM 代表了部长级会议间隔期的决策机构，由森林欧洲签约国的代表和观察员组成。根据授权，代表们将对部长承诺的实施、进程评估、议题响应、部长级会议的准备等做出决策。

总体协调委员会（GCC）负责森林欧洲工作的整体协调，并对联络单位实施森林欧洲决定以及战略发展具有监督功能。GCC 国家提供森林欧洲进程的核心资金，维持联络单位的运行，并对工作计划的行动和活动实施提供部分资金。目前，GCC 由 5 个国家组成：斯洛伐克、西班牙、德国、土耳其和瑞典。

斯洛伐克首都布拉迪斯拉发作为联络单位（LUB），充当起森林欧洲秘书处的作用，协调工作计划中所有行动与活动的执行。签约国和观察

员被邀请参与主导工作计划中的各项行动，例如举办活动、开展研究、参加工作组等。

#### **四、森林欧洲进程评估**

自 1990 年以来，森林欧洲通过七届部长级会议的承诺、声明和决议，在泛欧洲地区定义并发展了 SFM。森林欧洲已发展成为一个成熟的、高级别政治平台，在欧洲和全球森林政策领域得到了广泛认可。马德里部长级会议上，部长们重申了森林欧洲的作用，特别是作为一个高级别政治进程，促进了欧洲森林合作与对话，促进了政府、政府间组织、民间团体、非政府组织、私营部门间的开放与包容的政策对话。根据工作计划，未来将对森林欧洲进程进行评估，对进程的结构、程序、工作方式进行反思，总结经验。

评估森林欧洲进程的主要目的是促其进一步发展，适应当今与未来的挑战，促进欧洲森林可持续经营。具体包括：维持进程，重拾其效率、效力、透明度和包容性等。同时还将加强议题设置，在推动欧洲 SFM 的同时，增加其他参与方的行动增益。这项行动将在 2016-2017 年间进行。

#### **五、马德里特别部长级会议的后续行动**

马德里特别部长级会议上，欧洲林业部长们肯定了围绕具有法律约束力的协议（LBA）所开展的工作，即欧洲森林公约的谈判工作，并通过了政府间谈判委员会的报告，承认谈判草案是进一步发展 LBA 的基础，并同意最迟到 2020 年，通过合适的方式对 LBA 达成共识。根据工作计划，未来将对 LBA 开展进一步讨论，该时间框架暂定于 2016-2018 年间。

（周禄涛 吴水荣）

**【本期责任编辑 张建华】**