

国家林业局经济发展研究中心 主编

气候变化、生物多样性和荒漠化问题
动态参考 年度辑要
2015

中国林业出版社

图书在版编目(CIP)数据

气候变化、生物多样性和荒漠化问题动态参考年度辑要. 2015/国家林业局经济发展研究中心主编. —北京:中国林业出版社, 2016. 8

ISBN 978 - 7 - 5038 - 8663 - 8

I. ①气… II. ①国… III. ①气候变化 - 对策 - 研究 - 世界 ②生物多样性 - 生物资源保护 - 对策 - 研究 - 世界 ③沙漠化 - 对策 - 研究 - 世界 IV. ①P467②X176③P941. 73

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 200049 号

出版 中国林业出版社(100009 北京西城区刘海胡同7号)

电话 010 - 83143564

发行 中国林业出版社

印刷 北京中科印刷有限公司

版次 2016 年 10 月第 1 版

印次 2016 年 10 月第 1 次

开本 787mm × 1092mm 1/16

印张 11. 5

字数 250 千字

定价 68. 00 元



气候变化、生物多样性和荒漠化问题动态参考

编委会

组 长：李金华 戴广翠

副 组 长：张利明 王春峰

编委会成员：赵金成 曾以禹 贺祥瑞
 张 多 彭 伟 吴 琼
 李宇腾 何 静 田 昕

执行主编：赵金成 曾以禹 张 多

前 言

近年来，我国林业深入贯彻落实党中央确立的以生态建设为主的发展战略，大力推进林业重点工程建设和林业重大改革，不断加强森林、湿地、荒漠生态系统和生物多样性保护恢复，取得了举世瞩目的成就，为社会提供了丰富多样的林产品和生态服务，逐步成为了国家生态建设的主战场、大舞台和支撑点，为国家可持续发展打下了较好的基础。据第八次全国森林资源清查结果，我国森林覆盖率达到 21.63%，森林蓄积 151.37 亿立方米。森林生态系统每年提供约 10 万亿元的生态服务价值。全国荒漠化土地和沙化土地面积持续双缩减。90% 的陆地生态系统类型、85% 的野生动物种群和 65% 的高等植物种群得到有效保护。在全球森林资源总体减少的情况下，我国成为世界上森林资源增长最快和生态治理成效最为明显的国家。同时，我国山区面积占国土面积的 69%，山区人口占全国人口的 56%。林业作为重要的绿色经济部门，在山区林区可持续发展和消除贫困中具有基础地位和起着关键作用，为我国社会主义小康社会建设作出了巨大贡献。

党的十八届五中全会作出了“十三五”规划建议安排，提出创新、协调、绿色、开放、共享五个发展新理念，对包括林业在内的各个重要领域推动经济社会发展实现全面小康目标，提出明确要求和做出安排部署。在这一新形势下，林业迎来了千载难逢的战略机遇期，进入了转型升级的关键阶段，推进林业现代化成为当前阶段的核心任务。如何坚持发展新理念为全面建成小康社会作出新的更大贡献，是摆在中国林业面前的一个重大课题。

在这一阶段，新形势、新情况千变万化，新矛盾、新问题层出不穷，新做法、新经验不断涌现。国家林业局党组要求认真贯彻落实党中央的要求，不断加强学习，坚持理论武装，树立世界眼光，善于把握规律，富有创新精神，努力提高执政能力和执政水平，以适应形势的变化和工作的需要。要坚持问题导向，找准理论与实践的结合点，以辩证的态度对待问题，以科学的方法分析问题，以正确的理论指导解决问题。要大兴调查研究之风，把调查研究作为培育和弘扬良好学风的重要途径，引导广大林业工作者在深入实践

中学习，在总结经验中提高。目前，中国林业改革发展面临着一系列重大问题，需要从理论到实践上不断探索、认真总结、抓紧研究，同时借鉴国际经验，寻找解决的途径和方法。

按照国家林业局党组的要求，局经济发展研究中心从2007年起编发《气候变化、生物多样性和荒漠化问题动态参考》(以下简称《动态参考》)，以气候变化、生物多样性和荒漠化治理问题为重点，密切跟踪国内外林业建设和生态治理进程，搜集、整理和分析重要政策信息，为广大林业工作者提供一个跟踪动态、了解信息、学习借鉴的平台。2015年，《动态参考》汇集了近百份有价值的重要信息资料，主要集中在三个方面：一是林业坚持绿色发展，重点关注林业在维护生态安全、保护生物多样性、增强生态功能、增进绿色惠民、建设绿色基础设施、加快绿色脱贫、应对自然灾害等方面的国际进展、成功案例和有效做法；二是公约动态，重点关注林业相关国际公约的进展情况及其对林业的影响；三是气候变化谈判与林业发展，重点关注林业应对气候变化的重要地位和各国战略，以及气候变化谈判对我国林业发展的机遇和挑战。这些信息必将对广大林业工作者开拓国际视野、指导当前工作起到参考作用。

今年，根据各方的要求和建议，国家林业局经济发展研究中心将2015年《动态参考》整理汇编，形成了一本内容全面、重点突出、资料详实、剖析深入的年度辑要，集中展现了林业生态治理的重要政策信息和理论创新成果。今后，在各方的支持下，《动态参考》及其年度辑要，会常办常新、越办越好，使广大林业工作者及时了解国内外林业建设和生态治理的进程动态和政策信息，从中学习借鉴好经验、好做法，为探索林业建设的新路子，加快推进生态林业和民生林业建设，为建设生态文明和美丽中国作出新的更大的贡献。

编者

2016年4月

目 录

前 言

第一篇 林业坚持绿色发展

第一节 维护生态安全

- 003 联合国 2015 年后发展议程：更加重视生态系统保护及地球承载极限
- 008 联合国 2015 年后发展议程成果文件最终版草案发布
- 010 联合国发布未来 15 年可持续发展目标生态保护子目标
- 011 美国环境质量委员会：生态环境保护是美国 2016 年预算重头戏

第二节 保护生物多样性

- 014 全球野生动物数量持续大幅下降急需可持续的应对方法
- 016 美国鱼类和野生生物局：国家野生生物庇护系统保护未来和下一代
- 016 美国增强自然生境保护提升“栖息地蓝图”服务功能

第三节 增强森林生态功能

- 018 联合国第 11 届森林论坛概况：在新起点上促进可持续发展的国际森林安排
- 020 联合国第 11 届森林论坛：合作共建顺应时代要求且行之有效的国际森林安排
- 023 联合国第 11 届森林论坛：寻求将国际森林安排纳入 2015 年后发展议程大框架

- 027 联合国森林论坛第 11 届会议加强可持续林业政治承诺
- 028 联合国粮农组织：加强森林管理 增进保水固土
- 029 美国林务局 2015 年加强森林恢复和保护
- 030 美国土地管理局 2016 年工作聚焦四方面
- 031 美国“依法治林”百年演变考察：时代的背景和历史的经验
- 043 新西兰国有林改革方案的比较

第四节 增进绿色惠民

- 050 联合国可持续发展峰会概况
- 052 联合国可持续发展峰会：政府、国际组织和媒体的评说
- 053 联合国可持续发展峰会解读：适应世界可持续发展新形势 谱写中国林业发展新篇章
- 057 世界林业大会成果：规划林业发展愿景 建言可持续发展和气候变化
- 058 世界林业大会：政府、国际组织和媒体的评说
- 060 世界林业大会解读：体现国际社会“投资森林维护人类和未来可持续发展”的新理念
- 063 世界林业大会解读：将林业纳入可持续发展和生态建设与保护核心框架
- 068 第 14 届世界林业大会聚焦林业与可持续发展
- 068 《巴黎协定》有关决定为林业坚持绿色发展增添新机遇
- 071 全球纺织业绿色发展大势所趋 我国木、竹纤维产业大有可为
- 074 北半球森林持续增长，但亟须实施改革增进森林社会和经济效益
- 074 多国实施森林生态补偿国家计划：加强财政支持、增强生态服务、促进绿色发展
- 076 地中海森林周：增强林业绿色经济贡献以更好改善生计
- 077 芬兰增强生态系统服务促进绿色经济

第五节 建设绿色基础设施

- 081 绿色基础设施发展战略：时代内涵
- 085 欧美国家绿色基础设施：重点领域及典型案例
- 091 欧美国家绿色基础设施战略：支持措施

第六节 加快绿色脱贫

- 093 联合国报告：重视林业消除全球饥饿
- 094 联合国可持续发展峰会解读：体现国际社会发展林业以消除贫困、改善生态实现全面平衡发展的重大关切

第七节 增强应对自然灾害

- 098 联合国粮农组织：亚洲建设防护林有力预防山体滑坡
- 099 森林和树木在全球防灾减灾中的作用：总体形势
- 101 美国：林业增强应对飓风和洪水灾害的国家应变力和恢复力
- 104 澳大利亚“黑色星期六”的反思：实施“人、生态、家园和经济”四大要素的灾后复苏计划
- 106 菲律宾超级台风“海燕”：林业助力重建绿色家园
- 108 巴基斯坦大地震：林业帮助遏制次生灾害，灾区恢复往日山清水秀

第二篇 林业公约动态

- 113 IPCC 第五次评估报告综合报告分析农林业应对气候变化政策工具和减少气候风险的途径
- 117 联合国粮农组织发布《2014 年世界森林状况》
- 120 联合国粮农组织完成全球民意在线调查研判林业发展的未来趋势
- 122 联合国发布水资源开发报告：保护森林和湿地确保水供给维护人类永续发展
- 125 千年发展目标生态目标全球进展不容乐观 中国国家造林计划成就喜人
- 127 国际生态环保组织：欧盟农产品进口的生态影响不容忽视

- 127 国际热带木材组织：合法性木材采购政策的进展和影响
- 131 全球环境基金总结 24 年林业合作经验
- 132 美国白宫报告：气候变化对美国国家安全的影响
- 133 美国林业产业发展全球定位分析
- 135 美国林务局：美国森林对饮用水的贡献
- 136 《湿地公约》第 12 届缔约方大会主题“湿地，我们的未来”
- 137 欧盟委员会通过并正式发布第二版欧盟生态保护报告

第三篇 气候变化与林业碳汇


第一节 国际气候谈判

- 145 气候公约秘书处发布 2015 年全球气候变化协议谈判案文
- 146 2015 年全球气候变化协议谈判案文出炉预示林业发展新动向
- 149 巴黎气候大会概况和成果
- 150 巴黎气候大会：各方评说
- 152 利马气候大会达成新的气候协议
- 155 世界资源研究所：利马大会为巴黎气候协议打下基础的七大关键进展

第二节 应对气候变化与森林碳汇

- 159 《巴黎协定》关于林业的主要内容及其亮点
- 161 中国应对气候变化法突出制度设计
- 163 日本将通过森林吸收温室气体实现减排新目标的 3/4
- 164 全球碳市场金融新动向与林业发展：打造生态文明“绿色催化剂”
- 165 美国加州：省级市场的典范
- 170 新西兰：国家级市场的典范

后 记



第一篇

林业坚持绿色发展

第一节

维护生态安全

联合国 2015 年后发展议程： 更加重视生态系统保护及地球承载极限

2014 年 12 月 4 日，联合国秘书长潘基文发布了关于 2015 年后发展议程综合报告《2030 年前通往尊严之路：消除贫困、变革生活并保护地球》（以下简称《综合报告》），旨在为 2015 年联合国大会就该议程的最终谈判定调，特别是 9 月将在纽约联合国总部举行可持续发展问题特别首脑会议，并通过新发展议程和一套可持续发展目标。《综合报告》希望制定一个消除贫困、保护地球生态系统、共享繁荣和平、造福全人类的新发展议程。

一、2015 年后发展议程的由来和新动向

2010 年，联合国启动了 2015 年后发展议程（以下简称新议程）的制定工作。经过 4 年多的努力，在联合国系统工作组、可持续发展目标开放工作组（以下简称开放工作组）等机构的共同努力下，新议程制定工作取得突破。

目前，由开放工作组提出的 17 个发展总体目标和 169 个具体指标，经反复征求各方意见，基本达成共识，成为政府间谈判的主要依据。这 17 个目标都很明确，并通过可衡量的具体指标进行监测，力求具有可操作性和全球普适性。

基于上述工作，潘基文秘书长在《综合报告》中将 17 个目标归结为六大要

素，即“尊严、人、繁荣、地球、公正、伙伴关系”。尊严：即消除贫穷和不平等；人：确保健康的生活、知识，并将妇女和儿童包含在内；繁荣：发展强有力、包容各方和有转型能力的经济；地球：为所有社会和我们的后代保护生态系统；公正：促进安全与和平的社会和强有力的机构；伙伴关系：为可持续发展促进全球团结。

在新议程生态保护目标制定进程中，联合国系统、相关国际组织、各成员国经过广泛磋商，逐渐从分歧走向弥合。联合国有关机构都主张提出生态目标，开放工作组提出的目标 15 基本反映了陆地生态系统及其服务的多功能性和重要性。发达国家支持将森林可持续经营纳入新议程，还强调三个议题：加强生态系统服务；减少毁林驱动力；关注森林社区、森林治理和林权。发展中国家广泛支持将森林可持续经营纳入新议程，在林业目标设定方面，分三种意见：一是设定单独的森林目标；二是将森林纳入各种可持续发展目标；三是将森林纳入生态系统目标。联合国粮农组织提出，一是强调要凸显森林的重要性，将林业目标单独设置；二是凸显森林的基础性。总的来说，将生态系统及生物多样性对可持续发展三大支柱的贡献完整纳入新议程，成为国际社会共识。

二、生态系统保护成为新议程独立完整的发展目标

《综合报告》倡导保护生态系统、尊重地球承载极限，强调为所有社会和我们的后代保护好地球生态系统，系统、独立、完整地提出了生态系统保护目标，目标更加突出生态安全和生态保护。集中表现在：

一是首次单独设置生态系统保护目标。千年发展目标对全面保护生态系统没有明确、单独的目标。新议程目标设置发生重大转变，将生态系统保护列为六个支撑可持续发展的要素之一（见专栏-1）。目标设计更加广泛全面。其中，开放工作组设置的 17 个目标，1 个完整反映生态系统保护，7 个与生态系统密切相关，目标 13、14、15 更是直接关乎生态安全与生态保护。

专栏-1 《综合报告》提出的生态系统保护目标

地球：为所有社会和我们的后代保护我们的生态系统

要尊重我们的地球承载极限，我们需要公平地应对气候变化，阻止生物多样性丧失，防治荒漠化和不可持续的土地使用。我们必须保护野生动物，保护森林和山区，降低灾害风险和发展复原能力。我们必须将海洋、河流和大气作为全球遗产加以保护，实现气候公正。我们必须促进可持续农业、渔业和粮食系统，促进对水资源、废物和化学品的可持续管理，促进可再生能源和更高效的能源，使经济增长与环境恶化脱钩，推进可持续工业化和有复原力的基础设施，确保可持续的消费和生产，并实现对海洋和陆地生态系统以及土地利用的可持续管理。

可持续发展面临风险，有证据证明，气候系统变暖现在不可否认，并且人类活动是其主要原因。如果要避免气候变化的最坏影响，我们必须将全球气温升幅限制在 2℃ 以下。二氧化碳是人类活动引起的气候变化的最大促成因素。化石燃料的使用和森林砍伐是其两个主要来源。气候日益变暖将更可能产生严重、普遍、不可逆转的影响。我们等待采取可持续的生产和消费行为的时间越长，解决问题的代价就

(续)

会越高,技术挑战也会越大。适应可以减少气候变化的一些风险和影响。最迫切的是,我们必须在2015年底前通过有意义的、普遍性的气候协议。

来源:联合国秘书长2015年后发展议程综合报告《2030年前通往尊严之路:消除贫困、变革生活并保护地球》,P17。

二是全面完整提出生态系统保护目标。新议程强调保护大气、海洋和陆地生态系统,实现对陆地和海洋生态系统以及土地利用的可持续管理。将保护、恢复和促进可持续利用陆地生态系统,特别是可持续管理森林、防治荒漠化、制止和扭转土地退化、遏制生物多样性丧失,作为衡量可持续发展的重要目标。同时,强调综合考虑可持续发展的经济、社会、生态三大支柱,充分反映保护生态的多种效益。

按照联合国分类标准,保护生态能产生四种生态服务效益:一是提供保持水土、涵养水源等的调节服务(反映的是生态价值);二是提供原料、产品等的供给服务(主要反映的是生态系统的经济价值);三是提供旅游休闲、科研教育等的文化服务(文化与社会价值);四是维持地球生命生存环境的支持服务(土壤形成和养分循环)。为了充分发挥多种生态服务效益,新目标详尽提出了保护陆地生态系统的相关指标,如确保护养、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,山区和旱地;并提出,把生态系统和生物多样性价值纳入国家和地方规划、发展进程、减贫战略和国民账户(见专栏-2)。体现了保护森林、湿地等生态资源和生物多样性,促进实现生态资源多功能性和综合效益。在我国,林业部门承担“建设和保护森林生态系统、管理和恢复湿地生态系统、改善和治理荒漠生态系统、维护和发展生物多样性”的职能,基本完整反映在开放工作组目标15生态系统保护目标的框架下。

专栏-2 开放工作组提出的生态系统保护目标 15

目标 15 保护、恢复和促进可持续利用陆地生态系统、可持续管理森林、防治荒漠化、制止和扭转土地退化现象、遏制生物多样性的丧失

15.1 到2020年,根据国际协议规定的义务,确保护养、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,山区和旱地。

15.2 到2020年,促进执行所有类型森林的可持续管理、制止砍伐森林、恢复退化的森林,并在全球把植树造林和重新造林的比例增加。

15.3 到2020年,防治荒漠化、恢复退化的土地和土壤,包括受荒漠化、干旱和洪涝影响的土地,并努力建立一个不再出现土地退化的世界。

15.4 到2030年,确保保护山区生态系统,包括其生物多样性,以便加强其能力,以产生惠益,这对可持续发展至关重要。

15.5 采取紧急和重大行动减少自然生境退化、遏制生物多样性的丧失,在2020年之前,保护和防止受威胁物种的灭绝。

15.6 确保公正和公平分享利用遗传资源所产生的惠益,促进适当获取这类资源。

15.7 采取紧急行动,制止偷猎和贩运受保护的动植物种群,解决非法野生动植物产品的供需问题。

(续)

15.8 到2020年,采取措施防止引进并显著减少外来入侵物种对土地和水生态系统的影响,控制或消除优先保护物种。

15.9 到2020年,把生态系统和生物多样性价值观纳入国家和地方规划、发展进程、减贫战略和账户。

15.a 从所有来源调集并大大增加财政资源,以保护和可持续利用生物多样性和生态系统。

15.b 从所有来源和各个层面调集大量资源,为可持续森林管理提供资金,并向发展中国家提供适当奖励推动这方面的管理,包括促进保护和重新造林。

15.c 加强全球支持的力度,努力打击偷猎和贩运受保护物种行为,包括增强地方社区的能力,以追求可持续生计的机会。

来源:《联合国大会可持续发展目标开放工作组的报告》,P9。

三是明确生态系统保护目标的核心地位。《综合报告》明确指出:“各方都呼吁制定一个以人为本和关爱地球的议程”。标志着生态系统保护目标已经从外围提升到中心地位,即从千年发展目标关心人的发展“一元性”,到人和地球生态系统都同等关心的“二元性”。这一提升,表明为了发展牺牲生态的时代一去不复返,发展越来越强调生态系统的基础性和重要性。

四是更加重视生态系统保护目标落实。生态系统保护目标常常存在认同一致难和执行落实难等问题。以前的发展目标是通过各成员国之间的谈判“自上而下”决策,其他利益相关方较少参与。新目标强调广泛参与、认同一致、执行落实,在执行手段和议程落实方面都给出了详尽的具体方案,特别是在资金渠道、数据应用、评估监测方面提出了新思路,鼓励变革与创新,以更利于目标的操作实施。

综上,《综合报告》更加突出生态系统保护,究其原因:一方面,千年发展目标已取得实质进展,但发展的不平衡十分突出,尤其是生态和环境目标的实现并不理想。另一方面,过去几十年,人类改变生态系统的速度和规模过快,出现了森林锐减、土地荒漠化、湿地退化、物种灭绝等生态危机。面对全球性问题,共同应对是唯一选择。

三、2015年后发展议程:我们面临的新挑战

新议程提倡生态保护是衡量未来发展的一个新航标,是各国竞争的新舞台。它为国际社会改善生态、消除贫困、实现包容性增长指明方向,也与我国建设生态文明和推进国家治理体系与治理能力的现代化基本吻合。过去15年,我国生态建设和保护取得了举世瞩目的成就。未来15年,《综合报告》所提出的生态系统保护目标,已经全面反映在中共中央、国务院印发的《关于加快推进生态文明建设的意见》中,保护生态系统已纳入国家战略。全面落实新议程生态战略和目标,积极参与国际生态规则制定,有利于展示大国生态建设成就,促进生态文明建设,彰显国家生态文明意志。

但是,我们也必须清醒地看到,《综合报告》强调共同分担责任、加强变革和治理、全球普适性等新动向,这将会对我国实施新议程发展目标带来挑战。

一是更加强调共同分担责任,对我国实现生态保护目标的实施能力和履行国际公约构成挑战。《综合报告》强调,落实新议程需要共同分担责任,明确提出三项具体要求:一是制定综合衡量可持续发展成果的标准,制定超出GDP的衡量可持续发展的办法,侧重衡量生态、公正、平等和可持续性;二是建立衡量可持续发展目标实现情况的国家统计系统;三是构建涵盖国家、地区、全球多层次的监测、评估和报告机制,监测和审查新议程目标实现情况。

这些新要求,反映出从当前几大生态公约遵循的“共同但有区别的责任”转变为“共同分担责任”的压力趋势,折射出国际社会关于发展问题治理原则转变的趋势,即责任的涵义从异质责任转向同质责任(遵循同样的道德或法律责任),承担责任的原则从二元标准转向一元标准(只考虑行为对环境的影响大小而不考虑应对能力大小)。这将对我国生态治理带来挑战。我国陆地生态系统资源本底不清、监测评估薄弱,随着生态危机压力和各方政治意愿的提升,共同分担责任的压力会强化相关国际公约的约束力和执行力,我国亟须加强履约能力建设和体系建设。

二是更加突出变革和治理,对国家生态管理机构设置和治理能力构成挑战。《综合报告》突出强调加强生态系统治理、加快建立可持续生产和消费方式、加强构建全球伙伴关系及其规则,对我国林业生态治理能力提出挑战。当前,资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化是我国建设生态文明必须要解决的三大突出问题。从实施载体和机制看,我国现行的生态行政管理体制,不适应新议程提出的陆地生态系统可持续管理要求;现行生态保护与修复机构职能分散,难以实现陆地生态系统综合管理、“山水林田湖”综合治理的要求。

适应新的发展趋势,建立涵盖森林、荒漠、湿地、山区、野生动植物等体系的综合统一的陆地生态系统管理体制,是我国实现2015~2030年可持续发展目标的根本保障。

三是更加强调目标的完整统一,我国实现生态保护目标具有不确定性。《综合报告》生态保护目标,具体内容涵盖了森林、湿地生态系统、荒漠化防治、保护生物多样性、山区生态系统等多个方面。从生态系统管理法学和经济学的角度来看,我国缺乏相适应的管理体制和法律基础,难以确保整个生态系统处于良好边界内。我国法律分割现象比较突出,如森林法,仅能解决森林问题,难以覆盖水、空气、土地以及它们之间的相互关联。但生态系统