



良好的土地利用决策 帮助保护中非森林

图片：LEE WHITE

“中非森林倡议” (Central African Forest Initiative, CAFI) 支持对导致森林消失的部门进行改革和实地投资、旨在为解决毁林问题所需的制度和部门变革提供基础。“中非森林倡议”的方法是综合的多部门协调应对和土地利用规划。它支持完善国家协调结构、确保在所有不同的利益相关方、部门和相关政府机构之间达成共识。

作者：Berta Pesti

Berta Pesti是联合国开发计划署(UNDP)“中非森林倡议”秘书处负责人。



在不考虑土地利用和地权的情况下处理刀耕火种和集约化农业问题会引起反弹效应、导致对森林的进一步侵蚀。

具体而言、中非各国砍伐森林的直接和间接驱动因素各不相同。但是、一些总的趋势能够表明、与其他森林盆地相比、该区域森林消失的特征更为明显。也许最重要的是、历史上、中非对因森林砍伐和森林退化造成的全球排放危害甚小。然而、在一些国家、特别是喀麦隆和刚果民主共和国、森林正在加速消亡。刚果民主共和国对所拥有的巨大森林感到自豪、其大部分森林损失源于小规模农业活动和木质能源需求。在喀麦隆、人们的生存问题和商品农业共同造成了大规模的森林损耗。在小规模人类活动产生这种影响的地方、采取的行动应注重更可持续地满足人类需要、办法是改善生产系统、帮助社会从日益增长的劳动年龄人口比例中获益。

行动应侧重于通过改进生产系统更可持续地满足人类需求。

轮作耕种

由于刚果民主共和国国土辽阔、该地区森林砍伐的主要原因是刀耕火种的农业、木质能源需求和手工伐木。轮作耕种在中非国家已经实行了几个世纪、是主要的耕作方式。在这些地方、土壤质量差、农民也没有办法获得化肥等替代品。在砍掉树木并进行短期耕作后、农民会让土地休耕、期间允许次生林生长、土壤开始恢复生产力、然后再进行清理和耕种。这一系统形成了一种“乡村综合体”（rural complex）、即由小块森林、空地、在耕地、休耕地和用于其他目的（包括伐木）的土地组成的拼图。

如果人口密度低、休耕期长、刀耕火种的农业不一定会对森林造成负面影响。然而、在刚果民主共和国、由于人口高速增长和对粮食需求的不断增加、休耕期变短了。自1950年以来、刚果民主共和国的人口几乎翻了两番。现在它的人口超过了8000万¹、到2050年、刚果民主共和国可能会成为世界第三大人口增长国、并在2100年达到3.79亿、使其成为世界上人口第五多的国家²。与此同时、目前的人口需要更多的食物：5岁以下儿童中有43%受到长期营养不良影响、数量达700万。在这种情况下、土地无法恢复生产力、人们需要付出更多的努力来生产相同数量的食物。最近的研究表明、由于这些动态变化、乡村综合体正在向从未开垦的森林扩展³。此外、其他因素也产生了很多影响、例如为了采矿或伐木、将公路网络扩展到高价值森林地区、收集木材以获取能源、手工伐木等。

驱动因素的动态变化 减少对森林的压力、实现《巴黎协定》（Paris Agreement）所预期的全国范围减排、需要由各国政府牵头协调不同利益相关方、采取跨部门的综合对策。这是因为滥伐森林的驱动因素跨越了数个经济领域（直接驱动因素如农业、木质能源、林业和基础设施/采矿、间接驱动因素如缺乏土地利用规划和安全的地权、治理不善和人口快速增长）。因此、只关注森林将不足以解决森林消失问题。在实现REDD+问题上、基于项目的小规模方法不能产生全国性的成果、因为这些方法往往只解决一个驱动因素、而忽略了与其他因素的联系（例如刀耕火种农业和木质能源的关系）、抑或者不能防止向附近地区排放。（编者注：REDD+的含义是减少因森林砍伐和森林退化造成的排放、促进森林保护、森林可持续管理、提高森林碳储量）



图片 MEINDERT BROUWER

位于刚果民主共和国中西部的Monkoto。妇女们头顶着装满木薯叶子和茎的塑料盆、身背着做饭用的薪柴。

抉择 同样、在不考虑土地利用和地权的情况下处理刀耕火种和集约化农业问题也会引起反弹效应、导致这些做法进一步侵蚀森林。中非森林正面临抉择、过去和现在的小规模活动由于现有或计划中的工业化农业种植园而变得更加复杂。因此、应对措施必须兼顾历史和新趋势。

总而言之、必须采取整体的跨部门应对措施、由具有跨部门工作职权的政府机构负责协调、并且能够聚集和影响森林消失背后的所有相关部门。具体对策包括地权政策、土地利用规划和分配（如森林治理、可持续农业、可持续采矿等）以及在毁林热点地区大力推动可持续生产活动的机会（可持续农业、薪炭林种植、可持续伐木、可持续收获非木材林产品）、或者鼓励森林以外的经济活动（热带稀树草原农业、植树造林、农林业等）。

在诸如加蓬和刚果共和国等森林砍伐率较低的伙伴国家、目标是继续保持这种趋势并支持政府加强林业以外的投资。同样重要的是、继续提供激励措施、以促进良好的森林管理并预防未来的风险。

中非森林倡议 “中非森林倡议”创建于2015年、旨在提供整体的解决方案。它是由中非国家、捐助国政府和执行机构所构成的伙伴关系。通过上述部门的干预、“中非森林倡议”力求实现减排、发展共同利益。“中非森林倡议”的变革理论表明、为实现减排将采取合理的政策和措施、妥善处理直接而类似的驱动因素（如农业、木质能源、林业、基础设施/矿业）和间接而潜在的驱动因素（如土地利用规划缺失、土地权利制度无法保障、治理不善、人口快速增长）。



刚果民主共和国中西部森林村庄的孩子们。图片 MEINDERT BROUWER

“中非森林倡议”支持对导致森林消失的部门进行改革和实地投资、旨在为解决毁林问题所需的制度和部门改革奠定基础。“中非森林倡议”和它的伙伴国政府就一系列广泛的项目达成共识、并由不同的政府部门和发展伙伴协同实施、而不是单独批准各个项目。通过这种综合的方式、“中非森林倡议”还支持国家完善协调结构、确保在所有不同的利益相关方、行业和相关部門之间找到共识。与“中非森林倡议”的合作意向书由具有协调授权的部门、国家元首或政府首脑签署。

通过“中非森林倡议”、捐助国可以汇集财政资源、协调政策对话、调整双边资金、从而扩大捐助的影响范围。

土地利用规划 土地利用规划是“中非森林倡议”重点支持的领域。在森林覆盖率达50%~90%的国家、森林与国家对其领土的主权有着内在联系、土地利用规划对森林覆盖率有直接影响。土地利用规划具有以下几个目的。首先、这是一个政策进程、可以将不同部门聚集在一起、了解他们的用地需要以实现他们的战略目标（生

产一定数量的粮食作物、修建XX千米的公路、连接特定区域、采伐一定数量的木材等）。

其次、土地利用规划为各级政府（国家层面、次国家层面、地方层面）创造协同效应提供了机会、不同级别政府在土地使用规划、立法和监管过程中发挥着不同的作用。另一个重要的方面是、在土地利用规划的咨询和建立共识的过程中有可能将政府与政府以外的利益相关方联系起来。在这种背景下、“中非森林倡议”支持开展对话、确保所有不同利益相关方的观点得到适当考虑。

第三、制定土地利用规划是一项技术工作、需要对土地的用途及效用（对使用者而言、或者更为广泛地说、对社区、国家、世界而言）进行评估、并做出选择。为此、“中非森林倡议”支持研究土地利用决策标准、并根据这些标准进行评估。更具体地说、“中非森林倡议”的主要重点是识别需要保护的高价值森林（着眼点是碳、生物多样性或文化）、以及识别与保护这些高价值区域不相容的人类活动。

“中非森林倡议”支持以立法和制定管理工具的方式确保土地利用规划成为有约束力的法律。

在“中非森林倡议”的方法中、土地利用规划并局限于规划制定、它还支持以立法和制定管理工具的方式确保土地利用规划成为有约束力的法律法规。“中非森林倡议”还期望在这些过程中、诸如采矿准则或农业准则等行业准则和政策将与全国就土地利用达成的共识相一致。为了实现后者、“中非森林倡议”支持相关经济部门将其目标和优先事项与土地利用规划相协调、并对基于可持续土地利用和可持续自然资源利用的生产活动进行投资。

有利的环境、监测和监督 “中非森林倡议”支持的投资组合的其余部分围绕土地利用规划进行构建。在刚果民主共和国、“中非森林倡议”为基于热带稀树草原的经济活动提供资金、并在几个省份为生计农业和商品农业、林业和能源提供支持。它还帮助刚果民主共和国和刚果共和国主要城市中心制定和实施能源总体规划。

“中非森林倡议”还支持各国监测森林地区土地利用规划和相关立法的实施情况、例如“中非森林倡议”资助了刚果民主共和国、加蓬、刚果共和国的国家森林监测系统。另外、它还支持加蓬林业部门履行其森林执法职责。

参考文献

- ¹ https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf
- ² 依据中位数变量情形下的最新联合国人口预测
- ³ Molinario et al. (2015): 刚果民主共和国轮作耕种森林覆盖动态: 2000-2010年遥感评估、Forest Cover Dynamics of shifting cultivation in the Democratic Republic of Congo: A remote sensing-based assessment for 2000-2010 (Env. Res. Lett. 2015, 10, 094009), 刚果民主共和国乡村综合体土地覆盖与土地利用量化研究、Quantification of land cover and land use within the rural complex of the Democratic Republic of Congo (Env. Res Lett. 2017, 12, 104001); and 特定语境下的景观研究——2000至2015年间刚果民主共和国森林覆盖消失情况、Contextualizing Landscape-Scape Forest Cover Loss in the Democratic Republic of Congo (DRC) between 2000 and 2015 (2020 MPDI, Land, 9, 23,).

中非森林倡议

“中非森林倡议”是一个合作伙伴关系和信托基金、包括:

- 中非伙伴国家: 喀麦隆、中非共和国、刚果共和国、刚果民主共和国、赤道几内亚、加蓬。
- 捐助者联盟: 欧盟、法国、德国、荷兰、挪威、韩国、英国。
- 作为南南合作伙伴的巴西。
- 执行机构、例如世界银行 (World Bank)、联合国开发计划署 (UNDP)、联合国粮农组织 (FAO)、法国开发署 (AFD)。

“中非森林倡议”支持战略性、整体性和国家级 REDD+、低排放的发展投资、同时重点关注中非地区高森林覆盖国家、其目标是认可和保护该区域森林的价值、缓解气候变化、减少贫困、促进可持续发展。

CAFI的支持重点是:

- 制定和执行国家投资框架 (National Investment Frameworks, NIFs)、该框架由具有跨部门权限的国家机构制定、并获得最高级别的批准;
- 根据意向书中所列政策实现情况和项目里程碑式进程提供资金;
- 鼓励捐助者依据国家投资框架协调和整合向伙伴国家提供的双边援助;
- 促进所有利益相关方的包容性参与。

来源:

www.cafi.org

联系方式

电子邮件: secretariatcafi@gmail.com

主要地址:

CAFI秘书处

联合国开发计划署 (United Nations Development Programme)

国际环境之家、7层 (International Environment House, 7th floor)

11-13 chemin des anemones (街道及号牌)

Châtelineau CH 1219 (城市名及邮编)

瑞士