



经济及社会理事会

Distr.: General
3 May 2005
Chinese
Original: Spanish

联合国森林论坛

第五届会议

2005 年 5 月 16 日至 27 日，纽约

临时议程* 项目 9

高级别部长级会议以及同国际组织
主管的政策对话

2005 年 4 月 21 日哥斯达黎加常驻联合国代表团给秘书长的普通照会

哥斯达黎加常驻联合国代表团向联合国秘书长致意，并谨提交题为“寻找其他可行办法建立森林财政维持能力基础”的和平倡议简要报告（见附件）。

哥斯达黎加常驻联合国代表团请秘书长将此份报告列为 2005 年 5 月 16 日至 27 日举行的联合国森林论坛第五届会议的资料。

* E/CN.18/2005/1。



2005 年 4 月 21 日哥斯达黎加常驻联合国代表团给秘书长的普通照会的
附件

[原件：英文和西班牙文]

哥斯达黎加政府
环境能源部
国家森林筹资基金
美洲农业合作研究所

关于“创新金融机制：寻找其他可行办法建立森林财政维持能力的基础”
的国家倡议

简要报告^{*}

哥斯达黎加圣何塞
2005年3月29日至4月1日



共同赞助国和组织

^{*} 最后报告将在联合国森林论坛第五届会议上提出。

1. 前言

哥斯达黎加政府在加拿大、瑞士、世界银行森林方案、中美洲经济一体化银行和美洲农业合作研究所(农合所)的财政支助下,并在哥伦比亚、美利坚合众国、芬兰、印度尼西亚、墨西哥、国际自然保护联盟——中美洲(中美洲自然保护联盟)、中美洲环境和发展委员会中美洲森林战略、中美洲土著与农民社区农林协调协会、国家农业署和国家森林筹资基金的共同赞助下,组织了“关于创新金融机制的国际专家会议:寻找其他可行办法建立森林财政维持能力的基础”的国家倡议。

会议于2005年3月29日至4月1日在哥斯达黎加圣何塞科罗纳多圣伊西德罗市的美洲农业合作研究所(农合所)总部举行,大约有100位国内外专家参加了会议。会议的总体目标是促成国际森林对话,特别是建立森林可持续管理财政维持能力基础的长期进程或机制,同时也审议这些进程或机制对实现千年发展目标和约翰内斯堡行动计划的贡献。

在开幕会议上,农合所驻哥斯达黎加的代表 Ramon Montoya 博士、联合国森林论坛哥斯达黎加联络人 Ricardo Ulate 先生、联合国森林论坛秘书处代表 Mahendra Joshi 博士以及哥斯达黎加环境能源部长 Carlos Manuel Rodriguez 博士分别做了发言。Carlos Manuel Rodriguez 博士还就此问题发表了演说。会议由加拿大林业司 Terry Hatton 和哥斯达黎加环境能源部顾问 Ricardo Ulate 共同主持。

会议介绍了为可持续森林管理筹集资源的各种现有筹资机制,如国际开发银行系统、债换自然、环境服务支付系统、各种国际公约和组织,以及所谓“碳市场”的潜在机会。会议随后交换意见并进行了讨论。第三天进行实地考察的活动,就哥斯达黎加一些现有机制的运行状况做了实际经验介绍。会议最后就一份报告草案开展一般性讨论。本文随后将介绍讨论的主要内容。

本报告将提交联合国森林论坛,使即将举行的第五届会议能够就此问题展开更富成效的对话。本报告基本上是专家会议上的发言和与会者提出的主要意见的摘要,因此并非商定的案文,仅是与会者的个人意见。

在编写本报告的过程中,注意避免重复以前讨论过的问题,力求更深入地探讨新的内容。不过仍有些老问题,由于对国际社会,特别是对国际森林问题对话具有现实意义,因此也不能忽视。

今后几个月,将按如下结构编写国家倡议的详细报告。组织者正设法在联合国森林论坛第五届会议期间找机会介绍各项结果,同时也将公布于众。

最后报告的结构

1. 介绍
2. 背景
3. 总体和具体目标
4. 会议时间和地点
5. 与会者
6. 议程
7. 会议进行(报告和讨论)
8. 主要内容
9. 附件

2. 主要内容

在会议上，专家小组确定了如下主要内容：¹

2.1. 为可持续森林管理筹资，仍是国际森林问题对话的核心内容。这也是国际社会为实现可持续发展更广泛努力的一个组成部分。鉴于以前会议已经讨论过可持续森林管理财政资源不足的问题，因此加强这方面资源筹集的必要措施，应包括各种传统和创新的机制与来源，以便筹得必要的资源，用于实现商定的国内国际可持续发展目标，特别是要更有效地实现千年发展目标、约翰内斯堡执行计划、发展筹资问题蒙特雷共识以及森林小组——森林论坛——联合国森林论坛进程的随后会议。此外还应更加努力，保持森林问题在国际发展议程上的地位。

2.2. 专家们认为已经做了努力克服障碍和限制，但仍有许多障碍和限制（如下文所示），妨碍各国和国际社会获得可持续森林管理资源的能力。² 无意以此清单替代或撤销以往会议所确定的有关国际森林对话的内容，只是作一些补充。

2.2.1. 公有和私营部门都缺乏现有筹资和投资机制的信息，使用范围也很有限。

2.2.2. 由不同行政机制管理的资源，其交易费用高（即政治、行政层级、财政和运营方面的费用），这些行政机制为筹措此类资源提供中介服务或便利。

2.2.3. 对专门用于可持续森林管理的资源，要做到管理更加透明，以及采取促进私人投资的恰当措施。

2.2.4. 目前在国家和国际一级存在多种机制，造成资源筹集工作的分散。

2.2.5. 在可持续森林管理资源管理战略和其他更广泛的国际国家战略（即国家发展战略、减贫战略、整体发展、千年发展目标）之间缺乏明确联系。

2.2.6. 捐助者或投资者确定的可持续森林管理资源筹集方面的国家目标和优先项目之间缺乏协调。

2.2.7. 未将可持续森林管理列为国家投资优先项目，因此林业部门筹集国际资源的能力有限。

2.2.8. 国家森林政策规划进程（即国家森林方案）中的投资和筹资战略薄弱或缺乏。

¹ 有些与会者曾建议将意见按主题分类，但是由于向联合国森林论坛提出本报告有时间限制，最后还是决定保留现有格式。

² 有些与会者还提到官方发展援助仍然产生障碍，但是由于这个问题在以前的会议上讨论过，因此本次会议并没有具体讨论此问题。

- 2.2.9. 在国家和国际一级，对森林多种益处的评价和认识不足。
- 2.2.10. 非法采伐和非法贸易等问题长期制约了资源的产生。
- 2.2.11. 决策者的观念是，对林业部门的资助是一项开支而不是投资。
- 2.2.12. 个人和社区土地所有权和土地保有权的问题长期限制了林业部门的投资潜力。
- 2.2.13. 由于采用传统的国民核算制度，没有统计林业提供的货物和服务的整体价值，因此难以说明可持续森林管理对国家和国际经济的贡献。
- 2.2.14. 私营部门很少参与国家政策和投资优先项目的制定工作，再有市场有限，难以增加对森林衍生的货物和服务的投资。
- 2.2.15. 考虑到专家会议上讨论的创新筹资机制，今后的各种国际森林安排，都应该包含一个筹资部分，以便开展有利于环境的技术合作与转让，帮助发展中国家解决执行国家方案所需的培训和资金问题。
- 2.3. 为了克服上文提到的障碍和限制，专家组认为各会员国、联合国森林论坛、森林合作伙伴关系成员组织、感兴趣的政府或非政府实体应酌情：
 - 2.3.1. 推动研究、系统化、培训和普及工作，促进信息和经验交流，加强国家、区域和国际能力在可持续森林管理计划和政策发展进程中纳入如下方面：
 - 2.3.1.1. 资源筹集战略，作为组成部分或补充内容，以解决不同层面（地方、国家、区域和国际）上各种方案和政策以及森林计划的需求，包括为资助国家森林方案制定具体的“商业计划”。
 - 2.3.1.2. 在目前可能的各种投资和筹资来源内，查明更符合林业部门各行为者和组成单位的具体需求的机制。
 - 2.3.1.3. 对投资和筹资方案的分析办法，用于按照可能或已确定的优先项目做出决策。
 - 2.3.1.4. 通过各种机制和来源解决国家森林计划各组成部分的具体筹资需求的多方面手段。
 - 2.3.1.5. 要求国际金融机构按照林业部门的需求，设立和（或）加强筹资方案、支持国家森林基金、开拓和加强森林货物和服务市场的建议和行动。
 - 2.3.1.6. 在国家和国际一级上的跨部门对话进程，以便在目标相同或互补的工作领域中，就共同或共享的议程达成共识，更高效地利用财政和投资资源。
 - 2.3.1.7. 对利用多种森林货物和服务，为可持续森林管理创造更多资源的有利和不利外差因素，进行评价、认识和内化的法律和政策措施。

- 2.3.1.8. 将林业部门财政战略纳入国家发展筹资战略，并酌情将林业部门财政战略与国家减贫目标挂钩的措施。
- 2.3.1.9. 为研究机制分配资源，以更清楚地确定可持续森林管理对国家减贫目标的贡献。
- 2.3.1.10. 包括为各国创造有利条件，作为加强财政资源筹集实现可持续森林管理的一个重要内容。
- 2.4. 考虑到缺乏信息，制约许多国家和行为者获取来源，要促进现有可持续森林管理资源筹集机制的系统化、普及化、和知识转让。
- 2.4.1. 赞扬森林合作伙伴关系制定《来源手册》的工作，并希望定期更新手册。这些努力和这种信息传播机制，应该面向国际、区域、国家和地方各级林业部门相关行为者的目标公众，还可以开展培训活动，介绍获得这些来源的程序和机制。
- 2.4.2. 最好查明对此类活动可提供资助的财政资源可以推进和加强中美洲森林战略等区域努力，以便为筹集资源实现可持续森林管理，积累交流知识和能力建设方面的经验。
- 2.4.3. 专家会议上介绍的经验和倡议，已在下列实体推行：中美洲经济一体化银行、森林方案、世界银行、美洲国家组织、粮农组织国家森林方案基金、中美洲环境和发展委员会中美洲森林战略、防治荒漠化和土地退化公约全球机制、国际湿地组织、国际示范森林网、中美洲土著与农民社区农林协调协会以及债换自然方案、加拿大林业投资决策模式、环境服务付费方案（例如哥斯达黎加国家林业筹资基金所开发的方案）、碳基金和清洁发展机制。这些经验和倡议体现出可选方案的多样化，各国可以根据自己的特点和需求，加强筹集资源实现可持续森林管理的政策和行动。
- 2.5. 通过如下手段采取并加强措施，推进透明度、降低交易费用，并改善为森林问题获取资源的总体条件：
- 2.5.1. 设计并实施使国际政府组织和非政府组织更高效地分配资源的战略框架，避免重复努力，并提高这些框架在国际、区域和国家各级上的使用成效。
- 2.5.2. 在公共和私营行为者之间建立战略联盟，共同确定可持续森林管理资金来源的分配和使用政策框架推进公共系统相关部门之间的对话和建立共识。
- 2.5.3. 加强土著、农民和本地社区参与对可持续森林管理财政和投资资源的管理。
- 2.5.4. 分配资源和推进能力建设，包括交流成功经验，改善对可持续森林管理财政资源的行政管理。

2.6. 推进设计、执行和评估各种创新机制和来源，开创新的收入，提高国家和国际筹集资源实现可持续森林管理的能力，同时记取下列经验：

2.6.1. 哥斯达黎加等国已成功实施的环境服务付费方案，可以成为可持续森林管理筹资和投资的重要机制，这一机制应包含某些核心内容（充分的法律框架、公共和私营部门的机构能力、财政管理能力、恰当的政策、透明度和可信度）。应该在此基础上分析这一机制是否适用于其他国家。

- 这些方案是多用途机制，包括多种财政资源来源（国家经常预算、税收、公共服务费、信贷、对环境服务的国际认可、私有资源等）。
- 系统的基本方针是，向森林提供的环境服务受益者收费；和将方案转给制定者。某些国家可以将这些方案作为恰当的手段，用于制订可持续森林管理的投资政策并创造市场。
- 可以用于筹集资源，以实现不同的目标，如重新造林、养护和管理森林、农林和林牧活动、退化土地复原、保护和养护生物多样性、水、空气和能源等战略资源。
- 这些方案可以作为重要的手段，推动农村发展、减贫和降低森林覆盖损失率。

2.6.2. 促进可持续森林管理的债换自然方案，虽未得到广泛执行，但是对于高债务的发展中国家，有很大的潜力。

- 这些机制还可以用其他的清洁发展机制和环境服务补充，以提高效率。尽管这些机制一般面向保护活动，但不排除用于其他森林管理模式（即哥斯达黎加-加拿大、哥斯达黎加-西班牙和哥斯达黎加-荷兰）的可能性，这些机制也不应被解释为贩卖森林。
- 实施这些机制需要确定受援国的优先项目，在金融、货币和国家林业主管部门之间实现充分的协调和统一，还要有透明的资源管理机制和适当的能力来吸收资源，不过并没有唯一或法定的模式。

2.6.3. 虽然从清洁发展机制和可持续森林管理碳交易机会中可以产生资源，但是这并不确定。碳出价处于分散而无序的状况，但是从减排价格低所反映出的需求情况来看，这一状况正在逆转。由于这个市场不断变化，最好保持充分的后续工作，以便考虑到目前和未来的交易成本，并提醒发展中国家必须履行其减排承诺，在此基础上做出更好的决策。在此方面，相关方应更多努力，降低交易费用，以便加强实现可持续森林管理的潜力。

2.6.4. 此外还有其他一些机制或办法，能够在自愿的基础上产生财政资源，如自然保护联盟气候变化基金。该基金倡导共同责任的原则，可以作为类似倡议的参考。

2.6.5. 尽管希望能通过加强森林获利能力，来实现森林管理的可持续能力，但看来也得采用其他领域已有的工具，如股票市场上储存债券收入、代理融通、票据和出口贴现、有价证券等。不过并没有深入讨论这些问题。
