

**联合国森林论坛****不限成员名额特设专家组提出制定全球自愿  
金融机制/组合办法/森林筹资框架的提案**

2008年11月10日至14日，维也纳

临时议程\*项目4

**可持续森林管理筹资：为支持执行关于所有类型森林的无法  
律约束力文书并促进可持续森林管理而调动金融资源****秘书处的说明****摘要**

编写本说明的目的是为了方便不限成员名额特设专家组的工作，帮助其提出制定全球自愿金融机制/组合办法/森林筹资框架的提案，以支持执行可持续森林管理，实现全球森林目标，以及执行关于所有类型森林的无法律约束力文书（以下简称“文书”）。筹资作为一个目标被纳入全球四个森林目标之中，说明其在文书中至关重要。

森林能为社会提供多种惠益。在全球为迈向可持续森林管理而努力的过程中，森林毁坏和退化的惊人速度已成为令人严重关切的严峻挑战。在当前市场和政策环境中，采取不可持续的做法往往比实行可持续森林管理更有利可图。联合国森林论坛已认识到，应对这些挑战需要有大量金融资源。目前从国内和国外、公共和私人源头流向森林部门的资金已经不少，但还不够充足。支持可持续森林管理的资金来源比较分散，并且很少能全面涵盖各种可持续森林管理活动。

本说明的目的在于对推动和阻碍可持续森林管理的各种主要力量进行简要描述，并具体说明森林和林业可以利用的主要资金来源。

第六节简单讨论了经社理事会第2007/40号决议提到的三个筹资概念，即“全球自愿金融机制、组合办

\* E/CN.18/2008/1。



法，以及森林筹资框架”。

在第七节，本说明提供了一些供专家组在制定提案过程中进行审议的要点和问题。提案将提交给拟于2009年4月20日至5月1日举行的联合国森林论坛第八届会议。

## 目录

	页次
一、 导言 .....	4
二、 背景 .....	5
三、 国际私营部门投资 .....	8
四、 国际金融合作 .....	10
五、 新出现的机会和方案 .....	15
六、 全球金融机制/组合办法/森林筹资框架 .....	16
七、 结论及供特设专家组审议的问题 .....	17

## 一、 导言

1. 2007年4月举行的联合国森林论坛第七届会议就一项关于所有类型森林的无法律约束力文书（以下简称“文书”）达成一致，并通过了论坛的新的多年工作方案。经济及社会理事会在其第2007/40号决议中向大会转递了该项文书以供大会批准，它还决定：制定、审议并期望在论坛第八届会议上通过一个适用于所有类型森林的全球自愿金融机制/组合办法/森林筹资框架，目的是在现有和新出现的创新办法基础上，从各种来源大幅增加新的和更多的资源，同时考虑到对现有金融机制的评估和审查结果，以支持实行可持续森林管理，实现全球森林目标，执行关于所有类型森林的无法律约束力文书；论坛应该在现有资源范围内，在第八届会议前召开一次不限成员名额特设专家组会议，以提出制定全球自愿金融机制/组合办法/森林筹资框架的提案，并邀请森林问题合作伙伴关系协助制定这些提案。

2. 在2007年12月大会通过的文书中，成员国重申了以下四个共同全球森林目标，并重申了在全球、区域和国家级别推进工作以在2015年之前实现这些目标的承诺：

1. 通过可持续森林管理，包括保护森林、恢复森林、植树造林和重新造林，扭转世界各地森林覆盖丧失的趋势，并加强努力防止森林退化；
2. 提高森林的经济、社会和环境惠益，方法包括改善依靠森林为生者的生计；
3. 大幅增加世界各地保护林区和其他可持续管理林区的面积以及可持续管理林区森林产品所占比例；
4. 扭转在可持续森林管理方面官方发展援助减少的趋势，从各种来源大幅增加新的和更多的金融资源，用于实行可持续森林管理。

3. 第四个目标专门针对金融资源的问题。在这方面，根据多年工作方案，论坛第八届会议（2009年4月20日至5月1日）将把“执行手段”当作独立的议程项目，并在此项目下审议一项关于可持续森林管理的全球自愿金融机制/组合办法/森林筹资框架的决定。以前的协商清楚表明，要有效地执行文书，要根据政府间森林小组、政府间森林论坛以及本论坛自身过去的各项决定有效地开展后续行动，筹资问题是至关重要的。

4. 森林能提供多种惠益，但这些惠益要能持续下去，森林必须得到可持续的管理，毁坏森林的趋势必须得以扭转。论坛在以往的审议工作中曾准确地指出过有些森林惠益如何主要惠及地方社区，有些如何惠及整个国家或区域，有些则如何惠及全球。全球森林状况如今已变得比历史上任何其他时候都严重，因为森林

的破坏和其他人类活动威胁着生物的多样性、气候的稳定以及森林提供的其他价值。

5. 编写本说明的目的是为了方便特设专家组在会议上进行讨论，以提出制定全球自愿金融机制/组合办法/森林筹资框架的提案供论坛第八届会议审议。本说明按如下方式组织：第二节简要介绍文书以及主要的森林和筹资问题；第三节简单考虑私营部门的作用；第四节总结现有及最近进行的国际金融合作；第五节介绍一些新生方案；第六节讨论“全球自愿金融机制/组合办法/森林筹资框架”术语；最后在第七节提出供会议审议的问题。

## 二、背景

### A. 关于所有类型森林的无法律约束力文书

6. 文书提供了各成员国可以采取的一整套范围广泛的行动，以实现全球森林目标和可持续森林管理。它们是由25项国家政策和措施以及19项国际合作措施组成。文书对筹资的关键作用的强调是显而易见的，除了将筹资定为四个全球森林目标中的一个之外，文书还呼吁各国和国际社会在筹资领域采取以下行动以实现文书目标：

- (a) 创造有利环境以鼓励各利益攸关方，包括私营部门和地方及土著社区进行投资；
- (b) 提出战略为实现可持续森林管理制定短、中、长期金融规划；
- (c) 建立和加强执行可持续森林管理的伙伴关系和联合方案；
- (d) 从各种来源大幅增加新的和更多的金融资源；
- (e) 扭转在可持续森林管理方面官方发展援助减少的趋势；
- (f) 制定和设立积极的激励措施，以减少森林丧失，促进重新造林、植树造林和复原森林，推行可持续森林管理，增加保护林区以及其他可持续管理林区的面积；
- (g) 支持各国制定和执行有经济和社会效益且无害环境的措施以作为促进可持续森林管理的激励手段。

7. 应经济及社会理事会第2007/40号决议的邀请，森林问题合作伙伴关系组建了一个咨询组，以支持专家组会议。咨询组正在对各种资金来源、潜在的新出现的来源和与文书措施的差距进行分析。在递交本说明供正式处理的时候，分析工作还在进行中。本说明使用了一些初步的分析结果，完整的分析将在专家组会议期间提交。

## B. 森林与筹资

8. 所有类型森林的可持续管理是全球社会长久以来的目标，但当前的状况既不能让人满意，也不能让人宽慰。2005年，在全世界39.5亿公顷森林中，<sup>1</sup>超过一半即有21亿公顷在发展中国家，9亿公顷在经济转型国家。2000年至2005年期间每年毁掉的森林总面积达1 300万公顷。<sup>2</sup>与此同时，人工林是有较大增长，一些天然林也有扩张，这使2000年至2005年间森林的净丧失面积降低了不少，降到了约730万公顷。毁林现象几乎全部发生在发展中国家的热带雨林中。

9. 以可持续方式管理的森林具体有多少，目前还没有准确数据。据国际热带木材组织2006年的一项调查<sup>3</sup>估计，在其33个生产商成员国总面积9亿公顷的森林中，约3 600万公顷为以可持续方式管理的森林。该数据与1988年的估计数据一百万公顷相比已经有了很大提高，但还是不到这些国家森林总量的5%。这一比例也许同样表明了其他一些发展中国家的情况，虽然关于他们的数据很少。<sup>4</sup>需要说明的是，有许多属于社区、小型业主或工业团体的森林被很好地管理着，并且很多无人区森林很大程度上未受干扰，但这些森林在官方有关可持续管理的统计中往往还没有记录。但尽管如此，在今天，几乎每一个森林生态系统都受到了某种程度的人类影响，如没有足够的资金支持，将难以在世界众多地方实现可持续森林管理。需要的投资高低不同，低的如保护无人区森林，高的如涉及很高的机会成本的情况。

10. 在讨论发展中国家的筹资和森林管理问题时，首要的一点是要认识到贫困者的生计和森林的直接联系，认识到农村人口要花费大量劳力采伐生存所必需的薪柴和许多其他森林产品。每年因这一基本目的而被采伐的木材就有18亿立方米<sup>2</sup>（约为被采伐木材总量的一半），并且大部分都由妇女收集。超过10亿的人口很大程度上依赖森林维持生存。<sup>5</sup>这种需要很少技术的谋生方式为农村贫困的人们创造了价值数十亿美元的效益，为他们提供了种类繁多的食物、药品和建造房舍的材料。尽管源自森林的惠益或价值通常不被计入官方的经济数据中，但这一切都是真实发生的，并且最为直接地影响着这数以百万贫困人口的生计。这样的森林利用方式并不能保证森林的可持续管理，在许多情况下，产品和服务可能会耗

<sup>1</sup> 联合国粮食及农业组织，罗马。《世界森林状况》，2007年(<http://www.fao.org/docrep/009/a0773e00.htm>)。

<sup>2</sup> 同上。《全球森林资源评估》，2007年。

<sup>3</sup> 国际热带木材组织，《2005年热带森林管理状况》。

<sup>4</sup> 联合国粮食及农业组织，罗马。《世界森林状况》，2007年。（关于向可持续森林管理进展情况的详细描述，见第一部分）。

<sup>5</sup> Chomitz, K. W. 等人。2007。世界银行研究报告《热带森林的农业扩充、减贫和环境——是否相互抵触》。

尽或消失。虽然如此，可持续森林管理的题中之意也包括降低农村的贫困和持续为森林居住者提供利益。不过，这些活动应确保以可持续的方式进行。

11. 更为组织化或工业化的可持续森林管理需要大量的资金。任何超过家庭活动规模的可持续森林管理，都有多方面的技术要求，并且往往需要在森林中有不同利益的各利益攸关方的参与。社会和环境的可持续性离不开经济的可持续性，而维持经济的可持续性，需要有金融方面的信息，包括关于市场和机会成本的信息，以及与怎样从各种来源获得资金相关的知识。运作的规模越大，需要的金融方面的分析和技术知识也相应地越复杂。

12. 以上所有活动都需要从某些来源获得资金。通常的看法是可持续森林管理不如不可持续的做法更为有利可图，因为可持续管理需要更高的投资和运作成本。因此，要实行可持续森林管理，更大的营收流入或从外部筹资是必不可少的——尽管这样的要求看起来有些矛盾，因为从定义上说，可持续森林管理应该是使用自有资金的。当所有获益者都为他们获得的利益支付合适的价格（或补偿）后，自有资金运作也就可行了。在既无法规管理又无需为获得公共利益支付补偿的情况下，会有强大的动力驱使人们对森林进行不可持续的利用，导致森林退化和毁坏。而且，如果土地产权较弱、不清或有争议，以快速和不可持续的方式采伐森林产品（不论是薪柴、野生动物还是木材）的压力会更大。

13. 采取不可持续的做法的压力来自各个方面。它们往往与追求短期净收入的最大化有关，这一目标驱使人们尽快榨取有价值的产品而不顾及森林未来的出产能力。而再生投资的回报周期往往很长，可能远远超过许多私人的森林业主偏好的时间长度。生长缓慢的树木要长至成熟可以砍伐，很容易花费五、六十年甚至长得多的时间。私人投资在此类情况下往往因为投资孕育期<sup>6</sup>太长而受到约束。

14. 相比等待自然再生至成熟，建立生长速度更快的人工林往往更能获利。人工林能够提供许多惠益，其吸引的私人投资不少，但他们通常不能提供与自然林一样的诸多惠益。自然林的持续破坏不能通过代之以人工林来弥补。不过，通过植树来复原自然林是一个重要的问题，也需要很多投资。为满足需求，人工林的面积正在迅速增长（过去15年增长了约 5000万公顷），2005年达到了2.2亿公顷。

15. 属于森林的土地可以有很多其他用途，而且用于这些用途相比作为森林使用往往能提供更大的短期惠益。这些是维持森林覆盖的机会成本更高的情况。转作农业用地是森林被毁坏的一个常见原因，而且最近的粮食危机和倡导生物燃料生产的政策也加大了压力。这些不同的经济力量能够协同发挥作用，他们产生的效果是累积性的。

---

<sup>6</sup> Indufor，芬兰外交部。2006年。《关于可持续森林管理筹资机制的研究》。

16. 主要的结论是仅由市场的力量自由发挥作用是不能产生可持续森林管理的。仅仅动员和促进私人投资并为这种投资提供有利环境不足以构成一个可持续森林管理的充分的筹资体系，除非与此同时，其他结构性的缺陷和根本性的问题也加以解决，比如对完整范围的森林产品和服务的合理估价问题。

17. 全球所有森林中有84%是属于国有的。<sup>7</sup>为了确保森林提供的公共利益可以持续的良好愿望，可能促成了这一政策。但是证据表明，涉及森林的保护、管理和执法的任务颇为艰巨，当政府的能力不足以应对这一任务时，私人业者有很强的动力倾向于采取不可持续的行动。因此，如果没有足够的制度能力和一个跨部门综合政策框架的话，仅靠国家所有制是不能带来那些可持续惠益的。

18. 如果提供资金，包括因获得各种惠益而提供补偿，对于可持续森林管理和确保这些惠益的持续存在是必需的话，那么由那些从各种森林产品和服务中获益的人提供所需资金，看起来是较为合理和公平的原则。这反映了联合国环境与发展会议广为接受的共同但有区别的责任原则，表明了合作和伙伴关系对于迈向可持续森林管理的必要性。

19. 这在某种程度上已在发生，因为在许多情况下，可持续森林管理已有地方、国家和国际的资金来源可以利用。不过，资金一般都被分配到期望回报较好的地方，而许多国家的许多森林区域缺少这一优势，很少能有或能得到国家或国际的资金。正如上述估计数据表明的那样，在这些区域，可持续森林管理很少有在发生，因此目前流入可持续森林管理的资金显然还不充足。

20. 收入较低的国家能够得到的金融资源也较少，因此这也是问题最为突出的地方。此外，正如上文所描述的那样，需要的不仅仅是不加区别的筹资。私人的资金也许可以得到，但若没有适当的保障措施，仅此还不能在所有地方甚至在最需资金的地方实现可持续森林管理。因此，一个高效的筹资体系需要在地方、国家和国际层面利用私人和公共的资金来源。对于那些在当前私人市场不受重视的公共利益，公共部门需要通过多种手段筹划方案给予资金支持，包括加强和创造森林提供的许多产品和服务的市场。这一办法并不简单，但看来是唯一可行的办法。

### 三、国际私营部门投资

21. 在考虑可持续森林管理的金融机制时，有必要了解与森林相关的大量的资金流动。2004年，全球森林产品贸易总额达3 270亿美元，其中工业化国家占了大约四分之三。

---

<sup>7</sup> 联合国粮食及农业组织，《2005年全球森林资源评估》。



22. 关于对发展中国家森林部门的国内和国外直接私人投资，目前还没有系统性的资料。不过，普遍的看法是林业投资大部分来自地方来源，虽然在很多国家的加工行业，尤其是制浆和造纸行业，国外提供的资金也有不少。国外筹资可通过直接投资、组合投资以及信贷等多种形式。森林管理、人工林和木材行业的国内投资则来自正式的私营部门，以及往往属于非正式（和未记录）部门的社区、土地所有者和农业经营者。

23. 根据贸发会议的数据，<sup>8</sup>流向发展中国家森林工业的外国私人直接投资<sup>9</sup>增长迅速（1990年至2005年间增长了不止一倍），2003年至2005年间，每年的总额达到了约5亿美元。发展中国家木材和造纸行业的外国直接投资总额<sup>10</sup>也有增加，2005年达到了178亿美元。另外一个已被观察到的重要趋势是，一些发展中国家的投资者正在向其他发展中国家进行外国直接投资。根据可以得到的数据，发展中国家森林行业的年投资总额可能在20亿美元左右。

24. 私营部门筹资的一个关键问题是要确保投资不被用于非法和不可持续的义务。就文书而言，本行业能够直接推动生产、加工和贸易，从而推动前三个全球森林目标的实现。本行业间接造成的经济、社会和环境的影响是广泛而多方面的，因此既需要提高正面的效果，也需要减轻负面的后果。

25. 在少数国家，过去通常由森林行业公司对林地做出的直接投资，已经在转向由机构投资者比如林地投资管理组织做出的间接投资。这样的林地投资能够在促进森林产品与服务的生产和相关贸易方面推动文书中国家措施的施行。不过这样的影响可能只限于相对少数的几个国家，这些国家能提供优越的木材生长条件，易于得到合适的林地，并且有较好的投资环境。为了减轻可能的负面影响，以及把这些新参与者纳入国家和地方的社会—经济框架以使共同利益最大化，需要有一些保障措施。

26. 在热带地区，基于社区的可持续森林管理潜力很大。社区也会面临众多以上描述的比较优势和约束。因为与农村减贫和环境可持续性直接相关，基于社区的可持续森林管理正在吸引政府和国际合作的重点关注，这也是应当的。当然，社区林业要能参与市场竞争，需要有足够的组织和技术能力。这在开始时需要花费资金，需要进行能力建设，但这样做有望在未来实现重大回报。

---

<sup>8</sup> 联合国贸易与发展会议（贸发会议），《2007年世界投资报告》。

<sup>9</sup> 外国直接投资是指外国企业在某一段时间（日历年或税务年）做出的新的投资。很多对内投资都会会计入外国直接投资的统计数据，但并不是全部。例如，如果一个对内投资者决定在一个国家扩大工厂但使用当地的资金，则该资金不会在外国直接投资的统计数据中出现，因为整项举措没有涉及任何向该国的资金流入。

<sup>10</sup> 外国直接投资总额计算的是在任何时间点上外国企业资本投资的累计额，其中考虑到新的投资额和减少的投资额。

## 四、国际金融合作

### A. 官方发展援助

27. 本说明不能就与森林相关的所有官方发展援助提供详细的介绍，但考察一下几个对于设计任何新的金融体系都很重要的主要因素将是有用的。自联合国环境与发展会议以来，针对森林的官方发展援助随着对该问题的国际认识的变化而经历了变化。虽然专门针对森林部门的方案仍然重要，官方发展援助的重点已经转移到更广范围的农村发展和环境保护方案，在这些方案中森林可能扮演重要角色。

28. 准确的、分门别类而又全面的关于森林方案官方发展援助并没有现成的数据。不过自1992年联合国环境与发展会议以来，估计数据有过很多。按照最近一些估计，与森林相关的官方发展援助的总额大约在每年10亿至19亿美元之间。若取较高数据计算，过去三年世界银行与森林相关的年平均贷款占了约5.8亿美元，而约20个双边方案则占了大约每年10亿美元。<sup>11</sup>与此相比，2003年中国公共部门对林业的投资估计为42亿美元。

29. 为得到方案的官方发展援助，受援国一般要与可能为其国内方案提供资金的国际伙伴会面，然后达成一个能反映受援国和捐助者重点利益的共识方案。这一方法反映了《2005年援助实效问题巴黎宣言》<sup>12</sup>和《发展筹资问题蒙特雷共识》所着重表达的共识。在关于综合援助方案的国家级别文件和会议中，与森林相关的方案往往没有成为关注重点，因此与森林相关的官方发展援助没有随可持续森林管理挑战的加重成比例的增加。这也可以理解，因为许多国家还在竭尽所能为其人民提供基本的医疗和教育服务，提供经济增长和食物。

30. 在森林面积相对较大的国家，森林方案在各种合作方案中的地位则往往变得较为突出。在此情况下，往往有不同的公共和私人捐助者支持许多与森林相关的项目。这样的国家则需要有效地协调多个项目，把它们纳入一个一致的方案，并且有效地把公共资助和私人的投资与行动结合起来。这就当然地涉及到了前面曾提及、下面将讨论的组合办法。组合办法内部若有有意义的资源利用，则可以促进更有效的使用组合办法。

<sup>11</sup> 世界银行，全球森林问题伙伴关系，（非正式临时文件），2007年。

<sup>12</sup> 《援助实效问题巴黎宣言》做出的承诺包括：(a) **自主决策**——伙伴国负责有效主导各自的发展政策、战略，协调各项发展活动；(b) **目标一致**——捐助国根据伙伴国国家发展战略、制度和措施决定提供什么样的总体支持；(c) **协调实施**——捐助国的行动将更为协调、透明，更能发挥集体效力；(d) **追求实效**——为追求实效管理资源并改善决策；以及(e) **共同负责**——捐助国和伙伴国应对发展实效负责(<http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>)。

31. 这些情况触及到围绕第四个全球森林目标，即“扭转在可持续森林管理方面官方发展援助减少的趋势……”这一目标的诸多问题的核心。虽然可以说发展中国家是它们自己发展政策的主导者，与其他需要相比，森林项目没有受到优先关注。但是，全球社会面临着可持续森林管理方面官方发展援助不足的现实，并且在当前的安排下，这一状况很少有望改变，这也是事实。为进一步说明这种情况，以下将考察专门针对森林的其他国际合作方面的努力。

## B. 世界银行集团

32. 2002年通过的世界银行森林战略，旨在加大针对森林的金融援助的作用，因为这一战略，此后的援助水平有上升趋势。森林战略依赖三大支柱（减贫、将森林纳入可持续发展，以及增加全球环境服务）。2007年，贷款总额达到了5.12亿美元。

33. 大致而言，世行的投资包括独立的森林项目，以及森林内容占不小比重的项目。<sup>13</sup>2000年至2005年间，后者占全部森林贷款的39%。这些项目主要涉及生物多样性（占项目数量的68%）、减贫（12%）、农村发展（8%）、能源（8%）以及自然资源管理（4%）。独立的森林项目则涵盖了广泛的主题领域，包括部门改革、社区林业、人工林开发，以及为森林环境服务支付费用等。除了部门贷款和投资项目贷款，发展政策贷款也已变得越来越重要。截至2006年，世行已经批准了11笔此类贷款，其中林业部分的总额约为9 400万美元。

34. 国际金融公司是世行的私营部门分支，旨在促进可持续的私营部门投资，以促进经济发展并减少贫困。它已为许多森林部门项目提供过融资，特别是在制浆和造纸行业，每年融资额平均约为2.5亿美元，而由此带来的共同资金约为这一数额的五倍。

35. 多边投资保证机构通过向投资者和贷款者提供政治险保险服务，来帮助促进外国直接投资。在森林部门，多边投资保证机构的政治险担保在1990年代后期只在两个项目中用过。可以尝试推广这一工具，因为政治险的担保适合林业长期投资的特点。

36. 世行已经在碳和森林领域启动了几项倡议；这些倡议将在下文关于新出现的机会和方案的第五节予以考虑。

37. 世行有四个合作方案或基金，用以促进2002年森林战略的执行。这四个方案分别是：（a）森林保护和可持续利用世界银行/世界野生动物基金会联盟；（b）森林方案；（c）森林法执行和治理；（d）重要生态系统合作基金。世行认为，这些合作方案对于执行其森林战略起到了帮助作用。已经调动的资金不算很多，但很有效果。

---

<sup>13</sup> 这些项目没有被归入森林投资。

38. 世行的融资广泛涵盖了文书在国家措施方面的众多组成部分，因为其范围一般相当全面，项目通常很大。

39. 世行正积极参与为林业调动新的资金，本部分讨论的所有其他政府间组织也在做此努力。

40. 除了世界银行，非洲、亚洲和拉丁美洲的区域开发银行多年来也支持着众多与森林相关的项目，另外至少有十多个双边方案也是与森林相关项目的重要贡献者。这些方案构成了上述10亿美元官方发展援助中的绝大部分。

### C. 国家森林方案机制

41. 国家森林方案机制是一个由联合国粮食及农业组织（粮农组织）主持的多伙伴资助机制，旨在支持利益攸关方在国家层面积极参与制定和执行国家森林方案。该机制直接向伙伴国的利益攸关方提供资助，以帮助他们制定和执行有效针对地方需要和国家优先事项，并且反映国际商定原则的国家森林方案。

42. 自从2002年创立以来，该机制已经与57个国家和4个次区域组织建立了合作关系，向各利益攸关方提供了770万美元资助，接受资助者约70%都不是政府组织。机制的资助为利益攸关方参与制定政策和战略，拓展国家森林方案以及创造新的法律、财政和制度手段提供了支持。不过需要指出的是，对来自机制的援助的需求远远超过了机制目前拥有的资金。

### D. 全球环境基金

43. 全球环境基金为“新的和更多的资助以及优惠贷款提供资金，以支付为实现各方商定的全球环境惠益采取措施所涉及的增支成本”。它是唯一存在的多公约筹资机制，是如今特别支持《生物多样性公约》和《联合国气候变化框架公约》的主要资金来源。全球环境基金也是支持《联合国防治荒漠化公约》的一个资金来源。

44. 自1991年以来，全球环境基金与森林相关的活动的范围已从原来集中于生物多样性保护逐渐扩展到包括综合生态系统管理、土地退化防治、可持续土地管理以及最近的（2007年起）可持续森林管理。截至2005年，投入与森林相关的项目（236个）的资金累计已达11.92亿美元。<sup>14</sup>早期的项目作为生物多样性保护的主要工具，主要集中在保护区，但更多地支持保护区以外的可持续森林管理正在成为一种趋势。

45. 2007年，全球环境基金理事会通过了一项可持续森林管理方案，旨在以比过去更加全面和协调的方式参与对这一领域的干预。该方案可以支持的领域包括：  
(a) 在国家层面向保护区系统提供可持续融资；(b) 加强陆地保护区网络；(c)

<sup>14</sup> 全球环境基金，《全球环境基金与森林相关的活动》，GEF/C.27/14，2005年。

加强使生物多样性保护主流化的政策和法规框架；(d) 培育生物多样性产品和服务的市场；(e) 支持更广地域的可持续森林管理；(f) 促进可持续生物生产；(g) 防范、控制和管理外来入侵物种；(h) 管理土地使用、土地用途变更和林业，将此作为保护碳储量和降低温室气体排放的手段。在开始执行的前六个月期间，全球环境基金方案已经出资7 000万美元，这些资金带来的共同出资额则约为2.23亿美元。在第四个增资阶段，全球环境基金在可持续森林管理方面的投资可能会超过2.5亿美元。可持续森林管理方案为全球环境基金开启了新的投资机会，其投资重点依旧在生物多样性保护和森林方面，这两方面是促进生产全球公共产品的土地的可持续利用的组成部分。

## E. 国际热带木材组织

46. 《国际热带木材协定》是有法律约束力的文书，旨在为热带森林的可持续管理提供筹资机制。该协定于1994年获得通过，它规定(a) 应建立一个行政账户用于向所有成员征收会费以支付行政开支，和(b) 一个专门账户用于接收用于项目和项目前融资的自愿捐款。此外还建立了巴厘伙伴关系基金，用于资助生产者成员为实现《1994年国际热带木材协定》第1(d)条的目标（提高成员国实施必要战略的能力，以在2000年之前实现出口源自可持续管理来源的热带木材和木材产品）作必要的投资。

47. 自1987年起，国际热带木材组织已经调动了约3.14亿美元，为大约800个项目和活动提供了资金，并且自2000年起，每年分配的资金大约在1 400万至1 800万美元之间。在以上总额中，巴厘伙伴关系基金调动的资金约为4 200万美元。在过去10年中，融资数额基本保持在同一水平，但近年来有捐助者提供了不少捐款。专门账户的资金来源包括来自消费成员国的自愿捐款、商品共同基金、<sup>15</sup>区域和国际融资机构，以及其他来源。

48. 新版《2006年国际热带木材协定》旨在拓宽和加强国际热带木材组织业务活动的筹资基础。不过，该协定还未生效。

## F. 全球机制

49. 全球机制是根据《联合国防治荒漠化公约》建立的，旨在加强现有金融机制的效力和效率，并且促进能导致调集大量金融资源并把它们引向受影响的发展中国家成员方的行动。这一机制越来越倾向于专门为致力于防治荒漠化和推进可持续土地管理的国家提供一系列金融咨询服务。因为这些问题与森林和林业的联系，全球机制可以提供重要的值得学习的经验。

---

<sup>15</sup> 《国际热带木材协定》是在贸发会议下达成的商品协定。

## G. 非盈利和慈善捐款

50. 慈善捐款和它们支持的非盈利组织的工作正起到越来越重要的作用。慈善基金和财力雄厚的慈善家的数量正在上升，主要在发达国家和快速发展中国家。慈善捐赠的规模有多大，可以看看美国的数据，2004年，全部美国基金为所有事业的国际捐款估计为38亿美元，占他们捐赠总额的约18%。<sup>16</sup> 这些国际捐款大部分用于健康事业，但也有约6.65亿美元是为国际开发和环境项目捐赠的。

51. 通过慈善捐款用于可持续森林管理的资金数额也很可观，尤其是用于森林保护的部分。增加此类捐款的数量需要一套非常有效的筹资方案，能否成功也不是一定的。慈善事业是一种重要的补充，但无疑不可以作为公共投资的替代。并且从根本上说，可持续森林管理并不是一种慈善事业，而是如何让社会的不同成员为他们获得的利益做出对等补偿的问题。森林问题合作伙伴关系的《信息指南》（见下文）提供了关于此类慈善基金和其他组织的重要信息，可供筹资者利用。

## H. 《可持续森林管理筹资信息指南》

52. 《可持续森林管理筹资信息指南》由森林问题合作伙伴关系编写而成，里面列出了许多捐助者、慈善机构，以及其他可以为森林项目和方案提供资金的来源。粮农组织目前正在更新该信息指南，指南内容将与文书条款关联起来。更新过程中得出的初步结论如下：

- 支持可持续森林管理的资金来源分散，没有单独一项基金覆盖文书中的所有措施。
- 为各种不同措施提供的资金大为不同。某些措施吸引的兴趣远远大于其他措施。
- 《信息指南》列明的一些基金严重偏向于支持能力建设和森林保护，而对生产和技术活动的支持较少。
- 《信息指南》列出的基金通常有具体的目标，资助对象要经竞争筛选。
- 创新性筹资方式在不同国家的实行情况大为不同。
- 在拉丁美洲进行的一项评估显示，用于支持可持续森林管理的资金很难找到。在可持续森林管理活动如自然林管理方面，以及支持小型和社区森林生产商方面，这一困难尤为明显。并且，寻找资金的过程费力又费时。

---

<sup>16</sup> Renz, L. and Atienza, J., International Grant Making Update, Foundation Center, 2006.

## 五、新出现的机会和方案

53. 森林提供的生物多样性保护、碳固存、水资源调节以及娱乐和旅游等数种环境服务能够为可持续森林管理创造收入。这些机会已有很多被利用的例子，但扩展潜力还相当巨大。所有这些服务都很有前景，但由于气候变化，其中的碳固存已变得极为重要。森林对于全球气候和全球碳循环起着非常重要的作用。据粮农组织估计，全球森林生态系统的含碳总量约为6 380亿吨，其中约一半在树木中，一半在土壤中。从1995年到2005年，发展中国家生物质含碳总量减少了200亿吨。2004年，全球人为温室气体年排放总量达到相当于490亿吨二氧化碳，其中来自森林的占17.4%，为85亿吨，大部分源于森林的毁坏和退化。<sup>17</sup>

54. 关于可持续森林管理筹资机制方面的决定，显然与今后几年《联合国气候变化框架公约》讨论范围内与森林相关方面会采取什么样的决定密切相关。2007年，联合国气候变化框架公约缔约方大会第十三次会议在其第2/CP.13号决定<sup>18</sup>中鼓励各方探索一系列行动，确定可选方案并做出努力，包括使用示范活动，来应对各自国家导致森林毁坏的各种原因，以期降低排放、减少森林毁坏和退化，从而通过可持续森林管理提高森林的碳储量；决定示范活动应该与可持续森林管理相符，应注意到（除其他外）联合国森林论坛、《联合国防治荒漠化公约》、以及《生物多样性公约》的相关规定；并请各缔约方，尤其是《公约》附件二所列的缔约方，调动资源支持与上述行动相关的各项努力。这个名为“减少发展中国家森林毁坏和退化导致的排放”的倡议（减排倡议）提高了在气候变化谈判中对森林作用的重视，增加了为森林部门创造大量金融资源的兴趣。

55. 这提供了一个机会，因为有助于降低贫困，促进经济增长的碳储存、生物多样性保护以及可持续森林管理，是可以相互间共存的。森林的毁坏和退化，以及可持续森林管理的缺乏，反倒会制造二氧化碳排放。对森林碳储存功能的市场需求，有望可以在很多情况下对抗阻碍可持续森林管理的各种强大的经济力量。不过有一个困难是，可持续森林管理可以同时产出多种产品和服务，当其中任一种吸引大量资金时，森林管理的目标可以被改变以致损害其他产品和服务。这说明碳储存的森林管理应该吸取联合国森林论坛及其前身深入讨论过可持续森林管理方面的经验。《联合国气候变化框架公约》强调需要有全面的政策和措施以应对与温室气体源、汇和库相关的问题，同时要考虑到不同的社会经济背景（《公约》第4条第3款）。

56. 看来《联合国气候变化框架公约》将很快在其管辖范围内开展重要的森林活动。如确有这样的活动发生，并且将有以某种方式与森林论坛关联的融资机制，

<sup>17</sup> 政府间气候变化小组，《2007年气候变化》；政府间气候变化小组第四次评估报告的综合报告（<http://www.ipcc.ch/ipccreports/ar4-syr.htm>）。

<sup>18</sup> FCCC/CP/2007/6/Add.1。

那么联合国森林论坛和《气候变化框架公约》缔约方大会有必要界定它们各自的责任并明确协调办法。

57. 在生物碳基金提供的积极经验的基础上，世界银行建立了森林碳伙伴基金，该基金将在试点发展中国家尝试提供激励资金，通过一个“备用基金”建设能力，另外通过一个“碳基金”为“减排计划”的政策和措施提供基于绩效的资金支持。资本总额目标为3亿美元，截至2008年5月，世界银行已经从九个国家收到了1.5亿美元。此外世界银行还正在建立一个“森林投资方案”，用以弥补可持续森林管理筹资在原有和新出现的手段（比如“减排倡议”计划）之间存在的差距。

58. 在这方面值得一提的是，森林问题合作伙伴关系正在制定一个森林部门协同回应气候变化议程的战略框架，该框架将被提交给联合国气候变化框架公约缔约方大会第十四次会议和联合国森林论坛第八届会议。

## 六、全球自愿金融机制/组合办法/森林筹资框架

59. 经济及社会理事会第2007/40号决议中有这样一段文字：“一个所有类型森林的全球自愿金融机制/组合办法/森林筹资框架……用以支持执行可持续森林管理，实现全球森林目标，以及执行无法律约束力文书。”这些不同的术语似乎反映了为可持续森林管理提供新的和更多的金融资源的不同方法。但是，关于这些术语可能涉及的筹资概念模型或实际安排并没有充分的解释。在本节，本说明将尝试分析这些概念，为专家组进行集中讨论提供些帮助，并促使对这些术语及其意义达成更清晰的理解。

60. 根据相关的讨论，“全球自愿金融机制”可以指一个全球森林基金，一个曾在以往的联合国森林论坛会议上由多个代表团提出过的概念，或者也可以指比如一种调动金融资源的机制，该机制自身将没有专项“基金”用来分派。许多发展中国家代表团支持建立一个全球森林基金的设想，但到目前为止对这一概念还未能达成共识，这反映了潜在的捐助者对此缺少支持。一个全球金融机制可以配合并利用现有的资金来源，也可以创造新的资金来源。

61. 2000年政府间森林论坛第四届会议讨论了是否建立一个全球基金的问题，但没能达成共识。不过，会议认为，除其他外，为支持提供向可持续森林管理过渡的阶段涉及的更多成本……这样一种国际金融安排或机制最好能：（a）有捐助者和受益者参与相关决策；（b）考虑国家需要并支持各种国家森林方案；（c）在推动可持续森林管理过程中促进森林外部性问题的内部化；（d）建立在国家筹资机制的基础上或与其关联；（e）运作透明，管理高效；（f）成为相关多边协议筹资机制的补充；（g）有可靠并可以持续的资金来源。”<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> 《政府间森林论坛第四届会议报告》(E/CN.17/2000/14)。



62. “组合办法”这一术语是由一份非正式文件<sup>20</sup>提出供论坛第七届会议审议用的。“组合”一词有数种意思；在金融术语中指通过投资多元化进行风险管理，表示适当的投资搭配或集合。针对森林筹资提出的“组合办法”表达了一个互补的概念，意在指出可持续森林管理不同方面的资金可以从多种来源筹得。目前已有各国政府、项目、社区和公司正在利用许多不同来源和类型的资金，在此意义上，可持续森林管理方面的组合融资已经在不同层面上存在了。论坛已经多次申明：公共和私营、国家和国际、慈善性质和盈利性质，以及其他种种，所有这些融资方式都是必要和有用的。

63. 许多新型的融资方式正在出现，这是值得高兴的。但是，许多国家还是没有实现可持续森林管理，这也是显而易见的事实，这表明现有融资机制的“组合”还是不充分的，原因可能是方式有限、不易利用或是总量太少。这些机制的组合还需要可持续森林管理方面新的筹资来源和机制的补充。

64. 既然在国家和国际层面有各种类型的资金来源存在，那么就应该有一个“森林筹资框架”，以使用方案的形式加强对各种层面的项目和行动的金融支持的一致性。基于由不同来源资金支持的多种类型的项目创建一个一致的方案，这在国际发展援助中是一个长期存在的问题，受到关注已有一些年头。关于各种国家森林方案的大量分析工作，是就国家一级的与森林相关的筹资处理这一问题。国际层面的讨论曾经敦促各国政府牵头管理各自国家的综合方案。有一个框架可以界定各种不同来源（国家的、双边的、多边的、非盈利性质的等等）在任何新机制中的角色，也可以决定任何新机制采取什么样的治理办法和运作模式。当然，任何新框架都应建立在已有合作关系的基础上，并使原有和新出现的方案最大程度地彼此增效，在两者间建立起有效的合作。

## 七、结论及供特设专家组审议的问题

65. 通过采纳文书，以文书明确全球森林目标和一整套措施，各成员国对可持续森林管理做出了有力承诺。以上审查清楚表明，由于金融资源还不充足，各国，以及对各国提供支持的国际社会，仍将面临如何有效扩大可持续森林管理的挑战。不过，多年以来的众多优秀方案提供了许多经验和原则，在为创造一个致力于执行文书、实现四个全球森林目标，以及实现可持续森林管理的金融体系制定任何新提案的过程中，这些经验和原则应予吸取。因此，这样一个金融体系应该能够支持文书确定的众多行动。制定提案时需要澄清经济及社会理事会决议中提及过并且前面部分讨论过的概念，并且应考虑目的、范围和运作模式。

<sup>20</sup> El-Lakany, H., M. Jenkins 和 M. Richards. 2007 年。Background Paper on Means of Implementation（由森林论坛森林方案供稿，以供联合国森林论坛第七届会议讨论，2007 年 4 月）。该文件声明其不代表世界银行或森林论坛森林方案的官方立场。

66. 提案还应考虑涉及森林的根本政策和市场失灵问题，以促成对森林产品和服务的正确估价并创造合适的付费机制。

67. 多数情况下，影响森林的国家级决策并不限于来自森林部门，因此国家需要进行跨部门的领导。一种可持续森林管理方面有效的金融安排或一个体系应包含一个战略，这一战略应能影响不同部门涉及森林的国家层面的决策。在这方面，人们期望新的和正在出现的基于碳和其他对环境服务的补偿的手段能为森林提供大量的资金。不过要让它们实际发挥作用，需要有强有力的协同行动和大量的先期投资。

68. 金融支持方案还应考虑地方层面和林地现场的状况，以及能力建设需要。地方层面是可持续森林管理落实的地方。一种可持续森林管理方面有效的金融安排或一个体系应包括能在地方层面向社区、公司（所有者或租用者）以及个体土地所有者提供激励、支持和（或）有效管理的机制。此外，一个可持续森林管理方面的金融支持体系应能支持能力建设以创建有效的制度，包括执法制度。许多国际合作方案已经在这一领域开展许多活动，这些有益的方案应该继续并得到扩展。

69. 本说明已讨论过，有多种现有的资金来源可以直接或间接地利用以支持可持续森林管理。其他来源通过一些调整也有希望可以利用。一些新的机会，比如那些来自气候变化过程、以及对环境服务的一系列补偿的机会，也正在出现。国内国际的私营部门，也正显示出新的潜力。在此背景下，任何关于建立一个金融机制、办法或框架的新的提案都要考虑与已有和正在出现的资金来源协调、配合和合作。

70. 特设专家组不妨在制定任何关于金融安排或体系（无论是机制、办法或框架）的提案的过程中考虑一些战略要素和办法。下面是有关这些要素的一份非详尽清单。

#### 1. 战略要素

金融安排或金融体系应该：

- **考虑国家需要**，支持国家森林方案，并且建立在国家筹资机制上或与它们相关联。一般而言，各国和其他参与者要在文书执行和可持续森林管理的框架内决定投资重点
- **根据成效和实绩分配资金**
- **优先支持直接有助于实现一个或多个全球森林目标的项目和方案**
- **在推动可持续森林管理过程中促进森林外部性问题的内部化**

- **考虑建立可持续、可预见的资金基础**：来自多种公私渠道的多样化资金来源
- **带来更多其他来源的资源**
- 与现有的融资机制**紧密合作**，以求协同增效
- 与任何与未来的“联合国气候变化框架公约减排倡议”相关的资金来源合作，与它们**形成合力**
- **探索**创建和推广其他基于环境服务补偿的融资机制的**渠道**（如水资源、生物多样性、娱乐等）。

## 2. 业务办法

金融安排或金融体系应该：

- **寻求最简的新增机构和最低的交易费用**，而对绩效和责任的要求有高标准
- **有捐助者和受益者参与相关决策**
- **加强私营部门和民间组织的紧密参与**
- **寻求透明高效的管理**，包括有效的监督和评价体系。

供特设专家组审议的问题：

1. 考虑到可持续森林管理要求有更多金融资源的事实，并且文书在发展中国家没有更多资源的情况下将很难有效执行，应该采取什么样的措施调动新的和更多的金融资源专门用于文书的执行？
2. 如何能加强国际合作以支持文书中的国家措施？
3. 森林能为地方、国家和全球提供众多惠益。如何能加快建立和执行针对这些惠益的支付/补偿机制？
4. 如何协调和（或）影响其他论坛（尤其是与气候变化相关的论坛）对与森林相关的筹资机制的讨论，以确保实现全球森林目标？
5. 需要采取哪些措施，以吸引私营部门在可持续森林管理方面进行投资（并防止不可持续森林管理的做法），以及实施必要的保障？
6. 在森林筹资机制、办法或框架方面还需要补充哪些内容？
7. 关于对可能的新的森林筹资机制、办法或框架的管理应该考虑哪些方面？
8. 如何能提高现有公共森林筹资机制和手段的有效性？