



联合国森林论坛

森林筹资问题不限成员名额政府间特设工作组

2010年9月13日至17日，内罗毕

临时议程\* 项目4

特设专家组的任务

调集各种资源，支持实行可持续森林管理、实现全球森林目标和执行关于所有类型森林的无法律约束力文书，包括加强和改善资金提供情况和设立自愿性全球森林基金的战略

秘书处的说明

摘要

在联合国森林论坛第九届会议特别会议上，决定设立森林筹资问题不限成员名额政府间特设专家组，其任务是就下列战略提出建议：调集各种资源，支持实行可持续森林管理、实现全球森林目标和执行关于所有类型森林的无法律约束力文书，包括加强和改善资金提供情况和设立自愿性全球森林基金。编写本报告是为了给特设专家组第一次会议的工作提供便利。本说明包含有森林筹资问题主要的最新动态并概列了供特设专家组审议的重要问题。

\* E/CN.18/2010/1。



## 一. 引言

1. 2009年10月30日举行的联合国森林论坛第九届会议特别会议通过了关于实行可持续森林管理的手段的决议(见E/2009/118-E/CN.18/SS/2009/2,第3段),联森论坛在该决议中决定设立不限成员名额政府间特设工作组和促进进程。经济及社会理事会第2009/268号决定表示注意到特别会议的报告。该决议第1段所载的特设专家组的任务是就下列战略提出建议:调集各种资源,支持实行可持续森林管理、实现全球森林目标和执行关于所有类型森林的无法律约束力文书,包括加强和改善资金提供情况和设立自愿性全球森林基金,同时特别考虑到森林论坛对促进进程效果的审查结果、会员国的意见和对与可持续森林管理有关的筹资工具和程序的审查结果。

2. 根据该决议第2段的规定,为了完成任务,特设专家组将在联森论坛第九届会议和第十届会议前各举行一次会议。特设专家组将在第九届会议上提交一份初步报告,在第十届会议上提交最终建议,供论坛审议和做出决定。

3. 本说明旨在为特设专家组在第一次会议期间开始有效地发挥实质性作用奠定基础。为做出实质性铺垫,本文件还回顾了联森论坛问世前后对森林筹资问题进行讨论的历史情况。本说明还重点介绍了主要的森林筹资活动和动态,包括减少毁林和森林退化造成的排放,森林养护和可持续管理、提高森林碳汇的作用,现有进展和有待解决的问题。本说明还全面介绍了需要特设专家组进一步重点讨论的其他问题,包括关于闭会期间活动的建议。

## 二. 森林筹资问题多边讨论活动的简要回顾

### A. 政府间森林小组(森林小组)/政府间森林论坛(森林论坛)

4. 森林小组和森林论坛就森林筹资问题做了大量的工作,联森论坛进行的讨论是建立在这两个机构所做工作的基础之上的。三个国家主导的具体倡议为森林筹资讨论活动提供了支持。<sup>1</sup>

5. 在森林小组第四次会议上(见E/CN.17/1997/12),森林小组强调指出与森林筹资有关的问题具有交叉性和重要性,并承认发展中国家中用于管理、养护和可持续发展所有类型森林的国内资金稀缺,国际资金仍然至关重要。但是,森林小组得出结论认为,国家可持续森林管理所需资金应尽可能由森林部门自身加以解决。

6. 森林小组着重强调需要研究加强国际合作的途径,探讨创新性筹资机制,国内协调和捐助者之间的合作至关重要。

<sup>1</sup> 在比勒陀利亚(1996)、大不列颠及北爱尔兰联合王国科里登(1999)和奥斯陆(2001)举行的国际学习班。

7. 森林小组在行动建议中特别敦促受援国排定这类活动的优先次序，将国内森林计划作为评估资金需求和支持可持续森林管理的框架。行动建议呼吁采取措施解决外债问题，包括创新机制，例如债换自然养护。森林小组还讨论了设立用于管理、养护和可持续发展所有类型森林的国际基金的建议，但是没有在拟采取的行动问题上形成共识。森林小组的报告还包含有关于增加私营部门投资、加强国家能力、国家协调和国际合作的具体行动建议。

8. 森林论坛第四次会议(E/CN.17/2000/14)的结论认为，必须大幅度增加各种资金，但是提高现有资源和机制的效率和成效也同等重要。会议强调公共部门和私营部门的资金具有互补性，但是无法相互取代。会议认为创新战略对于调集更多的财政资源和私营部门进行可持续森林管理投资十分重要，但是受到政策和市场缺陷的抑制。会议还确认了资金流动的重要性以及现有数据的局限性。会议审议了建立国际森林基金的建议，确定了关于该基金特征的一套标准。<sup>2</sup> 行动建议涉及与森林小组行动建议相同的许多领域，但也包括探讨运行投资促进实体的可行性。

## B. 联森论坛森林筹资进展情况

9. 联森论坛的一个主要功能是按照经社理事会第 2000/35 号决议第 2(a)段的规定，商定推动、调集和创造财政资源的行动，推动实施森林小组森林论坛的行动建议。此外，经社理事会决议第 3(c)(二)段授权联森论坛采取步骤，制定适宜的资金和技术转让办法，以便实行可持续森林管理。

10. 联森论坛第一届会议决定将实行手段，包括筹资问题，作为多年工作方案的交叉性问题在联森论坛每届会议期间加以审议(E/2001/42/Rev.1-E/CN.18/2001/3/Rev.1, 第 1/1 号决议)。联森论坛第二届会议通过的部长级宣言(E/2002/42-E/CN.18/2002/14, 第 2/1 号决议, 附件)强调国际社会必须加强在资金领域的合作，敦促兑现官方发展援助承诺并有效率地利用官方发展援助。会议还强调了创新筹资机制的必要性。

11. 联森论坛第三届会议议定了环保技术资金和转让问题特设专家组的工作范围和构成(E/2003/42-E/CN.18/2003/13, 第 2 段, 决定草案三和经社理事会第 2003/299 号决定)。在论坛会议后，特设专家组在 2003 年 12 月举行了会议，提出了一套内容广泛的建议(见E/CN.18/2004/5)。<sup>3</sup>

<sup>2</sup> 标准包括：(a) 让参加进来的捐助者和受益者参与有关决策；(b) 对有关国家的需要做出反应和对国家森林方案提供支持；(c) 推动森林外部因素的国际化，促进可持续森林管理；(d) 利用国家筹资机制或与之建立联系；(e) 具有透明度，行政管理高效；(f) 补充有关多边协定的筹资机制；(g) 具有稳定、持续的资金来源(E/CN.17/2000/14, 第 27 段)。

<sup>3</sup> 为支持联森论坛的筹资工作，作为国家主导的倡议，2005 年 3 月至 4 月在哥斯达黎加举行了国际创新性金融机制专家会议。

12. 联森论坛第四届会议表示注意到资金问题特设专家组的建议并决定在其工作计划中进一步审议环保技术资金和转让问题，包括特设专家组的建议(E/2004/42-E/CN.18/2004/17 和 Corr. 1, 第 4/2 号决定)。

13. 继联森论坛第五届会议高级别部长级部分进行辩论(见 E/2005/42-E/CN.18/2005/18, 第八章)和联森论坛第六届会议就作为在国际一级了解森林和森林工具要素一部分的资金要素进行讨论(见 E/2006/42-E/CN.18/2006/18 和 Corr. 2)以后, 经社理事会通过了第 2006/49 号决议, 敦促各国通过采取该决议中所载的行动组合, 促进可持续森林管理。

14. 作为一项重大发展, 联森论坛第七届会议通过了关于所有类型森林的无法律约束力文书和全球森林目标(见 E/2007/42-E/CN.18/2007/18 和 Corr. 1, 第一章 A 节)。尽管没有一个具体的提供机制, 但是在关于所有类型森林的无法律约束力文书中资金问题受到显著的政治重视。此外, 在有史以来第一份全球商定的森林目标中, 资金问题得到特别的认可, 全球森林目标具体地阐述了调集各种显著增加的新的财政资源和追加的财政资源的问题。

15. 在联森论坛第七届会议的一次会边活动中向与会者介绍了关于实行手段的森林方案背景文件。<sup>4</sup> 该文件试图阐述调动新的财政资源和追加的财政资源的创新办法。

16. 后来, 经社理事会第 2007/40 号决议决定设立特设专家组, 以制定和审议关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。为支持特设专家组的工作, 在 2008 年 9 月组织提出了国家主导的倡议。<sup>5</sup> 森林小组也在 2007 年 12 月设立了资金问题咨询小组, 以支持特设专家组的准备工作。

17. 资金问题咨询小组进行了两项分析: (a) 根据关于所有类型的无法律约束力文书的条线更新了森林小组可持续森林管理资金问题原始资料手册; (b) 分析了执行关于所有类型森林的无法律约束力文书的资金流动情况和需求, 包括查找漏洞(又称“勾画活动”)。勾画活动提供了流向森林的资金流动最新情况, 发现了在官方发展援助和流向森林的私营部门外部资金流动中存在的严重漏洞, 既包括地理位置方面, 也包括专题方面。<sup>6</sup> 还重点强调为执行关于所有类型森林的无法律约束力文书, 必须堵塞这些漏洞, 以专门手段和资源处理可持续森林管理问题, 对发展中国家而言尤为如此。<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Hosny El Lakany, Michael Jenkins 和 Michael Richards, M. 2007。“关于执行手段的背景文件(2007 年 4 月供联森论坛第七届会议讨论的森林方案资料”(华盛顿, 世界银行森林方案, 2007 年)。

<sup>5</sup> 可持续森林管理筹资倡议, 帕拉马里博, 2008 年 9 月。

<sup>6</sup> Markku Simula, 执行关于所有类型森林的无法律约束力文书资金需求和流动情况(华盛顿, 世界银行森林方案, 2008 年)。

18. 2008年11月，特设专家组在日内瓦举行会议，审议了发展全球自愿金融机制/组合办法/森林筹资框架的建议，对许多人而言，这些建议并不相互排斥。特设专家组普遍认为发展中国家森林筹资的现状无法令人满意，必须加以改进。但是，在如何实现改进的问题上观点不一。在可持续森林管理专项基金问题上没有形成一致意见。会议还讨论了促进机制问题。在继续就这一事项开展工作问题上形成了共识。<sup>7</sup>

19. 秘书长向联森论坛第八届会议提交的报告指出，有效执行关于所有类型森林的无法律约束力文书需要循序渐进，对森林资金和其他实行手段采用新的思维，做出大胆的决定。为此，秘书长提议通过设立促进机制推动可持续森林管理资金筹措问题，同时努力在联森论坛内找到较为长远的持久解决办法。

20. 秘书长的报告引发各国的广泛讨论，各类国家和团体提出了具体的构想和建议。各国一度接近达成最终一致意见。但是，由于在若干问题上观点存在差异，包括在决定草案中对“全球自愿森林基金”的提法上缺乏共识，因此，联森论坛第八届会议没有就决定案文达成一致，决定将带括号的讨论稿转交给2011年举行的联森论坛第九届会议。

21. 联森论坛第八届会议就森林筹资问题进行的谈判以及就带括号的讨论稿中的许多重要问题达成的一致意见激发了各国巨大的能量和热情，各国因此一致认为应推动辩论，在2009年结束谈判。基于这一共识，会员国进行了一系列的非正式协商，并在2009年10月30日联森论坛第九届会议特别会议上顺利通过了具有里程碑意义的决议(E/2009/118-E/CN.18/SS/2009/2)。该决议建立了两个主要的进程：促进进程和森林筹资问题特设专家组。

22. 在联森论坛主持下，在澄清和进一步了解围绕森林筹资的关键问题上以及在各国之间建立共识方面大有进展。在建立共识的同时，逐步对战略方法进行了调整。例如，在国家森林方案和相关的国家森林筹资战略的基础上，将部门作法转变为更为广泛的作法，囊括所有森林社会经济和环境服务及其对各国发展议程的贡献。

23. 在联森论坛所做工作和分析结果的基础上，基本上或完全不容置疑的是，实现可持续森林管理需要来自各方的充足资源，必须克服对获取资金的限制。同样，形成共识的问题有，必须营造有利的环境，吸纳所有利益相关者，包括非森林部门参与森林筹资，弥补在必要的资金流动方面所发现的漏洞。

### 三. 从以部门为本转为以人为本

#### A. 森林与全球发展议程

24. 实现包括千年发展目标在内的国际商定发展目标的步伐较为迟缓，事实上，国际社会已经错失了其中一些目标。如果政策得当，针对优先政策领域并得到充足的资源，国际商定的发展目标是可以实现的。

<sup>7</sup> 主席总结报告，见 <http://www.un.org/esa/forests/adhoc-SFMfinance.html>。

25. 近年来，一个日益明显的趋势是在看待森林及其潜力时不仅局限于森林部门的需要。国际社会所面临的重大全球性挑战，包括能源、粮食、气候变化和全球金融危机让人们进一步认识到森林在减轻这些挑战的影响方面所具有的潜力。森林所提供的若干产品和服务是文明社会所必需的，对于经济发展、获取水供应、农业生产力、土壤保持和抗洪至关重要。森林还是至少 80%的陆地生物多样性所在地，也是调节全球气候的主要碳汇场所。森林为消除贫困做出了重要贡献，全世界有 16 亿多人仰仗森林资源维持生计。

26. 关于所有类型森林的无法律约束力文书及其全球森林目标在设计统筹办法方面发挥了尤其重要的作用，明确了森林对于实现国际商定目标的贡献。关于所有类型森林的无法律约束力文书及其全球森林目标在 2000 年千年首脑会议和 2005 年世界首脑会议之后获得大会通过，是国际社会的重大成就。这一文书是历经 15 年全球森林谈判之后的收山之作，开创了国际森林合作的新时代，不是作为一个部门，而是作为推进全球发展议程的重大交叉性问题。

27. 该文书所载的全球森林目标表明森林及其投资问题从以部门为本转变为以人为本。关于所有类型森林的无法律约束力文书的增值作用在于该文书通盘应对森林在可持续发展中的作用问题及其在发挥各种森林公约和其他文书协力方面的作用。

28. 鉴于上述原因，进一步努力实现森林方面的远景和将全球森林目标纳入即将举行的重大活动，尤其是 2010 年 9 月大会千年发展目标高级别全体会议以及 2012 年联合国可持续发展会议的成果极为重要。

## **B. 联森论坛第九届会议特别会议的决议：认可以人为本的作法**

29. 联森论坛第九届会议特别会议通过关于实行手段的决议表明，该论坛形成了新的愿景，为实现可持续森林管理筹集资金被认为是推进全球发展议程的关键行动。这一新的愿景要求摆脱处理资金问题的传统方式，即讨论内容仅局限于森林部门，商定的措施往往大大超出森林界的控制范围。只有通过跨部门的办法，联森论坛第十届会议才能做出扎实的决定，对森林筹资问题产生积极影响。

30. 联森论坛第九届会议特别会议通过的决议建立了一个稳健的框架，有助于各国避免重复讨论已经商定的概念和措施，帮助各国缩小分歧和方法的范围，以颇具战略性的眼光看待“森林筹资问题”。该决议重申仅仅为森林筹资是不够的，森林筹资战略必须包括各类资源和所有渠道。

31. 该决议认为合作、参与和响应是最终解决森林筹资问题的基石。决议将森林筹资置于“全球发展目标”的背景之下，而不是南北之间或国家资源与国际资源之间政治对抗的背景之下。决议承认发展中国家在森林筹资方面存在差距和需求，具有特殊需要的国家尤其如此。

## 四. 森林筹资方面的重要动态

### A. 国家和区域活动

32. 为克服森林资金匮乏问题，许多国家在摸索创新性森林筹资渠道。例如，拉丁美洲的几个国家采用了创新性公共部门森林筹资办法，包括“围栅法”森林预算拨款(危地马拉)；征收森林税(巴西)；公私伙伴关系和收入共享安排。除上述传统的资金来源外，几个国家最近在试行环境服务付款、新的间接投资产品(比如，森林证券)和森林基金。<sup>8</sup>

33. 联森论坛在森林筹资方面所做的工作激发了巨大的热情，已在国家和地区层面开展了森林筹资问题具体分析和研究。一项主要工作是题为“努力在拉丁美洲实现可持续森林发展国家筹资战略”的新的工作文件。<sup>9</sup> 这份出版物全面介绍了特定国家在森林筹资方面的现状和经验。各项方案的主要宗旨是在 19 个拉丁美洲国家总结和分析传统和创新筹资工具和机制，评估其优缺点和成效，推动各国共享知识和进行能力建设。共进行了 19 项国家研究。此外，还根据对国家研究报告的总体分析结果编写了一些区域综合报告。

34. 多民族玻利维亚国的公共森林活动收入包括一个森林许可证体系。根据玻利维亚政府的统计数字，1997 年至 2005 年，玻利维亚共征收了 3.958 亿玻利维亚诺(约合 5 000 万美元)，来源为面积许可证费(31%)、体积许可证费(22%)、清理许可证费(21%)、统一收费(3%)、罚款和拍卖收入(7%)、申请表(7%)和杂项收入(9%)。厄瓜多尔政府从本国森林获得各类公共收入。2003 年征收的许可和许可证费为 1 469 109 美元，但是对违反森林法行为的罚款收入仅为 1 360 美元，各类登记费 3 202 美元。

35. 刚果盆地森林基金的设立是森林筹资方面的另一个重要动态。刚果盆地森林基金是一个多方捐助基金，目的是尽早采取行动，保护刚果盆地地区的森林。刚果盆地森林面积达两亿公顷，约占世界现存的封闭性林冠热带雨林的 1/5。刚果盆地森林基金于 2008 年 6 月启动，目的是为现有活动提供补充；支持改造性和创新性建议，以发展刚果盆地人民和机构的森林管理能力；帮助当地社区在养护森林的同时找到生活出路；降低砍伐率。刚果盆地森林基金的初始资金来源于挪

<sup>8</sup> 联合国粮食及农业组织，“为可持续森林管理筹集资金”，见 <http://www.fao.org/forestry/16559-1-0.pdf>。

<sup>9</sup> Kees van Dijk 和 Herman Savenije，《实现拉丁美洲可持续森林管理国家筹资战略：特定国家现状概览》，第 21 号森林政策和机构工作文件(联合国粮食及农业组织，2009 年，罗马。这项工作的执行方为联合国粮食及农业组织(粮农组织)和亚马孙流域合作条约组织，参与方有荷兰农业、自然和食品质量部、国家和中美洲环境和发展委员会(环发委员会)、国际自然及自然资源保护联盟(自然保护联盟)和德国技术合作公司(GTZ)，支持方有国家森林方案融资机制、荷兰外交部和 Tropenbos 国际。此项工作和相关研究的详情见：<http://www.fao.org/forestry/finance/en/>。

威和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府的 1 亿英镑赠款，该基金由非洲开发银行负责管理。

## B. 补充降排方案

### 1. 补充降排方案的重要性

36. 与联森论坛森林筹资工作高度相关的是，在过去几年中国际筹资情况不断发生变化。国际森林筹资架构变化巨大。对于森林碳筹资调集前所未有的追加资源的潜力，在较小程度上用于支持可持续森林管理的环境服务支付制度出现了较高的预期。如果设计得当，补充降排方案筹资可以推动更为广泛的改造型可持续森林管理投资，包括公共投资和私人投资。

37. 降低因毁林和森林退化所产生的排放(降排)的目的是为在森林中储存的碳创造经济价值，激励发展中国家减少排放，发挥森林推动低碳可持续发展途径的潜力。

38. 2005 年在蒙特利尔召开的联合国气候变化框架公约缔约国会议第十一届会议首次将降排问题作为议程项目进行讨论。两年以后，缔约国会议通过了《巴厘行动计划》(第 1/CP.13 号决定)，缔约国在决定中商定，在加强国家和国际减缓气候变化行动的过程中，审议降低发展中国家因毁林和森林退化所产生的排放所涉问题的政策方法和积极激励措施以及发展中国家补充降排方案的作用问题。

39. 在缔约国会议第十五届会议之前和会议期间，在补充降排方案问题上取得了进一步的进展，包括缔约国会议关于补充降排方案方法的第 4/CP.15 号决定和降排问题长期合作行动特设工作组的工作以及《哥本哈根协议》。尽管在降排问题上仍有一些技术和政治问题有待于在气候变化谈判的过程中加以议定，但是自缔约国会议第十三届会议以来已经向降排方案和补充降排方案承诺了大量资金。

40. 这些发展对于联森而言十分重要，因为在森林气候变化减缓和适应措施与实行可持续森林管理之间及无法律约束力文书与实现全球森林目标之间存在着实质性联系。此外，从联合国降低发展中国家因森林砍伐和退化所产生的排放合作方案、森林碳伙伴关系机制、森林投资方案、全球环境基金以及几个双边和区域倡议等<sup>10</sup>与补充降排方案有关的方案和进程中所积累的经验将为联森森林投资工作，包括为森林筹资问题特设专家组所做的工作提供有价值的内容。

<sup>10</sup> 例如，最近，澳大利亚、法国、日本、挪威、联合王国和美利坚合众国共同承诺筹集共计 35 亿美元的补充降排方案快速启动气候变化资金，作为 2010 至 2012 年初始公共资金，视机会和成果着手迟滞、遏止并最终扭转发展中国家森林砍伐和退化局面。



## 2. 全球环境基金、联合国降低发展中国家因森林砍伐和退化所产生的排放合作方案、森林碳伙伴关系机制和森林投资方案

41. 2007年,全球环境基金启动了热带雨林账户——补充降排方案领域的一个试点倡议。该倡议重点针对三大保存基本完好的热带雨林区域(亚马逊、刚果盆地和巴布亚新几内亚/婆罗洲),开展综合性项目和方案,例如全球环境基金刚果盆地可持续森林管理战略方案(5 000 万美元的全球环境基金资金,并利用其他来源的1.6 亿美元资金)。在下一个充资周期(2010–2014年),全球环境基金将特别加强补充降排方案领域的可持续森林管理工作。

42. 全球环境基金累计项目组合有300多个可持续森林管理项目,赠款总额16亿美元,包括过去三年的4.5亿美元。共同出资使投资总额达到约50亿美元。此外,在第五个充资周期(2010–2014年),全球环境基金将通过可持续森林管理和补充降排方案专项投资方案扩展森林筹资活动,单独资金封套为2.5亿美元。这一交叉性的可持续森林管理筹资的重要新窗口基本上是根据联森论坛第八会议的决议设立的。全球环境基金可持续森林管理和补充降排方案2010–2014年期间的投资总额预计在下一个筹资周期结束时最多可达到10亿美元,这还不包括共同出资杠杆效应。

43. 在联合国秘书长的领导下,联合国环境计划署(环境署)、联合国开发计划署(开发署)和粮农组织设立了联合国降低发展中国家因森林砍伐和退化所产生的排放协作方案(降排方案)。这一倡议的宗旨是在短期内与各国共同制定关于为补充降排方案做好初步准备的国家战略。降排方案已经针对九个试点发展中国家——非洲、亚洲和拉丁美洲各三个国家展开“快速启动行动”。降排方案还与另外13个国家合作,向它们提供整个降排方案网络和知识库(<http://www.un-redd.org>)。

44. 自从哥本哈根气候变化框架公约缔约国会议第十五届会议以来,降排方案与世界银行(推动森林碳伙伴关系机制和与其他多边开发银行共同管理森林投资方案)进行合作,针对各自的理事机构提出的要求,探索加强各倡议之间的合作与协调的各种办法。这包括伙伴关系机制管理小组和降排方案秘书处建立补充降排方案准备状态联合交付平台,这涉及一整套商定的业务原则和共同标准,包括共用的准备状态模板。为此,2010年5月3日至4日在华盛顿举行了关于加强支持各国补充降排方案工作的补充降排方案机构之间的合作和协调的集思广益会议。

## 3. 补充降排方案伙伴关系(巴黎-奥斯陆进程)

45. 在2010年3月在巴黎举行的部长级会议上,约有50个国家要求在2010年奥斯陆气候与森林会议上正式确立补充降排方案伙伴关系。<sup>11</sup> 补充降排方案伙伴

<sup>11</sup> 见 <http://www.oslocfc> 2010.no。

关系的宗旨是为其伙伴制定和落实补充降排方案协作提供自愿性的无法律约束力的框架。该伙伴关系的核心目标是充任各伙伴提升补充降排方案行动和资金的临时平台，为此立即采取行动，包括加强现有倡议和金融工具的成效、透明度和协调性，以加强知识转让，增强能力。

46. 补充降排方案伙伴关系将利用森林碳伙伴关系机制管理小组的知识和专才并由降排方案秘书处提供秘书处服务。作为回应，降排方案和伙伴关系机制 2010 年 5 月 12 日在一封联合信函中表示愿意有效而高效地提供伙伴关系文件中所预见的服务。<sup>12</sup>

47. 为支持这一伙伴关系，澳大利亚、法国和巴布亚新几内亚主动提出对各国和国际机构进行调查，以了解它们的补充降排方案活动和财务安排情况。调查表发给了发展中国家、发达国家和向补充降排方案活动提供支持的国际组织。根据收到的 31 份答复(15 份来自发展中国家，10 份来自发达国家，8 份来自各组织和多边机构)，政府间工作队编写了一份综合报告，并于 2010 年 5 月 27 日将报告呈送给了奥斯陆会议。在奥斯陆会议期间，对 2010-2012 年期间补充降排方案活动的筹资认捐额达 45 亿美元。

#### 4. 有待解决的问题

48. 虽然补充降排方案作为很快将设立的一个机制被具体提及，<sup>13</sup> 但是由于在哥本哈根会议上对后京都议定书时代的具体措施未能达成一致，而且对多项补充降排方案政策和执行问题的讨论仅仅停留在泛泛而谈或者仅得到一小部分国家的支持，这表明在如何能够达成全面一致的问题上仍然存在不确定性。即便很快就能在补充降排方案问题上达成一致，森林的碳汇潜力及其资金问题只是部分反映出森林带来的效益。许多专家认为，为应对气候变化而减少毁林和森林退化，这些倡议必须扩大对可持续森林管理的覆盖范围，并且将执行无法律约束力文书和全球森林目标筹资作为切实实现各项目标的前提条件。

49. 事实上，从在气候变化的框架内对森林问题进行讨论的历史就可以看出，初期的狭隘观念在逐渐地扩充。讨论范围从降低毁林所带来的排放扩展到降排，现在又进一步扩展到补充降排方案，这有力地证明各国一直在努力充分发挥森林的潜力，以减缓和适应气候变化，确保森林所带来的效益超出碳汇的范围。鉴于这些原因，虽然就补充降排方案进行的讨论势头有增无减，但许多人仍不清楚未来的补充降排方案是否与包含森林的充分潜力的综合框架相同，还是仅仅涉及碳汇效益。

<sup>12</sup> UN-REDD programme, 第 8 期通讯, 2010 年 5 月, 可上网查阅: <http://www.un-redd.org>。

<sup>13</sup> 见 FCCC/CP/2009/11/Add. 1, 第 2/CP. 15 号决定。

50. 补充降排方案及其筹资机制的结构预计将在墨西哥坎昆举行的气候公约缔约国会议第十六届会议期间最终成型，在此之前，仍需进行进一步的谈判。要确定补充降排方案额度的市值与其他土地使用和森林管理系统的机会成本之间的比较将是一项复杂的工作。<sup>14</sup> 除技术、方法和政策问题外，为使补充降排方案机制有效地减少排放并具有成本效益，还需要解决其他一系列问题，包括土著人民的权利、共同利益和利益共享等。最终的补充降排方案协议如何避免使已经采取步骤消灭或减少毁林行为和以可持续的方式管理森林，包括保持森林所吸纳的碳的国家处于不利地位，也不太明了。这特别适用于植被和这些通常属于单一品种的造林活动是否符合按照补充降排方案协议接受资金。

51. 发展中国家的补充降排方案活动可能替代发达国家对减少温室气体排放的承诺，这也令人担忧。补充降排方案应成为这些承诺的补充，但是在后京都制度中的补充降排方案协议不能破坏附件一所列国家对减少自身排放的承诺。

52. 与气候变化有关的筹资机制发展阶段不同，对不同国家的适用性也不同。虽然补充降排方案资金流动潜力巨大，但是不可能消除执行无法律约束力文书资金筹措问题的所有差距和制约因素。此外，对可持续森林管理的建议五花八门，对这一概念的解释也多种多样，各国和组织在商定具体建议的问题上缺乏共识，这都将影响各国充分比较已经完成的森林工作和应该开展的其他工作的能力。

53. 如上所述，发展降排方案碳市场机制必须基于下列因素：以健全的方法估计和监测森林植被的变化以及相关的碳储存和绿色气体排放情况，可持续森林管理所带来的渐进的变化，减少因毁林和森林退化所带来的排放。这一方法所带来的挑战对于因毁林带来的排放不甚复杂，但是事实证明，对于森林退化而言困难大得多。2008年在东京举行的发展中国家降排方法问题学习班商定：应对由于森林退化带来的排放的难度大于应对由于毁林带来的排放。会议还指出，森林退化类型不同，有些类型的计量难度要小一些(FCCC/SBSTA/2008/11)。

54. 为了解降排方案和补充降排方案对会员国森林筹资的影响以及补充降排方案筹资在多大程度上涵盖更广泛的森林筹资需要，必须做出进一步的澄清。森林筹资在各国和各部门的分布情况、可能存在的差距、障碍和机会及增加补充降排方案资金提供的方式，可能需要大大加强。如何加强现有补充降排方案倡议的成效和透明度是需要处理的另一个关键领域。

55. 虽然为协调降排方案和补充降排方案倡议和伙伴关系，以推进综合提供补充降排方案服务，共同合作，及时满足各国的需要做出了大量努力，但是仍不清楚的是，这一战略的各个组成部分都包含哪些内容。此外，由于各个进程的管理结

<sup>14</sup> Ben Vickers “REDD: a steep learning curve,” *Financing Sustainable Forest Management*, European Tropical Forest Research Network News, No. 49, (Wageningen, the Netherlands, Tropenbos International, September 2008), p. 137.

构和优先事项不同，加强各减排方案和补充减排方案筹资机制之间的协调困难较大。此外，必须找到途径，有益地将联森论坛等其他森林政策制定机构的工作纳入补充减排方案的政策和执行讨论活动中。这样才能确保为补充减排方案持续做出的努力成为森林筹资政策制定的一个重要部分，符合可持续森林管理全球整体政策环境。

### C. 联森论坛促进进程与特设专家组

56. 了解特设专家组与促进进程之间的关系极为重要，因为两者在任务和进程的实质方面具有互补性。在 2010 年至 2013 年四年期间，这两个进程的工作存在密切的联系。特设专家组和促进进程日积月累的工作成果应最终为联森论坛第十届会议就森林筹资问题做出关键的决定和为 2015 年对国际森林协议的审查提供重要的资料奠定坚实的基础。

57. 促进进程的主要目标是：通过履行联森论坛第九届会议特别会议决议中所规定的职能等方式，推动落实可持续森林管理，包括执行无法律约束力文书和实现全球森林目标，对于具有特殊需要和特殊情况的国家而言尤其如此。

58. 促进进程已经致力于将这些森林筹资优先领域作为法证任务来完成。这是一个执行工作咨询进程，而不是资金提供机制。促进进程与其他筹资和资金提供进程共同开展互惠工作。在联森论坛第九届会议特别会议通过有关决议后，联森论坛秘书处立即着手建立促进进程。

59. 联森论坛的决议要求促进进程重点关注具有特殊需要和特殊情况的发展中国家，加强重要的利益相关者之间的合作与协调。在此过程中，促进进程在其第一批工作和通过由联合国国际发展部和全球环境基金供资的项目清楚说明低森林覆盖率国家和小岛屿发展中国家的资金需求和制约因素。在 2010-2013 年期间，促进进程将了解森林筹资大幅度下降的国家的的所有可持续森林管理资金渠道。

60. 在这一项目的范围内，正在编写 4 份宏观文件和 7 份国家案例分析，其中包括对小岛屿发展中国家和低森林覆盖率国家当前资金流动、差距和可持续森林管理筹资治理结构的深度分析和评估。在针对会员国人口构成和治理结构的学习班上将讨论和论证这些研究结果，作为第一步，将在小岛屿发展中国家和低森林覆盖率国家“弥补可持续森林管理资金缺口和促进新的创新方法”区域间学习班上进行讨论。

61. 在项目的最后阶段，参与一个进程的小岛屿发展中国家和参与另一进程的低森林覆盖率国家的会员国代表将与其他专家和捐助者一道共同审查初步研究成果，方式是：认真审查第一批分析文件，在学习班上重点讨论初步研究的结果和重要建议。预计学习班将向捐助者和联森论坛提出进一步的后续行动建议。

62. 促进进程和通过国际发展部/全球环境基金会供资的项目得出的初步分析结果将提供给特设专家组第一次会议，随后提供给联森论坛第九届会议。促进进程的分析结果将为为期四年的特设专家组进程的审议工作提供宝贵的实质性资料，因此，特设专家组第一次会议也有可能通过联森论坛第九届会议要求促进进程今后提出具体的资料。

63. 促进进程将根据联森论坛第九届会议可能提供的指导和所需资源提供情况，调整工作计划，包括将工作范围扩展到联森论坛第九届会议特别会议决议中所指定的其他类别的国家的类似项目、特设专家组工作的重要领域和其他可能有兴趣的领域。

## D. 其他动态

### 1. 森林合作伙伴关系

64. 森林合作伙伴关系为支持联森论坛的森林筹资工作提供了一次难得的机会。森林合作伙伴关系的多个成员，包括全球环境基金、世界银行、粮农组织、环境署和开发署以及国际热带木材组织在森林筹资方面开展了大量的活动。这些组织收到了准备用于开展降排方案和补充降排方案活动的大量资金。森林合作伙伴关系曾经通过资金问题咨询小组支持联森论坛森林筹资工作。这一宝贵的贡献为联森论坛第八届会议的工作提供了一个要素。

65. 联森论坛第九届会议特别会议的决议具有重要作用，该决议特别要求在联森论坛第十届会议上就森林筹资问题做出的决定应将森林筹资机制和进程所做的工作列入考虑范围。这在很大程度上指的是森林合作伙伴关系的一些成员所开展的活动和资金问题咨询小组可能对联森论坛森林筹资进程做出的贡献。促进进程的首次具体活动正在与全球环境基金和环境署共同进行，森林合作伙伴关系的成员和其他成员也可能加入这一进程。

66. 2010年2月，在罗马举行的最近一次会议上，森林合作伙伴关系商定采取重大步骤，支持联森论坛森林筹资工作。森林合作伙伴关系邀请资金问题咨询小组审查和查明捐助者、私人慈善机构所提供的现有森林资金的情况，并编列信息差距和妨碍因素清单。资金问题咨询小组还被邀请分析森林筹资现状，包括彼此隔绝状况和在资金提供方面面临的挑战。这一分析的重点是森林筹资总体情况，包括需要进一步注意的主要差距、机会和领域。联森论坛将推动资金问题咨询小组完成任务。<sup>15</sup>

### 2. 气候变化资金问题高级别咨询小组

67. 2010年2月，秘书长设立了气候变化问题高级别咨询小组，其职责是在2009

<sup>15</sup> 见 <http://www.fao.org/forestry/21330-1-0>, 第8和9段。

年 12 月在哥本哈根联合国气候变化会议后调集资金。该小组预计将在 2010 年 12 月在墨西哥举行的气候公约缔约方会议下一届会议之前编写一份带有建议的最后报告。该小组将重点阐述对新的和创新性长期资金渠道的需求，以弥补国际气候变化资金的缺口。该小组的工作与补充降排方案筹资进程相关度很大。

### 3. 国际热带木材组织专题方案

68. 在 2008 年 11 月国际热带木材理事会第四十四届会议决定作为国际热带木材组织特别账户追加资金机制设立专题方案子账户后，作为试点发起了四个专题方案，涉及森林执法、治理和贸易、减少毁林和森林退化和加强热带森林环境服务、社区森林管理和企业及贸易和市场透明度等领域。国际热带木材组织的初步筹资目标是 5 800 万美元，迄今为止各项专题方案已经吸引了 1 230 万美元的认捐资金，其中 830 万美元已经分配给正在执行的森林执法、治理和贸易及减少毁林和森林退化和加强热带森林环境服务项目。国际热带木材组织专题方案将在获取急需的新的和追加的世界热带森林资金方面发挥越来越大的作用。

## 五. 特设专家组第一次会议感兴趣的问题

### A. 特设专家组的主要任务

69. 联森论坛为在森林筹资实质性要素和这一领域可供选择的行动问题上形成共识做出了显著的贡献。同时，针对主要问题进行的讨论大多十分笼统，对于重要概念在实际工作中的意义仍有待于充分澄清。这包括各种各样的技术、体制、财政和政治问题，包括针对最终目标受益人的合适的提供机制。

70. 为消除这一不足，联森论坛第九届会议特别会议的决议专门要求特设专家组提出如何推动可持续森林管理筹资工作，执行无法律约束力文书，实现全球森林目标。为实现这一目标，特设专家组应就下列事项提出建议：调集各方面资源的策略；加强和改进资金提供情况；执行这类策略的最佳载体，包括设立自愿性的全球森林基金。

71. 在这一背景下，特设专家组必须将关于森林筹资的决议中所提供的指南转化为行动。特设专家组应就决议中所载的各项问题提出明确、可行和切合实际的建议，包括综合战略的构成和要素：避免以零敲碎打的方式处理森林筹资问题，改善有利环境，促进利用各方面的资源，考虑森林筹资问题具有交叉性，推动资源的调整和提高资源使用效率，在各个层面上加强对森林筹资的协调，促使国家、区域和国际行动相互支持，加强和改进森林资金的提供情况，为执行可持续森林管理、无法律约束力文书和实现全球森林目标调集充足的资源。

72. 鉴于上述，特设专家组第一次会议应尝试在其成果文件中阐明下列情况：  
(a) 各个国家、区域进程、国际组织、主要团体和其他方面在森林筹资问题上所

采取的行动、遇到的问题、面临的挑战和成功的经验以及在其森林筹资规划中所列的下一步步骤；(b) 拟进一步开展工作和研究的具体领域；(c) 向联森论坛第九届会议建议特设专家组第二次会议之前需要开展的闭会期间的工作，供其审议。

73. 特设专家组第一次会议向联森论坛第九届会议提交的初步报告应包含有共同主席对就第 72 段所列前两个问题讨论情况的总结及特设专家组关于第三个问题的结论。

## B. 需要提供补充资料的领域

74. 特设专家组的工作应该在进行牢靠的分析、各重要方面进行公开和透明的意见交换的基础上进行。特设专家组需要充分了解联森论坛以外与森林筹资有关的情况，对这些动态以及该小组完成任务所必需的其他信息和数据进行牢靠的评估。特设专家组必须了解各个国家、组织和其他相关的重要方面为改进在国家、区域和国际各级的森林筹资工作所采取的行动和策略，以及他们为改善筹资局面而提出的建议。这些分析工作和信息对特设专家组的全面工作举足轻重。这些分析可以由促进进程、资金问题咨询小组以及其他内部和外部可信的研究机构来提供。

75. 在历经 17 年的森林筹资问题讨论活动中，一个一直有争议的问题是如何满足对新资源和追加资源的需要。当前，已经调集了具有实质意义的新资源和追加资源，用于气候变化森林行动，更具体来说是用于补充降排方案。但是，根本问题仍然是在多大程度上补充降排方案方案和筹资机制涵盖联森第九届会议特别会议的决议中所设想的可持续森林管理、无法律约束力文书和全球森林目标的方方面面，还有哪些领域需要覆盖、由哪些实体来覆盖、为什么目的来涵盖。

76. 尽管对用于可持续森林管理和补充降排方案的具体资源不一定相互排斥，但是如何回答上述问题是解决其他所有重要问题的关键所在，包括如何调集和安排新资源和追加的森林资源，是否需要设立自愿性全球森林基金，扩大现有机制的使用范围，审查其他可用办法。

77. 特设专家组将不断通过联森论坛把促进进程提供的资料纳入其工作之中，而且可能需要促进进程提供更多的资料和分析结果。此外，特设专家组也可能根据其任务规定建议联森论坛支持和便利特设专家组的工作。

78. 为此，特设专家组可能建议联森论坛第九届会议要求促进进程与其他重要的行为者和进程(包括气候公约、降排方案、森林碳伙伴关系、森林投资方案、全球环境基金和巴黎-奥斯陆会议进程)就补充降排方案和森林筹资问题开展实质性工作。这将大大有助于特设专家组对剩余的补充降排方案问题做出可靠的判

断，更好地将补充降排方案的发展纳入联森森林筹资进程中，改善和加强补充降排方案资金的提供情况，填补在森林筹资方面剩余的空白。

### C. 特设专家组第一次会议就闭会期间的工作向联森第九届会议提出的建议

79. 根据联森论坛第九届会议特别会议决议所确定的综合办法，联森论坛森林筹资工作不仅限于举行两次特设专家组会议和促进进程的工作，而是应得到一系列准备性行动和活动的支持和铺垫。联森论坛森林筹资工作包括促进进程工作以及特设专家组举行的两次会议和闭会期间的工作，然后在 2013 年召开联森论坛第十届会议。这一进程将为跨行业森林筹资讨论和投入提供机会，而会员国、独立专家、森林合作伙伴关系成员组织及其资金问题咨询小组、区域进程、捐助者、主要团体、森林资金机制和进程以及促进进程的直接参与。

80. 必须发挥所有这些重要方面的潜力，以便在联森论坛第十届会议上做出成功的筹资决定。反过来，这应该有助于避免联森论坛做出的决定与现有投资机制和进程之间发生竞争。在联合国以统一姿态开展工作的背景下，联森论坛具有绝佳的机会，创建一个牢固的平台，为所有会员国服务，支持所有多边组织发挥作用，确切了解赢得支持的需要和途径。

81. 特设专家组第一次会议和第二次会议之间的闭会期将提供必要的时间和空间，让特设专家组进程为第二次会议准备必要的内容，就特设专家组向联森论坛第十届会议提出的最终建议进行实质性讨论。这一期间还可以确保提交必要的资料，特别是由会员国提交必要的资料。

82. 特设专家组共同主席将向联森论坛第九届会议报告特设专家组第一次会议的讨论情况和会议成果。假设特设专家组第二次会议将在 2012 年第四季度举行，特设专家组第一次会议需要向联森论坛第九届会议提出下列建议并采取其他可能的行动：

(a) 联森论坛应向闭会期间的进一步活动提供支持。

(b) 联森论坛第九届会议应根据特设专家组第一次会议就闭会期间的活动提出的建议通过一项程序性决定：

- (一) 请求各国政府，尤其是向联森论坛秘书处提出具体的备选办法的政府提交具体的森林筹资建议/策略，说明自愿性全球森林基金的利弊，包括考虑采取组合办法；
- (二) 请求森林合作伙伴关系成员组织就未来的森林筹资行动和策略提供意见和建议；
- (三) 请求资金问题咨询小组通过联森论坛为特设专家组第二次会议准备下列资料：



- 
- a. 2008 年最新资料(勾画活动), 包括全面分析在各级执行无法律约束力文书和实现全球森林目标的资金流动和需求情况;
  - b. 建议如何加强现有的森林筹资机制, 增强这些机制之间的协调性, 改善资金提供情况, 确定这些机制在更广泛的森林筹资策略内的正确位置;
- (四) 请求促进进程密切配合其他重要的行为者和程序就补充降排方案和森林筹资工作开展实质性工作;
  - (五) 邀请区域进程和主要团体就森林筹资问题向联森论坛提供建议;
  - (六) 请求联森论坛秘书处根据所收到的全部资料为特设专家组第二次会议准备一份说明, 就森林筹资策略提出切实可行的办法;
  - (七) 请求共同主席为特设专家组在第一次和第二次会议期间的工作提供便利, 包括酌情为举行闭会期间会议自愿出资。
-