



联合国森林论坛

第九届会议

2011年1月24日至2月4日，纽约

临时议程\* 项目 11

实行可持续森林管理的手段

## 森林筹资问题不限成员名额政府间特设专家组第一次会议的 报告

### 摘要

根据联合国森林论坛第九届会议特别会议通过的关于实行可持续森林管理的手段决议(见 E/2009/118-E/CN.18/SS/2009/2, 第 3 段)第 2 段, 不限成员名额政府间特设专家组将在联合国森林论坛第九届会议前举行一次会议, 并在第十届会议前再举行一次会议。特设专家组第一次会议于 2010 年 9 月 13 日至 17 日在内罗毕举行。本文件载有该次会议的报告, 将提交联合国森林论坛第九届会议供审议。

\* E/CN.18/2011/1。



## 一. 背景

1. 联合国森林论坛在其第九届会议特别会议通过的决议第1段中决定建立一个不限成员名额政府间特设专家组，其任务是就从所有来源筹集资源的战略提出建议，以使用这些资源支持实行可持续森林管理，实现关于森林的各项全球目标以及执行关于所有类型森林的无法律约束力文书，除其他外包括加强和改进获得资金的机会，并建立一个自愿性全球森林基金，同时考虑到论坛对协助进程的业绩进行审查的结果、会员国的意见、对可持续森林管理筹资工具和进程的审查及其他因素。

## 二. 组织和其他事项

### A. 会议地点和会期

2. 不限成员名额政府间特设专家组第一次会议于2010年9月13日至17日在内罗毕举行。

### B. 宣布开会

3. 联合国森林论坛第九届会议主席团主席阿维兹·奥佐尔斯(拉脱维亚)宣布会议开幕。奥佐尔斯先生欢迎各位专家，并强调森林筹资问题具有全球重要性。他还指出，论坛作为拥有普遍成员的一个政府间政策论坛，能够对可持续森林管理问题采取一个360度全方位视角，覆盖各类森林与森林有关的各种问题。论坛第九届会议关于森林筹资问题的特别会议的决定作出之时，正是森林在促进可持续发展议程和全球应对气候变化努力的关键性作用得到前所未有的认可之时，因此这是一个关键性时刻。这一决议载有关于具有高度争议性但十分重要的森林筹资问题的明确而可确认的行动。该决议还向国际社会传递了重要的政治信息，承认森林对于人类生活和全球环境的其他方面具有大量多重社会经济和环境益处，因而具有全面涉及各领域的性质。决议确认论坛的重要性以及论坛在消除关于敏感筹资问题的政治分歧方面可以对其他相关进程做出的贡献。奥佐尔斯先生说，论坛第九届会议主席团欢迎不限成员名额政府间特设专家组的综合工作方案。主席团坚信，论坛的工作对于森林筹资的影响也可以对其他相关进程做出积极贡献。因此，他请各位专家为专家组的工作做出建设性贡献。

### C. 选举副主席

4. 奥佐尔斯先生请与会者正式选举提名候选人 Jan Heino(芬兰)和 Macharia Kamau 大使(肯尼亚)担任特设专家组第一次会议共同主席。专家组以鼓掌方式选举两位提名共同主席。

## D. 通过议程和其他组织事项

5. 通过了议程(E/CN.18/2010/1)和工作方案。会议指出,会议将不会通过谈判达成成果文件,共同主席将编写一份讨论摘要,附于会议报告之后。该摘要载于本报告附件。

## E. 不限成员名额政府间特设专家组的任务

6. 不限成员名额政府间特设专家组注意到,联合国森林论坛在第九届会议特别会议通过的决议第2段中决定,该专家组将在第九和第十届会议之前举行会议,在第九届会议期间提交一份初步报告,并在第十届会议上提交最后建议,以供其审议和作出决定。专家组还注意到,该决议第1段规定了其任务,本报告第1段也予以转述。

## F. 开幕辞

7. 共同主席感谢各国政府对他们的信任。他们欢迎各位与会者,并作了简短的开幕致辞。之后,森林合作伙伴关系主席 John D. Liu 先生作了专题介绍,联合国森林论坛秘书处主任也作了开幕致辞。

## G. 介绍秘书处的说明

8. 秘书处介绍了其说明(E/CN.18/2010/2),题目是“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”。秘书处指出,该说明是为了方便会议的讨论而编写的。

## H. 其他介绍性发言

9. 代表 77 国集团加中国专家的也门专家、印度尼西亚专家、代表欧洲联盟专家的比利时专家和美利坚合众国专家在开幕会议上作了发言。

## I. 出席情况

10. 不限成员名额政府间特设专家组由大约 200 名专家组成,他们来自 68 个国家和 23 个区域和国际组织及主要团体。此外,森林合作伙伴关系、<sup>1</sup> 其他国际和区域组织、区域进程和主要团体指定的专家也出席了会议。

11. 完整的与会者名单见联合国森林论坛网站([www.un.org/esa/forests/adhoc-forestfinance.html](http://www.un.org/esa/forests/adhoc-forestfinance.html))。

<sup>1</sup> 森林合作伙伴关系是 14 个具有重要森林方案的国际组织、机构和秘书处之间作出的一项自愿安排,其目的是支持联合国森林论坛的工作。伙伴关系的成员包括国际林业研究中心、联合国粮食及农业组织、国际热带木材组织、国际林业研究组织联合会、生物多样性公约秘书处、全球环境基金、联合国森林论坛、联合国气候变化框架公约秘书处、联合国开发计划署、联合国环境规划署、世界复合农林业中心、世界银行和国际自然及自然资源保护联盟。

## J. 文件

12. 会议编写的文件包括临时议程和说明 (E/CN.18/2010/1) 和秘书处的说明 (E/CN.18/2010/2)，这两份文件均可在联合国森林论坛网站 ([www.un.org/esa/forests/adhoc-forestfinance.html](http://www.un.org/esa/forests/adhoc-forestfinance.html)) 上查阅。

## 三. 供联合国森林论坛审议的事项

13. 本报告附有共同主席关于森林筹资问题不限成员名额政府间特设专家组第一次会议期间进行的讨论情况摘要，包括共同主席关于闭会期间活动的提议，供联合国森林论坛第九届会议审议。特设专家组第一次会议通过了本报告。专家组还注意到本报告附件所载共同主席摘要及其关于闭会期间活动的提议。

## 四. 会议闭幕

14. 在闭幕会议上，共同主席感谢各位与会者积极参与会议的讨论，并感谢他们就共同主席摘要第七节(关于闭会期间活动的提议)提出的建议。共同主席还对会议成果表示满意，他们认为不限成员名额政府间特设专家组第一次会议是一次具有特别意义的会议，并感谢联合国森林论坛第九届会议主席团和秘书处通过与各方协商，积极筹划特设专家组第一次会议。共同主席敦促所有国家、组织和主要团体继续参与这项工作并开展合作，特别是在论坛第九届会议期间，该届会议应当根据共同主席的提议，就闭幕期间活动作出一项决定。共同主席随后宣布森林筹资问题不限成员名额政府间特设专家组第一次会议闭幕。

## 附件

### 共同主席的森林筹资问题不限成员名额政府间特设专家组第一次会议讨论情况摘要

#### 一. 开幕会议

1. 共同主席在其开幕致辞中欢迎各位专家，并强调会议对于就从所有来源筹集资源以支持实行可持续森林管理，实现关于森林的各项全球目标以及执行关于所有类型森林的无法律约束力文书的战略达成相互谅解十分重要。共同主席指出，会议工作方案为就与森林筹资有关的关键问题开展严肃、开放和集中的讨论铺平了道路。会议首次为动员规划部和财政部等重要的、有影响力的非森林部门参与森林筹资问题讨论提供了一个机会。计划组建不同的专题讨论小组和分组，以便使专家们能够分享关于森林筹资政策、方案和战略的知识和具体事例。专家组还将收到同样由决议设立的协助进程的初步投入。此外，秘书处筹备会议过程中，还布置了一些国家和区域案例研究。这些研究也将成为关于森林筹资备选办法的具体主旨发言。

#### A. 特邀嘉宾 John D. Liu 的专题介绍

2. Liu 先生的专题介绍强调，森林作为具有完整功能的系统，其作用十分重要。他强调，脆弱的生态系统的大面积恶化与贫穷、粮食无保障和生物多样性丧失之间存在高度关联。他将其归因于未能对提供产品的生态系统进行适当的价值定位以及相关的造成生态系统退化的反向激励的产生。他以中国黄土高原(这一地区面积比法国还大)的一个主要项目为例，在这个项目中，对退化的生态系统的全部价值的生态评估推动了通过大规模造梯田和植树恢复森林的行动。

#### B. 森林合作伙伴关系主席的发言

3. 森林合作伙伴关系主席 Eduardo Rojas-Briales 和联合国粮食及农业组织助理总干事作了预先录制的发言，在发言中，他欢迎各位专家，并强调森林合作伙伴关系成员将继续向森林筹资问题不限成员名额政府间特设专家组的工作提供支持。他强调必须认识到森林的全部价值，包括在生计、生物多样性、土壤、流域和气候及其生产功能方面的价值。此外他说，由于认识到为可持续森林管理筹集充足的资金所面临的困难没有单一的解决办法，专家组将需要考虑从所有来源筹集资源。他还提醒各位专家，他们的工作对于今后一系列国际会议都是有意义的，这些会议包括林业委员会、生物多样性公约缔约国会议、联合国气候变化框架公约缔约方会议和联合国森林论坛第九届会议。

### C. 联合国森林论坛秘书处主任的发言

4. 联合国森林论坛秘书处主任 Jan McAlpine 作了发言，她提醒各位专家，关于森林筹资问题，已经进行了 17 年的密集辩论，最终在论坛第九届会议特别会议上作出了决定。这一决定建立了两个重要机制——专家组和协助进程。主任指出，与目前对减少发展中国家因滥砍滥伐和森林退化产生的碳排放的强化联合国协作方案(降排+)承诺的资金相比，森林供资水平仍然较低，她强调，除碳固存以外，森林还有许多功能和价值。需要对森林筹资问题采取 360 度的全方位视角，以确认森林的全部价值，她强调，这就属于关于所有类型森林的无法律约束力文书(森林文书)的范畴。需要采取跨越森林部门的跨部门和跨机构办法，以有效执行森林文书，实现关于森林的各项全球目标，因为可持续森林管理筹资不足的原因常常是在森林部门以外。但她也指出，森林筹资可以对国家经济和减贫做出巨大贡献。她指出，论坛可以从这一 360 度全方位视角就森林筹资问题采取行动，并指出，秘书处与生物多样性公约秘书处和联合国防治荒漠化公约秘书处签署了伙伴关系协定，并正在与全球环境基金和国际热带木材组织订立有关协议。她解释说，专家组第一次会议的工作方案在很大程度上是基于决议的森林筹资办法。她还提醒各位专家注意 2011 国际森林年，届时将有为期一年的庆祝活动，展示“森林为民”的成功范例和创新解决办法。

### D. 一般发言

5. 一些专家在开幕会议上作了介绍性发言，对执行特设专家组第一次会议的任务表示全力支持。他们赞扬秘书处的会议筹备工作，并强调感谢在联合国内罗毕办事处召集这次会议。专家们欢迎有机会分享有关提高对森林筹资问题的认识的经验和观点。还强调了必须审查现有筹资机制以及其他备选办法。他们表示有必要利用这次会议探讨实际可行的解决办法。许多人指出，为可持续森林管理进行充分筹资对于实现与森林有关的四项全球目标和有效执行无法律约束力的文书至关重要。有与会者对特别是发展中国家令人担忧的大面积砍伐森林和缺乏充足的资源表示关切。专家们还回顾为设立一个旨在为发展中国家提供新增资源以促进可持续森林管理的全球森林基金而提出的建议。他们还感谢所提供的合作，这种合作促成在联合国森林论坛第九届会议特别会议上就协助进程和本次特设专家组对话达成一致意见。与会者还强调，森林对于人类生活的许多方面至关重要，因为森林满足了各种各样的需要，特别是世界 16 亿靠森林生活的人的需要。与会者还强调了森林对于千年发展目标的巨大贡献。

## 二. 第 1 研讨会

### 专题 1. 为可持续森林管理筹资：实现国际商定发展目标战略性跨部门需要

#### 专题介绍摘要

6. 来自世界复合农林业中心的 Tony Simons 强调在实施可持续森林管理中必须采取跨部门观点，并强调其他部门的国际筹资情况可以对森林产生正面和(或)负面影响。有必要考虑采取一种横向办法，让林业和复合农林业齐头并进，同样农村发展和森林的筹资也必须同时进行。在国家一级，森林问题由一长串不同部委负责。他们在就政策、方案和筹资问题作出决定时通常认识不足，也缺乏一致性。

7. 来自联合国防治荒漠化公约秘书处的 Melchiade Bukuru 和来自联合国防治荒漠化公约秘书处全球机制的 Jones Ruhombe Kamugisha 在其联合专题介绍中强调联合国防治荒漠化公约秘书处与联合国森林论坛秘书处近期签署的《谅解备忘录》的重要性，该《谅解备忘录》主要确认了在可持续土地管理和可持续森林管理筹资方面的差距、障碍和机会。有必要将可持续森林管理的实施扩大到热带森林以外，纳入干燥林和森林以外树木。降排+对干燥林带来了新的挑战，特别是需要确定充分碳储存区域，以证明有理由获取降排资金。在森林筹资辩论中必须考虑到干地，特别是干地占全球森林面积的 42%。必须将森林置于国家一级总体规划中，其筹资要超出林业部/环境部和官方发展援助的范围。

8. 来自联合国气候变化框架公约秘书处的 María Sanz-Sanchez 概述了降排进程及其现状。公约缔约方认识到需要扩大筹资、快速启动供资、能力建设以及应对砍伐森林的根源问题的国家战略和行动计划。不过，筹资办法仍然是有待解决的关键问题之一。与会者提出了一些建议，特别是关于有必要促进和加强区域合作，并充分利用现有技术能力的建议。Sanz-Sanchez 说，秘书处的职责是加强能力建设方面的协调，组织一个互动式讨论论坛，并在降排+网络平台上分享有关信息。已经在许多发展中国家，通过不同方式(降排+伙伴关系、降排方案、森林碳伙伴关系基金、森林投资方案、全环基金第五次补充资金和其他国际组织)启动了降排+预备活动，承诺资金已达约 56 亿美元。

#### 互动讨论摘要

9. 一种普遍看法是，必须同时在国家和国际一级考虑森林筹资中的跨部门问题，尽管正如一名森林合作伙伴关系成员所指出的，在我们考虑跨部门做法时不应当忽略森林问题。一个重要的制约因素是缺乏关于森林部门对国内总产值和减贫的贡献的信息，以证明国家预算对其拨款的合理性。有与会者在这一现象的一个具体事例中指出，低森林覆盖率国家由于森林和森林以外树木在其经济核算中分量不大，通常较少关注森林和森林以外树木问题。这是由于对森林产生的收益缺乏正确的核算以及未核算森林退化所造成的代价。需要核算各类森林产出及其

经济价值的实际量，作为将森林外部效应内部化的第一步。还有与会者指出，许多社区的生计极大地依赖森林，但可能在国家统计数据中未得到反映。

10. 有一项建议是对现有数据和关于森林筹资问题的研究进行全球合并。

11. 解决筹资问题上的跨部门问题需要关于替代土地使用方式的得失的数据，但这一数据在很大程度上缺失。可持续土地管理筹资和可持续森林管理筹资之间存在明显的跨部门关联。因此，采取综合办法极为有用，例如在低森林覆盖率国家即是如此。在这两方面工作中，都需要进一步努力增加成功经验。

12. 还有与会者指出，森林和林业投资中通常需要担保，而诸如采矿或农业等其他部门常常不需要这种担保。

13. 与会者认识到，森林筹资的跨部门问题尚未得到充分认识，这是一个需要进一步开展研究的领域。还有必要改进决策者和公众的认识，因为他们不理解森林对于生计和可持续发展的重大贡献。这也是一个宣传问题。

14. 与会者指出，国家宏观规划也通常包括一个部门办法，在许多国家，这对于一个可接受的森林筹资水平是必要的。部门办法将有助于考虑到森林活动所产生的收入，并有助于确定适当的预算拨款。此外，还需要努力计入其他部门对于森林的损害，以便例如可以建立适当的赔偿机制。

15. 与会者认识到，政府支出只构成可持续森林管理国内供资的一小部分，而大部分资金来自于私营部门、林业界和小所有者。政府常常不能认识到其森林供资是一项可以产生重大经济、社会和环境效益的投资。

16. 由于只有一小部分森林产出得到市场的充分回报，尚需要其他机制，以估算目前经济评估中尚未计入的其他生态系统服务的价值。这就是为何维护或加强森林生态系统服务通常被记为费用。关于环境恶化代价的信息常常对关于资源分配的决定没有产生足够的影响，因为资源分配决定往往只关注预计短期效益。

17. 目前有大约 10 亿公顷的退化土地，这为通过造林和再造林开展恢复工作提供了机会。恢复这些土地将改良土壤肥力、生物多样性、生物量和农村收入，也将对全球福利做出贡献。因此对恢复土地所作的投资是合理的，并且这方面的成功经验(例如中国黄土高原)也是可以推广的。

18. 有一项建议是采用新的分析办法，根据千年生态系统评估中所界定的森林的功能和产出(支持、供应、调节以及文化和社会功能)确定森林筹资的需求和机会。这可以提供一个共同框架，以计入各种森林产品和服务，以取代目前的片面办法。

19. 与会者指出，降排+可以为可持续森林管理筹资提供一个新的机会，但对可能通过的国际规则仍然存在一些关切。例如，计划中的降排安排的一个重大缺陷是，这一安排将不能为低森林覆盖率国家提供充分支持，尽管它们的森林对



缓解和适应气候变化也能做出一定贡献。鉴于森林专家尚未有效参与降排的准备和谈判，有必要动员森林专家参与进来。

20. 与会者指出，有关举措正在不断增加，以改进森林的资源调动，但这些举措相互之间没有很好协调。一个共同框架可以避免相互冲突的结果和不必要的交易费用。对现有举措进行详细评估，将有助于增强其促进可持续森林管理筹资的效力。还有必要将扩大关于可持续森林管理的讨论纳入国际国内的主流。有一种普遍看法是，各国有责任确保在国际论坛上达成的有关森林筹资的成果文件保持一致，目前还远未实现这一点。

## **专题 2. 可持续森林管理筹资以及财政与规划部门和组织的作用；协调财政政策的必要性，私营部门和主要团体的潜力**

### **专题介绍摘要**

21. 中国国家林业局发展规划与资金管理司规划处处长 Chen Jiawen 解释说，中国的森林筹资包括公共部门供资、私营部门融资、外国直接投资和一个特别机制。私营部门融资来自银行贷款、林业企业和社会自愿资金来源。外国投资来自国际组织、双边来源和外国直接投资。特别机制是一种义务植树机制。他补充说，全球森林筹资各有关方面应认识到森林对可持续发展的重要作用。全球森林发展需要明确的目标和行动计划，两者是各类融资方案的基础。在国家一级，必须评估可持续森林管理的现状和融资需求，援助应包括供资、技术转让和知识。捐助方和受援国都应就其行动作出坚定承诺。全球一级的机制可包括全球森林生态基金、森林投资和贸易便利化、森林碳市场、义务植树行动和森林跨文化基金会，以提高对森林重要性的认识。需要设立专门机构来管理这一机制的不同要素，包括监测和评估。联合国森林论坛应设立专门机构来管理和运作森林筹资机制的各个部分并向会员国报告运作情况。

22. 德国技术合作公司国际森林政策组项目干事 Stefanie von Scheliha 强调指出，各国际进程和国家方案有两个共同的目标，即对森林和森林保护区进行可持续管理和利用，可以以此为基础，协调各种针对森林砍伐和森林退化问题的国家和国际举措。由于参与的部门很多，必须进行跨部门协调，共同确定行动需要，以确保有关各方的正确实施。只有这样，才能确定筹资需求，调动一切可用资源。通常需要私营部门和主要团体的支持，需要他们提供信息和理念并参与决策。还需要统筹不同利益并进行协调。经协调的资金规划必须是透明的，必须从超越部门的角度来发掘潜在资金来源。倡导森林筹资问题的利益攸关方的数量越多，说服力就会越强大。

23. 日本农林水产省国际林业合作办公室副主任 Tatsuya Watanabe 也解释了日本在调动资源以推动森林可持续管理方面的经验，在日本，森林被分为小块、私人拥有的财产。目前的挑战是，由于日元强势，经济利润一直在下滑，在这种情

况下，如何改善对这些森林的管理，改进其环境服务。通过预算分配来调动资源，离不开对改善人工林管理和利用森林进行碳固存的必要性的广泛公共关注。公众意识和支持是调动资源的基础。提高公众意识和获取支持，需要依靠透明度和问责制、及时有效的测量、报告和核实以及公众参与。善政是一个先决条件，包括适当的政策框架和机构能力以及不断创新的措施。日本在森林资金和技术双边合作方面每年投入约 2.5 亿美元。但是，由于日本官方发展援助的整个供资水平正在下降，也存在若干制约因素。降排提供了新的机遇。把森林用于其他用途的压力可以通过认识到跨部门方法的必要性加以解决。对于战略援助和积极的激励措施的需求上升。国际合作的挑战包括确保受援国的自主权、创造可持续森林管理筹资的有利条件、提供注重成果的援助和加强各级问责制。

24. 挪威王国驻达累斯萨拉姆大使馆环境和气候变化问题参赞 Ivar Jørgensen 解释说，挪威国际森林气候倡议包括对若干多边和双边方案的支持，是降排+目前全球资金的最大来源。审查了试点国家之一坦桑尼亚联合共和国的降排方案的经验，包括研究和能力建设、政策进程、测量、报告和核实、非政府组织运作的实地项目、私营部门的参与和降排基金的筹备工作。他补充说，降排是实现可持续森林管理的工具之一，它们在实地活动、治理和监测等方面有共同点。必须动员一系列广泛的部委和政府机构以及利益攸关方参与进来，能力建设必须满足它们的各种需要。降排收入可以改善可持续森林管理投资的回报，否则不会实施。目前，降排似乎为很多但不一定是所有的发展中国家提供了机会。发言人称，例如，只有 20 个非洲国家会从降排中显著受益。

25. 森林对话执行主任 Gary Dunning 向专家组介绍了森林对话的目标和活动及其关于降排+筹资和地方控制森林投资的进程。森林对话的结论是降排筹资应依赖于一个可靠、稳定和可预见的机制，这一机制应保持透明，最重要的是，应保持公平，得到主要利益攸关方团体的支持。付款应根据表现而定，并且需要最佳地、协调地利用市场、公共和私人资金、多边/双边赠款和其他资金来源。以往的经验教训表明，保障措施应针对不同层次的社会、环境和财政方面；应具备有效公平的分配机制和善治。他进一步补充说，在小规模和基于社区的林业项目中，投资于地方控制的森林提供了巨大的机遇，这些项目能实现可观的投资回报，并推进环境发展目标。大约十亿人拥有或管理世界森林的四分之一，这些森林产生了广泛的经济、环境、社会、文化和精神效益。如果要利用这一机会，应确保当地对森林的权利，“软”和“硬”的投资都是必要的，还需要各类支持，包括商业服务、能力建设、伙伴关系和联盟。但是，存在着一系列障碍，解决之道是建立伙伴关系、各国政府和其他“软”的投资者提供支持、建立各种创新机制和网络。

26. 联合国环境规划署(环境署)环境政策执行司司长 Ibrahim Thiaw 强调，以证据为基础的政策宣传可以转变森林政策和投资，所以确定可能发现证据的领域并

作出改进极为重要。保护肯尼亚 Mau 森林的实际经验表明，在复杂的局势中，可以动员一国最高政治级别参与其中，以便在当地实现有效成果。例如，Mau 森林倡议的成果是内罗毕的水源得到了有效保护。例如，正在进行的生态系统和生物多样性经济学研究工作表明，恢复退化的土地、维护保护区内的生物多样性可以产生很高的回报。以往的经验教训表明，必须对环境服务进行明确估值，直接具体地转达决策者，在市场普遍低估这些服务价值的情况下，更应如此。生物多样性对所有人都很重要，对以其为生存之本的农村贫困人口来说，更是不可缺少。正在积累的降排执行方面的初步经验表明，这是一个独特的转变林业部门和地貌景观的机会。必须把干旱和半湿润森林纳入这些计划，以确保加强它们在缓解和适应气候变化中的作用。降排还必须从所有森林环境服务方面提供效益，利用机会获得额外资金来保障这些多重效益。

### 互动式讨论摘要

27. 这一专题下的介绍包括中国、德国和日本的介绍，这些介绍代表了解决森林融资问题的两种截然不同但同样有效的模式——一种模式是集中制，另一种是有多个利益攸关方的分散制。森林对话、挪威和环境署的专题介绍是分别代表地方、国家和国际这三级有关降排+的森林筹资举措的三个例子。

28. 各国在寻求足够的预算拨款以进行可持续森林管理筹资方面面临同样的情况。造成这种情况的原因包括，对林业部门对国内生产总值的贡献认识有限、缺乏关于森林与国家发展目标之间的关联的信息、森林和林业的低优先级（通常只是作为农业、环境和自然资源的一个子集）、核算中对林业活动的成本和收入之间的关联认识不足，等等。忽视森林的表现除其他以外，还包括目前的国内生产总值的估计往往忽视木材的下游工业加工和非正规经济部门活动。

29. 规划和供资部门必须处理各类相互竞争的要求，事实证明森林筹资难以获得适当的关注和优先地位。一些国家存在的另一个问题是，国家森林方案和其他部门计划并没有与国家发展规划密切联系。

30. 传统的国家发展规划方法强调经济发展，这对林业部门来说是一个制约，因为许多森林效益未纳入国民经济核算，并且非正规经济部门占据重要位置却缺乏数据。正在进行的采用可持续发展作为国家发展规划总体框架的转变成为森林预算拨款创造了新的切入点。这意味着，可以利用若干部门窗口，但为了使它们奏效，相关各部必须确定共同目标，该目标的基础就是认识到森林的多种效益，包括经济、生态、社会和文化价值。这就要求各级政府采取真正的跨部门办法，调动国内公共资源，用于可持续森林管理。如果可以在国家一级利用森林、土地恢复、生物多样性和气候变化之间的协同作用，结束各自为政并且融资方案之间缺乏必要整合的局面，那么，现有财政资源就很有可能得到更高效的利用。

31. 成功的国家经验也表明，最高政治级别如果具备关于森林在可持续发展中的作用的意识，就能确保森林预算分配不受其他部门的竞争需求的制约。此外，调动利益攸关方的支持非常有用，有助于提高决策者对森林筹资重要性的认识。需要支持者游说决策者进行森林筹资。森林问题很可能让各行为体携手促进共同利益。
32. 各国关于森林的行政和机构安排各不相同，但经验表明，有关机构之间的合作是必要的。各国必须寻求自己的方式来建立可持续森林管理共同目标框架内的有效协调与合作安排。重视良好规划也被认为是把林业计划妥善纳入国家发展计划的重要因素。
33. 普遍认为，必须实行问责制，以便合理使用资金，实现既定目标。在这方面，森林部门并不总是成功的，因为不容易衡量绩效。各国的经验表明，改善这一方面至关重要。绩效监测和评估很重要，但可能需要新的指标来衡量森林环境服务的改善程度。
34. 若干工具可以用于森林筹资。许多国家都使用补贴。有些国家使用专项税，但在大多数情况下，指定用途是不可能的，但这样做可以提供一个机会。在使用国家森林基金筹集资金和支付给受益人方面，存在不同经验。这些资金非常有用，可以帮助私人森林所有者或社区，但如果这些资金处于财政部门管理下，则很难获得这些资金。成功经验中的另一个做法是保留木材销售收入的一部分，可以在以后以优惠条件用于重新造林和其他可持续森林管理活动。可以在进行基础设施投资时，把小规模私人森林所有权集中起来。
35. 在国家一级进行财务规划时，必须考虑所有资金来源的作用，包括私营部门、外国直接投资和民间社会通过各种机制进行的自愿筹资。每一种资金来源都具有独特作用，可以资助可持续森林管理的不同方面。
36. 降排+为可持续森林管理其他方面的筹资提供了一个重大机会。然而，降排并非对于各方都是一个重要的短期机会。参与国(目前进程中有约 40 个)如果不减少对实地的重大影响，则无法共享资源。因此，必须确定优先事项，让私营部门参与，使其作为主要的潜在资金来源。
37. 森林覆盖率高和毁林率低的国家担心，他们维持现有森林碳储量的努力可能不符合未来降排筹资的条件。有与会者指出，为实现国家发展目标，退还森林有时是必要的或可取的，森林不应被视为经济发展的障碍。
38. 另一个关切是土著人民问题，因为存在的一个风险是降排可能对他们的土地权利造成不利影响。必须制定明确的利益共享政策，包括土著人民、地方社区和其他依赖森林的人民。私营部门可以发挥关键作用，让周边社区参与降排计划，因为它们有能力开展监测和核查并进行能力建设。

39. 与会者承认，降排预备工作非常有用，也有助于为碳以外的其他森林环境服务制定支付机制，因为所有机制几乎都涉及法律和体制框架、土地使用权、能力建设、利益共享等问题。同时，可以促进支付环境服务的意愿，这可能带来可持续森林管理融资的新模式。

40. 治理被确认为可持续森林管理和降排的一个共同问题。降排方案采用了“自由、事先、知情同意”作为一种保障措施，确保降排不会对土著人民和当地社区的土地权利造成不利影响。事实证明，森林对话下正在进行的工作有助于运用自由、事先、知情同意的方式帮助社区和企业共同努力。一些国家在启动降排工作方面有些犹豫，因为许多早期类似的计划措施没有取得具体成果。例如，有人指出，事实证明，认证成本给刚果盆地的生产者造成了额外负担，因为认证并没有使出口市场的产品价格上升。

41. 关于森林环境服务的基于证据的信息可以作为影响决策的有力工具，而由于缺乏对生物多样性和其他环境效益的共同估值方法，往往无法在融资决策中考虑到这些因素。此外，需要进行国家一级的资源评估，量化森林效益的各个方面。

42. 讨论中提出了若干意见，包括例如国家本身需要为可持续森林管理融资承担更大的责任。其他来源只能作为补充，而不是解决资金问题的主要办法，并有证据明确显示，仅仅依赖官方发展援助不能发展一个国家。每个国家都应根据本国资源情况进行发展规划。还有人指出，许多资源丰富的国家反而最贫穷，这是一个悖论。另一个难题是，林业部门的税费是出了名的低（例如，在坦桑尼亚联合共和国仅为4%），如能改善治理，就可显著增加税收。

### 三. 第2研讨会

#### 专题1. 为可持续森林管理筹集资金的具体国家和区域经验/战略

##### 专题介绍摘要

43. 联合王国国际发展部政策司高级林业顾问 Penny Davies 概述了国内森林筹资方面的收入支出情况，并举例说明了在森林筹资和建立战略伙伴关系方面的国际经验。在国内一级，政府财政补助、木材收益及其他非木材产品和服务，如娱乐，是资金的主要来源。她介绍的全国性支出包括公共林地（占支出的比例最高），其次是私营林业、森林研究及政策、规章和管理。Davies 女士着重介绍了各种机会和伙伴。近年来，出现了包括私营部门在内的新供资来源，机会有所增加。在公私伙伴关系的例子中，重点介绍了红玫瑰森林和大树区。第一个例子在推动与城市、社区和企业的伙伴关系方面意义重大，而第二个例子说明了使用型林地以及与学校和林业机构的伙伴关系。她强调联合王国重视国际林业融资并补充说，对来自森林的收入进行非法洗钱并资助冲突的现象受到关注。她解释说，支持的对象必须具备下列条件：有可信的治理、使用权和市场改革；属于欧洲联盟森林

执法和治理伙伴关系；政策和实践之间有良好的联系；具备支持可持续来源商品并减少砍伐森林的企业；具有可核查的成果和进展以及持续的变革势头。还对宣传和倡导进行支持。支持是多边、双边和复边的。与多边组织以及社区团体和企业建立了伙伴关系。2008/09 年度，林业援助预算为 2 200 万英镑，占联合王国援助预算的 0.3%。但随着降排的快速启动资金到位，根据进展和表现，2011-2012 和 2013-2014 年度的援助预计将上升到每年 1 亿英镑。

44. 斐济群岛苏瓦林业部副森林监督官 Samuella Lagataki 说，斐济是联合国森林论坛协助进程关于小岛屿发展中国家和低森林覆盖率国家可持续森林管理的筹资差距和挑战的项目审查过的小岛屿发展中国家之一。他解释了进行数据收集的方法和途径、关键政策，机构以及已被纳入 2007 年森林政策和其他重大政策和立法的一些部门间联系。斐济的筹资战略包括林业开发收入、林业发展基金、贸易和商业化措施；养护和保护措施筹资以及通过国际和区域合作进行筹资。在项目成果中，Lagataki 先生强调了私人投资面临的问题、筹资差距和为可持续森林筹资创造有利环境的机会。他提到了针对不同市场的有吸引力的一揽子奖励方案和木材生产的各个阶段(包括建立种植园)，以及需要机构基础设施和专门能力，以满足投资者不断发展的制订针对各种资源部门(农业、渔业和林业)的有关计划的需求。他还提及把减税与对可持续森林管理标准，例如全国森林认证标准的遵守情况结合起来，以建立与区域组织之间的强有力的联系，作为获取资金的渠道。执行方面的主要挑战在于程序、方式、优先事项和利益攸关方的作用。此外，他还提及缺乏对私营部门的奖励，以鼓励它们改进可持续的林业活动，以及几乎没有来自金融机构的支持。机会包括私营和企业投资者投资于林业相关活动的潜力，强调了造林和再造林方面的激励措施以及增加养护所需资源的潜力。有关增加可持续森林管理资金流量的其他建议包括：基于森林的生态旅游、企业的社会和环境责任、公私伙伴关系、审查森林许可和服务费、开发非木材林业产品、向外国游客征收绿色费用、复合农林业做法、对来自天然林的木材销售的征税体系以及斐济的降排+政策。

45. 危地马拉国家森林研究所顾问 Paulo de Leon，分析了危地马拉的森林筹资，介绍了建立在各种要素和组成部分基础上的国家林业筹资战略。其中，他强调了一下方面的重要性：金融和经济信息、设计和加强各主要支持部门、现有信贷额度的使用、与金融中介有关的投资前活动、开发新型金融工具以及建立林业金融情报单位。他介绍了对由 427 个组织和 11 个 2 级社区组织的代表组成的危地马拉全国林业组织联盟内的当地方农村森林社区的调查分析。该联盟的实质性领域集中在治理、金融机制、竞争性和组织强化等方面。他强调森林创造的就业机会是森林激励方案成果的一部分。de Leon 先生还介绍了对从事林业或者复合农林业的小型土地所有者的激励方案。该方案覆盖 79 个受饥饿和贫困影响的市，旨在扩大和加强小林地所有者的参与，促进天然林管理方面的两性平等，建立和维持复合农林业系统。然后，他强调了可持续森林管理方面的资金需求和差距。这

些差距包括政府一级的差距(包括缺乏对林业部门的认识)、金融部门(该部门相对较小,对林业不熟悉)的差距以及林业部门的知识和信息差距。2006年,林业占国内生产总值的2.58%,但雇佣了大约10%的劳动力。影响林业的因素包括全球金融危机、新市场参与者的崛起(例如中国)、新的法律和认证要求以及气候变化。提出的建议包括改善森林基金的资金获取,促进新机制(例如生态证券化、私营森林基金以及减缓风险的技术)。一些重要的趋势包括更多使用碳排放债券和交易。de Leon先生还强调了加强协调和有利环境的重要性。

46. 刚果民主共和国国家顾问 Sebastian Malele Mbala 分析了该国可持续森林管理筹资。他解释说刚果民主共和国有1.45亿公顷热带森林(占全部土地面积的62%),世界排名第二。这些森林占横跨6个国家的刚果盆地森林的近60%。它们对4000万人的生计起着重要作用,还发挥着包括全球生物多样性在内的重要环境作用。国家政策核心包括:采取全面行动确认森林的社会、经济和环境价值,利益攸关方以参与式方法参与,平等的伙伴关系,以及向当地社区分配一定比例的收入。此外,刚果民主共和国的保护区已增加至3800万公顷(全部土地面积的15%)。正在采取行动实现为环境服务付费,例如通过生物勘探、养护特许权和碳固存等。此外,刚果民主共和国正在为私营投资创造有利环境,并建立一个特许权分配的透明体系。Mbala先生补充说,刚果民主共和国正期待在不远的将来与欧洲联盟在森林执法和治理进程内签署自愿伙伴关系协议。他说刚果民主共和国2009年至2016年可持续森林管理的资金需求为2.5亿美元。但是,改革进程开始后,该国收到了3.6亿美元的认捐款,2.8亿美元已使用或者正在使用;国内捐款大约占0.1%。刚果民主共和国面临的具体困难包括冲突后局势及减债带来的挑战。关于筹资战略的建议包括增加资金获取机会、通过降排+来调动资源、高效率和有成效地利用现有资源、提高行动协调性、利用外部援助、调动可持续的新筹资来源、技术转让和能力建设。因此,Mbala先生建议应设立一个全球森林基金以弥补差距,应对现有筹资机制的不足。

47. 粮农组织的 Marco Boscolo 介绍了粮农组织在支持制订全国森林筹资战略方面的工作。目前工作的基础是拉丁美洲关于筹资机制的协作性知识分享倡议中的经验教训。这一倡议的目标是对筹资机制的现状、前景和经验进行广泛的评估,并加强国家森林方案在制订和开发森林筹资国家战略和工具方面的能力。Boscolo先生指出了综合森林筹资方式的潜力,包括公共和私营投资、付费机制、改善有利环境以及与诸如贸易、信贷和投资政策等其他国家政策相匹配。通过包括贸易信贷政策在内的能力建设进程来制定国家森林筹资战略。能力建设进程很重要,包括清点工作、分享利益攸关方的观点、识别市场发展机会、改善有利环境和制定一个具体的行动计划。目前的经验教训主要基于拉丁美洲的经验,但是现在也在非洲和亚洲提供进一步的支持。Boscolo先生谈及的初步成就包括:公众赞成国家森林筹资战略、通过财务和法律评估选择发展筹资工具以及评级机构的参与等。主要的经验教训包括:国家一级能否提供大量资金;银行、社会保障

计划和商品交易所对林业的兴趣(不仅仅是生产性目的)和发挥推动作用的极大潜能;以及纠正错误认识并开发出满足各部门需求的产品需要时间。在国家一级可获得大量资金,但有必要更积极地与其他部门,特别是融资部门协作。发挥推动作用可以是非常有效的方法。提供支持的机会包括:帮助建立伙伴关系、进行沟通以解决“隔离”问题;加强与其他部门和主要利益攸关方的联系;成立小森林所有者协会;能力建设;企业开发;促进金融创新(以应对过分“依赖”官方发展援助和政府预算);将森林收入重新投入该部门;促进进入资本市场;为环境服务付费;运用减少风险和信用担保工具以及通过国家森林筹资战略来进行筹资的战略方法。Boscolo 先生还提及了在中美洲和西非支持小规模林业筹资的 2 个新举措。

48. 印度尼西亚共和国林业部高级顾问 Yetti Rusli 介绍了可持续森林管理筹资方面的实际情况和挑战。印度尼西亚的森林覆盖面积是 1.33 亿公顷,占整个国土面积的 71.2%,森林对国内生产总值的贡献为 0.8%。Rusli 女士解释说印度尼西亚准备在自愿基础上比通常排放量减少排放 26%,到 2020 年将增至 41%。她补充说 26%中的 14%是以森林为基础的减排,剩余的 12%是森林以外的减排。她还强调了森林和千年发展目标之间的联系。Rusli 女士概述了国家战略计划(2010-14 年)的主要特征并解释说筹资战略的基础是实现全球森林目标以及执行无法律约束力文书,这需要大量投资。需要更广泛的做法,通过跨部门投资和从国家、区域和国际机构调动公共和私人资金来提供支持。为此,有效、高效和透明的金融管理很重要。资金来源包括公共预算(包括全国税收、森林非税收入以及省级和地方预算)以及海外发展伙伴(多边和双边)。国内林业预算为大约每年 4-6 亿美元,占全部公共支出的 1%,而每年的预计需求至少为 36 亿美元。国际筹资的限制因素包括:各种基金的要求不同,方案设计和实际需求之间的差距、重复、谈判和设计过程耗时长以及复杂的预算管理。公共投资集中于可持续森林管理的能力建设、造林和再造林、关键土地的恢复、森林保护和养护以及为降排+和自愿碳市场做准备。2009 年工业植树造林方面的私人投资达到 140 亿美元,在森林特许权方面达到 650 万美元。此外,在小型植树造林、社区林业、木材加工业、非木材林业产品、生态旅游、环境服务和生态系统恢复方面也有私人投资。Rusli 女士指出,降排+预备工作筹资只是可持续森林管理筹资需求的一部分。她说未来的挑战是确认森林的非市场价值以及传统商品和可再生能源等绿色产品的市场价值。她建议应该在该论坛的共有平台内建立一个额外的森林筹资新计划(双边、区域和多边)。可以通过把现有的资金和新森林供资、投资基金和其他投资机会相联系,用市场和非市场方式相结合来启动该项工作。

49. 中国国家林业局经济发展研究中心戴广翠女士介绍了中国林业可持续发展战略和筹资。1998 年以来,中国启动了一系列国家林业重点工程,均被纳入国民经济和社会发展规划。可持续森林管理的政策和机制包括森林环境服务补偿机制、支持可持续森林管理的补贴、贷款和森林保险补贴、可供农户使用的林业发



展小额信贷、通过改善基础设施改善林区生计、全国义务植树活动、林权改革、森林和产品加工税费优惠。1998年至2009年，总资金从135.3亿元增至1377.9亿元，年均增长约23.5%。筹资来源包括公共部门(中央和地方公共财政部门)、私营部门(银行、企业和个人)、国外资金(国际金融组织、外国政府、外国直接投资、补助金)和包括非政府组织在内的其他来源。中央的林业投资占中央政府支出的大约2%。2002-2006年林业总投资中，中央公共资金占大约70%，2009年降至60.84%。取得的成绩包括1998年至2009年每年平均植树544万公顷。戴女士说挑战包括：森林资源基本条件不佳、木材需求量大、林权改革问题、在边缘土地植树难和减贫需要(2.5亿贫困人口中有70%的人的生计依靠林业)。她的建议包括改进可持续森林管理的森林筹资机制，扩大筹资来源、改善投资环境以及加强外国投资和合作。

50. 非洲森林论坛的Peter Gondo概述了非洲可持续森林管理筹资情况。他说非洲有6.35亿公顷森林，占非洲陆地面积的21%，但只有不到6%的森林得到了管理。可持续森林管理需要大量经济资源，《联合国气候变化框架公约》估计每年需要27亿美元(不包括能力建设和其他前期费用)。在林业官方发展援助中，非洲所占份额为20%(低于1973-88年的33%)，且不均衡，集中在10个国家。主要的多边来源包括非洲开发银行，它在21个国家开展业务，有3.52亿美元的林业投资组合，2000年至2005年间每年提供了7270万美元资金，2010年为13个项目拨款8亿美元。全环基金在28个国家开展业务，而世界银行集团在20个非洲国家开展业务。但是，获得官方发展援助方面存在一些主要的挑战，例如程序复杂、项目周期长、缺乏编写建议书和联合融资方面的能力。最大的投资是在热带森林方面，低森林覆盖率国家极少受益。国际热带木材组织有10个非洲成员，其中6个得到了资助。其他多边来源包括粮农组织的国家森林方案融资机制(在35个非洲国家)、全球机制、国际农业发展基金、环境署、开发署和世界粮食规划署。Gondo先生说非洲的工业化森林水平低，木材产品贸易为40亿美元，相比之下，全球为2000亿美元。外国直接投资在种植(2000年至2009年为467000公顷)、木材加工和热带森林的天然林特许权方面。大多数国内私人融资在非正规经济部门。Gondo先生确认了小额信贷的重要性以及有必要改善与正规金融部门的联系。他指出流域服务付费方面的例子很少，在债换自然方面只有2个例子；但生态旅游在一些地区创造了收入，并且还在增加；生态旅游收入占国内生产总值的15%至20%。全球对气候变化的关注导致人们更加关注森林，但为非洲提出的造林和再造林清洁发展机制项目只有2个。虽然2006年自愿碳市场的价值为3.31亿美元，但是非洲所占份额低且项目分配不均衡。联合国的降排试点国家有3个在非洲，森林碳伙伴机制的项目也是如此。降排有关的一些问题尚未解决，比如不同目标之间的权衡(例如，减缓气候变化、生物多样性和减贫)、把降排信用的收入分配给农村人民、对确保降排效益的活动进行联合融资以及把降排融资局限在森林资源丰富的国家带来的风险。Gondo先生还提及森林筹资的其他新兴

工具，例如生态证券化和森林抵押债券以及捐赠基金。他得出结论说各种来源的资金均不足；税费征收体系效率低；预算分配缺乏优先排序；私营部门供资仅限于森林资源丰富的国家或者那些有植树潜力的国家；基础设施薄弱限制了投资水平；政治和宏观经济不稳定；小所有者获得的小额信贷有限且林业小额金融产品开发不完善以及林业和金融部门之间的联系弱。他的建议包括把发展全面的国家筹资战略作为国家森林方案的一部分；把森林部门更好地纳入国家发展框架；为可持续森林管理投资创造有利环境；加强小额金融以改善小所有者获得资源的途径；建立可持续森林发展无法律约束力文书专门基金以调动资金用于现有筹资机制未涵盖的专题领域，尤其包括规划、分析工作和研究、发展和国家能力建设等前期融资。

51. 美利坚合众国国务院森林司司长 Charles V. Barber 介绍了美利坚合众国的经验。他说美利坚合众国有世界第四大林区。森林占三分之一的陆地面积，总计 3.04 亿公顷。大约 56% 都是私有，私有森林面积占了生产的 90% 以上。他概述了美利坚合众国的林业历史，指出林地曾被开垦用于发展农业，但随着农业生产在更好的土地上集约化进行，条件较差的土地又重新被森林覆盖。Barber 先生说 2010 年美利坚合众国森林服务的预算是 62 亿美元。支出重点放在国有森林、研究（尤其是病虫害和火灾）、与国有和私营林业合作、增加资本和维护、收购土地、野地火灾管理和灭火。他还强调提供有利环境的重要性，包括稳定、明确的土地保有权和土地权制度框架，有力的和相对一致的林业产品市场、承认林业投资长期性的税收和监管体系以及支持信息传播的强有力的农业和林业机构。他指出人均收入增加鼓励了对林业部门的投资，公民重视森林。他说企业林地所有者重视植树和专门的加工设施。同时，非企业土地所有者越来越多地在经济压力下出售土地进行开发。潜在筹资机会包括：提高集约化管理的木材种植生产率；扩大经认证的森林土地；森林以及为生态系统服务（水、碳和生物多样性）付费；扩大用于能源和节能建筑材料的木材的使用；扩大养护权的使用以保护林地。谈到美国的国际森林筹资时，Barber 先生说目标是确认和维持森林的多重效益，即生物多样性、合法及可持续的木材生产、社区发展和生计以及维护生态系统服务，包括降排+。美国每年用于多边森林援助的款项一直维持在每年至少 1 亿美元，主要关注的是全球主要热带森林地区。另外 1 亿美元用于包括全环基金、森林投资方案和森林碳伙伴关系机制在内的多边方案。他补充说奥巴马总统在哥本哈根承诺 3 年内为快速启动降排筹资提供 10 亿美元。Barber 先生解释说美国政府需要能够向国内纳税人展示国际森林方面的支出表明公共资金得到了有效使用。

52. 约旦林业署的 Emad Al-Qudah 在专题介绍中强调了对该国森林筹资进行分析的结果，包括现有及潜在筹资来源和差距。他说约旦森林面积约 87 000 公顷，不到全国面积的 1%。尤其是天然林较为分散，经济价值低。这一有限产业生产木柴（每年 6 000 至 10 000 吨，主要是来自人工林）、家具、细木制品和水果箱。农业部主管森林，其年度预算为大约 7 400 万美元。公共部门的林业筹资来自农

业法规定的金融工具、环境保护基金和林区进入费以及旅游设施和服务收费。没有私营部门对林业筹资投入的数据，但据认为极其有限。外部资金流包括一些活跃在约旦的主要国际和区域机构的捐款，含赠款和软贷款。自 2004 年以来，所有部门资金总计已增加超过一倍。2010 年，外国援助提供的项目赠款和软贷款超过 32 亿美元，但其中只有 6 200 万美元与农业和林业有关。Al-Qudah 先生解释说与可持续森林管理可能相关的新资金来源正在快速出现，应进行进一步调查。但是调动非传统来源的资金需要了解该国所使用的机制和工具。这方面的例子包括债务转换、清洁发展机制、建立森林基金、公私伙伴关系和旅游收费。他还强调了增加可持续森林管理筹资方面的筹资差距和关键挑战。这些挑战包括：未把森林纳入减贫战略和更广泛的国家发展；可持续森林管理的概念及森林为可持续发展提供的机会不够明确。此外，缺乏森林资源的可靠数据，而通常需要这些数据来确定优先行动领域。根据这一分析，显然可持续森林管理需要外部筹资。Al-Qudah 先生还建议采取措施改善立法和机构安排，包括研究和能力建设。应清晰、有效地把森林纳入相关国家发展规划和战略。应通过让决策者意识到森林部门对国家可持续发展的潜在贡献来进行补救。此外，森林进入和服务费(如特许权费)、罚金和费用应返还林业部用于支持保护、解释、维护以及地方发展。其他建议包括使用积极激励措施减少森林损失、促进再造林、造林和恢复，并与相关区域和国际组织协调。

### 互动讨论摘要

53. 在随后的讨论中，专家们认识到，确定需求应是制订有关为可持续森林管理调集资金的具体国家和区域战略的出发点。国家森林方案与类似文件之间有着明确的联系，为了使这些方案和文件奏效，必须同时实施融资战略。在有效森林融资战略的各种因素中强调了有效的监测和评价程序指标、将其融入国家森林方案以及加强能力以改善这些方案有效性的重要性。有人指出，在实施可持续森林管理的实际层面，降排+预备活动可能与可持续森林管理的能力建设有很大的协同效应。与此同时，一些专家指出，降排+可能不会给小国带来资金，因为它们的森林面积较小。因此，必须考虑为这些国家吸引必要资源的其他方法。

54. 专家们强调了必须有效动员私营金融部门，并了解私营部门在为可持续森林管理供资方面的要求。这包括了解经济回报的时间跨度；确定商业机会(机会成本)以及分析风险和保险和投资组合多样化等风险缓解策略。应以金融部门能够理解的语言打包和传递信息(包括投资标准和“三 A”型评级系统等)。知识缺乏是可能(例如)受到有关森林火灾等新闻报道负面影响的潜在投资者的一个主要障碍。与会者列举了与金融部门成功进行对话的例子，中介机构协助解释了与森林有关投资的惠益。有人指出，一些潜在投资者对与森林有关的各种惠益表示有兴趣，包括碳固存、集水功能和生物多样性以及木材生产的回报。不过，也有人指出，各国的金融部门性质不同。此外，一些投资者只关心商业利润，即使这不

符合可持续森林管理。信心和信任是建立市场关系的关键因素。虽然为吸引可持续森林管理的投资需要创造有利环境，但需要对不同类型投资者的具体要求和不同国家的关键因素进行分析。

55. 专家们认识到，要支持对私营部门不太有吸引力的可持续森林管理部分，就需要有公共部门供资。这是因为森林及相关生态系统的全部价值没有得到市场的正确估值。公共部门供资还能通过乘数效应增加经济效益。重要的是理解不同供资方式的可持续性和可获得公共支助的范围(例如一个新兴产业的早期阶段就需要公共支助)。公私伙伴关系也一直较为成功，例如在为环境服务(如供水)付费方面。为可持续森林管理供资的方式会根据情况有所不同，但理解特定模型在何种情况下可以被复制、扩展或改造十分重要。

56. 专家们还讨论了在为可持续森林管理吸引国际资金方面取得成功的一些因素。例如，刚果民主共和国的专题介绍强调了对刚果盆地的大量供资承诺。这些承诺反映了这些森林和在国家一级承诺采取的措施的全球重要性，这些措施包括指定大型保护区和对特许权改革。捐助方还被区域一级强大的伙伴关系所吸引。这一区域方式的另一个例子是与地中海附近林区有关的倡议。更一般而言，与会者认为，受益方如果能够积极主动，并可以表明供资可能产生实际成果，就会更容易吸引资金。在获取国际和国内供资方面，林业部门最好能够拥有充分了解相关程序和做法的工作人员。此外，促进国家间的伙伴关系应被视为一个为森林吸引更多资源的工具。

57. 专家们强调了地方社区和土著人民的重要性以及他们在实地确保开展可持续森林管理的重要作用。专家们给出了土著人民作为资源所有者进行有意义的经济参与以及对地方社区作出其他付款的例子，包括通过具有大量个体成员的地方森林社区联盟提供支助。除了需要资金以外，还需要人力资本。专家们确认，青年的积极参与是重要的，并举例介绍了旨在改善对可持续森林管理惠益的了解的教育举措和其他举措。

## 专题 2. 与森林有关的现有和新兴供资机制和程序在可持续森林管理筹资方面的进展

### 专题介绍摘要

58. 全环基金秘书处的 Dirk Gaul 强调了全环基金第五次增资的可持续森林管理/降排+方案。全环基金第五次增资总额(2010-2014年)为 43 亿美元。全环基金项目是由国家推动的，为与森林有关项目的供资主要来自三个重点领域：生物多样性、气候变化和土地退化。此外，全环基金第五次增资设立了一个 2.5 亿美元的可持续森林管理/降排+单独资金封套。迄今为止，全环基金为 350 多个可持续森林管理项目提供了 17 亿美元资金。在谈到 2007 年创建的全环基金第四次增资的可持续森林管理方案时，Gaul 先生提到该方案缺少单独的资金封套。但是，

他报告说，该方案从三个重点领域获取了资源。此外，他强调热带森林账户，这是降排+的一个 4 000 万美元的试点方案。他谈到全环基金第四次增资中的众多可持续森林管理项目组合。在此方面，他强调联合国森林论坛和环境署目前开展的促进为小岛屿发展中国家和低森林覆盖率国家可持续森林管理供资的项目，这些项目也将受益于全环基金的供资。Gaul 先生介绍了全环基金第五次增资中的独立可持续森林管理/降排+战略，包括项目的潜在范围(如重新制定国家森林政策、保护区管理、建设监测森林砍伐和森林退化产生的温室气体的能力、木材和非木材森林产品的认证等)。将使用单独的资金封套作为激励机制。预计将从生物多样性、气候变化和土地退化这三个重点领域为可持续森林管理/降排+筹集 7.5 亿美元。全环基金在 2010-2014 期间一共为可持续森林管理/降排+项目和方案提供了 10 亿美元。获取此种资金的一个条件包括连接来自至少两个全环基金重点领域的投资，以使多种益处最大化。他还指出，可持续森林管理/降排+项目在产生多种环境和社会效益方面有巨大的潜力。

59. 降排方案秘书处的 Tiina Vähänen 概述了三个多边倡议，即由世界银行和降排方案主办的森林碳伙伴关系机制和森林投资方案，以及联合国降排方案(粮农组织、环境署和开发署之间的一个合作方案)。她介绍了降排+方案的运行情况，强调了与更广泛发展目标的联系和在《联合国气候变化框架公约》范围内有待就此问题进行的谈判。谈到森林碳伙伴关系基金，Vähänen 女士介绍了用于能力建设的预备活动基金，目前为 1.52 亿美元(承付款和认捐款)，为经核实的减排量付款的碳基金目前为 7 600 万美元。在预备活动基金中，森林碳伙伴关系基金已选择了 37 个降排+国家，该基金由负责就补助金拨付作出决定的参与方委员会管理。她还强调，11 个国家根据核准的国家方案预备工作提案签署了补助金协定，森林碳伙伴关系基金为每个提案核准了 360 万美元。她还说明了世界银行作为秘书处、基金受托人和执行伙伴的不同作用。

60. 关于森林投资方案，Vähänen 女士介绍了其在支持发展中国家降排+工作方面的重点，特别是充当方案预备改革与公共和私人投资的前期“搭桥”供资，以解决森林砍伐和森林退化的根源问题。捐助国共认捐了 5.42 亿美元，主要形式为赠款。关于降排+的合作机会，她提到降排+第二阶段，该阶段针对与第一阶段(预备)和第三阶段(基于执行情况的付款)有关的投资。此外，她报告说六个森林投资方案的大部分试点国已经参与了森林碳伙伴关系基金和(或)降排方案支助的预备活动。

61. 关于降排方案，Vähänen 女士强调了其目前来自三个捐助国的 1.05 亿美元的支持降排+方案预备阶段的供资组合。特别是，该方案根据国家降排+战略调整国家努力，并有助于加强协调。她介绍说，降排方案是 2008 年设立的粮农组织、开发署和环境署之间的联合国联合方案。在其概况和发展前景中，该方案侧重于国家(九个试点国)和国际一级的行动，并有快速为国家联合方案拨付资金的记

录，重点是能力建设和利益攸关方的参与。具体到对未来的看法，她强调，需要加强该方案以满足不断增长的需求。除此以外，她强调应当：与世界银行主办的倡议(森林碳伙伴关系基金、森林投资方案和其他可持续森林管理/减排+倡议和方案)规划联合执行措施；继续向减排+预备倡议提供援助；今后在执行阶段发挥支助作用；与森林碳伙伴关系基金和森林投资方案联合为减排+伙伴关系提供秘书处服务。作为具体行动，她强调，需要通过联合规划和任务以及共同标准和模板，确保在国家一级继续与执行伙伴努力寻求共同执行渠道。她还强调了刚果民主共和国的积极实例，该国政府理顺了对森林碳伙伴关系基金和减排方案的融资申请。

62. 非洲发展银行的 Kmal Elkheshen 介绍了刚果盆地森林基金，一个保护刚果盆地森林资源的多捐助方特别森林融资机制。该基金面向需求，能够快速获取，并有快速拨付机制。作为一个创新森林融资机制，该基金使用组合办法，将金融产品和服务结合起来，为有关森林的有效行动筹集资金。它合并了该行六个主要金融产品和服务类型中的三个，包括：公共部门供资、为生态系统服务付费和慈善界领袖的参与。Elkheshen 先生说明了该基金的生计重点，这一重点针对不同经济活动、再造林方面和利益攸关方能够执行不同行动的方式。他还强调了惊人的毁林率，尤其是在非洲，非洲每年丧失 400 万公顷森林。砍伐、转向农业、人口增长以及石油和采矿业都使非洲的森林承受更多压力。他还指出，降低毁林率至关重要，原因很多，其中包括保持森林提供的碳储存能力和生物多样性、流域保护和休闲娱乐等生态服务。为确保可持续性，该基金一直协助地方社区发展谋求生计的能力，这与保护森林是一致的。该方法旨在通过新的金融机制和适当的模式发展国家和(或)区域机构的森林管理能力，以帮助扭转毁林率。实现可持续性方面所获得的重要经验教训是，激励措施和政策需要激励和动员所有利益攸关方，以及确保选定政策解决了根本问题。Elkheshen 先生还指出了善治和明确的指标对衡量业绩的重要性。今后的行动包括为刚果盆地森林基金筹集更多资金的宣传措施、与其他参与保护刚果盆地森林生态系统的机构创建伙伴关系、制定利用更多资金的战略和方案以及减少项目核准程序和时间。

### 互动讨论摘要

63. 在讨论期间，专家们强调了获得资金的困难和较高的相关交易费用。不同基金有不同的规则和要求(申请和报告方面)。申请资金的国家需要充分的专业知识，通过发展人的能力提供这些专业知识比提供短期外部投入更好。专家们还强调，在提交申请和获取资金之间可能有很长时间的延误。在供资机构工作的专家们解释说，需要在拨付速度与保障措施之间取得平衡，以确保资金得以有效使用并取得预期成果。他们力求将申请处理时间降到最低，但需要将最初的概念发展为完整的项目提案；需要对这些提案进行评估，然后进一步解决在评估中提出的问题；并且需要尽职调查程序。另一个有关问题是有关资金来源和申请标准的信

息的提供。有人指出，森林合作伙伴关系原始资料手册是一个很好的信息来源，并包含载有更多信息的网址链接。专家们还讨论了优先事项的设定。虽然各个基金有自己的主要政策框架，还根据国家优先事项进行了分配。重要的是确保森林被列为国家优先事项，如在改善生计和减少贫穷的作用方面。此外，需要设立监测和评估的有效指标，以使森林方案的积极成果可以以量化方式清晰展示。与会者指出，这对捐助国同样重要，因为它们需要能够向其财政部证明官方发展援助的支出是合理的。

64. 专家们还提及调集更多新的资源的重要问题。很明显，目前对可持续森林管理的供资不足。例如，虽然有约 60 亿美元可用，这主要是供减排+活动使用的，研究显示为使全球森林砍伐减少 25%，每年需要 250 亿美元。虽然应不遗余力地确保获得私人资金来源，人们认识到这不是全部的答案，尤其是在提供公共产品方面。有人指出，设立保护区和减少木材和其他产品生产的机会成本可能会很高，而这需要与直接成本一起纳入考虑之中。此外，存在很大资金缺口。特别是，可用资金集中在森林覆盖率较高的国家以及缓解气候变化等特别挑战领域。在这方面，专家们讨论了自愿性全球森林基金的作用。这种基金的优势是可以为与森林有关的资金申请提供“一站式”服务，并可能有一套单独的程序。这可以解决资源分散的问题，其重点是可持续森林管理、全球森林目标和执行无法律约束力的文书。一些专家说，这将有助于吸引新的、更多可预见的资源，而另一些专家说，仍需要说服潜在捐助者增加与森林有关的供资，例如在森林提供的全球公共产品方面。

#### 四. 协助进程

65. 上午就协助进程举行了全体会议，介绍了最新的活动，并为今后的行动提出了建议。

##### 专题介绍摘要

66. 联合国森林论坛秘书处的 Benjamin Singer 博士介绍了论坛的森林筹资协助进程。他解释说，在论坛第九届会议特别会议上通过的有关实行可持续森林管理的手段的决议中，论坛作为森林筹资问题决议的一部分，设立了协助进程。他说，这一行动是论坛制定综合森林筹资战略的计划的两个组成部分之一。预计不限成员名额政府间特设工作组和协助进程将以互补和协同方式合作，工作组将以自上而下的方式提供战略指导，而协助进程采用自下而上的方式，在实地生成数据和实际情况。该决议为协助进程确定了八项职能，其中两项是协助为可持续森林管理调集和支持来自所有来源的更多新的资金，并协助确定可持续森林管理供资的障碍、差距和机会。Singer 博士解释说，小岛屿发展中国家和低森林覆盖率国家的可持续森林管理供资问题项目一直是通过来自联合国和全环基金的 1 500 万美元自愿捐助供资的。该研究选择了小岛屿发展中国家和低森林覆盖率国家，因

为这两类国家在 20 年的时间中受到了森林供资剧减的影响。聘用了 Indufor Oy 公司(芬兰)执行该项目的第一部分。在完成这一部分后(在 Singer 博士的介绍后, Indufor 公司的 Salmi 先生将随后对其进行介绍),将继续进行该项目另两个部分。第二部分将由四个国际讲习班组成(两个在小岛屿发展中国家,两个在低森林覆盖率国家),利益攸关方在这些讲习班上将能够讨论初期工作的结论,从而更多地参与该项目。第三部分将由对分析的修订和面向所有森林供资利益攸关方的宣传战略组成。Singer 博士指出,将需要捐助方支助,以开展更多项目,将这一做法扩大到小岛屿发展中国家和低森林覆盖率国家以外的其他问题,如:(a) 非洲和最不发达国家的森林供资问题,(b) 评估降排+方案对森林供资的影响。

67. Indufor Oy 公司(芬兰)的 Jyrki Salmi 介绍了小岛屿发展中国家和低森林覆盖率国家的可持续森林管理供资问题研究的初步结果。他解释说,森林合作伙伴关系财务咨询小组开展的关于资金流和需求的 2008 年研究<sup>a</sup>发现在小岛屿发展中国家和低森林覆盖率国家的森林发展合作供资剧减。因此,2010 年联合国森林论坛研究第一阶段评估了目前的资金流和资金需求,并分析了在动员更多资金方面的具体问题、挑战和机会。此外,该研究考察了对增加森林供资有利的环境。该研究涉及 49 个低森林覆盖率国家和 38 个小岛屿发展中国家。还有 7 个案例研究国家,即佛得角、斐济、约旦、吉尔吉斯斯坦、马里、特立尼达和多巴哥以及乌拉圭。这部分研究的结论是从现有数据分析、对 87 个国家进行的电子邮件调查(尽管答复率较低)和案例研究工作中得出的。

68. 关于小岛屿发展中国家的一般性结论是,它们是一个成份复杂的团体,具有面积较小和对土地的争夺很激烈的共同不利因素。很多小岛屿发展中国家是生物多样性热点地区,但大部分国家有保护较好的森林覆盖。通常,这些国家容易受到暴风雨、火山爆发、地震、火灾、滑坡和海啸等自然灾害的影响。这些经济体较小,并且很多小岛屿发展中国家远离国际市场。在很多小岛屿发展中国家,森林不被视为国家发展政策的一个优先事项。38 个小岛屿发展中国家中的 22 个国家在其发展战略中涉及森林和森林以外的树木。在这一研究中,只有一半的小岛屿发展中国家有森林政策和(或)法律。在那些具有较多森林资源的小岛屿发展中国家(如斐济、圭亚那、巴布亚新几内亚、萨摩亚、所罗门群岛和苏里南),森林在国家政策中得到认可。在具备森林管理和执法能力的地区,这种能力较为有限,原因是资源不足。目前,官方发展援助是小岛屿发展中国家的森林供资的主要来源;但是,小岛屿发展中国家在林业官方发展援助总额中的总量和份额一直在减少(2008 年降至 500 万美元)。官方发展援助拨款在各国的分配较为平等。在很多小岛屿发展中国家,商业森林部门微不足道或不存在。流域服务通常很重要;但是不大可能获得较多与气候变化有关的森林供资,尽管对不断上升的海平面和日

<sup>a</sup> 为联合国森林论坛秘书处主持的森林合作伙伴关系财务咨询小组编写的题为“执行关于所有类型森林的无法律约束力文书的供资流和需求”的研究报告。



益频繁的暴风雨的适应至关重要。在很多小岛屿发展中国家，旅游业可能在创造新的森林资金来源方面具有较大潜力。研究提出的建议包括：需要认可和正确评估所有森林产品和服务的价值，并将其纳入国内总产值；将森林纳入农业、水、环境、气候、能源、旅游业和基础设施等相关政策，并在土地使用规划和森林融资方面采用跨部门方法；推广为环境服务(尤其是为流域服务)付费；为林业教育和培训提供特别支助；并通过深入的案例研究考察森林和旅游部门之间的联系。

69. 关于低森林覆盖率国家的一般性结论是，虽然森林部门在很多低森林覆盖率国家微不足道，但是森林和森林以外的树木在农村生计方面发挥重要的支助作用，在农业和畜牧业中尤其如此。很多低森林覆盖率国家正面临与森林砍伐、森林退化、荒漠化和土壤退化有关的挑战；此外，在发展中低森林覆盖率国家中，粮食生产和粮食安全是国家优先事项。森林与农业存在对土地和水资源的竞争，放牧和打柴使森林承受压力。虽然在很多低森林覆盖率国家，森林被纳入农业、环境和减贫政策中，但是只有不到一半的国家有官方森林政策文件。对低森林覆盖率国家的林业官方发展援助的数额略有减少(2008年降至1 200万美元)，林业官方发展援助在低森林覆盖率国家之间的分配是不均衡的，最不发达国家尤其处于不利地位。林业发展是林业官方发展援助最大的专题领域(60%)。关于官方发展援助以外的资金来源的信息有限，但是环境服务(如水)可能为调集资金提供潜在机会。一些国家有碳项目，其中大部分是与森林生物能源有关的。在可耕地供应面临沉重压力的地区，通过植树造林获取碳资金的机会受到限制。与小岛屿发展中国家的情况一样，研究提出的建议包括需要认可和正确评估所有森林产品和服务的价值，并将其纳入国内总产值。还建议采取综合融资战略，以改善财政规划协调工作，挖掘跨部门融资潜力，并对低森林覆盖率国家的农业部门投资和森林投资之间的联系进行深入研究。

#### 互动讨论摘要

70. 在讨论中，专家们提出若干建议，包括有关如何推进这项工作的建议。有人指出，在这项研究的下一阶段中与设在德黑兰的低森林覆盖率国家秘书处接触将是有益的。此外，协助进程的进一步工作取决于是否能够获得对联合国森林论坛信托基金的自愿捐款资金。粮农组织和西非经济和货币联盟等其他组织也宣布愿意提供捐助。与会者还强调必须制订森林政策并与其他政策相联系，并提到例如农业政策和相关财政体制对森林的影响。专家们突出强调有必要收集信息和证据，以证明森林对其他政策议程的价值。在这方面，有人指出，应采用有关森林的广泛定义，承认其一系列广泛的功能、价值和益处。专家们解释说，只要公众和决策者对森林所发挥的重要作用(如在生计、粮食保障、气候变化、水、生物多样性等方面以及沿海森林在保护和渔业管理方面的作用)有广泛的理解和承诺，就不太可能出现林业部门边缘化的问题。有人指出，有些低森林覆盖率国家已成功解决森林覆盖率低的问题，从其经验中吸取教训是有益的。

## 五. 主旨演讲：可持续森林管理供资的现实可行的战略；使有关加强现有供资机制和程序及包括建立一个自愿全球森林基金等其他备选办法的讨论成为一个双赢的机会

71. 下午举行全体会议，重点讨论两个主旨演讲。

### 专题介绍摘要

72. 巴西开发银行环境领域副主任 Sergio Weguelin 发表关于亚马逊基金的主旨演讲。作为巴西主要的开发融资实体，该银行利用若干部门的资金向巴西的公司和公共行政管理实体提供财政支助机制，以便能够对所有经济部门进行投资。除了管理亚马逊基金之外，该银行还分析、核准和外包以亚马逊生物群落森林的养护和可持续利用为重点的项目。它还进行监测、跟踪和结算，在不同会计账户中核算捐助者提供的资金。基金的覆盖范围扩大到所有亚马逊国家——多民族玻利维亚国、巴西、哥伦比亚、厄瓜多尔、圭亚那、秘鲁、苏里南和委内瑞拉玻利瓦尔共和国以及其他区域和热带国家。在这方面，减少森林砍伐、促进可持续生产活动、加强科学和技术活动以及促进保护区的养护和保护是基金的主要支柱。迄今已提出了 100 多个项目。为在海外进行的项目中巴西的商品和服务的出口提供资金也是一个主要目标。

73. 在介绍资金情况时，Weguelin 先生指出，减少因滥砍滥伐产生的碳排放项目应为森林养护和可持续利用提供资金，并展示激励机制的可行性。虽然基金收到外国政府提供的捐助，但目前正在建立一个结构来接收其他来源提供的捐助，包括来自多边机构、非政府组织、公司和个人的捐助。Weguelin 先生介绍了与挪威政府签署的首次捐助协议，着重介绍了治理结构，特别是技术和指导委员会。他指出，后者由联邦政府 9 个机构、巴西法定亚马逊区域 9 个州以及民间社会 6 名代表组成。关于如何向前推进，他谈到有必要开展分析工作和积累知识，包括正确评估森林提供的商品和服务所产生的效益的制度。他还介绍了可持续森林管理对实现更广泛的发展目标的贡献以及基金与联合国森林论坛有关森林的各项全球目标之间的联系。他还强调透明度、问责制和制订善治指标的重要性。最后，他认为这一区域有巨大潜力成为一个主要新兴经济体。

74. 赫尔辛基大学林业科学系的 Markku Simula 介绍了制订可持续森林管理的可行筹资战略的要素。他指出了已存在共识的领域以及在国际和国家两级森林筹资战略的要求。有两个悬而未决的主要问题需要解决：(a) 如何从所有来源筹集新的额外资金；(b) 在国际一级应通过什么机制来安排筹资活动，同时考虑到两个互不排斥的备选办法：(a) 在不同层次加强现有和新出现的机制；(b) 建立新机制，如全球或区域森林基金。可以通过各种方式加强现有安排，但在很多情况下，需进一步说明在实践中如何执行这些安排。全球森林基金可以成为国际安排的新

要素，但需进行概念化并商定其结构和作用。不过，各利益攸关方应确定对这一解决方案持赞成和反对态度的一系列理由。可持续森林管理筹资也有一些创新的机会，但需澄清这些创新办法筹集新资源的潜力。看来没有任何单一手段能支持所有的需要，但是任何新的机制都应以确认的长期充足资金为基础。预计降排十可为森林调集大量资金，但在为其充实资金时可能存在重大的战略缺口，私营部门资金将发挥举足轻重的作用。

### 互动讨论摘要

75. 亚马逊基金被认为是一个令人感兴趣和充满希望的融资活动模式，有助于减少毁林，且具有其他广泛的效益。与会者确定的基金的积极特点包括其区域办法、利益攸关方的参与、符合条件的受益者范围广泛、地方一级基金交付和执行、在其生产功能方面注重亚马逊可持续发展、利用包括私营部门等其他来源所提供资金的机制、治理结构、实现包括计量指标在内的各项既定目标方面的问责制、交流经验以及日落条款。亚马逊基金可得益于全球一级为可持续森林管理所作的任何筹资安排，目前基金只有一个捐赠者。与亚马逊基金相似，巴西开发银行直接为林业投资提供资金，并计划在 2010 年 9 月启动私募基金，以鼓励对森林进行私人投资。

76. 全球森林基金可以采取“基金的基金”形式，这样就能对现有符合条件的国家和区域基金进行投资。这将确保在国家和地方两级执行，并与其自己的优先事项保持一致，这被认为是必要的。一些发展中国家的国家森林基金可受益于全球基金，但在许多情况下缺乏这样的机制。一个全球性的“基金的基金”可以成为投资者的一个知识和信息来源，从而便利国家一级的努力，其交易成本也可以降低。它也可以为成功的投资提供共同指导准则，包括适当的保障措施。

77. 有与会者指出，全球森林基金可以成为执行森林文书的一个主要手段，但目前却没有这样一个基金。其建立可以确保平等参与决策，并将有助于在发达国家与发展中国家之间建立信任。它还有助于解决少数捐助者提供的森林官方发展援助目前极少集中在少数国家的问题。特别是需优先考虑最不发达国家和低森林覆盖率国家的需要。

78. 尚不清楚新的全球基金持续按所需规模调集新增资金的潜在能力。如可开辟像拟议托宾税这样的来源，这个问题也许可以避免。有与会者指出，任何新机制都应针对转型变革，以便调集对可持续森林管理的私人供资。投资者和金融中介等利益攸关方需要将可持续森林管理的共同愿景作为共同的目标，各利益攸关方应接受有关林业投资机会和相关风险的教育。有与会者指出，新的基金可能面临官僚程序、漫长的项目周期和效率低下的问题，这类问题应减少。还有与会者指出，应作出安排，促进当地社区和以森林为生的人民获得融资的机会。

79. 有与会者指出，由于没有任何单一的工具能够在全球一级解决可持续森林管理的筹资问题，有必要利用现有和新出现的机制以及最近在开展森林筹资方面的创新做法。在考虑任何新机制时需铭记在执行降排+筹资方面积累的重要经验教训。此外，最近启动的全球环境基金的可持续森林管理方案可能可以弥补现有筹资安排存在的一些缺陷。在这方面还需考虑到官方发展援助针对促进转型干预措施的局限性以及和传统与森林有关的官方发展援助可能减少的趋势。

80. 与会者普遍认为，需进一步努力探索当前可持续森林管理筹资的需要以及在何种程度上可以通过现有和新出现来源的作用来满足需要。根据这样一个循序渐进的办法，可以在可持续森林管理的整个国际筹资架构内评估新工具(如全球森林基金)的可行性和潜在附加值。

81. 最后，有与会者指出，可持续森林管理筹资问题的症结可能是在国家一级。国家经验表明，国家一级筹资成功与否往往取决于政治决心、森林资金的优先次序、要实现的目标的明确性、是否能够在足够大的规模上推出各项执行决定以产生真正的影响、问责制以及根据积累的经验制订调整战略。只要这一切到位，再加上有利的条件和国家能力，就能更容易吸引任何所需的外部资金和支助。

## **六. 加强调集和获得财政资源用于可持续森林管理所需行动，包括需迅速采取行动的领域**

### **A. 第1分组：国家和区域行动**

82. 在讨论加强调集和获得财政资源用于可持续森林管理的国家和区域行动以及需迅速采取行动的领域期间，专家们着重提出若干明确的主题。他们认识到，信任——如受益者与捐助者或投资者之间的信任——对于获得资金至关重要。可以通过建立强有力的伙伴关系、良好的治理、积极有利的环境以及对资源将得到高效和有效的利用的信心建立信任，但不合理的条件限制和官僚作风却会破坏信任。专家们还强调必须进行必要的能力建设，如对项目开发、监测和评价作出安排。此外，他们认识到政治意愿的重要性，这是确保发展中国家和发达国家获得可持续森林管理资金的先决条件。

83. 专家们突出强调在向政治领袖和公众传达有关森林价值的信息方面存在的挑战。他们认识到，这些信息需基于有关森林对于经济(包括非正规经济)、减少贫穷和环境的价值的合理证据。需努力提供这一证据，并整理出有关森林价值的令人信服的论据，如‘绿色’国内生产总值。沟通渠道包括举行会议，与同僚交流信息，并向其他部门的决策者简要介绍有关森林的情况。专家们提到确保部门间合作的一些积极和消极的例子。他们强调需制定国家森林方案(和相关的森林筹资战略)，并将其纳入国家发展战略中。他们指出，在国家一级，伙伴关系对于在政府不同部门、民间社会、私营部门和当地社区之间建立信任非常重要。区

域一级的伙伴关系的力量也可以非常强大。专家们回顾之前关于刚果盆地和亚马逊的伙伴关系的介绍以及即将就地中海周边森林问题推出的举措。

84. 专家们解释说，应根据对森林不同作用的明确理解分析资金需求。如森林的主要作用在于经济方面(木材和非木质产品的生产)，可持续森林管理筹资应通过私营部门的资金来进行，同时认识到公共资金可以促进投资，并有助于创造必要的有利环境。如主要作用在于环境方面，显然就需要公共资金(国家、区域和全球来源)，具体取决于这种环境效益的规模和性质。许多专家强调全球森林基金迫切需要引进新增资源。专家们还讨论了国家一级设立的专项基金的作用，例如涉及森林、生物多样性或气候；这些基金可以提供有用的机制，以提供专项全球资金。然而，其他专家也指出，各类基金的泛滥可能会产生问题。有关筹集额外资金的另一个建议是通过租金、其他缴款和非正规部门的正规化加强森林收入的征收；可以利用这些额外收入帮助当地社区支付可持续森林管理的费用。

85. 还就加强现有筹资机制进行了讨论，这些机制不足以满足可持续森林管理的需要，且有特定主题和地域鸿沟，如低森林覆盖率国家和小岛屿发展中国家。专家们表示有机会改进这些机制，使其更灵活，并更优先考虑可持续森林管理，减少官僚主义，缩短项目申请的审批时间，使现有的机制更灵活。有与会者指出，如能在推行协助进程的八项职能方面取得进一步进展，就将有助于为可持续森林管理调集和获得更多资金。此外，有与会者指出，Simula 先生先前的专题介绍已指明了未来向前推进的重要行动点。此外，如将会议的主要信息传达给即将在 10 月举行的粮农组织森林委员会会议，将是十分有益的。

## B. 第 2 分组：国际行动

86. 与会者指出，无法律约束力的文书和全球森林目标不仅仅是个共识；而是双方坚定的承诺，应予以落实。国家一级的行动至关重要，但也需要国际合作以实现四项全球森林目标。如果有迹象表明，传统的森林官方发展援助将在未来逐渐减少，发达国家就有必要制定战略并开展行动，例如提供补充资金或对资金进行重新分配，以扭转这一趋势。发展中国家应制定自身战略，以便从国内来源调集资金，为筹资创造有利环境。有与会者指出，发展中国家、发达国家、国际社会和区域各级对森林筹资问题都没有给予优先重视。这些战略应建立在以下基础上，即森林造福于全球并为实现各国可持续发展，特别是减贫，作出了多方面的贡献。

87. 能否获得资金仍是重要的制约因素。各种潜在资金来源并不意味着可持续森林管理可随时获得这些资金。各种供资窗口如何能够支持可持续森林管理有关活动，并不总是十分清楚，因为这些窗口的优先事项和标准并未直接提及可持续森林管理。《京都议定书》清洁发展机制在资助森林活动方面缺乏进展，一个重要

的经验教训是，切实可行的标准和简化程序必须到位，以使发展中国家受益者能够真正获益于这些工具。

88. 国际援助中有个“先有鸡还是先有蛋”的问题。如果受益人没有从资金来源获取资金的机会并准备好完备的建议书，就不会有有效的需求。因此，提供资金的同时，也应提供技术能力建设方面的援助。

89. 如果情况显示，可持续森林管理有助于实现各项具体目标，即可从现有筹资机制中扩大对森林的资助。这可能也有助于调集私人 and 公共资金对可持续森林管理的资助。如果没有有利的条件，私营部门的有效参与是不可能的，治理也是一个重要方面。据信，在具有推动作用的官方发展援助与后续私人投资之间建立密切的联系，是确保可持续森林管理投资对可持续发展做出长期贡献的一种方法。也有人指出，在为可持续森林管理的生产活动筹集更多资金的过程中，应当注意森林产品市场和贸易便利化的贡献。

90. 许多与会者呼吁采取紧急行动，在联合国框架内设立全球森林基金。他们强调，没有这种基金，就不可能对执行没有法律约束力的文书和实现全球森林目标作出足够的回应。所有国家均可公平和公开获得该基金，该基金不附加条件，将官僚主义降至最低，并采取均衡的治理结构。该基金可协助各国建立有利环境，提高技术能力，开展分析工作，进行直接投资并利用私营部门融资。一些与会者指出，没有必要就此进行进一步研究，但是，根据森林论坛成员以及主要群体就该基金的特点提出的意见，有关工作也可以取得进展。有人提到，森林的每一个重要功能(生态、经济、社会)都需要其自己的全球基金。

91. 另一方面，其他与会者强调，有必要作出下列评估：在那些需要对可持续森林管理职能和行动提供资助的国家，评估可持续森林管理筹资的实际需要；评估目前通过各种现有渠道提供了哪些资助，考虑到供求情况，如何增加这些资助；评估正形成的和新的创新机制(包括降排+)对于调集可持续森林管理资金(包括来自私营部门的资金)的潜力。在这些评估的基础上，编写一份详细的问题说明，同时提出增加国际筹资的相应战略，包括评估诸如全球森林基金等新工具的可行性。这项工作将受益于会员国提交的文件，其中阐述差距和改善现状所必须采取的措施。有人强调，设立新的森林基金是有说服力的，考虑到各国情况和潜在受益者的多样性，必须有创新办法，才能使基金发挥作用。

92. 通过森林问题与气候问题交汇点和一些高级别举措，在最高政治级别存在可资利用的重大社会资本，现在就应加以利用，以确认可持续森林管理的各个方面。一方面，发展中国家有必要将森林问题纳入可持续发展的优先事项，另一方面，发达国家有必要提高认识，并同意对森林增加额外资助。所有各级(包括联合国森林论坛和其他与森林有关的国际组织)需继续采取积极行动，确保将可持续森林管理的整体观点纳入降排+。重点应放在多重好处上，但也应当阐明“森林”

及其可持续管理意味着什么。依据事实材料，如环境署目前进行的生态经济学和生物多样性研究，进行有效沟通十分必要。

93. 为协助进程提出若干执行设想：应当提供国家一级支助，以便利从现有可持续森林管理供资来源获取资金，尤其是那些应优先考虑的最不具备编写申请能力的国家(如最不发达国家、低森林覆盖率国家)。还没有编写令人信服的、已获批准的森林发展计划(企划案)的国家应编写这一计划，以便为可持续森林管理调集公私资助。协助进程还可查明如何简化从现有供资来源获取资金的程序，并开展更有助益的国家个案研究。协助进程还可探讨如何动员私营部门参与可持续森林管理，因为大部分国际组织尚未就此开展工作。有人建议制订国家可持续森林管理指数(采取和世界经济论坛竞争力指数相同的办法)，以此作为沟通工具，并吸引各国政府和其他利益攸关方更多的关注。有人强调，必须继续开展对低森林覆盖率国家和小岛屿发展中国家的现有研究。

94. 捐助方之间有必要提供便利，以增加对可持续森林管理的资助，包括改进协调，扩大资金基础，考虑双边和多边渠道供资之间的适当平衡，根据这些机制各自竞争性优势，提高资金使用的效率。

95. 要想使区域合作奏效，也需要有足够的资源。刚果盆地和西非以往经验表明，良好规划和政治承诺是必要的。区域组织可成为可持续森林管理筹资和政策协调的有效渠道。

## 七. 共同主席对闭会期间活动的建议

96. 联合国森林论坛第九届会议特别会议通过的关于实行可持续森林管理手段的决议，要求从所有来源筹集更多新的资金，以支持实行可持续森林管理，实现关于森林的全球目标，并执行关于所有类型森林的无法律约束力文书，除其他外包括加强和改进获得资金的机会，建立一个自愿性全球森林基金，同时考虑到论坛对协助进程业绩进行审查的结果、会员国的意见以及对可持续森林管理筹资工具和进程的审查情况。

97. 根据 28 名专家的主题演讲、讲习班小组委员会的讨论、协助进程第一部分工作情况、参加特设专家组第一次会议的来自 68 个国家、23 个国际组织和区域组织及主要团体约 200 名专家之间进行的广泛经验和意见交流，共同主席了解到大量经验、想法、信息和看法，并在此基础上提出闭会期间活动建议。这些建议的重点是制定今后工作的范围，进一步加强对森林筹资机会、差距和可能方法的理解，包括为筹备特设专家组第二次会议在闭会期间开展的行动、分析和活动。

98. 2009 年 10 月 30 日联合国森林论坛第九届会议特别会议通过该决议后，由特设专家组第一次会议和协助进程开展的工作为联合国森林论坛第九届会议即将审议的拟议闭会期间进一步活动提供了基础。这些闭会期间活动建议考虑到联合

国森林论坛第九届会议后拟开展的工作以及为筹备特设专家组第二届会议和联合国森林论坛第十届会议开展的工作。

99. 根据专家们在特设专家组第一次会议期间深入讨论的结果，共同主席提出下列闭会期间活动建议，供联合国森林论坛第九届会议审议：

论坛应就闭会期间活动通过一项决定，其中考虑到特设专家组第一次会议的成果。在这一决定中，论坛不妨：

(a) 强调森林的重要性，以及国家、区域和国际各级需要有关于采取紧急行动的政治意愿、认识和承诺；

(b) 强调有必要将靠森林为生的人民、包括土著人民和当地社区的利益纳入可持续森林管理的筹资机制，理由是森林对于确保消除贫穷、可持续生计和实现国际商定发展目标以及认识到主要团体贡献的价值十分重要；

(c) 邀请各国政府、森林合作伙伴关系成员组织、区域组织和进程及主要团体就以下方面提交实质性文件：森林筹资备选办法、方式及其可能构架，包括设立全球森林基金、加强现有和新出现的机制、各种备选方法的利弊、预想职能、不同备选办法的要求和交付成果等。请联合国森林论坛秘书处分别汇编这些呈文，并通报给特设专家组；

(d) 邀请森林合作伙伴关系成员就其当前和今后在森林筹资问题上采取的行动，向联合国森林论坛第十届会议提交报告，并考虑在特设专家组第二次会议之前召开一次联合国主导的不限成员名额会议，以支持论坛的工作，并集中、深化和扩大其支持国家一级可持续森林管理筹资行动的工作；

(e) 邀请森林合作伙伴关系财务咨询小组更新和扩大其：

(一) 进行的分析，重点在于与森林有关的筹资机制，包括里约公约的各种资金缺口(时限、交付成果和筹资机制的工作方式)，除其他外，涉及筹资、森林与气候变化问题，包括降排+、生物多样性公约框架内有关森林生物多样性的安排、《联合国防治荒漠化公约》所述有关筹资战略和可持续土地管理的筹资框架、全环基金新的可持续森林管理/降排+方案以及国家和区域两级与森林执法治理和贸易进程(森林执法和治理以及森林执法治理和贸易)有关的资金，并铭记市场的作用；

(二) 特设专家组第二次会议的财务文件，就如何加强现有与森林有关的筹资机制、加强协调和改进获得资源的机会提出建议，并查明如何将其纳入更广泛的森林筹资框架；

(f) 邀请联合国森林论坛秘书处深化协同工作，以弥合森林融资现有差距并探讨新的机会；



(g) 呼吁会员国和国际组织支持落实协助进程所有职能，就协助进程的初步成果加强与有关合作伙伴的合作，尤其是在对小岛屿发展中国家、低森林覆盖率国家、非洲和最不发达国家的工作方面；

(h) 请联合国森林论坛秘书处与森林合作伙伴关系成员组织开展协作，加强关于协助进程的工作，以便：

(一) 努力消除各国在获得资助方面遇到的障碍，包括通过建立本国能力，进一步审查关于森林筹资的跨部门和跨机构活动的效果、影响和协同作用；

(二) 利用联合国森林论坛这一平台，召集包括区域和国家银行在内的有关金融机构会议，与区域森林进程密切合作，进一步开辟和了解调集资源的途径，将全球森林目标纳入其方案；

(i) 请联合国森林论坛秘书处与森林合作伙伴关系和其他关键行动者密切合作，开展关于降排+和森林筹资工作，包括研究降排+供资对拟在协助进程中进行的更广泛森林筹资的影响；

(j) 鉴于私营部门为可持续森林管理提供可持续资金十分重要，以及稳定和可预见的有利投资环境对吸引私营部门投资具有关键作用，为筹备特设专家组第二次会议，呼吁在现有经验教训基础上，与私营部门开展进一步协作并分享经验；

(k) 呼吁各国政府进一步开展协作并交流经验，制定创新型筹资机制；

(l) 请联合国森林论坛秘书处根据所有这些呈文，以紧迫感对森林筹资构架的不同备选办法(包括全球森林基金)开展评估，并为特设专家组第二次会议编写一份说明；

(m) 敦促各会员国制定和执行国家森林政策和森林筹资立法，包括森林的所有功能，为此，审议关键部委的筹资作用，除其他外，特别包括农业、林业、交通、环境等部委，重点是森林和生物多样性、气候变化和水资源，也包括财政部，同时还铭记将森林问题纳入减贫战略、对应的跨领域捐助机制和筹资机制，就其进展和经验向特设专家组第二次会议及联合国森林论坛第十届会议提交报告；

(n) 请特设专家组第一次会议共同主席在闭会期间举行一次不限成员名额的非正式协商；

(o) 认识到，只有属于联合国森林论坛秘书处商定的两年期工作方案的拟议行动是由经常预算供资的，森林合作伙伴关系和各会员国采取的行动的费用将由其自行承担，其余拟议闭会期间行动的经费，则需要依靠对联合国森林论坛信托基金的自愿捐款。

