



联合国森林论坛

第八届会议

2009年4月20日至5月1日，纽约

临时议程\* 项目6

实行可持续森林管理的手段

提出制定全球自愿金融机制/组合办法/森林筹资框架提议的  
不限成员名额特设专家组会议主席的简要报告

摘要

提出制定全球自愿金融机制/组合办法/森林筹资框架提议的不限成员名额特设专家组于2008年11月10日至14日在维也纳举行会议。来自62个成员国、森林合作伙伴关系成员和其他政府间组织、联合国森林论坛认可的区域组织/进程、条约机构秘书处和主要群体组织的128名与会者出席了会议。本报告将提交论坛第八届会议，供其审议和采取适当行动。

\* E/CN.18/2009/1。



## 一. 背景情况

1. 经济及社会理事会在其 2007 年 10 月 17 日第 2007/40 号决议(第 6 段)中, 决定制定、审议并期望在联合国森林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。

## 二. 组织事项和其他事项

### A. 提出制定全球自愿金融机制/组合办法/森林筹资框架提议的不限成员名额特设专家组的任务

2. 经济及社会理事会在其第 2007/40 号决议中, 又决定(第 7 段)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/森林筹资框架的提议, 并请森林合作伙伴关系协助制定这些提议。

### B. 会议的地点和会期

3. 提出制定全球自愿金融机制/组合办法/森林筹资框架提议的不限成员名额特设专家组于 2008 年 11 月 10 日至 14 日在维也纳举行会议。

### C. 出席和参与情况

4. 不限成员名额特设专家组由论坛成员国政府指定的专家组成。此外, 森林合作伙伴关系成员组织<sup>1</sup>和主要群体的代表也出席了会议。

5. 与会者名单详见本报告附件一。

6. 为本会议编制的文件包括附加说明的临时议程(E/CN.18/2008/1)和秘书处题为“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”的说明(E/CN.18/2008/2)。

7. 秘书处的说明综述了关于所有类型的森林和主要的森林及财务问题的无法律约束力的文书; 审视了私营部门的作用; 回顾了现有的和最近的国际金融合作;

---

<sup>1</sup> 国际林业研究中心(林业中心)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际热带木材组织、国际林业研究组织联合会(国际林研联)、联合国开发计划署(开发署)、联合国环境规划署(环境署)、国际复合农林业研究中心(农研中心) (“品牌名称”: 复合农林业研究中心(农研中心))、世界银行和自然保护联盟(国际自然保护联盟); 生物多样性公约秘书处、全球环境基金秘书处、联合国气候变化框架公约秘书处、在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约秘书处和联合国森林论坛。

描述了一些新兴方案；讨论了“全球财务机制”、“组合办法”和“森林筹资框架”等词；最后提出了一些供审议的问题。

8. 在世界银行森林方案支持下，为森林合作伙伴关系财务咨询小组编写了一份题为“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”的背景文件。共同主席关于 2008 年 9 月 8 日至 12 日帕拉马里博为可持续森林管理筹资以支持联合国森林论坛的国家牵头倡议简要报告也作为背景文件提交会议。

9. 提交会议的全部文件清单载列于本报告附件二。

## **E. 欢迎辞**

10. 联合国秘书处经济和社会事务部助理秘书长托马斯·施特尔策先生对与会者表示欢迎，并解释说，在大会 2007 年 12 月 17 日第 62/98 号决议通过了该决议附件载列的关于所有类型森林的无法律约束力文书之后，联合国森林论坛迈入了一个新的时代。他在谈到最近的全球金融问题所产生的更多不确定性时强调说，利用专家会议来制定合理的建议以供论坛 2008 年 4 月/5 月举行的第八届会议审议非常重要，同时他还指出了最近的金融危机的潜在影响。

## **F. 选举主席团成员**

11. 特设专家组选举论坛第八届会议主席团主席 Boen M. Purnama 博士(印度尼西亚)担任特设专家组主席，选举论坛第八届会议主席团成员 Abdellah Benmellouk 先生(摩洛哥)、Modesto Fernandez Diaz-Silveira 博士(古巴)、Glen Kile 博士(澳大利亚)和 Arvids Ozols 先生(拉脱维亚)担任副主席。Jan L. McAlpine 女士最近被任命为论坛秘书处主任，人们向她表示祝贺。

## **G. 会议安排**

12. 与会者在通过临时议程时，商定以全会形式开展工作。

## **H. 为可持续森林管理筹资以支持联合国森林论坛的国家牵头的倡议**

13. 2008 年 9 月 8 日至 12 日帕拉马里博为可持续森林管理筹资以支持联合国森林论坛的国家牵头倡议共同主席 Cornelius Pigot 介绍了国家牵头的倡议。约 227 名森林和财务专家出席了这次会议，会议的目的是确定机会，大幅增加用于可持续森林管理的筹资。所讨论的主要议题为下列方面现有的和新的倡议：从生产者、消费者和社区的角度为可持续森林管理进行筹资；从森林生态系统服务方面进行筹资；以及国家和国际两级的体制和治理战略。有关结论和建议包括：迫切需要从所有来源筹资，并以官方发展援助发挥促进作用；需要注重在国家以下各级建立一个有利的政策、法律和体制环境；需要更多地使各种机制、程序和进程保持一致并对之加以精简。会议认识到，为生态系统服务付费做法仍在演变；气候变化——森林纽带可增加用于森林的筹资，不过有许多复杂因素需要理清；

利益攸关者、包括土著和地方社区有意义的参与以及沟通始终是非常重要的。会议确认论坛和森林合作伙伴关系对调动资金来促进可持续的森林管理非常重要。专家们一致认为，这次国家牵头的倡议为特设专家组的讨论提供了宝贵的基础。

## I. 就关于所有类型森林的无法律约束力文书的现有供资来源调查进行的小组讨论

14. 11月10日，特设专家组就关于所有类型森林的无法律约束力文书的现有供资来源调查进行了小组讨论。

15. 小组讨论为专家们审议对促进可持续森林管理的外部供资需求、资金供应和缺口提供了一个平台。赫尔辛基大学森林经济学兼职教授 Markku Simula 博士以“执行关于所有类型森林的无法律约束力文书的资金流和需求”的背景文件为基础做了演讲。森林合作伙伴关系成员组织的下列代表也做了演讲：Marco Boscolo (联合国粮食及农业组织(粮农组织))、Patrick Verkooijen (世界银行)、Maria Sanz-Sanchez (联合国气候变化框架公约秘书处) 和 Amha bin Buang (国际热带木材组织)。演讲之后进行了内容广泛的问答。

16. Simula 先生解释说，背景文件的目的是结合无法律约束力文书，对森林供资方面的综合情况举行全面介绍，其中重点是外部来源；审查现有的、潜在的和演变中的供资来源和机制，尤其是与森林供资有关的气候变化机制方面新的事态发展；审查森林供资的需求和潜力；确定流向森林的现有的和新的资金方面的专题领域和地区缺口。他解释说，如减贫战略所表明的那样，国家对森林方面官方发展援助的明确需求相对不大，而且需求还受捐助方的优先目标和政策的很大影响。背景文件中引述的用于森林的外部公共资金的供应量目前共计约每年 19.10 亿美元，其中近 60% 为双边资金，其余的为多边资金。2002 年以来外部公共资金供应量增加了 50%，这在很大程度上归因于多边供资。尽管数据不是完全可比，研究显示，双边供资中有约 95% 来自九个国家。多边供资中近 75% 来自世界银行集团。供资的受益者也很集中，有 10 个国家接受了用于森林的官方发展援助的约三分之二。资金供应量方面的资金缺口很大：这些包括森林覆盖率较低的国家、一些森林覆盖率较高或中等的国家、许多拥有大片森林的中小国家和许多小岛屿国家。从官方发展援助接受者的角度来讲，非洲国家正落后于其他区域。森林供资方面还有专题缺口，包括保护区以外的森林、热带天然森林的管理、退化森林和土地的恢复、以及旱地的再植树和植树造林。

17. Simula 先生还强调说，为可持续森林管理预付投资极为重要，而现有的资金供应没有充分涵盖这种投资。他提到有一种估计认为，<sup>2</sup> 如不考虑植树造林或再

<sup>2</sup> 见联合国气候变化框架公约秘书处，《应对气候变化的投资和资金供应》(2007 年，波恩，联合国气候变化框架公约秘书处)。

植树的成本，则每年需要约 200 亿美元，才能弥补防止毁林或森林退化产生的机会成本以及可持续管理现有森林所需的投资。旨在减缓气候变化的森林措施，在环境、社会和经济方面带来巨大的共同效益，应在气候变化供资机制内加以适当考虑。此类机制的重点不应完全放在降低森林丰富的国家毁林所造成的排放上，而应挖掘减缓和适应气候变化的新的机会。森林供资还要求综合运用各种手段，包括赠款、贷款、信贷以及为生态系统服务付费。此外，他最后认为，在国际层面，选择办法包括：加强现有的和新的来源和机制，以填补森林供资方面的地理和专题缺口；利用国际倡议和组织之间的协同增效作用；设立一个以执行关于所有类型森林的无法律约束力文书为对象的新的供资机制。国家层面的措施可包括：更加明确对用于森林的官方发展援助的要求；国家森林供资战略；改善国家的投资环境；以及改善税收。

18. Boscolo 先生简要说明了森林合作伙伴关系的《可持续森林管理供资原始资料手册》，并解释说该书最近得到增订，现其供资数据库中有 800 项条目。他还介绍了调查供资来源与无法律约束力文书具体内容之间联系的一项研究结果。虽然文书中的所有措施均得到一定程度的涉及，但供资是不充分的，没有任何单一的资金涵盖所有部分。能力建设和养护是大多数供资来源的重点。研究还确定了各国在创新性供资机制方面的有益经验；总的来说，有关国家是挑战最小的国家。如果有辅助的政策和体制环境，而且与国家的长期优先目标相一致，供资就最为成功。需要订有国家森林方案和国家森林供资战略，国家森林方案筹资机制支持其拟订。

19. Verkooijen 先生简要介绍了世界银行森林投资方案的设计过程，该方案是战略气候基金的一部分，是应巴厘行动计划拟订的。<sup>3</sup> 世界银行有制定森林投资方案的任务，以期调动更多资金，降低毁林和森林退化产生的碳排放，推动森林的可持续管理，以保护碳储量。该方案不同于森林合作伙伴关系筹资机制，后者填补了筹资机制的随时应对基金与碳基金供资之间的缺口。森林投资方案可能先在若干国家进行试点；其他主要方面反映有必要确认共同效益、如生物多样性的重要性，并有必要通过设计和执行过程与地方和土著社区以及其他利益攸关方进行磋商。意图是在 2009 年 4 月之前完成森林投资方案的设计工作。

20. Sanz-Sanchez 女士解释说，2007 年 12 月 3 日至 15 日在巴厘举行联合国气候变化框架公约<sup>4</sup> 缔约方大会第十三届会议后，降低毁林和森林退化产生的排放工作已在两个层面得到推进。继续就方法问题进行详细讨论，包括参照排放基准的监测和订立。同时，2009 年 12 月于哥本哈根举行的缔约方大会第十五届会议筹备会议已经确认，已对方法的认知有相当大的信心，可以使政策讨论向前推进；

<sup>3</sup> FCCC/CP/2007/6/Add.1, 第 1/CP.13 号决定。

<sup>4</sup> 《联合国条约汇编》，第 1771 卷，第 30822 号。

目标是谈判订立一个公平、成本-效益高的、灵活、可持续和可预测的财务机制。据认为演示活动非常重要，已为分享信息设立了一个网站。

21. Amha 先生简要说明了国际热带木材组织现有的供资机制、即特别账户和巴厘伙伴关系的作用和职能。为便利提供更多、更可预测的供资，将在 2006 年《国际热带木材协定》下对特别账户进行整改；该《协定》规定为不指定用途的捐款设立专题子账户，为专用捐款设立项目子账户，以便为国际热带木材组织的项目前工作、项目和各项活动供资。为准备 2006 年《国际热带木材协定》生效，国际热带木材理事会在 2008 年 11 月 3 日至 8 日在日本横滨举行的第四十四届会议上，除其他外，就下列事项做出了决定：设立专题方案子账户、批准五个专题方案简介和在试点的基础上执行五个专题方案。将方案方法融入国际热带木材组织的工作，将加强其更有效地应对与热带森林和木材有关的需求，以求实现可持续管理和发展。

#### **J. 森林合作伙伴关系主席的发言**

22. 11 月 12 日，森林合作伙伴关系主席 Jan Heino 在会上发言，他提到财务问题咨询小组已经开展的背景工作，并证实伙伴关系欢迎有更多的机会协助论坛开展工作。

#### **K. 关于主要群体倡议的提议**

23. 妇女促进农业和自然资源管理改革组织主任 Jeannette D. Gurung 代表主要群体提出一项主要群体倡议提议。她解释说，主要群体的代表多年来非常积极地参与了论坛的工作，并注重让地方社区、森林拥有者、非政府组织、土著人民和妇女参与可持续森林管理的决策和实施。她还说，在讨论筹资机制和框架时，论坛成员不应忘记关于所有类型森林的无法律约束力文书所载原则是推动和支持此类有效参与的。因此，如果要实现全球目标 2 的话，为可持续森林管理筹资就不能仅仅是政府的责任。文书第 6(h) 段除其他外规定，必须通过政策、奖励措施和规章框架创造一个有利环境，以鼓励私营部门投资，并鼓励地方和土著社区、其他森林使用者、森林所有者和其他相关利益攸关方投资及参与可持续森林管理。Gurung 女士解释说，对于如何最有效地达到这一点，需要在一个多方利益攸关者论坛进行进一步的协商和阐述。在这方面，为了收集意见和交流最佳做法，她宣布主要群体希望为此目的于 2009 年底组织一次闭会期间的会议(主要群体倡议)。就民间社会行为体的作用及其与论坛和文书的互动协作方式取得的了解将提供给论坛第九届会议。此外，这一倡议将提出各种方式，推进 2012 和 2013 年可持续发展委员会会议对森林问题的审议、2011 年国际森林年以及联合国气候变化框架公约秘书处、生物多样性公约<sup>5</sup>秘书处和在发生严重干

<sup>5</sup> 同上，第 1760 卷，第 30619 号。

旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的联合国公约<sup>6</sup>秘书处之间的协调。

### 三. 供联合国森林论坛审议的事项

24. 本节简要介绍了就自特设专家组会议产生的关于拟定设立一个全球自愿金融机制/组合办法/森林筹资框架提议的讨论情况。

#### A. 引言

##### 对实行可持续森林管理的承诺

25. 专家们强调，迫切需要采取有效行动，实行所有类型森林的可持续管理，实现下文所列的关于所有类型森林的无法律约束力文书再次申明的全球共同森林目标：

##### 全球目标 1

通过可持续森林管理，包括保护、恢复、植树造林和重新造林，扭转世界各地森林覆盖丧失的趋势，更加努力地防止森林退化

##### 全球目标 2

增强森林的经济、社会和环境效益，方法包括改善依靠森林为生者的生计

##### 全球目标 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

##### 全球目标 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额外的金融资源，用于实行可持续森林管理

26. 专家们指出，“森林”是比“林业”含义更加宽泛的一个词语，有关行动应除其他外包含森林的养护。实现全球共同的森林目标的行动将超出传统的“林业”部门。可持续森林管理是一个动态、不断发展的概念，其目的是维持和增加所有类型森林的经济、社会和环境价值，以造福今世后代。

<sup>6</sup> 同上，第 1954 卷，第 33480 号。

### 特设专家组会议的讨论情况

27. 会议进行了热烈讨论，专家们意见重合的领域很多，但也有一些问题需要进一步审议。若干专家建议，应先商定全球自愿金融机制/组合办法/森林筹资框架的目的和内容，然后再审议详细的办法。

### 为可持续森林管理筹资的理由

28. 在许多情况下，可持续森林管理需要外部供资，因为总的来说，可持续管理需要较多的投资和(或)运营费用，因为可能由于森林产品收入的损失而产生机会成本。可持续森林管理可以自筹资金，但总起来说这只会出现在货物或服务的得益者按适当价格为他们得到的收益付费(或赔偿)时。此类收益可以是国家性的，也可以是地方性的(如流域管理、防止荒漠化或提供娱乐环境)。其他收益可包括公益物或公共服务(例如养护生物多样性或减少二氧化碳的排放)。此外，森林可有助于减贫，而这也需要财务支助。

### 现有的或新的供资来源信息

29. 可持续森林管理方面现有的和新的供资来源包括私营部门的投资、国内的公共部门、双边和多边官方发展援助、为生态系统服务的付费以及非盈利捐款和慈善捐款。森林合作伙伴关系《可持续森林管理供资原始资料手册》的供资数据库中现有 800 项条目。虽然没有私人资金总合价值的综合信息，据确定，在过去几年里对森林业的外国直接投资每年约 5 亿美元。最近有一种估计认为，流向森林的外部公共资金为每年约 19 亿美元。目前，有 10 个国家接受森林方面官方发展援助的约三分之二。自 2002 年以来，外部公共资金的供应增加了 50%，这主要归因于多边供资，其中近 75%来自世界银行集团。虽然数据不是完全可比，双边供资的 95%来自 9 个国家。

30. 在调动范围更为广泛的资金以促进可持续森林管理方面，官方发展援助可发挥促进作用。许多专家强调了官方发展援助在能力建设和协助创造吸引资金以促进可持续森林管理的有利环境方面的作用。目前也有为森林供资的各种现有的和新的机制和来源，但它们往往订有与例如养护生物多样性和气候变化有关的具体目标。资金来源包括全球环境基金、清洁发展机制(该机制有潜力，不过迄今仅批准了一个项目)、私营部门和慈善捐助方。

31. 森林提供的若干环境服务可为可持续森林管理创收，而付费办法的数量也在增加。不过，尚没有这些付费数额的综合信息。也没有慈善捐助方为可持续森林管理成本支付的财政支持的综合信息。

## B. 为可持续森林管理筹资：挑战和机会

### 促成毁林和退化的因素

32. 毁林和森林退化率持续居高不下，令人严重关切，对全球努力在实现可持续森林管理方面取得进展构成了重大挑战。2000年至2005年的毁林面积总计为每年1 300万公顷。如果计及种植的树林的增加和森林的自然扩展，目前森林面积每年净损失约730万公顷。几乎所有的毁林都发生在发展中国家的热带森林。这对经济、包括生物多样性在内的环境以及至少10亿人的生计。此外，2004年的全球人为温室气体年排放量共计490亿吨二氧化碳当量，而森林部门占了其中的17.4%，即85亿吨，主要是由于毁林和退化。<sup>7</sup> 毁林和森林退化的根本原因是复杂多样的，其中许多是跨部门的原因，是由产生于森林部门以外的压力所确定的。除了对森林产品不可持续的开发外，这些促成因素包括将林地转用于农业、采矿以及建设人类住区和基础设施。

### 筹资的缺口

33. 专家们指出，在支持可持续森林管理的资金流量方面存在很大的筹资缺口。专家们还确认，最近世界经济衰退形成了巨大挑战。虽然预付投资极为重要，但却没有为现有的资金流量所涵盖。据一种估计认为，防止毁林或森林退化的机会成本，加上可持续地管理现有森林需要的投资，每年将达约200亿美元。而植树造林和重新造林的投资成本尚未包括在这种估计中。

34. 上文已经指出，就地域而言，出现筹资缺口的情况发生于森林覆盖率较低的国家、森林覆盖率较高或中等的一些国家、拥有大片森林的许多中小国家、以及小岛屿发展中国家。非洲正滞后于其他区域。森林筹资方面的其他重大缺口包括保护区之外的森林（尤其是天然热带森林的管理）、退化的森林和土地的恢复、以及旱地的重新造林和植树造林。例如，这意味着很大面积的天然热带森林得到很少或得不到供资。专家们还指出，由于小岛屿发展中国家的面积、易受害程度和脆弱性以及森林生态系统的作用，需要对这些国家给予认真考虑。

35. 专家们指出，另外一个影响到森林方面官方发展援助的因素，是没有确立国家发展优先目标（例如减贫）与森林之间的有效联系，没有确认可持续森林管理对于维护和加强全球和国家公益物的作用。例如，减贫战略所表述的国家对森林官方发展援助的明确需求相对不强。

<sup>7</sup> 见政府间气候变化专门委员会2007年气候变化：政府间气候变化专门委员会第四次评估报告的综合报告 (<http://www.ipcc.ch/ipccreports/ar4-syr.htm>)，E/CN.18/2008/2中所引述过的最后部分，第53段。

### 为生态系统服务付费

36. 专家们指出，森林提供的一些环境和社会服务，例如生物多样性的养护、碳固存、水的调节以及娱乐和旅游，可为可持续森林管理创造收入。已制定了若干为在一些国家成功运作的森林环境服务作出补偿的制度，这方面有良好例子；而且与缓解气候变化有关的制度具有调动更多资金用于森林的潜力。不过，在调动更多资金用于可持续森林管理方面，此类制度如何、在哪些方面以及在何种程度上作为实实在在的重大机会，还仍然有不确定性。另外需要仔细考虑从此类付费所获收入的分配问题，以便使地方社区和土著人民得益。

37. 会上在一定程度上讨论了降低发展中国家毁林和森林退化产生的排放方面通过正在设立的和正在审议的机制为可持续森林管理供资的潜力。例如，世界银行设立了森林碳合作伙伴贷款机制，该机制将在 25 个试点的发展中国家测试奖励付费办法，另外正在设立一个“森林投资方案”，目的是处理降低毁林和森林退化方面已确定的可持续森林管理供资缺口。专家们强调指出，必须确保这些机制在实现其缓解气候变化这一主要目标的同时，通过确认包含维护和加强森林的气候益处内容的可持续森林管理整体理念，有效地提供共同效益。一些专家还说，就技术因素以及发展为可持续森林管理创造收入的市场两者而言，降低毁林和森林退化产生的排放方面仍然存在很多不确定性。

### 政府和非政府行为体的作用

38. 给受援国的外部供资现正通过政府和非政府行为体的管道提供。一些专家认为，应让非政府行为体参与文书和方案的设计和执行业务。若干专家注意到非政府行为体作为供资管道得到越来越多的利用。这种做法可能有一定的成效，但对确保国内的各项行动得到有效协调提出了挑战。

### 分散与协同增效

39. 许多专家强调指出资金来源分散提出的挑战，尤其是造成重复的情况，而不同供资来源之间无成效的竞争增加了报告负担。另一方面，会上确认，多种供资来源可有一定优势，为资金申请者提供了补充选择，尤其是许多供资来源订有具体的、有针对性的目标。专家们建议，改善协调将有助于克服分散问题。

40. 必须增强不同的供资来源更有力的协同增效关系，以防止重复，弥补差距。同时，有必要基于不能“一刀切”的认识，确保灵活性和包容性，因为各国和国家内的情况多种多样，而对于比如小岛屿发展中国家、森林覆盖率较低的国家 and 森林覆盖率较高且毁林率较低的国家，则需要采取有针对性的做法。

### 改进官方发展援助的成效

41. 专家们谈到《援助有效性巴黎宣言》，在提供用于森林的官方发展援助时，尚未充分执行其统筹和协调的原则，尽管国家森林方案和相关的财务战略是统筹

一致的有益例证。近年来，重点出现了重大转变，受援国越来越多地自己决定官方发展援助在不同部门和方案的分配。其结果，森林预算在与其他国家优先目标竞争时，需要通过国家一级的国内规划程序为其说明理由。如果有关国家不把可持续森林管理作为其发展计划和官方发展援助战略的一个主流优先目标，则可持续森林管理势必仍得不到较高的优先重视。

42. 实行可持续森林管理所需的许多措施需要长期实施计划，供资需要做到可预测，以帮助确保行动连续性。会上还强调有必要评估绩效和成果的交付。

43. 专家们强调在确保所有利益攸关方平等获得信息方面必须做到透明。

#### **提高官方发展援助的效率**

44. 许多专家强调指出，与官方发展援助方案相关的交易费用高得不成比例。此外，受援国常需花费大量精力来满足供资组织和捐助国的不同报告要求。这降低了实施能力。官方发展援助和其他供资越来越基于绩效或成果；因此，对成果的监测可作为一项主要工具。

#### **官方发展援助的条件**

45. 条件要求是取得供资的一大障碍。另一方面，预期资金的提供者会设定条件，确保资金按其所支持的方案目标使用。会上认为这是一个必须敏感对待的问题。

### **C. 国家一级的需求和措施**

#### **国家境况多种多样**

46. 许多专家强调了国家境况的多样性以及国家内部情况的不同。专家们指出，关于所有森林的无法律约束力文书提出处理为可持续森林管理供资的一种综合方法。为可持续森林管理筹资应考虑到文书第 6 段所列的国家措施，并反映文书适用于所有类型的森林这一认识。不同之处包括森林覆盖的程度、森林类型以及通过可持续森林管理产生的惠益。此外，专家们强调了小岛屿发展中国家面临的特殊挑战以及需要确保森林覆盖率高且毁林率较低的国家从降低毁林和森林退化产生的排放制度中得益。

#### **国家筹资战略**

47. 专家们强调基于国家森林方案或其他类似框架的国家筹资战略的重要性，它可作为一个确定筹资需求和差距的手段，以从现有的和潜在的国内外公私来源调动资金。财务战略在适当时还应考虑到增加征收、收税和为环境服务付费以及官方发展援助和慈善性筹资来源等种种机会。财务上可持续是一个重要目标，不过各国或许要经过不同阶段，包括预付方面的能力建设，才能实现这一点。

### 与其他政策之间的协调和统一

48. 要提供公共资金，一般就要显示可持续森林管理能带来惠益，以协助处理国家优先目标，例如减贫、可持续发展、生物多样性的养护和流域管理。显示存在这种联系需要对政策的制定采取协调一致的办法。还需要跨部门政策的一致性，以便使农业政策等不会对可持续森林管理产生不利影响。

### 利益攸关方的参与和互动协作

49. 利益攸关方在制定和执行国家筹资战略所有阶段的积极参与和互动协作是一项至关重要的要求。为可持续森林管理筹资应考虑到包括土著人民和其他以森林为生的人民在内的所有利益攸关方的需求、权利和贡献。有效地参与和互动协作，尤其是在地方一级，还可协助利益攸关方认识森林所面临的挑战和威胁。

### 能力建设

50. 许多专家强调能力建设作为有效行动和可持续性先决条件的重要性。需求包括：能理解和利用各种现有的和新的国际文书和倡议；制定合理的项目；根据不同的筹资方案协调开展各项活动；确保资金使用的成效。还需要进行能力建设，以支持包括土著和其他以森林为生的人民在内的利益攸关方的有效参与。

51. 若干专家强调国家森林方案融资机制的价值以及加强该机制的可能性。

### 使能条件

52. 制定适当的政策和法律框架(包括作为对可持续森林管理投资前提条件的土地保有制度)以及有效的治理、机构和执法，被确认是成功吸引对可持续森林管理(包括碳固存方面的潜在市场)投资的至关重要的使能条件。还必须澄清和尊重地方社区、土著人民和妇女的权利。

### 对资源的监测和评估

53. 需要对资源进行监测和评估，以此作为制定国家政策、方案和战略的基础，以便就实施成效提供可核查的评估。这对降低毁林和森林退化产生的排放制度也非常重要。

## D. 国际一级的需求和措施

54. 专家们强调了国家和国家以下各级境况的多样性，包括例如小岛屿发展中国家、森林覆盖率较低的国家、森林覆盖率较高或中等的国家、拥有大面积森林的中小国家、森林覆盖率较高且毁林率较低的国家 and 中等收入国家所面临的特殊挑战。比如，此类挑战包括自然灾害、疾病、流域的保护、生物多样性的养护以及为地方社区提供可持续的生计，以加强农村经济和减贫工作。必须认识到无法律约束力的文书适用于所有类型的森林。

55. 专家们还强调了发展中国家与发达国家之间的主要差别，尤其是发展中国家若要应付可持续森林管理的挑战的话，就必须能获得外部资金。此外，有人建议还可以考虑中等收入国家的境况。

56. 如果在不同筹资机制之间开展更有力的协调和进一步的互补，将有助于使情况更加明晰，降低发生重复和出现缺口的可能性。为了有助于在多边筹资方面达到这一点，最理想的情况是，各国商定其自身的优先目标，以便能向不同的理事机关发出连贯一致的讯息。有人建议，论坛应向联合国气候变化框架公约秘书处发出强有力的讯息，表示需要确保降低毁林和森林退化产生的排放制度充分考虑到可持续森林管理的整体性。

57. 有人举例说明了区域一级的有效协调，例如通过设立区域和次区域基金。此外，有人指出，国家森林基金可作为一个有效的机制。

58. 应在国家一级确定筹资的优先目标。受援国的一些专家认为，捐助国对这一进程施加了太大的影响。捐助国的专家则说，他们需要遵循具体供资方案的商定标准和优先目标，例如遏制气候变化(包括通过碳固存)、减贫和养护。在这方面，专家们强调了《援助有效性巴黎宣言》所载列的原则的重要性。

59. 还必须确保包括私营部门和市场机会在内的资金来源是清晰可见的，而且能加以利用。许多专家就此提到沟通顺畅的重要性。

## **E. 关于制定全球自愿金融机制/组合办法/森林筹资框架的提议**

60. 专家们审议了关于制定全球自愿金融机制/组合办法/森林筹资框架的提议。许多专家表示，这三个短语或用语并不是相互排斥的，事实上它们所描述的是可算作为可持续森林管理和实现共同的全球森林目标筹资的一个理想的未来安排的不同方面。众所公认的是，组合办法(被描述为可持续森林管理的大量不同资金需求通过其从各种来源得到满足的办法)已经存在，提供多项惠益，今后应继续加以利用。许多专家确认，这也意味着应订有一个明确阐述的框架，以确保许多新的方案间在最大程度上发挥协同增效作用并保持一致。这一框架应能协调现有的组合以及可能设立的任何新的基金。

61. 专家们确认，发展中国家目前的森林方案财务现状不是令人满意的，必须加以改进。但对如何达到这一点，以及在这方面使用何种术语，还存在不同意见。不过，上文第三.C 和第三.D 节所确定的需求和措施，应可提供设计改进步骤的基础。

62. 许多专家重申，他们支持设立一个专门用于或指定用于可持续森林管理和全球目标的特定基金。这些专家强调，这是应对实施关于所有类型森林的无法律约束力文书的挑战所需要的。这样一个基金可基于自愿捐款，并订有对所有地理区域开放的治理安排。有人指出，其他关于生物多样性、气候变化和荒漠化的国际

协定都有自己专门的筹资方案，而一些国家长期以来难以为实现可持续森林管理的某些目标而从中取得资金，需要经过很多个月的努力，其中涉及可加以简化或精简的复杂程序。还有人指出，这样一个基金或可能协助解决国家一级需要更多供资的不同优先目标间的强有力竞争所产生的问题。这一点基于早先关于国家一级筹资条件和差距的讨论。不过，若干专家表示质疑的是，这是否为调集更多资金的最有效途径，会不会加剧分散和缺乏协调问题。有人还指出，需要更详细地描述这一基金的一些基本标准，以便拟订提议，供进一步审议。

63. 若干专家提出了通过一个新的筹资框架或机制来改进现有来源和机制的效率和成效的措施。其他人则告诫说，不能单靠这些措施弥补森林筹资方面的现有缺口；或可探讨有希望的创新性筹资机制和机会，同时尊重各国的国情和优先目标。

64. 全球森林目标 4 提出，有必要从各种来源增加新的额外的金融资源，用于实行可持续森林管理。发展中国家需要外部供资来补充本国来源，这一点已为人们所普遍接受。不过，专家们指出，虽然正有新的供资来源，但依然存在很大缺口。若干专家表示支持设立便利机制，协助调动现有的和新的资金，并帮助利用其他资金来源，例如风险基金、贷款、信贷和风险担保类供资，以帮助实现国家和国家以下各级的优先目标。这一机制还可以利用论坛和森林合作伙伴关系的潜力，协助推动采取行动。一些专家还强调说，必须优先重视协助各国政府利用这些资金来源。目标是协助使发展中国家更快地取得资金，并注重文书的执行工作。这样一个便利性机制将同与森林有关的所有现有和未来的协定和资金来源相配合。它将有较全的涵盖面，确认利益攸关者的需求，并有可能适用于所有类型的森林、不同国情以及对森林的不同使用。

65. 这一便利性机制还可就可持续森林管理和关于所有类型森林的无法律约束力文书的惠益进行有效沟通，协助进一步增加所有来源的金融资源供应。此外，该机制将涉及必须改善现有的和新出现的制度间的协调和一致以及改进有关这些制度的信息的提供。在确定缺口和优先目标方面可以利用一个汇总表工具。

66. 一些专家们极力争辩说，一个开展此类行动的便利性机制就森林面临的挑战的应对是不充分的，需要一个特定的基金。

67. 若干专家建议，值得便利更明确、更容易地利用可用于可持续森林管理不同方面的各种资金。许多专家表示，森林合作伙伴关系《可持续森林管理供资原始资料手册》提供的信息服务非常有用，应经常加以更新。还有人建议，可以提供额外资源，以使其更加积极主动，包括承包专门知识，为想要了解不同类型的资金、包括市场机制以及每一个类型是如何运作的人提供协助。一些专家建议建立“经纪”服务，将潜在的资金来源介绍给受援国。其他补充措施包括加强国家森林方案融资机制有关国家森林筹资战略的工作，包括增加筹资。

68. 专家们讨论了需要的供资水平。这将包括初期的预付投资(例如在规划和初期的能力建设方面)、纳入主流的预付投资(例如在创造有利于投资的使能条件方面)以其持久的供资(这将包括从森林产品和服务中产生的收入以及为生态系统服务付费)。有人提到上文第 17 段所引述的每年 200 亿美元的估计数。一些专家说,应使官方发展援助的供资注重预付投资方面,若干专家提到了对能力建设费用作出估计的研究。一项研究发现,40 个国家的能力建设在未来五年里将花费 40 多亿美元。<sup>8</sup> 专家们还回顾了国际热带木材组织及其财务咨询小组开展的工作,工作表明预付投资费用每年介于 20 亿美元到 40 亿美元之间。但是,一些专家指出,如果能就实现可持续森林管理的费用、现有的各类供资、主要差距的存在以及作为其基础的经济和数据推论提供进一步信息,将会是有益的。

69. 专家们还讨论了如何推进工作。一些人建议需要采取渐进的或逐步的方法,可能先开展试点项目。其他专家则对这种做法可导致在需要采取的迫切行动方面发生延迟表示担心。有人建议,森林合作伙伴关系成员、尤其是财务咨询小组成员继续拟定这些提议。

70. 专家们确认需要开展更多工作,以便根据经济及社会理事会第 2007/40 号决议拟定关于全球自愿金融机制/组合办法/森林筹资框架的提议。有人建议,森林合作伙伴关系成员、尤其是财务咨询小组成员应继续支持提议的拟定。有人建议召开一次专家工作组会议。

71. 有人建议,成员国应该提供书面来文,支持提议的进一步拟定工作。秘书处将编制一个简短的问卷/模板,协助这些内容的编排,并将其译成联合国所有正式语文。各国和主要群体将有一个月的时间加以回应,其后将编制一份综合报告。此外,将提供原件形式的所有来文汇编。

72. 还有人建议,应探讨进一步的机会,在其他活动场外举办一次或一次以上的会议。具体而言,这方面确定了森林筹资方案第二次设计会议(2009 年 2 月)和粮农组织林业委员会第十九次会议(2009 年 3 月 16 日至 20 日)。将在这些非正式会议上讨论综合文件。

73. 会议获悉,将举行一次非洲协调会议,支持为联合国森林论坛第八届会议进行的筹备工作。有人强调,非洲大陆的条件具有很大的不同,还应确认不同的次区域的需求和优先目标,包括森林覆盖率较低的国家的需求和优先目标。

---

<sup>8</sup> 见 Climate Change: Financing Global Forests: The Eliasch Review (London, 2008), 可从下列网页查到: [http://www.occ.gov.uk/activities/eliasch/Full\\_report\\_eliasch\\_review\(1\).pdf](http://www.occ.gov.uk/activities/eliasch/Full_report_eliasch_review(1).pdf)。

## 附件一

### 与会者名单

#### 成员国

##### 阿根廷

Jose Luis Sutera

##### 澳大利亚

Andrew Wilson

Glen Kile

##### 奥地利

Ingwald Gschwandtl

Georg Rappold

Ewald Rametsteiner

Peter Aurenhammer

##### 孟加拉国

Bashir Uddin Ahmed

##### 巴西

Julio Cezar Zelner Goncalves

Eduardo da Costa Farias

Fernando de Mello Vidal

Marcio Reboucas

Luis Alexandre Iansen de Sant'Ana

Daniela Popius Brichta

##### 柬埔寨

Omaliss Keo

##### 加拿大

Jaye Shuttleworth

Shawn Morton

智利

Irene Acevedo

中国

De Lu

科摩罗

Abdallah Ahmed Soilihi

哥斯达黎加

Ana Teresa Dengo

Carol Viviana Arce

科特迪瓦

Marc Aubin Banny

Yamani Soro

Hyppolite Yeboue

古巴

Modesto Fernandez Diaz-Silveira

捷克共和国

Tomas Krejzar

Martin Nikl

Martin Rybecky

刚果民主共和国

Sebastien Malele Mbala

萨尔瓦多

Josue Mario Guardado Rodriguez

芬兰

Taina Veltheim

法国

Alain Chaudron

Corentin Mercier

加蓬

Andre Jules Madingou

冈比亚

Kebba N. Soniko

德国

Matthias Schwoerer

Stephanie von Scheliha

加纳

Fredua Agyeman

格林纳达

Aden Michael Forteau

危地马拉

Salvador Lopez

海地

Nicolas Janvier

印度

Ranjana Gupta

A. K. Malhotra

印度尼西亚

Boen M. Purnama

Yetti Rusli

Laksmi Banowati

Teguh Rahardja

Mohamad Siradj Parwito

Elsa Miranda

Kartika Handaruningrum

伊朗伊斯兰共和国

Babaei Mahmoud

牙买加

Marilyn Headley

日本

Hiroki Miyazono

拉脱维亚

Arvids Ozols

黎巴嫩

Chadi Mohanna

墨西哥

Mayra Jannet de la Torre Navarro

摩洛哥

Abdellah Benmellouk

缅甸

Soe Win Hlaing

荷兰

Herman Savenije

Kim Seeters

尼日尔

Adamou Ibro

巴基斯坦

Shahzad Jehangir

**帕劳**

Tarita Holm

**巴拿马**

Erick Rodriguez

Jorge Garcia

**菲律宾**

Neria A. Andin

**摩尔多瓦共和国**

Ghenadie Grubil

**俄罗斯联邦**

A. I. Pisarenko

O. A. Shamanov

Maria Linicheva

**圣卢西亚**

Michel Gaspard Andrew

**萨摩亚**

Aokuso Leavasa

**塞内加尔**

Ndiawar Dieng

Matar Cisse

**斯洛伐克**

Boris Greguska

Hana Kovacova

**斯洛文尼亚**

Robert Rezonja

**苏里南**

Niermala Hindori-Badrising

Henry L. MacDonald

Cornelis Pigot

Rene Somopawiro

**斯威士兰**

Solomon Thandiqiniso Gamedze

**瑞典**

Ingeborg Bromée

Bjorn Merckell

**瑞士**

Jurgen Blaser

**泰国**

Worawit Chausuwan

Kowit Punyatrong

Anawat Sukhotanang

**多哥**

Sama Bondjou

**乌克兰**

Liubov Poliakova

Yuriy Marchuk

**大不列颠及北爱尔兰联合王国**

John Hudson

Penny Davies

Libby Jones

**美利坚合众国**

Catherine Karr-Colque

Charles Barber

Jerilyn Levi

**乌拉圭**

Gustavo Alvarez

**乌兹别克斯坦**

Alisher Shukurov

**委内瑞拉玻利瓦尔共和国**

Isabel Di Carlo

Ileana Villalobos

Rodrigo Yanez

**也门**

Alaeldin Mohammed Abdullah Al-Sharjabi

\* \* \*

**欧洲联盟委员会**

John Bazill

**政府间组织和论坛秘书处承认的区域组织/进程**

**非洲森林论坛**

Linda Mossop-Rousseau

Anna Chileshe-Masinja

**非洲森林研究网**

Iba Kone

**亚马孙合作条约组织**

Carlos Aragon

亚太森林恢复与可持续管理网络

Xiao Jun

国际热带木材组织<sup>a</sup>

Amha bin Buang

保护欧洲森林部长级会议

Malgorzata Buszko-Briggs

条约机构秘书处

联合国防治荒漠化公约秘书处<sup>a</sup>

Jones Kamugisha-Ruhombe

联合国气候变化框架公约秘书处<sup>a</sup>

Maria Sanz-Sanchez

\* \* \*

联合国粮食及农业组织(粮农组织)<sup>a</sup>

Jan Heino

Marco Boscolo

世界银行<sup>a</sup>

Patrick Verkooijen

主要群体

欧洲森林所有者联合会

Bjorn Jorgen Nilsson

全球森林联盟

Andrey Laletin

热带森林土著和部落民族国际联盟

Hubertus Samangun

---

<sup>a</sup> 森林合作伙伴关系成员。

国际森林研究组织联合会<sup>a</sup>

Alexander Buck

Peter Mayer

Union de Silvicultores del Sur de Europa  
(南欧林务员联合会)

Lilina Fernandez

妇女促进农业和自然资源管理改革组织

Jeannette Gurung

## 附件二

### 文件清单

| 标题或说明   | 文号             |
|---|----------------|
| 临时议程和说明   | E/CN.18/2008/1 |
| 秘书处题为“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”的说明                 | E/CN.18/2008/2 |
| 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”的背景文件，这是在世界银行森林方案支持下为森林合作伙伴关系的财务咨询小组编制的一项研究报告 |                |
| 含有帕拉马里博对话共同主席简要报告内容的背景文件：2008年9月8日至12日帕拉马里博为可持续森林管理筹资以支持联合国森林论坛的国家牵头倡议      |                |