



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
8 April 2009  
Chinese  
Original: English

### 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(b)

**实行可持续森林管理的手段：  
关于全球自愿金融机制、组合  
办法和森林筹资框架的决定**

#### 2009年2月6日苏里南常驻联合国代表团给秘书长的普通照会

苏里南常驻联合国代表团向联合国秘书长致意，谨随函附上2008年9月8日至12日在帕拉马里博举行的会议题为“可持续森林管理的筹资问题国际专家会议各项结论和建议的摘要：帕拉马里博对话”的报告(见附件)。

这个会议由苏里南共和国政府主办，是国家带头支持联合国森林论坛的一项行动，由荷兰政府和美利坚合众国政府赞助。会议聚集了227名与会者，包括来自世界各区域国际专家、非政府组织和重要集团。

苏里南常驻联合国代表团请秘书长将该报告列入定于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的文件之中。

\* E/CN.18/2009/1。



## 2009年2月6日苏里南常驻联合国代表团给秘书长的普通照会的附件

### 可持续森林管理的筹资问题国际专家会议：帕拉马里博对话各项结论和建议的摘要

2008年9月8日至12日

#### 帕拉马里博

#### 国家带头支持联合国森林论坛的一项行动

#### 引言

本报告载列可持续森林管理的筹资问题国际专家会议各项结论和建议的摘要。这个会议由苏里南主办，作为国家带头支持联合国森林论坛的一项行动。共同主席关于这个国家带头行动的简要报告全文可在 [www.clisuriname.com](http://www.clisuriname.com) 上查阅。

这个专家会议由苏里南共和国、荷兰王国和美利坚合众国共同举办，并得到联合王国政府、国际热带木柴组织、世界银行、美洲开发银行、保护国际和世界自然基金会圭亚那办事处的支持。

联合国森林论坛第七届会议成功地签订了一项关于各类森林的无法律约束力的文书。该文书业经联合国大会在2007年12月通过。森林论坛第七届会议还决定“为各类森林拟订和审议一个自愿的全球金融机制/组合办法/森林筹资框架，以供论坛第八届会议通过，其目的是根据现有办法和刚刚出现的新颖办法，并考虑到目前各种金融机制的评估和审查工作，从各方面调动大量增加的、新的和额外的资源，以支持实施可持续森林管理，实现森林的全球目标，并执行这项关于各类森林的无法律约束力的文书”。

在这个背景下，为了支持森林论坛的进程，帕拉马里博对话的目标是查明可以大量增加可持续森林管理筹资的机会。为此目的，会议聚集了来自世界各地的财政和森林专家，分享调动森林资金和产生收入的经验，指出现有的和刚刚出现的公私筹资来源，并研讨森林筹资与森林有关的治理方法和投资的有利环境之间的关系。会议还探讨通过诸如双边和多边公共筹资机制、减轻债务、支付生态系统服务(例如水和碳)的费用、私营部门的商业投资和私人慈善捐赠等方法增加筹资的模式、战略和机构安排。

国家带头行动的筹备工作由一个咨询委员会领导。委员会由苏里南常驻联合国代表亨利·麦克唐纳大使担任主席，成员包括荷兰、美利坚合众国、德国、挪威、联合王国、南非、苏里南、粮农组织、国际热带木材组织、世界银行、森林论坛秘书处、保护国际和森林趋势协会。在拟订国家带头行动纲领期间，曾经与

森林论坛主席团成员协商。苏里南共和国总统成立了一个国家带头行动苏里南会议管理工作组，负责协调和安排会议。

国家带头行动由苏里南共和国总统鲁纳多·罗纳德·费内希恩阁下正式宣布开始。总统委派的国家带头行动筹备工作组主席埃瓦尔德·利蒙大使代表苏里南共和国，森林论坛第七届会议主席、农业、自然和粮食品质部司长汉斯·霍格文代表荷兰政府，美国国务院生态系统和自然资源养护司司长斯特凡妮·卡斯韦尔女士代表美利坚合众国政府，森林论坛第八届会议主席、印度尼西亚共和国森林部秘书长伯恩·M·普尔纳马先生分别致欢迎词。上午会议开幕词的摘要载于附件一。

国家带头行动的全体会议由科内利斯·皮戈特先生和安妮特·宗谢发女士(代表苏里南)、汉斯·霍格文先生(代表荷兰)和斯特凡妮·卡斯韦特女士(代表美国)共同主持。分组讨论会由格伦·凯尔先生(澳大利亚)和埃莉斯·哈伯女士(南非)，卡洛斯·冈萨雷斯先生(墨西哥)和斯特凡妮·冯舍利亚女士(德国)，S.P. 亚达夫先生(印度)和约翰·赫德森先生(联合王国)共同主持。分组讨论会由卡洛斯·曼努埃尔·冈萨雷斯先生、雷扎尔·库苏马阿特马贾先生和雅格·马伊尼先生协助。报告员是金·范西特斯女士、查尔斯·巴伯先生和亨利·麦克唐纳大使。

国家带头行动的专家们在三个同时举行、彼此互动的分组讨论会上讨论全体会议提出的问题。在会议期间，分组讨论会举行了三次会议。分组讨论会得到会议共同主席的协助，并讨论共同主席提交他们的同一批问题。分组讨论会的共同主席编写各自分组提出的关键要点的摘要，以便提交全体会议。

讨论的问题如下：

- 筹措可持续森林管理的资金：生产者、消费者和社区的观念；
- 从森林生态系统服务筹措资金；
- 国家一级的体制和治理战略；
- 国际一级的体制和治理战略。

这份简要报告是在会议期间讨论的各种意见的汇编，并不一定反映以个人身份参加会议的专家们的共识。在各个分组讨论会下面概述的一些项目具有全面性。因此，要充分理解讨论情况，必须阅读整个报告的全文。

### **结论和建议的摘要**

兹将国家带头行动的参与者所讨论的各项结论和建议开列在下面，但在这项行动的报告正文中对此有更充分的讨论。为了读者的方便起见，已将这些结论和建议重新排列并归纳在几个小标题之下，但其实质案文保持不变。

这些结论和建议被提出来，作为森林论坛讨论和谈判可持续森林管理问题时的参考资料。其中反映国家带头行动的共同主席把会议期间提出的意见和建议加以汇编，但不一定反映个人以专家身份参加行动的人士的共识。

#### A. 关于可持续森林管理的筹资问题目前和新出现的倡议和机制

- 森林论坛正在进入一个新的成熟时期，已在 2007 年议定直至 2015 年有效一个多年期方案和关于各类森林的无法律约束力的文书，这项文书业经大会在 2007 年通过。
- 这项无法律约束力的文书是经过多年谈判后达成的一项划时代的全球性协议。这项协议是以 1992 年在里约通过的《森林原则》和 2002 年《约翰内斯堡行动计划》为基础，并为国家行动和国际合作提供一个扩大的框架，来实现可持续的森林管理。
- 森林论坛第七届会议，除其他事项外，同意拟订和审议一个“自愿的全球金融机制/组合办法/森林筹资框架，以供通过，其目的是根据现有办法和刚刚出现的新颖办法，并考虑到目前各种金融机制的评估和审查工作，从各方面调动大量增加的、新的和额外的资源，以支持实施可持续森林管理，实现森林的全球目标，并执行这项关于各类森林的无法律约束力的文书”。目前迫切需要从各方面筹措可持续森林管理的资金。
- 森林的性质不同，所面临的压力也迥异。森林的背景和森林的政策往往因国家、次区域和生态系统而异(例如红树林与北方树林和热带雨林比较)。
- 目前迫切需要对付砍伐森林的主要因素，这些因素大体上都在森林部门的范围之外。
- 各国的《减贫战略文件》中不到一半提到森林，不到四分之一载有整个部门、首尾连贯、把森林和可持续森林管理包括在内的战略。各国应当拟订协调一致的发展战略，其中处理对森林有影响的各种行动，并包括可持续森林管理，作为可持续发展的一个基础。
- 一个国家的投资环境对吸引私营部门的投资至关重要。
- 人们日益认识到森林生态系统的经济价值，包括保护水源、土壤、生物多样性和碳排放量。新出现的生态系统服务费用支付制度提供一个重要的新机会，以供调动可持续森林管理的资金。
- 生态系统服务费用支付制度的市场仍在演变，林业人士对它一般都不大了解。弥补这个资讯的缺陷是一个关键任务，这样才能发动生态系统服务费用支付制度，作为可持续森林管理筹资办法的一部分。

- 生态系统服务费用支付制度必须灵活，并按照不同的国情加以修订：一个制度不能适用于所有国家。
- 为可持续的森林管理，在国家一级建立有利的政策环境，是国家必须采取的一个关键步骤，以便发动并利用新出现的生态系统服务费用支付制度的手段和机会。有利环境的关键要素包括：
  - 使生态系统服务费用支付制度成为主流，作为发展规划和投资协商和优先事项的核心要素；
  - 加强政府各部门之间的政策连贯性，以便在各个国际论坛(例如森林论坛和联合国气候变化框架公约)上讨论森林问题时“众口同声”；
  - 阐明并保障土地保有制度——即林地和资源的分配、所有权和控制；
  - 改进从事商业的环境，特别是中小型企业的环境，打击贪腐并减少私营部门商业活动面对的官僚壁垒(繁文缛节)；
  - 创造条件，容许以社区为基础的森林管理制度蓬勃发展，并授权地方和土著社区参加关于森林和林业政策的决策；
  - 加强森林法规的执行；
  - 减少各种鼓励不可持续的森林用途和变更林地的不当作法，并为生态系统服务费用支付制度订立积极的经济奖励办法(例如减税)；
  - 制定具体条款，使生态系统服务费用支付制度得以建立并蓬勃发展。
- 森林的调查、林地用途的规划、制图和碳排放量的清算都是生态系统服务费用支付制度和可持续森林管理的一般筹资办法的基本因素。
- 鉴于生态系统服务费用支付制度的法律和治理基础极其重要，举行区域和全国研讨会，以筹备性研究和利益攸关者进行协商为基础，查明法律和治理方面的主要障碍并拟订克服这些障碍的建议和战略，可能是有用的。
- 尤其是在发展中国家，紧急需要关于生态系统服务费用支付制度的理论和实践的更多资料，包括生态系统服务费用支付制度的最佳作法和成功故事的例子。
- 实施生态系统服务费用支付制度，需要“事先”投资于能力建设、基本信息(例如地图)等等。在这方面，官方发展援助可以起催化作用。

- 生态系统服务费用支付制度是“组合办法”的一个可能的基本因素，但也许不能适用于所有的国家和情况。
- 生态系统服务费用支付制度在国家与地方两级与在国际一级有显著的差异。越界的生态系统服务费用支付办法可能比较难以制订和实施。
- 生态系统服务费用支付制度的战略可以包括市场推动的自愿交易和管制办法的结合。
- 在某些情况下，生态系统服务被视为免费的“公益”，因此有人拒绝接受支付服务费用的观念。其他人则基于道德的理由，反对把大自然商业化。因此，在政治和社会方面接受生态系统服务费用支付制度是一种挑战，此外还有技术和政策方面的挑战。
- 各种生态系统服务费用支付制度如何分配负担和利益，很不明确。特别是土著和地方社区非常担心，在外地人士的“生态系统服务费用支付制度淘金热潮”中，他们长期以来养护森林和可持续利用森林的努力可能得不到补偿，甚至可能丧失其土地和资源的使用权。
- 往往难以保证提供特殊生态系统服务的人就是实际得到补偿的人。同样，查明哪些使用者应当支付服务费——并设计切实可行的方法叫他们支付费用——是一种挑战。
- 独立、自愿的认证标准和制度是提高投资人对生态系统服务费用支付制度的信心的一个重要方法，但是这种制度仍在早期研发阶段。很多可能的投资人寻求一种透明的标准，这种标准不仅能够核查碳排放量的成绩，还能够核查符合生物多样性和社会目标的成绩。领导市场的《气候、社区和生物多样性标准》正在拟订一种认证标准，把碳排放量、生物多样性和社会等多种利益都考虑在内。拟订、试验和应用这种全面标准将有助于增加投资人的信心。
- 人们日益注重减少砍伐森林和森林退化所造成的排放量 (REDD) 并重新关切森林问题，结果可能大大促进可持续森林管理筹资的努力，但也有令人担心的问题，例如：
  - 强烈注视 REDD，也许会造成人们对可持续森林管理方面可能产生的财政资源存有奢望。
  - 注视森林的碳生态系统服务，可能掩盖并排挤森林生态系统的其他重要服务，例如生物多样性和水。

- 《联合国气候变化框架公约》项下的谈判时间表压缩得很紧，并且对各项问题还没有充分了解，就催促在 2009 年年底以前商定一个 REDD 制度，使某些人士感到担忧。
- “森林碳”的性质——不论它是一种商品，还是一种服务的价值的衡量单位——并不明确，而且对决定谁是碳的提供者/所有人会有影响。
- 各国和利益攸关者可以立刻采用以碳为基础的生态系统服务费用支付制度，利用逐渐扩大的自愿市场，一面拟订《联合国气候变化框架公约》制度之下提议建立的 REDD 机制。

## **B. 为可持续森林管理筹资的国家和国际两级体制和治理战略**

- 为了调动资金并确保部门间有必要的协调，以便实际进行可持续的森林管理，需要国家对可持续森林管理作出高级别政治承诺。
- 各国可以采取的第一个关键步骤是对它们的森林资源进行一次清查，包括对其价值进行一次初步评估。
- 通过各方参与的部门间程序，制定本国森林和林地可持续发展的长期理念，对国家可能有很大的裨益。
- 国家森林方案和其他类似的国家森林政策框架，都是执行《无法律约束力的文书》并激发综合性的国家筹资战略以便调动和增加财政资源从事可持续森林管理的主要工具。
- 各级政府之间良好的“纵向”和“横向”协调也很重要，在具有联邦制或分散的政府机构国家尤其重要。
- 为可持续森林管理筹资建立一个有利的政策、法律和体制环境，至为重要。有利环境的关键要素包括：保障并阐明土地保有制；改善企业的创立和营运的环境；减少可持续森林管理的“恶性奖励办法”并制定积极的奖励办法；加强森林法规的执行；以社区为基础的森林管理步骤；创造条件允许支付生态服务的费用。
- 利益攸关者切实参加的办法是资助和实施可持续森林管理的一个重要基础。要土著和地方社区参加，必须注意到它们特殊的文化和语言情况。
- 土著人民往往与森林有一种特殊的关系，而且在许多情况下，它们拥有合法的所有权和使用权。尊重这些权利是在地方一级建立可持续森林管理筹资的伙伴关系的一个重要因素。

- 各种利益攸关者之间的伙伴关系是调动可持续森林管理的资金和实施可持续森林管理的主要条件。有些利益攸关者需要援助和能力建设方面的支持，以便切实参加可持续森林管理的伙伴关系。
- 必须向目前和将来可能的生产者和投资者提供可持续森林管理的金融证券的有关资料和更好的市场信息。
- 保护区的制度已经扩大，长期管理的资金却没有同步并进。应当更加注意拟订可持续的保护区筹资计划，利用资金的一切适当来源。
- 有效的国家战略还可以包括：
  - 国家信托或捐赠基金，以资助非商业性森林的养护和管理活动；
  - 让地方社区和以森林为基础的小企业取得信贷；
  - 管理和减少投资人的风险，包括贷款保障和便利资金转移。
- 可持续森林管理筹资方面现有的和新出现的机制和机构为数甚多，尤其是如果考虑到气候变化方面新的和即将出现的来源。但是，这种机构激增的情况，对许多国家和利益攸关者来说，还没有转化成为可持续森林管理资金的显著增加。许多与会者指出，官方发展援助为其他的筹资工作发挥催化剂的关键作用。
- 改善可持续森林管理资金的使用者与提供者之间的接口是一个主要的优先事项。国家一级的连贯步骤是调动国际可持续森林管理资金的一个必要基础。
- 敦促森林论坛和森林合作伙伴关系加强合作处理这些机会和缺陷。
- 森林方面现有的和新出现的各种国际筹资机制和办法中的所有角色迫切需要一个全面的理念。对各级的行动者来说，目前的实际情况是国际筹资机会日益趋于零碎和重复。森林方面现有的、新的和即将出现的筹资机制之间需要更大的政策连贯性。
- 国际资金必须达到社区和基层组织。现有和未来的可持续森林管理筹资机制和倡议应当进行调整，以改进为这些地方性方案提供的资金。
- 通过各种体制程序的精简，可以减少利用可持续森林管理的国际筹资机制的复杂性。在这方面，更积极和统一适用《援助有效性巴黎宣言》会有帮助。
- 即将出现的《世界银行森林投资方案》(森林投资方案)具有为森林调动大量新资金的巨大潜力。各国和利益攸关者应当积极参与 2008-2009 年进行的森林投资方案设计过程。

- 在 REDD 筹资原则和机制的设计方面，迫切需要特别集中注意森林覆盖率高而砍伐率低(HFLD)的国家。虽然 REDD 的讨论正在迅速进行，但对 HFLD 国家的立场和利益，还没有给予任何重视。《森林投资方案》也许很有能力充当 HFLD 国家的融资机构，以弥补其他基金(例如森林碳伙伴关系融资基金)的不足。
- 有人指出，所有各级迫切需要交流意见，国家一级的政府各部门进行有效协调和战略规划是一个关键部分。在这方面，森林论坛和森林合作伙伴关系可以在国际一级发挥重大作用，把重点放在执行《无法律约束力的文书》。
- 森林合作伙伴关系的在线《可持续森林管理筹资问题原始资料集》可以成为寻找各种可持续森林管理筹资来源和申请程序的重要工具，为此目的，应当特别拨出人力和其他资源加以充实。
- 森林不应当看做只是一种商品的来源或碳融资计划中的计算单位，而应当考虑到它们的多种价值、益处和功用。
- 在许多区域，依靠森林为生的人民的生计、文化和幸福都与森林的完整性有直接和密不可分的关系。
- 森林的可持续性和有关的筹资问题的全面处理办法必须承认人权。
- 土著人民参加森林基金的程度仍然有限，需要加强。
- 地方社区和土著人民对林地和森林资源的集体所有权能对可持续森林管理做出贡献。
- 建立支付生态系统服务费用的制度，不应使土著人民的传统习俗变成非法，或强迫它们迁居。
- 土著人民应当积极参加森林方面对他们有影响的决策。
- 可持续森林管理筹资应当反应一种全面办法，其中考虑到所有利益攸关者、包括土著和其他依赖森林为生的人民的需要、权利和贡献。
- 森林基金关于可持续森林管理筹资的政策和原则应当考虑到《联合国土著人民权利宣言》。
- 土著人民和地方社区直接取得资金和信贷，应当成为可持续森林管理国际筹资组合办法的一个要点。