



经济及社会理事会

Distr.: General
23 February 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

实行可持续森林管理的手段

可持续森林管理筹资和其他实行手段

秘书长的报告**

摘要

联合国森林论坛已认识到，可持续森林管理目前的筹资是不够的。因此，为有效执行大会 2007 年通过的《关于所有类型森林的无法律约束力文书》（森林文书），在森林筹资和其他实行手段方面需要新的思维和作出大胆的决定。虽然大多数国家依靠国内的资金来源进行可持续森林管理活动，但是大多数发展中国家和经济转型国家仍迫切需要官方发展援助。用于森林的官方发展援助和外部私营部门资金流均存在着严重的地理区域间和主题间差距。若不解决这些差距并找到专门用于可持续森林管理的具体手段和资源，则对许多发展中国家来说，森林文书的有效执行将是一项严峻挑战。

本报告参考了论坛为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而设的不限成员名额特设专家组的成果及其对会员国和主要群体意见的后续调查。本报告建议论坛考虑加强森林筹资架构，增设一些具体的组成部分。

* E/CN.18/2009/1。

** 因需更新信息，本说明延迟提交。



本报告还概述和建议采取一些其他实行手段，即（在森林方面的能力建设、无害环境技术转让、提高认识、教育和信息分享）。对执行森林文书和促进全世界可持续森林管理而言，这些手段是同样重要的。

目录

	页次
摘要	1
一. 导言	3
二. 可持续森林管理的筹资	3
A. 背景	3
B. 当前的森林筹资架构	4
C. 可持续森林管理筹资架构的基本构件	6
D. 关于可持续森林管理筹资的结论和建议	11
三. 可持续森林管理的其他实行手段	13
A. 在森林方面的能力建设、无害环境技术转让、提高认识、教育和信息分享	13
B. 关于森林方面能力建设、转让无害环境技术、提高认识、教育和信息交流的 结论和建议	16

一. 导言

任务

1. 编写本报告，是为了(按照经社理事会第 2007/277 号决定)方便审议联合国森林论坛第八届会议的临时议程项目 6，其中包括两个分项目：(a) 采取实行手段，包括财政资源、能力建设和转让无害环境技术；(b) 关于全球自愿金融机制、组合办法和森林筹资框架的决定。
2. 应当指出的是，根据联合国森林论坛多年工作方案，分项目(a)将是每届会议一个反复出现的“交叉问题”。经社理事会第 2007/40 号决议规定的具体任务要求论坛审议全球自愿金融机制/组合办法/所有类型森林筹资框架，并作出决定。因此，报告分两节编写。关于分项目 6(b) (筹资)的报告为第二节，然后是第三节，即关于分项目 6(a) (其他实行手段要素(能力建设、转让无害环境技术、提高认识、教育和信息共享)的内容)。
3. 还应当指出的是，所有列在多年工作方案之中的实行手段要素彼此均有着错综复杂的关联。例如，技术转让会导致能力建设，即有助于促进知识、技能、教育/培训和信息。调动财政资源则有利于技术开发和转让；在体制和管理技能、投资于能力建设(培训等)的能力、以及信息共享系统、教育/培训、乃至提高认识活动等方面带来变化。同样，提高人们的认识也会推动更多的行动、促进宣传和动员资源，因为公众会要求采取某类干预措施。

二. 可持续森林管理的筹资

A. 背景

4. 可持续森林管理筹资一直是论坛讨论的关键问题之一。而该问题的突出重要地位可从关于森林问题的全球目标 4 中一目了然，该目标特别着重强调为可持续森林管理进行筹资，以实现其他三个目标。此外，经济及社会理事会第 2006/49 号决议就如何提高所有来源的供资潜力，提供了进一步和更广泛的指导，并特别敦促各国评估和审查当前供资机制，包括能否在适当时候设立全球自愿供资机制，以促进逐步实现全球目标和实行可持续森林管理。理事会第 2006/49 号决议还邀请森林合作伙伴关系¹的成员采取各种行动，旨在协助发展中国家及经济转型期国家利用更多的国家和国际资金。
5. 为了促进论坛第八届会议的工作，按照经社理事会第 2007/40 号决议的规定，2008 年 11 月 10 至 14 日在维也纳召开了为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而设立的不限成员名额特设专家组(以下简称“财政专家

¹ 见 E/CN.18/2009/11。

小组”)的一次会议。² 在秘书处的要求下,森林合作伙伴关系 2007 年 12 月决定成立一个财政咨询小组,以支持特设专家组会议的筹备工作。财政咨询小组进行了两项分析:(a)按照关于所有类型森林的不具有法律约束力文书的方针,更新森林合作伙伴关系可持续森林管理筹资信息指南;³ 及(b)分析用于实施森林文书的资金流动和需要,⁴ 包括找出差距(也称为“摸底工作”)。

6. 在召开财政专家小组会议前,2008 年 9 月 8 至 12 日,苏里南、荷兰和美利坚合众国政府在帕拉马里博共同主办了一次关于同一主题的国家牵头的倡议活动。此次活动特别探讨了“组合办法”(经社理事会第 2007/40 号决议所载的一个选项)的概念,以及其他新出现的机会,主要是在气候变化制度领域出现的机会。⁵

7. 至于可持续森林管理的筹资,财政专家小组编制的《秘书处的说明》,⁶ 提供了有关资料并说明了有关政策问题。财政咨询小组通过摸底工作和对森林合作伙伴关系筹资信息指南的更新,对当前的资金流动和分布情况提供了详细的数据和分析。因此,建议将这些文件与本报告一并提及。

B. 当前的森林筹资架构

8. 可持续森林管理筹资是不够的,在许多发展中国家尤其如此。需要为许多森林管理活动,如信息、规划、造林行动、以及可持续采伐、加工和销售等等进行筹资。此外,还需要筹集资金,用于教育、人力资源管理、研究和技术开发、市场开发、下游加工、加强法律、政策和体制框架及能力建设以及其他方面的需要。

9. 森林筹资来源一般可按照公共和私人以及国内和国际进行归类(见表 1);因此,可持续森林管理筹资架构的基础是广泛的。大部分森林筹资来自国内来源——既有公共部门的,也有私营部门的。

10. 虽然私营部门行为普遍自己调动财政资源,用于具体兴趣和领域领域的行动,但是公共部门须提供预付投资用于下列方面:众多的可持续森林管理活动;政策、法律和体制支持(包括研究、推广服务和提供直接和间接奖励);以及确保持续提供出自森林的公益(包括减少排放、清洁用水、保护土壤、野生生物和其他森林生态系统服务、娱乐等)。

² 见 E/CN.18/2009/11。

³ <http://www.fao.org/forestry/cpf-sourcebook/en/>。

⁴ Markku Simula, “Financing flows and needs to implement the non-legally binding instrument on all types of forests” (见 http://www.un.org/esa/forests/pdf/ahg/finance/AGF_Financing_Study.pdf)。

⁵ 为支持森林论坛由国家牵头举办的可持续森林管理筹资倡议活动报告(2008 年)(见 <http://www.clisuriname.com/smartcms/default.asp>)。

⁶ 见 E/CN.18/2008/2。

11. 据最新估计, 2005–2007 年期间, 每年用于森林的官方发展援助总额约为 19 亿美元, 比 2000–2002 年期间同比增长了约 48%。然而, 这一增长主要是由于一个双边捐助者来源(日本, 其中包括双边贷款和信贷数据); 若没有这一来源, 则双边官方发展援助总额会减少约 9%。

12. 2003–2005 年期间, 每年流入发展中国家森林工业的外国私人直接投资约达 5 亿美元。然而, 外商诱导投资则要高许多, 因为对外资项目进行当地投资融资, 在一些主要国家是常见现象。因此, 外国直接投资于发展中国家木材和造纸工业的资金有所增加, 至 2005 年估计达到约 178 亿美元。

13. 在审议加强可持续森林管理筹资办法方面, 以下信息极其重要:

- 森林官方发展援助方面的国家需求(例如, 受援国提出的森林官方发展援助请求)相对薄弱, 尽管事实上, 大多数发展中国家需要用于可持续森林管理的官方发展援助; 这似乎是由于种种原因造成的, 最明显的是, 森林在国家政治和发展议程上没有占据重要地位。
- 虽然大多数发展中国家已得到一些森林官方发展援助, 但其分布仍不均衡, 呈现重大的地理区域间和主题间差距。值得注意的是, 10 个发展中国家⁷ 得到了森林官方发展援助总额的三分之二, 而约 30 个国家据报没有得到资金。
- 对南亚和东南亚进行的捐助最高, 其次是中美洲和南美洲。另一方面, 捐助者对非洲作为一个整体以及西亚和中亚进行的森林资助数额相对较低。
- 许多低森林覆盖率国家没有得到显著的外部支持。许多森林覆盖面积比较大的中小国家只得到了有限的外部支持。
- 一些毁林率高(超过每年 1%)的发展中国家得到了较大的捐助, 而其他有类似问题的国家(如科摩罗、毛里塔尼亚、萨尔瓦多和缅甸)得到的捐助很有限或完全没有。
- 在许多中或高覆盖率国家(如安哥拉、刚果共和国、赤道几内亚、朝鲜民主主义人民共和国、冈比亚、几内亚比绍、东帝汶、特立尼达和多巴哥), 外部筹资机构的数量有限。
- 除少数例外, 小岛屿发展中国家没有得到任何森林支持, 但其在维护生物多样性、流域保护和适应气候变化方面是至关重要的。

⁷ 印度、中国、越南、印度尼西亚、喀麦隆、坦桑尼亚联合共和国、玻利维亚、巴西、哥伦比亚和洪都拉斯。

- 在森林再造筹资方面存在重大差距，特别是在干旱和半干旱地区，这是由于这些地区木材和非木材森林产品的生产竞争力很低。
- 可持续森林管理的支持资金来源严重分散。森林官方发展援助和其他半公共来源(非政府组织、慈善来源)中相当大的份额进入了能力建设和森林保护领域，而用于保护区外的森林的外部资金较为有限。
- 森林文书覆盖了一整套的可持续森林管理支持活动，但还没有一个能够涵盖一套完整措施的单一基金。
- 私营部门筹资往往用于造林条件和基本条件有利的地方。外国私营部门的投资主要用于拉丁美洲和亚洲少数几个国家快速增长、生产率高的种植林。自然森林管理(常生林)方面的外国投资都集中在刚果河流域、亚马孙河流域和东南亚地区数量有限的森林资源丰富国家，而即便是这些来源也是近期才有的。外资工业设施则多位于亚洲和拉丁美洲，而非洲显然落后。

C. 可持续森林管理筹资架构的基本构件

目前关于森林筹资架构的辩论现状

14. 财政专家小组会议期间进行的讨论着重指出，载于经社理事会第 2007/40 号决议的三个选项(即全球金融机制、组合办法和森林筹资框架)⁸ 本质上是整体森林筹资架构三个相辅相成的组成部分。一些专家认为，组合办法已经包含在目前的金融结构之中，而且如果认为有必要，可以设立新的筹资机制和基金。

15. 财政专家小组通过审议，确定了两个主要的选项，以加强森林筹资架构：即设立一个可持续森林管理专用基金，以及设立一个促进机制。一些专家强调，设立一个专用基金，将可产生急需的竞争优势，以弥补在可持续森林管理筹资方面的差距，而其他一些专家则提议设立一个“促进机制”，旨在加强现有和未来资金来源和机制之间的协调及其效力，且其目的是调动更多的资源，用于执行森林文书和进行可持续森林管理。也有人指出，这两个选项并不相互排斥。在财政专家小组会议后进行的关于筹资选项、其方式和其他业务问题的意见调查中，一些会员国和主要群体提出的意见也持有这种观点。

16. 截至本报告定稿时，已收到来自 18 个会员国、欧洲联盟(代表 27 个成员国)和两个主要群体的 21 份答复。⁹ 有些答复非常具体地提出了答复者自己的偏好并提供了理由，但其他答复却并不太具体。有些要么在一处提出一个选项(如一

⁸ 秘书处关于可持续森林管理筹资的说明介绍了这三个术语的可能属性(分别见 E/CN.18/2008/2, 第 60、62 和 64 段)。

⁹ 答复的原文和详细情况，见 <http://un.org/esa/forests/adhoc-SFMfinance.html>。

个促进机制)，但随后的答复又暗示倾向于另一选项(如一个专门的基金)。其他一些答复者要么认为不存在单一发可持续森林管理筹资方法，要么称自己对两个选项(专用基金或促进机制)没有强烈的倾向。

解决差距和制约因素

17. 由于当地情况千差万别，要估计出为实行可持续森林管理而需要的资金数额，即便可能，也是很困难的。在评估林业部门资金需求方面进行的最详尽的努力是由联合国气候变化框架公约秘书处于 2007 年开展的，该评估得出结论称，估计每年须为发展中国家提高 210 亿美元。¹⁰ 这一估计数只考虑到了在森林减缓气候变化的方面，而不是在全面实施森林文书方面的需求，而这一实施其实包括了可持续森林管理的所有方面。不过，这个估计数有助于了解全球需求大小。

18. 财政资源不足，是由于多种因素造成的。森林官方发展援助和外部私人资金的流动在专题和地域覆盖面方面存在许多问题。有些资金差距是由于个人筹资机制或来源(如生物多样性保护、碳)范围太过具体或狭窄，因为这些机制或来源不涵盖可持续森林管理的所有方面，也没有将之作为一个综合概念，以促进所有的森林公益。其他许多资金差距的原因是可用资金的规模比较小。通过加强协调并更有效地利用现有资源和机制，以及通过改善有利环境和受援国能力，可部分弥补其中的一些差距。然而，一些巨大的差距，则需要国内和国外来源提供更多的财政资源，以实现可持续森林管理。

19. 通过“摸底工作”发现，发展中国家在其减贫战略中提及森林的相对较少；对森林官方发展援助的要求也不强烈。这本可通过调整其国家发展和减贫战略并将森林置于优先地位而得到纠正，但在实践中往往难以做到，因为还有其他优先事项与之竞争，且缺乏关于森林为国家发展目标作出贡献的潜力的足够资料。这些限制因素首先便限制了用于森林的公共资源分配——无论是来自国内还是来自国外的来源。出于这一原因，一些专家在财政专家小组会议上认为，森林需要自己的专用全球基金，以便提供足够的资金，用于确保可持续森林管理。从更广泛的国家发展战略角度看，还应当指出，将森林部门置于更高的优先地位，会使官方发展援助总额有所增加。否则，就可能出现将官方发展援助资源重新分配，却牺牲其他同样重要的国家优先项目，如卫生和教育的情况。对许多国家而言，这可能不是一个理想的选择。

20. 通过“摸底工作”确定了一些需要优先获得资金，以帮助获取长期持续森林筹资的具体活动。这些活动(见表 2)包括初次和继续进行的主流化投资。按照有关分析作出的假设，这些预付投资和健全的管理做法最终会在长期内有助于通过

¹⁰ “用于解决气候变化问题的投资和资金流动”，联合国气候变化框架公约联合国临时秘书处(2007 年 10 月)(见 http://unfccc.int/resource/docs/publications/financial_flows.pdf)。

两个主要来源(生态系统服务和森林产品)的持续创收能力,而实现自筹资金用于可持续森林管理。

执行森林文书,是可持续森林管理的关键

21. 众所公认,可持续森林管理的概念比任何一个特定产品或服务的管理、利用或保护都更全面和更广泛。森林文书是为实现可持续森林管理而制定的第一份全面的、面向行动的全球战略。这一文书应运而生,反映了国际社会需要一个战略框架:以加强政治承诺,并在各级采取行动,有效地实施所有类型森林的可持续管理并实现共同的全球森林目标;增强森林对实现国际商定的发展目标,包括千年发展目标的贡献;并提供了一个国家行动和国际合作框架。

22. 该文书载有各级所有有关利益攸关方的具体行动、目标、时限和预期手段。因此,必须制定必要的工具和机制,以实现载于该文书的各项承诺和行动。为此,促进森林文书的执行工作,是任何改善可持续森林管理筹资架构的决定的核心内容。

在气候变化的背景下,与新兴筹资机制建立联系

23. 过去几年进行的关于气候变化的谈判激发了人们对森林作为一种减少温室气体排放量手段的新兴趣。2007年12月在巴厘举行的联合国气候变化框架公约缔约方大会第十三次会议通过的关于减少发展中国家毁林及森林退化所致排放量的决定2/CP.13有为森林部门某些活动创造大量财政资源的潜力。2008年12月联合国气候变化框架公约缔约方大会第十四次会议期间举行的附属科学技术咨询机构第二十九届会议进一步讨论了这个问题,并商定了一套行动,包括各缔约方就方法和其他问题进行的研究和提出意见,以便今年早些时候在哥本哈根决定如何挖掘这一潜力。

24. 在森林与气候变化的联系方面,最近推出了一些新的筹资举措,这些举措有具体的筹资部分。世界银行设立了森林碳伙伴基金,以帮助减少毁林及森林退化所致排放量,并帮助在减少毁林及森林退化所致排放量方面的能力建设活动。该基金将在25个发展中国家试点试验采用奖金办法,即设立一个“备用基金”,来进行能力建设,并设立一个“碳基金”,依据在减少排放量方面的业绩来支付奖金。筹资的目标是至少3亿美元,九个国家已经承付了其中的约1.55亿美元。

25. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)、联合国开发计划署(开发署)和联合国环境规划署(环境署)联合发起了一个联合国减少发展中国家毁林及森林退化所致排放量协作方案,以联手协作,在这一领域的能力建设方面向试点的发展中国家提供协调一致的技术援助。挪威是主要捐助国,联合国的这一协作方案将有3500万美元的一个资金组合,其目标是创造必要的资源转移流量,以大大减少全球毁林及森林退化所致排放量。当前的目标就是,评估那些经仔细安排的付款结构和

能力支持可否形成奖励措施,以确保实际、持久、可实现、可靠和可衡量的减排,同时保持和提高森林提供的其他生态系统服务。¹¹

26. 为了减缓基于森林的排放量,提高森林碳吸收和适应能力,世界银行目前正在拟订一项森林投资方案,以期在现有和新的“减少毁林及森林退化所致排放量”文书中解决关键的可持续森林管理筹资差距问题。该方案的主要目的是,支持发展中国家减少毁林及森林退化所致排放量的努力,为准备性的改革举措提供前期“桥梁”筹资以及提供通过国家减少毁林及森林退化所致排放量准备战略建设努力而确定的投资,同时考虑到有助于其适应气候变化对森林的影响和促进多种益处(如生物多样性保护和增强农村生计)的机会。方案的制订过程预计将于2009年5月完成,在该过程中还将审查其他论坛,包括联合国森林论坛的有关事态发展。森林投资方案拟议的筹资目标数额为5亿美元。

27. 在这方面,将有必要考虑到这些新出现的与生态系统服务费用支付有关的筹资机制,特别是有关气候变化影响的机制。但是,应该强调指出,与气候变化有关的筹资机制处于不同的发展水平,对不同国家的适用性不一,并且不太可能解决在森林文书的执行方面的所有筹资差距和制约因素。

28. 另外,论坛可以考虑如何改进与气候变化进程的协调和合作,以便更有效地利用此类机制,来推动气候变化和可持续森林管理二者之间实施相互支持的议程。

吸引来自私营部门的可持续森林管理财政资源

29. 筹资,就其性质而言,无论是在公共还是私营部门,都是一项竞争性的活动。投资总是流向金融或社会收益(回报)较高且与不确定性较低的地方。可以赢得投资的竞争性领域包括一个有利的环境,其中具有强有力的政策、法律,体制和财政框架;有效执法的能力;以及其他提高本国投资吸引力的措施。对于吸引外来私人资本进入森林部门的可持续经营活动而言,尤其如此。在许多国家,官方发展援助吸收能力、援助的效果和对私营部门和外部公共投资一定程度的保障等问题,仍然是阻碍资本流入可持续森林管理的重要因素。正如论坛过去许多结论和决议都强调的那样,目前迫切需要对森林在国家发展优先事项和战略中的重要作用加以展现和主流化。

30. 任何鼓励私营部门为可持续森林管理活动以及相关下游加工和贸易筹资的举措都必须认识和解决不同类型私人行为和来源以及各种森林公益维持和促进机制所遇到的制约因素。为此,必须通过政策和市场的变化,来增加可持续森林管理做法的投资盈利,减少其风险,同时提高私营部门在森林不可持续开采活动中的投资风险。

¹¹ 见 www.undp.org/mdtf/un-redd/overview.shtml。

2009 年的一个重要背景因素：当前的全球金融危机

31. 2008 年发生了前所未有的全球金融危机，这是 20 世纪初大萧条以来的最糟糕的危机。¹² 据国际货币基金组织 2009 年 1 月 28 日预测，2009 年世界经济增长率预计将下降至 0.5%，这是自第二次世界大战结束以来最低的增长率。因受到出口需求下降和缺乏资金、商品价格下降、以及外部筹资限制趋紧(特别是对逆差较大的经济体而言)的拖累，2009 年新兴和发展中经济体的增长预计将大幅放缓，从 2008 年的 6.25% 减至 3.25%。¹³

32. 尽管主要工业化国家政府采取了刺激行动，但是要让世界从这场危机中复苏，似乎还需要一个漫长的过程。再加上粮食危机，此次全球金融危机很可能会使争取实现千年发展目标，特别是消灭贫穷的努力大大倒退。趋紧的信贷条件以及减弱的经济增长将导致发展中国家政府的国库岁入减少，因而限制了其在自然资源、教育、卫生和其他人类发展领域进行必要投资的能力。失业将迫使人们进入森林搜寻食物、蛋白质、能源和土地，从而将进一步加剧了对森林、其他自然资源 and 环境的压力。此外，在不久的将来，要让捐助国增加官方发展援助(甚至维持其目前的水平)也似乎不太可能。这也将反映在森林官方发展援助之中。

要现实：走上正确的轨道，并采取务实的办法

33. 要现实，就意味着要承认，各国，特别是发展中国家缺乏足够的资金来进行可持续森林管理，而且本报告提及的所需资金估计数在短期或中期内超过了国际社会的提供能力。然而，这并不意味着不应采取任何行动。为了采取一个渐进式现实主义的办，论坛需要就这一问题在本届会议上采取具体和有意义的步骤，从现有来源中和利用现有机制动员更多的资金，并探索新的筹资和资金的可能性。

34. 为了借用森林文书获得通过这一政治势头，论坛现在应解决长期以来关于可持续森林管理筹资的争论，以一个合理、实用、适度的办法来开端。很明显，可持续森林管理筹资是一个不断发展和长期的过程，需要各级的所有利益攸关方进行协作规划和持续系统的努力。然而，为了使论坛能够在其(2007-2015 年)多年工作方案的有限期限内有效地审查森林文书的执行情况，在本届会议上必须就这一问题作出决定。这一决定应规定具体的行动，以解决论坛关于可持续森林管理筹资的短期和长期措施问题。论坛作出这样一个决定，将表明国际社会执行联合国所有 192 个国家所商定的森林文书的强烈愿望。它也将确保我们行走在正确的轨道上，以争取找到一个可靠和持久的办法，来解决这一问题。

¹² 《2009 年世界经济形势与展望》(联合国出版物，出售品编号 E.09.II.C.2)(2009 年，纽约)。见 www.un.org/esa/policy/wess/wesp.html。

¹³ 国际货币基金组织，“全球经济衰退对政策的挑战”，《世界经济最新展望》，基金组织(2009 年 1 月 28 日)。见 www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/update/01/pdf/0109.pdf。

形成一个促进机制，以推动森林文书的执行

35. 各种捐助来源提供了不同形式、范围和程度的、涉及可持续森林管理各个不同方面的双边和多边发展援助方案。然而，所缺少的是一个关键环节是一个催化实施森林文书商定行动的平台和机制。一个促进机制可提供这样一个平台，还可有助于信息交流。它可有助于将各个来源和受益者联系起来，促进合作与协调，并动员来自各种来源的新的和额外的资金，包括私营部门的资金，以推动森林文书的执行。

36. 理想的促进机制应该有足够的资源，以促进森林文书的执行，从而解决在可持续森林管理筹资方面的严重差距。然而，要立即开始工作，就需要“种子资金”，例如，在论坛的信托基金内提供的“种子资金”。

37. 促进机制应该具有创新性质，并且作为整合各种组合方法、新兴来源和机制以及专项资金概念的一个有效工具，也为增强各国执行森林文书的能力创造了新的势头。同时，该机制也应具有内在的灵活性，以便连接任何其他有关机制，包括与气候变化有关的机制，如即将设立的世界银行森林投资方案的机制。

38. 森林合作伙伴关系成员处在一个独特的地位，即正好可以受益于这一机制，进一步支持各国的可持续森林管理能力建设以及有效执行森林文书，包括通过进一步制定和实施国家森林方案来做到这一点。

39. 该促进机制应在本届会议之后立即开始其活动，并在会议闭会期间工作。这将使该论坛能够在其下届会议上审查该机制所进行的工作的初步成果，并就今后的工作提供进一步指导。

D. 关于可持续森林管理筹资的结论和建议

结论

40. 本报告强调了关于可持续森林管理筹资的三个基本要点：(a) 有众多与森林有关的资金来源(有些是专门针对林业部门的，而其他则是为森林筹资提供了机会，如用于生物多样性保护方面的资金来源)；(b) 大多数发展中国家和经济转型国家目前筹资不足；和(c) 没有具体的资金，来专门致力于促进各种类型森林的管理、养护和可持续发展以及新通过的森林文书的执行。这些因素应该成为任何进一步完善或改革森林筹资架构的考虑的基础。

建议

41. 论坛不妨：

(a) 认识到目前的可持续森林管理资金，特别是用于执行森林文书的资金不足；

(b) 强调可持续森林管理筹资在很多方面均有助于实现千年发展目标以及全球应对气候变化、防治荒漠化、保护地球生物多样性的努力，并为改善全世界各地人民的生计带来其他许多好处；

(c) 强调粮食和金融危机与实现可持续森林管理之间的关系；

(d) 强调迫切需要拨出专项资金用于执行森林文书及其中的全球森林目标；

(e) 要求最大限度地发挥现有的和新的可持续森林管理倡议和伙伴关系，特别是与森林合作伙伴关系成员组织之间的协同作用及有效合作；

(f) 请有关的政府间进程和机构，特别是联合国气候变化框架公约联合国临时秘书处和世界银行确保其工作，包括减少毁林及森林退化所致排放量方案和森林投资方案的最后结果能够加强森林文书，包括其全球森林目标的执行，并符合可持续森林管理的目标；

(g) 决定在论坛主持下设立一个促进机制，提供专项资金来促进森林文书的执行；

(h) 还决定，这一促进机制的职能包括：

(一) 加强各有关资金来源和机制的协调和统一，以促进各级执行森林文书的工作；

(二) 确定来自所有来源的新的和额外财政资源，并寻找投资机会和资金，包括组合办法，以及为执行森林文书建立有针对性的财政机制/基金；

(三) 鼓励制订有关战略，为实现可持续森林管理进行短期、中期和长期规划；

(四) 促进与各种利益攸关方的伙伴关系和联合方案，以促进森林文书的执行；

(五) 进一步鼓励多方利益攸关方，包括私营部门、地方和土著社区和非政府组织参与可持续森林管理活动；

(六) 应适当考虑到面临严重森林管理挑战和财政限制的各类国家和地区，如非洲、森林覆盖率低的国家、小岛屿发展中国家以及毁林率低的高森林覆盖率国家；

(七) 促进国际合作，包括南北、南南和三角合作，以推动森林文书的执行；和

(八) 使论坛能给向与可持续森林管理有关的筹资机制，如世界银行的森林投资方案提供政策咨询。

(i) 又决定在第八届会议之后立即开始促进机制的工作，并在论坛第九届会议上审查该机制在闭会期间的工作的初步结果，以便采取进一步措施，改善该机制的运作；

(j) 请论坛秘书处采取必要步骤，以执行本决定；

(k) 邀请森林合作伙伴关系的成员组织支持该促进机制的工作。

(l) 重申，在开始该促进机制工作的时候，应充分考虑到下列因素：

(一) 向该促进机制提供的捐款是自愿进行的；然而，为了履行其职责，该机制需要有坚实的资金基础，以便其立即得到执行；

(二) 该促进机制不是一个政策制定机制，且是在论坛的授权和指导下运作的；和

(三) 森林合作伙伴关系，包括财政咨询小组的重要作用，以及其关于差距分析和筹资的工作成果应得到承认；

三. 可持续森林管理的其他实行手段

A. 在森林方面的能力建设、无害环境技术转让、提高认识、教育和信息分享

42. 政府间森林问题小组(森林小组)早在 1997 年就得出结论认为，在当今世界上，包括林业在内的技术能力已积累到前所未有的程度。¹⁴ 然而，其中大部分仍然基本上未受承认，利用不足和未充分共享。森林小组强调必须转让林业部门的无害环境技术，以便使各国有能力管理、保存和可持续地开发其森林。森林小组还注意到，新技术主要是在北方并且是在私人领域得到开发的，并强调有必要加强在优惠条件下的南北技术转让合作。森林小组也认识到南南合作以及北南南三方合作的重要性。森林小组敦促各国和各组织制定有利的政策和方案，编写最适当的与森林有关的技术清单，建立健全森林信息系统和能力，以在执行国家森林方案和可持续森林管理做法过程中利用这些信息。

43. 政府间森林论坛(森林论坛)第四届会议进一步审查了转让无害环境技术和能力建设问题。¹⁵ 森林论坛敦促各组织担任无害环境技术转让的信息交换机制。森林论坛还指出了人力和体制能力建设的重要性；以及在关键领域的恢复技术、信息共享和能力建设以及针对妇女的推广方案等方面的特别需要。

¹⁴ 见 E/CN.17/1997/12。

¹⁵ 见 E/CN.17/2000/14。

44. 各国在国家报告中表明下列领域更需要技术：(a) 建立可持续森林管理信息管理系统；(b) 利用现代监测和评价技术，包括利用遥控和地理信息系统和工具对火灾等具体威胁发出预警；(c) 改进采伐和造林措施；和(d) 更有效的木材加工和利用技术。¹⁶ 2003 年 12 月举行的无害环境技术的融资和转让问题特设专家组会议确定了一些需要转让现代技术和知识的领域，其中包括对社会和环境无害的管理制度、遥感和地理信息系统技术、纸浆和纸技术、各种森林产品(包括非木材产品)的生物能源生产技术和生物技术发展。工业可以帮助提高用于工业的无害环境技术的竞争力。¹⁷ 两个由国家牵头的无害环境技术转让倡议活动(一个是 2003 年在马那瓜举行的关于红树林的活动，一个是 2004 年在布拉柴维尔举行的关于可持续森林管理的一般性活动)也详细探讨了各项挑战和机遇。

45. 经济及社会理事会第 2006/49 号决议强调了与实行手段有关的几个优先领域。除了强烈呼吁的提供财政资源和设立创新的筹资机制外，该决议还呼吁加强支持进行科技创新、无害环境技术、传统知识和技术转让、以及能力建设。决议还强调建设各国能力，以便大幅度增加来自可持续管理森林的森林产品生产，有效打击非法林业做法；以及赋予利益攸关方权力，特别赋予地方及以森林为生的社区、土著人民、妇女和小规模私营森林所有者和林业工人在可持续森林管理方面的权力。

46. 森林文书还就不同的实行手段作出了规定。该文书重申经济及社会理事会第 2006/49 号决议已载有的内容，并进一步强调了有必要通过可持续森林管理方面的教育、培训、推广方案、和提高公众意识以及信息、最佳做法及经验教训交流活动，来进行能力建设。

47. 第八届会议收到的国家报告展示了各国在能力建设、技术转让、公众意识和教育方面的一些经验。一些国家指出能力建设和技术转让在实现可持续森林管理方面的重要性。为了进行能力建设，一些国家改革和更新了立法和政策框架。受森林产品非法贸易影响的国家已开始采用新技术来追踪木材运输情况，并在某些情况下启用第三方合法性鉴定措施。一些国家强调，教育和培训是在国内加强能力工作的一部分，也是在国际合作方案中加强能力工作的一部分。已设有国家森林方案的国家发现，这些方案是有用的能力建设框架。

48. 在国际一级，正在发起倡议活动，以支持各国开展能力建设、提高认识和获得有关最新信息。其中值得注意的是，粮农组织的《全球森林资源评估》、《世界森林状况》、《森林合作伙伴关系关于气候变化的战略框架》、(环境署、粮农组织和联合国森林论坛秘书处)《重要森林图形》、网络版《森林合作伙伴关系可持续森林管理筹资信息指南》以及《全球森林信息服务》出版。这些以及其他实体

¹⁶ 见 E/CN.18/AC.2/2003/3。

¹⁷ 见 E/CN.18/2004/5。

和程序，如伙伴关系、非政府组织、多边组织中的其他许多类似举措为森林管理人和利益攸关方提供了有价值的信息和知识基础。

49. 若干国家在报告中提到公众意识和教育。越来越多的专业院校设立正式的林业教育项目。对课程也进行了越来越多的修订，将其重点放在可持续性和林业的新兴相关方面。宣传对林业是至关重要的，因此各国日益重视对公众进行宣传教育并让其参与可持续森林管理的许多方面。一些国家已设立了一个专题日，开展一些公开的活动，让全社会，特别是青少年广泛参与。其他一些国家开展了一些宣称活动，特别是关于森林火灾和其他与林业有关的问题的活动。教育活动往往包括举办展览、制作电影、发表杂志文章、提供信息材料以及开设访客中心。在实施这些计划的过程中，各国现在日益依赖现代技术，如专门网站。

50. 大会第 61/193 号决议决定将 2011 年作为国际森林年，这将为提高公众的森林意识和印象，提供一个很好的机会。

51. 在区域一级，伙伴关系，如亚洲森林合作伙伴关系，在本区域各国政府和其他利益攸关方共享信息和经验教训方面一直发挥着极其重要的作用。2007 年以来，一些区域的林业委员会结合其两年一次的会议，开展了林业周活动，以此作为手段，来共享知识经验并建立林业工作者之间的网络。

52. 前面关于筹资的讨论指出了在发展中国家不同级别的若干能力建设领域。应当指出的是，在财政专家小组会议上，许多专家强调，能力建设是行动有效和可持续的一个先决条件，具有重要意义。他们指出在下列方面需要进行能力建设：了解并利用各种现有和新出现的国际文书和倡议；开发良好的项目；协调根据不同筹资方案开展的活动；确保有效使用资金；以及有效吸纳利益攸关方参与，包括土著和其他依赖森林为生的人民的参与。这些都是迫切需要加强的一般性领域。而一个重要的新出现的，在技术转让和能力建设两方都需要援助的领域是森林碳会计，这是联合国气候变化框架公约联合国临时秘书处和减少毁林及森林退化所致排放量方案正在紧张开展工作的一个主题。因此，所建立的任何可持续森林管理筹资架构都应有效解决森林机构所面临的能力不足的挑战。

B. 关于森林方面能力建设、转让无害环境技术、提高认识、教育和信息交流的结论和建议

结论

53. 各国需要不同类型的实行手段，以实现可持续森林管理和有效执行森林文书。根据其经济发展水平、技术先进程度、历史传统和体制框架，不同国家的固有能力不同。因此，需求也因国家而异。然而，能力建设、技术创新和推广（开发和转让）、信息交流和教育以及提高认识均是实行手段的关键要素，这些在不断发展但也始终需要。

54. 实行手段大部分是与可持续森林管理的筹资方面紧密联系在一起的，而且就可持续森林管理筹资架构作出的任何决定都将直接影响到这些实行手段的可用性。

55. 论坛及其前身(森林小组/森林论坛)都十分详细地审查了这些因素的作用发挥情况，并制定了一系列至今仍然有效的国际政策措施。不过，森林文书为进行协调一致的能力建设、技术开发和转让、教育、信息共享和提高认识活动，包括通过森林合作伙伴关系来进行这些活动，提供了新的动力和一个全面的框架。同样，森林文书的执行也为各国在各种实行手段的调动方面提出了挑战。更好地了解如何向需要的国家提供实行手段，在本阶段是至关重要的。在这方面，考虑设立一个新的森林筹资架构，是非常及时的。

56. 应特别注意减少毁林及森林退化所致排放量方案等迅速发展的森林气候变化机制。国家森林机构和其他利益攸关方(森林所有者、森林特许权持有人、工业业主、以及土著和地方社区)必须迅速加强其理解 and 能力，以提供森林碳这一产品(服务)，并进行其他活动，包括会计、营销和谈判。

57. 应当指出的是，不同的行为体，包括政府、多边组织、私营部门和地方社区有不同的潜能，可以在能力建设、技术开发和转让、研究、信息共享和其他执行支持方面扮演不同的角色。森林合作伙伴关系的各成员组织一直而且能够继续在这些方面发挥特殊作用。

58. 私营部门(例如, 通过外国直接投资)是一种强有力的来源，可支持通过传播新技术、管理技能和知识，来进行技术转让和能力建设。这种传播可发生在所有发展中国家和发达国家的私营部门实体之中。通过鼓励南北、南南和三角合作以及公私伙伴关系，可以为技术转让和能力建设进程铺平道路。

59. 利益攸关方在国家一级的参与对可持续森林管理而言，是至关重要的。妇女尤其重要，因为在发展中国家，妇女须承担在森林中拾柴和寻找蛋白质食物的劳作的大部分。

建议

60. 论坛不妨，除其他外，考虑下列问题：

(a) 请论坛秘书处，作为 2011 年即将进行的审查的一部分，分析论坛及其前身机构以往关于实行手段的决定的执行情况；

(b) 鼓励森林合作伙伴关系及其成员组织执行论坛商定的行动；

(c) 鼓励各国、研究和教育机构、非政府组织和私营部门增进合作与协调，以期进一步发展不同区域国家的伙伴关系(北北、北南、南南及三角合作)；

(d) 支持进一步制定具体的能力建设、无害环境技术转让、提高认识、教育以及信息共享倡议，以实现可持续森林管理；

(e) 鉴于森林碳在气候变化方程的重要性，请森林合作伙伴关系成员在可持续森林管理范围内，加紧其在与森林碳会计和报告相关的能力建设方面的工作。

表 1
森林资金来源概况

筹资金来源		国内	国际
公共	政府	国家和地方政府通过补贴、软贷款、非货币激励手段、直接投资等方式投资。	双边官方发展援助(赠款、可收回赠款、软贷款等) 多边官方发展援助机构：国际开发协会、全球环境基金、国际热带木材组织、粮农组织、环境署、开发署、全球机制、各区域开发银行(赠款、投资贷款、投资担保) 有针对性的多边方案：森林方案、森林执法和治理、巴厘伙伴关系基金、国家森林方案(赠款、共同筹资) 多边金融机构：国际金融公司、国际复兴开发银行、区域发展银行
	森林工业	直接投资(包括中小型企业)	外国直接投资
私营	金融机构和机构投资者	短期和长期信贷 证券投资 有针对性的信贷 保险和再保险	短期和长期信贷 证券投资 出口信贷 担保书 保险和再保险
	慈善	向本国非政府组织和具体受益群体提供的财政支持	向本国非政府组织和具体受益群体提供的财政支持
	非政府养护组织(自筹资金)	向本国非政府组织和具体受益群体提供的财政支持(项目资金)	向本国非政府组织提供的财政支持(方案/项目资金) 结对安排
	其他非政府组织和民间社会组织(自筹资金)	向本国民间社会组织和具体受益群体提供的财政支持(项目资金)	向本国民间社会组织提供的财政支持(方案/项目资金) 结对安排
生态系统服务费 用付款	流域保护付款	碳收支(监管及自愿市场)	
	碳收支		
		淡水供应付款	生物多样性
		自然/生态旅游	自然/生态旅游
		景观、娱乐和其他森林服务费 用付款	生物勘探

引自：Simula, Markku, “Financing flows and needs to implement the non-legally binding instrument on all types of forests”(October 2008), 局部有所调整和阐述。

表 2

可持续森林管理的持续融资

最初的预付投资	纳入主流的预付投资	持续融资
1. 分析工作(毁林和森林退化的诱发因素、可持续森林管理障碍、生态系统服务费用付款的市场潜力等) 2. 利益攸关方的参与和接触 3. 规划(国家森林方案、具体的国家战略,例如减少毁林及森林退化所致排放量方案、生物能源、森林生物多样性) 4. 信息库(资源评估、基准、参考情景) 5. 监测和核查制度的拟定 6. 保障措施和可持续森林管理准则的拟定 7. 初始能力建设 8. 方案和项目设计	1. 政策改革的实施(包括对森林跨部门的影响) 2. 改组机构 3. 土地利用区划、规划和对土地使用变化的监测 4. 加强森林土地使用权(划界、产权) 5. 加强执法 6. 恢复的退化土地和森林 7. 加强利益攸关方基础群体(小农、森林社区、民间社会、私营部门) 8. 基础设施发展 9. 森林保护(火灾、虫害、疾病等) 10. 教育、培训和推广 - 小农户、社区、中小型企业-森林管理人 11. 研究与创新(造林、采伐、利用) 12. 基于市场和其他自愿的文书以及小农、社区森林和中小型企业等实施可持续森林管理 13. 公司与社区/小农之间的伙伴关系 14. 实施监测和核查系统	森林产品和服务 1. 木材 2. 非木材森林产品 3. 生态旅游 4. 其他服务 生态系统服务费用支付计划 1. 减少毁林及森林退化所致排放量方案的付款 2. 碳汇建立费用的付款(造林、重新造林、森林管理) 3. 抵消对生物多样性的危害 4. 抵消对景观的危害 5. 抵消对流域养护的危害 6. 捆绑服务

引自: Simula, Markku, “Financing flows and needs to implement the non-legally binding instrument on all types of forests”(October 2008)。