联合国 E/CN.18/2011/15

经济及社会理事会

Distr.: General
8 December 2010
Chinese
Original: English/Spanish

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 5

墨西哥和瑞士常驻联合国代表于 2010 年 10 月 26 日致秘书长信函

墨西哥和瑞士常驻联合国代表团向联合国秘书长致敬，并有幸在此转交墨西哥国家森林委员会主席 Juan Manuel Torres Rojo 先生和瑞士联邦环境办公室主任 Bruno Oberle 先生所致函文，并在函文中附上瓦哈卡研讨会报告的最终版本，标题为“拉丁美洲和加勒比地区的森林治理、权力下放和 REDD+”。

鉴于报告的重要性及其与联合国工作，特别是环境领域工作的关联性，如果本函文及所附报告能够作为联合国森林论坛第九届会议的官方正式文件发布，我们将不胜感激。本报告的原始版本为英文版，同时您将收到由墨西哥国家森林委员会翻译并校订完成的西班牙语译本。

墨西哥和瑞士常驻联合国代表团借此机会向联合国秘书长办公厅再次致以崇高敬意。

Claude Heller （签名）

大使

常驻代表

Paul Seger（签名）

大使

常驻代表

10-68295 X （C） 130111 130111

请回收

墨西哥和瑞士常驻联合国代表于 2010 年 10 月 26 日致秘书长信函之附件

拉丁美洲和加勒比地区的森林治理、权利下放和 REDD+（瓦哈卡研讨会报告）

由墨西哥和瑞士政府发起的支持联合国森林论坛国家主导倡议（2010 年 8 月 31 日至 9 月 3 日，墨西哥瓦哈卡）

综述

瓦哈卡研讨会的目标是确定趋势、促进经验交流和汲取从可持续森林管理、森林治理和在 REDD+背景下进行权力下放中得到的教训，以认清其对于贫困人口及生计的机遇和挑战；为预定在 2011 年 1 月召开的联合国森林论坛第九届会议提供直接助力并致力于对人类、对生计和对消除贫困有益之森林；通报第 16 次缔约方会议在墨西哥召开期间的讨论结论并为 REDD+之设计群策群力。

研讨会由墨西哥国家森林委员会和瑞士联邦环境办公室主办，协办方包括国际森林研究中心、Intercooperation （一家致力于国际发展和合作的瑞士基金会）、联合国森林论坛秘书处、美洲开发银行和美国国际开发署（国际开发署），并得到了来自芬兰、挪威、瑞典、联合王国、日本、瑞士发展和合作署、国际热带木材组织、粮农组织、减少排放量联合国合作方案以及福特基金会的额外资金支持。

研讨会围绕以下主题开展：（1）当地人口、森林治理和森林，并衍生出以下分主题（a）治理与 REDD+的贯彻落实及（b）在减缓倡议与适应倡议之间实现协同的机遇；（2）景观变化、森林治理与 REDD+；（3）森林筹资与 REDD+筹资；（4）权利、生计和森林，其附带的分主题为（a）REDD+、权利和社区及（b）土著人民与 REDD+。

研讨会总结称，无论是对于人类还是对于森林来说，REDD+既是挑战，又是机遇。可持续森林管理对于 REDD+倡议意义重大。过去对于治理问题的关注在当前模式下继续有效，且在 REDD+背景下，有效治理处于更为重要的地位，成为了一种筹措资金的新机制，要求更高水平的技术能力和新监测手段来证明减排目标的实现情况。其中，最具包容性的是，在 REDD+程序的全程设计和实施阶段以及在上至全球，下至国家和地区的所有范围内，REDD+更具合法性及接受度，且在减少碳排放量和改善生计方面更为有效。

包容性权力下放进程要求在各个层面上都进行能力建设和知识交流。

研讨会提出了针对各国的 14 项建议和针对联合国森林论坛的 7 项建议。针对森林论坛的主要建议包括：

- 支持加强将当地人民，包括土著人民和妇女通过可持续森林管理和REDD+纳入决策、利益分享和文化社会价值观保护程序。
- 通过可持续森林管理促进适应气候变化与减缓毁林问题之间的协同效应。
- 促进可持续森林治理与 REDD+政策以及积极倡议之间的联系，因为REDD+在帮助实现可持续森林治理方面潜力无限。
- 突出可持续森林治理对于在对抗森林退化方面的特殊作用以及在提高森林碳储存方面的潜力。

内容

一、引言和背景

二、历届会议概况

三、专题介绍和讨论

主题 1：当地人口、森林治理和森林

主题 2：景观变化、森林治理与 REDD+

主题 3：森林筹资与 REDD+筹资

主题 4：权利、生计和森林

四、经验教训和结论

治理与 REDD+的贯彻落实

在减缓倡议与适应倡议之间实现协同的机遇

景观变化、森林治理与 REDD+

森林筹资与 REDD+筹资

REDD+、权利和社区

土著人民与 REDD+

五、建议

针对各国的建议

针对联合国森林论坛的建议

一、引言和背景

（1）2009 年 5 月 8 日联合国森林论坛落幕后，墨西哥政府和瑞士政府倡议针对拉丁美洲和加勒比地区（拉加地区）的森林治理和减少毁林和森林退化所致排放量（REDD-F）[1]问题举办一期国际研讨会。研讨会于 8 月 31 日至 9 月 3 日在墨西哥瓦哈卡召开，是一项呼吁各国支持联合国森林论坛（英文缩写为UNFF）的倡议。研讨会由墨西哥国家森林委员会和瑞士联邦环境办公室主办，国际森林研究中心、Intercooperation （一家致力于国际发展和合作的瑞士基金会）、联合国森林论坛秘书处、美洲开发银行和美国国际开发署（国际开发署）协办。[2]

（2）研讨会的主旨是集结各利益攸关方、决策方、政策制定方和国际专家，共同分享经验，探寻拉丁美洲和加勒比在 REDD+背景下生成森林治理改革具体收益的机遇。瓦哈卡研讨会是聚焦于森林治理和森林问题领域权力下放这一主题的第四项倡议。2004 年，瑞士政府和印度尼西亚政府联合筹办了关于森林权力下放的因特拉肯研讨会，以之作为一项支持联合国森林论坛国家主导倡议。该研讨会的主旨为认清森林治理与权力下放之间相互作用的全球形势。

接下来，2006 年由印度尼西亚主办、瑞士协办了日惹研讨会，主要讨论亚洲和太平洋地区的森林治理和权力下放问题；2008 年，南非和瑞士政府共同主办了德班研讨会，主要讨论非洲森林治理和权力下放问题。这两次研讨会都特别重视当地或本地区的现实情况。

（3）治理问题对于联合国森林论坛的中心目标——可持续森林管理至关重要。REDD+，作为一项减缓气候变化的应急机制，在减轻贫困方面具有较强潜力，但是其贯彻实施需要置于森林治理背景下予以更好的理解。

---

[1] 《巴厘行动计划》第 1（b）（iii）段将 REDD+定义为：“与减少发展中国家缔约方毁林和森林退化所致排放量有关问题的政策方针和积极激励办法；以及发展中国家森林养护、可持续森林管理及加强森林碳储存的作用。”

[2] 其他赞助单位包括瑞士发展和合作署、福特基金会、国际开发部、国际热带木材组织、瑞典农业部、挪威环境部、芬兰外交部、日本国际协力机构和粮农组织。

因此，瓦哈卡研讨会旨在更好地理解森林治理方面的权力下放和广泛深入变革、可持续森林管理、改善依赖森林维护生计者的生活条件以及森林对于减缓和适应气候变化的主要作用之间的联系和协同作用。

（4）有许多与 REDD+相关的项目正在实施中，这些项目和活动的实施范围覆盖拉丁美洲和加勒比全境，在地区范围内具有重要意义。从国家层面看，拉加地区的 15 个国家已经开始着手进行 REDD+的筹备活动，并得到了世界银行的森林碳伙伴基金和联合国 REDD 项目的资金支持。其中，有十个国家正在筹备或处在所谓“筹备计划”的初步实施阶段。这一计划包括（一）一项包容性的磋商和机构筹备进程；（二）分析毁林和森林退化的推动因素并开发一项 REDD+国家战略；（三）基于 REDD+战略开发一项碳基线；（四）引入一项监测、报告和核查程序，充分尊重世界银行关于社会保障和环境保护的规定。拉加地区的三个国家——墨西哥、秘鲁和巴西，已被选定为 REDD+单一型注资的试点国家。而其他国家也将逐步获得双边捐助，用于发展其 REDD+本国方案。在许多国家，REDD+进程的主导机构和当局并非是专门负责森林问题的职能部门。应当从国家层面拓宽和完善跨机构和跨部门工作方法，并开展学习，以开发出适合于地方层面、区域层面以及国家层面的协商机制。

（5）有几项因素在关于可持续森林管理、森林治理、REDD+和生计之间关系的讨论中具有突出重要性。拉加地区的森林是数百万民众的家园，其生计的维持直接有赖于这些森林资源。当前的毁林指数及其推动因素损害了此类人的利益，因为他们的生计严重依赖于这些初级资源。同时，在很多地方，贫困正是导致毁林和森林退化的原因：由于别无选择，贫困社区不得不改变土地的用途，以改善其生活。森林政策和措施可以影响到 REDD+的结果，REDD+的项目和规划可以为保护森林和减少贫困提供激励措施。

（6）此次研讨会在拉丁美洲和加勒比地区的森林治理、权力下放和 REDD+问题上欲达成的目标为：

* 确定趋势、促进经验交流和汲取从可持续森林管理、森林治理和在 REDD+背景下进行权力下放中得到的教训，以认清对于贫困人口及生计的机遇和挑战；

* 为预定在 2011 年之初召开的联合国森林论坛第九届会议提供直接助力并致力于对人类、对生计和对消除贫困有益之森林；

* 通报第 16 次缔约方会议在墨西哥召开期间的讨论结论并为 REDD+之设计群策群力。

（7）研讨会集结了来自政府各部门、民间社会、研究机构、社区组织和企业团体的各方力量。其设计意图是为与会各方提供交流观点、分享经验的机会，以便为森林论坛、其他关键性的机构活动方和决策方提供经验教训和建议。同时，其目标还包括通过基于网络的各类跟踪监督活动，促进信息和成果的广泛交流并营造出一个致力于森林治理问题的学习型社会。

（8）来自拉丁美洲和加勒比地区 22 个国家以及其他 12 个国家的共计 230 名代表出席了研讨会，他们分别代表其所在国家和地区的政府、民间社会组织、土著人民、私人研究部门、学术领域和国际组织。本次最终报告反映了会上重点讨论的若干方面。

二、历届会议概况

开幕式

（9）在开幕式上，发言者重申了研讨会主旨以及森林治理对于可持续森林管理、REDD+和森林未来前景，包括明确的法律框架、责任、能力建设、土地保有制度、利益分配和风险预测的重要性。特别强调了森林治理和 REDD+对于支持森林论坛第九届会议的重要性，致力于探讨森林对于人类、生计和消除贫困的重要性，强调森林的重要性尤甚于碳问题。墨西哥奉行其所作的对抗气候变化这一承诺，并为在坎昆召开的下届第 16 次缔约方会议贡献己力。尤其是作为研讨会举办地的瓦哈卡，其生物多样性和土著居民社区具有突出重要性。

研讨会主题

（10）讲习班由演讲、小组讨论、圆桌会议和实地考察构成。这些内容都围绕四个主题组织实施：（1）当地人口、森林治理和森林，并衍生出以下分主题：（a）治理与 REDD+的贯彻落实及（b）在减缓倡议和适应倡议之间实现协同的机遇；（2）景观变化、森林治理与 REDD+;（3）森林筹资与 REDD+筹资；（4）权利、生计和森林，其附带的分主题为（a）REDD+、权利和社区及（b）土著人民与 REDD+。

（11）这些主题和分主题作为一种将演讲和讨论有机结合的形式，有利于集思广益，同时也使得演讲和讨论不流于表面形式，而是超出了主题的边界，深入到了实质问题。研讨会上的所有演讲内容和参考资料均可通过 www.cifor.org获取。

实地考察

（12）作为研讨会的一项组成部分，会上组织了四次到邻近社区的实地考察，以加深对研讨会涉及的核心问题的共识，并为网络的创设和与会者之间的沟通交流提供便利。实地考察的设计意图为向与会者展示墨西哥的情况，尤其是展示不同的社区森林管理模式，包括在进行森林可持续开发利用、生态旅游和碳市场方面的经验（欲了解更多信息，请参见附件 3）。

开放式空间

（13）拉丁美洲的四个组织围绕以下主题展开了自由讨论：REDD+碳支付计划的实质问题；REDD+在拉丁美洲的法律框架；哥伦比亚省尼古拉斯为减缓气候变化而应开展的林地使用规划；以及由土著人民组织开展的 REDD+项目。这些会议为与会者提供了其他的对话机会。

三、专题介绍和讨论

主题 1：当地人口、森林治理和森林

（14）在开幕式上关于这一主题的讲演中，介绍了治理的概念和原则，并评论了治理对于 REDD+和拉加地区人民的重要性。毁林现象是由森林治理不力和超出砍伐领域作业行为的动态合力造成的，这就是说，森林面积的缩减在一定程度上可能要归咎于非林业部门所作的规划。然而，造成森林退化的主要原因在于不当治理或无效治理，且其主要责任应归咎于林业部门。REDD+不是一种治理改革，而是在实施 REDD+的诸多国家中通过环境治理得以形成的：森林治理可因其成功实施而得以改善，但也可能因其失败而削弱，其有效、高效和公平的实现需要一个好政府。与此同时，拉加地区的森林是数以百万计贫困人口的家园，有五分之一的农村人口在一定程度上依赖森林维持生计。

（15）政府扶持氛围的涵义可界定如下：1）相关政策和明确的法律框架及条例框架；2）确保有效实施和执行此类法律法规、政策条例的制度；3）透明度高、参与程度广和高度负责的决策机构。尽管取得了一些进步，拉加地区的森林治理依然存在众多问题，这可能会影响到 REDD+的成效。这些问题包括不透明的集中决策；官僚作风严重，农业、旅游业、基础设施以及与林业有关联的其他方面的政策存在偏差；将管理重点放在木材上，而没有从整体上对森林进行更全面的管理；资金和能力不足，法律规定不明晰且执法不力；贪污腐败，

非法伐木，地方土地所有权不明晰且得不到尊重，地方上对森林的所有权得不到应有的承认和尊重。

（16）附加文件对这些问题以及其他相关问题进行了深入探讨。当前的诸多政策可能会在谋求公正、环境和经济方面产生意想不到的负面影响，而 REDD+的政策尚处在起步阶段。在制止非法采伐和 REDD+方面的努力之间实现协同能够加大对非法森林活动的打击力度。而通过 REDD+大量涌入的资金也可能会加剧腐败现象，并使得森林管理者的声誉在今后越来越差。有时候，对森林治理改革的对抗较为激烈，变革不仅仅需要政治意愿，还需要达成政治共识。

（17）森林的价值和受益以不同的规模累积。许多价值对于当地社区至关重要，往往受到地方权力体系的青睐。这些价值与其他一些价值，尤其是生物多样性和气候及水文调解功能，可惠及全球的所有国家。需要采取特别举措来确保这些民族性和世界性的价值保持其权力下放。根据 REDD+制度的规定，法规条例和激励措施是达成上述目标的手段。应当在确保所有权的基础上发展环境服务市场（特别是 REDD+、水资源保护和生物多样性），用于为这些服务的提供给予资金支持，并将其作为一种较为公平的方式，使得社会对由之产生的民族价值和全球价值施加影响。

（18）会上表达了对在 REDD+框架下对森林事务决策浮现出再集权趋势的担忧。集权式的 REDD+有利于各国的碳核算制度、控制泄漏和拓宽收益分配范围。但是 REDD+实施过程中的权力下放可提高其合法性，允许地方和地区政府因地制宜，根据其当地具体情况解决毁林问题。以巴西为例，该国依靠其强有力的联邦制度，实现了中央政府与州政府之间职能的有效平衡，但市政府在其中是否也发挥着一定作用这一点尚不明确；大量资金的涌入可能会导致权力重新集中到中央，而使地方或地区政府处于弱势。

（19）当前的国际谈判将减缓和适应这两条主线分开进行，各国政策之间产生了连带效应；减缓和适应已被作为两项完全独立的政治进程，两者之间鲜有沟通。然而，一项共识越来越受到普遍认知，即需要探索、推进和发展协作，特别是在森林、农业和土地使用方面开展多层面：即全球层面、国家层面、州级层面和地方层面的协作。如果能够正确处理生计问题和森林治理问题，REDD/REDD+项目和政策必将有助于使森林、人类或国家适应气候变化。

（20）在讨论中，几乎所有的干预问题都涉及到对受影响地区权利状况的担忧：土著居民权利、共同土地保有权、妇女无权拥有土地以及权力下放的重要性，特别提到了中央和地方政府之间的协作以及将权力下放给土著人民的问题。在这方面，迫切需要进行能力建设和落实有效代表权。同时也表达了对于

政府过于看重 REDD+成效的担忧。各国政府坚信 REDD+是一种有助于解决治理问题的最富成效的手段，特别是能够帮助其融入主流国家集群。

（21）圆桌会议上的讨论分成了两组。一组的话题集中在治理与 REDD+的贯彻落实上，致力于探讨各国在权力下放、森林所有权属和 REDD+应急战略的改革以及鉴别好做法的方案方面取得的经验、瓶颈、在推进 REDD+方案时人类和森林可能要面对的矛盾和协作。该组认为，为开展 REDD+，拉加各国政府当局主要应当汲取学到的教训，并采取措施确保透明度和落实问责制。第二组探讨了在大至国际层面，小到地方层面，在减缓与适应之间建立政策和倡议的协同方面的机遇和治理机制问题。

主题 2：景观变化、森林治理与 REDD+

（22）随着经济发展和气候变化的影响，拉丁美洲的热带景观正在发生重大转变。景观的变化不仅仅是由国家政策和当地市场造成的，同时也是全球市场活跃的结果，其中，跨国公司和投资者所起到的作用与日俱增。各国和全球趋势影响了地方层面的社会、政治和经济互动，并进而最终影响到了土地的使用以及这些景观的社会经济概况。除由于市场需要和需求的发展导致的毁林现象外，由于对森林的不可持续利用以及森林大火引发的森林退化也是热带地区碳排放的主要根源。

（23）与本主题相关的所有演讲都认同的观点是，毁林和森林退化程度的减轻，取决于要实现使森林及其产品与其他替代性产品相比具备经济竞争力，因为仅仅依靠补贴是远远不够的。经济竞争力可以通过政策得以提升，即通过政策缩减用于种植农作物的土地租金，并提高对于森林的开发利用，由此提高与森林相关的加工产品的价格，或降低对森林进行开发利用的交易成本。REDD+机制需要汲取以往的经验，并考虑到其将要贯彻实施地区的区域特性和人口特性。

为推动开展 REDD+而出台的措施（如森林碳伙伴基金、减少排放量联合国合作方案、森林投资方案、REDD+联盟）需要快速投资，但是要因地制宜地谋划相应国家进程和地方进程，而工作能力建设则需要按照更加长远的规划开展实施。这一点需要在政治对话中予以考虑。

（24）热带雨林景观由于活动者类型和生产体系的不同而各异，不同的动态社会环境会使土地利用的结果各异，并影响到对森林砍伐的动力。

这五类重要景观的特点是：由农用工业推动的增长、传统畜牧业的扩展和现代化、传统农业的发展和停滞、商业大肆扩张导致公共用地大规模缩减以及传统的提炼型农业经济的复兴。森林所承受的压力以及其社会效应在这些景观

类型间不尽相同。为使 REDD+取得实际效果，必须要认清在这些类型和地区之间的差异，以及砍伐森林的主要行为方、其机会成本和执行机构以及执行手段之间的差异。其不同的目标和行为意味着不同的行为方要对应于不同的 REDD+倡议。

（25）森林退化的根源大致相似，即薄弱的森林治理，但是这并不是导致森林砍伐现象的原因，因此，若想应对森林退化问题，保护森林，实现可持续森林管理并加强 REDD+森林碳汇，则需要在认识上和政策上额外付出一整套的努力。

针对这些问题提出的建议包括加大对社区、企业和特许经营方取得所有权和参与开发的保障力度；适当砍伐并适时造林；利用财政政策或市场工具对恢复森林植被给予激励措施，如采用认证或履约担保方式来实施相应管理。

（26）与会者呼吁对政治经济学（推动政治事务的社会和政治利益）和土地利用进行更多研究并予以更好的理解。例如，有效治理或社会组织可能会诱发积极动力，推翻原本对于可能发生毁林问题的预测。另一些与会者谈到了认证木材这一需求极少或几乎不存在这一问题，而这会导致认证收益极低。与会者提出了关于 REDD+出台了多项不同议程可能会削弱其效力的相关问题。与会者还提到了规模问题，包括需要关注个体生产者或用户，在土地所有权属背景下，要关注森林的合法拥有者而不是其实际拥有者；要注意到国家政策和地方政策各自所持观点立场以及市场所起到的作用。讨论的焦点集中在针对经济、社会和政治动力达成共识的重要性方面。

（27）圆桌会议的讨论焦点集中在森林和人类发展的压力以及答复是否圆满的问题上。与会者探讨了如何选择适当政策来平衡发展面临的挑战、在 REDD+背景下保护森林资源、应对各个层面的治理挑战以及如何选择必要政策来支持可持续森林治理，以便能够履行其承诺，将发展与减少碳排放这一 REDD+长期目标有机结合起来。

主题 3：森林筹资与 REDD+筹资

（28）投资于林业和木材早已不是新鲜事。REDD+筹资可带来一系列的实惠，但是投资收益会在不同的行为方和主体之间出现差异。对于发展中国家政府来说，REDD+可以作为发展的一种新的资金来源和减少温室气体排放的一项有效措施。对于发达国家来说，它是对此类国家进行全球碳补偿的一种有效选择。非政府组织主要关心的是这一机制在保护生物多样性方面具备的潜力。而对于投资人来说，使可持续森林管理具备竞争力可以成为一种融资的补充来源。许多人认为，REDD+有助于使农村人口以及靠森林维持生计者摆脱贫困。还有强权政治势力将之视作又一个增收机会。

（29）要使这些不同的诉求一一得到满足很困难，但是却不是不可能。不同的森林碳市场可以提供共同以及各异的选择。REDD+筹资有三种主要选择：

- 可以动用国家、双边或多边基金乃至国际基金，以及动用公共和私人资源。
- 用于核实/认证附件 1 中的国家投资者信用的市场机制。
- 与经证明的排放削减（英文缩写为 CER）相结合的信用市场/基金混合机制。

（30）有观点提议以循序渐进的方式逐步开发 REDD+筹资战略并将其贯彻落实分三个阶段进行：战略开发和机制强化；在原则明确的基础上为 REDD+进行先期筹资；最后，推行温室气体有效减排的奖励机制。

（31）围绕这一主题进行的演讲，其内容核心主要有：小型林业筹资、自愿市场标准及其评估标准以及将 REDD+伙伴关系作为一项用于调动旨在实现 REDD+的各方力量和资金的倡议。拉加地区实现小规模可持续森林管理的经验表明，该地区的一项主要不足就是可供选择的融资方案不够多，且其产品和服务的销售收入也需要提高。REDD+能够为可持续森林管理提供筹资方面的其他选择，但是需要注意一些问题。这些问题包括需要将 REDD+纳入与森林筹资相关的各类国家宏观战略；尊重“自下而上”的需求以及地方多样性；必须将之纳入到各类维持居民生计的战略中并与既有结构结合，但是对其不足要有清醒的认识；采用战略性的跨部门观点而不是定型观点；以及推动知识创新和交流，特别是林业部门与金融部门这两个原本不搭界的部门之间的知识交流，并注重与当地社区的交流。

（32）对于 10 项自愿性认证方案的比较分析表明，REDD+项目或方案的认证可有多种选择。对这些选择进行分析，以认识到其能够在多大程度上对 REDD+的效力和要求进行评估，包括减轻贫困，参与和尊重土著人民和当地社区，支持可持续森林管理，保护生物多样性，精确计量碳排放量，以及对监督和报告认证方案程序的可信度以及其他情况的要求。尽管没有哪一种标准可以涵盖 REDD+活动的所有基本方面，但是可以为与设计选取原则以及保障 REDD+筹资机制相关的创新和试验提供一个重要着手点。

（33）REDD+联盟被解释为一种允许成员国在具体的国际协议框架下持续推进开展 REDD+活动的机制。捐助国在 60 个或者更多的成员国中产生。捐助国同意提供资金，包括相关活动的筹备和实施所需的资源，用于使之成为可能。这种伙伴关系有助于促进正在开展的倡议之间的协调，而不是与《联合国气候变化框架公约》或协商论坛平行的进程。这种伙伴关系承诺具有透明性和包容

性，并承诺开展经验交流，此外，还继续坚持三步走的战略：国际倡议筹备（能力建设和战略选择）、政策开发以及采取适当方式贯彻落实 REDD+。联盟将确定哪些领域需要更多的资金，并针对提高国际化进程的效率问题提出建议。

（34）会上对 REDD+资金的长期供给、这些资金在应对市场变化而提供更多资源的问题上所起到的作用，以及需要签署国际协议来为双方提供更大保障的不确定性方面表示了担忧。也有人担心对于森林保护的资助可能会损害人们之前利用各种方式保护森林所取得的既有成果。会上提到了 REDD+资金被用来购买畜牧用地和恢复植被的可能性，还提到了社区建设的经验和地方管理模式以及其与 REDD+资金使用的关系，其目的是对原有的资金进行调整和增加。在关于环境服务支付这一 REDD+机制的潜力问题的讨论中，提到了必须要解决的问题，如泄漏问题。一位与会的土著代表提到了土著人民正面临的问题，其目的是使某些政府考虑其建议，因为国际谈判并未涉及这些问题。

（35）对于认证和标准问题的担忧集中在交易成本和收益之间的补偿问题上。有越来越多的购买方开始使用认证体系，他们十分关切其资金使用问题，确保其资金没有引发社会或生态冲突，但是也能够带来收益。例如，造林和再造林的清洁发展机制就因其交易成本过高而饱受批判。还有一个演讲涉及到了开发相应机制来评估社会影响的成本效益问题。

（36）圆桌会议的讨论焦点集中于确认在怎样的条件下 REDD+筹资可以更好地运作，对森林和人类更有益。与会者列数了在国家层面上森林筹资的经验教训，讨论了面临的主要挑战，如使贫困人口参与其中，国家、地区和地方层面的参与规则，防止 REDD+被既得利益方掌握和控制的机制以及怎样才能确保 REDD+与其他土地利用措施相比富有竞争力的问题。在执行方面，讨论的目的是认清建设国家能力的必要性、从自愿性标准的经验中汲取的教训以及确保 REDD+筹资能够在减排的同时实现公平和效率目标的政策和措施。

主题 4：权利、生计和森林

（37）REDD+所面临的一些较为严重的挑战与土地保有权和在其设定的减排目标中的碳权利相关，其目标是确保利益分配的透明性并承诺履行其非永久性义务。在拉丁美洲和加勒比地区，REDD+战略将在所有权制度演变的背景下发展，生态系统服务的权利，包括碳权利日益得到承认，而在社区管理形势下，森林面积也得以扩大。拉丁美洲森林分布中，有很大一部分位于土著领地内。其中很多领地都面临殖民者、非法砍伐和采掘企业以及其他方面的威胁，而这些行为不仅会将森林置于险境，也会危及全体土著人民的领地。为此，当务之急是要认真思考土著领地对于 REDD+以及 REDD+对于土地人民的影响。

（38）关于这一主题的第一项演讲是对所有权问题的概述。所有权制度界定了谁有权拥有森林资源，谁应当对森林碳损失和收益负责，以及谁可以要求获得所有权和享有生态系统服务及其收益。拉加地区各国已经在其关于 REDD（R-PP）的筹备建议中不同程度地涉及到了所有权问题，但是从总体上看，还远远不够，这既反映在所有权的不确定性和现有冲突上，也反映在现有的利用方式和习惯未得到遵守方面。尽管在一些情况下碳权利与林地的所有权属密切相关，但是往往不能确定国家是森林的拥有者而地方政府却是林地的实际管理方到底意味着什么；同时也弄不清楚怎样来贯彻落实承诺并对违规行为进行惩处。

（39）第二个演讲的题目是土著人民当前正式拥有或管理着拉加地区至少 1.6 亿公顷的土地，其中包括超过四分之一的亚马逊地区。土地权利内嵌到了其他集体权利，如自主管理或自治权中，但是一直停滞在一定的程度上，即大多数的土著社区之前并没有相关机构专门负责治理工作。因此，REDD+不仅仅有助于增加林地的价值，也为帮助这些地区实施建设，如建立政治、社会和经济机构提供了契机。然而，如果土著人民对土地的所有权没有得到保障，或者未能争取到碳权利，或者在行使权利时所采用的方式威胁到了其传统文化和生计，则 REDD+可能会给土著人民带来风险。这是政府和土著人民需要共同关注的问题，双方需要坐在一起，共同努力使 REDD+成为一次良机。

（40）社区森林管理（MFC）可以作为实施 REDD+的一种有效战略。从广义上说，社区森林管理可以被定义为“按照共有集体规范和权利，由社区或社区内的团体对森林资源和林业服务进行管理。”REDD+可以支持现有社区森林管理，并有助于创造条件使得社区森林管理在当前取得成效。这些条件包括规范土地所有权的有效机制以及有助于森林治理和在不同层面上落实、维护和捍卫森林生产体系的能力的加强机制。

（41）在演讲中有一项普遍共识，即 REDD+程序的合法性取决于确保土著人民和社区参与到 REDD+战略的设计规划中；确保碳收益权利应得到明确的判归；确保社区内部政策能够影响到社区内的利益分配，一个“万金油式”的规划并不适用。这就是说，REDD+的选择应是灵活多样的，能够适应当地的情况，因地制宜。

（42）讨论涉及到了争议性话题，引发了激烈辩论。其中一个核心问题就是关于有效森林管理的适当规模的争论。其中一派推崇现有的社区规模和成功经验，特别是以传统知识管理森林的经验，认为并不存在有能力管理大面积区域的机构。另一派则认为社区森林管理并不是一种富有成效的模式且不可复制，而规模性土地管理才是更为恰当的模式。而在碳权利应当如何与土地权利相联

系的问题上也存在较大分歧。有人担心，如果继续按照以往的交易规则开展活动，那么大玩家将会是赢家，而社区会输得一败涂地。讨论中还提到了其他风险，即欺诈（哥斯达黎加正在创建一个负责打击欺诈的机构）和在适当规模上维持与利益攸关方的业务对于设计制定劳动协议的必要性。

（43）圆桌会议讨论研究了对社区在减轻贫困方面的努力产生影响或作出承诺的政策和做法，总结了 REDD+设计所面临的机遇和得出的主要教训。讨论主要围绕两个分主题进行。第一组的讨论焦点集中在权利和社区问题上，而第二组的讨论焦点则主要集中在土著人民的问题上。这两组都力求确定在不同层面上设计和实施 REDD+的过程中确保社区参与的必要程序和制度安排；保护既有权利和保障碳权利的必要政策以及将森林管理的地方经验引入 REDD+的机会；以及开发出能够适应地方形势的措施的潜力。第一组讨论了社区森林管理与 REDD+的关系，而第二组则将讨论重点集中于如何实现在 REDD+的设计中体现传统生活方式与市场承诺之间的平衡这一问题上。

四、经验教训和结论

（44）圆桌会议讨论总结出的经验教训和结论可按照研讨会的六个主题和分主题归结：治理与 REDD+的贯彻落实；在减缓倡议和适应倡议之间实现协同的机遇；景观变化、森林治理与 REDD+；森林筹资与 REDD+筹资；REDD+、权利和社区；土著人民与 REDD+。

治理与 REDD+的贯彻落实

（45）REDD+为在国家层面和地方各级层面推进可持续森林管理提供了新的机会。同时也可被视为在应对森林治理方面的各种问题的一项持续性努力，而且仅仅是诸多的发展议程中遇到问题的解决方案的一部分。然而，体制结构正在发生变化，现有的官僚政治正日益受到新机构对其进行的反腐败监督，并践行问责制度，这些应归功于以森林为生的社区的集体行动以及旨在改善获取信息的措施所起到的作用。尽管在净森林砍伐率下降方面出现了令人振奋的趋势，非法采伐率可能下降，且林业的所有权被归还给了一些地方社区，但是问题和风险依然存在。

（46）为改善 REDD+森林治理，有必要借鉴之前的成功经验，如卓有成效的权力下放和在土地所有权方面的有效地方改革。还需要借鉴已有程序，如森林执法与治理（英文缩写为 FLEG）、自愿伙伴关系协议（英文缩写为 VPA’s）、欧共体木材法例、雷斯法案等。需要有政治引领和适当的政策，以及包容性进程和持续性对话，同时应认识到将会出现利益冲突。参与意味着将弱势群体，特

别是土著人民和妇女纳入其中，并通过地方政府在 REDD+方案设计和实施中的积极参与和推动来加强权力下放。同时还要求在各级能力建设上加强努力。

（47）REDD+的设计需要认识到国家之间的差异，在设计和实施时，必须通过不同部门的配合横向进行，为此，需要出台相关政策，进行法规和机构改革。所有权应当就碳、森林和土地问题进行分类澄清。公开透明和问责制度，包括独立审计是 REDD+计划的核心要素。

在减缓倡议与适应倡议之间实现协同的机遇

（48）社会、经济和气候变化的脆弱性应当成为连结减缓和适应行动与发展计划之间的关键性概念。减缓措施往往被视作商业机会，而适应措施则往往与成本相关联。确保气候变化的基础将适应和减缓视作同等优先的事项这一点至关重要。养护管理可以作为减缓和适应的一项工具，因为当二者被有机结合时，可以带来许多机会和共同利益。

（49）适应产生于景观层面。适应措施应灵活多样，按照时间的不同和规模的不同从一个国家和社区向其他国家和社区操作。

（50）与会者指出，非林业部门的机构应当加入到与发展道路相关的更广泛讨论中，讨论内容应建立在非采掘性产业的基础上，这样才能规避冲突，减轻人口压力和土地开发压力。

（51）在中央政府与地方势力所扮演的角色之间找到平衡十分重要。从国家层面看，中央政府在提供方针指导、与国际上的各方势力进行斡旋、促进信息交流、融资和监控方面发挥着重要作用。而另一方面，过度的中央集权可能会抑制适应和减缓能力。在治理问题上进行权力下放并注意借鉴社区经验是不可或缺的。而承认地方机制和地方传统、经验和认识（地方知识的使用会更具效率）；提升地方政府和社区的能力，以便控制在资源自然管理中由于气候变化的影响引发的风险和产生的额外费用；实现地方社区的信息共享和传播；下发资金，以便为社区创造机会，找出解决之道并开发出自身活动的筹资机制；对地方政府予以放权，促进其可持续管理和控制机制。

景观变化、森林管理与 REDD+

（52）政治之间的协同和相互贯穿交融对于 REDD+的运作十分必要。滥砍滥伐的主要推动力往往有方方面面的原因，并非单纯是林业部门的缘故，因此要解决此类问题，需要出台跨部门的政策。政策的部际整合应当以有助于社区的人类发展作为其目标。REDD+不应当成为解决一切社会问题的机制，因为社会问题应当通过一系列的干预措施予以解决，而 REDD+不过是这些措施中的一个组成部分。

（53）一些利益攸关方与其他势力，包括会对林业造成压力的部门相比拥有更大的权力和影响力。社区需要在影响其土地的决策方面具备适当的权力和影响力。

（54）森林不等同于碳，它还能够提供多种服务。对森林生态系统和更广义上的景观的积极管理应当作为 REDD+的核心，因为这些将促进可持续利用和保护，促进地方发展和减少温室气体排放。

（55）从社区层面看，应当致力于加强治理、增加社会资本和技术能力。可持续森林管理和保护的成功案例应当成为范例。

（56）而重要的是开发和采用相应工具，用以帮助平衡当前和潜在的自然资源，并将范围更广的环境服务纳入到国民经济核算中。资源应主要用于加强对滥砍滥伐和森林退化问题较为严重地区的治理。需要加强财政机制，以确保资源配置更为公平。

（57）中央政府应当发展其针对森林和 REDD+的政策，这样，二者都能够与全球问题和地区问题协调一致。REDD+战略需要在公开透明和广泛参与的程序下开展，以便为地方上的贯彻落实赋予必要的所有权。上述情况要求在地方层面上做到明确利益划分，面对特定形势时灵活处理，并根据执行机制达成一致协议。应当在尊重科学和进行可靠分析、公开透明和践行问责制的基础上，继续实施控制和指挥措施来保护森林。

（58）各国政府应当在促进可持续产品（如经过认证的木材产品）和服务（碳抵消）市场方面发挥更为积极的作用。

森林筹资与 REDD+筹资

（59）为增加用于森林和 REDD+的国际公共资金而开展的努力近年来已经取得一定成功，得到了森林碳伙伴基金、减少排放量联合国合作方案、森林投资方案、REDD+联盟、全球环境基金的联合捐助以及双边捐助的承诺，捐资金额约为 100 亿美元。然而，关于这些初始资金在国家和地区层面配置的制度设计问题，尚需发展和加强。应当在资金和收益的划拨、转移和分配，以及对成本效益和公平的影响的评估方面制定明确的标准。

（60）从国家层面看，要进行 REDD+森林筹资，需要对财务计划和财政转移机制设计的参与制度和政策进行改革。收益和分配应当在国际、国家和地方各层面均分，而责任均摊这一概念应包括将收益分配向弱势地区倾斜。财政机制应尽可能做到权力下放，并考虑利用各种机制，如信托基金、跨部门委员会、生产者协会，以及多边基金和政府基金。此外，私营部门、联邦机构的参与和双边参与也是不可或缺的。

（61）REDD+的监测、报告和核查标准，尤其是在收益共享和机制分配，获取信息、科学数据方面，都要求公开透明和实行问责制度。这一过程需要合理设定预期以及时间期限，因为改革需要时间。监测和调解应当符合成本效益。

REDD+、权利和社区

（62）工作组从权利培养程序和权利集团（土地所有权、用益权等）这些基本概念入手，审议了 REDD+地方一级各项计划之间的相互作用。在各种讨论中归结出的一个关键点就是，保障地方社区对土地的权利应当作为工作的第一步开展。

这包括机制设计和纳入共有财产形式，这些形式有利于在社区治理结构内明晰社区在森林和碳领域的权利。

（63）为了设计 REDD+的运作机制，应当通过广泛参与程序商讨出台明确的规则，而参与程序的结果则可以确保这些规则的合法地位。这些规则的约束对象应涵盖从国际到社区（乃至个人）的所有层面和所有当事方，并明确规定其参与状况。

（64）REDD+可能使社区机构面临被削弱的风险。通过利用地方方言进行信息披露公示并在 REDD+的规则制定和国家机制设计中采用参与程序，可以解决这一问题。各国应设立问题投诉机制和冲突解决机制，以确保社区的相关土地权利，但是在 REDD+的设计和实施中也应尊重社区的诉讼权利。当前的社区结构和社区森林管理经验，以及有若干社区结合组建的更高级别的协会和组织应当得到承认和发展，这样才能为 REDD+的设计和贯彻落实提供便利。

土著人民与 REDD+

（65）为确保土著人民真正参与到 REDD+的设计和实施程序中，有必要将现有的土著组织作为平等的参与方纳入到正在进行的各级（地方、国家和国际层面的）政治对话中。应当打造学习平台，供土著人民、科学界人士、其他土地所有者和其他 REDD+程序中的利益攸关方（如非政府组织、各国政府）之间以及土著人民相互之间进行观点交流。

（66）REDD+规划应当承认土著人民对于其领地、森林、碳的权利和其他社会权利，避免强迫土著人民采用其他发展模式，破坏其自身传统和生活方式；应当尊重其传统习俗，包括其政治管理体系、当地文化特色以及其自然资源管理体系。REDD+有机会促成当前政治的重大变革，构建新的合法参与程序，承认土著人民的需求和权利，尊重其多样性，引导其林业政策与其他部门的政策相协调。REDD+有助于保护土著人民的领地，遏止由于外部势力对其领地的入侵而造成的毁林现象。

五、建议

（67）在演讲和圆桌会议讨论内容的基础上，整理出了一则建议草案。草案随后被提交至全会讨论，并根据讨论意见和建议进行了修订。研讨会的最终建议内容如下：

认识到：

（68）保障权力下放式森林治理模式成功的主要条件在 REDD+新议程中仍然有效。为确保这些条件，应当做到：

- 在所有利益攸关方之间推行广泛参与、民主透明程序。
- 开发和维护明确的法律和政治框架。
- 保障对森林资源的所有权属和开发利用。
- 加强各级能力建设。
- 确保在各级层面上落实问责制。

认识到：

（69）从买方角度推进 REDD+的国家，应当有责任有效控制自身碳排放量。

（70）对各国及联合国森林论坛的建议如下：

（71）对各国的建议

- 帮助加强当地人民，包括土著人民和妇女参与制定决策和利益共享的能力，并通过可持续森林管理和 REDD+保护其自身的文化和社会价值观。
- 加强所有参与方，特别是地方和区域级参与方的人员和机构在处理可持续森林管理和 REDD+问题方面的能力，采取各类措施促进知识共享，并强化利益相关各方之间的伙伴关系。参与方主要包括地方人民和土著人民及其组织、妇女、地方权利所有权人、私营部门、教育机构和研究机构。
- 努力应对关于 REDD+带来的风险和机遇的未知领域，并建立风险管理体制和机制。
- 加强跨部门协作和政策调整，以应对森林砍伐和退化进程加速的问题，提高碳储存。

- 促进非政府组织，特别是国家级非政府组织、地方非政府组织和土著非政府组织以及当地其他人员及其所属组织的参与，将其作为与可持续森林管理和 REDD+相关活动的设计、规划、监控和实施的强有力的合作力量。这些战略应在开放透明、注重参与的程序下开展，以便为地方层面的实施创造必要条件。

- 在多个层面打造学习平台，促进科学界人士、土著人民及其组织和其他REDD+程序中的利益攸关方（如各国政府、非政府组织等）之间进行观点交流。这包括在各级层面开发谈判技能。

- 在国家、地区和地方层面，改善与可持续森林管理和 REDD+的开展相关的主管职能部门之间的协作。

- 承诺通过构建和强化地方机构、传统、经验和知识，设计和实施可持续森林管理和 REDD+战略。

- 在策划和实施与森林相关的财政政策改革、设立支持 REDD+转移支付力度的财政参与机制并强化国家和地方能力方面，加强国家和地方层面的努力。

- 在立足于国家机会、现实的多样性和特殊性以及地方需求的国家规划框架（如国家森林方案）内促进包容性的综合性国家筹资战略，包括REDD+筹资的开发和实施。

- 由于能力建设、机构改革、地方一级的组织和磋商需要时间，应确保不单纯是由于想要花费 REDD+资金而推动这一进程。

- 在 REDD+的开发和执行中，实施适当的社会保障和环境保护政策。

- 由中央政府开发涉及到森林和 REDD+的政策，并确保这两类政策与全球和地方关注的问题，特别是主张支持扶贫的意见保持一致。

- 促成全球和地方在观点和关注重点以及在 REDD+战略构建方面达成更好的相互理解。

（72）**对联合国森林论坛的建议**

- 帮助加强当地人民，包括土著人民和妇女参与制定决策和利益共享的能力，并通过可持续森林管理和 REDD+保护其自身的文化和社会价值观。

- 通过可持续森林管理在森林问题上促成缓解和适应气候变化之间的协同。

- 促进可持续森林管理、REDD+政策与积极倡议之间的联系，因为REDD+具备为可持续森林管理取得成效提供重要支持的潜力。
- 交流共享从森林治理与从加剧滥砍滥伐和森林退化的土地使用模式中汲取的教训，开发适当战略，促进成本和责任在地方、区域、国家和全球范围内所有行为方之间的合理分担。
- 强化可持续森林管理在遏制森林退化方面所起到的特殊作用，及其在增加森林碳储存方面的潜力。
- 强化各国满足在林业产品和服务，包括碳的市场需求方面的能力，例如，通过识别 REDD+与森林执法与治理之间的关联，实现更好的森林治理。
- 在本次研讨会取得的若干具体成就的基础上，支持开展与扶贫、可持续森林管理和 REDD+相关的对话，探寻新问题和新情况的解决之道。

（73）瓦哈卡研讨会的与会方向墨西哥和瑞士政府，以及其他捐助国和向研讨会的举办提供帮助的相关组织，以及组委会的工作表达了诚挚谢意。同时也对作为研讨会主办方的墨西哥政府和人民的盛情款待表示衷心感谢。

附件 1：研讨会安排

http://www.conafor.gob.mx/UNFFtallergobernanzayREDD/

在国家林业委员会的网站中，可以找到本报告的西班牙文版本。

研讨会的相关报告还可参阅ENB：《地球谈判公报》（PDF格式）：瓦哈卡研讨会公报——第 180 卷第 1 号——关于拉丁美洲和加勒比地区森林治理、权力下放和REDD+问题的瓦哈卡研讨会-最终总结。http://www.iisd.ca/enbvol/enb-background.htm

附件 2：研讨会论文

参见国际林业研究中心博客：http://ciforblog.wordpress.com/

附件 3：实地考察情况概述

正如正文所提，作为研讨会的一项组成部分，会上组织了四次到邻近社区的实地考察，以加深对研讨会涉及的核心问题的共识，并为网络的创设和与会者之间的沟通交流提供便利。实地考察的设计意图为向参与者展示墨西哥的情况，尤其是展示不同的社区森林管理模式，包括在森林可持续开采砍伐、生态旅游和碳市场方面的经验

继墨西哥革命（1912-1918 年）后，农业改革奠定了墨西哥社区林业的基础，紧随其后，又有三项因素共同促成了高度创新型林业企业的涌现，这三项因素分别是：1980 年代执掌政府权力且对社会具有清醒认识的改革者的参与、林业资源共同治理有效模式的发展以及负责管理竞争性企业的地方机构的崛起。当前，151 个社区对约五十万公顷的森林负起了保护责任，其中约有半数位于瓦哈卡地区。[3]这些企业，尽管所属社区不同，但是都有助于当地的生计维持和生物多样性的保护。

通过这四次实地考察，学到了以下社区经验：

- 在胡亚雷斯的 Ixtlán 社区地块上进行木材管理、经营现代化大型家具生产企业以及生态旅游小木屋及其活动；开办社区商店和信贷联盟；开办了一个地方高新育苗基地和两家家具店，这些都设在瓦哈卡市内，其产品获得了 FSC 认证。

- 在门德斯的 Capulalpan 社区开设了一家名为“Pueblo Mágico”的林业公司，从事森林管理和家具生产业务，还有一家矿泉水分装加工企业，一家传统医药中心，还出产食用菌产品，开办生态旅游项目，保护水域并通过市场自主交易的形式涉足碳认证交易。

- 在位于 Catarina Ixtepeji 的社区森林中，开办了一家树脂加工厂，并在保护区内开办了一家矿泉水分装加工企业，生产 FSC 认证木材，同时还建造了生态旅游设施。

- 开办了一家名为“Copal Manos e Imaginación de Arrazola, EcoAlebrijes, A.C”的手工工场，同时还为木材生产社区提供植树造林业务，并拥有一处考古遗址。

[3] Bray, D.，2010 年，《当资本主义遭遇共有产权》，《美洲季刊》（冬刊）第 30-25 页。

实地考察得出的意见和建议

以上社区林业和企业运作的成功案例清楚表明，传统机构与商业化机构之间达成了平衡。在一些案例中（例如 Capulalpam 社区的矿泉水分装加工企业），为社区成员创造就业机会的重要性远甚于赢取利润。

而在其他案例中（如 Ixtlán 社区垂直整合的林业公司），企业效益则是最重要的。而旨在实现社区有效治理的激励机制，促进了管理透明和会计透明，包括明确的制度规范、权利、责任、标准和制裁办法。企业利润由社区委员会负责分配，规定留存用于企业投资再生产、社区社会项目以及各户成员家庭分红的确定比例。

这些分红可用于激励社区居民积极参与并遵守制度条例。上述情况表明，确实存在能够与传统兼容，并实现环境和经济可持续发展的治理模式。考察者纷纷问及对这些经验的复制借鉴问题以及怎样在其他更为典型的社区操作的问题。若想在这方面取得成功，社区组织和利益攸关方的参与、保持规划和认识的连贯性以及对社区成员进行必要技术培训的持续性是必不可少的。在各项方案中可以看到妇女的参与，但是却未能担当起领导角色。