



## 联合国森林论坛

## 第十届会议

2013年4月8日至19日，土耳其伊斯坦布尔

临时议程\* 项目9

实施可持续森林管理的手段

## 实施可持续森林管理的手段

## 秘书长的报告

## 摘要

联合国森林论坛多年工作方案指出，可持续森林管理实施手段，包括筹资，是每届会议都讨论的“贯穿各领域的问题”。在2009年10月举行的第九届会议特别会议上，论坛通过了关于实施可持续森林管理的手段决议，决定设立关于森林筹资问题不限成员名额政府间特设专家组和协助进程。论坛第九届会议审议了特设专家组第一次会议的报告，审查了协助进程的业绩。论坛第九届会议通过的题为“森林造福人民、改善民生和消除贫穷”的决议强调，必须在闭会期间开展定于2013年1月举行的特设专家组关于森林筹资问题的第二次会议和论坛第十届会议的一系列筹备活动。根据特别会议的决议，论坛必须在第十届会议上就森林筹资问题做出决定。本报告介绍了2011年2月至2013年1月在闭会期间开展的森林筹资活动。报告基于闭会期间的工作成果，包括特设专家组第二次会议的成果编写而成，报告载有以下方面的建议：从所有来源和所有类型的森林和森林以外的树木进行森林筹资方案和措施，供论坛第十届会议审议。

\* E/CN.18/2013/1。



## 一. 论坛

1. 论坛多年工作方案指出，实施手段是每届会议都讨论的“贯穿各领域的问题”。
2. 在 2009 年 10 月 30 日举行的第九届会议特别会议上，论坛通过了关于实施可持续森林管理的手段的决议 (E/2009/118-E/CN.18/SS/2009/2, 第 3 段)，其中决定设立关于森林筹资问题不限成员名额政府间特设专家组和协助进程。经济及社会理事会第 2009/268 号决定表示注意到特别会议的报告。
3. 特设专家组的任务是就下列战略提出建议：调集各种资源，支持实施可持续森林管理、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(森林文书)(见大会第 62/98 号决议，附件)，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，同时特别考虑到森林论坛对促进进程效果的审查结果、会员国的意见和对与可持续森林管理有关的筹资工具和程序的审查结果。
4. 根据该项决议，特设专家组将举行两次会议，一次在论坛第九届会议前，另一次在第十届会议前，并向论坛第十届会议提出最终建议，供论坛审议决定。因此，论坛第九届会议审议了 2010 年 9 月在内罗毕举行的特设专家组第一次会议的报告 (E/CN.18/2011/13)，并审查了协助进程的业绩。
5. 论坛第九届会议通过的题为“森林造福人民、改善民生和消除贫穷”的决议强调，必须在闭会期间开展特设专家组关于森林筹资问题的第二次会议和论坛第十届会议的一系列筹备活动 (E/2011/42, E/CN.18/2011/20, 第 2 段)。在第九届会议期间还通过了部长宣言，其中承诺论坛第十届会议上就森林筹资问题作出有效的决定(同上，第 1 段，决定草案一)。
6. 闭会期间的森林筹资活动包括了本报告所介绍的各种活动，活动的结果和成果提交给了特设专家组第二次会议。特设专家组第二次会议的报告载于 E/CN.18/2013/12 号文件。
7. 编写本报告是为便于审议联合国森林论坛第十届会议审议实施可持续森林管理的手段，向论坛通报闭会期间的森林筹资活动，包括协助进程所做的工作和特设专家组第二次会议的成果，以便论坛在第十届会议上就森林筹资问题做出决定。

## 二. 关于协助进程工作的报告

### A. 协助进程的职能

8. 在论坛第九届会议特别会议上，决定设立协助进程。根据论坛第九届会议和第九届特别会议通过的决议，协助进程具有以下职能(见 E/2009/118-E/CN.18/SS/2009/2, 第 3 段, 和 E/2011/42-E/CN.18/2011/20, 第 2 段):

- (a) 协助筹集和支持用于可持续森林管理的所有来源的新的和追加的资金；
- (b) 协助各国为可持续森林管理筹集和获取所有来源的现有资金并加强对这些资金的有效使用，同时考虑到本国政策和战略；
- (c) 查明和促进为可持续森林管理利用所有资金来源的机会，并简化利用这些资金来源的过程；
- (d) 确定为可持续森林管理筹资方面的障碍、差距和机会；
- (e) 协助各国根据关于所有类型森林的无法律约束力文书的呼吁，在国家森林方案或同等措施的框架内制定国家可持续森林管理筹资战略；
- (f) 协助转让无损于环境的技术和建设发展中国家的能力；
- (g) 应请求提供咨询和交流良好做法实例，以便为实行可持续森林管理，特别是为实现关于森林的四项全球目标和执行关于所有类型森林的无法律约束力文书增进有利环境，从而吸引公共和私营部门的投资及慈善捐款；
- (h) 加强有关资金来源和机制之间的协调、合作和一致，以便在各级更好地执行关于所有类型森林的无法律约束力文书和实现关于森林的全球目标，并在实行过程中提高现有资金的使用实效和效率；
- (i) 着力找出特别是发展中国家和经济转型国家获得资金方面的障碍，就如何简化相关手续并建设各国排除这种障碍的能力提出建议，检查跨部门和跨机构森林筹资活动的效果、影响和协同增效作用……；
- (j) 鼓励国际金融机构等相关机构，酌情与区域森林进程密切配合，进一步制定调动各方资源的方式并将全球森林目标纳入其各项方案的主流；

## B. 协助进程当前开展的活动

9. 必须指出，协助进程是一项咨询工作，不是一个提供资金的机制。协助进程与筹资和供资金工作合作，相互支持与配合。
10. 联合国森林论坛第九届会议特别会议通过有关决议后，联合国森林论坛秘书处立即着手设立协助进程。协助进程设立后立即启动了一个项目，查明小岛屿发展中国家和低森林覆盖率国家筹集可持续森林管理资金的障碍、差距和机会。森林合作伙伴关系筹资咨询小组的研究报告的结论是：低森林覆盖率国家和小岛屿发展中国家在过去 20 年中受捐助方森林资助减少的影响最大。根据这一结论，将这两类国家作为启动项目。项目资金是由大不列颠及北爱尔兰联合王国和全球环境基金提供的。
11. 就森林筹资问题进行了 11 项初步系列研究报告，涉及 49 个低森林覆盖率国家和 38 个小岛屿发展中国家，共计 87 个国家(其中一些国家既是小岛屿发展中

国家，又是低森林覆盖率国家)。这些研究报告为国家、区域和国际专家和从业人员参加的四个区域间讲习班的讨论活动奠定了基础。2011年11月12日至17日在伊朗德黑兰和2012年1月30日至2月3日在尼亚美举行了两次低森林覆盖率国家讲习班。<sup>1</sup>

12. 在这些讲习班上商定了数项建议和结论。在德黑兰，除其他外，与会者同意：(a) 改善有利环境，以促进和鼓励私营部门的参与；(b) 确保执法和治理，以防止公司用尽自然资源；(c) 在一些具有潜力的国家存在，特别是在低森林覆盖率国家，促进恢复森林景观。

13. 在尼亚美，与会者强调了以下方面的需要：(a) 探讨各种非木材森林产品，包括中亚的水果树及萨赫勒和西非的乳油木和阿拉伯树胶；(b) 确认森林外的树木是可持续森林管理的一个组成部分，因为这些树彰显了森林和其他类型的植被之间的关联性。

14. 2012年4月23日至27日在西班牙港和2012年7月23日至27日在楠迪针对小岛屿发展中国家举行了两次讲习班。西班牙港讲习班的与会者强调，必须促进全面的森林经济估值，包括森林对其他部门的贡献；利用现有的区域进程，如加勒比共同体、东加勒比国家组织、加勒比国家联盟、太平洋共同体秘书处、南太平洋区域环境方案、拉丁美洲和加勒比经济委员会、亚洲及太平洋经济社会委员会，促进大的区域和南南合作与协调。在楠迪，与会者呼吁尽可能促进地貌景观办法，以承认森林和其他土地利用类型之间的联系，包括金融联系。特别是，在小岛屿发展中国家，地貌景观办法扩大到了海脊-珊瑚礁的办法。与会者还认识到，需要促进国家森林筹资来源，包括财政政策，以建立对森林的系统和长期的支持。

15. 在德国和瑞典的资助下，论坛秘书处在非洲和最不发达国家实施了促进森林供资的类似的平行项目。四份宏观文件和4个国家案例在国家、区域和国际各级深入分析了非洲和最不发达国家可持续森林管理供资的现行体制、地理和经济环境。这些研究报告还确定了这些国家面临的一些关键的资金问题，并提供了建议，以调动更多的森林资金，建立部门间联系，特别是其他部门，如农业和运输对可持续森林管理筹资的影响。这些研究报告还参考了以前涉及低森林覆盖率国家和小岛屿发展中国家的项目的研究报告结果和经验教训。

16. 2012年12月11日至13日在内罗毕和2013年1月8日至10日在达喀尔举行的两次区域间会议审查了研究报告。二十八个非洲国家和最不发达国家以及与其他利益攸关方参加了这两次讲习班，确定了关于非洲和最不发达国家在森林筹资领域采取进一步行动的建议。

<sup>1</sup> 会议的报告可查阅：<http://www.un.org/esa/forests/facilitative-process.html>。

### C. 评估协助进程的业绩和今后可能开展的活动

17. 森林论坛第九届会议特别会议通过的决议确定了协助进程的若干职能，并特别注意到某些类别国家的情况。协助进程的所有职能都同样重要，毫无疑问，所有这些职能都必须在决议确定的各类国家中落实。

18. 协助进程已实施若干项目，重点是在 120 多个国家和 14 个国际组织和捐助者的参与下，找出森林筹资方面的差距、障碍和机会。

19. 事实证明，协助进程极为有益于国家努力解决森林筹资挑战。协助进程已协助许多国家针对共同关心的问题共同努力，并查明多套办法来解决这些问题。为此目的，协助进程具有很大的潜力，为各国和其他利益攸关方做更多的工作。协助进程与其他相关机构合作，可以发挥中间人的作用，让各国更好地获得森林资金，并帮助确定资金来源。

20. 协助进程还可以通过制作森林筹资工具包，协助各国制订考虑到本国政策和战略的国家森林筹资战略，重点做好国家一级的工作。

21. 值得一提的是，协助进程的工作完全依靠对联合国森林论坛森林信托基金的自愿捐款。协助进程目前人员编制和可用资金有限，使它无法启动各项活动，立即履行全部职能。如果有充足资源，就可以制定多项活动的长期计划，以落实协助进程的所有职能。以及通过闭会期间森林筹资活动所获得的建议。例如，针对森林论坛第九届会议特别会议通过的决议所列的其他各类国家执行一个类似项目(见第 10 段)，加强捐助者协调和合作，找出协调不力之处和如何统一不同的森林筹资捐助数据。

22. 鉴于上述情况，论坛不妨审查协助进程执行情况，为协助进程的进一步工作提供指导，并查明其相应的资源。

### 三. 2012 年森林合作伙伴关系筹资咨询小组的森林筹资研究报告

23. 森林论坛第九届会议特别会议通过的关于森林造福人民的决议恳请森林合作伙伴关系成员扩充和更新筹资咨询小组 2008 年财务文件。<sup>2</sup> 在该决议第 28、29、32(a) 和 34 段，论坛设定了筹资咨询小组 2012 年森林筹资问题研究报告的权限、范围和主要组成部分(下称“筹资咨询小组 2012 年研究报告”)。

---

<sup>2</sup> Marku Simula, Financing Flows and Needs to Implement the Non-Legally Binding Instrument on All Types of Forests, 森林合作伙伴关系筹资咨询小组, 2008 年(可查阅: [http://www.profor.info/sites/profor.info/files/Analyzing\\_Financing\\_Flows.pdf](http://www.profor.info/sites/profor.info/files/Analyzing_Financing_Flows.pdf))。

## A. 筹资咨询小组 2012 年研究报告的范围和内容

24. 针对森林论坛第九届会议特别会议通过的决议中提出的要求，筹资咨询小组 2012 年森林筹资问题研究报告分为六章。第 1 章审视流向森林的各类资金的情况。第二章分析了与气候变化、生物多样性、可持续的土地和森林管理、土地退化和荒漠化有关的森林筹资机会。该章还审视了与森林执法和治理进程相关的财务资源以及转让对环境无害的技术和能力建设等问题。第 3 章介绍与森林筹资有关的专题领域、地理区域或国家集团的变化，并查找差距和需求。第 4 章说明在获取森林资源方面的障碍，全面分析各国和其他利益攸关方所面临的主要障碍。根据这一分析，就如何克服障碍提出了建议。第 5 章着重介绍了在森林筹资方面的一些成功故事。

25. 第 6 章就在各级为各类森林调集各种资金提出了行动和措施。该章还就如何在全球一级加强现有的与森林有关的机制和文书提供了建议。第 6 章还审查了设立自愿性全球森林基金的利弊，并就这些问题提出了一些建议。

26. 筹资咨询小组研究报告所用的数据和资料来源于现有的全球和区域两级森林筹资活动数据库、森林合作伙伴关系成员提出的意见和建议、森林筹资问题文献审查、以及个人咨询人和专家提出的意见和建议。此外，就国家一级和国家以下各级联森论坛森林筹资活动向指定了国家协调机构的国家发出了问询。最后，该研究报告参考了低森林覆盖率国家和小岛屿发展中国家森林筹资问题前三次协助进程会议的商定建议。

27. 一般而言，在编写 2012 年筹资咨询小组研究报告时遇到的问题与 2008 年研究报告大同小异。国内公共和私人森林筹资方面的信息仍然少于外部信息。提交报告的国家专题覆盖范围仍存在差异。获得信息，特别是在私营部门和许多国家在国家一级的信息的机会有限，这仍然是个挑战。森林数据仍然混杂在其他部门之中，在数据方面仍然存在很大差距。

28. 获得与官方发展援助有关的数据也仍然困难，因为经合组织确定的“林业”资金流动报告准则的范围小于联森论坛森林筹资的范围。在国家组织向经合组织提供报告的准则方面仍然存在差异，其中包括一些国家将减让性双边信贷和贷款列为官方发展援助。通过多边组织提供的官方发展援助可能重复计算。

29. 此外，很难充分掌握许多森林货物和服务，包括木材和非木材森林产品的价值，因为并非所有这些产品进入正规市场。森林提供的服务，例如减缓气候变化和碳固存，也同样难以估值，因为它们往往不进入市场，在经济统计中也是看不见的。这导致官方统计中森林货物和服务的价值长期被严重低估。这增加了全面查明各种森林资金来源的难度。

## B. 研究报告的主要研究成果

30. 2012 年筹资咨询小组研究报告尽管有诸多局限性,但提供的信息比以往任何时候都更具实质性。该研究报告查明了从多种来源获得的森林筹资、地方和国家政府专家及其他多边机构的专家和代表的情况。该报告提供了关于世界各地森林筹资方面的主要研究成果。

31. 该项研究报告称,全球可持续森林管理所需资金估计为每年 700 亿至 1 600 亿美元。在全球范围内,现有资源仍然不足以均衡地处理森林文书中所界定的可持续森林管理的所有七个专题要素。

32. 大多数国家都无法为林业部门筹集充足的公共资金,再投资于森林管理的收入一直很少。为改善森林部门自筹资金状况,采用了将公共森林机构改为半自治商业企业的做法。另一个趋势是建立的国家森林基金,以便从其他来源筹集更多的资金。

33. 2002-2004 年和 2008-2010 年期间,官方发展援助平均增加了 125%,主要归因于与降低因森林砍伐和退化所产生的排放以及保护和可持续地管理森林及增加森林碳储量的作用(“降排加”)有关的筹资。因此,涉及官方发展援助的第四个全球森林目标已经实现。高森林覆盖率国家得到了大部分的林业官方发展援助。但大多数森林砍伐率较低的低森林覆盖率国家和小岛屿发展中国家、森林以外的树木和种植园的森林筹资却继续下降。低森林覆盖率国家和小岛屿发展中国家所获得的林业官方发展援助也持续下滑。

34. 私营部门,包括森林社区、小农户、工业和其他投资者是一个重要的森林资金来源,主要是通过投资于为木材生产进行管理的森林。新的私人投资者通常来自林业以外,力求经济收益和风险程度相结合。与大的生产者相比,小农户很少有机会获得资助;与人森林和保护区相比,天然林可持续管理获得的资金有限。

35. 现有的、新的和正在出现的森林筹资机制提供了主要是与气候变化、并在较小程度上与生物多样性相关的大量资源。

36. “降排加”推动森林筹资的潜力很大,估计在 2020 年将达到每年为 62 亿美元。2010-2012 年期间认捐额约为 40 亿美元。但是,除“降排加”外,许多其他与碳有关的倡议很少或根本没有涉及森林活动。生态系统服务支付计划还没有广泛应用,需要有利的政策框架和制定市场和非市场筹资机制。

37. 调集森林资金的其他障碍包括:没有适当的有利条件,能力不足,捐助者和投资者担忧治理情况,土地保有权无保障,非法活动,与资格有关的问题和获得外部资源的程序复杂。有时现有资源利用效率低下也进一步加剧了这一问题。

38. 森林筹资取得成功的主要原因是强有力的政治支持;良好的治理制度;有效、有力和灵活的执行方式;森林社区和其他利益攸关方的参与。该研究报告强调,

任何单一的解决办法都无法解决森林筹资问题，应在各个层面上采取多种措施并用的办法。

39. 为此，研究报告的结论认为，国家森林筹资战略的目标应当是，筹集更多的资金和更有效地利用资源以及与有关部门和森林部门的方案目标相联系。必须在各级加强森林文书的执行工作。改进涉及流入可持续森林管理的资金和相关问题的各级统计和数据收集工作，对于取得有系统的进展是必不可少的，必须加强有关机制，以消除数据缺口和生成一致和准确的数据。

40. 通过调整公共部门筹资标准和简化有关程序可以更好地提供现有森林筹资机制的资源。研究报告还得出结论认为，还应考虑加强现有的森林筹资机制和设立可持续森林管理专项基金，以解决现有机制尚未解决的可持续森林管理需求和差距。

#### 四. 由森林合作伙伴关系开展的组织牵头活动

41. 论坛的森林为民决议要求森林合作伙伴关系成员积极投入和参与论坛闭会期间的森林筹资活动，并请森林合作伙伴关系成员考虑开展由组织牵头的活动，以支持论坛的森林筹资工作。

42. 据此，论坛秘书处和联合国粮食及农业组织(粮农组织)在森林合作伙伴关系其他成员的支持和捐助国的财政捐助下，于2012年9月19至21日在罗马联合开展了这一活动。活动旨在加深对森林筹资状况和各利益攸关方面面临的各种挑战的认识和了解。活动上首先介绍了筹资咨询小组2012年森林筹资问题研究报告。与会者就研究成果展开了广泛和深入的讨论，并交流了与森林筹资有关的新发展。

43. 活动参与者确定了一些关键行动，并就在国家和国际层面为各类森林调集资金提出了建议和意见。这包括加强跨部门和部门间合作、为各国建立筹措资金的能力、整合森林筹资规划、在全球环境基金中建立专门关注森林的领域、改进在各个层面获得一致和准确数据的情况、创造有利于筹资的环境、考虑拟定专门的全球森林文书或公约以及建立一个或多个全球森林基金等问题。

44. 与会者还探讨了相关行动，以解决在森林筹资方面的差距和需要，并利用国家、区域和国际各级的机会；加强涉及森林多种功能的供资机制；更好地了解私营部门在森林筹资方面的潜力；利用次区域和区域网络。

45. 在制定森林筹资方案方面，与会者强调了下列工作的重要性：利用协助进程和经纪服务的潜力改善森林筹资情况；特别考虑到旱地森林和低森林覆盖率国家、小岛屿发展中国家和最不发达国家制定全球森林筹资方案的情况；利用绿色气候基金和“降排加”等新出现和正在出现的筹资机制，划拨专门款项，弥补可持续森林管理全部7个专题要素的筹资缺口；利用来自所有层面的资金加强森林

文书的执行工作。组织牵头活动的共同主席在共同主席会议摘要中总结了会议中提出的主要行动、建议和意见，并已提交给特设专家组第二次会议(E/CN.18/AEG/2013/2，附件)。

## 五. 有关森林筹资的其他闭会期间活动

### A. 关于碳价格对森林筹资影响和所涉问题的研究

46. 2007年12月在印度尼西亚巴厘举行的联合国气候变化框架公约缔约方会议决定就降低因森林砍伐和退化所产生的排放问题采取政策办法和积极的鼓励措施，另考虑到按照气候变化公约进行森林养护、可持续森林管理和增加森林碳储量的作用，捐助国和受援国均对气候变化方面的森林筹资产生了前所未有的热情。

47. 对“降排加”筹资的重视对其他森林筹资造成了挑战，特别是在短期内，因为森林筹资可能被转用或被重新命名为“降排加”筹资。需要开展更多研究，了解在森林文书框架下，在多大程度上通过“降排加”在实际上或感觉上增加了用于可持续森林管理的资金。此外，必须明确必要措施，确保为“降排加”目前不包括的专题和地域分配适当的资金，特别是低森林覆盖率国家、小岛屿发展中国家、最不发达国家和森林覆盖率高且砍伐率低的国家。

48. 其他需要解决的问题包括“降排加”在多大程度上促进或阻碍了国家以下各级的森林和非木材森林产品市场；“降排加”方案对平行的社会经济发展方案和项目产生的扰乱后果；“降排加”对排除某些森林管理做法(如种植园)的影响；“降排加”对保护土著和传统森林知识和价值观的影响；“降排加”对土地保有权和土地使用传统权利的影响；以及“降排加”在多大程度上改善了有关机制和机构之间的一致性与协调性。

49. 为审查“降排加”对更广泛的森林筹资产生的部分影响，挪威政府与论坛秘书处签署了谅解备忘录，委托开展一项研究，以确定通过基于成果的“降排加”筹资产生的森林碳价格可能对森林经济性、筹资以及相关土地使用产生的影响。研究结果已提交特设专家组第二次会议。<sup>3</sup> 但需开展更多工作，以更好地了解“降排加”对森林筹资的影响。

### B. 开放式非正式简报

50. 根据森林为民决议第38段，特设专家组第一次会议共同主席2012年11月19日在纽约举行了一次开放式非正式简报，向会员国通报了筹备特设专家组第二次会议的进展情况。

<sup>3</sup> 可查阅：[http://www.un.org/esa/forests/pdf/aheg/aheg2/AHEG2\\_Carbon\\_Johnson\\_Takimoto.pdf](http://www.un.org/esa/forests/pdf/aheg/aheg2/AHEG2_Carbon_Johnson_Takimoto.pdf)。

### C. 就森林筹资问题编写实质性意见书

51. 根据森林为民决议第 24 段的要求，各国提交了 11 份意见书。这些意见书得以编制并同其他闭会期间内容一并提交给特设专家组第二次会议<sup>4</sup>以供审议。

### D. 森林与经济发展

52. 论坛秘书处开展了关于森林的经济贡献、森林与跨部门联系、改变未来选择和森林的贡献等背景研究。这些研究就论坛第十届会议核心主题的相关问题提供了最新研究和思考，以帮助特设专家组的森林筹资问题专家了解森林筹资行动之间的实质性联系。这些研究还有助于专家结合国家、区域和国际趋势审议森林问题，如城市化发展、商品价格上涨、粮食安全方面的扭曲、能源、水资源和耕地匮乏以及人口不断增加产生的影响。

### E. 2015 年后联合国发展议程和联合国可持续发展大会

53. 2015 年后发展议程和 2012 年 6 月 20 至 22 日在巴西里约热内卢举行的联合国可持续发展大会是与论坛工作相关的两大政府间进程，涉及论坛对森林筹资问题的讨论（见 E/CN.18/2013/6）。在这一背景下，并根据论坛第十届会议主席团的决定，秘书处为特设专家组第二次会议编写了对这些进程的说明（E/CN.18/AEG/2013/INF/2）。

## 六. 森林筹资问题不限成员名额政府间特设专家组第二次会议

54. 特设专家组第二次会议于 2013 年 1 月 14 至 18 日在联合国维也纳办事处举行。来自 75 个国家和 23 个区域和国际组织与进程的 150 多名专家、主要团体和独立专家出席了会议。专家听取了若干介绍，包括 2012 年森林筹资问题研究成果、组织牵头活动的共同主席摘要、协助进程的森林筹资问题会议、碳价格对森林筹资影响的研究、私营部门森林筹资、森林与经济发展背景研究及其他有关内容。<sup>5</sup> 两位主旨发言人还就可行和现实的森林筹资战略提供了意见。

55. 这些介绍和随后进行的互动讨论确定了一些行动和措施，以为森林调集所有层面和来源的资金。

56. 特设专家组第二次会议的与会者强调指出，城市化发展等新的全球趋势以及对 2015 年后联合国发展议程和可持续发展目标的现行审议影响了对森林筹资问题的讨论。他们还讨论了森林筹资方面的数据、地域和专题差距以及消除这些差距的办法。与会者强调，需要扩大从多种来源收集数据的范围，并确保在所有层面系统地提供准确、一致、可靠的数据。

<sup>4</sup> 可查阅：[http://www.un.org/esa/forests/pdf/aheg/aheg2/AHEG2\\_BKpaper1\\_compilation.pdf](http://www.un.org/esa/forests/pdf/aheg/aheg2/AHEG2_BKpaper1_compilation.pdf)。

<sup>5</sup> 见 <http://www.un.org/esa/forests/adhoc.html>。

57. 与会者还讨论了需要开展的一些行动，以建立更加有利的环境、完善能力建设活动、加强各利益攸关方对调集森林资金的参与，包括各国政府、私营部门和森林合作伙伴关系成员组织的参与。专家们还强调了在所有层面增加森林筹资的其他政策、体制和立法措施，以及需要在制定森林筹资战略时囊括森林的现金和非现金价值。

58. 与会者还讨论了在国家、区域和国际各级调集森林筹资的各种方案和措施。他们还强调了国家森林方案作为调集资金有效政策工具的作用及其他办法，如制订国家森林筹资战略和建立国家森林基金。在区域和国际层面，专家们强调，需要促进区域间和区域内的森林筹资合作、增加执行森林文书所需的资金、加强涉及森林的现有筹资机制，如全球环境基金、世界银行、《里约公约》和森林合作伙伴关系成员组织中的各种机制，如粮农组织、防治荒漠化公约秘书处的全球机制及协助进程。

59. 与会者还深入讨论了为资助可持续森林管理而设立自愿性全球基金的利弊。还提出了一些其他想法，如为调集森林筹资而建立中介机构，或为协调与森林有关的各种现有多边基金建立伞式结构。

60. 根据特设专家组第二次会议的讨论，共同主席编写了一份摘要，其中载有他们提供的一系列森林筹资提议和方案。出席会议的专家通过了会议报告，并注意到附于会议报告(E/CN.18/2013/12)后的共同主席摘要。

## 七. 森林筹资：下一步行动

61. 论坛第九届会议特别会议通过的决议为启动 2009 年 10 月至 2013 年 4 月为期四年的森林筹资工作计划奠定了基础。在本期间，论坛开展了任何机构、组织或公约从未开展过的实质性工作，包括政府、国际和区域组织以及具有不同发展水平和森林覆盖率国家的利益攸关方提供的分析性和业务性内容。

62. 论坛的森林筹资工作和闭会期间的有关活动为就森林筹资问题开展多学科、多利益攸关方讨论并得到相关意见提供了机会。

63. 论坛的森林筹资工作使利益攸关方能进行坦诚和建设性的对话，并集中力量提供大量协助，为解决森林筹资问题提出可行、有效和可信的行动建议。有关森林筹资问题的知识、信息和热情是前所未有的，这赋予了论坛非同寻常的独特机会，在第十届会议上就森林筹资问题作出历史性决定。

64. 在国家一级为森林加强和调集资源取决于改进政策、立法和体制框架并为不同利益攸关方的参与，包括森林社区、小土地拥有者、民间社会、土著人民和私营部门的参与提供平台。在这方面，国家森林筹资战略是从一切可能来源调集财政资源、支持可持续森林管理所需的主要活动的有效手段。国家森林筹资战略应

以综合的方式开展工作，加强与金融部门、农业、水、能源和其他有关部门的联系。

65. 这些战略应作为国家森林方案的一部分，并应促进在国家一级协调一致地执行各种多边环境协定。采取合作的办法可以为所有方面促进更有效的筹资。这包括联合编制和执行国家森林筹资战略，以及受《生物多样性公约》和《防治荒漠化公约》支持的国家资源调集战略和投资框架。

66. 发展国家森林基金并将其纳入国家森林方案、森林政策和立法是解决森林筹资需求的另一个有效办法。

67. 为森林文书的执行增加经费是闭会期间工作得出的一项重要建议。必须注意到，虽然森林文书并不具法律约束力，但这是关于森林的唯一全球商定框架，框架为在所有层面促进所有类型森林的可持续管理规定了一整套行动。

68. 考虑到森林对实现全部三项《里约公约》的重要性，应考虑为森林文书和全球森林目标建立类似于“里约标识”的森林筹资标识。

69. 论坛为期四年的森林筹资工作得出的一项主要结论是消除数据差距是一项最根本的挑战。数据差距存在于所有层面，涉及不同利益攸关方。显然需要加强国家统计数据 and 收集森林筹资数据的机制和程序，包括有关森林文书执行情况的数据。

70. 在联合国系统内开展更有效的协调将帮助各国获取信息，包括为此使用创新的社会和技术手段来进行数据沟通。森林合作伙伴关系成员组织可以为收集森林筹资数据发挥作用，根据自身的任务指定牵头机构收集具体数据。森林合作伙伴关系努力编写一致和准确的森林筹资数据，包括用于森林的跨部门筹资数据也同样重要。

71. 区域和次区域协调与合作有助于为森林管理调集财政资源，必须予以加强，以帮助各国应对可持续森林管理方面的一般性挑战，特别是森林筹资问题。

72. 私营部门为塑造市场、在国家 and 国际层面为森林调集资金发挥着关键作用。创造有利的环境是使私营部门参与森林筹资的关键。创造这样的环境要求提供政策和监管条件，使投资者和受益人(人类和环境)的利益均得到尊重和保证。

73. 二十多年来，如何为可持续森林管理调集足够的资金一直是全球政策辩论的主题。讨论的部分内容是找到有助于在全球层面解决这一问题的方案，包括加强现有森林筹资机制和设立自愿性全球森林基金。

74. 尽管对两个备选办法既有支持也有反对意见，但许多人认为这些方案并不相互排斥。2011年论坛第九届会议达成的一致意见是应考虑为森林调集资源的所有备选办法。

75. 闭会期间工作提出了关于加强现有森林筹资机制和全球森林基金潜在职能的各种提议。全球基金可侧重其他公约和组织未涉及到的可持续森林管理的方面，并需优先关注已发现具有重大资金缺口的主题和地理区域。基金还可通过创造吸引其他来源资金的有利环境，满足重要的预付资金需求。全球基金还应明确国家资金的作用，以补充可持续森林管理的国家级资源，包括国家森林基金。确定此类基金与国家森林方案和国家森林筹资战略之间的联系也可能是有益的。

76. 如果设立全球森林基金，必须明确基金将如何运作，将设在何处，通过何种方式获得基金的资源，资格标准如何，如何收集和保证资金，如何与现有多边森林筹资机制配合，以及如何确保这些资金和机制之间的互补性。

77. 另一个替代办法是设立若干“目标基金”来补充现有的森林筹资机制，解决可持续森林管理方面的差距和需求。虽然这要求相关机构和组织进行一些政策调整，将可持续森林管理的要素纳入其工作，但可能会产生较少的复杂因素和重叠问题。

78. 没有任何单一办法能解决所有森林筹资需求。森林筹资问题的艰巨性要求所有利益攸关方在地方、国家、区域和全球各级采取行动。在全球一级，需要寻找多种办法的组合，并找到相辅相成、使所有方面满意的措施。据此，国际社会在努力加强现有森林筹资机制的同时，还可考虑建立一个或多个专项基金，解决现有机制尚未解决的可持续森林管理需求和差距。这样的解决办法能惠益所有国家和利益攸关方。

## 八. 关于森林筹资的重大行动、建议和方案

79. 论坛不妨审议以下建议并就其做出决定：

80. 善治：

促进有利条件、特别是有效的各级机构、法律框架和政治参与，以吸引各方面为森林筹资并减少投资风险，办法有：

- (一) 在土地使用和继承法方面加强有保障的土地保有权和资源保有权，促进森林执法，请粮农组织继续致力于落实《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》；
- (二) 加强林业部门国家层面的捐助者协调机制，并确保与国家发展计划以及国家森林方案和其他部门政策相结合；
- (三) 进一步加强旨在提高公众对森林重要性认识的宣传战略。

**81. 让所有利益攸关方参与进来并建立伙伴关系：**

(a) 支助诸如国际示范森林网等进程，在各级、特别是地方一级建立伙伴关系，促进对话和加强森林利益攸关方、特别是妇女和青年的能力；

(b) 请森林合作伙伴关系成员组织和捐助方支持地方森林利益攸关方和小农发展合作社、森林生产者组织和类似团体，借助集体借贷改善获取森林筹资的机会；

(c) 就森林和森林以外树木的经济、社会和环境价值，制定和执行提高决策者认识方案。

**82. 跨部门合作：**

(a) 促进知识共享，加强森林部门与其他部门和机构金融体系之间的相互理解和沟通，帮助在国家层面上从分水岭、牧场、能源、农业、旅游部门等其他部门调集资金用于森林；

(b) 通过诸如国家森林方案或对应方案等政策框架加强国家层面的跨部门和跨机构合作，以吸引更多的资源用于森林，除其他外，还利用粮农组织森林和农场筹资机制及其前身国家森林方案融资机制的经验促进地方和社区层面的这种协作；

(c) 把森林纳入国家发展计划的优先领域，通过收集数据、制定指标和获取森林的现金和非现金价值，在国家预算和账户中确定森林商品和服务的价值；

(d) 鼓励世界银行和区域开发银行促进跨部门协作，将可持续森林管理方案纳入有关工作。

**83. 能力建设：**

(a) 制定战略，以应对各国、特别是发展中国家的能力发展需要，尤其是在获取资金，包括监测和执法活动、数据编制和管理以及发展伙伴关系方面；

(b) 鼓励金融机构为森林所有者和社区开发适当的贷款工具；

(c) 确保为研究、教育和培训提供充足的资金。

**84. 正规市场、非正规市场和私营部门：**

(a) 若公共融资和投资可以减轻私人投资的潜在风险，则促进利用公私伙伴关系，并确保私人资本的利用要对社会和环境负责；

(b) 提供鼓励私营部门投资的一种政策环境，以建立非市场森林产品和服务市场；

(c) 协助私营部门找出森林筹资方面的差距、障碍和机会，以确保私营部门进行适当定向投资；

(d) 确认地方森林产品贸易的非正规市场是主要融资源泉，并(或)视情况将其规范化；

(e) 探讨正规和非正规融资机会，如小额融资和汇款，这可以通过森林所有者组织、合作社和生产者团体开展这方面的融资，同时承认私营部门的广泛多样性。

#### 85. 国家森林筹资方案：

(a) 特别是通过国家森林方案加强调集森林筹资，利用各种筹资办法，包括设立国家森林基金，并寻求国家层面的其他筹资机会；

(b) 在国家层面建立、加强和执行侧重于以跨部门办法应对可持续森林管理的环境、社会和经济方面的森林筹资战略；

(c) 制订国家森林筹资战略或同等战略，让各个方面参与森林筹资，同时考虑到森林问题和其他问题，包括消除贫穷、粮食安全、气候变化、农业、农村发展、能源、运输、采矿和旅游业之间的相互联系；

(d) 鼓励制订国家森林筹资战略或同等战略。

#### 86. 应对可持续森林管理的数据、地理和专题差距：

(a) 重点是消除森林筹资差距，投入充足的资源，协同努力以消除消除各级差距；

(b) 支持国家层面的森林筹资数据开发方案，并与各国政府、区域进程、森林合作伙伴关系成员组织、其他部门及开发银行协作；

(c) 利用有关承付资金，把对森林经济发展、森林融资和可持续森林管理投资回报的知识管理作为一个持续而非临时的进程，并利用其他机构的数据收集进程；

(d) 支持森林合作伙伴关系成员加强现有的数据收集和利用机制，以系统、协调和一致的方式消除森林筹资和森林经济发展方面的数据差距，以便所有部门提供准确、一致的数据，并请捐助方向森林合作伙伴关系成员提供资源履行这一责任；

(e) 利用森林合作伙伴关系各成员组织的现有数据收集框架，其中包括森林合作伙伴关系关于可持续森林管理筹资的原始资料和联合国森林论坛新制定的报告格式，收集特别是存在数据差距领域的的数据，例如关于跨部门森林筹资的定量和定性信息；

(f) 请森林论坛秘书处综合闭会期间关于森林筹资投入所载的所有调查结果和建议，包括关于数据、地理和专题差距的信息，并提供给论坛成员；

(g) 鼓励粮农组织进一步推动由国家为可持续森林管理提供公共资金的工作，作为筹备粮农组织今后评估森林资源的一部分；

(h) 请经合组织审查与森林有关的定义，制定数据的新分类，以反映出森林筹资的跨部门性质。

#### 87. 资助执行森林文书：

(a) 增加供资，以便在所有各级执行森林文书且落实所有森林筹资战略，以促进可持续森林管理；

(b) 邀请所有相关利益攸关方，包括捐助方和森林合作伙伴关系成员组织，支持发展中国家实施森林文书；

(c) 促进部际协调，以筹集资金，执行森林文书和克服不同部委之间缺乏联系的情况；

(d) 邀请森林合作伙伴关系成员组织将执行森林文书纳入各项与森林相关的筹资机制、组织和倡议的工作方案的主流；

(e) 请经合组织制定一个类似于里约标识的工具，以跟踪和计量对执行森林文书及其四项全球森林目标的供资情况。

#### 88. 官方发展援助：

(a) 强调，尽管森林筹资主要是国家责任且从长期而言可自我维持，但包括官方发展援助在内的国际援助在促进许多国家的可持续森林管理方面可发挥重要的催化作用；

(b) 把森林和跨部门或专题办法放在优先地位，以促进森林对经济、环境和社会发展的贡献；

(c) 解决与森林有关的筹资机制之间不成体系问题。

#### 89. 区域合作：

(a) 加强区域间和区域内森林经济发展和融资方面的合作，包括拟订针对捐助方的筹资建议；与私营部门探讨森林筹资和经济发展机会；交流相关经验、知识和专门知识；

(b) 区域经济机构和网络以及非洲开发银行和南部非洲开发银行等各区域开发银行之间建立伙伴关系。

#### 90. 加强现有的与森林相关的多边筹资机制并改善获取资源的机会：

(a) 商定加强现有的与森林相关的筹资机制，办法是：改善获得资源的机会和提高资源效率；调动新的和更多的资源来应对可持续森林管理方面尚未解决的需要和差距；在这些机制中把新的和更多资金用于森林，并就此请这些机制：

- (一) 修改公共部门筹资标准，进一步精简国际供资流程和程序，以改善获得这些资金的机会；
- (二) 促进各方案之间的协同作用，以应对执行可持续森林管理方面的资金需求和差距；
- (三) 划定专门财政资源并制定方案，以应对森林筹资方面的专题差距和森林文书中所载的可持续森林管理所有七个专题要素，以便挖掘森林的全部潜力；
- (四) 支持编写发展中国家提交森林论坛的、关于森林文书执行情况的国家报告，向与森林有关的现有筹资机制、包括全球环境基金分配新的和额外资金；
- (五) 进一步支持各国进行森林调查和评估，彰显森林对经济发展以及提供环境和社会商品和服务的贡献；
- (六) 支持各国确定和评估森林产品和服务的非现金价值；
- (七) 协助各国应对筹资挑战，办法是：建设获取资金的能力，并实施集公共、私营和国际金融于一体的灵活、有针对性的战略；

(b) 请全球环境基金：

- (一) 根据对可持续森林管理/降排+激励机制和全球环境基金森林投资组合其他要素的审查情况，在全球环境基金下一次充资期间，考虑设立一个关于可持续管理各类森林的新的重点领域；
- (二) 消除森林筹资方面的地理差距，特别考虑到旱地森林情况以及低森林覆盖率国家、小岛屿发展中国家、高森林覆盖率国家、非洲国家和最不发达国家的特殊需要；

(c) 请捐助方协同森林合作伙伴关系成员，包括粮农组织和联合国防治荒漠化公约全球机制，向协助进程提供资源以执行下列任务：

- (一) 协同各国和森林合作伙伴关系成员组织，为低森林覆盖率国家、小岛屿发展中国家、非洲国家和最不发达国家制定国家和区域森林筹资战略模板，并协助这些国家拟订相关项目；
- (二) 向论坛第十一届会议提出改善与森林有关的筹资机制之间的协调与合作的建议，以期协助各国获得资金；

(三) 消除可能会影响森林筹资的森林和经济发展差距。

**91. 新的和正在出现的资金：**

(a) 通过森林合作伙伴关系各成员组织以及其他相关国际和区域组织的资金、战略和方案，寻求各种机会为森林调集新资金；

(b) 请《联合国气候变化框架公约》和《联合国防治荒漠化公约》缔约方以及各区域开发银行和方案将可持续森林管理筹资活动纳入其相关基金和业务方案中，其中包括绿色气候基金、《联合国气候变化框架公约》适应基金以及《联合国防治荒漠化公约》的类似方案；

(c) 请《生物多样性公约》缔约方将可持续森林管理筹资纳入其相关方案和战略，包括资源调动战略。

**92. 其他森林筹资方案：**

(a) 进一步考虑设立一个全球自愿基金，促进发展中国家和经济转型国家实现可持续森林管理；

(b) 考虑其他方案以调动新的和更多资金用于森林，包括制定一个总体框架，以协调现有的与森林有关的筹资机制以及各级经纪或中介机构，以便各国更好地利用森林筹资。

**93. 把森林纳入发展决策进程的主流：**

(a) 通过自然资源核算等方式加强对各种森林的估值；

(b) 将更广泛的森林价值纳入发展规划、决策和投资。

**94. 森林、2015年后发展议程和可持续发展目标：**

请各国通过其相关代表将森林纳入2015年后发展议程以及可持续发展目标，并把森林筹资纳入可持续发展筹资战略，同时考虑到森林在消除贫穷和改善生计方面可发挥重大作用。