

用于实施《关于所有类型森林的无法律约束力文件》的  
融资流量及需求

**Markku Simula**  
顾问

受森林合作伙伴关系计划融资咨询小组委托编写

森林计划署（PROFOR）协助编写



2008年10月

## 执行摘要

第八届联合国森林论坛（UNFF）将审议“可持续性森林管理的实施手段（MoI）”。鉴于融资问题对于《关于所有类型森林的无法律约束力文件》（NLBI）的有效实施具有至关重要的意义，森林合作伙伴关系计划（CPF）通过其融资咨询小组，决定结合最近包括气候变化体制在内的发展动向，对融资的需求和现有融资来源及机制进行一次分析摸底，为融资特设专家小组和第八届联合国森林论坛（UNFF8）的实质性准备工作提供支持。

本文旨在针对《关于所有类型森林的无法律约束力文件》，对融资的来源和缺口进行系统性的客观分析。由于无法取得国内融资的相关信息，因此本文的重点是外部来源。本文系依据现有的全球及区域性数据来源及数据库，以及对双边和多边融资来源进行的调查。结果讨论中采用两个概念：

(i) 林业官方发展援助（ODA）：系指经济合作与发展组织/发展援助委员会（OECD/DAC）所界定的对林业部门的支持；以及 (ii) 森林官方发展援助：除前者外，还包括对森林保护的支持。

### 《关于所有类型森林的无法律约束力文件》实施及可持续性森林管理的融资

《关于所有类型森林的无法律约束力文件》提出了政府为了实现全球森林目标（GOF）而需要采取的一系列全面行动。《关于所有类型森林的无法律约束力文件》提出的国家措施和国际合作是实现全球森林目标的必要条件，但并非充分条件。成果取决于全体森林利益相关方在《关于所有类型森林的无法律约束力文件》实施所提供的框架内采取的行动。融资问题贯穿整个《关于所有类型森林的无法律约束力文件》。第四项全球森林目标具体提到了融资问题，并呼吁扭转官方对可持续林业管理（SFM）的发展援助减少的局面，增加新资源和拓展现有资源，大幅度增加为该文件的实施所动员的金融资源。

实践表明，可持续林业管理的融资是一个复杂的问题，根源在于林业管理具有双重性，即：既要生产全球和国家/地方性的公共货物，同时又要带来私人利润，其中前者是指生物多样性及减缓气候变化等基于森林的服务，私人利润则是来源于木材和非木材类的林产品。对于可持续性森林管理的融资而言，这种双重性既是挑战，也是机遇。

森林融资来源有公共与私人之分和国家与国际之别。国内公共资助可能来源于普通的政府收入和国有森林提供的收入。私人来源包括森林所有者、社区和森林工业、慈善基金会和捐款人以及各类非政府组织。许多非政府组织的资金是通过外部来源筹集的。国际公共来源包括双边援助机构和多边融资机构。私人来源则很多样化，包括机构及私人投资者、森林行业、各种非政府组织等。外国私人融资的形式有直接投资、证券投资、贷款和信贷。

### 受援国对森林官方发展援助的需求

研究表明，对森林官方发展援助的国家需求相对不大，在接受调查的 43 个国家中，只有三分之二在其减贫战略（PRS）中提及森林，提出总体性国家森林战略者仅 28%。森林问题在减贫战略中的地位还不能令人满意，反映出的是对森林问题的理解程度不够或政治上不重视，或两者兼而有之。在减贫战略中，有三分之一的国家根本没有提到森林问题，绝大多数国家只是虽然提及森林问题，但是角度很片面或力度很不够，说明对森林方面官方发展援助的有效需求很有限。这种局限减少了捐款人在森林方面有所作为的机会。

另外，供应商的政策明显对双边官方发展援助的需求有显著的影响。双边官方发展援助的支持对象一般是受援国在捐款人提出的战略优先事项范围内确定的战略领域。多边融资机构的情况则稍有不同，需求驱动性往往要高于双边捐款人。但是，多边机构也在通过开展分析工作、提高客户的意识和开发新服务（例如为全球公共货物提供融资），对需求施加影响。

实践证明，官方发展援助主要是扮演催化剂的角色，严重依赖于国家森林规划（NFP）和相关的融资战略能在多大程度上纳入国家发展规划及政策。这一点越来越重要，因为双边捐款人目前正在通

过预算支持和政府体系及程序提供很大一部分的援助。受援国森林部门的利益相关方需要克服的挑战是阐明和宣传森林对实现国家发展目标的潜在意义。但是，看来目前能够做到这一点的国家屈指可数。

许多国家已制定全面的森林融资战略（例如坦桑尼亚、圭亚那和越南），但是在为可持续性森林管理筹集经费方面，都是强烈依赖于增加森林部门自身产生的收入作为核心的经费筹集手段。拉美国家的战略侧重于为私人投资创造条件和开发环境服务付费（PES）和专门的基金及信贷工具等创新工具。对小农户、社区森林和中小企业没有得到重视。

### **现有的外部森林融资来源**

目前每年进入森林领域的双边和多边援助资金大约为 19 亿美元，对森林行业的外国直接投资（FDI）每年大约 5 亿美元。目前无法了解机构投资者、商业银行和出口信贷机构进行私人投资的情况，也无法了解非政府组织和慈善部门对森林融资的贡献大小。对森林的官方发展援助包括大约 7 亿美元的森林保护资金。另外，这也是从事自然保护的非政府组织和慈善组织的关注领域。

2000 至 2007 年，双边及多边融资总量增加了近 50%，部分是因为多边机构增强了融资力度，在本文所研究的期间内，多边机构融资在森林领域外部公共融资总量中所占比例从 26% 增加到 42%。多边机构融资占融资总量绝对增量的四分之三。但是，双边官方发展援助也有增加，只是幅度不大（2000-2007 年的增幅为 15%）。外部森林融资的数据不完整，而且部分上存在不一致性，因此应谨慎使用上述数字。

### **双边官方发展援助**

森林双边官方发展援助的主要来源相对较少，九个捐款人提供了其中的 95%（日本、德国、欧洲共同体、美国、荷兰、瑞士、英国、法国和芬兰）。日本所占的份额最大，占总量的 48%。2000 至 2007 年，日本的出资（包括森林保护援助资金）增加了 61%。如果没有日本大幅度增加援助规模，双边官方发展援助的总量在此期间会下降约百分之九。另外五个捐款人也增加了森林官方援助，其他捐款国则减少了援助。援助减少主要是因为调整了对项目及规划的融资配置比例，同时增强了非按部门分配的预算支持力度。另外，目前普遍趋向于不将森林视作一个独立的优先事项，而是视作气候变化及其他环境议程的一个组成部分。

自 2000 年以来，亚洲获得了林业官方发展援助累计总量的三分之二，非洲只有 20%，拉丁美洲为 11%。亚洲所占的比例在 2003 年达到最高，约占总量的 80%。就收入水平而言，最不发达国家获得援助总量的 18%，其他低收入国家群体获得 39%。剩余部分（43%）为中等收入国家所得。

双边官方发展援助在受援国上也具有集中性。2006 年，印度大约获得林业官方发展援助总量的 22%，其次是中国（13%）和越南（12%）。这三个国家加上印度尼西亚、喀麦隆、坦桑尼亚、玻利维亚、巴西、哥伦比亚和洪都拉斯，一共十个国家获得了林业官方发展援助总量的三分之二，因此集中度还是比较高的。

传统的林业官方发展援助未来可能不会有显著增加，有些捐款国甚至有可能减少此类援助，但是通过新工具和各种国际及区域性项目，未来可能会筹集到更多的资金，甚至显著增加。另外，按照近年来的趋势，可能会有更高比例的官方发展援助改由多边机构居间提供。经费的增加最有可能是与更广泛的气候变化及自然保护议程相联系。通过新的工具和模式筹集经费，中等收入国家受益可能会超过低收入国家。因此，要使最不发达国家继续被作为援助重点，将会成为挑战，因此许多最不发达国家缺乏有效获得援助和其他外部资助的前提条件。

## 多边来源

2005 至 2007 年，多边森林融资估计为每年 8 亿美元。主要来源是世界银行（世行）集团，世界银行集团占总量的份额在 2000 至 2007 年之间从 51% 提高到 73%。世界银行的森林资助中，超过一半（55%）是来自国际金融公司（IFC），具体形式是对私营部门企业的股权投资和信贷。过去六年中，全球环境基金所占的份额一直不断下降。区域发展银行中，非洲发展银行（AfDB）提供的森林融资最多（占多边融资总量的 9%）。过去十年中，亚洲开发银行（AsDB）和美洲开发银行（IADB）提供的经费非常少，力度小于 1990 年代。国际热带木材组织（ITTO）2001 年的出资比例为 5%，但是目前已下降至 2%。

在可持续性森林管理的融资中，其他多边来源的出资金额有限，但是扮演着具有战略重要性的角色。粮农组织的各项计划经费合计约每年 4,800 万美元，其中包括国家森林计划基金。国家森林计划基金自 2002 年设立以来，已经向 42 个国家的利益相关方提供总额 600 万美元的赠款。《联合国防治荒漠化公约》（UNCCD）的全球机制（GM）尝试为可持续土地管理筹集资金，其中森林干预可能占有重要地位。

## 私营部门投资

目前关于发展中国家林业部门的国内或私人外国直接投资，还没有系统性的信息。但是，林业投资主体是国内正规私营部门、社区、土地所有者和农民，这是目前的共识。

外国促成的本地投资显著高于统计在册的外国直接投资（FDI）（2003-05 年为年均 5 亿美元），原因是外国拥有的投资项目普遍在当地获得融资。发展中国家木材和造纸业的外国直接投资存量迅速增加，2005 年达 178 亿美元。发展中国家的投资者对其他发展中国家进行外国直接投资，是近年来的另一个重要趋势。对发展中国家人工林和下游工业加工的外国私人融资可望显著增加。人工林种植的部分投资主体是林权投资管理组织（TIMO），原因是高额的预期回报和国家级别投资环境的改善已经对这些组织的规避风险的机构投资者产生吸引力。

私营部门融资的关键问题是确保投资不进入非法和不可持续的活动。从事对环境敏感性市场出口业务的林业企业中，认同企业社会责任，为了证明其木材供应的可持续性而取得可持续性森林管理认证或作出此承诺的企业比例越来越高。为了避免资助不可持续的活动，减少森林投资的信誉、环境和社会风险，有 60 多个私营的赤道原则金融机构已将可持续性保护措施纳入其项目融资。

林权投资者和其他私人投资者可在促进森林货物及服务的生产及相关贸易方面，对《关于所有类型森林的无法律约束力文件》的国家措施作出重大贡献。另外，这些投资者还可对技术转移和研究、治理和人力资源开发产生积极的影响。但是，只有相对很少的国家能够为外国投资提供具有吸引力的林木种植条件、合适的土地和适宜的投资环境。需要采取森林认证等适当的监管及自愿性措施，以减少可能产生的负面影响，并将这些新来的行动人纳入国家和当地的社会经济框架，以实现双方利益的最大化。

## 其他来源

还有众多其他融资来源，目前没有相关的汇总数据。非政府组织往往具有适当的条件从这些来源筹集资金，但是这些来源的资金大部分是森林社区和小农户难以取得的。非常规森林相关融资的总量可能有限，但却是对常规来源的一个宝贵补充，特别是在教育、森林保护和研究这些重点领域。另外，这些来源也可顾及其他来源没有顾及到的方面，例如创新及高风险项目。慈善来源已经是森林保护的重要经费来源，而且其角色可以扩展至减少森林砍伐和可持续性森林管理。

## **新兴的森林融资工具和机制**

发展环境服务付费制度，作为可持续性森林管理的潜在经费补充来源，被寄以厚望。但是，希望尚未成为现实，原因是发展中国家的经验依然太有限（主要是拉美国家）。从国际的角度看，针对森林所提供全球公共货物的环境服务付费制度（例如气候变化减缓和生物多样性）已成为最有希望为发展中国家筹措更多可持续性森林管理经费的方式。

## **碳抵消市场**

京都议定书的清洁发展机制（CDM）作为主要的强制性碳抵消市场，到目前为止仅批准了一个森林项目，目前清洁发展机制项下的森林碳项目总共有 27 个，减排额合计达 200 万吨二氧化碳，表明还有巨大的供求潜力有待挖掘。2007 年，碳减排额的自发性市场总量为 3.31 亿美元，是 2006 年的三倍还多。这个市场的六分之一是来自再造林及森林保护项目。森林碳抵消需求的总量不大，但是依然有大量需求无法通过受监管市场得到满足。短期内，这个不受监管的市场有可能在开发森林碳交易实施新方式方面扮演关键的角色。

## **减少森林砍伐和森林退化造成的排放（REDD）**

要避免增加二氧化碳的排放量，乃至增加碳汇，避免森林砍伐都是成本最低的缓解选择之一。与此同时，也可增进生物多样性保护、减贫和气候变化适应等其他好处。通过碳收入，发展中国家可持续性森林管理的经济可行性可望得到实质性的提高，至少森林提供的部分生态系统服务能够达到补偿。

REDD 补偿这种双赢的工具正在越来越多地得到几乎所有利益相关方的支持，其理由各不相同。对于热带国家的政府，REDD 可以为国家优先事项开辟新的融资来源；对于捐款国，它是低成本的碳抵消选择；对于环境类非政府组织，REDD 可额外增加生物多样性保护的经费来源；对于农村贫困人口，它可提供迫切需要的收入和社区发展资金，也是一个改善森林使用权的手段；对于私营部门，REDD 可提供额外的经费来源，用于提高可持续性森林管理的财务可行性；对于政治精英，它是又一个收入来源；对于多边发展银行，REDD 可开辟在维护全球公共货物的背景下开展业务的新方式；对政府间组织，它提供了一个技术援助方面的新干预领域，也是一个新的经费来源。

REDD 机制涉及各类不同的利益方，要满足如此众多利益方的诉求，难度会很大，而且有几个问题需要澄清：（i）关于协同效用的不确定性；（ii）侵犯土著居民及其当地人群的权利的风险；（iii）对土地价格的潜在影响；（iv）REDD 收入分配的公平性；（v）REDD 机制的治理安排；（vi）国家级必要的政策及法律改革进程的缓慢性；（vii）利益相关方的参与；（viii）REDD 融资仅限于森林丰富的国家；（ix）已经解决森林砍伐问题的国家可能被排除在外；（x）旱地和其他碳密集度低的林地可能被排除在外；（xi）土地退化和森林砍伐区再造林的定义和处理方法；（xii）森林砍伐和森林退化根源的根除措施；（xiii）对于木材收获在碳储量管理中的角色缺乏正确的理解；（xiv）REDD 的应用级别（国家、次国家或项目）；（xv）市场机制或基金机制的使用；（xvi）REDD 减排额可能泛滥碳抵消市场；（xvii）交易成本等。

上述部分问题可通过国际监管加以解决，有些可通过在国家 REDD 战略中采取适当的措施加以解决。许多问题都是贯穿整体的，需要从整体的角度加以考虑，例如结合国家森林规划或类似的广泛性战略进行考虑。除了具体采用的方法，还需要为补充性活动提供共同融资，以确保切实产生 REDD 效益，特别是提高国家实施必要措施以减少森林砍伐的能力。

## **国际上与气候变化相关的森林举措**

目前已经采取了几项举措，以推进与 REDD 相关活动的实施。

- 世界银行的森林碳合作伙伴基金（FCPF）将协助发展中国家减少森林砍伐和退化造成的排

放，建设开展REDD活动的的能力。FCPF的两个基本组成部分是：（1）准备基金，宗旨是提高参与国家的具体实施能力；以及（2）碳基金，宗旨是资助基于履约的REDD抵消额付款。FCPF的筹资目标为至少3亿美元，其中大约1.55亿美元已经落实。

- 多边发展银行正在成立专门的气候变化投资基金，以协助成员国实施《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC）。战略气候基金（SCF）为通过对口计划为解决气候变化问题提供新的和额外的融资，以促进国际合作。SCF将试点和推广新的发展模式，从而为维护、恢复和改进富碳自然生态系统提供动力。SCF对减缓和适应气候变化采取整体性方法，整体性方法特别适合林业部门，因为林业部门有多种多样为气候目标作出贡献的机会。在减少基于森林的排放和增强森林的碳封存及适应能力这个大背景下，作为SCF实施的启动措施，世界银行正在制定森林投资计划（FIP），可弥补REDD机制等现有及新兴工具中可持续性森林管理融资的关键缺口。
- 清洁技术基金（CTF）旨在促进清洁技术的推广、扩散和转移。林业部门方面，生物能源领域和改进森林行业能效及管理领域的投资均属CTF的业务范畴。
- 粮农组织、联合国开发计划署（UNDP）和联合国环境规划署（UNEP）联合设立联合国减少森林砍伐和森林退化造成的排放计划，合作在REDD能力建设领域向发展中国家提供协调的技术援助。
- 森林合作伙伴关系计划（CPF）将提出一个发动所有关键的CPF成员参与改进合作与协调的战略框架。
- 国际热带木材组织（ITTO）正在计划就热带森林和气候变化制定专题性纲领。
- 许多其他国际组织也正在制定各自通过森林措施来响应气候变化减缓及适应的方案（例如CIFOR、IUFRO等）。

### 与气候变化相关的区域性及国家举措

关于避免森林砍伐和森林退化在《联合国气候变化框架公约》中扮演的角色，随着对该角色的认识日趋明确，已促成几项捐款人举措，也促成一些发展中国家政府为热带森林保护提供经费，例如果盆地森林基金（CBFF）和巴西的亚马逊基金。澳大利亚和挪威等发达国家则启动了专门针对REDD和森林保护的新融资举措。

通过森林干预措施为减缓气候变化提供经费，目前看来已为此作好行动上的准备，而且也具备这样的意愿。捐款人近年来的许多决策将会为森林融资动员大量的新资金，虽然总的规模大小目前还很难估算。但是，这些举措与各种市场化或资金积累制的融资机制合并在一起，至少有潜力将国际社会流向发展中国家的森林融资增加一倍。但是，许多此类资金都是共同定向于森林丰富的国家，而这些国家已经被认定为REDD机制的重点国家。

另一方面，融资举措的规模也带来了各方及各融资机制之间的协调问题。融资受来源推动，而不是受需求所推动，这种风险是存在的。各项融资举措的对口范围有可能会交叉重叠。另外，对于针对与森林相关的全球关切问题的新兴融资机制，还需要发挥各机制间的协同增效作用，特别是与气候变化相关的全球关切问题。要调和彼此独立的举措，可能是一个并不现实乃至不恰当的目标，但是需要根据比较优势和现有的财务及人力资源，加强合作与协调。

### 碳以外的森林环境服务付费制

十年来，已经引入各种针对森林环境服务的监管性、市场化和其他自愿性的付费机制。在许多发达国家，这些机制已经成为流域保护和生物多样性保护的主要经费来源，然而此类机制的最大潜力是在发展中国家特别是在气候变化减缓及适应领域。但是，由于多种原因，市场化的环境服务付费机制在发展中国家的发展非常缓慢，而且中短期的潜力看来也很有限，主要是因为与政策及监管框架有关的约束、市场创造及推广、供应商合作、森林社区和土地所有者缺乏技术及业务管理能力等。

因此，付费机制可能必须依赖于国内公共部门的资助和国际支持，但是从长期看，如果政策及法律问题能得到解决，市场化方案的前景是光明的。

以下方面需要获得支持：（i）切实理解环境服务付费机制的可能性；（ii）为实施环境服务付费机制创造必要的前提条件；以及（iii）为能力建设、信息系统和建立能够产生预期公平效果的适当自愿性及监管性付费机制创造前期投资的融资需求。另外，还有主权问题需要解决。

### 其他新兴的森林融资工具

目前正在开发各种新的工具，作为对森林部门传统的贷款及股权投资方式的补充，包括：（i）生态证券化和森林抵押债券；（ii）森林保险及再保险；（iii）可持续性保护措施的应用；以及（iv）企业与小农户/社区的伙伴合作。这些工具克服了一些制约因素，例如长期森林投资项目的前期融资（特别是人工林种植），以及针对自然灾害的风险管理。生态证券化和保险是重要的战略工具，可以大大促进私营部门的林业投资，但是也有一些例外的情况；目前这些工具还处在开发阶段，往往需要外部的支持。

### 融资需求和缺口分析

各地具体情况差别很大，难以测算可持续林业管理实施工作的融资需求。在林业部门的融资需求评估方面，最全面的工作可能是 UNFCCC（2007）进行的评估，此项评估提出了下列针对发展中国家的指示性测算结果：

	十亿美元/年
REDD 的机会成本	12.2
可持续性森林管理成本	8.2
造林/再造林成本	0.1 – 0.4
合计	21.0

上述造林和再造林成本测算结果仅针对符合清洁发展机制资格要求的土地，即在 1990 年没有森林覆盖的土地，因此并不反映发展中国家在该指标上的整体潜力。造林/再造林的总潜力比此要高得多。

尽管在 REDD 和可持续性森林管理的融资需求测算方面存在问题，但是与现有资金流量进行对比可以发现，在所有领域均存在巨大的缺口。另外，上述测算结果未考虑政府、小农户、社区和其他利益相关方的能力建设投资以及为了使森林碳付费机制实际运行起来所需要的其他前期投资成本。此外，森林领域的气候变化适应工作也需要额外的融资。

### 地理差距分析

大多数发展中国家都有一些针对森林的官方发展援助，但是有 30 个国家未报告有此类经费来源。捐款人开展活动最多的是在南亚和东南亚。另外，捐款人参与面相对比较大的还有中南美洲。外部融资来源在整个非洲、西亚及中亚的活动比较少。

许多森林覆盖率低的国家在森林或树木资源的管理及保护上并未获得实质性的外部支持。许多拥有规模相对较大森林的中小国家获得的外部支持也很有限。在许多森林砍伐率高的发展中国家（超过 1%/年），捐款人开展的活动较多，但是其中许多国家根本没有获得外部支持，或外部支持有限（例如科摩罗、毛里求斯、萨尔瓦多和缅甸）。在许多中高森林覆盖率的国家（超过 40%），外部融资机构也只开展了有限的活动（例如安哥拉、刚果共和国、赤道几内亚、朝鲜民主主义共和国、冈比亚、几内亚比绍、东帝汶、特立尼达和多巴哥）。除了少数的例外情况，小岛屿国家一般都没有获得任何森林方面的支持，尽管这些国家对维护生物多样性、流域保护和适应气候变化方面往往具有至关重要的意义。

这些差距的存在，大概部分是由于政治原因，部分是由于治理不善而导致外部双边及多边机构无法有效参与林业等复杂的自然资源部门，其特点往往是有强大的既得利益抵制任何来自政策及制度改革的压力。

另一方面，也有许多国家获得的外部资助特别多，例如印度尼西亚、巴西、越南、肯尼亚和埃塞俄比亚。

私人外国融资以人工林种植投资形式进入了拉美和亚洲的少数国家。天然森林管理领域的外国投资集中于刚果盆地、亚马逊盆地和东南亚森林丰富的地区。在亚洲和拉美各国，外国拥有的产业能力获得比较广泛的投资，但非洲在这方面明显落后。

## 主题领域

森林官方发展援助有相当大的比例被用于森林保护，这符合支持改进全球公共货物的原则。相对而言，外部融资对保护区外可持续性森林管理的支持力度要小得多。但是，这些森林也产生重要的公共货物，可是这些森林的管理者并未因为维护这些公共货物而获得报酬。新的环境服务付费机制特别是 REDD，在为可持续性森林管理特别是森林保护方面的融资有很大的潜力。

森林恢复方面很有可能依然存在巨大的融资缺口，特别是在干旱和半干旱地区，原因是这些地区在木材及非木材林产品生产上的竞争力很低；环境服务付费机制也很有可能因为碳密集度低而存在巨大的融资缺口，但是此类机制对协同效用（可持续性森林管理的其他方面）的潜在贡献往往是很大的。

对于《关于所有类型森林的无法律约束力文件》提出的政策改革、能力建设和其他国家措施，上游投资看来严重不足。环境服务付费机制的重点是对环境服务的提供收费，因此无法消除这一制约。

对于拥有比较优势和适宜投资环境的国家，私营部门融资将能够满足生产性速生林种植业的大部分开发投资需求。与贸易相关的举措，例如森林认证和欧盟的森林法执行、施政及贸易（FLEGT）行动计划将协助生产者通过产品价格来内部消化可持续性森林管理的成本，但是这个过程需要时间，因为以非法和非可持续性方式生产的产品继续进行低成本竞争，而获认证产品的市场份额依然有限。

为了环境服务和各类森林产品及服务，需要采取全方位的行动，实现对森林管理的持续性融资。从长期看，这两个主要的收入来源可能会能够确保可持续性森林管理慢慢实现财务自给。为了实现这个目标，新工具要求进行巨额的初步投资，根据各国的具体情况，开发和试点适当的模式。

在对于可持续性森林管理的实施（包括 REDD 和其他 PES 机制等新工具）具有核心意义的领域，需要投资的方面包括：

- (i) 采取措施，使农业企业和土地所有者停止砍伐热带雨林，转向在非林地从事种植，包括提高农业生产率
- (ii) 根据可持续性森林管理的原则，进行木材及非木材林产品的生产
- (iii) 为社区、小农户及森林居民确立和有效实施充分的森林所有权/使用权
- (iv) 林区土地用途分区管理及规划
- (v) 对非林部门的计划（农业、交通运输、采矿、能源等）进行补充性投资，确保对森林给予充分的保护
- (vi) 建设政府和私人及社区森林利益相关方的制度、法律及技术能力
- (vii) 加强森林治理，提高森林部门的透明度及控制力度
- (viii) 恢复退化的森林生态系统及人工林
- (ix) 改进和重组基于森林的产业

- (x) 农业发展、社会服务和基础设施，以及森林社区的行政及管理技能
- (xi) 进行创新及研究
- (xii) 实施市场化及其他自愿性的机制
- (xiii) 防止森林的火灾、虫害、疾病和其他外部威胁

## 投资潜力

下表对发展中国家的投资潜力进行了定性的描述。下表指出未来对可持续性森林管理、REDD、造林及再造林（A/R）和森林恢复领域的投资方向。

森林砍伐率/相对森林覆盖率	低森林覆盖率国家	高森林覆盖率国家
高森林砍伐率国家	<b>REDD:</b> 高/中潜力 <b>可持续性森林管理:</b> 低/无潜力 <b>造林及再造林:</b> 高潜力 <b>恢复:</b> 高潜力	<b>REDD:</b> 高潜力 <b>可持续性森林管理:</b> 高潜力 <b>造林及再造林:</b> 高潜力 <b>恢复:</b> 高潜力
低森林砍伐率国家	<b>REDD:</b> 低/无潜力 <b>可持续性森林管理:</b> 低/无潜力 <b>造林及再造林:</b> 高潜力 <b>恢复:</b> 中等潜力	<b>REDD:</b> 中等潜力 <b>可持续性森林管理:</b> 高潜力 <b>造林及再造林:</b> 低/中潜力 <b>恢复:</b> 低潜力
零森林砍伐率/林区面积不断增加的国家	<b>REDD:</b> 无潜力 <b>可持续性森林管理:</b> 低潜力 <b>造林及再造林:</b> 中等潜力 <b>恢复:</b> 低/中潜力	<b>REDD:</b> 无潜力 <b>可持续性森林管理:</b> 高潜力 <b>造林及再造林:</b> 低潜力 <b>恢复:</b> 低/无潜力

## 国际计划及融资安排的治理问题

合作有两个基本模式：股东模式和利益相关方模式。理论和实践都表明，企业治理采用股东模式，在付出一定的正当性成本的前提下，可以促进效率，而利益相关方模式虽然可以提高正当性，但是如果参与者数量很大，而且相对于预期效益而言，组织多元利益方来追求共同目标的成本很高，则可能会面对集体行动问题。国际森林规划方面，近年来不断趋向于利益相关方模式，以提高针对性、自主性、公正性和问责性，但是往往难以兼顾正当性与效率。

## 主要结论

需要从所有来源取得可持续的新经费和追加经费，以支持可持续性森林管理，落实《关于所有类型森林的无法律约束力文件》的实施。目前正在出现许多前景良好的新机制和来源，但是迄今还没有认真考虑定义和开发具体针对可持续性森林管理的筹资机制或工具。

过去几年，森林官方发展援助表面上看是不断有小幅度的增加，但是需求与实际经费之间的缺口依然很大。增加森林官方发展援助的仅限于少数双边捐款人和一些多边融资机构。因此，官方发展援助的增加是否具有可持续性，是没有保障的。为了在实现 GOF4 资金动员目标方面取得进展，需要捐款人和受援国进行协调一致的努力。官方发展援助应该在未来的森林融资中扮演的角色应该得到大幅度的加强。在未来的森林融资中，需要增加出资，包括增加对部门援助计划和政策发展贷款的投入，以确保融资缺口不会进一步扩大。鉴于国家发展中还有其他紧迫性的优先事项，许多发展中国家的森林部门在为森林争取新的公共资助方面将继续面对挑战。如果不将森林与减贫战略和更广泛的国家发展规划明确联系在一起，对森林官方发展援助的显性需求不太可能会增加（供给亦如此）。需要进一步明确森林对减贫的贡献和贫困人口对森林的依赖性，为森林官方发展援助（包括预算支持）提供充分的依据。

目前尚未充分贯彻“巴黎援助效果宣言原则”，以协调森林官方发展援助，造成捐款机构和受援国双方都要支付高额交易成本。只有在各国的主持下协调各融资来源和外部举措，才能确保外部森林公共援助得到充分协调，充分发挥作用。

国家森林规划为外部林业资助的捐款人协调和国内协调提供了一个有用的框架，但是只有少数国家将国家森林规划纳入更广泛的国家发展及减贫战略。可能有必要在积累经验的基础上，加强国家森林规划及其融资战略制定过程中的分析工作质量，从而改进国家森林规划概念的实施。通过这种方式，可以明确缺口所在，以完成可持续性森林管理的国家级优先事项，实施《关于所有类型森林的无法律约束力文件》提出的促进资金动员的国家措施。

有证据表明，如果国家有针对森林融资的有效需求，而且国家的法律及政策框架和治理状况适合公共及私营部门的投资，是很有可能取得更多融资的。实施上，国家级别的条件基本上决定了可持续性森林管理及相关的下游活动可以获得多少外部融资。

从私人来源筹集可持续性森林管理所必需的资金，在很大程度上，成功与否取决于：（i）森林货物及服务的市场，以及如何让森林所有者、森林社区和私营部门的其他行动人对可持续经营进行投资；以及（ii）就土地用途而言，能否保证森林的竞争力，以防森林土地被用于其他用途。为了在国家级别上做到这一点，应该为可持续性森林管理创造有利的政策环境，而且私营部门行动人（包括小农户和社区）应有充足的资金。

如果不确立可靠的土地使用和森林使用权利，要让私营部门、当地社区和小农户对可持续性森林管理进行投资是不现实的。改革进程不仅政治上敏感、技术上复杂，而且需要投入大量的资源。即使有充分的立法，如果不能有效相关行政管理部门贯彻立法者的意图，改革的实施过程往往会很缓慢。在外部出资的土地使用权改善计划和项目中，这一点往往会被低估。

为了部分弥补可持续性森林管理的融资缺口，要改变投资环境，为私人及公共投资创造有利条件，就需要克服森林部门以外和部门内的制约因素。要克服部门外的制约因素，森林部门利益方基本上难有作为，需要有高层的政治承诺。森林治理薄弱，是许多国家关键的部门内问题，是私人及公共融资的障碍。有必要评估和监督森林部门的投资环境，以确保系统性地对投资环境进行必要的改善。

通过森林环境服务付费机制筹集资金来源，市场化机制在这个方面有很大的潜力，但是如果缺乏监管框架和政府的推动，则市场化机制也无法有效发挥作用。另外，市场化机制需要大量的上游投资，原因是付费是以履约为基础的。在制定环境服务付费机制时，应解决这个制约因素。

要使森林经费有实质性的增加，必须将森林纳入未来的气候变化机制及其融资工具。但是，森林碳融资工具要推广开来，首先需要克服概念、政策和行政管理上的许多复杂因素（例如额外性、渐增性、治理等）。

另外，有些森林服务特别是减缓气候变化，有潜力为林业提供更多的经费，这固然令人欣慰，但是还必须确保不会因关注碳封存等某一种森林商品或服务而损害可持续性森林管理的整体性，包括其社会、环境和经济目标。

近年来生物燃料领域的经验表明，如果在新融资工具的设计中包含不充分考虑对社会及环境的影响和公平问题，就可能发生反作用。对于 REDD 机制，应该通过充分的分析工作、规划、试点和宣传，引导建立现实的心理预期，以避免这个问题。

为了填补可持续性森林管理当前的经费缺口而设计新融资工具时，需要努力确保简单实用性，以便随着经验的积累，逐步加以改进。因此，试点工作非常重要，通过试点可对各种候选模式进行测试。在初步设计阶段就追求新工具的完美，往往是妨碍成功的主要原因。

森林保护和能力建设所需的经费虽然还不能完全达到要求，但是已经有各种来源，而可持续性森林管理各方面主要前期投资的筹集依然是主要的瓶颈。在发展中国家，务必要筹措到此类主要前期投资的资金，这样才能逐步提高可持续性森林管理的财务自给程度。“财务自给”作为一个目标，依赖于森林所有者和管理者根据当地的具体情况从森林货物及服务中获得的收入，包括从森林提供的全球公共货物中获得的收费收入。

根据现有和新兴的融资流量来看，低森林覆盖率国家和最不发达国家的地理差距看来很大。这些差距具有战略意义，因为对于森林提供的全球和当地公共货物，在维护和改进方面有尚未得到利用的巨大机会，而这些国家的生态系统正在退化。新融资工具的开发应考虑弥补这些差距。

此外，要提高必要的国家能力，也需要额外的投资，对此现有和新兴的工具都没有给予充分的考虑。对于作为受援方的森林行动人和其他利益相关方，资金筹措来源和交易成本非常关键。目前现有的资金筹措来源在设计上一般是以内部优先事项和程序作为出发点，因此尚未充分考虑这个问题。

迫切需要提高各来源向发展中国家提供的外部森林融资（和相关融资）的透明度。这是一个早就应该解决但久拖未决的问题，因此在采取何种方法为可持续性森林管理动员“新的和额外的”财务资源方面，达成共识的进展十分缓慢。

### **增强对可持续性森林管理的国际融资力度**

在国际上，与森林相关的融资架构发展迅速，其部分是具体针对可持续性森林管理，部分是针对增加森林对气候变化减缓及保护生物多样性的贡献。因此，在森林融资领域，由于各来源已经在满足发展中国家的各种可持续性森林管理融资序幕，因此也存在“组合法”。但是，由于资金对口方向、可用性、可获取性及金额的限制，现有的资金筹措来源还不足以满足可持续性森林管理的要求。必须作出进一步的努力，以更好地利用现有的资金筹措来源，并创造新的融资工具来填补现有缺口，从而扩大资金筹措来源。

在国际层面上，与具体针对森林或可为可持续性森林管理提供支持的新资金筹措来源有关的政策环境正在不断的发展演变。所有这些现有和新兴的财务工具和来源都有潜力也有局限，但是为可持续性森林管理建立新的“自愿性全球融资机制”（联合国经济与社会理事会第 2007/40 号决议的呼吁）的可行性将继续是一个关键的政治及政策问题。现有的资金筹措来源只能部分满足可持续性森林管理和《关于所有类型森林的无法律约束力文件》实施工作的融资需求，国际社会应高考虑是否设立具体针对可持续性森林管理/《关于所有类型森林的无法律约束力文件》的新的工具或机制，以系统性和可预测的方式增加财务资源。

要筹措具体针对可持续性森林管理的新经费，有几个选择，其中包括正在开发中的选择。例如，战略气候基金正在制定一项广泛性的森林投资计划。该计划可以通过各种工具，包括赠款、信贷、担保等，通过主要的多边融资机构安排向发展中国家提供足够多的资金援助。但是，需要指出的是，单靠某一种资金筹措工具，不足以充分满足可持续性森林管理和《关于所有类型森林的无法律约束力文件》的实施工作需求。

近年各种与森林有关的资金筹措举措表明，趋势是分散化，不是整合化。不论是捐款方、受援国家及其受益人，还是从事融资领域现有的国际组织，这都是一个值得关切的问题。可能出现的问题有：对口范围交叉重叠、对竞争优势缺乏认识、新举措的现在资金提供方混淆不清以及对“好”项目的不良竞争。有必要发挥各类融资机制和工具在气候变化、生物多样性、土地退化和可持续性森林管理领域的协同增效作用。鉴于各不同融资机构和来源的独立性，以及森林在许多融资案中仅仅是融资窗口之一，要将森林融资“组合”的各不同组成部分纳入同一个管理结构，是不切实际的想法。但是，有必要在各层面进行有效的协调。无论如何，至少应加强当前的合作安排。

在国家级别，要加强合作就需要整合国家森林融资和信息交换等可在政府主导下进行适当安排的工具。另外，应建立足够的国家能力，以充分利用日趋多样化和复杂化的外部及内部森林经费筹措工具。

全世界的森林是一项具有多重功能的自然资源，如果加以可持续性管理，就能满足社会在空间和时间上的各种需求（即当地、国家、全球的需求以及当代和子孙后代的需求）。为了维护和增进森林提供的货物及服务，必须在国际、国家和当地的层次上采取行动，根据《关于所有类型森林的无法律约束力文件》的规定，落实对可持续性森林管理的全球承诺。同样重要的是，必须为实施可持续性森林管理（也就是实施《关于所有类型森林的无法律约束力文件》）提供必要的手段，特别是财务资源。为了取得切实的进展，我们迫切需要进一步明确怎样才能提供这种必要的手段。