



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

林业委员会

第二十三届会议

2016年7月18-22日，罗马

《巴黎协定》后的森林融资机遇

I. 引言

1. 《巴黎协定》除了旨在“把全球平均温度的上升幅度限制在远低于比前工业水平高出 2°C 的水平上，并努力将升幅限制在 1.5°C 以下”之外，还旨在“提高适应气候变化不利影响的能力并……增强气候抗御力”，以及“使资金流动符合温室气体低排放和气候适应型发展的路径”。
2. 筹集气候资金应比以往加大力度，提供更大规模的财政资源应旨在实现适应与减缓之间的平衡。《协定》提到，气候变化框架公约 2009 年在哥本哈根商定的现有目标是，到 2020 年至少为气候相关融资每年至少筹集 1 000 亿美元。《协定》还呼吁 2025 年对这一认捐是否充足进行评估。
3. 《协定》承认森林在减缓和适应气候变化方面发挥的关键作用，强调为实施降低因森林砍伐和退化所产生的排放的政策方法和积极措施提供适当和可预测财政资源的重要性，以及“实现森林保护和可持续管理，增加森林碳储存”的作用，还重申了可持续森林管理产生的非碳惠益的重要性。
4. 总的来说，《巴黎协定》为可持续森林管理筹集资金提供了新的动力，不仅通过直接气候融资，而且利用其他现有融资机制和手段。由于为其实施作出的供资认捐，《协定》为大大增加可持续森林管理融资提供了新的机遇。

本文件可通过此页 QR 二维码快速读取；粮农组织采用 QR 码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。
其他文件可访问：www.fao.org。



mq954

II. 与气候变化相关的林业融资机遇

A. 现有供资机制

5. 一些多边基金为气候变化减缓和适应相关行动（包括为森林）提供财政援助。例如，其中尤其包括：绿色气候基金、全球环境基金（全环基金）、适应基金和最不发达国家基金。已专门为森林部门和 REDD+方案采取若干项措施，其中包括世界银行的三个文书，即森林碳伙伴关系基金、可持续森林景观生物碳基金倡议和森林投资计划；联合国 REDD 方案；REDD+先行者方案；刚果盆地森林基金；中非森林倡议和其他私人来源。

6. 关于森林气候融资，REDD+因其假定的低成本降低二氧化碳排放的能力而获得重视。REDD+方案旨在为森林储存的碳确定经济价值，向发展中国家提供激励措施以促使其减少林地所致碳排放量。大多数气候变化融资，包括为 REDD+融资，仍然利用官方发展援助的传统模式。海外发展研究所最近的研究得出结论，几乎所有的 REDD+双边融资额都为赠款。¹迄今为止，REDD+和气候变化融资主要用于能力开发。多边举措还利用其他手段如优惠贷款，目的是最终提供基于结果的付款方式。

7. 《巴黎协定》承认为实施 REDD+提供充足而可预测的财政资源的重要性，预期将根据取得的结果向实现减排的国家付款。REDD+方案中这类基于结果的付款，可为存在清除或退化风险之中的森林储存的碳创造经济价值，从而为发展中保护森林提供激励。粮农组织、联合国环境署、联合国开发署、全环基金和世界银行等全球机构，正在与许多双边机构和非政府组织一起，积极为 REDD+方案开展能力建设。

8. 一些举措，包括哥本哈根绿色气候基金、森林碳伙伴关系基金、可持续森林景观生物碳基金倡议和 REDD+先行者方案等，旨在为 REDD+行动向森林国家提供基于结果的付款。森林部门践行基于结果付款的新颖理念出现了延误，但预期 2016 年将完成一些交易。其他的举措规模较小，但截至 2016 年初，哥本哈根绿色气候基金已总共宣布捐献 103 亿美元。²预计一旦制定这项活动的相关程序，将执行较大的计划和项目，为 REDD+方案基于结果的付款提供较大份额的基金。

9. 除了国际公共气候资金之外，国内公共资金和私营部门捐款是气候融资的另外两个主要来源。许多发展中国家，尤其是新兴经济体，正在其国家计划中优先重视气候相关行动，为其分配大量预算。此类贡献还包括通过国际气候计划和项目作出的共同融资承诺。然而，国内气候融资方面缺乏全面信息，因为尚未对这些努力进行系统跟踪。

¹ <http://www.climatefundsupupdate.org/global-trends/fast-start-finance>

² <http://www.greenclimate.fund/contributions/pledge-tracker>

10. 目前，投入发展中国家森林部门的私人气候资金流量，尤其是通过自愿性碳市场进入的流量小且不稳定。机制复杂和强有力履约市场的缺失，可能是私营部门投资水平低的部分原因。2014年，自愿性碳市场上交易的碳补偿额不足全球温室气体释放量的百分之一。这尤其是对碳市场成为未来气候行动（包括 REDD+ 方案）重大融资来源的前景提出了质疑。

11. 关于适应，气候变化框架公约预测发展中国家气候变化适应成本到 2030 年为每年 280—670 亿美元。气候融资历来侧重减缓行动，但自 2011 年以来，专门的气候融资手段提供的适应活动资金大大增加。除了许多双边机制之外，最不发达国家资金和气候变化专项基金提供了大部分适应资金。适应基金，即气候投资基金的气候抵御能力试点计划，以及欧盟全球气候变化联盟也大大增加了可提供的资金数量。绿色气候基金确立了一项指标战略，努力为减缓和适应提供同样的支出。林业方面的气候行动日益注重采用全面的方法，既努力降低排量又同时提高抵御能力，从而为实现减缓和适应双重目标作出贡献。

B. 加强可持续森林管理融资努力实现气候目标

12. 普遍承认，森林和林业主要通过可持续森林管理对气候变化作出贡献。可持续发展的森林拦截和储存碳，而森林采伐释放到大气中的碳可通过天然更新或植树得到补偿。此外，采伐的木材中的碳未必会释放到大气中，而是可能在木材制品中储存较长时间。这样，不产生碳影响的原材料可取代碳足迹大的其他材料。然而，实现可持续森林管理依然面临挑战，森林部门既要努力扩展和丰富收益来源，又要提高林业经济活力。

13. 可持续森林管理的融资问题在众多全球性论坛上，包括在联合国森林论坛和本委员会中都进行了广泛讨论。2012 年林委第二十一届会议提出了扩大可持续森林管理财政基础的建议，2014 年第二十三届会议邀请各国加大力度，促进为森林的环境服务付费和其他新颖融资机制。森林合作伙伴关系介绍了全球森林融资形势和加强联合国森林论坛成员国森林融资的信息。

14. 一些国家制定了成功的融资战略，如国家森林/环境/气候基金、微额信贷工具和专项信贷支持额度。森林可持续管理融资也通过改善有利环境得到加强，包括移除投资障碍，促进资源权利和权属安全。通过环境服务付款计划和措施，如补贴、税收减免、保险支持以及价格和收购保障等，为可持续森林管理产生的多重利益提供物质激励，也帮助了一些国家为可持续森林管理筹集投资。近几年的成功事例还包括公共—私人伙伴关系和私人与私人伙伴关系（如订单农业）。这些激励措施有助于降低管理成本，确保产业供给，提供流动资金，以及减小规模森林所有者面临的风险和不确定性。其他重要事例包括改进获得金融和销售服务的手段，促进市场发展，即创造林业投资者与项目倡导者能够互动和执行投资计划的场合。

15. 由于新的机制和机构不断涌现，可持续森林融资尤其是国际气候融资正在变得日益复杂。基于项目的干预行动也正在慢慢转向更加广泛的国家计划方式。供资规模在扩大，而融资方式也大量增加且出现零散化。例如，适应基金和绿色气候基金分别为有资格获取资金的国家实体确立了各自的一套认证标准。金融景观的这一变化，不仅要求改进获取资金的金融管理和信用标准，而且需要有提供和分配所获资金的适当而有效的手段。涉及大量公共付款的机制内固有的社会和环境保障措施，也强调需要国家和国内各级实行妥善的金融管理。为了发挥私人资金的作用和找到其有效利用方式，尤其需要对手段、业务模式以及问责和平等等影响进行更加详细的分析。即使在为融资成功提出充足理由之后，国家也往往难以为分配所筹集的资金建立必要的组织结构和系统。

16. 因此，发展中国家的可持续森林管理融资不仅仅是筹集资金。扩大可持续森林管理的金融基础和实现多样化，尤其涉及体现森林投资的多重利益；创造新的收入流；建立与其他经济部门可行、持久的伙伴关系；加强林业机构有效获取、管理和利用筹集的资金的能力。这些挑战部分解释了为何进展缓慢，凸显有必要加强金融构架和治理，为实现每年 1 000 亿气候融资目标奠定根本基础。

17. 粮农组织和其他发展伙伴加强可持续森林管理融资（包括气候融资）的工作，着重表明需要采取一种协调、一致、协同作用的方式。为此，必须从国家、国际、公共、私人来源筹集一系列广泛的资源，同时进一步营造必要扶持环境，提高机构能力。在战略层面上，这涉及：a) 将森林部门纳入国家规划和财政决策主流；b) 为森林部门建立平坦的活动场所并提供支持，积极主动承认和提高森林产品和服务的经济价值；c) 确保森林产品和服务贸易体现其真正价值，确保森林拥有者的努力能获得适当回报；d) 依据市场行情定价，避免漏损，提高现有森林收入的收缴效率。

C. 扩大森林气候融资规模的新机遇

18. 在《巴黎协定》的 175 个签署国中，101 个国家提出了包括农业和森林适应建议在内的国家自主贡献，88 个国家包括了农业、林业、土地利用部门的减缓建议。在为气候融资作出的 1 000 亿美元承诺中，绿色气候基金迄今已收到 100 亿左右，但由于申请和审批程序繁复，资金支出额小。2016 年 12 月将在马拉喀什举行的气候变化框架公约第二十二届缔约方大会，将考虑《巴黎协定》的实施机制，包括融资机制。绿色气候基金将需要证明已经认捐的资金正在为《巴黎协定》的实施提供有效支持，以便吸引更多认捐，至 2020 年达到 1 000 亿美元承诺。

19. 因此，第二十二届缔约方大会提供了一个向全球气候框架提出大规模行动建议的机会之窗，支持各国实施其国家自主贡献目标中与农业、森林和土地利用有关的活动。粮农组织拥有独一无二的比较优势，即粮农组织把农业、森林和土地利用整合为一，且拥有有效提供国家支持所需的技术力量。

20. 粮农组织正计划与国际金融机构包括区域开发银行结成伙伴，促进各国争取绿色气候基金和其他气候变化融资以及安排好这些资金的使用。在此背景下，粮农组织现有的“设施³”和计划可作为提供技术支持的渠道，开展能力建设，为更大规模投资做好准备。林业方面已有几个这样的“设施”，如森林和景观恢复机制、森林和农场基金、森林执法治理和贸易计划以及 UNREDD 计划。

III. 供审议的要点

21. 委员会不妨请各国：

- 改进治理和体制机制，有效利用现有金融工具和机制，把握《巴黎协定》带来的新机遇，以改进可持续森林管理的融资；
- 加强森林部门对气候变化的投资，扩大实施能够产生多重重大惠益的成功举措；
- 加强公共与私营和私人与私人伙伴关系，为可持续森林管理进行融资；
- 考虑通过与气候变化相关的国际文书和进程的管理机构一起，简化程序，增强为可持续森林管理获取财政资源的手段。

22. 委员会不妨请粮农组织：

- 与各国合作和与指定实施机构包括区域开发银行合作，争取绿色气候基金和其他气候融资来源提供大量金融资源；
- 利用粮农组织现有设施和计划作为提供技术支持的渠道，并开展能力建设，为更大规模投资做好准备，促进在农业、林业、其他土地利用部门采取适应和减缓气候变化的行动；
- 加强伙伴关系，帮助各国获取国际气候融资，包括来自双边来源和多边机构，如世界银行和全环基金的资金；
- 支持各国开发有效手段，加强可持续森林发展融资，包括获取森林的非碳利益。

³ 粮农组织的设施 = 粮农组织为国家计划提供资金的大型计划和实体、伙伴关系协定或赠款。