



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

## 第二十六届会议

2022年10月3-7日

## 森林途径投融资

### 内容提要

本文件采用了最新实证和数据，特别是来自粮农组织旗舰报告《2022年世界森林状况》最新版本和第十五届世界林业大会的有关资料。文件概述了针对《2022年世界森林状况》中确定的森林途径加大融资和投资力度的关键问题、优先事项和机遇。它强调了以下四项优先行动，这些行动有可能为森林途径提供更多资金流量并带来更大影响：

- 增加针对包括森林恢复在内的可持续林业气候融资，例如可将其纳入气候融资战略，并从碳市场的发展中抓住机遇；
- 为土著人民、地方社区和小生产者分配更多资金，重视他们在保护和恢复森林以及支持可持续森林价值链方面的关键作用；
- 战略性地利用公共融资来吸引包括小农在内的私营部门参与，并更好地监督国内公共融资，以便遏制导致毁林的补贴和激励措施，同时在可持续农业粮食体系内为林业发展创造机会；
- 以综合方式解决林业和农业融资问题，推广农业与森林保护、恢复和可持续利用之间的互补做法。

### 建议林委采取的行动

#### 提请林委：

- 呼吁成员考虑通过气候变化相关国际文书和进程的治理机构简化程序，增加获得资金的机会，并监测当地利益相关者在遏制毁林、促进森林恢复以及改善森林可持续利用（《2022年世界森林状况》中确定的三条森林途径）方面的直接融资水平；

文件可访问：[www.fao.org](http://www.fao.org)

- 鼓励成员促进各项公共融资工具协调一致地实现可持续景观，特别是评估农业补贴、公共支出和激励措施对森林的影响，包括利用全球环境基金（全环基金）第八次充资和其他多边供资机制提供的机会，在林业与农业相结合方面获得更多融资。

### 提请林委建议粮农组织：

- 根据请求支持成员加强在国家和地方层面改进治理和体制机制的能力<sup>1</sup>，以有效利用多边协定提供的融资机会，例如《巴黎协定》、联合国“生态系统恢复十年”和“家庭农业十年”，以及《关于森林和土地利用的格拉斯哥领导人宣言》等高级别政治承诺；
- 根据请求支持成员获得气候融资，例如 REDD+计划中基于结果的付款和新出现的碳融资机会，包括为成员提供技术支持，以帮助其达到《联合国气候变化框架公约》（《气变公约》）下的相关要求和旨在改善环境和社会完整性以及 REDD+结果质量的森林碳标准；
- 根据请求支持成员努力为林业筹集私营部门资金并增加投资机会，包括将可持续森林价值链纳入其气候和恢复战略；
- 利用粮农组织现有举措、计划和倡议，支持公共和私营机构开发适合投资项目的渠道，并增强小生产者积极和公平参与其中的能力；
- 根据请求支持成员制定相关方法，以监测影响森林领域的国内公共资金流动，评估用于实施林业、农业和土地利用政策的公共融资工具的有效性和效率，并制定可加强森林途径融资的有效工具；
- 利用粮农组织与绿色气候基金和全环基金的现有战略伙伴关系，特别是通过全环基金第七次充资下的“旱地可持续景观影响计划”<sup>2</sup>和“粮食体系、土地利用和恢复影响计划”<sup>3</sup>，创建和交流创新融投资模式的相关证据和良好做法，推动大规模实施森林途径。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

林业司  
副司长

Ewald Rametsteiner

电话：(+39) 06 570 53592

Ewald.Rametsteiner@fao.org

（请抄送：COFO@fao.org）

<sup>1</sup> 粮农组织。2019年。《可持续粮食和农业：综合方法》。粮农组织和爱思唯尔，罗马。

<sup>2</sup> <https://www.fao.org/gef/dryland-sustainable-landscapes/en/>

<sup>3</sup> <https://www.folur.org>

## I. 引言

1. 当前，为了应对气候变化、生物多样性丧失以及持续的贫困和不平等问题，亟需提高融投资水平。一项估计显示<sup>4</sup>，为了让全世界实现气候、生物多样性和土地退化零增长方面的目标，森林途径（遏制毁林、恢复森林景观以及推动使用以可持续方式生产的木制品）融资总量到2030年需要增加三倍，到2050年需要增加四倍。到2050年，仅森林建设和管理所需的估计资金就高达每年2030亿美元。为了实现增资，需要利用包括国内政府、私人 and 官方发展援助在内的所有资金来源。

2. 近年来，粮农组织投入了越来越多的资源，用以帮助成员缩小这一资金缺口。尽管暴发了疫情，但粮农组织的业务规模却稳步扩大，2021年总额达到3.18亿美元，这得益于粮农组织的双边和多边供资伙伴的支持，包括全球环境基金和绿色气候基金。

3. 在2020-2021两年度，粮农组织制定了指导材料，帮助森林生产者制定可获得银行贷款的商业计划<sup>5</sup>，并为森林生产者组织提供了能力建设和辅导支持，帮助他们进入市场和获得融资。粮农组织还推动开展了有关对话和投资论坛，供各方交流挑战、机遇和经验教训，以便强化选定国家的森林价值链；此外还举办了各种研讨会来支持成员获得气候融资。粮农组织开展研究，探索了为森林和农业生产者提供气候供资的途径<sup>6</sup>，并建立了森林和景观恢复融资实践社区。此外，粮农组织支持各国从全环基金<sup>7</sup>（包括最不发达国家基金<sup>8</sup>）、适应基金<sup>9</sup>和绿色气候基金获得资金。粮农组织领导全环基金第七次充资下的“旱地可持续景观可持续森林管理影响计划”（1.045亿美元），为11个国家<sup>10</sup>提供支持，帮助它们实现土地退化零增长。

4. 最新版本的《2022年世界森林状况》中纳入了一章关于三种森林途径融资的内容，第十五届世界林业大会举办了多项关注森林融资的活动。《首尔森林宣

---

<sup>4</sup> 环境署。2021年。《自然融资状况报告：到2030年将对基于自然的解决方案的投资增至三倍》。  
<https://www.unep.org/resources/state-finance-nature>

<sup>5</sup> 粮农组织。2021年。《制定可获得银行贷款的商业计划：森林生产者及其组织的学习指南》：  
<https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb4520/en>。该出版物正在翻译成法文，基于该指南的电子学习课程已基本制作完成。

<sup>6</sup> J. Diaz 和 J. Kerr，2020年。《帮助森林和农场生产者组织获得气候变化融资》：  
<https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb0276en>；Macqueen。2021年。《地方气候抵御力融资—幻想如何成为现实？》：<https://pubs.iied.org/20446iied>

<sup>7</sup> 几内亚、肯尼亚、马达加斯加

<sup>8</sup> 中非共和国

<sup>9</sup> 布基纳法索和瓦努阿图

<sup>10</sup> 安哥拉、博茨瓦纳、布基纳法索、哈萨克斯坦、肯尼亚、马拉维、蒙古、莫桑比克、纳米比亚、坦桑尼亚联合共和国、津巴布韦

言》<sup>11</sup>呼吁到2030年将全球对森林和景观恢复的投资增加至少两倍，以履行全球承诺并实现国际商定的目标和具体目标。

5. 本文件利用了最新的证据和数据，特别是来自《2022年世界森林状况》和第十五届世界林业大会的有关资料。文件概述了关键的融资问题和机会，并强调了四项优先行动，这些行动有可能提供更高的资金流量并带来更大影响，有利于遏制毁林、促进森林恢复以及改善森林的可持续利用。

## II. 优先行动1：增加气候变化相关供资

6. 自2000年以来，各部门与气候相关的发展融资都大幅增加。近年来，流入林业的气候资金也有所增加，在2015年至2019年间几乎翻了一番。供资的增加使REDD+框架得以推进，实施和融资规模得以扩大。<sup>12</sup>根据《气变公约》报告的REDD+结果，2021年减少的二氧化碳排放量超过114亿吨，并且已经或将通过各种来源提供基于结果的付款，包括来自绿色气候基金、森林碳伙伴关系基金碳基金和“通过加速森林融资减少排放”倡议的资金。然而，用于林业的气候融资份额仍然很小：2009年至2019年期间的占比不到总额的4%，<sup>13</sup>其中一小部分还被用作了适应资金（《2022年世界森林状况》<sup>14</sup>）。这一份额可以增加，政府可能有多种选择来使气候融资更好地为森林服务（《2022年世界森林状况》<sup>15</sup>）。

7. 一种方案是将包括森林恢复在内的可持续林业纳入气候融资战略，并将与森林恢复有关的目标纳入更广泛的气候适应和减缓承诺（国家自主贡献）。2020年至2050年期间，通过植树造林和再造林恢复退化的土地，每年可以经济高效地从大气中减少9-15亿吨二氧化碳。<sup>16</sup>此外，在建筑中使用重型木材和工程木制品，在纺织品生产中使用人造纤维素纤维，都能替代碳密集型材料。最近的一篇文章

---

<sup>11</sup> [《首尔森林宣言》](https://www.fao.org/forestry/2022-forest-conditions-report/)（[fao.org](https://www.fao.org/)）

<sup>12</sup> <https://climatefundsupdate.org/wp-content/uploads/2021/03/CFF5-ENG-2020-Digital.pdf>

<sup>13</sup> 总额包括公共和私人、双边和多边、国家和国际等所有类型来源以及绿色气候基金的供资，全环基金的供资在森林多边气候融资中所占份额最大。

<sup>14</sup> 粮农组织。2022。《2022年世界森林状况：有助于促进绿色复苏和建设包容、有韧性的可持续经济的森林途径》。罗马。粮农组织。<https://doi.org/10.4060/cb9360en>

<sup>15</sup> 粮农组织。2022。《2022年世界森林状况：有助于促进绿色复苏和建设包容、有韧性的可持续经济的森林途径》。罗马。粮农组织。<https://doi.org/10.4060/cb9360en>

<sup>16</sup> S. Roe、C. Streck、R. Streck、J. Busch、M. Chapman、V. Daioglou、A. Deppermann等。2021年。《减缓气候变化的陆基措施：各国的潜力和可行性》。全球变化生物学，27(23)：第6025-6058页。  
<https://doi.org/10.1111/gcb.15873>

综述得出结论，木材的替代因子中位数为0.9—换句话说，每使用含有1千克碳的木材替代建筑系统中的非木质材料，平均可以减少约0.9千克的碳排放。<sup>17</sup>

8. 还可以在缓解和适应之间寻求更好的平衡（看见适应基金带来的新的可能，将恢复作为一种缓解和适应相结合的战略），同时采取更具体的行动，并设定切实的森林和景观恢复目标，但这在许多国家的自主贡献中仍然没有得到充分体现。<sup>18</sup>

9. 碳金融规模不断扩大，可以进一步推动创新并抓住机遇。2021年，全球碳定价收入快速增长，比2020年提高了近60%，达到840亿美元左右。<sup>19</sup>私营部门公司做出了关于在其企业价值链各环节设定减排目标的净零承诺，并且《联合国气候变化框架公约》缔约方大会二十六届会议通过了《巴黎协定》第6条，这些都为碳市场发展提供了动力。2021年自愿性碳市场年度交易量也首次增加10亿美元。<sup>20</sup>林业仅从这一增长中获得了微薄的收益。改善有利环境以及技术、行政和融资能力可促进与私营部门和民间社会的合作，共同从发展中的碳市场受益。林业在开发碳中和与可持续森林产品市场方面的作用可以进一步加强，但需要可靠的监测、会计、报告和验证系统。

### III. 优先行动2：资助小规模生产者

10. 小农、土著人民和地方社区对于扩大森林途径的实施规模至关重要（《2022年世界森林状况》<sup>21</sup>）。强有力的证据表明，由土著人民和地方社区以及森林社区管理的森林面积广阔、生物多样性丰富、毁林率低、碳储存量大，可为农村生计和粮食安全提供支持。这些行为主体拥有或管理着全球至少43.5亿公顷的森林和农田（世界总面积约为90亿公顷），每年生产的农林产品价值高达8690亿美元至1.29万亿美元（《2022年世界森林状况》<sup>22</sup>）。小型农场数量（即面积不到

---

<sup>17</sup> P. J. Verkerk、M. Hasegawa、J. Van Brusselen、M. Cramm、X. Chen、Y. Imparato Maximo、M. Koç等。2021年。《全球生物经济中的林产品》。罗马，粮农组织。<https://doi.org/10.4060/cb7274en3>

<sup>18</sup> 国际自然保护联盟。2020年。《关于通过森林景观恢复目标提升2020年国家自主贡献意愿的展望》。华盛顿特区，美国。政策简报。在线获取：<https://infoflr.org/node/367>

<sup>19</sup> 世界银行。2022年。《2022年碳定价现状与趋势》（5月），世界银行，华盛顿特区。Doi: 10.1596/978-1-4648-1895-0.许可号：知识共享协议署名 CC BY 3.0 IGO

<sup>20</sup> 森林趋势的生态系统市场。2021年。《运转中的市场：2021年自愿性碳市场状况》，第1期。华盛顿特区：森林趋势协会。

<sup>21</sup> 粮农组织。2022。《2022年世界森林状况：有助于促进绿色复苏和建设包容、有韧性的可持续经济的森林途径》。罗马。粮农组织。<https://doi.org/10.4060/cb9360en>

<sup>22</sup> 粮农组织。2022。《2022年世界森林状况：有助于促进绿色复苏和建设包容、有韧性的可持续经济的森林途径》。罗马。粮农组织。<https://doi.org/10.4060/cb9360en>



2公顷的农场）占世界农场总量的84%，耕种面积约占全部农业用地的12%，却生产着世界上约35%的粮食（《2022年世界森林状况》<sup>23</sup>，基于Lowder等人，2021<sup>24</sup>）。

11. 尽管如此，小农生产者在2019年获得的气候融资不到1.7%<sup>25</sup>。为了让农业粮食体系朝着更健康、更绿色和更可持续的未来转型和过渡，必须承认土著人民和地方社区的森林权属权利，并增加土著人民、地方社区以及森林和农场生产者组织等小规模生产者可以获得的地方层面融资。这得到了《缔约方大会第二十六届会议土著人民和地方社区森林权属联合捐助者声明》<sup>26</sup>（2021年）的支持，该声明直接向土著人民和地方社区认捐了17亿美元。需要共享适合土著人民和地方社区以及小规模生产者的新融资方案和投资模式，并予以推广。在开发适合投资项目的渠道时，应充分考虑和纳入土著人民和地方社区以及小生产者。采用降低小农项目风险的策略，例如使用林木作为贷款抵押品、保险机制以及基于生态系统服务收入的资产建设，也可以为小规模生产者争取到更多投资。

12. 粮农组织通过其森林和农场基金试行了一种高效的赠款机制，到2021年已投放760万美元，其中大部分（56%）以签订协议书和向直接受益人赠款的形式直接提供了给森林和农场生产者组织。向直接受益人赠款是一种新的机制，似乎非常适合将供资引向基层组织。2021年，森林和农场基金通过该机制在三个试点国家（玻利维亚、加纳和多哥）发放了37笔赠款，总额为58.4万美元<sup>27</sup>。可以推广这种机制，以便加强基层对森林和农场生产者的支持。2022年，森林和农场基金将试行一种创新机制，允许实施组织通过匹配赠款协议为项目提供资金。粮农组织还在全球环境基金供资的“[恢复倡议](#)”计划下向圣多美和普林西比的7名当地企业家和刚果民主共和国的首批40个微型项目分别提供了价值8.7万美元和约30万美元的小额赠款，至少配套农民自身出资金额的10%。

13. 要扩大小生产者的市场准入和融资规模，通常需要与价值链中较大的行为主体合作，这些行为主体不仅包括产品承购商，还包括投入品、资金、能力建设和技术援助的提供者。在第十五届世界林业大会期间，分享了一些积极的案例，说明小生产者与肯尼亚的Komaza小农林业公司等大型经营者之间开展了公平和具有建设性的合作<sup>28</sup>。大型经营者和小生产者之间的关系也可能具有剥削性，对后者

---

<sup>23</sup> 粮农组织。2022。《2022年世界森林状况：有助于促进绿色复苏和建设包容、有韧性的可持续经济的森林途径》。罗马。粮农组织。<https://doi.org/10.4060/cb9360en>

<sup>24</sup> S.K.Lowder、M.V.Sánchez和R.Bertini，2021年。《哪些农场养活了世界，农田变得更集中了吗？》*世界发展*，142：105455。<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2021.105455>

<sup>25</sup> D.Chiriack和B.Naran，2020年。《审查小规模农业气候融资缺口》。气候政策倡议。（另见<https://www.climatepolicyinitiative.org/publication/climate-finance-small-scale-agriculture/>）

<sup>26</sup> <https://ukcop26.org/cop26-iplc-forest-tenure-joint-donor>

<sup>27</sup> 《森林和农场基金2021年度报告》。<https://pubs.iied.org/sites/default/files/pdfs/2022-03/20836G.pdf>

<sup>28</sup> <https://www.fao.org/event/world-forestry-congress/wfc-programme/sub-theme-sessions/sub-theme-3/en>

有害。因此，有必要继续记录良好做法，并确定在哪些条件下这些伙伴关系才能实现可持续和公平地分配收益和成本。

14. 可持续性是整个价值链的一个属性。为实现融资的可持续性，投资需要超越单个企业，着眼于整个价值链。如果价值链的某些环节不可持续，那么它的融资部分或许在短期内有利可图，但不会带来长期可持续的解决方案。因此，在资金上（例如通过降低投资风险和确保公平分享惠益）和组织上（例如通过能力建设、技术援助和项目准备）为价值链提供支持的机制对于推动实施森林途径至关重要。

#### IV. 优先行动3：吸引私营部门参与

15. 与官方发展援助和（跟踪的）私人资金流相比，用于林业的国内公共支出是巨大的，即使在一些低收入国家也是如此（《2022年世界森林状况》）。然而，国家用于林业的公共融资仍然很少。例如，截至2021年5月，全世界87个最大经济体用于从COVID-19疫情中恢复的总支出达到了16.6万亿美元，其中2.1万亿美元用于长期经济复苏，4200亿美元用于绿色复苏。然而，很少有疫情恢复计划为森林途径筹集大量资金。增加此类融资对于实现绿色复苏至关重要，但目前机会已经错失。还存在几种方法，可以更具战略性地使用国内公共融资。

16. 首先，需要改变政策，将资金流从损害森林的行动中转移出去，并激励对保护、恢复和可持续利用的投资。与导致毁林和退化的资金（例如对农业工业扩张的投资）相比，森林途径的融资很少（粮农组织，2021）。<sup>29</sup>公共融资可以为农业粮食体系转型创造有利环境，推动公共和私营部门投资中农业生产和贸易与毁林脱钩。这包括在透明度、问责制和利益相关者参与方面的投资。此类投资还可以帮助各国应对市场在森林和农产品合法性和可持续性方面日益严格的要求。有效的资源分配需要准确跟踪影响森林的资金流。目前，并非所有此类资金流都受到监测，这可能导致融资决策不佳。

17. 其次，“绿色金融”和“绿色融资”都需要进一步发展。通过实施环境社会治理标准和可持续融资分类等措施，绿色金融正在得到推进。与此同时，公共和私营金融机构也被呼吁发展“绿色金融”，并在以自然为本的行动中将无害和基于风险的方法转变为积极的融投资方法。

18. 第三，公共融资可用于为可销售的生态系统服务（包括可持续木材生产）创造有利的支持环境。它还能在有利于生产国原材料增值的价值链中降低私人投资的风险，让它们在森林保护和恢复、创造就业和支持循环生物经济方面做出更多贡献。将投资用于更高效的加工可以促进循环利用，如将木材废料用于能源和

---

<sup>29</sup> [《价值数千亿美元的机遇—调整农业支持政策，改造粮食体系》](https://www.fao.org/)（fao.org）

其他用途。然而，需要明确的标准和强有力的治理来确保进入价值链的原材料能够可持续生产。

19. 第四，各国可以建立和/或强化融资中心，以帮助土著人民和地方社区以及小农生产者制定可获得银行贷款的商业计划，同时发展金融机构（例如银行）、价值链行为主体和知识机构之间的对话和结对机会，从而推动业务发展、促进参与者间的学习、明确经验教训并增进相互理解与合作。

20. 最后，政府在创造有利环境、促进私人投资和提供必要投资以加强治理、法治、信息、参与和基本社会/公共服务方面发挥着重要作用，因为只有在条件充分的情况下，私营部门才能推进环境和社会目标。

## V. 优先行动4：以综合方式解决林业和农业融资问题

21. 粮农组织理事会第一六五届会议认识到了林业和农业相互影响的多种方式，建议粮农组织推广农业活动与森林保护、恢复和可持续利用之间的互补做法<sup>30</sup>。几年来，粮农组织一直在与成员合作，利用与全环基金和绿色气候基金等多边供资实体的伙伴关系扩大投资。

22. 全环基金在第六次充资周期内引入了“综合方法”作为新模式，以便采用更具连贯性、计划性和影响力的方式规划全环基金资源。景观方法和综合景观管理提供了很好的例子，说明全环基金的“新一代”项目和计划如何通过跨越不同规模、空间和利益相关者的有效协调，将社会和经济发展与包括气候变化、生物多样性保护和土地恢复在内的生态问题相结合。

23. 全环基金第七次充资下的旗舰影响计划“[粮食体系、土地利用和恢复](#)”和“[旱地可持续景观](#)”的总预算为 4.5 亿美元，利用了 35.3 亿美元的共同融资，这两项计划系统地将景观方法纳入了所有 36 个参与国的项目框架，作为摆脱不可持续的部门方法的核心要素。特别是“粮食体系、土地利用和恢复影响计划”，它将景观方法与针对八种主要商品<sup>31</sup>的高效和更可持续的价值链开发相结合，其中一半商品与毁林直接相关。

24. 该计划提供了必要的空间，将各种伙伴联盟和网络（包括土地管理者、政府、研究人员、私营部门和金融机构）聚集在一起，共同致力于全球农业粮食体系转型。计划的核心部分在于，要将公共和私营部门的参与同战略干预相结合，例如调整农业补贴、加强以商品为中心的认证和责任标准，以及改善国家监管框架条件来提高投资的可持续性。

---

<sup>30</sup> 粮农组织。2020 年。《粮农组织理事会第六五届会议报告》（CL 165/REP）。罗马。

<https://www.fao.org/3/ne381zh/ne381zh.pdf>; CL 165/REP

<sup>31</sup> 牛肉、可可、咖啡、玉米、棕榈油、大米、大豆和小麦。



25. 全环基金影响计划以及即将到来的第八次充资提供了一个独特的机会，表明在可持续地提高农业生产的同时也能够保护生态系统服务、遏制毁林、恢复退化的生态系统，并应对气候变化、生物多样性丧失和土地退化和荒漠化。该方法提供了一种新的跨部门和多学科结合的商业、融资和投资模式，旨在推进跨部门和利益相关者的整体解决方案并收集相关证据，从而大规模实现变革性和可持续成果。需要对此类计划和综合方法加以效仿和推广。