



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
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

林业委员会

第二十二届会议

2014 年 6 月 23—27 日，意大利罗马

森林生态系统服务付费与森林融资

I. 引言

1. 森林提供多种生态系统服务，如减缓温室气体排放、保护流域、保护生物多样性、景观价值以及维持重要生命形式。这些功能日益得到认可的同时，其经济价值却并未在市场考量中得到充分反映。因此，森林价值被低估，且往往导致森林退化或被转做他用。生态系统服务付费¹计划试图建立适当经济激励机制，使财务资源从生态系统服务受益者向提供者转移，以纠正这一市场失灵。

2. “千年生态系统评估”(2005 年千年生态系统评估)将相关服务分为四大类：供应，如粮食和水资源生产；管理，如气候和疫病控制；支持，如营养周期和作物授粉；以及文化，如精神和娱乐用途。

3. 在典型生态系统服务付费机制中，生态系统服务出售者是土地所有者或林权持有者，而购买者可以是政府机构（联邦、州和地方）、非政府组织或私营个体和公司。生态系统服务付费包括公共付费（如联邦、州和地方政府付费）；自愿交易（如在自愿碳市场上出售森林碳抵销信用额）；合规驱动交易（如为响应政府法规而建立的付费机制）或合并付费，即汇集不同来源资金进行付费。付费通过正式和

¹ 本文件重点关注那些创造无形利益、不具备现成市场且市场不易形成的森林生态系统服务。

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，
本文件印数有限。谨请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。
粮农组织大多数会议文件可从互联网 www.fao.org 网站获取。

非正式合同实现，合同确定管理服务的货币价值，包括从一对一非正式协议到引导投资投向理想土地管理的大规模公共系统的一系列合同。

II. 森林生态系统服务付费为可持续森林管理融资提供新机遇

4. 随着政策制定者和公众逐渐认识到生态系统服务的重要性及其可观经济价值，生态系统服务付费计划在全世界日益受到欢迎（生态系统和生物多样性经济学，2009 年²）。人们认识到森林生态系统服务，如碳汇在应对气候变化方面所发挥的重要作用，进一步推动生态系统服务付费成为创造额外收入的潜在手段。

5. 越来越多的国家采取了重大步骤以推动生态系统服务付费。特别是在拉丁美洲，许多国家继续探索并优化生态系统服务付费，催生了越来越多的项目，有些最终成熟成为国家生态系统服务付费战略。多年来，付费也迅速增长并将继续增加（Peter 和 Stanley 等，2013 年³）。在其他区域，必要政策框架（特别是碳相关政策框架）正在制定中，呈现出整体上升趋势。《2014 年世界森林状况》显示，2011 年，全球生态系统服务付费收入达到 25 亿美元；2005 年来，从生态系统服务付费计划中获得付费的总人数约为 2.2 亿。

6. 证据表明，将生态系统服务付费作为重要政策工具的国家取得了显著的生态和经济社会成果。据称，除直接经济效益外，生态系统服务付费计划也增加了参与社区的生计机遇和收入潜力。其中包括使社区得以选择其他创收活动的“过渡性融资”等。此外，注意到的其他积极“连锁效应”，包括通过加强对水净化、自然灾害缓冲和洪水管理等生态系统服务的管理和支持，提高了当地经济发展水平和自然资源生产率。在某些情况下，生态系统服务付费也有助于明晰产权，巩固农村社区作为环境监管者的地位（Grieg-Gran，2003 年⁴）。

III. 推动改进森林生态系统服务付费的协同作用和效率

7. 如果对各种森林生态系统服务进行细分，以流域服务为基础的生态系统服务付费机制继续受到欢迎。该机制在 30 多个国家运行并迅速发展（Bennet 等，2012 年⁵）。该机制主要由政府和非政府组织等公益投资者发起，私营部门的参与大多受合规驱动。中国继续保持全球领先地位，建立了庞大的公共生态补偿投资计划，对易退化土地进行恢复。

² 生态系统和生物多样性经济学，2009 年。国家和国际政策制定者生态系统和生物多样性经济学概述。响应自然的价值。

³ Peters-Stanley, M., Hamilton, K 和 Yin, D, 2012 年。对当前发展情况加以利用：2012 年森林碳市场状况。森林趋势，华盛顿特区。

⁴ Grieg-Gran, M., Porras, I 和 M.L. Moreno, 2003 年。哥斯达黎加环境服务付费的社会影响。Virilla 流域量化实地调查和分析，国际环境与发展研究所，伦敦。

⁵ Bennett, G., N. Carroll 和 K. Hamilton, 2012 年。标记新水域：2012 年流域付费状况。森林趋势，华盛顿特区。可从 <http://www.ecosystemmarketplace.com/reports/sowp2012> 网站获取。

8. 尽管在《京都议定书》之后签署的有关减少温室气体排放的协议存在不确定性，但碳市场在自愿和规制交易平台上正在迅速发展。在全球一级，旨在实现碳核算和交易的机构安排相关战略占主导地位。同时，也在努力帮助各国政府制定相关政策框架和战略（“减少毁林和森林退化所致温室气体排放准备”战略）。例如，包括通过“联合国减少毁林和森林退化所致温室气体排放计划”、世界银行森林碳伙伴关系基金、生物碳基金和森林投资计划等举措认捐的约 10 亿美元多边资金；还包括各种双边安排，如挪威为印度尼西亚捐助的 10 亿美元。全球来看，2011 年自愿森林碳项目总额为 1.88 亿美元，覆盖面积为 1780 万公顷（Peters-Stanley 等，2012 年）。然而，投资在区域间和区域内存在巨大差异，以拉丁美洲为首。总之，森林碳抵消项目仍处于测试和探索阶段。

9. 针对生物多样性服务的生态系统服务付费计划涵盖从整个生态系统和自然栖息地到特定物种或遗传资源的保护，也可以是保护特许使用或生物勘探项目。森林景观和娱乐服务与某一特定区域的审美、文化或其他独特性相关，且往往涉及自然遗产地、野生动物保护区和沿海地区的保护。尽管政府是上述两类服务的主要供应方，且一直以来通过保护区服务对其加以保护，但当地社区和土著居民正越来越多地参与到相关管理中。在许多发展中国家和新兴经济体，生态旅游和娱乐型城市林业也日益受到重视。

10. 越来越多的生态系统服务付费计划试图对其他生态系统服务付费加以整合，包括在概念上（预计能产生协同效益，但未加以量化和货币化），或在实际操作中（不同服务供给得到验证并支付相应费用）加以整合。继森林碳市场启动后，生态系统服务捆绑付费概念尤为盛行，因为现有计划发现极有可能通过碳抵消增加收入。除帮助更高效地实现环境目标外，捆绑可大幅削减交易成本。基于规模经济和营销效率的考虑，捆绑也受到介于生态系统服务购买者和生产者之间的中介机构的支持和推崇。更重要的是，在生态系统服务付费实际实施过程中，许多国家和组织采取组合方式以筹措资金，包括捆绑和利用其它计划，宣传重建生态基础设施如何有助于实现一系列更广泛发展目标（从气候变化减缓到减少贫穷以及提供安全饮用水）。

IV. 持续挑战

11. 尽管机遇日益增加，但从全球来看，生态系统服务付费作为应对可持续森林管理融资挑战的主要手段，其效益仍面临不足和不均衡问题。目前，许多生态系统服务付费举措因没有固定和有力的外部支持而不具有可持续性。在许多国家，从生态系统服务付费获得的平均收益仍然过低，无法真正调动土地所有者参与生态系统服务付费计划的积极性。计划的适当推广和扩大仍面临许多制约因素，主要包括公共政策和财务决策中对森林生态系统服务的价值认识不足以及缺少推动此类价值内化的有利环境。

12. 该环境缺陷主要包括对特定投资组合的制定获得的政策和机构支持不足以及组织能力较弱。其他障碍包括缺少对市场进行适当分析和发展的技能、巨大的前期成本、在最初数年极大依赖捐助者/外部支持以及高昂的交易成本。碳相关生态系统服务付费机制，包括“减少毁林和森林退化所致温室气体排放”计划，面对的制约因素包括复杂的规则、缺少广泛接受的标准、权属和产权不清晰以及长期可持续性存在不确定性（Peters-Stanley 等，2012 年）。

V. 推动森林生态系统服务付费的重要有利因素

13. 粮农组织与森林合作伙伴关系其他成员合作一直在帮助各国应对上述某些挑战并推动生态系统服务付费作为一项重要森林政策工具，为可持续森林管理增加财务资源。今年 4 月，粮农组织、国际热带木材组织和哥斯达黎加政府共同主办了热带森林生态系统服务付费国际论坛。论坛强调了在热带国家建立并落实强有力和可持续的生态系统服务付费机制的重要性并分享最佳做法和经验教训，以加强全球推动生态系统服务付费的努力。论坛也呼吁政府、民间社会、私营部门和国际组织携手在各个层面为推动生态系统服务付费创造有利条件。

14. 作为生态系统服务付费支持进程的一部分，粮农组织分析的案例研究强调强有力的政治支持、良好的治理系统以及高效、灵活的机构能力是成功生态系统服务付费计划的前提条件。这些事例也表明，当林业生态系统服务效益与减贫和农村就业等更广泛的发展目标密切联系时，公共部门对生态系统服务的支持才会有所增加。率先实施生态系统服务付费举措的国家关注为森林部门（相对于其他部门）创造并支持公平竞争环境，从而积极地承认并提升森林产品和服务的经济价值。

15. 总之，显而易见，建立并管理强大、可行和长期的生态系统服务付费计划需要足够的政策框架和有力的机构和组织能力。重要有利因素包括：

- a) 实现资源保障的明确的权属和产权机制；
- b) 减少风险和不确定性的规范、标准及其他法律架构；
- c) 体现公平管理的道德标准和推动当地社区利益及其积极参与的利益分享特点的包容性政策；
- d) 使森林部门在国家规划和财政决策中实现主流化的适当的多利益相关者平台和机构架构。

16. 生态系统服务付费计划也要求森林管理部门具备有力的行政和沟通技能，开展必要的宣传和沟通工作以调动所需政治意愿和行动。为具有高度创新性和适应性，各组织应具备：

- a) 有关森林资源以及森林资源对社会贡献的及时、可靠的数据；

- b) 关于融资语言、文书和进程的充足知识以及极强的创新和采取新融资工具和机制的意愿；
- c) 与其他部门接触的能力，特别是私营部门及其他高级别行政管理部门。

VI. 审议要点

- 林委不妨请各国加倍努力，推动生态系统服务付费并对能够产生重大积极社会效益的成功举措加以推广；
- 林委不妨建议粮农组织在以下方面对成员国提供支持：
 - 提高现有生态系统服务付费计划的有效性，包括逐步建立生态系统服务付费市场。
 - 加强参与生态系统服务付费工作林业机构的能力建设，使其能够制定成功的生态系统服务付费举措。
 - 为生态系统服务付费的法律影响（如所有权、权利和义务、额外性、参考水平和阈值）确定共同定义和理解。
 - 推动全球和区域就最佳做法和经验教训进行知识分享并促成必要合作以推动生态系统服务付费的发展。