



经济及社会理事会

Distr.: General
26 March 2003
Chinese
Original: English

联合国森林问题论坛

第三届会议

2003 年 5 月 26 日至 6 月 6 日，日内瓦

临时议程* 项目 3(a)(一)

政府间森林问题小组/政府间森林问题论坛的行动
建议和联合国森林问题论坛行动计划的执行情况：
执行的进展情况

森林的经济方面

秘书长报告

摘要

按照联合国森林问题论坛关于论坛 2001-2005 多年期工作方案的第 1/1 号决议，编写了本报告。根据该决议，森林问题论坛第三届会议将审议“森林的经济方面”。本报告评估了政府间森林问题小组/政府间森林问题论坛（森林小组/森林论坛）有关森林经济方面的行动提议的执行情况，并重点举出在加速实现可持续森林管理方面论坛似可审议的未来挑战和关键领域。

* E/CN.18/2003/1。



目录

章次	段次	页次
导言	1-2	3
一. 背景和方法	3-9	3
二. 政府间森林问题小组/政府间森林问题论坛（森林小组/森林论坛）的 行动提议和联合国森林问题论坛行动计划的执行情况	10-69	5
A. 执行的进展情况和新出现的问题	10-50	5
B. 执行手段	57-59	12
C. 共同项目	60-69	13
三. 结论	70-74	15
四. 讨论要点	75	15

引言

1. 根据联合国森林问题多年期工作方案 (E/2001/42/Rev. 1, 第二部分第一章 B 节), 森林问题论坛第三届会议将审议政府间森林问题小组/政府间森林问题论坛有关森林经济方面的行动提议。¹ 本报告评估了森林小组/森林论坛有关森林经济方面的行动提议的执行进展情况, 并重点提出了需要论坛注意的新出现的挑战。

2. 本报告由世界银行在与保护森林合作伙伴关系其他会员组织磋商的基础上编写, 目的是帮助森林问题论坛第三届会议开展讨论。本报告参考了各种渠道的信息, 包括提交给森林问题论坛第二届和第三届会议的自愿国家报告、有关国家和组织倡议的调查结果、保护森林合作伙伴关系会员提供的信息、多边发展和技术援助机构及双边捐助机构编写的报告和政策简报, 以及科学及有关政策的文献。

一. 背景和方法

3. 森林提供多种商品类或非商品类的货物和服务, 具有重要的经济意义。从森林中提取的木材及非木材原产品, 以及这些产品与加工业稳固的前向联系, 都是许多发展中国家和发达国家经济发展、收入和就业的重要因素。据估计, 25% 的世界人口在不同程度上以林为生。大约有 5 亿人口在或靠近密林居住, 其中多数是穷人。他们主要依靠森林维持生计。森林提供各种服务, 从保持生物多样性和土壤到气候控制、从流域保护到维护精神和宗教价值观念。森林的非商品类价值有些是全球性的, 影响着我们的日常生活, 并越来越受到重视。

4. 生产和养护、森林使用的责任及利益的分配、利益方的保护, 以及森林可持续性和环境健康等长期问题, 虽然至关重要, 但是目前都不是以最有效的方式进行管理。如何在社会、经济和生态环境之间达成管理平衡, 既是技术难题, 也是复杂的政治问题; 认识到森林的一些基本现实, 对于开始可持续森林管理进程至关重要。

二十一世纪森林领域的四个现实状况

5. 首先森林保护和森林建设性使用必须互补而不能相互冲突。具有高商业价值的自然森林依然对生产、就业和创造税收至关重要。我们的目标必须是确保此类森林能够持续实现显著的经济、环境和社会利益。这就要求我们有效地实施更高的森林资源科学及技术管理标准, 同时将制定和实施基于市场的经济政策 (例如伐木费和租让地费), 以便保证资源价格处于合理的水平。

6. 第二, 在大多数国家林木生产的首要金融参与者将是私营部门。总体上, 私营部门在林业上的投资水平和活动规模远远超过国际和国家的公共投资。要取得成功, 林业部门的任何改革或变革战略都必须有效地处理这一现实状况。

7. 第三, 在许多森林地区到处都有高度以林为生的社区——经常是贫穷和弱势群体。全球范围内越来越多的当地社区获得对森林的所有权。让这些社区有效地

参与有关森林使用和养护的决策进程、决策的实施以及享有从中获得的利益，对解决治理的主要问题、利益的平均分配以及以可持续的方式长期管理资源都是至关重要的。

8. 第四，其他部门开展的全经济体政策改革和活动会对林业造成跨部门影响，而且影响程度甚至要高于从林业部门内活动产生的影响。包括取消出口控制在内的贸易自由化等大范围改革，如果没有相应的抵消措施，会对森林造成毁灭性的影响。众所周知，鼓励不必要的土地转用的农业补贴会产生负面影响。因此必须确保林业处于任何国家的总体发展规划的主流，否则可能会无法消解其他部门对林业和以林为生的人口产生的不利影响。

9. 森林小组/森林论坛进程中开展的政府间政策讨论考虑到这些与林业资源有关的现实情况和挑战。森林小组/森林论坛关于在森林经济方面推动可持续森林管理的关键性行动提议已经被分成四个主要关切领域（参见下表）。下面的说明既不是议定案文，也不想替代议定案文，只是想有助于对森林小组/森林问题许多相关行动提议的讨论。本报告讨论了这四个主要领域，以及森林问题论坛多年期工作方案中确定的执行手段和共同项目。

行动范围	行动建议	
	森林小组 ⁴	森林问题 ⁵
森林货物和服务的估价和完全成本内化。 确定并对整个范围的森林货物和服务进行估价，开发并共享估价方法，研究产品和资源使用的全成本内化方法并测量外差因素。	89(h)、104(a)、104(b)、58(b)(iv)、134(a)、134(b)	107(a)、107(b)、107(c)、107(d)、41(c)、41(d)、64(h)、122(f)
推动可持续森林管理的经济及政策手段。 开发并利用恰当的经济手段和激励因素，以提高租金回收水平，并且强调和鼓励私营部门实现森林的益处；制订和执行确保平均分配这些益处的政策。鼓励制订支助和有助于可持续森林管理的宏观经济政策和跨部门政策。	70(b)	115(a)、115(b)、115(c)、115(d)、115(e)、115(f)、115(g)、122(b)、122(d)
林业产品的国际贸易和市场准入。 完善森林货物和服务的市场准入，开展市场研究，审查可持续管理、贸易和自愿认证之间的关系，致力于市场透明度并共享有关非法贸易的信息，以及支助当地社区进行能力建设并帮助它们进入国内和外国市场。	128(a)、128(b)、128(c)、131(a)、131(b)、132(a)、132(b)、133(a)、133(b)、133(c)、133(d)、133(e)、133(f)、133(g)、135(a)、135(b)	41(a)、41(b)、41(e)、41(f)、41(g)、64(i)

行动范围	行动建议	
	森林小组 ^a	森林问题 ^b
关于市场和价格的数据和信息。改善市场透明度，完善有关林业产品及其代用品价格的数据收集和信息传播，审查对价格有直接影响、支助可持续森林管理同时阻止过度使用和低效生产的政策。		41 (e)、121 (d)、122 (e)

^a 载于森林小组第四届会议报告 (E/CN. 17/1997/12)；有关分段具体开列如下。

^b 载于森林论坛第四届会议报告 (E/CN. 17/2000/14)；有关分段具体开列如下。

二. 政府间森林问题小组/政府间森林问题论坛（森林小组/森林论坛）的行动提议和联合国森林问题论坛行动计划的执行情况

A. 执行的进展情况和新出现的问题

1. 林业产品和服务的估价和完全成本内化

10. 因为森林总是关联着显著的外差因素及公益物，因此有必要对森林货物和服务进行准确的估价，以便实现高效的资源分配、福利优化及环境会计。森林小组/森林论坛的行动提议强调了持续森林管理这一问题。有关木材产品价值的统计数据被视为非常可靠而且覆盖面广，但是非木材产品的价值却难以估计。许多国家都报告了采用非市场估价技术出现的问题。有相当多的科学文献都是依靠越来越复杂的估价技术，而且这些技术的试验应用也越来越多。但是有必要提高这些技术在决策中的实际应用和用途。

11. 有外差因素的情况下，进行完全成本内化至关重要。如果没有考虑到所有的负面外差因素，并且没有包括全部的成本，则可能会造成资源的过度生产或过度使用。进行木材产品生命周期分析等措施越来越受欢迎，而且许多国家都以法律手段来保证对项目进行环境评估，因此加强了木材生产链的完全成本内化和对森林资源及木材产品的使用。

2. 促进可持续森林管理的经济及政策手段

12. **租金回收。**租金回收不足减少了政府的收入，造成变现补贴、效率低下。租金低通常表明森林资源的会计工作不当、森林估价不利。缺乏竞争和有关国际价格的信息以及租金收缴程序复杂也造成了租金回收水平低。与租金回收水平低相关联的非法活动加剧了浪费性砍伐活动、造成资源分配效率低下、妨碍了可持续森林管理。

13. 虽然较早时曾经尝试增加租金回收水平，例如在科麦隆和马拉维对收入系统进行独立审计，但是世界银行的最近一次估计表明，世界范围内合法森林业务欠

收的税款和特许使用费每年高达 50 亿美元。这相当于可持续森林管理官方发展援助供资水平的三倍。

14. 确立正当的森林资源会计和森林估价系统是提高租金回收水平、增加效率、取消变现补贴及防止暴利收获的必要措施（见上文 A.1）。通过共享信息、交流最佳做法以及传播可靠的国际价格信息，可以简化租金回收系统。这方面的工作可以通过国际合作来推动。

15. **环境保护的经济手段**。近年来的趋势是，基于市场的环境保护及生态系统生产手段越来越多。一项调查表明，世界范围内有接近 300 起情况，正在对环境服务进行实际或提议进行支付。在各个层次上新出现了各种有前途的方案，例如巴西规定了可转让发展权利、哥斯达黎加采取为碳、水和生物多样性付费的做法、圭亚那设立了保护生物多样性的养护租让地、美国为保证纽约市供水而对 Catskill 山进行保护。

16. 《<联合国气候变化框架公约>² 京都议定书》³ 和《生物多样性公约》⁴ 通过强调森林具有隔绝碳的作用来突出“为森林的环境服务付费”的问题。另外，全球环境基金（全球基金），包括其最近推出的综合生态环境管理业务方案，提供机会通过加大生态环境服务的资金流量来推动可持续森林管理。

17. 根据《京都议定书》的“灵活性机制”，第六条规定发达国家和发展中国家联合开展降低排放的项目，而第十二条规定发达国家和发展中国家在清洁发展机制下开展基于项目的碳补偿贸易。用于支助这两个条款下项目的三个有前途的倡议：原型碳基金提供了行动学习和研究的框架，反映了降低温室气体排放的工作如何有助于可持续发展；社区发展碳基金针对小国、穷国和发展中小岛国的农村社区的温室气体隔离问题；生物碳基金为发展中国家和转型期经济体的森林、农业生态环境和其他环境保藏或隔离温室气体的项目提供碳融资。

18. **全经济体和跨部门政策的影响**。林业部门内活动对森林造成的影响（尤其是负面影响）经常比不上农业和农村发展、基础设施、采矿业、贸易和电力等其他部门推行的政策和项目所造成的影响。贸易自由化和解除出口控制、分散对资源分配的控制权等全经济体的改革，如果没有恰当地保障，可能会造成过度采伐。农业补贴扭曲了森林土地的价值，可能会引起不必要的土地转用。而且大型的基础设施项目可能会直接毁坏大面积的森林，或者在缺乏管理的情况下造成对森林资源的过度采伐和损失。

19. 通过将对森林的关切纳入国家整体经济发展政策的主流并在国家森林方案中考虑跨部门影响，可能会消除对森林和以林为生人口的跨部门影响。联合国粮食及农业组织（粮农组织）的“强化林业和其他国家政策之间的跨部门联系”方案正在推动形成对主要问题的共识及确认对不利影响的实际解决方案，设立一个非正式的国际信息和知识网络，并建议国家、区域和国际一级上的优先行动。世

界银行新的森林政策认识到对森林的跨部门影响（尤其是与调整贷款业务关联的影响），并启动了一个试验性筛选程序，来确定世界银行的调整业务对森林造成的影响，并在需要的地方制定恰当的措施来削弱负面影响。减少贫穷战略文件（减贫战略文件）是处理跨部门问题的另一个重要手段。但是至今为止只有几份文件明确收纳了森林问题，因此有必要将对森林的关切尽可能地纳入正在编写之中的减贫战略文件。另外国家森林方案也提供机会明确审议对森林的跨部门影响。

3. 林业产品的国际贸易和市场准入

20. 为森林问题论坛第二届会议编写了一份秘书长关于贸易和可持续森林管理的说明（参见 E/CN.18/2002/5）。本节归纳并更新了该报告的主要内容。

21. 目前全球林业产品（圆材、锯木、面板、纸浆和纸张）贸易价值为 1 330 亿美元，其中纸张产品约占一半。林业产品贸易的价值在过去增长迅速，不过最近几年保持在每年 1 300 亿美元至 1 400 亿美元之间。在非木材林业产品中，竹子和藤条贸易价值最近估计为每年至少 290 亿美元，对中国以及某些南亚和东南亚国家极为重要。

22. 林业产品出口不到工业圆材生产的 10%，而纸张和纸板生产的 30%用于出口。但是国际贸易只集中在几个区域（主要是发达区域）。例如在 1995 年，估计欧洲国家之间的林业产品国际贸易占全球的三分之一，而发展中区域之间以及从发展中区域向发达区域的贸易流量每年只有 10 亿美元至 20 亿美元，即只占总量的 1 至 2%。

23. **林业产品的市场准入。**最近几年由于乌拉圭回合的多边贸易谈判降低了林业产品的关税及关税升级，林业产品的市场准入状况得到明显改善。但是，限制进口所谓的非可持续性生产的林业产品等非关税壁垒可能会影响产品的市场准入，尤其是在国内一级上。另外对是否解除由生产国施加的出口限制和由消费国施加的禁运等不符合国际协定的单边措施，尚未达成共识。

24. 世界贸易组织首次同意将贸易和环境作为世贸组织 2001 年 11 月 9 日至 13 日在多哈召开的第四次部长级会议上部长宣言（A/C.2/56/7，附件）中的谈判议程的正式项目。世贸组织承诺就降低或在恰当的情况下解除对环保货物和服务的关税及非关税壁垒。至今为止，世贸组织没有对环保货物作出综合性定义。鉴于消费者对可持续木材及非木材林业产品极感兴趣，森林问题论坛似可审议与世贸组织和其他相关组织如何协作的问题。

25. **推动对使用较少的物种的利用。**推动对使用较少的物种的利用可以有力地提高森林资源的价值，减少对传统物种的依赖，为穷人实现收入，并从总体上推动可持续森林管理。这可能涉及某些尚未得以广泛应用的产品，以及某些由于出现了合成代用品而丧失了市场地位的产品。由于对自然产品的兴趣日益提高，因此形成了某些非木材林业产品的新兴市场，例如医药品市场。在能够形成功能健全

的市场的前提下，自然产品如果价格具有竞争力并且能够满足客户的要求，也会赢得市场份额。另外，对开发和加工的资本和技术要求比较低，这为穷人和低技能劳动人口提供了收入机会。

26. **认证**。森林管理自愿认证是一种市场手段，旨在推动可持续森林管理和可持续管理森林资源的林业产品贸易。森林管理自愿认证和林业产品标签系统在最近几年已经取得显著进展。至今为止，世界上各种认证体系下的森林面积估计为 1.3 亿公顷，与之相比，1998 年仅为 500 万公顷。其中热带森林国家约占 1 000 万公顷。

27. 但是由于有几种认证体系并存，因此要求实现协调一致。目前开展的一些进程正致力于协调不同的方案，例如相互认可框架。包含集体认证内容的现行认证倡议和有关引入逐步或模块认证方法的提议（提供更多的时间实现最佳做法）对于中小型企业和本地人民生产集团充分参与认证体系尤为重要。

28. **支助当地社区进入市场**。让当地社区参与林业产品的加工和营销是一种重要的手段，不仅有助于确保相对贫穷的以林为生的社区能够直接享有全球化的益处和更好的国际市场准入条件，还能够保证森林得到完善的管理，以实现充分的经济价值。从本地村级消费市场到工业和国际市场等各种功能完善的市场都能够为社区和家庭更为公平地分配森林的益处。对于妇女尤为如此。本地市场对于创造收入具有很重要的意义，应该制定措施帮助当地社区以高质、稳定和充足的供应满足市场需求。

29. 一项推动认证遮光种植咖啡的倡议很有前途。这种遮光种植咖啡目前在世界上各种美食咖啡店和有机食品商店销售。全球环境基金正在积极支助这些遮光种植咖啡倡议，因为这些倡议提供了很好的生境和生物多样性走廊，减少了毁林的诱因。另一项倡议（在马亚生物圈保护区范围内）支持建立公有林租让地，在租让地里可以对可持续性开采的木材进行现场加工，以增加价值。

30. **林业产品非法贸易**。在森林小组上提出了林业产品非法贸易的问题。在过去几年中这一问题成为了各种国际论坛的主要讨论问题。林业产品的非法开采和贸易中经常出现非可持续性的林业做法，造成森林管理成本提高并加剧市场失败。在全球一级，世界银行估计由于非法采伐森林而造成的损失每年市值超过 100 亿美元，是可持续森林管理官方发展援助总量的八倍。

31. 2001 年 9 月在印度尼西亚巴厘召开的有关森林执法和治理的东亚会议讨论了非法伐木、相关的非法贸易、野生动物偷猎和腐败问题。巴厘会议上广泛达成一致的部长宣言⁵正在推动开展合作，解决东亚地区森林执法和治理的问题。在非洲也启动了一个类似的区域性努力，而且预计拉丁美洲和欧洲也将很快开展类似的努力。有些木材消费大国已经承诺对自己的林业立法和林业执法能力进行仔细审查，以期减少非法伐木的诱因。私营部门的几家大型贸易公司遵守环境管理制度，保证木材取自对环境和社会无害的来源。欧盟已经重点考虑其会员国非法贸易的问题，并致力于制订遏制非法贸易的协作办法。最近启动的透明国际森林

完整性网络是一个相关利益方的全球联盟，该联盟采用多利益方共同参与的做法来打击林业腐败。最后，《濒危野生动植物种国际贸易公约》⁶ 也正帮助解决非法贸易的问题。

4. 有关林业产品市场和价格的数据和信息

32. 提供有关木材和木材产品目前和未来预期价格的信息有助于作出投资决定，也有助于提高资源利用效率。及时提供市场最新信息有利于推动发展使用较少的物种和其他林业产品和服务的市场。提供透明而及时的市场交易信息也有助于减少腐败、偷税和投机，并支助开展充分的租金收缴工作。

33. 很多国家定期公布林业产品市场信息，包括马来西亚木材产业委员会每月出版的公告《Maskayu》、沙捞越木材协会出版的《STA 评论》，以及《中国林业产品市场信息》和《加纳公报》。国际热带木材技术协会出版的《国际热带木材技术协会通讯》提供有关非洲出版商的信息。

34. 某些国际组织，特别是粮农组织、国际热带木材组织（热带木材组织）和欧洲经济委员会（欧洲经委会），提供有关林业产品生产、贸易和价格的大量统计信息。例如，粮农组织自 1994 年以来一直对林业产品市场进行记录，其信息既有纸版也可以从网上获得。但是有关非木材林业产品资源、开采、加工和贸易的信息却稀少零散。原因是与非木材林业产品有关的活动经常不在统计范围之内，这样就无法估计非木材林业产品的贸易量和贸易额。因此改善非木材林业产品的统计是国际社会需要开展的另一行动。

5. 新出现的问题

35. 与森林经济方面有关的新出现的主要问题来自两大国际承诺：千年首脑会议上提出的《千年发展目标》，⁷ 可持续发展问题世界首脑会议制定的《执行计划》⁸（《约翰内斯堡执行计划》）。这两份文件都强调可持续森林管理是减少贫穷的方法之一。

36. **千年发展目标**。减少贫穷是《千年发展目标》的第一个目标，与森林经济方面有明确的联系。森林全面或部分地为世界四分之一的穷人提供生计所需。任何行动，如果致力于提高林业收入，就都有可能将森林的益处带给在森林地区或附近居住的农村贫困人口。这样，加强或确立资源使用权以及规定稳固而可转让的所有权将有助于丰富贫穷人口的谋生之道，同时能够鼓励对资源的可持续利用。与之类似，有关保证环境可持续性的千年发展目标（目标 7）与森林经济方面有明确联系，因为确保森林可持续性有助于环境整体的稳定。

37. **可持续发展问题世界首脑会议**。2003 年 8 月 26 日至 9 月 4 日在南非约翰内斯堡召开的可持续发展世界首脑会议在许多其他重要问题之外讨论并强调了可持续森林管理在整体可持续发展中的作用，具体而言，就是在消除贫穷、提高粮食安全、获取安全饮用水和价格可承受的能源中的作用。在建议行动中，强调了

机制建设和在政府和私营部门、土著和当地社区及非政府组织等利益方之间建立合作伙伴关系，对推动可持续森林管理所具有的作用。首脑会议呼吁加强政治承诺，通过将可持续森林管理批准为国际政治议程的优先项目，并充分考虑森林部门和其他部门的联系，采取统筹办法，实现可持续森林管理。首脑会议还强调加速执行森林小组/森林问题建议各国和保护森林合作伙伴关系开展的行动，以便推动可持续森林管理和减少贫穷。

38. 千年首脑会议和可持续发展问题世界首脑会议所产生的如下有关可持续森林管理的关键问题在国家的具体执行工作和国际合作中具有现实意义。

39. **减少贫穷战略文件（减贫战略报告）**。除其他倡议外，最近世界银行和国际货币基金组织（货币组织）批准了减贫战略文件，作为国家掌握和制定的蓝图，用于制订政策改革和公共开支优先顺序以及为减少贫穷提供国际援助。减贫战略文件得到了区域性开发银行和双边捐助机构的大力支助，它们认为这些倡议是统一协调国际援助努力的重要手段。因此减贫战略文件（以及相关的援助和信贷）可以是推动可持续森林管理的潜在有力机制。

40. 但现实情况是，至今编写的减贫战略文件很少将可持续森林管理作为减轻贫穷的手段。一项对撒南非洲国家 25 份临时或全面减贫战略文件的研究表明，虽然 80% 的报告提到了林业部门，但是内容粗略，对林业部门和贫穷之间因果关系的分析也极为肤浅。

41. 该研究的一个重要结论就是需要对森林和减少贫穷（广义上包括收入、卫生、安全、赋权等）之间关系进行系统分析（在国家一级以上），并且应该将这一系统分析列入减贫战略文件，这样才能正确地评估森林在减贫中的作用。

42. **让私营部门参与可持续森林管理**。私营部门是林业在投资、管理、生产和支配权方面的重要行动者。私营部门在租让地管理、种植园发展和林业产品下游加工业中具有作用。

43. 私营部门的投资和活动水平总体上远远高于国际社会的投资和活动水平。在多数国家，林业生产的首要财务行动者是私营部门；私营部门参与的规模有时较大、有时较小，有时与当地社区合作开展工作。

44. 林业部门任何改革或变革战略都需要有效地处理与私营部门的关系，并建立恰当的投资环境，鼓励对环境和社会负责的私营部门的资金引入林业部门。例如，世界银行的新森林战略建议，可以通过提高伐木租让地的经济和社会效率、制订认证体系和行为守则、推动中小企业和土著社区的参与、完善有关外方直接投资的立法，并在恰当的情况下提供部分风险担保方案等措施来实现这一目的。

45. 发展公私合作伙伴关系是新出现的重要手段，能够加强私营部门对可持续森林管理的承诺。另外，令人鼓舞的是，私营部门正在通过森林问题论坛的利益相关者多方对话、首席执行官森林问题论坛、推动可持续发展世界商业理事会的可

持续林业产品产业方案，以及森林和纸联合会国际委员会等倡议，来逐步加强磋商和决策。国际金融公司（金融公司）最近新设了三个环境基金，以支助私营部门在新兴市场上加强环境和社会可持续性。与林业产品和服务开采、加工和市场营销有关的活动可能构成整个工作的主要部分。但似乎每个国家在自己国家一级还有更多的事情要做。

46. **当地社区在推动可持续森林管理方面的作用。**《约翰内斯堡执行计划》强调了与土著和当地社区结成伙伴关系推动可持续森林管理的重要意义。当地用户和以林为生的社区是直接从森林资源收益的重要利益相关者，将在森林资源的养护和可持续利用方面具有重要的利益。在印度、墨西哥、尼泊尔、菲律宾共和国和坦桑尼亚等各国已经证明对森林进行社区公有管理行之有效。这些倡议不仅显著提高了收入和经济盈余，同时还改善了有关妇女地位的社会指标，并使女童能够获得更好的营养，同时还帮助提高了对非法伐木和其他非法活动的治理和控制。

47. 在这些积极经验的基础上，政府越来越愿意将森林资源的管理权下放给用户社区或与之分享。另外预计用户社区还将继续发挥作用，甚至加速实现在财政和管理责任权力下放或移交给当地政府这一大方向上的发展。但是有必要推动社区更有效地参与有关森林使用和养护方面的决策以及参与相应的执行工作。这也将会提高社区获利的份额并为社区提供资源可持续管理所要求的技术专长。国家森林方案在此方面已经取得了可喜的进展（参见第 C.3 节）。

48. **补贴及其对毁林和森林退化的影响。**森林问题论坛第二届会议请各国和保护森林合作伙伴关系的会员审查并汇报有关可能会导致毁林和森林退化的补贴的情况。

49. 在发展中国家和发达国家的热带和温带森林盛行不正当的补贴（明补和暗补）。最近不正当补贴估计为每年 140 亿美元（其中热带地区就有 40 亿美元）。由于租金收缴不足以及贸易限制人为造成的圆木价格降低，导致采伐价格水平下降，从而使伐木者和加工者持续获得暗补（隐蔽性补贴）。林业明补的一个常见例子就是对造林提供财务支助，但是如果设计不当也会造成毁林。其他部门的补贴也可能对森林造成有害的影响。对农作物、种植园和畜牧的农业补贴减少了林分相对利润，造成毁林加剧的影响。另外，有些搬迁收入补贴鼓励人们迁移到森林地区，经常造成土地转用和毁林。

50. 解除不正当补贴会改善可持续森林管理的环境并节省公共预算中的不必要开支。多哈回合贸易谈判提供了削减发展中国家和发达国家中全盘农业补贴的机会。但是削减林业部门本身的不正当补贴极为困难，因为这牵涉到某些集团的利益。不过，因为这些补贴会造成巨大的负面影响，因此这一问题应该是未来检查、分析澄清和行动的重点。

B. 执行手段

51. 本节审查了森林经济方面范围内的财务状况、对环境有利的技术转让和能力建设等森林小组/森林论坛建议行动的执行手段。

1. 财务

52. 全球投资趋势表明，官方发展援助水平约为 150 亿美元，并可能上升至 17.5–20 亿美元，但是和联合国环境及发展会议所估算的 56.7 亿美元相比仍然明显不足。对林业的直接共有部门投资在大多数国家呈下降趋势（虽然仍占总数相当大的比例）。另外虽然林业部门的私营部门投资（国内和外国直接投资）呈上升趋势，但是投资只是针对少数国家。

53. 因此为了满足可持续森林管理的融资要求，就需要制定相应的长期战略，以便创造有利的投资环境，鼓励负责任的私人投资进入林业部门。同时，应该停止会导致不善管理或者利用非法来源木材的投资。可以通过解决立法和政策框架不健全、机制缺乏、监管过度、腐败和宏观经济制度不稳定等问题来实现这一目的。另外，有必要制定广泛的创新性融资和激励机制，给私营部门更多的投资选择。

54. 为了避免公益物生产不足，需要开展集体行动，来开发并实施市场手段，推动私营部门供应公益物。可以通过建立公私合作伙伴关系来实现这一目的。但是，私营部门并不总是能够开展公益物的可持续生产。公共融资的作用仍然很重要。

2. 无害环境技术的转让

55. 在提交给森林问题论坛的国家报告中确认的某些需求包括：森林估价方法、租金回收办法、森林环境服务支付机制、数据库系统以及能够增加森林资源经济价值同时不损害生态和社会利益的造林和森林管理技术。各个国家、发展机构和研究机构在开发以及与有需求的国家共享此类知识和技术方面发挥了重要作用。技术问题不应只被定义为工程手段，在森林小组/森林问题的行动建议中有更广泛的定义。

56. 虽然许多多边开发银行和双边机构正通过他们各自的项目推动技术转让，但是这远远不够。特别是开发银行和双边机构可以通过鼓励开发适于发展中国家特殊环境的知识和技术，协助发展中国家之间开展技术转让，以及鼓励政府颁布有关推动以后采用无害环境技术的条例等各种手段来提供帮助。国际农业研究协商组织（农研协商组织），包括国际林业研究中心（林研中心）和世界农林业中心（农林研中心），开展了一项支助技术转让的倡议。

3. 能力建设

57. 森林小组/森林问题的几个行动建议认识到能力建设和体制发展对推动可持续森林管理的基础性作用。世界银行、亚洲开发银行、粮农组织和林研中心等发展机构和技术援助机构一直在积极地帮助各国将林业纳入各自整体发展战略的

主流。此外，与森林服务总体经济估价有关的分析工作和能力建设也是过去五到七年的重点内容。这包括更为全面地考虑问题，不仅仅局限于简单的经济估价，而是探讨更深入的金融、社会 and 立法方面的问题。

58. 同时，目前正在开展倡议来组织国际和区域性的培训及能力建设方案，并建立专业网络传播世界各地的最佳做法和经验。突出的例子包括东南亚经济及环境方案（EEPSEA）、卡通巴森林估价进程、世界银行协进会的森林和生物多样性使用和养护方案、南亚发展及环境经济网络以及粮农组织的森林估价倡议等。

59. 通过这些努力，已经建立起有效的本地能力，并为将林业部门的关切纳入整体经济规划打下了坚实的基础。前景预测是美好的。可以想象，森林问题论坛在提供专业指导、促进各利益相关者建立合作伙伴关系以及建设专业网络推动信息共享方面将发挥尤为重要的作用。

C. 共同项目

1. 检测、评估和报告

60. 由于对可持续森林管理中的成功经验和局限的监测、评估和报告重视不足，限制了从成功经验和局限中学习。在森林的经济方面范围内，提供环境服务的发展中市场情况尤为如此。

61. 提议设立的监测、评估和报告特设专家组将负责向森林问题论坛进行汇报。需要指出，目前正在开展或计划开展的活动将弥补经济方面存在的不足，其中包括：通过粮农组织、国际热带木材组织、联合国环境规划署（环境规划署）和国际林业研究中心开展协作来加强制订和采用可持续森林管理的标准和指标；国际林业研究组织联合会（国际林研联）牵头协作开发一个称为全球森林信息处（森林信息处）的实现森林信息全球访问和共享的统一系统；粮农组织与其他合作伙伴开展有关森林资源信息的收集和管理的工作。

2. 推动公共参与

62. 许多利益相关者享受林业带来的累积多重益处。这就产生了对不同益处的折衷以及不同利益相关者的利益平衡进行管理的问题。私营部门等主要经济行动者的参与，对以有利于推动可持续森林管理的方式加强林业经济方面至关重要。利益相关者广泛参与，可以充分地利用当地的知识 and 能力，控制社会冲突并确保益处的公平共享，从而有助于推动可持续森林管理。人们的普遍共识是，应该确保各利益方群体广泛参与规划、执行和管理及监测结果。这是保证可持续森林管理的重要一环。

63. 总体而言，目前的趋势是相关利益方在国家 and 国际一级上（例如通过国家林业方案，参见下文第 C.3 节）全部参与有关森林管理的讨论和决策。但是土著居民和妇女的参与状况仍然是一个问题。另外，利益相关者对项目执行的参与也较

为薄弱。由于参与同时支助可持续森林管理和减少贫穷，因此要应对挑战，需要加倍的努力。

64. 推动公共参与的一个重要因素就是确立高效的土地保有权制度和森林资源的使用权，从而形成可持续森林管理的经济激励因素。定义明确并可转让的财产权被视为能够推动对森林资源的高效利用。就森林益处分配而言，处理有关社区和家庭使用权以及男女享有平等使用权的问题，对于木材和非木材林业产品的充分而高效地利用至关重要。（特别是）对非木材林业产品开采征收各种费用和特许使用费，会使穷人无法获得这些产品，同时还会鼓励非法开采。因此与森林使用有关的立法改革应该具有协商性质，并能够认识到对减缓贫穷的影响。

3. 国家森林方案

65. 国家森林方案充分体现了森林的经济方面。有关国家森林方案的建议在加强经济手段和税收政策推动可持续森林管理方面发挥重要作用。有关保证土地保有权、推动益处共享、承认当地社区对森林资源的使用权和实际使用的政策和机制将直接有助于除其他事情外公平分配森林的益处并且帮助森林在减少贫穷方面发挥作用。

66. 根据粮农组织最近一次评估，各国正在逐渐采用有关国家森林方案的原则以及渐进性和参与性更强的政策和规划。粮农组织的评估还表明，还需要面对巨大的挑战，例如需要实现高层次的政治承诺、加强与更广泛的减少贫穷议程之间的联系，以便能够特别在权力下放和移交的背景下，确保国家森林方案获得充足的资金；通过能力建设方面的系统努力实现对知识和信息的高效利用，使私营部门参与进来提供技术和资金；处理治理问题。

67. 由粮农组织协调的国家森林方案基金等外部实体在推动参与进程和以社区为基础的森林管理方面发挥了积极的贡献作用。国家森林方案基金已经开始支助推动在几个国家开展的社区管理努力。

4. 林业的有利环境和外国投资

68. 上节重点指出了有必要在林业部门内外都开展政策改革以推动可持续森林管理。因此建立一个有利的环境需要重视，除其他外，部门内和整个经济的治理和透明度的改善问题，确保实行有关推动投资、精简税收和开放贸易以及确定在整体发展规划中林业问题优先顺序的互补性宏观经济政策。令人鼓舞的是，国家政府和国际机构已经将努力的方向放在开展上述领域的互补性改革上。这些努力应该进一步加速进行。

69. 在全球化对森林影响的范围内，林业部门的外国投资问题也变得非常重要。目前外国投资主要集中在下游加工业（胶合板、纸浆和纸张、家具等），而在租让地或种植园所有权方面的外国投资要少很多。随着私有化趋势的进展和外国投

资规则的放宽，整体投资，尤其是对租让地和种植园所有权的投资，会显著增长。这些适宜的投资不仅会创造就业和收入机会，也会带来技术更新和完善的管理技能等。但是如果没有按照设计得当的标准进行管理，这些投资可能会造成对资源的不可持续开采。

三. 结论

70. 与森林经济方面有关的一系列问题对于国家实行可持续森林管理的努力至关重要。

71. 在林业之外的部门开展的全经济体政策改革和活动会对森林造成影响，其程度可能会甚于林业部门内开展活动所造成的影响。例如，在谈到的问题中，贸易自由化和农业补贴可能会对林业部门造成影响，在政策制定中应该加以考虑。因此，林业也应该纳入国家整体发展规划的主流；否则可能会无法消除其他部门对林业和以林为生人口的潜在不利影响。在此方面，减贫战略文件和国家森林方案是有前途的手段。

72. 私营部门在林业生产中扮演重要角色，而且经常是首要的金融行动者。目前全球趋势表明私营部门的重要性会越来越高。政策改革必须鼓励对环境和社会负责的私有投资。积极的激励因素需要辅以避免不必要投资的抑制措施。这说明国营部门在发展演变中将继续发挥为私营部门创造有利环境的重要作用。

73. 当地用户、以林为生的人口和社区是关键的利益相关者，在林业管理、养护和可持续发展中拥有很大的利益。在未来，有必要推动对林业更有力的社区管理，让这些社区以更有效的方式参与所有权和用益权、林业管理决策和决定的执行。

74. 有必要在国家、区域和国际一级上开展协作，推动可持续森林管理。在全球化背景下尤需如此。有必要开展国际协作，发展包括南北和南南网络在内的合作伙伴关系。

四. 讨论要点

75. 森林问题论坛似可：

(a) 吁请各国通过减贫战略文件和国家森林方案进程将可持续森林管理融入整体经济发展和减少贫穷战略中；

(b) 吁请各国通过制定恰当的激励机制，包括确保木材以对环境和社会负责的方式进行生产的政策，来鼓励负责任的私营部门投资；

(c) 吁请各国采取恰当措施，增加对森林资源使用的租金回收水平，保证可持续森林管理能够获得必要的再投资；

(d) 请保护森林合作伙伴关系的会员组织帮助各国实行产品链和木材产品及其非木材代用品的完全成本内化以及制定森林环境服务支付机制的努力；

(e) 呼吁各国对治理状况、森林执法能力以及森林立法和监管进行仔细审查，以便减少非法活动，并采取更严格的措施防止对非法生产的木材购买行为；

(f) 鼓励各国继续通过解除贸易关税和非关税壁垒，既推动贸易发展又促进可持续森林管理，来加强森林产品和服务的市场准入；

(g) 吁请各国推动可持续森林管理的区域和国际协作，尤其是利用多哈回合贸易谈判提供的机会、《千年发展目标》以及可持续发展问题世界首脑会议的《执行计划》；

(h) 吁请各国推动当地社区和土著群体更多地参与森林管理的决策和执行，鼓励各国支助有关财政和行政权力下放、广泛参与以及明确定义所有权等方面的行动；

(i) 吁请各国和相关组织进一步完善有关森林产品及其代用品生产、消费、贸易和价格的信息的收集和及时传播系统，以便加强市场的透明度。

注

¹ 见《经济及社会理事会正式记录, 2001 年, 补编第 22 号》(E/2001/42/Rev. 1), 第二部分, 第一章, B 节, 第 1/1 号决议, 第 4(b) 段。

² 联合国, 《条约汇编》, 第 1771 卷, 第 30822 号。

³ FCCC/CP/1997/7/Add. 1, 第 1/CP.3 号决定, 附件。

⁴ 联合国, 《条约汇编》, 第 1760 卷, 第 30619 号。

⁵ 网上提供 ([http://Inweb18.worldbank.org/eap/eap.nsf/attachments/FLEG_S9-2/\\$File/9+2+Ministerial+Declaration+-+FLEG.pdf](http://Inweb18.worldbank.org/eap/eap.nsf/attachments/FLEG_S9-2/$File/9+2+Ministerial+Declaration+-+FLEG.pdf))。2003 年 4 月 10 日上网。

⁶ 联合国, 《条约汇编》, 第 993 卷, 第 14537 号。

⁷ 见大会第 55/2 号决议; 又见 A/56/326, 附件。

⁸ 《约翰内斯堡可持续发展问题世界首脑会议的报告, 南非, 2002 年 8 月 26 日至 9 月 4 日》(联合国出版物, 出售品编号 C.03.II.A.1), 第一章, 决议 2, 附件。