



联合国森林问题论坛

无害环境技术的筹资和转让问题特设专家组

2003年12月15日至19日，日内瓦

临时议程* 项目4

专家组的任务

可持续森林管理筹资：当前在变化了的金融环境中的挑战

秘书处的说明

摘要

本说明提供背景资料，以协助无害环境技术的筹资和转让问题特设专家组执行其任务。

在国际发展政策框架内，筹资是一个普遍问题。可持续森林管理是否能得到充分筹资，同减缓贫穷、增加粮食安全、获得安全饮用水、负担得起的能源、改变不可持续的消费和生产格局以及保护和管理经济及社会发展的自然资源基础，都是有直接联系的。

目前，市场及政策方面的失灵降低了可持续森林管理的获利能力。另外，其他经济部门反常诱因和较高的利润也助长了毁林和森林退化现象。官方发展援助减少，严重影响了发展中国家的初级生产部门；因此，难以官方发展援助作用日增为基础制定现实的财政战略。另一方面，私营部门的投资在增加，但林业的投资气氛目前没有竞争力。另外，外国直接投资大多都流向少数国家。对于绝大多数发展中国家来说，官方发展援助仍然是筹资的基石。

* E/CN.18/AC.2/2003/1。



这些挑战突出说明了可持续森林管理应当增加收入、吸引私人投资，并最终减少对外部筹资的依赖。增加收入，针对非市场利益的支付机制，以及透明和协调的长期森林政策，包括奖励办法，都是综合财政战略的组成部分。公共部门的作用对于设立稳定和可转让产权的法律、政策及体制框架至关重要。许多前提条件要求作出部门间的努力，并把可持续森林管理纳入发展和投资战略。另外，林业部门也亟需表明，在同社会的其他各种联系中，它有利于提高环境质量和状况、减少贫穷和农村发展。否则，举例而言，结合捐助国目前的优先次序来看，就很难要求增加官方发展援助份额。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-9	4
二. 国际进程概览	10-13	5
三. 筹资的结构和趋势	14-27	6
A. 可持续森林管理的财政需求	14-16	6
B. 筹资的结构和趋势	17-27	7
四. 可持续森林管理筹资战略的组成部分	28-55	10
A. 有利环境	28-32	10
B. 有利投资环境的要素	33-42	11
C. 自筹资金进行可持续森林管理	43-51	12
D. 以往国际会议的建议	52-55	14
五. 结论	56-60	14
六. 建议的讨论要点	61	15

一. 引言

1. 联合国森林论坛第三届会议商定设立无害环境技术筹资和转让问题特设专家组，并召集一次专家组会议。专家组将于 2003 年 12 月 15 日至 19 日在日内瓦开会，其涉及筹资的任务如下：

(a) 审议先前关于筹资的倡议，包括克罗伊登、奥斯陆和比勒陀利亚讲习班产生的各项建议，以及森林小组/政府间森林论坛的行动建议和森林问题伙伴关系成员的背景文件和战略文件；

(b) 评价用于可持续森林管理的官方发展援助的作用和现况，并考虑如何改善提供这种援助的情况和效果。在这方面，查明如何加强发达国家履行其提供官方发展援助的承诺的可能方式；

(c) 审查可持续森林管理现有国际筹资的效果，包括方法和机制，并分析各种机会、国家一级的差距、限制因素、捐助者和受援者的优先项目，以及森林问题伙伴关系对可持续森林管理筹资的贡献。建议采取措施加强筹资的效果，以加强在国家和国际一级的有利环境，并从各种来源吸引更多的资金；

(d) 探讨是否可能以新的和富有创意的方法吸引更多可持续森林管理资金，讨论并建议如何扩大使用这些方法以满足可持续森林管理资源的需要，包括通过国家森林方案或类似的过程；

(e) 评价国家调集财政资源以支持可持续森林管理的经验。在这方面，查明现有筹资来源的差距、潜力和限制因素，以及执行可持续森林管理的财政机制。此外还提出各种方式以加强并更有效地利用和调集国家和国际财源；

(f) 评价并审议私营部门在可持续森林管理筹资方面的作用。在这方面，建议采取措施改善在国家和国际一级对可持续森林管理的私人投资有利的环境，以及鼓励增加流入森林部门特别是发展中国家和转型期经济国家的森林部门的私人资源。

2. 可持续森林管理对促成国际发展议程的各项目标可以发挥很大潜力，因此，专家组的任务至为重要。尤其是减缓贫穷、增进粮食安全、获取安全饮用水、负担得起的能源、改变不可持续的消费和生产格局以及保护和管理经济及社会发展的自然资源基础等问题，突出说明可持续森林管理的跨部门影响。

3. 编写本说明，是通过说明变化中的全球金融框架概况，并特别解释可持续森林管理筹资的现状，来方便会议的讨论。本说明旨在介绍可持续森林管理筹资的结构，并讨论全球发展筹资的趋势，以便发现相关的信号，在争取可持续森林管理的有利环境，以及设法满足向可持续森林管理过渡的金融需求时加以考虑。强调那些限制可持续森林管理获利能力的因素，并呼吁采取奖励措施和公共部门干预。

4. 本说明也阐述了为增加筹资营造有利环境的一些重要的前提条件，概述了重大的市场和政策方面的失灵，并列出了以前关于这些专题的国际会议的结果。本说明重视发展中国家所面临的不同财政现实，同时承认需要视各国具体情况调整战略，充分利用任何一国所能得到的全部财政手段。

5. 《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》重申支持联合国森林问题论坛，便借助于森林问题合作伙伴关系成员，要求在国家与国际两级立即采取行动，宣传和促进可以实现可持续砍伐木材的方法，促进提供财政资源及转让并开发无害环境技术，从而纠正不可持续的砍伐木材习惯。该计划进一步要求建立并加强伙伴关系及国际合作，以促进提供更多资金，在各级转让无害环境技术，以便实施可持续森林管理。为此目的，世界首脑会议认识到加快执行森林小组/森林论坛行动提案的重要性。

6. 2002年3月在墨西哥蒙特雷举行的发展筹资问题国际会议打开了发展筹资工作的新局面。《蒙特雷共识》认识到，每一个国家都应对其本国的经济和社会发展承担主要责任，其国内政策与发展战略的作用极为重要，国家发展工作需获得有利的国际经济环境的支持，和平与安全对于可持续发展至关重要（见A/58/216）。任何部门新的财政战略都应当以《蒙特雷共识》为基础。

7. 事实上，实现可持续森林管理需要大量的财政资源，这往往是许多发展中国家力不能及的。从历史上来看，发展中国家一直十分依赖国际贷款和发展援助。鉴于新的金融结构的现实，发展中国家现在越来越多地在贷款有限和外国直接投资发挥更大作用的情况下作业。这就要求有力的国内战略决策和政策措施，这样，可持续森林管理才能在新的金融环境下成功地争取资源。

8. 即使在此新的金融环境下，基本的问题依然是一样的。如何才能把林业方面现有的资金流量引向可持续森林做法？如何才能促进对可持续森林管理作出进一步投资？可持续森林管理是一项力争获利的活动，现在问题依然是：如何确保可持续森林管理能够获利和自筹资金？

9. 同发展中世界其他任何部门一样，可持续森林管理在国内和外部筹资方面也受到同样的制约。贫穷、低储蓄额和初级产品出口价格不理想，是制约国内投资率得不到迅速增加的共同因素。外部投资不论是以官方流入、贷款、外国直接投资，还是侨民汇款的形式，都是极其重要的。

二. 国际进程概览

10. 1992年里约热内卢联合国环境与发展会议通过了《21世纪议程》¹和《森林原则》，²其中要求为发展中国家进行“新的和更多的”经费筹措，支持其可持续发展方面的努力和活动。作为联合国环境与发展会议的后续行动，通过特设的政府间森林问题小组（森林小组）（1995-1997年）和特设的政府间森林问题论坛（森

林论坛) (1997-2000 年), 启动了一个政府间和参与性的决策进程。根据森林论坛的建议, 经济及社会理事会于 2000 年设立了联合国森林问题论坛。

11. 森林小组特别强调筹资工作。森林小组最后报告传达了目前资金不足以打击毁林现象和促进可持续森林管理的信息。森林小组的结论是, 就发展中国家而言, 主要应由国内来源提供资金, 但外部财源, 尤其是官方发展援助, 也十分重要。森林小组还提出了私营筹资增加但分配不均的问题, 要求对森林资源进行适当评估, 并开发森林产品货物和服务的市场。

森林论坛进程

12. 森林论坛 2000 年最后一届会议要求各国正视尤其是发展中国家的特别财政需求, 并认识到必须获得关于资金流动的更好数据。在森林论坛进程中, 形成了投资促进实体的概念。提议通过明确投资机会和可能的投资者、提供信息和项目支助及协助降低风险, 来调动私营部门对可持续森林管理的投资。森林论坛还着重强调了高效利用现有资金的重要性。

联森论坛

13. 联森论坛 2001 第一届会议制定了多年工作方案并通过了执行森林小组/森林论坛行动提议的《行动计划》。多年工作方案要求联森论坛每届会议都讨论筹资问题, 并要求成立特设辅助机构, 就促进可持续森林管理的无害环境技术的筹资和转让问题, 向论坛提出咨询意见。

三. 筹资的结构和趋势

A. 可持续森林管理的财政需求

14. 从定义来说, 可持续森林管理应当是自行筹资。然而, 也可增加外部筹资, 以便支付采取可持续作法的森林业主产生的增量成本, 为非市场利益创造价值, 并抵制那些诱导不可持续作法的结构性奖励因素。在世界许多地方, 不可持续的作法已造成大量损害。为消除这些损害, 并永久确立可持续森林管理的作法, 需要相当多的技术和财政投入。

15. 对于在全球范围实施可持续森林管理所需财政资源缺乏共识。另外, 所需财政资源的估计数很难获得, 而且(或者)很可能需要更新。经常引用的一项评估是在联合国环境与发展会议期间作出的。该评估表明, 在世界各地实施可持续森林管理每年需要 312.5 亿美元。官方发展援助需要提供其中 18%, 约为 56.7 亿美元。几年后, 该总数得到修改, 变成每年 330 亿美元。³ 资本设备和基础设施占 37%, 保护森林事务占 18.5%, 机构发展和能力建设占 17%。⁴

16. 有人批评这些数字忽略对毁林和森林退化的赔偿。因此，加上相关的撤回投资，所需资金总数事实上应每年达到 693 亿美元。然而，该数字也并非没有得到批评。不管怎样，这些计算数字只是提到 2000 年，因此他们可能对于今天的决策者来说没有太大用处。

B. 筹资的结构和趋势

森林筹资的结构

17. 根本不存在关于可持续森林管理筹资的详细和准确数据。现有的数据只适用于整个森林部门。不过，这些数字仍然可以加以分析，以便发现金融流量的结构和趋势。已多次尝试根据二手资料来源确定金融流量的状况。其中一个例子⁵涉及 1993 年，当时，根据粮食和农业组织（粮农组织）的估计，⁶ 官方发展援助提供给林业的资源达 15.4 亿美元，占林业筹资总数 7.5%。国内外私人捐款大约达 80 至 100 亿美元，主要是在种植园和加工业的投资。⁷ 这此数字表明约有 100 亿美元的国内公共投资是专门指定给林业部门。

18. 与林业部门筹资的其他来源相比，官方发展援助资源的流动情况有更好的记录。估计数表明，官方资金流量在 1980 代末和 1990 年代初出现增加，从 10.73 亿美元增加到 1990 年和 1992 年约 22 亿美元（按 1996 年美元计算）。自那时之后一直到 1997 年该数据延长适用的年份，出现了下降趋势。1996 年，官方发展援助给予林业的资金达 13 亿美元。⁸

在发展筹资的框架中为可持续森林管理进行筹资

19. 关于可持续森林管理筹资的新数据很少，最多只能说是不完整，然而，如果要使任何关于可持续森林管理的筹资策略能够富有意义，则需要适当考虑到该策略将在其中运作的金融环境。可持续森林管理可能有其本身的挑战，然而，林业筹资的要求不会偏离发展筹资的总趋势。

20. 向发展中国家提供的资源流量在最近十年出现变化。1998 年是资本流向的转折点，而且在发展筹资方面出现一个新时代。影响外部筹资的主要动态是，债务额不断减少，私人资本流量不断增加，主要是外国直接投资。另一方面，官方发展援助的流量总的来说不断下降，而且捐助者的重点正在变化。例如，1990 年至 2000 年期间，在非洲给予农业、林业和捕鱼业的官方资金流量减少一半以上，同时，给予教育的官方发展援助增加四倍，反映了发展筹资不断变化的策略和优先顺序。⁹

21. 债务与资产净额比率的下降表明，外债总额已下降，同时外国人拥有和控制的资产净额总数已上升（见表 1 和表 3）。发展中国家作为一个群体的外债与资产

净额比率从 1997 年 316% 下降到 2001 年 196%，¹⁰ 不过，各国之间有重大差异，南亚外债与资产净额之间的比例最高，债务总数比资产净额高出六倍，撒南非洲、欧洲和中亚的比率约为 300%，中东和北美的比率在 2001 年接近 400%。东亚和太平洋地区外债与资产净额比率最低，该比率为 134%，主要是因为中国的外债与资产净额比率低于 50%。

22. 这意味着外国直接投资的分布十分不均匀（见表 2）。从全世界范围来看，居前五位的国家在 2001 年获得了全球内向外国直接投资的 45%，¹¹ 尽管所有的发展中国家加起来的比例为 28%。以绝对数字计算，发达国家和发展中国家的外国直接投资不断增加的趋势相当强劲。然而，更仔细地研究贸发会议关于外国直接投资的数据表明，发展中国家的比例增加并不稳定。1990 年至 1995 年期间的年平均数为 33%，1996 年和 1997 年增加到 40%，然后在 2001 年下降到 16%。不过，2001 年出现了积极动态，那年外国直接投资的全世界流量比上一年减少一半时，发展中国家的比率却增加到 28%。

23. 在发展中国家内部，也有赢方和输方。居前三位的接受国获得 2001 年内向外国直接投资净额的 53%。¹⁰ 尽管一些国家在吸引外国直接投资方面相当成功，最不发达国家在发展中国家外国直接投资的比例却已下降，从 1986 年至 1990 年的年平均 2.3% 下降到 1996 年至 2000 年的 1.8%。¹² 最不发达国家的情况也是各异，因为有 16 个最不发达国家获得的相对于固定资本形成总额的资本流入多于发展中国家在 1998 年至 2000 年期间的平均数。然而，从全球来看，最不发达国家在世界上外国直接投资总数中的比例仍然低于 1%¹³

发展中国家之间筹资结构的差异

24. 合计财务数字会掩盖国家与国家之间的重大差异，而且不会显示对于不同筹资来源依赖性的重大差异。以绝对和相对数字计算，拉丁美洲和加勒比地区在吸引外资方面表现出色。2001 年，它们得到了给予发展中国家内向外国直接投资净额的 40%，同时，它们占发展中世界国内生产总值的总数 31%。它们也占发展中国家外债总数的三分之一。此外，中东和北非获得内向外国直接投资净额的 3%，同时占发展中世界国内生产总值 8%。

25. 尽管私人资产净额在发展筹资方面的作用不断扩大，对官方援助的依赖性仍然很大，尤其在南亚和撒南非洲。虽然私人资产净额在整个发展中国家的比例超过官方发展援助的三倍，私人资金与官方发展援助的比率在南亚约为 50%。在撒南非洲，令人感到惊讶的是，90% 的国外资金流入来自官方发展援助。

表 1. 2001 年发展中国家外资筹措的一些指标

(以亿美元计)

	内向外国直接 投资净额	债务净流量	私人资金 流量净额	官方资金 流量净额
东亚和太平洋	48.9	-12.0	36.4	5.7
欧洲和中亚	30.1	3.3	30.9	10.2
拉丁美洲和加勒比	69.3	11.4	62.8	23.4
中东和北非	5.5	1.7	8.3	2.0
南亚	4.1	-0.3	2.9	6.0
撒南非洲	13.8	-1.0	11.6	10.2
所有发展中国家	171.7	3.2	152.8	57.5

资料来源：世界银行，全球发展金融——力争实现发展筹资的稳定，2003 年。

表 2. 2001 年一些项目在发展中世界不同区域的百分比份额

	官方发展援助 净额	内向外国直接 投资净额	外债总数	国内生产总值
东亚和太平洋	13.9	28	22	28
欧洲和中亚	18	18	21	17
拉丁美洲和加勒比	10	40	33	31
中东和北非	8	3	9	8
南亚	11	2	7	10
撒南非洲	24	8	9	6
所有发展中国家	100	100	100	100

资料来源：世界银行，全球发展金融——力争实现发展筹资的稳定，2003 年。

表 3. 外债与资产净额的比率和对外负债（外债和外国直接投资负债总数作为占 2001 年国内生产总值的百分比）

	外债与资产净额比率 (百分比)		对外负债占 2001 年 国内生产总值的 百分比
	1997 年	2001 年	
东亚和太平洋	218	134	65.0
欧洲和中亚	505	293	66.8
拉丁美洲和加勒比	284	162	67.7
中东和北非	394	371	42.5
南亚	968	613	30.5
撒南非洲	515	303	90.6
所有发展中国家	316	196	61.7

资料来源：世界银行，全球发展金融——力争实现发展筹资的稳定。2003。

26. 虽然，国民收入数额越高，私人资金流量的比例和绝对数值越高，官方发展援助数额越低。2001 年，撒南非洲获得官方发展援助净额的 24%，比它们占发展中国家国内生产总值总数的比例高出四倍。

27. 最不发达国家的发展筹资已出现巨大变化，尽管大部分情况下规模并非显著。最不发达国家作为一个群体的官方发展援助总数大大超过内向外国直接投资。在 2000 年，官方发展援助总数比内向外国直接投资高出三倍。¹² 尽管官方发展援助仍然是最不发达国家外部筹资的最大组成部分，在 1990 年代后半期期间，其比例按绝对和相对数字计算均下降。双边和多边的官方发展援助净额总数从 1990 年的 168 亿美元下降到 2000 年 125 亿美元。¹¹ 有趣的是，在官方发展援助下降的 28 个国家里，外国直接投资却出现上升的趋势。只有在四个国家，该趋势是反向的，表明官方发展援助上升，外国直接投资下降。然而，2000 年，只有在七个国家内向外国直接投资超过官方发展援助，表明最不发达国家的外国资金流入的结构存在重大差异，同样，整个发展中国家的情况也相同。

四. 可持续森林管理筹资战略的组成部分

A. 有利环境

28. 可持续森林管理筹资面临三大挑战：(a) 如何增加筹资以满足过渡到可持续森林管理的要求；(b) 如何将现有的资金从不可持续的作法引导到可持续森林管理作法；以及(c) 如何使得可持续森林管理能获得利润并减少增加外部筹资的需求。

29. 提出为何市场机制无法将足够的资源分配给可持续森林管理的问题是令人感兴趣的。基本来说，由于一些政策和市场的失灵，不可持续的作法似乎比可持续森林管理更有利可图，毁林比可持续利用资源更有诱惑力，而且重新造林的诱导因素可能不存在或者不足。

30. 此外，没有足够的诱导因素能促进投资来使得可持续森林管理与其他部门和其他土地用途进行竞争。一些森林益处的外差因素、共同享有的性质以及公益性质，均无法为投资者创造收入。因此，也无法提供促进投资的奖励因素。从公共森林收缴租金效率不高，数量不充分，无法产生足够的收入，而且该部门再投资也不足。最后，除了其他原因之外，该部门无法改善其形象，并无法强调跨部门的联系，也部分造成官方发展援助流量减少，并使人认为可持续森林管理是一种低利润和高风险的投资机会。

31. 在目前发展筹资的框架中，考虑到上述挑战，有些是令人关切的优先领域？筹资结构目前占一项私人资产，而且在与私人投资竞争时可持续森林管理的形象至关重要。官方发展援助下降将表明，需要有效利用剩余的官方资金。这两项动态均表明继续采取措施提高可持续森林管理的利润。

32. 在为可持续森林管理筹资时，可考虑一些直接的商业和减让性筹资机制，市场机制和结构性机制、需要为可持续森林管理制定一项全面的投资战略，以便处理森林部门各方面的问题，包括生产、养护、种植园和产品工业。虽然原材料生产和加工业的生产可能吸引私人投资，在为全球森林利益筹资时，诸如全球环境基金等手段是至关重要的。

B. 有利投资环境的要素

33. 外国直接投资有助于总资本形成和国际收支，但这不是外国直接投资作为筹资来源的唯一有利因素。外国直接投资通常被视为较贷款更为稳定的资本来源，因为贷款反过来与债务偿还额增加的风险联系在一起。此外，外国直接投资促进竞争以及技术上的外差因素和附带影响，而这一切又有利于实现高效率。

34. 许多国家从1990年代的金融危机中吸取了教训，这场危机令人痛心表明，依赖债务的国家容易受到局面逆转的影响。作为保护措施，许多国家从举债转向增加外国直接投资，并一直在积极努力积累储备金，为更加稳定的金融手段创造有利环境。

35. 至于筹资问题，除了传统挑战之外，林业还有其它特点，这增加了筹资的复杂性。轮栽周期长是林业众所周知的特点，它给投资带来额外风险，以及长期成本和收入分配不均衡。

36. 森林提供许多非市场益处，尤其是提供全球规模的环境服务。到目前为止，这种服务还没有任何重要的市场，因而也不会给直接投资者创造利润。然而，正如秘书处关于无害环境技术转让的说明所述，正在通过《联合国气候变化框架公约》及其《京都议定书》等公约来拟定多边技术转让途径，这为碳吸收等诸多益处带来新的机遇。

37. 可持续森林管理面临着形形色色的挑战，这要求开展协调一致的工作，来制定承认跨部门影响的投资战略。这就需要有一个详细的投资框架，而在这一框架中，可持续森林管理的各项投资战略被纳入了部门计划，其中包括国家森林方案以及将森林部门进一步纳入各项总体发展计划和政策的主流。需要拟定法律框架和政策框架，以提出明确森林政策，确保可靠和可以转让的土地保有权安排，不仅具有充分的强制实施能力，而且得到多方利益有关者的广泛参与，以及进行公私磋商。应该努力发展能促进国内私营部门投资的有利环境，使当地社区参与可持续森林管理活动。

38. 鉴于现行金融环境，人们认为，亟需开发能促进直接私人投资、减少风险以及发展公私伙伴关系的各种机制。各国政府在促进国内投资和调动官方发展援助以影响私人投资方面发挥着重要作用，这将向投资者发出令人鼓舞的信号。

39. 考虑到可持续森林管理投资的长期性，该部门尤其易于遭到投资者在某个国家做生意时可能遇到的一些意想不到的政治风险，如政治制度、体制和法律制度的稳定程度等。投资者越来越多地要求在进入新兴市场之前获得严格和跨区域的政治风险评估。¹⁴

40. 财产权往往是可持续利用资源的第一步。财产权模糊可能导致不可持续地短期追求最大利润，并增加投资者的风险和不确定性。所有权没有保障，就不会为可持续地使用资源和对资源进行投资提供奖励。缺乏所有权保障也妨碍利用资本市场为此类投资筹资。

41. 除了外国直接投资之外，新兴证券资产流向发展中国家，这是令人感兴趣的事态发展之一。2001 和 2002 年，农业综合企业和开采业创造了新兴股票市场的最佳回报率。不过，发展中国家的较高回报率伴随着更高的风险。缺乏保障和法律制度薄弱妨碍了新型股票市场的成长，并可能增加向主要交易所的外流，这又反过来减少了当地市场的流动资金，因而降低了当地公司的增长潜力。

42. 争取可持续森林管理筹资不仅是争夺私人股本。尽管官方直接援助下降本身不是一个新趋势，但它使得提出改善现有资本流动使用效率的措施变得更为紧迫。国营与私营部门的有效结合、综合和有效的吸收减让性供资制度，以及各政策部门之间的职能对接和协调都具有重要性。尽管其他各种问题的重要性不容低估，以下两个问题在现行金融环境中可能至关重要：(a) 增加官方直接援助在可持续森林管理供资中的份额，或至少维持这一份额，需要对捐助方的优先项目进行进一步分析；(b) 强调森林对环境、农村发展和减缓贫穷的贡献，以及森林与其他社会和经济各部门的无数联系。

C. 自筹资金进行可持续森林管理

创造环境服务市场

43. 的确，其他土地用途带来利润和奖励可能比可持续森林管理更高，而且就效率而言，社会对其他土地用途进行投资有时可能更加有益。其部分原因是，缺乏补偿向森林所有者所提供的环境和社会非市场服务的机制，这又反过来鼓励不可持续做法，妨碍可持续森林管理的供资并造成毁林情况。另外，许多森林带来的益处没有市场，并缺乏专属所有权。对付市场失灵以及给予森林所有者各种奖励以提供流域保护、娱乐和碳吸收等许多非市场利益的各种手段，有利于可持续森林管理以及在社会意义上更为优化的林业活动。

44. 虽然非木材产品和服务的市场非常小，却在不断成长。十分重要的是，要加速发展已有的产品和服务，并进一步探索各种新机制，将这些产品和服务的买卖双方有效联系起来。在此情况下，公共部门在建立稳定和可转让的财产权的法律、政策和机构框架方面发挥着至关重要的作用。

45. 外差因素向有效征收收入提出两项要求：各项服务的估价以及制定付款机制和经济奖励办法以确保服务的提供。虽然已进行长期的科学研究，并制定了对付外差因素的方法，但若干政府报告说，这些方法的实际运用以及在决策过程中的有用性还存在一些问题。

46. 基于市场的各种提供和保护环境服务的手段已经取得重大进展。据报道，正在处理的实际和（或）打算支付环境服务费用的个案有近 300 个。在这方面，除了森林小组、森林论坛和联合国森林问题论坛之外，《联合国气候变化框架公约京都议定书》和《生物多样性公约》表明了“为森林的环境服务付费”的重要性，并强调森林在碳吸收方面的作用。全球环境基金还通过综合生态系统管理业务方案，为生态系统服务筹资。

47. 从财务角度来看，《京都议定书》的灵活机制提出了富有前景的各种倡议。议定书第 6 款考虑到共同执行削减排放项目的问题，而第 12 款则考虑到发展中国家和发达国家之间根据清洁发展机制进行基于项目的碳抵消交易。

改善租金回收

48. 除了外差因素之外，从公共森林中收缴租金缺乏效率以及再投资不充分，对可持续森林管理的财政基础造成不良影响。租金回收不充分不是一个小问题。正如世界银行最近的评估所述，全世界未能向合法森林业务收取的税金和产权税共达 50 亿美元。这一数字是向林业提供的官方发展援助的三倍多。

49. 正如联合国森林问题论坛第三届会议的讨论，租金回收不充分使政府收入减少，构成一种隐性补贴，而且加剧了缺乏效率的情况。¹⁵ 除其他外，租金回收低可能说明森林资源统计不当以及森林估价不完整或水平低。体制环境和市场的种种缺失，如缺乏竞争、资料不完整以及收缴租金的程序复杂，都是需要仔细研究的问题。租金回收低往往与加剧森林退化的种种非法活动有联系。

50. 制定适当的资源统计和估价制度一直被认为是解决租金回收缺乏效率问题的关键。借用最佳做法来简化收缴租金制度，以及传播关于国际价格的可靠资料，也是支助收缴租金的有效手段。

51. 还应该指出的是，确保可持续森林管理的充足供资不仅涉及创造各种奖励办法。消除不正常的补贴和其他抑制因素与设立各种奖励办法同样必要。联合国森林问题论坛第二届会议请森林问题合作伙伴关系国家和成员对那些鼓励毁林和森林退化的各种补贴进行审查并提出报告。秘书长关于森林的经济方面的报告¹⁵指出，热带和温带森林的各种或明或暗的不正常补贴每年达 140 亿美元。收缴租金缺乏效率以及贸易限制所造成的立木价格低问题就是隐性补贴的一个典型例证。如果政策制订得不好，诸如对重新造林的财政支助等各种明确补贴可能不利于达到其目的，还会鼓励毁林行为。同样，其他部门的不利政策可能对可持续森

林管理产生有害影响，例如，向农业提供补贴以及减少林业的相对获利能力。农业补贴对毁林造成的影响已得到明确的证明。

D. 以往国际会议的建议

52. 支助联合国森林问题论坛的若干倡议已讨论了可持续森林管理的供资问题。以下将概述以往各次会议所采用的方法和作出的结论。¹⁶

比勒陀利亚

53. 比勒陀利亚讲习班（1996年6月4日至7日，南非比勒陀利亚）首次全面评估了在发展中国家落实可持续森林管理的财政需求、资金来源的总体情况以及向可持续森林管理供资的创新机制。该讲习班的许多结论仍然成为话题，但令人遗憾的是，可持续森林管理供资所面临的各种问题也是如此。讲习班强调了财政结构的趋势，而且这一趋势至今仍然盛行。官方发展援助减少受到关注，公共资金在抵消风险方面的作用，与市场发展和促进私人投资有关。就创新的财政机制而言，讲习班得出的结论是，吸引私营部门对林业部门投资的主要问题不是缺乏新的金融手段，而是将现有投资引导到可持续森林管理中。公私合作伙伴关系被视为对于整个金融环境都具有重要性。

克罗伊登

54. 在克罗伊登（1999年10月11日至13日，联合王国伦敦克罗伊登）举办的讲习班包含了理论观点和商业观点，它突出说明了可持续森林管理的许多结构性障碍。讲习班指出，可持续林业获利能力低于毁林和其他不可持续做法，这是可持续森林管理的主要障碍之一。与比勒陀利亚讲习班一样，促进公私合作伙伴关系的必要性得到强调。在这方面，讲习班探讨了外差因素商品化和国际化的问题，并讨论了许多基于市场的手段。

奥斯陆

55. 2001年1月22日至25日在奥斯陆举办的最近一次讲习班主要讨论私营部门的各种问题。讲习班提出了私营部门供资所面临的若干问题以及需要进行的变革。创造有利环境是讲习班特有的主题。所表达的关切和提出的建议与目前以及所设想的未来金融环境有关。其中一些问题目前甚至要比当时更具有迫切性，例如，必须使可持续森林管理与消除贫困等当前的社会和人类优先项目挂钩。各项建议集中在增加可持续森林管理相对于不可持续做法、管理风险和减少交易成本的获利能力，并鼓励公私合作伙伴关系和私营部门更多地参与政策辩论等问题。

五. 结论

56. 发展筹资的趋势表明，与联合国环境与发展会议所述的金融环境相比，可持续森林管理目前所面临的金融环境已经发生变化。没有任何迹象表明，官方资金

流量会在短期或中期达到所要求的数额。初级生产部门是受到官方发展援助下降影响最严重的部门之一：大约是以往数额的一半。有人提出，应该大量增加官方发展援助，在非洲增加到百分之百，以使经济增长达到可以大大降低贫困程度的水平。在制定可持续森林管理筹资战略时，必须适当考虑官方发展援助正在下降这一现实。

57. 另一方面，发展中国家的外国直接投资一直在迅速增长，但集中在几个国家。这些国家得到了大部分私人供资，而低收入国家则在很大程度上依赖于官方发展援助。作为低收入国家外部筹资的主要来源，官方发展援助对于结构调整和减少增加私人供资流入的运作障碍依然十分重要。因此，若要吸引对林业部门的官方发展援助，该部门必须展示并凸显森林对减缓贫穷、环境质量与健康以及其他经济和社会发展问题的贡献，而这些问题都是当今捐助者政策的优先项目。

58. 稳定的宏观经济环境、制度环境和政策环境是吸引投资所必不可少的条件。缓解债务负担和改善投资气候的努力在一些国家取得成果。不过，仍然存在着能否在现行金融环境下为可持续森林管理充足筹资的重要问题。

59. 可持续森林管理供资所面临的主要障碍可以追溯到市场失灵和政策失灵这一基本问题，这使得可持续森林管理无利可图或利润不足。同样，由于不正常的财政手段和其他奖励办法，各种不可持续做法更为有利可图，这不仅造成毁林和森林退化，还占用了稀少的财政资源。各种管理做法并不总是能够为自己带来报酬，而且林业不像其他一些土地用途那样，可以提供许多诱人的奖励和利润。

60. 有人建议，筹资策略应该重点放在改善收入收缴、促进私人投资以及创造稳定的政策环境和体制环境，其中包括所有权有保障，以及实现可持续森林管理的和谐一致森林政策。假如所有权得不到保障，任何具有创意的机制都不会有效。如果没有经济改革，促进外国投资的努力就不会产生结果。假如政策环境缺乏保障和可预测性，即使存在各种补贴或其他奖励办法，外国直接投资将依然是难以获得。许多这些必要的先决条件不是林业部门所能控制的。不过，鉴于大多数部门的共同利益，这要求采取全面的方式，并承认跨部门意义。愈加重要的是，要在投资和发展战略中将林业与其他部门挂钩，并展示林业对减缓贫穷、社会和经济发展以及环境的贡献。

六. 建议的讨论要点

61. 专家组不妨在讨论中审议以下要点：

(a) 官方发展援助：

有哪些途径可以在促进可持续森林管理过程中更加有效地利用森林部门现有的官方发展援助，鼓励捐助国增加可持续森林管理官方发展援助的份额，

并建设国家能力，以便发展中国家不必长期依赖官方发展援助进行可持续森林管理。

(b) 私营部门对可持续森林管理的供资：

- (一) 国内及外国私营部门在可持续森林管理活动中的机遇和局限；
- (二) 将私营部门对不可持续森林的投资引导到可持续森林管理的各种途径；
- (三) 为了减少对新兴经济体可持续森林管理投资的各种风险、尤其是政治风险而可能采取的行动；
- (四) 为了增加国内和外国私人对可持续森林管理的投资而改善有利环境的各项措施；
- (五) 调动社区资源，在当地一级向可持续森林管理供资的方式。

(c) 金融机制：

- (一) 扩大各种现有全球或区域性机制和方案对可持续森林管理供资份额的可能性（例如，全球环境基金、资发基金等）；
- (二) 改善可持续森林管理投资气候可能采用的新机制/方式/政策手段；
- (三) 建立向森林所提供的各种环境服务和非木材产品付款的市场和机构。

(d) 国内公共资源：

- (一) 从国内公共来源调动更多的财政资源用于可持续森林管理的方式；
- (二) 回收森林资源增加的租金，并确保可持续森林管理所必需的充足投资；
- (三) 进一步加强可持续森林管理国家能力的各种方式，包括通过转让适当、与森林有关的无害环境技术，其中涉及国内选择能力、运用并进一步发展进口技术等方面。

注

¹ 《联合国环境与发展会议的报告，1992年6月3日至14日，里约热内卢》第一卷，《环发会议通过的决议》（联合国出版物，出售品编号：C.93.I.8和更正），决议1，附件二。

² 同上，附件三（《关于所有类型森林的管理、养护和可持续发展的无法律约束力的全球共识的权威性原则声明》）。

³ 关于可持续森林的财政机制和资金来源的讲习班。1996年6月，比勒陀利亚。

⁴ C. Chandrasekharan。“可持续森林管理方案筹资现状”，载于“可持续森林的财政机制和资金来源的讲习班会议记录”。1996年6月，比勒陀利亚。

-
- ⁵ P. Moura Costa, J. Salmi, M. Simula, 和 C. Wilson. 可持续森林的金融机制。联合国开发计划署（开发计划署），关于森林的方案，工作草稿，1999年。
- ⁶ “1990年森林资源评估-全球综合分析”（粮农组织关于森林问题的第124号文件，粮食及农业组织（粮农组织），1995年。
- ⁷ C. Chandrasekharan, “可持续森林发展的国际合作和资源调动”，第十一届世界森林大会会议记录，土耳其安塔利亚，1997年，第5卷，第365至387页（粮农组织）。
- ⁸ A. Madhvani, “评估官方发展援助给予森林部门财政资源的数据”，开发计划署，森林问题方案，1999年。
- ⁹ 非洲经委会，“2003年非洲经济报告”。
- ¹⁰ 世界银行，全球发展金融-争取发展筹资的稳定”，2003年。
- ¹¹ 贸发会议，《世界投资报告》，2002年。
- ¹² 贸发会议，“最不发达国家外国直接投资概览”，2001年。
- ¹³ 贸发会议，“最不发达国家外国直接投资概览”，2001年。
- ¹⁴ 莱曼兄弟欧亚集团稳定指数。
- ¹⁵ E/CN.18/2003/7。
- ¹⁶ M. Joshi, 2001年。“可持续森林管理的筹资：对政策机遇和挑战的审查”。为森林方案撰写的论文。
-