



经济及社会理事会

Distr.: General

18 February 1999

Chinese

Original: English

可持续发展委员会

政府间森林问题论坛

第三届会议

1999年5月3-14日，日内瓦

方案构成部分二.d(四)

未决事项及政府间森林问题

小组进程方案构成部分引起的其他问题

需要进一步澄清的问题：经济手段、课税政策和土地使用权

秘书长的报告

目 录

	段 次	页 次
一、任务和范围	1-6	4
A. 任务	1	4
B. 范围	2-6	4
二、导言	7-10	5
三、以前讨论的指导	11-12	5
四、概述和有关经济手段的问题	13-47	7
A. 森林收入系统	21-25	9
B. 森林税制	26-28	11
C. 土地使用权	29-34	11
D. 市场开发	35-42	13
E. 宏观经济政策	43-45	16
F. 政策环境	46-47	16
五、结论和初步行动建议	48-61	17

摘要

经济手段是基于市场的工具，它通过使用物质奖励来改变人的行为以有利于特定的政策目标。为了更有效地实现可持续的森林管理目标，就应在设计经济手段时考虑到具体的政策目标；还应将其完善地融入到更广泛的宏观经济及多部门政策环境中去。作为另一种经济手段的课税政策可以改变行为，但它另外具有由收集财政收入然后将其再投资到森林管理或其他相关公共方案中去的目的。从政府所有但由私人管理的森林收集的森林税是另一种创收和改变行为的经济手段。但不论要使哪种经济手段发挥作用，都必须设置机构来评估和收集此种税和/或费用。

全面、计划完善的森林方案将包括管理的和经济的手段。这些手段在一起能利用可预想得到的人的强大自利动机来促进可持续地森林管理，从而在地方、国家和国际各级维持基础广泛的森林利益。分配并执行使用者的权利和土地使用权应成为是旨在确保可持续森林管理的政策的基础，土地使用权的安排将影响任何经济手段的效果。

有效地收税用于国有森林可以成为投资改善森林管理的财政资金来源。设计完善的税收系统以及资源和土地使用课税方案也可以为财政做出贡献。适用于其他相关部门的课税也可成为收入的重要来源。

对于某些森林产品和服务来说，开发并管理市场可成为获取经济收益的一种办法。成功地运用这一工具来促进改善森林管理将取决于存在相互支持并有效管理的机构；实施相关政策（包括规章）的政治意愿；以及像可持续收获的水平和生产成本这些实际参数。

国际和双边机构可通过融资和交流经验及信息来促进更多有效地利用这些手段，并解决更广泛的宏观经济层面及其他部门政策的问题。

一、任务和范围

A. 任务

1. 政府间森林问题论坛（森林论坛）在其第一届会议上强调需要依靠政府间森林小组（森林小组）的成果。该论坛确定了如下的方案构成部分二. d(四)：“审议需要进一步澄清的森林小组进程方案构成部分引起的其他问题，特别是.....利用和应用各种经济手段，包括课税政策和土地使用权安排作为促进可持续森林管理的手段.....”（见 E/CN.17/IFF/1997/4，第7段，第二类，(d)）。

B. 范围

2. 包括课税政策在内的经济手段指向生产者、消费者及其他其决定影响森林状况和使用的人提供奖金或罚金的各种通常是基于市场的政策手段。关于森林管理，土地使用权问题属于计划并有效地使用这些政策工具能力的核心的体制问题。

3. 本报告提到适当的总政策环境是计划并有效地利用经济手段进行可持续的森林管理的基础，并且论及其他部门对森林及其管理的影响。

4. 本报告所论述的问题与森林论坛第三届会议上所审议的其他两个问题密切相关：(a) 财政资金（见 E/CN.17/IFF/1999/4）；和(b) 评价与森林相关的商品和服务（见 E/CN.17/IFF/1999/12）。

5. 在实现可持续森林管理上的进展将不仅取决于主要的经济手段，如直接的物质奖励（补贴和收费）、课税政策、资源租金的收取及土地使用权的管理，而且取决于综合并协调地方、国家、区域和国际与这些主题相关的活动。

6. 本报告是由森林论坛秘书处编制的，依靠的是世界银行与各成员国非正式高级别森林问题机构间工作队的投入，以及美利坚合众国政府的

实物捐赠。

二、 导言

7. 使用物质奖励是为了改变行为，这在经济手段、课税政策和土地使用权上是不言自明的。各项政策或通过增加不可取行为的费用或增加可取行为的经济收益有意无意地含有物质奖励的意思。建立、加强或管制森林产品和服务市场为生产者（森林所有者和管理者）提供了经济收益的前景；因而更有可能保持范围更广的森林类型、商品和服务。森林政策可以直接（税收、收费或补贴）或间接地（确保使用权，或创建及管理市场）利用物质奖励办法来促进并支持可持续的森林管理。

8. 应在规定了地方、国家、区域和国际各级的可持续森林管理的森林政策目标更广泛的范围内来考虑经济手段。认识到下列三个差异很大但又相互支持的可持续森林管理办法不无裨益：(a) 导致直接支付（补贴）或收费的经济手段；(b) 条例；行为守则和特许条款和协议；及(c) 资源的不同（国有或私有）所有权和管理。

9. 各国在选择这些办法时的偏向和机会上有所不同。经济手段日益具有吸引力的原因是它们在改变行为上的效果，它们与市场 and 私营部门作用的扩大相适应，它们在使用财政资源上的效率，以及其对政府直接干预的依靠减少。

10. 对于森林政策目标而言，这些政策方法的意义和功效取决于(a) 需解决问题的性质；(b) 决策的体制、经济和社会方面；和(c) 通过协调森林政策与其他政策以确保向所有相关部门连续提供物质奖励的能力。经济手段是否适当取决于政策目标的性质、市场的结构、政府机构制定并实施这种政策的效力，以及必须相互支持的行动和努力（如管理）的效果。

三、 以前讨论的指导

11. 森林小组的结论和行动建议证明了经济手段和土地使用权的重

要性。森林小组强调了下列问题的重要性或作用：

(a) 确保土地使用权安排作为国家森林方案的组成部分，土地使用权模式对于森林使用和获得，及滥砍滥伐和退化的推动作用。

(b) 保障土地使用权，确保保护与森林相关的传统知识，以及长期使用权作为鼓励可持续森林管理投资，尤其是私营部门投资的因素；

(c) 基于市场的手段，如课税，创造了可持续森林管理投资的财政资源；

(d) 进一步研究如何最好地利用市场和经济手段来促进可持续的森林管理；

(e) 进一步研究建立木材产品及其替代品完全成本内部化的方法，以及这对于可持续森林管理的意义。

12. 森林论坛前两届会议的讨论继续反映出人们认识到(a)经济原则在制定有效经济政策中的重要性，(b)安全和明确的土地使用权在资源管理中的作用，及(c)利用市场促进可持续森林管理的可能好处。森林论坛在其第二届会议上：

(a) 强调与土地使用权相关的决定必须考虑到广泛的因素，包括土著人、地方社区和性别在资源管理中的作用；

(b) 建议更多地关注土地使用权和物质奖励；

(c) 请求对可供选择的经济手段和课税政策进行比较分析；

(d) 请求进一步分析伐木的条例和课税政策，以及其他部门政策和行动的影响的具体实例。

四、概述和有关经济手段的问题

13. 对于许多国家来说，经济手段、课税政策和土地使用权安排构成了用于实现管理、保护和可持续开发森林的政策工具和机制的核心。本报告中要加以考虑的政策工具和行动包括：

(a) 基于经济鼓励的机制用于促进要求采取的行动或阻止不要求采取的行动。在某些情况下，影响是间接的，如在土地课税事例中；

(b) 其他部门适用的经济手段，包括结构调整政策对森林资源直接或间接的影响；

(c) 经济收益由于开创或改善基于森林商品和服务市场所获得的经济收益的获取；

(d) 自然资源和经济政策的“有利环境”包括如产权、资源管理和做出经济和管理决定的法律框架。

14. 做为经济手段的重要补充，该森林政策“工具箱”包括用户权利的定义和授予、规章和实施及课税政策。这些工具可以用于并常常用于在地方、国家、区域和国际各级实现森林政策目标。

15. 经济手段的使用有限制因素，其根源往往是更广泛范围的政策失败或体制上的弱点。无效率或管理不善或选择不当的宏观经济政策只是妨碍成功地实施实际上任何政策方法——不论是经济手段还是其他办法——的一些实例。本报告列入了与土地使用权相关的体制安排，因为它们有效地传送经济信号——即对休耕地和森林使用设立物质奖励——的关键。这些政策工具和方法可粗略地划分为“宏观”和“微观”范围的活动，既指地理范围也指总的政策工具。

16. 就整个森林部门而言，相关的问题包括：

(a) 建立并确保稳定和可靠的使用权安排；

(b) 确保有效的地方和国家政府机构，例如政府在收集和重新分配使用费和税收、执法和管理中的作用；

(c) 确保互相支持性的宏观经济政策，因为它们常常影响到自然资源的利用；

(d) 改变森林部门及相关部门（如农业、能源和运输）的价格和成本以鼓励保护及促进考虑到环境的管理做法。木材调节价格会导致森林资源价格定低，从而损害可持续森林管理的前景。

17. 总之，需要认识到关键的财政和管理机构的重要性，在制定和实施森林政策战略中运用经济概念。

18. 较小范围的相关问题包括：

(a) 计划并适用具体的森林税收集办法，即对国有但私营的森林资源收税；

(b) 奖励生产者和消费者根据可持续的森林管理目标做出决定，如基于成本的奖金（如对低冲击采伐的机会成本进行补偿），履约保证书（如根据遵守《森林行为守则》的情况控制押金的返还）或环境税（如土地变更作业用途费）；

(c) 建立或管理基于森林商品和服务的市场。

19. 与所有政策工具一样，旨在刺激可持续森林管理的经济手段和管理应：

(a) 有针对性并且适当；

(b) 可行并有效；

(c) 可能进行监测和实施；

(d) 对所有利害关系者都是透明而公正的。

20. 某些经济手段必须与要求达到的活动规模和类型匹配。某些在地方一级计划和实施的手段可适用于具体的管理决定，如用于计划森林特许办法。然而，在国际范围为规定森林管理的细节，如收获周期、采伐方法和空间分布来设计物质奖励会既不可行又不取。

A. 森林收入系统

21. 森林税的收集是通过如特许安排获取到的政府所有并由私营部门管理的森林的经济价值（租金）。但在所获收入相对数额与设置收集系统的成本间需进行权衡。例如，就木材生产而言，最有区别和最有针对性的租金收集系统依靠需要大量信息的立木评估，因而为了使其发挥作用需要专项费用。

森林费的类型

服务或服务	费或收费的类型
特许	执照费 年地租 基于木材量、年许可砍伐量或森林资产价值费 拍卖
收获木材	每棵树的使用费 基于量的收费 立木费
非木材森林产品	其他非木材森林产品费

运输	可列入运输费（用于基础设施）
森林产品加工	对加工森林产品的收费
贸易	原木和森林产品的出口费
生产要素	设备或劳动力费 土地或财产税，财富或资本税
公司	公司收入税，对经商权的课税和执照费
政府参与	合资企业或政府拥有特许、伐木作业或加工厂的全部所有权
服务费	服务费是专门指定的具体服务或活动的收费，如重新造林费用和印花税

22. 差异较小的办法包括基于量的使用费或地区溢价，这可能收集较少的潜在经济价值，但可更加容易而较不昂贵地加以管理。对于从木材生产上收费的行政系统处学到的经验教训对于从非木材森林产品的收费有广泛的适用性。

23. 传统的财政手段和森林费收取的主要目标是收取经济收入。但通过列入外部管理成本及开采活动，可同时实现税收及推广经改善的管理做法。向用户征收森林使用费也可能有效，如采取鼓励更有效的资源利用办法。但将“环境税”列为税收系统的一部分往往更使人为难，因为难以具体确定和找出具体地点的外部开采费用。作为一种替代办法，可将具体的环境问题（保留河岸缓冲区）作为特许管理合同的一部分列入，规章制度可对相关的森林管理做法提供更加广泛的准则。

24. 设计单一的政策手段来同时达到多项目标往往不可行，甚至可能损害其实现单独目标的效果。

25. 尽管适当的特许管理和森林税收集制度至关重要，但同样重要的是确保主管机构能监测和实施公共政策和标准，并管制国家和私人森林的活动。为了帮助减轻常常力量薄弱的政府机构的义务，可作为私营合同一部分列入补充目标，如社会问题、资源偷窃管理、保护与环境相关的领域及规划，允许利用公共资源。支持这一努力的一个有效的办法是“履约保证书”的规定，确定基于成果的标准，对未能达到这一标准的要课以足够的罚款。

B. 森林税制

26. 森林税制既包括私营部门的财政条例（公司收入税、财产和收益税）也包括森林费的征收（来自管理国营森林资源特许的资源租金税）。税和森林收费制提供影响森林资源管理并改变森林价值（或创收潜力）的奖励手段。甚至小的改变有时都会大大改变林地替代用途的相对价值。

27. 课税手段帮助达到政策目标的能力在很大程度上取决于有效的收税机构的存在。课税手段在诸如征收但未收取公司和土地税的国家中影响很小。

28. 土地税对林地和土地替代用途的相对价值有影响。对森林土地进行减税会促进保护边远农业土地上的林区并鼓励造林。相反，对土地替代用途——如畜牧场——规定减税和补贴会对新开辟森林造成压力或保留农业用地及阻碍造林。

C. 土地使用权

29. 在多数国家中，森林资源是由政府、公司或个人所有。但对森林资源的实际使用可能由惯有权利甚至开放获取的推定来界定。使用者和使用权界定不明，或在获取权上缺乏一致同意就可能因资源租金浪费而导致经济利益的损失，亦即资源的利用超出的可持续的程度以及资源的经济收益大幅度减少。

30. 分配和实施森林资源使用权和财产权旨在确保可持续森林管理的政策的基础。尽管土地使用权问题属于各国政府的职权范围，但审查及比较森林资源的所有权和使用的的方法是有益的。事实上，各国对有关森林和土地的使用权的安排往往各种各样。

31. 现在对使用问题没有明确规定的使用权安排可以说本来就不符合可持续森林管理。但可得出这样的结论：任何明确、公平和稳定的使用权安排最终将决定它帮助或阻止实施可持续森林管理的程度。

32. 使用权方面缺乏明确性往往导致过度使用和滥用资源，和/或不愿为可持续的森林管理投资。对森林土地的资源权和进入权及以森林为基础的商品和服务的不公平分配导致对可持续森林管理的社会和经济方面注意不足，对管理系统和机构造成压力以及扩大环境的外差因素。有保障的所有权由于其透明和公平而更有可能导致对资源管理的投资及长期的森林保护。

33. 土地使用权安排也影响到物质奖励对于可持续发展的分配后果。例如在开放利用的制度下，为防止一块林地的变更作业而对一个人进行补偿是无益的，因为其他人仍然有变更同一块土地作业的选择权。如果没有规定和执行资源使用权，物质奖励是不可能有效地发挥作用的。规定包括非木材商品和服务在内的森林资源的合法使用者和产权是物质奖励发挥作用和森林资源销售的关键。

专栏 1

私营部门参与共同管理森林

在靠近加纳圭拉班索村的一个试点项目中，开发 16,000 公顷非保护森林木材资源的权利由法律上的所有者、加纳原木产品公司和事实上的所有者，本地村庄和外国商业木材贸易伙伴和私营部门发展官方发展援助联合伙伴共同享有。计划、可持续地砍伐、重新投资和收入分享是最终使每

一方都受益的共同工作。尽管当地农民仍然心存疑虑，但参与的诱人之处是当地森林资源价值提高及福利提高的前景。这一事例也表明了要学习管理指定的禁伐区以外森林资源的经验。

34. 变更土地使用权的现有模式，尤其是旨在解决公平问题的土地使用权改革以及资源管理问题，既困难又费时。但既然这些改革如此关键，就需要考虑到临时、初步和合作的措施以便立即实施。在更为理想或全面的改革进行时，可以制定这些临时措施来改善使用权和进入权的状况。同样重要的是要同时解决外在性的问题。

D. 市场开发

35. 能在开放市场上提供各种森林商品和服务是可持续的森林管理的最强大动机之一。市场的存在使森林所有者、用户或管理者从森林中获得经济收益。

36. 除木材外，对营销以森林为基础的商品和服务的关注主要集中在非木材森林产品上。非木材森林产品的收集及在许多情况下这类产品的贸易是一项重要的维持生存活动和本地森林用户的潜在收入来源。

37. 虽然市场的存在，以及它们可向森林所有者和管理者提供的收入会促进管理和维持森林的工作，但重要的是要认识到，创建非木材商品或服务市场并不足以确保可持续的森林管理。在某些情况下，确定新的或商业森林产品甚至会破坏传统的使用模式并导致不可持续地使用或损坏管理的惯常做法，其原因有：

- (a) 对于许多可开采的非木材商品，不太清楚其可持续生产的程度；
- (b) 甚至在知道可持续的生产程度时，销售商品的机会促使生产超出可持续的程度；
- (c) 市场可为从森林获取收入创造机会，但市场的存在无法确保甚

至将其收入中的一部分投资管理和维护森林。

38. 对于以森林为基础的服务而言，地方和国家最关注的是水文服务及类似的环境职能。此种服务一般是本地化的，因此对于可能的国际贸易并不理想。解决的办法是制定管理计划将有关的利害攸关者召集到一起，他们是替代的管理战略的输家和赢家，他们彼此（很容易）进行适当的转移。当成本和收益主要归于本地的时，可根据本地的需求和资源实施有所偏重的管理和分配决定。

39. 经过市场办法、外差因素内在化及向当地社区分配森林资源的适当结合可以确保当地森林资源使用者有收入并创造刺激可持续利用资源的物质奖励。尼日尔柴薪例子就是建立本地市场的创新的事例，它确保了本地参与、所有权、税收和管理。

专栏 2

农村柴薪市场

尼日尔大多数的天然林地都是植被成条块状的散布在坚硬、无人能通过的裸露土壤地区或“虎丛”。世界银行 1986 年发起的家庭能源项目包括以尼阿美或其他主要城镇为重点的柴薪供应部分和以促进替代燃料和燃料效率以遏制柴薪需求增长的需求部分。“农村柴薪市场”概念是做为供应部分核心拟订的。根据本计划，将给予地方社区对其自身的天然林区的正式控制和对所有生产的柴薪的专有权。各社区反过来将签署可持续地管理林区的协定。为每个农村市场都规定了配额，旨在将林区的采伐保持在可持续的水平。村民可能因为短期利益而过度采伐；某些社区可能为短期收益或因为其无法自己组织管理而消灭其自然资源。有人提出不同的税收制度，对来自控制市场的城镇柴薪供应征收的税率比来自开放、天然林地的供应低得多，从而向商人提供使用农村市场的财政奖励。关键一点是实施差别税，条例要求对进入城市地区的柴薪运输车进行检查，看司机是否有相关的伐木许可。

40. 通过建立市场取得所谓“全球外差因素”为取得森林经济价值提供了某些希望。如果此种市场建立起来并存在下去，应将这些收入投入到保护和可持续地利用森林资源上去。人们常常提到下列三个明显的事例：

(a) 销售森林碳排放许可是一种潜在的贸易机制，可根据关于气候变化的《京都议定书》的清洁开发办法进行设置。但在进一步拟订这种交易机制前尚需解决大量的不确定性问题；

(b) 从大自然收集的并用做研制药剂基础的遗传复合物使用费。这些价值对于具有丰富的生物多样性的林区具有特别的意义；

(c) 发展和扩大包括“生态旅游”在内的国际旅游业提供了另一种将国际对森林的关注转变为有可能给予保护和可持续地管理其森林的国家的经济收益。

41. 某些森林的全球外部利益存在着内部化的可能。但重要的是要考虑到是否可从此种事务中创收然后投资到森林管理中去。此外，从新兴森林服务市场获取的收益的数量和分布可能有限。今天，从森林中获取更广泛价值的市场开发和交易限于少数几个地点，而不会普遍适用于所有区域里的大地区。在气候调节下森林服务的销售前景可能是一个例外。尽管如此，全球贸易机制无法替代国家和地方可持续森林管理的行动。而且，保障全球利益的工作可能与地方利用森林的目标相冲突。

42. 还应该认识到的是，全球利益的存在既不需要也不要求全球转让。全球利益可能与当地的商品和服务同时产生，并且不会对资源所有者带来任何的增量成本。在国家和地方各级解决森林问题会大大有助于解决全球外在性问题。销售几种来自同一森林区的商品和服务可能会超过保护这一地区的代价，并且一旦市场运行正常，专门为产生附加经济赢余而建立的机制会因此消失。

E. 宏观经济政策

43. 一国的宏观经济政策会对森林部门产生影响。但这种影响的类型和程度有很大的差异。在所有国家中，森林部门的政策和其他部门的政策会直接和/或间接地影响森林部门。

44. 最近几年，发展中国家一些最重大的宏观经济变化是由结构调整方案造成的。在许多国家中，森林部门尤其是森林砍伐的速度受到农业部门的发展的影响。尽管已做过深入的研究，但没有持续的迹象表明结构调整方案是如何影响农业部门的。但这些方案对森林部门的影响可能由强化农业或扩大农业面积所决定。在过去几年中，结构调整方案由于其对环境和土地使用的影响而受到过严厉的批评。另一个影响是由于政府开支的减少而降低了政府管制能力。新近对结构调整方案的创新使用是将其用作确保对环境有利的政策改革工具，如改组森林部门以阻止垄断行为，限制非法采伐或提高特许证管理的透明度。使用“环境限制因素”作为结构调整方案的组成部分会对可持续的森林管理带来巨大的利益。

45. 许多国家发现，其他部门的发展会导致林业部门的深刻变化。技术、市场、经济发展与能源、运输和制造业的部门政策间的联系也表明，森林的贡献超过了土地资源、燃料和/或工业圆材。

F. 政策环境

46. 促进可持续森林管理的经济手段、课税政策和土地使用权改革的潜力如果没有使这些森林政策工具发挥作用的相关机构、政策、宏观经济和社会架构就无法实现。在制定和实施经济手段时，有必要考虑它们是否旨在补充或替代现有的政策，例如它们是否涉及：

- (a) 一致、稳定和成功的宏观经济政策和方案；
- (b) 在职能森林政策框架中确定的目标、责任、授权和实施能力；

(c) 在国家和本地一级有效率高、经过授权和可信的森林机构；

(d) 在地方、国家和国际各级林业部门（国营和私营的）要有足够的资金流入和流出，并且保持透明度；

(e) 授予并履行合法使用者的权利和产权。

47. 这些更广泛政策的不足本身就对林业部门构成问题，经济手段和奖金不可能解决这些根本问题。不可能指望经济手段、课税政策或土地使用权安排解决由政策或制度的失败所造成的问题。在一个由于市场失常和政策失败而受到损害的部门，经济手段无论选择和设计得多么细致，都不可能解决其他与政策环境相关的问题。解决这些失败所共同产生的问题是使促进可持续森林管理的经济手段有效地发挥作用的先决条件。

五、结论和初步行动建议

48. 为理解滥伐森林根本原因而对价格和成本的作用进行广泛分析展示了经济手段的潜力。现行法律规章框架的重要性是可持续发展的必要条件和经济手段生效的条件。对于森林管制——如课税，登记产权或控制森林活动——的一切目的来说，最好经济地设计出尽量减少数据要求的适当系统。

49. 应该注意的是，本报告中所列出的一系列结论和行动建议并不是新的。在某些情况下，它们重申或加强了森林小组建议的各方面或森林论坛以前讨论中所强调的问题。

森林收入系统

50. 人们普遍认为，为了实施可持续的森林管理需要增加管理森林的资金。不过，通过加强管理，包括更有效地收取森林税，还是有可能获得经济收益。

51. 论坛不妨：

(a) 鼓励各国认识并使用各种实现森林政策目标的工具，包括使用同样刺激可持续森林管理做法的收费及收取森林税；

(b) 请联合国粮食及农业组织同其他组织合作对用于森林产品和服务的现代税收征收系统进行最新审查。论坛还不妨鼓励各国提供这方面的经验并支持这一努力；

(c) 公开解决治理问题，尤其是该部门的贪污腐败。

森林税制

52. 可能有若干税种，但针对森林资源管理的可能不多，不过多数都有间接影响。对土地使用和土地管理做法收税在某些情况下可能是促进森林保护和阻止森林变更作业的有效手段。必须对其影响可持续森林管理情况进行检查的课税政策的范围超出了林业部门。

53. 论坛不妨：

(a) 促使各国认识到课税作为对使森林退化和变更作业的活动提供抑制手段的实际和潜在影响；

(b) 鼓励国际组织向各国提供关于设计和管理促进可持续森林管理的税法的一般性和具体的建议，鼓励各国提供用课税办法加强可持续森林管理做法的明显成功实例。

土地使用权

54. 分配和执行森林资源的使用者权与产权是旨在确保可持续森林管理政策的基本问题。对任何土地使用权作出明确、公平和稳定的安排将决定其是否支持或妨碍实施可持续的森林管理工作。

55. 论坛不妨：

(a) 鼓励各国支持各项确认、执行和委派包括知识产权在内的合法

使用权和产权的政策，同时认识到使土地使用权制度化是一项需要采取临时措施的长期过程；

(b) 鼓励各国与私营部门和地方社区共享促进资源有效利用的经验，同时分担责任以保护和管理森林及达到森林政策在社会和环境方面的要求。

市场开发

56. 为市场提供各种森林商品和服务的能力对于所有类型森林的管理、保护和可持续发展来说是一种有效的刺激手段。对于可用于设计森林产品市场的方法和政府及私营部门在确保新的或扩大的市场符合可持续森林管理的社会、经济和生态方面要求的作用另需资料加以说明。

57. 论坛不妨：

(a) 鼓励各国共享与非木材商品和服务市场开发相关的知识和经验；

(b) 鼓励各国慎重进行市场开发，尤其要注意非本地利益的开发，以避免同地方资源使用者和惯有/传统权利相冲突。

宏观经济政策

58. 各国宏观经济政策对于林业部门具有广泛而持久的影响。鉴于这些政策的重要性，在宏观经济结构调整方案中列入具体的森林问题和目标可能为促进可持续经济增长和可持续的森林管理提供基础。

59. 论坛不妨：

鼓励各贷款机构规定，并由各国批准，在保护和管理森林资源的宏观经济结构调整方案和林业政策改革中采用的明确目标和可靠条件。

政策环境

60. 许多国家都有这样的经验：其他部门——包括但不限于农业部门——的发展会无意中给林业部门带来变化。其他部门软弱或不一贯的政策，软弱或无效的公共行政及其他方面的失败将损害包括经济手段、课税政策及土地使用权改革在内的任何森林政策工具的使用，从而限制了旨在促进可持续的森林管理的经济手段的效力。

61. 论坛不妨：

鼓励各国审查林业及其他部门政策的失败在造成滥砍滥伐、森林退化或不可持续的森林管理中的作用，并协助制定减轻其影响的政策。
