



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日至14日，日内瓦

方案构成部分二. a

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

资金需求方面

秘书长的报告

摘要

大多数发展中国家的森林部门进行可持续森林管理需要大量资金，但因许多因素而受到限制。本报告简要讨论一些限制因素和解决这些问题的潜在金融机制。人们认识到，在森林部门资金流动方面缺乏可靠的国际数据库系统，成为指导国际森林政策讨论的重要限制因素。许多森林覆盖率低的发展中国家需要对筹资，包括社区资源筹措和诸如《防治荒漠化公约》等国际机制给予特别考虑。

全球环境基金是公共筹资的主要国际来源之一。然而，尽管该基金是重要来源，但其资助可持续森林管理所有方面的机会受到限制。至于国际森林基金，现有的高度分散且表面上不协调的金融合作体系与单一的国际资金体系形成对照。这两种体系都有许多积极和消极的方面，评价其相对优点时需要认真加以考虑。鉴于私人部门的重要性，提议设立创新的投资促进实体，以便利用公共资源，举债筹资私人资助，开展各种商业和非商业可持续森林管理活动，包括森林覆盖率低的国家中的活动。

政府间森林问题小组的大多数结论和行动建议仍然有效且值得实施。此外，各国和有关组织需要合作，将现有资源的效力提高到最大限度，寻求新的来源和机制（包括与气候变化和生物多样性有关的机制），加强发展中国家的机构能力，改善资金流动数据库及考虑支助可持续森林管理的国际资金问题。第三节提供了详细结论和行动建议。

目录

| | <u>段次</u> | <u>页次</u> |
|----------------------------|-----------|-----------|
| 一、 导言 | 1 - 7 | 4 |
| A. 任务..... | 1 - 3 | 4 |
| B. 政府间森林问题小组进程概述..... | 4 - 5 | 4 |
| C. 资金需求..... | 6 - 7 | 5 |
| 二、 森林筹资的主要问题 | 8 - 62 | 6 |
| A. 森林筹资的一般问题..... | 8 - 13 | 6 |
| B. 政府间森林问题小组进程内确定的问题 | 14 - 62 | 7 |
| 1. 资金流动的数据和趋势..... | 14 - 22 | 7 |
| 2. 全球环境基金..... | 23 - 29 | 10 |
| 3. 更有效地利用现有的金融机制..... | 30 - 36 | 11 |
| 4. 形成新的补充资金的创新方法..... | 37 - 45 | 14 |
| 5. 森林覆盖率低的发展中国家的需求..... | 46 - 51 | 17 |
| 6. 新的可行金融机制..... | 52 - 62 | 18 |
| 三、 未来行动的初步结论和建议 | 63 - 72 | 21 |
| A. 结论 | 63 - 70 | 21 |
| B. 行动建议..... | 71 - 72 | 22 |

一、 导言

A. 任务

1. 有关资金的问题是就各类森林养护、管理和可持续发展进行政策讨论的核心问题。政府间森林问题小组（森林小组）认识到，这些问题具有跨部门和相互关联的特点，需要在国家和国际一级采取全面处理办法。

2. 政府间森林问题论坛（森林论坛）根据森林小组的结论并为了在未决资金问题方面取得进展，在其第一届会议上对方案构成部分二.a 做出如下界定：

“审议资金需要方面的未决事项。紧急考虑森林小组第四届会议报告（E/CN.17/1997/12）第 68 段所载的以下行动选择：

（一）敦促设立国际基金，以支助可持续森林管理的活动；

（二）采取行动，加强以其他方法供资，特别是请开发计划署和布雷顿森林机构以及其他有关国际组织探讨以创新的方法更有效地利用现有金融机制，并在国内和国际各级形成更多新的公共和私人资金，以支助各类森林的管理、养护和可持续发展活动”（见 E/CN.17/IFF/1997/4，第 7 段，二类(a)）。

3. 在森林论坛第二届会议（1998 年 8 月 24 日至 9 月 4 日，日内瓦）上，这些问题得到初步讨论，与会者要求提供以下方面的情况：(a) 更新的与森林有关的资金流动数据；(b) 有关新的和创新金融机制的国家经验汇编；(c) 对现有国际基金效力评价综合；(d) 加强森林论坛秘书处与《联合国气候变化框架公约》秘书处之间更紧密协调和合作的情况；及(e) 确定森林覆盖率低的发展中国家的特殊需要。本报告旨在解决这些问题。

B. 政府间森林问题小组进程概述

4. 森林小组第四届会议的许多结论和行动建议仍然有效且适用。森林小组

要求为森林方案提供更多的官方发展援助，重申需要履行《21世纪议程》关于为普遍的可持续发展，特别是为可持续森林管理提供资金的承诺。森林小组还强调《森林原则》中阐述的政策改革及筹措国内资源的重要性。森林小组另外强调充分利用现有的森林租金以促进可持续森林管理，为私人部门提供鼓励措施和管理以便为可持续森林管理投资。

5. 当前面临的挑战具有两个方面：第一，履行在联合国环境与发展会议（环发会议）上所做的承诺，第二，所有国家执行森林小组的行动建议。此外，森林论坛议程上仍有一些非常重要的资金问题，特别是有关国际森林基金的问题，这些问题需要进行认真分析和讨论。尽管人们侧重于资金方面新的或未决问题，但将注意力继续集中在森林小组结论和行动建议的执行情况方面似乎同等重要。

C. 资金需求

6. 森林小组非常详细地审查了可持续森林管理需要大量资金的问题并就此达成一致意见。环发会议对其全部方案领域所需资金所做的估计包括：1993 - 2000年间每年为发展中国家的森林提供约310亿美元。森林小组会议期间的工作将这一所需金额订为接近700亿美元，特别是用来补偿森林砍伐造成的资源储备的损失。有用的做法是将这一数字与国际森林产品贸易相比较，后者已超过1000亿美元。大多数森林产品由国内使用，其差距巨大。列入可持续森林管理项下的活动变化很大，只有在逐个的基础上才能确定可靠的估计数。本报告认识到估计数非常不精确且从本质上讲难以核对，所以未插入有关资金需求方面的任何具体数字。尽管人们广泛认识到所需金额巨大（以百亿美元计量），但对精确数额进行辩论也不一定会带来有益的结论。然而，人们可忆及下列有关满足资金需要的指导办法的重要原则：

- (a) 满足资金需求从定义上讲具有竞争性；
- (b) 私营部门评价替代投资；

(c) 公共部门决定有限筹资的优先次序；

(d) 吸引公共和私人资金，资金得到有效使用且实现投资目标后，其资金金额有可能提高。

7. 上述考虑因素对满足可持续森林管理的资金需求具有深远的影响。

二、森林筹资的主要问题

A. 森林筹资的一般问题

8. 可持续森林管理中存在着限制私人投资的基本问题，这些问题与市场特点和对于森林和林业如果不是唯一的也是特殊的政策有关。本节的讨论与森林论坛第三届会议收到的其他报告中有关森林货物和服务评价（见 E/CN.17/IFF/1999/12）和经济手段（见 E/CN.17/IFF/1999/13）的讨论密切相关并对其给予补充。

9. 出现市场失效的原因是，缺乏市场、市场失常或市场功能失灵，对森林货物或服务低估或根本未估价并被当作无需成本的货物。市场失效的主要根源包括：(a)一种行动对另一方产生的影响未被犯罪者考虑在内的外差因素；(b)环境服务和其他自由获得的公共货物的市场丢失；及(c)买主独家垄断（准垄断）竞争。这些因素通常导致森林所有人的利益与社会总体利益之间存在巨大差距，也导致形成各种不可持续的做法。

10. 当国家未能采取行动纠正市场失效且当执行政策使价格进一步失常并导致对可持续森林管理起抑制作用时，就会出现政策失效。这些政策可能是部门政策或来自其他部门的政策，包括宏观经济政策。政策失效尤其对产权产生影响；当产权不稳定或不明确时，对森林使用者的鼓励措施会产生扭曲，且往往纵容资源退化。森林部门之外的部门政策的影响通常无法预测而且经常反常。从可持续发展角度来看，宏观经济政策的影响增加了在寻求最佳综合措施方面所包含的复杂性。

11. 林业具有一些其他特点，使投资筹措比大多数其他部门更复杂。这些特点包括：(a) 周转周期长（从 6 年到 100 多年），这表明存在危险源和不确定性；(b) 因为最初投资支出额巨大，一定时间里利润和成本分配不匀（植树造林与砍伐森林较为典型），每年的管理成本相对较低，但大部分收入（如果不是全部）要在周期结束时才能见到；及(c) 使用森林资源的各种权利（惯有权利和正式权利）界定不当或相互冲突，影响了森林住户的权利，也使投资成为复杂而冒险的行为。

12. 这些特点使林业与其他土地使用，特别是农业截然不同，农业方面未遇到长期筹资的类似问题，其投资者与受益人之间的联系是直接的，非市场效益所起的作用有限。

13. 因此，资助可持续森林管理问题本质上不是资金流动或工具问题，而是：

(a) 资金流动如何从不可持续的林业流向可持续的林业；

(b) 如何满足投资的必要前提条件，反映投资者与社会在不同时期对基于森林的各种效益的偏向。

B. 政府间森林问题小组进程内确定的问题

1. 资金流动的数据和趋势

14. 有关森林方案方面的国际合作，实际上涉及森林方面的每个双边和多边组织都有数据库。然而，可提供的数据库不连贯，通常出现大幅度的年度波动，这似乎反映了报告异常情况而不是实际发生的变化。应森林论坛第二届会议的要求，秘书处和联合国开发计划署（开发计划署）做出快速而必要的尝试，就该议题收集并综合尽可能多的资料。许多组织和国家政府在此项任务中提供了合作。下文讨论表 1 所载的结果。

表 1

森林方案中的官方发展援助估计量：以名义美元计的承诺付款数

| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 ^a |
|----------------------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------|
| 双边 | | | | | | | | | | | |
| 欧洲联盟 ^b | 247 | 320 | 394 | 446 | 514 | 557 | 566 | 466 | 491 | 520 | 469 |
| 非欧洲联盟国家 ^c | 182 | 275 | 367 | 269 | 366 | 461 | 364 | 333 | 270 | 447 | 511 |
| 总计 | 429 | 595 | 761 | 715 | 881 | 1 017 | 930 | 799 | 761 | 967 | 980 |
| 多边 | | | | | | | | | | | |
| 各开发银行 ^d | 170 | 196 | 367 | 313 | 766 | 430 | 869 | 279 | 782 | 173 | 148 |
| 联合国各机构 ^e | 186 | 187 | 194 | 201 | 204 | 212 | 209 | 197 | 241 | 230 | 220 |
| 总计 | 356 | 383 | 561 | 514 | 971 | 642 | 1 077 | 476 | 1 023 | 403 | 368 |
| 所有捐助国（估计数） | 784 | 978 | 1 322 | 1 229 | 1 851 | 1 659 | 2 007 | 1 275 | 1 783 | 1 370 | 1 349 |
| 粮农组织调查表数据 | 765 | | 1 115 | | 1 425 | | | 1 545 | | | |

a. 1996年估计数不太可靠。

b. 包括欧洲委员会和下列国家：奥地利、比利时、丹麦、芬兰、法国、德国、爱尔兰、意大利、荷兰、葡萄牙、西班牙、瑞典和联合王国（未获得希腊和卢森堡的数据）。

c. 澳大利亚、加拿大、日本、新西兰、挪威、瑞士和美利坚合众国。

d. 非洲开发银行、亚洲开发银行、泛美开发银行和世界银行。

e. 粮农组织、全球环境基金、劳工组织、国际热带木材组织、开发计划署、环境规划署、教科文组织、工发组织、防治荒漠化和干旱办事处和粮食计划署。

15. 表 1 中的数据是进行大量工作和研究的成果，但应谨慎地对待这些数据。由于种种原因，有关总数的差错率可能高达+/-20%。还有其他事项需要考虑。例如，各国通常就官方发展援助承诺付款数进行报告，但不对拨款数进行报告；有

关官方发展援助总额的数据显示出不完整的情况，缺乏有关提供了何种资金援助、如何提供且向哪里提供的资料；官方发展援助如何在森林覆盖率低的国家与森林丰富国家之间、或养护与开发之间进行分配尚不明朗。

16. 数据表明，从 1980 年代末到环发会议，用于森林方案的官方发展援助大幅度增加（两倍以上）。随后总体水平跌至现在的水平，即约 13 亿美元。在 1992 年前后顶峰时期和现在下降时期，多边开发银行提供的资金发挥了重要作用。联合国各方案的筹资在整个这一时期几乎保持在同一水平上。双边筹资也在 1992 年前后达到顶峰，但仍接近这一水平，欧洲联盟国家提供的双边筹资尤其如此。

17. 森林小组和森林论坛经常强调，对森林方案及其筹资采取跨部门的综合办法。实际上所有组织都报告了统一方案内与森林有关的许多活动的筹资情况。尽管人们可以将其作为积极的事态发展，但未必也允许采取分类的方式为有关这种综合筹资的报告拟订适当办法。这一事态发展可能说明关于与森林有关的国际合作的系统报告不足。国别研究似乎成为探讨这些问题的最佳手段。

18. 有关流入林业的私人部门资金，缺乏任何关于全球流量或流向发展中国家的流量的综合数字。众所周知，发展中国家的国际私人投资总量从 1990 年不足 500 亿美元增至 1997 年约 2500 亿美元，此后开始下降。尽管人们可以合理地假设森林投资采用类似模式，但无法获得具体数据或资料。人们也不知道有多少私人资本投资在权威机构称之为可持续森林管理的活动中。另一方面，在不可持续的做法中似乎有大量的投资实例。

19. 来自国内公共来源用于森林部门的预算拨款方面的数据同样复杂且难以在全世界收集和综合。

20. 森林论坛秘书处及其合作者提议，有必要就资金流动进行国家一级研究，以提供更多的资料；然而，此类研究不可能在森林论坛第三届会议之前进行。

21. 森林论坛不要求通过私人非赢利组织提供资金流动方面的资料。近期的一些出版物指出，这些资金流量很大，这也意味着低估了总流量。

22. 只收集感兴趣的资料实属无益做法。艰巨的任务在于收集更完整且更可靠的数据，以指导国际政策对话，并切合实际地评估这种状况。

2. 全球环境基金

23. 应森林论坛第二届会议的要求，在建立国际森林基金的提议范畴内审查了全球环境基金。全球环境基金是为《生物多样性公约》和《联合国气候变化框架公约》服务的金融机制。该基金为使全球环境受益的各项活动的增加成本提供资金。有关土地退化，主要是荒漠化和森林砍伐的活动有资格获得资金，条件是它们有助于全球环境基金的重点活动。1994年，全球环境基金收到了20亿美元核心资金，另有27.5亿美元被认捐，在1998年为1998-2000年期间进行补充。

24. “森林生态系统”仍是全球环境基金的最大业务方案。截止1998年6月底，该方案收到3.11亿美元，占全球环境基金拨款总额的16%。这个方案的每年资金拨款目前约为6000万美元。除该方案之外，全球环境基金还支持其他业务方案，诸如山区或干旱生态系统方案项下与森林有关的项目或组成部分。

与全球环境基金资助可持续森林管理有关的重要问题

25. 全球环境基金项目旨在保护森林生态系统中具有重要意义的全球生物多样性。目前全球环境基金实现这一目标的战略主要侧重于设立和加强保护区。这一侧重点尽管重要，但并未以综合方式解决发展中国家的可持续森林管理问题。全球环境基金战略不允许它资助森林中的可持续森林木材生产活动。然而，它可资助对森林的其他可持续使用。对50个与森林有关的项目所做的分析得出结论，迄今为止，全球环境基金筹资总额的不足5%用于支助了可持续森

林管理的生产活动。

26. 全球环境基金森林项目文件一般不提及现有的国家森林方案，这说明需要通过国家一级有效协调，加强全球环境基金与国家森林方案之间的协同作用。

27. 增加成本概念是评估项目资格的中心，该概念取决于分解国家可持续发展成本，此外还取决于分解实现全球环境目标的成本。在可持续森林管理范围内难以使用这一概念，因为这样一种全面处理办法融合了多种目标及多种成本和效益。

28. 当初，全球环境基金被视为公共部门项目的主要筹资机制，不太强调私人部门。不过，现在全球环境基金有几项信托基金，可以资助或专门支助私人部门项目。一个由国际金融公司（金融公司）管理的 2000 万美元的基金，用于促进与生物多样性和减轻气候变化有关的中小型企业，控制从事这些创新性商业活动增加的风险。

全球环境基金资助与可持续森林管理有关的项目的潜力

29. 本报告的背景研究得出结论，全球环境基金以其现有形式资助保护区之外与可持续森林管理有关的生产项目的潜力仍然非常有限。如果可持续森林管理要在国家和全球一级得到充分解决，全球环境基金就必需拓宽其范围，加强私人部门的参与。反过来，这可能与全球环境基金的一些基本概念相悖。在任何情况下，全球环境基金都是并将继续成为森林养护的重要筹资机制（它是可持续森林管理的组成部分）。目前，对于解决森林砍伐、森林退化和依赖森林的社区的可持续发展这些复杂问题来说，它是一种重要的但却不能充分满足需要的机制。

3. 更有效地利用现有的金融机制

30. 森林小组认识到，更有效地利用现有机制和资源恰恰与为森林部门设立

新的补充资源以促进可持续森林管理同等重要。提高效率和效力的努力适用于所有资金来源和机制。

31. 更有效地利用现有机制包含两个重要方面：通过现有机制加强资源筹措和更有效地利用这些资源。对效力进行评价应该基于在国家一级实现可持续森林管理方面所取得的进展，假定政府已将可持续森林管理作为重要的政策目标。更有效地利用所有资金也严重依赖远远超出森林部门范围以外的条件，如训练有素和获得公平报酬的公务员、稳定的安全环境和不容忍腐败现象。所有国家都已对这些目标做出承诺，这些做法对于有效利用可持续森林管理的资源至关重要。

32. 在国内资源筹措方面，各项战略应涉及为森林增加公共资源及为国内和国际的私人来源创造更有利的投资气候。在国内公共来源情况中，主要目标是增加森林产品和服务的收入，确保为可持续森林管理提供必要的再投资。

33. 政府所有的森林的森林产品价格在许多国家往往低于市场可以支付的价格；因此，财政收入已经在损失且将继续损失。许多森林服务通常未定价。对市场可为森林产品和服务支付的费用进行收费有两个主要好处：可增加公共收入，也可诱导人们以不太浪费和不太挥霍的方式使用森林资源。然而，实际情况通常不这么简单。尽管上述情况与公有森林有关，但政府的决定影响了私人部门的市场和定价。安全且明确界定的土地使用权作为私有森林方面的一个主要问题提了出来。

34. 国家政府通过货币、财政和债务管理政策，可以影响私人部门在可持续森林管理中的投资水平。政府的工作需要特别处理可持续森林管理投资的固有障碍，如(a)减轻投资风险和不确定性；(b)减少与长周期的林业活动相关的现金流动问题；及(c)增加私人部门获得信贷和林业技术支持的机会。这种方法有许多成功的实例。来自对可持续森林管理感兴趣的私人部门的最大量信息是，他们要求管治投

资的规则以及环境具有稳定性和可靠性。

35. 森林小组大量审查和分析了官方发展援助的情况。官方发展援助一般支持环境保护、社会发展、基础设施、能力建设和技术援助。最近，人们越来越对支持全球外差因素内部化感兴趣。约有 20 个捐助国和 13 个多边机构参与了官方发展援助，它们的合作优先次序和战略不可能一直与受援国吻合。这种情况突出了拟订国家推动的国家森林方案和将这些方案用作国际合作基础的重要意义。

36. 在森林小组和其他论坛内，似乎达成了比较明确的协议，原则上，国际合作应通过方案办法支持发展中国家的国家森林方案。目前，在大多数环境中仍然盛行比较分散的项目办法，但一些国家正采用和制订新的办法。总之，协调和伙伴关系仍是提高官方发展援助效力的关键。这不是一种新概念，但其执行情况可得到极大的改善和扩展。也可按照国际热带木材组织（热带木材组织）巴厘伙伴关系基金说明的那样，筹措国际公共资源，以实现具体目标（见专栏 1）。

专栏 1

热带木材组织巴厘伙伴关系基金

该基金由热带木材组织于 1994 年建立，资助加强成员国能力的活动，以执行在 2000 年前实现可持续管理森林的木材和木材产品出口战略（也称为热带木材组织 2000 年目标）。活动包括：支持其森林部门对国民经济的贡献因执行热带木材组织 2000 年目标受到不利影响的成员国的特殊需要、必要的政策改革和执行、能力建设、推广、研究等。该基金依靠自愿捐款和热带木材组织特别帐户专用收益，预计将在 1999 年运作。

4. 形成新的补充资金的创新方法

37. 创新筹资机制一般分为两类：它们或是旨在清除可持续森林管理投资的一些障碍，或者是其他部门使用的、随后为可持续森林管理所采用的金融工具。创新性筹资机制通常是旨在解决环境外在因素问题。表 2 列出 18 个创新机制及其类型、潜力和目的。这一领域显然过于复杂和详细，本报告难以进行透彻分析。下文总结的一些更重要的概念基于为全面审查这些机制所进行的有关该议题的背景研究（另见专栏 2）。

专栏 2

美利坚合众国私人部门森林资金实例：林地的公共机构所有权

公共机构投资者，如养恤基金、保险公司、银行、大学和其他捐赠基金以及基金会在美国拥有 100 万公顷以上的林地，其市场价值超过 27 亿美元。这些机构认为对林地投资具有吸引力，因为其长期利润高于股票和债券的平均利润，后两者的整体风险多种多样，而且商业周期波动往往令人沮丧。可能有相当大的机会使大型机构投资者对长期可持续利润感兴趣，从而也对不仅是美国而且也是全世界的可持续森林管理感兴趣。

表 2

可持续森林管理创新筹措机制的适用性和筹资潜力

| 创新机制 | 筹资潜力 | 可持续森林管理活动 | | | 类型产业 |
|-------------|------|-----------|-----|-----|------|
| | | 生产 | 保护 | 种植 | |
| 股票投资组合工具 | 中 | 是 | 可能 | 是 | 是 |
| 公私金融工具 | 高 | 是 | 是 | 是 | 是 |
| 私人部门林业投资基金 | 中 | 是 | 不可能 | 是 | 是 |
| 国家环境基金 | 高 | 可能 | 是 | 不可能 | 可能 |
| 以债务转换保护自然支出 | 高 | 不可能 | 是 | 可能 | 否 |

续表

| 创新机制 | 筹资潜力 | 可持续 | 森林管理活动 | | 类型 |
|---------------|------|-----|--------|-----|-----|
| | | 生产 | 保护 | 种植 | 产业 |
| 保护信托基金 | 低 | 否 | 是 | 否 | 可能 |
| 生物多样性活动资本基金 | 中 | 不可能 | 是 | 否 | 可能 |
| 中小型企业信贷限额 | 高 | 是 | 是 | 不可能 | 可能 |
| 微型信贷 | 中 | 是 | 可能 | 是 | 是 |
| 有目的的小额赠款 | 低 | 可能 | 是 | 不可能 | 可能 |
| 基于森林的碳抵消 | 高 | 是 | 是 | 是 | 不可能 |
| 生物勘探费 | 低 | 不可能 | 是 | 否 | 可能 |
| 水资源利用费 | 中 | 是 | 是 | 是 | 否 |
| 可交易的发展权 | 低 | 可能 | 是 | 不可能 | 否 |
| 可销售的森林保护和管理义务 | 中 | 是 | 是 | 否 | 否 |
| 财政金融工具 | 高 | 是 | 是 | 是 | 是 |
| 国家森林基金 | 中 | 是 | 可能 | 是 | 不可能 |
| 环境履约保证书 | 中 | 是 | 不可能 | 是 | 不可能 |

38. 一些发展中国家设立了国家环境基金。这种面向商业环境的资本对可持续森林管理筹资具有巨大潜力，但主要用于养护。

39. 各种形式的公私伙伴关系把私人部门的效率与公共部门对可持续森林管理业务的兴趣结合起来，可以发挥有益作用。其他部门的此类实例很多，需要在林业中得到进一步发展。

40. 微型信贷和有目标的小型赠款促进家庭和社区资源的筹措，以便在许多发展中国家中建立农林业、社区林业和基于林业的中小型企业。孟加拉国农业银行和中美洲区域林业方案参照项目是此类机制的几个实例。全球环境基金为其目标试验了这一概念，也可为可持续森林管理拟订这一概念。

41. 国家森林基金是为资助森林开发的具体活动而设立的专门公共基金。许

多基金的资金来源于森林税款或税收的一个百分比。国家森林基金在大多数拉丁美洲国家，以及印度尼西亚、加拿大不列颠哥伦比亚省和美国的许多州内运作。其吸引力在于，用于可持续森林管理的公共开支主要通过自动筹资。有关的批评意见是，专门指定税收用于可持续森林管理可能会限制有效的公共资源分配。

42. 环境服务费由森林提供的各种服务的受益人支付，特别是森林供水的费用。许多国家，包括日本、哥斯达黎加、哥伦比亚和美国（如，纽约市），将供水和水利发电产生的部分收入转用于资助流域里的森林管理方案。哥斯达黎加还将该概念扩展至从能源税中筹集收入，并就私人土地所有者养护和管理其土地上的森林而对他们进行补偿。

43. 以债务转换保护自然支出，可能是林业业务中最古老的创新筹资机制，迄今为止清偿了面值 1.59 亿美元的债务。美国最近颁布了 1998 年《热带林业养护法》，允许合格的发展中国家调整欠美国的债务结构，换取保护其热带森林的举措。

44. 基于森林的碳抵消。《联合国气候变化框架公约京都议定书》为筹措新的追加资源启用了两种新办法，对森林资金可以产生重大影响。第一，它创造了国家之间依据清洁发展机制进行碳贸易的选择办法，工业化国家可通过发展中国家的碳抵消项目履行其减少散逸的义务。第二，工业化国家可将林业和土地利用改革活动用作履行其减少温室气体责任的战略。一旦建立必要的贸易机制，全球对碳信贷的需求每年可达数十亿美元。在这成为业务机制之前，仍还有许多技术、法律和体制问题需要解决。森林和土地使用项目能否由清洁发展机制资助，这一问题仍在讨论之中。

45. 生物多样性专利或生物勘探费涉及为生物多样性使用许可问题建立国际法律基础并抽取相当于其经济价值的付款。《哥斯达黎加-默克工业协定》是这方面的第一个实例；巴西正在开始实施一个方案，就热带森林生物化学问题进行合作研究并取得产品生产许可。与这些机制有关的一些关键问题涉及到知识产权和强制

执行、生物多样性评估（即社会是否愿意付款）、产生生化分子的合成技术和利益分享。

5. 森林覆盖率低的发展中国家的需求

46. 少数大国拥有世界上的大部分森林。不过，对于拥有大部分其余的世界森林覆盖面积的许多国家（至少 50 个）来说，森林政策和方案如果不更重要，也同等重要。少数富国的森林覆盖率较低，但许多最穷的国家拥有的森林极其有限。在这些国家，森林和其他林地是社会结构的组成部分，为森林中和森林周围生活的人提供了基本生计需要。

47. 本报告上文第 5 段介绍的一般原则也适用于森林覆盖低的国家。然而，应该承认存在一些特别情况和需求。在许多国家，其中几乎全都是发展中国家，森林覆盖面正在缩减，森林资源种群也在减少。一些国家（多达 30 个）已经失去几乎全部森林，有越来越多的发展中国家被划分到森林覆盖率低的类别中。

48. 由于森林少的国家的许多贫困居民依赖森林资源生存，所以这些国家通常处于特别艰难的境况中。另外，这些国家没有某些森林资源丰富的国家所享有的选择权，将森林资源用作可持续发展的原动力，它们也缺乏购买其他国家产品的资金。

49. 在森林产品供应量猛跌的一些国家里，农民对此作出了反应，他们为其自身的需要和获利而对森林产品投资。如果树木日益稀少，对森林产品需求较高（人们发现贫困居民所在地区就属于后种情况），基于社区的燃木生产通常可行且可获得利润。

50. 国家战略中有三个重要方面需要考虑。第一，可考虑科学和技术方面，旨在在退化的生态系统的恢复过程中植树和更新。第二，资金方面，认识到在非常贫穷和人口稠密的国家，依靠筹措国内资金非常困难，因为其自然资源退化，国际

合作需要发挥非常关键的作用。最后，社区参与和综合办法也至关重要。

51. 《防治荒漠化公约》就干旱和半干旱生态系统中的参与性自然资源管理问题深入地开展的工作。此项工作与森林覆盖率低的国家所需的方案具有极其密切的关系，应充分纳入综合方案之中。有关该公约资金方面的未来工作也应成为森林覆盖率低的国家的资金建议基础。

6. 新的可行金融机制

52. 森林论坛第一届和第二届会议的许多代表提议设立国际森林基金，以便为形成资源建立新机制。设立国际森林基金主要是政策问题，须在下述考虑因素范围内经过政府间审议：

(a) 森林小组和森林论坛重申，需要履行《21世纪议程》中的诺言和执行环发会议关于为普遍的可持续发展，特别是为可持续森林管理提供资金的其他协定；

(b) 森林小组通过建议将国家森林方案作为组织政策改革和改进及协调和形成国内和国外来源的全面支助的框架，在与资金有关的复杂问题的许多方面取得了显著进展；

(c) 总的说来，近年来官方发展援助没有增加，而且显而易见，援助增加通常受到发达国家的舆论和政治优先次序的影响。可以提出这样一个问题：国际森林基金是否增大整体流量。如果总体上不增长，任何新的基金似乎往往会减少对其他方案的拨款，除非官方发展援助以外的来源支助了该基金；

(d) 发展中国家认为管理官方发展援助很难而且很麻烦，这种援助通过约 30 种不同渠道流动。然而，这种状况不仅局限于林业方案。此外，也可以认为各种新的渠道或组织将增大流量；

(e) 尽管国际森林基金可以对可利用资金提供更协调一致的控制和组织，以取得更大的影响，但目前分散的控制安排实际上可成为更有效的机制；

(f) 在基金的控制和管理方面存在许多问题，需要进一步加以研究和认真考虑；《生物多样性公约》、《联合国气候变化框架公约》和《防治荒漠化公约》的筹资机制提供了既定模式的实例。森林问题机构间工作队一类的安排对于林业合作似乎是独特的；其有效作用现在已为人所知，在任何控制或管理情况中都可以考虑。

53. 下文讨论私人部门筹资。然而，应该认识到，未来的筹资挑战不仅涉及私人投资，而且也涉及确保不用于木材生产的可持续森林管理所需的投资。这涉及国际和国内转移这一复杂问题，以便通过支助农村穷人基于森林的可持续生计，使积极的外差因素内部化。除了富有成效的可持续森林管理之外，这是减慢森林砍伐速度的关键，需要获得公共部门资金。

54. 无论公共筹资安排产生何种结果，私人部门在可持续森林管理的生产、企业方面的重要作用都需得到承认、增强和促进。因此，筹措私人部门资源便被确定为全球可持续森林管理筹资战略的关键内容。为完成这项筹资工作，必须清除或减少可持续森林管理活动和业务中对于投资设置的许多障碍。公共部门筹资，与双边和多边官方发展援助和国内来源的筹资一样，在这种清除障碍的进程中可以发挥重要的促进作用。本文介绍了采用投资促进实体形式发挥这种作用的可行模式。这种实体特别负责使用公共部门资源对私人部门举债筹资，用于可持续森林管理投资。其业务主要在全球一级。

55. 实体一词有意用作中性词。不应将它解释为对应于任何具体结构、规模、范围等。该实体的明确目的不是通过赠款、借贷机构、增加成本支助（如，全球环境基金）或任何其他手段，在项目一级的资金直接投资中发挥主要作用。因此，不应将它看作传统意义上的可持续森林管理基金。

56. 这种实体的形式和结构不如其功能重要，其功能的自身优点及其自身的

权利得到最佳考虑，并酌情纳入现有机构职权范围中。

57. 提议的实体的规定目标是，筹措和促进对发展中国家可持续森林管理活动的资金流动。实现这一目标需要使主要是全球一级的现有和潜在的公共和私人部门资金资本化，具体目的是要在更高水平上对私人部门资金举债经营。

58. 为此目的，该实体将开展与创新投资银行相似的活动，使用一套旨在促进投资进入可持续森林管理的现有和新的创新金融机制。此外，该实体的目的是将目前流入不可持续的林业活动中的私人部门资金再投资，其方法是，促进获得信息和技术援助，并促进发展必要的金融和管理结构。

59. 这种面向私人部门的作用的固有要求是，该实体应尽可能精干、简化和有效，以便应付私人部门投资者和森林经营者的发展速度和需求，并避免大量的间接费用。

60. 该实体的核心活动将主要集中在私人部门可持续森林管理经营者金融交易的投资组合和结构方面。该实体为支持这一核心活动，将提供与范围广泛的可持续森林管理投资参数有关的信息，并确定和促进可持续森林管理投资机会。该实体的其他主要活动是，提供获得风险减少的服务和设施的简化渠道。

61. 此外，该实体可能有潜在的机会通过伙伴机构，如特别工作组成员，在国际一级和国家一级林业部门现行的结构改革中发挥促进作用。

62. 该实体需要拥有自己的创始资金，以建立必要的信息基础设施并为启动业务提供流动资金。不过，它应在随后年份里自行筹资，其办法是就其向客户提供的服务收取适当的投资促进费。该实体可成为一个独立机构或附属于现有的金融机构。

三、初步结论和行动建议

A. 结论

63. 支助发展中国家可持续森林管理需要大量资金，但资源供应量有限。因此，森林部门要求采取多管齐下的办法，以便在增加所有来源的资金和提高现有资源和机制的效率和效力的过程中，保持雄厚的竞争力。可持续森林管理中有一些因素明显需要与私人部门有关的金融安排，尽管其他方面要求增加公共筹资。

64. 私人部门可以而且应该在消除林业资金缺口中起重要作用。国家和国际公共部门应不遗余力地确保可持续林业中的私人部门投资既安全又在商业上切实可行。为此，稳定而透明的社会、经济和政治环境仍是重要的前提条件。

65. 《联合国气候变化框架公约》下面的最新发展为森林筹资提供了新的潜在机会，这要求森林论坛与该公约进行协作研究和政策对话。

66. 全球环境基金有助于资助与森林有关的、产生全球效益的许多项目。然而，该基金以其现有形式资助保护区之外的、与可持续森林管理有关的生产项目的潜力仍然有限。

67. 设立国际森林基金是一个政治问题。如果事实证明在政治上可行，应对其概念基础、实际影响和法律框架，包括对诸如体制结构、收入来源和重要性以及筹资标准等问题进行认真考虑。对全球环境基金的评估表明，如果以正规法律文书为基础，国际基金可能会很有效力。

68. 各项国际安排和基金在其现有的框架内解决可持续森林管理所有必要问题的能力受到限制。因为公共基金显然无法获得所需的金额，而且因为私人部门筹资在可持续森林管理中可以发挥非常重要的作用，所以提议对投资促进实体进行讨论。该实体预定成为促进可持续森林管理投资的灵活、自立且基于市场的机构。它可协调现有来源和机制并使之资本化，以便促进为可持续森林管理筹措资源。

69. 缺乏有关资金流动的可靠数据严重限制了人们对这些问题的本质，以及对不同国家在可持续森林管理方面取得的成就的了解。

70. 森林覆盖率低的发展中国家的资金需求需要得到特别注意，使其对森林产品和服务的真正需求与生态、技术、资金和社会可行性保持平衡。

B. 行动建议

71. 森林论坛为支持加强资助与可持续森林管理有关的活动，提出了几项仍然有效的行动建议（见 E/CN.17/1997/12）。因此，森林论坛希望重申这些建议，敦促所有国家和相关组织认真参与其执行过程。森林论坛支助发展中国家的行动建议包括：

(a) 在发达国家与发展中国家、多边组织和私人部门之间开展更多的协调和协作行动；

(b) 通过所有来源，其中包括官方发展援助来增加资金；

(c) 增强发展中国家的吸收能力；

(d) 改革经济、森林和金融政策以增加森林收入、减少不当的补贴及促进私人部门对可持续森林管理的投资；

(e) 增加减让性贷款；

(f) 解决发展中国家的债务问题；

(g) 通过各种经济和金融鼓励措施，鼓励私人部门包括当地社区在可持续森林管理活动中投资。

72. 森林论坛除重申其行动建议之外，还希望：

(a) 敦促发达国家和有关组织审查其在林业中的国际援助，以提高发展中国家的机构能力、使其援助建立在受援国国家森林方案确定的优先项目基础之上、提高现有资源的效力以及增加其对官方发展援助的捐款；

(b) 敦促各国和有关组织探讨森林在以下两方面的作用：（一）减轻温室气体散逸和资助可持续森林管理的相关可能性，和（二）提供生物多样性和其他森林环境服务，作为资助可持续森林管理的一种手段；

(c) 敦促各国和有关组织帮助发展中国家确定和进一步发展创新金融机制，并分享有关此类机制的经验和资料，以加强对可持续森林管理的资助；

(d) 敦促各国完成各种方案和项目，以便从社区和农村家庭为可持续林业筹措资源，作为创收和农村发展的一种手段；

(e) 敦促各国和有关组织为系统收集和分析森林部门中的资金流动数据开展各种活动，以便提供可靠的最新信息；

(f) 敦促各国和有关组织为资助范围广泛的可持续森林管理活动提高现有机制（包括全球环境基金）的效力；

(g) 敦促各国考虑全球机制的不同模式，以便为可持续森林资源管理形成和分配持久资金。这也要求对涉及各类森林的养护、管理和可持续发展的新的国际安排（或机构）随之进行讨论。提议的投资促进实体概念是这种安排的一项可能的组成部分。森林论坛不妨具体规定它希望森林问题机构间工作队在此范围内进行的筹备研究。
