



第五十一届会议
第二委员会
议程项目97

环境与可持续发展

1996年11月19日

丹麦和南非的常驻联合国代表
给秘书长的信

关于可持续林业的财政机制和资金来源的讲习班于1996年6月4日至7日在南非举行,这是开发计划署和南非政府及丹麦政府共同赞助的作为支持森林问题特设政府间小组的一次闭会期间会议。会议的安排和结果都很成功,提出了实质性声明和最后报告。

该讲习班的目的是协助森林问题特设政府间小组根据可持续发展委员会给予它的任务所进行的极为重要的工作。南非和丹麦认为这个问题至关重要。林业讲习班的会议录是森林问题特设政府间小组继续参与筹备可持续发展委员会1997年4月的会议以及大会1997年6月为全面审查和评价《21世纪议程》的执行情况而举行的特别会议所必不可少的。

谨请将本信及下文所附声明和报告作为大会适当的议程项目的文件分发为荷。

丹麦常驻联合国代表
大使
本尼·金贝格(签名)

南非常驻联合国代表
大使
基菲西齐·耶莱(签名)

附件

关于可持续林业的财政机制和 资金来源的讲习班的报告

序言

讲习班的目的是支持和协助可持续发展委员会的森林问题特设政府间小组在方案构成部分二(国际合作为可持续森林管理提供财政援助和技术转让)所进行的工作。45个国家的70名专家在南非比勒陀利亚开会,分析和讨论可持续林业的筹资问题。这些专家都是以个人身份行事,而这个文件反映了他们作为专家的意见。与会者来自政府部门、私营部门、非政府组织和国际组织。

在粮食、水资源、能源和人类住区等领域满足将来人类的需要在很大程度上取决于世界森林如何加以管理。世界对传统和非传统森林产品的要求迅速增加。森林在环境方面所提供的全部服务的需求也是一样,不仅诸如水储存、土壤侵蚀的管理和土壤保护等地方性服务的需求迅速增加,而且诸如生物多样化和碳储存等全球性服务的需求也迅速增加。目前森林砍伐量每年达1 600万公顷,供应量正在减少。短缺的可能性越来越大,使得森林产品和服务的平均价格上涨,更多地使用木材代用品。人工种植的森林将满足一些需求,虽然社会和环境方面的代价和好处还未充分认识。

必须为许多森林部门的活动提供充足的资金,而不论这些活动是私人还是政府进行的,也不论这些活动是本国的还是国际的。森林所需的大部分资金将由本国来源提供。对于发展中国家来说,官方发展援助特别重要,因为这项援助为建立能力提供关键性的支助,并起催化作用促使其他资金来源也提供支助。对于较不发达的国家来说,这项援助尤其重要,因为这些国家需要更多的支助来实现可持续森林管理。

经常援引的造成森林砍伐的因素很多,从木材采运到薪材采集到土地转用来种植作物和放牧。但是,在其后面都有其他更深层的根源,例如居住在森林里和森林周

边的边缘化人口很贫穷，他们依靠森林，但是由于进行不可持续的开发而从森林获得益处很少，如果有任何益处的话。政府迫切需要壮大这些人的能力，发给他们有保障的土地使用权，让他们对土地的使用有决定权。可持续森林管理将取决于全面的可持续发展，特别是可持续的农业和粮食安全以及减轻贫穷。

在全世界，由于森林砍伐和森林质量下降，使得森林资本耗损不少。这是全球现象，热带森林、温带森林和北方森林都有这种现象。发展中国家从本国和外国来源所吸引的投资毛额达200亿美元左右。但是，与此同时，由于森林砍伐，所减少的投资额（森林资本耗损）粗略估计为450亿美元左右。因此每年负投资净额为250亿美元。如果政策和管理制度没有重大的改变，这项巨大的投资差距将继续扩大。

过去几年来，许多捐助国减少官方发展援助，而林业官方发展援助按实际数额计算已有所下降。这个趋势应予扭转。此外，在许多需要林业官方发展援助的国家中只有少数几个国家获得此项援助。目前新的重点是将林业官方发展援助从传统林业转到可持续林业、农村发展和养护上，前景良好。林业给社会和环境带来很多好处，因此有理由增加本部门在官方发展援助中所占的比例，而目前的比例只有3%。若干发展中国家大幅度地增加本国向林业提供的资金。

与此同时，流向发展中国家的私人投资有所增加，现在比官方发展援助多四倍。一项关键的任务是将私人投资导向可持续森林管理。如果在经济方程式中计入社会和环境好处，那么可持续森林管理将是一项切实有效和成本最低的备选办法。在发展中国家里，目前私人投资流量高度集中在少数几个有出口潜力的国家，而那些其林业面向本国市场的国家则严重缺乏资金。

大家认识到目前有大面积的森林不是用可持续的方式来管理，但是有若干可喜的通向可持续性的趋势。首先，当地居民参与决策以促成可持续性的做法开始普遍起来。其次，若干森林管理方式现在被公认为是可持续的。第三，对诸如旅游和非木材森林产品等基于可持续森林管理的工业的投资非常大，而且迅速增加。大家还认识到，在大多数国家里，私营部门在可持续林业方面的活动可以而且应该是自己筹

资,即使这样做往往开始时需要大量投资,因此也就需要政府补助和国际援助的支助。随着可持续森林管理的政策和管理框架的改革,可持续森林管理应可产生净收入。不过各国之间差别很大,许多国家需要大量外部援助来以可持续方式管理它们的森林。

投资和融资

基本考虑

为吸引对可持续森林的投资,必须维持政治和宏观经济的稳定。进入土地的机会以及财产权的安全也十分重要。创造一个包括下列各项的有利的投资环境是各国政府的主要责任:

- (a) 有效和适当的管理架构;
- (b) 与其他部门政策无抵触的明确界定的森林政策以及--促进有效财务的政策;
- (c) 透明、参与和民主的决策过程;
- (d) 主要领域的能力建立;
- (e) 向小农提供金融服务的非传统财务中介。

公认唯一可行的国内政策是能确保高效率、无害环境地使用资源,并且有落实这些政策的政治意愿和公共服务能力作为支撑的国内政策。

估价偏低

森林的估价通常甚低或者甚至视为没有市场价值。这促成浪费使用并使投资者望而却步。估价偏低以及会计失实造成森林土地无偿地移作其他用途。

国家经济制度目前都犯了一个基本错误。它们没有资本帐户,故忽视资源的价值和存量。因此,即使当将来收入水平肯定会下降,光是点算资源存量,可能显示出国家或公司会维持高水平收入,国家会计制度无法对自然资源提供的经济服务估价

或者估价偏低。例如，森林为各种生物提供生境、充当保存水土的工具，而水土的流失会带来作物欠收和水灾，从而付出代价。这些制度迫切需要订正，而考虑到任务的长期性，对目前进行的改革应予支持。每一国家应按照本国需要，发展这些制度。

行为者

可持续森林管理要求对各种机构提供支助，最主要的机构包括：

- (a) 公平地实施规范和管理的公共机构；
- (b) 业务建立在可持续森林之上的私营企业；
- (c) 代表、动员当地民众并使之具有能力的社区组织；
- (d) 研究和传播可持续资源使用技术的机构。

诱因

许多国家给林业提供各种各样诱因和津贴。政府给予诸如减免税收的财务诱因，订出的立木费和租金远低于市场价值，从而将它们和纳税人份内的利益送掉。它们又鼓励林业为短期利益从事不能持续的业务。各国政府应将审查诱因制度列为高度优先，以期实现改革鼓励可持续森林管理。

可持续森林管理的许多利益属于外部事物，诸如生物多样性的保存、分水岭的保护以及碳的储存，而这些目前都没有市价可言。因此有必要确立一个政策和管理架构，为这些外部事物订出价格。

可持续森林管理的社会方面可能需要大量的初步投资，从而有正当理由提供公共支助和国际援助。在设计和执行诱因制度以促进可持续森林管理时必须极度小心谨慎，以避免津贴一些无法持续的业务。

一个可持续和商业上可行的林业应包括生产传统森林产品并为这些产品扩充市场，这会给穷人带来益惠，但往往使靠森林为生的人变得次要。

可持续森林发展的创新性融资

创新性财务机制十分有前途，它们的应用因不同国家而大相径庭。各国政府和其他股本持有人将资源挹注在发展新的财务手段，以处理可持续森林。在过去五年，全球资本市场的重大转移显示森林管理争取私营部门融资的主要问题不在于发展新的财务手段，而在于将现有投资流动更直接地与可持续性，尤其是可持续森林管理联系起来。

过去几年在国际论坛上，几种国际公共财务机制以扩大多边机制的现有融资，被作为建议提出并且得到讨论，许多国际活动带来全球和国家利益，诸如维持和平、司法、可持续森林管理、贸易和运输、通讯渠道以及紧急救济等。此外，许多全球和国家资源诸如海洋、森林、大气层、臭氧层需要保护。国际公共财务的一项利益是“自动”的，不象目前官方发展援助融资一样是自愿的。所建议的各种手段可分为三类：国际税收；使用全球共有财产的征收费；货币措施。财务和消费问题专家组最近就这个专题提出非常有用的分析和文件。可持续发展问题委员会正在对此进行审议，而指规数的建议应与专家组所建议的相一致。

国内公共融资对可持续森林管理显然十分重要，因为涉及许多国家利益。自联合国环境与发展会议以来，这方面融资的创新机制在几个发展中国家取得相当大的成功。林业产品和服务的各种经费来源包括：预算调拨、特别基金、逐步递减的津贴有特定目标的税收、慈善税、分水岭征收费、按全额费用计算、伐木征收费/税收、伐林和(或)森林管理债券等。

将新的资金挹注在可持续森林的一个关键性因素将是如何把国家林业方案提供的发展架构变成各部门投资方案之内的投资架构。

流入发展中国家的林业部门的私人资金虽然不易计算，但每年已高达数十亿美元，这是把投资转移到可持续森林的一个机会，但如果继续照常作业，它们也会对林业构成威胁。

公共部门和私人资金市场需要采取新的合作方式，弥合融资差距。关于应付可

持续森林发展需要的行动选择包括：(a) 利用证明可行的既定融资方法途径；(b) 把重点放在公共资金的举债使用。创立全新的融资机制会给新兴的可持续林业部门增加风险，而这些机制的发展需要仔细准备、试验和评价。

在那些想同资本市场建立连系并且将资金挹注在可持续森林投资的新领域的国家，需要创立一个资本市场基础结构。“价值连锁投资”（林业—主要和次要加工—分配）是另一选择，因为它能降低风险，节省费用。公共资金可用来抵销与市场发展有关的风险，补偿将外部事物纳入商务活动的费用以及将资金转至可持续森林的新领域的逐渐递增的管理费用。

迫切需要股本和债务融资手段以便降低可持续森林投资的全面风险。所需的资本种类包括：(a) 中、小规模初期企业资金，协助转移资金、注入商业活力，吸引管理人才参加可持续森林管理；(b) 中至大规模的指定部门基金，协助专业投资者确定对可持续森林管理作主流投资的时机是否成熟。

讲习班研究关于将资金移至可持续森林以及有再生可能的有关领域的新办法的许多事例，应当继续进行监测、分析并向投资者、银行家、保险业者等广为宣传。

协调

可持续林业筹资方面的协调是提高募款和利用成效和效率的一项重要工具，但协调本身不应当成为目的。筹资方面协调不良往往造成重要资源的浪费或使用不当。

协调问题需要在国家、区域和全球各级解决，需要由全体利害关系者、包括私营部门参加。

国内协调

国内协调的责任应由政府担负。有效协调需要有强有力的政治领导，规划机构要有足够的能力和资金，够格而又敏感的规划能力，以及所有利害关系者都应参加并

提供必要资料的建立共识程序。

制定国家林业方案应当作为由国家带动的程序,以及筹资和国际合作的协调框架。

关于国内捐助协调,政府可委托一个对该部门具有长期承诺的外部机构发挥辅助作用。共用资金是提高效率的一种可行办法。

国际一级协调

政府、国际组织和捐助机构对可持续森林管理应有共同的想法,提供共同目标和协调基础。政府应指示他们派往国际机构的代表团就可持续森林管理采取一致立场,他们应保证他们的双边机构支持这些立场。

可持续森林管理发展筹资的国际协调应集中精力消除重复、竞争和支助由国家带动的方案。它应集中精力提供有关方案进展情况、政策拟订、最佳业务和贷款战略的综合资料顺利流通。这样会有助于避免重蹈覆辙,并容许快速转让有关成功的试点项目的知识和评价所吸收的教训。

国家林业方案应由捐助者用于规划他们在受援国家的方案,他们应鼓励从个别项目转移到方案。

捐助协调应从内部一致开始。

适当的指示数应当加以规定,供作监测和评价国际合作效力用途。

政府、当地利害攸关者和外部资金来源之间应当成立伙伴关系。森林伙伴协定的可行性应通过进一步的研究和国家试验来确定。

联合国系统内部政府间组织之间的协调(国内和国际一级)应当是强制性的,为此目的应制订正式安排。

诸如林业顾问组这种非正式协商机制以及非政府组织的非正式协商机制应当加以鼓励。

协调与私营部门

私营部门参加国家林业政策和规划程序是协调的重要因素。

参加林业活动的国际私营部门已经有复杂的协调机制,包括那些针对政府最高级别的机制在内。这是通过直接联系、贸易特派团、等等完成的。政府一定要让森林和环境机构的代表参加这些工作、特派团等等,以保证所得到的投资流动支持可持续森林管理。

国家政府需要发出正确的信号,调动私营资本,以促使民间投资获得最大限度的公共利益。这类机制包括稳定的投资环境、可以执行但却公正的环境条例,妥善的资源保有权,资本市场的发展,设立资料交换中心服务,散发关于创新投资安排的资料,设立投资前研究循环基金和盘存,等等。

公私营伙伴应作为补充有限的公共资金、包括官方发展援助,以及把较大数额投资投资于可持续森林管理的手段。

比勒陀利亚宣言

来自各区域45个国家的70名专家于1996年6月4日至7日在比勒陀利亚会面,参加关于可持续森林的财政机制和金融来源的讲习班;讲习班由丹麦和南非政府以及开发计划署共同赞助,是为支助指示性规划数字而召开的。

专家们认识到森林包括林地,在当地、国家、区域和全球各级同时提供广泛范围的经济、社会、环境和文化利益,因此维持全世界各种森林的健康状态是当代和今后世代代的共同利益。

但是,专家们对里约协定缺乏后续行动和执行以制止滥伐森林、促进可持续森林管理,表示深切关心,他们特别关切:

- (a) 世界各地森林都不是以可持续的方式管理,广泛而无计划的滥伐森林和森林退化正以空前未有的速度出现;
- (b) 如果当前的趋势和投资做法继续,森林满足社会多种需求的能力;

(c) 满足可持续森林管理需要的资源差距。

为了解决上述关心问题并达到经济上有效率、社会上均衡、生态上健全的可持续森林管理目标,专家们促请各国政府、私营部门和投资机构、多边国际组织、非政府组织和志愿部门认识他们的共同责任,采取下列紧急行动:

- (a) 国家政府进行政策改革,包括确定自然资源股本的市场价值,土地利用的规划和妥善的土地保有权,以及国内资源的利用;
- (b) 国家政府创造和促进可持续森林管理投资的有利环境,包括宏观经济的稳定以及发展和维持强有力的体制和人的能力;
- (c) 国家政府提供奖励办法和促进使用适当的技术支持可持续森林管理,特别是对小企业、当地社区和森林所有者,并保证其他部门的奖励办法有助于可持续森林管理;
- (d) 国家政府通过公开参加的程序,制订并执行国家森林方案,包括清楚的行动计划和国内协调机制和监测进展情况的规定,并保证国家发展规划的一致性以及宏观和有关部门一级;
- (e) 捐助者和志愿部门的活动要特别集中在满足发展中国家、特别是森林面积小的发展中国家的维持生计需要、能力建设和创造潜在的工业机会;
- (f) 国内财政资源的比重以及拨供可持续森林管理活动的官方发展援助的比重实际值应当增加,特别是认识到后者在许多发展中国家作为筹措可持续森林管理资金具有关键性作用;
- (g) 调动更多国内和国外财政资源,供作促进可持续森林管理的必要措施的经费;
- (h) 需要拟订私营投资和官方发展援助之间相互影响的新财政机制;
- (i) 提高所有来源资金利用效率;
- (j) 捐助者应根据发展中国家的优先项目作出反应,并通过总资金拨供更大份额用于当地执行、协调和定期联合评价,提高效率 and 成效;

- (k) 应当鼓励私营部门制订行为守则以促进可持续森林管理；
 - (l) 联合国系统应当同意强制性协调；联合国机构的作用需要清楚规定，并根据它们的相对实力执行关于可持续发展管理的共同想法；
 - (m) 增加对研究的支持以促进可持续森林管理。
- - - - -