



可持续发展委员会
政府间森林问题论坛
第二届会议

1998年8月24日至9月4日,日内瓦

方案构成部分二.a

资金需要方面未决事项

秘书处的说明

摘要

对所有类型森林进行可持续的管理需要大量资金,尽管国际和国内公共来源作出承诺,但是新资金和额外资金似不如预期般到来,森林覆盖率最低的发展中国家的财务情况尤其严重。流向森林活动的私人资金不断增加,大多数是国际来源提供,但也有些是发展中国家提供的。不过,这种资金流入,旨在从事较传统性的采掘行动,也许不会对可持续森林管理有大的帮助。私营部门还面对以下问题:获取起始资金以及克服较新行动的风险和不确定性私营部门资金流向对象不均衡,一般以森林覆盖率高的国家为主,需要政策改革,以便提供有利于可持续森林管理的税务、财务和其他鼓励,同时取消不利于可持续森林管理的津贴。

本说明讨论其他部门和国家所使用的一些传统和创新性财务机制以及它们在发展中国家森林部门的可能用途。本说明还讨论有关国际森林基金、全球环境融资基金和其他手段的问题以及为森林部门创造融资新机会的最近事态发展。

本说明最末载有各项结论和建议的摘要。

目录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
一、 导言.....	1 - 2	3
二、 特设政府间森林问题小组的结论和行动建议.....	3 - 8	3
三、 财务机制的现况.....	9 - 21	5
A. 趋势.....	9 - 10	5
B. 资金的需要和来源.....	11 - 18	5
C. 小组各项行动建议的执行情况.....	19 - 21	7
四、 最近发展.....	22 - 28	7
A. 气候变化、碳与森林之间的联系.....	22 - 25	7
B. 亚洲货币和财务危机.....	26 - 28	8
五、 国际森林基金和其他创新的融资机制.....	29 - 44	9
A. 国际森林基金.....	29 - 31	9
B. 促进可持续林业的创新融资机制.....	32 - 45	9
六、 初步结论和进一步备选行动.....	46 - 54	11
A. 结论.....	46 - 50	11
B. 行动建议.....	51 - 53	12

一、 导言

1. 政府间森林问题论坛第一届会议决定下一届会议在第二类 a 之下,应紧急审议下列备选行动:

(a) 敦促设立一个国际基金;以支助可持续森林管理;

(b) 采取行动增加其他资金来源,特别是通过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的金融机制并在国内和国际各级生产更多的新资源,以支助所有类型森林的管理、养护和可持续开发活动。¹

2. 本说明就指定在第二届会议进行背景讨论的方案构成部分二.a 提供最新资料。特设政府间森林问题小组曾提出关于财务援助及相关的关切事项的报告。本说明在该报告的基础上进一步发挥本说明审查该小组有关资金筹措的结论和行动建议;评估资金筹措的现况、新发展及问题;指认所需要的进一步工作并且建议一些初步结论。

二、 特设政府间森林问题小组的结论和行动建议

3. 特设政府间森林问题小组第四届会议得出以下关于财务援助的结论:²

(a) 财务援助问题交叉错合、彼此联系而且必不可少;

(b) 目前的资金不足;

(c) 应由国内来源提供所需资金,但国际财源也十分重要;

(d) 官方发展援助仍然是外来公共融资的主要来源,对那些森林覆盖率低的发展中国家尤其是如此;

(e) 官方发展援助的下降趋势引起关切;

(f) 有益于全球环境的森林项目应从可资利用的国际机制,诸如全球环境融资基金得到支助;

(g) 私人资金流向发展中国家是一个令人鼓舞的现象,但私人资金流入不均衡;

- (h) 需要加强国际合作以处理发展中国家的债务问题;
- (i) 市场手段,例如税征收费、用户以及国内和公共投资,都是合乎需要的;
- (j) 适当估价森林资源并且创造奖励可持续森林管理的市场,有助于可持续森林管理;
- (k) 国内捐助者之间的协调非常重要。

4. 该小组建议所有国家,不论是发达国家或发展中国家和国际组织采取下列行动以加强财务援助:

- (a) 集体行动以增加资金;
- (b) 增加官方发展援助,但也改善发展中国家利用这些资源的匀支能力,并且提高它们创造国内收入的能力;
- (c) 改善捐助者和受援国之间的协调;将在国家推动的各国森林方案的基础上进行协调和协作;避免国际公共资金的重复和低效率分配。³

5. 该小组敦促发展中国家订出森林活动优先次序、将与当地使用和森林政策有关的外在条件成为内在条件、获取尽量多的租金、将森林收入的较大部分重新投资在可持续森林以及最佳的协调;鼓励私营部门通过各种财务和税务鼓励办法投资林业;增加依靠市场手段的收入;鼓励私营部门自愿服从行为守则;鼓励筹集地方社区的资金。

6. 该小组还回顾《里约环境与发展宣言》,⁴ 其中申明需要新资金和额外资金供给发展中国家,并且敦促捐助界与发展中国家合作,指认这些国家进行可持续森林管理的需要以及可用资源;通过国际机构增加减让性借贷;继续努力针对发展中国家的债务问题寻求高效率、公平、面向发展和持久解决办法;鼓励发展中国家私营部门通过适当的财务鼓励办法和保证,投资在发展中国家的可持续森林管理的活动。

7. 虽然该小组邀请国际组织诸如联合国开发计划署(开发计划署)和布雷顿森林机构探讨创新的财务机制,它发现国际社会仍未准备设立一个专用于可持续森林

管理的国际基金。

8. 政府间森林问题论坛重新讨论设立国际基金问题,敦促开发计划署和布雷顿森林和其他机构继续从事创新性融资机制,它注意到国际社会仍然愿意探讨创造和分配关于可持续森林管理的资源。

三、财务机制的现状

A. 趋势

9. 1997年,关于《21世纪议程》财务问题专家组第四届会议注意到可持续发展活动融资的以下三大趋势:

(a) 有利于环境养护和经济发展的政策改革不断增加;

(b) 官方发展援助和国内筹资数额均远不及联合国环境与发展会议上所作的承诺;

(c) 发达国家流向发展中国家的私人资金大量增加。⁵

10. 一般来说,森林部门出现类似趋势。几个发达和发展中国家开始在森林部门进行政策改革,将重点放在所有类型的森林的可持续养护、管理和可持续发展。

B. 资金的需要和来源

1. 需要

11. 环发会议将 1993 年至 2000 年期间,促进可持续森林发展订为每年需要 312.5 亿美元。考虑到伐林的费用以及其他社会和环境后果,晚近的估计将可持续森林管理每年所需经费订为高达 700 亿美元。不过,所有来源提供给森林部门的实际经费甚至连环发会议较保守的估计数字也远远不及。

2. 国内公共资源

12. 环发会议的目标是每年从国内来源(公共和私人)筹集 312.5 亿美元中的 255.8 亿美元(82%),从外国来源筹集 56.7 亿美元(18%)。由于大多数发展中国家的社

会和经济限制因素意图从国内筹集这一大笔经费目标似嫌太高。一些国家,诸如孟加拉国和坦桑尼亚,依靠国内资源所能筹集到的不及现有林业经费的 20%。由于种种理由,许多国家未能从森林部门筹集公共资金。此外,一般经济增长慢,森林部门在国家政策属于较不优先项目(因此预算拨款额较少),以及将森林视为快收益的来源或甚至视为对经济发展的妨碍,在使问题复杂化。

3. 国内私人来源

13. 尽管出现新一波的经济自由化,在许多发展中国家,私人对林业的参与相当有限,尤其在那些对可持续森林发展重要的领域。只有少数发展中国家,诸如巴西和智利,在森林产品业方面有大量的私人投资。

4. 国际公共资源

14. 在 1990 年代,官方发展援助一直下降。在 1993 年林业的官方发展援助只有 15.4 亿美元,仅略多于里约会议所估计的四分之一。具有讽刺意味的是,在里约会议结束后各年,一般官方发展援助下降。此外,流向各国的官方发展援助不完全公平合理。

5. 国际私人来源

15. 由于经济迅速全球化,流向发展中国家国际私人资本不断增加。不过,流向区域或国家私人投资并不划一。森林部门私人资金流入需要难以衡量,但数量日增,估计从国内和海外来源每年约 80 至 90 亿美元。这种私人资金流入主要源于发达国家,但发展中国家之间的流动也不断增加。跨国公司是发展中国家林业外国私人资本流动的主要来源。

16. 发展中国家的林业的外国资本流动是一个吸引林业私人投资的潜在机会,特别是鉴于外来公共融资下降,如果一切照常,对长期林业构成可能威胁。现有私人资金流入很多用于传统采掘业务和出口贸易,目的在于获取尽量多的租金。

17. 然而,跨国公司介入可协助发展中国家筹集资金并且促进技术转移、人力资源开发以及扩展市场。不过,跨国公司和其他私人来源的投资是利润所驱使的,不一定同受援国的国家利益吻合。此外,这种资金流入一般有利于森林覆盖率高以及有其他相对优势的国家;森林覆盖率低的发展中国家对私营部门投资的吸引力较少。

18. 尽管流向发展中国家的私人资金有渐增之势,官方国际资金的下降引起严重关切,因为长期发展促进私人投资并且与它相辅相成。国际援助的削减影响林业和环境方案;尽管这些是一国经济和社会发展的主要因素,由于它们具有“公共福利”的形象,一般吸引不到私人部门的融资。这对一些最不发达国家产生不利影响,因为它们几无能力吸引国内和外国私人储蓄,而且在传统上依赖官方发展援助。

C. 小组各项行动建议的执行情况

19. 在国际组织的协助下,一些国家采纳了该小组的行动建议。最近有四个国家——哥斯达黎加、喀麦隆、圭亚那和越南——在开发计划署全球森林方案的协助下,开始执行该小组关于财务援助的建议。参与国家开始独立工作以设计最适合国情的财务机制。

20. 圭亚那最近采取了新的森林政策并正通过一些法令落实政策、越南通过了国家重新造林方案,以发动各社区为大量重新造林活动提供经费。

21. 在另一个倡议中,六个国家——芬兰、洪都拉斯、德国、印度尼西亚、乌干达和联合王国——计划一起执行小组的行动建议,包括关于经费筹措的建议。

四、最近发展

A. 气候变化、碳与森林之间的联系

22. 《联合国气候变化框架公约》的《京都议定书》⁶ 引起了对森林的新兴趣。确认森林为碳库以及商定设立一个抵销排出物的国际贸易制度,为森林部门开扩潜在的收入来源。种植和维持森林资源的国家可通过市场手段由排出二氧化碳的国家或工业提供经费(补偿)。许多技术和法律问题仍有待探讨和澄清,碳抵销方案是

全球性的,需要设立一个全球机制以解决问题,并且对贸易进行调节和监测。

23. 一些国家和组织对研究森林的碳抵销潜力以及财务机会很感兴趣。许多倡议均在考虑中。世界银行正在研究关于设立碳抵销市场的先决条件、关于利用这种市场促进森林养护目标的可行性以及与各种气候变化文书有关的问题,包括在全球碳贸易倡议下的碳投资。

24. 哥斯达黎加成功地利用碳抵销贸易创造可持续森林管理的经费。圭亚那正在探讨市场潜力森林碳抵销市场的销售策略。

25. 工业国家私营部门采取了若干与此方向相同的倡议。一个实例是美国桑普森公司在私营部门,它执行碳抵销森林项目。与此类似,阿拉巴马电力公司向私人土地拥有者提供种树植林的财务鼓励,以抵销碳的排出物。

B. 亚洲货币和财务危机

26. 1997年,若干亚洲货币的货币危机和财务危机在国家、区域和全国经济方面产生影响深远的后果。在森林部门,直接影响十分重大。在产木材的国家,融资的费用暴涨,而许多木材产品的价格下降,银行部门不稳定,使木材出口商难于获得贷款用于周转资金或商业信贷,以进口机器和备件。货币贬值限制了各国政府维持为实现若干社会和经济目标所需津贴的能力。

27. 这一危机加深了对经济发展中资本流动的作用的认识,它揭露亚洲经济体的弱点和缺点,并且暴露了较弱的国家财务机构中未加控制的资金流动的风险。此外,它也突出了资金流动有条不紊和先后有序地放宽的重要性,适当的宏观经济和兑换率政策的必要性以及健全财务部门和有效的慎重和监督体系的关键作用。它显示如果一国缺乏健全和透明的财务和银行制度,经济增长是难于维持的。

28. 亚洲危机将如何影响林业的筹集资金,尤其是为了促进可持续森林管理,仍有待观察。不过这个危机可能使长期性可持续森林管理行动的融资更加稀少和不易获得。国际社会有必要密切监测事态发展,并且考虑设立紧急基金进行危机管理。

五、国际森林基金和其他创新的融资机制

A. 国际森林基金

29. 有若干国际文书对森林问题有影响——最显著的是,《生物多样性公约》、⁷《防治旱漠化公约》、⁸《国际热带木材协定》以及全球环境融资基金——但它们旨在满足一些特殊需要,也许其部分地针对可持续森林管理的问题。可持续森林管理涉及林业和土地使用的所有方面、包括养护、管理、利用、加工业、木材和非木材产品和服务的贸易以及依靠森林生活的社区的福利。因此,光靠这些专门的国际融资机制不能有效地满足国际森林资金的全面需要。

30. 一些发展中国家,由于其森林复盖率低和国产总值低,投资可持续森林管理的能力受到限制。因此,许多这种国家的森林部门无法吸引外国私营部门的资金。虽然可持续森林管理对它们的经济也许重要,但它们可能无法利用上述的特殊国际文书。

31. 全球环境融资基金给那些具有直接全球环境益恶的林业活动——例如防止土地品质恶化的林业活动——提供经费。它并无为可持续森林管理的其他具体方面提供经费,对全球环境融资基金和其他国际财务机制的全面评价有助于决策者确定到底特别国际森林资金是否合乎需要。

B. 促进可持续林业的创新融资机制

32. 由于林业有许多特点,可持续林业的经费筹措是一个复杂的进程。可持续林业新兴部门在概念和方法途径方面需要作出很多澄清。林业包括了存货和资金。周转期间过长使投资不确定,因为生物风险和市场风险会影响投资的最后回收、这种时间上的要求也突出了林业的其他性质:不可逆转和递延现金流动。这些不确定在获得信贷和订立条件方面造成问题,与林木生长和林业其他业务有关的外在因素有时不反映在传统的市场交易。

33. 私营部门融资日益(国内和外来的)涉及将林业机会“出售”,把它当作象其他投资选择一样有奔头和富竞争力的机会。私人地主对林业投资缺乏兴趣是发展中国家和发达国家的共同问题。一般来说,引起对林业投资的兴趣的策略包括:

- (a) 依靠费用津贴和公共技术援助提高私人投资的回收率;
- (b) 减少投资风险和不稳定;
- (c) 消除或大大减少与林业业务的长期性质有关的现金流动问题。

34. 处理投资回收率低的办法包括费用津贴和鼓励办法,受益人分担费用以及业务产量和效率的提高。

35. 减少林业投资的现金流动问题是吸引对林业的私人投资的重要方法,应当考虑通融期间和偿还期间较长的特别林业减让性贷款、与工业和其他森林产出使用者的合约安排以及公共来源的分担费用(国内和官方发展援助)。

36. “以自然抵债”也许是林业业务中最古老的创新融资机制,迄今已抵偿面值 159 百万美元的债务,不过,近年来这种机制的利用渐少。

37. 森林基金是另一设计,通常用来给森林发展的特定活动提供经费。大多数这种资金源自森林产品销售的指定税收以及收益。尽管基金给林业融资提供一个随时可资利用的来源,但有人批评将公共资金作此用途不符合最佳投资准则。

38. 用户费、征税和规费是增加收入的其他方法:向受益人收取森林所提供的各种服务,特别是集水区保护,关于下游受惠人须支付上游森林地主集水区服务费用的机制,长期以来,协助为日本的高地养护提供经费,在哥斯达黎加和哥伦比亚,水力发电公司拨出部分收益作为集水区管理方案的经费。

39. 通过利用私人 and 公共来源的减让性小额财务方案,可改善向小块林地地主和企业家获得信贷的机会,虽然获得减让性信贷是必要的,同样重要的是,采取步骤减少贷款机构遭遇贷款拖欠的风险。公共的借贷保证以及其他对贷方的法律安全机制以及借款人特别是小农之间的合作社安排均增进信贷的提供。

40. 许多政府利用税务鼓励办法,例如免税期间、津贴、豁免、减税、低税

率、全部现金赠款和其他激励因素以鼓励对某些经济部门,例如制造业的私人投资、关于税务鼓励办法,重要的是了解它们在投资者决定的计算中所起的作用以及避免不必要地用公共资金来津贴投资者。

41. 可持续林业的创新融资可能采用美国实行的一些费用分担方案。按照这些方案,联邦和政府支付款项部分抵销私人地主植树和森林管理活动的费用。

42. 关于递增税融资的机制通过一个特别基金偿还设立私人工业融资方案所用的公共资金支助,这一机制还可供私营部门举债投资森林产品工业。此外,通过合办企业和改良的传统资金市场手段为可持续森林管理项目提供经费显示良好的前景。

43. 私人资金可有效地用官方发展援助进行举债经营,官方发展援助可用来促进公共/私人伙伴关系、加强体制机制以及技术转移以及提供种子资本。

44. 生物多样性专利或生物勘探费涉及为生物多样性使用创立一个国际法律基础,并且征收与其经济价值相称的费用。

45. 托本恩税是外汇兑换税可用来给清洁环境和可持续林业提供经费,这种税有可能创造大量税收,劝阻在各货币和各国间进行短期投机贸易(这些都可能引起货币危机,如墨西哥的比索危机),外汇市场主要的玩家是私人银行。虽然动荡的外汇市场对国家经济来说不是好事,但对银行界来说是有利的。

六、初步结论和进一步备选行动

A. 结论

46. 该小组第四届会议所达成的若干关于发展中国家可持续森林管理的资金问题的结论仍然正确。对可持续森林管理的财务需要很多,但大多数发展中国家筹集国内资源的能力有限,许多关于改善公共经费提供以及鼓励私人资金流入可持续森林管理的政策改革仍有待实行,尽管一些国家已采取一些积极行动。

47. 对许多发展中国家,特别是那些经济发展水平低和森林资源稀少的国家来说,官方发展援助将继续是森林部门活动经费提供的主要来源,在官方发展援助和国

内公共资金的协助下,可将私人资金改用在林分、林业和贸易方面更可持续的林业活动。

48. 在气候变化谈判方面的最近发展以及亚洲货币危机又一次揭露了林业与更广泛的经济和环境事项之间的相互连系。

49. 开发计划署在其全球森林方案之下,同四个国家发起了一系列试验性个案、设计和试验适合特定国家的财务机制。同样地,世界银行正制定其碳投资基金机制。许多其他国家和国际组织正在探讨通过政策改革创造资源的新方法。

50. 缺乏关于资金的可靠数据严重地限制了对该问题规模的认识以及不同国家所取得的成就,在过去,联合国粮食和农业组织(粮农组织)维持各国森林许多方面的数据,不过,由于缺乏资源和其他支持,使其收集和综合这种数据的能力受到限制,国际社会乃至政府间森林问题论坛均应认真考虑这个问题。

B. 行动建议

51. 为了支持可持续森管理活动,政府间森林问题论坛不妨考虑下列行动建议:

(a) 敦促各国增加它们以发展中国家可持续森林管理为目标的官方发展援助捐献;

(b) 敦促国家和森林部门的有关组织,诸如国际热带木材组织、开发计划署、粮农组织、世界银行和区域银行认真考虑和探讨关于抵销碳贸易和其他新出现的森林潜在收入来源的可能性及所需架构;

(c) 请森林部门的有关组织同国别森林协作,并且资助各机构引进和继续使用市场手段,诸如用户费、增加税收,设计关于投资可持续森林管理作法的鼓励因素并且对影响到森林可持续性的不可持续林业和土地使用作法取消津贴并课税。

(d) 敦促发展中国家制定便利可持续森林管理私人投资的政策;

(e) 敦促发达国家和多边组织支助发展中国家改善关于可持续森林活动的规划和实行的能力建设以及对官方发展援助的匀支能力。

(f) 敦促发达国家和多边组织提供贷款和投资担保,补足资金和支助,以促进私营部门对发展中国家可持续林业的投资;

(g) 敦促发达国家和多边组织促进发达国家的私营部门与发展中国家的私营和公共部门在林业资金筹措方面的伙伴关系。

52. 考虑到关于对林业投资的资料不足,政府间森林问题论坛不妨敦促其成员支助有系统收集数据的和分析的活动,以便提供可靠的最新资料并且促进分享资料。

53. 全球环境融资基金是一个国际基金,可给建立新国际森林基金的建议提供资料和经验教训。政府间森林问题论坛不妨敦促直接介入全球环境融资基金的组织和国家审查全球环境融资机制,并且从中吸取教训。

54. 该论坛提供的进一步指导将有助于秘书长编制关于政府间森林问题论坛方案构成部分二.a 的报告。

¹ 参看 E/CN.17/IFF/1997/4,第 7 段。

² 参看 E/CN.17/1997/12,第 59 至 66 段。

³ 同上,第 67 至 71 段。

⁴ 《联合国环境与发展会议报告,里约热内卢,1992 年 6 月 3 至 14 日》,第一卷,会议通过的各项决议(联合国出版物,销售品编号 E.93.I.8 和更正),决议 1,附件一。

⁵ 参看 E/CN.17/1997/18,主席的总结。

⁶ 参看 FCCC/CP/1997/7/Add.1。

⁷ 参看联合国环境规划署《生物多样性公约》(环境法和机构方案活动中心),1992 年 6 月。

⁸ A/AC.241/27。