


2012 年 7 月

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	联合国 粮食及 农业组织	Food and Agriculture Organization of the United Nations	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
---	--	--------------------	---	---	---	--

林 业 委 员 会

第二十一届会议

2012 年 9 月 24—28 日，意大利罗马

拓宽可持续森林管理的财政基础

I. 引 言

1. 森林向社会提供了广为人知的众多产品和服务，“里约+20”会议审议讨论后确认，森林在我们建设更安全、更绿色、更公平和更繁荣的世界的过程中发挥着关键作用。然而，在林业部门努力扩展和丰富收益来源，并提高林业经济活力的同时，可持续森林管理的融资工作仍然具有挑战性。

2. 在概念上，可通过两种方式巩固可持续森林管理的财政基础：一是为部分森林管理费用提供支持或补贴（原因包括森林创造了公共利益），二是确保林产品和森林服务获得适当和充足的回报。森林领域的投资主要来自政府预算拨款、私营部门融资和国际援助。私营部门融资包括企业和机构资金，但在大多数国家都由森林业主提供的小规模投资主导。

II. 加强可持续森林管理融资工作的机遇

3. **公共部门不断支持：**由于世界上多数森林都为公有，因此公共部门的融资起到了重要作用，通常是林业活动的唯一资金来源，特别是在林业活动侧重社会和环境效益时。在向决策者宣传阐明这种投资所带来效益的情况下，公共部门对林业的供资可能增加。在国际场合，目前流向“减少毁林和森林退化所致排放量”

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，
本文件印数有限。谨请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。

粮农组织大多数会议文件可从互联网 www.fao.org 网站获取。

（REDD 方案）的资金数额便是一个明显的事例。但在国家一级，许多国家仍无法为提高森林部门的公共投资水平提出充分理由。

4. 公共部门也可以通过为私营部门投资去除壁垒和改善有利环境，来协助巩固可持续森林管理的财政基础。例如，这包括减少进行交易和履约成本（如简化或取消规章和条例），推广资源权利和林权保障，从而进一步确保投资回报。公共部门也可更加积极主动，提供一些具有针对性的激励措施，如补贴贷款、进口补贴、税收减免、保险支持以及价格和收购保证（如危地马拉针对森林小业主的 PINPEP 计划¹）。公共部门也可协助改善获取金融和市场服务及信息（如布基纳法索提供的乳木果油贸易方面的市场信息）的手段。此类措施通常针对某些特定领域（如退化或生态敏感地区）或人群（如小农和边缘化群体）。

5. **私营部门积极主动参与：**虽然在许多国家森林公有制占主导地位，但一个持续的强劲趋势是，私营部门越来越多参与森林管理。这方面的证据包括了近年来公共与私营部门以及私营部门之间林业伙伴关系的增长（如外包种植计划）。在农业领域，私营部门目前在推广活动方面发挥了巨大作用，有迹象表明，这种情况开始在林业领域出现（比如在森林工业向森林小业主提供技术及其他材料投入的情况下）。这些激励措施有助于减少管理成本，确保林业获得供给，提供流动资金，以及减小森林小业主面临的风险和不确定性，因此应酌情予以推广和支持。

6. **提高对林产品和森林服务的回报：**为提高森林管理带来的收入或收益而作出的努力，其目的往往是扩大森林相关产品和服务的范围并实现多样化，确保林产品和森林服务方面的贸易体现其真正价值，以及森林管理者/业主在付出努力后获得适当的补偿/回报。各国在这方面采取的一些措施包括：

- 确保森林对国家经济做出的真正贡献得到反映，手段包括调整传统的核算体系，适当地分类和考虑森林对非正式部门做出的贡献；
- 通过市场定价体系来提高现有森林创收系统效率，减少漏洞，加强监管和机构能力，以及私有化某些商业职能等类似措施；
- 设立专项“森林基金”，通过自愿或法定捐款或通过市场（如森林生态系统服务或环境服务付费系统）保留税收和森林收入用于对林业进行再投资等来推动融资；
- 在新的林产品和森林服务中促进提高附加值和实现多种经营，如生态旅游和生物勘探，或者通过开发新型创新木质产品来提高其制造业的附加值。

¹ 森林和混农林业用地小业主激励计划。

7. **国际森林融资机制：**随着森林作为应对多项全球性挑战手段的重要性不断增加，大量资源也通过各种国际公约和机制（如《生物多样性公约》和《联合国防治荒漠化公约》²）被用于支持可持续森林管理。国际上为保护集水区和生物多样性以及抗击土地退化和沙漠化提供的付款范围日益广泛。目前，森林由于能较廉价地减小温室气体排放量和实现碳隔离，已成为解决气候变化问题的各种努力的核心（如《联合国气候变化框架公约》³和绿色气候基金）。

作为重要的林业国际资金来源，REDD 方案⁴已经占据了主导地位。REDD 方案旨在为森林储存的碳设定经济价值，向发展中国家提供激励措施以促使其减少林地所致碳排放量。该方案承诺于 2010-2012 年间提供约 40 亿美元，但该数字预计将于 2020 年前增长到每年 300 亿美元。除多个双边机构和非营利私营组织之外，粮农组织、环境署、开发署（也通过联合国 REDD 方案）、全环基金和世界银行等全球机构积极参与了 REDD 方案和“REDD 就绪项目”活动。各国强烈希望，新兴的碳市场（自愿的和强制性市场）能够向森林土地业主和碳权拥有者提供新的收益来源，并向碳交易从业人员提供新的就业机会。多个主要的私营金融机构也表示了浓厚兴趣，视之为一个重大的投资机遇。

III. 持续不断的挑战

8. 虽然出现了这些机遇，但在全球范围内，加强可持续森林管理财政基础方面的进展仍然很小，并且参差不齐。在许多热带国家，每公顷森林产出的平均收益与其潜在收益相比仍然极低。公共支出按实值计算或与其他部门投资相比持续走低。通常，即使是从森林获得的收益也并未完全再投入林业。持续不断的挑战既包括投资水平较低，也包括缺少有利环境。一些阻碍进展的关键要素包括：森林治理和机构执行不力；森林收益体系成效不足；林产品加工、附加值和营销水平低下；对制定特定投资组合的政策和机构支持不足；组织能力低下。

9. 在利用国际金融机制和森林生态系统服务付款时，由于法规复杂、缺少标准、长期可持续性存在不确定性、价格波动以及交易成本较高而受到了限制。有关 REDD 方案的讨论重点在于制定机构设置战略以及开展有关碳核算和交易的科学研究。随着碳市场不断发展，这些资源最终将在何种程度上使参与森林保护和恢复的群体受益，这仍然是一个重要问题。官方发展援助在不同生态区和林业活动类别之间的流动存在严重失衡。目前，森林覆盖率高的国家以及 REDD+方案获得了大部分官方发展援助。而干旱森林国家和推广森林以外树木及混农林业的战略获得的资金相对较少。

² 《生物多样性公约》；《联合国防治荒漠化公约》。

³ 《联合国气候变化框架公约》。

⁴ REDD+方案包括森林可持续管理、保护和增加碳储量。

IV. 增加财政资源 – 主要的有利因素

10. 粮农组织和国家森林计划基金连同森林合作伙伴关系的其他成员，一直在协助各国应对上述一些挑战，制定适当的融资战略和工具来增加可持续森林管理的财政资源。森林合作伙伴关系也发起了一项由组织牵头的森林融资倡议，以便支持2012年9月19-21日在粮农组织举行的联合国森林论坛。该论坛讨论了森林合作伙伴关系融资咨询小组编写的2012年森林融资研究，以及各个国家和组织在森林融资方面的经验和创新。融资咨询小组介绍的许多成功经验都强调需要强有力的政治支持，完善的治理体系，有效、坚定和灵活执行的能力，以及地方利益相关者的明确参与。这些事例也表明，当林业效益与减贫和农村发展之类更广泛的发展目标密切联系时，公共部门对可持续森林管理的供资会有所增加。事例也强调，森林政策要与其他部门政策保持一致，并与更广泛的利益相关者群体进行磋商。

11. 粮农组织分析的案例研究也强调，要想增加融资，必须加强知识和技能。这包括提高行政和交流技能，以使林业主管部门能够赢得投资者的信任，并为增加林业投资提出令人信服的理由。不同的行动者要在国家一级就森林融资的作用、功能和运作方式树立共同远景，以便开展宣传和交流活动来调动所需的政治意愿，为实现可持续森林管理采取行动，尤其是要：

- (a) 获取有关森林资源及其社会贡献的及时可靠数据；
- (b) 发展吸引其他部门（特别是金融部门）和主管部门高层参与所需的技能；
- (c) 充分了解融资语汇、工具和过程，大力创新并因地制宜应用新型融资工具和机制；
- (d) 设立适当的多方利益相关者平台和组织架构，将森林部门纳入国家规划和政策制订的主流。

V. 审议要点

12. 委员会不妨建议各国制定恰当的战略和行动，为可持续森林管理不断提供资金，并加强这一领域的区域和国际合作。

13. 委员会不妨指出森林合作伙伴关系在支持森林融资⁵方面取得的成就，并请森林合作伙伴关系成员加强该领域的合作，包括共享和传播最佳做法。

14. 委员会不妨请求粮农组织支持各国加强可持续森林管理的财政基础，并侧重：

- 制订政策、发展机构能力和加强专业技术力量，支持为林业部门创造有利投资环境；

⁵ 如上述2012年森林融资研究和组织牵头的森林融资倡议 <http://www.cpfweb.org/78477/en/>。

- 展现公共投资在可持续森林管理中的多种价值和益处；
- 将森林生态系统服务评价纳入国家森林评估和监测、森林管理规划以及国民生产总值核算；
- 创造新的收益流及其它创新办法来为所有利益相关者改善投资条件；以及
- 通过必要的能力建设或知识分享活动来利用森林和野生动物管理方面的国际金融机制。