

2010 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
Agricultura
y la
Alimentación

林 业 委 员 会

第二十届会议

2010 年 10 月 4—8 日，意大利罗马

森林融资和森林治理领域的新机遇及挑战

加强公共部门对可持续森林管理的资金支持

引 言

1. 可持续森林融资已成为一个主要的全球性挑战。随着对森林与可持续发展之间关系认识的不断提高，稳定的资金保证对各成员国成功实施国家森林项目和其他类似的政策框架极为重要。

2. 森林管理和保护的经费主要来自政府预算拨款、森林相关产品的销售和服务所得、私营部门投资和国际援助等。但是，公共部门的投入发挥着重要作用，往往是主要创造社会和环境效益的林业活动的唯一资金来源。最重要的是，公共部门有责任提供必要的政策和制度环境，以扩展额外的资金来源渠道，包括私营部门组织和个人，以及林业之外的公共部门机构的投资。因此，稳定和加强公共部门的资金保证对森林可持续管理意义重大。

公共部门的融资挑战

3. 随着人们对森林向社会提供多种产品和服务认识的不断提高，对森林的需求显著增加。人们也更加认识到森林对经济发展的贡献，例如消除贫困和增加农村就业。然而，预算少、投资水平低仍然是困扰许多国家林业部门的问题，使实现森林可持续管理面临着长期挑战。虽然近 80% 的世界森林为公有，但从森林获得的收入往往没有全部再投资于林业部门。

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。

4. 多数林业主管部门常常面对的一个任务，就是要说服中央政府财政和规划部门要提供足够的资金来保护、加强、可持续地经营国家森林。决策者在面对预算有限而不能同时满足需求时，往往把森林和林业置后考虑。即使在拥有丰富财政资源的国家，政府也只拨少量的资金给林业部门。此外，林业经常被视为传统守旧的部门，用着过时的策略和方法，要么不能引起公共政策制定者的注意，要么无法吸引到主要资金来源。

5. 一些国家的林业部门也正在经历大规模的重组和精简，有些情况下甚至完全与其他部门合并，导致其可见度和影响力降低，资金来源减少。

增加公共部门资金来源：新机遇

6. 近来在寻找和利用各种机会来提升森林和林业的作用与地位，以及在成功地扩大和多样化其资金来源方面，已经取得了一些进展。目前，扩大资金来源的新途径和创新性方式正在涌现，尤其是通过采用可使林业与人民和社会经济进步更密切相关的各种战略。

部门间协调与合作的改进

7. 一些国家已成功证明了森林可持续管理在实现一系列更广泛的发展目标和优先发展事项中所起的作用，如从消除贫困、提供安全饮用水，到减缓和适应气候变化等。政策的重大变化已经使不同的利益相关者更多地参与进来，并有助于森林部门吸引资金以解决诸如能源发展、生态旅游、健康和农村就业等问题。一些国家在促进发展森林合作社、树木种植者联合会和自助团体（如尼泊尔社区林业）以调动更多的资源用于林业方面也做出了巨大的努力。

8. 实施的其他制度创新性战略包括建立专用的“森林基金”（如巴西亚马逊基金、越南林同 Lam Dong 森林保护与发展基金、哥斯达黎加国家森林筹资基金）和推动建立新联盟（社区和企业，公共和私营部门以及国家和国际的合作伙伴关系）来获得公众舆论和资金对林业的支持。

转危为机

9. 某些情况下，危机可转变成有益于森林发展的机遇。例如，墨西哥的水文服务补偿项目，它给在重要流域维持森林覆盖的土地所有者提供资金奖励，而当初却主要是为了应对严重干旱和水资源短缺所建立。从墨西哥国会到地方社区的所有主要利益相关者都称赞该计划为成功战略。同样在中国，由于 1997 年的严重干旱和沿长江流域的特大洪水，促使政府开始实施了退耕还林项目，目标是到 2010 年把

1 467 万公顷的农田恢复成森林植被。项目涉及数千万农户，预算超过 400 亿美元，是同类项目中最大的项目之一。

10. 目前的全球金融危机也为大范围推动森林部门发展带来了重要的发展机遇。一些国家（如加拿大、智利、中国和美国）已把创造林业就业作为其经济复苏计划的一个组成部分。在气候变化方面，投资林业通过增加植树和改善森林管理，具有减缓森林砍伐和森林退化以及增加固碳的双重优势。鉴于目前正致力于实施“减少采伐和森林退化造成的碳排放”项目（REDD-plus）以降低森林土地利用变化和相应的森林砍伐所带来的影响，投资林业变得尤其重要，可在减缓全球碳排放中发挥重要作用。

林业成为农村经济发展的引擎

11. 重构农村地区的自然资源基础，也被许多国家看作是朝着更环保、更公平和可持续的经济体系迈进的重要一步。全世界超过 15 亿人口依靠森林谋生，而穷人中的穷人（特别是妇女）往往最依赖森林。林产品和服务对这些社会弱势阶层至关重要，可使其得以维持生存并获得现金收入，在生活困难的关键时期还可以作为他们的安全保护网。森林资源还具有使农村家庭收入均等化的重要作用。林业和森林相关企业可以作为农村地区经济发展的引擎，有助于各国不断向绿色经济目标迈进。林业需要较少的资本和其他投入，并与当地的条件和发展水平相适应。自然资源基础的增强和财富的增加能给经济带来活力，还可以建立更多的新企业并加强乡村的基础设施建设。更多的就业机会意味着会带来更多的收入，这将进一步刺激生产，接着会创造出更多的就业，带来倍增效应。乡村的振兴也将减轻城市的压力。

12. 尽管存在这些新机遇，全球的林业经济活力问题依然令人担忧，因为林业的发展取决于如何深化和多样化其资金来源问题。森林砍伐和森林退化继续阻碍着森林可持续管理的实现步伐：仅在过去的十年内，大约 1.3 亿公顷的森林消失了。因此，目前迫切需要提高社会公众对森林的关注程度，提高林业的经济和政治影响，特别是发挥其解决紧迫的全球性问题的潜能，诸如气候变化、消除贫困和粮食不安全等。但是，要实现这个目标需要有新的应对措施和创新性战略。

审议要点

13. 如上所述，通过各种创新性策略和手段可以增加公共资金来促进森林和林业的发展，但这方面的文献还很少。国际社会已经认识到，增加森林融资需要掌握现有资源的有效信息，并就“勾勒出”的森林融资现行体系结构和出现的新机遇达成共识。最近，联合国成员国已同意设立一个开放性政府间专家小组，为调动资源实

现森林可持续管理提供战略建议，并发起了旨在协助成员国的“促进进程”¹。委员会不妨利用这些进程的成果，而本届会议上林业部门负责人之间的对话则旨在促进经验交流，帮助委员会提出制定可行的公共资金可持续融资战略，以及促进有关区域和国际合作的指导建议。

14. 林业部门负责人之间的对话将集中讨论：

- 林业部门已取得外部公共和/或私营部门的支持、并成功获得额外资金来源的具体计划或战略；
- 为实现具体明确的林业目标而增加公共部门融资的潜在创新性新途径。

15. 委员会可建议各成员国充分利用从现有实践中总结出来的经验教训，以拓宽森林和林业融资的经济基础，多样化其融资渠道。

16. 委员会还可要求粮农组织支持各国加强公共部门对森林的资金支持，并侧重：

- 推动必要的机构能力建设，促进知识共享；
- 利用各种机制（如国家森林项目）制定可行的国家森林融资战略；
- 把森林可持续管理纳入国家发展计划和项目；
- 协助构成创新机制，如国家森林发展基金。

17. 在支持正在进行的有关森林融资行动计划方面，特别是在“森林合作伙伴关系”成员组织内实施的相关融资举措方面，委员会可进一步向粮农组织提出指导意见。

¹ E/2009/118-E/CN.18/SS/2009/2：实施森林可持续管理的手段