

非洲森林行业 财政政策 的近期趋势

随着森林可持续管理重要性的日趋增加，寻找森林管理筹措资金的途径也变得非常重要。诚然，许多有关林业的国际会议达成的协议要点之一就是要求支持这种努力（联合国，2000）。然而取得的进展仍微乎其微，而且关于林业如何能够获得资金仍然存在很大的分歧。

本章内容以非洲国家专家于2000至2002年间撰写的32个国家有关森林财政情况的报告为基础，其撰写得到了欧洲委员会/粮农组织在非洲的可持续林业管理联合投资项目的帮助（粮农组织，2001、2002a）（见所涵盖国家清单的插图）。本章介绍了来自该行业的林业公共支出和税款征收的最新趋势，然后描述了与财政政

策有关的一些最新改革措施。本章末尾还就林业部门财政政策应该如何改进提出了建议，对筹措林业可持续管理资金方面的广泛争论发表了意见。

对林业的公共支出

对林业的公共支出可能是非洲实施森林可持续管理的驱动力所在。虽然公共资金也资助保护区和少量小规模用材林的管理，但是大部分公共支出却用于监测和管理私营部门的业务运转。在后者方面，若要使非洲大陆的森林管理情况得到改善，则尤其需要增加投入。

对林业的公共支出通常来自两个主要渠道：国内资金，包括政府的税款和关税

粮农组织非洲森林财政研究所涉及的国家

贝宁	几内亚	塞内加尔
布基纳法索	肯尼亚	塞舌尔
布隆迪	莱索托	塞拉利昂
中非共和国	利比里亚	南非
乍得	马达加斯加	苏丹
科摩罗	马拉维	多哥
科特迪瓦	马里	乌干达
刚果民主共和国	毛里求斯	坦桑尼亚联合共和国
埃塞俄比亚	纳米比亚	赞比亚
冈比亚	尼日尔	津巴布维
加纳	尼日利亚	

收入，以及政府借款；同时，就发展中国家来说，通过赠款和贷款渠道获得国际资金。另外，有些国家国内资金的一个重要组成部分是通过收费和征税形式获得的收入。

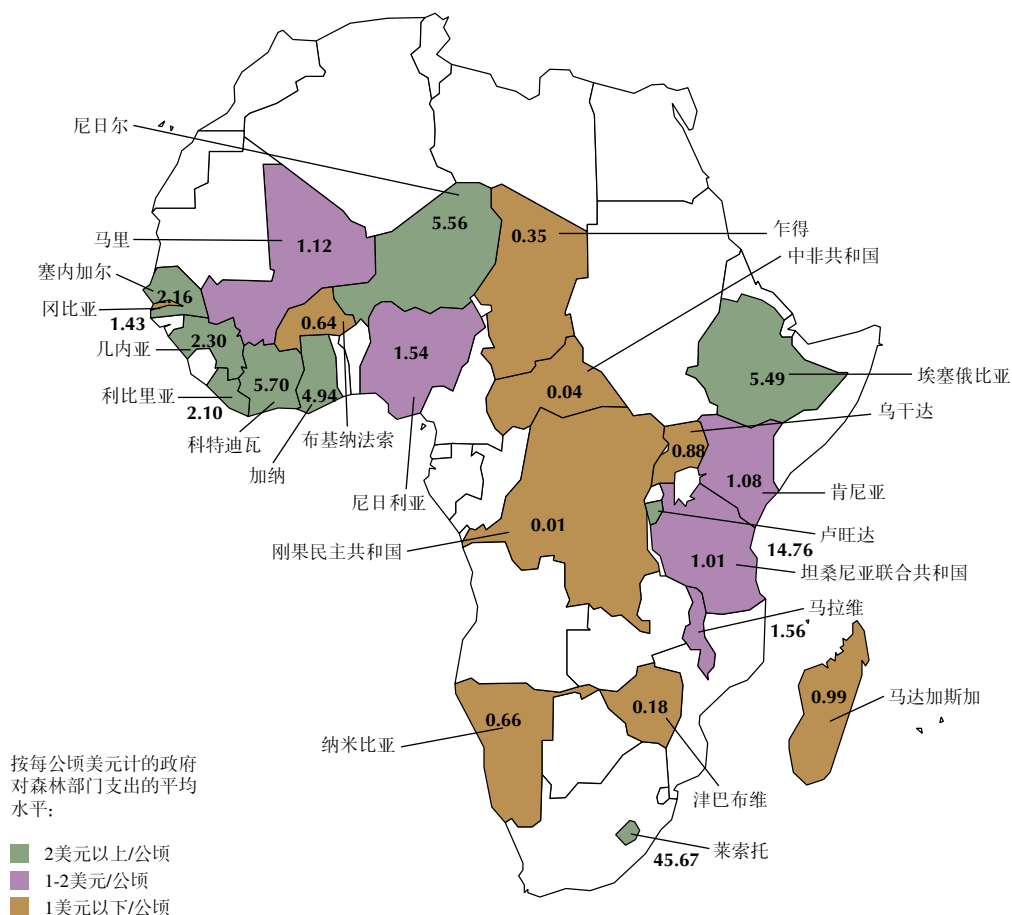
对林业的公共总支出的趋势

面对各种公共部门的众多需求，大部分政府对林业财政资金不够重视。事实上，某些国家的报告表明对林业的公共支出仅占其总支出的不足1%，而这种情况在非洲大陆似乎很普遍。根据24个国家报

告提供的资料，1999年对林业的公共支出总体水平是每公顷平均0.82美元（粮农组织，2002a），但其中国际资金占45%，因此，国内资金的平均水平仅为每公顷平均0.45美元。

图7说明了那些提供了有关信息的国家每公顷对林业的公共总支出情况。每公顷对林业的公共支出水平最高的国家是那些森林面积较少的国家（莱索托和布隆迪）。其它公共支出水平较高的国家包括尼日尔、埃塞俄比亚、科特迪瓦和加纳。尼日尔公共支出水平较高的情况可以理解

图 7
1999年非洲国家对每公顷林业的公共支出



为是由于国际资金比例较高，但埃塞俄比亚、科特迪瓦的情况却不是这样。总的来说，对林业的公共总支出与国际资金比例之间没有直接的关系。

在被研究的国家中，大约有一半还提供了对林业的公共总支出近期趋势的有关信息。如表11所述，除两个国家以外，所有国家对林业的公共总支出有所增加。但大部分国家却无法与通货膨胀率保持同步

增长，因此仅有五个国家对林业的公共总支出保持实际增长。

国际筹资趋势

表12提供了有关非洲对林业的公共支出的资金筹措渠道的详细情况。虽然该表显示这些国家之间国际筹资水平的差距较大，但可将这些国家分成三类。

- 少数森林行业规模相对较大且发达程度高的国家林业公共支出水平较高，而国际筹资水平相对较低（如科特迪瓦和埃塞俄比亚）。
- 另有若干国家不仅林业公共支出水平相当高，而且国际筹资水平也非常高（如马达加斯加、马里和坦桑尼亚联合共和国）。
- 大部分国家对林业的公共支出水平一般较低，而国际资金的比例水平却比较高。虽然森林对人类生存以及社会和环境利益具有巨大的价值，但森林行业通常不是市场经济的主体。这些优先重点在国际机构倾向于提供资金的项目和计划类型中得到反映。

国际筹资对林业公共总支出的贡献率1999年为41%。根据始于1990年的关于国际筹资趋势的有限资料，该贡献率指标过去十多年来是在平均值35-40%之间波动，从1995年的最高值1.32亿美元降低到1999年的1.10亿美元，这与Madhvani（1999）以及经济合作与发展组织（OECD，2000）报导的全球普遍下降趋势是相一致的。

对林业的公共支出所支持的活动

除总量外，公共支出的一个重要方面是为促进森林可持续管理作出了贡献。根据17个国家提供的资料，可以得出下列一般性结论。

表 11
若干非洲国家对林业的公共总支出的趋势

国家	时期	特定时期内对林业的公共总支出的年均增长率 (%)	
		按现行价格	按不变价格
布基纳法索	1996-1999	- 6	- 11
布隆迪	1990-2000	+ 4	- 5
中非共和国	1996-2000	+ 8	- 11
乍得	1991-2000	+ 10	+ 1
科特迪瓦	1990-1999	+ 5	- 4
埃塞俄比亚	1997-1999	+ 3	- 5
冈比亚	1995-2000	+ 1	- 3
加纳	1990-1999	+ 37	+ 8
肯尼亚	1995-2000	- 7	- 18
马拉维	1990-1999	+ 26	- 4
马里	1992-1999	+ 16	+ 6
毛里求斯	1996-2000	+ 6	- 3
尼日尔	1991-1999	+ 8	+ 1
尼日利亚	1993-1999	+ 16	- 18
塞内加尔	1990-1999	+ 6	0
津巴布韦	1996-2000	+ 59	+ 25

资料来源：粮农组织，2001、2002a。

注：埃塞俄比亚的数字由于最新的支出数字不包括各州的数字而被低估。中非共和国、加纳和马拉维的数字不包括来自国际资助的支出。尼日利亚的数字包括国家林业行政部门在林业上的支出估算，这种估算是根据国家报告加上尼日利亚国家预算的有关信息（国际货币基金组织，2000）而得出的。

- 大部分国内资金的公共支出流向经常性支出，而不是投资（1999年为86%）。
- 大部分经常性支出是职员费用。约有一半国家称这些费用占总费用的70%以上。
- 相反，通过国际筹资获得的资金几乎全部用于投资（1999年为73%），

表 12
1999年若干非洲国家森林行业公共支出的来源

国 家	森林税收	公共总支出 (千美元) ^a			资金来源 (%)		
		国内资金	外部资金	合 计	森林税收	政 府 (净值)	外 部
布基纳法索	780	2 201	2 328	4 530	17	31	51
布隆迪	50	193	1 198	1 391	4	10	86
中非共和国	5 566	1 030	n.a.	1 030	541	n.a.	n.a.
乍得	60	471	3 960	4 431	1	9	89
科特迪瓦	41 561	32 971	7 566	40 538	103	-21	19
刚果民主共和国	803	1 277	0	1 277	63	37	0
埃塞俄比亚	2 283	21 345	3 865	25 209	9	76	15
冈比亚	225	242	445	686	33	2	65
加纳	12 559	31 294	n.a.	31 294	< 40	n.a.	n.a.
几内亚	902	7 362	8 551	15 913	6	41	54
肯尼亚	1 845	17 407	1 054	18 461	10	84	6
莱索托	44	521	119	639	7	75	19
利比里亚	3 100	7 317	0	7 317	42	58	0
马达加斯加	2 734	4 385	7 255	11 641	23	14	62
马拉维	110	3 992	n.a.	3 992	< 3	n.a.	n.a.
马里	321	4 830	9 896	14 726	2	31	67
毛里求斯	770	5 603	0	5 603	14	86	0
纳米比亚	68	2 548	2 787	5 335	1	46	52
尼日尔	351	773	6 612	7 385	5	6	90
尼日利亚	2 572	12 580	8 241	20 821	12	48	40
塞内加尔	1 579	2 835	10 578	13 413	12	9	79
乌干达	763	1 282	2 386	3 668	21	14	65
坦桑尼亚联合共和国	2 763	7 567	31 773	39 340	7	12	81
津巴布韦	908	2 132	1 254	3 386	27	36	37

资料来源：粮农组织，2001、2002a。

n.a. = 无数据。

^a 按1999年汇率计算。

注：尽管没有具体数字，但应当指出的是加纳和马拉维林业部门都得到国外大量资助。还应当提出的是国际资助数额可能高于表中所列的数额，因为表中的这些数字可能不包括一些国家更加综合性的农村发展和环境项目对林业的支持。

主要是在相对较小和具体的区域。

- 仅有五个国家称它们通过国内筹集资金开展在林业行业投资计划年均规模超过100万美元。

鉴于公共支出支持着大量的林业活动，多数国家无法轻易地查明其中有多少曾用于可持续森林管理。只对社区林业和保护区的管理进行了区分。通报最多的投资领域是有关为社区林业、商业性林业和防治荒漠化而进行的基础设施和造林的项目。

税款征收

有人提议，在森林属国有的地方增加森林收费以及税款征收是增加公共支出资金的一种手段。但许多研究表明在多数国家森林税征收率都很低（粮农组织，1983；Repetto和Gillis，1988；Grut、Gray和Egli，1991）。森林税收水平低不仅对政府税收和收费的总量产生消极影响，而且对市场有关森林和木材实际价值发出错误的价格信号。这种错误信息正在对森林的可持续管理造成损害，林木价格太低导致过度砍伐和对资源价值的低估，从而加快了森林采伐和森林退化的速度。

对非洲国家的数据分析显示：

- 许多国家的森林收费复杂且重复。如果包括常规税款征收在内，生产者支付十种以上不同税费的情况很常见。
- 大部分国家对若干品种的森林产出征收费用，如木质燃料、工业原木、加工产品、非木材林产品（NWFPs）以及森林服务。
- 森林收费平均每三到四年审议一次，但有四个国家自1990年以来一直未对本国的收费进行审议。自1990年以来，被研究的国家中仅有

四个收费增长率超过同期的通货膨胀率。

- 政府制定大部分的森林收费标准时是通过采用以市场为基础的规则或通过与利益相关者磋商。若采用的是以市场为基础的方法，森林收费标准就趋于上升。而磋商，通常是与森林工业之间的磋商，一般会限制收费标准的提高。
- 在22个提供了足够的有关税收总体情况资料的国家中，17个国家收费标准自1990年以来有所提高，但只有13个国家的增长幅度高于通货膨胀率。鉴于森林收费在这一时期呈总体下降趋势，因此说明大部分国家在税款征收方面的效率提高了（O.I. Ajewole，于编写中）。

每立方米征收的平均税款是按对所有产品征收的全部税款进行拆分而计算得出的。根据原木生产总量的情况，1999年非洲平均征税应为每立方米0.19美元。但除木质燃料之外，实际数字为每立方米2.42美元。

这些结果显示本地区在这一方面没有取得太大进展。森林收费仍保持低水平，税款征收既复杂又困难。这些国家认为出现这种情况有许多原因，包括人员短缺、工作人员积极性不够、对收费标准很少进行修改以及管理不善等。但在某些情况下，低税款征收率是政府出于社会原因有意对木材消费——例如以木质燃料形式——进行补贴的一项政策。

新的财政措施

鉴于公共财政经费的限制，许多非洲国家尝试采用新的和革新的方法，以吸收或保持财政经费。最值得注意的是权力进一步下放和森林行政部门的财政独立、

与利益相关者进行成本和效益共享试验、增加对森林资金的利用以及森林资源私有化。

财政权力下放和财政自主

关于财政权力下放，大部分非洲国家采用下列三种方法中的一种。

- **权力完全下放。**在少数国家，主要是埃塞俄比亚和尼日利亚，林业权力几乎已经完全下放到州政府一级。两国都称这种方法存在一些缺点，如各州之间森林收费和税款征收的差异过大。但这些国家的一些州已经开始实施为森林筹措资金的有效模式。
- **共同的国家框架之内的权力下放。**撒哈拉沙漠以南许多国家（如马里和尼日尔）已经在林业部门实施权力下放政策。这样，举例说，当地社区参加所开发地区的森林采伐和税款征收工作，并可以分享税收。在国家一级，政府决定森林采伐的规章制度，并制定适用全国的森林

收费标准。

- **中央管理部门参与税收分享。**中央管理部门保持对森林管理和税款征收的控制权，但与地方当局分享税收。乌干达和赞比亚已采用这种模式，而加纳是部分采用。除了可以在森林保护与税款征收以及当地组织与机构税收利用之间建立牢固的联系之外，这种模式似乎益处不大。

最近在阿布贾举办的一次森林财政研讨会上（粮农组织，2002a），一些国家称正在目前的权力下放趋势引起了对有关森林筹资前景的关注。简言之，可以想象，如果地方和地区政府负责征收税款并有权支配，那么对林业公共支出需要的关注程度就会降低。

大部分非洲国家对包括薪炭材的数种森林产品进行征税，尽管出于社会原因低税收有时是用来补助薪炭材消费的慎重措施



另一项越来越普及的改革措施是给予森林行政部门更大的财政自主权。一些国家已建立或正在考虑建立更为独立以及在某些情况下更依靠自我筹措森林资金的行政部门，这些国家包括加纳、乌干达和赞比亚。另一些国家也进行了试验，由区域或国家林业办公室保留部分征收的税款，用于实施当地林业项目和计划。

许多国家称在获得已批准的国家财政部预算分配资金问题上存在困难，因此税款征收和提留的更大自主权可以改进该行业公共财政的管理工作。但断定这些计划是否能够成功为期尚早。

成本分担和效益共享

十三个国家称它们已经开发或实施多种机制，增加当地社区介入森林管理工作，包括可以共同分担和共享部分森林采伐的成本和效益。

若干国家已授权社区完全控制森林资源，包括征收税款职责（如冈比亚）。反过来，它们必须返还一定的份额给森林行政部门，并在某些情况下将部分资金用于森林管理工作。然而大部分国家已引进更加简单的系统，由森林行政部门保留控制权，而将其征收的一定份额的税款让给社区或地方政府。

非洲林业展望研究

最近完成的非洲林业展望研究（FOSA）为林业的发展提供了20年远景展望和长期规划框架。主要成果包括综述和五个亚区域报告，这些报告对非洲中部、东部、北部、南部和西部的有关问题进行了论述。报告确定了推动力，描述了政策和制度设想，评估了对林业未来所产生的影响，并提出了增加林业对可持续发展所做贡献的可能途径。主要研究结果和结论概述如下：

影响林业的因素

预计在未来20年影响林业的因素包括：

- 政策和制度改革步调不一致，尤其在民主化、权力下放及利益相关者的参与方面；
- 持续不断的冲突和战争；
- 人口统计学方面的变化，包括到2020年人口估计增加4亿或50%，以及诸如城市化、人口流动、艾滋病病毒/艾滋病等因素；
- 收入增长缓慢，其分配极其不均使情况更加恶化，不断加剧的贫困现象并因此对自然资

源、如森林的更严重依赖；

- 沉重的债务负担，不断减少的发展援助，外国直接投资水平低下以及不断恶化的贸易条件；
- 全球化所产生的机遇和障碍；
- 经济多样化不充分，并且非正规部门占主要地位；
- 对人力资源和技术投资不足。

总体制度环境的特征表现为公共部门机构的能力不足并迅速衰退，市场机制发育不健全，无法提供平等的竞争环境，不断增长的非正规部门，该部门尽管对国计民生至关重要，但却无法可持续地管理资源。另外，多数人未被授予权力，因此缺乏产生积极变革的自主权。

影响

由于缺乏根本性的变革，非洲林业形势将有以下特征：

- 土地使用冲突仍然存在，森林覆被继续约以

许多非洲国家施行了提高当地社区参与森林管理和收获其产品的机制；布基纳法索的这些妇女在加工*Butyrospermum parkii*干果以获取树脂黄油



布基纳法索社区林业单位/CTU/000183/R, FANUTT

目前的速度减少；

- 在实施可持续森林管理方面进展缓慢；
- 环境状况恶化尤其是水资源危机的加剧，使得土地退化、荒漠化及生物多样性的丧失更加严重；
- 仍然依赖木材作为能源的来源，木质燃料的消费量从2000年约6.35亿立方米增加到2020年的8.5亿立方米；
- 非木材林产品，尤其是药用植物枯竭；
- 野生生物管理的冲突加剧，使野生生物作为农村食物中灌丛野味和蛋白质来源的潜力受到损害，并阻碍基于野生生物的旅游业的发展；
- 艾滋病病毒/艾滋病导致生产力及国内和当地市场的购买力严重下降。

优先领域和战略

要扭转目前这种趋势，在未来20年中需要对优先领域和战略做出根本性的变革，尤其要着眼于：

- 通过加强基本产品和服务的生产，并通过增加收入以满足基本需求来减缓贫困；
- 通过流域保护和恢复、遏止土地退化和荒漠化、保护生物多样性来保护环境。

这涉及到对主要行动参与者授予权力并促进其积极行动，主要通过以下措施：

- 重新确定公共部门的职责，使其在创造条件使利益相关各方有效行使职责中起到领导作用；
- 支持建立有效和透明的市场机制；
- 通过提供法律、制度和其他支持机制，提高非正规部门的效率。

《非洲林业展望研究》报告对如何使这些重点领域和战略适应各亚区域作了概述。后续工作的重点是将研究结果纳入国家森林计划。提高国家级和亚区域级的战略规划能力将得到特别重视。

报告全文可在以下因特网站获得：www.fao.org/forestry/outlook

艾滋病病毒/艾滋病对林业的影响

2001年，全球约有4000万人被感染，300万人死亡（联合国艾滋病规划署/世界卫生组织，2001）；艾滋病病毒/艾滋病已成为包括林业在内的各个部门所面临的主要发展问题。撒哈拉沙漠以南非洲受到的影响尤为严重，其被感染人数已占世界被感染总人数的70%。在一些成人感染率超过20%的国家里，平均寿命大大降低（联合国，2001）。迄今为止，在受影响最严重的25个非洲国家，艾滋病已造成700万农业工人死亡。到2020年，可能还会有1600万人死亡（粮农组织，2002b）。

尽管对艾滋病病毒/艾滋病的总体影响已有详尽记录（国际劳工组织，2002），但艾滋病病毒/艾滋病对森林和林业直接和间接影响的综合性研究却仍未进行。但随着死于艾滋病人数的不断增加，这一问题的严重性日益显著。影响包括：

- 家庭人力和资金来源急剧减少，使人力和资金密集型土地利用方式遭到破坏，并导致对森林的依赖加重；
- 传统知识和技能的丧失，给社区的社会、经济和文化的稳定带来破坏性结果；
- 合格的专业和技术人才的丧失，使政府和

社区实施可持续资源管理的能力受到严重制约；

- 缺勤率居高不下和劳动力生产率降低损害了森林工业的经济活力；
- 由于防治艾滋病病毒/艾滋病需要额外资源，使得公共部门用于可持续森林管理的投资减少。

与艾滋病相关的死亡所带来的劳动力短缺已经加剧了对森林和树木系统利用。在撒哈拉沙漠以南非洲，人们倒退到使用野生未开垦资源的事例已有记载（Barany 等，2001）。在马拉维，一项对包括林业在内的微型企业和小型企业的调查表明，艾滋病造成了企业数量的减少（马拉维国家统计局办公室，2000）。

林业部门正制定综合性战略来解决艾滋病病毒/艾滋病问题，并已确定了与其他部门协作的机遇。解决短期农业生产和营养问题办法很少，但保护土地使用权、非劳动密集型生产系统、加强某些药用植物和树木品种的保护在长期能起到重要作用。林业培训和教育，包括对青年的教育和继续教育，也能够在提高初级工人、妇女和儿童对艾滋病病毒/艾滋病的认识、推行安全措施、增加收入机会方面发挥作用。

“林业部门还未就艾滋病病毒/艾滋病所产生的影响开展具体研究，但仅在本部门，几乎每周我们都在失去工作人员。工人们患有不同程度的疾病，因而削弱了其工作的能力。由于与艾滋病病毒有关的疾病是长期性的，多数时候是用年计量，其影响相当严重。另一方面的影响是用于治疗 and 举行葬礼所需资源的数量。我们的传统是将死者埋葬在家乡。购买棺木和将死者运回家乡要花很多钱。即使没有系统的估算，我们也知道在生命丧失、因病工时损失和丧葬费用方面所造成的影响。”

Sam Kainja, 马拉维林业部副部长

在由捐赠者资助和管理的具体试点项目推动下，这些计划中的大部分已于最近开始实施。因此，支撑这些计划的机构能力常常不足。在报告中提到的其它困难包括：确定谁能从税收共享中获益、社区缺乏管理资金的能力、获得中央一级拥有的资金、缺乏公共意识以及报告、监测和责任等。与权力下放一样，断定成本分担和利益共享的安排是否能在改进森林可持续发展的资金筹措方面发挥重大作用或许仍为时尚早。

森林基金

各国最近尝试改善森林可持续管理资金问题的第三种途径是通过森林基金。这些基金可以多种方式进行管理（Rosenbaum和Lindsay, 2001），但它们通常是来自某些特定渠道的捐赠且仅用于特定目的。

森林基金通常来自森林行业的特别收费或税收，但在某些情况下能从其它渠道获得一些补充。非洲森林基金用于多种目的，包括森林行业的发展、森林作业的监测、研究、培训和教育、保护、设备采购

及野生动物管理。如上所述，还建立了更为综合性的基金，支持分享森林收入和自筹资金的森林行政部门。

有十五个国家称它们至少已经建立一项森林基金。但其中大部分国家同时指出，这些基金对更为及时和充足地获得公共资金没有发挥多大作用。这一发现已得到森林税款征收和公共支出趋势统计分析的证实；该统计分析显示，在没有森林基金的国家中，过去增收税款的约52%以更高国内公共资金的形式返还给了森林行政部门。在那些有森林基金的国家，该比例仅稍高一点，为56%，这说明森林基金并没有对加强森林行业税款征收与公共支出之间的衔接发挥多大作用（O.I. Ajewole, 于编写中）。

非洲的森林基金用于各种目的，包括用于森林产业发展



粮农组织/1796/P JENKIN

森林资源私有化

若干非洲国家正在研究将公共森林财产中的某些部分——主要由人工林而不是天然森林组成——进行私有化的可行性。马拉维、南非和赞比亚等南部非洲国家正在考虑开展这方面的活动。许多国家还积极推广私营部门参与管理本国天然林这种创新形式。

私有化的驱动力很可能在于公共部门管理的许多领域效率低下。有些国家称它们从销售林产品中获得的收入不够支付本国森林的管理和造林需要。结果，对高价值树木的蚕食和采伐造成了这些资源退化。如果目前进行的私有化尝试能够成功，其他非洲国家则可以效仿。或者在条件允许的情况下，各国可以在

对其人工林进行皆伐后再向私营植树造林者出租，乌干达就是这样（见下面的插文）。

同样需要注意的是，非洲国家私人拥有的林地面积非常少，仅有乌干达、南非以及其他少数国家允许私人拥有大面积的森林。少数国家继续维持全部森林属于国有的状况。但总的来说，所有权和控制权仍不清晰和不确定。

改进财政政策的建议

与其他区域相比，非洲用于林业的公共支出很低，并且可利用财政资源的匮乏预示着非洲大陆无法在可以预见的将来实现森林的可持续管理。为改善这种状况特提出了下列建议。

- 公共支出。关于林业公共支出的分析报告（O.I. Ajewole，于编写中）显示，人口对于总支出影响最大，这说明森林主要在其生存、社会和环境效益方面受到重视，而在财政方面却并没有受重视。因此，各国应强调森林的社会-经济效益，包括扶贫，以吸收更多的政府开支。
- 支出效率。公共支出中有很大部分用于工资，这使得只有很少部分被用于投资和项目实施。用较少的雇员，保证其有充足的资金来开展工作，可能会更加有效。另外，应更加注重向区域内的大量小规模生产者提供支持。
- 国际资助。如果捐款者能够使其援助申请更加透明和对使用者更为方便，且林业部门采取更加主动的措施来争取国际资助，林业获得国际资助下降的趋势就有可能被扭转。另外，进一步加强对林业国际援助的协调，能够避免援助的重复。

在乌干达出租林地促进私人植树

在城市周边地区开始采用将皆伐后的林地出租的系统，政府在这些地区将地块划分给个人、社团和组织用于植树，使其向城市地区供应杆木和薪炭材。起初这样做是因为乌干达林业部缺乏在这些地区重新造林的资源，但后来这项制度被视为私营农民参与植树的机会。

在此计划下，每个农民分得5公顷林地，通常农民会在林地上种植桉树。林业部提供树木种植和管护技术指导，而农民要承担人工和材料费用，并且每年要缴纳每公顷1500乌干达先令（0.85美元）的地租。当树木收获后，农民可保留所有出卖杆木和薪炭材的利润。

城市地区对这些林产品的需求很大，这使得大面积的私营桉树林场现在在许多城市周边地区随处可见。用于工业软木生产的同样计划目前正在研究之中，许多投资者已对此表示感兴趣。

- 森林收费。多数国家的森林收费可能适当增加，该项分析指出，在制定收费标准时应采用市场机制，而不应采取磋商的办法。提高任何一项收费都应同时伴以防止出现诸如腐败等问题的措施。
- 税费征收的效率。经验表明按地区收费往往可以得到更多的收入，据此，各国应逐步采用更加简便有效的税费征收方式。由于有大量的生产者，征收工作的成本很高，各国应考虑采取诸如成本分担和效益共享等方式来进行收费承包。
- 权力下放。各国经验表明将收费和支出职能的权力下放是有效的，但权力下放应在国家财政政策的框架内进行。
- 成本分担和效益共享。当地民众应参与成本分担和效益共享计划，因为这样可以提高效率。尽管可以利用现有的政府体系，有时却有必要创立新的体系，尽管这可能比较困难。
- 森林基金。尽管森林基金在其他区域已取得了成功，但目前在非洲却并非如此，只有一两个在能力建设方面有大量投资的国家（如尼日尔）例外。要使森林基金取得更大的成功，就要更加努力地解决僵化沉重的官僚主义、效率低下和腐败。还要对基金进行相对于其他公共财政更加独立的管理方式。
- 私有化。鉴于林业公共部门目前的表现情况，将更多的控制权和所有权转移给包括当地社区在内的私营部门也许更为有利。这样可以降低运营成本，并更有可能

使私营森林业主在制定市场可以承受的价格和获取收入方面取得更大成功。在很多国家，与目前投资不足、效率低下的公共系统相比，私有化更有可能实现可持续森林管理。

为可持续森林管理供资的广泛连带意义

在全球关于为可持续森林管理供资的辩论中，重点在于增加国内和私人资助而不是国际和公共资金上（联合国，2002）。本章的分析结果表明，鉴于非洲是解决这些问题条件最薄弱的区域之一，在不远的将来实现这两项目标中任

中部非洲第一届和第二届 主管林业的部长会议

作为“1999年中部非洲国家森林保护和可持续管理首脑会议”及通过《雅温得宣言》的后续行动，负责林业的部长分别于2000年9月和2002年6月在雅温得召开会议。部长们签署了建立“中部非洲主管林业的部长会议”（COMIFAC）章程，大会作为该区域对林业相关行动提供指导和决策的机构。部长们还通过了关于中长期投资计划、实施《雅温得宣言》行动计划、在世界可持续发展首脑会议上所持共同立场的各项决议、以及要求发展伙伴为保护区建设和推动受保护区建设影响的人民寻求新的谋生手段提供资金的决议。部长们还批准成立了中部非洲主管林业的部长会议执行秘书处，并阐述与中部非洲湿润乔木林会议的联系。

下一届非洲中部主管林业的部长会议定于2004年6月于利伯维尔举行。

一目标的机会都不大。

发达国家与发展中国家可持续森林管理的具体作法差别很大，这在很大程度上是由于收入的差异；这种情况反过来又影响可获得的公共和私人资助的水平。尽管林业支出在这两类国家的整个公共支出中所占份额可能非常相似，但按绝对数计，由于公共支出数额极低，发展中国家的林业支出可以忽略不计。如果真心希望在多个发展中国家大规模地实施可持续森林管理，那么对公共部门的国际资助就必须增加。

私营部门对可持续森林管理的资助程度在很大程度上取决于该部门的盈利能力。在少数具有大量发展良好的私营经营活动的非洲国家（如在西部非洲国家和南非），有可能鼓励私营部门提供这方面所需投资的大部分资金。然而，在多数国家，产量主要来源于小规模和非正规的生产者，或来源于人们出于自用目的而采收的林产品，因此期望他们对可持续森林管理提供任何较大程度的资助都是不现实的。因此，似乎很可能是公共部门继续在实施可持续森林管理中起到重要作用，并且仍将保持其最重要的资金来源。◆

参考文献

- Barany, M., Hammett, A.C., Sene, A. & Amichev, B.** 2001. Non-timber forest benefits and HIV / AIDS in sub-Saharan Africa. *Journal of Forestry*, 99(12): 36–41.
- FAO.** 1983. *Forest revenue systems in developing countries*, by J.W. Gray. FAO Forestry Paper No. 43. Rome.
- FAO.** 2001, 2002. *The forest revenue system and government expenditure on forestry in* 32 country reports. Forest Finance Working Paper series. Rome (also available at www.fao.org/forestry/finance/).
- FAO.** 2002a. *Fiscal policies in the context of national forest programmes in Africa*. Proceedings of the EC-FAO Workshop, Abuja, 13–16 November 2001. Rome.
- FAO.** 2002b. AIDS: a threat to rural Africa. Fact sheet. *FAO Focus*. Rome (available at www.fao.org/focus/e/aids/aids6-e.htm).
- Grut, M., Gray, J.W. & Egli, N.** 1991. *Forest pricing and concession policies: managing the high forests of West and Central Africa*. World Bank Technical Paper No. 143. Washington, DC, World Bank.
- ILO.** 2000. *HIV/AIDS in Africa: the impact on the world of work*. Africa Development Forum 2000, Addis Ababa, Ethiopia, 3–7 December 2000. Geneva, Switzerland, International Labour Organization (ILO).
- IMF.** 2000. *Nigeria: statistical appendix*. IMF Staff Country Report No. 00/06. Washington, DC, International Monetary Fund (IMF) (also available at www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=3393.0).
- Madhvani, A.** 1999. *An assessment of data on ODA financial flows in the forest sector*. Paper prepared for the UNDP Forest Policy and Environment Group. London, Overseas Development Institute.
- National Statistical Office, Malawi.** 2000. *The Malawi National Gemini MSE Baseline Survey 2000*. (available at www.nso.malawi.net/data_on_line/economics/gemini/gemini.html).
- OECD.** 2000. *Official development assistance to forestry 1973–98*. Paper prepared for the 4th session of the Intergovernmental Forum on Forests. Paris, France, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

- Repetto, R. & Gillis, M.** 1988. *Public policies and the misuse of forest resources*. Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Rosenbaum, K.L. & Lindsay, J.M.** 2001. *An overview of national forest funds: current approaches and future opportunities*. Paper prepared for the Oslo Workshop on Finance for Sustainable Forest Management, Oslo, Norway, 22–25 January 2001. Bogor, Indonesia, Center for International Forestry Research (CIFOR).
- UN.** 2000. *Report of the 4th session of the Intergovernmental Forum on Forests*. 31 January – 11 February 2000. E/CN.17/2000/14. New York.
- UN.** 2001. *World population prospects: the 2000 revision*. New York.
- UNAIDS & WHO.** 2001. *AIDS Epidemic Update*. December. ◆