

政策简报

2006年6月 | 第1期

中国和国际林产品贸易对森林保护和人民生计的影响

过去十年，中国经济的快速增长对世界产生了巨大的影响。中国已经成为世界制成品的主要出口国，同时也是诸如矿石、木材和原油等原材料的主要进口国。中国的贸易活动对发达国家和发展中国家都具有重大影响。

国内消费迅速增长和美国、欧洲以及其他国家或地区对中国制造的低成本木材产品需求的不断增长，使中国成为林产品总需求世界领先的国家。然而，国内供给的工业用材无法满足其持续增长的需求。为了弥补供需缺口，中国大量进口林产品，仅仅十年时间，中国便从林产品进口总值世界排名的第七位跃升至第二位。此外，中国已经迅速成为世界的木材加工厂，木制品出口量（按体积计算）已经相当于中国木材进口量的70%（未包括纸浆及纸制品）。

在中国不断增长的需求为数以百万计低收入的林产品生产者创造了从这个新兴市场中获益的机会的同时，与不断增长的和中国的贸易相伴生的是在许多林产品供给国，尤其是那些公共管理记录较差的国家中不可持续的采伐、非法采伐以及对林区合法权利的践踏。因此，中国现在备受世界关注，而直到最近一段时间之前，各国政府、林产工业以及民间组织一直被缺乏可靠信息和经得住检验并易被公众获得的宏观趋势分析而困扰。森林趋势（Forest Trends）、国际林业研究中心（CIFOR）及其在中国和亚太地区的许多合作伙伴在最近五年里开展了相关研究，侧重于探讨位于国际木材市场中间环节的中国的林产品贸易对世界森林保护和人民生计的影响。以下是我们研究的主要发现，希望对政府决策有所借鉴。

1. 快速增长的林产品进口

从1997年到2005年，中国林产品（木制品，纸和纸浆）进口总量（折合原木材积）从4020万立方米增长到1.34亿立方米，进口额从64亿美元上升为164亿美元。同时，中国林产品进口的性质也发生了变化，由大量进口木质制成品和纸张转变为进口大量未经加工的原木或经初级加工的木材产品和纸浆。这表明中国要在其木材产品的制造过程中获得更多的价值。

我们的研究表明，中国林产品进口增长的趋势将几乎肯定的继续下去，甚至可能持续几十年。我们估计林产品进口量很有可能在未来的十年里翻番。如果国内生产总值的年增长率超过6-8%，那么，对林产品进口的需求可能会相应高一些。

同样地，中国的经济扩张导致了国内对于各种纸张和包装材料需求的增加，这也意味着中国的木浆和回收纸进口在未来几年中均将快速增长。中国的纸张总需求量预计到2010年将从大约5000万吨增长到6850万吨。我们的预测指出，来自于本国及国际上的废纸将供给中国大部分新生纸和纸板的生产品，并将于2010年时占有该行业所需纤维混合物的大约58%。



中国对于林产品进口不断增强的依赖不可能减少，除非国内的木材供给能够和需求同步增长。到2005年，中国林产品的进口量已经赶上了官方统计的国内工业用材的采伐量。尽管中国政府已经投入巨额资金进行新的人工林建设项目，期望能够大幅提高国内的商品材产量，但是包括土地贫瘠、存林质量差、森林管理不力以及由于造林位置偏僻带来的高额运输成本等诸多因素意味着计划的目标目前无法实现，而且其产量也很难在2015年达到国家林业局预测的3.28亿立方米。我们的研究显示，中国到2015年不可能采伐超过2亿立方米的工业用材。

此外，大量未申报的或非法的采伐行为也减少了可供未来利用的森林蓄积量。国家林业局估计未申报的年均采伐量为7500万立方米¹。而我们的研究认为，未申报的采伐量可能更高，达到年均1-1.16亿立方米。

2. 林产品出口激增：对扩大的国际需求的回应

从1997年到2005年，中国林产品出口额从36亿美元上升到172亿美元。木质林产品出口在过去的八年中占林产品出口总量的75%以上，远远超过了纸浆和纸出口，尽管后者的出口自1997年以来也保持了稳步的增长，而且出口额几乎翻番。中国出口的木质林产品主要是家具、人造板，还有相对较少的一部分木片。中国木质家具的出口量从1997年的320万立方米折合原木材积增长到2005年的1270万。在同一时期内，胶合板出口增长了十倍，折合原木材积超过了1000万立方米，使中国成为世界上最大的胶合板出口国。

尽管从中国进口林产品的国家数量在稳步增加，但是相对而言仅有几个国家在中国的出口中占有较大的份额。美国、日本和香港长期以来一直是中国林产品出口的主要目的地，欧盟成员国可谓后起之秀。美国 and 欧盟对中国林产品的进口自1997年开始暴涨。美国的进口几乎增长了1000%。自2000年起美国就成为中国林产品的单一最大进口国，其份额在2005年达到中国林产品出口总额的35%之多。欧盟的进口自1997年以来差不多增长了800%，英国在其成员国中进口最多，占了大约1/3，接下来是德国和荷兰，分别占16%和10%。香港和日本从中国进口的林产品额在这一时期也几乎翻倍。

所有迹象均表明，中国木材制成品出口将继续增长，并且将在十年内远远超过现在已经相当大的出口量。如果最高的预测增长率被实现的话，中国的木材产品出口量将在未来的十年内增长十倍。

在三个最大的市场（美国、日本和欧盟）中，中国木制品面对不断变化的买方偏好和政策法规。这些市场越来越关注环境问题，尤其是非法来源木材产品的问题。大部分欧洲国家现在正在起草或实施绿色采购政策，要求公共项目只能采购经查实来源合法的或经过认证的林产品，日本也出台了类似政策，并于本月实施。尽管到目前为止，美国政府对于解决贸易中非法采伐的问题持一种自相矛盾的态度²，美国的木材产品生产商正在逐步认识到他们的竞争力正在被非法采伐和买卖的木材削弱。

3. 林产品贸易对林业发展和人民生计的影响和意义

中国迅速增长的林产品需求对国际社会具有消极影响。相比10年前而言，中国现在从更多的国家进口林产品。这种贸易直接或间接地加剧了不可持续采伐、非法采伐、原住民和贫困社区的边缘化以及林产品供给国对人权的践踏等问题。然而，中国只是全球产业链上的一环，来自美国、欧盟和日本的购买使用来自热带的非法采伐阔叶材制造的中国家具等木制品的消费者和零售商对造成这种后果有不可推卸的责任。中国主要木材供给国面临以下问题：

森林退化，木林供给减少

现在国际社会存在着对于向中国出口林产品的国家天然林迅速减少以及其未来供应本国需要和产品出口能力方面的严重担忧。由于按体积计算中国林产品进口总量的三分之二来自于亚太地区，因而

与中国的林产品贸易对这一地区的国家产生了更为严重的影响。尽管东亚的许多国家拥有雄心勃勃的人工林建造计划，但是许多人工林的生长并不如预期，或者在数年内无法用于工业生产。据估算，维持现在的采伐速度，巴布亚新几内亚的天然林将在13-16年内被耗尽。印度尼西亚的相应数字是10年。缅甸的情况可能更糟。菲律宾和泰国已经差不多耗尽了他们的天然林。尽管俄罗斯远东地区的资源丰富，但是“选择性采伐”和火灾引起了大量的社会和环境问题。

对天然林的过度采伐正在损耗可以为农村地区提供长期就业和可持续经济增长机会的资源。尤其是在热带国家，意味着当地居民即将失去作为收入、薪炭和非木质林产品重要来源的森林。同时，正在快速减少的木材供给，也意味着中国的进口商将需要从别的地方购买林产品。事实上，中国已经开始增加其从北美的木材进口量，因为那里的木材供给具有更强的可持续性。

日益严重的非法采伐问题

毫无疑问，国际上对于林产品的需求使存在于许多国家中的非法采伐问题³恶化。非法采伐导致政府税收减少，压低林产品的价格，通常会引发不可持续的采伐行为，降低法律法规的约束力，并且有时为武装斗争的发生及持久化提供资金。

有证据显示，横贯东亚的大量非法来源的林产品正在流向中国。印度尼西亚、俄罗斯远东地区和东南西伯利亚地区的非法采伐十分猖獗，估计分别达到其森林采伐量的70%-80%。非法采伐也是供给中国阔叶材的许多非洲国家的一个主要顾虑，这些国家包括赤道几内亚、加蓬和喀麦隆。当地的政治家和政府官员通常参与到鼓动并帮助非法木材的采伐及贸易过程中，这种行为对于政治进程有负面的影响。

对于非法采伐以及随之而来的贸易和腐败问题不断增加的担忧，导致过去几年中在国家、地区和国际层面上的新议案层出不穷。自从1997年以来，打击非法采伐及与之伴生的腐败行为已经提到了八国集团峰会的议事日程上。在地区层面上，《森林执法与施政》(FLEG)部长级会议进程表达了各国政府的政治承诺，并于2001年和2005年分别形成了《巴厘宣言》和《圣彼得堡宣言》。在国家层面上，只有少量的亚洲国家已经采取了有力措施遏制其国内的非法采伐活动，例如印度尼西亚、马来西亚、菲律宾及于2005年秋季开始的缅甸北部地区。然而，分析家指出，这些进程或协议尚未形成任何明显的影响。而在其他国家，政府打击非法采伐的力度则更小。

对当地人民生计的影响

林产品供给国不断增长的林产品贸易无疑使一些依靠森林为生的贫困人口受益，但是有证据显示，与森林联系最为紧密并依靠森林为生的贫困社区通常在贸易中成为弱势群体，这是因为当地的精英阶层、伐木公司以及外来务工人员攫取了其中的绝大部分利益。在巴布亚新几内亚，当地的精英阶层将外国伐木公司引入，而外国采伐经营者只雇用相对较少的当地居民而主要依赖来自马来西亚、印度尼西亚、中国和菲律宾工人。在俄罗斯和缅甸，林产品出口的收益都被一小部分人占有。在泰国和柬埔寨，依赖森林为生的居民经常由于林业政策的原因被禁止使用原本属于他们的资源，村民与造林公司的冲突正变得越来越普遍。而且不论是合法采伐还是非法采伐，都与侵犯人权和冲突联系在一起。

4. 推动林产品生产，改善人民生计

所有证据都显示，中国在未来几十年里将继续依赖林产品进口。尽管如此，中国现在仍有机会大力推动本国的林产品生产，并通过这样做在帮助中国农村脱贫和降低国内收入不平等的同时，减少施加给一些林产品供给国的压力。

自1998年以来，中国政府为了恢复其森林基地采取了史无前例的措施，并投入了大量资金进行补贴。然而，政府资金不够支付或补偿所有土地所有者以实现国家林业发展的目标，而且用于森林种植和恢复的预算现在也在减少。同时，中国的政府官员和研究人员也越来越意识到这种林业发展的模式具有很大局限性。人们越来越认识到，政府应当改变现在抑制土地所有者和私营公司投资森林建设和林业发展的政策及制度约束。

集体林部门面临的压力和发展趋势

中国森林的近60%归集体所有，目前供应着国内木质林产品的一半和大部分的非木质林产品。自上世纪80年代改革开放以来，国家对这部分森林的投资及其木材产量均有所增加。然而，80年代后期制定的森林法规和赋税政策一直制约着木材的生产，而且新实施的以保护为目的的项目进一步降低了种植和管理森林的激励。

在中国，采伐限额制度是一项重要的制度。该制度要求森林所有者从林业管理部门获得采伐许可证后方可进行森林采伐。这一规定严重影响了许多社区造林和森林管理的积极性。林户通常无法在管理及市场条件有利于采伐的时候获得采伐许可证，而且案例研究发现限额的发放常常与腐败联系在一起。许多案例研究也发现，这种政策会导致老百姓在森林采伐后改种经济林或竹林。经济林和竹林已经不再受采伐限额或运输证的限制，其种植者也不再受到高额税费的困扰。经济林生产在20世纪80年代由于巩固产权和减少管制而获得了大幅增长，竹材生产的速度也很快超过了商品用材林生产的速度。这两个部门的发展经验值得用材林借鉴。管理当局清醒地认识到了限额制度存在的缺陷并正在开始实施一些豁免措施。

新一代的生态保护项目给地方的森林生产设置了另一层障碍。最值得注意的是，天然林保护工程中禁伐的规定不但剥夺了集体林所有者将3000万公顷森林作为商业用途的权利，而且并没有补偿他们由于禁伐带来的经济损失。新的森林生态效益补偿体系也在不自觉地背离森林保护及减少贫困的目标。在这个机制下，各省已经开始了将所有森林分为商品林和“生态公益林”的分类过程，以将木材生产局限在商品林里，并对“生态公益林”所有者保持天然林及提供生态系统服务进行补偿。由于补偿款是在负责实施的当地林业部门和森林所有者之间进行分割，那么，当地林业部门的官员就有了增加“生态公益林”类别下的森林面积的激励，并降低支付给当地森林所有者的平均补偿款。总之，这个计划并未给集体林所有者带来足够的补偿。

为集体林部门制定新的法规及财政制度，并且实施曾经帮助中国农业和竹林生产部门成功转型的那些改革措施将是一项长期而且重要的任务。与此同时，我们必须重新思考森林保护的方式，认识到依靠当地居民利用及管理森林是可以持续的，并能够帮助政府实现其森林保护、木材供给及农村发展的目标。一项预测指出，林业部门的政策改革将使木材生产持续每年增加1500-4000万立方米，这等于甚至超过了现在中国进口的非法木材总量⁴。

国有林部门的创新和改革

目前，占中国森林另外40%的国有林的生产力也受到多种因素的制约，包括过去的过度采伐，将国有林地管理与产品加工及市场营销混为一谈的国有企业制度，四分之三的森林活立木蓄积量尚未成熟，以及国有林地所有权和使用目的的不清晰。

国有林业部门现在正处于一个重要的转折点上，政府面临着从国有林地管理职能中将市场化企业分割出去以及决定国有林地管理权是否应该下放给社区、地方或省级政府还是由中央统一管理两方面的严峻挑战。将国有林管理权下放给地方，至少是下放一部分的观点已经在国家林业局内外获得了广泛的支持。徐晋涛教授及其同事们最近关于国有森工企业及其管理的研究提出了一个两分的方案以达成国家林业局保护森林并同时提高木材产量的目标：在具有国家级生态系统价值的国有土地上建立一

个集中管理的国家森林系统，然后将其他更具有经济效益的林地下放给地方政府和社区管理。

总之，当农民和当地社区拥有更大的在其集体所有林地上种植并管理人工林的激励，而且森林所有制及管理改革推进到国有林地上后，中国的木材生产和森林保护的目标才可能实现。

5. 应对国际挑战，实现可持续的林业发展、改善人民生计

以上几部分的分析说明了国际林产品贸易与其巨大的社会和环境的影响是相互联系的，要成功解决林产品贸易带来的各种问题，我们必须沿着产业链来采取行动：在供给中国林产品的国家，在中国以及在进口中国家具和其他木质制成品的国家都行动起来。特别是中国，应当认清其在国际市场中的关键地位并加快其林业部门的改革。

作为进口和消费国，中国应该采取如下措施：

建立并协调公共采购政策。中国也应该效仿欧盟和日本，采取多种形式的公共采购政策，并开始一个保证北京2008年奥运会的相关建设使用合法来源林产品的试点项目。

向政府部门、工业部门、零售商和消费者宣传林产品贸易的社会和环境影响及对本国工业发展和就业状况的影响。这包括鼓励国家林业局、中国林科院及林业院校的研究者们开展关于中国的进口对林产品供给国的影响以及中国市场在国际林业贸易中更广泛作用的研究。中国政府还应该积极推动国内及国际研究者和非政府组织将其在贸易影响、对本国工业的意义及打击非法采伐及相关问题的行动等方面已经取得的研究成果进行发布。政府还应该支持建立中国投资和海外经营的行动守则。这些守则应该有新的法律和机制来支持以监督其遵守情况。

加强在林业管理、打击非法采伐及林产品贸易方面的双边合作。在打击非法采伐及其贸易问题上的双边合作近年来有所加强，但是除了极特殊情况外均维持在外交层面上。中国应该扩大合作范围以促进中国与其主要贸易伙伴的贸易关系。尽管中国很难做什么去解决发生在其他主权国家内部的非法活动，但可以效仿欧洲国家通过他们的捐赠项目改进林产品供给国的施政，阻挠非法来源木材进口。此外，国家间在处理林业部门内部潜在的管理问题方面也应当互相学习，并从更为发达国家的林业发展史中得到借鉴。

作为生产和加工国，中国应该采取如下措施：

反思林业发展计划并加速改革。中国现在最紧迫的任务是提高本国林业部门的生产能力并减少对森林管理不善国家林产品进口的依赖。要在减轻农村贫困并且不显著加重工业成本的前提下完成任务，就应当巩固农村地区的产权，排除集体林生产中存在的政策和管理制度障碍及深化国有林区改革。现行的森林恢复补贴方法和人工林建设计划并没能获得预期的效果。因此，在2010年天保工程结束之前亟需建立一套替代的管理方法。一些专家建议用要求提交森林经营管理计划的方法来代替采伐限额。但不幸的是，在国际上实施森林经营管理计划成功的经验也很少。目前各国政府都尝试建立某种激励机制以推动森林经营的改善。中国可以与其他国家政府合作探寻在同一块土地上实现生态系统保护和木材生产双重目标的新方法。最后，政府应该实施国有林区改革，采取更进一步的措施将国家级机构的工作重点侧重于提供国家级公共物品等重要职能上，例如国家珍稀树种保护、策略性研究、教育和技术推广，而将其他的职责（例如集体林地管理权和具有较高经济价值的国有林的所有权）分散下去，这样对森林保护和林产品生产都有利。

对建立大型纸浆及纸工业项目的投入和产出进行评估。我们的研究表明，生产能力和当地计划需求之间的极度不平衡对本地区的天然林施加了更大的压力。

中国的林产工业应该采取措施以提高行业信誉度。建立贯穿整个供给链的木材跟踪系统。中国的林产品进口商和加工企业应该清楚地了解其产品中的木材来源于何处，并采取措施以保证所进口木材通过了可靠程序的鉴定或确定在供给链上的每一个环节是合法的。诸如“热带森林信托公司”（TFT）和“全球森林贸易网络”（GFTN）的一些国际倡议已经为林产品的生产商、供给商及零售商提供了建议和技术支持，因而帮助他们及其顾客在林产品供给链中建立了信心。此外，还应该建立并实施严格的行为守则和机制以自我约束。行业协会还应该更加积极推动政府采用绿色采购政策，支持森林认证，并将反洗钱和反腐败手段应用于林业部门。

注释:

1. 中国国家林业局副局长，法新社于2006年1月18日引用。
2. 美国的机构一般是在积极促进在木材产品供给国内打击非法采伐的工作，但是却普遍阻挠形成来源证明体系并执行通过国际论坛确定的木材产品需求方应采取的措施。
3. “非法采伐”通常被定义为对相关国家立法的违背（包括承认的国际条约/公约）。
4. 据英国环境调查机构预测。

本文是森林趋势2006年3月份发表的同名报告的翻译缩写本，并于4月20日作为“林业经济研究参考”提交国家林业局领导内部传阅。翻译整理：翁茜、孙秀芳。欲索取报告全文，请关注森林趋势网站 <http://www.forest-trends.org>，或与翁茜联系：qwweng@forest-trends.org。

The China – East Asia Information Bulletin is produced by Forest Trends as part of a joint program with the Rights and Resources Group, entitled “China and East Asia: Transforming Policy and Trade for Forests and Livelihoods.” The series is edited by Kerstin Canby (kcanby@forest-trends.org); all issues can be found at www.forest-trends.org