

政策简报

2006年6月 | 第2期



关于非法采伐

对于发展中国家中的木材生产国而言，非法采伐和非法采伐木材的国际贸易是一个非常严重的问题。它破坏环境，造成政府税收损失数十亿美元，助长腐败，逐渐削弱法规 and 良好管理的约束力，并且可能和武装冲突联系在一起。它阻碍了世界上一些最贫困国家的可持续发展。

木材消费国通过进口他们不能保证来源合法性的木材和木制品而助长了这些问题。然而，近年来，生产国和消费国都越来越关注木材非法采伐，他们的很多做法是受到了《1998-2002年八国集团森林行动计划》的影响。目前国际上的主要议案包括：

- 一系列进程和宣言，包括东亚、非洲及（2005年）欧洲和北亚的森林执法与施政（FLEG）进程。
- 单个消费国和生产国之间的双边协议，以改善森林执法并使非法产品无法进入国际贸易。
- 将非法木材排除出国际市场的举措——主要是为合作国家合法出口木材颁发许可证的欧盟《森林执法、施政与贸易（FLEGT）行动计划》。
- 使用政府采购政策以保证只有合法的（并且可持续的）木材产品才能够被政府购买者购买。
- 努力保证对木材和相关产业的投资没有助长非法活动，无论投资是通过私有银行还是公共机构进行的。
- 协助木材生产国改进法律的实施，并建立起合法产品流通的跟踪系统。
- 与生产国合作以提供合法木材的产业计划。

然而，这些行动是否具有足够的效力控制住非法活动并阻止非法木材及木材制品贸易仍有待观察。

影响和范围

非法采伐，即违法砍伐、加工和运输木材或木材制品，是一种在许多主要木材生产国都很普遍的现象。在保护区进行采伐（例如在国家公园）或超出许可限额采伐，未获得许可证加工木材（例如加工成胶合板，或打浆制纸），以及未付出口税出口木材和木制品，公司能够获得比依照国家法律法规操作多得多的利润。一些国家非法采伐的范围之广，法律执行程度之低，致使发现和惩处违法行为的机率很小，因此相对而言非法操作有很强的利益驱动。

这些非法活动的影响是多方面的：

- **环境方面**：非法采伐消耗森林，破坏濒危物种的栖息地，削弱土地吸收二氧化碳排放的能力，因而影响气候变化。例如，中非的非法采伐正在威胁猿群（包括大猩猩和黑猩猩）的生存。

- **自然方面**：对森林植被的破坏通常会导致一触即发的灾难。例如，2004年12月发生在菲律宾东北部的山洪和塌方使超过千人丧生。政府谴责非法采伐，正是其使得山坡毫无遮盖。
- **财政预算方面**：非法采伐使政府收益受损。来自印度尼西亚的估算显示，由于非法采伐使得政府一年的损失超过10亿美元（2003年总预算为约400亿美元）。
- **发展方面**：未来几代人将承受更多的痛苦。1997年世界银行在柬埔寨的研究表明，非法采伐一年超过400万立方米，其价值5亿到10亿美元，这至少是合法采伐规模的十倍。如果此种水平的采伐继续下去，这个国家的树木将在其伐木业开始的十年内被全部砍掉，意味着一个在未来极有价值的就业和出口收益的来源将丧失。
- **社会方面**：非法采伐逐渐削弱人们对法律法规的遵守，而且经常与腐败联系在一起，尤其在木材特许权分配方面。由于受到有权势的利益集团的保护，木材公司可以获得相对的免责权从而得以逃避国家的法律法规。例如，巴内特法官关于1989年巴布亚新几内亚木材产业的报告描述了木材公司“受到强盗男爵的庇护而横行于乡间，贿赂政治家和领导人，制造社会不和谐并且漠视法律。”
- **贸易方面**：由于非法采伐的木材总是比合法产品便宜，因此它扭曲了国际市场，并且逐渐削弱了森林可持续经营的激励。美国林业和纸业协会2004年发布的一项研究估计，世界木材价格由于市场上非法产品的泛滥而被压低7%至16%（具体价格视产品种类而定），致使美国公司每年损失至少4亿6千万美元销售额。正如世界银行报道，“普遍存在的非法采伐导致投资于改进伐木设备也变得毫无意义。这是一个政府失灵与市场失灵同时发生的经典案例。”
- **政治方面**：来自非法采伐的大量收益支助了全国和地区间的冲突。例如发生在利比里亚和刚果民主共和国的冲突。在柬埔寨，90年代中期的几年，高棉红军主要靠他们管辖的伐木场的收入维持，直到1996年底，在捐赠国的压力下，泰国和柬埔寨政府联合关闭了他们共同边境的伐木出口，终于迫使造反者开始进行和平谈判。

根据定义，非法采伐的范围很难估算，但是在森林最为脆弱的地区—东南亚、中非、南美和俄罗斯，超过半数的采伐活动被认为可能是非法进行的。在世界范围，据估计，非法活动占全球木材贸易的十分之一强，至少相当于一年价值150亿美元的木制品。

解决问题：《八国集团行动计划》

由于上述影响的存在，近年来国际注意力越来越集中在非法采伐上就不足为奇了。许多新近的争论和活动是由1998年5月开始2002年结束的《八国集团森林行动计划》催生而来。八国集团一致同意采取一系列行动，包括评估非法采伐木材的国际贸易的性质和范围，采取措施增强市场透明度，评估控制非法采伐的内部措施的有效性和差距，并且与其他国家和组织合作去实现这些目标。

八国集团国家的承诺当然并不具有法律约束力，而且有的成员国并没有很好地贯彻《行动计划》。总的来说，《行动计划》帮助提升了非法采伐的受关注程度，并且最终帮助引发了针对非法采伐的大规模的行动，规模实际上比最初的文献预期还要大。

2005年，在英国德比举行的环境与发展部长的联合会议上，部长们认识到木材消费国与生产国联合行动的必要性，八国集团旧事重提。部长们承诺支持现行国际程序，支持强制行动，停止本国进口和买卖非法采伐木材，鼓励公共采购政策，并与私有部门和民间组织合作，从根本上对一些八国集团国家已经开始的行动给予承认。正如以前一样，这项声明能否对不够积极的八国集团国家产生影响仍然存在疑问，但是八国集团的争论再一次帮助提高了非法采伐问题受关注的程度。部长们同时承诺专家们将在2006年再次讨论这个问题。

国际进程与协议

近年来在关于非法采伐的讨论中，最重要的一个国际论坛是由世界银行组织发起的《森林执法与施政》(FLEG)论坛。到目前为止，这个论坛举行了两次国家间的部长级会议，一次在东亚(巴厘，2001年9月)，一次在非洲(雅温得，2003年10月)。第三次会议计划在欧洲和北亚举行。译者注：本文完成于2005年6月。该会议已于2005年11月在俄罗斯的圣彼得堡举行。

《森林执法与施政》会议使各国的政府、企业、非政府组织和学者相聚一堂，而无论这个国家是否位于这个地区内。这个会议试图建立一个使木材生产国政府可以相互合作，并且可以和木材消费国政府合作解决非法活动的框架。两个会议均以通过影响广泛的部长宣言而告终，东亚会议更建立了一个地区性的任务小组“向《宣言》的目标前进”和一个由非政府组织和企业组成的顾问小组。然而，设想建立地区框架的进展很慢，而且这个地区开展的反非法采伐的活动很少直接受到《宣言》的影响。尽管如此，地区性网络或框架仍然存在改善信息交换、共享最佳办法和控制地区内贸易的可能性。

除《森林执法与施政》会议之外，近年来关于非法采伐的讨论在很多国际机构中广为开展。这些机构包括联合国森林论坛，联合国粮农组织(FAO)，联合国欧洲经济委员会，《生物多样性国际公约和濒危物种国际贸易的国际公约》大会(CITES)，可持续发展世界论坛(WSSD)，甚至包括世界贸易组织的贸易与环境委员会。在可持续发展世界论坛(WSSD)的筹备阶段，《亚洲森林合作协议》和《刚果盆地合作协议》形成，这两个协议使国家政府、国际机构和民间组织聚集在一起，为达成包括解决非法采伐在内的目标而奋斗。尤其如《八国集团行动计划》中所提及的，国际热带木材组织(ITTO)，资助了森林法实施项目，并开展了关于进出口数据差异的研究。目前，国际热带木材组织正和粮农组织一起制定遵守森林法的指导原则。

双边协议

在八国集团最初讨论之后，2001年英国开始考虑同主要的木材出口国建立双边协议的可能性。这一想法在2001年9月举行的东亚《森林执法与施政》会议上得到了肯定。2002年4月，《英国-印度尼西亚谅解备忘录》签署。2002年8月，实施《谅解备忘录》的《行动计划》通过。《谅解备忘录》和《行动计划》包含双方政府的一系列承诺以减少并最终消除非法木材贸易。这些承诺包括：

- 确定关键的立法改革。
- 建立在独立核查的保管跟踪系统和识别系统基础上的合法确认系统。
- 英国提供能力建设方面的支持来帮助实现这些议案。
- 双方政府支持民间团体加入到此项行动中来。
- 联合开发数据交换系统和两国执行机构间的有效协作。
- 鼓励木材行业行动起来。

大多数的承诺已经取得了进展。《谅解备忘录》也很重要，因为其在很大程度上预示着刚刚开始讨论的欧盟内部的《森林执法、施政与贸易》议案的内容和步骤(见下)。在此之后，印度尼西亚与挪威、中国、日本和韩国签订了类似的协议，尽管到目前为止没有任何一项协议被很好地付诸于实践。

将非法产品排除出国际市场的措施

自从《八国集团行动计划》提出以来，消费国在拉动木材和木制品需求以及因此引致的非法采伐中的作用引起了广泛关注。这是欧盟行动的中心内容，因为其为全球木材和木制品的主要进口区之一；欧盟成员国中进口这些产品的国家广受非法活动之害。

受东亚《森林执法与施政》会议的影响，欧盟委员会于2003年5月颁布了《森林执法、施政与贸易行动计划》（FLEGT）。经由欧盟理事会（由欧盟成员国政府代表组成）于2003年10月同意，《行动计划》包含以下提议：

- 与生产国商谈《森林执法、施政与贸易行动计划》自愿合作协议。这将包括建立一个为识别合法木制品并颁发他们向欧盟出口的许可证的系统（未经许可的产品将无法进入欧盟市场），向合作国家提供能力建设帮助以建立许可证系统，改进实施办法，如有需要甚至改革合作国家的法律。
- 检查欧盟成员国中可能对阻止非法木制品进口有帮助的现行立法（例如关于洗黑钱的立法）。
- 考虑其他的立法以禁止非法木材进口，尤其是产自非合作协议国而因此不受许可证系统约束的产品。
- 提倡金融机构仔细核查森林产业的资金流量。
- 倡导制定行业的自发规定和政府采购政策以保证从合法来源购买木制品。

《森林执法、施政与贸易行动计划》议案以将非法木制品从欧盟市场中排除为中心目标。这种办法的主要问题在于目前尚无在边境上将合法产品和非法产品区分出来的方法。因此欧盟的解决办法是建立一个新的木材许可证系统以识别生产的合法性，并依靠可靠的（可能是独立的）核查对木材监管链的每一个环节是否合法进行检验。这个办法实际上与已经在许多国际协议中使用的体系类似，例如《生物多样性国际公约和濒危物种国际贸易的国际公约》大会，或关于有争议钻石的《金伯利程序》。这些协议以许可证或通行证以及跟踪机制为特征，目的是为了将特定类型的产品排除出国际市场。

欧盟所倡导的系统将通过与主要木材生产和出口伙伴国签订一系列双边协议而建立起来。在欧盟内部，许可证系统实施规则草案于2004年7月颁布，现在正在欧盟理事会内部进行讨论。欧盟委员会及其成员国正在同潜在的伙伴国进行试探性对话。

国家行动 — 木材消费国

将非法木制品排除出消费市场的对应办法就是建立查实合格产品的市场。政府采购政策的使用提供了一种有效的途径。据估计，在最发达的国家，公共部门占有木制品购买的约20%，因此对此市场有显著的影响力。

五个欧盟成员国——丹麦、法国、德国、荷兰和英国——现在已经拥有或正在建立中央政府购买木材和木制品来源合法证明的系统。英国和丹麦已经建立起这样的系统，其他三国也正在建设之中。这些方法同时倡导购买可持续生产的木材和木制品。当然，这其中存在一种危险，那就是欧洲单一市场中不同部分采购政策的不同标准会导致生产国企业向欧盟出口时遇到壁垒。这些系统的相互协调将会在适当的时候进行。

发达国家的中央、地区和地方政府已经制定出或正在制定各种各样的“绿色”采购方针。例如，许多地方政府倡导在建筑项目中使用可持续生长的木材，而且各级政府均推广使用再生纸。原则上，在这些政策中加入要求木材和木制品来源合法的标准并不太困难，而且通常并不需要颁布新的基本法令。在2005年八国集团的讨论之后，日本表示将调整其中央政府采购政策，停止对非法木材产品的购买。

木材消费国也开展了一系列其他活动。欧盟《森林执法、施政与贸易行动计划》提供了对欧盟成员国国内立法的分析，例如，在盗窃、接赃受贿、造假等方面的立法，以便探讨其在多大程度上可被利用来惩处外国的非法木材生产。这项工作仍在进行当中。

关于洗黑钱的立法是否适用于非法采伐引起了特别的关注，并且最近的分析肯定地指出至少在一些国家，如果某些活动发生在相关的情形之下，在国内进行是违法的，那么这些立法在理论上应该能够起到反对在国外进行类似活动并遏制其收益的作用。然而，这里存在操作上的困难，仅培训不熟悉木材工业和木材市场结构的执行机关这一项工作就绝非小事。

任务的另一个方面包括对非法采伐猖獗国家的木材及相关产业资金供给和投资的监控和限制的努力。采伐企业本身往往规模较小并且只需要本地资金，但是许多相关产业，例如造纸厂的建造或棕榈园的清理，通常需要相当多的外国直接投资。这些投资往往来源于木材消费国的私人 and 公共金融机构。

关于非法采伐的讨论在包括美国和英国的一些国家中广为开展，并且与现有的发展趋势和争论很好地联系起来，例如，该讨论与向社会化程度更高的投资逐渐过渡相联系。对于私有银行而言，2003年由世界最大的金融机构中的十家一致通过的《赤道原则》中包括一项尊重低收入和中等收入国家国际金融公司的环境和社会保护政策的承诺。这些政策现在包括关于林业、动植物的自然栖息地和原著民的相关政策。

同样地，大多数的出口信贷机构，尽管他们集合起来作为全球发展项目最大的资金供给者，并没有评估他们资助的项目的环境和社会影响的标准。然而，应再一次说明的是，这一领域正受到越来越多的关注。例如，丹麦的一家出口信贷机构已经单方面签署了《赤道原则》，而且其他公司很有可能会纷纷效仿。

国家行动 — 木材生产国

木材消费国能够通过从市场上清除非法产品而对非法采伐活动施加压力，但是仍然存在非法产品轻而易举地找到其他出路的危险，例如，来自中国的急速增长的木材需求。因此，在生产国进行的改进森林执法、反腐败及推广合法采伐等活动是对抗非法采伐行动中同等重要的一部分。

许多消费国为生产国的这些活动提供了资金和技术帮助。印度尼西亚是一个特殊的焦点，其与美国、英国、欧盟和日本的合作包括识别培训和设备需求以及改进执行和监控活动的努力，森林操作守法性查证系统及木制品从原材料到成品出口跟踪系统的设计和测试，以及股东定义“合法木材”精确含义的磋商过程。与国际资助者在非法采伐方面合作的其他生产国还包括柬埔寨、加纳、利比里亚以及位于刚果盆地的那些国家。

许多生产国已经在毋须资助者帮助的情况下采取了一些措施。马来西亚已经采取了有效措施，包括使用条形码和卫星跟踪系统，显著降低了在沙捞越 (Sarawak) 的非法采伐活动。然而，从印度尼西亚进口非法木材仍然是一个问题，尽管两个政府间的合作已大大改观。在菲律宾，2004年12月的山洪和塌方之后，一位退伍将军被任命为“林业沙皇”，负责采取行动对抗非法采伐者并领导菲律宾的再造林项目。

尽管所有这些活动是如此鼓舞人心，但生产国的非法采伐却几乎没有明显下降的范例。这些问题通常具有比单单缺乏实施能力更深层的原因。在一些国家，决定什么是“非法的”甚至也很困难；在其他国家，“非法”的定义可能由行政命令决定，或者被当地或中央政府随意变动以寻求收益最大化。甚至在法律健全的地方，由于在时间或金钱方面的遵守成本太高以至于合法操作变得不经济，尤其对于小规模生产者。那么，为了获得持久的成效，法律法规系统的改革必须与影响需求的措施同时进行。林业部门以外的法律法规改革通常也是必要的，包括关于土地所有权、破产和腐败的法律法规。

企业界

除政府行动以外，许多公司和贸易协会也纷纷采取行动，一方面作为对政府正在实行的和预期会制定的法规的回应，另一方面，因为越来越明白非法采伐对合法 (及可持续的) 产品市场的破坏作用，也出于对直接消费国和非政府组织压力的回应。

在欧盟，许多公司不但对政府的采购政策做出回应，而且也对可能实行的《森林执法、施政与贸易行动计划》的许可证系统做出回应而采取了措施。许多行业协会为其成员制定了行为准则，并且开始与木材生产国的供应商直接合作，支持甚至在某些情形中帮助他们保证原材料来源于合法渠道。

例如，英国木材贸易联盟于2003年年中开始的《印度尼西亚行动计划》，包括了对该国全国范围内十六家锯木场独立的合法性审计，揭露出他们全部无法达到最基本的合法性要求的事实。但是，据估计，这些锯木场能够采取措施在大概二至三年内解决这些问题，并且联盟已经开始与锯木场合作制定改进现状的独立的行动计划。联盟同时希望建立一个通用的审计框架以方便未来处理类似的工作。

与木材生产国企业直接合作的原则，不但保证了生产国的产品达到进口市场的要求，也为诸如热带森林信托和美国可持续林产品国际联盟这样的团体的很多工作奠定了基础。

结语

当前，非法采伐成为国际社会争论的焦点并非事出无因。一系列贯穿于林业部门，甚至扩展到环境与发展领域的工作者中的相互关联的问题正在引起愈来愈多的关注：

- 聚焦法律和国际协议实施的必要性（不仅仅是将其引入和进行谈判）以及有关管理和腐败方面的相关问题。
- 国际环境犯罪的增加，具有国际影响的有预谋的对环境法律法规的挑衅。
- 除了为生产国的法律实施提供实际协助外，消费国在解决非法采伐活动中的作用，以及他们采取措施排除非法木材产品并建立合法（且可持续的）木材市场的潜力。

然而，对于这些因素的认识，以及许多各不相同的进程及其导致的行动，能否对减少犯罪行为并保证合法行业的长期生存，及其对森林以及依靠它们生存的人类和野生动植物的保护产生影响，仍有待进一步探讨。

该简报是英译稿，英文作者：邓肯·布莱克 英国伦敦皇家国际事务学院，原文见http://www.illegal-logging.info/papers/SDP_BP_05_02_Revised.pdf。另外，该文2006年4月21日的中国绿色时报上登载，为该报世界地球日纪念专题文章之一。翻译：翁茜。

This issue of the China – East Asia Information Bulletin is a translation of a briefing paper entitled “Illegal Logging,” written by Duncan Brack, Associate Fellow in the Energy, Environment, and Development Programme of Chatham House, UK. The original is available in English at http://www.illegal-logging.info/papers/SDP_BP_05_02_Revised.pdf. The China – East Asia Information Bulletins are 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