

政策简报

2006年10月 | 第3期



把木材贸易与森林实践联系起来

——英国借助市场的力量打击非法采伐的做法

英国政府被普遍认为在打击非法采伐与相关贸易方面充当了领导者的角色。英国政府官员广泛参与到了旨在为寻求解决非法采伐与相关贸易问题的办法而加强地区和国际合作的对话中。英国捐助了大量资金支持木材生产国的林业与相关部门改善管理，从而帮助木材生产国政府打击非法采伐。同时更重要的是，英国政府正在推广包括其木材采购政策在内的与木材的国际贸易相关的木材需求国应采取的措施，从而对木材生产国的执法努力进行补充。

在过去的20年中英国政府通过发展援助帮助许多木材生产国改善了森林管理。这些国家通常被认为管理薄弱且不具备森林执法能力，因而导致了其大量出口的木材可能来自于非法采伐。在一些国家中，每年由于非法采伐对政府造成的直接损失估计达数百万美元，这个数字甚至超过了英国政府对该国家所有部门的援助总和。

由于英国是世界上第四大木材净进口国，其进口的很大一部分木制品有可能涉及非法采伐的木材。因此，对英国政府而言，继续从事一种对其出资资助想要推行的改革起到负面影响的商品交易是毫无意义的，而且原本可以用于支持这种改革的木材采伐收益却由于非法采伐而流失掉了。

与此同时，还有一些其他的因素对英国政府的做法产生影响。英国国内关注非法采伐的环境与人权方面的影响和质疑非法木材产品贸易的道德性的民间组织日益将木材贸易商作为他们的目标。但是，由于这种压力可能会使进口商减少对具有“高非法采伐风险”的国家的木材产品的购买，因而使得这些国家中原本试图遵守法律并致力于改善森林管理的少数经营者也缺乏激励。这将给市场驱动者留下有限的机会以利用英国的发展援助。另外，一些木材生产国意识到在自由的国际市场中他们的执法努力无效，要求英国通过拒绝接受非法木材来给予他们帮助。

英国政府认识到市场在推行包括森林管理在内的更好的国际环境管理制度方面能够发挥重要作用。英国政府也意识到，如果想要取得可持续管理方面的进步，就必须采取打击广泛存在的非法采伐的行动，而且木材消费国也要负担这其中的部分责任。为了促成这些行动，英国政府开始着手进行一个长期的多机构参与的项目以更好的了解这个问题并实施变革。

在政府间建立连贯一致的政策：

英国自1998年八国集团国家政府首次承诺实施“森林行动计划”开始，其解决非法采伐及相关贸易问题的政策在这些年间慢慢地发生了演变。其演变特别关注了打击非法采伐及其相关贸易的需要。

截至2002年英国政府已经开始了若干个旨在解决非法采伐及相关贸易的项目。国际发展部(DFID)、环境、食品与乡村事务部(Defra)和外交及联邦事务部等机构参与了这些项目。为了保证部门间的政策一致性，建立了由国际发展部和环境、食品与乡村事务部部长领导的跨部门的工作小组。这个工作小组将不同政府机构的官员聚到一起，旨在帮助大家了解彼此的项目、计划并协调好这些项目。特别地，对于新兴的欧盟政策的建立，英国政府各部门需要一个统一的观点。

为了支持这些项目和其他的国际工作，英国政府开始了一个为期三年的项目。这个项目旨在更好地了解非法采伐的范围与原因，并建立目标更明确的解决办法；向着与欧盟和八国集团一致的政策方向前进；在利益相关方之间加强沟通；支持解决这些问题的工具与体系的建立；并继续推进区域性森林执法与施政(FLEG)进程。

这个项目的一个重要部分是支持一个由设在伦敦的研究机构——英国皇家国际事务学院推动的用于对话的公共论坛。这个论坛及相关的网站(www.illegal-logging.info)为政府、私营部门和非政府组织的代表分享解决非法采伐及其相关贸易问题的信息和创新方法提供了一个定期交流的平台。

木材需求方应当采取的措施——政府在市场处于领导地位：

2000年7月开始实施的英国木材采购政策是政府作为市场参与者处理森林管理问题的第一步。这项政策要求所有中央政府部门及其机构组织必须积极寻求从合法且可持续的来源购买木材及木材制品¹。随着时间的推移，政府建立了明确的标准和完整的程序以识别和证明其供应商提供的木材是合法的、可持续的并经过独立第三方认证的²。为政府进行采购的官员和木材供应商提供即时建议的系统也建立了起来。如今，所有政府部门的木材供应商必须以提供合法生产的木材作为签订合同的一个条

1. “非法采伐”通常被定义为对相关国家立法（包括承认的国际条约/公约）的违背。英国的木材购买政策为需要予以考虑的木材生产国的相关法律提供了指导。

件，如果是森林可持续经营的木材就更好了。

英国政府的这些行动对私营部门产生了重大影响。作为英国主要的贸易协会的木材贸易联合会 (TTF) 已经采用要求其成员公司从供应链中剔除非法木材产品的行为准则。行为准则中有关采购方面的标准是通过一项“ 负责任的购买政策 ” 来实现的。现在这些准则仍是建立在自愿遵守基础上的，但联合会打算使其成为强制性的标准。一些会员公司认为这些准则过于温和而退出了联合会。

其他一些欧洲国家，还有日本和新西兰，目前拥有类似的木材采购政策或正在制定这种政策。伦敦和温哥华的奥运场馆建设工程均在设计只采用被证明合法或经过认证的木材产品的采购政策。

没有证据显示英国的政府建设工程成本由于公共采购政策的实施而增加了。尽管一些经过认证的热带阔叶材的价格的确有所增长，但到目前为止这些增长都在很大程度上被贸易吸收了。而且由于建筑用的木材大部分都是温带针叶材，经过认证的这类木材现在供给充足，可以在毫无溢价的情况下满足所有的需求。

“森林执法与施政(FLEG)”部长级会议进程中的政治参与：

英国政府在保证木材消费国政府在非法采伐问题中分担责任的方面起到了表率作用。2001年9月，英国和美国资助了在印度尼西亚巴厘召开的东亚森林执法与施政(EAST ASIA FLEG)会议，许多来自东亚的木材生产国的部长连同主要木材消费国的相关部长齐聚巴厘岛。会议产生的《巴厘部长级会议宣言》倡议木材生产国和消费国共同行动起来以解决共同拥有的薄弱的森林管理和不完备的森林执法等问题。《宣言》认识到贸易能够发挥的作用，并对激发其他相关国际行动的开展起到了颇具影响的促进作用。这些国际行动包括非洲(AFLEG)、欧洲和北亚(AFLEG)的地区“森林执法与施政”进程及一些木材生产国与消费国之间签订的双边协议。

与木材生产国政府的合作项目——将《宣言》付诸实践：

在东亚森林执法与施政 (EAST ASIA FLEG)部长级会议之后，英国和印度尼西亚的部长们决定通过一项“谅解备忘录”以在木材供求双方采取联合行动。签订于2002年4月的这项协议支持采取一系

2. 对木材产品的合法性及可持续性进行第三方认证（例如由森林管理委员会(FSC)、马来西亚木材认证委员会(MTCC)、泛欧森林委员会(PEFC)和其他认证机构提供的认证）被认为是必要的，因为发展中木材生产国出具的官方证明通常被认为是不可靠的，这主要是由于其施政环境适于非法采伐的产生。

列措施来打击印度尼西亚的非法采伐，并设计了用于规范贸易的诸如明确合法性的定义和设计木材追踪体系等内容。然而，“谅解备忘录”并不能扩展到贸易措施的实施上，因为对于欧盟成员国而言，这些措施只能在欧盟层面上实施。

对于英国而言，“谅解备忘录”的建立是政治参与的关键时刻。它帮助英国认识到其作为一个主要的林产品进口国应承担的帮助解决非法采伐问题的责任。它也帮助在政府间建立了承诺。

欧盟“森林执法、施政与贸易行动计划”中的合作伙伴——为采取根除欧洲市场上非法采伐木材贸易措施提供基础：

对于欧盟成员国而言，只能通过欧盟统一的方式来实施贸易措施。对非法采伐的木材不应进口到欧盟的建议的强大公众支持，以及一些木材生产国对停止接受非法木材的呼吁，致使欧盟“森林执法、施政与贸易(FLEGT)行动计划”的出现。这个于2002年开始起草2004年实施的计划，涵盖了一系列为达成根除非法采伐木材进入欧盟市场的目标的措施，包括推行公共采购政策，让私营部门参与进来，在投资规划中尽职尽责，并检查反洗钱立法等。

欧盟与木材生产国之间建立在自愿的贸易基础上的伙伴合作协议是“森林执法、施政与贸易行动计划”的核心。协议目标的达成要依赖于显示出口到欧盟的木材产品是合法生产的出口许可证，并由可靠的证明木材合法性并从原产森林到出口口岸进行跟踪体系的支持。欧盟已经启用一项新的法规赋予边境监查机关以拒绝来自于“伙伴国”的木材进入欧盟的权利，除非这些木材拥有“森林执法、施政与贸易行动计划”的许可证。

欧盟将向其伙伴国提供发展援助以帮助他们建立木材认证和许可证体系并使其具有可操作性。

人们逐渐认识到，“森林执法、施政与贸易行动计划”本身并不能涵盖目前与非法采伐相联系的国际贸易中的大部分，但它是一个良好的开端并帮助协议伙伴国建立了其他木材进口国能够轻易采用的证明木材合法性的机构和体系。

伙伴国将因实施“森林执法、施政与贸易行动计划”而大大受益。这包括建立用于改进执法的监查系统的投资，国家收益的增加，在一些情况下增加发展援助的预算，并保证了在木材合法性证明正在迅速成为市场准入条件的欧盟市场的持续准入。

欧盟成员国也将从“森林执法、施政与贸易行动计划”中获益。由于从伙伴国进口未经许可的（和非法的）木材将不再可能，木材贸易商将无需通过投资建设木材产销监管链进行监控即可保证所有的进口木材都是合法生产的。

下一步的打算——将计划变为现实：

英国政府认识到，为了使“森林执法、施政与贸易”体系运转起来，需要在合法性证明体系上进行巨额投资。这包括定义什么是合法的木材生产，建立检查森林中合法性生产遵守情况和从森林到出口口岸的木材产品的追踪体系，并建立或加强许可证发放机构的能力。英国将同其他的欧盟成员国一起，支持亚洲和非洲的伙伴国建立并开始实施这些体系。

人们也意识到，“森林执法、施政与贸易行动计划”对于非法采伐问题而言仅仅是一个片面的解决办法。木材贸易可以通过非伙伴国进行从而避开许可证制度，或者非伙伴国可以通过将他们生产的木材出口到伙伴国而利用许可证制度的市场优势获益。而且由于大多数的木材贸易都是在欧盟以外的国家完成的，因此将不受许可证制度的约束。我们需要寻找这些问题的解决办法，并探究作为非法采伐根源的腐败、缺乏透明度及资源分配不当等核心管理问题。英国政府将继续致力于这些方面的工作。

欲获得更多信息，请参见：

- 欧盟“森林执法、施政与贸易行动计划”：
http://ec.europa.eu/comm/development/body/theme/forest/initiative/index_en.htm
- 英国公共采购政策：
<http://www.defra.gov.uk/environment/internat/forests/uk-timber.htm>
- 英国国际发展部解决非法采伐问题的项目：
<http://www.dfid.gov.uk/casestudies/files/g8/g8-illegal-logging.asp>
- 外交及联邦事务部关于林业与非法采伐的信息：
<http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1145895527770>
- 木材贸易联合会“永久森林”网站：
<http://www.forestsforever.org.uk/>

此政策简报系列是森林趋势和产权与资源研究所 (RRI) 的共同项目“中国和亚太地区国家林产品贸易及其影响研究”的一部分，由 Kerstin Canby (kcanby@forest-trends.org) 和孙秀芳 (xsun@forest-trends.org) 编辑整理。 各期简报全部登在森林趋势网站 <http://www.forest-trends.org/programs/CHEAP.php> 上，免费下载。