

政策简报

2006年6月 | 第6期



FLEGT 简介

什么是FLEGT?

FLEGT表示森林执法、施政与贸易，是欧盟对于全球非法采伐和相关木质林产品贸易问题的回应。非法采伐及相关非法木材贸易对发展中国家造成了严重的环境破坏，并使得依赖林产品谋生的农村社区更加贫困。这也使发展中国家政府每年损失大约100-150亿欧元的收入。

《FLEGT行动计划》为在提高发展中国家和新兴市场国家监控非法采伐能力的同时减少这些国家与欧盟非法木质林产品的贸易提供了建议。

FLEGT的起源

非法采伐于1998年的八国集团外长《森林行动计划》中第一次被作为一个严重的国际问题提出。2002年4月，欧洲委员会举办了一个探讨欧盟应当如何打击非法采伐的国际研讨会。在同年年于约翰内斯堡举行的可持续发展世界峰会(WSSD)上，欧洲委员会提出了一项严正承诺以打击非法采伐以及与非法采伐木材相关的贸易。建立在此承诺基础之上的《FLEGT行动计划》于2003年5月被启用。

FLEGT行动计划

《FLEGT行动计划》提出了一系列旨在打击非法采伐活动的措施。这些措施包括：

- 为木材生产国的治理改进和能力建设提供支持；
- 致力于发展与木材生产国签订的《自愿伙伴关系协议》，以阻止其非法生产的木材进入欧盟市场；
- 努力减少欧盟对非法采伐木材的消耗，并抑制欧盟公共机构可能助长非法采伐活动的投资。

改进治理

非法采伐在发展中国家和新兴市场国家最为普遍。因此这些国家与欧盟成员国发展合作将能够在解决这一问题中起到重要作用。欧盟成员国的支持主要集中于以下几个方面：

- 发展可靠的木材跟踪体系以区分合法木材和非法木材；
- 通过提供准确的森林所有权、社会环境和法律法规的信息来增加透明度；
- 加强政府机构和其他公共机构的能力，以执行现有的法律法规，贯彻管理改革，并处理与非法采伐相关的复杂问题；
- 通过改进森林管理部门、公安、海关和司法部门的协作来增强森林法律法规的执行力度；
- 协助政策改革以保证为合法森林经营提供适当的激励，并阻止森林犯罪活动。
- 这些合作方式应当成为诸如国家森林计划等已经强调非法采伐及相关问题的现行进程的补充。民间组织的参与对保持信息透明度以及保证政策执行的行动不会对脆弱社区造成不利影响相当重要。

《自愿伙伴关系协议》

《行动计划》中建议的《自愿伙伴关系协议》(VPAs)是建立在木材生产国(FLEGT伙伴国)与欧盟之间的自愿的双边协议。VPAs提出了双方打击非法采伐活动的承诺和行动(见简报文件7)。

当前尚无一个机制可以使海关机构识别出非法木材并阻止其进入欧盟。而VPAs提供了这样一种方法,通过使用这种方法,合法生产的木材出口到欧盟能够通过FLEGT伙伴国发放的许可证被识别出。这项需要通过欧盟法规批准生效的方案将能够使海关机构批准查证合法的木材从伙伴国进入到欧盟,同时阻止未被识别(并有可能是非法)的木材。

鉴于确定加工过的木质林产品来源的复杂性,这个方案最初只涵盖了原木和粗加工锯材。

减少助长非法采伐的消耗和投资

《行动计划》还包括了促进使用欧盟内部具有合法来源的木材的措施(见简报文件2)。这些措施包括:

- 提倡成员国参考新近修改的欧盟公共采购立法,这部立法阐明了促进使用合法和可持续的木材的选择;
- 促成建立在公司的社会责任和环境责任原则上的私有部门计划;
- 建议银行和金融机构在进行林业投资风险评估(due diligence assessment)时考虑到环境及社会因素。

未来的政策选择

欧盟将继续同其他重要的木材贸易国进行对话,从而寻求发展一个更为全面的限制非法木材贸易的框架。欧洲委员会也将审议进一步的措施以支持《行动计划》目标的达成,包括通过立法来控制非法砍伐的木材进口到欧盟的可行性。



为什么FLEGT强调的是合法性而非可持续性?

近年来很多进程都以开发机制促进可持续森林经营为目标,但是欧盟的《FLEGT行动计划》却将重点主要放在促进合法生产的木材上面。所以《行动计划》强调的是合法性而非木质林产品和森林经营的可持续性理应备受关注。

尽管在过去十余年中创造了大量关于可持续森林经营的定义并进行了与之相关的执行和评估,却没有能够产生一个清晰的、被广泛接受的、国际通用的定义。

在许多国家,无论用什么定义衡量,现行森林开发的实践与真正的可持续森林经营都存在着巨大的差距。因此,对可持续性的最直接的要求也被证明不但难以定义,而且超出了许多森林所有者和经营者能力所能达到的范围。合法性要求,作为许多可持续林业定义的基本组成部分,就应该成为一个更可能达成的目标,并成为向可持续森林经营迈进的第一步。

毫无疑问,非法木材砍伐以及与之相关的贸易会慢慢侵蚀为达成可持续森林经营而付出的努力。当市场接受通过非法手段生产的低价的木材时,为可持续森林经营支付全部成本就会缺少激励。因此,在短期

内解决非法采伐及与之相关的贸易问题应当关注最具破坏性和危害性的林业实践，同时为向森林可持续性经营前进建立基础。

《行动计划》旨在培养欧盟同木材生产国之间的伙伴关系。在发展这些伙伴关系时，在每一个生产国的林业法律法规许可范围内进行是非常重要的。在缺少定义可持续森林经营的国际协议的情况下，将重点放在合法性上是识时务之举，并且为将部分最具破坏性的森林实践的产品排除出欧盟市场提供了条件。至于合法性的具体定义，将在欧盟成员国与伙伴关系国的单独的《伙伴关系协议》中阐明。

将合法性作为重点并不能为解决不可持续森林开发的所有问题提供解决方案。然而，欧洲委员会将致力于在林业部门推进可持续森林经营作为更长期的政策目标。因此《行动计划》的制定应该被放置在欧洲委员会和欧盟成员国为实现可持续森林经营的整体努力的背景中进行。



WTO的影响

为什么考虑世界贸易组织 (WTO) ?

《FLEGT行动计划》强调了建立一个机制以满足欧盟海关权威机构能够识别出合法生产的木材并将非法木材排除在欧盟市场之外的需要。《行动计划》建议继续推进《自愿伙伴关系协议》，在此协议下，合法生产的木材出口到欧盟时可以通过参与协议的生产国 (FLEGT伙伴国) 颁发的许可证进行识别。FLEGT伙伴国未经当局许可的木材出口将不能进入欧盟市场。由于关于贸易的任何限制都应当满足世界贸易组织 (WTO) 所制定的国际贸易规则，那么这个问题就升级到了欧盟提议的FLEGT行动计划是否符合国际贸易规则的层面上。

在WTO内提起诉讼的可能性

只有当一个诉讼在WTO内被提出时，贸易举措是否符合WTO规则的裁决才会发生。因此，作为一个预备事件，提议的许可证计划究竟是否将被提起诉讼是要画上问号的。

许可证计划将只适用于欧盟从FLEGT伙伴国进口木材。计划的条款将在欧盟和每一个FLEGT伙伴国之间通过双边协商自愿达成。难以想象一个签订了这样一个协议的国家将自己提出WTO诉讼。

在FLEGT协议下，什么激励能够使得第三国对欧盟的做法提起诉讼还远不清楚。在缺乏任何直接或间接的经济利益的情况下，是否有任何一个第三国会提出一项WTO诉讼是很值得怀疑的；因此，在这种情况下，任何一项WTO仲裁都极不可能发生。

也就是说，即使不是不存在，提出WTO诉讼的可能性也会相当小。因此，实际上，执行FLEGT计划的具体措施是否符合WTO规则的问题在很大程度上是一个理论问题。

WTO不会保护非法贸易

出于完整性的考虑，本文现在将探讨欧盟提出的FLEGT计划与WTO规则的兼容性问题。

WTO多边贸易体系是建立在一系列WTO所有成员国均认可的规则之上的。制定这些规则的目标是通过逐步减少关税和根除其他的保护性措施来使贸易自由化。当然，WTO规则是被制定出来保护合法贸易，而不是用来促进或保护例如走私等的非法贸易的。同样地，《FLEGT行动计划》旨在打击非法木材的生产与销售。

根据《FLEGT行动计划》，木材生产的合法性将参考木材出口国适用的法律法规来定义，这个体系的细节将在各国的双边协议中做出阐述。显而易见，从FLEGT伙伴国出口的未经官方许可的木材将被等同于非法走私木材；WTO规则中不存在执行双边协议打击这样的非法行为的障碍。

旨在打击非法木材生产的贸易措施是建立在自愿、双边协议的基础上的，因此不会与WTO规则产生任何冲突。这些举措将被精确定位——对准货物，而不是国家或者公司层面——因为这些举措的目标是抑制非法而非合法的贸易。

欧盟的声明（2004年4月）：FLEGT简报是由欧洲委员会制作的用以通报欧盟《行动计划》对森林执法、施政与贸易（FLEGT）的讨论情况，不代表欧盟的官方立场。该简报是英译稿，原文是多个独立的FLEGT简介短文，见欧盟网站http://europa.eu.int/comm/development/body/theme/forest/initiative/briefing_sheets_en.htm。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。翁茜，孙秀芳编译。

This issue of the China – East Asia Information Bulletin is a synthesis translation of several issue papers from the EU government outlining their Forest Law Enforcement, Governance and Trade Action Plan. The originals can be found at http://europa.eu.int/comm/development/body/theme/forest/initiative/briefing_sheets_en.htm. 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