

查塔姆研究所报告 | 概要和建议

Alison Hoare

July 2015

---

# 治理非法采伐及相关贸易

## 进展如何, 前路何在?



**CHATHAM  
HOUSE**

The Royal Institute of  
International Affairs

# 概要和建议

世界森林资源仍面临非法采伐的威胁,严重影响应对气候变化、推动可持续发展的进程。非法采伐助长腐败之风,破坏国计民生,催生社会冲突,剥夺政府收入,侵蚀国家自然资源基础。

过去十年,减少林业产业的违法行为取得了重要进展,然而,非法采伐问题仍普遍存在。2013年,在评估的九个木材生产国中,非法生产的木材超过8千万立方米(原木当量,RWE),几乎是这些国家木材总产量的1/3,并将会产生至少1.9亿吨二氧化碳排放。作为参考,丹麦、挪威以及瑞典2010年的二氧化碳排放总量仅为1.55亿吨。

自2006年以来,查塔姆研究所(Chatham House)采取多种方法,一直致力于追踪研究非法采伐治理工作产生的影响。私营领域证书的使用以及供应链的控制有所加强;木材消费国政府也采取了各种方式,包括通过立法禁止进口非法木材、推动合法木材市场发展以及努力与木材生产国达成双边协议以规范和鼓励木材合法出口。与此同时,生产国政府也进行了广泛的政策和治理改革。

## 近年来非法采伐治理工作进展放缓

查塔姆研究所对全球范围内非法采伐治理工作的第一次评估结果令人鼓舞。评估结果发表于2010年,认为21世纪早期各国合力加强执法工作,许多国家的非法采伐问题得到了明显改善。

但在2012至2014年间进行的第二次评估却展现出更加复杂的情况。国家层面取得的进展有目共睹,几乎所有接受评估的消费国非法木材进口份额都有所减少。许多生产国尽管在森林治理方面的工作仍非常薄弱,但已经在其他众多领域取得了持续发展。相应的,接受评估的生产国中许多已经减少了非法木材的出口份额。

然而,全球层面的进程却止步不前。自金融危机结束以来,接受评估的国家的非法木材进口总量增加了1/5。据估计,2013年非法木材进口总量达6千万立方米(原木当量),几乎达到十年前的水平。

这一趋势令人担忧,因为趋势出现的时间正是政府大刀阔斧治理非法采伐的时期,这一时期对国际社会而言甚为关键:2015年,各国政府正准备缔结新的全球气候协议,建立可持续发展新框架,并且讨论确定全球开发融资的优先任务。为实现上述目标,全球森林治理须取得长足的进步,各国必须大幅度减少温室气体的排放。

那么究竟是什么原因呢?概括而言,林业产业出现的三大变化导致非法采伐的治理工作不见起色。首先,新兴木材市场的出现削弱了一些发达国家推出的政策的影响。目前,非法木质产品贸易有一半去往中国,中国是全球最大的木材消费国及主要加工国。与此同时,生产国内部对木材的需求量增大,为合法和非法木材提供了市场。其次,更多的林地被清平,转作农用或其他用途。目前,全球交易的热带木材中多达一半来自因占用林地而遭砍伐的森林,而其中近2/3土地用途转换不符合法律政策。再次,许多国家小规模生产者的采伐急剧增加,而这种行为通常是不合法的,并且不受诸多政策法规的约束。

查塔姆研究所的第二次评估调查研究了九个木材生产国(巴西、喀麦隆、刚果民主共和国(刚果金)、加纳、印度尼西亚、老挝、马来西亚、巴布亚新几内亚以及刚果共和国)、三个加工国(中国、泰国及越南)和七个消费国(法国、印度、日本、荷兰、韩国、英国和美国)。此次评估展现了2000年来治理非法采伐以及相关贸易取得的进步,为如何强化和采取相关行动以应对森林行业出现的变化提出了建议。

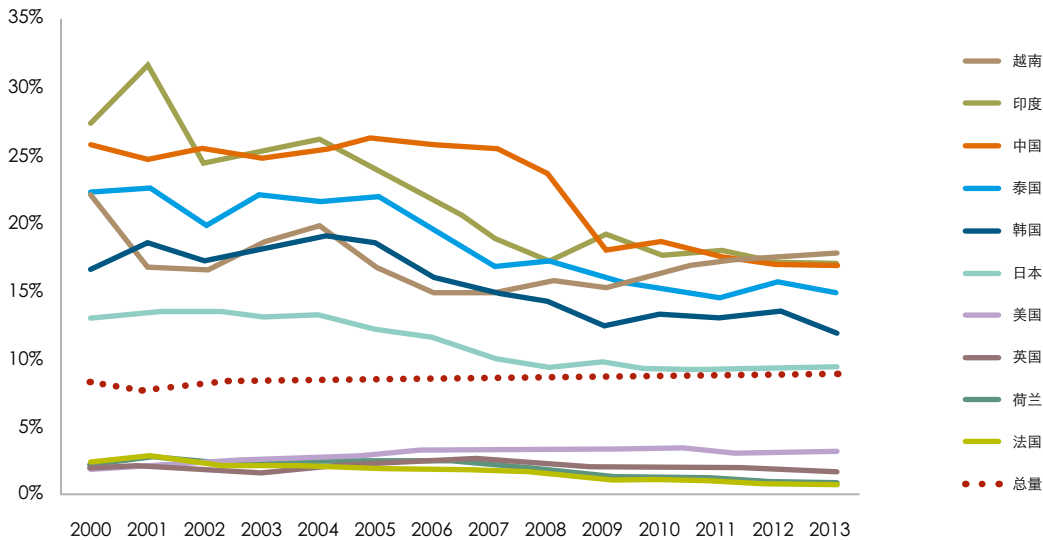
## 主要发现

**2000至2013年间,10个加工及消费国中有9个的非法进口份额有所下降。**

最为显著的下降出现在一些“非敏感”市场<sup>1</sup>,而在世纪之交,这些市场的非法进口份额非常高。例如在中国,非法进口份额从26%降至17%,印度从27%降

<sup>1</sup> “敏感”市场指由于立法、其他政策或者消费者选择等原因而对合法木材有着强烈的偏好的市场。本次评估中以下国家被认定为此类市场:澳大利亚、加拿大、欧盟、新西兰、挪威、瑞士及美国。剩余其他国家则为“非敏感”市场。

图1：10个加工和消费国极可能违法进口木质产品的百分比估算值(原木当量), 2000-2013年



来源：数据基于查塔姆研究所的估算；以及英国、法国、荷兰国家官方贸易统计数据(欧盟统计局)，日本贸易统计数据，美国国际贸易委员会贸易DataWeb，中华人民共和国统计局，泰国海关总署，韩国海关总署，印度(联合国商品贸易统计数据库)和越南合作伙伴国家的官方进口统计数据。所有国家的数据均借鉴了联合国商品贸易统计数据库及查塔姆研究所的分析。

至17%。而美国则逆向而行，2000年至2007年间，美国的非法进口份额从2%升至3%，随后便趋于稳定。

**消除欧盟及美国非法木材进口的措施取得了积极成果，但非法贸易的主体目前已转向其他国家。**

美国2013年非法木质产品的进口总量较2006年巅峰时期下降了1/3，此次评估中的三个欧盟国家的非法进口量在此期间内减少了一半。与此同时，新兴经济体中国、印度和越南的非法产品进口量增长却超过50%。这种转变限制了欧盟和美国(所谓的“敏感市场”)推行政策的影响力。

**世纪之交以来，全球贸易中非法木质产品份额保持不变。**

尽管大多数加工和消费国减少了非法进口，但在非法进口份额更大的国家，特别是中国，贸易额出现了增长。因此世纪之交以来，10个国家的非法进口份额保持在接近10%。

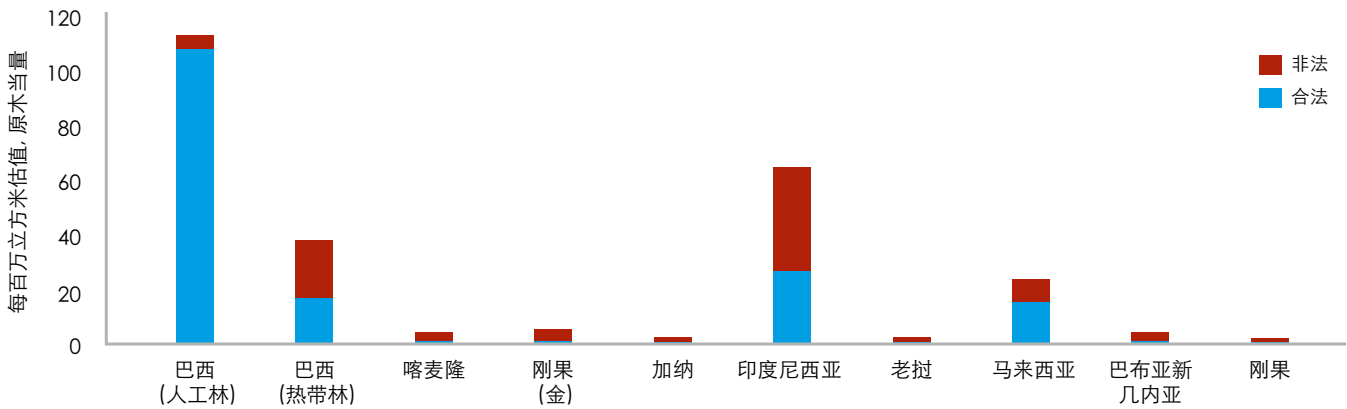
**主要木材加工和消费国家的立法工作将会对木材贸易的合法性产生巨大的影响。**

如果其他消费国能够将自己的非法进口份额减少至美国和欧盟的水平，那么全球范围内非法木质产品交易量将减少2/3。由于中国进口量大，即将出台的政策框架将成为关注的焦点。较为富裕的亚洲国家，如日本和韩国，则可以起到带头作用。

**大多数非法木材来自三个生产国，但其他国家的非法产品份额更高。**

2013年，绝大多数非法木材来自印度尼西亚(约50%)、巴西(约25%)和马来西亚(约10%)，这种程度上反映了这些国家林业资源的数量，因其合法木材生产量也很大(见图2)。刚果金、加纳、老挝、巴布亚新几内亚以及刚果共和国等其他国家出产的木材总量较少，但非法木材占总产量的份额远却很高，比如，几乎所有刚果民主共和国出产木材均来自非法来源。

图2：9个生产国合法及非法木材产量估算值, 2013年



来源：查塔姆研究所违法性估算、国际热带木材组织 (ITTO)、联合国商品贸易统计数据库 (UN Comtrade) 以及其他国家机构。

## 林业产业违法行为的本质正在改变。

2000年以来, 被认证为合法或者可持续的森林比例大幅度提高, 这与发放和管理大型森林选择性砍伐特许权时非法实践减少的趋势相符合。此外, 未经当局许可的大规模砍伐目前在许多国家已经不再普遍, 尤其是在巴西和印度尼西亚。然而, 占用林地伐木以及非正式的小规模伐木所生产的非法木材数量却不断提高, 抵消了这些进步。

## 治理方面的投资是减少非法采伐的关键所在。

政策评估得分较高的国家, 如巴西和印度尼西亚, 非法生产的程度往往较低, 而那些政策评估分数不高的国家, 如刚果金和老挝, 违法率则较高。然而, 没有一个评分系统能够全面评估现实情况的复杂性。加纳的政策评估结果良好, 但由于其国内非正式的小规模生产领域增加迅速, 非法采伐的比率仍较高。马来西亚非法采伐的比率最低, 但其政策框架的评估分并不高, 部分原因是其采伐权利分配相关的法律框架存在缺陷。

## 大多数生产国在森林管理方面都取得了巨大的进步。

比如, 印度尼西亚打击林业产业腐败和金融犯罪, 出台了一个保证木材合法性的国家体系, 并且通过了

一个具有里程碑意义的法院裁决, 为正式认可原住民习俗地权做准备。最无起色的是刚果金、老挝以及刚果共和国, 这些国家腐败盛行, 缺乏政府问责, 执法能力低下。

## 尽管森林治理取得进步, 差距仍然存在, 改革必须继续。

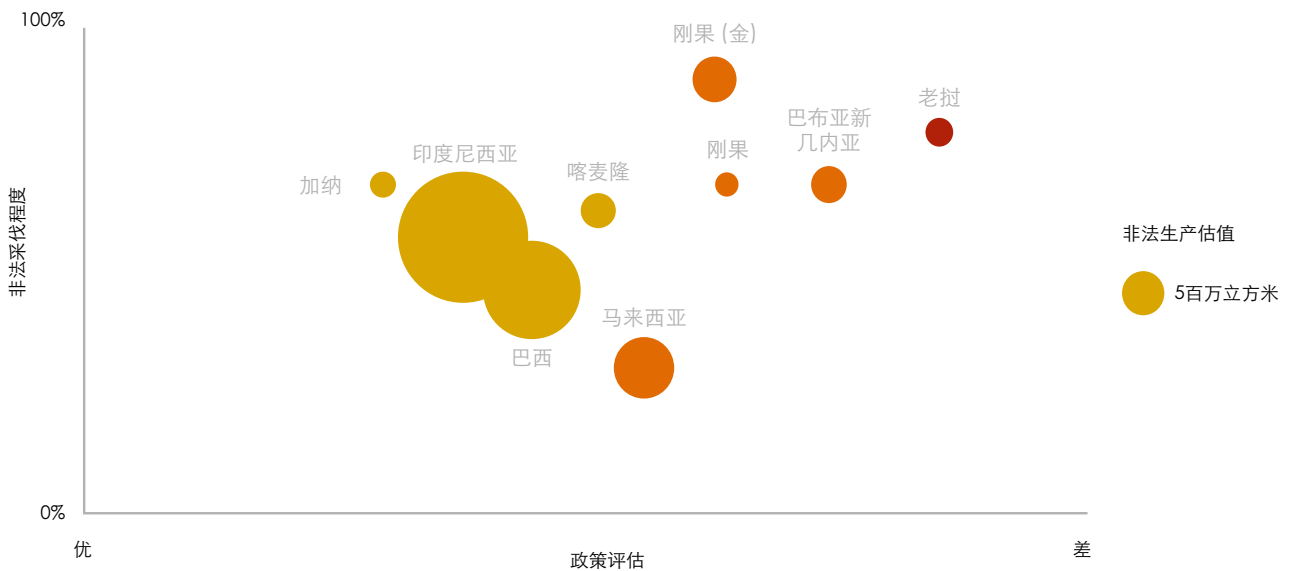
很多国家都采取了重要措施, 加强决策的透明度和参与度, 提高法律的明确性。然而, 各国必须采取更多行动, 确保这些成果能站稳脚跟: 比如, 新的法律有待执行; 有效的体制和自由必须到位, 使得人们能有更多林业产业的数据向政府问责。

## 建议

非法采伐仍旧普遍, 但这种事态不应被理解为近年来的努力本身是失败的。事实上, 有相当多的证据证明了治理非法采伐的行动在多个重要领域取得了成功。问题在于近年来的努力没有跟上木材生产和贸易的快速变化。

尽管少数开明政府的工作非常重要, 但光靠这些政府的努力无法解决问题。这个挑战规模之大需要全球范围内的通力合作以及果断应对。根据现有提议, 新的联合国可持续发展目标 (SDGs) 将能够促使国际社会采取行动, 解决诸如森林管理和治理之类的

图3：2013年各国治理评分以及非法生产的程度\*



\*图示反映了与政策相关的程度：红色代表25%及以下；橙色代表25%-50%；黄色代表50%-75%；绿色代表75%以上。

来源：查塔姆研究所政策评估、国际热带木材组织 (ITTO)、联合国商品贸易统计数据库 (UN Comtrade) 以及其他国家机构。

重要供方问题。SDGs还将鼓励私营部门努力建立可持续供应链。但要想取得成功，还需大量减少非法木材的销售市场。

欧盟和美国可用以往的成功经验为基础，分享最佳实践，担当全球领袖的角色。各国需通力合作，努力引导和协调主要生产国、加工国和消费国。比如，欧盟自愿合作伙伴协定 (VPAs) 等双边协定可以扩大，加入中国等第三方的消费或生产国。生产国政府可以合作分享治理非法采伐的最佳实践，可以通过能力建设和知识网络，运用捐助国支持，正式确定这种最佳实践的分享渠道。

站在更广泛的角度上看，20国集团峰会能够推动建立更为强大的国际制度，将供应方与需求方需采取的措施均包含在内。20国集团成员国的热带木材进口量占全球总进口量的90%以上，包含敏感市场和非敏感市场，并且包括主要的热带木质产品出口国，即印度尼西亚和巴西。在八国集团首脑会议的森林行动计划 (Action Programme on Forests) 基础上，20国集团治理非法采伐的承诺能够推动巴西、

中国、日本、俄罗斯以及韩国等国将这个问题提上政治议程。

全球解决非法采伐问题的新议程将包含五个行动要点，它将努力：

### 1. 深化改革力度

经历了早期的收获之后，许多木材生产国的治理改革趋于缓慢。政府想要让改革重回正轨就必须做出改变，坚定政治意愿，解决腐败等更困难的遗留问题。首要任务包括：

- 在生产国建立拥有恰当资源和权力的反腐机构；
- 加强民间社会对林业产业的监督，建立体制框架回应民间社会的相关发现；
- 加强生产国的执法力度，包括通过加强司法部门的能力建设；
- 深化在欧盟和美国的合作，推动立法以禁止非法进口；

- 落实现有承诺来确保生产国的行业透明性，包括向采掘业透明度行动计划 (Extractive Industries Transparency Initiative, 简称EITI) 的提交中包括国家的林业和农业情况；以及
- 要求伐木公司公开其向作业所在国政府支付的款项，确立严格的标准要求公司报告其作业对森林造成的影响。

## 2. 扩大治理范围

最有效的需求方治理手段仍局限于少数发达消费国家，他们的努力使得全球木质产品进口份额有所下降。日本和韩国等其他发达国家以及印度和中国等其他新兴消费和加工国也应采取类似措施。此外，生产国政府也应努力抑制国内快速增长的非法木材消费量。首要任务包括：

- 在主要加工及消费国通过立法禁止非法木质产品的进口及销售，并且要求公司严格执行相关规定 (国际合作应为此提供支持，分享最佳实践，确保方法的一致性)；
- 考虑在主要加工和消费国引入公共采购政策作为暂行办法；以及
- 采取措施推动生产国国内的合法木材市场，对于公共部门及企业的采购提出严格标准。

## 3. 关注小规模生产

目前的工作主要关注大型砍伐特许权，但小规模的生产也应引起各国的注意。首要任务包括：

- 通过减少行业准入壁垒，促进遵纪守法将小规模生产者和加工者纳入正式部门 (很多时候要求生产国政府进行法律改革，采取合法性认证程序，并且均需要加大对能力建设和扩大服务的投入)；
- 推广自愿合作伙伴协定 (VPAs) 或其他关注小规模生产部门的双边合作协议；

- 在更多生产国引入针对小规模生产的合法木材的公共采购政策；以及
- 在贸易商和经销商之间、小规模生产者和加工者之间建立起长期的互助伙伴关系。

## 4. 依靠智能数据

数据资料的普遍缺乏，尤其是公共领域数据的缺乏，让民间社会无法有效地监督采伐业，让私营部门无法采纳最佳实践，也让生产者和援助国政府无法推行有效的政策。因此，必须研发新型技术，加强数据收集，提高数据的可访问性。首要任务包括：

- 加大生产国数据统计的投入，推动生产、消费及贸易领域可靠数据的收集 (20国集团能够在该领域发挥重要作用，支持国际合作，促进该项行动的实施)；以及
- 引入系统的政府监督，检测森林治理相关的发展援助和政策带来的影响以及非法采伐的程度，这一点在援助国尤为重要。

## 5. 制定进一步策略

非法木材的生产越来越多地出自农业、矿业和基础设施的扩展，所以必须立即出台跨部门策略，让林业以外的产业加入到非法采伐的治理之中。首要任务包括：

- 生产国政府应阐明并执行土地利用规划和管理相关的法律 (私营部门应鼓励政府采取作为，否则私营企业将很难建立合法且可持续的供应链)；
- 确保治理非法采伐的行动——包括合法性保障体系——涵盖因非法占用林地而砍伐的树木；
- 生产国政府应制定审查及补偿以往非法砍伐占林行为的体系 (如实施制裁或者重新协商取得林地使用许可)；

- 
- 在消费国推出相关政策，减少非法伐木相关的非森林产品的贸易（如通过立法禁止此类贸易、推行公共采购政策以及要求企业上报环境政策及影响）；以及
  - 在自由贸易协议内发展更强有力的保护措施，缓解森林遭受的负面影响。

## 前景展望

过去的15年中，全球森林遭受的威胁日益严峻。非法采伐的治理工作尽管取得了巨大的成果，但仍任重道远。2030年，将比对各国政府今年下半年即将做出的承诺来检验成效：遵照新的全球气候协议减少温室气体的排放，并且建立新的SDGs。而非法采伐则是实现这两项承诺路上的绊脚石。如果国际社会能够围绕上述五点开展合作，就能彻底逆转局势，形成能吸收而非释放碳，提供可持续的生计而非催生社会冲突，为公共收入做出贡献而非助长非法融资的全球林业产业。

