

查塔姆研究所报告

Alison Hoare

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

查塔姆研究所报告

Alison Hoare

2015年7月

治理非法采伐及相关贸易 进展如何，前路何在？

查塔姆研究所，又名英国皇家战略研究所 (**Chatham House, the Royal Institute of International Affairs**)，是一家位于伦敦的政策独立研究机构。我们的宗旨是帮助建立一个长期安全、繁荣和公平的世界。



The Royal Institute of International Affairs

Chatham House
10 St James' s Square
London SW1Y 4LE
T: +44 (0) 20 7957 5700
F: + 44 (0) 20 7957 5710
www.chathamhouse.org

慈善团体注册编号 208223

© 英国皇家战略研究所，2015

本出版物所阐述的观点仅代表作者本人的观点，与查塔姆研究所无关。

版权所有。未经版权持有人事先书面许可，不得以影印、录音或其他数据存储和检索系统等任何电子/机械形式或方式复制或发送此出版物的任何部分。

国际标准图书编号 978 1 78413 065 7

可在大英图书馆的目录记录中查询本文标题。

封面图片 © istockphoto.com

排版 Blossom, www.blossoming.it

Latimer Trend and Co Ltd在英国印刷装帧

本报告全部采用脱墨废纸打印，经由ISO 14001认证工厂加工，加工过程中未采用氯气漂白。



目录

致谢	iv
关于作者	v
缩略语	vi
前言	vii
概要和建议	viii
1 引言	1
2 林业 —— 一个不断变化的产业	4
3 非法采伐的程度	11
4 非法木材流向何处？	18
5 森林治理：生产国变化的证据	28
6 减少非法木材市场：哪些措施有效？	42
7 总结和建议	54
附录1：查塔姆研究所指标	59
附录2：非法生产估值	61

致谢

作者谨此感谢Adelaide Glover、Johanna Lehne、Alice Rowsome、Laura Wellesley过去三年中为本项目研究提供的宝贵支持；还要感谢Rob Bailey、Duncan Brack、Emily Fripp、James Hewitt、Mary Hobley、Chen Hin Keong、Sam Lawson、Mari Momii、Sten Nilssen、Felix Preston、Jade Saunders、Silas Siakor、Hugh Speechly对本篇报告进行审阅并提出他们各自的看法、见解以及评论。

查塔姆研究所还要向所有那些为本研究提供2014-2015年度国别报告的诸位表示衷心的感谢。他们是Rosa Abruzzese、Gene Birikorang、Jeff Cao（首尔国立大学）、Caitlin Clark（世界资源研究所）、Anna Fanzeres（国际野生生物贸易研究组织）、Théophile Gata（CAGDFTA）、Gae Gowae、Suree

Lakanavichian（清迈大学）、Claudine Léger、T. Manoharan、Ikuko Matsumoto（地球环境战略研究机构）、Federico Lopez-Casero Michaelis（地球环境战略研究机构）、Ruth Nogueron（世界资源研究所）、Ed Pepke（Dovetail Partners有限公司）、Mihyun Seol（韩国森林资源研究所）、Rachel Shairp（查塔姆研究所）、Laura Wellesley（查塔姆研究所）、以及经济发展委员会（CED）、Efeca、Probos和国际野生生物贸易研究组织（TRAFFIC）。

查塔姆研究所感谢英国国际发展部（DFID）对本项目的慷慨资助。

本文得出的结论和建议仅代表作者本人观点，与顾问、审稿人及资助方无关。

关于作者

Alison Hoare 是查塔姆研究所资深研究人员，主要研究领域为森林治理、自然资源利用以及社区林业。她主持开展了研究所关于非法采伐和森林治理的项目，并且参与研究了环境犯罪和气候变化问题。Hoare女士曾供职于不同的环境和林业组织，开展研究、政策分析和项目管理工作。

缩略词

非洲地区森林执法与施政	AFLEG	独立监测森林执法与施政	IM-FLEG
农业、林业和其他土地利用	AFOLU	独立监测REDD计划	IM-REDD
东南亚国家联盟	ASEAN	国际热带木材组织	ITTO
国际热带木材技术协会	ATIBT	反贪委员会【印度尼西亚】	KPK
必维国际检验集团	BV	印度尼西亚生态认证学会	LEI
中国木材合法性认定管理办法	CATVS	谅解备忘录	MoUs
国际林业研究中心	CIFOR	马来西亚木材认证计划	MTCS
濒危野生动植物种国际贸易公约	CITES	国家经济研究局	NBER
监管链	CoC	海外发展研究所	ODI
调查委员会	COI	木材来源的合法性	OLB
中部非洲森林委员会	COMIFA	森林认证认可计划	PEFC
受控木材	CW	巴布亚新几内亚	PNG
英国环境、食品及农村事务部	DEFRA	雨林联盟	RA
英国国际发展部	DFID	亚太林业贸易	RAFT
森林原产地档案	DOF	减少毁林和森林退化造成的排放	REDD+
刚果民主共和国	DRC	资源挖掘监测	REM
欧洲森林研究所	EFI	原木当量	RWE
环境调查局	EIA	农业和商业特别租赁	SABL
采掘业透明行动计划	EITI	可持续发展目标	SDGs
欧洲木材贸易联合会	ETTF	瑞士通用公证行	SGS
欧盟	EU	印度尼西亚木材合法性验证制度	SVLK
欧盟木材法规	EUTR	透明国际	TI
森林执法与施政	FLEG	联合国	UN
欧盟森林执法、施政与贸易	FLEGT	联合国大会	UNGA
森林管理	FM	美国	US
森林管理委员会	FSC	美国国际贸易委员会	USITC
可持续贸易行动计划【荷兰】	IDH	合法验证	VLC
禁止非法采伐法案	ILPA	合法来源认证	VLO
国际货币基金组织	IMF	自愿伙伴关系协议	VPA

前言

本报告是对为期数年的“非法采伐指标”项目的总结，查塔姆研究所通过该项目监测和了解全球林业治理以及打击非法采伐工作取得的进展。

第一次评估报告发表于2010年，包含了12个国家的研究发现。第二次以及当前评估，即本报告主题，又新增了7个对象国，综合了19个国家2014至2015年间发表的国别报告。选择这些国家是因其在全球林

业部门中的相对重要性，其中9个木材产品生产国的出口量占全球木材产品出口总量的10%（圆木当量），剩余的10个加工和消费国的木材产品进口量则约占全球进口总量的半数左右。

本项目的研究成果及数据库可在专门网站下载：
<http://indicators.chathamhouse.org>.

项目出版物

国际评估

Lawson, S. MacFaul, L. (2010) 《非法采伐及相关贸易：全球应对工作指标》

国别报告

- Brack, D. (2014), 《非法木材贸易：荷兰的应对工作》
Brack, D. (2014), 《非法木材贸易：英国的应对工作》
Hoare, A. (2014), 《非法采伐及相关贸易：加纳的应对工作》
Hoare, A. Wellesley, L. (2014), 《非法采伐及相关贸易：印度尼西亚的应对工作》
Hoare, A. (2015), 《非法采伐及相关贸易：喀麦隆的应对工作》
Hoare, A. (2015), 《非法采伐及相关贸易：马来西亚的应对工作》
Lawson, S. (2014), 《刚果民主共和国的非法采伐问题》
Lawson, S. (2014), 《巴布亚新几内亚的非法采伐问题》
Lawson, S. (2014), 《刚果共和国的非法采伐问题》
Lawson, S. (2014), 《非法木材进口和再出口：泰国、韩国及印度问题的规模及应对情况》

Momii, M. (2014), 《非法木材贸易：日本的应对工作》

Momii, M. (2014), 《非法木材贸易：美国的应对工作》

Saunders, J. (2014), 《非法采伐及相关贸易：老挝的应对工作》

Saunders, J. (2014), 《非法木材贸易：越南的应对工作》

Wellesley, L. (2014), 《非法木材贸易：法国的应对工作》

Wellesley, L. (2014), 《非法木材贸易：中国的应对工作》

Wellesley, L. (2014), 《非法采伐及相关贸易：老挝的应对工作》

方法论论文

Lawson, S. (2007), 《非法采伐及相关贸易：评估全球应对工作》

Lawson, S. (2014), 《泰国、韩国和印度非法木材进口源评估的方法论》

Hoare, A. (2014), 《非法木材和造纸工业进口程度评估方法论：中国、法国、日本、荷兰、英国、美国和越南的评估结果》

概要和建议

世界森林资源仍面临非法采伐的威胁，给应对气候变化、推动可持续发展的进程带来严重影响。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（圆木当量，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。相比之下，2010年丹麦、挪威、瑞典三国的二氧化碳排放总量才只有1.55亿吨。

自2006年以来，查塔姆研究所（Chatham House）一直致力于跟踪研究各种非法采伐治理工作产生的影响。私营领域越来越多地采用认证及供应链管理等措施；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结果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（圆木当量），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，生产国内部的木材需求量增大，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森林转换，而其中近2/3的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。

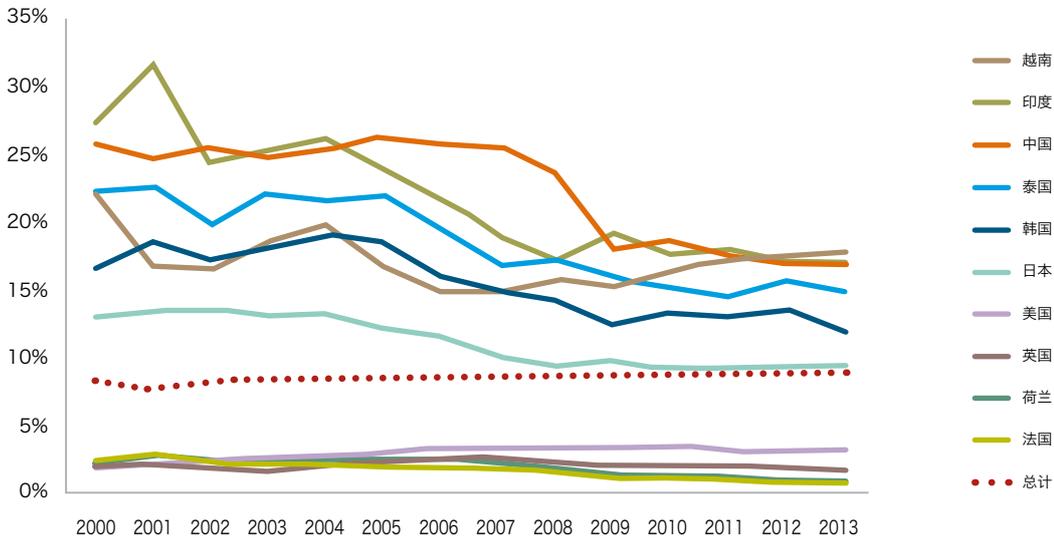
查塔姆研究所的第二次评估调查研究了九个木材生产国（巴西、喀麦隆、刚果民主共和国（刚果金）、加纳、印度尼西亚、老挝、马来西亚、巴布亚新几内亚以及刚果共和国）、三个加工国（中国、泰国及越南）和七个消费国（法国、印度、日本、荷兰、韩国、英国和美国）。此次评估展现了2000年来治理非法采伐以及相关贸易取得的进步，为如何强化和采取相关行动以应对森林行业出现的变化提出了建议。

主要发现

2000至2013年间，10个木材加工及消费国中有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¹。而在世纪之交，这些市场的非法木材进口份额非常高。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。

¹ “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非法进口木质产品的百分比估算值 (圆木当量), 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，中华人民共和国国家统计局，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。

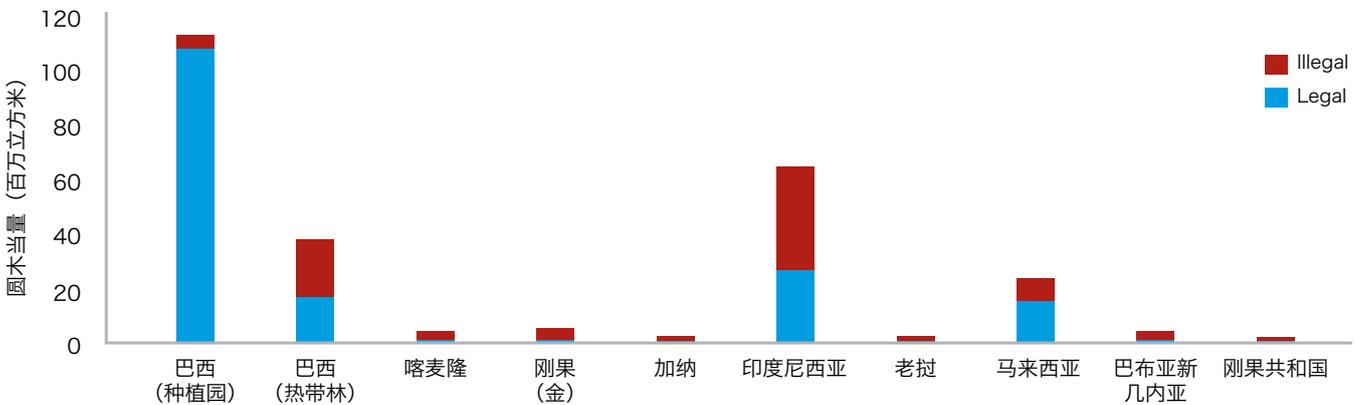
消除欧盟及美国非法木材进口的措施取得了积极成果，但非法贸易目前已转向其他国家。 美国2013年非法木质产品的进口总量较2006年巅峰时期下降了1/3，此次评估中的三个欧盟国家的非法进口量在此期间内减少了一半。与此同时，新兴经济体中国、印度和越南的非法产品进口量增长却超过50%。这种转变限制了欧盟和美国（所谓的“敏感市场”）推行政策的影响力。

世纪之交以来，全球贸易中非法木质产品份额保持不变。 尽管大多数加工国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，贸易额却出现了增长。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%。

主要木材加工国和消费国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%）。这在某种程度上反映了这些国家林业资源的数量，其合法木材产量也很大（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却很高。比如，几乎所有刚果民主共和国出产的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



资料来源：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，森林转换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。

加大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地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，印度尼西亚为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。

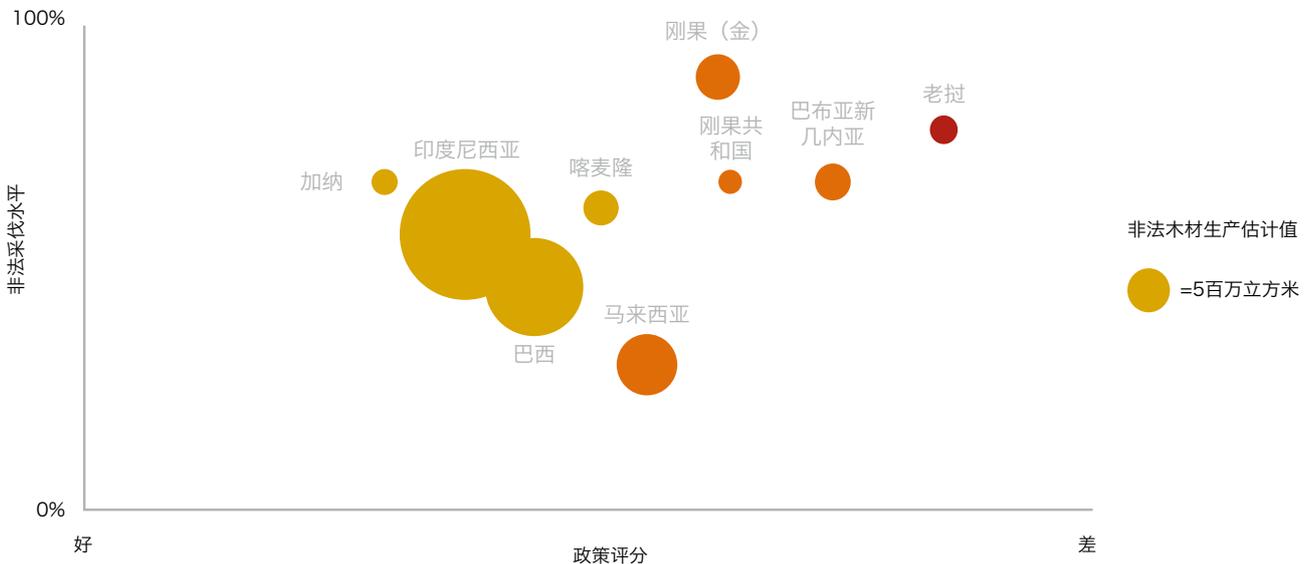
尽管森林治理取得进步，差距仍然存在，改革必须继续。 很多国家都采取了重要措施，加强决策的透明度和参与度，提高法律明确性。然而，各国必须采取更多行动，确保这些成果能站稳脚跟。比如，新的法律有待执行；有效的体制和自由必须到位，使得人们能够获得更多的林业产业数据向政府问责。

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。

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。

欧盟和美国可用以往的经验为基础，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，将供需双方需要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) 基础之上，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：

- 在生产国建立具备相应资源和权力的反腐机构；
- 加强民间社会对林业产业的监督，建立制度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

目前工作的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纠正以往非法森林转换行为的体系(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，全球森林遭受着日益严峻的威胁。非法采伐的治理工作尽管取得了巨大的成果，但仍旧任重道远。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，形成能吸碳而非释放碳、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。

1. 引言

森林对于可持续发展的潜在贡献是不可估量的：全球四分之一人口的生计有赖于森林²，国际木质产品贸易额更是超过了2500亿美元³。森林还为我们提供了丰富的生态系统服务，包括通过其在水循环以及碳循环中的功能调节气候进程。

尽管世纪初以来，林业治理工作取得了显著进展，但过去几年中，非法采伐的治理进程却逐步放缓。许多国家大部分的木质产品仍不合法。由此引发的问题影响十分深远，尤其是在财政方面：发展中国家政府因此损失大量的潜在税收。此外，非法采伐还造成了森林资源的流失和退化，破坏国计民生，催生社会冲突和腐败。

由于21世纪初各国的共同努力，本次评估中许多国家的非法采伐情况都有了明显改善。消费国引入一系列的“需求侧”措施，缩小非法木材的销售市场（主要在欧盟和美国）；生产国也采取了各种“供应侧”措施，着重改善森林治理，这些都促进了非法采伐治理工作的进步。然而，全球林业部门发生的根本性变化为将来的治理工作带来严峻挑战，阻碍工作的进一步开展。

自然资源需求增加，土地争夺不断激化，许多发展中国家和新兴经济体的木材市场也在迅速成长。中国现在是全球最大的木质产品进口国和消费国，也是主要的加工中心。这就意味着欧美等西方进口国的进步政策对于木材市场整体格局的影响相对不大。与此同时，小规模生产者的地位日益凸显，越来越多的林地被清平，转作其他用途，这些问题带来的挑战都是现行政策框架不足以应对处理的。今年早些时候，各国将缔结新的气候协议，旨在将全球气温上升幅度控制在2摄氏度以内。迄今为止的协商都非常重视“减少毁林和森林退化所致排放量”（REDD+）。⁴

国际社会已经采取了大量举措，并且引导大量资金用于尝试各种方法，支持各国起草各自的REDD+战略计划⁵。今年，各国也将达成新的全球可持续发展目标（SDGs），为2030年之前的行动构建框架。目前起草的一系列目标中，包括森林可持续管理在内的森林相关事宜受到了很高的重视。⁶

REDD+ 项目和SDG进程的成功仰仗各国大幅度削减温室气体排放，大力改善全球自然资源的管理方式。全球10%的温室气体排放量来自林业⁷，非法采伐则是导致这一问题的主要因素：2000至2012年间至少1/3的热带森林砍伐都是由非法占用林地造成的。⁸ 因此，治理非法采伐，强化森林治理不仅是达成全球气候和发展目标的重要组成部分，更是推动全球可持续发展的重要力量。

查塔姆研究所2010年的第一份非法采伐评估报告发现，2002年以来，非法采伐数量已经下降了近1/4，非法木质产品的进口量在2004年达到巅峰之后下降了30%。2015年的评估报告在2010年以来森林工业内的研究发展的基础上，对数据进行了更新。本篇报告旨在展现世纪之交以来森林治理和非法采伐治理工作所取得的成效。报告还将分析研究全球林业变化带来的影响，新型的生产方式以及全球贸易的转型，并在此基础上思考未来的政策发展。

² 详见<http://www.fao.org/forestry/livelihoods/en/>

³ 该估测以木质产品出口价值为基础，由查塔姆研究所对联合国商品贸易统计数据库数据分析后得出。

⁴ 详见http://unfccc.int/land_use_and_climate_change/redd/items/7377.php。

⁵ 包括联合国REDD项目 (<http://www.un-redd.org>)、森林碳伙伴基金(<http://www.forestcarbonpartnership.org/>)、森林投资项目 (<http://www.climatefundsupdate.org/listing/forest-investment-program>) 资助的行动；

⁶ 联合国大会 (2014)《大会可持续发展目标开放工作组的报告》，A/68/970，2014年8月12日

⁷ Smith, P. 等人 (2014), 农业、林业和其他土地利用 (AFOLU)，政府间气候变化专门委员会 (2014) Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge: Cambridge University Press (https://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.shtml#1)。

⁸ Lawson, S. (2014a), Consumer Goods and Deforestation: An Analysis of the Extent and Nature of Illegality in Forest Conversion for Agriculture and Timber Plantations. Washington, DC: Forest Trends.

非法采伐的定义

本次评估将非法采伐定义为一切与木材砍伐、加工和交易相关的违法行为。因此非法采伐将不局限于森林产业内部的活动；定义涵盖了供应链中的一切违法行为。例如，用非法许可证采伐、在保护区采伐、砍伐量超出许可定额、无证加工、逃税以及出口商品未缴纳出口税。

这一定义也包含了非法清林转作他用（即“森林转换”），其中包括无许可而将林地转作其他用途，或者通过腐败等非法途径获取许可进行作业。此类转换过程可能牵扯到其他行业的违法行为，如违反农业及矿业法律。对非法设立的人工林的砍伐也属于非法采伐行为。

非法采伐的另一面通常被称为“非正式”采伐，指的是指小规模生产者无法遵守法律规定的采伐活动，原因可能是由于相关法律部分不够明确，遵纪守法成本过高，或者取得法律许可的过程过于繁琐冗长。

方法

本文的分析以查塔姆研究所的一个项目研究成果为基础，旨在跟进和理解全球加强林业治理以及治理非法采伐工作过程中取得的进展。项目自2006年启动以来，通过制定一系列指标，让研究人员可以对不同时间和国家的各类数据进行比较。

第一次评估报告发表于2010年，包含了12个国家的研究成果。本次评估又新增了7个国家。所有19个国家的国别报告均发表与2014至2015年间。⁹ 选择这些国家的主要出于其在全球森林工业中的相对重要性，其中9个生产国木质产品出口量占全球总量的10%（圆木当量），剩余的10个加工和消费国的木质产品进口量则约占全球总进口量的一半。接受评估的所有国家参见图4。

图4：被评估国



⁹ 所有报告均可从项目网站下载：<http://indicators.chathamhouse.org>。泰国、韩国和印度的报告已合并为一份。

本次评估所采用的指标皆由五个国家的试点测试得出（方法详情参见附录1）。指标借鉴了诸多数据（详见下表1）。这些数据有的与非法采伐的程度直接相关，有的则涉及更广泛的环境治理，以此展示全球林业产业违法性风险以及利益相关者（政府、私营部门和民间社会）针对这些问题采取的行动。

这里需要强调的是，这些指标并不能深入分析非法采伐的本质或成因，且这并不是本次评估的主要目标。正如上文所述，本次评估旨在考量非法采伐治理工作中取得的进展以及针对不同情况的最佳干预手段。

表1:查塔姆研究所指标

指标	数据来源
对非法采伐问题及相关贸易的关注程度	回顾国内外的媒体报道
政府应对工作	评估国家政策及法律框架（设计和执行情况）
	执法和森林税收数据分析
	对政府应对工作的专家评估问卷
私营部门的应对工作	自愿进行合法性认证及可持续性认证的数据分析*
	贸易数据分析，评估“敏感”和“非敏感”市场之间的贸易变化**
	对私营部门应对工作的专家评估问卷
非法采伐及相关贸易的程度	贸易数据差异
	木材平衡分析
	进出口国家的贸易数据分析
	对非法采伐规模的专家评估问卷

* 可持续性认证是一个自愿的程序，用于标识那些产自符合特定良好管理标准的森林木材。最大的两个森林产品可持续认证机制为森林管理委员会（FSC）和森林认证认可计划（PEFC）。

** “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敏感市场：澳大利亚、加拿大、欧盟、新西兰、挪威、瑞士及美国。其他国家则为“非敏感”市场。

2. 林业 —— 一个不断变化的产业

要点

- 20世纪90年代以来，国际社会达成广泛共识：治理林业产业的违法行为、改善森林治理是增强可持续性不可缺少的一部分。
- 欧美等发达国家（这里被归类为“敏感”市场）针对非法采伐问题采取了一系列措施，旨在减少非法木材贸易，支持合法生产。
- 但由于新兴经济体和发展中国家木材需求量的增长，这些“敏感”市场的木材消耗量占整体比重不断下降。
- 与此同时，木材生产方式发生了巨大的变化：人工用材林产量快速增加，清林转作他用的情况也愈演愈烈。目前，森林转换极有可能占到全球热带木材总量的一半。
- 需求和生产模式的转变影响着现行政策工具的有效性，各国应进行必要的变革，保证森林产业的合法性和可持续性。

世纪之交以来，林业产业经历了巨大的变化：木材的生产方式发生了转变，消费和贸易模式也出现了变化。与此同时，政策环境也有所变化。国际社会不仅积极深化治理非法采伐问题，而且将森林提上了全球可持续发展和气候变化相关政策的议程。

木材供应和贸易方式的变化是阻碍各种政策措施执行的主要问题，影响政策在治理非法采伐、建立可持续发展的林业产业方面的有效性。

国际政策背景

20世纪90年代，非法采伐的问题在国际政策讨论中开始受到广泛关注。治理林业部门的违法行为、改善治理能够在环境方面促进森林管理的发展，在经济方面增加政府税收。因此，这两项措施已经成为发展林业产业可持续性必不可少的部分。

这种方法得以发展，一个原因是其获得了众多利益相关者的支持。生产国政府主要看好打击违法行为能支持维护本国主权（然而在这些国家，关于森林保护以及可持续性的讨论则经常被视为对本国主权的

侵犯），捐助国政府则看好其帮助实现推进可持续发展、减少贫困的目标。对私营部门来说，是一种保护合法木材企业免受廉价非法木材冲击的方法。与此同时，许多民间团体也大力支持合法性方法，认为这是建立一个更加可持续、更加公平的林业产业的要素（虽然许多民间组织也同时担心这种行为可能会对依靠森林为生的居民造成威胁。）¹⁰

1998年的8国森林行动纲领包括了非法采伐的内容。在接下来的五年中，世界银行组织了一系列关于“森林执法与施政”（FLEG）的地区会议，促进全球就治理非法采伐问题达成政治共识。消费国与生产国之间签署了诸多双边协议，目的在于加强各国在这个问题上的合作¹¹。

在这种不断加深的共识之下，欧盟森林执法、施政与贸易（FLEGT）行动计划应运而生，为欧洲2003年起治理非法采伐工作的方法提供了框架。¹² 计划意识到欧盟是非法木质产品的重要市场，提出以贸易为杠杆，支持改进治理工作。计划不仅提出了一系列旨在减少欧洲非法进口、促进合法进口需求的措施，同时也支持生产国提高本国林业产业的合法性。

¹⁰ Humphreys, D. (2006), *Logjam: Deforestation and the Crisis of Global Governance*. London: Earthscan; Colchester, M. 等人 (2006), *Justice in the Forest: Rural Livelihoods and Forest Law Enforcement*. 茂物, 印度尼西亚: 国际林业研究中心(CIFOR); 以及 Kaimowitz, D. (2005), 'Illegal logging: causes and consequences', 发表于香港的森林非法采伐对话

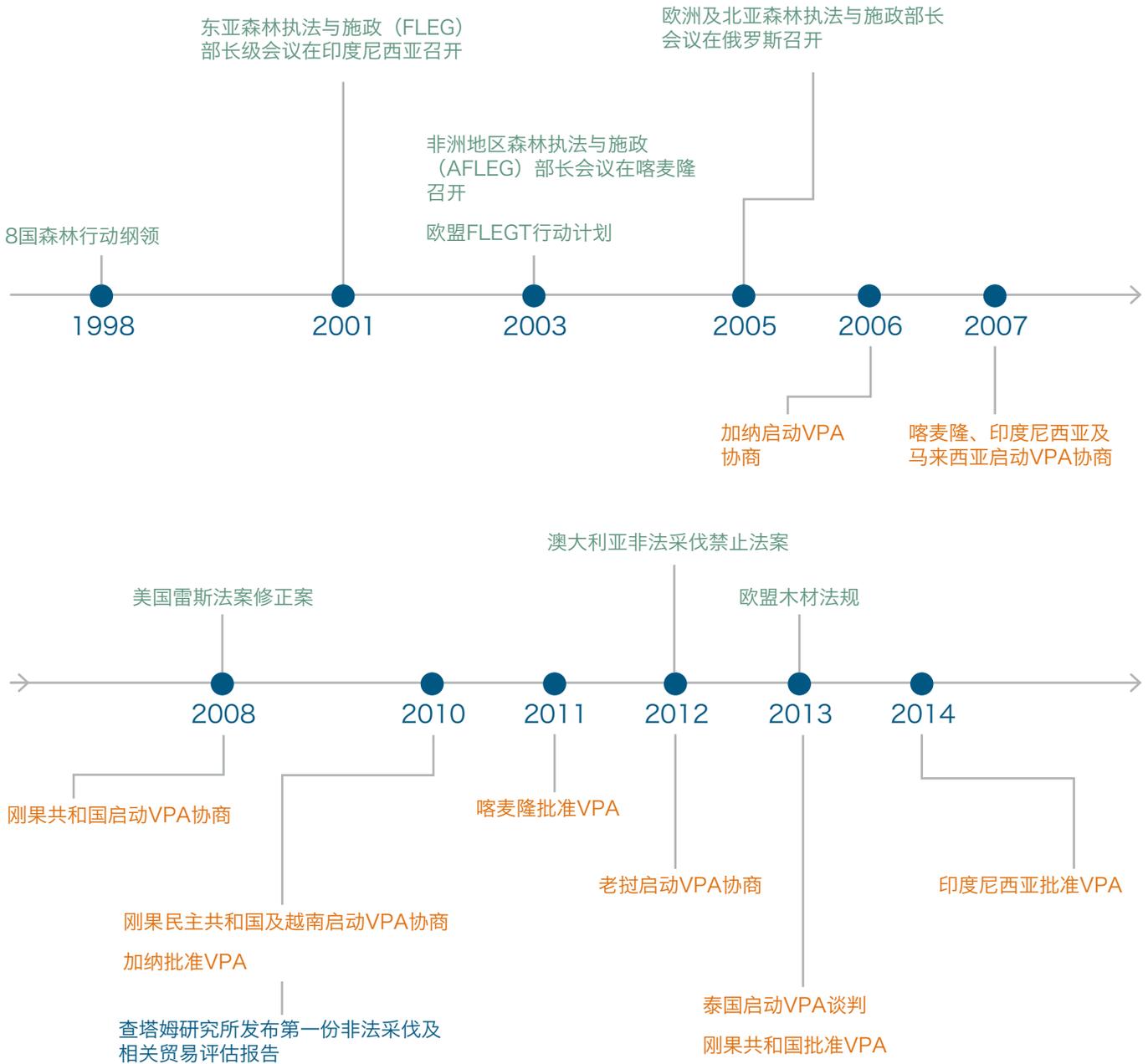
¹¹ Humphreys (2006); 以及 Overdevest, C. 和 Zeitlin, J. (2014), 'Assembling an experimentalist regime: Transnational governance interactions in the forest sector', *Regulation & Governance*, 8(1), pp. 22-48.

¹² 欧盟FLEGT行动计划全文详见http://ec.europa.eu/environment/forests/illegal_logging.htm.

治理非法采伐及相关贸易：进展如何，前路何在？

林业——一个不断变化的产业

图5：重大发展时间线



其中两个最重要的发展应该是通过了欧盟木材法规（EUTR）用以禁止非法木材流入欧洲市场（2013年生效）¹³，以及签订了更多的自愿伙伴关系协议（VPAs）。在协议下，欧洲只能从伙伴国家进口获得合法资质（即拥有FLEGT许可证）的木材（见下文本框1）。

与欧洲的进展并行的是美国，通过立法禁止非法木材的进口。2008年，美国对《雷斯法案》中的相关内容进行了修订。¹⁴ 2012年，澳大利亚也通过了类似的立法，出台了《禁止非法采伐法案》。¹⁵

欧美澳的政策发展改变了林业产业内部的实践，同

时也强化了其他许多国家的行动，保持国际社会对该问题的关注。事实上，有人认为这些努力相当于建立了一个打击非法采伐的全球体制（见第6章）¹⁶，然而，这些充其量还只是新生事物，能否应对目前林业产业发生的变化还尚待分晓。

生产模式的变化

2000年以来，许多国家的木材生产方式都经历了巨大的变化，特别是来自人工用材林以及清林转作他用的木材生产明显增加。

文本框1：什么是FLEGT自愿伙伴关系协议（VPA）？*

VPA是欧盟与欧盟以外的木材出口国缔结的具法律约束力的贸易协议。目前，已经有6个国家签订了VPA，9个国家正在协商阶段，还有11个国家表达出了意向。VPA程序包括以下三个阶段：

第一阶段：正式协商

VPA内容是在征询伙伴国家国内各相关利益方的意见后，由伙伴国家和欧盟谈判代表协商确定。协商内容包括国家对合法性的定义、合法性保证体系以及森林治理承诺的范围和细节等。这些内容都将包含在协议法律文本的附录之中。

第二阶段：批准和执行

VPA一旦签署，伙伴国家就应开始建立相应的合法木材控制、检测以及认证的系统。与此同时，还要建立一个独立的审核系统，确保合法性保证体系的正常运行。由伙伴国和欧盟代表组成的联合执行委员会共同负责该阶段的监督和纠纷调解。

第三阶段：颁发许可证

在第三阶段，伙伴国向欧盟出口的每一批木材或木材产品都必须配有FLEGT许可证，证明本批货物符合VPA要求。没有此许可证的货物不得流入欧盟境内。

* 关于自愿伙伴关系协议的更多信息，可查阅<http://www.euflegt.efi.int/vpa>。

¹³ 欧盟木材法规No. 995/2010参见<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32010R0995>。

¹⁴ 雷斯法案修正案详见http://www.aphis.usda.gov/wps/portal/aphis/ourfocus/planthealth?1dmy&uril=wcm%3apath%3a%2Faphis_content_library%2Fsa_our_focus%2Fsa_plant_health%2Fsa_import%2Fsa_lacey_act%2Fct_lacey_act。

¹⁵ 《禁止非法采伐法案2012》于2012年9月生效，法案规定进口非法木材为刑事犯罪。《禁止非法采伐法案修正条例2013》于2014年9月生效，条例要求企业开展尽职调查，并对进口非法木材的风险进行评估和管理（详见<http://www.agriculture.gov.au/forestry/policies/illegal-logging>）。

¹⁶ Overdeest 和 Zeitlin (2014)。

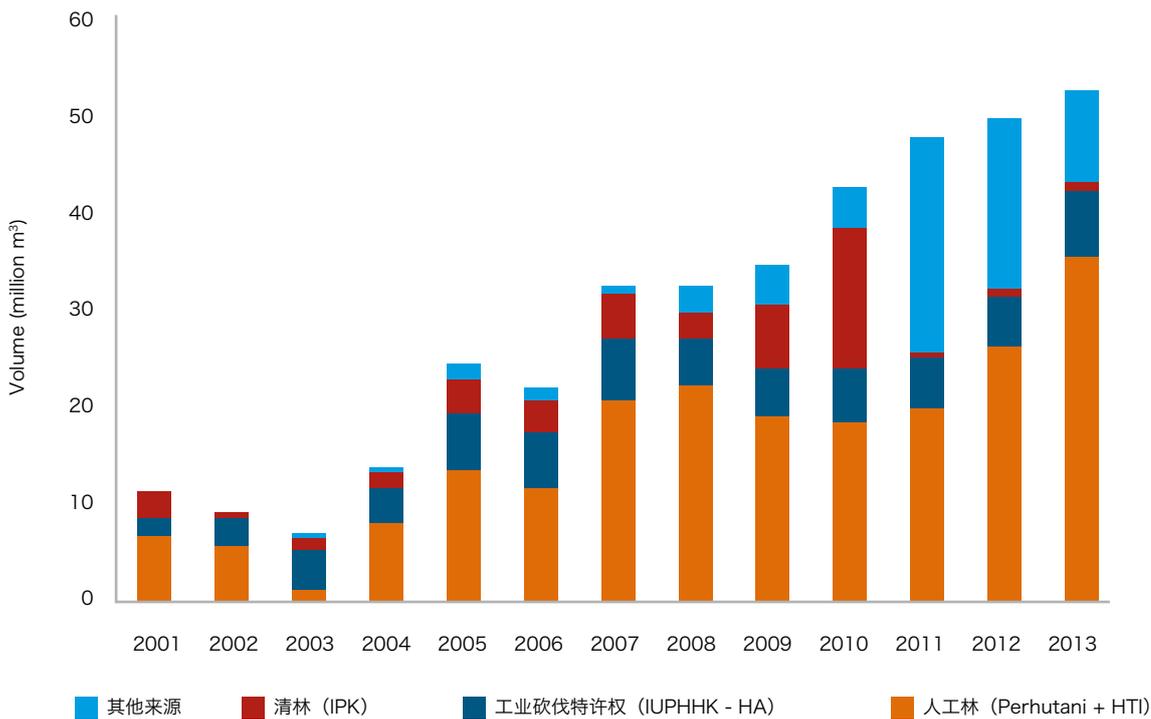
人工用材林生产的增长受商业利益驱使：市场对廉价可靠的人工林木材产品需求强劲。但实际上，政府政策也将人工林视为维持林业供应，减少天然森林压力，促进农村发展的工具，这也促进了人工林的发展。¹⁷

印度尼西亚和巴西能明显展现这种向人工林的转变。2006年，印度尼西亚政府出台政策，鼓励大规模扩大国内人工林的面积¹⁸，这在该国的木材生产数据中也有所体现：2001至2013年间，印度尼西亚人工林木材产量翻了不止两番（见图6）。巴西的木材生产也出现了从天然林到人工林的转变：2012年，人

工林木材产量占全国商业木材产量的3/4还多，这与1990年的情况截然相反，当时巴西3/4的商业木材产量来自天然林。¹⁹

另一个日益扩大的木材来源是清林转作他用——主要是农用，也有用于采矿和基础设施建设。目前这种转换成为主要的木材来源的国家包括印度尼西亚、老挝、马来西亚和巴布亚新几内亚²⁰。这种发展不仅表明将森林土地转作其他用途的需求不断增长，也反映出土地规划不合理以及其他部门治理不善的问题。因此占林砍伐成为相对便宜且容易的木材来源，但以这类方式获取的木材大多不合法（见第3章）。

图6：印度尼西亚木材生产情况，2001-2013年



来源：印度尼西亚林业部2001至2013年年度报告

¹⁷ Indufor (2012), Strategic review on the future of forest plantations, report prepared for the FSC; Poyry (2014), 'Reinventing plantation forestry', http://www.poyry.com/sites/default/files/imce/images/services/0021_reinventing_plantation_forestry_web.pdf; Kroger, M. (2012), 'Global tree plantation expansion: A review' in ICAS Review Paper Series No. 3

¹⁸ Obidzinski, K. 和 Chaudhury, M. (2009), 'Transition to timber plantation based forestry in Indonesia: Towards a feasible new policy', in International Forestry Review, Vol. 11(1).

¹⁹ Tomaselli, I. (2013), 'Trends in Brazil's production and international trade', 2013年11月在加蓬召开的ITTO市场讨论年会上发布。

²⁰ 参见查塔姆研究所Lawson (2014a)以及相关国家报告。

人工林和森林转换对许多国家的重要性不禁让我们产生疑问，在林业产业内改进合法性的努力对促进环境可持续性能有多有效。本报告的第6章将对此进行深入探讨。

木材贸易的转变

过去15年中，许多发展中国家以及新兴经济体的木材市场快速成长（见图7）。其中最为明显的是中国，现已成全球最大的木质产品进口国和消费国。²¹除了不断扩大的国内市场外，中国对木材的需求也反映出了其全球林业加工中心的地位。因而通过中国进行贸易的木质产品份额日益增长，这就意味着生产国和其他终端消费国之间的直接贸易大量减少（详见图4）。

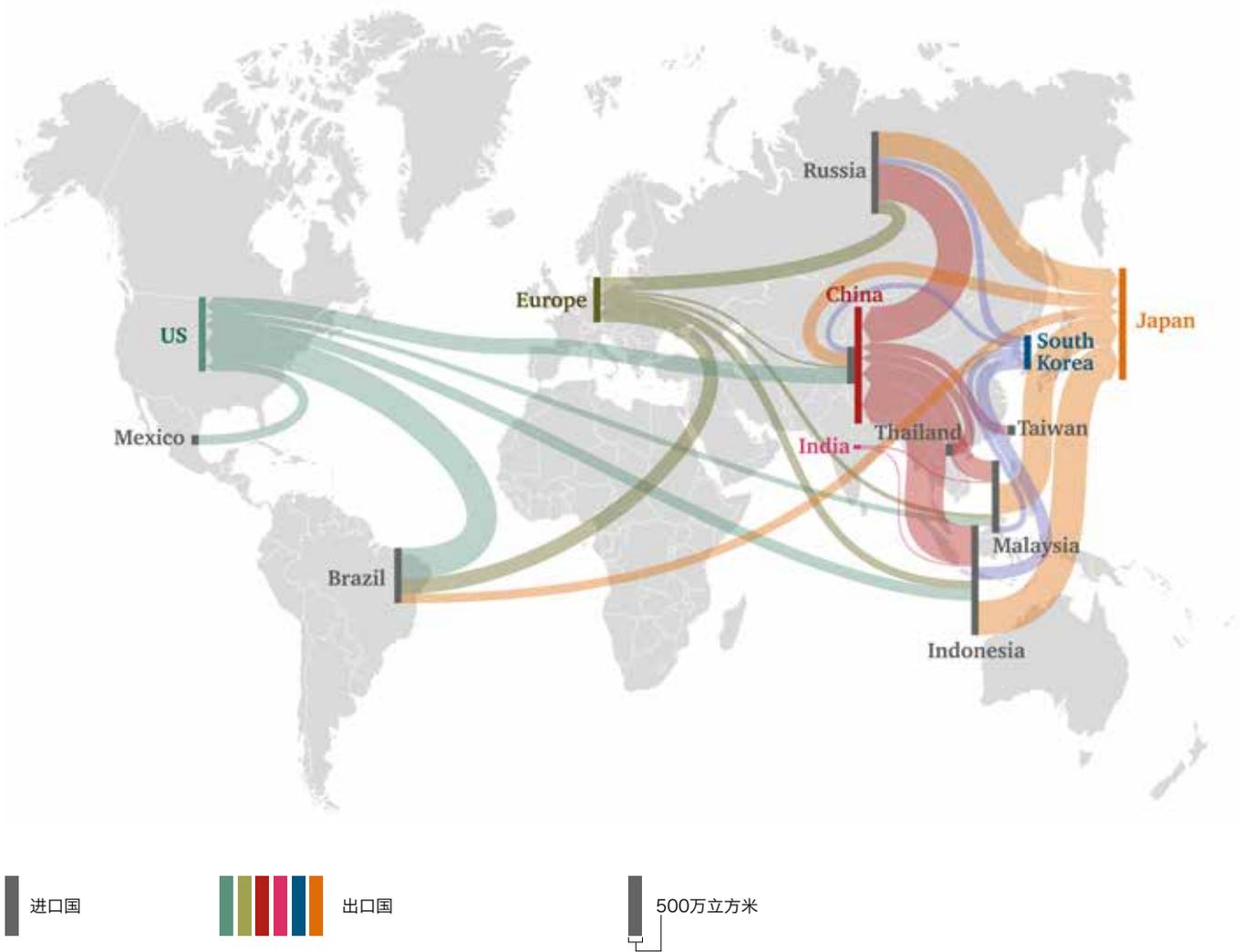
木材消费量在其他很多国家也在急剧增加，包括巴西、印度、韩国以及许多传统木材生产国。这说明各国国内木材市场以及地区木材贸易快速增长。有些国家，如巴西、喀麦隆、刚果民主共和国（DRC）以及加纳，目前国内的木材产量大部分用于供应本国市场（见第3章）。

由于这些“新兴”市场的发展，欧美等其他“敏感”市场木材消耗量占全球总量的比重日渐下降（见第4章图14），因此，虽然欧美澳积极立法禁止非法木材进口，但其治理非法采伐的努力影响会越来越小。此外，由于木材贸易方式转经加工国，难以追踪木材来源，导致法律执行愈加困难。

²¹ Wellesley, L. (2014a), Trade in Illegal Timber: The Response in China. 伦敦，查塔姆研究所

图7：木质产品贸易发生的变化，2000及2013年

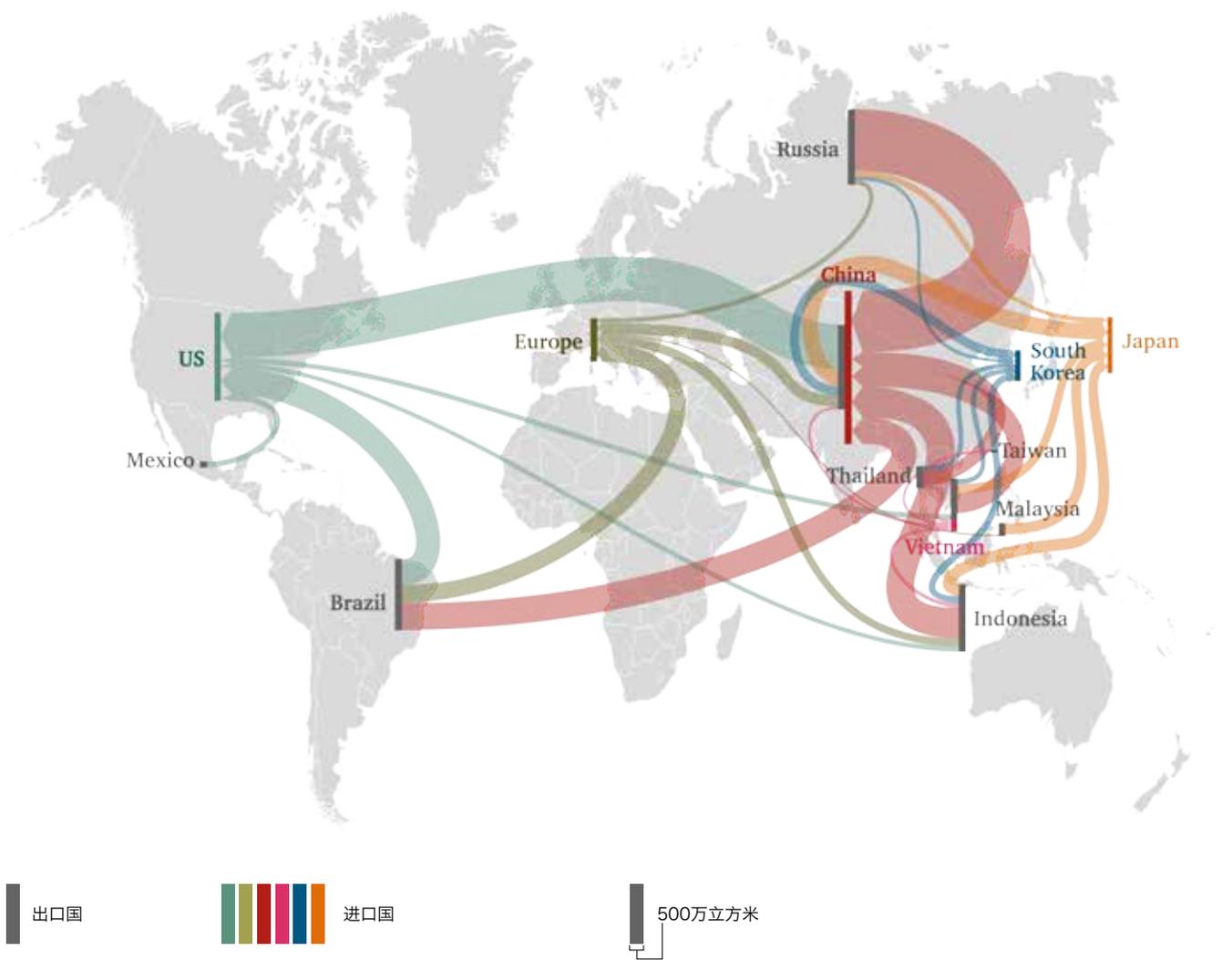
2000



注：本图代表五个最大的进口去向

来源：数据基于英国、法国、荷兰官方国家贸易统计数据（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，中华人民共和国国家统计局，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。

2013



3. 非法采伐的程度

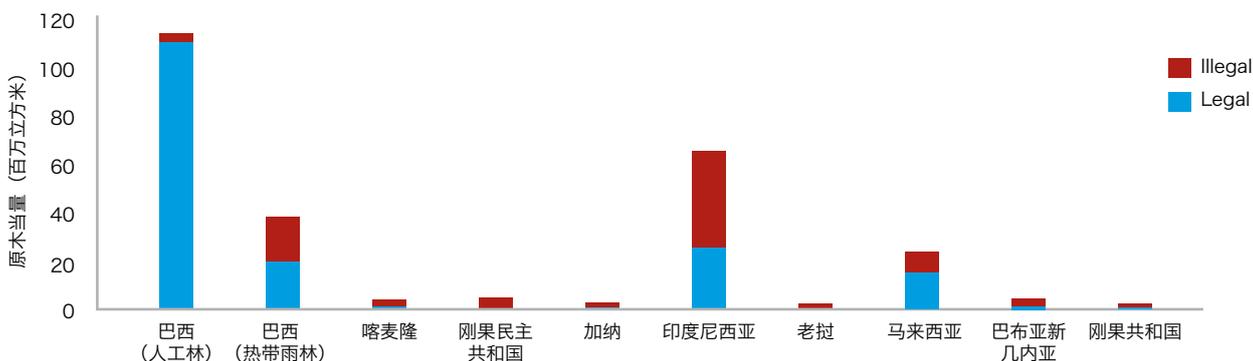
要点

- 非法采伐程度据估计在本世纪初的十年有所下降。然而，2010年以来非法采伐的治理工作进展放缓，被评估国家大部分木材生产依旧不合法。
- 据估计，本次评估中的9个生产国2013年的非法木材产量超过了8000万立方米。
- 许多接受评估的国家在大规模砍伐特许权方面取得了进步，虽然违法行为仍旧非常普遍。推动这一进程的关键是加强执法以及确立明确的法律框架，尤其是在VPA伙伴国家。私营部门的工作也产生了积极影响，这部分要归功于市场需求。²²
- 相比之下，小规模部门的违法行为日益猖獗，但治理工作却鲜有起色。对此需要从根本上改变措施，调整林业产业使其有利于小规模生产者的发展。
- 与此同时，非法森林转换行为愈演愈烈，抵消了改善森林治理和减少违法行为的进展。解决这一问题需要政治决心，因为合法和非法的森林转换背后都有着巨大的经济诱因。

2010年，查塔姆研究所开展评估工作得出结论，2002至2009年间全球非法木材产量下降了近1/4。执法改进被认为是进步的主要因素，更多明目张胆的非法采伐得以解决。但评估也注意到仍有一些顽固的违法活动亟待解决，需要在政策与实践领域根本性的改革。

2010年以来，治理工作进展缓慢。有证据显示，大多数被评估国家的非法采伐情况基本保持不变，还有一些国家的情况甚至恶化。几乎所有国家大部分的木材生产仍为非法（见表2）。据估计，本次评估中的9个生产国2013年的非法木材产量超过了8000万立方米。²³

图8: 9个生产国非法及合法木材产量估算值，2013年



来源: 数据基于查塔姆研究所的估算; 巴西全国官方贸易数据 (AliceWeb); 喀麦隆 (国际热带木材技术协会[ATIBT]); 加纳林业委员会; 印度尼西亚 (中央统计局); 马来西亚木材工业局以及马来西亚统计局; 老挝、刚果共和国、刚果民主共和国以及巴布亚新几内亚的贸易数据来自相应合作伙伴国家的进口统计数据; 所有国家的数据均借鉴了联合国商品贸易统计数据库、国际热带木材组织数据及查塔姆研究所的分析。

²² 自愿伙伴关系协议的定义及解释可参见第2章

²³ 非法木材生产总量的估算以国家生产、国内消费及进口的可用数据，以及查塔姆研究所对非法采伐程度的评估为基础 (来源可参见相应的国家报告)。没有国内消费数据时，估算以国际热带木材组织数据为基础。

这些非法木材大多来自三个主要生产国部分反映了这些国家林业产业的规模：印度尼西亚（约占50%）、巴西（约占25%）、马来西亚（约占10%）（见图8）。此次评估中其他国家生产的木材总量虽少，但非法木材的份额却更高。例如，刚果民主共和国生产的木材几乎全部来自非法来源。非法采伐程度居高不下反映出一些国家治理改革的放缓，尤其是现在开始治理腐败等一些更挑战的问题。然而，非法采伐如此持续猖獗，还有两个重要原因。一是许多热带国家非正式小规模木材生产急剧增加，其中大多数不受法律的约束和控制。二是普遍的森林转换成为木材的主要来源。由于土地利用规划和管理薄弱，此类木材大多不合法。

违法行为类型及其变化的证据

大规模砍伐特许权

特许权持有者中的违法行为普遍，其中包括没有管理计划、过度砍伐、在禁区砍伐、不按要求与当地社区进行协商或获其准许、不缴纳相关税费等。然而2008及2013年专家评估问卷结果显示，在接受评

估的许多国家，特许权持有者的守法有所改善。两次问卷的大部分参与专家认为之前年度大型特许权持有者的违法行为有所减少。合法性认证和鉴定的增加也进一步表明违法行为减少，而参与认证的多为大型特许权持有者（见图9）。在喀麦隆，独立监督组织就发现特许权持有者的违法行为有所减少。²⁴

这些成果一定程度上得益于执法工作的加强以及VPA伙伴国合法性保证系统的扩大，帮助明确了法律框架，提高了遵纪守法。

与此同时，私营部门的努力也起到了重要的作用部分由于市场需求的驱动。从主要向“敏感”市场而非“非敏感”市场出口的公司发生的改变就能明显看出。向欧美国家大量出口木材的公司合法性认证和鉴定的水平要远高于其他公司。例如，刚果共和国所有经认证的森林都位于国家北部，这里的木材主要出口至欧盟；而该国南部的木材则多出口至中国²⁵。这清楚地展现了市场力量的影响。由于出口至“非敏感”市场（主要是中国，其次是印度、日本和韩国）的产品份额不断增长，因此，迫切需要在这些国家采取进一步措施。

表2：非法木材产量占总产量百分比的估计值*，2013年*

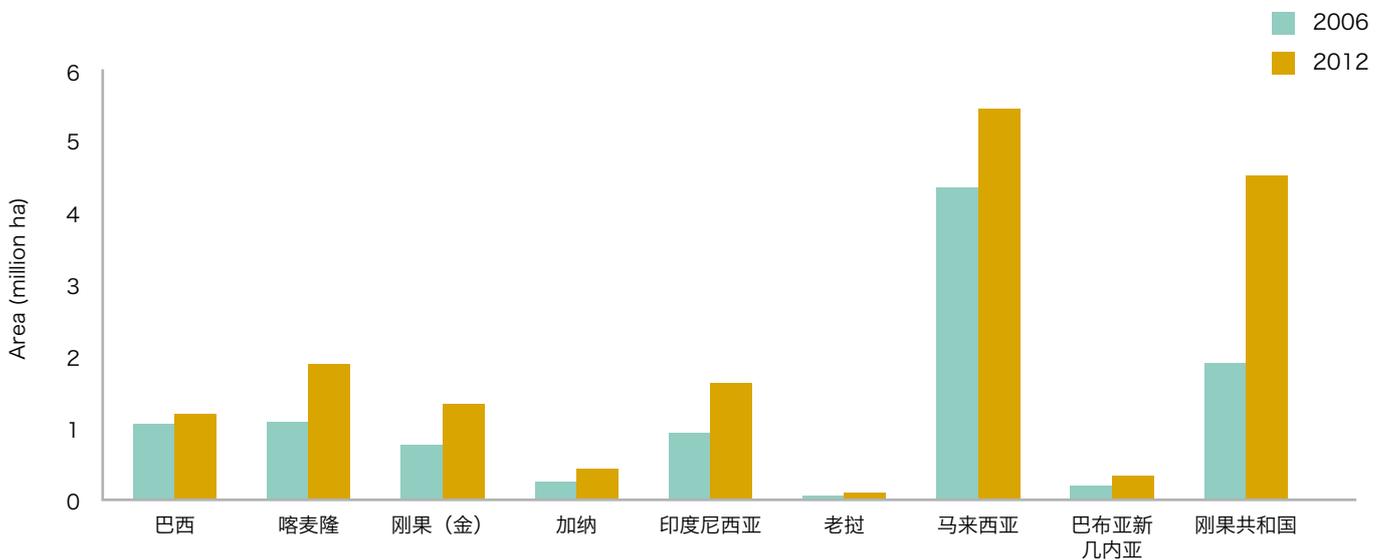
巴西（热带木材）	> 50%	→
喀麦隆	65%	↘
刚果民主共和国	>90%	↘
加纳	70%	→
印度尼西亚	60%	→
老挝	80%	→
马来西亚	35%	→
巴布亚新几内亚	70%	→
刚果共和国	70%	→

*非法性的计算方式详见附录2。表格中的箭头代表该国近期非法采伐的发展趋势，箭头向下表明情况发生恶化，箭头持平则表示情况保持不变。

²⁴ 资源开采监测（REM）（2009），《喀麦隆治理非法采伐的进展》，森林执法与施政独立监察（IM-FLEG）。

²⁵ Lawson, S. (2014b), *Illegal Logging in the Republic of Congo*, 伦敦，查塔姆研究所

图9：9个生产国自愿认证及合法性认证情况，2006及2012年



来源：森林管理委员会森林管理 (FM)；森林管理委员会受控木材 (CW)；马来西亚木材认证计划 (MTCS)；印度尼西亚生态认证学会 (LEI)；瑞士通用公证行 (SGS) 合法验证 (VLC)；SGS合法来源认证 (VLO)；必维国际检验集团 (BV) 木材来源合法性 (OLB)；雨林联盟 (RA) VLC；RA VLO。

小规模及小作坊生产

相比大规模特许砍伐，治理非法小规模及小作坊生产几无进展。在许多国家，此类生产者大多仍在正式产业之外。在喀麦隆、刚果民主共和国及加纳，小作坊的木材生产量约占各国年总产量的50%、90%以及70%²⁶（见图10）；三国这种木材大多数都是不合法的。这种现象绝非这个地区独有。巴西、印度尼西亚、巴布亚新几内亚以及刚果共和国小规模生产者的违法程度也相当高。

过去20年中，小规模生产的木材产量大幅增长。例如，在刚果民主共和国（20世纪90年代中期以来）²⁷以及喀麦隆（2000年以来）²⁸，利用小型链锯生产的木材产量翻了一番。这种增长主要因为国内城市市场对木材的需求量增加，而农村地区谋生渠道有限也是导致这一情况发生的原因之一。

非正式的小规模生产抵消着许多国家治理非法采伐的进步。例如，喀麦隆虽然改进了采伐特许权合法性，但小规模非法链锯生产的增长却抵消了这些成效。据估计，该国2000年木材总产量中40%为非法木材，其中就有1/4（即总生产量的10%）来自非正式的小规模链锯作坊。²⁹然而，到2012年，喀麦隆的非法木材产量增至总产量的65%，其中3/4（即总产量的50%）来自链锯作坊（详见图11）。

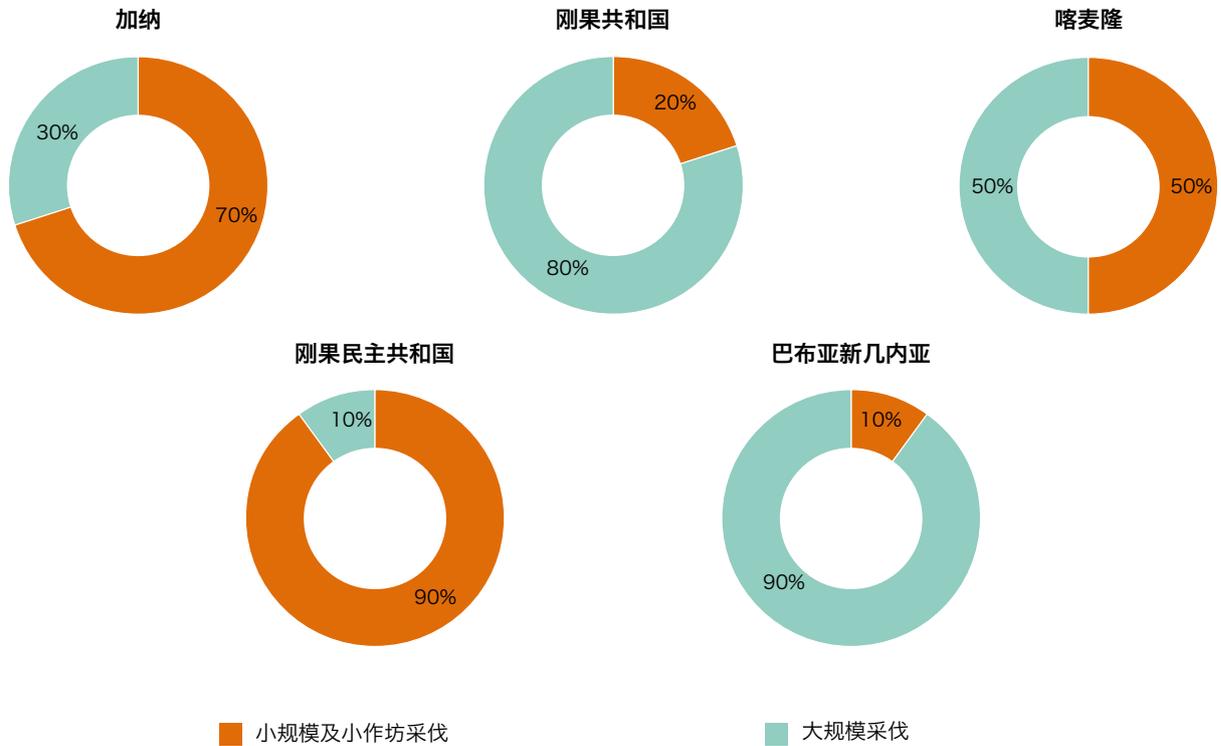
²⁶ 这三项数据来源分别如下：Cerutti, P. 和 Lescuyer, G. (2011), The domestic market for small-scale chainsaw milling in Cameroon: Present situation, opportunities and challenges, CIFOR Occasional Paper No. 61. Bogor, Indonesia: CIFOR; Lescuyer, G. 等人 (2014), The domestic market for small-scale chainsaw milling in the Democratic Republic of Congo: Present situation, opportunities and challenges, CIFOR Occasional Paper. No. 112. Bogor, Indonesia: CIFOR; Marfo, E. (2010), Chainsaw Milling in Ghana: Context, Drivers and Impacts. Wageningen: Tropenbos International; 以及 Hoare, A. (2014a), Illegal Logging and Related Trade: The Response in Ghana., 伦敦, 查塔姆研究所

²⁷ Lescuyer 等 (2014)

²⁸ Cerutti 和 Lescuyer (2011).

²⁹ Lawson, S. 和 MacFaul, L. (2010), Illegal Logging and Related Trade. Indicators of the Global Response, 伦敦, 查塔姆研究所

图10：/小规模生产者产量比重



资料来源: Hoare (2014a); Lawson (2014b); Cerutti 和 Lescuyer (2011); Lescuyer. 等人 (2014); Lawson, S. (2014c), *Illegal logging in Papua New Guinea*, 伦敦, 查塔姆研究所

违法程度高的一个主要原因是许多国家的监管框架设计不支持小规模生产。对小型生产者而言，这些框架通常过于官僚或复杂，遵守起来十分困难。例如在巴西和巴布亚新几内亚就存在着这种情况。而其他国家的政策则通常不支持小规模生产的发展，还有可能打击其发展，例如喀麦隆和加纳就禁止使用链锯手工砍伐木材。有些国家存在一个特定问题，就是由于这些国家对小规模生产在配额分配以及森林管理方面的要求都较为松散，大规模生产

者常常滥用那些用来规范小规模生产企业的法律条款牟利，如在巴西、喀麦隆、刚果民主共和国和加纳。³⁰ 还有一个原因可能是由于小规模生产者自身的能力有限，例如在巴西，小规模生产者参与违法作业一部分是因为其获得资金和信息的途径有限，所以才被采伐企业所利用³¹。

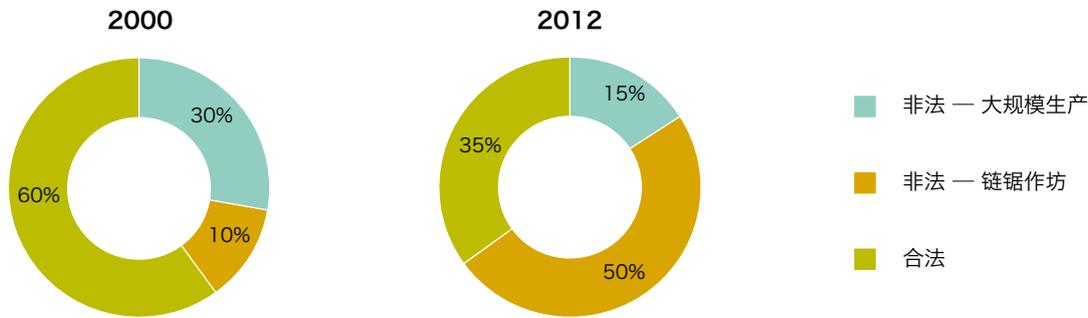
查塔姆研究所本次评估的许多国家都针对这个问题采取了措施。巴西精简了小规模生产者签订采运合同的程序³²；

³⁰ 相关国家报告详见www.indicators/chathamhouse.org, 此处提及的三个非洲国家的问题详见全球见证组织 (2013a), *Logging in the Shadows: How Vested Interests Abuse Shadow Permits to Evade Forest Sector Reforms*, 伦敦, 全球见证组织。刚果民主共和国的问题亦可查阅全球见证组织 (2012), *The Art of Logging Industrially in the Congo: How Loggers are Abusing Artisanal Permits to Exploit the Democratic Republic of Congo's Forests*, 伦敦, 全球见证组织

³¹ Carneiro, M., Amaral Neto, M., Miranda, K. 和 Sablayrolles, P. (2011), 'Políticas Públicas e os Desafios para Consolidação do MFCF em Assentamentos e Unidades de Conservação na Amazonia Brasileira', in Cruz, H., Sablayrolles, P., Kanashiro, M., Amaral, M. 和 Sist, P. (eds), *Relação empresa / comunidade no contexto do manejo florestal comunitário e familiar: uma contribuição do projeto Floresta em Pé*. Brasília: IBAMA, pp. 285 - 307; 以及 Humphries, S. 和 McGrath, D. (2014), 'Legal Compliance and Verification of Small-Scale Producers in Brazil's Forest Sector', 此报告由查塔姆研究所授权地球创新研究所撰写，但尚未发表。

³² Wellesley, L. (2014), *Illegal Logging and Related Trade: The Response in Brazil*, 伦敦, 查塔姆研究所。

图11:喀麦隆非法木材产量估算值，2000及2012年



注：以上数据基于以下设定：该国一半的木材生产来自非正式小规模链锯作坊，主要供给国内市场。根据Cerutti 和Lescuyer (2011)，该国的木材生产在2004至2008年间就处于上述状态；根据查塔姆研究所专家研究调查、木材贸易平衡分析以及独立监督组织和非政府组织的报告，喀麦隆出口的木材中约有30%不合法（见Hoare, A. [2015a], *Illegal Logging and Related Trade: The Response in Cameroon*, 伦敦，查塔姆研究所。）。

印度尼西亚则投入大量精力和资源帮助小型企业通过全国合法性认证系统的认证³³；加纳推出了为期数年的工作计划，寻找治理违法小作坊采伐的方法³⁴；喀麦隆、刚果民主共和国以及印度尼西亚也针对国内的非正式木材行业开展了广泛的调查，旨在改进合法性和可持续性³⁵。此外，VPA程序也有助于提高各国对这个行业的关注。加纳和喀麦隆的VPA都认为各自的国内市场是开展法律改革及技术援助的重点，而刚果民主共和国的VPA则明确提出需要进行社区林业立法。

然而进展十分有限，各国对小规模生产行业的关注还远远不够。例如在刚果民主共和国，小作坊生产的法律框架仍存在差距和矛盾，关于社区林业的法律草案更是历时超过三年才获得政府批准，且（截止本文撰稿时）还未开始执行。喀麦隆遵照VPA在全国范围内建立的合法性保证系统的初版并未包括小作坊生产许可证。在许多国家，由VPA发起的政策讨论中，小规模生产者的参与度往往都不够³⁶。

提高小规模生产者遵纪守法意识的工作迄今鲜有成效，这表明各国应采取更加激进的方法——即调整林业产业使其有利于小规模生产者的发展。

森林转换

近年来，非法清林砍伐木材，将林地转作他用的情况颇为普遍，也引起了更多关注。这种情况在巴布亚新几内亚非常明显（见文本框2），并且也是此次评估中其他国家面临的一个主要问题。

如前所述，全球热带木材贸易总量中约有50%来自被清平转作他用的林地，其中将近2/3为违法占用林地。2000至2012年间，印度尼西亚至少有80%的林转农属于违法行为，巴西则是介于68%至90%之间³⁷。近年来老挝生产的木材多数也来自被转作他用的林地，尤其是用于基础设施建设以及人工林扩张³⁸，违法占用林地的行为在该国非常普遍。在喀麦隆，森林转换主要是为了发展基础设施

³³ 英国国际发展部资助的林业各方利益相关者的活动项目可参见//www.mfp.or.id/index.php/en/

³⁴ 欧盟资助的项目“通过多方利益相关者对话寻求非法链锯生产作坊的解决之道”由TBI和加纳林业部及森林研究所联合开展，详见http://www.tropenbos.org/projects/addressing+chainsaw+millin+g+in+ghana+and+guyana+through+multi-stakeholder+dialogue

³⁵ 国际林业研究中心支持正式项目详情可见//www1.cifor.org/pro-formal/home.html

³⁶ Lesniewska, F. 和 McDermott, C. (2014), ‘FLEGT VPAs: Laying a pathway to sustainability via legality lessons from Ghana and Indonesia’, *Forest Policy and Economics*, Vol. 48, pp. 16–23; Regional FLEGT Facility and ETTF (2013), *Regional Synthesis Report. Supporting and enabling the timber trade sector in Central Africa. Constraints and needs of forest SMEs. Cameroon, CAR, Congo Republic, DRC, Gabon*; Cerutti 等人 (2014), ‘Policy options for improved integration of domestic timber markets under the voluntary partnership agreement (VPA) regime’, *CIFOR Infobrief No. 80*.

³⁷ Lawson (2014a).

³⁸ Saunders, J. (2014), *Illegal Logging and Related Trade: The Response in Lao PDR*. 伦敦，查塔姆研究所。

施、矿业以及农业。这些活动大多没有按要求申请许可。尽管目前喀麦隆占用林地砍伐生产的木材占总出口量的比重相对较小（约5%），但却有上升趋势³⁹。

非法森林转换的加剧抵消了各国在改善森林治理、减少其他违法行为方面取得的进展。例如，在印度尼西亚，由于非法转换而砍伐的木材数量增多，非法木材量占总产量的比重并未如人们所预期的那样大幅下降（与2000年的情况相比）。查塔姆研究所在2010年的报告中指出，印度尼西亚2000年非法木材产量约占全国总产量的80%，2006年则下降至仅40%（但要注意的是这个数值不包括可能的非

法森林转换）⁴⁰。据查塔姆研究所估计，2012年印度尼西亚非法木材产量所占比例约为60%，其中至少有一半来自非法转换（见图12）。鉴于该国土地分配的治理工作依旧薄弱，占用林地砍伐树木的情况持续恶化，非法采伐情况短期内不太可能改善。

巴西过去十年中对于亚马逊地区非法森林转换行为的治理取得了明显成效：由于政府严格执法、扩大保护区面积以及出台政策限制各类农产品的生产⁴²，2004至2011年间亚马逊地区的森林砍伐率下降了70%。⁴¹其他国家也积极采取措施治理非法转换的问题。例如，印度尼西亚正在修订现行的棕榈油以及采矿特许权标准；并已经修订了本国的木

文本框2: 农业和商业特别租赁 (SABLs) 在巴布亚新几内亚的使用

在巴布亚新几内亚 (PNG)，超过10%的土地面积都是根据农业和商业特别租赁 (SABLs) 转作农用或商用。该国2007年通过森林法修正案之后，利用SABL许可获取林木十分容易，许可使用的增长迅猛。有证据表明，大多数租赁许可持有者获取该许可的主要目的就是采伐树木。2012年，巴布亚新几内亚 (PNG) 产自天然林的木材出口中，超过30%来自因SABL而被清平的林地。^a与此同时，针对36个获得SABLs的棕榈油种植园项目所做的审核发现，其中仅有五个可能得到落实。^b

由于国际社会对SABL合法性的质疑与批评日益激烈，巴布亚新几内亚 (PNG) 于2011年宣布暂停发放此类租赁许可，并且成立国会调查委员会调查此事^c。委员会发现，接受调查的42个SABL中仅有4个获得了土地所有人的许可并且有切实可行的农业项目^d。此外，委员会还发现负责发放许可的政府机构普遍存在欺诈以及渎职情况。^e

2014年6月，政府同意取消所有非法发放的SABL，并且重新修订管理SABL发放的《土地法》。然而，一年以后该决定却仍未执行，许可持有者仍在继续滥砍滥伐。^f

^a Lawson, S. (2014c), *Illegal logging in Papua New Guinea*. 伦敦，查塔姆研究所。

^b Nelson, P. 等人 (2014), 'Oil palm and deforestation in Papua New Guinea', *Conservation Letters*, Vol. 7, Issue No. 3; article first published online on 27 August 2013 and cited in Lawson (2014c).

^c PNG Post Courier (2011), 'Abal orders inquiry'; cited in Lawson (2014c).

^d Pacific News Agency (2013), 'Reports on land leases reveal corruption: PM O' Neill'; cited in Lawson (2014c).

^e Winn, P. (2012), *Up for Grabs: Millions of Hectares of Customary Land in PNG Stolen for Logging*. Ultimo NSW: Greenpeace Australia Pacific; cited in Lawson (2014c).

^f Oakland Institute (2014), 'Papua New Guinea must act now to cancel SABL land leases and return land to local communities', available at <http://www.oaklandinstitute.org/papua-new-guinea-must-act-now-cancel-sabl-land-leases>. See also <http://www.radionz.co.nz/international/programmes/datelinepacific/audio/20167884/png-landowners-look-ahead-after-sabl-order> 以及 <https://pngexposed.wordpress.com/tag/sabl/>.

³⁹ Lawson (2014a); Hoare (2014a); 以及 Hourticq, J. 等人 (2013), *Deforestation trends in the Congo Basin: Agriculture*, 世界银行工作报告 1.

⁴⁰ Lawson 和 MacFaul (2010), pp. 94 - 95.

⁴¹ Godar, J. 等人 (2014), 'Actor-specific contributions to the deforestation slowdown in the Brazilian Amazon', *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 111(43), 15591 - 96.

⁴² Assuncao, J., E Gandour, C. 和 Rocha, R. (2012), *Deforestation slowdown in the Brazilian Amazon: Prices or Policies?*, 气候政策中心 工作论文 (详见 <http://climatepolicyinitiative.org/publication/deforestation-slowdown-in-the-legal-amazon-prices-or-policies/>); Arima, E., Barreto, P., Araujo, E. 和 Soares-Filho, B. (2014), 'Public policies can reduce tropical deforestation: Lessons and challenges from Brazil', *Land Use Policy*, 41, pp. 465 - 73; 以及 Nepstad, D. 等人 (2014), 'Slowing Amazon deforestation through public policy and interventions in beef and soy supply chains', *Science*, 344 (6188), pp. 1118 - 23.

治理非法采伐及相关贸易：进展如何，前路何在？

非法采伐的程度

材合法性认证系统以应对非法转换的风险。喀麦隆目前也在执行VPA的过程中讨论开发项目中木材砍伐许可证的分配问题。

然而，印度尼西亚和喀麦隆都需要大力改进土地使用规划的治理工作，从而大规模改进守法。一个关键挑战在于这种森林转换（无论合法与否）背后通常都有着巨大的经济诱因。

诚然，许多国家的发展策略都基于扩大农业和工业的模式，如喀麦隆和老挝。然而，巴西的例子证明减少此类占林是可能的。为减少森林转换，经济政策必须将森林和林业产业视为国家发展策略的一部分，政府也必须高度坚定落实此类政策的决心。

图12: 2012年印度尼西亚非法木材生产估算值



注：60%的估计值的计算方法如下（亦见表2）：用于出口的木材产品（约占木材总产量的80%）：木材平衡分析表明，合法木材供给至少存在25%的缺口，而约38%来自非法清林（60%的木质产品[约占总出口量的25%]以及30%的纸质产品[约占总出口量的75%]）；满足国内市场需求的木材产品：约一半不合法（目前没有明确公布的数字，但Cerutti等人[2014]以及Obidzinski, K.等人 [2014]的《印度尼西亚木材合法性认证和小规模林业企业》一文中指出了国内市场存在着严重的违法行为。）

4. 非法木材流向何处？

要点

- 与“敏感”市场的直接贸易对于本次评估中几乎所有的生产国而言都变得不再那么重要，因为发展中国家和新兴经济体国内市场需求不断增长，尤其是出口到中国的木材量大幅增长：接受评估的9个生产国出口到中国的木材从2000年的1200万立方米增长至2013年的3400万立方米。
- 据估计，接受评估的10个木材加工国和消费国2013年非法进口木材总量约为6000万立方米，相当于170亿美元的进口值。
- 2000至2013年间，大多数接受评估国家的高违法风险木材的进口量有所下降，但中国、印度和越南除外。这三个国家的非法木材进口量至少都翻了一番。
- 2000至2013年间，接受评估的10个木材加工国和消费国的非法木材进口份额略低于10%。
- 接受评估的加工国和消费国主要的非法木质产品来源为印度尼西亚、俄罗斯、马来西亚和巴西。由于大部分非法木材都经由中国进行加工，所以中国出产的精加工产品（如家具）占消费国非法进口总量的比重越来越大。

正如第2章所述，世纪之交以来全球木材贸易发生了很大变化。从生产国的角度看主要发生了两大变化：一是生产国及其邻国国内市场的增长，这类市场的木材来源主要为非正式小规模生产者，因其木材获取便利、运输成本低并且对产品质量和合法性的要求不高⁴³。许多国家国内市场的规模鲜有人知，一部分原因就在于这些市场从本质上来说并不正规。然而，正如第2章所强调的那样，现有数据显示这些市场的规模不容小觑。

二是中国市场的成长。2000年以来，中国已经成为全球林业产业最大的加工中心（越南为另一个重要的木材加工国，但规模较小）。同期，中国国内木质产品消费大幅增加，自上个十年后半段以来，这已成为中国木材进口量持续增长的主要原因。2008年中国木材进口及出口量分别为4500万立方米和4400万立方米（原木当量），2013年进口量猛增至9400万立方米，但出口量却仅为5300万立方米。

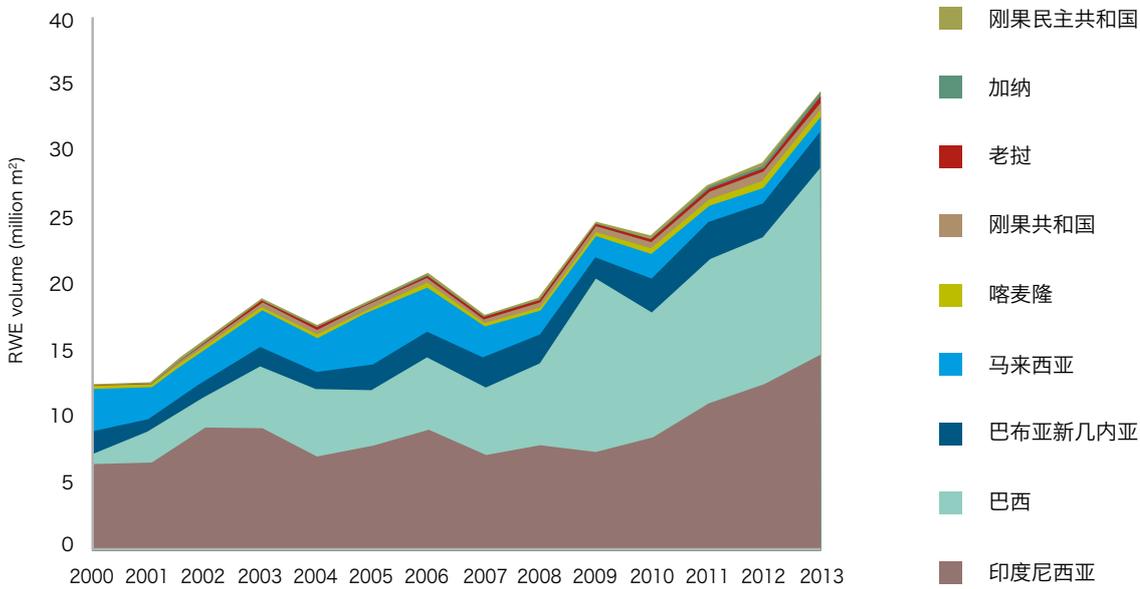
与这种发展同步的是查塔姆研究所此次评估的九个生产国对华出口量从2000年的1200万立方米增至2013年的3400万立方米（见图13）。这些国家对华出口的总份额也同样大幅上涨，从2000年的10%增至2013年的23%。

木材贸易出现的变化意味着对几乎所有木材生产国而言，“敏感”市场变得不再重要，至少就直接贸易而言情况确实如此（见图14）。例如，2000至2013年间，加纳出口至“敏感”市场的木材份额从76%跌至24%，出口至其他非洲国家的木材份额从10%增至30%，而对华出口占比则是从1%猛增至20%。类似的，2000至2013年间，喀麦隆出口至欧盟的木材份额从70%跌至40%，对华出口量却从6%增至33%（马来西亚是一个例外，由于其对欧纸张出口量的增长，该国出口至“敏感”市场的木材量出现小幅增长。）

由于出口至“非敏感”市场的木材量占出口总量比重的增长，这些国家改革和治理非法采伐的力度有可能会减弱。签署VPA的国家也可能出现同样的问题：虽然双方缔结的协议涵盖了伙伴国家所有的出口产品，但与欧盟及其他“敏感”市场之间贸易量的减少可能会打击各国建设和落实全国木材合法性保证体系的积极性。但即便如此，加纳仍旧保持着落实VPA的动力。这一情况说明，虽然贸易刺激减少，但影响力仍在，而包括国内压力（加纳的民间团体发挥了重要作用）以及捐助国影响在内的其他因素也很重要。

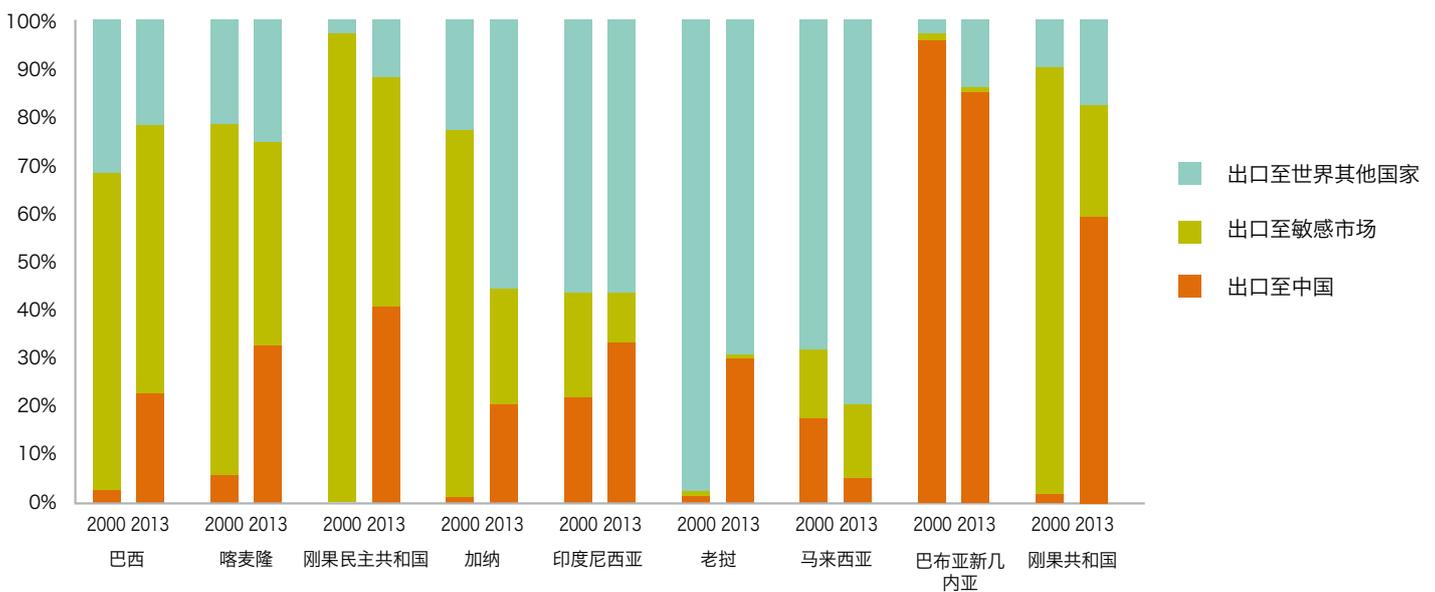
⁴³ 可参见Cerutti 等人 (2014); 和WWF (2012), Timber Movement and Trade in Eastern Democratic Republic of Congo and Destination Markets in the Region.

图13: 2000-2013年9个生产国对华出口的木质产品圆木当量估算值



来源: 巴西国家贸易官方数据 (AliceWeb); 喀麦隆 (国际热带木材技术协会[ATIBT]); 加纳林业委员会; 印度尼西亚 (中央统计局); 加纳林业部; 印度尼西亚 (中央统计局); 马来西亚木材工业局以及马来西亚统计局; 老挝、刚果共和国、刚果民主共和国以及巴布亚新几内亚的贸易数据来自相应合作伙伴国家的进口统计数据; 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。

图14: 2000-2013年9个生产国出口至中国以及“敏感”市场的木材产品量估算值 (圆木当量)



来源: 巴西国家贸易官方数据 (AliceWeb); 喀麦隆 (2000至2012数据来自国际热带木材技术协会[ATIBT], 2013年数据来自联合国商品贸易统计数据库); 加纳林业委员会; 印度尼西亚 (中央统计局); 加纳林业部; 印度尼西亚 (中央统计局); 马来西亚木材工业局以及马来西亚统计局; 老挝、刚果共和国、刚果民主共和国以及巴布亚新几内亚的贸易数据来自相应合作伙伴国家的进口统计数据; 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。

非法进口的趋势

下文通过对各种产品及贸易流动违法程度进行估计，展示了此次评估中的10个加工国和消费国的进口趋势。⁴⁴

分析显示2000至2005年间，这些国家的非法木质产品进口总量呈上升趋势，接下来的四年中进口量一度下降但随后又再次上升（图15）。下降的部分原因在于2008至2009年间爆发了全球性金融危机导致全球贸易衰退。2010年以来，全球贸易情况有所改善，其中非法木质产品贸易几乎恢复到了金融危机前的峰值年——2005年的水平。与2000年的4600万立方米相比，2013年10个加工国和消费国的非法进口量约6000万立方米，价值分别相当于95亿美元和173亿美元。

然而，从图15能够明显看出这一增长几乎完全是由中国非法木材进口量的增加带动。2000至2013年间，中国的非法进口量几乎翻了一番：从1700万立方米增至3300万立方米。印度和越南的非法进口量也有大幅增长，但总量较之中国仍较小：据估计，同一时期内印度的进口量从100万立方米增加到超过400万立方米，越南则从100万立方米增至200万立方米。接受评估的其他国家非法进口量则是下降或保持不变。2005年以来，日本非法进口量的下降尤为明显，美国也如此（据估计，2005年之前五年中非法进口量有所增长）。

据估计，多数国家非法木质产品贸易比重都有所下降（见图16），“非敏感”市场的下降尤为明显，包括非法产品的绝对进口量增加的国家。因此，据估计2000至2013年间中国非法进口量占总进口量的比重从26%降至17%，印度从27%降至17%，越南则从22%降至18%。与此同时，此次评估中的大多数“敏感”市场国家的非法进口量也有所下降（包括法国、荷兰以及英国）。例外的是美国，2000至2013年间，美国的非法进口量出现小幅增长，由2%增至3%。

大多数国家进口量的减少多发生在2009年之前。2009年之后，全球经济从金融危机中逐渐恢复，全球贸易开始增长，非法木材的进口量或多或少也随之上涨。因此非法进口的比重基本持平。

2000至2013年间，计入所有10个加工国和消费国的贸易额，非法木材进口的份额大致不变，保持在9%左右的水平上。虽然国家数据表明，各国对木材的进口变得更加具有选择性，但在非法木材进口份额较高的国家，尤其是中国，非法进口量全面增长，这一变化抵消了取得的进步。就中国而言，其非法木材进口量占总量的比重已经大幅下降，但这一比重仍远远高于其他许多国家，且非法木材的市场占有率也出现大幅上涨。

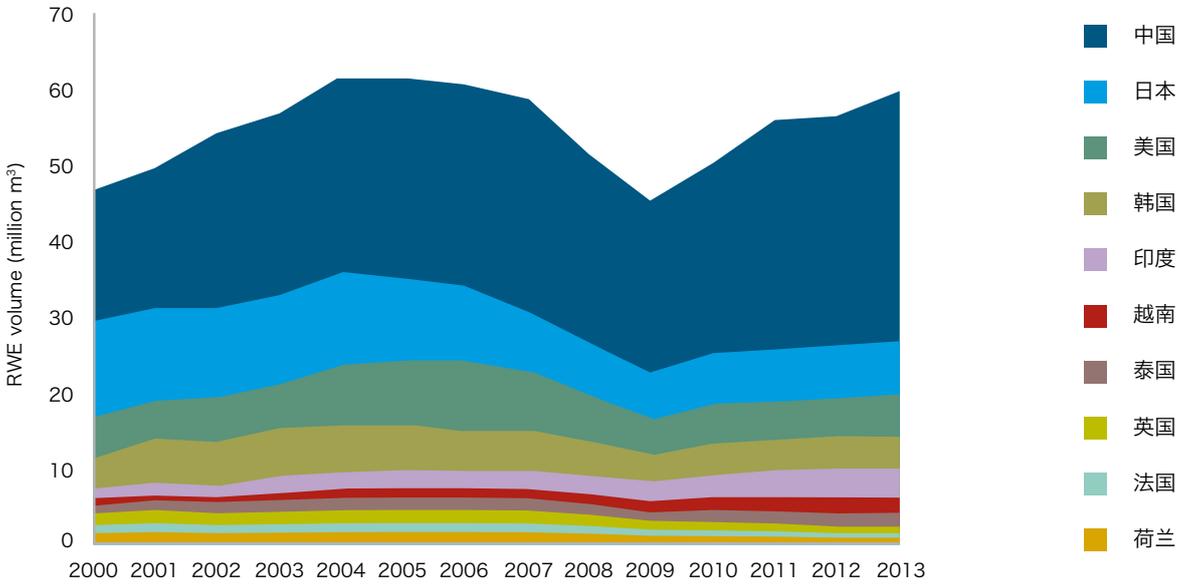
木材行业与造纸行业的非法出口比重略有不同（见图17），后者目前呈上升趋势，前者则基本保持不变，仅在2008年后出现小幅下降。造纸行业非法产品出口量的增长一定程度上反映了相关估计所依据的假设。因此，对于非法占用林地发展人工林的情况，如果未能获得正式的“法律认可”，这些人工林的所有产出都将被认定为不合法。虽然近年来一些国家在人工林许可证审批程序方面取得了进步，但这些新建的人工林还未出产木材和纸浆，所以我们暂且认为违法水平并未大规模下降。

仅少数国家出台并落实相应程序对以往人工林建设过程中存在的违法行为进行治理。虽然国家无法对先前所有的违法行为都进行处理，但应该出台正规的程序重新审查人工林的许可证，并公开决策程序，确定下一步的行动。此类程序应包含重新协商许可证、申请制裁（如罚款，要求重新造林，或者开展社会发展项目）及（或）给予特赦。⁴⁵

⁴⁴ Hoare (2014b), Methodology for Estimating Levels of Illegal Timber- and Paper-sector Imports: Estimates for China, France, Japan, the Netherlands, the UK, the US and Vietnam, 伦敦, 查塔姆研究所; Lawson, S. (2014d), Methodology for Import-source Estimates of Illegally Sourced Wood Imports: Thailand, South Korea and India, 伦敦, 查塔姆研究所。

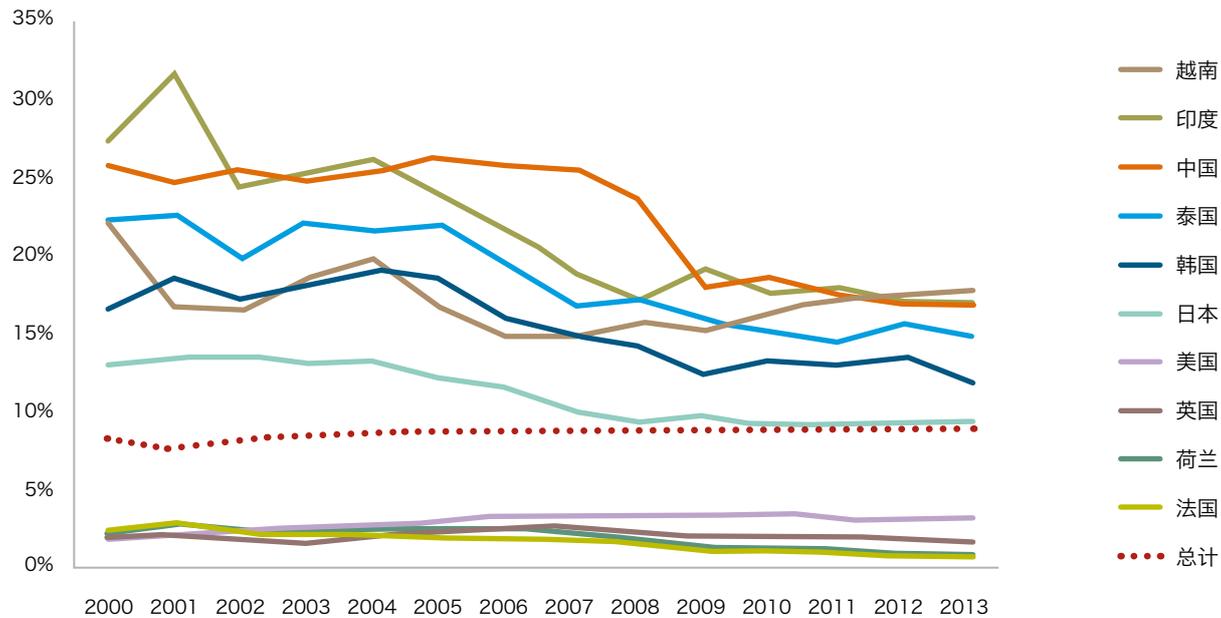
⁴⁵ 参见Lawson (2014a), pp. 88-89

图15: 2000-2013年10个加工国和消费国高违法风险木质产品进口量的圆木当量估值



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, 中华人民共和国国家统计局, 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。

图16: 2000-2013年10个加工国和消费国高违法风险木质产品进口占比估值 (圆木当量)



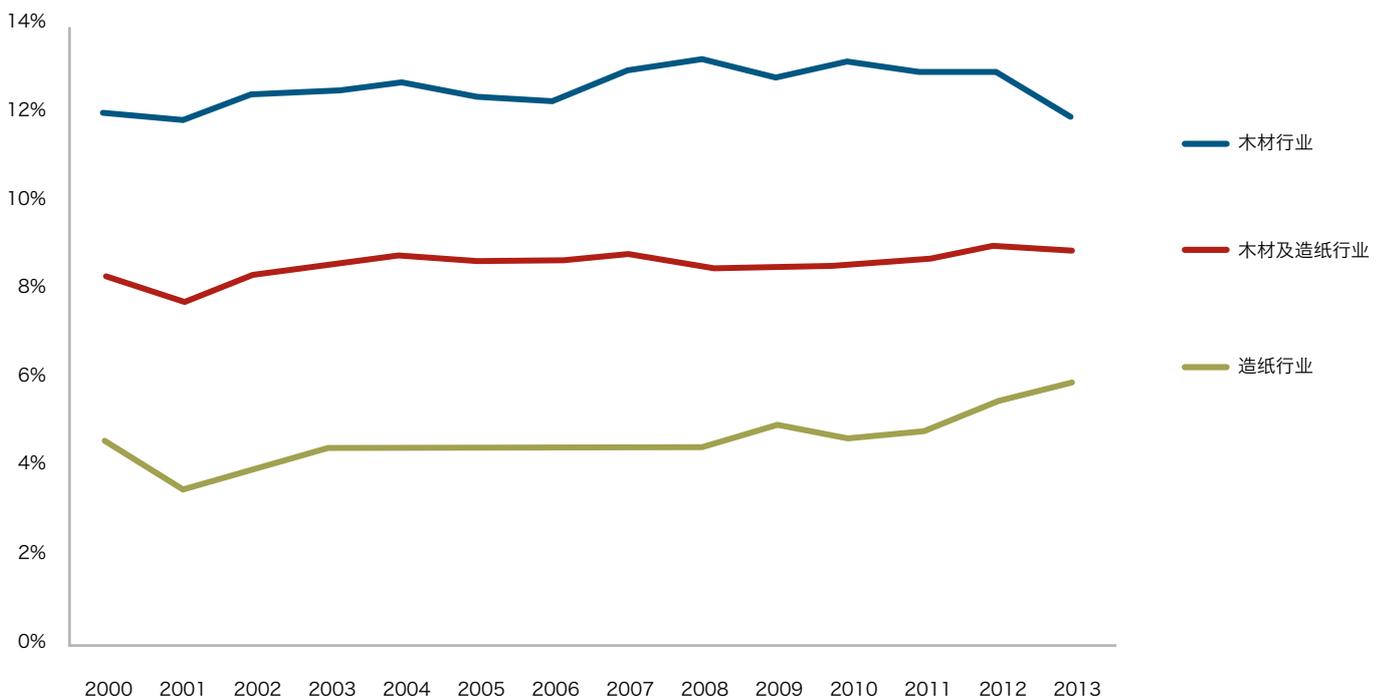
来源: 数据基于查塔姆研究所的估算; 以及英国、法国、荷兰国家官方贸易统计数据 (欧盟统计局), 日本贸易统计数据, 美国国际贸易委员会贸易 DataWeb, 中华人民共和国国家统计局, 泰国海关总署, 韩国海关总署, 印度 (联合国商品贸易统计数据库) 和越南合作伙伴国家的官方进口统计数据。所有国家的数据均借鉴了联合国商品贸易统计数据库及查塔姆研究所的分析。

出口非法产品的国家发生的改变

此次评估的3个加工国（中国、泰国和越南）的主要非法木材来源为印度尼西亚和俄罗斯（见图18）。2007年之前，从印度尼西亚的此类进口不断下降，反映了世纪之交以来该国非法采伐程度的下降。2007年之后非法进口贸易增长的原因在于造纸行业出口的增多，该行业非法转换森林（建立新的人工林）的情况相对更为严重。2000年以来，俄罗斯的非

法木材出口量大幅增加，与其2000至2013年木质产品出口总额并行增长。2013年12月，俄罗斯批准通过圆木法案，支持建立系统对圆木进行记录和追踪，从而可以帮助治理一部分非法采伐问题⁴⁶。包括巴布亚新几内亚、所罗门群岛、缅甸、老挝在内的其他国家也成为了加工国非法木材的重要来源。这一发展主要是由于加工国与这些国家贸易的增长以及这些国家非法采伐治理工作缺乏进展。

图17：2000-2013年10个加工国和消费国高违法风险木质产品和纸质产品进口占比估值（圆木当量）



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，中华人民共和国国家统计局，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。

⁴⁶ Forest Trends (2014), 'Analysis of Russian Roundwood Act', 参见链接http://www.forest-trends.org/publication_details.php?publicationID=4453.

7个消费国中印度尼西亚是非法木材的主要来源之一（见图19）。但正如上文所说，印度尼西亚非法采伐的数量减少，负面影响也有所减弱。与此同时，中国对这些国家出口总量的增长也导致了这些国家非法进口量的增加。据估计，2000至2013年间，中国出口至7个消费国的非法木材总量翻了不止一番。这种增长在英国和美国尤为明显。目前，中国是英美两国主要的非法木材进口来源，占两国非法进口木材总量的60%以上。（见图20）

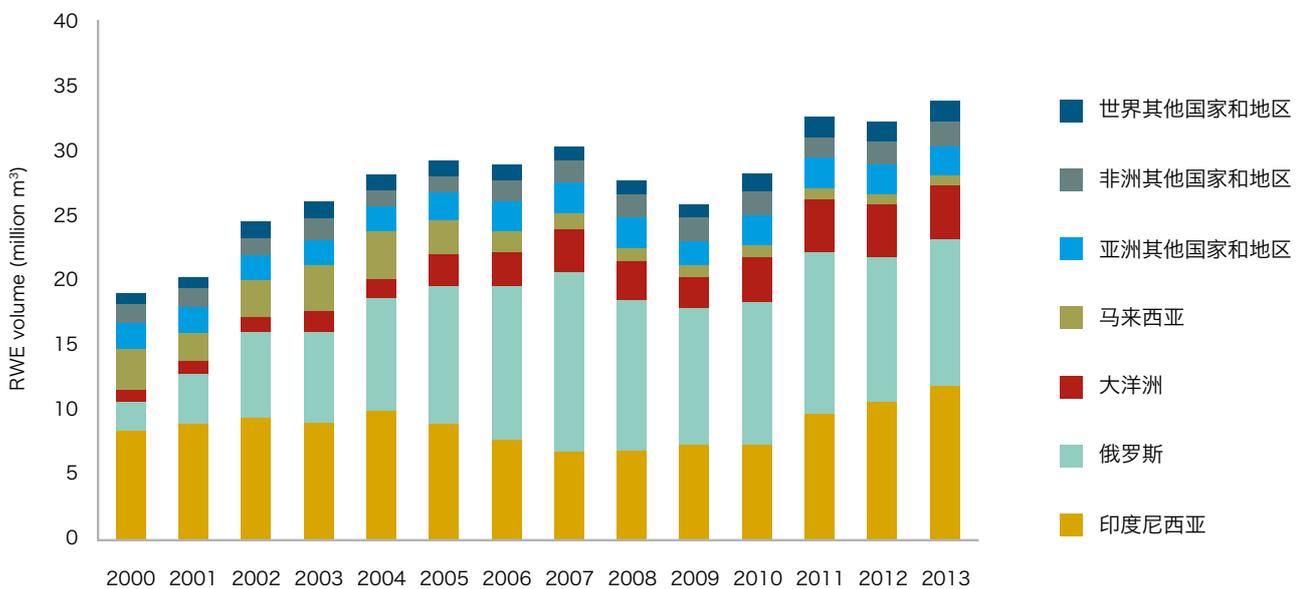
马来西亚、缅甸和俄罗斯也是本次评估中消费国家的主要非法木材来源国。除中国以外，这三个国家的主要出口市场为日本、韩国和泰国。

下图18和19呈现的数据中最为突出的是三个非法产品出口大国所占的绝对主导地位：中国、印度尼西亚和俄罗斯。这也突显了这三个国家协同合作、治理非法采伐的必要性。

贸易产品类型的改变

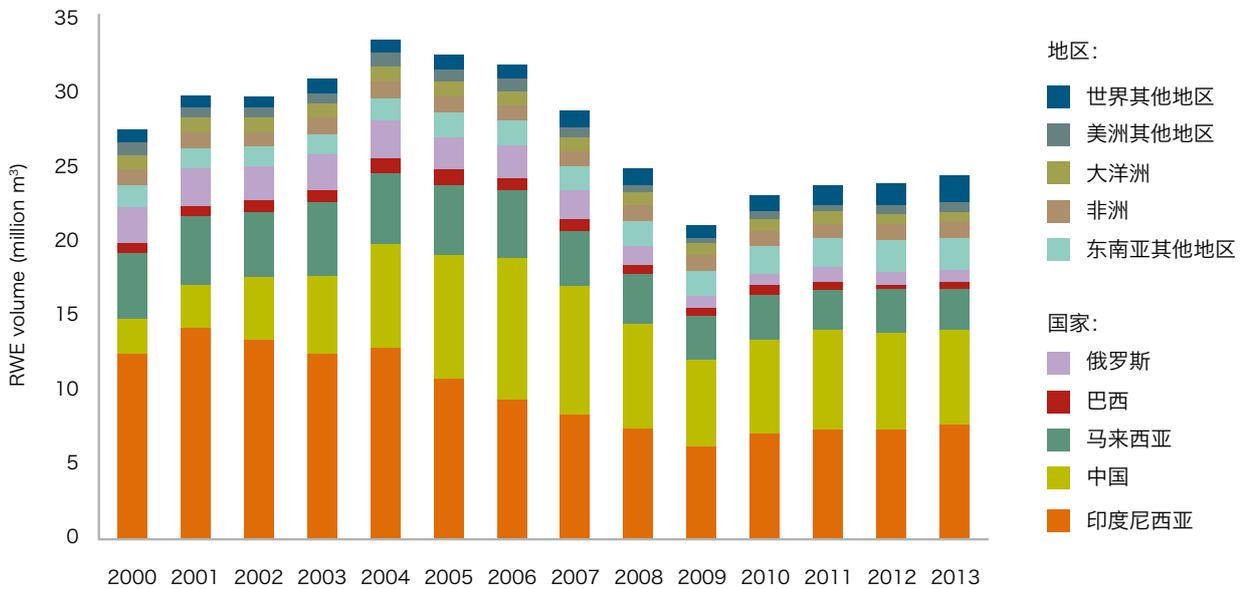
由于中国在全球木材贸易中崛起成为最大的木材加工中心，贸易产品类型（合法产品与违法产品）的相对重要性发生了变化。因此，中国对原木和锯木等加工程度相对较低的产品的进口数量增加。2000年，中国进口原木量为1400万立方米，锯木为400万立方米（分别占此类产品进口量的17%和4%）；2013年，进口量分别增至4500万立方米和2400万立方米（分别占58%和25%）。同期，中国出口至木材消费国的镶板、细木制品及家具等精加工产品的数量也水涨船高。

图18: 2000-2013年3个加工国高违法风险木材进口的圆木当量估算值（按来源国或地方分）



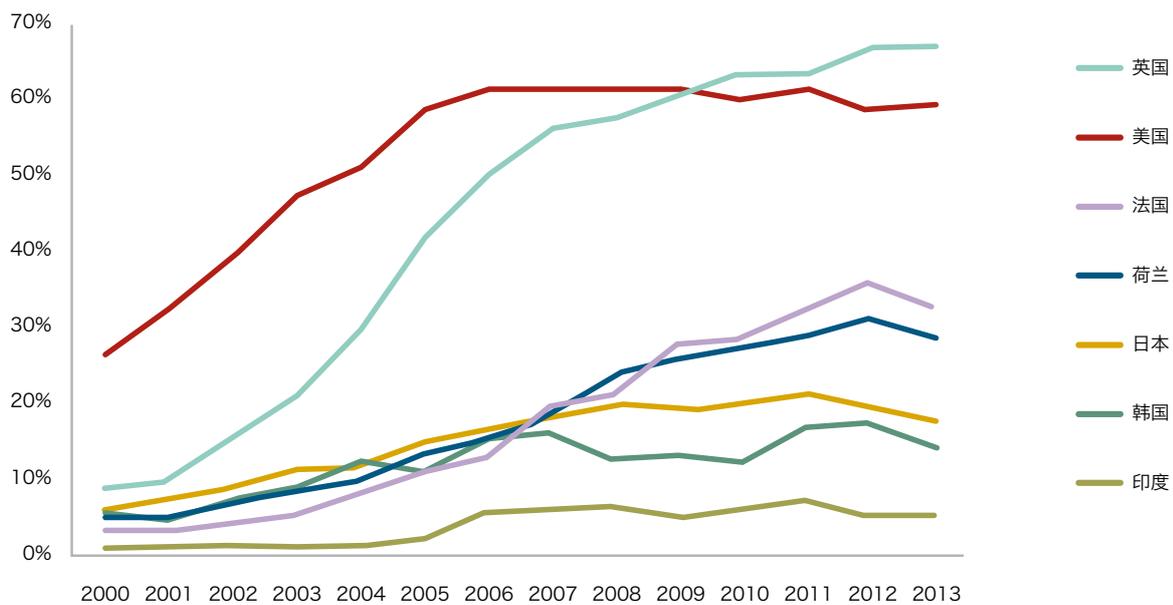
来源：数据基于查塔姆研究所的估算；以及国家官方贸易统计数据：中华人民共和国国家统计局，泰国海关总署，韩国海关总署，印度（联合国商品贸易统计数据库）和越南合作伙伴国家的官方进口统计数据。所有国家的数据均借鉴了联合国商品贸易统计数据库及查塔姆研究所的分析。

图19：2000-2013年7个消费国高违法风险木材进口的圆木当量估算值（按来源国或地方分）



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，韩国海关总署和印度（联合国商品贸易统计数据库）。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。

图20：2000-2013年7个消费国从中国进口的高违法风险木质产品份额估算值（圆木当量）



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，韩国海关总署和印度（联合国商品贸易统计数据库）。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。

治理非法采伐及相关贸易：进展如何，前路何在？

非法木材流向何处？

非法产品贸易模式也反映出了这些趋势。2013年3个加工国（中国、泰国和越南）非法进口的木材主要为原木。近年来非法锯木的进口量也有所增加（见图21），这主要反映出一些生产国为了发展国内木材加工市场，通过引入原木出口禁令或配额机制、提高原木出口税等措施减少毛料出口。非法进口的另外一大类型就是纸质产品，尤其是用于制造纸浆的木片。这不仅反映出此类贸易的规模之大，也说明非法森林转换所得的木材在此类生产中占有很大的比重。

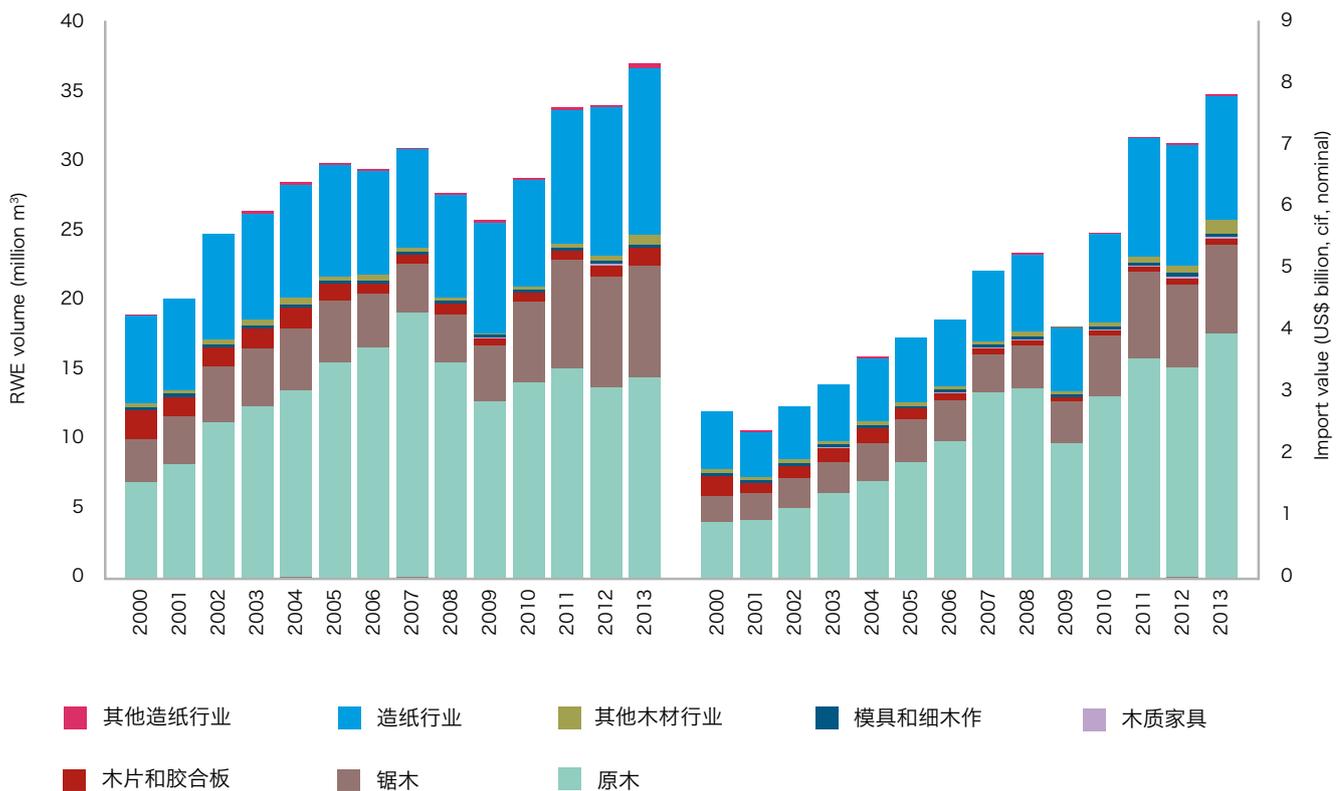
如上所述，近来中国木材行业进口量增加的原因在于其国内市场需求量的增长。尤其是2000年以来，中

国高价值硬木原木（尤其是红木）的进口数量飞速增长（见文本框3）⁴⁷。

将木材产品输出到第三方国家（主要是中国）进行加工这一变化也体现在了消费国进口的非法产品类型上。因此，2000年以来原木、锯木、木皮以及胶合板的非法进口比重有所下

降，而家具的比重却有所增加（尤其是在进口值方面）。2000至2013年间，各消费国的非法家具进口值翻了一番（见图23），英美两国是非法家具进口大国，进口量都非常大（主要来自中国）。

图21：2000-2013年3个加工国进口高违法风险木材的原木当量估算值（按产品类型分）



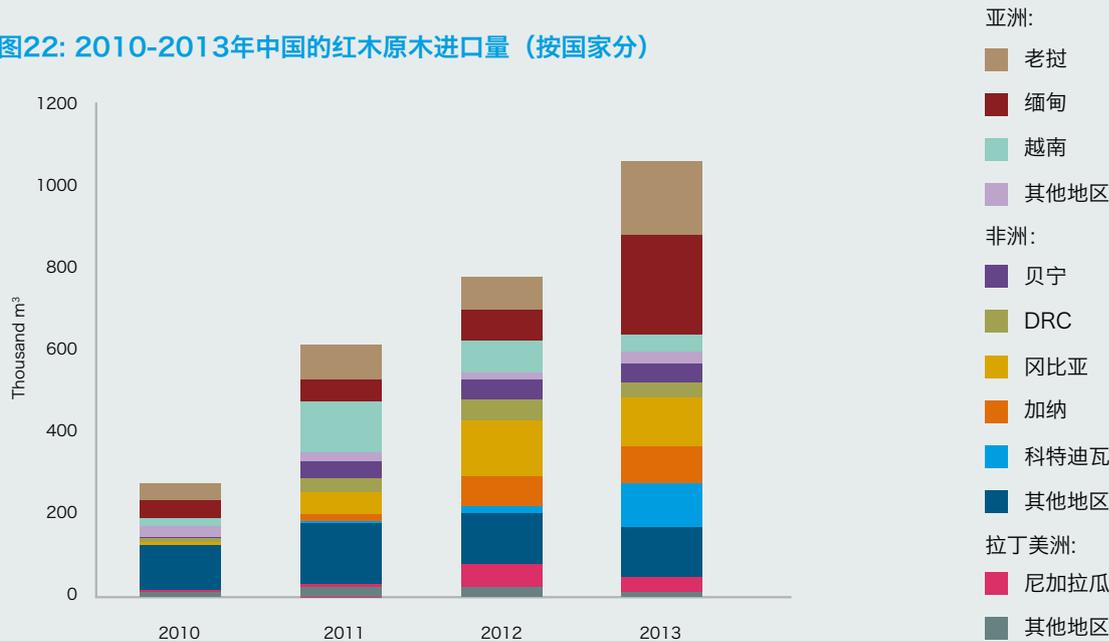
来源：数据基于查塔姆研究所的估算；以及国家官方贸易统计数据：中华人民共和国国家统计局，韩国海关总署和越南合作伙伴国家的官方进口统计数据。所有国家的数据均借鉴了联合国商品贸易统计数据库及查塔姆研究所的分析。

⁴⁷ Sun, X. (2014), Forest Products Trade between China and Africa. An Analysis of Import and Export Statistics. Washington, DC: Forest Trends (see Figure 10b, p. 11, 和 Box 1, p. 16).

文本框3: 中国的红木需求

红木价值的大幅上升反映出近年来中国市场红木需求的快速增长。2005至2013年间，红木的一个品种红酸枝木的市场价格上涨了15倍，达到每立方米15000美元^a。红木约有40种，主要产自东南亚湄公河地区，非洲此类木材的产量也日益提高。木材价值极高意味着相关的非法采伐及走私极为普遍^b。

图22: 2010-2013年中国的红木原木进口量（按国家分）



来源：中华人民共和国海关总署

2010至2013年间，中国进口的红木数量翻了不止两番，从24万立方米增至超过100万立方米。虽然许多红木生产国尽力控制贸易，但面对如此庞大且利润丰厚、并且通常与上层政府腐败有关联的生意，他们无能为力。

这些高价值的树种有着巨大的潜力，本可以为林业部门的可持续发展奠定基础，但由于许多出产国治理无方，几乎无法控制此类木材对华的非法出口，在短期内必然无法开发和利用这种潜能。因此，当务之急是减少市场对此类木材的需求。

^a Wenbin, H. 和 Sun, X. (2013), *Tropical Hardwood Flows in China: Case Studies of Rosewood and Okoumé*. Washington, DC: Forest Trends.

^b 可参见全球见证组织 (2015), *The Cost of Luxury: Cambodia's Illegal Trade in Precious Wood with China*. 伦敦, 全球见证组织; Environmental Investigation Agency [EIA] (2014), *'Myanmar's Rosewood Crisis: Why key species and forests must be protected through CITES'*; EIA (2014), *Routes of Extinction: The Corruption and Violence Destroying Siamese Rosewood in the Mekong*. 伦敦: EIA; Singh, S. (2013), *The Socio-Economic Context of Illegal Logging and Trade of Rosewood Along the Cambodian-Lao Border*. 华盛顿: Forest Trends; 及全球见证组织和 EIA (2010), *Investigation into the Global Trade in Malagasy Precious Woods: Rosewood, Ebony and Palisander*. 华盛顿, 全球见证组织及EIA.

2000年家具进口约占英国非法木质产品进口总量的8%（圆木当量），2013年则上涨至20%。在美国，家具进口的百分比则从2000年的23%上涨至2013年的30%。此外，由于贸易量的增长以及印度尼西亚等来源国相对较高的违法水平，纸浆和纸张的非法进口量也出现上涨。

加工产品进口量增长，以及越来越多的产品通过加工国而非直接从生产国出口，使得追踪木材，确保其合法性的工作愈发困难。这也让欧美澳等国促进守法，加强执法的工作变得更有挑战性。

贸易产品类型的改变

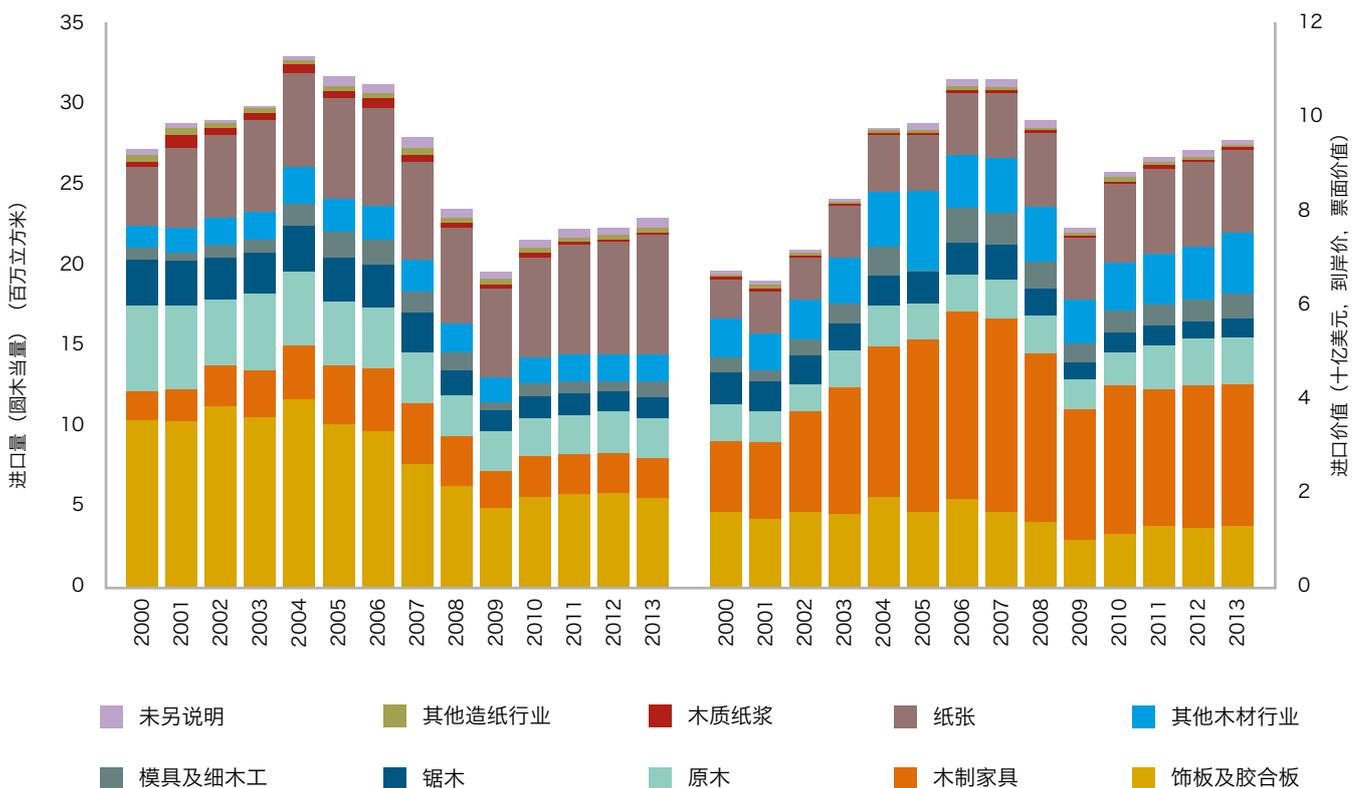
这些趋势背后的动因是什么？尤其是我们所预估的非法进口份额的下降与加工国和消费国企业的购买决策到底有多大关联呢？

非法进口份额下降的一个重要原因是一些国家非法采伐数量的减少，而另一个重要的原因则是从低违法风险国家进口的木材份额的上涨。以中国为例，其进口自加拿大、新西兰以及美国的木材总量在其木材进口总量中所占比重从2000年的18%增至2013年的35%（圆木当量）。印度进口自巴西、加拿大及美国

的纸浆和纸张，以及进口自新西兰的原木量也逐渐增加：相比2000年的30%，2013年印度进口的木质产品中有40%来自上述四个国家。在法国，进口自欧洲本土的木质产品的比重也大幅上涨——从2000年总量的7%增至2013年的85%。

很难确定这些趋势背后的根本动因，但能够明确的是目前木材行业内部的广泛发展，尤其是廉价可靠的人工林木材产量的提高，在其中起到了一定作用。然而也有传闻表明，木材公司越来越多地采购低风险木材，部分通过向低风险国家进口来达成。⁴⁸

图23：7个消费国进口的极有可能违法木材的圆木当量以及价值估算值（按产品类型分），2000-2013年



资料来源：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，韩国海关总署和印度（联合国商品贸易统计数据库）。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。

⁴⁸ 在与查塔姆研究所进行讨论的过程中私营部门代表指出了这一点。

5. 森林治理：生产国变化的证据

要点

- 此次评估中的许多生产国的森林治理工作依旧薄弱，一些政策领域的情况也令人担忧。但目前也存在着不少积极的经验可以作为基础。2000年以来，巴西、加纳和印度尼西亚的工作取得了引人注目的成就。
- 虽然许多国家都改进了本国的法律框架，但执法工作仍有不足，法律和政策仍普遍存在不明确或相互矛盾的地方。
- 反腐机构以及民间社会监督已经证明只要赋予他们足够的资源和权力，他们能够有效地促进反腐败战略的执行。
- 尽管投入巨大，但此次评估中的所有国家目前都没能够建立起一个全面、完善信息管理系统。所有权人、生产和加工活动、贸易和金融方面都需要更好的信息。
- 许多国家林业产业信息的可获性有所提高，但这一进程不仅受到基础设施和能力的限制，更受到对信息公开透明根深蒂固的抵制的阻碍。
- 有针对性的执法策略行之有效，独立组织的监督也发挥了作用，但腐败和执法机构资源严重不足等问题仍是重大挑战。
- 木材合法性认证系统的建设使商业行为得到了规范，但各国仍需开展密切的监督和审查工作，降低诈骗发生的风险。各国应采取鼓励这种认证，通过实施改革及其延伸策略为其提供辅助。

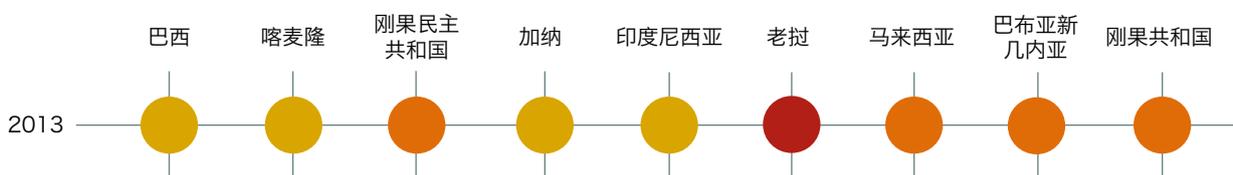
森林治理的变化

查塔姆研究所此次评估中的许多生产国的森林治理工作都非常薄弱，除了巴西、加纳、印度尼西亚三个国家之外，多数国家绝大部分政策领域2013年的治理评分都连满分的一半都没达到。但2010年和近来的评估都显示，这些国家的情况有所改善。在五个接

受两次评估的国家中，⁴⁹ 加纳和印度尼西亚仍保持着变革的势头，其他国家的情况则更为复杂。

下文详细讨论图24的总结发现，主要包括治理工作的以下方面：法律框架、腐败、国际贸易、资源分配、信息管理、透明度、执法以及合法性保证。

图24:9个生产国的治理水平（占满分的百分比）



*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，老挝、刚果民主共和国、刚果共和国以及巴布亚新几内亚未参加2008年的评估。

⁴⁹ 巴西、喀麦隆、加纳、印度尼西亚和马来西亚

建立清晰公正的法律框架

在接受评估的国家中，法律制度存在的不够明晰、自相矛盾、有失公允等问题依旧是大部分非法采伐发生的主要原因。例如，刚果民主共和国就缺乏协助落实森林法的法规，包括与各种税收、出口程序、小作坊采伐以及森林分区相关的法规。

法律之间，特别是不同部门的法律法规之间相互冲突的情况也十分普遍。老挝的森林法和土地法就存在相互矛盾的地方。前者明确规定所有森林都属于各州，后者允许社区或其他团体拥有森林的永久所有权。在喀麦隆，森林法和矿业法的规定存在差异，这两个行业的政府负责机构缺乏合作，导致同一块地被多次授权，人们对发放的许可证的合法性也产生了怀疑。⁵⁰

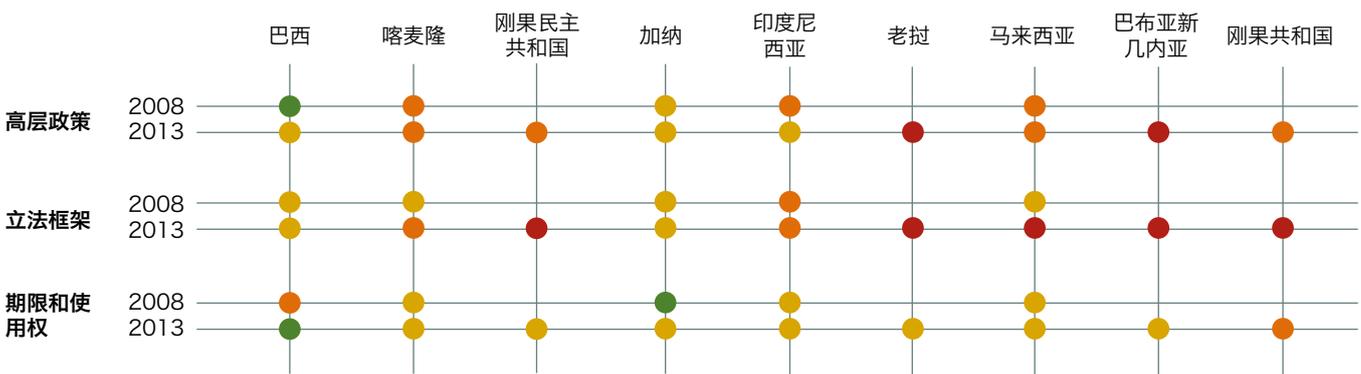
地方分权工作执行不力恶化了事态。中央和地方政府对政策的解读和执行往往不同，巴西、印度尼西亚和马来西亚就存在这个问题。在巴西，森林法中的某些条款由各州独立执行，但各州对法律条款的解读各不相同，政府推广统一措施的能力有限，因此巴西全

国的木材追踪系统并不连贯。地方分权的政治本质意味着克服这些挑战并非易事。在印度尼西亚，森林使用权的分配由地区决定，是政治庇护方式的一部分。⁵¹

许多国家都存在不公正的法律和政策。正如第3章所说，管理小规模生产者的法律制度都过于官僚主义或复杂，一些国家的政策通常不支持小规模生产的发展，甚至加以打击。许多国家对原住民社区以及其他以林为生的社区的权益认识有限；不仅如此，即便官方认可，这些权益在实践中也常常得不到保障⁵²。因此，当地社区与采伐公司之间发生争端的情况在所有评估的生产国都十分普遍。

这些问题几乎众所周知，许多国家也已经开启审核过程，改革本国的法律和政策框架。一些国家将此类改革纳入治理非法采伐的整体工作之中；而那些已经开展改革工作的国家则以先前的改革为基础制定了打击非法采伐的“议程”，这一议程又反过来影响着改革工作（例如喀麦隆和刚果共和国）。

图25：法律框架的政策评分（占满分的百分比）*



* 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，老挝、刚果民主共和国、刚果共和国以及巴布亚新几内亚未参加2008年的评估。

⁵⁰ Centre pour l' Environnement et le Développement (CED) (2013a), 'Les défis de la mise en oeuvre de l' APV au Cameroun - Note de Politique', at <http://loggingoff.info/fr/document/les-d%C3%A9fis-de-la-mise-en-oeuvre-de-l%E2%80%99apv-au-cameroun-note-de-politique>; 以及 Schwartz, B. 等人 (2012), 'Tendances émergentes dans les conflits liés à l' utilisation des terres au Cameroun. Chevauchements des permis des ressources naturelles et menaces sur les aires protégées et les investissements directs étrangers', WWF发表的论文。

⁵¹ Burgess, R. 等人 (2011), 'The political economy of deforestation in the tropics', NBER (国民经济调查局) 工作报告17417, 链接 <http://www.nber.org/papers/w17417>.

⁵² 详见权利与资源行动组织 (Rights and Resources Initiative, 简称RRI) (2015), Looking for Leadership. New Inspiration and Momentum Amidst Crises (Annual Review 2014-2015)

许多国家VPA谈判也在该领域产生了重大影响：围绕合法性定义展开的谈判帮助确立了更为清晰的法律框架，明确了优先改革的区域，并且提高了各利益相关方的参与度⁵³。以加纳和刚果共和国为例，VPA谈判开启了对于优先进行改革区域的广泛讨论，并且推动了法律改革的进程。刚果经讨论认为迫切需要出台一部有关原住民权利的法律⁵⁴。这部法律实际已经起草，VPA谈判则推动了该法律的通过（2011年）。但刚果的经验表明良好的意愿不一定能变成新的或更好的法律。例如，尽管该国的法律改革有了一定的进展，但整体进程稍显缓慢：落实原住民权利的相关法律法令尚未通过，森林法典的审核仍未结束，VPA附件中提出的法规（包括职工安全、环境影响评估以及监督相关的法规）目前也尚未完善。

与此同时，一些国家提高了对所有权和使用权的认识，但土地所有权争夺以及权利重叠的情况仍旧普遍，建立更加公平的体系仍需要很多年时间。以印度尼西亚为例，2013年宪法法院裁决认为各州侵占原住民土地，任意将森林划分为州所有；⁵⁵政府现在就得面临十分艰巨的任务，不仅需要原住民的权利进行登记，而且必须解决广泛的土地所有权争夺问题。⁵⁶巴西对社区和原住民的权利有很好的法律保障，但该国仍有大片土地没有经过合法分配，林权纠纷的问题也极为普遍。巴西的新森林法典（2012年通过）规定，国家将对农村土地所有权进行强制登记，其工程量之大可想而知。但帕拉州的经验表明，

只要设计完善，资源充足，大规模的土地登记并非不可能。过去四年中，帕拉州登记了超过6万土地所有权。政府通过严格执法，激励守法完成了任务，激励手段包括允许土地所有者出售自己种植的农产品。⁵⁷

总而言之，目前法律和政策框架方面取得的进展多为程序性的，而非实质性的。⁵⁸但这些成果并非不重要：建立参与性和开放性更高的协商及决策过程为推行可靠有效的改革打下了基础，而法律框架的确立则有助于推动各方开展行动。但一些国家改革进程的停滞表明，仅靠这些成就本身是不够的。制定明确的时间表能够促使捐助国监督改革的过程，根据进展有条件地提供资助，从而进一步影响改革。时间表也能让民间社会参与监督，对改革施加压力，但民间社会要足够强大，能够向政府问责（进一步讨论详见下文）。⁵⁹

腐败

在接受此次评估的许多国家中，腐败都是非法采伐治理工作取得深入进展的主要障碍，但治理腐败的工作鲜有进展。林业部门的腐败十分广泛，相对低级的活动包括行贿执法人员为违法木材开绿灯，更为严重的则是行贿高级官员获得采伐权。后者案例众多：例如在印度尼西亚，采伐权利的分配向来与政治腐败相关；⁶⁰而马来西亚的沙捞越州也存在着极为顽固的贪污腐败情况⁶¹。

⁵³ 这一点也可参见Bollen, A. 和 Ozinga, S. (2013), *Improving Forest Governance. A Comparison of FLEGT VPAs and Their Impact*. Brussels: Fern; 以及 Duffield, L. 和 Richards, M. (2014), *Lessons Learned from Civil Society Efforts to Promote Community (Forest) Resource Rights and other Rights in Voluntary Partnership Agreements*. Washington, DC: Forest Trends.

⁵⁴ 刚果共和国及欧盟签署的自愿伙伴关系协议附录9

⁵⁵ 规则详见<http://www.aman.or.id/en/2013/06/06/the-constitutional-court-decision-on-the-forestry-law/>.

⁵⁶ 详见<http://news.mongabay.com/2014/0904-lbell-forest-ownership-verification.html>

⁵⁷ Whateley, M. 和 Campanili, M. (2013), *Green Municipalities Program: Lessons learned and challenges for 2013/2014*. Belém: Green Municipalities Program and the Government of Pará State. 参见<http://insideclimatenews.org/covering-ground/20140611/prosecutor-takes-beef-industry-put-brakes-deforestation-amazon>.

⁵⁸ Duffield 和 Richards (2014).

⁵⁹ Hobley, M. 和 Buchy, M. (2011), 'FLEGT and Poverty Alleviation: The Role of VPAs', 为欧洲森林研究所未出版报告

⁶⁰ Burgess等人 (2011)

⁶¹ Straumann, L. (2014), *Money Logging. On the Trail of the Asian Timber Mafia*. Basel: Bergil Books.

喀麦隆政府强调，腐败问题是破坏其木材跟踪系统有效性的主要因素。有报道称，一些政府官员甚至参与非法木材的洗钱活动。⁶² 喀麦隆的例子还向我们展现了底层官员腐败带来的巨大影响。2010年，与链锯作坊相关的非官方付款总计约600万英镑，而每年林业部工资预算仅为840万英镑。⁶³

许多国家虽然都有旨在遏制腐败的法律和组织，但中央却缺乏治理腐败的决心，因此上述工具的有效性常常得不到发挥。以巴布亚新几内亚为例，该国腐败问题曾遭到多方报道，但现行的反腐败法却得不到执行。⁶⁴ 在马来西亚，反贪委员会一直积极努力调查林业部门的贪污腐败；2014年初，沙捞越州新首席部长宣布开展打击非法采伐工作以来，该州的非法采伐问题也一直是关注的焦点。⁶⁵ 但在某种程度上，由于工作权限的局限性，反贪委员会工作产生的影响不大：反贪委员会只能对问题进行调查，不能提起诉讼。

跨学科及独立机构或特别小组能够有效地治理腐败问题，它们不仅有能力开展不同类型的调查，而且能够让官员置身于其他制度中根深蒂固的腐败系统之

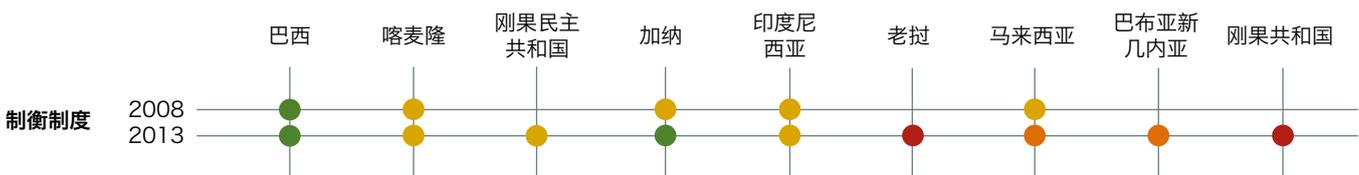
外。⁶⁶ 印度尼西亚联合本国反贪委员会 (KPK) 以及一直以来致力于林业部门金融犯罪调查的金融交易报告和分析中心在这个领域开展了相关工作。这两个机构都拥有自主权以及广泛的工作权限，如对贪污腐败提起诉讼等，所以能够开展广泛的调查，并旗帜鲜明地对这些行为做出认定。⁶⁷

据估计，2004至2011年间，反贪委员会在执法过程中共追回国有资产1亿美元。⁶⁸ 尽管该委员会的工作成效显著，但也有不少人一直企图限制其权力，阻碍调查工作的开展。近来警方对委员会官员的调查就被视为是此种举动。⁶⁹

这就说明此类机构需要持续的政治支持。民间社会在腐败治理工作中也发挥了重要作用。一些国家建立起了独立监督组织，即由政府正式授权对林业部门进行监督。

喀麦隆、刚果民主共和国以及刚果共和国近来都建立起了独立监督组织。这些国家的经验表明，此类组织在加强执法工作、揭露违法行为以及遏制贪污腐败方面发挥着重要作用 (见下文)。

图26：制约与平衡制度的政策评分（占满分的百分比）*



* 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，老挝、刚果民主共和国、刚果共和国以及巴布亚新几内亚未参加2008年的评估。

⁶² AGRECO-CEW (2012), 'Rapport de mission No. 41/OI/AGRECO-CEW: Axes routiers', 参见 <http://www.oicameroun.org/> 和 http://oicameroun.org/index.php?option=com_content&view=article&id=114:rapports-de-missions&catid=41:missions-dexperts&Itemid=39.

⁶³ Cerutti, P. 等人 (2013), 'Cameroon's Hidden Harvest: Commercial Chainsaw Logging, Corruption, and Livelihoods', *Society and Natural Resources*, 26, pp. 539 - 53.

⁶⁴ Lawson, S. (2014c), *Illegal logging in Papua New Guinea*, 伦敦, 查塔姆研究所

⁶⁵ 可参见<http://www.thestar.com.my/News/Nation/2014/10/26/MACC-steps-up-raids-against-Sarawak-illegal-loggers/>及<http://www.themalaysianinsider.com/malaysia/article/sarawak-warns-timber-companies-over-illegal-logging-as-macc-probes-industry>

⁶⁶ Goncalves, M. P. 等人 (2012), *Justice for Forests. Improving Criminal Justice Efforts to Combat Illegal Logging*. 华盛顿, 世界银行

⁶⁷ Control Risks (2013), *Anti-corruption in Indonesia*, 伦敦, 控制风险集团

⁶⁸ Goncalves 等人 (2012)

⁶⁹ 可参见<http://thejakartaglobe.beritasatu.com/news/police-relent-assault-indonesias-antigraft-body/>

许多国家在VPA中都特别提及了独立监督组织：刚果共和国以及喀麦隆都在协议中明确了独立监督组织在本国合法性认证体系中的地位，并为其优先提供财政支持。⁷⁰

在没有正式授权的情况下也能开展民间社会的监督工作。许多国家都有令人尊重的民间社会组织监督林业产业，尤其是在巴西、加纳和印度尼西亚。独立运作的好处在于组织可以更自由地决定开展什么活动。此外，非正式监督在某些情况下会更加合适，主要是因为正式的独立监督机构只有在政府的支持下才能发挥其作用。⁷¹但也会有可能的约束：例如，没有正式授权就很难获取必要信息。而且如果没有职能部门负责接收监督组织对腐败活动的报告，或者没有相关机制来治理腐败活动，这些监督组织的影响力将会受到限制。

印度尼西亚采取了与上述略有不同的措施。该国的VPA明确了民间社会在国家木材合法性认证系统中的地位。虽然民间社会履行职责的方式并没有获得正式授权，但政府建立起了明确的框架体系用于接受和处理投诉。虽然活跃在这个领域的组织也面临着从政府那儿获取信息难的问题，但他们可以指出法律体系运行的薄弱之处。⁷²

由于腐败问题通常有许多面，并且非常顽固、不易根除，所以克服这个问题需要时间和不同的方法手段。证据表明，建立独立的跨行业机构或特别小组能够有效地治理腐败问题。民间社会可以发挥重要作用，但前提是必须能够获得长期的财政支持。另外，政府也应建立组织机构，接收可疑活动的报告，并且对此采取行动。

全球贸易数据与合作

国家不同，来源不同，国际木质产品贸易数据的可获性和质量也大相径庭。这明显表现在不同国家提供的国际贸易数据之间存在差异（在某些情况下可能是由于欺诈或误报）⁷³，同一个国家内不同源头发布的数据也各不相同。以喀麦隆、印度尼西亚和马来西亚为例，政府和行业协会发布的数据之间就存在着巨大的差异。⁷⁴

强化数据收集、报告系统，促成信息交叉审核，是侦测和打击非法贸易的重要手段。无论是已经立法明确禁止非法木材贸易的国家，还是意图与此类国家建立出口贸易关系的国家，都应该将上述问题作为工作重点。前者必须有能力确认进口产品的合法性，并（或）区分进口产品与国产木材。这一点是越南VPA谈判中的重要议题，因为越南木材行业主要是出口由进口木材加工而成的木制产品。对此，印度尼西亚已经出台法律，规定进口木材需有合法性证明，而中国也在制定面向私营企业的自愿合法性认证系统（详见第6章）。

一个共同挑战是这些受评估的木材生产国的海关部门的资源和能力普遍有限。对此，已经有多个举措以进行能力建设，改进信息系统为目标，确保优化利用有限的可用资源。

对比出口和进口贸易文件能够帮助各国监督贸易，减少诈骗和走私。有人建议，将海关出口报关单作为批准进口的辅助文件，从而促进对贸易的监督，但这个提议尚未得到执行。⁷⁵

⁷⁰ 参见欧盟与刚果共和国签署的VPA附录六（四）2以及附录九（2），以及欧盟与喀麦隆之间VPA附录四（五）4以及附录十（二）二

⁷¹ Brack, D. 和 Léger, C. (2013), Exploring Credibility Gaps in Voluntary Partnership Agreements. A Review of Independent Monitoring Initiatives and Lessons to Learn; 及全球见证(2010), 'Principles for Independent Monitoring of REDD (IM-REDD)'

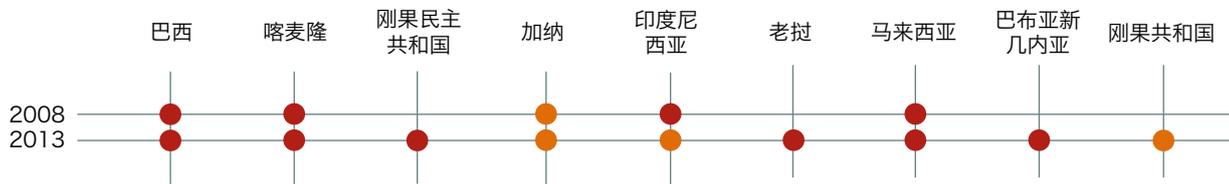
⁷² 可参见反森林黑手党联盟 (Anti-Forest Mafia Coalition) (2014) 'SVLK flawed: An independent evaluation of Indonesia's timber legality certification system' <http://capacity4dev.ec.europa.eu/public-flegt/document/svllk-flawed-independent-evaluation-indonesias-timber-legality-certification-system>.

⁷³ 可参见2000-04年间印度尼西亚至中国的原木走私案例，记录于Lawson 和 MacFaul (2010), p. 111

⁷⁴ 印度尼西亚的案例可参见森林趋势组织 (Forest Trends) (2014) Indonesia's Legal Timber Supply Gap and Implications for Expansion of Milling Capacity.

⁷⁵ Chen, H. K. (2010), 'Lost in Transit: Export and Import Protocols as Contributors to Discrepancies in International Timber Trade Data' 东盟地区森林执法及施政知识网络政策简报

图27：国际贸易数据以及合作的政策评分（占满分的百分比）*



* 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，老挝、刚果民主共和国、刚果共和国以及巴布亚新几内亚未参加2008年的评估。

东南亚国家联盟 (Association of Southeast Asian Nations, 简称ASEAN) 各成员国目前正在努力协调各国海关程序, 加强对区域内木材贸易的交流与控制。为此, 东盟成员国正在力争建立起一个“单一窗口”系统, 使各国机构能够协调批准流程, 加强信息交换。⁷⁶

VPA的执行或许能够提高木材贸易数据的可获性, 例如, 一些国家已经整合了本国的海关系统和林业部门的信息系统, 以此确保木材出口的合法性。在印度尼西亚, 海关数据库已经同木材合法性证书发放系统建立联系。喀麦隆也有意采取这个方法。此外, 印度尼西亚在探索是否可让欧盟木材法规 (EUTR) 主管当局接入本国的木材证书数据库, 从而更好地辅助该法规的执行。

虽然这些进展令人鼓舞, 但各国仍需开展大量工作, 提高数据质量, 优化数据共享, 对木材贸易进行有效的监督和控制。

广泛看来, 国际社会合作治理非法采伐问题时, VPA已经成为被评估的许多生产国的主要途径。喀麦隆、加纳、印度尼西亚以及刚果共和国都与欧盟签署了该协议, 而刚果民主共和国、老挝以及马来西亚目前也正在与欧盟进行协商 (见第6章)。

签署VPA不仅表明了这些国家治理非法采伐问题的决心, 而且能够激励政府内部、私营部门以及民间团

体采取相应行动。然而, 保持这样的政治势头却极具挑战性。这种情况并不令人惊讶, 毕竟治理问题十分复杂, 处理这些问题需要时间。加纳和印度尼西亚目前已经进入执行后期, 但喀麦隆和刚果共和国的进展还较为缓慢。在刚果民主共和国、老挝和马来西亚, 谈判进程缓慢。特别是在马来西亚, 该国的谈判开始于2007年, 但进展并不顺利, 一定程度上是由于该国林业管理权分散于各州, 治理方面也有一系列未解决的问题。例如, 民间社会认为政府在谈判过程中并没有充分考虑原住民社区的权益, 对于这一忧虑政府却未能给予足够的重视。

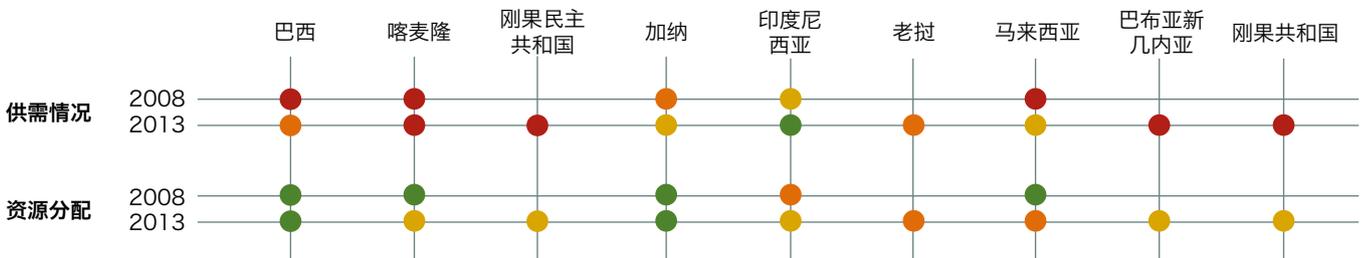
虽然这些VPA的谈判和落实都落后于各方的预期, 但确实能够强化国际社会在非法采伐治理方面的合作, 包括生产国和欧盟之间的合作, 以及生产国之间的合作。事实上, 该地区各国之间就专业技能和知识的沟通交流也越来越频繁 (本章具体阐述了VPA谈判及落实的详细情况。)

采伐权的分配

在许多接受评估的国家中, 采伐权分配的相关法律设计良好, 至少在大规模特许权方面确实如此。但法律的执行情况却非常薄弱。以巴布亚新几内亚和刚果共和国为例, 两国对公开投标的过程都有明确的法律规定。此外, 巴布亚新几内亚还规定采伐需获得原

⁷⁶ 欧洲森林研究所 (EFI) (2014), ‘ASEAN timber trade, customs and timber legality’ 欧盟森林执法、施政与贸易机构 (EU FLEGT Facility) 与欧洲森林研究所开展的概括研究

Figure 28: Policy scores for resource allocation (as % of maximum score)*



* 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，老挝、刚果民主共和国、刚果共和国以及巴布亚新几内亚未参加2008年的评估。

住民传统土地所有者的同意，刚果共和国则要求与相关社区进行协商。但实践中几乎无人执行这些规定。一些国家（老挝、马来西亚和刚果）的法律甚至规定高级官员有权自由分配资源，严重损害了林业产业法律的有效性。

一些国家已经改变了采伐特许权分配标准，随之而来的挑战在于如何处理旧系统之下发放的采伐权。一种办法是重新审查，将旧授权转成合规的新特许权，但在这个过程中可能争议颇多。例如，2002年刚果民主共和国出台新森林法之后开始重新审查采伐权，结果是近2/3的授权被吊销（其余的转成特许权）；但该审查的范围和透明度都有限，导致对其公正性的质疑。⁷⁷ 在加纳，授权转换程序（开始于2003年）不够明确，导致行业和政府之间出现分歧，无法就旧的授权是否应该缴纳一定的木材税费达成一致；目前这个纠纷仍未解决。

另一个挑战在于引入更为严格的许可权分配系统后，一些公司转而申请其他类型的许可。以巴布亚新几内亚为例：政府加强对大规模采伐许可权分配的监督，但却放松了清平林地转作他用的申请标准，因此清林

开发农业项目（所谓的农业和商业特别租赁）的申请一时激增。经查，其中许多授权都是非法的（见文本框2）。在许多国家，类似的因开发项目需要而砍伐树木的许可证及小面积采伐许可证的发放量呈快速增长趋势，部分因为申请此类许可证的要求相对宽松许多。喀麦隆、刚果民主共和国以及加纳等国都曾出现滥用此类许可证的情况。⁷⁸

许多国家仍需对采伐权分配的相关规定进行改革，确保决策过程的公平和透明。但对于所有国家而言，加强现行法律的执行力度本身也能很好地改善权力分配实践。

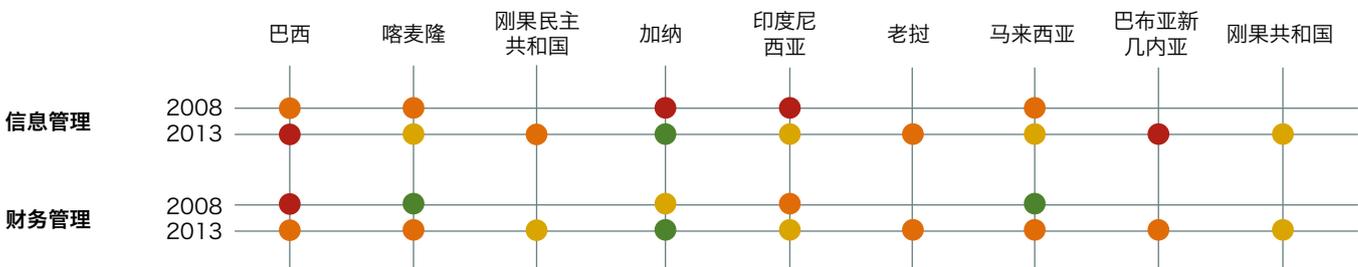
信息管理

林业产业的信息管理是指对森林管理及木材供应链系统进行记录和监控，包括森林资源调查、遥感影像、采伐许可证和授权、森林管理计划、运输单据、加工许可证和记录、以及税务数据。信息管理是良好森林治理工作的重要组成部分，能够促进理性决策和有力监督。在许多接受评估的国家中，信息管理虽然都有所改善，但仍存在着巨大的缺陷。

⁷⁷ 绿色和平组织 (2008), 'Logging sector briefing for the DRC: DRC logging review: The carving up of the Congo continues'.

⁷⁸ 全球见证组织 (Global Witness) (2013a)

图29：信息管理的政策评分（占满分的百分比）*



* 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，老挝、刚果民主共和国、刚果共和国以及巴布亚新几内亚未参加2008年的评估。

所有接受评估的国家都没有建立可靠的信息管理系统，不能涵盖所有支持政府对林业产业和税收进行有效管理和监控所需的必要信息。但良好实践在一些国家特定领域可以见到。例如，加纳建立起了收集采伐数据和发票出具的系统，监控到期及已收的税款。马来西亚财政管理系统的设计和实施状况同样良好：采伐许可证发放之前，可能的授权对象要在州林业部存入一笔资金，用于支付未来的特许使用权费，而采伐和费用的支付情况都由电脑系统进行登记。但是大多数国家由于缺乏人力物力、计算机设备不足以及系统运行不善等原因，已有的系统无法充分发挥作用。例如在刚果共和国，大量信息滞留在省级层面，无法汇总至中央政府，原因一方面在于缺乏相关的计算机系统及设备，另一方面在于各级政府之间缺乏信息共享的意愿。

VPA的执行帮助改善了许多国家的信息管理状况。以印度尼西亚为例，该国合法性认证体系的许可证发放数据库分别与贸易和海关部门的数据库建立了联系。在喀麦隆，现行的林业系统经过升级改造，已经能够涵盖许可证、木材调查、采伐、加工、运输、出口以及税收等相关信息。然而，财政部目前还未开始讨论如何将税收信息也纳入该系统。事实上，财政部和林业部目前合作并不理想，这也是跨部门监督森林税收未能成功的主要原因。

喀麦隆的例子表明信息管理不善不仅是技术问题。改善信息管理系统的举措通常失败是因为政府没有支持落实举措：例如，一些机构担心交换信息会削弱其影响力或暴露其腐败，常常不愿分享信息。因此，制定出可以落实且受到各方支持的解决方案不仅要考虑技术层面的问题，也要分析现有的既得利益以及奖励机制。

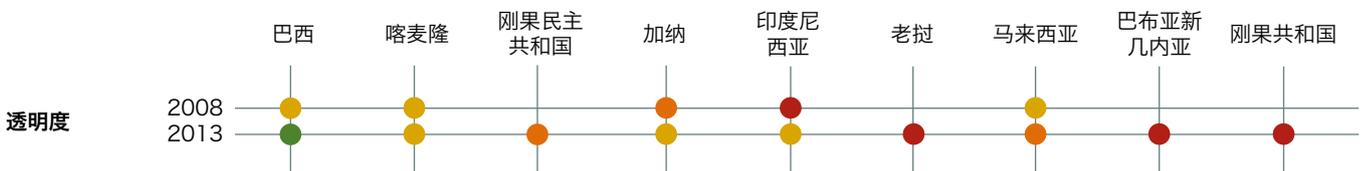
信息透明度

透明度在此指公众获取林业产业相关信息的可能性。透明度在促进林业产业监督方面发挥着重要作用。可以向公众公开的信息包括政策法规的相关文本、采伐权分配的程序，环境及社会影响评估结果、采伐许可证及授权采伐土地的位置、年度采伐配额、采伐特许权持有者及其责任、林业产业收入及其用途、以及执法数据。

透明度包括两个方面：确保透明度的法律条款，以及实际执行中的透明度。许多国家在这两方面都存在着巨大缺陷；尽管取得了一些进展，但各方面仍亟待改善。

此次评估中的所有国家都基本具备关于透明度的法律条文：信息自由法或是林业产业立法中有关信息公开的条款。然而，这些条款在范围和全面性方面存在

图30：透明度的政策评分（占满分的百分比）*



* 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，老挝、刚果民主共和国、刚果共和国以及巴布亚新几内亚未参加2008年的评估。

相当大的差异。例如，在巴布亚新几内亚，立法规定要公开登记采伐和加工许可证，但并没有规定向公众公开采伐、加工、贸易或执法方面的信息。在刚果民主共和国，国家宪法总体上规定了公众获取信息的权利，但因这一法条没有被写入相关法律和规章制度之中，实际的执行非常薄弱。另外，2011年通过的一个法令要求公开所有与自然资源相关的合同，但林业立法却仅要求公开新授权的采伐特许权的投标书。

即便有法律，在很多国家常常也得不到执行。这不仅说明收集或整理相关信息的能力有限，而且反映出意愿的缺乏。⁷⁹ 以印度尼西亚为例，虽然颁布了信息自由法，但民间社会获取信息仍困难重重⁸⁰。

许多国家的采伐合同及税收细节缺乏透明度。接受评估的国家多数都签署了采掘业透明行动计划（EITI），但没有一个国家报告本国的林业产业（不像利比里亚、坦桑尼亚和赞比亚等国）或农业产业（利比里亚对此有报告）⁸¹。报告能够推动这些部门的开放性，改进土地利用规划决策。⁸²

一个普遍存在的问题是缺乏执法相关的公共信息，即关于非法采伐案件、已诉案件及制裁措施的数据。提高该领域的信息透明度不仅能够促进监督工作，也有助于减少违法行为，并且能够敦促有意将产品出口至“敏感”市场的供应商开展尽职调查。

VPA带来了透明度方面的改进。⁸³ VPA明确规定政府和相关机构应向公众公开林业产业的信息。加纳和喀麦隆因而在各自的政府网站上公布了一系列关于林业立法及采伐权分配的相关信息；印度尼西亚完善了森林数据相关的法律条文，努力让农村人口能够查阅地方和省级林业信息中心。这些工作正在开展，但所有签署VPA的国家在落实协议中与信息透明度相关的条款方面还有很多工作要做。例如，政府提供的信息

大多陈旧且不够完整。此外，许多国家透明度建设的关注点在于通过网络提供信息，这一服务纵然相当有用，但如此一来，居住在农村的广大利益主体获取信息并不便利。最重要的是，许多国家远未接受这种公开透明的文化：很多政府机构提供的信息量极少，甚至对信息索取不予回应。

⁷⁹ 可访问<http://www.foreststransparency.info>查看全球见证组织林业部门透明度项目

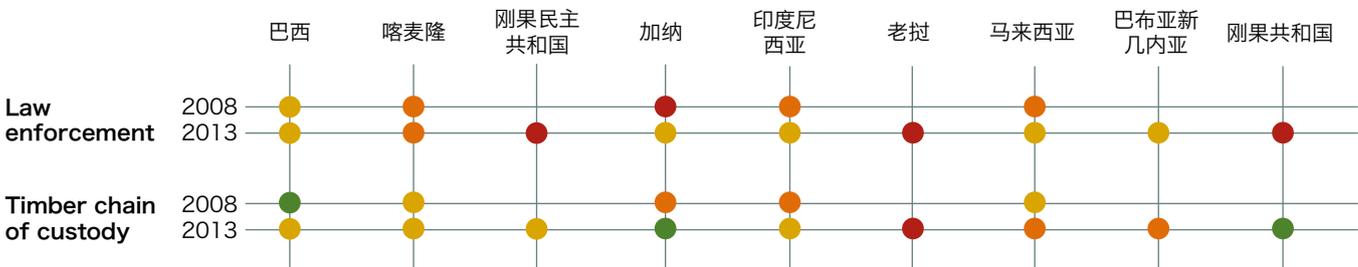
⁸⁰ JPIK (2014), 'Access to data and information is the key to the successful [sic] of timber trade agreement between Indonesia - European Union', press release, 可访问 http://fwi.or.id/wp-content/uploads/2014/01/JPIK-Final-Press-Release-30-September-2013_English-Version.pdf; 以及 Human Rights Watch (2013), The Dark Side of Green Growth: Human Rights Impacts of Weak Governance in Indonesia's Forestry Sector.

⁸¹ 在利比里亚，为了避免给小型企业造成负担，所纳税额低于某一特定所得税起征点的经营者无需进行报告。

⁸² 此次评估中签署采掘业透明行动计划（EITI）的国家有喀麦隆、刚果民主共和国、加纳、印度尼西亚、巴布亚新几内亚、刚果共和国（详见 <https://eiti.org/countries>）

⁸³ Duffield 和 Richards (2014); 以及 Kalenga, M.-A. (2015), Seeing the Forests through the Trees: VPA-led Transparency in Five African Countries. Moreton-in-Marsh: Fern.

图31：执法和保证合法性的政策评分（占满分的百分比）*



* 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，老挝、刚果民主共和国、刚果共和国以及巴布亚新几内亚未参加2008年的评估。

最后一个问题某种程度上反映出许多透明度倡议过于关注应该公开何种信息，而忽略了达成透明所面临的制度挑战，即确保充足的人力资源及技术能力，以及处理各种阻碍公开的政治因素。在许多国家，民间社会愈发积极地要求国家政府履行自身的法律义务，提高信息透明度。这虽然推动了信息透明化的进程，但受到民间社会能力和力量有限及政府问责程度的限制。

执法工作

多数国家虽然至少有设计良好的法律政策，但执行却往往不尽如人意。法律的执行需要具备充足的资源，最佳的技术实践，机构之间良好配合，可靠信息可用，以及适当的制裁条款和落实。接受评估的生产国虽然在许多领域都取得了进步，但执法工作都面临挑战，上述领域部分或全部存在之处。

各国已经开展了一系列旨在改善执法工作的行动，虽然成效参差不齐。能力建设得到了重点关注，从而解决接受评估的多数国家都存在的资源和能力有限的问题。加纳为林业部的检察官提供了培训，扩大了快

速反应小组，并加大了信息收集工具的使用投入。

喀麦隆为林业部工作人员、检察官以及海关官员提供了培训，但由于薪酬水平低下以及人才流失严重，培训的效果受到了限制。

与此同时，有针对性的执法策略效果明显。例如，2005年印度尼西亚的一项执法行动有效打击了经由马来西亚向中国走私木材的行为；几乎在同一时间，巴西国内各方协同合作，减少了本国非法毁林的情况。这两项工作的成功都得益于政治支持，即获得了更多的资源；成功的另一个重要因素是专长各异的不同机构的参与。跨部门治理方式在处理非法采伐等复杂犯罪方面十分有用，因为这种方式可以运用不同领域的法律。⁸⁴ 例如，成立于2008年的巴西预防环境犯罪部际委员会，汇集了来自相关执法机构以及政府环境及情报机构的代表。

各国在加强执法的过程中常常不够重视司法部门。⁸⁵ 接受评估的许多国家的定罪率都不高，量刑也不够严格。这在一定程度上说明了检察官和法官缺乏培训，对非法采伐的本质及影响经常理解不足，因而未将其视为严重的犯罪行为。

⁸⁴ Goncalves等人 (2013)

⁸⁵ Ibid.; 以及 Wells, A. 等人 (2006), 'Public Goods and Private Rights: the Illegal Logging Debate and the Rights of the Poor', ODI 林业简报2006年2月No. 9。

文本框4：刚果盆地森林执法现状

许多国家执法机构的资源都严重不足，刚果盆地的情况尤其令人担忧。

在刚果民主共和国，执法人员数量极少，且大多缺乏培训和出行的资源，更不用提使用电脑或遥感技术。2013年，东方省仅有三名执法人员，却要负责40多万平方公里林地的管理；而赤道省更是仅有两名森林执法官员，负责34万平方公里的林地。^a

2011年，刚果共和国有144名森林执法官，负责管理36个特许采伐区，面积超过20万平方公里。大多数地方林业局就配备一辆破旧轿车和几辆摩托车，汽油预算也严重不足。到2012年，整体情况稍微有所改善：森林执法官人数增至近200人，交通工具数量有所增加，但仍远达不到资源配备适宜的程度。^b

^a REM (2013), Final report. Independent monitoring of forest law enforcement and governance (IM-FLEG) in the DRC. December 2010 - April 2013, http://observation-rdc.info/documents/REM_IMFLEG_2013_report_DRC.pdf.

^b REM (2012), 'Rapport annuel, 2011. Etat des lieux de l' application et du respect de la loi forestière dans la perspective de la délivrance des premières autorisations FLEGT fin 2012' ; 以及 REM (2013b), 'Rapport annuel, 2012. Etat des lieux de l' application et du respect de la loi forestière dans la perspective de la délivrance des premières autorisations en République du Congo' (both reports available at <http://rem.org.uk/Reports2.html#6>).

独立监督对完善执法起重要作用，但正如之前所述，其作用的发挥是有条件的，例如，基本政策和制度框架必须到位，政府对监督的支持也要达到一定水平。⁸⁶ 在喀麦隆和刚果共和国，独立监督组织揭露违法行为，从而对政府持续施加压力促使采取行动，为执法工作做出了积极的贡献。此外，独立监督还能有效地记录非法行为类型的转变，协助确保执法工作对这些变化作出回应。然而在喀麦隆，近期大多数独立监督组织获得的权力被限制，这些组织监督采伐活动的的能力也因此受到了局限。监督组织调查和报告违法行为不仅需要足够的权力以及独立性，而且必须有长期充足的财政支持，但这往往没有提供。一些国家从预算或林业税收中拿出一部分资助独立监督组织；但由于监督工作本身的政治敏感性，捐助国资金支持也是必不可少的。⁸⁷

显然，法律的有效执行是建立合法林业产业的必备条件。确保各机构之间的合作以及发展强有力的司法部门因而非常重要。此外，独立监督组织也起着重要作用。但执法需要以合适的方式进行，并应持续监督其有效性和影响。

保证合法性

欧美澳禁止非法木材进口相关的立法带来对合法性认证更高的需求。参与谈判或执行VPA的国家都十分注重实施木材跟踪系统，因为这是是发放FLEGT证书所必须的。

在印度尼西亚，合法性认证系统的执行工作取得了巨大进步。木材合法性认证系统 (SVLK) 评估木材公司对VPA规定的合法性要求的符合程度及其供应链的严谨性。2013年起，生产胶合板、锯材、木屑、胶合板、以及单板层积木的公司必须接受SVLK系统的检验，2015年起又扩大到家具、木制品、纸浆和纸张的生产企业。加纳在开发合法性认证系统方面进展顺利，试点工作已于2013年完成。

这些根据VPA规定建立的系统目标远大：要验证生产者是否按照国家要求遵守相关法规，对木材产品进行从生产到出口的全程追踪，对某些国家而言最终还要对从生产到国内销售的整个过程进行追踪。系统覆盖全面确实是一大优势，但也意味着执行工作将充满挑战，需要大量的资源支持。这一点从系统的建设用时以及力度保障所面临的困难上都可以看出。

⁸⁶ 关于确定独立监督是否为最佳方式的一系列问题可参见Brown, D.和 Luttrell C. (2004) 《回顾独立森林监督》，海外发展研究所 (ODI) 代表英国国际发展部 (DFID) 发表的论文

⁸⁷ Ibid.; 以及 Brack 和 Léger (2013). s

在印度尼西亚，有人担忧SVLK系统可能将以下情况下生产的木材都认定为合法：砍伐木材所用特许权通过非法渠道获得；采伐作业之前未能依法与地方社区进行充分沟通；非法占用林地砍伐木材。⁸⁸ 目前印度尼西亚各方正积极开展讨论，寻求解决办法。例如，为了治理非法森林转换问题，印度尼西亚修改了木材合法性认证系统，要求采伐作业接受环境影响评估，并审查采伐许可证是否符合国土规划的要求。上述做法能否解决这一问题还不得而知，但这个例子突出强调了此类系统应具备的适应性。

印度尼西亚的例子也让我们看到了对数以千计的小规模生产加工者进行认证的工作之艰巨。正是由于任务的艰巨，即便印度尼西亚已经开展大量工作支持和接触小规模行业，SVLK的推行仍旧远远落后于计划。⁸⁹ 印尼最近简化了对小规模加工者的要求，帮助这些公司克服在认证过程中遇到的问题。⁹⁰

开发监督和控制林业产业以及木质产品贸易的系统并不仅仅局限于VPA国家。2006年，巴西推出了森林原产地文档（DOF）系统，使用数据库追踪木材从砍伐到供应链终端的过程，从而提供原产地证明。但由于普遍存在欺诈、滥用职权以及非法木材洗白等问题，该系统的可靠性受到质疑。⁹¹

从以往实施合法性认证体系的经验看来，对体系需要进行密切的监督和审计才能发现其弱点和缺陷。系统本身并不是最终目的，而是更广泛的改进治理的战略的一部分。仅狭隘地关注认证问题往往会导致工作流于表面，而不能找出非法行为的深层原因——例如，生产者无法申请许可证可能是由于费用过高或者政府工作效率低下。另外，合法性认证系统可能会损

害受控对象的信任；因此没有促进主动守法，反倒降低了守法的动机，增加了对监督和执法的需求。⁹² 还有一点值得担忧，即这些措施给生产国（其中许多国家林业产业管理本就已经资源不足）及小规模生产者带来了沉重的负担。因此，我们一方面必须找到执法工作和认证措施之间的平衡，另一方面还要找到鼓励守法的方法，如法律改革，以及延展服务等。⁹³

森林治理：进展概况

此次评估中的许多国家在森林治理方面都取得了巨大进步，也为进一步改革打下了坚实的基础，但各国仍需开展更快、更深远的变革。

基于英国经济学人智库（EIU）发布的民主指数、世界银行（World Bank）发布的经商便利指数以及透明国际组织（Transparency International）的全球清廉指数，本文比较了9个国家的治理程度，发现越是民主清廉的国家，在查塔姆研究所本次评估中的得分越高（见图32）。评估结果表明，与2010年相比加纳和印度尼西亚取得的进步最大，而这两个国家各项治理指数的排名也最为靠前。这也体现出在更具挑战性的情况之下，改善治理工作也更为困难；对于一些饱受挑战困扰的国家，改革还有很长的路要走。

值得注意的是，马来西亚是个例外。该国的治理指数排名相对较高，但在此次评估中的得分却不高。其中一部分原因在于该国林业部门存在的一些问题尤为棘手，如对原住民土地权的认可度不高、贪污腐败、以及资源使用权分配过程缺乏透明度等。

⁸⁸ 反森林黑手党联盟（2014）‘SVLK flawed: An independent evaluation of Indonesia’s timber legality certification system’ 可访问<http://capacity4dev.ec.europa.eu/public-flegt/document/svlk-flawed-independent-evaluation-indonesias-timber-legality-certification-system>

⁸⁹ 政府[原文如此]推迟木材合法性认证体系（SVLK）对中小企业的规定，雅加达邮报，2014年1月2日，<http://www.thejakartapost.com/news/2014/01/02/govt-delays-svlkrequirement-smes.html>

⁹⁰ 详见http://www.euflegt.efi.int/indonesia-news/-/asset_publisher/FWJBFN3Zu1f6/content/indonesia-issues-revised-tlas-regulations-and-meets-with-eu-to-discuss-next-steps-to-flegt-licensing

⁹¹ 绿色和平组织（Greenpeace）（2014）The Amazon’s Silent Crisis，可访问<http://www.greenpeace.org.uk/media/reports/amazons-silent-crisis>

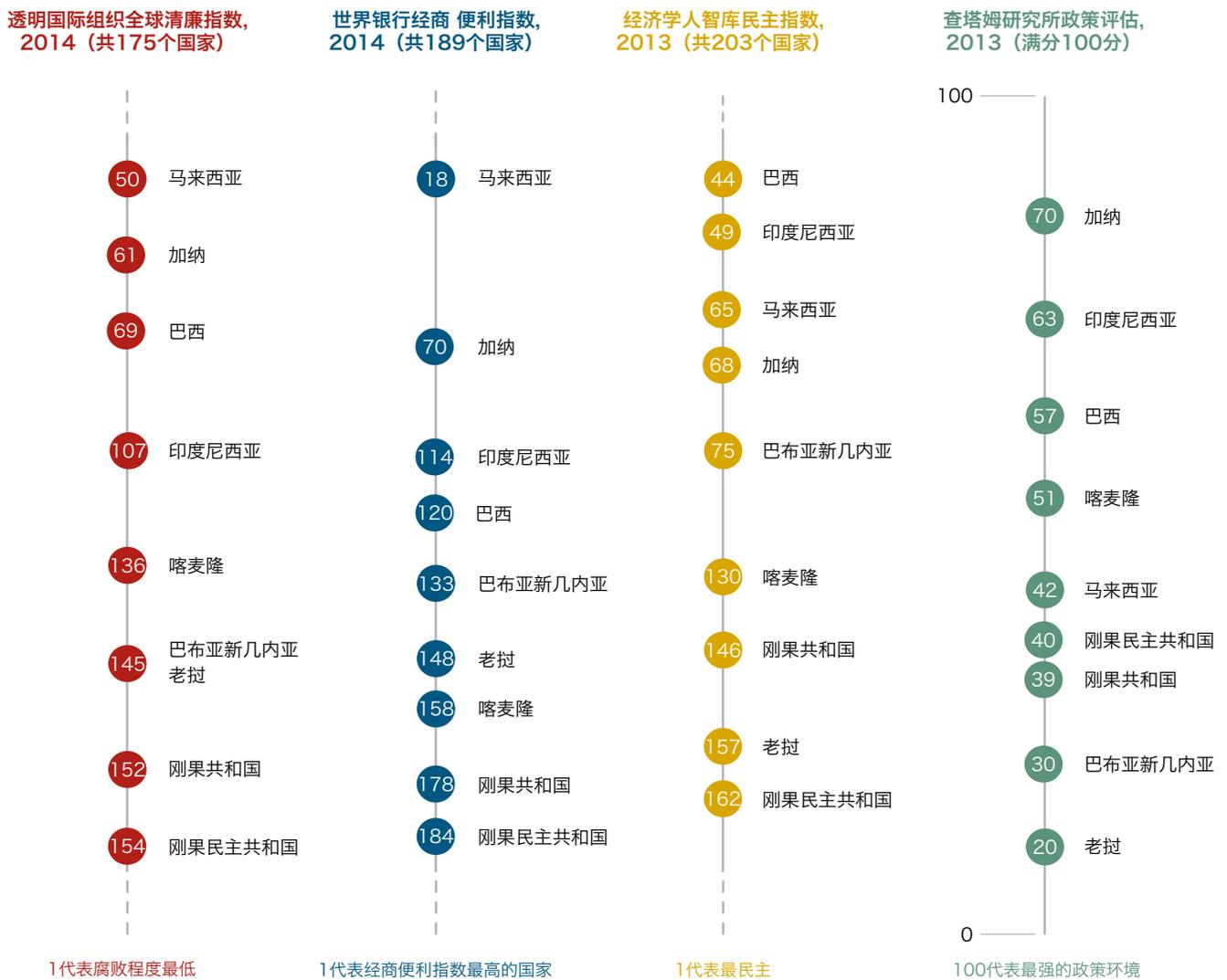
⁹² McDermott, C. (2012), ‘Trust, legitimacy and power in forest certification: A case study of the FSC in British Columbia’, *Geoforum*, Vol. 43, pp. 634-44.

⁹³ McDermott, C. 等人 (2015), ‘Forest certification and legality initiatives in the Brazilian Amazon’, *Forest Policy and Economics*, Vol. 50, pp. 134-42.

国家之间的差异提出一个问题：在不同的情况下如何鼓励参与，哪种形式的干预才是最合适的。对VPA而言，前提是贸易和市场准入是激发变革的重要诱因。这一前提对启动与各国讨论林业产业和鼓励各利益相关方参与讨论而言都非常重要。但同时也涉及其他很多因素，这从欧盟市场对一个国家的重要性与该国VPA谈判及执行进程之间缺乏联系这一点就能看出，加纳就是这种情况。类似地，印度尼西亚国内VPA的谈判和执行保持着良好的势头，但其出口至“敏感”市场的木材量却越来越少。

很明显，国家之间、各利益相关方之间的改革动机不同，同一主体的改革动机也会随着时间的推移而改变。改变动机的其他因素还包括：希望提高国家的国际声誉、提升国内林业产业的形象、以及获得更多的捐助资金。与此同时，希望保持现状背后也存在诸多动机。例如，提高与“非敏感”市场交易的机会或者一些倾向现行实践的政治或经济动机等。

图32：木材生产国的各项治理指数



因此，深入的政治经济分析必不可少，能发现最佳干预形式并确定重点⁹⁴。对9个国家的研究发现，各国虽然开展了此类分析，但目前一些寻求改革的国家仍旧倾向于关注技术层面的问题，而没有对利益相关方选择支持变革还是保持现状背后的原因给予足够的重视和理解。

我们也能从本次评估结果中清楚地看到，强化民间社会和政府机构的能力都很重要。强有力的民间社会能够监督各项活动并且向政府问责，而政府本身也应该以恰当的方式回应民间社会的忧虑。无论是法律改革、执法、反腐、信息管理还是信息透明度建设，所有领域的治理都需要这种支持。

⁹⁴ Grindle, M. S. (2011), 'Good Enough Governance Revisited', *Development Policy Review*, 29 (S1), pp. 199 - 221; 以及 Carothers, T. 和 De Gramont, D. (2013), *Development Aid Confronts Politics: The Almost Revolution*, 华盛顿, 卡内基国际和平基金会

6. 减少非法木材市场：哪些措施有效？

要点

- 从林业合法性鉴定和认证以及产销监管链（CoC）认证的增长可以看出，针对非法木材进口的法律虽然执行过程仍存在问题，但确实对企业行为产生了正面影响。公共采购政策以及私营部门的行动也促进了该领域的变革。
- 对接受评估的许多国家而言，VPA的签署有效地改善了多领域的森林治理工作，例如明确法律框架，提高民间社会的参与以及确定改革的重点等。中国正在探索与木材生产国达成双边协议的可能性。
- 许多自由贸易及合作协议都包含了森林及/或非法采伐相关的条款，各国应监控此类协议产生的影响。与此同时，有关部门也应采取更为严格的保障措施，减轻此类协议可能给森林带来的负面影响。
- 越来越多的企业为了保证自身供应链的可持续性，开始采取一些高于现行监管范围的措施。
- 即将公布的联合国可持续发展目标（SDGs）能够激励更多国家采取行动，改善本国的森林治理情况。此外，新的气候变化协议将会提供重要的资金渠道。
- 执行森林及土地利用相关的法律能够促进可持续性，但这取决于可持续性在相关立法中的规定，以及在土地使用决策中看重可持续性原则还是经济优先原则。

加工国和生产国已经采取了大量干预措施来减少非法木材的市场。这些所谓的“需求侧”的措施既是对之前章节中提到的生产国行动的补充，也是以之为基础制定的。这些措施分为4类：

- 禁止进口非法木材的法律
- 推动发展合法木材市场的措施
- 旨在加强治理和执法的国际合作；以及
- 私营部门的行动

查塔姆研究所对10个加工国和消费国的政策评估结果发现实际情况十分复杂。三个欧洲国家（法国、荷兰以及英国）以及美国所采取的措施影响最为深远。其他地区政府的应对工作较为薄弱；一些国家主要采取自愿措施（如中国和日本），而其他国家（印度和韩国）还没有关注到这个问题。

禁止非法木材贸易

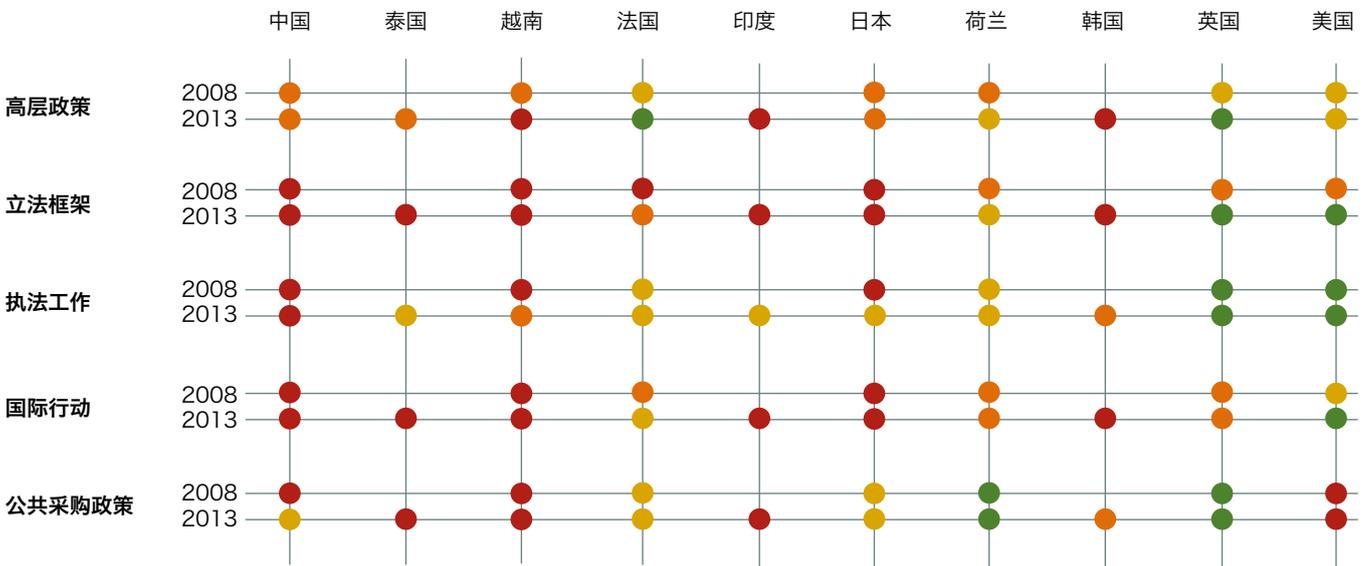
欧盟和美国都出台了禁止进口非法木材的法律。美国最先采取行动。2008年修订《雷斯法案》（Lacey Act）时增加了打击木材非法采伐的相关条款。《欧盟木材法规》（EUTR）于2010年推出，2013年正式生效。澳大利亚则出台了《禁止非法采伐法案》（ILPA），于2012年生效，并规定2014年起企业需进行尽职调查。⁹⁵

无论是欧盟还是美国，执法工作都面临着各种挑战，执法所需资源的配置十分缓慢。在美国，执行雷斯法案的后续资金直到2012年，也就是修正案生效后的第四年才到位。这就会造成一些问题，因为处理进口商依法提交的申报单带来了巨大的行政负担：据报告，2013年每月约有4万份此类申报单，其中许多还是以纸质而非电子形式提交的。⁹⁶

⁹⁵ 由于澳大利亚并不是查塔姆研究所此次评估的调查对象，本文不讨论该国立法的细节。

⁹⁶ 动植物卫生检验局（APHIS）（2013）Report to Congress (Senate Committee on Agriculture, Nutrition, and Forestry, Senate Committee on Environment and Public Works, House Committee on Agriculture, and House Committee on Natural Resources) With Respect To Implementation of the 2008 Amendments to the Lacey Act’.

图33：加工和消费国政策评分汇总（占满分的百分比）*



* 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，泰国、印度和韩国未参加2008年的评估。

EUTR规定成员国负责确立主管部门，保证资源充沛，并制定相应的制裁制度。查塔姆研究所此次评估涉及的两个欧盟国家中，法国的落实最为缓慢：该国直到法规生效18个月后（即2014年10月）才通过必要的法律，并且直至2015年初才确立法规执行的负责机构。而英国和荷兰两国则早在2013年就建立起了主管法规执行的部门以及制裁制度，推动了木材法规在本国的落实。虽然英国相关主管部门在三国里拥有最多的人力，但三国法规的执行情况都受资源缺乏的制约。

欧盟成员国整体的情况更为复杂。2014年7月，欧洲委员会报告称有8个成员国未能彻底贯彻执行EUTR⁹⁷。2014年4至7月间，世界自然基金会

(WWF) 开展了更为详细的评估，发现仅英国和芬兰能够将木材法规落实到位（见文本框5）。

为了解木材行业到底需要什么，欧盟和美国都经历了曲折的学习过程。EUTR规定，首次上市的木材都必须经过尽职调查。美国的法律没有明确要求尽职调查，只是要求有关部门处理违法行为时应有足够的责任心。但并没有明确指出足够的责任心应包含哪些内容；⁹⁸ 欧洲委员会也只给出了有限的关于尽职调查的要求。虽然给行业带来了一定的不确定性，但好处在于这个要求确实能够有效地避免“做表面工作”的情况，要求企业思考尽职调查和足够的责任心包含的内容，发展出适合自己行业特定供应链的系统。

⁹⁷ 八个国家包括希腊、匈牙利、拉脱维亚、卢森堡、马耳他、波兰、罗马尼亚以及西班牙。欧洲委员会关于法规执行情况的表格以委员会官方获得的信息为基础，可参见http://ec.europa.eu/environment/forests/timber_regulation.htm。

⁹⁸ 但2012年吉普森吉他公司（Gibson Guitar Corporation）诉讼案中达成的协议明确规定了企业开展尽职调查应采取的措施，给企业提供了一些广泛的指导。可访问美国鱼类及野生动物管理局(US Fish & Wildlife Service)网站查阅刑事执行协议(Criminal Enforcement Agreement)附录B<http://www.fws.gov/home/feature/2012/USvGibsonGuitarAgreement.pdf>。

文本框5：世界自然基金会欧盟政府晴雨表2014：欧盟木材法规的执行情况^a

世界自然基金会 (WWF) 的欧盟政府晴雨表主要评估欧盟木材法规执行的三个方面：政府是否将执行法规的法律框架落实到位；法规执行的资源分配以及相关行动的水平如何；以及政府机构之间、国家之间的合作程度。评估就这三个方面对各国进行打分：0（没有执行），1（部分执行）或者2（执行到位）；因此满分为六分。以下为各国的最终得分：

6分——芬兰、英国
5分——丹麦、立陶宛
4分——比利时、爱沙尼亚、德国、葡萄牙、斯洛文尼亚
3分——奥地利、克罗地亚、塞浦路斯、捷克共和国、荷兰
2分——保加利亚、希腊、拉脱维亚、卢森堡、瑞典
1分——法国、爱尔兰、意大利、马耳他、波兰、罗马尼亚、斯洛伐克
0分——匈牙利、西班牙

^a 世界自然基金会 (WWF) 的“关于非法采伐和贸易的欧盟政府晴雨表”-2014 可参见 http://barometer.wwf.org.uk/what_we_do/government_barometer/

截至2015年4月，相关的诉讼案件并不多：美国仅出现3例，欧洲则一例都没有。⁹⁹ 这在一定程度上反映出了收集足够证据对非法进口产品进行定罪困难程度。就EUTR而言，这反映了目前各主管部门采取的方法手段是在木材行业内部开展合作，提高从业者的认识和守法意识，而非采取严厉的执法手段（采取这种策略部分原因是国家需要最有效地运用有限的资源）。

一大优势在于其明确规定经营者应开展尽职调查，这就为执法机构提供了额外的调查机会。此外，由于判定是否违反该规定比判定进口产品的非法与否更加直观，所以也为诉讼开辟了更为便捷的道路。¹⁰⁰

截至2015年4月，各国还未出现因违反此项规定而遭到制裁的情况，但情况可能很快就会有改变。近来欧洲一些国家主管部门的消息显示，一些公司极可能因为未能充分开展尽职调查而遭到起诉。¹⁰¹

关键问题是立法工作对于改变行业内部实践，以及减少欧盟成员国的非法木材进口量到底产生了怎样的影响。行业内确实显现出了一些变化的端倪：加工国和消费国接受产销监管链认证的公司数量大幅增长（见图34）。¹⁰² 此外，生产国的合法性鉴定和认证水平也有所提高。

很难确定这些变化到底有多少是由于EUTR和雷斯法案的推动，而不是其他因素导致的，如其他政府的政策（主要是关于政府采购）、私营部门的行动以及对可持续木材的消费需求等。有看法认为EUTR和雷斯法案确实有其影响力，例如行业代表就表示正在根据这些立法复查自己的实践操作，努力完善供应链控制。¹⁰³ 同时，欧洲的木材供应也变得越来越集中：欧洲公司多向欧洲的大型进口商而非直接从海外订购木材。有人认为这一定程度上也要归功于EUTR的执行。¹⁰⁴

⁹⁹ 这一点不仅适用于此次评估中的三个国家，全体欧盟成员国都是此种情况。

¹⁰⁰ 雷斯法案规定，未能达到声明要求的企业将会受到制裁；制裁内容为罚款或没收进口货物。但目前尚无相关企业受到制裁。

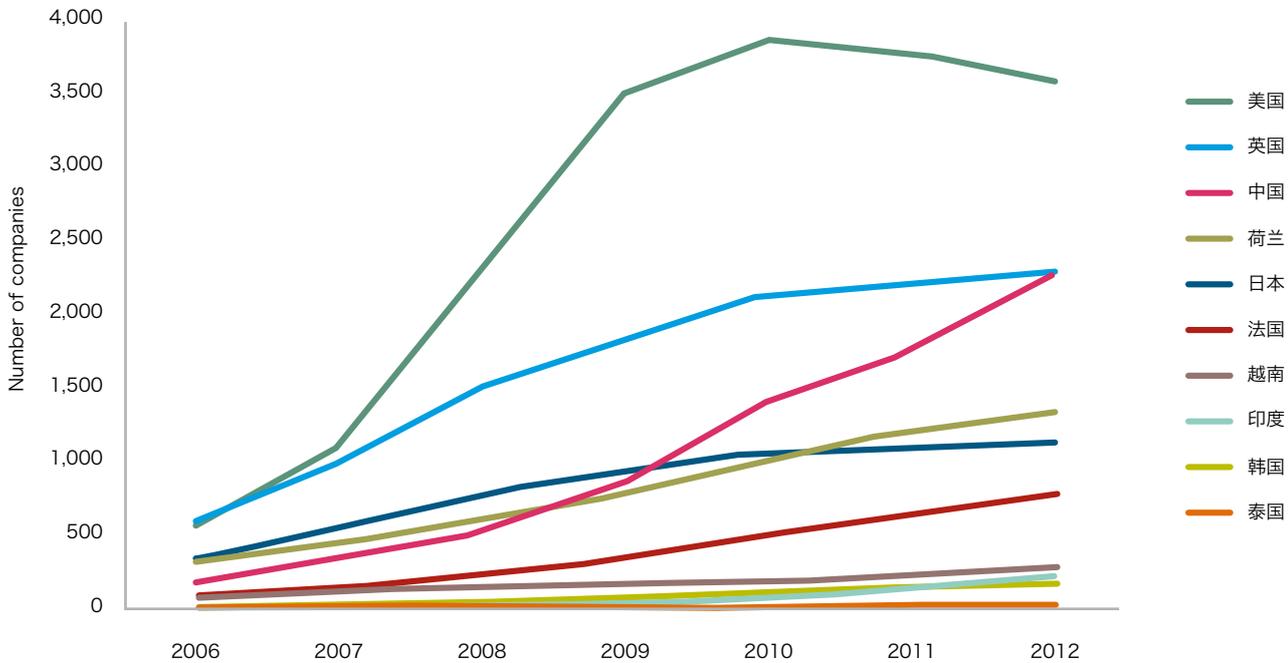
¹⁰¹ 可参见Pillet, N. 和 Sawyer, M. (2015), EUTR: Plywood imported from China, 此文为英国国家计量局 (National Measurement Office) 发布的报告

¹⁰² 美国是个例外，其中一部分原因在于美国存在竞争性的认证计划（图23仅显示了森林管理委员会计划的数据）。此外，申请联合认证的企业数量也越来越多。

¹⁰³ 可参见 'EUTR - rising to challenges, realising opportunities' ETTTF新闻, 2014年冬/15, pp. 11-12. 在 'Kingfisher Net Positive Review 2013/14' 被引用 (详见<http://www.kingfisher.com/netpositive/index.asp?pageid=158>)。奥兰国际有限公司 (Olam Group) 对欧盟木材法规的应对工作总结可查看<http://olamgroup.com/products-services/industrial-raw-materials/wood/eu-timber-regulation/>

¹⁰⁴ ITTO (2015), Tropical Timber Market Report, 19(2), 16-31 January 2015, p. 19 ('Report from Europe').

图34：2006-2012年加工国和消费国中通过森林管理委员会产销监管链认证的公司数量



数据来源：森林管理委员会

国家很难确定立法工作到底对贸易流量产生了多大的影响，因为受诸多因素左右——经济增长率、汇率和市场需求的变化，修订大量影响贸易的政策或法规等。例如，欧盟进口的热带硬木产品量确实有所下降，但这一情况自2008年起便有所显现，EUTR生效之后也未出现较大的改变。这一下降的主要原因实际在于2008至2009年间欧洲的经济低迷以及其他市场出口产品竞争力的提高。¹⁰⁵ 虽然有人认为2013年欧盟进口自中国的家具量下降的原因在于EUTR的推行，经营者纷纷选择低风险的来源或使用代用材料，但这个转变并非主流趋势。¹⁰⁶

就EUTR对非法木材进口的影响而言，法国、荷兰以及英国的贸易统计数据 displays，2000至2007年间三国进口的高风险产品总量出现增长（从320万立方米增至370万立方米），此后至2013年间，数量下降了

几乎2/3（降至140万立方米）。全球金融危机带来的经济低迷是2007年以来非法进口量减少的主要原因。但这段时间内非法进口下降比重之大（从2007年非法进口量占总量的2.5%降至2013年的1%）说明这其中还有其他因素在发挥作用。事实上，EUTR确实自2010年起（欧盟出台木材法规的一年）对这一下降起了作用，因为各公司都在为法规的执行做准备（我们可以预计2013年法规生效之后该影响可能会扩大，但目前还未对2014年的数据进行分析）。

据估计，美国高违法风险产品的进口量在2006之前一直呈上升趋势，2006年以后开始下降；2009年后基本保持在一个稳定的水平。虽然相关贸易数据分析并不详细，不足以确定其中的因果关系，但近来的研究表明贸易流量确实受到了雷斯法案的影响：木材价格上涨，进口自一些热带国家的木材量也下降了。¹⁰⁷

¹⁰⁵ 同上 18(3), 1-15 2014年2月

¹⁰⁶ Oliver, R. (2014), 'Is EUTR putting brakes on complex supply chain imports?' ETTF News, Winter 2013/14.106 Tropical Timber Market Report 19(2), 16-31 January 2015, p. 19 ('Report from Europe').

¹⁰⁷ Prestemon, J. P. (2014), 'The impacts of the Lacey Act Amendment of 2008 on U.S. hardwood lumber and hardwood plywood imports', Forest Policy and Economics, 50 (31-44) 链接<http://dx.doi.org/10.1016/j.forpol.2014.10.002>.

总而言之，现有证据表明欧美的立法工作确实正在改变私营部门的实践。但由于执法机构能力有限，立法的作用至今还是受到了局限。这对欧盟尤其是个挑战，一些成员国的执法工作进展非常缓慢。就EUTR而言，除非执行力度更强，执行方式更加统一，否则很难对私营部门或出口国政府的现行做法构成足够威胁。

立法发挥作用面临的另一个挑战在于它所能影响的木材量占全球木材生产总量的比重越来越小。因此，这些立法工作可能并不足以带来大规模的变化。要解决这一问题，唯一的途径就是促使其他消费国效仿欧美进行类似的立法。令人鼓舞的是，中国和日本政府都表示有兴趣开展相关工作。

发展合法木材市场

作为减少非法木材贸易策略的一部分，接受评估的消费国政府正在努力发展合法木材市场，主要手段包括公共采购政策以及鼓励私营部门开展相关行动。

公共采购政策

接受此次评估的国家中，中国、法国、日本、荷兰以及英国都有木材相关的公共采购政策；印度和韩国没有。法国、荷兰以及英国都规定必须购买来源合法且可持续的木材。荷兰和英国都建立了定义“合法”以及“可持续”的标准，并且拥有相关咨询机构，用于指导采购官员辨别认证计划以及其他证明合法性及（或）可持续性的证据是否符合该标准。以英国为例，拥有FLEGT证书的木材产品被认定为合法且具有可持续性，以鼓励VPA的发展和执行。¹⁰⁸ 荷兰采取的方法则略有不同，认为拥有FLEGT证书的木材合法，但不可持续。法国的公共采购政策也对合法性及可持续性提出了要求，但并没有细化到具体标准。

日本的采购政策规定，采购的木材必须经本国合法性认证系统（GOHO木材体系）认定为合法，而合法性只会作为优先采购的参考标准，并没有强制规定。日本对于鉴定木材是否合法的要求非常低：很多文件都可以用作合法性凭证，并且没有规定要求提供风险评估或进行第三方监督。¹⁰⁹ 中国的政策要求木材的来源必须具有可持续性，但并没有明确指出如何确定是否具可持续性。此外，中国的政策仅涉及小部分产品（家具、复印纸、橱柜、门、玩具以及镶板）；在参与此次评估的其他国家，采购政策涉及的产品范围更为广泛一些。¹¹⁰

各国都存在对采购体系的适度监督，但现有证据表明执行的情况并不理想。在英国，仅有不到1/3的政府部门报告称本部门2012-13年度的复印纸采购情况完全符合采购政策要求。¹¹¹ 而日本2013年的一项调查显示，应遵守采购政策的政府机构中有1/4未能检查自身木材供应的合法性。¹¹²

鼓励私营部门采取行动

此次评估中，许多消费国都试图通过鼓励私营部门采取相关行动，提高合法木材的需求量，行动包括推广自愿措施以及出台旨在提高透明度的法律。

荷兰政府一直在努力提升国内以及欧洲对可持续木材的需求。2011年，荷兰建立了可持续贸易行动计划（Sustainable Trade Initiative, 简称IDH），旨在改变市场

从而实现全球范围内的可持续生产和消费¹¹³。2013年，荷兰推动建立了欧洲可持续热带木材联盟（European Sustainable Tropical Timber Coalition），该联盟的目标为提高市场对可再生且合法砍伐的热带木材的需求量。¹¹⁴

¹⁰⁸ 详见<https://www.gov.uk/timber-procurement-policy-tpp-prove-legality-and-sustainability>.

¹⁰⁹ 详细内容可参见Momii, M. (2014), *Trade in Illegal Timber: The Response in Japan*, 伦敦, 查塔姆研究所。

¹¹⁰ Wellesley (2014a).

¹¹¹ DEFRA (2013), *Greening Government Commitments Annual Report, 2012-13*. WWF (2015)的Implementation of the UK's Timber Procurement Policy. Analysis of WWF survey responses—文中对其进行了引用。

¹¹² 全球环保论坛 (Global Environmental Forum) 以及日本地球之友 (Friends of the Earth Japan) 'Summary of the survey results regarding the legality verification of wood products' 详见https://www.fairwood.jp/news/pr_ev/2014/gohosei_question_result201405.pdf (in Japanese).

¹¹³ 详见 <http://www.idhsustainabletrade.com>.

¹¹⁴ 详见 <http://www.europeansttc.com>.

日本政府一直鼓励私营部门采取行动，推广其GOHO木材体系；GOHO体系采取自愿制度，鼓励购买来源经合法认证的木质产品。越来越多的日本公司自愿注册成为GOHO木材的供应商，但其对于合法木材产品数量的影响目前还未可知。此外，正如前文所说，日本的合法性认证体系力度不足以完全确保合法性。

中国政府一直以来都在探寻改善私营部门行为的方法，包括探索发展木材合法性认证体系的可能性，并且推出了中国木材合法性认定管理办法 (CATVS)。该管理办法采取自愿制度，要求木材行业协会出台负责采购政策以及尽职调查的指导方针，促使协会成员评估自身供应链的合法性。符合协会负责采购政策的成员将被授权使用负责任采购的标志和证书。

中国也制定了一系列包括可持续森林管理以及（仅为草案）森林产品贸易与投资在内的指导方针，用以敦促海外公司推广最佳实践。此外，中国也针对银行起草了“绿色”信贷方针。¹¹⁵ 但这些方针的遵守情况并不理想，部分因为是自愿制度，以及意识水平不高。

近来，欧盟引入了一系列旨在提高商业透明度的措施，其中包括要求企业向政府公开非财务报告以及支付款项。2013年，欧盟通过立法，要求在欧盟注册或在欧盟证券交易所上市的石油、天然气、采矿以及伐木公司¹¹⁶ 必须公开所有向政府支付的金额超过10万欧元的款项¹¹⁷。同年，欧盟出台了非财务报告相关指令，要求大公司上报环境和社会问题相关的公司政策、风险及影响。此外，越来越多的政府也要求公司上报气候风险相关信息，目前所有在美国上市的公司都需遵守此项规定。这些措施虽然相对比较新，且目前的影响力也都有限，但却为提高行业透明度开辟了新的道路。然而，企业目前面临的一个挑

战在于如何测量本公司整体供应链对环境产生的影响，包括找到切实可行的方法确定自身作业对森林造成的影响。

采购和私营部门干预带来的影响

公共采购政策、旨在发展合法木材市场的政府干预以及消费需求和私营部门的行动等其他各种因素的影响交织在一起，影响着非法木材的治理，分析工作也因此变得更加复杂。

在荷兰和英国，部分市场的认证木材销售量出现了快速增长。荷兰认证木材和镶板产品的市场份额从2005年的13%增长至2011年的68%，¹¹⁸ 英国则从55%增至88%。¹¹⁹ 有人认为，两国的公共采购政策在这其中发挥了重要作用。尤其是在荷兰，政府一直积极推广可持续木材，私营部门对此参与度极高，公众对于环境问题的意识水平也很高。

一些分析表明，采购政策有助于推动市场转向合法或可持续木材。在欧盟，木材采购政策还能够为欧盟木材法规的发展奠定基础。¹²⁰ 但在一些国家，此类政策的设计本身以及执行工作都不够完善：政策覆盖的产品及公共机构有限，指导方针不够明确，经常缺乏监督制度。因此，这些政策的影响力也是有限的。

由于大多数法律和政策都是近期才出台的，很难评估其影响力，所以透明度相关的立法工作到底能否改变私营部门的实践目前还尚不可知。就企业报告相关的规定而言，确实有证据表明其有助于改变企业行为；但是由于法律设计的问题（很多是自愿性的，且覆盖范围有限，缺乏明确的遵守指南），这些规定产生的影响都极为有限。因此，企业报告的水平仍旧很低且往往质量也不高。¹²¹

¹¹⁵ Brack, D. (2014), Chinese Overseas Investment in Forestry and Industries with High Impact on Forests: Official Guidelines and Credit Policies for Chinese Enterprises Operating and Investing Abroad. Washington, DC: Forest Trends; 以及 Wellesley (2014a).

¹¹⁶ 此项规定仅适用于大型企业。此处的大型企业需至少满足以下标准中的两条：营业额至少4000万欧元、总资产至少2000万欧元、员工需超过250人。

¹¹⁷ 欧盟透明度指令 2013/50/EU 详见<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013L0050>。欧盟财会指令 2013/34/EU 详见<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32013L0034>

¹¹⁸ Probos (2013), 'Market share of sustainably produced timber doubled in three years: Government target exceeded', Bosberichten.

¹¹⁹ 英国木材贸易联合会 (UK Timber Trade Federation) (2013) 责任采购政策年度报告

¹²⁰ Brack, D. (2014), Promoting Legal and Sustainable Timber: Using Public Procurement Policy, 伦敦, 查塔姆研究所。

¹²¹ Hoare, A. (2013), Due Diligence Requirements and Company Reporting. Policy Options to Promote Responsible Sourcing, 伦敦, 查塔姆研究所。

国际合作

参与此次评估的消费国一直都努力支持木材生产国减少非法木材贸易，通过提供援助及（或）达成贸易协定以及建立合作伙伴关系。

日本、美国、欧盟以及欧盟成员国都为生产国的林业部门提供了大量援助以及发展资助。韩国在此方面也有行动但规模较小。美国和欧盟都在关注非法采伐问题。美国国际开发署 (USAID) 一直以来都在支持刚果盆地森林的卫星监测工作，并且帮助改善了该地区及巴西、哥伦比亚和秘鲁的执法工作。不仅如此，为了完善森林管理，开发署还为亚太地区的合法性认证及鉴定计划提供了广泛的支持。¹²²

对生产国提供支持一直是欧洲治理非法采伐战略的核心。欧盟森林执法、施政与贸易行动计划 (EU FLEGT Action Plan) 的目标不仅在于发展合法木材的市场，而且要支持生产国合法木材的生产。对 VPA 国家而言，这一支持和协议的执行有着密切关联：VPA 的谈判和执行所建立的多利益相关方程序中，会确定技术和财政的优先支持对象。这一方法有两大优势：首先，这些讨论在 VPA 的多利益相关方程序下开展，能确保优先支持对象的决策综合了来自伙伴国家内部的各种意见；其次，FLEGT 是一个整体，增强了欧洲各个捐助国之间的协调。

非法采伐相关的贸易协定包括 VPA 以及一些自由贸易与合作协议。正如前文所强调的，VPA 通过提高决策参与度、推广有效法律改革程序，改进了伙伴国家的森林治理工作。¹²³ 这里的关键就在于要让各利益相关方参与到协议的协商和执行过程中。

与此同时，中国也在努力寻求与木材生产国签署双边协议，从而推动国家木材合法性认证体系的建立。中国将会在此类协议中确立木材合法性的定义，并要求所有将木材出口至中国的国家遵守该定义的要求。加蓬和印度尼西亚目前都是潜在的协议伙伴。但截至本文撰稿时，正式的谈判还未启动。

越来越多的自由贸易与合作协议开始关注可持续发展和环境问题，其中一些也包含了森林或非法采伐相关的条款：执行多边环境协议，推行森林可持续经营以及改善林业部门的执法和治理工作等。¹²⁴ 其他一些条款也明确了支持与合作的优先任务。¹²⁵ 与非法采伐相关的最为详细协议是美国-秘鲁贸易促进协议 (US-Peru Trade Promotion Agreement)。该协议于 2009 年生效，其中的“林业部门治理附录”的目的就是加强执法，提高各利益相关方在秘鲁林业行业中的参与度。

由于很少有对协议中环境条例所产生的影响进行的分析，所以这些协议对伙伴国家治理非法采伐到底有多大帮助目前尚不确定。有证据显示，只要执行工作所需的体制机制以及必要资源到位，合作条款就能完善环境立法及/或强化法律的执行。¹²⁶ 以美国-秘鲁贸易促进协议为例，协议促使两国政府加大对林业机构的支持，并协助两国执法机构建立起了更好的联系¹²⁷。但一些颇有影响力的商业游说团体阻挠了更加有力、覆盖面更广的非法采伐法律的出台。例如，目前美国和秘鲁尚未对违反自由协议中环境条例的行为进行制裁。

¹²² 详细内容可参看美国亚太林业贸易 (Responsible Asia Forestry and Trade, 简称 RAFT) 行动网站 <http://www.responsibleasia.org/about-us.html>。

¹²³ Bollen 和 Ozinga (2013)。

¹²⁴ 例如，欧盟-秘鲁及哥伦比亚贸易协议详见 <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=691>；欧盟-中美洲联合协议详见 <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=689>。

¹²⁵ 例如，欧盟-中美洲联合协议规定了可能的合作区域，其中包括推广政策对话，交换最佳环境实践、经验以及能力建设，传递和使用可持续性技术及知识；考虑其他政策领域的环境因素，包括土地利用管理、强化环境管理、监督以及控制系统 (详见 <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=689>)。

¹²⁶ George, C. (2011), 'Regional Trade Agreements and the Environment: Monitoring Implementation and Assessing Impacts: Report on the OECD Workshop', 经济发展与合作组织 (OECD) 贸易与环境工作文件, 2011/02, 经合组织发布

¹²⁷ 'US and EU Policy Options for Trade in Agricultural Commodities: Building on the Expertise of the Forest Sector' 查塔姆研究所能源、环境及资源 (Chatham House Energy, Environment and Resources) 会议总结, 2013年9月, 详见 [at http://www.illegal-logging.info/content/us-and-eu-policy-options-trade-agricultural-commodities-building-expertise-forest-sector](http://www.illegal-logging.info/content/us-and-eu-policy-options-trade-agricultural-commodities-building-expertise-forest-sector)

此类协议有可能会给森林带来更大压力。比如，由于增加农业和采矿活动，直接导致非法采伐量的增长。一些协议明确规定将土地用途变更评估作为环境影响评估的一部分，如欧盟-南方共同市场 (EU - Mercosur) 自由贸易协议。但具体要求没有明确，导致对此类评估力度的质疑。¹²⁸

除了贸易协定，许多国家也签署了谅解备忘录

(MoU)，加强各国在打击非法采伐问题上的合作。例如，越南与老挝和柬埔寨，日本与中国、印度尼西亚以及马来西亚，中国与澳大利亚、欧盟、印度尼西亚、美国以及日本都签署了谅解备忘录。这些MoU大多没有促成积极的行动，但提供了有用的国家对话平台。例如，中国和美欧之间就根据MoU分别通过中美打击非法采伐和相关贸易双边论坛 (Bilateral Forum on Combating Illegal Logging and Associated Trade) 以及欧盟的双边协调机制 (EU Bilateral Coordination Mechanism) 定期开展讨论。这些讨论有助于增进双方的互相理解，促成两国的联合行动，如建立企业与企业之间的直接对话。

总之，国际合作能够强化各国努力，加强国家间的经验分享并且避免重复工作。一些自由贸易与合作协议也对这一领域有所贡献，但由于林业和环境问题并不是协议关注的重点，所以在该领域的影响力也极为有限。此外，VPA也大幅度改善了森林治理工作；其中一个关键因素在于这些协议在谈判及执行过程中强调多利益相关方的参与。

私营部门行动

私营部门目前倾向于建立透明度更高的供应链，以此杜绝非法或不可持续的木材来源。雷斯法案以及

EUTR的合规是这一趋势的一大驱动。但其他因素也在发挥作用：非政府组织以及消费者的游说、企业对环境问题与自身相关性认识的提高、以及环境标准和报告法规要求的提高等。因此，越来越多的企业出于道德因素以及对自身利益的考虑（为了确保自身供应链的可持续性以及提高或保护公司的声誉）正在努力为可持续发展做出贡献。¹²⁹

如上所述，越来越多的合法性认证和鉴定系统的使用也反映了私营部门在这方面的努力。此外，越来越多的企业公开承诺将通过限制自身供应链中的森林退化等措施减少公司作业对环境产生的影响；这些企业包括2014年9月在联合国气候峰会纽约森林宣言上签字的企业。¹³⁰ 此外，企业越发关注评估和报告自身供应链中存在的森林退化风险。例如，有更多的企业开始按照碳排放披露 (CDP) 中森林项目的要求进行此类报告（相比2012年的100家，2014年增长至162家）。¹³¹

然而，虽然许多企业都在努力提高自身供应链的可追溯性，减少对环境的影响，但这样做的企业毕竟是少数。他们的努力对于寻求解决方案、树立榜样而言虽然宝贵，但如果国家不对私营部门参与治理非法采伐做出强制要求，这些努力的影响将十分有限。

进展如何？

不难看出，各种治理非法采伐的手段都产生了一定影响，也促成林业产业的变化。但要理清各种干预手段产生的影响十分困难，因为诸多因素相互交织相互强化。这也支持着上文提到的一个观点，就是在打击非法采伐的过程中已经逐渐形成了一套全球应对机制。¹³²

¹²⁸ Hoare, A. (2014), Europe's Forest Strategy in the Next Decade: Options for the Voluntary Partnership Agreements, 伦敦, 查塔姆研究所。

¹²⁹ 联合利华 (Unilever) 是此类企业的主要代表—可参见 'Unilever: In search of the good business' 经济学人 (The Economist) 2014年8月9日 <http://www.economist.com/news/business/21611103-second-time-its-120-year-history-unilever-trying-redefine-what-it-means-be>。

¹³⁰ 详见 <http://www.un.org/climatechange/summit/action-areas/#forests>。

¹³¹ 详见 <https://www.cdp.net/en-US/Programmes/Pages/forests.aspx>。

¹³² Overdevest 和 Zeitlin (2014); 以及 Bernstein, S. 和 Cashore, B. (2012), 'Complex global governance and domestic policies: Four pathways of influence', *International Affairs*, 88(3)。

有证据支持这一观点：例如，FLEGT行动计划推动了美国对雷斯法案进行修订，而雷斯法案的修订又促进了欧盟的立法工作。此外，EUTR和雷斯法案的执法人员一直在互相交换经验并且寻求合作机会（从而提高自身工作的有效性），而私营认证机制也在向EUTR、雷斯法案以及澳大利亚立法靠拢。¹³³ VPA启动或促进了国家讨论，并且推动伙伴国改革程序，而参与协商的各国利益相关方之间也在交流经验。¹³⁴ 还有，华盛顿公约（CITES）¹³⁵ 也就建立合法性的程序开启了内部讨论（见文本框6）。

但这个机制目前尚处于起步阶段，要想真正成为全球机制，解决全球林业面临的挑战，还有很长的路要走。尤其需要更多国家积极参与，特别是中国、日本、印度和韩国。消费国之间、消费国和生产国之间也必须进一步加强合作。

各国应加强运用东盟（ASEAN）以及中部非洲森林委员会（COMIFAC）¹³⁶ 这样的地区论坛促进国家之间的协调合作，推动进展。20国集团也应该像1998年的8国集团一样，鼓励各国采取行动，积极参与治理工作。虽然20国集团的关注点是经济问题，但鉴

于建立可持续发展机制的需要愈发强烈，解决土地使用治理薄弱的问题，增进守法也应该成为20国集团工作的首要任务。

随着各国政府对非法采伐治理工作的支持和日益关注，我们也需要加强理解这一问题与可持续发展、气候变化缓解及调节等其他政策重点之间的关系。正如上文所强调的，森林问题极有可能出现在即将发布的SDGs之中。目前几份草拟的目标中已有一部分与森林治理和非法采伐直接相关，涉及到了非财务报告、采购、气候变化调节、可持续管理、腐败以及公开决策过程等多方面内容。¹³⁷ 可持续发展目标能够激励各国采取行动改善森林治理，并且为民间社会以及捐助国的监督过程提供整体框架；但其实现还需要有明确的指标，用于衡量政策的执行水平及其影响，而不是单纯地记录政策相关的数据，如土地利用和占用林地砍伐树木相关法律的遵守情况等。

2015年下半年的全球气候变化协议可能将为减少森林砍伐工作提供进一步的支持，尤其是通过REDD+计划或者“国家自主贡献”。这一领域的首要任务应为建立一个公平公正的程序，从而确保土地分配和管理框架的完善。

文本框6：华盛顿公约和欧盟木材法规

EUTR规定，拥有华盛顿公约^a证书的木材可认定合法木材，不需要进行尽职调查。但由于华盛顿公约（仅与动植物保育相关）适用的法律范围有限，合法性相关要求的执行力度也较为薄弱^b，不禁让人担心华盛顿公约会成为EUTR执行工作中的一个薄弱环节。目前相关国家正在EUTR和华盛顿公约下讨论解决这一担忧的方案，其中包括为拥有华盛顿公约证书的产品（合法取得的审查结果）的合法性确立过程提供指导。

^a 濒危野生动植物种国际贸易公约（即华盛顿公约）

^b Saunders, J. 和 Reeve, R. (2014), The EU Timber Regulation and CITES, 伦敦, 查塔姆研究所

¹³³ 森林管理委员会（FSC）标准修订版详见<https://ic.fsc.org/timber-legality.492.htm>；森林认证认可计划（PEFC）标准修订本详见<http://www.pefc.org/news-a-media/general-sfm-news/1192-pefc-publishes-2013-chain-of-custody-standard-aligned-with-eutr>。

¹³⁴ 可参见Penelon, A. (2010), ‘Lessons learnt & Progress across Central Africa’ 访问地址<http://www.illegal-logging.info/content/lessons-learnt-progress-across-central-africa-negotiate-vpa%E2%80%99s-enhance-value-forest-laws>。

¹³⁵ 华盛顿公约（濒危野生动植物种国际贸易公约）是一项国际协议，各国签署该协议的目的在于确保野生动植物种国际贸易不会威胁动植物的生存。华盛顿公约的作用在于控制公约覆盖范围内动植物的进口、出口及再出口——此类贸易必须获取授权系统的授权。详情请查看www.cites.org。

¹³⁶ 中部非洲森林委员会即La Commission des Forêts d’Afrique centrale, 简称COMIFAC

¹³⁷ 联合国大会（UNGA）（2014）联合国大会可持续发展开放目标工作组报告

将合法性作为发展森林可持续经营的基石

对诸多利益相关方而言，治理非法采伐的目的在于实现森林的可持续经营。FLEGT行动计划中也确实指出“欧盟更广泛的目标是鼓励森林的可持续经营”¹³⁸。支持合法性最终能带来可持续性这一假设的论据目前有两个。其一，在治理工作和守法状况得到改善的国家，当地企业的起点更高，也更有实力抵御非法采伐者的不当竞争¹³⁹，因而可持续认证工作也更易达成。其二，普遍的遵纪守法行为使政府能够开展有效的监督和计划工作，从而得以建立可持续的林业产业。

森林认证水平

就第一个论点而言，过去十年中经过认证的森林面积大大增加。参与此次评估的生产国中，根据自愿认证机制获得可持续认证的森林面积从2006年的670万公顷增长至2012年的1080万公顷。全球范围内也出现了类似的增长。2005至2010年间，获得认证的热带森林面积从1050万公顷增至1770万公顷。¹⁴⁰

消费国出台的促进认证木材产品需求的政策，尤其是公共采购政策（详见上文）与这一增长有着密切关系。此外，雷斯法案修订以及EUTR的出台促使一些欧美木材市场的供应商寻求相关认证。但目前还没有证据表明生产国森林治理工作的改善就能鼓励公司参与可持续性认证。更确切地说，市场对合法性认证的要求意味着一些公司只进行合法性认证就足以让自己的产品出口欧美市场，而可持续认证对他们来说无利可图且成本依旧过高。¹⁴¹

近年来，根据自愿机制获得可持续认证的森林面积增长有所放缓，而通过合法性认证的森林面积实际上则出现了下降（见图35）。¹⁴²

VPA之下国家合法性认证方案的发展是重要因素。印度尼西亚的认证方案已经落实到位，并于2013年1月起强制要求特定企业接受该方案的认证。如果本文将这一方案的数据纳入此次评估的9个生产国的认证情况之中，那图35将是另一番面貌，即2013年该方案生效以来，通过认证的森林面积是大幅增长的。印度尼西亚的认证系统允许企业在合法性认证与可持续性认证之间选择一个（州土地的特许权持有者的第一个合法性认证到期后必须进行可持续性认证）。截至2013年8月，该国约40%（930万公顷）的特许权土地通过了可持续标准认证，并有7%通过了合法性标准认证（160万公顷）。2013年依照自愿机制进行认证的森林面积还没有进行计算，但假设这个数字在过去一年中并没有太大变化，算入印度尼西亚的数据的话此次评估中9个生产国通过认证的森林总面积几乎将会翻倍。

这些数据说明，印度尼西亚VPA的执行工作不仅增加了守法行为，而且促进了本国森林的可持续经营。其他国家VPA的落实也会产生类似的影响。例如，在喀麦隆和刚果共和国，国家合法性认证体系将会认可可持续性自愿认证机制，从而鼓励企业采用此类机制。

遵纪守法情况的改善

如果我们将可持续性原则写入法律，那么改善守法情况也能协助发展森林的可持续经营。事实上，推动森林的可持续认证只是个体森林经营单位层面的操作，而改善守法情况带来的影响可能远不止于此，但这取决于森林管理及土地利用相关的法律制度对可持续发展的关注程度。

许多国家的森林立法都以可持续性原则为基础；所以理论上讲，执行法律能够改善森林管理。虽然这些原则多数情况下并不能转化成完善的政策，但无论

¹³⁸ 欧盟FLEGT行动计划第5页

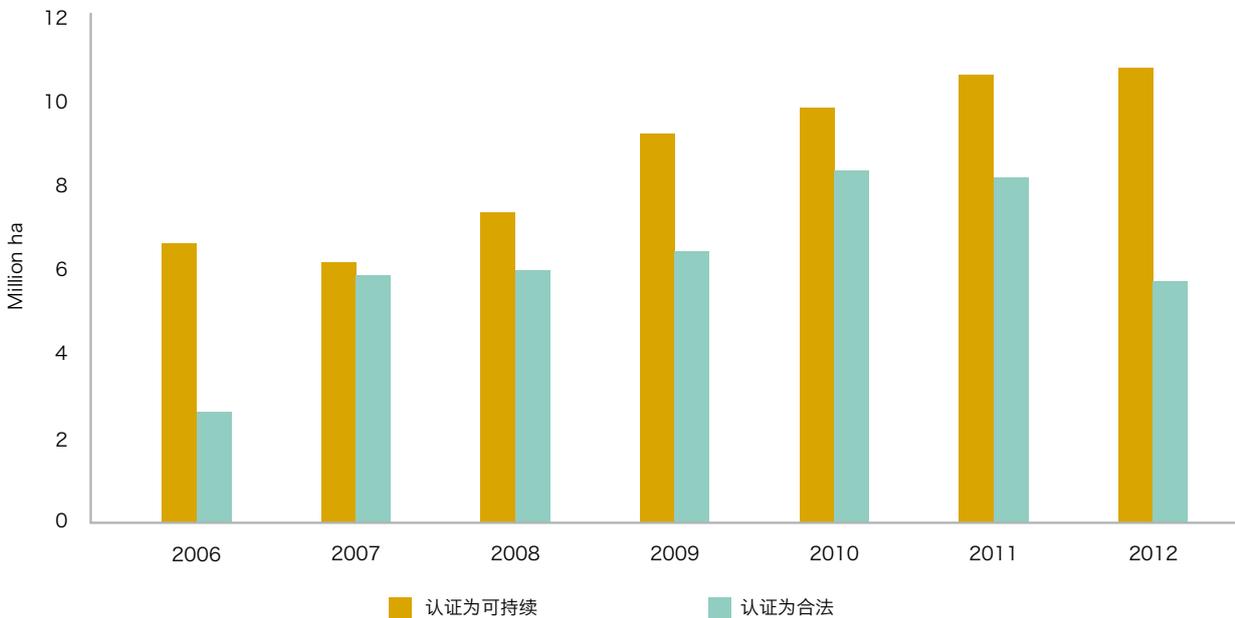
¹³⁹ IDH (2012), 'Mainstreaming Sustainability in Tropical Timber. Legality, sustainability, and the business case for frontrunner collaboration'. IDH Position Paper.

¹⁴⁰ ITTO (2013), ITTO Strategic Action Plan, 2013-18, ITTO Policy Development Series, No. 19.

¹⁴¹ 可参见Karsenty, A等人 (2014) 'Potential Causes of the Contraction of the Demand for FSC Certified Tropical Timber in the European Union'. Paris: CIRAD.

¹⁴² 与可持续性鉴定不同的是，合法性认证仅关注守法情况。合法性认证包括自愿方案以及国家体系（如VPA规定的国家合法性认证体系）

图35: 2006-2012年9个生产国通过自愿可持续认证或合法性认证机制的森林总面积



资料来源: FSC森林管理 (FM); FSC受控木材 (CW); 马来西亚木材鉴定计划 (MTCS); 印度尼西亚生态认证学会 (LEI); 瑞士通用公证行 (SGS) 合法验证 (VLC); SGS合法来源认证 (VLO); 必维国际检验集团 (BV) 木材来源的合法性 (OLB); 雨林联盟 (RA) VLC; RA VLO

如何，遵守法律还是能够改善管理实践。例如，虽然喀麦隆的特许权相关法规依旧允许过度伐木，但确保各方遵守法规仍能够减少10%的砍伐量。¹⁴³ 在加纳，每年砍伐的树木大约超过允许开采量的25%至200%。虽然允许的开采量并不符合可持续发展要求，但确保各方遵照法律规定进行采伐仍旧能够大幅降低该国木材资源承受的压力。¹⁴⁴

土地使用法执行情况的改善对加强可持续性能起到多大影响取决于相关法律政策对可持续性的重视程度。尤其是土地利用决策对可持续原则的重视程度以及如何平衡可持续原则和经济目标。以喀麦隆为例，该国2020年前的发展战略都以扩大采矿业和农业为基础，这将造成森林的大面积减少。¹⁴⁵ 印度尼西亚将推行人工林作为发展“绿色经济”的一部分；

但除非国家是在退化林地上发展人工林，而非占用现有天然森林，否则该政策也存在问题。

对现行土地使用法律的遵守虽然不能确保可持续性，但仍能为此做出巨大贡献，这和治理非法采伐一样。如上文所述（见第3章），越来越多的证据表明占用林地建设生产木材和纸浆的人工林、发展农业、采矿和基础设施建设等土地使用的决策过程中普遍存在着违法行为。因此，执行现行土地分配相关法律能够大量减少森林砍伐，改进土地使用的管理工作。

确保木材的合法性的措施能够加强对森林转换相关法律的遵守，尤其是当砍伐木材是转换的经济诱因。但如果清林后出产的商品是森林转换的经济动机，就必须也关注这些商品的合法性。

¹⁴³ Cerutti 等人 (2011), 'Legal vs. certified timber: preliminary impacts of forest certification in Cameroon'. *Forest Policy and Economics*, 13(3).

¹⁴⁴ Hansen, C. 等人 (2012), 'Revisiting illegal logging and the size of the domestic timber market: The case of Ghana', *International Forestry Review* 14(1), pp. 1-11; 以及 Lund, J. 等人 (2012), 'The Political Economy of Timber Governance in Ghana', *ETFRN News*; 以及 Hoare (2014a).

¹⁴⁵ 国际货币基金组织 (IMF) (2010) *Poverty Reduction Strategy Paper* 详见 <http://www.econbiz.de/Record/gesp-growthand-employment-strategy-paper-reference-framework-for-government-action-over-the-period-2010-2020-august-2009/10008653115>.

已经有提议要以VPA的条款为基础对农业产品提出要求，即建立与协议类似的机制提高农业产品的合法性，并从更广泛的层面上建立更加公开、更有协商性的政策讨论和决策程序。但由于经济风险太高，提高决策透明度或者改善协商制度的工作多数情况下很可能遭到强烈的抵制。但对特定国家和商品而言，这一方法还是可行的。¹⁴⁶

REDD+计划面临的挑战也十分明显。虽然理论上REDD+机构的设立能够全面复查森林土地的使用情况，但事实上这些机构的政治影响力往往有限，没有能力质疑采矿或土地利用规划等实权部门的决策。¹⁴⁷ 想要在改善治理工作以及确保土地可持

续利用的过程中战胜这些既得利益并非易事。然而，增加对非毁林而产产品的需求，可以有助于减少导致合法或非法森林转换的动机。这反过来也会促进木材生产国开放对本国土地利用和发展战略的讨论。

森林土地面临的压力越来越大，同时还要解决贫困问题，这种情况下，如何才能最好地利用本国的森林资源和土地，是授权进行砍伐或建设人工林，还是用于农业、采矿、城市发展，或是保育，各国政府面临着艰难的抉择。¹⁴⁸ 但无论如何权衡利弊，在土地分配过程中做到遵纪守法都是有效管理土地使用、走上可持续发展道路的关键所在。

¹⁴⁶ Brack, D. with Bailey, R. (2013), *Ending Global Deforestation: Policy Options for Consumer Countries*, 伦敦, 查塔姆研究所。

¹⁴⁷ Karsenty, A. 和 Ongolo, S. (2011), 'Can "fragile states" decide to reduce their deforestation? The inappropriate use of the theory of incentives with respect to the REDD mechanism', *Forest Policy and Economics*, 18 (pp. 38-45); Sills, E. O. 等人 (eds) (2014), *REDD+ on the Ground. A Case Book of Subnational Initiatives Across the Globe*. Bogor, Indonesia: CIFOR, <http://www.cifor.org/redd-case-book/>.

¹⁴⁸ Megevand, C. 等人 (2013), *Deforestation Trends in the Congo Basin. Reconciling Economic Growth and Forest Protection*, 华盛顿, 世界银行。

7. 总结和建议

结论

2010年以来, 全球治理非法采伐工作的进程逐步放缓。虽然许多形式的违法行为都有所减少, 但有证据表明, 查塔姆研究所第二次评估中大多数生产国的非法采伐情况基本没有改善, 一些国家的情况更是有所恶化。非法采伐行为在所有国家都依旧十分普遍。2013年, 此次评估的9个生产国非法生产的木材总量超过了8000万立方米, 约占这些国家木材生产总量的1/3, 排放了至少1.9亿吨二氧化碳。¹⁴⁹

2000年以来, 虽然评估的10个加工国和消费国的非法木材进口量在总进口量中所占的份额都出现了大幅减少, 但木材贸易总体转向了非法进口份额较高的国家, 尤其是中国, 非法木材进口总量出现了大幅增长。因此, 世纪之交以来, 10个国家的非法进口量占总进口量比重还是基本保持在略低于10%的水平上。据估计, 2013年非法进口量约为6000万立方米, 价值高达170亿美元。非法进口量在全球经济衰退期间出现下降, 但很快又几乎回弹到了10年前的水平。

应对政策

尽管“敏感”市场国家都出台了目标远大的法律, 一些生产国的治理工作也有了很大改善, 但非法采伐的治理进程仍旧缓慢。

欧盟和美国都出台了禁止非法进口的法律, 其他国家也采取了一系列措施发展合法木材市场, 鼓励合法生产。一些证据也显示, 这些措施确实减少了非法木材的贸易, 尤其是禁止非法进口和与采购政策相关的法律确实给商业活动带来了变化, 比较突出的是建立了

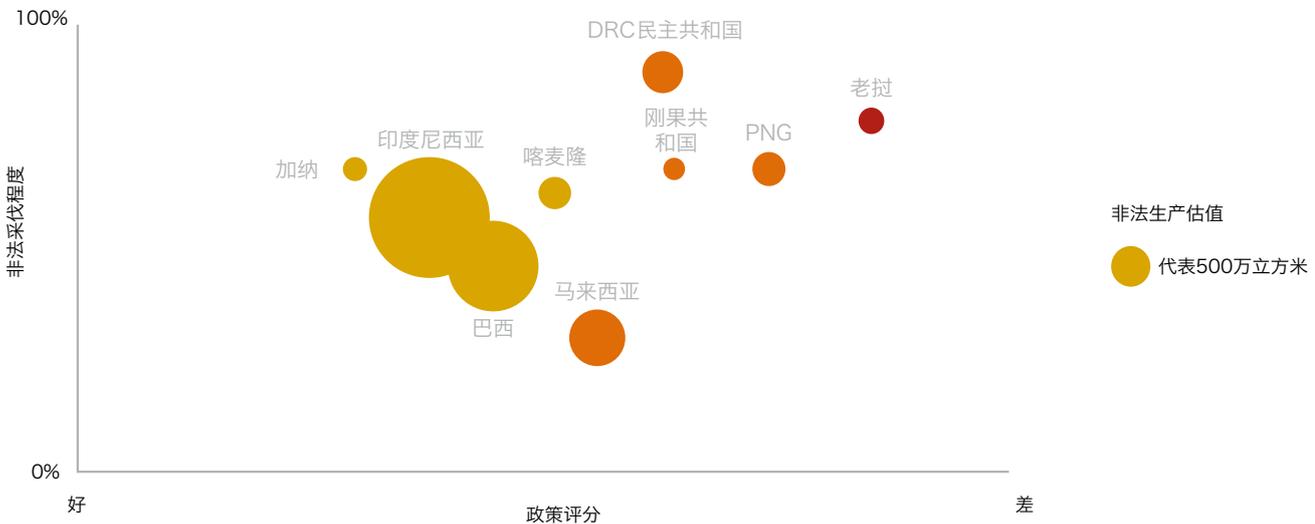
透明度及合法性都更高的供应链。在欧盟, 执法力度的加强以及对2014年以后数据的分析可能会展现出非法采伐治理工作的进展。

生产国治理工作的改善包括法律改革的深化, 更为公开、参与度更高的决策过程的建立, 信息透明度的提高以及政府和民间社会能力的提升。2010年以来, 加纳和印度尼西亚在这方面取得的进步最大。这两个国家一直以来都积极履行与欧盟签署的VPA, 发展本国的合法性认证系统。印度尼西亚更是通过了一项具有里程碑意义的判决, 正式承认州森林中原住民的传统土地所有权。此外, 印度尼西亚各界也积极开展合作, 治理林业产业的腐败和金融犯罪问题。

比较政策评估结果和非法采伐水平的估值, 就会发现两者之间是有联系的(见图36)。巴西和印度尼西亚这样政策评分较高的国家非法采伐的水平就比较低, 而刚果民主共和国和老挝等得分偏低的国家非法采伐的程度往往偏高, 但加纳例外。加纳的政策得分非常不错, 但由于国内非正式小规模生产部门的盛行, 且目前还找到解决这一问题的方法, 该国的非法采伐程度依旧居高不下。马来西亚在政策框架方面的得分较低, 这主要是由于该国存在着一系列亟待解决的治理问题, 包括缺乏对原住民土地权利的认可, 以及资源使用权分配过程中存在的腐败等。但是, 马来西亚的木材生产主要集中在稳定的橡胶园和特许权区, 尤其是在马来西亚半岛, 不太受上述问题影响, 所以马来西亚国内木材的非法采伐程度相对较低。除了这两个国家以外, 我们还能很明显地看到, 提高施政水平确实是治理非法采伐问题的关键所在。

¹⁴⁹ 此处数值的计算依据为合法的低强度选择性砍伐(每公顷砍伐木材30立方米)造成的二氧化碳排放量为70吨/公顷, 详见Putz, F. E. 等人, 'Improved Tropical Forest Management for Carbon Retention', *PLoS Biology*, Vol. 6, No. 7, 15. 由于采伐树种、采伐森林的情况不同, 非法采伐造成的排放量也大有不同, 所以这里仅能粗略估计排放量。

图36: 2013年9个生产国政策评分以及非法生产程度



* 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

资料来源：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。

进展面临的挑战

此次评估中所有国家的治理工作仍有很大的提升空间：改革过程依然没有完成，包括信息透明度在内的一些根本性变革尚未实行。许多国家面临的治理问题难度越来越高，包括腐败以及根深蒂固的非正式体系等，所以改善治理的步伐开始放缓。

打击非法采伐的进程也逐渐趋缓，主要原因在于林业产业出现的更大范围的趋势抵消了政府改革的成果。因此，尽管许多国家的特许采伐权管理得到了改善，但小规模生产（如上所述，比如加纳）以及森林转换（主要在印度尼西亚，但其他许多国家也存在此类情况）的产量增长抵消了这部分的努力。许多国家目前还需要寻找有效的应对政策解决这些问题。由于当前经济和人口增长极有可能刺激各国的资源需求及土地的争夺，上述问题相应地也将变得更为紧迫。

应对政策的有效性面临的另一个挑战是许多新兴经济体和发展中国家木材市场的扩大。这就意味着“敏

感”市场国家的贸易量在全球贸易总量中的比重将逐渐下降，这些国家政策的影响力也将因而随之下降。据估计，2013年9个生产国非法木材中至少有40%销往本国的国内市场，而仅中国一个国家的非法进口量就占了这些国家非法出口总量的一半。

总体上，林业产业目前的一些措施明显没有跟上产业内部的变化，因此要建立一个合法且可持续的森林产业，就必须实施更为激进的变革。这类变革要求生产国深化治理改革，关注小规模生产以及土地利用管理。此外，更多的消费国应该积极加入到治理工作中来，拒绝非法木材产品流入本国市场。

建议

非法采伐问题依然十分普遍，治理工作也面临巨大的挑战，因此仅靠少数国家的努力不足以有效地解决这些问题。问题的规模之大，性质之复杂，都决定了治理工作必须要国际社会相互协作，果断出击，才能有所成效。

按照目前的提案，新的可持续发展目标 (SDGs) 将会促使国际社会采取行动，解决森林经营和治理等主要的供应侧问题，并且进一步推动私营部门建立可持续的供应链。此外，预计在2015年底召开的巴黎气候大会上通过的全球气候变化协议也将为完善生产国土地使用的治理工作提供进一步支持。但这一领域的成功还需要大幅削减非法木材市场。

欧盟和美国可用以往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，VPA等双边协定的范畴可以扩大，加入中国等第三方消费或生产国。生产国政府可以深化合作，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，将供需双方需要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木材总进口量的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) 的基础上，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以下五个行动要点：

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：

推出反腐措施

生产国应建立拥有足够资源和能力且能够有效行使其权力的反腐机构。

政府应支持和认可民间社会在反腐工作中的作用：可以让民间社会担当独立的监督机构，也可以赋予不那么正式的授权。无论哪种方式，民间社会都必须拥有足够的自主权，政府也应建立相应机制，接受可疑活动的报告并以保密方式开展调查。

努力提高透明度

生产国应切实履行提高透明度的承诺，确保信息的公开准确，并出台相应的信息申请处理系统。此外，各国还需充分考虑本国资讯基础设施建设的可用性，建立更为有效的传播策略。

此外，生产国应考虑向采掘业透明行动计划 (EITI) 报告本国林业和农业部门的情况，从而推动透明度建设，加强对这些行业的监督。

持续关注现行法律的执行情况

生产国应加强各机构之间的协作，并且进一步提供培训及资源 (尤其是向司法系统)。但执法工作要一方面与司法审核及改革之间取得平衡，另一方面与扩大服务之间找到平衡。

欧美国家政府应优先关注各自非法木质产品进口相关法律的执行情况。对欧盟来说，确保各成员国有效落实EUTR十分重要。这就不仅需要有足够的资源，也需要欧盟和美国，乃至全球各国执法机构之间的相互配合。

建立合法透明的供应链

木材追踪的有效性和影响，以及合法性认证系统都需密切监督。这些监督活动也应与延展工作密切配合，并且与执法和改革活动建立联系。此外，私营部门也应继续发展最佳实践，提高自身供应链的合法性。

中国应监督森林企业指导方针带来的影响，并建立相应机制，通过将指导方针与财政激励措施联系起来，并且引入报告要求等方式，确保企业遵守相关规定。中美及其他拥有大规模海外作业的国营企业的国家都应效法欧盟，出台法律要求采伐公司披露向政府支付的款项。

强化国际合作

国际社会应加强合作，采取更多措施促进知识交流，改善各方之间的协调性。此外，各国还应努力推动签署多边协议，如木材生产国和“敏感市场”国家之间签订多边协议等。

捐助国必须同时考虑改革在技术和政治经济两方面的背景。这就需要很好地了解不同利益相关方支持变革还是选择保持现状背后的动机。此外，捐助国还应确保其干预的连贯性：例如，确保所有捐助国资助的项目都规定采购的木材必须是合法木材。

最后，捐助国应确立明确的进度时间表，用于辅助监督工作。这一策略同时也能够促使民间社会参与监督并且对政府施压。捐助国是否提供进一步的支持将取决于项目的进度是否符合时间表的要求。

2. 扩大治理范围

最有效的需求侧治理方式仍仅在少数几个进口数量呈下降趋势的发达消费国家有所运用。日、韩等发达国家及印度和中国等新兴消费国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：

通过立法禁止非法进口

所有主要消费国都应考虑通过立法禁止进口或销售非法木质产品。此类法律应规定企业需开展可靠的尽职调查。此外，出台的法律应与欧美澳现行的法律保持一致，避免给生产国带来不必要的负担；并应认可FLEGT证书。同时，各国还须建立有效的执行机制。

引入公共采购政策

所有消费国都应考虑引入严格的公共采购政策，规定只能采购合法木材，以此作为国家出台禁止非法进口法律之前的过渡措施。在中国和日本等一些已经出台此类政策的国家，规定应更加严格，覆盖产品的范围应更加广泛，确立合法性相关的标准也应更加明确。此外，政府应采取更多行动确保中央及地方政府遵守此类政策，并且落实有效的报告和监督机制。

强化国际合作

各国需继续强化相互之间非法采伐治理领域的合作，改善薄弱的森林治理工作。中国在与木材生产国缔结双边协议时，应以现有的VPA为基础，并且遵守各国协议中的合法性定义。此外，中国、欧盟以及VPA国家应考虑签署三方协议，辅助此类工作的进行。

20国集团应考虑着重关注非法采伐问题，从而激励和协调各成员国之间的行动。

此外，可持续发展目标 (SDGs) 为进一步推动政策的发展提供了机会；所以各国必须建立明确的指标，用于监督政策措施的有效性及其影响力。在即将出台新气候协议的大背景之下，确保土地分配和管理决策过程的公平性应该是各国促进普遍守法工作的首要任务。

3. 关注小规模生产

迄今为止关注点主要在大型特许砍伐权上，但小规模生产也应引起各国的注意。首要任务包括：

法制改革

许多生产国都应将关注点放在小规模林业产业相关法律的改革上，包括建立明确公正的法律制度，保障小规模生产的许可权及使用权，简化或明确森林管理的规定，并发展适当的财政制度。

增强能力建设

各国政府需起草有关能力建设和延展服务的长期综合性战略，并且改善小规模企业获取贷款及补助的渠道。生产者和加工者都必须参加相关技术培训从而满足合法性认证的要求。培训内容应包括协商、组织建设以及战略制定等多方面的能力建设。

发展合法市场

生产国需进一步引入措施推动国内市场合法木材的消费。其他国家应探索利用公共和私营部门的采购政策，要求购买合法木材以及小规模企业生产的合法木材。

私营部门应在可能的情况下和小规模生产加工者合作，帮助他们达到合法认证的要求。

强化国际合作

各国应充分发掘VPA的潜力，有针对性地支持林业产业向小规模生产转型的趋势。特别是，欧盟及其伙伴国家应考虑签署针对小规模生产部门的相关协议。

4. 依靠智能数据

数据资料的普遍缺乏阻碍了采伐的监督和政策的起草。因此，必须加强对新技术的运用，改进数据收集，提高数据的可访问性。首要任务包括：

加大统计业务的投入

生产国需要发展统计业务，收集生产、消费、贸易相关的可靠数据。20国集团在激励各国采取行动，支持国际合作方面可以起到十分关键的作用。

监督政策及发展援助的影响

政府，尤其是捐助国政府，需要系统地监督相关政策及发展援助对森林治理以及非法采伐程度产生的影响，监督内容应包括国内行动（如公共采购政策）以及国际合作（如VPA以及其他双边协议、技术支持和援助）。森林治理和非法采伐的监督工作不仅可以作为VPA影响评估的一部分在国家层面开展，也可以作为国际层面的活动开展，如由世界银行（World Bank）或国际热带木材组织（International Tropical Timber Organization）开展。

5. 制定进一步策略

非法木材的生产越来越多地来自农业、矿业和基础设施的扩张，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：

加强土地使用规划和管理相关的执法工作

生产国政府应力求明确并落实土地使用规划相关的法律，确保非法采伐的治理机制涵盖因非法森林转换而砍伐的木材，包括运用根据VPA发展起来的合法性保障体系。

此外，消费国政府应确保本国现行的非法采伐治理措施，也就是EUTR以及雷斯法案足以有效地处理非法森林转换的问题。

生产国政府应采取行动，治理以往林业部门中存在的违法行为。相关措施包括复查采伐许可证以及建立透明的决策过程，决定下一步行动，可以是重新协商许可证的发放、实施制裁或给予特赦。

生产国政府应为木材企业提供必要信息，确保其供应链的合法性，并支持企业寻找来源合法（且没有造成森林退化）的木质产品。此外，私营部门应游说各国政府，要求政府明确并落实国家法律制度。

建立透明可持续的供应链

所有国家都应加强私营部门企业透明度相关的立法工作。欧盟应出台各公司非财务报告的指导细则，其中应包括企业报告森林影响的评估方法等。

强化国际合作

各国应加强自由贸易的保障措施，包括为开展环境影响评估制定更为详细的土地用途变更标准。

为了鼓励各国积极治理非法采伐问题，20国集团应号召国际社会联合起来，确保木材产品的合法生产，并将此提上可持续发展的整体议程。

附录1：查塔姆研究所指标

查塔姆研究所此次评估的方法基于一套指标，根据国家类型（消费国、加工国或生产国）稍作调整¹⁵⁰。2010年的第一次评估主要收集和分析了2008-2009年间的数据库；第二次评估借鉴的国家报告则主要覆盖了2012-2014年的情况。研究所采用的指标涵盖以下4个方面：

1. 媒体关注度

研究所采用定量及定性方法，评估了国内外媒体对各国非法采伐及相关贸易的关注度。以“illegal logging（非法采伐）”加国家名为搜索关键字，在网络媒体数据库中（如Factiva、Newsbank以及LexisNexis）进行搜索，统计搜索到的国际报道数量。对国内媒体报道也以类似方法进行搜索：在可能相关的在线数据库中使用英语和/或当地语言的“illegal logging”为搜索关键字进行搜索。研究人员还查阅了尚未数字化的传统纸质档案。研究所要求各国合作伙伴在“主流”报纸、期刊以及媒介进行搜索。然后根据关注点进行文章归类：执法、私营部门回应、政府回应、影响或“其他”。

2. 政策框架

查塔姆研究所在参与此次评估的每个国家都选出一名合作伙伴，协助评估该国治理非法采伐及相关贸易的国家政策及法律制度。研究所向在各地的合作伙伴提供了统一的评分指导原则来确保各国评分的一致性。查塔姆研究所的研究人员以及审稿人对评分进行了复审，必要时做了修正。

对9个生产国的政策评估问题归入12个大类：高层政策、立法框架、制衡机制、国际贸易合作、规范木材需求的政策、林权和使用权、木材追踪系统、透明度、采伐权利的分配和管理、法律执行、信息管理、以及财务管理。此外，研究所还收集了各国执法及税收相关的数据，用于此次政策评估。

对加工国和消费国的问题比较少，主要覆盖5个大类：高层政策、立法框架、法律执行、国际行动以及采购政策。此外，研究所还收集了各国执法及税收相关的数据，用于此次政策评估。

3. 专家意见

我们要求生产国各国的国内专家评估该国非法采伐及相关贸易的程度，以及政府和私营部门对问题的回应。调查主要是16个问题，发给所有进行评估的专家小组：政府官员、木材行业代表、非政府组织以及“其他”专家。补充调查仅发给了私营部门，对行业协会则进行了另一个单独调查。

在加工国，研究所向私营部门代表调查了非法采伐对行业的影响，对私营部门所作回应的看法，以及他们自身的体验。此外，我们还对行业协会进行了单独的调查，用于评估协会对该问题的回应。

4. 第三方认证

在9个生产国，研究所收集了所有获得合法性认证或可持续认证的生产林（除人工林）的相关数据，所有主要的自愿认证机制都包含在其中。所有数据均以自愿机制提供的数据以及查塔姆研究所的研究为基础。我们还查阅了非政府组织以及贸易协会等机构发布的各种报告，计算了评估时间段内（截止2012年12月31日）每年接受认证的生产林总面积。本次评估不包含该截至日期以后接受认证的林地。

在加工国和消费国，我们统计了经过森林管理委员会（FSC）产销监管链（CoC）认证的企业数量。相关数据由森林管理委员会提供，并由查塔姆研究所进行分析。

¹⁵⁰ 方法以及指标的发展细节可查阅Lawson, S. (2007), *Illegal Logging and Related Trade: Measuring the Global Response*, 伦敦, 查塔姆研究所; Lawson 和 MacFaul (2010); Lawson, S. (2014d); Hoare, A. (2014b).

贸易数据分析

我们收集了贸易数据并进行了以下分析：

- “敏感”市场和“非敏感”市场之间的贸易变化
- 进出口国家上报的贸易数据的差异；以及
- 非法进口的估算值（仅限于加工国和消费国）

前两项数据来自各国官方贸易统计数据以及联合国商品贸易统计数据库（UN Comtrade database），所有数据均换算成“圆木当量”（RWE）。

我们通过对产品流（使用我们自创的“进口源分析”一词）的仔细评估，分析了各国高违法风险木质产品的进口程度。评估以进口数据为基础，估算了每年进口的圆木当量和货币价值（以美元为单位），以及各类木质产品的双边对流。随后乘以估算的非法比例。该比例的计算是按给定国家和年份内各类产品出口中可能存在的非法程度，以及进口国家对合法产品的倾向程度（例如购买有认证的产品）进行估算。¹⁵¹

木材平衡分析

研究人员对能够提供可靠国家数据统计的生产国进行了木材平衡分析，即合法木材供应量（基于采伐及进口量官方数据）对比消耗量（基于国内消耗及出口量官方数据）。供应与消耗之间的差距就反映了未计入官方统计（因此可能非法）的采伐行为的存在及程度。

此分析存在一定的局限性。最重要的是它无法计入走私或者法律制裁性采伐（如未能缴纳税金）的非法性。许多国家的数据（尤其是国内消耗量数据）也并不可靠或有所缺失。因此，取决于各国数据的可用性，研究针对不同国家采取了不同的方法；而许多国家由于缺乏相关数据，无法进行此分析。

¹⁵¹ 关于评估方法的进一步细节可参见Lawson (2014d)以及 Hoare (2014b)

附录2：非法生产估值

下文阐述表2（第3章）中非法生产估值的计算方法。这些估值基于查塔姆研究所评估及其他组织报告的可用数据，仅供参考使用。还需注意估值仅为一国生产的平均值；各国产品的类型和来源不同，违法情况也会有所不同。

巴西—非法采伐程度估值（热带木材）：>50%

查塔姆研究所2010年的木材平衡分析显示，2008年巴西官方记录的木材生产量与实际消耗量之间的差值在34%到95%之间（取决于分析所用数据源）。超出许可数量的木材砍伐量被认为也在这个区间内。利用联合国粮农组织（UN Food and Agriculture Organization）数据进行木材平衡分析发现，2012年巴西官方记录的木材消耗量相比供应量超出了25%。此外，查塔姆研究所评估中开展的专家评估调查结果显示，该国非法采伐程度高：2008年的调查平均认为非法采伐占采伐总量的70%，2013年则为75%。

这些结果也得到了其他研究的支持。卫星资料分析显示，2011-2012年间，巴西帕拉州和马托格索州未经当局许可的采伐区域分别占采伐总面积的78%和54%。¹⁵² 类似地，通过国家木材追踪系统洗白非法木材的情况也十分普遍。¹⁵³ 此外，森林趋势组织（Forest Trends）估计巴西2000-2012年间清平林地转作商用农地中约有68%至90%不合法。这期间，该国热带木材出口中近20%来自被清平转作农用的林地，其中90%为非法出口产品。¹⁵⁴

这些估值涉及不同阶段，不同的国家地区以及不同类型的违法活动，我们很难将其整合在一起。但基于这些数据，查塔姆研究所认为，巴西的热带木材生产中至少有50%非法。

喀麦隆—非法采伐程度估值：>65%

在2008及2013年查塔姆研究所的专家评估调查平均认为喀麦隆非法采伐程度为35%。2007年的木材平衡分析则显示合法供应量与消耗量之间存在22%的缺口。

独立监督组织和非政府组织的报告显示，过去10年中喀麦隆虽然在规范大型特许砍伐权方面取得了进展，但在打击其他领域违法行为方面并没有获得太大收获。报告称，滥用小规模许可证分配系统（通过开发项目许可砍伐树木）的情况在该国仍旧普遍。¹⁵⁵

小规模非正式链锯作坊在喀麦隆也十分普遍。2004-2008年的评估显示，该国木材生产中有一半来自于此，主要供应国内市场。¹⁵⁶ 接下来几年中，这一情况不太可能出现大的改观：2009-2013年间出口量稍有增长，但由于经济增长以及城市化等原因，国内市场的木材需求量也出现上涨。

基于上述数据，查塔姆研究所认为喀麦隆全国木材生产总量中约有65%不合法，供应国内市场的非法链锯作坊占50%，出口供应链中的违法行为占15%。

刚果民主共和国（DRC）—非法采伐程度估值：>90%

查塔姆研究所此次评估中的木材平衡分析显示，刚果民主共和国2011年生产的木材中近90%不合法，其中大部分自小作坊采伐，主要供应本国或邻国市场。这一数据也在研究人员对该国链锯作坊的调查中得到了验证；根据该调查数据，刚果民主共和国2012年非法采伐所得木材占全国木材总产量的90%。¹⁵⁷

¹⁵² Monteiro, A. 等人, (2013), Forest Management Transparency Report of the State of Pará (2012-2013). Belem: Imazon; 以及 Monteiro, A. 等人, (2014), Forest Management Transparency Report of the State of Mato Grosso (2011-2012). Belem: Imazon.

¹⁵³ 绿色和平组织(2014)

¹⁵⁴ Lawson (2014a).

¹⁵⁵ Hoare, A. (2015), Illegal Logging and Related Trade: The Response in Cameroon, 伦敦, 查塔姆研究所。

¹⁵⁶ Cerutti 及Lescuyer (2011).

¹⁵⁷ Lescuyer等人 (2014)

2013年的专家评估调查平均认为该国非法采伐木材占比略高于60%。其他调查研究也确认，刚果民主共和国国内确实存在极为普遍的非法采伐行为。2010-2013年间，独立监督组织报告称该国国内木材特许权持有者的违法情况十分严重¹⁵⁸。此外，一些企业滥用小作坊采伐许可证也是一个问题¹⁵⁹。

上述数据显示，刚果民主共和国的木材生产中超过90%非法。

加纳—非法采伐程度估值：70%

2008及2013年的专家评估调查平均认为加纳国内非法采伐程度分别为60%和50%。2006年的木材平衡分析显示该国合法供应量与消耗量之间存在65%的差距。2011年，正规部门的木材消耗量降至官方砍伐量以下，但实际砍伐量被认为远远超出了允许范围。据估计，超出量约25%到200%。¹⁶⁰

此类非法生产的木材大多供应国内市场，2012年，该国国内市场的木材消耗量是出口市场的两倍。国内市场90%的木材来自于非正式的链锯作坊。出口供应链也存在违法活动，尤为令人担忧是加纳政府发放了大量救助许可证，而这类许可证更多时候被拿来砍伐红木。¹⁶¹

查塔姆研究所基于以上数据，认为加纳约70%的木材生产不合法：非法小作坊采伐约占60%，大规模部门的违法行为占10%。

印度尼西亚—非法采伐程度估值：60%

查塔姆研究所此次评估中的木材平衡分析显示，2005年印度尼西亚合法供应量与消耗量之间存在40%的差距，2012年为25%。另一个以2013年数据为基础的分析则发现存在30%的差距。¹⁶²

2008及2013年的专家评估调查平均认为印度尼西亚非法采伐的程度分别为60%及40%。研究所评估还突出显示了该国法律制度薄弱，执法效力低下以及贪污腐败泛滥等情况。

森林趋势组织 (Forest Trends) 估计印度尼西亚2000-2012¹⁶³ 年间清平林地转作商用农地的行为中约有80%不合法；约60%的木材产品及30%的纸产品来源于非法森林转换，分别占各自出口总量的25%和75%，因此，印度尼西亚约有40%的出口产品来源于非法转换。

印度尼西亚国内市场的木材消耗量约占全国木材总产量的20%。据报告，供应国内市场的木材生产过程中存在着大量违法行为。¹⁶⁴ 研究人员无法对此进行定量估算，但为了方便评估，我们认为供应国内市场的木材生产中至少50%非法。

基于上述数据，查塔姆研究所认为印度尼西亚非法木材产量占总产量的比重为60%：销往国内的非法木材占10%，非法占林砍伐占30%，其他违法活动占20%。

老挝—非法采伐程度估值：80%

查塔姆研究所2013年的专家评估调查平均认为老挝非法采伐程度将近90%。研究所评估还突出显示了该国法律制度薄弱、执法工作以及政府问责制度缺位等问题。

其他研究人员和非政府组织报告了大量违法行为。¹⁶⁵ 目前，森林转换是老挝主要的木材来源，违背相关法律的情况极为普遍。¹⁶⁶

¹⁵⁸ 资源挖掘监测 (REM) (2013)

¹⁵⁹ 全球见证组织 (Global Witness) (2012)

¹⁶⁰ Hansen 等人 (2012); Lund 等人 (2012); 以及 Hoare, A. (2014a).

¹⁶¹ 全球见证组织 (Global Witness) (2013a)

¹⁶² 森林趋势组织 (Forest Trends) 及反森林黑手党联盟 (Anti-Forest Mafia Coalition) (2015), Indonesia's Legal Timber Supply Gap and Implications for Expansion of Milling Capacity: A Review of The Road Map for the Revitalization of the Forest Industry, Phase 1. Washington, DC: Forest Trends.

¹⁶³ Lawson (2014a).

¹⁶⁴ Cerutti等人 (2014); Obidzinsk等人 (2014)

¹⁶⁵ 可参见环境调查机构 (Environmental Investigations Agency) (2011), Crossroads: The Illicit Timber Trade Between Laos and Vietnam. London: EIA; 森林趋势组织(2011) 及全球见证组织(2013b), Rubber Barons: How Vietnamese Companies and International Financiers Are Driving a Land-Grabbing Crisis in Cambodia and Laos, 伦敦, 全球见证组织。

¹⁶⁶ 全球见证组织 (2013b)

森林趋势组织 (Forest Trends) 估计, 2000-2012年间, 老挝出口的木材中约有1/4来自非法森林转换。¹⁶⁷ 此外, 针对木材加工设备的一项调查发现, 被加工的原木中只有1/3登记在案, 仅占原木耗费量的13%。¹⁶⁸

基于以上数据, 查塔姆研究所认为老挝的木材生产中80%非法。

马来西亚—非法采伐程度估值: 35%

研究所2008及2013年的专家评估调查显示, 调查对象普遍认为本国非法采伐的程度分别为25%及13%。木材平衡分析则显示, 该国2007及2012年供应量与消耗量之间的差距均超过20%。

此外, 森林趋势组织 (Forest Trends) 估计, 2000-2012年间, 马来西亚出口的木材中30%来自非法转换。¹⁶⁹ 该国国内的违法行为严重程度因地区而异: 森林认证在马来西亚半岛极为普遍, 越来越多的木材产自稳定的橡胶园; 但沙巴和沙捞越州的森林治理则相对薄弱。采伐权分配管理系统的薄弱仍旧是一个全国性的问题。

综上所述, 查塔姆研究所估计马来西亚的木材生产中35%为非法木材。

巴布亚新几内亚—非法采伐程度估值: 70%

查塔姆研究所此次评估中的木材平衡分析显示, 该国2009年的木材生产中约有15%未经当局许可, 大部分销往国内市场。2012年的专家评估调查平均认为非法采伐程度为55%。此次调查中, 不同调查对象给

出的答案之间差异相当大, 其他研究则认为该国非法采伐的程度可能还要更高。

2004年的一次对特许采伐权 (约占木材产量65%) 守法情况的审查显示, 没有一个审查对象能够符合所有必要的法律要求。尽管政府推出了原木出口的监督系统, 但木材定价中的欺诈行为仍旧是一个问题。

最近, 非法清平林地转作农用的问题日趋严峻。2012年, 约30%的木材产品来源于森林转换; 其中绝大部分不合法, 转换林地用途许可证颁发过程中普遍存在欺诈和渎职的情况 (见第3章文本框2)。

基于上述数据, 查塔姆研究所估计巴布亚新几内亚生产的木材中70%为非法木材: 供应国内市场的非法木材占15%, 非法转换占25%, 特许采伐权中存在的违法行为占30%。¹⁷⁰

刚果共和国—非法采伐程度估值: 70%

研究所此次评估中的木材平衡分析显示, 过去10年中, 该国约20%的采伐行为未经政府许可, 其中绝大多数由链锯作坊生产, 用于供应国内市场。2013年的专家评估调查平均认为非法采伐程度为40%。

同时, 独立监督机构报告称2011年该国的特许采伐权方面存在大量违法行为。

基于以上信息, 研究所估计刚果共和国生产的木材中70%为非法木材: 特许采伐权中存在的违法行为占50%, 非法链锯采伐占20%。

¹⁶⁷ Lawson (2014a).

¹⁶⁸ Grace, K. 等人(2012), 'Study for understanding timber flows and control in Lao PDR', 可访问以下网站查阅http://www.euflegt.efi.int/news/-/asset_publisher/VoA92AEdZlro/content/study-for-understanding-timber-flows-and-control-in-lao-pdr-published.

¹⁶⁹ Lawson (2014).

¹⁷⁰ 进一步解释可查阅Lawson (2014c)

