合法木材定义的初探

王光忻[1]，陆文明[2]，胡延杰[1]，孙久灵[1]
(1.中国林科院林业科技信息研究所，北京 100091；2.中国林业科学研究院国际合作处，北京 100091)

摘 要：当今世界针对非法采伐与相关贸易开展了许多打击行动，欧盟、美国等相继制定了打击非法采伐与相关贸易的行动计划及法案，但是在实施这些行动计划和法案的同时，对于合法木材的界定却不清晰、明确。从欧盟森林施政、执法与贸易行动计划(FLEGT)角度阐述了界定合法木材定义时遇到的问题和困难，最后提出了界定合法木材定义的建议。

关键词：非法采伐；合法；雷斯法案
中图分类号：D922.63 **文献标识码**：A **文章编号**：1004-874X(2009)12-0355-03

Discussion on the definition of legal timber

WANG Guang-xin[1], LU Wen-ming[2], HU Yan-jie[1], SUN Jiu-ling[1]
(1. *Research Institute of Scientific and Technological Information on Forestry, Chinese Academy of Forestry, Beijing* 100091, *China*; 2. *Division of International Cooperation, Chinese Academy of Forestry, Beijing* 100091, *China*)

Abstract: Currently, a number of actions on combating illegal logging and associated trades have been started and developed all over the world. For example, EU and USA have successively worked out action plans and acts to this end. However, while these action plans and acts are being implemented, there is no clear definition of legal timber. The paper presents the occurring problems and difficulties in defining legal timber against FLEGT as well as the author's suggestion on defining legal timber.

Key words: illegal logging; legal; lacey act

非法采伐和贸易问题已经成为国际森林问题中一个突出的问题，受到有关国家政府、国际机构、非政府组织的高度重视，并发展成为联合国森林论坛的主要议题之一。在英国、美国以及世界银行、世界自然基金会、英国环境调查署等国际机构和组织推动下，全球已经相继形成3个打击非法采伐和贸易的林业部长级进程：非洲林业执法与行政管理进程、亚洲林业执法和行政管理进程、欧洲和东北亚林业执法和行政管理进程。然而，一直以来对于非法采伐问题的讨论并没有取得大的进展，因此世界范围内关于木材采伐与相关贸易的研究逐渐转向于研究木材的合法性而不是探讨什么是非法采伐。

1 界定木材合法性的必要性

非法采伐与相关贸易一直是国际社会关注的林业热点问题之一。据世界银行估计，发展中国家每年因非法采伐与相关贸易导致的经济损失高达150亿美元，占全球林产品贸易总额的1/10，这一部分木材贸易已经影响到正常的国际木材贸易。

非法采伐与非法木材贸易是一个非常严重的国际问题，猖獗的非法采伐是森林破坏和生态退化的罪魁之一，打击了依赖森林为生的社区生计，阻碍了国家和地区的可持续发展，削弱了人们对法律法规的敬畏，损害着国家与国际社会的安全[1]。

由于非法采伐带来的诸多负面影响，国际社会采取了一系列措施打击非法采伐与相关贸易。这些措施既有生产国单方面采取的政策措施，也有消费国的进口和采购政策；既有政府间的多边和双边性协议和合作计划，也有企业和行业协会的采购标准。然而，所有这些政策的实施都需要首先将合法木材与非法木材区分开来，这就要求我们要有一个实用、清晰的木材合法性定义，以便更好地实施这些政策措施。

例如，森林执法、施政与贸易行动计划旨在打击非法采伐、清除欧盟市场上的非法木材，并促进合法木材的使用，这些目标的实现依赖于一个合法木材的清晰界定，以此来判断相关的法律是否得到遵循。从两方面来讲，界定合法性对于行动计划都是重要的：

第一，根据欧盟与木材生产国或地区所达成的自愿伙伴关系协议(VPA)，将有一个许可证体系来认定合法生产的木材。每批发往欧盟市场的合法木材，将伴

收稿日期：2009-09-11
作者简介：王光忻(1984-)，男，在读硕士生
通讯作者：陆文明(1963-)，男，研究员，E-mail:eleanor-wang@sohu.com

万方数据

有一份出口许可证。要认定这些木材货物是否合法，就需要一个清晰界定的合法性概念。

第二，该行动计划鼓励成员国政府执行公共采购政策，支持私营部门清除供给链上的非法木材，需要一个清晰界定的合法木材概念来推动这些政策的执行。

在过去10余年中，尽管在定义、执行和评估森林可持续经营方面世界各国都开展了大量的工作，但是却没有能够形成一个清晰的、被广泛接受的、国际通用的木材合法性定义。因此，定义木材的合法性，是打击非法采伐及相关贸易过程中需要解决的首要问题。

2 界定木材合法性时需要注意的问题

一个切实可行的木材合法性定义不是只列举一个国家林业部门所有可以使用的法律。决定将哪些法律纳入到合法性的定义之中是每个木材生产国的权利。然而，这个定义是否实用将会影响到使用这个定义所要达到的目标，法律之间的连贯性、所有森林利益相关者之间的平等性以及其他相关所有需要考虑的事情。

大多数国家都有很多与森林和木材相关的法律，若要与他们都保持一致是一件非常复杂的事情。此外，并不是所有的法律都与非法采伐造成的严重影响相关联。例如，符合与采伐权相关的法律很明显地会是合法性定义的主要组成部分，但是符合公共交通法就可能不是。在一些国家的法律中，不同法律之间可能会有一些矛盾之处，特别是当立法同时作用于国家和地方层面上的时候，此种矛盾可能会更明显。例如，在一篇关于印度尼西亚森林管理方面的评论中，阐述了他们的法律和部门法规之间存在不一致和相互矛盾的地方。因此界定木材合法性不可能与所有的法律都协调。在这种情况下，就需要我们建立一个优先于其他法律的立法，或者至少是一个能够解决矛盾的折衷立法。

此外，在某些国家，林业法律漠视当地人获取森林资源的权利，迫使他们通过非法的途径来获取基本的生活需要[2]，因此木材合法性定义要考虑到保护以林为生人们的利益。

一个界定清晰的合法性概念，需要确定采用国家法律中的哪些部分来检验合法性。违反国家法律采伐木材的行为是非法的。除此之外，还有很多与采伐和木材贸易相关的非法行为。这就意味着合法性的界定还需要考虑到非法采伐以外的许多问题。

3 目前有关合法木材的定义

当今世界各个组织以及研究机构或多或少地提到了对于合法木材的定义。

3.1 雷斯法案关于合法或者非法的定义

违反雷斯法案的行为包括以下两方面：

3.1.1 *植物的获取、采伐、占有、运输、销售或出口违反了任何一个国家或美国各州的相关法律* 这就是非法来源植物的界定。那些可以违反雷斯法案的法律仅限于保护植物或者管理如下行为的法律：(1) 偷盗植物；(2)从官方保护区获取植物，如国家公园或保护区；(3)从其他类型的“官方指定地区”取得植物，这些地区可能在一个国家的法律中有规定；(4)未经必要授权或违反授权取得植物；(5)未能支付与植物的采伐、运输或贸易相关的地租、税金或其他费用；(6)管理出口或运转的法律，如原木禁止出口禁令。

3.1.2 *个人或者公司在美国州与州之间，或国际间从事非法来源植物的贸易，必须有“进口、出口、运输、销售、接收、获得或购买”的行为* “只有同时具备这两个条件才能适用雷斯法案，但只有进行了第二项下的交易才构成违反雷斯法案”。以下是违反雷斯法案的例子：(1)一家加利福尼亚的公司从X国进口了一船木地板，而制作木地板的木材在Y国采伐时没有遵守Y国相关法律。(2)一家出口商故意标低一批运往美国货物的价值，以避免高额关税。(3)一家造纸公司使用了非法采伐木材生产的纸浆并将制成的纸制品出口到美国。(4)一家单板进口商没有正确识别其进口产品所使用材料的原产国。

这些都是违反“雷斯法案”的情况。也就是说任何木材只要从它被获取、采伐、占有、运输、销售到出口等一系列过程的每一个环节都没有违反在其发生地国家的法律，那么这些木材出口到美国将会被认定为合法的。

3.2 森林执法、施政与贸易行动计划关于合法或者非法的定义

“合法木材”是指出产木材的森林达到了“英国政府木材采购政策”中“合法”及“可持续”定义的要求。对此，林业面临一系列的法律规范问题，其中包括对林业经营的立法和行政管理规定、环境保护、土地租赁和使用权、劳工权利、健康和安全保障以及贸易问题。林业部门的违法行为还可能在土地流转和开发的过程中发生。非法采伐，包括违反法规的采伐行为，以及使用腐败的手段获取采伐权，在保护区内采伐或是未得到许可的采伐、采伐受保护物种、超限额采伐。除了采伐，非法行为还可能体现为运输侵权、非法加工和出口，逃避纳税和行政收费，以及向海关误报。因此，在森林执法、施政与贸易行动计划中只要不是实施了非法行为，那么所获得的木材就具有合法性。

3.3 FSC认证关于合法或者非法的定义

万方数据

符合 FSC 相关标准要求森林经营活动满足下列要求:(1)遵守所在国所有的适用法律、国际条约及其签署的协议,并且符合所有的 FSC 原则与标准;(2)有益于当地森林居民的社会福利;(3)促进森林生态系统生物多样性的保护;评估森林经营活动的社会与环境影响;(4)保证森林经营方案的实施与遵守;(5)限制对珍惜物种、杀虫剂和化肥的使用。即只要是不违反上述所列出的 5 种行为时,这样产出的木材就会被 FSC 认证认定为合法木材。

3.4 加纳的合法木材定义

加纳的合法木材定义涉及 7 个方面,分别是木材产地、林木使用权的分配、木材采伐活动、运输、木材加工活动、贸易——市场与出口及法定财政义务。采伐合同必须满足以上 7 个方面的大多数(并非全部)标准方可作为合法木材从加纳出口,其目的是要促进可持续森林经营。通常在某些方面法律本身不需要太大的改动。问题不在于法律本身,而是因为缺乏严格的执行,对违法活动的侦查,以及对犯罪者的后期起诉。因此在加纳,以现有法律标准为基础定义木材合法性很难实现目标,并且需要一定的时间。

4 解决界定木材合法性定义过程中困难的对策建议

虽然很多国际组织、国家以及研究机构在其发布的相关文件材料中提到了关于合法木材的定义,但是很多都只是在尝试,在定义合法木材的过程中会遇到很多困难。

4.1 根据木材生产等级不同采用不同的合法性标准

明确阐述合法性标准的主要挑战之一就是如何解决伴随着林业部门和木材产业在发展中遇到的问题。在许多热带国家木材产业以少数主营于国际市场的高资本公司为主,同时还有大量的供应国内市场的小规模企业。后者涵盖了从中等规模的家族企业到个人独资企业。了解设定标准对森林部门中那些低水平群体的意义是很重要的。在任何改革过程的初级阶段遇到的挑战就是需要将那些小规模的生产经营者纳入到合法系统中。与政策相符合的立法应该区别对待私人的(或者集体的)和国有森林。

在这方面,印度尼西亚已经先行一步,其合法性标准是一个复合型标准,对林业 4 个不同等级分别采用了不同的规则和标准:由管理单位经营的国有林、无管理单位经营的国有林、由社区经营的国有林、私有林和无林区。这样对不同的林区实施不同的标准能够能好地弥补国家发展政策的不足。

4.2 照顾多方面的利益

一个界定清晰的合法性概念在客观上应该是可查证的,同时要具备可操作性。因此,在定义合法木材的过程中应该同生产国的权益方商议援引哪些法律来界定一个可操作的合法性概念,尽可能多地照顾到各个利益相关者的利益。

4.3 效仿 FSC 产销监管链(CoC)认证过程中的方法

FSC 产销监管链通过生产程序——从森林到消费者,即加工、转换、制造和销售的整个连续阶段来追踪 FSC 认证的材料。只有遵循了 FSC 产销监管链认证要求的产品才能贴 FSC 的商标。即从木材的最初阶段——种植到木材的最终被出口阶段的每一个环节都进行监控,保证每一步都是符合国家法律及相关法规与国际条约的。这样就是用行动来保证整个过程的各个环节都是合法的。

5 结语

综上所述,合法行为都具有一个共同的特点,即国家相关主管部门颁发的许可证书或资格证,例如煤炭开采许可证、经营资格证和批准文号等。因此,我们认为在林业领域,对于合法木材也应该由国家林业主管部门颁发木材采伐许可证、林主资质证、安全许可证、营业执照及批准文号等证明。

结合以上观点,合法木材应该具有如下要件:(1)采伐木材的主体合法(生产者是否有权利和许可从事该项采伐行为),国家林业主管部门颁发林主资质证;(2)实施森林采伐或者砍伐等相关森林活动的工作人员应具有进行此行为的权利,即应具有国家森林部门颁发的采伐许可证书、森林从业人员证书等;(3)采伐木材的手段或者方法应符合森林法中关于采伐树木的规定;(4)木材在采伐之后的后续加工、运输、贸易或者出口等环节应遵守有关国家立法以参加的国际条约;(5)被采伐的客体即木材不包含在国家保护物种或濒危野生保护物种范围内。

参考文献:

[1] 布莱克文.翁茜编译.孙秀芳校.森林执法、施政和贸易进程(FLEGT)[N].中国绿色时报,2006-04-21.

[2] 世界自然保护联盟(IUCN)和森林趋势共同出版.森林执法、施政和贸易简报及相关材料汇编.世界自然保护联盟中国联络处(IUCN),2008.

[3] 董婉,施鹏翔,孙秀芳,等编译.须黎军,张莉校.国际打击非法采伐与相关贸易政策汇编[R].绿色和平,2007.

[4] W Henson Moore. New Alliance Formed to Combat Illegal Logging[A]. A News Release from the American Forest&Paper Association[C], 2005.

万方数据