

什么是合法木材

1. 背景

欧盟FLEGT行动计划制定了一系列的措施，致力于打击非法采伐和相关非法木材贸易的。这些措施要得到有效执行的前提是找到分辨合法和非法木材的方法。在欧盟和木材生产国之间形成的自愿伙伴计划中，其中一个重要的部分就是合法性监测体系。而在这个体系当中，如何定义合法性是至关重要的（见简报6）。

本简报讨论的主要内容包括如何为合法性下一个切实可行的定义，以及找出达到合法性要求的合理、可信的方法。

2007 系列中 7 个简报的题目分别是：

1. 什么是 FLEGT？
2. 什么是合法木材？
3. 木材合法性保证系统
4. 供应链管控：木材追踪系统和监管链
5. 合法性保证系统：验证要求
6. 自愿伙伴协议（VPA）
7. 独立监控指南

2. 合法性定义应该包括什么内容？

合法木材的定义不仅仅是列出一个国家内与林业相关的所有法律。每个木材生产国都有权利自己来诠释什么是合法木材。但是，他们必须要全面地考虑不同的因素，包括相关评估程序的可操作性、定义本身对实现定义所期望的目标有什么影响、不同法律之间的兼容性、森林利益相关者权利的平衡，等等。大多数国家都有着繁多的林业法规，而要评估采伐是否符合了所有的法规，这可是一项极度繁杂困难的工作。再者，不是所有的法律都和打击非法采伐相关。举例来说，合法性定义中一定要包括是否遵守了采伐许可的相关法律，但是不需要包括是否遵守了交通法规。

在一些国家里，不同法律之间可能存在冲突，或者相互不兼容。在那些国家和地方层面都有立法权的国家里更是如此。例如，对印尼森林施政的研究就表明，法律和部门规章制度之间就存在着互相矛盾的地方¹。在这种情况下，要同时遵守所有的法律是不可能的。因此就需要决定在冲突的情况下哪种法律或规章制度具有优先权。至少在没有解决不同法律的不兼容性之前，这样的临时措施是完全有必要的。

最后，一些国家的现行法律可能会忽视了当地居民使用森林资源的权利，使得一些居民不得不进行非法活动来满足自己的基本生计需求。或者说，一些小林业户根本没有能力遵守法规。这些问题都必须通过重新审视法律的具体内容以及修改不合理的法律规定来解决。

¹ Nana Suparna, 2001年9月.《印度尼西亚森林施政和森林执法》，森林执法和施政研究报告，东亚部长会议



FLEGT 行动计划的长远目标是要达到可持续地经营森林。因此合法木材的定义必须包括能够达到可持续性的三个方面：经济发展可持续，环境可持续以及社会发展可持续。这包括：

- 依法划定采伐区域，遵守法律限定的采伐权限。
- 遵守一切相关的林业法规，包括环境、劳工和社区福利方面的要求；
- 遵守税法、进出口关税、特许经营权费以及其他与木材采伐和贸易相关的费用的规定；
- 如果新的采伐权影响了土地和资源的原有权属和使用权关系，应当尊重原有权属和使用权；
- 遵守贸易和出口程序的要求。

3. 制定合法性定义

应该由申请加入自愿伙伴协议的国家来决定合法性定义中包含哪些法律。而且，如果该定义要成为木材合法性监测体系的一部分，它首先必须得到该申请国政府的认可。然而，这项工作对定义是否能够被不同利益相关方接受有着很重大的影响。不遵从法律所带来的负面影响是深远而且多层面的，而且影响范围包括了木材生产国内多个利益相关方——政府、私营部门、公众以及当地和原著民社区。因此决定合法性定义的过程应该尽量广听民意，做到多方参与。

在一些国家，法律界定较清楚，决定合法性定义也就比较容易。但是在那些现有法律不明而且条文之间互相冲突的国家，这项工作就较难完成。因此，需要举行多轮多方参与的协商会议，或许还需要对定义进行实地试点。

在这些协商会议或试点过程中，可能会发现一些和可持续森林经营相冲突的法律，或者发现一些重要权利在现行法律当中没有得到保护。在这些情况下，应该致力于先采用可以给出最好产出的临时性的法律定义，同时进行相关的法制改革。

4. 执行合法性定义

执行合法性的定义意味着该定义必须要足够清晰，具有可操作性，并且其目标的实现与否可以通过一定的方式来检验。对于林业从业人员和执行机构来说它都必须是明白易懂的。这意味着：

- 该定义必须清晰说明包含和不包含哪些法律；
- 要求提供的守法证据必须清晰明白（如标准和指标）；
- 这些证据的真实性和充足与否能够易于实地验证。

合法木材的定义应用的效果要好，就必须要对林业执法人员和经营人员进行大量的培训。但是随着实际操作的经验增加，人们会逐渐改善定义本身及其执行方法。再者，日子一久，法律也会被不断修正。因此，合法性定义的修改条件和方法应该在法律制定的一开始就提出来。例如，出现以下情况，定义就应该被修



FLEGT 简报 2007 系列 之二

订：

- 作为定义基础的一些法律被修订或废止；
- 与木材生产相关的新法律得到通过；
- 实践经验表明没有实际可行的方法可以用来检验某法律是否得到执行。

森林执法、施政和贸易简报由欧盟委员会组织的专家小组准备，其目的是为介绍相关背景，协助相关讨论的顺利展开。简报并不代表官方立场，作用仅为在向潜在的伙伴协议国及其它对该倡议感兴趣的¹国家提供有用信息。（2007年3月）

简报中文翻译版本仅供参考。如有争议，参考英文原文。IUCN 及有关组织不对本文翻译中可能出现的错漏负责。