

美國雷斯法案修正案對臺灣木材及其製品進口合法性推動之借鏡

文／圖 ■ 林俊成 ■ 農委會林業試驗所林業經濟組研究員兼組長（通訊作者）

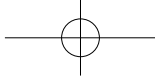
徐韻茹 ■ 農委會林業試驗所林業經濟組研究助理

一、前言

各國政府、非政府／營利組織及國際機構都瞭解非法伐採與相關貿易議題的重要性，為解決非法伐採所帶來的森林資源與環境破壞，紛紛採取措施，例如美國的雷斯法案修正案 (Lacey Act Amendment) 的執行、歐盟木材法案 (European Union Timber Regulation, EUTR) 的實施、澳大利亞非法伐採木材禁止法案 (Illegal Logging Prohibition Act, ILPA) 來遏止其規模之擴大（林俊成等，2015a）。這些法案的共同特點，即是以國內立法的方式、強制性的要求，木材產品在其境內的交易與運輸，必須合法。所謂的合法性木材產品，各國都有自己的法律及森林資源經營相關法規規定，故當前並沒有統一的木材合法性定義，因此國際上並無一定的標準，規範所謂境內木材產品交易／運輸的合法性。要訂定木材產品交易／運輸合法性應以宏觀的角度來考量各種因素，包括可實現性、可操作性、法律兼容性及公平性（林俊成等，2015b），並納入經濟、環境與社會三大面向的永續發展條件（林俊成等人，

2015b、Hewitt, 2013）。其內容應包含相關法律法規、提供可證明木材及其製品來源合法的標準或證明，其次為制訂其牽涉範圍，如運輸、加工、關稅等。臺灣目前尚未有木材產品交易／運輸的相關法規及機制，但若欲維持臺灣於國際林產業的市場，建立及定義木材產品交易／運輸的法律規範極為重要。

美國於 2008 年修正雷斯法案，該法案是美國在 20 世紀初便提出的聯邦環境保護法案，主要作為打擊野生動物走私犯罪的工具，原本的法案對於植物的限制較少，對於進口植物僅要求不可違反各州法定植物以及瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約 (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, CITES)。但歷經多次修正的雷斯法案修正案，將其法規範圍正式擴大至植物及其製品，凡是獲取過程中違反他國法律的植物及其製品一概視為非法，且不得於美國流通。雷斯法案修正案已成為美國聯邦野生動植物資源保護體系的基石。臺灣於 1989 年亦通過野生動物保育法，期間經過多次的修訂，內



容亦主要圍繞在野生動物的保育、輸出入、管理，及罰則的規範，對於植物及植物產品的合法輸出入等規範卻付之闕如。比對兩國的立法背景，確有相似可仿效之處。因此本文藉由分析美國雷斯法案修正案的內涵，從中找出臺灣進口木材及林產品合法性可行的規範方向。

二、他山之石—美國雷斯法案修正案

（一）修訂植物定義，擴大其適用範圍

根據法案，將「植物」定義為：植物界所有野生組成部分，包括根莖、種子和其它部位及所有來自天然或人工的林木。但不包括常見的糧食作物和栽培品種及供實驗或研究使用之植物遺傳材料之科學標本；如上述植物為瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約 (CITES) 名錄所列或為 1973 年瀕危物種法案下之瀕危物種或受到威脅的物種，或為各洲法律所規定屬於受保護且瀕臨絕種之本土物種，則例外。同時也擴充了取得及取得行為的概念，包括植物的採集、伐採、搬運及運送等。

（二）禁止行為的內容

違反美國各州相關法律及進口來源國法規之植物取得、伐採、擁有、運輸、販賣或出口，其中包括偷取或竊盜植物等行為；從官方保護區（如國家公園或保育區）取得植物；從國家法律中規定之指定區域取得植物；取得植物過程未經授權或違反授權；植物的伐採、運

輸或貿易過程中未支付相關租金、稅金或其他費用；違反出口或轉運法規，例如：原木出口禁令。個人或公司組織在美國各州間或國際間進行非法來源植物之交易行為（包括進出口、運輸、販售、接收、取得或購買）亦屬禁止行為。此外，任何人只要作出或提交有關植物的假紀錄、帳目、標籤、任何假確認證明，或者意圖或已經實施或計畫從國外進出口、販賣、購買或接收植物；在州際或對外貿易中運輸植物之行為，將屬於違法犯罪行為。

（三）進口申報的要求

雷斯法案修正案要求進口商必須為每一批進口木材及其製品提交申報書，目的是增加貿易的透明度，同時讓相關行政單位有效執法。其中，申報內容必須包括進口木材及其製品之學名名稱、伐採來源國家或地區、進口總數量與單位及進口價格。含有植物成分之木材及其製品包裝材料則不必申報，除非包裝材料本身為進口產品。若進口植物產品之成分超過一種植物物種，且不確定使用何種植物物種時，申報資料應包括任何可能用於生產該植物產品之所有植物物種名稱。若植物產品所含之植物物種來自一個國家或地區以上，且確切來源國家或地區不明，申報資料應包括該植物物種之所有可能來源國家或地區名稱。若紙張或紙板類產品含有再生植物產品，申報資料應包括該產品之再生植物成分及非再生植物成分平均百分比，但無須註明該產品所應用之植物種類及產地來源國家或地區。申報資料基本上由進口商提出，出口商可協助進口商做準確的

（圖片／高遠文化）

申報，且出口商必須確保所出口之林產品均遵守伐採地區與加工地區當地之相關法律。如經查證後，申報資料不完整或有誤導及虛假成分，則需面臨法律處分。

（四）申報產品範疇

2008 年 5 月 22 日雷斯法案修正案生效，將法規範圍正式擴大至植物及其製品。該修正案對於申報產品範疇採取分階段的方式實施，也曾經多次為實施時間與商品範圍重新擬定與修改。法案分階段逐步擴大管制的產品範疇，2008 年 12 月 15 日起開始第一階段，然而直至 2009 年 4 月 1 日的第二階段，美國農業部的動植物檢疫局 (Animal and Plant Health Inspection Service, APHIS) 才開始明列強制申報的木製產品，雖然是以調和關稅稅號 (Harmonized Tariff Schedule, HTS) 公告，但該稅號的前 6 碼等同國際商品統一分類代碼 (Harmonized System Code, HS 代碼)。第三階段始於 2009 年 10 月 1 日，目前為止兩階段強制申報範圍仍僅限於第 44 章的木及木產品類別。2010 年 4 月 1 日進入第四階段，增補了數項可能涉及生活用具、工具、樂器與器材的木產品 (Alexander, 2014、林俊成等 2015)。2015 年 8 月 6 日進入第五階段，將木桶類、彎曲木家具、特定木把手以及木製煙斗劃入受管制品中 (林俊成等, 2015b、APHIS, 2015)。該法案同樣免除作為支持、保護或運送的包裝用品，以及產品的標籤、說明書、保證卡等雜項 (表 1)。

表 1、雷斯法案修正案執行階段及申報細項

階段	申報細項之調和關稅稅號(HTS)
第一階段 2008.12.15	無
第二階段 2009.4.1.	4401、4403、4404、4406、 4407、4408、4409、4417、4418
第三階段 2009.10.1	4402、4412 (44129906及 44129957除外)、4414、4419、 4420
第四階段 2010.4.1	4421、6602、8201、9201、 9202、9302、93051020、 940169、950420、9703
第五階段 2015.8.6	4416003010、4416003020、 4416003030、4416006010、 4416006020、4416006030、 4416006040、4416006050、 4416009020、4416009040、 8211926000、8215992400、 9401612010、9401612030、 9401901500、9403304000、 9403404000、9403504000、 9403604000、9614002100

（五）處罰與制裁

美國主要由內政部漁業暨野生動物管理局 (Department of The Interior, Fish and Wildlife Service, FWS) 與農業部動植物健康檢疫局 (Agriculture Animal and Plant Health Inspection Service, APHIS) 負責管理申報以及調查進口木材及其製品是否符合雷斯法案之要求。同時，海關與負責邊境安全的國土安全局也參與法案的執行，當聯邦檢察人員發現或得到違反法規的證據，便會進一步調查，假使調查結果顯示有足夠的證據指出產品的來源為非法，將扣押船隻與貨品。之後該案件會被移交至美國司法部來審理，結果很可能依法沒收貨物與罰款。雷斯法案修正案規定，懲處必須依據該案

件違法程度以及相關人士對法規的理解程度及是否明知故犯來決定處分形式（圖 1）。



▲圖 1、雷斯法案修正案針對非法交易或錯誤申報的懲處（EIA, 2009）

當相關企業或個人未達到申報要求或應盡的注意責任，修正案對於不同的犯法行為將執行不同的處罰措施。處分措施可區分成民事行政處罰與刑事處罰，對於未確實履行「善盡應盡之責」的當事人將處以民事罰款，處罰金額將依照違法行為、情形、程度、嚴重性、當事人支付能力以及法庭其他考量來酌情處罰，罰款最高為 1 萬美元；假使是出於不知情而發生的標記錯誤或違反申報要求，但其中不包含明知故犯，則處以 250 美元罰鍰。由有權制裁違法的機構對當事人發布違法通知並評定處罰金額，若當事人對於處罰判決有異議，該機構必須提出證據。另外，一旦違反雷斯法案而進口非法木材或其製品（也包含非法野生動植物或魚類）入美國市場，不論當事人是否知情違法，政府有權扣押該產品，同時政府必須提出該產品違法國內或國外法律規章之證明。

而刑事處罰又分成重罪與輕罪，視違法當事人對於非法產品是否知情或犯罪意圖來決定。輕罪為因不了解造成非有意觸法，對於個人處以最高 10 萬美元罰款，公司團體則為 20 萬美元罰款，或 1 年以內的有期徒刑，或兩罪併罰，各違法行為可獨立為案。然而，若在知法而犯法時則被視為重罪，每項犯罪行為處以個人最高 25 萬美元、公司團體 50 萬美元的罰款，或 5 年以內的有期徒刑，或兩罪併罰。另外，當進口商違反雷斯法案進口非法產品時也等於違反走私法令，對於故意製作或使用虛假文件或隱瞞事實的個人或組織也將處以罰款或 5 年以內的有期徒刑，或兩罪併罰。

有權制裁違法之政府機構可針對違反雷斯法案之個人或公司團體，終止、變更或撤銷進出口許可證、聯邦打獵或捕魚執照或官方用印。另外，有權制裁違法的政府機構亦可沒收涉及違法活動中之船隻、車輛、飛機等設備。有權制裁違法的政府機構無須負責變更、終止或撤銷進出口許可證、聯邦打獵或捕魚執照、官方用印或協議相關之補償、退款或損失款項的支付。

（六）對市場的影響

2008 年雷斯法案修正案正式將其法規範圍正式擴大至植物及其產品後，美國成為世界上第一個通過立法禁止進口和銷售在原產地屬非法木材的國家。就貿易理論而言，雷斯法案修正案的執行將會減少非法來源之木材流入美國市場，但木材及其產品之價格相

對提升 (Lawson et al, 2010)。Li et al. (2008) 使用模型推估美國在雷斯法案修正案正式實施以後，製材進口量下降了 13 ~ 30%，而這個缺口由美國國內的供給量及加拿大進口量來填補 (Elias, 2012、林俊成等, 2015b)。干預分析法 (Intervention analysis model) 是評估時間序列數據的常用工具，Prestemon (2015) 利用干預模型預估及量化 2008 年雷斯法案修正案執行對美國自各國進口木材及其製品之數量及價格方面的影響。研究結果顯示美國的木材及其製品來源國家中，在雷斯法案修正案實施後，大部分產品數量減少的百分比幾乎是產品價格漲幅的兩倍。2015 年 Union of Concerned Scientists (UCS) 於利用樣品流分析 (sample flow analysis) 了解雷斯法案修正案對降低非法木材進口的其他影響，包括國內或低風險國家木材採購的增加、在高風險國家採購的區分及來源國的非法木材流動水平（來自特定國家或地區的特定產品）變化。研究結果顯示雷斯法案修正案之後，美國的非法木材進口量降了 32% 至 44%。然而，雷斯法案修正案並沒有阻止所有非法木材及其製品流入美國市場，2013 年仍有估計價值高達 28 億的非法木材及其產品進入美國 (UCS, 2015)。

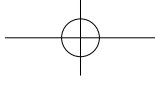
（七）違反修正案之發生案例

美國於 2008 年 5 月 22 日正式修正雷斯法案，將其保護範圍擴展到植物及其製品，並於同年 12 月 15 日於網站上公布植物進口申報表，並接受國內及國際申報後，查辦的違法案例無數。其中最令人關注的案例為吉普森吉

他公司 (Gibson Guitar Corp) 及木材清算者公司 (Lumber Liquidators) 案例 (Gaworecki, 2016)。執法機構分別在 2009 及 2011 年於吉普森吉他公司搜出馬達加斯加烏檀木及印度紫檀木，並於 2011 年正式對該公司提出訴訟。2012 年 8 月，吉普森吉他公司與美國司法部達成協議，吉普森吉他公司坦承違反雷斯法案修正案，並同意支付 30 萬美金罰款和額外的 5 萬美金的社區服務費 (Gaworecki, 2016、Black, 2012)。2015 年木材清算者公司自中國大陸進口之木製地板，其木材成分來自於俄羅斯遠東森林地區之非法伐採木材。根據美國司法部的資料顯示，該公司不但購買了大批明知來源非法之木材，還虛報進口木材之種類，違反雷斯法案修正案之違法進出口及虛報等犯罪行為。在認罪協議中，木材清算者公司同意支付超過 1,300 萬美元的罰金，其中包含 780 萬美金的刑事罰款及 123 萬美金的社區服務費。此外，該公司將依相關民事沒收支付超過 315 萬美元的現金 (Gaworecki, 2016、DOJ, 2016、Rosenfeld, 2015、Actman, 2015)。

三、對臺灣木材及其製品進口合法性之推動借鏡

臺灣木材自給率不到 1% (陳麗琴等人, 2012)，高達 99% 仰賴進口，但根據國內學者研究，每年進口原木中，約 3 成恐為非法伐採或貿易的木材，這些木材進口加工為林產品供國內使用、甚至再出口，不但衝擊全球林產品價格，也變相鼓勵伐採行為，持續破壞當地環境和社會 (郭琇真, 2016)。臺灣與



美國之間的木材及其製品貿易相當熱絡，若欲維持與美國的林產品貿易市場，實施臺灣境內木材產品交易／運輸合法化有其必要性。臺灣目前就木材及其製品進口法規僅有制定檢疫條件及 CITES 輸出入許可證及證明書，並無強制木材及其製品來源國家等證明其來源合法之法規。建立新法規相當耗時費力，且需要較長的磨合期，臺灣若要實施木材產品交易／運輸合法化，或可由現有的「野生動植物進出口管理作業規定」（1992 年 07 月 01 日實施）中，增加修訂有關以下能證明木材及其製品來源合法的資訊。以下分別就兩國現行法令法規，做比較說明。

（一）植物或要求規範的內容之相關定義

美國雷斯法案修正案將植物定義為植物界所有野生組成部分，包括根莖、種子和其它部位及所有來自天然或人工的林木，臺灣亦有生態資源資料庫將植物定義為包括植物基因、物種，及植物社會等部分。而國際間對於非法伐採及非法木材的定義相當廣泛，其影響範圍亦有不同。美國雷斯法案修正案將非法木材定義為非法伐採之木材及不違反世界各國、美國各洲及 CITES 之法律或法規。FERN 將非法木材定義為木材的伐採、運輸、買賣違反國家法律，或是伐採過程本身涉及違法，其中包括以賄賂的手段取得森林資源、無許可證而伐採保育區、伐採保育物種或伐採超過允許量（FERN, 2002、邱祈榮等，2009）。Smith 則將非法伐採定義為一切不符合國家或地方法規

的木材伐採相關行為（Smith, 2002、邱祈榮等，2009）。由於各國及各研究機關與文獻對非法伐採及非法木材定義不一，過於具有爭議性，聯合國生物多樣性公約第六次締約國會議上則採用「未經授權的伐採（Unauthorized Harvesting）」來表示（Brack, 2002、邱祈榮等，2009）。臺灣可參照國際間非法伐採及非法木材定義，於野生動植物進出口管理作業規定中，擬定本國對於植物及非法木材之定義及界定木材及其製品之產品細項。

（二）進口申報資料的增列

臺灣現有的木材及其製品相關法規除了植物檢疫條件外，同時也採取了部分 CITES 管理制度，進口 CITES 列管之物種及其產製品時，應檢附出口國核發之 CITES 輸出／再輸出許可證或其他證明書辦理輸入。其次，應將學名、通用名稱與 CITES 許可證等文件之證號及其內容於進口報單逐項申報，並依其內容辦理進口。如欲進口野生動物保育法規定之物種及其產製品，進口時應另檢附農委會同意文件。出口國核發屬附錄一之貨品，如要求進口人應先取得 CITES 進口許可者，進口人應向國際貿易局申請 CITES 進口許可證及向農委會申請進口同意文件。另外進口木材及其製品入臺灣市場時，僅需檢附進口報單及檢疫證明。但兩者皆無法證明木材合法性，相較於美國植物及其產品進口申報表，臺灣進口報單僅有生產國別一欄，並無強調進口產品或組成材料成分，無法證明其來源合法性，而 CITES 許可證雖然納入了進出口商的資料，但亦無強調木材合法

性的資訊。表 2 為美國植物及其產品進口申報表項目、臺灣進口報單及 CITES 許可證之對應表，對應結果發現臺灣若要證明進口木材及其製品的來源合法，應在進口報單上附加製造商、進口商、國外出口商、組成材料成分、回收材料比例、集裝箱號碼及收貨人資料等相關欄位，或參照美國植物及植物產品進口申報表另外設計申報表。

表 2、美國植物及植物產品進口申報表及臺灣進口報單比較

美國植物及其產品申報表項目	臺灣進口報單	CITES 許可證
1. 預計抵達日期	◎	X
2. 輸入海關進口編號	◎	X
3. 集裝箱編碼	X	X
4. 提貨單 (BOL) 編號	◎	X
5. 製造商識別代碼	X	X
6. 進口商名稱	X	◎
7. 進口商地址	X	◎
8. 收貨人名稱	X	X
9. 收貨人地址	X	X
10. 商品描述	◎	◎
11. 商品協調關稅代碼	◎	X
12. 輸入價值	◎	X
13. 物品或物品的組成部分	X	◎
14. 植物學名	X	◎
15. 收穫國家	X	X
16. 材料數量	X	X
17. 計量單位	◎	◎
18. 回收材料比例	X	X

註：◎表示有此項，X 表示無此項

(三) 申報產品範疇

當前全球最著名且影響較大的木材合法性法案無非是美國的雷斯法案修正案、歐盟木材法案及澳大利亞非法伐採木材禁止法案，三者構成全球最大的木材合法性監管網絡，其案監管林產品範圍，如表 3 所示，三種法案同時存在的產品集中在第 44 章內的原木、製材、合板等 6 項木質產品。三者交叉重疊的產品很多，美國與歐盟重疊的產品為薪材類與枕木類，而美國與澳大利亞僅於木製座物 (seat) 類項目上重疊，歐盟與澳大利亞所要求的產品範圍相似度較大，主要因為美國未要求紙漿類、紙張與紙板類以及木質家具類的申報，同時兩國皆聲明排除回收型木製品。三者同時將支持、保護與運送之包裝材料排除於法案之外。另外，歐盟木材法案特別聲明竹材製品不在法案管轄之木質產品的範圍。如欲推動臺灣木材及其製品進口合法性，其申報產品範疇或可參考表 3 內容，依實際需求採取階段性要求的方式或來推動。



(圖片／高遠文化)

表 3、國際主要木材合法性法案要求需強制申報或執行盡職調查之產品 HS 代碼

HS代碼	美	歐	澳
4403、4407、4408、440910、440929、4412、4414、44162、4418、 940330 ² 、940340 ² 、940350 ² 、940360 ²	v	v	v
4401、4406、440921	v	v	
940161 ² 、940169	v		v
4410、4411、4413、4416、4701、4702、4703、4704、4705、4801、 4802、4803、4804、4805、480620、480630、480640、4807、4808、 4809、4810、4811、4813、4816、4817、4818、4819、4820、4821、 4823、940390 ³ 、9406 ³		v	v
4402、4404、4417、4419、4420、4421、940190 ² 、6602 8201、821192 ² 、821599 ² 、9201、9202、9302、93051020、950420、9614 ²	v		
4415、480610、4812、4814、4815、4822		v	
特別排除項目			
<p>美國：支持、保護或運送用包裝（但不含包裝材料的進口商品）；其他用做標籤、說明書、保證卡等雜項。</p> <p>歐盟：支持、保護或運送用包裝材料；廢棄材 回收或二手(used)的木材與相關製品；竹製家具、竹編織品與竹製紙類。</p> <p>澳大利亞：支持、保護或運送用包裝材料；回收材（例：廢紙）；由回收材構成之物（若回收材比例低於50%，非回收材之部分仍須執行盡職調查）；價值低於一千澳元的寄售品(consignment)。</p>			

註 1：HS 代碼之詳細說明請參照 UN Comtrade 的商品列表 <http://comtrade.un.org/db/mr/rfCommoditiesList.aspx>

註 2：美國將於 2015 年 8 月 6 日起生效的產品，公告代碼為 10 碼，末 4 碼往往依各國有所調整，故本文僅取前 6 碼。詳細公告代碼請查詢 https://www.aphis.usda.gov/plant_health/lacey_act/downloads/ImplementationSchedule.pdf

註 3：歐盟受管制品項目中列出 8 碼的產品，同樣僅取前 6 碼。詳細公告代碼請查詢歐盟木材第 995/2010 號法案 (regulation) 之附錄。

（四）罰則與制裁

臺灣現有懲處法規仍依 CITES 為懲處原則，進口 CITES 所列管之瀕臨絕種動植物及其產製品，如未檢附出口國之許可文件，或未經許可輸出瀕臨絕種動植物及其產製品時，可由海關依據「海關配合進出口貿易管理作業規定」通報貿易局（關務署 102 年 8 月 16 日以台關業字第 10210181451 號令修正）。在處罰辦法方面，在不違反法案的核心規範下，個

別建立審查程序以及執行懲處措施，並依據貿易法第 13 條之 1 第 1 項及第 28 條之 1 第 4 項執行懲處：初犯將給予警告；再犯者則依法規罰鍰新臺幣 3 萬元；累犯則視情節輕重，加重處分。若欲實施木材合法化，臺灣應比照上述懲處法規辦理或增列罰責，藉由懲處喚起製造商、非法伐木工人及消費者的道德與環保意識。

四、結論

雖然無法確切衡量雷斯法案修正案在減少美國自他國進口木材及其製品的數量，但此修正案的確改變了美國的消費行為，從在產品中區分合法或非法木材及其製品改為主動避免高非法木材風險產品及從非法伐採風險高之國家進口 (Union of Concerned Scientists, 2015)。過去中國大陸一直是美國非法木材的最大來源國家，供應美國約三分之二的非法木製品來源。繼雷斯法案修正案實施後，成功降低美國自中國大陸進口非法木製品的比例，由 2007 年的 25 % 跌至 2013 年的 4 % (UCS, 2015)。由此可見，臺灣應及早提出木材合法化策略，將有助於提升我國木材及其製品於國際市場的地位。

非法伐採一直是為危害全球森林資源的主要原因之一，每年因非法伐採所帶來的經濟損失高達百億美元，且非法木材貿易造成全球林產品價格下跌，衝擊森林永續經營的目標（邱祈榮等，2013），故木材合法性的實施刻不容緩。但建立新法規相當耗時費力，且需要較長的磨合期，臺灣若要實施木材產品交易／運輸合法化，可由現有的法規中增列能證明木材及其製品來源合法及相關罰則的資訊，以確保臺灣林產業在國際市場的競爭地位。▲

參考文獻（請逕洽作者）



（圖片／高遠文化）