

發展與國際接軌的台灣森林認證標準

文 ■ 李俊彥 ■ 國立嘉義大學生物事業管理學系副教授

黃金城 ■ 國立嘉義大學林業暨自然資源研究所教授（通訊作者）

李建賢 ■ 國立嘉義大學林業暨自然資源研究所研究助理

一、前言

全球目前較為被認同的森林認證系統約有4個，包括森林認證管理委員會（Forest Stewardship Council；FSC），森林認證認可計畫（Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes；PEFC），永續林業倡議（Sustainable Forest Initiative；SFI）及馬來西亞木材認證委員會（Malaysian Timber Certification Council；MTCC）認證系統等。

依據非營利、非政府組織的歐洲紙業產業聯盟（Confederation of European Paper Industries）於2005年7月的調查報告指出，全球大約有2億4仟4百萬公頃林地已被這些認證系統所認證，其中被PEFC認證之森林面積為1億2仟2百萬公頃佔全部被認證面積的50%以上，其次為FSC認證系統，認證林地約為5仟5百萬公頃，SFI只在北美洲認證了5仟萬公頃的林地，最後MTCC也認證了馬來西亞的4百80萬公頃林地。PEFC為全球認證最多林地的認證系統，雖然在林地認證面積上較其他認證系統為高且居首位，但被認證的林地主要仍集中於北美洲及歐洲。不像FSC認

證系統，它認證的林地遍佈北美洲、南美及中美洲、歐洲、亞洲、大洋洲、非洲及俄國，雖然所認證的林地較PEFC認證系統為少，但卻較PEFC認證系統更為普及，而且認證的林地公頃數亦逐年快速的增加中。FSC森林認證截至2006年全世界超過72個國家被認證的林地共有7千3百萬公頃，將近佔有10%的商業用林，共有24個國家／地區，包括玻利維亞、巴西、加拿大、祕魯、瑞典、丹麥、芬蘭、西班牙、英國、美國等，通過FSC認證標準，是目前較為盛行的認證系統之一。中國亦於2001年由國家林業局成立了森林認證領導小組，並於2006年3月在北京正式成立FSC中國森林認證工作組（Working Group）預定修訂中國森林認證標準草案。

事實上發展森林認證標準有其基本的要求，依據歐洲紙業產業聯盟調查指出，能被大多數利益相關者所認可的森林認證計畫方案即森林認證標準，最基本條件有3項：（1）要能與ISO的標準、認證、驗證、及環境聲明與標籤的指導方針相容。（2）所有森林作業要能符合國際公約及國家的相關法規。



(3) 要能符合國際永續森林經營標準的原則、準則和指標。而成立於1993年之FSC森林認證系統其所發展的森林認證標準皆符合這些基本要求。

FSC森林認證系統在國際市場認可度高，是目前較為嚴格和可靠的認證系統之一。因此為全球非政府組織、貿易組織、林產品採購者、消費者及森林管理者所支持。FSC森林認證系統也制定了全球統一的FSC 10項原則與準則，並提供全球統一的FSC認證標誌。目前通過的各個國家／地區標準亦根據了這10項原則及準則。這10項原則及準則，內容主要包括了林地所有權，森林管理時所必須遵守的國家法規，甚而遵循現有的國際公約如生物多樣性等，尊重當地社區，原住民的利益，林地所生產之非木材及木材之利益，環境資源的保護，森林永續管理的規劃，最後對於林地的監控等，因此台灣森林認證標準的發展若要與國際接軌亦應在永續經營的普遍價值概念之下，並根據FSC所制定的10項原則及標準來發展。

二、台灣森林認證標準發展程序

通常若要通過國際性的FSC國家／地區森林認證標準，則需依其要求規定發展標準，例如先建立FSC聯絡人或工作團體，並依照標準發展的程序逐步完成，並提交FSC之評鑑事業單位（Accreditation Business Unit；ABU）認可。因此在每一國家或地區所發展的認證標準，均需由FSC森林認證管理委員會之ABU所同意認可，因此考量到發

展台灣森林認證標準與國際台灣森林認證標準接軌時，作者建議以FSC森林認證管理委員會所要求的標準發展程序來發展台灣森林認證標準。然而台灣亦可自行建立一個非營利性類似機構，例如：馬來西亞國家所發展之標準，但緩不濟急，同時被國際所認可，仍需付出很大之努力。因此在發展台灣森林認證標準時，以國際標準發展程序所要求的各項步驟，符合國際要求，在申請國際性的認可，應可事半功倍。

要建立台灣森林認證標準，首先先要組成一工作團體或一標準發展委員會：這個團體或委員會亦可稱為標準發展團體（Standards Development Group），其主要的工作除了指定具有技術及科學能力的個人或團體來起草，依據FSC森林認證標準的10項原則及準則，發展台灣森林認證標準草案外，亦需將所發展之台灣森林認證草案，周知所有與林業相關的利益相關者，例如對經濟、對社會與環境相關的興趣者，以收集這些人的意見及回饋列入草案起草的參考，另外亦需選擇具代表性的林地做測試，並且將周邊鄰國已發展之標準做一比較與調整。

工作團體成員的組成結構要能反映FSC委員會的指導原則（包括環境、經濟、社會的平衡），列出委員會或工作團體的成員、名稱及其職務。這個標準發展團體亦需有一定比例興趣者參與，同時儘量以共識決，過半數出席，即每組興趣者代表要有1 / 2以上出席，2 / 3多數決而無反對票，若有反對意見者，有權利允許列入會議記錄以載明如何修

改才能得同意票，來建立草案，因此該團體的組成應至少包括下列的興趣者。

- (一) 對經濟有興趣者：如林地所有人或管理者、林地租用者。
- (二) 對社會有興趣者：如林業工作者，原住民、當地社區居民、森林遊樂從業者。
- (三) 對環境相關有興趣者：如生物多樣性、水資源、土壤及生態及景觀等相關人士。

為了在達到草案條文的公平性與共識，團體的成員應有上述三興趣者，每組至少2位代表以上，且要等數，意即在草案條文未獲共識時，每組興趣者代表均有同數的投票表決數，當整個標準發展程序完成後，標準發展團體需開會決定正式通過該標準草案，若草案無法通過，亦應敘明進一步改善之採取步驟以獲得團體會議的通過，具體的發展程序如下所述。

(一) 找出有興趣於森林認證工作的森林利益相關者 / 團體

標準發展團隊應該能夠明確指出有興趣於森林認證工作的利益相關者 / 團體，而這些森林認證工作者是可以擬定這些標準，這些有興趣於森林認證工作者有可能是組織或是個人團體，並列出及維護這些組織或個人的名單及連絡方式（如：環境和社會非政府組織、林業工作者勞工團體，商業組織和當地人權代表或是政府性的林務局），這些相關認證工作者及團體在不同程度的層級上可以代表不同的標準，如在發展國家森林認證標

準的案件上，則應尋找具有國家層級的組織或個人的代表。這些組織或個人的至少要能包括代表下列對森林認證工作有興趣的森林利益相關者：（1）與經濟興趣相關之大規模、中等規模林地或是小規模林地擁有者或是管理者，或是低密集林木砍伐經營擁有者或是管理者、林地的承包者（代表人）。（2）與社會興趣相關之林業工作者、當地人民、當地社區（居民）、森林娛樂產業工作者。（3）與環境興趣相關之生物多樣性、水源、土壤地質、生態系統及環境景觀之工作者。

(二) 通知森林利益相關者 / 團體之代表

標準發展團體應該要通知所有森林利益相關者 / 團體之下列事項：（1）國家 / 地區森林認證標準已正在逐步發展中。（2）說明標準所涵蓋的範圍及目標。（3）說明標準發展的流程。（4）說明在標準發展的過程中，歡迎各界利益相關者 / 團體參與制定標準的機會，如參加委員會議或參與標準草案建議，並非一定要參與成為標準發展團體一份子。

(三) 擬定草案

標準發展團體應選擇成立具有技術 / 科學能力之個人或團體，來擬定標準草案。當個人或團體在擬定標準草案時，應該要考慮現存在區域上、或是生態範圍上相近似且FSC已認可的標準。對於發展標準的過程中應包括：（1）準備廣泛徵求利益相關者的評論的「第一次草案」。（2）已考慮最初的利益相關者評論和將要測試在於林地上的「第二次草案」。（3）已考慮林地測試後結果並且準備提供給利益相關者評論的「林地測試



後草案」。(4)已考慮利益相關者的評論及準備送請標準發展團體做認可同意之「預先認可草案」。

(四) 林地測試

標準在提交FSC認可前，標準發展團體應該在林地上測試標準，這個標準不論大型或是小型的林地皆具有代表性，不同範圍的林型應該被測試。這個標準應該被FSC所認可的驗證團體，或是藉由其它已在FSC立案的檢視人員所測試。測試可能包含全部標準範圍的指標，以及考慮全部標準的檢測及社會經濟衝擊效應符合。標準發展團體應該作一個測試後報告並公開於公眾。

(五) 森林利益相關者或團體的意見徵詢

森林利益相關者應該公布每個所擬定草案的標準在網路上，並且要提供森林利益相關者如何參與標準評論，以及截止時間等之有關資訊。全部的森林利益相關者，以及相關組織應該有公平的機會去評論、註解正在發展中的標準草案。每一個擬定之草案應該被有效地評論、註解，至少30天或者60天，如果已經標準發展團體的同意，標準發展團體應該告知全部森林利益相關者，對於一個新的草案，給予評論註解。除此，標準發展團體應該傳送每一個新的草案的複本，給鄰近的或是有地域性相同的國家或是區域的負責團體，所有寫過的意見、評論、註解備份，應該被保留，並以一簡短解釋回應，說明所有的草案的意見、評論、註解。意見、評論、註解的解釋說明，應該被回應在公開的標準發展團體的網頁上，且要以複製

紙本提供索求。擬定草案標準的資源，應儘可能公開並準備用以與會代表在會議中討論。標準發展團體應該作一詳盡的條文，來確保森林利益相關者，在標準發展時，有充分及主動的被授權參與。這樣的團體包含當地居民、小面積的森林擁有者及其它低密集砍伐及非森林林產品的經營者，以面對面之會議來討論標準草案的意涵，以確保發展有效的結論。

(六) 鄰近地區或國家標準的協調

認證標準的發展應該參考鄰近地區已被FSC認可的標準。當所發展標準若依不同的法律規定，社會經濟，生態狀況及森林結構和優先被影響的森林利益相關者來發展時，可允許與鄰近地區標準有所差異。

(七) 維護必要的標準發展紀錄

標準發展團體應該保留下列標準發展流程的紀錄：

1. 列出所有擬定相關標準的顧問或其他關係人，以方便聯繫。
2. 列出所有被邀請參與標準設定的森林利益相關者。
3. 列出所有特殊標準的擬定案及被邀來評論給予意見之利益相關者。
4. 列出以其他方式參與標準發展的森林利益相關者。
5. 列出所有與標準發展有關的聯絡人。
6. 備份所擬定中有每一個標準擬定的過程。
7. 備份相關標準擬定的意見及提議。
8. 摘錄所有標準擬定案的建議，以一

簡短解釋的方法來記錄這些擬定案的建議。

最後標準發展團體應該提供所有相關起草標準的意見、提議記錄，以備向FSC申請認可所需。

三、結語

森林認證是由森林經營單位，自願提出申請，由獨立的第三方驗證機構，根據該國家或地區所發展而已被相關機構所認可的森林經營的標準，按照規定和公認的程序對該森林經營者的經營績效進行審核，以證明其是否達到永續經營的要求。

森林認證一方面能夠實現並滿足各環保組織所重視的森林的永續性經營；另一方面

能促使大眾透過市場，確認所購買林產品是出自經營良善，並考慮森林永續經營的健康林地。因此森林認證，可以讓大眾消費習慣改變，由大眾購買認證的產品而參與到保護森林的行動，並避免森林過度砍伐和消耗，減少資源浪費。

台灣林業若要推動森林永續經營、木材利用，並能獲得相關利益團體支持，發展台灣森林認證標準有其必要性與迫切性，因此為因應未來森林國際化標準的來臨，同時考量未來林產品的國際貿易均需有認證的要求，台灣應該迅速組成發展團體，依據FSC的森林認證標準，發展國際認可的台灣森林認證標準。🌲

（圖片／林務局提供 攝影／王錦質）