

亞太經濟合作組織(APEC)有關合作打擊非法伐採林木及相關貿易工作推動概況

文/圖 黃群修 ■ 林務局森林企劃組簡任技正 (通訊作者)
林俊成 ■ 農委會林業試驗所林業經濟組研究員兼組長

一、APEC經濟體之森林資源與林產品貿易現況

「亞太經濟合作」組織(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)成立於1989年，為亞太區域重要的經貿合作論壇，也是目前我國少數得參與國際事務的舞台，目前APEC的成員除我國外，尚有美、日、澳及中國大陸等21個「經濟體」(Member Economies)。各會員經濟體透過APEC的組織及相關會議，展開多項的合作與交流，並以共同促進區域的繁榮與發展為目標。

由於APEC係以經濟合作為主軸的「論壇」性組織，因此有關林產品的貿易問題也成為APEC關切的重點。據統計，目前APEC地區擁有全球53%的森林面積，以及60%的林產品產量，其中有關林產品的貿易額更達到全球的80%，單以2010年為例，其林產品貿易總值已

超過了150億美元，因此對於APEC地區而言，有關健全森林管理、遏止非法伐採及貿易、以及促進合法林產品的貿易，已成為日益重要的議題。

二、APEC有關林業部門合作歷程，以及成立打擊非法伐採林木及相關貿易專家小組(EGILAT)緣由

有鑑於森林資源及相關產品貿易對區域發展的重要性，2007年於澳洲召開的第15屆APEC領袖會議中，通過了「雪梨宣言」，提出於2020年以前努力實現將區域內所有類型森林面積至少增加2,000萬公頃的目標，同時也建立了「亞太森林復育與永續經營網絡組織」(Asia-Pacific Network for Sustainable Forest Management and Rehabilitation, APFNet)，開啟



非法伐採林木及相關貿易專家小組(EGILAT)第四次會議會場

了各經濟體林業部門間的合作與交流；而2010年日本橫濱(Yokohama)的領袖會議，則透過「橫濱宣言」揭櫫APEC將致力追求兼顧全球環境保護的經濟成長，轉型為綠色經濟(Green Economy)，同時也強調應強化經濟體間的合作，打擊非法伐採林木及其相關貿易，促進森林永續經營與復育，成為APEC各經濟體共同面對非法伐採林木與貿易問題的濫觴。

2011年在中國大陸北京召開APEC第一屆林業部長會議，將「打擊非法伐採林木，促進合法林產品貿易，並通過APEC設立的專家小組加強此領域的能力建設。」具體納入「北京林業宣言」當中；同年11月，在APEC夏威夷領袖會議通過「檀香山宣言」，呼籲採取適當之措施以禁止非法林木產品的貿易，並在APEC組織內採取更積極的行動，以打擊非法伐採林木及相關貿易活動。

在「檀香山宣言」呼籲下，APEC在2011年正式成立「APEC非法伐採林木和相關貿易專家小組」(Experts Group on Illegal Logging and Associated Trade, EGILAT)，透過每年2次會議的舉行，凝聚各經濟體共識，以促進區域內合

法林產品貿易，打擊非法伐採和相關的貿易活動，並協助各經濟體進行能力建構工作。我國配合該小組成立及相關工作推動，於2011年12月由外交部指定行政院農業委員會林務局及經濟部國貿局擔任對應之聯絡窗口。

三、EGILAT小組歷次會議討論內容與進展

首次EGILAT會議係2012年2月9-10日於俄羅斯首都莫斯科(Moscow)舉行，該次會議決議由加拿大負責召集撰寫EGILAT小組2012年工作計畫，並建議後續會議可邀請國際或地區性的相關組織參加，以分享其經驗。

第2次專家小組會議則於2012年5月21-23日於俄羅斯之喀山(Kazan)召開，邀請歐盟及9個經濟體提出簡報，分享相關工作的推動經驗與成果，同時也通過小組2012年工作計畫草案內容。會中提出應展開跨域的對話，例如EGILAT可與APEC之反貪腐與透明化工作小組(Anti-Corruption and Transparency Working Group, ACTWG)共同討論執法及跨部門合作等議題，以加速政策、法規與執行面的實質交流。

第3次會議於2013年1月19-21日在印尼首府雅加達(Jakarta)召開，通過了小組多年期的策略計畫，指出未來將致力於：(一)加強在打擊非法伐採，促進合法伐採林產品的貿易的政策對話；(二)增進打擊非法伐採林木和相關貿易的相關技術問題的知識，包括發展法律、法規及其他措施，新技術的發展，以及林產品生產、加工、出口、進口和消費等資訊；(三)強化經濟體成員的能力建構，以因應非法伐採和相關貿易；(四)增加打擊非法伐採林木和相關貿易的執

法合作和資訊分享；(五)促進永續森林管理和森林復育等相關國際與區域組織的合作參與；(六)與產業界及民間組織合作，提升對打擊非法伐採林木和相關貿易的認知，並促進合法伐採的林產品貿易等工作。

四、最近一次(第4次) EGILAT小組會議情形

第4次會議於2013年6月25-27日在印尼棉蘭(Medan)舉行，本次會中除依據第2次會議結論邀請ACTWG共同舉行聯席會議，同時也依據第3次會議共識，邀請了產業界及相關組織、團體展開「EGILAT與私部門之對話」會議。

EGILAT與ACTWG的聯席會議，目的係希望藉由加速森林政策、法規與實際執行的交流，強化打擊非法伐採與相關貿易的執行力。會議於6月26日上午9-11時召開，共有來自EGILAT以及ACTWG之21個經濟體代表出席。我國除由筆者代表EGILAT成員參與外，另有法務部代表ACTWG成員參加。會中主要討論議題為兩個小組未來可能的合作方向，以及針對美國提議成立「ACTWG-EGILAT合作執法工作坊」進行討論。針對第一個主題，與會人員均認同加強彼此的相互合作以及資訊交流，可以發揮打擊貪腐，以及使非法貿易獲得應有的處罰，而EGILAT與ACTWG應當借重各自的經驗與知識，相互交流並討論，以獲得最佳的作法。至於美國所提出之成立工作坊的提案，中國大陸表示各國對於非法貿易的法律規範以及執法機關均不相同，且對非法林產品的定義均也不盡一致，因此有關「非法」的定義與認知應先予釐清，同時各經濟體之執行機構不限於單一官方

單位，因此如何整合其內部機關的意見也是一大挑戰。其他部分經濟體代表也對於該工作坊的時間表示意見，認為可以增加更多休會期間討論的機會。因此，EGILAT主席希望各經濟體能在休會期間繼續針對美方提案進行討論，並希望美方代表能夠進一步的修改提案內容，於後續會議再進一步討論。

至於EGILAT與私部門的對話會議，則選擇在ACTWG聯席會議的前一日召開，會中廣泛邀請了馬來西亞、印尼、越南、中國大陸、紐西蘭等地之林產業者或相關公會，美國大自然保護協會、世界自然基金會印尼分會等環保組織，德國Agroislab 實驗室、日本森林總合研究所等試驗研究單位，以及相關之學者、專家共同參與對話。針對原木生產、木材加工、以及消費需求等經濟領域所採取之打擊非法伐採林木與相關貿易行動、木材與林產品來源辨識與相關履歷追蹤之技術的應用與發展、以及有關林產品出口、加工與進口之供應鏈等議題進行個案分享與意見交換。

2013年6月26日下午至27日則是EGILAT小組的正式議程，會中首先由世界銀行(World Bank)代表以「發展金融機構(Development financing institutions)，非法伐採與相關貿易」為題，介紹世界銀行近年來對於碳抵換基金(Carbon offset Funds)、環境基金(GEF Funds)、國際復興開發銀行/國際發展協會(IBRD/IDA)以及(Recipient-Executed Trust Funds)等不同計畫項目的資助情形。隨後由澳大利亞代表介紹該國有關木材產品貿易之新的法律規定，說明自2014年11月起，進口受指定之木材產品的進口商，必須在進口前對於所進口之木材的合法

性，進行「盡職調查」(Due Diligence)。講者除簡要說明相關的作法與機制外，並表示將與其他貿易夥伴國家進一步討論該國所擬具之「國家特別指南」(Country Specific Guideline)內容，以利其國內之進口商能夠了解何謂合法的林產品。最後由與會人員討論非法伐採在法律上的定義，以及在亞太地區非法伐採與貿易的現況，經過相當討論後，由於各國法律與規範不盡相同，使此問題一直存在相當的複雜性，最後決定未來EGILAT會議，將考慮安排各經濟體就其法律規範作介紹性的發言。

會中原本預計要討論由秘魯所提出「森林控制系統和市場鏈工作坊」，以及越南所提出之2013年第2階段「區域木材追蹤系統發展經驗交換工作坊」的計畫構想，惟由於此兩項計畫已確定未能獲得APEC的補助，因此未有進一步的討論。最後決定在休會期間，另由澳大利亞召集成立工作小組，草擬2014年的工作計畫，同時也宣布2014年的第5和第6次EGILAT會議將由中國大陸主辦，至於具體日期和地點將另行通知。

五、觀察與建議

(一)留意國際社會對於非法伐採林木及相關貿易議題的後續發展，特別是主要木材消費國的立法行動對我國相關產業可能的衝擊與影響。

木材是建築、傢俱、紙張等產品基礎材料，目前全球所使用之木材有許多係來自於熱帶雨林地區，其中有許多來源被認為是非法伐採，或是來自非永續經營的森林，造成全球森林的損失、影響生物多樣性、甚至造成暖化問題的加劇。在遏止非法伐採林木和相關貿易的呼

籲之下，美國已經率先在2008年通過「雷斯法案修正案」，將鋸材、木漿、紙、紙板、傢俱……等源於植物製品納入管制對象，成為世界上第一個禁止非法採伐木材及其製品進口、銷售或貿易的國家；歐盟則於2010年通過「歐盟木材條例」(European Union Timber Regulation, EUTR)並於2013年3月生效；澳洲則於2011年公布「澳洲禁止非法伐採法案」(Australia's Illegal Logging Prohibition Bill)，預計2014年該法案細則即將生效。

非法伐採林木及相關貿易對於環境、社會、經濟的負面影響，以及共同合作打擊非法，雖已成為普世的價值，然而目前因為各國國情不同，以及法律體系上的差異，對於非法伐採林木與非法貿易之定義仍在尋求共識階段，未能有一致標準。但值得注意的是，繼美國、歐盟之後，澳大利亞也積極展開相關立法工作，雖然前述國家之法規內容與規範不盡然相同，惟已經顯示主要木材消費國家正陸續透過其國內法規，要求境內木材或木製產品禁止或避免使用非法伐採或具高風險來源之產品，因此可能對我方相關產業造成嚴重衝擊，我方應持續關心相關法案的實施是否會形成綠色貿易壁壘，及評估對我貿易不利影響。

(二)森林認證，以及區域或雙邊的合作協議，應是無可避免的趨勢。

如前所述，由於國情不同，以及各國基於其自身利益的考量，短期內通過類似像CITES等具法律效果之木材貿易規範公約的可能性並不高，然而許多有關林產品合法認定的協議，正透過雙邊或區域性的協議不斷展開，成為目前國際社會解決此議題最為可行的作法之一，同



非法伐採林木及相關貿易專家工作小組(EGILAT)與反貪腐與透明化工作小組(ACTWG)聯席會議

時森林認證體系也在此議題上扮演重要的角色。例如歐盟「強化森林執法、治理與貿易」(Forest Law Enforcement, Governance and Trade, FLEGT)的作法，即係透過雙邊協議的簽署，來確保為減少產品輸出的衝擊，目前已有馬來西亞、越南、印尼、以及若干西非國家與歐盟完成雙邊協議的簽署。而澳大利亞已知的林產品合法架構(Timber Legality Frameworks)中，包括獲得FLEGT許可的供應商、經過木材生產國與歐盟簽訂的雙邊自願夥伴協議(Voluntary Partnership Agreement, VPA)而取得FLEGT的許可證明，或使用FSC、PEFC等第三方認證等，均可被認定為合法的木材或產品。可以顯現雙邊或區域協議的重要性。

再就森林認證而言，為因應日益升高之國際打擊非法伐採與貿易的趨勢，避免受到美、歐、澳等國立法限制的影響，以及為減少語言障礙、利於國內推動、與不受制於其他國認證機構等考量，許多經濟體均已積極建立其國內之認證標準或體系，並積極與國際相關認證機構之聯繫與接軌。例如日本早於2006年即制定發布「木材及木製品合法性認證指南」推動具

合法性與永續性之Goho - Wood標幟；以木材輸出為主的印尼，也已經完成其「木材合法性保證體系」Indo-TLAS (SVLK)的建立；馬來西亞自2001年分階段實施之「馬來西亞木材認證計畫」也在2009年獲得PEFC的認可；越南在APEC的資助下，也開始啟動其木材合法性保證系統(TLAS)的發展計畫；而近年來木材使用大幅增加以及加工出口持續增長的中國大陸，也積極推動著其國家標準的CFCC森林認證，同時也已經加入PEFC認證體系。我方除應更積極輔導業界獲得相關國際認證外，也應注意此一趨勢發展是否對我木材製品之出口造成國際競爭上不利的影響。

我國因過去木材自給率偏低，林產品原料多來自國外，因此未若印尼、馬來西亞等木材輸出國家，積極發展其森林經營以及相關供應鏈之認證體系，同時也因為過去主要的木材進口，多係用於加工出口，因此未若以消費市場為主的歐美國家，在環保團體指責與壓力下，透過立法來管制相關產品的輸入。另一方面，由於產業特性與我國國際地位的特殊，對於林產品貿易的合法性部分，目前也尚未建立前述之雙邊或區域的合作關係。就我國現狀而言，目前即使要展開與其他貿易夥伴的對談，由於國內仍缺乏木材合法認證標與規定，恐無從談起，此正是目前我方所面臨最大的困境。因此，建議未來應持續觀察其他國家的立場與態度，特別是與我國情相似，以木材加工為主之其他國家的作法。同時從國內的法規面及執行面，重新評估、檢視、釐清有關非法伐採及非法貿易之定義，思考是否對於進口木材應課以舉證其來源之合法性的要求與作法，同時輔以

供應鏈的追蹤與認證體系，以促使業界依相關規定及早展開及落實盡職調查，降低其出口之風險。此外，對內在建立相關機制之後，亦應加強對外的雙邊或多邊的合作與對話，一則得以彰顯我國對於此一議題的努力，一則能減低對國內相關產業的衝擊。

(三)宜儘早建立國內跨部門的合作並研議因應對策

非法伐採林木及相關貿易議題，除森林經營管理外，尚涉及木材等原物料之進出口、國

內相關廠商供應鏈之監管、認證標準之建立、以及政府部門的採購、同時也涉及國外非法來源之資訊交換，並非農業部門所能涵括。此由本次會議強調跨域的對話與合作可見一斑。唯目前對於我內部組織分工而言，尚缺乏部門間針對此議題橫向的聯繫與合作機制，建議後續可由農業部門邀集經濟、財政部、外交等部會，研擬適當之分工與合作機制，並與國內產界展開對談，凝聚共識及形成具體的行動方案，以因應未來的趨勢發展。🌱