

# 日本、韓國木材合法法案 內容與推動進程

撰文 | 林俊成

(林業試驗所研究員兼主任秘書／通訊作者)

徐韻茹

(林業試驗所林業經濟組研究助理)

非法伐採危害全球森林資源，每年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（邱祈榮等，2013）。木材消費國透過法規管制木材進口，以杜絕非法風險高的木材流入國內市場，如美國雷斯法案修正案（Lacey Act Amendment）、歐盟木材法案（European Union Timber Regulation, EUTR）及澳大利亞禁止木材伐採法案（Illegal Logging Prohibition Bill）。

與臺灣同位於亞洲的日本與韓國，兩者列為全球林產品進口前十名國家，近年來也因應此一趨勢，積極制訂相關措施，以阻止或減少非法木材的流通，增加木材使用的合法性，日本於2016年施行「促進合法伐採木材等的流通與利用法律」，簡稱「乾淨木材法」，韓國於2017年修訂「木材永續利用法」（Act on the Sustainable Use of Timbers），納入促進木材合法性的章節，本文透過整理分析日本、韓國木材合法法案內容，並與歐盟木材法案進行簡

要比較，藉由他山之石或可供國內制定相關法規之參考。

## 日本乾淨木材法

日本是木材的主要進口國之一，其中每年國內木材需求量約有80%依靠進口。日本政府以2000年促進環保產品之綠色採購法案（2000年法律第100號）為依據，修訂了環保商品的基本採購方針，該綠色採購法（グリーン購入法）中，便涵蓋了木材來源的合法性與永續性，要求政府部門必須優先採購具備合法性的木材，民間企業也逐步推行採購合法木材。依此，於2006年實施木材及林產品合法性、永續性驗證制度（Verification on Legality and Sustainability of Wood and Wood Products, 簡稱Goho Wood），優先採購合法木材及林產品，林野廳並於2006年2月發布「木材及林產品合法性、永續性證明方法指南」來做為木材合法性證明的行動規範（林俊成、徐中芃，2016）。

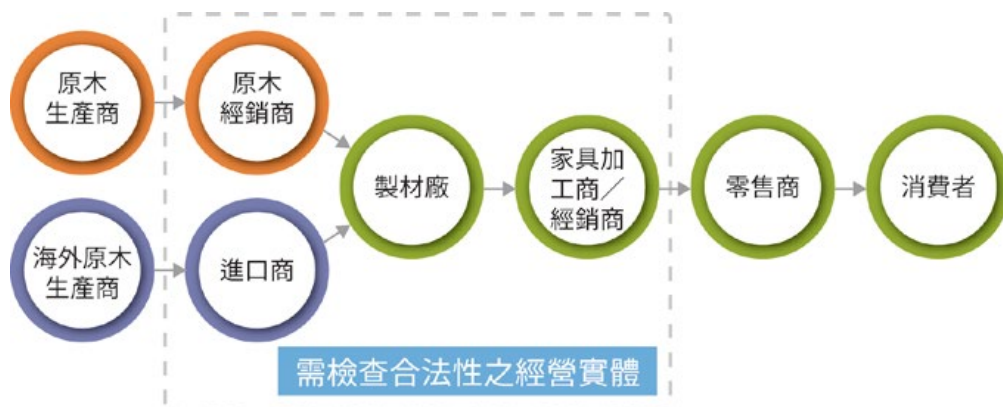
2016年5月，日本通過「促進合法伐採木材等的流通與利用法律」（合法伐採木材等の流通及び利用の促進に関する法律（クリーンウッド法），簡稱乾淨木材法（Clean Wood Act），此法案由農林水產省、經濟產業省及國土交通省共同制定並頒布，謀求將非法伐採的木材及木製品拒之於國內外。2017年5月該法案正式實施，其主要是規範日本本土的木材銷售企業，符合規定的營運商可以向政府自願註冊為負責任營運商，截至2018年，共有12,200間營運商登記（Forest Economic Research Institute, 2018）。

根據該法規定，可以採用3種方法證明木材的合法性：一是開展聯合認定，這是「綠色採購法」所推選的方法；二是通過森林認證；三是企業自行開展盡職調查，進行自我證明。此法將木材相關企業分為兩類：第一類企業是首次將產品投入供應鏈的企業，他們或從國內木材生產企業採購原木或從其他國家進口原木或其他木製

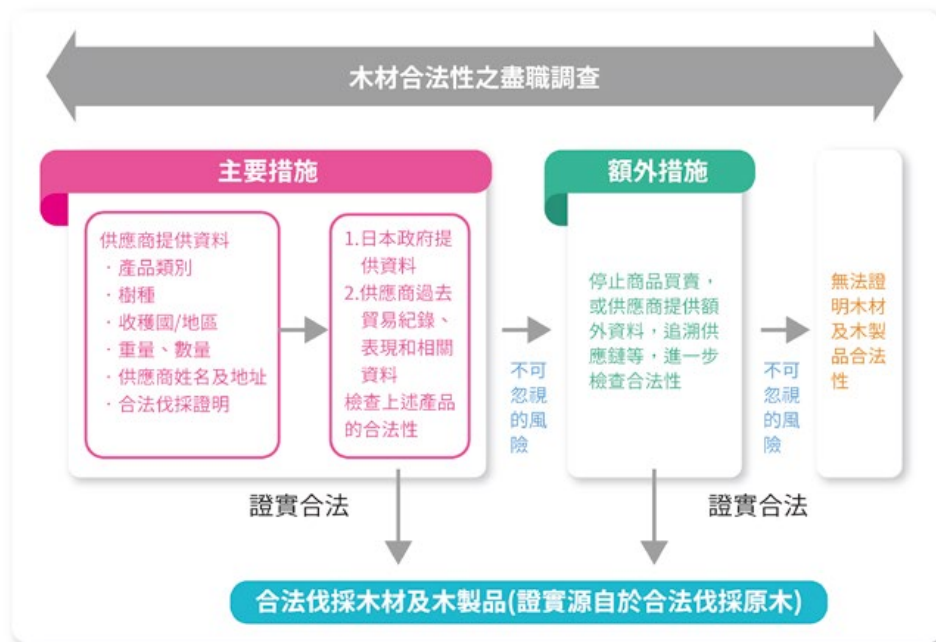
品，有責任確保所採購的木材及木製品是合法伐採的。第二類企業是供應鏈下游企業，主要指木材及木製品的銷售企業，他們從第一類企業或其他第二類企業採購材料，並把材料銷售給其他第二類企業或零售商。對於進口木材，營運商需要證實木材及木製品是否符合來源國的法律，是否通過了來源國的合法性認證。法案註明需要檢查合法性的營運商，例如：家具供應鏈需檢查合法性之經營實體（圖①）及其檢查合法性之流程（圖②）。如果營運商無法證明其採取措施僅處理合法的木材和木製品，則可拒絕或撤銷註冊，亦有可能被罰鍰。

### 韓國木材永續利用法修訂

自1960年代以來，韓國政府一直注重國內森林經營和重新造林政策，最初的重點是重建和恢復退化的林地，後來較重視林產品的永續生產和消費，該國制訂的第五次國家林業計畫（2008～2017年）以森林



①家具供應鏈需檢查合法性之經營實體範圍(如框)(來源：Forest Economic Research Institute (2018) )



②合法性檢查（來源：Forest Economic Research Institute（2018））

為加強國家經濟發展、土地保護和提高生活品質的關鍵資源，實現「永續和福利增加的綠色國家」（Saunders and Norman, 2018）。韓國林業發展目標是促進森林永續經營、土地保護和經濟發展。然而，韓國國內木材需求仍然主要依賴進口。儘管韓國政府預計，至2030年韓國的木材生產可以滿足國內木材需求量的50%，但韓國木材主要依賴進口的趨勢還將持續（Saunders and Norman, 2018）。為此，韓國政府希望加強對木材進口環節的管制，以此保障國內木材流通的合法性。

韓國於2012年完成木材永續利用法（Act on the Sustainable Use of Timbers）的立法，原是為促進林產品的永續及多元利用，因應氣候變化並促進綠色經濟發展，在該法第34條明示打擊非法伐採木材，但

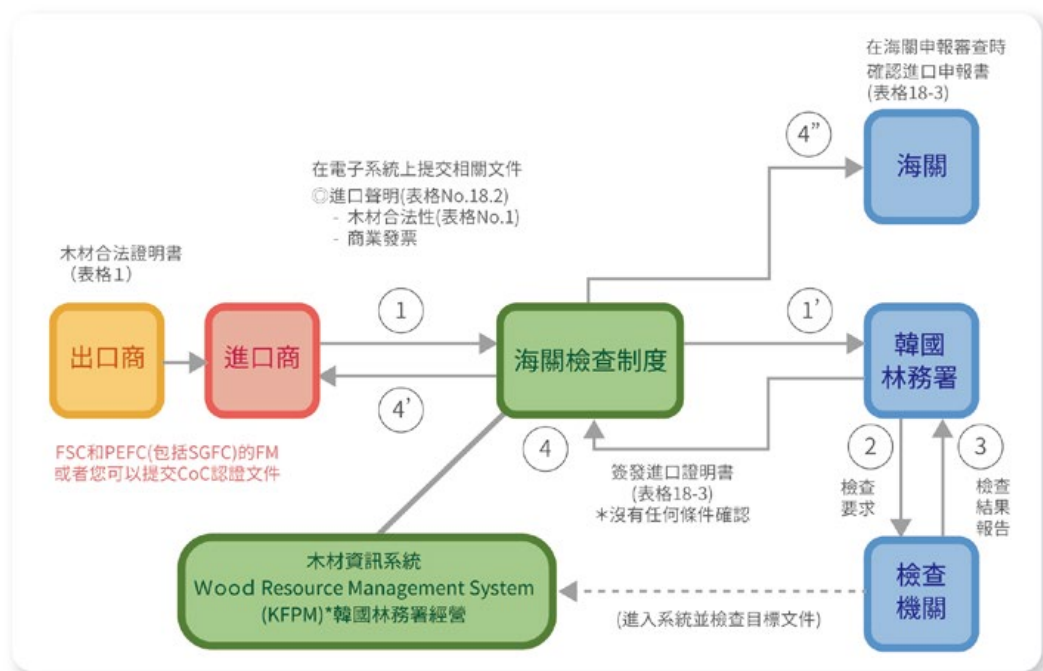
是只適用於國家和地方政府制定和實施措施，防止在韓國境內或境外非法伐採木材的分布或使用。韓國於2017年3月開始對「木材永續利用法」進行修訂，納入促進木材合法性的章節，成為亞洲第一個透過強制性立法來規範木材合法貿易的國家，該修正法案的施行細則於2018年10月生效。規定韓國原木、製材、集成材、合板和木質顆粒等之進口商在進口這些產品時應向韓國林務署（Korea Forest Service, KFS）提交進口申報單和相關資料檔，且必須是通過檢驗機構對合法性進行的認定。進口木材需具備以下證明文件始能被認為是合法的：1.根據原產國法規發放的伐採許可證；2.國際通用的合法伐採木材和木製品的認證證書；3.根據兩國間協定互認的文件；4.其他韓國林務署認可的合法性證明文件。對於不具備以上4項要求、未能核實木

材合法性的木材和木製品，將令其停售、退回或銷毀。木材檢驗機構應是韓國林業振興院（Korea Forestry Promotion Institute, KoFPI）和林務署（KFS）指定的官方機構或研究單位。

韓國對進口木材合法性的規定接近日本制定的乾淨木材法案。FSC、PEFC作為國際公認的合法性認證體系，以及與PEFC互認的綠循環認證委員會（Sustainable Green Ecosystem Council, SGEC）體系，其森林認證證書均被視為可滿足韓國木材合法性最新要求的證書，木材出口國家持有此類證明文件易得到韓國方面的認可。

## 歐盟木材法案（EUTR）

為打擊非法伐採及相關貿易的措施，歐盟於2010年通過歐盟木材法案（EUTR），該法案目的在於確保唯有合法木材與木製品始能進入歐盟市場，以達到強化森林保育、減緩氣候變遷與維護生物多樣性。2012年7月，歐盟發布其施行細則，對盡職調查（Due Diligence System, DDS）和監督機構進行檢查的頻率和性質作出詳細規定，且於2013年3月正式生效。EUTR適用歐盟成員國，首次將木材或木製品輸入歐盟市場的營運商（Operators），以及參與供應鏈販售或購買木材或木製品的貿易商，皆受到該法案管制，雖然該法案直接約束的對象是歐盟市場的買方，但所有出



③韓國進口木材合法性相關法律過程

(資料來源：MAFF <http://www.rinya.maff.go.jp/j/riyou/goho/kunibetu/kor/info.html>)

口木材與木製品至歐盟的外國供應商或加工商仍需要配合法案要求，提出可信的相關文件，因此受到間接的約束。EUTR的合法性主要依據原生產國的法律、伐採活動必須滿足當地的一切規範與相關法規、出口時必須符合國際法規以及相關國際公約。EUTR主要透過一系列措施以監控木材與木製品的來源，依據企業在伐採過程中的所有資訊來判斷是否合法，以確保沒有非法來源的木材流入歐盟市場。法案的主體為營運商與貿易商，核心要求便是規定營運商對於其所輸入歐盟市場的木材都必須執行盡職調查（DDS）。由於歐盟木材法案是建立在森林執法、施政與貿易行動計畫（Forest Law Enforcement, Governance and Trade, FLEGT）的基礎之上，歐盟可與各木材生產或加工國家建立自願夥伴協議（Voluntary Partnership Agreements, VPAs），對於已簽屬自願夥伴協議的國家所生產的木材授予FLEGT證書，法案承認FLEGT證書所代表的合法性（林俊成等人，2015）。

## 日本、韓國與歐盟木材 合法法案比較

森林執法、施政與貿易行動計畫FLEGT（2017、2018）曾分別針對歐盟與日本、韓國之木材合法法案與歐盟木材法案進行比較，本文綜整比較如下：

## 一、在定義上

### 1.非法木材

三者非法木材的定義大同小異，歐盟定義為在違反收穫國適用法規的情況下收穫之木材屬於非法木材。日本及韓國均以違反該國和／或收穫國的法律法規的情況下收穫之木材屬於非法木材。

### 2.收穫國

歐盟之收穫國定義為收穫木材或木製品的國家或地區，日本與韓國雖無明文定義，但是日本乾淨木材法有要求營運商提供有關收穫樹木的國家或地區的文件。韓國則是要求營運商提交文件，證明木材是按照原產地法律進行伐採的。

### 3.適用法律

歐盟之適用法律定義為收穫國之現行立法和法規範圍。日本雖無說明適用的法律定義，但乾淨木材法要求指遵守日本和/或收穫國的法律法規。韓國則無特別定義。

### 4.產品涵蓋範圍

歐盟木材條例涵蓋的產品範疇適用於歐盟內部生產與進口的木材和木製品，詳細項目以國際商品統一分類代碼（HS代碼）表示，並羅列於歐盟法規第995/2010號之附件，提供營運商或貿易商查詢。法案所指的木製品同時包含了紙與紙漿等製品、家具以及組合式建築物（prefabricated



buildings)，但歐盟議會如有必要將可修改法案產品涵蓋的範圍。由於木與竹製品的HS代碼重疊，加上為了鼓勵回收，法案額外聲明回收木材或再生材料製成的木製品、竹、藤、亞麻製品、印刷品（例如書籍、雜誌、報紙）則不在法案涵蓋範圍內；除此之外，作為支持、保護或運送的包裝用品也排除在法案之外。日本乾淨木材法中所謂「木材和木製品」是指「木材」和「由主管部門的條例規定，透過加工木材或使用木材作為主要原材料製造的家具和紙製品。」木材為原木、製材、合板、層積單板及層積材、木質顆粒、木片和顆粒。家具和紙製品包括以木材為主要材料之椅子、桌子、架子、儲物家具、低隔板、衣架、雨傘架、公告板、黑板、白板和床架等、木漿、複印紙、表格、噴墨彩色打印機用塗佈紙、無塗層打印紙、塗佈打印紙、薄紙和使用木漿的衛生紙；以木材為基材之地板、木水泥板、使用木材的壁板、和在製造或加工上述製品中之過程中使用木材或木漿生產的中間產品，並最終透過後續的製造或加工過程製成這些產品。除了上述木材、家具和紙張等商品之外的其他物品不包括在乾淨木材法之木材和木製品中。韓國執行法令和詳細標準列出了所涵蓋的產品：原木（HS4403）、製材（HS4407）、防腐木（HS4407）、防火處理木材（HS4407）、集成材（HS4407）、合板（HS4412）、木質顆粒（HS4401-31）。

## 5.回收木材

歐盟將回收木材定義為已經完成其生命週期或使用過的木材和木製品，否則不屬於EUTR的範圍，將被作為廢物處理。日本為不包括再生木材和木製品。而韓國則未提及再生木材是否被排除在立法範圍之外，主要是由於在所涵蓋產品的背景下使用回收材料的可能性很低。產品範圍的潛在擴展可能導致未來採用不包括再生木材的條款。

## 6.營運商及貿易商

歐盟認為營運商應指將木材或木製品投放市場的任何自然人或法人，而貿易商是指在商業活動期間，在內部市場上銷售或購買已經放置在內部市場上的木材或木製品的任何自然人或法人，且貿易商需保留營運商和交易記錄。日本在營運商註冊時，將營運商分為第1類營運商，而貿易商為第2類營運商，而確認資料、文件和收穫合法性的責任在於第2類營運商，也就是貿易商。韓國並無詳細定義營運商及貿易商，只闡述所有木材相關企業之主要義務，如提交進口申報單，包括進口的木材或木製品合法依據。法案將「木材生產業務」定義為「森林資源創造和管理法」中規定的「伐採、製材或分配常備木材或竹子」業務，其中包括製材和原木分配和進口產品。木材生產企業包括生產、加工、進口和分銷木材和木製品之企業，且木材生產企業保存木材分布類型和數量，以及證明相關木材或木製品合法伐採的文件至少5年。

## 二、符合法規之措施

### 1. 營運商檢查

歐盟木材條例下規定主管單位對營運商進行檢查，以驗證是否符合EUTR並保留這些檢查的記錄。主管單位亦會對監測組織進行檢查，以核實他們是否繼續履行職責並遵守EUTR的要求。日本主管機關對營運商的檢查主要透過登記機構進行，每年至少從註冊營運商收集一份報告，進行檢查，並核實註冊營運商是否正採取措施確保使用合法的木材和木製品。註冊機構可能要求註冊營運商實施必要的措施，如果發現營運商未能採取適當的措施，可以取消註冊。主管部門亦可能要求營運商申報，並可能進行現場檢查。主管部門可以對註冊組織施加類似的要求。韓國按總統令規定的林業振興院（KoFPI）和林務署（KFS）指定的官方機構或研究單位，具有可以檢查核實木材和木製品合法性的文件的能力。此機構可以為公共機構或研究機構，檢查營運商提交的文件，作為進口申報的程序。

### 2. 違法行為之處罰：

違反EUTR的處罰由歐盟成員國共同規定，主要與EUTR的義務有關：禁止在歐盟市場上放置非法木材和木製品；盡職調查的義務；並且貿易商有義務保留其供應商和客戶的記錄。處罰必須有效、適度和具有勸誡性，並可能包括罰鍰、扣押木材和

暫停交易。日本最高的處罰是撤銷註冊。如果營運商未被認可為正確安全地採取措施確保其僅處理合法木材和木製品的實體，則可以拒絕或撤銷註冊。罰鍰僅與登記有關，並無涉及非法木材及木製品的貿易。違反暫停註冊之訂單的罰鍰金額為50萬日元（約4,250歐元），對於那些聲稱已註冊卻未註冊的企業，則為30萬日元（約2,550歐元）。韓國處罰範圍從撤銷商業登記到罰鍰和坐牢。最高刑罰是監禁不超過三年或罰鍰高達3,000萬韓元（約30,000歐元）。根據法案，韓國林業局可以發布命令，暫停銷售未經核實的任何木材和木製品，韓國林業局也可以下令退回或銷毀此類木材或木製品。

### 3. 盡職調查義務

EUTR規定在歐盟市場上放置木材或木製品時進行盡職調查。維護並定期評估盡職調查系統，包括三個主要要素：資料取得、風險評估和風險減緩。日本規定營運商必須制訂「判斷標準」，確保使用合法伐採的木材，而盡職調查提供基本指導。韓國則無說明進行盡職調查的義務，但該法案要求木材生產商進口、分銷、生產和銷售合法伐採之木材或木製品。法案、執行規則、執行法令或詳細標準中亦未提及盡職調查。但是，如果沒有一個基本的盡職調查系統，進口商將無法提供進口申報所需的合法性文件。

#### 4. 盡職調查系統之資料取得

EUTR要求與產品、收穫國、數量、營運商、貿易商和表明符合適用法律文件相關的具體資料。日本規定營運商必須提供以下文件：類型和樹種、收穫國或地區、重量、面積或數量，木材所有者或者將木材出口到日本的人名稱和地址、證明木材是按照收穫國的法律法規收穫之文件，及對於在日本收穫之木材，證明其符合日本法律法規之文件。韓國林業署頒布了確定進口木材合法性的詳細標準，以下文件將驗證木材和木製品是否合法：原產國簽發的伐採許可證（據理解，詳細標準中的「原產國」意同「收穫國」）、森林管理委員會頒發的證書、森林認證認可計畫（PEFC）、PEFC認可的計畫或符合ISO 17065的國際認證體系頒發的證書、韓國林務署根據韓國與原產國之間的雙邊協商認可的文件或證書、FLEGT許可證或出口許可證，用以證明合法性。同時，進口商必須提交任一上述文件作為其進口申報證明。

#### 5. 盡職調查系統之風險評估

EUTR已定義風險評估標準。遵守適用的法例可確保非法伐採特定樹種的普遍性、非法伐採的普遍性或收穫國的做法，制裁和供應鏈的複雜性。日本雖有盡職調查，但卻無定義其風險評估標準。韓國未規定進行盡職調查的義務，但韓國林務署在核實木材進口

的合法性時進行風險評估。韓國林業局還可以要求簽發合法性文件的國家核實營運商提交文件的準確性和真實性。

#### 6. 盡職調查系統之風險減緩

EUTR表示當風險不可忽略時，應實施風險減緩程序，如附加額外資料或第三方驗證，以盡量降低風險。日本雖然沒有要求風險等級，但盡職調查要求在最初收集資料時無法確認合法性的情況下收集額外資料，並以相關法例規定，未經證實之木材不得加工處理，但如果公司指定未經證實的木材，則仍然可以使用未經證實之木材。韓國林務署將根據在核實木材進口合法性時進行的風險評估，向韓國進口商提供有關高風險的資訊。韓國林務署希望營運商採取行動應對風險。如果進口商沒有採取額外行動，該進口木材將無法入關。

#### 7. 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）之CITES證書和FLEGT許可證

EUTR將FLEGT許可證或CITES證書所涵蓋的木材和木製品視為合法伐採，但在日本卻不被視為合法性證明。韓國詳細標準認可FLEGT許可木材為合法伐採，但未提及CITES證書。然而，「野生動植物保護和管理法」第16條規定，意圖出口或進口全球瀕危物種及其加工產品者，應獲得環境部長的許可。



## 8. 第三方認證狀態

EUTR認為第三方認證可用於風險評估，但與FLEGT許可證或CITES證書的狀態不同。日本基本政策規定，營運商可以使用利用森林管理認證計畫和產銷監管鏈（Chain of Custody, CoC）認證計畫的認證方法作為確保合法伐採木材使用的措施。韓國詳細標準認可FSC證書，PEFC及其認可的計畫或國際認證體系頒發的符合ISO 17065的證書作為合法性證明。

## 三、相關資訊和傳播支援

### 1. 資訊交流和傳播

EUTR的盡職調查要求營運商負責收集資料。歐盟成員國在歐洲委員會的協助下，可以促進非法伐採資訊的交流和傳播，以協助營運商評估風險。日本基本政策規定政府應收集有關日本和海外木材等的生產和分配等資訊，以及日本和生產國森林、貿易及分配的永續利用之相關法律法規。日本農林水產省（Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, MAFF）的網站包括有關日本、印尼、馬來西亞、巴布亞新幾內亞、所羅門群島、越南，俄羅斯聯邦（俄羅斯遠東）、美國、加拿大、歐盟、中國大陸和智利的國家特定資料。除此之外，它還提供有關第三方認證，EUTR、美國雷斯法案和澳大利亞非法伐採禁令法案的資訊。韓國方面，政府應透過網路和其他媒體傳播資訊，以提高措施的複雜性和

效率，以確保使用合法伐採的木材等。此外，如有必要，政府應向營運商提供必要的指示和建議。透過木材來源國當局提供的資訊，韓國林務署編制了特定指南，以幫助營運商了解韓國主要來源國的木材合法性。截至2018年10月，韓國林務署網站上提供了42個針對具體國家的指南。

### 2. 宣傳推廣

在法案推廣方面，歐盟委員會及成員國或主管部門沒有關於推廣活動的具體條款。日本基本政策草案規定，為促進營運商的註冊，政府應參與推廣註冊制度，以及收集註冊營運商的資料及闡述良好的實踐。此外，政府應努力向公眾宣傳和教育其與營運商和相關組織等的合作。具體而言，政府應透過組織研討會、分發宣傳品，和透過互聯網和其他媒體提供資訊以及透過其他方式參與教育和公眾意識活動。韓國法案規定縣市和地方政府應努力促進木材的永續利用，透過制定和實施促進木材使用文化和教育，以及穩定供應木製品的措施以實現目標。

## 結語

無論歐盟、日本或韓國，該國政府在木材合法性的推動上，均扮演著重要的角色。歐盟經過立法和修法，始推動木材合法性，法案亦成為國際三大木材合法性法規之一，日本政府在促進營運商註冊和法案實施方面發揮著重要作用，而韓國實施木材合法性法

歐盟、日本和韓國之木材合法法案比較

特徵	EUTR	日本	韓國
1. 非法木材	V	V	V
2. 收穫國	V	△	△
3. 適用法律	V	△	X
4. 產品含蓋範圍	V	V	V
5. 回收木材	V	V	X
6. 營運商與貿易商	V	V	X
7. 營運商檢查	V	V	V
8. 違規行為之處罰	V	V	V
9. 盡職調查義務	V	V	△
10. 盡職調查系統之資料取得	V	V	V
11. 盡職調查系統之風險評估	V	X	△
12. 盡職調查系統之風險減緩	V	△	△
13. CITES 證書	V	X	X
14. FLEGT 許可證	V	X	V
15. 第三方認證狀態	V	V	V
16. 資訊交流和傳播	V	V	V
17. 宣傳推廣	X	V	V

註：V＝明文規定、△＝無明文規定，但有類似要求、X＝無明文規定，資料來源：本文彙整自FLEGT (2017, 2018)

案，成為亞洲第一個透過強制性立法來規範木材合法貿易的國家，是減少亞洲市場非法木材重要的一步（Saunders and Norman, 2018）。99%以上的木材需求來自進口的臺灣，應及早因應此一木材合法性要求的趨勢，因此制訂木材合法性制度或法規實刻不容緩。但建立新法規相當耗時費力，且需要較長的磨合期，臺灣若要實施木材合法制度或法案，應可參考日、韓兩國的經驗，可由現有的法規中增列能證明木材及木製品來源合法及相關罰則的資訊。在制訂過程中，除林業部門外，由於涉及木材等原物料之進出

口、國內相關廠商產業鏈之監管與認證標準之建立、政府部門之採購、同時也涉及國外非法來源之資訊交換等，因此宜應先就非法伐採及相關貿易等定義先進行確認及建立共識，由產官學研共同形成具體的行動方案，以因應此一議題。另除行政部門之合作與聯繫外，應加強國內廠商之輔導與能力建構，同時給予必要之協助，以降低出口風險（林俊成等，2019）。🏠

（參考文獻請逕洽作者）