

# 第八章

## 结论

主笔作者: Daniela Kleinschmit, Stephanie Mansourian,  
Christoph Wildburger

特约作者: Tim Boekhout van Solinge, Benjamin Cashore,  
Paolo Omar Cerutti, Jianbang Gan, Sina Leipold, Pablo Pacheco, Benno  
Pokorny, Andre Purrett, Metodi Sotirov, Luca Tacconi

本报告提供了关于非法采伐及相关木材贸易的文献综述，并尝试对目前的研究成果进展进行科学的分析。**非法采伐及相关木材贸易现象充满复杂性和多面性。**“非法采伐”一词已被广泛应用，它并非只特指某一项活动，而是涵盖了又名为“非法森林活动”的量级巨大的各项活动。这些活动包括违背公众信任的行为（例如行贿或使用暴力以牟取个人利益）、侵犯产权（公共产权、集体产权或私人产权）和违规行为（尤其是与森林经营、木材加工或财务/税务有关的违规行为）。

非法采伐的定义已日趋多样化，而且评判非法采伐的方法也各异。**考虑到这篇报告的目的，我们将非法采伐及相关木材贸易定义为“所有不符合国家和地方法规的与木材采伐、加工和贸易相关的活动”。**这个宽泛的定义涵盖非法森林活动的三个维度：1.“森林的非法转变”，即违反土地利用法律法规并且/或者在无需执照的情况下开垦林地；2.“非正式采伐”，这种森林采伐经常是由小型的、未获法人许可证的企业进行的，当法律要求木材采集需要持有法人许可证、登记备案和/或执照时，依照定义，这种类型的采伐便会导致非法活动；3.所有其他形式的非法森林活动，包括非法木材贸易。

**非法采伐近来被认为是一种有组织的跨国犯罪，因此国际联合执法获得越来越多的支持。**证据表明，非法采伐涉及的行为主体类型迥异，包括合法和非法的企业家、公司、“传统的”不法分子甚至国家主体和各部门之间相互配合和勾结共谋。在一些地区，有组织的森林犯罪可能是极其暴力的，并与战争及武装冲突的融资筹款有关。

**由于非法采伐的特性，它很难被量化和长期监控。**虽然不同的研究提供了令人震惊的数据，但基于当前的信息和知识，由于采用的定义、假设和方法各不相同，在不同地域和时间之间进行直接比较是困难的。现有研究中使用的用来量化非法采伐及相关木材贸易的方法并不总是很清晰，并且不同的非法森林活动可能采用不同的评估方法进行监测，这

将给对不同时间段的量化和比较评估带来困难。因此，量化必然只能是近似的，当前评估的每年全球非法采伐市场值在 100 亿美元到 1000 亿美元之间。

当把国内木材市场纳入考虑因素时，量化非法采伐变得更加复杂，因为由于历史的因素，国内市场并没有像国际市场一样受到常规而全面的监控。**然而，现有数据表明在非法和非正规生产的木材和木材产品消费中，国内市场占有最大份额；**事实上，评估表明仅有很小份额的非法和非正规生产的木材和木材产品进入了国际市场。跟软木材相比，硬木木材的非法采伐和贸易更常见。跟合法木材产品相比，非法生产的木材产品（除了锯材以外）更有可能被进行非法贸易。在非法产品和贸易中，胶合板占最大比例，而且几乎所有的非法硬木胶合板都用于出口。全球市场包括了生产国、中转国、加工国和消费国。国内的、区域的和全球的合法和不合法的木材产品市场是互连的，这就给监测和解决非法采伐及相关木材贸易带来了更多的困难。

**非法采伐及相关木材贸易中，少数一些国家占主导地位。**中国已经变成世界最大的木材产品进出口国家，中国和印度近期取代了欧盟、美国和日本，成为主要的进口国家。2014 年，主要的合法和非法的热带木材生产国是巴西、印度尼西亚和马来西亚。日本仍然是最大的热带硬木木材制造的胶合板的进口国。至于出口方面，东南亚占非法圆材和锯材出口的一半以上（以缅甸和老挝为主）。在南美洲非法来源的圆材和锯材出口中，巴西占绝大多数，美国、欧盟和中国是其主要的出口目的地。由喀麦隆、刚果民主共和国和刚果共和国出口的圆材和锯材逐渐增加，2012 年以来，中国超越欧盟成为从刚果盆地进口圆材和锯材最多的国家。在大洋洲，巴布亚新几内亚扮演了主要角色。**然而，非法采伐并不仅限于热带森林：在温带或者北方森林地区也同样发生，例如，俄国已经逐渐成为温带和北方森林非法木材的主要来源。**

认识非法森林活动的驱动因素对制定有效的治



图注：在婆罗洲腹地，大量木材从印度尼西亚到马来西亚进行非法交易。在印度尼西亚 Betung Kerihun 国家公园非法采伐的梅兰蒂木木材正在等待被贩运到附近的马来西亚（沙捞越）。照片©Tim Boekhout van Solinge (2005)

**理对策很必要。**通常，非法采伐、森林退化和毁林的要因是有重叠的。由于地方、国家和全球层面的社会、经济、政治、文化和技术进程间复杂的相互作用，农村地区的林地被转变。这核心上主要是一些受到经济和文化背景影响、在不力的管理下培养的土地使用者。许多非法土地使用背后都存在着经济主体之间的权利不均衡，而且往往是经济和政治精英从中获益最多。

**土地使用权的争夺和矛盾是非法采伐、森林退化和森林丧失的深层原因。**尽管世界上 86% 的森林是公有的，但实际上，在全球范围内，大约有 60% 的土地和资源是按惯例管理的，其中不到五分之一是被正式认可的。热带地区的许多木材生产国家已开始投资于土地使用权的认证，以减少土地冲突，提高土地使用者的利益，以更可持续地管理他们的资源，并促进森林活动的控制。**非法采伐的另一个重要的原因是道路建设，这也是于大多数国家的经济发展模式的核心。**在森林区域，修建这些道路经常是用于服务于森林转变产生的大量农业经济。

腐败、监管不足和执法力度不足、财政激励措施有限、监管过度、对传统森林使用者的潜在能力的无知以及从城市角度对经济增长的短期关注都表明，迄今为止阻止非法采伐的努力仅取得了很有限的成功。虽然这些经常发生在森林资源丰富但体制不完善的国家的非法森林活动可能带来短期利益（对特定的群体来说），但会影响到长期的经济繁荣，且经常侵犯到人权。

**非法采伐的社会、经济、政治和环境影响是多层面的，是通过不同途径相互交织和相互依存的。**将特定的影响归咎于非法采伐是有挑战性的，这一部分是由于合法采伐和非法采伐影响的相似性。非法采伐与木材贸易被认为对环境有尤为负面的影响，并导致巨大的财政收入损失。然而，可能并不是所

有的影响都是负面的，至少从特定的利益相关者角度或只考虑短时间影响时是如此的。例如，非法采伐可能使当地人从当地森林获得一些急需的收入。在其他情况下，非法采伐可能为生产投资和社会服务提供资金，例如将森林非法的转变更为盈利的土地利用方式。

非法采伐的影响可以是直接的、间接的和累积的，并且经常彼此之间互为因果关系，很难理清。而且，这些影响经常与**农业经营和耕作等林业以外的因素相互作用，使得它们的影响被放大。**直接影响更容易被观察和测量，间接影响比较不明显。由于时间滞后，以及直接影响与间接影响间、或者其他背景因素间的更为复杂的因果关系，累积的影响更难判断。

非法采伐的**社会影响**是复杂的。小农、当地居民、无地产的和传统的群体可以通过进行违反国家法规的木材采集来获得利益，因为这能为他们提供额外的急需收入和资源。同时，由其他群体（例如，由木材企业或者犯罪网络）进行的非法森林活动常常对当地居民施压，以在不平等的市场中进行操纵。

非法森林活动的**经济影响**包括木材市场的扰动和随后的对价格和利益分布的负面影响，以及对木材储量的低估。虽然非法采伐带来了工作机会和收入的增长，这其中一部分也造福了当地，但非法采伐作业给工人的报酬往往较低。非法森林活动同样造成严重的国家税收流失，并导致木材储量的损耗，更会减低经营现存森林相较于经营其他土地利用类型的经济吸引力。

**政治影响**包括持续的腐败行为削弱森林管理政治制度，促使治理不善的恶性循环（腐败的个体通过非法收入获得权力，然后维持不良的治理以继续获得收入和获得更多的权利）。另外，非法采伐还加剧了公共资源的侵吞。

非法采伐的**环境影响**非常显著，但是很难把它从合法采伐中分离出来，由于非法采伐不等同于不可持续的森林经营，因此就更难把它的环境影响与合法采伐区分。但不管怎样，由于非法采伐，特别是森林的非法转变可导致的环境影响包括：碳迅速流失、生物多样性丧失，以及水分流失和土壤侵蚀的加剧。

造成特定影响的不同影响途径可以区分为：**1.大规模非法采伐**——企业通过合法途径进入森林，但是以多种方式违反规定进行的非法采伐，这导致对森林进行了更大范围的干预，虽然带来短期的税收，但是同样伴随大量国家损失和森林退化。**2.小规模及手工生产**，产生的影响难以概括，因为它们是一群非常复杂的行为主体（以不同的规模和强度水平实施不同的管理实践），这带来短期的经济利益和导致缓慢的森林退化过程。**3.森林非法转变为农业用地**带来非常不确定的影响，这种影响取决于土地转换是开发大范围的植被还是更传统的小规模农耕系统。根本上，非法的森林转换虽然对当地居民生计和食品安全有负面和正面的双重影响，但是很可能



对森林产品和森林服务产生严重的负面影响。

一些世界的、区域的和国家的治理对策已经旨在解决非法采伐及相关木材贸易，例如森林执法与行政管理（FLEG）、《森林执法、施政和贸易行动计划》（FLEGT）或者消费国的国内法规禁止主要市场对非法木材的进口（包括美国、欧盟和澳大利亚）。它们包括消费国的、生产国和消费国之间的法律制定，土地所有制的改进和税收减免。包括利用遥感的森林信息系统等在内的培训和能力建设，同样是解决非法采伐的重要工具。全球认证举措和碳市场已经变成鼓励合法开发利用的手段。虽然这些政策在一些生产国带来了经济影响，但是它们的影响还是较弱的，因为大部分非法木材是在国内进行交易。而且，仅在非常有限的地理范围内的有效的合法性验证可能导致非法木材流向管理更薄弱的市场。

旨在打击非法采伐及相关木材贸易的政策在执行带来了多种问题。在某些情况下，合法性验证程序由于其在遵守和验证过程中的复杂性，会对小规模伐木者带来负面影响，并且/或者逐渐损害土著群体和其他能力较弱的社会成员的权利，因为这些群体对这些程序的理解和执行能力有限。此外，执法不力经常也是一个问题，一部分是由于能力、技术、后勤或其他原因。木材商品链仍然缺乏透明度和确保木材合法性的可追溯性。木材取证等技术手段可以有助于木材验证和非法木材检测。此外，木材犯罪网络的角色常常被低估。根本上，解决木材犯罪网络和限制他们的犯罪机会需要国际（双边的）警力和司法合作。到目前为止，虽然刑事侦查很少，但已产生了积极的结果，因此表明在其他有严重的和有组织犯罪的地区同样需要更多的（双边）刑事侦查。

认识非法采伐及相关木材贸易的复杂性必然是制定有效的治理对策的关键。不同规模的非法森林活动——“森林的非法转变”、“非正式采伐”和

“其他非法森林活动”，他们的起因和影响结果差异很大。此外，认识是否在非法森林活动中涉及有组织的犯罪很必要，特别是在森林的非法转变和其他非法活动中更是如此。相比之下，非正式的采伐可能是由于破坏本地群体的权利、土地所有权不清和复杂的验证程序和验证体系所导致。事实上，非法森林活动可能是当地居民获得经济租金的唯一方式。因此，当解决不同类型的非法森林活动时，当前的国际和双边的治理对策会造成不同的结果。对不同规模的非法森林活动进行政治认知，以及认识到非法采伐不仅仅是与森林相关的问题，不应该仅仅由处理森林问题的部门和环境部门解决，以上两点是未来通向有效治理对策的关键起点。



泰国热带雨林破坏俯瞰图。

照片©富图力 (Fotolia) : khlongwangchao

