

如何定義木材合法性

- ◎林業試驗所林業經濟組·林俊成 (ljc@tfri.gov.tw)
- ◎臺灣大學森林環境暨資源學系·邱祈榮
- ◎林業試驗所林業經濟組·陶子婕、林幸樺

木材的非法伐採與貿易對全球各地的經濟、環境與社會皆帶來嚴重的衝擊，不僅造成政府收益的鉅額損失，亦是森林破壞與生態退化的原兇，對於森林永續發展更是一大阻力，打擊非法伐採與貿易正成為刻不容緩的全球共同的課題。打擊非法伐採與貿易始於1975年頒布之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），該公約主張利用法律手段阻止瀕危物種的伐採與貿易。而1998年在丹佛召開的八國集團森林行動計畫(G8 Action Program on Forest)探討全球非法伐採的情況並提出應對措施，這是國際首次承諾打擊非法伐採與貿易的行動計畫，有效提升國際對非法伐採與貿易問題的重視，各國紛紛在政策與法規上加強執法，推動木材合法性檢驗及確認程序，確保貿易木材的合法性，展現打擊非法伐採與貿易的決心。亞太經合會(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)於2011年舉辦首屆林業部長會議，強調區域合作的重要，成立APEC非法伐採林木與相關貿易專家小組(Expert Group on Illegal Logging and Associated Trade, EGILAT)，定期召開會議商擬行動計畫，並相互交流國內相關政策、立法、管理等各層面的成果。隨著國際的進程，各國亦紛紛採取相關行動，林產品進口國率先頒布各種法規，阻止可疑來源的木材流入國內市場，帶動木材生產國採取相應措施，一股對

於木材合法性檢驗及確認的風氣正在成形。

然在擬訂相關措施以前，必須明確辨別合法與非法之界線，以做為制度之基石。由於當前並未出現全球統一的木材合法性定義，本文綜覽各國家律法及國際組織對合法木材所提出的定義、歸納共同特徵，掌握滿足合法木材的通用原則，讓未來我國定義合法木材得以借鑑參考。

木材合法性定義方法與原則

訂定木材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、法律兼容性以及公平性。一個國家或地區的林業相關法律是詮釋合法木材的基礎，凡是主權國家都具備自己的法律體系與森林資源經營法規，如此一來，木材合法性在各國之間便存在差異(吳盛富，2011)。其內容應具體且可行，制定過高的標準，只會造成政策操作困難以致無法實現目標。且由於木材合法性定義往後即成為木材合法性監測系統的考據，所以意味著這些定義應可受檢驗，除此之外，其中應該清楚說明所包含或不包含的法律、要求提供可證明合法的標準或證明、這些標準或證明的真實性應容易證實。而國家與地方法規則可能出現衝突，出現不兼容的情形。另外，現行法律也可能無法完善保障所有利害關係人之權益，某些時候甚至犧牲當地居民的資源所有權。如此，在建立定義前必須重新審視法律具體內容，並化解其矛盾之處

(WWF 2012)，並且應同時納入經濟、環境與社會三大面向的永續發展條件(Hewitt 2013)。最後，定義必須隨著時代潮流或政策律法的修改進行調整，例如當定義的法律基礎出現變動、通過木材生產相關的新法律或是某些法律的執行無法被檢驗，當以上情形發生時，必須考慮修改或重新制定新定義(WWF 2012)。

全球關於木材合法性定義

各國的森林法規或森林經營概念存在差異，以致木材合法性要達到統一解釋相當困難。但是非法伐採不會只侷限於伐採行為已是一個全球共識，它一併牽涉運輸、加工、納稅與貿易整個供應鏈，可從目前提出的定義之中找出共同原則，做為過渡市場的基準或行為規範的最低要求。

世界資源研究所(World Resources Institute)對於合法木材(legal wood)簡單地定義為“凡是在不違反外國法、部落法、國家法或國際法下，所伐採、運輸、買賣與販售的木材。”

雨林聯盟(Rainforest Alliance)的SmartWood(SW)機制則分為兩種層次，第一種為合法來源檢驗(Verification of Legal Origin, VLO)，認為凡是通過合法伐採、合法貿易、合法伐採權檢驗，符合法規的木材皆可視為合法木材。其中合法伐採的要求是必須具備合法伐採權利，並且遵守所有國家級與地方級的森林資源管理法。合法貿易則是指木材與木製品在進出口時必須遵守進出口國的相關進出口貿易法，包括繳納稅金與相關費用，此外，貿易活動也不能違反國際公約CITES的規定。合法伐採權要求森林的開採活動必須經過資源擁有者的批准，並且具備森林經營管理與伐採

管理的相關法律或規章所簽發的有效許可證，也可以是執照或類似文件(Rainforest Alliance, 2010a)。第二種為木材守法性驗證(Verification of Legal Compliance, VLC)，在VLO的基礎上另外納入關於環境、社會、經濟友善的要求，是更加嚴格謹慎的標準，除了確認合法來源以外，同時也要求遵守伐採規定、環境保護規定、社會義務以及控制未經許可或非法的活動(Rainforest Alliance, 2010b)。然而VLO與VLC可以說是達成森林管理委員會(Forest Stewardship Council, FSC™)木材合法性標準的墊腳石，先從要求較低的VLO開始，再朝向要求較嚴格的VLC，最終為要求最高的FSC™。

歐盟的木材進口量一向龐大，其於2003年推出森林執法、施政與貿易(Forest Law Enforcement, Governance and Trade, FLEGT)行動計畫，並於2010年公布歐盟木材規章(EU Timber Regulation, EUTR)，主張合法木材應“遵守伐採國所有適用法規的木材，而適用法規是指在伐採國實施、已生效的法規，涉及在合法公布範圍內的伐採、伐採權的支付並包含伐採相關稅金、與伐採相關的環境法、森林法、森林管理和生物多樣性保育法、受伐採影響的土地使用權與第三方權利、林業部門相關的貿易、海關條例(Gordon, 2012)。在FLEGT的規範下，木材出口國應與歐盟簽訂自願夥伴協議(Voluntary Partnership Agreements, VPAs)，保證進口至歐盟的木材皆為合法生產。對照上述之合法木材定義，出口國在簽訂VPA之前，應建構國內合法木材保障體系。

以印尼為例，其建立了屬於自己國家的木材合法性保障系統(Timber Legality Assurance System, TLAS)，該系統對於合法木材的

定義為“若木材的來源、伐採許可證、伐採系統與過程都滿足合法性，並且在製程、加工、管理、運輸以及貿易或交易都符合所有適用法律與規範，該木材即為合法木材(Lammerts van Bueren, 2004)。”

迦納是另一個與歐盟成功簽訂VPA的國家，明定國內的合法木材必須滿足7個標準，包括：

- (1)木材產地：必須正式向木材生產地的擁有者提出申請，經相關部門批准後方可執行開採。
- (2)木材使用權的分配：開採公司或單位必須經過合法手續批准，並擁有林業部門核發的木材使用契約(Timber Utilization Contract, TUC)或是林業委員會(Forestry Commission, FC)核發的伐採許可證。
- (3)木材伐採活動：伐採公司或對必須遵守相關法律規定來實行伐採作業。
- (4)運輸：木材的運輸必須完全符合法規。
- (5)木材加工：加工設施必須經過FC認可，同時勞資關係也必須取得有法律效力的文件。
- (6)交易：所有出口公司都必須持有木材經銷許可證。
- (7)財政監管制度：必須確實繳納所有出口或經銷木材過程中所需要的稅金、手續費或土地使用費。

另外，有些國家推動採購政策(Timber Procurement Policy, TPP)，管制國內單位的木材消費行為，英國的TPP 說明木材的伐採必須滿足生產國所有與伐採有關的法規，且合法木材亦須滿足下列4點要求：

- (1)森林所有者/管理者合法行使所有權。

- (2)所有森林經營者或承包商都必須遵守當地與國家法律，法規範圍包括相關的管理、環境、勞工福利、衛生與安全、以及第三方的產權與使用權。

- (3)所有款項或稅金皆已支付。

- (4)遵守國際公約CITES的要求(WWF 2006)。

英國Proforest 機構將FLEGT的VPAs、EUTR以及英國、丹麥、比利時與荷蘭的TPP進行木材合法性的定義比較，認為可概括成下列5個要項(Proforest, 2011)：

- (1)合法的伐採權。
- (2)遵守一切關於森林管理、環境、勞工與福利、衛生與安全的法規。
- (3)遵守一切關於稅金與特許權的法規。
- (4)尊重受伐採影響的土地與資源的產權或使用權。
- (5)遵守貿易與出口程序的要求，包括CITES。

然而，這些要項會成為這些國家或地區對於合法性定義的共識並非巧合，因為這些地區都屬於歐盟體系，所以在俱備相同目標與理想的前提之下，所建立的定義必然有高度相似性。

除了國家會透過政策的制定或法律的規範來為木材合法性把關，許多認證機構也推出自願型合法性認證機制(voluntary legality verification systems)，雨林聯盟的SW即是其中一員，此外還有SGS的木材合法性與可追溯性驗證(Timber Legality & Traceability Verification, TLTV)、BV(Bureau veritas)的木材來源與合法性(origin and legality of wood, OLB)、SCS(Scientific Certification Systems)的合法伐

表1 各方木材合法性定義比較

Proforest	FLEGT VPAs	EUTR	英國、丹麥、比利時與荷蘭TPP
合法的伐採權。	依法劃分伐採區，遵守法律規定伐採權限。	木材伐採權必須發生在合法公布範圍內。	森林所有者/管理者合法行使所有權。
遵守一切關於森林管理、環境、勞工與福利、衛生與安全的法規。	遵守關於森林管理的要求，包括環境、勞工、社區福利相關法規。	遵守伐採相關的環境法、森林法、森林管理和生物多樣性保育法。	森林經營者或承包商都必須遵守當地與國家法律，包括以下相關法規： (1)森林管理 (2)環境 (3)勞工與福利 (4)衛生與安全 (5)第三方產權與使用權
遵守一切關於稅金與特許權的法規。	遵守木材伐採與貿易相關的稅法、進出口關稅、特許費等費用。	伐採權的支付並包含伐採相關稅金。	所有款項或稅金皆已支付。
尊重受伐採影響的土地與資源的產權或使用權。	尊重受木材伐採影響的土地與資源所有權或產權。	受伐採影響的土地使用權與第三方權利	遵守”第三方”產權與使用權(同前述)。
遵守貿易與出口程序的要求，包括CITES。	遵守貿易或出口程序要求。	林業部門相關的貿易、海關條例。	遵守國際公約CITES的要求。

來源：Proforest (2011)

採驗證(Legal Harvest Verification, LHV)與Certisource的合法性認證系統(legality verification system)等。其中TLTV與SW都分別具備合法性認證(VLO)與守法性認證(VLC)兩階段性驗證服務，Proforest將此七個驗證系統的木材合法性定義對應前5大要項，且將第五項進一步切割成「遵守貿易與出口程序要求」以及「遵守國際公約，例如國際勞工組織公約(International Labour Organization, ILO)、生物多樣性公約(Convention on Biological Diversity, CBD)、CITES等」，形成六項標準，對應結果如表2。

可看到除了SW 與TLTV的VLO，其餘5個自願型合法性認證機制基本上都涵蓋了此6項標準。相對上，VLO僅提出遵守所有關於當地國家級與地方級的森林資源管理法，未

擴及勞工、福利、衛生等其他層面的法規，所以在第二項的表現上僅屬於部分包含。然而兩個VLO之間亦有些許差異，TLTV的VLO並未特別強調必須遵守貿易與出口程序要求，僅規範不得違反相關的國際公約，可算是最簡易之驗證機制。綜上所述，無論是國家型或自願型合法性認證機制，對於合法木材的定義大抵包含了這5或6項標準。

結語

永續林業應體現對環境與社會負責的森林管理及貿易，木材合法性只是實踐此終極目標的前置作業，未來期許產業能超越法治規範，自發地保育森林並為下一世代留下資產。現階段而言，合法的木材貿易已成為林產業的

表2 各機制所包含的合法性範疇

標準	SGS- TLTV		雨林聯盟-SW		SCS	BV	Certi-source
	VLO	VLC	VLO	VLC	LHV	OLB	
1. 合法的伐採權。	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. 遵守一切關於森林管理、環境、勞工與福利、衛生與安全的法規。	⊙	✓	⊙	✓	✓	✓	✓
3. 遵守一切關於稅金與特許權的法規。	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4. 尊重受伐採影響的土地與資源的產權或使用權。	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
5. 遵守貿易與出口程序要求。	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓
6. 遵守國際公約，例如ILO、CBD、CITES。	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
符號代表：✓完全包含；⊙部分包含；×完全不包含。							

來源：Proforest (2011)

重要核心，定義木材合法性只是首要步驟，如同建設之藍圖，而有待各產業的行動以及配套的驗證體系上路，才能真正確保合法性之落實。然而健全的藍圖是後續作業完善發展的基礎，不得不審慎從之。木材合法性定義不盡相同，然而最基本皆要求相關業者遵守相關法律規範，例如VLO系列。進一步應朝永續經營驗證發展，除了恪守法律外，應兼顧環境、社會與經濟，例如VLC系列、OLB及LHV等。總而論之，木材合法性的定義原則，必須具備可實現性、可操作性、法律兼容性以及公平性，進而參考各國及各認證機構之定義內容，可歸納出5大項基本要求，分別為

- (1)合法的伐採權。
- (2)遵守一切關於森林管理、環境、勞工與福利、衛生與安全的法規。

- (3)遵守一切關於稅金與特許權的法規。
- (4)尊重受伐採影響的土地與資源的產權或使用權。
- (5)遵守貿易與出口程序的要求，包括CITES。

臺灣目前尚未建立木材合法性驗證機制，但是將來這股全球對合法木材要求的潮流必定會衝擊臺灣的木材進出口貿易。國內建構因應機制為當務之急，首要步驟便是確立合法木材的定義，建議政府在定義合法性以前可參考前述5大要項，並進一步針對國情做調整，提出國際認同且兼容本國法律規範的木材合法性定義，為臺灣的木材管制體系開啟全新的一頁。⊗