



中国：森林施政、市场和贸易行动概览

2010年11月



欧盟森林执法、施政和贸易行动计划亚洲区域支持项目

前言

欧盟委员会（欧盟）于 2003 年启动了森林执法、施政与贸易（FLEGT）行动计划。该计划的目的是不仅仅是减少非法毁林，还致力于促进森林良政，以利于消除贫困并促进自然资源的可持续经营。

欧洲森林研究所（EFI）是一个总部设在芬兰的国际研究机构，在泛欧层面引导、提倡和协调林业研究网络。在其政策和施政项目下，EFI 协助欧盟执行森林执法、施政和贸易行动计划。2007 年欧盟 FLEGT 项目办公室成立，由 EFI 负责和管理。该项目办的主要任务是（1）支持欧盟与热带木材生产国之间签订和执行 FLEGT 行动计划“自愿伙伴协议（VAPs）的双边进程，（2）在亚洲实施欧盟 FLEGT 行动计划的区域支持项目。

EFI 欧盟 FLEGT 亚洲区域办公室（FLEGT 亚洲）于 2009 年 10 月正式成立。FLEGT 亚洲与亚洲现有的区域进程及合作伙伴寻求合作并建立协作增效机制。

EFI 在与欧盟紧密合作的基础上管理 FLEGT 办公室并开展相关的工作。

FLEGT 亚洲的目标

FLEGT 亚洲的目标是通过直接支持欧盟 FLEGT 行动计划，在亚洲推动良好的森林施政、帮助消除贫困和促进自然资源的可持续经营。

策略

实现该目标的策略集中在促进和协助合法木材的国际贸易，包括亚洲区域内贸易和亚洲向其他消费市场的出口。尤其是提高对主要木材消费市场新兴需求的理解，并促进应用相关体系，帮助亚洲木材和林产品的买卖双方满足新兴需求。

工作计划

实现项目目标的工作计划包括三个阶段：

1. 信息收集

亚洲各个国家的基础信息（贸易数据、产品物流、未来预期、利益相关方和干预策略）。收集整理该地区制造商、加工商、出口商及其主要出口市场消费者的信息。这些信息将用于制定培训和交流材料；进一步界定即将开展的能力建设的类型（谁是目标受益者和培训需求是什么），并为 3 年项目期的监测提供基准信息。

2. 能力建设

第二阶段是为改善森林施政来加强各国及整个亚洲区内主要机构（公司、贸易协会、非政府组织、政府机构和海关等）的能力建设，以满足既定的市场需求。能力建设的活动形式包括培训（个体层次上的培训、培训师培训、研讨会、试点研究如单条木材供应链和木材合法验证等）、资讯传播和交流（巡回展览、小型会议、交流材料和网站等）。

3. 海关和地区合作

根据市场需求来支持区域贸易和资助海关能力建设的工作，将在与亚洲区域内其它项目合作的基础上开展。

本报告属于（1-2）阶段活动的一部分，由 FLEGT 亚洲资助。

地址：欧洲森林研究所（European Forest Institute） - FLEGT 亚洲区域项目

c/o Embassy of Finland, 5th Floor, Wisma Chinese Chamber, 258 Jalan Ampang, 50450 Kuala Lumpur

电话：+603-42511886；传真：+603-42511245

网址：www.efi.int/portal/projects/flegt, www.euflegt.efi.int

中国： 森林施政、市场和贸易概览

孙秀芳 Kerstin Canby

森林趋势
FLEGT 亚洲区域项目
2010 年 11 月





森林趋势是一个总部设在华盛顿的非赢利组织，其使命是通过促进来源于广泛生态系统服务和产品的激励措施来维护、恢复和改善森林和与其相连的自然生态系统以及延续生命的进程。特别地，森林趋势寻求促进碳汇、水源和生物多样性的综合发展，以利于为当地社区和自然资源的其它管理机构带来真正的保护成果和利益。

致谢

作者感谢 Michael Jenkins 和森林趋势的其它成员给予的支持和帮助，特别感谢 Christine Lanser 在研究方面以及 Anne Thiel 在表格制作和设计方面给予的帮助。同时感谢在收集数据过程中给与大量帮助的中国同事，特别感谢大自然保护协会/亚洲负责任林业与贸易项目（TNC/RAFT）中国办公室的陈晓倩博士，森林协会（TFT）中国团队的邓志新博士，世界自然基金会（WWF）中国办公室森林项目的韩峥主任，世界自然保护联盟（IUCN）中国联络处的黎佳女士和绿色和平中国办公室的易兰女士，分享各自机构的相关活动和认识。

目 录

1. 引言与主要发现.....	7
2. 国内和国际市场对林产品需求不断增长.....	14
2.1 持续增长的国内需求.....	14
2.2 国际需求的增加.....	16
3. 原材料来源.....	22
3.2 进口.....	24
4 中国的林产工业.....	29
4.1 行业结构.....	29
5 中国主要销售市场对合法或可持续木制品需求的转变.....	33
5.1 法律措施和采购政策.....	33
5.2 对于中国出口商来说是市场机遇还是壁垒?	34
5.3 中国合法验证或认证的木材资源.....	35
5.4 企业社会责任 (CSR)	39
5.5 中国境外企业.....	40
6. FLEG 相关进程的利益方确定、认知水平和看法.....	43
6.1 政府部门.....	43
6.2 行业协会.....	44
6.3 木材加工企业.....	44
6.4 学术机构.....	45
6.5 金融机构.....	45
6.6 国内非政府组织.....	45
6.7 国际非政府组织.....	46
参考文献.....	48

缩略词

ABC	中国农业银行
BCM	双边协调机制（欧盟-中国）
BFU	北京林业大学
CAF	中国林科院
CDB	国家开发银行
CFCC	中国森林管理委员会
CNCA	中国国家认证认可监督管理委员会
CNFA	中国家具协会
CNFPIA	中国林业产业协会
CoC	产销监管链
CSR	企业社会责任
CTDA	中国木材流通协会
EP	赤道原则
EU	欧盟
FDI	对外直接投资
FGHY	速生丰产（人工林）
FLEGT	森林执法、施政和贸易行动计划（欧盟委员会项目）
FSC	森林管理委员会
GEI	全球环境研究所
ICBC	中国工商银行
IFC	国际金融公司
MNC	跨国公司
MOU	谅解备忘录
NDRC	国家发展改革委员会
NGO	非政府组织
PBC	中国人民银行
PEFC	森林认证体系认可计划
PNG	巴布亚新几内亚
RA	雨林联盟
RWE	折合原木材积
SFA	国家林业局
SFM	可持续森林经营
SME	中小企业
TFT	森林协会

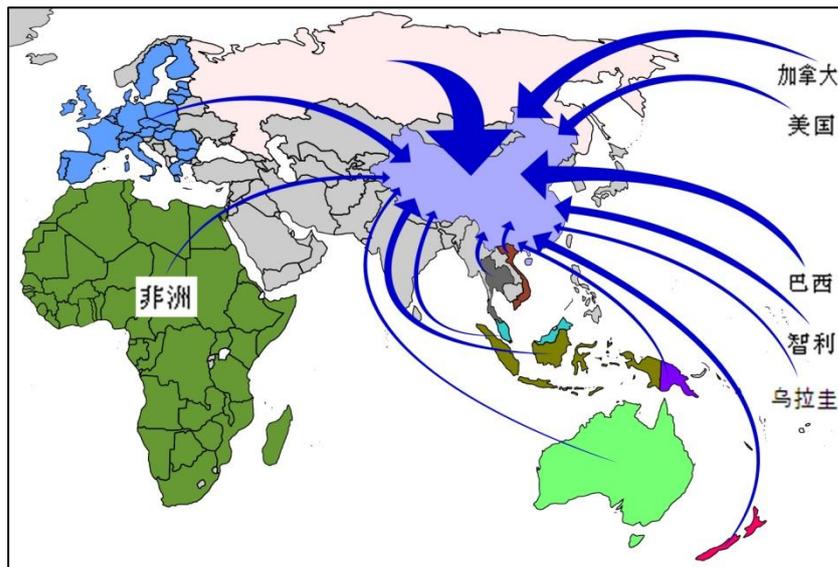
TLAS	木材合法性验证体系
UK	英国
UK SDD	中英可持续发展对话
USD	美元
VLO	合法来源验证
VPA	自愿伙伴协议
WWF	世界自然基金会
WWF GFTN	世界自然基金会全球森林贸易网络

“2007年，中国林产品折算的木材消费总量约3.71亿立方米，但木材产品市场国内供给仅为2.02亿立方米，实际消费缺口超过1亿立方米”

“预计到2020年，中国木材消费总量将升至4.57到4.77亿立方米，木材供应缺口将长期保持在1到1.5亿立方米左右。”

——援引国家林业局副局长张建龙在新闻发布会上的发言，中国木制品行业月度市场分析报告（中国木业国际网），2010年10月。

图1：2009年中国林产品进口示意图



数据来源：中国海关统计，由森林趋势编辑整理

注：箭头宽度（单位）=百万立方米折合原木材积

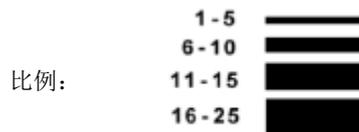
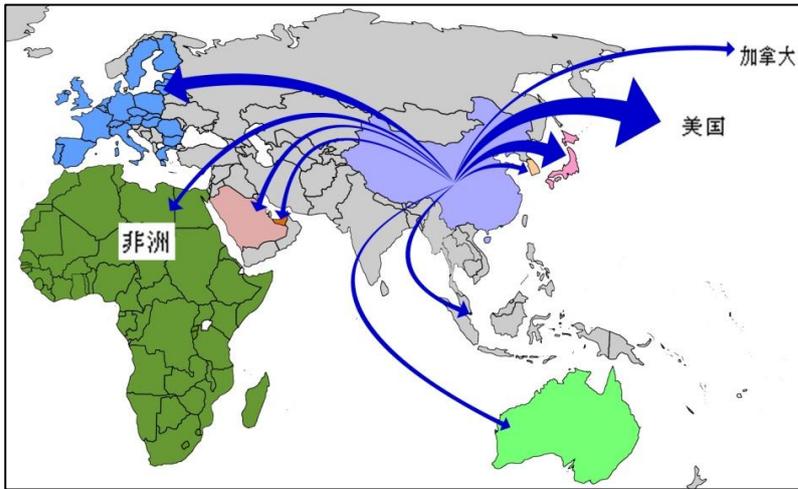


图 2：2009 年中国林产品出口示意图

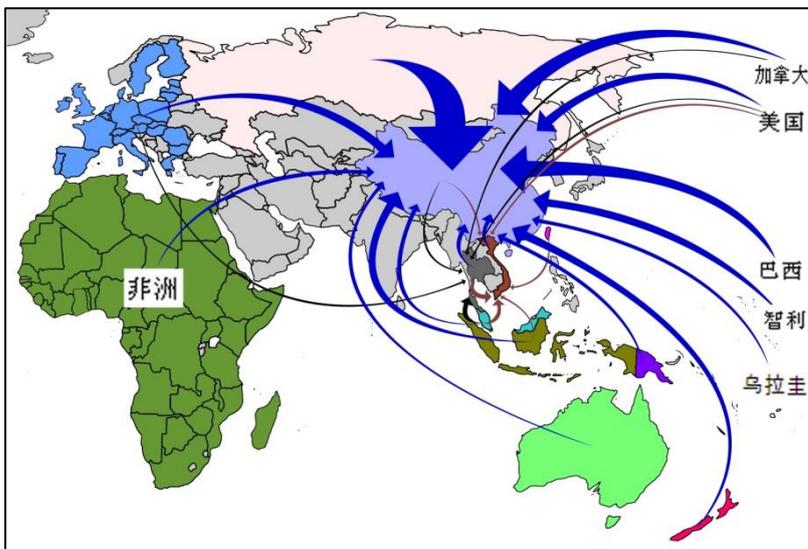


数据来源：中国海关统计，由森林趋势编辑整理

箭头宽度（单位）=百万立方米折合原木材积

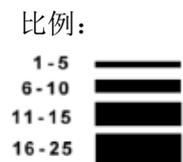


图 3：2009 年中国与亚洲地区制造中心国家越南和泰国的林产品进口对比



数据来源：欧洲森林研究所，由 James Hewitt 整理

箭头宽度（单位）=百万立方米折合原木材积



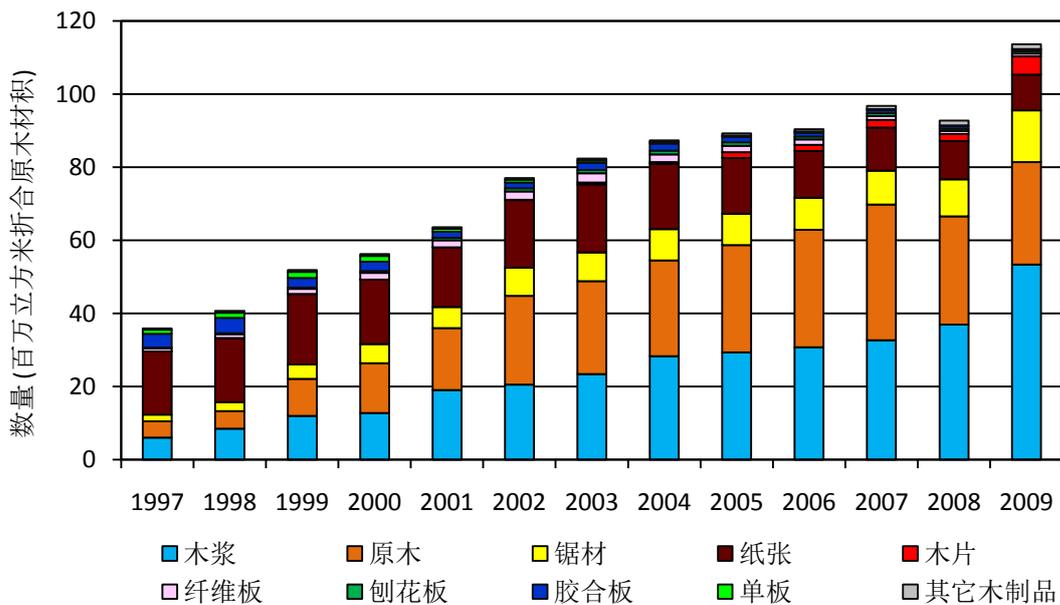
1. 引言与主要发现

2009 年是中国木材行业丰收的一年，木材进口量、产量和市场交易量创下历史新高。贸易数据显示 2009 年中国林产品进口为有史以来最高记录(见图 4)，国内木材采伐量在 2008 年达到历史顶峰值。国内市场迅速发展，出口总量下降的同时出口额相对稳定（见图 5）。在 2008 年到 2009 年的经济低迷期，中国确实出现了大量的加工厂，特别是中小规模加工厂破产或倒闭的情况，这表明整体市场保持相对稳定，行业结构却发生了大幅调整。

纵观全球，木制品行业的分析和销售专家预计中国在未来几年将成为木制品消费增长最快的国家，以继续满足来自美国、欧洲和其它地区，特别是迅速发展国内市场的需求。从地域上讲，全球的经济衰退确实加强了中国与亚洲邻国，特别是东盟国家的贸易关系¹，相对于其它国家如美国和欧洲，中国进口市场保持了相对的稳定。中国的锯材消费量以每年 510 万立方米的速度增长，有望成为全球锯材生产、进口和消费增长最快的国家。

中国迅速增长的木材消耗量必然对全球木材需求产生强烈影响，特别是在全球主要经济体开始从目前的经济衰退中复苏，以及中国出口市场逐渐恢复的情况下。

图 4：中国林产品进口量，按产品划分（百万立方米折合原木材积）



数据来源：中国海关统计，由森林趋势编辑整理²

¹ 中国-东盟自由贸易协定自 2010 年开始生效。

² 除非另有说明，所有的图表和数据都是以中国海关统计数据为基础，由森林趋势编辑整理。

本报告的主要发现包括：

- **2009 年中国林产品进口创下历史新高：**2008 年略微下降以后，中国林产品进口在 2009 年达到了历史新高，其年增长率达到了 22% 的最高点，折合原木材积为 1.13 亿立方米（见图 4）。2010 年上半年，针叶材原木进口量与 2009 年同期相比增长了 17%，再次创历史新高。

目前，中国木材加工行业超过 50% 的原料供应依赖于进口（不包括可回收材料）。中国本身也在大力发展人工林，但是过去几年的进口量（2009 年 1.13 亿立方米折合原木材积）一直相当于或高于中国国内商品材³的最大产量（2008 年 0.81 亿立方米）。中国的人工林主要是杨树、杉木、桉树、马尾松等，大部分用于胶合板和纸浆造纸工业。中国至少在近几年内，将继续依靠进口热带阔叶材，用以制造高端家具和木地板等。

2009 年林产品进口的大部分增长来自于纸浆和木片，以满足国内迅速增长的纸业发展需求，该行业还在继续建造巨型纸浆和造纸厂。

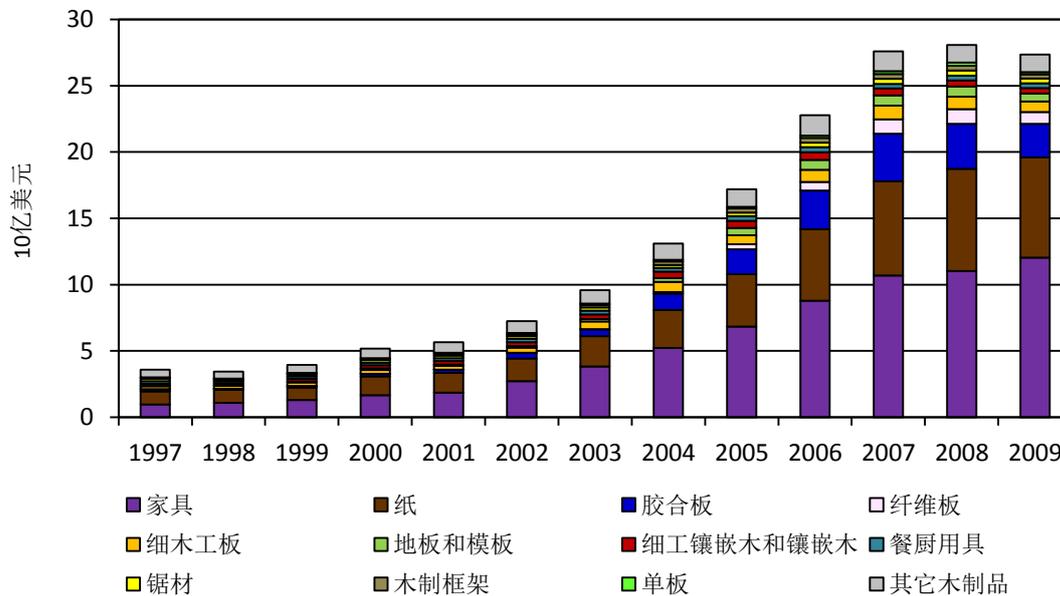
- **中国林产工业结构的转变：**以下迹象表明中国木材加工业正在转型：
 - ◆ 中小型企业的倒闭是 2008 年经济衰退导致的，也有可能是这些中小企业能力有限，无法满足“仓储式”大型零售商如沃尔玛、宜家等企业的要求。
 - ◆ 由于主要木材供应国如加蓬，特别是俄罗斯⁴的木材出口限制和出口关税提高，导致中国对进口木材的依赖程度被迫下降。俄罗斯木材进口量降低带来的供应缺口太大，很难完全被其它针叶材出口国如新西兰的供应所弥补。因此，我们注意到如下趋势：半成品的进口量增大；尽可能使用国产木材，以及在可行的条件下以非木质产品替代针叶材产品。
 - ◆ 对中国国内市场的关注度提高，反映了发达国家经济从衰退中复苏缓慢，而许多新兴市场和发展中国家由于不断增长的国内需求经济恢复强劲这一全球趋势。就中国而言，经济复苏归功于积极的财政刺激一揽子计划。
 - ◆ 由于劳动力成本增加，中国在初级加工业方面的竞争优势降低；林产工业将向高端加工产品，特别是面向出口市场的产品加工的整体转变。

³ 国内木材总供给量不仅包括商品材，还包括薪材和超限采伐的木材产量等。

⁴ 2009 年 11 月，俄罗斯政府宣布原木出口关税税率在 2010 年仍将保持在 25%，并有可能延长至 2011 年。提高原木出口关税的政策被延期了。很多以前对俄罗斯进口木材依赖程度较大的企业，为了应对高关税的压力开始发展新的供应商。2009 年，俄罗斯针叶材占中国针叶材进口总量的 68%，低于 2007 年的 91%。2010 年 11 月，有报道称有可能由于俄罗斯加入 WTO 组织，其原木出口关税将被降低或免除。在该报告发布之际，并没有确认关税减免问题的官方消息。

- **2008年,国内木材产量达到历史最高值**,8100万立方米的产量,比2007年增加了16.22%。主要是由于年初的严寒天气,导致对冻死的用材林进行清理,以及2008年四川地震的灾后森林重建计划。数据显示,2009年木材产量回落至6938万立方米,相当于2007年同等水平。
- **林产品出口量下降,但出口额下降不大**(见图5),反映了中国加工制造业可能向高附加值林产品转变。家具和纸制品仍然是出口导向型产业的主要产品。尽管国内胶合板产量大增,但由于更多地关注国内市场,其出口量却逐年下降。随着2010年上半年出口量比2009年同期出现较大增长(例如,胶合板出口增长45%;一季度和二季度纤维板分别增长76%和58%,木制家具增长为16%和29%),这一趋势有可能在2010年发生转变。

图5 中国林产品出口 (按产品)(单位:10亿美元)



- **国内市场是中国林产业的新目标**。2009年,除相对较小的中东市场外,中国是全球主要消费市场唯一增长的国家(如表1所示)。众所周知,中国国内木材消费相对于出口的比例难以准确统计,但是根据木制品咨询公司RISI对经济衰退前的统计,2005年中国生产的木制品约92%在国内市场销售。

表 1：2009 年中国和其他主要市场的林产品消费量增长 (%)

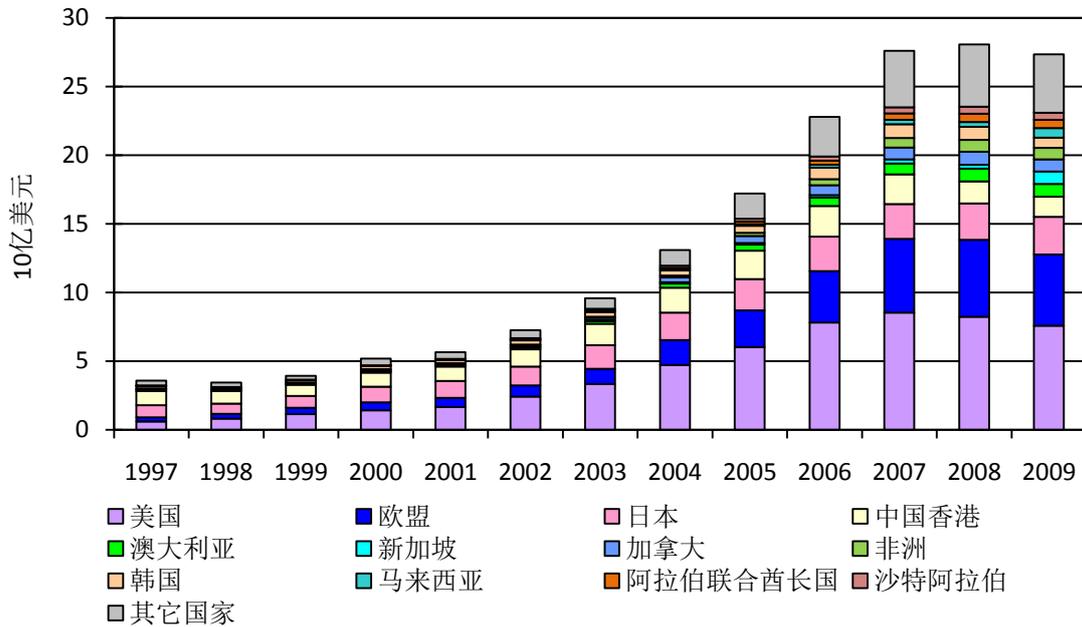
	中国	美国	加拿大	欧盟	日本	中东地区
针叶材	+20%	-23%	-15%	-15%	-14%	+15%
胶合板	+5	-16	-16	-29	-17	+16
刨花板	+2	-5	-7	-13	-12	+3
中密度纤维板	+5	-3	-20	-20	-19	+46
纸浆	+21	-9	-19	-16	-21	-
纸	+7	-5	-2	-6	-14	-
包装纸和纸巾	+2	-21	-2	-16	-13	-

数据来源：林业创新投资，大不列颠哥伦比亚林产品出口市场趋势分析报告，2009 年年度报告。

由于中国政府近来出台的保障房计划，即从 2009 年到 2011 年为低收入家庭提供约 750 万套住房，使得中国未来几年木制品的消费预期持续走高。中国 2009 年财政刺激计划的部分方案包括减税和降低家庭购买住宅和公寓的贷款利率。自四川地震以来，木制结构的建筑更安全的观念被逐渐认可，从而刺激了此类建筑的大量需求。事实上，中国的木材消费，特别是用于新房和整体建筑的木制建筑模板的木材消费，预计可能从 2009 年的 4160 万立方米提高到 2015 年的 7000 万立方米⁵。此外，更有效的木材流通体系正在形成，取代以传统上的地域间的相对隔离和落后的通讯网络为特点的复杂的国内木材市场体系。

⁵ 国际木材市场月度报告，2010 年 6 月-7 月。

图 6 1997-2009 年中国林产品出口（按国别）（单位：十亿美元）



- **中国的主要出口市场不断提高对合法木材的要求：**美国、日本和欧盟仍然是中国家具和其它木制品的主要出口市场。2009 年，中国林产品出口额超过 273 亿美元。美国仍然是中国木制品的最大进口国，进口额高达 75 亿美元。欧盟国家进口额超过 51 亿美元，而日本 30 亿美元。总之，这三个主要地区占据了 中国林产品出口市场 50% 以上的份额。

在过去的 10 年里，上述三个主要市场对能符合各种环境和社会责任要求的产品需求增长迅速。在木制品方面，越来越多的买家要求木制品有木材来源合法或可持续的证据，无论是使用国产材还是进口材，并且这些证据必须是经第三方验证的。一系列与木材合法来源验证相关的进程，欧美等市场上越来越高的消费者意识，以及全球对通过抵制非法采伐和相关贸易来降低对生物多样性和气候变化影响的要求都推动了这一趋势的发展。具体体现在以下主要方面：

- 不断增长的零售商采购偏好
- 欧洲和日本的公共采购政策的实施
- 美国雷斯法案修正案（2008）的实施
- 欧盟木材法案（2010）的出台
- 要求进口商和供应商确认其产品来源的瑞士法律（2010）的出台

面对任何一种市场转变，中国生产和制造商要么努力利用这些新政策带来的机遇，以获取更大的市场份额，要么眼睁睁的看着他们现有的市场份额逐渐变小。由于相当比例的木制品出口到美国和欧盟这样的环境敏感市场，中国的林产工业，就像其印度尼西亚和越南的竞

竞争对手一样，具有潜在的脆弱性，特别是在胶合板、木制家具和木地板方面。要确定中国及其竞争国家的林产工业能否应对和如何应对这些变化，是失去市场，还是把新的市场要求化作市场机遇，有待于后续的进一步研究和监测。

- **中国超过 50% 的木材依赖于进口，而且大部分进口木材来自于森林施政记录比较差的发展中国家。** 原材料来源对中国庞大且快速增长的木制品行业的长期稳定至关重要，这不仅关系到供应的稳定，而且关系到中国面向主要出口市场的信誉风险。就原材料非法的可能性而言，市场参与者认为中国的几个主要的木材原料供应国属于中等至高级别风险⁶ 国家（见表 2 中以红色标出的国家）。

- **尽管对新的人工林土地划分过程中潜在的不规范仍有疑问，中国国产木材整体上被认为是低风险的。** 中国政府控制国产木材的合法性。大多数的利益相关方认为中国的法律是较为合理的并且能充分执行。然而，对一些制造商而言，取得地方层面的木材来源地证明仍很困难。

中国政府近几年开展林权改革，通过加强集体和个人土地使用权制定了一系列的措施用以促进农村发展和森林恢复，包括农民林地使用权。这一改革允许农户向其他人转让土地使用权，包括外来的投资者，只要转让行为是自愿且无利益冲突的。然而，产权与资源研究所（RRI）的近期研究显示，这一措施在地方上经常执行不到位。随着土地需求（农业、林业甚至降低碳排放所需用地）的增加，全球范围内对无视土地权的压力有可能增加。在亚洲的许多国家，土地资源稀缺而宝贵，经济特许用地（包括人工林）的划拨经常引发一系列问题，即当地社区如何参与、自由和事先知情同意程序以及这些社区的长期利益如何得以实现等问题。

表 2 2009 年中国林产品主要供应国（单位：百万立方米折合原木材积）

木制品				原木			
等级	国家	数量	份额	等级	国家	数量	份额
1	俄罗斯	19.5	38.5%	1	俄罗斯	14.8	52.8%
2	新西兰	5.2	10.3%	2	新西兰	4.4	15.7%
3	加拿大	3.9	7.7%	3	巴布亚新几内亚	1.7	5.9%
4	泰国	2.8	5.5%	4	所罗门群岛	1.1	4.0%
5	越南	2.4	4.8%	5	加蓬	1.1	3.9%

⁶ “高风险”通常由市场参与者定义，以风险的市场感觉为基础。这些风险认知通常以某些因素为基础，如一个国家的整体施政情况指标（一般由国际组织如透明国际或世界银行进行跟踪），国家森林施政情况的近期报告，制造商在国际认可的验证或认证进程基础上提供合法性证据的能力等。

锯材

等级	国家	数量	份额
1	俄罗斯	4.46	31.6%
2	加拿大	3.48	24.7%
3	泰国	1.46	10.4%
4	美国	1.33	9.4%
5	新西兰	0.60	4.2%

胶合板

等级	国家	数量	份额
1	马来西亚	0.23	51.9%
2	印度尼西亚	0.12	26.8%
3	俄罗斯	0.02	5.3%
4	日本	0.02	4.0%
5	智利	0.01	2.9%

木浆

等级	国家	数量	份额
1	巴西	11.0	20.7%
2	加拿大	10.4	19.5%
3	智利	7.6	14.3%
4	美国	5.8	10.9%
5	印度尼西亚	5.1	9.5%

纸

等级	国家	数量	份额
1	欧盟	1.96	20.1%
2	美国	1.52	15.6%
3	中国台湾	1.51	15.4%
4	韩国	0.93	9.5%
5	日本	0.86	8.8%

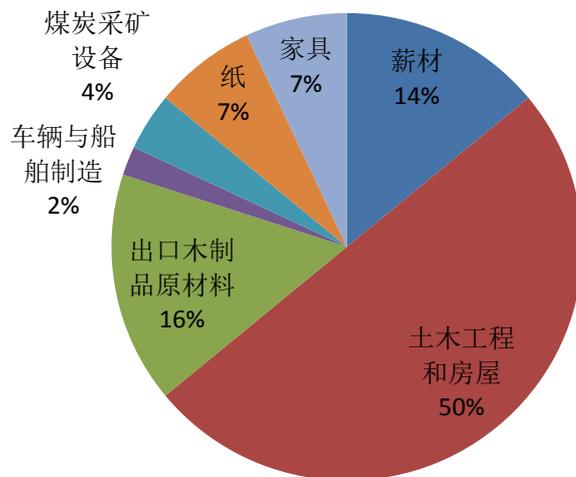
- **造纸业的崛起：**2007 年，造纸行业主要以国内纸浆和废纸为原料，小部分进口纸浆、造纸材（用于漂白牛皮纸浆）和阔叶木浆用于制造出口级的纸张，而这些材料的来源不可知或是来自潜在受威胁的森林。但是由于中国的制造商需要满足国内和国际对高品质纸张不断增长的需求，区域内的人工林种植状况又一直欠佳，传统的废纸资源（美国和欧盟）正在萎缩⁷，这样来自于“高风险”国家的大量原木和木浆可能变得更有吸引力。建议开展更深入的研究以确定这一急速增长的进口原料来源的情况。

⁷ 例如，自 2000 年以来，美国新闻用纸消费量降低了 50%。

2. 国内和国际市场对林产品需求不断增长

众所周知，中国国内总体的消费率相对于其出口而言难以准确统计，但是根据一家木制品咨询公司 RISI 2005 年的估计，中国生产的木制品约 92% 用于国内市场。德意志银行 2007 年的估计值为 84%（见图 7）。

图 7：2007 年中国木材的主要终端产品



数据来源：德意志银行，2007。

然而在经济衰退期之后，这一比例可能已经上升了：从全球来看，研究显示发达国家经济复苏仍然缓慢的同时，由于不断增长的国内需求，密集的经济活动已经在新兴的发展中国家开始了。就中国林产品国内和出口市场的相对消费模式而言，这一趋势显得更加真实。

以下罗列了导致中国林产品需求急剧增长的一系列因素。

2.1 持续增长的国内需求

中国在减少贫困方面取得了巨大成功。在 20 世纪 90 年代中，中国每天收入在 1 美元以下的贫困人口减少了一半，居民可支配收入也稳定增长。中国林产品的核心需求来自于经济持续强劲发展（即改善中等收入阶层的生活条件、重要基础设施和建筑项目等）的自然延伸；木制结构建筑的耐用性优势得以彰显，四川地震后整个建筑行业对木材认可度的提高；以及全国木质建材物流渠道的改善⁸。

⁸ 中国木材物流渠道曾经非常复杂，由上千个有着落后通讯网络、规模不一的特定木材产品市场组成，物流渠道一度混乱和高度的本地化。

所有的这些因素导致了国内林产品，包括纸制品、家具以及其它建筑木制品（胶合板、木地板）需求的急剧增长。从表 3 可以看出，2009 年，除中东地区（从全球看是非常小的一部分市场）以外，中国是唯一一个林产品消费呈现正增长的市场。

表 3. 2009 年中国及其它主要市场的林产品消费增长 (%)

	中国	美国	加拿大	欧盟	日本	中东地区
针叶材	+20%	-23%	-15%	-15%	-14%	+15%
胶合板	+5	-16	-16	-29	-17	+16
刨花板	+2	-5	-7	-13	-12	+3
中密度纤维板	+5	-3	-20	-20	-19	+46
纸浆	+21	-9	-19	-16	-21	-
纸	+7	-5	-2	-6	-14	-
包装袋和纸巾	+2	-21	-2	-16	-13	-

数据来源：林业创新投资，大不列颠哥伦比亚出口市场林产品趋势分析，2009 年度报告。

目前中国木制品人均消费远低于世界平均水平，但是中国木制品消费的增长预期很高，特别是政府保障性住房方案出台后，该方案计划在 2009-2011 年间为城市低收入家庭建造 750 万套住宅。中国 2009 年一揽子经济刺激计划中包括减税和降低家庭购买住房和公寓的贷款利率。仅新住宅建设这一项，中国嘉汉板业粗略估计在未来 3-5 年内，中国建筑、家具和装修的木材纤维类产品需求量约在 10 亿立方米左右（2008 年国内消费量 1.6 亿立方米左右）。

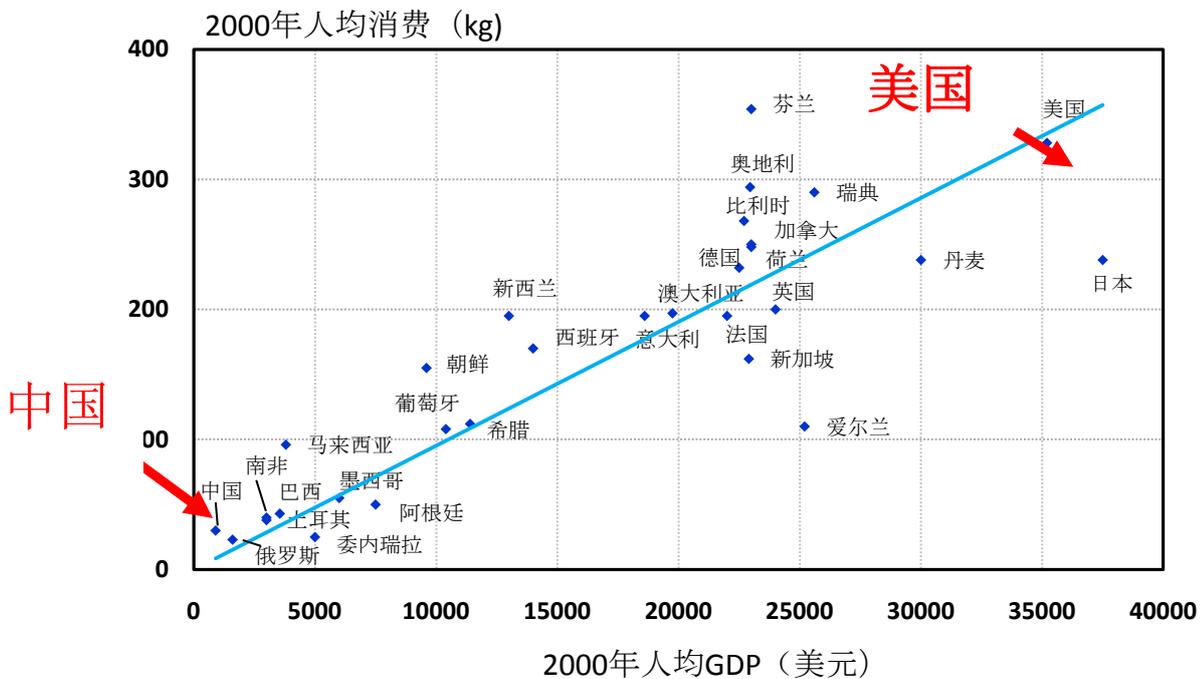
针叶锯材：由于整体生活水平的提高、国内家具和室内装修行业的需求扩大，针叶锯材消费量增加。大部分进口锯材可以追溯到其在建筑方面的终端产品，特别是建筑模板。锯材在整个建筑行业认可度的提高，归因于木制结构房屋在四川地震中显现的耐久性优势，以及为了能源效应而用于旧建筑屋顶修复标准化的木桁架结构。俄罗斯和加蓬等国家开始执行严格的原木出口关税或完全禁止原木出口后，针叶锯材在一定程度上还取代了因关税或出口禁令而降低的原木需求。

人造板（胶合板、刨花板、中密度板）：中国的胶合板行业在经历了多年净进口之后，现已发展成世界上最大的胶合板产业。目前中国是世界上最大的胶合板生产国和消费国。2009 年的消费量增长了 5%，部分抵消了由于全球出口市场需求降低而引起的净出口量的下降（-20%）。据估计中国胶合板产量的 80%用于国内消费。此外，中国已成为世界第二大制

花板生产国，几乎 100%的刨花板用于内销。另有估计 95%的自产中密度板用于内销。

纸和纸板：中国经济扩张导致所有类型的纸张和纸板产品的消费量大增，从高质量的书写纸、报纸和复印纸到卡纸箱、纸袋和卫生纸。2005 年的一项调查显示，上海居民手帕纸和卫生纸的使用量是全球平均用量的 2 倍⁹。中国其它地区的居民也同样需要使用纸张（图 4）。

表 4：GDP 与纸张消费



数据来源：RISI, 2005

中国纸浆消费近几年也急剧增长，主要是由于纸张和纸板的产量和质量双双提高。经济危机使中国必须使用包装的产品出口量下降，导致包装纸的消费量在 2009 年仅增长了 2%（2000 年以后大部分年份都有 10%的增长）。

2.2 国际需求的增加

2009 年中国林产品出口量同比下降，但出口额几乎保持稳定，反映了中国制造业可能向高附加值林产品转变的趋势。家具和纸张仍然是出口导向型行业的主要产品。2009 年胶合板产量大幅增长，但生产商对国内市场的关注增加，胶合板出口有所下降。

为了应对全球经济危机，自 2009 年以后，中国政府的出口退税至少提高了 7 次，以减少外向型企业的压力。木制家具的出口退税率已提高到 15%。2010 年上半年的出口数据较 2009 年有大幅攀升，例如，胶合板出口增加了约 45%，一季度和二季度纤维板出口分别增加了 76%和 58%，木家具出口分别增加了 16%和 29%。

⁹ 中国日报，2005 年 2 月 15 日。

2.2.1 出口国别

为满足发达国家对家具、胶合板、木线和地板材料不断增长的需求，中国已成为世界上最大的“木材加工厂”。仅仅在 1997 年到 2009 年的 12 年间，中国的林产品出口额几乎增长了 700%，从 36 亿美元增长到了 273 亿美元。主要市场仍然是美国、欧盟和日本，大约占据了 50% 的出口额，总计 155 亿美元（见图 8）。

有趣的是，尽管全球经济在 2007 年开始出现下滑，中国出口林产品的总量从 2007 年的高点开始下降，但出口额却相对稳定，这反映了中国出口林产品单价的上升（见图 8 和图 9）。

图 8：中国林产品出口（按国别）（单位：10 亿美元）

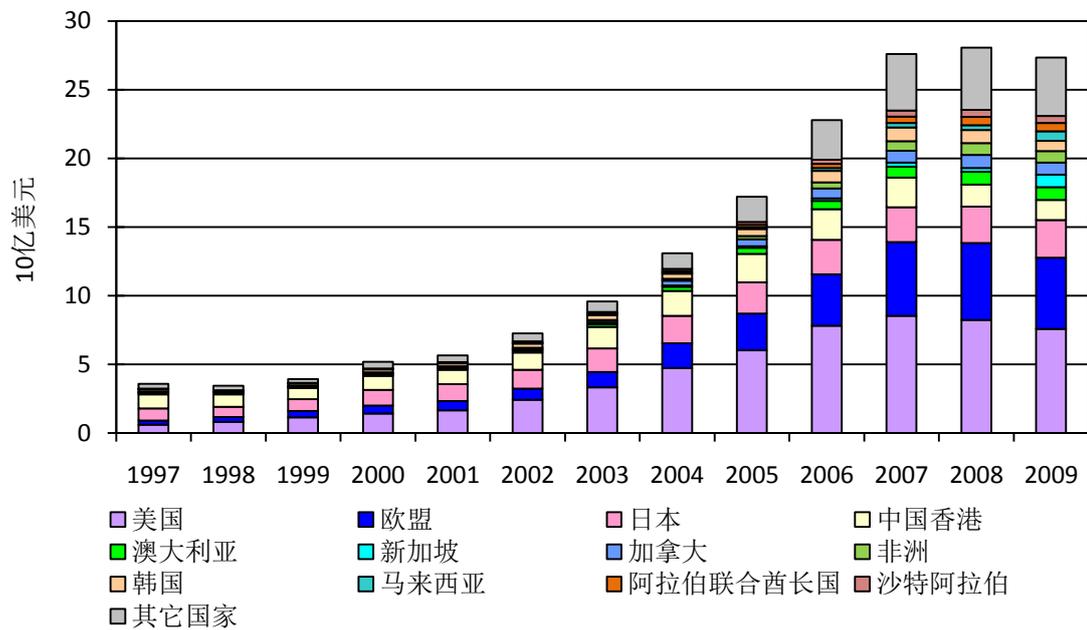
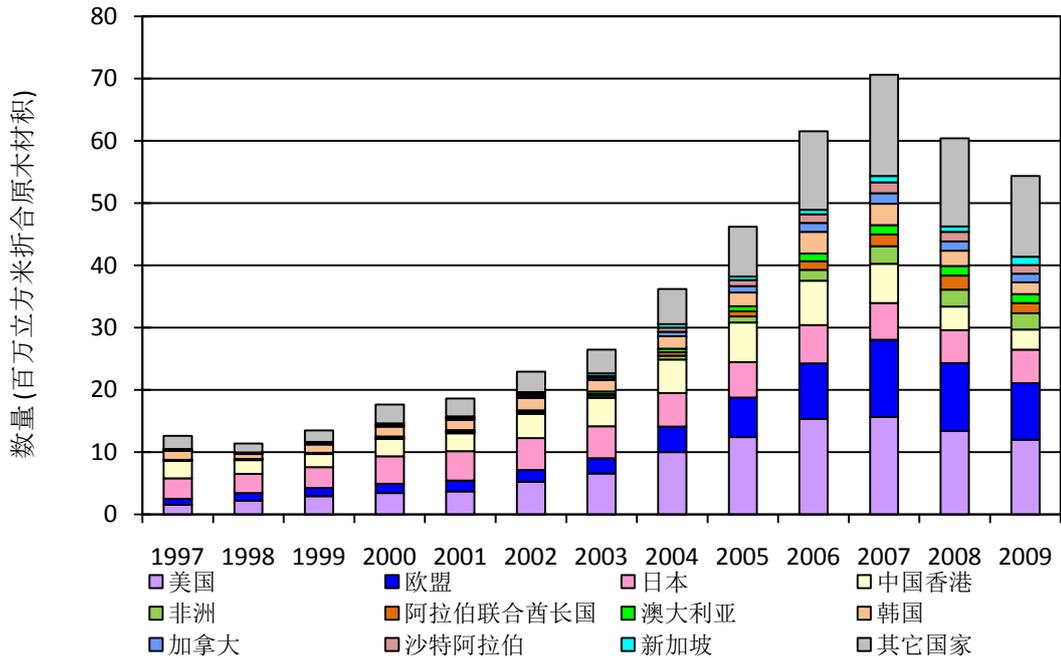
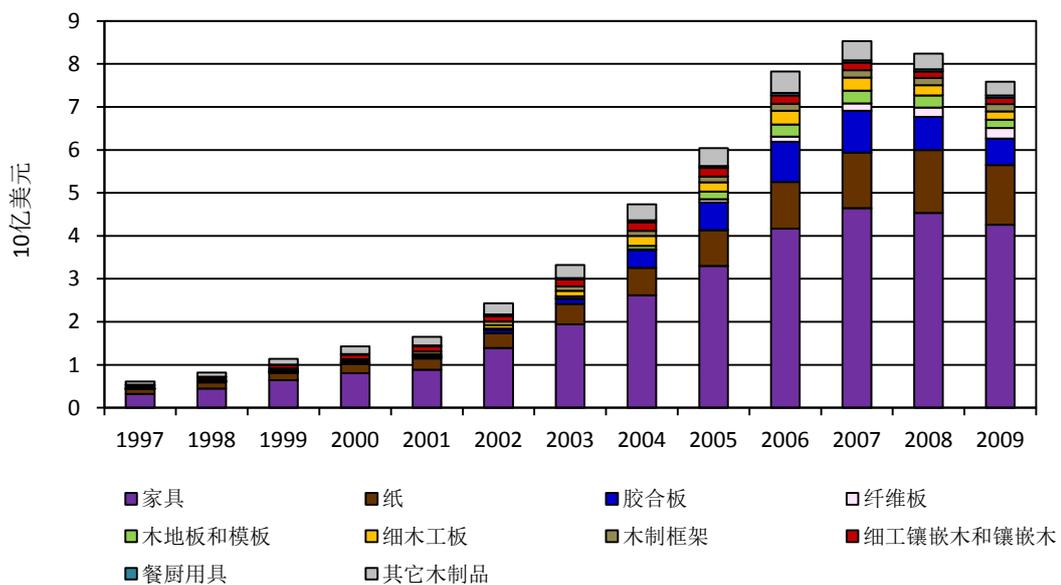


图 9：中国林产品出口（按国别）（单位：百万立方米折合原木材积）



美国、日本和欧盟仍然是中国家具和其它木制品的主要销售市场。在 2009 年，中国林产品出口额超过 273 亿美元，最大进口国仍然是美国，大约 75 亿美元（见图 10）。欧盟国家进口超过 51 亿美元（见图 11 和 11a），而日本的进口额为 3 亿美元。总之这三大主要市场占据了 中国林产品出口额的 50% 以上。

图 10：中国出口至美国的林产品，按产品和价值划分（单位：10 亿美元）



© FLEGT 亚洲，中国：森林施政、市场和贸易行动概览，2010 年 11 月

此行动是由欧盟以及芬兰、法国、德国、荷兰和英国政府资助。

www.efi.int/portal/projects/flegt/flegt_asia/, www.euflegt.efi.int

图 11: 中国出口至欧盟的林产品, 按产品和价值划分 (单位: 10 亿美元)

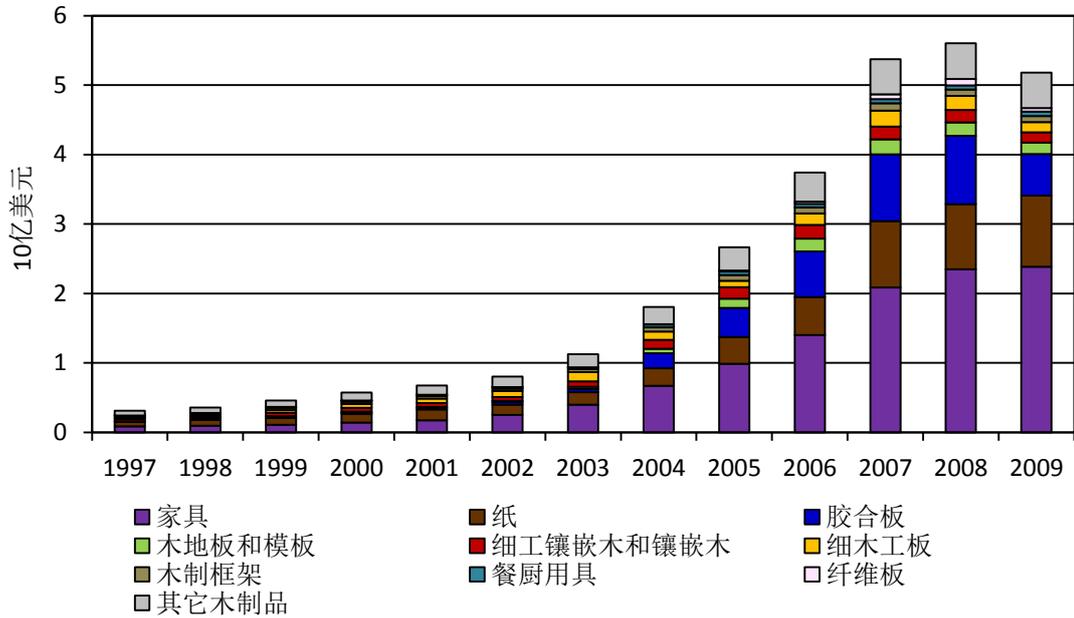
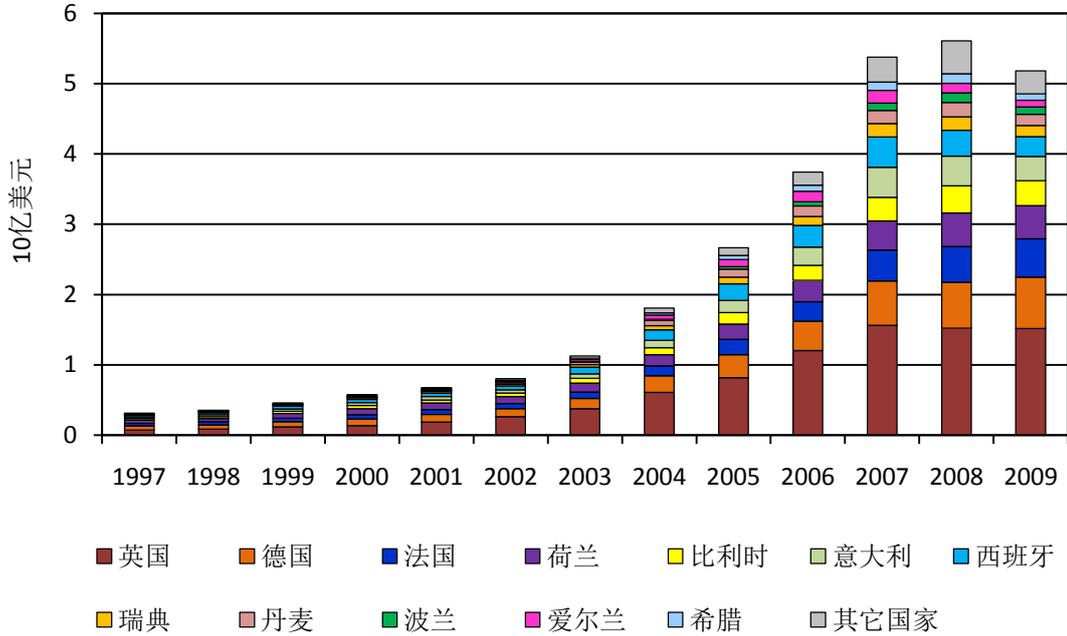
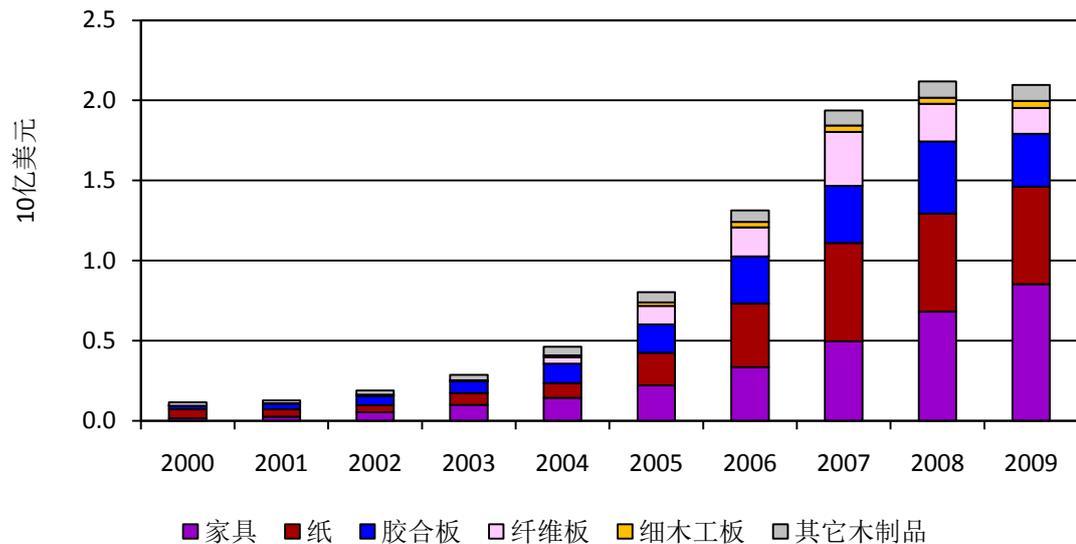


图 11a: 中国出口至欧盟成员国的林产品 (单位: 10 亿美元)



关于“泄漏效应”已是老生常谈了，来自美国、欧盟、日本和澳大利亚等市场的高环境需求可能导致林产品转向出口到有较低环境要求的市场，如远离欧美市场的中东和中亚地区。事实上，贸易数据显示中东和中亚地区中国木制品市场出现了迅速增长（图 12），但每年仅有大约 20 亿美元，相当于中国到美国和欧盟市场出口总量的 16%。来自其它国家的林产品在中东和中亚市场也以类似的速度增加。

图 12：中国出口至中东和中亚的林产品，按产品和价值划分（单位：10 亿美元）



为了应对全球经济滑坡，中东地区的金融刺激计划目前推行大型基础设施项目和房屋建设，以弥补住房供应不足。尽管只是较小的全球市场（440 万立方米的针叶锯材消费量），中东是 2009 年林产品消费和净进口正增长的地区之一（超过 15%）。

2.2.2 出口产品

纸制品仍然是中国 2009 年出口量最多的产品，具体讲可能是出口级的打印纸。中国 2009 年家具出口有小幅增长（1%），胶合板出口下降了 21%。2009 年出口额方面，家具最多，其次是纸张和胶合板（如图 13 和图 14）。

图 13 中国林产品出口，按产品划分（单位：百万立方米折合原木材积）

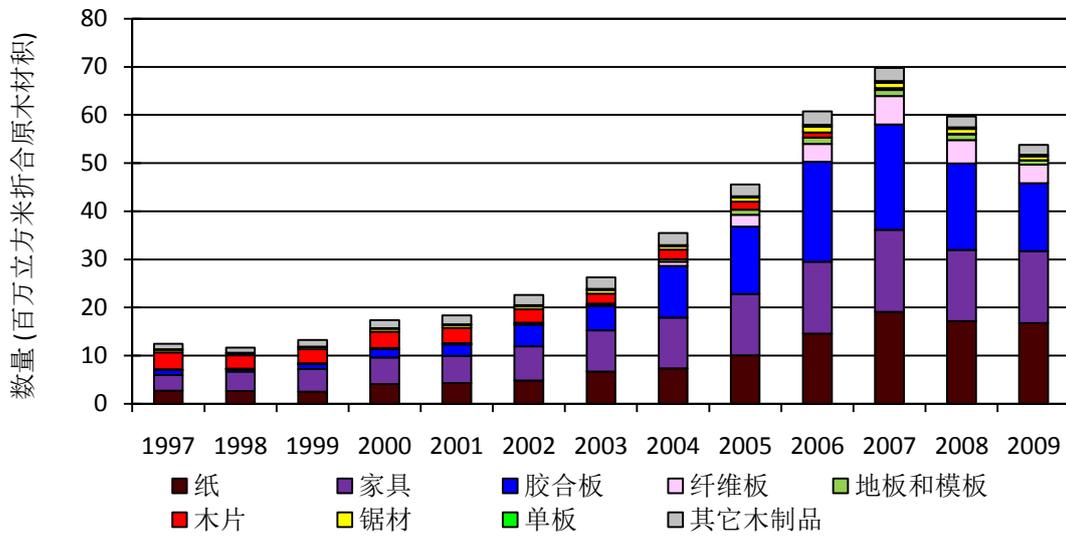
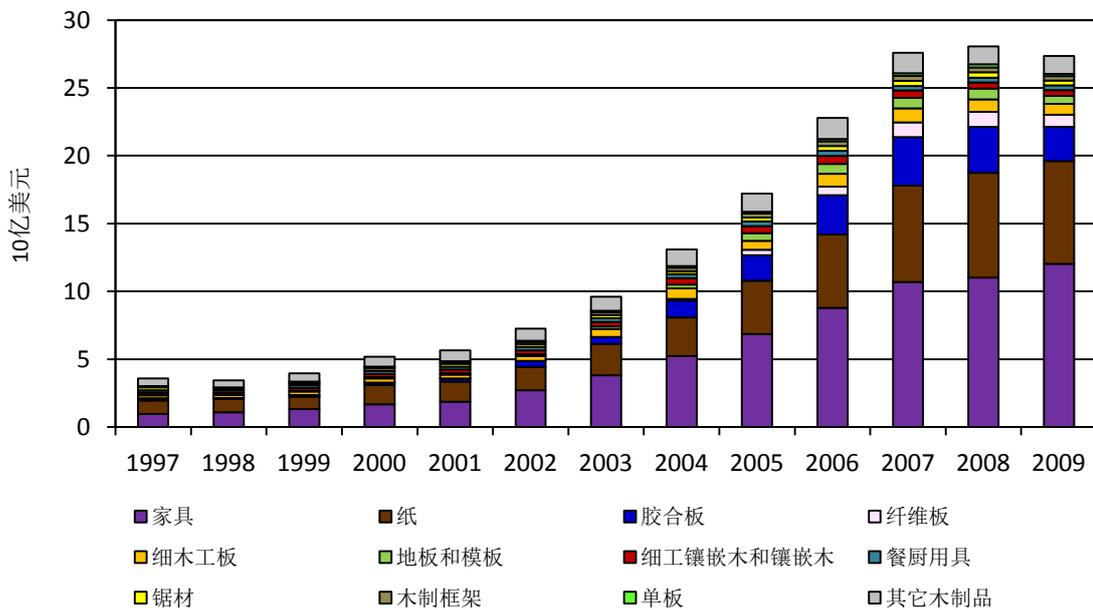


图 14: 中国林产品出口，按产品划分（单位：10 亿美元）



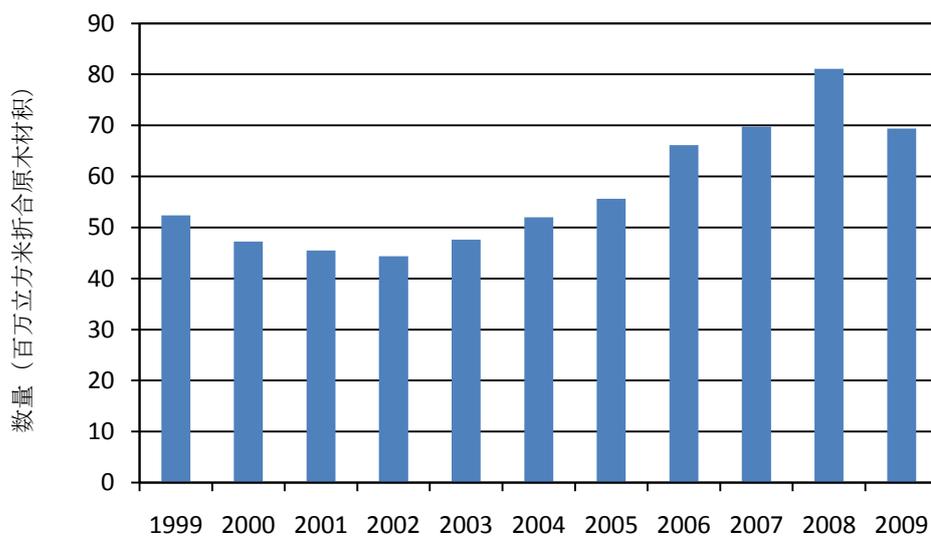
3. 原材料来源

中国林产工业从国内和进口两方面采购原材料。国内木材最大采伐量出现在 2008 年，达到 8100 万立方米。但是在 2009 年木材进口量达 11300 万立方米折合原木材积，高于这一峰值。据估计国内木材供应缺口大约在 1 亿立方米到 1.5 亿立方米之间，木产工业依靠进口来弥补这一供应缺口。

3.1 国内供应

尽管政府对造林和森林更新投入了大量的资金，国产木材的供应仍然难以满足中国的发展需求。这不仅反映了国内和出口需求惊人的增长，还反映出政府保护本国森林的决心。天然林保护工程（常被称为禁伐），在 1998 年长江中游洪水爆发后启动，长江上游森林的滥砍滥伐被认为是部分原因，导致了国内木材产量的急剧下降。天然林保护工程覆盖了全国 18 个省的 3000 万公顷森林。

图 15：中国国内商品材产量（单位：百万立方米）



数据来源：中国国家林业局

2008 年，中国国内商品材的产量到达历史最高纪录的 8100 万立方米，比 2007 年增长 16.22%。这主要是由于 2008 年四川地震和年初的雨雪冰冻灾害，清理了大量的受损木材和开展震后重建计划所致。2009 年木材产量正常回落，原木产量达 6938 万立方米，和 2007 年基本持平。

在过去的 10 年里，中国政府充分认识到森林更新和植树造林的重要性。中央政府已经在 1999 年至 2009 年间新造的 4.15 亿亩（2770 万公顷）森林上投入了 2332 亿元（310 多亿美元）。这些土地当中约有三分之一是退耕还林的土地。这一力度还将继续增大，国家林业局已经宣布到 2021 年底之前，政府对植树造林将再投入 2000 亿人民币。这一项目也被认为是中国参与气候变化承诺的一部分。

政府对森林更新和植树造林的大力投入已经取得了一些成效。根据联合国粮农组织(FAO)《2009 年全球森林资源评估》发布的数据，全球森林资源整体呈下降趋势，但在亚太地区却是增长趋势，主要是因为中国大力开展了植树造林，中国的林地面积出现了 300 万公顷的净增长量。最近发布的第七次全国森林资源清查（2004-2008）显示森林覆盖率为 20.36%，与第六次清查的 18.5%相比明显上升。中国大陆境内的森林面积已经增加到了 1.93 亿公顷，总蓄积量为 133.6 亿立方米。

人工林面积的迅速增长已经成为国家林业局提高国内木材产量，降低进口依赖的总计划的一部分。人工林现在约占全部森林面积的 38%，面积约 6169 万公顷，蓄积量约 19.6 亿立方米。人工林木材采伐量约占全国采伐量的 40%。

中国森林主要位于 5 大地区，约占森林总面积的 85%。这些林地属国家所有，其经营权分配给国有林业局、国有林场、集体林场和私营企业。集体林约占 60%。其余的 40%，主要是天然林，由政府以独立的国有林场和国有林业局形式经营。私有林相对较少。由于推行速生丰产林，以及原料基地和大径材林的发展，南方集体林区将是商品林和木材的主要产区。中国东北部地区是传统的国有林区，这里推行可持续森林经营以确保高价值树种木材和大径材的长期供应。中部和北部平原区主要集中于生态公益林和新型产业基地的建设，并且主要通过人工林弥补木材供应的不足。

目前，中国北方地区的人工林主要是杨树林和杉树林，南方地区主要是桉树和马尾松林。不管是不是速生丰产林树种，大部分都用于胶合板和纸浆造纸业。中国国内胶合板产量在 2009 年保持平稳，主要从华北、华东和长江中下游地区正在发展的速生丰产林采购原材料。

人工林的质量和产量水平一直存在问题，并且有人质疑中国人工林项目满足其宏伟目标的能力。还有质疑来自对中国是否能满足国内产量目标的能力，特别在缺乏对小农户、林农以及低收入森林所有者提高木材产量的激励的情况下如何实现其人工林目标。事实上，中国的政府官员和专家学者已逐渐认识到目前林业发展模式有其自身的限制性。尽管如此，中国现在还是有机会从集体林和国有林两方面推动国内木材产量的增加。

3.2 进口

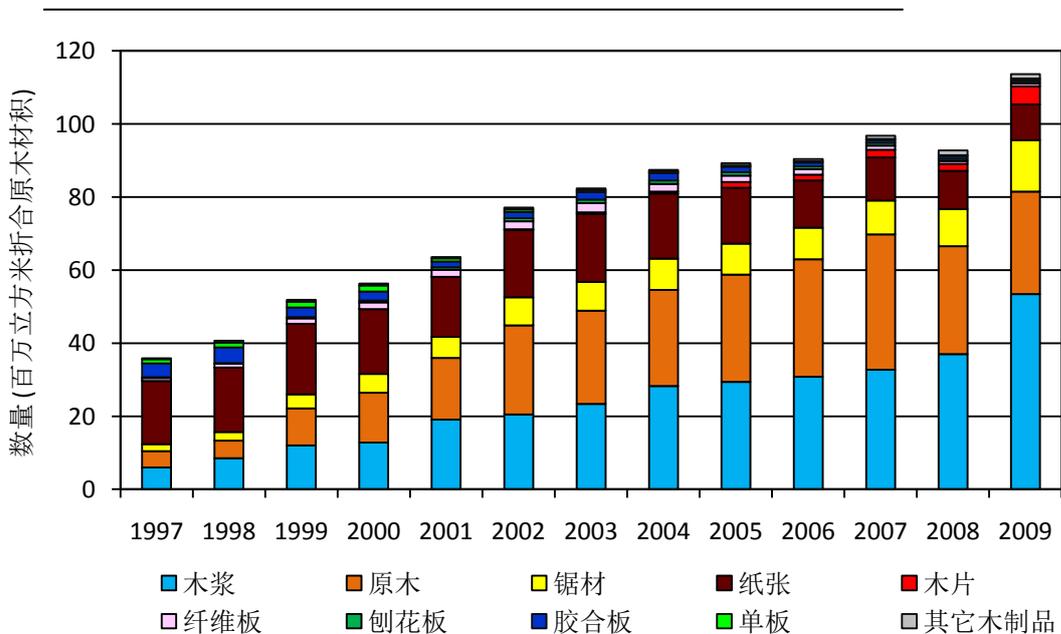
尽管亚洲其它木制品加工中心国家（如越南）的发展也很迅速，但中国仍然是林产品的最大进口国（见图 3）。

3.2.1 进口产品类型

原材料采购是这一强大而发展迅速的行业长期稳定的关键。中国自身的人工林大部分树种是杨树、杉树和马尾松，并且大部分用于胶合板和纸浆造纸工业的生产。要求使用热带硬木树种如高档家具和木地板的行业，仍然需要依赖于进口，至少未来几年是这样的。

2006 年早些时候，国家发展改革委员会（NDRC）发布公告称根据调研中国每年国内木材产量和总体需求之间的缺口为 1.4-1.5 亿立方米（Asia Pulse, 2006）。这一研究结论直接伴随“国办发[2005] 58 号”（国务院直属）文件的出台，要求采取多项措施来弥补这一缺口，包括刺激国内生产，增加木材进口和鼓励木材节约和替代等（国务院，2005）。2010 年 10 月，中国木材市场月度报告（国际木业，第 10 期 5 卷）引用了中国国家林业局官员的发言，预计中国在 2020 年将使这一供应缺口缩小至 1 亿多立方米，但这是以假设中国国内资源再增加 0.8-1 亿立方米为基础。木材进口被认为是短期内弥补供应缺口的最简单办法（见图 16）。政府正在大力推动与供应国如俄罗斯和非洲国家之间的贸易及发展项目。政府和行业主导者更多的参与到发展援助和主要基础设施项目的投资支持方面，如道路和港口建设等，以辅助向中国工厂的运输和大宗商品如原木的贸易¹⁰。

图 16：中国林产品进口，按商品分（单位：百万折合原木材积）



¹⁰ 新华社，2009 年 11 月 9 日，中国承诺对非洲开展农业、基础设施援助。

尽管全球经济从 2007 年开始衰退，中国林产品的进口在 2008 年却并没有明显下降。事实上，还在 2009 年出现了年度最高增幅（22%），折合木材 1.13 亿立方米。2010 年上半年，针叶材进口量较 2009 年同期增长了 17%，达到了历史最高水平。木材进口量在其出口量显著下降的同时却保持高水平，说明中国要么大量囤积了木材，要么是国内市场需求增加。

木浆：中国林产品进口量的增长主要归功于原木浆，其占总进口量的比重从 1997 年约 15% 稳步增加到 2010 年的约 50%。纸张出口和国内自用的生产量增加加速了对木浆的需求。

原木：尽管在 2007 年到 2009 年间，进口原木份额由 38% 下降到了 25%，原木仍然是中国进口的第二大宗林产品。

锯材：2009 年锯材总进口量增长了 12%。锯材进口量的增长可能是原木进口量下降所致，也可能是市场转变的信号，如由以下方式引起的原木进口利润降低：

(a) 主要供应国（如俄罗斯¹¹和加蓬）出口禁令和关税的提高。

(b) 中国劳动力成本增加，由于低端产品制造比高附加值产品制造的成本效率低，降低了中国制造业的竞争力。

据估计，国内锯木厂大约可以生产全国总量 77% 的锯材，然后被运往家具工厂，工地等等。贸易分析家预计中国锯材进口将在 2007 年至 2010 年间翻一番，到 2015 年再翻一倍¹²。

纸：另一方面，纸张的进口量却不断下降，所占全部林产品进口的份额从 1997 年的大约 50% 降到了 2009 年的不足 10%。

木片：木片仍然是市场相对较小的部分，但是去年进口量显著增加（160%），达到了 300 万立方米折合原木材积，比 2003 年增长了 10 倍。越南是中国最大的木片供应国，其次是印度尼西亚和泰国，这三个国家供应的木片约占中国木片进口总量的 90%。

胶合板：胶合板和单板的进口量稳步下降。

¹¹ 2009 年 11 月，俄罗斯政府宣布原木出口关税在 2010 年仍将保持在 25%，并有可能延长至 2011 年。提高原木出口关税的政策实施被延期了。很多以前对俄罗斯进口木材依赖程度较大的企业，为了应对高关税的压力开始发展新的供应商。2009 年，俄罗斯木材占中国针叶材进口总量的 68%，低于 2007 年的 91%。2010 年 11 月，有报道称有可能由于俄罗斯加入 WTO 组织，其原木出口关税将被降低或免除。在该报告发布之际，并没有确认关税减免问题的官方消息。

¹² 木业市场新闻简报，2010 年 8 月 30 日

3.2.2 进口国家

俄罗斯是中国林产品的最大供应国，约占总进口量的 20%。从加拿大、巴西、和美国的进口量也出现增长，但是从印度尼西亚进口却下降了，由 2002 年的 1000 万立方米折合原木材积（13%）下降至 2009 年的 700 万立方米折合原木材积（6%）。2009 年智利成为中国林产品的第 5 大供应国，约 800 万立方米折合原木材积，比欧盟和印度尼西亚稍高。在过去的 4 年中从越南和乌拉圭进口量大幅增加。

图 17：中国林产品进口，按国别分（单位：百万立方米折合原木材积）

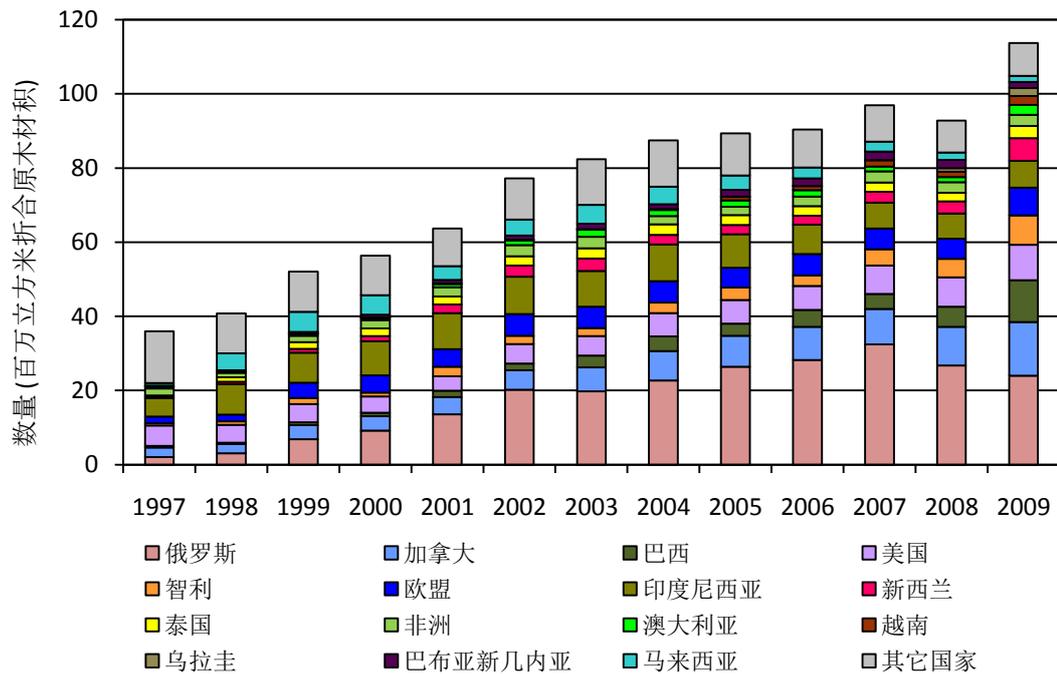
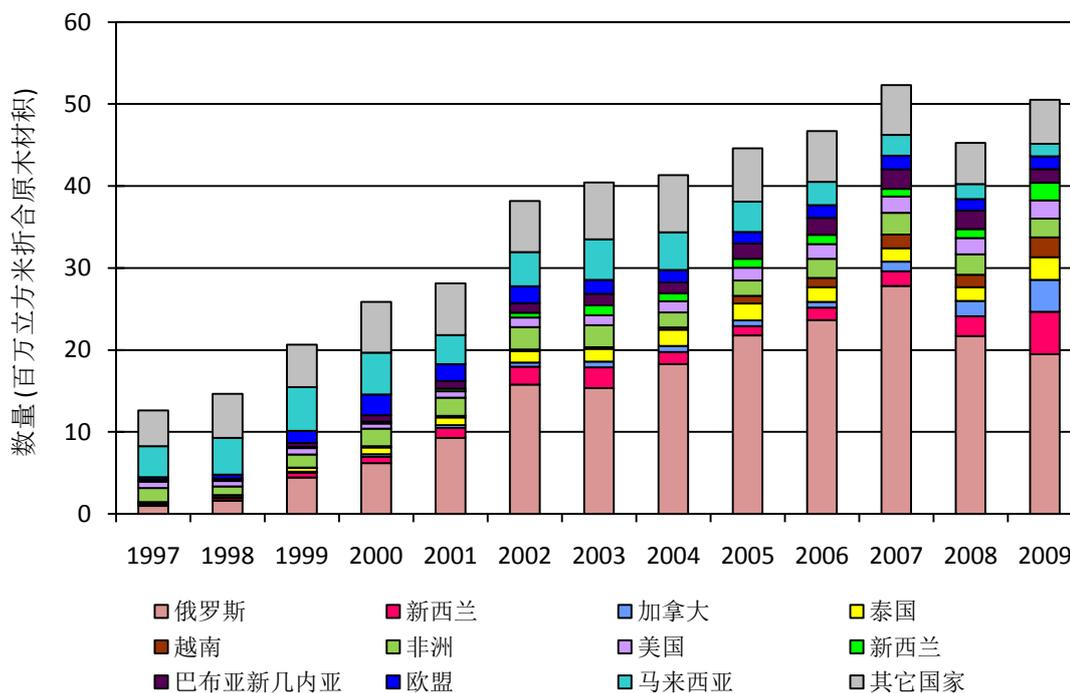


图 18: 中国木制品进口, 按国别分 (单位: 百万立方米折合原木材积)



单就木制品而言 (即不包括纸张和纸浆), 俄罗斯是中国木制品的最大供应国, 2009 年约占进口总量的 38%, 相对于 2007 年的 53% 而言显著下降 (见图 18)。2009 年, 中国从新西兰进口木制品急剧增长, 约占木制品进口总量的 10%, 从而使得新西兰成为中国木制品的第二大供应国。2009 年从加拿大进口的木制品倍增至 390 万立方米折合原木材积。从泰国和越南进口木制品也出现了增长, 泰国 270 万立方米折合原木材积 (5.5% 的市场份额), 越南 230 万立方米折合原木材积 (4.8% 的市场份额)。从澳大利亚进口的木制品在 2009 年也倍增至 4%, 但是从巴布亚新几内亚和马来西亚进口的木制品量却下降了。2009 年, 从巴布亚新几内亚进口的木制品市场份额下降了三分之一, 马来西亚的市场份额从 2003 年 12% 的高值降至 3%。

表 5: 2009 年中国林产品主要供应国 (单位: 百万折合原木材积)

木制品				原木			
等级	国家	数量	份额	等级	国家	数量	份额
1	俄罗斯	19.5	38.5%	1	俄罗斯	14.8	52.8%
2	新西兰	5.2	10.3%	2	新西兰	4.4	15.7%
3	加拿大	3.9	7.7%	3	巴布亚新几内亚	1.7	5.9%
4	泰国	2.8	5.5%	4	所罗门群岛	1.1	4.0%
5	越南	2.4	4.8%	5	加蓬	1.1	3.9%

锯材

等级	国家	数量	份额
1	俄罗斯	4.46	31.6%
2	加拿大	3.48	24.7%
3	泰国	1.46	10.4%
4	美国	1.33	9.4%
5	新西兰	0.60	4.2%

胶合板

等级	国家	数量	份额
1	马来西亚	0.23	51.9%
2	印度尼西亚	0.12	26.8%
3	俄罗斯	0.02	5.3%
4	日本	0.02	4.0%
5	智利	0.01	2.9%

木浆

等级	国家	数量	份额
1	巴西	11.0	20.7%
2	加拿大	10.4	19.5%
3	智利	7.6	14.3%
4	美国	5.8	10.9%
5	印度尼西亚	5.1	9.5%

纸

等级	国家	数量	份额
1	欧盟	1.96	20.1%
2	美国	1.52	15.6%
3	台湾	1.51	15.4%
4	韩国	0.93	9.5%
5	日本	0.86	8.8%

原木: 近 10 年来, 俄罗斯一直是中国针叶原木的主要供应商。2000 年至 2007 年期间, 占据了 中国针叶原木进口总量的 90%。然而 2007 年以后, 由于俄方原木出口关税提高和较高的运输成本, 中国自俄进口原木急剧下降, 减少了对中国锯木厂和胶合板厂的原木供应。目前从俄罗斯进口原木仅占中国针叶原木进口总量的 68%。中国必须更多的依靠从其他国家进口木材来弥补进口俄罗斯原木的减少。中国目前正在寻找可替代的木材供应国。新西兰、澳大利亚、美国和加拿大都在积极扩大向中国的原木出口量。只要俄罗斯原木价格持续不稳定或可能增加, 这一转变有望继续保持。

锯材: 中国是目前继美国之后的世界第二大锯材进口国, 也是世界第二大或是第三大锯材加工国。由于传统的美国市场正经历经济衰退, 在中国市场上来自加拿大和智力的供应商在过去的 5 年内成长迅速。2008 年以来, 尽管起点低, 加拿大木材在中国的市场份额 (几乎全部来自大不列颠哥伦比亚省) 增速已经超过了俄罗斯。俄罗斯出口中国的锯材增加, 可能缘于中国企业为了应对俄罗斯原木出口关税政策而在俄罗斯建立锯木厂, 把粗加工产品运入中国。一般认为俄罗斯的针叶锯材比加拿大或美国的质量高, 但是由于多数的针叶材用于混凝土模板, 有竞争力的价格比质量重要的多。大部分中国高质量的锯材经再加工制成高附加值的终端产品销往美国、欧盟和其他经济发达的国家。

4 中国的林产工业

4.1 行业结构

中国现有木材加工企业的确切数目难以统计。有报道称中国木材加工企业有 10 万家之多,并且大部分是中小型企业。林产工业协会的数据显示中国有 6000 多家胶合板生产企业,1 万多家单板企业,650 多家刨花板企业。全国经济普查数据显示中国有 2.5 万家家具生产企业,但是中国家具协会表示如果小工厂也计算在内的话,这一数字应该翻一番。超过 50% 的中国木材加工企业是私有企业。

4.1.1 中国的胶合板行业

在过去的 10 年里,中国的胶合板行业增长迅速,使得中国自 2001 年以后就成为一个胶合板净出口国。在经历最初几年的迅速增长以后,2009 年中国胶合板产量相对稳定在 270 万立方米。中国胶合板的特点是芯板用国产树种的木材如杨树,面板和背板用进口硬木树种的木材,特别是出口的胶合板,该特点尤其明显。对于采购热带阔叶材的胶合板生产商来说,在主要木材港口附近设置木材流转点是很有必要的,这样便于装卸通过水路运往工厂的木材。因此胶合板行业在张家港、上海、深圳、连云港和南京等港口周边地区发展迅速。尽管产品遍布全国,胶合板产区比较集中,包括浙江嘉善、河北文安,山东临沂和江苏邳州。浙江的嘉善县还是地板生产企业的集中区。国内人工林,特别是杨树人工林在这些地区发展的非常迅速。

中国胶合板企业面临着向国内和国际市场提供木材合法性证明的挑战。

4.1.2 中国的家具行业

中国的家具行业主要以私营企业为主。木制家具行业因为众多的小规模企业而高度分散化,只有 1% 的企业年销售额超过 1500 万美元,49% 的企业年销售额低于 150 万美元¹³。中国自 2004 年以后就已经成为世界最大的家具出口国,并以每年 20%-30% 的速度递增。美国是其最大的市场,中国出口家具大约 40%-50% 销往美国,而欧盟的进口量大约只有其总量的 20%。

家具生产也有地域集中分布的特点,中国南部的广东省是一个主要的家具生产和出口基地。

中国政府正在推动经济结构转型,由出口主导逐渐转向内需主导型经济发展。在主要出口市场(如美国和欧盟)来自越南、泰国和马来西亚家具行业的竞争已显而易见。在这两方面的因素影响下,部分中国家具制造商开始将注意力转向国内市场。

中国家具企业使用的木材来源的合法性验证会很复杂,因为一件家具可能同时使用实木和人造板,进口和国产的木材等。

¹³ 德意志银行, 2007, 嘉汉板业: 伐木不仅仅是为了钱

4.1.3 中国的锯材加工业

中国被列为世界第三大锯材生产国，仅次于美国和加拿大。据报道，2009 年中国的锯材产量达 3230 万立方米。国内锯木厂大约生产全国总需求量（4160 万立方米）77%的锯材，其余的要依靠进口锯材。中国的锯材行业仍然是中小型规模的企业占多数，成千上万的锯材厂为家具公司、当地建筑工地、包装行业、基建等生产锯材。准确统计这些数量多而规模小的企业的生产量非常困难，并且有可能漏估¹⁴。

4.1.4 纸浆和纸

2008 年，中国成为世界最大的纸和纸板生产国，木浆的主要进口国和生产国。由于不断上升的生产需求和纸张及纸板质量要求，中国对纸浆的需求出现了爆发式发展。2006 年中国新闻用纸由净进口国转向净出口国，相继建立了多个大型造纸厂。高质量的复印纸和书写纸行业也发生了类似的产能扩张。这些扩张主要得益于政府以财政贴息贷款形式开展的扶持项目，贴息贷款比央行标准利率更低而且延长了付款期限。

尽管过去几年中由于环境影响（主要是水污染控制）和低能效等原因，已经关闭了一些小型造纸厂，造纸企业生产相对分散，2008 年 5 个主要企业¹⁵占据了整个市场 18%的份额，其余的企业年生产量不足 78000 吨。

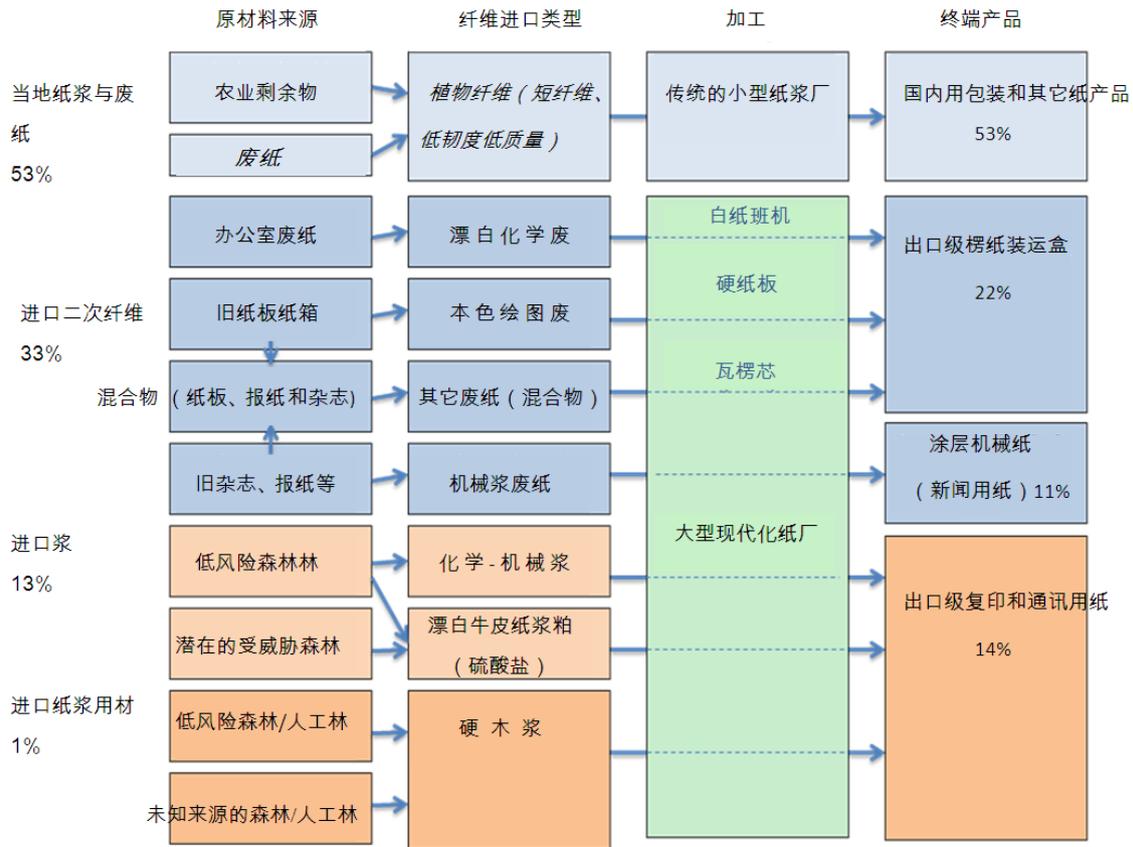
2007 年，造纸原料主要以国内浆和废纸为基础，使用少部分的进口浆、纸浆用材（用于漂白牛皮纸浆粕）和用于制造出口级纸张的阔叶木浆，而这些阔叶木浆很大可能来源不明或是来自潜在的受威胁的森林（见图 19）。但是中国生产商急于满足国内和国际较高的纸张质量要求，各地的人工林项目发展又一直较差，传统的废纸资源（美国和欧盟）也不稳定¹⁶，大量来自高风险国家的原木和木浆备受欢迎。

¹⁴ 国际木材市场月度精彩报道，2010 年 6 月/7 月。

¹⁵ 九龙，山东晨鸣，理文纸业，金东纸业（APP）和山东太阳纸业。

¹⁶ 例如，美国自 2000 年开始降低了新闻纸 50%的消费量。

图 19 中国造纸工业来源和终端产品，2007 年



数据来源：森林趋势，2007：中国造纸用材供应的环境面面观

2009 年，由于全球经济衰退和美元贬值导致进口纸浆价格降低，造纸企业可以买到更多的木浆。中国的纸张生产能力增长超过了国内消费能力，大量纸制品出口。“大型造纸厂”的产能和相关人工林扩延项目不仅拉动了国内新资源的需求，还带动了邻国如印度尼西亚和老挝的需求。（见表 5）。

表 6：中国纸和纸张项目在老挝种植人工林的扩展计划

公司名称	纸浆生产能力	老挝纸浆林投资
王子纸业 (靠近上海)	400-800,000 吨/年, 高级纸工厂 (2015 年之前) 700,000 风干吨/年, 漂白阔叶木浆工厂 19.5 亿美元投资	王子-老挝人工林 50,000 公顷 王子-老挝南方 25-30,000 公顷
山东太阳纸业 (山东省) 美国国际纸业的合资公司	400,000-吨/年 纸板	100,000 公顷 (70,000 公顷为委托种植或合约式经营)
斯道拉恩索 (广西)	还没有工厂, 但是已经开始讨论 120 万吨/年的漂白阔叶木浆工厂	斯道拉恩索老挝 35,000 公顷
亚洲纸浆与纸 (APP) (海南省)	中国第四大纸浆和纸工厂 130 万风干吨/年, 漂白阔叶木浆工厂 可以扩增到 220 万风干吨的年产量 提议新建广西 120 万吨/年的漂白阔叶木浆工厂生产线和 2300000 吨的化机浆生产线	金东纸业 调查阶段

数据来源：与 Keith Barney 的个人交流，2010：

5 中国主要销售市场对合法或可持续采伐木制品需求的转变

5.1 法律措施和采购政策

在过去的 10 年里，中国四个主要销售市场——美国、欧盟、日本和澳大利亚对能满足各种环境和社会责任要求的产品需求迅速增长。这也影响到了很多产品领域：渔业、棕榈油、纺织业、食品以及木制品行业。木制品行业越来越多的买家要求木材产品的合法性或可持续性证明，无论使用的是国产材还是进口材，并且这一证明必须是经第三方验证的。

这一需求变化的主要组成部分如下：

- **不断增长的买家采购偏好：**随着认证木制品如森林管理委员会（FSC）认证市场的增长，需求变化的第一个主要信号在 10 多年前就已经出现了。北美、欧洲和日本的买家想要展示公司负责任的形象和降低风险（信誉风险、供应的可持续性以及最近为防止因雷斯法案实施而被起诉的新风险）。大型的跨国公司如沃尔玛或家乐福现在要求供应商不仅能提供木制品原产地文件，还要出具通过第三方验证的可持续性证明。英国木材联盟为其会员建立了一套严格的负责任采购政策，导致英国同印度尼西亚和中国供应商的几个合同被取消。

当认证木材仍然较少并且为销售者带来了一定利润升值时，确实帮助了一些有远见的木制品生产商建立有利的市场条件，即提供了进入新市场的机会。对认证木材有需求的消费者和零售商数量在短短数年之内增长迅速，日本和欧洲的公共采购政策有力的刺激了对这类产品需求的增长（见下面的描述）。如今，很多私营部门的采购政策把木材合法性作为最低接受要求，大部分的采购者要求供应商最终取得认证。因此，合法性的证据是必要的，但对于满足可持续要求也许还不够（即认证）。

- **欧盟和日本的公共采购政策：**在 2000-2010 年上半年期间，几个欧盟成员国和日本制订并实施了要求第三方合法性或可持续性证据的木材公共采购政策。英国、丹麦、德国、法国和西班牙在早期起到了带头作用。据估计大部分欧盟成员国的中央政府采购量占有所有木制品采购的 15%-25%，许多地方政府也被鼓励遵循公共采购政策。因为供应商不愿意分别生产及存货，因此政府部门的木材公共采购政策也刺激了私营部门制定相应的采购政策。

欧盟和日本公共采购政策的变化为增加认证林产品市场份额提供了又一个机遇。美国和欧盟的木材法案（2010）有望通过更强的力度快速促进这一需求。

- **雷斯法案修正案（2008 年）：**2008 年美国国会通过了一项新法律，即涉及进口、出口、运输、销售、接收、获取任何植物或贸易时触犯了美国联邦、美国各州或相关国家法律的行为均为非法。这一法律包含“应尽责任”的概念，并要求在所有确定惩罚强度、来源声明要求、树种等的起诉过程中评估“应尽责任”。惩罚的级别有监禁、货物没收或根据公司在处理非法产品时的知晓程度或是“应该知道”的程度而定的罚款。雷斯法案修正案实施后的第一桩起诉发生在 2009 年。

- **欧盟木材法案（尽职调查法案 2010 年）：**欧盟议会最近通过了一项法律，要求所有木材经营者都要建立“尽职调查”系统，以降低处理非法木材的风险。所有的经营者（进口商、贸易商、销售商和采购商）都必须知晓木材来源国、树种、供应商详细信息和对国家法律法

规符合性的信息（“非法”的界定和涉及木材采伐国的法律）。

欧盟和美国的新法律已经使零售商意识到他们需要购买认证的或经过合法验证的产品，以规避可能的诉讼或处罚。在美国，55%零售商认为生产商经过第三方认证是“重要的”，比2007年的27%上升了很多。

上述每一个市场信号都有其不同的特定要求，但又有基本的相似之处，即包括展示“应尽责任”或“尽职调查”这样一个很灵活的概念，囊括了公司为确保其供应链中没有非法木材而采取的所有努力。事实上，上述所有的信号都要求经营商必须能提供木材的原产地证明文件。

业界人士抱怨符合所有这些相似却不一样的要求非常困难。尽管不能绝对保证，但如果进口的木材产品是符合那些可信而完善的认证标准¹⁷，美国和欧盟的执法部门在调查或评估合法性或任何相关犯罪可能性时会给予充分考虑。通过设立应尽责任和剔除供应链上的非法材料，适当执行可信的认证标准有可能帮助进口商规避很多处罚。

5.2 对于中国出口商来说是市场机遇还是壁垒？

就像所有的市场转变一样，生产商和制造商要么努力抓住新的机遇以获取更大的市场份额，要么眼看着他们现有的市场逐渐萎缩。欧盟、美国、日本和澳大利亚、新西兰等其它环境敏感市场约占全球净进口量的50%，但是全球木制品贸易中仅有8%的产品是认证产品（联合国粮农组织，2009）。这表明那些能够首先向这些市场供应认证或合法性验证产品的国家将有可能获取更大的市场份额。非洲现在有700万公顷的森林通过了FSC认证。因为看到了欧洲的市场机遇，一些非洲贸易协会和其欧洲合作伙伴正准备在2012年前再认证500万公顷的森林。

随着其大量的木制品出口到美国、欧洲等环境敏感市场，以及少量到日本和澳大利亚，中国的木制品行业，如同其竞争对手印度尼西亚和越南，对这些转型有潜在的脆弱性，或者也可能抓住这些机遇，特别是在胶合板、木制家具和木地板方面。

中国木材加工行业所使用的木材有多少是来自于可持续认证或合法性验证的森林，并能通过产销监管链系统进行追溯？如果中国所有的木制品都能有木材来源证明文件和经第三方验证的合法性的证据（在非可持续性的情况下），那么中国对欧洲、美国和日本的木制品出口将不会被认为存在脆弱性。

¹⁷ 还没有评估来对比各种国家和国际认证标准的健全性。但是包含得到了主要利益方团体的同意的国家标准，并以适当的国家标准为基础，包括有独立而认可的审核员对森林、供应链进行深入调查的计划很可能比其它标准更健全。

对于如何界定出口国家应对新的市场要求是脆弱的,或是已经准备好抓住新的市场机遇具有很大的挑战。高质量和详细信息的缺失阻碍了对真实影响的界定。

某些出口商,面对来自供应国如巴布亚新几内亚的不可靠文件证明,仍然还要向欧洲或美国出口木制品,招致了各种等级的风险。随着时间的推移,如果贸易商特别是向美国或欧洲出口没有证明文件或没有合法性验证的木制品贸易商,将会对欧美法案的执行情况和惩罚风险慢慢熟悉起来。例如,同样是没有证明文件的木制品,因为公认的森林施政水平不同,从美国采购的原材料的就比从中非国家采购原材料的被认为是较低风险。

随着一些国家天然林耗尽,人工林发展项目刚刚起步,或是其它国家如印度尼西亚开始执行本国的木材合法性标准,出口到中国的木材量将有可能发生变化,但是由于一些因素的存在导致变化趋势复杂,如:

- a. 由于森林减少或新的可持续采伐标准,导致采伐水平将会下降;
- b. 国内的政策制定者可能更愿意让经新法律标准(例如,印度尼西亚 SLVK)认证的木材获得新市场的收益,并使其在国内进行加工而增加产品的附加值,或是
- c. 认证木材的价格较高
- d. 国产木材产量的增加可以抵消从高风险国家进口量的降低部分

必须承认由于执行的费用,合法性验证和认证体系会为林产品企业(包括大型和小型的)带来更多的挑战。但市场和贸易结构转变可能是积极的,使得收益高于支出。

5.3 中国合法验证或认证的木材资源

国产木材的合法性由中国政府控制。大部分的相关利益方认为中国有恰当的法律并且执法到位。然而对一些制造商来说,取得地方上的木材来源证明仍然有些困难,制造商也抱怨尽职调查要求的复杂性和额外的执行费用。尽管如此,目前已有超过 1400 家中国企业通过了 COC 认证,包括大量的纸浆和造纸厂、家具制造厂和人造板加工厂。

验证中国国产木材合法性的最大和最困难的阻碍之一可能是土地资源分配过程中出现的违法行为。

5.3.1 国内木材的合法验证或认证

在中国,木材的合法性由四张证书来保证:林权证、采伐证、运输证和经营许可证。作为国民经济五年发展规划的一个组成部分,国家林业局制定 5 年采伐限额。经国务院批准以后,国家林业局将采伐限额分配给每个省和主要的林业局,然后再由省一级下达到县或乡镇级。地方林业主管部门以采伐限额为基础颁发采伐证。

将木材从林区运出时要求有运输证。从森林到各个地方如市场或锯木厂的路上都设有检查站。常规的运输证由县级或以上的林业主管部门颁发。然而,对于从重点林区出来的木材,运输证必须由国家林业局颁发。

任何想要开展木材商业活动的企业或个人,无论是加工或销售,必须向经营活动所在地的林业主管部门申请经营许可证。

自 2004 年以来第三方的合法性验证和认证体系在中国发展迅速。目前中国有三个森林

认证体系：FSC、PEFC 和中国国家体系 CFCC。另外，制定中国国家木材合法性验证体系的项目也在开展：

FSC：截止到 2010 年 6 月底，总计有 130 万公顷的森林通过了 FSC 认证，大部分位于东北的国有林区。FSC 中国国家进程于 2006 年 3 月启动，以便于制定适合中国森林条件的森林认证标准。

产销监管链(COC)认证增长迅速。根据 FSC 统计，中国现在有近 1300 家企业拥有 FSC/COC 证书，包括大量的纸浆和造纸厂、家具制造厂和人造板生产厂。

FSC 在中国的发展得益于国际组织的支持：

- 世界自然基金会的中国森林贸易网络 (GFTN-CHINA) 与中国木制品行业在 FSC 认证木材采购方面紧密合作。
- 森林协会 (TFT) 和中国木制品出口商积极合作，以帮助他们肃清供应链。在 TFT 的指导下，一家中国胶合板制造商获得了雨林联盟 SmartWood 的 FSC 合法性验证，成为中国第一家获得合法性验证的企业。

PEFC：自 2007 年 PEFC 中国进程在北京启动后，PEFC 也在积极推动中国森林认证。尽管现在还没有经过 PEFC 认证的森林经营单位，截止到 2010 年 8 月，97 家中国企业已经通过了 PEFC-COC 认证，这些证书的 72% (70 张) 授予了造纸企业，包括纸业贸易公司和印刷厂。

CFCC：2007 年 10 月，中国颁布了自己的森林认证标准，随后开展了若干试点项目以检验该标准。国家林业局致力于与 PEFC 互认，将 CFCC 向所有的国际体系开放。

中国木材合法性验证体系：制定中国国家木材合法性验证体系的项目，在英国国际发展部 (DFID) 的支持下于 2009 年 12 月启动，将中国与英国和欧盟的经验联系在一起。该项目旨在制定一个低成本高效益且适合于中国的合法性验证体系，并可能支持或认可来自其它国家的通过了来源国验证/认证标准认证的进口木制品，例如由印度尼西亚木材合法保证体系 (TLAS) 发布的证书、VPA (自愿伙伴协议) 证书、FSC 森林认证证书或木材合法性验证等。

以通标标准技术服务有限公司 (SGS) 为代表的认证机构已经为有进口木材的加工厂开展 FSC 或 PEFC 的 COC 认证，以及 FSC 森林经营认证；雨林联盟/SmartWood，中国主要的 FSC 认证机构之一，也是中国第一张 FSC-合法来源验证证书的颁发机构；瑞士生态市场研究所 IMO，经 FSC 授权可以开展 FSC 森林经营认证和 COC 认证。2009 年 9 月，国家林业局成立了中林天合 (北京) 森林认证中心，作为中国第一个受中国认证认可监督管理委员会 (CNCA) 认可的“合法”认证机构来开展中国的森林认证。

遗憾的是，这些认证体系至今都无法给出认证木材的供应总量，而只是公布已经认证的森林面积和产销监管链证书的颁发数量。行业协会也没有就认证或合法验证木材的产量和交易量作出大体统计。虽然 130 万公顷的中国森林已经通过了 FSC 认证，但大部分都属于公益保护林，年允许采伐量 (木材产量) 相对较少的。

和整个行业的规模相比，已取得 COC 证书的企业数量还是相对较少的。可能更重要的是，这些企业当中的很多公司虽然有获得认证，但实际上并没有使用多少认证的原材料。

5.3.2 土地资源配置过程中的违规行为

中央政府在最近几年制定了一系列改革措施，通过加强社区和农民土地使用权，包括农民对林地的权属，来推动农村发展和森林恢复。这一改革允许农民在自愿且没有利益冲突的条件下将自己土地的使用权进行转让，包括向其它的投资者转让。然而产权与资源研究所（RRI）最近的一项研究（见专栏 1）显示，这一措施在地方层面上经常得不到很好的执行。

专栏 1：斯道拉恩索在中国， 2010 年 10 月

斯道拉恩索，世界上最大和最“绿色”的造纸公司之一。据产权与资源研究所（RRI）最近报道，该公司在广西壮族自治区取得的 22000 公顷桉树人工林土地使用权过程中有多处违规。RRI 的研究始于 2009 年，恰逢合浦县农民与斯道拉恩索公司发生武力冲突，反对该公司占用其土地。

为了获得人工林地，70%的土地转让交易通过当地政府企业执行，政府企业是为了让斯道拉恩索获得土地而成立的。20%的土地转让交易通过多个经纪人实现。剩余的 10%转让交易由斯道拉恩索公司和当地集体的管理机构直接商谈完成。

作为芬兰纸和纸浆制造商斯道拉恩索的代表经纪人，经常违反现有的法律，有时还对不愿意签署放弃土地使用权的农民进行人身威胁。启用当地政府企业也导致和农民谈判是否存在胁迫的问题更加突出。根据该研究的记录，广西壮族自治区合浦县农民的经历暗示了全球对农业、林产品和生态能源需求的迅速增长，可能危及中国政府前所未有的、革命性的林地改革所取得的成功。

对于充分重视社会责任的企业来说，从这一事件中得到的教训是所有的公司及其投资者需要对土地权利和与土地相关的冲突主动进行事前调查，不能仅仅是因为地方政府的参与就假定社区和农民的权益已经得到了保护或是已经遵守了法律。启用地方政府企业来获取土地也不合适，因为中国法律要求农村土地转让应是农民个人之间的转让，通过谈判而开展的转让行为不应有胁迫发生。当涉及到土地获取时，企业社会责任的标准应当加强。

需要注意的还不仅仅是在土地获取方式方面。随着土地需求（农业、林业甚至是减排）的增长，全球对无视土地权利的压力有可能增强。在亚洲许多国家，土地稀缺而宝贵，经济特许用地（包括人工林地）的划拨经常引起关于当地社区参与、事先知情同意程序和社区长期利益的问题。

来源：产权与资源研究所新闻稿，2010 年 10 月。

5.3.3 进口林产品的合法性验证和认证

许多向中国供应木材产品的国家天然林资源锐减，这些国家未来满足国内和出口需求的木材供应能力令人担忧。有证据显示在某些国家如俄罗斯、老挝、泰国、巴布亚新几内亚、马来西亚和一些非洲国家，大量的非法来源的木材产品流向了我国。有关国际社会不能确定非法采伐确切程度的争论焦点已经不再是合法和非法木材，或是低风险和高风险的问题了，而是一个有无证明文件（来源和合法性）的问题。即使是低风险的国家（如美国和加拿大），

现在也可能需要提供他们以前没有出示过的文件。

尽管不同利益相关方的主要呼声显示是中国政府解决这一问题的时候了，如同欧盟和美国在合法原材料采购方面提出的公共采购政策或要求应尽责任/尽职调查的立法一样，但是主要出口市场所要求的第三方验证与生产国政府部门之前潜在的利益冲突使许多中国政府官员对可能出现的主权问题表示担忧。中国国家林业局正在制定木材合法性验证体系，但是仍然需要看主要市场是否接受这一体系。

中国企业进口木材首先要拥有进出口权。进口时必须提供相关的单据包括海关报关单、合同、商业发票、提货单、装箱单、原产地证和植物检疫证。然而这些文件没有对木材合法性的信息提出要求。尽管存在多个能提供产销监管链（如上所示）独立认证的体系，但尚未建立用以确保进口木材在从森林到进口口岸的整个供应链上完全满足合法性要求的官方或系统性的机制。

全球贸易中只有 8% 的木材是经过认证的（联合国粮农组织，2009）。不幸的是，只有粗略估计中国的主要进口木材来源是经过合法性验证的或是可持续认证。如上所述，认证体系可以公布认证的面积和颁发的产销监管链证书数量；虽然困难一些，却还是能通过一些发布的报告估计来自于认证森林的木材采伐量，但没有任何机构监测国际市场上交易的合法性验证或认证的木材产品的数量。

5.3.4 推行尽职调查体系

中国木制品行业已经开始关注执行由北美和欧盟市场提出的尽职调查要求，并经历了从技术层面和经济方面验证木材来源的重重困难。复杂甚至有时候中断的产销监管链对很多工厂来说很常见。因合法性验证而产生的管理成本会降低该行业本来就不高的利润。尽管中国执行了自己的文件核查体系（采伐证、运输证和经营证）以保证木材的合法性，却没有一个针对国内木材的国家木材合法验证体系。对于进口木材，事实上中国的任何一个主要供应伙伴都没有在本国推行第三方合法性验证体系，那些想要符合尽职调查要求的公司必须采购认证木材如 FSC 或 PEFC 等认证木材。

随着越来越多的国内生产商、制造商和贸易商开展木材合法性验证或认证，规模效应将有可能使其它企业进入该领域变得更加简单。随着越来越多的公司通过认证：

- 新公司更容易找到经过认证的供应商，降低公司独自梳理整个供应链的难度。
- 有能力对公司开展认证提供整体支持的咨询机构、软件和其它符合现有国情的认证体系逐渐增多，可以提供辅助支持的行业协会能力也在不断提高。
- 可以开展工作的审核员和认证机构数量的增加，使得认证更加灵活并降低费用。

类似地，适用于所有出口商的国家追溯或许可证体系可以带来积极的品牌效应，即“始终合法”木材。买卖双方都有机会降低交易费用并以“始终合法”的品牌为由要求更高的价格。因为可以减少为满足进口商和零售商要求而开展整条供应链审核的需求，此类国家体系将有助于降低交易成本。

另外，国内木材市场的复杂体系、传统的地域隔离和落后的交流网络，已经开始被整合到更加有效的分销渠道之中。2009 年下半年，成都家具工业区和乐山木材工业区方案公布，两者都是大型木材、家具批发和分销点。乐山工业区将包括人造板和木材生产项目、木材物流、

贮木厂和终端服务等。同样，浙江省南浔市政府¹⁸也规划了一个木地板工业园，该工业园包括产品市场中心、研究与设计、物流、终端服务和信息中心。

这些工业园区的建立反映了全国木材加工行业整合的趋势，也有助于国际市场要求、供应链追溯和整体监管能力信息的广泛传播。

5.4 企业社会责任（CSR）

对很多公司来说企业社会责任已经成为了一个重要议题，特别是当它们要进入国际市场的时候。最近几年来来自国内的压力已经显现，如毒牛奶恶性事件引起了大众的担忧和政府的积极应对。2005年，国家主席胡锦涛就与中国发展相关的政策纲要做了重要讲话，包括建立新的经济发展模式、科学发展观和创建和谐社会的要求。这对于很多商业团体来说是个转折点，由于很多公司，特别是国有企业，急于探讨什么样的商业行为应该有助于和谐社会，北京一时间涌现了很多有关企业社会责任的研讨会。2008年1月，国务院国有资产监督管理委员会随后作出了提高国有企业的企业社会责任的指示。如今，中国企业开始大讲企业社会责任，但执行情况却是参差不齐。

在中国注重推进生态建设和环境保护，并努力实现可持续发展目标的同时，可持续采购在亚洲国家成为主流。绿色建筑项目通常侧重于能源和水的有效利用以应对资源缺乏，但很少有针对木材来源合法性的标准。消费者倾向于关注产品的质量和加工过程中使用的化学物质，并不关注来源问题。

研究显示适用尽职调查程序的许多制造业企业，如木材行业，很少牵涉主要来源问题的大量分析。制造商使用尽职调查的程度受很多因素的影响，包括机构的性质、风险性质等。面临的挑战包括：

- 增加的交易成本
- 因为缺乏规则和/或有效的执行而缩减了适用领域
- 量化和测算环境和社会施政风险的困难
- 普遍认为回报不确定
- 重要性的界定问题

已经开展并有效执行企业社会责任项目的几个大型跨国公司（MNCs），如沃尔玛、宜家 and 百安居的经验提供了一些重要的最佳实践，这些公司要么从中国采购原材料要么正在中国扩张连锁店。

¹⁸ 比如，南浔市政府希望大型企业（年生产能力超过500万人民币的企业）能在2012年达到200亿的销售额，在2015年达到400亿的销售额，这相当于2009年同期水平的3.5倍。目前400多家企业中的23家的年销售额已经超过1亿人民币（ITTO MIS，2010年10月）。

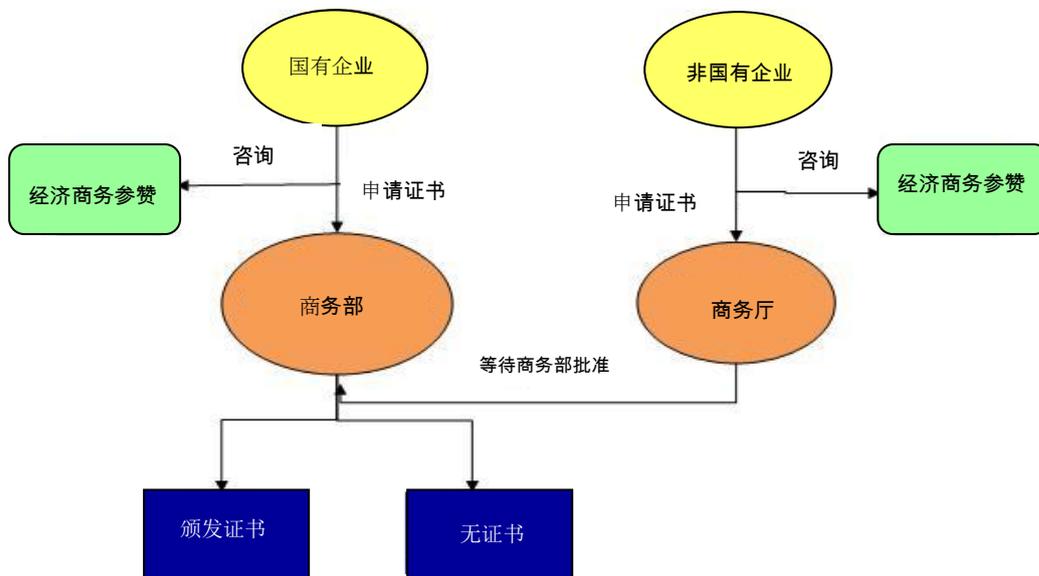
一项对 22 个亚洲林业企业（包括 15 个中国企业）的调查¹⁹披露的亚洲林业企业的环境、社会和施政信息整体上很糟糕。森林认证为采用最佳实践和木材来源的合法性验证提供了一个有用的检验尺度，然而它在亚洲的应用却落后于世界上的其它地区。很多亚洲地区的企业发现很难获得 FSC 或其他按国际标准认证的木制品。那些公布有企业社会责任或可持续实践的公司，通常都没有考虑土地使用权和原住民问题，也没有实现可持续性运营。可能是由于要遵循他们上市的证券交易的要求，此类公司在运营管理方面的披露稍微好些。

5.5 中国境外企业

中国境外企业的准确数目很难查清。虽然有允许境外建厂的官方办理程序，但是政府关注的主要是大型的境外投资，对小规模企业或贸易商关注不足。有关境外投资也有一些省一级的数据。例如山东省林业厅，已经和俄罗斯、日本、印度尼西亚和澳大利亚建立了合作，以辅助中国企业在这些国家投资办厂。山东林业厅报道了本省 17 个林业公司在境外开展采伐、木材加工和营造人工林的商业活动。据报道这些企业已经采购或租赁了总计 350 万公顷的森林，其活立木蓄积量达 4 亿立方米。

- 枣庄矿业集团在加拿大森林方面投资 2 亿美元
- 阳信欧亚木器公司在俄罗斯租赁了林区
- 山东隆盛集团在加蓬获得了 45 万立方米的立木采伐特许权

图 20： 中国企业境外经营的审批过程



数据来源：全球环境研究所 (GEI)，中国海外投资的环境政策

¹⁹ 负责人调查“亚洲林业：负责人投资者的问题”2010年9月。

政府颁布了多个旨在引导中国企业境外经营的政策,但是大部分仅是指南不具有强制执行效力。例如:

- 《商务部颁布的境外投资项目核准暂行办法(2005)》
- 《国家林业局和商务部共同发布的企业境外森林可持续经营利用指南(2009)》
- 《国家林业局制订的企业境外可持续森林培育指南(2007)》
- 《环保部和国有资产监督管理委员会即将颁布的企业境外经营的环境行为指导》

5.6 中国金融机构的企业社会与环境责任(CSER)政策

金融机构推动环境保护的政策在中国并不鲜见。1995年中国人民银行起草了有关此类主题的政策文件。环保部和中国银监会自2007年开始参与起草了金融机构企业社会与环境责任的“规定”:

- 《关于通过执行环境法规规避信贷风险的规定》
- 《关于推行金融业环境和社会责任,加强银行机构社会责任的规定》
- 《能源效应融资项目的规定》

环保部目前就绿色信贷政策和在中国广泛推介赤道原则的事宜与国际金融公司开展合作。这一合作支持2007年推出的中国绿色信贷理念,即以前有不良环境污染记录的企业进入了信贷黑名单;当时,银行业将环境和社会问题列入商业风险范畴的转变受到了各界称赞。2009年,中国银行业协会制定了《银行业企业社会责任指南》。

赤道原则在中国:赤道原则(EPs)发布于2003年,是最为广泛认可的可持续银行操作原则。这一系列自愿标准帮助金融机构评估和管理项目融资的社会和环境风险,并且以世界银行集团旗下国际金融公司的执行标准为基础。目前已有60多个金融机构宣布接受赤道原则,据估计这些银行负责全球大约85%的项目融资。赤道原则适用最低金额为1000万美元的项目融资。大范围的采矿工程经常是这个范围内的项目。然而,大部分的林业投资,除新的纸浆和造纸厂外,都不满足这一最低阈值要求。

在中国,乃至整个亚洲,很少有银行是赤道原则的签署者,并且地方银行愿意在没有实施环境尽职调查的条件下提供贷款。因此,制造业和银行业在运营中面临的外部约束不一样。兴业银行于2008年签署遵循赤道原则,是中国第一家也是唯一一家接受赤道原则的银行。中国最大的三家为境外发展投资融资的银行都没有签署赤道原则:

- 中国进出口银行,成立于1994年。中国政府全资拥有且直属国务院领导,中国进出口银行是一家国际信用评级与国家主权评级一致的政策性银行。中国进出口银行已经成为了机电产品、成套设备和高新技术产品进出口和对外承包工程及各类境外投资项目的政策主要融资渠道。同时,该银行也是外国政府贷款的主要转贷行和中国政府对外优惠贷款的承贷行。因此,该银行在促进中国对外开放和以出口导向为主的经济发展中扮演了重要角色。2009年,境外放款为1742亿美元,主要用于机械设备和高新技术产品。2007年中国进出口银行就开始实施自己的环境保护政

策。该政策的主要部分是加强资助项目的事前、事中以及事后的环境影响监测和管理。

- 中国国家开发银行：直属国务院管辖的金融机构。也是中国唯一一家正部级银行。它是三个政策性银行之一，优先执行国务院战略政策，支持基础设施发展，是中国政府投资项目投资和融资的基本和主力银行。为了响应国家鼓励国内企业“走出去”的号召，国开行广泛参与了国际合作。2009 年国开行境外放款 400.4 亿美元，主要用于基础建设和能源项目。
- 中国银行：成立于 1912 年早期，新中国成立以后，中国银行成为了国家指定的外汇和对外贸易特许银行，为中国对外贸易和国家经济发展作出了重大贡献。1994 年中国银行由特许外汇银行转变为国有商业银行。2009 年中国银行的境外放款 807 亿美元，主要用于建筑和出口加工。

其它没有签署赤道原则的中国主要银行：

- 农业银行：不是赤道原则的会员。但是已经制定了“绿色信贷”体系，限制向高能耗和高污染行业贷款。
- 中国工商银行：不是赤道原则的会员。禁止向高能耗、高排放的公司及项目贷款（中国工商银行 2009 年年度报告）。2007 年，中国工商银行为评估环境绩效调查了 5.9 万家公司客户。大约 78% 的企业所使用的 2 亿多人民币的贷款确信是绿色贷款，约占贷款总量的 80%。

6. FLEG 相关进程的各方确定、认知水平和看法

6.1 政府部门

中国政府,特别是国家林业局,积极参与应对非法采伐和相关贸易问题的国际社会交流。在国际和区域层面上,中国参与了东亚森林执法与施政(FLEG)和欧洲和北亚 FLEG 进程。中国已经和一些主要贸易伙伴国开展讨论,共同努力打击非法采伐及相关贸易。

- 早在 2002 年,中国与印度尼西亚已经就这一方面签署了谅解备忘录。然而,在最近国家林业局和印尼林业部频繁接触之前,双方并没有开展实质性的行动。
- 在第三次中美战略经济对话之后,中国和美国商定共同努力打击非法采伐及相关木材交易,以促进可持续森林经营,并于 2008 年早期签署了谅解备忘录。根据这一备忘录,两国承诺共享木材进出口信息,加强打击非法采伐的执法力度,鼓励私营机构参与,以促进可持续森林经营。
- 自从 2005 年 11 月正式启动以来,中英可持续发展对话(SDD)已经发展成为真正的政策交流和技术合作的政府间平台,两国共有 17 个政府部门和机构积极参与进来。它还吸引了政府部门、学术机构、企业和民间团体等一系列相关利益方的参与,这些利益方目前大多正在执行特定的项目。

在可持续发展对话框架下,中英林业工作组成立。中英双方在 2009 年 7 月第二次工作组会议上通过了 2009-2010 行动计划,该计划覆盖可持续森林经营、森林与气候变化、森林认证和采购、非法采伐及施政和森林景观恢复等。在中国政府部门和机构的培训及能力建设已经开展。2008 年秋,两位国家林业局官员应邀前往英国,与英国政府部门和非政府组织一道工作,以加强对英国和欧洲其他国家的政策、政策制定程序、森林施政、木材采购和森林管理政策等方面的理解。2009 年 7 月,来自中国国家林业局的 3 名官员和专家参加了由 Proforest 举办的夏季林业培训课程。制定中国木材合法性验证体系的合作项目也是中英可持续发展对话的一部分。类似的政府间对话在中日、中澳、中俄之间也已开展。至 2009 年末,中国和澳大利亚已签署了共同打击非法采伐及相关贸易并促进可持续森林经营的谅解备忘录。

- 2009 年 1 月,欧盟和中国国家林业局商定建立关于 FLEG 的双边协调机制(BCM)。其任务之一就是探索在欧盟和中国之间建立一个木材和林产品合法性验证方案的共享机制,该方案由木材出口国执行,包括 FLEGT 自愿伙伴协议国家。2009 年晚期,由中国和欧盟专家组成的双边合作机制专家委员会起草了工作计划。但是,对于开展中欧 FLEGT 自愿伙伴协议谈判,国家林业局并无积极反馈。

中国打击非法采伐及相关贸易工作组于 2007 年组建,该工作组成员组包括来自国家林业局、商务部、外交部、海关的代表。领导联络办公室设在国家林业局国际合作司,而计资司则负责具体工作。小组成员不定期召开会议,只有发生相关问题或需要采取联合行动时才

会晤。

整体而言，国家林业局对 FLEGT 有所认识，尽管除了国际合作司和计资司以外大多数部门都对此没有深入的了解。商务部的对外贸易部门和海关总署的相关部门也都了解 FLEGT。

6.2 行业协会

中国大约有 300 个木材行业相关协会，代表木材生产商和下游行业如家具业、地板业和建材行业 (TTAP, 2008)。对中国的主要行业而言，通常至少有一个在国家层面运作的行业协会，以及众多省、市级的协会。在木材行业，有三个国家级行业协会和一个家具协会：

- 中国木材与木制品流通协会 (CTWPDA; www.cnwood.org) : 其前身为中国木材流通协会 (CTDA)。CTWPDA 积极参加非政府组织和政府机构关于木材合法性的主要会议，并具备用实际解决方案来帮助会员企业的知识储备。该协会表示希望能够更多地了解新欧盟木材法案，以便于帮助会员企业为进入欧盟市场做更好的准备。2009 年为了加强促进木材合法性方面的合作，有三个中国木材行业协会与 TFT 签署了谅解备忘录，中国木材和林产品流通协会是其中之一。该协会下属的地板专业委员会也与 TFT 签署了同样的备忘录。
- 中国林产工业协会 (CNFPPIA)，为了满足来自欧盟 FLEGT 行动计划以及其它消费国如美国雷斯法案有关合法性的要求，协会正在考虑为会员企业制定木材来源合法性的“尽职调查”行为规范指南。
- 中国林业产业协会 (CNFIA)
- 中国家具协会 (CNFA; www.cnfa.com.cn) 也是 2009 年为促进木材贸易合法性合作而与 TFT 签署谅解备忘录的三家协会之一。

上述所有这些协会都对木材合法性标准不统一表示担忧，这些标准使会员企业很困惑。尽管近年来主要国际组织就尽职调查、合法来源验证、供应链追溯体系等举办了各种各样的培训及研讨会，行业协会仍然认为培训研讨会是非常必要的，特别是关于欧盟木材法案和它的执行时间表以及美国雷斯法案的细节要求。在某种程度上，很多行业协会似乎“只见树木不见森林”，过分专注于美国和欧盟法案的细节要求，而忽视了由很多认证和技术支持项目推动的整体森林保护思想。这些认证和技术支持项目是由世界自然基金会全球森林贸易网络中国 (GFTN-CHINA)、森林协会 (TFT)、雨林联盟和 SGS 机构等提供的。

中国木材与木制品流通协会和中国家具协会指出，由消费国提出的严格要求，例如欧盟 FLEGT 行动计划，可能导致一些中国木制品加工企业转向国内市场或其它要求较低的市场，而不再向欧盟和美国出口。

6.3 木材加工企业

中国木材加工企业对 FLEGT 的认知和理解水平参差不齐。通常，大的出口型企业听说过 FLEGT 但并不太了解。相比于 FLEGT 或欧盟木材法案，他们对 FSC COC 或美国雷斯法案了解

更多一些。木材加工的领军企业和向欧洲市场出口产品的企业非常关注相关的信息，然而作为中国木材加工行业主力军的中小型企业却对 FLEGT 知之甚少。

行业协会和企业都表示，政府应当首先表明立场，向市场发布明晰的信号，并为业界的发展提供支持和引导。

一些政府机构和行业协会对欧盟 FLEGT 行动计划或欧盟木材法案是否会成为中国木制品行业出口欧盟的一个技术贸易壁垒表示担忧。国家林业局和欧盟已经就相关问题进行了讨论。很多公司不清楚运往欧盟的货物需要经过什么认证才能满足欧盟 FLEGT 行动计划或欧盟木材法案的要求。比如，一个合法来源验证 (VLO) 到底够不够。木材合法性的说明也是必需的。企业还对尽职调查和木材合法性验证所产生的费用表示忧虑。新增加的费用和本来就低的利润率，有可能使一些公司转向国内市场而不再寻求出口，特别是那些中小规模的企业。

6.3.1 中小型企业 (SMEs): 中小型企业为中国林产品行业贡献了 90% 的产值和 70% 的就业。他们大部分位于山区和农村地区，对农村的就业具有重要意义。板材业在农村创造了 4500 万个就业机会和大量的税收 (2005 至 2007 年税收 300-340 亿人民币) (徐晋涛, 2010 即将发表)。许多中小型企业植树造林方面也很积极，尤其是对于当地农民在植树方面给予了支持。

中小企业在中国正面临着许多共性的问题，如资金短缺、技能和技术投入少等。大公司和国有企业从政府项目中得到了优惠待遇。在最近的金融危机期间，技术含量低和存在资金困难的中小企业蒙受损失，然而那些提升了技术和能力并可以生产高附加值产品的公司却幸免于难，甚至因为林产品行业中小企业总体数量减少而受益。

6.4 学术机构

中国林科院和北京林业大学是中国从事 FLEGT 相关活动的主要学术机构。中国林科院的林业科技信息研究所对欧盟 FLEGT 行动计划有很好地理解，正在开展很多相关的活动。目前，在非法采伐的相关问题方面，它是国家林业局的一个重要智囊机构。北京林业大学，特别是它的国际林产品贸易中心，对 FLEGT 也有一定的理解。

6.5 金融机构

“绿色金融”最近几年已经成为金融机构使用的一个流行语。2008 年 10 月，中国的商业银行之一兴业银行，宣布采用赤道原则，从而成为中国首家并且是唯一一家采用该原则的银行。然而，没有金融机构真正关注并了解欧盟 FLEGT 行动计划。

6.6 国内非政府组织

虽然中国目前有数百个国际、国内的非政府组织遍布在各个领域，但本土非政府组织中拥有森林项目或关注 FLEG 相关进程的很少。

全球环境研究所 (GEI) 曾在 FLEG 相关进程上非常积极, 包括参加在圣·彼得堡举办的欧洲和北亚 FLEG 大会, 以及与中国政府和金融部门合作来促进中国企业境外运营的负责管理工作。特别地, 全球环境研究所为国家林业局颁布中国企业境外森林可持续森林培育指南提供支持, 并开展试点活动。为此, 全球环境研究所和老挝政府开展合作以提高政府官员在可持续土地利用和市场管理方面的能力。此外, 全球环境研究所还参与制定中国境外企业环境政策, 该政策通过鼓励中国境外企业的环境和社会良好实践, 努力将中国政府和东道国政府联系在一起, 共同建立和加强环境政策。

山水保护中心是一个致力于生物多样性保护的本土非政府组织, 与社区和企业紧密合作开展保护工作。虽然没有单独的森林项目, 山水曾帮助中国最大的房地产开发商万科制定企业的绿色政策, 包括木材采购政策, 在所有万科建造的建筑中努力避免使用珍稀木材, 尽管没有明确指出剔除非法采伐的木材。但是山水保护中心并没有参与任何旨在打击非法采伐的相关活动, 并且对欧盟 FLEGT 行动计划知之甚少。

作为一家林产品行业的咨询公司, 中国木业国际公司主动参加了桥接中国林产行业与不同市场和木材合法性要求的活动。中国木业国际公司支持 WWF GFTN-China 与中国木材节约发展中心共同发起了中国木材可持续发展行动计划, 特别是 2009 年 9 月的中国绿色木业倡议。这一行动计划呼吁采取有力行动对抗全球气候变化, 发展低碳经济。该行动计划还将帮助私营企业建立负责任采购政策, 鼓励企业将可持续性纳入到他们的采购政策中。目前这一行动计划的主要活动包括: 为企业量身订做适合的培训以提升企业鉴别认证产品的能力; 为不同参与者之间的对话与合作提供便利。为此计划设立的一个中英双语网站已经开通。它面向木材产业界, 既包括中国的供应商、制造商、贸易商、行业协会, 也包括从事木材加工、贸易和经营相关工作的非政府组织。预计在未来的 3 年内, 将有 300 个成员加入这一计划。

6.7 国际非政府组织

在中国, 一些国际非政府组织积极推动促进木材来源合法化和可持续森林经营。这些机构比政府和木材产业界对欧盟 FLEGT 行动计划有更好地理解。他们主要是森林趋势 (Forest Trend)、绿色和平 (Greenpeace)、世界自然保护联盟 (IUCN)、森林协会 (TFT)、大自然保护协会 (TNC) 和世界自然基金会 (WWF)。

世界自然基金会通过与宜家的合作, 开展了对中俄木材贸易链的审查, 并探索控制木材合法来源的办法。同时, 全球森林贸易网络 (中国) 和林产工业界在 FSC 认证的木材采购方面密切合作。大自然保护协会通过其负责的亚太森林贸易 (RAFT) 项目, 在中国积极促进可持续森林经营, 同时倡导 FLEG。世界自然保护联盟和森林趋势通过由英国国际发展部 (DFID) 资助的一年两次的北京对话, 共同致力于提高公众对 FLEG 的认识, 并将一些欧盟 FLEGT 行动计划相关材料翻译成中文。绿色和平也有一些与 FLEG 相关的工作, 比如参加 FLEG 相关会议, 游说政府和产业界按照 FLEG 的目标, 向负责任采购努力并剔除非法木材。特别地, 绿色和平与像百安居 (中国)、东方家园等这些北京大型家具零售商合作, 从各自的供

应链上剔除来源可疑的林产品。百安居（中国）承诺在中国市场上只销售经过 FSC 认证的林产品。森林协会（TFT）通过 TTAP 项目向中国林业企业提供产业链管理支持。

目前也有一些认证体系和认证机构活跃在中国，包括 FSC, PEFC, 雨林联盟*的 Smartwood 项目和通标标准技术服务有限公司（SGS）等。当 FSC 和 PEFC 建立中国办事机构来推进各自认证体系的时候，SGS 已经开始对中国使用进口木材的加工厂开展 FSC 和 PEFC 的 COC 认证了。雨林联盟的 Smartwood 也是 FSC 认证机构之一。Smartwood 向一家中国胶合板加工厂颁发了首个 FSC 合法来源验证证书。为了使中国企业更好地从国内采购木材，雨林联盟还在尝试在中国开展可控木材风险评估。

这些组织一致认为，无论政府、产业界还是非政府组织，对欧盟 FLEGT 行动计划的认识水平都还不够。提升更高政治层面的认知水平是必要的，这些层面包括但不局限于国家林业局，还应包括与基层民众的交流。实际上，相关利益方的认知遇到了一个瓶颈。由于大部分的自愿伙伴协议尚未执行，政府和非政府组织的相关决策者了解 FLEGT 行动计划，但对其运行机制和影响知之甚少。

*由于在中国的合法性身份等问题，雨林联盟的认证已被官方叫停。

主要参考文献

China Wood Monthly, Volumes 1-5. www.chinawood.net

Pryory, 2010. “British Columbia Forest Products Trade Analysis in Export Markets – 2009 Annual Report Volumes 1 and 2.”

United States International Trade Commission, 2010. “ASEAN: Regional Trends in Economic Integration, Export Competitiveness, and Inbound Investment for Selected Industries.” USITC Publication 4176, August 2010.

Responsible Research, 2010. “Forestry in Asia: Issues for Responsible Investors.” September 2010

Rights and Resources, 2010. “A Case Study on Large-Scale Forestland Acquisition in China: The Stora Enso Plantation Project in Hepu Country, Guangxi Province.” RRI, Washington DC.

Wood Markets Monthly International Report Highlights, June/July 2010.

Xu, Jintao (徐晋涛), 2010 (forthcoming). “Wood Based SMEs in China.” Rights and Resources Initiative.

本报告由欧资助，其中所表达的观点在任何情况下不可视为欧盟的官方观点。

www.efi.int/portal/projects/flegt/flegt_asia/

www.euflegt.efi.int

