

关于推动我国森林认证立法的思考<sup>①</sup>

蓝志烨

(中南林业科技大学 政法学院, 湖南 长沙 410004)

**摘 要:**森林认证是目前全球新兴的一种森林发展机制,管理和指导森林认证在我国地开展已势在必行。我国政府在森林认证的研究和推广方面做了大量的工作,并在一定程度上取得了显著的成效。然而要想科学有序的推动我国的森林认证,必须结合我国国情,针对森林认证的相关事项进行立法,以此来应对林业可持续发展中市场失灵的现象。同时,森林认证立法对于完善我国法律制度、加强公众环保意识等方面所起的作用同样具有深远的意义。

**关键词:**森林认证;森林认证体系;立法

**中图分类号:**DF463      **文献标识码:**A      **文章编号:**1674-117X(2010)02-0089-04

Pushing Forward Legislation of Forest Certification in China

LAN Zhiye

(College of Political Science and Law, Central South University of Forestry and Technology, Changsha, Hunan, 410004)

**Abstract:** Forest certification is a newly-emerged forest development mechanism in the world, the management and the guidance of which is imperative in our country. Our government did a lot of work in forest certification, and to some extent has achieved remarkable success. Yet to scientifically push forward our forest certification, attention should be paid to our country's particular situation so that the legislation made according to forest certification is able to deal with problems occurred in development in case market fails. At the same time, legislation of forest certification is of great significance in helping perfect our country's law system and strengthen environmental awareness of the public.

**Key words:** forest certification ; forest certification scheme; legislation

20 世纪 90 年代初,由一些国家的企业、环境与社会方面的非政府组织基于积极推动森林可持续经营的认识,共同发起了森林认证,鼓励人们购买通过认证的木材产品,也就是购买有认证标准,其产品源自经营良好的森林的木材产品的实际行动,来保护人类赖以生存的森林。

我国政府已经认识到森林认证是促进森林可持续经营的有效途径,开展森林认证有助于促进森林的可持续经营和社会、经济的可持续发展,森林认证工作不但是全球林业发展的一种趋势,同时也符合我国林业实现跨越式发展的总体方针。我国

作为一个林业大国,利用森林认证来促进我国森林资源的可持续经营是一种必然选择。目前我国正在采取积极的措施,大力推进森林认证的研究工作,抓紧进行开展认证的准备工作,科学有序地推进我国开展森林认证工作。而通过对森林认证相关事项的立法应该成为推动我国森林认证的一项重要工作。

一、我国森林认证的现状和认证立法的必要性

(一)我国森林认证的现状

由于生态环境的日益恶化和经济社会可持续

<sup>①</sup> 收稿日期:2009-12-18

**作者简介:**蓝志烨(1978-),男,北京人,湖南工业大学法学院讲师,中南林业科技大学硕士研究生,主要从事经济法研究。

发展的需要,中国非常重视森林资源在维护生态环境、促进社会经济发展中的重要作用,并采取了一系列保护和发展森林资源的举措。自1995年以来,中国政府在参加政府间森林问题工作组和政府间森林问题论坛会议时,参与了森林认证问题的国际讨论;1999年7月国家林业局与世界自然基金会在北京联合召开了森林可持续经营和认证国际研讨会;2001年3月国家林业局专门在科技发展中心下成立了森林认证处;2001年7月又组织成立了中国森林认证领导小组。<sup>[1]</sup>领导小组下设办公室,挂靠在科技司,具体负责森林认证工作。我国森林认证工作领导小组的成立,说明森林认证工作受到我国政府的高度重视,也标志着我国政府开始启动中国森林认证国家进程。

2001年5月,由WWF/WB(世界自然基金会/世界银行)联盟倡议发起并资助的森林认证工作组在北京成立。国家林业局国际合作司司长担任工作组组长,工作组秘书处设在中国林科院。2001年10月中国正式加入蒙特利尔进程;2001年11月中国承办了蒙特利尔进程第12次会议,这次会议,政府开始着手开展中国的森林认证工作。2002年中国林科院科信所、中国林科院可持续发展研究中心、国家林业局林业科技发展中心提出了《中国森林可持续经营认证标准》(研究报告)。该标准重点参考了森林管理委员会的原则和标准,又根据中国的国情进行了比较大的调整。认证标准的研制是我国森林认证工作迈出的重要一步。

2001年4月,有两家森林经营单位进行了FSC(森林管理委员会)森林认证预评估,这是我国首批开始的森林经营单位的认证评估工作。2002年2月昌化林场通过认证,成为我国第一家通过FSC体系认证的森林经营单位。截止到今天,中国共有上百家企业通过了FSC的产销监管链认证。2007年9月10日,国家林业局正式发布《中国森林认证—森林经营》和《中国森林认证—产销监管链》两项林业行业标准,并从2007年10月1日起正式实施。同时开展了广泛的国际交流。我国已经建立了与FSC和PEFC(林业管理公会)两大国际认证体系的良好合作关系,通过广泛的国际交流,基本掌握了国际认证的发展趋势,明确了我国森林认证工作的目标和方向。

## (二)我国森林认证立法的必要性

森林认证起源于西方,由非政府组织发起并加

以推广,因此森林认证本身的一大特性就是基于林业相关企业的自愿,而并不具有强制性,但由于它的推广得到全世界生产企业、销售商、零售商和消费者的认可,使得这一认证成为解决世界森林问题、促进森林可持续经营和林产品市场准入的一种有效手段。那么中国要实现促进林业的可持续经营、消除绿色壁垒、保护生态和生物多样性、确保社会各方利益得到实现和尊重等多重目标,发展和普及森林认证已是势在必行。<sup>[2]</sup>有鉴于中国的国情和林情与发达国家存在差异,笔者认为针对森林认证建立相关的法律制度,是推动我国的林业认证的必由之路。

虽然我国在森林认证的推广上已经取得了长足的进步,但相较于欧美发达国家尚存很大的差距。截至2008年9月15日,全球已有88个国家超过1亿公顷的森林通过了FSC的认证,认证面积超过千万公顷的国家有加拿大(2532.7万公顷)、俄罗斯(1748.4万公顷)和美国(1031.4万公顷);达到数百万公顷的国家有瑞典(970.1万公顷)、巴西(541.7万公顷)和波兰(516.1万公顷);超过百万公顷的国家是南非(170.5万公顷)、英国(162.7万公顷)和拉脱维亚(162.5万公顷)。而我国身为一个林业大国却是在WWF(世界自然基金会中国分会)的推动下才有71万公顷的林地通过了认证。<sup>[3]</sup>

森林认证最显著的特点是自愿性,它有别于国家制定的法律和法规。法律、法规每个公民必须遵守、执行,而认证是在要求认证的单位或个人在认识到认证的必要性后,自愿进行的。那为什么在这种自愿的前提下,森林认证得以在欧洲获得广泛的认同和普及。笔者认为原因主要有两个,首先在一些欧美国家,木材产品是否获得可信的森林认证已经成为它们是否能够获准进入市场的“通行证”,如德国政府就宣布该国将拒绝购买尚未被证实来源于合法的、可持续经营的任何木材和木材产品。其次,森林认证是以市场为基础的,随着欧美国家的人们环保意识的提高,消费者越来越愿意购买经过认证的木材产品。与未经认证的产品相比,经过认证的木材产品在商业上更具有竞争力,这是促进森林的拥有者自愿开展森林认证的驱动力。

为何以自愿性为基础的森林认证在中国政府日益重视的情况下,却没有像在欧美国家一般大行其道呢?这主要是受到我国国情的影响。首先我国地域辽阔,林业企业发展很不均衡,大部分林业

企业都存在着管理水平低、资金短缺的问题。<sup>[4]</sup>其次,目前我国消费者环保意识普遍薄弱,大多数人在生活尚不富裕的前提下更愿意购买“物美价廉”的非认证产品(认证产品比非认证产品大约要多出20%的费用),导致我国国内市场对林业认证产品的需求根本不大,再加之我国产品向森林认证敏感市场的出口份额亦不多,这就造成森林的拥有者自愿开展森林认证的原动力明显不足。最后许多企业无能力也不可能自愿地付出高额的费用来开展森林认证,而国家又不可能给所有林业企业代付这笔费用,造成我国通过认证的森林数量一直停滞不前。

以上情况表明在短期内,在市场没有要求认证的压力和看不到直接经济效益的情况下,我国的森林认证工作完全靠市场来推动是行不通的。笔者认为我国推行森林认证,必须基于中国国情的特色,结合中国的实际情况,将森林认证法律化,也就是通过国家立法机关的制定和认可,科学的将森林认证标准、认证机构、认证管理办法等森林认证的要素转变为成文的法律制度,使其具有稳定性、科学性、连续性及普遍的适用性,并由国家的强制力保证实施。这样一来,立法将在森林认证的推动过程中体现出不可替代的作用。

## 二、森林认证立法的作用和意义

众所周知,立法的作用是多方面的,它不但引导着人们的价值追求,也是分配社会权利义务的主要方式,更是组织和发动社会变革的重要手段。在森林认证日益重要的今天,立法必将在认证的推广过程中扮演重要角色,其在公众社会生活中所辐射和扩展出来的作用和意义同样不容忽视。

1. 通过对森林认证的立法,有利于强化对我国森林资源的保护和管理。中国的森林资源极为匮乏,森林面积仅占世界的4.6%,森林覆盖率为16.55%,排世界第142位。<sup>[5]</sup>从林业部门反馈的信息来看,我国森林资源不但增长缓慢,局部地区还存在只造林、不管理,边建设、边破坏的情况。加上国家加强了对耕地的保护后,一些建设用地就开始占用林地,使本就匮乏的林业资源进一步遭到破坏。我国推广森林认证的初衷就是为了保护森林资源,使森林得到合理的开发和科学的管理,最终实现森林资源的可持续发展。国际林业发达国家的成功经验也表明,开展森林认证可以使森林的生

态、经济和社会效益都得到充分的发挥。我们有理由相信,随着森林认证纳入我国现行法律体系,林业资源保护和管理的水准会不断提高,而我国政府制定的森林覆盖率达到20%的规划目标也将很快实现。

2. 通过对森林认证的立法,能够实现以法律的形式明确森林认证过程中形成的权利义务关系以及权利的享有者和义务的承担者,同时更加完善了森林法律关系中的参与主体,使得所有的主体能够在法的指引作用下各司其职、履行义务,也能够充分协调森林法律关系中产生的矛盾和冲突,促进与森林认证有关的各权益相关者参与森林保护和森林可持续经营,确保所有利益各方的权利得到尊重和实现。首先林业主管部门可以依据法定的认证标准,在对森林资源的管理、保护和利用以及林产品的生产、加工和销售过程中更好的发挥其管理职能,使我国在林业可持续经营和林产品的市场规范等方面更上一个台阶。其次,当森林的经营者面对法律规定的义务时,也会积极主动地提高森林经营水平,实现森林的可持续经营。最后,如果能够借鉴西方国家的一些经验,通过立法将森林认证作为林产品市场准入的一个必要条件,也会促使林产品的相关企业优先购买通过认证的原木及衍生产品,从而出现对认证森林的市场需求,进一步推动森林认证,促进绿色循环经济的发展。

3. 通过对森林认证的立法,可以完善我国林业法律制度,使森林认证更加符合社会发展的需要。纵观各个森林认证体系的原则和标准,无不处处渗透着各自国家法律的精神。FSC(森林管理委员会)《原则和标准》的原则之一“就要求森林经营应尊重所在国家的所有适用法律”。目前我国制定的林业法律法规不甚健全,个别法条不但抽象而且滞后,难于具体实施。例如我国《森林法》第16条规定:各级人民政府应当制定林业长远规划。在《森林法的实施细则》里,却只说了长远规划要遵行的原则如保护生态环境和促进经济的可持续发展等。就森林认证而言,我们从美国制定的FSC国家和区域标准中可以体会到两种思维方式的区别。在他们制定的标准中,关于林业经营管理可持续发展的环境标准、社会标准和经济标准都作出了详细的规定。如果我们在制定森林认证相关立法时,科学的将各项具体标准纳入到一个完整的林业法律体系中来,在一定程度上可以将我国的林业法律体系引

领到一个更高的层次。而完善的林业法律体系必将在森林认证的过程中增加运转效益,进而提高整个社会的运转效益,并且可以节省各种制度的社会成本。

4. 通过对森林认证的立法,有助于建立能得到国际认可的我国本土森林认证体系。我国目前尚未形成具有本土化色彩的森林认证体系,也就是说现阶段我国只能被动地接受和认可国际通行的认证体系,来促进森林的可持续经营,并在国际贸易中消除绿色壁垒。然而,国际上现有的标准,不可能充分考虑到我国的国情和林情,也不会将我国的国家利益纳入其中,因此,我们需要加强有关森林认证的研究工作,尽快出台我国本土的森林认证体系,并得到国际社会的认可,否则我们将在国际游戏规则制定中失去话语权。但是国际上的森林认证体系相关标准均由非政府组织制定,而政府和其他的利益方仅是广泛地参与其中,这个方面来说,我国是没法借鉴的。因为我国的非政府组织还很弱小,且我国的森林资源绝大部分为国家 and 集体所有,在管理体制和资源现状上都呈现许多本土元素。所以我国的森林认证体系的建立必须以政府为主导,在遵循我国现有法律法规及我国已签署的国际条约的基础上,研究制定一套科学的、符合我国国情和林情的森林可持续经营标准与指标体系及森林认证体系,并通过立法的形式予以确立并颁布,确保它的有效性、权威性、公平性、公正性和公开性,同时也有助于获得其它国家及国际社会的认可。

5. 通过对森林认证的立法,还能够有效地扩大森林认证的影响,提高政府决策人员、森林经营管理者、企业界人士和社会公众的环境意识。目前森林认证在我国还处在起步阶段,除了为数不多的学者和相关单位的人员对其有所了解外,绝大多数的民众对森林认证这一概念可以说是闻所未闻。而法律作为一种社会规范,可以起到很好的教育作用。因为法由国家的强制力保障实施,通过对森林

认证相关法律法规的颁布和实施,以及后期的法律宣传和对违法行为的制裁,可以对人们的思想意识和行为产生积极的影响,在森林法律关系的参与者中形成一个关心和重视森林认证相关法律法规的文化土壤,这样就有助于快速地将认证林产品市场培育起来,实现林业的可持续经营,实现市场准入和成本收益,逐步扩大绿色消费者队伍,使绿色消费成为我国绿色产业发展、实现产业结构调整与优化的保障,进而顺利地推行森林认证制度。<sup>[6]</sup>同时,社会公众对森林认证法律制度的了解和关心,也能起到对森林认证过程起到舆论监督作用,有益于森林认证相关法律法规得到有力的执行。

当然,出台了相关的法律制度,并非所有问题就能够得以迎刃而解,因为法律本身也是具有局限性的,比如在社会的财力物力达不到一定程度的时候,法的作用难以有效地实现。但是法本身还应具有一定的超前性和预见性,来适应社会出现的新事物和新的社会关系。可以想见,森林认证制度以法的形式出现后,我国的森林认证将更能体现它的独立性、公正性、透明性、可靠性等特点。

#### 参考文献:

- [1] 黄晓玲. 森林认证制度的研究进展综述[J]. 中国农学通报,2009(16).
- [2] 蒋敏元. 推进我国森林认证的若干思考[J]. 林业经济问题,2003(6).
- [3] 魏明亮. 试论我国开展森林认证的意义及其发展趋势[J]. 山东林业科技,2003(4).
- [4] 隋文智. 我国森林认证主要难点及对策[J]. 黑龙江生态工程职业学院学报,2008(5).
- [5] 徐 斌. 世界森林认证的现状与挑战[J]. 林业科技,2005(5).
- [6] 惠淑荣. 我国国家森林认证体系现状及发展[J]. 河北农业科学,2008(12).

责任编辑:黄声波