

國際主要木材合法性法案實施對全球森林經營環境影響評析

文 ■ 林俊成 ■ 行政院農業委員會林業試驗所林業經濟組研究員兼組長（通訊作者）

李俊彥 ■ 國立嘉義大學生物事業管理學系暨研究所教授

林幸樺 ■ 行政院農業委員會林業試驗所林業經濟組研究助理

一、前言

非法伐採林木及其相關貿易為國際上之各國政府、非營利組織、國際機構都相當關注的議題，為解決所帶來的森林資源損耗與環境破壞問題，各國紛紛採取措施來遏止其規模。目前已落實的措施相當多元，從生產國單方面採取的政策措施、消費國的進口與採購法案、政府間的多邊與雙邊型協議或合作計畫，到企業和行業聯盟的採購標準，都是為了打擊非法木材所祭出的策略。

透過法令管制木材進口，杜絕非法伐採風險高的木材流入國內市場，這是木材消費國打擊非法伐採木材的手段之一。當前全球最著名且影響較大的木材合法性法案無非是美國的雷斯法案修正案 (Lacey Act Amendment)、歐盟的木材法案 (European Union Timber Regulation, EUTR) 及澳大利亞的禁止木材伐採法案 (Illegal Logging Prohibition Bill)，三者搭起全球最大的木材合法性監管網絡。這些木材合法性法案，已行之有年，為全球林產業帶來連動性的影響，不僅影響林產品市場供需結構的調整，連

帶也牽動進出口貿易的成本，同時提高政府與民間對於森林社區權益及環境的重視，因此本文透過整理分析此三法案的內容，並探討法案實施在社經環境所造成的影響，以供國內未來面對木材合法性要求之參考。

二、國際主要木材合法性法案概述

（一）美國雷斯法案修正案

1. 立法背景

雷斯法案 (Lacey Act) 是美國早在 20 世紀初便提出的聯邦環境保護法案，也是該國首部資源保護法，嚴禁野生動物、魚類和植物的非法獲取、運輸以及貿易，長期以來，美國以該法案作為主要打擊野生動物走私犯罪的工具。法案原本對於植物的限制較少，僅要求進口植物時不可違反各州法定植物以及瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約 (CITES)。然而 2008 年雷斯法案重新修訂後，將法規範圍正式擴大至植物與其製品（含木材及木製品）之貿易，

凡是過程中違反他國法律的植物或產品一概被視為非法，將不得於美國流通，並在同年的5月22日生效。該修正案對於申報產品範疇採分階段的方式實施，也曾經多次將實施時間與商品範圍重新擬定與修改，最後將第一階段實施時間訂在2008年的12月15日。

2. 適用對象與產品範疇

所有美國聯邦法律所管轄的企業或個人，當涉及從事植物的進口、運輸、販售、接收、取得或購買等交易活動時，皆適用該修正案。法案管制買賣雙方，不僅涉及美國國內的企業或個人，也監管了國外企業與個人對於當地法規與國際法的遵守與否，所以當企業或個人違反任一國家有關野生動植物或貿易的相關法律時，皆被視作違反該法。同時修正案中明訂，除非具有CITES證明書外，其餘木材與木製品在貿易中皆為該法案管制範圍。

法案分階段逐步擴大管制的產品範疇，2008年12月15日起開始第一階段，然而直至2009年4月1日的第二階段，美國農業部的動植物檢疫局(Animal and Plant Health Inspection Service, APHIS)才開始明列強制申報的木製產品，雖然是以調和關稅稅號(Harmonized Tariff Schedule, HTS)公告，但該稅號的前6碼等同國際商品統一分類代碼(Harmonized System Code, HS代碼)。第三階段始於2009年10月1日，目前為止兩階段強制申報範圍仍僅限於第44章的木及木製品類別。2010年4月1日進入第四階段，增補了數項可能涉及生活用具、工具、樂器與器材的木製品(Alexander and Attorney, 2014)。2015

年8月6日執行第五階段，將木桶類、彎曲木家具、特定木把手以及木製煙斗劃入受管制產品中。該法案免除作為支持、保護或運送的包裝用品，以及產品的標籤、說明書、保證卡等雜項。

3. 合法性依據

該修正案通過後視下列兩種情形為非法行為。一為植物的取得、伐採、擁有、運輸、販賣或出口違反了美國各州的相關法律或進口來源國的法規，其中的違反行為包括偷取或竊盜植物、從官方保護區(如國家公園或保育區)取得植物、從國家法律中規定之指定區域取得植物、取得植物過程未經授權或違反授權、植物的伐採、運輸或貿易過程中未支付相關租金、稅金或其他費用、違反出口或轉運的法規，例如原木出口禁令等。另一為個人或公司組織在美國各州間或國際間進行非法來源植物的交易行為(包括進出口、運輸、販售、接收、取得或購買)。然而，法案並未明確界定所謂「非法來源」，而是依據各主權國家的法律來判定是否合法。

雷斯法案修正案到目前為止已針對各項木產品強制要求進口申報，所有相關企業或個人必須執行所謂盡責調查(due care)，涉及林產品貿易的企業或個人應謹慎地進行風險評估，從繁瑣複雜的供應鏈中排除非法來源的木材。

修正案要求進口商必須為每一批木材與木製品的商品作基本申報，目的是增加貿易的透明度，同時讓行政單位有效執法。當中，申報內容必須包括產品物種的學名名稱、產

品來源伐採國家 / 地區、產品總數量與單位、以及產品價格。這些申報基本上由進口商來完成，但這些申報內容尚未具備該產品的合法性證明。儘管如此，進口商依然有可能因為申報不完整、誤導或虛假而面臨法律處分。另一方面，出口商可協助進口商做出準確的申報，出口商也必須確保所出口的林產品都遵守了伐採地區與加工地區當地的一切相關法律。

4. 處罰方式

當相關企業或個人未達到申報要求或應盡的注意責任，修正案對於不同的犯法行為將執行不同的處罰措施。處分措施可區分成民事行政處罰與刑事處罰，對於未確實履行「善盡應盡之責」的當事人將處以民事罰款，處罰金額將依照違法行為、情形、程度、嚴重性、當事人支付能力以及法庭其他考量來酌情處罰，罰款最高為 1 萬美元；假使是出於不知情而發生的標記錯誤或違反申報要求，但其中不包含明知故犯，則處以 250 美元罰鍰。由有權制裁違法的機構對當事人發布違法通知並評定處罰金額，若當事人對於處罰判決有異議，該機構必須提出證據。另外，一旦違反雷斯法案而對美國進口非法木材或木製品（也包含非法野生動植物或魚類），不論當事人是否知情違法，政府有權扣押該產品，同時政府必須提出該產品違反國內或國外法律規章之證明。

而刑事處罰又分成重罪與輕罪，視違法的當事人對於非法產品是否知情或犯罪意圖來決定。輕罪為因不了解以致非有意觸法，對於個人處以最高 10 萬美元罰款，公司團體則為 20 萬美元罰款，或 1 年以內的監禁，或兩

罪併罰，各違法行為可獨立為案。然而，若知法而犯法則被視為重罪，每項犯罪行為處以個人最高 25 萬美元、公司團體 50 萬美元的罰款，或 5 年以內的監禁，或兩罪併罰。另外，當進口商違反雷斯法案進口非法產品時也等於違反走私法令，對於故意製作或使用虛假文件，甚至是隱瞞事實的個人或組織，也將處以罰款或 5 年以內的監禁，或兩罪併罰。

（二）歐盟木材法案

1. 立法背景

1998 年八國集團 (G8) 提出森林行動計畫後，歐盟便開始採取階段性措施來打擊非法木材。在 2003 年推行森林執法、管理與貿易行動計畫 (Forest Law Enforcement, Governance and Trade, FLEGT)，積極與木材生產國共同簽署自願夥伴協議 (Voluntary Partnership Agreement, VPA)，由於該協議僅限制共同簽署的木材生產國，為了全面杜絕非法木材流入歐盟市場，在 2010 年通過歐盟木材法案 (EUTR)，旨在透過建立盡職調查系統 (due diligence system)，對輸入木材或木製品至歐盟市場的企業或個人訂定應遵守之規範與義務。該法案的目的在於確保唯有合法木材與木製品能進入歐盟市場，以達到強化森林保育、減緩氣候變遷與維護生物多樣性。2013 年 3 月 3 日起，歐盟的第 995/2010 號歐盟木材法案開始正式實施，實行範圍涵蓋歐盟 28 個成員國，屬於邦聯性質的區域法律，為強制性法規，該法案適用於進口及歐盟境內生產與供應的木材或木製品的流通。

2. 適用對象與產品範疇

EUTR 適用歐盟成員國內，首次將木材或木製品輸入歐盟市場的企業或個人為進口商或稱作營運商 (Operators)，而參與供應鏈販售或購買木材或木製品的企業或個人則為貿易商，營運商與貿易商皆受到該法案管轄，雖然該法案直接約束的對象是歐盟市場的買方，但所有向歐盟出口木材與木製品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。

法案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。法案所指的木質產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)，但如有必要，歐盟議會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) 則不在法案轄管範圍內；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。另外，若產品已持有 FLEGT 證書或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) 的許可證明也被認定為符合此法案的規定。

3. 合法性依據

EUTR 的合法性主要依據原生產國的法律，伐採活動必須滿足伐採當地的一切規範與相關法規，輸出的同時必須符合國際法規以及

相關國際公約。所謂相關法規包含 (1) 依法劃定伐採範圍，遵守法律規定的伐採權限；(2) 遵守木材伐採權或其他伐採相關的費用規定；(3) 遵守一切林業相關法律，包含環境、勞工、社區福利等方面的要求；(4) 假使新的伐採權影響到土地或資源原來的權屬或所有權關係，必須確保第三方合法權益 (包含產權與使用權)；(5) 遵守林業部門貿易與海關程序的規範。

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。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 (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 (VPA)，對於已簽署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。

4. 處罰方式

對於違反 EUTR 的處罰辦法，歐盟各成員國擁有自行裁決權，但法案也規定處罰不可違背有效性、適合性與勸戒性原則。處罰對象可能是將非法來源的木材或木製品輸入歐盟，或是並未確實履行盡職調查的營運商；也可能是未妥善記錄交易，甚至與非法營運商合作的貿易商；還可能是失職的監管機構。一旦發現違反法案的情形，懲處措施可能是沒收或扣押非

法來源的木材與木製品、取消違法企業的貿易權或貿易資格，也可能針對環境破壞的程度、木材價格或其他在經濟上（例如稅收）的損失進行罰款。由於懲處的細節由各成員國具體訂立並推行，所以各國之間的處罰辦法便存在差異。

（三）澳大利亞禁止木材伐採法案

1. 立法背景

澳大利亞長期關注非法伐採木材貿易的問題，在2010年底由農業、漁業與林業部(The Department of Agriculture, Fisheries and Forestry, DAFF)提出相關法案內容，為了與國際接軌，也參照歐盟的FLEGT架構，同時與多方利益相關者進行磋商與意見回饋，於2011年6月公布「禁止非法伐採法案」(Australian Illegal Logging Prohibition Act, AILPA)草案，並於2012年2月通過法案，同年11月起生效，關於法案更詳盡的法規細則(regulations)則在2013年5月底公布，生效時間則在2014年11月，其中包括以細則為依據的盡職調查(due diligence)流程及應進行盡職調查之詳細產品清單。木材及林產品進口商，必須在進口前對於所進口之木材合法性進行盡職調查。這項法案透過禁止進口非法採伐木材來促進合法採伐木材貿易。該法案規定，進口商若進口非法採伐的木材或木製品至澳大利亞市場則屬於違法行為，必須課以相當的刑罰。該法案同樣適用於對在澳大利亞採伐原木進行生產加工的廠商。由於該法案屬於澳大利亞的國內法，所以並未涉及有合作協議關係的貿易夥伴

國，未來則擬訂貿易夥伴國的國家具體指南(Country Specific Guideline)，監管林產品的流動情形，國內進口商也可以此作為進口依據，避免本身觸法。

2. 適用對象與產品範疇

法案的目的在於盡可能降低非法伐採的木材流入國內市場的風險，凡是進口受規範林產品至澳大利亞的進口商與使用國內原木的加工商都適用該法案，嚴禁進口、販賣或加工違反木材原產國法律的木材或木製品，但澳大利亞的貿易合作夥伴以及出口商並不受此法約束。其中受規範之木材及木製品涵蓋了實木與木材產品、加工/部分加工之木材與木材產品、複合型木產品，主要集中在HS代碼的第44、47、48與94章內。同樣地，該法案也排除回收材、回收材構成物、低於1,000澳元的寄售品(consignment)，以及支持、保護或運送商品的包裝材料。

3. 合法性依據

法案中對非法伐採的定義為不論是否在澳大利亞境內，一切違反當地現行法律所伐採的木材。依此，法案對木材合法性的定義為遵守伐採國家或地區的相關法律與法規的木材。法案涵蓋澳大利亞進口以及國內生產的木材及木製品，要求可分成2012年法案生效後的立即要求，以及2014年才生效的修正案要求。立即要求是禁止進口非法木材，以及禁止使用國內非法伐採之木材原料進行加工；兩年後增加的要求是禁止進口含非法伐採木材的規定木製品，以及進口商與原木加工商進口或加工

規定的木製品時須執行盡職調查。

4. 處罰方式

法案適用澳大利亞國內及進口木材，進口商以及使用國內伐採的原木進行加工的加工商都受該法案規範，且不分國籍待遇一致。在罰責方面法案同時規定了刑事處罰與民事處罰條款，罰款依據罰款單位（penalty units）計算，1 罰款單位等同 110 澳元。不論進口商與加工商是在明知故犯亦或輕率魯莽的情況下進口或使用非法伐採來源的木材，或是未徹底執行盡職調查，都被視作違法行為，必須接受調查或起訴。目前最高刑責為 5 年有期徒刑或個人 5.5 萬澳元、企業 27.5 萬澳元的罰款。2014 年 11 月起，當企業一旦因未執行盡職調查而被起訴，最高可罰個人 3.3 萬澳元、企業 16.5 萬澳元的罰款，甚至沒收貨物。

三、國際主要木材合法性法案之差異

從適用範圍來看，美國雷斯法案修正案的適用範圍最廣，管轄對象涉及買賣雙方，規定凡是供應鏈上的任何一方皆不可違反。澳大利亞禁止非法伐採法案則規範進口商以及國內加工商，並排除已建立雙邊協約貿易夥伴及國內出口商。而歐盟木材法案則主要針對歐盟境內的營運商與貿易商，對於國內出口商並不特別約束。

觀察法案監管木產品範圍，可以由 HS 代碼作初步比較，見表 1。三法案同時存在的產品集中在第 44 章內的原木、製材、合板等 6

項木質產品。三者交叉重疊的產品很多，美國與歐盟重疊的產品為薪材類與枕木類，而美國與澳大利亞僅於木製座物（seat）類項目上重疊，歐盟與澳大利亞所要求的產品範圍相似度較大，主要因為美國未要求紙漿類、紙張與紙板類以及木質家具類的申報，同時兩國皆聲明排除回收型木製品。三者同時將支持、保護與運送之包裝材料排除於法案之外。另外，歐盟木材法案特別聲明竹材製品不在法案管轄之木質產品的範圍。

三大法案針對木材來源的合法性皆強調來源合法，要求必須遵守原生產地法律規範。然而在木材是否非法的判定上，美國雷斯法案修正案相較於另外兩法案有更全面的檢視，凡是木材供應鏈的任一環節牽涉非法，該法案便視其為非法木材，禁止進入美國市場。從法案目標來看，雷斯法案明顯企圖把非法木材流入美國市場的機率降至為零，而歐盟木材法案與澳大利亞禁止非法伐採法案僅達到縮小機率的效果。

在執法機構與處罰辦法兩方面，皆由各自的司法體系來裁量，歐盟也將主管機關的任命權交由各成員國決定，在不違反法案的核心規範下，個別建立審查程序以及執行懲處措施。

這些法案在實施細則上的對照可參照表 2。

表 1、國際主要木材合法性法案要求需強制申報或執行盡職調查之產品 HS 代碼 1

HS代碼	美	歐	澳
4403、4407、4408、440910、440929、4412、4414、441600 ² 、4418、940330 ² 、940340 ² 、940350 ² 、940360 ²	v	v	v
4401、4406、440921	v	v	
940161 ² 、940169	v		v
4410、4411、4413、4701、4702、4703、4704、4705、4801、4802、4803、4804、4805、480620、480630、480640、4807、4808、4809、4810、4811、4813、4816、4817、4818、4819、4820、4821、4823、940390 ³ 、9406 ³		v	v
4402、4404、4417、4419、4420、4421、940190 ² 、6602 8201、821192 ² 、821599 ² 、9201、9202、9302、93051020、950420、9614 ²	v		
4415、480610、4812、4814、4815、4822		v	
特別排除項目			
美國：支持、保護或運送用包裝(但不含包裝材料的進口商品)；其他用做標籤、說明書、保證卡等雜項。 歐盟：支持、保護或運送用包裝材料；廢棄材回收或二手(used)木材與相關製品；竹製家具、竹編織品與竹製紙類。 澳大利亞：支持、保護或運送用包裝材料；回收材(例:廢紙)；由回收材構成之物(若回收材比例低於50%，非回收材之部分仍須執行盡職調查)；價值低於1,000澳元的寄售品(consignment)。			

註 1: HS 代碼之詳細說明請參照 UN Comtrade 的商品列表 <http://comtrade.un.org/db/mr/rfCommoditiesList.aspx>

註 2: 美國將於 2015 年 8 月 6 日起生效的產品，公告代碼為 10 碼，末 4 碼往往依各國有所調整，故本文僅取前 6 碼。詳細公告代碼請查詢 https://www.aphis.usda.gov/plant_health/lacey_act/downloads/ImplementationSchedule.pdf

註 3: 歐盟受管制品項目中列出 8 碼的產品，同樣僅取前 6 碼。詳細公告代碼請查詢歐盟木材第 995/2010 號法案 (regulation) 之附錄。

表 2、國際主要木材合法性法案之比較

法案	美國 雷斯法案修正案	歐盟 木材法案	澳大利亞 禁止非法砍伐法案
生效時間	2008年5月22日。	2013年3月3日。	2012年11月。
適用對象	所有供應鏈上的營運商。	所有率先輸入歐盟市場的營運商以及貿易商。	國內進口商與加工商。
合法性評估系統	盡責調查，不強制執行。	盡職調查，強制執行。	盡職調查，強制執行。
非法木材之定義	植物的取得、砍伐、佔有、運輸、販賣或出口違反了美國各州的相關法律或進口來源國的法規，或是美國各州之間或國際之間進行非法來源植物的進出口、運輸、販售、接收、取得或購買，皆視為非法行為。其中違反的行為泛指的是偷取或竊盜植物；從官方保護區取得植物，例如國家公園或保育區；從官方指定區域取得植物，這些區域可能在國家法律中規定；取得植物的過程未經授權或違反授權；植物的砍伐、運輸或貿易過程中未支付相關租金、稅金或其他費用；違反出口或轉運的法規，例如原木出口禁令或瀕危物種(如CITES)。	“非法砍伐”意指砍伐違反了當地國家適用法規；其中“適用法規”泛指砍伐國家的現行法律，涵蓋下列各項： ●在合法範圍內的砍伐權。 ●關於砍伐權或木材的相關支付。 ●與砍伐直接相關的環境法與森林法，包含森林管理與生物多樣性保育。 ●受砍伐影響的第三方使用權與產權。 ●至今與林業部門相關的貿易與關務。	不論是否在澳大利亞境內，一切違反砍伐當地現行法律的木材。
懲處辦法	懲處措施包括沒收貨物和船隻以及罰款甚至入獄服刑。違法者依知情與否以及是否執行盡責調查來決定刑罰的輕重。	懲處措施可能是沒收、扣押或罰款，同時取消違法企業的貿易權或貿易資格。懲處的細節由各成員國具體訂立並推行。	分成刑事處罰與民事處罰條款，依據情形與身分處以罰款或沒收貨物，甚至入獄服刑。

四、木材合法性法案實施之影響與衝擊

歐盟、美國與澳大利亞無疑聯結成全球最大的木材進口市場，當陸續實施木材合法性法案時，對其他國家的林產業產生連鎖效應，這些效應不僅跨越國界，也分別對經濟、環境與社會帶來不同程度的影響與衝擊。

(一) 國際林產品市場供需結構轉變，增加貿易成本

由於歐盟、美國與澳大利亞是大多數木製品的最終消費處，所以法案的執行對於國際貿易會帶來深遠的影響，木材及木製品出口國可能因法案所造成的貿易壁壘而轉移出口至其他國家，如此一來，原本屬低非法木材風險的國家或企業因此將有機會增加出口量來填補，或是帶動國內供給量的提高。Li et al.(2008) 使用模型推估美國在雷斯法案修正案正式實施以後，製材進口量下降了 13 ~ 30%，而這個缺口由美國國內的供給量及加拿大進口量來填補(Elias, 2012)。另外 ITTO(2014) 也估計歐盟木材法案實施將使歐盟國內的供應商受惠，尤其對於合板業的影響最大，原本中國為歐盟最大合板供應來源，然而因為許多中國供應商所出口的產品因缺乏可靠認證，歐盟的進口商因此改以歐盟境內生產的合板來替代，預估中國將喪失該地區顯著的市場占有率(ITTO, 2014)。

對於亞洲地區而言，這些法案雖然對於當地初級林產品的影響較小，但卻嚴重衝擊亞洲次級加工林產品(secondary processed wood products; SPWP)的出口，Maplesden et al.(2013)

估計該區域出口至歐美的次級加工林產品將從 55% 降至 36%。可以預見，當歐美自中國進口的加工林產品大幅下降，中國將調整出口對象(Maplesden et al., 2013)。此外，這三個法案不僅牽動加工林產品的貿易版圖，連帶也會影響初級林產品的消費流量，並可能引發排擠效應，由於雷斯法案修正案具備向源頭追溯的特性，以致欲向美國出口的加工商更謹慎地選擇木材原料的來源，將拒絕來自高風險地區的木材，反之促使低風險國家的木材競爭力提高。

過去由於缺乏相關的識別系統，無法有效阻止非法木材與木製品混入貿易市場，加上非法木材成本較低，無疑對全球林產品市場的價格造成影響，導致木材價格下跌 7 ~ 16%，也使得合法木材的供應商產生極大的利潤損失。當木材合法性法案上路後，無疑將提高進口門檻，欲通過門檻的進口商與國外的出口商為了達到要求而採取滿足合法性的行動，如建置採購監控系統、通過國際森林驗證、轉向低風險供應商採購等，甚至尋求具有國際公信力的驗證機構為其產品擔保合法性，然而這些措施都會增加貿易商的營運成本，據推估森林驗證將使開發中國家的熱帶木材成本上升 10 ~ 20%(Haener, 1998)。此外，依據供需原理，若供需失衡將提升木材價格，Li et al.(2008) 的模型也證實全球林產品的消費支出將因國際打擊非法木材法案的實施而上升 1 ~ 2%(Elias, 2012)。Maplesden et al.(2013) 針對林產品合法性法案的研究顯示，雷斯法案修正案與歐盟木材法案皆為進出口商帶來額外的守法成本(costs of compliance)。當供應商決定是否遵守

法案之前，必定先衡量生產低非法風險的林產品所帶來的益處以及開發其他未管制通路的成本，兩者的權衡結果將影響供應商實際遵守法案的意願。

非法木材因為逃避了許多應付的成本，故一旦流入國際貿易市場，不僅壓低林產品的價格，還削弱了合法林產品的競爭力，對於使用合法木材的企業與公司都是一大傷害。當木材合法性法案實施後，非法木材開始受市場驅逐，合法木材的地位越來越受重視，那些滿足法案規範的企業與供應商將有更多的貿易機會。企業一旦開始採取行動為木材來源把關，也可強化本身的採購體系，對於體質不佳的供應商，也將會因為供應鏈無法通過合法性要求而導致訂單流失甚至退出市場。木材合法性法案讓非法木材的低價優勢不復存在，同時提升企業對於木材合法來源的警覺，促使企業在短期內主動調整其供應鏈結構。市場供需會重新尋求平衡點，滿足合法性的企業將得到更公平的競爭。雖然短期供應商很可能受成本上升所影響，例如許多亞洲供應商便因為需付出額外守法成本而削弱競爭力，但長期而言，法案所引發汰劣留良的效果將日益顯現 (Maplesden et al., 2013)。

(二) 促使各國政府重視森林社區權益，加速健全森林法規制度

長久以來，木材生產國或加工國的政府為了生產大量林產品出口而忽略非法木材的問題，也忽視該問題對於森林社區所帶來的負面衝擊。非法伐採讓森林社區失去應得的利益，

且由利益衍生的產權分配問題也時常引發衝突，社區由於貧窮容易形成犯罪溫床。木材合法性法案無疑成為一種施壓工具，Elias(2012)認為對許多木材生產加工國家而言，雷斯法案修正案已成為促使其採取行動以降低國內非法木材最有效的誘因。所有欲遵守雷斯法案的政府將主動進行改革，例如提供當地社區合法土地所有權、提升政府透明度、或是建立民主制度 (Alemagi and Kozak, 2010)。森林法的內容也將涵蓋更多社會議題，為了確保林地的使用合乎社區的利益，產權的歸屬審查程序將更嚴謹，同時更積極推動與社區間的合作機會，這類政策顯然可以帶來維護社會公平正義的正向外部效應。另一方面，歐盟木材法案也讓更多國家積極與歐盟簽訂自願夥伴協議 (VPA)，直至 2014 年底，共有 15 個國家申請加入協議，其中已有 6 個國家完成與歐盟 VPA 的簽訂。一旦簽訂 VPA 後，歐盟將協助並支持當地林業部門的公民參與，此舉可以保障當地森林社區的產權自主，以免除非法伐採的迫害。

若要避免國內林產品受國際木材合法性法案帶來的衝擊並滿足法案的要求，木材生產國政府預計將承受法規改革的壓力，乘此風潮，木材伐採國的森林法便有機會重新檢視修訂。一旦伐採法規定木材公司必須經過開放且公平的投標程序才能取得開採權，將確保所有的伐採都是在法律許可範圍內 (Lawson and Macfaul, 2010)。如此一來，不但可提升合法伐採公司的競爭力，且可防止從事非法伐採的公司得標。完善的伐採法規也有助於提升林地

管理者的信心，林地所有者若認為所擁有的林地免於非法伐採的風險時，他們將更樂於從事永續森林管理 (Elias, 2012)。

(三) 提升全球森林保護風氣，加速森林驗證推廣與普及

過去，企業在經濟與環保之間的抉擇上，常以經濟為公司決策的首要考量，然而自從木材合法性法案開始實施後，相關公司的投資決策便開始轉變，例如許多中國企業在非洲的林地開發計畫，都因為雷斯法案修正案而逐漸縮減投資 (Elias, 2012)。儘管短期對企業經營上造成負擔，但對於環境保護而言卻帶來促進的效果。Lawson et al.(2010) 發現這類針對需求面所制定的木材合法性法案比起國家的禁伐令更具備降低毀林的效果。越南已開始採取嚴格的措施，並積極與歐盟簽訂 VPA，同時參與美國為首的跨太平洋夥伴協定，該協定要求夥伴國禁止非法伐採 (ITTO, 2014)。另外，印尼的林業部門也在簽訂 VPA 後，在與歐盟的雙邊合作下制定了更有效的法律標準，此舉大大提升了國內在環境保護的執行上達到明確目標的機率。

木材與木製品出口國積極推廣森林驗證，以避免法案實施導致林產業的衝擊，同時在簽訂 VPA 後建立木材追蹤系統。ITTO 於 2014 年的報告指出，歐盟進口自馬來西亞的合板幾乎皆已通過國家認證系統 MTCS (Malaysian Timber Certification Scheme) 的認證，同樣來自印尼的合板也都經過 SVLK (Wood Legality and Verification System) 認證，另外來自加彭的合

板則主要通過 FSC 認證。加彭出口歐盟的合板，單 2014 年的前三季出口量便等同 2013 年整年的出口量，這充分顯示森林驗證為出口帶來的效益，也讓各地政府積極推廣森林驗證。

許多企業意識到依賴進口的認證木材將使成本增加，更傾向支持國內森林驗證的普及化，例如越來越多中國相關企業主動接受森林驗證的檢核，直至 2013 年 1 月為止，中國總共取得的 FSC 認證已達 2,400 張，其中 98% 屬於 FSC 產銷監管鏈驗證 (廖信等人, 2013)。

五、結論

近年來，非法伐採所造成環境及生態破壞，已成為國際上森林管理的重要問題之一。非法木材問題涉及人類生活的各層面，損害範圍擴及環境、社會到經濟各層面，打擊非法伐採及相關貿易成為全球迫切解決的問題。屬於木材或木製品進口大宗國家的美國、歐盟及澳大利亞紛紛制訂及實施木材合法性法案，以確保流入境內的木材或木製品為合法。從立法背景、管制對象、遵守要求到執法機構與處罰方式，三者不盡相同，強調重點與約束範圍也有所差異。美國雷斯法案修正案的盡責調查不同於歐盟與澳大利亞的盡職調查，並不強制要求執行，但三者皆須提供產品資訊以及進行風險評估與風險減緩的操作，同時也都不強制要求執行第三方認證。另外，唯有歐盟木材法案接受 FLEGT 或 CITIES 作為合法性證明，其餘兩者僅將其視作低風險憑證。木材合法性法案的

實施對經濟、環境與社會帶來不同程度的影響與衝擊，整體而言，短期衝擊難免，但長期來看，對於國際林產品市場的供需合理性、森林社區的社會性、森林法規的完整性及森林經營的永續性皆有正面助益。

反觀臺灣，臺灣是全球林產品貿易市場的一環，與歐盟與美國的往來貿易也相當熱絡，未來若欲維持當地的出口市場，勢必掌握這些木材合法性法案的內涵，根據財政部關務署海關進出口貿易統計資料庫資料，2003～2014年國內所有木材及林產品加總之出口值統計數據，對於美國、歐盟、澳大利亞3個國家及地區法案下受管制產品的出口金額約新臺幣1,495億元，占總出口值比例約17.5%。由此可知，實施木材合法性，對我國木材及林產品出口帶來的影響可謂不小，應該在管制效應尚未明顯衝擊產業以前，及早提出因應策略。由國際趨勢來看，主要木材消費國家已陸續透過法規要求其國內木材或木製產品禁止或避免使用非法伐採或具高風險來源之產品。由於國際間對於打擊非法伐採與相關貿易議題，已朝向跨領域、部門的合作，當前優先策略為建立屬於我國的木材合法性驗證系統(Timber Legality Assurance System, TLAS)，將有助於提升我國木材或木產品於國際市場的地位。

TLAS的概念最早由FLEGT提出，為VPA簽署國訂定出一套確保木材滿足合法性的機制，使VPA會員國的木產品得以順利進口歐盟地區。該系統主要包含5大程序；(1)必須先具備明確標準以區別合法與非法，所以為「木材合法性」下定義是首要步驟；(2)為

了確保遵守合法性定義，須研擬木材合法性的原則、準則與指標(Principle, Criteria and Indicator, PCI)，其中包含國家森林管制規範與監測法規，並且應同時考量各方利害關係人(multi-stakeholder)之權益；(3)建立產銷監管鏈體系，達到系統化的木材生產鏈追蹤機制，不論國內或國外的生產線皆涵蓋其中，讓所有木產品滿足可追溯性；(4)建立木材許可證發放系統，所有滿足合法性與追溯性的木材由特定部門核發許可證，作為生產鏈上流通的憑證；(5)最後尋找第三方獨立審計體系共同合作，提高整體木材合法性驗證系統的可信度，也保障許可證的效力。

就國內而言，若欲加入世界潮流打擊非法木材，除農業部門外，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，因此宜先就非法伐採及相關貿易等定義先進行確認及建立共識，並由農委會、經濟部、財政部及外交部成立跨部會打擊非法伐採與相關貿易因應小組，並與相關林產業者對談，以形成具體的行動方案，以因應此一議題。另國內林產業者應及早實施盡職調查，以降低出口風險。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，由此也可強化國內林產業的國際競爭力，並且讓我國在打擊非法木材的議題上盡一己之力。



參考文獻 (請逕洽作者)