



CHATHAM HOUSE

Chatham House, 10 St James's Square, London SW1Y 4LE

T: +44 (0)20 7957 5700 E: contact@chathamhouse.org

F: +44 (0)20 7957 5710 www.chathamhouse.org

Charity Registration Number: 208223

能源、环境和资源PP EER 2014/08

欧盟木材法规与 濒危野生动植物种国际 贸易公约

杰德·桑德斯、罗瑟琳·里夫

2014年4月



本文所表达的观点由作者全权负责，并不一定代表了查塔姆研究所、其工作人员、同事或理事会的观点。查塔姆研究所是独立机构，不效忠于任何政府或政治团体。它在政策问题上并不秉持官方立场。如果需要引用本文的某一部分，应提及作者/发言者和查塔姆研究所，最好包括出版日期或事件的细节。有关文中涉及的内容或某位演讲者所发言论，已尽一切努力来使其观点和意见得到公允表达，但是本文准确性的最终责任在于作者。演讲和演示内容与刊登的相关文字稿可能有所出入。

致谢

在此谨向Andrew Wardell、Jonathan Barzdo、Hélène Perrier、Chen Keong、Michael Kearney、Steven Johnson、Guy Clarke、Jana Zacharova、Nevin Hunter等人给予本文前一稿的宝贵帮助致以衷心的感谢。英国皇家国际事务研究所及国际林业研究中心向英国国际发展署提供的支持致以谢意。国际林业研究中心还要感谢所有其他通过其为国际农业研究磋商组织的森林、树木和农林业研究项目 (CRP-FTA) 做出的贡献来支持本项研究的捐赠者。

本出版物中表述的所有观点均为作者观点。不一定代表作者所在机构、财政赞助商或审核人的观点。

前言

本文对《濒危野生动植物种国际贸易公约》（简称《公约》或CITES）与《欧盟木材法规》（简称《法规》或EUTR）两者的异同和衔接等问题进行了探讨。作为于2013年12月12日至13日在查塔姆研究所召开的有关《公约》与《欧盟木材法规》研讨会的背景材料，本文旨在：

- 向《公约》全体成员解释《欧盟木材法规》的各项要求，以及作为其基础的森林执法、施政与贸易（FLEGT）的各项原则；
- 向《欧盟木材法规》执法机构和FLEGT相关利益方描述《公约》履约机制的范围和特点；
- 指出《欧盟木材法规》中包含的《公约》‘豁免’内容所带来的新的商业动机和风险；
- 阐明《公约》与《欧盟木材法规》之间履约/执法方面可能产生的协同效应。

此外，研讨会成员还集思广益，就如何增强两个进程之间的协同效应给出了建议，具体请参见本文第26页至27页。

《欧盟木材法规》与《濒危野生动植物种国际贸易公约》综述

欧盟木材法规

《欧盟木材法规》2013年3月生效，主要做出以下三点规定：

- 禁止将非法木材及含有此类木材的木制品首次投放欧盟市场。
- 将木制品首次投放欧盟市场的贸易商必须开展‘尽职调查’，并提供相应证明。
- 对已经进入欧盟市场的木材、木制品进行买卖的贸易商需保留其供货商和客户的相关文件资料，以便于对相关产品供应链在欧盟内的环节进行追溯。

一个可信的尽职调查体系需具备以下条件：

- 信息收集：必须记录在案的信息包括产品描述、供货商、木材采伐国、以及遵守相关法律法规的情况等
- 风险评估：运营商须依照风险评估程序、及相关风险评估标准对收集的产品信息进行评估。例如，采伐国非法采伐行为的广泛性、特定供应链的复杂程度、或者是否能够获得相应‘第三方’木材合法性验证及认证等。
- 风险规避：如风险评估显示产品可能含有非法采伐的木材，运营商须采取风险规避程序，确保在可疑情况下不会买到非法木材。风险规避程序包括，供应商需提供产品产地、产品购入之前产销监管链的详细信息，或者只购买那些经过独立审计，来源和合法性均有保障的产品。

法规指出，企业应采取‘相应且充分的’风险规避措施，防止非法木材进入相关产品供应链，并建议民间团体组织对那些他们认为未能充分履行尽职调查责任的企业或涉嫌违法的木材予以‘关注’，包括提供“有事实依据”的信息，并且应当向欧盟成员国相关主管机关正式表达这种‘关注’。但目前为止，还没有标准或条款对相关证据的可信程度，或者成员国应如何加以应对的问题进行界定。

《欧盟木材法规》广泛适用于进口或本国的木材初加工产品和加工制品¹。与《公约》不同的是，《法规》并非边境控制手段。也就是说，并不是在欧盟边境处对《法规》的履行情况进行监督，而是由执法部门对《法规》管辖范围内企业或个人的木材交易业务进行严格审查。另外一个根本的区别就是，《公约》建立了所列物种的全球许可制度，从而对其贸易进行控制，而《法规》则侧重于降低非法产品进入供应链的风险，并非为合法产品颁发许可。

符合《欧盟野生生物贸易条例》规定的进口产品无需开展尽职调查。欧盟通过该条例实施《濒危野生动植物种国际贸易公约》（详见附件）。《欧盟木材法规》第三条规定，‘欧盟第338/97号条例附录A、B、或C中所列、且符合条例及其执行条款规定的木种应视为满足本条例规定的合法木材’。同样，根据欧盟分别与各个木材出产伙伴国签订的具有法律约束力的双边贸易协定，也就是自愿伙伴关系协议（VPAs），取得FLEGT许可证的产品也享有豁免权。²

《欧盟木材法规》是2003年通过的森林执法、施政与贸易行动规划中确认的几项措施之一。³该规划认为，欧盟从那些林业部门执法不严、管理不力的国家进口大量木材产品，因此，欧盟有义务确保其市场不会助长非法采伐行为。法规提出若干旨在提高‘合法’产品市场准入、减少欧盟买家对未经合法认定的‘高风险’产品的需求的政策解决方案。欧盟森林执法、施政与贸易委员会负责欧盟层面上各项政策的协调。该委员会由各成员国代表组成，由欧盟委员会主持定期在布鲁塞尔召开会议。

1 受《欧盟木材法规》管理的木制品在该法规附件中采用欧盟统一代码列出，其中包括：实木制品、地板、胶合板、以及某些家具、纸张和纸制品等。

2 值得注意的是，目前为止还没有发生任何木材贸易FLEGT许可。而作为许可可信的基础，更多有关合法保障机制各项原则的信息，请参见<http://www.euflegt.efi.int/documents/10180/28299/FLEGT+Briefing+Notes+3+-+A+timber+legality+assurance+system/e9ce3bcd-6243-4bb6-b702-d48e8843079c>。

3 参见http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/FLEGT_en_final_en.pdf。

《濒危野生动植物种国际贸易公约》

《濒危野生动植物种国际贸易公约》是由180个成员国共同达成的多边环境协议。⁴ 目的是确保某些野生动植物物种的生存不致受到国际贸易的威胁。自愿加入《公约》并接受其约束的国家称为缔约国。虽然《公约》对缔约国具有法律约束力，但不能取代各国的法律，而是提供了一个各方均需遵守的框架，各国需对本国（国内）法律进行调整，确保《公约》能够在国家层面上得以实施。各缔约国对贸易进行监控，要求公约所涵盖的所有物种标本的进口、出口、以及再出口都需经过全球认证体系的授权。缔约国必须对所有公约物种的贸易进行登记，并每年向公约秘书处报备。这一信息通过公约网上贸易数据库进行披露。该数据库由联合国环境规划署世界保护监测中心（UNEP-WCMC）管理。此外，缔约国还需指定至少一个管理部门及一个科学部门。管理部门负责许可证的发放，科学部门负责对计划开展或已经开展的贸易给物种生存状态带来的影响进行评估。《公约》所列物种标本要想获得出口授权，国家管理部门必须有充分理由认为该标本‘通过合法渠道获得’。同时，对于《公约》附录一和附录二中所列物种，还需取得相关国家科学部门的意见，认为此项出口不致危害该物种的生存。

公约的三个附录列出了其所涵盖的物种⁵。附录一列出了目前濒临灭绝危险的物种。只有在特殊情况下才允许对这些物种的标本进行贸易，并且必须取得进出口许可。附录二列出的物种目前虽未濒临灭绝，但必须对其贸易进行管制，以防‘不利其生存的利用’。

⁶所有缔约国必须依照《公约》第三条和第四条之规定，分别对附录一和附录二物种的贸易进行管制，并遵循缔约国大会（CoP）做出的决议。缔约国大会每三年召开一次。附录三所列物种被至少一个国家认定为保护物种，并且该国要求其他缔约国协助其对这些物种的贸易进行管制。⁷

全球贸易许可制度对所涵盖的产品的要求根据其所属附录不同而有所不同。多数涉及商业贸易的树种属于附录二和附录三的范畴。名录中某些木种仅限于特定的产品，并通过附注对这些限制进行说明；例如，附录二中所列的大叶桃花心木就仅限于原木、锯材、饰面板、以及胶合板。《公约》对于所列物种国际贸易许可的主要要求如下：

表一：《公约》对于附录二和附录三所列木材树种国际商业贸易许可的规定

附录二	附录三
<p>必须获得出口国或再出口国管理部门签发的出口许可或再出口证明。</p> <p>只有通过合法渠道获得的标本，且出口不会危及物种生存的情况下才能取得出口许可。</p> <p>只有在标本的进口符合公约规定的情况下才能签发再出口证明。</p> <p>人工林中的木种视为‘人工培植’。因此，人工林中采伐的木材只需从管理部门获得相应的证明。⁸</p>	<p>某物种被一国列入附录三。这种情况下，此物种从该国出口时，应获得其管理部门签发的出口许可，并且，只有在标本通过合法渠道取得的情况下才能获得出口许可。</p> <p>该物种从其他国家出口的情况下，需取得出口国管理部门签发的原产地证书。</p> <p>该物种再出口的情况下，需取得再出口国签发的再出口证明。</p>
无需取得进口许可。	无需取得进口许可或证明。

如表一所示，附录二所列物种标本的出口许可必须基于科学得出的非致危性判定（NDF）以及合法获得这一重要判定。附录三所列物种标本（根据将物种列入附录的出口国的要求）只需取得在合法获得判定基础上出具的出口许可证，而原产地证明既不需要以非致危性判定为基础，也不需要以合

⁴ 其中包括所有参与对木材出口的国家

⁵ 参见公约第二条：<http://www.cites.org/sites/default/files/eng/disc/E-Text.pdf>.

⁶ 参见公约第二条2 (a) 款之规定。

⁷ 参见公约第二条第三款及第五条之规定。

⁸ 参见公约第七条第4-5段内容，以及大会第11.11号决议。

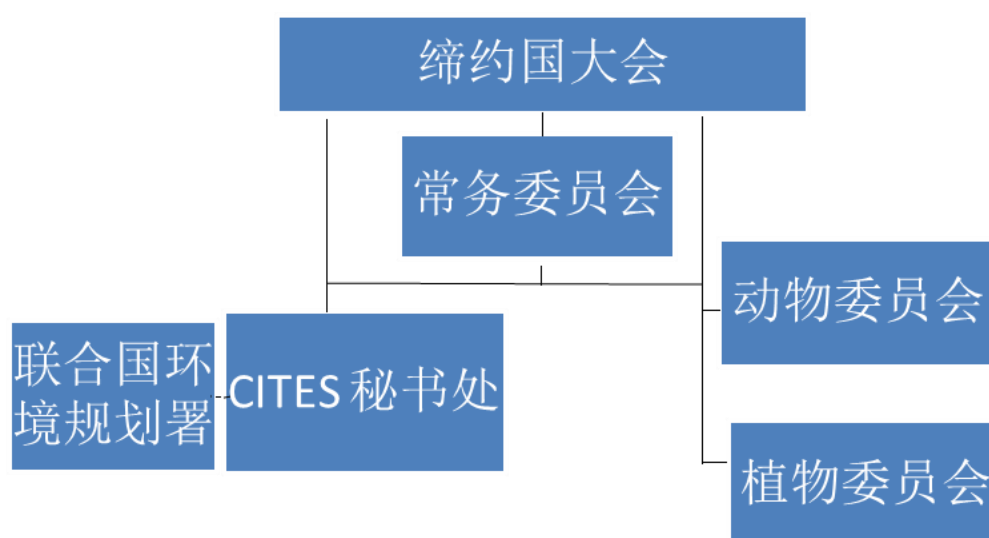
法获得判定为基础，因为通过它们只能将出口国判定为标本的原产国。原产地证明中无需包括（ 特许采伐地等 ）地方一级的‘原产地’信息。《欧盟野生生物贸易条例》对附录二和附录三物种做出了更为严格的规定。以下我们将对此进行详述。

在最近召开的一次会议上，缔约国大会做出决议，提出若干非致危性判定（ NDF ）应遵循的‘理念和
非约束性指导原则’⁹

，但大会未就合法获得判定建立相应的标准。公约在这一问题上做出的指引相对有限，各公约缔约国政府应独立、或像欧盟那样作为整体的一部分对其进行解读。公约相关会议上相关利益方讨论认为，在决定是否对采伐行为进行授权的过程中必须开展有意义的合法获得判定。多数木材出产国的森林法规都要求每个特许采伐区制定采伐管理规划并获得批准。¹⁰

然而，公约的各项规定却并未体现这一点。有报道称，管理部门一般只是对物种进行鉴定，确保采伐量不超过公约规定的配额。然而，采伐量大幅超出配额的现象时有发生。而且，一些主要木材出产国还会瞒报配额及年度贸易数据。

图一：《公约》组织框架



资料来源：《公约》秘书处网站

《公约》的履约程序

通过各种方式确保所有缔约国遵守公约规定是一个长期的过程¹¹

。目前已经采取了若干措施，旨在鼓励和提高履约能力，对未能采取适当措施解决问题的缔约国进行处罚。这也说明履约的能力和/或政治意愿都有欠缺。¹²

在欧盟的主要资助下，国际热带木材组织（ITTO）和公约秘书处联合开展项目，支持公约木种的管理能力建设。项目支持的活动有：开展森林资源调查、制定管理规划、做出非致危性判定、就如何使用公约的各项工具对管理部门官员进行培训、针对那些生存受到非法采伐和贸易严重威胁的公约木种引入供应链追溯体系（目前采用该体系的树种有大美木豆和非洲李）。项目2007年启动，第一

9 参见大会第16.7号决议。

10 Cooney, R, von Meibom, S and Hin Keong, C, (2012): Trading Timbers, A comparison of import requirements under CITES, FLEGT and related EU legislation for timber species in trade, Cambridge: TRAFFIC.

11 《公约》履约机制的发展进程参见Reeve, R., (2002): Policing International Trade in Endangered Species: The CITES Treaty and Compliance, London: Chatham House/Earthscan.

12 参见公约第1.3号决议（CoP15, 2010）和大会第14.3号决议

阶段的重点是拉丁美洲的大叶桃花心木 (*Swietenia macrophylla*)、大美木豆 (*Pericopsis elata*)、以及亚洲的拉敏白木 (*Gonystylus* spp.) 三个树种 (参见14-20页的案例研究)。同时,项目还协助马达加斯加开展必要的研究工作,帮助其在2013年3月召开的公约缔约国大会第十六届会议 (CoP16) 上提议将100多种红木和乌木树种列入公约附录二的范畴,并实施通过的行动计划,贯彻执行公约的保护物种名录。¹³

在第一阶段的工作获得了欧盟正面的评价之后,项目目前已经进入第二阶段¹⁴。项目有三名地区协调员,非洲、亚洲、拉丁美洲各有一名。公约相关委员会也要求展开外交活动以增进项目的能力建设。这些活动主要由秘书处负责,通常以书面请求的形式,要求有关方面就违规问题提供相应的信息:内容从颁布立法,到建立或指定相应机构执行《公约》的各项职能,再到提供执法信息等。并且,还会在必要时对极度濒危物种展开独立评估、深入国内执行任务和进行实地调查等。

制裁采取的形式是,针对那些一直无法遵守公约规定的国家,建议暂时中止个别物种(特定物种贸易暂缓)或所有公约物种(国别贸易暂缓)的贸易¹⁵。

尤其是在出现以下情况时,将最终采取贸易暂缓这一手段,如:未能就公约的实施制定必要的立法,一直未能提交年度报告,或者在某特定物种的贸易规模被认为是危害了该物种生存的情况下仍放任其保持这一规模。公约目前对31个国家实施了贸易暂缓措施¹⁶。

;这些国家中,‘贸易量巨大’的国家有28个,未能提交年度报告的国家有3个,未能颁布必要立法的国家有3个,而‘执法’不力的则只有几内亚一个国家(所有物种)。¹⁷

物种大宗贸易评估 (RST) 是针对附录二木材树种特有的履约程序,宗旨是保护附录二中交易量最大的物种。缔约国大会每次会议过后,联合国环境规划署世界保护监测中心 (UNEP-WCMC) 都会利用各缔约国向公约组织提交的年度贸易数据制定此类物种的名录。公约动植物委员会从中选出那些生存受到或可能受到贸易危害的物种进行更加深入的评估。依照第十二届缔约国大会第八号决议 (Rev. CoP13) 中规定的程序,评估由几个阶段构成,其中包括征询相关国家的意见¹⁸。

虽然RST的重点在于对公约第四条的履约情况进行评估,但是,一国/部门普遍存在违法行为也可以视作评估的因素之一。作为该程序的一部分,目前正在对大美木豆 (*Pericopsis elata*) 和黄檀属 (*Dalbergia* spp.) 的贸易进行评估。需要指出的是,RST以每年提交的回顾性贸易数据为基础,因此评估过程相对缓慢。同时,由动植物委员会例会对评估结果及缔约国做出的回应进行讨论并提出建议。由于该会议是定期召开的(委员会在两届缔约国大会之间每年召开一次例会,但缔约国大会会议召开前后,委员会例会召开的间隔是两年),因此,限制了评估的进程。从提出问题到受影响的缔约国采取履约措施,时间短则3个月,长则两年。另外,只有其他一切手段无法生效的情况下才能采取贸易暂缓措施。

¹³ 参见缔约国大会第16次会以后生效的大会决议第152条和附件3。

¹⁴

欧盟在2009年

2010年启动并展开了成效监督程序。期间,欧盟访问了日本横滨国际热带木材组织及该组织开展业务的三个地区。另外,对第二阶段工作的评估工作计划于2014年1月开始。第一份评估的结果是积极的。提出的主要挑战是,需要更多地推动国内和地方层面的交流,促进知识共享。这些意见之后都得到了解决。评估后,第二阶段1千万美金的预算获得批准。2010年,国际热带木材组织就自身的工作单独进行了一次中期评估。该评估有助于识别第二阶段应当予以优先协助的问题。

¹⁵ 案例研究, 请参见Reeve, R., (2002): Policing international trade in endangered species: the CITES treaty and compliance. London: Chatham House/Earthscan.

¹⁶ 请注意:该数字与所有名录物种有关,大约为5,600种动物和30,000种植物。

¹⁷ 参见<http://www.cites.org/eng/resources/ref/suspend.php>。

¹⁸ 参见<http://www.cites.org/eng/res/12/12-08R13.php>。

公约所列木材的对欧商业出口

根据国际野生生物贸易研究组织（TRAFFIC）监督网络对贸易数据的评估，2000年至2011年间，仅有六个附录二木种和六个附录三木种的对欧出口规模巨大。¹⁹

表二：2000年至2011年间对欧出口规模巨大的公约所列木材树种

附录二	附录三
<i>Pericopsis elata</i> (African Teak, Afromosia, Afrormosia)	<i>Cedrela odorata</i> (Spanish Cedar)
<i>Swietenia macrophylla</i> (Bigleaf Mahogany, Caoba)	<i>Dalbergia stevensonii</i> (Honduras Rosewood)
<i>Swietenia humilis</i> (Mexican Mahogany, Honduras Mahogany)	<i>Dalbergia rufusa</i>
<i>Guaiacum species</i> (Lignumvitae)	<i>Dipteryx panamensis</i>
<i>Gonystylus species</i> (Ramin)	<i>Cedrela fissilis</i>
<i>Aquilaria species</i> (Eaglewood)	<i>Podocarpus neriifolius</i>

资料来源：Ferriss, S., (2014) An Analysis of Trade in Five CITES-listed Taxa, 伦敦：查塔姆研究所/TRAFFIC.

《欧盟野生生物贸易条例》

欧盟是单一市场，内部没有系统的边境管制措施。为了确保欧盟内部市场各缔约国履行其职责，遵守公约规定，就必须在所有欧盟成员国内统一落实公约条款。因此，公约的实施是通过一套统称为《欧盟野生生物贸易条例》的规则加以实现的（详见附件）。

这些条例（称为‘基本条例’或《欧盟野生生物贸易条例》的欧盟理事会第338/97号条例²⁰）的核心文本在欧盟法律的框架下制定了公约的基本贸易管制措施。条例参照公约的结构，将物种分列于四个附件中。公约在附录二和附录三中列出了所有涉及商业贸易的木种，条例也将这些物种相应列入《欧盟野生生物贸易条例》附件B和附件C中。

表三：《欧盟野生生物贸易条例》附件中物种的分布

附件 A	附件 B	附件 C
除已被欧盟成员国定为保护物种外的所有公约附录一物种。 注意：目前附录一中还没有欧盟的保护物种。	除已被欧盟成员国定为保护物种外的其它所有公约附录二物种。 注意：目前附录二中还没有欧盟的保护物种。	除已被欧盟成员国定为保护物种外的其它所有公约附录三物种。
公约附录二和附录三中某些欧盟采取了更加严厉的国内保护措施的物种，以及某些非公约物种。 注意：目前这些分类中不包括商业贸易木种。	公约附录三中某些物种及某些非公约物种。 注意：目前这些分类中不包括商业贸易木种。	

19 参见 Ferriss, S., (2014), *An Analysis of Trade in Five CITES-listed Taxa*, London: Chatham House/TRAFFIC, 2013年2月12日-13日在查塔姆研究所召开的研讨会背景资料。

20 (EC)第338/97号理事会条例：通过附件管制贸易濒危动植物种。参见：http://ec.europa.eu/environment/cites/legislation_en.htm

所列物种标本进入欧盟市场的要求根据其所属附件的不同而有所不同，虽然与公约的要求类似，但更为严格。附件B和附件C所列贸易物种最明显的区别就是，附件C物种的进口无需进行非致危性判定（NDF）。

表四：《欧盟野生生物贸易条例》的各项贸易要求

附件 B	附件 C
出产国管理部门依照公约出具的出口许可。	在某些国家对相关物种实行贸易管制的情况下：出产国管理部门依照公约出具的出口许可。 出产国未对相关物种实行贸易管制的情况下，其出口需要依照公约出具原产地证明。
欧盟成员国管理部门出具的进口许可。	进口企业或个人填写的进口申报单；连同（再）出口国出具的公约附录三要求的各项文件一同提交给进口国海关部门。

欧盟成员国进口许可的签发标准应遵循最近通过的公约第Conf.

16.7号决议有关非致危性判定（NDF）的指引。另外，《欧盟野生生物贸易条例》第四条规定，只有在‘申请人提供书面证据，证明标本的取得符合相关物种保护法规定’的情况下才能为其出具进口许可。²¹

目前还不清楚是否所有成员国都要求在签发进口许可之前必须提供符合相关法律的证明材料；但是，第四条规定为依照特定供应链的违法风险在进口前采取适当、合理的手段进行更加严格的合法性审查提供了法律依据。如上文所述，原产地证明既不需要进行非致危性判定（NDF），也不需要进行合法获得判定。

经欧盟野生生物贸易委员会授权，欧洲委员会根据《欧盟野生生物贸易条例》在欧洲层面上开展‘规范’行动。欧洲委员会及欧盟成员国首先会通过外交渠道做出提议。正如在全球范围内推进公约一样，首先侧重于通过鼓励和支持的方式，确保物种的经营和贸易不会对其生存造成危害（如上所述，欧盟是ITTO-

CITES能力建设计划的主要捐助者和支持者）。并且建立更多行动机制作为保障，或‘在国内采取更为严格的措施’²²，包括规定附件B物种进口必须获得进口许可——

从而需要从科学的角度进行非致危性判定，并且获得书面的合法性证明材料，以及附件C物种必须提供进口申报单等。另外，还可以依据《欧盟野生生物贸易条例》的标准采取贸易暂缓措施。根据该条例，欧洲委员会在咨询原产国的意见并考虑了欧盟科学评估小组（SRG）的观点后，有权采取措施限制特定物种标本进入欧盟²³

。科学评估小组（SRG）1997年成立，由各成员国科研权威机构的代表组成。该小组受命对《欧盟野生生物贸易条例》采用过程中出现的科学问题进行研究²⁴

，并且在欧盟层面对‘非致危性’进行评估。这就需要针对年度出口配额、交易量等数据进行评估，从而得出‘正面意见’、‘负面意见’、或者‘无意见’等几种观点。²⁵

暂缓贸易的物种名录每年更新一次；但是，基于成员国的负面建议，或基于欧盟的‘非致危性’评估，科学评估小组对从特定国家进口特定物种可能形成

21 参见欧盟理事会第338/97号条例<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997R0338:EN:NOT>

22

公‘第十四条第一款保护缔约国以下权利：(a) 针对附录一、附录二、附录三所列物种标本的贸易、取得、占有和转运在国内采取更加严格的措施或完全予以禁止；(b) 对附录一、附录二、附录三未列入的物种标本的贸易、取得、占有和转运，在国内采取限制或禁止的措施。’

23 参见欧盟理事会第338/97号条例第四第六款

24 参见1996年12月9日通过的欧盟理事会第338/97号条例第17条

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997R0338:en:NOT>.

25 ‘正面意见——根据当前或预期贸易水平，引入物种不会给其保护或相关种群分布区或带来有害影响；‘负面意见——

现有信息不足以得出正面意见，且/或根据当前或预期贸易水平，将物种引入欧共体或许会对其保护或相关种群分布区或带来有害影响。‘无意见——

目前没有（或只有极少数的）贸易涉及物种，且预期不会出现大规模交易的情况，或没有充分的数据去确定是否给出正面或负面的意见。参见

http://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/srg/def_srg_opinions.pdf

‘负面意见’（这被认为是‘更严格的内部措施’）。因为所有成员国都必须考虑科学评估小组的意见²⁶，所以，在该物种/国家正式添加进名录之前，其贸易实际上就已经暂停了。

²⁷ 马来西亚拉敏白木（*Ramin*）的出口就是一个贸易中止改变行为的例子（参见第17页至18页的案例研究）。

表五：目前欧盟（正式）暂缓贸易的公约木种

物种	附件	生效时间	分布国
大美木豆（ <i>Pericopsis elata</i> ） (非洲柚木, 美木豆, 非洲红豆木)	B	2013年5月28日	科特迪瓦
沉香树（ <i>Aquilaria malaccensis</i> ）(沉香)	B	2012年9月11日	孟加拉
非洲李（ <i>Prunus Africana</i> ） (铁木, 红臭木, 非洲梅, 非洲李子, 非洲樱桃, 苦)	B	2009年11月30日	喀麦隆
非洲李(<i>Prunus africana</i>)	B	2008年9月15日	赤道几内亚
非洲李(<i>Prunus africana</i>)	B	2008年9月15日	坦桑尼亚联合共和国
大叶桃花心木（ <i>Swietenia macrophylla</i> ） (大叶桃花心木, 桃花心木)	B	2010年8月3日	多民族玻利维亚国

根据《欧盟野生生物贸易条例》，暂缓贸易措施只能针对公约特定分布国出产的特定物种。目前还没有针对所有产地国家出产的特定公约物种，或特定产地国家出产的所有公约物种出台欧盟暂缓贸易条款。证据表明，产地国林业部门违法现象严重能够给濒危物种的可持续经营和开发带来威胁。据称，科学评估小组主要考察的是监督检验体系是否足以最大限度地遏制非法采伐行为²⁸。然而，这项条款很难落实。过去十年欧盟与若干国家一直保持着贸易关系。这些国家制度能力极为薄弱，无法在主要中心城市之外落实法律。根据欧盟与TRAFFIC和UNEP-WCMC签订的一项合约，欧盟还对公约物种的贸易进行监控，并对出口国公布的所有出口配额进行审查。

²⁶ 参见(EC) 第338/97号理事会条例 第4条第1款和第2款

²⁷ 参见http://ec.europa.eu/environment/cites/srg_en.htm.

²⁸ 参见Cooney, R, et al. (2012): *Trading Timbers, A comparison of import requirements under CITES, FLEGT and related EU legislation for timber species in trade*, quoting H. Schmitz-Kretschmer of the German Nature Conservation Agency.

什么是合法性？

本节从理论和实际两个方面考察了《欧盟木材法规》与《濒危野生动植物种国际贸易公约》之间合法性概念的根本差异。

如上所述，就附录一、附录二所列物种标本、或者对于将某物种列入附录三的缔约国来说该附录三物种的标本而言，只有在拟出口标本的取得没有违反国家动植物保护法的条件下国家管理部门才能为其出具出口许可。这一规定是公约许可产品合法性的基础。然而，公约没有就如何做出此类判定，以及如何对判定进行核实给出相应的指导意见。

相比之下，《欧盟木材法规》对合法产品的定义是遵照‘所有适用法律’生产的产品，包括：

- 享有在法律公布的范畴内采伐木材的权利；
- 支付采伐权和木材相关费用，包括与采伐有关的税费；
- 遵守木材采伐法律法规，包括森林管理和生物多样性保护在内的与采伐直接相关的环境和森林法规；
- 尊重受木材采伐影响第三方依法享有的使用权和所有权
- 遵守林业部门相关贸易和关税法规。²⁹

除此之外，无论是《欧盟木材法规》，还是辅助性文件都未就合法性的核查做出详细具体的要求（这种情况下有必要重申的是，《欧盟木材法规》的重点在于降低非法产品进入供应链的风险，而不是为合法产品颁发许可）。然而，正如上文所述，经营者应根据搜集的有关产品、供应商、采伐国（及高风险情况下特许采伐权）等方面的信息和遵守适用森林法规的情况对非法木材进入供应链的风险进行评估。虽然《欧盟木材法规》没有做出明确的要求，但是，需要此类信息就意味着，为了提供这些信息，经营者从林地到出口地的产销监管体系就应当可靠（参见下文文本框一）。

另外，在森林执法、施政与贸易（FLEGT）行动计划（及其辅助指引文件）的框架下，根据自愿伙伴关系协议（VPA），在合法性得到可靠保障的前提下颁发FLEGT许可证；而可靠的合法性保障要求对相关法律的遵守基于公布的合法性标准和系统地进行检查，并且各国的许可证制度应定期接受第三方审核。虽然《欧盟木材法规》中并未囊括这些要求，但《公约》相关利益方应当清楚的是，这些要求对合法性一词概念的形成起着很大作用，这里所说的合法性一词正是在FLEGT、VPA、以及《欧盟木材法规》履约情况相关讨论中所使用的，特别是在‘高风险’出产国相关讨论中。

表六：《公约》和EUTR/FLEGT中合法性的概念

	CITES	EUTR/FLEGT
范畴	动植物保护法	所有‘适用法律’
合法性的定义	无	期望在知晓所有‘适用法律’的基础上开展尽职调查和执法，并尽可能地根据自愿伙伴关系协议制定本国的‘合法性定义’。
对可靠的核查程序进行定义	无	期望系统地开展检查和定期进行（独立）第三方审核

29 参见欧盟理事会第995/2010号条例

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:295:0023:01:EN:HTML>

文本框一：木材行业产销监管链最佳实践

木材行业产销监管链（CoC）是指供应链上能够证明木材来自合法或以可持续方式进行经营的林区的连贯信息。产销监管链体系既可以是纸质的，也可以是电子版的，但都必须包含能够对木材和木制品源头进行追溯的必要信息。CoC认证如果健全，林产品加工企业和贸易企业就能够确保其供应链中不存在非法采伐的木材。很多机构，尤其是森林管理委员会（FSC）、森林认证体系认可计划（PEFC）、私营领域的一些‘合法产地核查’体系、以及森林执法、施政与贸易自愿伙伴关系协议（FLEGT VPA）进程等，都在尝试制定和实施严格的CoC管理原则。

任何产销监管链体系都必须能够在包括运输、加工、储存、配送等环节在内的、从采伐到出口的整个供应链上对材料进行无缝跟踪。

林业部门采用的产销监管链体系有两个：物理分离法和库存管理法。前者要求对产品进行标注以便分别对其进行识别，并且要分开加工和储存。后者对加工或储存设施总投入和总输出之间的数据进行核对。两个体系都要有能够对供应链不同环节上的木材或木材产品数量进行测量和记录的有效机制，从而对数量进行核对、对管控体系的完整性进行检查。

作为有效产销监管链的基础，就需要运营企业和第三方审计机构对信息管理和数据核查机制定期进行检查。多数审计机构都具备资质，不仅能够确保他们有能力对这些机制的有效与否做出判断，还能确保他们不为利益冲突所左右。森林管理委员会（FSC）和森林认证体系认可计划（PEFC）颁发产销监管链（CoC）认证的条件是，审计机构确信管控体系能够发挥作用，确保认证林区的木材中没有混入其它产地的木材。森林执法、施政与贸易（FLEGT）计划生效后，在自愿伙伴关系国家合法性保障体系（LAS）下进行认证就需要建立国家木材管控体系，并由行使政府管理职能的部门（有可能外包给私营部门）和独立审计机构对其进行检查。这种情况下，LAS的可信与否最终由伙伴国家政府和欧洲委员会代表——以及双方有可能邀请的其他相关利益方组成的委员会进行评估。

三个物种的案例研究

大叶桃花心木 (*Swietenia macrophylla*)

大叶桃花心木 (*Swietenia macrophylla*)

是三种 *Swietenia* 科红木中的一种，从墨西哥到巴西南部亚马逊河流域均有分布。人们通常称其为 *ourou verde* (绿色黄金)，具有很高的商业价值。除了其它用途之外，大叶桃花心木还可用于家具、船只、乐器、饰面板的制造。美国是其主要进口国。过去十年，欧盟的进口量仅为3%。³⁰

二十世纪九十年代初，非政府组织发起红木保护运动，被称作是‘二十世纪九十年代亚马逊流域最重要的一场运动’。而红木、特别是大叶桃花心木 (*S. macrophylla*) 则成为亚马逊流域抵制滥砍滥伐运动的有力象征³¹。有关方面1992年和1994年试图将其列入公约附录二范畴未果。因此，哥斯达黎加单方采取行动，于1995年将其纳入附录三，并将保护范围限定为美洲地区所有种群。然而，这样也未能减弱人们对于大叶桃花心木不可持续的非法贸易的广泛担忧。1997年，公约同意成立大叶桃花心木工作组。次年，玻利维亚、巴西、墨西哥也将本国的大叶桃花心木 (*S. macrophylla*) 种群列入附录三；2001年哥伦比亚和秘鲁也采取了类似行动。

2001年由分布国、缔约进口国、(FAO、ITTO、WWF等) 相关国际机构的代表组成的工作组首次举行会晤，目的是为了更好地了解该物种的保护状况，并就该物种的国际可持续贸易水平提出建议。值得注意的是，其职权范围包括对该物种的合法贸易和非法贸易、以及管控措施中造成该物种列入附录三而非附录二的不足之处进行分析。³²

2002年，工作组在其向第十二次缔约国大会递交的第一份报告中认为，附录三的贸易管制措施在实施过程中存在若干不足，其中包括公约许可证与原产地证明使用混乱的问题。报告指出，有必要通过各方交易前的信息交流，以及在网披露合法许可信息的方式识别大叶桃花心木 (*S. macrophylla*) 的非法贸易。在该报告的基础上，秘书处建议分布国‘认真考虑支持将该物种列入附录二范畴’。³³

迫于非政府组织的强大压力，智利召开的公约第十二次缔约国大会上将该木种的原木和半成品列为附录二有限保护名录³⁴

，并于2003年11月正式生效。纳入名录之后，据报道，出口量大幅下降，但随之引起人们对于非法贸易的担忧。2004年5月秘鲁召开的一次国际热带木材组织 (ITTO) 研讨会上，与会者表示已经确认该物种贸易与有组织的犯罪集团有关，并将打击巴西、玻利维亚、秘鲁等地的走私行为作为当务之急。其向2005年召开的植物委员会第15次会议提交的分析认为，‘大部分欺诈行为发生在木材到达出口地之前’，‘秘鲁迫切需要国际支持，从而有效打击这种非法贸易。而且，所有分布国都需要提高自己的红木管理能力’。³⁵

尽管如此，欧盟向秘鲁派出代表团的举动促使欧盟科学评估小组对其贸易给出了积极的观点，条件是，秘鲁管理部门需在2005年6月之前向公约秘书处提交贸易配额。由于人们对于非法贸易的持续担忧，并指控‘政府官员无法做出与大叶桃花心木 (*S. macrophylla*) 相关的非致命性判定或合法获得判定’，秘书处2006年6月向秘鲁派出代表团³⁶。代表团报告指出秘鲁相关管理工作中存在若干令人担忧的地方，包括不能区分合法产地和非法产地的木材，并且‘有证据证明周边国家的非法产地木材走私进入该国，通过秘鲁的木材企业‘洗白’后，再利用非正当渠道取得的公约许可证出口’³⁷——

30 过去十年红木贸易的分析，请参见 Ferriss, S., (2014): *An Analysis of Trade in Five CITES-listed Taxa*.

31 Zhou, A., (2000): Transnational Campaigns for the Amazon: NGO strategies, trade and official responses, *Ambiente & Sociedade*, III, No 6/7, 2002 (参见 www.scielo.br/pdf/asoc/n6-7/20426.pdf).

32 第1.4号决议 (参见: <http://www.cites.org/eng/dec/11/4.shtml>)。

33 第十二次缔约国大会第47号文件 (参见: <http://www.cites.org/eng/cop/12/doc/E12-47.pdf>)。

34 名录中包含原木、锯材、饰面板、胶合板。

35 植物委员会第十五次会议摘要记录 (参见: <http://www.cites.org/eng/com/pc/15/E-PC15-SummaryRecord.pdf>)。

36 公约秘书处第54次会议第31号文件第一款 (SC54 Doc. 31.1)，参见 <http://www.cites.org/eng/com/sc/54/E54-31-1.pdf>。

37 同上

并建议常务委员会采取暂缓贸易措施。尽管很多人同意秘书处的建议，但在秘鲁向其他缔约国发出一份声明，‘强调承诺将全面落实公约有关大叶桃花心木的规定’后，暂缓贸易措施被搁置了。³⁸

常务委员会对于秘鲁非法贸易的关注并未停止，2007年再次派出代表团，‘针对性地提出了一些双方均认可的建议，并由委员会定期对这些建议的执行情况进行监督’³⁹。然而，2010年，秘书处却向常务委员会表达了自己的担忧，认为‘秘鲁对于委员会的建议只是落实在“纸上”，并未真正“落到实处”’⁴⁰。他们给出了三个衡量是否‘真正履约’的基准指标⁴¹，秘鲁必须在2010年9月30日之前达到这些标准，否则，委员会将以邮寄投票方式作出决议，暂停大叶桃花心木的贸易⁴²。在进行多次交涉和双边会晤之后，秘书处表示，秘鲁‘的各项指标在规定期限内可以说取得了实质性进展’，所以不启动相关决议程序⁴³。2011年，常务委员会判定这些指标已经得到落实，但要求在其下一次会晤时对第一项指标进行更新（‘安装具有可操作性的“高效现代化信息系统”’）⁴⁴。秘鲁满足了这一要求；2012年，经建议，秘鲁无需再向常务委员会汇报。⁴⁵

秘书处的一份分析中是这样描述秘鲁的这一进程的，认为其‘在许多方面具有创新性，而且非常成功……提供了丰富的经验，可供其他大叶桃花心木分布国，以及其它公约木种贸易借鉴’⁴⁶。一个值得关注的创新之处就是达成协议，在秘鲁的公约许可证上清楚地注明获批的特许采伐区。

促使秘鲁做出改变顺应公约进程的一个重要因素就是其2006年4月与美国签订的《贸易促进协议》（TPA）。协议2009年1月生效，其中包括一项与林业部门治理相关的附录⁴⁷，就强化森林治理、打击非法贸易做出了详细的规定。其中还特别提出，要加强公约物种的管控，建设核查和执法能力，提倡遵纪守法。根据协议，应美国的书面请求，秘鲁有义务通过现场走访、单据审查、以及其它方式对货物是否符合秘鲁的法律进行查验⁴⁸。值得注意的是，秘鲁和美国相关政府机构之间协调开展的能力建设和信息交流项目对协议起到了强化作用。2009年，Tomaselli和Hirakuri两人写道，贸促协议‘不仅是改变秘鲁森林法的推动力量，还引发了其它一些符合公约要求的变化’。⁴⁹

对秘鲁的关注使人想到，其他大叶桃花心木出口国相关的违约问题也不能忽视，尤其是在落实非致危性判定方面。2008年，公约植物委员会将大叶桃花心木（*S. macrophylla*）纳入物种大宗贸易评估（RST）的范畴。委员会之前也曾试图对该物种进行评估，但均遭到分布国的反对。巴西、危地马拉、墨西哥不在评估范畴。但包括秘鲁在内的16个分布国⁵⁰由于无法证明其具备落实非致危性判定（NDF）的能力，所以被纳入评估范畴。而紧接着在2009年召开的会议上，植物委员会基于秘鲁在落实非致危性判定方面取得的‘显著进展’而决定不再对其进行评估⁵¹。由于哥斯达黎加、多米尼加、多米尼加共和国、萨尔瓦多、圭亚那、巴拿马、圣文森特、格林纳丁斯群岛、圣卢西亚没有该物种贸易的记录，因此，也不再对这些国家和地区进行评估。其中，多米尼加共和国没有出口其本地物种，而哥斯达黎加则是颁布了出口禁令。

然而，伯利兹、玻利维亚、哥伦比亚、厄瓜多尔、洪都拉斯、尼加拉瓜、委内瑞拉等七个分布国仍在下一轮评估范畴之内。在2011年召开的第19次会议上，公约植物委员会将玻利维亚的大叶桃花心木（*S. macrophylla*）

38 同上

39 公约秘书处第61次会议第50号文件第1款（SC61 Doc 50.1），参见<http://www.cites.org/eng/com/sc/61/E61-50-01.pdf>。

40 公约秘书处第59次会议摘要记录，参见<http://www.cites.org/eng/com/sc/59/E59-SumRec.pdf>。

41 同上 “1. 安装具有可操作性的“高效现代化信息系统”；2. 将林业及公约立法和相关执法的出口配额确定和授证工作统一起来；3. 政府2008年采取履约授证采伐的木材的行为被看做是试错事后，2008年的配额进行了修改。”

42 Ibid. 同上

43 公约秘书处第61次会议第50号文件第1款（SC61 Doc 50.1），参见<http://www.cites.org/eng/com/sc/61/E61-50-01.pdf>。

44 公约秘书处第61次会议摘要记录，（参见<http://www.cites.org/eng/com/sc/61/sum/E61-SumRec.pdf>）。

45 公约秘书处第62次会议摘要- SC62 Sum. 10 (Rev. 1) 27/07/2012（参见 <http://www.cites.org/eng/com/sc/62/sum/E62-ExSum10.pdf>）。

46 公约秘书处第61次会议第50号文件第1款（SC61 Doc 50.1），参见<http://www.cites.org/eng/com/sc/61/E61-50-01.pdf>。

47 参见第18章 ‘环境：附件 18.3.4

http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/fta/peru/asset_upload_file953_9541.pdf。

48 同上 第10段 (d)

49 I. Tomaselli and S. Hirakuri (2009), ‘Converting Mahogany’, ITTO Tropical Forest Update, 18:4 参见 <http://www.ito.int/tfu/id=2034>。

50

伯利兹、玻利维亚、哥伦比亚、哥斯达黎加、多米尼加、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、圭亚那、洪都拉斯、尼加拉瓜、巴拿马、秘鲁、圣卢西亚、圣文森特、格林纳丁斯群岛、委内瑞拉

51 PC18 WG3 Doc 1及摘要记录：植物委员会第18次会议（参见

<http://www.cites.org/eng/com/pc/18/wg/E-PC18-WG03.pdf> 及 <http://www.cites.org/eng/com/pc/18/E-PC18-sum.pdf>）。

种群列为‘迫切需关注’的一类，而将伯利兹、厄瓜多尔、洪都拉斯、尼加拉瓜的种群列入‘可能需要关注’之列⁵²

，并且不再对委内瑞拉和哥伦比亚进行评估。另外，还对每个国家提出了具体的建议。例如，建议伯利兹、厄瓜多尔、洪都拉斯、尼加拉瓜设定保护性采伐配额和出口配额，建议玻利维亚施行零出口配额⁵³。截至本文发稿时，评估还在进行。

2011年，秘书处在其提交给常务委员会的报告中提到，‘大叶桃花心木的贸易和保护问题不仅给秘鲁带来了影响，所有参与其出口、进口、再出口的国家都在努力，或应做出努力确保贸易的合法性、可持续性和可追溯性’。这份文件还进一步提出如下建议：‘另外一种……值得未来进一步探索的方式就是，如何才能将产地合法性的举证责任倒置，或许可以本着伪证必罚的原则，要求私营部门为某些与红木采伐和贸易相关的行为提供书面声明’。⁵⁴

2012年，也就是公约常务委员会为秘鲁亮出‘绿灯’的同一年，美国环境调查署（EIA）就同为公约木种的秘鲁产大叶桃花心木和红柏木（*Cedrela odorata*）贸易发布了一份证据确凿的报告⁵⁵。报告中的证据显示，2008年至2011年，20多家美国企业违反美国《雷斯法案》、公约法规、以及美-

秘贸促协议非法木材贸易管制的规定，从秘鲁亚马逊地区进口了价值数百万美元的非法木材。从报告来看，这些违法木材利用伪造的文件进入美国，并且获得了秘鲁政府官员的批准。据该报告称，美-

秘之间这两种保护木种的非法贸易占比超过35%。这一数字是根据秘鲁政府的数据推测而来，所以，在人们看来，这一数字还很保守。而同期，欧盟范围内，仅西班牙报称从秘鲁进口了大叶桃花心木（*S. macrophylla*）。⁵⁶

据环境调查署称，直到今天，秘鲁依然存在不少问题。预计在2014年年底新的数字化木材管理系统到位之前，该国木材产地的合法性都无法得到保证⁵⁷。

看来，秘鲁问题的根源在于是在独立的森林资源调查的基础上向木材特许企业发放采伐许可。由于这些森林资源调查都未经核实，所以，其它地方采伐的木材可以通过拥有公约许可证的特许企业洗白后进入供应链。公约的管理体系是无法察觉这种洗白行为的。所以，秘鲁当局正在进行实地调查，对大叶桃花心木（*S.*

macrophylla）的森林资源进行核实。另外，公约规定只能为半成品发放许可，所以，成品的出口则由海关部门负责，而海关部门据说对于木材贸易既不了解也无甚兴趣。⁵⁸

对秘鲁大叶桃花心木（*S.*

macrophylla）的关注使得其出口记录大幅缩减。2010年后，秘鲁该木种正规渠道的出口量已经屈居危地马拉、玻利维亚、墨西哥之后（虽然环境调查署称，秘鲁该木种的出口量还是未知数⁵⁹）。

因此，公约组织通过与国际热带木材组织（ITTO）的伙伴关系，与其他分布国一道继续加强管理工作，并且着重强调完善申报和能力建设，鼓励发展电子跟踪系统。然而，在公约常务委员会讨论过程中人们又开始担心秘鲁产红柏木（*C.*

odorata）贸易‘正在取代桃花心木贸易，并且受到同样问题的影响’。⁶⁰

2008年秘书处派代表团前往秘鲁开展与公约立法实施相关的工作。此间，‘有人担心’

红柏木出口‘随着桃花心木出口的缩减出现大幅增长’。由于红柏木仅列入了公约附录三。⁶¹

，所以，不论是贸易数据的申报，还是名录规定的落实，都缺乏一致性。红柏木不仅关注度逊于大叶桃花心木，相关数据也不如大叶桃花心木的完善。⁶²⁶³

2007年，有人曾提出将该木种列入附录二，但成功地遭到了分布国的反对。之后，根据公约行动计

52 植物委员会第19次会议摘要记录（参见

http://www.cites.org/eng/com/pc/19/sum/E19_SumRec.pdf。

53 同上。

54 公约秘书处第61次会议第50号文件第1款（SC61 Doc 50.1）<http://www.cites.org/eng/com/sc/61/E61-50-01.pdf>。

55 Urrunaga, J.M., (2012): *The Laundering Machine: How Fraud and Corruption in Peru's Concession System are Destroying the Future of its Forests*, London: EIA.

56 参见Ferriss, S., (2014): *An Analysis of Trade in Five CITES-listed Taxa*.

57 2013年4月4日小组委员会就林业部门治理问题展开的公开讨论上，秘鲁林业信息部门主管发表的评论（Julia Urrunaga个人通信中的引述）

58 Julia Urrunaga个人通信中的引述

59 同上。

60 公约秘书处第58次会议摘要记录，参见<http://www.cites.org/eng/com/sc/58/sum/E58-SumRec.pdf>。

61 公约秘书处第57次会议第36号文件（SC57 Doc.36），参见<http://www.cites.org/eng/com/sc/57/E57-36.pdf>。

62 19个分布国中，巴西、玻利维亚、哥伦比亚、危地马拉、秘鲁都将红柏木列入附录三范畴。

63 Ferriss, S., (2014): *An Analysis of Trade in Five CITES-listed Taxa*; 植物委员会第17次会议第16号文件第4款（PC17 Doc. 16.4）：附录三木材贸易与监管的问题（美国提交），参见<http://www.cites.org/eng/com/pc/17/E-PC17-16-04.pdf>

划收集的贸易和保护状况数据，植物委员会2012年作出决议，认为红柏木达到了附录二保护物种的贸易标准⁶⁴。但是，却并没有向2013年召开的公约缔约国大会第十六届会议提交申请。

Ramin (*Gonystylus* spp.)

拉敏木是原产东南亚泥炭沼泽林的多种浅色热带硬木的统一商用名。其木质细腻，易于加工，所以，具有很高的价值，主要加工成相框、台球杆、百叶窗、工具把手、以及装饰面板等商品⁶⁵。自从1992年荷兰提出将拉敏木纳入附录二起，公约会议就围绕该木种展开了多次讨论。然而，提议遭到了印度尼西亚和马来西亚两个主要分布国的反对。这两个国家自二十世纪三十年代起就大量砍伐拉敏木。1994年荷兰又一次提议将其纳入名录，但再次以失败告终。

二十世纪九十年代，印度尼西亚和马来西亚的拉敏木产量下滑，这是因为原生泥炭沼泽林中该木种资源枯竭。1999年，环境调查署和印尼环保组织塔拉派克（Telapak）在印度尼西亚联合发起非法采伐抵制行动，针对的就是拉敏木贸易⁶⁶。2001年4月，由于人们对保护区内非法采伐行为的担忧，印度尼西亚暂时中止了当年年底之前的拉敏木砍伐和贸易（已登记的存量除外），并将该木种列入附录三零配额的范畴，并于2001年4月至5月对拉敏木存量展开调查，结果发现采伐量远远超过了年允许采伐量（40万立方米）。这就意味着，有大量木材来自非法渠道。2001年后，印度尼西亚获准采伐、出口拉敏木制品的认证特许企业仅有一家。⁶⁷

印尼当局和非政府组织都认为将拉敏木列入附录三范畴有助于遏制非法采伐行为，使非法贸易变得更加困难。⁶⁸

然而，2004年国际野生生物贸易研究组织（TRAFFIC）却报道称，仍有非法采伐的印尼拉敏木流入国际市场，并且这些木材往往会取道马来西亚和新加坡。而且，‘有明显证据显示，某些非法拉敏木持有马来西亚和新加坡公约管理部门出具的贸易许可证’。该组织表示，非法贩运拉敏木‘是一个非常普遍的国际现象’。印尼、马来西亚、新加坡等国，以及包括美国、英国、加拿大、香港、意大利在内的非物种分布消费国/地区和再出口国/地区查获的几起案件也证明了这点。⁶⁹

2001年8月附录三名录生效。此时，已超越印度尼西亚成为最大的拉敏木原木生产国，并对拉敏木加工进行政策鼓励的马来西亚提交了保留意见，适用于除了锯材和原木之外所有可以辨识的拉敏木（*Gonystylus* spp.）部件和衍生品。⁷⁰

这就意味着，为了制模板和木棒等拉敏木加工制品贸易，马来西亚实际上成为公约‘非缔约国’。

⁷¹2004年，据环境调查署和Telapak报道，经马来西亚洗白的印度尼西亚产拉敏木‘规模空前’。一家大型拉敏木贸易企业据说对调查人员表示，持有公约许可证从砂拉越出口至欧洲及其它地方的拉敏木中约有30%-40%来自印度尼西亚。⁷²

由于附录三名录实施起来有困难，2004年10月印尼提出将拉敏木列入附录二的范畴。该提议获得通过。然而，拉敏木非法贸易在当年早些时候召开的会议上就已经引起了公约常务委员会的注意，并不顾马来西亚的反对将其列入议事日程。拉敏木主要进口地之一——

欧盟（主要进口国是荷兰、意大利、德国）⁷³

向委员会表达了他们对于来自亚洲的货物的担忧，汇报说这些货物的原产地证明有问题。为了促进印尼、马来西亚、新加坡三国之间展开的讨论，秘书处受命参加了TRAFFIC组织的拉敏木三国研讨

64 植物委员会第20次会纪要记录，附件13，参见<http://www.cites.org/eng/com/pc/20/sum/E-PC20-SumRec.pdf>。

65 参见<http://www.kew.org/plants/ramin.html>。

66 Currey, D, et al. (2001): *Timber Trafficking : Illegal Logging in Indonesia, South East Asia and the International Consumption of Illegally Sourced Timber*. EIA /Telapak Indonesia; Dr Samedi, (2003): Appendix III and the conservation of Ramin (*Gonystylus* spp.) in Indonesia, 公约世界 缔约国官方通讯, 2003年7月第1期

67 苏丁登腊内省林特许企业PT.

Diamond

Raya

Timber公司取得了印尼国家认证制印度尼西亚生态林研究的认证，以及森林管理委员会（FSC）的认可。参见 T.W. Lim, T. Soehartono and Hin Keong, C. (2004): Framing the Picture: An Assessment of Ramin Trade in Indonesia, Malaysia and Singapore, TRAFFIC Southeast Asia.

68 同上 及Currey, D, et al. (2001): *Timber Trafficking*.

69 Lim et al. (2004): Framing the Picture; and S. Lawson, S., (2004): *The Ramin Racket: The Role of CITES in Curbing Illegal Timber Trade*, EIA/Telapak Indonesia.

70 公约第2001/068号通告

71 Lim et al. (2004): *Framing the Picture*.

72 Lawson, S. (2004): *The Ramin Racket*.

73 进口数据显示，2002-2011年，欧盟进口量占全球直接进口总量的97%-100%。尽管出口数据并不完整，但可以看出欧盟是主要进口地。参见 Ferriss, S., (2014): *An analysis of trade in Five CITES-listed taxa*.

会，并在下一次召开的常务委员会会议上就非法贸易情况进行了汇报。⁷⁴

研讨会与会者就加强贸易监管、增强三国之间协调执法，包括建立三国拉敏木特别小组等若干建议达成了共识⁷⁵

。2004年10月，常务委员会召开的缔约国大会预备会议上，要求三个分布国就针对非法拉敏木贸易所采取的行动进行汇报；⁷⁶

在随后于2005年召开的委员会会议上，中国、意大利、日本、应该、美国等进口国也被要求做出汇报。⁷⁷

2006年，常务委员会加强了对拉敏木贸易的检查，要求中国、意大利、日本、马来西亚、英国、美国提供书面报告，并要求马来西亚就出口配额非致危性判定的科学依据做出解释⁷⁸

。欧盟科学评估小组和公约常务委员会均对马来西亚的采伐量和出口量表示担忧。而这种担忧也最终促使科学评估小组于2007年给出了负面意见。依据这一意见，欧盟暂时停止了所有与马来西亚的拉敏木进口贸易。⁷⁹同年，澳大利亚也暂时停止从马来西亚进口拉敏木产品⁸⁰

。不到一年，马来西亚公约管理机构就对其采伐配额的依据及管控措施的细节问题向科学评估小组和常务委员会做出了全面的解释。因此，欧盟在2007年底取消了对其的贸易暂缓令，而澳大利亚直到2009年才取消这一禁令。⁸¹

然而，直到2011年以前，出口分布国都必须继续就其取得的进展、在ITTO-

CITES计划指导下取得的成果、以及三国特别小组的活动等内容向常务委员会汇报。2008年启动的与国际热带木材组织（ITTO）联合开展的项目为完善拉敏木的经营和保护提供了资金和技术上的支持。⁸²同时，进口缔约国也必须就取得的成果或希望引起委员会注意的问题进行汇报。

2010年，马来西亚就拉敏木贸易、管控、执法、以及在ITTO-

CITES计划指导下开展的各项活动提交了一份全面的报告。这些活动包括非致危性判定过程、森林资源调查、木材监控体系及DNA数据库的建立等⁸³。报告提到，拉敏木出口量已经减少。⁸⁴

2011年，在印度尼西亚和马来西亚口头汇报了在ITTO-

CITES计划指导下取得的技术进步以及开发的工具后，常务委员会决定不必再将拉敏木列入其议事日程。⁸⁵

Cooney等人认为，欧盟采取的贸易暂缓措施‘很有可能是促使’马来西亚加强拉敏木管理，满足欧盟对其采伐配额需充分以非致危性判定为依据的要求的一个‘强有力的因素’。据他们报道，有迹象表明，将拉敏木列入公约保护范畴，并根据公约采取相应行动‘极大地强化了马来西亚的拉敏木管理制度’。他们还以建立坚实透明的非致危性判定基础作为例子。非致危性判定与森林资源调查有关，所以可以用以防止对非法进口木材进行洗白。⁸⁶

非洲红豆树 (大美女豆)

大美女豆(*Pericopsis*

elata)，又称非洲红豆树或非洲柚木，原产于西非和中非国家，多见于几内亚赤道森林和刚果盆地地区。其木质好，可用于生产地板、船只、家具、窗框和门框，装饰面板、（棺材和家具）板材、工具把手等产品。⁸⁷非洲红豆树国际贸易始于60多年前。

由于受到国际贸易的威胁，1992年，大美女豆被纳入公约附录二的保护范畴。2001年，欧盟就喀麦隆和刚果共和国（RoC）该物种的出口给出了负面意见，并做出了为期一年的贸易暂缓决定。2002

74 秘书处第50次会议摘要记录，参见<http://www.cites.org/eng/com/sc/50/E50-SumRep.pdf>.

75 秘书处第51次会议第14号文件，参见<http://www.cites.org/eng/com/sc/51/E51-14.pdf>.

76 秘书处第51次会议摘要记录，参见<http://www.cites.org/eng/com/sc/51/E51-SumRep.pdf>.

77 秘书处第53次会议摘要记录，参见<http://www.cites.org/eng/com/sc/53/sum/E53-SumRec.pdf>.

78 秘书处第54次会议摘要记录，参见<http://www.cites.org/eng/com/sc/54/E54-SumRec.pdf>.

79 Cooney, R, et al. (2012): Trading timbers, p. 20.

80 秘书处第59次会议第22号文件 参见<http://www.cites.org/eng/com/sc/59/E59-22%20.pdf>.

81 同上。

82 秘书处第57、58、59、61次会议摘要记录，参见<http://www.cites.org/eng/com/sc/index.php>.

83 秘书处第59次会议第22号文件 参见<http://www.cites.org/eng/com/sc/59/E59-22%20.pdf>.

84 同上。

85 秘书处第61次会议摘要记录，参见<http://www.cites.org/eng/com/sc/61/sum/E61-SumRec.pdf>.

86 Cooney et al. (2012): Trading timbers.

87 Ferriss, S., (2014): *An Analysis of Trade in Five CITES-listed Taxa*, citing N. Bourland et al. (2012), ‘Ecology and management of *Pericopsis elata* (Harms) Meeuwen (Fabaceae) populations: a review’, *Biotechnologie, Agronomie, Société et Environnement*, 16(4), pp. 486–98.

年，贸易规模增长到使该物种的生存受到威胁的程度。因此，为了拿出建议，确保能够做出非致危性判定，并将贸易规模降低至‘安全’水平，公约植物委员会对大美木豆进行了物种大宗贸易评估（RST）。

2004年，野生动植物保护国际（FFI）对大美木豆的采伐和贸易进行了书面审查。结果发现，虽然由于保护措施或曾过度采伐而导致资源存量减少等原因西非国家的出口并不高，但‘喀麦隆、刚果（布）、刚果（金）等国由于森林资源更为广袤，该木种的采伐历史较短，所以存量依然非常丰富。虽然建立了立法和行政程序对森林进行管理……但在落实和执法方面依然存在问题’⁸⁸。在考虑了公约植物委员会的报告之后，由于还不清楚大美木豆的经营和贸易是否会给其生存带来影响，所以，该木种被认定为‘可能需要关注的物种’。

植物委员会对喀麦隆、中非共和国（CAR）、刚果（布）、刚果（金）等国提出了若干建议。其中，大部分建议都集中围绕着这些国家公约科学机构做出有效非致危性判定的能力。同时，这些建议明确提出，‘可以’向秘书处提供与公约第四条（即，对公约附录二物种的贸易进行规范的规定，而非一般性森林法规）实施有关的‘履约和执法措施’信息，并给这四个国家六个月（至2005年3月）的时间采取必要的措施。喀麦隆和刚果（金）随后对这些建议做出了回应，而中非共和国（CAR）和刚果（布）却无动于衷。

公约进程正式开启后，人们第一次将注意力集中在大美木豆非法和/或未申报贸易可能采取的路径和方式上，例如货物有可能以非公约物种的名义通过非分布国港口进行走私和贩运。

之后，野生动植物保护国际（FFI）所在国专家对喀麦隆、刚果（金）、刚果（布）评估后认为：‘这三个分布国的监管体系发展水平各不相同……但从更广义的层面理解的话，负责这些监管体系的国家机构都存在制度缺陷。⁸⁹’这份评估还指出，有必要在非洲森林执法与施政（AFLEG）⁹⁰进程与公约落实之间开展协调工作。

2005年，在对建议实施情况进行评估，并且征询了植物委员会主席的意见后，公约秘书处将喀麦隆、中非共和国（CAR）、刚果（布）、刚果（金）等国的案子提交给常务委员会，并针对每个国家大美木豆的情况重新制定了建议。秘书处和植物委员会主席给出的意见是，该物种生存保护工作不足。常委会通过了新的建议，应在2005年12月底前达到建议水平，并授命秘书处向各缔约国发出建议，如果中非共和国和刚果（布）未能在年底前做出反馈的话，各国应暂时中止与这两个国家的大美木豆贸易。而两国未能按要求采取行动。2006年1月，秘书处如期发出贸易暂缓建议。喀麦隆指定了公约科学部门并设定了出口配额后，不仅避免了接受贸易暂缓制裁的命运，还不必接受物种大宗贸易评估（RST）。此外，喀麦隆还向秘书处提交了有关特许采伐政策和执法活动等方面的信息。根据公约秘书处和国际热带木材组织（ITTO）的合作项目，刚果（金）将会参与制订地区管理战略。因此，该国同样逃脱了制裁。2006年，在中非共和国和刚果（布）做出反馈，提供了的所需信息后，解除了对他们的贸易暂缓制裁。

随着大美木豆申报贸易量出现大幅增长，2008年，公约植物委员会再一次将其纳入物种大宗贸易评估（RST）。由于分布国在评估第一阶段均未作出反应，因此，所有这些国家都必须接受第二阶段的评估。2011年，植物委员会在对现有信息进行评估后决定对大美木豆做出如下分类：科特迪瓦为‘迫切需要关注’；刚果（金）和刚果（布）为

‘可能需要关注’；喀麦隆、中非共和国、加纳、尼日利亚为‘略需关注’，所以这些国家无需再做评估。建议刚果（金）和刚果（布）设置保护性配额，并在六个月内提供非致危性判定相关信息；指示科特迪瓦在三个月内设置零配额。2012年，常务委员会经过评估后决定，刚果（布）遵守了植物委员会的建议。而科特迪瓦由于没有遵守建议，常务委员会做出决定，建议暂时中止与该国的大美木豆贸易。同时，由于ITTO-

CITES规划下的非致危性判定项目将提供一份全面的报告，所以，刚果（金）的期限是在2014年5月31日之前，但于此同时，在项目结果出来之前刚果（金）的出口配额减半。尽管民间团体和著名独立观察人士都详细撰文，称喀麦隆、⁹¹刚果（金）、

88 公约(2004)：公约植物委员会第14次会议，第9号文件第2条第2款（Doc 9.2.2），附件3

89 Dickson, B. et al. (2005) : *An assessment of the conservation status, management and regulation of the trade in Pericopsis elata*, Cambridge: Fauna & Flora International

90

2003年AFLEG首次在雅温得召开部长级会议，颁布了非洲地区森林执法与施政(AFLEG)声明和行动计划。各国政府在声明并表示，将竭尽全力支持FLEG，为那些靠林业生存的群体提供经济机会，从而减少非法采伐，加强各国内部和国家间执法机构的合作，相关利益方参与决策，增强人们对FLEG问题的认识，探索证明林产品合法来源可靠性的方法等。AFLEG进程为非洲和欧盟之间开展林产品贸易谈判铺平了道路，并最终促使欧盟与非洲各国达成自愿伙伴关系协议。

91 参见<http://www.observation-cameroun.info/>。

⁹²刚果（布）等国林业部门的违法现象相当普遍，但常务委员会并未在其文件中明确提及任何分布国的非法采伐问题。⁹³

ITTO-

CITES规划针对喀麦隆和刚果（布）大美女豆的国家经营战略开展了大量工作。可是，由于计划开展森林资源调查等活动的地区局势不稳，刚果（金）的工作进度比预期要慢。由于分布国还在就战略架构、工作计划、预算等提出建议，依照大叶桃花心木经营战略制定的原计划由国家主导的地区性经营战略目前还未落实。这一问题有可能会在2014年召开的地区性会议上再次拿出来讨论。⁹⁴

1992年至2012年间，喀麦隆、刚果（金）、刚果（布）大美女豆对欧出口连同公约许可在内总量达到261,217 m³。虽然中非共和国在此期间向非欧盟缔约国出口了大量大美女豆，但并未对欧盟出口。

上述分布国中，喀麦隆、中非共和国、以及刚果（布）目前已经完成自愿伙伴关系（VPA）协议谈判。作为VPA程序的一部分，它们对各国有关合法性的定义达成一致意见，其中包括履约指标和开发国家木材跟踪（产销监管链）系统从而允许第三方对包括政府职能在内的全部过程进行审计。一旦生效，公约所列物种将纳入这些体系；然而，确切的生效日期目前还不清楚。

《欧盟木材法规》（2013年3月）生效后，《法规》执法机构对刚果（金）展开了若干次调查。在接到绿色和平组织的指控，称安特卫普的一些非法大美女豆木材货物不仅非法而且伪造原产地证明后，查获了这些货物。然而，最后执法机构还是放走了这些货物。绿色和平组织对这一决定提出批评，认为刚果的公约机构所提供的信息不能证明木材的合法性。这一事件促使比利时木材贸易联合会（Belgian Timber Trade Federation）做出正式表态，即某些情况下，进口公约物种即便有许可证也需进行尽职调查。

⁹⁵2013年末，德国非洲崖豆木（*Millettia*

laurentii）管理机构在接到绿色和平组织举报展开进一步调查后查获了一批来自刚果（金）的货物。

⁹⁶据独立森林观察组织资源开采监控的一份获得刚果（金）当局认可的报告称，这批采自刚果（金）的非洲崖豆木使用的是非法特许采伐合同，并取道比利时出口。

⁹⁷尽管该物种并未列入公约保护范畴，但与刚果（金）森林资源采伐相关的重大问题看起来似乎层出不穷，说明有必要对所有该国出口的物种加强合法性审查。

⁹² 参见<http://www.observation-rdc.info/>.

⁹³ 参见<http://www.observation-congo.info/>.

⁹⁴ ITTO-CITES秘书处，个人沟通，2014年1月16日。有关国家活动信息，参见http://www.ito.int/country_activities/.

⁹⁵ Filip Verbelen, Greenpeace Belgium. in litt.

⁹⁶ 参见<http://www.greenpeace.org/eu-unit/en/News/2013/Germany-seizes-Congolese-wood-in-strongest-EU-action-yet-against-illegal-timber-trade/> 和<http://www.greenpeace.org/belgium/nl/nieuws-blogs/nieuws/Illegaal-hout-uit-Congo-opgeest/>.

⁹⁷ 参见REM, (2012): *Rapports de mission de terrain*, http://www.observation-rdc.info/documents/Rapport_REM_004_OIFLEG_RDC.pdf

公约及合法性验证

可以说，上述案例表明，公约在控制商业木种贸易的能力方面既有好的一面，也有差的一面。近来，从公约与大叶桃花心木相关的文件中，特别是目前新热带树种工作小组提出的建议，以及秘书处与国际热带木材组织合作开展工作所取得的成效中可以看出，人们对于合法性验证和产销监管链的态度似乎有了很大的改观。然而，任何多边程序都无法回避的以主权为重的问题却依然照旧。在森林部门违法现象普遍、能力不足、很多国家部门腐败情况严重的情况下，这就为主张通过严格的独立监督来展现政府机构的可信性制造了难度。显而易见的是，在国内外民间团体组织的巨大努力，以及主要进口国的协作下，公约的履约框架能够为改进物种和部门的治理提供适当的技术支持，并且，在必须付出努力以实现真正意义上的改革过程中，多年来它也一直在持续不断地发挥鼓励和同行监督作用。但是，在民间团体组织失声和能力不足的情况下，公约体系是否仍然能够有效发挥作用，还不得而知，而大美女豆案例尤其突出了这一点。

鉴于本文主旨，就公约体系对商业木种贸易的有效与否的问题将不做更广泛的评判，但公约与《欧盟木材法规》之间如何更好地展开合作、共同壮大的问题仍有待解决。

《欧盟木材法规》指出，依照《欧盟野生生物贸易条例》进口的物种‘应视为合法采伐’。然而，对公约体系（贸易管制措施，及其处理违规行为的机制和/或行动方面）进行分析之后，它对相关立法遵守情况进行评估过程中存在的若干根本性不足显现出来，总结如下。

公约贸易管制措施

- **合法性的范围**
公约对合法性的定义源自其对物种生存的关注。因此，合法获得判定适用于‘与动植物保护相关的’法律。迄今为止，对公约文本中这项条文的解读还相对较为狭隘：即使是（作为合法获得判定的一部分）对履约情况进行有效核查，也不涉及特许权使用费的支付或受木材采伐影响的土地使用（权）相关的法律权利等问题。
- **缺少合法获得程序/标准**
公约中除了鼓励性文字之外，并未就合法获得判定给出一致认可的程序，从而无可避免地造成合法性判定过程中严谨程度不相一致的情况。
- **缺少国家木材管制体系**
正如公约秘书处在对大叶桃花心木展开工作的过程中发现的那样，大部分造假行为都发生在产品到达出口地点之前。长久以来，公约落实所仰仗的国内法在守法情况的监督、采伐地到出口地之间产销监管链的可信性保证等方面都无法进行管制。然而，各界正在积极解决这一问题。随着木材产销监管链追溯技术变得更加便宜、更加有效，这方面的挑战也在逐渐降低。⁹⁸
- **缺少第三方监督/审计**
尤其需要指出的是，即便在那些法治薄弱、制度不严的国家，也不可指望政府机构要求进行第三方监督或定期审计。如此一来，公约体系的可信度可能会大打折扣——如果把它与自愿伙伴关系协议体系（及其基本假设）相比，以及与《欧盟木材法规》的落实相比（曾对刚果（金）大美女豆执法（查没））。
- **配额与法定采伐水平或配额与实时出口量等数据的核对缺失**
由于资源限制、申报时间滞后、出口配额的自愿性等原因，无法对配额与法定采伐水平之间、配额与实时出口之间的数据进行核对。采用其中一种、或两种方法进行数据核对可以使体系能够对显而易见的违法行为更加及时地作出反应。

98 追溯技术包括符号、射频识别、DNA取样和同位素取样等。参见 ITTO, (2012): *Tracking Sustainability: Review of Electronic and Semi-Electronic Timber Tracking Technologies*, Technical Series 40, Yokohama: ITTO

公约履约程序

- **重点关注有关部门的系统效率**

公约履约体系的目的是为了解决系统问题，为广泛完善治理提供支持，其中包括必要时为非法采伐和贸易的执法工作提供支持等，而不是为了（也无法处理）私营企业违反森林法规的行为。

- **第二条关注的是物种的生存——**

对贸易进行管制‘以防止不利于[物种]生存的利用’。这就是说，执法环节的系统缺陷可以促使公约组织和欧盟野生生物贸易委员会采取措施对违规行为做出处理，但前提是，这类措施对物种的生存至关重要。除非在欧盟边界处发现明显的违规行为（如，虚假张贴非公约物种标签、或伪造单据等），否则，生产企业或政府工作人员的违规行为促使其采取此类措施的可能性极小。

- **贸易数据的质量——**

物种大宗贸易评估（RST）程序以缔约国年度报告中的贸易数据为基础。在系统违法的情况下，该评估程序可以引发违规行为。由于申报的数据质量存疑，出口国与对应进口国之间申报贸易量的矛盾之处进行核对一直以来都是一个挑战。时间滞后、各申报标准之间存在的矛盾、以及人为失误等都是导致这一问题的原因。

但**两套数据**间存在差距很有可能是非法贸易相对猖獗造成的。申报数据协调、申报能力强化方面的工作还在继续。

《欧盟木材法规》——新的商业动机及风险

依照公约规定进行交易的产品可以免受《欧盟木材法规》的约束，这可能成为公约管理机构、出口方和进口方钻空子的新理由。如果说《法规》生效前促使他们这么做的原因是（尽可能地）在没有许可证的情况下买卖公约物种的话，那么，如今拿着公约出口许可证尽可能地大量买卖则是出于商业原因。这给公约和《法规》执行部门的执法带来了若干风险和挑战：

- 通过伪造或非法途径（如贪腐）获得的出口许可证数量增加
- 以‘类似’物种洗白为目的的出口配额增加
- 加工国出具的物种名录注释中所列产品的出口许可证和/或再出口证书数量增加
- 高风险国单方面将商业贸易木种列入公约附录三范畴
- 公约许可证或证书作为目前物种名录注释中不属于‘部件’范畴的加工产品进口（的合法性证明）⁹⁹

需进一步加以澄清的领域

人们对于某些领域和实践问题的理解还不够充分。本节指出了需要欧洲委员会和公约组织进一步加以指导和/或澄清的领域。

涉及再出口和第三国加工的情况

虽然‘再出口’的通常法律定义中排除任何发生显著变化的产品，但欧盟的一些政府机关仍然搞不清楚经第三国加工的公约所列物种需出示的文件和/或信息。例如，原本生长在亚马逊地区或刚果盆地的原木在亚洲地区加工成饰面板或家具部件后出口到欧盟地区，这种情况下，需要的是出口许可证还是再出口证书仍模糊不清。而一些公约日常贸易木种名录的注释将制成品排除在外的做法则使得问题更加复杂。

经第三国加工需要出具第二份出口许可证而非再出口证明的情况下，若加工国的管理部门必须进行合法获得判定，对原材料在原产国如何获得进行追溯，那就可以大大提升公约体系的可信度。再出口证明只需管理部门对产品是否是按照公约条款的规定进口到加工国进行确认。理论上，进口产品是否合法需由原产国做出合法获得判定，因此，这一规定上的重复就意味着，来源国出具的证明文件会自动提交并被欧盟最终进口管理机关考虑。

附件C所列物种所有种群的豁免

《欧盟木材法规》的措辞表明，不仅仅是那些名录中需要出口许可的国家的种群，附件C物种的所有种群都可视为合法采伐。如果这一点得不到澄清，那些未将本国种群列入名录的缔约国就可以仅凭一张既不需要从科学的角度进行非致危性判定、又不需要进行合法获得判定的原产地证明就将木材合法出口到欧盟。目前，受这一问题影响的有六个木种（参见上文表二）。西班牙香椿（*Cedrela odorata*）就是其中之一。从表七可以看出2011年-

2012年‘非监管’缔约国与欧盟之间该木种的申报贸易量，而（巴西、玻利维亚、危地马拉、哥斯达黎加、秘鲁等）被监管缔约国的申报贸易量明显要高得多。然而，如果不对《欧盟木材法规》中存在的明显漏洞进行修正或澄清的话，风险就依然存在。

99 例如，非洲红豆树（*Pericopsis elata*）列入名录保持完整的仅有原木、锯材、饰面板。对于加工成地板进口到欧盟的木材或饰面板，即使具有原产国出具的出口许可证，这类文件也不能视作加工产品合乎《欧盟木材法规》的证据。

表七：2011年-2012年‘非监管’缔约国与欧盟成员国之间的西班牙香椿贸易

年度	进口国	出口国	(再)出口数量 (m³)	(再)出口期限
2011	法国	墨西哥	40.488	锯材
2011	丹麦	科特迪瓦	366.741	锯材
2011	英国	科特迪瓦	84.375	锯材
2011	罗马尼亚	科特迪瓦	17.184	锯材
2011	丹麦	加纳	323.35	锯材
2012	丹麦	科特迪瓦	313.919	锯材
2012	丹麦	加纳	175.793	锯材
2012	法国	墨西哥	20.489	饰面板
总计：			1342.339	

资料来源：公约贸易数据库：<http://www.unep-wcmc-apps.org/citetrade/report.cfm>

未纳入公约名录注释部分的产品豁免

《欧盟木材法规》目前的文本似乎并未参照公约附录名录，而是将《欧盟野生生物贸易条例》所有附件中列出的一切物种的所有部件都囊括在内。在供应链错综复杂而缺少可靠的产销监管链体系的情况下确立合法性极富挑战。如此一来，为了确保公约许可证和/或证书不被当做合法性证明，就需要做出澄清。

¹⁰⁰例如，《欧盟木材法规》的官员可能会收到据称是公约所列物种加工部件的再出口证明，如大美女地板等；根据《欧盟木材法规》文本，附件中任何物种事实上都是合法的，根据这一陈述，这些官员会以为公约证书就是合法性证明。然而，公约注释中并未包括大美女地板。所以，大美女地板也就不受公约保护。

公约合法获得判定中包含的法律范围

对主要木材出口国合法获得判定所涵盖的法律范围进行系统的评述可以让人们更加清楚地了解具备正确公约文书的产品与欧盟木材法规合法性范畴之间的差距有多大。目前，即便是按照公约要求进行合法获得判定，其涵盖的也仅仅是‘与动植物保护相关的’法律。而对于非公约木材，欧盟木材法规需要其遵守并加以核证的范畴更为广泛，涉及环境、社会、金融等方面的法律。根据公约对哪个国家适用哪些法律加以澄清将有助于搞清依照公约豁免规定实践中是否有‘降低合法性门槛’的情况出现。

100 ‘复杂的供应链’一词通常是指，产品由来自不同林区的一系列原料制成，或产品经过多个加工设施或中转国的供应链。

提高协同效应的建议

毋庸置疑，CITES为在物种层面更好地了解全球贸易提供了一个独特的制度框架，并且鼓励那些在森林治理方面遇到挑战但却不大可能达成或者实施VPA的国家进行系统性改进。从这一点来看，我们就很容易理解为什么EUTR在起草过程中要避免影响欧盟对CITES的承诺。然而，无论是当前的CITES贸易管控措施，还是目前履约框架的表现形式，其目的都不是为了定义任何一种单一森林产品的合法性。因此，毫无疑问，CITES为那些关注EUTR公信力的人们带来了挑战。因此，在每个体系的制定与实施中，充分考虑它们之间的协同效应是非常必要的。通过更严格审查濒危物种供应链的各个环节是否遵纪守法、产品是否能够追踪溯源，可以帮助CITES各方更好地保护这类物种免受不可持续的商业贸易的影响。基于同样的原因，FLEGT广泛的议事日程的目标也不应只是停留在限制非法采伐木材进入欧盟，而应该延伸至提高全球森林治理的层面，这一点根本上超出了欧洲贸易法律的范畴。

对EUTR主管当局的建议

- 建立有效的国家间交流机制，以确保《法规》所期待的、民间团体组织的‘有事实依据的关注’及其它情报能够及时地传递给相应的边境管理机构，关键是要传递给**CITES的科学机构**，从而使该信息能为进口检验机构所用，并作为科学评估小组在欧盟层面上对特定国家的特定物种进口进行‘非致危性’评估的一部分，进而得出或正面或负面的观点。
- 在法规执法机构就已经进口的某一产品的出口许可证或再出口证明的有效性提出质疑的情况下，确保大家知晓并遵守**CITES有关与生产国/加工国的CITES机构**进行沟通的协议。
- 为第一线的员工提供培训，确保其能够对**CITES文件的有效性**进行评估。

对欧盟野生动物贸易委员会的建议

- 将欧盟向生产国**CITES机构**提出的进一步的信息请求标准化，从而明确相关规定或立法的范围、履约情况是如何确定或得到证实的、以及从采伐到出口是否制定了一套严格的追溯机制；包括执行独立监管职能的**机构或企业**要求提供相关信息的要求，例如：独立观察员、**FLEGT独立审计机构**（仅限VPA国家）；对非致危性判定过程中的相关信息予以考虑。
- 列出需要进一步调查其公约产品合法性或公约文件有效性的木材出口国，或者对这些国家进行评级，目的是确保欧盟各国执法行动的一致性；为了报告私营部门和执法机构所采取的行动考虑披露此类信息（然而，此类举措从政治角度来说具有很大的挑战。这种情况下，此类信息应该向所有各成员国的执法官员公开）。是否应该将某一国家添加到上述列表中或者从列表中移除，都应有清晰明确的标准，并定期对这些标准进行审核。
- 在科学评估小组进行非致危性评估、给出负面和正面意见的过程中，要考虑生产国林业部门的违法程度，包括独立观察员的报告以及依照法规提出的有事实依据的担忧。
- 考虑修改欧盟贸易暂缓条例：有证据表明一国公约物种贸易存在系统性欺诈行为的情况下，可以暂时中止与该国有公约物种的贸易。（正式采取贸易暂缓措施和非致危性判定不仅能够对私营部门产生影响，而且还能够通过商业和外交的双重压力迫使政府完善公约机构的职能。因此，尽管贸易暂缓不应作为歧视性惩罚措施，也不应与世贸组织的规定相违背，但是为了维护《法规》的信誉，贸易暂缓措施的使用频率或许会比以往更加频繁。）
- 参与计划于2014年至2015年进行的《欧盟木材法规》评估，目的在于强调公约所面临的上述风险业已发生的证据

对欧盟FLEGT委员会的建议

- 修改EUTR的文字内容，删除附件C和注释中不合理的促进因素。
- 评价将《欧盟野生生物贸易条例》附件C物种纳入EUTR CITES豁免范畴所带来的冲击和成效，并考虑是否应该排除附件C物种。
- 在制定援助计划过程中，考虑为生产国所需的各类制度改革提供长期一贯支持的重要性¹⁰¹。
- 加大力度吸引那些在CITES木种供应链中扮演着重要角色的非欧盟消费国与加工国的参与。（例如：更加系统地开展工作，吸引中国和印度这两个热带木材进口和加工正在迅猛发展的国家的参与，并且充分利用他们对实施欧盟类似政策的支持。）

就CITES贸易管控对公约缔约国大会及常务委员会的建议

- 建立合法获得评估的法律标准和程序指南，包括在相关立法中规定采伐所需给付的税费以及采伐所产生的社会影响等。（这就需要“对动植物保护法律”的解释进行拓宽，从而包括“支持”对其进行保护的法律。）
- 制定健全的国家木材追踪体系相关原则，从而强烈鼓励那些仍然存在非法砍伐与非法贸易问题的国家遵守这些原则。（这些原则可以通过FLEGT VPA伙伴国家中那些决定着合法性能否得到保障的机构传达。这些原则贯彻的越好，对于多国供应链及多国加工制品而言，CITES许可证和证书的可信度就越高。）
- 扩充木种名录，将更多的加工制品纳入其中，从而提高产品的可追溯性。

就履约及非法贸易问题对CITES植物委员会及常务委员会的建议

- 对存在洗白风险的‘同类’物种进行更加系统性的识别和监控（例如：检查出口配额以及所有现有贸易数据，并将相关市场分析纳入考量范畴）；必要时，考虑更加积极地鼓励将物种纳入名录。
- 为解决报告时间滞后问题，（同UNEP-WCMC合作）指导秘书处对合法砍伐量进行系统评估，并将其与配额进行核对，并且通过适当技术，加快配额和贸易数据之间的核对。
- 就如何处理独立森林观察机构发布的非法贸易信息提供指导，从而使其可以作为情报或者证据；对于正在进行物种大宗贸易评估（RST）国家而言，要确立这些国家民间团体代表的正式地位。
- 确保常务委员会对大宗贸易评估过程中发现的（除非致危性判定外的）违规和非法贸易问题能够更加系统地加以应对

¹⁰¹ 考虑到《公约》和欧盟漫长的决策程序，三至四年的项目周期不足以支撑实现真正改革所需要的长期努力。

附件

《欧盟野生生物贸易条例》

这些条例目前包含的内容有：（EC）第338/97号理事会条例：通过调节当地贸易保护野生动植物（基本条例）；（EC）第865/2006号委员会条例（经[EC]第100/2008号委员会条例、[EU]第791/2012号委员会条例、[EU]第792/2012号委员会实施条例修改）为（EC）第338/97号理事会条例的实施制定了细则；2012年8月23日通过的（EU）第792/2012号委员会实施条例为通过调节当地贸易保护野生动植物的（EC）第338/97号理事会条例所规定的许可证、证书、以及其它证明文件制定了设计规则，并对（EC）第865/2006号委员会条例进行了修订。

此外，贸易暂缓条例对暂缓将特定国家的特定物种引入欧盟做出了规定。欧盟委员会对成员国的建议（欧盟委员会第2007/425/EC号建议中确定通过一系列行动执行通过调节当地贸易保护野生动植物的[EC]第338/97号理事会条例，通常称作‘欧盟执法行动计划’）中进一步明确了执行《欧盟野生生物贸易条例》所采取的措施。

虽然《欧盟野生生物贸易条例》直接适用于所有欧盟成员国，但必须在各国立法中对该条例的执行做出规定，并且还要以其它国内法律为辅。这是因为条例的执行仍然属于成员国的主权范畴，它们必须确保违法行为受到‘相应的惩罚’。

作者简介

杰德·桑德斯，2002年起担任查塔姆研究所能源、环境、资源项目副研究员，研究内容广泛涉及森林治理和森林执法、施政与贸易（FLEGT）议程等领域，2007至2010年间担任森林执法、施政与贸易（FLEGT）机构的政策分析师，在森林执法、施政与贸易自愿伙伴关系协议(FLEGT VPAs)（欧盟与出产木材的发展中国家之间签订的双边贸易/援助协议）谈判和实施过程中就治理、贸易等领域的问题为欧洲委员会提供战略性建议和支持。此外，她研究的领域还涉及全球纺织品供应链、自然资源与冲突、海洋治理、臭氧消耗物质非法贸易、最不发达国家旅游业可持续发展、气候变化等领域的环境、发展、贸易问题，并取得了国际历史和政治（英国利兹大学文学士）及社会学（英国伦敦大学学院理学硕士）学位。

罗瑟琳·里夫，身兼独立环保律师、政策分析师、以及国际森林研究中心（CIFOR）高级副研究员等职。2002年至2013年间担任查塔姆研究所能源、环境、资源项目副研究员，主要研究领域包括《濒危野生动植物种国际贸易公约》（CITES）及多边环境协议履约机制、打击国际环境违法行为过程中所面临的执法挑战、及森林和气候谈判（REDD+）背景下的治理问题等。同时，她还担任菲律宾雅典耀政府学院高级研究员，专业领域包括国际生物多样性政策，尤其是CITES；履约机制和监督机制；国际气候和森林政策；森林治理；国际环境违法行为，尤其是野生动植物和木材的非法贸易，以及联合执法行动。在非洲、亚洲、欧洲等地针对野生动植物及木材贸易开展了大量的实地调查，并著有《濒危物种国际贸易监管：濒危野生动植物种国际贸易公约及履约情况》一书。她获得了环境法（英国伦敦大学亚非学院法学硕士）及生物化学（英国伦敦大学博士学位）两个专业的学位。