

2013 · 20

中国林科院林业科技信息研究所

2013 年 7 月 20 日

日本林业法律体系及其特点

泛欧可持续森林管理标准及指标将进一步完善

马来西亚沙撈越州和沙巴州 80% 的热带雨林被采伐

秘鲁向公众公开毁林数据

“暴风雨”中的加拿大林产工业

美国主要林产品进口贸易结构变化

新西兰林产品出口近况及未来预测

日本对中国原木出口大幅度增加

喀麦隆正在制定新的木材出口标签系统

日本林业法律体系及其特点

白秀萍

在日本，由林野厅所管的法律共 30 余部。这些法律覆盖了全国林业管理的各个方面，所涉及的内容上至国家林业发展的基本方针、目标和规划，下至林业经营管理各部门应采取的措施以及林业经营者的职责和义务。其中，《森林法》和《森林林业基本法》是指导和促进全国林业发展的根本大法。《森林法》作为资源法，就森林计划（全国森林计划体系）、防护林及其他森林的基本事项做出了明确规定。《森林林业基本法》作为产业法，就森林和林业应采取的措施及其基本理念和实现这些措施的基本事项做出了规定，明确了国家及地方公共团体的责任和义务。其他各项法律均围绕这两部法律所确立的国家林业发展的基本方针和总体原则就相关事项进行具体规定。这些法律大致可分为 9 个方面（表 1）。

表 1 日本林业相关法律（截至 2010 年）

分 类	法律名称
1. 林业发展总体规定	森林法、森林林业基本法
2. 森林经营管理	森林保健功能增进特别措施法、分收林特别措施法、促进实施森林间伐等特别措施法、林业种苗法、种苗法、森林组合法、森林组合合并法、确保林业劳动力促进法、入会林野法
3. 森林灾害预防	滑坡防止法、森林病虫害防治法
4. 生物多样性保护	鸟兽保护及狩猎法、濒危野生动植物种保存法
5. 木材供需与利用	确保木材稳定供应特别措施法、公共建筑物等木材利用促进法
6. 林产品管理	关于农林物资规格化及品质标识正确化的法律
7. 国有林管理	国有林管理经营法、国有林改革特别措施法、国有林事业特别会计法
8. 山村振兴	山村振兴法、半岛振兴法
9. 财政金融扶持	1) 一般资金扶持：农林渔业金融公库法、林业和木材产业改善资金补助法、促进林业经营基础强化等融资暂定措施法、中小企业经营改革支援法、 2) 灾后重建资金扶持：森林国营保险法、森林保险特别会计法、公共土木设施灾后恢复事业费国库负担法、农林水产设施灾后恢复事业费国库补助暂定措施法、对蒙受天灾受损的农林渔业者等的融资暂定措施法、应对重大灾害特别财政援助法

来源：根据日本林野厅所管法律列表整理

日本林业法律体系较为完善，这是因为日本政府根据林业发展的情况变化，对现行法律及时修订或制定新法律，以通过法律手段解决林业遇到的问题并推动国家政策目标的实现。例如：

(1) 森林法的修订

日本森林法制定于 1897 年，至今已经过数十次修订，每次修订都是针对当时林业发展面临的问题。因此，从森林法的修订可以窥见日本林业的发展历程（表 2）。

表 2 日本森林法的修订过程

修订年份	修订的主要内容、背景或目的
1907	创立了公有林等编制森林作业方案制度
1939	规定了森林所有者编制作业方案的义务等
1951	引入了森林计划制度和采伐许可制度
1962	增设了全国森林计划和地区森林计划等
1968	创立了森林作业计划制度等
1974	创立了林地开发许可制度
1983	创立了森林整備计划制度等
1991	建立了“国有林各地区森林计划”制度、特定森林作业计划制度
1998	针对地球气候变暖扩充了将市町村作为应对气候变暖而开展森林经营的“市町村森林整備计划”制度
2001	在第 7 次气候变化框架公约大会上就京都议定书规则达成一致的背景下
2003	为推进环境保护和环境教育
2011	将“森林作业计划”改为“森林经营计划”，增设林地所有者申报制度

来源：日本林野厅林政年表

(2) 其他林业法律的制定与修订

近几十年来，日本林业面临着诸多困扰，如国有林经营长期亏损、森林经营衰退、国内木材工业不景气、木材自给率低等。针对这些问题，日本政府制定了新法律、修订了原有法律。

针对国有林问题，1998 年制定了“国有林改革特别措施法”等相关法律，强调国有林在应对全球气候变暖方面的作用；2004 年对国有林组织机构进行压缩改编，削减了人员；2012 年修订了国有林经营管理的相关法律，废除了国有林特别会计制度，将国有林纳入国家一般财政预算。

针对森林经营衰退的问题，日本政府于 2008 年制定了“促进森林间

伐等特别措施法”，以提供间伐补贴等措施推动私有林林主开展森林间伐和抚育；2007年修订了“林业种苗法”；2012年修订了1996年制定的“林业劳动力确保促进法”。通过这些法律的制定和修订，为开展森林经营创造必要的条件。

针对国产材自给率低的问题，1996年制定并于2012年修订了“确保木材稳定供应措施法”，旨在促进森林利用和木材供应一体化。2003年修订了“林业·木材产业改善资金补助法”，旨在建立必要的补助制度，以促进林业和木材产业经营条件的改善和确保林业劳动力。2011年修订了“促进林业经营基础强化等资金融通暂定措施法”，以此促进林业、木材加工业和流通业的健康发展。2010年制定了“公共建筑物等木材利用推广法”，推动国内建筑业使用国产木材。

欧洲可持续森林管理标准及指标将进一步完善

欧洲森林研究所网站(www.efi.int)2013年7月3日报道：欧洲森林进程(FOREST EUROPE)制定的泛欧可持续森林管理标准及指标(CI-SFM)已经被作为一种政策工具，用于评估和报告欧洲可持续森林管理进展情况。该进程由欧洲森林保护部长级会议监督。为支持这一进程，可持续森林管理标准及指标项目分析了这些标准和指标在46个欧洲森林进程签署国的实施情况，不仅促进标准和指标在监测和报告中作为一种工具使用，还加强了标准和指标在国家及欧洲层面政策制定中的作用。

该项目已经公布了其最终报告草案和建议。该报告是在欧洲森林研究所(EFI)主持下，经过多家单位共同努力的结果，更新了泛欧可持续森林管理标准及指标在各国实施的最新情况。这套指标体系的使用者包括政策制定者、非政府组织、政府部门、研究和学术界、民间社会和其他利益相关者。

为进一步汇集国家、区域分析和专家意见，并对项目的初步结果进行介绍和讨论，泛欧论坛将在2013年10月8-9日在奥地利维也纳举行。

论坛的举办将为讨论泛欧可持续森林管理标准及指标提供一个平台，进一步加深对其实施的理解。这也是对泛欧可持续森林管理标准及指标进行总结和展望的机会，能够吸纳新的观点和建议，总结其在过去10年中好的经验和做法，发现仍然存在的差距和挑战以及新出现的问题，提出未来优先发展方向。来自林业和其他部门的利益相关者将被广泛邀请出席论坛，如政策制定者、政府间组织、非政府组织、欧盟机构、民间社会组织、行业、管理者、科学家等。

该项目由EFI负责协调，德国联邦食品、农业及消费者保护部资助。

(马文君)

马来西亚沙捞越州和沙巴州 80%的热带雨林被采伐

据国际热带林和环保网站 (www.mongabay.com) 2013年7月18日消息：马来西亚沙捞越州和沙巴州 80%的热带雨林受到采伐的严重影响。一项由塔斯马尼亚大学、巴布亚新几内亚大学和卡内基科学研究所的科学家团队进行的全面研究，首次对加里曼丹岛的工业采伐及林道的开设做出评估，该研究发表在 PLoS ONE 上。

马来西亚沙捞越州和沙巴州在近30年前被认为是地球上最天然的土地之一，但木材工业和油棕榈产业使这两个州成为全球高度关注的毁林和森林退化的地区。当时测定毁林率及变化格局仍然采用传统的实地勘测或卫星测定的方法，现在该国际研究小组使用卡内基陆地卫星分析系统 (Carnegie Landsat Analysis System-lite, CLASlite) 对卫星影像进行分析，把看似茂密的热带森林植被的卫星影像转换成极为细致的毁林和森林退化的地图。这个平台供免费使用，可用来测定毁林和森林退化。自2009年起，该地区森林状况评估使用的就是该系统。通过对1990-2009年马来西亚沙捞越州和沙巴州卫星影像的分析得出，这两个州的林道长度约达到36.4万 km。

(张建华)

秘鲁向公众公开毁林数据

国际热带雨林与环境保护网站 (www.mongaby.com) 2013 年 6 月 13 日报道, 秘鲁已经将其全部的毁林数据向公众公开。这些数据显示, 自 2005 年以来, 尽管亚马孙地区每年毁林超过 10 万 hm^2 , 但近年来毁林的速度有所放缓。亚马孙地区毁林面积 2010 年约为 10.86 万 hm^2 , 2011 年降至约 10.34 万 hm^2 (年毁林率为 0.16%)。2000 年时森林面积约为 6300 万 hm^2 , 森林覆盖率为 80%, 现在的森林覆盖率约为 78%。

自 2009 年底起, 秘鲁已经与多个合作伙伴共同开发毁林监测系统。该系统的技术核心是利用 CLASlite 软件对卫星数据进行分析。CLASlite 软件可以利用美国航空航天局的地球资源卫星和 MODIS 探测器所获取的图像生成能够反映森林植被变化 (包括毁林和森林退化) 的地图。毁林监测系统得出的数据可以通过实地抽样和航测的方式进行校验。

据秘鲁环境部消息, 该系统可以探测出面积最小为 0.09 hm^2 的地块从森林转变为无林地的细微变化。该系统能以 92% 的精度对秘鲁 95% 的森林面积进行跟踪, 超过对如此大面积森林进行监测的平均精度水平。

一直从事毁林监测系统研究的格雷格·阿斯纳说, 该系统对其他开发毁林跟踪平台的国家具有很好的示范作用。“这是一件了不起的事, 因为秘鲁政府将他们估测的毁林数据上网供公众查询。也许将来会有更多的国家组建起自己的高清图像处理队伍, 并使其毁林监测数据能够像秘鲁那样更加具有透明度”。该毁林监测系统将有助于秘鲁今后开展 REDD+ 项目。
(徐芝生)

“暴风雨”中的加拿大林产工业

日本《山林》2013 年 1 月发表了日本滋贺县县立大学环境科学部副教授高桥卓也的文章, 介绍了 21 世纪后加拿大林产工业的危机处境以及

陷入困境的原因和未来出路。全文如下：

21 世纪初期，加拿大林产工业陷入了被称为“终极风暴”的危机状况。2000 年代（2000-2010 年）后半期美国住宅开工数量的下跌，2008 年雷曼兄弟破产又引发了世界经济危机，加拿大林产工业随之遭到重创。与 2000 年相比，加拿大主力产品针叶树锯材减产 40%，新闻用纸减产 50%，木浆减产 40%，林产工业就业人数也急剧减少。从 2003 年到 2008 年，有超过 300 家工厂倒闭，约 3.3 万人被解雇。称之为“终极风暴”的是雷曼破产导致美国爆发的金融危机，加之加拿大元升值等综合因素，使得依赖于对美国出口的加拿大林产工业遭到重创。另一方面，也存在着中长期的结构问题。

以北部森林资源为基础的加拿大林产工业，是否能与原本就拥有高生长量森林的温带、热带诸国及美国南部产地抗衡？实际上，1999-2009 年世界各国林产工业的使用资本收益率为印度 8.7%、南美 8.0%、南非 5.4%、美国 5.0%、欧洲 4.7%、日本 2.5%、加拿大 2.2%，对加拿大而言这是非常严峻的结果。

根据 2008 年发表的加拿大下院天然资源常任委员会报告，21 世纪加拿大林产工业限于困境的原因有以下几点：①美国住宅需求骤减；②伴随着电子化发展等新闻纸需求的崩溃和国际化竞争的激化；③加拿大元升值；④对机械设备投资不足；⑤以不列颠哥伦比亚省为主的山松甲虫灾害的扩大；⑥加拿大东部原料价格上升；⑦和美国的针叶树锯材出口摩擦及随之产生的贸易协定；⑧能源价格上涨，运输成本上升。

但是，该报告也指出，同时在林产品主产地由北向南“逆转”的时期，在以下 2 个方面也看到了加拿大林产工业的光明。一是在“南”部产地的土地利用中，林产品加之粮食、能源的竞争激烈，相对地变得对加拿大森林有利；二是全球环境意识提高，以可持续经营为目标的加拿大森林管理受到好评。

该报告指出了加拿大林产工业前景光明的一面，同时也要求林产工业有一个稳固的未来蓝图。在短期和中期发展中，锯材、纸浆、新闻纸

等商品是重要的，而从长期发展来看要向可以期待高收益的领域推进，这是必不可少的，而且强调了整个产业近期和远期的发展蓝图的必要性。

为制定这样的蓝图，加拿大林产品协会实施了名为“未来生物路径项目”的调查，讨论了普通型和创新型技术的发展，在此基础上描绘出了产业的发展前景。作为普通型技术产品，列举了锯材、工程木材、纸浆、纸、包装材等；作为创新型技术产品有生物质能源（燃料、颗粒、热电联产等）、生化产品（中间产品、溶剂、润滑剂、增塑剂等），生物建材（复合材料、建筑系统等）。

在创新型技术的应用中，也包括医药产品及食品添加剂、防弹马甲、飞机羽翼、轮胎橡胶的替代品等。预测，2015年创新型产品市场将扩大到2000亿美元（约合16万亿日元），相当于现在加拿大林产品销售额4倍的规模。而且，说明普通型工程中通过创新技术的引进，将进一步发挥加拿大林产工业的优越性。

经历了“暴风雨”洗礼的北部林业大国加拿大，正试图在产能的调整、生产的高效化、对新兴国的出口中找到出路。但从长远看，能否实现其“生物路径”，决定着加拿大林产工业今后是否能够复苏。（白秀萍）

美国主要林产品进口贸易结构变化

日本《山林》2012年8月报道了2000年以后美国民间住宅开工户数和主要林产品进口动向。

美国民间住宅开工户数2005年曾达到206.5万户，但是此后受次级抵押贷款问题及雷曼兄弟破产的影响，2009年减少到55.4万户（表1）。2010-2011年略有增加，达到60.9万户，但这个开工户数仅相当于2000年代中期的1/3。从各地区2005-2009年的变化来看，东北地区从19.0万户减少到6.2万户，减少67%；中西部地区从35.7万户减少到9.7万户，减少73%；南部地区从99.6万户减少到27.8万户，减少72%；西部

地区从 52.5 万户减少到 11.7 万户，减少 77%。各地区减少幅度不同，但出现了全国范围的减少。

表 1 美国民间住宅开工户数和主要林产品进口量及其供应国

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
民间住宅开工户数 (千户)	2 065	1 801	1 355	905	554	587	609
锯材 (HS4407) 进口量 (万 m ³)	5 927	5 511	4 422	3 046	2 119	2 276	2 248
主要供应国: 加拿大	5 155	4 810	3 961	2 755	1 967	2 144	2 097
智利	89	102	82	61	37	25	24
巴西	96	77	59	36	22	21	24
德国	235	223	151	88	21	15	19
刨花板等 (HS4410) 进口量 (万 m ³)	1 071	1 008	701	399	307	323	331
主要供应国: 加拿大	974	952	677	384	298	316	325
胶合板 (HS4412) 进口量 (万 m ³)	647	644	-	-	-	-	-
主要供应国: 中国	175	240	208	154	115	146	169
智利	21	26	26	27	32	25	32
俄罗斯	43	36	24	19	17	22	24
加拿大	106	91	64	44	28	25	21
印尼	43	39	29	21	17	23	17
马来西亚	50	53	43	20	11	18	11
巴西	170	114	50	28	14	7	4

锯材 (HS4407) 进口量在 2005 年达到 5 927 万 m³ 高峰后于 2009 年减少至 2 119 万 m³, 2010-2011 年略有恢复, 超过 2 200 万 m³。与民间住宅开工户数的变化相比, 锯材进口量的浮动率较小, 但其增减变化与民间住宅开工户数的变化基本上是一致的。锯材进口量的变化幅度小于民间住宅变化幅度, 是由于住宅装修等对锯材需求的影响。

美国进口锯材的最大供应国是加拿大, 其占有率从 2005 年的 87% 逐年提高至 94%, 2011 年也占到 93%。在美国进口总量减少的情况下, 相对供应量较少的德国、智利和巴西对美国的出口显著减少。在加拿大, 尤其在不列颠哥伦比亚省, 锯材工业在经济部门占有重要地位, 因此为控制锯材出口的减少采取了相应措施。

刨花板 (HS4410) 进口量从 2005 年的 1 071 万 m³ 减少到 2009 年的 307 万 m³, 减少 70%, 此后没有大幅度增加。在刨花板供应国中, 加拿大

的地位极高，从 2005 年占 91%到 2008 年占 96%，2011 年占 98%，在美国刨花板进口量中的占有率最高。刨花板和锯材一样，都是美国和加拿大林产品贸易中关系最为紧密的产品。

关于胶合板（HS4412），其统计方法在 2007 年发生了变更，细木工板（HS441294）等以平方米为统计单位，不再计入胶合板统计总量。因此，2007-2011 年各国 HS4412 进口量中不含细木工板等。

2005 年以后，美国进口胶合板中供应量最多的是中国，进口量 2006 年为 240 万 m³，但到 2009 年减少至 115 万 m³。2010 年开始增加，2011 年恢复到 169 万 m³。而且，以辐射松为原料的智利胶合板进口量在 30 万 m³ 上下浮动。从俄罗斯进口的胶合板在 2007 年以后维持在 20 万 m³ 左右。另外，从巴西、加拿大、印尼、马来西亚进口的胶合板在 2005-2011 年均明显减少。尤其是从巴西 2011 年的进口量减少至 2005 年的 2%。

美国减少了从巴西、印尼、马来西亚的进口胶合板的原因，不仅仅是民间住宅开工的户数变化，也受到 2008 年修订雷斯法案的影响。国际机构及环境 NGO 等指出，这些国家存在着非法采伐问题，进口国也采取了对策。雷斯法案是针对违反美国的法律及相关外国法律收获的所有植物，禁止其进口、出口、流通和销售的法律，规定了监禁、没收、罚款等处罚措施。

以上情况可以看出，在 2000 年代后半期，美国民间住宅开工量减少，锯材及刨花板进口量随之大幅度下降，其中与供应量最多的国家保持着密切的关系，而从其他供应国进口的产品显著减少。从热带诸国进口林产品的减少，主要是受到修订雷斯法案的影响。（白秀萍）

新西兰林产品出口近况及未来预测

据国际木材贸易在线杂志（www.ttjonline.com）2013 年 6 月 18 日报道：新西兰原木出口量有望在 2013/2014 财政年度（2013 年 4 月起至 2014 年 3 月止）创历史最高记录。由于原木在林产品出口额中所占比重

较大（表 1），原木出口量增加将使新西兰林产品总出口额显著提高。

根据新西兰初级产业部的估测，林产品出口总额有望从 2012/2013 财政年度的 44 亿新元上升至 2016/2017 财政年度的 50 亿新元。

2012 年，新西兰原木出口量为 1 380 万 m³，比 2011 年的 1 263 m³ 增长 9.3%。这是由于 2012 年较多的加拿大原木出口量被分流到美国市场，同时俄罗斯的原木出口下降，从而导致中国大陆从新西兰进口的原木量

表 1 新西兰林产品出口额（2012/2013 年）

出口产品	出口额（亿新元）	占出口总额（%）
原木和木片	18.00	40.9
锯材	7.88	17.9
纸浆	5.49	12.5
木制品	4.61	10.5
人造板	4.59	10.3
纸和纸板	3.49	7.9
合计	44.06	100

增加。新西兰林产品出口的前 10 个主要市场依次为中国大陆（占新西兰林产品出口总额 36%，下同）、澳大利亚（17%）、日本（12%）、东南亚（10%）、韩国（9%）、南亚地区（4%）、美国（4%）、中国台湾（2%）、OPEC（石油输出国组织）成员国（1%）和欧盟（1%）。

由于不同林产品的市场潜力存在很大差异，尽管原木需求旺盛，但锯材、木片和人造板出口前景仍充满挑战。预计，新西兰人造板出口量可与上年保持在同一水平，但价格受市场竞争影响将会下降 6.8%。

从国际市场环境看，胶合板市场已明显受到今年 3 月生效的欧盟木材新法规（EUTR）的影响。以中国为例，2012 年欧盟从中国进口大量胶合板，但现中国胶合板供应商得到的订单已经很少，因为他们难以满足 EUTR 的要求。

新西兰于 20 世纪 90 年代营造的人工林将进入采伐期，预计未来 10 年内森林采伐量将上升约 40%，达到 3 500 万 m³。新西兰木材委员会预计，到 2022 年全国林产品出口额将增至 120 亿新元。（徐芝生）

日本对中国原木出口大幅度增加

据日本木材情报中心网 2013 年 7 月 4 日报道，中国住房和城乡建设部 4

月3日公布了《“十二五”绿色建筑和绿色生态城区发展规划》，提出到2015年要实现绿色建筑新建面积10亿m²等绿色建筑和绿色生态城区发展目标。在中国鼓励绿色发展的大背景下，今年1-5月日本对中国出口的原木大幅度增加。

据中国海关统计，今年1-5月，日本对中国原木出口虽然只有1.6278万m³，但却比上年同期增加262%；对中国锯材出口为7654 m³，比上年同期减少3.7%（表1）。今年1-5月，日本对中国出口和从中国进口的主要林产品见表2。

表1 日本对中国原木和锯材出口量 (m³)

	1月	2月	3月	4月	5月	1-5月	比上年同期 (%)
原木	822	608	3 379	5 529	5 940	16 278	262
锯材	1 497	654	1 996	1 990	1 517	7 654	-3.7

表2 日本主要林产品对中国进出口统计

	薄板和 单板 (t)	刨花板 (t)	胶合板 (m ³)	枕木 (m ³)	建筑用木 制品 (m ³)	木浆 (t)	回收纸 (t)	新闻纸 (t)	木制家具 (件)
出口	4 398	1 164	1 584		28	137 922	1 678 840	220	
进口			352 764	411	18 800				7 887 746

(白秀萍)

喀麦隆正在制定新的木材出口标签系统

据国际木材贸易在线杂志 (www.ttjonline.com) 2013年5月13日消息：喀麦隆正在制定对欧盟出口木材产品的新标签系统。该系统是喀麦隆 VPA 计划的一部分，旨在确保该国木材出口的合法性。目前，该系统已试运行了几个月，今后将与 FLEGT 证书结合起来。（胡延杰）

【本期责任编辑 白秀萍】