

# 世界林业动态

2018 · 5

中国林科院林业科技信息研究所

2018年2月20日

全球森林治理的权力结构、困境与政策建议

喀麦隆提高原木出口关税

世界资源研究所研究表明人工智能有助于刚果(金)减少毁林

巴布亚新几内亚政府计划禁止原木出口

2018年印度尼西亚家具和手工艺品出口有望达30亿美元

2017年巴西家具贸易额同比上升

# 全球森林治理的权力结构、困境与政策建议

毛传伟 刘能文 李佳峰

(中国木材与木制品流通协会, 北京, 100834)

森林作为陆地生态系统的主要组成部分,其覆盖面积约为 40 亿  $\text{hm}^2$ , 约占地球陆地总面积的 31%, 不仅为人类与野生动物提供生存空间, 同时也是地球重要的碳库。森林问题关乎生态、气候、经济和社会等多领域的可持续发展, 其治理工作受到国际社会的极大关注。全球森林治理旨在在世界范围内建立起全球森林资源保护和可持续发展的规则和制度体系。自 20 世纪 80 年代森林问题进入国际议程以来, 相关治理机制与政策得到快速发展。当前全球森林治理工作呈现治理主体多元化、利益诉求复杂化与治理工作碎片化的特征, 因此, 厘清和分析全球森林治理的内容与权力结构, 是认识与推进治理工作的前提, 也是中国积极参与全球治理体系改革和建设, 不断贡献中国智慧和力量的基础要求。

## 一、全球森林治理的主要内容

从 20 世纪 60 年代全球环境运动兴起, 到 2015 年巴黎气候变化大会 (COP21), 环保与可持续发展理念已深入人心。全球森林问题正是在这些理念的推动下凸现出来的。

1990 年, 国际热带木材组织 (ITTO) 首次制定了热带木材可持续经营的指南, 拉开森林问题国际治理的序幕。1992 年世界环境与发展大会上掀起森林问题全球讨论的高潮, 会上通过了涉及森林问题的《里约环境与发展宣言》与《二十一世纪议程》, 其中《二十一世纪议程》专题论述了毁林问题, 提出加强对所有类型森林资源保护与可持续经营的治理政策。

1992 年世界环境与发展大会后, 联合国经济和社会理事会 (ECOSOC) 下设可持续发展委员会 (CSD), 后者于 1995 年设立“政府间森林问题工作组 (IPF)”, 1997 年设立森林论坛 (IFF)。IPF 与 IFF 主要就是否建立森林治理法律约束性机制、发展中国家推进森林可持续经营的资金

机制与技术转让机制、森林可持续经营的标准体系、森林认证、贸易与环境等问题进行政策对话。

2000年10月，联合国经济和社会理事会设立全球森林治理的长期机制——UNFF(联合国森林论坛)。UNFF围绕森林资源的保护与可持续经营展开全球森林治理工作，关注森林资源生态、经济、社会及文化价值的实现。除国际森林文书、资金机制等核心问题外，UNFF还就非法采伐及林产品贸易、森林执法与施政管理，以及森林保护、恢复与管理等展开研究与对话。

全球森林问题的综合性与复杂性吸引其他国际行为体也积极参与其中。世界银行一直以减少贫困、改善森林居民生活条件、加强森林资源可持续经营作为参加森林治理工作的目标；2004年世界银行发布《可持续森林——发展策略》的报告，2013年通过了《国际森林安排独立评估报告》。环境调查署(EIA)作为公民社会中积极参与森林治理的代表，发布多份涉及全球木材非法采伐及其贸易的调查报告，对有关国家森林执法与管理进行了有力监督。部分企业(跨国公司)则以履行合法贸易规则参与全球森林治理。《濒危野生动植物国际贸易公约》(CITES)则通过约束签约国对濒危树种的采伐与贸易，实现有限森林资源的保护。

综观各类森林治理行为主体目标与安排的内容，可以看出，当前全球森林治理主要围绕两方面展开：森林资源保护与促进全球森林可持续经营。全球森林资源保护主要涵盖打击非法采伐、促进林产品合法贸易、森林认证、加强森林执法与施政等工作。森林可持续经营则旨在建立森林资源可持续经营的标准体系，推进其资金与技术转让机制建设，防止森林退化，提高全球森林覆盖率，实现森林资源的生态、经济、社会与文化价值。两个方面工作相互关联，互相促进。

## 二、全球森林治理的权力结构

全球森林问题涉及生态、经济与社会等多个领域，其治理主体也呈现多元化。各类主体在全球森林治理规则制定与执行的差异，形成全球

森林治理的权力结构。按照当前全球森林治理主要参与者的性质，可划分为五大治理主体：全球治理安排、主权国家、国际组织（区域组织）、企业（跨国公司）和公民社会。尽管各主体对森林治理的利益诉求有所差异，但在治理进程中有着很强的关联性。

### （一）全球治理安排

全球治理安排主要指的是联合国框架内设置的专注全球森林治理的相关机构与平台。联合国作为全球性、代表性最为广泛的国际组织，一直是全球各类问题解决的积极领导者。尽管冷战结束后，国际社会对联合国在国际事务中作用的质疑从未停止，但随着大批新生主权国家迅速加入联合国，其合法性得到国际社会的认可，联合国的权力基础得到了加强。世界各国对联合国在新时期全球治理的作用给予了更多期望。事实证明，联合国不仅在保卫全球和平与安全上作用重大，在应对气候变化、恐怖主义、贩毒组织等非传统安全领域也是积极有为。2000年10月，联合国经社理事会成立的 UNFF 是全球森林治理最重要的机制，也是联合国内唯一专注于森林问题的制度安排，旨在提供政府间森林问题协调平台，促进全球森林管理，实现成员国政府的长期政治承诺。2007年，UNFF 第7届会议通过的《关于所有类型森林的不具法律约束力文书》是各国推进森林治理的政治承诺，也是未来国际森林法制定的重要基础。2015年7月，UNFF 第11届会议通过的《2015年后国际森林安排决议》，决定将《国际森林文书》更名为《联合国森林文书》，敦促将《联合国森林文书》作为各国林业政策和国际合作的框架性指导文件。履行《联合国森林文书》是全球森林治理的核心内容。UNFF 在全球森林治理的广度与深度上有着其他治理主体无法比拟的优势，但作为由主权国家、国际组织等多方组成的治理安排也有其局限性与脆弱性。

### （二）主权国家

主权国家是国际政治中最主要的行为主体。随着全球化的发展，以领土范围为依托的主权国家权力行使范围与合法性受到直接挑战。而全球公共问题的不可分割性与国家主权的排他性形成剧烈碰撞。然而，作

为国际法的主体，主权国家仍是国际事务最主要的参与者。在全球治理过程中，得到主权国家的配合与支持是治理工作顺利开展的前提。主权国家在资源与价值观上具有其他国际行为体无法超越的绝对权威。在全球森林治理安排的具体执行上，如禁止非法采伐、保护森林资源与加强森林执法等，主要通过主权国家来实现。一方面通过国内立法进行治理，影响国际治理成效。例如，美国 2008 年 5 月通过执行《雷斯法案》修正案，禁止非法木材及其制品进入美国市场。另一方面通过双边或多边合作的形式进行国际森林治理。有林产品生产国与加工国之间的双边合作协议，如《中华人民共和国政府与印度尼西亚共和国政府关于合作打击非法林产品贸易的谅解备忘录》；或林产品加工国与消费国之间的合作，如《中美〈关于打击木材非法采伐及相关贸易的谅解备忘录〉》。2007 年 9 月巴西、印尼、喀麦隆等 11 国领导人在纽约发表的《热带雨林国家领导人联合声明》是多边合作治理的重要表现。因此，在全球化背景下，主权国家仍是全球森林治理中非常重要的权力主体。但主权国家权力范围的局限使其无法应对全球性问题。

### （三）国际组织（区域组织）

由主权国家组成国际组织（区域组织）是全球化的产物。它们在领域内的专业性与区域内的组织性上具有其他权力主体无法比拟的优势；是在领域内或区域内对全球治理机制的有效补充。联合国粮农组织（FAO）与世界银行是国际组织中参与全球森林治理工作的佼佼者。FAO 通过《世界森林状况》报告，提出治理理念和政策建议。而世界银行通过促进林区当地可持续发展来推动全球森林治理的进程。欧盟是区域组织参与全球森林治理的代表，2003 年启动《森林执法、施政和贸易行动计划》，2010 年颁布《欧盟木材法案》，这些工作对打击全球非法采伐与治理木材走私贸易有着重要影响，是全球森林治理的重要组成部分。

### （四）企业（跨国公司）

企业（跨国公司）作为市场的主体，是经济全球化的主要实践者，也是全球森林资源开发与贸易的主要参与者。企业（跨国公司）与主权

国家之间的利益互动，影响着森林治理规则的执行程度；企业（跨国公司）在森林治理上的行为选择，会影响到主权国家在全球森林治理规则制定上的态度。基于政绩考量，主权国家有可能选择督促企业（跨国公司）改变治理规则执行上的不作为；而企业（跨国公司）出于自身利益也会选择性参与相关主权国家的林业资源开发与保护。

（五）公民社会

所谓公民社会（Civil Society）即民间社会与市民社会。主要包含国际性非政府组织（NGO）、公民运动、协会组织等。它是全球化、多元化和民主化的产物。公民社会在全球治理方面发挥独特功能，如促进不同治理主体之间合作，关注和监督主权国家的治理效果，影响全球治理及其规则的制定等。EIA 通过对全球木材非法采伐与贸易的关注，促成《濒危野生动植物种国际贸易公约》（CITES）对多种红木资源进行贸易限制，就是一个典型案例。当前全球治理安排中，公民社会不仅充当监督角色，更多时候已直接参与到相关治理规则的制定中。

综上所述，全球森林治理主要由政府（全球治理机制、主权国家、国际组织）、市场（企业）与社会（公民社会）组成。在治理进程中形成三方权力结构。在政治端，由主权

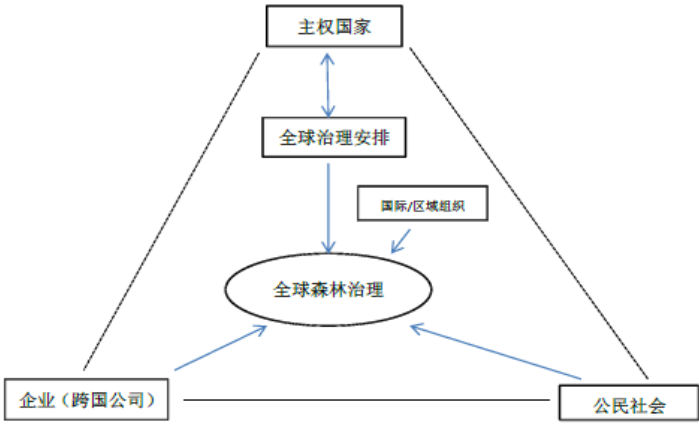


图 1：全球森林治理权力结构图

国家主导全球治理机制与国际组织推进治理工作；市场端，由企业主导治理规则的具体履行；社会端，由公民社会的各类组织对治理工作进行言与监督（见图 1）。

全球森林治理的权力结构直接关系到治理工作的成效。尽管当前全球森林治理的权力结构有所明晰，各权力主体在其领域内的工作也得到相当认可，但由于主体间理念差异与协作缺失，导致全球森林治理难以形

成高度一致的体系，治理困境显现。

### 三、全球森林治理的困境

全球化带来了全球问题，全球问题需要全球治理。全球公共问题治理上的绝对收益促成治理制度的建立，而治理主体在相对收益与共同偏好的差异又导致治理困境的出现。正如美国杜克大学政治学教授基欧汉对“治理困境”的描述：“尽管制度是人类生活所必需的，但也是危险的”。全球森林治理困境不仅是制度规范问题，也是治理进程的现实问题，表现在治理工作碎片化、主体间协作缺乏与治理主体自主困境。

#### （一）治理工作碎片化

全球森林治理碎片化的困境主要表现在治理对象的碎片化与治理主体多元化。尽管当前全球森林治理主要集中在保护全球森林资源及促进森林资源的可持续经营上，但因森林问题涉及生态、经济、社会等多方利益，而其衍生出来的维护全球生态平衡、保护地球生物多样性、促进地区经济发展、打击非法贸易、维护社会公平稳定等问题均是森林治理的对象。基于问题的复杂性与碎片化，参与森林治理的主体也复杂多元，其类型几乎囊括了当前所有国际行为主体。问题复杂、工作交叉、主体多元，加上全球森林治理领导角色的缺失，使得森林治理多头并进，难以形成合力，工作推进缓慢。

#### （二）协作困境

根据 UNFF 在 2014 年的统计，当前参与全球森林治理组织多达百余家，涉及贸易、减贫、水资源、气候变化等多个领域。他们虽然都对全球森林治理有着不同程度影响，但都是从割裂的角度各自为营地制定政策和工作体系，从而导致机构间功能重叠、重复建设，甚至内部竞争等问题，阻碍了全球森林治理顺利推进。全球森林治理的协作问题应运而生。

尽管 UNFF 是联合国内唯一专注于森林问题的机制，但在联合国下属机构中，还有多个组织或机制的职能或开展的工作涉及森林问题，如 FAO、联合国环境规划署（UNEP）、联合国开发计划署（UNDP）。虽然

它们的工作对全球森林治理产生了一定影响，但也不同程度地分化了UNFF的权力范围和管理效率。

此外，治理主体往往根据自身利益，各自为营地制定相应治理标准、规则或法律文书。不仅存在全球层面的《联合国森林文书》，也存在欧盟的《欧盟木材法案》和各主权国家国内的木材法案；针对不同类型的森林也存在相关治理文书。由此产生全球森林治理文件的内容重复、标准不一等问题，也加大了执行者的困难，挫伤其积极性，降低了治理效率。因此，破除当前协作困境，制定全球性整体治理方案是当前全球森林治理亟待解决的问题。

### （三）自主困境

作为主权国家协商和妥协的产物，国际治理机制（机构）缺乏主权国家的强制力。其工作主要是在成员国的承诺与监督下开展，工作推进困难，有时甚至尽显大国意志。

与此同时，当前国际社会尚未建立专门的资金机制来支持全球森林治理工作，治理组织的经费完全依靠成员国分摊或大国捐赠，因此其决策时常在大国意志与全球关怀之间摇摆。受资金制约，成员参与工作的积极性也较低，导致具体工作开展困难。正是由于这种权力自主与财政自主的困境，使得全球森林治理进展缓慢，收效甚微。

## 四、政策建议

当前全球森林治理在机制、法律、机构、资金、利益协调方面存在诸多障碍。如何构建更为合理的治理模式，是当前全球森林治理亟待探讨与解决的问题，也是中国积极参与全球森林治理需要理清的重点。通过对全球森林治理现状与问题的分析，本文认为，当前全球森林治理机制改革与工作推进应主要着力做好以下几项工作：

（一）加大基础性研究。就当前全球森林治理理念差异、利益诉求不同、治理工作碎片化等问题应加大基础问题研究的投入。全球森林问题涉及领域多元，治理主体复杂。受各治理主体的性质与文化背景差异，在全球森林治理的一系列问题上存在较大不同，如对非法木材认定上，



发达国家与发展中国家存在较大不同，发达国家中的欧洲国家与美国也存在差异。其次，对全球森林治理权利结构的认知上也存在较大模糊性。因此对一些基础性问题的研究与厘清，有助于治理工作的进一步开展。

（二）组建治理体系的领导机构，负责全球森林治理的顶层设计，制定明晰的全球治理政策与工作计划，对工作推进进行指导，加强工作监督与成果评估。由于当前全球森林治理体系的扁平化状态，不论是 UNFF，还是其他参与全球森林治理的权力主体，都缺乏领导全球森林治理能力。尽管 UNFF 是联合国内唯一专注于森林问题的机制，但其机制属性导致工作的随意性与结构的松散性，缺乏组织稳定性。全球森林治理领导机构的缺失导致治理工作的盲目，很多治理安排难以落实，工作推进缓慢。因此，树立 UNFF 在全球森林治理工作中的领导地位，或构建其他治理机制或机构以领导全球森林治理工作是当前治理工作顺利推进亟待解决的问题。

（三）建立工作协调机构，负责对全球森林治理主体行为和工作内容进行协调，提升机构间的协同。全球森林治理主体在治理工作与安排上的重复建设、多头管理、功能叠加既是对治理资源的浪费，也对全球治理效率对冲。因此，协调机构的建立不仅是对治理困境的回应，也有助于实现全球治理工作化零为整的目标。

（四）形成专项资金渠道与管理。专项经费不足既是全球森林治理工作推进缓慢、效果不佳的原因，也是其结果。资金不足导致成员机构参与工作积极性低，相关工作推进困难，进而出现资金不足与治理不佳的恶性循环。全球森林治理专项资金渠道的建立和管理，可以解决森林治理资金问题，提高资金利用效率。

中国作为世界负责任大国，在参与全球森林治理进程中，应积极创新治理理念，做好符合时代要求的理念设计；在提出治理方案与承担相应责任的同时，应警惕某些发达国家与国际组织出于某种目的，借用森林治理对国家主权的肆意干涉。中国应在全球主义关怀下，兼顾地区发展特点，共同而有区别地承担和推进全球森林治理工作。

## 喀麦隆提高原木出口关税

国际热带木材组织（ITTO）网站（[www.itto.int](http://www.itto.int)）2018年1月31日消息：喀麦隆政府已对原木出口增收15%的关税。喀麦隆政府原打算仿照刚果（布）的做法实行原木出口配额制度，但是担心此做法可能会导致林业部门收入大幅度减少，而改为提高原木出口关税。截至目前，锯材的出口价格还没有受到明显影响。但是，木材贸易商预言，原木出口关税的大幅增长最终将对锯材的出口价格产生连锁反应。（谭秀凤）

## 世界资源研究所研究表明人工智能有助于刚果（金）减少毁林

商业社区网站（[www.bizcommunity.com](http://www.bizcommunity.com)）2017年8月3日报道，刚果盆地的热带雨林是仅次于亚马孙热带雨林的第二大雨林，目前由于农业、采矿、森林采伐和基建项目活动，正面临巨大的压力。森林保护被认为是减少排放、减缓全球变暖的性价比最高且最有效的方法之一。世界资源研究所（WRI）的研究人员托马斯·马斯勒（Thomas Maschler）称，利用人工智能这一新技术预测最可能发生毁林的地方，将能帮助刚果（金）保护其日益减少的热带雨林，同时减少碳排放。

刚果（金）由于缺乏受威胁原始植被的精确数据，其保护努力大打折扣。马斯勒与WRI的其他科学家为解决这一问题，根据机器学习这种人工智能，采用计算机算法，将2000-2014年的卫星数据输入到计算机内。这些数据显示了这一期间刚果（金）1/5地区的景观具体变化情况。

该研究旨在利用信息，分析毁林及其原因（如与道路或居住地的距离）之间的联系，从而绘制了一份详细的地图，以预测未来可能发生的森林面积损失。

利用这一算法，可以预测出刚果（金）到2025年会损失与卢森堡面积相当的森林面积，从而会释放出2.05亿t的二氧化碳。在开展此研究之前，只能预测出大片土地的平均毁林水平，而此研究则帮助进行更

精确的预测，甚至可以预测连接两个村庄的道路边的林地走廊是否处于毁林的危险之中。

通过此研究，可以帮助森林保护团体更好地决定在何处加强其保护努力，进而帮助刚果（金）政府制定其土地利用和气候变化政策。刚果（金）在 2015 年签署《巴黎协定》，宣布要恢复 300 万  $\text{hm}^2$  森林，以减少碳排放。然而，WRI 的科学家指出，只要减少预测森林损失面积的 10%，就可以达到恢复 300 万  $\text{hm}^2$  森林 6 倍的效果。（陈洁）

## 巴布亚新几内亚政府计划禁止原木出口

据巴布亚新几内亚（巴新）《国民报》2018 年 2 月 19 日报道：为了保护巴新热带雨林，促进巴新木材加工业的发展，巴新政府计划到 2020 年逐渐禁止原木的出口，同期加大促进木材加工业。目前，巴新林业研究所、巴新理工大学和澳大利亚国际农业研究中心正在为此开展相关工作。

巴新森林覆盖率约 80%。根据巴新林业局和日本国际协力机构（JICA）的研究，巴新 60% 的森林为原始林。此项研究还得到了联合国 REDD 项目的支持。

然而，由于大规模的森林采伐、采矿和农业活动，巴新的森林面临着极大威胁。在本周召开的巴新多用途全国森林清查会议中，巴新林业局公布了巴新热带雨林和生物多样性的相关情况。

巴新林业局森林政策和规划司司长鲁丝·图力亚（Ruth Turia）博士表示，巴新已建立起全国森林监测体系，制定了国家 REDD+ 战略。她认为，在巴新准备好开展 REDD+ 项目之前，还需要解决一些关键问题。其中一个主要问题是森林采伐和农业开发已成为毁林的两大主要驱动力，并导致天然次生林面积迅速扩大，这将对原始林保护产生不利影响。为此，她建议利用草地进行农业开发，认为这将是阻止森林面积减少的一个最佳方法，同时她敦促土地所有者支持全国森林清查的官员开展森

林清查，不要在他们开展清查时索要财物，因为全国森林清查是一项有利于人民的大工程。 (陈洁)

## 2018 年印度尼西亚家具和手工艺品出口有望达 30 亿美元

国际热带木材组织 (ITTO) 网站 (www.itto.int) 2018 年 1 月 31 日消息: 印度尼西亚家具和手工业协会秘书长阿布杜尔·索布尔 (Abdul Sobur) 表示, 2018 年家具和手工艺品出口有望高达 30 亿美元, 预计比 2017 年增长 15% 以上。为达到这一目标, 需要解决原材料供应问题, 并提高生产力和产品设计水平。

另外, 2018 年银行向家具制造商提供的贷款额预计高达约 8600 亿卢比, 比 2017 年增长近 15%。 (徐芝生)

## 2017 年巴西家具贸易额同比上升

国际热带木材组织 (ITTO) 网站 (www.itto.int) 2018 年 1 月 31 日消息: 2017 年巴西家具出口额为 6.335 亿美元, 比 2016 年增长近 7%, 但分析师认为出口状况存在隐忧, 因为出口额的近 47% 依赖于 3 个国家, 即美国、英国和阿根廷。圣卡塔琳娜州和南里奥格兰德州家具出口额最大, 分别占 2017 年巴西家具总出口额的 36% 和 29%。

2017 年巴西家具进口总额为 5.385 亿美元, 比 2016 年增长近 16%。来自中国的进口额比上年增长 34%, 占总进口额的 33%。 (徐芝生)

**【本期责任编辑 徐芝生】**