



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.17/IPF/1996/22
22 August 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

可持续发展委员会
森林问题特设政府间小组
第三届会议
1996年9月8日至20日

有关森林产品和服务的贸易与环境

方案构成部分四

秘书长的报告

摘 要

本报告是应森林问题特设政府间小组第二届会议的要求编写的，其中讨论了林产品的国际贸易和可持续森林管理之间的关联如何会受到以下各因素的影响：进入市场的机会和林产品的贸易壁垒；促进可持续森林管理的核证和标记；环境影响的全部费用的内在化；林产品的市场透明度；推广较少利用的树种；以及后阶段增值加工的筹资和技术。

进入国际市场将是决定一项通过贸易鼓励可持续森林管理全球政策长期成功的一个关键因素。《乌拉圭回合协定》减少了多数林产品的关税壁垒，也许

更重要的是,以约束主要进口市场的关税和降低关税上升的程度的方式,减少了不确定性。此外,在削减一些重要非关税壁垒和过去影响到林产品贸易的其他措施方面也取得了一些进展。

不同木产品之间,来自不同原产区的产品之间和木材及非木材替代品之间的种种竞争是不可避免的。现有的证据显示出,这类竞争不应应对改进可持续森林管理的全球倡议造成不必要的限制。

为了促进全球可持续森林管理,有人提议,应就北方、温带和热带林产品拟订了一项经国际商定的自愿核证制度。不过,应正确看待目前对核证问题的关注。迄今为止,林产品全球贸易中只有极小一部分,全世界的森林也只是一小地区受到核证的影响,而且这项影响在可预见的将来不太可能大幅度增加。

过渡至可持续森林管理很可能使温带、热带区域木材业务和森林支出大量费用。全面经济影响可能较最初担心的为少。热带国家的成本负担可能较高,因为它们比北方、温带国家面临更高的生产和收成费用。可能在经济上已不值得收成某些森林,如果这种情形大量发生,某些国家很大比例的森林资源基础可能必须停止生产。可能的结果是林业收入和出口所得方面蒙受一些损失。

如无较大的市场透明度,本报告讨论的所有这些领域内的进展便可能遭到阻碍。但目前为促进市场透明度的努力仍非常有限。

涉及有关林产品的贸易与环境问题的各国际机构在进行合作,协调它们的活动以及共同阐明进一步工作的其他领域方面是大有可为的。有人建议它们应组成一个特设工作组,以讨论本报告中为改善与贸易有关的刺激因素,鼓励全球可持续森林管理而提出的行动提案。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导言	1 - 7	4
分析的范围和一般考虑因素	5 - 7	4
一、 林产品贸易趋势	8 - 15	5
A. 全球森林产品贸易	8 - 9	5
B. 价格趋势	10	6
C. 区域贸易	11 - 12	6
D. 供需的未来趋势	13 - 14	7
E. 全球森林资源状况	15	8
二、 进入市场的机会和贸易壁垒	16 - 44	8
A. 乌拉圭回合之前的贸易壁垒	16 - 19	8
B. 乌拉圭回合的影响	20 - 25	9
C. 贸易面临的新壁垒	26 - 35	12
D. 相对竞争力	36 - 39	14
E. 较少使用的树种	40 - 44	15
三、 核证和标记	45 - 67	16
A. 森林产品的认可	46 - 60	16
B. 国家核证	61 - 67	21
四、 全部费用的内在化	68 - 75	23
五、 市场透明度	76 - 78	25
六、 结论和行动提案	79 - 90	27

导 言

1. 森林问题特设政府间小组(森林小组)的工作方案中的方案构成部分四涉及有关森林产品和服务的贸易与环境。如可持续发展委员会所界定的,这一方案构成部分的广泛目标是“以综合统一的方法来审查影响森林产品的贸易和其他森林与贸易问题的相关因素,这可以促进贸易与环境之间的支助关系。”¹

2. 森林小组第一届会议提出了方案构成部分四的任务规定(E/CN.17/IPF/1995/3)。这项任务规定得到了其第二届会议的核可(E/CN.17/IPF/1996/11)。会上还同意,第三届会议的实质性讨论应集中注意国际森林产品贸易和促进可持续森林管理之间的关联会如何受到以下问题的影响:进入市场的机会和林产品的贸易壁垒;促进可持续森林管理的核证和标记;环境影响的全部费用的内在化;林产品的市场透明度;推广较少利用的树种;以及后阶段增值加工的筹资和技术。

3. 本文件考虑到《森林原则》²第14和15条,以及《生物多样性公约》关于生物多样性和森林问题给森林问题特设政府间小组的声明(UNEP/CBD/COP/2/19)第11段。

4. 本文件是国际热带木材组织(热带木材组织)做为方案构成部分四的主导机构在同联合国秘书处政策协调和可持续发展部可持续发展司森林问题特设政府间小组秘书处的磋商下编写的。本报告获益于若干会议和研究的结果,特别是,

- 核证和标记国际会议(布里斯班,1996年5月26日至30日),由澳大利亚赞助;
- 挪威政府赞助的关于木材供求长期趋势和展望及对可持续森林管理的可能影响的研究,由欧洲森林研究所进行;
- 森林产品贸易、标记及核证可持续森林管理国际专家工作组会议(波昂,1996年8月12至16日)。

分析的范围和一般考虑因素

5. 对环境考虑因素与森林产品和服务贸易之间的联系以下将主要根据木材产

品--圆木、锯木、胶合板、家具、木浆和纸张产品来评价。关于藤条、野生产品和药用植物等非木材森林产品的贸易统计数字并未包括在内,因为它们的数量和国际贸易的价值都比较小,而且缺乏它们的贸易统计数字。现在也缺乏以下统计资料,即森林提供的诸如生态旅游、流域管理、炭的整合作用和生化勘探等关键跨界生态服务和便利。无论如何,只要森林的可持续管理影响到木材产品贸易,那么非木材森林产品的取得性和质量也会受影响。本报告将酌情仔细审查这项联系。

6. 虽然木炭和薪材的生产在圆木生产的总数量中占极大的比例,尤其在发展中国家(亦即55%),只有极小比例(不到0.3%)的非工业圆木生产进入国际贸易。薪材和木炭的进口价值与所有木材产品的进口价值相比也极小(不到0.2%)。由于这些理由,并因为薪材每单位体积的价值低,薪材极少被视为贸易品,本文件不拟进一步审议薪材的问题。

7. 关于木产品国际贸易的现有资料多数是由联合国粮食及农业组织(粮农组织)收集的,本文件也将主要使用这一资料。仿照粮农组织会议,木或木材产品也将总称为“森林产品”。

一、林产品贸易趋势

A. 全球森林产品贸易

8. 全球林产品的贸易和生产在过去几十年一直扩展。国际圆木材产量已经稳步增长到1990年代初期的16-17亿立方米,其中6-7%进入国际贸易市场。与此相反,只有将近20%的木材纸浆、约20-25%的锯木、木制板和纸以及纸板进入国际贸易市场。虽然自1960年代以来,贸易中木材纸浆产品所占比例基本未变,但锯木和木制板的贸易比例却增加一倍(分别从18%和12%增加到22.8%和25.5%)。纸制品在贸易中的比例也从16.5%大幅度增加到24.9%。

9. 工业圆木进口量一直稳步上升,原木占林产品贸易总额的比例几乎一半,从1970年代的约20%,降到1996年代初期的10-12%。木材纸浆和锯木在全球林产品贸易

中比例自1960年代初期以来也持续下降,分别从19.4%和27.2%降到11.3%和21.4%。相反,在这一时期,木制板的比例却从6.4%增加到12.3%。纸张和纸板的比例也从33.1 %增加到42.6%。这些趋势反映出价值较高的林产品在全球贸易中比重越来越大。

B. 价格趋势

10. 林产品价格虽然持续上扬,但林产品价格实际指数自1960年代以来基本稳定。1980年代早期,指数逐渐下降,自1985年以来则一直上升。在林产品这一总的类别中,热带原木实际价格自1970年代早期以来一直上升,在1979-1985年期间价格略有下降,但随后又继续上升。热带锯木的实际价格也同样如此,不过在1980年代中期变化幅度较大,价格下跌程度也较大,不过最近价格上升更快。其他工业木制产品,包括木制板、木制纸浆、纸张和纸板的实际价格在整个1980年代持续上升。实际价格上涨可能反映出因森林面积缩小,对热带林业产品的需求增加而造成产品缺少,而最近实际价格有所下跌,则可能反映1970年代末期和1980年代早期全球经济萎靡不振。

C. 区域贸易

11. 区域贸易的形式和方向表明,全球林产品市场在进出口方面仍旧由发达国家主导。不过,有两个趋势也比较明显。首先,林产品贸易在三个重要的贸易集团内已经实现了很高的区域化,太平洋沿岸、北美和欧洲(主要是西欧)。在每一个贸易集团内重要的进口国主要是发达国家,如日本、美国、加拿大和欧洲联盟。不过,最近几年,发展中国家,特别是亚洲的发展中国家占全球进口量的比例有所增加。这一需求反映了发展中国家对于工业木材制品的消费有所增加。森林资源有限的新兴工业化国家也增加了原木和木材半制成品的进口量,将其作为出口加工工业的原料。

12. 第二,林产品的主要全球出口国家仍旧是拥有北方和温带森林资源以及加

工产业的发达国家。不过,发展中国家,如印度尼西亚和马来西亚也已经成为某些林产品的主要世界出口国家,如非松柏科木制板、原木和锯木等。其他发展中国家,主要是巴西、智利和亚洲新兴工业化国家,正给木材纸浆和纸张产品的国际贸易带来影响。总之,林产品贸易已转向增值加工产品。

D. 供需的未来趋势

13. 最近进行了一些研究,力求预测全球和区域一级以及森林部门供需的未来趋势。³这些趋势确实证明了增值产品在森林产品中所占比重越来越大,而且贸易形式和方向正持续转变,特别是在热带产品方面。随着北方和温带国家更加依靠本国的森林资源来满足本国的需求,随着北北贸易继续扩大,以及随着热带生产国国内消费的增长,热带林业产品的国际贸易所占比例有可能下降。虽然热带林业贸易的总额可能下降,但是,生产国可能出口更多的增值木制产品,因此贸易价值的下跌可能不会很大。此外,南南贸易增加,特别是在锯木方面,将起平衡作用。亚洲将继续是热带木材的主导生产者和出口者,虽然原木出口较少,增值木材产品较多。随着亚洲生产国进入下游市场,非洲和拉丁美洲可能会分别成为更为重要的原木和锯木出口者。不过,技术和人们喜好两方面的变化将带来全球纸浆和纸张产品消费量的增长,而原木和锯木的消费量则相反。

14. 林产品国际贸易中心、欧洲森林研究所和其他机构最近进行的林产品贸易短期和长期预测证实,发展中国家作为增值林产品出口国和进口国的重要性越来越大。虽然热带硬木资源可能会越来越缺少,特别是因为东南亚目前的开采和消费量很大,但是,温带和北方资源、次生林和人工林、以及拉丁美洲和非洲的新热带硬木资源都可望弥补任何全球性的供应短缺。热带硬木资源在多大程度上会影响加工生产(热带原木和锯木实际价格的上涨反映了这一点),将取决于主要发展中国家生产国是否愿意可持续地管理剩余的用于生产的老森林,以及是否愿意把加工能力与供应相协调。

E. 全球森林资源状况

15. 从环境服务角度来看,封闭的森林资源是最重要的。在热带国家,它们的砍伐速度要高于温带和北方国家。温带和北方国家的人工造林比例也普遍较高。据认为,森林资源这一变化的模式会给森林产品贸易带来两方面重大影响:

(a) 热带资源减少和温带资源扩大将相互抵消,一般会保持木材产品价格稳定,除价值较高的热带木材之外;

(b) 从老的生长型森林转向人工林和次生林作为木材来源的趋势将继续下去。长期来看,重点将从美国太平洋西北部和热带地区转向北美的人工林和南半球新种植的森林。欧洲的森林预计也会扩大,大约每年净扩大1%。

二、进入市场的机会和贸易壁垒

A. 乌拉圭回合之前的贸易壁垒

16. 林产品贸易从第二次世界大战后一系列《关税和贸易总协定》(总协定)的协定中普遍得到推动。关税壁垒最近几年持续减少,特别是在东京回合之后。不同的市场和产品,减少的程度各有不同。甚至在乌拉圭回合各种安排商定之前,发达国家市场中的税率就已普遍降到很低的水准,几乎很少例外。

17. 不过,关税升级,即关税随着森林产品增值加工程度的加深而增长,在多数发达国家中仍在继续,特别是针对木制板、建筑细木料、铜版纸和波纹纸、牛皮纸、家具等特别加工的产品普遍面临相对较高的关税。同发达国家市场相比,发展中国家市场的税率一直更高,常常高出幅度很大。有些发展中国家赞成为所有林产品制订较高的统一税率。

18. 发达国家市场森林产品税率下降造成的一个重要影响是,最惠国与普遍优惠制之间的关税差别大幅度减小。多数关税下降导致最惠国税率普遍下降,而普遍

优惠制税率(常常是零)则基本未变。这表明,某些森林产品享有最惠国全部税率的出口国因关税下降得到的收益要大于先前享受普遍优惠制和其他优惠条件的发展中国家。

19. 最近几十年,用于林产品的最普通的非关税措施是针对具体产品、林木种类甚至单个出口国进行数量限制和/或质量控制。不过,还运用了广泛不同的非关税措施,在乌拉圭回合缔结之前的时期内,对某些产品运用这些措施更加明显和更多。

B. 乌拉圭回合的影响

20. 乌拉圭回合协定于1994年4月在马拉喀什正式签署,它给林产品贸易带来一系列重要影响。加拿大、欧洲联盟、日本和美国,以及其它重大进口国,包括芬兰、大韩民国和新西兰都同意取消纸浆和纸制品的关税。主要发达国家进口国还承诺在从1995年开始的五年期间内,在一种普遍贸易加权基础上,降低纯木产品关税的50%。对于家具,一些主要进口国,如欧洲联盟、日本和美国同意在今后8至10年内完全取消关税。多数其他国家也同意降低纯木产品和家具的关税,或是至少宣布约束税率。许多其他国家也正大幅度降低对林产品出口征收的关税。

21. 虽然并非对所有林产品取消关税,但乌拉圭回合中发达国家进口市场对林产品关税降低的平均程度要多于其他工业产品关税降低的程度。在贸易加权基础上,森林产品将具有发达国家进口市场内所有进口物品免征关税的最高比率(85%),几乎是免于关税的所有其他进口工业物品的一倍(见表1)。关税主要用于木制板。乌拉圭回合的第二个重要影响是进一步减低了森林产品在发达国家市场面临的关税升级程度。

表1 发达国家中对某些林产品实行关税升级的变动

按加工程度 区分的产品	乌拉圭回合之前 (百分比)	乌拉圭回合之后 (百分比)	降低程度 (百分比)	关税升级变动
木材				
原木	0.0	0.0	0	—
木制板	9.4	6.5	31	-30
半成品木制品	0.9	0.4	50	-50
木制品	4.7	1.6	67	-67
	2.0	1.1	42	—
小计				
纸张				
纸浆和废料	0	0	0	—
纸张和纸板	5.3	0	100	-30
印刷品	1.7	0.3	83	-50
	7.3	0	100	-67
纸张制品	3.5	0	99	—
小计				

资料来源：总协定，乌拉圭回合多边贸易谈判结果，货物和劳务进入市场的机会，（日内瓦，1994年）。

注：从所有来源进口加权平均数得出的关税。关税升级定义为“加工、未加工或原料之间逐渐扩大的关税差别”。

22. 乌拉圭回合给森林产品越来越多地面临的非关税壁垒带来的影响不太明显。不过,有两项特别协定,《采行卫生措施和植物卫生措施协定》和《技术性贸易壁垒协定》有助于分析森林产品面临的非关税措施一类的贸易壁垒。《采行卫生措施和植物卫生措施协定》可以协助在保护国内的人、动物和植物免于瘟疫和疾病的必要措施之外,减少对于进口森林产品运用检查、检疫和处理等限制性措施。《技术性贸易壁垒协定》可以在保护人们健康和安全、防止环境恶化和确保产品质量良好和设计标准合格的合理范畴之外,减少对于森林产品运用作为非关税限制措施的技术规定。

23. 乌拉圭回合中可能有助于降低林产品贸易面临的壁垒的其他规定还包括,限制和澄清反倾销和反关税的运用,海关估价和发放许可的程序以及进入市场的限制等。乌拉圭回合可能产生的一种间接影响是,它可能会促使单个市场中长期以来的非关税壁垒有所降低。例如,欧洲联盟最近建议取消对普遍优惠制受益国运用的1995/1996年胶合板关税/配额措施。

24. 最近分析了乌拉圭回合中降低关税给林产品贸易中若干产品 and 市场可能带来的影响。分析结果表明,降低某些林产品关税可能给关键的发达和发展中国家市场总共带来3.4亿至4.72亿美元的贸易影响。不过,这一数额只占经分析的市场中1991年林产品进口总额的0.4%,其总共价值为856亿美元。这表明,关税变动带来的实际贸易好处确实很多,但可能不会给全球林产品贸易带来很大的影响。一个限制林产品从乌拉圭回合得到好处的原因是,在乌拉圭回合之前,主要进口市场中大多数林产品的关税已经很低。

25. 既然乌拉圭回合已促使国际上承诺大幅度降低主要市场内对林产品征收的税率,因此税率很难单方面上升。发达国家市场中新的、常常较低的税率将具有约束性,发展中国家市场中越来越多的关税也将具有约束性。(约束一项关税是指某一国家已正式同意给关税设定最高限额。)

C. 贸易面临的新壁垒

26. 最近几年,广泛出现了更多的政策和规定,可能成为林产品贸易的新壁垒。这些壁垒包括:

- (a) 发展中国家限制出口,鼓励国内加工用于出口的热带林木;
- (b) 发达国家中对生产和出口实行环境和贸易限制,影响国际贸易模式;
- (c) 对于“以不可持续的方式生产的”木材产品的进口施加数量限制;
- (d) 运用生态标记和颁发“绿色”核证作为进口壁垒。

27. 虽然只有最后两项措施严格来说是“新的”措施,但所有这些贸易措施都在最近几年越来越多地运用,并可能对林产品贸易流动产生很大的影响。

28. 发展中国家正继续对于原木和半制成品实行出口限制,以支持国内加工工业,扩大价值较高的林产品的出口前景。总的结论是:木材出口税和禁令在东南亚只是略有成功,而在许多情况下,因补贴的直接费用以及加工过程效率不高而且浪费造成的额外费用,为此付出了较高的经济代价。

29. 尽管经济效率较低造成损失,但许多木材生产国认为运用出口税和禁令可以补偿面临发达经济市场进口壁垒的国内加工工业。不过,随着乌拉圭回合之后森林产品在进口市场面临的贸易升级和壁垒普遍降低,这一理由已比较不能成立。

30. 发达国家正越来越多地在其森林工业中运用环境规定,有些是单独运用,有些是与出口限制一起运用,这可能对贸易造成很大的影响。这些规定无论是否有此意图,它们都可能造成贸易扭曲和歧视。例如,美国太平洋沿岸西北部对伐木工业实行贸易和环境限制,如设立斑点猫头鹰保护地,以及在州一级发布采伐禁令,都给国内和全球贸易带来重大影响,包括全球锯木价格上涨和生产区域的变动,对主要锯木和胶合板市场带来影响。

31. 许多发达国家推动废纸回收利用的国内政策也造成重大的贸易影响,特别是在对原始纤维和纸浆用量进行强制限制的地方。美国各州和联邦对新闻纸进行回收的法律给加拿大带来贸易影响,就是其中一例。加拿大是世界上最大的新闻纸生

产国和出口国。特别是,美国的回收法可能给国内生产者在费用方面带来不公平的优势,因为美国回收的新闻纸要多于加拿大。同样的问题也发生在包装和重新使用的要求方面,如最近欧洲联盟颁布的包装指令,以及日本的纸张、木材开采废料和拆掉房屋的回收规定。这些规定都可能用来作为非关税壁垒,抵制竞争对手的纸制品进口,尤其是如果规定供应厂商回收利用包装材料或是采用押金措施。其他涉及环境的规定也可能带来问题,如越来越多地限制使用甲醛粘胶的木制板的贸易,禁止或控制某些木材保存过程和材料,控制加工材料,好使用氯气漂白纸浆等。

32. 在大多数情况下对环境尺度和标准没有国际协商一致意见和协议是关于单方面采取的措施是否限制了进入市场的机会的争论的核心问题。例如,巴西纸浆生产商和出口商都表示关注,丹麦制订的标准将损害到外国纸浆和纸产品出口商主要而有益于欧洲纸的生产商。

33. 许多发达国家还受到压力,采取限制数量的措施,限制进口“以不可持续方式”生产的林业产品,或对受益于“环境”出口补贴的进口产品增收抵消关税,“不可持续的”林业管理因为这种导致伐木成本降低从而出口产品价格降低。反对基于环境原因挑选出热带木材产品作为禁止贸易或其它限制的对象等单方面制裁措施的观点是非常有力的并且现在得到普遍接受。然而,建立世界贸易组织(世贸组织)贸易和环境委员会已把辩论的重点从贸易问题的环境限制转移到多边领域。

34. 虽然世贸组织贸易和环境工作方案的依据是为了实现更好的环境保护和可持续发展而更直接地把贸易自由化的收益同政策联系起来,但是人们普遍认为实际目标应是“绿化”关贸总协定/世贸组织,即使贸易规则服从环境标准。这反过来导致人们一再呼吁修改关贸总协定/世贸组织的规则,以便在有采用这些措施的环境理由时考虑到数量限制和抵消关税。如果扩大关贸总协定/世贸组织的规则范围,那么进口国使用数量限制甚至抵消关税--如限制进口“以不可持续的方式”生产的木材产品或抵消所认为的“环境”出口补贴--将日益成为林产品贸易的一个特点。

35. 虽然上面讨论的所有贸易政策措施都可以合法使用,但是它们得到实施的

速率和它们导致贸易扭曲和歧视的频率表明,必须对它们的使用情况进行认真审查。还应通过谈判,商定管理它们的使用的国际协定和规则并且要在世贸组织的主持下探讨多边环境协定和贸易规则间的相互联系和可能冲突。明显需要避免的是不加区别地大量使用林业产品贸易的新壁垒,这很容易抵消最近结束的乌拉圭回合所获得的进入市场方面的收益。

D. 相对竞争力

36. 除了贸易壁垒外,不同区域的林业产品相互间和同非木替代品竞争进口市场的程度是林业产品长期收益的一个重要决定因素。长期收益的变化反过来可以影响可持续森林管理的积极性。

37. 消费者市场中热带和温带产品的替代程度表明这两类产品市场的相互联系程度,和表明这两种不同商品是否存在两个基本不同的市场。现有证据表明,温带、北方和热带木材产品间的替代弹性系数很低。这说明有两个不同的市场,这些产品的热带生产商难以渗透到较大的温带市场。那就是,同热带硬木材相比,来自不同区域的温带和北方软木仍然是彼此比较接近的替代品,反之亦然。一般而言,某些进口国家对热带锯木和胶合板的原产地替代性似乎很高,尤其是对胶合板而言。还有证据表明,一些主要木材和加工市场上,热带原木的进口受到国内软原木和技术变革替代的约束。

38. 林业产品还可以在最终用途和最终市场上由非木产品替代。虽然有越来越多的传闻说这种情况在许多消费者市场上发生,尤其在建筑业和家具业中,但已经证明估计这种影响的大小和规模是比较困难的。然而,对于某些特定产品,这种替代的影响可能很大,例如,胶合板被认为面临着合成厚镶板的严重竞争,因为在建筑业中价格对产品的选择有强大的影响力。此外,对木基复合材料,如碎料板、纤维板、再生镶板和木浆而言替代可能是一个更大的问题。

39. 总之,经验研究表明,进口市场上热带和温带产品间的替代程度并不太高。

然而,针对热带生产商禁止出口原木的做法,一些进口商正在日益分散他们的供应来源。用非木产品替代木材的情况可能有,但是这方面的证据大部分是传闻性的。来自不同国家或区域的热带木材产品间的替代似乎很多,尤其是对胶合板而言。这表明不仅进口商能相对容易地在原产地之间进行替代,而且出口商也能够很容易地通过价格竞争来获得市场。

40. 这样,现有经验表明生产国作为一个集团可以拥有巨大的市场影响力。如果所有生产国都进行可持续的森林管理并且这导致所有木材产品的价格增加,市场份额也许不一定会受到任何重大损失。然而,如果只有少数生产商进行可持续管理并且这导致他们的林业产品价格上升,那么就比较可能发生以别的产品替代这些产品的情况。

E. 较少使用的树种

41. 只要有市场,就有通过开发商业上较少使用的树种(较少使用的树种)以扩大森林资源利用的巨大潜力,尤其在热带国家,例如粮农组织最近的统计资料表明,热带砍伐区潜在的长期材积只有26%左右被砍伐。一般来说,林业产品工业的基础是利用粗壮锯材原木和原木生产胶合板和镶板。在1988年至1992年期间,锯材原木和镶板原木占印度尼西亚工业用圆材砍伐总量的92%、占马来西亚的97%和占巴布亚新几内亚的93%。

42. 如果,较少利用的树种要在温带和热带林业产品供应中扩大作用,那么增加的木材供应将不可能适合于象锯木和胶合板这样的传统纯木产品。相反,较少利用的树种可能的用途是生产木浆和再生木产品,如纤维板、碎料板和再生镶板。至少有一套亚洲太平洋区域的预测表明,生产商发展生产复合材料板产品和经处理的其他木材产品的能力潜在的收益可能很大并且能抵消生产锯木、胶合板和镶板的森林资源供应量减少对林业产品工业的不利影响。

43. 然而,任何推广较少利用树种的全球战略都要考虑若干重大因素。如前所

述,首先再生木产品和木浆目前是一些竞争性最强并且最动荡不定的木材产品市场。再生木镶板很容易受进口市场上半木复合材料替代品的影响,如水泥纤维板、用农业和其它回收废料制作的复合材料和多种非木产品。任何一种新的原始木浆都会在质量和价格上不仅同较传统的木浆来源竞争,而且要同回收纸浆竞争。如上所述,具体规定消费者市场中再生木和纸产品的成份和质量的环境、卫生和其它条例越来越多,这使较少利用树种的任何新产品进入市场的问题更加严重。

44. 其次,在许多国家,尤其在热带区域,缺少这些树种的存量和商业可行性的基本信息限制了确定,更不用说开发,较少利用树种的潜力。这反过来反映了人们只把有限的人力和技术资源用于清查和评估木材工业的森林资源基础。森林资源会计学(森林会计学)已被推广为热带生产国定期评价其森林的一种手段,包括通过可持续的森林管理来确定有商业开发潜力的较少利用的树种。如果要在林产品工业中更多地利用较少利用的树种,这种基本评价就必不可少。此外,确定这些树种的商业可行性需要进一步分析市场需求和开发利用的成本。

三、核证和标记

45. 适用于森林产品贸易的生态标记和核证的倡议的数量近年来迅速增加。如上一节所提及,生产国和以森林为基础的工业相当担忧,核证和标记将会被用作限制进入主要进口市场的非关税壁垒。只要这种规定和计划是没有歧视性有透明度和正当的,而且是在贸易伙伴之间相互同意或通过多边谈判达成,并符合关贸总协定的规则和国际上承认的准则,那么,它们作为贸易壁垒的潜在作用将会大为减少。

A. 森林产品的认可

46. 关于“核证”的讨论与标准和指数的讨论⁴ 密切相关。“核证”一词已被滥用,涵盖一系列过程。在本报告中,森林产品核证一词将被用来指结果会出现一项书面说明的过程,如证明木材原材料的原产地及其现状和(或)合格证明。这种核

证通常是在一个独立的第三方确认后核发。为了有效地使消费者放心,木材产品是产生于“可持续管理”,森林产品的核证要求既核证生产过程,也核证森林管理作法的可持续性。后者需用具体的可持续管理准则及标准,核证原产地国的森林管理制度,包括森林作法对环境和社会的影响。前者则包括在必要情况下,通过国内和出口市场,核查从森林到最后产品的整个产品加工的供应环节。

47. 核证的支持者认为,核证有可能协助促进可持续森林管理,同时使消费者放心。设计适当、自愿和经独立鉴定合格的全球性核证计划,可成为各有关方面使生产者负责的办法;该计划可向各生产者提供基于市场的奖励因素,以改善管理;它可满足消费者对来自管理良好森林的木材需求,而不造成贸易歧视;而且它能成为监测涉及使用森林的多种因素的机制。

48. 然而,其他人认为,对于经核证木材产品的需求大量增加的证据并没有得到证明,顾客可能只愿意在很小范围的市场中对经核证的木材支付更多的钱。事实上,人们担心核证对生产和销售成本的影响可能会减少木材产品在消费者市场中的竞争力。也有人认为,虽然核证需要可持续森林管理作为必要前提,可持续森林管理的实施却不需要进行核证。在全球促进核证的努力不应转移或挪用主要木材供应国目前根据国际和国家对可持续森林管理的承诺,实施国家森林政策、规定和标准所作努力的资源。最后,有人认为,经验证核可的全球核证办法所要达到的必要但却是严格的条件,必定只会对全球木材生产的很小一部分产生有限影响,同样,只会对有限的森林地区的可持续管理造成有限的影响。

49. 尽管核证办法正在扩散,迄今为止的迹象表明,经核证的木材目前只对全球市场产生了有限的影响。在1993年,约有150万立方米的木材产品和35个供应商得到核证,这仅占全球贸易不到0.5%。最近估计数表明,迄今为止只有510万公顷森林中有约350万立方米得到核证。事实上,经核证的生产只占世界工业圆材生产的0.23%。经核证的木材和木材产品的供应不太可能会非常迅速地扩大。即使根据最乐观的估计,预期到1999年时,木材产品的贸易只有15%受到核证影响。

50. 然而,从最近木材核证的经验来看,有可能更好地了解所涉及的利益和成本。首先,在出口市场中出售的经核证的木材预计会在消费者市场中获得“绿色溢价”,换句话说,经核证的木材可比未经核证的木材卖到更高的价格。第二,一些进口国家目前正制订法定或自愿计划,甚至制订对进口的数量限制和环境条例,最终将会影响非核证的木材产品。如果没有核证办法,在这些国家的消费者市场中,一些木材产品可能失去大量市场份额。因此,核证所增加好处之一是,它将使木材出口者防止失去市场份额和收益。

51. 世界银行试图估计热带木材核证所能得到的这些好处⁵。 这项分析的一个关键假设是,热带木材产品的核证会在北美和欧洲的一些小范围市场中获得10%的绿色溢价。这将赢利6 200万美元。而另一方面,如果没有核证办法,这些市场将会由未经核证的热带木材产品占领,尽管部分损失可通过将这些出口转移到非欧洲/北美市场加以弥补。因此,避免没有核证情况下的净收益损失达3.66亿美元。从热带木材产品核证中的利润总数则是4.28亿美元,或占目前发展中国家木材产品出口的4%。这项估计数的一个有趣方面是,从核证中所得到的绝大部分利润,产生于避免在没有核证情况下市场和收益的损失,而非产生于任何“绿色溢价”的额外利润--尽管大胆假设后者可能会高达10%,而且不会产生任何替代影响。

52. 这种估计当然不是没有争论的。尽管现在从调查中得到一些证据表明,在一些进口市场中,人们对于经核证的产品愿意支付更高的价格,这种溢价的实际数量是值得辩论的。更为重要的是,溢价越高,最终产品的价格也越高,就越有可能出现替代产品,用非木材产品和国内以木材加工的替代品进行竞争。所估计的利润没有考虑到在进口市场中的这种替代影响。

53. 此外,人们对核证最终能影响到的小范围市场的规模也有大量辩论。该分析表明,在没有对热带木材进行核证的情况下,所影响的市场将导致发展中国家出口市场收益损失约6%。然而,这将只占全球受影响森林产品贸易的0.64%。有些人已表明,如果热带和木材产品均得到核证,当然会有更多的市场受到影响,因此全球森林

贸易总额中约15%至25%会受到核证影响。然而,尚不清楚后者的估计数是根据什么基础得出的。对收益和市场的最终影响也不清楚。当核证推广到更多的温带、北方和热带产品时,那么经核证的和非核证的木材产品之间的“绿色溢价”的差价将大大减少,最终可能消失。不过,如果全球核证会在消费者市场中使木材产品价格普遍上涨,那么,有可能会出现非木材代用品大规模进行替代的问题。

54. 至于核证森林产品最终是否一定会使最后的消费者市场中森林产品的价格上涨的问题也是有争议的,而且与涉及核证总费用的证据有关。需要区分两种费用:在执行核证办法方面的核证直接费用;由于在经核证的与非核证产品之间的替代而在最终消费者市场出现的任何贸易损失及转向对核证造成的间接费用。

55. 核证的直接费用包括,评估或审计原产国森林管理作法的费用和确定、监测和评估从森林到最后产品的整个供应加工过程的费用。显然,这些费用会因所核证森林的类型及规模、所生产的最终产品类型及加工活动地点、以及在国内垂直一体化程度,而有差异。例如,对热带产品来说,评估或审计的费用在发展中国家是以每年每公顷约0.3美元至1.0美元加以估计,核证加工供应过程的费用可高达边境价格的1%。对于发达国家的温带和北方产品来说,核证森林的费用估计大约相同,每公顷为0.3美元至0.6美元。有人建议,作为粗略的估计,核证森林管理的最低费用应有一个固定的评估费用:最初评估费用为500美元加上每公顷0.4美元;随后每次视察的费用则只加上每公顷0.15美元。

56. 许多分析家认为,核证的额外直接费用是指因改善目前森林管理作法已满足特定的准则和标准而递增的费用。这些费用很可能比核证过程本身的费用高得多。例如,据估计,为满足既定的核证准则,北美温带和北方森林的管理费用将增加20%至30%,甚至高达100%。估计许多这些费用产生于木材产量的减少和管理费用的增加,尽管后者实际可通过更好的规划、改良的剩余林木和减少影响的采伐技术而加以减少。

57. 然而,如果改善森林管理的费用实际上是因为森林管理作法过渡到可持续

森林管理而非核证本身,那么,将所有额外费用归咎于核证是不完全准确的。从全球鼓励可持续森林管理的政策角度来看,可能最好将这种观点扭转过来:除了将现行森林管理作法转变为可持续作法而产生的费用之外,评估和审计森林以及从森林到最终产品的供应加工过程所产生的费用,才是核证可持续生产的木材所增加的直接费用。

58. 进口市场内获得核证的产品价格偏高,因此核证可能还会带来间接费用。正如上文所表明,这些费用涉及核证产品价格差别的幅度、替代效应、以及产品和市场受到影响的程度。到目前为止收集到的证据表明,在可预见的将来,受到核证影响的木材产品和市场数量将不会太大。此外,较高的可持续林业费用加上原产国任何附加的核证费用,不一定使得进口市场最终产品价格大幅度上升。另一方面,分析乌拉圭回合降低关税造成影响的结果表明,若要创造贸易机会(或是失去机会)和使产品多样化,只需要进口市场的木材产品价格出现微小的变化。因此,进口市场内获得核证的木材产品可能会出现一些贸易损失和来源转向,虽然目前还很难确定核证造成间接费用的确切幅度。

59. 最重要的是,现在正出现一种国际上的共识,即需要建立一个国际框架,确保各种核证制度之间的和谐和相互承认,并确保国际上有效地认可核证机构。国际上认可任何一个核证机构的最重要标准是:独立、公正、能够表明其组织和人员不受任何商业、财政或其他压力。同样,为实现和谐和相互承认,一个自愿的国际核证制度必须:

- (a) 具有普遍性,涉及所有类型的森林和木材产品;
- (b) 以客观、可衡量的标准为基础;
- (c) 得出可靠的评价结果,完全不依赖任何既得利益;
- (d) 具有透明度,有关各方和合伙人公平参加,以确保它们的承诺;
- (e) 代表所有有关各方;
- (f) 注重实现目标和具有成本效益。

60. 显然,设立这样一个国际框架,包容所有现存以及提议中的森林产品核证制度,是一个长期进程。森林问题政府间小组不妨赞同这一进程,并鼓励以平行合作的方式发展现有的以及提议中的国际制度,以及各种国家和区域制度,以便实现在国际上协调和相互承认各种标准这一通盘目标。此外,森林小组还不妨表示支持世贸组织的努力,确保现有的以及新出现的木材产品核证和生态标记办法不被作为隐藏的保护主义而加以滥用。林产品核证的目的应该是加强对可持续森林管理的鼓励,而不是惩罚或限制未能达到标准的木材生产和贸易。

B. 国家核证

61. 鉴于核证制度遍地开花,木材产品正越来越多地面临主要消费者市场的数量限制和其他市场壁垒,因此十分有必要制订国际上商订、认可和透明的木材核证规则。不过应强调,木材产品核证目前只影响很小一部分的森林产品全球贸易,和同样有限的世界生产性森林地区。即便根据对于核证制度扩大的乐观估计,这在可以预见的将来也很难产生变化。因此说木材产品核证不能被作为推动全球性可持续森林管理的主要手段;事实上,鉴于急需推动可持续森林管理,当务之急是迅速制订作为木材产品核证辅助手段的其他方法,更直接地推动全面改善生产国的林业管理政策和规章制度。

62. 其中一个办法是国家核证。国家核证起先是在向热带木材组织提交的报告中提出的,其中涉及通过明确的双边或多边承认,对于能够证明遵守一项国际商订的目标(如可持续森林管理目标)的国家,向其所有木材产品颁发证书。通过一项就所有类型的森林达成的国际协定,这一办法可以用于所有木材生产国和消费国。

63. 国家核证的主要目的是确保生产国和消费国作出国际承诺,实行积极的政策和作法,鼓励可持续地管理生产性森林和木材产品,同时提高其产品进入国际市场的机会。总体目标是消除这份文件中列出的可持续森林管理面临的两项主要障碍:限制进入市场的机会和森林部门政策失误。还可望国家核证会协助解决市场透明度

问题。为有效起见,国家核证方法需要木材生产国和消费国作出两种广泛的政策承诺。

64. 第一种政策需要生产国审查其林业部门政策和规章,以确定那些政策和规章在砍伐森林生产木材方面的影响,以及其木材出口政策可能造成砍伐森林的程度,这种影响或者是直接,或者是由于国内林业政策不完善使问题加重造成的间接影响。生产国需要纠正这些有碍于可持续木材生产目标实现的不良政策,因为人们认为这些政策是效率低下、不可持续的林业部门发展和砍伐森林生产木材的问题症结所在。

65. 第二种政策要求消费国作出承诺,取消限制木材进口品进入国内市场的任何仍存在的关税和非关税壁垒,特别是对于已经表明决心改革森林部门政策的生产国。例如,取消对于森林进口产品征收的具体关税和非关税壁垒可以逐个进行,视每个出口国推动可持续森林管理政策和林业部门政策改革的程度而定。这可以通过正常的双边贸易谈判或通过多边协助和组织进行。此外,消费国应通过宣传和市场资料工作,积极推动使用来自落实可持续管理政策的出口国的热带木材进口产品。最后,消费国还应保证不向参加国使用上文提到的任何新的壁垒。

66. 国家核证的重点是政策改革,但它不一定要取代林产品核证这一办法,而是加以补充。生产国广泛采用有利于可持续森林管理的作法,更多的森林和木材产品会更容易获得木材证书。目前的木材核证办法及其对森林和产品的覆盖范围在全球造成的影响有可能增加。此外,落实一个全球国家核证进程将可加强生产国与消费国、从事木材贸易者与独立监察者之间的合作,以便为制订和评估全球森林管理实践制订更能得到国际认可、更加透明和更为具体的标准。由于国家核证的谈判和落实可能比较容易,它也可能为更全面的国际林产品核证协定奠定基础,而且还可能在商定更复杂的全球自然和种植森林产品木材核证协定的细节的同时,给可持续的森林管理工作带来立竿见影的益处,以此赢得时间。

67. 如同木材核证一样,任何国家核证办法都需要具有自愿性质,并得到国际上

同意。如果不具有足够的国际透明度、认可或承诺,落实不周全的国家核证制度也可能不会在全球方面推动可持续的森林管理。它既不会利用鼓励可持续的森林管理所需要的贸易方面的刺激手段,也不会提供动力促使有关领域(如森林产品核证)加强合作。国家核证若鼓励主要热带木材出口国加强合作,并同时广泛涵盖主要的温带和北方生产国,那将是一项重要的工作。但是,技术和财政条件限制了某些较贫穷的热带生产国落实森林资源评估、管理规章和政策改革的能力,因此这些国家可能需要更多的财政援助。

四、全部费用的内在化

68. 公共政策有不足之处并且经常被扭曲是生产国可持续林业管理的主要障碍。结果是对林场带来了不适当的经济鼓励措施,导致木材采伐缺乏效率,并创造了以短期行为取得眼前利益的条件,同时又无法使森林业务造成的直接或间接的环境影响“内在化”。不适当的政策还对以林业为主的工业化形态产生更长久的大范围影响,并且给整个森林资源基础的管理带来许多问题,包括将森林土地改变为农业和其他用途的土地。因此,改革政策以改善可持续森林管理不仅可以减少森林业务直接和间接产生的环境影响,并且为了森林工业的长期发展和森林资源的利用,从经济效益来看也是合理的。结果是虽然生产国可能因为支持政策改革和管制以促进可持续森林管理而需付出巨大的短期代价,但是由于森林部门可以取得更大的效益,因而有可能得到巨大的长期利益。即使从短期来看,补贴、优惠性减税和其他引诱办法等方面的减少也可能是政策改革带来的额外财政利益。

69. 向可持续森林管理过渡可能使林场在残余根生树管理和加强环境保护方面支付额外的费用。所增加的费用可能有五个不同的来源:设置某些储备区;收成减少;额外的造林和采伐费用;规划和监测所需的额外费用;和费用和利润的分配情况随时间而不同。低密集度采伐一般意味着短期内每公顷收成的木材较少。但是,至少可以通过改善采伐技术,进行更好地规划,降低业务费用,来部分抵消这类费

用。此外,由于减少了对残余树造成的损害,以及根生树的再生和复原情况良好,而使林场的生产力和产出得到长期改善,这可能是以补偿最初因产出下降在目前所损失的收入。对可持续森林管理的费用评估经常将重点放在执行改良的管理办法所需付出的短期费用上,而没有考虑到潜在的林场生产力和收入方面的长期增长因素。

70. 因此,很难估计执行可持续林业管理办法,使林分一级的木材业务和国家一级的森林工业所需付出的额外费用。但是,总的来说,现有的证据可以说明:

(a) 向可持续林业管理过渡很可能使工业一级和林分一级的生产费用在短期内稍微增加;

(b) 热带国家比温带国家付出的额外费用更高;

(c) 某些森林可能不再具有经济开采价值,可能要将某些国家的大面积森林资源基础划为“储备区”,不再生产木材,因而造成一些收入损失;

(d) 林分一级的成本和立木价格增加并不一定意味着最后的林业产品价格会上升很多。

71. 若干调查研究报告发现,执行可持续森林管理的费用在不同的森林、国家和区域可能变化很大。估计所需额外生产成本可能从5%至50%不等。对于温带和寒带森林,现有的估计说明这种成本通常大约增加20-30%。在热带国家,估计数的变化更大,但是平均要比温带区域高。大多数估计结果表明,每生产一立方米原木所需的可持续森林管理费用占目前平均国际热带原木价格350美元的10-20%。

72. 实施可持续森林管理对总的木材生产事业带来较高的费用,很可能使以前用其他方法采伐的一些森林地区无法进行采伐。这对以下情况特别讲得通,即使木材业务所需付出的环境和长期费用无法“内在化”意味着这些木材业务仍然在经济上有利可图,虽然产生的社会效果不佳。将菲律宾陡峭山坡(30%-50%)老林地区进行选择采伐获得的私人和社会利益进行比较可以说明这一点。估计对下游活动产生的损害程度说明菲律宾最好不要采伐这种陡峭山坡上的老林,即使私人特许权所有人在经济上可以从对陡峭山区进行无法持续的采伐获得利益。

73. 另一方面,在一个国家许多地区广泛执行可持续森林管理办法最后可能造成许多森林地区无法生产木材。虽然毫无疑问会获得巨大的环境收益,但是生产国付出的经济代价可能很大,特别是热带木材出口国家。最近进行了一项将10%的森林资源基础列为“储备区”的政策模拟,该模拟的结论是,这种减少木材供应会使那些国家的财富减少。长期来说,将某些地区永久列为保护区意味着剩下的生产性森林储备无法支持根据基本情况预测所列的那么高的可持续采伐数量。

74. 最后,有时候有人争论说,可持续森林管理需要较高的额外费用使得许多木材生产商在最终市场上失去竞争力。但是,虽然采伐费用在原木的立木材积价格中占很大的比例,但是对于大多数经过加工的森林产品来说,木质原料的费用在采伐的总费用中占的比例很小。这对于在全球交易的产品来说特别如此:例如,热带国家一般的立木材积价格为每立方米原木6-30美元,经常相当于在外国消费者市场上出售的最后产品的最后价格的1%以下。因此,即使合理地大量提高采伐费用和木材的立木材积价格对于消费者市场上的最后产品价格只会产生小小的影响。因此,从热带、北方和温带木制品的交易情况可以看出,采伐费用增加一倍会使进口商或批发商的费用增加10-15%,而零售商的费用则增加不到10%。

75. 印度尼西亚森林部门发展出一个模式,促使采取政策性倡议,对其剩余的生产性森林实施“可持续”管理办法。对印度尼西亚所有森林部门的采伐费用提高25%和50%的假想情况进行了审查。虽然采伐费用增加对于国内的原木价格产生很大影响,但是对于印度尼西亚其余森林部门产生的影响似乎没有那么大。印度尼西亚的锯木和胶合板出口量似乎受采伐费用增加的影响最少,这说明外部需求因素产生了重要的抵消性影响力。

五、市场透明度

76. 提高市场的透明度是在以下方面取得进展的关键因素:减少进入市场的贸易壁垒;就木材核证的标准取得国际协调和相互承认;进行政策改革以及全部费用内

在化以促进可持续森林管理。如果没有更大的市场透明度,所有这些领域的进展很可能会受到阻碍。

77. 正如早先所建议的,发展新的非关税贸易壁垒会对森林产品的交易产生潜在威胁,范围从发展中国家限制出口木材,发达国家对于生产和出口木材加以环境和贸易限制,以及对于进口的“以无法持续的方式生产的”木材产品施加数量限制。另一项威胁是人们可能利用木材核证作为进口壁垒。最后,据指出,由于缺乏关于全球森林产品贸易方面的费用和租金分配情况的详细资料,因此很难对可持续森林管理可能对经济产生的影响,以及给消费者市场造成的任何损失作出精确的评估。

78. 在研订与贸易有关的鼓励措施以促进全球可持续森林管理方面取得进展会以下述方式因提高市场透明度而获益:

(a) 进口森产品的国家应当经常审查并公开提供可能影响森林产品的进口和一般的国际贸易形式的以下资料:国内环境、保健、建筑和其他标准及规定。凡是进口国因环境或保健理由,考虑以这类规定作为限制进入其国内市场的合法手段时,则这种资料不仅应当公开提供,还应当定期让适当的国际机构,例如世贸组织进行评价;

(b) 凡利用出口限制来促进增值加工工业的国家,还应当经常审查并提供关于这类政策的资料。还应当让适当的国际机构,例如世贸组织定期审查和评价这项政策。世贸组织对贸易政策的审查提供了这种机会;

(c) 就森林产品核证标准取得国际协调并相互承认必须根据下述详细的资料:全球性森林管理办法,从生产国的森林林分的木材供应到消费国使用的在国际上交易的广泛木材产品的最终产品的加工链。虽然其中有些资料可以从针对最终消费者的终端使用研究和森林一级采伐办法的评估报告取得,但是还必须从中间加工商、出口商、进口商和以木料为主的制造商取得更多的资料,然后根据这些资料来提高森林产品核证的国际标准。

(d) 作为研订木材核证国际协议标准的一种补充办法的国家核证程序是定期审

查、评估和改善关于生产国和消费国影响森林产品的贸易和可持续森林管理的资料的形式之一。

(e) 对生产国执行可持续森林管理的费用及其对这些国家以森林为主的工业的生产形式产生的长期影响, 森林资源基础的利用情况, 不同采伐制度的效益, 以及森林产品在消费者市场上的竞争力等进行评估都需要生产国、消费国和工业来源提供更多的市场资料。此外, 如果正式允许通过采用国际协议的程序, 例如国家核证来进行这类评估, 则更容易通过合作取得这类资料。

(f) 通常还必须改善森林产品的市场情报, 因为大多数以木料为主的产品生产商缺少这类情报。消费者和生产者都会因为具有较好的市场情报而获益, 这种情报可以导致更大的竞争力和更好的市场效益。

(g) 最后, 正如下面将要讨论的, 必须得到更好的关于市场和收入的资料, 以便评估低收入生产国如采用可持续生产管理办法必须所需要的额外财政援助, 以及评估提供这种援助的最有效和最公平的国际机制。

六、 结论和行动提案

A. 进入市场的机会

79. 《乌拉圭回合协定》在改进林产品进入市场的机会, 特别是在减少各种林产品的关税方面, 已经取得重大的进展。但是国际林产品贸易仍然存在壁垒, 特别是新的非关税壁垒。这些壁垒使林产品进入国际市场受到限制。

1. 行动提案

80. 森林小组不妨:

(a) 支助世界贸易组织致力进一步减少林产品的关税壁垒和非关税壁垒;

(b) 提请世贸组织注意林产品贸易的新壁垒的剧增问题;

(c) 促请发达国家和国际组织--例如国际热带木材组织、联合国贸易和发展会议(贸发会议)和粮农组织--支助发展中国家努力提高后阶段加工活动的生产力和

效率。

81. 不同木材制品之间、原产地不同的制品之间以及木材和非木材之间的竞争是无法避免的。现有迹象表明,这种竞争虽然不大可能对改善可持续森林管理的全球倡议造成不必要的限制,但这种竞争严重关系到某些特定林产品的未来市场。

2. 行动提案

82. 森林小组不妨建议贸发会议和国际热带木材组织提供支助,致力收集资料,对不同木材制品之间、原产地不同的制品之间以及木材与非木材代用品之间的潜在竞争性进行更加独立的市场分析和经济分析,特别是分析随着改善可持续森林管理的全球倡议而来的林产品价格上涨可能产生的替代作用。

B. 较少利用的树种

83. 虽然国际机构和生产国主动努力,在国际市场上推销较少利用的树种,但这方面进展仍然极为有限。有人担心加倍开发较少利用的树种会对森林造成环境影响。因此,在大力推销较少利用的树种的同时,还应正视它们的开发对森林的潜在影响的问题。

行动提案

84. 森林小组不妨:

- (a) 建议国际热带木材组织继续带头在国际市场上推销较少利用的树种;
- (b) 促请生产国确保在开发较少利用的树种和增加取自林分的木材的数量方面任何政策都能够符合经济林木的全面可持续管理的改善工作。

C. 核证

85. 制订国际公认的林产品自愿核证制度是一个长期的过程。目前这个过程因核证办法剧增而受限制。必须实现标准的国际统一和相互承认,鼓励在各种争取国际认可的办法上进行合作,并达成共同协议。事实上有必要正确看待目前国际上对

林产品核证问题的注意。迄今在全球林产品贸易中仅有极少部分受木材核证影响，受核证影响的世界森林面积也很小。此外，应在国际上努力确保现有的和新的林产品核证办法和生态标记办法不会以“变相保护主义”的形式出现作为一种歧视手段。

行动提案

86. 森林小组不妨：

(a) 建议国际热带木材组织和贸发会议起带头作用，正确看待目前核证办法激增的问题，促进各种核证办法标准的国际统一和相互承认。

(b) 提请世界贸易组织注意必须确保在林产品进口和消费者市场上，现有的和新的核证办法和生态标记办法不会以“变相保护主义”形式出现作为一种歧视手段。

(c) 建议林产品贸易机构——例如国际热带木材组织、贸发会议、世贸组织和粮农组织设立一个工作组，考虑制订国家核证办法的程续。

D. 全部费用内在化

87. 向可持续森林管理过渡可能会使北方、温带和热带地区的木材和林业操作成本大幅度增加。热带国家的成本负担可能更重，因为它们的生产和开采费可能高于温带地区的国家。所涉长期经济问题仍然难以预测，特别是林业收入和出口收益可能遭受损失。

行动提案

88. 森林小组不妨支助国际热带木材组织、贸发会议、欧洲联盟及其他国际机构进行更加独立的市场和经济分析工作，分析向可持续森林管理过渡和政策改革可能在林分一级上和对整个工业中引起额外费用。这种分析还应审查提高林业各级上的效率和可持续性所产生的长期潜在利益，以及发展和协调增加市场情报的国际努

力。

E. 市场透明度

89. 尽管国际热带木材组织、贸易中心和粮农组织目前正在努力,但在提高林产品贸易的市场透明度上,仍然缺乏进展。如果不提高市场的透明度,本报告讨论的各领域的进展可能受到限制。

行动提案

90. 森林问题小组不妨呼吁国际热带木材组织、粮农组织和贸易中心扩大其关于其市场透明度的工作,并起带头作用,参照有关机构和国际机构的专门知识和资料,设立一个全球数据库,以提高林产品贸易的透明度。

注

¹ 《经济及社会理事会正式记录,1995年补编第12号》(E/1995/32),第一章,D.5节,附件一、三(四)节。

² 《联合国环境与发展会议的报告,1992年6月3日至14日,里约热内卢,第一卷,会议通过的决议》(联合国出版物,出售品编号.C.93.I.8和更正),决议1,附件三。

³ 例如分析伦敦环境经济学中心,《国际热带木材贸易与热带森林可持续管理之间的经济联系》(伦敦,环境经济学中心,1993年)。

⁴ 请参阅秘书长关于方案内容三.2的报告,关于可持续森林管理的标准和指数(E/CN.17/IPF/1996/10)。

⁵ P.N.Varangis,R.Crossley,和C.A.Primo Braga,1995年。“热带木材核证是否有商业论据?”第1479号政策研究工作文件。(华盛顿特区,世界银行,1995年)。
