

广东省森林认证环境分析^{*}

瞿超¹ 韦如萍²

(1. 广东省林业科技推广总站, 广东 广州 510173; 2. 广东省林业科学研究院, 广东 广州 510520)

摘要 在分析森林认证内在和外部动力机制的基础上, 结合广东省现代林业发展现状, 探讨广东省开展森林认证的有利环境和存在的主要问题, 并提出意见和建议。

关键词 广东省; 森林认证; 可持续发展

中图分类号: F316.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-4427(2014)05-0080-04

Analysis of Forest Certification in Guangdong

QU Chao¹ WEI Ruping²

(1. Guangdong Province Forestry Science and Technology Extension Station, Guangzhou, Guangdong 510173, China;

2. Guangdong Academy of Forestry, Guangzhou, Guangdong 510520, China)

Abstract Based on the analysis of dynamic mechanism of forest certification, and combined with modern forestry development in Guangdong province, the favorable factors and the main problems of carrying out forest certification in Guangdong were discussed, and then the advice and suggestions were put forward to promote Guangdong forest certification process.

Key words Guangdong province; forest certification; sustainable development

森林认证作为一种新的地区间的绿色贸易壁垒, 是以市场需求为前提, 依据森林可持续经营的理念, 积极推动全球经济、环境和社会的可持续发展, 一经提出, 即受到全世界热爱环境的政府及非政府组织的欢迎和推崇。广东省林业企业的森林认证工作是迫于国际森林贸易压力而开展的, 但其对林产贸易的影响却日趋增大, 大多数林业企业也在这一规则下遇到了前所未有的机遇和挑战。特别是在集体林权制度改革后的广东省集体林区, 形成了森林经营主体、森林分布和森林经营规模较为分散等新格局。在这样的形势下, 普及森林的可持续发展理念便成为一个意义深远的事情, 需要政府、非政府组织和科研机构、企业等各个角色发挥应有的作用, 积极推动森林认证工作进程, 并通过各方及时沟通, 协调解决当前所面临的政策、制度及技术等问题, 有效推动我国林业产业发展, 尽快与世界接轨, 最终实现森林可持续经营的目标。

1 森林认证体系的动力机制

森林认证是由国外一些环境非政府组织 (Environmental non-governmental organization, 缩写为 ENGO) 建立的一种市场机制, 通过市场准入机制为来自经营管理状况良好的森林产品提供优先的机会, 同时向社会公众宣传森林可持续经营的理念^[1]。森林认证最显著的特点是以市场为基础, 带有广泛参与性和自愿性。建立市场准入机制是实施森林认证的首要条件, 其次需要政府、企业、贸易商、非政府组织、环境和社会团体等

^{*} **基金项目:** 国家林业局科技发展中心森林认证项目“中国森林认证试点”(RZ 2013/14), 广东省林业标准化示范区项目“广东省森林经营认证标准化示范区”(2013-BS-07)。

第一作者: 瞿超 (1979-), 男, 工程师, 主要从事林木遗传育种与林业科技推广研究, E-mail: qc1898@sohu.com。

通信作者: 韦如萍 (1978-), 女, 研究员, 主要从事森林培育研究, E-mail: weirp@sinogaf.cn。

各利益方的广泛共同参与^[2-3],并达成共识,在此基础上,由森林经营单位、企业或个人自愿进行。森林认证的发展需要内在动力和外部动力形成强大合力,才能取得显著成效。其内在动力是指认证系统内部的各构成要素相互耦合并发挥良性作用而形成的动力;外部动力是由认证系统外部对森林认证发展施加的推动力,包括相关利益方所采取的行动和推动措施。

1.1 内在动力

20 世纪 90 年代,森林管理委员会(Forest Stewardship Council,缩写为 FSC)认证了世界上第一块森林,由此开启了国际森林认证的历程。经过二十多年的发展,目前国际森林认证体系主要有两个,一个是 FSC 体系,另一个是森林认证认可计划(The Programme for the Endorsement of Forest Certification,缩写为 PEFC)体系^[2]。同时一些发达国家也开始构建自己的国家森林认证体系。从国际上现有的各种森林认证体系的认证实践可知,每一个森林认证体系都会对自己的认证机构进行认可,然后,这些认证机构会依照该森林认证体系所制定的一系列认证标准对提出认证申请的森林经营单位或林产加工企业开展认证活动。由此可知,森林认证系统内部的主要构成要素包括技术标准体系、独立的第三方认证机构和认证审核规程。由森林认证系统内容来看,一个完善的森林认证体系,不仅需要具有科学、完备的森林认证标准,更需要一个有效的认可机制、监管机制、运行模式和保障体系,同时还应具有较高的国际认可度^[4];这三种要素缺一不可,否则森林认证就背离了促进森林的可持续经营或负责任的林业经营的初衷,其发展内在动力将大大减弱。三大要素应具备如下特征。

1.1.1 技术标准体系需具备科学性和完整性 由于各个国家、区域的森林经营实际情况有所不同,我国如果照搬国际森林认证标准,将无法解决许多实际问题,如人工林森林经营周期问题、抚育和砍伐标准问题等。同时,由于森林认证是一种世界范围内的认证活动,只有其技术标准符合国际认证要求,才能与国际森林认证体系互认。因此,制定森林认证的技术标准体系,必须充分考虑地方林业发展现状和国际相关技术标准的基本原则。

1.1.2 受认可的独立的第三方认证机构 认证机构是执行认证活动的主体,审核的可靠性、利益关系、主要利益方的认可程度、透明度和非欺骗性等方面受到各利益方的广泛关注。目前由于各种原因,已开展的 FSC 认证的可信性受到了一定质疑。而对于未来广东省森林认证体系的发展,可信性更是生存的关键。因此,无论是政府、企业还是消费者,任何一方缺乏诚信,都将使森林认证难以实施。

1.1.3 认证规程需具备可监管、运行高效等特性 森林认证广泛参与性的特点,决定了整个认证程序必须置于政府、社会团体及公众的广泛监督之下运行,公示制度的实行是必不可少的环节。同时,由于涉及多方利益,认证过程需协调各利益方并寻求到合理利益平衡点,导致其运行效率受到一定影响,进而提高了森林经营者和企业认证过程中的经济成本和时间成本,使其积极性受到较大影响。

1.2 外部动力

从森林认证发展历程来看,特别是 FSC 体系和 PEFC 体系发展历程,市场准入机制的建立是森林认证步入快速发展轨道的重要基础,也是其发展的外部动力所在。这种外部动力的获得,主要来自政府、非政府组织和公众等三方面。而这三方面所表现出来的推动力,在各个国家和地区也表现得不尽相同。发达国家最初发展森林认证的动力主要来自非政府组织,如 1991 年世界自然基金会(World Wildlife Fund,缩写为 WWF)特别成立了全球森林与贸易网络(Global Forest and Trade Network,缩写为 GFTN),通过联合和发动承诺实行或支持森林可持续经营的大型经销商或零售商方式,逐步建立林产品采购和销售的绿色贸易壁垒,随着 GFTN 的不断壮大和发展,其理念和做法得到发达国家、机构和公众认可,从而形成了国家林产品市场准入机制^[1]。我国作为发展中国家,由于经济水平和公众绿色消费意识均不如发达国家,森林经营水平不高,同时,非政府组织发展程度也远落后于发达国家^[1],国内认证产品市场难以培育,只能被迫接受国际市场准入规则。在此背景下,为了消除国际绿色贸易壁垒给国内林产品贸易带来的不利影响,我国政府开始主导国家森林认证体系的建立,并积极与国际森林认证体系进行互认谈判工作。目前,该项工作已取得初步成效,2014 年 3 月,中国森林认证体系(China Forest Certification Scheme,缩写为 CFCS)完成了与 PEFC 体系的互认。

2 广东省开展森林认证环境分析

近年来,广东省确立了生态立省战略,广东省现代林业强省建设取得了显著成效,特别是 2013 年出台了《广东省委、省政府关于全面推进新一轮绿化广东大行动的决定》,启动了生态景观林带工程、森林碳汇工

程、森林进城围城工程、乡村绿化美化工程建设,为林业产业发展提供优美的生态环境,生态和产业的双赢格局初步形成,广东省林业走入了可持续发展轨道。同时,良好的林业政策环境和发达的林业产业布局,为广东省开展森林认证奠定了坚实的基础。

2.1 发达的林业产业是开展森林认证的基础条件

广东省林业产业发达,2012年的林业产业总产值为4 691亿元,位居全国第一。现有的林业产业体系布局合理,形成了规模化的十大支柱产业:森林资源培育业、林木种苗与花卉业、野生动植物培育业、木竹材加工业、木竹家具业、木竹浆纸业、森林食品药品和油料生产加工业、森林生态旅游业、林产化工业及林产品市场流通业。其中第一产业以森林资源培育为主,第二产业以林产品加工为主,第三产业以森林旅游、市场服务为主。林产品加工业为广东省重要的传统产业,居林业产业主导地位,全省现有木材加工经营单位2万多家,其中:木竹家具企业6 000多家,规模较大的人造板企业250多家,木地板企业180多家,造纸企业400多家。2012年全省木材消耗2 396.04万 m^3 ,其中木材生产量为759.86万 m^3 ,原木进口量为221.56万 m^3 ,锯材进口量为356.33万 m^3 。2012年全省家具行业总产值3 380亿元,从业人员100多万人,产量和出口量居全国第一。

开展森林认证的主要目标群体是森林经营者、企业和个人,随着当前目标群体数量和规模的不断扩大,开展国际贸易将成为必然趋势。但受国际森林认证市场准入机制的约束,广东省森林及林业产业开展森林认证将是不可避免的现实。而由广东省林业产业发展现状可知,目前,广东省林业企业的数量和规模都较大,国际贸易频繁,这是开展森林认证的有利条件之一;另一方面广东省林业产业涉及面广,可以开展森林认证的产品种类非常丰富。

2.2 广东省政策环境有利于开展森林认证

广东省确立了生态立省战略,其内涵就是生态优美与产业发展统筹兼顾,两者都要实现高度发达,这与开展森林认证的目标是一致的。广东省实施产业转型升级政策,其本质是优化产业配置,淘汰落后、高污染、高耗能的产业,这为森林认证的开展提供了良好的市场准入机制。广东省东莞市尚源木业有限公司是广东省第一个开展中国森林认证之产销监管链认证的企业,因其生产环节符合环保、绿色要求,且原材料为进口的经过森林认证的木材而成为首个入选的试点企业;该公司这种紧跟市场发展趋势及积极开展森林认证的态度充分说明了广东省森林认证市场准入机制的有效性。此外,从林业政策来看,2012年,广东省全面完成了集体林权制度改革,实现了“明晰产权、量化到人、家庭承包、联户合作、规模经营”的目标,明晰山林权属,确定了农民的经营主体地位,同时,规范林地林木流转,放活了森林经营,并大力扶持发展林业专业合作组织,使广东省林业步入了规模经营的良性轨道。森林经营主体的确立、林地林木流转和规模化经营为开展森林认证创造了有利条件。如广东省嘉耀木业发展有限公司的森林经营认证活动,就是在这样的背景下得以实现的。

2.3 广东省林业社会组织和科研机构健全有利于森林认证的发展

广东省林学会历史悠久,组织机构健全,下设有造林专业委员会、防火专业委员会、林业有害生物防治专业委员会、调查规划设计专业委员会等,有会员2 000多人,同时,省林学会高级林业人才聚集,林业咨询、学术研讨等业务具有较强影响力。此外,还有省林业产业协会、省野生动物协会,均具有广泛的影响力。发动这些社会组织开展或参与森林认证活动,将成为一种行之有效的途径。同时,广东省有中国林业科学研究院热带林业研究所、国家林业局桉树中心、华南农业大学、广东省林业科学研究院等一大批中央和地方林业科研院所,强大的科研队伍可以为森林认证的开展提供坚实的技术和人才保障。

3 广东省开展森林认证存在的问题

目前,广东省开展森林认证面临的主要问题表现在:一是森林经营者、企业和公众对森林认证的认识度不高,导致森林认证开展的动力不足;二是森林认证标准体系所采用的技术标准与广东省林业实际情况还有一定偏差;三是广东省缺乏本土化的森林认证机构,导致认证审核过程中的直接和间接成本较高,对森林经营者和林业加工企业的积极性产生了较大影响,如正在开展中国森林认证森林经营试点的广东省乐昌市龙山林场就面临着认证成本过高而影响积极性的问题;四是广东省森林经营主体、森林分布和森林经营规模、森林经营目标渐趋分散的新格局,导致大多数经营主体无法独立完成森林认证;五是缺少专门针对森林认证开展的相关政策,如政府采购政策等。

4 意见和建议

4.1 加强森林认证宣传

在国际林业产业贸易市场压力越来越大的前提下,我国一些具有敏锐市场洞察力的森林经营单位以及外向型林业加工企业已在积极寻求国际森林认证体系的相关认证。截止到2013年10月,中国有59个森林经营单位进行了FSC森林经营认证,有3200多家企业通过FSC产销监管链认证,其中位于广东省的企业就有近3000家,但广东省通过森林经营认证的森林数量和面积则相对较少。广东省外向型企业积极寻求和拓展海外市场的发展现状与现有森林经营单位缺乏认证木材之间的这种供需矛盾,导致了大多数企业舍弃省内木材市场,转而从国外引进已认证的木材原料。究其原因主要体现在以下两大方面,一是广东省内现有的木材无论是品种、质量还是价格,都难以满足这些外向型木材加工企业的要求;第二是由于广东省内的木材加工企业和森林经营单位之间还缺乏一种有效的市场联系,导致企业在省内难以购买到已获得认证的木材,而森林经营单位又不了解企业的需求^[5]。因此需要政府、科研院校等相关部门进一步加强森林认证的宣传、推广和联络,并开展相关能力建设,让森林经营者、企业以及消费者对森林认证有更深入的了解。

4.2 加快森林认证地方标准的制定

现有的中国森林认证国家标准与广东省林业发展现状存有一定偏差,因此,需要尽快制定本土化的森林认证技术标准,在遵循国际、国家森林认证标准及原则的基础上,建立符合广东省林业实际的森林认证体系,以便更符合广东省林业发展实际,有效解决森林认证发展中的实际问题。

4.3 积极开展联合认证可行性研究

目前,中国森林认证体系(CFCS)的认证机构有3家,分别是中林天合(北京)森林认证中心有限公司、吉林松柏森林认证有限公司、江西山和森林认证有限公司,广东省尚无批准成立的中国森林认证机构。因此,一般的森林经营单位如果想要进行独立认证,将会面临认证成本较高的窘境,只有经营规模较大和经济效益较好的森林经营单位才有实力申请认证^[5]。但如果加强森林经营单位之间的联合认证,将会大大减少认证过程中咨询、审查手续的重复性操作,从而有效降低个体的认证成本;同时,联合认证能让那些分散在偏远地区的规模较小的经营者能够及时获得信息和专家的技术服务,还可以通过相互之间的及时沟通交流获取认证的经验,利于经营水平的全面提高。

4.4 加强广东省森林认证的国际交流合作

目前,开展森林认证的企业,主要是迫于国际贸易壁垒和市场准入机制的限制。为了更好的开展森林认证,必须与国际社会开展广泛的合作交流,增加了解有关国际森林认证规则的机会,以期更好的掌握和利用这些规则,为广东省林业产业发展提供服务。

4.5 加强政府主导,积极引导社会组织、科研机构和公众广泛参与

2002年,我国颁布实施了《中华人民共和国政府采购法》,对一些公共产品采取公共采购和公开招标的政策,这为将已通过森林认证的林产品纳入到政府公共采购优先领域奠定了基础^[5-6]。广东省应借鉴国际上的成功经验,大力推动政府公共采购中优先购买已认证林产品的做法,同时,鼓励和制定有关政策推动社会组织参与森林认证活动,培育本土森林认证机构,并大力支持科研机构开展森林认证研究。

参考文献

- [1] 于玲. 森林认证综述[J]. 林业资源管理,2005(6):14-21.
- [2] 黄晓玲,谢志忠,黄森慰,等. 林业企业实施森林认证动力机制的实证研究[J]. 技术经济,2009,28(6):41-47.
- [3] 管志杰. 森林认证效应及政府的政策选择研究[D]. 南京:南京林业大学,2011.
- [4] 于玲,颜帅,谢家禄. 森林认证体系的内涵与基本特征[J]. 北京林业大学学报:社会科学版,2004,3(4):48-52.
- [5] 张岩,徐斌,陆文明,等. 森林认证的动力机制与相关推动政策和措施[J]. 世界林业研究,2007,20(1):27-31.
- [6] 徐斌,赵劼,陆文明. 我国森林认证发展道路之探讨[J]. 绿色中国,2005(20):25-28.