

林产品贸易中的 关税和非关税措施

估计世界林产品产值约占全球GDP的1.2%，其贸易额约为全球商品贸易额的3%，圆材、锯材、板材、纸浆纸张等四类林产品的工业年产值为2000亿美元。估计2003年全球工业圆材产量近16亿立方米，其中来自人工林的比例不断上升。同时，森林还为12亿人口（其中有近90%的人口生活在贫困线以下）提供了必要的物品和服务，包括木材能源、食物和其他非木材产品（FAO, 2004a）。

过去40年里，工业圆材贸易量翻了一番，并呈迅速上升趋势，木材加工产品贸易量也在不断增长。非热带地区国家林产品出口量一直增加，而热带地区国家林产品自20世纪70年代以来出口量却相当稳定（联合国粮农组织，2004b）。林产品需求方面，欧洲市场正在扩大，美国市场需求依然旺盛，中国已成为全球最大的原木和锯材（特别是热带材）进口国之一（UNECE/FAO, 2003）。

尽管全球林产品贸易量在不断扩大，但仍受到市场准入措施的影响，这些市场准入措施因产品、地区和国家的不同而差异甚大，包括以下几个方面：

- 进口关税；
- 出口限制，包括禁伐；
- 产品技术标准，包括生产和加工方法；

- 卫生检疫措施；
- 环境和社会标准，包括产品认证和标识。

进出口关税和大多数非关税措施都以各个国家的政策法规为基础。然而，人类对森林退化和森林面积减少的关注不断给各国政府、私人部门和国际机构带来压力，要求他们重视贸易与环境间的相互作用与影响，特别是这种相互作用与森林可持续管理的关系（ITTO, 2003）。国际与地区间贸易协商，包括世贸组织（WTO）贸易与环境委员会（CTE）成员国之间的磋商都集中在这些问题上。这就表明，当某国成为世贸组织和区域贸易协议成员国后，就要承担相应责任；这将越来越多地影响林产品和服务贸易条款（Neufeld, Mersmann和Nordanstad, 2003）。

进口关税与关税提高： 努力履行国际义务

提高关税即对有附加值的产品征收较高的进口关税，是一种既能实现市场准入又能确保国内木材生产和木制品加工企业市场份额双重目标的手段，它被广泛用来支持和保护国内林产工业和小规模林业生产企业的发展。在林业发展刚刚起步时，许多国家的政府还对林产品生产和林木加工业采取补贴和其他激励措施（Rytönen, 2003）。

尽管乌拉圭回合贸易谈判在削减进口关税方面取得了重大进展，但高关税依然限制着林产品贸易。而且，由于像中国这样的一些林木产品进口大国并没有加入乌拉圭回合贸易谈判，削减进口关税的效果不很明显。发达国家林木产品关税较低，大多数不到5%，所以对其进口的影响很有限；但一些国家和某些林木产品属于例外，其人造板和纸制品的进口税率在10-15%之间（UNCTAD, 2003a）。

一些发展中国家的关税税率相当高，尤其是亚洲，一般在10-20%，有的可能更高（FAO, 2004a）。另一方面，普惠制（GSPs）条款以及区域和双边贸易协议中的特殊规定降低了关税对产品进口到发达国家的影响。这些关税，尤其是许多国家对具有附加值产品征收关税，与其说是为了实现森林可持续管理，还不如说是在支持本国工业化。不过，最近一些把关税措施与环境问题联系起来的做法遭到了批评，欧盟的普惠制条款便是一例，该条款对遵照国际公认的标准和准则进行管理的一些热带木材产品给予关税优惠（欧盟委员会, 2003）。

非关税措施：认识其潜在的作用

与关税措施不同，对非关税措施难以描述其特征，也不容易确定是由政府发起还是由消费者推动，更不好判断采取非关税措施是为了支持和保护国内林业生产和林产工业还是确保国内林业及其工业可持续性。消费者和民间社会团体组织所关心的，常与政府采取非关税措施的目标是一致的，尤其是在发达国家（Borregaard和Dufey, 2001）。许多情况下，尤其是热带地区，采取类似措施是为了增强林业可

持续管理；然而，非关税措施也包括了表面上与林产品贸易和林产品市场发展毫无关系的政策决策，例如，对环境服务市场的支持（Shahin, 2002）。

与规则机制相反，许多贸易的非关税壁垒是非正式的、基于对消费者的考虑并得到政府支持的。最好的例证是森林认证（见第110页插文）和林产品标识制度，林产品出口国通常认为这一制度是贸易壁垒，因为它对贸易数量和产品结构都具有潜在的重大影响。即使是出于对市场的考虑，这些措施既会影响到国内政策的制定，也会影响到诸如制定林业经营规范与木材产品加工标准等政府行为，其结果必然会引来各级的争议。

经验表明，基于关注环境和社会影响考虑的非关税措施常常会限制林木产品（尤其是热带木材）的市场准入（Rytkönen, 2003），欧盟和其他木材消费国制定法律来限制进口非法采伐和买卖的木材就是一个案例（欧盟委员会, 2003）。结果是，林木产品贸易伙伴和贸易格局都逐步转向市场较为稳定国家和地区，这些国家和地区对林业经营和林产品生产加工方法的关注很少影响到市场准入和市场份额（Sun, Katsigris和White, 2004）。

对于林产品生产国，限制出口仍然是经常采用的重要非关税措施之一。出口限制包括：禁止出口、出口配额和按商品种类有选择的禁止出口；直接征税如出口关税；根据限量采伐来限制出口数量；政府控制如许可证和特许经营等。多数发展中国家和一些发达国家都有出口限制措施。遵守濒危野生生物种国际贸易公约也会对列入该公约附件中的林产品形成一种贸易限制（Mulliken, 2003）。

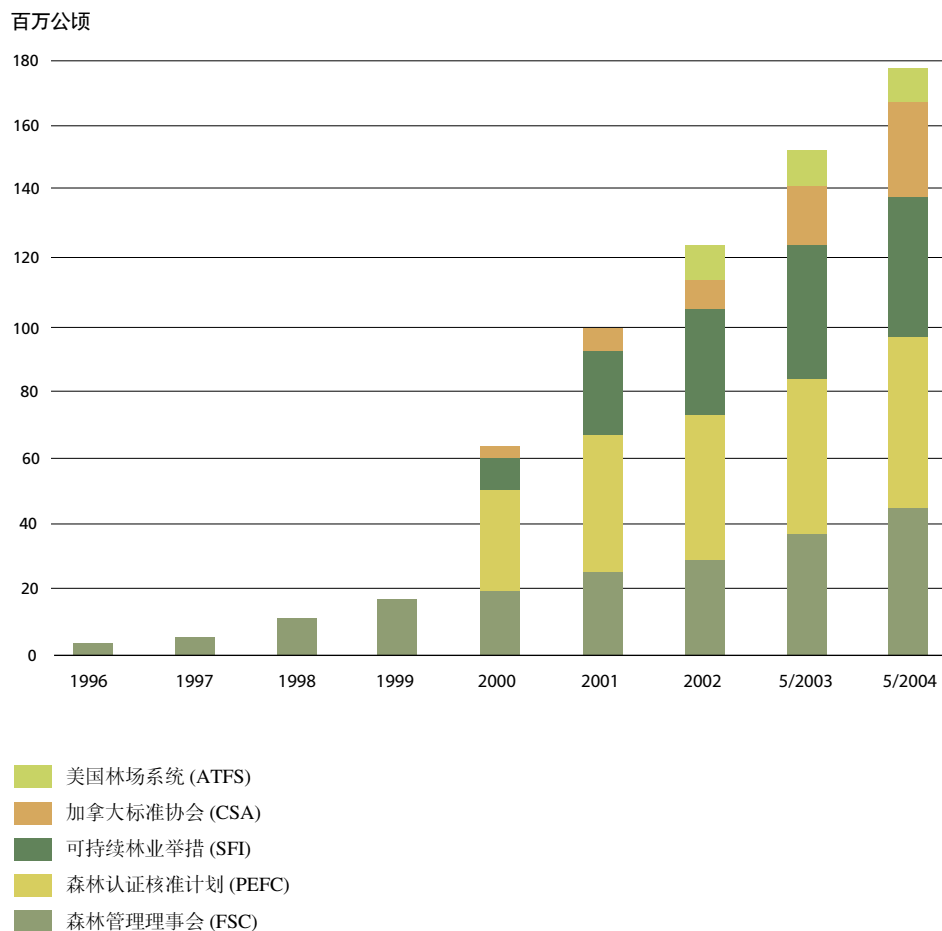


世界范围内取得认证的森林

取得认证的森林面积在稳定增长(图13)。全球1.76亿公顷取得认证的森林近90%在独联体、欧洲和北美，然而这占世界森林面积不足4%。

图 13

认证的森林面积，1996-2004年



注：2003年和2004年的面积至五月。

资料来源：联合国欧洲经济委员会/粮农组织，2004。

过去热带木材出口国通过征收出口关税来增加税收收入和扶持本国工业发展。它们为了促进林产品加工贸易，对胶合板等林木产品加工几乎不征出口关税，却把原木出口税率定在10-20%之间（FAO，2004a）。若一国（地区）出口税率不高，出口税收又是政府收入的唯一来源，出口征税就不能被认为是限制出口的手段。但是，随着政府政策目标逐步转移到刺激投资上，完全禁止原木和锯材出口等限制措施也就取代了出口征税。尽管这有时会遭到批评，并以放弃了可观的税收收入为代价，但却有助于国内工业发展和防止森林破坏。如果出口限制措施适合当地情况，并能与旨在促进农村和工业发展的政策相结合，那么这些限制措施还是能提高人们的福利（Hoekman和Kostecki, 2001）。

影响贸易的政策和非关税措施 激励措施

包括补贴在内的激励措施是林业部门常用的手段，以促进木材生产、鼓励造林和投资于因为回报太低而很难吸引到私人资本的天然林和人工林经营（Schmidt, 2003）。激励措施也可作为一种战略，比如储备足够多的木材以支持木材加工企业。从贸易政策角度看，旨在促进生产的财政补贴能特别影响个体生产者的竞争力，然而，这样的激励措施也容易导致过量采伐，因而受到政府和一些社会阶层的广泛关注（ITTO, 2003）。

世贸组织关于补贴与反补贴措施的协定包含了适用于发展中国家的特殊规定，包括解禁人均GNP每年不足1000美元国家的出口补贴，所允许的是针对非特定的工业企业和部门，以及用来支持落后地区研

究与发展或是以保护环境为目的的激励措施。某些情况下，蒙受损失的进口国可以采取应对措施和征收反补贴税（WTO, 2003）。

一些成员认为，特许经营费低和木材价值的低估导致森林资源价格被压低，尤其在热带地区，并认为压低价格是一种补贴及森林退化的主要原因之一。世贸组织可能还没有察觉到这样的激励措施违反了其某些规定，但这些措施和类似的补贴措施值得国际社会关注。农产品补贴促使种植业和放牧成为富有吸引力的土地利用方法，但却经常给森林带来负面影响。已经证明，不考虑环境、社会和生态后果，包括对气候、水源、侵蚀控制和生物多样性的影响，仅以促进农村发展和实现可持续生计为目的的激励措施，是不可持续的措施（UNCTAD, 2003b）。

有些激励措施逐渐得到认可，如财政补助、税收减免、促进研究的措施、与森林环境和社会服务相关的可持续森林规范等。尤其在发展中国家，需要一些暂时、确定对象的激励措施来进一步推动合理经营方案的实施，而遵照国际和区域性义务制定的林业政策不会使激励措施成为贸易争端（FAO, 2004a）。

技术性贸易壁垒

世贸组织关于技术性贸易壁垒（TBT）的协定的目标是：确保技术规则 and 标准不被用来掩盖其贸易保护措施；确保源自WTO成员国的产品享受不低于其给予本国同类产品的待遇；缩小技术规则 and 标准成为市场准入障碍的范围。以下是技术性贸易壁垒协定中关于标准设定的一些具体规则：





一些未剥皮原木非法在塞舌尔卸货，再转运到了其他地区。这种违反卫生检疫规则的做法会导致有害生物传入，造成的后果可能是国际贸易最大的潜在环境成本之一

- 采用已有或与之相关的国际标准。
- 各国标准化机构应参与制定国际标准。
- 各国标准化机构应避免与其他国家、本地区和国际标准化机构的工作发生重复或重叠。
- 各国尽可能就标准达成共识。
- 标准化机构制定特定标准时，其根据是产品的性能，而不是产品的外部设计或特征。

技术性贸易壁垒协定规定了各种程序，以确保诸如包装和标识在内的技术规则与技术标准不能成为国际贸易障碍，但对自愿认证和标识相关的内容却未明确。因此，这些制度背后的动机，即这种自愿认证与标识是否构成故意保护或者随意歧视，引起争议。林产品认证是作为市场手段发起的，政府和民间团体对这种认证的支持使各国和国际技术标准制定与政策制定之间建立了紧密的联系（WTO，2003）。

动植物卫生检疫措施

世贸组织达成实施动植物卫生检疫措施（SPS）的协议是为了保证生产者拥有清洁、卫生和经过消毒的生产环境，或能保证利用其他方法使所提供的商品免于不应有的污垢、种子、有害生物和微生物的污染。引入的病虫害会威胁到森林资源以及森林生物多样性，可能成为贸易中最大的潜在环境成本之一。由于病虫害对各国森林具有毁灭性，所以一般认为有关植物健康的标准是合法的。如果措施公正，或是为了应对某项特定的风险评估，各国可以采用比国际标准更为严格的卫生检疫措施。检疫措施的复杂程度和严格程度，以及具体执行的检疫方式会给

贸易带来非常大的影响，以至于一些出口国认为动植物卫生检疫措施是不必要的重大贸易障碍。

尽管各国实施卫生检疫措施的制度会干扰贸易，但出于保护人类和动植物生命和健康的需要，有科学依据的控制措施一般不被认为是不合理的。

贸易与森林可持续管理

对非关税措施的合理性和有效性仍在不断地探讨之中，并在有关社会、环境和经济问题的国际谈判中变得越来越重要。各国的政策、法规和森林管理方式与世贸组织规则的相容性也成为一個很有争议的议题（Toyne, O'Brian和Nelson, 2002）。

目前，贸易磋商已不仅限于争论非关税措施究竟是为了刺激某些特殊产品出口，还是为了保护国内产品和民族工业免于与国外竞争这样的问题了。制定全球贸易规则也是为了支持可持续发展。

技术性贸易壁垒措施和动植物检疫措施等世贸组织多边协定并非针对林业制定的，却对成员国如何规范林产品和服务贸易有着重要影响。在2001年多哈第四届部长级会议宣言（WTO, 2001）和多哈发展议程（WTO, 2004）中，森林议题与补贴、环境、环境产品、生态标识、认证、植物健康、知识产权、发展、市场准入、技术标准与规定一并提出。此类协商加强了国际贸易和实现森林可持续管理之间的相互促进作用。同样，世贸组织贸易与环境委员会以及其他机构的讨论也旨在澄清世贸规则与多边环境协定中特殊贸易义务的关系，类似的协议包括《濒危野生生物种国际贸易条约》、《保护生物多样性公约》、《联合国气候框架公约》和《国际热带木材协定》（WTO, 2003）。

政府间森林工作组（1997）和政府间森林论坛（2000）认为，贸易对森林可持续管理既有积极的影响，也有消极的影响，因此，建议各国应更密切地关注贸易政策带来的影响。近来，源自非法采伐的木材产品贸易被认为是森林退化的基本原因，并对可持续经营的林产品的市场准入和市场份额造成了不利影响。因此，国际上呼吁应采取紧急措施加强各国森林执法和治理非法国际林产品贸易（另见第48页）。

结论

2003年联合国贸易与发展大会强调：“…关税提高倾向于附加值低的、未加工的资源性商品出口，这会给那些对资源性商品有依赖性的发展中国家实现出口商品多样化带来很多困难”。全球工业圆材贸易迅速增长，但热带地区木材出口，包括人工林木材的出口，却在下降，这种情况是禁止出口和其他非关税措施造成的，结果是国内需求增加但供给减少。为使其林产品多样化，发展中国家以及经济转型国家需要在重点考虑目前和未来的资源基础、社区发展和私人部门实力（包括资本投资能力）的前提下制定激励措施。他们还希望借鉴那些已成功制定了国内政策同时又符合贸易规则的国家经验。

森林管理认证和森林产品标识措施增加了可持续生产的木材产品进入某些市场的机会。尽管包括人工林在内，经过认证的森林仅占全球森林面积的4%，认证林产品也只占全部贸易额的一小部分，但生产者和消费者不再认为森林管理认证是一种具有消极作用的非关税措施。相反，尽管在市场准入和市场份额方面的抱怨不断，

尤其是热带地区的林产品，但认证制度在增强贸易与森林管理之间的联系方面还是很有有效的（Contreras-Hermosilla, 2003）。

贸易措施不断地被修改，以适应特定的生产和市场情况，但大多还是在全球和区域贸易协议范围内的调整。将根据多边环境协定中的特殊贸易义务和全球与区域贸易规则来评价那些为确保森林可持续性的贸易措施会。◆

参考文献

- Borregaard, N. & Dufey, A.** 2001. *Effects of foreign investment versus domestic investment on the mining and forestry sectors in Latin America*. Organisation for Economic Co-operation and Development. (Unpublished)
- Contreras-Hermosilla, A.** 2003. *Current state of discussion and implementation related to illegal logging and trade in forest products*. Rome, FAO.
- Council of the European Union.** 2003. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EEC) No 2913/92 establishing the Community Customs Code*. Brussels.
- FAO.** 2004a. *Trade and sustainable forest management – impact and interactions*. Main Analytic Study of GCP/INT/775/JPN. Rome.
- FAO.** 2004b. *FAOSTAT database*. Rome.
- Hoekman, B.M. & Kostecki M.M.** 2001. *The political economy of the world trading system: the WTO and beyond*. New York, USA, Oxford University Press.
- IFF.** 2000. *Report of the Ad Hoc Intergovernmental Forum on Forests on its fourth session*. E/CN.17/2000/14.
- IPF.** 1997. *Report of the Ad Hoc Intergovernmental Panel on Forests on its fourth session*. E/CN.17/1997/12.
- ITTO.** 2003. *Market access of tropical timber*. Report submitted to the International Timber Council at its 33rd Session. Yokohama, Japan, International Tropical Timber Organization.
- Mulliken, T.** 2003. *The role of CITES in international trade in forest products - links to sustainable forest management*. Cambridge, UK, TRAFFIC International.
- Neufeld, R., Mersmann, C. & Nordanstad, M.** 2003. *Current state of debate in WTO on market access, technical barriers to trade (TBT) and impact of multilateral environmental agreements*. Rome, FAO.
- Rytkönen, A.** 2003. *Market access of forest goods and services*. Rome, FAO.
- Schmidt, R.** 2003. *Financial investment in sustainable forest management – status and trends*. Rome, FAO.
- Shahin, M.** 2002. *Trade and environment: how real is the debate*. In K.P. Gallagher & J. Werksman, eds. *The Earthscan Reader on International Trade and Sustainable Development*. London, Earthscan.
- Sun, X., Katsigris, E. & White, A.** 2004. *China and forest trade in the Asia-Pacific region: implications for forests*

- and livelihoods*. Bogor, Indonesia, Forest Trends.
- Toyne, P., O'Brian, C. & Nelson, R.** 2002. *The timber footprint of the G8 and China. Making the case for green procurement by government*. Gland, Switzerland, WWF International.
- UNCTAD.** 2003a. *Trade analysis and information system*. Geneva, Switzerland, United Nations Conference on Trade and Development.
- UNCTAD.** 2003b. *Back to basics: market access issues in the Doha Agenda*. Geneva, Switzerland.
- UNECE/FAO.** 2003. *Forest products annual market analysis 2002–2004*. Timber Bulletin LVI(3). Geneva, Switzerland, United Nations Economic Commission for Europe and FAO.
- UNECE/FAO.** 2004. *Forest products annual market review, 2003–2004*. Timber Bulletin LVII(3). Geneva, Switzerland (also available at www.unece.org/trade/timber/docs/fpama/2004/2004-fpamr.pdf).
- WTO (World Trade Organization).** 2001. *Doha WTO ministerial 2001: ministerial declaration*. WT/MIN(01)/DEC/1, 20 November 2001. Geneva, Switzerland (available at www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindedcl_e.htm).
- WTO.** 2003. *Understanding the WTO*. Geneva, Switzerland.
- WTO.** 2004. *Negotiations, implementation and development: the Doha agenda*. Geneva, Switzerland (available at www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm). ◆

