

## 自愿伙伴协议

### 1. 什么是自愿伙伴协议？

欧盟森林执法、施政和贸易 (FLEGT) 行动计划承认, 欧盟作为木材产品消费大户, 和木材生产国同样有责任解决非法砍伐及相关贸易的问题。然而, 目前还没有一个切实可行的机制可以识别并拒绝非法木材进入欧盟市场。

有鉴于此, 森林执法、施政和贸易行动计划提出开发欧盟和单个木材生产国 (森林执法、施政和贸易伙伴国) 之间的自愿伙伴协议。协议的最终目的就是要将非法生产的木材从伙伴国的国内外贸易中彻底清除。

2007 系列中 7 个简报的题目分别是：

1. 什么是 FLEGT？
2. 什么是合法木材？
3. 木材合法性保证体系
4. 供应链监控：木材追踪系统和监管链
5. 合法性保证系统：验证要求
6. **自愿伙伴协议 (VPA)**
7. 独立监控指南

自愿伙伴协议是欧盟与伙伴国签署的具有约束力的协议。根据该协议, 欧盟和伙伴国共同努力, 支持实现 FLEGT 行动计划的目标, 实施木材许可证方案。为此, 欧盟通过了一项新法规, 以支持 FLEGT 认证方案的实施<sup>1</sup>。

### 2. 自愿伙伴协议包括哪些内容？

自愿伙伴协议旨在通过支持改善森林执法和施政, 协助木材生产国在促进可持续森林管理方面的努力。

所有协议的共同点是伙伴国已致力于或将要致力于制定可靠的法律、行政管理体系以及技术系统, 确认木材生产符合本国的法律规定。这意味着：

- 承诺确保可适用的森林法稳定、易于理解, 具有可操作性, 并有助于促进可持续森林管理；
- 开发技术管理系统, 以监测砍伐行为, 识别并跟踪木材从砍伐地运输到市场或出口地的全过程；
- 承诺提高林业施政的透明度, 建立问责制；
- 木材追踪和许可证制度必须包括相互制约机制, 其中包括实施独立监测制度；
- 开发合法木材出口许可程序。

然而, 自愿伙伴协议也要承认影响各伙伴国森林施政和执法的情况各有不同。自愿伙伴协议需要考虑每个国家各自的森林施政问题、有关林业法、森林的自然状态和土地权属、木材贸易的性质、业内有关项目和行动, 以及实施协议的能力等因素。

<sup>1</sup>欧盟第 2173/2005 号关于对进口欧盟的木材建立森林执法、施政和贸易许可证方案的规定。

在设计和实施自愿伙伴协议的过程中，需考虑的要素可能包括：

- 社会保障——自愿伙伴协议应考虑本土和当地社区与森林有关的生计问题，努力把对当地社区和穷困人口造成的负面影响降至最低。同时要鼓励伙伴国把森林执法、施政和贸易问题同本国的扶贫策略联系起来，并监测自愿伙伴协议对贫困问题的影响；
- 利益相关方的参与——在设计和实施自愿伙伴协议时，应制定相关条款，定期征求利益相关方的意见，其中包括如何吸纳私营部门共同对抗非法砍伐，但也应确保对小规模生产者的要求在他们可承受的范围内。

对有些伙伴国来说，兑现这些承诺意味着要付出相当的努力来加强机构建设和能力建设。自愿伙伴协议应明确哪些领域需要技术和经济援助。所有援助都将以促进森林相关部门的合法经营为目标，因为这是实现可持续森林管理的基础。需强调的领域可能包括：

- 必要时，协助推行立法和法规改革
- 协助开发相关系统，确认木材采伐的合法性
- 伙伴国政府和公民社会的能力建设
- 寻求以公正公平的方法解决非法采伐问题，最大限度减少对依赖森林生存的社区造成负面影响
- 加强现有机构的能力和机构建设
- 支持林业在政策法规方面的改革

### 3. 开发自愿伙伴协议

#### 协议的协商和效力

自愿伙伴协议谈判通常源于在欧盟和潜在伙伴国之间的非正式讨论。非正式讨论一般在欧盟委员会和一个或多个成员国提出。讨论应确保利益相关方很好地理解自愿伙伴协议的目标和实施机制。讨论还有助于欧盟了解各国在设计自愿伙伴协议的过程中该国林业需要解决的问题。潜在的伙伴国做好正式协商的准备后，就通知欧盟委员会，正式进入谈判过程。

协议的谈判将主要关注对伙伴国森林执法和施政具有重要意义的问题。过程可能要持续几个月的时间。

谈判结束且协议双方对谈判结果认可的程序（如批准）完成后，自愿伙伴协议即开始生效。

#### 联合实施委员会

联合实施委员会由伙伴国、欧盟委员会和成员国的代表组成，其目标是监督自愿伙伴协议的实施。委员会的责任是确保欧盟和伙伴国开展定期有效的讨论。委员会将推动、监测和监督伙伴协议的实施，调停和解决由此产生的冲突和争端。联合实施委员会的任务包括：

- 决定许可证方案生效的时间安排；
- 监测检查伙伴协议实施的总体进展；
- 检查独立监测报告和针对许可证方案运行产生的投诉；
- 调停并努力解决有关协议和许可证方案的冲突。

## 规划和实施

每份自愿伙伴协议都应有一个详细计划。计划包含了内容明确、有时间期限的行动，用以改善森林施政和实施许可证方案。

自愿伙伴协议生效后到许可证方案生效前可能需要经历一段时间，因为这个过程中可能需要开发或加强合法性保证制度。如果有伙伴国认为本国的合法性保证制度符合规定的所有要求，可通过联合实施委员会通知欧盟。

欧盟委员会经过确认后，将该伙伴国和许可证方案将包括的所有附加产品添加到欧盟 FLEGT 规定的附录。自此，该伙伴国的所有适用产品如果出口欧盟都要有 FLEGT 许可证。

## 伙伴协议的范围

许可证方案最开始将针对有限的实木产品(如，原木、锯材、薄板和胶合板)。然而，每份自愿伙伴协议都会有条款把方案应用范围扩展到其它产品类别。这对伙伴国是有利的。

## 审核和报告

开发和实施自愿伙伴协议需要有年度报告。报告要详述目标实现情况、双方同意的行动是否在时限内的得到实现，以及彻底清除出口到欧盟以外市场和在国内市场销售的非法木材的工作进展。如果 FLEGT 许可证方案进入实施阶段，还要详细给出 FLEGT 许可证的签发数量和出口欧盟的木材产品数量。

所有自愿伙伴协议都应包含相关条款，用以审核协议的效力和影响。首次审核应安排在自愿伙伴协议生效后两年内。不过出现实施问题的话，可能会要求进行额外审核。

## 伙伴关系协议的期限

除非欧盟委员会或伙伴国想退出协议并提前一年通知对方，伙伴协议自生效之日起将持续有效。如果在审核过程中发现有不执行伙伴协议的严重行为，且未在双方议定的时间框架内纠正，协议将暂停执行，伙伴国将退回到无伙伴关系的状态。

## 4. FLEGT 伙伴国有哪些优势？

实施自愿伙伴协议和许可证方案需要进行能力建设和相关投入，以确保可靠性和可信度。反过来这也给伙伴国带来了一些优势，其中包括：

- 从政策和财力上加强了致力于改善森林施政的政府改革；
- 更好地进入欧盟市场。随着政府和民间采购政策对使用合法木材和拒绝不明木材或非法木材的规定越来越具体，协议生效后，从伙伴国出口到欧盟的所有产品都将被视为合法。
- 伙伴国税收增加，有时可能会超过与运行许可证制度有关的成本。
- 有更多资金可以用于资助扶贫和社区发展计划；
- 欧盟对外援助政策将优先资助 FLEGT 的有关措施；
- 有更多解决非法采伐的执行方法；

- 建立一个基本框架，促进私营经营商不断进步，取得可持续森林管理认证；
- 提高了政府致力于良政的国际声誉。

欧盟和非伙伴国家开展的贸易不会因此受到影响。但是，由于购买商越来越倾向于采购那些经过验证的合法木材，所以，有非法砍伐问题的国家和不加入自愿伙伴协议的国家将发现他们在欧盟市场的份额会逐渐减少。

森林执法、施政和贸易简报由欧盟委员会组织的专家小组准备，其目的是为介绍相关背景，协助相关讨论的顺利展开。简报并不代表官方立场，作用仅为在向潜在的伙伴协议国及其它对该倡议感兴趣的<sup>1</sup>国家提供有用信息。（2007年3月）

简报中文翻译版本仅供参考。如有争议，参考英文原文。IUCN 及有关组织不对本文翻译中可能出现的错漏负责。