2013年10月

global witness
全球见证

刚果(金)森林折价贱卖

避税逃税和非法协议导致90%税款未入国库

采伐业者在刚果（金）缴纳的表面税率已经是中部非洲最低了，每公顷只有0.5美元。

工业采伐企业在刚果民主共和国（简称刚果（金））的避税逃税和非法税务协议

目前刚果（金）约有1500万公顷的森林被用于工业采伐，相当于六个卢旺达的面积。刚果（金）工业采伐的支持者们经常说这可以给该国国库带来亟需的税收。比如，2002年世界银行的一份资料中预测说“（伐木）……每年能够带来6000万到3.6亿美元的税收”[1]。

但是，全球见证看到的官方文件表明，2011年和2012年刚果（金）财政部的表面税（该国的主要采伐税）出现了超过1100万美元的缺额[2]。**2012年，财政部收到的表面税只是完全征收情况下应有数额的10%。**全球见证认为该缺额的部分原因在于采伐业与刚果（金）环境、自然保护与旅游部(MECNT)官员之间的协议，**每年可使国库少收300 万美元**之多。而这种协议用欧盟资助下的刚果（金）森林独立观察员的话来说，“没有任何法律依据”。

采伐业习以为常的避税逃税和非法税务协议凸显了刚果（金）在工业采伐中遭受的不公平经济待遇。刚果（金）的珍贵自然资源不仅遭到掠夺，而且没有为该国带来哪怕法律规定的绝对最小值的回报。

采伐业者在刚果（金）受到慷慨的税务减免，这也不是第一次了。全球金融危机期间，各伐木公司就享受到了2009年表面税全免、2010年半免的优待。

但是，即使没有这些税务减免，采伐业者在刚果（金）缴纳的表面税率已经是中部非洲最低了，每公顷只有0.5美元，而在喀麦隆、中非共和国、加蓬和刚果布则要缴1到4美元。

我们的证据表明刚果（金）在工业采伐业上的税收损失严重到何种程度。依据法律规定，刚果（金）损失珍贵自然资源所得好处只是最低限度的经济回报。但对沉湎于避税逃税及非法税务协议中的采伐企业来说，就连这点税务都认为不可承受。

千百万美元的损失：清算采伐业的财政非法行为

1. 采伐企业在刚果（金）主要采伐税上非法避税

2013年2月，刚果（金）当局出台了一部新法律，即一系列的税改缴到各省政府。此举措是刚果（金）将权力和资源从中央政府向各省级政府分权进程的一部分，这个进程早在2008年就开始了。这次下放的税收中就包括针对采伐权（所有权和特许权）的表面税。赤道省、班顿杜省和东方省均有大量森林被出让用于采伐，因此它们本来有望在财政上获得一个“大丰收”，用于区域发展。

刚果（金）财政部公布了去年该国自然资源部门的税收详情[3]，这也是为达到其与世界银行达成的“经济治理”基准的努力中的一部分[4]。这些公布的数字表明刚果（金）国家行政税务总局(DGRAD)在2011年和2012年收到的表面税只有应收数额的很小一部分。

- 根据刚果（金）采伐特许权的总面积——14,941,935 公顷，及法律规定的每公顷0.5美元的税率，财政部每年应该收到的总税款为 7,470,967.50 美元[5]。
- 财政部公布的数据表明2011年收到的税款为 3,090,586 美元。
- 财政部公布的数据表明2012年收到的税款为 777,908 美元。
- 这意味着，根据财政部的数据，仅在2011和2012两年中，刚果（金）流失的表面税就多达 11,073,441 美元。
- 2012年，应收表面税中最终进入国库的只有10%。

2. 采伐业的非法税务协议

上述税收差额的另一部分原因在于与采伐业间的特别税务安排。全球见证看到的文件表明，2011年和2012年在刚果（金）的大部分采伐业者并未按照其特许权的全部面积缴纳表面税，而是只按较小的“可利用”面积缴税。

刚果（金）的森林法明确规定，必须按照整个特许权面积缴纳每公顷0.5美元的表面税[6]。一旦涵盖整个特许权区域的“25年森林管理计划”得到森林管理部门的批准，可以按照较小的“可利用面积”缴税，即扣除沼泽、大草原和居民区等不适于采伐的土地。但是，在整个2012年，刚果（金）根本就没有任何采伐特许权拥有者制定出“25年森林管理计划”。

全球见证看到的由环境、自然保护与旅游部森林管理司的一位官员签署的文件表明，2012年刚果（金）只有8,773,992 公顷的森林缴纳了表面税，但实际上该国共有近1500万公顷森林被分配给采伐业。这些文件还表明表面税是以“可利用面积”进行计算的，在大多数情况下都比特许权的总面积小得多。**由此，2012年有超过300万美元的税款非法落入采伐业手中。**

拿一个具体的采伐企业来做例子。Cotrefor公司三个特许权的总面积为 74.6 万公顷，由此其在2012年应缴纳的表面税为37.3万美元。但是，全球见证看到的文件表明该公司2012年缴纳的税款仅有 197,231 美元，因为是按照特许权中仅有 394,459 公顷的“可利用面积”计算的。

与采伐业的这种税务安排显然与刚果（金）针对森林部门的税务法规相矛盾[7]。2013年4月由欧盟资助的刚果（金）森林独立观察员发布的一份分析中明确指出了这一点。这份分析发现，“在实践中目前表面税是按照所谓的‘可利用面积’缴纳的，这种做法没有任何法律依据[8]。”

3. 缺乏透明度使得无法对刚果（金）的税收损失进行全面分析

但是，上述两项减税优惠的钱数还是填不上我们算出的全部税收差额。即便把这些特殊税务安排都算进去，财政部公布的税收也比应收数额少得多。采伐业者在刚果（金）所缴纳的税金几乎完全没有透明度。作为“采掘业透明度行动计划”（EITI）的一部分，许多采矿和石油企业在刚果（金）都披露了其缴税情况，相比之下，采伐业却没有公布这么多的信息。这使得我们完全不可能弄清刚果（金）森林部门的实际税收为什么会这么少。

如果企业能够逐一公布其纳税情况，就会提供相关线索，可借以弄清向财政部缴纳的表面税为什么只有应收金额的一小部分，同时也能帮助木材买家确定采伐业者是否遵守了包括税法在内的原产国法律。

4. 税收流失导致刚果（金）区域发展受损

2013年2月，刚果（金）当局出台了一部新法律，即将一系列的税改缴到各省政府。这个举措是刚果（金）将权力和资源从中央政府向各省级政府分权进程的一部分。尽管2002年的《森林法》中就规定40%的表面税应该交给采伐所在地的省级政府，但从来没有得到应有的执行。在历史上，刚果（金）各省从采伐和其它采掘业中得到的财政收益微乎其微。

新近转为省一级征收的税项之一，就是针对采伐所有权和特许权的表面税。赤道省、班顿杜省和东方省均有大量森林被出让用于采伐，它们本来有望在财政上获得一个“大丰收”，用于区域发展。然而，正如本简报所指出的，表面税的税收实际上极少，而且即便没有这些采伐企业的恶意避税，税收仍是很少。

输家谁属：遏止对刚果（金）发展的损害

采伐业习以为常的避税逃税和非法税务协议凸显了刚果（金）在工业采伐中遭受的不公平经济待遇。

刚果（金）的珍贵自然资源不仅遭到掠夺，而且未给该国带来其法律规定的最低限度的回报。

在短期内，全球见证建议取缔采伐企业在刚果（金）的财政不法行为，同时铲除成为这种行为温床的行政失灵和刚果（金）政府机构的透明度缺乏问题。

但是，关于刚果（金）的工业采伐活动及其无助于该国可持续发展，我们的证据揭示了一个更加深入、更加根本的问题：如果只是单纯地变卖自然资产，就不可能实现真正的进步。（建立在非法和不可持续活动之上的）工业采伐已经进入了一个下行周期，无法带来真正的或者持久的收益。

我们建议刚果（金）总理立即展开一场部际调查，检讨该国目前的工业采伐特许权模式所带来的经济、环境和社会损失，并且提出更可能促进可持续发展的其它森林管理模式。

证据表明，工业采伐无助于该国的可持续发展。

注释

1. 世界银行内部备忘录（2002），转引自世界银行监察组（2007）调查报告第40746 – ZR号，第39页，http://www.illegal-logging.info/uploads/WB%20DRC%20report.pdf

2. 表面税指根据一家企业特许权的表面积缴纳的税金，理论上是刚果（金）对采伐业的主要税收。

3. 自然资源部门的税收数字由刚果（金）财政部每三个月公布一次，其中一些总结可以在网上看到，如 http://minfinrdc.com/minfin/wp-content/uploads/2013/08/Communiqu%C3%A9-N%C2%B0003-du-26-juillet-2013.pdf

4. 这些基准通常被设置在一个由世界银行发布的“经济治理矩阵”之中。http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/01/17210200/congo-economic-governance-program

5. 实际上关于刚果（金）的采伐特许权表面积有两个数字。这里所使用的 14,941,935 公顷的数字是一个由世界资源研究所‘算出的“GIS”（地理信息系统）表面积。第二个数字被称为“管理表面积”，即由刚果（金）老的采伐所有权（现在有一些已经转成了森林特许权）合同使用的数字。“管理表面积”不如GIS数字准确，因为GIS数字是通过测绘操作算出的。关于特许权表面积的详细信息可以在世界资源研究所网站看到：http://pdf.wri.org/interactive_forest_atlas_drc_fr.pdf

6. 部际令003/CAB/MIN/MECN-T/2010 et 029 CAB/MIN/FINANCES/2010，2010年4月26日，第二条。

7. 2012年的相关法律条文为部际令003/CAB/MIN/MECN-T/2010 et 029 CAB/MIN/FINANCES/2010，2010年4月26日。其中的第二条规定：“表面税涵盖所有区域，直至特许权所有企业的‘25年森林管理计划’得到森林管理部门的批准。批准后，免税只适用于特许权企业制定了‘人力资源管理计划’等的区域，不包括其拟出租的面积，这些计划可以涉及毗连区块，但不得损害特许权的统一性。”2013年3月制定了一项新的森林税法律条文，但在表面税上并没有明显改变。

8. “事实上，在实践中的收税面积都是按照所谓的‘可利用面积’计算的……这种做法没有法律依据，因为《森林法》规定的收税面积是特许权区域的全部面积，2010年4月的一份部际令再次确认了这一点。……”参见2011年资源开采监测组织情况简报“森林税收分析”，第10页，http://www.observation-rdc.info/documents/REM_OIFLEG_2013_taxes_DRC.pdf

Global Witness investigates and campaigns to prevent natural resource-related conflict and corruption and associated environmental and human rights abuses.

Global Witness (Registration No. 2871809)

声明：中文译本翻译自英文原版文件。翻译文件只供参考，任何中英文版本间的不同出入，请以英文原件为准。若因该中文译件的不准确或错误而可能引起的任何误解或损失，国际见证组织将不负任何相关责任。

Global Witness
6th Floor, Buchanan House
30 Holborn
London
EC1N 2HS
United Kingdom

Phone: +44 207 492 5820
Fax: +44 207 492 5821

mail@globalwitness.org
www.globalwitness.org

ISBN: 978-0-9574857-8-5

© Global Witness, 2013

Printed on 100 per cent recycled paper