



中国的高风险木材贸易：以巴布亚新几内亚为例的尽职调查建议

中国庞大的木制品制造业依赖于海外原材料，但有很大一部分进口木材来自那些因腐败和法治薄弱导致非法采伐和环境破坏严重的国家。占中国热带原木进口三分之一的巴布亚新几内亚（简称“巴新”）就是其中之一。作为一个负责任的贸易伙伴，中国应该确保国内企业采取措施，以避免从巴新等原产国进口违法而得的木材。这份简报基于全球见证

（Global Witness）在巴新调查非法采伐所了解的情况，为如何对木材供应链进行有效的检查尽职调查提供建议。

中国为什么应该关心其木材贸易的影响

中国是全球最大的木材产品进口国、制造国和出口国。但鉴于近一半的中国木材供应来自境外的森林，¹ 中国对全球森林的未来有很大影响。

中国在全球打击非法采伐的努力中也扮演着中心角色。非法采伐的经济价值至少占全球木材贸易的 10%。² 中国是国际市场上大约三分之二热带原木的目的地，这些原木大部分来自难以解决腐败和法治薄弱的国家（见下表）。作为全球木材贸易的最重要参与者，如果中国在购买其木材时“不问问题”，就有可能破坏其贸易伙伴在改善治理、防止环境退化以及为实现联合国可持续发展目标做出的努力。³

全世界期待中国在减缓气候变化的全球努力中继续发挥领导作用，习近平主席在全球舞台上和在中共十九大期间也都作出了明确承诺。从 1990 年到 2010 年，热带森林遭遇的毁林和退化占全球碳排放总量的约 15%：大致相当于世界航空、道路、铁路和航运交通的排放量之和。⁴ 非法采伐

是造成与森林相关的碳排放的重要因素。⁵ 中国的政策制定者需要意识到，中国在阻止世界森林退化和消失方面扮演着关键角色：例如采取措施将非法木材拒之门外，或是明智的第一步。二十国集团（G20）中其他主要木材进口国，例如美国、欧盟、日本、加拿大和澳大利亚等已经立法禁止进口非法木材。作为全球发展中国家的领袖，中国有必要采取类似措施，以促成打击非法木材贸易的全球努力取得成功。

2012 年，“生态文明”理念进入中国共产党党章和国家十二五规划。这反映了习近平主席对中国绿色未来的展望，这一点在十九大上得到重申，被列为中国发展的重要方向。“己所不欲勿施于人”——传统的孔子思想也促使中国把自己的绿色未来抱负延伸到境外。最近发布的《关于推进绿色“一带一路”建设的指导意见》，旨在引导越来越多的中国对外投资和贸易投入更为环保的项目。

2017 年 8 月，全球见证发布的一份报告，介绍了巴新非法采伐泛滥的情况以及因此破坏雨林、危害农村社区的后果。巴

新是中国最大的热带原木来源地。作为巴新近 90%出口原木的目的地，中国可以在推动巴新的森林治理和改善可持续发展方面发挥关键作用。然而，全球见证的研究发现，中国的进口企业和制造商几乎无一例外地未能采取措施确保他们购买的木材是以遵守巴新法律的方式生产的。

在这一背景下，全球见证敦促中国政府制定措施，要求进口企业进行尽职调查，确保非法木材不会进入中国市场。把非法木材拒之门外不仅对目前仍在为改善治理而挣扎的生产国有利，也对中国有利——有助于中国建立良好的国际声誉，例如致力于实现“巴黎协定”和联合国“可持续发展目标”承诺的负责任贸易伙伴，以及有助于中国木材制造业确保其产品能符合美国和欧盟等主要出口市场的现行法律（其均已立法禁止非法木材）。

借助全球见证在2017年8月的报告《不光彩的生意 (Stained Trade)》⁶中所发表的研究和调查，这份简报总结了相关证据来说明，巴新木材应该被视为高风险，并应该对其采取严格的尽职调查措施来排除非法生产的木材。这份简报介绍了商务部支

持下中国产业界出台的针对矿产和橡胶供应链的尽职调查指南，并为中国政府制定强制性的木材供应链尽职调查措施提供具体建议。

来自巴新的木材为什么是高风险的

巴新在世界银行编制的治理指标榜单（衡量一个国家执法和遏制腐败的有效程度，见表格）上排在最低的 25%国家之列。虽然没有一个单一的指标可以被认为是决定性的，但对考虑从巴新采购木材的公司来说，这类指标是非法采伐风险极高的众多警示信号之一。巴新林业的普遍存在的违法行为，已被多个声誉良好的独立信息源大量记载，这些信源包括国际组织、学术研究人员和学者、国际和地方非政府组织以及媒体。这份简报援引的例子以及更多案例可在《不光彩的生意》报告中获得。

木材认证机构 NEPCon 在今年发布的一份评估中，将巴新评为世界上风险最高的国家之一。⁷国际研究机构皇家国际事务研究所 (Chatham House) 和全球环境战略研究所 (IGES) 近年都发表了对巴新林业的

表：向中国供应热带原木的多数国家，在世界银行(World Bank)编制的治理指标榜单上排名糟糕

国家	在 2016 年中国的热带原木进口中的占比 (%)	2016 WGI 法治排名 (百分位)	2016 WGI 腐败控制排名 (百分位)
巴布亚新几内亚	29	25	16
所罗门群岛	19	40	44
赤道几内亚	11	7	0
莫桑比克	6.8	16	18
喀麦隆	5.0	15	11
刚果共和国	4.8	14	10
尼日利亚	3.3	14	13
老挝	1.6	24	15
缅甸	1.6	51	55
利比里亚	1.3	17	31

资料来源：中国海关总署的进口数据；2016 年官方贸易数据；2016 年“全球治理指标” (Worldwide Governance Indicators) 的法治和腐败控制排名，网址：<http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>

全面评估，着重指出林业违法行为的普遍性。⁸ 皇家国际事务研究所在 2014 年发表的研究报告中得出结论：“该国大部分的木材生产很可能在某个方面是非法的”，而巴新政府“在打击非法采伐及相关贸易的国际努力上几乎没有什么参与”。⁹ 由巴新政府委托，并获得世行支持的在 2000 年至 2005 年期间开展的一项重大评估，也描绘了类似的局面。¹⁰

考虑从巴新采购木材的公司必须意识到该国极高的非法采伐的风险，并且在决定这些风险是否可以、或如何得到规避之前收集更详细的信息。皇家国际事务研究所列举了巴新林业一些常见的违法手段，例如违反规定（特别是与传统土地所有者进行磋商的相关规定）发放或延长许可证；普遍违反与林业采伐有关的规定；以及对为发展农业而尽伐森林之许可证的滥用。¹¹ 这些类型的违规均涉及政府官员在违反法律规定的情况下发放许可证，表明在巴新仅仅获取官方文件不足以验证其合法性。

在巴新，为什么文件不能确保合法性：特租许可的案例

近年来，巴新三分之一的原木出口来自被称为“农业和商业特别租赁许可”（Special Agriculture and Business Leases，简称特租许可，英文缩写 SABLs）的土地租约，这类租约自 2011 年以来一直广受批评。全球见证的《不光彩的生意》报告描述了特租许可如何被用于剥夺原住民社区的土地和森林，侵犯这些社区根据巴新宪法和法律享有的权利。¹² 政府设立的官方调查机构——特租许可调查委员会（简称调查委员会）——在 2013 年得出结论认为，受到调查的大部分特租许可违反了旨在保护人民土地权利的法律，建议撤销这些特租许可。¹³ 根据这些租约砍伐的原木有 85% 以上被出口至中国。¹⁴ 官方调查并未调查所有特租许可租约，但其中一些未受调查的租约已在

法庭受到挑战，并/或已成为公民社会、学术界和媒体报道的批评对象。¹⁵

调查委员会记载了政府在将原住民社区的土地和森林租给企业（租期长达 99 年）发展大规模农业之前，未能征得这些社区的同意。调查报告援引的证据显示政府官员在签发文件时没有走规定的程序，并发现欺诈的例子，包括在文件上假冒签名以谎称传统土地所有者已同意出租土地。在某些情况下，特租许可被用来欺骗性地进入森林地区进行采伐，而之后并没有从事任何农业活动。¹⁶ 大部分采伐作业是由与马来西亚伐木业有关的公司进行的，并且涉及对热带雨林进行彻底砍伐，其中很大一部分之前是原始热带雨林。

大量的非政府组织报告和媒体报道也提供了有关证据，证明土地所有者并不同意将自己的土地被包括在特租许可范围内。¹⁷ 全球环境战略研究所在 2013 年发表的一份报告得出结论：“……除非能够获得强有力的法律合规证据，否则应当避开任何来自特租许可的原木，直到政府制定并实施一套全面的措施来应对调查委员会报告中列出的问题。”¹⁸ 特租许可租约已被证明与一系列侵犯人权和破坏环境的行为有关联。由伐木公司支付薪资的警察对试图揭露真相的土地所有者进行了骚扰、逮捕和殴打。¹⁹

特租许可的例子说明，在巴新这样的高风险国家，仅依靠文件许可的方法不足以确保采伐作业是合法的。企业不能简单地接受许可证，因为政府官员可能未能依法发放该许可证。就特租许可而言，意在表明传统土地所有者同意放弃其土地和森林的文件，例如“土地调查报告（Land Investigation Reports）”和“注册土地集团（Incorporated Land Group）”等文件，其在发放过程中往往没有遵循法律规定的程序，在某些情况下甚至涉及欺诈或胁迫。



“我们不想要特租许可，我们不要油棕。我们想要回我们的土地。那是我们的母亲。没有了土地我们就无法生存。”

土地所有者 Mary Bailonakia, 巴新新不列颠省东部 Pomio 区

在巴新，在没有征得土地所有者同意的情况下发放的任何地契、土地租约或伐木许可证都是违法的。在社区发起上诉后，巴新法庭对几份特租许可作出的裁决证实了这一点。²⁰ 目前一些法律案件仍在审理。

一个值得一提的案例是，巴新国家法院在 2014 年裁定（最高法院后来维持这一判决），一份地契及相关的特租许可是非法的，因为它们侵犯了宪法和土地法规定的传统土地权利，因此在这份特租许可下进行的所有采伐都是非法的。然而，等到最高法院在 2016 年 8 月做出判决时，已有 60 多万立方米的木材被非法砍伐和出口，大部分出口至中国。在最高法院做出判决后的几个月里，又有六批根据这份租约砍伐的非法木材被运往中国。

在发放许多特租许可近 10 年后，从 2016 年末开始，巴新总理在国内外各大媒体上发表一系列公开声明，宣告特租许可违法，并宣布取消它们。²¹ 尽管这严重质疑了所有此类租约的法律地位，但政府似乎没有采取任何后续行动取消租约或叫停采伐作业。原木继续被根据特租许可砍伐和出口。

巴新的风险能够得以规避吗？

鉴于有证据显示巴新政府和企业没有采取措施确保旨在保护传统土地所有者（customary landowner）合法权益的法律得到遵守，考虑从巴新采购木材的中国公司应该熟悉与传统土地所有权相关的法律。然后，该公司应当识别并直接咨询传统土地所有者、当地公民社会团体以及熟悉当地情况的其他独立专家。这可以由公司职员完成，也可以聘请一家声誉良好、独立的第三方机构来完成。

在有证据表明与传统土地所有权有关的法律或其他法律已被违反的情况下，进口企业应该立即停止采购。企业在从巴新进行采购之前，应该首先开展详细的风险评估，以及设立并实施风险规避程序（包括对适用法律法规的遵守程度进行独立核查验证）。针对巴新的任何有意义的验证程序，都必须确认旨在保护传统土地所有权的法律已得到遵守。

企业还应该对其他适用法律的遵守程度进行审核，包括反贿赂、林业、环境、运输、税收和海关等有关法律。皇家国际事务研究所和全球环境战略研究所的评估表明，巴新法律框架的多数方面都存在监督不力的问题。政府缺乏执行林业法律法规的资源或动力：一个薪资微薄、装备简陋的林业官员，可能要负责检查 1000 多平方公里崎岖地形范围内的采伐作业。

现有的、声誉良好的第三方验证或认证方案，可被用作风险评估的一部分，但不足以证明合法性。企业应该根据验证和认证机构对产材国所有适用法律的了解进行评估。无论采取何种方式，确保木材合法性的最终责任应落在开展尽职调查的进口企业肩上。

就来自巴新的木材而言，中国进口企业有必要认识到，由瑞士跨国公司 SGS 负责的标签制度并不提供合法性证明。只要

巴新林业局授权发放标签（这些标签可在进口至中国的原木上找到），核实该许可证或者使用土地和森林权利的授予是否符合巴新法律，或者甚至核实原木是不是在授权地点被砍伐，并不在 SGS 的职责范围内。执行法律是相关政府机构的责任，但是如上文所述，这些机构的资源严重不足，而政府官员的腐败是一个被广泛认识到的问题。最近获得任命的巴新土地和物质规划部部长已经把打击腐败、制止窃取土地的行为以及取消非法的特租许可列为工作重点。²²

在不能规避合法性风险，或者在伐木经营者或其他方面不允许验证的情况下，企业应该放弃相关供应商。

中国政府 and 行业应该做些什么

全球见证建议中国政府采取强制措施，要求所有木材进口企业进行尽职调查，以确保他们不进口在违反原产国法律的情况下生产的木材。

2014 年，全球见证概述了企业应该采取的基于风险的五步尽职调查方法，以便将非法木材排除在他们的供应链以外。²³ 这种方法是基于由经合组织（OECD）制定、后来经联合国安理会改编的“尽责调查指引”（Due Diligence Guidance），²⁴ 其目的是以负责任的方式从受冲突影响和高风险地区采购矿产。这五个步骤如下：

- 1) 加强进行尽职调查的公司管理体系
- 2) 识别和评估供应链中非法木材的风险
- 3) 设计和实施一套战略以减轻任何已识别的风险
- 4) 确保对尽职调查过程进行独立的第三方审核
- 5) 公开披露尽职调查政策和实践

2015 年 12 月，中国商务部直属单位——中国五矿化工进出口商会（简称五矿商会）正式发布了自己的《负责任矿产供应链尽责管理指南》，其中包括与经合组织指引相符的五步方法。²⁵ 五矿商会指南的指导原则旨在帮助企业避免采购与武装冲突以及其他一系列严重侵犯人权行为和不当行为有关联的矿产。

尽管全球见证建议中国政府要求国内进口企业进行尽职调查以排除非法木材，但木材供应链上的负责任的企业应该更进一步，采取核查措施以避免与侵犯人权（包括侵犯土地权利）或者危害环境有关联的木材。

今年 10 月，五矿商会发布了《可持续天然橡胶指南》，以帮助涉及大型橡胶园的企业应对一系列社会和环境风险。²⁶ 《指南》介绍了一种基于风险的方法，以便对橡胶供应链或投资进行尽职调查，也可作为附加资源供正在开发木材供应链尽职调查政策的公司使用。《指南》确认了遵守原产国所有适用法律法规的重要性，并覆盖其他一系列重要问题，包括理解和尊重当地社区的土地习惯权属，避免对环境造成不利影响。

建议

全球见证建议中国政府制定强制性措施，要求所有木材进口企业进行尽职调查，以确保他们不进口在违反原产国法律的情况下生产的木材。这些措施应该：

- 聚焦于进口企业，他们是供应链上的一个关键点，而且与海外供应商有着最密切的联系。
- 遵循经合组织在其“尽责调查指引”中针对受冲突影响和高风险地区矿产的基于风险的五步方法。
- 要求遵守木材生产国所有适用法律，包括土地权利、反贿赂、林业、环境、运输、税收和海关等相关法律。

- 要求进口企业收集和提交与他们进口的木材相关的信息，包括采伐国家、树种、数量和供应商资料。
- 要求进行详细的风险评估，使用来自政府、国际组织（如联合国和世界银行）、研究人员和学者、国际和地方非政府组织以及媒体的信息。
- 在高风险情况下，不接受官方文件作为合法性证据，特别是在有证据表明相关文件可能以违反法律或涉及欺诈、贿赂或其他非法活动的方式签发的情况下。
- 要求企业制定与已识别的风险相称的风险规避措施，包括独立的现场验证，尤其是在有证据表明原住民或当地社区的土权利曾受到侵犯的情况下。

- 不依赖现有的验证或认证方案作为合法性保证，并要求企业对合法性验证措施的有效性承担最终责任。
- 对那些未能合规的进口企业采取有威慑性的处罚。

除了排除非法木材之外，木制品供应链上的中国企业还应该制定并发布可以将与侵犯人权或破坏环境相关联的木材也排除在其供应链之外的的尽职调查政策和程序。

www.globalwitness.org

¹ 国家林业局，2014年，国家林业局年度报告。

² 联合国环境署/国际刑警组织（UNEP/INTERPOL），2012年。《绿色的碳，黑色的贸易：世界热带森林中的非法采伐、骗税和洗钱》（Green Carbon, Black Trade: Illegal logging, Tax Fraud and Laundering in the World's Tropical Forest）。可从网址下载：

<https://www.interpol.int/Media/Files/Crime-areas/Environmental-crime/Green-Carbon,-Black-Trade-Illegal-Logging,-Tax-Fraud-and-Laundering-in-the-World's-Tropical-Forests-2012/>

³ 《可持续发展目标 15》（Sustainable Development Goal 15）提出了到 2015 年制止毁林和可持续管理森林的目标。可从网址下载：

<http://www.un.org/sustainabledevelopment/zh/biodiversity/>

⁴ Houghton, R. 《碳管理学报》（Journal of Carbon Management），2014 年 4 月 10 日。可从网址下载：

<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.4155/cmt.13.41>

⁵ 皇家国际事务研究所（Chatham House），2010 年。可从网址下载：

<https://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/109398>；森林趋势组织（Forest Trends），2014 年。可从网址下载：http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_4718.pdf

⁶ 全球见证，2017 年。《不光彩的生意：为何美国从中国进口的实木地板有助长巴布亚新几内亚原住民土地被盗、森林被毁的风险》。可从网址下载：

<https://www.globalwitness.org/en/campaigns/forests/stained-trade/>

⁷ NEPCon，《巴布亚新几内亚木材风险简介》（Papua New Guinea Timber Risk Profile）。可从网址下载：

<http://beta.nepcon.org/sourcinghub/timber/timber-papua-new-guinea>

⁸ 皇家国际事务研究所（Chatham House），2014 年。可从网址下载：

<https://indicators.chathamhouse.org/sites/files/reports/20140400LoggingPapuaNewGuineaLawson.pdf>；全球环境战略研究所（IGES），2013 年。可从网址下载：https://www.illegal-logging.info/sites/default/files/IGES-PNG_Legality.pdf

⁹ 皇家国际事务研究所（Chatham House），2014 年。可从网址下载：

<https://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/198666>

¹⁰ 查看此项评估包括的五份报告的摘要，请参见森林趋势组织（Forest Trends），2006 年（分两卷）。可从网址下载：

第一卷：http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_105.pdf；第二卷：

http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_161.pdf

¹¹ 皇家国际事务研究所（Chatham House），2014 年，出处同上。

¹² 全球见证，2017 年，出处同上。

¹³ 特租许可调查委员会网站：<http://www.coi.gov.pg/sabl.html>

¹⁴ 全球见证，2017 年，出处同上。

¹⁵ 全球见证，2017 年，出处同上。

¹⁶ 全球见证，2017 年，出处同上；调查委员会报告可从网址下载：<http://www.coi.gov.pg/sabl.html>

¹⁷ 查看内容摘要，请见全球见证，2017 年，出处同上。

¹⁸ 全球环境战略研究所（IGES），2013 年，出处同上。

¹⁹ 全球见证，2017 年，出处同上。

²⁰ 全球见证，2017 年，出处同上。

²¹ 全球见证，2017 年，出处同上。

²² 新西兰广播电台，2017 年 8 月 25 日。网址：

<http://www.radionz.co.nz/international/pacific-news/338010/new-minister-aims-to-clean-up-corrupt-png-lands-dept>

²³ 全球见证，2014 年。可从网址下载：

https://www.globalwitness.org/documents/18121/Global_Witness_due_diligence_guidelines_for_Chinese_companies_December_2014_EN.pdf

²⁴ 经合组织（OECD），2013 年。《经合组织关于来自受冲突影响和高风险区域的矿石的负责任供应链尽职调查指南》，第二版，经合组织出版社。可从网址下载（英文）：<http://www.oecd.org/daf/inv/mne/GuidanceEdition2.pdf>；（中文）<https://www.oecd.org/corporate/mne/DDG-Chinese-web.pdf>；查看有关联合国安理会指引的更多信息，请见全球见证，2014 年。出处同上。

²⁵ 查询更多信息，请见（英文）：

<https://www.globalwitness.org/en-gb/press-releases/global-witness-welcomes-progressive-new-chinese-mineral-supply-chain-guidelines/>；（中文）

<https://www.globalwitness.org/en-gb/press-releases/global-witness-welcomes-progressive-new-chinese-mineral-supply-chain-guidelines-zh/>

²⁶ 查询更多信息，请见（英文）：

<https://www.globalwitness.org/en/press-releases/chinese-industry-takes-bold-step-tackle-land-grabs-launch-new-rubber-guidelines/>；（中文）

<https://www.globalwitness.org/en/press-releases/chinese-industry-takes-bold-step-ch/>