



## 影中伐木

### 对喀麦隆、加纳、刚果民主共和国以及利比里亚近来趋势的分析 既得利益如何滥用影子许可逃避林业改革

2013年4月

#### 概要

近年来，各国政府及国际上的捐助人为了遏制森林产业中广泛存在的腐败和非法行为投入了大量的资金、时间和资源。改革努力的重点在于保护现存的热带雨林，保护当地依靠森林产业为生的人群的权利，并加强木材生产国的法治。其中值得一提的事例包括《欧盟木材法规》《欧盟森林执法、施政和贸易自愿伙伴关系协议》以及美国《雷斯法案》之延伸法案。

但进展仍然缓慢。目前主要的自愿伙伴关系协议还没有一个得到落实，媒体和非政府组织(NGO)也时常会爆出关于大型伐木企业和腐败官员的丑闻。

这份报告旨在探讨造成现状的原因。在全球见证等组织近年来调查走访的基础之上，本报告揭露了一个阻碍改革努力进程的隐藏现象。伐木企业系统性地、有目的地滥用小型的、缺乏规范管理的伐木许可，从而得以绕过不断加强的监管，轻而易举地获得可供他们进行商业采伐的森林。这些私相授受的“影子许可”游离在监管之外。这些伐木企业享受着很低的税率，与当地民众缺乏沟通，并且还采取极低的环境标准进行作业。

本报告指出，四个非洲国家的政治高层和林业官员与伐木企业沆瀣一气，始终为获取木材大开方便之门。这样一来他们就得以从系统上绕过旨在保护森林和当地居民的新法规 and 环境保护措施。刚果民主共和国、利比里亚、加纳和喀麦隆等国影子许可的大量发行表明，腐败仍是热带雨林面临的主要威胁，并且危及到了当地社区和人民的生计。

影子许可的推出原本是为了鼓励小型地方企业依法满足当地木材需求，但现在却大量地沦为了商业伐木的工具。由于缺少政府有效的监管，一经批准，影子许可就能让伐木企业可以从事大规模的、密集的伐木作业并从中获取大量的利润。政府和其他有关部门一直未能组织影子许可的滥用，导致伐木作业的范围和对森林的破坏程度都远远超过预期。

由欧盟领导的改革努力主要着眼于用于生产出口木材的大规模特许权，但在每个国家，影子许可都成了让伐木企业得以绕过严格监管的漏洞。法律框架中的弱点以及各级政府的腐败让企业得以继续向欧盟、美国和中国出口大量木材。在某些国家和地区，影子许可为红木、鸡翅木等珍惜或者濒危品种的贸易大开绿灯。

影子许可不仅赋予了伐木企业进行森林采伐的权利，更给木材出口披上了合法的外衣。虽然独立监督组织或者公民社会的调查工作成功地揭露了上述四国的影子许可乱象，但获取信息之困难充分说明了影子许可的批准过程是何等神秘。此外，每次曝光都发生在伐木作业开始很长时间之后。如果将真相公之于众都需要如此顽强不懈地进行调查，那么要及时保护森林以及生活在其中人民的生计更是比登天还难。

影子许可是上述国家特殊政治经济环境的产物，在这些地方的特权、互惠关系和既得利益远远重于社会和自然环境。高层们自私自利、不负责任，其不良行为损害了民众对于政府的信心，

更阻碍了地方经济的可持续发展。在没有切实有效的可满足当地伐木需求的伐木许可系统的情况下，依赖森林生活的社区不得不以非法的手段满足自身的木材需求，而这又进一步破坏了法治。

只有解决这个系统性的问题，《资源伙伴关系协议》等举措的目标才可能实现。要解决林业的非法作业问题，倡导可持续伐木，木材生产国和消费国政府必须着眼于他们配置资源的方式。除非腐败和毁林的根源问题得到解决，否则《欧洲自愿伙伴关系协议》等举措将无法推进全球木材贸易的改革，世界热带雨林也仍然将面临灭顶之灾。

本报告调查了已经与欧盟开展《自愿伙伴关系协议》合作的四个非洲国家的影子许可情况：

- 刚果民主共和国：2010 年到 2012 年间，批准了几十份手工伐木许可，主要发给了外国工业伐木企业，这一行为至少在十个方面违反了该国的林业法规。
- 利比里亚：伐木企业利用所谓私人使用伐木许可在短短两年时间内就买下了该国总国土面积的四分之一，不仅严重威胁到利比里亚的森林以及依靠森林为生的人口，更可能导致该国错后的战后改革努力全盘崩溃。
- 加纳：加纳森林委员会一边秘密地批准了超过 400 份森林利用许可，一边向公民社会团体和欧盟方面保证“会就这一问题给出一个圆满的答复”。<sup>i</sup>
- 喀麦隆：前林业部长名义上要管理森林砍伐中的不规范行为，但实际上整个 2011 年批准了几十份所谓“小所有权”，<sup>ii</sup>而后者一直以来都是非法伐木的代名词。

这些国家均为“让林业透明”项目的重点关注对象。该项目为期四年，2013 年 3 月结束，旨在增强林业透明度和责任制。

## 建议摘要

全球见证组织强烈建议：

- 欧盟以及参与木材贸易合法性项目的木材生产国政府将各种伐木许可证的规范管理作为工作的重中之重。要保证资源获得合理的报偿，要维护公众对林业主管部门和伐木企业的信任，开放、透明、富有竞争性的许可程序必不可少。
- 在那之前，欧盟和美国等木材进口国应该将使用本报告所讨论的经由影子许可所采伐的木材视为高风险并具有潜在非法性的。进口国需要对使用任何许可证所采伐的木材进行全面的调查，不能因为有伐木许可就默认木材是合法的。木材贸易商应确认木材的准确来源地以及伐木许可是否是依照合法程序获得的。
- 《欧盟森林执法、施政和贸易自愿伙伴关系协议》下执行的全部木材追踪系统必须与公众可以访问的门户网站相连，以向公众公开许可证、地理位置、地区、社会协议、合同文件、生产、纳税义务、其他支付信息或欠款等关键信息。
- 为了进一步推进建立基于社区的森林管理制度的有效法律框架，并为框架的执行投入足够资源，必须保证当地居民享有管控森林资源的合法权益。

本报告完整的英文版请见：[www.globalwitness.org](http://www.globalwitness.org)

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

<sup>i</sup> 欧盟委员会与加纳政府联合监督与审查机制第三次代表团会议备忘录，阿克拉，2011 年 7 月 4 日至 6 日，<http://loggingoff.info/sites/loggingoff.info/files/Aide%20Memoire%203rd%20JMRM%20Mission%202011-07.pdf>，第四页，访问于 2013 年 4 月 10 日。

<sup>ii</sup> 所谓“小所有权”指的是两种许可（法语缩写分别为 ARB 和 AEB），即林木回收授权和树木移除许可。