



环境调查署就《中国企业境外可持续林产品贸易与投资指南》草案的建议

2014年7月

环境调查署(EIA)赞赏中国国家林业局(SFA)就如何解决中国进口非法木材的问题展开磋商,并向一系列利益相关者(包括EIA这样的公民社会团体)征求关于拟议政策回应的意见。此外,EIA感激有机会参加2014年3月在上海举行的促进合法可持续的林产品贸易和投资国际研讨会。

EIA研究非法采伐和非法木材贸易这一全球问题已有十五年。根据多年的经验,EIA相信,要遏制非法木材贸易,唯一有效和有原则的手段是在消费国家建立依法可强制执行的监管制度,这种监管制度要尊重和配合木材出产国及其他贸易伙伴的法律。行为准则等自愿方式已在实践中被证明对解决这个问题收效甚微。这些在总结实际情况后所采取的立场,十多年来一直是EIA在非法采伐问题上的核心主张,不仅是在涉及中国的事务上,也是我们与欧盟ⁱ、美国ⁱⁱ,以及世界各地木材行业领袖建设性合作的核心。

EIA认为,按照目前的设想,《中国企业境外可持续林产品贸易与投资指南》(后称《指南》)对于实现促进森林资源的合法利用、促进互惠互利的正常全球木材贸易这一目标而言,将是无效的,原因如下:

- **《指南》对全球木材贸易之变化回应不到位**

《指南》声明的目的之一是回应国际社会对于合法及可持续木材贸易的要求。《欧盟木材法规》(European Union Timber Regulation)和美国《雷斯法案》(Lacey Act)修正案是反映这些变化的范例。这两套法规均禁止非法采伐木材的贸易,辅之以对违规行为施加有意义的处罚。与之相反,拟议中的《指南》采取有赖于自我监管的自愿方式,而不是基于政府监管的强制方式。因此,《指南》不能对进行尽职调查的美国和欧盟进口商提供任何保证,即他们从中国进口的木材产品可以被证明是合法的,或者中国政府有任何法律手段阻止进口至中国国内市场的非法木材被再出口。

- **《指南》专注于木材出产国,而不是中国的木材进口**

《指南》针对中国企业的在海外的业务,而不监管将非法采伐的木材进口到中国的进口商。其适用范围仅限于“在境外从事林产品贸易与投资及相关活动的中国企业”。该行业的任何政策回应必须同样适用于在中国国内的木材进口商,这一点至关重要。

- **此《指南》未考虑以往《指南》的弱点**

这份《指南》是国家林业局将要发布的第三份同类指南，上一份指南是 2009 年出台的《中国企业境外森林可持续经营利用指南》（后称 2009 年指南）。以往的指南也是基于自愿方式，而 EIA 的研究表明，它们在改善出产国家当地局面、或阻止非法木材流入中国方面收效甚微。例如，中国企业近年在莫桑比克大局扩张林业贸易——按价值计，莫桑比克是 2013 年和 2014 年第一季度是中国最大的非洲木材供应国。2013 年 5 月，有关方面在莫桑比克北方彭巴市(Pemba)为在该国运营的中国企业举办了一场有关 2009 年《指南》的培训会。仅仅一个月后，刚刚参加完培训会的一家中国企业被发现正试图出口非法原木，明显违反有关 2009 年《指南》。此类指南的自愿性质意味着，中国政府无法就此采取任何行动。总体而言，2013 年贸易数据显示，中国从莫桑比克进口的原木有 46% 是非法出口的。莫桑比克的情况显然表明了自愿性质的指南是无效的。

- **《指南》的出台将推迟本应不可避免的举措**

最终而言，要跟上全球木材市场的变化——即全球正日趋采取法律监管措施，将非法木材排除在供应链以外，中国政府将不得不放弃以指南为形式的不到位的自愿措施，转而采取措施禁止进口非法采伐的木材。国家林业局官员已经默认有必要对非法木材进口的实行监管禁令。然而，出台又一份无法进行执法的自愿《指南》，而非阐明设立法律禁令的时间框架，似乎表明了可在可预见的未来允许非法木材进口的意图。如果国家林业局和其它政府机构现在就制定一套监管办法，而非用又一份《指南》推迟不可避免的举措，最终而言，对中国的木材行业将是有益的。

- **《指南》给负责任的中国企业造成一个不公平的竞争环境**

就促进合法木材贸易而言，延续自愿方式无异于给中国越来越多负责任的企业们造成了一个不公平和不具竞争力的商业环境，这些企业已经在努力从自己的供应链排除非法木材。这些公司将发现，他们越来越难以同经营非法木材产品的企业展开竞争，换句话说，守法的木材贸易商却变相遭到了惩罚。立法禁止非法木材贸易，符合这些负责任的中国企业的利益。

总之，EIA 赞赏国家林业局日益重视这一具有全球重要性的问题，并在政策制定过程中越来越多地采用磋商方式。然而，EIA 认为，又一份效用有限的自愿性质的《指南》，将有损于达成中国宣示的促进林产品正常贸易的目标，将负责任的中国企业置于不利地位，并延续国际社会对中国木材行业的负面看法。

EIA 强烈建议用有原则且可依法执行的法律禁令取代拟议中的自愿指南，阻止非法木材流入并在中国境内交易。

ⁱ <http://eia-international.org/eu-environment-committee-proposes-prohibition-on-illegal-timber-2> & <http://eia-international.org/du-negligence-the-case-for-stronger-eu-legislation-on-illegal-timber> & <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmenvaud/30/30we12.htm>

ⁱⁱ http://issuu.com/eia-global/docs/organizational_support_letter?e=7348194/2521921 & http://issuu.com/eiaintern1/docs/lacey_eia_testimony_final