

## 政策要点

**针对非洲土地利用的中国投资**对森林和生计的影响在不断扩大。然而，无论是在中国还是在非洲，对投资影响的认识和理解都存在巨大的空白。

需要使用**胡萝卜加大棒**——即守法机制和激励措施——的方法，来改善投资的合法性与可持续性，还应关注如何对这两类措施进行有效组合使用。

参与非洲木材贸易的中国企业通常形成了地理集群。有了这种地理集群的便利条件，针对供应链上关键压力点发挥作用以推动改进的各项倡议行动都显示出良好前景。

**需要进一步支持**中非森林治理学习平台这一集对话、证据核准、规划于一体的机制。中非森林治理学习平台可以弥补相关空白，促进非洲土地利用领域内的中国投资改善表现。

## 龙与长颈鹿： 非洲森林里的中国

中国需要非洲的森林资源，非洲对此了如指掌。中国对非洲森林和林地的投资正在快速增长。中国是世界上热带木材进口量最大的国家——近年来，中国的热带木材进口量约占世界全部热带林木砍伐和出口总量的一半，超过非洲木材出口量的75%。在非洲森林和林地地区内进行的农业综合产业、矿业和基础设施等投资项目也在增加。然而，在非洲和中国最能帮助这些投资项目实现可持续发展的人员却缺乏联系。一个以森林治理为关注重点的中非洲合作新平台正在与中国投资者和企业开展交流，以解决非法木材贸易中的关键问题，同时抓住机遇提高中国对非土地利用相关产业投资的可持续性。这种中非合作已开始在喀麦隆，刚果民主共和国，莫桑比克和乌干达发挥作用。

### 当龙遇上长颈鹿

1415年中国探险家郑和向明朝皇帝献上了两只来自东非的长颈鹿，此时，中国与非洲开展贸易活动的时间已超过了一千年。<sup>1</sup>六百年后，中国仍然享受着来自非洲林地与森林生态系统的礼物，尽管这伴随着一些可怕的后果。例如，长颈鹿的伙伴大象，它们的命运目前很大程度上取决于中国政府是否能够实现其2015年承诺，逐步采取措施彻底取缔国内象牙产业。

去年，中国购买的木材 国际市场销售木材总量的三分之一，而中国目前进口的热带林木数量可能已达到了全球热带林木砍伐总量的一半。2009年，非洲出口木材中有78%专门销往中国市场，这一数字在2000年还是35%。<sup>2</sup>虽然来自非洲的原木和锯材仅占中国林产品进口总量的4%（价值13亿美元），但是中国市场将继续增长。<sup>3</sup>2012年，

中国从非洲进口的木材达到了450万立方米。<sup>4</sup>2011年至2013年，中国从非洲进口的原木中有60%以上来自四个国家——刚果共和国，喀麦隆，赤道几内亚，莫桑比克；中国与刚果民主共和国等其它国家的贸易也在显著增长。<sup>5</sup>这些国家拥有大片森林，中国是其最大的市场，林业是这些国家的重要产业。

中国企业在非洲林区进行的基础设施、矿业和农业综合产业等投资也在增加，带来了可以预见的经济增长效益，但是也造成了森林的减少，对当地生计产生了尚无法验证的影响。鉴于中国与非洲的贸易规模预计将在2020年翻番，其它新兴国家的对非投资也正在急剧增长，<sup>6</sup>需要对非洲森林正在经历的变化给予更多关注并进行控制。<sup>7</sup>本文介绍的项目正致力于完成这一任务。项目的目标是协助改善中国在非林业投资实践，促进对森林资源的良好管

理，惠益当地社区。

## 非洲和中国对森林的关注点

在非洲，木材采伐分为合法采伐与非法采伐两类。合法采伐主要以颁发森林特许经营执照或者其它伐木许可证（许可证通常允许小范围作业）的形式进行。当然，此类经营数量众多，也会产生巨大影响。各种形式的非法采伐行为也非常普遍。在刚果盆地内的一些国家中，非正规木材生产部门为贫穷的本地消费者提供生存来源，为农村地区的伐木者和加工者提供生计，在采伐量上与合法的正规生产部门不相上下。<sup>8</sup>

莫桑比克也受到了影响。2013年莫桑比克成为向中国出口非洲原木数量最多的供应国。莫桑比克出口木材中约90%都销往中国，每年超过了50万立方米。<sup>9</sup>但是，莫桑比克出口木材中几乎有一半是非法采伐的木材，剥夺了政府和当地社区的重要收入——据估算，2007年至2013年，政府由此损失的财政收入约为1.46亿美元，社区损失的收入约为0.2亿美元。莫桑比克林业生产也不具备可持续性，据估计对五类主要商品木材树种的采伐速度已

经超出了可持续采伐期的2倍至4倍。

一些非洲国家已经出台了法律法规，要求在出口前对原木进行加工，借此提高当地收入，提供工作岗位，刺激林业相关产业的发展。例如，2011年加蓬颁布了原木出口禁令，导致了加蓬向中国出口林产品份额的快速下降，因为在加蓬的企业开始投资建设加工设施。<sup>10</sup>然而，某些中国企业及其它面临相似境况的企业，有可能尝试规避此类法律法规继续经营。<sup>11</sup>中国企业通常认为在中国进行木材加工更有效率、利润更高。因为中国木材产业高度发达，进行国内加工可以支持国内当地企业发展，而不是非洲企业。

在治理薄弱的地方，企业就容易行贿——无论是中国企业还是其它国家企业。这些企业可能缺少经营管理计划、低报出口量、走私未加工原木，采伐运输非指定采伐树种。例如，在赞比亚，林业司就指责中国贸易商将未加工的原木隐藏在锯材中出口，在检查站的运输卡车中和出口的海运集装箱中都发现了此类情况。<sup>12</sup>

除了中国对非洲木材的需求不断增长以外，其它政策进程与措施也影响着非洲与中国的木材贸易。根据欧盟森林执法、施政和贸易（FLEGT）行动计划，销往欧洲的木材必须来源合法；《欧盟木材法规》（EUTR，2013年正式实施）也禁止非法采伐木材进入欧盟市场。《雷斯法案》则对美国市场提出了类似的要求。但是，目前尚无此类立法应用于中国市场，很多原先计划销往欧洲或美国的木材似乎都转销到了中国。

## 改善中国参与非洲森林经营的可持续性

需要制定战略对上述状况进行有效应对。战略的内容应涵盖三个主要因素：

**形成证据。**中国和非洲林业部门的利益相关方都表示，尽管已有一些有影响力的研究，<sup>13</sup>他们仍不完全了解非洲林业部门内中国投资项目和企业的经营及相关贸易方面采用的模式与产生的影响。

**提高能力，加强对话。**在中国和非洲各国很多重要的参与方之间，就森林问题开展的联系与交流并不密切。一直到不久以前，还都没有建立任何平台发

## 超过75%的非洲木材出口到了中国

### 专栏1：用对话取代旁观，寻找建设性的前进之路

在喀麦隆，项目团队正在与中国木材贸易企业开展互动，旨在奖励企业的守法行为与可持续行为；开展合法性评估；确认能够改善企业行为的实际激励措施；开展相应的能力建设。项目团队还将探索中国在农业综合产业和基础设施等非林业部门投资的价值链及其对森林和生计产生的影响。

在莫桑比克和中国工作的项目团队一直在支持制定中-莫林业合作谅解备忘录，针对中国公司协助开展有关中国政府指南、当地具体法律法规的培训。项目团队将进一步开发有关木材生产与贸易流向的互动型数据库，并评估24类促进可持续实践的潜在激励措施，确定如何筹备落实最有效的措施。

项目正在刚果民主共和国和喀麦隆组织开展与中国企业和贸易商的对话。在这两个国家的对话活动中，都开始介绍法律政策等相关信息。项目在中文社交媒体平台上开发了一个网络，努力为这些企业使用者建立一个活跃的社区——这一平台分别吸引了86名（刚果金平台）和107名（喀麦隆平台）的使用者，其中三分之一是当地贸易商。有关木材新法规、木材市场趋势、培训班等的信息会及时上载到平台上。这些平台展现出巨大潜力，项目采取的战略就是逐渐稳步加强有关合法性与可持续性问题的交流。

展伙伴关系、开展行动。

**改善政策与投资行为。**虽然中国木材加工企业似乎缺少激励机制来保障其木材来源的合法性或可持续性，一些关心森林可持续性问题的利益相关方正在不断推动改善投资行为，加强中国进口木材的合法性。

2014年，国际环境与发展研究所（IIED）启动了中非森林管理学习项目。项目获得了英国国际发展部（DFID）为期三年的资助，旨在开展研究、对话与联合行动，通过推动中国对非洲林业进行有利于贫困人群的可持续贸易与投资改善森林管理。项目制定了涵盖上述三类行动的战略，首先聚焦中国，喀麦隆，刚果民主共和国，乌干达及莫桑比克开展工作。<sup>14</sup>

## 构建证据基础

在与每个项目参与国建立长期合作伙伴关系的基础上，项目正在搜集构建有关采伐和出口趋势的关键信息：

中国在**喀麦隆**木材行业中拥有19个许可执照（6个特许经营执照和13个活立木销售执照），许可经营林区的面积达到65万公顷，约占喀麦隆许可经营林地面积的25%。在2009年到2013年之间，喀麦隆向中国出口了约280万立方米的林产品，包括原木，锯木及其它木制品。一些中资企业的投资很少，仅仅投资购买了卡车和机械。大约有20至30家中国木材贸易企业全年在喀麦隆开展业务。

中国似乎已成为**刚果民主共和国**三分之二出口原木的销售目的国。尽管在刚果民主共和国，中国企业并不持有官方授予的林业特许经营执照，但在目前每年通过手工采伐许可证采伐生产的400万立方米木材中，中国木材贸易商购买的份额明显增长。这些木材贸易商与当地通过手工采伐许可证经营的伐木者和加工者合作。刚果民主共和国内大约有20家中资企业或贸易商，其中5至8家开展着大型业务——这当中有一家是与当地国有企业ONATRA联合开办的合资企业；其它企业或者向当地特许经营执照持有者预先付款，或者向持有特许经营执照的大型欧洲企业和黎巴嫩企业购买圆木。很多圆木先顺着刚果河漂流而下，再由卡车运到马塔迪港装船运往中国。

## 专栏2：提供有针对性的支持可以开始构建供应链的可持续性

尽管从事非洲木材进口业务的中国企业数量不断增长——从1994年的16家增加到2010年的323家——少数几家企业的进口业务在全部进口量中始终占据着较高的份额。近些年来，任意一年业务量最大的五家企业从非洲进口的木材数量都超过了非洲木材进口总量的40%，而业务量最高的30家企业进口量超过了进口总量的80%。这些企业主要是木材加工产业集群内企业，集中在中国东部沿海的四个省份（直辖市）——广东省、浙江省、上海市和江苏省。<sup>19</sup>

2015年，项目合作伙伴在张家港组织召开了研讨会，与70家企业开始互动，重点推动中国与喀麦隆和刚果民主共和国木材贸易的合法性及可持续性。在接下来的一年中，中国项目组将专注于搜集建立中资企业在非洲产生的社会影响和环境影响等证据；进一步探索非洲出口中国木材产品复杂的价值链，以便确认政策干预及实践措施针对的“压力点”；与非洲同事联合开展工作，为中国企业提供培训和技术支持，实施激励措施实现可持续性。

持有森林特许经营执照的中国经营者在**莫桑比克**全部森林特许经营执照持有者中仅占20%，莫国也不允许中国经营者持有可以进行小型采伐的简单许可证，因此，莫桑比克与中国的木材贸易主要通过小型中国贸易商开展。<sup>15</sup>超过130家中国林业企业在莫桑比克进行了注册，大部分在莫桑比克森林资源丰富的北部地区经营。一些中国中间商并没有在莫注册。中国企业越来越多地寻求开展特许经营，以确保木材的稳定供应，因为当地经营者倾向于和中间商交易，一旦有人出价更高就马上转向价高者供货。

## 提升能力，加强对话

可以理解的是，关于这些问题的研究比较敏感，一些信息很难获取。如果有效信息和动机无法获知，则很难打开关键渠道；如果敏感信息使用不当，则有可能造成渠道关闭。中国和非洲开展良好对话对取得实质性进展至关重要。因此，项目将通过开展国家、区域和国际层面的对话、培训与工作交流活动（专栏1）重点建立政策制定者、私营部门参与者、研究者、从业者和记者等利益相关方之间的联系，加强其能力建设。项目以2013年建立的中非森林管理学习平台为基础开展活动。<sup>16</sup>学习平台将8个非洲国家开展森林管理的各参与方，中国林业科学研究院、全球环境研究所、国际环境与发展研究所及其它国际机构的代表汇聚一堂。

## 改善政策与投资行为

目前正在开展的行动是推动企业自觉执行相关指南。在此前发布森林经营指南基础上，中国国家林业局与商务部制定了《中国企业境外可持续林产品贸易与投资指南》，旨在加强中国林业贸易企业在其它国家业务的可持续性。<sup>17</sup> 世界自然基金会（WWF）和国际环境与发展研究所等机构在东部、西部和中部非洲的多个国家支持开展了一些宣传和培训活动，这些指南一直是宣传和培训关注的

30家集中在同一地区的中国企业进口了非洲超过80%的木材

焦点。这些活动有助于聚焦重点，寻找潜在因素推动更好的投资决策。

但是，也亟需使用其它方法。鉴于最近有关中国企业参与非法采伐和木材

走私（特别是在莫桑比克）的调查，应敦促中国国家林业局减少对“胡萝卜”（指导）的关注，加强对“大棒”（监管购买非法采伐木材的进口商）的关注。<sup>18</sup> 2015年，中国木材与木制品流通协会宣布正式启用“全国木制品可追溯信息查验标识”系统，并使用全国木制品可追溯信息管理系统向部分企业颁发了“全国木制品可追溯信息查验标识”。中国林业科学研究院正在开发中国木材合法性验证系统。

鼓励大小投资者和私营企业参与相关交流实践并提供信息的激励机制有限。搜集的证据和开展的宣传需要关注提高透明度所带来的惠益、违法造成的成本、改善政策与实践带来的优势。项目正在帮助中国投资者履行行为守则并监测行为，支持企业获得良好守法实践核准（专栏1）。举例来说，地理位置集中的相对少数几家企业包揽了大部分非洲木材进口业务，因此，直接与这几家企业开展合作提高其供应链可持续性的行动会极具前景（专栏2）。

## 结论

实现非洲土地利用领域内中国投资的可持续性是值得奋斗的目标。迄今为止的经验表明，企业对价格变动很敏感，妥善使用信息就能够将各方带到讨论桌前，在地方层面利益相关方小群体之间可以达成相互理解，形成改变的动力。如何加强人们对问题的理解，使其达到一定程度以推动政策和行为方面的实质性改变，是目前的挑战。关注相关过程中的重点企业、政府机构、当地团体；做出采取行动的有效承诺，制定激励机制，调动同侪压力，设计有意义的制裁措施；监测效果——所有这些措施都非常重要，需要进一步支持。这样所有人都可以开始享受龙与长颈鹿的长久关系。

## 詹姆斯·马耶尔（James Mayers）

国际环境与发展研究所自然资源研究组负责人。www.iied.org

## 注释

<sup>1</sup> Snow, P. 1988. *The Star Raft: China's encounter with Africa*. Weidenfeld and Nicholson, New York. / <sup>2</sup> Huang, W et al. 2012. Who is importing forest products from Africa to China? An analysis of implications for initiatives to enhance legality and sustainability. *Environment, Development and Sustainability* 15 (2) 339-354. / <sup>3</sup> Zhu Guangqian. 2013. Overview of China's Timber Market. Timber and Wood Products Distribution Association, Guangzhou. 详见 [www.canadawood.org/reports/downloads/overview-of-china's-timber-market.pdf](http://www.canadawood.org/reports/downloads/overview-of-china's-timber-market.pdf). / <sup>4</sup> Sun, X et al. 2014. Chinese views of African forests: evidence and perception of China-Africa links that impact the governance of forests and livelihoods. *Natural Resource Issues* No 29, IIED, London. See <http://pubs.iied.org/17569IIED.html?c=forest> / <sup>5</sup> Global Environmental Institute. 2015. Timber Flow Study: Timber export-import discrepancy analysis between China and Mozambique Cameroon, Uganda, and Democratic Republic of Congo. Unpublished. / <sup>6</sup> Zhuang Pinghui. 5 May 2014. Trade with Africa will double by 2020, Li Keqiang tells Ethiopia conference, South China Morning Post. See <http://tinyurl.com/puhsmu6>; *The Economist*. 23 March 2013, Africa and China – More than minerals. <http://tinyurl.com/cawa7ks> / <sup>7</sup> 中国领导人和非洲国家领导人之间的高层交流正在不断增强——中非合作论坛在其中发挥了显著作用，每三年一届的中非合作论坛部长级会议将于2015年底召开。中国国家林业局、世界自然基金会及其它合作伙伴正致力于引导决策者关注森林问题。 / <sup>8</sup> Lescuyer, G and Cerutti, P. 2013. *Taking the Informal Sector into Account*. Agricultural Research for Development, Paris. / <sup>9</sup> Global Trade Atlas, 2013-2014 [www.worldtradedata.com/gta](http://www.worldtradedata.com/gta) / <sup>10</sup> Putzel, L et al. 2011. *Chinese trade and investment and the forests of the Congo Basin: Synthesis of scoping studies in Cameroon, Democratic Republic of Congo and Gabon*. CIFOR Working Paper 67. Center for International Forestry Research, Bogor. / <sup>11</sup> Kozak, R and Canby, K. 2007. Why China prefers logs: explaining the prevalence of unprocessed wood in China's timber imports. *Forest Trends Information Bulletin: China and East Asia* 9. Forest Trends, Washington DC. / <sup>12</sup> German, L et al. 2011. Chinese trade and investment and its impacts on forests: A scoping study in the miombo woodlands. CIFOR Working Paper 84. Center for International Forestry Research, Bogor. / <sup>13</sup> 例如，世界自然保护联盟（IUCN）（[https://cmsdata.iucn.org/downloads/china\\_africa\\_trading\\_web.pdf](https://cmsdata.iucn.org/downloads/china_africa_trading_web.pdf)）；森林趋势组织（Forest Trends）（[www.forest-trends.org/publication\\_details.php?publicationID=515](http://www.forest-trends.org/publication_details.php?publicationID=515)）；国际林业研究中心（the Center for International Forest Research）（[www.1.cifor.org/china-africa/home.html](http://www.1.cifor.org/china-africa/home.html)）；以及国际环境与发展研究所（IIED）（[www.iied.org/forest-governance-learning-group](http://www.iied.org/forest-governance-learning-group)）。 / <sup>14</sup> 详见 [www.iied.org/china-africa-forest-governance-project](http://www.iied.org/china-africa-forest-governance-project)。 / <sup>15</sup> Universidade de Eduardo Mondlane. 2013. *Assessment of Harvested Volume and Illegal Logging in Mozambican Natural Forest*. See [www.illegal-logging.info/sites/default/files/FAEF\\_Mozambique\\_Report.pdf](http://www.illegal-logging.info/sites/default/files/FAEF_Mozambique_Report.pdf). / <sup>16</sup> 详见 [www.iied.org/china-africa-new-forum-seeks-sustainable-pro-poor-forestry](http://www.iied.org/china-africa-new-forum-seeks-sustainable-pro-poor-forestry)。 / <sup>17</sup> 见 [www.forestry.gov.cn/portal/main/s/224/content-401396.html](http://www.forestry.gov.cn/portal/main/s/224/content-401396.html) / <sup>18</sup> 可参见 for example: Environmental Investigation Agency. 2014. *China failing to take effective action against timber smugglers*. <http://tinyurl.com/q3z32gq> / <sup>19</sup> Huang, W et al. 2012. op cit.



Knowledge  
Products

## 国际环境与发展研究所

（IIED）是一个独立的、非营利性的研究机构，从事可持续发展领域的工作。IIED在地方、国家、区域及全球等各层面提供研究并实现可持续发展的专业知识和领导能力。

中非森林治理项目是一个多国参与的项目，通过推动中国在非洲进行有利于贫困人群的林业可持续贸易与投资加强森林治理。通过与中、喀麦隆、刚果民主共和国、莫桑比克、乌干达等国合作伙伴开展研究、对话与联合行动，项目将以能够强化森林资源管理、惠益当地社区的方式改善中国和非洲的政策与投资实践。

## 联系人

James Mayers  
james.mayers@iied.org

80-86 Gray's Inn Road  
London, WC1X 8NH  
United Kingdom

Tel: +44 (0)20 3463 7399  
Fax: +44 (0)20 3514 9055  
[www.iied.org](http://www.iied.org)

期待加入讨论: @IIED and  
[www.facebook.com/theiied](http://www.facebook.com/theiied)



本研究由英国政府资助，但所表达的观点并不一定代表英国政府的观点。