

探索解决方案帮助非洲对中国最大的木材出口国改善实践

莫桑比克

Credit: Maria Muianga



对莫桑比克林业部门的投资

中国是莫桑比克木材流向的主要目的国，因此在莫桑比克林业部门的发展过程中发挥着关键性作用。自2000年以来，中国经营者的数量急剧增长，经营范围也从莫桑比克中部的赞比亚省（Zambézia）一直向北扩大到德尔加杜角省（Cabo Delgado）。大部分经营者是贸易商，而不是直接参与森林采伐的投资者。中国经营者成功申请到了大规模经营的特许执照（获得特许执照要求经营者安装加工设备），同时，大部分中国贸易商都做了小型投资，主要特点是向简单许可证持有者提供预付款或直接购买木材。

莫桑比克禁止出口“一级”树种的未加工原木。以下五个一级树种在商业贸易中占到了90%：安哥拉缅茄木（又称缅茄木，*Azelia quanzensis*），安哥拉紫檀（又名高棉红，*Pterocarpus angolensis*），斯图崖豆木（又称黄鸡翅，*Millettia stuhlmanni*），风车木（俗称皮灰木，*Combretum imberbe*），马达加斯加铁木豆（别称小叶红檀，*Swartzia madagascariensis*）。2012年，中国纪录的莫桑比克木材进口总量为323000立方米，而在莫桑比克的纪录中，同期出口全球木材总量仅为41543立方米。由此可见非法行为比较普遍。更为矛盾的是，中国市场对加工木材的报价反而低于圆木报价或方材报价，因为以莫桑比克的加工质量和规格，木材到中国后还需要进行昂贵的再加工。这种市场行情促使人们铤而走险，规避法律法规进行木材贸易。行业本身的松散性质——以小型简单许可证持有人数量众多为特点，当地执法不足，政府内腐败程度高，所有这些因素都导致了木材采伐的严重失控。对于一个需要财政收入的贫穷国家来说，这种情况是难以承受的。

将非法木材采伐纳入正规经济部门可以为政府带来巨大的财政收入。例如，仅2012年对中国的出口木材贸易一项就可以为莫桑比克带来大约29172350美元的税收收入。目前，偷漏财政和海关税削弱了莫桑比克加强执法、提供职业培训的能力。莫桑比克的商业木材开采早已超出了最大持续产量，因此与莫桑比克的长期贸易前景黯淡。例如，2012年中国从莫桑比克进口的木材量上升了22%，仅比当年莫桑比克境内所有森林全年允许采伐量（如，可持续性限制）之和少了40000立方米。短期的非法行为导致了林业部门在较长时期内处于崩溃状态，这不是中国在莫桑比克进行投资的结果，而是莫桑比克政府森林治理薄弱、中国林业企业和木材贸易商不对森林可持续经营进行投资的结果。

重要性

莫桑比克是非洲对中国出口木材最多的国家，但在联合国人类发展指数方面，莫桑比克却在187个国家和地区中排名第178位。森林可以也应当为莫桑比克减少贫困做出更大贡献。目前，莫桑比克几乎一半的木材都是非法采伐的，剥夺了政府重要的财政收入。对五类主要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。能够增加木材国内价值的高科技处理严重不足。整个行业内，缺乏管理计划、过度砍伐、砍伐未成材林木、不按要求进行国内加工、谎报木材量、走私等现象广泛存在。中国经营者拥有的莫桑比克特许经营执照仅占20%，但是中国木材贸易商在莫国出口贸易中占了90%。

关于中国在林业及其它土地利用部门贸易与投资的关键数据

- 90%：** 中国市场在莫桑比克木材出口中所占的份额。
- 20%：** 中国企业持有森林特许经营执照的份额。
- 48%：** 非法采伐（大部分运往中国）。
- 12%：** 中国市场在莫桑比克农业出口中所占的份额。
- 31%：** 农业投资项目中源自中国的资本。

对莫桑比克土地利用和当地生计有影响的非林部门投资

中国对农业部门的投资主要分为三类：官方援助，双边贸易，对农业的外国直接投资（FDI）。在官方发展援助方面，中国政府提供的发展援助大部分是基于项目的贷款，其次是赠款、小额债务和紧急救援。例如，中国资助建立了一个价值820万美元的农业技术示范中心。

在双边贸易方面，莫桑比克出口到中国的两类主要农产品是芝麻和棉花。除了木材以外，芝麻是莫桑比克出口到中国的第二大商品。外国直接投资领域，中国在莫桑比克农业部门的利益仍然较少，但是对家禽、稻米和麻疯树的投资在增加，中国企业在芝麻和棉花领域的参与也超过了双边贸易。目前还不清楚这种投入的方式，是预先支付给莫桑比克种植者，还是建设中资种植园。

这些投资对森林产生了间接影响，主要表现在耕地替代了森林，人们采伐森林用于建设和能源产品以支持农业生产或加工。莫桑比克发展走廊推广的农业产业发展模式将会扩大这些影响，并且由于基础设施建设将减少进入森林的成本，森林遭到砍伐的几率在上升。

中国在矿业领域的投资规模相对较小，从近期才开始出现。中国企业对石灰石和煤

炭表现出了兴趣。尽管拥有采矿特许权的中国企业数量有限，几家中国企业拥有多个勘探许可证，正在莫桑比克积极勘查大规模的金属、矿物、宝石矿藏。

中国投资适用的法律框架

《新商法》（2005）：简化了企业在莫桑比克注册的程序。

《投资法》（1993）：为在投资促进中心（CPI）申请的投资者提供投资担保和税收激励措施。

《税收优惠法》（2009）：明确了对不同类别投资（包括在森林加工行业）的具体税收减免和优惠措施。

《土地法》（1998）：明确了国家对土地的所有权和使用权的分配。土地使用权并不授予人们使用商业林的权力（也不授予人们使用土地以下矿产资源的权力）。

《森林与野生动植物法》（1999）：规定森林和野生动植物为国家所有，通过长期执照和短期简单许可证分配使用权。该法推动建立了森林产业，增加了制成品的出口。法案并没有从地理上定义任何“永久生产林区”，所以许可证申请受理都是根据申请规模的大小由不同层级的政府一案一批。

《森林与野生动植物管理条例》（2002）和修订版（2011）：提出、说明了林业罚款事项，并大幅提高了林业罚款，提出了木材质量分类体系并进行了修订，将年度采伐许可证（简单许可证）体系修改为需要制定简化管理计划的五年使用权分配体系。

《保护法》（2014）：对保护区和机制激励措施进行了重新划分，以加强其自身的可持续，即号召私营部门、鼓励社区参与保护区管理。

截至目前已与中国开展的与森林问题相关的互动及合作

有关中国与莫桑比克的合作行动、项目及其它倡议的信息很少。但是在2011年，中国和莫桑比克开始讨论签订林业合作谅解备忘录事宜（尚未签署）。2013年，中国政府（通过国家林业局）与莫桑比克政府（通过国家土地和森林局）通过支持为境外经营中国企业提供国家林业局指南指引培训，合作推动可持续森林经营。

展望未来

莫桑比克木材工业的特点是莫桑比克企业、中国企业和其它外国企业之间竞争激烈，治理薄弱、森林和贸易特点造成了大量限制因素。中非森林治理项目正在支持莫桑比克国家土地和森林局与中国木材企业开展交流互动，同时仿照上述国家林业局指南指引制定莫桑比克自己的指南。项目还针对以下问题开展研究：（1）（通过交互式贸易流数据库）研究现有贸易模式的细节；（2）近期立法改革的影响；（3）如何通过24类激励措施改变现有模式与行为，使中国和莫桑比克的合作伙伴都能获益。项目将支持相关对话与讨论，探讨在现有中国-莫桑比克环境下何种方式最易于使用。

“森林里再也没有木材了。有些中国商人没有经过我们的同意就来到我们的森林，砍走了所有的东西，甚至都不尊重圣地。他们承诺建设学校、医院、道路，还从我们的工资中扣除25%用于这些‘建设工程’。但是到最后，没有遵守承诺。我们不希望再有人进入我们的社区砍伐了。”

曼努埃尔·安东尼奥（Manuel Antonio），楠普拉省赛卡克（Sacaque）社区领袖。



Credit: Maria Muianga

更多信息

中非森林治理项目（CAFGoP）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可持续贸易与投资加强森林治理。项目与中国、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。我们的目标是能够强化森林资源管理、惠及当地社区的方式改善中国和非洲的政策与投资实践。

如需了解中非森林治理项目更多信息，请访问<http://www.iied.org/china-africa-forest-governance-project>。



本研究得到了英国政府UKaid基金资助。但研究所述观点并不代表英国政府观点。

联系人

玛利亚·木彦戈（Maria Muianga），泰丰资本（Terra Firma）
邓肯·麦奎因（Duncan Macqueen），国际环境与发展研究所（IIED）