



# 加强莫桑比克森林的治理

中国木材贸易商和莫桑比克合作伙伴实现  
更可持续林业的选择

Duncan Macqueen 和 Mário Falcão

iied



# 加强莫桑比克森林的治理

中国木材贸易商和莫桑比克合作伙伴实现  
更可持续林业的选择

Duncan Macqueen and Mário Falcão

## 国际环境与发展研究所自然资源项目组编制

自然资源项目组的目标是建立伙伴关系、加强能力建设、支持公平和可持续使用自然资源的决策。我们在追求实现此目标的过程中，优先着重于自然资源及其他生态系统的当地管理及控制。

国际环境与发展研究所是促进可持续发展的国际政策和行动研究组织。总部设在伦敦(爱丁堡设有办事处)，与世界五大洲一些最脆弱的群体合作以提高他们在决策过程中的话语权。其使命是“与其他机构合作，利用证据、行动和影响，建立一个更公平、更可持续的世界”。

爱德华Mondlane大学 (UEM)是莫桑比克的一所公立大学。位于马普托，但在全国各地开展研究。其愿景是“开发和传播科学知识，通过研究促进创新，将其作为教学、学习和推广的基础，以人类价值观教育世代代应对当前发展的挑战，造福社会”。

首版由国际环境与发展研究所(英国)于2017年出版。中文版由金兰于2018年翻译。

版权© 国际环境与发展研究所

版权所有

ISBN: 978-1-78431-582-5 ISSN: 1605-1017

欲联系作者，请致函：

Duncan Macqueen, [duncan.macqueen@iied.org](mailto:duncan.macqueen@iied.org)

有关自然资源问题系列更多信息，见本书封底。有关出版物清单，请联系：

国际环境与发展研究所(IIED)

80-86 Grays Inn Road, 伦敦 WC1X 8NH, 英国

[newpubs@iied.org](mailto:newpubs@iied.org)

[www.iied.org/pubs](http://www.iied.org/pubs)

大英图书馆可查询本书目录

@iied [www.facebook.com/theIIED](http://www.facebook.com/theIIED)

欲下载更多出版物，请登录：[www.iied.org/pubs](http://www.iied.org/pubs)

引用：Macqueen, D 和 Falcão, M (2017)

加强莫桑比克森林的治理。中国木材贸易商和莫桑比克合作伙伴实现更可持续林业的选择。自然资源问题 No. 33. IIED, 伦敦。

设计者：Eileen Higgins, 邮箱：[ehdesign@virginmedia.com](mailto:ehdesign@virginmedia.com)

封面照片：几名男子将一堆原木装在车上送往Mecati森林小型锯木厂切割。

Mozambique© Mike Goldwater

## 摘要

莫桑比克是非洲木材出口中国的第一大国。木材贸易的可持续性和合法性，被许多出版物所关注，与之息息相关的，有未来木材库存的商业化消耗加速、当地森林中的社区面临被边缘化等问题。仅2007年至2013年，政府就损失收入将近1.46亿美元。

如何能够完善中国木材贸易商、森林特许权持有者，及其莫桑比克合作伙伴的森林管理实践？本篇报告回顾并探讨了现有的激励措施。通过对林业的研究，划定了经营者所关注的六个潜在领域，并对每个领域中能够完善森林管理的可行激励措施进行了概述（见表1的初步总结）。囊括的18种激励措施可能并非面面俱到，对政府、民间团体和私营部门的问卷调查，尚未进一步揭露激励措施产生的主要背景。每一种激励措施，由26个莫桑比克林业专家（其中5名来自私营部门、7名来自非政府组织、5名来自政府林业管理部门、9名来自研究或教学机构）按其产生有益影响的潜力，进行了排序。

这些激励措施大多是通用的。从某种意义上来说，无论是对于中国经营者，还是对于莫桑比克经营者，都同样适用。但也有一些措施是专门针对中国经营者的，与之相联系的，有中国木材市场的特点、优选木材的规格和声誉敏感度，还有中国新出台的政策指南、木材合法性验证体系，以及在莫桑比克的中国贸易商和森林特许权持有者的组织动态。简而言之，通过中莫双方的有效参与，相比单独与莫桑比克经营者合作，更能改变现状。

表1列出了不同类别的各项激励措施，右侧饼状图则汇总了由上述26名莫桑比克林业专家给出的优先级排序。按照产生有益影响的潜力，从高到低，每位专家对各项激励措施进行排序，前六项属于“高优先级”，中间六项属于“中优先级”，最后六项属于“低优先级”。此外，总排名靠前的六项，已标黄突出显示，且另附有数字名次说明。





**表1: 激励措施汇总及其产生有益影响的潜力(标出了排名前六的激励措施)**

完善中国木材贸易商、森林特许权持有者及其莫桑比克合作伙伴森林管理实践的激励措施类别(蓝色-主标题)和具体种类(白色-次文本)	产生有益影响的实际潜力-26名莫桑比克林业专家的观点
<b>资源获取方面(关注未来资源的获取和管理)</b>	
完善森林资源分配过程(例如: 透明和富有竞争力的森林特许权拍卖或对可用林区的预先识别)	
推行更严格的执照及执照续期手续(例如: 不同的经营执照有相应的有效期和要求, 获得审批前要加强管理计划的检查)。 <b>排名第三</b>	
加强执法(例如: 追溯木材来源、加强对森林执法人员、海关及司法机构人员的培训等)。 <b>排名第一</b>	
<b>收入端方面(关注未来物质的繁荣)</b>	
改进基于收入的激励措施(例如: 对那些实施改进措施的机构, 降低其办证费用; 制定差异化的税收制度, 提供补贴或减免加工设备进口税)。	
调整社会利益共享机制(例如: 新立法赋予森林社区权力或重新考衡再分配给社区的20%税收)。	
建立与环境服务相关的付费机制(例如: 生物多样性补偿、自愿支付碳税和REDD+ ——减少毁林和森林退化导致的排放, 和森林养护, 费用)。	
<b>商务关系方面 (关注无冲突关系)</b>	
发展和加强与社区进行磋商和签订社会成果协议的要求(例如: 企业与当地社区签署协议的条件)。	
鼓励发展企业协会和关系网络 (例如: 由实践经验最佳的会员团体带头, 提高市场效率和加强私营部门与政府之间的对话)。 <b>排名第六</b>	

<p>确保建立适当的劳工标准(例如:承诺雇佣本地员工、员工之间的结社自由以及制定关乎体面工作的标准)。</p>	
<p><b>降低风险方面(关注经营环境的安全性)</b></p>	
<p>拟定立法改革的步骤和内容(例如:搭建政策平台,以常规的协商程序满足经营者的需求)。</p>	
<p>建立明确的合法性保障体系(例如:建立中莫木材合法性验证体系和尽职调查制度)。 <b>排名第二</b></p>	
<p>完善投资程序和激励措施(例如:促进和调整税收激励措施和具体的林业退税政策)。</p>	
<p><b>经营的能力建设方面(关注经营效率)</b></p>	
<p>就可持续森林管理,对经营者展开推广和培训(例如:加强推广服务或定期提供可持续森林管理的培训课程。) <b>排名第四</b></p>	
<p>确立有针对性的、贸易导向的能力建设项目(例如:与中国进口的要求、加工效率的需求或投资的财务风险评估相关的研究和培训)。</p>	
<p>保持最少某个数量的称职员工或国家机构工作人员(例如:保证人才资质,比如熟悉林业管理、加工,或莫桑比克籍)。 <b>排名第五</b></p>	
<p><b>品牌开发方面(关注品牌声誉)</b></p>	
<p>组建品牌社群并制定相关行为规范(例如:会员标准、品牌标识开发、汇报制度,以及对违规会员予以处罚、开除)。</p>	
<p>加入森林认证体系(例如:国家森林认证标准或独立标准比如FSC和PEFC)。</p>	
<p>对优秀的经营实践单独给予国家级奖励(例如:一次性表彰,“自豪的莫桑比克人”,授予同类中最优秀的,或其它方面做得好的实践者)。</p>	

根据我们初步整理的文献综述:

首先可观察到的是, 尽管有多种选择方案, 但却无特别“神奇的疗法”来解决莫桑比克林业存在的诸多诟病。上述的每一项激励措施都提供了一些完善森林管理的潜在实践方案。事实上, 超过两名的莫桑比克林业专家, 认为每一项激励措施都是“高优先级”的。只是对于哪些激励措施值得优先考虑, 他们各有不同的看法。

第二, 尽管各方意见分歧很大, 但有一些激励措施被普遍认为是值得优先考虑的。这些既涉及到对良好实践的积极激励措施(“胡萝卜”策略), 也涉及到对不良实践的威慑措施(“棍棒”策略)。在上述的六项高优先级措施中, 有四项需要采用更严格的“棍棒”策略:

- 加强执法(例如: 追溯木材来源、加强对森林执法人员、海关及司法机构人员的培训等)。
- 建立明确的合法性保障体系(例如: 建立中莫木材合法性验证体系和尽职调查制度)
- 推行更严格的执照及执照续期手续(例如: 不同的经营执照有相应的有效期和要求, 获得审批前要加强对管理计划的检查)。
- 就可持续森林管理, 对经营者展开推广和培训(例如: 加强推广服务或定期提供可持续森林管理的培训课程)。

上述的六项高优先级措施中, 有两项需要采用“胡萝卜”策略:

- 就可持续森林管理, 对经营者展开推广和培训(例如: 加强推广服务或定期提供可持续森林管理的培训课程)。
- 鼓励发展企业协会和关系网络(例如: 由实践经验最佳的会员团体带头, 提高市场效率和加强私营部门与政府之间的对话)。



值得反思的是，专家更倾向于赞成那些威慑措施，而非积极激励措施。这可能源于殖民统治时期的政治遗风，政府被认为拥有控制资源的权利，并对地方自发的管控模式严重缺乏信任。有一点可以说明的是，政府部门中盛行执行“命令和控制”，远远超越了为发展可持续经营提供相关培训和资源投入精力。

或者，这可能源于对经济成本的考量，尽管将积极激励措施与威慑措施进行对比，并不明确后者的实际成本在哪一方面比前者低。也许该就“政府应该扮演什么角色，执法者还是教育者”这个问题，展开更广泛的讨论。这个讨论很重要，因为过分强调威慑措施，会加重莫桑比克森林治理中的官僚主义和腐败现象，导致积重难返，且往往会阻碍新兴的可持续林业的萌芽。

第三，这些激励措施都很有用、很重要，互为补充。换句话说，如果能够同时发展多项激励措施，那么，完善森林管理实践的可能性也会更大。举例而言，若有一个可靠、独立的执法体系，使用现代信息技术跟踪木材的流向（加紧资源获取），即可以组织一个协会，立足于完善森林管理实践（以改善商务关系）。在此基础上，或会更易于建立一个基于良好实践的品牌社群（有利于品牌开发），而这可能利于改变林业收入激励措施的谈判（增加收入），吸引更多的称职的林业工作者（有利于运营能力建设）。在当前的森林法律改革中，关键是优先考虑各项措施间的互补性。

第四，与法律改革进程相关。对非法性的关注，导致了莫桑比克官方2015年暂停了木材出口和发放新的伐木执照。接着，根据爱德华多蒙德拉纳大学(UEM)制定的31项标准，对所有森林经营者进行了审查。并制定了一项新的森林法草案，附带有新的森林开发计划（Floresta em Pé），都需经过国家层面的磋商。新的法律和森林开发计划，几乎能够落实我们所描述的全部激励措施。但一些措施的成本相对较低且见效快（例如：改变资源分配规则），而另一些措施则成本更高、需要更长的时间，方能

见效(例如:就可持续森林管理,对经营者展开推广和培训)。要确保充足的资金支持 Floresta em Pé 计划,长期实施积极的激励措施,这对于避免简单走捷径和官僚做派的改革至关重要,毕竟一些政府官员的寻租行为早已困扰着该行业。在制定短期的、针对不良行为的威慑措施的同时,应当商定一个长期的积极激励措施。

第五,需更多关注这些措施所需的经济支持。例如:莫桑比克珍贵树种的木材进入专门的市场,用于制作高档家具柜和乐器,目前是供过于求,使产品价格下跌,减少了莫桑比克的潜在收益(这些树种可能有足够的剩余存量,使再做调整是可行的)。对这些树种实行配额供应,调整征税,可能符合莫桑比克的长期利益,但需要进行更详细的经济分析。而过去禁止出口未经加工的珍贵树种原木,被广泛地规避。或许更有效的是,全面禁止原木出口,或者实施一个精心设计的原木出口分级税制。但是,这仍需要进行深入的经济分析。

j

莫桑比克依然拥有丰富的(尽管在迅速减少)森林资源。为木材经营者制定一套互补的激励措施,以提高其管理实践的可持续性(经济上、社会上和环境上),将成为当前立法改革进程中及时的组成部分。现阶段的重点是,与莫桑比克森林经营者、中国森林经营者进行深入且广泛的探讨,新的森林立法中应包含哪些内容。一个即刻的出发点当是组建新的执法机构,给国家环境质量控制局(AQUA)配备现代互联网数据系统,可以实时监测木材流向,防止在执法不严的检查站实施的轻松规避或贿赂行为。还可以增加一系列的积极激励措施,提高经营者在可持续森林管理方面的技术能力,这将给所涉企业和整个国家都带来收益。



# 加强莫桑比克的森林治理

## 中国木材贸易商和莫桑比克合作伙伴实现更可持续林业的选择

近年来,莫桑比克向中国出口木材的数量大幅增长。同时,有关违法行为和不可持续采伐的报导也不断增多。莫桑比克和中国政府目前正在重新考虑如何解决这个现实问题——保持两国重要的双边关系,并完善中国木材贸易商、特许权持有人及其莫桑比克合作伙伴的实践。该报告探讨了为实现更可持续林业可制定的激励措施选择方案。它明确了六个主要关注领域并针对每个领域可行的完善实践激励措施进行了概述。报告介绍了中莫林业经营者开展的重点工作成果、莫桑比克政府和民间社会组织。其远大目标是制定一套补充和优先激励措施,可作为经过深思熟虑拟定的部门改革计划的一部分而得以实施。

### 自然资源期刊第33期

ISBN: 978-1-78431-582-5

ISSN: 1605-1017

国际环境与发展研究所产品代码: 17601IIED

International Institute for Environment and Development  
80-86 Grays Inn Road, London WC1X 8NH, United Kingdom



Knowledge  
Products

## 研究报告

2018年4月

### 森林

关键词: 木材; 私营部门; 普惠商业; 中非贸易和投资; 中非森林治理

