

An Analysis on Legality and Traceability of China's Timber Imports from PNG

Jing Li, Jie Chen*, Bin Xu, Ming Li

Research Institute of Forestry Policy and Information, Chinese Academy of Forestry, Beijing
Email: *lj-515833@163.com

Received: Dec. 12th, 2018; accepted: Dec. 22nd, 2018; published: Dec. 29th, 2018

Abstract

Papua New Guinea has become the largest tropical timber origin country of China with its rich forest resources and price advantages. The context of illegal logging and associated trade is causing widespread concern in the international community, how ensure the legality and traceability of timber imports from PNG becomes a focus in the area of wood trade. Based on desk research and filed survey, the paper selected PNG as a case country, selected different types of enterprises in different aspects on the whole PNG-China timber supply chain to carry out the research of legality, summarized the risk conclusions and mitigation measures, and brought forward related policy suggestions.

Keywords

Timber Legality, Traceability, PNG, Risk Assessment

中国进口巴布亚新几内亚木材合法性和可追溯性的实证分析

李 静, 陈 洁*, 徐 斌, 李 茗

中国林业科学研究院林业科技信息研究所, 北京
Email: *lj-515833@163.com

收稿日期: 2018年12月12日; 录用日期: 2018年12月22日; 发布日期: 2018年12月29日

摘 要

巴布亚新几内亚以其优越的资源禀赋及价格优势逐渐成为中国最大的热带木材来源地, 在非法采伐及相关贸易问题引起国际社会普遍关注的背景下, 如何保证进口自巴新的木材来源合法及可追溯成为木材贸

*通讯作者。

易领域重点关注的问题。文章选取巴布亚新几内亚作为案例国家，基于案头研究和实地测试，在巴新-中国整条木材供应链上，选取不同环节和类型的企业开展合法性和可追溯性的调研和评估，总结巴布亚新几内亚进口木材的风险结论及缓解办法并提出政策建议。

关键词

木材合法性，追溯，巴布亚新几内亚，风险评估

Copyright © 2019 by authors and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的提出

1.1. 研究背景与意义

近年来，非法采伐及相关贸易问题引发了越来越多的社会关注，各国纷纷采取措施降低木材非法采伐的风险，其中加强木材合法性管理被认为是控制非法采伐及相关贸易的重要环节之一，美国《雷斯法案》修正案、《欧盟木材法案》、《澳大利亚禁止非法采伐木材法案》都对进口和生产木材及其制品提出了尽职调查的强制性要求。作为世界上最大的林产品生产国和贸易国，我国木材对外依存度接近 50%，如何保障进口木材来源的合法性进而保证出口他国木材制成品满足消费市场尽职调查等合法性相关要求，成为国际各方关注的焦点之一，也是我国林产品贸易领域亟需解决的问题。

纵观近几年，随着东南亚国家木材出口控制日益加剧，我国木材来源比例发生了较大变化，巴布亚新几内亚作为新兴木材出口国，向我国输入了大量优质木材，是我国第 4 大原木供应国以及最大的热带木材来源地和海运木材来源[1]。据海关数字统计，2016 年，中国从巴布亚新几内亚进口原木 316.4 万 m³，占进口原木总量的 7.10%及进口阔叶材总量的 21.8%。同时，作为中国最主要原木供应国中唯一的热带硬木出口国，巴新在生物多样性保护方面相较于寒温带木材来源国受到更多关注，其国内同样面临着森林执法与施政的挑战。本着源头追溯的原则，本研究选取巴布亚新几内亚作为案例国家，希望通过对从巴布亚新几内亚到中国整条供应链的调研和合法性测试，探索巴布亚新几内亚进口木材的风险及风险缓解办法，指导中国企业避免或降低使用非法采伐木材的风险，更好地满足国际林产品市场的合法性要求。

1.2. 主要研究内容与方法

本研究主要采用案头研究和实地测试相结合的方法，一是通过对巴新以及中国木材合法性相关政策法规进行梳理分析，同时结合国际社会对木材合法性的普遍标准和要求，确定巴新和国内供应链合法性评估的关键核查要件，以便开展风险评估；二是确定从巴布亚新几内亚森林到中国加工一整条供应链，在不同环节选取典型企业开展合法性实地访查和测试，对巴新-中国整条供应链合法性及木材来源可追溯性进行评估；三是在评估结论基础上总结操作经验，并提出政策建议。

本研究在贯穿巴布亚新几内亚森林到中国工厂加工的整条供应链上，分别于供应链的巴新端和中国国内端选取了不同环节、不同类型的企业以开展合法性调研和评估，确定的供应链线路图如图 1 所示。供应链和测试企业确定方法如下：

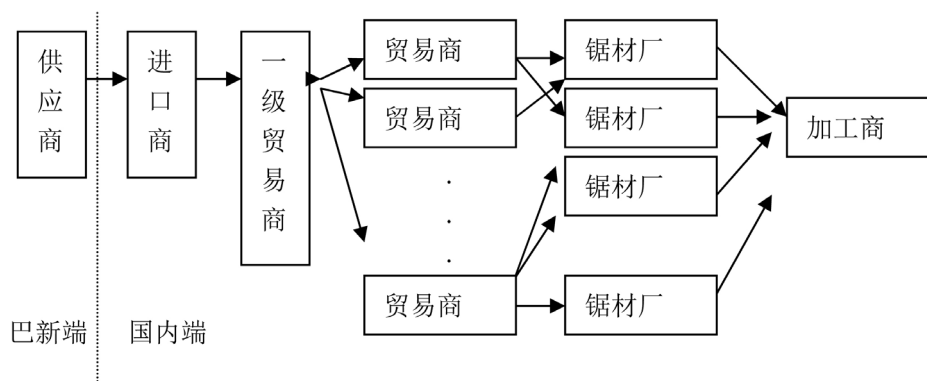


Figure 1. Map of Papua New Guinea timber supply chain
图 1. 巴布亚新几内亚木材供应链路线图

1) 巴新端供应链的确定

巴布亚新几内亚的木材供应链相对简单，同一区域内的采伐和出口活动由同一家木材特许经营企业完成，供应链完整。通过实地访谈确定了马当木材公司(马来西亚)和常青集团巴布亚新几内亚分公司作为木材供应商的合法性风险测试企业，其中后者是巴新最大的特许经营公司。这两家特许经营企业具备木材的采伐权和出口权，贯穿木材采伐和原木出口两大主营业务，具有完整的木材生产产业链，具有较强的典型性。

2) 国内端供应链的确定

巴布亚新几内亚木材在中国国内的供应链十分复杂，且处于动态变化中。木材抵达港口通关后，进口商将木材不分树种不分质量地堆放在码头。一级木材贸易商直接在港口向进口商采购大量木材，对木材进行初步分类并装车运走，分销给地区/区域木材贸易商。木材经过多级贸易商，最终流向锯材厂并分销给各地加工商，在这一过程中木材分类不断精细化。为保证典型性，国内端供应链上的进口贸易商和加工企业选取原则为选择具有一定规模，且长期从事相关贸易和加工的企业，由于商业机密和供应链的复杂性，未能确定和调研该供应链上的所有企业，只选取了供应链中有代表性的企业，这些企业在供应链的合法性方面起着关键作用。

a) 进口商与贸易商

通过查阅海关统计数据，锁定 A 公司(根据企业意愿不予公开公司名称)作为木材进口贸易环节的合法性评估企业，试图以此对其巴新木材供应商和下游贸易商及加工企业进行追溯。A 公司长期从事巴布亚新几内亚材进出口贸易，是国内最大的巴布亚新几内亚木材进口企业之一。通过访谈了解到，供应链巴新端的马当木材公司和常青集团均是 A 公司巴新木材的上游供应商。

b) 锯材厂

锯材厂从贸易商处采购原木，将木材加工成不同规格的锯材，地板厂、家具厂等木材加工企业从锯材厂购买锯材。供应链上生产巴新材的锯材厂具有数量多、规模小、层次低、生产不固定的特点，基本上没有形成固定的供货和销售渠道。

c) 加工企业

多数加工企业从数量众多的小型锯材厂采购锯材，或要求锯材厂加工成规格材，再生产成产品，对外销售。在调研过程中，综合考虑巴新材用材量、供应链的典型性以及企业参与意愿最终选择了浙江长方木业有限公司作为加工环节的合法性评估企业。该企业的原木主要进口国为美国、德国等国家，也采购一部分巴布亚新几内亚材，巴新材全部从本地锯材厂购买坯料，无认证材料。

2. 巴布亚新几内亚 - 中国供应链合法性管理及风险评估

2.1. 巴新木材合法性管理

根据欧盟 2013 年 3 月 6 日的媒体声明,巴新已经成为全球第二大原木出口国,但是存在大量非法木材开发行为,已对经济、环境和社会产生负面影响[2]。为了更好地利用木材资源,打击木材非法出口,在保障木材合法性方面,巴布亚新几内亚政府依靠内部的森林资源和木材采伐管理体系以及原木出口监控体系,对森林经营权获取、木材采伐许可、环境许可以及木材出口许可进行管理和监控。

巴新森林资源丰富,97%属于非国有。在木材采伐管理方面,虽然绝大部分土地为非国有,但巴新政府对巴新整个国家的林地资源是否进行商业性采伐拥有绝对控制权,传统土地所有者如果要销售木材作商业用途,则必须同林业局签订合同,将其土地上的森林采伐权转让给政府,政府通过招标程序,选定采伐公司,在林业局的监督下实施采伐作业[3],并遵循有关经营许可、采伐及环境保护方面的规定,一切未经政府许可的采伐都属违法行为。

木材出口管理方面,SGS 公司被巴布亚新几内亚政府指定为原木出口的独立监督机构,为所有巴布亚新几内亚出口原木编制条形码,条形码中包含树种、尺寸、采伐权形式及来源地等信息。2007 年,巴新林业产业协会加大了与 SGS 的合作,协助其会员加入木材合法性与追溯性检验(Timber Legality & Traceability Verification, TLTV)体系,通过这个系统,SGS 公司可以向巴新政府提供独立检测结果,追溯和确认供应链中的木材合法性[2]。SGS 和巴布亚新几内亚林业局通过源头控制和出口检查两个方面对整个供应链实施了较为严格的管理和监控,只有所有程序合法合规才能取得林业局颁发的出口许可证。

2.2. 巴新端供应链风险评估

森林特许经营企业是巴布亚新几内亚木材的生产者和贸易商,他们通过巴布亚新几内亚林业局公开的招标程序获取特许经营区的木材采伐权,用于出口的木材采伐后直接运至特许经营区内的木材运输港口,履行出口审批手续后即可装船。由于巴布亚新几内亚天然地理优势及基础设施条件制约,几乎不存在木材跨省运输的情况,企业在特许经营区修建港口用于木材出口,采伐和出口活动由同一家木材特许经营企业完成,供应链完整[4]。

本研究选定的评估对象马当木材公司经营的特许经营区位于马当省,其特许经营权是在森林经营协议(FMA)的形式下确定的,特许经营期为 35 年(2007~2042 年),特许经营区面积为 15.8 万 hm^2 。常青集团巴布亚新几内亚分公司的特许经营区同样位于马当省,其特许经营权形式是在 1987 年签署的木材采伐权购买协议(TRP)下确定的,该协议有效期为 30 年,将于 2017 年底结束,目前采伐项目处于扫尾阶段。

通过对巴新合法性法规政策进行梳理分析,结合国际社会对木材合法性的普遍要求,确定巴新供应链上采伐和出口两个环节的合法性核查要件,对两家木材特许经营企业进行了考察,具体核查的要件及风险测试结果如表 1 所示。

基于从事商业活动的权力、协议、环境许可、林木采伐计划、林木采伐作业的补充协议、木材加工、木材出口及其他要件的核查,两家试点企业的经营活动符合巴布亚新几内亚法律法规。

除两家企业的合法性调研以外,在与相关利益方的访谈中发现,巴布亚新几内亚在特殊农业商业租约(SABL)及其森林皆伐授权项目方面可能存在一定风险。主要体现在:1) 租约土地上林木的采伐权从传统社区向开发商转让,大多数情况发生在近五年的时间里,且多开展大规模的木材皆伐作业,皆伐面积通常超过 50 hm^2 ;2) 在租约签订时,没有根据自由、事先和知情同意原则充分获得传统土地所有者的同意。

Table 1. Verification of the legality requirements of Changqing Group and Madang Timber Company
表 1. 常青集团和马当木材公司特许经营区合法性要件核查

要件	签发/审批机构	合法性要件持有情况	
		长青集团Ramu Blk1 特许经营区	马当木材公司Sogeram 特许经营区
特许经营权			
森林经营协议(FMA)	林业部长	-	是
木材采购权购买(TRP)协议		是	-
地方森林采伐协议(LFA)	林业部长	-	-
木材采伐权			
木材采伐许可(针对FMA、TRP和LFA)	林业部长	是	是
木材采伐授权	省林业委员会主席	--	--
木材采伐执照	国家林业委员会	--	--
森林皆伐授权	林业部长	--	--
从事商业活动的权力			
在投资促进局的商业登记证	投资促进局	是*	是*
林业产业经营单位的登记证	巴布亚新几内亚林业局	是*	是*
允许国外企业开展商业活动的许可证	投资促进局	是	是
协议			
项目协议	国家林业董事会	是	是
采伐和市场销售协议		是	是
环境许可			
环境计划	环境与保护部部长	是	是
认可的环境管理与监督方案	环境与保护局	是	是
环境影响报告	环境与保护局	是	是
认可的废弃物管理计划	环境与保护局	是	是
认可的林木采伐计划			
五年期林木采伐计划	巴布亚新几内亚林业局局长	是	是
年度林木采伐计划	巴布亚新几内亚林业局局长	是	是
关于林木采伐作业的补充协议			
关于利于土地或贮木池、飞机跑道、 营地、道路碎石供应等协议		是	是
木材加工			
锯木厂的林业行业执照		-	-
加工厂经营执照		-	-
木材出口			
检查报告(只针对原木)	通标标准技术服务有限公司(SGS)	是	是
原木出口执照	巴布亚新几内亚林业局; 工商局	是	是
原木出口许可证	巴布亚新几内亚林业局	是	是
其它			
植物检疫证	国家农业检验检疫局	是	是
出口报关材料	海关	是	是

注: *公司有此文件, 但拒绝出示, 申明只有在法院申请后才能调用。

2.3. 国内供应链合法性管理与风险评估

国内目前尚未出台专门针对木材合法性管理的政策法规，但是例如《公司登记管理条例》、《中华人民共和国税收征收管理法》、《森林法实施条例》、《海关法》、《植物检疫条例实施细则》、《中华人民共和国进出境动植物检疫法实施条例》等很多法规条例中针对木材进出口、加工与贸易所涉及到的关于合法登记注册、依法缴纳税费、木材运输以及海关进出口程序等均有较为具体的规定。

本研究根据中国木材生产、贸易相关法律法规以及国际上通用的合法性标准，包括自愿伙伴协议(VPA)国家的标准、《欧盟木材法案》、《美国雷斯法案修正案》等合法性标准内容，确定了合法性核查要件，列出了企业需要审核的具体内容清单，力求最大限度全面地对国内木材贸易合法性进行核查评估。核查内容主要包括 3 个方面：是否合法注册、是否按规定缴纳各种税费、贸易和运输是否符合规定。核查要件和结果如表 2 所示。

Table 2. Legality compliance of the trader and processing company

表 2. 贸易商和加工企业合法性要件持有情况

合法性标准	合法性证据	合法性要件持有情况	
		进口贸易商A公司	长方木业
合法注册	营业执照	有	有
	企业法人证书	有	有
	组织机构代码证	有	有
	税务登记证	有	有
	木材加工许可证	--	有
	外商投资企业批准证书(如适用)	--	--
	外商投资企业财务登记证(如适用)	--	--
	出境木制品/木家具生产企业注册登记证(如适用)	--	--
林业税费	育林基金	--	--
	植物检疫费等	--	--
	增值税和其他销售税	有	有
	企业所得税	有	有
	木材运输证	有	--
	(二次加工的)木材运输许可证	--	--
	植物检疫证书	有	--
	经营范围增项(工商局)	有	--
贸易和运输	对外贸易经营者备案登记表(商务局)	有	--
	海关进出口货物收发货人报关注册登记证书(海关)	有	--
	自理报检单位备案登记证明书(海关)	有	--
	注册备案登记(出入境检验检疫局)	有	--
	中国电子口岸法人卡及 IC 卡(电子口岸)	有	--
	境内机构经常项目外汇帐户开立和出口收汇核销登记等(外汇管理局)	有	有
	进口：原木检疫证明、熏蒸证明、其它(提单、合同、发票、箱单等)	有	--
	出口：装箱单、提单、发票/数据、海关申报单、完税证明、销售合同、装货单、出口外汇核销单、交货单等、植物检疫证书、原产地证(如适用)、熏蒸证(如适用)	--	有
	濒危物种：濒危物种证明、进出口证书、购货合同	--	--

根据合法性要件核查结果，A 公司和浙江长方木业的运营遵守了中国法律法规要求，具有从事相关经营活动的合法性要件，可以证明是合法经营的企业。A 公司作为巴布亚新几内亚材的进口商，履行了木材进口的海关手续，且在提单、合同、发票、箱单等单证中包含木材原产地、树种、数量等信息。

锯材厂的合法性方面，浙江长方木业的巴布亚新几内亚材锯材均采购自当地小锯材厂。由于这些锯材厂的生产不确定因素较大，长方木业的巴布亚新几内亚材锯材供货商每次都不相同，没有固定的渠道。通过访谈了解到，这些锯材厂可能存在没有合法注册，不具备木材加工许可证，未依法交纳税费的风险。

3. 巴布亚新几内亚 - 中国木材来源的可追溯性

在巴布亚新几内亚供应链端，巴新木材的内部可追溯性可通过 SGS 建立的出口原木监控系统得以实现，该系统中包含每根原木的树种、材积、质量等级、产地信息等。企业在采伐前，必须进行森林资源调查，同时根据森林资源调查结果向 SGS 申请条形码标签，在采伐后进行检尺并随即在原木两端装订上标签[5]。但是此系统目前仅限于内部使用，相关信息没有传递给中国客户。中国客户可以通过原木标签，部分查询到原木的产地、树种、许可证类型等信息。但由于在运输过程中标签的丢失，不能保证中国的进口商得到这些信息。事实上，中国的进口商在收集和保存这些信息方面意识非常淡薄。

在中国供应链端，木材到港伊始，进口商掌握木材进口的全部单证，但经过贸易商及加工厂繁多的流通环节，原木的产地、树种信息等没能随着供应链向下传递，原始的进口单证无从查验。另一方面，中国进口的巴布亚新几内亚木材树种有几十种之多，由于材性相近，相似的树种经常混在一起生产，因此很难准确界定某种产品所包含的木材树种名称。

总体来看，中国进口的巴布亚新几内亚木材的可追溯性较弱，主要面临两方面问题：一是尚无法追溯巴布亚新几内亚材的具体产地。巴布亚新几内亚木材在进入中国时仅提供原产国信息，而没有渠道了解到具体的特许经营区。目前巴布亚新几内亚林业局正在建设和完善决策支持系统，将木材从采伐到出口的所有相关文件以相互关联的方式储存于数据库中，便于检索和分析。这一系统建成后，可以根据 SGS 条码等要素查询某一根木材的树种、来源等合法性关键信息，将对木材产品的追溯提供有力的依据[3]。二是中国供应链的复杂性使得木材来源的追溯困难重重。从进口商到生产企业，中间经过多级贸易商和锯材企业，而且供应链不确定，有可能一批产品涉及到供应链的几十家企业，无法识别产品批次及其与原料批次、生产和交付记录的关系。复杂供应链中原木信息的传递增加了时间和经济成本，对于企业，特别是中小企业影响较大。

4. 结论与建议

4.1. 结论

1) 整个供应链的合法性风险总体相对较低

一方面，木材来源的合法性主要取决于木材生产国的林业治理与法规实施，如果政府具有完善的木材管理法律法规和执法能力，将在很大程度上保障木材来源的合法性。巴布亚新几内亚针对原木生产和出口制定实施了相对完整的管理体系，非法采伐和出口的风险相对较低；但目前国际上对特殊农业商业租约(SABL)及根据租约授权的森林皆伐项目存在较多质疑，巴新这部分木材的合法性有待商榷。另一方面，木材进口国的政策以及企业在法律框架和责任范围内遵守法律要求与开展尽职调查的执行力对于保障供应链合法性同样十分重要。在中国，巴布亚新几内亚木材进口商和加工贸易企业都具有合法生产贸易手续，且遵照中国法律开展生产和贸易活动，因此从大的方面可保证巴布亚新几内亚材生产加工的合法性。但值得关注的是，中国很多锯材厂多为中小型企业，部分未取得木材经营加工许可证，有些甚至没有在工商部门合法注册，也未按规定缴纳税费，因此在生产经营方面存在一定不合法风险。

2) 供应链的复杂性导致难以实现木材来源的完全可追溯

巴新方面，虽然林业局与 SGS 公司联合开发实施了原木出口监控体系，一定程度上实现了巴布亚新几内亚木材生产和出口贸易这一部分供应链的可追溯性，不过，现阶段巴布亚新几内亚还没有将供应链完整信息传递给中国企业，并且也不知道应传递何种信息。中国方面，巴布亚新几内亚木材从进口到成品出口这一供应链冗长且复杂，企业出于商业机密不愿意分享更多信息，且在贸易和加工过程中多有将不同树种、来源的木材混在一起的情况发生，这种复杂性决定了在中国追溯木材来源的困难性。此种背景下，一是需要主要市场包括美国、欧洲对法规执行做出进一步解释，指导复杂供应链的追溯应如何处理；二是中国加工企业需要适当对自己的供应链进行调整，尽可能保证供应链的透明度和可追溯性，以满足国际市场合法性要求。

3) 政府治理与市场需求的联合推动是保证木材合法性的根本驱动力

木材来源的合法性首先取决于木材生产国的林业治理与法规实施，同时木材进口国的政策与木材供应链的管理与可追溯也十分重要。保证木材合法性的责任在于生产国、加工国和消费国政府，只有政府不断完善木材管理法律法规和执法能力，企业才能有法可依，才能更好地合法生产和进口木材，履行应尽注意义务或开展尽职调查，从而保证木材来源的合法性。同时，企业开展合法性尽职调查的动力最终取决于市场的需求，国内市场和国际市场对满足合法性产品的需求是企业开展合法性尽职调查的最大驱动力。

4.2. 建议

1) 政府层面，推动中巴政府间合法木材贸易协议的签署

建议就推动两国政府间签署合法木材贸易双边协议进行洽谈与沟通，对巴布亚新几内亚木材供应商在木材出口过程中的职责做出明确界定。通过推动政府间的合作与交流落实两国木材合法性政策的配合与衔接，保证从来源至加工出口整条供应链的合法性。中巴协议可作为中国和巴布亚新几内亚两国之间合法性信息传递的指导性保障，可促进两国林产品贸易相关信息公开化、透明化，保证两国木材贸易的合法性与可追溯性。

2) 行业层面，制定适用的合法性国别指南

目前，APEC 框架下各经济体正在推进木材合法性指南模板的编写工作；澳大利亚针对其《禁止非法采伐木材法案》发布了特定国家指南模板；国际野生生物贸易研究组织(TRAFFIC)和世界自然基金会(WWF)等组织均在制定各国的木材合法性框架指南。中巴互为重要的林产品贸易国，考虑到巴新同样有意愿针对中国制定木材出口指南，可考虑中巴双方林业协会、科研机构等积极开展行业合作，在协调或参考国际各种合法性框架指南的基础上，形成适用于巴布亚新几内亚的合法木材采购指南，为企业提供指导与帮助。

3) 企业层面，积极参与改善中巴供应链的可追溯性

相较于较低的合法性风险，中巴供应链上木材来源的可追溯实现起来较为困难。追溯木材原产地是木材合法性验证中不可忽视的重要步骤，除政府间在源头保障、信息传递方面的沟通协调外，企业自身在改善可追溯性方面同样发挥着不可替代的作用。一方面，要高度重视企业在实现供应链可追溯方面的能力建设，针对进口巴新木材的企业积极开展技术性相关培训；另一方面，鼓励企业建立明晰的产销监管链体系，在追溯上游供应商及其产品相关信息等方面不断强化企业的意识与责任感，将有助于确保中国企业从巴新材进口加工至销售整个过程中的木材合法及可追溯性。

基金项目

中国林科院基本科研业务费专项(CAFYBB2018MC007)。巴布亚新几内亚供应链合法性试点项目。

参考文献

- [1] 陆军, 张绍红, 孙旻旻, 杨光, 朱彬. 进境巴布亚新几内亚原木检疫现状[J]. 植物检疫, 2009(5): 55.
- [2] 黄震炜. 巴新木材资源和我国进口的主要巴新材结构研究[D]: [硕士学位论文]. 杭州: 浙江大学, 2013: 12.
- [3] 李茗, 徐斌, 陈洁. 巴布亚新几内亚林业概况及木材出口管理[J]. 国际木业, 2014(11): 1.
- [4] 全球环境研究所. 当代与后世的可再生自然资源——森林资源经营. 巴布亚新几内亚林业合法性认定[R]. 2013.
- [5] 宿海颖. 巴布亚新几内亚怎样保障木材的合法性[J]. 中国绿色时报, 2012.

知网检索的两种方式:

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>
下拉列表框选择: [ISSN], 输入期刊 ISSN: 2169-2432, 即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>
左侧“国际文献总库”进入, 输入文章标题, 即可查询

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱: wjf@hanspub.org