

政策简报

2006年6月 | 第5期

**帮助利比里亚摆脱冲突木材问题：
国际社会 - 尤其是中国和欧洲的作用**

2003年，联合国安理会对源自利比里亚原木和木材产品的国际贸易实施制裁¹，以有效解决“冲突木材”²问题，因为自20世纪90年代初，这些木材或是其收入被用于资助利比里亚不断升级的国内冲突，或是其经营者助长了这种冲突。这期间，中国成为利比里亚最大的木材进口国——进口量是利比里亚第二大木材进口国的三倍。在2003年联合国安理会对利比里亚实施制裁后，中国与利比里亚的贸易戛然而止。

2006年6月，联合国安理会利比里亚制裁委员会将就是否应解除对利比里亚的制裁，以及国际社会在协助利比里亚应对过去制裁带来的问题方面能发挥什么样的建设性作用等再次进行辩论。这次辩论的内容将包括各种发展援助方式，但或许最重要的将是消费国政府及其林产品经营企业所做出的只购买经利比里亚监管链合法检验过的木材产品的郑重承诺，而利比里亚的监管链制度不久将得以实施。利比里亚正在通过实施采购和贸易规划来进行国内改革，而欧洲和中国在历史上对利比里亚林产品贸易就具有重要作用，所以在帮助利比里亚进行改革方面欧洲和中国有望率先发挥主导作用。

背景：从20世纪90年代初开始，利比里亚就陷入了不断升级的血腥内战，内战还引发了包括塞拉利昂、几内亚和象牙海岸等国家在内的冲突。冲突发生期间，伴随着利比里亚经济的崩溃，对利比里亚自然资源的控制权就成为腐败和冲突各方的一个主要收入来源，尤其是在1997-2003年前总统查尔斯·泰勒（Charles Taylor）执政时期。利比里亚各武装力量利用木材特许经营获得的收入购买军备。2002年以前，每年采伐的木材价值超过8000万美元，应获税收1900万美元，然而政府所得到的税收却不到这一数额的15%³。到2003年，在多年把特许权协议作为一种特权后，超过利比里亚全国可利用森林面积2.5倍以上的森林被赋予了特许权⁴。

尽管冲突不断，但利比里亚林业仍可吸引到投资。然而，政局不稳、信誉风险以及缺乏安全保障等因素阻止了合法投资者的投资。在愿意与当时作为总统的查尔斯·泰勒（Charles

Taylor)⁵ 进行合作的公司中，许多公司都雇佣了私人保安军队（大多是与泰勒总统有关系的民兵组织）以保护他们的森林采伐利益，并利用威逼当地居民的手段来获取新的森林资源--包括2003年5月发生的耸人听闻的Youghbor平民大屠杀。在印度尼西亚注册的东方木材公司（OTC）及其当时在利比里亚的主要经营者荷兰人Guus Kouwenhoven（现在海牙国际法院以犯有反人类罪受审）是主要的参与者。Kouwenhoven利用东方木材公司（OTC）和一个由2500多名成年男子和娃娃兵组成的联合私人民兵组织，帮助运送战争所需的武器装备和后勤补给，由此而得到的回报是持久的非法木材和血钻供应⁶。在国际市场上销售的这些“冲突木材”，可能直接导致了数千人的死亡、更多人的流离失所、践踏人权（包括令人恐惧的平民伤亡），以及严重的环境破坏。

表1：利比里亚六大主要贸易伙伴国（2003）

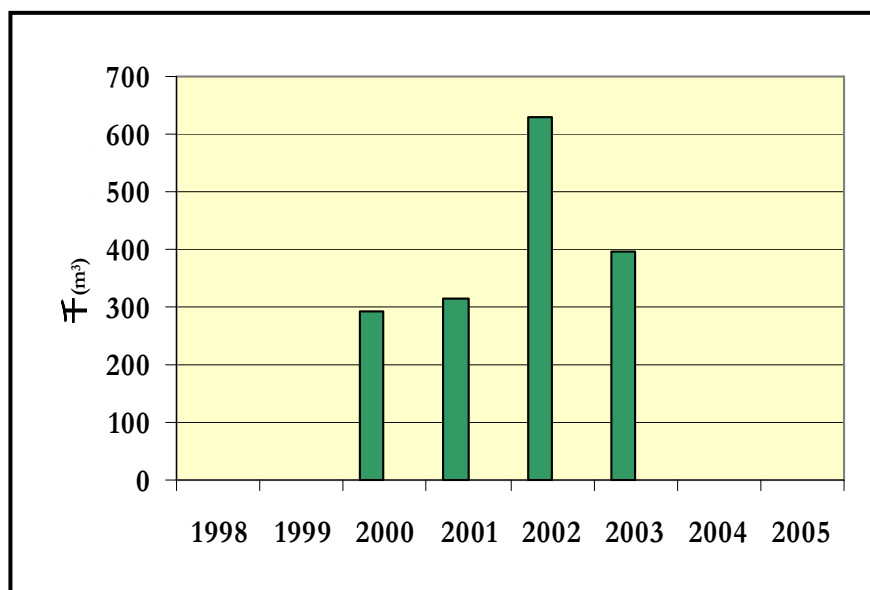
进口国	材积 (m ³)	
	利比里亚公布的数字	进口国公布的数字
中国	451,877	313,413
法国	98,694	124,628
意大利	48,822	50,190
土耳其	37,614	-
希腊	23,892	-
德国	21,008	19,100

资料来源：国际热带木材组织；利比里亚林业发展局；中国海关统计

注：土耳其和希腊未公布该数据。

到2003年，随着原来仅有的几家留在利比里亚的公司在反政府武装壮大之前的撤离，林业部门最终垮掉了。2003年7月，为有效解决这个“冲突木材”问题，联合国安理会对源自利比里亚的原木和木材产品贸易进行了制裁。这期间，大约有100万立方米的这种木材进入了国际市场——主要流向欧洲和中国（表1）。虽然中国与利比里亚没有长期贸易关系，但在利比里亚内战的特殊时期，中国从利比里亚的木材进口量是利比里亚第二大木材贸易国的三倍多：中国官方进口统计数据显示，在利比里亚一跃成为中国第八大木材供给国的2000年之前（2002年为第六大供给国），中国从利比里亚的原木进口量为零⁷。这期间，东方木材公司（OTC）即使不是向中国提供利比里亚木材的唯一供应商，也明显是主要的供给商。然而，在对利比里亚实施制裁后，中国与利比里亚的木材贸易在2003年下半年戛然而止（如表2）。

表2：中国进口的利比里亚木材



数据来源：中国海关统计，2005

注：联合国制裁于2003年7月生效。如果是2003年全年都进口，那么木材进口量可能会超过2002年的水平。

联合国的制裁对于切断利比里亚冲突各方的资金来源、消除对人权的践踏，以及营造启动阶段性改革和重建的政治空间起到了决定性的作用。目前内战已经结束，联合国也已实施了有史以来最大规模的一次维和行动。绝大多数木材采伐公司遵守了制裁条款，大规模的工业采伐也未再重新启动。但是，制裁也使利比里亚人民付出了代价：约8000个季节性的就业机会没有了⁸，便于当地居民出行的采伐道路及木材公司开办的为数不多的医疗诊所和学校也都毁坏了。而且，利比里亚森林再评估的数据还表明，采伐特许区居民所得到的生活待遇总体上也不比其他社区的居民好，这就说明了当地居民从采伐特许权协议中获得的收益为何那么少。

2006年6月，联合国安理会利比里亚制裁委员会将再次对是否解除制裁及国际社会在帮助利比里亚克服过去制裁带来的问题方面能发挥什么样的建设性作用进行辩论。少数人认为在援助国的帮助下，特别是2006年1月埃伦·约翰逊·瑟里夫 (Ellen Johnson Sirleaf) 总统就职以来，利比里亚的状况已经明显好转。林业税收收入已增加了400%，非法采伐者被逐出了主要保护区。联合国已同意在美国食品与药品管理局 (FDA) 官员重新在森林地区行使权利时，准许委派军事观察员对美国食品与药品管理局 (FDA) 官员进行保护。2004年，利比里亚进行了一次前所未有的森林特许权审查 (FCR)。结果是形成了一份对企业和政府的起诉状，发现了大规模的违法现象：“在取得合法采伐权的74份合同中，

没有一家公司能遵照最低的法律要求进行采伐，哪怕是只有一年；他们只交纳了应交税款的14%，欠交6400多万美元；他们忽视了社会责任，违反了人权和环境法规⁹”。根据这一结论，森林特许权审查 (FCR)委员会一致建议将未执行的森林特许权协议全部取消。

尽管情况有所好转，但一些组织如利比里亚的一家非政府机构——可持续发展研究所认为，在技术层面上利比里亚还没达到解除贸易制裁所需的全部条件¹⁰，即便是达到了解除贸易制裁所需的条件，解除制裁还会面临着再次出现以前的腐败、社会不公平问题，以及可能再次发生内战的风险。尽管已奠定了大多数改革所必需的基础，但许多还未形成法律或得以落实。例如：尽管正在对林业发展局进行审计，但还没有证据表明新的制度是透明的和可正确发挥作用的；尽管已经准备了许多改革所需的制度和法律草案（包括有关保证所有木材产品具有唯一合法来源的强制性监管链和足额支付的法规），但还未被通过而成为法律；尽管监管链的竞标工作已经启动，但监管合同尚未签订；尽管在2004年非法链锯生产（使用链锯加工原木）还在由冲突各方经营，而且目前还在引发与当地居民的冲突，但是这些非法链锯的生产规模在国内市场仍不断扩大。

作为解决这一问题承诺的标志，埃伦·约翰逊·瑟里夫（Ellen Johnson-Sirleaf）总统就任后就签署了第一号总统令，宣布所有纳入森林特许权审查 (FCR)的森林特许权，在森林改革完成之前均是无效的和不能执行的，采伐企业暂停进行开采。一些人认为，如果对第一号总统令再做一些加强林区监管方面的补充，那么，该总统令是国家监管将确保即使在制裁得以解除的情况下利比里亚也不会再出现以前那些问题的保证，。

木材采伐企业也急于重返利比里亚进行木材采伐。合格的木材采伐竞争企业应从更稳定的投资环境中及更合适的投资领域中获得利益：重复颁发特许权不再是法律不确定性的问题，监管链将对全部活动具有强制性，采伐特许权将通过透明和公开的竞标程序颁发，新的法规将明确采伐企业与政府所不同的作用和责任。

国际社会，特别是欧洲和中国的作用：联合国安理会及几个成员国认为在贸易制裁解除后，无论是在2006年6月还是以后，国际社会特别是木材消费国政府和购买方应在利比里亚国内林业的改革方面发挥重要的支持作用。仅有供应方的改革是不够的。利比里亚政府要求所有木材购买方只购买通过官方监管链体系检验的木材，因为这将是保证木材经营者以透明的方式向相应的机构交纳税款，以及使非法木材产品与合法木材产品无法混在一起的唯一措施。

对于利比里亚政府和联合国的要求，欧盟委员会已予以响应，并可能考虑将利比里亚纳入欧盟森林执法、施政和贸易 (FLEGT) 计划中，以为利比里亚提供技术援助和合作贸易伙伴的信息。美国和世界银行已经启动大规模的援助项目，并正在得到一些组织如世界自然保护联盟 (IUCN) 和保护国际 (Conservation International)¹¹ 的支持。一些国家如英国，可能将利比里亚监管链体系作为合法性和可持续性的有力证明，给予可纳入其公共采购政策的资格。

中国曾经是、将来仍可能是利比里亚木材的主要购买方。中国也应当考虑类似的采购和贸易监管计划；开展培训项目，向进口商、零售商和消费者宣传有关林产品贸易对社会、环境和经济的影响；通过管理来保证潜在的中国投资者在投资利比里亚林业领域时，遵守所在国家的法律。

注释:

1. S/RES/1478 (2003年5月6日)，联合国安理会第1478号决议，第17段
2. 最常用的“冲突木材”的定义是由环球观察 (Global Witness) 提出的，即“在某一监管链上由反政府军队或政府军等武装组织以及卷入武装冲突的居民管理机构 (或其办事机构) 交易的木材，其用途或是延续冲突或是利用冲突获取个人利益。”
3. Blundell AG. 2005. 冲突木材和利比里亚战争. 欧洲热带林业研究网简报第43-44期32-35页
4. 森林特许权审查委员会2004
5. 查尔斯·泰勒被塞拉利昂的特别法庭起诉犯有反人类罪，现正候审。
6. 《独立报》，2006年5月19日。
7. 2000-2003年利比里亚出口到中国木材的99.5%是原木。
8. 根据安理会有关利比里亚的第1478号决议 (2003) 第25段而设立的专家小组的报告。
9. 根据安理会有关利比里亚的第1607号决议 (2005) 第14段(e)而设立的专家小组的报告。
10. 这些条件包括：(a)整个利比里亚包括森林地区达到了安全状态；(b)来自于森林的收入不能作为冲突的资金来源，以及(c)森林经营要保证合法利用——基本的森林管理改革要保证透明、公平的利益分配以及森林的可持续经营。
11. 利比里亚林业倡议，www.fao.org/forestry/site/lfi

This Information Bulletin was written by Kerstin Canby of Forest Trends. The China – East Asia Information Bulletin is produced by Forest Trends as part of a joint program with the Rights and Resources Group entitled “China and East Asia: Transforming Policy and Trade for Forests and Livelihoods. The series is edited by Kerstin Canby (kcanby@forest-trends.org); all issues can be found at www.forest-trends.org