

# 巴布亚新几内亚 2023 年木材合法性风险 评估

## 目录

1. 木材出口概况
2. 巴布亚新几内亚的腐败
3. 林业部门的腐败问题
4. 违反国家法律颁发的许可证
  - 林权购买
  - 森林砍伐管理机构
  - 森林管理协议
5. 滥用传统土地权利
6. 不可持续的收获
7. 结论





图片：瓦尼莫地区的森林破坏

## 摘要

巴布亚新几内亚是世界上最大的热带圆木出口国，也出口大量锯材、胶合板和单板。

大部分木材很有可能是非法采伐的。尽管大多数木材采伐作业都已获得巴布亚新几内亚森林管理局的许可，但情况依然如此。

记录在案的证据表明，许可证的发放经常违反国家法律法规，也未征得社区森林所有者的知情同意。

此外，有大量文件证明，木材采伐作业经常违反国家环境法律法规，而且大多数采伐作业都没有按照可持续森林管理原则进行管理。

下文将对这些合法性风险逐一进行详细分析，并简要概述木材出口水平以及巴布亚新几内亚的总体腐败程度和林业部门的管理水平。

## 1. 木材出口概况

巴布亚新几内亚（PNG）的木材采伐主要集中在天然林区，很少有人工林生产。

巴布亚新几内亚出口的大部分木材是热带圆木。2022 年，巴布亚新几内亚的原木出口量略高于 300 万立方米，继续保持世界最大原木出口国的地位。

巴布亚新几内亚的原木出口到八个国家，其中 80% 出口到中国，10% 出口到越南，2.7% 出口到马来西亚，2.7% 出口到韩国，2.5% 出口到印度，1.8% 出口到台湾，0.6% 出口到日本，0.2% 出口到菲律宾。<sup>1</sup>

巴布亚新几内亚的原木在中国被用于生产一系列木制品，如地板、胶合板和家具，其中一些出口到美国、欧盟、日本和其他国家。<sup>2</sup>

巴布亚新几内亚的木材加工设施数量有限。这些设施为出口和国内市场生产锯材、胶合板、单板和其他木材产品。

2019 年是有数据可查的最近一年，巴布亚新几内亚出口了 22 万立方米锯木、6.4 万立方米胶合板、6.3 万立方米单板、7000 吨木炭和 288 吨纸张。<sup>3</sup>

巴布亚新几内亚的锯材、胶合板、单板和其他木材产品的目的地没有详细记录，但进口国包括中国、印度、日本、韩国以及东南亚和澳大利亚的其他国家。

## 2. 巴布亚新几内亚的腐败

在对巴布亚新几内亚非法采伐木材的风险进行评估时，必须考虑到该国的整体腐败程度。

已故总理梅凯尔-莫拉塔爵士（Sir Mekere Morata）曾评价巴布亚新几内亚的腐败是 "系统性和有组织的"，很少有评论家会对此提出异议。

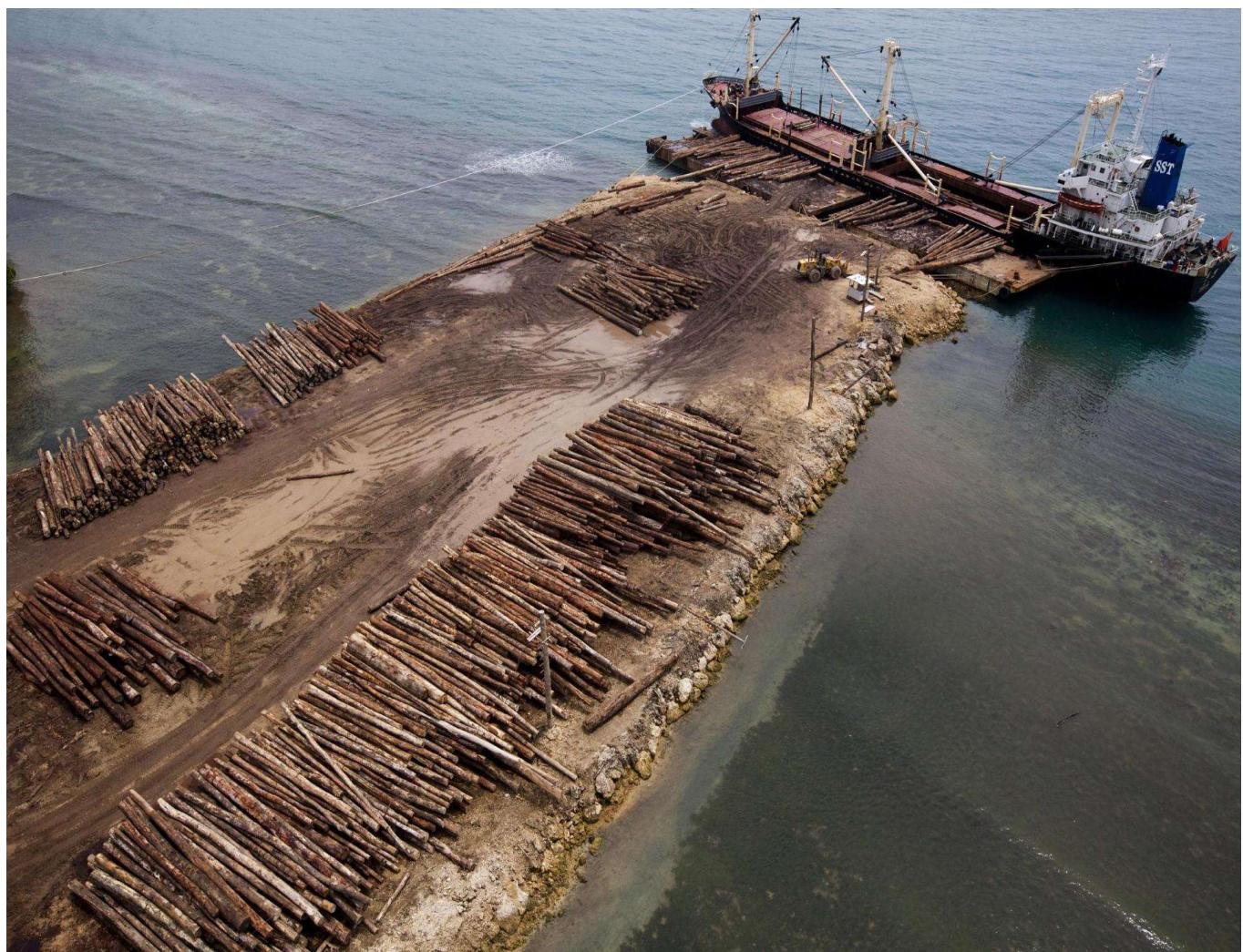
据透明国际巴布亚新几内亚办事处称，"小规模和高层次的腐败都很普遍，估计给政府造成了数十亿美元的收入损失。<sup>4</sup>

在世界银行对 "全球治理指标" 的荟萃分析中，巴布亚新几内亚在 "法治"、"腐败控制" 和 "监管质量" 三个类别中均排名全球倒数四分之一。<sup>5</sup>

在透明国际每年发布的全球清廉指数中，巴布亚新几内亚在 180 个国家中排名第 130 位。<sup>6</sup> 如下图所示，在透明国际指数中，巴布亚新几内亚一直是该地区最腐败的国家。

2022 年，巴布亚新几内亚的消费价格指数为 30，低于其美拉尼西亚兄弟所罗门群岛（42）、

瓦努阿图（48）和斐济（43），远低于其最大的援助国澳大利亚（75），也低于其东南亚邻国印度尼西亚（34）、马来西亚（47）和菲律宾（33）。



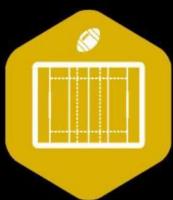
## HOW FOREST CLEARING AUTHORITIES ARE BEING USED TO STEAL OUR FORESTS



Forest Clearing Authorities (FCAs) are supposed to enable clearing of small, discrete areas of land for agriculture or other land uses. Instead, they are being used as a cover to allow foreign companies to steal PNG's forests through large-scale logging operations.



FCAs are responsible for **1/3 of PNG's total log exports.**



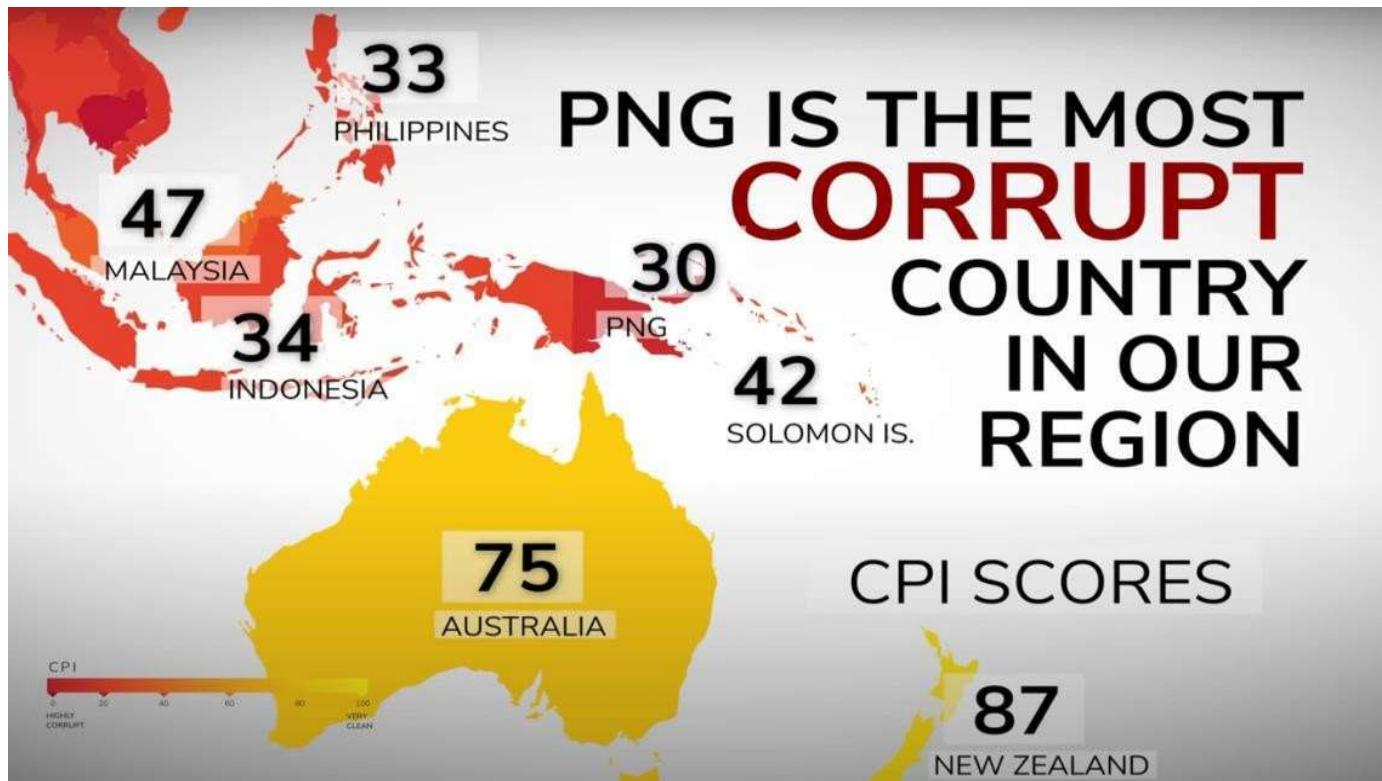
An average FCA is 58,595ha - the size of **7,324 rugby fields.**



Just over 1 million m<sup>3</sup> of logs were exported from FCAs in 2022. This is enough to fill more than **27,000 shipping containers.**



Over 1.25 million hectares of land is covered by 24 active FCAs operations - **52 times the size of the NCD** (National Capital District).



图片：腐败的代价 2022 年 Act Now!

### 3. 林业部门的腐败问题

几十年来，官方报告一直强调巴布亚新几内亚腐败严重，在林业部门尤为明显。

1989 年，皇家调查委员会曾对一些伐木公司进行了著名的描述，称其经营方式就像 19 世纪的强盗大亨，他们横行乡里，贿赂官员，攫取他们想要的任何森林资源。

"可以公平地说，其中一些公司现在正以强盗大亨的自信在农村游荡；贿赂政客和领导人，制造社会不和谐，无视法律，以获取、采伐和出口该省最后剩余的珍贵木材....."<sup>7</sup>

委员会的报告促使林业部门进行了大刀阔斧的改革，包括在 1991 年颁布了新的《林业法》。

该法设立了一个自治的林业管理局，并对森林开发特许权的分配实施了更严格的控制。

然而，几乎没有证据表明立法和行政改革对伐木业的行为产生了任何影响。

事实上，2003 年，一个由政府任命的审查小组花了三年时间对新森林特许权的开发和现有伐木项目的延期进行了调查，并向总理办公室递交了一份机密报告，报告的结论是，自 1989 年调查委员会成立以来，情况实际上变得更糟了。

在 20 世纪 80 年代末的报告中，巴内特法官提到了 "强盗大亨" 一词森林工业在农村肆意横行。

审查小组的结论是.....强盗大亨们现在一如既往地活跃。他们不仅可以肆意妄为，而且事实上还受到了一些人的鼓励.....而这些人的应有职责就是对他们进行控制.....只有调查委员会才有希望揭开整个事件的真相，揭开欺骗之网”。<sup>8</sup>

巴布亚新几内亚透明国际 2011 年发布的《森林治理完整性基线报告》也得出结论，情况非但没有好转，反而更糟了：

"尽管巴布亚新几内亚制定了 1991 年《森林法》，但它似乎在很大程度上忽视了巴尼特调查组的警告，导致森林资源管理严重恶化，非法采伐和腐败现象日益严重"。<sup>9</sup>

报告强调，在整个森林管理过程中存在 "高风险 "的腐败现象，包括在修订林业法律过程中的不当影响和国家俘获；在从传统土地所有者处获得森林管理权和颁发伐木许可证过程中的贿赂和串通；对伐木作业及其环境影响缺乏监督；为逃税而低估和少报原木出口价值；因不遵守环境法而破坏和污染食物和水源；以及不公平分配土地所有者应得的特许权使用费。

这些结论得到了国际政策研究所查塔姆研究所的认可。其 2014 年  
*巴布亚新几内亚的非法伐木* 报告得出结论：

"非法行为非常普遍，现有的大量信息（包括政府委托的独立审查以及查塔姆研究所调查的私营部门专家的观点）表明，巴布亚新几内亚的大部分木材生产在某种程度上都是非法的。

"记录在案的违法类型包括：违反规定（特别是与土著土地所有者协商的规定）发放或延长许可证；特许权获得者广泛违反采伐规定；以及最近滥用许可证为商业性农业种植园砍伐森林"。<sup>10</sup>

2020 年，查塔姆研究所根据新的实证研究发布了一份最新报告，认为巴布亚新几内亚自上次评估以来，"在解决非法伐木问题上进展甚微"，"监管机制薄弱，森林资源分配仍然缺乏透明度，腐败现象普遍存在"。<sup>11</sup>

奥克兰研究所智库于2016年和2018年发布了关于巴新伐木公司的详细报告，报告显示巴新的伐木公司存在非法伐木、逃税和财务虚报等行为，使巴新损失了数亿基那的收入。<sup>12</sup>

自然优先 "组织 2017 年对巴布亚新几内亚木材采购的合法性风险评估在其评估的每个类别中都发现了多种风险。例如，这包括未能获得传统土地所有者的自由、事先和知情同意，在发放许可证和执照时存在贿赂行为，未能监督采伐规则的合规性，通过开具虚假贸易发票逃税，违反劳动法规（包括使用非法移民工人和强迫劳动），以及未能遵守《濒危野生动植物种国际贸易公约》的实施法规。<sup>13</sup>

Legal Category	Sub-Category	Risk Conclusion	
		Natural forest and privately owned plantations	State owned plantations
Legal rights to harvest	1.1 Land tenure and management rights	Specified	Specified
	1.2 Concession licenses	Specified	Specified
	1.3 Management and harvesting planning	Specified	Specified
	1.4 Harvesting permits	Specified	Specified
Taxes and fees	1.5 Payment of royalties and harvesting fees	Specified	Specified
	1.6 Value added taxes and other sales taxes	Specified	Specified
	1.7	Specified	Low
Timber harvesting activities	1.8 Timber harvesting regulations	Specified	Specified
	1.9 Protected sites and species	Specified	Specified
	1.10 Environmental requirements	Specified	Specified
	1.11 Health and safety	Specified	Specified
	1.12 Legal employment	Specified	Specified
Third parties' rights	1.13 Customary rights	Specified	Specified
	1.14 Free prior and informed consent	Specified	Specified
	1.15 Indigenous/traditional peoples rights	Specified	Specified
Trade and transport	1.16 Classification of species, quantities, qualities	Specified	Specified
	1.17 Trade and transport	N/A	N/A
	1.18 Offshore trading and transfer pricing	Specified	Specified
	1.19 Custom regulations	Specified	Specified
	1.20 CITES	Specified	Specified
	1.21 Legislation requiring due diligence/due care procedures	N/A	N/A

图片：巴布亚新几内亚的“大自然的偏爱”风险评估在所有 19 个相关子类别中都发现了特定的合法性风险。

巴布亚新几内亚的总体风险得分是令人沮丧的 3 分（满分 100 分），使其成为世界上木材采购风险最高的国家之一。<sup>14</sup>

2019 年，森林管理委员会 (FSC) 对从巴布亚新几内亚采购木材的相关风险进行了评估。<sup>15</sup>在 31 个类别中，有 27 个类别记录了特定风险。<sup>16</sup>

巴布亚新几内亚中央银行和国内税收委员会 (IRC) 认可了这些对巴布亚新几内亚林业部门的腐败、合法性和管理不善程度进行的国际评估。

在 2017 年发布的反洗钱风险评估中，巴布亚新几内亚银行将伐木业确定为“高风险”，因为“巴新林业部门大规模腐败和非法伐木的强烈迹象众所周知、有据可查且广为接受”。<sup>17</sup>

2021 年，美国国税局宣布打击伐木业，指责伐木业是“最不遵守税法的行业之一”，存在“恶劣的“转让定价、”根深蒂固的“逃税和“欺骗行为””。<sup>18</sup>

2023 年 6 月，IRC 宣布已经完成了对伐木公司税务合规性的二十项审计中的第一项，一家未具名但“著名”的伐木公司因基于转让定价的非法逃税而被起诉 1.4 亿克瓦查。<sup>19</sup>

2018 年，全球见证组织发布了一份题为 "重大责任 "的报告，图文并茂地说明了巴布亚新几内亚的许多伐木作业似乎都在违法。<sup>20</sup>该报告利用卫星图像分析，详细描述了主要伐木作业中数百起明显违反《森林法》的行为--所有这些作业都持有政府许可证，并且都出口木材。

2021 年 9 月，《森林趋势》发布了一份木材合法性风险评估报告，将巴布亚新几内亚列为非法木材风险最高的国家<sup>21</sup>，在 211 个国家中排名第 182<sup>nd</sup>。<sup>22</sup>

根据与木材生产相关的 21 个法律领域和国家治理评分对风险进行了评估。评估指出，"据报道与林业部门高度相关的治理和腐败问题十分严峻。多项官方调查和独立研究都记录了普遍存在的腐败和执法不力现象"。

"所有热带硬木出口都应被视为高风险，其依据是整体巴布亚新几内亚的合法性风险"。<sup>23</sup>

#### 4. 违反国家法律发放许可证

2022 年，巴布亚新几内亚报告的原木出口来自 82 个伐木特许区。<sup>24</sup>

所有 82 个特许伐木区都根据巴布亚新几内亚森林管理局颁发的许可证经营。在这 82 个特许伐木区中，有 66 个（占 80%）根据以下三种不同类型的伐木安排之一获得许可证的：木材权购买协议、森林清理授权或森林管理协议。这 66 个特许伐木区生产的原木占出口总量的 90%。

对于上述每种伐木作业的合法性，都存在着严重的、有据可查的担忧。

#### 木材权购买

2022 年关键数字		
占出口总额的百分比	特许权数量	输出日志量
38%	32	1,170,532 m <sup>3</sup>

木材权购买协议是由当地森林社区签署的合同，赋予国家对其森林的管理权。其中许多协议是在 1975 年巴布亚新几内亚独立之前签署的，当时传统土地权被写入了《宪法》。

1991 年的《森林法》废除了 TRP 协议的概念，取而代之的是《森林管理协议》，这是一种新的安排，对可持续性有严格的要求，并保护当地社区。

《林业法》要求重新谈判旧的 TRP 协议（其中许多协议的有效期为 40 年或更长），并以新的 FMA 取代。但这种情况并没有发生，不仅 TRP

有些协议在到期后被延期，但却没有试图纳入新的可持续发展条款或征得当代当地人的同意。在最明目张胆的情况下，有些协议已经过期，却被延长了期限 - 法院认为是非法的。<sup>25</sup>

全球见证组织公布的证据表明，巴新森林管理局不仅违反《森林法》和普通法延长了多年前就已到期的协议，还向至少一家伐木公司收取了每次延期相当于 75,000 美元的费用。<sup>26</sup> 没有任何法律规定可以收取这种费用。

2022 年，即《1991 年森林法》实施三十多年后，根据旧的 TRP 协议出口的原木量仍几乎是根据新的 FMA 协议出口量的两倍，而新的 FMA 协议本身仅占出口总量的五分之一。<sup>27</sup> 此外，据报告，2019-21 年间，从 TRP 地区出口的原木中有 63% 是根据已经到期的协议采伐的。<sup>28</sup>

2018 年，全球见证组织发布了一份关于四个最大 TRP 地区（瓦沃伊瓜维、图拉马、马卡帕和丹福）伐木情况的分析报告。全球见证组织报告称，所有四个特许经营区都存在多起违反《森林法》的行为。<sup>29</sup>

"我们检查的四家木材权购买公司 (TRP) 的所有经营者似乎都屡次违法。我们检查的这四家 TRP 是目前此类木材出口中规模最大的，占 2017 年巴新原木出口总量的 16%"。

例如，在瓦沃伊-瓜维 TRP 地区，记录到的违规行为包括：41 条道路的清理宽度超过了允许的边缘；100 多次在溪流和湿地周围的缓冲区内伐木或筑路，以及在沼泽地内伐木、

在全球见证组织考察的 TRP 地区中，有三个地区在 2022 年仍在出口原木。来自这三个特许区的 183,912 立方米原木占当年巴布亚新几内亚原木出口总量的 6%。

2021 年 7 月，担任国家法院法官的副首席大法官发布命令，要求 "立即禁止" 在 "木材权购买" 地区进行任何伐木活动，直到林业局和其他一些政府机构向法院提交一系列关于该国所有伐木活动对环境影响的详细报告。<sup>30</sup> 据 2023 年 2 月的报道，虽然林业局没有遵守法院命令的规定在木材权购买区的伐木活动仍在继续，但法院没有采取任何执法行动。<sup>31</sup>

## 当局

2022 年关键数字		
占出口总额的百分比	特许权数量	输出日志量
33%	24	949,603 m3

森林开垦许可证是一种伐木许可证，允许开垦不连续的森林区域，以便将土地用于农业或其他土地用途开发或道路建设。

有证据表明，巴布亚新几内亚经常滥用森林清理授权，允许在大片森林中进行大规模伐木作业。这违反了《森林法》和旨在确保可持续管理的规则。

"用于农业发展的森林清理许可证往往被用作获取木材的借口，在过去十年中已成为巴新出口原木的主要来源。这些许可证往往是非法发放的，没有透明度或正当程序，特别是违反了有关传统土地权利的法律"。<sup>32</sup>

巴布亚新几内亚森林管理局自己的官员也认可了这些关切。在 2017 年的一次规划务虚会上，巴布亚新几内亚森林管理局的工作人员将管理森林清理局和农业清理确定为一个关键的优先领域。<sup>33</sup>与会者指出，"由于开发商绕过了流程中的一些环节，以及政治压力促使开发项目继续进行，现有程序没有得到充分执行。"研讨会就未来的森林砍伐授权管理提出了一系列重要建议，包括 "一次只开发 500 公顷的区块" 以及取消 "不合规" 的森林砍伐授权。

巴布亚新几内亚森林管理局组织的 2019 年全国林业峰会也确定了森林开垦局的共同关切问题，包括 "未经同意获得土地"、"盗窃森林资源"、"利益分享不足甚至为零"、"不遵守法律和政策" 以及 "缺乏监督和执法"。<sup>34</sup>

全球见证组织于 2018 年发布的报告《重大责任》描述了在发放森林开垦许可证过程中系统性侵犯土地权利的情况，并详细介绍了实地调查的证据，这些证据表明森林开垦许可证并非用于将森林转化为农业项目，而是用于大面积伐木作业。全球见证组织称，收集到的证据 "强烈表明这些许可证是通过欺诈手段获得的"。全球见证组织还记录了'令人担忧的迹象，即在最近签发《森林和林业许可证》时违反了正当程序'。

2022 年 12 月，国家林业局对滥用森林砍伐授权的担忧做出回应，暂停发放新的森林砍伐授权许可证 12 个月，并下令对现有的森林砍伐授权业务进行 "审计"。<sup>35</sup>

这一暂停并没有影响到现有的和正在进行中的林业合作行动，巴新森林管理局也没有回应通过公开透明的程序对这些行动进行审计的呼吁。

《森林法》明确规定，"为了确保土地农业的实际开展，任何森林清理局都应规定，任何森林清理行动都应分四个阶段授权"。每个阶段'约占待清理总面积的四分之一'，并'应细分为最多 500 公顷的清理区块'。<sup>36</sup>

该法还规定，只有在 "与发展计划和实施时间表有关的所有条件都得到满足" 的情况下，才 "可以批准 "第二阶段或任何后续阶段的采伐。<sup>37</sup>

如果被授予森林砍伐权的计划土地使用没有按照开发计划或实施时间表进行"，或违反了森林砍伐权的任何条件，则可暂停森林砍伐权。<sup>38</sup>

有证据表明，这些要求经常被违反。

例如，自 2015 年以来，东塞皮克省瓦米 FCA 特许区的伐木工作一直在进行。八年间，共出口了 41 万立方米原木。<sup>39</sup>然而，2023 年 4 月进行的卫星分析似乎显示，虽然选择性伐木的范围很广，但只有 240 公顷的森林被清理出来，用于可能的农业种植。<sup>40</sup>

Wewak-Turubu FCA 特许权提供了另一个例子，说明这种特许权似乎明显违反了法律规定。自 2010 年以来，Wewak-Turubu 的伐木活动一直在进行。在 13 年的时间里，总共出口了 110 万立方米的原木。然而，2023 年进行的卫星分析似乎显示，虽然选择性采伐的范围很广，但几乎没有为可能的农业种植而清除任何森林。<sup>42</sup>

尽管在威瓦克-图鲁布（Wewak-Turubu）森林特许经营区的范围内广泛种植了油棕榈树，但这些种植几乎都是在草原地区进行的，无需清理森林。这种在林区外的种植使得一家独立分析公司得出结论，该地区生产的棕榈油可以作为 "无毁林" 产品在市场上销售。<sup>43</sup>

对特许区面积分析进一步证实，FCA 许可证经常被滥用，为大规模选择性伐木作业提供便利。

尽管森林砍伐管理机构只能用于授权砍伐正在转为农业或其他土地开发用途的林区的树木，但 2022 年原木出口森林砍伐管理机构特许权的平均面积几乎达到 62000 公顷。<sup>44</sup>

新不列颠棕榈油有限公司（NBPOL）是太平洋地区最大的油棕榈生产商，也是巴布亚新几内亚最大的私营部门雇主，在巴布亚新几内亚的五个不同省份和所罗门群岛经营油棕榈种植园。NBPOL 在六个省的油棕种植园总面积达 90,000 公顷。<sup>45</sup>

西新不列颠省被誉为巴布亚新几内亚的油棕榈之都。这里拥有全国最大、历史最悠久的油棕榈树庄园，也是新不列颠棕榈油有限公司的总部所在地。西新不列颠省的油棕园总面积仅为 38,000 公顷。<sup>46</sup>

很明显，伐木公司很有可能违反《森林法》的规定，利用《森林和林业管理法》的许可证，而不是为农业种植开垦不相连的林地，而是进行传统的选择性伐木作业。巴布亚新几内亚森林管理局似乎认可这种滥用行为。

## 森林管理 协议

2022 年关键数字		
占出口总额的百分比	特许权数量	输出日志量
21%	10	659,756 m3

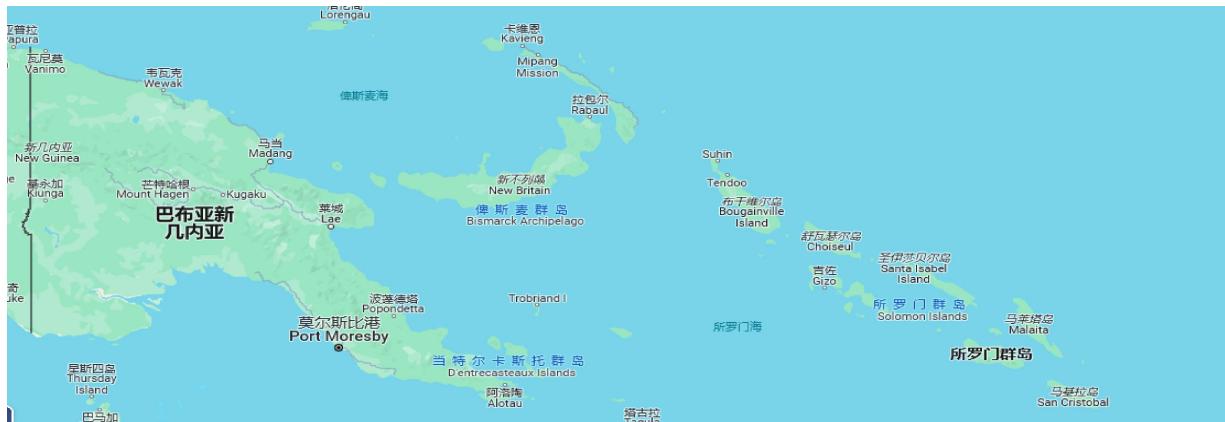
1991 年《林业法》引入了森林管理协议的概念，作为旨在纠正巴尼特调查委员会揭露的弊端的全面改革的一部分。

森林管理协议是传统土地所有者与巴布亚新几内亚森林管理局（PNGFA）之间就大面积森林和精选木材的可持续管理签订的合同。



采伐。根据合同，巴新林业局获得森林的长期管理权。然后，巴新林业局就可以选择一家伐木公司进行木材的可持续采伐，并向其发放木材许可证。

根据妥善管理的《森林管理协议》，伐木公司将选择、砍伐并移除单棵树木，使周围的森林保持完整，继续生长。



尽管 1991 年引入森林管理区的初衷是取代早期的木材权购买协议和地方林区，从而将所有大规模森林管理置于可持续的基础之上，并保护传统土地所有者的权利，但大约三十年后，只有 21% 的原木出口来自森林管理区。<sup>47</sup>

即使在根据森林砍伐管理协议进行木材采伐的情况下，也有大量证据表明采伐可能是非法的。

2018 年，全球见证组织公布了一份对当时运营的四个最大的森林砍伐管理区伐木情况的详细评估，<sup>48</sup>，发现了系统性的非法行为。<sup>49</sup>

"我们审查的四份森林管理协议 (FMA) 的所有经营者似乎都屡次违法"。

已查明的违法行为包括：道路清理宽度超过法定最大值、在水道周围的缓冲区伐木、在地势较高的地区伐木、在石灰岩岩溶上伐木以及伐木量超过年度允许砍伐量。

所考察的四个联邦林区占 2017 年联邦林区出口总量的 95%，占巴布亚新几内亚原木出口总量的 16%。2022 年，这四个特许经营区中的三个仍在运营，占特许经营区出口总量的 53%。

2000-05 年间，巴新政府委托对伐木业管理和实践的不同方面进行了五次独立审查。

第一次审查包括对当时拟议的罗托克湾森林管理区特许权的调查。2000 年 12 月公布的审查报告发现了 "非常严重的不遵守法律的问题，包括虚假文件、虚假申报、林业官员对林业委员会的误导性陈述以及无视土地所有者的关切"。审查还发现对土地所有者的动员不足，社区一级的意识非常薄弱"。<sup>50</sup>

四年多后，同一财务管理局项目成为合规性审计的对象，审计发现，先前审查中建议采取的补救措施均未落实。审查建议不要执行项目协议，但项目还是继续进行。<sup>51</sup>2007 年，该项目出口了第一批原木。<sup>52</sup>

2000 年的审查还调查了拟议的 Amanab 1-4 和 Amanab 5-6 FMA 项目。审查发现，这两个项目均未列入《国家森林计划》，这是《森林法》的强制性要求。审查还发现，阿马纳布 1-4 项目区 75% 的林区被列为 "脆弱" 林区，但只有采伐这些林区，伐木才具有商业价值，这违反了伐木行为准则。虽然项目进展顺利，而且已经从土地所有者那里获得了木材权，但法律规定与土地所有者的协商并未进行，纳入的土地团体也存在缺陷，"不能令人满意"。没有按照《林业法》的要求对土地所有者团体进行独立核查，也没有征得他们对伐木的同意。<sup>53</sup>

三年半后，一项后续审查发现，尽管项目开发过程中存在的严重缺陷尚未得到纠正，但还是颁发了木材许可证。审查结果表明木材许可证无效，建议取消环境许可证。然而，伐木仍被允许继续进行。<sup>54</sup>

## 5. 滥用传统土地权

除了上文详述的对巴布亚新几内亚森林管理局颁发的各类许可证合法性的具体关切外，伐木还可能对农村社区的合法权利和生计构成严重威胁。这些社区严重依赖自然资源来满足食物、淡水和建筑材料等基本需求。

巴布亚新几内亚约 85% 的人口生活在农村社区，这些社区集体拥有约占土地总面积的 95%。<sup>55</sup>

尽管《宪法》承认传统土地权，而且包括 1991 年《森林法》在内的所有法律都保护传统土地权，但有大量有据可查的证据表明，这些权利经常遭到侵犯，而且巴布亚新几内亚森林管理局可能未能确保社区森林所有者对在其土地上进行伐木作业的自由、事先和知情同意。

在过去的 50 年中，有许多官方调查揭示了在分配伐木和农业许可证和租约时，传统土地权利似乎是如何被忽视的。

政府在 2001 年和 2004 年进行的审查发现，传统土地所有者一般都不会在知情的情况下同意在其土地上进行伐木作业。<sup>56</sup>此后进行的研究也发现，在未获得土地所有者知情同意的情况下进行伐木作业的情况屡屡发生。特别是，2013 年政府委托进行的一项审查发现，在其审查的涉及 500 多万公顷土地的特别农业和商业租约中，有 90% 没有得到土地所有者的真正同意。<sup>57</sup>

土地所有者获取信息、了解自身权利或参与官方决策过程的机会极其有限，那些表达反对意见的人经常面临警察和其他为伐木公司工作的人员的恐吓，有时甚至是暴力。<sup>58</sup>支付给社区的有限经济收益分配不公，最贫穷和处境最不利的人很少能够得到。

## 6. 不可持续的采伐

保护和可持续利用自然资源是巴布亚新几内亚《宪法》规定的一项国家目标，也是巴布亚新几内亚森林管理局根据 1991 年《森林法》承担的一项重要职责。然而，据报道，1972 年至 2014 年间，巴新丧失了 900 万公顷森林，其中不可持续的伐木是导致森林丧失的主要原因之一。<sup>59</sup>

如前所述，2022 年巴新原木出口总量的三分之二以上来自未按照 1991 年《森林法》的可持续性要求进行管理的伐木作业

事实上，出口总量的 31% 来自于允许完全清除森林用于农业种植或其他土地替代用途的特许权。另有 38% 的出口来自根据《林业法》颁布之前的《木材权购买协议》颁发的特许权，据全球见证组织称，巴布亚新几内亚林业局已证实，它并不执行 35 年的砍伐周期。<sup>60</sup>

有证据表明，环境法规和《采伐行为准则》的执行力度很小，甚至根本没有执行，这使得在发放和管理采伐特许权许可证时未能贯彻可持续森林原则的问题更加严重。

在全球见证组织 2018 年的研究中，对八个最大的原木出口木材特许经营区进行了调查，发现了数百起违反环境法规和伐木守则的行为。<sup>61</sup>

国际热带木材组织早前于 2007 年进行的诊断性考察发现，现有的省级和国家级林业计划是基于 "猜测"，而不是健全的森林资源清查，而且 "巴布亚新几内亚目前没有实行传统意义上的可持续森林管理"。<sup>62</sup>

海外发展研究所 2007 年发表的一份分析报告进一步证实了这一结论：

"指导可持续性所需的战略规划工具几乎没有发展"。<sup>63</sup>

同时，2006 年的一份《森林趋势》报告发现，旨在防止过度采伐的采伐法规执行和落实不力。<sup>64</sup>

2000-2005 年政府对伐木业的审查还发现，"许多违反伐木标准的行为没有得到报告，也没有采取任何行动"，并揭示出现场官员已经失去信心，不相信他们实施制裁的努力会得到高级管理人员的支持，因为他们 "听从政治领导人的指示"。<sup>65</sup>

审查还发现，保护部 "在林业部门效率低下"，其进行有效监督和控制的能力受到了 "致命的破坏"。伐木公司'普遍蔑视'环境和保护价值。

## 7. 结论

巴布亚新几内亚采伐的大部分木材极有可能是非法获得的。尽管大多数木材采伐作业都已获得巴布亚新几内亚森林管理局的许可，但情况依然如此。

上述文件证据表明，高风险许可证的发放经常违反国家法律法规，也未征得社区森林所有者的知情同意。

此外，有大量文件证明，木材采伐作业经常违反国家环境法律法规，而且大多数采伐作业没有按照可持续森林管理原则进行管理。

## 参考文献

- <sup>1</sup> 《2022 年 12 月、2023 年 3 月原木出口监测月报》，SGS。
- <sup>2</sup> 木材合法性风险仪表板：巴布亚新几内亚，2021 年，《森林趋势》。
- <sup>3</sup> "FAOSTAT"，引自《森林趋势》，2021 年。
- <sup>4</sup> 巴布亚新几内亚透明国际支持成立廉政公署以打击腐败并帮助解决预算问题。
- <sup>5</sup> <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>。
- <sup>6</sup> 清廉指数，见 <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>
- <sup>7</sup> 木材工业各方面问题调查委员会，第 4 号临时报告，第 1 卷，第 85 页。
- <sup>8</sup> 《林业和自然保护审查小组关于机密事项的报告》，2003 年 2 月，第 1 页。
- <sup>9</sup> 《巴布亚新几内亚森林治理完整性基线报告》，2011 年，透明国际巴布亚新几内亚分部，第 7 页。
- <sup>10</sup> 《巴布亚新几内亚的非法伐木》，2014 年，查塔姆研究所，第 2 页。
- <sup>11</sup> 《2020 年巴布亚新几内亚森林政策评估》，查塔姆研究所。
- <sup>12</sup> 《木材大劫案》，2016 年；《木材大劫案续编》，2018 年，奥克兰研究所。
- <sup>13</sup> 《木材合法性风险评估-巴布亚新几内亚》，2017 年，Preferred by Nature。
- <sup>14</sup> 大自然优选 "全球木材采购评估 - <https://preferredbynature.org/sourcinghub/timber>
- <sup>15</sup> 巴布亚新几内亚 FSC 国家风险集中评估（2019 年），可查阅 <https://connect.fsc.org/document-centre/documents/resource/357>
- <sup>16</sup> 汇总表见 <https://connect.fsc.org/chain-custody-certification/fsc-risk-assessment-> 平台
- <sup>17</sup> 《洗钱和资助恐怖主义国家风险评估》，2017 年，巴布亚新几内亚银行。
- <sup>18</sup> <https://actnowpng.org/blog/blog-entry-irc-adds-more-financial-crimes-logging-companies%E2%80%99-charge-sheet>
- <sup>19</sup> 主要伐木运营商因逃税被起诉 1.4 亿克朗，2023 年，IRC。7 月 10 日访问 <https://irc.gov.pg/news/media-releases/major-logging-operator-charged-k140m-for-tax-evasion>
- 
- <sup>20</sup> 全球见证组织，2018 年
- <sup>21</sup> 《巴布亚新几内亚木材合法性风险仪表板》，2022 年，《森林趋势》。
- <sup>22</sup> <https://www.forest-trends.org/idat/>。访问日期：2023 年 9 月 15 日。
- <sup>23</sup> 同上，第 2 页。
- <sup>24</sup> SGS，2022 年。
- <sup>25</sup> 例如，见 Jack Apai 诉森林部长等人 [2018]。
- <sup>26</sup> A Major Liability，2018，《全球见证》。
- <sup>27</sup> SGS，2022 年。
- <sup>28</sup> 巴布亚新几内亚的森林重回聚光灯下，Filer，2022 年，第 57 页 - [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4249469](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4249469)
- <sup>29</sup> 同上。
- <sup>30</sup> 法院命令副本见 <https://actnowpng.org/sites/default/files/Robin%20Kami%20v%20Aset%20Meriah%20PNG%20Limited%20OS9.%20of%2020.pdf>
- <sup>31</sup> <https://actnowpng.org/blog/blog-entry-multiple-logging-projects-appear-be-defying-court-ban>
- <sup>32</sup> 《森林趋势》，2021 年，第 6 页。
- <sup>33</sup> 《巴布亚新几内亚森林管理局务虚会总结报告》，2018 年，巴布亚新几内亚政府/巴布亚

新几内亚森林管理局。

<sup>34</sup> 巴布亚新几内亚森林管理局《2019 年巴布亚新几内亚森林峰会报告》，2020 年。

<sup>35</sup> 巴新森林管理局在 2023 年 3 月 3 日的《国家报》上发布的公告。

<sup>36</sup> 经修订的[1991]《森林法》第 90B 节。

<sup>37</sup> 同上。

<sup>38</sup> 同上。

<sup>39</sup> 巴新森林门户网站 - <https://pngiforests.org/licence/wammy>

<sup>40</sup> 《十年不种庄稼：瓦米农村发展项目》，2023 年，ACT NOW 和 Jubilee Australia。

<sup>41</sup> 巴新森林门户网站 - <https://pngiforests.org/licence/wewak-turubu>



图片：波密欧当地居民抗议对森林的掠夺 摄影：Paul Hilton/绿色和平组织

---

<sup>42</sup> 《2023年巴布亚新几内亚油棕榈扩张的最新情况》，Inovasidigital。另见《染色贸易》，2017年，全球见证组织。

<sup>43</sup> 同上。

<sup>44</sup> 根据来自 [www.pngiforests.org](http://www.pngiforests.org) 的数据计算得出。

<sup>45</sup> NBPOL，<https://www.nbpoly.com.pg/operations.html>。访问日期：2023年6月10日。

<sup>46</sup> 同上。

<sup>47</sup> SGS，2022年。

<sup>48</sup> 罗托克湾、阿马纳布1-4、5-6号和中拉姆1号。

<sup>49</sup> 全球见证组织，2018年

<sup>50</sup> 巴布亚新几内亚的伐木、合法性和生计：大型伐木业官方评估综述，第2卷，2006年，《森林趋势》。第10页。

<sup>51</sup> 同上，第10页。

<sup>52</sup> 巴新森林门户网站 - <https://pngiforests.org/licence/rottock-bay-consolidated>

<sup>53</sup> 《森林趋势》，2006年第2卷，第24页。

<sup>54</sup> 巴布亚新几内亚森林门户网站 - <https://pngiforests.org/licence/amanab-blocks-1-4>

<sup>55</sup> Manning, M. and Hughes, P. (2008)。Acquiring land for public purposes in Papua New Guinea and Vanuatu. In AusAID (ed.), *Making Land Work - Volume Two: Case Studies on Customary Land and Development in the Pacific*, pp. 堪培拉：澳大利亚国际开发署。

<sup>56</sup> 《森林趋势》第2卷，2006年。

<sup>57</sup> SABL 调查委员会，2013年。

<sup>58</sup> 例如，见 <https://pngicentral.org/reports/logging-company-sends-police-to-terrorise-village-leader/> <https://www.abc.net.au/pacific/programs/pacificbeat/tensions-grow-along-png-sepik-river-as-logging-threatens/102072082> 和 <https://actnowpng.org/blog/png-police-brutality-highlights-troublesome-link-loggers>。

<sup>59</sup> 巴布亚新几内亚的伐木和森林损失》，ACT NOW 和 Jubilee Australia，2021年。

<sup>60</sup> Global Witness 2018，第23页。

<sup>61</sup> 全球见证组织，2018年。

<sup>62</sup> 在巴布亚新几内亚实现国际热带木材组织2000年目标和可持续森林管理。诊断团报告。

2007年4月。

<sup>63</sup> 从过去可以学到什么？巴布亚新几内亚林业部门的历史。巴布亚新几内亚森林研究1》，2007年，海外发展研究所。

<sup>64</sup> 巴布亚新几内亚的伐木、合法性和生计：大规模伐木业官方评估综述》，第1卷，2006年，《森林趋势》。第41-42页。

<sup>65</sup> 《森林趋势》，2006年第2卷，第78页。

