

森林、施政
与国家发展：
坦桑尼亚南部地区
木材滥伐的教训

Simon A.H. Milledge、
Ised K. Gelvas
和 Antje Ahrends 著

概 览

TRAFFIC
the wildlife trade monitoring network



坦桑尼亚国家自然资源和旅游部

DPG

坦桑尼亚发展合作伙伴组织

野生物贸易研究组织东南非办公室出版
版权归野生物贸易研究组织东南非办公室所有

本出版物内的所有内容均已注册版权，未经许可不得翻印。无论部分翻印还是全部翻印，均需注明版权归东南非野生物贸易研究组织、坦桑尼亚发展合作伙伴组织、坦桑尼亚自然资源和旅游部所有。

本出版物中作者的观点不一定代表国际野生物贸易研究组织、世界自然基金会、世界自然保护联盟、坦桑尼亚发展合作伙伴组织成员国或者坦桑尼亚政府的观点。

本出版物中出现的地理名称及相关内容并不代表国际野生物贸易研究组织或其赞助机构对任何国家、领域、区域或政府的法定地位的意见，也不对任何国家的领土或边界的划分表示意见。

国际野生物贸易研究组织标识的版权和注册商标所有权归世界自然基金会所有。国际野生物贸易研究组织是世界自然基金会和世界自然保护联盟联合成立的组织。

建议引用方式：

Milledge, S.A.H., I. K. 和 Ahrends, A., 2007年, 《森林、施政与国家发展：坦桑尼亚南部地区木材滥伐的教训——概览》，野生物贸易研究组织东南非办公室/坦桑尼亚发展合作伙伴组织/自然资源和旅游部，达累斯萨拉姆，坦桑尼亚。

关键词：硬木、木材、出口、林业、施政、生计、坦桑尼亚

ISBN: 0 9802542 1 3

DeskTop Productions Limited印刷

照片和美工设计：Simon Milledge/国际野生物贸易研究组织

封面照：坦桑尼亚南部米欧波林地

TRAFFIC
the wildlife trade monitoring network



坦桑尼亚国家自然资源和旅游部

DPG
坦桑尼亚发展合作伙伴组织

CRITICAL ECOSYSTEM
PARTNERSHIP FUND

The Rufford
Maurice Laing
Foundation



至2006年，坦桑尼亚发展合作伙伴组织的成员国包括比利时（比利时技术合作部）、加拿大（加拿大国际发展署）、丹麦、欧盟代表团、芬兰、法国、德国、爱尔兰（爱尔兰发展合作署）、意大利、日本（大使馆和日本国际协力事业团）、荷兰、挪威、西班牙、瑞典（瑞典国际开发署）、瑞士（瑞士开发与合作署）、英国（英国国际发展署）、美国（美国国际发展署）、联合国发展规划署、联合国儿童基金会、国际劳工组织、联合国人口基金、联合国工业发展组织、联合国艾滋病规划署、联合国资本开放基金、世界粮食计划署、联合国难民署、粮农组织、联合国教科文组织、世界卫生组织、联合国人居署、国际货币基金组织、世界银行。

关键生态系统合作基金是由保护国际、全球环境基金、日本政府、麦克阿瑟基金和世界银行共同组建的。其基本宗旨是保证民间社团参与生物多样性保护。

森林、施政和国家发展： 坦桑尼亚南部地区木材滥伐的教训

概览

Simon Milledge、
Ised Gelvas
和 Antje Ahrends 著

2007年



本研究经坦桑尼亚自然资源和旅游部授权，
受坦桑尼亚发展合作伙伴组织的支持，
由国际野生生物贸易研究组织东南非办公室实施。

如需完整报告，请向国际野生生物贸易研究组织和坦桑尼亚发展合作伙伴组织索取——具体联系方式见封底

注：本报告中的多数资料于2005年年底前收集完成。

鸣 谢

本研究的启动得到了坦桑尼亚自然资源和旅游部的大力支持。2005年3月3日，在时任部长兼国会议员Z. Meghji女士主持的会议上，就本研究的开展达成了一致。此外，坦桑尼亚自然资源和旅游部的许多人士提供了很多专业知识和技术支持，为本研究的完成做出了贡献。特别要感谢的是林业和蜂业司，他们为本案例独立研究的范围提供了深思熟虑的建议。

本研究以及上述会议通过的其他建议还得到了坦桑尼亚发展合作伙伴组织（DPG）的支持。挪威驻坦桑尼亚达累斯萨拉姆大使馆提供了资金和技术支持。此外，还需感谢关键生态系统基金、Rufford Maurice Laing基金和世界自然基金会（东非海岸森林生态区和米欧波生态区项目）之前对同一研究区域的木材贸易研究工作提供的支持，这些研究作为本研究的成果奠定了基础。借此机会，还特别鸣谢林业及蜂业司主任（以及执行主任）提供的协助，特别是S. Iddi教授、G. Mbonde先生、D. Kihwele先生、I. Mwangwone先生和Tango先生。

在研究期间，数以百计的个人以各种形式为该研究做出了贡献。由于人数众多，且许多人请求匿名，所以无法一一感谢。现借此机会对他们的帮助致以诚挚的谢意，此外还要特别感谢私营企业的合作，包括林业采伐公司、加工商、运输商、出口商和代理商。研究还得到了政府各个部门的支持，包括总理办公室下属的区政府和地方政府、交通运输部、劳动部、能源矿业部、国土部、人居发展部、水资源部、畜牧业与农业部。研究工作还得到了环境非正式讨论小组（会议时间2005年12月6日）、坦桑尼亚森林协会、非洲东海岸森林生态区坦桑尼亚国家任务工作组（会议时间2005年11月23日）和坦桑尼亚自然资源论坛（林业工作组）等组织成员的通力合作。此外，海岸森林破坏情况的调研得到了世界自然基金会坦桑尼亚办公室、坦桑尼亚森林保护组、坦桑尼亚野生动物保护组织和坦桑尼亚边境当局提供的后勤支持。

本报告经过了政府、私营部门和民间组织的各位代表的评审。为此，感谢林业及蜂业司技术委员会的所有成员对研究结果的两次报告（分别在2005年9月23日和2006年9月21日）提供的反馈意见。

另外，还感谢坦桑尼亚发展合作组织成员，特别是管理和环境专家对在2006年1月8日的报告提供的反馈意见。研究还收到了来自E. G. Jansen博士（挪威大使馆）、A. Böhringer博士（德国经济和合作发展署/德国技术合作公司）、R. Latif先生和C. Brokner女士（欧盟代表团）、J. Titsworth先生和丹麦国际发展署提供的详细评审意见。

报告的评审工作还得到了民间社团的鼎力支持，包括Y. Mkwizu先生（世界自然联盟驻坦桑尼亚代表处）、S. Mariki先生（世界自然基金会驻坦桑尼亚代表处）、C. Meshack先生（坦桑尼亚森林保护组织）。另感谢N. Burgess博士对海岸森林调研工作的管理和支持。

最终报告草案于2006年9月25日向时任自然资源和旅游部部长兼国会议员的Diallo先生提交供评审后，又以函件的形式于2006年11月15日与部长Maghembe教授进行了沟通，并于2007年1月15日收到回函，在报告中添加了一个章节。特别鸣谢自然资源和旅游部常任秘书长S. Pamba先生、Tango博士和A. Dallu先生对报告最终完成和发布做出的贡献。

最后，还应该感谢国际野生动物贸易研究组织成员所进行的大量报告修订工作，包括国际野生动物贸易研究组织的S. Broad先生和J. Gray女士、以及国际野生动物贸易研究组织东南非办公室的T. Milliken先生。



森林、施政和国家发展： 坦桑尼亚南部木材滥伐带来的教训 - 概 览 -

施政、林业和国家发展之间存在着相互关联，但它们之间的联系尚未得到充分认识。本报告旨在阐述森林资源对坦桑尼亚人民的巨大价值，并揭示了国内外私营公司在坦桑尼亚和外国政府高级官员的配合下，如何系统地操纵森林管理的政策和法律法规，获得高额利润。本报告还指出，如果继续按现在的速率采伐坦桑尼亚的森林资源，将会损害子孙后代的生计。此外，报告还显示各级政府都存在巨大的征税漏洞，并对环境造成了严重的、持续的负面影响。本报告最后提出了一系列管理措施，旨在保证坦桑尼亚宝贵的、不可替代的森林资源能够为当代人和将来的世代造福。

本文从国家政策的角度，通过对当前木材贸易的研究，揭示了林业部门施政的不足是如何从根本上损害了国家经济增长和减少贫困目标的实现。虽然木材贸易提供了，并正在提供着大量的工作机遇和经济效益，然而本报告指出，《2005年国家发展和减贫战略》的两个重要目标：经济增长和减少收入性贫困，以及执政和问责，正由于林业部门

施政的不足而难以实现。

需要重点指出的是，林业部门施政的不足不一定是由制度缺陷或者人员能力局限造成的。越来越多的证据揭示了更具破坏性的林业腐败都是利用放权让利、全球化以及林业部门制度改革滞后过程中产生的机会，而为个人和集团谋取私利。



政策制定者逐渐认识到了制定长期和持续性措施的必要性。不过要充分理解问题的严重性，需要更清楚地了解受影响人口的数目、相应的经济手段、环境和地域因素所带来的各种影响。

在坦桑尼亚南部，森林和林地大约占土地面积的40%，它也是农村贫困人口中87%的人口的主要收入来源。2005年，森林周边的村庄中大约16%（高峰季节可达60%）的农村家庭受益于木材采伐和贸易。在当地农村，90%多的家用能源来自森林提供的薪材。

从经济学的角度来看，由于木材采伐和加工中的浪费、税收的流失和林产品价值受到低估，农村社区、贸易商和政府失

本报告的研究和撰写采用了各种方法，以更好地理解坦桑尼亚南部的木材贸易动态、森林施政的挑战、各种驱动力以及影响因素。

采用的方法包括回顾政府对森林状况和贸易的统计资料，对从森林到港口的木材贸易进行独立计算和评估，对森林受损情况进行调研，进行广泛的利益相关方访谈以及进行航空观测。

去了大量的潜在收入。例如在2004年中，当地农村的采伐者长期低估了硬木原木的价格。因此，不但原木采伐后没有进行任何加工，而且他们得到的收入只有原木出口价格的百分之一。

中央和地方政府因税收流失而造成的损失占应征税收的96%。根据中央政府的初步估计，由于在上述地区税收的流失，林业及蜂业司在全国范围内流失的收入每年达到5,800万美元。如果这些应征税收能够足额收取，部分区政务委员会的预算可以翻几番。

在木材运输之前和之中也有大量税收流失。例如，根据贸易统计资料显示，中国进口坦桑尼亚木材量是坦桑尼亚自身出口记录量的十倍。这意味着坦桑尼亚从木材出口中征收的税收仅为实际数量的10%。

此外，作为重要的社会和经济资源，森林正在以非常快的速度消失。在1970年和1998年间，消失的林地面积达1,000万公顷。如果按照2003年和2004年的采伐速率，根据官方纪录的森林蓄积量，很明显地，Rufiji地区和Kilwa地区可采伐的一级和二级树木只够采伐20年。

森林退化会在蓄水、水力发电、土壤侵蚀、火灾和生物多样性状况等多方面产生不良影响，这已在坦桑尼亚的许多地区得到了证实。

认识森林施政 的重要性

森林施政在林产品贸易发展方面起着关键性作用，这在自然资源丰富，政策环境受管理权力下放、市场全球化、政治民主化、农村自治和基础设施发展严重影响的欠发达国家尤其如此。在理想的条件下，各个层次的良政能够确保林产品贸易按照国家和地方发展目标，实现覆盖面广、公平公正的效益，同时又能保护森林不受损害。然而令人遗憾的是，近年来的坦桑尼亚，在一系列复杂的社会、经济和政治因素交织作用下，这种理想的平衡状态已经被打破，情况正朝着不为人所乐于见到的方向发展。

虽然自2003年以来，坦桑尼亚建立了完善的森林管理制度，并进行了大量的补救工作（包括极端的全国性硬木禁伐令和出口禁令），但是林业部门仍然充斥着失控、不规范和不可持续的种种活动。最严重的问题包括大量税收流失、负面的社会影响、森林退化和管理体制的削弱。总之，虽然进行中的权力下放和法律框架改建促进了基础广泛的放权让利，但是居住在农村地区的贫困人口受到的损害仍然最为严重。施政不足已经被许多利益相关方认为是解决这些问题的关键制约因素。

这种严重状况引来了坦桑尼亚政府内外各个部门的严厉批评，不过它并非不能被解决。在坦桑尼亚现行的政治和发展日程中，管理和环境作为相互独立又相互关联的问题，被摆到了很高的位置上。国家发展和减贫战略把“管理和问责”作为以成效为主导的三大战略之一，并把环境问题贯穿整个战略。此外，2005年底成立的第四届政府似乎也给予管理和环境问题更多的重视。作为政府承诺的体现，该项独立研究得到了自然资源和旅游部部长的批准，职权范围由林业及蜂业司起草，并得到了在林业部门工作的发展合作伙伴的支持。

本报告并不要求采取激进的措施来禁止木材采伐、贸易和出口。相反的，本报告充分地认识到了国内外贸易和投资给坦桑尼亚做出的巨大贡献，新兴全球市场带来的长期战略机遇，同时也认识到了坦桑尼亚的战略优先发展部门对森林的负面影响，比如基础设施建设。不过，本报告呼吁：为了更好的管理和保护自然资源，应当对管理方式进行改革，包括给予林业管理特别的关注，以及为林业部门提供持续性的资金和技术支持。从广义上讲，本报告针对林业部门提出的措施也可以应用于其它自然资源的管理中，比如野生动植物资源。

《腐败导致非法原木贸易》

（《每日时报》，2004年11月2日）

《非法伐木：部长同意下属参与》

（《卫报》，2006年5月10日）

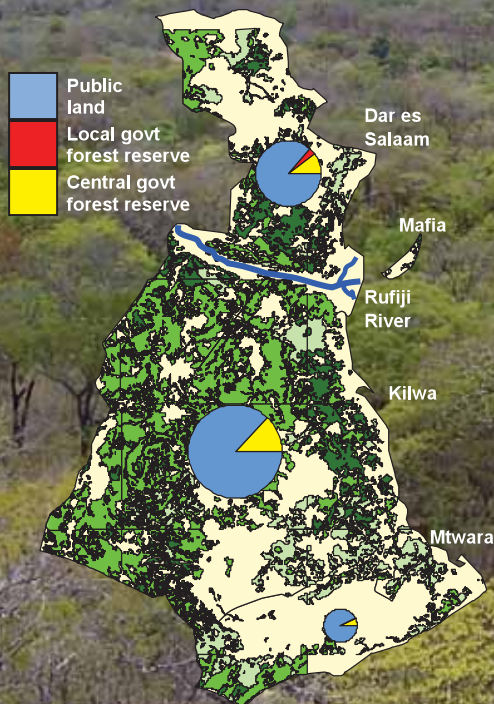
《市长之子卷入非法原木贸易》

（《今日报》，2006年12月1日）

研究区域：坦桑尼亚南部地区

本研究的重点地区是坦桑尼亚南部。这是坦桑尼亚最为贫困的地区之一，农村人口的生计高度依赖森林资源。这个地区有着坦桑尼亚最为丰富的木材资源（如Tunduru、Kilwa、Liwale和Rufiji地区），也是该国公共土地上面积最大的未受保护林地的家园，其管理严重依赖周边的农村社区。由此，理论上这个地区应该受益于现行的森林政策，并支持利益相关方广泛参与、放权让利和承认所有权的立法。

同时，根据坦桑尼亚南部的经验，改善发展条件，比如翻新基础设施，也会导致严重的环境和社会经济负面影响。例如，随着Mkapa大桥及其道路的开通，近年来涌现出大量失控的木材采伐和贸易活动。坦桑尼亚南部正在逐渐成为中央政府的主要财政收入来源之一，2003年到2004年坦桑尼亚南部与Rufiji、Kilwa和Liwale地区成为坦桑尼亚林产品收入最高的四个地区。不过，2005年全国森林蓄积量调查显示，大部分坦桑尼亚南部的森林“已经退化”或者“严重退化”。



目前木材贸易的动态

首都达累斯撒拉姆市对木材的强劲需求已经耗尽了城市附近的硬木资源，离城市越往南珍贵树种和大径材树种越多。事实上，达累斯撒拉姆以南200公里内已没有多少珍贵树种可采伐了。2005年，达累斯撒拉姆周边20公里内砍伐的树木中，80%用于诸如修建房屋或者生产木炭的活动，而不是为了直接获得木材。2003年，Rufiji林区出产的木材占整个研究区域产量的70%，其次是Kilwa林区，采伐区呈现逐渐向南推移的状态。

自新的森林法规禁止出口天然林木材以来，从2003年初到2004年年中，木材的贸易量一直很高。2003年，由于受采伐和贸易限制的影响比较小，估计当年在坦桑尼亚南部为商业目的而采伐的木材量超过50万立方米（此数字包含了官方记录的采伐量和未记录的非法采伐量），相当于采伐了83万棵以上的树木，在Rufiji区和Kilwa区的采伐密度为每平方千米森林中采伐91立方米的木材（主要在滨海森林和米拉波林地）。



大规模不可持续采伐行为（包括大规模幼林采伐、珍稀和大径级树木的减少、树种结构和采伐区的变化）对环境造成了不良影响，且这种不良影响正在逐步迫使采伐活动向南方推移。这种行为不但使可持续性硬木贸易遭受到长期的显著负面影响，而且一些地区的土地退化已经威胁到农村的农业发展。同时，以生物多样性和高保护价值而闻名于世的滨海森林正面临着巨大压力。

坦桑尼亚南部的米拉波林地和滨海森林至少出产27种具有商业价值的硬木。在2004年出口的13种硬木中，80%以上由三种硬木组成：斯图崖豆木、红酸枝、马达加斯加铁木豆。不过，2005年以来，黑紫檀取代了马达加斯加铁木豆。在锯材方面，在研究区域的大部分地区中，缅甸木和佳福木是伐木者的目标树种。但是，在Rufiji地区这两种树比较少，伐木者不得不把球花热非豆木当作替代树种。

亚洲和中东是坦桑尼亚原木和初级加工林产品出口的主要目的地，而中国成为增长最快的当地硬木木材进口国。从2005年7月到2006年1月，在坦桑尼亚的出口木材中，中国进口了所有的硬木原木和四分之三半加工的硬木（锯材和短木柴）。2005年下半年，印度进口了坦桑尼亚出口的所有檀香木，已跃升为林产品主要进口国。

多种因素共同促进了近年来坦桑尼亚木材出口业的蓬勃发展。首先，随着与国际市场接轨，中国一跃成为国际木材贸易的主要参与国，并对来自东部非洲的硬木有着越来越浓厚的兴趣。2005年，坦桑尼亚是非洲对中国的第六大木材出口国，与1997年出口金额比较已经增加了大约1400%。





横跨Rufiji河的Mkapa大桥于2003年8月完工，为进入坦桑尼亚南部森林地区提供了便捷的交通，并不再受季节的限制。随着道路状况的逐步改善，木材交易状况也发生了变化，主要表现在贸易量增加，采伐树种变化，私人投资活动增加，非法采伐活动上升。此外，坦桑尼亚南部的原木和锯材贸易利润率一直很高，原因包括当地农民不清楚木材的真实市场价值、执法力度薄弱、硬木树种资源相对丰富和与西非国家相比具有更高的出口价格。

随着海外市场需求的攀升、获取木材资源渠道的畅通以及可观的利润率，使得木材贸易机会大量涌现。伴随着全球化的兴起，特别是在管理和执法当局能力薄弱、监管不足的地方，欺诈性交易和隐蔽性交易大行其道。例如，从2003年到2005年，从坦桑尼亚出口的有记录的木材量合计19,300立方米。然而，据统计仅一个目的国——中国的进口量就达108,500立方米以上。

管理干预

总体来说，坦桑尼亚拥有比较完善的政策和管理制度，如果实施有力，可以实现更具可持续性、更加公平的森林管理。在过去十年里，林业管理的主要工作已经得到长足发展，比如修订森林和土地政策法规、土地使用规划的初期参与方式以及其他各种形式的放权让利改革等。

自然资源和旅游部近年来采取了一系列措施来强化木材贸易监管，增加财政收入和防范腐败：

- 重新审定了采伐和运输林产品的许可证发放流程；
- 通过参与森林管理的方式赋予了村民管理森林的权力；
- 从2004年7月以来，禁止出口所有类型的原木；
- 出台国家森林储备计划（2005年），并不断制定区域采伐计划；
- 2006年公示《林产品采伐指导意见》，组建“区域性森林采伐组织”；
- 2005年到2006年，成立“森林监控部”；
- 强化检查站职能，加强森林采伐生产文件的管理；
- 引入森林产品出口检查机制；
- 2005年，对全国的锯木厂进行评估；
- 建立森林资源数据库；
- 改进并实施林业税收征收计划。

目前，林业管理的职责属于自然资源和旅游部以及总理办公室下属的区政府和地方政府。

随着税收流失、森林退化、管理薄弱和当地社区权利受到侵害逐渐引起了公众的关注，政府被迫采取了更加广泛的措施（详见左框内容）。从2003年开始，政府每年都会定期对天然林禁伐，第一期禁伐的时间是从2003年12月24日到2004年1月31日，第二期从2004年10月1日到2005年9月1日，最近一期从2006年元月24日开始。

森林施政的局限性

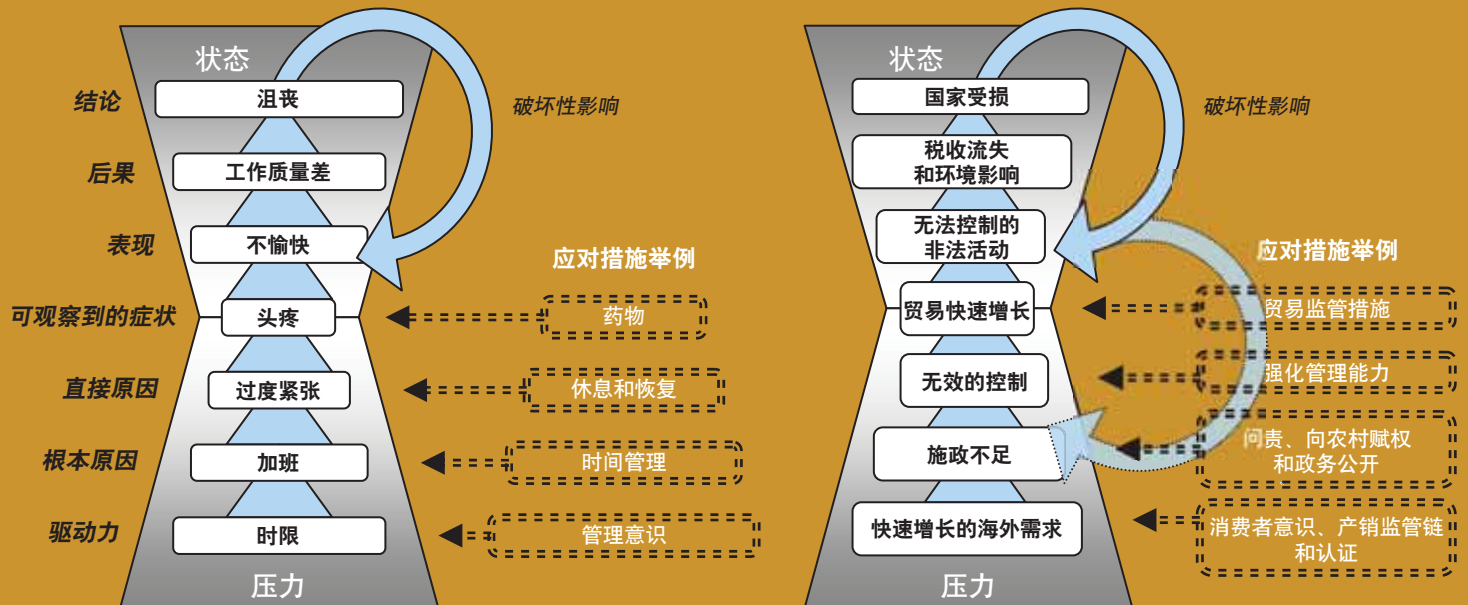
虽然政府的干预工作值得赞赏，但干预手段仅仅局限于法规性控制和增强林业部门的管理能力，这只不过是“头疼医头，脚疼医脚”。尽管出台了很多的措施，却无法全面地解决各种根本性问题。值得特别指出的是，施政不足以及腐败，限制了现行措施作用的发挥。

根据观察，随着2006年下半年全国禁伐令解除以后，非法木材运输（比如，非法授权，特别是混入非法原木）和串谋（比如，倾向性待遇，允许夜间运输）又呈大幅反弹势头。

除了针对上述观察到的“症状”，还需要从根本上采取措施

(a) 用头疼症状与木材贸易来做对比分析

(b) 木材贸易



了解林业施政的不足

本研究提供了对林业施政的概念性理解，描绘了所有涉及到的参与者的角色和责任，各种对施政不足进行定义和量化的手段，以及对影响腐败的社会、经济、政治和政府运作机制重要因素的考量。

从私营企业投资的角度来看，截止到2004年下半年，坦桑尼亚南部总共有15家永久性的硬木锯木厂。面对该地区巨大的木材采伐量，这些工厂没有足够能力吸收并加工所有的木材，因而无法大幅增加林产品附加值。近年来，在项目研究区域木材加工投资有所升温，自2002年起新增了七家锯木厂。大约35家公司在出口来自当地天然林的硬木产品（不包括檀香木），其中超过40%是东亚的公司，多数来自中国。值得一提的是，多数木材出口商都有某种形式的政府高官背景（比如提供庇护、正式参股，担任董事会成员），既有坦桑尼亚政府的，也有外国政府的。每个出口商一般与五个或者五个以上的中间商合作交易，当地的村庄一般都有十个以上的中间商。

实际上，只有少数公司对木

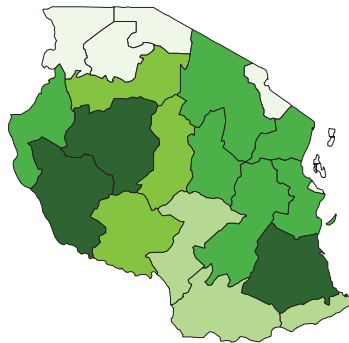
材贸易有着强有力的控制，它们或通过业务规模，或通过影响力来达到。比如，据观察，大约有40家公司控制着研究区域的木材贸易，但只有两家出口公司对整个行业有显著影响。在坦桑尼亚南部农村，至少有16%的家庭受益于木材采伐及其贸易，在采伐活动达到顶峰时，这个比重甚至可以达到60%。

森林管理因公共部门的能力缺失而受到严重影响。在坦桑尼亚南部，中央/地方政府森林部门人员配备和森林税收目标的失衡非常明显。有更多的证据表明，由于从事多方面任务带来的挑战和利益冲突造成森林管理工作成效不理想，滥用权力的空间很大。

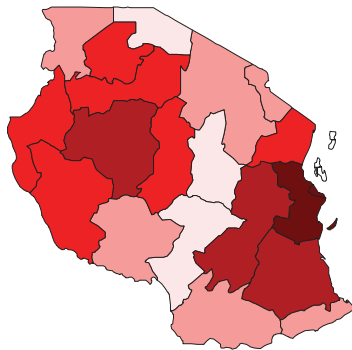
这些问题给自然资源和旅游部带来了长期的挑战，并且要面临着双重任务，即要完成年度财政收入指标，又要负责复杂的一线管理，继续推行有效的林业管理，并要明确统一规划和各方角色和责任的重要性。

森林覆盖/财政收入目标和地方政府能力的失衡

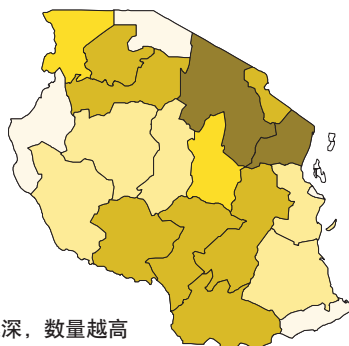
森林总面积



2004年全年森林财政收入目标



地方政府林业员工分布级别



颜色越深，数量越高

参与式森林管理是一种增强公共职能部门能力的解决方案。虽然这种管理方式在坦桑尼亚南部并没有得到广泛运用，但考虑到在大面积森林还没有得到保护，各种管理模式都采用了多种多样的经济激励措施的情况下，这种方式还是蕴藏着巨大潜力。



合法性评估

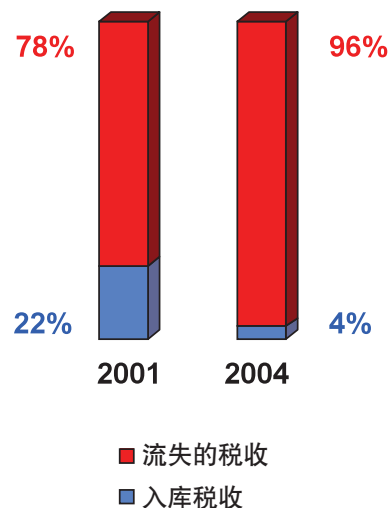
在对木材合法性的定量评估后，发现在采伐和出口环节中非法原木量最多。值得关注的是多种严重违法活动有上升的趋势，比如无证采伐、在非授权区域采伐、使用无效的出口单证。

此外，其他的违法活动如使用伪造的合法标记和夜间运输也有抬头趋势。实际上，许多木材贸易商声称，由于查处违法行为力度的加大而造成运营成本的增加（比如罚款、贿赂款等），木材运输不得不采用偷运和伪报的方式。另一方面，使用隐蔽路线进行木材非法运输的情况在减少，但

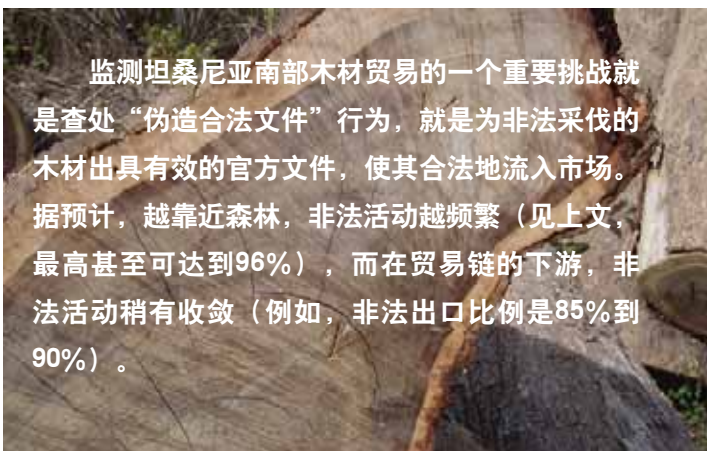
这只是运输条件和经济因素共同作用的结果。

在量化森林管理的薄弱和漏洞时，本项目使用了合法性的两个衡量指标。依此得出的结论是在2004年年中，坦桑尼亚的官方记录木材采伐量是实际采伐量的4%（该数据是根据各个渠道的木材贸易数量和产品数量独立计算得出的）。

这也进一步说明该地区合法采伐量从2001年的22%下降到2004年的4%，严重低于官方的全国估算水平。



木材采伐贸易活动的合法性还影响着政府纳税收入，例如在2004年年中，坦桑尼亚南部的木材采伐量中，96%没有依法纳税，这种税收的流失对各级政府都产生了严重影响。例如，如果能足额征收到所有木材的税收，Kilwa区政务委员会的预算可以翻四番。另外，据保守估算，各区在2003年和2004年间流失的天然林产品税收，从全国范围来看，每年高达5,800万美元。

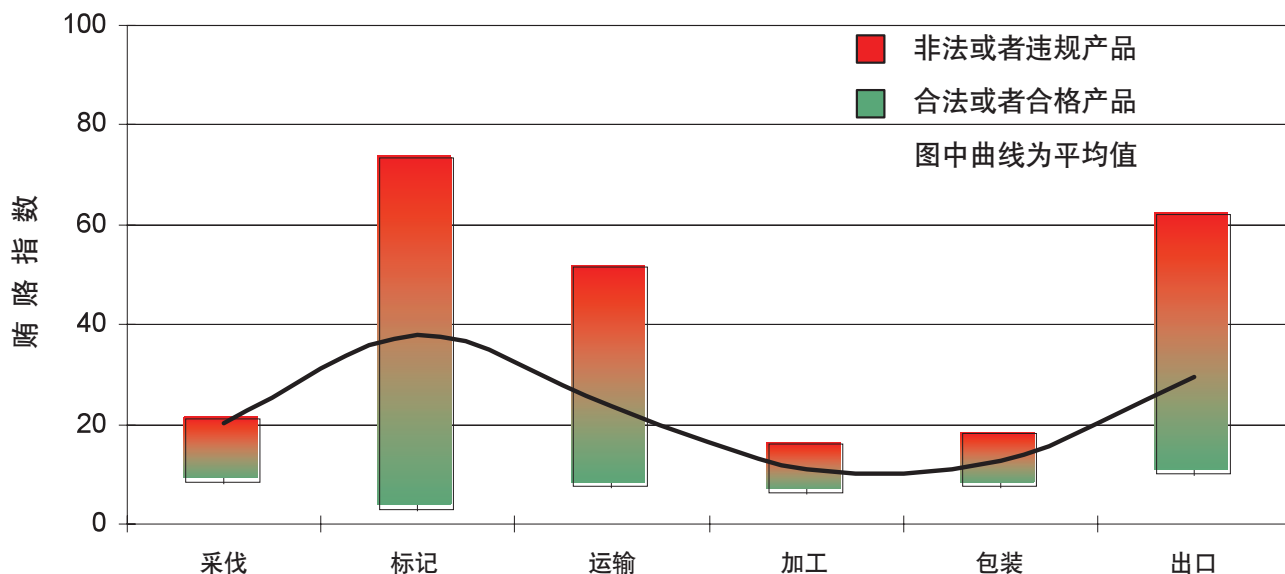


监测坦桑尼亚南部木材贸易的一个重要挑战就是查处“伪造合法文件”行为，就是为非法采伐的木材出具有效的官方文件，使其合法地流入市场。据预计，越靠近森林，非法活动越频繁（见上文，最高甚至可达到96%），而在贸易链的下游，非法活动稍有收敛（例如，非法出口比例是85%到90%）。

腐败的评估

故意造成管理漏洞的行为可称之为腐败。腐败的严重程度可分为两个层次：受贿和包庇。通过对“木材贸易贿赂指数表”的系统分析，可以显示出在木材贸易链中各个环节上的受贿频率和规模。

合法/非法林产品贸易链上各环节贿赂指数（从0到100）



一个严重的问题是普遍长期的轻度腐败，即便是合法采伐的林产品贸易活动也难逃索贿的阴影。另外，更具讽刺意味的是贿赂发生率最高的两个环节——标记和出口，恰恰也是进行贸易管制时最注重的环节。如果没有附加手段如详细审查，腐败如同其它“贸易瓶颈”一样会轻易的破坏这些管理手段的效果。另一个值得忧虑的迹象是，贸易链上贿赂发生率最高的环节也是其持续增长的环节。

从良好施政的角度来说，比贿赂更需要重视的是大量高级政府官员直接参与到坦桑尼亚南部的木材采伐和贸易。虽然在实际工作中，要把高级政府官员提供的正式包庇和非正式包庇区分开来是件困难的事情，但在被研究的28家出口公司中，过半的公司都与坦桑尼亚或者外国政府高官有某种形式的联系。

在中央和地方政府层面，有大量例子可以证明在木材贸易活动中，政府有着独断专行、裙带关系和任人唯亲的现象。因此在执行机构和直管部门中，某些个人在木材贸易中的直接利益可能会严重损害决策的诚信、公平、公正、透明和正当。


坦桑尼亚南部村庄内堆积的原木和村长的住房



在当地村庄，村领导个人参与木材贸易导致了許多贫困地区利润分配的不平等。农村社区缺乏与和政府直接沟通的机制，因而导致了許多社区得不到来自中央政府的支持，增加了非法活动的空间。

有时，政府机构和私营部门高层之间的串谋、组织和庇护，不但能操纵自然资源和旅游部内重要职位的人事任免，还能操纵主要的木材贸易进出口商业协会内重要职位的分配。这种管理决策倾向于个人利益的例子包括：在全国木材禁伐和贸易管制期间，给予某些公司例外的特权；降低执法力度；一些有疑问的优先开发项目，浪费性的支付和公款挪用；违法乱纪等行为。

从长期发展的眼光来看，在坦桑尼亚南部，与木材贸易相关的腐败中，最严重的情况是整体性腐败：高级政府官员直接参与大量非法木材贸易；私营企业全面控制木材贸易（但不透明）；部分管理决策的漏洞。以上提到的几个情况是相互关联的，因此，木材贸易的反腐败策略需要打击各种形式的腐败，如果仅仅打击最明显的腐败行为——贿赂，不仅对其他形式的腐败（例如庇护）无效，还可能产生其它更为严重的腐败形式。因而，全面了解坦桑尼亚南部地区政治、经济和社会的各种影响因素，对理解森林施政不足具有重要意义。



考虑到完成制度革新所需的时间，放权让利和市场经济的发展在坦桑尼亚是近期才有的事情（从上世纪80年代中期开始）。此外，坦桑尼亚木材贸易的全球化（市场扩张），是更为近期的事情（从2000年初开始）。因此，实际上导致坦桑尼亚南部木材出口缺乏监控是全球化、放权让利和市场经济发展，以及对林业发展和管理问题缺乏重视等诸多因素共同作用产生的结果。

与国家发展的关联

在坦桑尼亚《2005年国家发展和减贫战略》（以下简称战略）中清楚地阐述了森林和自然资源管理与三大减贫目标的联系，该《战略》是推动国家可持续发展的长期性指导文件。例如，根据坦桑尼亚当前的贫困状况，该《战略》特别明确指出了系列与林业有关的挑战。本研究将说明木材贸易给《战略》带来的主要贡献和挑战。

可能最为中肯的结论是：虽然目前的木材贸易对《战略》的实现做出了广泛的贡献，特别是在促进经济发展、减少收入性贫困方面，但同时也在许多其他重要领域上危及《战略》目标的实现。此外，由于许多这类威胁不仅十分严重，而且在某些领域是长期存在并不断增长的，它们将成为阻碍《战略》目标实现的障碍。下表总结了木材贸易对《战略》的主要贡献和挑战。



木材贸易对《2005年国家发展和减贫战略》的主要贡献和挑战（选例）

领域1：经济增长和减少收入性贫困	
目标：促进有着广泛基础可持续性的发展	
贡 献	挑 战
<p>中央政府林业财政收入增长</p> <p>例如，从2002年3月到2004年5月的三年内，林业及蜂业司从林产品的销售中获得的税收翻了一番。</p>	<p>流失的财政收入对本目标“有着广泛基础的可持续性发展”的实现构成威胁：</p> <p>例如，在2002年3月到2003年4月间林业及蜂业司的财政收入低于预算。在估计的税收流失中，10%—30%来自浪费性采伐，20%—43%来自锯木厂，72%—96%来自流失的林业特许税，75%来自价值低估。</p>
<p>对当地政府财政的贡献</p> <p>比如，在坦桑尼亚南部，部分区政府委员会预算的50%以上依赖林产品收入。</p>	<p>低估了林业对GDP的贡献，而造成政府对林业领域的投资不力</p> <p>例如，降低了政府对林业部门的监管；官方估计林业对GDP的贡献仅为2%—3%，没有考虑大规模的非法贸易以及无法按市场价格衡量的森林生态系统功能和服务价值。</p>
<p>促进私人投资</p> <p>例如，2002年以来在坦桑尼亚南部开始营运的15个永久性硬木锯木厂中，有7个是2004年末开始营运的，私人投资增加了当地就业和政府收入。</p>	<p>不可持续的采伐危及有着广泛基础的可持续性发展</p> <p>例如，根据2005年林业及蜂业司对森林蓄积量的考察，坦桑尼亚南部的多数森林“已在退化”或者“严重退化”。其中物种的构成、采伐区域和原木的大小等都在随着时间的推移发生着变化。</p>
	<p>不当的经济措施破坏了林业的长期发展</p> <p>例如，传统上设定的年度最低收入指标，并不是根据森林最大产出能力设定上限的，从而造成了林业收入常常超过预期指标。</p>
	<p>财务能力不足危及发展</p> <p>例如，根据审计署对2000年到2003年地方政府帐务的审计报告，在对坦桑尼亚南部11个地方政府帐务审计中，有7个被发现有问題，而且从2000年以来，没有一个地方政府完全没有被审计出问題。</p>
目标：降低农村地区男女居民的收入性贫困	
贡 献	挑 战
<p>通过木材贸易，增加农村收入</p> <p>例如，在坦桑尼亚南部，居住在森林附近的至少16%的家庭收入来源于木材采伐和贸易，在伐木高峰时期，这个比例可增加到60%。</p>	<p>“繁荣—衰落”这种循环方式威胁着长期脱贫计划</p> <p>例如，在木材贸易繁荣时期，当地的农村可在在短期内获得大量收入，即便是偏远的村落也是如此，但却很少有小型企业能够在此繁荣期后生存两年。</p>
<p>间接提高贫困人群的介入市场能力</p> <p>例如，许多偏远村庄的交通条件有所改善，进入市场更加方便，商业机遇更加丰富。</p>	<p>可持续森林管理经济激励措施的缺乏危及农村脱贫</p> <p>例如，没有明确的所有权、土地使用权和森林使用权，对资源的真实价值缺乏认识，建立参与式森林管理的交易成本过高。</p>

第三方面：森林施政与问责机制

目标：建立民主的、参与式的、有广泛代表性的、可问责、共享式的管理结构以及法治体制。

贡 献	挑 战
<p>使农村社区更多参与到木材贸易管理中来</p> <p>例如，逐步改进木材采伐和贸易流程，让社区在许可证申请流程和采伐监督中发挥更大的作用。</p>	<p>法律、规章执行力不足</p> <p>比如，越是规模较大、背景深厚的公司非法运营的风险越低，而小贸易商往往是执法行动打击的主要目标。尤其对参与违法运营的官员，基本没有采取行动。</p>
<p>逐步的改善森林监管条例</p> <p>例如，从2003年起，自然资源和旅游部引入了一系列的森林监管干预措施，其中包括：全面木材禁伐和禁止出口；对某些特定树种和地区禁伐、限定离境口岸、禁止卸货、调整许可证申请颁发流程。在达累斯萨拉姆港、木场和村庄木场的执法行动均取得了圆满成功。</p>	<p>赋予农村社区过大的权力</p> <p>例如，在部分实施参与式森林管理的村庄里，少数有权的领导个人参与了大规模的木材贸易活动，这不仅导致采伐不可持续，还造成收入的分配不平等。</p> <p>规章制度的相互冲突</p> <p>例如，申请国家禁伐的流程要求深入审查是否有违法参与性森林管理协议的情况以及可能出现冲突的地方。</p>

目标：公共资源的均等分配，有效打击腐败

贡 献	挑 战
<p>农村社区有更多机会利用木材资源，并从中获得收益</p> <p>例如，通过提高森林资源的正式使用权，加上大量的经济激励措施，使得参与性森林管理得以广泛推广。到2006年6月，有170万公顷的森林已经放权给地方上780多个村庄来管理。</p>	<p>猖獗的腐败危及许多干预机制的有效性</p> <p>例如，随处可见的轻度腐败、有组织性的庇护、官商勾结、串谋网络、失去监控的私营企业。在打击坦桑尼亚南部地区政府和林业部门的腐败问题方面，效果甚微。</p>
<p>公众关注的不断提升</p> <p>例如，在2004年7月进行了全面的原木检查，并在主要报纸头版头条连续进行了一个月的报道。2006年前半年，木材采伐和木材贸易不断成为报纸的标题新闻，国会也进行了大量讨论。</p>	<p>信息和决策的透明度低</p> <p>比如，公众基本不清楚坦桑尼亚森林服务司的成立、木材禁伐/禁贸的起始和结束，以及与森林有关的预算分配，资金和收入的拨付情况。</p> <p>严重的违法情况</p> <p>比如，在研究区域，非法活动的水平从2001年2002年的77%飙升至2004年上半年的96%，并且在2005到2006年间居高不下。</p>

目标：建立有效的公共服务框架，为改善公共服务奠定基础

贡 献	挑 战
<p>提高各级政府的人力、财政和设备能力</p> <p>例如，自2003年以来，林业部门的年度预算逐年增长。林业及林业司2004—2005年的预算从大约1亿坦桑尼亚先令（合大约9.5万美元）增加到49亿坦桑尼亚先令（合460万美元）。</p>	<p>部分利益相关方的参与度低</p> <p>例如，反贪局在环境问题中的参与有限，同时利益冲突、能力不足和其他重要事项影响着其他利益相关方</p>

贡 献	挑 战
<p>对公共官员的问责程度提高</p> <p>例如，总统在2004到2005年期间亲自过问林业问题。另外，从2006年开始，更加关注林业员工的问责。</p>	<p>能力不足</p> <p>例如，员工不足，多数接近退休，新增人手有限。这对中央和地方政府的林业绩效造成了严重影响。</p>
	<p>低效的问责机制和诚信不足</p> <p>例如，由于缺乏标准化的森林管理规划，加上对采伐水平和状况的不实报告，木材的采伐完全受私营部门利益的驱使和影响。</p>

注：FBD=林业及蜂业司；TFS=坦桑尼亚森林服务司；GDP=国内生产总值；LGA=地方政府机关；MNRT=自然资源和旅游部；PCB=预防腐败局；PFM=参与性森林管理

面向未来的建议

坦桑尼亚过去数年的经验表明，虽然森林管理的政策和法律框架已经相对成型，多种补救措施已经到位，但是可持续的、公平的木材贸易在坦桑尼亚南部还有待实现。本报告呼吁给予林业管理及其全面实施更多的关注，因为导致施政不足的主要因素——腐败，正在以多种形式和各种程度发生着。报告正文已经提出了一整套的建议。亟待实施的有：

- 针对木材采伐和贸易信息，实施标准化的报告和监测；
- 在公共收入和预算审核时，给予林业更多重视；
- 要求政府官员公开自己的林业资产，以身作则防止木材贸易中的内部参与和串谋；
- 利用村级和区级的公告板，刊登清晰的投资和业务指南，包括标准、时限和角色；
- 开展有针对性的活动，打击与林业有关的腐败；
- 逐步将林业税收的征收工作外包；
- 对林业部门员工进行绩效考核；
- 自然资源和旅游部与总理办公室下属的区政府和地方政府应共同制定、签署并公布谅解备忘录或相关文件，明确各自的角色和意见，并规定区林业官员应直接向林业及蜂业司司长/坦桑尼亚森林服务司司长汇报；
- 重新评估合适的森林蓄积量测量方式；
- 启动社区宣传活动，覆盖的层面可以包括社区参与、木材价值、潜在效益、责任和法律程序；
- 重新审定全国禁伐的申请程序，确保没有违反参与式森林管理协议的地方；
- 在听取各个部门的意见的基础上，尽快明确坦桑尼亚森林服务司的角色、责任和报告流程。

国际野生生物贸易研究组织是一个野生生物贸易的监测网络，致力于确保野生动植物贸易不会对自然界的保护构成威胁。该组织在世界各地都设有办事机构，并与濒危野生动植物种国际贸易公约（CITES）秘书处紧密合作。

本报告的全文可向国际野生生物贸易研究组织索取。详情请联系：

执行理事

国际野生生物贸易研究组织（TRAFFIC）

总部

219a Huntingdon Road
Cambridge CB3 0DL, UK

电话：(44) 1223 277427

传真：(44) 1223 277237

电子邮件：traffic@trafficint.org

地区负责人

TRAFFIC 东南非办公室

P.O. Box CY 1409

Causeway, Harare

Zimbabwe

电话：(263) 4 252533

传真：(263) 4 703902

电子邮件：traffic@wwfsarpo.org

TRAFFIC 东南非办公室

P.O. Box 106060

Dar es Salaam

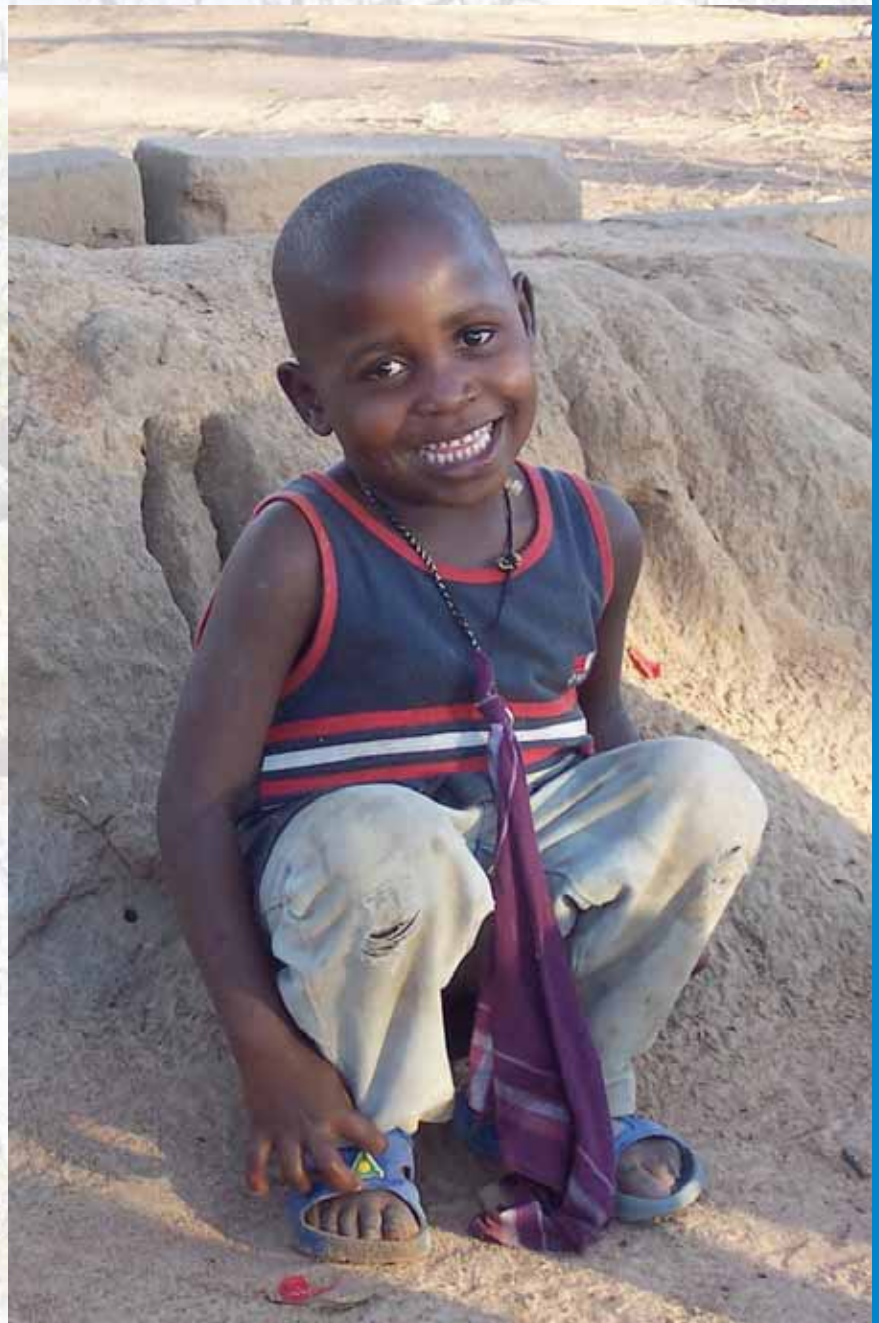
Tanzania

电话：(255) 22 2701676

传真：(255) 22 2701676

电子邮件：traffictz@bol.co.tz

www.traffic.org



TRAFFIC[®]

the wildlife trade monitoring network

is a joint programme of



坦桑尼亚发展合作伙伴组织（DPG）充分认识到了合作的重要性，认为通过合作可以实现协调一致的行动，产生更为显著的效益，大幅提高发展援助的质量，降低交易成本。坦桑尼亚发展合作伙伴小组为任何想在坦桑尼亚提供发展援助的双边或者多边合作伙伴敞开大门。

www.tzdac.or.tz