

# 雷斯法修正案实施后中国企业的应对策略\*

李剑泉<sup>1</sup> 侯建筠<sup>2</sup> 陈勇<sup>1</sup> 虞华强<sup>2</sup> 李智勇<sup>1</sup>

(1 中国林业科学研究院林业科技信息研究所,北京 100091; 2 中国林业科学研究院木材工业研究所,北京 100091)

**摘要:** 解读了美国雷斯法 2008 年修正案的主要特点、实施阶段和处罚细则,分析了法案本身存在的制度缺陷、道德风险和贸易影响等问题,提出了企业完善内部管理增强应对力和借助外部环境提高竞争力的应对策略,对于中国企业迎接各种挑战、促进林产品可持续贸易和推动林业产业健康发展有重要参考意义。

**关键词:** 雷斯法修正案,林产品贸易,中国企业,应对策略

中图分类号: F 746. 24

文献标识码: A

文章编号: 1001 - 4241(2010)03 - 0077 - 04

## Countermeasure Strategy of Chinese Forestry Enterprises to Lacey Act Amendment

Li Jianquan<sup>1</sup> Hou Jianjun<sup>2</sup> Chen Yong<sup>1</sup> Yu Huaqiang<sup>2</sup> Li Zhiyong<sup>1</sup>

(1 Research Institute of Forestry Policy and Information, Chinese Academy of Forestry, Beijing 100091, China;

2 Research Institute of Wood Industry, Chinese Academy of Forestry, Beijing 100091, China)

**Abstract:** US Lacey Act Amendments had focused the illegal taking and trade of global plant and products thereof, recognized and supported the effort of the other sates to manage the national natural resources. The main characteristics, implementation phases and detailed punishment rules of the Lacey Act Amendment were briefly introduced. The problems, such as system objection and moral hazard of act itself and its great effect in international regular trade, were analyzed in detail. Finally, the countermeasure strategies, such as perfect inner management to enhance manipulation capacity, and depend on exterior condition to heighten the competitive power for the Chinese forestry enterprises to accept the different challenges, were put forward in this paper to promote the sustainable trade of forest product and drive healthy development of forestry industry.

**Key words:** Lacey Act Amendment, forest product trade, chinese forestry enterprise, countermeasure strategy

1900 年 5 月 25 日,美国总统 William McKinley 签署第一部联邦自然环境保护法《雷斯法案》,旨在打击当时在美西南部泛滥的非法捕猎活动,保护受到严重威胁的野生物种;之后,雷斯法案经过多次修订完善,适用领域日益广泛<sup>[1]</sup>,目前已成为美联邦野生动植物资源保护执法体系的基础。美国是我国林产品出口贸易的最主要伙伴之一,2008 年中国林产品

对美国的出口贸易额占到 27.01%,是第二名日本 10.98%<sup>[2]</sup>的 2.46 倍。但 2008 年美国通过的雷斯法修正案相关条文却隐藏着风险,中国林产品经营企业面临前所未有的困难。值得重视的是,欧洲各国也陆续通过类似法案,这一趋势已无法改变,中国木制品生产、出口与零售企业只有更好地了解 and 适应以应对挑战。

\* 收稿日期: 2009 - 07 - 01

基金项目: 中央级公益性科研院所专项中国木材产业安全评估体系及预警机制研究(CAFYBB2008024)和木制品标准体系研究(CAFINT2008C08)

作者简介: 李剑泉(1967 -),男,四川营山人,博士、副教授、硕士生导师,主要从事生态学、林产品贸易与林业政策领域的科研工作, E-mail: jqli2002@163.com

通讯作者: 李智勇(1961 -),男,四川资阳人,中国林科院科信所所长、研究员、博士生导师,主要从事林业经济与政策、林产品贸易领域的科研工作, E-mail: zyli@caf.ac.cn

## 1 雷斯法修正案的基本内容

雷斯法 2008 年修正案将关注点聚焦在植物及其制品的非法取得和贸易上,特别强调在植物的获取、采集、占有、运输、销售或出口、接受或购买各个环节,如果企业或个人违反世界任何一国野生动植物资源保护及其贸易方面的法律以及提供虚假证明、虚假商标等,都视为违反《雷斯法修正案》。

### 1.1 主要特点

管辖范围由“濒临灭绝的动植物管理”扩展到“所有野生植物”(包括根茎、种子、组织部分和相应制品,产品包括木材、锯材、集成材、胶合板、刨花板、纤维板、木质家具、木门窗、木楼梯、木质玩具、木相框、木质工艺品、木制工具、纸浆、纸和纸制品等),但普通的人工栽培植物、粮食作物、非濒危物种的科研样本及移植植物不在范围内<sup>[1]</sup>,扩充了“取得”的内容,包括了植物的采集、采伐、搬运和转移等。

增加了植物申报制度,包括申报、评审和报告 3 部分。申报制度分为进口植物申报和相关植物制品申报,规定除了该植物或制品作为附属他物的包装,进口商须提交“植物及产品申报声明”,包括每种植物的拉丁学名(属名和种名)、货值(进口额)、进口数量(包括计量单位)、原产地等<sup>[1]</sup>;如果进口商不知道所采购运输的林产品材料的原产国或植物名称,修正案允许申报每一种植物可能的名称、可能的产地;对于以可回收纤维制成的纸制品、包装材料如纸板或草垫,不需申报可回收材料的种类名称及来源地;专门用作包装材料的植物及植物产品,不需要进口申报,但如果包装材料本身属于进口商品,则需要进口申报。

增设了涉及植物的违法犯罪类型,除持有、运输或出售等违反各州法律或规章,或者外国植物保护法律的行为外,任何盗伐、盗挖植物行为,任何从公园、森林保护区或其他官方保护区取得植物的行为,任何没有获得官方许可或与官方许可相背而取得植物的行为都是被禁止的<sup>[1]</sup>。

### 1.2 实施阶段

2008 年 5 月 22 日,雷斯法修正案正式生效并分阶段实施。第一阶段从 2008 年 12 月 15 日至 2009 年 4 月 1 日,进口商自愿申报,没有申报也不会被海关拒绝放行。第二阶段从 2009 年 4 月 1 日开始,必须纳入电子申报系统,申报范围包括木材和木制品、

活植物、鳞茎等。第三阶段自 2009 年 10 月 1 日起,产品申报范围扩展到进一步加工或较为复杂的合成物,如木浆、刨花板、纤维板等。第四阶段计划于 2010 年 4 月 1 日后,产品覆盖范围扩展到高度加工产品,如纸和纸制品、家具、地板、乐器等<sup>[1]</sup>。

为应对金融危机,美国农业部于 2009 年 9 月 2 日发出通知,修改了雷斯法案进口申报要求的执行计划,推延了第三阶段和第四阶段执行条款中许多产品的申报时间,并就众多产品的执行日期和申报要求继续征求意见<sup>[6]</sup>。

### 1.3 处罚细则

雷斯法修正案赋予美国政府对那些进口木材在采伐、运输过程中违反木材生产国相关贸易法律的贸易商提起诉讼。处罚包括民事行政处罚、没收、刑事处罚或监禁,还可能引起涉及走私或洗钱的指控,但“故意犯罪”和“不知情犯罪”处罚力度相差很大。1) 对故意犯罪的处罚。如进行非法木材交易,将受到刑事性重罪罚款或不超过 5 年监禁和没收货物;如进口报告造假,会受到前述刑事重罪罚款或高于 10 万美元的民事罚款或可能不超过 5 年的监禁和没收货物。2) 对不知情犯罪的处罚。一是没有履行“应有的注意责任”,如从事非法木材交易,将受到刑事性轻罪罚款或不超过 1 年监禁和没收货物;如进口报告造假,将受到 250 美元民事罚款和可能没收货物。二是履行了“应有的注意责任”,如从事非法木材交易,将被没收货物;如进口报告造假,将受到 250 美元民事罚款和可能没收货物<sup>[1]</sup>。

## 2 修正案存在的主要问题

### 2.1 制度缺陷

雷斯法修正案尽管已生效实施,但法案在具体执行过程中的一些标准和准则却让林产品生产和进出口企业无所适从:1) 合法性难以判定。雷斯法修正案主要是为了打击非法采伐木材的进口,如何判定木材的合法性成为进出口双方争论和质疑的焦点之一。从技术上,出口商很难提供木材来源合法性的证明,而且“木材非法采伐”是一个非常复杂的概念,至今各国还没有形成统一的共识,例如有的国家在森林中加工原木即属非法,而这在大多数国家是合法的<sup>[7]</sup>。加工和贸易企业无力去了解所有国家各个环节的法律规定。2) 来源申报难度大。修正案要求进口商提供植物学名、进口额、进口数量、原产地等证明,而木

制品出口企业很难提供。以家具为例,一件家具产品会用到多种木材,而且这些木材可能会来自多个国家和地区,准确提供所有木材来源将会非常麻烦。3)“应有的注意责任”过于概念化,使贸易企业不知如何才算履行注意责任<sup>[8]</sup>。4)“进口报告造假”属于违反雷斯法案行为,但对造假的判定缺乏依据。

## 2.2 道德风险

雷斯法修正案的实施可能带来道德风险:1) 恶意举报风险。如果竞争对手举报,美国就会进行司法调查,结果无论是否违法,生意进程都会受到无限期拖延,而举报者却无需承担任何责任,因为世界各国对举报人都持保护和同情态度。2) 贸易壁垒风险。如果美国想保护国内相关企业,可随时利用雷斯法案。只要有环保组织或企业举报,一旦美国对任何一个国家的贸易行为进行重点监管,他国货物将轻易被扣押<sup>[7]</sup>,进而轻松形成贸易壁垒。

## 2.3 贸易影响

雷斯法修正案的实施将对国际林产品贸易产生重大影响:1) 出口企业的经营成本和交易成本会提高<sup>[9]</sup>,如木材来源报表的填写就需要企业委派专门人员进行调查和搜集信息。2) 进口商因对木材来源合法性的担心,会减少木制品进口量。3) 如果因木材合法性受到处罚,进口商会把可能出现的风险转嫁给出口商。4) 出口企业间可能会出现恶性竞争。5) 美国可能依据法案在林产品贸易中利用生态壁垒合法掌握竞争对手的商业秘密,增加本国产品竞争力,有效打击竞争对手。

中国是美国林产品市场最大的生产国与供应国之一,雷斯法修正案会对中国林产品贸易产生一定影响,中美林产品贸易难度加大,中国企业经营成本和风险大幅增加,林产品出口困难进一步加剧,并在一定时期内对我国林产品出口企业的健康发展产生严重干扰。

# 3 中国企业的应对策略

## 3.1 完善内部管理增强应对力

1) 强化环境责任。建立企业环境责任制度,树立企业环境形象,自觉抵制非法木材及其产品;加入全球森林和贸易网络,借助森林认证与产品监管链认证和国际木材合法性联合认定体系,获得进入国际市场的绿色通行证<sup>[8]</sup>。

2) 提高法律意识。了解木材资源国、采购国的

森林资源砍伐、运输、贸易等法规;购买原材料时索要相关合法性证明,包括整个产销监管链的追溯性证明;多用国产木材,少用进口材和热带木材;减少采购俄罗斯、印尼等受到美国重点监控国家的木材,优先寻找供应美国或欧洲木材商的木材,或直接从加拿大、美国进口木材;尽量减少木材进口国别、渠道或减少树种采购种类,以便于收集相关凭证<sup>[10]</sup>,履行“尽职调查义务”。

3) 加强生产管理。建设供应链监管体系,包括原料、半成品、产品的存放监管<sup>[11]</sup>;创新技术水平,提高产品质量,培育出口品牌。

4) 合理分散市场风险。美国一直是我国林产品生产和出口的主要市场。为了避免贸易危机,应在巩固美国市场的前提下,继续扩大欧洲、东亚市场,积极开拓中东、拉美和东欧市场,特别关注印度及东南亚等近年经济迅速发展的新兴市场,以及国内巨大的潜在市场。

5) 培养复合型人才。我国林业企业急需培养一批熟悉世贸规则,懂贸易、法律、外语和林产品知识的复合人才,以便充分利用世贸规则和各国贸易政策,为我国林产品国际贸易发展服务。

## 3.2 借助外部环境提高竞争力

1) 选择恰当的合作伙伴。美国客户填写报表时通常需要出口商提供有关材料,且很多情况下货物的所有权在通关前尚未转移给买方,因此企业在进行林产品贸易时,要提前明确美方要求,多与进口商沟通,并事先达成协议。企业应选择信誉好的长期合作伙伴,避免误用非法木材;与供应商签订合同时,要求供应商承担非法木材带来的法律责任,一旦被罚,共同承担。

2) 引导国际舆论。对美林产品出口商将受到雷斯法案限制,同时,以林木原材料出口为主的俄罗斯、东南亚、南美和中非等国家和地区势必也受到严重影响。在地区和国际方面,应与世界银行等机构紧密合作,按照共同而有区别的责任原则,推进关于森林法执法和治理进程的多边合作和国际协作,联合利益相关国家和组织,就雷斯法涉及的内容与美方进行磋商<sup>[9]</sup>,争取其给予出口国经济和技术支持,共同承担全球环境治理责任,获得企业发展主动权和相关贸易利益。

3) 利用政府职能。利用政府国内市场监管法规,时刻警惕和禁止来源不明或非法采伐木材的买

卖、运输、加工及贸易,尽量避免可能出现的商贸摩擦;采取出口贸易综合管理措施,建立正常出口秩序,提高林木产品对美出口竞争力和话语权。

4) 发挥协会作用。充分发挥行业或产业协会的作用,加强与美方沟通并阐明我方政策和立场,要求明确认定违法行为时适用其国内法或国外法的条件和裁判标准,并平等履行全球生态保护义务;避免将林产品正常贸易与生态问题、政治问题挂钩,争取有关争议按照WTO机制协商或双边协商机制解决,扩展企业的生存空间和发展领域。

5) 借助非政府组织力量。非政府组织十分关注木材非法采伐和贸易问题。企业应与其加强沟通,避免成为被攻击的对象;同时,借助非政府组织在国际、地区、各国政府部门及行业内的重要影响和倡导环保的巨大力量,宣传企业经营理念和所采取的绿色产品行动,提高企业可持续发展能力。

### 参 考 文 献

- [1] 中国林业新闻网. 2008年《雷斯法案》修订内容全文 [EB/OL]. (2009-03-06). [2009-5-22]. <http://www.eco.gov.cn/html/shijielinye/meizhoudiqu/2009/0320/15101.html>.
- [2] 国家林业局. 中国林业发展报告2009 [M]. 北京: 中国林业出版社, 2009: 130.
- [3] 森林趋势. 美国雷斯法案修正案: 对中国林产品出口商的影响 [EB/OL]. [2009-03-16]. [http://www.forest-trends.org/documents/publications/Lacey%20Act%20Brief\\_China\\_EN.pdf](http://www.forest-trends.org/documents/publications/Lacey%20Act%20Brief_China_EN.pdf).
- [4] 美国司法部. Summary of litigation accomplishments fiscal year 2008 [EB/OL]. [2009-05-10]. [http://www.usdoj.gov/enrd/ENRD-Files/ENRD\\_2008\\_Accomplishments\\_Report\\_Final.pdf](http://www.usdoj.gov/enrd/ENRD-Files/ENRD_2008_Accomplishments_Report_Final.pdf).
- [5] 美国农业部林务局. Lacey Act Amendment [EB/OL]. [2009-06-10]. [www.aphis.usda.gov/plant\\_health/lacey\\_act/index.shtml](http://www.aphis.usda.gov/plant_health/lacey_act/index.shtml).
- [6] 美国农业部动植物检疫局. 最近的雷斯法案相关信息 [EB/OL]. [2010-02-08]. <http://www.aphis.usda.gov>.
- [7] 焦点家居网. 雷斯法案: 流氓大行其道时代的到来 [EB/OL]. (2008-10-08). [2009-04-15]. <http://home.focus.cn/newshtml/117495.html>.
- [8] 钟志娟. 美国《雷斯法案》修正案对中国林产品进出口贸易的影响及企业应对策略 [EB/OL]. (2008-09-18). [2009-4-23]. <http://www.shtimber.com/Integrated/show2.asp?ID=7814>.
- [9] 张蕾. 雷斯法案: 我国林产品贸易的又一场大考 [N]. 中国绿色时报, 2009-03-05.
- [10] 地板市场网. 中国企业如何应对雷斯法案 [EB/OL]. (2008-11-11). [2009-04-11]. <http://www.cdban.com/news/html/200811/20081111110013556.htm>.
- [11] 丁洪美. 美国《雷斯法案》修正案: 一把悬在木材贸易头上的双刃剑 [N]. 中国绿色时报, 2009-01-05.