



FOREST GOVERNANCE, MARKETS AND TRADE:

IMPLICATIONS FOR SUSTAINABILITY AND LIVELIHOODS

森林管理、市场与贸易对可持续发展和人民生计的影响和意义

**美国雷斯法案修正案：
对中国林产品出口商的影响**

AMENDMENT TO THE U.S.
LACEY ACT: IMPLICATIONS FOR
CHINESE FOREST PRODUCTS
EXPORTERS

R. JUGE GREGG
AMELIA PORGES



美国雷斯法案修正案：对中国林产品出口商的影响

R. Juge Gregg, Amelia Porges

2008年8月

本报告仅提供信息，不能作为法律建议。得到该报告并不意味着建立了律师和客户关系。读者应寻求专业咨询后方可采取行动。

美国雷斯法案修正案：对中国林产品出口商的影响
© 2008 “森林趋势”及“盛德国际律师事务所”版权所有
ISBN 1-932928-28-6
封面图片由 Christian Cossalter 提供

合作机构

盛德国际律师事务所 (Sidley Austin LLP (<http://www.sidley.com>)) : 盛德国际律师事务所是一家全球性律师事务所, 设有 16 个办事处拥有 1800 多名律师。Sidley 数十年来为遍布全世界的客户提供与环境及可持续发展相关问题的咨询, 其业务包括跨国事务的尽职调查, 为公司提供环境风险以及在美国、中国、欧洲、南美和亚洲开展业务的相关要求建议, 协助客户设计实施环境管理体系, 包括以 ISO 14001 为基础的体系。Sidley 积极开展气候变化相关活动, 为客户提供范围广泛的建议, 包括碳交易, 不同规管架构的国际贸易, 以及替代能源项目, 并为客户代理气候变化相关诉讼。其业务还包括全球供应链管理及产品保护问题, 包括在产品内容、包装及标识 (如欧盟的 REACH、ROHS/WEEE 及 ELV 要求) 方面的限制。Sidley 为客户遵守各种国际环境条约提供建议, 包括关于有害废物跨国转移的《巴塞尔公约》, 关于氟氯烃 (CFC) 的《蒙特利尔协议》、关于持久性有机污染物 (POPs) 的《斯德哥尔摩协议》以及《濒危物种国际贸易公约》等。

更多信息请联系 :

R. Juge Gregg, 华盛顿, rjgregg@sidley.com (环境与林业法规)
Brenda Jacobs, 华盛顿, bjacobs@sidley.com (海关管理与商业计划问题)
Amelia Porges, 华盛顿, aporges@sidley.com (贸易问题)
Henry Ding, 北京, hding@sidley.com
Tim Li, 香港, htli@sidley.com
Tang Zhengyu, 上海, zytang@sidley.com

森林趋势 (<http://www.forest-trends.org>): 森林趋势是一个促进可持续林业及改善全球林业社区生计的非赢利组织。意在将林业的焦点拓展到木材问题以外, 推动诸如流域保护, 生物多样性与碳储存的森林生态系统服务市场的建立和发展。森林趋势分析战略市场及政策问题, 促进有远见的生产商、社区及投资者之间的联系, 开发新的金融工具, 使市场能够保护林业、为人类服务。森林趋势由国际林业产业界、环境 NGO 及金融机构的主导人士于 1999 年创立。

更多信息请联系 :

Kerstin Canby, kcanby@forest-trends.org
Jordan Sauer, jsauer@forest-trends.org

目录

| | |
|------------------------------|---|
| 前言..... | 1 |
| 对中国出口美国的贸易商的影响..... | 1 |
| 美国《雷斯法案》综述..... | 2 |
| <i>美国法院可以执行的国外木材法律</i> | 2 |
| <i>处罚</i> | 3 |
| <i>新的木制品进口申报要求</i> | 3 |
| 美国政府下一步的工作..... | 3 |
| 如何避免《雷斯法案》项下的指控..... | 4 |
| 违反《雷斯法案》..... | 5 |
| 《雷斯法案》处罚条款..... | 5 |
| 有关《雷斯法案》的更多信息来源..... | 7 |

前言

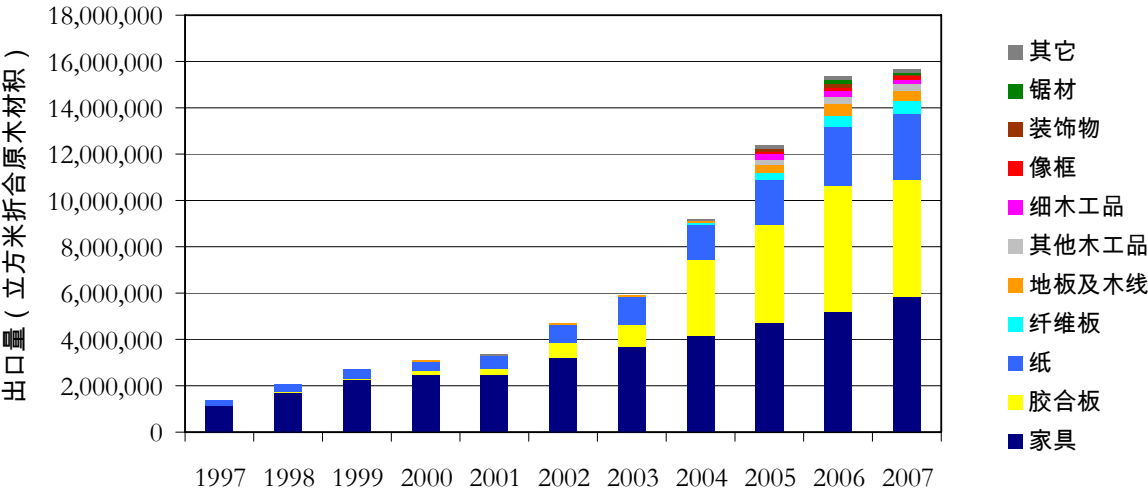
项近期通过的法律《雷斯法案》赋予美国政府对从事非法木材交易的个人与公司处以罚款甚至监禁的权力。美国政府甚至可以依据此法案对那些没有意识到其木材来源可疑的贸易商个人和公司处以高额惩罚。这部新的法律及其进口申报要求将对范围广泛的木制品，包括纸张、家具、木材、地板、胶合板，乃至相框产品的生产商及出口商产生影响。

美国司法部已经表明将采用本《法案》打击非法木材贸易，对那些进口木材在采伐或运输过程中违反木材生产国法律的贸易商提起诉讼。本《法案》的处罚包括民事行政处罚、没收交易产品、刑事处罚或监禁。违反《雷斯法案》还可能引起涉及走私或洗钱的指控。《雷斯法案》目前可适用于范围广泛的进口木制品与物种，远远超过《濒危物种国际贸易公约》(CITES)列出的物种。

对中国出口美国的贸易商的影响

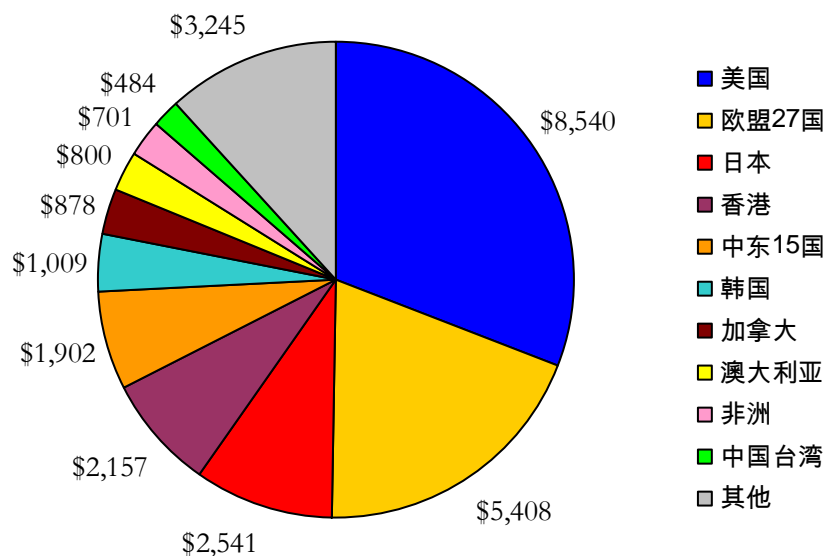
中国是美国市场最大的林产品生产国与供应国之一。2007年，美国进口中国林产品的总量为中国全部林产品出口量的22%，折合原木材积达1570万立方米，价值850亿美元。对中国而言，美国已成为成长最快的市场之一。

图 1：1997-2007 年美国进口的中国林产品



数据来源：中国海关，森林趋势编辑整理

图 2：2007 年中国林产品出口 (百万美元)



数据来源：中国海关，森林趋势编辑整理

相当比例的中国出口的林产品是制成品。其木材原料如原木、锯材及木浆来自于俄罗斯、巴布亚新几内亚、印度尼西亚、加蓬及所罗门群岛等供应国。而这些国家存在大量非法采伐和《雷斯法案》中包含的其他违法行为。因此，用可疑木材生产的中国产品的生产商、出口商与零售商根据新修订的美国法律面临货物被没收、罚款，甚至被监禁的风险。

美国《雷斯法案》概览

美国法院可以执行国外木材法律

《雷斯法案》延伸了国外法律法规的管辖范围，规定买卖以违反国外法律采伐、运输或销售的木材制成的产品为违反美国法律的行为，这些国外法律包括诸如俄罗斯、印度尼西亚、加蓬或秘鲁等生产国的森林管理法律法规。有关《雷斯法案》包括的不同的违法情形，见下文。

处罚

避免或减少《雷斯法案》项下的处罚关键是在采购木材时进行“尽职调查”。无论贸易商个人或公司是否了解木材来源的不合法性，美国政府都可以依据法案对其进行处罚。然而，处罚取决于进行产品交易的个人在交易中对产品为非法采伐树木与植物制造的实际了解或应该了解的程度。当事人对产品使用了非法来源木材的了解或应该了解的越多，其受重罚或监禁的可能性越大。有关处罚类型、程度、以及对非法的了解程度的关系等信息，见下文。

新的木制品进口申报要求

美国国会增加了新的进口申报要求，强调了解精确的来源信息之必要性。1) 尽管法案中声明从 2008 年底开始执行新的申报要求，美国政府最近表示新的申报要求最早将在 2009 年春季实施。美国政府将公布逐步执行申报要求的进展。新的申报要求一经实施，将要求进口商申报产品中所用木材的学名、进口货值以及木制品数量、木材来源国家等。进口商需要从供应商处取得上述信息，供应商需要经常跟踪这些信息。如果不了解上述信息，本法案在实施初期允许出口商列出多个可能的来源国，或可能的木材种类，或两者并用。

美国政府下一步的工作

针对非法采伐木材产品进口的《雷斯法案》已经生效，美国司法部可以对违反该法案的个人提起诉讼。美国政府将在 2008 年底或 2009 年初颁布法规或指南明确进口申报要求。

值得注意的是，美国政府在不久的将来可能高调执行《雷斯法案》，从而树立一个范例。事实上，在《雷斯法案》修订前，美国政府已将目标锁定用濒危树种木材制成的家具的非法贸易。2008 年 4 月 16 日，新泽西州新沃克联邦大陪审团根据《濒危物种法》以及反走私法令起诉一家中国家具公司，起因为其进口了一集装箱白木婴儿床，而白木是列入 CITES 的濒危树种。目前产品已经被没收，受到指控的个人即将被关押，并且个人及公司需要承担几十万美元的罚款。

《雷斯法案》使得美国政府能够对涉及非濒危树种木材的贸易提起类似指控。

如何避免《雷斯法案》项下的指控

为了避免《雷斯法案》新条款带来的问题，这里介绍几个木制品进出口商可以采取的常识性措施。

- **关注客户** – 客户会对木材来源提出越来越详细的问题，生产商及进出口商能否吸引住新客户也将取决于他们能对木材的合法性提供的保证。
- **了解自己的产品来源** – 生产商与进出口商应具备一个管理程序，该程序应能够调查产品的供应链，并提供非法木制品无法取得且不能使用的文件保证。忽视潜在来源问题的公司及公司官员应承担违反《雷斯法案》的责任。
- **不要依赖“书面”保证** – 不论公司在采购产品原材料时是否真正了解其非法性，均须适用《雷斯法案》的部分条款。因此，仅从供应商那里得到一个证书或合同说明其木制品合法是不够的。尽管其具有一定帮助，但如果政府有理由认定木材来自非法采伐，该文件不能够阻止产品被没收。
- **不要完全依赖合法性或可持续性认证** – 尽管拥有一个可持续性或合法性的认证是有利的，但它并不能成为免于执行雷斯法案的挡箭牌。如果美国政府有足够的理由相信木材是非法获得的，无论该木材是否有认证，都可以启动雷斯法案的执行。
- **拟定合同保护财务权益** – 例如，木制品或纸制品进口商可能希望在合同中有类似条款，即只在海关清关后方支付货款、拥有产品。同样，生产纸制品或木制品的公司可以以合同形式从木材供应商处得到保证，借此免于遭受美国政府对产品采取的行动带来财务损失。
- **关注法规** – 3) 美国政府可能在 2008 年底或 2009 年初还将颁布法规或指南，为进口申报要求和法案的其他内容提供指导。公司需要注意法规内容以及其对企业的影响。

违反《雷斯法案》

根据《雷斯法案》提起的诉讼要求提供两种违法证据，所谓“间接”违法与“直接”违法。“间接”违法指违反国外或美国州法律取得、占有、进口、出口、运输或销售鱼类或野生动植物或植物的行为。“直接”违法指违反《雷斯法案》进口、出口、运输、销售、取得或采购上述产品的行为。违反《雷斯法案》行为的诉讼时效是 5 年。

《雷斯法案》修正案列举了大量法案规定的“间接”违法行为。列表包括较为明显的违法行为，如在国家公园中进行的非法木材采伐。但《雷斯法案》还包括不大容易理解的行为，如违反为打击非法木材交易制定的宵禁令在夜间运输木材。根据《雷斯法案》修正案，“间接”法律包括“保护植物¹”的法律，以及管制如下行为的法律：

- (I) 偷（盗）采植物（林产品）；
- (II) 从公园、森林保护区或政府保护区域采伐植物（林产品）；
- (III) 从官方划定区域采伐植物（林产品）；
- (IV) 未经许可或违反许可采伐植物（林产品）

另外，“间接”违法还包括未支付应交地租、税金或立木采伐费，以及违反植物出口或转运法律的行为。

《雷斯法案》处罚条款

违反《雷斯法案》的交易行为的处罚取决于被告对于违反国外法律的“间接”违法的了解程度。

¹ 根据新规定，雷斯法案涉及“植物王国的所有自然成员，包括根茎、种子、枝杈、和产品”的交易。起草者明显倾向包括原木、锯材、家具、地板、纸及其他下游木材产品，但不包括养植物、一般粮食作物、育苗或其产品，如棉花、茶叶、竹子、或服饰。修正案也强调雷斯法案保护列在 CITES、美国濒危物种法案和美国各州法律中的植物。

民事行政处罚：政府可对违反《雷斯法案》的个人实施民事处罚。如果被告实际了解或在交易过程中应了解鱼类或野生动植物或植物（林产品）为违反“间接”法律取得、占有、运输或销售的产品，政府可酌情处以上至 10,000 美元的民事罚款。例如，国家海洋和大气管理局（NOAA）经常通过出示被告进行商业捕鱼活动证明其“应有的关注”程度不够。

具有制裁违法权限的机构会发布违法通知并评定民事行政处罚额度。如被告对处罚有异议，机构必须提供证据向行政法律法官证实该案例。

没收：即使被告不了解“间接”违法（如木材为非法采伐木材），违反《雷斯法案》进口的鱼类或野生生物或植物必须没收。尽管美国刑事法律通常为没收处罚提供“无过错所有者辩护”，这项规定不适用于即将没收财产为“违法交易或非法取得财产”的情况，包括依据《雷斯法案》²为非法占有的货物，参见美国诉 144774 磅蓝巨蟹案，联邦判决报告第 3 版 410 卷 1131 页（第 9 联邦巡回法院，2005 年）。在《雷斯法案》犯罪行为中使用的船只、车辆、飞机或其他设备（见下文）均应在有罪宣告后予以没收，如果所有者了解或者在以“应有的注意”进行交易应该了解但不了解，也适用上述处罚。关于没收处罚的海关法条款适用于所有没收诉讼。

罚款与监禁：如果一方在知情的情况下参与非法交易，了解鱼类或野生生物或植物为违反“间接”法律取得、占有、运输或销售，将被提起重罪诉讼，并处以最高 250,000 美元罚款（对公司则处以 500,000 美元罚款）或最长 5 年监禁、或两罪并罚，参见：美国诉艾森伯格案，联邦判决报告后续第 2 版 496 卷 578，582 页（宾夕法尼亚州东部管区联邦地区法院，2007 年）（支持国会按 1984 年美国法典第 18 卷第 3571 节（及 1987 年添加的第 3571e 节）执行，取消雷斯法案中的低额罚款）。如该方以“应有的注意”进行交易应该了解而并不了解“间接”违法，违法行为即为轻罪，应处以最高 100,000 美元罚款（对公司则处以 200,000 美元罚款）或最长 1 年监禁、或两罪并罚。各违法行为均可独立立案。

走私与洗钱：违反《雷斯法案》进口产品的进口商也会因违反走私法令，根据美国法典第 18 卷第 545 节，被指控为 D 类犯罪行为。走私指控也可以针对从美国转移非法所得至国外销售商，“有意开展特定的非法行为”罪名支持洗钱罪指控，因为走私即为非法活动，参见美国诉李

案，联邦判决报告第 2 版 937 卷 1388 页（第 9 联邦巡回法院，1991 年）。此外，新法案的申报要求将增加违反虚假声明法令（美国法典第 18 卷第 1001 节）的重罪判处，法令规定应对有意识并故意制作虚假声明，制作或使用虚假文件或隐瞒实际情况的个人处以罚款或最长 5 年监禁、或两罪并罚。

有关《雷斯法案》的更多信息来源

美国司法部：www.usdoj.gov

环境调查机构（EIA）：www.eia-global.org

另外，森林趋势网站：www.forest-trends.org 有如下报告：

- 美国雷斯法案修正案：对中国林产品出口商的影响（英语）
- 美国雷斯法案修正案：对越南林产品出口商的影响（英语）
- 美国雷斯法案修正案：对越南林产品出口商的影响（越南语）
- 美国雷斯法案修正案：对印度尼西亚林产品出口商的影响（英语）
- 美国雷斯法案修正案：对印度尼西亚林产品出口商的影响（印尼语）