加蓬共和国大型投资对森林转化的全球分析

Analyse globale des conversions des forêts par les grands investissements en République Gabonaise

项目："应对APV挑战：非法采伐和森林覆盖变化的非森林投资框架下的行动"
---------- 加蓬共和国大规模投资对森林转化的全球分析 由 Franck NDJIMBI 2017年5月

-- 1 of 30 --

i 本研究由非政府组织Brainforest实施，属于项目"应对APV挑战：非法采伐和森林覆盖变化的非森林投资框架下的行动"。该项目由四个组织实施（加蓬的Brainforest、喀麦隆环境与发展中心、刚果的刚果人权观察、中央非洲共和国的侏儒儿童与女性之家），由FAO FLEGT项目资助，旨在通过加强所有参与方在这些投资监测中的效率，减少大规模投资（农业工业、矿业、基础设施）下的非法森林采伐风险。 本文件在非政府组织环境与发展中心（CED）和Brainforest项目协调员Martial DJINANG的技术监督下编制。 此处表达的观点仅代表相关组织，不应被视为资助方的观点。

-- 2 of 30 --

ii 缩略语和缩写列表 ACP：非洲-加勒比-太平洋 AGNU：加蓬联合国协会 ANPN：国家公园管理局 ANUTTC：国家城市规划、测量和土地登记局 APV：自愿合作协议 CDE：部门采伐合同 CED：环境与发展中心 CFAD：可持续管理的森林特许权 CTC：技术协调委员会 CPAET：临时开发-采伐-转化协议 DFPE：国家永久森林领域 DFR：农村森林领域 DME：最低可采直径 EIES：环境与社会影响研究 FAO：联合国粮食及农业组织（Food and Agriculture Organization） FLEGT：森林法律执行、治理与贸易（Forest law enforcement governance and trade） FSC：森林管理委员会 Graine：加蓬国家农业成就 Ohada：非洲商业法统一组织 OIF：森林独立观察 PA：管理计划 PEFC：森林认证认可计划 PFA：相关森林许可证 PGG：协议许可证 PIB：国内生产总值 PO：操作计划 POS：土地使用计划 PSGE：加蓬新兴战略计划 RBUE：欧盟木材法规 资源提取监测：REM SNAT：国家土地规划方案 Sotrader：农业转型与农村发展公司 UE：欧盟

-- 3 of 30 --

iii 分析摘要 加蓬的森林覆盖了该国近85%的面积（Richard和Léonard，1993）。 它包含不同类型的生态系统，包括红树林、沿海森林、沼泽森林、密林和平原及山区森林、森林/草原马赛克、草原、河流、三角洲和泻湖。植物和动物的丰富性极高，植物的特有率异常。拥有超过6000种树木、超过10000种高等植物、130种哺乳动物（其中19种是灵长类动物），以及大量的大猩猩和黑猩猩，估计有60000头大象，鸟类超过650种，这片森林在生态和科学上具有不可否认的价值。 自古以来，它一直是土著和村庄社区的栖息地，这些社区从中获取经济、文化和宗教活动所需的资源。 因此，加蓬的森林是多种利益的汇聚点。在非洲按人均森林面积排名第一（每人22公顷），它在经济和社会上也具有重要意义。木材采伐及相关产业占国内生产总值（GDP）的4%。森林部门也是该国仅次于国家的第二大雇主。目前，森林许可证占地近15083300公顷，而国家公园和其他保护区覆盖3012375公顷。如果说加蓬的地下资源以矿物质丰富而闻名（2013年矿业部门对GDP的贡献为6.5%），政府则打算发展农业部门。具体而言，它希望到2020年将农业对GDP的贡献从3.3%提高到15%。为此，计划将18.1%的土地保留给农业部门。 农业发展和其他空间消费活动（矿业、基础设施、居住等）的实施将不可避免地导致加蓬森林管理的深刻变革。这一切必然需要对被视为的区域进行用途变更。 通常不可逆的"转化"过程总是导致大规模的森林砍伐。它往往促进了来自非森林采伐活动的木材进入市场。然而，根据仍在修订中的有效法律16/2001森林法典，木材或非木材森林产品的生产是独占的。换句话说，只有在森林采伐的框架内才能进行，森林不能提供非森林产品。因此，首先需要确定和分析可能规范这些操作的法律和监管框架；其次，质疑由森林转化为多用途土地所产生木材的合法性。 本研究因此呈现出可能在未来几年内合法化森林砍伐操作的法律框架。通过这一过程，Brainforest和环境与发展中心（CED）旨在提供关于来自矿业、农业工业和森林环境基础设施投资的木材合法性的信息，从而为这一可能影响未来几年的辩论做出贡献。 特别是，

本研究将回答一些具体问题，尤其是： ☒ 加蓬的空间规划是否有效？在这里，将讨论公共权力如何以及使用哪些工具来组织不同空间消费项目的协调。 ☒ 森林空间是否可以用于除森林采伐以外的其他用途？这里将分析森林所有权，即为主张和组织所有权、享有权和进入权而建立的系统，并规范森林土地的使用和转让。 ☒ 森林空间是否可以分配给除森林采伐以外的其他目的？它们可以被砍伐吗？这里将讨论国家森林领域的法律制度、不同类型的森林许可证和木材商业化机制。 ☒ 在矿业、农业工业或基础设施项目框架下进行的砍伐操作是否合法？这里将分析土地分配机制，并将其与森林法的要求进行对比。

-- 5 of 30 --

v 摘要 2 土地转化的法律制度 _____ 11 2.1 DFPE中的空间分配 _____ 12 2.1.1 分类森林的分类程序 _____ 12 2.1.2 分类森林的管理 _____ 13 2.1.3 登记的生产性分类森林的分类程序 _____ 13 2.1.4 登记的生产性分类森林的管理_____ 13 2.2 DFR中的空间分配 _____ 13 2.2.1 DFR中的砍伐 _____ 14 PGG的操作计划 _____ 14 社区森林的简单管理计划 _____ 14 3 APV与转化木材 _____ 14 3.1 在APV框架下的空间分配 _____ 14 3.2 在APV框架下的砍伐 _____ 15 3.3 在APV框架下的木材所有权 _____ 15 3.4 在APV框架下的木材商业化 _____ 15 4 面对合法性的进行中的过程 _____ 16 4.1 来自Graine项目和Olam其他投资的转化木材的非法性 _____ 16 5 将农业工业种植园发展过程适应森林所有权 _____ 17 5.1 适应的理论框架 _____ 17 5.1.1 国际文本和条约 _____ 17 5.1.1.1 科托努协议 _____ 17 5.1.2 实施工具 _____ 19 森林独立观察 _____ 19 5.2 针对转化木材的斗争动态的建议 20 5.2.1 合法性框架的适应 _____ 20 5.2.2 森林法的适应 _____ 21 6 总体结论 _____ 22

-- 6 of 30 --

1 1 IIN NT TR RO OD DU UC CT TIIO ON N 1 1..1 1 L 勒 e c co on ntte ex xtte e d de e d dé év ve ello op pp pe em me en ntt d de es s iin nv ve es sttiis se em me en ntts s n no on n ffo orre es sttiie errs s e en n zzo on ne es s ffo orre es sttiiè èrre es s 在其长期战略愿景中，加蓬政府将经济增长和其来源多样化的加速视为三个主要挑战之一。加蓬新兴战略计划（PSGE）将基础设施视为发展的基础之一。为此，宣布将进行大规模投资，特别是在交通、能源和数字领域。如果该国已经表达了成为非洲第一大锰生产国的意图，它还希望在今年年底之前成为非洲棕榈油生产的领先者。还提到在同一时期内每年生产额外的10,000吨大豆。 如果所有这些操作都将需要砍伐森林，但这些并未在森林立法中规定。因此，有必要分析与土地管理、矿业、农业和森林相关的法律。 1.1.1 土地管理 没有任何文本提到在加蓬整个领土上进行空间规划的必要性。尽管PSGE将制定和通过国家土地使用计划视为“国家优先事项”，但国家气候委员会的工作结果并没有前瞻性。公布的国家土地使用计划基本上只是对土地使用情况的状态报告。尽管已实施，国家城市规划、测绘和土地登记局（ANUTTC）仍然难以覆盖整个国家。它的活动集中在利伯维尔及其周边地区。到目前为止，土地分配是多个行政部门共同负责的，每个部门的行动都没有考虑到其他部门。然而，确实存在一些工具可以最小化这种情况的负面影响。 1.1.1.1 土地使用计划和

保护农业区 根据2012年2月13日第6/2012号法令规定的城市规划一般规则，并由2012年8月13日第7-2012号法律批准，土地使用计划（POS）旨在实现经济和社会发展目标。特别是，它们旨在识别需要保护、保留或创建的森林、公园和林地。它们的划定和分类由一个公共机构负责，该机构至今尚未成立，但应与相关地方社区协同工作。这是否是迄今为止没有任何POS被分类的原因？无论如何，这一空间规划工具可以帮助弥补某些缺失。 11 国家基础设施总规划，2012年，第50页。可在以下网址获取：http://www.angt.ga/angt/portals/1/masterplan/fr.pdf 12 http://www.gabon-services.com/l-actualite/l-actualite/17318/le-gabon-ambitionne-de-devenir-le-premier-producteur-africain-d-huile, 13 加蓬新兴战略计划，第94页。 14 森林法第148条规定：“获得森林许可证并不赋予开采木材以外的森林产品的权利。” 15 加蓬新兴战略计划，行动9。 16 2009年12月，国家气候委员会在总统府成立 http://conseilclimat.ga/fr-fr/Conseil-Climat/Pr%C3%A9sentation 17 2012年2月13日第6/2012号法令第8条，2012年8月13日第7-2012号法律批准。

根据2008年农业法第22号第72条的规定，保护农业区可以根据省长的决定在地方委员会的提议下进行分类。然而，在相关法律颁布近十年后，这些区域中没有一个被识别或分类。 1.1.1.2 矿业 如下面的XXX地图所示，矿业和森林特许权在许多情况下是重叠的。根据2015年1月30日第017/2014号法律第57条和第106条，存在两种类型的矿业许可证： ☒ 授权：涉及部门或手工业活动。 ☒ 许可证：用于重要的矿业项目。 无论许可证的性质如何，启动任何矿业活动都需要事先获得授权。因此，矿业许可证的申请者必须证明其技术和财务能力。开采许可证赋予“在矿业制度下开采矿物质的权利”。其发放取决于可行性研究和环境影响评估的完成。因此，矿业许可证的授予过程确实考虑了经济和环境因素。在任何时候，土地方面都没有被提及。 地图：2016年加蓬土地分配情况 18 在2015年1月30日第017/2014号法律颁布之前授予的矿业特许权仍受2000年10月12日第05-2000号法律的约束。 19 2015年1月30日第017/2014号法律第9条，关于加蓬共和国矿业部门的法规。 20 2015年1月30日第017/2014号法律第147条，关于加蓬共和国矿业部门的法规。 21 2015年1月30日第017/2014号法律第151条，关于加蓬共和国矿业部门的法规。

1.1.1.3 农业工业：土地的租赁和转让 农业法规定了农业经营合同（CDE），该合同“由国家代表与农业经营者签署，并附有与该经营相关的所有方面的要求说明”。然而，2008年可持续农业发展政策法第23号第9条要求农业经营者提交与CDE无关的独立活动声明。更重要的是，第01497/PR/MAEPDR号法令第2条并未将其视为义务。因此，CDE绝不能被视为农业经营许可证。 在缺乏针对农业部门的具体规定的情况下，国有土地和土地制度仍然适用于农业工业的发展。根据1963年5月8日第14-63号法律规定的国有土地制度，第257/2012 PR-MECIT号法令于2012年6月19日规范了土地的转让和租赁。然而，国有土地法明确规定：“国有森林和林地只能根据法律进行转让”，并且“国有森林的技术条件由水和森林局局长或森林生产部长规定”。因此，第257/2012号法令不适用于森林领域。然而，没有任何法律允许转让全部或部分森林领域。因此，只能考虑租赁。根据项目的性质，租赁期限可以不超过三年，或以不超过50年的长期租赁形式进行。 长期租赁受1970年9月30日第50-70 PR/MFB/DE号法令的管辖。虽然它们不允许永久转让所有权，但它们授予土地的使用权并赋予一种可抵押的真实权利。根据投资的规模和金额，其期限通常是根据重要性确定的。未能履行要求说明可能导致租赁的终止。 框架1：加蓬可持续农业发展目标（法律23/2008） ☒ 在农业活动中安置农村人口，特别是年轻人，以稳定这些人口并确保农业经营的可持续性，促进农业就业的发展，保持家庭性质，符合各省的特定情况； ☒ 优化生产条件、收入和农民的生活水平，并建立社会保障，以减少农村地区的贫困发生率； ☒ 保证农民和养殖者的最低退休金，符合他们所附属的社会制度； ☒ 生产高质量和多样化的农业、食品和非食品商品，以满足国家、社区和国际市场的需求，满足安全条件。 22 第257-2012 PR-MECIT号法令第1和第2条，规范国有土地的转让和租赁。 23 第257-2012 PR-MECIT号法令第20条，规范国有土地的转让和租赁。 24 第50-70 PR/MFB/DE号法令第2条，关于国家在其私有土地上授予的长期租赁的规定。

卫生，以及对工业和农业食品活动的需求 以及对消费者的要求，并为食品安全和 自给自足做出贡献； ☒ 活动的多样化，以增加农业和畜牧业对 国内生产总值的贡献，并发挥互补作用； ☒ 加强农业和农业食品的出口能力 依靠活跃的企业进入有偿市场； ☒ 组织生产者和产业的营销渠道，以实现 在养殖者、农民、加工者和 商业企业之间公平分配食品产品的增值； ☒ 促进具有能源或非食品用途的产品的增值， 以多样化国家的能源资源和农业生产的出路； ☒ 通过适应其潜力的生产系统来提升土壤的价值； ☒ 在有永久性限制的地区创造有利于农业和 畜牧业活动的条件； ☒ 保护自然资源、生物多样性和维护农村空间，经济平衡不应因 由此产生的义务而受到威胁，特别是在 保护野生动物方面，且不应给国家带来 额外负担； ☒ 继续进行公共利益行动，以惠及所有 农村空间的用户； ☒ 促进农业和食品产品的识别和质量政策； ☒ 创造有利于充足、健康和平衡饮食的 可用性和可及性的条件； ☒ 创造有利于农业、畜牧业融资和 土地所有权获取的条件； ☒ 各个部门参与者的专业化； ☒ 增加食品安全和营养安全； ☒ 加强农业和兽医研究； ☒ 在农村世界中，农民与其他农村活跃者之间 实现平衡共存，尊重不同经济部门之间的 公平竞争； ☒ 自然灾害的风险预防和管理。 来源：加蓬法律评论 - 可持续棕榈油生产原则和标准的国家解释 - WWF 2012年6月 表格。 与农业工业发展相关的主要立法文本 部门 自然，编号和 日期 主题 投资 1998年7月23日第15/98号法 经济增长、多样化和私营部门发展

-- 30个中的10个 --

农业投资 2008年12月10日第022/2008号法 农村农业部门发展 可持续农业发展 2008年12月10日第023/2008号法 促进农村收入生成活动 水森林 2001年12月31日第16/01号法 水和森林部门的可持续管理 渔业和水产养殖 2005年8月8日第15/05号法 可持续管理水生资源 环境 1993年8月26日第16/93号法 环境保护和改善 地方行政管理 1996年6月6日第15/96号法 关于地方政府的创建、组织、职能和运作的规则； 权力转移； 地方政府的资源、税收基础、管理和监督 土地 1963年5月8日第14/63号法 国家财产的组成及其管理和处置方式的规则 土地所有权 1963年5月8日第15/63号法 不动产的登记和权利公示 国家私有财产管理 1970年9月30日第50/70号法令 关于长期租赁的规定， 表格。 与农业工业发展相关的主要法规文本 部门 自然，编号和 日期 主题 农业投资 2009年12月30日第0935/PR/MAEPDR号法令 农业经营者技术许可委员会的创建、职能、组织和运作 农业投资 2011年12月6日第01495/PR/MAEPD R号法令 加蓬共和国农业经营者及其农业经营的法律地位 可持续农业发展 2011年8月24日第01016/PR/MAEPD R号法令 在故意破坏作物、牲畜、养殖建筑、鱼塘或水生资源的情况下支付的赔偿标准 可持续农业发展 2009年12月30日第0936/PR/MAEPDR号法令 生物监测委员会的职能和运作 农业发展 2011年12月6日第01497/PR/MAEPD 农业经营合同的规定

-- 30个中的11个 --

水森林 2004年8月24日第689/PR/MEFEPEPN号法令 国家森林生产森林的可持续管理和技术规范 水和森林 2004年8月24日第000692/PR/PEFEPEP N号法令 森林、野生动物、狩猎和渔业的习惯使用权行使条件 环境 2005年7月15日第000539/PR/MEFEP EPN号法令 环境影响评估 环境 2005年7月15日第000541号法令 废物处理 环境 2005年7月15日第000542号法令 某些产品在地表水、地下水和海水中的排放 环境 2005年7月15日第000545号法令 废油回收 土地所有权 2011年12月6日第01399/PR/MAEPD R号法令 土地规划委员会的组成和运作 土地所有权 1967年2月6日第77/PR/MF.DE号法令 授予土地和地产的特许权和租赁 可持续农业发展 2004年11月30日第2149/PM/MAEDRD HM号法令 创建农药认证委员会 渔业和水产养殖 2007年1月29日第0001407/MEFEPN/S G/DGPA号法令 在某些渔区设定生物休养期 水和森林 1995年8月14日第000491/MEFPTE/SG/ DGEF/DFC号法令 确定狩猎的开放和关闭日期 环境 2010年4月27日第00329/PM号法令 创建、职能和组织 国家委员会以实施鹿特丹公约 渔业和水产养殖 2003年1月26日第00004/MEFEPN/SG/DGPA号决议 设定沙丁鱼渔业的关闭期 1.1.2 森林治理 PGE将可持续发展作为其战略的支柱。它宣布了 将加蓬打造成“热带木材森林认证的全球领导者”的意愿。 因此，在不考虑正在进行的森林法修订过程的情况下， 一项可持续发展导向法已被颁布。它 引入了生态补偿的概念，以管理加蓬的森林资源。 因此，必须进行规划和协调的努力。 1.1.2.1 可持续规划政策 加蓬希望遵守其国际承诺，推动其森林资源的规划政策。 基于生物勘探和社会经济调查的结果， 空间的重新分配应根据参与过程进行定义。原则上， 任何森林许可证都不得在没有实地考察和考虑 生态、经济、社会和环境问题的情

况下发放。 第16/01号法规定，所有国有森林，无论是特许还是非特许， 都必须制定包含先前识别的可持续管理目标的规划。 如违反法律规定，许可证可以被撤销， 相关面积将被归还给公共权力。 在2200万公顷的森林中，约有2000万公顷被视为 生产森林，根据两种类型的许可证进行特许： 可持续管理的森林特许（CFAD）和相关森林许可证（PFA）。 2013年，估计已有15,083,300公顷的森林被特许。 地图：2015年分配给加蓬的森林领域 25 自2011年以来，该过程经历了许多波折。在私营部门和国家民间社会的干预下， 在世界自然基金会（WWF）的支持下，已在立法程序中引入了可接受的草案。 它目前正在国家委员会审查。 26 参考2014年8月1日第002/2014号法，旨在促进法律上整合经济、环境和社会问题， 同时确保公共政策与规范之间的一致性。 27 第16/01号法第20条规定 28 第16/01号法第3条特别列举了生态系统保护和生物多样性保护、资源和生态系统的增值、 生产的可持续性和生产力、资源的持续清查，以及自然资源的规划

-- 30个中的13个 --

：来源：世界自然基金会 1.1.2.2 国家森林领域的划分 根据森林法，森林领域分为两个部分： 国家永久森林领域（DFPE）和农村森林领域（DFR）。 DFPE由具有保护意义的国有森林和 登记的生产性国有森林（分配的森林和生产性森林保护区）组成。 DFR则由保留给村庄社区的土地和森林组成。 第16/01号法还确认了基于木材体积的协议许可证（PGG）的存在， 位于DFR中。个人和不可转让的PGG 不得超过在事先识别和划定的区域内的50棵树木。 尽管法律规定了强制招标的情况，CFAD和PFA通常是通过协议授予的， 前提是遵守第689/PR/MEFEPEPN号法令规定的技术管理和可持续管理标准。 表格4：森林许可证的类型 许可证类型 可持续管理的森林特许（CFAD） 相关森林许可证（PFA） 协议许可证（PGG） 目标 工业化 工业化 转型

-- 30个中的14个 --

受益者 所有 国民 国民 面积 介于 50 000 和 200 000 公顷 （每 个UFA）。 同一 承包商分配的总面积 不得超过 600 000 公顷 介于 15 000 公顷 （当其 纳入CFAD时）和 50 000 公顷 （不包括 CFAD） 最多50 棵树 所有权领域 DFPE DFPE DFR 特许经营 期限 轮换 （不少于20年，通常为25至 30年） 轮换 （不少于20年，通常为25至 30年） 来源：改编自加蓬森林部门法律和监管框架分析报告 地图：2015年加蓬森林管理 来源：世界自然基金会 1 1..2 2.. E Ex xe em mp plle es s d d’’ iin nv ve es sttiis ss se em me en ntts s n no on n ffo orre es sttiie errs s e en n c co ou urrs s a au u G Ga ab bo on n 近年来，新的运营商出现在加蓬森林区。尽管他们大多数声称具有一定的环境敏感性，但他们所推动的项目对森林区域的完整性和生态过程的维持造成了沉重的负担。 他们通常在公共权力的祝福下行动，投资于矿业、基础设施，尤其是农业工业。 然而，考虑到长期的采矿传统和基础设施投资的不足，农业工业项目构成了主要威胁。 1.2.1 参与者 声称将其活动纳入PGE实施的企业，通常是跨国公司。它们都声称遵循不同认证标准中列出的原则。 1.2.1.1 Olam 自1999年以来在加蓬开展业务，Olam逐步多元化其投资。最近在位于国家中南部Ngounié省开设了一家棕榈油工厂，该公司还管理棕榈油和橡胶树种植园，以及位于距利伯维尔27公里的Nkok经济特区。自2014年12月以来，Olam通过一个名为农业转型和农村发展公司（Sotrader）的实体，实施了一个名为“加蓬国家参与农业成就”（Graine）的项目。 Graine被视为对农民的支持倡议，包括四个组成部分：对合作社和个体经营者的行政支持、土地管理、耕地面积的增加和市场营销。 1.2.1.2 SFM Africa Limited 这家公司注册于毛里求斯，于2011年4月20日与加蓬国家签署了一项协议。根据该协议，SFM必须投资于木材生产、农业、渔业、旅游、可再生能源和基础设施。根据大梅云巴发展计划，它被授权管理森林特许经营和木材加工单位，开发生态旅游路线，启动甘蔗种植并配备加工厂，利用生物质和水电生产能源，支持渔产品的市场营销，并建设基础设施（港口、道路和机场）。 1.2.2 正在进行的项目涉及的区域 截至2014年，Olam的活动主要集中在Kango地区的Awala（Estuaire省）、Fougamou-Mouila轴线（Woleu-Ntem省）和Bitam-Minvoul区域（Woleu-Ntem省）。随着Graine项目的实施，这家新加坡跨国公司宣布其计划将活动扩展到全国范围。因此，所有自然区域和生态系统都可能受到影响，而此前只有沿海沉积盆地、Ngounié平原和 29 高奥戈韦省主要是矿业：1958年至1997年，铀在Mounana地区被开采；自1963年以来，锰在Moanda地区被开采。 30 该工厂占地17公顷，预计每小时处理90吨棕榈果，年产138,700吨棕榈油。这是该集团在

距离利伯维尔60公里的Kango地区Awala之后的第二家工厂。

北部和东北部高原的活动受到威胁。正如Buursink在附录XXX中所示，农业巨头在沿海森林、沼泽森林以及草原或灌木草原中活动。 就其而言，SFM主要在Mayumba和Loango国家公园的周边地区进行研究。这些区域主要是沿海、海洋和冲积平原，涉及其项目。这些区域是沿海森林和沼泽森林、红树林、草原或灌木草原。 2 2 L LE E R RE EG GIIM ME E J JU UR RIID DIIQ QU UE E D DE E L LA A C CO ON NV VE ER RS SIIO ON N D DE E T TE ER RR RE ES S 加蓬国家将完整的国有土地确立为土地的普通法：DFPE和DFR是国家的专有财产31。由于从未有法律条款或实地工作，因而这些领域的界限不明。到目前为止，没有任何证据表明某片森林属于哪个领域。在实践中，DFPE是通过森林许可证的分配或保护区的划分逐渐形成的。因此，DFR不断缩小，给农村人口带来了很大困扰。 此外，2010年6月15日的第1478号法令创建了一个“国家私有森林领域”，覆盖888,730公顷森林。然而，与国家公园法32相反，森林法并未包含领域类型。尽管经验上认为，登记的生产性国有森林和DFR属于国家的私有领域，但“私有领域”和“公共领域”的概念并不适用于森林。还注意到，根据法律，森林的转让必须通过立法措施33进行。然而，这一条款迄今为止从未得到执行。可以说，许多法律空白大大复杂了空间管理，为公共权力的利益提供了土地转让的机会，但没有任何法律依据。然而，考虑到现行定义，只有与森林开采或生物多样性保护相关的活动被允许在DFPE中进行，而DFR则专门用于人口活动（小规模农业、狩猎、采集、宗教等）。 然而，正如下面的XXX框中所示，公共管理部门已经建立了森林土地转换程序。根据国家立法，这些转换可能会导致补偿，因为可持续发展导向法创造了生物多样性市场，同时引发了空间的重新组织。 框2：当前有效的土地转换程序 ☒ 发放进行相关活动所需的许可证； ☒ 发放探索许可证，允许企业开始现场评估工作； ☒ 发放临时开发-开采-转型协议（CPAET），作为进行开发和制定所有技术和行政文件的临时许可证，特别是开发计划、工业化计划和环境与社会影响研究； ☒ 在与CPAET相关的同一块土地上发放长期租赁； ☒ 根据区域界限、法令副本和税款支付情况，发放“CPAET临时协议的修正”。 2 2..1 1 A Affffe ec ctta attiio on n d de es s e es sp pa ac ce es s d da an ns s lle e D DF FP PE E 根据森林法，登记的生产性国有森林包括34： o 已分配的森林，即已获得森林许可证的森林； 和 o 生产性森林保护区，即从未分配但可能获得森林许可证的森林35。 就其而言，分类的国有森林36包括： o 保护森林； o 休闲森林； o 植物园和动物园； o 树木园； o 保护区37； o 完整自然保护区； o 动物园； o 动植物物种保护区； o 野生动物保护区； o 国家公园； o 狩猎区； o 生物圈保护区； o 世界遗产地； o 用于教学和科学的森林； o 重新造林区域； o 特别敏感或邻近农村森林领域的生产性森林。 2.1.1 分类国有森林的分类程序 2004年12月1日的第1032-PE-MEFEPEPN号法令规定了森林和保护区的分类和解分类的程序，国家公园除外，国家公园有特定法律。森林法第7条明确规定，分类的国有森林具有保护价值。 更重要的是，同一法律第149条禁止在分类的国有森林内授予森林许可证。然而，国家公园因其与公共领域的关联而被认为是不可转让和不可剥夺的。34 2001年12月31日第16号法律，关于加蓬共和国的森林法。 35 《刚果盆地森林 – 2008年森林状况》。编辑：de Wasseige C.、Devers D.、de Marcken P.、Eba'a Atyi R.、Nasi R.和Mayaux Ph.，426页，ISBN 978-92-79-132 11-7，doi: 10.2788 /32456，欧洲联盟出版办公室，2009年，第63页。 36 2001年12月31日第16号法律，关于加蓬共和国的森林法。 37 2001年12月31日第16号法律，关于加蓬共和国的森林法。

如果国家的条件明确规定了它们的降级，38 ，那么其他保护区就不一样了。根据2004年12月1日第1032-PE-MEFEPEPN号法令第3条，它们可以在“由水和森林管理部门制定的项目”之后被降级。 2.1.2 在分类国有森林中的管理 2007年第03号法律第3条规定，必须为每个国家公园制定管理计划。该文件应当呈现为确保保护该地点的措施，符合同一法律第21条提供的方向。 2.1.3 已登记的生产性国有森林的分类程序 森林法第10条将已登记的生产性国有森林定义为“国家永久森林领域的自然生产性森林，除了[分类国有森林]”39 。然而，法律并未定义“自然森林”的概念。更重要的是，分类和降级的条件尚不清楚。因此，授予森林许可证可以被视为一种分类40 。已登记的生产性国有森林因此不能改变用途，因为在被分配之前，它们被假定属于DFR，即“留给居民享用”。 2.1.4 在已登记的生产性国有森林中的管理 CFAD的PFA是管理计划的对象41 。实际上，PA旨在进行选择性采伐，即对资源的可持续管理。这

里根本没有提到砍伐。需要注意的是，不遵守管理规则会使承包商面临进行重新造林和恢复工作的要求 42 ，根据2004年12月1日第1030-PR-MEFEPEPN号法令的条款43 ，该法令规定了对退化地点进行再生和恢复工作的实施方式。根据加蓬的法律，森林采伐不应与砍伐相混淆。 2 2..2 2 A Affffe ec ctta attiio on n d de es s e es sp pa ac ce es s d da an ns s lle e D DF FR R 被定义为“根据法规规定的方式，享有权利的村庄社区的所有土地和森林”，DFR很难界定。从经验上看，它被视为不属于DFPE的所有森林。由此推断，只要一片森林未被分配，38 2007年第003号法律第4条规定，任何国家公园的任何部分的降级都必须以同样面积的区域的先前分类为条件，该区域代表相同的生态系统和相同的生物多样性水平，并在管理机构及其科学委员会的意见之后进行。 39 2001年12月31日第16/2001号法律第10条，关于加蓬共和国的森林法典。 40 根据2001年12月31日第16/2001号法律第10条，授予国民的生产性国有森林的面积必须至少等于已登记的生产性国有森林总面积的40%。 41 管理计划的内容由森林法第21和22条规定，而应包含的要素在2004年8月24日第689-PR-MEFEPEPN号法令第32条中详细说明，区分了管理森林单位（UFA）和生产系列。 42 森林法第66条。 43 上述法令第2条。

为了使其被认定为国家财产并通过公开拍卖进行商业化，按照随机和可根据情况调整的程序进行。 4 4 L LE ES S P PR RO OC CE ES SS SU US S E EN N C CO OU UR RS S F FA AC CE E A A L LA A L LE EG GA AL LIIT TE E 随着国际大型农业工业运营商的出现，加蓬已经修改了其立法。现在，农业活动的发展必须获得农业经营者的身份，符合2011年12月29日第01495/PR/MAEPDR号法令的规定。农业经营可以采取家庭农业经营（EAF）、个体农业企业（EAI）或有限责任农业企业（EARL）的形式。 然而，农业经营者的身份并不构成经营许可。 此外，SFM也面临这一现实：尽管与加蓬政府达成了协议，毛里求斯公司在获得土地方面仍然困难重重。无疑，这与政治影响力的斗争或与Olam的潜在竞争有关？无论如何，SFM仍在等待承诺的租赁合同。因此，迄今为止，实际的土地转化操作主要涉及Olam及其Graine项目。 4 4..1 1 L L’’ iillllé ég ga alliitté é d du u b bo oiis s d de e c co on nv ve errs siio on n iis ss su u d du u p prro og grra am mm me e G Grra aiin ne e e ett d de es s a au uttrre es s iin nv ve es sttiis ss se em me en ntts s d d’’ O Olla am m Olam以国家提供30万公顷土地的承诺为依据，常常被指控不遵守法律。2014年底，这家新加坡巨头宣布到2019年必须种植10万公顷，声称已达到12710公顷的油棕种植面积。作为Sotrader和Graine项目的推动者，它计划到2020年在全国范围内覆盖超过20万公顷的粮食作物。 根据其推动者的说法，该项目为加蓬农民提供了“一个支持和跟踪框架，以实施和发展农业工业种植活动，在农业合作社内进行”。据他们所说，2015年7月，105个合作社已经获得了批准，而13个土地所有权证书已经发放。这些土地所有权证书的发放是否合法？ 1963年5月8日第14/63号法律第68条规定，国家财产的组成及其管理和转让的规则，规定“除非有特别法律另有规定，国家私有财产的转让应通过公开招标进行”。同时，2012年6月19日第257 PR-MECIT号法令规定，国家土地的转让应在没有竞争请求的情况下以协议方式进行。根据法律规范的等级，法律条款优先于规章条款。因此，国家私有土地的转让只能通过招标进行。Graine项目下进行的转让因此是非法的。根据这一框架发放的土地所有权证书也是如此。因此，在这些地点进行的森林砍伐活动同样是非法的。 此外，来自这些非法转化的木材也无法进行商业化，因为它同样是非法的。 为了防止与转化木材的商业化相关的任何批评，Olam与森林管理部门达成了一项协议。根据该协议，砍伐操作产生的木材被转让给管理部门，然后在公开拍卖中出售。这些销售的收益分配如下：40%给公共管理，60%用于资助农村居民的社会基金。 尽管如此，Olam因砍伐森林而生产的木材仍然是非法的。因此，唯一使其合法和可商业化的方法是根据可持续发展指导法的规定进行生态补偿。 5 5 A AD DA AP PA AT TIIO ON N D DU U P PR RO OC CE ES SS SU US S D DE E D DE EV VE EL LO OP PP PE EM ME EN NT T D DE ES S P PL LA AN NT TA AT TIIO ON NS S A AG GR RO O--IIN ND DU US ST TR RIIE EL LL LE ES S A A L LA A T TE EN NU UR RE E F FO OR RE ES ST TIIE ER RE E 目前面临的主要挑战是将农业工业种植的发展过程适应于可持续森林资源管理的要求。 5 5..1 1 C Ca ad drre e tth hé éo orriiq qu ue e d de e ll’’ a ad da ap ptta attiio on n 5.1.1 国际法律文本和条约 正如下面的表XX和XX所示，加蓬是许多关于自然资源管理的国际法律文书的签署国，包括森林资源的管理。这些文书包括强制性和非强制性的条款。在签署APV协议以实现木材更好追踪的谈判中，主要的国际文书是科托努协议。 5.1.1.1 科托努协议 该协议于2000年6月23日在贝宁经济首都签署，期限为20年。每五年修订一次，涵盖79个非洲-加勒比-太平洋（ACP）国家和27个欧盟成员国。该协议涉及

五个方面：贸易自由化、多边援助与部门绩效的从属关系；消除贫困；参与公共生活和治理。在实施该协议的过程中，Flegt进程被启动。

-- 23 of 30 --

表格 国际法律文本 强制性 关于森林资源、渔业和环境的条约 加蓬已批准 自然 领域 地点 签署日期 加蓬批准日期 SDN公约 捕鲸 日内瓦， 1931年9月24日 1935年4月15日 非洲野生动植物公约 伦敦， 1933年11月8日 1938年5月31日 互惠协议 渔业：与刚果 利伯维尔， 1971年6月26日 1972年9月24日 森林公约： 非洲木材组织 利伯维尔， 1976年6月2日 1976年8月9日 互惠协议 渔业：与喀麦隆 法国维尔， 1974年8月9日 1977年10月3日 防止海洋污染的公约 环境， 废物倾倒 伦敦， 1972年11月13日 1980年6月2日 国际协议 森林：热带木材 日内瓦， 1983年6月18日 1987年7月29日第0019/87号法律 非洲环境公约：自然和自然资源 阿尔及尔， 1968年9月15日 1987年7月29日 CITES公约 野生动植物 华盛顿， 1973年3月3日 1987年7月29日 渔业协议：保护大西洋金枪鱼 巴黎， 1984年7月10日 1988年12月13日第13/88号法律 区域合作协议 野生动植物， 保护 利伯维尔， 1983年4月16日 1988年12月30日 渔业协议：在几内亚湾发展渔业 利伯维尔， 1984年6月21日 1989年12月29日 联合国公约 生物多样性 里约， 1992年6月5日 1996年6月28日 联合国框架协议 环境：气候变化 纽约， 1992年5月9日 1996年6月 生物多样性公约（CDB） 植物和动物 1997年3月11日 气候变化框架公约（CCCC） 环境：气候变化 京都， 1997年12月11日 1998年1月21日 联合国沙漠化公约 巴黎， 1998年2月26日

-- 24 of 30 --

自然 领域 地点 签署日期 加蓬批准日期 反沙漠化斗争（UNCCCCD） 1994年6月17日 联合国海洋法公约 蒙特哥湾， 1982年12月10日 1998年2月26日 关于重要国际湿地的公约 RAMSAR 环境：植物、动物、生态系统 加蓬可能在1986年加入，但授权该加入的法律似乎无法找到！ 国际公约 关于鲸类捕猎的规制 野生动物 未批准 表格 加蓬签署的关于森林资源、渔业和环境的非强制性国际法律文本 日期 标题 1972年6月1日 斯德哥尔摩环境与发展宣言 1989年5月31日 达喀尔可持续发展宣言 1990年5月31日 布拉柴维尔宣言：关于中非森林生态系统的保护与合理利用 1991年4月23日 突尼斯环境宣言：为法语国家的环境 1991年9月1日 伊西奥洛宣言：定义非洲在环境与发展方面的展望 1992年5月29日 库里提巴可持续发展承诺 1992年6月1日 里约环境与发展宣言 1994年2月9日 维也纳公约：保护臭氧层 1995年4月28日 21世纪议程：可持续发展 5.1.2 实施工具 森林的独立观察 森林的独立观察（OIF）旨在促进森林资源的可持续管理和打击其非法开发。为此，它主要旨在更好地执行法律和法规。OIF通常由民间社会在公共权力同意后承担。根据在现场的观察，独立观察员提出旨在加强森林资源管理透明度的建议。

-- 25 of 30 --

在加蓬，OIF从未有效运作。然而，在2008年至2010年间，针对当地民间社会的培训由资源开采监测（Rem）组织。来自Brainforest、AGNU和保护正义的四名培训师接受了培训。从那时起，所有建立独立观察机制的尝试都无一例外地遭遇了政府的抵制。 合理尽职调查 合理尽职调查旨在最大限度地降低非法木材或衍生产品的商业化风险。该机制基于三个支柱： - 信息：运营商必须能够获取有关木材和衍生产品的信息（国家、树种、数量、供应商的联系方式、法律规定）； - 风险评估：基于欧盟木材法规（RBUE）的分析，运营商必须评估非法木材进入市场的风险； - 风险缓解：根据风险评估的结果，运营商必须采取并建议纠正措施。 每个运营商可以设计自己的合理尽职调查系统或使用由监管组织制定的系统。 在加蓬，许多企业获得了森林管理委员会（FSC）或森林认证认可计划（PEFC）的认证。尽管这些认证并不构成合法性的证明，但相关的标准是评估和缓解风险的优秀工具。因此，它们可以促进合理尽职调查机制的发展。 5 5..2 2 R Re ec co om mm ma an nd da attiio on ns s p po ou urr u un ne e d dy yn na am miiq qu ue e d de e llu utttte e c co on nttrre e lle e b bo oiis s d de e c co on nv ve errs siio on n 5.2.1 合法性标准的调整 合法性标准必须符合加蓬的现实。它必须考虑到，一方面，农业工业的发展以及大规模的森林砍伐活动，另一方面，禁止出口原木的措施。 建议1：调整合法性标准 为此，需要： - 包括公共信息自由获取的原则，以便行政部门必须对提出的问题提供书面答复并说明其立场； - 包括一项原则，要求企业评估非法木材进入市场的风险并建议预防措施； - 在法律第16/01号森林

法第228条规定的登记册检查中，包括对法律遵守情况的指标； - 在法律第16/01号森林法第138条规定的规格表提交中，包括对法律遵守情况的指标； - 在法律第16/01号森林法第135条规定的路线图提交中，包括对法律遵守情况的指标；

- 在转化监管的指标中，包括对标记的检查。 5.2.2 森林法的调整 建议2：将第16/01号法律调整为可持续发展指导法的要求，土地和财产制度，以及1998年7月23日第14/98号法律中规定的竞争制度，以及因禁止出口原木而产生的现实。 具体而言，新法律应： - 引入新的概念，包括“损害”、“修复”、“再生”、“重新造林”和“自然资本”； - 引入一项行政警察制度，使行政部门能够确认损害，进行评估并促进恢复战略的发展； - 明确被遗弃或扣押木材的销售程序； - 引入允许砍伐的机制； - 取消CPAET； - 将PGG转变为森林用途的占用许可证； - 将PFA和CFAD转变为森林用途的长期租赁合同。

6 6 C CO ON NC CL LU US SIO ON N G GE EN NE ER RA AL LE E 缺乏对整个领土的空间规划使得理解加蓬土地分配变得困难。无疑是由于缺乏一致和协调的政策，以及将国家视为土地的唯一管理者的法律框架，使用重叠的情况时有发生，而法律二元性和法律不安全性普遍存在。 加蓬的领土空间85%被以其生物多样性而闻名的森林覆盖，首先被视为一个森林区。属于国家永久森林领域（DFPE）的森林只能合法用于与森林开采或生物多样性保护相关的活动。农村森林领域（DFR）的森林则保留给当地居民的传统活动。由于分类/解分类程序不明，这两个领域的森林因此无法进行解分类或用途改变。除了保护区外，它们不能被转变。 在加蓬进行的矿业、农业或基础设施项目，都是违反森林法的。尤其是，部门法律（森林、农业、矿业等）并不总是与土地和财产制度相一致，也不相互协调。在许多方面，它们存在巨大的空白或矛盾或从未实施的条款。许多对监管途径的引用甚至从未形成文本。在这种现实中，还需补充最近通过的可持续发展指导法，禁止出口原木的措施，以及并不总是基于文本的行政实践。在这种情况下，合法性标准必须充分利用现行法律，特别是森林法所提供的可能性。 因此，有必要补充合法性标准，特别是在工业化标准遵守的指标上。必须加强和强制在转化单位内对原木标记和各种文件的来源进行检查。更进一步，我们希望正在国家委员会审议的森林法将促进不同法律之间的协调。具体而言，我们希望它将指明森林法的条款如何与其他法律的条款共存，以更好地保障利益相关者的森林资本。如果其制定过程是批判性的并且遭遇困难，所采用的版本旨在预见早期一般性立法的存续。新法律应比其前任更好地考虑现有部门法律在国家森林领域的适用性。如何将国家领域的管理规则转化为国家森林领域？如何协调生物多样性保护与大规模工业农业？如果农业部决定支持识别和分类受保护的农业区，该怎么办？在完全的土地所有权背景下，如何承认习惯所有权，且没有财产权？ 尽管加蓬的立法中并未规定砍伐，但正在进行的转化现在可能导致补偿，

根据可持续发展指导法。这无疑可以帮助解决转化木材的合法性问题。在这方面，更新合法性标准以纳入生态补偿问题显得尤为重要。因此，规范土地分配程序的规则应在更新的标准中得到反映。