由加蓬民间社会组织平台举办的森林治理研讨会

Atelier sur la Gouvernance forestière organisé par la Plateforme des organisations de la société civile gabonaise

报告 关于森林治理的研讨会 于2010年9月17日由加蓬民间社会组织平台主办， 该平台致力于实施FLEGT行动计划的各项内容。 Brainforest：旧Sobraga区，Multipress街 邮政信箱：23 749，利伯维尔 电话：44 53 52 加蓬 2010年9月 本报告是为与非洲、加勒比海和太平洋国家的森林法规、治理和贸易交流相关的项目而编写的， （ACP-FLEGT支持项目 - GCP/INT/064/EC）

-- 1 / 30 --

-- 2 / 30 --

关于森林治理的研讨会 于2010年9月17日由加蓬民间社会组织平台主办， 该平台致力于实施FLEGT行动计划的各项内容。 Brainforest：旧Sobraga区，Multipress街 邮政信箱：23 749，利伯维尔 电话：44 53 52 加蓬 2010年9月 本报告是为与非洲、加勒比海和太平洋国家的森林法规、治理和贸易交流相关的项目而编写的， （ACP-FLEGT支持项目 - GCP/INT/064/EC） 报告

-- 3 / 30 --

关于森林治理的研讨会报告 于2010年9月17日由加蓬民间社会组织平台主办， 该平台致力于实施FLEGT行动计划的各项内容。 4 目录 研讨会背

景 ..... 5 I- 研讨会目
标 .....6 I-a) 总体目
标 .....6 I-b) 具体目
标 .....6 II- 实施方
法 .....7 不同的交流及其内
容 ..... 9 I- 什么是治
理？ ..... 10 I-a) 概念定
义： .....10 I-b) 问题的起
源： .....11 I-c) 为什么要治
理？： .....11 I-d) 治理的关键问
题： .....11 I-e) 治理的关键
词： .....12 I-f) 良好治理的特
征： .....14 I-g) 治理的一些局限
性： .....14 I-h) 治理与地方分权的关
系： .....15 I-i) 需要考虑的立法和监管背
景： .....16 I-j) 民间社会在治理方面可能发挥的作
用： .....16 I-k) 民间社会在改善治理过程中的有效参与的优先
行动： .....17 II- 加蓬森林部门的治
理： ..... 18 II-a) 威胁森林的主要危
险： .....18 II-b) 在国家层面采取的措
施： .....19 II-c) 森林治理面临的重大挑
战： .....20 II-d) 森林治理问题的一些解决方
案： .....21 III- 森林治理：一些区域和国家的倡
议 ..... 21 III-a) 国际背
景： .....21 III-b) 区域倡
议： .....22 IV- 一些国际治理的
主要方法： ..... 22 IV-a) 联合国千年宣

言： .....22 IV-b) 中非国家元首峰会：.....22 IV-c) 关于AFLEG的部长声明（2003年）：.....23 IV-d) 2002年约翰内斯堡可持续发展世界峰会：.....23 IV-e) 欧洲委员会（EC）： .....23 IV-f)

世界银行（WB）关于治理的看法.....24 V- 为什么在FLEGT中需要治理？ ..... 25 VI- 附录..... 26

-- 4 / 30 --

研讨会背景 本次研讨会是在粮农组织的ACP-FLEGT项目框架内举行的， 旨在增强民间社会参与者的能力，以有效支持与FLEGT相关的过程和APV的谈判。 加蓬致力于可持续自然资源管理的民间社会组织在一个平台内聚集， 举办了关于森林治理概念的研讨会。此次研讨会是基于通过粮农组织的ACP-FLEGT项目的技术援助， 开展的能力建设项目的延续。 关于森林治理的研讨会报告 于2010年9月17日由加蓬民间社会组织平台主办， 该平台致力于实施FLEGT行动计划的各项内容。 5

-- 5 / 30 --

I- 研讨会目标 根据本次研讨会的任务书， 本次活动的目标如下： I-a) 总体目标 研讨会旨在与加蓬民间社会参与者交流森林部门治理的各个要素； 同时结合其他部门（环境和保护区），以符合FLEGT过程的要求。 I-b) 具体目标 – 一般性介绍治理的概念； – 介绍森林部门治理方面的国家、区域和国际倡议； – 突出民间社会在治理中的作用； – 讨论/交流加蓬民间社会成员在治理问题上的经验。 为了实现预期结果，研讨会的工作由两位顾问进行引导， 分别是森林工程师Nathalie NYARE女士和环境法学家Michelle NTOUGOU女士。 Nathalie NYARE女士， 森林工程师 Michelle NTOUGOU女士， 环境法学家 关于森林治理的研讨会报告 于2010年9月17日由加蓬民间社会组织平台主办， 该平台致力于实施FLEGT行动计划的各项内容。 6

-- 6 / 30 --

II- 实施方法 本次研讨会采用了参与式的方法。 通过这种方法，旨在让民间社会参与者积极参与各项交流。 因此，为了更好地理解治理问题，尤其是自然资源治理的问题， 采用了迭代逻辑。 关于森林治理的研讨会报告 于2010年9月17日由加蓬民间社会组织平台主办， 该平台致力于实施FLEGT行动计划的各项内容。 7

-- 7 / 30 --

-- 8 / 30 --

不同的交流及其内容 关于森林治理的研讨会报告 于2010年9月17日由加蓬民间社会组织平台主办， 该平台致力于实施FLEGT行动计划的各项内容。 9

-- 9 / 30 --

I- 什么是治理？ 本次交流由NYARRE女士主讲，内容包括以下几点： ☒ 概念定义； ☒ 问题的起源； ☒ 为什么要治理； ☒ 治理的关键问题； ☒ 治理的关键词； ☒ 良好治理的特征； ☒ 一些局限性； ☒ 治理与地方分权的关系； ☒ 在加蓬改善治理背景下需要考虑的立法和监管背景； ☒ 民间社会在治理方面可能发挥的作用； ☒ 民间社会在改善治理过程中的有效参与的优先行动； I-a) 概念定义： 在深入介绍之前，主讲者试图给出治理概念的清晰定义， 这是本次研讨会的核心主题。 因此，可以认为该概念是多义的。它被多个社会科学领域探讨：经济学、政治学、社会学等，但所有的理解都归结为对公共事务的管理或行政。因此，主讲者将依次提出以下关于治理的定义观点： ☒ 对于欧盟： 治理的原则包括影响欧盟权力行使的规则、过程和行为， 特别是从开放性、参与性、责任性、有效性和一致性的角度。 关于森林治理的研讨会报告 于2010年9月17日由加蓬民间社会组织平台主办， 该平台致力于实施FLEGT行动计划

的各项内容。 10

⊠ 对于2009年小拉鲁斯： • 治理：治理的行动；管理、行政的方式。 • 治理：政治上领导；行使行政权力。 行政权力（或政府权力）：负责国家行政并确保法律的执行。 I-b) 问题的起源： 治理问题的起源来自多个来源。实际上可以列举： – 法律的错误应用； – 当地居民对法律和法规的不了解； – 森林砍伐； – 动物和植物资源的退化； – 生物多样性的丧失； – 技术和财务能力的缺乏； – 国家收入的减少。 在强调治理问题的驱动因素后，NYARE女士继续向民间社会的参与者解释为什么改善治理是重要的。 I-c) 为什么要治理？： 治理是稳定的机制。通过其实施，所使用的结构及其质量保证： – 获得社会凝聚力或社会冲突， – 经济发展的成功或失败， – 自然环境的保护或退化， – 尊重或侵犯人权和基本自由。 I-d) 治理的关键问题： 在审查应促进治理讨论的要点时，主持人通知与会者这些问题围绕以下7个问题展开： – 谁拥有关键信息？ – 谁来决定？ – 谁有影响力？ – 决策是如何做出的？ – 谁受益？ – 谁失去？ – 谁负责？ 在继续她的演讲时，NYARE女士向民间社会强调，各方参与者在回应不同问题时所表现出的认真和决心，决定了治理的质量。 I-e) 治理的关键词： 除了关键问题外，还有一些关键词伴随并构建治理的讨论。这些关键词，演讲者列举如下： – 责任； – 参与； – 透明； – 问责。 在治理的结构性词汇中，每个概念都涉及实际内容。实际上，她继续说道，在寻求改善治理的背景下，责任的概念应理解为每个参与者在担任或履行职能时，承担这项任务并突出社区的最高利益。 至于参与，它涉及两个概念：1/ 第一个是公共事务管理本质上是集体的，这意味着所有人的贡献。2/ 第二个是参与的概念本身反映了公民为国家建设贡献自己力量的责任。 谈到透明度时，NYARE女士将这一概念呈现为治理的一个核心支柱。实际上，向所有人提供关于所做事情、如何做、与谁合作、目标是什么以及结果是什么的信息的责任，确实是社会凝聚力和稳定的保证。 在构建治理的关键词中，最后一个关键概念是问责的概念。在这里，主持人强调了问责的义务。实际上，问责的义务是治理的一个原则。它强化了平等的概念，尤其是主权属于人民，而不是其被委派的特定职能的代表。改善治理的问责，就是向人类社区报告所采取的行为和行动。 I-f) 良好治理的特征： 在本次研讨会上，良好治理的特征也得到了讨论。为此，大多数多边和双边组织将良好治理的基本特征列举如下： 良好治理标准的指示性表格： 五项原则 基于的联合国原则 合法性与声音 参与 寻求共识 问责 对公众和机构参与者的问责义务 透明 绩效 机构和流程对参与者的反应 效率和效能 公正 公平 法治优先 导向 战略愿景，包括人类发展以及历史、文化和社会的复杂性 I-g) 治理的一些局限性： 尽管这里提出的良好治理指标具有明确的特征，主持人仍提醒民间社会参与者，这些指标仍然存在一定的局限性系数，尽管根据发展专家的评估可能是残余的。 此外，以下方面被提出作为治理问题的客观限制： – “没有原则是绝对的”。大多数原则在某种程度上与其他原则相冲突，因此在应用时需要衡量和判断。 – 社会背景（历史、文化和技术）将在建立这一衡量标准和原则的实际应用中起重要作用。 – 在原则的应用中，复杂性层出不穷：实际上，困难往往出现在细节中。 – 治理原则同时是目的和手段，涉及权力的结果以及其行使的条件。” （治理研究所，2002年4月） I-h) 治理与地方分权的关系： 关于治理与地方分权之间可能的联系，民间社会成员了解到： – 地方分权是治理的一种表达形式，属于多种权力行使模型之一； – 地方分权的特性在于中央权力向地方自治体转移部分宪法赋予的权力。 在自然资源治理的具体案例中，尤其是涉及所有参与方的参与机制，管理这些资源的过程。因此，自然资源的良好治理体现在： 将国家在自然资源管理方面的权力、职能和能力转移给地方机构、地方社区、民间社会组织和当地居民。 然而，主持人强调，为了使这一权力和能力的转移得以实现并产生预期的结果，需要： – 地方代表应是合法且负责任的地方代表； – 特定决策领域应得到明确识别。 I-i) 需要考虑的立法和监管背景： 需要考虑的立法和监管背景可能影响治理改善过程的因素也得到了讨论。对此点的介绍强调了以下不可否认的事实： – 存在有利于可持续森林管理的森林立法； – 该立法的法律执行水平较低； – 有必要调和尚未确立且有时与森林法典和某些环境法律的正式立法和法规相对立的合法性和合法性形式； – 在有效实施严格的森林管理方面，技术、人力和财务资源不足。 I-j) 民间社会在治理中的可能角色： 关于民间社会在改善治理过程中的可能角色，主持人列举了以下内容： – 揭露不良实践； – 将其专业知识和技能提供给国家（技术支持）； – 发起和实施支持当地和土著居民的项目和计划。 I-k) 民间社会在改善治理过程中的有效参与的优先行动： 除了上述角色的行使外，另一个思考的方面是明确优先行动，以便民间社会有效参与改善治理的过程。 为此，以下优先行动被列出： –

在森林治理公共机构中代表非政府组织； – 确保非政府组织在谈判、执行和监测评估结构中的代表性的监管措施（例如，自愿伙伴关系协议）； – 向非政府组织提供与非法森林采伐和森林争议相关的信息； – 在非政府组织内部发展技术专长； – 具备内部能力以筹集资金以实施项目和计划。

II- 加蓬森林部门的治理： 在回顾治理概念的一般性内容后，研讨会的第二次报告，更多地集中在对加蓬森林部门治理现状的审查，由NYARE女士进行介绍。 该报告旨在突出我们国家森林治理的特点。为此，主持人围绕四个主要子主题进行了阐述： – 威胁森林的主要危险； – 国家层面采取的措施； – 森林治理面临的重大挑战； – 针对这些森林治理问题的一些解决方案。 II-a) 威胁森林的主要危险： 在威胁森林部门的危险方面，民间社会的成员将注意到： – 森林砍伐； – 由于动物和植物物种的减少而导致的退化； – 土地转化； 2010年9月17日，由致力于实施FLEGT行动计划要素的加蓬民间社会组织平台组织的森林治理研讨会报告 18

– 不适当的农业实践； – 非法森林开采； – 对自然资源（石油、矿产等）的滥用和非法开采。 II-b) 国家层面采取的措施： 鉴于森林部门面临的危险，公众对政府目前实施的具体减缓措施提出了质疑。 在这一层面上，可以注意到国家建立了一个由水和森林部具体化的制度框架，并且该制度框架配备了一些政策指导框架，例如： – 项目：热带森林行动计划（PAFT）、国家环境行动计划（PNAE）、森林-环境计划（PFE）、森林、渔业和环境部门计划（PSFE）..... – 协商框架：国家可持续发展委员会（CNDD）、气候委员会、国家公园管理委员会、国家公园高级委员会…… – 政策的通过：一般/部门政策信函、减贫战略文件（DSRP）…… – 法律的通过：森林法、国家公园法…… – 国际公约的签署。 尽管采取了措施以确保森林部门的发展，但与会者指出，治理仍面临重大挑战。 2010年9月17日，由致力于实施FLEGT行动计划要素的加蓬民间社会组织平台组织的森林治理研讨会报告 19

II-c) 森林治理的重大挑战： – 森林部门治理的主要挑战可以归纳如下： – 在森林领域划分中考虑所有空间占用需求相关参数（分区规划）。 – 森林领域的划分 – 在行使其使用权时考虑所有人口的利益： – 在森林特许权和国家公园中 – 合法和合理权利的协调； – 优化木材和非木材森林产品的价值（围绕木材产业发展一个真正动态的工业部门）； – 列出并推广每个森林区域的主要非木材森林产品（PFNL）； – 制定并实施国家战略和行动计划（例如：PSFE；FLEGT机制……）； – 定义更具激励性和易于征收的税制； – 在保护区和生产空间之间建立保护与可持续管理生物多样性之间的功能联系； – 在所有工业活动中整合环境考虑； – 停止森林活动中的非法行为； – 澄清狩猎的概念（偷猎、传统狩猎……）； – 增强民间社会成员在可持续森林资源管理中的有效参与能力； – 民间社会在森林管理中与行政部门的合作； – 国家协商框架的运作； – 地方协商框架的运作； – 实施国际公约和区域指令； – 等等。 在识别这些挑战后，民间社会提出了可能的解决方案。 2010年9月17日，由致力于实施FLEGT行动计划要素的加蓬民间社会组织平台组织的森林治理研讨会报告 20

II-d) 针对森林治理问题的一些解决方案： 针对森林部门治理挑战的可能解决方案可以分类如下： – 有效执行森林法律和法规； – 需要对可持续资源管理的参与治理进行反思； – 发展本地经济替代方案，以优化森林资源的收益和价值； – 需要使协商框架（国家和地方）运作。 III- 森林治理：一些区域和国家的倡议 第三次报告涉及了在该地区由区域合作机构实施的治理倡议的现状，以及该领域的一些国家倡议。 III-a) 国际背景： 主持人NYARE女士首先提醒大家，关于治理问题的区域性重大倡议是在一个有利于推动公共事务新管理方式的国际背景下进行的。 实际上，她强调，正是由于：1/ 1992年里约地球峰会；2/ 1999年在雅温得举行的中非国家元首峰会，最终达成了所谓的雅温得声明，内容涉及：森林的保护和可持续管理；3/ 2002年在南非约翰内斯堡举行的可持续发展世界峰会，良好治理的概念，尤其是其原则，被强烈确认，作为各国在抗击欠发达方面有效管理资源的特征。 2010年9月17日，由致力于实施FLEGT行动计划要素的加蓬民间社会组织平台组织的森林治理研讨会报告 21

III-b) 区域倡议： 通过报告，我们了解到，区域治理方面的倡议如下： – 2003年：关于森林立法和治理在非洲的应用的部长级会议（AFLEG）； – 关于AFLEG的部长声明； – 2005年：通过COMIFAC的收敛计划 – 各国的行动计划； – 2010年：关于中非森林管理中地方和土著人民及非政府组织参与的指导方针的区域验证研讨会。 这里介绍的所有倡议与以下国际愿景相一致，并有助于为治理提供清晰而准确的认识。 IV- 一些国际治理的主要方法： IV-a) 联合国千年宣言： 它宣告创造一个有利于发展和消除贫困的环境依赖于其他因素： – 每个国家的良好治理； – 国际层面的良好治理； – 金融、货币和贸易体系的透明度。 IV-b) 中非国家元首峰会： – 1999年：关于森林的保护和可持续管理的雅温得声明；在最高政治层面上承诺遏制重大偷猎和其他非法森林活动； • ☒ 成立COMIFAC执行秘书处； – 2005年：通过收敛计划，其中第5.4条提到打击非法森林资源开采和偷猎； 2010年9月17日，由致力于实施FLEGT行动计划要素的加蓬民间社会组织平台组织的森林治理研讨会报告 22

• ☒ 成立中非森林委员会（条约签署）； IV-c) 关于AFLEG的部长声明（2003年）： – 一项高度重要的政治声明，强调与AFLEG相关的制度和行政改革的重要性，并作出承诺（11），特别是“将法律和治理问题纳入国家森林项目的实施”； – 确定实施声明的措施，并在国家层面上进行能力建设、信息、法律和政策的执行、市场和贸易等方面的跟进。 IV-d) 2002年约翰内斯堡可持续发展世界峰会： 通过一项政治声明和一项实施计划，包括AFLEG的要素，特别涉及： – 可持续的生产和消费； – 企业的环境和社会责任； – 问责制的概念； – 环境成本的整合和经济工具的使用； – 基础自然资源的管理和生物多样性损失的减少； – 采取紧急措施以执行森林法律和打击森林产品的非法贸易。 IV-e) 欧洲委员会（CE）： CE旨在明确具体途径，尤其是： – 增强治理能力，提高合作国在制定相关改革项目方面的拥有感； – 在国家或区域基础上加强发展伙伴关系，以协调捐助者的优先事项和合作国的项目，通过战略对话确保； 2010年9月17日，由致力于实施FLEGT行动计划要素的加蓬民间社会组织平台组织的森林治理研讨会报告 23

资金提供者之间的互补性； – 促进人权保护、民主、良好治理和法治的推广； – 建立和运作“制度”（不仅仅是指“组织”，而是指“游戏规则”），定义不同参与者及其在促进集体目标和解决可能发生的冲突中的特权； – 这些制度可以是物质政策、公共程序，甚至是自发的态度； – 良好治理是一系列有效、透明和合法的此类制度的集合。 IV-f) 世界银行（BM）关于治理的看法 除了其他多边合作机构外，世界银行也定义了其治理问题的处理方式。在这方面，可以指出： 从该机构的角度来看，治理具有多维特征。 治理系统实际上由一系列过程、系统、组织和规则（即制度）组成，这些制度在“供给方”由公共职能使用，而在“需求方”则由不属于行政权力的监督机构和公民使用，以确保公共职能对其结果负责。 根据所追求的目标，世界银行使用不同的指标。因此，当涉及整体结果时，它会使用一般指标，这些指标允许： – 跟踪系统的整体结果（如透明国际的腐败感知指数）； – 更好地跟踪整体成就，如经济增长； 关于2010年9月17日由加蓬民间社会组织平台组织的森林治理研讨会报告，旨在实施FLEGT行动计划的要素

V- 为什么在FLEGT中关注治理？ 回答治理在FLEGT过程中的作用问题是研讨会的另一个主题。 在这方面，民间社会了解到，欧洲委员会制定了“欧洲治理白皮书”。该白皮书将欧洲治理定义为一系列影响欧洲层面权力行使的规则、过程和行为，特别是从开放性、参与性、问责制、效率和一致性的角度来看。 白皮书支持欧盟“应寻求将良好治理原则应用于其全球责任，并应寻求提高国际机构的执行效率和能力”。此外，它还应促进与各国政府和非政府参与者在制定具有国际维度的政策建议时的对话。 在FLEGT的特定领域，欧盟支持： – 更好的治理和利益相关者能力的增强，以打击非法木材的采伐； – 与生产国签署自愿伙伴关系协议的实施，以防止非法木材进入欧盟； – 减少欧盟内部非法木材的消费，并减少促进非法采伐的投资； 关于2010年9月17日由加蓬民间社会组织平台组织的森林治理研讨会报告，旨在实施FLEGT行动计划的要素

VI- 附录 关于2010年9月17日由加蓬民间社会组织平台组织的森林治理研讨会报告，旨在实施FLEGT行动计划的要素

关于2010年9月17日由加蓬民间社会组织平台组织的森林治理研讨会报告，旨在实施FLEGT行动计划的要素

关于2010年9月17日由加蓬民间社会组织平台组织的森林治理研讨会报告，旨在实施FLEGT行动计划的要素

关于2010年9月17日由加蓬民间社会组织平台组织的森林治理研讨会报告，旨在实施FLEGT行动计划的要素

关于2010年9月17日由加蓬民间社会组织平台组织的森林治理研讨会报告，旨在实施FLEGT行动计划的要素