加蓬森林部门透明度研究

Étude sur la transparence dans le secteur forestier au Gabon

2018年9月 关于加蓬森林部门透明度的研究 作者 Franck NDJIMBI

-- 1 of 40 --

2

-- 2 of 40 --

3 本研究是为非政府组织Brainforest进行的，得到了环境与发展中心（CED）的技术支持。 资金由国际发展部（DFID）通过联合国粮食及农业组织（FAO）提供。此处表达的观点仅代表咨询师个人意见， 并不一定反映受益者或资助者的观点。

-- 3 of 40 --

4 摘要 缩略词和缩写列表 ..... 6 地图、图形、框架和表格列表 ..... 7 执行摘要 ..... 8 一般介绍 ..... 10 方法论 ..... 11 1 森林部门现状 ..... 12 1.1 森林部门正在进行的进程 ..... 12 1.1.1. 林业工业 ..... 12 1.1.2. 森林采伐 ..... 14 1.1.3. 木材工业 ..... 16 1.1.4. 与林业相关行业的投资：Olam案例 ..... 16 1.2. 森林部门的法律框架 ..... 17 1.2.1. 森林法 ..... 18 1.2.2. 环境保护法 ..... 19 1.3. APV与森林治理 ..... 19 2 法律框架中的透明度 ..... 21 2.1. 信息获取 ..... 21 2.1.1 森林法中的信息获取 ..... 21 2.1.2 非森林投资与信息获取的关系 ..... 23 2.1.3 土地转化现象 ..... 24 2.2. 参与决策 ..... 25 3 森林部门日常管理中的透明度 ..... 27 3.1. 行政实践中的信息流通 ..... 27 3.2. 行政部门与利益相关者之间的互动 ..... 28 4 关于改善森林管理透明度的思考 ..... 29 4.1. 思考的基础 ..... 29 4.1.1 里约宣言第10原则 ..... 29 4.1.2 片段 ..... 29 4.2. 森林部门管理中的新兴问题 ..... 30 4.2.1 促进可持续管理和认证 30

-- 4 of 40 --

5 4.2.2 职责明确及活动的跟踪/评估 ..... 30 4.2.3 人民

及其他利益相关者的权利 ..... 30 4.3 建
议 ..... 30 4.3.1. 在
立法和监管层面 ..... 30 4.3.2. 在程序层
面 ..... 31 总体结
论 ..... 32 参考文
献 ..... 34 官方文
本 ..... 35 附录1：关
于“森林管理控制”项目的简要介绍 36

-- 5 of 40 --

6 缩略词和缩写列表 AFD：法国发展署 ANPN：国家公园管理局 Ageos：加蓬空间研究与观察局 APV：自愿合作协议 BEAC：中非国家银行 CAF：森林管理控制 CED：环境与发展中心 CFAD：可持续管理下的森林特许权 CLIP：自由知情同意 COMIFAC：中非森林委员会 CTC：技术协调委员会 DFPE：国家永久森林领域 DFR：农村森林领域 FAO：联合国粮食及农业组织（Food and Agriculture Organization） FLEGT：森林法执行、治理与贸易（Forest Law Enforcement Governance and Trade） FSC：森林管理委员会 Graine：加蓬农业成就与国家参与倡议 ONG：非政府组织 PFA：关联森林许可证 PGG：随意许可证 PIB：国内生产总值 PSGE：加蓬新兴战略计划 SIAF：森林管理信息系统 SOTRADER：农村转型与发展公司 SVL：合法性验证系统 TNC：自然保护协会 TVA：增值税 UE：欧盟 UFG：森林管理单位 WCS：野生动物保护协会 WWF：世界自然基金会 XAF：根据ISO 4217代码由BEAC发行的法郎

-- 6 of 40 --

7 地图、图形、框架和表格列表 表1：木材行业对国内生产总值的贡献 表2：森林活动的发展 表3：与森林部门相关的主要立法文本 表4：与森林部门相关的主要法规文本 表5：森林许可证的类型 图表1：木材行业对国内生产总值的贡献 地图1：2015年森林领域的情况

-- 7 of 40 --

8 分析摘要 透明度是中非森林治理面临的主要挑战之一。通过政策、法律和实践，透明度必须不断得到加强。尽管利益相关者对此有所意识，但这种关注远未得到广泛共享。在加蓬，实地任务和调查揭示了许多非法伐木的案例。缺乏管理计划、实施未经验证的管理计划、不遵守管理计划的建议或分类标准、欺诈行为、过度开发或缺乏合同要求的情况屡见不鲜。此外，还存在一种侵蚀整个行政管理的地方性腐败。同时，正在进行大规模的土地分配，以发展经济作物（油棕和橡胶）或矿业活动。尽管工业农业企业和矿业巨头都宣称有良好的意图，但这些投资在相对不透明的情况下进行。尽管政府发布了公告，森林部门仍然受到种植园和矿业特许权发展的严重冲击。可以说，森林工业受到与透明度要求背道而驰的做法的严重威胁。此外，原本旨在加速木材工业化进程的原木出口禁令在某种程度上使伐木活动脱离了国际约束，特别是与合法性和可追溯性相关的约束。 然而，这些要求在很大程度上有助于定义促进透明度的标准和实践。如果不采取措施，森林部门可能会陷入完全的不透明之中。此外，与欧盟签署自愿合作协议（APV）的谈判目前已陷入僵局。已经注意到，合法性验证系统（SVL）、合法性框架及该框架下的所有工具的相关性已大大降低。更糟的是，与标记甚至控制相关的条款已变得无法执行。因此，在2017年3月，技术协调委员会（CTC）建议（i）重新定义APV的范围，（ii）根据森林许可证的类型简化合法性框架，以及（iii）修订SVL。为此，更新的路线图项目应提交给负责森林的部长批准。当时，讨论的重点是利用正在进行的过程的成果，特别是名为森林管理控制（CAF）的项目。然而，由于政府层面的各种变化，该文件一直处于搁置状态。 加蓬的森林政策重新定位也体现在将森林经营者转变为木材工业者。然而，APV/Flegt过程主要针对森林经营。因此，迫切需要重新考虑现行机制。正是在这种背景下，非政府组织Brainforest和环境与发展中心（CED）决定支持所有可能创造信任气候和各利益相关者之间双赢关系的过程。他们的目标是促进一种森林管理模式，支持“以一种保持生物多样性、生产力、再生能力、活力和满足当前及未来生态、经济和社会功能的强度进行利用，且不对其他生态系统造成损害”的方式。 1 根据1993年“欧洲森林保护部长会议”提出的可持续森林管理定义进行调整。

12 1 森林部门的现状 1.1 - 森林部门正在进行的过程 透明度是森林部门良好治理的主要要求。多年来，许多研究揭示了执政精英在森林工业中的过度参与。发展伙伴们曾多次无果地谴责这一现象。这种情况令人担忧，因为它妨碍了法律的严格执行，特别是与通过招标授予许可证、可持续管理或向国会提交年度森林状况报告的规定相关的法律。至今，行政部门掌握的所有信息（运营数据、监督、诉讼）仍然是保密的。 与此同时，监督任务越来越少。当这些任务进行时，通常会为腐败现象打开大门。与官方说法相反，从未对不当行为的工作人员采取纪律措施，偶尔发生的引人注目的逮捕往往以无罪释放告终。 与世界各地一样，加蓬的森林部门与其他使用空间的部门（农业、矿业、基础设施等）密切相关。经验表明，土地需求的增加以及相关部门特别影响：i）不同类型森林的分类和解分类程序，ii）许可证授予过程的真实性，iii）管理计划的实施，以及iv）制图操作。因此，相关部门对森林部门的影响构成了透明度的障碍。原因在于：过于政治化的农业工业发展严重阻碍了技术信息的传播；被认为是战略性和高利润的矿业活动对第三方的参与非常不满。 1.1.1 森林工业 自古以来，森林在加蓬发挥着至关重要的作用。在经济、社会或环境方面，它都做出了宝贵的贡献。如下面的表1所示，在2005年至2009年期间，木材部门对国内生产总值（GDP）的贡献逐渐上升，2007年和2010年期间出现了放缓。2015年，木材部门的产值达到了2150亿非洲法郎，约占GDP的3.5%（见下图1）。2016年，原木产量达到了1523163立方米，较上年增长了7.1%，主要是由于工业单位的需求。在地方层面，原木贸易也观察到了相同的趋势（+15.6%）。这导致收入增长约12.2%，即314亿非洲法郎（见下表2）。 3 在失败的国家：中非的森林部门（Karsenty和Fournier，2008）。 4 例如，所有被怀疑参与各种走私的森林管理部门的高层干部在2015年7月被逮捕，但不到一个月后就被释放。从那时起，他们中的大多数人又回到了管理职务上。 5 关于出口原木禁令对森林、木材工业和加蓬经济影响的报告（FRM工程/世界银行集团，2017年3月） 6 2016年经济监测表（经济和财政政策总局）

13 在加蓬，森林工业受到禁止出口原木的强烈影响。该禁令于2009年11月6日实施，缺乏法律依据，其目的是加速该部门的工业化进程。实际上，这一决定需要进行调整，特别是在规划和实施管理计划方面。由于难以适应新环境，行政部门现在难以履行其职责：如省级水和森林管理局等操作性结构变得孤立，与决策中心脱节。因此，迫切需要进行机构强化，这不仅涉及中央行政的改革，还包括基层实体的重组和森林管理监督的改善。 为了促进这些变革，加蓬政府于2018年3月启动了一项“木材部门支持项目”，计划持续五年。该项目由法国发展署（AFD）资助，金额为1000万欧元，属于2008年签署的债务转换协议的一部分，旨在“在正式框架内，为经济参与者提供多方面的支持……在一个快速发展的部门中，尤其是进一步推动实现加蓬新兴战略计划（PSGE）的方向”。在实际操作中，该项目应实现： • 重新定义部门的政策和战略； • 更好地管理森林资源； • 建立经济监测机制； • 更好地跟踪森林产品的可追溯性； • 支持认证倡议； • 进行主题研究，以实现森林的可持续管理； • 增强森林和海关服务的机构能力。 表1：木材部门对GDP的贡献 - 10年演变 按现行价格计算的GDP （十亿非洲法郎） 2005 2007 2009 2010 2012 2014 2015 森林开采 72.3 95.8 79 53.7 51.2 64.8 75.1 木材工业 32.5 46 42.7 62.2 92.5 114.1 139.8 总计 104.8 141.8 121.7 115.9 143.7 178.9 215.0 来源：2005年至2015年经济监测表（经济和财政政策总局） 7 根据加蓬森林法第16/01号法第227条第2款规定：“本地生产的转化率应在本法公布后的十年内达到75%。”换句话说，到2012年，目标是增加本地转化，同时保留一部分用于出口。 8

14 图1：木材部门对GDP的贡献（森林开采和木材工业） 4 Brainforest 环境与发展中心（CED） 图1：木材部门对GDP的贡献（森林开采和 木材工业） 10,000 4.0% 9,000 3.5% 8,000 7,000 3.0% 6,000 2.5% 5,000 2.0% 4,000 1.5% 3,000 1.0% 2,000 0.5% 1,000 0.0% 0 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 开采部分 工业部分 木材部门部分 名义GDP总额 总计 104.8 141.8 121.7 115.9 143.7 178.9 215.0 来源：2005年至2015年经济监测表（经济和财政政策总局） 部门在国家GDP中的份额 表2：森林活动的演变 2014 2015 2016 16/15 森林产量（立方米） 1,228,592 1,421,531 1,523,163 7.1% 对地方工业的销售（立方米） 352,706 387,638 448,157 15.6% 营业额

（百万非洲法郎） 27,351 27,943 31,356 12.2% 员工人数（名） 1,716 1,398 1,514 8.3% 来源：2016年经济监测调查（经济和财政政策总局） 1.1.2 森林开采 加蓬的森林覆盖面积为2359万公顷，占国家领土的88.97%。森林开采主要发生在国家的永久森林领域（DFPE），即在可持续管理的森林特许权（CFAD）和相关森林许可证（PFA）中。这些活动遵循技术管理指南中规定的标准。它们仅涉及由2004年3月1日的第119-PR-MEFEPEPN号法令确定的特定树种。对于特定树种如okoumé和ozigo，开采受市场波动的影响。它必须由行政部门决定，设定年度生产量。

15 然而，加蓬的森林领域的主要部分已被分配，如下图1所示14。为了促进更有效的管理计划实施和更大透明度，名为“森林管理控制（Caf）”的项目于2014年4月启动。该项目在债务转换协议下获得1200万欧元的资金，涉及总面积为9,380,000公顷，净面积为8,258,000公顷，占生产性森林领域的60%。该项目旨在实现三个目标： • 加强行政部门对管理计划和森林采伐的控制手段； • 增强中央和分散行政的技术能力； • 提高森林管理控制的质量。 • 在操作上，该项目旨在实现六个具体成果： • 在利伯维尔以外建设生活基地和办公室； • 为行政部门配备适当的设备； • 重新制定与森林管理相关的法律和法规； • 基于已在其他地方证明有效的文本和最佳实践，开发控制标准和工具； • 培训； • 建立一个独立的控制和结果披露验证机制。 不幸的是，由于变成了敲诈行为或腐败合法化的借口15，该项目在启动三年后，即2017年5月，被政府在法国开发署（AFD）的要求下暂停。在暂停时，政府对项目结果的“泄漏”表示强烈遗憾。换句话说，他们对与项目相关的信息，特别是有关工作人员的做法被公之于众感到非常不满。这说明透明度并不是他们的首要关注。 然而，项目指导委员会的第三次会议于2018年5月决定恢复活动。由于已经设计了控制标准，建议团队深入理解这些标准，以便进行披露，以便利益相关者能够掌握并更好地控制活动16。从那时起，项目的活动仅限于工作会议。 14 2015年，估计已有15,083,300公顷的森林被分配给不同的森林经营者。 15 根据许多证人的说法，包括森林经营者，项目团队通常超越了他们的授权。我们了解到，由国家公园管理局（ANPN）、一支宪兵分队和水与森林部门的工作人员组成的混合小组，定期武装并蒙面闯入森林特许经营区。通常，经营者随后被召集到利伯维尔，面临高额罚款，包括一项虚假的碳税。尽管这些团队经常声称拥有森林管理部门正式签署的任务命令，但ANPN工作人员的身份缺失、罚款金额及其某些罚款的荒谬性引发了许多批评。 16 据说有八个标准是基于加蓬标准化局（Aganor）与维瑞塔斯公司和FRM顾问公司合作提出的方法论制定的。这些标准分别涉及以下主题：在CPAET下的采伐；CPAET的声明；在CFAD下的采伐；CFAD的声明；许可证的分配；社区森林的分配；社区森林的采伐和缓冲区的采伐。

16 图1：2015年森林领域状况 6 Brainforest 环境与发展中心（CED） 深入理解这些标准，以便进行披露，以便利益相关者能够掌握并更好地控制活动16。从那时起，项目的活动仅限于工作会议。 图1：2015年森林领域状况 来源：世界自然基金会 15 根据许多证人的说法，包括森林经营者，项目团队通常超越了他们的授权。我们了解到，由国家公园管理局（ANPN）、一支宪兵分队和水与森林部门的工作人员组成的混合小组，定期武装并蒙面闯入森林特许经营区。通常，经营者随后被召集到利伯维尔，面临高额罚款，包括一项虚假的碳税。尽管这些团队经常声称拥有森林管理部门正式签署的任务命令，但ANPN工作人员的身份缺失、罚款金额及其某些罚款的荒谬性引发了许多批评。 16 据说有八个标准是基于加蓬标准化局（Aganor）与维瑞塔斯公司和FRM顾问公司合作提出的方法论制定的。这些标准分别涉及以下主题：在CPAET下的采伐；CPAET的声明；在CFAD下的采伐；CFAD的声明；许可证的分配；社区森林的分配；社区森林的采伐和缓冲区的采伐。 来源：世界自然基金会 1.1.3 木材工业 加蓬选择了木材产业的工业化，努力将工业活动组织为三个转型层次： • 锯木和剥皮； • 模具、型材、地板和胶合板； • 木工和家具制造。 在201617年，这些细分市场的产量为797,187立方米。在商业方面，出口增长了11%，达677,621立方米。然而，国内销售下降了13.7%。在这种情况下，营业额增长了5.2%，达186,987亿非洲法郎。就业增长了6.7%，达9,953名员工。 1.1.4 与森林工业相关的投资：Olam案例 除了森林采伐和国家公园外，加蓬的空间还被矿业特许经营和经济作物占据。政府宣布其意图在201718年前使加蓬成为非洲最大的棕榈油生产国，正在进行大量投资。 17 来源：2016年经济仪表盘（财政经济与政策总局） 18 http://www.gabon-services.com/l-actualite/l-actualite/17318/le-gabon-

ambitionne-de-devenir-le-premier-producteur-africain-d-huile.

-- 16 of 40 --

17 在水产养殖和在一定程度上橡胶种植方面进行投资。这些投资被认为是“模糊、政治化和有争议的”19，由Olam推动，Olam是一家在64个国家运营的跨国公司，总部位于新加坡，自2005年起在证券交易所上市（SGX代码：SG1Q75923504）。 基于与加蓬国家的公私合营20，Olam-Gabon通过以下三家子公司在农业领域进行投资： ☒ Olam Palm Gabon 21：棕榈油种植园和油的生产； ☒ Olam Rubber Gabon 22：橡胶种植园和乳胶生产； ☒ Sotrader：通过Graine计划支持农民。 截至目前，这些子公司的活动分布如下23： ☒ Olam Palm Gabon：58,000公顷的棕榈油种植园（在Ngounié省的Mouila地区38,000公顷，在Estuaire的Awala地区20,000公顷），在中奥果省Makouké的Siat Gabon的旧种植园，现有一座工厂和两座在Kango和Mouila的棕榈油加工厂。 ☒ Olam Rubber Gabon：在Bitam/Minvoul地区（Woleu-Ntem）有28,000公顷的橡胶种植园和一座加工厂。 ☒ Graine计划：在两种经济作物（棕榈油和橡胶）和四种粮食作物（木薯、香蕉、番茄和辣椒）周围开发20,000公顷的种植园。 Olam-Gabon经常被指控违反法律，声称已与国家达成协议，提供300,000公顷的土地用于经济作物，200,000公顷用于粮食作物，目标是到202024年完成。在财务方面，该集团声称在2011年至2017年间投资了5080亿非洲法郎，用于与农业和农村发展相关的项目25。 1.2 森林行业的法律制度 为了管理森林行业，加蓬拥有一套重要的法律和监管框架。该法律体系的演变遵循国际趋势。在1992年地球峰会之后，一些法律进行了审查。1993年8月通过了一项关于环境保护和改善的法律。2001年，森林法也被通过。这两部法律旨在促进环境风险管理和生物多样性保护。在其实施所带来的演变中，强调了环境影响研究的系统化以及森林经营者必须拥有的经营文件，包括管理计划。在行政实践中，公众咨询因此在那时出现。借助这一更新，公众信息获取和参与决策的问题自然浮现。随着时间的推移，这一问题变得越来越突出。 19 在《加蓬人民面对土地不安全的研究——关于棕榈油和橡胶种植的影响》（Franck Ndjimbi – Brainforest/Fern/WRM，2013年1月）中 20 尽管存在争议和各种指控，但至今尚无任何人获得建立这些合资企业的文件 21 70% Olam，30%加蓬国家 22 80% Olam，20%加蓬国家 23 在《Olam集团在2010年至2017年间对加蓬经济的影响》（Mays Mouissi咨询，2017年5月）中 24 http://www.presidentalibongo.com/presse/communiques/lancement-du-programme-graine-pour-l-entreprenariat-agricole?page=4 25 在《Olam集团在2010年至2017年间对加蓬经济的影响》（Mays Mouissi咨询，2017年5月）中

-- 17 of 40 --

18 目前生效的文本记录在下面的表格3和4中。 表格3：与森林部门相关的主要立法文本 部门 性质、编号和日期 主题 水森林 法律16/01，2001年12月31日 森林部门的可持续管理 水和森林 环境 法律07/2014，2014年8月1日 环境保护 表格4：与森林部门相关的主要法规文本 部门 性质、编号和日期 主题 森林 法令689/PR/MEFEPEPN， 2004年8月24日 森林资源的可持续管理和开发的技术标准 森林 法令001028-PR-MEFEPEPN 2004年12月1日 社区森林的创建条件 森林 法令018-MEF-SG-DGF-DFC 2013年1月31日 社区森林的分配和管理程序 森林 法令136-MEF，2011年10月10日 PGG的分配和管理方式 1.2.1 森林法 受里约宣言的启发，法律16/01关于森林法旨在成为实施可持续森林管理政策的工具26。在森林开发的框架内27，它赋予了管理计划重要的地位。尽管它没有设定界限，但该法律将森林领域分为两部分：国家永久森林领域（DFPE）和农村森林领域（DFR）28。DFPE由具有保护价值的分类国有森林和注册的生产性国有森林（分配的森林和生产森林保护区）组成29。DFR则由村庄社区保留的土地和森林组成30。 26 该法律第3条规定：“水和森林部门的可持续管理是对森林、野生动物和水生资源的合理开发，基于生态系统的保护和生物多样性的保护；资源和生态系统的价值提升；生产的规律性和可持续性；资源的持续清查；自然资源的管理；培训和研究；国家在水和森林部门活动中的参与；用户和公众的意识和教育”。 27 该法律第20条规定：“所有国有森林，无论是租赁还是不租赁，都必须有一个包含第3条所定义目标的管理计划”。 28 法律16/01，2001年12月31日关于森林法第5条 29 法律16/01，2001年12月31日关于森林法第6、7、8、10和11条 30 法律16/01，2001年12月31日关于森林法第12条

-- 18 of 40 --

19 现行的分类法还承认仅限于国民的自愿许可（PGG）31，这些许可不可转让，并基于木材的体积。（见下表5）。其他类型的许可（CFAD和PFA）也可以在遵循行政程序和经营标准的前提下自愿分配，特别是2004年8月24日的法令689/PR/MEFEPEPN中规定的生产性国有森林的可持续管理和开发的技术标准。这些标准由一份技术管理指南补充。 此外，加蓬法律承认农村人口有权享有社区森林32，按照“简单管理计划”33的建议进行管理。这些森林的创建条件由2004年12月1日的法令001028-PR-MEFEPEPN规定。 表格5：森林许可证的分类 许可证类型 可持续管理的森林特许权（CFAD） 相关森林许可证（PFA） 自愿许可（PGG） 目标 工业化 工业化 转型 受益者 所有人 国民 国民 面积 每个UFA之间50,000到200,000公顷。分配给同一承包商的总面积不得超过600,000公顷 15,000公顷（当纳入CFAD时）和50,000公顷（不包括CFAD） 最多50棵树 所属领域 DFPE DFPE DFR 特许权的期限 轮换（不少于20年，通常为25到30年） 轮换（不少于20年，通常为25到30年） 来源：改编自2010年12月Brainforest关于加蓬森林部门法律和法规框架的分析报告 1.2.2. 环境保护法 2014年8月1日的法律007/2014关于环境保护追求五个（5）目标： （i）自然资源的保护和可持续利用， （ii）对污染和危害的斗争， （iii）生活环境的改善和保护， （iv）促进与环境保护相关的新价值和收入生成活动， （v）将发展与自然环境的保护相协调。它规定了原则、制度框架和实施工具。为此，它规定了程序、评估、影响研究和制裁制度。 31 法律16/01，2001年12月31日关于森林法第95条提到在预先识别的范围内和由水和森林管理局标示的50棵树。 32 法律16/01，2001年12月31日关于森林法第156条 33 2013年1月31日的法令018-MEF-SG-DGF-DFC第2条，规定了社区森林的分配和管理程序

20 1.3. 自愿合作协议（APV）与森林治理 加蓬与欧盟之间关于木材贸易的自愿合作协议（APV）签署的谈判陷入僵局。自从禁止出口原木的措施实施以来，木材工业已占据了森林经营者的上风。尽管许多投资者努力调和这两种活动，但这实际上是两种不同的职业，具有不同的义务。因此，在2018年1月，CTC 34决定重新定义APV的范围。为此，确定了两个方向： • 根据许可证类型重新审查于2016年7月完成的合法性框架，以删除与合法性验证系统（SVL）相关的内容； • 建立一个SVL，旨在整合由“森林管理控制（Caf）”项目开发的森林管理信息系统（Siaf）的成果。 一份关于这些问题的说明应提交给政府以供验证。到目前为止，很难说它是否已被提交以及反馈如何。尤其是考虑到政府团队的频繁变动35。 总的来说，似乎在加蓬森林部门分析透明度的基础上，任何在APV框架内开发的工具都是极其冒险的。 34 技术协调委员会是一个多方参与的机构，负责在APV框架内进行加蓬国家与欧盟之间的谈判。 35 在9年内更换了8位部长，负责森林的部门是更换职务最多的部门之一，前任部长在2017年8月至2018年5月期间仅任职不到9个月。

21 2 法律框架中的透明度 透明度的概念涉及基于寻求真诚和公共生活信息可获取性的社会实践。如果透明度的首要目标是建立信任关系，那么这一概念也体现在问责的义务上。一般来说，透明度涉及对决策及其动机的了解。因此，对特定部门透明度的分析意味着对获取公共信息的机制和参与决策过程的理解。 2.1. 获取信息 被宪法块36承认的基本权利，获取信息在宪法文本中并未明确规定。因此，实际享有这一权利取决于后续的国家文本，而这些文本从未被制定。由于未能转化为国家法律，适用这一具有宪法价值的原则并不总是容易。尤其是，尽管《生物多样性公约》第10条原则确立了最大限度的信息披露，但与档案法的规定相抵触，后者根据信息的性质规定了30到100年的期限38。此外，公共服务伦理中倡导的“行政不当行为”概念促进了对行政持有信息的隐瞒39。 尽管森林法规定了应适用于所有人和全国范围内的相关条款，但实际情况却截然不同。在许多方面，森林管理局的工作人员首先表现得像公务员，受公务员法的约束，而不是像拥有警察权力的准军事行政人员。 2.1.1. 森林法中的信息获取 森林法及其实施文本部分要求行政部门公布其持有的信息。但，它们并不要求公开木材工业化委员会成员的姓名和身份。此外，受益人的权利36 1789年人权和公民权利宣言、1948年世界人权宣言和非洲人权宪章作为加蓬宪法的附录，其建议具有宪法效力。然而，1948年世界人权宣言第19条承认每个公民“有权寻求、接收和传播信息”，而非洲人权宪章第9条赋予其“获取信息的权利”。 37 该条款特别指出：“在国家层面，每个人都应有适当的权利获取公共当局持有的与环境相关的信息(...)各国应通过向公

众提供信息来促进和鼓励公众的意识和参与。”尽管加蓬已批准该公约，但并未成为随后通过公共信息获取立法的国家之一。 38 2006年12月4日的法律第009/2006条关于档案。 39 2005年8月8日的法律第14/2005条关于公务员道德规范第60条特别建议“公共工作人员应避免任何违反道德的行为(...)（并构成）(...)行政不当行为”。

22 信息、行政责任和信息传播方式在文本中完全缺失。通过详细分析整个法律文献，可以得出以下结论： ☒ 关于森林许可证的授予：立法规定了对不同许可证的招标公告的发布，发布指定授予森林许可证的实体的理由公告，发布分配的地图和许可证，发布经过认证的公司名单。 然而，许多方面并未被考虑：发布分配的森林管理单位（UFG）及其承包商的名称和面积，发布临时管理/开采协议，通知周边居民开采活动的开始，通知在采伐区回收被遗弃木材的活动开始。 ☒ 关于管理信息：仅规定了环境影响研究的发布。其他获取信息的方式没有提及，行政机关或承包商没有义务公开管理文件（管理计划、管理方案）或与清单、招标书的社会方面以及被授予或开采的面积相关的信息。 ☒ 关于生产和加工的信息：对行政机关和私人运营商没有任何信息披露的义务。无论是开采文件（工业化计划、年度操作计划、地图、招标书）、年度原木产量、按品种可出口的数量、许可证或公司、加工量或税务文件，所有信息都可以保密。 ☒ 关于冲突管理的信息：同样，没有法律条款要求各方进行沟通。 ☒ 关于分类和解分类程序：立法要求行政机关就任何潜在项目进行沟通，特别是针对可能受到影响的沿海社区或土著人民。它还规定了普及的方式。然而，可以进行改进，以便实现最大程度的公开。 ☒ 关于制图操作的信息：相关规定仅涉及参与式制图。规定结果应根据具体方式进行传播。但由于没有规定任何制裁，这一切仍然只是建议。因此，没有人有义务遵守。 ☒ 关于社区森林的信息：在制定管理文件的谈判记录必须被传播。此要求同样适用于授予程序和管理标准。在这里，这一切也只是建议，而不是法律义务。 40 2008年10月8日第00640-08MEFEPA号法令，规定通过招标授予森林特许权的方式。 41 2011年2月4日第0278/PR/MEF号法令，规定森林/木材行业专业资格的发放条件。 42 第226条，法律第16/01号，关于森林法和2005年7月15日第00539/PR/MEFEPEPN号法令，规定环境影响研究的管理。 43 2004年12月1日第001032-PE-MEFEPEPN号法令，规定森林和保护区的分类和解分类程序。 44 国家森林管理技术指南[GTNAF]第4.6.1节，补充第000689/PR/MEFEPEPN号法令。 45 2013年1月31日第018号法令，规定社区森林的授予和管理程序。 46 2004年12月1日第001028-PR-MEFEPEPN号法令第5条，规定社区森林的创建条件。 47 2013年1月31日第018/MEF/SG/DGF/DFC号法令，规定社区森林的授予和管理程序。

23 尽管加蓬法律受到里约宣言的启发，但仍有许多工作要做：在缺乏关于信息获取的普遍法律的情况下，民法典的相关条款必须得到更好的利用。此外，肯定有必要将原则10转化为国家法律，该原则特别声明：“在国家层面，每个人都应有权获得公共当局持有的与环境相关的信息……各国应促进和鼓励公众的意识和参与，将信息提供给公众”。 此外，由于宪法将法语确立为“官方工作语言”，同时强调“保护和促进国家语言”的必要性，可以根据《非洲人权和人民宪章》第9条的规定，对信息传播机制进行调整，该条款明确规定：“每个人都有权获得信息”。 然而，改善森林部门的透明度也是一个行政实践的问题：即使法律体系发生变化，仍需确保其有效实施。在腐败盛行的环境中，缺乏制裁可能会阻碍实践的改善。因此，考虑将问题与司法权利结合起来，即每个人都有责任承担自己的行为，以换取行使救济的可能性，似乎是可行的。因此，有必要重新审视制裁制度。 2.1.2. 非森林投资与信息获取 多年来，加蓬森林区内进行着许多非森林投资。至今，在森林土地上存在许多矿业或农业开发。 通常，矿业许可证的发放是根据矿业法进行的，该法对信息获取完全沉默。尽管在其第4条中，该法律阐明了实现“良好治理和矿业活动管理与透明度”的目标，但没有具体的实施条款。 在另一个方面，2012年6月19日第257-2012 PR-MECIT号法令第24条规定，国有土地的转让和租赁的授予条件是向国家城市规划、地形测量和土地登记局（ANUTTC）提出请求。该法令还规定了协议转让或招标的方式以及普通租约或长期租约的授予。此外，它还要求在公开拍卖中进行招标。 48 1972年7月29日第15/72号法律第2、3和9条，规定了民法典第一部分的通过。第2条规定：“法律在每个区的有效性在官方公报到达副省长后七天内生效，该公报中包含法律，副省长在专门登记簿中记录到达情况。该条款适用于国家首脑根据宪法

第42条作出的命令。”第3条：“法律和命令在每个省的有效性在行政行为公告板上公布后，或在官方和法律公告期刊上发布七天后生效。”第9条：“法令和一般规章在上述第2和第3条规定的条件下生效。” 49 宪法第2条第8和9款 50 参见WRI和MEFDD合作编制的森林地图，互动森林地图，加蓬版本3.0。可在以下网址获取：http://www.wri.org/our-work/project/congo-basin-forests/congo#project-tabs。 51 2015年1月30日第017/2014号法律，规定加蓬共和国矿业部门的管理。 52 2012年6月19日第257-2012 PR-MECIT号法令第8和9条，规定国有土地的转让和租赁。 53 2012年6月19日第257-2012 PR-MECIT号法令第10条，规定国有土地的转让和租赁。 54 2012年6月19日第257-2012 PR-MECIT号法令第21条，规定国有土地的转让和租赁。 55 2012年6月19日第257-2012 PR-MECIT号法令第24条，规定国有土地的转让和租赁。

24 最后，建议在拍卖前15天发布招标文件的条款56 。理论上，所有这些规定为获取信息提供了机会窗口。然而，实际上，它们被完全忽视。在所有情况下，土地分配给农业或矿业经营者都是根据森林法的特定规定进行的，特别是与勘探许可相关的规定57 。简而言之，依靠森林法的沉默和不明确性，农业投资者利用这一点来规避整个法律框架。 此外，矿业或农业活动的透明度很少受到质疑。相反，通过对土地获取过程透明度的质疑，涉及的是矿业或农业特许权的合法性。意识到这一点，一些投资者，特别是Olam-Gabon，已将知情同意（Clip）纳入其流程中。尽管没有任何加蓬法律提到这一概念，Olam-Gabon声称正在实施这一点。也许是出于认证的需要58？Olam声称与当地居民签订的社会合同是基于严格遵循Clip流程进行的咨询59 。那么，信息获取的权利是否得到了尊重？ 2.1.3. 土地转化现象 加蓬在全面国有制的体制下运作：国家是土地及其所有资源的唯一所有者和管理者，包括地下资源。尽管存在DFPE和DFR，森林法并未区分属于公共领域的森林和属于私人领域的森林。然而，公共领域的森林被认为是不可转让、不可出售和不可追溯的，因为它们用于公共用途或公共利益任务。原则上，属于私人领域的森林可以转让给私人法人的个人。 具体而言，2001年12月31日第16/2001号法律的第6条规定，DFPE的森林“用于生产、保护并构成野生动物的栖息地”。同一法律的第12条将DFR保留给当地社区的需求。因此，这些条款的结合使我们可以断言，森林法并未规定森林土地用途变更的任何机制。在实际操作中，法律上的不一致和缺乏监管条款造成了模糊，便利了用途变更，尤其是用于农业工业种植和矿业活动。 实际上，2015年1月30日第017/2014号法律对加蓬矿业部门的监管并未提及在森林土地上进行矿业活动的任何禁令60。在其第254条中，甚至允许为勘探、研究或矿业开发而对某些区域进行降级。为此，共和国总统的法令，基于矿业部长的提议，便足够了。更严重的是，根据同一法律第196条的规定，任何矿业许可证持有者可以在不影响第三方权利和相反条款的前提下，清理或让他人清理森林土地，特别是与环境保护相关的条款。因此，关于矿业活动的公共信息获取只能根据森林法或与环境保护相关的条款，特别是那些涉及环境影响评估的条款进行。同样的情况也适用于农业活动。 56 2012年6月19日第257-2012号法令第15条，规范国有土地的转让和租赁。 57 第16/01号法律第106条规定：“任何可持续管理的森林特许权请求（…）应提交给负责水和森林的部长（…）。分配程序包括（…）获得勘探许可”。 58 自2017年12月28日起，Olam-Gabon的棕榈园已获得RSPO质量平衡认证。 59 在《Olam集团对加蓬共和国经济的影响2011-2017》（Mays Mouissi咨询，2017年5月）中。 60 2015年1月30日第017/2014号法律第251条，规范加蓬共和国矿业部门。

25 事实上，土地法允许转让属于国家私人领域的土地61。基于这一点，DFR的土地可以进行长期租赁。与国有森林租赁相似，其管理必须按照水和森林管理部门规定的条件进行62。关于农业活动，只有严格执行森林法或2005年7月15日第539号法令，规范环境影响评估，才能促进信息获取。 2.2. 参与决策 加蓬宪法声明“国家主权属于人民”63 。因此，它承认人民在任何国家利益问题上表达意见的权利，无论是通过其选举产生的代表（议员或地方政府）还是通过公投。此外，加蓬将国家主权视为不可分割的。它认为相同的规定适用于所有公民。因此，它并未承认土著人民的任何特殊性，尽管现实情况完全不同。总体而言，我们注意到： ☒ 关于森林权证的分配：现行机制并未规定居民参与选择和分配委员会64。它也未承认他们在识别其土地和使用区域方面的参与权65 。然而，关于合同条款66或社会经济研究

67的规定为考虑居民意见提供了机会窗口。 ☒ 关于管理计划的制定：居民参与的方式在合同条款68中没有规定，也没有规定习惯使用权的行使69、管理计划的验证70或建立参与管理71。唯一规定参与的条款是森林法第251条，但它仅限于对农村居民的收益。在任何情况下，它并未旨在促进社会在森林领域管理中的更好参与。 ☒ 关于特许权的日常管理：法律仅限于私人经营者，未规定其他任何方的介入。 61 第50-70号法令第1条规定，只有在属于国家私人领域的土地上才能授予长期租赁。 62 第14-63号法律第38条规定，国家领域的组成：“国有森林租赁的技术条件由水和森林局局长或森林生产部长规定”。 63 宪法第3条 64 居民在选择森林特许经营者的委员会或委员会中没有出现。 65 没有任何法规明确参与的方式。 66 2008年10月8日第00640-08MEFEPA号法令第3和第4条规定了通过招标分配森林特许权的方式。 67 第16/01号法律第21条和第689/PR/MEFEPEPN号法令第32条规定了对登记的生产性国有森林的可持续管理和开发的技术标准。 68 第16/01号法律第251条。 69 第16/01号法律第14条和第692-PR-MEFEPEPN号法令第24-08-2004条规定了森林、野生动物、狩猎和捕鱼的习惯使用权的行使条件。 70 第16/01号法律第23条和第689/PR/MEFEPEPN号法令规定了对登记的生产性国有森林的可持续管理和开发的技术标准。 71 第16/01号法律第251条和2012年10月3日第015 MEF-SG-DGICBVPF号法令规定了允许出口的加工产品的标准和分类。

26 ☒ 关于分类和降级：法律机制并未纳入Clip72，只有关于地方名人在分类和降级委员会中可能存在的条款73，才能考虑各方的意见。 ☒ 关于参与式制图：除了社区森林的分配74，任何规定都不要求行政部门或私人经营者使用此方法。 总体而言，社会经济分析仅旨在识别企业的整合条件和在当地社会经济背景下实施管理计划，法律机制对第三方的参与空间有限。更具体地说，森林法第3条规定“国家在水和森林部门活动中的参与”。但它并未明确涉及的国家类别或参与方式。显然，需要对法规进行进一步的说明。这将有助于明确参与的方式，并具体说明其性质或级别。 72 该法案在立法程序中已审议超过两年，新的森林法版本将纳入这一概念。 73 2004年12月1日第001032/PR/MEFEPEPN号法令第7条规定了森林和保护区的分类或降级方式。 74 2013年1月31日第018号法令第7条规定了社区森林的分配和管理程序。

27 3 管理森林部门日常事务的透明度 在加蓬，法律赋予行政机关优先干预权，未规定任何任务或活动的委托机制。实际上，只有私营部门的干预被认可。 这种情况严重复杂化了其他用户的参与，特别是民间社会和当地居民。 3.1 行政实践中的信息流通 根据法律第16/01号第15条第2款，水和森林管理部门被赋予“信息、宣传、教育、普及、监督、执法和惩罚”的一般任务，但并未规定通过法规途径对实施方式进行进一步说明。因此，在缺乏明确机制的情况下，公共信息的传播仍然取决于行政机关的意愿，甚至是其自由裁量权。在实践中，这一信息任务主要体现在保护资源或官方宣传的宣传活动中。现行的咨询程序仍然非常不足，无法保证活动的更好可读性。在许多情况下，这些操作更像是行政手续，而不是真正想要告知各方或关注他们的关切。 本应通过官方公报发布的法律信息，实际上是通过更为定期的私人法律公告报纸《加蓬周刊》提供的。至于技术信息，其流通较少，因为森林管理部门没有专门的普及渠道（例如公报、专门网站等）。通常，技术信息的传播是由相关合作伙伴进行的，特别是法国开发署、欧洲委员会代表团或世界银行代表处。尽管森林法的条款如此，获取信息仍然受到政治行政实践甚至社会学背景的阻碍。在法律文化薄弱的环境中，许多规定被完全忽视。更何况，它们的不遵守并没有受到惩罚。 此外，自现行森林法颁布以来，尚未发布任何关于森林部门发展的年度报告。该报告可以向公众提供一系列重要信息，特别是不同许可证的清单、木材的年生产量、森林产生的收入、森林违法行为及其违反法律的责任人、森林承包商与当地/土著居民之间签署的协议、制定的管理和开发计划、森林承包区的详细地图、在森林承包区进行的社会、环境、经济和生物影响研究。由于所有这些信息仍然以保密方式流通，森林部门仍在相对不透明的环境中运作。 75 法律第16/01号关于森林法的条款要求在财政法案附录中发布关于森林部门的年度报告

28 3.2 行政机关与利益相关者之间的互动 行政机关并不总是感到有必要将各方纳入决策过程。由于从未

实施与招标相关的条款，它以权威的方式授予森林权利。 通常，它在中央层面运作，在办公室内并根据现有地图进行，而没有任何咨询。 然而，出于遵守国家国际承诺的考虑，特别是《中非森林委员会条约》（Comifac）76，行政机关逐渐向各方开放。尽管这仍然相对不足，但国际非政府组织如世界自然基金会（WWF）、野生动物保护协会（WCS）或自然保护协会（TNC）正在支持行政机关的活动。借助这种合作，一些国家组织现在开始发声，尽管它们被怀疑有政治动机77。在正在审查的森林法典版本的制定过程中，国家民间社会能够表达其观点。 具体而言，森林法修订的过程始于2011年。最初，文本的重写由国家技术与发展研究局（BNETD）负责。普遍认为，结果被认为是不够的。其次，进行了部门内和部门间的咨询，以及一些更为非正式的咨询，分别在行政机关与民间社会之间，以及行政机关与私营部门之间。2015年6月，提交给各方评论的文本的整合版本。代表环境民间社会以及当地社区和土著居民的12个组织78于2015年7月8日发布了一份立场声明。之后，成立了一个特别委员会以完成法律草案的最终草案。该草案已提交给政府，然后提交给国家委员会。至今已有两年，它仍在立法程序中。 然而，有传言称某些参与者，特别是负责国家公园的人员，意图重新考虑某些条款。这导致了与国家委员会的摩擦和积累的延误。此外，由于加蓬的机构状况——国民议会已解散，其全部权力已根据有争议的法律基础转移给唯一的参议院——关于这一过程的信息现在流通甚少。 76 根据签署国的承诺，该条约第一条中指出，特别是“增加农村居民在生态系统可持续规划和管理中的快速参与”的意愿，以及“确保经济运营者在森林生态系统可持续管理和保护过程中的更大参与”。 77 作为加蓬民间社会的标志性实体，Brainforest例如，曾多次被指控与反对派勾结。 78 包括WWF、WCS、TNC、Clientearth、Conservation Justice、Brainforest、可持续发展与环境行动中心（CADDE）、无国界冒险（ASF）、加蓬环境、加蓬联合国协会（Agnu）、穆卡拉巴大猩猩保护组织（Program）、发展研究保护倡议（IDRC-Africa）等。

29 4 提高森林领域管理透明度的思考 4.1. 思考的基础 4.1.1 里约宣言第10原则 至今尚未在国家法律中转化的这一原则在加蓬并不直接适用。尽管如此，它可以指导对森林部门现行法律体系或实践的修订思考。通常被称为“环境民主原则”，它已被转录到许多国际条约中，特别是2003年修订版的《非洲自然和自然资源保护公约》第379条，其中第十六条列出了各国在其立法中必须保障的程序性权利。这些权利包括：“a) 传播环境信息；b) 公众获取环境信息的权利；c) 公众参与可能对环境产生重大影响的决策的权利；d) 在环境和自然资源保护相关问题上获得司法救济的权利”。 在透明度、责任和参与原则的交汇处，第10原则旨在保障各方的程序性权利（获取信息、获取司法救济和参与决策）。具体而言，它促进了对行政文件的自由获取、对法庭的便利访问、救济途径的存在以及公民在公共利益过程中的更好参与。 4.1.2. CLIP “自由、知情、事先同意（Clip）”原则允许社区在充分了解的情况下接受或拒绝可能影响其生存空间和生活方式的项目。这是一个与保护土著和部落人民权利相关的国际法原则。 它假设各方（行政机关、私营运营商和居民）之间进行自由和非约束性的谈判。当然，居民有权反对任何项目。Clip基于两个基本原则：提供信息，使居民能够了解项目的影响，以便做出知情决定；以及居民与项目承办方之间的深入咨询。在这一过程中，双方共同达成的合同文件以及证明同意或表明保留意见的文件必须向任何希望查阅的人开放。因为它旨在成为建立相互信任关系的基础，Clip也是透明度的保障。 79 该公约的文本于2003年7月11日在莫桑比克马普托通过，具体内容可在以下网址查阅： http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/africa_regional_leg/afr_convention_maputo_2003_freorof.pdf。

30 4.2. 森林部门管理中的新兴问题 4.2.1. 可持续管理和认证的促进 根据加蓬的战略愿景，成为可持续管理和森林认证的典范，森林法必须符合国际上最严格的标准和参考框架，如FSC。换句话说，它必须明确授予过程，促进招标，增强管理控制，并为获得认证的企业奠定激励性税收的基础。由于它造成了模糊，并稀释了森林权利持有者与经营者之间的责任，承包制允许隐瞒部分信息。无论如何，它根本不促进信息的流通。 4.2.2. 责任的明确和活动的跟踪/评估 权力和责任集中在同一人手中是导致不透明的根源，因此需要更好的角色分配。这尤其涉及允许行政部门通过明确的合同机制将其全部或部分任务委

托给私营或公共实体，以促进信息的更好流通。如果行政部门必须重新聚焦于国家任务（资源知识和清查、空间分配、执法、伙伴关系发展、资金动员和冲突管理），不同的利益相关者群体必须更好地参与所有过程。考虑到一方面缺乏制裁，另一方面公共服务法与森林立法之间的法律不一致，代理人的地位似乎是必要的。通过明确他们的权利和义务，奠定不同程序的基础，它必然会限制他们的自由裁量权。因此，活动的透明度将得到增强。 此外，内部控制机制和定期的外部控制操作是值得探索的方向。在这一点上，独立观察是一个值得探索的选项。 4.2.3. 人民和其他利益相关者的权利 将CLIP纳入立法是非常重要的必要性。这是为了确保程序性权利（获取司法、获取信息、参与决策）和实质性权利（使用权、所有权、利益分享），尤其是对农村人口。当然，还需要明确实施手段和使用的方法。 4.3. 建议 4.3.1. 在立法和监管层面 ☒ 承认“最大信息披露”原则； ☒ 为违反信息权及其法律后果的行为设计制裁机制； ☒ 通过将水和森林的代理人视为辅助或司法警察，采纳其地位； ☒ 通过法令明确DFR的限制；

31 ☒ 将森林许可证的授予机制与土地分配程序协调； ☒ 禁止承包制的做法； ☒ 为根据最严格标准获得认证的企业提供税收激励； ☒ 考虑设立独立观察机制，并考虑通过法规来确定其组织、任务和运作； ☒ 使CLIP成为授予任何类型特许权的法律前提。 4.3.2. 在程序层面 ☒ 根据森林法第290条的规定，发布年度报告； ☒ 公开授予的许可证清单并定期更新； ☒ 设计CLIP实施的技术指南； ☒ 设计信息收集和违法行为发现的机制； ☒ 设计实施管理计划的控制机制； ☒ 在每次许可证授予后，强制撰写和发布会议记录； ☒ 在任何许可证授予之前，强制进行招标； ☒ 建立对加工厂入口标记的控制； ☒ 根据Ohada统一法的规定，定义并公开被遗弃或扣押木材的公开拍卖程序； ☒ 定期进行控制任务。

32 总体结论 本研究试图总结加蓬森林部门透明度的挑战和问题。它还介绍了对森林部门产生影响的正在进行的过程以及法律框架。 在加蓬，透明度首先与选举问题相关。在集体无意识中，它甚至与选举诚信同义。这个概念在选举期间经常被提及，越来越多地出现在公共财政管理中。原因在于，将社区指令第06/11-UEAC-190-CM-22关于透明度和良好治理法典的内容转化为国家法律，2015年1月30日的第021/2014号法案关于透明度和良好治理的法律将透明度定义为“围绕国家财政操作的公开，从准备到执行再到议会的控制。它还包括报告的产生和新闻发布会。”因此，该法律将透明度和公开的要求限制在与公共财政管理相关的操作中。然而，作为非洲联盟的成员并签署了许多国际文书，加蓬必须将其转化为国家法律。因此，提到了由负责非洲言论自由的报告员提出的公共信息获取模型法，或生物多样性公约的第10条原则。 由于这些文书未能转化为国家法律，获取公共信息似乎是一种口号。尽管这一原则在宪法中具有宪法价值，因为它在宪法的所有附件中得到了确认（1789年人权与公民权利宣言、1948年世界人权宣言或非洲人权和人民宪章），但并没有任何实施机制。尽管民法典对法律公开的建议或森林法对“信息、宣传、教育、普及的总体任务”的规定，官方公报的发布不规律并未促进信息的流通。作为法律公告的私人报纸，Gabon Hebdo充当了替代品。但这仅涉及法律信息，技术或操作数据则受到代理人的自由裁量权、公共服务的道德规范和法律对档案的规定所限制。这一切都促进了不透明、隐瞒和腐败。 实际上，森林管理部门没有任何向公众提供信息的渠道。有时，人们甚至感觉到它在不透明中自得其乐，正如在暂停森林管理控制项目（Caf）时所见，时任部长对此表示遗憾，并谴责有关正在进行活动的“泄密”。值得提醒的是，行政部门或私人运营商没有义务发布合同或管理文件（管理计划、管理计划和年度操作计划），或沟通CFAD或PFA的管理。更令人震惊的是，在普遍的冷漠中，法律第290条规定的森林部门年度发展报告在法律颁布17年后从未发布。 意识到自己作为良好治理的守望者的角色，NGO Brainforest和CED希望为改善信息流通做出贡献，特别是针对利益相关者和公众。除了获取信息外，研究还提出了立法和监管方面的措施，以及程序层面的变化。这两者的结合具有促进法律实施和消除不同相关立法之间不一致的优势。研究回顾了理论思考的基础，即（i）里约宣言第10条原则和（ii）自由、知情和事先同意（Clip）。它还指出了在加蓬背景下与透明度追求相关的新兴问题，特别是（i）可持续管理和认证的促进，（ii）责任的明确和活动的跟踪，以及（iii）人民和利益相关者的权利。为了实现操作性和有效性，它列出了某些措施，其中一些远远超出了单纯获取公共信息的范畴。

34 参考文献 ☒ 经济与财政政策总局（2016）– 经济仪表盘 ☒ FRANCK NDJIMBI/ BRAINFOREST/ FERN/WRM（2013年1月）– 加蓬人民面临的土地安全问题 ☒ FRM工程/世界银行集团（2017年3月）– 关于禁止出口原木措施对加蓬森林、木材工业和经济影响的报告 ☒ MAGALI DREYFUS（2011年1月）– 里约宣言第10条原则实施20年回顾，1992年地球峰会之后 ☒ NYARE ESSIMA.N和MILENDJI NTOUGOU.C（2010）– 加蓬森林部门立法和监管框架分析。Brainforest/FAO ACP-FLEGT项目，76页。 ☒ OLAM国际（2011）。2011年责任与可持续发展报告。www.olamonline.com。 ☒ PERFORMANCES管理咨询（2011）。– 加蓬新兴战略计划。加蓬共和国。 ☒ WRI和 MEFEPA（2008）。加蓬互动森林图集。47页+附录。

-- 34 of 40 --

35 官方文本 ☒ 非洲人权和人民宪章（1986） 里约环境宣言（1992）， ☒ 投资 第15/1998号法案，设立投资宪章 ☒ 土地所有权 第15/63号法案，1963年5月8日，规定土地所有权制度 ☒ 领域 第14/63号法案，1963年5月8日，规定国家领域的组成及其管理和处置规则 ☒ 森林 第016/2001号法案，2001年12月31日，关于森林法典 ☒ 环境 第07/2014号法案，2014年8月1日，关于环境保护和改善 ☒ 渔业和水产养殖 第015/2005号法案，2005年8月8日，关于加蓬共和国渔业和水产养殖法典 ☒ 农业 第022/2008号法案，2008年12月10日，关于加蓬共和国农业法典 第023/2008号法案，2008年12月10日，关于可持续农业发展政策 ☒ 档案 第009/2006号法案，2006年12月4日，关于档案

-- 35 of 40 --

36 附录 1：项目“森林管理控制”的简要介绍 该项目持续五年（2013 - 2017），其目的是通过可持续利用资源来保护和维持加蓬的自然森林遗产。项目旨在确保森林管理计划的有效实施、森林管理的合法性以及对开发的控制。该项目希望影响以下几个方面： - 许可证的发放； - 临时管理-开发-转型协议（CPAET）的声明； - 在CPAET下的开发； - 在可持续管理下的森林特许权（CFAD）的声明； - 在CFAD下的开发。 具体而言，该项目旨在： (i) 加强行政部门对森林管理和开发计划的控制能力，(ii) 加强中央和地方行政部门的技术能力，(iii) 提高森林管理控制的质量。 除了负责森林的部门，该项目还面向所有森林管理的利益相关者（林业公司、研究机构、非政府组织、选举官员、地方社区、资助者等）。 项目分阶段实施。第一阶段涉及Ogooué-Lolo和Ogooué-Ivindo省的平原森林，第二阶段涉及Woleu-Ntem的Minvoul平原森林，第三阶段涉及Ngounié的山脊或Haut-Ogooué的丘陵和高原。项目的直接干预总面积为9,380,000公顷，净面积（CFAD和CPAET）为8,258,000公顷，占生产森林领域的60%。 该项目将为负责森林管理的分散行政服务提供办公室和住房，使其能够部署负责森林管理控制的人员。 该投资计划覆盖X AF 26亿的预算。项目承担车辆、船只、野外工具包（相机、卷尺、指南针、测距仪等）、燃料、家具和计算机设备，总金额为XAF 9.1亿。设备的维护成本估计为每年XAF 2亿。 该项目希望帮助建立一个森林管理信息系统（SIAF），包括八个模块（参数设置、森林块、许可证/特许权、管理、森林开发、转型、商业化、文献来源）。计划进行专业培训，金额为XAF 2.4亿。项目的总金额为1200万欧元（XAF 78,714,840,000）。

-- 36 of 40 --

37

-- 37 of 40 --

38

-- 38 of 40 --

-- 39 of 40 --

环境与发展中心（CED） 167, Rue 1115 Etoa-Meki B.P. 3430 雅温得，喀麦隆 电话：（237）695 544 931 电子邮件：contact@cedcameroun.org； 网站：www.cedcameroun.org 由CED制作：

-- 40 of 40 --