森林税和加蓬森林法第251条的实施：在马科库市的试点经验

Redevances forestières et mise en œuvre de l’ Article 251 du Code Forestier Gabonais : Expérience pilote dans la ville de Makokou

在马科库市的试点经验 2014年5月 加蓬森林法第251条的森林税和实施： 项目：“加强能力以尊重和促进森林社区的权利”

-- 1 of 28 --

2 照片 © DR

-- 2 of 28 --

3 2014年5月 在马科库市的试点经验 加蓬森林法第251条的森林税和实施：

-- 3 of 28 --

加蓬森林法第251条的森林税和实施：在马科库市的试点经验 本出版物得到了英国国际发展部（DFID）的财政支持。 本报告中表达的观点仅代表作者的意见，并不代表捐赠者的立场。 2014年5月 作者：本出版物是Brainforest与英国热带雨林基金会的联合倡议， 在“加强能力以尊重和促进森林社区的权利”项目框架内，由以下团队制作： Djinang martial（环境法学家，项目负责人）；Sam Ziengui Kassa（项目副负责人）； Ntsame Ollomo Grâce Elodie（社区法学家）；Mvé Abessolo Elvis（社区法学家），以及Mbélé Minko Marius（社区法学家）。 排版和布局：Germain DJEUKING（图形设计师，Brainforest传播小组） 合作：Laurence Duprat（英国热带雨林基金会）和Dr Njipgang Hermann（传播博士， 信息文档系统专家）。

-- 4 of 28 --

5 摘要 I. 背景 .... 9 A. 项目及其理由 .....9 B. 林业开发、利益分享机制和收益 .....9 1. 基础和定义 .....9 2. 加蓬批准的国际和区域文本，规定森林领域的利益分享 .....9 3. 加蓬森林法及森林部门的收益分享 .....10 C. 目标森林社区及相关森林许可证 .....11 II. 项目对促进森林领域社区权利的贡献 .....13 A. 项目对权利促进的相关性及法律支持在此过程中的重要性 .....13 B. 在第251条框架内采取的步骤 .....13 1. 在国家层面 .....13 2. 在地方层面 .....15 2.a. 加强社区能力 .....15 2.b. 促进多方对话框架 .....17 III. 第251条的动态分析：内容和行动机会 .....19 A. 第251条的内容和限制 .....19 B. 实施第251条

的机会 .....19 C. 第251条良好实施的威胁 .....20 IV. 针对加蓬森林法第251条的社区权利实现的建议和前景 .....21 A. 改善现有法律框架 .....21 B. 开展或继续实际行动和活动 .....21 V. 结论 ..... 23 VI. 参考文献 ..... 24 VII. 附录 24

-- 5 of 28 --

加蓬森林法第251条的森林税和实施：在马科库市的试点经验 6 WCTS: Wanchman timber Sarl CF: 森林法 DPEF: 省水和森林局 RFUK: 英国热带雨林基金会 TBNI: 木材运输和国际贸易 XWBS: Xinwang bois Sarl COMIFAC: 中非森林委员会 PIB: 国内生产总值 PSGE: 加蓬新兴战略计划 ONG: 非政府组织 SMIG: 最低保障工资 WWF: 世界自然基金会 WCS: 野生动物保护协会 缩略语和缩写

-- 6 of 28 --

7 引言 加蓬是一个位于中非的小国，人口稀少（150万人），国土面积为267,667平方公里1。它是一个森林覆盖率高达85%的国家2。 加蓬的经济以石油资源为基础，石油资源占国内生产总值（GDP）的一半以上，约80%的出口收入来自石油。森林经济的收入位居国家自然资源收入的第二位3。森林经济部门仍然是最大的私人雇主4。考虑到全球对木材的需求以及森林在环境、经济和社会方面的三重角色，这一领域面临巨大的挑战。 尽管约85%的加蓬人口集中在首都利伯维尔及经济活动重要的城市，如港口热金、法国维尔或兰巴雷，剩余人口则生活在农村地区。这些人口由当地和土著社区组成，他们的生存与土地和森林的使用密切相关，这些土地和森林被视为公共财产，可以在没有限制的情况下访问和使用。它们是他们生存的基础。森林确实是他们的母亲，药物来源，文化和精神庆祝活动的场所5。 鉴于当地和土著社区在其领土上的存在，尤其是他们与森林的紧密联系，加蓬政府加强了对可持续自然资源管理原则的承诺，这些原则由其签署的区域和国际文本所倡导。这一意愿在2001年12月31日颁布的第016/01号法律中得到了重申，该法律涉及森林法及其众多实施法令。这是一系列规定森林部门的条款，并承认当地社区在该领域的权利。 这些权利包括习惯和经济使用权，创建和管理社区森林的可能性。这些权利还包括在创建和管理保护区时咨询和参与社区的权利，创建社区保护区的可能性，通过第251条分享森林开发的收益，申请行政狩猎的可能性，以及在野生动物对人类生命和财产造成威胁时进行合法自卫的权利。 在本出版物中，我们将重点关注加蓬森林法第251条规定的收益分享权。这实际上是对森林承包商的义务，要求其在村庄土地或其周边的特许权中，向其发展做出贡献。该条款中“收益”的概念，尽管没有明确说明，似乎对应于一系列社会成就（建设学校、诊所、水泵等），同时也包括为社区发展项目提供资金的“财政”贡献。这是为了帮助当地社区通过减少贫困来改善他们的日常生活。这也是“加强能力以尊重和促进森林社区权利”项目的主要目标，在该项目框架内撰写了本出版物。这也是加蓬新兴战略计划（PSGE）的支柱之一，该计划将可持续发展视为新兴的第一基础。在加蓬的这一政策文件中，特别规定了建立一种新的发展模式，该模式整合了人类福祉、社会公平、可持续增长和环境保护。 1 Djinang Martial, CED Cameroon: “中非社区权利投资与保护：加蓬案例”，2013年12月 2 ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/003/X6686f/X6686F00.pdf 3 http://www.fao.org/docrep/ARTICLE/WFC/XII/0288-C2.HTM#P118_20393 4 Bernard Cassagne, Jean-François Chevalier: “加蓬小型森林许可证的可持续管理？” 5 Djinang Martial与Marc Ona Essangui合作，Friedrich Ebert Stiftung基金会，喀麦隆雅温得：“中非大规模土地转让问题，加蓬法律和法规框架分析”，2012年8月

-- 7 of 28 --

加蓬森林法第251条的森林税和实施：在马科库市的试点经验 8 Adjap村的Ivindo上游景观 © Brainforest 2010。

背景 9 I. 背景 A. 项目及其理由 在加蓬共和国，特别是在森林部门，已采取多项措施 以支持当地和土著社区。这些措施通常涉及资源的获取和 使用以及森林开发所产生的利益分享。这些被承认的权利 也附带有义务。尽管如此，观察到的情况是：要么 现有的规定不够令人满意，要么它们并不总是得到 实施。这种缺乏执行的情况可以用某些概念的模糊性来解释，例如 第251条规定的利益分享，或者主要用户对法律的 不了解。事实上，社区并不总是了解他们在森林和 野生动物方面的权利和义务，以及在这方面应遵循的程序。尽管在木材行业观察到的 投资相当可观，并且该行业在国家经济中占有重要地位， 大多数沿海社区并不总是从这一活动领域中受益。 正是基于这一观察和社区在土地和自然资源上的权利的 总体状况，项目“增强森林社区权利的尊重和促进能力”由英国热带雨林基金会（RFUK）发起，并由 NGO Brainforest在加蓬境内实施。 B. 森林开发、利益和收益分享机制 1. 基础和定义 “利益和收益分享”6的概念已被纳入法律框架， 由生物多样性公约引入，涉及与当地社区分享自然资源开发的 收入（无论是财务的还是非财务的）相关的特定社会责任形式。该概念的最终目的是使当地社区能够分享 依赖的资源开发所创造的财富。到目前为止，这一概念仍然有些模糊，但人们普遍认为它排除了征税和 税收的形式，更加关注于处于风险中的当地社区，而不是广泛的公众7。 关于引入这一概念的生物多样性公约，值得注意的是，它于1992年在里约通过。该公约是一个国际协议，涉及生物多样性问题，至今已被192个国家批准，包括加蓬。该公约追求三个主要目标： - 保护生物多样性； - 可持续利用生物多样性； - 公正和公平地分享生物多样性的利益。 2. 加蓬批准的国际和地区文本，规定森林领域的利益和收益分享 除了引入这一获取和分享利益概念的生物多样性公约外， 加蓬还签署了其他规定这一概念的文本。 加蓬是中非森林委员会（COMIFAC）的创始成员， 因此参与了该组织所有决策和指令的制定过程。加蓬的一些立法和法规与COMIFAC的许多决策或指令相一致。成立COMIFAC的条约延续了雅温得宣言，并赋予其承诺以约束力。其主要目标是通过区域合作实现中非森林生态系统的 可持续保护和管理。根据COMIFAC的汇聚计划，作为各缔约国共同愿景的支持，旨在促进中非森林的可持续性，制定了一系列优先行动，以共同实施，旨在协调国家森林政策。由此产生了十个战略方向，其中第六个旨在“发展替代活动和减少贫困”。在关于当地和土著人口及非政府组织参与中非森林可持续管理的区域指令中，存在一个共识，即森林的可持续管理依赖于参与式方法和对农村贫困的斗争。 加蓬还签署了名古屋议定书，该议定书涉及获取遗传资源和公正公平分享其使用所产生的利益，相关于生物多样性公约。名古屋议定书建立了获取和分享利益机制（APA），以响应生物多样性公约的第三个目标，并旨在组织遗传资源和相关传统知识的提供者与用户之间的关系。 在这一框架内，各主权国家对其自然资源拥有主权，负责在其领土上建立获取这些资源和知识的方式，以及分享其使用所产生的利益。在其行动中，各国必须纳入名古屋议定书关于APA的规定。与当地和土著社区共享的利益必须是公正和公平的。这些共享的利益可以是货币的，也可以是非货币的，应该有助于生物多样性的保护和可持续利用。 其他国际文本8也在此基础上，符合1992年里约生物多样性公约的方向。 如上所述，加蓬签署了多项国际文本，规定了自然资源开发所产生的利益和收益的公正和公平分享的概念。特别规定这一分享可以是货币的或非货币的。换句话说，当分享不是货币时，可以包括招聘劳动力、向社区提供木材残余以及为这些社区实施项目或社会事业。鉴于上述情况，我们不禁要问，在加蓬，森林领域的利益分享是如何进行的？换句话说，所给予的内容是否反映了加蓬在国际上的承诺？此外，值得注意的是，加蓬的单一法律体系对国际公约的实施在国家层面上具有影响。实际上，根据宪法，具有法律优越性的条约由国家元首批准后立即生效，无需通过法律转化为国家法律（与双重主义国家的情况相反，后者主要存在于普通法体系中，其中一项建立权利“将”条约转化为国家法律）。这在国际义务方面具有重大影响，国家承诺遵守的义务在国家法律秩序中立即适用；因此，这些承诺对享有这些国际规定所确认的权利的受益者具有直接的约束力。然而，存在一个限制：总统对文本的正式批准和在官方公报上的发布。如果协议或公约的签署未导致批准和随后发布，义务将失效9。 3. 加蓬森林法典及森林领域的利益分享 因此，参考公约的第三个目标，加蓬立法者通过2001年颁布的森林法第251条引入了这一概念。尽管规定了这一原则，森林法并未对此提供任何定义。根据该条款，森林开发者，即主要的自然资源使用者，必须为生活在其森林特许权周边的社区

的贫困减少作出贡献。立法者通过这一规定确立了利益和收益分享的原则。该原则基于社区对森林的习惯权利。此外，立法者希望减轻这些社区因开发而可能遭受的不利影响。利益分享的法律确认只是加蓬在国际上对自然资源领域所作承诺的国内法律翻译。 8 非洲人权与人民权利宪章 9 Liz Alden Wily与Nathalie Faure的贡献，FERN：“加蓬的土地权利：面对过去和现在”，2012年6月；

背景 11 森林资源开发所产生的利益和收益的分享，其法律基础在于森林法第251条，内容如下："为了促进可持续管理政策的社会方面，建立了一项由这些特许权持有者提供的，特别是财政方面的贡献，以支持上述社区发起的集体利益发展行动。该贡献的性质和水平由与每个特许权相关的合同条款规定。该贡献的管理由相关社区的代表大会进行评估。" 尽管倡导森林资源开发所产生的利益和收益分享原则，但该条款的内容和实施引发了一些担忧。首先可以看到，只有森林开发者的贡献方面被强调，其他利益分享方面，如当地劳动力的招聘或社区对木材残余的回收等并未列入。关于森林开发者的贡献，值得注意的是，该条款并未绝对规定贡献的货币性质，实际上它规定该贡献可以是财政方面的，贡献的性质和水平由森林开发者自行决定。这无疑是一个最终可能进一步削弱社区在该领域权利的方面。实际上，开发者如何能既是法官又是当事人？他同时是需要履行这一承诺的人，而根据法律，他又是决定如何履行的人。 另一个困难在于“社区代表大会”一词。我们是否应该理解为由社区合法选举/任命/选出的代表，还是一个专门为管理这一过程而创建的社区协会？正如我们所看到的，这个问题在实践中引发了不同的解释。关于该条款，我们还注意到森林开发者的贡献的性质和水平在合同条款中有所规定。然而，法律对该文件的内容保持沉默。这个沉默的后果是，到目前为止，没有任何森林特许权拥有一个正式制定、签署和实施的合同条款。因此，在实施该条款的过程中，每个森林开发者都根据自己的理解、意愿、敏感性以及是否为认证特许权进行操作。 实际上，为了促进该条款的实施，目前在负责水和森林的部门与民间社会的合作下，正在进行一项关于制定参考该第251条的合同条款模型的工作。在最近一次关于“森林社区在森林部门的权利”的研讨会上，由我们的项目和其他合作伙伴支持，水和森林管理局与其他实体合作：包括经济运营商、国家和国际非政府组织、地方和土著社区、发展援助机构、农业部和国家公园管理局，共同探讨利益分享的问题，特别是关于森林公司与沿海社区之间应签署的合同条款模型的内容。除了通过一般性建议改善森林部门社区权利的采纳外，该研讨会还提出了关于合同条款内容的多个建议。这些建议以及相关研讨会的报告已被提交给有关方面。 C. 目标森林社区和相关森林许可证 在Makokou市及其周边地区，我们对森林法第251条的有效实施的支持，目前惠及四个社区。它们是Bombenda、Messeb、Iyoko-Ngota和Batouala村。这些村庄主要居住着Kota民族的班图社区，位于几家主要由中国公司管理的森林开发区的边缘，这些公司包括：WCTS、XWBS、SUNRY。 这些社区面临的问题通常是共同的。所有社区实际上都生活在极度贫困的状态中，通常主要收入来源是通过行使他们在森林中的使用权而获得的产品的商业化。尽管他们的一些成员因为在这些森林公司中享有优先雇佣权而被雇用，但他们的工作条件有时非常艰难（缺乏社会保障、工伤保险），工资有时甚至低于加蓬的最低工资标准150,000 FCFA。

森林税和加蓬森林法第251条的实施：在Makokou市的试点经验 12 在项目启动之前，这些社区对森林税或利益分享的概念没有明确的定义。他们也不知道为此需要遵循的法律程序。换句话说，他们不知道森林开发者对他们利益的社会贡献是法律义务。社区将开发者的行动视为出于开发者的意愿而给予的恩惠，旨在与他们的社区保持良好关系。这种情况显然对社区不利，因为一些森林开发者利用这种无知来逃避法律责任。因此，他们仅仅满足于进行一些偶发的行动或赠品，这些既不满足社区的需求，也不符合森林法第251条的规定。此外，值得注意的是，某些社区成员利用这种情况优先考虑个人利益，而损害社区利益。 地图1：目标社区与森林许可证的关系 一些Makokou森林社区的代表 © 照片 DR。

项目对促进森林部门社区权利的贡献 13 II. 项目对促进社区权利的贡献 A. 项目对促进权利的相关性以及法律支持在这一过程中的重要性 “增强森林社区权利的尊重和促进能力”项目，由Brainforest和RFUK实施，涉及森林社区的权利，旨在如其标题所示，支持其权利的尊重和促进。因此，关注社区自身对森林资源开发所产生的利益的获取和管理问题是完全合乎逻辑的。 该项目的操作模式相当特殊和创新。实

际上，它依赖于在农村地区招聘、持续培训和安置法律专家，以便为当地社区提供必要的法律和组织支持。在加蓬，法律专家被安置在Makokou、Fougamou和Minvoul地区。他们的工作由来自合作社区的资源人员和社区联络员陪同，后者在所有现场任务中支持他们，以便于他们的各种会议（引导、翻译）。社区联络员和资源人员也从法律专家那里获得了近距离的能力提升。 除了增强当地社区和其他参与者的法律能力外，该项目还旨在支持他们建立多方利益相关者的协商框架，以促进他们的不同权利，以便与贫困作斗争。为此，该项目在Makokou地区支持多个社区，使他们能够从他们所处的森林开发中获益。这也是该项目的目标之一。此外，值得注意的是，支持社区在实施森林法第251条方面的工作主要集中在该地区。 法律支持尤为重要，因为这是一个复杂且繁琐的过程，对于那些对这些机制不熟悉、也没有得到法律和其他参与者充分支持的社区而言。实际上，这不仅仅是去找一个森林开发者要求一笔钱，正如某些社区仍然在做的那样。实施第251条需要先前的知识和实施一个社区所不知道的程序，因此需要一位专门的法律专家来协助他们。 “增强森林社区权利的尊重和促进能力”项目满足了这种支持的需求，不仅在这一过程中支持社区，而且在一般意义上支持他们在森林部门的不同权利。 实际上，在进行任何改善其权利法律框架的行动之前，首先需要支持他们对现有权利的理解和使用，以及与之相关的义务。 B. 在第251条框架内采取的步骤 1. 在国家层面 在国家层面，该项目抓住机会，参与了在“通过跨部门自然资源管理方法增强民间社会、地方和土著社区的法律能力”项目框架内实施的工作组，该项目由非政府组织ClientEarth发起。该工作组还依赖于ClientEarth与加蓬森林事务部签署的合作协议。 该工作组的运作依赖于一组来自国家和国际民间社会的专家，他们在森林部门的法律、政策和治理问题上都具备专业知识。其任务之一是支持国家民间社会

森林税和加蓬森林法第251条的实施：在马科库市的试点经验 14 以及其他合作伙伴讨论以下问题：法律能力的增强；法律分析和支持材料的制作，以促进森林部门法律文本的改革；法律支持和工具的开发；与森林部门管理机构合作，促进和组织反思框架和研讨会。 在与ClientEarth的交流之后，基于我们项目之间的相似性，我们认为有必要整合这种工作动态。 截至目前，除了准备关于森林权利的培训模块和主题外，该小组总体上还致力于分析现行森林立法条款的内容，目标是提出改进和促进其实施的建议。这些活动旨在更好地考虑当地和土著社区的权利。 为了促进第251条的实施，制定了一份森林经营者与社区之间签署的合同条款示范文本，并提交给公民社会进行审议和验证。随后，在由负责森林事务的部委和公民社会共同组织的全国研讨会上，主题为“森林部门社区的权利”，所有利益相关方就合同条款的内容和可能的修订提出了具体建议。至今，公民社会与部委之间的交流仍在继续，以期最终确定。然而，为了赋予其强制性，公民社会已建议部委通过一项命令来支持合同条款。 正如我们所见，工作组发起了这一反思，并将其扩展到其他参与者，目标是达成一份考虑所有利益的共识文件。值得注意的是，当地社区不仅通过社区法律师项目参与了这一动态，还参与了2月4日的准备研讨会和2月5日至6日在利伯维尔举行的全国研讨会。 关于与社区的2月4日准备研讨会，重要的是要指出，这完全是由我们的项目发起和承担的。实际上，在这次会议上，讨论了如何促进社区在全国研讨会上进行的倡导的结构化和组织。这一准备工作首先帮助识别了社区的发言人；它还使来自不同森林区域（马科库、敏武尔、福甘穆、拉斯图尔维尔和布埃）的社区能够交流他们面临的挑战，尤其是收集与改善他们在森林部门权利相关的主要诉求和建议。这一前期工作对社区参与全国研讨会至关重要。我们听到了来自社区的发言、信息和实地经验，这使我们能够根据他们的不同现实调整最终建议。除了这一准备研讨会外，重要的是要注意，促进社区参与此类会议和过程是项目总体战略的一部分，旨在确保他们参与所有涉及其森林权利的会议。实际上，对于该项目而言，参与式管理绝非简单的理念，而是一个复杂的过程，需要在制定管理其环境的法律时咨询和让社区参与。 在全国研讨会结束时，就森林税的有效性提出了一项重要建议。实际上，建议通过一项命令，使合同条款具有强制性并赋予其执行力，同时社区通过讲述他们在实施第251条时遇到的困难的证词参与其中，并为制定加蓬森林法第251条的合同条款示范文本的所有工作做出了贡献。在此，值得提醒的是，在全国研讨会上，小组工作集中在分析两种合同条款示范文本上：一种由公民社会提出，另一种由部委提出。目标是基于不同的建议，最终形成一份统一的文件。 10 http://www.brainforest-gabon.org/download.php?f=68-rapport_atelier_national_droit_communaute_forestiere_gabon-fr.pdf 11 项目：“加强对森林社区

权利的尊重和促进能力”，由Brainforest和RFUK实施；

-- 14 of 28 --

该项目对森林部门社区权利促进的贡献 15 2. 在地方层面 2.a. 社区能力的增强 正如我们之前所提到的，该项目所采用的方法的特点在于在当地社区中招聘和安置法律专家。虽然这确实是能力的增强，但由于法律专家在现场的持续存在和支持，这是一种邻近的能力增强。 在这里重要的是要注意，能力的增强始终是针对特定需求的。这些需求在项目准备和启动阶段已被初步识别。随后，通过进行补充的社会经济研究和制定社区战略行动计划，识别工作继续进行。通过这些活动，我们支持社区识别他们在自然资源领域的权利知识和使用方面面临的主要问题。 随后，我们支持他们根据国家立法，特别是制定和实施具体行动。在此背景下，森林法第251条规定的森林资源开发收益分享权问题被识别出来。 在这一支持框架内，我们开展了多项行动：第一步是提高社区对第251条的相关性和内容的认识。为此，在村庄中组织了多次培训和宣传任务。经过培训的社区法律助理/联络员对我们至关重要，尤其是在科塔语翻译方面。除了地方语言的翻译外，法律专家还使用简单法语，以便接触更广泛的公众，并根据社区对权利、背景和面临的问题的理解和看法调整演讲和工具。在这些培训中，制定了一项总体战略，符合森林法的规定。 必须组成一个代表性大会，讨论治理模式和村庄不同群体的利益。然后，需要分析需求并制定符合社区利益的项目和行动。最后，需与森林经营者会面并进行谈判，以期为这些项目的融资达成协议。因此，我们的支持必须继续进行，以实施和跟踪这些不同的活动。 根据森林法第251条的规定，森林经营者支付的贡献的管理归“代表性大会”负责。根据他们的要求，我们帮助社区组织成协会，以满足这一法律要求。为此，社区事先成立了技术小组，准备章程和内部规章。参与式和社区的方法在这一过程中得到了优先考虑。实际上，治理模式和委员会成员的选择完全由社区决定。特别是在考虑传统治理模式时，社区希望将村庄的传统组织纳入他们的协会。因此，除了作为协会的经典管理机构的执行委员会外，他们还创建了一个包括村长和一些居住在村庄和城市的显要人士的长老委员会。除了这一传统治理方面外，协会还确保在这些过程中纳入年轻人和女性，以使所有社区组成部分参与并激发他们的兴趣。根据项目的建议，这些技术委员会准备了章程和内部规章的临时版本。我们还通过向社区提供在此类文件中应包含的主要要素来促进这些工作。在此基础上，技术委员会应考虑协会的名称、目标以及章程和内部规章的内容。以Iyoko-Ngota村为例，该协会被命名为“Minabigneka”，法语意为“试试看”，以表达社区共同努力发展其村庄的愿望。 关于章程和内部规章的工作使社区能够引入他们的传统冲突解决和跟踪模式，设立长老委员会（负责跟踪管理团队的行动），等等。我们鼓励社区优先考虑所有群体（男性、女性、年轻人、老年人）的代表性，尤其是采用有效管理规则，如双重签名以便于资金的支出，选择领导者的方式等。

-- 15 of 28 --

森林税和加蓬森林法第251条的实施：在马科库市的试点经验 16 基于他们的能力和良好管理者的质量，对所收资金的支出进行合理化，主席和财务的职能分离，领导团队的任期限制，以及他们必须撰写活动报告。在任期结束时，技术委员会提交了准备的文件的临时版本以供审阅和修订。成立的全体会议为这项工作提供了框架，并有效地获得了最终版本的章程和内部规章，这些文件已提交给省长以进行正式认可程序。 一些社区，如La scierie，虽然没有在此框架内受益于该项目，但仍请求我们的支持，以进行同类的初步活动，以实现他们分享利益的权利。该社区已经组织成协会，并撰写了其不同的运作文件，包括章程和内部规章，但尚未进行合法化。值得注意的是，该实体是在非法律专业的森林经营者的帮助下建立的，从组织和功能的角度来看存在一些弱点。 此外，该项目在此过程中识别出了一个主要风险：为了遵守加蓬法律，森林经营者通常会派遣人员来协助社区创建协会。虽然初衷是好的，但他们对法律的了解、工作经验以及对社区现实的认识非常薄弱，甚至几乎不存在。他们想要实施的过程往往过于快速和不适当，无法有效确保咨询并保证整个社区及其受影响人员的利益得到代表。结果是，即使法律得到了遵守，社区的准备、适应和自我认同的工作也完全被忽视，因此在这种条件下实施发展项目的失败风险，甚至是冲突的风险是很高的。实际上，前往一个社区与其首领、一个人群或一个不代表社区利益的协会进行谈判，虽然使经营者与法律保持一致，但对社区来说风险很大。有时，协会是凭空创建的，一旦经营者撤出该地区，就会消失，留下一个空壳，往往伴随社区内部的冲突。 在Iyoko-Ngota社区的情

况下，关于经营者的公正性存在疑虑，因为其实体必须参与一个涉及对社区的义务的过程。此外，社区表示，在森林经营者建立协会时，村庄的传统组织没有被考虑，传统首领被排除在外。村长向我们报告了为社区提供的促进者的言论。后者确实声称这是一个与村长无关的过程。这一切很好地说明了第251条规定的“代表大会”义务的脆弱性。在过程中未能涉及传统权威，导致了严重的冲突，最终导致那些感到受损的人退出。 为此，进行了多次协商会议和讨论，以重新聚焦事态，并使社区在没有任何个人利益的基础上进行工作，正如过去所发生的那样。这次协商还促成了整个社区参与该过程，并对章程和内部规章进行了审阅，确保将法律专家提出的良好管理规则纳入其中。 除了在准备必要文件（合法化申请、章程、内部规章、成立大会的会议记录、领导团队和成员名单）方面提供组织和法律支持外，这些社区还在合法化这些实体的行政程序中得到了支持（省政府）。 然而，需要注意的是，由于社区对协会运作的新颖性，适应过程是逐步进行的，无论是在参加会议方面，还是在某些条款的实施方面，例如成员的会费支付。这就是为什么能力建设也集中在协会的运作及其不同机构的责任上，包括执行委员会、长老委员会和全体会议。 由于第251条规定所支付的贡献必须用于社区发起的发展项目，我们已计划支持识别社区项目、优先排序、可行性分析、制定、可持续性和跟踪。这一阶段尤为重要，因为它旨在引导社区选择社区利益、现实和可行的项目。在此基础上，相关社区开发了与农业和畜牧业相关的项目。对他们而言，除了满足食品主权的需求外，这些活动还将使他们实现财务自主。 在这一过程中，四个获得支持的社区都已创建并活跃于协会中。其中两个已经制定了社区项目，而其中一个目前正在获得来自森林开发的利益，以支持农业项目的实施，并提供设备。不幸的是，自这一阶段以来，该社区没有再获得任何收益。我们希望2014年4月15日在马科库举行的多方利益相关者协商框架的建议的实施能解决这一情况。 2.b. 多方利益相关者对话框架的促进 在这一阶段被称为第一阶段之后，在Ogooué-Ivindo省水和森林局的支持下，建立了森林经营者与相关社区之间的对话。这一促进尤为必要，因为经营者起初非常不合作。省水和森林局的参与实际上使这一情况得以缓解，尽管社区通过项目发起了所有尝试，但没有任何进展。作为森林立法执行的担保行政机构，水和森林局在我们建议的协商会议上鼓励森林公司遵守第251条的义务。在这些交流之后，并根据社区提出的项目，森林公司承诺资助创建数公顷的香蕉园和发展畜牧业。到目前为止，后者部分履行了所作的承诺。实际上，社区只收到了农业设备（铲子、砍刀和手推车），这与他们应实际获得的森林开发利益相比微不足道。 除了这一四方对话阶段（水和森林局、WCTS、Brainforest和Iyoko-Ngota社区）之外，Brainforest与Ogooué-Ivindo省水和森林局于2014年4月15日共同组织了一个多方利益相关者的协商框架。 此次会议的总体目标是建立一个多方利益相关者的对话框架和可持续的协商机制，以促进森林经营者在马科库市有效实施第251条，以惠及其森林特许权和许可证的周边社区，同时确保当地社区在决策和森林治理中的咨询和参与。实际上，这次会议的优点在于聚集了来自不同领域的参与者，但都与Ogooué Ivindo省森林开发的利益问题相关。在此基础上，地方和集中行政机构（市、地方议会、省水和森林局、州政府）、民间社会（Brainforest、WWF、WCS、保护正义、DACEFI项目）、森林公司（OLAM、SUNRY、TBNI、XINWANGBS）、森林特许权周边社区（Tsenkellé、Iyoko-Ngota、Boubemda、Mbess、Ebyeng、Lascierie）和传统首领都参与了这一反思。在这次协商中，参与者不仅有机会基于经验分享进行贡献，还提出了解决方案，以便在该省良好实施森林法第251条。除了这种交流方式外，还强调了对利益相关者进行法律条款及其限制的教育。随后，问答环节和对不同观点的考虑使最终建议汇总在工作报告中。12建议阅读该报告，因为它是本研究和倡议的补充。13 12 参见关于在Ogooué-Ivindo省建立多方利益相关者协商框架以有效实施加蓬森林法第251条的工作报告 13 http://www.brainforest-gabon.org/download.php?f=70-cadre-de-consertation_makokou.pdf

森林税和加蓬森林法第251条的实施：在马科库市的试点经验 18 Brainforest的法律助理 向Bombenda社区宣传 第251条的相关问题。 © Brainforest照片 Brainforest的法律顾问 解释创建和运作 协会的步骤 在Bombenda村 © Brainforest照片 区域协调员 解释项目的目标。 © Brainforest照片

第251条动态分析：内容和行动机会 19 III. 第251条的动态分析：内容和行动机会 A. 第251条的内容和限

制 该条款在当前内容中存在多个限制，进一步削弱了社区的权利，并真正影响了他们实现预期结果的机会，即社区发展。 第251条通过赋予其认可的权力，强调了社区与林业经营者之间的不平等。实际上，确定贡献的性质和水平的责任目前完全由林业经营者承担。作为裁判和当事人，他们可以决定一个微不足道的金额，或者什么都不决定。实践也证实了这一分析。 法律将合同条款手册视为定义林业经营者应支付的贡献的性质和水平的文件。然而，它没有提供关于该文件的形式或内容的任何具体说明。此外，它也没有提到采取任何实施文本以赋予其约束力。 法律也没有规定一个专门的监督和跟踪机构，以便在缺乏时提醒林业经营者遵守。法律建立的监督机制将使林业经营者的义务遵守不仅依赖于他们的良好意愿，还依赖于社区迫使他们遵守的能力，无论是通过寻求地方当局的帮助，还是通过其他施压手段。 另一个方面是对“代表大会”这一词组的解释，这确实容易引起混淆。我们是否应该理解为一个协会，或者是任何被相关社区认可的代表性团体？在法律的当前状态下，我们认为重点放在合法性而非合法性上。然而，在实践中，由于其正式和法律认可的特性，协会的选项仍然受到青睐。 该条款对贡献的返还和管理方式的沉默也造成了另一个缺陷。实际上，管理这些资金的是林业经营者还是社区？无论哪种情况，都可能会出现不愉快的惊喜。实际上，林业经营者经常向社区提供的资金被用于与其原本目的不同的用途。在其他情况下，也观察到林业经营者的超额收费。 B. 实施第251条的机会 关于实施《森林法》第251条的机会，必须分析地方和国家的背景。 在地方层面，逐步建立多方利益相关者的协商框架以及行政部门在这一过程中的参与，为该法律条款的实施提供了机会。协商框架的特别之处在于，它在不同利益相关者之间创造了对话，不仅旨在解决社区享有这一权利所面临的问题，还旨在定义解决方案。这一动态也很重要，因为它允许对内部采取的决议的有效实施进行跟踪。除了这些方面，协商框架还允许真正咨询社区，考虑他们在林业开发中分享利益的权利。由于其作为监管机构的地位，水和森林管理部门的参与为该过程增添了更多的可信度，同时使其变得正式。这一参与被证明对Iyoko-Ngota社区在该领域的利益进展至关重要14。 14 http://www.brainforest-gabon.org/braingest/publication_fichiers/70-cadre-de-consertation_makokou.pdf

 在国家层面，机会主要涉及正在进行的森林法改革，以及负责森林管理的部门为有效参与和咨询民间社会和地方社区而开放的机会。此外，还可以补充负责水和森林的部门目前正在进行的工作，以促进第251条的实施。实际上，在这方面，2014年2月5日至6日，该部门与加蓬的国家和国际民间社会共同组织了一次关于森林部门社区权利的全国研讨会。 在研讨会结束时，提出了多项建议，以改善对这些权利在森林部门的承认和保护。同样，提出了一个特定的合同条款手册模型。值得注意的是，民间社会在这方面已经进行了先期工作。在研讨会期间，待审查的合同条款手册模型来自民间社会和该部。还应注意，在研讨会之后，各方之间的交流继续进行，以便为该文件提供最终内容，并将组织结果的反馈任务，以通知社区并征求他们对后续行动的意见。 关于未来的合同条款手册，民间社会建议该手册应附带一项法令，以增强其法律效力。 C. 良好实施第251条的威胁 作为良好实施该条款的障碍和威胁，我们可以列出多个因素： - 未采用合同条款手册模型或采用内容不令人满意的模型将构成实施该条款的重大障碍。正如我们上面所提到的，该条款的模糊性需要配备一个工具，以澄清其内容，从而防止根据各方利益和情况进行任何解释。这个工具尤其重要，因为它迫使所有林业经营者在同一基础上行动。然而，理想情况下，行政部门应真正考虑民间社会和地方社区的建议，以加强而不是削弱社区的权利。 - 无论是当前实施该条款的困难情况，还是未来通过该部门采用合同条款手册模型的情况，监管行政部门至关重要。如果行政部门不参与这一过程，社区将孤立无援，面对林业经营者这一巨头。同样，为了避免社区可能出现的任何偏差，重要的是社区能够获得关于该条款内容和实施步骤的支持和指导。 - 社区缺乏适当咨询也被视为实施该条款的威胁。实际上，法律明确规定该基金用于资助集体利益行动。原则上，这些行动是由社区识别和提出的，以应对特定问题。不幸的是，林业经营者可能会优先考虑那些支出较少的行动，而忽视相关项目。 - 非法和不受控制的森林开发的存在也是实施该条款的威胁。在这种情况下，社区通常不会从这些非法采伐木材的经营者那里获得任何收益。在这种背景下，经营者可能会试图仅仅形式上建立协会，而这些协会并不合法，因此也不代表社区的利益。这可能导致社区内部的严重冲突。我们认为，为了建立可行的过程，重要的是在咨询之外，社区参与应成为该过程的核心。所提到的咨询和参与需要考虑传统治理模式、代表

性和良好管理的方式。

-- 20 of 28 --

关于根据第251条的规定实现社区权利的建议和展望 IV. 根据加蓬森林法第251条实现社区权利的建议和展望 鉴于上述所有内容，并基于我们与相关利益相关者的交流，考虑到多个参数对于有效享有第251条规定的利益分享权的重要性，至关重要的是，解决方案不仅要改善现有法律框架，还要在实践中开展行动和活动。 A. 改善现有法律框架 该条款的内容并未使相关社区能够轻松享有这一权利。因此，迫切需要制定一个合同责任书的模型，以将开发者与社区联系起来。为了提高效率，该工具应考虑以下几个方面： - 计算用于社区发展基金的金额的基础和方式； - 该基金的返还和管理方式，并建立一个监督和控制机构； - 社区的组织方式及其代表的选择标准。实际上，在这一部分，除了将给予实体的法律形式外，强调社区的传统治理方式也很重要。代表性问题也应列入议程，因为这首先是一个社区过程。 - 可选项目的选择标准； - 违反任何一方义务时的制裁。 然而，在森林法改革的框架内，明确权利持有者的问题是重要的。实际上，开发者对社区的义务在其特许经营的多远距离/范围内？在多个邻近社区的情况下：它们应该组成一个集体实体，还是每个社区创建一个实体？这些问题值得通过法律进行处理。 关于合同责任书模型，值得注意的是，该模型目前正在由负责森林事务的部门进行最终定稿。当前版本是与其他利益相关者（如行政部门、社区、民间社会和私营部门）共同努力的结果。民间社会提出的建议和建议的采纳备受期待。此外，值得注意的是，合同责任书模型的准备动态最初是由Brainforest和ClientEarth在其法律能力建设项目框架内推动的。在这些项目中，除了帮助社区了解和使用森林权利外，还涉及到发展倡导以改善这些权利。从这个角度来看，这一行动在国家层面上展开。至于在当前改革中需要考虑的方面，这些也将在适当时机传达给相关方。 B. 开展或继续实际行动和活动 - 在现场继续对社区的实际支持 无论是当前围绕第251条的模糊情况，还是未来通过采纳合同责任书模型的情况，支持社区都是必不可少的，因为要享有某项权利，首先必须了解其存在。除了对这一权利知识的支持和能力建设外，社区还需要在使用该权利方面得到支持。由项目和其他在这一主题上工作的利益相关者发起的工作必须继续，但在法律框架得到加强后，肯定会采取另一种形式。无论这一修订如何，显然社区将需要在组织和选择优先发展项目方面得到支持。当涉及到对抗拒执行这一条款的开发者进行游说时，这种支持也是必要的。 - 鼓励行政部门参与这一过程 作为公共秩序的保障机构，行政部门的存在和参与是确保这一过程成功的保证。这种参与不仅应针对地方分散和集中行政当局（省长、副省长、州长、市长、地方议会），还应针对相关技术服务的当局（如水和森林部门）。 - 开发独立的监督机制 作为原则上中立的参与者，民间社会应开发独立的监督机制，并根据其行动和报告为改善该条款在现场的实施做出贡献。在这一监督框架内，将鼓励良好实践，并揭露各方的不当行为。 - 确保系统性和有效的咨询，并促进社区对这些过程和国家层面正在进行的讨论的信息。

-- 22 of 28 --

森林税和加蓬森林法第251条的实施：在Makokou市的试点经验 23 V. 结论 “增强对边境社区权利的尊重和促进能力”项目在Makokou市及其周边地区支持四个社区了解和使用第251条规定的利益分享权。在这一支持的基础上，社区不仅对这一条款有了良好的了解，而且还能够组织成协会并提出项目，这些项目已提交给森林开发者进行融资。然而，由于某些关键利益相关者的恶意或不合作，至今只有Iyoko-Ngota社区的项目得到了部分融资。我们面临了一些挑战，尽管法律存在缺陷，我们仍然必须在现有法律内容的框架内推进。省水和森林局在这一过程中发挥了重要作用。这就是为什么目前正在进行讨论，以保持通过在该市举行多方利益相关者协商框架所启动的工作动态。 同样重要的是，感谢项目的支持，社区得到了咨询，并能够根据其现场经验就未来的合同责任书提出建议。这种咨询方法是项目的战略之一，旨在确保法律文本和处理社区权利的文件基于当地现实。 利益分享仍然是一个复杂的过程，因为现行法律的内容并未促进其实施。当社区独自面对森林开发者时，其实施更像是一场艰苦的斗争。实际上，许多森林公司利用当前的法律模糊性，完全或部分逃避这一条款的实施。这种情况有时会因受国际标准约束的认证公司而得到缓解。 我们希望民间社会在分析、观察和建议方面所做的工作能够在合同责任书模型和我们国家正在进行的森林法修订中得到考虑。与负责森林事务的部门建立的工作动态，尤其是所有在此框架内进行的咨询，激发了朝这个方向的希望。然而，在采纳这一合同责任书模型时，一个

关键步骤将是对其在现场适用性的评估。此步骤将需要各相关方的进一步动员。 基于所开发方法的有效性，尤其是所取得的结果和正在进行的结果，我们建议在其他面临相同现实的地方和社区中更新此类行动。确实，有必要在尚未进行的情况下，支持社区，推动其森林权利，特别是其各种权利。社区法律工作者项目正致力于满足这一真实的能力建设需求，通过了解法律和实施行动来维护这些权利并确保其保护。没有比一位合作伙伴社区成员的亲身经历更好的例子：“无知正在杀死我们！”

加蓬森林税和加蓬森林法第251条的实施：在马科库市的试点经验 24 VI. 参考文献 政策文件和法律文本 – 加蓬新兴战略计划：2025愿景和2011-2016战略方向； – 关于中非森林生态系统的保护和可持续管理的条约，并成立中非森林委员会，2004年9月通过； – 2001年12月31日第016/01号森林法； – 1981年6月非洲人权和人民宪章； – 1992年6月5日生物多样性公约； – 2010年10月名古屋议定书。 报告、出版物和书籍 – Djinang Martial, CED喀麦隆：“中非社区的投资与权利保护：加蓬案例”，2013年12月； – Djinang Martial与Marc Ona Essangui合作，FES，喀麦隆雅温得：“加蓬大规模土地转让的法律和监管框架分析”，2012年8月； – 非政府组织ClientEarth：“地方和土著社区在加蓬森林开发中分享收益的权利”，2013年11月； – Liz Alden Wily与Nathalie Faure的贡献，FERN：“加蓬的土地权利：面对过去和现在”，2012年6月； – Bernard Cassagne, Jean-François Chevalier：“加蓬小型森林许可证的可持续管理？”。 互联网链接 – ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/003/X6686f/X6686F00.pdf – http://www.fao.org/docrep/ARTICLE/WFC/XII/0288-C2.HTM#P118_20393 – http://www.brainforest-gabon.org/download.php?f=68-rapport_atelier_national_droit_communaute_fo- restiere_gabon-fr.pdf – http://www.brainforest-gabon.org/braingest/publication_fichiers/70-cadre-de-consertation_makokou.pdf VII. 附录 附录1：生物多样性公约摘录 第一条。目标 本公约的目标是，在符合其相关条款的前提下，保护生物多样性，合理利用其要素，并公平合理地分享利用遗传资源所带来的利益，特别是通过对遗传资源的满意获取和相关技术的适当转让，同时考虑到对这些资源和技术的所有权利，并通过适当的资金支持。 第四条。适用范围 在不影响其他国家权利的前提下，除非本公约另有明确规定，本公约的条款适用于每个缔约方： a) 当涉及到位于其国家管辖范围内的生物多样性要素时；b) 当涉及到在其管辖或控制下进行的过程和活动时，无论是在其国家管辖范围内还是在其国家管辖范围之外，无论这些过程和活动产生影响的地点在哪里。 第15条。获取遗传资源 1. 鉴于各国对其自然资源拥有主权，决定获取遗传资源的权力属于各国政府，并受国家法律的管辖。

参考文献 / 附录 25 2. 每个缔约方努力创造有利条件，以便其他缔约方能够合理利用遗传资源，并且不施加与本公约目标相悖的限制。 3. 根据本公约，缔约方提供的遗传资源是指本条及以下第16条和第19条中提到的资源，仅限于由缔约方提供的这些资源的原产国或根据本公约获得这些资源的缔约方提供的资源。 4. 获取遗传资源时，须遵循双方协商一致的条件，并受本条款的规定约束。 5. 获取遗传资源须经提供这些资源的缔约方事先知情同意，除非该缔约方另有决定。 6. 每个缔约方努力开发和进行基于其他缔约方提供的遗传资源的科学研究，充分参与这些缔约方，并在可能的情况下在其领土上进行。 7. 每个缔约方采取适当的立法、行政或一般政策措施，符合第16条和第19条的规定，并在必要时通过根据第20条和第21条设立的融资机制，确保与提供这些资源的缔约方公平合理地分享研究和开发的成果以及商业和其他利用遗传资源所带来的利益。此分享根据双方协商一致的方式进行。 附录2：关于中非森林生态系统的保护和可持续管理的条约摘录，并成立中非森林委员会，2004年9月通过； 前言 缔约国： 布隆迪共和国， 喀麦隆共和国； 中非共和国； 刚果共和国； 刚果民主共和国； 加蓬共和国； 赤道几内亚共和国； 卢旺达共和国； 圣多美和普林西比共和国； 乍得共和国。 第一章：承诺 第一条： 缔约国承诺，在中非森林生态系统的保护和可持续管理框架内： ☒ 将森林的保护和可持续管理以及环境管理纳入其国家优先事项； ☒ 采取统一的国家森林政策，加快建立管理工具，特别是由中非国家认可的国际认证体系，并发展人力资源以实施； ☒ 在每个国家建立可持续的森林发展融资机制，利用森林活动和国际合作所产生的收入； ☒ 鼓励各国政府实施《收敛计划》的优先行动，即：识别优先保护区，创建新的保护区，制定和实施保护区管理计划；以及各国对参与试点项目的过程的认可； ☒ 发展适当的森林税制和实施所需

的配套措施，以可持续支持保护、可持续管理和森林生态系统研究的努力； ☒ 加快在中非国家之间建立跨境保护区的进程，并邀请邻国参与，同时加强现有保护区的管理； ☒ 加强旨在迅速提高农村人口参与生态系统规划和可持续管理的行动，并为其社会经济发展保留足够的空间； 附录3：名古屋议定书关于获取遗传资源和公平合理分享其利用所带来的利益的摘录 第一条：目标 本议定书的目标是公平合理地分享利用遗传资源所带来的利益，特别是通过对遗传资源的满意获取和相关技术的适当转让，同时考虑到对这些资源和技术的所有权利，并通过适当的资金支持，从而有助于保护生物多样性和合理利用其组成要素。 第三条：适用范围 本议定书适用于根据公约第15条的管辖范围内的遗传资源以及利用这些资源所带来的利益。该议定书同样适用于与遗传资源相关的传统知识及其利用所带来的利益。 第五条：公平合理分享利益 1- 根据公约第15条第3和第7段，利用遗传资源及其后续应用和商业化所带来的利益应与提供这些资源的缔约方公平合理地分享，该缔约方是这些资源的原产国或根据公约获得遗传资源的缔约方。此分享须遵循双方协商一致的条件。 2- 每个缔约方采取必要的立法、行政或政策措施，以确保利用由当地和土著社区拥有的遗传资源所带来的利益，依据这些社区在国内法下对这些遗传资源的既定权利，公平合理地与相关社区分享，依据双方协商一致的条件。 4- 利益可以包括但不限于附录I中列出的货币和非货币利益：初始支付、特许权使用费、对地方经济的贡献、工资和优惠条件（如双方协商一致）等…

27 照片 © DR

BRAINFOREST 安博韦区，B.P : 23 749 利伯维尔 – 电话 : 07 97 84 25 电子邮件 : info@brainforest-gabon.org – www.brainforest-gabon.org 注册号 : 00265/MISPD/SG/CT - 纳税识别号 : 89616C