刚果共和国《森林法》介绍

2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律

一. 简介

刚果共和国简称刚果（布），是刚果盆地重要的木材生产国。据联合国粮农组织《世界森林资源 2020》统计，2020 年刚果（布）森林面积为 2194.6 万 公顷 。

刚果共和国于 2020 年 7 月 8 日颁布新《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律。

根据新《森林法》，刚果共和国的森林资源包括天然林、人工林和林业用地[1]。图 1 展示了国家林区的构成。在国家林区中，所有**永久林区**内的森林都已预先分类，即法律文件已规定了这些森林的界限、目的，认可当地社区和土著人民享有使用权。**森林分类**指"被分类分类，属于永久林区的森林"[2]。相反地，所有**属于私人的森林**，即私人林区，以及所有**非永久林区**不列入分类。

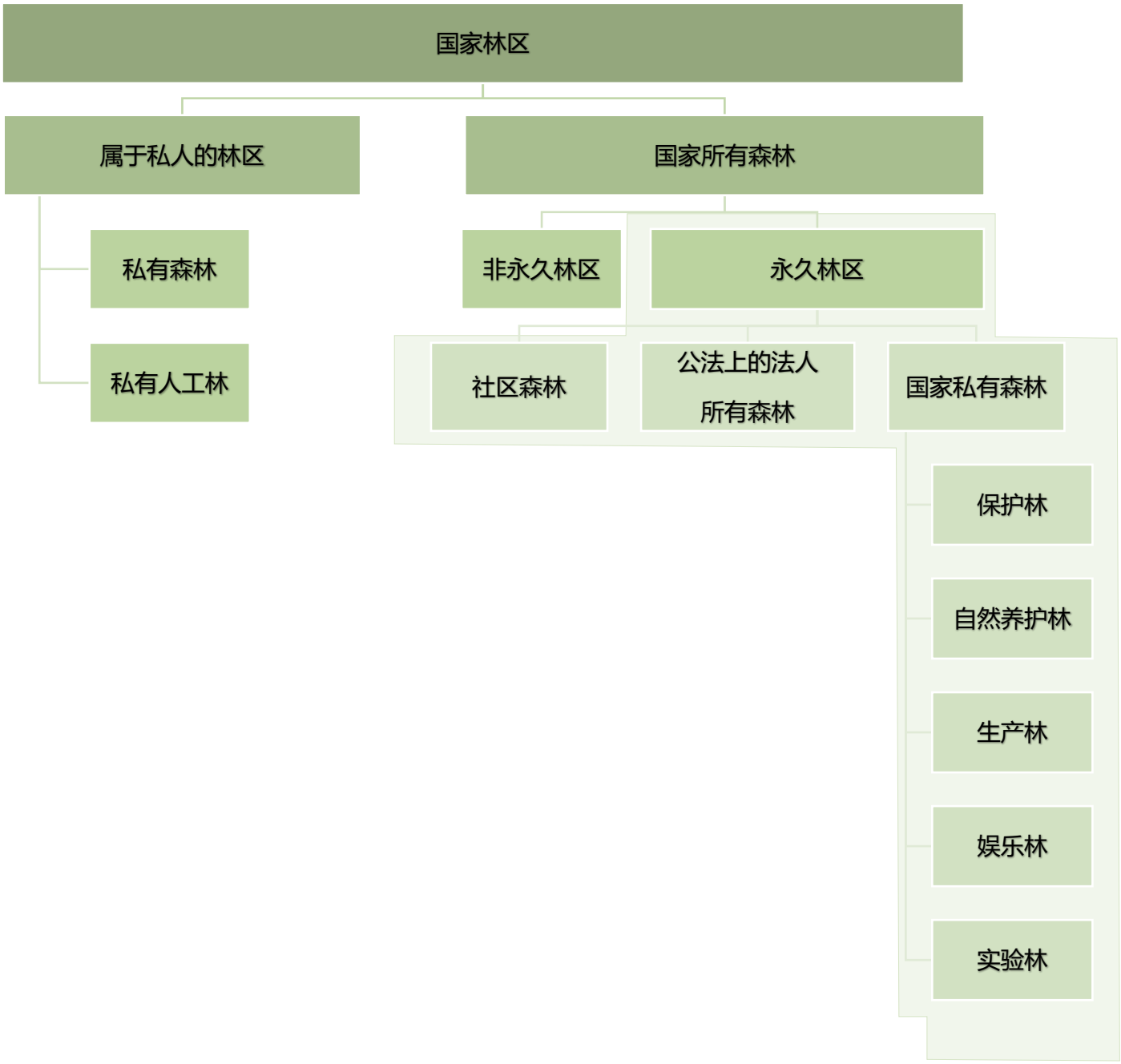
在新《森林法》（即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律）通过前，2000 年 11 月 20 日 16/2000 法律已经要求对某些森林进行分类。新《森林法》中，由于林区变化，应该被分类的森林种类有所增加。另外，分类和消除分类程序有所修改。

永久林区定义："已被分类，服务国家利益的林区，由国家负责其保护和可持续使用"[3]。

永久林区包括大部分刚果森林，尤其是用于森林开发的林区、保护地和社区森林[4]。

[1]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 7 条。
[2]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 2 条。
[3]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 2 条。
[4]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 10 条及以下。

图 1：国家林区构成


国家林区
属于私人的林区
国家所有森林
私有森林
私有人工林
非永久林区
永久林区
社区森林
公法上的法人所有森林
国家私有森林
保护林
自然养护林
生产林
娱乐林
实验林

二. 森林分类和消除分类程序

1 森林分类程序

新《森林法》和已被废除的2000年11月20日16-2000法律相比，对森林分类和消除分类程序进行了大幅修改。

1.1 谁参与森林分类

部委间委员会指导分类程序。法律规定委员会组成、职责和运作模式[5]。

林业部门负责分类的准备工作，并和**省级和市镇行政部门、当地社区和土著人民代表**协商[6]。

除了协商，《森林法》规定，所有森林分类需得到**当地社区和土著人民自由事先知情同意**[7]，并遵循和所在区域**民间社会**组织协商的原则[8]。

1.2 森林分类步骤

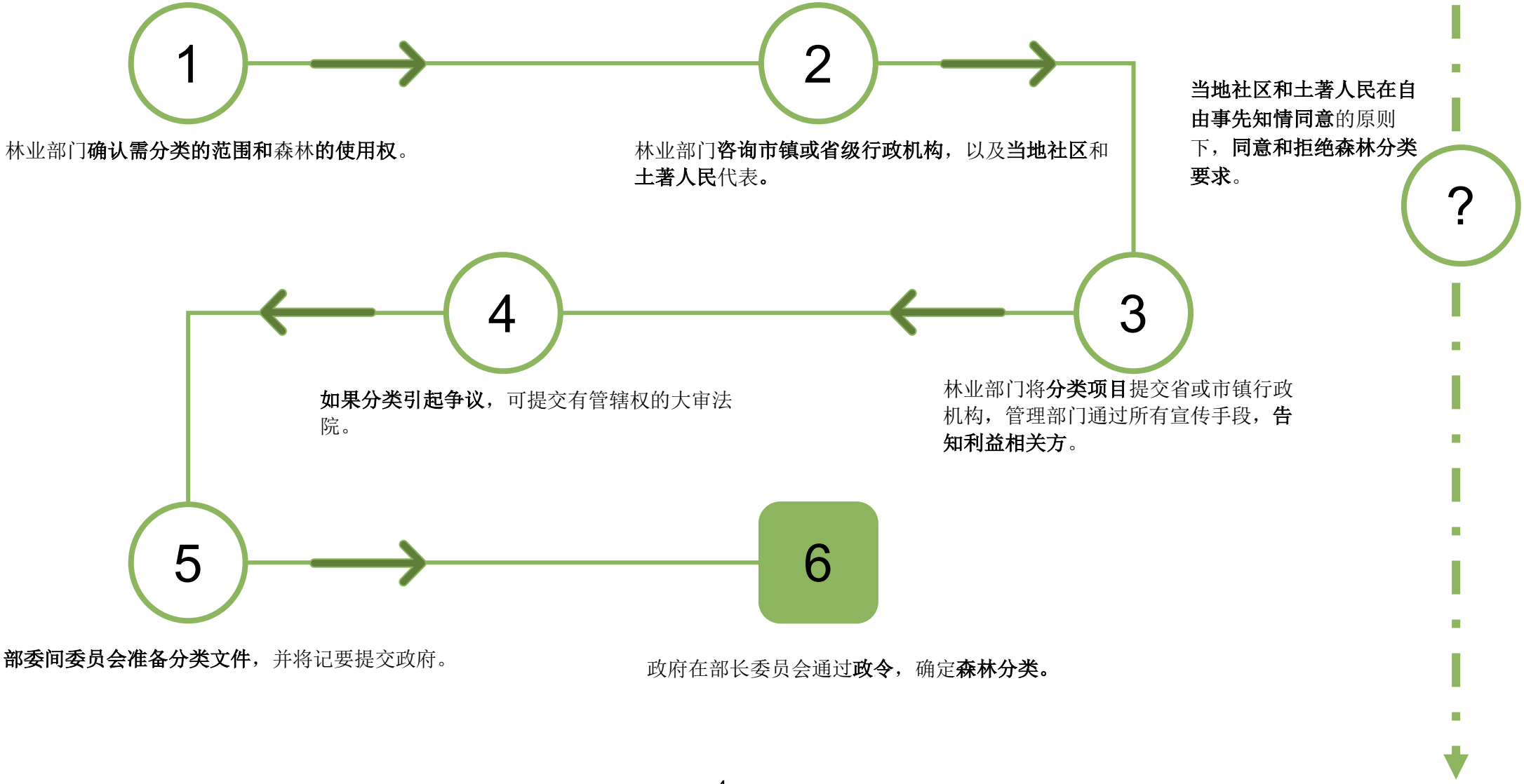
《森林法》并未详细列出森林分类全部程序。第 39 条和第 41 条提到该程序，可以对程序有整体上的认识，但未深入细节。**图 2** 列出了这些步骤。

《森林法》规定，森林分类时，需遵守自由事先知情同意原则，并咨询民间社会组织。实施细则会确定具体方式。如果没有明确具体要求，无法知道在森林分类程序的哪个阶段，以及在具体何种条件下，当地社区和土著人民能够同意或拒绝森林分类，以及民间社会如何参与进来。

如果某片区域需要重新植树造林或修复，则需要特别程序。这一区域先被分类为“重新植树区”。重新植树或修复完成后，再修订森林分类[9]。

[5]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 39 条。
[6]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 40 和 41 条。
[7]《森林法》未对自由事先知情同意做出定义。自由事先知情同意一般指一个社区可以就任何可能影响其传统上拥有、占领或使用的土地和自然资源的项目予以事先同意或拒绝的集体权利。注意 2011 年 2 月 25 日 5-2011 法律第 3 条在一般条款中要求必须得到土著人民的自由事先知情同意。
[8]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 40 条。
[9]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 43 条。

图 2：森林分类程序


1
林业部门**确认需分类的范围和**森林**的使用权**。
2
林业部门**咨询市镇或省级行政机构**，以及**当地社区**和**土著人民**代表。
当地社区和土著人民在自由事先知情同意的原则下，**同意和拒绝森林分类要求**。
?
3
林业部门将**分类项目**提交省或市镇行政机构，管理部门通过所有宣传手段，**告知利益相关方**。
4
如果分类引起争议，可提交有管辖权的大审法院。
5
部委间委员会准备分类文件，并将记要提交政府。
6
政府在部长委员会通过**政令**，确定**森林分类**。

2 森林分类的影响

森林分类后，其经营和管理更适应森林特有的生态、社会环境，因此，确定森林分类的政令会确定森林范围、经营目的，并确认使用权[10]。

森林分类决定中制定的规则有可能限制当地社区和土著人民的使用权，所以对他们尤其重要。当地社区和土著人民应在自由事先知情同意的基础上，积极参与分类过程。

此外，森林一旦分类，**国家不可"让与"被分类的森林**，即出售、出让或将被分类森林赠与第三者[11]。但是国家可以将分类森林设为特许林地，例如为了开采建筑木材。

3 森林消除分类

森林消除分类指森林不再属于永久林区，不再具有公益用途[12]。

3.1 森林消除分类的后果

被消除分类的森林由永久林区降为非永久林区。《森林法》称之为"受保护森林"[13]。这类森林的使用应遵守法规规定的特别规则。

森林被消除分类后，国家可因为公益目的出售、出让或将被消除分类森林赠与第三者[14]。但《森林法》未明确"公益"的概念。

3.2 森林消除分类的条件

只有满足**两个实质要求**，才可以将森林消除分类：

> "消除分类只有满足以下条件才可进行：
> 1. 为执行具有公共利益的项目
> 2. 无法在所涉及的森林之外落实该项目"[15]

除了实质要求，《森林法》还要求遵守**三个程序要求**：

> "消除分类要求需经过：
>
> 1. **环境社会影响评估**，需遵守现行法律和法规，符合国际最佳做法；
> 2. 和保持目前植被现状相比，**比较（如果消除分类）成本和优势**；

[10]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 11, 12, 26 条。
[11]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 44 条。
[12]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 2 条。
[13]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 2 和 28 条。
[14]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 44 条
[15]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 46 条，第 1 款。

3. 向相关行政机构发布**通知**，并在通知发布之后一周内尽快进行**充分宣传**。宣传时，邀请所有相关人士在通知发布两个月内书面或口头向分类和消除分类委员会表达反对意见、建议和想法”[16]。

⚠ 和分类不同的是，森林消除分类时，《森林法》不明确要求自由事先知情同意。

三. 自由事先知情同意

很多国际文书，包括《联合国土著人民权利宣言》和《生物多样性公约》等，承认**自由事先知情同意**这一权利。

刚果共和国的国内法中，除了《促进和保护土著人民权利法》（即 2011 年 2 月 25 日 5-2011 法律），新《森林法》（即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律），第 5 条，也承认这一权利。

新《森林法》第 5 条规定，所有可持续开发或管理林业资源活动涉及的行为或决定，都应在制定、实施和跟踪时，得到地方，当地社区和土著人民自由事先知情同意[17]。

2020 年 7 月 10 日起，这一原则适用于森林业，构成森林“**协商参与式管理**”的核心，即“调动当地社区，土著人民、民间社会组织和其它利益相关方，根据自由事先知情同意的原则管理林业资源”[18]。

1 自由事先知情同意的概念

⚠《森林法》在林业中必须要求自由事先知情同意，但并未给出定义。

> 自由事先知情同意一般指一个社区可以就任何可能影响其传统上拥有、占领或使用的土地和自然资源的项目予以事先同意或拒绝的集体权利[19]。

协商参与式管理除了自由事先知情同意这一核心原则，《森林法》还特别要求在以下两种情况获得自由事先知情同意：

一方面，**森林分类**“遵守需获得受分类项目影响居民自由事先知情同意原则”[20]，由政令确定分类项目中获得自由事先知情同意的模式。

⚠ 因为《森林法》未加以明确，无法确定自由事先知情同意是否适用于消除分类程序。

[16]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 46 条，第 1 款。
[17]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 5 条。
[18]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 2 条。
[19] Faure N.，Barros L.，(2014)，《当地社区和土著居民参与决策权（刚果共和国）》，第 20-21 页。
[20]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 40 条。

1
同意
社区对于提交给它的项目作出接受或拒绝的决定。

2
自由
社区不受任何强迫。如果迫于压力或其它影响而同意，则不算自由同意

2
知情
社区可获得所有有用信息， 信息以通俗客观方式呈现，尤其是：
- 项目地点、规模和时间
- 项目特点
- 对环境和社区的影响

在整个项目期间都提供信息。

4
事先
应在正式批准和活动启动前寻求同意。
在任何时刻，如果情况变化，社区都应重新作出同意。

另一方面，林业部长授予**遗传资源和相关的传统知识获得许可**，以进行使用和开发时，“需获得上述资源持有者、生产者或提供者在知情条件下的事先同意”[21] [22]。应由政令明确如何在获取遗传资源时行使自由事先知情同意权。

> 除了《森林法》明确提到的上述两例，所有可持续开发和管理林业资源的行为和决定，都必须获得自由事先知情同意[23]。

⚠ 自由事先知情同意权是集体权利，即适用于一个群体，而不是个人。所以，在没有有效咨询群体成员的前提下，一个人不能以该群体的名义做出自由事先知情同意的决定。

2 自由事先知情同意权主体

⚠《森林法》列出了自由事先知情同意权受益者，但并未明确谁应履行这一义务。

⚠《森林法》关于自由事先知情同意的条款在确认该权利享有者时存在不一致。

> 上面提到，国际法首先赋予**土著居民**自由事先知情同意权。根据《联合国土著人民权利宣言》，2011 年 2 月 25 日 5-2011 法律，促进和保护土著居民权利法律要求国家必须以合适的方式咨询土

[21]我们认为这里“在知情条件下的事先同意”类似于“自由事先知情同意”。
[22]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 155 条。
[23]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 5 条。

> 著居民，“以在考虑、制定或实施任何立法或行政措施，或有可能直接或间接影响到他们的发展项目和/或计划前，获得自由事先知情同意”[24]。
>
> 除了《森林法》规定的自由事先知情同意权，这一机制也适用。

1. 《森林法》第 5 条确立了**自由事先知情同意原则**，并列出以下享有者：

   地方
   当地社区
   土著人民

⚠ **地方**是指公法上的法人和国家权力下放机构，授予其自由事先知情同意权及权利行使方式是存在问题的。

2. 涉及**森林分类**时，**受影响居民**享有自由事先知情同意权[25]。

⚠“受影响居民”可能同时包括**当地社区**和**土著人民**。

3. **为获取遗传资源和和相关的传统知识**，《森林法》采用了《名古屋议定书》的原文，认可**资源持有者、生产者或提供者**在知情条件下的事先同意的权利[26]。

⚠ 无法确定《森林法》中“资源持有者、生产者或提供者”的说法是否针对当地社区和土著人民。

当地社区和土著人民还拥有什么权利？

除使用权外，《森林法》还赋予当地社区和土著人民以下权利：

特许权享有人应在当地社区和土著人民**参与**下制定森林经营计划。[27]

在森林经营计划中，特许权享有人和当地社区和土著人民协商，规划**社区发展活动**。[28]

当地社区和土著人民享有**使用权**，可为家庭需求或在当地出售而获取产品，进行生产活动。[29]

当地社区和土著人民可设立**社区森林**。[30]

通过**特别招标细则**[31]和**地方发展基金**[32]，由于森林开采而受影响的社区可参与收益分享。

---

[24] 参见 2011 年 2 月 25 日 5-2011 促进和保护土著人民权利法律第 3 条，以及 2019 年 7 月 12 日 2019-201 号政令，该政令确立了就社会经济发展项目和计划咨询土著人民，以及土著人民参与的程序。
[25]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 40 条。
[26] 参见《〈生物多样性公约〉关于获取遗传资源和公正公平分享其利用所产生惠益的名古屋议定书》第 6 条。刚果共和国于 2015 年 8 月 12 日批准该议定书。
[27]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 77 条。
[28]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 79 条。
[29]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 2, 58, 59, 60 和 61 条。
[30]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 15 和 16 条。
[31]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 136 和 137 条。
[32]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 116 条。

四. 社区森林

新《森林法》，第一次允许刚果共和国当地社区和土著人民直接管理森林，我们称之为社区森林。在该法律通过前，当地社区和土著人民不能设立，也无法管理社区森林。

社区森林归国家所有，属于**永久林区**[33]。当地社区和土著人民根据简化管理方案管理森林。

⚠《森林法》确定了刚果共和国社区森林的基础，但并未明确社区森林授予时限，或最大面积。会通过**实施细则**对这些方面加以明确。

1 谁是社区森林的受益人？

《森林法》含糊地提到社区森林的两类受益人：

- **当地社区**，其定义为“由历史、风土、习惯、习俗和命运共同体连接起来的公民团体。”

  > 当地社区的概念一般指以森林为生计的班图族（Bantou）。

- **土著人民**，定义为“生活在森林中，因其文化特质和生活方式而区别于国家其它团体的居民”。

  > 土著人民包括巴卡族（Baka）、落俾格米人（Mbendjele）、米卡雅（Mikaya）、巴贡贝（Bagombe）、巴邦戈（Babongo）、巴比斯巴口拉（Babis Bakola）、茨瓦族（Tswa）或巴特瓦族（Batwa）的男性和女性。

⚠《森林法》中“土著人民”的定义不同于 2011 年 2 月 2 日 5-2011 旨在促进和保护土著人民权利的法律的定义，因为前者未特别提到土著人民的“极端脆弱性”。

⚠《森林法》并未详细规定当地社区和土著人民管理社区森林的方式，比如通过协会管理。社区森林的管理可能需要法人资格。另外，《森林法》未特意确保社区管理的包容性，比如让社区各类人群参与或保证社区森林活动收益公平分配。

《森林法》规定设立**多方机构负责**社区森林管理的**追踪和评估**。这一机构归属于省级议会或市级议会主席，包括民间社会、地方、当地社区、土著人民和行政机构代表。部委决定确立其职权和运作模式[34]。

2 在何处设立社区森林？

《森林法》第 15 条列出何处可作为社区森林：

[33]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 10 和 18 条
[34]《森林法》即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 16 条

“社区森林包括

- 位于已进行整治的特许林地的社区发展活动范围内的天然林；
- 位于当地社区或土著人民土地上的人工林；
- 由当地社区提出设立并持久管理的森林；
- 位于当地社区和土著人民土地上的自然林，并为他们分类的森林”。

⚠ 社区森林各具特点。社区发展活动是森林经营计划设立的特许林地之一[35]。应咨询当地社区和土著人民、民间社会组织和地方，确定社区发展活动范围。位于当地社区或土著人民土地上的天然林和人工林可包括当地社区或土著人民可行使传统森林权利的地区，即使是未登记区域[36]。由当地社区提出设立并持久管理的森林似乎也适用于其它森林，但可能会将土著居民排除在社区森林设立和管理之外。

⚠ 《森林法》似乎对各类社区森林引入了一系列特有的规则[37]。

3 社区森林设立和管理有什么规定？

⚠ 《森林法》未明确规定社区森林授予程序，而是指向一个部委决定，详细规定了社区森林授予模式和界限，以及跟踪、评估机构的运作方式和简化管理方案内容和批准条件（由省级水和森林主管批准[38]）[39]。

《森林法》并未详尽列出森林社区允许和禁止的活动。我们认为这是由简化管理方案决定的。简化管理方案包括权利和义务的描述，以及地图[40]，可确保持久保护资源和环境。

但《森林法》做出两项详细规定：

1. 为盈利目的开采建筑木材必须获得额外许可，特别许可或人工林砍伐许可[41]。在社区发展活动中，开采必须确保森林和动物资源的可持续性[42]。
2. 如果非木质森林产出的开采是为了满足家庭需要，则属于使用权范围。如果这类开采是为了盈利目的，则必须符合简化管理方案[43]。

⚠只有刚果共和国国籍的自然人才可以获得国内开采许可，如果他们通过林业部的招标并中标[44]。可以发放人工林采伐许可的森林数量有限，许可期限不可超过六个月[45]。

> ❗除了林业开发，也可在社区森林进行农牧、农林活动和生态旅游，条件是这些活动必须列在简化管理方案中。

[35]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 78 条
[36] Venisnik T (2018)《刚果共和国森林社区管理法律框架分析》，第 16 页
[37]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 17 条
[38]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 15 条，第 2 节
[39]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 17 条
[40]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 88 条，第 2 节
[41]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 20 条
[42]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 20 条
[43]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 21 条
[44]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 139 条及以下
[45]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 122 条

> 当地社区和土著人民社区拥有森林中产生的碳权，并可能和第三方分享碳权的所有权[46]。

⚠ 社区森林的简化管理方案不一定由当地社区和土著人民制定。一方面，《森林法》规定，这一方案由地方或当地社区和土著人民制定[47]，另一方面，如果当地社区和土著人民不向私人机构提出协助请求，则由林业部门相关机构负责起草这一方案[48]

五．使用权和社区发展活动

使用权指“源自当地习俗或传统，当地社区或土著人民可以在不属于他们的森林中，为了满足他们生活必需或日常家庭需求获取产品，或进行生产活动，之后可以进行出售，也可以不出售”[49]。

这一定义涵盖四方面：

1. 使用权归当地社区和土著人民所有
2. 使用权源于当地习俗或传统
3. 使用权适用于不归使用权受益者所有的森林
4. 使用权允许他们为了个人需要和当地出售而获取产品或进行生产活动，规模限制于满足生活必需或日常家庭需求。

⚠ 在特许林地内，森林经营计划应包括各类经营活动，包括专门为当地社区和土著人民设计的**社区发展活动**。

1 当地社区和土著人民享有使用权

在刚果共和国，两类人享有使用权：

当地社区，其定义为“由历史、风土、习惯、习俗和命运共同体连接起来的公民团体。”

> 当地社区的概念一般指以森林为生计的班图族（Bantou）。

土著人民，定义为“生活在森林中，因其文化特质和生活方式而区别于国家其它团体的居民”。

> 土著人民包括巴卡族（Baka）、落俾格米人（Mbendjele）、米卡雅（Mikaya）、巴贡贝（Bagombe）、巴邦戈（Babongo）、巴比斯巴口拉（Babis Bakola）、茨瓦族（Tswa）或巴特瓦族（Batwa）的男性和女性。

[46]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 180 条，第 4 节
[47]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 88 条，第 3 节
[48]《森林法》，即 2 020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 88 条
[49]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 2 条

⚠《森林法》对于“土著人民”的定义不同于 2011 年 2 月 25 日 5-2011 的法律，后者旨在促进和保护土著人民权利。《森林法》并未提到土著人民的“极端脆弱性”。

《森林法》并未明确对两组权利享有者加以区别，而是统称为当地社区和土著人民。

2 使用权渊源

使用权以成文法的形式承认当地社区和土著人民的惯有权利。

> 除了承认使用权，“土著人民对于他们占领或传统以来用作生计、药物来源和工作的**土地和自然资源拥有集体和个人所有权、占有权、进入权和使用权**”[50]。
>
> 除了《森林法》承认的使用权，还可以享有上述权利。

3 使用权行使区域

《森林法》承认当地社区和土著人民在不属于他们的森林上享有使用权。如果森林和土地属于私人、个人或集体财产，当地社区和土著人民的使用权和他们的所有权融合。不同类别的国家林区的使用权有所不同。（参见第 2 页图 1 国家林区构成）

4 使用权范围

以下情况有所不同：1.**非永久林区**[51]（也称受保护森林）；2.**永久林区**[52] – 占森林大部分，包括特许林地和保护地；以及 3.**属于私人的林区。**

> 行使使用权获得的产品可**当地零售**。由法规来明确出售条件[53]。
>
> 使用权**无需任何预先授权**，其**行使是免费的**[54]。但是，使用权可能被**限制**，比如为了维系生态平衡。

⚠ 违反行使使用权规定，会被处以罚款[55]。

[50] 2011 年 2 月 25 日 5-2011 旨在促进和保护土著人民权利的法律第 42 条
[51]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 59 条
[52]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 12, 26 和 60 条
[53]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 61 条，第 2 节
[54]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 61 条
[55]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 215 条

非永久林区	永久林区	属于私人的林区
•获取修建、保养居住房屋必需的木质和非木质产品，以及文化、饮食和药物用途 •在法律允许范围内，为当地需求进行狩猎和捕鱼 •通过传统方法进行耕种，养蜂，放牧或获取饲料 •利用森林进行宗教活动，尤其是神圣的森林、圣地或宗教场所 •获取水源，以满足生活必需或惯有需求	•⚠️ **《森林法》未详细规定使用权范围** •在属于地方的森林、属于公共法人所有的森林和社区森林，（森林）分类的政令、森林经营计划和简化管理方案规定使用权的存在和行使条件	•⚠️ **《森林法》未详细规定使用权范围**

5 社区发展活动

社区发展活动是森林**经营计划**设立的特许林地的一部分。框 1 是特许林地经营计划制定、通过和实施的规定。

框 1：特许林地经营计划制定、通过和实施

特许林地享有人负责制定特许林地经营计划[56]，其制定应遵守《森林法》规定的两条法律原则，以及国家森林经营计划标准和指令[57]。

- 可持续发展原则；
- 参与性管理森林原则。

特许权享有人应为他所享有的森林单元制定森林经营计划，在林业部门的监督下，可以享有这一单元三年[58]。

⚠ 如果享有人所有的森林单元的经营计划正在制定中，森林开发应限制在一定规模内，控制在已清点的预投资金额内。

每个森林经营计划都应包括以下内容，针对不同用途，并配有特别规定[59]：

- 生产活动，分为森林生产单元；
- 养护活动；
- 保护活动；
- 研究活动；
- **社区发展活动。**

⚠ 在构成特许林地的各类活动中，经营计划承认当地社区和土著人民享有不同属性的使用权。社区发展活动区是使用权最被认可的活动[60]。

2020 年 7 月 8 日《森林法》生效以来，相关省需组织委员会通过森林经营计划，委员会包括地方、民间社会组织、当地社区和土著人民代表[61]。

森林经营计划应交由包括所有相关方在内的专业机构评估，包括民间社会组织、当地社区和土著人民代表[62]。

每个社区发展活动的界限都是和**民间社会组织**、**当地社区**、**土著人民和地方**协商制定[63]。

每个特许林地内的**多方协商委员会**负责社区发展活动的管理，其运作和组成应由政令决定[64]。

⚠《森林法》规定，协商委员会是特许林地内争端协商和管理机构[65]。类比之前的法律框架，我们认为在当地社区和土著人民在协商委员会起主导作用的前提下，委员会可以管理地方发展基金和社区发展活动。

[56]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 76 条第 1 和 2 节
[57]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 77 和 83 条
[58]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 76 条第 1 和 2 节
[59]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 78 和 79 条
[60]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 60 条
[61]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 85 条
[62]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 86 条
[63]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 85 条
[64]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 80 条，第 2 节
[65]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 80 条，第 1 节

⚠ 政令明确了《森林法》第 80 条规定的协商委员会的组成和运作模式，应包含条款，促使当地社区和土著人民积极参与协商委员会工作。

> 💡《森林法》认可当地社区和土著人民可在社区发展活动区设立社区森林（参见社区森林部分）。

六. 森林开发收益分享权

在森林开发方面，国家授权企业从大面积森林中采伐建筑木材，即**"特许林地"**。这一活动影响当地社区和土著人民。相应地，企业在特别招标细则框架内应建设基础设施，发放学校用品或建筑用木板等，或是为地方发展基金出资，我们称之为"**分享收益**"。

新《**森林法**》规定了森林开发时两个必须的分享收益机制：

1. **特别招标细则**[66]
2. **地方发展基金**[67]

⚠ **除上述机制**，特许权享有人在森林开发范围内，不承担其它和分享收益有关的法律义务。

💡**除了森林开发中的利益分享机制**，《森林法》还引入了另外两个机制。一方面，使用森林遗传资源获得的惠益应公平分享[68]； 另一反面，鉴于碳汇系统和碳汇的产生，模糊地提到**和使用权所有者分享惠益**[69]**。**本文件不涉及以上机制。

1 什么是特别招标细则？

特别招标细则是刚果共和国森林开发合同中的一个构成部分，该合同含两部分。[70]多个协议和许可都必须要求这一细则[71]：

- 森林经营和改造协议
- 人工林木利用协议
- 国内开发许可
- 人工林采伐许可
- 特别许可

[66]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 132,136 和 137 条
[67]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 116 条关于地方发展基金
[68]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 156 条
[69]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 180 条及以下
[70]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 132 条
[71]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 101 条

每个许可包括：

📖 **一般招标细则**

一般招标细则规定了特许林地开发的规则[72]。

📖**特别招标细则**

特别招标细则补充了一般招标细则，并详细规定了企业的责任[73]。历史上，特别招标细则规定了企业促进当地社会经济发展方面的行动[74]。

根据 2020 年 7 月 10 日生效的《森林法》，当地社区和土著人民代表应直接参与特别招标细则的谈判和通过[75]。签字后，特别招标细则应发放到每个村庄里的全体居民，以及参与谈判的所有利益相关方，包括民间社会组织。另外应在 30 天内将副本递交村长[76]。

⚠ 应通过法规，规范谈判过程，并设立（细则）模本。法规通过后，所有新的特别招标细则都应遵守模本。

《森林法》生效前，森林开发许可已包括特别招标细则[77]。细则应包括特许权享有人在社会基础设施和促进地方社会经济发展的承诺[78]。法律不要求当地社区和土著人民参与特别招标细则的谈判和签署。

谁参与谈判？

以下每一类人都应参与谈判确定特别招标细则的内容，并予以通过[79]：

- 林业部门
- 特许权享有人
- 当地民间社会组织代表
- 当地社区代表
- 土著人民代表

林业部门负责调动当地社区、**土著人民和地方参与谈判**。.[80]应确认**特许林地所在地的所有当地社区和土著人民，并让他们全部参与进来。**

《森林法》未明确如何指定当地社区和土著人民代表。每个社区自行指定最适合的人选，并应确保最脆弱的人士参加进来。

⚠ 为避免被一小部分人掌控，**可通过法规制定措施，确保社区内所有人的参与，**并得到代表。

[72]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 7 条，第 132 条
[73]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 132 条
[74] 这一信息源自 2002 年 12 月 31 日 2002-437 号政令第 168 条，在 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律生效前通用，并可能被新的法规文件替代和废除。
[75]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 136 条
[76]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 136 条
[77] 2000 年 11 月 20 日 16-2000 法律第 72 条
[78] 2002 年 12 月 31 日 2002-437 政令第 168 条
[79]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 136 条
[80]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 137 条

特别招标细则的谈判何时进行？

特别招标细则是森林开发许可的一部分。谈判在许可授予过程中进行，分以下步骤：

林业部通过决定发起招标

↓

林业公司竞标

↓

多方委员会研究候选公司，并选择最优公司

↓

利益相关方谈判内容：

•一般招标细则

•**特别招标细则**

↓

部长委员会通过协议

⚠ 特别招标细则既然是许可和特许林地的一部分，如果当地社区和土著人民不同意其内容，则不会授予特许权许可[81]。

未遵守特别招标细则规定会遭受何种处罚？

特许权享有人所有违反全部或部分特别招标细则中规定义务的行为构成犯罪。可被处以罚款，金额相当于未履行义务的价值。这一罚款由公共会计收取，并交给地方[82]。

如果重犯，罚款可以翻倍[83]。另外，林业部长可撤销特许权享有人的许可[84]。

2 什么是地方发展基金?

地方发展基金是地方、狩猎经营者和特许林地享有人出资的银行账户[85]，同时接收各类税收收入[86]，目的在于为社区发展活动范围内的社区发展项目出资[87]。

[81]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 132 条
[82]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 232 条
[83]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 248 条
[84]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 233 条
[85]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 116 条
[86]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 115 条
[87]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 116 条

> 新《森林法》首次正式确认地方发展基金，之前都是根据具体情况，以部委决定形式颁发给某些特许林地。

⚠ 新《森林法》并未详细规定地方发展基金的运作方式。类比之前的法律框架，我们认为地方发展基金的目的在于（1）为社区小微项目提供资金；（2）应由当地社区和土著人民为社区发展活动而支配；（3）地方发展基金由多方机构，即协商委员会管理，并通过项目、确保其落实。

⚠ 法规文件会明确向地方发展基金负有出资义务者何时应履行出资义务、特许权享有人出资金额、地方发展基金受益人、协商委员会职权和运作规定、项目批准标准和确保规定得到遵守的行政处罚。

七. 森林转换的许可

《森林法》制定了新的规定来规范森林用途转换以及森林采伐，比如为了农用工业用途。

《森林法》将**森林转换**（**毁林**）定义为清除森林覆盖，并将原林地用作别的用途，不论使用何种方法[88]。《森林法》关于森林转换的规定不适用于传统农业活动[89]。

除《森林法》外，2018 年 10 月 12 日 945/MAEP/MAFDPRP 号决定规定，“大于 5 公顷的农用工业开发向热带草原转移”[90]。

⚠《森林法》中关于森林转换的规定中没有确定保护当地社区或土著人民的程序权或实质权的机制。

1 哪些森林可能被转换？

森林转换只可以在非永久林区进行[91]**，**不可在永久林区转换森林用途。（参见第 2 页图 1 国家林区构成）

永久林区包括特许林地和保护地。为了修建森林经营计划中的道路和其它基础设施的情况除外[92]。

⚠ 如果永久林区森林已经消除分类，可进行森林转换[93]。消除分类由林业部负责，因为要进行的公共项目无法在森林之外进行[94]。消除分类要求进行环境和社会影响研究，和保持目前植被现状相比，比较消除分类的成本和优势，并发布通知，充分宣传[95]。

[88]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 2 条
[89]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 167 条
[90] 2018 年 10 月 12 日 945/MAEP/MAFDPRP 号关于热带草原农工种植的政令第 1 条。
[91]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 167 条
[92]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 160 条，第 2 节
[93]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 160 条
[94]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 46 条，第 1 节
[95]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 46 条，第 1 节

2 森林转换有什么规定？

除了上述情况，在特许林地，为传统农业活动，任何的森林转换都必须事先获得林业部**的森林转换许可**，并得到部长委员会政令通过。[96]

- **森林转换许可的授予程序**

⚠《森林法》并未详细规定授予森林转换许可的程序，这会在实施细则中加以明确。《森林法》只规定，需缴纳森林转换税，才能获得森林转换许可[97]。

⚠ 这一程序应受法律规范，并保持透明，需要当地社区和土著人民的自由事先知情同意，并考虑到所有用途重叠的风险。

- **森林转换的规则**

《森林法》并未详尽规定已被转换用途森林的采伐。但是规定森林转换需“遵守现行法规，尤其是木质产品可追溯性的法规”[98]。

所有违反《森林法》进行的森林转换构成犯罪，会被处以相当于森林转换税两倍金额的罚款，同时最高监禁两年[99]。

- **森林转换的林木归属**

《森林法》将森林转换后的林木分为三类：

1. 在受保护森林内被采伐的林木，即非永久林区，属于国家[100]。
2. 被采伐林木位于由协议或许可授予所有者的森林，属于该所有者[101]。
3. 被采伐林木位于人工林内，属于人工林所有者[102]。

如果林木在采伐后被遗弃达 6 个月或以上，林业部门确认、查封后，省级负责水和林业的主管部门可将树木赠与当地社区和土著人民、民间社会、地方或公共部门[103]。

Gady Inès Mvoukani
项目协调员
Comptoir Juridique Junior

Yassine Bernadin Ngoumba
社区宣传顾问
Comptoir Juridique Junior

Tanja Venisnik
法律和公共政策顾问
ClientEarth

Benjamin Ichou
法律和公共政策顾问
ClientEarth

[96]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 161 条
[97]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 162 条。
[98]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 163 条。
[99]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 212 条。
[100]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 167 条，第 2 款。
[101]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 164 条。
[102]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 164 条。
[103]《森林法》，即 2020 年 7 月 8 日 33-2020 法律，第 166 条。

2020 年 12 月

这一出版刊物得到英国政府支持。本文件中信息由其作者全权负责，并不一定反映英国政府官方政策。

布鲁塞尔

60 Rue du Trône (3ème étage)
Box 11, Ixelles, 1050 Bruxelles
比利时

柏林

Albrechtstraße 22
10117 Berlin
德国

华沙

ul. Mokotowska 33/35
00-560 Warszawa
波兰

北京

北京市朝阳区
麦子店街 37 号
盛福大厦 1950
北京 100028

伦敦

Fieldworks
274 Richmond Road
Martello St. Entrance
E8 3QW
英国

马德里

García de Paredes
76 duplicado
1º Dcha
28010 Madrid
西班牙

ClientEarth（欧洲环保协会）是一家环境法慈善机构，在英国和威尔士注册的担保有限公司，公司编号为 02863827，注册慈善机构编号为 1053988，注册办事处位于伦敦 EC4R 1BE 皇后街 10 号。在比利时注册为国际非营利组织，ClientEarth AISBL，企业编号为 0714.925.038。在德国注册为公司，ClientEarth gGmbH，HRB 202487 HB。在卢森堡注册为非营利组织，ClientEarth ASBL，注册编号为 F11366。在波兰注册的基金会，Fundacja ClientEarth Poland, KRS 0000364218, NIP 701025 4208。在美国注册的 501(c)(3)组织，ClientEarth US,EIN 81-0722756。在中国注册的子公司，ClientEarth 北京代表处，注册号 G1110000MA0095H836。

Brussels
60 Rue du Trône (3ème étage)
Box 11, Ixelles, 1050 Bruxelles
Belgique

Berlin
Albrechtstraße 22
10117 Berlin
Germany

Warsaw
ul. Mokotowska 33/35
00-560 Warszawa
Polska

Beijing
1950 Sunflower Tower
No. 37 Maizidianjie
Chaoyang District
Beijing 100026
China

London
Fieldworks
274 Richmond Road
Martello St. Entrance
E8 3QW
United Kingdom

Madrid
García de Paredes
76 duplicado
1º Dcha
28010 Madrid
Spain

ClientEarth is an environmental law charity, a company limited by guarantee, registered in England and Wales, company number 02863827, registered charity number 1053988, registered office 10 Queen Street Place, London EC4R 1BE, a registered international non-profit organisation in Belgium, ClientEarth AISBL, enterprise number 0714.925.038, a registered company in Germany, ClientEarth gGmbH, HRB 202487 HB, a registered non-profit organisation in Luxembourg, ClientEarth ASBL, registered number F11366, a registered foundation in Poland, Fundacja ClientEarth Poland, KRS 0000364218, NIP 701025 4208, a registered 501(c)(3) organisation in the US, ClientEarth US, EIN 81-0722756, a registered subsidiary in China, ClientEarth Beijing Representative Office, Registration No. G1110000MA0095H836.