

## 政策简报

# 从承诺到成果:提升刚果民主共和国森林特许经营社会条款的落地与实施



### 研究概览

|        |                                      |
|--------|--------------------------------------|
| 委托方:   | 德国国际合作机构 (GIZ) 热带木材贸易促进机制 (TTT)      |
| 研究区域:  | 乔波省、赤道省                              |
| 研究方法:  | 文献梳理、机构磋商、实地调研、半结构化访谈、专题小组及全国成果汇报研讨会 |
| 利益相关方: | 各级政府、特许经营权持有企业、手工采矿者、当地社区、原住民及民间组织   |

## 简报编制说明

社会条款是刚果民主共和国及其他刚果盆地国家森林治理的核心工具。条款明确规定特许经营企业需在基础设施建设、社会服务与地方发展层面,向当地社区和原住民作出相关承诺。尽管《森林法》颁布后相关工作取得一定进展,但受地方治理薄弱、机构能力不足、监督机制不完善等因素影响,条款落地执行情况参差不齐。本简报汇总了在乔波省与赤道省开展的一项调研的核心结论,并针对完善社会条款落地实施提出建议。

**当前的挑战已不再是制定新规则,而是保障社会条款得到高效、透明且公正的落地执行。**

这在很大程度上取决于各类机构、特许经营方与社区能否将各项承诺转化为具体、可衡量且可持续性的实际成果。

## 成效可观,落地不均

多数工业采伐特许经营权协议均载明社会条款,无论中资还是外资企业,均需遵照条款履约。依据该条款要求,企业需在经营林区配套修建学校、卫生站、林区道路、桥梁及其他民生基础设施。当地社区对此普遍认可,依托社会责任条款落地的民生工程切实改善了片区生活条件;同时拉近社区与特许采伐企业的合作关系,树立企业本地经营口碑,推动产业链各利益相关方建立常态化对话机制。

但各条款落地执行效果差异较大,实施成效随采伐经营地块、运营主体不同出现明显分层。中资企业资金充足,配套基建项目投入规模更大,整体成效显著;短板主要体现在前期社区磋商机制不完善。反观非洲本土企业及其他外资企业,虽已建立完善的社区协商流程,却受资金、现场运营条件限制,项目推进缓慢。

整体履约承诺与实际落地成果之间存在明显差距,该问题与东道国地方林业监管治理水平直接相关。现存核心薄弱环节集中在跨部门协同、林业部门履职能力、采伐及配套事项信息公开程度与全周期核查追踪等方面。

研究梳理出的主要难点：

- **信息不足**：林区社区难以查阅特许协议，且无法监督企业履约情况。
- **参与程度失衡**：地方治理委员会（CLG）、地方监督委员会（CLS）运行效果参差不齐，妇女、青年及原住民参与度极低。
- **项目落地参差不齐**：部分基础设施已完工，但工期延误、半程停工、后期维护缺位大幅削弱实施成效。
- **监管薄弱**：缺乏统一标准化核查工具，监督透明度、数据可比性与管控效力不足。

## 建议与行动倡议

本研究成果为地方政府及木业企业提供了明确指导。研究结论可为其他国家在社会条款落地实施提供参考依据。

### 决策层实施路径

各级行政主管部门是管理、监督社会条款实施的责任主体，在落实行业监管制度、保障特许经营方面发挥着不可或缺的作用。

结合本次调研成果，现就核心林业主管部门及下属机构，提出五大重点推进工作方向：

#### 1. 提升地方治理水平

巩固并明确地方治理委员会与地方监督委员会职能与责任，促进妇女、青年及原住民更广泛参与。

#### 2. 提升供应链相关人员业务能力

为主管部门配齐人力、技术、后勤配套资源，持续开展常态化监督工作；赋能经营主体，监督各主体履约情况。

#### 3. 健全信息透明与问责机制

推动社会条款协议、落地实施方案、监督报告对外可查。信息公开透明可增进各利益相关方互信，保障社会公众开展有效监督。

#### 4. 监督工具标准化

基于统一指标、标准化评估框架与共享流程搭建通用监督工具，以此提升监测任务质量与结果的可比性。

#### 5. 健全成果导向的工作文化

定期开展综合评估，既要核查各项合约承诺落实进度，也要研判社会条款对社区民生的实际改善成效，以量化成果支撑科学决策。

## 行动规划

### 短期措施

部署统一的监督工具，强化监管任务落实，完善社会条款相关信息获取渠道。

### 中期措施

提升行政部门履职能力，推动地方治理与监督委员会的专业化建设，优化投诉处理机制。

### 长期措施

将社会条款监督工作可持续地纳入国家森林治理体系，并定期评估其对地方发展的促进效果。



## 企业层实施路径

- 通过以通俗易懂、便于获取的方式,使用当地语言公示项目协议、项目预算与工作进展,提升工作透明度。
- 全过程提升社区参与度与积极性:尽早且定期征询社区意见,吸纳妇女与青年群体参与,并记录各项决策。
- 定期监督项目进展与质量:设立清晰的投诉和申诉渠道,对违规行为落实相应处置措施。
- 实现可持续成果转化:规划后期维护工作,对当地相关主体开展培训,并确保在项目移交后配套设施持续运作。
- 提升地方能力,采用通用标准化模式:面向地方管理机构与代表组织专项培训,保障实地调研经费供给,统一成果汇报形式,确保数据可比性。

**出版方:**德国国际合作机构(GIZ)

**注册地址:**德国波恩和埃施博恩

热带木材贸易促进机制(TTT)

达格·哈马舍尔德路1-5

65760 埃施博恩, 德国

**联系人:**蒂娜·鲍尔博士, [tina.bauer@giz.de](mailto:tina.bauer@giz.de)

电话:+237 672640632

[www.giz.de/en](http://www.giz.de/en)

截至2026年8月

## 行动倡议

促进社会条款的落地与实施需要各利益相关方共同努力。我们诚邀公共行政部门、特许经营方、地方社区、原住民、民间组织以及技术和资金合作伙伴加强协作,以实现以下目标:

- ▶ **加强社会条款的落地与实施;**
- ▶ **统一监督工具与评估工作规范;**
- ▶ **加强各主体工作透明度与问责机制;**
- ▶ **促进地方有效参与并完善地方治理机制;**
- ▶ **定期衡量履行社会承诺的成果与影响;**

各个利益相关方的协同配合是社会条款成功落地见效的必要条件。

## 更多信息:

钦潘加·P (Tshimpanga, P.) (2026年7月)。《刚果民主共和国社会条款合规情况:挑战与务实解决方案》,咨询报告。德国国际合作机构,热带木材贸易促进机制(TTT)——德国林业服务有限公司。

钦潘加·P (Tshimpanga, P.) (2026年7月)。《林业主管部门、特许经营企业及社区机构社会条款落地监督操作指南》,技术指南。德国国际合作机构,热带木材贸易促进机制(TTT)——德国林业服务有限公司。

**文:**西里尔·钦帕加、阿塞尔·班巴、贝蒂娜·普林茨

**设计/排版:**德国法兰克福 W4 设计事务所

**图片来源:**© iStock / urbazon; © iStock / Roger de la Harpe

代表德国联邦经济合作与发展部(BMZ)

与中非森林委员会(COMIFAC)合作

德国国际合作机构(GIZ)对本出版物的内容负责。