

—环

境法学专题研究书系—

REDD JIZHI

FALÜ KUANGJIA YANJIU

REDD机制 法律框架研究

荆 珍 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

教育部人文社会科学研究青年基金项目
“我国建立 REDD 机制国内法律框架问题研究”
(11YJC820048) 资助

— 环 境 法 学 专 题 研 究 书 系 —

REDD JIZHI
FALÜ KUANGJIA YANJIU

REDD机制 法律框架研究

荆 珍 著



 知识产权出版社
全国百佳图书出版单位

内容提要

全球气候变化问题已经成为全世界普遍关注的热点问题,而 REDD 机制对控制和减缓全球气候变暖具有重要作用。本书较系统地研究了建立 REDD 机制法律框架问题,并结合我国的实际情况对制定我国的 REDD 法规提出了具体的设想和建议。本书力图冷静客观地站在发展中国家的立场上对一些观点进行解析和评价。

责任编辑:彭小华

责任校对:韩秀天

执行编辑:王岩

责任出版:卢运霞

文字编辑:孟卿

图书在版编目(CIP)数据

REDD 机制法律框架研究/荆珍著. —北京:知识产权出版社, 2012. 8

ISBN 978 - 7 - 5130 - 1479 - 3

I. ①R… II. ①荆… III. ①气候变化 - 法律 - 研究 - 中国 IV. D922. 684

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 200384 号

REDD 机制法律框架研究

荆珍著

出版发行:知识产权出版社

社址:北京市海淀区马甸南村 1 号

邮编:100088

网址: <http://www.ipph.cn>

邮箱:bjb@cnipr.com

发行电话:010 - 82000860 转 8101/8102

传真:010 - 82005070/82000893

责编电话:010 - 82000860 转 8115

责编邮箱:pengxiaohua@cnipr.com

印刷:知识产权出版社电子制印中心

经销:新华书店及相关销售网点

开本:880mm × 1230mm 1/32

印张:6.375

版次:2012 年 8 月第 1 版

印次:2013 年 1 月第 2 次印刷

字数:170 千字

定价:20.00 元

ISBN 978 - 7 - 5130 - 1479 - 3/D · 1349(4332)

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

前 言

目前，全球气候变化问题已经成为全世界普遍关注的热点问题，而 REDD（全称“Reducing Emissions from Deforestation and Degradation”，译作“减少毁林和森林退化造成的碳排放”）机制对控制和减缓全球气候变暖具有重要作用，一些发展中国家已经实施或正在研究 REDD 国内法律和政策框架。面对气候变化的严峻挑战，我国也应尝试逐步在国内形成一个合理有效的 REDD 机制法律框架。

本书较系统地研究了建立 REDD 机制法律框架问题，首先概述了 REDD 机制，其次分析了 REDD 机制国内法律框架的基本内容，再次对发展中国家 REDD 机制国内法律框架的构建进行了具体的实例研究，并对一些发展中国家早期 REDD 项目的法律实践经验进行了总结，提出建立 REDD 机制国内法律框架应该考虑的重要因素，最后探讨了应在环境正义原则基础上构建 REDD 机制国际法律框架，REDD 机制法律框架还应考虑森林生物多样性保护问题，可以从 FLEGT 行动计划中为 REDD 机制法律框架的构建总结出一些经验和启示，并结合我国的实际情况对制定我国的 REDD 法规提出了具体的设想和建议。

本书的理论分析力图冷静客观，同时站在发展中国家的立场上对一些观点进行解析和评价。对西方学者的观点有鉴别地吸纳，但也不完全因循国内学者的结论。本书在撰写的过程中注意利用最新的材料，阅读和引用了联合国政府间气候变化专门委员会、联合国环境规划署、世界自然保护同盟、联合国粮农组织等国际组织的报告、统计，特别是大量使用 Internet 资料，使本书得以开阔的国际视野来思考和解决问题。

在本书的创意和写作过程中一定会有许多不尽如人意之处，希望读者不吝赐教，以期本人在此基础上不断进行探索。

荆 珍

2012 年 6 月

目 录

1 REDD 机制概述	(1)
1.1 森林和气候变化	(1)
1.2 REDD 机制的产生和发展	(3)
1.3 REDD 机制的内涵和关键问题	(6)
1.4 REDD 机制的基本原则	(8)
1.5 REDD 机制的重要实践	(12)
2 REDD 机制国内法律框架的基本内容	(14)
2.1 REDD 就绪和建立法律框架的必要性	(14)
2.2 REDD 机制的国内法律基础	(15)
2.3 土地、森林和碳的所有权和使用权	(17)
2.4 参与、权利和利益的平衡与事先知情同意原则	(32)
2.5 利益共享	(47)
2.6 额外性和永久性	(66)
3 发展中国家 REDD 机制国内法律框架的实例研究	(80)
3.1 巴 西	(80)
3.2 喀麦隆	(93)
3.3 圭亚那	(106)
3.4 巴布亚新几内亚	(127)
4 发展中国家早期 REDD 项目的法律实践经验	(140)
4.1 发展中国家 REDD 国内立法模式概述	(140)
4.2 发展中国家早期 REDD 项目的法律实践经验	(141)
4.3 发展中国家建立 REDD 机制的挑战和机遇	(144)
4.4 REDD 机制与森林生物多样性的保护	(151)

5 建立 REDD 机制国内法律框架应考虑的重要因素	(161)
5.1 建立合法、可信和有效的机构	(161)
5.2 确定合格的土地所有权	(162)
5.3 确定对森林资源的所有权和责任	(163)
5.4 保护以森林为生的社区和原住民的权利	(163)
5.5 税收、国家支付和国际支持	(164)
5.6 REDD 机制应考虑森林生物多样性保护	(164)
6 REDD 机制法律框架的构建	(170)
6.1 REDD 机制国际法律框架的构建	(170)
6.2 REDD 机制森林生物多样性保护的对策	(179)
6.3 可持续性森林管理	(183)
6.4 我国 REDD 机制国内法律框架的构建	(191)
参考文献	(194)

1 REDD 机制概述

1.1 森林和气候变化

森林大约覆盖了地球陆地面积的 1/3,^① 森林资源为人类的生存和福祉提供服务与资源。森林生态系统是发展中国家人民生计、经济发展和文化价值的核心, 它也对维持地球陆地生物多样性和生物资源的可持续利用发挥着重要作用。

森林通过光合作用将大气碳转换成有机碳, 在全球碳循环中扮演着关键角色。森林中储存的碳汇要比大气和全球石油资源所储碳汇之和还要多, 但是通过化石燃料燃烧和森林砍伐将有机碳重新转换成大气释放到大气层, 因此森林对人类生活和地球保护有着非常重要的意义。尽管许多温带森林正在很好地生长, 储存更多的碳汇, 但热带雨林的破坏已非常严重, 正在将森林资源所储存的有机碳释放到大气中。

碳排放主要来自热带雨林 (如森林覆盖率的持续下降) 和森林退化 (如与植被层、动物群和土壤或林地碳储量的损失等因素相关的质量下降), 这种碳排放量在土地利用、土地利用变化和林业

^① FAO Forest Resources Assessment Programme, (2006), Global Forest Resource Assessment 2006. P12/Rome, Italy: FAO.

部门估计占了总人为温室气体（GHG）排放的 18%。^① 砍伐森林不仅将二氧化碳排放到大气中，而且对生物多样性、流域和土壤保护以及当地气候调节也有负面的影响。^② 世界上的热带雨林的损失对全球气候和降水系统有巨大的影响。例如，澳大利亚的干旱研究表明，本土植被的采伐已经降低了树冠的蒸发作用对大气的冷却效果。

由森林生态系统所提供的服务的损失造成社会和经济不良后果是巨大的。因为过度砍伐森林，世界上很多地方以森林为生的居民无法满足他们对食物、饮用水和能源的基本需求，而且情况变得越来越糟糕。到目前为止，虽然人们努力制止砍伐森林，但还未取得成功。最近的研究结果表明，与其他领域减少排放的成本相比，减少森林砍伐是一个相对便宜的减缓气候变化的选择。^③

在对待森林破坏问题上，早在 1992 年巴西世界人类环境会议上通过和签署的《关于森林问题的原则声明》中就已经提出管理、保存和可持续发展各种类型的森林的原则，呼吁人类拯救森林。如今气候变暖问题又被提上议事日程，森林砍伐和森林退化是人类引起温室气体排放量的第二大来源，其产生的碳排放量占全球碳排放量的 20%。因此根据实际的和潜在的对全球气候变化

① IPCC. (2007a). Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Solomon, S. et al. (Eds)]. Cambridge, UK and New York NY, USA: Cambridge University Press.

② Singh, P. P. (2008). "Exploring biodiversity and climate change benefits of community-based forest management". Global Environmental Change - Human and Policy Dimensions 18 (3): pp. 468 ~ 478.

③ IPCC. (2007b). Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Metz, B. et al. (Eds)]. Cambridge, UK and New York NY, USA: Cambridge University Press; Stern, N. (2006). Stern Review: The economics of climate change. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

的影响，在国际层面保护发展中国家的热带雨林有了新的意义，这是由于它们在减缓全球气候变化中扮演了重要角色。自 2007 年第十三次联合国气候变化大会（UNFCCC）以来，减少森林砍伐所致排放已成为在国际应对气候变化谈判中的一个重要议题。在 UNFCCC 框架下形成了一个有效国际机制，即减少森林砍伐和森林退化导致的温室气体排放（REDD）机制，这可以使发展中国家实现它们的国家森林保护目标和经济发展目标，同时又有助于应对气候变化。REDD 机制在全球气候政策框架中作为一个可行的机制是必不可少的，同时作为一种有潜力的、低成本的减缓气候变化选择引起了全球的关注。

1.2 REDD 机制的产生和发展

根据联合国经济社会理事会的数据，全世界超过 16 亿人的生计依赖于森林资源。^① 森林也提供了一系列的生态系统服务，如水土保持、生物多样性、营养循环、增加降雨量、促进农业生产等。但是随着人口的不断增长和工业化水平的进一步提高，森林资源已经面临着越来越大的压力，热带地区毁林尤其严重，2000 年至 2005 年间森林净损失每年达 730 万公顷。森林资源对于气候变化具有重要影响，一方面，森林砍伐导致了全球温室气体排放的大约 20%——这超过了整个交通部门的“贡献”；^② 另一方面，森林蓄积量的增加对于提高温室气体的清除量具有不可替代的作用。为此，遏制毁林和森林退化已经成为国际社会的普遍共识。

在 UNFCCC 框架下规制森林的谈判最先是在 1997 年《京都议定书》的谈判过程中，在《京都议定书》谈判的第一次会议上，因为森林具有巨大的碳汇潜力，因此缔约方将减少森林砍伐导致的

① Forests: The green and REDD of climate change. UN - DESA, 2009.

② Stern, N. Stern Review on the Economics of Climate Change. HM Treasury, 2006.

排放问题在谈判桌上进行激烈讨论，最终通过制定复杂的清洁发展机制（CDM）体现出来。由于存在额外性、基准线、泄漏等方法学问题，REDD 机制最终没有被列入《京都议定书》第一承诺期的 CDM 机制中。而南美部分国家迫切需要开展 REDD 的 CDM 活动，其目的是在减少毁林、保护环境的同时获得额外的 CDM 收益。

2005 年 7 月，巴布亚新几内亚和哥斯达黎加两国联合向《联合国气候变化框架公约》提出启动“减少发展中国家毁林排放：激励机制”问题谈判的建议，并得到了玻利维亚、中非、智利、刚果（布）、刚果（金）、多米尼加和尼加拉瓜等国的支持。许多有着大量毁林排放的发展中国家对此也表示支持。2005 年 12 月，以哥斯达黎加与巴布亚新几内亚为首的热带雨林国家联盟在加拿大蒙特利尔举行的 UNFCCC 第十一次缔约方会议上提出了发展中国家的一个 RED 机制，关注的焦点是减少来自毁林所造成的碳排放。此后的一系列会议讨论了 RED 机制的科学问题及政策方法，并拟将 RED 机制纳入 UNFCCC 谈判中。2007 年 12 月，巴厘岛行动计划正式认可了 REDD 方法，其中第 2/CP.13 号决定重点讨论了“减少发展中国家毁林所致排放量：激励行动的方针”。2007 年 9 月，澳大利亚和印度尼西亚建立了加里曼丹森林和气候伙伴关系，由澳方提供 3 000 万澳元资助印度尼西亚的加里曼丹中部实施了一个大规模的 REDD 示范项目。2008 年 7 月，为支持将 REDD 纳入后京都议定书气候制度的国际对话，联合国环境规划署（UNEP）、联合国发展规划署（UNDP）以及联合国粮农组织（FAO）建立了一个 UN-REDD 联合项目。2009 年 4 月，全世界的土著代表签署了关于气候变化的《安克雷奇宣言》，强调了需要让土著居民参与国际气候谈判，并尊重他们的权利，包括在任何达成一致的 REDD 项目中应享有的权利。2009 年 4 月，在德国波恩举行的 UNFCCC 气候大会上讨论了 REDD+ 的概念，即同时考虑毁林和森林退化以及增强森林的碳储存，该机制在减少森林砍伐和森林退化的基础上，森林的碳储存功能也

得到了越来越多的认可。2009 年 12 月, UNFCCC 在丹麦的哥本哈根举行气候大会, 在林业议题谈判中, 协议三次提到建立 REDD + 机制, 尽管哥本哈根协议由于缺乏法律约束力而阻碍此机制的谈判, 但关于 REDD + 的声明引起了国际社会的广泛关注。2010 年 12 月, UNFCCC 又在坎昆举行气候大会, 虽然在成立全球气候基金、技术转让、森林保护、提高数据透明度等议题上取得进展, 但在另外一些关键问题上却未能实现突破——《京都议定书》依然前途不明、发达国家减排目标过低、气候资金还未真正落实等, 尤其是在公众期盼已久的 REDD 机制问题上未达成一致协议。2011 年 12 月, UNFCCC 在德班举行了气候变化大会, 取得了 5 项重要成果: 一是坚持了《联合国气候变化框架公约》、《京都议定书》和“巴厘路线图”授权, 坚持了双轨谈判机制, 坚持了“共同但有区别的责任”原则; 二是就发展中国家最为关心的《京都议定书》第二承诺期问题作出了安排。《京都议定书》的第二承诺期将从 2013 年 1 月 1 日开始; 三是在资金问题上取得了重要进展, 正式启动了绿色气候基金; 四是在坎昆协议基础上进一步明确和细化了适应、技术、能力建设和透明度的机制安排; 五是深入讨论了 2020 年后进一步加强公约实施的安排, 并明确了相关进程, 向国际社会发出积极信号。但关于 REDD + 机制的描述和内含的决议仍没有达成一致, 有待国际社会继续努力。

从上述 REDD 机制的产生与发展过程中可以看出, REDD 机制经历了 3 个阶段: 第一阶段人们把关注的焦点放在了减少来自毁林造成的碳排放 (RED); 第二阶段重点是减少毁林和森林退化造成的碳排放 (REDD), “巴厘岛行动计划”中承认了森林退化也会导致碳排放, 对此须在减少毁林所致排放量的同时予以处理; 第三阶段包括了同时考虑毁林和森林退化以及增强森林的碳储存 (REDD +), 该机制在减少森林砍伐和森林退化的基础上, 森林的碳储存功能也得到了越来越多的认可。

1.3 REDD 机制的内涵和关键问题

REDD 是指以“有偿环境服务机制 (PES)”为基础, 直接以量化的经济方式对生产和提供环境服务的人们给予奖励, 对愿意且能够减少因毁林和森林退化造成碳排放的国家给予财政补偿。REDD 机制的核心内容是为减少因毁林和森林退化产生的温室气体排放提供补偿资金, 重点是融资机制 (资金从哪儿来) 和分配机制 (谁将获得该补偿)。

REDD 机制涉及的关键问题有以下几个方面。

1.3.1 范围

范围是指在 REDD 机制下被认为符合减排条件的活动。具体哪些活动符合条件? 符合 REDD 机制的活动包括: 减少来自伐林造成的碳排放 (RED)、减少伐林和林地退化造成的碳排放 (REDD), 或减少伐林和林地退化造成的碳排放以及增强森林的碳储存 (REDD+)。目前国际上正在形成的共识是只应该允许发展中国家参与。该机制不仅应该包括森林砍伐和退化等方面, 而且增强森林的碳储存功能现已得到了越来越多的支持。人们似乎倾向于选择分阶段的方法, 最开始是减少森林砍伐, 然后再从事减少林地退化和增强森林的碳储存的活动。

1.3.2 参考水平

REDD 机制必须明确如何衡量减排量 (ER)。参考水平对一定范围内活动的参考时期和规模进行了界定。那么应该在国家之下、国家还是全球范围上计算减排? 应该以历史基准、调整后的历史基准还是以预计的基准为时间段来计算? 目前人们强烈地倾向于在国家范围上计算, 尽管这可能影响一些没有能力建立国家碳核算的发展中国家。大多数非政府组织的提案选择了历史基准, 而一些政府

提案中建议使用具有发展调整因素（DAF）的历史基准。

1.3.3 分配

范围和参考水平决定减排量，而选择何种利益分配方式会对各国参与 REDD 机制的能力产生影响。分配机制的目标是避免国际层面的泄漏，或者是解决因现有 REDD 机制下仅对产生减排量的国家进行补偿而产生的不公平问题。

这些资金将流向何方？有没有额外的机制用于奖励碳储藏？对高森林覆盖率低砍伐率（HFLD）国家进行补偿的方法可以大致分为两种：收益再分配和额外的融资机制。对 REDD 机制中的收益进行再分配方法有奖励机制和征税机制两种。额外的融资机制即通过比如自愿捐助、拍卖收入或对船舶和航空运输征税等方式获得的额外资金建立“稳定基金”，用以解决泄漏和公平对待 HFLD 国家的问题。

1.3.4 融资

资金来源是界定 REDD 提案框架的最后一步。资金来源指的是 REDD 机制中用于激励各主体减排活动的资金，并不包括专门用于能力建设和保持碳储量的其他融资来源。REDD 的融资形式主要有 3 种：自愿捐款、碳市场或与市场有关的机制。资金从哪里来？是否存在多重资金流？一个结合了不同的资助方法从而为 REDD 的各个方面提供资金的分阶段方法最有可能成功。这还可以让不同国家根据它们自身的发展状态和其他需求而使用不同的机制。

这些问题目前还存在很大争议，从表面上看是技术困难，其实其中的大多数也是政治和国际立法问题。例如，设置基准涉及技术方面，即如何可靠地预测在“一切照旧”的情境下未来的森林砍伐和退化，但是设置基准也存在对于一个国家将获得什么样的收益的意义，因为基准将确定一个国家在何种程度上才可以开始被认为

进行了减排。^① 再如，非政府组织如绿色和平组织提出设立热带毁林减排机制（Tropical Deforestation Emission Reduction Mechanism, TDERM），即将发展中国家取得的 REDD 成果与森林生物多样性及当地居民的权利保护结合起来进行评估。^② 赞比亚曾经提出需要充足可持续发展的资金来实现 REDD 行动，同时要兼顾环境的完整性，保证 REDD 行动的利益公平分配。这就涉及 REDD 机制中当事方的权利保护、义务承担和利益分配等国际立法问题。

1.4 REDD 机制的基本原则

REDD 机制创设的主要目的是减少森林砍伐和森林退化造成的碳排放，同时对于保护森林生态系统的服务功能，保护生物多样性，减少贫困和保护居民的生活环境也多有裨益。在诸多应对气候变化的方案中，REDD 机制是让温度的上升保持在 2℃ 以下的一个必要的组成部分，^③ 对人类赖以生存的自然人和经济社会的可持续发展具有深远影响。但在 REDD 削减碳排放并造福于人类之前，许多发展中国家将需要发达国家开发碳清单系统和遥感能力方面的技术、资金支持，还需要其支持来建立分配 REDD 收益和实施各种激励方案的基础设施。而发达国家认为 REDD 的成功可能给那些森林碳储量相对稳定的国家带来压力，因为它们不愿意承担市场风险，也不愿对 REDD 相关活动进行大量的资金补贴。世界各国都有自己的国情和不同利益考虑，在谈判过程中必然有利益的衡量、政治的较量，因此在 UNFCCC 框架下建立这样的机制是复杂

① Angelsen, A. (ed.) Moving ahead with REDD: Issues, options and implications. CIFOR, 2008.

② <http://unfccc.int/resource/docs/2008/smsn/ngo/057.pdf>.

③ Roman Czebiniak. The promise and peril of REDD <http://www.scidev.net/en/climate-change-and-energy/reducing-forest-emissions/opinions/the-promise-and-peril-of-redd.html>.

的和富有挑战性的。根据 UNFCCC 第 3 条的有关规定，建立和实施 REDD 机制应遵循以下基本原则。

1.4.1 共同但有区别的责任原则

在应对气候变化方面，无论是发达国家还是发展中国家都有共同的责任，但是，发达国家尤其要负起主要责任。因为无论从历史还是现实来看，发达国家的温室气体排放都要远高于发展中国家，不能在发达国家过度消费碳排放的同时，剥夺广大发展中国家为实现温饱 and 摆脱贫困而享有的有限的碳排放权。REDD 机制的有效实施必然带来额外的、更大的和永久性的减排，需要遵循共同但有区别的责任原则，发达国家要为发展中国家和最不发达国家提供补偿资金，保证这些国家在实施 REDD 行动的同时能够很好地促进当地的可持续发展和消除贫困。

1.4.2 可持续发展原则

各缔约方有权并且应当促进可持续的发展，保护气候系统免遭人为破坏，应对气候变化的政策和措施应当适合每个缔约方的具体情况，并应当结合到国家的发展计划中去，同时考虑到经济发展对于采取措施应对气候变化是至关重要的。REDD 机制就是通过减少森林砍伐和森林退化造成的碳排放来应对气候变化，同时还要逐步消除贫困，在促进经济的持续发展的同时，使经济发展能更好地促进碳减排。

1.4.3 谨慎原则

各缔约方应当采取预防措施，预测、防止或尽量减少引起气候变化的原因，并缓解其不利影响。当存在严重或不可逆转的损害的威胁时，不应当以科学上没有完全的确定性为理由推迟采取这类措施，同时考虑到应对气候变化的政策和措施应当讲求成本效益，确保以尽可能最低的费用获得全球效益。REDD 机制就是通过减少森

林砍伐和森林退化造成的碳排放来应对气候变化，其在设计时就注重考虑成本收益问题，或者采取以较小的成本如保护特定的生态系统（泥炭地）降低排放同时让生计收益最大化的方法，或者支持自然森林和农林系统上的树木保存并封存适度数量或很高数量的碳，同时也能保持相对较高的生物多样性并为居民提供适度的利润，这样 REDD 才能作为一个真正的财政激励措施正常运作，从而才能与其他可能的土地使用方式竞争。^①

1.4.4 国际合作原则

各缔约方应当合作促进有利的和开放的国际经济体系，这种体系将促成所有缔约方特别是发展中国家缔约方的可持续发展，从而使它们有能力更好地应对气候变化。为应对气候变化而采取的措施，包括单方面措施，不应当成为国际贸易上的任意或无理的歧视手段或者隐蔽的限制。REDD 机制是个全球性的议题，涉及全人类的当前利益，更决定着人类的未来，与每一个国家、每一个人都息息相关。迅速减少森林砍伐行为也是广泛的国际合作能够起到作用的领域，^② 各国需要加强合作，在 REDD 相关理论、技术和方法上努力达成一致，并制定出可行的政策和激励机制减少发展中国家毁林和森林退化造成的碳排放。

1.4.5 认可和尊重土地和资源权利原则

在 REDD 机制的建立和实施过程中发达国家要认可和尊重发展中国家的土地和资源权利。实践中，发达国家投资热带地区的农业集约化常常因为发展中国家土地和资源权益的不明确而变得复

① Peter A. Minang. What are the real costs of reducing forest emissions? <http://www.scidev.net/en/climate-change-and-energy/reducing-forest-emissions/opinions/what-are-the-real-costs-of-reducing-forest-emissio.html>.

② Charlotte Streck et al. Climate Change and Forest, London: Chatham House, 2008.