



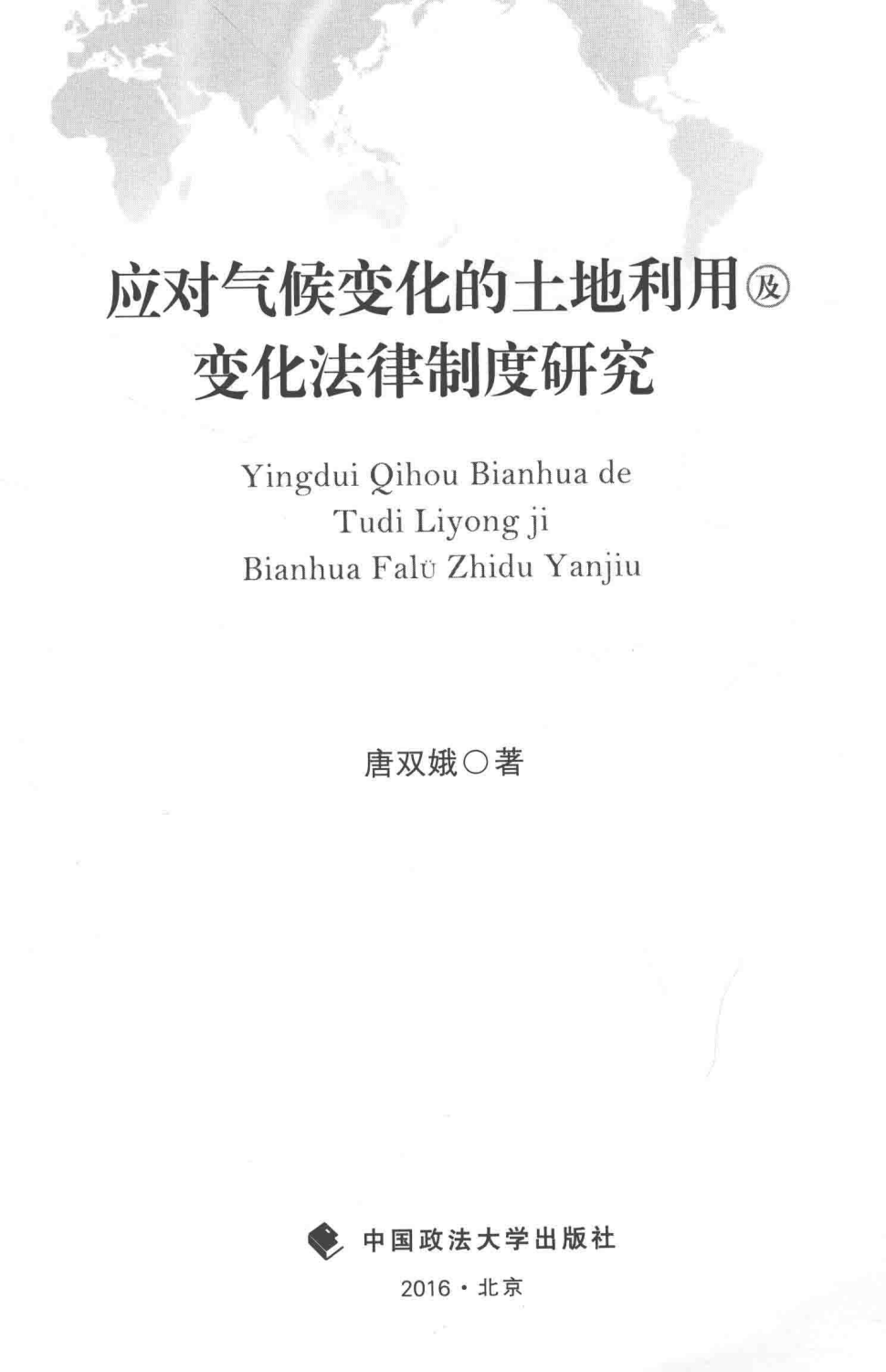
应对气候变化的土地利用^④ 变化法律制度研究

Yingdui Qihou Bianhua de
Tudi Liyong ji
Bianhua Falü Zhidu Yanjiu

唐双娥○著



中国政法大学出版社



应对气候变化的土地利用^① 变化法律制度研究

Yingdui Qihou Bianhua de
Tudi Liyong ji
Bianhua Falü Zhidu Yanjiu

唐双娥○著



中国政法大学出版社

2016·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

应对气候变化的土地利用及变化法律制度研究/唐双娥著. —北京:中国政法大学出版社, 2016. 8

ISBN 978-7-5620-6602-6

I. ①应… II. ①唐… III. ①土地利用—研究—中国 ②土地法—研究—中国 IV. ①F321.1 ②D922.304

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第014516号

- 出版者 中国政法大学出版社
- 地 址 北京市海淀区西土城路 25 号
- 邮 箱 fadapress@163.com
- 网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
- 电 话 010-58908435(第一编辑部) 58908334(邮购部)
- 承 印 固安华明印业有限公司
- 开 本 880mm×1230mm 1/32
- 印 张 10
- 字 数 242 千字
- 版 次 2016 年 8 月第 1 版
- 印 次 2016 年 8 月第 1 次印刷
- 定 价 39.00 元

湖南省高校创新平台（湖南经济与社会发展法律研究中心）

开放基金项目（项目批准号：11K012）

上海政法学院上海市法学一流学科环境法建设项目

法律法规及文件名称缩略语

1. 《气候变化框架公约》——《联合国气候变化框架公约》
2. 《京都议定书》——《联合国气候变化框架公约京都议定书》
3. 《波恩政治协议》——执行《布宜诺斯艾利斯行动计划》核心要素的政治协议（通称《波恩政治协议》）
4. 《马拉喀什协定》——落实《波恩政治协议》的一系列决定（统称为《马拉喀什协定》，Marrakesh Accord）
5. 《多哈修正案》——《〈京都议定书〉多哈修正案》
6. 《清洁发展机制的方式和程序》——《清洁发展机制的方式和程序》（第 17/CP.7 号决定）
7. 《湿地公约》——《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》
8. 《中美气候变化联合声明》——《中华人民共和国和美利坚合众国气候变化联合声明》
9. 《气候变化初始国家信息通报》——《中华人民共和国气候变化初始国家信息通报》
10. 《气候变化第二次国家信息通报》——《中华人民共和国气候变化第二次国家信息通报》
11. 《草原法》——《中华人民共和国草原法》

12. 《防洪法》——《中华人民共和国防洪法》
13. 《防沙治沙法》——《中华人民共和国防沙治沙法》
14. 《环境保护法》——《中华人民共和国环境保护法》
15. 《关于积极应对气候变化的决议》——《全国人民代表大会常务委员会关于积极应对气候变化的决议》
16. 《森林法》——《中华人民共和国森林法》
17. 《水法》——《中华人民共和国水法》
18. 《土地管理法》——《中华人民共和国土地管理法》
19. 《渔业法》——《中华人民共和国渔业法》
20. 《森林法实施条例》——《中华人民共和国森林法实施条例》
21. 《水土保持法》——《中华人民共和国水土保持法》
22. 《宪法》——《中华人民共和国宪法》
23. 《自然保护区条例》——《中华人民共和国自然保护区条例》
24. 《耕地占补平衡考核办法》——《耕地占补平衡考核办法》（国土资源部令第33号）
25. 《节约集约利用土地规定》——《节约集约利用土地规定》（国土资源部令第61号）
26. 《中国应对气候变化的政策与行动》——中华人民共和国国务院办公厅《中国应对气候变化的政策与行动》（2008年10月·北京）
27. 《应对气候变化国家方案》——《中国应对气候变化国家方案》（国家发展和改革委员会组织编制）
28. 《国家应对气候变化规划（2014~2020年）》——《国家发展和改革委员会关于印发国家应对气候变化规划（2014~2020年）的通知》（发改气候〔2014〕2347号）
29. 《国家适应气候变化战略》——《国家发展和改革委员会

会、财政部、住房和城乡建设部、交通运输部、水利部、农业部、林业局、气象局、海洋局关于印发国家适应气候变化战略的通知》(发改气候[2013] 2252号)

30. 《“十二五”控制温室气体排放工作方案》——《国务院关于印发“十二五”控制温室气体排放工作方案的通知》(国发[2011] 41号)

31. 《关于成立国家应对气候变化及节能减排工作领导小组的通知》——《国务院关于成立国家应对气候变化及节能减排工作领导小组的通知》(国发[2007] 18号)

32. 《关于加强湿地保护管理的通知》——《国务院办公厅关于加强湿地保护管理的通知》(国办发[2004] 50号)

33. 《关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》——《国务院办公厅关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》(国办发[2007] 71号)

34. 《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》——《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》

目 录

第一章 全球气候变化与土地利用及变化	
(LULUCF) 概述	1
第一节 气候变化概述	1
第二节 全球气候变化应对的历程	6
第三节 土地利用及变化 (LULUCF) 与气候 变化	14
第二章 LULUCF 国际规则	31
第一节 LULUCF 国际法律文件概述	31
第二节 气候变化谈判中有关 LULUCF 的争议	46
第三节 CDM 林业项目国际规则与机构	53
第三章 我国应对气候变化的历程与目标评析	60
第一节 我国应对气候变化的历程	60
第二节 我国温室气体减排目标及评析	67
第四章 我国温室气体减排的压力与 LULUCF 的地位	78
第一节 我国温室气体减排面临的压力	78

第二节	我国土地利用类型及变化类型	86
第三节	我国土地利用类型在应对气候变化中的 地位	93
第五章	我国土地利用与变化法律体系	102
第一节	我国土地利用法律体系	102
第二节	土地生态保护法律体系	108
第三节	土地生态环境修复法律体系	116
第六章	我国土地利用及变化制度	122
第一节	土地利用规划制度	122
第二节	土地节约集约利用制度	134
第三节	土地用途管制制度	141
第七章	生态用地利用变化的规制	152
第一节	生态用地的界定与法律地位	152
第二节	生态用地用途管制与补偿制度	164
第三节	特殊保护区类型的生态土地利用之 规制	170
第四节	其他生态用地利用变化之规制	182
第八章	我国 REDD 法律制度	193
第一节	毁林概述	193
第二节	我国 REDD 的法律规制	202
第三节	我国碳汇造林的法律规制	217
第九章	应对气候变化的农用地利用法律制度	230
第一节	耕地向非农建设用地变化的法律规制 ..	230

第二节	草地利用变化的法律规制	245
第三节	滩涂利用变化的法律规制	250
第十章	土地碳汇生态系统服务功能的补偿与赔偿	
	机制	256
第一节	生态系统服务功能概述	256
第二节	增进土地碳汇生态系统服务的补偿 制度	262
第三节	减损土地碳汇生态系统服务的补偿与 赔偿	274
第四节	我国土地碳汇生态系统服务功能的 实现	283
参考文献		299
后 记		310

第一章

全球气候变化与土地利用及变化 (LULUCF) 概述

第一节 气候变化概述

一、气候变化的概念

气候通常被定义为“平均的天气状况”，或更精确地表述为：以均值和变率等术语对变量在一段时期里的状态的统计描述。这些变量一般指地表变量；如温度、降水和风；一段时期可以是几个月到几千年甚至数百万年，通常采用世界气象组织 (WMO) 定义的 30 年。因此，当温度、降水等变量发生变化时，气候也就发生变化。不过，科学上的气候变化是指气候平均状态统计学意义上的巨大改变或者持续较长一段时间的（典型的为 10 年或更长）气候变动。

气候变化的原因可能是自然的内部进程，或是外部强迫，或是对大气组成和土地利用的持续性人为改变。鉴于人类活动是导致目前气候变化的主要原因，1992 年签署的《气候变化框架公约》(UNFCCC) 将“气候变化”定义为，经过相当一段时间的观察，在自然气候变化之外由人类活动直接或间接地改变全球大气组成所导致的气候改变。因此，《气候变化框架公约》将因人类活动而改变大气组成的“气候变化”与归因于自然原因的“气候变率”区分开来，不同于政府间气候变化专门委员

会 (IPCC) 有关气候变化的界定。IPCC 使用的气候变化是指气候状态的变化, 随时间发生的任何变化, 无论是自然变率, 还是人类活动引起的变化, 而这种变化可以通过其特征的平均值或变率的变化予以判别 (如利用统计检验)。

气候之所以因人类的活动发生改变, 是由于人类将大量的温室气体排入大气, 产生温室效应所致。大气中的水汽、臭氧、二氧化碳等气体, 可以透过太阳短波辐射, 使地球表面升温, 同时阻挡地球表面向宇宙空间发射长波辐射, 从而使大气增温。由于二氧化碳等气体的这一作用与“温室”的作用类似, 故称之为“温室效应”; 二氧化碳等具有温室效应的气体则被称为“温室气体”。

温室效应有自然温室效应 (natural greenhouse effect) 和增强的温室效应 (enhanced greenhouse effect)。自然温室效应是自然存在的温室气体 (除氯氟烃外的所有温室气体, 如水汽、二氧化碳、甲烷、氧化亚氮等)。其使地球表面的平均温度达 15 摄氏度, 为地球生物提供了适宜的温度, 否则, 地球表面将是十分低的零下 18 摄氏度。人类活动导致的温室气体增加的温室效应被称为“增强的温室效应”, 以区别自然的温室效应。问题在于, 自然存在的温室气体极为微量, 合计不到大气的 1%; 相反, 自工业革命以来, 如大规模燃烧化石能源、大面积毁林以及土地利用变化等人类活动排放了大量的温室气体, 使得大气层最下层的对流层内的温室气体以前所未有的速度增加, 导致局部和全球的气候变暖。因此, 《气候变化框架公约》在序言中指出, 令人感到忧虑的是, 人类活动已使大气中温室气体的浓度大幅增加, 这种增加增强了自然温室效应, 平均而言将引起地球表面和大气进一步增温, 并可能对自然生态系统和人类产生不利影响……

二、气候变化的影响

(一) 海平面上升

IPCC 第四次评估报告指出, 气候系统变暖是毋庸置疑的, 气候变暖导致海水扩张, 引起海平面上升。全球海平面 1961 ~ 2003 年每年平均上升 1.8 mm (1.3mm ~ 2.3 mm), 而 1993 ~ 2003 年每年平均上升 3.1 mm (2.4 mm ~ 3.8 mm), 20 世纪上升估计值为 0.17m (0.12 m ~ 0.22 m)。全球海平面上升说明了这点。此外, 1961 年以来, 观测显示, 至少 3000m 深度以上的海水温度也在增加, 并且海洋吸收了气候系统新增热量的 80% 以上。

我国国家海洋局公布的《2014 年中国海平面公报》指出, 1980 年到 2014 年, 我国沿海海平面平均上升速率为 3.0 毫米/年, 高于全球平均水平, 为 1980 年以来第二高位。2014 年, 与常年相比, 渤海、黄海、东海、南海沿海海平面分别升高 120 毫米、110 毫米、115 毫米和 104 毫米。《2010 年中国海平面公报》指出, 预计未来 30 年, 我国沿海海平面还将继续上升, 比 2010 年升高 80 ~ 130 毫米, 沿海各级政府应密切关注其变化和由此带来的影响。

(二) 影响自然生态系统和农业

受气候变化影响的特定生态系统包括: ①陆地: 对变暖敏感的苔原、北方森林和山区; 由于降雨减少的地中海类型的生态系统; 降雨减少的热带雨林。②海岸带: 受到多重压力的红树林和盐沼。③海洋: 受到多重压力的珊瑚礁; 对变暖敏感的海冰生物群落。

IPCC《气候变化 2007 综合报告》指出, 有一些证据表明, 人类对气候的影响对水分循环产生了影响, 其中包括观测到的 20 世纪大尺度陆地降水的变化型态。自 20 世纪 70 年代以来, 人类影响多半可能已经促使全球朝着旱灾面积增加和强降水事

件频率上升的趋势发展。有高可信度的证据表明,在许多半干旱地区(如地中海流域、美国西部、非洲南部和巴西东北部),水资源将因气候变化而减少。农业是严重依赖水资源的行业,因此气候变化将直接影响面临可用水减少的低纬度地区的农业。

(三) 极端天气事件增加

大部分陆地地区的冷昼、冷夜和霜冻的发生频率很可能减少,而热昼、热夜和热浪的发生频率则会增加。大部分地区的强降水事件(或强降水占总降雨的比例)发生频率可能有所上升。有观测证据表明,大约从1970年以来,北大西洋的强热带气旋活动在增加,而且有迹象表明其他一些区域强热带气旋活动也在增加,而对这些区域资料质量的关切程度应当加大。

气候变化改变了降雨模式,从而加剧干旱、洪水等极端天气。根据IPCC《气候变化2007综合报告》,热极端事件、热浪以及强降水的频率很可能增加;热带气旋强度可能增加;全球热带气旋数量减少具有较少的可信度;中高纬度地区更大的洪水、亚洲和非洲部分地区更长和更频繁的干旱以及更频繁和更强烈的厄尔尼诺事件可能增加。而极端天气事件和自然灾害的频率和严重程度的增加可能是毁灭性的。

(四) 影响人类健康

令人担忧的是,根据IPCC《气候变化2007综合报告》,温室气体以当前的或高于当前的速率排放将会引起21世纪进一步变暖,并会诱发全球气候系统中的许多变化,这些变化很可能大于20世纪期间所观测到的变化。

气候变化将威胁到适应能力低的人群的身体健康。营养不良、腹泻、心理疾病和传播病等疾病造成的负担加重;2008年世界卫生日的主题为“应对气候变化、保护人类健康”,旨在防止全球气候反复无常地变化对人体健康造成危害,号召人们要注重防范气候变化,以免对健康造成不良影响:热浪、洪水和

干旱导致发病率和死亡率上升；某些疾病传播媒介的分布发生变化。2009 年，世界气象日的主题定为“气候变化正在直接或间接影响人类健康”。我国 2007 年发布的《应对气候变化国家方案》也明确指出：“气候变化可能引起热浪频率和强度的增加，由极端高温事件引起的死亡人数和严重疾病将增加。气候变化可能增加疾病的发生和传播机会，增加心血管病、疟疾、登革热和中暑等疾病发生的程度和范围，危害人类健康……”

(五) 影响生物多样性

气候变化可能导致一些不可逆转的影响。IPCC《气候变化 2007 综合报告》指出，有中等可信度的证据表明，如果全球平均温度增幅超过 $1.5^{\circ}\text{C} \sim 2.5^{\circ}\text{C}$ （与 1980 ~ 1999 年相比），所评估的 20% ~ 30% 的物种可能面临增大的灭绝风险；如果全球平均温度升高超过约 3.5°C ，模式预估结果显示，全球将出现大量物种灭绝（占所评估物种的 40% ~ 70%）。

正因为如此，如何协调生物多样性保护与气候变化的规定被提了出来。随着气候变化影响范围的扩展和对其认识程度的加深，“损失和损害”等生物多样性相关议题被纳入到《气候变化框架公约》的谈判议题中，生物多样性适应气候变化的相关问题逐渐成为《气候变化框架公约》中的重要内容。同样，《生物多样性公约》相关条款也明确提出气候变化对生物多样性的影响是其重要内容，同时也是当前与未来生物多样性保护中的关键问题。^[1]

[1] 王敏等：“《气候变化框架公约》与《生物多样性公约》的关系”，载《生物多样性》2014 年第 4 期。

第二节 全球气候变化应对的历程

一、20 世纪 80 年代至 1992 年的阶段

直到 20 世纪 80 年代,国际社会才就人为温室气体排放的后果有了共识。1985 年,在奥地利的菲拉赫召开了“评估 CO₂ 及其他温室气体对气候变化及有关影响”的国际会议。从此以后,气候变化开始成为政治问题。此次会议不局限于从自然科学角度探讨气候变化问题,而是提出应该就经济、社会 and 科技等方面的政策选择进行深入研究,呼吁政府在决策上加以重视。^[1] 1988 年 11 月,联合国通过了“为了人类当代和后代保护全球气候”的 43/53 号决议,认为全球气候问题是“人类共同关切之事项”,认同联合国环境规划署和世界气候组织共同建立政府间气候变化专门委员会(IPCC),以“对气候变化的程度、时间和潜在的环境、社会经济影响和现实反应战略进行国际上协调的科学评估。”IPCC 下设立三个工作组:第一工作组,又称科学工作组(Scientific working group);第二工作组,又称影响工作组(Impact working group);第三工作组,又称对策工作组(Response strategy working group)。我国时任国家气象局副局长骆继宾担任第三工作组的副主席。

1990 年,联合国大会的 45/212 号决议决定建立政府间谈判委员会,就制定《气候变化框架公约》进行谈判。这是联合国大会第一次就气候变化问题作出决议,谈判委员会是联合国设立和直接领导的,《气候变化框架公约》的名称及目标也是由联合国大会的决议所确定的。谈判的目标是制定一项保护气候,

[1] 李东燕:“对气候变化问题的若干政治分析”,载《世界经济与政治》2000 年第 8 期。

实际是抑制气候过快变暖的国际公约。谈判过程中各种矛盾错综复杂,各国都在为自身的利益而争论。西欧国家对减排要求最为积极,这些国家的能源消耗量已经基本稳定。如法国 60% 是用核电,瑞士 90% 以上是用水电。减少排放对他们的经济影响不大,而环境却能得到改善。西欧国家要求到 2000 ~ 2005 年全球的排放量能稳定在或低于 1990 年的水平。其次积极支持减排的是海岛国家,特别是太平洋上的小岛国,如斐济、瓦努阿图等,他们本身排放量很小,但担心气候变暖后海平面升高,致其国土不保,甚至沉入海中。美国、日本、澳大利亚等国是能源消耗和温室气体的排放大国,其核能所占的比重又比较小,减少排放对他们经济的影响很大,因而竭力反对减排。中东各产油国,如沙特阿拉伯、科威特、伊拉克等也反对减排,因为减排就意味着减少其石油出口量,将大大削弱他们的财源。中国和印度被认为是排放大国,而且排放量增长很快,但又都是发展中国家,人口众多,人均排放量很小,减少排放就等于限制其经济发展。其他发展中国家也有类似的问题。

经过艰苦的谈判,1992 年 5 月 9 日,交付联合国环境与发展大会批准和正式签署的《气候变化框架公约》文本最终形成。虽然《气候变化框架公约》实际上是个妥协的产物,但其作为第一个控制温室气体排放应对全球变暖给人类带来不利影响的国际公约,是国际合作应对气候变化的基本框架。

尽管国际社会已经认同人类活动是造成温室效应的主要原因,但对于大气中的温室气体应该稳定在什么浓度水平上,科学界的认识还有很大的不确定性。“我们应该将大气中温室气体的浓度控制在什么水平才能避免出现危险的变化?这个混乱的问题在 2008 年仍然没有清晰的答案。目前大气中二氧化碳浓度约为 386ppm。当前,很多科学家将 400ppm ~ 450ppm 设立为浓度上限,以保证气温在工业革命前水平上升高不超过 2 摄氏度。