

基于森林碳汇的碳排放权交易法律制度之建构

颜士鹏¹ 邹丽梅²

(1. 上海大学 法学院, 上海 200444; 2. 东北林业大学 文法学院 哈尔滨 150040)

摘 要:森林碳汇被认为是成本最低、效率最高的减缓气候变化的手段,京都规则下的森林碳汇交易是以清洁发展机制中的造林、再造林项目形式进行的,这为各国建立基于森林碳汇的碳排放权交易制度提供了可供借鉴的模式。我国的碳排放权交易制度已经提上议事日程,森林碳汇交易应当是我国碳排放权交易体系中的重要手段。基于森林碳汇的碳排放权交易法律制度的建构框架应主要围绕森林碳汇交易的法律地位、森林碳汇交易的主体、森林碳汇交易的总量控制以及森林碳汇交易配额的初始分配等几方面展开。

关键词:森林碳汇;碳排放权交易;清洁发展机制

中图分类号:D912.6

文献标识码:A

文章编号:1001-8204(2014)01-0048-04

森林碳汇交易是国际应对气候变化的重要减排措施,当前,“国际上森林碳汇交易存在两种市场:一种是基于《京都议定书》的‘京都规则’森林碳汇市场,另一种是不受《京都议定书》限制的‘非京都规则’森林碳汇市场”[1]。随着京都第一承诺期的结束,基于 CDM 的造林再造林碳汇交易在第二承诺期的减排地位并未给予明确,而从当前国际森林碳汇交易的市场发展来看,不受《京都议定书》交易规则限制的“非京都规则”森林碳汇交易,由于其所具有的灵活性则受到较大青睐。我国已经明确指出将在十二五期间建立碳排放权交易制度,同时我国碳汇造林的试点工作也已经展开,作为碳排放权交易制度的重要组成部分,森林碳汇交易制度的建立势在必行。

一、国际上基于森林碳汇的碳排放权交易法律框架

作为减缓全球气候变暖的手段之一,森林碳汇在全球应对气候变化战略中具有重要的地位。《气候变化框架公约》将森林碳汇确立为合法的减排方式之一,而森林碳汇交易的基本框架则是在《京都议定书》及其后续通过的一系列国际法律文件之中确立下来的。

(一)《京都议定书》中森林碳汇交易的初步框架

《京都议定书》确立了森林碳汇减排的基本框架,但并未直接确立森林碳汇交易的基本规则。《京都议

定书》第二条第 1 款第(二)项确认了可持续森林管理和造林再造林是保护和增强温室气体的汇和库的重要领域。其第三条第 3 款规定的由于造林、再造林和砍伐森林等林业活动引起的碳排放和汇清除,应当作为发达国家每个承诺期碳贮存方面可核查的变化来衡量,被认为是关于森林碳汇减排的最直接依据,也是“京都规则”森林碳汇交易的法律基础。除此之外,《京都议定书》在其第六条规定的联合履约机制和第十七条规定的排放贸易机制中都承认源与汇的可转让性和可交易性,而在第十二条规定的清洁发展机制中却未体现汇的可交易性问题。森林碳汇作为第一承诺期唯一合格的 CDM 项目,其交易规则是通过《京都议定书》之后的《波恩政治协议》和《马拉喀什协定》具体确立下来的。

(二)清洁发展机制下的森林碳汇交易规则

虽然《京都议定书》中的联合履约和排放贸易机制中都原则性地规定了发达国家之间汇的可转让性和可交易性,但从后续的气候谈判所达成的相关文件来看,发达国家之间的碳排放权交易并不包含森林碳汇交易,当前国际上的森林碳汇交易是以清洁发展机制下的造林、再造林项目形式进行的。《气候变化框架公约》第六次缔约方续会所通过的《波恩政治协议》确立了以项目的形式在清洁发展机制框架下进行森林碳汇

收稿日期:2013-09-20

作者简介:颜士鹏(1976-),男,黑龙江呼玛人,法学博士,上海大学法学院副教授,从事环境与资源保护法学研究;邹丽梅(1977-),女,黑龙江哈尔滨人,东北林业大学文法学院副教授,从事民商法学研究。

基金项目:黑龙江省哲学社会科学专项基金项目(12D099);黑龙江省教育厅人文社会科学项目(11554048)、(12514020);东北林业大学中央高校基本科研业务费专项资金项目(DL09BC09)。

交易,但限于造林和再造林活动,并对其使用总量的上限进行了严格规定,即不能超过相应发达国家1990年排放量的百分之一乘以五。在同年的第七次缔约方会议上所通过的《马拉喀什协定》,对第一承诺期的森林碳汇交易进一步予以明确。

《波恩政治协议》和《马拉喀什协定》是“京都规则”森林碳汇交易最核心的两个文件,但“京都规则”森林碳汇交易制度则是在2003年缔约方第九次会议通过的《第一个承诺期清洁发展机制之下的造林和再造林项目活动的模式和程序》,以及2004年第十次会议通过的《清洁发展机制之下小规模造林和再造林项目活动的简化模式和程序》后才最终形成的。从上述文件的主要规定来看,“京都规则”的森林碳汇交易包括五个方面:“第一,发达国家可以通过清洁发展机制下的造林、再造林项目与发展中国家进行森林碳汇交易;第二,“造林”是指在50年以上的无林地地进行造林,“再造林”是指在曾经为有林地、而后退化为无林地的地点进行造林,并且这些地点在1989年12月31日必须是无林地;第三,通过造林、再造林项目所进行的森林碳汇交易的上限是发达国家基准年(1990年)排放量的百分之一乘以五;第四,造林、再造林项目要经过参与国政府和主管机构批准,同时由联合国清洁发展机制执行理事会注册;第五,项目产生的减排量需由联合国清洁发展机制执行理事会派指定的审核机构进行监测和核证,最后由联合国清洁发展机制执行理事会批准才可进行真正的交易”[2]。

二、中国开展森林碳汇交易的森林资源基础与政策体系

目前虽然我国还未承担国际上的强制减排义务,但我国的减排压力仍然很大。我国已提出到2020年的自愿减排目标,即单位GDP的碳排放比2005年下降40%至45%,因此,针对这一减排目标我国必须有一整套的措施跟进。对于工业减排而言,“当减排率为0-45%时实施减排约束当年的GDP损失率在0-2.5%之间,且越早开始实施减排GDP损失率越大”[3]。与工业减排相比,森林碳汇减排具有成本低且不影响经济发展的优势,因此对于我国人均碳排放低于全球平均水平这样一个发展中国家,通过工业减排与森林碳汇减排相结合的方式来达到我国自愿承诺的目标是非常现实的,而我国目前的森林资源基础和国内政策又都为开展森林碳汇交易提供了基础。

(一)我国的森林资源基础适合森林碳汇交易的开展

20世纪90年代以来,“科学家对中国森林碳吸收情况进行了比较精确的计算,结果表明,中国森林表现为大气碳的净吸收汇”[4]。第七次全国森林资源清查

结果显示,全国森林面积1.95亿公顷,森林覆盖率20.36%,活立木总蓄积149.13亿立方米,全国森林植被总碳储量78.11亿吨。由此可见,我国的森林资源无论是在面积、蓄积、质量,还是森林生态功能方面都表现出极强的上升趋势,而“森林碳汇功能的提高取决于森林面积、蓄积的提高,同时也取决于森林质量和森林管理水平的提高”[5](P175)。因此,我国目前的森林资源状况非常适合森林碳汇交易市场的发展。

(二)我国应对气候变化的政策支持碳排放权交易制度的建立

2007年国家应对气候变化办公室专门发布公告,明确表明我国无计划建立气候交易所,这说明,我国当时政策不支持建立碳交易市场,显然没有政策支持的市场是难以为继的。但在我国自愿承诺减排目标以后,我国气候变化政策有所转向,最早提出要建立碳排放交易制度的政策文件是2010年《国务院关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》。进入2011年,国家建立碳排放权交易制度的态度更加坚定。首先是《国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》明确提出“要建立完善温室气体排放统计核算制度,逐步建立碳排放交易市场”;其次,《“十二五”节能减排综合性工作方案》,也指出“开展碳排放交易试点,建立自愿减排机制,推进碳排放权交易市场建设”;再次,《“十二五”控制温室气体排放工作方案》中也明确将探索建立碳排放交易市场作为我国控制温室气体排放重点任务。之后的《气候变化绿皮书:应对气候变化报告(2011)》和《中国应对气候变化的政策与行动(2011)》中也都指出,要逐步推进碳排放交易市场建设。

尽管我国目前还没有专门性的关于碳排放权交易制度的政策出台,上述政策还都停留在对碳排放权交易进行原则宣示的层面,但从上述政策的规定已经可以看出,我国对于建立碳排放权交易制度已是大势所趋。我国专门性的碳排放权交易政策还有许多难题需要解决,其中既包括技术操作层面的,也包括制度设计方面的。在森林碳汇交易方面,国家也正在为建立森林碳汇交易作出积极探索,近年国家林业局已陆续颁发《关于开展清洁发展机制下造林再造林碳汇项目的指导意见》《关于加强林业应对气候变化及碳汇管理工作的通知》《碳汇造林技术规定(试行)》与《碳汇造林检查验收办法(试行)》,这些政策性文件都为森林碳汇交易奠定了良好的前期基础。从目前我国建立碳排放权交易的现实条件看,在整个碳交易市场建设中,“林业碳汇因操作成本低、效益好、易施行,或成整个碳交易市场突破口”[6],在现有政策支持下,中国首批14.8万吨林业碳汇指标认购交易已经成功,可见基于森林碳汇的碳排放权交易制度应当是也必然是我国碳

排放权交易制度的重要方面。

三、基于森林碳汇的碳排放权交易法律制度框架

森林的碳汇功能具有典型的外部性特征,这种外部性问题的最有效解决方式即是通过市场手段对森林提供的这种应对气候变化的公共产品予以补偿,但是对于森林碳汇本身来讲,自发的市场手段是缺失的。虽然京都规则下的森林碳汇交易为各国建立基于森林碳汇的碳排放权交易制度提供了可借鉴的模式,但是“京都规则”下的森林碳汇交易范围狭窄、项目注册难度较大、交易成本较高,因此其在森林碳汇交易的市場中所占比例注定会受到限制。我国基于森林碳汇的碳排放权交易制度的设计既要借鉴“京都规则”的森林碳汇交易,亦要结合我国的国情。从制度设计的角度考虑,基于森林碳汇的碳排放权交易制度应当从森林碳汇交易的法律地位、森林碳汇交易的主体、森林碳汇交易的总量控制以及森林碳汇交易配额的初始分配等几方面予以构建。

(一) 确认森林碳汇是合法的减排交易方式

尽管《气候变化框架公约》和《京都议定书》都确认了“吸收汇”在应对气候变化中的战略地位,但是其作为第一承诺期的合法减排方式却备受争议,直到各方在《波恩政治协议》中同意以清洁发展机制下的造林、再造林项目进行森林碳汇交易。这从一个方面说明,通过森林碳汇交易进行减排只有经过法律赋予其减排的合法地位,才能进入碳排放权交易领域之中。

我国基于森林碳汇的碳排放权交易制度设计,其首要任务是通过立法承认可以通过森林碳汇的形式折抵减排主体的法定减排指标,这就为森林碳汇进入碳排放权交易设置了合法的效力。确认森林碳汇减排交易是合法的减排交易方式,“一方面,是全社会对森林碳汇服务的需求转化为‘经济人’的个人需求;另一方面,使森林碳汇服务的公共产权既可以量化到个人又可以转让”[7](P44)。如果森林碳汇不能成为合法的减排交易方式,其产生的直接后果将是森林碳汇的市場需求不足,也会使得森林碳汇这种应对气候变化的公共产品的外部性问题不能得以解决,因为“当碳政策有利于林地价值增加时,人们将用森林替代其他的土地利用方式”[8]。从当前国际气候谈判的进程来看,我国在2020年以前都不会承担国际上的强制减排任务,这也使得我国当前的减排都是出于国内层面的,而国内有部分企业的减排更多的是出于企业社会形象和企业环境责任的考虑,而非出于国家分解削减排放量的要求。但如果没有法定的减排义务,自愿减排的市場是难以保证的,因为在自愿的基础上,就会导致森林碳汇需求不足,将森林碳汇确定为合法的减排交易方式之一,是将减排主体对森林碳汇的潜在需求变为现

实需求的首要前提。

另外一个值得注意的问题是森林碳汇交易不应当成为碳排放权交易中的主体交易方式,而应作为碳排放权交易中一种补充性质的交易。这主要源于两方面的思考:一方面是由于森林碳汇减排自身性质所决定,森林碳汇减排由于在计量方面存在不确定性的因素,使得其减排效果不像工业减排的效果直接明显,而且承认森林碳汇减排本身会削弱工业减排的实质减排量。另一方面,《京都议定书》所确立的履约三机制都是作为国内减排的补充手段出现的,而且“京都规则”下的森林碳汇交易又是以清洁发展机制下的项目形式出现的,为使我国的碳排放权交易制度能与国际接轨,森林碳汇交易应该作为碳排放权交易的补充形式出现。

(二) 确定森林碳汇交易的法定交易主体

碳排放权交易的一般主体应包括出让主体和受让主体,出让主体应该是符合国家法律规定、依法取得特定的碳排放权、并拥有富余碳排放权许可证的那些企业,而受让主体则应当是具有减排需求、而自身无法完成或不愿通过技术创新实现减排目标的企业。森林碳汇交易的主体与一般的碳排放权交易主体有所区别,在森林碳汇交易中,交易主体应当视交易情况而作区分。一种情况是企业与森林碳汇经营者的直接交易,其出让主体是森林碳汇的经营者,而受让主体则是需要减排或有强制性减排指标的企业;另一种情况是企业与企业之间先就森林碳汇减排配额进行交易,这与一般的碳排放交易较为类似,取得了较多森林碳汇减排配额的企业再与森林碳汇经营者进行交易。总体而言,一般的碳排放权交易主体双方都是具有减排义务的企业,而森林碳汇交易的主体一方是有减排义务的企业,而另一方则是森林碳汇的提供者,其自身并没有减排义务。

由于我国目前的碳排放权交易还都停留在自愿交易的层面,碳交易强制市場还处于酝酿阶段,因此碳排放权交易制度在国内全面推行还有一定难度。我国的碳排放权交易制度应进行先期的试点,在试点阶段,应对参与强制市場碳排放权交易的主体进行一定范围的限制,以此来检验碳排放权交易强制市場运行的科学性。从全球已经建立的碳排放权交易市場来看,其初期进入碳排放权交易市場的都是以行业为标准确定企业的减排义务。例如2001年10月欧盟委员会公布了“关于建立欧盟温室气体排放权交易制度框架的指令”,规定2005年将引进交易制度,对象产业包括发电、炼油、钢铁、建材以及纸浆等5个行业;2003年1月,美国“芝加哥气候交易所”正式挂牌营业,首批14名成员来自汽车、化工、电力、电子、制药和半导体等多

个行业[9]。我国在进行碳排放交易的试点时,在碳排放交易主体的确定上亦应以行业为标准,在试点阶段确立的法定交易主体亦应该限定在电力、化工等高能耗、高排放的行业范围内。

(三) 实行森林碳汇交易的总量控制

环境容量是排放权交易制度建立的重要环节,在碳排放交易制度中的环境容量即是允许企业向大气中排放的温室气体的总量。根据《联合国气候变化框架公约》的目标,这一环境容量可以表述为“将大气中温室气体的浓度稳定在防止气候系统受到危险的人为干扰的水平上”,这一目标看似完美,实则不易操作。从操作层面讲,允许企业向大气中排放的温室气体总量通常是以削减的总量为控制目标的,根据削减的总量对各个企业、各个地方分配强制减排量,而各个企业和地方会根据减排策略的不同产生不同的减排成本,企业才能将其取得的合法的富余减排量进行转让,才能通过最低的成本减少二氧化碳的排放,进行市场交易。

碳排放权交易制度所确定的碳排放总量应当由两部分组成,一是工业减排总量,二是森林碳汇减排总量。森林碳汇减排总量即是森林所产生的能够经核证的碳汇总量,也就是可以进行森林碳汇交易的总量。但是森林碳汇交易的总量在碳排放交易总量中所占的比例则是应当有所限制的,主要是考虑到两方面的因素:“一是国际上承认的森林碳汇减排量有上限规定,为了将来我国的碳信用能得到国际的承认,目前还不宜将比例设置较高;二是我国强制减排市场的试点需要时间来进一步验证交易规则的实效性”[5](P177)。

森林碳汇减排配额会在确定的森林碳汇减排总量基础上,通过初始分配的方式使每个企业拥有一定的森林碳汇减排配额,而每个企业根据自身情况未必会直接与森林碳汇经营者进行直接的碳汇交易,很可能通过技术创新而超额完成减排任务,从而将森林碳汇的减排配额转让给其他需要减排的企业。在此情况之下,很可能出现一个企业拥有较多森林碳汇减排配额

的状况,针对这一现象,在森林碳汇交易中应当规定每个企业允许进行森林碳汇交易的最大限额,其目的在于促使企业通过技术创新达到实质性的减排。

(四) 森林碳汇交易配额的初始分配

森林碳汇交易配额的初始配置直接涉及减排单位的经济利益,并且影响到碳排放的配置效率。在森林碳汇碳排放权分配方面应当遵循两个原则,即公平原则和碳汇平衡原则,“这两个原则是碳汇问题从谈判之初,到逐步确立以及在实际操作过程中的一个重要的政策基础”[10]。

在排放权初始配置方面,现有的配置方法主要有政府无偿分配方式和有偿分配方式两种。有偿分配一般包括定价出售和拍卖两种方式。无偿分配主要由行政机关按照一定的标准将森林碳汇交易配额分配给减排企业,企业无需为此付出取得初始分配权的成本。由于无偿分配方不增加现存企业的成本,反而为企业增加了一笔资产,在需要的时候可以在市场出售,因此,在理论上最易被企业接受,在实践中也最容易推行[7](P33)。森林碳汇交易配额的定价出售可以使排放成本内生,符合污染者付费原则,既有利于各企业之间的公平竞争,也有利于政府收入的增加。森林碳汇交易配额的拍卖优势在于这种分配模式具有更高的分配效率,可以通过市场竞争方式达到帕累托最优。其中,政府定价和拍卖会增加森林碳汇交易的成本,而政府所定价格和拍卖价格并不能反映交易价格。

对于我国初期的森林碳汇交易而言,不宜为企业增加过重负担,在森林碳汇交易配额的初始分配方面,我国应借鉴欧盟的经验,即应至少将95%的配额免费分配给企业,剩余5%的配额可采用竞拍的方式。无偿分配主要是考虑到能够减少减排主体的成本,在分配中可以将减排主体的历史排放量和是否承担过自愿减排作为无偿分配的参照条件。有偿分配则应采用定价出售和拍卖两种形式推进,以促进森林碳汇交易市场的成熟。

参 考 文 献

- [1] 颜士鹏. 气候变化视角下森林碳汇法律保障的制度选择[J]. 中国地质大学学报(社会科学版) 2011, (3).
- [2] 颜士鹏. 应对气候变化森林碳汇国际法律机制的演进及其发展趋势[J]. 法学评论 2011, (4).
- [3] 冯明亮. 基于森林资源管理的碳排放权交易问题的研究[J]. 林业经济问题 2009, (1).
- [4] 魏殿生. 造林绿化与气候变化:碳汇问题研究[M]. 北京:中国林业出版社 2003.
- [5] 颜士鹏. 论我国“非京都规则”森林碳汇项目的法律规制[J]. 江西社会科学 2011, (8).
- [6] 钟志敏. 碳交易市场现曙光,林业碳汇或破僵局[N]. 中国证券报 2011-11-21.
- [7] 崔长彬. 低碳经济模式下中国碳排放权交易机制研究[D]. 河北师范大学硕士学位论文 2009.
- [8] STAINBACK G A, JANAKI R A. Economic analysis of slash pine forest carbon sequestration in the southern U. S. [J]. Journal of Forest Economics 2002, (8).
- [9] 林云华. 国际气候合作与排放权交易制度研究[D]. 华中科技大学博士学位论文 2006.
- [10] 李怒云, 宋维明. 气候变化与中国林业碳汇政策研究综述[J]. 林业经济 2006, (5).

(责任编辑 朱春玉)