

# 碳中和背景下林业碳汇交易法律困境与完善

张利苹

浙江农林大学文法学院 浙江杭州 311300

**摘要:** 林业碳汇交易在实现温室气体净零排放中发挥了重要作用,可以助力碳达峰的实现。在碳交易市场建设的背景下,我国多地开展了林业碳汇交易试点,但在实践中存在林业碳汇权归属不明、相关法律法规不健全、交易规则不统一、交易监管机制不健全等法律问题。因此针对林业碳汇交易中出现的問題,提出了明确其所有权归属、建立针对性立法、加强建设交易规则以及完善监管机制的措施。

**关键词:** 林业碳汇交易; 经核证碳减排量; 法律路径

Legal dilemma and improvement of forestry carbon sink trading in the context of carbon neutrality

Liping Zhang

School of Law and Law, Zhejiang A & F University, Hangzhou 311300, China

**Abstract:** Forest carbon trading has played an important role in achieving net-zero greenhouse gas emissions and can contribute to achieving carbon peaking. Against the backdrop of carbon trading market development, pilot projects of forest carbon trading have been implemented in many parts of China. However, in practice, there are legal issues related to unclear ownership of forest carbon credits, inadequate relevant laws and regulations, inconsistent trading rules, and incomplete regulatory mechanisms. Therefore, this paper proposes measures to address the issues that arise in forest carbon trading, including clarifying ownership attribution, establishing targeted legislation, strengthening the development of trading rules, and improving regulatory mechanisms.

**Keywords:** Forestry carbon sink trading; Certified carbon reduction; Legal path

气候变暖带来海平面上升、极端天气频发以及生物多样性减少等多种问题,对人类的生存和发展提出了巨大挑战,因此要求各国积极采取应对措施应对气候变化。1992年《联合国气候变化框架公约》(简称《公约》)提出要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。《京都议定书》以国际法规的形式提出建立三种温室气体减排的合作机制。我国签署《巴黎协定》以后提出了“双碳”目标,积极从“减排”和“增汇”两个方面采取措施以达成目标。林业碳汇交易是利用市场化控制碳排放的重要手段,但在实践过程中对林业碳汇交易的政策性导向较强,缺乏相应的法律保障,我国需要吸收借鉴一些林业碳汇交易机制较成熟国家的经验,完善相应的法律保障机制。

## 一、碳中和与林业碳汇界定

### 1.1 碳中和

“碳中和”概念最早出现在政府间气候变化专门委员会(IPCC)于2018年发布的《全球升温1.5℃特别报告》中,指出要实现二氧化碳净零排放,这里的净零排放等同于碳中和的概念。IPCC于2021年发布的第六次评估报告第一工作组报告把“碳中和”的定义进一步进行细化,指出“碳中和”是特定时期内特定实施主体人为二氧化碳排放量与碳移除量之间达到平衡。从广义上看,碳中和指的是各种温室气体的净零排放。从狭义上看碳中和仅指二氧化碳的净零排

放。我国《中国本世纪中叶长期温室气体低排放发展战略》中提出要对非二氧化碳进行管控体现了我国对广义碳中和的肯定。

实现碳中和有碳减排和碳移除两种途径,碳减排就是利用科学技术手段创造清洁能源减少空气中的二氧化碳等温室气体的排放量,碳移除指利用森林、草地和湿地等生态系统的碳汇功能吸收或者运用碳捕捉封存技术去除空气中二氧化碳等温室气体。可看出增强林业碳汇是实现碳中和目标的重要手段之一,同时有利于人与自然的和谐共生。

### 1.2 林业碳汇

《公约》将“汇”定义为从大气中清除温室气体、气溶胶或温室气体前体的任何过程、活动或机制,森林在光合作用下吸收二氧化碳并以生物量形式将其固定的过程即为汇。林业碳汇是指通过造林再造林、减少毁林和加强森林管理等措施来增加森林吸收二氧化碳进而减少碳排放的活动和过程。林业碳汇不同于森林碳汇,林业碳汇更强调其社会属性,森林碳汇更加注重其自然属性。林业碳汇具有额外性、可计量可核查的特点。

## 二、林业碳汇交易发展现状

林业碳汇交易是指对造林或者森林经营管理活动吸收的二氧化碳量按照一定的方法学标准核查计量后,在规定的平台上进行挂牌售卖,有碳减排需求的主体可以进行购买抵

消其碳排放的过程,林业碳汇交易市场可以分为国际林业碳汇交易市场和国内林业碳汇交易市场。

### 2.1 国际林业碳汇交易类型

国际层面主要是具有强制性的《京都议定书》中 CDM 下的造林再造林项目、自愿性的国际核证碳标准 (VCS) 和黄金标准 (GS) 下的林业碳汇项目, CDM 允许把造林、再造林取得的林业碳汇可以抵消能源和工业部门产生的部分温室气体减排量, GS 机制下林业碳汇交易活跃度较低, 主要在收入不高或者中等收入水平的国家实行, VCS 在国际自愿减排市场上比较完善, 发起者主要是为企业减排提供了便利, 提供认证和签发信用的服务且交易成本较低。

### 2.2 国内林业碳汇交易类型

我国 2011 年制定的《温室气体自愿减排交易管理暂行办法》把林业碳汇纳入国家自愿核证减排量。2021 我国发布的《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》提出要合法合规开展探索碳汇权益交易试点和资源权益指标交易。2022 年开始实施的《全国碳排放权交易管理办法》明确提出林业碳汇可以抵消碳排放配额的清缴。国内层面主要是中国核证自愿减排交易下的林业碳汇项目和一些地方省(市)探索的林业碳汇交易项目, 地方主要有北京林业核证减排量项目、广东林业碳普惠制核证减排量项目、贵州开展的单株碳汇精准扶贫项目以及福建林业碳汇减排量项目。

## 三、林业碳汇交易中的法律困境

### 3.1 林业碳汇的所有权归属不明

在林业碳汇交易的实践过程中存在所有权归属于多方主体的现象, 林业碳汇基于林木而产生, 林木依附于土地生长, 林业碳汇所有权的归属问题与林木及土地的所有权都息息相关, 我国的《宪法》《民法典》规定森林和土地资源归国家或者集体所有, 个人及组织可以对国家或集体所有的自然资源享有收益、使用的权利。林木归属主体较为多样且规定较为清晰, 林木可以归属于单位、个人、集体或者合同约定。有学者认为林业碳汇是林木产生的孳息, 《民法典》规定天然孳息可以归属于所有权人、用益物权人以及可以由合同约定所有。也有学者认为经核证减排量是一种自然资源, 且其权利的取得需要经过备案许可程序, 因此与探矿权、取水权等类似属于准物权, 与产生林业碳汇的林木和林地的权利密不可分。此外, 一些企业也会开发林业碳汇项目, 成为林业碳汇的所有权人。由此可见, 林业碳汇的所有权可以归属于国家、集体、个人以及单位, 或者也可以由双方约定取得, 归属主体较多, 不利于林业碳汇的交易顺利进行。

### 3.2 规范林业碳汇交易的法律不健全

我国对林业碳汇交易的政策性支持较多, 但缺乏针对性的立法, 现有的法律规范位阶较低, 主要是部门规章和规范性文件, 不能很好得保障林业碳汇交易得顺利运行。林业碳汇项目的交易离不开关于林权的法律规定, 目前我国《民法典》《森林法》中都没有专门提及林业碳汇交易的问题。虽然我国颁布了《清洁发展机制项目运行管理办法》以及《温室气体自愿减排交易暂行管理办法》, 其中清洁发展机制以及温室气体自愿减排把林业碳汇项目纳入了其项目规范管理中, 但是林业碳汇项目具有特殊性, 不同于其项下的工业减排项目, 林业碳汇产生的经核证减排量在遇到火灾或者破坏后, 会向大气释放二氧化碳, 对林业碳汇的风险承担、交易规则以及监管都需要法律专门的规定。

### 3.3 林业碳汇交易规则不统一

我国《全国碳排放权交易管理办法(试行)》中规定了重点排放单位可以使用林业碳汇产生的经核证碳减排量抵消应清缴的碳排放配额, 但是最多不得超过 5%。同时我国地方试点也出台了相应的规范性文件规定林业碳汇的抵消比例, 但是从规定来看, 各个地方对比例规定存在一定的差异性, 深圳、天津以及福建规定了抵消比例的上限, 不能超过 10%, 重庆规定不能超过 8%。虽然大多数规定都是在 5%-10%之间, 但是抵消比例不同。我国在林业碳汇交易上尚未形成统一的交易规则, 各个地方的交易在主体、价格、产品以及方式上存在管理差别, 可能导致地方不认同其他地方的交易产品。交易规则的差异性导致在地方之间形成交易壁垒, 不利于统一交易市场的形成。此外, 林业碳汇具有特殊性, 对其履约机制、风险保障机制以及违约后的法律救济途径等都应加以重视。

### 3.4 林业碳汇交易监管机制不完善

林业碳汇项目周期较长, 并且经核证碳减排量是无体无形的, 为了保证林业碳汇需求方抵消碳减排量的真实性和准确性, 有必要加强对林业碳汇的监督、报告以及核查行为。在林业碳汇交易过程中, 交易平台和第三方服务机构也发挥着重要的作用, 也需要加强对服务机构和交易平台的资质审核以及对其行为加强监管。

在碳汇交易监管方面, 存在多个部门监管职能交叉重复的问题。林业碳汇项目能否进行开发由国家或者地区的发改委进行审定与核查工作, 但是在实践中林业碳汇与林业主管部门也息息相关, 林业的主管部门在林木、林地的流转以及产权认定中都发挥了重要的作用, 林业碳汇交易的衍生的金融产品会受到证监会的管理。可以看出, 监管部门较多,

容易出现互相推诿、职能交叉的情形,不利于林业碳汇交易健康发展。此外,林业碳汇项目在实践中出现了数据造假行为,监测与核验机制不健全,交易信息披露不全面不及时。

#### 四、完善林业碳汇交易的法律路径

##### 4.1 明确林业碳汇的所有权归属

碳汇所有权明晰是其能够交易的前提,同时可以提高交易效率、减少交易成本,进而早日促进碳中和目标的实现。首先我们可以借鉴林业碳汇交易较为成熟的国家经验,加强对林业碳汇权利的立法,比如澳大利亚颁布了《碳权立法修正案 1998》《碳权法案 2003》,在法律中承认“碳权”“碳汇权”的存在,并主张“碳汇权”应与土地权利相分离。我们国家可以把“碳汇权”纳入《森林法》或《物权编》中,加强对林业碳汇权利的保护。其次对林业碳汇权利的归属问题可以类型化进行分情况讨论,经过分析林业碳汇权利可能归属于国家、集体、个人以及项目开发者。可以根据公平原则根据林地产权所有人以及项目开发者的出资和投入比例划定林业碳汇的所有权归属,判断应个人独有还是共有。最后,为了保障林业碳汇权利,应完善相应的纠纷解决机制,完善林权以及碳汇交易的注册登记制度,减少纠纷的产生。

##### 4.2 完善林业碳汇交易的法律规范

虽然我国出台了碳交易的法律规范,但是这个法律规范更侧重于碳配额的交易,而碳汇交易具有特殊性,应该出台针对林业碳汇交易的专门立法,明确经核证减排量的法律性质、产权归属以及监测等,使碳汇交易的顺利进行能有法可依。此外,要提高林业碳汇交易法律规范的立法层级,碳汇交易需要主管部门的审查与核定,一定程度上属于事实上的许可,在我国行政许可的设立应由法律规定,因此关于规定碳汇交易审核的设定应由更高层级的法律来规定。

##### 4.3 加强林业碳汇交易规则建设

交易规则的完善有利于保障各方主体的利益,维护市场的稳定性,从而吸引更多的资金和主体参与林业碳汇的交易。虽然目前国家层面出台了《温室气体自愿减排交易管理暂行办法》以及地方试点也对碳汇交易做出了法律规定,但是规范的标准还存在差异性,打破交易壁垒应该加强林业碳汇交易的规则建设。可以根据林业碳汇的不同项目设置不同的认证与抵消比例,但是在同种林业碳汇项目中的抵消比例应该相同。林业碳汇可以在一定范围内提高抵消比例,激发林业

碳汇项目的增加和交易范围的扩大。同时对于林业碳汇交易中合同履行及违约行为,可以提供格式合同,保障交易中一些弱势群体的利益,避免不合理要求的出现。

##### 4.4 健全林业碳汇交易监管机制

监督管理林业碳汇的交易行为会贯穿其交易的全过程,从林业碳汇项目的开发、交易到注销。针对监管部门较多存在职能交叉的问题,应该建立专门的监督管理机构,也可以激励交易平台加强对碳汇交易的监管。此外,对林业碳汇项目产生的经核证减排量数据的真实有效核查至关重要,关系到是否真正抵消了对应的碳排放。因此有必要加强交易信息披露制度的建设,建设关于碳汇交易的数据信息平台,保障交易数据的公开性和透明性。最后,为了避免监管部门进行权力寻租,要加强对监管部门行政责任的追究,同时法律也要加强对林业碳汇交易双方的违法行为进行详细规定。

#### 五、结语

国际上多数国家重视气候变化带来的各种问题,纷纷提出碳中和目标以及采取措施积极应对气候变化问题。林业碳汇在应对气候变化中发挥了重要作用,林业碳汇交易不仅能实现生态产品的价值转化,发挥多重效益,还能助力碳中和目标早日达成。因此要从法律路径加强对林业碳汇交易的完善,促进林业碳汇交易的范围扩大和稳健运行。

#### 参考文献:

- [1] 《联合国气候变化框架公约》第 2 条, 1992 年。
  - [2] 陈迎.碳中和概念再辨析[J].中国人口·资源与环境, 2022(4): 1-12.
  - [3] 吴建国, 张小全, 徐德应.土地利用变化对生态系统碳汇功能影响的综合评价[J].中国工程科学, 2003(9): 65-71.
  - [4] 陈娟丽.林业碳汇核证减排量所有权归属的实践样态与应然思路[J].干旱区资源与环境, 2021(4): 1-9.
  - [5] 林旭霞.林业碳汇权利客体研究[J].中国法学, 2013(2): 71-82.
  - [6] 何桂梅, 徐斌, 王鹏等.全国统一碳市场运行背景下林业碳汇交易发展策略分析[J].林业经济, 2018(11): 72-78.
- 作者简介: 张利苹, 1997 年 4 月, 女, 河南省安阳市人, 在读硕士研究生, 研究方向: 环境与资源保护法。