

# 政策 概要

4

## 国家实施 REDD 的法律和制度基础 发展中国家和发达国家初体验提供的经验

2009年6月讨论草案

陆地碳组织项目

合作方

UN-REDD  
PROGRAMME



有关减少发展中国家毁林和森林退化所致排放的联合国合作计划

本政策概要节选自一份报告并有所编辑。该报告分析了减少毁林和森林退化所致排放广义国家法律框架("REDD")的相关设计和实施问题。报告评述了发达国家和发展中国家的现行做法，总结了初步的经验与问题。该报告是所提议的一个更大项目的第一阶段，该项目旨在通过与发达国家和发展中国家以及支持机构合作来制定出一套“现成的”法律工具，帮助各国利用一系列可能的 REDD 机制。这套法律工具将包括两个主要部分：(i) 介绍开始国家实施之前需要做出的初始政策决策的选项文件，每个决策可用的主要选项以及每个选项的含义；(ii) 国家需要根据本地情况予以调整的法规组件。该报告是与 UN-REDD 计划联合委托编写的，作为 UN-REDD 计划国际支持功能下有关 MRV 治理框架的 UNDP 工作的第一阶段。

## 1 REDD 就绪及建立法律框架的必要性

许多发展中国家（在发达国家、国际组织、民间和私人部门的帮助下）正在为 REDD “做好准备”。要实现就绪需要采取许多步骤，包括：

- 建立（通过卫星遥感和实地测量）收集和分析陆地碳数据的基础设施和专业知识。
- 就特定类型地貌中碳封存量以及不同土地使用方式对所封存碳的影响的确定方法达成一致。
- 确定和审计国家陆地碳清单。
- 采取有效方式让依赖森林以及依赖毁林和森林退化为生的人参与该机制。
- 在国家和地方政府之间建立清晰的治理框架。

Ralph Ashton (陆地碳组织)  
ralph.ashton@terrestrialcarbon.org

Tim Clairs (UNDP)  
tim.clairs@undp.org

基于 Baker & McKenzie 和 Covington & Burling Tanja Havemann 为陆地碳组织和 UN-REDD 计划编写的一份报告，该报告可查阅以下网址：

terrestrialcarbon.org  
un-redd.org

本政策概要及相关报告中的观点并不一定反映 UN-REDD 计划、FAO、UNDP 或 UNEP 的观点

陆地碳组织的目标是将陆地碳（包括树木、土壤和泥炭地）纳入国际应对气候变化的行动中。

UN-REDD 计划是 FAO、UNDP 和 UNEP 之间的合作计划，宗旨是支持各国发展减少毁林和森林退化所致排放 (REDD) 的能力并在 2012 后气候体制中实施未来 REDD 机制。

陆地碳组织项目正发布一系列政策概要，为联合国谈判提供有关如何将发展中国家的陆地碳纳入总体气候变化解决方案的信息。我们欢迎您提出宝贵意见。

如需其他政策概要，请浏览我们的网站：

terrestrialcarbon.org

- 让当地社区参与并保护他们的权利，同时确保他们参与陆地碳活动。
- 根据国内法律，执行透明流程来明确土地、植被和碳信用额的所有权和使用权。
- 为开展以下工作建立公信及透明的系统和制度：测量陆地碳；认证、核验和审计项目级别和国家级别的结果；监测随空间和时间的变化；建立国家陆地碳账户；促进并监管稳定且长期的资金分配；与国际机构协作。
- 制定必要法规，建立陆地碳登记、交换、纠纷解决与执法机制以及法规监督机制。

这些步骤中有许多要求某种形式的使能法规，从而让立法干预可能成为准备就绪的关键因素。此外，一个协调一致、强大且有效的法规平台对于 **(i)** 实施国家和次国家政策 and 措施以及 **(ii)** 促进森林和土地资源使用转变以实现减排和增加封存都是必需的。

关于 REDD 的早前讨论侧重于技术和方法问题，但现在的关注点正转向如何设计法律框架支持各国实施国际 REDD 机制。

## 2 从初体验中吸取经验

关于 REDD 的早前讨论侧重于技术和方法问题，但现在的关注点正转向如何设计法律框架支持各国实施国际 REDD 机制。一些国家开始考虑和设计国家 REDD 框架。本政策概要所基于的报告概述了特别选择的一些发展中国家和发达国家的此类活动，包括：

- 评述特别选择的一些发展中雨林国家中已经实施或正在考虑中的法律和政策框架，并给出一系列详细案例研究。值得一提的是，只有印度尼西亚一个国家通过了旨在为 REDD 活动提供综合模型的国家立法。
- 详细介绍了此项印度尼西亚立法，阐述该方案的一些关键要素；该方案为国家应对 REDD 方案政策决策的方式提供了一个模型，因此具有重要意义。
- 探讨支持对 REDD 采取市场方式的其他发展中国家（圭亚那、马达加斯加和巴布亚新几内亚）在制定 REDD 实施政策和法规的过程中所考虑的问题。
- 评述巴西在国家和次国家级别提出的市场和非市场替代模型。

从发达国家的角度来看，它们应首先提供对 REDD 的支持，向发展中国家发出这样的明确信号，即它们将提供技术和资金来帮助部署实施 REDD 项目所需的制度和技术架构；其次，它们应创造出对发展中国家可产生的 REDD 信用额的需求。除了扮演这两个关键角色外，它们在自己的司法管辖区内管理森林碳的方式（尤其是澳大利亚和新西兰的模型）也可以提供很多经验。例如：

- 如何通过将碳产权从森林和土地权分离以得到可交易的森林碳产品
- 如何管理土地使用权以及与土地利益冲突有关的问题
- 如何解决与永久性及应对森林碳储量逆转有关的问题，例如通过利用缓冲区和长期森林保持契约

### 3 结论：REDD 法律框架的关键要素

不同发展中国家应对 REDD 的方式也有很大差异（请参见附录中的表格）。然而，从本报告中评述的国家来看，在设计 REDD 的国内法律框架时务必要考虑以下重要因素：

机构	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 确定哪个政府部门或机构负责 REDD 实施。</li> <li>▪ 确保相应机构在每个司法管辖区均能执行权力。</li> </ul>
森林/环境利益中的权利或利益的性质	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 确定对森林资源的所有权和责任。</li> <li>▪ 确定在碳和环境获益中所持权利的性质（例如，该权利是独立的财产利益还是与森林或土地中的财产利益相关联）。如果要创造信用额，最好采用独立碳权利。</li> <li>▪ 明确由谁——是政府还是土地所有者——拥有碳权利或环境利益的原始权利或利益。</li> <li>▪ 确定碳权利是否可以转让给第三方。</li> <li>▪ 确定私人部门参与者是否可以拥有碳权利（或者只能首先由国家拥有）。</li> </ul>
竞争利益	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 明确土地和资源中的不同类型利益之间的层次结构。</li> <li>▪ 考虑在特定森林中开展 REDD 活动的所有限制。</li> <li>▪ 提供一个机制来解决土地和资源中的利益竞争问题。</li> </ul>
参与	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 明确谁有资格参与 REDD 活动。</li> <li>▪ 明确对外国参与的所有限制。</li> <li>▪ 确定是要求当地土地所有者参与还是对他们授予参与许可。</li> </ul>
国家/次国家/项目级别活动之间的关系	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 规定次国家（例如，全州或全省范围内）和/或项目级别的活动如何与国家基准授信关联，包括：</li> <li>▪ 哪些活动将被视为有助于实现国家级别目标；</li> <li>▪ 在国家级别获得的信用额如何分配给次国家或项目级别的活动；</li> <li>▪ 如果由于国家级别的绩效不佳而未能获得信用额，如何补偿项目参与者或次国家活动参与者。</li> </ul>
授信或资助机制	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 确定谁会因保持森林资源（如果采用拨款机制）获得付款，例如国家政府、土地所有者、项目开发者。</li> <li>▪ 如果采用授信方法，确定谁将有资格从监管 REDD 的国际机构或另一个授信实体（例如，在自愿减排市场中或从国家政府）获得信用额。</li> </ul>
国家碳库和缓冲区管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 规定是否预留信用额或土地区域，以通过缓冲区或碳库确保碳存量的长期保持。</li> </ul>

<p>以森林为生的社区和原住民的权利</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 国家立法框架应符合国家对《联合国原住民权利宣言》的承诺。</li> <li>▪ 规定以森林为生的社区和/或原住民享有的以下方面的权利：             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 在任何项目级别活动开展之前受请洽商的权利；</li> <li>▪ 事先对此类活动自由提供（或拒绝提供）知情同意的权利，以及应在什么基础上以及通过什么程序履行该权利；</li> <li>▪ 获得 <b>REDD</b> 支付经济利益预定份额的权利。</li> </ul> </li> <li>▪ 规定一个程序，让 <b>REDD</b> 活动的参与者可藉此确定他们已满足与以林为生社区和/或原住民相关的所有适用要求。</li> </ul>
<p>税收和国家支付</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 明确规定是否须以税收或特许费的形式向国家政府做出支付。</li> <li>▪ 考虑国家政府是否有资格从归入其他气候变化有关活动的 <b>REDD</b> 活动获得一部分信用额。</li> </ul>
<p>负责机构的权力</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 明确管理 <b>REDD</b> 的负责机构，包括谁将负责决策；他们的决策是否会得到复查；他们在监控和执行方面拥有什么类型的权力。</li> </ul>
<p>定义</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 为重要术语提供清晰定义，如“森林”、“毁林”、“永久性”、“授信”等，最好与国际议定的定义保持一致。</li> </ul>

## 附录：特选国家国内 REDD 支持活动概览

国家	状态	对于 REDD 的国际立场	主要机构	国内实施 REDD 的法律框架	奖励发展中国家 REDD 的法律框架	参与其他 REDD 计划的情况
澳大利亚	发达	支持 REDD 市场机制	应对气候变化部	不适用	政策规定，如果满足特定国际限值标准，可在国内贸易方案中使用 REDD 信用	已经启动了澳大利亚国际森林碳计划以及与印度尼西亚和巴布亚新几内亚的合作 为 WB FCPF 做出贡献
巴西	发展中	反对 REDD 市场机制——倾向于资助方式	巴西国家政府	关于公共森林管理的法律明确禁止赋予对来自森林特许权的信用进行商业化的权利。 已经建立了亚马逊基金	不适用	由挪威的气候与森林计划予以支持
圭亚那	发展中	支持 REDD 市场机制	林业委员会	尚未制定	不适用	由 WB FCPF 予以支持
印度尼西亚	发展中	支持 REDD 市场机制	林业部	制定有减少毁林和森林退化所致排放相关程序的法规	不适用	由 WB FCPF 予以支持 由 UN-REDD 计划予以支持 与澳大利亚合作
马达加斯加	发展中	支持 REDD 市场机制	环境、林业、水务和旅游部	尚未制定	不适用	由 WB FCPF 予以支持
新西兰	发达	支持 REDD 市场机制	农业与林业部和环境部	不适用	未表明正式立场	不清楚

国家	状态	对于 REDD 的国际立场	主要机构	国内实施 REDD 的法律框架	奖励发展中国家 REDD 的法律框架	参与其他 REDD 计划的情况
挪威	发达	支持 REDD 市场机制	环境部气候与能源司	不适用	不适用	已经建立气候和森林计划为包括巴西在内的雨林国家提供双边支持 为 UN-REDD 计划做出贡献
巴布亚新几内亚	发展中	支持 REDD 市场机制	气候变化与环境可持续性办公室	尚未制定	不适用	由 WB FCPF 予以支持 由 UN-REDD 计划予以支持 与澳大利亚合作
美国	发达	总体支持 REDD，但未完全形成立场	目前正在协商中，但至少包括美国环保局	不适用	法案草案涉及国际森林抵消的利用	法案草案涉及对 REDD 就绪的支持

