

## 2021 年林业碳汇法律政策研讨会会议综述

2021 年 11 月 20 日，“林业碳汇法律政策研讨会”以线上会议的形式成功召开。本次会议由中国政法大学环境资源法研究和服务中心、国家应对气候变化战略研究和国际合作中心主办，浙江农林大学生态文明研究院&碳中和研究院、浙江农林大学文法学院作为承办，克莱恩斯欧洲环保协会(英国)北京代表处、北京环助律师事务所对会议的召开给予大务支持。本次研讨会聚焦林业碳汇法律政策，共分三个单元，分别是“主题演讲”、“林业碳汇立法研究”、“林业碳汇实务研究”。

出席本次会议的领导和嘉宾有：浙江农林大学党委书记沈满洪教授、国家应对气候变化战略研究和国际合作中心徐华清主任、克莱恩斯欧洲环保协会背景代表处首席代表龙迪（Dimitri de Boer）先生、中国政法大学检察公益诉讼研究基地主任王灿发教授、浙江农林大学人文社会科学处处长王成军教授、浙江农林大学文法学院院长鲁可荣教授、浙江农林大学生态文明研究院&碳中和研究院执行院长孔凡斌教授、国家应对气候变化战略研究和国际合作中心田丹宇博士、中国政法大学李俊红博士、北京林业大学人文社会科学学院杨朝霞教授、西北政法大学经济法学院陈娟丽副教授、东北林业大学文法学院王宏巍副教授、福建顺昌法院环资庭张夏兰庭长、浙江京衡律师事务所高级合伙人陈国强律师、杭州市临安区公证处陶靖主任、浙江农林大学环境与资源学院施拥军教授、浙江农林大学文法学院法学学科专业负责人张永亮教授、浙江农林大学文法学院姜双林教授、浙江农林大学环境与资源学院高级实验师周宇峰、浙江农林大学文法学院莫张勤博士、浙江农林大学文法学院陈真亮副教授、浙江农林大学文法学院李兴峰副教授等。

20 日下午 14 时 30 分，研讨会正式开始。开幕式由浙江农林大学人文社会科学处处长王成军教授主持。浙江农林大学党委书记沈满洪教授在致辞中对各位领导、嘉宾表示热烈欢迎，并从林业碳汇减排的重要作用、林业碳汇需要法律政策保障以及目前研究供不应求三个方面对林业碳汇进行了阐述。国家应对气候变化战略研究和国际合作中心徐华清主任认为，本次会议从法律法规层面对于更好的推进林业碳汇工作具有的重要意义，并认为此次会议是落实习总书记双碳目标的一个具体的行为体现，同时对本次会议给予了厚望。克莱恩斯欧洲环境保护协

会北京代表处龙迪首席则表示林业保护，尤其是森林的保护已经形成了国际上的一些共识，尤其是欧盟现阶段对森林的保护非常重视，并提出了林业碳汇研究应该具有国际视角。中国政法大学检察公益诉讼研究基地主任、教授王灿发教授首先介绍了本次会议举办的由来以及本次会议选择主要议题的一个原因，并希望通过此次会议来探讨林业碳汇项目开发及其政策法律方面存在的问题，为林业碳汇制度的健全和完善提供可行建议。



浙江农林大学党委书记、教授 沈满洪



浙江农林大学人文社会科学处处长 王成军



国家应对气候变化战略研究和国际合作中心主任 徐华清



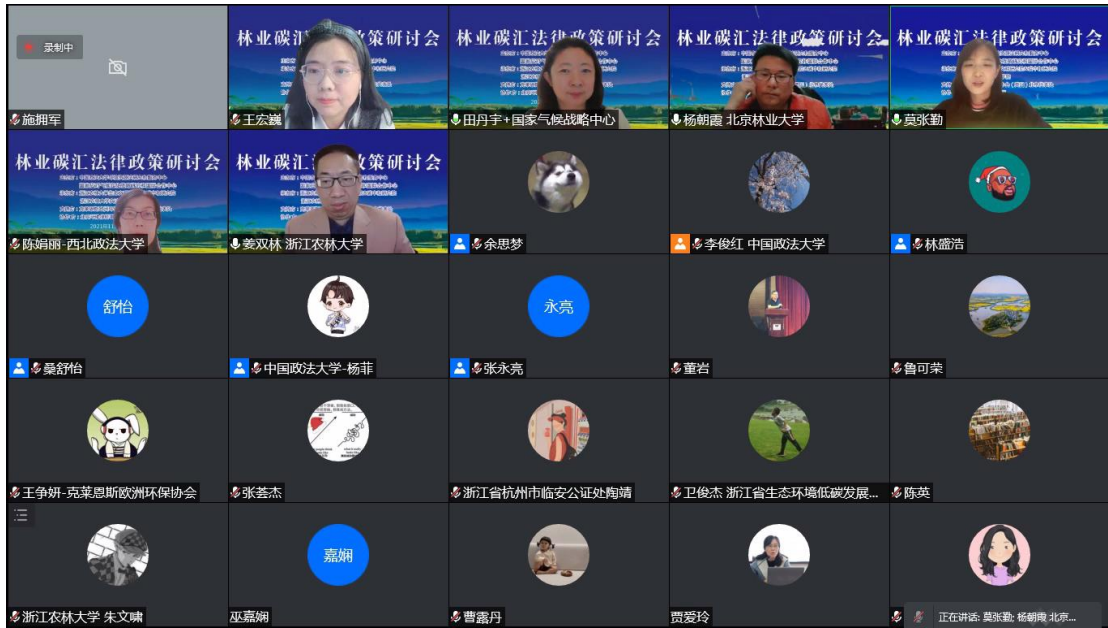
克莱恩斯欧洲环保协会北京代表处首席代表 龙迪（Dimitri de Boer）

20日下午14时40分，会议进入了第一单元“主题演讲”。本部分主持人为中国政法大学王灿发教授，演讲嘉宾分别是浙江农林大学浙江省重点智库浙江省乡村振兴研究院首席专家孔凡斌、国家应对气候变化战略研究和国际合作中心办公室田丹宇博士、杭州市临安公证处主任、二级公证员陶靖。



中国政法大学教授 王灿发

孔凡斌围绕森林碳中和使命与林业碳中和政策创新两个方面阐述了自己的观点。首先，孔凡斌认为中国实现“碳中和”的目标存在两条基本路径：一是通过多种途径进行碳减排；二是增加碳汇。在增加碳汇方面，生物具备强大的固碳潜力，进而提出森林是实现碳中和目标的重要一环。其次，他立足于中国目前林业碳汇政策和现实问题，指出中国林业碳中政策创新三个方向和需求：（一）市场层面。通过构建中国省际的“京都市场”和激活森林碳汇交易自愿市场两种政策来解决森林碳汇市场需求不足的问题与构建碳汇市场；（二）技术层面。要调整和简化计量监测技术方法，以克服森林碳汇计量监测复杂困境的现实；（三）法律层面。建立森林碳汇产权制并出台森林碳汇交易的法律法规为理顺森林碳汇产权复杂关系与确认森林碳汇交易自愿市场产权的现实问题提供立法支持。



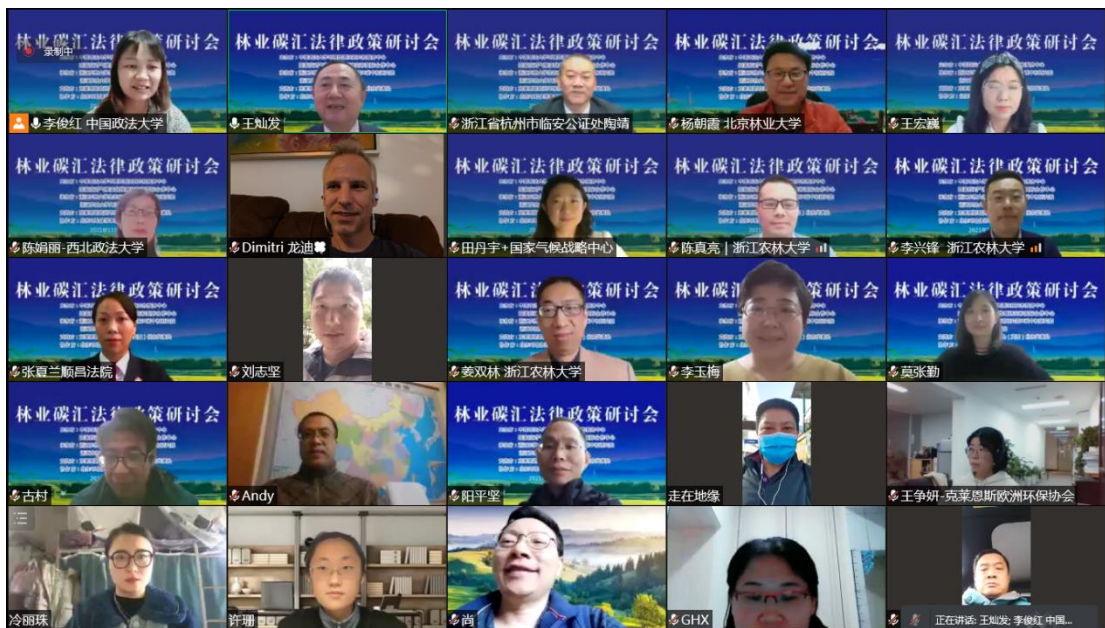
国家应对气候变化战略研究和国际合作中心办公室副主任 田丹宇

田丹宇分享了关于碳汇的法律保障问题的研究成果。首先，田丹宇通过对《京都议定书》、《巴黎协定》等国际条约、公约的解读向大家介绍了关于碳汇的界定和测量，同时基于当前国内碳汇政策来分析碳达峰碳中和“1+N”的政策体系。其次，她重点的就森林碳汇、草原碳汇、湿地碳汇、海洋碳汇和冻土碳汇五类碳汇向大家具体分析了关于每一类碳汇的政策、制度、实践、问题等内容。最后，田丹宇提出，法律在 CCUS 技术的推行方面大有可为，并以中美 CCUS 历史合作为例进一步地提出碳汇合作将成为国际合作的持续关注点。

陶靖以数字公证助力碳标签的探索为题发表了自己的看法。首先，陶靖从项目背景的角度分析了当前数字化治理对于碳中和、碳达标的助力作用，并具体说明当前临安区公证处依托“杭州市数信零跑公证综合服务平台“的数字公证技术，探索建设碳中和先行示范区的发展方向。其次，他具体从公证公信力、涉外公证、基层治理三个角度分析了数字公证在碳标签中的作用。同时，陶靖介绍了碳标签数字公证服务参与工业产品碳标签和农特产品碳标签的具体环节。最后，他以竹制品碳标签作为案例为大家分享碳标签数字公证服务的作用和帮助。



杭州市临安区公证处主任 陶靖



专家学者合影

20日下午15时35分，会议进入了第二单元“林业碳汇立法研究”。该环节由国家应对气候变化战略研究和国际合作中心田丹宇博士主持，演讲嘉宾分别是浙江农林大学文法学院姜双林教授、北京林业大学人文社会科学院博士生导师杨朝霞教授、西北政法大学经济法学院陈娟丽副教授、东北林业大学文法学院王宏巍副教授。



国家应对气候变化战略研究和国际合作中心 田丹宇

姜双林就“REDD+MRV”的立法实践要点展开了阐述。首先，姜教授以域外“REDD+MRV”的立法实践为例，对“REDD+MRV”中缔约方的义务进行了介绍。其次，姜教授提出我国在落实“REDD+MRV”时面临的主要困境是“重实体、轻程序”，缺少对程序性法律规定的制定。其进一步提出我国应重视“REDD+MRV”中上位法的制定，将技术评估数据和信息与国家标准相接轨。最后，姜教授对目前的立法困境提出了自己的建议：第一，完善林业碳汇立法；第二，要建立健全的 REDD+MRV 结果技术评估的法律程序，从程序层面保障计划执行成果；第三，确保林业碳汇计量与检测数据和信息的透明度、完整度和准确度。



浙江农林大学文法学院教授 姜双林

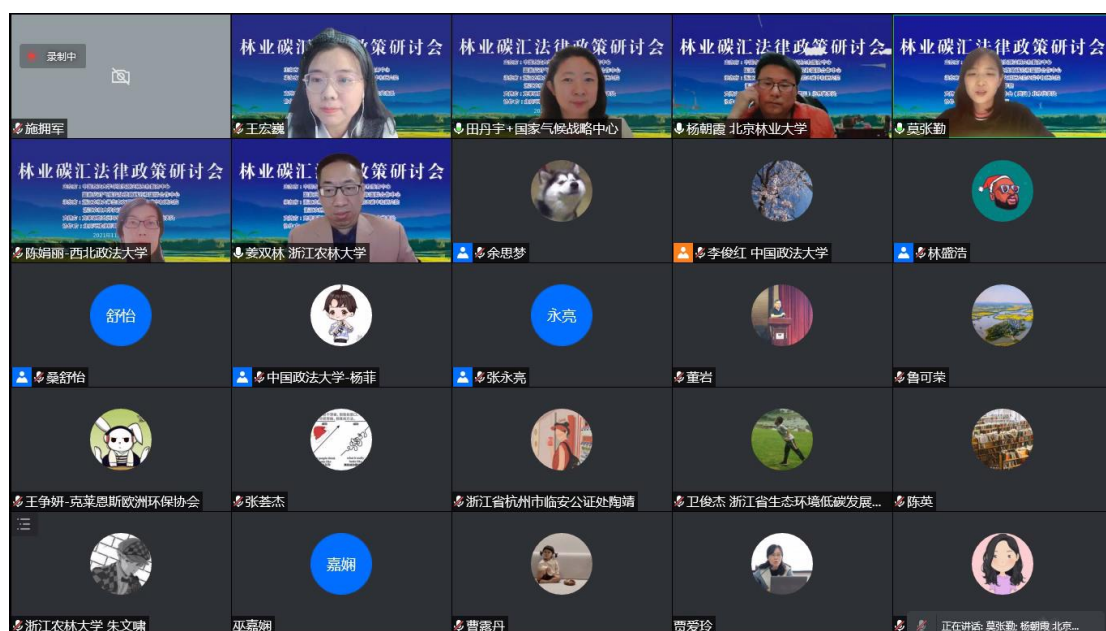
杨朝霞就二氧化碳的法律性质及碳排放权的权利属性问题进行了分析。杨朝霞教授提出“生态产品属于典型的公物，可构建所有权、取得权、利用权三权并立的公物权三元结构论”，并认为碳排放权属于利用权下的排用权。其进一步提出了环境法学在研究碳排放权的相关过程中存在“事实不晓、事理不清、法理不明、事理法理不同”的情况，对此需要注重方法论问题，要打通科学和法学的藩篱，要建立“事实—事理—法理—法律”的方法论。



北京林业大学教授 杨朝霞



陈娟丽就碳中和愿景下公益林实施 REDD+机制的法律保障提出了四点见解。第一，国际林业碳汇规则繁杂，而我国林业碳汇项目多样，两者时间存在着相关法律法规、政策交叠的现象。第二，我国在公益林管护上与 REDD+机制能较好地契合，两者的目标均是追求森林资源的生态保护。第三，公益林实施 REDD+机制存在着因碳汇产生的核证减排量法律属性认定困难、林权归属路径不清而导致的碳汇归属不明、碳汇收益分配不统一而引发的潜在纠纷风险、多样的林权流转方式影响 REDD+稳定性等问题。第四，公益林实施 REDD+项目需要注重生态补偿、生物多样性保护等法律问题，同时要加强森林资源生态补偿政策法规，构建维护生物多样性的生物安全法律体系。



西北政法大学经济法学院副教授 陈娟丽

东北林业大学文法学院副教授 王宏巍

王宏巍就碳中和背景下林业碳汇交易法律制度的构建提出了自己的看法。首先，王宏巍教授认为完善林业碳汇交易制度有利于交易主体权责分配的明确、有利于市场的规范和调解、有利于生态环境与社会经济的协调发展。其次，我国现阶段林业碳汇交易存在诸多法律问题：第一，缺乏相应的法律保障及配套的制度设计；第二，林业碳汇产权不明晰，限制林业碳汇项目的开展；第三，林业碳汇自身不具备商品属性，且国内立法中缺乏相应的激励政策。最后，针对前述问题，王宏巍教授提出应健全林业碳汇交易风险分配与监管制度，建立林业碳汇交易保险制度，健全第三方中介服务机构机制，从而有效构建林业碳汇交易法律制度。

莫张勤对四位专家的发言分别发表了评议，首先对于姜双林教授的发言，她认为姜教授选取两个代表性的国家——巴西和哥斯达黎加作为样本，重点说明了 REDD+MRV 实践过程中暴露出来的问题，有针对性地提出了对我国林业碳汇的启示，对我国林业碳汇的政策制定，还有后续的管理措施具有很好的借鉴意义。其次对杨朝霞教授的发言，她表示就二氧化碳本身的特性来说不属于大气污染物质，也不属于生态破坏物质，而是属于自然破坏物质。从生态产品来讲它属于典型的公权。碳排放权主要是有法律性质还有经济属性，在交易过程中对立法和实践具有基础性的指导意义，也是碳市场顺利运行的一个依据和保障。再次对于陈娟丽老师的发言，她认为实施 REDD+机制是我国当前林业领域助力碳排放工作的一环。陈老师结合我国集体林权、公益林改革的背景，从目标契合点、自然生态条件和制度改革的节点提出了法律障碍及风险，从法律上来说呢，要建立 REDD+实施的措施来应对气候变化的问题。对于王宏巍老师的发言，她认为林业碳汇交易中有三个重要的问题，第一是缺乏相应的法律保障和配套设计，国内立法缺乏相应激励；第二是建立风险分配和监管制度；第三是要明确碳汇的产权制度，建立碳汇交易的保险制度。



浙江农林大学文法学院博士后 莫张勤

20日下午16时30分，会议进入了第三单元“林业碳汇实务研究”，由浙江农林大学文法学院法学学科专业负责人张永亮教授主持，发言嘉宾分别为福建顺昌法院环资庭庭长张夏兰、浙江京衡律师事务所高级合伙人陈国强、浙江农林大

学环境与资源学院教授施拥军、浙江农林大学环境与资源学院高级实验师周宇峰。



浙江农林大学文法学院教授 张永亮

张夏兰就福建顺昌法院“生态司法+碳汇”工作机制的实施及推广经验展开论述。首先，张夏兰介绍了由顺昌县人民政府开发的全国首个自行设计、申报，并由主管部门签发交易的创新项目——“一元碳汇”扶贫项目，该项目致力于贫困户（村）的生态保护及森林修复等投入。其次，张夏兰结合全国首例认购碳汇替代性修复受损生态环境案件，详细阐述了顺昌县法院的生态修复性司法实践，并总结了四点价值：第一，是对环境资源生态价值的积极肯定；第二，是生态修复方式的有益创新；第三，是认罪认罚从宽制度的现实体现；第四，是“双碳目标”的有力助推器。最后，张夏兰总结了当前“生态司法+碳汇”机制的几点成效与不足。



福建顺昌法院环资庭庭长 张夏兰

陈国强就林业碳资产开发中的几个法律问题提出了自己的见解。首先，陈国强将我国现有碳资产分为了政府发放的排放配额，减少排放所形成的经核证的减排量，碳汇、碳捕捉等所形成的经核证的减排量，额外性不足所形成的减排量四类，认为目前所谈碳排放权只是碳资产中的一类，对碳资产进行法律定性时应当再作区分。其次，陈国强探讨了 CDM 项目的额外性问题，进而提出了国内 CCER 项目在开发过程中同样存在额外性问题，在没有额外减排收益的情况下，项目所产生的减排量不可能发生。最后，陈国强指出现有林业碳汇资产在目前法律框架下的价值没有体现，尽管生态环境部推出了生态补偿机制，但该机制并非针对碳汇功能，所体现碳汇价值也较少。因此陈国强提出应当尝试抛弃额外性标准，认可森林碳汇的碳资产价值。



浙江京衡律师事务所高级合伙人 陈国强

施拥军围绕林业碳汇项目的开发与计量监测问题进行分析。施拥军首先从林业碳汇项目的开发意义、开发类型、合格性要求、开发和交易流程、必备文件、辅助证明以及备案申报提交材料等几个方面详细介绍了林业碳汇项目的开发基本要求。其次，施拥军介绍了林业碳汇项目减排量的计算，指出在计量监测六大碳库的选择时不必面面俱到，应根据经济有效性原则选择是否考虑各个碳库。最后，施拥军根据林业碳汇的基本特性总结了项目的六大误区：第一，认为林业碳汇项目就是卖现成的空气；第二，把林业碳汇项目程序简单化；第三，盲目规模化，认为碳汇是无本万利的项目；第四，认为项目具有快速获利化；第五，林业主管部门与多个意向开发主体签约；第六，忽略时效性，认为项目是无约束的交易。



浙江农林大学环境与资源学院教授 施拥军

周宇峰以农林产品碳足迹评估论证研究为题发表了自己的看法。首先，周宇峰分析了碳足迹的评估背景、作用和意义，认为碳足迹评估有助于农产品经营碳过程全程溯源，统一规范农产品生态环保低碳经营的标准，在目前双碳背景下选择有代表性农产品全生命周期碳足迹评估，是农业领域的一项亮点工程，为低碳发展提供了一个很好的契机。其次，周宇峰介绍了浙江农林大学的竹产品碳足迹评估项目。该项目通过对代表性企业的产品系列进行调查评估，得出了对宜家家居的产品评估报告并获得国际认可。最后，周宇峰强调目前我国农林产品碳足迹评估论证和碳标签开发还处于初期发展阶段，今后需要从经济学和法理学角度，为碳标签制度的建立提供坚实的理论基础。此外，涉及出口农林产品的碳足迹论证，有必要了解各国所实施的碳标签制度和环境例外条款并在 WTO 相关原则与规则之下，对其进行法律评价。



浙江农林大学环境与资源学院高级实验师 周宇峰

浙江农林大学文法学院李兴锋副教授对张夏兰庭长的发言发表评议，他介绍了一元碳汇是指选取很多贫困村，把每一个贫困村里每一个农户的林地拥有使用权的权属先确认好，然后在权属之上对碳汇进行评审，评审完后由北京的一家公司进行核证，核证结束后发碳汇量的证书，之后挂在一个微信小程序里，有一些企业来进行购买。他认为它相当于判资产评测的一个司法实践，也相当于地方法院保障地方的碳汇项目。但是一元碳汇与碳汇本身存在差别，其差别在于一元碳汇还是没有注入额外性。



浙江农林大学文法学院副教授 李兴锋

浙江农林大学文法学院陈真亮副教授对四位专家的发言发表与谈观点。他认为当前不少法律法规的制度体系建设方面有些滞后于实践，碳汇立法体系和执法体系也有待进一步的优化。陈教授认为接下来的研究重点可以将经济管理、环境科学等研究成果做一个法言法语的转化，例如数字化治理、碳金融、碳监管与执法、碳司法等。另外现实实践中，包括有些研究特别是有些政策的出台，可能导致一些地方层面的领会错误，出现一些运动式的碳交易或者碳汇现象，需要予以重视。这当中可能有些制度的层面，甚至一些立法原因本身所造成。在林业碳汇实践中，立法部门、行政部门、司法部门要互相协作、协同，才能产生治理合力。



浙江农林大学文法学院副教授 陈真亮

20日下午17时30分，大会进入最后的总结暨闭幕阶段。闭幕式由浙江农林大学文法学院院长鲁可荣教授主持，中国政法大学检察公益诉讼研究基地主任王灿发教授做总结。

鲁可荣表示，首先，非常感谢主办方对浙江农林大学文法学院的信任，把这样一个非常具有时代意义、理论价值和核心应用价值的林业碳汇法律政策研讨会交由浙江农林大学文法学院承办。其次，本次会议共来自十个单位的11位嘉宾专家分别发言，三位专家做出了非常到位的评议，虽然本次会议是线上进行，但是一次非常好的学术盛会。





浙江农林大学文法学院院长 鲁可荣

王灿发表示非常感谢承办单位、主办单位、协办单位和支持单位各方面给予的支持。这次会议时间短暂，但在这一次研讨会中，有来自实务部门的专家、学校的学者、法院的法官和律师事务所的律师，他们的发言给了很多收获。



中国政法大学检察公益诉讼研究基地主任 王灿发

这一次会议的主要的成果，一是在法律政策方面交流了信息，从不同的角度提供了专家学者们所掌握的大量信息。二是，这次会议使所有的参会人员都增长了知识。三是探讨了很多问题，因为在林业碳汇，包括技术本身、管理、政策、

法律等方面，都存在着需要完善的问题，针对这些问题，大家都提出了有针对性的建议，虽然这些建议是否可行，还有待今后的检验。但是他认为这些建议都是非常好的建议，都是值得为后续的法律政策完善提供参考。

最后，本次会议圆满落下帷幕！