

碳正义: 如何使贫困人群从 REDD+ 获益

对通过REDD（减少因森林砍伐和退化造成的碳排放）和REDD+ 来减缓气候变化的持续关注，加速了一种新形式的私有财产——“碳权”的产生，它可以在国内以及国际市场上买卖。为了保证REDD+为穷人服务，碳交易计划必须确保大规模靠森林为生的群体和社区从中获益。简单来说，就是认真评估碳权的分配方式，从而保证碳权能支持农村地区的贫困人口，他们很少正式拥有土地所有权或使用权，但却是实施可持续森林管理的关键因素。这同时也意味着重新思考REDD+ 项目的资格标准，以便把经济、社会和环境的标准以及协同效益包含在内。

政策指南

- 关于碳权的政策和法律，需要从超越财产的角度来衡量，还需要在更广范围内，强化和碳相关的权利和利益网络。
- 从REDD+ 获得的收益应该用于支持以社区为基础的自然资源管理。
- 碳权的创造为建立公平合理的新产品和市场环境提供了机会。
- 如何将贫困人群的利益和权利结合进未来的REDD+管理和市场制度中，需要更多的创新性思考。

发展中国家的森林是减缓气候变化的关键，认识到这一事实后，国际社会正在制定计划，对那些减少因森林砍伐和退化而产生的碳排放（REDD）的发展中国家和土地所有者进行奖励。而 REDD+ 向前迈进了一步，它还包括森林保护，可持续森林管理，以及加强森林碳储量。

虽然目前的REDD准备活动主要是由公共资金来资助，但私营企业的参与，可以在中长期内调动大规模的资金。因此，一些国家正在开发一种新形式的私有财产——碳（封存）权，或“碳信用”，它可以在国内国际市场上出售（见巴西的碳权和澳大利亚的碳权）。

但对森林在实际中是如何管理的，除了要考虑简单的碳权外，还涉及到更广范围的权利，比如从土地使用权到（居民的）自由活动（注释1）。同时，很多土著居民和靠森林为生的社区从根本上反对森林的碳储能力某种程度上是可以和森林带来的其它利益和功能分开的想法（注释2=4）。人们还普遍担心，碳交易不会给数百万以森林为生的穷

人带来什么好处。

什么是碳权？

当涉及到碳权定义时（见图），REDD+战略，政策和项目有多层含义。对碳权的狭义理解侧重于将固碳权作为一种潜在的可交易商品。在这里，碳存储被看作一种自给自足的，具有货币价值的无形资产，相当于知识产权或者一个公司的品牌价值。这种类型的碳权是由法律或者合同产生的，通常建立在土地所有权，可减排或者可增加碳储量的管理活动的基础之上（注释5）。

以这种方式将碳变成一种新形的财产支持了REDD+的提出和实施，因为它承认碳储量的保持以及森林碳封存是有益的(注释6)。但只有合理的，可供碳权买卖的碳排放交易体制，或者以资金为基础的赔偿体制建立后，这些活动才可以真正转化为现金。法定机制或者自发机制将在碳权分配、碳权转让管理以及碳权交易管理过程中发挥重要作用。

要让REDD+生效，尤其是为穷人服务，不是简单地将碳变成一种可交易的新商品。碳交

“使REDD+为穷人服务，不是简单地将碳变成一种新的可交易商品”

易或许可以创造新的经济机会，但以森林为生的社区有可能被盘剥，并陷于和权利精英争夺资源的不力局面。同时，由于森林砍伐的动因是复杂的，也是随时间变化的，所以对碳资产的狭隘关注有可能会错过在更广范围内有效减少森林砍伐和退化的机会和障碍。

固碳森林和很多权利是联系在一起的，包括土地的利用和所有权，就业，住宿以及（居民的）自由活动。所以对碳权的广义理解还将所有以森林为生的人们的公民权，政治，社会，经济以及文化权利考虑在内（注释2）。

几乎所有REDD+项目的参与者，从地方非政府环保组织到世界银行，都认识到有必要加强习惯法权，土地使用权和基本的人权，以及涉及一定程度上执行“事前知情同意”原则的过程（注释7，8）。

就利益分配而言，REDD+的支持者在不断地说明这些权利和碳拥有权之间的关系——在决定谁可以从REDD+政策，项目和活动中获益时，广义碳权发挥了重要作用。广义碳权的目标是“其他人”，也就是在狭义上不拥有碳权，但也应该在这些活动和所有碳交易（注释9）中获益的人群。

因此，一些REDD准备活动的目的在于直接加强土著居民和以森林为生社区的权力，以及提高他们从森林获益的程度。但通过在更广范围内完善法律体系，提高当地政府有效、透明管理自然资源的能力，REDD+策略，政

策和项目还对和碳权没有任何联系的社区提供支持。下图说明了和碳相关的不同层次的权利和利益，以及利益分配的直接影响。

更好地共享利益

森林是以多种方式支持生计的重要经济资源。这一复杂性在碳权的严格定义中被忽视了，因为这里碳权只反映了森林的一个特性——碳（存储能力）（注释10）。农村的很多贫困人口对森林的依赖性很强，他们从中获取柴火，水，食物，动物饲料和药品。他们还靠森林来得到重要的“环境服务”，比如避免农业病虫害，获得肥沃的土地、授粉媒介，以及确实保质保量的水资源。

这些人很少拥有正式的权利，很难被纳入REDD+的计划方案。人们担心，碳收入将主要使大土地所有者，碳交易商和政府获益（注释11）。我们怎样才能确保一个更有利于穷人的机制让更多靠森林为生的人群和社区从中获益？

一种方案是国家拥有碳权，以便更公平地分配从REDD+项目中获得的收入。但是这种做法也不是万无一失的。新西兰2002年出台的减排法律（《气候变化应对法》）后来被认定为是导致2004-2008年森林砍伐的一个主要因素。据说，该国政府为了继续保有在森林里贮碳的权利和责任，取消了鼓励森林所有者养林的经济刺激措施。2008年，《气候变化应对（排放贸易）修订法》取消了碳权的“国有化”，并把它转交给了森林所有者（注释12）。

一种既可以成功保护自然资源，又有利于穷人发展的战略是以社区为基础的自然资源管理，已经在很多发展中国家得到有效实施。实际上，越来越多的证据表明，这些由地方管理的森林资源对于长期、稳定的多功能森林景观尤为重要（注释13）。在全球范围内，土著居民和其他以森林为生的社区对森林保护力度是最大的，尽管周边地区的森林砍伐率很高。REDD+项目应该强化参与式管理，以及非正式参与项目的机会。地方利益相关者需要得到法律上承认并可强制执行的权利，才可以从碳收费中获益

正义的贸易？

迄今为止，讨论中的任何一种办法，都不能保证国际REDD+计划的实施能够使更多的以森林为生的组织和社区获益（注释11）。不管这个计划是建立在政府预算，市场还是基

巴西的碳权（注释16）

在巴西，碳权在REDD+立法的提案中被提及。新法律开创了两种类型的碳权，或“单位”：一般REDD单位(UREDDs)，和核证的REDD单位(CREDDs)。

UREDDs是不以市场为基础，不可以交换的单位，相当于一吨核减排量或者从符合国家规定的REDD+活动中的扣除量。UREDD持有人有权从不同的国家和国际资金中获得非赔偿性收益。

在国家REDD委员会具体标准下，有些UREDDs是可以转换为CREDDs的。CREDDs是以市场为基础的，可以交换的碳权。根据具体国家的管理制度，CREDDs可以用来抵消温室气体排放量，也可以根据适用的双边或多边协定，在国际市场上出售。

CREDDs只能被授予拥有确凿的土地所有权和登记证明，并保证REDD+项目持久和连续发展的土地所有者。该法案计划给予土地被用做REDD+项目的土著居民，特殊的利益共享和参与权。

金基础上，目前来看，付费还是只和碳财产权有关。接下来的问题是，在碳权被人为地创造为新商品的情况下，结合了森林保护和平等利益分配的机制，是否还可以制度化？

不像香蕉或者咖啡，碳权既不是有形产品，也不属于成熟的价值链的一部分。他们的属性和价值将取决于法律和政策的决定。固碳量并不直接等同于可交易的减排“信用额度”。相反，法律或者市场规范将在符合REDD+大框架的原则下，做出项目特性以及资格标准的具体说明。举例说，在林地的特定区域执行现有的管理，或者要求这些地区的碳储至少保持100年。

原则上，此类的资格标准可包含经济，社会和环境标准，以及相关的协调效益。这样的话，碳价格不仅反映减排量，还反映了，比如说地方基础设施的投资，就业机会的创造，土著社区的参与，或者习惯使用权的有效实施（注释14）等方面情况。这些标准在不同的国家市场可能不一样，这要取决于具体的国情和制度（注释15）。

另外，碳信用还可以分配给森林相关权利受到REDD+活动影响的人群，而不是注册的土地所有者（或者使用者），比如说靠森林生活的当地农业社区。

作为基本原则，高碳价可以鼓励森林所有者不砍伐森林。但是一个“好”的价格，同时还取决于从其他途径获得的收益。需要建立一个交易管理局或者类似中央银行的机构，来监管相关的标准和规范的执行情况和程度。这一机构还能进行市场干预，比如宣传某些活动，反对以新的理由砍伐森林，保护受益人免受物价波动的影响。

在REDD+机制中创建一种新财产，为我们重新思考如何更加平等地分配森林资源带来的利益，提供了一个独特的机会。这个产品以及其定价的标准应考虑到公平交易以及平等性的因素。接下来的努力将是多余的：从绿化它的价值链，建立一个“黄金标准”，使它更具有社会责任性以及让每个人都可以获得这样的产品。

人们对碳存量（存在树中）按吨收费，还是按每公顷土地统一收费的想法，通常是潜在的REDD+碳交易计划的设计基础。但参与这个计划很可能伴随着巨额的交易成本，比如说合同谈判，以及合同执行情况的监督。也就是说，按比例算的话，小土地所有者的费用会更高。为了更公平地分配参与的成本和收益，该计划对额外增加的每单位土地实

澳大利亚的碳权（注释18）

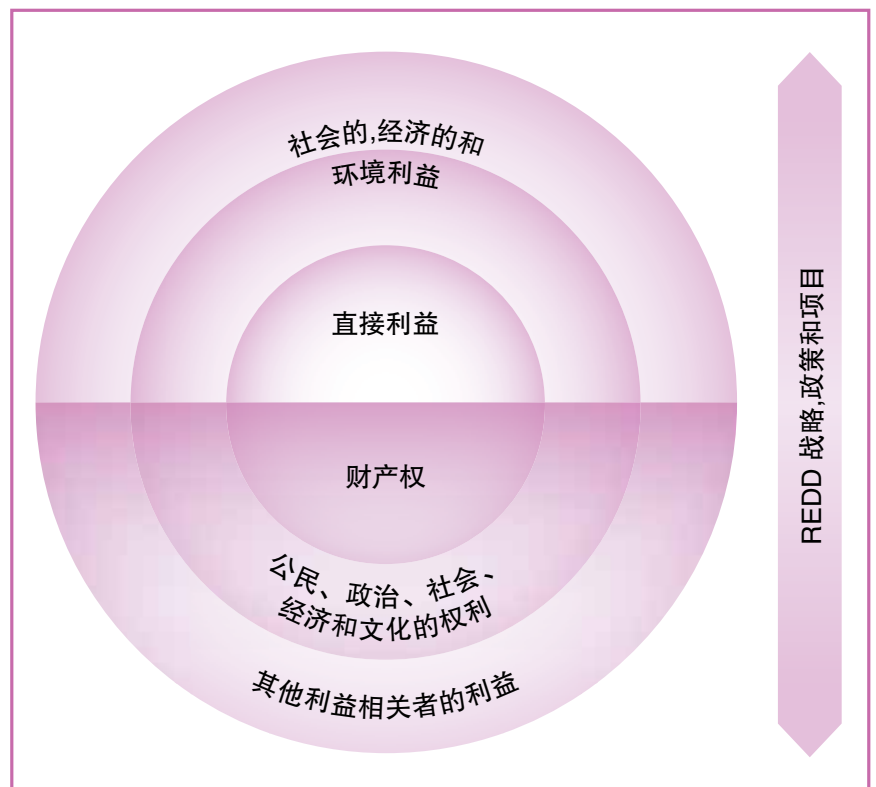
澳大利亚的六个州都有法律来界定碳权。在国家层次上的法律草案叫做《碳农业倡议》，允许森林碳作为国家排放量交易计划的一部分来买卖。

《碳农业倡议》将和固碳项目相关的权利区分开来，固碳项目不具有开放性，并和土地联系在一起（注释20）。这是因为这些项目必须完成特殊持久的义务，包括一个项目因无法在最低时限内存活而带来的责任。

除了生物固碳项目，在《碳农业倡议》下，合格的活动还包括原始森林保护以及排放避免项目。信用额给予项目执行人或者执行组织。所有项目都要进行土地登记或者在其他文件中备案，以便未来的买家或租赁人了解这些土地是有相关的项目义务的。

本地产权人以及其他种类的原住民土地是否可以拥有《碳农业倡议》的碳权，目前尚不清楚²¹。

图：REDD+战略中碳权和相关利益的多层含义



行递减付费。这样的话，尽管土地面积在增加，但付费是下降的。通过这种方式，既鼓励了小土地所有者的参与，又防止了大土地所有者盘剥REDD+带来的利益。

前瞻

原则上，REDD+是地方赋权和扶贫的好出路。但达到这样的目标，需要进一步思考，如何来建立一个合理机制，以便更好地为以森林为生的人民服务。

REDD + 碳权的创造，为新商品和市场的公平、平等交易提供了机会。如果希望以市场为基础的方法既能够成功减排，又能给以森林为生的贫苦农民带来好处，那么关键在于保障投资者和当地社区的权利。奋斗目标：建立内含公平，平等机制的新商品和市场，带来新的突破，在正义事业的日程上写下浓重一笔。

克里斯托弗·施瓦特，爱萨姆·亚辛·穆罕默德

克里斯托弗·施瓦特(www.field.org.uk/staff/christoph-schwarte)，国际环境法与发展基金会的资深律师。

爱萨姆·亚辛·穆罕默德 (www.iied.org/sustainable-markets/staff/essam-yassin-mohammed)，国际环境和发展研究所可持续市场项目组研究员

注释

■ ¹ See, for example, Takacs, D. 2009. *Forest Carbon: Law and property rights*. Conservation International, USA. ■ ² REDD-net. 2011. Carbon Rights and REDD+. REDD-Net Bulletin Asia-Pacific 03; ■ ³ Goldtooth, T. in Indigenous Peoples Groups Say Carbon Markets Violate Rights and Threaten Cultural Survival. 2010. Huntington News; ■ ⁴ Earth Peoples. 2009. *Indigenous Peoples Guide: False solutions to climate change*. See: www.earthpeoples.org/CLIMATE_CHANGE/Indigenous_Peoples_Guide-E.pdf ■ ⁵ Norton Rose. 2010. *Forest carbon rights in REDD+ countries: a snapshot of Africa*. ■ ⁶ Baker & McKenzie. 2009. *Background Analysis of REDD Regulatory Frameworks. Report prepared for the Terrestrial Carbon Group*. ■ ⁷ REDD-net. 2010. Carbon rights in REDD+: Towards a common understanding. Key points emerging from a COP16 side event hosted by REDD-net; ■ ⁸ UNFCCC Conference of the Parties, Decision 1/CP.16, The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, paras.70-79 and Appendix I, contained in document FCCC/CP/2010/7/Add.1 ■ ⁹ Peskett, L. et al. 2008. *Making REDD work for the poor*. Poverty Environment Partnership. ■ ¹⁰ Foss, K., Foss, N. 2001. Assets, attributes and ownership. *International Journal of the Economics of Business* 8(1). ■ ¹¹ Vatn, A., Vedeld, P. 2011. *Getting Ready! A Study of National Governance Structures for REDD+*. Noragric Report No. 59. Department of International Environment and Development Studies, Noragric. ■ ¹² Cox, G., Peskett, L. 2010. *Commodifying carbon to reduce deforestation: lessons from New Zealand*. Overseas Development Institute, London. ■ ¹³ Macqueen, D. 2011. *Investing in locally controlled forestry*. Growing Forest Partnerships Briefing. IIED, London. ■ ¹⁴ Schwarte, C. 2010. Social Safeguards in REDD: A review of possible mechanisms to protect the rights and interests of indigenous and forest-dependent communities in a future system for REDD. *Journal of Sustainable Development Law and Policy* 6(1). ■ ¹⁵ Scholz, I., Schmidt, L. 2007. *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries: Meeting the main challenges ahead*. German Development Institute. ■ ¹⁶ See also: Chagas, T. 2010. Forest Carbon Rights in Brazil. REDD-net case study. ■ ¹⁷ Bill of law 5586/2009 ■ ¹⁸ See also Hepburn, S. 2009. Carbon rights as new property. *Sydney Law Review* 31(2) 239. ■ ¹⁹ Carbon Credits (Carbon Farming Initiative) Bill 2011 ■ ²⁰ Carbon Credits (Carbon Farming Initiative) Bill 2011. Part 3, Division 8, Clause 43 ■ ²¹ Department of Climate Change and Energy Efficiency 2010. *Design of the Carbon Farming Initiative*. Consultation Paper. Department of Climate Change and Energy Efficiency, Australia.

国际环境和发展研究所

(IIED)是一家独立的、非营利性的、在可持续发展领域工作的研究机构。该研究所为国家、地区和全球各层次的调研和可持续发展提供专业知识和技能支持，并引领相关领域的工作。本文的发表得到了以下机构的大力支持：丹麦外交部，英国国际发展部，荷兰国际合作总局，爱尔兰援助，挪威发展合作署，瑞士发展合作署，瑞典国际发展合作署。

爱萨姆·亚辛·穆罕默德的联系方式：

电子邮件：

Essam.Mohammed@iied.org

地址：英国，伦敦，80-86

Gray's Inn Road

邮编：WC1X 8NH

电话：+44 (0)20 3463 7399

传真：+44 (0)20 3514 9055

网址：www.iied.org