

文章编号: 1673-1719 (2007) 01-0054-04



减少发展中国家毁林排放谈判进展

张小全

(中国林业科学研究院 森林生态环境与保护研究所, 北京 100091)

摘要: 减少毁林可为减缓大气温室气体浓度上升做出重要贡献, 因此减少毁林的议题已被提上气候公约谈判的议事日程 (议题6), 将成为今后相当长时间内谈判的重要议题之一。通过调研和分析各缔约方提交的对减少毁林提案的意见及附属科学技术咨询机构 (SBSTA) 第24届会议的谈判情况, 对各国的观点进行了归纳总结和剖析。

关键词: 发展中国家; 减少毁林; 谈判对策

中图分类号: F307.2/D815 **文献标识码:** A

1 背景

毁林直接导致森林覆盖的完全消失, 大部分贮存在森林中的巨额生物量碳将被迅速地释放到大气中, 同时, 毁林引起的土地利用变化还将引起森林土壤有机碳的大量释放。1980—1995年热带地区的毁林速率达1550万 hm^2/a ^[1], 1990—2000年, 全球年均毁林面积达1460万 hm^2/a , 其中热带地区为1420万 hm^2/a ^[2]。2000—2005年全球年均毁林面积为1300万 hm^2/a , 其中原始林600万 hm^2/a ^[3]。全球毁林引起的碳排放从1850年的0.3 Gt/a , 增加到20世纪50年代初的1.0 Gt/a , 到80年代末达2.0~2.4 Gt/a , 占同期人类活动碳排放量的23%~27%^[4-5]。即使造林和再造林增加了森林碳贮量, 但由于巨大的毁林面积, 全球森林生物量碳贮量每年减少1.1 Gt/a ^[3]。毁林已成为仅次于化石燃烧的大气 CO_2 的重要排放源, 减少毁林也成为温室气体减排的重要方式之一。

毁林主要发生在发展中国家, COP7达成的《马拉喀什协定》第11号决议 (11/CP.7) 规定, 在第一

承诺期, 土地利用变化和林业的CDM项目仅限于造林和再造林项目活动^[6], 毁林则由于基线、泄漏和方法学等问题, 不是合格的CDM项目活动。为借鉴《京都议定书》的灵活机制, 从发达国家获得资金, 2005年7月, 巴布亚新几内亚和哥斯达黎加向《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC) 秘书处建议, 在第11次缔约方大会 (COP11) 临时议程中增加议题6, 即“减少发展中国家毁林排放: 激励机制”, 并得到玻利维亚、中非共和国、智利、刚果、刚果民主共和国、多米尼加共和国和尼加拉瓜等国的支持^[7]。2005年在加拿大蒙特利尔举行的COP11决定, 请各缔约方和认证的观察员, 于2006年3月31日前, 就减少发展中国家毁林排放问题, 向UNFCCC秘书处递交意见, 特别是就相关的科学、技术和方法学问题, 激励的政策措施, 以及对该议题未来进程的建议; 请附属科学技术咨询机构 (SBSTA) 从其2006年5月第24届会议开始考虑收到的信息, 于2007年12月向COP12报告并提出建议; 同时请UNFCCC秘书处在2006年11月SBSTA第25届会议前组织一次

收稿日期: 2006-06-01; 修订日期: 2006-10-10

基金项目: 国家林业局森林生态环境重点实验室项目资助

作者简介: 张小全 (1965-), 男, 研究员, 主要从事气候变化与林业问题研究。E-mail: xiaquan@caf.ac.cn

研讨会,要求SBSTA在其第24届会议上考虑本次研讨会的内容^[8]。减少发展中国家毁林排放成为未来承诺期谈判中的重要议题之一。

2 提案的提出

巴布亚新几内亚和哥斯达黎加在其递交的提案中指出,毁林导致的碳排放与天然气或燃煤的温室气体排放相当,是大气CO₂浓度升高的主要排放源之一;UNFCCC第2款的最终目标的实现,需要工业化国家和发展中国家共同采取行动,以降低主要排放源的排放量;《京都议定书》没有涉及到发展中国家减少毁林排放的相关机制。为此,他们提出以下两种可供考虑的减少发展中国家毁林的方式^[7]:

(1) 独立于《京都议定书》的、在UNFCCC框架下的协定,工业化国家和发展中国家自愿参与;

(2) 在《京都议定书》框架下,修改《马拉喀什协定》,将减少毁林纳入合格的CDM项目。

该提案认为,通过设置国家水平的基线,可解决减少毁林排放的额外性问题和泄漏问题,通过介入保险市场和建立碳银行机制解决非持久性问题,并且通过卫星遥感技术可以对毁林情况进行有效的监测。

3 各缔约方观点及分析

应COP11的要求,各缔约方、缔约方集团以及国际机构和非政府组织就减少发展中国家毁林的提案提交了意见^[9-10]。提交意见的主要分歧在政策框架和激励机制、方法学问题、程序和时间框架等方面,从中反映了各缔约方对减少毁林提案的基本态度。各缔约方提交的意见在SBSTA第24届会议上也已充分地反映出来。其中,巴西与以巴布亚新几内亚、哥斯达黎加、秘鲁、图瓦努等为代表的中、南美洲,中非和小岛国(以下后者简称发展中中小国)形成了观点上的对立,各方主要观点如下:

各缔约方均认为,任何减少发展中国家毁林的政策框架和激励机制,应有利于UNFCCC最终目标的实现。任何承诺均应在自愿的基础上进行。由于

发展中国家的技术能力和资金限制,需建立适当的激励机制才能达到减少毁林的目的。同时政策框架和激励机制需要考虑不同国家和地区的社会、经济和政策情况以及导致毁林的驱动因素,同时需要其他国际进程如联合国森林论坛(UNFF)、联合国生物多样性保护公约(UNCBD)、联合国防治荒漠化公约(UNCCD)、国际热带木材组织(ITTO)、国际热带木材协会(ITTA)、国际林业研究中心(CIFOR)等的协同配合。

巴西认为,应首先讨论和解决毁林和减少毁林的科学、技术和方法学问题,然后再讨论政策框架和激励机制。在发展中国家减少毁林,应在UNFCCC的框架下进行,反对任何类似于《京都议定书》框架下附件I国家的承诺,以真正体现减少毁林为实现UNFCCC的最终目标服务;甚至不同意使用与《京都议定书》有关的术语,如基线、额外性、泄漏等词,在政策框架和激励机制上避免使用诸如贸易、市场等术语,并建议使用“资金机制”一词。据分析,巴西的观点基于以下3方面的原因:1)巴西的毁林面积占全球的2/3以上,但要在其国内减少或控制毁林非常困难。作为毁林大国,如果不做出“自愿”承诺,其国际形象将会受到影响;2)巴西为全球大豆出口大国,大量大豆产自毁林地区,如果限制毁林,必将影响其大豆的出口创汇;3)将减少毁林纳入碳贸易会影响其他部门的CDM市场潜力。

发展中中小国则认为,首先应制定政策框架和激励机制,然后再讨论各种政策框架和激励机制需要解决的技术和方法学问题,毁林和减少毁林的科学问题已经很明确,不需要进一步讨论。有关技术和方法学问题是值得关注的,但已有的方式和程序以及技术和方法学为其提供了良好的借鉴。应允许多种灵活的市场机制和(或)非市场机制(如财政援助、双边和多边合作、额外的赠款、部门CDM、国家承诺、双边或多边排放贸易协定、新的议定书等)。各发展中缔约方可根据其社会经济和毁林情况,自主决定。由于这些国家在CDM方面的能力有限,在CDM市场中的份额较小,因此特别希望将减少毁林作为项目级、部门级或国家级的CDM,并通过碳贸易从发达国家获得资金。所有发展中国家均应有平

等的权利获得额外的资金和技术来支持减少毁林。减少毁林不能阻碍当地经济发展,应有利于可持续发展 and 摆脱贫困,需要提高农牧业生产力从而为减少毁林提供替代性生计。发达国家应提供额外的资金和技术支持,这种资金支持应在目前已有的或计划内的海外发展援助(ODA)之外,以体现UNFCCC“共同但有区别的责任”原则。政策或激励机制应与现有的减排机制一致,且不能减少附件I国家的减排努力和削弱现有《京都议定书》的灵活机制,而是作为现在《京都议定书》灵活机制的补充,设计类似现有的碳抵偿的市场机制。印度尼西亚、马来西亚等热带亚洲国家也持类似的观点。

欧盟和美、日、澳等发达国家则更多地强调技术和方法学问题。澳大利亚强调,必须首先解决技术和方法学问题,避免推动太快,否则会导致未来的政策和激励机制不能很好地考虑社会经济、技术和方法学问题。欧盟希望以此为契机,推动部门承诺。其强调方法学问题,特别是项目级减少毁林存在的方法学问题,目的就是最终将减少毁林推向部门承诺,认为不能重开类似CDM造林再造林项目方式和程序的谈判。2006年5月10-12日在奥地利召开的关于减少毁林的研讨会,其主要结论认为,减少毁林项目存在无法解决的碳泄漏问题,建议采用部门承诺的方式,并为未来推向其他部门奠定基础。如果减少毁林产生的减排量允许进行贸易,发达国家还可用于抵消其承诺的减排指标。

4 问题与思考

(1) 若将减少毁林形成的减排量进行贸易,只能抵消附件I缔约方承诺的减排额度,而对减缓大气温室气体上升速度并无任何实质性的贡献。因此,基于碳贸易机制的减少毁林的行动,并不能对减缓大气中温室气体浓度上升、实现UNFCCC的最终目标做出额外的、真实的贡献。

(2) 有别于其他发展中国家的毁林,我国毁林主要是由于基础设施建设(道路、城市化)的需要,非法采伐导致的毁林非常有限,而且我国对非法毁林的打击力度越来越大,非法采伐、毁林呈减少趋势。

(3) 无论项目级、部门级还是国家级的减少毁林,均存在无法避免的泄漏风险。在一个地方实施减少毁林项目,特别是没有提供替代生计的项目,很可能使原来的毁林者转移到其他地方去毁林,即发生活动转移泄漏。要监测这种泄漏,必须在更广大的区域甚至全国范围来监测,监测成本将会成倍增加。国家或部门承诺减少毁林同样存在国际泄漏风险,例如,如果一个国家承诺减少毁林,由于国际木材市场的存在,有可能使毁林转移到其周边或其他地区未承诺的国家。但是,监测国际泄漏则需要对所有国家的毁林进行监测,其难度可想而知。

(4) 减少毁林的成本效益尚不确定。减少毁林涉及到运行成本、监测成本和机会成本。从机会成本分析,在世界很多地区,毁林是当地人民赖以生存的基本生活来源,因此减少毁林的行动需为减少毁林地区的人民提供替代生计,或提供补偿,使当地人民生活水平至少不致降低。从监测成本分析,卫星遥感是唯一的能对毁林等土地利用变化动态进行准确监测的技术,而为监测泄漏,往往需要将监测地域无限扩大,其监测成本将是巨大的。

(5) 毁林存在较大的年际变化。在许多国家,毁林面积的年际变化非常大,采用某一年的监测数据,具有很大的偶然性,而由于监测成本的原因,不可能每年进行卫星监测。

(6) 数据的不可获得性。目前公认的基线方法是通过历史的毁林趋势来预测未来毁林的基线情景,但是由于许多发展中国家缺乏历史毁林数据,使基线的确定存在极大的不确定性。

(7) 各缔约方在减少毁林议题上存在较大的分歧。欧盟等发达国家希望通过以部门自愿承诺方式来减少发展中国家的毁林,逐步将发展中国家引向温室气体减排承诺的轨道,但发达国家并不愿意就发展中国家自愿减少毁林的承诺进行大量无偿的额外经济补偿,而寄希望于现有的政府或非政府援助资金,但这部分资金对减少毁林而言只是杯水车薪。然而碳贸易机制用于减少毁林又取决于成本和价格这一不确定因素,如果减少毁林的成本太高,可能会使其形成的减排量的市场价格远高于其他机制,那么这种机制也就不会有生命力。对发展中国家缔

约方而言，如果不能从发达国家获得额外的和足够的资金，他们是不会轻易自愿承诺减少毁林的。项目级（如 CDM）的减少毁林，虽然颇受发展中小国的青睐，但这有悖于发达国家的初衷，且由于难以控制的泄漏问题，容易受到各方的指责。巴西是世界上毁林面积最大的国家，但由于前述原因，巴西对部门级和项目级的减少毁林都持强烈的反对态度；而如果没有巴西的参与，减少毁林行动就会大打折扣，不可能产生预期的效果。综上所述，各缔约方之间存在的许多分歧是难以调和的，但由于减少毁林在控制大气温室气体中的重要性，各方又不会轻易放弃这一议题，因此减少毁林议题的谈判将十分漫长，不会在短期内形成实质性的结果。■

参考文献

- [1] FAO. State of the World's Forests 1999 [M]. Rome: FAO, 1999.
- [2] FAO. Global Forest Resources Assessment 2000: Main Report FAO Forestry Paper 140, ISSN 0258-6150 [M]. Rome: FAO, 2001.
- [3] FAO. Global Forest Resources Assessment 2005: 15 Key Findings [M]. Rome: FAO, 2005.
- [4] Fearnside P M. Global warming and tropical land-use change: greenhouse gas emissions from biomass burning, decomposition and soils in forest conversion, shifting cultivation and secondary vegetation [J]. *Climatic Change*, 2000, 46 (1/2): 115–158.
- [5] Houghton R A. The annual net flux of carbon to the atmosphere from changes in land use, 1850–1990 [J]. *Tellus (Series B)*, 1999, 51(2): 298–313.
- [6] UNFCCC. Decision 11/CP.7: Land Use Change and Forestry [C]// the Conference of the Parties on Its Seventh Session. Marrakesh: UNFCCC, 2001. FCCC/CP/2001/13/Add.1, 54-63, <http://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a01.pdf>.
- [7] UNFCCC. Reducing Emissions from Deforestation in Developing Countries: Approaches to Stimulate Action, Submissions from Parties. [R]. Montreal: UNFCCC, 2005. FCCC/CP/2005/MISC.1, <http://unfccc.int/resource/docs/2005/cop11/eng/misc01.pdf>.
- [8] UNFCCC. Proceedings of the Conference of the Parties on Its Eleventh Session [C]. Montreal: UNFCCC, 2005. FCCC/CP/2005/5, <http://unfccc.int/resource/docs/2005/cop11/eng/05.pdf>.
- [9] UNFCCC. Issues Relating to Reducing Emissions from Deforestation in Developing Countries and Recommendations on Any Further Process: Submissions from Parties [R]. Bonn: UNFCCC, 2006. FCCC/SBSTA/2006/MISC.5, <http://unfccc.int/resource/docs/2006/sbsta/eng/misc05.pdf>.
- [10] UNFCCC. Issues Relating to Reducing Emissions from Deforestation in Developing Countries and Recommendations on Any Further Process: Submissions from Parties, Addendum [R]. Bonn: UNFCCC, 2006. FCCC/SBSTA/2006/MISC.5/Add.1, <http://unfccc.int/resource/docs/2006/sbsta/eng/misc05a01.pdf>.

Progress on Negotiations About Reducing Emissions from Deforestation in Developing Countries

Zhang Xiaoquan

(Institute of Forest Ecology, Environment and Protection, Chinese Academy of Forestry, Beijing 100091, China)

Abstract: Deforestation especially in tropical developing countries is an important greenhouse gas emission source, secondary only to fossil fuel combustion. Reducing deforestation can contribute to the mitigation of the greenhouse gas emissions. Proposed by some enthusiastic countries, deforestation reduction in developing countries has been and will be in a long term, one of the hot topics of the Conference of Parties (Item 6). This paper reviews and analyzes proposals from parties on the deforestation reduction, and puts forward some issues deserved for consideration.

Key words: developing countries; deforestation reduction