

# 论中国蓝碳立法与国际蓝碳法律机制之协调

张丽娜,刘雨宵

(海南大学 法学院,海南 海口 570228)

**摘要:**国际气候谈判和一系列国际条约的出台为蓝碳法律地位的确定提供了依据。作为多项国际公约的缔约国和世界最大的碳排放国,积极履行国际义务,开展国际合作,引领蓝碳法制建设,是中国必须进行蓝碳立法的外源性因素,而国内应对气候变化目标的设定以及保护和发展蓝碳的现实需求为中国蓝碳法制建设提供了内生动力。为此,中国应加快蓝碳立法转化进程,明确应对气候变化立法目的,完善蓝碳法律法规体系,协调国际国内法律规范,将固碳增汇理念融入蓝碳立法内容,建立健全蓝碳市场交易、蓝碳金融促进和生态补偿法律制度,确保中国蓝碳立法与国际蓝碳法律机制相协调。

**关键词:**气候变化;蓝碳;碳减排;生态补偿;碳金融

**中图分类号:**D996.9 **文献标志码:**A **文章编号:**2096-028X(2024)03-0032-11

2009年,联合国环境规划署、联合国粮食及农业组织和联合国教科文组织政府间海洋学委员会联合发布《蓝碳:健康海洋固碳作用的评估报告》(简称《蓝碳报告》),确认了海洋在全球气候变化和碳循环过程中的重要作用,并提出了“蓝碳”的概念。<sup>①</sup>2019年,联合国政府间气候变化专门委员会(Intergovernmental Panel on Climate Change,简称IPCC)发布的《气候变化中的海洋和冰冻圈特别报告》(*Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*)将蓝碳界定为“海洋系统中易于管理的所有生物驱动碳通量及存量”,并明确提出红树林、海草床和滨海盐沼是相对易于管理的蓝碳生态系统。从概念上来看,蓝碳是基于碳的功能、特质和地理单元划分出的一个类型,是海洋生态系统通过光合作用捕获的生物碳,<sup>②</sup>除了海洋蓝碳外,还有森林绿碳、内陆淡水湿地沼泽蓝绿碳等类型。<sup>③</sup>相对于森林绿碳,海洋蓝碳成本低、风险小、潜力大、固碳储碳效果显著,可突破传统意义上以遏制碳源为主要手段的减排模式弊端,推动实现经济增长和碳减排的双重目标。<sup>④</sup>2020年9月22日,国家主席习近平在第七十五届联合国大会一般性辩论上宣布,中国二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值,努力争取2060年前实现碳中和。<sup>⑤</sup>这一目标的提出符合当下应对全球气候变化的基本主旨和中国生态文明建设的内在需求,同时作为世界上蓝碳资源含量最为丰富的国家之一,中国广泛分布着红树林、海草床、盐沼这三大典型的具有吸收和固定二氧化碳功能的蓝碳生态系统,具备开发、利用蓝碳资源的基本生态条件和促进蓝碳经济产业持续增长的宏观政策向导。探索、挖掘蓝碳潜力将会成为中国顺应国家发展政策、拓展经济社会发展空间的重要手段,而加强蓝碳法制建设则是中国确保实现碳达峰碳中和以及应对气候变化目标的主要依托和根本保障。

**收稿日期:**2023-09-30

**基金项目:**2019年度国家社科基金重大研究专项项目“海洋自然资源开发利用和保护的国内外法律规制对比研究”(19VHQ010)

**作者简介:**张丽娜,女,海南大学法学院教授、博士生导师;刘雨宵,女,海南大学法学院国际法专业博士研究生。

<sup>①</sup> 参见赵鹏、姜书、石建斌:《〈气候变化中的海洋与冰冻圈特别报告〉的蓝碳内容及其影响》,载《海洋科学》2021年第2期,第137页。

<sup>②</sup> 参见中国海洋发展研究中心:《“蓝碳”能为“碳达峰”“碳中和”做什么?》,载微信公众号“中国海洋发展研究中心”2023年3月26日, <https://mp.weixin.qq.com/s/M5Jm7eZz1TJ9HOi3sCRqMw>。

<sup>③</sup> 参见宋豫秦、应验:《碳达峰与碳中和背景下蓝碳开发价值、理论与建议探讨》,载《华南师范大学学报(自然科学版)》2022年第3期,第94页。

<sup>④</sup> 参见程娜、陈成:《海洋碳汇、碳税、绿色技术:实现“双碳”目标的组合策略研究》,载《山东大学学报(哲学社会科学版)》2021年第6期,第150-151页。

<sup>⑤</sup> 参见习近平:《在第七十五届联合国大会一般性辩论上的讲话》,载《人民日报》2020年9月23日,第3版。

自《蓝碳报告》发布后,蓝碳生态系统及碳汇资源相关问题逐渐得到学界的关注。国外学者开始将研究聚焦在碳交易、蓝碳生态系统服务和蓝碳国际合作方面;国内学者则更多关注海洋微生物和渔业碳汇、海岸带蓝碳基础科学、蓝碳市场建设和蓝碳资源开发利用等问题。但伴随着蓝碳在国际碳汇减排中法律地位的确立以及《巴黎协定》项下碳交易市场规则的逐步完善,诸多学者开始将研究目光投向蓝碳生态系统的法律保护以及碳汇交易的法律规制等方面,蓝碳法律与政策相关问题逐步成为国内外学者的研究对象。当前,中国在如何有效保护和开发生态系统碳汇方面的立法大多局限在森林领域,蓝碳的法制建设长期处于虚置状态,难以为气候变化背景下中国保护和发展蓝碳提供全面系统的法律支撑和制度供给。为此,应深入把握国际蓝碳法律机制的演进趋势,研判本国蓝碳发展需要和规制诉求,协调国际国内蓝碳法律规范,并在此基础上提出中国蓝碳立法适应国际蓝碳法律机制的路径建议。

## 一、国际蓝碳法律机制的发展态势

### (一)从资源保护到项目实施

20世纪70年代,以第一次世界气候大会召开为肇始,全球气候变暖问题逐渐进入国际政治谈判议程。1992年,联合国大会通过了《联合国气候变化框架公约》(简称《公约》),标志着以二氧化碳为主的温室气体排放问题正式被纳入国际法律规制范畴。《公约》是国际气候治理的基本框架,也是首个旨在全面控制温室气体排放、应对气候变化不利影响的国际条约。<sup>①</sup>根据《公约》,各缔约国同意通过采取缓解和适应行动,监测并定期报告本国碳排放情况,以共同应对气候变化威胁。《公约》第4条第1款(d)项提出“维护和加强《蒙特利尔议定书》未予管制的所有温室气体的汇和库”,强调要确保森林、沿海、海洋等生态系统的完整性。该条款虽未明确提及蓝碳概念,但蓝碳作为海洋生态系统的一部分,必然属于公约所述之温室气体的“汇”和“库”,<sup>②</sup>应被纳入全球气候规制体系。《公约》肯定了海洋生态系统在低碳减排中的重要意义,为推动蓝碳逐渐步入全球应对气候变化视野奠定了基础。除了《公约》外,《〈联合国气候变化框架公约〉京都议定书》(简称《京都议定书》)中的清洁发展机制也为蓝碳项目的实施提供了依据。从内容上来看,清洁发展机制允许发展中国家将通过减排项目获得的核证减排量出售给发达国家,用于抵消《京都议定书》所规定的部分减排量,以此来履行减排承诺。<sup>③</sup>该机制项下的《在湿地上开展的小规模造林和再造林项目活动》(AR-AMS0003)和《退化红树林生境的造林和再造林》(AR-AM0014)两个方法学为红树林等蓝碳生态修复项目的开发与运行提供了发展机遇与实施路径。<sup>④</sup>但是,应明确的是,清洁发展机制项下的自然碳汇项目多半集中于陆地碳汇,其是基于陆地碳汇可持续管理与利用的发展机制,并非是专门针对蓝碳的国际法律机制。虽然,在实施效果层面,清洁发展机制促进了国家间蓝碳资源保护合作和项目开发实践,<sup>⑤</sup>但该机制存在项目开发规模较小、适用范围狭窄、审核流程繁琐、管理成本高、依附性强等问题,难以满足蓝碳资源项目的大规模和独立开发需求。总之,从《公约》到《京都议定书》这段时期,蓝碳并未被纳入联合国气候变化协商议程之中,国际社会对于蓝碳资源及其价值的关注多局限于生态方面,缺乏独立的、与应对气候变化直接关联的蓝碳项目合作机制。

### (二)从国际气候治理到国家自主贡献

根据《公约》的规定,缔约国可以利用IPCC制定的碳汇估算指南,出版温室气体排放量和清除量的国家清单,用以实现本国温室气体减排目标。然而,当该清单指南初次公布时,蓝碳生态系统并未涵盖其中,直到2013年,《2006年IPCC国家温室气体清单指南的2013年补充版:湿地》(简称《增补版》)出台,红树林、滨海盐沼、海草床等蓝碳生态系统的排放因子和计量方法才正式被纳入国际社会碳减排范畴。《增补版》将单位

<sup>①</sup> 参见赵鹏、胡学东:《国际蓝碳合作发展与中国的选择》,载《海洋通报》2019年第6期,第615页。

<sup>②</sup> “汇”(sink)与“源”(source)是一组对称概念,“汇”指的是从大气中清除温室气体的过程、活动或机制;“源”指的是向大气排放温室气体的任何过程或活动;而“库”(reservoir)则代表可以储存或释放碳的系统。

<sup>③</sup> *What is the CDM*, UNFCCC, <https://cdm.unfccc.int/about/index.html>.

<sup>④</sup> *CDM Methodology Booklet*, UNFCCC (December 2022), [https://cdm.unfccc.int/methodologies/documentation/meth\\_booklet.pdf](https://cdm.unfccc.int/methodologies/documentation/meth_booklet.pdf).

<sup>⑤</sup> 参见赵鹏、汤玉婧等:《我国蓝碳标准体系的需求和设计》,载《中国标准化》2021年第17期,第72页。

面积碳储量的全球平均值作为参考依据用以评估项目地区海岸带生态系统的碳储量,<sup>①</sup>为各国通过开发和利用蓝碳开展减排行动提供了依据和指引,澳大利亚、加拿大等国家已按照《增补版》的规定将蓝碳纳入了本国国家温室气体清单,就此,蓝碳议题在国际气候治理中取得了初步进展。随后,作为国际气候变化合作的重要转折点,2015年出台的《巴黎协定》,继《京都议定书》后继续为指导全球气候治理格局、协调各方气候行动、推动全球气候治理的低碳化发展提供制度性安排。与《京都议定书》不同的是,《巴黎协定》重申《公约》所述之温室气体的汇和库,强调包括蓝碳在内的所有生态系统的完整性,并呼吁各缔约方应积极采取行动,加强对海岸带蓝碳生态系统的保护。《巴黎协定》采取“自下而上”的自愿减排模式,主要依靠国家自主贡献(National Development Contributions,简称NDC)来完成全球碳减排目标,其提出的“共同但有区别”责任原则,建立了更为广泛、细致的核算及执行机制,为促使缔约方将蓝碳生态系统纳入NDC和本国气候变化战略之中提供了行动依据和选择空间。故此,作为兼具减缓和适应等多重效应的解决方案,蓝碳开始成为全球多数沿海国关注的新的碳汇增长点,基于制度的蓝碳气候变化应对行动在缔约方逐步开展,蓝碳国际法律机制从全球生态资源的保护和开发向实现国家义务及碳汇产品供给方向转变,蓝碳的法律地位在国际社会中被正式确立。

### (三) 从核证碳标准到市场化机制建设

蓝碳在联合国气候治理中地位的提升,与《巴黎协定》治理目标和治理模式的变迁紧密相连。除了将蓝碳管理活动纳入NDC和温室气体清单等方式外,市场机制也被认为是实现蓝碳及蓝碳生态系统价值的有效途径。<sup>②</sup>在《巴黎协定》确立的各国通过自愿交易碳抵消或信用额度来达到减排效果的背景下,自愿减排碳市场交易得到了长足发展,在该交易机制中,核证碳标准是全球范围内实施最广泛的自愿性减排标准,基于该标准建立的《潮汐湿地和海草恢复的方法学》《滨海湿地构建的方法学》等都是可用于蓝碳项目建设的方法学,虽然在数量、适用条件上同林业碳汇方法学还存在较大差距,但其具备适用于红树林、盐沼等蓝碳生态系统碳汇项目开发的科学依据,是国际蓝碳市场交易核证体系的重要组成部分,对于推动将蓝碳纳入基于项目的国际碳交易市场具有重要意义。<sup>③</sup>2021年11月,在格拉斯哥气候大会上各方就《巴黎协定》第6条(关于国际碳汇市场机制问题)的实施细则完成了最终谈判,就包括适应、资金、技术、能力建设等议题达成了一揽子协议,推动了全球碳市场体系的建立和碳减排行动的开展,进一步为促进蓝碳相关项目内容落地提供了制度动力。“《巴黎协定》第6条实施细则”规定了两种基于市场机制的减排合作方式:其一是自愿合作安排,即允许已完成本国气候目标减排要求的国家通过双边或多边协议进行减排贸易,从而将这些碳交易信用额[又称国际转让的减缓结果(internationally transferred mitigation outcome)]转移到另一个国家,以实现资源的有效配置;<sup>④</sup>其二是可持续发展机制,这是一个全新的由缔约方联合建立的集中管理机制,其以联合国为管理中心,允许缔约方以东道国身份使用该机制下所产生的减排量来实现NDC,同时规定由各缔约方组成的监督机构对其进行监管,确保国家间核证减排量的互认互通,推动提升全球碳汇交易的规范化和稳定性。<sup>⑤</sup>随着陆地碳汇渐趋饱和,以及陆地碳移除与封存的持久性不足,蓝碳在全球碳市场建设中的作用逐步显现。这些机制安排一方面为国际蓝碳市场交易发展及项目的运行提供了渠道,使得国际蓝碳法律机制呈现出资源保护和项目、市场建设的协同发展局面;另一方面,这些合作机制的建立,推动了国际蓝碳法律机制建设朝着规范化、系统化、应用化方向迈进,其在促进减排温室气体总量、缓解各缔约国温室气体减排压力、实现《巴黎协定》温度控制目标的同时,进一步为全球碳减排行动聚焦蓝碳领域提供了制度支持。<sup>⑥</sup>

<sup>①</sup> Emma Xie He, *How Carbon Trading Can Help Preserve Coastal Ecosystems*, Environmental XPRT (6 December 2016), <https://www.environmental-expert.com/articles/how-carbon-trading-can-help-preserve-coastal-ecosystems-684644>.

<sup>②</sup> 参见陈光程、王静等:《滨海蓝碳碳汇项目开发现状及推动我国蓝碳碳汇项目开发的建议》,载《应用海洋学学报》2022年第2期,第177页。

<sup>③</sup> *Joint Implementation*, UNFCCC, <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/mechanisms/joint-implementation>.

<sup>④</sup> 参见肖兰兰、孙晓凤:《格拉斯哥气候大会对全球气候治理的影响及中国应对》,载《阅江学刊》2022年第3期,第42页。

<sup>⑤</sup> 参见龚伽萝:《国际碳排放权交易机制最新进展——〈巴黎协定〉第六条实施细则及其影响》,载《阅江学刊》2022年第6期,第69页。

<sup>⑥</sup> 参见胡斌:《蓝碳开发议题演进、国际实践与路径优化》,载《中国国土资源经济》2023年第6期,第61页。

## 二、中国蓝碳立法与国际蓝碳法律机制协调之必要性

### (一) 履行条约义务的应有之义

作为《公约》《京都议定书》和《巴黎协定》的缔约国,中国应坚持履行条约义务,落实蓝碳适应行动,定期对本国蓝碳事务履行情况进行分析盘点,通过立法转化的方式将国际蓝碳法律规则纳入中国法律体系当中,及时解决本国蓝碳立法与国际蓝碳法律机制中的不协调要素,确保国际蓝碳法律机制与中国国内法律规定相衔接,从而为中国条约义务的履行提供前提基础和法制保障。然而,当前国际蓝碳法律机制的相关规则主要体现在中国的宏观政策之中,现阶段出台的关于碳汇生态系统的规范性文件多为政策性规定,法律法规显著不足,蓝碳法制建设长期处于滞后状态,难以对接国际蓝碳法律机制发展需求。在实践中,对于条约的适用问题,中国采取的是直接适用与间接适用相结合的模式。直接适用模式指的是当条约对缔约国生效后,无需后续立法程序,该条约的规定可直接作为确定当事人之间权利义务的依据在本国予以适用,主要包括民商事性质的涉及私人权益的条约;间接适用模式指的是当条约对缔约国生效后,需要缔约国对其进行补充性立法,通过立法措施将条约的相关规定转化为国内立法后,方可在国内进行适用,主要包括除民商事以外的,如司法协助、经济贸易、环境保护等类型的国际条约。<sup>①</sup>目前,中国签订的同国际蓝碳法律机制相关的国际条约属于气候变化领域,需要对其采用间接适用模式,通过法律规则的转化,确保国际蓝碳法律机制与中国国内法律规定相衔接。

在蓝碳立法层面,中国对于国际条约的转化不够充分,法律规则的适配存在障碍,进而难以为中国切实履行相应条约义务提供法律支持。总体来看,除了《中华人民共和国湿地保护法》(简称《湿地保护法》)第39条明确提出了“增强湿地生态功能和碳汇功能”的相关内容外,中国在巩固和提升蓝碳生态系统碳汇能力、通过具体措施促进碳汇生态价值实现等方面的法律机制还存在较多空白。诸如《中华人民共和国海洋环境保护法》(简称《海洋环境保护法》)、《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》等法律规范性文件,主要是对海洋环境保护和海洋污染防治等问题进行规制,缺少针对蓝碳的系统性规范。相较于法律法规,现阶段国务院出台的同蓝碳相关的规范性文件数量较多,<sup>②</sup>其提出的“发挥滨海湿地蓝色碳汇功能”“建立碳汇检测核算体系和生态补偿机制”等政策性规定,是中国规制蓝碳相关问题基本框架的重要组成部分,对于推动“蓝碳目标”逐步融入各区域、各产业政策之中具有现实意义,可以为中国蓝碳工作的有序开展提供依据和指引。然而,这些政策措施虽然可以为中国保护和发展蓝碳提供基本方向,但由于其不具备法律的强制约束力,因此无法为蓝碳项目开展和市场经济建设提供稳定的制度支持,亦无法与国际社会保护和发展蓝碳的法律机制相衔接,十分不利于中国蓝碳领域相关条约义务的履行。

### (二) 开展国际合作的现实需求

应对气候变化是国际气候谈判和碳减排法律机制的宗旨和目标,通过保护和发展蓝碳以提升全球应对气候变化的能力,已经成为现阶段国际社会低碳减排的重要措施。生态空间具有整体性与延展性,应对气候变化离不开国际社会的共同参与,尽管自然地理单元或人为区划对空间进行了法律效力和范围的分割,但仍不能忽视不同区域间在应对全球气候变化方面的共同责任与整体作用。中国应制定国际蓝碳发展战略,完善蓝碳法律规制内容,从立法目标、立法内容层面入手,推动实现本国蓝碳法律规则的有效供给,从而为中国在蓝碳国际机制下开展务实合作提供法律依据。

从立法目的上来看,虽然中国现有的与保护和发展蓝碳相关的法律法规涉及环境法、渔业法等多个领域,但这些法律法规均缺乏对于应对气候变化问题的直接规制。<sup>③</sup>如表1所示,中国蓝碳相关立法的目的多聚焦于保护海洋环境、维护海洋生态平衡和生物多样性,而有关生态系统碳汇能力和应对气候变化方面的规定暂付阙如。以2023年修订的《海洋环境保护法》为例,该法虽然已经开始关注到包括红树林、珊瑚礁在内的蓝碳生态系统,但其侧重强调的仍然是保护海洋生物资源,反映在立法目的上则依旧是改善海洋环境、促

<sup>①</sup> 参见沈四宝、谢进:《论国际条约在我国的适用》,载《甘肃社会科学》2010年第3期,第96页。

<sup>②</sup> 现阶段国务院出台的涉及碳汇相关内容的政策性文件有三十余个,其中专门规定“蓝碳”“蓝色碳汇”或“海洋碳汇”的有十一个。

<sup>③</sup> 参见李猛:《“双碳”目标背景下完善我国碳中和立法的理论基础与实现路径》,载《社会科学研究》2021年第6期,第90页。

进经济社会可持续发展,而至于蓝碳生态系统的碳汇功能、储碳潜力、在应对气候变化方面发挥的作用都未得到体现。稍具突破性的是 2021 年 12 月出台的《湿地保护法》,作为碳汇领域的首次立法,其肯定了红树林生态系统的碳汇能力,并通过规定一系列禁止事项对蓝碳生态系统进行保护和修复,以便维护湿地的生态功能和生物多样性。但从立法目的的角度来看,《湿地保护法》法律规制的出发点并不是应对气候变化和增强生态系统的碳汇能力,而是维护生物资源及其依存环境的可持续性,应对气候变化在本法的立法目的中未得到体现,保障蓝碳碳汇功能的价值理念依旧无法落实。

表 1 中国有关保护蓝碳资源及其生态环境的法律法规一览表

名称	出台或修订时间	主要条款	相关内容	立法目的
《海洋环境保护法》	2023	第 4 条、第 33 条、第 35 条等	海洋污染防治和生态保护;保护红树林、珊瑚礁等代表性海洋生态系统;健全海洋生态补偿制度等	保护和改善海洋环境,保护海洋资源,防治污染损害,促进经济社会可持续发展
《湿地保护法》	2021	第 34 条、第 39 条、第 40 条	禁止采伐、采挖、移植红树林以及占用红树林湿地;增强湿地生态功能和碳汇功能;修复退化的红树林湿地	维护湿地生态功能和生物多样性,促进生态文明建设
《中华人民共和国海上交通安全法》	2021	第 48 条、第 65 条	作业船舶需有符合防治船舶污染海洋环境要求的保障措施、应急预案和责任制度	维护海上交通秩序,保障生命财产安全,维护国家权益
《中华人民共和国海南自由贸易港法》	2021	第 33 条	保护海洋生态环境,建立健全陆海统筹的生态系统保护修复和污染防治区域联动机制	建设高水平的中国特色海南自由贸易港,推动形成更高层次改革开放新格局
《中华人民共和国深海海底区域资源勘探开发法》	2016	第 12 条、第 13 条、第 14 条等	减少承包开发活动对海洋环境造成的影响;制定针对海洋环境的监测方案;保护海洋生物多样性和海洋资源的可持续利用等	保护海洋环境,促进深海海底区域资源可持续利用
《中华人民共和国环境保护法》	2014	第 34 条	加强对海洋环境的保护、防止和减少对海洋环境的污染损害	保护和改善生态环境,促进生态文明建设和经济社会可持续发展
《中华人民共和国渔业法》	2013	第 20 条、第 36 条	保护和改善渔业水域的生态环境、防治污染	加强渔业资源保护、促进渔业生产发展
《中华人民共和国农业法》	2012	第 63 条	保护渔业水域生态环境、增殖渔业资源	促进农业和农村经济的持续、稳定、健康发展
《中华人民共和国海岛保护法》	2009	第 16 条、第 23 条	禁止采挖、破坏珊瑚和珊瑚礁,禁止砍伐海岛周边海域的红树林;保护海岛及其周边海域生态系统	保护海岛及其周边海域生态系统,合理开发利用海岛自然资源
《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》	1998	第 10 条	防止、减少和控制海洋环境的污染,保护和保全专属经济区和大陆架的海洋环境	保障中国对专属经济区和大陆架行使主权权利和管辖权,维护国家海洋权益
《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》	2018	第 23 条、第 24 条	减少养殖饵料对海洋环境的污染;防止污染物大范围悬浮扩散、破坏海洋环境	防治和减轻海洋工程建设项目污染损害海洋环境,维护海洋生态平衡,保护海洋资源
《中华人民共和国防治海岸工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》	2018	第 23 条	禁止建设毁坏红树林和珊瑚礁生态系统的海岸工程建设项目	严格控制新的污染,保护和改善海洋环境

从法制体系上来看,当前,中国蓝碳立法多是基于蓝碳资源及其载体的间接性、整体性规制,缺少针对蓝碳生态系统固碳功能和作用的直接法律规定。如表 1 所示,中国现行同蓝碳存在关联的法律法规集中在保

护蓝碳资源及其生态环境方面,以“碳汇资源”“气候变化”“固碳增汇”为直接规制对象的立法尚不健全,不利于中国与其他国家蓝碳项目合作的推进与落实。中国蓝碳立法之所以未能与国际蓝碳法律机制内容相协调,主要是因为中国蓝碳法制建设缺少气候变化方面立法的统筹引领,对生态系统固碳增汇与应对气候变化关系之间的考量显著不足,规制内容彼此分割,法律规范之间欠缺系统性、整体性与协调性,无法形成规制合力,难以为蓝碳生态系统的生态服务功能和经济价值的实现以及国际蓝碳合作的高效开展提供法律支持。

### (三) 对接国际蓝碳市场的必然举措

保护和发展蓝碳不仅是为了解决温室气体减排和固碳增汇的问题,更是兼顾开发碳汇资源和社会经济发展问题。<sup>①</sup> 碳汇交易是可以将产生碳汇的生态产品通过碳信用转换成温室气体排放权以获得生态补偿的市场化手段,通过碳汇市场交易能够优化碳排放的空间资源配置,<sup>②</sup>实现生态保护行为的货币化激励并保证碳减排行为的效益最大化。从全球气候谈判中蓝碳的演进脉络来看,蓝碳法律机制经历了从碳减排法律地位的确立、蓝碳资源养护和项目开发,直到全球碳汇交易市场建设的发展历程。碳交易市场建设是实现固碳增汇、优化资源配置、防止碳资源流失的主要手段,对于促进经济社会可持续发展和应对全球气候变化具有重要意义。只有建立与国际社会接轨的碳排放权交易市场,才可以促使中国进入国际碳交易体系核心,确保中国在碳排放交易市场中所创造的巨大减排量不被浪费和利用。碳汇市场建设以及碳交易项目的顺利进行需要完善的法规制度作为保障。以《巴黎协定》为代表的国际法律文件,顺应国际蓝碳生态保护和治理需求,将资源、资金、市场等元素融入了具体条款设计之中,推动了国际蓝碳市场法律机制建设和碳排放权交易的有效运行。然而,相对于快速开放的国际蓝碳市场,中国蓝碳市场法规建设相对滞后,蓝碳市场交易及配套法律保障制度不健全,尚未建立起与国际社会接轨的蓝碳市场交易法律规则,在制度供给层面严重不足,难以满足对接国际碳汇市场建设的现实需求。具体而言主要体现在以下两个方面。

其一,欠缺蓝碳市场交易的法律制度。建立与国际社会接轨的蓝碳交易市场是推动中国进入国际碳交易体系核心、确保中国在碳排放交易市场中所创造的巨大减排量不被浪费的前提条件和基本要求。《碳排放权交易管理办法(试行)》虽然对中国碳汇市场交易进行了规范,但其中缺乏针对蓝碳及相关问题的法律规制。在蓝碳市场交易主体、交易对象、交易方式、权责分配以及监测监管等方面都缺少明确的法律规定,法律规范供给不足,资源权属规范不明确,市场机制在碳减排中的推动作用无法落到实处,市场化进程缓慢。一来使得市场主体的权益难以得到保障,参与积极性不足,不利于蓝碳交易的有序运行和蓝碳市场的可持续发展,二来限制了中国蓝碳市场与国际碳市场的对接进程,阻碍了中国蓝碳交易体系逐步向国际化市场体系方向过渡。

其二,缺乏支持蓝碳市场交易的配套法律保障制度。蓝碳生态系统碳汇资源的可持续供给是确保蓝碳项目开发和市场交易的基础。受海岸带开发活动的影响,当前中国蓝碳生态系统丧失、退化严重,亟需通过生态修复和治理措施提升蓝碳固碳能力,实现蓝碳生态系统增汇效益。具体而言,一方面,缺乏完备可持续的资金供给制度。蓝碳生态系统的保护修复以及蓝碳项目的建设运行都需要可持续的资金提供支持,然而,当前中国蓝碳领域尚未建立与国际接轨的蓝碳金融服务体系以及第三方认证、注册等体制机制,<sup>③</sup>融资渠道不畅通,多元化投入机制不健全,金融工具和金融产品创新机制不完善,融资约束和资本误置现象严重,无法为蓝碳生态系统修复以及蓝碳项目开展提供持续稳定的资金保障。另一方面,中国缺乏针对蓝碳资源的生态补偿法律制度。作为一种经济激励手段,生态补偿制度对于推进蓝碳项目开发、提升主体参与蓝碳修复保护行动的积极性具有重要作用。目前中国生态补偿制度在海洋领域主要适用于损害主体向受损者提供损失补偿和政府建立保护区以修复受损害的海洋生态系统的情形,补偿范围过于狭窄,在蓝碳保护和开发领域中的应用不足。而且,中国欠缺支持蓝碳可持续发展的具体生态补偿规则,在补偿对象、补偿方式等方面的法律规定不健全,使得生态补偿制度的激励和推动作用难以发挥。

<sup>①</sup> 参见王文涛、刘纪化等:《海洋支撑碳中和技术体系框架构建的思考与建议》,载《中国海洋大学学报(自然科学版)》2022年第3期,第2页。

<sup>②</sup> 参见刘强、张洒洒等:《广东发展蓝色碳汇的对策研究》,载《海洋开发与管理》2021年第12期,第77页。

<sup>③</sup> 参见孙军、张歆莹:《我国蓝碳开发的理论分析与路径选择》,载《科技管理研究》2023年第8期,第206页。

### 三、中国蓝碳立法与国际蓝碳法律机制的协调路径

发展蓝碳是顺应国际碳减排趋势的必然要求,可以为中国经济社会发展与生产项目建设提供广阔的生态空间,<sup>①</sup>对于中国实施减排增汇战略和建设海洋生态文明具有现实意义。<sup>②</sup> 中国大陆海岸线长约1.8万公里,滨海湿地面积约5.25万公顷,<sup>③</sup>滨海蓝碳生态系统年碳汇量约为126.88万吨至307.74万吨二氧化碳,<sup>④</sup>供给能力巨大,深具发展蓝碳的潜力空间和现实基础。近年来,中国开展了一系列针对蓝碳生态系统的保护和修复工作,蓝碳项目开发和交易市场建设稳步推进。但就目前而言,纵观中国蓝碳立法,无论是应对气候变化方面的基本法,还是保护和发展蓝碳的单行法,都尚未出台,难以实现对蓝碳资源的有效保护与利用。国际蓝碳法律机制的蓬勃发展以及中国现行蓝碳法律法规保障之不足,都对国际蓝碳立法提出了客观要求,即中国蓝碳立法必须与国际蓝碳法律机制相协调,确保蓝碳增汇减排的制度化、体系化与法制化。

#### (一) 基于立法转化的条约履行路径

法制建设薄弱和政策目标驱动是中国蓝碳立法的主要特征和症结所在,中国蓝碳立法应在厘清政策与法律基本关系的基础上,进行法律体系和制度的设计,对《巴黎协定》等国际条约中的蓝碳法律机制进行转化,通过立法的方式为中国蓝碳法制建设和国际条约义务的履行提供保障。

一方面,中国蓝碳立法要以国际社会赋予中国的温室气体减排义务为导向,积极履行中国应对气候变化的承诺,将应对气候变化融入蓝碳法制建设全过程,在此基础上构建中国保护和发展蓝碳的法制体系。同时,在进行对国际蓝碳法律机制的转化时,要深刻把握“共同但有区别责任”原则留给中国的弹性立法空间,以中国减排降碳和经济建设的实际需要为根据,研判中国蓝碳立法发展方向,厘定蓝碳立法的内容设计和制度安排,将与国际蓝碳法制建设相适宜的国际蓝碳法律规则进行转化,确保中国蓝碳法制建设与国际公约、协议等国际法律规范相衔接、相协调,避免产生冲突。

另一方面,中国蓝碳立法应实现从政策推动到法律规制的转变。从法律与政策的关系维度来看,蓝碳制度体系建设应充分协调法律与政策的关系,利用政策的灵活性与导向性填补法律调整领域的空白,实现法律与政策的协同规制。之所以要注重法律与政策的协同关系,主要是因为环境领域立法具有典型的政策性特征,法律与政策的协调是实现蓝碳法制建设目标的基本构造,通过制定阶段性的蓝碳政策目标,运用技术、经济等手段对蓝碳市场和项目建设进行指导、调控与管理,在一定程度上可以弥补法律手段的不足。<sup>⑤</sup> 以蓝碳发展计划和碳汇市场建设为例,由于不同省份蓝碳资源分布情况各异,经济发展程度也各不相同,通过统一的法律法规对不同地区蓝碳建设规划进行调整是不切实际的,诸如蓝碳项目建设中的碳市场实施和发展计划、保障和监管措施的实施细则等问题,都需要通过政策进行调整,而非法律的直接规制。因此,蓝碳制度体系建设应秉持法律与政策相结合的法制构造,以法律的规范性与强制性为依托,辅之以政策的宏观指引,塑造协调完备的蓝碳开发和保护制度体系。然而,囿于法律和政策在调整功能、规制方式等方面的固有差异,并非所有政策都适合进行立法转化。在针对蓝碳的政策与法律转化的过程中,应坚持适度的原则,有选择性地对政策进行审查调适,同时结合蓝碳立法需求进行综合考量,将适合转化的政策转化为法律,实现中国蓝碳立法从政策推动到法律规制的转向。<sup>⑥</sup>

#### (二) 基于应对气候变化的立法目的路径

立法目的是立法的逻辑起点,其贯穿于立法过程之中,又体现于立法实效之上。<sup>⑦</sup> 立法目的是开展法律制定工作的基础,其不仅承载着法律的价值取向,还指导着具体法律制度设计,可以将游离、涣散的立法目光

① 参见赵云、乔岳、张立伟:《海洋碳汇发展机制与交易模式探索》,载《中国科学院院刊》2021年第3期,第290页。

② 参见李静、温国义等:《海洋碳汇作用机理与发展对策》,载《海洋开发与管理》2018年第12期,第12页。

③ 参见段克、刘峥延等:《滨海蓝碳生态系统保护与碳交易机制研究》,载《中国国土资源经济》2021年第12期,第42页。

④ 参见《海洋固碳,秘籍在哪儿?》,载微信公众号“海南国际蓝碳研究中心”2022年12月10日, [https://mp.weixin.qq.com/s/zyokzs4JQm6P\\_1E14cqE4g](https://mp.weixin.qq.com/s/zyokzs4JQm6P_1E14cqE4g)。

⑤ 参见徐以祥:《我国温室气体减排立法的制度建构重点》,载《企业经济》2012年第8期,第5页。

⑥ 参见于文轩、胡泽弘:《“双碳”目标下的法律政策协同与法制因应——基于法政策学的视角》,载《中国人口·资源与环境》2022年第4期,第61页。

⑦ 参见郭道晖:《法理学精义》,湖南人民出版社2005年版,第189页。

聚焦于应对气候变化之上,为法律规则的产生、法律机制的运行提供价值支撑和方向指引。从蓝碳相关法律的演变过程中可以发现,中国蓝碳立法的侧重点经历了从经济价值到生态效益的转变,保护海洋生态环境和生物资源已经成为了包括蓝碳在内的海洋环境领域的主要立法目的。在全球气候变化的背景下,通过蓝碳对温室气体的长时间固定作用来缓解气候变化已成为国际共识。中国是碳汇资源大国,同时也是《公约》《京都议定书》《巴黎协定》等多个国际条约的缔约国,国际气候治理离不开中国的积极参与。保护蓝碳资源、构建蓝碳法制体系不仅是推动中国实现“双碳”目标的现实需要,更是中国全面履行国际碳减排义务的重要途径。因此,发展蓝碳、提升生态系统碳汇能力作为应对气候变化的重要环节应被纳入中国蓝碳立法规划,切实体现在蓝碳立法目的之中,以此凸显蓝碳生态系统碳汇功能的现实价值,<sup>①</sup>推动立法目的由分散到集中、由碎片到系统的演进与转变,确保中国蓝碳立法目的与国际碳减排机制应对气候变化的宗旨相一致。

为此,中国蓝碳立法应确立应对气候变化的基本理念,将“应对气候变化”导入蓝碳立法目的条款之中,妥善处理好条款的表达内容和表达顺序之间的黏合关系,确保将蓝碳立法理念建立于周延的法理基础和条款构造之上。同时,在将应对气候变化的价值理念融入蓝碳立法目的后,还要围绕该理念进行相应的内容规划和制度设计,确保蓝碳立法目的与全球应对气候变化的发展目标相协调,与国际社会中关于蓝碳的既有法律规则中关于应对气候变化的主要内容相适应,不断完善相关的蓝碳法律法规,以此引领蓝碳法律体系和法律制度的构造和更新,进而为中国实现固碳增汇及应对气候变化提供法律保障。此外,囿于气候变化固有的复杂性和长期性,蓝碳法制建设应在时间维度确保共时性考察与历时性判断的统一,要在保证立法目的不变的前提下,制定灵活的、阶段性的蓝碳发展目标和任务调整机制,根据不同时期的社会经济状况和国际环境变化对各阶段的建设目标和任务规划进行必要性调整,时刻保持蓝碳立法方向的先进性和制度配置的适应性,梯次有序地促进蓝碳法律规制内容的协调完善和应对气候变化目标的实现。

### (三) 基于法制保障体系的国际合作路径

从法制基础来看,中国缺乏关于保护和发展蓝碳的直接法律规定,《海洋环境保护法》《中华人民共和国大气污染防治法》等相关法律规范在内容上与国际蓝碳法律机制存在偏差,其规制范围大多只涉及维护海洋环境或控制温室气体排放之一隅,不足以应对气候变化及提升蓝碳生态系统碳汇功能。因此,为与国际社会蓝碳增汇减排功能相对接,推动蓝碳生态系统固碳增汇效益的实现以及国际蓝碳合作的顺利进行,中国应采取直接立法与间接立法相结合的双阶立法模式,<sup>②</sup>完善蓝碳法律规制内容,协调蓝碳法律法规与其他法律规范的关系,为中国蓝碳法制建设以及国际蓝碳合作的开展提供制度及体系保障。其中,直接立法指的是应对气候变化的基本法,间接立法则应包括对蓝碳保护和开发产生影响的相关法律法规。

一方面,中国应制定包含蓝碳相关内容在内的“应对气候变化法”。将其作为应对气候变化法律体系的基础性立法,把“气候责任理念”贯穿到低碳发展的各个环节,解决气候变化领域立法碎片化问题,<sup>③</sup>协调蓝碳生态系统保护和沿海滩涂开发之间的关系,统领蓝碳及气候领域法规体系建设。在蓝碳规制内容方面,中国应在确认蓝碳生态系统的固碳增汇功能的基础上,将蓝碳生态系统修复、蓝碳增汇措施、蓝碳试点工作和蓝碳项目促进等内容作为立法重点,促进蓝碳领域立法从对资源、生态系统的间接保护到对碳汇载体的直接规制。具体而言,在总则部分,可以对各主体的权利和责任,蓝碳资源的内涵、范围和权属进行规范:一是要明确规定蓝碳的准物权属性,明晰相关权利主体对碳汇核证减排量所享有的占有、使用、收益和处分的权利,推动实现碳交易市场化 and 生态资源产业化;二是要对碳汇权人的法律义务进行严格规范,明确其权利的行使方式、行使边界、法定程序和救济渠道等,依法接受指定国家主管机构的监督,对违反法律规定破坏蓝碳生态系统或蓝碳市场交易规则的主体给予相应处罚。另外,在专章部分,要对蓝碳生态系统保护和项目开发程序进行明确规定,制定蓝碳数据管理和标准化要求,确定蓝碳生态系统的保护目标和优先恢复事项。布局蓝碳市场跨境连接方案,构建跨境市场服务交易体系,确保国内碳市场与国际碳市场接轨,推动形成长效可持续的蓝碳保护行动规划机制,进而为其他蓝碳法律规范的制定和法律规则的实施提供上位法依托。

<sup>①</sup> 参见王江、李佳欣:《湿地保护立法的目的构造与制度优化——以碳达峰、碳中和为引领》,载《中国土地科学》2021年第9期,第19页。

<sup>②</sup> 参见余耀军:《“双碳”目标下中国气候变化立法的双阶体系构造》,载《中国人口·资源与环境》2022年第1期,第95页。

<sup>③</sup> 参见梁平、潘帅:《“碳中和”愿景下应对气候变化法律体系的完善》,载《重庆社会科学》2022年第4期,第19页。

另一方面,中国要充分协调蓝碳立法与其他法律规范之间的关系,确保各项法律制度与既有法律规则之间的协调与配合,防止形成以要素保护为重心的碎片化立法局面。<sup>①</sup>除了制定蓝碳法律规范外,中国还需要促进蓝碳立法与其他虽以保护不同法益为目标,但对气候变化、碳汇市场等问题加以间接规范的外围法律法规的协调衔接,避免产生冲突,主要包括与《海洋环境保护法》《中华人民共和国海域使用管理法》《中华人民共和国渔业法》等法律规范的协调。以《海洋环境保护法》为例,《海洋环境保护法》明确规定了海洋生态红线制度,该制度为蓝碳的开发和利用划定了边界,即蓝碳项目建设不得在其规定的限制或禁止开发区内进行。因此,中国蓝碳立法应充分考虑与《海洋环境保护法》的衔接,明确蓝碳项目开发应遵守海洋生态红线保护的法律规定,对于跨越海洋生态红线的行为,应要求行为人承担相应法律责任。

#### (四) 基于市场交易及配套措施的机制建设路径

目前,中国蓝碳市场建设仍以地方先行先试为主推模式,亟须法律法规对其进行指导和规范。<sup>②</sup>国际蓝碳市场法律机制为中国蓝碳法制建设提供了方向指引,中国应立足于自身蓝碳增汇发展需求,<sup>③</sup>完善蓝碳市场交易法律制度,构建蓝碳金融促进、蓝碳生态补偿等配套法律制度,通过制度性措施促进中国蓝碳法律规则与国际蓝碳市场交易法律机制的衔接与协调。

##### 1. 完善蓝碳市场交易法律制度

蓝碳市场建设可以推动蓝碳资源资本化进程,解决蓝碳资源保护修复领域面临的长期资本误置和融资约束问题。<sup>④</sup>中国应建立健全蓝碳市场交易法律制度,以构建与国际蓝碳市场法律机制相衔接的蓝碳市场交易体系为基本目标,推动蓝碳市场交易规则的成熟完善。一方面,中国应在《碳排放权交易管理办法(试行)》《温室气体自愿减排交易管理暂行办法》等管理条例中,增加与蓝碳项目交易相关的法律规定,参考美国《能源法》相关规定,“将‘湿地’和‘海洋沿岸植被栖息地’列入符合条件的碳排放抵消项目”,<sup>⑤</sup>承认蓝碳在国家核证自愿减排机制中的法定地位,构建跨境市场服务交易法律体系,建立碳市场审查和修正法律机制,<sup>⑥</sup>确保国内碳市场与国际碳市场接轨,进而为中国进入国际蓝碳市场进行碳汇交易提供法制保障;另一方面,中国应加强蓝碳市场交易法律规则和法律机制建设。一来要在明确规定蓝碳的准物权属性的基础上,明晰相关权利主体对碳汇核证减排量所享有的占有、使用、收益和处分的权利,从蓝碳交易主体(包括买方、卖方、监督主体等)、交易对象(碳核证减排量)、交易价格(市场价格、交易价格、政府指导价格等)和交易方式(配额交易、自愿性交易等)等方面出发对蓝碳交易规则进行明确规定。<sup>⑦</sup>二来要构建与蓝碳市场交易相配套的蓝碳交易监管法律机制和蓝碳交易风险防范法律机制,前者包括蓝碳交易法律监督制度、交易信息披露制度等;后者针对碳汇交易过程中的对象不足和交易市场不稳定的问题,建立风险防控法律应对机制,以便为蓝碳交易市场的安全稳定与持续活跃提供制度支持。<sup>⑧</sup>

##### 2. 构建蓝碳金融促进法律制度

可持续的资金供给是修复受损蓝碳生态系统、开发蓝碳项目以及建设蓝碳交易市场的前提和保障。构建蓝碳金融促进法律制度有利于引导相关金融机构加强对蓝碳领域的资金投入,推动蓝碳金融产品和金融服务创新,拓宽蓝碳融资渠道,满足蓝碳生态系统修复和蓝碳项目开发的资金需求,为中国积极参与国际蓝碳市场交易提供制度保障和融资支持。首先,应明确政府在蓝碳金融促进行动中的主体和领导地位,由政府负责金融政策环境优化和保障机制构建。建立领导协调机制,引导项目主体和社会公众有序参与蓝碳金融活动。其次,建立蓝碳金融激励与合作机制,鼓励金融机构为蓝碳项目提供融资及保险服务,持续丰富蓝碳金融产品供给和综合服务体系,推动蓝碳交易和蓝碳金融协同发展。最后,探索建立蓝碳融资标准规范、交

① 参见秦天宝:《整体系统观下实现碳达峰碳中和目标的法治保障》,载《法律科学(西北政法学报)》2022年第2期,第109页。

② 参见刘强、张洒洒等:《广东发展蓝色碳汇的对策研究》,载《海洋开发与管理》2021年第12期,第77页。

③ 参见段克、刘峥延等:《滨海蓝碳生态系统保护与碳交易机制研究》,载《中国国土资源经济》2021年第12期,第43页。

④ 参见杨越、陈玲、薛澜:《中国蓝碳市场建设的顶层设计与策略选择》,载《中国人口·资源与环境》2021年第9期,第92页。

⑤ *Blue Carbon and US Climate Change Legislation*, Blue Climate Solutions (July 2015), [https://bluecsolutions.org/dev/wp-content/uploads/2015/07/BlueCarbonUSClimateChangeLegislation\\_Brief\\_05\\_27\\_10.pdf](https://bluecsolutions.org/dev/wp-content/uploads/2015/07/BlueCarbonUSClimateChangeLegislation_Brief_05_27_10.pdf).

⑥ 参见陈骁、张明:《“国际碳排放权交易市场”国际经验、中国特色与政策建议》,载《上海金融》2022年第9期,第32页。

⑦ 参见白洋、王晓涵:《我国自然保护区碳汇功能实现路径及其法律制度之完善》,载《知与行》2021年第6期,第57页。

⑧ 参见李海荣:《碳中和背景下海岸带蓝色碳汇交易法律问题研究》,上海社会科学院出版社2022年版,第185页。

易细则与程序,构建清算结算、信用评级、信息披露等中介服务体系与法律规则,健全蓝碳监督管理制度,优化蓝碳金融市场监管环境,为国际投融资以及蓝碳市场交易对接提供制度保障。<sup>①</sup>

### 3.健全蓝碳生态补偿制度

生态补偿制度是以实现生态系统良性发展为目标、以整治和恢复生态环境为主要内容、以经济调节为激励手段的环境管理制度。加强蓝碳生态补偿制度建设可以提升各主体参与蓝碳保护和开发活动的积极性,促进修复蓝碳生态系统、保护蓝碳资源,从而为国际蓝碳项目开发合作以及蓝碳市场交易提供保障和推动力。推进生态补偿制度在蓝碳领域上的运用,一方面,应在将蓝碳纳入生态补偿指标范畴的基础上,明确规定补偿主体为在海洋开发利用活动中损害蓝碳资源或从中获利的自然人、法人或其他组织;补偿对象为主动采取保护修复措施创造额外碳汇效益的养护管理行动、以及为避免蓝碳资源受到损害而让渡部分利益的碳汇项目。<sup>②</sup>建立蓝碳生态补偿资金申报审核和使用情况公示制度,健全蓝碳生态补偿工作考核评价体系,推动形成生态补偿资金与考核评价结果相匹配的激励机制。另一方面,就生态补偿方式而言,要建立替代性补偿、经济补偿以及智力补偿相结合的多元化蓝碳生态补偿体系,增加蓝碳生态补偿渠道,通过资源修复、资金支持、提供技术培训等手段,完善蓝碳生态补偿结构,促进蓝碳生态补偿制度多样化、规范化发展。

## 四、结语

国际蓝碳法律机制是国际气候治理体系的重要组成部分,其围绕应对气候变化的主旨,以蓝碳资源保护和蓝碳经济发展为基本内核,致力于推动国际蓝碳项目开发和市场交易建设,对于挖掘蓝碳固碳增汇潜力、实现蓝碳低碳减排效益具有重要意义。作为应对气候变化领域的全球性问题,蓝碳治理中任何具体议题的落实和持续发展都需要国际制度的有效供给。目前,国际蓝碳法律机制还存在蓝碳标准体系不健全、监督审查和资金技术支持机制缺失、国际合作交流机制不完善、蓝碳适应计划可执行性不足等问题。这些问题不仅为国际蓝碳事务的可持续发展带来了挑战,而且使得国家层面的蓝碳适应行动、市场交易建设和项目实施等缺乏“自上而下”的协调与规划,不利于国际社会蓝碳法律机制的纵深发展。国际蓝碳法律机制是处于发展变化中的动态法律机制,已逐渐从以保护蓝碳资源为核心向资源与市场并重的协同发展局面转变,其在为国际蓝碳项目和市场建设提供法律依据的同时,通过规范国家义务的方式进一步丰富深化了国际蓝碳法制内涵。在气候变化与可持续发展深度融合的背景下,蓝碳作为两项主要进程的交汇点和一种基于自然的解决方案,在全球治理中的作用将会持续提升。中国是多项国际气候条约的缔约国以及世界上最大的碳排放国,同时具备开发蓝碳资源的自然条件、技术能力和现实需求。保护和發展蓝碳、加强蓝碳法制建设不仅可以为中国应对气候变化、推进生态文明建设、实现“碳达峰”与“碳中和”目标提供助力,还可以推动中国在国际蓝碳治理规则的制定过程中充分发挥带头引领作用。为此,一方面,中国应立足于本国蓝碳发展需要,研判国际蓝碳事务演进趋势,密切关注国际蓝碳法律机制发展动态,以国际蓝碳法律机制为基准不断调试中国蓝碳立法基本内容与方向,充分分析国内碳减排信用适用国际碳市场履约的制度需求,<sup>③</sup>加强保护和發展蓝碳的法律制度供给,推动与蓝碳国际法律机制的协调衔接,不断提升与国际蓝碳项目建设和蓝碳市场监测、报告和核查体系的兼容度,确保中国蓝碳立法的先进性与适配性,从而为中国蓝碳事业可持续发展提供法制保障;另一方面,中国应积极介入国际蓝碳事务,深度参与国际蓝碳计划和法律规则的制定,优先立法,夯实国内蓝碳法制基础,利用中国在蓝碳理论基础、评估方法、增汇技术、政策框架等方面的优势,推动国际蓝碳审查评估标准、碳汇市场交易、监管框架、技术和能力建设的机制创新,促进开展双边、多边蓝碳国际合作,与相关国家政府、国际组织以及科研机构建立联系,加强蓝碳技术、政策和规则领域的研究合作,拓展国际蓝碳合作网络和辐射范围,宣传中国蓝碳法制建设立场,提高中国在国际蓝碳事务中的话语权与影响力,引领国际蓝碳法律机制发展。

<sup>①</sup> 参见李松洋:《碳中和下中欧蓝碳金融合作的法律障碍与应对》,载《上海金融》2021年第11期,第41页。

<sup>②</sup> 参见朱晖、李梦言:《碳中和背景下蓝碳保护制度建构研究》,载《浙江海洋大学学报(人文科学版)》2022年第2期,第6-7页。

<sup>③</sup> 参见孙永平、张欣宇、施训鹏:《全球气候治理的自愿合作机制及中国参与策略——以〈巴黎协定〉第六条为例》,载《天津社会科学》2022年第4期,第99页。

## The Coordination Between China's Blue Carbon Legislation and the International Legal Mechanism of Blue Carbon

ZHANG Lina, LIU Yuxiao

(Law School, Hainan University, Haikou 570228, China)

**Abstract:** The legal status of blue carbon has been strengthened through international climate negotiations and various international treaties. As a signatory to numerous international conventions and the largest carbon emitter of the world, China faces external pressures to enact blue carbon legislation. These include fulfilling international obligations, engaging in international cooperation, and leading the development of blue carbon legal frameworks. Simultaneously, domestic goals to address climate change and practical needs to protect and develop blue carbon resources provide internal incentives for advancing China's blue carbon legal system. Therefore, China needs to take a leadership role in climate action, which includes fulfilling international commitments and establishing blue carbon legal norms. This leadership also involves engaging in international cooperation and collaborating with other countries to address climate change collectively. At the same time, China should expedite the legislative process of blue carbon, clearly define legislative objectives related to climate change mitigation, and improve the legal and regulatory framework for blue carbon. This involves harmonizing international and domestic legal norms, integrating the concepts of carbon sequestration and enhancement into blue carbon legislation, and establishing comprehensive legal mechanisms for blue carbon market trading, financial promotion, and ecological compensation. These efforts promote the coordination between China's blue carbon legislation and international legal mechanism of blue carbon. To advance blue carbon legislation, China must address several aspects to ensure the coherence and completeness of the legal framework. Firstly, The legislative goal of dealing with climate change should be clearly defined, and the corresponding content planning and institutional design should be carried out around the goal. It is necessary to ensure that the purposes of blue carbon legislation are coordinated with the global development goals to address climate change, and are compatible with the main content related to addressing climate change in the existing legal rules of the international community on blue carbon. Secondly, China should actively fulfill the commitment to address climate change and integrate climate change response into the whole process of building a blue carbon legal system. On this basis, China will build a legal system for the protection and development of blue carbon, to ensure the unity of the legal and regulatory framework for blue carbon, and cover blue carbon protection, restoration and sustainable management. Thirdly, China should coordinate the relationship between blue carbon laws and regulations and other legal norms, so as to provide a systematic guarantee for the construction of China's blue carbon legal system and the development of international blue carbon cooperation. In addition, it is necessary to establish a legal mechanism for the market trading of the blue carbon and a legal system for the promotion of the blue carbon finance to provide institutional support and economic incentives for the protection and enhancement of the blue carbon ecosystem, thereby promoting the development of blue carbon financing projects and the maturity and perfection of the trading rules of the blue carbon market. Furthermore, it is also necessary to establish an ecological compensation system to enhance the enthusiasm of various entities to participate in blue carbon protection and development activities, and promote the restoration of blue carbon ecosystems and the protection of blue carbon resources. This can provide impetus for international blue carbon project development cooperation and blue carbon market trading. In conclusion, China should establish and improve the blue carbon legal framework, strengthen the domestic legal foundation and harmonize international and domestic legal norms. This will enable China to play a crucial role in leading global efforts to harness the potential of blue carbon in addressing climate change.

**Key words:** climate change; blue carbon; carbon emission reduction; ecological compensation; carbon finance