



原住民族碳匯治理法制度之課題初探

原住民族の二酸化炭素吸収源管理法制度の課題に関する初步的考察

Preliminary Study on Legal and Institutional Issues of Indigenous Carbon Sink Governance

文—李明芝（政治大學地政學系助理教授）

圖—李明芝、許齡文（政治大學原住民族社會永續科技發展平台專任助理）

立法院於2023年通過《氣候變遷因應法》，關於自然碳匯與原住民族相關規定於第3條第3項第8款：「為因應氣候變遷，政府相關法律及政策之規劃管理原則如下：為推動自然碳匯，政府應與原住民族共同推動及管理原住民族地區內之自然碳匯，該區域內新增碳匯之相關權益應與原住民族共享，涉及原住民族土地開發、利用或限制，應與當地原住民族諮商，並取得其同意」。雖《氣候變遷因應法》規定政府與原住民族共同推動及管理自然碳匯，且新增碳匯之相關權益應與原住民族共享，但此僅為政府相關法律及政策之規劃管理原則，而何謂「相關權益」？何時應進行「諮商同意」？仍有許多問題。

一般而言，自然碳匯分成「森林碳匯」、「土壤碳匯」與「海洋碳匯」。以森林碳匯為例，森林碳匯策略會影響森林利用方式及管理經營，而台灣森林土地與原住民族土地高度重疊，隨著碳匯相關政策或碳匯專案逐漸進入原鄉，可能導致新一波政府與民間企業，以碳匯之名利用原住民族土地，此時原住民族應該要如何在面對新興碳匯時，確保話語主體性，而能從原住民族對土地及自然資源權利出發，形成碳匯治理機制，便成為刻不容緩的問題。以下將先簡單說明森林碳匯相關法制度，接著探討原住民族碳匯治理法制度的幾個關鍵課題。

森林碳匯與減量額度相關規範與其他政策

《氣候變遷因應法》第3條第9款規定「碳匯」為「將二氧化碳或其他溫室氣體自排放源或大氣中持續移除後，吸收或儲存之樹木、森林、土壤、海洋、地層、設施或場所」並未規範何謂「森林碳匯」。一般來說，森林碳匯包括地下部與地上部生物量、枯死木與枯枝落葉、土壤及收穫林產品等。但是碳匯不等於有碳權，將「碳匯」轉為「碳權」，要透過國家認可的「方法學」，而目前就森林碳匯審定的方法學包括「造林與植林碳匯專案活

隨著碳匯相關政策或碳匯專案逐漸進入原鄉，可能導致新一波政府與民間企業，以碳匯之名利用原住民族土地，此時原住民族應該要如何在面對新興碳匯時，確保話語主體性，而能從原住民族對土地及自然資源權利出發，形成碳匯治理機制，便成為刻不容緩的問題。



提出監測報告等，再經中央主管機關審查核准取得「減量額度」後，始開立帳戶進行交易或拍賣（參圖1）。需注意的是，《氣候變遷因應法》並未規定碳權，在此指的應是「減量額度」，而此套機制需建立在「新

氣候變遷因應法的減量額度機制與交易

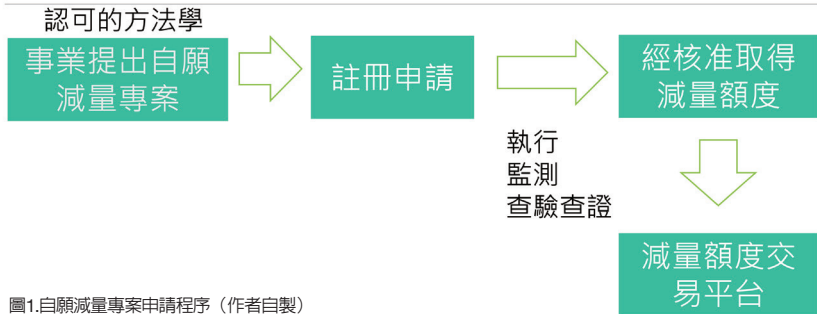


圖1.自願減量專案申請程序（作者自製）

動」、「加強森林經營碳匯專案」、「低蓄積林增匯專案」及「竹林經營碳匯專案」。此外，還須符合「監測、報告與驗證機制」（Monitoring, Reporting and Verification, MRV），我國自然碳權專案強調專案的增匯效果。也就是說，事業須依審定的「方法學」提出「自願減量專案」（如竹林經營碳匯專案）申請註冊，經審查、執行

增碳匯」的前提下，須符合「外加性」的要求。然而，森林碳匯專案可能存在整體成本過高等問題，原住民族部落若希望能夠以合作社或其他事業，自主成為自願減量專案申請者，仍有許多挑戰。

又目前台灣除《氣候變遷因應法》規定之減量額度及碳市場機制外，在政策面上，農業部林業及自然保育署（下稱林保署）已在推動「自然碳匯與生物多樣性專案媒合平台」（以下稱林保署ESG平台），其中包括自然碳匯專案，具體項目則為「新植造林」、「再造林」、「中後期撫育」、「竹林經營」及「平地造林維護」，第一階段以林保署管轄之國有林為對象，與公司或團體簽訂專案合作契約，合作契約主體為林保署或林保署所屬機關（構）及公司或團體。而公司或團體也可以與林保署約定減量額度分配比例，並依《氣候變遷因應法》的規定，向環境部申請減量額度。然而，由於簽約者為林保署（及其所屬機關）與公司或團體，可能發生雖實際執行專案而對增匯有貢獻者為原住民族公司，但原住民族公司並非此專案主體或減量額度分配主體的情形。另外，林保署ESG平台將於第二階段以其他國公有及私有



原住民族碳匯治理法制度的關鍵課題，包括如何以森林的生態知識為基礎，建立森林碳匯與多樣外部效益的森林治理內容及經濟模式。



國家科學及技術委員會原住民族社會永續科技發展平台計畫 原住民族社會永續科技發展平台計畫(3/3)之「原住民族自然資源權益保障與碳匯治理」第二次專家座談會。本文所列關鍵及具體課題為計畫團隊成員共同盤點之成果。（圖片來源：許齡文提供）

林為對象，其詳細內容與推動進程，仍須進一步追蹤相關資訊。

原住民族碳匯治理法制度之關鍵課題

就森林碳匯而言，原住民族關於森林利用的生態知識可能對於增加碳匯本有貢獻，但是無論從現行《氣候變遷因應法》及政策面推動之林保署ESG平台，在國公有林上經常看到原住民族作為森林治理主體的缺位，或僅作為執行的角色；又目前制度雖意圖透過自然解方，來達成淨零碳排的目的，但碳市場交易模式仍然建立在資本主義市場制度上，也因此原住民族碳匯治理的挑戰，為面對政府或外來企業作為專案主體時，原住民

族如何主張其對原住民族土地及自然資源權利（原住民族基本法第20條），一方面確保土地與生態知識不會流失，而在另一層面建立碳匯共同治理的可能。

在此基礎之上，於國公有林或私有土地，具體課題包括：面對外來企業在原住民族土地或部落及其周邊土地，推動碳匯專案時，如何確保資訊溝通轉譯，及原住民族諮商同意踐行的問題；其次，面對新興碳匯語言，原住民族原先森林利用的方式也可能達到增匯效果，在方法學上是否及如何重視原住民族知識的課題；第三為原住民族為利益共享主體的實踐問題。此些問題的解決途徑，除了政策外，也須檢討既有法規範（如諮商同意及共管相關法規），並就原住民族知識考量的確保與利益共享等建立一套法制



國家科學及技術委員會原住民族社會永續科技發展平台計畫 原住民族社會永續科技發展平台計畫(3/3)之「原住民族自然資源權益保障與碳匯治理」前往吉拉米代部落走讀。

度來落實。事實上，增進森林碳匯僅是森林利用的一環，回到原住民族土地及自然資源，如何落實合於原住民族生態知識與文化的多元森林利用模式，實屬重要。也因此，原住民族碳匯治理法制度的關鍵課題，包括如何以森林的生態知識為基礎，建立森林碳匯與多樣外部效益的森林治理內容及經濟模式。此模式能否落實，實際上也一定程度受到相關森林法規對森林利用的限制或推力所影響，就此，除了前述法制度的建立外，關於森林法規的鬆綁及森林利用獎勵、補助或補償等相關法規（如新修正的獎勵輔導造林辦法、原住民保留地竹林更新獎勵作業規範、原住民保留地禁伐補償條例等）的關係勢必也須一起思考。

此外值得一提的是，除《氣候變遷因應

法》及林保署ESG平台外，目前也有民間成立的「原鄉碳匯ESG公益平台」等民間發起的專案，以私有原住民保留地為對象，另也有其他民間發起的專案，此些專案具體內容及對於族人權利影響為何？仍需觀察。

結語

然而，總括來說，關於森林碳匯，一方面需思考的是無論是《氣候變遷因應法》的專案、各種政策或民間專案是否能達到減碳效果外；從族人的權益保障來說，在面對各種碳匯專案內容時，須注意所謂「專案」為何？是《氣候變遷因應法》的專案或林保署的專案？還是民間發起的

專案？專案具體內容為何？若涉及取得私有原住民保留地的契約時，該契約內容為何？契約條款涉及的土地權利義務為何？若民間企業未來申請碳權，其利益共享機制為何？此皆顯示碳匯機制相關資訊轉譯溝通的重要性，也為確保原住民族土地不會進一步流失的關鍵課題。◆



李明芝

台北市大同區人。1984年生。日本大阪大學大學院法學研究科博士。現任國立政治大學地政學系助理教授。曾任元貞聯合法律事務所律師。目前主要研究空間計畫法、原住民族法與土地徵收條例，並擔任國科會「原住民族社會永續科技發展平台計畫—原住民族自然資源權益保障與碳匯治理計畫」之共同主持人。