

公益林碳汇发展中政策激励机制的优化与实施路径探索

黑竞颖

驻马店市林长制改革发展中心 河南 驻马店 463000

摘要: 公益林碳汇作为林业碳汇的重要类型,在生态保护等方面意义重大,政策激励机制对其发展至关重要。当前公益林碳汇发展中的政策激励机制存在经济激励政策不完善、产权制度不清晰等问题。对此,可通过完善生态保护补偿机制、健全碳汇交易市场、强化政策支持与引导等策略加以优化。同时从制定详细实施计划、加强部门协作与配合、强化监督与评估等方面明确实施路径,以实现公益林碳汇经济与生态效益的协同发展,推动全社会向绿色、低碳的发展模式转变。

关键词: 公益林碳汇发展;政策激励;机制优化;实施路径

引言

随着全球气候变化问题日益严峻,碳减排和生态保护成为国际社会关注的焦点。公益林碳汇作为应对气候变化的重要自然解决方案,其在吸收二氧化碳、维护生态平衡等方面的作用愈发凸显。然而,公益林碳汇的发展面临诸多挑战,政策激励机制的不完善在很大程度上制约了其发展进程。

1 公益林碳汇与政策激励机制概述

1.1 公益林碳汇的定义与功能

公益林碳汇是林业碳汇的一种重要类型,主要是指公益林通过其生态系统中的植物进行光合作用,吸收大气中的二氧化碳,并将其固定在植被和土壤中,从而减少大气中二氧化碳浓度的过程、活动或机制。公益林作为一种以生态保护和公益服务为主要目的的森林资源,具有显著的碳汇功能。与一般的林业碳汇相比,公益林碳汇的特殊性在于其公益属性,它更强调森林在生态环境保护、生物多样性维护等方面的公共利益,通常受到政府更为严格的保护和管理,其碳汇功能的发挥不仅仅是为了实现碳减排的目标,更是为了保障整个生态系统的稳定和服务功能的持续提升。公益林碳汇的形成主要依赖于公益林中丰富的植被资源。在光合作用过程中,树木和其他植物利用光能将二氧化碳和水转化为有机物和氧气,其中一部分碳被固定在植物的枝干、叶片、根系等组织中,而另一部分则通过凋落物分解等过程进入土壤,形成长期的碳储存。公益林的土壤微生物、动物等也在碳循环过程中发挥着重要作用,促进了碳的固定和储存。

1.2 政策激励机制的作用与意义

政策激励机制在公益林碳汇发展中具有至关重要的作用和意义。从生态层面来看,政策激励可以引导更多

的资源投入到公益林的保护和建设中。比如,通过提供资金补贴、税收优惠等政策措施,鼓励社会力量参与公益林的造林、抚育和管理,有助于扩大公益林面积,提高森林质量,从而增强公益林的碳汇能力,更好地发挥其在应对气候变化、维护生态平衡等方面的作用。在经济层面,合理的政策激励机制能够促进公益林碳汇的价值实现。通过建立碳市场交易机制、碳汇补偿机制等,使公益林碳汇能够转化为经济收益,为林农、林业企业等提供经济回报,不仅可以激发他们保护和发展公益林的积极性,还能带动相关产业的发展,如碳汇监测、评估、交易服务等产业,为经济发展注入新的活力^[1]。从社会层面来讲,政策激励有助于提高公众对公益林碳汇的认知和参与度。当政策鼓励公众参与公益林保护和碳汇项目时,能够增强公众的环保意识和社会责任感,促进社会各界形成关注和支持生态保护的良好氛围,推动全社会向绿色、低碳的发展模式转变。

2 公益林碳汇发展中政策激励机制存在的问题

2.1 经济激励政策不完善

(1) 生态补偿标准偏低:当前公益林生态补偿多以森林面积等为依据,没有充分考量公益林巨大的碳汇价值。有限的补偿金额与公益林所有者和经营者因限制森林经营活动所遭受的经济损失相比,差距较大。如一些地区的公益林所有者,因无法进行商业采伐等经营活动,经济收入锐减,而微薄的生态补偿难以弥补这部分损失,使得他们参与碳汇项目的热情不高。(2) 财政补贴不足且方式单一:财政补贴在公益林碳汇项目上存在失衡。大量资金集中于造林和抚育等基础环节,而碳汇监测、计量、认证等对碳汇项目发展至关重要的环节却面临补贴短缺的困境。并且,补贴方式基本以直接补贴为主,缺乏创新,难以有效吸引和撬动社会资本投入,

导致公益林碳汇项目发展资金受限。(3) 税收优惠政策有限: 公益林碳汇产业的税收优惠政策明显不足。从事公益林碳汇项目开发、经营的企业和个人, 在企业所得税、增值税等方面享受的优惠力度小, 企业经营成本居高不下, 这在一定程度上削弱了企业和个人投身公益林碳汇产业的意愿, 阻碍了产业的快速发展。

2.2 产权制度不清晰

(1) 所有权与经营权分离问题: 公益林所有权归国家或集体, 经营权由不同主体行使。但在实际碳汇项目开发中, 所有权与经营权的权利义务界限模糊。比如, 在决策碳汇项目的经营方式、收益分配等问题时, 双方易产生分歧, 致使项目推进受阻, 无法高效开展。(2) 碳汇产权界定困难: 公益林碳汇的产权界定缺乏清晰的法律依据和科学的技术标准。碳汇究竟归谁所有、收益该如何分配等问题不明确, 容易引发各方纠纷。如不同村集体之间、集体与个人之间, 常因碳汇产权问题产生矛盾, 严重阻碍了碳汇市场的健康有序发展。

3 公益林碳汇发展中政策激励机制的优化策略

3.1 完善生态保护补偿机制

首先, 提高补偿标准, 综合考虑公益林碳汇的生态价值、经营成本以及社会经济发展水平等因素, 科学合理地确定补偿标准, 确保公益林经营者能够获得足够的经济补偿, 以弥补其因保护公益林而放弃的其他经济发展机会成本。例如, 根据不同地区的森林质量、碳汇能力等差异, 制定差异化的补偿标准, 对于碳汇能力强、生态功能重要的公益林给予更高的补偿。其次, 拓展补偿资金来源, 除了政府财政投入外, 积极拓展多元化的补偿资金来源渠道。可以通过建立生态补偿基金, 吸引社会资本、企业和个人的捐赠; 也可以探索发行生态补偿彩票、生态债券等方式筹集资金; 还可以借鉴国际经验, 开展生态补偿的国际合作与援助, 引入国外资金支持公益林碳汇发展。最后, 建立动态调整机制, 生态保护补偿标准应根据经济社会发展情况、物价水平、森林资源变化等因素进行动态调整。建立定期评估和调整制度, 确保补偿标准能够及时反映公益林碳汇价值的变化和经营者的实际需求。

3.2 健全碳汇交易市场

(1) 完善市场制度体系: 加快制定和完善碳汇交易相关的法律法规、政策文件和技术标准, 明确碳汇交易的主体、客体、交易规则、监管机制等, 为碳汇交易市场的健康发展提供坚实的制度保障。比如, 制定《碳汇交易管理办法》, 规范碳汇项目的开发、审核、注册、交易等流程, 确保碳汇交易的合法性和规范性。(2) 加

强市场基础设施建设: 建立全国统一的碳汇交易平台, 实现碳汇交易的信息发布、交易撮合、结算交割等功能, 提高交易效率和透明度^[2]。同时完善碳汇计量监测、核证等技术支撑体系, 确保碳汇量的准确测量和核查, 为碳汇交易提供可靠的数据支持。如利用卫星遥感、物联网等先进技术, 建立碳汇监测网络, 实时监测公益林碳汇的变化情况。(3) 培育市场主体: 鼓励和引导各类企业、金融机构、社会组织和个人参与碳汇交易市场。通过政策扶持、资金支持、技术培训等方式, 培育一批专业的碳汇项目开发企业、碳资产管理公司和碳交易中介机构, 提高市场的活跃度和流动性。比如, 对参与碳汇交易的企业给予税收优惠、财政补贴等政策支持, 降低其交易成本, 增强其参与市场的积极性。

3.3 强化政策支持与引导

(1) 加大财政投入力度: 政府应增加对公益林碳汇发展的财政资金支持, 用于公益林的营造、抚育、保护和碳汇项目的开发等。设立专项财政补贴资金, 对开展公益林碳汇项目的经营者给予直接补贴, 支持其购买碳汇监测设备、开展技术培训等。比如, 设立公益林碳汇建设专项补贴, 按照造林面积、碳汇增量等给予经营者一定的资金补贴。(2) 落实税收优惠政策: 对从事公益林碳汇项目的企业和个人, 给予税收减免或优惠政策。如免征碳汇项目的增值税、企业所得税, 对购买碳汇产品的企业给予一定的所得税抵扣等, 降低企业的经营成本, 提高其经济效益, 促进公益林碳汇产业的发展。(3) 加强科技支撑: 鼓励科研机构 and 高校开展公益林碳汇相关的科学研究和技术创新, 研发先进的碳汇计量监测技术、森林培育技术和碳汇交易管理技术等。建立产学研合作机制, 促进科技成果的转化和应用, 提高公益林碳汇的质量和效益。

4 公益林碳汇发展中政策激励机制的实施路径

4.1 制定详细实施计划

(1) 明确目标与任务: 根据地区公益林资源状况和碳汇发展潜力, 制定短期、中期和长期目标。如短期可设定为完成一定面积公益林的碳汇计量监测, 中期目标是推动部分公益林碳汇项目进入交易市场, 长期目标则是实现公益林碳汇经济与生态效益的协同发展, 使公益林碳汇成为区域碳减排的重要力量。同时, 将目标细化为具体任务, 如开展公益林碳汇项目的规划设计、技术研发、市场培育等工作。(2) 规划实施步骤: 第一步, 全面清查公益林资源, 包括森林面积、树种组成、林分结构等, 建立公益林碳汇基础数据库。第二步, 加强碳汇技术研发与应用, 引入先进的碳计量监测技术, 提

高碳汇核算的准确性。第三步，培育碳汇市场主体，鼓励林业企业、合作社等参与公益林碳汇项目开发，通过示范项目带动整体发展。第四步，完善碳汇交易平台建设，制定交易规则和流程，促进公益林碳汇的市场化交易。（3）落实责任与资源：明确政府部门、林业企业、科研机构等在公益林碳汇发展中的责任。政府负责政策制定、监管和资金支持；林业企业承担项目实施和市场运营；科研机构提供技术支撑。同时，合理配置人力、物力和财力资源，设立公益林碳汇发展专项资金，用于项目建设、技术研发和人才培养等。

4.2 加强部门协作与配合

（1）建立跨部门协调机制：由政府牵头，成立包括林业、生态环境、发改、财政等多部门参与的公益林碳汇发展协调小组。定期召开会议，共同商讨解决公益林碳汇发展中的重大问题，如政策衔接、项目审批、资金分配等，形成工作合力^[1]。比如，四川省林草局与生态环境厅联合发布《四川省林草碳普惠管理办法（试行）》，共同推进林草碳普惠机制建设。（2）明确部门职责分工：林业部门负责公益林资源的管理和保护，组织开展碳汇项目的实施和监测；生态环境部门负责对碳汇项目的减排效果进行评估和监管，确保符合环保要求；发改部门负责将公益林碳汇发展纳入经济社会发展规划，统筹协调相关政策；财政部门负责落实资金支持，制定财政补贴政策等。（3）促进部门信息共享：搭建跨部门信息共享平台，实现公益林资源数据、碳汇监测数据、政策法规信息等的互联互通。比如，三明市在林业碳汇试点建设中，林业局、自然资源局、生态环境局等部门通过信息共享，共同开发林业碳汇监测信息平台，提高了决策的科学性和工作效率。

4.3 强化监督与评估

（1）构建监督体系：建立健全公益林碳汇项目的全过程监督机制，包括事前审核、事中监管和事后评估。事前对项目的可行性、合规性进行严格审核，防止不符

合条件的项目上马；事中加强对项目实施过程的监督检查，确保项目按照设计方案和技术标准进行建设，如对公益林的经营管理、碳汇监测等环节进行定期检查；事后对项目的减排效果、经济效益、生态效益等进行全面评估，及时发现问题并整改。（2）完善评估指标与方法：制定科学合理的公益林碳汇评估指标体系，涵盖碳汇量、森林质量、生态服务功能、社会经济效益等多个方面。采用先进的评估方法，如运用卫星遥感、地理信息系统等技术手段，结合实地调查和数据分析，提高评估的准确性和可靠性。（3）强化结果应用：将监督与评估结果作为政策调整、资金分配、项目审批的重要依据。对表现优秀的项目和市场主体给予奖励和政策支持，如增加财政补贴、优先安排项目等；对不符合要求的项目责令整改，情节严重的依法依规进行处理。同时根据评估结果及时调整政策激励机制，使其更加符合公益林碳汇发展的实际需求。

结语

综上所述，公益林碳汇发展中政策激励机制的优化与实施是一项系统而复杂的工程，涉及生态、经济、社会等多个层面。通过完善政策激励机制，优化生态保护补偿、碳汇交易市场等方面的策略，并切实落实详细实施计划、部门协作与监督评估等实施路径，能够有效推动公益林碳汇的发展。这不仅将为应对气候变化作出积极贡献，也将促进生态、经济和社会的协调发展，实现生态保护与经济效益的双赢，助力社会向绿色、低碳、可持续发展模式成功转型。

参考文献

- [1]詹可娟.企业干部管理激励机制优化路径探究[J].2023-03.07-09.
- [2]任楠,吴晓东,马光建.国有企业员工激励机制的优化与改进策略[J].建筑技术科学,2024-03.12-16.
- [3]薛铭一.国有企业干部管理激励机制的构建[J].建筑技术科学,2024-06.23-25.