

破解林业碳汇试点难题的几点思考

■ 佟帆

摘要：内蒙古大兴安岭重点国有林区是我国面积最大、保存最好的国有林区，生态功能区总面积 10.67 万平方公里，森林面积 8.37 万平方公里，森林蓄积 9.4 亿立方米，森林面积、森林蓄积居我国五大重点国有林区之首，是国家重要的固碳、储碳基地。为打造内蒙古国有林业最大碳汇储备区，大兴安岭国有林区从 2014 年起开展林业碳汇试点工作，经过几年的不断探索取得了一定成效，尤其在核定碳减排和碳汇交易方面有了明显突破，积累了宝贵的经验。但不容忽视的是，在试点工作中也凸显出一些亟待解决的问题。本文在对试点工作中存在的主要问题梳理，提出了相应的对策建议。

关键词：内蒙古 林业碳汇 试点

党的十九大报告提出建立市场化、多元化生态补偿机制。林业碳汇就是以市场化的生态补偿机制反哺林业的有效方式，是跨区域生态补偿的重要途径，兼具社会效应、生态效应和经济效应。内蒙古大兴安岭国有林区作为我国林业碳交易试点地区，充分发挥了自身森林资源优势，抓住林业碳汇这个亮点，打造国有林业最大碳汇储备区，在碳汇交易方面先行先试走在了前列。当前内蒙古林业碳汇试点工作还存在着一些困难和问题。下一步做好林业碳汇工作仍需进一步总结试点经验，加大政策和资金扶持力度，加快市场培育，争取更大权益。

一、碳汇试点工作进展情况和取得的成效

大兴安岭国有林区从 2014 年起开展林业碳汇开发项目试点工作，分别在绰尔、乌尔旗汗、根河、克一河、满归、金河等地

设了 6 个试点。其中绰尔、根河、克一河、乌尔旗汗 4 个项目已分别在国家发改委和美国 VCS 注册处备案，满归、金河 2 个项目正在登记备案中，6 个试点单位共计近 90 万亩，初步核定年碳减排量约 80 万吨，核定碳减排总量 3000 万吨以上。截至目前，林区开发了 7 个林业碳汇项目（根河、金河、满归碳汇造林项目 3 个，乌尔旗汗、克一河森林经营项目 2 个，绰尔、克一河国际核证减排标准 VCS 项目 2 个），试点面积共计 165 万亩，年减排量 89 万吨。除此之外，碳汇交易实现了零的突破，绰尔 VCS 项目成功通过“全国林业碳汇交易试点平台”华东林业产权交易所挂牌，2017 年 12 月、2018 年 1 月对该项目的小部分碳汇权益进行了两次签约交易，交易总额达到 120 万元。

除此之外，在人才培养方面，通过内外部专业培训，共培训林区碳汇专业人员 300 多人次，取得国家碳资产管理师、

碳资产交易师等岗位认证 90 余人，为林区碳汇事业发展奠定了基础；开展林业碳汇研究方面，在自治区应对气候变化专项资金的大力支持下，投资 380 万元，与国家林科院等研究机构合作开展了《天然次生林培育与恢复碳汇项目方法学开发》《林区碳汇计量监测体系建设试点示范》《森林经营类碳汇项目试点研究》，内蒙古大兴安岭森林调查规划院取得国家级林业碳汇计量监测资质，为开展碳汇基地建设奠定了专业技术基础。

二、碳汇试点工作中几个亟须解决的问题

林区碳汇工作取得了一定优势的同时，还受到顶层设计和政策不完善、基础研究和投入不足、专业机构和人才缺乏等因素制约，成为林区碳汇工作发展亟需解决的现实难题。

（一）没有构建健全的市场体系

虽然内蒙古天然林资源丰富，但国家“放管服”改革要求对《温室气体自愿减排交易管理暂行办法》进行重新修订，导致当前林业碳汇项目和减排量应对气候变化主管部门暂缓受理林业碳汇 CCER 产品纳入国家自愿减排交易体系，使得内蒙古林业碳汇产品尚不能够进入国家碳汇交易市场进行交易，无法释放碳汇资源潜力。

（二）尚未开展林业配额交易

国家林业局《关于推进林业碳汇交易工作的指导意见》（2014）55 号明确要求，积极研究林业碳汇交易与碳排放权交易的关系。一方面，要支持和鼓励林业碳汇自愿交易项目作为抵消项目，参与碳排放权交易；另一方面，要针对森林温室气体减排量，研究探索推进排放配额管理，参与碳排放权交易。但从目前来看，内蒙古这项任务尚未破题。

（三）缺乏《天然林森林经

营碳汇项目方法学》研究开发

目前，国家备案且适用于林区碳汇项目方法学只有两个，即《碳汇造林项目方法学》和《森林经营碳汇项目方法学》，其开发的条件是在幼中龄人工林中进行，把内蒙古占绝对优势的大面积天然林排除在碳汇产业开发之外。因此，当前亟需开发《天然林森林经营碳汇项目方法学》，以适应发展碳汇林业之需。

（四）资金不足，绿色金融推进不够

碳汇量是随着林木生长而逐渐积累，林木生长 5-20 年才能充分发掘林木的碳汇潜力，林业碳汇减排量的核查期或签发期相应比其他领域的减排项目都要长。致使金融机构因碳汇成本收益时间较长，不愿先期投入大量资金。

（五）基础研究和人才储备薄弱

林业碳汇是一个自然过程，

不存在直接可测的数据，项目管理和监测的复杂度较高，需要相关专业人才长期跟踪与服务。目前内蒙古碳汇领域专业咨询服务机构和人才储备都较为薄弱，取得国家碳资产管理师、碳资产交易师等岗位认证仅有 90 余人，林业碳汇发展提速急需强化人才队伍建设和能力建设。

三、对策建议

（一）提早布局碳排放权交易市场，争得主动权

当前，我们要强化碳战略思维，抓紧制定林业碳汇产业规划，加快林业碳汇项目的开发与储备，积极争取区域低碳发展试点示范政策，努力创造第三方核查机构（DOE）备案条件并抓紧申报，全力做好森林碳汇计量监测体系建设，加快组建碳资产经营公司，提早布局林区碳市场建设。

（二）积极参与碳交易游戏



规则制定, 争得话语权

从顶层设计上, 国家配额履约体系仅针对控排企业发放, 作为增汇行业在启动全国碳市场过程中并未直接受益, 而林区在2015年4月1日已经全面停止了天然林商业性采伐, 减少因毁林和森林退化而增加的碳储量机制(REDD+)是联合国赋予发展中国家履行国际义务, 应对气候变化的重要机制, REDD+机制对林区具有极大的现实意义和生态补偿价值, 因而要积极争取。受方法学的限制, 林区虽然碳储量体量巨大, 但能够开发成碳汇产品的只占很小的一部分, 因此, 当务之急就是开发《天然林经营碳汇项目方法学》以及《生物质能源林碳汇项目方法学》等, 为林区碳资产能够得到大面积、全方位开发, 开辟新的经济增长点提供技术支撑。

(三) 加快碳资产盘查, 争得经营权

国家林业局《自然资源(森林)资产评价技术规范》2016年10月31日正式发布, 为实施森林资产评估建立了国际通用、国内统一的森林资产实物量和价值量的科学评价体系, 也为我们建立森林资源资产库提供了依据。建议对内蒙古大兴安岭生态功能区碳资产进行全面盘查, 通过盘查对林区自然资源资产存量、生态服务价值货币值、可进行碳排放权交易的碳产品等可建立权威数据库, 摸清“家底”, 为碳资

产经营和生态功能区建设决策提供可靠依据。

(四) 支持绿色金融产品开发, 争得收益权

2016年习近平总书记在深改会议上强调, 要利用绿色信贷、绿色债券、绿色股票指数和相关产品、绿色发展基金、绿色保险、碳金融等金融工具和相关政策为绿色发展服务。因此, 建议自治区政府成立碳汇基金, 根据实际情况因地制宜地扶持林业碳汇项目。创新碳汇基金的合作方式, 例如由政府提供担保或劣后资金的方式进行合作, 用较低的财政支出撬动更多的民间资本; 或考虑以林业碳汇收益为基础开发资产支持证券(ABS)等结构化金融产品吸引资金。此外, 可以探索开发林业碳汇项目减排量的期货交易, 如签署订购合同预先支付订金等措施, 解决碳汇交易收益周期长的问题。

(五) 加大碳汇领域专业人才储备, 争得优先权

发展碳汇产业, 需要科技支撑和人才保证。按照国家林业局《全国森林经营人才培养计划(2015—2020)》要求, 要加大碳汇领域高端领军人才的培养引进。同时, 还要加大本土人才培养开发力度, 可通过组织培训、政策讲解、技术指导、案例分析等途径, 有计划培训素质精良、数量充足的有理论、懂实践、会操作的碳交易师、碳审计师、碳资产评估师、碳计量监测师以及

门类齐全的碳核查员。为此, 要注重在实践中培养锻炼人才, 让碳汇人才参与碳汇试点工作, 抓好与国内外碳资产公司和研究机构的林业碳汇项目的合作开发, 争取早出成果, 实现市场融资目标。除此之外, 还要调动碳汇人才积极性, 抓好能力建设和基础研究, 积极争取应对气候变化及低碳发展专项资金, 加强试点示范基地建设, 在碳汇项目实践中开发人才、培养人才和储备人才, 争得发展优先权。■

参考文献:

[1] 包国庆, 吴海波, 周业鑫, 冯素静, 张郭伟. 基于森林可持续经营的林业碳汇开发路径初探—以乌拉旗汉林业局为例[J]. 内蒙古林业调查设计, 2020, (1).

[2] 丁铭, 张洪河, 王靖, 朱文哲. 碳汇能否造金山[J]. 瞭望, 2020, (7).

[3] 洪睿晨. 中国碳汇交易的发展情况与政策建议[OB/OL]. 中国碳交易网, 2019, (10)

[4] 生态环境部. 《全国碳排放权交易市场建设方案(发电行业)》发改气候规(2017)2191号. 2017.

[5] 碳学会. 备战碳排放权期货, 一个悄悄崛起的巨大金融交易市场[OB/OL]. 中国碳交易网, 2019, (10).

[6] 洪睿晨. 中国碳市场2019年度总结[OB/OL]. 中国碳交易网, 2020, (1).

[7] 生态环境部. 中华人民共和国气候变化第二次两年更新报告[R], 2018, (12).

(作者单位: 内蒙古党校经济学教研部)

责任编辑: 张莉莉