

〈論 說〉

## 中国农户林业碳汇交易体系减排增收扶贫政策研究

杨 博文\*

**摘要：**《巴黎协定》的签订成为了国际社会碳减排行动的第二份具有法律约束力的文件，中国已经开展市场化的减排机制，同时也在林业碳汇交易的实践中取得了显著成效，这标志着我国在碳汇交易项目上已经达到了新的高度。农户经营林业碳汇交易项目，不仅可以促进减排，而且可以增收扶贫，对我国林业资源充足的贫困地区具有重大意义。通过借鉴国外的林业碳汇交易生态补偿机制，我国贫困片区农户可以经营林业碳汇交易项目，通过制定政策来搭建自愿减排、扶贫惠农公共平台，建立注册登记系统，实现生态服务价值的货币化，在降低温室气体排放、保护生物多样性的同时增加农民收入。

**关键词：**减排增收；扶贫政策；生态服务价值；生物多样性；碳排放

**Study on the policy of reducing emission and increasing income and reducing poverty in China's forestry carbon exchange trading system**

**Yang Bowen**

**Abstract:** The signing of the Paris agreement has become the second legally binding document of the international community's carbon emission reduction action. China has carried out a market-oriented emission reduction mechanism, and achieved remarkable results in the practice of forestry carbon exchange

transaction, which indicates that China has reached a new height in carbon exchange transaction. It is of great significance for poor areas with enough forestry resources in China to manage forestry carbon exchange trading projects, which can not only promote emission reduction, but also increase income and alleviate poverty. By reference to the EU's forestry carbon sink trade ecological compensation mechanism, the farmers can run forestry carbon sink trade projects in the poor, through policy to set up voluntary emissions, poverty alleviation and public platform, set up registration system, realize the monetization of ecological service value, in reducing greenhouse gas emissions, protect biodiversity and increase farmers' income.

**Keywords:** Emission reduction; Revenue increase; Poverty alleviation policies; Value of ecological services; Biodiversity; Carbon emissions

在应对气候变化国际谈判和制度建设进程中，森林所具有的减缓和适应气候变化的双重功能成为国际社会的共识。中国政府高度重视森林植被的恢复和保护，成为全球增加森林面积最快和人工林最多的国家，为减缓全球气候变暖做出了贡献。与此同时，中国对占全国森林面积一半多的集体林实行了改革，农民获得了林地的使用权、林木的所有权和收益权。但是，森林经营周期长，短期内没有收益，帮助农民通过可持续经营森林获得收益，巩固林改成果并制定相应的扶贫惠农政策是亟待解决的问题。通过开展林业碳汇交易，将生态补偿与经济发展系统性结合，更好地发挥资源优势。碳汇交易是通过森林以光合作用来吸收二氧化碳的一种新型减排方式，不仅因为大面积的植树造林保护了生物物种的多样性，同时可以达到将市场机制减排与生态补偿相结合的效果。农户可以通过林业碳汇交易，一方面将林木提质增效，另一方面可以达到减排增收的目标。我国目前对于农户开展林业碳汇交易的法规、政策较少，推行碳汇交易的进程缓慢，因此，构建我国农户基于林业碳汇交易的生态补偿机制政策法规体系具有理论可行性与现实必要性。

## 一、林业碳汇及其交易体系

### （一）林业碳汇及其产权属性

林业碳汇主要是树林通过光合作用，从而对大气中的二氧化碳进行吸收的一种综合解决气候变化的方式。而林业碳汇的产权属性，也是通过树林产生的碳汇纳入到碳交易市场，作为一种权利来交易。森林具有固碳价值，同时也可以更好的适应环境气候变化。

林业碳汇权从法律性质上看主要有两种，其一是它的物权属性，林业碳汇权具有支配性和一定的排他性。因此，从我国《物权法》来看，林业碳汇权是准用益物权。国际上，对林业碳汇权称为碳权或碳信用，主要从其作为准用益物权来进行交易过程中所表现出的排他性和承诺性而言。企业在排放温室气体的同时，承诺利用树林来吸收超额排放的温室气体，以此作为信用来抵消，或用作交易<sup>[1]</sup>。其二是它的财产权属性，根据《物权法》对财产权的界定，企业拥有林业碳汇权，并可以占有、使用、收益和处分，通过交易所产生的财产归权利人所有。因此，通过开发林业碳汇项目，利用碳汇功能来对林业碳汇交易权的民事权利，这是其作为财产权最重要的属性。林业碳汇交易体系中农户森林经营碳汇项目为目的，进行自愿碳汇交易的体系，是对农民出售生态服务获利的支持，以林业措施来应对气候变化的新方法。同时也是贯彻落实国家应对气候变化方针政策，顺应气候变化国际谈判进程涉林议题的有效实践。

林业碳汇交易体系是企业搭建了一个自愿减排、扶贫惠农的公益平台。企业购买碳汇履行社会责任的同时，帮助林农实现了生态服务价值的货币化。这种交易模式，为林业生产周期长、短期内林农难有收益的问题提供了一种解决思路。更为重要的是，这种创新的生态补偿模式，是降低温室气体排放、增加农民收入、保护生物多样性，改善环境的有效途径。农户经营林业碳汇交易体系主要包括项目设计、审核、注册、签发、交易、监管等内容，交易体系的研发和成果，不仅仅是碳汇交易模式的创新，重要的是当地林农得到了实惠，而实惠的本质是通过交易体系的运行来实现。在理论层面，过

量温室气体排放所导致的气候变暖是当前全人类所面临的最大的环境负外部性，而减排以及吸收温室气体的增汇活动，则会显著增加减缓气候变化的效果。如何将这种环境正外部性真正内化为活动实施者的经济收益，是决策者必须直面的问题。作为增汇活动的一种，森林可以通过光合作用降低大气中的二氧化碳浓度，进而起到减缓气候变化的效果<sup>[2]</sup>。通过合理的制度设计，林业碳汇可以被赋予财产权的法律属性，在国际实践中其也称为碳抵消信用，法律上的产权界定使得碳汇权具有排他性和可支配性。在应对气候变化法律体系的构建中，尤其在减缓气候变化领域，林业碳汇可以作为一种灵活履约手段参与到碳排放交易之中。控排企业可以购买森林碳汇来抵消因自身过量温室气体排放而导致的配额不足，而林业碳汇的经营主体也因参与碳汇交易而获得收益。我国贫困地区具有开展植树造林的先天资源禀赋优势，其所蕴含的巨大生态保护正外部性有待转化为这些地区少数民族居民的经济收益。

## （二）我国林业碳汇交易发展现状

“中国建设银行浙江省分行与项目业主代表以及全国林业碳汇交易试点平台华东林业产权交易所签订了托管和购买协议，以每吨30元的价格购买了试点项目的首批42户农民森林经营所产生的碳汇减排量，主要用于抵消全行办公系统2013年的碳排放。同时，建行浙江分行把所购买的部分碳汇量转赠给了10个客户，号召更多企事业单位参与自愿减排活动。中林天合森林认证公司出资300元购买了10吨碳汇减排量，以抵消自己日常开车出行造成的碳排放。通过碳汇交易，林改后的农民首次获得了森林生态服务的货币收益，增强了农民可持续经营森林的信心”。“2011年11月1日，包括“阿里巴巴、歌山建设”等在内的10家企业签约认购了“首批14.8万吨林业碳汇指标”，每吨价格为18元，成为了我国首批林业碳汇指标认购。2013年6月，河南许昌勇盛豆制品有限公司以每吨30元的价格，向伊春市汤旺河林业局购买总价值18万元的6000吨森林碳汇，成为全国最大国有林区首笔森林碳汇的成功交易。然而，除上述认购外，此后便很少能从公开渠道上看到成交信息”。因此，为了惠农、减排，可以通过制定有关政策对林业资源相



对充足的贫困地方开展林业碳汇交易，不仅可以促进农户增收，同时能够对市区内的重工业等企业排放的二氧化碳进行吸收，促进减排。在政策层面，我国先后多次出台了民族地区开展生态补偿的政策文件和指导意见，相关工作亟待展开。中共中央、国务院于2014年印发了《关于加强和改进新形势下民族工作的意见》提出要率先在民族地区实行生态补偿制度，充分发挥政策性金融作用。《中华人民共和国民族区域自治法〈若干规定〉》中也指出将区域和产业作为生态补偿主体的重点范围。同时，民革中央在《关于建立民族地区生态建设和资源开发补偿机制提案》中也明确要尽快形成市场决定资源型产品的价格机制。未来在2020年，我国将增加林业植被面积4000万公顷，森林蓄积增加13亿立方米，贫困地区的资源优势势必转化为经济发展的动力才能够保证农户的收益，林业碳汇交易也是作为市场化的减排增收手段不断发展。作为支撑碳汇项目的开展，我国也制定了相关的政策法规，2009年出台了《应对气候变化林业行动计划》，此后，又将林业碳汇与生态补偿机制相结合，出台了《中央财政森林生态效益补偿基金管理办法（财农〔2009〕381号）》、《关于开展CDM项下造林再造林碳汇项目的意见》等部门规章和政策性文件。这些政府文件或提案的出台都成为了我国贫困地区开展碳汇交易的重要政策支撑<sup>[3]</sup>，但我国相关的国家或地方层面直接的碳汇交易立法仍然处于探索阶段，这也为我国民族地区开展碳汇交易带来法律环境的不确定性。

## 二、国外林业碳汇交易体系的借鉴

### （一）美国农户林业碳汇交易制度

美国区域温室气体排放协议是对碳交易的较为完善的规定，在林业碳汇交易机制较为成熟芝加哥环境交易所，由主营林业所开发的碳汇项目通过美国林业碳汇专业认证机构认定后，当地政府来给予其许可，登记注册后在交易所交易。其中还包括风险与监管，通过设立专业性的认证检测机构，审计与代理机构，受到区域内行业协会的监管，行业协会由政府授权，进行管理和协调交易冲突和信息交流等事项。美国在东北部（RGGI）和西部地区

(WCI)开展了区域温室气体排放协议，这是自愿减排的标志性法案，对于碳汇交易的政策上较为完善，具有积极的促导作用。美国对经营林业碳汇交易项目的企业给予政府财税的减免政策。在立法层面，确立了关于植树造林再造项目监管的制度、循环低碳节能制度和碳汇衍生品的交易制度等<sup>[4]</sup>。在地区碳排放交易的实施中，加州总量控制与交易体系率先确立了林业项目在碳抵消机制四个主要项目类型的核心地位。加州空气资源委员会批准了林业抵消信用准则 (Forest Offset Protocol)，对林地碳捕获活动减排作用的核算条件和方法做出了详细的规定，包括了项目的适格条件、温室气体减排或消除的核算方法、项目可恢复性风险的评估程序和方法、长期项目的监测和报告方法等，抵消项目的经营者或授权的项目工程师必须适用该准则核算和报告项目的减排和消除作用等。

美国将林业碳汇交易纳入碳排放权交易的体系中，通过适当的减收财税政策来促进林业碳汇在区域内跨区域交易，以此来抵减企业的超额碳排放量，降低企业的减排成本。在交易制度上，主要通过植树造林制度，循环发展制度与碳汇产品交易制度。植树造林制度是交易双方制定协议。履约期内，供给方必须提供树林以购买方进行减排，不得以树木短缺为由拒绝。循环发展制度是将被认证的林地作为碳汇作为供给方的碳汇来源使用（即交易的林业碳汇总额应当是植树造林总额除去因其他原因所造成林业损失的数额）。碳汇产品交易制度是企业通过技术等生产工艺制造“长存木质”产品，用作居民用房筑构或家具的松木或硬木锯材都是长存产品，比用于纸张托盘的纸浆用木材将获得更多的碳汇来源。

## （二）欧盟农户林业碳汇交易制度

在2005年，欧盟建立了碳排放权交易体系，对碳交易市场进行规制的相关政策与法规也建立起来。欧盟首先对碳排放量进行控制，体现出“限制额度”的特点，林业碳汇也作为欧盟生态补偿机制的重要方式。欧盟的林业碳汇交易机制是从碳排放权交易体系中分化而来，经营者通过出售林业来进行碳汇的企业进行补偿。不同于碳排放权交易制度，林业碳汇在应对气候变

化过程中是起到存储的作用，不仅是作为财产权来进行交易活动，同时也作为一种生态补偿途径。在欧盟林业碳汇交易法律制度体系中的法律主体主要有林业的供给者和碳配额的购买者，供给主体包括主营林业一方，农户、集体林场、国有林场以及其它拥有或经营森林资源的个人、企业等。而购买者就是需要碳配额地区的企业，通过向供给者购买林业增加碳汇，实现减排，降低企业成本，是经济利益与林业所有权的交换。新西兰开始实施其国家层面的碳排放交易市场，并将森林部门纳入到国家碳排放交易体系的覆盖范围之内，对于减缓新西兰国内的森林开采和促进新森林的培育起到立竿见影的激励作用。根据新西兰的《应对气候变化法案（2002）》，新西兰林业部门的纳入门槛以1989年12月31日的日期作为区别，分为1989年之后林地和1990年之前林地。1989年之后林地的土地权利所有者可以选择自愿加入碳市场，通过森林碳汇赚取信用额度用于未来可能需要承担的强制减排义务。1990年之前林地的土地权利所有者必须为他们的毁林活动所造成二氧化碳排放量的增加承担强制总量限制义务，毁林造成的排放超过限额必须购买配额进行履约。

### （三）《京都议定书》与 CDM 项下碳汇交易政策

《京都议定书》中的第2条（1-2）中对循环林业管理和植树造林来促进减排，第3条（3）中对由林业活动引起的碳排放和碳汇清除，应当作为发达国家每个承诺期碳贮存方面可核查的变化来衡量。“京都规则”下的林业碳汇交易体系的形成是于2003年缔约方第九次会议通过的《第一个承诺期

表1 京都规则下的林业碳汇交易法律制度

Tab.1 The Kyoto Rules of The Forestry Carbon Sink Trade Legal System

交易规则	造林限制规定	交易标准	减排量要求
发达国家通过 CDM 项目下植树造林与发展中国家进行交易。	无植被土地年限：50 年 退化土地再造：在 1985年12月31日必须是无林地。	参与国政府和主管机构批准，同时由联合国清洁发展机制执行理事会注册。	需由联合国清洁发展机制执行理事会派指定的审核机构进行监测和核证，最后由联合国 CDM 执行理事会批准。

注：根据《京都议定书》条款下 CDM 项目的交易规则整理；

清洁发展机制之下的造林和再造林项目活动的模式和程序》和2004年第十次会议通过的《清洁发展机制之下小规模造林和再造林项目活动的简化模式和程序》。其制定的法律制度主要规定如下表所示：

### 三、推进我国农户林业碳汇交易政策法规的必要性

#### (一) 有利于发挥贫困地区丰富的林业资源优势

我国林业分布主要集中在东北部、西南交通不便的深山区和边疆地区以及东南部的山地。而西南地区作为少数民族的聚集地，涵盖了藏、彝、羌、回、纳西、满、土、苗等多个少数民族，是一个集合了经济、地缘政治、生态环境、国际影响等特殊因素在内的区域，并保留了历史遗留下来的很多珍惜物种，具有生物的多样性特征。在林业资源的分布上，西南地区的森林资源主要分布在川西、滇西北、藏东南的高山峡谷地区，林地面积达1700万公顷，森林蓄积量达31亿立方米。民族地区的森林生物量为162.15吨/公顷，天然林林分生物量为156.65吨/公顷、人工林林分生物量为843.51吨/公顷，人工林地主要集中在南方地区。因此，在林业资源丰富的条件下，大力推广碳汇交易很有必要。

#### (二) 缺乏碳汇交易相关政策法规作为保障

尽管贫困地区的森林资源广泛，但从近几年来看，我国西南地区的碳汇交易项目数量上较少，贫困地区的项目总量为仅仅为367项，仅占全国项目总数的24.6%，其中西藏地区还没有开展碳汇交易项目，在森林植被充足的条件下，没有以碳汇交易来促到当地经济发展，主要是由于贫困地区法规的滞后性<sup>[6]</sup>，当地的农户对于如何运用林业资源经营来提高自己的经济水平也存在空白，更没政府的文件、相关的法规作为指导，缺乏较为完善的碳汇交易法律制度作为保障。同时，在贫困地区中欠发达的周边地区可以通过经营林业来获得收入，企业也通过碳汇交易机制使得生态环境获得补偿，而且更加节约成本。因此，对贫困地区林业碳汇交易进行立法，不仅可以保障林

业碳汇在低碳省市交易的顺利进行，同时也可以更加推进我国全国性的森林碳汇交易立法的进程。

### （三）有助于形成长效的生态补偿机制

在西南少数民族地区进行交易林业碳汇，可以对我国森林资源充足的地方得到更多的利用，从而积累碳汇给高耗能企业超额碳排放进行弥补，而林业充足的地方也得到了相应的生态补偿，可以继续造林<sup>[6]</sup>。同时，在欠发达的周边地区可以通过经营林业来获得收入，企业也通过碳汇交易机制使得生态环境获得补偿，而且更加节约成本。因此，对贫困地区森林碳汇交易进行立法，不仅可以保障林业碳汇在这些少数民族聚集的地区交易的顺利进行，同时也可以更加推进我国全国性的林业碳汇交易立法的进程。通过碳汇交易这种市场化机制，不仅可以在降低碳源，增加碳汇，保护了生物物种的多样性特征，保护现有的退耕还林土地，有助于形成长效的生态补偿机制，在扶持贫困地区生态发展的基础上提高了经济水平，达到以环境保护促经济发展的目的。在林业资源相对发达，但经济相对落后的地区，可以对农户经营林业碳汇项目制定相应的政策，对民族地区的经济发展起到促进的作用。通过跨地区进行交易林业碳汇，可以对我国森林资源充足的地方得到更多的利用，从而积累碳汇给高耗能企业进行补偿，而林业充足的地方也得到了相应的补偿，可以继续造林<sup>[7]</sup>。

## 四、制定农户经营林业碳汇交易的扶贫政策

贫困地区将碳汇交易作为经济发展与生态补偿的链接途径，体系构建的路径安排与制度选择显得尤为重要。在规制贫困地区的林业碳汇的交易过程中，必须将明确的少数民族农户林权特征为基础，只有通过当地政府的干预，来对林业碳汇的商品化起到促进作用。通过在西南少数民族区域内建立“政策与法规协调中心”（以下简称“中心”）来协调地区间的利益，解决地方间因林业碳汇交易出现的纠纷，并纳入到碳排放权交易体系中<sup>[8]</sup>。该中心的职

能主要可以分为实体法制定、协调利益与信息披露等。具体可以从以下几个方面来建立。

### (一) 明晰林业碳汇权法律属性并发挥资源优势

在贫困地区充足的林业资源分布的条件下，需要对产权的界定更进一步的明确。林地的经营权、用益物权在多个政策与法规主体之间运转，并形成多方面的政策与法规关系。因此，政策与法规协调中心在制定相关政策与法规规范的内容上，要保障经营者的权利和义务的实现，减少企业在碳汇交易过程中的不必要支出，使资源合理有效的配置，达到规模经济。对交易主体的地区进行利益协调，对出现因交易产生的纠纷进行处理，保证合同的正常履行。在贫困地区，加强对于碳汇交易的市场机制的立法支撑，将林权改革与林业碳汇交易合理对接，盘盈林权交易市场。建立林权流转、碳资产评估立法体系，吸引国外碳汇投资者进入。以武陵山片区为例，武陵山片区天时地利适宜林木的生长，其地势以为东西走向，呈岩溶地貌发育，一般海拔1000米以上，森林覆盖率平均达60%以上，还拥有我国第一个国家森林公园，可见其森林资源的丰富。武陵山片区的地质奇特性和生物的多样性，使武陵山区神秘莫测，生态万象，为生态经济的孕育成长，创造了良好的地质条件。据不完全统计，武陵山片区的森林资源如下表所示：

在林业资源的分布上，西南地区的森林资源主要分布在川西、滇西北、藏东南的高山峡谷地区，林地面积达1700万公顷，森林蓄积量达31亿立方米。西南少数民族地区的森林生物量为162.15吨/公顷，天然林林分生物量为156.65吨/公顷、人工林林分生物量为843.51吨/公顷，人工林地主要集

表2 武陵山片区森林分布情况

地名	森林面积(万亩)	覆被率(%)	立木蓄积量(万立方米)
湘西	1064	33%(包括灌木林41%)	1580
鄂西	1055	28.9%(包括灌木林36%)	1634
铜仁	486	18%(包括灌木林28%)	1317
洛陵	485	12%(包括灌木林18%)	1310

资料来源：国家统计局；



中在南方地区。因此，在林业资源丰富的条件下，大力推广碳汇交易很有必要。因此，在林业资源相对发达，但经济相对落后的地区，可以对农户经营林业碳汇项目制定相应的政策，扶贫惠农，达到对地区的经济发展起到促进的作用。通过跨区进行交易林业碳汇，可以对我国森林资源充足的地方得到更多的利用，从而积累碳汇给高耗能企业进行补偿，而林业充足的地方也得到了相应的补偿，可以继续造林。同时，在欠发达的周边地区可以通过经营林业来获得收入，企业也通过碳汇交易机制使得生态环境获得补偿，而且更加节约成本。因此，对跨区森林碳汇交易进行立法，不仅可以保障林业碳汇在低碳省市交易的顺利进行，同时也可以更加推进我国全国性的森林碳汇交易立法的进程。

## （二）建立西南少数民族区域跨地方碳汇交易扶贫惠农平台

因为西南地区整个区域内有藏、彝、羌、回、纳西、满、土、苗等多个少数民族，因此，在跨地方进行碳汇交易上，可以通过建立贫困地区的林业碳汇交易信息交换平台，利用大数据时代的优势，将交易制度化、流程化、系统化，对西南地区碳汇交易各民族、地方的特点、情况在平台上发布，政府作为监管者，对信息的真实性和实效性负责，并推行社会第三方机构的支持<sup>[9]</sup>。在少数民族地区碳汇交易系统建设上，把多地的林业碳汇项目信息及、完整的呈现在交易平台中，实时发布相关数据，采用合理的计量碳汇的方法学，保证不同少数民族、各地方碳排放总量在控制范围内。在碳汇核证上，对核证的第三方机构进行监管。政策与法规制定与调节中心作为信息的交流媒介，在跨区交易过程中能够更好的明确各方责任，吸引外资方投资贫困地区的碳汇交易项目。通过建立林业碳汇交易信息交换平台，利用大数据时代的优势，将交易制度化、常态化，对碳汇交易各地区的特点、情况在平台上发布，政府作为监管者，对信息的真实性和实效性负责。把两地的林业碳汇项目信息及时、完整的呈现在交易平台中，实时发布相关数据，采用合理的计量碳汇的方法学，并协调两地困难，保证两地碳排放总量在控制范围内。在碳汇核证上，对核证的第三方机构进行监管。政策与法规制定与调节



中心作为信息的交流媒介，在跨区交易过程中能够更好的明确各方责任。

### （三）制定贫困地区林业碳汇交易生态补偿机制实体法

因为贫困地区拥有较多的草地、林地资源，森林覆盖面积也很广，从生态补偿机制的角度上看，碳汇交易增汇能力最强的三个对象分别是：森林、湿地和在草原。因此，在政策法规的制定上，可以增加“西南民族特色碳汇交易”品种，借鉴欧盟、美国的先进案例，明确规则，方法学以及生产计量标准、认证制度、交易机制。并在民族区域内设置区域内监管部门，测评机构，在制度创新上实现农户碳汇交易的规模，对碳汇定价权、控制权合理把控<sup>[10]</sup>。通过综合地区间林业资源分布的特点，由各地方政府的相关立法人员组成，对地区间的林业碳汇交易法律进行制定、修改，并由本区域内的交易方履行实施，保障交易主体权利义务的实现。在交易过程中对立法中的不足进行及时修改、创新，不断完善法律制度。同时，完善林业碳汇交易平台的登记制度，对少数民族区域内跨地方进行交易的双方在交易平台的注册登记系统中进行登记注册，监督信息的真实性，完整性。建立林业碳汇生态风险补偿机制，对森林所产生的火灾、虫灾等风险进行及时的补偿<sup>[11]</sup>。我国《森林法》的主要是通过国家行政手段来保护森林，而林业碳汇交易的立法应该通过市场经济的角度来保障权利人。通过综合地区间林业资源分布的特点，由各地方政府的相关立法人员组成，对地区间的林业碳汇交易政策与法规进行制定、修改，并由本区域内的交易方履行实施，保障交易主体权利义务的实现。在交易过程中对立法中的不足进行及时修改、创新，不断完善政策与法规制度。对交易主体的地区进行利益协调，对出现因交易产生的纠纷进行处理，保证合同的正常履行。同时，完善林业碳汇交易平台的登记制度，对跨区进行交易的双方在交易平台的注册登记系统中进行登记注册，监督信息的真实性，完整性。建立林业碳汇风险补偿机制，对森林所产生的火灾、虫灾等风险进行及时的补偿。此外，对产权的界定需要更进一步的明确，林地的经营权、用益物权在多个政策与法规主体之间运转，并形成多方面的政策与法规关系。因此，政策与法规协调中心在制定相关政策与法规规范的内容上，要保障经

营者的权利和义务的实现，对林业碳汇的产权制度进行完善，减少企业在碳汇交易过程中的不必要支出，使资源合理有效的配置，达到规模经济。

#### (四) 建立农户经营碳汇交易的监管体系

在贫困地区设立第三方认证机构对民族地区企业的碳配额抵消进行检测，并将林业碳汇交易纳入碳排放交易体系内，共同监管<sup>[12]</sup>。逐步淡化“区别”强调共同治理多民族区域内的环境污染工作，完善相关主体的法律责任，对拒不减排的企业追究其责任，对采取林业碳汇机制减排的企业并达到减排目标的予以奖励措施。建立民族地区碳汇交易监管问责制度，明确委托代理的关系，给予农户经营林业碳汇交易项目优惠的政策，真正达到精准扶贫的目的。通过激励政策与惩罚机制的配合，达到对各地区碳排放量的监管，同时也保证交易主体在交易过程中双方利益的实现。结合新《环保法》的实施更好的治理环境问题，构建完善的林业碳汇交易法律保障体系。政策与法规在规制林业碳汇的交易过程中，必须将明确的农户林权特征为基础，只有通过政府的干预，来对林业碳汇的商品化起到促进作用。通过在区域内建立“政策与法规协调中心”（以下简称“中心”）来协调地区间的利益，解决地方间因林业碳汇交易出现的纠纷，并纳入到碳排放权交易体系中。该中心的职能主要可以分为实体法制定、协调利益与信息披露等几个方面。

## 五、结 语

在新常态的市场机制调解下，我国在制定农户林业碳汇交易政策应遵循“府际联合，依法监管”的原则。在区域间构建“政策与法规协调中心”，对片区内不同地区间的林业碳汇交易进行协调，通过制定实体法对交易主体的权利、责任予以明晰，并在各地区政府的监督下，将实体法落实到区域内，政府之间联合监管、执法，整治虚假交易主体，惩戒逃避减排的单位，更好的控制本区域内碳排放总量，搭建扶贫惠农平台，为我国贫困地区的经济建设提供支持。

## 参考资料

- [1] 宁可, 沈月琴, 朱臻. 农户对森林碳汇认知及碳汇林经营意愿分析 [J], 北京林业大学学报 (社会科学版) 2014. 13 (2), 64-69 ;
- [2] 颜士鹏. 应对气候变化森林碳汇国际法律机制的演进及其发展趋势 [J], 法学评论, 2011 (4), 132 ;
- [3] 朱臻, 沈月琴, 吴伟光等. 碳汇目标下农户森林经营最优决策及碳汇供给能力 [J], 生态学报, 2013. 33 (8), 2577-2585 ;
- [4] 王静, 沈月琴. 森林碳汇及其市场的研究综述 [J]. 北京林业大学学报 (社会科学版), 2010. 9 (2) : 82-87 ;
- [5] BASS S. DCBOIS O. MOCRA C P. et al. Rural livelihoods and carbon management [J] . international institute for environment and Development Natural Resource issues Paper No. 1, 1997 (1) : 1-94 ;
- [6] KIMBLE JM, RICC.W, Soil carbon management : economic environmental and societal benefits [M] .Boca Raton : CRC press, 2010 ;
- [7] 林旭霞. 林业碳汇权利客体研究 [J] 中国法学, 2013 (2) : 71-82 ;
- [8] 吴萍, 吕东锋, 陈世伟. 集体林权改革后的生态补偿制度的完善 [J]. 江西社会科学, 2012 (12) : 145-149 ;
- [9] 林德荣, 李智勇等. 森林碳汇市场的演进及展望 [J], 世界林业研究, 2005 . 18 (1) : 1-5 ;
- [11] 林德荣, 李智勇, 支玲. 森林碳汇市场的演进及展望 [J]. 世界林业研究, 2005, 01:1-5.
- [12] 尕丹才让, 李忠民. 西部民族地区生态补偿的新思维——碳汇交易的视角 [J]. 广西民族研究, 2012, 02:156-161.