

JJ

林业基金 理论与实践 (上)

赵鸣骥 高玉英 主编

哈尔滨工业大学出版社 ●

LINYEJICIN LILUN YU SHIJIAN

林业基金理论与实践

(上)

赵鸣骥 高玉英 主编

哈尔滨工业大学出版社

1999·哈尔滨

《林业基金理论与实践》编委会

主 编 赵鸣骥 高玉英
副主编 苏宗海 曲喜和 王 力 陶传友
编 委 杜新河 董发盛 李 斌 田孝武 付允良
张凤仙 胡宪珍 黄志良 李巍伟 龚良广
徐益良 万运龙 何先国 王殿兴 王孝辉
王惠恒 韦 敏 徐来福 陈志斌 周 强

林业基金理论与实践

(上、下)

赵鸣骥 高玉英 主编

*

哈尔滨工业大学出版社出版发行

(哈尔滨市南岗区教化街21号)

邮编:150006 电话:0451-6414249)

哈尔滨工业大学印刷厂印刷

*

开本 850×1168 1/32 印张 13.625 字数 350 千字

1999 年 10 月第 1 版 1999 年 10 月第 1 次印刷

印数 1~10 000

ISBN 7-5603-1442-2/F·263 定价(上、下) 25.00 元

序

环境与发展,已成为国际社会普遍关注的重大问题,保护生态环境,实现可持续发展,直接关系到人类的前途和命运。林业已成为为人类社会的生存和发展提供环境条件的重要部门,它既是国民经济的重要基础产业,更是重要的社会公益事业。保护和发展森林资源,对于维护国土生态安全,促进国民经济和社会可持续发展,具有十分重要的意义。林业始终处于“优化环境与促进发展”的基础和主体地位,具有不可替代的保障和支撑作用。因此,林业发展必须兼顾生态效益、社会效益和经济效益,以生态效益优先。同时,林业又是一个特殊的行业,林业生产周期长,见效慢,在市场竞争中明显处于弱势。林业特殊的运行规律,客观上要求国家必须采取保护政策予以支持,建立合理的资金投入和补偿机制。

近年来,党中央、国务院高度重视林业在推进现代化建设、实现可持续发展中的巨大作用,作出了一系列重大决策,明确提出了“退田还林(草)、封山绿化、以粮代赈、个体承包”的生态治理措施,大力推进林业生态工程建设,实施天然林保护工程等,并逐步加大了对林业的投入,尤其是向西北地区重点林业生态工程倾斜。但由于林业重点生态工程区以外的多数省区,也有大量的天然林和生态公益林要限制采伐及加以保护,从总体上讲,投入与实际需要相比,差距仍然很大,还满足不了国家林业发展和生态环境建设的需要。因此,增加林业投入的问题仍然是林业发展和生态环境建

设面临的重要问题。

总结我国林业投入的实践,借鉴国外林业发展的经验,可以充分说明,建立林业基金制度是稳定增加林业投入的现实选择。多年来,国家把建立林业基金制度作为多渠道筹集林业资金的一项重要经济扶持政策。1988年以来,各地政府和各部门积极贯彻落实国务院的指示精神,多方筹集林业资金,对林业的发展起到了积极的促进作用。但是,现行的林业基金制度还很不完善,主要是没有开辟新的资金来源渠道,资金总量增加十分有限。鉴于林业基金制度的现状和问题,近两年来,赵鸣翼、高玉英等6位同志利用业余时间,结合自己的工作实际,对林业基金制度进行了比较系统的调查研究,提出了建立符合我国实际的、可操作性强的林业基金制度的建议和政策方案,这项研究对于尽快建立和完善我国林业基金制度,加快林业投入,促进林业发展,是一项非常有意义的工作。因此,在这项研究成果汇编出版之际,我很高兴为之作序,并对作者表示祝贺。同时,也希望社会各界关心、支持林业,积极探索新问题,为林业建设出谋划策。我相信,这本书的出版,对于广大林业财务工作者研究林业问题,解决林业投入不足,探讨林业经济政策,更好地为林业建设服务会有很大帮助。

王忠宝

1999年10月18日于北京

前 言

林业投入不足的问题一直是制约林业发展的重要因素之一，多年来，尽管国家和地方采取了一些政策措施增加林业投入，但由于受到国家整个经济形势的影响，林业投入与实际需要相比，差距仍然很大，远远满足不了国家林业建设的需要。特别是天然林保护工程启动以来，林业资金短缺的问题越来越突出。

为了探索一条能够合理、稳定增加林业投入，支持林业持续、快速、健康发展的有效途径，我们结合国内外林业投入政策的实践，对林业基金制度进行了系统的研究，在此基础上编写了《林业基金理论与实践》一书。该书从林业基金的理论研究、我国林业基金制度的框架体系等方面进行了详细的论述。全书分上、下两册，由三个部分组成，内容丰富，理论性强，编入了近年来中央、地方相继出台的有关政策性文件，具有一定的理论价值和实践意义，可作为各级林业工作者的学习用书。

《林业基金理论与实践》一书由财政部农业司副司长赵鸣骥、国家林业局林业基金管理总站站长高玉英主编。参加编写的有：苏宗海、曲喜和、王力、陶传友等。

国家林业局王志宝局长对本书的写作和出版给予了亲切的关怀，并为之作序，在此表示衷心的感谢。

本书在编写的过程中，参考了部分相关书籍和资料，并得到了祝列克、李二波、杨锋伟、孙德宝、李世旭等同志的大力支持，在此一并表示谢意！

由于时间仓促,加之我们的水平有限,本书难免有不妥之处,
敬请广大读者批评指正。

编 者

1999 年 10 月 15 日

目 录

第一部分 林业基金制度研究	(1)
林业基金制度理论研究	(3)
一、林业在国民经济和社会可持续发展中的重要地位和作用.....	(3)
二、林业的特殊性及国家应采取的林业政策.....	(6)
三、我国林业发展中存在的主要问题及其根源.....	(8)
四、建立林业基金制度是增加林业投入的现实选择.....	(13)
林业基金制度实践研究	(16)
一、林业内部单一来源渠道的林业基金制度.....	(16)
二、国家和林业内部双重来源渠道的林业基金制度.....	(20)
三、社会、国家和林业内部多种来源渠道的林业基金制度.....	(24)
四、评价与结论.....	(27)
国外林业基金制度研究	(29)
一、林业基金制度的建立与发展.....	(29)
二、林业基金的来源与使用.....	(31)
三、发达国家的林业基金制度对我国的启示.....	(38)
林业基金制度框架体系研究	(40)
一、建立林业基金制度的政策依据.....	(40)
二、建立林业基金制度的指导思想和原则.....	(42)
三、林业基金的来源.....	(45)
四、林业基金的使用范围.....	(48)
五、林业基金的管理和监督.....	(49)

第二部分 林业基金制度汇编..... (51)

中华人民共和国森林法 1984年9月20日第六届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过 根据1998年4月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二次会议《关于修改〈中华人民共和国森林法〉的决定》修正..... (55)

中共中央 国务院 关于保护森林发展林业若干问题的决定 (节选) 1981年3月8日..... (66)

林业部 关于实行林业基金制度问题的请示 1987年12月16日 林财字[1987]503号..... (66)

林业部 财政部 关于转发国务院国办通(1988)34号文件的通知 1988年7月20日 林字[1988]357号..... (69)

附件 国务院办公厅 对林业部《关于实行林业基金制度问题的请示》的批复通知..... (70)

* * *

山西省人民政府办公厅 关于印发山西省林业建设基金征收办法的通知 1993年3月22日 晋政办发[1993]42号..... (71)

附件 山西省林业建设基金征收办法..... (71)

山西省财政厅 山西省林业厅 关于下发《山西省林业建设基金管理办法》的通知 1994年1月4日 晋财综字(1994)第65号 晋林计基字(1994)第157号..... (74)

附件 山西省林业建设基金管理办法..... (74)

辽宁省人民政府 关于发布《辽宁省征收林业开发建设基金暂行办法》的通知 1987年12月28日 辽政发[1987]171号... (77)

附件 辽宁省征收林业开发建设基金暂行办法..... (77)

中共黑龙江省委 黑龙江省人民政府 关于积极培育、严格保护和合理利用森林资源,大力发展林业若干问题的决定 1998年10月30日 黑发[1998]17号..... (79)

中共浙江省委 浙江省人民政府 关于深化改革、绿化浙江、 加快林业现代化建设的决定 1994 年 10 月 22 日 省委[1994] 16 号	(85)
江西省人民政府 省长办公会议记录摘要(19) 1997 年 8 月 10 日 省政府办公厅(19)号摘要	(93)
湖北省林业厅 关于呈送《湖北省森林生态效益补偿基金征 收使用管理暂行办法》(送审稿)的请示 1999 年 1 月 11 日 鄂林政字[1999]019 号	(97)
附件一 湖北省森林生态效益补偿基金征收使用管理 暂行办法(送审稿)	(97)
附件二 关于《湖北省森林生态效益补偿基金征收使 用管理暂行办法》(送审稿)的说明	(100)
广东省林业厅 广东省财政厅 关于印发《广东省林业基金 管理办法》的通知 1989 年 4 月 19 日 (1989)粤财农字 35 号 粤 林(1989)172 号	(105)
附件一 广东省人民政府 关于《广东省林业基金管理 办法》的批复	(105)
附件二 广东省林业基金管理办法	(106)
广东省财政厅 广东省林业厅 关于印发《广东省林业基金 会计制度》的通知 1989 年 10 月 20 日 粤林(1989)417 号 (89)粤 财农字 162 号	(108)
广东省人民政府令 第 48 号	(109)
附件 广东省生态公益林建设管理和效益补偿办法	(109)
广西壮族自治区林业厅 关于转发《自治区人民政府关于建 立自治区林业基金制度的通知》的通知 1990 年 9 月 5 日 林 财事字[1990]71 号	(112)
广西壮族自治区人民政府 关于建立自治区林业基金制度 的通知 1990 年 7 月 24 日 桂政发[1990]83 号	(113)
附件 广西壮族自治区林业基金制度	(113)

陕西省林业厅 陕西省财政厅 关于颁发《陕西省林业基金 管理暂行办法》的通知 1990 年 7 月 17 日 陕林计发(1990)179 号	(115)
附件 陕西省林业基金管理暂行办法	(116)
陕西省人民政府令 第 4 号	(118)
附件 陕西省征用占用林地及补偿费征收管理办法	(118)
新疆维吾尔自治区党委 自治区人民政府 关于加快林业改 革和发展的决定 1997 年 6 月 11 日	(124)

第一部分

林业基金制度研究

建国以来,我国林业建设取得了很大成绩,但林业的落后面貌并没有根本改变。由于我国森林资源底子薄,又面临着经济高速发展和人口急剧增加的双重压力,森林资源总量不足,破坏严重,林业建设发展缓慢,林业的问题越来越突出,矛盾越来越尖锐,形势越来越严峻。总结近年来林业生产建设的实践,投入严重不足的问题在很大程度上制约着林业的发展。本项研究拟从林业基金的理论分析入手,在总结建国以来,特别是近十多年来我国林业基金制度研究成果和实践经验的基础上,借鉴国外林业基金制度的成功做法,重新研究建立符合我国实际的、具有可操作性的林业基金制度,逐步形成良性发展的林业投入机制,保证我国林业持续、快速、健康发展。

需要说明的是,我国《森林法》中规定,要建立林业基金制度和设立森林生态效益补偿基金。我们理解,森林生态效益补偿基金是林业基金的组成部分,目前,这两项基金制度均未真正建立。从这两项基金制度的目的和要求来看,当前先建立哪项基金制度都可以。因此,本项研究报告提出的建议是建立林业基金制度,但也可以将其称为建立森林生态效益补偿基金制度。

根据我国的国情和林业发展的需要,在充分总结借鉴国内外林业基金制度成功经验的基础上,提出林业基金制度的基本设想和具体框架。

建立林业基金制度,资金来源是关键。我们的设想是在开辟新的资金来源渠道的基础上,对原有的林业专项资金依照国家有关规定进行合理规范,在条件成熟时统一纳入林业基金管理,以实现多渠道增加对林业的投入。

根据我国林业基金制度实践和其他行业基金制度建立的情况,我们认为,新开辟的林业基金来源可以有三个方案:第一,从中央和地方有关部门收取的政府性基金(收费、附加)中提取一定比例作为林业基金。第二,从国家行政事业单位预算外资金收入中提取一定比例作为林业基金。第三,把林业行业上缴给中央和地方的各种税收全部作为林业基金。

从三个方案对比来看,第一方案是从中央和地方有关部门收取的政府性基金中提取一定比例作为林业基金。第二方案是从国家行政事业单位预算外资金收入中提取一定比例作为林业基金。这两个方案不会直接影响政府经常性财政支出的分配,不减少地方财政收入,同时也不会给农民增加负担。第三方案是把林业行业上缴给中央和地方政府的各种税收作为林业基金,这对于重点林区和林业大省将直接影响当地的财政收入,在国家 and 地方财政都较困难的情况下,相对来说有一定难度。因此,我们认为第一方案和第二方案均为可行,其中尤以第一方案为最优,筹集的资金总量大,虽涉及的部门较多,但作为政府性基金,国务院和地方政府协调相对较为容易,资金稳定,能够基本满足林业发展和生态环境建设的需要。

林业基金制度理论研究

本研究将通过阐述林业在国民经济和社会可持续发展中的重要地位和作用以及林业生产经营的特殊性,说明建立林业基金制度(或森林生态效益补偿基金制度,本研究统称为林业基金制度)、扶持林业发展的必要性。

一、林业在国民经济和社会可持续发展中的重要地位和作用

林业是为人类社会的生存和发展提供环境条件的重要部门,它既是国民经济的基础产业,又是重要的社会公益事业。在实现国民经济和社会可持续发展中,林业始终处于“优化环境与促进发展”的基础和主体地位,具有不可替代的保障和支撑作用。

(一)林业是生态环境建设的主体

森林作为陆地生态系统的主体,是地球上功能最完美、结构最复杂、生物产量最大的生物库、基因库、碳储库和绿色水库,是维护生态平衡的关键和纽带,在生态环境建设中具有不可替代的决定性作用。

森林能有效遏止土地沙漠化。大范围的绿化工程能够使林网内的沙尘减少 80%。森林还可以增加土壤中的有机质,改善土壤结构,增进土壤肥力。我国在植树造林、防治土地沙漠化方面已有许多成功的经验,如陕西省的榆林地区过去沙漠化非常严重,自 50 年代开始,特别是改革开放以来,坚持不懈地开展固沙治沙,到 1996 年底,沙区造林保存面积达 97.3 万公顷,林草覆盖率达到

38.9%，沙漠腹地营造万亩以上成片林 165 块，建成总长 1 500 公里的 4 条大型防风固沙林带，受风沙危害的 10 万公顷农田基本实现林网化。1996 年粮食总产量达到 12.55 亿公斤，农民人均纯收入 1 220 元，生活水平有了明显提高。全区实现了由沙进人退到人进沙退的历史性转变。

森林可以有效地防止水土流失。实践证明，丰富的森林植被，可以使大范围的降水尽可能涵养于土壤之中。森林的枯枝落叶层和树冠可以吸收 10 ~ 25 毫米的降水。林木的根系也具有强大的固土和渗透作用，能有效地增加土壤孔隙度和抗冲刷能力。而且树冠还可以保护土壤免遭水滴的冲击。森林在防止水土流失的同时，也保障了水利设施作用的发挥。

我国在一些重要的江河流域通过营造防护林，开展水土流失的综合治理，已取得了明显的效果。如长江中上游防护林体系建设工程自 80 年代末开始启动以来，累计完成营造林 460 万公顷，建设区森林覆盖率由治理前的 28.3% 提高到 35%，水土流失面积由治理前的 25.5 万平方公里减少到 21 万平方公里，目前已使 100 多个县的水土流失面积得到初步控制。近年来又相继启动了珠江流域和黄河中游防护林体系建设工程，加快了水土流失的治理速度，有效地保护和改善了国土生态环境。

森林能缓解水资源危机。森林及其土壤像海绵一样可吸收大量降水，增加枯水期的河水流量，增加有效水；森林能有效控制江河淤积，维护江河湖泊的蓄水能力，延长水利工程设施的寿命，减少无效水损失；森林还可以促进水分循环和影响大气环流，增加降水，起到“空中水库”的作用。

森林是农业的生态屏障，对于促进农业稳产高产具有非常明显的作用。在农田防护林网内，风速可减缓 30% ~ 40%，相对湿度提高 5% ~ 15%，水分蒸发减少 20% ~ 25%；粮食平均亩产一般可增加 10% ~ 20%。被誉为“世界生态工程之最”的“三北”防护林体系建设工程已使 2 100 万公顷农田实现了林网化，133 万公顷

沙地被改造成农田、牧场、果园,893 万公顷草场得到保护和恢复。工程建设区内出现了一批批高产稳产的农田区。

森林是多样性动植物赖以生存的基础。据有关资料显示,世界上的物种正以每小时 1 种的速度减少。造成物种迅速消失的主要原因是森林的破坏,致使野生动植物栖息环境恶化。据统计,我国 97 种国家一级保护动物中,有 20 多种已濒于灭绝。科学家们预言,如果热带森林从地球上消失,将有 80% 的植物和 400 万种动物物种随之消失,人类的命运将不堪设想。

森林还可以提高大气质量和减缓温室效应。陆地生态系统的碳储量约为 5 600~8 300 亿吨,其中 90% 的碳自然储存于森林中,森林每生长 1 立方米可固化 350 公斤碳。另外,森林还可以通过吸收空气中的二氧化氮、二氧化硫等温室气体减少臭氧层的耗损,从而保护地球上的生命免遭太阳的有害辐射。

总之,森林在维护生态平衡方面具有不可替代的决定性作用,为人类的生存和发展提供了最重要的环境条件。森林是人类的摇篮,更是人类赖以生存的基础资源,因此,保护和发展森林,愈来愈受到国际社会的关注。人们普遍认识到,要改善人类的生存环境,实现人类的可持续发展,必须扩大森林资源。

(二)林业是国民经济和社会发展的基础产业

林业通过自身的生产经营活动,不断地向社会提供国民经济建设所必须的各种林产品和林副产品,为人类社会的发展创造了重要的物质条件,因此,林业不仅是生态环境建设的主体,而且还是国民经济和社会发展的一项重要基础产业。

林业为国家提供了大量木材及各种林木产品,保证了经济建设的顺利进行。据统计,建国以来,全国累计生产木材 19.7 亿立方米,锯材 5.34 亿立方米,各种人造板 0.58 亿立方米。林业发展带动了造纸、家具、印刷、林产化工等一系列产业的发展。

木本粮油是林业的主要产品之一,在我国人多地少的条件下,开发木本粮油也是增产粮油的有效途径。目前,全国木本粮油面

积已达1亿多亩,总产量达20多亿公斤。对于增加食物供应,改善食物结构起到了非常重要的作用。

林业是山区经济的支柱产业。目前,我国山区经济还处于十分落后状态,全国2000万贫困人口的绝大部分集中在山区,山区要摆脱贫困,走向富裕,潜力在山,希望在林。山区人均占有林地近6亩,以木竹、林果、食用菌、花卉、药材、森林食品、森林旅游为主的林业产业,是山区农民增加收入的主要来源。特别是经济林,近年来发展非常迅速,据统计,全国现有经济林面积2000多万公顷,年产值约达720亿元,已成为山区新的经济增长点。

林业的发展还为社会提供了大量就业机会。据统计,全国约有250万职工就业于林业,在集体林区,广大乡村林场还吸纳了大约6000万个劳动力。不仅如此,在当前社会就业压力比较大的情况下,很多地区通过发展林业作为分流下岗人员、实施再就业工程的一条重要途径,产生了巨大的社会效益。

总之,大力发展林业产业,对于保证国民经济建设的顺利进行,对于增加粮食供应,解决贫困人口的温饱,促进山区经济的发展,增加劳动力就业,都具有十分重要的意义。

二、林业的特殊性及国家应采取的林业政策

林业在国民经济和社会可持续发展中的重要地位和作用决定了林业必然属于国家重点支持的事业,而且林业特殊的运行规律,在客观上也要求国家采取特殊的政策予以扶持。我们只有正确认识林业的特殊性,并采取切实可行的政策措施,才能保证林业事业的健康发展。林业的特殊性主要表现在以下几个方面:

1. **林业生产周期长,见效慢。**林业生产从采种、育苗开始,直到木材采伐,少则十年,多则四五十年,甚至上百年,生产前期投入的大量资金被长期占用,无法获取经济收益,很难吸引到投资,这是制约林业发展的一个重要因素。马克思在《资本论》中指出:“漫长的生产时间(其中只包括比较短的劳动时间)及由此引起的漫长