

中共国家林业局党校第三十五期学员毕业论文文集

思考的 凝结

SIKAO DE NINGJIE

ZHONGGONG
GUOJIALINYEJU
DANGXIAO
DI SANSHIWU QI
XUEYUAN
BIYE LUNWENJI

王焕良

主编

中国林业出版社

思考的

SIKAO DE NINGJIE

凝结

ZHONGGONG
GUOJIALINYEJU
DANGXIAO
DI SANSHIWU QI
XUEYUAN
BIYE LUNWEN JI

中共国家林业局党校第三十五期学员毕业论文集

王焕良

主编

中国林业出版社

图书在版编目(CIP)数据

思考的凝结: 中共国家林业局党校
第三十五期学员毕业论文集/王焕
良主编. — 北京: 中国林业出版
社, 2010.5

ISBN 978-7-5038-5833-8

I. ①思… II. ①王… III. ①林
业—中国—文集 IV. ①F326.2-53
中国版本图书馆CIP数据核字(2010)
第079124号

出 版 中国林业出版社
(100009 北京西城区德内
大街刘海胡同7号)

网 址 WWW.cfph.com.cn

E-mail cfph@public.bta.net.cn

电 话 (010) 83225764

发 行 新华书店北京发行所

印 刷 北京中科印刷有限公司

版 次 2010年5月第1版

印 次 2010年5月第1次

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 14.5

字 数 300千字

定 价 48.00元

愿友谊地久天长（代前言）

- 001 读懂集体林权制度改革的真谛
——国家林业局党校第三十五期学员福建考察报告
- 008 丁立新 加强资金稽查监管 推动林业科学发展
- 014 马林涛 关于中国林业科学研究院深化平安单位建设的思考
- 020 王 琦 加强林业生物安全管理 保障生态文明建设
- 025 王焕良 林业“十一五”建设总结与思考
- 037 左旦平 转换内部审计职能 促进高校科学发展
- 045 刘 红 关于推进我国林木良种化进程的思考
- 053 刘建立 河北省木兰围场国有林场管理局可持续发展战略探究
- 060 刘跃辉 科学推进天然林资源保护工程建设
- 066 刘家玲 对当前新闻出版业体制改革的几点思考
- 071 朱 彤 坚持科学发展理念 施行院所文化建设
——关于构建华北一流林业实验基地的实践探索
- 077 朱丽艳 自然保护区与社区经济可持续发展探讨
——以云南轿子山国家级自然保护区为例
- 082 朱和平 如何在新时期进一步做好后勤保障服务工作
- 087 吴建国 浅谈森林防火工作践行科学发展观的基本思路
- 094 张 萍 关于加强森林公安执法工作的思考

099	张东方 关于国家林业局管理干部学院行业干部教育培训科学发展的思考
105	张连友 行业报的改革出路
110	李 薇 坚持用科学发展观破解国有林场改革难题
115	李凡林 关于对社会公益类科研事业单位收入分配问题的思考
120	陈剑萍 浅谈国库集中支付制度下的林业事业单位专项资金管理
125	周贵平 树立科学发展理念 全面推进地方造林
131	尚绪成 浅谈在生态环境建设中发挥林业主体作用
136	林 平 新媒体时代大学生思想政治教育实效性探析
142	柳 斌 以人为本,做好“双高期”老干部服务工作的思考
148	费本华 面向循环经济的林业装备制造模式思考
159	秦晓光 直面机遇和挑战 ——用科学发展观统领三北防护林体系建设
166	袁天平 用科学发展观指导和加强森林航空消防管理工作
171	贾晓霞 关于防治荒漠化国际合作工作的思考
181	郭立新 拓展发展空间 增强协会发展活力
187	郭青俊 基于利益主体角度的集体林权制度改革动力分析
194	储菊香 对林业科技期刊创新与发展的思考
199	舒玲娜 浅谈从燃煤锅炉到清洁能源锅炉的改造及应用
206	蒋岳新 加强森林火险预警 提高森林火灾综合防控能力
213	缪 凯 福建省林权制度改革成功带来的启示
221	潘 红 加强党性修养 努力提高森林资源监督能力



读懂集体林权制度改革的真谛

——国家林业局党校第三十五期学员福建考察报告

2009年11月24日至12月4日，国家林业局党校第三十五期学员由林业干部管理学院常务副院长、党委副书记张周忙带队，赴闽进行了为期11天的考察。本次考察的主题是福建省集体林权制度改革（以下简称林改），目的是通过考察，让学员认识集体林权制度改革的意义，清晰林改过程发生了什么，林改后福建集体林区带来的变化，并且在真正读懂林改深意的前提下，成为林改的推动者，进一步续写中国集体林权制度改革这篇大文章。

一、福建集体林权制度改革是一本教科书

福建山地多、平地少，人均耕地更少，耕地主要集中在闽东南地区，林地主要集中在闽西北地区，土地资源空间分布地域差异显著。山多林多是福建的一大特色、一大潜力。全省林业用地面积近906.7万公顷，其中有林地面积近766.7万公顷，森林覆盖率达到62.96%，居全国第一；活立木蓄积4.97亿立方米，居全国第七位；竹林面积90万公顷，居全国首位，约占全国竹林面积的1/5；经济林面积112.5万公顷，有12个县被国家林业局授予“中国经济林之乡”。全省年商品木材产量500多万立方米，毛竹2亿根，均居全国前列；规模以上林业工业企业达740多家；全省2006年林业产业总值突破1000亿元，居全国前列。近几年来，福建林业立足改革创新，特别是通过集体林权制度改革，林业经济又有了长足发展。

福建省集体林地面积占全省林地总面积的90%。林改前，由于集体林产权不清、经营主体缺位，林业普遍存在造林难、护林难、防火难、林农难致富、资源难增长、林业难发展、干群关系紧张等问题。为释放林地生产潜力，发挥市场对林业生产资源的优化配置作用，2003年，福建省在全国率先开展集体林权制度改革探索。

考察组参观著名华侨陈嘉庚先生生平展览时，得阅 20 世纪 30 年代一篇文章，文中写道“闽省为我国东南门户，多山滨海，耕地少而粮食缺，土质劣而农作难，耕织不丰，衣食不足；难有多少矿产可资器械工业，奈无铁路运输，无法开采，故人民生活所需，无一不仰给外来。唯有海岸线尚号称绵长，为一谋生天然出路。”至 20 世纪 80 年代，福建提出山海战略，要念“山海经”，要在“耕山拓海”中寻求符合福建发展实际的道路。

耕山拓海思路符合福建的实际，是福建走向复兴的必由之路。然而，围绕耕山，福建经历了数次改革，至 20 世纪 80 年代，跟随农村产权制度改革，集体林区实施了分山到户的改革。由于内外部环境尚不充分，农民对政策缺乏稳定预期，一时间乱砍滥伐集中爆发。为处理好稳定林业发展与改革的关系，福建创造了“分股不分山，分利不分林”的林业改革经验，为保护森林资源建立了一套新制度，并成功避免了因分林到户带来的乱砍滥伐，使福建森林面积大幅增加，成为全国森林覆盖率最高的省份。

但是，当股份制运行不能真正发挥其初始设计的目标时，制度的弊端开始显现，保护与利益目标产生巨大冲突，并且内生出要求进一步改革的强烈诉求。一个基本事实是，股份制并没有像当初设计时预想的那样，既保护了森林，又给林农带来利益。在收益分配中产生了“上交税费多、林农得利少；村镇建设提留多、股份分红少；间接分配多、直接得利少”的怪现象。林农对股份制的评价是：“我种不能我有，我有不能我用，我用不能我益”。实践的结果否定了股份制的持续能力，严重制约了生产力的发展。耕山之路在哪里？

洪田村，股份制的积极执行者，却成了股份制的“叛逆者”。1984 年股份制改造后，农民靠山不能吃山，种林不能得利，终于选择了简单而又不合法的方式来实现利益——偷砍盗伐——进行非理性抗争。出现了“胆大的白天砍，胆小的晚上盗，大年初一的晚上都有人上山砍树”的现象。不改不行了！于是，诞生了洪田村以明晰产权为核心，回应农民利益诉求的改革。

山定权、树定根、人定心。洪田的改革，“因为它得民心、顺民意，调动了林农的积极性，推动了新时期农村生产力的又一次大解放；因为它切实可行，卓有成效，为广大林农的增收开辟了一条金光大道；因为它符合科学发展的要求，既惠及当代人又荫及子孙后代。这场改革，是科学发展观的生动实践，是人民群众的伟大创举。

改革创新了制度，改变了利益分配关系。新制度排除了原有的非正当利益分配者，放大了可分配资源；新制度改变了分配排序，林农成为第一利益享有者。随着林产品价格的上涨，林农获得了实实在在的好处，林子得到保护，利益得到增长，新制度的正确性和有效性得到证明。

实践是最好的证明，林改的答案也只能到林改的结果中寻找。福建林改取得了明显成效：实现“三增”、“三活”和“三变”。“三增”是村民增收、村财增长、社会增效；“三活”是机制激活、资源盘活、产业搞活；“三变”是观念转变、职能

转变、干部群众关系转变。通过改革：

一是促进了森林资源的保护和发展。林改后，广大林农对山地资源越来越重视，把山林作为致富的“金钥匙”，造林、育林、护林积极性高涨，造林行为由原来的“要我造”变为现在的“我要造”，出现了“争山争苗”造林的喜人景象。

二是促进了村集体和林农的增收。林改后，林农的经营主体地位得到确立，权、责、利关系明确，林业经营效益与林农收入直接挂钩，林农敢于投入舍得投入，“把山当田耕，把林当菜种”，加强了科学管理，提高了林地单位面积产出效益，增加了收入。

三是促进了农村的民主建设和社会和谐。在林改中，通过对法律法规的宣传和林改的实践操作，乡村干部尊重群众意愿，处理村集体内部事务，依法行政，民主决策的意识明显增强，干群矛盾得到缓解，群众懂得了如何依法维权，主动参与村里集体重大事项的决策和监督，民主意识明显提高，促进了农村的民主建设。

四是促进了林业社会化服务体系建立和政府职能的转变。通过林改，福建省许多地方成立了林权登记管理中心和林介服务组织，开展了林权证抵押贷款、森林资源流转、政策科技咨询等服务，促进了林业社会化服务体系的建立，促进了林业部门和基层组织职能的转变，林业部门从过去繁重的育林护林事务中解脱出来，把工作重心转移到行政执法、公共服务、指导帮助上来；乡镇基层组织把管理寓于服务之中，工作重心转到指导、协调、服务林农和引导群众兴办企业上来；村一级把精力更多地投入到带领村民共同致富和办实事上来。

股份制基础上的林改是一次改革的升华和深化。股份制维护了资源基础，扩大了可分配资源的总量；产权制度改革固化了林农的利益基础，为实现利益提供了新的制度保障。林权制度改革不仅调整了经济关系，而且调整了社会关系和政治关系。用一句话概括，那就是：林农得到了财产，党得到了民心。从这个意义上讲，林改是一次革命。

二、改革的真谛产生于改革的实践中

通过考察、探讨、交流，考察组学员真正了解了林改，深化了对林改的认识和理解。大家一致认为，福建林改考察作为党校学员的必修课，不仅必要而且重要，并且通过考察获得了许多启示。

（一）“不改不行了”

考察中感受最深的一个词汇就是“不改不行了”！无论是赴闽考察前请国家林业局林改办副主任黄建兴讲课，还是参观洪田村纪念馆以及座谈讨论，“不改不行了”始终深深吸引着学员们的注意力。为什么不改不行了，大家在考察中找到了答案。

虽然改革以来，集体林区经历了“两落实，两划定”（落实国有代管山、落实集

体责任山；划定自留山、划定轮耕地）和有偿出让“两荒”（荒山、荒地），放活经营使用权及林业股份合作制的改革试验，并在一定程度上促进了集体林权制度向以市场为导向，多层次、多形式、多种权属的集体林权制度的演变，但必须看到，集体林权制度的演变始终没有触及最核心的产权实质，离明晰产权，尤其是占有权、使用权（包括林木采伐），森林、林木、林地流转的处分权和收益权的享有差距甚远。不能从根本上调动广大林农爱林、护林、用林的积极性。产权不明晰，机制不灵活，分配不合理，林木不变现，林农拥有森林但却不关心森林。解决这些问题，除深化改革别无他途。林权制度改革，目的是建立“明晰所有权，放活经营权，落实处置权，确保收益权”的新制度，是以林地权益为核心的利益关系大调整。

林权制度改革对中国林业、中国农村乃至整个中国经济社会发展都将产生深刻影响，并改变着集体林区的发展方向，改变着中国林农的命运。

（二）改就改好

改就要改好，这是福建深化集体林权制度改革的出发点。好与不好的标准，就是看森林能不能受保护、林农能不能得实惠。为此，福建省在集体林权制度改革中，始终把“以民为本”的思想贯穿到集体林权制度改革的全过程，细化到每一个环节。充分了解群众对改革的想法、意愿，知道农民在想什么。让广大农民了解改革、参与改革、支持改革。“以民为本”的意识，来自农民既是集体山林的主人，也是集体林权制度改革的主体体的基本认识。广大农民群众是集体林地、林木的主人，这是集体林权改革政策制定、制度设计的出发点和立足点。必须把满足农民群众对集体林地、林木权利的需求放在首要位置。改就改好，要通过改革让林农得实惠，林业得发展，森林得增长。

（三）抓住改革的核心

集体林权制度改革的核心：一是明晰所有权，放活经营权。进一步明晰林木所有权和林地使用权，将林地使用权、林木所有权和经营权落实到户、联户或其他经营实体，使农民真正成为集体山林的主人，形成以林农为主体、多种经营主体并存的林业经营队伍。二是开展林权登记，发换林权证。及时对权属明晰的林木、林地发换全国统一式样的林权证书，通过发换林权证，让群众吃下“定心丸”，用法律的形式保障改革成果，维护林农的合法权益。发证工作做到山证吻合，依法公示，确保质量，不留隐患。三是规范林权流转，完善流转机制。在集体林地所有权性质、林地用途不变的前提下，按照“依法、自愿、有偿、规范”的原则，通过制定和完善林权流转制度，促进林业生产要素的合理流动和森林资源的优化配置，实现林业经营规模化、集约化。四是实施配套改革，促进林业全面快速发展。积极实施林业经营管理体制改革、商品林林政资源管理体制改革、林业投融资体制改革、林业科技体制改革、森林防火防病虫害机制创新、林业综合行政执法体制改革等相关配套改革，不断消除林业发展的体制、机制性障碍，促进林业全面快速发展。

（四）明确政府干什么

政府在林业发展中是怎样的角色，这是林改能否顺利实施的重要环节。从生产过程中退出，在服务过程中履职，历史地成为推动改革的主导力量。各级政府按照“县直接管，乡镇组织，村具体操作，部门搞好服务”的运作机制，落实目标责任。成立集体林权制度改革领导小组，负责改革全过程的组织协调，处理改革过程中出现的重大问题；各级林业主管部门认真履行职责，做好参谋工作，提供优质服务，精心组织，开展工作；农业、国土资源、财政、司法、民政等有关部门通力合作，紧密配合，确保集体林权制度改革积极稳妥推进。在改革全面铺开之前，选择具有一定代表性的自然村，先行开展试点工作。在试点的基础上，以村为单位，制定具体实施方案。方案必须广泛听取干部群众的意见，经村民会议或村民代表大会讨论通过后方可实施。在改革中规范操作，有序推进，严格按法定程序规范操作，林木所有权、经营权和林地使用权落实后，依法签订书面合同，明确双方权利义务，及时发放林权证和建立健全档案制度。并做到先易后难，有序推进，不赶进度，不走过场，确保质量。

（五）始终坚持几个原则

（1）依法依规 依照两大法律，一是《农村土地承包法》，核心问题是要通过改革恢复“集体所有是集体内部成员共同所有”的本来面目，使本集体经济组织内部成员平等享有承包经营集体山林的林利，确保“耕者有其山”；二是《村民委员会组织法》，核心问题是要确保改革重大事项严格按程序经村民会议或村民代表会议讨论通过，保证村民的知情权、参与权和决策权，防止暗箱操作、以权谋私，做到公平、公正、公开。

（2）分类指导 根据当地森林资源状况和经济发展水平，依据社情民意、村情林情，因地制宜，分类指导，一村一策，不搞一刀切。依据集体经济组织内部成员对山林的依赖程度，福建省将全省分三类进行指导：对依赖性强的，原则上均山，实现实物意义上的“耕者有其山”，保证农民有必要的生产资料，解决百姓就业和持续增收问题。对依赖性一般的，本着先村内、后村外的原则，首先保证本集体经济组织内部有耕山意愿的林农有山可耕，另外也可将剩余山林发包给外村能人、经济组织，使没有耕山意愿的村民得到一定的经济补偿，确保生产资料第一次分配的公平。对依赖性不强或没有什么依赖性的，经村民会议或村民代表会议通过，用公平竞争的方式发包给企业或大户经营，通过林改二次分配，保证村民实现货币形式的“耕者有其山”。

（3）尊重历史 改革中福建省十分注意保持政策的稳定性和连续性，尊重历史，取信于民。对已明确林权，并为实践证明是行之有效且大部分群众满意的经营形式，均予以维护，不打乱重来或借机无偿平调；对自留山政策、“谁造谁有”等政策依法落实、完善；对在改革前签订的合同，只要是符合国家法律政策，转让行为规范，合同真实有效并依约履行的，均予以维护，不推倒重来；对合同不完善和不规范的地方，则采取“动钱不动山”的办法进行利益调整，加以完善规范，防止了新的反复和乱砍滥伐。

现象的发生。

(4) 群众主体 在改革目的上,要求将林地使用权、林木所有权和经营权落实到户、联户或其他经营实体,通过实物分配或者货币分配的形式保障林农的权益。在改革主体上,要求走群众路线,以广大林农为改革的主体,相信群众,依靠群众。在改革方式上,要求充分体现民意,只要不违反法律政策,采取哪种改革模式,一律由村民民主决定,任何部门不得横加干涉。在改革保障上,要求及时开展林权登记发换证工作,用法律形式保障林农的合法权益,并积极开展相关配套改革,完善社会化服务体系,为广大林农提供优质服务。

(5) 利益兼顾 要求正确处理集体和个人的利益分配关系。一方面,要求坚持把林业经营收益的大头留给林农,确保老百姓从改革中得到实惠,增加他们的收入;另一方面,要求保障集体经济组织作为林地所有者的合法权益,加大宣传力度,向老百姓讲清楚:林地使用费既不是部门收费,也不同于国家税收,而是村集体作为山地所有者依法自收自用,体现集体林地有偿使用,引导他们自觉交纳林地使用费,保证村集体的合法收益和基层组织的正常运转。

(6) 稳定第一 要求认真处理好改革、发展和稳定三者的关系,坚持把稳定放在第一位。一要妥善处理历史遗留问题。对以前林地林木流转不规范、自留山、“谁占谁有”、山证不符等历史遗留问题,本着尊重历史、尊重事实、依法依规原则妥善处理。二要坚持先易后难、稳步推进。对群众不理解、纠纷多的地方,本着先易后难的原则,待条件成熟后再开展改革。三要认真处理好山林纠纷问题。结合林改,对历史上各种山林纠纷进行认真梳理、调处,分步解决。

三、做续写改革大文章的实践者

通过考察,考察组学员们对福建林改焕发出的林业发展积极性感到欣喜,对林农获得收益的喜悦感到欣慰,对集体经济发展、干群关系的改善感到赞叹。同时,结合学员自身的特点和党校学习,学员们对如何推进林改,如何成为林改的参与者和积极支持者开展了深入讨论。

学员们认识到,林改的核心是让林农的财产持续获得不断增长的财富,充分释放林地的生产力。同时,伴随林改可能出现3个趋势:一是林地生产力提高而生态效益相对下降,追求短期高效益成为理智的选择,土地利用方式、森林结构发生一定程度的改变;二是获得财产的同时,组织化程度下降,与林业自身的特点相冲突,并产生新的矛盾和问题;三是大资本有进入林业的积极性,并显示出寻求有效途径的特征。处理不当,会使部分林农失去林地,将林农生存问题转移到社会。

对于以上问题,学员们经过讨论认为,基于我国的国情、林情,保持林农财产

的稳定性是政府的重要责任，政府要让林农知道，林权是长期获利的稳定财产。持有财产，才能持续释放财富。对于短期内林农追求土地收益最大化的举措，政府应给予适当的引导和宽容，生态效益因结构改变而产生的波动，同样会因总量的扩大而得到弥补，一定时期内不会使生态总量减少；分散化问题产生的同时，恰恰是新组织化的开始，林业的特点需要组织化，经过改革开放 30 年实践的农民，会认识到组织化的重要性，加之农业已发展到组织化重要阶段，两者自然重合，为林业组织化提供了基础，新的适应林业发展需要的组织形式必然产生。政府的作用是引导和服务于组织化过程。对于大资本进入，一方面说明林业是今天重要的投资领域，另一方面又给林业发展带来机遇。对于大资本进入，林业不是要设障，而是要欢迎。要通过政策，给出合理的路径；通过引导，作用于适合的领域和环节。

一个新制度的建立，还有一些重要机制需要建立和完善。一是完善生态公益林补偿制度，其核心是提高补偿标准。除已经形成的中央财政、地方财政为基础的补偿制度外，必须加快依托市场的利益相关者补偿机制，市政府和市场力量相互配合，共同形成稳定持续的补偿制度，将集体公益林的保护和经营纳入持续发展轨道。二是创新商品林采伐制度，在坚持放活商品林，管严生态林原则的前提下，探索适合农民需要的、与现阶段林业发展实际相适应的采伐制度。三是拓宽林业融资渠道，既要关注政府的支持、金融部门的积极介入，也要为商业资本进入拓宽渠道，创新适合林业特点的金融服务方式。四是争取获得林木良种补贴，分别建立国家和省级林木良种补贴制度，实施林木良种基地补贴和林木良种使用补贴。促进林木良种基地持续培育林木良种，提高良种产量和良种品质；促进林农使用林木良种，增加收入。五推动科技服务，科研要围绕基层实际需要开展工作，要整合科研成果有针对性地提供指导和服务；加大基层林农技术培训力度，提高林农素质。六是改进政府管理，由管理型向服务型转变，将服务体现在林业发展的各个环节，对林农的诉求做出及时回应。

通过考察、座谈和相互交流，学员们深深感到，林改是一篇大文章，其显性的意义和作用我们正在感受和体会，其深刻的含义和长期的作用还需要我们在发展中领悟。身为务林人，既要为时代赋予的机遇而振奋，也要为肩负的使命而冷静，要用自己的努力成为续写改革新篇章的实践者。

加强资金稽查监管 推动林业科学发展

丁立新

(国家林业局林业基金管理总站, 北京100714)

摘 要: 建设生态文明、实现科学发展已成为新时期我国经济社会发展的重大战略任务, 党中央、国务院高度重视林业建设, 我国林业建设投资规模快速增长。林业肩负的使命以及发展战略的实施, 内在地要求林业资金安全有效运行。资金稽查监管是确保资金安全有效运行、促进林业建设政策目标实现、推动林业科学发展的有效手段。进一步强化资金稽查监管, 充分发挥其独特的“保障”作用, 已成为当前一项重要工作。本文基于林业资金稽查监管的职能特点, 论述了此项工作的重要性, 分析了林业资金投入的特点, 界定了林业资金稽查监管的内涵。在总结回顾林业资金稽查监管工作开展情况的基础上, 分析提出了资金稽查监管中存在的主要问题。着眼于进一步强化资金稽查监管工作的需要, 以辩证、求实的态度提出了应坚持的5项主要原则和应正确处理的6个关系, 并提出了具有针对性的工作建议。

关键词: 资金; 稽查监管; 推动; 林业; 科学发展

在新的历史时期, 应对生态危机、维护生态安全已成为全球面临的重大课题, 建设生态文明、实现科学发展已成为新时期我国经济社会发展的重大战略任务。全社会对林业的需求不断增长, 林业的功能和内涵不断拓展, 林业在经济社会可持续发展中的战略地位越来越重要, 承担的任务越来越艰巨, 肩负的责任越来越重大, 林业建设进入发展的新阶段。“发展现代林业, 建设生态文明, 推动科学发展”是时代赋予林业建设的新任务、新目标、新要求, 共同构成中国林业战略思路的核心和主题, 共同成为林业建设的旗帜和方向。党中央、国务院高度重视林业建设, 自1998年林

业重点生态工程启动实施以来,国家对林业的投入大幅度增加。特别是近5年来,我国林业建设投资规模快速增长,中央对林业建设总投资2 538亿元,平均每年投入约508亿元,年均投资额相当于“九五”期间总投入的144%。

资金稽查监管在林业全局工作中处于基础保障地位,是确保资金安全有效运行、促进林业建设政策目标实现、推动林业科学发展的内在要求。进一步强化资金稽查监管,已成为当前一项重要工作。

1 林业资金稽查监管的重要性

1.1 资金稽查监管是推动林业科学发展的内在要求

投资作为一项经济活动,既是一个政府宏观调控的职能问题,又是一个资源配置问题。如何提高投资的经济和社会效益,越来越成为全社会共同关注的问题。一个时期以来,国家对林业投资大幅度增加,要求资金规范管理、安全运行、用出效果。资金稽查监管是林业工作的组成部分,在林业工作大局中是一项重要的基础保障性工作,承担着监督资金使用管理、维护林业建设正常秩序、促进林业政策目标实现的职能任务。通过加强资金监管,强化对资金使用管理的监督、控制和评价,一方面保证资金运用过程的经济性、效率性和效果性;另一方面通过反馈、披露投资效益等重要信息,也可以促使林业投资决策更加科学可行,管理更加规范有效,资金使用更加安全高效,进而促进林业建设政策目标实现,有力地推动林业科学发展。

1.2 资金稽查监管是确保资金安全有效运行的重要手段

由于资金稽查监管固有的职能特点,其在加强资金管理、提高行业资金管理水平、确保资金安全有效运行方面具有不可替代的作用。林业建设任务的加大,国家投入的大幅度增加,赋予了林业建设更大的机遇和挑战,也对林业资金使用管理提出了更高的要求。林业资金稽查监管是林业条件能力建设的重要内容之一,查错纠弊、规范管理、提高效益是其重要职能。通过深入有效地开展林业资金稽查监管工作,做到预防和及时发现、有效纠正林业资金使用和管理中存在的问题,不断提高全行业依法行政意识、遵纪守法意识、大局责任意识,对于确保林业资金的安全有效运行、林业建设项目的规范管理具有重大意义。

1.3 林业资金稽查监管是顺应财政及审计监督制度改革完善的客观要求

我国财政资金绩效评价的开展、《财政违法行为处罚处分条例》的颁布实施等重大改革举措以及国家审计监督制度的不断完善,对林业资金使用管理的要求越来越高,客观上要求进一步强化林业资金稽查监管,充分发挥林业资金稽查监管及时性和预警性的“保健医生”的作用,完善管理措施、提高管理水平,确保国家投资的安全有效运行。

2 我国林业资金稽查监管概述

2.1 林业资金稽查监管的内涵及特殊性

林业资金稽查监管,是指各级林业主管部门的职能机构,依据国家有关财经法规、政策制度,运用专业手段,依据规范程序,对国家投入林业各类资金的使用管理活动的真实性、合法性以及效益性进行监督、评价,纠正存在的问题,提高资金管理水平、确保资金安全有效运行,进而促进实现林业政策目标、推动林业科学发展的一项行业资金监管行为,是加强林业行业资金使用管理“免疫系统建设”的重要手段。

国家对林业投资具有显著的特殊性。一是投资方向大多属于非盈利性的、以取得生态效益和社会效益为主要目的的公益性项目,不能完全市场化;二是林业投资中的公益林建设项目不能完全按照固定资产投资实行项目管理;三是林业投资分散、范围广、风险大,投资回报期长。因此,对国家投资林业资金的监管应以促进实现生态效益、经济效益和社会效益一体化为目的,既要多方面、全方位考虑,又要兼顾区域和个体项目的特殊性,从林业建设的实际出发开展工作。

2.2 林业资金稽查监管工作开展情况

顺应新形势新任务的要求,林业资金稽查监管工作应运而生。自1999年开始至今,从无到有,积极探索,稽查监管工作制度逐步建立,组织实施不断规范,队伍建设不断加强,工作网络初步形成,全行业资金管理水平不断提高,资金使用的安全有效程度显著增强,资金使用管理违规率明显下降。

一是促进了林业建设资金到位的及时性。通过按照资金下拨渠道逐级核查资金到位及拨付情况,减少了由于人为、部门间衔接不够等原因造成的滞留现象,减少了截留、违规抵扣、强行划转等违规行为。督促地方各有关部门按照国家投资计划及有关规定,及时足额配套资金。

二是维护了投资计划的严肃性。通过及时加强对国家计划执行情况的监督检查,减少了擅自改变、调整计划内容,变更建设地点,提高或降低建设标准等现象的发生,维护了国家计划的严肃性。

三是促进了资金使用的安全性、合法性。通过监督检查各有关单位对有关法律法规及规章制度的执行情况,督促其依法办事,合规开支,杜绝资金挪用、挤占、超范围开支等现象,严肃了财经纪律。

四是促进了资金使用效益的提高。通过全过程跟踪管理和采取必要的调控措施,落实整改,及时将问题消灭在萌芽状态,遏制因管理不善或失职渎职造成资金损失现象,有效地促进了林业政策目标的实现。

五是促进了有关政策的不断完善。通过实施稽查监管,深入分析存在问题产生的原因,及时向有关方面反馈意见和提出政策建议,促进了有关政策制度的制定、修改、

完善；同时，加强了行业稽查监管队伍建设，推进了项目建设单位的廉政勤政建设。

3 林业资金稽查监管存在的主要问题

从目前各省（自治区）的情况看，林业资金稽查监管工作整体上是积极有效而深入的，对提高全行业资金管理水平、确保资金安全有效运行发挥了积极的作用。但还存在一些问题，特别是与“发展现代林业、建设生态文明、促进科学发展”的林业发展战略不相适应的问题，需要进一步研究和解决。

3.1 在组织管理层面

在思想认识上，局部地方和单位仍然存在“重资金争取，轻资金管理”的倾向，还没有真正树立起资金使用管理的责任意识和风险意识，组织领导不力、重视不够。尚未将稽查监管工作作为一项重要工作进行研究和落实，没有形成清晰有效的工作思路和措施，缺少得力人员开展工作；在制度建设上，现有的有关林业资金稽查监管的制度体系尚不完善，不能完全满足实际工作的需要；在组织方式上，还没有完全形成上下联动、协同工作的格局；在对存在问题的整改上，缺乏对违规行为进行责任追究的有效方式，稽查监管结果的运用手段不强。

3.2 在稽查监管实务层面

事后稽查重于事中、事前稽查；相对于对发现问题的整改，资金使用管理经验推广等激励措施力度不够；缺乏对资金使用管理整体情况的监测和监督；对资金使用效益的监管力度不够，由偏重于安全性向安全性有效性并重的综合性稽查监管转变刚起步；稽查监管队伍的整体素质有待进一步提高。

3.3 在资金使用管理方面

随着管理制度的不断完善、监管力度的不断加大和各级管理操作人员法纪意识的不断增强，林业资金使用管理的总体情况是好的。但是，有些地区或单位还存在地方配套资金落实较差、不能严格按照基建项目有关程序管理的规定开展项目建设前期工作、擅自调整变更投资计划的有关内容、截留滞留国家资金、扩大国家资金开支范围以及管理核算不规范等问题。其中，除个别省份地方配套资金落实情况较好外，未按国家规定的资金配套比例落实或未足额落实的问题较为普遍，有的对项目实施的总体进度和质量造成影响。

4 深化林业资金稽查监管工作应坚持的原则和需正确处理好的几个关系

在林业改革发展新阶段，资金稽查监管的作用日益明显。在推进稽查监管工作中，

应坚持“围绕中心、服务大局、突出重点、注重实效”的方针，重点坚持五项原则、正确处理好六个关系。

4.1 应坚持的五项原则

由于固有的职能特点和担负任务，资金稽查监管应坚持：一是客观公正的原则，要以国家有关的法律法规和行政规章为准绳，客观公正地开展工作；二是实事求是的原则，要以事实为依据，实事求是地反映问题；三是注重实效的原则，要采取有效措施，以提高管理水平、促进资金安全有效运行为出发点和落脚点，注重稽查监管的实效；四是安全性与效益性并重的原则，在注重资金管理使用合法性与真实性的同时，还要注重资金使用的效益性；五是服务中心的原则，树立资金稽查监管为林业发展改革大局服务的意识，以促进林业建设资金安全有效运行、促进林业科学发展为目标，增强稽查监管服务中心大局的有效性。

4.2 应正确处理的六个关系

(1) 资金稽查监管与林业工作全局的关系 实质是要正确处理好局部与全局的关系，要把资金稽查监管工作置于林业工作的全局中来把握，找准位置，增强围绕中心服务大局的意识，充分发挥稽查监管在全局工作中基础保障的职能作用。

(2) 资金稽查监管与服务的关系 就是要处理好手段和目的的关系，稽查是手段，而提高行业资金管理水平、确保林业资金安全有效运行、促进林业政策目标实现、推动林业科学发展是最终目的。所以在实际工作中，要本着“一查二帮三促进”的原则，将服务寓于稽查监管工作中。

(3) 稽查与被稽查的关系 这两个方面不是对立的关系，而是目标一致、相辅相成的一个问题的两个方面。应努力形成上下联动、协同工作的格局，形成促进资金规范管理、安全有效使用的合力。

(4) 总结与创新的关系 资金稽查监管政策性、专业性、实务性强，要善于总结经验，发现和掌握资金管理使用及稽查监管的规律，增强工作的针对性、有效性和前瞻性，更好地指导实际工作。但是不能拘泥于老经验，要根据新情况、新要求，创新工作方式，把稽查监管工作不断推向深入。

(5) 安全性和有效性的关系 资金使用管理的安全性和有效性是稽查监管的重要内容，二者不可偏废。以安全性为主的合规性稽查是以有效性为主的效益稽查的基础，如在大量违规违纪问题存在的情况下，效益稽查就失去了判断和比较的基础，而效益稽查是合规性稽查发展的必然。

(6) 整改与规范提高的关系 查错纠弊是稽查监管最基本的一项职能，但不能仅止于此，还要为实现资金稽查监管的目标发挥更高层次的作用。因此，应在查错纠弊这一基础之上，着眼于稽查监管目标的实现，注重把握资金运行的总体规律，切实发挥规范管理、促进林业政策目标实现、完善政策的职能作用。