



公共财政体制下的林业投入保障研究

GONGGONGCAIZHENG TIZHI XIA DE LIN YE TAO RU BAO ZHANG YAN JIU

刘曙光 著

东北林业大学出版社

公共财政体制下的林业 投入保障研究

刘晓光 著

东北林业大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共财政体制下的林业投入保障研究/刘晓光著. 哈尔滨: 东北林业大学出版社, 2004. 8

ISBN 7-81076-634-1

I. 公… II. 刘… III. 林业经济-投资-研究 IV. F307.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 079248 号

责任编辑: 杨秋华

封面设计: 彭 宇



NEFUP

公共财政体制下的林业投入保障研究

Gonggong Caizheng Tizhixia de Linye Touru Baozhang Yanjiu

刘晓光 著

东北林业大学出版社出版发行

(哈尔滨市和兴路 26 号)

黑龙江省教育厅印刷厂印装

开本 850×1168 1/32 印张 6.625 字数 166 千字

2004 年 8 月第 1 版 2004 年 8 月第 1 次印刷

印数 1—1 000 册

ISBN 7-81076-634-1

F·154 定价: 18.00 元

摘 要

社会主义市场经济的建立,使构建有中国特色的公共财政体系成为必然。这种政策性的转变将体现、落实到国民经济的各个行业、各个领域,林业是其中的一个重要方面。林业兼具社会公益事业和国民经济产业的双重职能,在可持续发展的前提下,其生态功能尤为重要。这种主导需求的变化使得林业成为公共财政关注的重要对象。

本书主要立足于宏观角度,对公共财政体制下的林业投入保障问题进行了深入、系统的研究。

首先,客观地评析了我国林业投入的现状。从总体来看,一方面,投入总量、力度不断加大,并重点向生态建设领域倾斜,已逐步具有了“公共化”的特征;但是另一方面,投入的相对比重却在下降,投入渠道不稳定,投资结构也不尽合理,目前在我国林业投入中“越位”与“缺位”并存,而信贷政策,中央、地方的投资关系不协调等方面的不足也影响着林业改革、建设的进程。

本书以此为切入点,从理论与实践两个方面推导、论证了林业在公共财政体制中的合理定位,进而构建了公共财政以及其他多种渠道对林业投入的基本框架。在这一框架中,研究、确定了公共财政对林业的投入范围、投入重点、补贴政策、投入级次以及投资布局,对林业跨越式发展的公共财政投入需求进行了测算,提出了信贷、外资、社会参与、自有资金以及森林生态效益补偿五种融资渠道及其相应的融资策略。

林业实现跨越式发展的一个关键因素是能够获得长期、稳定

的投入，而各种投入渠道的通畅、各类投入要素的及时到位都需要有相应的保障。为此，本书从建立规范的转移支付制度、加快社会保障制度的改革、深化林业分类经营改革、促进非公有制林业的发展以及加强林业法制建设五个方面对构筑林业投入的保障体系提出了具体设想。

除此之外，本书还提出了对林业投入资金的运行实施监管、控制的建设性意见，增强了可操作性，形成了一个完整的研究体系。

本书力图通过深入、系统的研究、论证，为国家制定对林业的投入政策、扶持政策提供技术和理论支撑，为深化林业经济体制改革、实现林业资金的最优配置提供科学的参考依据。

关键词：公共财政体制 投入 保障 监管

Abstract

It is inevitable to structure public finance system having Chinese quality with establishing of socialism market economy. The transform will be embodied, implemented in every industry and every field. Among them, forestry is an important one. Forestry has dual function of public welfare undertaking and economic industry. Under the premise of sustainable development, its ecological function is more significant. This change of dominant requirement makes forestry become major target supported by public finance.

From macroscopic standpoint, this book researched into the problem of input guaranteed into forestry under the system of public finance.

First, this book analyzed present condition of input into forestry in our country. Now, input quantity in total and input degree continuously enlarge, laying stress on ecosystem construction field and with the public characteristic. On the other hand, the percent of input is descent. Input channel is unsteady and investment structure is not reasonable. Financial capital exist both "excessive" and "shortage". There are the other disadvantages such as credit policy, relationship between central investment and local investment, and so on. These problems affect forestry reform and its development progress.

On the basis of the foregoing, this book deduced and demonstrated reasonable forestry status in the system of public finance according to theoretical and practical lines. Furthermore, this book set up the basic frame of input into forestry supplied by public finance and the other channels.

In this system, it defined scope, stress, subsidy policy, grade of input into forestry guaranteed by public finance as well as investment layout. At the same time, it calculated demand for public finance that supports the leaping development of forestry, raised the other five channels of credit, foreign capital, social capital, own accumulation, compensation of ecological benefit and corresponding financing tactics.

To realize leaping development, a key factor is that forestry can acquire long-term and stable input. But each input channel and input element need guarantee when they operate. Wherefore, this book raised specific suggestion to build up guarantee system from five aspects, which are establishing normative fiscal transfer system, quickening reform of social security system, reforming classification operation of forestry further, promoting development of private forestry and enhancing construction of forestry legal system.

In addition, this book put forward the suggestion of supervising and controlling the operation of forestry capital. Therefore, it enhanced maneuverability, formed a complete research system.

By means of thorough and systematical research and demonstration, this book tried to offer technological and theoretical sustenance to the government who wants to enact the policy of input into forestry and support for forestry, tried to offer scientific reference to deepening economic system reform of forestry and realize optimal allocation of forestry capital.

Key words: System of public finance Input Guarantee Supervise

序

随着我国经济体制改革的逐步深入，财政改革也步入了一个新时期。建立公共财政，实现财政管理体制的创新，则是当前财政改革的主题。这种变革为林业的发展提供了有利的契机。

林业是人类赖以生存和发展的具有产业属性和生态环境功能的重要社会公益性事业，它兼具生态、经济和社会功能。目前，可持续发展已成为全球经济发展的主流，而林业正是整个国民经济实现可持续发展的前提和基础。

当前我国林业正处在由以木材生产为主向以生态建设为主转变的重要历史时期，生态建设成为社会对林业的主导需求。随着我国加入 WTO，林业将在更大的范围、更宽的领域和更高的层次上融入世界经济，这将使我国林业进入一个历史性转变阶段，并将扮演越来越重要的角色。

党中央、国务院已做出了明确部署，将“实现林业跨越式发展”作为“加快林业发展的指导思想”。林业跨越式发展，既有林业生产力的跨越，又有林业经营思想、建设方针以及保障机制的深刻调整，它的基本构架可以概括为以大工程带动大发展，实施六大工程，推进两大创新，实现五大转变，使我国林业在 21 世纪中叶进入可持续发展的新阶段。这是一项宏大而复杂的系统工程，需要方方面面的努力，需要巨大的资金投入。因此，如何构建一个全面支持林业发展的畅通渠道及稳定的投入和扶持机制，成为广大林业经济工作者探讨的热点问题。

刘晓光博士所著《公共财政体制下的林业投入保障研究》一书，运用财政和市场两种手段，对如何解决林业发展所需的投入

保障问题进行了系统、卓有成效的探索。

作者从我国林业资金投入的现状出发,论述了林业资金及其特点,揭示了财政逐步向公共领域倾斜的客观事实,明确了林业在公共财政体制中的定位,进而以建立比较完备的林业生态体系和比较发达的林业产业体系为目标,以保护和改善生态环境为重点,围绕跨越式发展战略,从公共财政、信贷资金、外资、社会资金、林业自有资金以及完善森林生态效益补偿制度等角度,全面考察了林业的资金来源渠道,构建了林业投入保障的基本框架。其中,作者着重研究、论证了公共财政对林业的投入范围、投入重点、政策扶持、投入级次以及投资布局。此外,作者还对林业跨越式发展的公共财政投入需求进行了测算,提出了对林业投入资金的运行实施监管、控制的建设性意见,从而形成了一个完整的研究体系。

作者的研究工作及其成果,对于探索、扩展林业的投资渠道,对于逐步形成强大、稳定的林业发展资金,对于建立和完善公共财政的理论和实践体系,都具有积极的推动作用。

此书观点新颖、结构严谨、层次分明,数据翔实、方法科学、文笔流畅,其结论和提出的建议富有探索性、创新性,值得阅读和进一步思考。

刘国球

2004年3月

目 录

1 导 论	(1)
1.1 问题的提出	(1)
1.1.1 研究背景	(1)
1.1.2 研究目的	(5)
1.1.3 研究意义	(5)
1.2 国内外研究状况综合评述	(6)
1.2.1 国外研究状况	(6)
1.2.2 国内研究状况	(13)
1.2.3 对国内外相关研究的情况和评价	(17)
1.3 研究思路与体系结构	(18)
1.3.1 研究的主要内容	(18)
1.3.2 研究方法	(19)
1.3.3 研究的逻辑框架	(20)
2 研究的理论基础	(21)
2.1 基本概念与范畴	(21)
2.1.1 林业投入	(21)
2.1.2 财政体制	(22)
2.1.3 资金	(23)
2.2 相关理论	(25)
2.2.1 公共产品理论	(25)
2.2.2 投资理论	(30)
2.2.3 可持续发展理论	(35)
3 我国林业投入的现状分析	(42)

3.1	建国以来我国林业投入政策的演变	(42)
3.2	我国林业的投入渠道	(47)
3.3	我国林业投入现状的评析	(48)
3.3.1	投入总量增加	(49)
3.3.2	逐步向生态建设领域倾斜	(53)
3.3.3	“越位”与“缺位”并存	(55)
3.3.4	信贷政策不符合林业的特点	(58)
3.3.5	中央与地方的投资关系不协调	(61)
3.3.6	资金结构不合理	(62)
3.4	投入现状对林业发展的不利影响	(64)
3.5	本章小结	(66)
4	林业在公共财政体制中的定位	(68)
4.1	林业纳入公共财政体制的理论依据	(68)
4.1.1	市场机制在林业领域的失效	(68)
4.1.2	公共财政的优越性及其基本职能	(76)
4.2	林业纳入公共财政体制的现实需求	(79)
4.2.1	林业在国民经济中的地位、作用	(79)
4.2.2	改善生态环境的需要	(83)
4.2.3	解决供需矛盾的需要	(85)
4.2.4	林业改革发展的要求	(86)
4.3	林业在公共财政体制中的定位	(87)
4.4	本章小结	(88)
5	公共财政对林业的投入	(90)
5.1	公共财政对林业投入应遵循的基本原则	(90)
5.2	公共财政对林业投入的范围	(95)
5.3	公共财政对林业投入的重点	(103)
5.4	公共财政对林业的补贴	(104)
5.4.1	公共财政对林业的补贴范围	(105)

5.4.2	降低林业税赋	(106)
5.5	公共财政对林业的投入级次	(110)
5.5.1	中央财政投入	(111)
5.5.2	地方财政投入	(111)
5.5.3	中央与地方共同负担	(111)
5.6	公共财政对林业投入的区划布局	(112)
5.7	本章小结	(114)
6	林业跨越式发展对公共财政的投入需求测算	(116)
6.1	林业跨越式发展	(116)
6.2	林业跨越式发展的预期战略目标	(120)
6.2.1	总体目标	(120)
6.2.2	阶段性目标	(121)
6.3	2003~2010年林业对公共财政的投入需求 测算	(123)
6.4	2010~2050年林业对公共财政的投入需求 测算	(129)
6.4.1	总需求测算模型	(129)
6.4.2	主要项目支出的需求测算	(130)
6.5	本章小结	(134)
7	其他多种渠道对林业的投入	(135)
7.1	信贷资金投入	(135)
7.2	外资参与林业发展	(141)
7.3	广泛的社会渠道投入	(144)
7.4	林业自有资金投入	(148)
7.5	完善森林生态效益补偿制度	(151)
7.6	本章小结	(157)
8	林业投入的保障体系	(158)
8.1	建立规范的转移支付制度	(158)

8.2	加快社会保障制度的改革	(163)
8.3	深化林业分类经营改革	(169)
8.4	促进非公有制林业的发展	(173)
8.5	加强林业法制建设	(178)
8.6	本章小结	(181)
9	林业投入资金运行的监管与控制	(182)
9.1	确立对林业投入资金监管、控制的主要目标 ..	(182)
9.2	明确对林业投入资金监管、控制的重点	(183)
9.3	完善林业外部监管体系	(184)
9.4	建立健全林业内部监督组织机构	(185)
9.5	建立健全林业财务管理制度和会计核算制度 ..	(186)
9.6	对林业投入资金实行全过程监督、控制	(188)
9.7	加大对林业投入资金监督检查的执行力度	(190)
9.8	加强专业人员队伍建设	(192)
9.9	本章小结	(193)
参考文献		(194)
后 记		(199)

1 导 论

1.1 问题的提出

1.1.1 研究背景

1.1.1.1 财政体制改革的不断深入

财政是国家为了维护其存在和满足其职能的需要,参与社会产品分配而形成的分配关系。它以国家为主体,在全社会进行集中性的分配,是与一定的经济发展阶段相适应并为之服务的。

1994年财税体制改革的成功,使我国经济以令人瞩目的速度增长,经济实力逐渐壮大,综合国力显著增强;1998年以来实施的积极财政政策取得了明显成效。这一切都为我国进一步推进财政改革打下了坚实的基础,创造了良好的条件。

与此同时,体制转型的深化,经济市场化的推进,对我国的财政改革也提出了新的要求和挑战:社会资源配置方式的转变,迫切要求政府适应市场经济的运行规则;国民经济发展的新阶段,客观上要求我国运用财政政策对国民经济运行实施反调节;所有制结构的重大变化,迫切要求以国有经济为基础的财政向为多种所有制服务的财政转变,从而为全社会提供优质的服务;收入分配格局的重大变化,客观上要求财政对社会的收入分配加以调节,建立体现公平兼顾效率的新型社会福利制度。对照实行市场经济制度国家的财政模式以及我国财政收支实际的困难状况,现实的选择只能是按照市场经济的要求和公共财政的理论,重新

界定我国财政的职能范围，并在此基础上重新构建我国的财政收支机制。

正是基于上述考虑，1998 年末的全国财政工作会议明确提出了构建公共财政基本框架的目标。在 1999 年召开的第九届二次全国人民代表大会上，原财政部部长项怀诚在《关于 1998 年中央和地方预算执行情况及 1999 年中央和地方预算草案的报告》中再一次提出“要转变政府职能，逐步建立公共财政的基本框架”。中共中央在《关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》中宣布“要逐步建立适应社会主义市场经济要求的公共财政框架”。2000 年初，在中央举办的省部级领导干部财税研讨班上，胡锦涛等领导强调了“要用社会主义市场经济条件下的财税手段来调控和管理经济”、“要按照公共财政要求，着力推进财政改革”、“积极推进财政改革和制度创新，加快建立有中国特色的公共财政体制框架”等问题。这表明，公共财政这一概念是在转变政府职能以及深化改革、促进发展这个大的战略背景下提出来的，是经济发展的必然。目前，我国公共财政的构建已进入了具体的运作实施阶段。

将现实的问题放到特定的历史背景下来观察，可以看出，公共财政的提出，既是对中国财政改革和发展目标的明确定位，也寄托着人们对走出财政困境的热切希望。

1.1.1.2 林业观念的转变以及党中央、国务院的高度重视

随着森林的不断减少，气候变暖、空气污染、水土流失、土地荒漠化、生物多样性丧失等生态环境问题日益突出，森林问题受到国际社会的普遍关注。林业问题不仅仅是一个环境问题，而且是一个复杂的国际问题。早在 1992 年环境发展大会上，各国领导人就已经对可持续发展达成了共识，做出了“没有任何问题比林业更重要了”，应“赋予林业以首要地位”的最高级别的政治承诺。在全球环境与发展的主流意识影响下，国际社会就制定

具有法律约束力的国际森林公约采取了行动，国际上的林业政策对话明显活跃，森林可持续经营作为林业可持续发展的基础，已成为全球广泛认同的发展方向，并被国际社会和各国政府作为制定林业政策的重要原则。我国是蒙特利尔进程、国际热带木材组织进程和亚洲区域进程的参加国，还是《湿地公约》、《生物多样性公约》、《防治荒漠化公约》等公约的签约国，这一切都将对我国林业的发展产生不同程度的促进作用。

林业属性的实质性改变，主要取决于经济和政治环境，以及由此而决定的认识水平。林情服从于国情，是历史的必然。20多年的改革开放极大地促进了我国的经济的发展，林业的社会属性也因主导需求的变化而成为生态环境建设的主体。在理论上，由于可持续发展理论的逐步形成和进一步成熟，对森林的认识也由单纯的经济角度扩展到社会的各个方面，成为经济、政治、乃至文化及未来发展的重要内容。经济的持续高增长改变了社会综合发展各要素的相互关系，优先发展目标产生了变化，生态环境安全成为优先目标。《中华人民共和国森林法》的颁布、修订和天然林保护工程的启动标志着我国林业建设开始了重大的转折。林业建设的总方针是高举生态建设旗帜，保护和发展森林资源。

由此可见，人类已逐渐从长期对自然的索取、破坏而遭受的惩罚中觉醒，一个从征服自然、破坏自然到回归自然、珍爱自然的新理念正在形成。追求环境与发展的协调统一，实现可持续发展已经成为时代最强音，重视和加强林业成为不可阻挡的世界性大潮流。

我国《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》指出：“从现在起要调整森工企业的主营方向，变伐木为营林，有计划地停止天然林的采伐，切实保护大江大河上游的森林植被。”2000年3月，江泽民在中央人口资源环境工作座谈会上的讲话中，提出了“要把加强生态环境保护和建设作为西部大开发的重

要内容和紧迫任务,坚持预防为主,保护优先,搞好开发建设的环境监督管理,切实避免先污染后治理、先破坏后恢复的老路”。《中国农村扶贫开发纲要(2001~2010年)》把支持生态环境建设列为扶贫开发的重点,提出“要以有利于改善生态环境为原则,加强生态环境的保护和建设,实现可持续发展”;《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》把生态环境保护和建设作为一项重要内容;国家林业局也及时做出了“加速生态建设,努力实现新世纪林业跨越式发展”的战略部署;2003年在中央经济工作会议上,胡锦涛强调,“要按照建立公共财政的要求,加大调整财政支出结构的力度,保证各项重点支出。国债和新增财政资金的使用,要重点向‘三农’倾斜,向社会发展倾斜,向西部大开发和东北地区等老工业基地倾斜,向生态建设和环境保护倾斜,向扩大就业、完善社会保障体系和改善困难群众生活倾斜”。这都为从根本上改变林业的落后面貌、加速我国林业的发展指明了前进的方向。

1.1.1.3 林业投入保障体系改革需要新的理论推动

从林业自身来看,其发展速度正处在不断加快的过程中,同时发展目标的多样化也在延伸;但相对于经济社会的总体发展而言,林业的发展速度、发展方式都不能适应需要,相对发展差距越来越大,加快林业发展的要求也越来越迫切。

森林是短缺资源,林业受计划经济体制影响很深,政府行政干预已成习惯,而林业的生态、社会功能又很难借助于市场来实现,林业的公共产品和社会发展功能并未在财政体制中得到相应的承认,财政的转移支付功能在平衡林业与其他行业、发达地区与林区之间的发展上没有起到应有的作用。“越位”、“缺位”严重制约着林业的发展。

我国社会主义市场经济的建立,使构建有中国特色的公共财政体系成为必然。这种政策性的转变将体现、落实到国民经济的