

LYSE DE ZHUQIU

中国林业出版社

绿色的追求

——林业计划财务管理的探索与实践

姚昌恬 著

LYSE DE ZHUQIU

中国林业出版社

绿色的追求

——林业计划财务管理的探索与实践

姚昌恬 著

图书在版编目(CIP)数据

绿色的追求:林业计划财务管理的探索与实践/姚昌恬著. —北京:
中国林业出版社,2008. 10

ISBN 978-7-5038-5361-6

I. 绿… II. 姚… III. 林业企业—计划管理:财务管理—中国
IV. S326. 25

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 162123 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 cfphz@public.bta.net.cn 电话:(010)66184477

发 行 新华书店北京发行所

印 刷 北京地质印刷厂

版 次 2008 年 11 月第 1 版

印 次 2008 年 11 月第 1 次

开 本 787mm × 1092mm 1/16

印 张 35.5

字 数 650 千字

印 数 1 ~ 5000 册

定 价 59.00 元

序

昌恬同志所著的《绿色的追求——林业计划财务管理的探索与实践》一书即将出版，约我写几句话，欣然从之。

今年，时值我国改革开放 30 周年。这些年来，在邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观的指引下，我国经济社会各项事业蓬勃发展，综合国力显著增强，发展成就举世瞩目。30 年来，特别是近 10 年来，林业和经济社会各项事业一样取得了非常骄人的业绩：全社会对林业的认识和关注得到空前提高，林业在国家可持续发展战略、生态建设以及西部大开发中的地位得到提升，确定了以生态建设为主的林业发展战略和现代林业建设的指导思想；林业进入了快速持续良好发展的轨道，取得成效十分显著，据第六次全国森林资源清查，全国森林覆盖率已达 18.21%，按照近年来全国累计造林面积增加的态势来看，下一次森林资源清查期获得的森林覆盖率增幅状况将更为乐观；天然林、野生动植物资源和生物多样性得到较好保护和恢复，防沙治沙、退耕还林等工作取得了历史性突破；林业发展的领域和深度都有了史无前例的拓展，集体林权制度改革迈出了关键步伐，现代林业建设完备的林业生态体系、发达的林业产业体系、繁荣的生态文化体系正全面健康推进。

1998 年 10 月，中央针对当年夏秋长江、松花江等特大洪水灾害，把林业作为防治江河水患、改善生态环境的治本之策，明确提出了“实行封山植树、退耕还林、防止水土流失、改善生态环境”的战略决策。随后，天然林资源保护、退耕还林等工程相继在全国启动实施，被整体纳入国家“十五”、“十一五”计划。初步建立了以公共财政支持为主的林业生态建设投入体系，林业投

入连续多年保持高位运行，依法建立了森林生态效益补偿制度，林业相关扶持政策措施不断创新完善，从而在全国形成了有计划、大规模地开展林业生态建设的大好局面，也带动了我国林业进入了一个大发展的历史进程。我不会忘记，第一次林业六大重点工程公报在《人民日报》发表时在全社会所引起的热烈反响和轰动；我也不会忘记，森林生态效益补偿制度的初建，开创了我国生态补偿先河，在相关部门所引起的联动和给社会带来的震动。所有这些重大决策和举措，都凝聚着昌恬同志的智慧和心血。

我和昌恬同志相识很早，我们都是恢复高考后的第一届大学生，他年长我8岁。他在国家综合经济部门工作期间，我们曾经就林业发展的一些重大问题交流过看法和意见。1995年昌恬同志调入林业部门后，我们又一起共事多年。他热爱事业，认真贯彻党和国家的方针政策，善于理性思维，业务功底深厚，工作风格务实认真，奋力拼搏、开拓创新，忠实地履行了一个林业计划财务工作组织者和管理者的职责，为新时期林业发展做出了重要贡献。

大家知道，社会主义市场经济体制的建立是一项前无古人的伟大创举，也是一个不断探索、不断完善的历史进程。林业计划财务管理也经历了一个从计划经济向市场经济转变的渐进式改革过程，没有现成的路子和经验可资借鉴，是一个复杂的系统工程，涉及林业生产力的重大调整和生产关系的深刻变革。昌恬同志遵循“实践、认识、再实践、再认识，这种形式，循环往复以至无穷，而实践和认识之每一循环的内容，都比较地进到了高一级的程度”这一马克思主义的认识论和方法论，紧紧围绕战略谋划、政策争取、要素配置、运行管理等四大工作职能，主动适应国家投资、财税、金融等重大改革的需要，结合林业行业的特点和基本林情，在与国家宏观战略和经济体制改革取向相一致的前提下，相应地探索设计了促进林业生产力全面发展的林业计划财务改革需求和措施，使林业作为重要的公益事业纳入了国家公共财政体系框架，初步形成了较为系统的计划财务管理体系和方法。《绿色的追求》这本书，诚如其副标题“计划财务管理的探索与实践”所表明的一样，比较系统地反映了在国家改革开放的大环境下，我国林业计划财务管理的不断改革、探索 and 创新的历程，特别是近10年来在全国林业事业大发展和建设现代林业中所起到的重要作用；也反映出昌恬同志把握大局、抓住机遇、独立思考、不断创新的良好素质和出色能力；书中的许多思想、观点也已经转化为现实的计划财务管理规章制度和有益做法；书中的许多创新点和闪光点，折射出

昌恬同志深邃的战略眼光，相信会给林业计财战线的同仁和关注这一领域的人们以有益的启发。

新世纪的林业，正面临着前所未有的严峻挑战和发展机遇，在经济全球化进程加快和应对全球气候变暖挑战的新形势下，林业计划财务管理工作如何服从服务于大局，更好地适应践行科学发展观、推进生态文明和现代林业建设、不断适应社会主义市场经济体制日益健全的需要，这些都是摆在每一个林业计划财务管理工作者面前需要认真思考和解决的重大问题。我认为，将昌恬同志有关林业计划财务管理工作中的讲话、文章和调研报告汇集出版，这是十分有意义的事。只有认真地总结过去，才能更好地面向未来。相信这本书的出版，对各级林业主管部门和广大林业工作者进一步研究林业及其管理，加强林业计划财务工作，推进现代林业建设具有积极的借鉴作用。

以上，是为序。

倪列克

2008年9月5日

前言

2008 年是我国改革开放 30 周年，也正值党中央、国务院果断决策举发国债、治理江河水患和林业全面实行以大工程带动大发展的 10 年，林业与经济社会各项事业一样取得了举世瞩目的发展与进步。计划财务管理作为林业工作的基础和重要组成部分，经历了一个从计划经济向市场经济转变的渐进式改革历程。计划财务管理工作如何践行科学发展观，建设生态文明和现代林业，适应国家投资、财税、金融改革的不断深化、社会主义市场经济体制的日益健全以及面对全球气候变化、经济国际化趋势的新挑战和新机遇，我们认真总结过去，才能理性走向未来。笔者以为这也是对改革开放 30 年最好的纪念。

过去的 30 年，我深深感受到了国家的改革开放带来的巨变，特别是过去的 10 年，我国林业的发展无论是领域还是深度都有了历史性的跨越，并在高位上继续沿着现代林业建设发展方向前进。我作为林业部门计划财务的组织者、管理者，这种欣慰、这种感慨无以言表，深感所付出的艰辛、所走过的曲折都是值得的。当然，犹如沧海之一粟，个人的作用是微不足道的，党的英明方针，部门的正确决策，领导的垂范和群体的同心，使事业得以成就。同事们建议，最好能把这一段时期的计财管理资料进行梳理，我想这也许还是我的责任。本书主要收集整理了我到林业部门后的一些报告、讲话，近 10 年的内容居多，也有几篇文章是我在综合部门工作时留下的，除了个别文字修改外，基本上维持原貌。其中一些文稿的形成，经过了集体研究创作，从书的内容，人们可以部分地感受林业在计划经济、计划经济向市场经济过渡、建立并逐步健全社会主义市场经济体制各个时期的发展进程。书中所反映的林业计划财务管理的改革、探索和必然要涉及到的林业建设发展，比较清晰

地记述了在国家改革开放的大环境中林业新时期指导思想确立的历史条件下,林业计划财务工作管理的求索和奋斗历程以及林业计划财务在营造林业大发展、高位态势推进中所发挥的作用。应该说,所有这些都是在局党组的直接领导下进行的,包含了集体的智慧和奉献,依靠了全国林业计财系统同志们的奋力拼搏,离不开支持、关心林业计财工作的人们。

管理是一门学问,管理的具体实施和理性探索又是一个不间断的没有终结的过程,特别是在调整完善社会主义市场经济体制的条件下,要适应、保障、推动林业的大改革、大发展,更需要不断实践、不断总结、不断探索,并为后人留下可资借鉴的东西,即使是不足和教训。总结前30年,又是后30年的开始,这也是成书的另一个本意。

我出生在长江上游的丘陵小城,青山环抱,清澈的小溪穿城而过,在那里度过了小学和中学时光。后来到了地处长江支流的大渡河上游的四川西部国有林区工作。沐浴改革开放的春风,我幸运地成为文化大革命结束后恢复高考的第一届学生进入高校深造。大学毕业后,组织上分配我到国家经济委员会工作,后经机构改革进入新成立的国家计划委员会工作,调入林业部门后一直从事计划、财务组织管理工作。由于我国经济和社会发展的阶段性,我在20世纪80~90年代中期,在国民经济综合部门工作期间,所承担的工作中有一部分还偏重于开发林区,增加木材供给能力,并安排全国木材生产、分配国家的指令性计划,统筹平衡木材的需求。同时期,我也遇到过一些困惑,传来我过去所在的国有森工企业因森林资源匮乏找不到施业区而木材产量一减再减的消息;回到家乡,我吃惊地发现原本清水常流的芝溪河早已干涸,目睹的竟是乱石遍布的臭水沟;北京城每到春、秋季节,总会有数次的扬沙天气,时不时黄沙弥漫使人们行色匆匆,窗台一天不打扫就布满黄土;调查研究发现,曾经是红松故乡的黑龙省伊春林区已经开始靠砍伐中幼林过日子。这时的我和所有人一样,梦想再现祖国的青山、绿水、蓝天。由于工作的关系,我有机会先后到石光银、王有德、白春兰等全国林业模范战斗的地方学习考察和交谈,他们坚持数十年治理荒漠、绿化太行的气魄和事迹使我深受感动。

我于1994年受命牵头具体组织林业、农业、水利、环保、气象等部门编制全国生态建设规划,从我国环境保护和建设的实际出发,对包括天然林等自然资源保护、植树种草、水土保持、防治荒漠化、草原建设、生态农

业等陆地生态建设的重要方面，规划期以到 21 世纪中叶为界分近期、中期和远期三个阶段，经过集中精力编制和协调论证，以国家计划委员会的名义上报国务院，后来以国务院文件颁布，这是我离开综合部门前所做的一件值得回顾的工作。1998 年夏秋，长江、松花江、嫩江持续 3 个月的特大洪水在中国生态史上写下了悲壮一页，国人再一次清醒：水患依然是中华民族的心腹之患。当时，我有幸随部门主要领导乘坐时任总理朱镕基的专机到湖北、湖南、江西、重庆、四川等五省市现场调研商讨治水大计。当年 10 月，中央发出了关于灾后重建、整治江湖、兴修水利的若干意见，明确提出“实行封山植树、退耕还林、防止水土流失、改善生态环境”，把林业作为防治江河水患、改善生态环境的治本之策。这正是在全国开展大规模林业生态建设的重大契机，也相应迎来了林业大工程带动大改革、大发展的重大转机。

这些年来，随着国家经济体制改革进程的推进，社会对林业的自然、社会属性的认识不断深化，林业作为国民经济基础产业需要更多地交由市场配置资源；而林业作为重要的公益事业，研究如何纳入国家公共财政框架内，主要以中央政府为主的各级政府来组织推进以及在与国家宏观的改革取向相一致的前提下，相应地探索设计促进林业全面发展的相关政策需求和措施并使之具有可操作性，这是摆在计划财务管理工作者面前的重大课题。对此，我领会比较深的是，不但需要对国民经济、社会发展的全局即基本国情要尽量做到准确把握，还要深入地熟悉林业行业的情况即基本林情，两者之间要做到有机有效对接，把握机遇，顺势、借势、造势，始终占据主动来发展事业。特别是如何做到理性思维，长远谋划，进而找准工作的切入点、着力点并坚持不懈地着力推进，做到有的放矢。在局党组的正确领导下，我国林业抓住了西部大开发、东北等老工业基地振兴、中部崛起、东部率先实现现代化、社会主义新农村建设、全面建设小康社会等战略机遇，全面实施了以长江上游、黄河上中游和东北、内蒙古、新疆、海南国有林区计 17 个省（自治区、直辖市）的天然林保护，中西部 25 个省（自治区、直辖市）的陡坡耕地退耕还林，北京、天津、河北、内蒙古、山西等 5 个省（自治区、直辖市）的京津风沙源治理，三北、沿海等防护林，野生动植物保护和自然保护区建设，18 个省区的速生丰产用材林基地建设，湿地保护与恢复和林业血防等工程，与此同时在试点基础上全面实施了森林生态效益补偿制度，并即将实施大规模的全国森林防火、森林病虫害防治等工程。我不会忘记，《人民日报》2000 年 12 月 7 日头版头条报道《投资近千亿元 天然林保护工程正式启动》并配发

的评论员文章对社会的震动，对行业的推动，对我带来的巨大喜悦。这项在共和国生态建设史上空前规模的天然林保护工程规划先后做过近40次编制和修改，曾经过国务院两次常务会议审查，其后经国务院领导圈批方式得以通过，它牵动了多少人，花了多少精力，多少人为之度过了多少个不眠之夜！所有这些重大决策和举措，对我国林业生产力的大发展正在并还将继续产生重大的作用和影响。

在大工程相继实施和大的公共财政政策相继兑现的情况下，全社会广泛参与，前所未有的大量资金注入，如何指导运行？如何规范管理？在国家实施拉动内需的积极财政政策、货币政策阶段和后来调整为稳健的财政政策、从紧的货币政策的条件下，要有效地支撑并确保林业的加速发展和继续维持林业在高位态势下稳步运行，进而实现林业又好又快发展，对外要争取并进一步拓宽林业发展的空间，完善相应的政策环境；对内要不失时机地谋划建立系列化进而成体系的管理和监督机制，不断应对新情况、新问题、新矛盾、新挑战。千头万绪，我们别无选择，只能在实践基础上不断地总结，在规范中不断完善，探索并逐步健全计划财务管理中的相关工程建设标准、规程、会计核算、资金监管、经济运行等方面的规章制度，并致力于在实践中锤炼造就一支政治强、业务精、作风硬的队伍。组织上的坚强有力领导、单位和行业的密切协同，使我们一件事接一件事、一个阶段接一个阶段得以较好地走了过来，不知疲倦，用心去做，致力推进。其肩上的使命使然，时不我待，举轻若重，如履薄冰，负重拼搏，以把职责履行好，以事业的进步为最大的平衡和宽慰。

世界环境与发展大会曾经发表了《关于森林问题的原则声明》，强调“在世界最高级会议要解决的问题中，没有任何问题比林业更重要了”。有人说，我们眼前所拥有的资源是子孙后代所托付的，我们只能有看护的责任和义务。绿色代表生命，绿色的事业没有止境，奉献绿色的人们值得尊重。从当前和今后一个时期看，我国绿的量还少，从长远和战略看，应当绿得更浓些，绿的产出应更多些。这就需要我们和后来人进一步强化完整的国土意识，即注重改善国土质量，提高土地的承载能力，在更高起点上大力推进现代林业建设，沿着全面建设小康社会、建设生态文明的目标执着追求，推向前进。

在此，愿将此书献给我国林业计财战线的同仁和关注这一领域的所有人。本书收集、编纂过程中，得到了同事们的大力支持和帮助，在此表示诚挚的谢意。

作者

2008年8月21日

目 录

目录

序 前言

综合篇

积极统筹三大体系 保障现代林业建设	(3)
当前工作需要处理好的有关问题	(17)
计划财务工作要为实施区域发展战略服务	(25)
认真总结经验 切实把握大局	(37)
突出结构调整 实现良好开局	(47)
突出整合到位 强化资金管理	(56)
与时俱进 努力工作 保障六大工程 推进五大转变	(66)
落实《决定》精神 发挥保障职能 努力推进林业跨越式发展	(78)
以资金管理为抓手 强化协调指导监督	(92)
把握新机遇 迎接新挑战 确保“十一五”林业实现又好又快 发展	(102)
夯实基础 提高水平 注重效益 为全面推进现代林业建设 提供坚实保障	(122)

适应财政改革新形势 促进林业跨越式发展	(135)
研究解决当前林业财政统筹问题的意见	(149)
加快改革进程 促进全面发展	(152)
办开放式的社会林业	(157)
对加速林业生产力培植的思考	(164)
对我国西部林业生态建设的思考	(170)
实行大工程 带动大发展	(178)
贯彻“三个代表”要求 保障林业跨越式发展	(190)
适应“五大转变”需要 扎实做好新时期的林业计划财务工作	(198)
发挥职能 做好工作 把中央《决定》学习好贯彻好落实好 ...	(210)
努力做好新阶段的林业计划财务工作	(217)
林业十一五规划的几个特点	(222)
坚持以科学发展观为统领 全面实施以生态建设为主的林业 发展战略	(226)
发挥林业行业优势 努力推进社会主义新农村建设	(235)
把握生态文明要求 保障现代林业建设	(242)

专题篇

关于加快国有林区经济发展的几点意见	(249)
加快林业产业化进程 适应市场经济的需要	(255)
对国有林区“九五”规划编制的几点意见	(261)
加快山区综合开发 促进农村经济发展	(266)
强化职能 狠抓落实 把山区综合开发示范工作引向深入	(272)
胸怀全局 开拓进取 促进统计工作上新台阶	(281)
走开发与治理相结合的新路	(292)
调整结构 强化管理 为新世纪林业发展提供基础保障	(299)
发挥林业行业优势 做好三峡移民工作	(306)
沙棘发展与我国林业生态建设	(311)
采取有效措施 强化资金监管	(314)
西藏林业要突出原生生态的保护	(318)

指导率先实现林业现代化省级联系点工作开展的意见	(320)
林业建设与消除贫困	(326)
共同搭建融资平台 加速林业产业发展	(334)
努力开创扶贫工作的新局面	(346)
促进林业建设发展 切实保障稳疆兴疆	(350)
保障公益林可持续发展的重大举措	(359)
着力搞好新时期山区综合开发和林业对口扶贫工作	(364)
坚持开放开拓办统计 进一步提高管理水平	(366)
林业财会理论研究的形势与任务	(375)
加强管理 强化监督 为实现林业又快又好发展提供支撑保障	(388)
强化林业项目建设管理 提升勘察设计咨询水平	(401)
强化林业项目和资金管理 为现代林业建设提供保障	(411)
强化中心组学习 提高计财工作水平	(420)
切实做到言和行的一致	(422)
要增强建设生态文明的使命意识	(427)

调研篇

对研究解决国有林区森工困难的几点意见	(439)
对进一步开展扶贫工作的政策建议	(442)
实施森林可持续经营的有益借鉴	(449)
对喀麦隆开展森林开发的建议	(457)
坚持政策上全面扶持 实行合作社有效运行	(461)
我国经济林发展的基本思路	(468)
天然林停伐后需要及时建立相关的财政等政策	(476)
把握社会需求 加快林业生产力发展	(482)
山区发展需要政府强有力的支持	(488)
实行退田还林与以粮代赈的政策建议	(496)
实施退耕还林(草)是解决水土流失的治本之策	(504)
全面评价林业产出效益 健全投融资等政策扶持	(507)
把握生态建设规律 搞好新时期三北工程建设	(514)

林区基础设施建设是林区发展的基本条件 (522)

新时期农业综合开发林业建设在建设社会主义新农村中的
作用的思考 (535)

新时期林业产业发展需要政策引导 (543)

对黑龙江新林区建设发展的一点意见 (549)

综合篇

积极统筹三大体系 保障现代林业建设

这次会议的重要任务是，以党的十七大精神为指导，全面落实全国林业厅局长会议的各项部署，总结工作，交流经验，明确任务，切实做好2008年林业计划财务工作。

一、2008年林业计财工作的总体思路 and 基本要求

今年是全面贯彻落实党的十七大精神的第一年，是加快现代林业建设的关键一年，又是实施“十一五”规划承上启下的一年。在刚刚结束的全国林业厅局长会议上，国家林业局党组从建设中国特色社会主义的要求出发，全面分析了林业面临的形势和主要任务，提出了今后一个时期深入贯彻落实科学发展观，紧紧围绕建设生态文明，加快推进现代林业建设的林业工作的总体思路，部署了要切实抓好全面加强生态建设等7项重点工作。会前，局党组对计财工作提出了“五项原则”，即：加强领导，充分发动，努力工作，积极攻关，做大盘子，确保重点；明确重点投资方向，坚持生态建设为主，坚持以工程带动为主，不断扩大建设规模；突出投资重点，加强经营抚育，加强更新改造，转变增长方式，提高质量和效益；进一步加强宏观调控，引导各类资金投入林业重点工作；加强监督核查，严格资金管理。局主管领导对抓好林业计财工作做了全面部署，提出了要坚持搞好林业的改革、发展、稳定，林业又好又快发展，林业一二三产业协调发展，区域林业协调发展以及争取资金投入与管好用好资金等“五个统筹”，并强调了四项工作重点。这些都是我们今后努力的方向和工作遵循，需要我们在抓落实上下大功夫。

结合我国宏观经济发展态势看，前不久召开的中央经济工作会议、农村工作会议和全国发展和改革会议、财政工作会议，就今年宏观经济目标、

注：本文系作者于2008年1月17日在全国林业计划财务工作会议上的报告摘要。刊登在《林业建设》2008年第1期。