

赵鸣骥 著



市场经济与林业财务



东北林业大学出版社

序

林业是国民经济的重要组成部分，肩负着优化环境与促进发展的双重使命，兼有生态、经济和社会三大效益。林业在改善生态环境，强化农业基础地位，实现社会主义现代化的第二步战略目标和建设社会主义市场经济体制中，起着非常重要的作用，特别是对保障农牧业高产稳产，促进农村脱贫致富奔小康，吸纳、消化农村剩余劳动力，保持社会稳定，具有重大的现实意义。我们必须从战略高度来认识林业的地位和作用，重视林业的发展。

发展林业离不开资金，林业财务工作的核心问题实质上是一个筹集和管理资金的问题。首先从整个社会经济生活来看，资金运动在国民经济中是到处存在、须臾不停的，资金的运动存在于整个社会再生产过程中，资金运动的过程同时表现为社会再生产实现的过程，所以，一切社会生产活动和经济活动都离不开资金问题。其次，从国家对社会经济生活的宏观管理和调控来看，财政资金的分配、信贷资金的投放以及税收政策的制定等，对社会各个部门的发展起着重要的制约作用，体现着国家在一定时期的产业政策导向。林业财务工作就是要根据国家林业产业政策，多方筹集资金，同时，切实加强管理，使资金发挥最佳使用效益。所以，资金的运行是贯穿在整个林业财务工作中的一条主线。

长期以来，资金问题一直是我国林业发展的一个重要制约因素。如何在社会主义市场经济条件下，不断增加林业资金投入，促进林业建设的全面发展，是林业财务工作的一项重要任务。总结多年来林业改革的经验教训，要真正做到增

加林业资金投入，就必须建立健全多渠道的林业资金投入机制，即依据林业作为国民经济和社会发展的基础产业地位的要求，运用经济、法律和行政的手段，多方面、多形式、多渠道地筹集预算内外资金和其他社会财力。同时，切实优化外部环境，挖掘林业内部的潜力，不断增强自我积累、自我发展的能力。要坚决克服和扭转过去那种单纯“等、靠、要”的思想，从林业的实际情况出发，适应市场经济发展的要求，建立一种崭新的林业资金投入机制。与此同时，要规范林业资金的使用方向和管理制度，提高资金的使用效益。林业资金的使用管理，要体现长期效益与近期效益相结合的原则；兼顾生态效益、社会效益和经济效益的原则；无偿使用与有偿投入相结合的原则；兼顾一般、突出重点的原则；有利于调整产业结构、产品结构和就业结构的原则；精打细算、讲求效益的原则。总之，不仅要广泛筹集资金，更要用好管好资金。

赵鸣骥同志的新著《市场经济与林业财务》一书，正是围绕着林业资金的筹集、运用、管理、效益这条主线，全面探讨了在社会主义市场经济条件下建立健全多渠道的林业资金投入体系问题，并相应地提出了一些对策建议。这对于建立健全适应社会主义市场经济条件下的林业资金投入机制，改进林业财务管理工作，提高林业资金的使用效益，都将是十分有益的。我希望这本书的出版，对于研究探讨新形势下的林业财务管理问题，做好林业财务工作会有所帮助。

王 志 新

九五年二月二十四日

前 言

在发展社会主义市场经济条件下，如何按照市场经济规律的要求，结合林业实际，从财务工作自身的特点出发，探索林业财务改革的基本思路，使之更好地为促进林业建设的发展服务，是一个非常值得研究的问题。作者最近对这个问题作了一些探讨，写了《市场经济与林业财务》一书。在书中，作者努力以建设有中国特色的社会主义理论为指导，遵循党中央、国务院一系列发展林业的方针、政策，依据现有的实践，对社会主义市场经济条件下的林业财务问题进行了初步的阐述，并提出了一些看法和建议。希望它的问世，能起到抛砖引玉的作用，以促进广大理论和实际工作者一起探索 and 总结。

在本书写作过程中，曾参考了有关论文和著作的一些观点。林业部副部长王志宝同志欣然为本书作序。在此，一并表示诚挚的谢意！

由于作者理论水平有限，书中难免有不当之处，恳请读者批评指正。

作 者

1995 年 1 月

目 录

1. 新形势下的林业发展战略与财务工作的任务	(1)
1.1 当前的林业形势	(2)
1.2 市场经济条件下的林业运行机制	(10)
1.3 做好财务工作, 促进新的林业运行机制 的建立与完善	(17)
2. 建立健全市场经济条件下的林业资金投入机制	(23)
2.1 林业资金投入的发展变化和面临形势	(24)
2.2 必须建立多渠道的林业资金投入体系	(29)
2.3 多渠道林业资金投入机制的构造	(33)
2.4 构造多渠道林业资金投入体系的政策保障	(38)
3. 调整市场经济条件下的林业资金使用方向	(120)
3.1 生态防护林的建设	(121)
3.2 调整林种、树种结构, 发展高产、优质、高效林业 ..	(129)
3.3 大力推进山区林业综合开发	(131)
3.4 加强森林管护方面的资金投入	(136)
3.5 发展林产工业、多种经营、木材加工和综合利用	(141)
3.6 林业科技、教育以及社会化服务体系建设	(144)
4. 规范市场经济条件下的林业财务管理制度	(146)
4.1 规范林业资金的管理	(146)
4.2 规范林木资产的管理	(172)

4.3	规范国有森工企业财务管理	(179)
4.4	规范国有林场与苗圃的财务管理	(188)
4.5	规范林业事业单位的财务管理	(204)
5.	市场经济条件下的林业财务干部队伍建设	(220)
5.1	市场经济对财会人员提出了新的要求	(220)
5.2	搞好多层次、多方面的财会干部培训	(223)
5.3	加速林业财会电算化进程	(226)
5.4	加强廉政建设	(228)

1. 新形势下的林业发展战略 与财务工作的任务

党的十四大明确提出，我国经济体制改革的目标，就是要建立社会主义市场经济的新体制。这是一项具有伟大历史意义和现实意义的英明决策，它标志着我们党在马克思主义理论的认识上登上了一个新高峰，标志着我国改革开放与社会主义建设事业进入了一个新的发展时期。林业作为国民经济的基础产业，在这种新的形势下，面临着更加艰巨的任务，一是森林作为陆地生态系统的主体，对社会经济建设和环境改善，维持人类最起码的生存条件负有重要的历史使命；二是森林作为重要的自然资源，对人类经济的持续发展，特别是发展中国

家摆脱贫困，促进国家经济的协调、稳定、快速、持续发展具有极其重要的意义。1992年里约热内卢“人类环境与发展大会”与会各国共同签署了五个重要公约，将保护和发展森林摆到了十分重要的地位。《21世纪议程》指出：“森林资源对于发展和环境保护是至关重要的”，《关于森林问题的原则声明》也明确强调：“森林这一主题涉及环境及发展的整个范围的问题和社会，包括持续基础上进行社会经济发展权力在内。”改善生态环境和实现持续发展是全球面临的战略问题，更是中国面临的战略问题。林业将在实现这一重要战略目标中发挥不可替代的作用，这已成为国际社会的共识。发达的林业，是国家富足、民族繁荣、社会文明的重要标志之一。因此，在逐步建立和完善社会主义市场经济体制的新的形势之下，我们必须按照党中央、国务院的要求，大力植树造林，加快我国林业发展，将林业建设置于国民经济发展的全局之中，维护生态平衡，改善生态环境，为我国走向富强做出应有的贡献。

1.1 当前的林业形势

1.1.1 林业建设取得了新的成就

90年代是林业深化改革再上新台阶的时代。经过“七五”计划推动全国造林绿化，强化森林资源管理，加强林业基础建设，以及加快林业重点工程建设，林业发展迈上了新的台阶。到1992年底，我国首次出现了消灭森林资源赤字，

实现了森林面积和蓄积双增长的新局面，森林覆盖率由 1985 年的 12.98% 上升到现在的 13.92%；林业产业发展迅速，产业结构进一步得到调整，1993 年林业部门社会总产值达到 1 662 亿元，预计 1995 年可达到 1 800 亿元；国有大中型林业企业、林场、苗圃效益有所提高，预计到 1995 年，国有林区森工企业中盈利企业可达到 105 个；森林资源保护工作得到进一步加强；林业对外开放进一步扩大；林业科技教育等其他各项林业工作也都取得了很大的进展。

1.1.1.1 造林绿化达到新水平

“八五”前三年，全国共完成造林绿化面积 26 292 万亩，广东、福建、湖南三省提前消灭了荒山。预计“八五”期间，全国将完成造林面积 39 427.5 万亩，森林覆盖率达到 14.4%，估计全国将有 15 个省（区、市）基本消灭荒山。

1.1.1.2 重点建设取得新进展

林业重点建设项目“一五一”工程进展顺利，“八五”前三年，利用世界银行贷款建设速生丰产林基地项目共完成造林面积 1 350 万亩，截至 1993 年底已累计完成造林面积的 68%，预计“八五”最后一年将完成 2 032.5 万亩的造林总任务；“三北”防护林二期工程、长江中上游防护林一期工程、沿海防护林工程和太行山绿化工程，“八五”前三年造林总面积分别为 5 853 万亩、2 525.3 万亩、989.6 万亩和 1 269.3 万亩，平原绿化达标县增加到 671 个，预计到“八五”最后一年，四大防护林体系工程造林总面积可分别达到 7 519.5 万亩、4 800 万亩和 2 260 万亩，平原绿化达标县总数可达 700 个。全国治沙工程于 1991 年开始启动，截至 1993 年底已完成治沙面积为 3 366.7 万亩，预计 1995 年底可完成 5 638.8

万亩，占治沙工程总规模的 52.31%。

1.1.1.3 森林工业出现新气象

“八五”前三年，为使国有森工企业休养生息，国有林区木材产量由 1990 年的 3 412 万 m^3 调减到 1993 年的 2 017 万 m^3 ，已基本达到合理定产水平。1993 年全国木材产量为 6 392 万 m^3 ；人造板产量为 580 万 m^3 ；松香产量为 50.4 万 t；林业造纸产量为 16.3 万 t，分别比 1990 年增长 14.7%、137.1%、46.5% 和 89.5%。预计 1995 年全国木材产量达到 6 500 万 m^3 ，人造板产量 600 万 m^3 ，松香产量 53 万 t，林业造纸 52 万 t。

1.1.1.4 基础建设迈出新步伐

林业基础建设从“七五”中期开始起步，到“八五”初期已初具规模。到 1993 年底，全国已建成省、地、县三级森林病虫害防治检疫站 2 200 多个，技术推广站 408 个，种苗站 750 个，林业工作站 37 169 个，木材检查站 4 300 多个，林业公安派出所 3 910 个，预计“八五”最后一年五站一所总数将分别达到 2 500 个、1 000 个、900 个、40 000 个、4 500 个和 4 000 个。“八五”期间，进一步加强了森林防火建设，预防和扑救森林火灾的综合能力有一定提高，森林火灾次数和受害森林面积明显下降。此外，“八五”前三年，全国新建森林和野生动物类型自然保护区 118 处，新增保护区面积 64 500 万亩。预计到 1995 年底，保护区总数将再增加 20 处，使国家重点保护的野生动物资源基本得到保护。

1.1.2 新形势下林业发展的新问题

虽然我国林业建设事业取得了很大成绩，但是，我们必

须看到林业的形势还十分严峻,林业的现状还远不能适应国民经济发展及达不到改善生态环境的要求。由于历史的和社会的原因,林业又正值起步阶段,所以,一直困扰林业发展的客观因素及新形势下出现的一些新问题不容忽视。当前,林业存在的主要问题是:

1.1.2.1 生态环境继续恶化,生态环境的治理满足不了国民经济建设和人口增长的需要

长期以来,由于人口增长的压力和对森林资源不合理的开发利用,森林资源遭到破坏,致使我国生态环境日趋恶化。据有关资料,目前我国水土流失面积达 367 万 km^2 ,其中沙漠、沙漠化和风沙化土地面积为 174.7 万 km^2 ,并有进一步扩大的趋势。随着森林的破坏,干旱、洪涝、风暴等自然灾害日趋频繁,如 1991 年的江淮特大洪灾、1993 年的西北地区特大沙暴以及 1994 年的南北大涝、中西部大旱,已充分证明生态环境的恶化已经直接危害了人们的生存环境和社会经济建设。然而,由于受各方面的条件制约,现有以防护林为主体的生态环境建设速度远远满足不了形势发展的需要。

1.1.2.2 森林资源结构失衡,林产品供需矛盾加剧

由于历史的原因,国家重点林区可采伐的成过熟天然林资源濒临枯竭,致使我国森林资源结构严重失衡。一是用材林中成过熟林比重继续下降,大径级材供需缺口加大;二是树种结构不合理,珍贵树种减少速度快;三是区域供需结构失衡,造成材种结构与供应数量矛盾突出。据统计,1991 年全社会木材需求量为 23 000 万 m^3 (含薪材),而国内供应量仅有 18 500 万 m^3 ,供需缺口为 4 500 万 m^3 。同年国家进口原木、锯材、胶合板、纸浆及纸数量折合原木为 2 100 万 m^3 ,耗

汇 29.80 亿美元，仍未满足需要。按照目前森林资源结构状况及发展趋势预测，我国林产品供需矛盾在短期内难以解决，并且有加剧的趋势。

1.1.2.3 林业产业结构及产品结构不合理，发展“高产、优质、高效”林业是当务之急

随着《1989—2000 年全国造林绿化规划纲要》的全面实施，全国各地造林速度加快，新造林面积大幅度增加。与此同时，也暴露出几个亟待解决的问题：一是由于单纯追求灭荒速度，忽视了对林木培育目标及市场前景的分析和判断，各地区林种结构、树种结构及材种结构趋同化现象严重；二是对提高林木质量，特别是种苗及抚育工作重视不够，林地生产力水平偏低；三是由于与林业生产紧密相连的社会化服务体系的建设速度滞后，林业管理水平低，手段落后，人为、火灾、病虫害三大危害严重，生态功能退化；四是林业产业发展相对缓慢，结构单一、规模小、技术落后、市场竞争能力弱的矛盾日益突出，林业行业发展后劲不足已成为突出问题之一。以上这些问题的出现，直接影响到林业的健康发展和三大效益的发挥，对林业的未来很不利。

1.1.2.4 国有林业社会性建设问题日益突出，企业、场圃负担沉重，举步维艰

国有林业包括国有林区森工企业和国有林场、苗圃。我国国有林区长期实行的是“边建设边生产、先生产后生活”的方针，基础设施一直因陋就简，广大林区职工克服重重困难，为国家经济建设、生态环境治理以及繁荣农村经济做出了重要贡献。但是，国家对林区建设投资，基本上没有按设计方案给足，甚至项目尚未建成就中断投资。企业在投资严重不

足的情况下，为保证国民经济发展对木材的需求，以及保证林区基本生产、生活设施条件，长期忍痛超量采伐，以牺牲资源来维持生计。以东北、内蒙古林区为例，按照国家批准的总体建设方案，在已建的82个林业局中，尚有156个后续林场未建；林区应建未建的公路8.77万km，急需改造的危房面积近600万m²，待修建房舍1200万m²；急需更替的设备2.6万台，仅此几项森工投资欠帐就达79亿元。另据统计，我国国有林场目前不通公路、不通电、不通电话和饮用水困难的分别为483个、356个、427个和477个，约有1/4的职工住房已是危房。由于投资不足，欠帐十分严重，许多林区饮用水状况恶化，水质化验指标达不到国家规定标准；医院房舍、设备短缺、缺医少药情况十分突出；中、小学办学条件很差，学校房舍、设备急需添置；油库大多数在居民区包围之中，急需搬迁；职工住房差，人均仅3m²，且多数住宅是林区开发时期建设的“板夹泥”，均属危房，急需改造。到目前为止，国有林业社会性问题已经积累到难以维持生存的地步，如人口问题、离退休职工生活问题、林业负担的一系列社会性设施建设问题等，亟待解决。

1.1.2.5 林业基础设施建设落后，制约了林业的进一步发展

改革开放以来，林业基础建设有了较大进展，但总体上看，由于底子薄，起步晚，建设速度慢，现状距实际需要仍有较大差距，如“三防”体系建设（防火、病虫害防治、公安）、四站建设（技术推广站、林业工作站、种苗站和木材检查站）、林业科研、教育、森林资源监测及林业信息建设均跟不上形势发展的要求，在一定程度上，制约了林业的发展。

1.1.2.6 林业投入与发展需求仍有较大差距,影响效益的发挥

近几年来,尽管国家及地方不断增加林业投入,采取了各方面政策措施扶持林业发展。但由于受整个国家经济形势的影响以及其他原因,林业的建设投入仍严重不足,远远满足不了发展需要。据初步测算,“八五”林业建设投资与工程进度的缺口率为50%以上,已经严重影响了林业现代化建设进程和森林各类效益的发挥。

以上这些问题都是前进中的问题,必须在深化改革和加快发展的过程中不断加以解决。

1.1.3 林业发展的有利因素和条件

在分析困难和发现问题的同时,面对社会主义市场经济体制下新的形势和发展机遇,也要看到林业在今后发展中有利因素和条件。

党和国家对林业前所未有的重视,是新时期林业的最突出的特点。植树造林、绿化祖国已经成为我国的一项基本国策。全党动员、全社会办林业已经贯彻到各级党政部门和广大群众的实际工作中。中央农村工作会议以及《九十年代农业发展纲要》都把林业提到了大农业及国民经济发展的位置上。这是林业发展的根本保证,也是振兴林业最好的基础条件。

改善生态环境和实现持续发展是全球面临的战略问题,林业将在这一发展战略中发挥不可替代的作用已成为国际社会的共识。我国在正式颁布的《中国21世纪议程》中进一步指出:“森林是陆地生态系统的主体,是维护生态平衡的主要

因素。”所以，要搞好我国生态环境建设，首先就要搞好林业建设。没有林业的发展，不可能有良好的生态环境，也就没有农业乃至整个国民经济的持续发展。面对未来，林业作为生态环境建设的主体力量，随着社会、人们的认识全面提高和经济全面发展，大有可为，前景十分广阔。

林业不仅是生态环境建设的主体，为农业稳产高产、水利设施发挥效能提供保障，而且为国民经济建设和人们生活提供丰富的林产品、工业原料，特别是为我国广大的山区经济发展，促进山区群众脱贫致富奔小康发挥非常重要的作用。我国 592 个贫困县，有 496 个在山区。山区经济发展，困难在山，潜力在山，希望在林，林业是山区经济发展的主导产业。这一客观事实不仅得到党中央、国务院领导同志的充分肯定，而且已被广大山区群众接受。国家“八七”扶贫攻坚计划，已将林业列为重要建设内容。下一步就是要以林业的发展带动贫困山区整个经济的发展，消除贫困，走向富裕；随着山区经济的全面发展，必将促进林业向新的高度发展，使广阔林区真正出现山清水秀、林丰粮茂、六畜兴旺的美好景象。

经过 45 年的艰苦奋斗，林业已发展成为一个门类齐全、系统完整、机构基本健全、队伍稳定、力量雄厚的行业，包括资源培育、木材采运、木材加工、林产化工、林机制造、林区多种经营、野生动植物保护、林政管理、林业科技教育在内，全国共有林业企事业单位 43 345 个，现有各类职工 248 万人，这是我国林业建设的宝贵财富，是林业发展决定性的因素。

1.2 市场经济条件下的林业运行机制

当前，摆在我们面前的根本任务就是，以邓小平同志建设有中国特色社会主义的理论为指针，认真贯彻落实党的十四大精神，为如期实现我国现代化建设第二步战略目标作出贡献。坚持走有中国特色的林业建设道路，紧紧围绕改革和发展两大主题，全面完成90年代林业发展的奋斗目标；按照建立社会主义市场经济体制的要求，逐步建立适应林业特点的管理体制和经济运行机制；深化林业改革，加快林业发展，改善生态环境，为“两高一优农业”提供保障；努力增加林产品产量，为国民经济发展和人民生活改善提供量足、质高的工业原料和林产品；以林为主，推动我国山区综合经济开发，促进山区群众脱贫致富，进一步强化林业在国民经济发展和生态环境中的基础地位。

要实现这一艰巨任务，关键是要解放思想，转换脑筋，使我们的思想不断适应形势发展的需要，真正做到从计划经济观念向市场经济观念转变，靠观念的转变来促进改革的深化。当前，尤其要注意做到“四个转变”：一是在思维方法上，要从片面强调林业自身特点的被动跟进，向积极适应改革大潮和市场经济要求的主动进取转变；二是在发展模式上，要从追求数量、速度型向数量、质量、效益并重型转变；三是在投入机制上，要从依赖国家和地方财政投入向投资多元化和经济利益驱使化方向转变；四是在管理方法上，要从直接的、微观的管理向间接的、宏观的管理转变。只有这样，才能开阔思路，拿出新招，跟上改革步伐，适应形势发展的要求。

在具体工作中，则要善于把中央的精神同林业实际相结合，做到解放思想和实事求是相统一，正确地指导林业改革和林业发展。从林业的特点出发，在建立新的林业管理体制和运行机制、引导林业适应市场经济体制的进程中，要时刻注意本着有利于做到“一个推进，二个坚持，三个加强”的原则来研究工作，深化改革，即积极推进林业产业进入市场，坚持林业三大效益的统一，坚持全社会办林业、全民搞绿化，加强对林业的经济支持，加强对林业的行政保护，加强对林业的宏观调控，这六项原则，互为依托，相辅相成，构成一个有机的整体。

1.2.1 以发展高产优质高效持续林业为目标，积极把林业产业推向市场

根据社会主义市场经济理论，林业应该是社会主义市场经济体系中一个不可缺少的组成部分。它必须开发和利用林业产出中能够作为商品的东西去实现林业中以货币形式表现出来的价值，形成林业市场。这既是林业所面临的紧迫而重大的问题，也是为林业解决资源危机与经济危困提供了一次极好的机遇。因此，必须以积极进取的精神，坚定不移地引导林业产业走向市场。根据当前的实际，特别要注意抓好三个方面的改革。一是要以大力增强林业生产经营单位活力，特别是以建立现代企业制度为目标，既注意创造比较宽松的外部环境和有效的约束机制，又要下力气深化内部改革，努力把林业企业、林场、苗圃建设成为充满生机活力的微观基础。二是要充分发挥市场对资源配置的基础性作用，积极引导按市场需要组织生产。要重视提高发展质量，着力把林业产业