

林业与公共财政

刘国成 刘晓光 著

东北林业大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

林业与公共财政/刘国成, 刘晓光著. —哈尔滨: 东北林业大学出版社,
2004.10

ISBN 7-81076-660-0

I. 林… II. ①刘… ②刘… III. ①林业-财政收入-研究-中国②林
业-财政政策-研究-中国 IV. F326.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 109866 号

责任编辑: 王 巍

封面设计: 彭 宇



NEFUP

林业与公共财政

Linye Yu Gonggong Caizheng

刘国成 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 7.5 字数 188 千字

2004 年 10 月第 1 版 2004 年 10 月第 1 次印刷

印数 1—1 000 册

ISBN 7-81076-660-0

F·158 定价: 19.00 元

前 言

林业是具有悠久历史的行业，它的雏形可以追溯得很远。在原始社会就有钻木取火、狩猎、采果、砍树……后来发展为以木材采运为主的采掘业。现代林业又赋予它以新的含义——“森林是陆地生态的主体，林业是一项重要的公益事业和基础产业。”林业不仅要满足社会对木材等林产品的多样化的需要，更重要的是满足改善生态状况、保障国土生态安全的需要；生态需要已成为社会对林业的第一需要。

在把林业当作采掘业时，对林业的投入主要是投向正在建设和将要开发的新林区，以生产更多更好的木材，满足国家经济建设需要。同时，国家也把一部分资金投向对森林的培育与管护上。林业事业的发展，需要国家的投入。然而，国家对林业应该投入多少？如何进行科学、规范的投入？投资渠道应有哪些？依靠哪些机制来运作？等等。仔细回顾林业已走过的 50 年历程，上述问题并不十分清晰。投资缺位是存在的，投资渠道不很规范，权宜性政策比较多，陈旧性的机制和一些固有的矛盾一直没有得到很好解决。诸多问题一直困扰着林业事业的发展。

随着社会主义市场经济的繁荣和经济体制改革的深入，我国财政体制改革步伐明显加快。2000 年，时任国家副总理的李岚清同志在一年之内，先后三次在省部级干部财政专题研究班上专题作报告阐述“公共财政”问题。从那时起，我国便拉开了建立公共财政体系框架的序幕。

我们在林业高校任教，很想借助国家建立公共财政体系框架的契机，提出一些设想、建议，努力探索出一条科学的、遵循社

会主义市场经济规则的、符合公共财政理论要求的对林业投入的新思路、新理念，以便建立起促进林业可持续发展的公共财政框架及其政策运行体系。这就是本书的写作初衷。

本书的撰写从计划经济向市场经济转型入手，引入了公共财政概念，提出林业的新定位决定了林业与公共财政有着密不可分的关系。回顾过去财政对林业的投入，肯定成绩，揭示了弊端与矛盾；在典型调查的基础上，构建出了林业与公共财政关系的基本框架；遵照林业可持续发展的目标，测算出了公共财政应对林业的投入量；并且探讨了公共财政政策运行体系，进而提出了推进林业与公共财政关系协调的配套改革措施。

本书是在国家林业局重点课题《林业与公共财政关系的研究》和《中国可持续发展林业战略研究——林业跨越式发展的投入保障研究》的基础上形成的。第一章、第二章、第三章及第四章由刘晓光撰写；第五章、第六章、第七章由刘国成撰写。财政部刘克勇，国家林业局谭光明、郝雁翎等同志提供了大量资料，并对写作思路以及写作大纲的形成提出了许多建设性意见。

本书的出版，希望能够对国家的林业投入体制建设有个积极的推动，而且能够把林业的公共产品和准公共产品的投入，全部或相当部分科学、有序、恰当地纳入国家公共财政体系，还能够多渠道、全方位、较好地促进国家、社会等方面对林业投入机制的改善，为林业的可持续发展和跨越式发展提供较为充足的资金保障。

我们一直在从事教学工作，对林业和社会缺乏较深入、具体的实践，加之学识水平、政策水平有限，写作中疏漏、错误之处在所难免，敬请各位批评、指正。

作 者

2004年3月

目 录

1 制度转型与公共财政	(1)
1.1 制度转型及其本质.....	(1)
1.2 影响转型进程的制约因素.....	(2)
1.3 我国制度转型中财政与市场的结构关系.....	(5)
1.4 制度转型引起的深刻变化及其对建立公共财政的 迫切要求.....	(7)
1.5 公共财政在我国的运行.....	(10)
2 林业与公共财政关系的定位	(15)
2.1 林业及其特点.....	(15)
2.2 林业的地位.....	(18)
2.2.1 林业在国土安全和改善生态环境中的地位、作用.....	(19)
2.2.2 林业在国民经济和社会发展中的地位、作用.....	(20)
2.3 界定林业与公共财政关系的理论推导.....	(22)
2.3.1 市场效率与林业的市场失效.....	(23)
2.3.2 政府职能在林业领域的失效.....	(25)
2.3.3 公共财政的基本职能及其优越性.....	(27)
2.4 界定林业与公共财政关系的现实基础.....	(31)
2.4.1 现代林业社会公益性的回归.....	(31)
2.4.2 林业是典型的短缺经济行业.....	(34)
2.4.3 国外发达国家扶持林业的经验.....	(35)
2.5 林业与公共财政的基本关系.....	(40)
3 林业与财政关系的现状分析	(42)
3.1 林业对财政的贡献.....	(42)

3.1.1	林业税收	(42)
3.1.2	林业规费	(48)
3.1.3	对现行林业税费体系的评价	(53)
3.1.4	我国林区税费调查实例	(57)
3.2	财政对林业的投入情况	(60)
3.2.1	投入总量显著增加	(60)
3.2.2	突出倾斜于生态建设领域	(62)
3.2.3	资金缺口仍然很大	(65)
3.2.4	地方配套资金难以落实	(67)
3.2.5	收付分散, 管理薄弱	(68)
3.2.6	林业财政改革调查实例	(68)
4	林业与公共财政关系的基本框架	(75)
4.1	林业与公共财政收入的基本框架	(75)
4.1.1	公共财政从林业获取收入应遵循的基本原则	(75)
4.1.2	公共财政从林业获取收入的内容构成	(77)
4.1.3	林业税收与林业规费的关系	(83)
4.2	林业与公共财政支出的基本框架	(83)
4.2.1	公共财政对林业支出应遵循的基本原则	(83)
4.2.2	公共财政对林业支出的范围	(86)
4.2.3	公共财政对林业支出的力度	(90)
4.3	中央、地方林业与公共财政关系的协调	(92)
5	基于可持续发展的林业预期效益及其对公共财政的投入需求测算	(94)
5.1	林业可持续发展	(94)
5.2	林业预期效益测算	(98)
5.2.1	林业生态体系建设的效益测算	(98)
5.2.2	林业产业体系建设的效益测算	(101)
5.3	林业对公共财政的投入需求测算	(104)

5.3.1 到 2010 年的林业总投入需求测算与分析	(104)
5.3.2 到 2050 年的林业投入需求预测	(122)
6 促进林业可持续发展的公共财政政策运行体系	(126)
6.1 林业公共财政政策体系与效应	(126)
6.2 加大公共财政对林业的投入力度	(128)
6.2.1 扩大公共财政对林业的支出面	(128)
6.2.2 保证资金需要, 增加投入的相对量	(129)
6.2.3 保证林业投入的持续性、稳定性	(130)
6.3 公共财政对林业的贴息政策	(131)
6.4 实行轻税赋政策	(133)
6.5 规范林业收费制度	(136)
6.6 鼓励非公有制林业的发展	(137)
6.7 不断创新财政支出自身的改革	(145)
6.8 完善森林生态效益补偿制度	(146)
6.9 强化林业资金的使用管理	(147)
7 系统推进规范林业与公共财政关系的配套	
改革措施	(149)
7.1 林业的分类经营改革	(149)
7.2 税收体制改革	(151)
7.3 社会保障体系改革	(156)
7.4 金融服务体系改革	(157)
附录	(161)
中共中央 国务院关于加快林业发展的决定	(163)
中央部门基本支出预算管理暂行办法	(176)
中央部门项目支出预算管理暂行办法	(180)
中华人民共和国政府采购法	(185)
政府采购资金财政直接拨付管理暂行办法	(201)
关于开展森林生态效益补助资金试点工作的意见	(206)

天然林保护工程财政资金管理规定	(212)
退耕还林还草试点粮食补助资金财政、财务管理暂行 办法	(217)
关于退耕还林还草试点地区农业税政策的通知	(221)
关于“十五”期间对国有森工企业减免原木农业特产 税的通知	(222)
关于以三剩物和次小薪材为原料生产加工的综合利用 产品增值税优惠政策的通知	(223)
关于调整农业综合开发资金若干投入比例的规定	(225)
参考文献	(228)
后记	(231)

1 制度转型与公共财政

经济全球化是在市场经济成为世界主要经济制度的前提下，在高新技术的支持下，在国际经济政策及规则的协调下，生产要素在全球范围内流动，从而实现资源跨时间、跨空间的最优配置。作为世纪之交世界经济的一个根本特征，经济全球化在 20 世纪 90 年代得到了迅猛发展，而其之所以能够推而广之的一个重要前提条件就是全球所有国家都能够被融入到世界经济的大潮中。这在客观上要求我国引入全新的制度安排，加快由计划经济向市场经济的转型，尤其是财政运行模式与国际惯例的迅速接轨。因此，建立公共财政是我国当前财政改革的一项紧迫任务。

1.1 制度转型及其本质

转型 (transition 或 transformation)，按照《现代英汉词典》的解释，是“变形”、“变迁”、“转变”或“过渡”的意思。具体说来，转型强调的是社会总体结构及其存在形式基本性质的转变，是社会的规范性模式转换。制度转型，应为 system transition，它在理论上有两种含义：一是指一般的制度转换，即从一种制度状态进入另一种制度状态；另一种则特指计划经济国家发生的制度变迁。

关于制度转型的本质，经济学界对此有不同的认识。在科尔奈看来，所谓转型，就是指从社会主义向资本主义的转变，他认为从各个历史背景和文化中产生出的各种形态的资本主义和社会主义，都有其“体制的专属性” (the System-Special Attributes)，

这些属性就成为判定社会经济制度的重要标准。在此基础上，科尔奈构造了社会主义和资本主义各自的“制度模型”，从而回答了“转型”什么时候开始以及什么时候结束这两个带有宏观和历史时间跨度的问题。萨克斯等人则认为转型的核心是宪政规则的大规模改革，在前苏联和东欧各国所采用的改革模式中，市场取向的改革只是宪政转轨中的一部分内容，大量的过渡还表现在与市场取向改革同步进行的宪政转轨中，而只有完成了宪政转轨，才能说是真正完成了过渡。

与这几位西方学者把转型的本质定位在从社会主义制度转变为资本主义制度不同的是，20世纪90年代以来，国际经济学界普遍将制度转型的本质定位在从计划经济到市场经济的转变过程（from Planning Economy to Market Economy），这种观点也得到了我国学者的认同。

由此可见，制度转型目前已经成为一个专用词汇，专指前苏联、东欧以及中国等一些社会主义国家从计划经济向市场经济的转型。根据我国的具体国情，我国的制度转型则应该是指适应现代社会生产力的发展，在坚持和完善社会主义制度的前提下，针对传统的计划经济体制与社会生产力发展的矛盾，完成从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制的转换。在这一过程中，恰当的制度设计及其有效运行是转型成功的关键，与此相适应，就要进行新型社会结构的演化创新，即对原有社会结构内外组成要素的重组和新的结构要素的导入，从而形成有效率的激励机制和一整套新的制度安排，促进国民经济持续、稳定和健康发展。

1.2 影响转型进程的制约因素

在把转型本质界定为从计划经济向市场经济过渡的基础上，理论界一般把制度转型的路径划分为“激进式”与“渐进式”两

种。前者主要是前苏联和东欧各国采用的转型方式，它试图在短期内快速、彻底地摧毁计划经济体制的各项制度安排，然后通过一整套激进的转型措施（如财产私有化、经济自由化以及宏观经济稳定化）迅速建立起市场经济的制度框架，从而实现从计划到市场的一步跨越，因而也被称为“休克疗法”；后者则为中国和越南所采用，它体现出一种相对谨慎的态度，即在暂时不破坏旧体制的条件下，通过培植新体制因素，以达到体制的转换，从而最终过渡到市场经济。

从各转型国家的实践来看，制度转型一般会经历三个发展阶段，即市场经济导入期、深化期和完善期，这需要一个相当长的历史时期的探索，才能形成符合各国国情特点的发展模式，完成转型，进入较成熟的市场经济发展阶段。尽管这些国家的历史和现实经济条件不同，原有改革进展状况差异也比较大，但它们的体制起点以及转型目标是一致的，这就决定了在走向市场经济的进程中，它们都会无一例外地受到某些共性因素的影响和制约，这些关键因素可以归结为：

（1）市场机制。市场机制应保证有效竞争的实现，而竞争中最关键的因素是自由进入市场。市场是商品交换和资源配置的手段，一个有效的市场应具备如下特点：交易活动覆盖绝大部分商品和劳务，决定所有重要的投入和产出；拥有商品价格和质量的完整信息；价格有弹性；市场竞争性强。市场机制的内在逻辑是追求经济的合理性，这使得市场本身就具有资源集中和产生垄断的倾向，导致财富和贫困在社会两端积累的马太效应。因此，在转型过程中，市场机制将会相对稳定地按照自身的逻辑运行，当市场化进入全面发展的阶段后，市场机制所具有的那种导致社会不平等和社会分化的性质会越来越多地显现出来，以至逐渐成为主导性特征。

（2）市场主体。在市场经济中，企业和家庭是生产和消费的

决策主体，它们必然依据市场环境的变化做出相应决策，追求自身利益最大化。因此，只有产权明晰，市场主体才能形成。所有权有多种形式，包括控制权、使用权等，最重要的是分享剩余的权力。私人企业以所有者的明确身份追求利润最大化，这种追求构成了市场经济的运行动力。

(3) 政府行为。传统再分配体制中相对强烈的“政治干预性”的后果是：一方面，各种资本的代际传递性相对较低；另一方面，社会资源常常在社会中被大规模地重新分配，从而导致阶层结构的部分重组。相比较而言，政府在市场经济中的作用主要包括：建立有效的法律、法规制度，规范企业管理行为，明确产权归属，确立交易规则；提供安全、国防、教育、公共卫生、医疗等公益产品；提供经济发展所需要的基础设施，保护环境；提供和保护某些重要财产；征收税赋，以支持上述服务等。

(4) 金融制度。金融机构是市场经济的心脏，它调节和供给市场运动的血液——货币，连接储蓄与投资，评价与配置风险，行使流通和支付职能，强制性地贯彻财经纪律，将计划经济中的预算软约束变成硬约束。没有一套灵活高效的金融体系，市场经济就不能正常运转。

(5) 路径依赖。向市场经济的转型过程和趋势必然要受到原有再分配体制的影响，而一场渐进改良的变迁将有可能使得路径依赖的特征更为明显。原有的体制、资源分配结构、社会网络以及受到控制的转型过程，都有可能使得阶层相对关系模式被延续下来。

在制度转型的过程中，多种因素往往会交织在一起，此消彼长，进而形成合力发挥作用，其中虽然市场机制的发展是制度转型的一个重要部分，但同时，政治和社会权力机制、阶层利益、地位获得方式的改变，也是这场变革的重要部分，甚至对于推动制度转型有着更为重要的意义。

1.3 我国制度转型中财政与市场的结构关系

在计划经济模式下，国家财政在社会资源配置中扮演了主要角色。社会再生产过程的各个环节都由统一的财政计划加以控制，企业部门财务在很大程度上失去了独立性，成为国家财政的基层环节。财政职能延伸到社会各类财务职能之中，包揽生产、投资，乃至职工消费，覆盖了包括政府、企业、家庭在内的几乎所有部门的职能。在税收管理体制中，税收管理权主要集中于中央，地方税收管理权限较小。立法权集中在中央，地方没有立法权，税收条例、实施细则都由中央颁布，各地区只能制定某些具体执行办法。

我国经济体制改革之后，市场价格与市场机制不仅成为分配经济资源与生产活动的主要工具，也成为政府课税的依据。与此同时，财政改革的完成有赖于国有企业、金融部门、市场以及产权的改革是否能持续进行，这些互相联系的制度性改革的共同方向是降低中央及地方政府在经济活动中的决定权。因此，当政府实行“承包经营责任制”，赋予国有企业更大的经营自主权的同时，新兴私人企业与集体企业的税基并未随着经济改革而扩大，所以国有企业所得税上缴比例下降后，政府财政收入与支出占国内生产毛额（GDP）比例便呈现长期下降的趋势（见表 1-1）。

表中反映了经济改革所带来的分权，使政府功能在整体经济活动中的比例下降。例如，政府支出占 GDP 比例从 1979 年的 31.7% 逐年下降至 1998 年的 13.6%；其中，1995 年与 1996 年曾降至 11.7%。政府收入占 GDP 比例则从 1979 年的 28.4% 下降至 1995 年的 10.7%；1998 年小幅回升至 12.4%。除了政府活动占 GDP 比例大幅的减少外，表 1-1 也显示出财政收支的长期赤字问题。在经济改革的 20 年期间，除了 1981 年与 1985 年，其余每

年皆为赤字。1998 年的赤字为 922.23 亿元，比前几年的 500 多亿元高出甚多。尽管赤字额度占 GDP 的比例并不算高，但长期的赤字问题也在一定程度上表明制度转型中财政与市场不断磨合的关系。

表 1-1 财政收入与支出占国内生产毛额百分比

单位：亿元

年 份	财政收入 (占国内生产毛额/%)	财政支出 (占国内生产毛额/%)	收支差额	国内生产 毛额
1979	1 146.38 (28.4)	1 281.79 (31.7)	- 135.41	4 038.20
1980	1 159.93 (25.7)	1 228.83 (27.3)	- 68.90	4 517.80
1981	1 175.79 (24.2)	1 138.41 (23.4)	37.38	4 862.40
1982	1 212.33 (22.9)	1 229.98 (23.2)	- 17.65	5 294.70
1983	1 366.95 (23.0)	1 409.52 (23.8)	- 42.57	5 934.50
1984	1 642.86 (22.9)	1 701.02 (23.7)	- 58.16	7 171.00
1985	2 004.82 (22.4)	2 004.25 (22.4)	0.57	8 964.40
1986	2 122.01 (20.8)	2 204.91 (21.6)	- 82.90	10 202.20
1987	2 199.35 (18.4)	2 262.18 (18.9)	- 62.83	11 962.50
1988	2 357.24 (15.8)	2 491.21 (16.7)	- 133.97	14 928.30
1989	2 664.90 (15.8)	2 823.78 (16.7)	- 158.88	16 909.20
1990	2 937.10 (15.8)	3 083.59 (16.6)	- 146.49	18 547.90
1991	3 149.48 (14.6)	3 386.62 (15.7)	- 237.14	21 617.80
1992	3 483.37 (13.1)	3 742.20 (14.0)	- 258.83	26 638.10
1993	4 348.95 (12.6)	4 642.30 (13.4)	- 293.35	34 634.40
1994	5 218.10 (11.2)	5 792.62 (12.4)	- 574.52	46 759.40
1995	6 242.20 (10.7)	6 823.72 (11.7)	- 581.52	58 478.10
1996	7 407.99 (10.9)	7 939.55 (11.7)	- 529.56	67 884.60
1997	8 651.14 (11.6)	9 233.56 (12.4)	- 582.42	74 462.60
1998	9 875.95 (12.4)	10 798.18 (13.6)	- 922.23	79 395.70

注：表中数据依据《新中国五十年统计资料汇编》整理编制。

1.4 制度转型引起的深刻变化及其对建立公共财政的迫切要求

从与转型的联系程度来看，我国的改革可以分为两个阶段。第一阶段主要是改善政策，即改革开放政策，主要是在原有条件下对现有的制度进行局部调整和完善，其目标是打破高度集权的计划经济体制，释放各种经济发展潜力，在经济中引入激励机制，实行地方分权。这一阶段的特点就是对原有制度的调整和在原有制度中产生新制度。这本身作为渐进转型过程符合我国的国情，也是我国改革能够取得成果的重要原因之一。但是，随着经济体制改革的不断深化，制度性的矛盾逐渐凸现出来，我国的改革也逐渐进入第二个阶段，即主要是改善制度，用新的制度来取代原有的制度，全面建立市场经济制度。

财政是国家为了维护其存在和职能的需要，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。在计划经济体制下，我国财政是按照“生产建设财政”的模式运行，它的投资重心是社会主义生产建设，而其他方面相对比较少。在市场经济体制下，我国财政的投资重心应是满足社会公共需要，而对一般性的建设涉足要逐步减少，这种为满足社会公共需要而进行的政府收支活动模式，在理论上称之为公共财政。

在改革的推动下，从社会资源配置方式、经济发展阶段到所有制结构、分配方式，整个社会在生产方式、交往方式、思维方式等各个方面都发生了前所未有的进步和变化。同时，转型的深化也对公共财政的建立提出了迫切要求和新的挑战。具体表现为：

(1) 社会资源配置方式发生根本性转变。市场经济要求由市

场机制充当资源配置的主角，由经济主体自行决定生产、投资、消费等活动。到目前为止，全国 95% 以上的消费品和 80% 以上的投资品的价格已经放开，市场对经济的调节功能大大增强。市场经济的发展，将企业的生产经营活动，完全置于市场竞争和优胜劣汰规律的约束之下，迫使企业必须按照市场的供求状况决定其生产经营活动；我国的外汇管理实行了人民币经常项目下的可自由兑换，使国民经济对外依存度明显提高，1997 年进出口贸易总额占 GDP 比重已达 27%，成为拉动经济增长的重要力量。

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，从计划经济条件下包揽整个社会生活的各个方面转向主要在市场失灵的领域发挥自己的作用，从资源的直接控制者和垄断者变为资源配置的间接参与者和调节者。

(2) 经济的高速增长。在计划经济条件下，国民经济一直被“短缺”所困扰，供给不足和需求过旺始终是经济发展中矛盾的焦点。制度的转型释放了旧体制下被压抑的巨大社会生产力，有利地支持了国民经济的高速增长。随着制度转型的推进，工业和城市经济已基本结束了以数量扩张为主的发展阶段，有限的买方市场已经初步形成，经济增长开始从供给约束转变为需求约束，并制约着总供给能力和有效供给的增长。另一方面，工业和城市经济因多年的重复建设以及产业结构、产品结构与消费结构错位形成了生产的相对过剩，广阔的农村潜在市场尚未得到开发同时，以国有企业改革为代表的新一轮制度创新尚未取得突破性进展，活力难以得到充分的发挥，这又构成了经济持续增长的制度障碍。

面对经济的周期性波动，政府应主要依靠公共财政政策，适时矫正宏观经济中名义变量对实际变量的偏离，使其不断地向某一宏观经济目标收敛，从而保持物价稳定，增加就业，提高有效供给，确保国民经济的跨时期效率，实现经济的可持续发展。