

林业财务改革的 理论与实践

赵鸣骥 著

6
中国林业出版社

图书在版编目(CIP)数据

林业财务改革的理论与实践/赵鸣骥著. -北京:中国林业出版社,1995.6

ISBN 7-5038-1509-4

I. 林… II. 赵… III. 林业经济-财务管理 IV. F307.226

中国版本图书馆 CIP 数据核字(95)第 09860 号

中国林业出版社出版

(100009 北京西城区刘海胡同 7 号)

北京盛兴印刷有限公司印刷 中国林业出版社发行

1995 年 6 月第 1 版 1995 年 6 月第 1 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:13.375

字数:339 千字 印数:3000 册

定价:35 元

(限内部发行)

序

林业是国民经济的基础产业。林业的兴衰关系到农业、水利以及整个国民经济的发展。当前我们正面临着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的两大任务,这对林业事业提出了更高的要求。林业作为国民经济的基础产业,既要满足 20 世纪末经济发展的需要,又要为 21 世纪的经济腾飞打下基础。因此,必须进一步深化改革,加大投入力度,适度超前发展,使林业生产再上一个新台阶。

从多年的实践来看,要加速林业发展的步伐,除了政策、管理、科技等因素外,重要的在于增加投入并加强管理,提高林业资金的使用效益。也就是说,要做好林业财务管理工作。这就需要我们从事理论上、实践上不断研究和探讨有关林业财务的方针政策和管理制度,以促进林业事业的发展。财政部赵鸣骥同志多年来从事林业财务管理工作,对林业生产建设事业和林业财务管理情况比较熟悉,曾发表过许多有关林业资金投入、林业企事业财务管理、林业会计核算等方面的论文,特别是对林业财税政策提出过不少见解。《林业财务改革的理论与实践》正是作者最近 10 年来努力探索、潜心研究的成果。它凝结了作者的心血。纵观全书,作者以实事求是的研究作风,运用丰富、翔实的统计数据、调研资料,阐述了林业与国民经济发展、林业财务管理与林业建设方方面面的辩证关系,展示了我国林业自实行改革开放以来所取得的成就和在前进道路上出现的新问题。作者针对在改革开放的新形势下,林业生产与林业

财务管理中一系列新情况、新问题和新矛盾,作了认真的分析、考查和研究,阐述了自己的观点和看法,这些观点和看法是很有价值的。我相信,这本书的出版,对于广大林业财务工作者研究探讨林业财务的有关方针政策,做好实际工作都会有所帮助的。

我为《林业财务改革的理论与实践》一书作序,一是向作者表示祝贺;二是希望社会各界都来关心林业、支持林业,从各个方面为林业建设出谋划策。

徐有芳

1994年11月

前 言

近十几年来,我一直从事林业财务管理工作,目睹了我国林业建设所取得的伟大成就,也亲身参与了林业的一些重大改革活动。在工作当中,我根据自己的认识,对林业的发展战略问题,特别是林业财经政策方面的一些热点、难点问题作了些考查、分析和研究,并在报刊上发表了一些文章。这些文章个别作了修改后,汇编成册,供同志们继续研究林业财务问题时参考。需要指出的是,书中有些文章是根据当时的客观情况面写的,文中的一些观点现在不一定还适用,仅供研究参考。

在本书出版之际,林业部部长徐有芳同志为本书作序,谨此,向徐部长表示深深的谢意!

限于作者的理论水平和工作水平,书中难免有不妥之处,殷切希望广大读者批评指正。

作者

1994年11月

目 录

序 前言

上篇 综 论

第一部分 林业发展与财经政策	(3)
关于改革林业财经政策的几个问题	(3)
林业税收制度初探	(10)
关于林业财务改革的几点思索	(17)
做好林业财务工作,促进林业不断发展	(28)
深化林业事业财务改革的若干设想	(33)
林业不兴,水患无穷	(41)
关于辽宁林业情况的调查	(46)
第二部分 林业财务管理与会计核算	(51)
浅谈林业财务核算体制的改革	(51)
治理整顿期间的林业财务工作浅议	(56)
认真学习会计准则,努力做好林业会计工作	(61)
在新形势下,必须加强财会工作	(64)
学习贯彻“两则”推进林业财会改革	(66)
加强林业财务资料的收集整理刻不容缓	(73)

中篇 投 入

第三部分 林业投入政策	(79)
-------------------	------

林业投入政策:实行分税制后的构想	(79)
林业资金投入机制的构造与完善	(85)
关于建立健全林业投资体系的若干问题	(95)
林业资金问题的哲学思考	(105)
关于造林是不是基本建设问题的探讨	(112)
营林资金现状及进一步改善的对策	(120)
发展林业筹资方式的探讨	(125)
林业投入产出知多少	(133)
我国林业投资、产值、固定资产占有水平简介	(139)
广筹资金,绿化祖国	(141)
江苏省开征绿化资金	(144)
第四部分 林业专项资金	(148)
用好林业资金,促进祖国绿化	(148)
关于林业资金实行项目管理的几个问题	(152)
关于改革社队造林补助费问题的调查	(155)
谈谈社队造林补助费的改革问题	(164)
管好支援造林资金,努力提高经济效益	(169)
北方地区应该大力开展飞播造林	(171)
努力用好补助资金,促进飞播事业发展	(176)
飞播造林出现新特点	(183)
加强资金管理,提高飞播效益	(185)
首都周围绿化——年初见成效	(188)
完善工程造林办法,提高绿化资金效益	(195)
关于管好用好国营苗圃生产周转金的几个问题	(198)
陕西省国营苗圃周转金使用效益好	(205)
为防护林体系建设注入了新的活力	(208)
第五部分 育林基金	(213)
关于育林基金若干问题的探讨	(213)
谈谈加强育林基金管理的几个问题	(220)
浅谈育林基金问题	(226)
加强育林基金预决算管理,提高育林基金的使用效益	(233)

下篇 管 理

第六部分 森工企业财务管理	(237)
积极进取,坚持改革,开创森工企业财务工作的新局面	(237)
关于黑龙江省林业生产经营情况的调查	(252)
育林基金的管理使用情况	(260)
黑龙江的林业管理体制	(265)
关于木材价格问题	(269)
关于林业经营承包责任制问题	(273)
如何做到减产不减利	(278)
关于国营森工企业分配体制改革问题的探讨	(284)
我国南方森工企业在木材市场开放后出现的新问题	(295)
国营森工企业资金问题刍议	(298)
竞争中有发展,发展中有难题	(304)
森工企业留利情况分析	(311)
森工企业急需深化改革	(316)
坚持改革,振兴林业	(321)
谈谈森工企业承包后财政部门的工作	(325)
森工企业应经常开展内部审计活动	(329)
第七部分 国有场圃财务管理	(331)
关于国营林场能否由事业单位改成企业的探讨	(331)
当前国营林场存在的主要问题及其对策	(338)
经济有所好转,改革尚需深化	(346)
关于“八五”期间国营林场财务体制改革的若干问题	(351)
关于国营林场和苗圃财会制度改革的几个问题	(363)
国营场圃不宜执行农业企业财会制度	(374)
为什么要修订国有林场苗圃财会制度	(378)
第八部分 林业科技服务财务管理	(393)
林业科技发展与资金投入	(393)
开展综合经营和服务是巩固和发展林业站的必由之路	(403)
林业社会化服务体系建设与财政对策	(409)

支持林业社会化服务体系的财政思路	(412)
发挥财政职能,支持“一优两高”林业	(416)

上篇 综 论

第一部分 林业发展与财经政策

关于改革林业财经政策的几个问题^{*}

最近，我们对福建、湖南两省的林业问题作了一些调查。在调查中，我们感到，现行的一些财政经济政策很不适应林业发展的需要，林业工作要迅速开创新局面，必须在新形势下，对这些政策进行必要的改革。下面就这个问题，谈谈个人的几点看法。

一、关于国营林场的财务管理问题

长期以来，国营林场一直是作为事业单位进行财务管理的。这种管理制度始于建国初期，当时认为，营林是属于种植业的范畴，投资多，收益慢，开始几年基本没有收入，造林三年之内作为基本建设项目投资；三年以后，转为营林抚育阶段，因此，把这样的营林林场作为事业单位，由国家供给事业费。当时，我们缺乏经济管理的经验，这种管理办法还是可行的。但是，随着时间的推移，特别是营林生产的发展，这种管理制度逐渐带来了一些问题，如营林投资不足，财务管理混乱，等等。尤其是与森工企业的矛盾，极大地影响了国营林场生产的发展。从福建、湖南两省的情况看，这个问题十分突出。拿职工的福利待遇来说，虽然国营林场和伐木场（森工企业）所从事的生产内容已基本相同，但职工之间的工资级别、劳保用品、福利奖金等都有很大差距，严

^{*} 原载《林业经济》杂志，1983年第6期。

重地挫伤了林场职工的生产积极性。因此，目前把国营林场作为事业单位来管理，不仅不利于提高国家投资的经济效益，更重要的是影响了营林生产的发展，使“以营林为基础”的战略方针得不到根本落实。所以这种状况不能再继续下去了。

那么，国营林场的财务管理应该怎样改革呢？从福建、湖南两省的情况看，我认为，国营林场应该作为企业单位来管理。

1. 国营林场是一个生产单位，从它所从事的生产内容和经营目的来看，应该作为企业。国营林场的主要任务是培育林木、利用森林资源以生产各种木材和其它林副产品，从而获得盈利，并提高林业生产发展水平。因此，它也是一个物质生产部门。它的生产从采种、育苗、栽植、抚育、管护一直到采伐是一个完整的过程。在这个过程中，既有投入，又有产出，而且要进行独立核算，这和森工企业基本相同。象福建的国营伐木场和国营林场在生产经营上已渐渐趋于一致，前者正逐步转向以营林为主，后者也逐步接近主伐。前者是先采后育，后者是先育后采，但从连续的生产过程看，二者都是从育到采，从采到育的不断循环，只是采伐、育林任务多少之分而已。因此，它们实际上是同一性质的生产单位。那么，为什么一个要作为企业单位，一个要作为事业单位呢？

2. 国营林场已具备了改成企业的经济基础。福建、湖南两省的国营林场大部分是50年代或60年代初期建立的，二、三十年来，这些林场在国家投资和广大职工的辛勤劳动和经营管理下，已经蓄积了大量的木（竹）材，并且开始生产一定数量的产品。据统计，福建省国营林场现有森林蓄积量1498.75万立方米，楠竹600万根，1982年木材产量18.75万立方米；湖南省国营林场现有森林蓄积量2459万立方米，其中成熟林蓄积1100万立方米，占44.3%，1982年木材产量37.71万立方米，楠竹72万根。国营林场的盈利也逐年增加。如福建省国营林场1978年实现利润170.57万元，1982年达到635.4万元，四年增长了2.7倍，平均

每年增长 68.13%；湖南省国营林场 1982 年实现利润 1 078.59 万元，比上年增长 14.93%，全省有 137 个林场实现盈余，占林场总数的 83.3%。这些情况都说明，大部分国营林场已有条件做到收支平衡，随着林场生产的不断发展，收入将逐渐增多，这将给林场改成企业创造有利条件。

3. 国营林场具有一定的企业管理的基础。目前，国营林场虽然是事业单位，但是，实际上都是实行企业管理的，因此，在会计核算、财务管理等方面已逐步把国营林场作为企业来对待的。如福建省规定，林场的固定资产按综合折旧率 5% 计提折旧，机械设备按 2% 提取大修理基金，计入成本。据反映，湖南省个别林场已向县财政缴纳利润，作为县财政收入。可见，国营林场已经企业化了。

4. 国营林场改成企业，有利于调动广大职工的积极性，促进林业生产发展。在国营林场逐步进入主伐以后，营林工人要兼作伐木工人，因此，他们必然要提出享受森工工人待遇的问题，这种要求也是有道理的，但作为事业单位，这个问题就很难解决。因此，只有将林场改成企业，逐步提高和改善职工的福利待遇，才有利于调动他们的积极性。

总之，国营林场改为企业是合适的，目前，不仅具备条件，而且也具有必要性。

国营林场改成企业以后，可实行“定收定支，包干上交（或补贴），一定几年不变”的财务管理办法。对于收大于支的林场，核定上交任务，包干上交，超收全部留用，短收不减上交任务，留用资金的使用主要用于发展林业生产，少部分用于职工福利；对于收不抵支的林场，国家给予定额补贴，但补贴要规定一个比例，逐年递减，限期扭亏为盈。在实行企业经营的过程中，必须严格按计划限制森林采伐量，同时，采伐与迹地更新、造林紧密结合，做到越采越多，永续利用。

至于一些自然保护区，鉴于其主要任务是保护生态平衡，发

挥森林的多种经济效益，因此，不宜改为企业，可继续作为事业单位来管理。

二、关于中幼林抚育间伐问题

中幼林抚育间伐是发展林业生产的一项重要经济措施。搞好中幼林抚育间伐，对于促进林木生长，缓和木材供需矛盾，增加林业收入等都具有重要的经济意义。

但是，在福建、湖南两省，中幼林抚育间伐工作的欠帐却很大。两省都有二千多万亩（130多万公顷）的中幼林急待抚育，但每年只能搞几十万亩，大面积的中幼林由于得不到及时的抚育间伐，生长受到了很大影响。福建薪口林场，有上万亩（五六百公顷）的杉木林，20多年了，一直没有抚育过，每亩还保存着240多株，整个林子看上去就象“香柱”一样，都是小细杆，有的长期不抚育，已经枯死腐烂，浪费了大量的森林资源。据了解，这种情况是比较普遍的。

中幼林抚育间伐工作上不去的原因，据我们了解，主要有两点：

一是资金的限制。现行制度规定，幼林抚育列入基本建设投资项，但这项投资一般只给三年，三年以后，基本上没有什么投资了；即使成林以后，其抚育支出虽然可以打入生产费用，但由于价格等各方面的原因，抚育间伐往往收不抵支，有时亏本还大。因此，生产单位一般都不愿搞抚育。福建邵武县山口伐木场的一位干部说：“造林三年以后，国家就不给钱了，这不是‘委屈’我们吗？对不起，我们也只好‘委屈’林子了，让它自己长吧！”

二是政策的限制。为了保证统配材的计划任务，福建、湖南省都禁止非规格材出省销售。但间伐下来的一般是非规格材，且用工多，花费大，在本省销售价格又低，成本得不到补偿，因此，许多单位宁可让树长成小细杆，也不愿间伐下来卖低价。

我们认为,必须把中幼林抚育间伐工作提到议事日程上来,在我国木材供需矛盾十分尖锐的情况下,绝不能再把这些宝贵的森林资源浪费掉了。为此,应该采取一些措施:

1. 适当改变现行的流通政策,使产材县在完成国家统配材的生产任务以后,拥有一定的抚育材的自销权。但县里要严格控制采伐,对生产单位要规定主伐和抚育间伐的面积,抚育伐区要有作业设计,经县里审批,而且对作业质量进行验收,对违法乱纪者,特别是乱砍滥伐者,要严加惩处。在此前提下,县里把生产单位生产的间伐材集中起来,统一组织对外销售。

2. 建立中幼林抚育间伐周转金。这项资金在目前国家财政比较困难的情况下,可先通过提高木材价格,用增加的一部分收入来建立。

3. 目前,林区道路欠帐很多,严重地影响了抚育间伐的进行,虽然国家每年都安排投资,但由于数量很少,具体到某一地区、某一单位就象蜻蜓点水一样,远远满足不了需要,所以这项投资的经济效益并不高。因此,应将这笔资金集中起来使用,一个林区一个林区地解决问题,而不要撒胡椒面。

三、关于群众造林问题

积极开展群众造林,是振兴我国林业的一项重要措施。为了支持群众造林,国家每年都拿出一定数量的资金给予补助,这对加快群众造林的步伐起了一定的作用。但从福建、湖南的情况看,这笔资金无论在使用上,还是管理上,都存在很多问题,尤其是:

1. 资金不足,补助标准低,影响群众造林的积极性。湖南省以前群众造林每亩补助 15 元,1982 年为了加快造林步伐,将标准提到 30 元,但由于资金所增无几,许多群众造林没钱补助,1983 年只好将标准再降下来。由于群众造林多了,也得不到补助,因此,在一些地方就形成补助多少造多少的状况。

2. 浪费严重。福建省有的地区是“补助几年管几年,年限一

过就抛荒。”甚至有的社队还出现毁林造林、重复造林的现象，把每年的造林补助款当成一项固定的收入，所以，国家每年花了大量投资，但造林的效果并不好。

为了解决上述问题，福建省一些地区将群众造林补助改为贷款形式。如大田县从去年冬天开始试行贷款造林，即社队群众植树造林缺少资金的，可向农业银行申请贷款（每亩40元），期限10年，林业部门用育林基金代其支付利息，农贷采取一次核定，分段发放的办法。贷款造林对于解决大面积植树造林的资金需要，提高造林质量和资金的使用效果具有一定的作用。这种将群众造林资金由无偿改为有偿是正确的，应该继续进行试点。但是，这种改革并不能完全解决问题。因为上面所说的两个问题，追其根源，关键还在于群众缺少发展林业的自觉性和积极性。因此，这个问题不解决，光从资金上改革是没有出路的。

有的同志可能会说，群众造林方式的改革，从资金上下手，增加投资，正是为了调动群众的积极性，这话并不错，但我们要问：只有资金才能调动群众的积极性吗？过去我们给钱也不少，但结果怎么样呢？有些群众把造林补助款当成国家必须给的一笔钱，我造这些林，你就得给我这些钱，就是国家花钱雇他造林一样，可想而知，国家拿出再多的钱，又能起到什么作用呢？所以，实践证明，调动群众的积极性，不能只在资金上打主意，更不能把群众引到“向钱看”的道路上去。因此，我们认为，真正调动广大社员群众发展林业的积极性，资金补助固然是一个方面，但重要的是政策。只有利国利民的政策不断深入人心，广大群众才能有真正发展林业的内在动力，才能真正把发展林业作为经济翻番，劳动致富的一项重要门路。因此，群众造林的改革，应该在政策和资金两个方面着手，即：

1. 深入开展林业“三定”工作，坚决维护林权所有者的利益。首先，进一步稳定山权林权，并确保不受任何侵犯；其次，根据不同情况，扩大自留山的面积，特别是在一些荒山荒坡较多的地