

Study on Efficiency of
Forestry Finance Expenditure in Our Country

我国林业财政支出效率研究

周 莉 著



中国财政经济出版社

Study on Efficiency of
Forestry Finance Expenditure in Our Country

我国林业财政支出效率研究

周 莉 著



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国林业财政支出效率研究 / 周莉著. —北京: 中国财政经济出版社, 2008. 2

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0605 - 9

I. 我… II. 周… III. 林业经济 - 财政支出 - 效率 - 研究 - 中国 IV. F326. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 046815 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

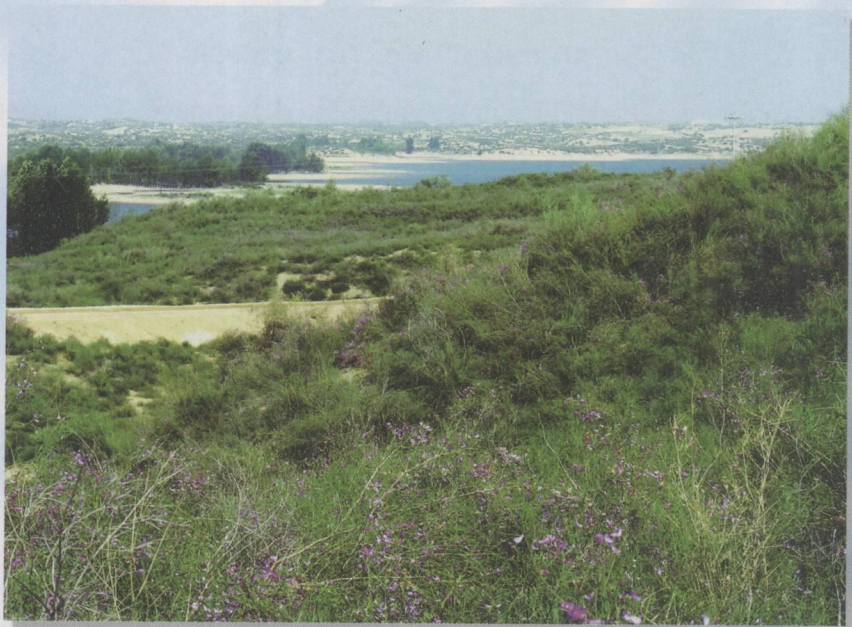
880 × 1230 毫米 32 开 10 印张 230 000 字

2008 年 2 月第 1 版 2008 年 2 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2000 定价: 25.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0605 - 9/F · 0497

(图书出现印装问题, 本社负责调换)



陕西榆林沙区三北防护林工程



京津风沙源区的植被保护

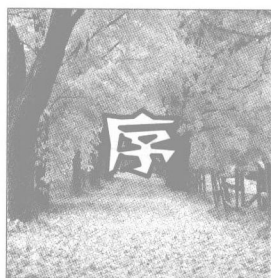


黄土高原退耕还林工程



天然林保护工程区实景

XU



有学者认为，20 世纪最大的科学发现，是人类对自己生存危机的发现。全球环境恶化成为危及人类安全的首要问题。在我国，尽管经济的高速发展持续着，但严重的环境恶化也在持续地发展着。水土流失，土地沙化，湖泊干涸，河水断流，酸雨侵蚀，环境污染等等的连篇累牍的报道已经使我们耳熟能详。生态和环境问题已经引起我国政府和有识之士的高度重视。

解决环境恶化的问题是一个长期的、复杂的任务，需要人类整体的协作并运用现代科学技术知识。但是，无论从环境恶化的基本缘由，还是从环境整治的长远策略分析，森林植被的恢复与重建是遏制环境恶化最根本的措施。全球，包括我国森林面积随着人口的增加而减少，这种减少至少 70% 是在 20 世纪发生的。众所周知，在地球的生命体中，植物的生物量占地球生物总量的 99%，而森林又占植物总量的 90% 以上，所以，森林的减少必将引起地球生物总量和生物多样性的减少。此外，森林是陆地上最大、最复杂的生态系统，在维持生态平衡中具有核心作用，是维持生态平衡的调节器。森林调节着大地的气候，维持水、土、气、热、碳的平衡；阻挡雨水冲刷土壤，涵养水源，护卫着人类赖以生存的根基。为

此,我国政府加大了对林业的总体财政支出,主要任务就是恢复与重建森林生态系统,维护生物多样性,改善生产生活环境,实现经济社会的可持续发展。

我国属于发展中国家,财政资金短缺,而政府对林业的总体财政支出还将继续增长。林业财政支出效率的研究,有助于客观评价林业部门提供公共产品和公共服务的能力,也有助于提高我国林业财政支出效率,提高国家对于财政资源的整体配置效率。

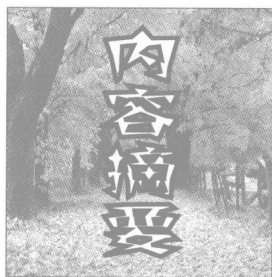
周莉博士以严谨的科学态度和勤奋的治学精神苦心钻研五年之久,在导师与多位专家和同事的支持下,坚持攻读有关国内外理论著作,考察林业工程实施现场,将公共财政支出的效率理论和评价方法用于林业财政支出的效率分析,建立了林业财政支出效率的理论分析模式,对我国林业财政支出效率进行了界定。从林业财政支出的主体和客体的定位,深入分析林业财政支出的规模效率、结构效率和综合使用效率,初步构建了林业财政支出的效率评价框架。对于重大林业工程进行具体量化的成本效益评价是非常重要但又是相当困难的,作者进行了深入具体的计算和分析是难能可贵的。在量化分析的基础上,提出了提高林业生产效率和财政资源配置效率的保障性政策建议,具有一定的决策参考意义。应该说,这是一部具有较强理论水平和应用价值的著作。

作为老一辈林业经济管理的学者,我希望本书的出版对我国林业财政支出效率的理论研究和实践工作可以起到一些有益的帮助,也在此祝愿我们的事业蒸蒸日上,祝愿周莉博士事业有成。是为序。

任恒祺

2007年10月

NEIRONGZHAIYAO



构建公共财政体系是我国目前财政改革的发展方向。公共财政中，收入是手段，支出才为目的，公共财政支出是公共财政的核心内容。目前我国处于社会主义初级阶段，以发展生产力为主，“效率优先，兼顾公平”，是现阶段要遵循的准则。财政支出效率是公共财政支出研究的核心问题，是对政府提供公共产品和公共服务职能进行考核和评价的关键。

依据公共财政理论，市场失灵的问题必须由政府采用适当手段予以干预。林业相关公共部门作为政府部门，对林业市场失灵的领域应该适当干预。由于林业的基本产品，即森林属于公共产品，森林的生长周期长，投资风险大，具有市场信息不对称、收支不对称的外部性特征，这些都要求林业相关公共部门承担林业公共产品和公共服务供给的职责，这也必然要求林业相关公共部门通过财政资源的合理配置，灵活采用预算、贴息、补贴、转移支付、税收等财政手段，对林业提供财政政策支持和资金保障。

改革开放三十年来，我国经济得到快速发展。但是，现有经济增长方式常常伴以掠夺式的资源利用为代价。现在，我国生态与环境急剧恶化，污染加剧，旱灾水灾频频发生，加上全球气候变暖等

外因，公众对生态与环境的公共需求急剧膨胀。政府因此加大了对林业的总体财政支出，主要任务就是恢复我国林业的生态系统，维护生物多样性，促进经济增长方式的根本性改变，实现经济社会的可持续发展。

我国属于发展中国家，财政资金短缺，而政府对林业的总体财政支出还将继续增长。林业财政支出效率的研究，有助于客观评价林业部门提供公共产品和公共服务的能力，也有助于提高我国林业财政支出效率，提高国家对于财政资源的整体配置效率。

本书将公共财政支出的效率理论和评价方法用于林业财政支出的效率分析，建立了林业财政支出效率的理论分析框架，对我国林业财政支出的效率进行了界定。从林业财政支出的主体和客体的定位，深入分析林业财政支出的规模效率、结构效率和综合使用效率，初步构建了林业财政支出的效率评价框架。

现阶段林业财政支出的 86% 以上用于林业公共工程，这些工程的实施主体主要是县级公共部门。本书以县级层面林业公共工程的典型案例为重点，深入研究林业财政支出的综合使用效率及其评价。通过运用公共财政支出效率的评价工具——社会成本效益评价，从林业公共支出的社会成本、社会收益的辨别与界定，结合公共工程资金特点选取折现率，并从公共工程的短期、中期和长期工期，分别进行了成本效益的敏感性分析，最后通过益本比的折现分析对林业公共工程的支出效率进行评价。对于重大林业公共工程进行具体量化的成本效益评价是相关研究的重点和难点，对此，本书进行了深入具体的计算和分析。

本书认为，从林业财政支出的用途来看，其主体、客体与公共财政的要求基本一致，但政府依然存在越位和严重缺位。从林业财政支出的使用现状来看，整体是有效的，但配置效率仍然有待提高。林业财政支出结构不合理是阻碍林业财政支出效率提高的主要原因。现有林业公共工程的支出可行且有效率，但是需要建立更为

有效的林业生态效益补偿机制。最后，本书初步建立了林业财政支出效率的评价框架。

本书提出了提高林业的生产效率和财政资源的配置效率的保障性政策建议，包括：加强林业产权制度，强化法律法规约束保障，从根本上保障林业财政支出的效率；完善财政分级管理制度，优化林业财政支出结构效率，提高林业公共产品供给能力；调整国家预算编制制度，优化林业财政支出结构，提供科学合理的资金保障；借鉴国外有益经验，实现林业投资的多元化，有效提高林业财政支出的效率；建立以效率评价为核心的林业财政支出的项目管理制度，优化财政资金分配；研究林业公共工程中受益者对受损者的补偿，利用生态效益补偿手段解决林业资源的经济外部性问题。

关键词：效率 林业财政支出 社会成本效益

ABSTRACT



Construction on public finance system is a reform direction in our country. Finance revenue is serving for finance expenditure, so public finance expenditure is core of public finance system. In the socialistic primary periods, productivity is a key for Chinese development, of cause, “efficiency precedence to justice” is a rule in our country. Efficiency of finance expend is a kernel as for studying finance expenditure, and a key study for checking and assessing what public department provides public products and services on.

As one of public department, forestry department is attributed to responsibility on providing forestry public products and services. Forests is important products to forestry, it is carrier of improving the environment, and is the character of public products, so it's necessary to provide the finance funds and polices to support forestry development for forestry sustainable development and resources sustainable use, and for eliminating forestry external economics.

During thirty years periods since reform and opening, economic development is rapid by the plundering ways to use resources in our coun-

try. With environment polluted and deteriorated, and droughts and floods occurred continuously, the public need more for better environment. Large size finance investment to forestry by government, the duty is for reviving ecological system and bio-diversity, thoroughly changing the measures to improve economic development, and for making society and economic sustain.

Studying efficiency on forestry finance expenditure in our country is a new science of public finance fields. It's a developing country, and fiscal funds are very limit, but it will be still increasing to invest into forestry for government. It helps to impersonality assessing the capability on proving forestry public products and services, to improving efficiency on forestry fiscal expenditure, and to developing the allocation efficiency of fiscal resources.

In the paper, public finance expenditure theory and related assess tools were used to analyze forestry finance expenditure efficiency, and building efficiency theory analysis frame of forestry finance expenditure, define forestry finance expenditure efficiency in our country. It building assess frame on forestry finance expenditure efficiency, and defined the subject and object on that, and deeply analyzed the scale efficiency, structure efficiency and fund thorough utility efficiency of forestry finance expenditure.

Over 86% forestry finance funds were used for forestry projects, and carry unit on forestry projects are mainly county public department. Cases of finance expenditure used for forestry project viewed on county were choose, and studied deeply to assess fund thorough utility efficiency on the forestry finance expenditure by the tools of social-cost and social-benefit tool in the chapter. Firstly defined related costs and benefits, selected discount rate linked with the characters of forest projects,

sensitivity analyzed NPV for short – term , middle – term and long – term periods, and got efficiency sequenced by calculating the B/C. That is the important and difficult problem in the chapter, but finally successfully assessed that step by step.

The conclusions were gotten. The subjects and objects of efficiency on forestry finance expenditure primary consistent with public finance theory, but related forestry public department still be offside and severity imperfect. It efficiency on forestry finance expenditure, but have to improve it. The illogic structure on forestry finance expenditure is main reason on deferring efficiency on forestry finance expenditure. Forestry public projects were operated reasonably, but it needs to construct ecological benefits compensation system. Finally, primary building assessing frame on forestry finance expenditure efficiency.

It brought forward a series of policies suggestion on improving forestry production efficiency and finance resources allocation efficiency in the chapter. It including that strengthen related laws and rules restriction and guarantee, especially forest rights need to be perspicuity; Consummating forestry finance ranks system, and budgets system on city forestry and county forestry, increasing the centrality finance ratio for improving forest public products supplement capability and pledging scientific and logical funds, and optimizing the structure of forestry finance expenditure, and decreasing forestry fiscal revenue; Using for reference national good experience on forest finance policies to improve and develop diversify investment channels into forestry, and to improve forest finance expenditure efficiency; building the efficiency evaluated core of forest finance expenditure project management rules for optimizing finance funds and allocated; building and developing ecological-

benefits compensation system of forestry public projects, finance funds are allocated sequence according to finance expenditure efficiency of forestry projects.

Key words: Efficiency, Forestry finance expenditure, Social cost & benefit tool



第一章 引言	(1)
第一节 选题的背景	(2)
第二节 选题的意义	(8)
第二章 研究的理论基础及简要综述	(12)
第一节 公共财政理论	(12)
第二节 财政支出及其效率理论	(29)
第三节 林业财政支出及其效率的简要综述	(47)
第四节 小结	(60)
第三章 林业财政支出效率研究的理论框架设计	(62)
第一节 研究的相关概念界定	(62)
第二节 研究理论框架设计	(66)
第三节 研究的重点内容	(67)
第四节 研究的方法	(70)
第四章 林业财政支出的主体分析	(73)
第一节 林业财政支出主体的定义	(74)

第二节	林业财政支出主体的职能分析	(75)
第三节	林业财政支出主体的定位	(81)
第五章	林业财政支出的客体分析	(88)
第一节	公共产品理论	(89)
第二节	公共财政背景下我国林业财政支出 客体的理论界定	(92)
第三节	林业财政支出用途的现状分析	(94)
第四节	我国林业财政支出的客体定位	(107)
第五节	林业财政支出客体的小结	(111)
第六章	林业财政支出的规模效率	(115)
第一节	财政支出规模效率的理论分析	(115)
第二节	我国林业财政支出规模的现状分析	(120)
第三节	我国林业财政支出规模效率的小结	(130)
第七章	林业财政支出的结构效率	(131)
第一节	财政支出结构效率的评价方法	(131)
第二节	我国林业财政支出的结构效率分析	(134)
第三节	我国森林不同生长阶段的财政支出 结构分析	(165)
第四节	我国林业财政支出结构效率的小结	(168)
第八章	林业财政支出的综合使用效率	(173)
第一节	林业财政支出综合使用效率的内涵	(174)
第二节	林业财政支出综合使用效率的特点	(175)
第三节	林业财政支出综合使用效率的评价原则	(177)
第四节	林业财政支出综合使用效率的评价方法	(179)

第五节	林业公共工程支出综合使用效率的分析与评价	(190)
第六节	国家层面林业公共工程支出成本效益的初步分析	(240)
第七节	林业财政支出综合使用效率分析的小结	(248)
第九章	结论与政策性建议	(250)
第一节	主要研究结论	(250)
第二节	政策性建议	(258)
第三节	创新和不足	(273)
附 件	(277)
参考文献	(294)
致 谢	(303)