

文章编号: 1000-5692(2007)03-0260-06

浙江林业现代化的投入保障研究

汤 勇

(浙江林学院 农村发展研究所, 浙江 临安 311300)

摘要: 资金是林业发展的重要基础, 在林业现代化建设中举足轻重。分析了浙江省林业投入和税费现状, 认为财政投入总量显著增加, 倾斜于生态建设领域, 但仍不能满足需要; 林业税费明显下降, 但仍制约着林业的发展。在此基础上, 提出适合浙江林业现代化实际需求的林业投入保障体系, 包括: 率先把森林资源纳入绿色国内生产总值核算体系, 建立以公共财政为主的多渠道投资方式, 在林业全额纳入财政预算的基础上, 逐渐取消更新改造资金、育林基金和维简等。表 4 参 12

关键词: 林业经济学; 资金投入; 林业现代化; 公共财政; 林业税费; 浙江省

中图分类号: S7-90 F326.2 **文献标志码:** A

改革开放以来, 浙江林业发展取得了显著的成效。鉴于浙江林业尤其是林业产业发展的巨大成绩, 国家林业局将浙江省确定为国家林业局唯一的省级联系点, 专门研究沿海发达地区林业如何率先实现现代化问题。为此, 浙江省出台了《关于全面推进林业现代化建设的意见》(浙委[2004]5号), 明确提出了林业现代化的建设目标^[1]。资金投入是林业发展的基础。笔者在分析浙江省林业投入现状和存在问题的基础上, 试图提出适合浙江实际的林业投入保障体系, 以从根本上满足林业现代化发展的要求。

1 浙江林业投入体系现状

资金投入可以增加林业投入, 而税费则是减少林业经营者收入, 因此, 从这个角度出发, 研究林业投入体系至少应该包括林业资金投入和林业税费 2 个部分。

1.1 浙江林业资金投入现状

浙江省一直以来重视林业的发展, 不断加大林业建设资金的投入力度, 公共财政支出和民间资本的投入都呈现出明显的上升趋势, 使林业资源和产业保持良好的发展态势, 因此, 从浙江林业来看, 已逐渐建立起“以公共财政投入为主, 多渠道融资为辅”的投入体系。

1.1.1 浙江林业投入的发展趋势和特征 ①林业投入总量显著增加。从林业建设资金到位情况分析(表 1), 主要包括国家预算内资金(预算内基建资金、中央财政专项资金和其他)、国内贷款、利用外资、自筹资金和其他资金。近几年来, 林业建设资金实际到位呈现逐年增长的态势, 其中, 国家预算内资金和国内贷款增长明显, 表明林业投入总量显著增加。同时, 浙江是民营经济相对发达的省份, 民间资本充裕, 为林业发展多渠道融资提供了可能。据不完全统计, 全省个体工商业主、企事业单位

收稿日期: 2006-12-21; 修回日期: 2007-03-19

作者简介: 汤勇, 从事农林经济和农村发展研究。E-mail: ty9002@163.com

投资林业基地 847 个, 经营林地面积 7 513 hm², 投资额 6.56 亿元。②倾斜于生态建设领域。随着浙江省社会经济的快速发展和人民生活水平的显著提高, 对生态环境建设要求与日俱增。财政重视对生态建设领域的投入, 省级财政对林业的专项补助资金逐年增加, 2001—2005 年共计已下达专项补助资金 10.05 亿元, 支出结构逐渐向多元化发展, 投入主要集中在森林生态效益补偿、退耕还林、阔叶林发展、平原绿化等以生态建设为主的项目上(表 2)。

表 1 浙江省林业建设资金到位情况(2000—2005)

Table 1 Resources of forest construction fund from 2000 to 2005

年份	国家预算内资金/万元	国内贷款/万元	利用外资/万元	自筹资金/万元	其他资金/万元	合计/万元
2000	23 569	2 610	210	8 439	11 430	46 258
2001	31 855	6 698	11	7 849	13 944	60 357
2002	37 729	13 665	—	5 926	13 953	71 273
2003	41 249	15 965	1 660	13 973	18 161	91 008
2004	53 844	11 150	1 628	16 660	18 168	101 450
2005	62 973	14 210	4 467	13 127	15 247	110 024

资料来源: 浙江省林业综合统计年报。

表 2 省级财政(含林业基金)已下达的专项补助资金(2001—2005)

Table 2 Special subsidy fund (2001—2005) which supplied by financial fund (including forest fund) at provincial level

年份	森林生态效益 补偿/万元	退耕还林 补偿/万元	发展阔叶林 补偿/万元	高标准平原 绿化/万元	其他/万元	合计/万元
2001	5 500.00	513.00	—	133.11	6 896.69	13 042.80
2002	5 400.00	465.83	—	167.94	7 675.43	13 709.20
2003	5 588.10	493.05	—	113.02	9 410.69	15 604.86
2004	13 208.46	642.10	300.00	191.00	13 386.01	27 727.57
2005	16 723.46	—	1 380.00	—	12 304.89	30 408.35

资料来源: 二手资料收集。

1.1.2 浙江林业投入存在的问题 浙江林业投入总体增加, 但与林业现代化的高目标相比, 仍存在着一些问题, 难以满足日益增长的经济、社会、生态和文化需求。主要表现在: 财政对林业的投入不足, 林业资金绩效评价制度尚未建立等方面。

①财政对林业的投入不足。“十五”期间, 浙江省林业行业总产值呈快速增长态势, 从 2000 年的 535.7 亿元上升到 2005 年的 1 060.0 亿元, 年均增长率达 14.62%。林业是一项基础性的产业和公益性事业, 具有明显的外部性, 政府应是林业投资的主体, 但从国家预算内林业资金占全省财政支出来看, 比重相对较低, 2000—2005 年平均仅为 0.52%, 难以满足林业快速发展对资金的需求, 且与林业社会公益事业的地位相悖, 影响浙江林业现代化目标的实现(表 3)。

②林业资金绩效评价制度尚未建立。随着林业发展定位的转变及林业社会公益性的增强, 公共财政投入必然成为林业建设资金的主要来源^[3]。就浙江而言, 目前已经开始实施包括生态公益林建设和重点防护林建设等在内的重点生态工程, 建设投入资金规模不断扩大, 故对建设资金的使用效率和安全监管提出了更高的要求, 但目前尚未建立有效的资金

表 3 国家预算内资金占全省财政支出比重(2000—2005)

Table 3 Proportion of national budgetary funds in provincial public expenditure

年份	林业总产值/ 亿元	全省财政支出/ 亿元	国家预算内林业 资金/亿元	林业资金占财政 支出的比重/%
2000	535.7	431.3	2.4	0.56
2001	653.7	597.3	3.2	0.54
2002	769.7	749.9	3.8	0.51
2003	876.7	896.8	4.1	0.46
2004	979.3	1 063.0	5.6	0.53
2005	1 060.0	1 265.5	6.3	0.50

资料来源: 浙江省统计年鉴, 浙江省林业综合统计年报。

安全运行和绩效评价制度,给林业建设资金总体使用效率的提高带来了一定的困难。

1.2 浙江林业税费现状

林业税收是对从事林业生产活动的单位和个人获得的林业收入征收的一种税,属于农业税的范畴,具有强制性、固定性以及无偿性的特点。林业规费主要包括育林基金、更新改造资金以及地方性的各项收费,具有法定性、政策性、单一目的性以及相对有偿性的特点^[2]。

随着税费改革的不断深入,浙江省林业税费项目逐步减少,如农林特产税和维简费等已经取消,农民税费负担明显下降。但是,目前育林基金、更新改造资金合计占木材及制品第1次销售价的15%(表4)。从比较利益出发,林业生产周期长,林业税费负担仍然不利于吸引民间资本的投资,在一定程度上制约着林业的发展。同时,由于木材价格相对较低,经济效益差,制约了林农从事林业生产的积极性。

表4 浙江省主要涉农林业收费项目

Table 4 Main forest charge projects in Zhejiang Province

项目	收费标准	收费范围	收费对象
育林基金	第1次销售价的9%	木竹及制品	涉农
更新改造资金	第1次销售价的6%	木竹及制品	涉农
森林资源补偿费	出省木材销售价5%, 出省毛竹销售价3%	出省木竹及制品	涉农
林业保护建设费	木材(毛竹)5元·m ⁻³	商品木竹及制品	涉农

资料来源:实地调查和二手资料收集。

2 建立适合浙江林业现代化实际需求的林业投入保障体系

2.1 率先把森林资源纳入绿色国内生产总值(GDP)核算体系,营造有利于林业投入的氛围

要从根本上解决林业投入的瓶颈问题,必须营造有利于林业投入的氛围,因此,将森林资源纳入绿色GDP核算体系是实现良好外部环境的根本所在。

绿色GDP是衡量一个国家和地区扣除自然资产损失后,新创造的真实国民财富的总量核算指标。其核心在于将经济发展中的资源成本纳入到GDP中,以期通过实施绿色GDP达到保护资源与环境的作用^[3]。进行绿色GDP森林核算,揭示国民经济增长的森林生态、经济价值和生态环境成本,反映森林对社会经济增长的贡献和对可持续发展的支撑力,并全面反映社会经济发展对森林的影响,协调人与自然的的关系,正确认识社会经济的发展都有重要的意义^[4]。

科学核算绿色GDP,能较好地反映林业的综合效益,能较为客观地体现林业经营情况。另外,林业无论从资源的定价还是分类都是一个较完整的独立体系,且森林资源价值核算在我国开展较早,开展绿色GDP森林核算有较好的基础。

近几年,国家统计局已组织开展了一系列资源环境核算的研究工作。黑龙江、重庆、海南分别进行了森林、水、环境保护支出等项目的核算试点。北京和海南等已对森林资源价值(经济、生态和社会价值)进行了核算,为构建绿色GDP奠定了基础。

浙江作为我国经济较为发达的省份,在长江三角洲的经济社会发展中,具有举足轻重的地位,并且浙江省森林资源在长江三角洲中较为丰富,林业产业发达。在浙江省作为试点,率先将林业纳入绿色GDP核算体系,对长江三角洲和全国都能起到较好的示范作用。因此,浙江省应抓紧进行森林资源价值尤其是生态价值的核算,并做好定期的动态监测工作,为全面认识森林资源价值及其纳入绿色国民账户核算体系提供基础信息,为政府决策提供依据,以便为林业现代化目标的实现营造良好的外部环境。

2.2 建立以公共财政为主的多渠道投资方式

为了从根本上满足林业现代化发展的需要,立足浙江林业发展实际,必须建立以公共财政为主的多渠道投资方式。

2.2.1 加大公共财政对林业的投入力度 浙江林业发展承担着确保国土生态安全和欠发达地区奔小康的重任,随着浙江社会经济发展和“生态省”建设目标的确立,对林业发展提出了更高的要求。但由于林业自身具有很强的公益性,难以完全通过市场途径筹集林业建设资金,林业投入体系必将仍以公共财政投入为主。就浙江省而言,目前财政对林业的投入力度与实际需求存在较大的差距。因此,应在保证公共财政对林业供给的同时,不断加大对林业的投入力度。

增加财政对林业投入的相对比重。浙江财政对林业投入比重很低,2000—2005年平均仅为0.52%,难以满足实际需求。从发达国家看,林业得到公共财政的支持是理所当然的,加拿大联邦政府对环保与林业的支持比例大体为3.4:1.0。德国联邦对林业的投入占政府财政管理预算总额的1%^[9]。我国环保投入约占财政支出的10%左右,对林业支持的幅度应提高到3%左右。因此,借鉴这些国家的经验,结合实际需求和供给可能性,林业支出占财政支出的比例至少达到1%~3%。浙江省作为林业现代化试点省份,应率先达到此标准。从浙江生态省建设目标出发,尤其应大幅度增加财政在生态方面的支出比重。

扩大公共财政的支出面。长期以来,林业发展过程中尚有一些领域一直游离于财政的扶持范围之外,形成“缺位”。为此,应扩大公共财政的支出面^[9]。主要包括:①建立林业管理部门全额拨款制度。应扩大人员和业务经费的范围,保证基层林业单位队伍的稳定和业务的正常开展,因为基层林业单位(林业局或乡镇林业工作站)的业务多属社会公益性事业,负责森林防火和森林资源管理。只有依靠政府投入,加强管理,才能确保林业管理工作的顺利进行。②扩大对森林生态效益的补偿。目前虽然已经实施对森林生态效益的补偿制度,但总体来说,补偿标准较低,只是象征性的补助,难以弥补因被划入生态公益林而对经营者造成的损失。同时,标准过于单一化,没有充分考虑不同地区的差异,应逐步增加资金规模,使补偿标准至少要达到生态公益林建设的经营管理成本,并尽可能地接近于机会成本。

2.2.2 不断拓展林业投资渠道 在不断增加公共财政对林业投入的基础上,还必须不断拓展林业投资渠道,形成全社会关心林业、投资林业的新趋势。

鼓励民营资本投资发展林业。浙江省民营经济较为发达,民营资本相对充裕。随着国家产业政策导向的转变,生态型产业发展受到广泛的重视,浙江省民营资本已经开始进入林业相关领域。但是,从目前来看,民营工商资本注入林业的限制性约束过多^[7]。首先,由于森林资源采伐限额制度的存在,使工商企业无法根据市场供求情况和价格变动情况来决定是否采伐,降低了工商资本注入林业的积极性。其次,由于林木分布在山区,管理难度大,风险高,变现难,金融部门对林地、林木资产成长性认识不足;基于资金的安全性考虑,金融机构普遍不接受林地、林木资产做抵押。森林资源抵押贷款困难大大地限制了工商资本投资林业。因此,必须通过明晰产权,建立林地流转制度和活立木交易市场,改革采伐限额制度,建立森林资源评估和抵押贷款制度和税收优惠等政策来鼓励和吸引民营资本更多地投资林业^[9]。

争取国家进行森林生态税课征和森林绿色彩票发行的试点。森林生态产品及服务是重要的公共产品,要从根本上完善森林生态效益补偿制度,解决森林生态效益的外部性问题,必须逐步建立生态税机制,实现森林生态产品及服务投入产出的良性循环。建议国家在浙江省进行森林生态税课征的试点,以便提供可借鉴的经验。同时,为拓展林业发展资金来源渠道,争取国家批准发行森林绿色彩票。发行绿色彩票不仅可以为林业发展筹集资金,而且还可以提高公众的生态保护意识^[9]。

其他融资渠道。除了加大公共财政对林业的投入和民间资本直接进行投入以外,浙江林业的发展要解决资金瓶颈问题,还应努力拓宽各种可能的引资和融资渠道,不间断地吸引包括外资在内的各种可利用的资金,这是林业融投资的长期性任务。根据浙江经济社会发展的情况,可在如下几个方面进一步融资:①探索碳汇交易机制。随着全球气候变暖和环境变化,发达国家于1997年在日本签署《京都议定书》,提出这些国家减少温室气体排放的目标并作出了承诺,同时对于无法达到减排标准的国家允许用碳汇交易的方式来弥补,即发达国家通过在中国造林或者为其提供森林资源保护补偿等方式来增加碳汇,以实现发达国家作出的承诺目标^[10]。于是,出现了发达国家与发展中国家的

碳汇交易的实践活动。中国作为发展中国家应该积极参与全球碳汇交易,以获得潜在的利益和林业发展机会。因此,浙江省作为市场经济较为发达的省份,可以在全国率先探索和实践碳汇交易机制,以拓展资金来源渠道。②建立新型的林业发展基金。随着经济发展和人民生活水平的提高,人们的环境保护意识明显增强,因此,需要搭建一个平台,即建立新型的林业发展基金(非政府),如森林火灾扑救基金、林业科技创新基金等^[9],以吸引社会各界对林业的投入,从而进一步拓展林业发展的资金来源渠道。林业发展基金可通过吸引企业或个人自愿捐赠,国际组织或机构资助等途径。③创新义务植树机制,增加资金来源渠道。随着浙江经济的发展,生态需求已逐渐成为人们对林业的第一需求,人们生态意识逐渐增强,义务植树逐渐成为人们的自觉行动,但由于受专业技术、时间、场地等各方面限制,给公民实践法律规定的义务植树带来一定的困难。浙江各地已出现出资委托林业部门进行专业造林的实践,因此,可创新义务植树机制。根据实际需要可选择由适龄公民出资委托林业业务部门进行造林的方式,这既可完成义务植树任务,又可增加林业投入的资金来源渠道^[11]。

2.2.3 建立健全资金安全运行和绩效评价机制 在加大政府投资,广开筹资渠道的前提下,如何提高资金使用效率显得尤为关键,因此,建立健全资金安全运行和绩效评价机制成为当务之急。只有这样,才能做到“慎用钱”“用好钱”。

建立资金安全运行机制。在解决了资金来源问题的同时,资金的安全运行就显得尤为重要,它是确保资金有效合理使用的前提,也是尽量避免资金使用的违规违纪现象产生的需要。因此,应认真构建林业资金安全运行预警机制,包括发现警情、分析警兆、寻找警源、判断警度以及采取正确的预警方法将警情排除的全过程,使决策部门对资金安全态势进行跟踪监测,为决策提供科学依据,并建立健全资金安全运行的组织体系和相关制度,以确保资金运行的安全和高效。

健全资金运行的绩效评价机制。只有合理有效地使用好资金才能真正确保森林资源保护和社会经济协调发展目标的实现。应建立健全资金运行的绩效评价机制,分别不同层次确定绩效评价的主体和客体,制定评价的方法、标准和指标体系,逐渐建立起政府组织评价与非政府组织评价相结合的机制,以确保绩效评价工作的有序进行^[12]。

2.3 在林业全额纳入财政预算的基础上,逐渐取消“两金一费”

目前来看,浙江林业税费虽然呈现不断下降趋势,但仍制约着林业的发展。林业税费主要是“两金一费”(更新改造资金、育林基金和维简费)等,林业“两金”制度是从20世纪五六十年代开始建立并不断完善起来的。育林基金是用于恢复森林资源的主要资金来源,更新改造资金相当于工厂的折旧基金和大修理基金,用于生产设备的更新和生产条件的改善(主要是兴建、维修伐区公路)。“两金”对维持林业简单再生产,保护发展林业起了决定性作用。

由于部分地方财政收入比较困难,有的地方不断减少当地林业主管部门的财政拨款,甚至全部由林业部门自己负担,尤其是基层林业站,管理资金缺口更大,使得当地林业主管部门不得不用征收的育林基金支付日常行政事业费用,成为“养人基金”,很少返还到林业生产建设上,反而加重了农民负担,挫伤了农民造林的积极性。

因此,首先应把林业全额纳入各级财政预算,以弥补林业部门正常运行的资金缺口;在此基础上,逐渐取消“两金一费”,以从根本上减轻农民和企业的负担。

总之,通过率先把森林资源纳入绿色GDP核算体系,营造有利于林业投入的氛围,通过建立以公共财政为主的多渠道投资方式,吸引全社会投入,并在林业全额纳入财政预算的基础上,逐渐取消“两金一费”。只有这样,才能从根本上建立适合浙江林业现代化实际需求的林业投入保障体系。

参考文献:

- [1] 郑四渭,唐志,姬亚岚,等.浙江林业现代化建设目标研究[J].浙江林学院学报,2005,22(1):87-92.
- [2] 刘国成,刘晓光.林业与公共财政[M].哈尔滨:东北林业大学出版社,2004:42-68;126-147.
- [3] 钟超.论绿色GDP的理论内涵及发展实践问题[J].兰州学刊,2006(1):154-157.
- [4] 冉光念,李锦宏.规范森林绿色GDP核算体系促进经济与森林和谐发展[J].山地农业生物学报,2006,25(2):

155—158.

- [5] 林业公共财政政策课题组. 公共财政对广东林业支持的政策研究[J]. 林业经济, 2003 (3): 36—38.
- [6] 宋丽, 刘国成. 关于公共财政与林业可持续发展投入保障的几点思考[J]. 林业财务与会计, 2005 (8): 25—26.
- [7] 陈建祥, 汪永红. 浙江林业基地多渠道投融资的思考[J]. 林业经济, 2000 (2): 48—49.
- [8] 李海军. 充分利用民间资本 加快林业跨越式发展[J]. 山西林业, 2004 (3): 13—14.
- [9] 李立清, 李燕凌. 对我国林业资本市场的观察和思考[J]. 林业经济, 2000 (3): 52—55.
- [10] 林德荣, 李和勇, 支玲. 森林碳汇市场的演进及展望[J]. 世界林业研究, 2005, 18 (1): 1—5.
- [11] 何锐. 发展城市林业 建设绿色昆明[J]. 云南林业, 2004, 25 (6): 10.
- [12] 李登明, 仲志勤. 我国林业资金管理制度的构建[J]. 林业经济, 2003 (7): 37—39.

Investment security system for forestry modernization in Zhejiang

TANG Yong

(Institute of Rural Development, Zhejiang Forestry College, Lin'an 311300, Zhejiang, China)

Abstract: The funds is one foundation of forestry development, its quantity and distribution influence the forestry modernization process. By analyzing the status quo of forestry investment and forestry taxation of Zhejiang Province, it is found that the total financial investment increased remarkably, especially in the ecological construction, but could not meet the needs; the forestry taxation decreased notably, but still restricted the forestry development. A new investment security system is established which can satisfy the actual demand of Zhejiang Province. The system includes bringing the forest resources into the green gross domestic product (GDP) accounting system, building the multi-channel investment for public finance, gradually abolishing the planting fund, forest renewing fund and forest maintenance cost. [Ch, 4 tab. 12 ref.]

Key words: forest economics; fund investment; forestry modernization; public finance; forestry taxation; Zhejiang Province