

试论我国林业公共财政体制的构建

郭群成, 崔永红*, 孟全省

(西北农林科技大学 经济管理学院, 陕西 杨陵 712100)

摘要:建立并完善公共财政体制是我国经济体制改革的重要环节,为了进一步确保我国林业能在公共财政预算中拥有独立地位,针对我国现行林业财政体制中存在的弊端,结合公共财政理论,初步构建了我国林业公共财政体制的基本框架。

关键词:林业;公共财政;体制

中图分类号:F316.20

文献标识码:A

文章编号:1001-7461(2008)01-0211-04

On the Construction of the Forestry Public Finance System in China

GUO Qun-cheng, CUI Yong-hong*, MENG Quan-sheng

(College of Economy and Management, Northwest A & F University, Yangling, Shaanxi 712100, China)

Abstract: Establishing and perfecting the public finance system is an important link in China's economic system reformation. Further, to ensure the China's forestry stand independent status in the public budgets, the paper based on the public finance theory, against the disadvantages in the existing forestry financial system, initially, has constructed a framework of the forestry public finance system in China.

Key words: forestry; public finance; system

“公共财政”是国家为市场经济提供服务而进行的政府分配行为,它着眼于满足社会公共需要,具有非营利性收支的规范性等特征,这些特征会使林业在财政预算中的地位发生根本性变化。我国林业的主导贡献方式正在由提供木材及林产品转向维护国家及全球的生态安全和促进经济社会的可持续发展^[1],而林业目标的转变以及林业乃至社会可持续发展能否真正实现,从根本上取决于公共财政的有效介入,然而,目前有关公共财政的研究大都停留在宏观层面上,把公共财政理论与具体行业结合的研究尚不成熟,没有成功的经验可以借鉴。因此,研究公共财政体制与林业发展的关系,尝试并最终建立林业公共财政体制将对我国和谐林业的构建以及我国公共财政体制的改革产生深远的影响。

1 现行林业财政体制的弊端

1.1 投资总量欠缺

我国林业及林业生态建设已经进入了一个崭新

的时期,随着天然林保护工程、退耕还林工程等的启动,财政预算的重点已不再停留在单一的林业经济效益层面上了,财政资金的投向开始明显倾斜于林业生态建设,但是,与繁重而艰巨的建设任务相比,其倾斜程度依然不够,远不能满足林业生态环境建设的客观需要^[2]。以“三北”防护林工程为例,该工程四期工程规划投资 12.680 亿元,实际投入 8.665 亿元,仅占规划投资总量的 68.34%^[3]。资金的严重不足与我国林业及林业生态建设的远景规划不相适宜,已经影响到和谐林业建设的进程。

1.2 扶持范围狭窄

长期以来,狭窄的不稳定的资金投入使得财政对林业的扶持资金极易受到不同时期经济政策的影响而波动。首先,从财政资金的扶持对象上看,我国以往的财政资金扶持主要集中在植树造林、森林防火及病虫害防治方面,很少涉及中龄林抚育、野生动植物资源保护、森林公园建设、森林资源管护队伍建设等领域。以森林资源管护队伍建设为例,列入行政

收稿日期:2007-04-19 修回日期:2007-06-20

基金项目:教育部优秀青年教师教学科研奖励计划项目“西部生态环境重建中政府财政对农业投资的效率评估与宏观监督体系研究”(02JA790046)

作者简介:郭群成(1980-),男,河南南阳人,硕士研究生,研究方向为林业财务与会计。

通讯作者:崔永红

系列的森林公安人员只有16%,80%左右的林业工作人员^[4,5],特别是在基层从事执法、管理和社会化服务的林业工作站、木材检查站、森林防火、病虫害防治、科技推广人员等绝大多数都在编外,缺位现象严重。其次,从财政扶持的方式及其稳定性上看,我国以往的财政资金扶持的项目除林业事业费和育林基金外多属非经常性项目。这必将影响林业生态建设工程的长期性和稳定性,也为生态环境治理的阶段成果的反复埋下隐患。

1.3 资金监管薄弱

现行财政体制下,用于林业建设的资金收付比较分散,与建立公共财政要求的国库集中收付制度不相适应^[6],既有财政按规定直接下拨的,也有财政对林业主管部门“切块”,再由林业主管部门层层下达的,还有一类是由林业主管部门自收自支的。这种分散的收付方式,是财政资金使用监管上的薄弱环节,客观上造成了资金使用分散、被挤占挪用等问题,大大阻碍了国家对财政资金的监督和管理,加之资金总量原本就不足,林业建设资金应有的效应也就大打折扣了。近年来,山西、湖北等地屡屡发生巨额林业专项建设资金被挪用的例子,足以证明用于林业建设资金在监督和管理上存在较大疏漏,监管问题急需解决。

上述问题仅靠对现行财政体制的修正和加强林业部门的内部管理是不足以妥善解决的。要彻底解决这些问题,必须从根本上转变财政对林业支持的政策、体制和机制问题,即必须依靠公共财政体制的建立加以解决。

2 构建我国林业公共财政体制的基本框架

2.1 理论依据

2.1.1 公共产品理论 公共产品理论是现代西方财政学的核心理论^[7]。所谓公共产品是相对于个人产品而言,具有消费时非排他性和非竞争性特征的产品。公共产品理论的主要内容包括国家职能、公共经济、公共产品的主观价值与公共供应、外溢性及公共产品的帕累托效率等方面的问题。

公共产品理论是从财政活动的终点来考察财政。它将财政分析的视野从单纯的财政收支拓展到支出所提供的服务上,使西方财政理论真正延伸到了财政活动的终点上。而我国的财政理论对财政的分析,都只集中在社会产品或剩余产品的分配研究上,这为忽视财政活动的最终效益提供了某种理论上的便利。长期以来,我国财政工作中存在只管花钱

不管效益的现象,与这种理论上的缺陷有关。所以,借鉴公共产品理论,并赋予适合我国国情的内涵,将我国财政理论的分析拓展到财政活动的终点,使之能用以表达并评判我国市场经济条件下的财政活动的质与量,对于提高我国财政资金和经费的使用效益,将是大有裨益的。

2.1.2 市场失效准则 所谓“市场失效准则”,是指在市场经济条件下,政府及公共财政只能以弥补市场失效为自己的行为准则。包含两层含义:一是市场要求公共财政为其提供必不可少的服务;二是要避免公共财政活动对市场活动的侵犯和危害,公共财政不应超越市场的要求行事^[8]。由于公共财政直接表现为市场的对立物和异己力量,对市场有直接危害作用,决定了公共财政只能活动于市场失效的领域内,这一点对处于转轨时期的我国特别重要。

遵循“市场失效准则”是解决财政“越位”与“缺位”问题的关键。“越位”是指相对于公共财政的要求来说,财政活动的范围太大,不该政府做的事,政府做了,不该财政介入的事,财政介入了,从而干扰了市场的正常活动。“缺位”是指相对于公共财政的要求来说,财政在一些该活动的领域没有活动,造成公共产品的供应不足,从而影响了市场的有效运行。

2.1.3 政府及市场法治化理论 市场经济是“法治化”的经济,公共财政的法治化是市场经济和财产私有化的根本要求。“市场”的一个基本内涵可理解为一个由具有独立地位和平等权利的社会成员自愿活动所形成的有机统一体。财产的“私有化”和经济主体的独立化,为市场经济的形成提供了基本的前提,并在社会成员拥有自己独立的个人权利的基础上形成“公共性”的范畴。市场活动是由社会公众进行的,而资本归社会公众所有、支配和运作,所以,社会公众以法治方式对政府及财政的制约,也就是市场和资本对于政府及财政的制约。正是通过法律形式,依靠法律手段,社会公众才得以真正决定、约束、规范和监督政府及财政的活动,才确保了政府及财政行为必须遵循市场和资本的根本要求,才确保了政府的公共活动符合私人的根本利益。财政行为法治化是政府行为法治化的关键,而政府预算法治化又是财政行为法治化的基本途径^[9]。

2.2 基本原则

我国的基本国情决定了在较长时期内,我国的财政支付能力与林业发展需求仍将有一定的差距。因此,构建适合国情的林业公共财政体制一定要从我国的实际情况出发,明确阶段性改革与发展任务,

稳步推进林业的跨越式发展和社会经济的可持续发展。笔者认为,建立初步的林业公共财政体制必须坚持以下基本原则:

2.2.1 分类经营原则 首先将森林(林地)按其主导功能不同划分为生态公益林和商品林两大类,然后在两类林的基础上划分林种组,即防护林、特种用途林、用材林、薪炭林、经济林,最后在林种组的基础上再划分林种,这样,就形成了林种类—林种组—林种三级分类系统,便于实行分类经营。

2.2.2 分类管理原则 即把林业行业的机构、人员按照服务性质、政企分开、企事业分离的要求划分类别,一是市场模式下的企业,二是行政管理部门,三是具有公益性质的事业单位。

2.2.3 合理分工原则 即根据事权划分的要求,将林业建设任务,特别是林业生态建设任务,在中央和地方之间进行合理的分工。这就需要从受益范围入手,进一步按照事权、财权划分的原则,凡是低一级政府能做的事,一般就不交上一级政府,上一级政府只处理下一级政府不能处理的事务,使上下级政府的自有财政收入能力与各自的支出责任或事权范围相对称,建立起适宜的中央政府与地方政府间的财政关系^[6]。

2.2.4 重点扶持原则 构建林业公共财政体制的目的在于实现林业乃至社会的可持续发展,而最具代表性的中西部林业和“林业六大工程”建设又是我国林业建设成败的关键环节。应当本着和谐、高效的宗旨,在国家财力允许的范围内,对这些林业重点工程和项目实现重点扶持,使国家财政对林业的支持程度与林业建设的客观需求基本上相适应。

2.3 基本框架

2.3.1 列入中央和地方公共财政林业预算科目和项目 在将林业建设、保护和支撑的内容按照建立公共财政体制的要求进行分类的基础上,必须将行政事业单位基建资金、林业生态建设工程资金、事业性人员和业务经费、政策性补贴等其他专项资金列入中央和地方公共财政预算科目^[10](表1)。

2.3.2 构建中央和地方林业公共财政体制 在分类经营和分类管理的基础上,进一步按照事权、财权划分的原则,使上下级政府间的自有财政收入能力与各自的支出责任或事权范围相对称,建立起适宜的中央政府与地方政府间的财政关系^[6,10]。

中央公共财政体制包括六大林业重点工程、全国性森林防火指挥系统、全国性森林病虫害防治、支援西部地区及其他不发达地区发展、为全国或跨省

万方数据

(区)提供公共服务的国家级林业行政事业单位的基本建设及机构与人员经费。

表1 林业公共财政科目资金分配明细表
Table 1 Fund assignment about subjects of the forestry public finance

公共财政预算科目	公共财政预算科目资金分配
行政事业单位基建资金	大型修缮费用
	购置支出
	基建工程支出
林业生态建设工程资金	生态公益林营造费用
	生态公益林抚育费用
	生态公益林保护费用
事业性人员和业务经费	生态公益林管理费用
	林业行政单位专项支出
	生态型国有林场专项支出
	森林防火专项支出
	病虫害防治专项支出
	林业工作站专项支出
	木材检查站专项支出
	林业基础科学研究专项支出
	林区教育专项支出
	林区卫生专项支出
	社会保障专项支出
	林业公检法专项支出
	林政专项支出
	外事专项支出
	公安人员和业务经费
其他专项资金	林政人员和业务经费
	木材检查站人员和业务经费
	林业工作站人员和业务经费
其他专项资金	林业专项贷款贴息
	政策性补贴

地方公共财政体制包括地方性和区域性的林业生态建设工程、林业基础设施建设、生态型国有林场、地方森林防火与病虫害防治、林业工作站、木材检查站、林区文教卫生、社会保障、林业公检法、林政、为区域和地方提供公共服务的地方级林业行政事业单位的基本建设、机构与人员经费。

2.4 支付保障^[11]

2.4.1 全额支付 由公共财政全额支付的内容包括国有林区和由国家出资收归国有的林地上进行的公益林建设经费,各级林业行政主管部门的人员和工作经费,有行政管理职能的事业单位和从事教育、基础研究的科研单位人员和业务经费,为林业生态建设提供服务的人员和业务经费等。

2.4.2 补助支付 由公共财政补助支付的内容主要是集体林地上从事公益林建设的造林补助。

2.4.3 直接支付 凡是列入经常性预算的林业建设项目应给予直接支付,如“三北”防护林体系建设。

2.4.4 转移支付 凡是地方财力难以全额保证,但又必须列支和完成的项目,如西部地区的林业生态建设等,应给予转移支付。

3 应注意的几个问题

3.1 重点支持生态脆弱地区林业建设

随着社会的进步,生态环境在经济发展中的作用越来越不可低估。我国发达地区和经济落后地区的地方财力及其对林业建设的支持能力有着很大的差异。从总体上讲,多数生态环境问题突出、林业生态建设任务繁重的地区往往经济落后,地方财政非常困难,尤其是生态脆弱的中、西部省(区)。构建林业公共财政体制事关我国经济发展和社会和谐的大局,因此,东、中、西部要协调一致。由于我国东部地区与中西部地区的发展长期处于不平衡的状态,所以实行差别扶持方式,突出对中西部生态脆弱地区林业建设的支持,以保证这些地区林业生态环境建设的顺利进行。

3.2 林业生态效益补偿和林农增收相结合

实施森林生态效益补偿是增加林区农民收入的重要途径,也是中国林业可持续发展的重要前提^[13]。因此,应借助公共财政体制,在完善森林生态补偿制度的前提下,保障所有森林生态公益林的经营主体(林业企业和林农)获得必要的补偿。生态公益林补偿要足额到位,并把实物补偿和现金补偿落实到每个具体的经营主体,确保林业生态效益补偿的“使用效率”。此外,作为公共产品供给者的各级林业主管部门,应将生态公益林补偿在中央和各级地方财政中设立稳定的专项支出,以此给予保证,形成稳定的资金支持局面,确保实现林业生态效益提高和林农收入稳步增加的双赢目标。

3.3 慎用林业建设资金

贯彻国家林业局“慎用钱”的方针,严格执行《林业重点生态工程建设资金管理暂行规定》、《林业重点工程资金违规责任追究暂行规定》、《天然林保护工程财政专项资金会计指标操作规程》等规章制度,

规范资金使用管理,确保资金安全有效运行。加快推进招标投标制、监理制、报帐制等管理新机制^[12],把六大工程建设中的资金管理、项目管理和对工程资金的监督检查有机结合起来。分级组织开展六大工程建设资金的稽查,特别是重点地区、重点部位和重点环节的稽查,发现问题,坚决整改。抓好林业项目预算资金使用成效的跟踪检查和审计,确保专款专用。加大监察工作力度,形成上下结合、健全周密的约束监督机制和网络,从源头上预防和解决腐败问题。同时,严厉查处各类违法乱纪行为。

参考文献:

[1] 施昆山. 当代世界林业[M]. 北京:中国林业出版社, 2001. 173.

[2] 中国科学院可持续发展研究组. 2000 中国可持续发展报告[M]. 北京:中国林业出版社, 2001. 12-24.

[3] 国家林业局. 2004 中国林业统计年鉴[M]. 北京:中国林业出版社, 2004. 52-53.

[4] 国家林业局. 2001 中国林业统计年鉴[M]. 北京:中国林业出版社, 2001. 47.

[5] 国家林业局. 1991 中国林业统计年鉴[M]. 北京:中国林业出版社, 1991. 55.

[6] 田治威. 公共财政:林业可持续发展稳定而可靠的保障[J]. 北京林业大学学报(社会科学版), 2004, 3(2): 29-31.

[7] 邓子基. 财政学原理[M]. 北京:经济科学出版社, 2005. 109.

[8] 邓馨. 公共财政论纲[M]. 北京:经济科学出版社, 2004. 141-145.

[9] 黄耀军. 借鉴西方财政理论建立我国公共财政基本框架[J]. 贵州财经学院学报, 2001(2): 23-24.

[10] 中国可持续发展林业战略研究项目组. 中国可持续发展林业战略研究·保障卷[M]. 北京:中国林业出版社, 2003. 57-67.

[11] 国家林业局. 2002 中国林业发展报告[M]. 北京:中国林业出版社, 2003. 96-99.

[12] 陈晓倩. 林业可持续发展中的资金运行机制[M]. 北京:中国林业出版社, 2002. 77-78.

[13] 周生贤. 当前林业的形势与任务[EB/OL]. 北京: <http://www.forestry.gov.cn/>. 2005.

(上接第 210 页)

期刊名称	期刊主办单位	邮发代号	刊期	定价(元)	年价(元)	编辑部 E-mail	编辑部电话
浙江林学院学报	浙江林学院	非邮发	双月	10	60	zlxzb@zjfc.edu.cn	0571-63732749
浙江林业科技	浙江省林业科学研究院	自办发行	双月	10	60	zjlykj@yahoo.com.cn	0571-87798220
植物研究	东北林业大学	14-77	双月	12	72	duanxihua828@163.com	0451-82190611
中国林业经济	中国林业经济学会 东北林业大学	14-249	双月	5	30	zglyjy@126.com	0451-82191383
中国人造板	中国林业科学研究院	2-995	月刊	9	108	zgrzb@188.com	010-62889423
中国森林病虫	国家林业局森林病虫害防治总站	8-50	双月	4.50	27	slbc@chinajournal.net.cn	024-86800056
中南林业科技大学学报	中南林业科技大学	非邮发	双月	6	36	xb-csfu@163.com	0731-5623395
中南林业调查规划	国家林业局中南林业调查规划设计院	自办发行	季刊	5	20	zldf@chinajournal.net.cn	0731-5679720