

财政支持林业新思考： 战略定位、历史经验和政策创新

吴柏海¹ 曾以禹¹ 陈经纬²

(1 国家林业局经济发展研究中心 北京 100714; 2 中国社会科学院金融研究所 北京 100028)

摘要:党的十八届三中全会站在新的历史起点上,对深化生态文明体制改革、建设美丽中国作出了系统部署。林业要全面贯彻落实全会精神,坚持以建设生态文明为总目标,以改善生态改善民生为总任务,以全面深化林业改革为总动力,围绕中心目标,完善制度建设,推进治理能力现代化,为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦创造更好的生态条件。这是对林业认识和林业改革定位的历史突破,阐述了林业职能的新定位、林业改革的新思路。与此相适应,财政支持林业政策体系面临着重新构建的改革过程。新型财政支持林业政策体系的构建,首先,从生态文明建设寻找战略定位,加快完成向公共财政支持林业政策体系的重大转型,实现从支持林业生产建设到保障林业生态建设再到服务生态文明建设。其次,考察国内外财政支持林业的演化历史,从中总结可借鉴的历史规律和成功经验。最后,以当前林业改革发展为目标导向,加强创新政策工具,根据形势需要,聚焦于三类政策创新——林业补贴、生态效益补偿和转移支付。

关键词:财政支持林业;战略定位;历史经验;政策创新

中图分类号:F307.21

文献标识码:A

文章编号:1673-338X(2014)07-0003-11

On Financial Support for Forestry: Strategic Orientation, Historical Experience and Policy Innovation

Wu Baihai¹ Zeng Yiyu¹ Chen Jingwei²

(1 China National Forestry Economics and Development Research Center, Beijing 100714;

2 Institute of Finance and Banking, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100028)

Abstract: The Third Plenary Session of the 18th CPC Central Committee makes systematic deployment on deepening the reform of the ecological civilization system and building beautiful China at a new historical starting point. To fully implement the spirit of the 3rd Plenary Session of 18th CPC Central Committee, Chinese forestry sector targets to ecological civilization, takes the improvement of ecological conditions and people's livelihood as the sector's mission and deepening the reform of the forestry as the driving force, and promotes the modernization of governance capacity and better ecological conditions for the goal of completing the building of a moderately prosperous society and realization of the dream of the Chinese nation's rejuvenation. The Third Plenary Session of 18th CPC Central Committee takes a historical breakthrough on understanding forestry and forestry reform, to elaborate new orientation of forestry functions and new ideas of forestry reform. In order to adapt to the new situation, financial policy for forestry reform should be based on ecological civilization to look for new strategic orientation, from to support forestry productive activities and ecological construction to serve overall ecological civilization. Accordingly, existing financial policy system for forestry should be reconstructed as soon as possible. The reconstruction of new public financial policy firstly should orient on the goal of current forestry reform and development and service in and subject to the construction of ecological forestry and people's livelihood forestry, to play a basic and pillar role in deepening the forestry reform. Secondly, should review this progress history of financial policy for forestry in developed countries and China, in order to refine some valuable experience. Lastly, reconstruction should accelerate policy innovation, and currently should focus on three forestry financial policy innovations——forestry subsidy, ecological service payment and financial transferring.

Key Words: financial policy for forestry; strategic orientation; historical experience; policy innovation

党的十八届三中全会站在新的历史起点上,提出全面深化改革的总目标,对深化生态文明体制改革、建设美丽中国作出了系统部署。林业要适应生态文明建设新形势,按照中央财税改革的总体要

求,抓紧研究构建新型财政支持林业的政策体系,为推动林业全面深化改革发挥基础和重要支柱的作用。为此,应立足于林业改革大局,从总体规划和顶层设计角度推进财政支持林业政策体系的重

收稿日期:2014-05-29

作者简介:吴柏海,国家林业局经济发展研究中心高级工程师。研究方向:林业政策,法律和经济分析。

构,科学确定财政支持林业政策体系的战略定位,回顾总结国内外历史经验,加快推动政策工具创新和影响评估。

1 财政支持林业:在生态文明建设层面明确战略定位

党的十八大提出,必须更加自觉地把全面协调可持续作为深入贯彻落实科学发展观的基本要求,全面落实中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局,把生态文明建设放在突出地位,融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展。以十八大精神为指导和遵循,十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),提出全面深化改革的总目标——完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化,要求紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革,加快建立生态文明制度,健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制,推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。

在生态文明建设中,林业肩负着增加生态资源资产、增强生态系统功能、增进基本民生福祉的重要任务,具有根本基础地位。目前,林业部门的基本工作思路是全面贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中全会精神,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,以建设生态文明为总目标,以改善生态、改善民生为总任务,以全面深化林业改革为总动力,紧紧围绕建设美丽中国,创新林业体制机制,完善生态、文明制度,推进国家林业治理体系和治理能力现代化,增强生态林业民生林业发展内生动力,为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦不断创造更好的生态条件。

财政乃庶政之母。十八届三中全会《决定》明确指出,“财政是国家治理的基础和重要支柱”,赋予财政职责功能——“优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安”。显然,财政的意义已超越了经济范畴,由“政府的收支或政

府的收支活动”提升为“国家治理的基础和重要支柱”。这是中央站在新的历史起点,在充分认识财政功能及其作用的基础上,从更高层次和更广范围对财政功能及其作用的全新定位,以新的理念对深化财税体制改革作了系统部署。

财政作为国家治理的基础和重要支柱获得了全新的定位,这一变化也深刻地影响着我国财政支持林业政策体系的重构:加强国家林业治理体系和治理能力现代化,加快生态林业和民生林业建设,推动生态文明建设,从这一国家决策层面寻找财政支持林业政策体系重构的战略定位。毫不夸张地说,构建顺应历史规律、切合时代潮流、代表发展方向的新型财政支持林业政策体系,以匹配生态林业和民生林业建设的需要,已经成为当前林业工作的关键和重点,成为推动全面深化林业改革的切入点和突破口。重构财政支持林业政策体系,既是当前林业全面深化改革的一项基础任务,也是推动其他林业改革发展的重要抓手;既是注入改革动力、承担改革成本、拓展改革空间的根本基础,也是推动转变政府职能、完善治理体系、提高治理能力的根本保障。

2 财政支持林业:从历史演化进程中寻找内在规律

不管是林业发达国家还是我国,财政支持林业都有很长的历史,经历过很多的改革,这足以提供给我们丰富的素材进行全面地梳理分析,从中系统总结出可资当前改革借鉴的内在规律或者历史经验。这是一项意义重大又富有挑战性的研究工作,把握好财政支持林业的历史演进的主线,成为做好这项研究工作的关键。

2.1 实践的发展和理论的解释

财政支持林业是经济社会发展到一定阶段的现象。在很长的一段时间里,尤其是在以木材生产为主的阶段,人们认为林业是自给自足、自我维持发展的产业,不需要公共财政的保护支持,反而剥夺林业剩余以推动工业化^①。今天,在全球范围尤其是在林业发达国家,财政支持林业十分普遍。许

① 认为林业自给自足的观点曾主导过林业发展的初期阶段,这甚至在欧盟及其成员国也有相当的影响力。正如欧洲森林研究所(European Forest Institute 2002)关于欧盟20世纪90年代一份报告《林业政策的金融工具》(Financial Instruments of Forest Policy)所说的一样,“林业被认为是第一产业中自给自足的组成部分,并不像农业等需要大量公共资金支持……”(Forestry is often portrayed as a Self-Reliant part of the primary sector, not requiring the high amount of public funding which is spent on e.g. agriculture……)。直到现在,这种观点才有所改变,尤其是人们对林业生态功能了更深入的了解之后。如Erik Sandstrom等认为,林业环境政策的调整是十分必要的,而这调整产生了一定的成本,应该通过财政扶持的形式给予纠正。

多发达国家林业发展都经历过由林业支持工业转向工业反哺林业。一般来说,在工业化发展初期,林业在国民经济中占有重要的地位,为了推进工业化进程,需要从林业获得剩余作为资本积累,以支持工业发展。当工业化发展到一定阶段,工业成为国民经济的主导产业,而林业比较优势逐步减弱。此时要实现整个国民经济的协调发展,就必须加强对林业的扶持和保护,推进由林业支持工业到工业反哺林业的财政政策转变。

为什么大多数发达国家出现从剥夺林业剩余到财政支持林业的政策体系转变呢?以下从3个方面对这一转变进行理论分析^①,探究其中的内在规律或者历史经验。

第一,林业具有基础性和弱质性的产业属性。一方面,从产业的基础性来看,林业是贴切广大山区林区的实体经济形态,是国家推动山区林区经济社会发展的重要载体。许多发达国家的实践表明,林业作为经济增长的原动力,在经济发展中发挥着极其重要的支撑和保障作用。在经济发展的初期,林业为经济增长提供不可替代的产品、要素、市场和外汇等贡献。其中,确保木材、其他林产品和生态服务的有效供给,是保证经济稳定增长和维护社会稳定的重要基础。林业的这种基础性特征,要求政府必须提供财政支持。另一方面,从产业的弱质性来看,在完全市场经济条件下,与工业部门相比,林业自我发展能力较弱,处于相对不利的发展状况。林业属于高风险产业,面临着自然风险与市场风险双重挑战。森林资源受生物特性和自然条件的影响、分布空间广,林业经营周期长、技术进步慢、劳动力转移过程漫长,造成林业部门劳动生产率低、市场反应不灵敏、资源要素产出效率偏低,林业比较效益呈持续下降趋势。特别是我国正处于工业化城镇化快速推进时期,林业吸引积聚生产资源要素能力差,这些要素容易向其他领域流动。显然,要维持林业这一基础产业发展的基本需要,

政府必须采取林业支持和保护政策,推动积极的生产资源要素向林业聚积。

第二,林业具备公益性和外部性的生态属性。林业除了具有产业的特征之外,还具备生态的属性,这取决于林业的多功能性。简言之,林业不仅为社会提供木材和其他林产品,还承担着提供劳动就业、维护社会稳定、促进农村发展,以及保护生态、维护景观、传承文明等多种使命。如,2010年4月,日本林野厅从生物多样性保护、地球环境保护、防止土砂流失和保护土壤等8项指标,对日本森林进行多功能价值评估,虽然有部分功能尚未给出货币价值,但森林多功能价值已达74.99万亿日元^②。由于林业产生具有不同程度的公共产品或者准公共产品的属性,决定政府必须对林业提供支持和财政政策。此外,林业科研、林业基础设施、林业公益性服务等投入,也具有公共产品或者准公共产品的属性。林业这些功能多是通过市场交易无法获得的公益性价值,难以获得来自正外部性的经济补偿,促进优化资源配置,实现可持续发展。在没有财政支持等制度安排和特定政策干预下,市场价格机制不能反映或者难以全面反映林业的全部价值。如果没有政府投入,私人部门不愿意也不可能全部承担。因此,林业需要政府给予财政支持,作为必要的补偿。

第三,林业具有很强的社会性和政治性的政治经济学特征。林业不仅是经济问题和生态问题,而且是事关社会稳定和国家形象的政治问题和社会问题,从本质上看是典型的政治经济学问题。早在1968年,印度林学家杰克·维什克比(Jock Westoby)在第九届英联邦林业大会上提出:“林业并不是一个关于树木的问题,而是一个关于人的问题。”这一个观点广为接受、影响较大,社会林业迅速发展起来。历届世界林业大会主题变化也体现了人类与森林关系日渐密切和融合的趋势。尤其是在1992年,联合国环境与发展大会将“赋予林业以首要地

① 关于林业补贴的主要理论依据是福利经济学。目前,在欧洲及其他国家地区占据主导地位的补贴体系是投入导向型补贴体系(input-oriented subsidy schemes),并不能通过福利经济学得到充分解释。比如,投入导向型补贴的政策目标——“优化产权结构”或者“稳定农村地区”,就难以用福利经济学理论进行解释。同时,随着产出导向型补贴体系(output-oriented subsidy schemes)逐步出现,新制度经济学被引入以弥补福利经济学的不足,并逐步代之成为产出导向型补贴体系的理论依据。但是,新制度经济学也存在一个严重缺陷,即认为所有补贴对象具有同质性,这是一种过分简化的理论假设。因此,本报告并不刻意地采取何种经济学派理论,而是立足于林业的属性及其与外部环境(主要是工业化进程)之相互关系,运用经济学、生态学和政治经济学的基本原理,对林业补贴进行理论解释。

② 2000年林野厅公布的森林公益功能价值为74.99万亿日元,1991年公布的的价值为39.2万亿日元,1972年首次评估的森林公益功能价值为12.82万亿日元。来源:中国林科院.日本森林多功能价值评估最新结果[EB/OL].国家林业局政府网(<http://www.forestry.gov.cn/portal/main/s/234/content-478416.html>),2011-05-09。

位”作为最高级别的政治承诺,并特别强调“在世界最高级会议要解决的问题中,没有任何问题比林业更重要了”。当前,应对气候变化已经成为国际社会环境治理面临的最为严重的挑战之一,也是国际社会政治经济发展面临的最为突出的问题之一,各国纷纷将发展林业增加碳汇作为应对气候变化的战略选择。

从一国来看,与工业部门相比,林业国内产值和林农收入相对减少,只要林业劳动力没有发生转移,这种产业之间收入差距的形成与扩大就不可避免。同时,为维持生态健康而对林业经营活动的各种管制约束,使农民负担着物质和精神成本,导致农民不满情绪高涨,容易引起社会的不稳定。发达国家因而实行林业支持和保护政策,以保障农民收入、缓和社会矛盾。同时,各国自然资源禀赋和比较优势存在差异,日本和欧盟等林业一直面临着国际市场竞争的压力和冲击。在国内外双重压力之下,很多现代化国家尤其是竞选市场影响大的西方国家,由于各种利益集团相互博弈和林业比较利益相对较低,有关社会阶层和利益团体会提出林业保护政策的诉求,此时就在公共政策选择上选择林业保护支持政策,其中就包括财政。且随着经济的发展,财力的增长,对林业认识的深化,财政支持林业的水平也越来越高。

大多数发达国家进入工业化的较高阶段,就对林业进行财政支持,这一转变折射出什么规律呢?从这些国家的历程来看,有4条具有普遍性的经验值得关注。第一,由于以工业为中心的现代产业生产率提高速度高于林业,林业因此失去比较优势。根据配第·克拉克法则,林业部门在国民经济中的比重逐渐缩小,林业相对收入、就业人数、农村人口等都在不同程度上减少。第二,经济增长引起木材及林产品供给格局的变化,林业产业内部结构需要调整。第三,发展所带来的资源损耗和环境破坏,需要林业提供生态服务,维护生态安全,改善生态环境。第四,与前面三条规律相关且最为关键的一条规律是,林业承担的功能职责不断调整和扩延,林业财力逐步与林业事权相互匹配、林业事权逐步与支出责任相适应,形成“以事定财、以财行事”的格局。总的来说,在经济发展到一定阶段后,各国政府财力不断增强,必须回应可持续发展所面临的经济、政治和生态压力,在赋予林业新职责的同时,开始对林业予以支持和保护。正因如此,到了20世

纪70年代末,世界主要工业化国家开始由剥夺林业向支持保护林业的政策转型,逐步建立起比较系统全面的财政支持林业政策体系。

2.2 阶段的划分和当前的状况

2.2.1 阶段的划分

过去30年,我国财政支持林业政策体系的发展演变可以说历经两个阶段,现在进入第三个阶段。这三个阶段的划分标准是由林业历史任务所决定的财政支持林业的基本特征,主要体现在政策价值取向和资金投入方向。这三个阶段如下:

——第一阶段为财政支持林业生产建设,以林业生产建设为主(新中国成立至1998年)。这一阶段可以说是围绕林业生产建设为主。这一阶段历时较长,大体从新中国成立到改革开放初期到1990年代末。这一阶段,财政支持林业政策体系的主要特征是,依托国家财政预算内安排,国有森工企业和国有林场等公有林业经济单位获得资金,而这些财政资金主要投入到支持和推动林业生产发展,且以公有林业经济单位生产经营活动为主。

——第二阶段为财政支持林业生态建设,以林业生态建设为主(1998~2012年)。第二阶段可以说是围绕林业生态建设,其促成条件主要有:一是国家财政体系进行深刻的改革,经过“大包干”“利改税”以及“分税制”等改革措施逐步实施,整个财政体系不断地走向公共财政化。二是林业“两危”矛盾不断凸显,尤其是1998年特大洪灾发生,促成举国上下关于加强林业生态建设的社会共识。三是2003年中央发布了《关于加快林业发展的决定》,林业开始了由以木材生产为主向以生态建设为主的历史性转变。可以说,第二阶段正处于国家实施以生态建设为主的林业发展战略,并以20世纪90年代中后期整合启动的国家重点林业生态建设工程项目为载体,以国家财政投入为主,积极开拓募集资金渠道,形成支撑我国林业生态建设的基本财政体系。

——第三阶段为公共财政支持生态民生林业,以生态建设和民生改善为主(2013年至今)。第三阶段是最新的阶段,其背景是国家对生态文明建设的决策、部署和实施。林业在生态文明建设中的重要地位和作用不断凸显,同时肩负着新的时代使命,生态建设和改善民生成为这一阶段的主要任务。财政支持林业政策体系应该进行重构,即从生态建设为主逐步调整并过渡到以“生态建设+民生

改善”为主。这要求深刻认识和准确把握好生态与民生之间的辩证关系,这也是林业发展建设为生态文明建设所提供的安全操作空间。面对生态林业和民生林业建设这样的历史任务,新型财政支持林业政策体系重构方向为“公共财政支持林业政策体系”,唯此方可概全当前林业的作用和任务^①。

2.2.2 当前的状况

目前,我国已建立起支持林业生态建设的财政政策体系,并向公共财政支持林业的政策体系的转变。发达国家财政支持林业建设的规律和经验也可运用于其中。不过,当前形势发展变化复杂深刻,林业在生态文明建设中的地位和作用日益凸显,加快生态林业和民生林业建设发展成为现阶段林业发展的历史任务,我国财政支持林业政策体系表现出其特殊性。从外部条件看,我国工业化进程几经波折,但是经过半个多世纪的艰苦奋斗,已经进入工业化中后期。据统计,早在2010年,我国工业增加值占国内生产总值的40.2%,重工业产值占工业总产值的比重达到70%以上,包括林业在内的整个大农业增长值仅占GDP的11%左右并持续下降,标志着我国工业化已进入中后期阶段。这意味着具备工业反哺林业、财政支持林业的较好条件。从内部条件看,我国林业发展仍然面临着严重的挑战。林业基础仍然薄弱,最需要加强;农村发展仍然滞后,最需要扶持;农民增收仍然困难,最需要加快;生态建设仍然艰巨,最需要提升。这意味着,在今后相当长的时期内,对中国这样一个生态建设任务重、山区林区低收入人口多的发展中大国而言,林业在国家发展中的重要地位和战略作用仍然没有改变,进一步加强财政支持林业的力度,强化林业发展基础,加快生态林业民生林业发展,推动生态文明建设,具有十分重要的地位和作用。可以说,当前林业发展迫切需要构建保护支持生态民生林业的新型公共财政政策体系。

就生态建设而言,根据国家赋予的职能和任务,林业部门承担着建设和保护“三个系统一个多样性”的重要职能,即:建设和保护森林生态系统、管理和恢复湿地生态系统、改善和治理荒漠生态系统、维护和

发展生物多样性。与事权相匹配,从第二阶段起,财政支持林业的资金投入不断增加(表1),政策体系基本框架不断创新完善。这一政策框架主要包括林业公共工程支出、林业公共管理支出、林业公益补偿支出、林业公共安全支出等四大类,具体细分为8个重点政策领域(表2),基本涵盖了森林、湿地、荒漠三大生态系统和生物多样性保护。

表1 2011~2013年中央财政专项资金安排情况 亿元

项 目	2011年	2012年	2013年
合 计	666.01	742.43	702.57
一、林业重点工程	427.16	460.69	396.4
1.天保工程财政资金	140.83	140.83	140.83
天保工程一次性安置职工		50.77	
社保补贴(一次性)			
2.退耕还林财政资金	286.33	269.09	255.57
二、森林生态效益补偿基金	96.79	109.26	149.26
三、林业补贴资金	58.80	86.61	91.32
1.林木良种补贴资金	2	4.496	4.796
2.造林补贴资金	5.5	25.35	28.51
3.森林抚育补贴资金	51.3	56.76	58.01
四、林业保护补助资金	3.00	4.50	8.50
1.林业国家级自然保护区补助资金	1	2.5	3
2.湿地保护补助资金	2	2	2.5
3.沙化土地封禁保护补助试点资金			3
五、林业防灾减灾补助资金	3.10	2.50	2.50
1.开设边境森林防火隔离带补助资金	0.5	0.5	0.50
2.林业有害生物防治补助资金	2	2	2
3.林业生产救灾资金	0.6		
六、林业改革补助资金		12	0.00
国有林场改革补助试点补助资金		12	0
(一次性)			
七、林业科技推广示范资金	3	4	4.3
八、贷款贴息	11.19	13.38	15.5
1.林业贷款中央财政贴息	9.56	12	14
2.林业基本建设贷款贴息	1.63	1.38	1.5
九、其他专项资金	62.97	49.49	34.79
1.森林公安转移支付资金	5.4	5.89	5.89
2.贫困国有林场扶贫资金	2.9	3.2	3.5
3.成品油价格改革中央财政补贴资金	54.67	40.4	25.4

但是,与当前形势和改革要求相比,现行财政支持林业政策体系逐步显现出一些问题和不足。主要有:其一,现行财政支持林业政策体系脱胎第

① 公共财政顾名思义,关键在于公共性。从公共性看,公共财政的基本特征以满足社会公共需要为中心。具体分析,其至少有3个基本特征:第一,公共性。以满足整个社会的公共需要,而不是以满足哪一种所有制、哪一类区域、哪一个社会阶层或社会群体的特殊需要,作为界定财政职能的口径。凡不属于或不能纳入社会公共需要领域的事项,财政就不去介入。凡属于或可以纳入社会公共需要领域的事项,财政就必须涉足。第二,非赢利性。以公共利益的极大化,而不是以经营利润,作为安排财政收支的出发点和归宿。第三,规范性。依法理财,以法律作为财政收支运作的规范。

表2 我国公共财政支持现代林业发展的政策体系

重点领域	政策目标	政策内容
1.林业重点工程	保护森林资源改善生态环境	天然林资源保护工程
		退耕还林工程
		京津风沙源治理工程
		“三北”防护林等建设工程
2.造林绿化	“双增”目标	森林抚育补贴试点
		林木良种补贴试点
		造林补贴试点
3.生物多样性	林业可持续发展	林业国家级自然保护区能力建设 保护湿地
4.林业产业	全面经营森林资源	木本粮油产业发展
		林业贷款贴息资金
		森林保险保费补贴
		扶持国有林场 税收优惠
5.生态补偿	维护生态系统平衡	森林生态效益补偿基金
		国家重点生态功能区转移支付
6.科技推广	引领现代林业发展	林业科技推广示范资金
		林业科学技术研究资金
7.推进林业改革	完善管理体制和机制	集体林权制度改革工作经费补助
		改革育林基金征收管理办法
		启动国有林场改革试点
8.防灾减灾	提升林业抗灾水平	支持森林防火
		林业有害生物防治
		支持防治旱涝和冰冻等自然灾害

一阶段、形成于第二阶段,从设计上就聚焦于生态建设而非民生改善,相对而言,对民生改善的政策体现不够充分。其二,有的政策设计过于复杂和僵化,有的政策未能随着形势变化适时调整,还有的政策操作性不强而亟待细化。这些问题导致一些林业生态治理工作(如退耕还林工程)处于继续有困难、退出也有困难的“两难”困境。其三,政策创新和研究储备不足,一些重要政策在设计时缺乏全面深入的影响测试,在实施时同样缺乏全面深入的绩效评估。由于缺乏政策创新和研究储备,林业补贴等重要政策仍然处于试点阶段,尚未走上规范化和制度化的轨道。

要克服上述的困难和问题,既依靠国家财税体

制的总体改革,也需要财政支持林业政策体系的重构。从十八届三中全会后,中央已对国家财税改革统筹安排,即将推出财税改革总体设计,这为财政支持林业政策体系构建提供的基本框架,必将有力推进公共财政支持林业政策体系的构建。

3 财政支持林业:以改革目标为导向推进政策创新和评估

改革越是进入深水区,越需要新的政策工具。习近平总书记在党的十八届三中全会《决定》说明中强调,全面深化改革,要真正向前展望、超前思维、提前谋局。新型财政支持林业政策体系的改革方案和政策创新,要以三中全会精神为遵循,以林业改革目标为导向,依靠创新和组合使用政策工具,提高政策制定的精准性和实施的可控性。

3.1 政策创新

为适应当前林业改革发展的形势需要,亟需从林业补贴、生态补偿和转移支付三个方面推进政策创新,以下进行阐述并提出初步设想。

3.1.1 林业补贴

林业补贴政策试点的启动,可以说是我国林业财政政策近十年来最大的突破。从2009年起,国家相继启动了中央财政森林抚育补贴、造林补贴、林木良种补贴、森林保险保费补贴^①等试点工作,资金规模约百亿,并随国家财政增长而逐年扩大。这几项试点的启动,代表着财政支持从正向选择向逆向选择的政策转变,代表着生态建设从行政调配向市场调配的机制创新,代表着政策目标从聚焦生态建设向兼顾生态建设与民生改善的价值转向。

林业补贴的效果得到实证研究的验证。近年,国家林业局经济发展研究中心对林业补贴政策实施效果进行试点监测,结果表明样本单位和农户对林业补贴政策评价极高,林业补贴政策需求很大,试点较好地实现了森林资源增长和林业职工/林农增收的目标。同时,补贴政策和试点工作存在一些问题和困难,主要有:补贴标准较低、补贴面不广、

① 目前,国际经济法里并没有单独的林业补贴概念,在某些国家的实践中,林业补贴是农业补贴中的一类。国际上关于农业补贴的界定和分类,以世界贸易组织(WTO)和经济合作与发展组织(OECD)的影响较大。根据它们的界定和分类,结合我国林业实际,可以认为,林业补贴包括所有针对林业生产者、林产品以及林业领域而实施的“补贴”,指的是政府及其关联机构实施的有利于林业生产者或者林业部门的直接或间接的公共财政支持措施。其中,直接措施指通过林业工程、林业契约关系或者政策目标行动等方式,对林业生产者或林业部门给予的货币、实物、劳务等直接支持;贷款贴息、保费补贴等优惠措施;以及政府采购、木材收储、出口补贴等价格支持。间接措施主要是指林业减免税费。除非特别说明,本文所指的林业补贴是在严格意义上的林业领域特有的补贴,主要为中央财政森林抚育补贴、造林补贴、林木良种补贴、森林保险保费补贴等四种补贴类型。

补贴形式单一、补贴环节不够集中、补贴管理工作落后等。从基层单位和农户的普遍反映和建议来看,林业补贴政策要坚持和肯定,进行跟踪评估林业补贴综合效益,推动林业补贴规范化和制度化。

当前,我国正处于工业化、城镇化和农业现代化的关键阶段,既受限于财力和投入的不足,又面临着经济全球化的压力和挑战。在此背景下,应认真研究 WTO 和 OECD 等有关林业补贴的法律规定,积极地吸收发达国家实施林业补贴的合理成

果,借鉴其成功经验,逐步建立起符合国情林情的林业补贴政策体系(表3)^①,具体建议如下:

一是现阶段林业补贴应以直接补贴为基础。现阶段,我国林业的重要任务是确保林产品供给和生态建设。发达国家把直接补贴措施作为补贴和支持林业的基础性措施,美国、德国目前直接补贴支持占林业经营者补贴的 20%左右,日本占 70%以上,实践中对林产品供给和生态建设产生了显著的激励作用。因此,对我国这样补贴能力不强、保障

表 3 我国林业补贴政策结构化分析和补贴类型

补贴类型		现有补贴政策	建议增加补贴政策	所对应的 WTO 补贴类型	所对应的 OECD 补贴类型	状况说明
生产者支持	林业工程补贴	退耕还林(草)补贴		绿箱	生产者支持 1: 综合性补贴政策,主要是挂钩补贴和脱钩补贴为主。	核心政策措施
		天然林保护工程补贴				
		京津风沙源治理工程				
		野生动植物保护及自然保护区建设工程补贴山区综合开发项目				
			农村林业扶贫/林业公益事业补贴			
	生态效益补偿	(公益林)生态效益补偿造林补贴		绿箱	生产者支持 2: 挂钩补贴	重点政策措施
		森林抚育补贴		绿箱(部分措施为黄箱)		
		苗木良种补贴				
	各项专项补贴	森林保险保费补贴				
		林业贷款利息补贴				
		林机具购置补贴	农资综合补贴			
	林业税费减免	农业特产税		绿箱	生产者支持 3: 政府税收放弃	灵活实施
	价格支持	育林基金调减			生产者支持 4: 市场价格支持	灵活实施
		政府采购		黄箱		
		最低价格木材临时收储				
消费者支持	消费补贴		对建筑装修所需木材等林产品进行补贴	黄箱	消费者支持:消费者向生产者的转移	研究阶段
一般服务支持		林业基础设施建设		绿箱		重点政策措施
		测土配方施肥补贴				
		现代林业示范工程				
		病虫害防疫体系建设				
		森火监测体系建设				
		木材公共安全储备				
		科研与发展				

说明:此表的林业补贴作广义解释,不仅限于林业特有的 4 种不同类型。

① 事实上,从 20 世纪 70 年代起,率先实现工业化的发达国家实施林业补贴政策十分普遍,至 20 世纪 90 代则建立起体系比较健全的林业补贴体系。与此同时,随着全球化不断深化,包括林业补贴在内的农业补贴成为了 WTO 以及 OECD 等组织里国际贸易谈判的焦点问题,形成了一系列关于调整补贴政策的协议,对红箱补贴政策严格禁止,对黄箱补贴也要消减乃至取消。这对我国在内的许多国家农业补贴政策产生巨大影响。具体分析见《林业补贴政策比较研究——基于部分发达国家林业补贴政策工具的比较分析》(《农业经济问题》2013 年第 7 期)。

林产品供给压力很大的国家,建议以直接补贴为主,待条件成熟时推出符合国情林情的综合型直接补贴。

二是采取更加有效的补贴支持方式。发达国家根据各自经济社会发展和全球林业趋势的情况,逐步对林业补贴政策进行从投入主导型补贴到产出主导型补贴的调整。这一调整体现了林业的多功能特征,同时坚持市场化的方向。如,美国、欧盟等的林业税费减免,附有林主向公众开放森林景观的约定条件,以市场调节手段调整供求关系,引导和激励林主提供景观、游憩、生物多样性等服务。这对确保我国林产品以及生态服务供给有借鉴意义。同时,我国补贴应当根据林情,突出补贴重点,目前中幼龄林规模很大,应重视营造林补贴环节。

三是建立完善与种植面积、林业投入品等挂钩的直接补贴制度。研究完善对种苗、肥料、林业机械、林业能源等生产型投入品专项补贴制度,扩大补贴品种、补贴范围和补贴规模,提高补贴标准。加大对林业保险保费补贴的力度,建立重大灾害补偿制度,切实分担林业生产的自然风险。不断健全林业生态效益补偿制度,采取“环境友好型”的投入品补贴政策。

四是尽快探索制定新型林业补贴工具。根据林业发展和实际情况的需要,适时推出新型的林业补贴工具。如,发达国家适应新形势,积极探索应对气候变化的政策工具,将林业补贴覆盖到碳汇造林和木材消费环节。日本将木材使用作为固碳所产生的碳汇活动之一,并可以上市交易,美国也如此。日本因此制定了鼓励消费本地木材的补贴政策,进而激励国产木材消费进而带动森林“年轻化”。这种补贴政策措施可以归为差价补贴,但可以作为从价格支持向直接补贴转型中的过渡性措施。它虽然带来了市场冲击,但刺激了消费,在林业转型进程中可以适度接受。

五是林业补贴政策实施应该相互配套,形成合力。我国现有林业补贴政策规模小,体系还不完善,尚未较好地配套,也没有与农村发展政策很好地融合。根据发达国家经验,所有林业补贴政策应紧密结合,形成合力以发挥更好的政策优势。今后,我国应构建价格支持与直接补贴、综合补贴与专项补贴、生产性补贴与收入性补贴有机结合、功能互补、衔接配套的林业补贴政策体系。同时,林业与农村扶贫开发存在天然联系,德国(欧盟)、美

国、日本等都把林业补贴政策纳入农村发展规划,我国应探索将林业补贴政策与新农村建设尤其是与扶贫开发结合起来,增强各项补贴政策的指向性和有效性,发挥政策的协同作用。

3.1.2 生态补偿

1998年4月29日,第九届全国人大常委会第二次会议通过了修改森林法决定,在新增加的第8条第二款中规定:“国家设立森林生态效益补偿基金,用于提供生态效益的防护林和特种用途林的森林资源、林木的营造、抚育、保护和管理。森林生态效益补偿基金必须专款专用,不得挪作他用。具体办法由国务院规定。”通过这次森林法修改,森林生态效益补偿以国家法律形式确立,具有法律依据和制度基础。

从此,森林生态效益补偿顺利健康地推进,资金规模不断增加,覆盖面积不断扩大(图1)。2001~2003年,我国试点森林生态效益补偿基金。2004年中央财政预算安排20亿元正式建立中央财政森林生态效益补偿基金,补偿标准为每年75元/hm²,补偿面积为2666.7万hm²(4亿亩),补偿基金用于重点公益林管护者发生的营造、抚育、保护和管理支出给予补助。2010年中央财政将集体和个人所有的国家级公益林补偿标准提高到每年150元/hm²,补偿基金规模扩大到75.8亿元。同时,经过对国家级公益林进行补偿区划和审核认定,并与天然林资源保护二期工程相衔接,2012年补偿资金规模达到109.27亿元,对全国区划界定的1.24亿hm²国家级公益林实现补偿全覆盖。

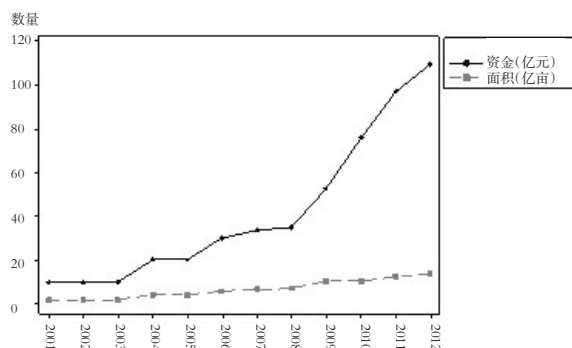


图1 中央财政森林生态效益补偿资金规模和覆盖面积变化
注:1亿亩=667万hm²

森林生态效益补偿基金制度的建立和施行,结束了我国森林生态效益无偿使用的历史,具有深远的历史意义和重要的现实意义。森林生态效益补偿有力地促进了绿色经济发展,推动森林经营理念

转变,促进山区农民增收,为农村提供可持续生计。森林生态效益补偿同时也是国家林业管制方式的有益补充,有利于国家林业治理体系完善和治理能力的提高。在林业发达国家,决策者们普遍认为,生态补偿作为一种市场机制方法,是比政府介入更有效的政策工具。当然,生态补偿并非完全的市场机制,而是“市场—国家—社区”(Market—State—Community)的综合治理机制。正因森林生态效益补偿很有潜在优势,在财政部的大力支持下,2013年中央财政将集体和个人所有的国家级公益林补偿标准由每年150元/hm²提高到225元/hm²,预计2014年中央财政森林生态效益补偿基金将达到149.3亿元,比2013年增加40亿元。

尽管如此,我国森林生态效益补偿在实施中仍然存在一些不足,主要有:一是补偿渠道单一。森林生态补偿主要以财政投入为主,尚未形成以使用者付费为核心的市场化、多元化、社会化募集的局面。二是补偿形式单一。补偿形式主要以政府补偿为主,并带有一定的强制性。尽管珠江、闽江、新安江等上下游补偿的试点探索,但尚未形成规模,而跨区域、跨行业和跨流域等补偿尚未真正探索推进。三是补偿标准较低。由于采取低成本建立制度的路径,补偿标准一直维持在较低水平,仅基本满足管护费用和适当体现“权益者受益”原则,而不是根据科学评估生态效益价值来确定补偿标准。

下一步,要针对存在的这些问题,从两个方面加强完善补偿制度。

一是拓展补偿渠道,创新补偿形式。从林业发达国家情况来看,森林生态补偿主要有两种情况:一是对维持和增强生态系统服务,提供资金激励;二是对处于风险状态下的生态服务,或因土地利用变化对其产生负面影响的生态服务,给予资金支持。根据资金机制安排的不同,森林生态补偿计划可分为4种:(1)公共财政资金补偿计划,即公共财政资金补偿计划即以地方政府或中央政府作为生态系统服务的主要购买方,公共财政资金按照规则分配给服务提供方;(2)私营资金补偿计划,即由私营主体如企业、农民协会、私营个体,向提供生态系统服务的主体支付补偿金;(3)公共财政和私营资金混合补偿计划,即生态系统服务的提供方是私营主体,购买方(或主要购买方之一)也是私营主体,但购买方由一个公共机构代表,由其负责契约管理和组织协调;(4)交易计划,即通过由许可证、配额

或其他产权形式构成的交易市场,为生态系统服务募集补偿资金,如限额—交易计划(Cap-and-Trade)、清洁发展机制(CDM)、减少毁林及森林退化导致排放机制(REDD+)。此外,许多国家还创新出保护银行(Conservation Banking)、栖息地银行(Habitat Banking)和物种银行(Species Banking)等模式。这些模式的设计思路是,先将生态服务设计为生态信用存于银行,需求方通过银行购买信用在另一地进行生态补偿,才可开展造成生态效益损失的活动,确保林地、栖息地、生物多样性等实现整体的零净损失(no net loss)。近20年,这些模式蓬勃发展、蔚然成风。如,美国加州针对保护濒危物种,自1995年成功实施了保护银行项目,至今建立了100多家保护银行,全美每年市场价值约为2亿美元。这些补偿渠道和机制都很有借鉴意义,可运用于调整完善我国补偿机制。

二是推进森林生态效益补偿立法工作。按照《森林法》第8条规定,森林生态效益补偿要有专门具体行政立法,但是至今仍未出台,立法工作严重滞后于实践发展。应抓紧开展立法调研,总结有效经验,加快立法进程。立法建议内容包括:(1)明确生态补偿的适用范围,主要是指适用时间、地点、森林类型、森林保护项目以及相对应补偿方式;(2)制定生态服务估值指南,帮助利益相关者公平谈判;(3)制定监测指南,帮助监测生态补偿计划的履约、泄露和额外性;(4)设计一套有效的技术规范,尽可能纳入多样化的利益相关者参与补偿计划;(5)培育引导相关中介服务发展,建立专家网络,提供生态补偿有关文件、估值方法、案例和实施项目的中介服务。

3.1.3 转移支付

我国财政转移支付制度建立于1994年,在分税制的基础上以中央对地方转移支付为主,由税收返还、一般性转移支付和专项转移支付三部分构成。从转移方向来看,转移支付的模式主要有3种:一是自上而下的纵向转移;二是横向转移;三是纵向与横向转移的混合。在林业领域,财政转移支付基本属于专项转移支付,是从中央到地方的纵向转移支付(部分转移支付需要地方配套),是为实现林业改革发展的特定政策目标或专项任务而由上级财政提供的专项补助。

经过10年的实践,林业转移支付在平衡区域发展、推进林业生态建设中发挥巨大作用。但是,林

业转移支付仍然存在不够规范的问题,受到诸多制约,其中主要包括:一是中央和地方各级政府的林业职责和事权尚未科学明确划分,财政支持林业支出的划分与事权是紧密联系的,难以确定转移支付的规模和标准;二是我国中央财政仍然十分困难,使转移支付制度缺乏充足的财力支持;三是由于我国幅员辽阔,林业自然资源分布不均,区域之间状况复杂多样等,区域林业建设发展不平衡的局面难以通过转移支付得以很快改观。

上述这些问题,通过近年各省份中央林业投资和森林资源之间的数据分析,可获得比较充分的佐证。本文选择2013年中央财政对各省份单位的林业投资规模,与第八次全国森林资源清查取得的各省森林面积、森林蓄积和森林覆盖率,进行关联性分析和一般性回归分析。在关联性分析中,中央财政对各省份的林业投资,也就是对各省份的转移支付,与森林面积具有很强的正关联性,而与森林覆盖率基本可以认为没有关联性(图2和框1)。在回归分析中,模型反映出各省份森林面积与所获支持林业的中央财政转移支付之间,存在很强的因果关联性(框2)。

从数据分析来看,中央财政林业投入在很大程度上与各省份的森林面积有关,而尚未充分考虑到森林蓄积、森林覆盖率以及生物多样性甚至民生方面的因素。客观上,要全面准确地纳入这些因素,对林业转移支付进行科学合理安排,因受到各种制约而无法做到。可以预见,这些制约因素在今后较长时期内难以消除。但是,在生态文明建设的背景下,我国林业转移支付机制应该进行调整和完善。

一是科学合理地划定中央与地方各级政府的林业事权,这是完善林业转移支付机制的前提。按照市场化经济分权和行政分权演进的内在逻辑逐步理清各级事权,具体可以考虑采用列举加排除的方法,先明确中央林业事权,主要包括全国性林业生态修复工程、重点生态区位生态保护修复工程、全国性林业基础设施建设、涉及林业整体系统改革任务等,再明确地方事权和中央地方共同事权。

二是加快研究探索并积极推广符合林业建设特点的复式预算,这是创新林业转移支付机制的关键。目前,预算支出科目的设置虽然按具体用途分类,但设置不尽科学,互有交叉,不能准确反映政府职能分工。可考虑复式预算将财政支出按经济性质编列,按林业经常性支出与林业建设性支出分列

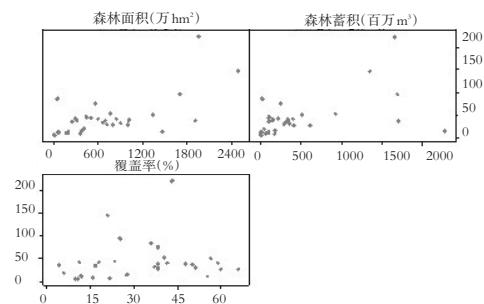


图2 各省中央投资额度与森林资源关联性的散点

相关: 森林面积(万hm²), 森林蓄积(百万m³), 覆盖率(%), ...

	森林面积(万hm ²)	森林蓄积(百万m ³)	覆盖率(%)
森林蓄积	0.858		
	0.000		
覆盖率	0.278	0.110	
	0.130	0.556	
中央投资额度	0.639	0.493	0.146
	0.000	0.005	0.434

单元格内容: Pearson 相关系数P 值

注: (1)所有分析工具: Minitab; (2)从分析结果来看, 中央投资额度与森林面积和森林蓄积关联性的P值分别为0.000和0.555, 符合95%的置信设定。可进行下一步回归分析

框1 各省中央财政林业投资与森林资源的关联分析

回归分析: 中央投资额度(亿元) 与 森林面积(万hm²), 森林蓄积(百万m³), 覆盖率(%)

回归方程为

$$\text{中央投资额度} = 12.4 + 0.0614 \text{ 森林面积} - 0.0177 \text{ 森林蓄积} - 0.167 \text{ 覆盖率}$$

自变量	系数	系数标准误差	T	P
常量	12.39	13.99	0.89	0.384
森林面积	0.06141	0.02170	2.83	0.009
森林蓄积	-0.01767	0.02183	-0.81	0.425
覆盖率	-0.1665	0.3875	-0.43	0.671

S = 35.7764 R-Sq = 42.3% R-Sq(调整) = 35.9%

注: (1)所有分析工具: Minitab; (2)从回归分析结果来看, 只有中央投资额度与森林面积因果关系P值为0.009, 符合95%的置信设定。其他自变量均不符合, 可以排除。

框2 各省中央财政林业投资与森林资源的回归分析

两个预算,避免相互交叉,更能体现“生态+民生”职能分工和支出结构,进一步将财政分配科学化、规范化,使林业转移支付真正走上正轨。

三是进一步建立健全转移支付管理制度,这是创新林业转移支付机制的保证。应该抓紧对各项林业转移支付进行清理、整合和规范,对林业项目设立、资金分配、使用管理、绩效评价、信息公开等作出明确规定。对保留的专项转移支付项目,建立定期评估和退出机制。同时,加强转移支付资金审计,避免资金挪用、截留和沉淀。通过不断加强管理,使转移支付资金真正用在林业生态建设和民生

改善的刀刃上,避免不规范、碎片化和低效率。

3.2 政策评估

在党的十八届三中全会后,我国林业面临着多项改革任务,主要有全面深化集体林权制度改革、全面推进国有林场改革、健全国有林区经营管理体制,林业主体功能区划、林业生态空间容量监测评估、林业产权流转管理,以及推进林业行政审批许可改革、稳定和扩大退耕还林(草)、林业合作经营机制等等。各项改革与公共财政支持林业政策体系的重构紧密结合、统筹安排。因此,对财政支持林业政策体系重构与各项林业改革,二者之间的关联程度和影响程度,要进行全面准确地评估。

长期以来,我们在制定林业政策时,往往注重于定性分析,而忽视量化评估。今后,在推进林业改革和制定政策时,应是运用成本—收益分析、定量影响测算、压力测试等方法,前瞻性地做好改革中突发事件的应对预案,全面提升政策制定的科学化、规范化水平。

我们可以借鉴吸收美国、日本等国对公共政策评估的经验做法。20世纪30年代末,美国农业部实施计划预算制度,在农业公共投资领域引入定量评估。之后,美国逐步建立起公共财政政策评估制度,1993年通过《政府绩效与成果法》,对联邦政策及项目评估做了制度性规定,政策评估覆盖从政策制定、执行过程和执行效果的全过程。2011年,奥巴马政府以13563号行政命令强调了制定、修改、废除政策时的评估要求。从评估制度看,美、日等国一般以政策主管部门开展自评为主,综合管理部门进行监督指导以及开展跨部门综合项目的评估,社会第三方评估作为补充。评估方法在不断发展,其核心方法是成本效益分析。政策评估有反馈环节,评估结果要提供给决策者和管理者。近十余年来,随着政策评估覆盖到生态环境、公共健康、公共福利、公共安全等领域,要求尽量量化评估这些领域公共政策的预期收益、未来收益和未来成本,且在适当并且法律允许的情况下,要考虑(并定性地讨论)那些不能量化的价值。

我们可以把这些新型的政策分析工具应用到财政支持林业政策体系重构中。一般而言,在启动阶段,可采用成本—收益分析法,论证改革方案的可行性;可通过压力测试判断改革潜在风险,做好风险预警和应急预案,切实守住风险底线。在制定阶段,可借助定量影响测算预判政策的影响和效果,并据此调整改革的力度、节奏;在实施阶段,可科学设定监测指标,跟踪监测政策的实际实施效果和影响。此外,可借鉴“卢卡斯批判”方法^①,做好改革宣传和沟通,形成共识,稳定社会预期。

4 结语

当前的改革与以往的历次改革有所不同,所涉及的不是某一个或某几个领域的改革,而是全面的改革,涉及所有领域的改革。习近平总书记在《决定》说明中指出,“这项工程极为宏大,必须是全面的系统的改革和改进,是各领域改革和改进的联动和集成”。生态文明建设是改革的一个重要领域,新型财政支持林业政策体系的构建应从生态文明建设寻找战略定位,从支持林业生产建设到保障林业生态建设再到服务生态文明建设,加快完成向林业公共财政体系的重大转型。新型财政支持林业政策的构建要以当前林业改革发展目标导向,服务并服从于生态林业和民生林业建设发展,对全面深化林业改革发挥基础和重要支柱的作用。

参考文献

- 程国强.中国农业补贴:制度设计与政策选择[M].北京:中国发展出版社,2011
- 高培勇.新一轮财税体制改革战略定位[N].人民日报,2014-06-09
- 沈恒超.美日政策评估制度及启示[N].中国经济时报,2014-06-10
- 吴柏海/曾以禹.林业补贴政策比较研究——基于部分发达国家林业补贴政策工具的比较分析[J].农业经济问题,2013(7)
- 赵树丛.创新治理体系提高治理能力 为生态林业民生林业建设注入强大动力[N].中国绿色时报,2014-02-28
- 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定.中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议,2013-11-12

(责任编辑 赵 莹)

^①“卢卡斯批判”是经济学家卢卡斯提出的一种观点,该观点批判传统政策分析存在不足,即没有充分考虑到政策变动对人们预期影响。卢卡斯认为,由于人们在将来的事态做出预期时,不但要考虑过去,还要估计现在的事件对将来的影响,并且根据他们所得到的结果而改变他们的行为。这就是说,他们要估计当前的经济政策对将来事态的影响,并且按照估计的影响来采取政策,即改变他们的行为,以便取得最大的利益。行为的改变会使经济模型的参数发生变化,而参数的变化又是难以衡量的,因此经济学者用经济模型很难评价经济政策的效果。