

编者按：

生态是永恒的经济。新中国成立60年来，特别是改革开放以来，党中央、国务院非常重视林业生态建设。在财政部门的大力支持下，我国开展了以退耕还林、天然林保护、生态公益林建设、林业产业发展、集体林权制度改革等为主要内容的林业生态建设工作，并取得了辉煌成就。森林资源明显增长，局部生态明显改善，防沙治沙明显突破，物种保护明显加强，为国家生态文明建设做出了突出贡献。

中央财政加大投入力度 全面支持林业生态建设

■ 财政部农业司

近年来，中央财政认真贯彻落实党中央国务院关于加快林业生态建设与保护的重大战略决策，实施了一系列强林惠林政策，不断加大资金投入，大力支持林业重点生态工程和造林绿化，积极支持森林经营，全面支持生态保护，重点扶持林业产业发展，着力支持林业改革，为发展现代林业、建设生态文明、应对气候变化提供了有力保障。

一、大力支持造林绿化

林业在生态建设中处于首要地位，为促进全国林业生态环境建设，近年来，中央财政积极支持了退耕还林、京津风沙源治理等工程建设，并开展了造林补贴试点和林木良种补贴试点工作。

退耕还林工程主要解决重点地区的水土流失问题，是涉及面最广、资金量最大的生态建设工程。截至目前，国家累计安排退耕还林1.39亿亩，涉及25个省区市和新疆生产建设兵团的2279个县3200多万户的

1.24亿农民。中央财政对退耕还林工程的投入主要包括对退耕农户的直接补助和支持地方政府巩固退耕还林成果两部分。其中：直接补助部分，中央财政对黄河流域及北方地区每亩退耕地还生态林累计直补达2000元，还经济林累计直补达1250元；对长江流域及南方地区每亩退耕地还生态林累计直补达2840元，还经济林累计直补达1775元。支持地方政府巩固退耕还林成果部分，中央财政设立了巩固退耕还林成果专项资金，主要用于西部地区、京津风沙源治理区和享受西部地区政策的中部地区退耕农户的基本口粮田建设、农村能源建设、生态移民以及补植补造，并向特殊困难地区倾斜。按照目前的任务规模，中央财政预计总投资4300亿元，目前已累计投入2400多亿元。退耕还林工程在中央财政的大力支持下取得了显著成效，不仅推动了水土流失和土地沙化治理，使局部生态环境得到明显改善，而且较大幅度增加了农民收入，并促进了全社会生态环境意识的提高。

为进一步提高全社会植树造林积极性，中央财政于2010年开展了造林补贴试点工作，补贴范围选择在西南、西北造林任务重，已经完成集体林权制度主体改革，以及地方政府支持造林力度大的三类省区。补贴对象为使用先进技术培育的良种苗木在宜林荒山荒地、沙荒地人工造林和迹地人工更新，面积不小于1亩(含)的林农、林业合作组织以及承包经营国有林的林业职工。中央财政造林补贴试点资金包括造林直接补贴和间接费用补贴两部分。

为进一步加快林木良种化进程，中央财政于2010年开展了林木良种补贴试点工作，遵循“强林惠农、突出重点、政策公开”的原则，对131处国家重点林木良种基地和5亿株林木良种苗木培育项目进行补贴。其中，对国家重点林木良种基地，种子园、种质资源库每亩分别补贴600元，采穗圃每亩补贴300元，母树林、试验林每亩分别补贴100元；对林木良种苗木培育，每株良种苗木平均补贴0.2元。试点省可根据实际情



云南省高黎贡山国家级自然保护区

况,确定不同树种苗木的补贴标准。

二、积极支持森林经营

长期以来,由于没有开展中幼林抚育等森林经营工作,我国森林生长不良,质量低下,病虫害频发,森林火险等级高,严重影响了森林质量和森林功能的发挥。为提高森林质量和林地生产力,促进林业发展方式转变,增强森林减排、应对气候变化能力,中央财政从2009年起安排专项资金,支持开展森林抚育补贴试点工作。试点工作遵循“相对集中、促进就业、支持改革、自愿公开”的原则,以天然林保护工程重点省区、集体林权制度改革典型省为重点,在管理基础好、林农意愿强、抚育任务重的省区开展,补贴试点面积500万亩。补贴对象为天保工程区内的国有林(包括公益林、商品林),集体林权制度改革典型省集体和林农个人所有的国家级公益林中的人工林,可适当扩大到国有的国家级公益林中的人工林。补贴标准为平均每亩100元,共安排补贴试点资金5亿元。补贴资金主要用于中幼林抚育有关费用支出,包括间伐、修枝、除草、割灌、采伐剩余物清理运输、

简易作业道路修建等生产作业的劳务用工和机械燃油等直接费用,以及作业设计、检查验收、档案管理、成效监测等间接费用。从2010年起,森林抚育资金增加到20亿元,试点面积扩大到2000万亩,补贴对象进一步扩大,并重点将非天保工程区中的国有林场纳入到补贴范围。

三、全面支持生态保护

在生态保护方面,中央财政加大资金安排力度,重点支持了天然林保护、国家级公益林管护、森林防火、有害生物防治、国家级自然保护区建设等工作。

(一)支持天然林保护工程。1998年特大洪水灾害之后,天然林保护工程在云南、四川等12个省(区、市)开展试点。2000年天保工程正式实施,范围包括长江上游、黄河上中游地区和东北、内蒙古等重点国有林区的18省(区、市)的734个县和163个森工局。根据实施方案,天然林保护工程财政专项资金包括森林管护费、政策性社会性支出补助、职工社会保险补助费、职工培训费等。截至目前,中央财政已累计支出天保工程专项资金1100亿元。

(二)建立完善中央财政森林生态效益补偿基金制度。为了探索建立一套切实可行的资金投入和管理机制,建立健全国家级防护林、特种用途林保护和管理模式,2001年11月,河北、辽宁、浙江等11个省区开展了森林生态效益补助资金试点工作。经过2001—2003年三年试点,2004年,国家正式建立了中央森林生态效益补偿基金制度,补偿标准为每年每亩5元,主要用于国家级公益林的保护和管理。截至2004年底,全国重点公益林确认总面积为15.62亿亩,其中非天保工程区8.3亿亩,天保工程区7.32亿亩。2007年,财政部会同有关部门完善了中央财政森林生态效益补偿基金管理办法,将享受补偿基金的范围由有林地扩大到重点林公益林地,并完善了补偿资金的分配比例,每年每亩5元标准中,补偿性支出由每亩4.5元提高到4.75元,其余0.25元用于省级部门组织开展的重点公益林管护情况检查验收、森林火灾预防、维护林区道路等开支。2009年,财政部、国家林业局修订印发了《中央财政森林生态效益补偿基金管理办法》。一是将补偿对象从“重点公益林”更名为“国家级公益林”。二是实行分类补助。为体现对集体和个人所有的国家级公益林的重点支持,从2010年起,对集体和个人所有的国家级公益林补助标准从原每年每亩5元提高到10元,其中9.75元作为管护补助支出,0.25元作为公共管护支出,对国有的国家级公益林的补助标准与原补偿标准一致。各地可根据管护对象的等级以及管护难易程度,在测算管护成本的基础上合理确定管护人员数量和管护劳务补助标准。三是规定公共管护支出用于林业主管部门开展国家级公益林监

测、管护情况检查验收、森林火灾预防与扑救、林业有害生物防治等。与原管理办法相比,开支范围增加了国家级公益林监测、林业有害生物防治的支出,减少了维护林区道路的支出。主要考虑是公共管护支出应侧重于国家级公益林所有者难以完成的管护支出,林区道路属于基本建设投资范围,不应从公共管护支出中开支。2001—2010年,中央财政累计安排补偿基金300亿元,纳入补偿的国家级公益林面积达10.49亿亩。

(三)通过中央部门预算、地方专项转移支付等途径,支持做好森林防火、林业有害生物防治等工作,健全林业防灾减灾体系。如“十一五”期间,中央财政通过国家林业局部门预算安排的各项经常性经费,促进了森林防火组织体系的健全,提高了防火应急管理水平。2007—2010年,通过国家林业局部门预算累计安排9亿元,其中森林航空消防飞行补助费7亿元,森林航空消防地面保障补助、重特大森林火灾扑救准备金、森林防火物资储备、森林火灾预防与管理、追加防火经费等2亿元。

(四)支持林业国家级自然保护区建设和湿地保护。2010年,林业

国家级自然保护区补助资金规模扩大到1亿元,比2008年增长233%。资金主要用于保护区自然资源本底调查、社会经济情况专项调查,保护区主要保护对象、典型生态系统、重点保护野生动植物等自然资源及区内生态环境监测所需的专用材料费等支出的补助,珍稀濒危野生动植物保护和救护所需的简易救护设施、药品器械等支出的补助。从2010年起,中央财政安排专项资金支持湿地保护工作,按照“突出重点、分步实施、注重绩效”的原则,湿地保护补助资金主要用于湿地监控、监测设备购置和湿地生态恢复以及聘用管护人员劳务支出等,支持对象以国际重要湿地为主,并适当考虑湿地类型自然保护区和国家湿地公园。

四、重点扶持产业发展

中央财政通过税收优惠、财政贴息、保费补贴等方式,重点扶持了林业产业发展。一是对林业产业实行所得税、增值税优惠政策。如企业从事林业项目的所得可以免征、减征企业所得税,对以三剩物及次小薪材为原料生产加工的综合利用产品实

行增值税即征即退,退税比例2010年为80%;对进口种子(苗)、种畜(禽)、鱼种(苗)和种用野生动植物种源免征进口环节增值税。二是通过财政贴息,引导信贷和社会资金投入林业产业。中央财政对四种形式的林业贷款项目予以贴息扶持:林业龙头企业以公司带基地、基地连农户的经营形式,立足于当地林业资源开发、带动林区、沙区经济发展的种植业、养殖业以及林产品加工业贷款项目;各类经济实体营造的工业原料林、木本油料经济林以及有利于改善沙区、石漠化地区生态环境的种植业贷款项目;国有林场(苗圃)、集体林场(苗圃)、国有森工企业为保护森林资源,缓解经济压力开展的多种经营贷款项目,以及自然保护区和森林公园开展的森林生态旅游项目;农户和林业职工个人从事的营造林、林业资源开发和林产品加工贷款项目。三是通过保险保费补贴,提高林业经营者抵御风险能力。2009年,中央财政在江西、湖南和福建三省开展了森林保险保费补贴试点,对商品林和公益林统一按照保费的30%给予补贴。在中央财政的积极引导和带动下,木材加工、木浆造纸等传统产业



山东威海沿海防护林

发展顺利,森林旅游、木本粮油等新兴产业方兴未艾,林业产业体系初步形成。2009年,我国林业产业总产值达到1.58万亿元。

五、着力支持林业改革

集体林权制度改革是稳定和不断完善农村基本经营制度的必然要求,是促进农民就业增收和推进现代林业发展的战略举措。充分发挥财政的职能作用,大力支持集体林权制度改革,既是推进社会主义新农村建设和发展现代林业的现实需要,也是健全和完善公共财政制度的客观要求。近年来,中央财政不断完善政策,着力支持林业改革,取得了显著成绩。

一是安排集体林权制度改革工作经费补助。2007年,中央财政按照每亩1元的标准,对先行开展集体林权制度改革的江西、辽宁等14个省(市),安排集体林权制度改革工作经费16亿元。2008年对当年全面开展集体林权制度改革的北京、山西等9省(区),安排工作经费7亿元。2009年又安排天津等省市改革工作经费2亿元。集体林权制度改革的全面铺开,使蕴藏在农民群众中的巨大能量得到充分释放,收到了生态受保护、农民得实惠的显著成效。目前,全国已确权林地面积15.14亿亩,占集体林地的59.4%,勘界发证面积11.36亿亩,占已确权面积的75%。

二是改革育林基金征收管理办法,降低征收比例,规范资金用途。2009年6月,财政部、国家林业局修订印发了《育林基金征收使用管理办法》。从2009年7月1日起,育林基金征收标准由林产品销售收入的20%降至10%以下,具体征收标准由各省、自治区、直辖市考虑林业生产经营单位和个人的经济承受能力

核定;具备条件的地区可以将育林基金征收标准确定为零。同时规定,育林基金在林木产品的销售环节征收;自产自用或直接用于加工的林木产品,在移送使用环节征收;林业主管部门不得在多次销售林木产品时重复征收;对进口林木单位和个人不得征收。育林基金专项用于森林资源的培育、保护和管理,使用范围包括种苗培育、造林、森林抚育、森林病虫害预防和救治、森林防火和扑救、森林资源监测、林业技术推广、林区道路维护以及相关基础设施建设和设备购置等。林业部门行政事业经费由同级财政部门通过部门预算予以核拨,不得从育林基金中列支。育林基金减少后,林业部门行政事业经费由同级财政通过部门预算核拨。

三是出台《黑龙江省伊春林权制度改革试点森林资源资产收益管理暂行办法》,规范了国有林权制度改革试点收益管理工作,促进了国有林权制度改革试点的顺利进行。

2004—2009年,在中央财政的全面支持下,我国林业生态建设取得了显著成效,森林资源呈现出六个重要变化:

(一)森林面积蓄积持续增长,全国森林覆盖率稳步提高。森林面积净增2054.30万公顷,全国森林覆盖率由18.21%提高到20.36%,上升了2.15个百分点。活立木总蓄积净增11.28亿立方米,森林蓄积净增11.23亿立方米。

(二)天然林面积蓄积明显增加,天然林保护工程区增幅明显。天然林面积净增393.05万公顷,天然林蓄积净增6.76亿立方米。天然林保护工程区的天然林面积净增量比第六次清查多26.37%,天然林蓄积净增量是第六次清查的2.23倍。

(三)人工林面积蓄积快速增长,

后备森林资源呈增加趋势。人工林面积净增843.11万公顷,人工林蓄积净增4.47亿立方米。未成林造林地面积1046.18万公顷,其中乔木树种面积637.01万公顷,比第六次清查增加30.17%。

(四)林木蓄积生长量增幅较大,森林采伐逐步向人工林转移。林木蓄积年净生长量5.72亿立方米,年采伐消耗量3.79亿立方米,林木蓄积生长量继续大于消耗量,长消盈余进一步扩大。天然林采伐量下降,人工林采伐量上升,人工林采伐量占全国森林采伐量的39.44%,上升12.27个百分点。

(五)森林质量有所提高,森林生态功能不断增强。乔木林每公顷蓄积量增加1.15立方米,每公顷年均生长量增加0.30立方米,混交林比例上升9.17个百分点。有林地中公益林所占比例上升15.64个百分点,达到52.41%。中国林业科学研究院依据第七次全国森林资源清查结果和森林生态定位监测结果评估,全国森林植被总碳储量78.11亿吨。全国森林生态系统每年涵养水源量4947.66亿立方米,年固土量70.35亿吨,年保肥量3.64亿吨,年吸收大气污染物量0.32亿吨,年滞尘量50.01亿吨。仅固碳释氧、涵养水源、保育土壤、净化大气环境、积累营养物质及生物多样性保护等6项生态服务功能年价值就达10.01万亿元。

(六)个体经营面积比例明显上升,集体林权制度改革成效显现。有林地中个体经营的面积比例上升11.39个百分点,达到32.08%。个体经营的人工林、未成林造林地分别占全国的59.21%和68.51%,作为经营主体的农户已经成为我国林业建设的骨干力量。

责任编辑 冉鹏