

发挥财政职能作用 助力深化集体林权制度改革

福建省财政厅副厅长 | 韩健

福建素有“八山一水一分田”之称，是南方典型的集体林区。2002年福建武平首开先河，在全国率先开展集体林权制度改革以来，福建省积极探索，大胆实践，集体林权制度改革不断推进，极大地解放和发展了农村生产力。财政部门持续从政策、资金、管理创新等层面，积极支持和促进改革向更宽领域、更深层次发展，实现生态得保护、林农得实惠。

多措并举为推进集体林权制度改革提供财力保障和政策支持

建立森林生态效益补偿制度，为调动林权所有者生态保护的积极性建立长效机制。建立了省级公益林与国家级公益林补偿标准联动和稳步增长机制，补偿标准根据国家政策和省级财力情况逐步提高。对林权所有者的补偿已从2002年的每年每亩1.35元提高到目前的每亩22元。省级以上自然保护区的林权所有者补偿在此基础上再增加3元，达到每亩25元。建立江河下游地区对上游地区森林生态效益补偿机制，从2007年开始，以城市工业用水和生活用水量为依据，筹集资金10.3亿元用于生态公益林保护补偿。同时，积极对接国家天然林保护政策。2016年起，省级以上财政按每亩15元的标准对天然商品乔木林给予停伐和管护补助。

建立生态保护区域财力支持机制，

为生态保护提供强有力的财力支撑。在已有支持生态保护的各类专项资金存量不变的基础上，省财政从2012年起建立生态保护财力转移支付制度。增设的生态保护财力转移支付资金作为财力补助，分为生态保护补助资金和生态保护激励资金两部分，由相关地区统筹安排用于保护生态环境和涉及民生的基本公共服务领域。2012—2016年，累计安排生态保护财力转移支付资金46.72亿元。

实施各类主体造林补贴政策，变“荒山”为“绿山”。据统计，2012—2016年，省级财政共投入补贴资金35亿元，有效调动各类主体营林造林的积极性，全省共计完成植树造林总面积1110万亩，全省森林覆盖率达到65.95%，保持全国第一，成为清新福建的一张名片。造林补助资金根据政府每年下达的造林绿化任务和重点，确定相应的补助标准，重点支持“三带一区”建设（沿海防护林基干林带、生物防火林带、森林景观带和重点区位林分修复）、珍贵用材树种造林和不炼山造林。

支持重点生态区位商品林赎买等改革试点，化解生态保护与林农利益的矛盾。2015年起，省级财政已累计下达14378万元支持武夷山、武平、永安等14个县（市）结合资源禀赋因地制宜地开展赎买、补偿、租赁、置换、改造提升等改革试点，破解重点生态区位商品林

采伐利用与生态保护的矛盾，创新重点生态区位商品林的经营管理模式，建立重点生态区位商品林长效管理机制，为深化集体林权制度改革，建设福建生态文明试验区作了积极有益的探索。2017年，省政府印发了《福建省重点生态区位商品林赎买等改革试点方案》，县级政府为改革实施主体，各市、县（区）将改革专项资金列入财政预算，森林植被恢复费市、县级分成部分可用于改革试点，省级财政予以适当补助。同时通过政府基金收入、银行贷款等方式，多渠道筹集改革资金。

支持林产业发展，促“绿山”成“金山”。设立省级财政林业经济发展专项资金，支持林下经济、现代竹业、现代花卉苗木等绿色富民产业发展，实现“不砍树，也致富”。2013年起省级财政累计安排林下经济专项3.3亿元，扶持林农发展林下种植、林下养殖、森林景观利用等林下经济。省级补助资金居全国第一，资金分配实行切块下达、向困难县倾斜的原则，对23个省级扶贫开发重点县扶持资金达53%，有力地促进了扶贫脱困致富。省财政制定了《福建省省级财政林下经济专项资金管理办法》，从源头上规范林下经济项目资金管理，确保林下经济健康发展。2017年起，省级财政还安排1亿元以上竹产业发展专项资金，推进现代竹业生产发展重点县

建设和笋竹精深加工示范县项目建设,重点支持竹山道路修建、笋竹精深加工的新技术、新产品研发,产品展示展销平台、公共服务平台建设,以及对开展森林认证、争创品牌、上市融资和企业关键技术设备补助。

创新财政扶持方式,通过贴息、保险、林业收储机构建设等,发挥财政资金的杠杆作用,多举措引导金融资本、社会资本支持林产业发展。2016年,省级以上财政安排林业贷款贴息资金4913万元,撬动金融贷款15.8亿元,帮助林业企业缓解贷款难、贷款贵问题。健全和完善林业保险,支持林农参保,提高抗风险能力。在不断完善森林综合保险的基础上,2016年,福建省选择8个县在全国率先开展了设施花卉种植保险试点,对参加设施花卉种植保险的企事业单位、合作社、种植户,县级财政给予不低于10%的保费补贴,省级财政给予20%的保费补贴,市级财政可根据财力状况给予适当补贴。2017试点县范围扩大到全省。此外,省级财政还设立省级农户生产性贷款风险补偿专项资金3000万元,鼓励林权收储机构、担保机构等为林农生产性贷款提供担保,省级财政按年度担保额的1.6%给予风险补偿。有条件的地方还设立林权抵押贷款风险准备金,支持金融机构创新林业金融产品,推动森林资源资本化。

支持开展林业碳汇交易试点,积极寻求多种方式破解林农利益与生态保护的矛盾问题。2017年省财政安排1000万元支持顺昌县、永安市、长汀县、德化县、华安县、霞浦县等18个县(市、区)和部分国有林场开展林业碳汇试点。“十三五”期间力争实现林业碳汇林面积200万亩,支持林业发展,促进林农增收。

持续发力深化集体林权制度改革

福建林改的探索和实践破解了制约林业发展的体制机制性问题,化解了森

林资源保护与利用的矛盾,促进了生态林业和民生林业协调发展。从总体看,权、责、利相统一的明晰产权制度,调动了农民造林、育林、营林的主动性、积极性,林农管林、护林的自觉性明显增强,资源保护管理也逐步成为广大林农的自觉行为,有效地发挥了市场对森林资源的配置作用,释放了绿色产业潜能,实现了森林资源总量增长和质量提高,促进了林业发展和林农增收。随着集体林权制度改革的不断深化,林权结构小型化,林地状态分散化,林业管理复杂化所带来的问题日益凸显,林业发展模式、运行机制、资源保护与利用等面临新的挑战,迫切需要进一步深化集体林权制度改革。

2017年5月,习近平总书记对福建林改作出重要批示,对改革成效充分肯定并要求深入总结经验,不断开拓创新,继续深化集体林权制度改革,更好地实现生态美、百姓富的有机统一,在推动绿色发展、建设生态文明上取得更大成绩。习总书记的重要指示,为当前和今后一个时期持续深化集体林权制度改革指明了方向、提供了基本遵循。我们要把握历史赋予的机遇和责任,牢固树立和落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,以福建建设国家生态文明示范区为契机,进一步总结经验,充分发挥国家赋予的体制优势、政策优势,创新机制,先行先试,寻找“绿水青山”与“金山银山”的最佳结合点,促进生态文明与经济建设深度“融合”。

完善生态保护补偿机制,让保护者受益。探索建立资金筹措与保护责任、受益程度、地方财力相挂钩的生态保护补偿机制。一是完善森林生态保护补偿机制。完善省级公益林与国家级公益林补偿标准联动的稳步增长机制;建立与经济发展和财政增长相适应的森林生态效益分类补偿与分档补助相结合的补偿机制;建立天然商品林禁伐补偿制度,

加强天然林保护。二是完善生态保护区财力支持机制。研究完善生态保护财力转移支付办法,综合考虑不同主体功能区生态功能因素和支出成本差异,切实加大对限制开发区域、禁止开发区域告别是重点生态功能区的财政支持力度。三是完善流域生态保护补偿机制,以促进上游欠发达地区发展为导向,改进补偿资分配,规范补偿资金使用,推进上下游横向生态补偿。

多形式推进改革试点,实现改善生态与保护林农利益双赢。分类施策、因地制宜地创新和推进多形式改革。一是加强对重点生态区位商品林赎买等改革试点县的指导和改革政策的宣传力度,财政资金重点支持自然保护区、饮用水源地等重点生态区位个私所有的人工成熟、过熟商品林的赎买等改革试点。二是切实落实省政府关于开展生态公益林布局优化调整的要求,将重点生态区位内的商品林与重点生态区位外现有零星分散生态公益林进行置换,进一步优化生态公益林布局。三是支持开展林业碳汇交易试点,多形式破解资源保护与利用的矛盾。优先选择面积规模较大、林木权属清晰、森林资源集中的重点生态区位商品林开展林业碳汇交易试点。所得收益用于林木和林权所有者生态补偿。

创新财政支持方式,促进资源变资本。改变财政资金直接补助的思维定式,把资本化作为盘活森林资源、帮助林农融资创业的重要举措。鼓励县级政府多渠道筹集建立林权抵押贷款风险准备金,支持开展以林权抵押贷款为主要内容的林业融资改革。针对现有贷款期限短与林业生产经营周期长的“短融长投”矛盾,建立资产评估、森林保险、林权监管、收购处置、收储兜底“五位一体”的风险防控机制,防范和降低林业贷款风险,解除金融机构的担忧。通过增加林业信贷投放、简化放贷手续、创新林业信贷产品、拓宽可抵押林权范

围、合理确定贷款利率，加强对林农林企的金融服务。积极争取国开行、农发行等长周期、低利率的政策性贷款，支持重点生态区位培育国家战略储备林等林业重点工程。积极发挥林权收储机构的作用，对林权收储机构为林农生产性贷款提供担保的，财政给予一定的风险补偿。

培育林业新型经营主体，提高林业经营效率。林业适度规模经营已成为共识。公共财政要加大林业新型经营主体扶持力度，规范合作经济组织发展。对具有一定规模、管理规范、依法经营的林业专业合作社示范社、家庭（股份）林场标准化建设等给予适当补助；从林木采伐、项目建设等方面加以扶持，鼓励符合条件的新型经营主体申请和承担林业项目；鼓励林地流转、促进林业适度规模经营，让个体林农参与分享规模经济

效益。

释放绿色产业潜能，促进林农脱贫致富奔小康。用发展的办法解决改革进程中出现的问题。利用森林资源优势，充分挖掘林下空间发展潜力，林下经济和竹产业财政专项资金重点扶持竹业、花卉苗木、木本油料、林下经济、森林旅游等特色林业项目；支持实施品牌林业、智慧林业、生态林业战略，促进“一二三”产业融合发展，加快林业发展方式转变，推进林业产业供给侧结构性改革，实现森林资源保护、绿色资源增长和农民收入增加的“多赢”效益，让森林资源优势转化为林农的绿色银行。

推进“放管服改革”，实现森林资源统一高效管理。创新国家公园管理机制，建立并不断完善武夷山国家公园试点区财政体制，完善对国家公园所在主体生态功能区的生态补偿财政转移支付

制度，拓宽筹资渠道，鼓励社会捐赠，吸引社会资本积极参与国家公园建设，探索建立多元化的资金保障机制，切实保护森林资源的原始性、自然性、完整性、丰富性及特异性；进一步推进生态公益林、商品林分类经营管理，改革完善采伐管理制度，放宽重点区位商品林采伐限制，科学编制森林经营方案，通过抚育间伐，林下补植乡土珍贵用材树种等逐步改造培育成为以阔叶树占主导地位的森林。珍贵树种造林补助资金优先支持重点生态区位商品林实施林分修复和改造提升；探索开展政府购买林业公益性服务试点，通过政府购买服务等多种形式完善森林管护机制；加强基层林业服务和执法体系建设，有效创新林业服务方式，打通林业服务“最后一公里”。

责任编辑 李艳芝

气候公共支出分析与评估研究成果发布暨研讨会举行

本刊记者 | 黄悦 摄影报道



9月8日上午，中国财政科学研究院举行气候公共支出分析与评估研究成果发布暨研讨会。课题负责人、中国财政科学研究院院长刘尚希认为，气候公共支出作为优化财政支出重要组成部分，不仅要传统的经济视角来分析，还要从社会视角和气候环境视角，即是否向有利于减缓、适应气候变化的方向演变。与会专家对气候公共支出评估研究的意义给予充分肯定，并结合各自研究领域经验发表了看法。