

实施天然林保护工程 对林区财政的 影响及对策

◎ 章壮图

为了维护长江流域的生态平衡,促进国民经济和社会的可持续发展,国家决定在四川省西南部实施天然林资源保护工程,停止天然林采伐,加强森林资源保护和生态公益林建设,依法加强资源林管理。乐山市的峨边、马边、沐川、金口河三区一区是实施天然林保护工程的重点地区,这里森林资源十分丰富,共有林地面积 773.4 万亩,木材储量 3 734 万立方米,天然林木材年产量 25 万立方米,占全市产量的 80%。“林木财政”是这一地区的重要特色,1997 年木材实现税收为 4 960 万元,占该地区地方财政收入 61.42%,林木产业成为其经济发展和财政收入的主要来源。

随着天然林保护工程的实施,将给这一地区社会经济发展,财源建设和人民生活改善带来深远的影响,成为亟待解决的课题。

一、实施天然林保护工程对社会经济、财政和人民生活的影响

1. 对森工企业、木材加工及运输业的影响。一是停止天然林采伐,林业采伐企业将被关闭,木材加工企业因无材料来源而被迫停产,木材运输业将陷于停顿,木材市场不复存在,将损失收入 2 亿多元。二是带来失业人员的增加,据统计马边、峨边、金口河、沐川将新增失业人员近 2 000 人,面临人员下岗分流

及生活问题。三是林业相关企业停产、倒闭将给企业在银行和财政部门的借款带来偿债风险。截至 1998 年 8 月底,这四区县森工企业在世界银行、金融机构、财政部门及其他非银行金融机构共有借款 27 774 万元,其中 27 374 万元信贷资金无力偿还,形成“呆账”,市级企业共有职工工资及技改资金利息 3 500 万元无力承担。另外,林区公路、森林采伐机具已无用武之地,全部予以报废,损失折合价值达 6 943 万元。

2. 对地方财源建设和财政收入的影响。实施天然林保护政策后,打破了以林木税收为主体的单一的财源结构,财政支柱丧失,财源将进一步枯竭。根据 1997 年四区县森工企业以及以天然林木为原料的企业实现的税收测算,1998 年乐山市将减少财政收入 6 452 万元。乐山四县区是典型的“吃饭型”财政,工资性支出占可用财力的比重马边为 103%、沐川为 77%、峨边为 75%、金口河区为 62%。因财政困难,四区县财政实际滚存赤字达 6 057 万元。木材税收是这一地区财政的主体税收,特别是马边、峨边和沐川三县属典型的“林木财政”。由于主体税源丧失,财政收入下降,将进一步加剧财政紧张状况,直接影响四区县的财政平衡。

3. 对人民生活改善的影响。一是农民收入减少。各地农民年出售木材 12.55 万立方米,按 700 元/立方米计算,这一地区仅此一项减少收入 8 785 万元。二是人均占有粮食下降。随着退耕还林政策的实施,人均占有粮食将逐年下降,难以实现人均占有粮食 400 公斤的目标。三是影响温饱、脱贫工程。该地区共有 12.8 万左右的纯林农民均居住在高寒山区,主要以林业收入和林区务工为生。天然林保护工程实施后,四区县林农务工将减少收入 2 978 万元,人均减少收入 233 元,致使林农温饱问题难以解决,导致林农返贫,脱贫任务更加艰巨。

二、调整经济发展战略,振兴地方财政

困难与机遇并存,希望与挑战同

在。天然林保护工程的启动,虽然对四区县财政的振兴和经济的发展造成很大困难,但从长远来讲也是好事。因此我们必须抓住国家调整林业政策,实施扩大内需,拉动投资需求,加快基础设施建设的大好时机,结合该地区的实情,积极推动地方经济增长方式的转变,根据国家产业政策,迅速调整经济结构,选好跨世纪的支柱产业优先发展,农、林、水、矿、牧五业并举,积极发展非国有经济,培植新的财源群体,努力涵养和壮大地方财源,把财政增收、农民致富作为经济发展和财源建设的出发点和归宿点。

(一)改善农业基础设施条件,大力推广农业科学技术,努力调整农业产业结构,走出一条适应农业发展的新路子,实现农民粮增产、钱增收,解决温饱问题。根据这一地区农业发展的基础条件差,自然条件恶劣的情况,必须寻找优势,创造条件发展地方经济。一是科技兴农,大力发展基础农业。建立健全农技服务网络,全面普及农技知识,把先进的农业技术措施广泛推广。实施农业耕作制度改革,发挥优良品种的经济效益,提高投入产出效益,促进农业生产稳定发展。二是长远规划,实施“三高”农业战略,兴建“三高”农业基地,产品产量上规模,创名优特产,争市场。总之,通过依靠科技,大力调整农村产业结构,奠定由传统农业向现代农业、效益农业转变的基础,带动农副产品深加工龙头企业的发展,真正达到富民的目的。

(二)积极调整现有林业产业结构,多层次、多渠道发展林业经济,形成立体式的、开放的大林业发展格局。实施天然林保护工程后,必须因地制宜,积极寻求新的经济增长点。这一地区现有的林业结构单一,已不适应经济发展需要,只有调整经济发展战略,实现“以林蓄水,以水发电,以电养林”的跨世纪大林业发展思路;调整林业产业结构,多层次、多渠道发展林木产业,形成大林业发展格局;搞好山区林业综合开

发,拓宽林木产业发展新路子,才能振兴这一地区财政经济,找到一条切实可行的脱贫之路。一是制定营林造林规划,分期分批完成营林造林任务,搞好生态治理工程。及时完成森工企业人员转产分流,变砍树人为种树人,扩大森林覆盖面积,防止水土流失,增大防范自然灾害的能力。峨边县已率先在全市实施“四荒拍卖”植树造林,扩大森林资源就是培植后续财源的重大举措。二是扩大茶园种植面积,发展优良的茶叶产品品种,搞好茶叶深加工,开发竹叶青、毛峰等茶叶名品,积极组建名优茶叶集团,形成茶叶产业化格局,培植新财源。三是利用天然林禁伐后产生的剩余人力、技术资源,开发花、树、草新项目,新建苗圃基地,搞好绿化工程,不仅能增加收入,而且也能为城市绿化、美化服务,从而提高林木产业的社会效益、生态效益和经济效益。四是加快人工林开发步伐,积极发展速生林、早熟林、经济林、特种林基地建设和竹业基地建设,开辟新的林业产业生财之道,增强林业发展后劲。

(三)苦练“内功”,加大改革力度,加速经济发展。一是深化企业内部改革,挖掘潜力,加强管理,向市场要效益,着力支持企业技术改造,促进产业结构调整和产品升级换代,并组建适合当地实际的企业集团,使现有的工商企业成为稳定可靠的纳税大户,增强财政后劲。沐川县充分利用该县丰富的水电资源和矿产品、竹业资源及时组建了马边河电力股份集团、永丰纸业集团,成为该县稳定可靠的财源基地,有力地促进了该县财政的振兴、经济社会事业的发展和人民生活的改善。二是抓住企业改制的契机,把改制与转换经营机制有机结合起来,加快企业转制步伐,争取一步到位,力求取得成效。在企业转制过程中盘活国有资产存量,变不动产为动态资产,促成滚动发展,实现国有资产保值增值。三是立足该地区矿产品资源优势,搞好外树形象工程,

加强招商引资工作,新建一批高产项目,促进民族地区经济发展。同时严格把好企业结构、经济结构的评估、技术、投产“三关”,让这些项目真正给企业带来效益,把财政收入的稳定增长建立在可靠的财源基础上。

(四)利用山区水能资源优势,把水电建设作为今后工作重点,实现水电产业的突破,弥补因天然林保护带来的财政收入缺口。搞好民族地方的山区特色经济,提高综合生产能力,将成为四区县实施天然林保护工程后的一个重要课题。因此,必须把水电资源开发作为该地区经济发展、财政增收、富民升位的龙头,加快水电产业的发展。目前,四区县现有水电装机25万千瓦,已成为全市的重要电力供应地。力争在2000年前投资16.27亿元,把这一地区建成全市的电业基地,从而促进这一地区经济发展和财政的振兴,人民生活日益改善。

(五)抓住山区特点,做活“山”字文章,抓好畜牧资源、特产资源的开发利用,实现畜牧业、旅游业的突破,使其成为宝贵的社会财富,培育可靠的后继财源。一是依托当地丰富的草业资源和传统畜牧养殖业的良好基础,高起点、快速度、全面发展畜牧业。积极引进世界上优质的牛、羊、猪品种,狠抓品种改良工作,建成优质牛、羊生产基地,实施种、养、加、产、供、销一条龙,实现肉、牛、羊产业化格局,达到畜牧兴县、畜牧富民的目的。二是积极开发和利用特产资源,开发花椒、香菇、苦笋等特产品种,建成生产、供应、销售基地,形成新的经济增长点。这样不仅可以解决森工企业不少人员和林农生活问题,而且可以增加财政收入。三是积极开发旅游资源,发展自然风光、民俗风情旅游,力争与乐山大佛、峨眉山旅游相衔接,形成黄金旅游热线,带动第三产业发展,形成经济发展新的增长点。

(作者为四川省乐山市财政局局长)