

经济学视角下林业税费改革问题研究

周经纬

(东莞职业技术学院 广东东莞 523808)

【摘要】 本文从经济学的角度探讨了林业税费的作用机理,分析了林业税费较重的原因,从而提出了降低林业税费的具体措施:规范林业税费制度、取消育林基金、将林业税费制度纳入公共财政体系、完善生态效益补偿制度、建立涉林收费长效约束机制。

【关键词】 经济学 林业税费 木材

一、问题的提出

林业投资周期较长、风险大,政府应该给予税收优惠。为了扶持林业的发展,近年来政府相继出台了一些税收优惠政策。例如2006年农业税在全国范围内全面取消,林业税费中的农业特产税征收正式成为历史。同时,降低育林基金和维简费的计费基价,提高“两金”(育林基金和维简费)返还比例等,目的也是帮助林业经营者增收减负,调动林业经营者的生产积极性。然而,在实际执行中这些政策往往难以真正落实,使得这些税费减免优惠常常流于形式。例如根据财政部、国家计委的规定,目前涉及林业的行政事业性收费项目主要有林业保护建设费、野生动植物进出口管理费等9项。然而各地向林业经营者收取的税费名目繁多,如林业养路费、护林防火费、采伐设计费、木材检测费、乡镇管理费、市场管理费、国有土地使用费等等。结果,虽然表面上看税负减少了,但实际交纳的费用却增加了,形成了以费为主的林业税费格局。过高的税费降低了林业的投资回报率,挫伤了林业经营者的积极性,不利于林业的发展。

本文拟从经济学的角度探讨林业税费的作用机理,并提出了进一步降低林业税费的对策。为了便于分析,本文只将以生产木材为目的的商品林作为研究对象。

二、林业税费的经济学分析

为简化研究,本文暂不考虑国外进口木材的影响,木材价格的形成仅由国内木材市场供求关系决定。图1中,横坐标表示商品林的造林面积或供给数量,纵坐标表示商品林供给或需求的成本或价格。

S为商品林的边际成本曲线或供给曲线,由于木材生长缓慢,即使木材价格很高,短期内人们也很难生产出大量的木材,因而木材的供给弹性较小,所以S曲线较陡;D为商品林的边际私人效益曲线或需求曲线,由于木材用途非常广泛,并且它的某些用途替代品很少,如木质家具,尤其是高档家具,因而木材需求弹性较小,所以D曲线较陡;D'为商品林的市场需求曲线或边际社会效益曲线,由于商品林除了生产木材产品,还能生产氧气等生态产品,因而其边际社会效益大于生

产者的边际私人效益,在图中表现为曲线D'位于D曲线的上方。

研究表明,2006年林业税费改革以后,每立方米木材上缴国家税费仍然占木材销售价格的35%以上。因此供给曲线S向左上方移动到新的位置,并在F点达到均衡,此时均衡价格为 P_F ,均衡产量为 Q_F ,显然 $P_F > P_E$ 、 $Q_E > Q_F$ 。这说明林业税费的征收减少了商品林的供给,数量为 $Q_E - Q_F$,与商品林的社会需求 Q_E' (由S与D'决定)差距进一步拉大,远远不能满足社会需求。从社会福利来看,征税前消费者剩余与生产者剩余之和为需求曲线D、供给曲线S以及纵坐标所围成的三角形面积,征税后消费者剩余与生产者剩余之和为需求曲线D、供给曲线 S_t 以及纵坐标所围成的三角形面积。从图1可见,消费者剩余与生产者剩余共减少 FEP_0P_0' 部分面积,政府征税增加了收入 P_FFGP_G 部分面积,由于 $\Delta P_FFP_0'$ 面积与 ΔP_GGP_0 面积相等,从而社会福利净损失为 ΔFEG 的面积。

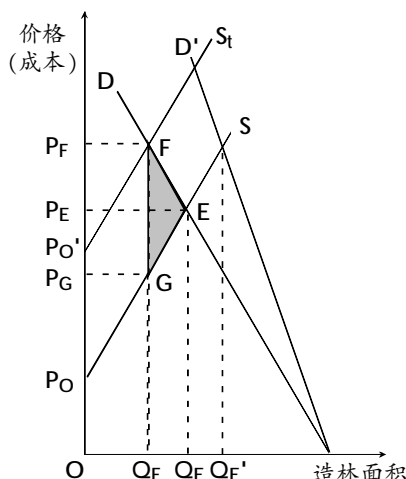


图1 无进口木材情况下林业税费对供给、需求及社会福利的影响

由以上分析可知,当没有进口或进口很少时,经营 Q_F 面积商品林的经营者能够获得正常利润,税费高低不影响经营

者的正常利润。但由于木材市场价格的提高会引起社会需求减少,导致部分林业经营者退出林业生产、森林覆盖率下降,最终减少了生态效益的供给。

下面分析国外进口木材对国内木材市场的影响。随着我国加入 WTO 和 APEC 等组织,我国降低了木材及其他木材产品的关税,事实上国家对原木、木浆等产品的进口已经实行了零关税。1998 年洪灾发生后政府实施了“天然林保护工程”,国家对西南国有林区、东北及内蒙古等重点国有林区天然林资源实施了禁伐、限伐政策,木材供需缺口扩大,进口木材的数量大幅增加。从目前看来,从国外进口各种木材及制品折合原木量已经超过了国内木材供给量。同时进口原木的平均径级远远大于国内原木的平均径级,因而进口木材在市场上具有相当大的竞争力,国际木材市场价格已经深刻影响了甚至决定了国内木材市场价格。

在有进口木材时,林业税费对供给、需求及社会福利的影响见图 2:

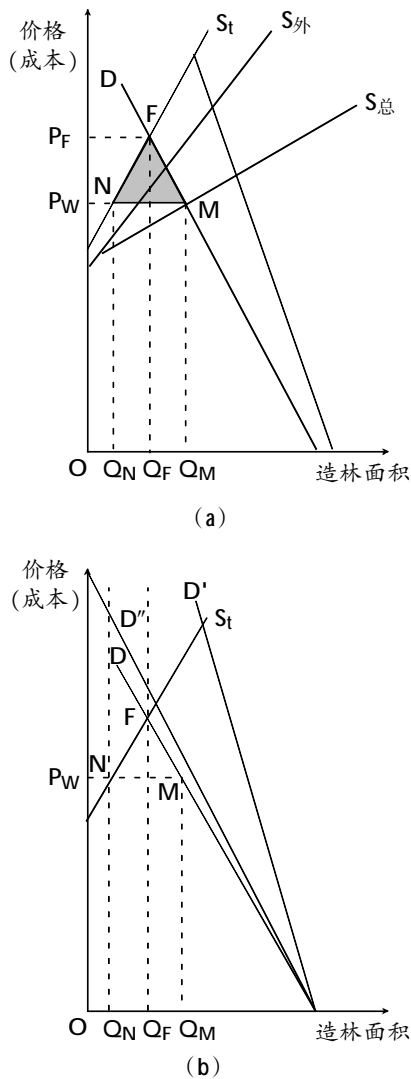


图2 有进口木材情况下林业税费对供给、需求及社会福利的影响

图 2a 中 S_t 为征税后木材市场国内供给曲线; $S_{外}$ 为木材市场国外供给曲线; $S_{总}$ 为总供给曲线。由曲线 $S_{总}$ 和曲线 D 决定的市场价格为 P_w , 在该价格下国内供给量为 Q_N , 总需求量为 Q_M , 需求缺口为 $Q_M - Q_N$, 这一缺口需要通过国外进口木材来解决。从社会福利来看,在开放市场和征收林业税费的条件下,如果仅考虑木材,进口木材会使社会福利增加。如图 2a 中的社会福利增加面积 $\triangle FMN$ 部分(消费者剩余增加面积 $P_F P_w M F$ 部分,生产者剩余减少面积 $P_F P_w N F$ 部分)。但是如果考虑到商品林的生态效益,由于进口木材使商品林有效供给严重下降,导致部分生态效益损失(即数量 $Q_F - Q_N$ 所对应的生态效益),由于这部分损失相当大,导致总社会福利大幅减少。

图 2b 中,商品林面积的减少,使得边际社会效益曲线 D' 左移到 D'' 的位置,此时社会总效益为直线 $Q_N N'$ 的左侧、曲线 D'' 以下以及坐标轴围成的面积,原来社会总效益为直线 $Q_F F$ 的左侧、曲线 D' 以下以及坐标轴围成的面积(图中受图形的限制没有画出直线 $Q_F F$ 与曲线 D' 的交点),显然进口后社会总福利大大减少。因此,在对外进口的条件下,商品林供应量 Q_N (见图 2)远低于没有征收林业税时的商品林供应量 Q_E (见图 1),更低于考虑社会生态需求时的商品林供应量 Q_E' (见图 1),社会福利损失巨大。

由以上分析可知,在高税费下无论木材市场是否存在进口贸易,均会导致部分投资者退出林业市场,同时还会造成社会福利的巨大损失。由于受到国外市场的约束,林业税费对抬高木材价格的作用很有限,税费负担却最终转嫁到林业经营者的身上,损害了林业经营者的经济利益。除去造林成本,林业经营者的利润所剩无几,从而严重影响了他们经营林业的积极性,导致一些地方出现了农民宁愿树在山上烂掉,也不愿低价出售的现象。同时,高税费还容易滋生偷税逃费、偷砍盗伐等违法行为,使国家和集体利益遭受损失。

三、林业税费负担重的原因

由于认识上的偏差,长期以来我国决策部门一直把林业仅仅当成一类产业对待,把森林视为“取之不尽,用之不竭”的资源,从中央到地方各级政府都竞相向林业索取积累资金。20 世纪 50 年代林业企业上缴国家的利润曾经一度位居全国第二。20 世纪 80 年代“利改税”以后,林业企业上缴国家的税费比重依然高达 40% - 75%。进入 21 世纪,我国政府为减轻农民负担、增加农民收入决定全面取消农业税。2005 年 1 月 30 日《中共中央国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》发布以后,我国的农业税费已经全面取消。如果说农业减负以前的林业税费问题反映出的是全国性的税制问题,那么农业减负以后的林业税费问题就是林业行业管理和改革的问题,这是林业税费问题迟迟不能解决的根本原因所在。

1. 林业投入不足。新中国成立以来,政府对林业的投入一直处于较低水平。虽然它在各个时期也表现出增长趋势,但是与水利、农业等产业的投入水平相比,要低得多。为了保证林业建设资金需要,林业部门采取了“以林养林”政策,以此征

收育林基金。但是近年来随着育林基金征收比例的下调,育林基金相应减少,林区财政困难加大。另外,地方政府还采取减少林业单位预算编制、让林业部门自谋出路的手段来减少财政压力。如许多国营林场只有少数工作人员有事业编制,工资、福利所需资金由财政拨付;其他大多数人员都属于编外人员,这些人员的工资、福利都由林场自行解决。在这种情况下,林业部门为了收支平衡,不得不增设收费项目,提高征收标准。

3. 对林业税收费监管不力。对于经济落后的山区来说,林业部门是其财政收入的主要来源。不少地方通过巧立名目,变相乱摊派、乱收费、乱罚款,导致林业税费负担加重。由于受地方保护主义、本位主义的影响,地方政府对林业乱收费稽查力度、监督力度不够,尤其是对擅自提高收费标准、自立收费项目、挪用林业收费资金的单位和个人查而不处、处而不严,由此更助长了林业乱收费的嚣张气焰,加重了林业税费负担,扰乱了林业税费体系。

四、林业税费改革措施

1. 规范林业税费制度。以费为主的林业税费制度催生了乱收费。从林业发达国家的经验来看,各国的林业税费体系中,都是以税为主,收费项目很少。而我国林业税费名目繁多,涉及收费的部门有中央、省、地、县、乡等5级以及林业、税务、工商等部门。因此,应明确地方政府和各级林业部门在林业发展中的地位和作用,取消省级以下各级政府和有关部门越权设立或批准的对林业的各项收费,取消各级林业部门的自主收费,包括市场管理费、植物检疫费、工本费、木材销售咨询费等。但是,对于正常的收费项目,则不能一概取消,比如有的收费项目是抑制滥砍滥伐的,有的收费项目是向非林单位和个人征收而用于林业发展的,这些都应保留,但需要实行费改税,纳入财政管理,以简化林业税制体系。

2. 取消育林基金。育林基金制度始于建国初期,是国家对林业的一项重要经济扶持政策,对于促进我国林业发展起到了重要的作用。但是随着我国经济体制改革的深入,我国林业发展的环境发生了很大的变化,育林基金制度已不再适应林业发展的需要。2009年财政部和国家林业局联合修订的《育林基金征收使用管理办法》规定,从2009年7月1日起,育林基金由20%下调到10%。育林基金减少后,林业部门行政事业经费由同级财政解决。但是,时至今日有很多地区仍然按照20%的比例收取育林基金。农民自己投资造林,结果还要交纳育林基金,这严重挫伤了农民从事林业生产的积极性。因此,要尽快取消育林基金。

3. 将林业税费制度纳入公共财政体系。税费改革给工商业薄弱、主要依靠“木头经济”的县乡带来了很大的冲击,基层地方财政收入大幅度减少,结果是县乡公共服务(如农村水利工程、乡村道路建设、绿化、校舍改造等)因经费困难受到不同程度的影响。要发展林业,就应该把基层政府和林业部门的行

政和事业经费(如干部工资、办公经费、困难群众生活补助等)纳入财政预算,通过财政转移支付对林业税费改革带来的缺口进行弥补,以维持基层政府和林业部门的正常运转。这样不仅有利于新一轮林业税费改革的深入,而且有助于推进育林基金制度的彻底变革。

4. 完善生态效益补偿制度。生态效益补偿是一种负的林业税收。根据《森林法》的规定,我国政府设立的森林生态效益补偿基金主要是用于生态公益林建设的。然而,目前我国非政府投资者主要投资的是商品林,投资生态公益林的很少,他们基本得不到补偿。但事实上,任何一棵树、任意一片林均具有改善生态环境的功效,从林业的自然属性看,几乎不存在商品林与生态公益林的区别。因此,政府也应该给予商品林经营者必要的补偿。至于补偿的具体方式,政府既可以采取直接补贴的方式,也可以采取间接补贴的方式,或者将两者结合起来使用。直接补贴即通过为商品林经营者提供现金或种苗等实物资产进行补贴,间接补贴则是通过给予商品林经营者税收优惠或者贷款利率优惠的途径来进行补贴。

5. 建立涉林收费长效约束机制。为防止林业税费减免后又出现反弹的现象发生,确保林业经营者的负担真正减轻,政府部门必须建立一套行之有效的遏制林业乱收费的约束机制。一是要增加涉林收费透明度。所有涉林收费项目和收费标准必须向广大林业经营者公布,影响重大的涉林收费项目和收费标准的出台还必须举行听证会。二是要设立林业乱收费举报中心,并聘请素质较高的林业经营者代表作为义务监督员。对举报中心反映的林业乱收费问题政府相关部门要严肃处理,对情节恶劣、后果严重的案件,要提请有关单位追究行政或刑事责任。三是加大明察暗访力度。税务部门和林业部门要下村串户、明察暗访,对还在以各种名义乱收费的单位,一律责其限期整改,并通过新闻媒体向社会曝光。整改不力的,要追究有关部门主要领导的责任。

主要参考文献

1. 郑宇.后税费时代林业部门资金困境解析.农业经济,2009;7
2. 郑宇,张敏新.后林业税费时期的政策需求分析——基于林农的小规模经营.林业经济问题,2009;3
3. 田明华.对林业税费的经济学分析.北京林业大学学报(社会科学版),2002;2
4. 顾杰等.我国进口木材需求及数量变化分析.广东农业科学,2009;10
5. 张坤.中国木材市场研究.林业经济,2003;9
6. 肖玲,张彩虹.关于林业筹资的研究.北京林业大学学报,2000;1
7. 李树生.西部大开发中的生态保护与资金支持.北京:中国金融出版社,2005