

2013 · 35

中国林科院林业科技信息研究所

2013年12月20日

日本国有林事业特别会计制度改革始末

目 录

- 一、国有林特别会计制度改革起因
- 二、取消国有林特别会计，将国有林事业纳入一般会计的背景
- 三、“关于修订国有林经营管理法等相关法律的法律”概要
- 四、国有林事业纳入一般会计后的经营管理
- 五、国有林事业纳入一般会计后组织机构的改编
- 六、结语

【简介】日本国有林在1947年林政统一后由农林省山林局实行一元化管理，采用了以林产品收入等自身收入支付工资及事业费等独立核算制的企业特别会计制度，至今已有66年的历史。上世纪五六十年代，日本国有林经营不仅为战后复兴和经济建设提供了大量木材，而且还将一部分收益上交国库，为国家经济建设和财政重建做出了巨大贡献。但是，由于廉价进口木材增多，森林经营成本上升，国有林财务状况急剧恶化。1976年以后，国有林经营年年赤字，靠借款维持，到1998年累计债务已达到3.8万亿日元。

针对国有林的经营困境，1978年7月日本国会通过了“国有林事业改革特别措施法”，并采取了许多办法，但是20年过去了，仍然没能改变国有林的经营困境。1998年10月日本国会又通过了新修订的“国有林事业改革特别措施法”等相关法律，明确要求国有林经营方针从以林产品生产为重点转向以维持增进公益功能为目标，将1998-2003年定为5年集中改革期进行了彻底改革。改革的4个重点内容为：转变国有林经营管理目标，改革国有林特别会计制度，全面精简组织机构和职员，处理累计债务。

2003年集中改革之后，又经过了10年的酝酿和相关法律的修改，特别是2012年6月出台了“关于修订国有林经营管理法等相关法律的法律”，依据此法，将国有林定位在“国民的森林”和“维持增进公益功能”的经营管理目标上，并决定自2013年4月1日起取消国有林特别会计制度，将国有林事业全部纳入国家一般会计预算。

改革后的国有林，作为“国民的森林”继续实行统一的经营管理，并要求与民有林经营相结合共同推进森林的经营管理。国有林经营强调重视公益功能、对森林和林业振兴做贡献、对地区振兴做贡献，国有林管理机构的内部设置也朝着这个发展方向进行了改编，加强了对民有林的技术支持和人才培养方面的机构设置。

至此，日本国有林事业在1976年陷入经营困境后，经过20年的努力和15年的改革探索，终于在2013年完成了彻底改革，结束了有66年历史的国有林特别会计制度，以国民的森林、国家管理的模式纳入国家一般会计预算，进入新的发展里程。

注：日本的一般会计是管理中央政府一般性财政收支的预算制度，它以税收、国债收入等为财源，为中央政府的行政管理、社会保障、教育、公共投资等活动提供财力保障。

日本国有林事业特别会计制度改革始末

日本《山林》杂志 2013 年第 4 期（4 月 5 日）发表了日本林野厅国有林事业特别会计改革研究室题为“关于国有林事业纳入一般会计”的文章，介绍了取消国有林特别会计，将国有林事业纳入一般会计的经过和纳入后国有林事业的经营管理问题。

日本国有林广泛地分布于深山山脊地带及水源地，对国民生活和安全发挥着重要作用，林野厅以维持增进公益功能为国有林事业的基本任务，对国有林实行企业化运营管理。

针对这种情况，在之前第 180 届通常国会 2012 年 6 月 27 日的全体会议上，一致通过并公布了“关于为维持增进国有林的公益功能修订国有林经营管理相关法律的法律”（简称“关于修订国有林经营管理法等相关法律的法律”）。此法涉及与国有林改革相关的“国有林经营管理法”、“森林法”和“国有林特别会计法”等若干项法律的修订。根据此法，自 2013 年 4 月起取消国有林特别会计制度，将国有林事业全部纳入一般会计制度。

一、国有林特别会计制度改革起因

二战后，通过 1947 年的林政统一，国有林由农林省山林局实行一元化经营管理。这时，采用了以林产品收入等自身收入支付工资及事业费等独立核算制的企业特别会计制度。

当时采用特别会计的理由是，“国有林林政统一相关的预算措施”（1947 年内阁决定）提出，“在特别会计执行过程中要对以前的粗放经营方法进行研究，谋求提高工作效率、增加国家财政收入，以助于财政重建”，期待通过企业化运营提高效率和对国家财政做贡献。

国有林事业在 1947 年开始的特别会计制度下，为战后复兴及经济高速增长时期满足迅速增加的木材需求和扩大生产等时代要求做出了贡献，并将一部分收入转入了一般会计等。但由于针对木材价格低落等经营环境变化未能及时采取应对措施等原因，70 年代以后财务状况

急剧恶化。1978年制定了“国有林事业改善特别措施法”，此后制定了4次改善计划，致力于自身改善，但终因无力回天而深陷经营危困。

对此，日本行政改革会议、财政结构改革会议、林政审议会等就国有林事业应有的状态进行了广泛讨论，根据这些讨论结果，1998年10月修订了国有林改革相关法律，将1998-2003年的5年定为集中改革期，将以下几点作为彻底改革的重点内容：①经营管理转向以维持增进公益功能为目标；②从独立核算制为前提的特别会计转变为由一般会计拨款为前提的特别会计；③对组织机构和职员进行全面精简；④正式处理累计债务。

至此，国有林特别会计从独立核算制转变为以一般会计长期拨款为前提，其性质发生了变化，但是会计结构本身仍保留了取得收支平衡开展运营等企业形态。

二、取消国有林特别会计，将国有林事业纳入一般会计的背景

近年来，国民对国土保护及水源涵养、对生物多样性保护等国有林公益功能的需求进一步提高。而且在民有林中，战后营造的人工林正逐渐进入采伐利用期，今后通过实施路网建设、人才培养等措施，预计民有林的木材供应量将会增加，可期待民有林林业及木材产业的飞跃发展。在国有林的经营管理中，也要求不能仅停留在维持提高国有林自身功能上，而要谋求与民有林一起采取一体化措施，通过国有林和民有林的一体化经营管理、开拓新的林产品需求领域、提供国有林系统积累的技术及场地等，为强化日本全国森林和林业的整体功能做贡献。

根据这一情况，2011年7月内阁通过的“森林林业基本计划”提出，“国有林作为‘国民的森林’，有必要由国家负责进行一体化经营管理”，在此基础上，“要进一步推动重视公益的经营管理，同时利用组织机构、技术力量和资源，以林业技术的开发普及、人才培养为主，对民有林给予指导和支持等，为重建日本的森林和林业做贡献。为此，要在研究对债务进行区分处理的前提下，将国有林的组织机构和事业

全部纳入一般会计”。

2011年12月，林政审议会就“今后国有林经营管理应有的状态”进行了答复，表明了同样的方向。

从特别会计改革的观点出发，2012年1月内阁确定的“特别会计改革基本方针”决定，“2012年度末取消国有林事业特别会计，将国有林事业纳入一般会计，但债务问题不能由国民负担，而是通过林产品收入等予以偿还。为此设立国有林事业债务偿还特别会计，继续偿还其债务，并将以此为内容的法案提交给2012年通常国会。”

在这个背景下，2012年6月出台了“关于修订国有林经营管理法等相关法律的法律”，决定将国有林事业纳入一般会计。

三、“关于修订国有林经营管理法等相关法律的法律”概要

2012年6月颁布的“关于修订国有林经营管理法等相关法律的法律”，涉及到“国有林经营管理法”、“森林法”和“国有林特别会计法”等相关法律的修订，主要包括：

1. 修订国有林经营管理法

(1) 改进国有林经营管理基本计划

①国有林经营管理基本计划的制定，要考虑到国有林事业和民有林管理的一体化推进。在农林水产大臣制定的“经营管理基本计划”和森林管理局局长制定的“地区经营管理基本计划”中，要增加“那些被认为有必要与国有林一起开展一体化经营管理和保护的民有林的经营和保护事项”。

②国有林经营管理基本计划的制定，要考虑到森林生物多样性保护，满足国民需求的林产品供应，培养和确保能够担负起高效稳定的森林经营的人才，以及其他一体化推进国有林事业和民有林管理。

③森林管理局局长认为有必要一体化推进国有林事业及民有林管理时，可要求地方公共团体负责人给予必要的支持。

(2) 改进分成育林制度

关于和国家以外的民营者共同分担国有林育林成本、分享未来收

益制度下的分成造林合同及分成育林合同的合同期（80年及60年），可在农林水产大臣认为为维持和增进公益功能适合开展长伐期作业时，分别在每次不超过80年或60年的范围内予以延长。

（3）改进共用林野制度

关于允许地区居民利用国有林的共用林野制度，为推动生物量的能源利用，可以采集林产品作为能源利用。

2. 森修订林法

（1）在森林管理局局长认为对维持国有林公益功能有必要时，可以和被认为应该与国有林共同开展经营管理和保护的民有林森林所有者等签订合同（维持增进公益功能合同），在合同涉及的范围内共同开展森林的经营管理和保护。

（2）合同内容必须符合以下条件：①可有效并合理地维持和增进国有林的公益功能；②有利于维持和增进民有林的公益功能；③合理地限制森林利用；④在合同区内或靠近合同区的民有林，要兼顾到与都道府县开展的治山事业实施计划的整合；⑤关于在合同有效期内违法合同的处置措施，适用农林水产大臣令规定的标准。

（3）合同在签订并公告后，对签订该合同的民有林森林所有者也产生效力。根据合同，森林所有者进行立木采伐无需向市町村长申报。

（4）对合同文本的公告、浏览及合同签订手续做出规定。

3. 修订国有林特别会计法

（1）取消国有林特别会计制度，将国有林事业纳入一般会计。

（2）现行特别会计制度下的债务，用林产品收入等偿还，为不产生新的国民负担，设置临时特别会计负责债务处理。

4. 修订劳动关系法及工资法

取消国有林特会计制度后，国有林事业不再是国营企业的性质。因此，修订了“特定独立行政法人等劳动关系法”，取消了国有林事业职工的劳动关系特例；废除了“从事国有林事业的国营企业职工工资特例法”，取消了国有林职工工资特例。国有林职工的劳动关系和工资，

纳入一般国家公务员体系。

四、国有林纳入一般会计后的经营管理

按照“关于修订国有林经营管理法等相关法律的法案”要求，2012年12月修改了经营管理基本计划。修改的重点是，纳入一般会计后的国有林作为“国民的森林”将继续进行一体化经营管理，在谋求共同推进与民有林经营管理一体化的同时，进一步有计划地开展以下工作：

1. 进一步推进重视公益功能的经营管理

1) 按照应重视的功能，将国有林从以前的3种分类改为5种分类（图1），作为公益林进行经营管理；

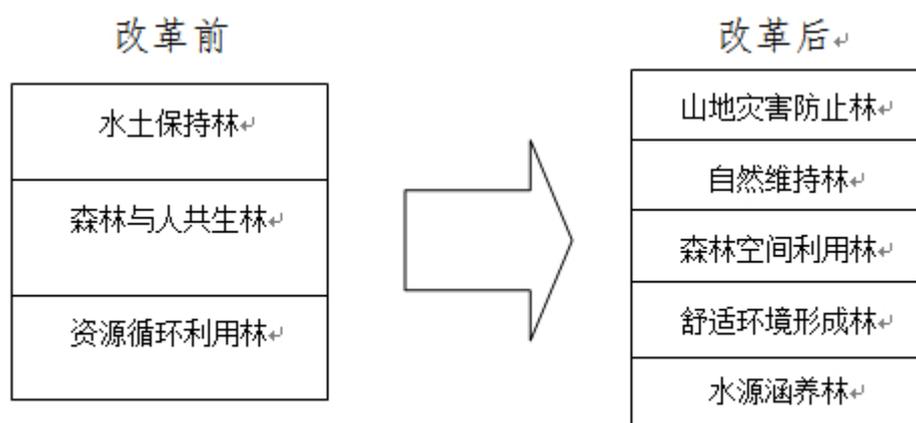


图1 国有林森林功能的分类变化

2) 通过森林经营管理的合理化及木材利用等，推进防止地球变暖对策；

3) 根据监测调查等情况对保护林区域等进行重新评估；

4) 关于对农林业及生态系统造成灾害的野生鸟兽，实施个体数量管理及面向共存的森林经营管理等；

5) 对位于国有林内或与国有林邻接的因立地条件等原因不能充分开展作业的民有林，利用公益功能维持增进协议制度，推进其一体化经营管理和保护。

2. 对森林和林业重建做贡献

(1) 在与民有林合作、谋求事业高效化的区域，设定森林共同作业区，开展与民有林连接的路网建设及有计划的间伐作业等。

(2) 对进入实用阶段的领先技术等，要通过作业层面的试用推进面向林业低成本化的技术开发。

(3) 为促进木材利用及木材稳定供应体制的建立和健全，要把握价格及供需动向，同时持续地有计划地提供产自国有林的林产品。

3. 对作为“国民的森林”的经营管理和地区振兴做贡献

(1) 在制定地区经营管理计划方案时，要阐明以前的工作业绩，广泛地听取国民的意见，对于属于国民财产的国有林，作为更开放的“国民的森林”进行经营管理。

(2) 在兼顾国土保安及生物多样性保护的同时，推进国有林野在利用可再生能源发电领域的利用。

(3) 通过海岸防护林的重建及国有林的充分利用、灾后重建木材的供应及国有林清除核污染等，对日本大地震灾后重建和振兴做贡献。

五、国有林纳入一般会计后组织机构的改编

纳入一般会计后，国有林事业的基本使命仍然不变：合理地经营管理占国土面积 20%、森林面积 30%的国有林。因此，现行的林野厅国有林部、7 个森林管理局、98 个森林管理署、14 个支署、8 个森林管理事务所的基本组织结构保持不变。

而且，为进一步发挥国有林事业纳入一般会计之目的——维持增进公益功能，强化有利于地方森林和林业重建的必要体制等，调整了林野厅本部及森林管理局和森林管理署等各级管理机构的内部设置。主要机构调整情况如下：

1. 林野厅本厅

为一体化经营管理国有林，继续设置国有林部（图 2）。而且，在取消国营企业性质纳入一般会计后，从预算及人事等内部管理高效化的观点出发，对林野厅林政科以及森林管理局、署的内部综合管理部门的职能分工进行了梳理，撤销了负责国有林职工劳动关系的职工福利科。

国有林事业一般会计化的目的之一，是为了进一步发挥公益功能，

强化国有林保护相关措施的推进体制，在国有林部经营计划科设立国有林生态系统保护室。

面向森林和林业的重建，为开拓国产材需求新领域稳定地销售木材和在木材价格急剧变化时调整国有林木材供应，在业务科设置计划官，负责规划和制定计划等以保证国有林木材的稳定供应。

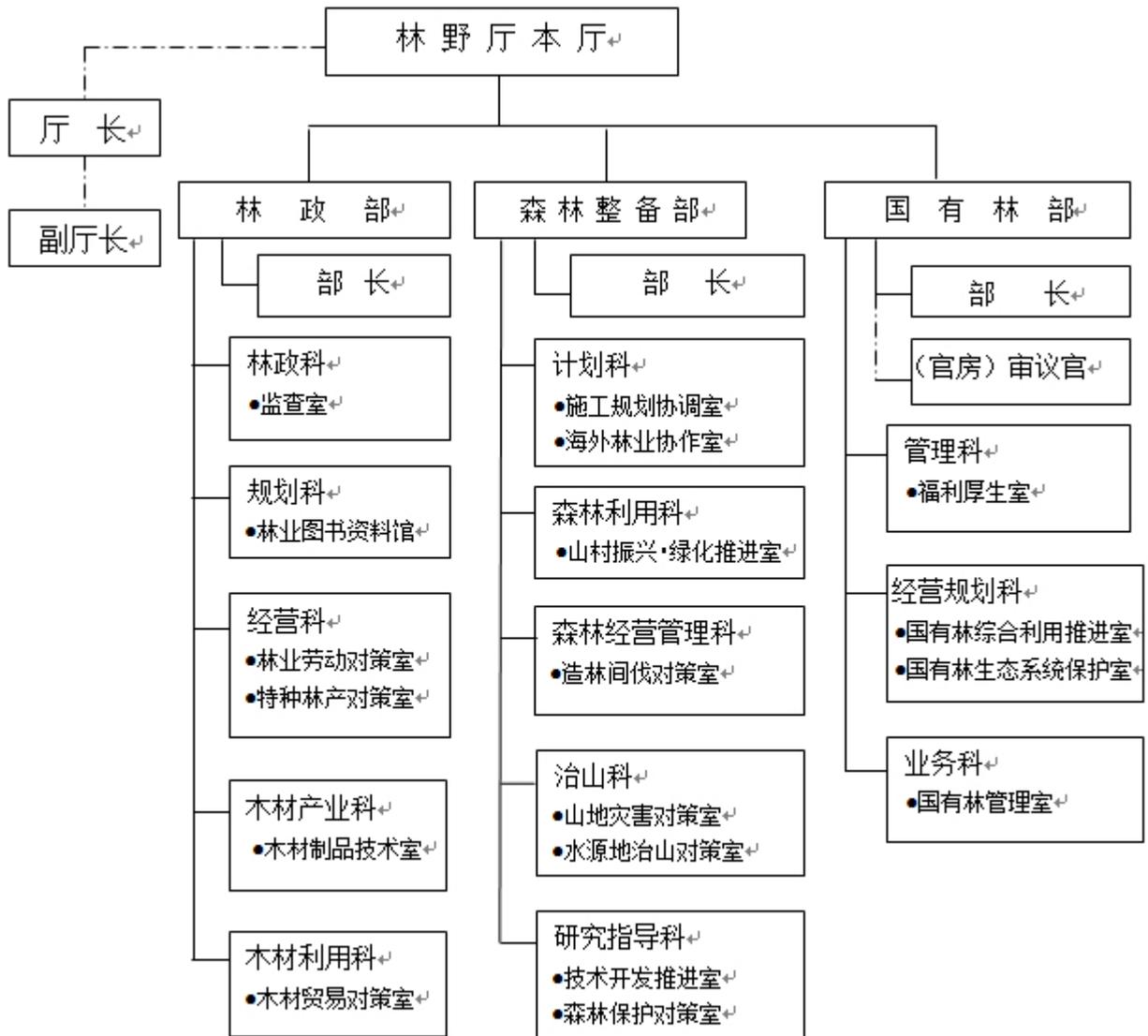


图 2 林野厅本厅组织机构设置

2. 森林管理局

(1) 设置副局长等职务。为振兴地区森林林业、进一步推动与民有林的合作和对民有林的技术支持，设副局长一职，专门负责实施这项工作。对于尚未设置副局长的近畿中国、四国、九州 3 个森林管理

局，在近畿中国局设副局长，在四国局和九州局设业务管理官（图 3）。

（2）森林管理局下设部、科的调整。关于管理局各部门的组成，基于部管理部门高效化及今后在一般会计下充分发挥国有林事业应有的作用，将以前的规划协调室、总务部、计划部、森林经营管理部改为总务规划部、计划保护部、森林经营管理部，将 1 室 3 部整合为 3 个部的设置。

1) 内部管理业务和规划协调业务合并，设立总务规划部。该部下设计划科、规划协调科、经理科。

2) 为进一步推进重视公益的经营管理，关于以维持增进公益功能为第一目标的国有林经营“计划”的制定，以及为防治病虫害、森林火灾及山体崩塌等灾害，设立承担保护任务的“计划保护部”以加强国有林的物理保护。该部下设计划科、保护科和治山科。

3) 为了对森林和林业的重建有所贡献，在开展造林、抚育、间伐等森林经营管理的同时，提供森林经营作业产生的国有林木材，并利用国有林经营事业取得的技术支援民有林经营，为此设立“森林经营管理部”，下设森林经营科、资源利用科和技术普及科。

（3）森林管理局下设中心机构更名改编。以前森林管理局下设有森林技术中心及森林环境保护中心等机构，国有林纳入一般会计后，根据今后国有林事业应发挥的作用，对以下中心进行了调整。

1) 原有森林技术中心改为森林技术和支援中心，旨在开展符合地区需要的技术开发及人才培养，听取外部相关者意见，针对地区森林和林业要解决的课题及需求等提供合适的场地等，以支持试验研究机构及林业事业体等进行的技术开发及人才培养。

2) 对原有的森林中心、森林环境保护中心等进行了合并改编。根据各中心特点，为更有效地发挥其作用，将以珍稀森林生态系统保护为主的中心改为“森林生态系统保护中心”，以开展森林环境教育及自然再生、支援 NPO（非营利组织）等活动为主的中心改为“森林接触推进中心”。

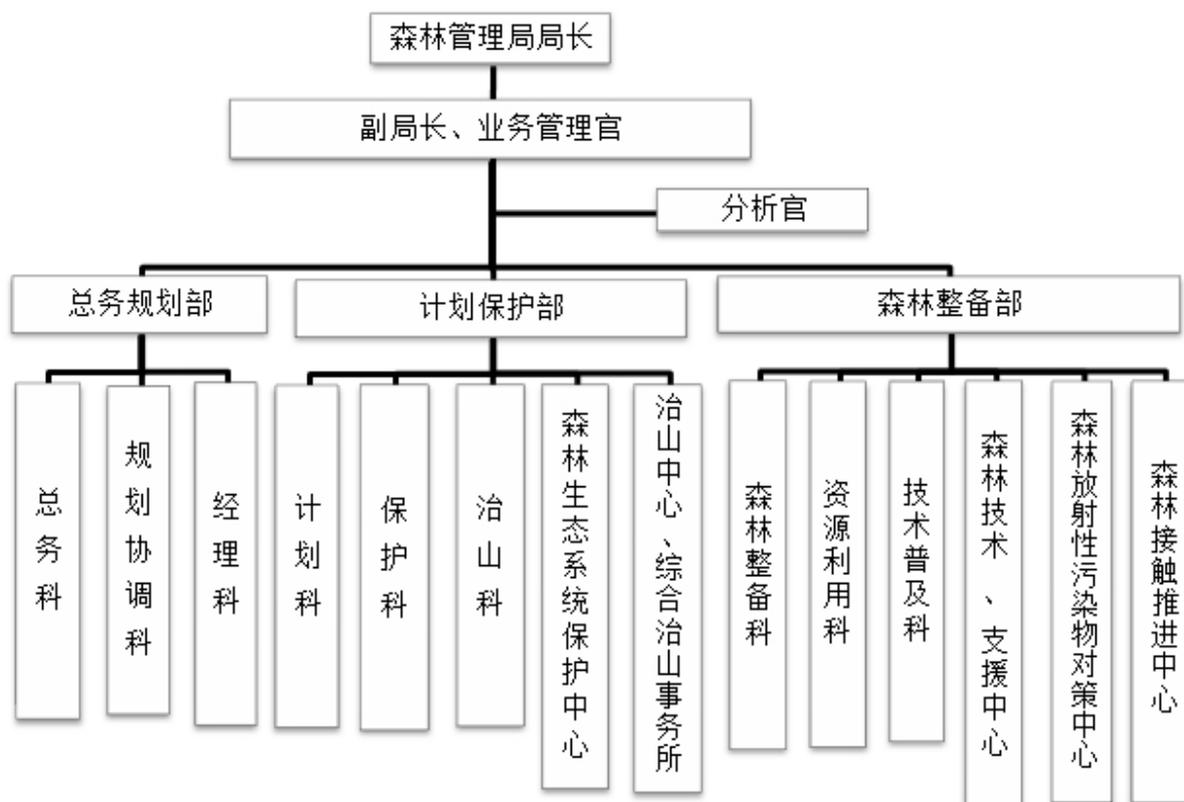


图 3 国有林森林管理局机构设置

3. 森林管理署

(1) 设立总署。国有林事业在对国家森林和林业振兴做贡献方面，要进一步推动与都道府县的合作与协调，为此在 98 个森林管理署之外设立总署，代表都道府县内的各署，负责与私有林管理的协作与协调。

(2) 引进小组制。关于森林管理署的内部组织，在政府减少职员总方针下，从灵活应对业务量增减的观点出发，改变现行的科、系制，引进小组制，设总务组、业务组和治山组取代以前的系，并设有专门官。

(3) 配置森林官。为实施国有林管理和保护，在国有林经营管理最小单位——林场配置森林官，但在政府减员的总方针下，为能够继续合理地发挥现场管理职能及应对地区问题，重新区划各森林官的辖区范围，同时配置“首席森林官”，对森林官提出建议和指导；配置“地区总森林官”，协调及指导跨森林官及首席森林官管辖区的任务。关于

职责重大的“地区总森林官”及“首席森林官”，要配置经验丰富的老练职员。

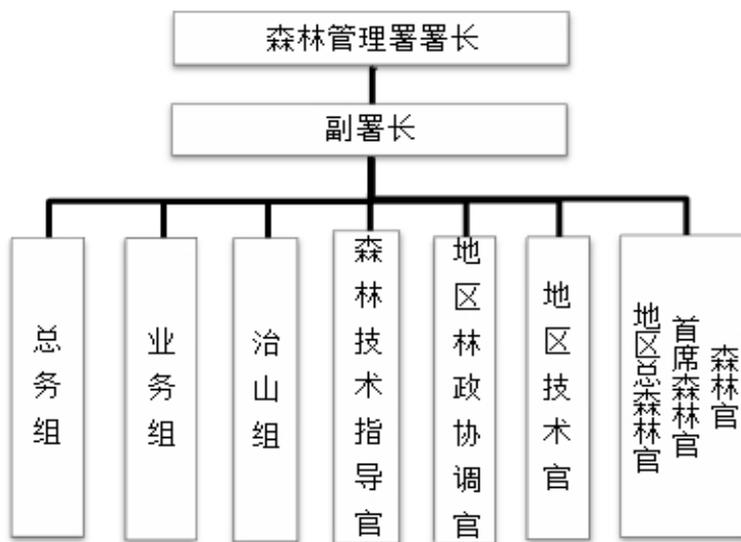


图 3 森林管理署机构设置

六、结语

日本国有林自 1947 年林政统一后一直在特别会计制度下进行企业式的经营管理，2013 年取消特别会计制度后，开始在一般会计制度下转向进一步推进重视公益功能的经营管理，同时致力于推进与民有林经营管理一体化，为日本森林和林业的振兴做贡献。另外，国有林作为国民的森林，从合理地经营管理的观点来看，没有什么改变。国有林的 1.3 万亿日元债务，继续从扣除成本后的经营收入中逐步偿还。

今后，国有林要继续利用以前企业性质的运营中积累的各种经验，有计划地高效地开展各项工作，同时利用这些经验，为重振日本森林和林业做贡献。
(白秀萍)

【本期责任编辑 白秀萍】