

# 关于乡镇林场发展问题的思考

朱永法

(浙江林学院, 临安 311300)

汪智勇

汤肇元

(浙江省临安县林业局)

(浙江林学院)

郑守坤

(浙江省开化县林业局)

**摘 要** 乡镇林场是发展林业的重要力量。本文通过大量调查, 全面分析了开化县乡镇林场发展中面临的问题及其原因, 针对存在的问题从7个方面提出了对策。

**关键词** 乡镇林场; 市场经济; 发展; 对策

**中图分类号** S7-93; F326.23

乡镇林场是由投山者、投劳者和乡镇生产组织者三方联合经营的联合体, 是从事林业商品生产和多种经营的独立的集体合作经济组织。浙江省开化县乡镇林场是从70年代开始大面积营造基地林成立全县第1个乡镇林场——西坑镇林场后蓬勃发展起来的。当时林场的山林是向大队、生产队借的, 劳动力是按全乡人口数或劳动力数量统一摊派到各大队、生产队的。收益分配按1:2:7分成, 即投山者占1成、投劳者占7成、林场自身积累占2成。当时办场的政策是“借山造林, 山权不变, 林权谁造谁有, 收益比例分成。”从那以后, 乡镇林场的发展经历了曲折的历程。目前全县共有乡镇林场31个, 职工人数418人, 经营面积8 133hm<sup>2</sup>, 其中用材林6 800 hm<sup>2</sup>, 经济林1 067 hm<sup>2</sup>, 森林蓄积量35万 m<sup>3</sup>, 年经济收入达1 500万元。

乡镇林场的巩固和发展关系着一个地方山区经济的兴衰。随着我国农村改革的不断深入和社会主义市场经济体制的逐步建立和完善, 怎样加快发展乡镇林场, 并使其具有强大的生命力和竞争力, 已日益引起众多有识之士的关注。在明确乡镇林场重要作用的基础上, 本文就开化县乡镇林场当前发展中面临的问题及其原因, 并就乡镇林场的加快发展作了分析探讨。

## 1 乡镇林场发展的必要性

乡镇林场的成立对推动各地基地林建设、荒山绿化以及引导群众造林、育林和护林方面起到了积极作用, 同时也解决了当时造林资金和投劳的不足。

---

收稿日期: 1995-04-26

### 1.1 绿化荒山发展林业的重要力量

我国是个少林国家。随着人口增长和社会经济的快速发展,森林资源和社会需求之间的矛盾日益突出。为加快国土治理,改善生态环境,促进农林业高产稳产,保证国家建设和人民生活日益增长的对各种林副产品的需要,必须加快森林资源的培育。而这一目标的实现单纯依赖国家不行。国有林场在经营管理水平上确实起到示范带头作用,但在南方集体林区,由于它占有林地面积相对较少,由于林业生产本身的特点而使它难以承担大面积的培育森林资源的任务。而乡镇林场在这方面却有着得天独厚的优势,数量多,分布广,规模小,易管理,是培育森林资源的一支十分重要的力量。从开化县的实际情况看,它比其他造林方式具有明显的以下优点。①林木保存率高。一般保存率在94%以上,比其他造林高出6%~10%。②生长量大。蓄积量达 $70.5 \text{ m}^3/\text{hm}^2$ ,比其他造林多 $30 \text{ m}^3/\text{hm}^2$ 以上。③效益显著。乡镇林场的柑桔、茶叶面积占全县总面积分别为40%和23%,产量却占总产量的70%和80%,产值和收入成倍增加。

### 1.2 山区发展集体经济的重要基础

作为山区集体经济的重要组成部分,乡镇林场带动和推动着其他镇办企业的创建和发展。如该县第1个乡镇林场——西坑镇林场在1987年第1次间伐即得收益12万元,镇政府用这笔钱投资创办了镇罐头厂和木珠厂,发展起了自己的镇办工业,同时壮大了集体经济的实力。目前,该场立木材积近 $5 \text{ 万 m}^3$ ,估计产值1500万元,效益十分可观。

### 1.3 消化吸收农村剩余劳动力的重要场所

相对而言,乡镇林场比较集约化经营,它能吸纳山区农村大量剩余劳动力从事林业生产经营活动,并使他们在参与林业生产经营活动的同时承担相应责任<sup>[1]</sup>,通过努力工作取得相应报酬,从而调动了他们生产经营工作的积极性、主动性和创造性。因此,乡镇林场是切实转移山区农村大量剩余劳动力的一个有效场所,也是大力开发山区农村人力资源的一个有效途径。

## 2 乡镇林场发展中面临的问题及其原因

### 2.1 乡镇林场发展中面临的问题

改革开放以来,开化县的乡镇林场得到了很快的发展,在乡镇集体经济中乡镇林场已占有相当比重。随着计划经济向市场经济的转变,乡镇林场在发展中暴露出了不少亟待解决的问题。

**2.1.1 林场经营机制不活,适应不了市场经济发展的需要** 该县大多数乡镇林场在实际工作中只抓造林,没有很好地开展多种经营,树种结构单一,用材林清一色是杉木,经济林也仅有茶叶、柑桔,而且场办企业不多,收入来源渠道单一,思想观念保守,经营机制僵化,是一生产型的经济组织。随着我国计划经济体制向市场经济体制的转变,目前大多数乡镇林场无法顺利地实现由生产型向生产经营型的转变,使得林场发展思路狭窄,长短结合不够,以短养长不够,从而陷入了被动局面。

**2.1.2 林场规章制度不健全,经营管理不善,经济效益不高** 各地乡镇林场,大多规章制度不健全,缺乏完善的财务管理制度和经济核算制度,没有明确的场员岗位责任制,而且管理

工作尤其是基础管理工作十分薄弱,使得生产的计划性不强,劳动没有科学合理的定额,成本核算不准,管理费用失控,造林不讲究质量,年年造林不见林,二、三类林增多,造林效益下降,反过来,又挫伤了场员的生产积极性,形成了一个恶性循环。

**2.1.3 林场技术力量薄弱,场员素质低下** 由于办场指导思想的偏狭和经营管理工作薄弱,林场只能把大部分时间用在造林、育林和护林方面。各地乡镇企办一般都把其他企业将要退休的人员以及一些年龄偏大的村干部安排到林场中来,负责护林工作,致使场员技术力量差,年老体弱,文化素质也低。据不完全统计,该县乡镇林场场员中,高中以上文化程度的仅占5%,而文盲则占了近三分之一。这就直接制约了林场技术力量的加强和技术水平的提高,从而影响了林场的开拓发展和经营管理。

**2.1.4 林场被迫为其他企业贷款担保,已经不堪重荷** 由于现有管理体制不顺,乡镇林场场长都由镇政府或乡镇企办委任。一些乡镇领导只看到乡镇林场积蓄了雄厚的后备资产——山上“绿色银行”的存在,金融信贷部门又信得过乡镇林场,而不尊重林场主权,强行要林场为其他镇办企业作贷款担保,实际上是要林场承担他们决策失误或经营管理不善而造成的亏损损失。这种情况反映出来的问题的实质,不是以工补林,而是以林补工,如果不加以制止和纠正,乡镇林场的前景将是一片暗淡。

## 2.2 乡镇林场存在问题的原因剖析

乡镇林场在发展过程中所面临的上述诸问题的原因是多方面的,主要有以下一些。

**2.2.1 国家对乡镇林场的发展缺乏优惠政策** 作为承担培育森林资源重要任务的乡镇林场,作为社会主义商品生产者和经营者的乡镇林场,实行适度的规模经营、集约化经营已是大势所趋,并在此基础上才能取得相应的规模效益。然而,目前国家对乡镇林场的发展并没有实行具体的优惠政策,在很大程度上制约了它的进一步提高和发展。

**2.2.2 有关领导和投资者对林业产业重要性缺乏认识** 有些领导只看到林业产业投资多、周期长、收益慢、风险大的不利一面,而没有充分深刻地认识到林业生产还有社会与生态两大效益的有利一面,因而在指导思想和实际工作中对社会各界投资者和外商投资者的投资活动引导到林业生产中来,引导到开发利用森林资源的潜在价值中来,引导到合资合作办林场中来缺乏热情,缺乏力度。这也是造成林业生产投资不足,乡镇林场发展不快的一个重要原因。

**2.2.3 现有管理体制没有理顺** 开化县乡镇林场创立之初虽然属于股份制性质,但由于行政干预过多,多数乡镇林场沿袭了旧的体制,即产权属于乡政府集体所有,由乡镇企办主管,每年由乡镇企办与乡镇林场签订合同,利润上交。这种管理体制有以下缺陷:①由于乡镇分管企业工作和分管林业工作不是同一个领导,使得分管企业的领导对林业(主要是乡镇林场这一块)不熟悉,不知道怎么管而不管,因而只抓了其他企业工作而忽略了乡镇林场工作,分管林业的领导由于事不关己而不愿管,最终造成无人管的局面。林场场长也心有余而力不足,无法真正把林场管起来。②乡镇企办只顾抓林场砍伐木材后出售所得的利润,而对林场的生产经营管理工作缺乏指导和服务,甚至有的乡镇企办将林场间伐收入全部上交,根本不考虑林场绿化荒山、更新改造和抚育管理等方面费用的需要,导致林场正常生产经营活动产生困难。林场荒山长期荒芜,幼林得不到及时抚育,并使林场造林保存率下降,二、三类林增多。③林场领导没有明确的责任制,责、权、利没有很好地结合起来,调动不起他们计划、组织、指挥、协调和控制生产经营活动的积极性,因而对各项工作敷衍了事。④由于林

场经营收入绝大部分被命令上交,很少返还给林场,即使有也是很少的一部分,所以林场缺乏自我改造、自我提高、自我发展和自我完善的动力和能力。

**2.2.4 林场利益分配政策兑现的不及时性** 如前所述,该县乡镇林场都采用1:2:7的利益分配模式,产权关系应该说是比较明确的,但事实上,全县除少数几个乡镇林场兑现工作做得较好之外,多数乡镇林场没有很好地兑现,使投山、投劳者得不到相应的利益回报,挫伤了群众投山投资投劳办林业的积极性。群众对此意见极大。不少地方出现了群众拦截、哄抢林场间伐材的现象。这种由于利益分配兑现的及时性而引发的负面效应,严重干扰了林场正常的生产经营活动,并且已经影响到了林场自身的巩固和发展。

### 3 乡镇林场加快发展的对策

建设和发展乡镇林场,必须在不断增加有林地面积,提高森林蓄积量和森林质量,保护森林资源不受破坏的前提下,制订有关优惠政策,改革管理体制,转换经营机制,健全领导班子,调整产业结构,开展多种经营,增加科技和资金投入,不断加强管理,努力实现林场集约化经营的目标,以适应市场经济发展的要求。

#### 3.1 制订优惠政策推动乡镇林场的更快发展

鉴于乡镇林场在我国林业生产和建设中的重要地位和作用,国家和地方应对税费过多、过杂,林场(林农)实际所得偏少的现行财会制度和税制进行改革<sup>[2]</sup>,在银行信贷、税收、林业基金和专项贴息贷款的安排使用以及林场木材的自销等方面,制订有关的优惠政策,以推动乡镇林场的健康持久发展。

#### 3.2 理顺管理体制,转换经营机制

乡镇林场是由投山者、投劳者和乡镇组织生产者三方组成的联合体,同时也是单独核算、自主经营、自负盈亏的具有法人资格的经济实体。实质上它是一种股份合作经济组织。必须理顺林场管理体制林场的生产、经营和分配等权力应由利益相关的三方而定。有的乡镇府与乡镇企办独揽林场权力是不对的,应予纠正。场长和有关管理人员是三方联合体聘任的管理人员,林场实行三方联合体领导(实质上就是董事会领导,只不过没有明确而已)下的场长负责制。应该采取措施,切实转换林场的经营机制,使它由生产型组织尽快实现向生产经营型组织的转变。当前这方面的工作,应抓好林场各项经营自主权的落实,应该还给林场在生产经营、产品劳务定价、产品销售、物资采购、投资决策、留用资金支配、资产处置、劳动用工、人事管理、工资奖金分配以及内部机构设置等方面享有的应有的权利。乡镇政府与乡镇企办不应越俎代庖,不得强行要乡镇林场为其他企业作无休止的贷款担保,应切实转变职能,对林场的领导应是指导、检查、督促和协调,还应该在物资供应、技术引进、人员培训和市场信息等方面为乡镇林场提供优质高效的服务<sup>[3]</sup>。

#### 3.3 健全领导班子,加强林场各项经营管理工作

**3.3.1 应切实推行场长负责制** 实行场长负责制后,林场场长要保持相对稳定,不要频繁调动。同时要挑选一批政治立场坚定,能吃苦耐劳,廉洁奉公,懂技术,善经营,会管理,具有开拓创新意识年轻人充实到领导班子中来,并注意年龄结构、知识结构和素质结构的合理互补,增强领导班子的凝聚力和战斗力。

**3.3.2 加强林场各项经营管理工作,建立有关的责任制度** 从调整组织机构和健全规章制度入手,严格整顿各项工作。就林场而言,应该采用直线职能制的组织机构形式。这种组织机构形式的运行是比较有效的。因为它既能发挥各级领导的行政指挥职能,又能发挥有关职能机构和职能人员的参谋助手作用<sup>[4]</sup>。同时,应该狠抓林场各项经营管理工作,尤其是基础管理工作,使得林场生产有计划,活动有组织,劳动有定额,成本有核算,费用有控制,把各项管理工作纳入正规。在建立责任制方面,各地林场应该逐步建立以增加森林资源和增加经济活力为主要目标的“五包三挂钩”的全员承包责任制。“五包”即包全面完成营林生产任务,包资源消耗不超过采伐限额,包多种经营产值和效益增长,包完成林场基本建设和林木改造计划,包护林防火和安全生产。“三挂钩”即经营者、生产者的经济收入同森林资源消长挂钩,与多种经营的产值和效益挂钩,与林场固定资产增值挂钩,超奖减罚。这样就可以把经营者和生产者的收入与其工作成绩结合起来,从而从根本上调动他们参与生产经营活动的积极性、主动性和创造性。

### **3.4 抓住时机,调整产业结构**

到本世纪末的这段时期是我国经济持续快速发展的重要时期,也是林场经济振兴的有利时机。林场经济的发展要有一个科学合理的互补结构,以增强抵御经营风险的能力。因此,各地林场应该抓住当前有利时机,合理进行产业结构调整。必须因地制宜,因场制宜,循序渐进,切忌一哄而上。对目前经济基础一般和较差,以经营用材林为主的林场,应安排10%~20%的林地建设发展经济林,还可适当发展养殖业,以期在较短时间内增加林场的经济收入;对经济基础比较好的林场,除了建设经济林,发展养殖业外,还应该在深度加工和特色资源的开发利用上大做文章,努力发展适合自身特点的各种短、平、快项目。注意加强产品的销售工作,减少流通环节,尽快实现产品向商品的过渡和转化。同时,还应注意加强市场调查和预测,了解市场需求动态的变化,以指导有关产品的生产,减少行动上的盲目性。

### **3.5 千方百计增加投入**

加快林场经济的振兴和发展,有赖于资金投入的增加。各有关乡镇政府和乡镇企办应改变以往的“以林补工”的做法,将目前林场收入返还给林场,以实现林场自身投入的增加。争取信贷投资也是当前增加投入的一个重要方面。各地还可以通过股份融资的办法多形式、多渠道、多层次筹措建设和发展资金<sup>[5]</sup>,以扩大林场的再生产能力,推动林场经济的更快发展。

### **3.6 重视科学技术兴林致富**

科学技术是第一生产力已经成为共识。有鉴于此,应该把乡镇林场的发展真正转移到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来。各地乡镇林场尤其是科技力量薄弱的乡镇林场,首先,应当本着技术先进、经济合理、生产适用的原则,重视科技投入,加大科技投入的力度,通过对先进技术的引进、消化和吸收,增强自身的技术力量,提高林场所生产产品中的科技含量和附加值,增加经济效益,兴林致富。同时不断提高林场的经营管理水平,为引进技术作用的充分发挥创造必要的条件。其次,应当采取多种形式的职业教育、技术培训和岗位操作竞赛,不断提高职工的业务水平和文化素质<sup>[6]</sup>,增强林场发展的后劲。这是形势发展的必然要求。

### **3.7 兑现政策,取信于民**

原来办场时规定的1:2:7的利益分配政策,各乡镇林场应该在有间伐收入时及时兑现,不得无故或借故拖延和截留,以取信于民。对不能及时兑现利益分配政策的,应由利益相关的三方协商后向群众及时作出明确具体的解释,并提出相应的解决办法,以求得群众的谅解和支持。当然,林场认为原来的利益分配政策有不合理之处的,可以在征得利益相关的三方的同意并达成协议后进行调整和完善,严禁未经三方同意林场擅自更改利益分配政策,以免产生不必要的纠纷和矛盾。应该知道,群众的信任、支持和积极参与是乡镇林场得以巩固和发展的根本所在。

### 参 考 文 献

- 1 吴静和. 发展中的我国南方乡村林业. 林业经济问题, 1994, (1), 1~6
- 2 上官增前. 林业股份合作制的实践与探索. 林业经济问题, 1994, 增刊, 22~30
- 3 朱永法, 胡荣达, 陈任伟. 黄岩市木竹加工业发展现状与对策. 浙江林业科技, 1994, 14(5), 37~41
- 4 朱蔚文主编. 工业企业管理原理. 天津: 南开大学出版社, 1989
- 5 朱永法. 林业股份制发展与存在问题研究. 林业经济问题, 1995, (1), 25~28
- 6 朱永法. 市场经济条件下浙江省国有森工企业发展对策. 浙江林学院学报, 1994, 11(1), 87~93

Zhu Yongfa (Zhejiang Forestry College, Lin'an 311300, PRC), Wang Zhiyong,  
Tang Zhaoyuan, and Zhen Shoukun. **Thoughts on the Development of Village  
and Town Forest Farms. *J Zhejiang For Coll*, 1995, 12(4):423~428**

**Abstract:** The village and town forest farm is an important strength to develop forestry. On the base of a good deal of investigations, this paper thoroughly analyses the present problems and their reasons of village and town forest farms of Kaihua County. Furthermore, some counter measures are described in terms of 7 different angles.

**Key words:** village and town forest farms; market economy; development; counter measures