

乡村林场发展中的问题与对策

陈永富 林夏珍

方道友

刘永富

(浙江林学院经济管理系, 临安 311300)

(浙江省淳安县林业局)

(浙江省武义县林业局)

摘要 乡村林场在南方集体林区林业建设中占有十分重要的地位。通过对浙江省乡村林场的大量调查研究, 剖析了乡村林场在发展中所面临的主要问题, 提出明晰产权主体, 扩大经营规模, 调整产业结构和提高经营管理水平等巩固和发展乡村林场的有效途径。

关键词 乡村林场; 规模经营; 产业结构; 产权

中图分类号 S7-9

乡村林场是我国南方林区一种比较好的集体林业经营形式, 主要包括乡(镇)林场、村林场和各种类型的合作林场。它因具有商品生产, 适度规模经营, 集约经营, 综合经营, 缓解南方林区森林资源危机, 壮大集体经济等特点而得到不断发展^[1]。目前, 全国共有乡村林场 15 万个, 经营面积 1 800 万 hm^2 , 场员 114 万人。尽管如此, 从总体上看, 乡村林场仍面临着不少问题。研究乡村林场发展中存在的问题与对策, 对巩固和发展乡村林场, 深化南方集体林区林业改革, 具有十分重要的意义。

1 乡村林场发展的历史概况

乡村林场是我国农民创建的一种经营农村林业的组织形式。50 年代为我国乡村林场创办初期。1957 年, 湖北省黄梅县永安公社建立了我国第一个社办林场, 即乡村林场之前身。1958 年, 全国林业厅局长会议决定在全国范围内推行这一模式, 从而揭开了我国乡村林场创建的序幕。60 年代初, 林业部提出了林业建设“基地化, 林场化, 丰产化”的要求, 为集体林区兴办乡村林场提供了新的契机。同时期, 全国各地纷纷学习湖南省“基地办林场, 林场管基地”的经验, 大力发展乡村林场。经过这 2 次大规模的启动, 乡村林场得到了迅速发展, 至 70 年代, 乡村林场发展达到空前的地步。期间, 乡村林场虽然也遇到了种种困难与挫折, 但始终表现出顽强的生命力。80 年代初期, 随着农业联产承包责任制的推行, 乡村林场“劳动在场, 分配回队”的办法失去了经济依托。许多林区开始落实林业“三定”政策, 将集体的

收稿日期: 1996-08-28

第 1 作者简介: 陈永富, 男, 1963 年生, 讲师

©1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

部分山林划为自留山和责任山,并均分到户。由于指导思想偏差,宏观指导不力,再加上乡村林场一些固有弊端的日渐显露,导致许多地方分林撤场,乡村林场发展进入历史低谷期。林业“三定”过于强调家庭经营,还利于农民,忽视了双层经营中统的一层,也很少考虑山林到户后的分散经营如何适应林业生产经营特点等问题。1987年,中央发文明确指出,集体所有成片用材林凡没有分到户的,不能再分,已经分的要积极引导联合。从此,乡村林场又迎来了新的发展机遇。特别是自1989年,林业部在湖南长沙市召开全国乡村林场工作会议以后,各地相继采取措施,对林场经营体制、内部管理、分配关系以及产业结构进行了全面的改革和调整,乡村林场开始走出低谷,并经过近几年的发展,又步入了一个新的历史发展阶段。

2 当前乡村林场发展中存在的主要问题

毋庸置疑,乡村林场经过30多年的发展,取得了巨大的成就,在集体林业中起着骨干和示范作用。但就乡村林场现状看,仍存在着产权关系模糊,产业结构单一,经营管理粗放,经营规模偏小,经济效益低等主要问题,严重阻碍了乡村林场的健康发展,亟待解决。

2.1 产权主体模糊,林场缺乏经营自主权

产权包括所有权、收益权、处置权、使用权、经营权、转让权和承包权等,是一种市场经济特有的经济权利。产权主体不明晰,必然会给乡村林场带来种种矛盾与困惑,制约乡村林场的正常发展。

2.1.1 政企合一 无论是乡(镇)林场,还是村林场,甚至是股份合作林场,都在不同程度上存在这一问题,只不过乡(镇)林场和村级林场表现更为突出而已。绝大多数乡村林场实际上成了乡村行政组织的附属物。林场与乡村集体经济混合一体,没有自主权,也不自负盈亏。生产指挥权、人事安排权、资金使用权、产品销售权和收益分配权等权力都集中在乡村行政组织中,实际上集中在少数乡村干部手中。乡村林场变成一个外壳,产权主体处于虚置、模糊状态,其经营自主权受到行政力量的制约。即使股份合作林场,也摆脱不了乡村行政干预。林场失去应有的活力,不能真正成为市场的主体。

2.1.2 山林权属关系不清 乡村林场是在村投土地投劳力(投资金),乡负责经营的情况下建立起来的。从理论上讲,山林权属关系应该是明确的,即土地所有权归村所有,土地经营权归乡(林场)所有,土地所有者、土地经营者和投劳者三者之间按比例分成。但从各林场的具体执行情况看,乡村林场的山林权属关系又是模糊的。具体表现在:一方面,有些林场从未以法律形式确认其权属,颁发山林权属证书,或没有随山林权属的变动及时核发新的权属证书;另一方面,有些乡村林场从建场到现在的20多年时间里,从未按规定比例分成过,否认和剥夺了土地所有者和投劳者的正当权益。有些地方,由于建场工作粗糙,山林“四至”不清,出现了许多山林纠纷,使产权主体的正当权益得不到保障。

2.2 产业结构单一

长期以来,乡村林场实行单一经营的传统模式,以营林为主,没有充分发挥自身优势,大力发展多种经营。近几年,虽然进行了一些调整,但进展十分缓慢,产业结构单一化和趋同化的局面没有从根本上得到扭转。乡村林场自我积累和自我发展能力十分有限。

2.2.1 森林资源基本结构单一 据1992年浙江省乡村林场基本情况统计资料,有林地经营

面积 25 874.3 hm^2 , 其中经济林经营面积 1 661.3 hm^2 , 占有林地经营面积的 6.4%。另据我们对武义县 6 个乡镇(镇)林场的调查, 1996 年, 6 个乡镇(镇)林场共有经营面积 615.9 hm^2 , 其中杉木林 478.9 hm^2 , 占 77.8%, 经济林 25.1 hm^2 , 占经营总面积的 4.08% (表 1)。从总体上看, 用材林占绝对比重, 经济林、竹林等其他林种比例小。用材林中又以杉木为主, 林种树种单一化现象已十分明显。

表 1 武义县乡村林场森林资源的基本结构

Table 1 The basic construction of forest resources at rural forest farms of Wuyi County

项 目	溪里乡林场	大田乡林场	下坑乡林场	俞源乡林场	高坑乡林场	云华乡林场
土地总面积 / hm^2	188.60	159.53	80.00	77.49	66.67	43.6
1 杉木林 / hm^2	160.00	120.00	53.33	68.60	40.00	36.94
2 经济林 / hm^2	1.47	3.00	12.40	7.79	0.47	
其中: 茶叶	1.47	3.00	0.33	5.45	0.13	
板栗			12.00		0.33	
水果				2.33		

2.2.2 产业结构趋同化, 林产工业化比重偏低 乡村林场产业结构发展因受到自然条件和社会条件等多方面因素制约, 产业结构内容偏于一致。从浙江省乡村林场的产业结构比较看, 仍以营林业为主, 服务、旅游业等几乎是空白, 以简单木材加工业为主的第 2 产业有适当的发展。但普遍存在经营规模小, 资源消耗大, 木材利用率低, 经济效益差等问题。林场加工业在产业结构中所占比重偏低, 尚有潜力可挖。值得一提的是, 不少乡村林场除木材销售收入外, 便无其他经济收入来源, 产业结构严重扭曲。

2.3 经营规模偏小, 经济效益差

据对浙江省临安市 285 个乡村林场调查分析, 经营规模普遍偏小 (表 2), 经营面积在 267 hm^2 以下的占 85.3%, 规模最小的仅 13 hm^2 。

表 2 临安市乡村林场经营面积

Table 2 The management areas of rural forest farms of Lin'an City

项 目	经 营 面 积 / hm^2				
	< 67	67~ 133	133~ 200	200~ 267	> 267
林场个数	78	92	49	24	42
所占比重 /%	27.4	32.3	17.2	8.4	14.7

经营规模狭小, 土地过于分散, 无法做到合理经营, 集约经营, 难以发挥规模经济效益^[1]。虽然乡村林场的经济效益要受到林业生产力状况, 内部管理水平及其他因素的影响, 但规模偏小不能不说是一个导致乡村林场经济效益低下的主要原因。1992 年, 浙江省 3 742 个乡村林场中能基本自给的占 30.9%, 不能自给的占 50.7%, 即半数以上乡村林场处于亏损状态。因此, 乡村林场要生存和发展, 必须强调适度规模经营。

2.4 经营管理水平落后

乡村林场管理人员素质普遍较低, 他们多数只有小学、初中学历, 虽有一定的造林、育

林、护林技术,但商品意识不强,市场观念淡薄,难以适应市场经济发展的要求。乡村林场的技术力量比较薄弱,经营粗放,大多数乡村林场仍采用“广种薄收”的传统经营方式,林地生产率还很低。据对武义县6个乡(镇)林场的调查,杉木林地林木蓄积量平均只有 $30\sim 60\text{m}^3\cdot\text{hm}^{-2}$ 。管理人员素质的高低直接影响乡村林场管理水平的高低。目前,乡村林场的基础管理工作十分薄弱,内部经济责任制不明确,各项规章制度不健全,财务管理状况比较混乱。管理人才的缺乏束缚着乡村林场第2第3业的发展,管理水平的落后已成为乡村林场经济效益差的症结所在。

3 巩固和加快乡村林场发展的对策

乡村林场是集体经济双层经营中统的一层,在南方集体林区林业建设中起着举足轻重的作用。如不采取切实有效措施解决乡村林场在发展中所面临的种种问题,不仅会使乡村林场建设成果功亏一篑,而且直接影响到整个集体林业改革的进程。必须明晰产权,调整产业结构,扩大经营规模,提高经营管理水平,以巩固和加快乡村林场的发展,加快南方林区集体林业改革的步伐。

3.1 理顺产权关系,明晰产权主体

这是当前乡村林场需要解决的首要问题。按照建立现代林业企业制度的要求,把独立核算但无法人资格以及非独立核算的乡村林场改建成具有法人资格的规范化的乡村林业企业。明确土地所有权归村集体,经营权归林场,并以法律形式加以确认。要按原有合同或协议规定及时兑现利益分配,保障土地所有者、土地经营者和投资者(投劳者)的合法权益。同时,切实转变地方政府的行政职能,减少乡村行政干预,实行政企分开,使乡村林场真正做到自主经营,自负盈亏。在建立规范化法人乡村林场的基础上,实行企业法人制度,承认法人财产和法人所有权,使乡村林场的产权主体真正关心资产的保值和增值,避免集体资产的流失。

3.2 立足自身优势,调整产业结构

乡村林场的自身优势在于森林资源丰富。林场要充分利用这一优势,因地制宜地开展多种经营^[2],发展种植、养殖、加工、服务、运输和旅游业等,做到长短结合,以短养长。调整森林资源的基本结构,增加经济林、竹林等林种比重,减少用材林比重;扩大马尾松、阔叶林和果树等树种比例,缩小杉木树种比例,改变林种树种结构单一的现状。大力发展经济林,缩短林业生产周期,提高林场经济收入。同时,要重视第2第3产业的发展,特别是加工业的发展,如茶叶、木材和林产品的加工。

3.3 增加林业投入,适度规模经营

乡村林场经营规模的扩大取决于2个方面:一是资金投入的增加;二是土地面积的增加。乡村林场经营规模不是越大越好,以“适度”为原则,按森林经理要求及南方林区经营管理水平,经营面积在 $200\sim 267\text{hm}^2$ 之间较为适宜。我们通过分析看到,大多数乡村林场尚未达到适度规模经营的要求。经营面积的扩大依赖于利益机制的驱动和政府政策的导向作用。当前,乡村林场实行适度规模经营的时机还是比较有利的:一方面,实行适度规模经营可以发挥规模经济效益,给投山、投劳和投资者带来更多的收益;另一方面,现行林业政策正在引导家庭经营走向联合。因此,乡村林场可以通过股份合作制的形式达到扩大经营规模的目的。而乡村林场资金投入的增加则取决于政府优惠政策的扶持和林场自我积累、自我发展能力的

提高,前者比后者显得更为重要。各级政府和林业部门应当制定各种优惠政策,增加林场资金投入,扶持乡村林场的发展

3.4 强化内部管理,提高经营管理水平

乡村林场产业结构的调整和经营管理水平的提高最终依赖于林业科技进步和林场管理人员素质的提高。提高乡村林场管理人员的素质,特别是林场场长的素质是当务之急。应提高场员的学历层次,加强对场员的岗位培训,增强商品意识和市场经济观念。乡村林场要根据自身条件和基础,建立并完善内部经济责任制,建立健全各项规章制度,不断提高经营管理水平。

参 考 文 献

- 1 陈永富,林夏珍. 重新构建乡村林场产权制度的研究. 浙江林学院学报, 1995, 12(4): 418~ 422
- 2 朱永法,汪智勇,汤肇元,等. 关于乡镇林场发展问题的思考. 浙江林学院学报, 1995, 12(4): 423~ 428

Chen Yongfu (Zhejiang Forestry College, Lin'an 311300, PRC), Lin Xiaozhen, Fang Daoyou, and Liu Yangfu. **Problems and Countermeasures in Development of Rural Forest Farms.** *J Zhejiang For Coll*, 1997, 14(2): 199~ 203

Abstract As a result of the development in the past 30 years, rural forest farms have made great achievements, and play a very important part in construction of collective forest region of Southern China. By making investigation and study into the rural forest farms in Zhejiang Province, the paper profoundly analyzes the problems in the development of rural forest farms, and put forwards that defining the main part of property right, enlarging the scope of management, adjusting the structure of property and improving the management are effective ways to strengthen and develop forest farms.

Key words rural forest farms; management in scope; industrial structure; property right