

重新构建乡村林场产权制度的研究

陈永富 林夏珍

(浙江林学院, 临安 311300)

摘要 浙江省乡村林场近几年有了迅速发展, 但同时其产权制度建设是严重滞后和欠缺的。文章认为重新构建乡村林场产权制度是适应社会主义市场经济发展, 建立现代林业企业制度的客观要求, 是深化南方集体林区林业改革, 推行林业股份合作制的前提条件, 是发展规模经济的需要。根据不同类型乡村林场产权制度建设的调查研究, 文章提出理顺产权关系、明晰产权主体、改革现行产权结构和切实保护产权主体利益等具体措施, 以促进乡村林场的健康发展。

关键词 乡村林场, 产权制度, 规模经济, 股份合作制

中图分类号 F307.2, S7-9

作为集体经济双层经营中统的一层的乡村林场, 因其具有商品生产, 规模经营, 集约经营, 缓解南方集体林区森林资源危机, 增加林区集体经济收入等特点而得到不断发展。尤其在近几年, 随着农村经济体制改革的深入进行, 迅速实现了总量上的扩张。1992年浙江省共有乡村林场3742个, 成为南方集体林区林业发展中颇具生命力的经营形式。但是随着社会主义市场经济体制的逐步确立和完善, 早已隐含着的因产权制度不健全而积累的某些问题和矛盾日趋明显, 阻碍着乡村林场的健康发展。因此, 明晰乡村林场的产权关系, 重新构建乡村林场的产权制度, 是深化集体林区林业改革的突破口, 是推行林业股份合作制的先决条件。

1 产权制度改革的必要性

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。产权制度是以所有权为基础, 以产权主体明晰化, 产权关系规范化, 产权关系转移市场化为特征的企业财产制度。其作用机理在于通过产权主体对收益程度的关心, 促进经营机制的充分发挥和生产要素的合理流动, 从而形成资产保值、增值与企业生产经营不断发展的良性循环。传统的计划经济体制不承认产权是一种可以籍以获取相应利益的经济权利。它不仅不尊重产权, 排斥产权, 而且其建立就是以剥夺一切财产所有权为前提的。计划经济所承认和尊重的经济权利, 从内容上讲是一种有权对经济资源实施行政管辖权的行政权。运用行政权代替产权配置资源, 行政权与产权不分, 与经济活动的利益没有直接联系, 是传统体制的特征。在这种体制下建立和发展起来的乡村林场, 产权制度建设是严重

收稿日期: 1994-04-25

滞后和欠缺的。即使在新旧体制交替下形成的乡村林场，也没有建立真正意义上的产权制度。乡村林场产权制度改革势在必行。

1.1 改革产权制度是适应社会主义市场经济发展的客观要求

建立现代林业企业制度，是建立和完善社会主义市场经济体制的一个重要标志。产权制度是现代林业企业制度的核心。绝大多数乡村林场不同于乡镇工业企业，也不是真正意义上的现代林业企业，而是一种集体经济组织形式，是乡村行政组织的附属物。经过十几年林业改革，乡村林场在发展中形成3种类型。①非独立核算的乡村林场。几乎所有的村级林场和部分乡级林场属于这一类型。这类林场与乡村集体经济混合一体，没有自主权，也不自负盈亏，由集体统一经营规划，统收统支，甚至没有固定的林场。林场人员是行使管护权的临时工。山林所有权与经营权统为一体，一切权力集中在少数乡村干部手中。林场形同虚设，是最低级、最不健全、产权关系最模糊的一类乡村林场，是计划经济体制下的典型产物。②独立核算但无法人资格的乡村林场。大部分乡级林场属于这一类型，由林场向乡集体经济组织承包集体山林，山林所有权与经营权相对分离。林场拥有相对的使用权、收益权和处置权。但由于乡（镇）政府可以朝立夕改契约的内容，可以用行政手段干预林场的生产经营活动，所以林场还是不能做到自主经营，自负盈亏，更何况所有者与经营者的责权利关系本来就是模糊不清的。这是新旧体制交替下的过渡产物。③林业企业。少数乡级林场和联办林场属于这一类型。这是一种较为高级形式的乡村林场。但由于没有理顺产权关系，完善产权制度，加之受集体经济组织的行政干预，林场没有自己完整的产权，侵权现象时有发生。林场缺乏应有的活力，不能成为真正的市场主体。

综上所述，乡村林场只有完善产权制度，才能建立现代企业制度，才能真正实现“政企分开”，才能保护企业财产，使所有者放心对林场投资，才能充分调动劳动者、经营者和投资者的积极性，才能有效地规范乡村行政组织对乡村林场的管理行为，使乡村林场真正做到自主经营，自负盈亏，真正成为市场的主体。

1.2 改革产权制度是深化南方集体林区林业改革，推行林业股份合作制的前提条件

家庭经营和乡村林场是南方集体林区林业经营形式的主旋律。土地、资金、技术、劳动力等生产要素过于分散，经营管理粗放，效率低下是困扰乡村林场发展步伐的主导因子。深化林业改革，迫切要求将各种分散的、潜在的生产经营要素优化组织成为现实的生产力。实践证明，林业股份合作制是一种适合林业社会化大生产的较好的企业制度形式，是适合现代林业分散投资风险和实行规模经济所需发生的诱致性制度创新。但实现林业股份合作制必须具备两个前提条件：一是产权明晰化，二是产权分散化。否则就不会有真正的股份合作制。那种认为通过乡村林场股份合作制改革就可以使产权关系明晰化的观点，是一种逻辑颠倒。

1.3 改革乡村林场产权制度是发展规模经济，发挥规模经济效益的需要

乡村林场要生存和发展，必须在规模经济上有所突破。林业“三定”以后，南方集体林区林业经营形式呈现多元化。与此同时，经营规模普遍偏小。作为农村集体林业规模经营主体的乡村林场，也普遍存在这一问题，难以发挥规模优势。据对临安县285个乡村林场调查（附表），经营面积在267 hm²以下的占85.3%，规模最小的仅13 hm²。

按森林经理要求及南方林区经营管理水平，经营面积在200~267 hm²之间较为适宜。土地过于分散，无法做到合理经营，集约经营。土地经营的单一化、分散化、细小化同农村

经济的多元化、规模化、社会化之间矛盾日趋尖锐。由此引发的另一个问题是乡村林场经济效益低下。浙江省3742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*。林业是一项需要大面积土地的事业。林地是林业生产中最主要的具有不可替代的基本生产资料。林业集约经营程度越高，就越追求扩大再生产的规模效益。这就决定了生产要素一定程度上的统一管理和集中使用。而要把分散化、平均化的土地资源有效地集中起来，在扩大乡村林场经营规模的同时，又能较好地解决南方集体林区家庭分散经营与规模经营的关系，就必须明晰乡村林场产权关系，促进产权主体对收益程度的关心，调动经营者积极性。

2 重新构建乡村林场产权制度的途径

2.1 理顺产权关系，明晰产权主体

乡村林场在发展之初，其产权主体就存在着模糊性。在农村改革前，一直实行以财产的集体无差别和单一的按劳分配为其基本特征的集体经济制度。农村第一步改革，以所有权和经营权可以适当分离为理论依据。林场的资产所有权、处置权和收益权的清晰化问题一直没有得到解决，没有触动传统的产权制度。乡村林场名为乡村集体群众共同所有，但实际上只能是乡村两级行政所有。导致的结果是：一方面，乡村党政领导由于实际上对所属乡村林场拥有相当大的支配权，客观上可以进行各种摊派、索取，成为乡村集体的“摇钱树”，造成乡村林场的负担过重。在这种产权形式下，产权主体处于虚置、模糊状态。乡村林场变成一个外壳，其自主性受到行政力量制约。另一方面，从乡村林场内部看，场长与职工对其资产经济权属关系也十分模糊，缺乏人格化的所有权代表，与产权权能相联系的利益风险承担者不是乡村林场经营者，也不是乡村行政组织，实际上是乡村农民集体。权利与义务相分离，利益与风险相分离，追求权力最大化，责任最小化，造成集体资产的大量流失。改革的思路是：

2.1.1 建立规范化法人乡村林场 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。明确山林所有权属集体，经营权归属林场，且经营者和所有者的契约关系不再是行政性关系，而是法律上的约束关系。切实转变地方政府的职能，实现政企分开，并使产权主体受到法律保护。

2.1.2 实行企业法人制度 在第一步的基础上，实行企业法人制度，承认法人财产和法人所有权。这是理顺产权关系的具体途径。一个没有自己财产所有权的法人就不是一个真正的法人。企业法人所有权是出资人所有权的集合体。由于林业部门的特殊性，乡村林场的出资包括投资、投劳、投土地、投技术等。出资人所有权是构成法人所有权的实体。确立乡村林场法人所有权，既区分了乡村集体作为所有者行使所有权的对象和林场作为法人行使所有权的对象，又从法律上保护了乡村林场法人财产权的完整性和不可侵犯性。只有这样，才能使

附表 临安县乡村林场经营面积

Table The management area of Lin'an village forest farms

项 目	经营面积 /hm ²				
	<67	67~133	133~200	200~267	267
个 数	78	92	49	24	42
比重/%	27.4	32.3	17.2	8.4	14.7

*浙江省林业厅. 乡(镇)村林场资料汇编. 1993. 142

乡村林场的产权主体真正关心资产的保值和增殖，保障出资人所有权的利益，避免集体资产的流失。

2.1.3 推行林业股份合作制 这是乡村林场，也是南方集体林区林业改革的落脚点。形式可以多种多样，或以原乡村林场为依托向四周家庭经营的山林辐射，或在乡村林场之间进行兼并、转让，或与科研、企业单位联办，或采取其他合作形式。在产权分散化的前提下，实行乡村林场股份合作制，不仅可以把乡村林场的投资风险分解到每一个投资者，而且能限制个人资本直接干预企业的生产经营活动，是一种适应现代化社会大生产和发达市场经济的产权制度。

2.2 产权的法律保护

即从法律上奠定乡村林场产权主体的地位，保护这种产权的有效性。否则，产权主体的合法权益就会受到侵害。乡村林场的产权法律保护除上述建立规范化的法人企业外，另一个问题是明确山林权属。《森林法》明确规定，森林、林木、林地的所有权和林地使用权由县级以上人民政府登记造册，核发证书，予以确认。山林权属的不确定，意味着山林权属的不稳定，随时可能产生各种纠纷。这个问题在乡村林场尤为严重。有些乡村林场从未以法律形式确认其权属。近几年以消灭荒山为基本指导思想建立起来的各种合作林场，也没有随产权的变动及时核发新的权属证书。森林是一种动态资产，山林权的主体和客体也在经常的发生变化。产权归属的不断变动和转移，要求及时发给新的产权证书，以确保产权主体的正当权益免遭侵害。在产权制度改革中，这一问题应引起林业工作者的高度重视。

2.3 改革现行产权结构

影响乡村林场活力的一个重要制约因素是封闭的产权结构。封闭的产权结构使多种经济成分并存于乡村林场外部，阻碍了不同产权的自由组合和要素在不同所有制之间的自由流动。因此，迫切需要把现有的封闭型产权结构改革成为开放型的产权结构。打破所有制等级制度，优化配置资源，提高资源的配置效率，把规模小、效率低、效益差的乡村林场，按照市场对资源配置的要求自由流动，自由融合。

3 与产权制度改革相关的几个问题

3.1 林地和林木资产评估问题

对林地和林木资产进行科学合理的评估，一方面可以有效地防止集体资产的大量流失，另一方面，也是合理设置股权结构，推行林业股份合作制的基础工作和前提条件。否则，难以对土地、资金、劳动、技术和林木等生产要素在价值形态上作正确的比较，从而，也不可能建立真正意义上的股份合作制。当前亟需制订科学的林地和林木资产评估标准和办法。

3.2 乡村干部在乡村林场中兼职的问题

乡村干部在乡村林场特别是股份合作制林场中兼任董事长、场长等职，不但强化了政企不分，使乡村林场的经营机制难以转换，使整个产权制度的改革功亏一篑，而且也容易使乡村干部产生腐败现象，不容忽视。

Chen Yongfu (Zhejiang Forestry College, Lin'an 311300, PRC) and Lin Xiaozhen. **On Reconstructing Property System of Village Forest Farms.** *J Zhejiang For Coll*, 1995, 12(4):418~422

Abstract: In recent years, village forest farms in Zhejiang Province have been developing rapidly, but there has been serious stagnation and deficiency in property system construction. The authors think that reconstruction of property system is the objective demand for adapting the development of the socialist market economy and instituting modern forestry business system, and it is also an essential prerequisite for deepening forestry reform in southern collective forest and pursuing forestry share cooperative system, and is a need for the development of scale economy. Based on the investigation on various village forest farms, some measures about harmonious relations of property, clearing main part of property, reformation of current property construction and the effective protection of profits for property main parts are presented in this paper to promote healthy development of village forest farms.

Key words: village forest farms; property system; scale economy; share cooperative system