

产权制度改革:

○ 本刊记者 王尚明



黑龙江农村经济 改革新的突破口



近几年,黑龙江省借鉴国有企业产权改革经验,对在农业生产中起着举足轻重作用的水利“五小”工程、具有广泛开发前景的“五荒”土地资源以及国有农口企业进行了拍卖、租赁、承包等多种形式的产权制度改革,有力地推动了农村经济的进一步发展,加快了“农业大省、财政穷省”向农业强省迈进的步伐。黑龙江省财政、水利部门认为,产权改造是继家庭联产承包制以后农村经济体制改革的新的突破口。

让水利资源进市场

在黑龙江省广大农民眼里,以小水库、小塘坝、小灌区、小抽水站和机电井为代表的水利“五小”工程是农业丰产、农民增收的“五小功臣”。据黑龙江省财政厅提供的资料,1995年黑龙江水田灌溉面积为1482万亩,其中“五小”工程水田灌溉面积达到908万亩,还承担了347万亩的旱灌任务。小型水利工程对提高粮食综合生产能力发挥了巨大作用,黑龙江省粮食产量逐年增长,近几年的粮产量都保持在500亿斤以上,在西部地区遭受严重旱灾的1995年,粮食产量仍达到510亿斤。

尽管“五小”工程在黑龙江农田水利总体布局中具有重要地位,但是长期以来,由于僵化的管理体制,其作用远没有得到充分的发挥。主要是农村土地承包后,作为大农业的一部分、与土地有着紧密联系的附着物——“五小”工程却仍然沿袭乡村集体管理模式,其弊端是,产权不清、责任不明,名义上是集体管理,实际上无人管理;名义上集体所有,实际上无人所有,好用

的时候人人用,坏了以后没人修,造成设施严重老化,甚至出现了工程萎缩现象。仅在1979至1986年,机电井报废即达12万眼,而要维修好这些工程或新建项目,集体又没有经济实力,尽管国家每年都拨点钱,但也只是杯水车薪。为了使“五小”工程发挥应有的效率,改善农业生产条件,位于哈尔滨市郊的兰西县独辟蹊径,于1989年率先对水利“五小”工程进行了拍卖、租赁、承包,做到不花国家和集体一分钱,便加强了工程保护,改善了农业生产条件,提高了农业经济效益。1994年在黑龙江省委省政府的统一部署下,水利、财政、农委等部门密切配合,很快将水利“五小”工程产权改造工作推广到了全省,从而闯出了一条水利资源进市场,社会办水利的路子。

据介绍,黑龙江省根据水利“五小”工程实际情况,对其采取了以下几种改造形式:一是拍卖,即工程所有权有偿出让。对于工程规模较小,便于独立经营的机电井、蓄水池、小塘坝等,所有权使用权一并出让,由公有变为民有民营。二是租赁,即工程原所有权不变,租赁工程及其附属物的经营权,实行民有民营。这种形式适用于小水库、大型塘坝等规模相对较大,产业开发潜力大价值较高的工程。三是股份制,即把工程划分若干股,将部分或全部股权出售,实行股份制改造。这种形式适用于规模大、基础条件好、产业开发有一定规模,或是不便于一家一户经营的工程。四是承包,即在工程所有权不变的前提下,承包工程管护、维修、开发和利用等。这种形式适用于担负防洪任务重、规模较大的工程和状况好、出价较高无人购买或租赁

的工程。承包者在保证工程维修、管理和群众抗旱用水的前提下,进行产业开发。在改造过程中,坚持宜卖则卖,宜包则包,宜租则租的原则,不搞一刀切。

水利“五小”工程产权改造自始至终都体现了公正、公平和公开的原则。工程出让前要向社会张榜公布出让工程名称、产权归属、出让底价;出让时要召开招标竞价大会,以确定出让价格和购买、租赁、承包人;出让后,要签定产权出让合同,明确双方的权利和义务,以约束双方的行为,从而保证产权改造的规范化运作。

为防止改造中的国有资产流失,国有资产管理部門对工程进行了严格的评估,在充分考虑工程原造价、现有状况、地理位置、效益大小和开发前景的基础上确定出让底价;财政部门加强了出让资金的管理,规定出让资金要纳入财政专户储存,专款专用于水利建设,并采取下管一级的办法,使用时由上级财政部门批准,避免了挤占、挪用以及贪污现象的发生。

黑龙江省水利“五小”工程产权改造是在对14个地市的20个县和60多个乡进行试点的基础上逐步推开的,目前改造工作取得了突破性进展,现已改造水利“五小”工程40943处,占应改造任务的85%。“五小”工程产权的改造给黑龙江农村水利建设乃至农村经济的发展带来了深远影响。一是加快了水利工程建设。“五小”工程产权改造后由原来国家和集体一个积极性变成了全社会的积极性,吸纳了一大批社会投资。据统计,全省共收回租售款3321.56万元,其中国家回收278.84万元。这些资金用于建设水利工程的有1881.95万元,共修建工程3278处,使一批废工程重新发挥了效益。二是改善了水土资源环境。“五小”工程改造,提高了投资者加强工程周围生态环境治理的积极性,使生态环境大为改善。兰西县康荣乡东升水库产权改造前水毁严重,乡财政年年投资维修,自从租给省武警总队轧钢厂经营后,他们去年投资21万元修了水库护坡,加固了工程,同时还投资建了一个度假村,吸引了许多游人来此度假。三是扩大了围水经济区,加强了经济的开发力度。“五小”工程产权改造后,由于灌溉面积大大增加,工程投资者便在水库、塘坝周围种菜、种果,获得了很高的经济收入。仅明水、安达、青山岗三县围水经济面积就达20多万亩,经济效益十分明显。

拍卖开发“五荒”土地资源

黑龙江省有着丰富的土地资源,解放以来经过几代人的共同努力,土地资源开发取得了显著成效,但是开发的潜力仍然很大。目前全省共有荒山、荒地、荒

水、荒草、荒滩等“五荒”后备土地资源7189万亩,其中可开发利用的面积4567.5万亩,占后备土地资源的63%。为有效地开发利用这部分土地资源,长期以来,黑龙江省相继采取了国家扶持,群众造林;集体造林承包管护;划“五荒”给村集体,由农户承包等多种措施,虽然取得了一定的效果,但包而不治、掠夺经营的短期行为仍很严重,“五荒”开发的速度也比较缓慢。

1993年末,黑龙江省穆稜县、宾县、依安县、七河台等地解放思想,大胆探索“五荒”开发的新途径,通过拍卖“五荒”的做法,赋予群众对“五荒”资源的长期使用权和收益权,极大地调动了他们开发利用“五荒”土地资源的积极性。投资者通过开发性生产,在自身获得可观经济效益的同时,也为国家和社会创造了生态效益和社会效益。

对于来自基层的改革实践,省委省政府给予了充分的肯定,省长田凤山要求各级政府、各有关部门解放思想,加强工作力度,进一步推进“五荒”资源的开发利用。根据省委省政府的部署,财政、土地、农业、水利等部门密切配合,从制定开发利用规划、政策,评估地价,加强拍卖“五荒”资金管理到具体组织现场拍卖等做了大量细致的工作,有力地推动了“五荒”拍卖顺利进行。

据了解,黑龙江省“五荒”土地资源拍卖有以下几个特点:一是“五荒”资源的所有权归国家和集体,拍卖的只是使用权,取得“五荒”资源使用权者,在合同期内享有使用权、收益权,允许依法转让、抵押、继承。二是根据“五荒”资源具有投资大、周期长、见效慢的特点,激发投资者长期投资的欲望,规定“五荒”资源的使用期限最少30年,最长可达70年。未到约定期限,且已按合同规定开发治理的,除国家建设征用外,不得强行收回。三是在购买形式上提倡以拍卖为主,也可采取承包、租赁、合作、股份等形式,不搞一刀切;在购买对象上,可以是当地农民,农林场职工,也允许城镇居民,亏损企业职工,社会待业者及省内外、国内外社会各界购买。

为保证“五荒”资源合理开发,尽快见效,各有关部门努力强化社会服务,主要做到三个到位:一是资金落实到位。今年省财政初步设立了300万元的“五荒”开发资金,专款用于“五荒”的开发利用,重点用于“五荒”转让资金上缴单位对“五荒”治理开发,特别是统筹用于跨行政区域、跨部门的“五荒”资源开发利用。县乡财政也都拿出了一定的资金帮助那些在投入上有困难的承包户度过开发难关。二是技术服务到位。各涉农部门在“五荒”开发经营各个环节提供全程的优质服务。尤其是在优良品种的选择、病虫害防治等先进的管

理技术方面服务到村头地块,不留死角。三是信息传递到位,为农民进入市场提供产、供、销等方面的信息,避免生产的盲目性,减少经济损失。

黑龙江省“五荒”资源的拍卖工作,从1994年全面启动至今,共转让“五荒”资源面积1295万亩,占可利用“五荒”面积的28.4%,收取转让资金1.3亿元,进展较快的牡丹江市和松花江地区已基本完成“五荒”资源拍卖工作。黑龙江省财政厅领导对此项工作给予了高度评价,他们说,“五荒”拍卖和开发利用作为家庭联产承包制的延伸和发展,在更深层次上解放了农村生产力,调整和优化了农业产业结构,转移了大量农村剩余劳动力,促进了城乡社会稳定。通过“五荒”资源的开发利用,还吸引了大量社会资金流向农业,全省已投入开发治理资金2.71亿元,投工2200多万个,在一定程度上缓解了财政资金供需矛盾,减轻了国家财政负担。通过“五荒”资源的立体开发,从根本上改善了生态环境,治理了水土流失,增强了防御旱涝灾害的能力,在提高粮食自给能力的同时,促进了粮食商品率的提高。目前已开发治理面积659.9万亩,其中造林253万亩,开荒342万亩,改良草场、建养鱼池种植药材64.9万亩。穆稜县通过开发“五荒”资源预计可提前10年完成全县水土流失治理任务,获得了经济效益和社会效益双丰收。

形式多样的农口企业产权改造

黑龙江省国有农口企业曾为农村经济发展作出了重要贡献,但是近几年来由于管理体制越来越不适应市场经济发展的需要,制约了国有农口企业的发展,减少了对农村经济贡献份额。据财政部门统计,1993年全省国有农口企业的亏损额已达15021万元。为了彻底改变国有农口企业亏损状况,增强其生机和活力,从1994年上半年开始,黑龙江省借鉴工业企业产权改革经验,大胆解放思想,对国有农口企业进行了不同形式的产权制度改造。

一是股份合作制。即将原国有农口企业改组成股份合作制企业——有限责任公司。针对企业的不同情况,大体上有三种操作方法:(1)将评估后的国有企业净资产作为国家股,同时吸收企业内部职工入股,组成风险共担、利益共享的股份合作制企业。这种办法适用于企业资产全部由长期负债形成的少数企业,因此适用面不大。(2)对国有资产数额较小的企业,以评估后的全部企业资产为国家股份,适当吸收企业内部职工股份,组成股份合作制企业。(3)对国有资产数额多的企业,将一部分国有资产分成若干股,再由职工个人

出资直接购买国家股,双方按占有股份共享利益、共担风险。

二是一企多制。即在同一企业内部实行几种不同形式的改革办法,宜租则租,宜股则股。这种办法主要适用于生产经营规模较大,生产门类较多,布局分散,不便于统一管理,而且连年总体亏损的大型农口企业。

三是租赁经营。主要适用于企业自身管理不善,经济效益低甚至亏损的企业。主要形式是向社会公开招标租赁,在进一步完善风险抵押保障机制的同时,承租方需要预先交纳一定额度的国有资产保证金,以确保国有资产不受侵害。

四是国有民营。这种办法主要适用于以种植业生产经营为主体的国有农口企业。在形式上实行分类承包的办法,一般情况下对良种田实行分组经营,以便于加强管理和技术指导以及综合服务;对非良种田实行分户经营;对土地面积大、有条件的地方,举办家庭农场。

此外对个别问题较大的小型企业,采取了有偿转让或拍卖的形式,同时对确属完全丧失生产经营和生存发展能力的企业,按照法律规定的程序实行破产,以避免更大的经济损失。

为保证国有农口企业产权改造工作的顺利进行,财政部门做了大量细致的工作,除了主动参与,搞好协调服务外,还针对农口企业普遍担心财政对企业的优惠政策会变的情况,明确了1994、1995年继续实行财务包干办法,原定的对企业的各项补贴不变。为鼓励企业加快改革步伐,财政部门还落实了优先扶持的政策,集中退库资金、事业费专项资金、农发资金以及支农周转金等,重点支持那些改造后的企业生产发展。同时还解决了企业办学问题,完善了养老保险制度,解除了企业的后顾之忧。

黑龙江省国有农口企业产权改造工作经过短短两年的时间,便取得了突破性进展,截至1995年末,全省已有近百户国有农口企业进行了产权改造,许多企业从此走上健康发展的道路。黑龙江省马铃薯原种场是个大型的农口企业,下设16个独立核算的生产经营实体,过去经济效益一直不够理想,通过深化产权改造,对煤矿、宾馆、流通网点采取多种形式的改造,全场经济效益比改造前提高了1.6倍。牡丹江市肉鸡场,实行产权改造后,组成了牡丹江肉鸡有限责任公司,吸收职工股金20多万元,极大地调动了企业上下生产经营的积极性,当年实现利润50万元,比实行改造前的1993年扭亏增盈了65万元。从全省看,1995年全省国有农口企业亏损额为10585万元,比1993年下降了29.5%,盈利企业的盈利额为13864万元,比1993年增盈7.6倍。