

支持中国集体林权改革的政策、法律和制度建设并促进知识

GCP/CPR/038/EC 工作报告: WP-028 - C

# 湖南省参与式森林经营 指南应用及政策评估报告



本信息产品中使用的名称和介绍的材料，并不意味着联合国粮食及农业组织（粮农组织）对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律或发展状态、或对其国界或边界的划分表示任何意见。本出版物中表达的观点系作者的观点，并不一定反映粮农组织的观点。

版权所有。粮农组织鼓励对本信息产品中的材料进行复制和传播。申请非商业性使用将获免费授权。为转售或包括教育在内的其他商业性用途而复制材料，均可产生费用。如需申请复制或传播粮农组织版权材料或征询有关权利和许可的所有其他事宜，请发送电子邮件致：[copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org)，或致函粮农组织知识交流、研究及推广办公室出版政策及支持科科长：Chief, Publishing Policy and Support Branch, Office of Knowledge Exchange, Research and Extension, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy。

© 粮农组织 2012

**如需更多信息请联系：**

**马蔷**

联合国粮农组织林业经济、政策、产品司林业官员

通讯地址：Viale delle Terme di Caracalla

邮编：00153 意大利，罗马

电子邮件：[qiang.ma@fao.org](mailto:qiang.ma@fao.org)

**姜春前**

项目首席专家

通讯地址：北京市和平里七区 25 号楼 中林商务 310 室

邮编：100013 中国,北京

电子邮件 1：[jiangchq@caf.ac.cn](mailto:jiangchq@caf.ac.cn)

电子邮件 2：[chunqian.jiang@fao.org](mailto:chunqian.jiang@fao.org)

**祁宏**

国家项目主任

通讯地址：北京市和平里七区 25 号楼 中林商务 312 室

邮编：100013 中国,北京

电子邮件：[sfa8608@126.com](mailto:sfa8608@126.com)

**欢迎评论及反馈！**

# 湖南省参与式森林经营 指南应用及政策评估报告

中国农业大学人文与发展学院

湖南省浏阳市林业局

湖南省洪江市林业局

中国国家林业局

联合国粮食及农业组织

罗马，2012

# 目录

<b>1. 导言 .....</b>	<b>1</b>
1.1 主题描述 .....	1
1.2 文献回顾 .....	2
1.2.1 参与式森林经营 .....	2
一种森林经营模式? .....	2
一种理念? .....	3
1.2.2 我国森林经营模式的演变 .....	4
1.2.3 国内外有关参与式森林经营的实践与研究 .....	6
参与式森林经营在国外的实践 .....	6
参与式森林经营在国内的实践 .....	7
1.2.4 思考 .....	8
参考文献: .....	8
<b>2. 目标和方法 .....</b>	<b>10</b>
2.1 能力建设的目标和方法 .....	10
2.2 政策评估的目标和方法 .....	10
2.2.1. 评估目标 .....	10
2.2.2. 评估内容 .....	10
2.2.3. 评估方法 .....	11
<b>3. 基础信息 .....</b>	<b>13</b>
3.1 对活动和目标群体的描述 .....	13
3.2 试点村/林农合作社的社会经济信息 .....	15
3.2.1 洪江市双龙村 .....	15
3.2.2 洪江市桐坪村 .....	15
3.2.3 浏阳市七星岭村 .....	16
3.2.4 浏阳市观音塘村 .....	16
<b>4. 对试点村/林农合作社的森林经营的分析 .....</b>	<b>18</b>
4.1 资源及历史上的变化 .....	18
4.2 主要林产品及历史变化 .....	19
4.3 农民对森林经营的收入依赖度 .....	19
4.4 森林经营的治理 .....	20
4.4.1 林地权属 .....	21
4.4.2 林木采伐管理 .....	21
4.4.3 林业资源管理 .....	23
4.5 对森林经营的干预 .....	25
4.6 森林经营现状的优势和劣势 .....	25
<b>5. 对试点村/合作社在参与式森林经营方面的制约因素的分析 .....</b>	<b>27</b>
5.1 实施参与式森林经营的机制和基本需求 .....	27
5.1.1 林业理事会\合作社需要在经营和权属上更加深化 .....	27
5.1.2 林农在林业知识和技术上还需要提高 .....	27

5.1.3 林业基础设施建设需要外界支持 .....	27
5.1.4 林农可持续经营意识还需要培养 .....	27
5.2 参与式森林经营中不同利益群体的态度、行为和能力分析 .....	28
5.2.1 林农：丰富的林业经营经验、乡土知识和习俗 .....	28
5.2.2 合作社精英：开阔的视野、较为丰富的资源 .....	28
5.2.3 林业合作社\理事会：组织基础 .....	28
5.2.4 县乡级林业机构 .....	28
5.3 在试点村/林农合作社实施参与式森林经营的制约因素 .....	29
5.3.1 砍伐指标配额分配时容易形成利益矛盾 .....	29
5.3.2 林业政策宣传不到位，林农对林业政策的了解程度不够 .....	29
5.3.3 林业补贴的额度有待提高，林业基础设施有待加强建设 .....	29
5.3.4 林业合作社\理事会相关规章制度的实施不到位 .....	30
5.3.5 林业合作社\理事会中的林农参与程度有待提高 .....	30
5.3.6 林业理事会没有资金支持，影响林业理事会的运作和发展 .....	30
5.3.7 农村劳动力外流严重，影响了森林经营的投入 .....	30
<b>6. 能力建设 .....</b>	<b>31</b>
6.1 受训者 .....	31
6.2 培训方法和内容 .....	31
6.3 起草森林经营方案的练习 .....	31
6.4 在设计森林经营方案上村民/社员的需求 .....	32
6.4.1 林农在林业知识和技术上还需要提高 .....	32
6.4.2 林业基础设施建设需要外界支持 .....	32
6.4.3 林农可持续经营意识还需要培养 .....	32
6.5 能力建设评估 .....	35
6.5.1 各方利益群体参与度高 .....	35
6.5.2 各方利益群体都从培训中获益 .....	35
6.5.3 对今后林农的林业经营实践有指导作用 .....	35
6.5.4 有利于知识的传播和交流 .....	36
6.5.5 传达了参与和赋权的理念 .....	36
6.5.6 今后实际操作中，依然可能存在难处 .....	36
<b>7. 对中央、省级和县级的林业经营政策和制度的回顾 .....</b>	<b>37</b>
7.1 采伐指标限额控制体系 .....	37
7.1.1 中央层面 .....	37
7.1.2 湖南省层面 .....	39
7.1.3 县级层面 .....	40
7.2 税费 .....	41
7.3 小额抵押贷款金融政策 .....	41
7.3.1 中央层面 .....	41
7.3.2 湖南省层面 .....	42
7.3.3 县级层面 .....	43
7.4 公益林补偿基金管理体系 .....	44
7.5 政府在环境服务补偿市场中的作用 .....	45
7.6 非木林产品 .....	46

7.7 传统森林知识和习惯法等 .....	46
<b>8. 不同利益群体对森林经营政策制度的态度和看法 .....</b>	<b>48</b>
8.1 林农合作社社员 .....	48
8.2 非社员村民 .....	48
8.3 县乡级林业机构 .....	48
<b>9. 政策和制度的问题分析 .....</b>	<b>49</b>
<b>10. 政策建议 .....</b>	<b>53</b>
<b>11. 应用材料过程中学到的经验和教训 .....</b>	<b>56</b>
<b>12. 在村/合作社层面实施参与式森林经营的建议 .....</b>	<b>57</b>
<b>13. 对培训材料的建议 .....</b>	<b>58</b>

# 1. 引言

## 1.1 主题描述

集体林权改革自 2003 年起在中国开始实施，在《中共中央国务院关于加快林业发展的决定》（2003 年）、2006 年和 2007 年的中央两个 1 号文件以及《全国“十一五”国民经济和社会发展纲要》《中共中央、国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》（2008 年）等政策的推动下，逐步加深改革力度，取得了一系列成果。截至 2009 年 9 月底，全国已确权的林地面积达 15.14 亿亩，占集体林地总面积的 59.42%，其中承包到户林地面积为 9.96 亿亩，占确权面积的 65.7%，核发林权证的林地面积为 11.36 亿亩，占已确权林地面积的 75%。发放林权证 4804 万本，拿到林权证的农户数为 4391 万户。<sup>1</sup>

中国的集体林占林地的 58%，在促进农村生计方面有很大潜力，长期以来，由于缺乏清晰稳定的森林权利和切实的森林利益，缺少决策权，致使当地人缺乏森林经营管理的动力，森林持续退化。而集体林权改革改变了中国长期以来的自上而下的林业经营和管理模式，为社区和农户参与林业经营和管理提供了法律依据和支持，稳定了林业经营权属，促进了林农的造林积极性，被称为是中国的“第二次土地革命”。随着林地权属逐步明确，农民造林护林积极性与林业生产积极性大大提高、林业收入增加、林业资源利用率提高、生态环境改善、林地纠纷明显减少等等。不过，在政策实施中，多方利益群体的参与，特别是森林使用者和建立在社区基础上的组织的参与，依然是在实施中国集体森林权属改革时最重要的挑战之一。现有的基于行政命令的森林经营体系没有为农民创造最佳的利益，需要更多参与式的森林经营途径，包括对林农赋权。如果森林权属改革想要有效，就需要加强林农合作社以一种参与式的方式来经营森林资源的能力。这就要求开发适于中国国情的参与式森林经营方法和工具。

同时，新的集体林权体系在取得诸多成就的同时，也面临其它一系列挑战。由于林权改革的落实，森林资源被分散经营，尤其是中国南方集体林区户均林地面积较小（仅为 0.5-2 公顷每户），产生森林经营能力、经营效率参差不齐，林业技术服务不足，林产品营销困难，森林防火困难和病虫害防控困难，以及部分地区由于农村劳动力外流造成林业经营劳动力和投资等投入严重不足等问题。为了更好地使农民从森林经营中受益，就要解决林农分散经营的弊端，林地的流转、林农合作组织、林地集体管理组织等不同形式的新的林业资源经营管理模式等不仅得到了政府政策和资金支持，在实践中也呈现出很多有创新意义的尝试。集体林权改革促进了中国林业资源管理模式多元化的发展，并且随着集体林权改革相关配套政策措施的出台，如森林砍伐指标管理方法的改革等，促进了社区和农户在林业经营管理中的主体作用的发挥。

---

<sup>1</sup> 2009 年全国林业经济运行状况报告，国家林业局，2010 年 1 月 14 日，  
<http://www.forestry.gov.cn/portal/main/s/304/content-195991.html>。

中国集体林权改革的举措及其令人瞩目的成就也受到国际社会广泛关注和国际项目的鼎力支持。由欧盟主要出资，联合国粮农组织和中国国家林业局共同执行的“支持中国集体林权改革政策、法律和制度体系建设并促进知识交流”项目选取了中国安徽、福建、贵州、湖南、江西和浙江 6 省 8 个县的 16 个村作为项目试点村，旨在支持中国集体林权改革中的政策、法律和制度建设，与他国分享中国林权改革的知识和经验。目前该项目已经开展到了第二期，第一期主要是研究不同林区的林农合作组织的发展情况，通过收集数据、与多方利益群体的深入讨论，发现了主要问题和冲突，解决这些问题、促进可持续的林业发展的主要途径就是在森林经营管理中多方利益群体的参与。

因此，项目的第二期主要是对“参与式森林经营方案”进行试点性应用，加强林农、林农合作社以及林业部门等不同相关主体进行参与式森林经营的能力；对与林权改革相关的森林经营政策进行一次系统的评估；评估参与式森林经营培训材料的适用性，并给出改善建议，从而完善材料，形成能够适合中国国情的参与式森林经营方案的编制指导文件。

## 1.2 文献回顾

林业经营的本质是探索社会环境、生态环境和经营环境的互动关系。森林经营不仅是经济活动，而且也是社会活动，并且要遵从物质再生产、人类再生产和环境再生产的规律，建立系统权变的、符合人性的有关制度。（陈建成，2002）森林功能的多样性越来越得到认可，森林经营的目标也不再是单纯的追求木材产量。实现可持续的森林经营，持续地发挥森林多方面的功能，已经逐渐成为共识。

森林如何经营，不仅仅是林业部门和林农的事情，也已然成为关于农村生计和环境的热门议题之一。参与式森林经营（participatory forest management），在世界很多其他国家，都有了成熟广泛的应用，在我国农村地区，也有一些参与式森林经营的实践，但是长期以来，国家或集体主导的林业经营是主要模式。当前，中国政府正在开展集体林区林权制度改革，希望通过改革能促进林业的发展。林权改革的目的在于通过明晰产权，进一步把森林管理的权力下放并改善权属的安全性。作为林业管理和改革的主体与核心，林农的参与十分重要，参与式森林经营是未来森林经营的一个重要发展方向。

### 1.2.1 参与式森林经营

参与式森林经营（Participatory Forest Management），是实现可持续的森林经营的一个重要策略。对于参与式森林经营还没有找到一个规范成熟的概念。关于现有的研究中，对于参与式森林经营的理解，有两种不同的侧重点。一种强调参与式森林经营就是不同于传统单一的集体森林经营模式的、允许农民和社区参与的森林经营模式，而更多的学者则是从更深层次上去探讨，强调参与式森林经营是一种新的理念。

#### 一种森林经营模式？

彭友贵等（2002）认为，参与性森林经营管理是指非政府组织、公民个人在非行政或



法律手段强迫下主动参与森林资源经营管理的行为。按照他们的观点，参与性森林经营管理有两个基本特征：一是非政府性，在参与性森林经营管理中，参与主体是非政府的，主要为社区农户和经济组织，其行为不代表政府；二是非强制性，参与主体从事森林资源经营管理是一种自愿行为，不是在政府管理部门或者其他机构的强制下进行。潘丽琴、罗明灿（2005）和他们持有相似观点，他们认为参与式森林经营是不同于传统单一的集体经营森林模式的一种新的森林经营发展模式。他们从云南杨柳流域的案例来看，目前的社区参与式森林经营形式主要有以下几种：集体林和集体经营、自留山森林经营、租赁林地发展副业、联户个体承包造林、退耕还林和混农林业，按其观点，打破传统单一的集体经营森林模式，所出现的所有由社区参与的森林经营模式，都是参与式森林经营模式。这些经营模式调动了社区及村民参与森林经营的积极性，林业发展有了活力，促进了流域林业的发展，改善了生态环境等。

他们主要强调参与式森林经营是不同于传统单一的集体森林经营模式的，将所有权和管理责任从中央转移到地方，允许农民和社区参与的森林经营模式，行动者也多元化，不再是单一的政府力量，而可能是包括政府、各种组织、林农个人等的多元的。但是他们认为，参与性森林经营管理这一概念提出出来是为了强调激发社区农户及全社会力量广泛参与森林经营管理而提出来的，但前提依然是突出林业部门代表政府作为森林资源管理的主体。

### 一种理念？

如果说以上对于参与式森林经营管理的理解更强调其“非政府性”，“非强制性”，那么更多的学者则是从更正面积极的角度去强调和推动农民的“参与”，他们认为，参与式森林经营不仅是一种技术，一种经营方式，更是一种理念，强调将参与式的发展理念和方法应用于森林经营。

参与式林业经营与传统林业经营有着本质的区别。从林业角度讲，这一区别显示出对林业本质认识的加深，显示出以人为本、民主治理在林业经营中的应用，强调以人为中心，人类与树木是伙伴关系，林业管理与其他动植物管理相联系，林权多样化，林业生产的目的以三大效益的综合利用为主，林业工作发展计划的多样性、灵活性，决策方式由精英决策转变为公众参与，政府和林业机构的角色和职能也相应的转变，重要的是社会各利益方的参与，林业机构从林业政策制定者的角色，演变成资源管理利益共同体的召集人（陈建成，2002）。

进一步来讲，参与式林业经营认为，农民受森林的影响最大，他们才是森林经营的主体，享有决策权。赋权是参与的核心，而赋予决策权是赋权的核心（何俊，何丕坤，2007），参与式蕴含着公正、平等和民主的诉求。森林经营活动通常与农民的生计系统相互影响、不可割裂（Czech Conroy, Abha Mishra, Ajay Rai, 2004）。他们有解决自己问题的知识和技能，能管理和利用好资源。政府应赋予那些与自然资源密切相关的当地居民参与自然资源管理的机会和责任，让他们成为自然资源的管理主体。在对当地自然资源实施管理

时，政府应设法激发当地居民主动参与资源管理计划的制定和实施过程，让当地居民对其自然资源存在问题进行诊断，确定需求和目标，作出决策。在这个过程中，还应注意弱势群体的参与，注意当地长期积累下来的乡土知识和乡规民约对自然资源管理的积极作用。总之，参与式理念强调逐步提高当地居民在自然资源管理过程中的民主决策意识和自我管理能力，有助于促进在社区层面上构建自然资源可持续发展机制。（王春峰，）参与式林业经营过程本身就是一个不断学习的过程，参与者需要不断适应复杂不确定的生态和社会环境，完成生态系统的可持续经营，促使政策合法化，持续建立相关的共识，参与式森林经营本身也是一个能力建设的过程（陈建成，2002）。

林业经营活动具有很强的社会性，不是单纯的技术。在认识参与式森林经营时，领会其参与式的理念和方法，转变思想观念，不仅对于开展参与式林业经营实践很有裨益，对于参与者和研究者本身也是一个学习和提升的过程。

### 1.2.2 我国森林经营模式的演变

森林经营的模式与山林权属制度密不可分，山林权属的演变过程也决定着森林经营模式的变化。

解放以前，山林权属是以封建地主所有的私有制形式为主，经营管理权主要由所有者自己行使。新中国成立后，通过土地改革、农业生产合作社、人民公社化和家庭联产承包责任制的实施，在森林资源经营管理方式上也经历了分户管理、集体管理、集体与农户管理等形式。

土地改革时期，根据《土地改革法》的规定，没收地主占有的山林和征收庙宇、祠堂所有山林，一部分归国有，一部分随田地分给贫苦农民，山林的所有权属于农民，由农民自主经营管理。社会主义改造基本完成后，土地公有制确立，土地属于国有和集体所有，公民个人不在拥有土地所有权，森林也属于国家和集体所有。自 1956 年农业生产高级合作社成立至 20 世纪 80 年代初农村经济改革落实林业“三定”政策（稳定林权、划定自留山、确定林业生产责任制）期间，山林权属主要属于高级社、人民公社和生产大队，实行统一经营管理，社员只拥有房前屋后、田边地角的零星林木、果树等。由于农户烧柴和自用材的需要，后期也给农户划定了少量的自留山，由农户经营管理，但所有权仍属于公社和大队。自留山是新中国成立后首次出现的山林所有权与使用权分离的经营管理形式。1982 年在全国范围内开展林业“三定”工作，将集体山林以自留山和责任山的形式划归农户管理，农户拥有了山林使用权和生产经营自主权。自此，从农户首先开始了大规模的参与性森林森林经营管理。

从上述森林经营管理形式的演变来看，管理形式的变化与山林权属的变化密切联系。在土地公有制条件下，实施参与性森林经营管理的关键是森林资源所有权与使用权的分离。（彭友贵，龙德武，2003）。

改革开放以来，我国林业体制经历了 20 世纪 80 年代以“三定”为主要内容的经营体制改革，90 年代以家庭经营和集体经营相结合、分散经营与统一经营相结合的双层经营体制，以及新世纪初“明晰产权、减轻税费、放活经营、规范流程”的林改方案。

集体林区林业改革是从 20 世纪 80 年代初期开始的，那时家庭承包经营制度的改革已全面推开并取得了巨大的成功，农村和农业经济迅速发展，农民收入大幅度增长。在这种形势下，家庭承包经营的成功经验开始移植到林业改革。从 1981 年开始，林业进行以“三定”（即确定林业经营权、划定自留山、划定责任山）为主要内容的经营体制改革：一是将农民房前屋后的小片山林，划归农民个人所有作为自留山，划定自留山的面积约占山林总面积的 3%~5%；二是将大片的集体山林分户承包给农民，即所谓的责任山，约占山林总面积的 50% 以上。这部分主要是生长较差的疏林地或灌木林，其中有部分是荒山荒坡；三是剩下的 40% 左右的林分质量较高、成片的中龄林或成熟林，归乡村集体所有，实行统一经营管理。林业“三定”工作，初步打破南方林区集体经营的一统天下。从 1984 年以后，许多地区又将自留山和责任山合并到一起，实行“两山并一山”改革，同时又进一步扩大农户承包经营范围，将部分原集体统一经营的山林，分给农户承包经营，有的地区分户经营的山林面积占 80% 以上。1985 年进行木材购销体制改革，取消木材统购统销，木材市场全面放开，价格随行就市。这虽然解决了木材价格长期偏低的问题，一定程度上增加了农民收入，但林业家庭承包经营和木材市场开放并没有取得调动农民发展林业积极性的预期效果。相反，在法治不健全、监管不到位的情况下，导致了大规模的乱砍滥伐。在木材市场开放后，也出现市场管理混乱失控局面，偷税漏税严重，大量利润流入中间商业环节，不法商贩牟取暴利，这又刺激了木材大量砍伐，却不能调动农民发展林业的积极性。几年下来，林业出现采育比例严重失调，资源大量耗竭，出现了全国性的（包括国有林区）林业“两危”（资源危机、资金危困），木材供求矛盾日益尖锐。

面对林业“两危”日益加剧的局面，中央于 1987 年下发 20 号文件，坚决制止乱砍滥伐，关闭了木材自由市场，明确规定木材由林业部门统一收购，虽然控制了木材市场的混乱局面，但黑市交易仍然十分猖獗，林业“两危”仍然没有根本好转。

进入 20 世纪 90 年代以后，林业改革经历了艰难的探索，各地林业经营形式呈现多元化发展的方向，基本特征是由过去单一的集体经营逐步演变成家庭经营和集体经营相结合、分散经营与统一经营相结合的双层经营体制，经营形式逐渐稳定，主要经营形式有：家庭经营、联户经营、折股联营或合作经营、集体经营、林工商联合经营。以上几种林业经营形式，虽然对缓解林业“两危”，发展林业生产起到一定的作用，但它根本的缺陷是林权不明晰，有的林权和界址存在争议，导致林农负担重，收入低，木材市场垄断，地区封锁，集体山林流转不畅、缺乏透明度等问题。进入新世纪初期，我们便认识到必须深入进行林业产权制度改革，认识到要进一步解放和发展林业生产力，建设现代林业，就要积极贯彻落实科学发展观和党中央、国务院关于加快林业发展的指示精神。在广泛吸取有关部门和

林区干部群众意见的基础上，林业产权制度改革的基本思路 and 主要政策框架基本形成，这就是“明晰产权、减轻税费、放活经营、规范流程”的林改方案。

中国的集体林是一个特殊的、具有历史性、复杂现实性的一个产权体系，在这个体系中，林农是主要的利益相关者，同时林农又是各项林业生产活动的主体和主要实践者。这一角色定位决定着林农是集体林权制度改革的参与主体。集体林权制度改革又是一个还权于民、还利于民的赋权过程，尊重农民的经营意愿，而参与式理论的核心是赋权，山林权属改革，农户使用权的明晰，是实行参与式森林经营的制度基础。

### 1.2.3 国内外有关参与式森林经营的实践与研究

#### 参与式森林经营在国外的实践

联合国粮农组织近年来在全球各地积极推进社区参与式森林经营计划。参与式林业主要应用于发展中国家的森林经营管理，主要集中在东南亚国家和非洲以及拉丁美洲一些国家，并且体现了很强的地区性特色。

亚洲地区参与式林业是 20 世纪 80 年代最先出现在印度、尼泊尔和菲律宾等国。主要集中于从制度层面积极探索社区层面的经营和保护森林的方法，主要活动涉及退化森林的恢复和保护，并且多从试验案例开始逐步纳入到国家林业政策体系中，并逐步成为这些国家林业发展的主流做法。在印度有代表性的尝试是由其林业部发起的联合森林经营项目（JFM）以及民众自发的社区森林经营活动（CFM），尽管 JFM 过于标准化的效果并不理想，存在一些问题，民众自发的社区森林经营活动对于部分地区的森林恢复和可持续经营产生了重要贡献，森林控制越来越倾向于社区的方向。社区森林经营（CFM）指的是由社区进行的对森林区域的积极保护及其使用的控制，在很多其他国家，如尼泊尔、菲律宾、泰国、越南都有这样的现象，特别是在印度，自发形成了大量的社区森林经营组织，有的自发形成的社区森林经营团体已经存在了三四十年。（Czech Conroy, Abha Mishra, Ajay Rai, 2004）。

参与式林业管理现在正在非洲大陆广泛普及，并被视为推进该地区森林可持续经营的重要措施。非洲地区的参与式林业总体上是以分权为核心，国家将对森林的控制权逐步下放到社区或私人空间。例如，在坦桑尼亚，有两种参与式森林经营策略，一种是联合森林经营（joint forest management，由中央或地方政府与森林周边社区联合经营，这种经营策略主要针对的是保留地等公有林），另外一种是以社区为基础的森林经营（主要发生在村级林地）（Tom Blomley, Hadija Ramadhani, 2006）。这两种参与式森林经营策略与以上提到的印度的两种相似，是目前世界上两种很有代表性的参与式森林经营策略。

参与式林业，除了在发展中国家不断推进以外，也延伸到了美国、加拿大、芬兰、德国等一些欧美发达国家。在美国，参与式方法作为林务局制定景观层面上的森林规划和开展生态系统管理的基本原则；在加拿大，政府在推进森林可持续经营、示范林经营管理等

方面充分采纳了参与式机制，强调跨部门沟通和构建当地社区公关、伙伴关系等，以解决森林经营中的冲突问题；在芬兰，参与式规划已经作为政府和私人部门制定全国和区域森林发展规划以及实施项目的重要组成部分；在德国，参与式方法已经作为林业保护和协调林业与相关机构构建伙伴关系，进行冲突管理的重要手段。

国外参与式林业发展特点：1、强调了当地社区居民在森林管理活动中的主体性和参与性。各国都将森林所在地区的当地居民作为参与式林业的实施主体。2、强调发展形势的多样性和灵活性。3、强调社会学理论和方法在林业研究和实践中的应用。4、强调森林管理权的下放。5、强调多学科和多部门密切配合来解决林业发展中的问题。（刘新宇，2010）

值得注意的是，国外的参与式森林经营，最开始往往是由社会活动家、NGO、当地社区力量、学者以及国际项目等促发，经过长期的试验努力，最终被政府接受，得以在各种项目中实施，并出台政策将之制度化和普及化。

在国外的参与式林业经营实践中，NGO（例如各种类型的森林保护团体）发挥了很大作用，此外，还特别强调森林经营与解决贫困相关联，强调性别平等，重视妇女的参与。国外参与式森林经营实践存在这样的趋势：参与式林业将成为推进农村可持续发展的有效策略；参与式林业发展方式和解决贫困问题更紧密地联系起来；参与式林业发展目标将进一步呈现多样化；参与式林业发展理论正在逐步成为推进发达国家林业发展的重要措施。（刘新宇，2010）

### 参与式森林经营在国内的实践

从 20 世纪 80 年代后期开始，在林业经营活动中引入参与式理念，最初随着世界银行贷款国家造林项目、中德财政合作、日元贷款造林项目以及福特基金会援助项目等这些外援项目被应用在造林活动中。此外，在云南、四川、贵州等西南地区，还集中出现了参与式的林业活动，这种活动带有浓厚的非政府特色，主要集中于参与式理论和实践方法的引入以及开展社区层面的参与式森林经营管理案例研究。由此形成了一些以推广参与式理念和实践方法、开展案例研究为主要特征的参与式林业研究网络，如中国林业科学院的林业与社会网络、云南参与式快速评估（PRA）网络和贵州 PRA 网络等。

随着山林权属的改革以及林业经营模式的多元化，越来越多的学者开始探讨将参与式的方法应用在林业经营方案编制、社区森林经营的生态可持续性度量等其他森林经营相关环节中，开展参与式森林经营的研究（刘金龙，宋露露，周霆等，1999；姜春前，余树全，张守攻等，2005；王春峰，2006）。

参与式发展理论强调以人为本的发展理念，有利于促进人与自然以及社会的和谐发展。随着新一轮林业发展改革的进行，将参与式理论和实践方法主流化，纳入政府林业管理的决策范畴，并作为管理制度确定下来，将是参与式林业在我国林业中应用的发展方向。（刘新宇，李吉跃，李怒云等，2010）

#### 1.2.4 思考

近些年,社区参与已经成为全世界开展实施国家或区域性的森林经济计划的基本策略。人们已经广泛认可当地人的参与是可持续的森林经营的先决条件,并且认同在森林经营中的参与必须带来基于当地需求和国家需求的真正益处。(Marilyn Headley,2003)如何借鉴国外成功的经验,发展中国的参与式林业经营,达到林业可持续经营与农民生计改善的效果,是一项很有意义和现实性的议题。

我国长期实行集体森林管理体制,林业改革还在过程中,山林权属未彻底明确,政府林业部门长期以来也习惯了作为管理者,观念一时难以转变,要实施参与式林业经营,实现真正的参与,无论是对于现有的林业政策、制度,还是对于林业部门的工作人员,都面临较大的挑战。领会和传播参与式的理念,并应用到实际的森林经营活动中,需要一个较长的过程。这个过程,既是政策、制度不断完善,为改革铺路的过程,同时也是林业部门工作人员、农民、森林经营活动涉及到的其他利益相关者、相关组织的一个共同学习、相互信任的过程。

另外,参与式森林经营较为灵活多样,在实际过程中,也可能会出现问题,如何保证真正的参与也是一个问题。例如,Bina Agarwal(2001)通过对印度和尼泊尔的大量田野工作发现,在很多地方的社区自然资源经营中,“参与”被认为是一种制度性的命令,貌似参与式的制度实际上却将社区中一些重要的部门排除掉,比如妇女。Bina Agarwal说,这是一种“参与的象征”,她将这一现象称为“参与式排除”(Participatory exclusion)——看似参与式的制度中的排他性,它们源于系统因素,可能反过来会对公正和制度效能产生不利影响。

#### 参考文献:

1. 何俊,何丕坤.参与式方法在集体林权制度改革中的应用思考.林业经济.2007,2
2. 陈建成.参与式林业经营研究.北京林业大学学报(社会科学版).2002年9月
3. 尼库拉斯 K.梦泽思著,李柯译.“以社区为基础的森林经营”的定义.林业经济.2007年第5期
4. 刘新宇,李吉跃,李怒云,刘道平.森林培育质量管理和参与式林业经营发展现状及趋势[J].湖南林业科技.2010年第37卷第3期
5. 杨志诚.集体林权制度改革的探索:回顾、思考、出路.江西社会科学.2008(11)
6. 刘金龙,宋露露,周霆等.参与式林业——参与式发展在森林管理中的实践.世界林业研究.1999年10月第5期
7. Neeraj Kumar Negi, 李文英译.建立林业部和非政府组织间的信任——印度参与式森林经营的政策和实践.林业与社会,2000年第5期
8. 王春峰.应用参与式方法编制集体林经营方案初探.林业资源管理,2006年8月第4期
9. 姜春前,余树全,张守攻等.社区森林经营的生态可持续度量.林业科学研究,2005,18(3)
10. 李新,金晓鹏.浅析日本森林经营管理政策.江西林业科技,2010年第2期
11. 彭友贵,龙德武.论乡村参与性森林经营管理.林业经济问题,2003年4月
12. Bina Agarwal. *Participatory Exclusions, Community Forestry, and Gender: An Analysis for South Asia and*

*a Conceptual Framework*. World Development Vol.29,No.10, pp.1623-1648

13. Czech Conroy, Abha Mishra, Ajay Rai. *Learning from self-initiated community forest management in Orissa, India*. Forestry Policy and Economics, 2002 (4)
14. M Headly. participatory forest management: the Jamaica Forestry Department experience. Unasylva, 2003
15. Sharachandra Lele, on behalf of the Campaign for Participatory Forest Management in Karnataka, 9 October 2001. *The concept of participatory forest management, its Rationale and implications for Karnataka*, <http://www.nlsenlaw.org/forest/articles/the-concept-of-participatory-forest-management-its-rationale-and-implications-for-karnataka/>, centre for Environmental law education research & advocacy (CEERA), the national law school of India University (NLSIU)
16. Tom Blomley, Hadija Ramadhani. *Going to scale with participatory forest management*. International Forestry Review 8(1):93-100, 2006

## 2. 目标和方法

实际的项目活动可以分为两部分，即能力建设与政策评估这两部分。

### 2.1 能力建设的目标和方法

能力建设部分，主要目标是对参与式森林经营的培训材料进行试点性应用，加强林农、林农合作社以及林业部门等不同相关主体进行参与式森林经营的能力；评估参与式森林经营培训材料的适用性，并给出改善建议，从而完善材料，形成能够适合中国国情的参与式森林经营方案的编制指导文件。

能力建设部分，除了使用传统的培训方法，如给每一位培训对象发放培训材料、用 PPT 讲授参与式森林经营的目的、原则、方法和程序等理论和方法知识，还引入了参与式培训方法。小组讨论贯穿整个培训过程，协助者注重激发学习者的参与积极性，并做了参与式需求评估和培训效果评估；学习者运用卡片纸、大纸和 Marker 笔，汇集集体智慧，绘制出了社区资源图；SWOT 分析、目标分析、头脑风暴、实地踏查、丰富的照片和 PPT 展示、编制参与式森林经营方案的练习等，使得培训过程生动活泼、林农兴趣浓厚。

### 2.2 政策评估的目标和方法

#### 2.2.1. 评估目标

政策评估的主要目标是对集体林权改革以后南方集体林区的林业政策进行一次系统全面的评估，了解林权改革以及其他相关林业政策内容和实施状况，分析这些政策实施对林农林业经营行为以及生计发展的影响，能够对集体林权改革以后相关林业政策改革和实施提供有意义的政策建议。

#### 2.2.2. 评估内容

评估涉及到政策主要包括四大类：林权改革的相关政策、林农合作社的发展政策、林农补贴政策以及林地经营和管理政策等（具体内容见表格 1）。

表格 1 评估所涉及的林业政策一览表

政策类型	具体政策
林权改革	林改的过程和林权证的发放、林地流转、林权抵押
林农合作社	林农合作社的政策支持、林农合作社章程、服务内容等
补贴政策	荒山造林、楠竹低改、油茶基地建设、公益林、退耕还林
林地经营和管理	采伐指标、林业税费、森林保险、木材运输和管理、林产品加工许可、林下产品销售

对于每一项政策的评估内容包括：

- 了解各项政策以及政策内容、实施范围等基本信息；



- 不同群体对政策的了解程度；
- 不同群体的政策受益或受损情况；
- 不同群体对政策的评价；
- 林业政策对当地经济、环境发展的影响；
- 林业发展政策和地方其他政策之间的关系。

### 2.2.3. 评估方法

此次政策评估主要采取了以下几种评估方法：

#### 1) 主要知情人访谈

主要知情人包括县林业局负责人、乡林业站负责人、村干部等，主要访谈内容包括资源状况、林业管理、林业经营、集体林权改革、林农合作社、林业政策和工程等方面的总体情况。

#### 2) 关键人物访谈

关键人物访谈主要是对不同类型的林农代表进行访谈，以了解相关的信息。

表格 2 关键人物访谈一览表

访谈对象	访谈要点
林地承包大户	承包的具体情况、承包期、承包的土地使用权所有者、承包过程、租金、目前经营状况、获得政策扶持或者损失情况、对当前林业政策的评价（支持的是什么？不支持的是什么？具体原因）
产权抵押农户	抵押的原因、抵押办理手续及评价、抵押是否能够解决自己的问题、目前的状态？
林地流转农户	流转的原因、流转对象和条件、流转林地的利益分配、流转手续的办理等
林农合作社负责人	合作社成立的情况、合作社的主要服务内容、会员入会条件和会员权利、义务、会员规模和林业经济特征等、合作社的注册过程、管理制度、管理机构和人员、股金和收益分配等、对当地林业发展的作用、发展面临的困境、获得政策支持情况
林产品加工企业负责人	林业经营的项目、原材料收购情况、各种证件办理、税费情况等、获得政策支持和不支持的情况
木材经销商	收购木材的情况、销售木材的渠道、运输许可证的办理情况、砍伐指标的情况、税费情况等、获得政策支持或不支持的情况
林业冲突的当事人	了解发生冲突的基本情况

### 3) 小组访谈

本次评估还采取了小组访谈的方法，召集不同性别、家庭经济条件、林业经营活动类型的农户代表进行小组访谈，访谈的内容主要包括：当地林业发展面临的主要问题、对林业管理各项政策的评价、当前林业管理政策中的主要问题、对当地农民生计发展有利的林业的政策、对当地农民生计发展不利的林业政策以及希望政府提供的政策支持等。

### 4) 问卷调查

此次评估还在双龙村随机抽取了 20 户左右的林农进行了问卷调查，调查内容主要包括：农户基本情况、林地和林业经营情况、林业经营政策评价、林业政策的作用和功能、林业政策满意度等相关内容。

### 5) 案例访谈

在进行入户问卷调研的过程中，对一些有代表性林业经营行为或者经历的农户进行了深度的案例访谈。

### 6) 参与式农村评估工具

在评估过程中，还运用了部分参与式农村评估工具，如社区资源图、问题树、SWOT 分析、大事记等。

### 3. 基础信息

湖南省的 4 个项目村分别是洪江市的双龙村、桐坪村和浏阳市的七星岭村、观音塘村。

湖南省洪江市（县级市）地处云贵高原东部边缘的雪峰山区，位于湖南省西南部，沅水上游。全市国土面积 325.9 万亩，林业用地面积 230.2 万亩、国有林地 14.6 万亩，乡镇、村组集体经营林地 22.9 万亩；农村家庭承包经营户 10 万户，经营林地面积 193 万亩；森林覆盖率 65.4%，森林蓄积 485 万立方米；全市有柑橘面积 22 万亩，楠竹面积 24 万亩，油茶面积 10 万亩，用材林 174 万亩。有国家、省县（市）级生态公益林 68.1 万亩。洪江市是国家级林业产权示范项目示范市。自 2007 年 4 月实施林改以来，主体改革已取得阶段性成果。截至到 2009 年 9 月底，全市完成林地核实面积 215.6 万亩，打证 203.3 万亩，发证 115.3 万亩。2008 年 3 月洪江市成立了全省第一家林业产权交易中心，开展业务评估并主持交易；推进“森林采伐管理改革”，重点在采伐管理、编制经营方案、保障体系建设等三个方面进行改革探索并完成具体方案的编制；开展林权抵押贷款工作；通过中国人民财产保险公司，已对全市 85 万集体林实行森林火灾专项保险。在配套改革方面，全市 316 个行政村相继成立了村级林业理事会，作为政府、市场以及林农之间的桥梁，既行使管理职能又承担服务职能。到 2009 年 9 月全市共有经林业、工商等部门审批注册的木材加工厂 57 家。

浏阳市（县级市）隶属于湖南省长沙市，是湖南省的重点林区县，辖 37 个乡、镇、街道办事处，总人口 135 万，涉林人口 90 多万人。全市土地总面积 751 万亩，其中林业用地面积 517 万亩（集体林面积 507 万亩）。森林覆盖率 65.82%，森林蓄积量 1180 万 m<sup>3</sup>，楠竹立竹 8872 万根，年产商品材 20 万 m<sup>3</sup>，年产商品竹 800 万根，2007 年度林业总产值 16 亿元。浏阳市林业资源丰富，涉林人口多，林业产值高。作为湖南省林业改革的先行军，由于其“提高林业的执行力、提高林业的贡献力、提高林业的影响力”，先后获“全国经济林建设先进县（市）”、“全国造林绿化百佳县”、“全国森林资源管理先进单位”、“全国林政执法先进县（市）”、“湖南林业十强县（市）”等称号，在全国的林业改革中发挥着带头示范作用。

#### 3.1 对活动和目标群体的描述

调研活动首先在洪江市开展，然后在浏阳市。到达每个试点县后，首先召开县级研讨会，研讨会参加者都有当地的县林业局工作人员、两个试点乡镇的林业站工作人员，两个试点村的村干部和村民代表，以及中国农业大学的研究团队。

县级研讨会上，介绍项目的背景和项目活动内容，讲解编制参与式森林经营方案的目的、原则、程序和方法；展开小组讨论，初步了解目前农民的森林经营现状。并对林业局、林业站、村干部、村民代表进行深度访谈，请求林业局、林业站提供今后几天调研所需资料及配合，告知后续几日的安排。

之后，调研团队分为能力建设和政策评估两个小队，入村开展活动，两个小队同时在一个村庄里开展工作，一组对参与式森林经营的培训材料进行应用，组建规划小组，对规



图表 1 活动流程图

划小组成员进行培训；另外一组在村里开展政策评估工作，政策评估。

能力建设活动包括十部分，主要包括县级研讨会、确定和分析相关资源并组建林农规划小组、参与式森林现状和未来评估、实地探查、SWOT 分析法确定森林经营战略选择及发展目标分析、讨论具体发展计划、起草规划草案、反馈及修改、培训过程及培训材料评估、形成最终的参与式森林经营方案等十次活动。每个村庄组建了一个规划小组，规划小组一般包括 7-14 名试点村村民，1 名乡镇林业站技术人员，1 名县林业局技术人员，3 位中国农大的协助者。培训活动以规划小组成员为主。规划小组中，既有普通林农、合作社管理者、村干部、造林大户、林业经营大户，也有乡镇、县级林业部门技术人员，既有男性，又有女性，尽量包含各种利益相关者。

政策评估活动主要包括主要知情人访谈、关键人物访谈、小组访谈、问卷调查、案例访谈以及其他一些参与式评估活动等。活动对象涉及到县林业局负责人、乡林业站负责人、村干部等、不同类型的林农代表；不同性别、家庭经济条件、林业经营活动类型的农户代表；以及一些有代表性林业经营行为或者经历的农户。

表格 3 有效问卷样本量

	问卷数	男性	女性
观音塘	18	15	3
七星岭	18	17	1
双龙	22	14	8
桐坪	13	9	4
合计	71	55	16

## 3.2 试点村/林农合作社的社会经济信息

### 3.2.1 洪江市双龙村

双龙村是洪江市第一林改试点村庄，于 2004 年 6 月便已正式启动集体林权制度改革。

双龙村位于洪江县江市镇，距离江市镇大约 10 公里，距离洪江县城大约 14 公里，交通条件比较便利，有班车可以通往县城。全村共有 7 个村民小组，约 160 户，678 人，其中有劳动力 352 人，其中男性劳动力 191 人，女性劳动力 161 人。村民收入主要来源为外出务工和林业收入，全村大约有 156 名劳动力外出务工，主要务工地点为浙江省和广东省；人均纯收入大约为 3080 元。根据村委会的统计，该村村民人均纯收入约为 3080 元，其中 50% 的收入来源于外出务工，30% 的收入来源于农业收入，如水稻种植和生猪养殖，只有 20% 的收入来源于林业。总体上来看，目前该村农户的收入对森林经营的依赖程度较低，但是这种情况在十年以后应该会有所改变，因为再过十年新造林会生长成为成熟林。

自 2007 年 4 月实施林改以来，洪江市在林业合作组织方面做了积极地探讨和配套工作，在全市 316 个行政村相继成立了村级林业理事会，作为政府、市场以及林农之间的桥梁。2007 年双龙村在洪江市林业局的支持下，通过村民代表大会投票相继成立林业理事会，并将林业理事会的性质定义为介于村级行政管理和村民自治管理之间的一个村林业合作经济组织，凡本村承包经营的农户均可加入，外村承包本村山林的承包人可申请为本村理事会会员。目前双龙两村的村民基本全部加入林业理事会，都是林业理事会的会员，双龙村林地由林业理事会进行统一管理。

### 3.2.2 洪江市桐坪村

桐坪村位于双溪镇东部，亚热带季风湿润气候，日照充足，雨量丰沛，气候温和，夏无酷暑，冬无严寒，四季分明，无霜期长，降雨集中在每年的 4—8 月份。全村土地总面积不到 8835 亩，其中林业用地面积 6901.5 亩，水田面积 680 多亩，还有约 1200 亩耕地种上了经济林。全村地形以丘陵为主，平地很少，有条河道，主要田地沿河道分布，种植经济林和稻谷、玉米、油菜。农作物一年种两季，以稻谷为主，不能种稻谷的地方种玉米，下半年种植油菜。粮食主要用以自给，很少出售。

桐坪村总人口 801 人，共 236 户，下辖 10 个村民小组。村民主要现金收入来源为外出打工和林业收入，占现金收入的 90%，其它收入占 10%。村里有 200 多个劳动力出去打工，主要前往广东、上海、浙江和福建等沿海经济发达地区。年轻劳力一般都出去半年以上或一年，春节回来过年；常年打工的都把地承包出去，一亩田给一二百斤稻谷作为地租。

2005 年，穿村而过的安双公路硬化了，这条路是桐坪的主路，前往洪江市需 40 分钟，村里有班车，半小时一趟，村级道路较方便。但是各组之间以及山上的林道则状况较差。相隔最远的两组之间距离达 3 公里。

2008年在政府的号召下，桐坪村成立了林业理事会，理事会成员共有5人，其中设理事长1名。理事会主要职责是指导本村造林、采伐指标申请及管理、森林防火、病虫害防治、林政管理、林业信息发布等工作。林业理事会的性质是介于村级行政管理和村民自治管理之间的、由家庭承包经营山林的村民组成的非营利性民间自助自治组织，主要职能是发挥政府、市场和林农之间的桥梁纽带作用，为从事林业生产经营活动的林农服务。凡本村承包经营的农户均要加入。洪江市正在进行采伐指标改革试点，从原来自上而下分配采伐指标，逐步转变为由下而上农民自主申请。原来的指标分配主要是由村委进行，林业理事会成立之后，农户不再经过村委而是直接向林业理事会提交申请，然后由林业理事会提交到上级林业部门审批，最后进行公示。从林业理事会的成立以及组织构成来看，目前林业理事会还处于政府引导为主，林业理事会的职能还没有延续到林木经营范围。此外，桐坪村还有一个800亩的集体林场，目前由林业理事会负责经营，主要种植杉木、松树，另外还有100来亩柑橘林，收入作为理事会的经费。

### 3.2.3 浏阳市七星岭村

张坊镇七星岭村位于湘赣边界，距江西铜鼓县20余公里，由七星村、双溪村、金钟村和湖洋村四个自然村合并而成，下辖12个村民小组，680户，共2480余人，其中男女劳力各700多人，大多中青年劳动力都在长沙、广东等地务工。外出务工和森林经营是村民主要的收入来源，全村年人均收入4100元。

七星村部分林地承包给了林场，还成立了一个林业专业合作社。林场有国有性质的森工公司和私营性质的江丰林场。七星村的星海楠竹生产加工专业合作社通过入股、联户等方式组建“投山入股、合伙经营、利益共享、风险共担”的股份制竹林林场，经营林地面积3000余亩，将山地全面进行了改造和示范。2007年，入社山林面积达6800亩，以楠竹为主，占全村楠竹总面积的1/5，入社户数达到100多户。当年就改造楠竹丰产林1200亩，合作社建立高效楠竹示范基地600多亩，修山垦复1200多亩，2008年抚育山林面积1500亩。通过楠竹低改与培育，楠竹单由原来每亩不足70根提高到现在的120-170根。该合作社以合作社为载体开办拉丝厂，加工楠竹半成品，为该村主导产业，外地客户占60%，本地占40%。

### 3.2.4 浏阳市观音塘村

浏阳市官渡镇观音塘村地处罗霄山脉北段，系大围山支脉西麓，属低山丘陵地貌，中亚热带季风湿润气候，年平均气温16℃-18℃，1月最冷，7月最热，极端最低气温-8℃，极端最高气温39℃，年均温差24℃左右，年均日照1500-1550小时，以6-10月日照最多，占全年日照的53%，1-3月较少，占全年日照的14%。年降雨量为1500-1600mm，雨季和旱季明显，通常雨季始于4月上旬，终于7月下旬，9月至翌年1月将很少，无霜期为230-240天。土壤为板页岩发育而成的红壤，土层厚度大部分在80厘米以上，土壤肥力中等，保水保肥能力较强。观音塘村林地从地理分布上属于中亚热带典型常绿阔叶林北部亚

热带，湘东幕阜大围山植被小区。由于地理条件优越，林木声张茂盛，种类繁多，主要植被有杉木、马尾松、木荷、樟树、枫香、栎类、楠竹等。

观音塘由原溪头、石碑、观音三个村合并而成，现有 40 个村民小组，846 户，3387 人，总面积 2.7 万亩，其中林地 2 万亩，占 74%，人均林地近 6 亩，活立木总蓄积为 7.6 万立方米。观音塘村林地面积相对较大，是官渡镇唯一山林面积超过 2 万亩的林区农村。

观音塘村目前主要通过观音塘林场管理本村林地资源，95%以上农户加入了林场联合经营，林农以林地入股林场性质属联营办场，林农投山，林场组织统一经营管理，利润按林农 8 成、林场 2 成的比例分成。到目前，全场有在职员工 8 人，其中包括 3 个管理人员以及 5 个护林员，年生产木材 1000 立方米（砍伐指标为 1000 方）。林场现有 15554 亩山林面积，并建有林区机耕路一条，长 10 公里，另外林场利润也用于林场内的林道建设。

观音塘村是浏阳市林地面积最大的村，是典型的户联营林场。林场与林农签订协议书，山权林权在农户，经营权在林场。林场通过林农代表大会选聘了各管理人员和 4 名护林员负责林场的统一管理和维护。每年按照市林业局安排场的采伐指标安排生产以周边乡镇同等价格收购林农竹木进行统一经营。林场所获利润除管理人员费用外，全部用于林区道路建设，目前共计投入林区道路建设资金 22 万元，修好了林道 23 公里。。2006 年林场总收入 50 万元，利润 4 万元；2007 年总收入 64 万元，利润 9 万元；2008 年总收入 108 万元，利润 15 万元。目前，观音塘村在林权办与官渡镇的帮助下编制了《观音塘村森林经营方案》，规划了十年的林地经营方案的安排伐区和砍伐指标。

## 4. 对试点村/林农合作社的森林经营的分析

### 4.1 资源及历史上的变化

四个项目村的森林资源都以楠竹和杉木为主，林改以前，由于林业产权不明晰、林地纠纷严重，森林资源都得到了不同程度的破坏，林改以后，林农造林、育林积极性提高，森林覆盖率都得到了提高。由于观音塘和七星岭村是由原来的几个村庄合并而来，因而林地面积较大，都在几万亩，双龙村和桐坪村则林地面积较小，不到一万亩。

双龙村全村总面积约为 9000 亩，其中耕地有 600 多亩，都是水田；茶地 100 多亩；有 30 亩的水面一处，林地面积约为 8000 多亩。双龙村是一个林业资源比较丰富的村庄。八十年代前，油桐树和枫木是双龙村的重要主要树种。油桐树是一种落叶乔木，可以提炼桐油，是我国特有的经济林木。那时还是统购统销，由粮库收购，价格不高，于是后来油桐树纷纷被砍掉了，种上了别的树。近几年，桶油价格涨了很多，但是村里的油桐树已经不多了。目前，从林分来看，有楠竹林 2000 亩左右，杉松林 4000 亩，阔叶杂木林 400 亩，茶树林 2000 亩。双龙村户均林地的面积约为 45 亩，由于目前林地承包是建立在计划经济时期“林业四固定”以及上个世纪 80 年代初期的“林业三定”的基础上，由于各个村民小组的林地面积的差异以及在过去的几十年里各家各户家庭结构和人口变动等多方面的原因，农户经营的林地面积相差很大，农户最多的拥有林地有 300 亩，最少的只有 10 亩。集体林权改革之后，当地造林积极性才开始非常高，大部分杉松林都是新造林，还没有成材，除阔叶杂木林为天然次生林，其他林木皆为人工造林。目前，双龙村基本上没有荒山。

桐坪村全村土地总面积不到 8835 亩，其中林业用地面积 6901.5 亩，水田面积 680 多亩，还有约 1200 亩耕地种上了经济林。全村地形以丘陵为主，平地很少，有条河道，主要田地沿河道分布，种植经济林和稻谷、玉米、油菜。楠竹自古以来都有，杉木是农业学大寨时才开始种的，之前，树种比较多样化，樟木、梓木、枫香树等很常见，学大寨时这些树木都被砍了，统一种植杉木。目前，桐坪村的林地主要生长杉木、松树和楠竹。杉树和松树总面积 6000 亩，林龄在 2-10 年之间，楠竹近 1000 亩，还有约 1200 亩经济林，楠竹林中有零星杂木。经济林主要是柑橘、葡萄、山核桃，其中山核桃 800 亩，柑橘和葡萄共约 200 亩，山茶很少。

七星岭全村林业用地面积约 51000 亩，人均面积约 23 亩。七星岭村资源丰富，土地肥沃，气候宜人，属亚热带季风性湿润气候。村内植被丰富，原来很多粗壮的樟树都被砍掉了，目前杉树和竹林资源较多，部分林地被划归为旅游区的一部分。楠竹加工生产是全村收入主要来源。集体林权制度改革之后，实现分山到户，林农积极性得到很大提高。

观音塘山林面积达 2 万亩以上，原来的樟树都被砍掉了，目前以天然次生林为主。其中林场拥有的山林面积为 15554 亩，其中有林地面积 14014.5 亩，灌木林面积 1270 亩，疏林地面积 221 亩，无立木林地面积 48.5 亩。按树种来看，杉木面积约占林地面积的 50%，



楠竹约占 20%，马尾松约占 10%，阔叶树占 15%。按树龄来看，幼龄林约占乔木面积的 3%，中龄林约占 52%，近熟林约占 18%，成熟林约占 27%。观音塘林场的活立木总蓄积为 63065 立方米。就全村林木平均分布而言，林分蓄积量占总蓄积量的 94%，平均每亩蓄积 5.5 立方米；疏林地蓄积量占总蓄积量的 0.3%，平均每亩蓄积 1.05 立方米；散生蓄积量占总蓄积量的 5.7%，平均每亩蓄积 1.1 立方米。另外，观音塘村楠竹面积达 3300 亩以上，其中 7-8 寸的占总蓄积的 30%，9 寸以上的占总蓄积的 70%。观音塘村森林资源的特点是森林覆盖率高，且有林地覆盖比重大，林地以乔木为主，尤其是杉木蓄积比重大，占到乔木蓄积的 70%，但幼龄林所占比重较小。

## 4.2 主要林产品及历史变化

八十年代以前，村中有很多油桐树，桐油是重要的林产品。目前，油桐树已所剩无几，杉松、楠竹、茶树是双龙村的主要树种，林农可以获得收入的林产品依次主要是：杉松木材、楠竹和茶油。在以 2010 年为例，各林产品的产量为：全村砍伐杉松木材 200 方，楠竹大约每亩择伐 100 根，每年全村大约可产 1 万斤油茶籽，可榨油 2500 斤。此外，在每年冬季，可以采挖少量冬笋。本村没有开办竹产品和林产品加工企业和作坊，不过有一个外地人在此投资办了一个竹篾加工厂，会在村中收购楠竹。

樟木、梓木、枫木树在农业学大寨以前是主要树种。目前，这些树已经很少，杉树、松树和楠竹是桐坪村的主要树种，全村每年采伐木材 150 方，楠竹 5000-10000 根。尽管桐坪村林业资源丰富，但是大部分松杉林还是中低龄林，采伐量还较小。全村目前有 10 户农户作坊，主要从事编竹筐。洪江市是“冰糖橙之乡”，柑橘产业的蓬勃发展需要大量竹筐，桐坪村加工作坊的竹筐一般就在全市销售。

在浏阳的七星岭和观音塘，樟树以前是很常见七星岭村的楠竹年采伐量并不统一，平均年采伐量约为 22 万根。但以杉木为主的木材砍伐却是严格按照每年的指标来执行的，2009 年，七星岭村的木材砍伐指标共有 450 方；到了 2010 年，指标有了一定的增加，达到了 800 方。与楠竹和木材砍伐相比起来，林农的竹笋采集行为则不那么普遍。因为挖笋也是一项“技术活”，不会观察竹叶、掏挖适当的林农不仅挖不到笋，反而还会破坏竹鞭从而影响竹子的产量。每年农历的 11 月至次年元月，都是采集冬笋的最佳时节，平均下来，精于采挖冬笋的林农一天也能采集 30 余斤（2010 年冬笋价格约为 4 元/斤）。观音塘山林以次生林为主，其中杉松林 1 万多亩，楠竹 6000 亩。林种以用材林为主，经济林较少。主要林产品有杉木、松木、楠竹及其他一些杂木，其中杉木蓄积量约占 70%，是当地最为主要的林产品，其次为松木和楠竹，油茶、果木等经济林面积较小。

## 4.3 农民对森林经营的收入依赖度

总体说来，林农仍以打工为最主要收入来源，而林业收入在四个项目村都占有重要地位，也是林农主要收入来源之一。但是由于大规模造林局面是在林改以后出现的，目前很多都是新造林，短时间内林业收入有限，但预计十年左右，林业收入将会进入一个高峰期。

双龙村户均林地的面积约为 45 亩,由于各个村民小组的林地面积差异以及在过去的几十年里各家各户家庭结构和人口变动等多方面的原因,农户实际经营的林地面积相差很大,最多的农户拥有林地有 300 亩,最少的只有 10 亩。集体林权改革之后,当地造林积极性才开始非常高,大部分杉松林都是新造林,还没有成材。根据村委会的统计,该村村民人均纯收入约为 3080 元,其中 50%的收入来源于外出务工,30%的收入来源于农业收入,如水稻种植和生猪养殖,只有 20%的收入来源于林业。2009 年全村销售木材仅 80 方,毛收入约为 6 万元;2010 年销售木材 200 方;毛收入约为 16 万元;楠竹每年全村大约能择伐 2 万根,收入约为 6 万元;茶油收入约为 5 万元,竹笋收入大约为 1 万元。因此从总体上来看,目前该村农户的收入对森林经营的依赖程度较低,但是这种情况在十年以后应该会有所改变,因为再过十年新造林会生长成为成熟林。

林业和打工是桐坪村村民的主要收入来源,二者共占村民现金收入的 90%。不过,目前,桐坪村的 6000 亩松杉混交林还是中低龄林,没有进入主伐期,每年木材采伐量较小。当地人均林地面积又较少,每户大约二十亩,基础设施条件差,特别是林道差,林业生产加工不发达。这些限制性因素使得农户的林业收入并不高。桐坪村林业年产值约 40 万,以杉木和楠竹为主,销售原材料。

七星岭村在外打工的人多,留居本村的大多为 40 岁以上的、没有太多务工技能的人。因为七星岭村地势陡峭,土地耕种非常困难;尽管有着丰富的森林资源,但是每年的砍伐指标又有限,而且还存在一定的自然风险(如火灾、雪灾、旱灾),所以相对于林业经营,越来越多的村民更愿意外出务工来获得稳定的收入。回收的问卷数据部分地反映了这一事实。在受访的 17 户农户中,户均林业收入为 14261 元,林业收入最高的有 40000 元,最少的仅有 800 元。如下表所示,当问到“家中最主要的收入来源是什么”时,选择外出务工的村民占有所有受访者的 41%;紧随其后的就是林业收入,其比例为 35%;而以个体经营与务农作为主要收入来源的农户比分别仅为 18%与 6%。对于个别受访者而言,林业收入甚至是整个家庭的唯一生计来源。由此可以看出,尽管外出务工已经成为了多数农户的主要收入来源,然而,受访农户对林业资源的依赖程度依然较高。

观音塘村农户的收入来源以林业收入和外出务工为主,另外一部分农民从事个体经营。通过问卷调查,以林业收入作为最主要收入来源的农户仅占 29.4%,最主要收入来源为外出务工的占 41.2%,从事个体经营的占 23.5%。观音塘村的林地面积较大,人均林地近 6 亩,农民的林业收入水平相较于其它农村处于较高水平,但农民收入也不完全依赖于森林经营,而是以外出务工和个体经营作为补充。

#### 4.4 森林经营的治理

森林经营的治理主要包括林地的权属、林木采伐管理和林业资源管理三个方面的内容。

#### 4.4.1 林地权属

1982 年，全国范围内开展林业“三定”工作，根据人口，将集体山林以自留山和责任山的形式划归农户管理，农民拥有了山林使用权和生产经营自主权。但是当时对边界的界定是指定性的，不够明晰。2003 年，在全国开展集体林权属改革。在这一大背景下，双龙、桐坪、七星岭、观音塘 4 个项目村也在 2003 年到 2007 年间，完成了山林勘界、分山到户，林农的林地经营权和林木所有权都已经通过林权证的形式确权到户。目前，4 个项目村绝大部分林地已划归林农所有，每个村庄仅有的几百亩集体林，也都承包出去经营。林改之后，农村青壮年劳动力外出务工普遍，许多林农家中已没有足够的劳力来照料林地，村民之间小规模林地流转比较普遍。

林改之后，洪江市在林业合作组织方面做了积极地探讨和配套工作，在全市 316 个行政村相继成立了村级林业理事会，作为政府、市场以及林农之间的桥梁。双龙村和桐坪村也在洪江市林业局的支持下，通过村民代表大会投票相继成立林业理事会，并将林业理事会的性质定义为介于村级行政管理和村民自治管理之间的一个村林业合作经济组织，凡本村承包经营的农户均可加入，外村承包本村山林的承包人可申请为本村理事会会员。目前双龙两村的村民基本全部加入林业理事会，都是林业理事会的会员，双龙村林地由林业理事会进行统一管理。

浏阳市的林权改革工作开展深入，95%以上的林地明晰了产权，同时林权改革的相关配套措施如森林保险，林权证抵押贷款，推进合作社的建立，以及其他一些有特色的举措也实施的成果比较显著，如对相当规模的林场或合作社（有林地面积 3000 亩以上）单列编制林地经营方案，如指标发放的“阳光工程”以及林地/林木流转等措施对保障林权改革的顺利推进，切实提高林农的收益起到了良好的效果。浏阳市为配套集体林权制度改革大力发展林业合作经济组织和林业专业协会。到 2009 年 9 月，全市已经建立林业合作组织 126 个，已经通过工商登记注册的 92 个，其中林场合作组织 48 个，木材经销加工组织 6 个，林地经营合作组织 27 个，花卉苗木组织 8 个，果木合作组织 13 个，森林保护合作组织 10 个；建立林业专业协会 8 个，其中已经过民政部门登记注册的 5 个。官渡镇观音塘村和张坊镇七星村分别是股份合作制村级林场和林业专业合作社模式的典型村庄。观音塘村是典型的户联营村级林场，林场与林农签订协议书，山权林权在农户，经营权在林场；七星岭村的星海楠竹生产加工专业合作社通过入股、联户等方式组建“投山入股、合伙经营、利益共享、风险共担”的股份制竹林林场，经营林地面积 3000 余亩，将山地全面进行了改造和示范。该合作社以合作社为载体开办小径楠竹精品加工厂，为该村主导产业。此外，七星岭村还有部分林地承包给了森工林场（国有性质）和江丰林场（私营性质）。

#### 4.4.2 林木采伐管理

我国森林实行的是分类经营和管理，根据经营的特点可以分为公益林和商品林，对于公益林实施严格的采伐控制和管理，对于商品林，林农在获得采伐许可的前提下可以采伐

木材。四个项目村中，浏阳市的双龙村和洪江市的七星岭村有部分公益林。

目前，各个存村庄的林木采伐指标管理还存在一起差异，如洪江市的双龙村和桐坪村主要是通过林业理事会来管理，而七星岭村，村委会在林木采伐指标管理中依然扮演主导角色，观音塘村则是一部分指标直接下达到观音塘林场，一部分下达村里按原来方式分配。

双龙村和桐坪村目前的采伐指标管理，由村林业理事会管理，林业理事会在现有的采伐指标分配机制中，扮有重要角色。理事会主要职责是指导本村造林、采伐指标申请及管理、森林防火、病虫害防治、林政管理、林业信息发布等工作。洪江市正在进行森林采伐管理改革试点，从原来自上而下分配采伐指标，逐步转变为由下而上农民自主申请。与此相应的森林采伐指标分配主要是由村委进行，林业理事会成立之后，农户不再经过村委而是直接向林业理事会提交申请，然后由林业理事会提交到上级林业部门审批，最后进行公示。每年元月份，砍伐指标农户自己申报，理事会负责人年填写《申请林木采伐调查摸底表》，统一报到林业站，林业站根据申请人的申请，对采伐宗地的各项因子进行现场勘验，按照申请林木优先排序条件，以村汇总编写《林木采伐调查规划排序登记表》，由乡镇林业站审核鉴出意见后，上报市林业主管部门审批。经批准的林木采伐计划，在村务公开栏进行张榜公示。次年，市林业主管部门按批准的采伐量将木材采伐计划下达到乡镇，落实到山场地块，进行伐区作业设计，林农凭林权证领取采伐计划。一般 3 月份指标批下来。林农平时在 9-12 月份的时候砍伐楠竹和木材，一般都能申请到指标。民用材一户需要的情况下可以采两三方，只收 3 元工本费，商品材是一方一百七十多元费用。申请杉木指标的话，村里上报并出示证明，自己本人主动去林业站办理采伐指标许可证，当时就一次性交清费用。每年桐坪村大概有杉木砍伐指标 150 方左右，楠竹指标 5000-10000 根。砍伐主要为了销售。楠竹采伐不纳入采伐计划管理。林农采伐楠竹原则上，每根需要交 0.5 元钱，一般是装车的时候收费，费用由加工站交给林业站，而不是由林农自己直接交，但实际上，由于楠竹比较散乱，不好向每家每户收费，每年林业站以两三万元的价格将本地的楠竹经营许可权打包承包给两三户楠竹经销商合伙，他们可以在本地随意收购，如果其他人要收购楠竹，就要每根向他们交五毛钱。

张坊镇政府设有林业管理站和“林业服务与山地流转窗口”，专门负责办理竹木采伐证、运输证，受理林业纠纷，办理林地流转并提供林业政策咨询。七星岭村的林业采伐管理和资源管理，正是受治于该林业站之下。到目前为止，七星岭村的采伐管理依然以自上而下的指标分配方式为主，村委在其中起着重要的作用，其主要职责包括指导本村造林、采伐指标申请及管理、森林防火、病虫害防治、林政管理、林业信息发布等工作；而“林业员”黄春根则是七星岭村中分管林业工作的专员。按照规定，每年镇政府都会在上半年的某月先召集全镇各村的林业员前来开会，按照各村的山林面积、林木生长状况、公益林的多少来给各村分配木材砍伐指标。而后便由林业员回村与村干部商量指标分配一事，最后分组确定哪些农户可以获得多少指标，并将其公示出来。每年 6-12 月，村民们便会根据

自己获得的指标向镇林业站上交 30 元/方的手续费并进行采伐。由于楠竹林更新较快，其生长周期仅为 2 年，因此楠竹的采伐不被纳入到采伐计划管理中。林农通常会根据自家竹林的长势来判断砍伐量，在售卖竹木时，林农也无需缴纳运输费、税费和育林基金等，而是由承包到楠竹经营许可权的楠竹经销商和加工站来承担，统一上交给镇林业站。

目前，观音塘村林农砍伐指标需要通过向林场申请获得。过去砍伐指标由官渡镇林业站下达至观音塘村，再由观音塘林场在村内进行分配。在观音塘林场编制森林经营方案之后，林场的砍伐指标直接由浏阳市林业局下达至林场，其余部分按原来方式在由村里分配。2010 年观音塘村砍伐指标的分布情况如下：

表格 4 观音塘村 2010 年商品材砍伐指标情况

	杉木	松木	杂木	合计
观音塘林场砍伐指标	900 方	100 方	60 方	1060 方
观音塘村砍伐指标	400 方	240 方	60 方	700 方

林木砍伐指标的申请和管理主要采取这样的方式，林场根据当年的林木生长情况和市场状况，由管理人员共同商议决定砍伐量，然后向上级林业部门申请林木砍伐指标。指标下发到林场，由林场统一分配不同农户的林地的砍伐量，当年不砍伐的林农可以将指标向合作社结存，要到砍伐时交给合作社一定的费用，用于合作社看林等管理开支，如修林区片道等。另外，林场对林地进行统一管理和看护，减少了林地纠纷的产生，同时，加入林场的林农则无需过多关注自家的林地，可以节省一定的劳动力成本。

对大多数林农来说，砍伐指标的申请和分配由林场管理，林农需通过林场获得砍伐指标并通过林场进行木材销售，按照林场公示的收购价出售木材。2010 年林场制定的杉木收购价格为，10-12cm 杉木每方 540 元，14-16cm 杉木为每方 590 元，18cm 以上杉木为每方 640 元。而 14-16cm 杉木 2010 年市场价为每方 830 元，除去 110 元税费，100 元林场管理费，30 元运费，剩下来每方 590 元剩余归林农。

由林场分配砍伐指标的方式一方面帮助农民减轻了农民申请砍伐指标和销售木材的负担，但另一方面由于林场收购价格相对市场价格较低（如 14-16cm 杉木市场价与林场收购价相差 240 元），部分林农认为林场通过砍伐指标的统一获取垄断了木材的收购，林农失去了同市场接触的机会及面对市场自主经营的权利，在一定程度上影响了林农收益的自主性。

#### 4.4.3 林业资源管理

在洪江市的两个村子，村级林业理事会，作为政府、市场以及林农之间的桥梁，林地由林业理事会进行统一管理。林业理事会的性质是介于村级行政管理和村民自治管理之间的、由家庭承包经营山林的村民组成的非营利性民间自助自治组织，主要职能是发挥政府、

市场和林农之间的桥梁纽带作用，为从事林业生产经营活动的林农服务。理事会主要职责是指导本村造林、采伐指标申请及管理、森林防火、病虫害防治、林政管理、林业信息发布等工作。双龙村还制定了森林资源管理的乡规民约，规定严禁乱砍和私卖风景树和古树。盗伐竹木者，按楠竹按 50 元/株罚款，松、杉木按 200 元/根处罚，重犯者特殊情况下加倍处罚，情节严重的交司法机关处罚。并且还规定，禁止在公益林内砍柴、打猎、非生产性用火；严禁挖掘竹笋，违者给予 100-200 元的处罚。桐坪村制定的村规民约对林木和林产品的偷砍偷盗现象的处罚进行了详细的规定，具体内容包括：1) 盗伐集体或他人林木（或楠竹），退回赃物外，另处 100-500 元罚款。情节严重的移交林业公安部门处理。2) 偷挖集体或他人竹笋（包括春笋、冬笋和其他竹笋产品），按数量每个罚款 50-100 元，屡教不改者处 500-1000 元罚款。3) 在采摘季节，未经山主允许，不得进入他人核桃山、茶山、桐油山拾捡核桃、采摘茶子和桐油子。违者，除退回赃物以外，另处 50-500 元罚款。特别强调，必须在白露节 10 天后方可进入他人核桃山，违者，除退回赃物外，另按每个核桃 10 元计算罚款。这些村规民约在一定程度上保证里森林资源可持续发展。

林权改革之后，七星岭村的林业资源经营和管理主要是由各家自主负责；而入社的农户则接受合作社的统一管理，其内容包括丰产林的低改、施肥、病虫害防治、林地垦复、喷灌技术应用以及稻草覆盖等。按照合作社的计划安排，每亩竹林按照标准化建设，5 年内新垦一次，复垦一次，下肥两次，每亩年投入约为 60 元。针对林木的偷伐现象，七星岭村并没有明确的处置规定。对于林农有意的超量采伐或者偷伐盗伐，林业部门对林农的控制手段主要是查看“采伐证”和“出山证明”这两道凭证。按照规定，村民必须在获得采伐证以后才能上山砍伐树木。此外，村民若要将采伐的木材拿去销售，必须得在村委会办一个“出山证明”。镇林业派出所的专车有权对公路上装运木材的车辆进行检查，如果出山证明上显示的木材数量远多余车上实际的木材量，那么派出所的工作人员就有权没收木材。针对可能对森林资源构成极大威胁的火灾风险，七星岭村还成立了“森林防火应急扑火队”，其成员共计 18 人，均为村中的青壮年劳动力。该防火队服从张坊镇森林防火指挥部的调遣，其职责主要在于预防森林火灾，并协助查处湖南、江西两省边界的竹木非法运输行为。

观音塘村目前主要通过观音塘林场实现本村林地资源管理。观音塘林场最初成立于 1985 年，原为溪头村小娘林场，林场面积约 3000 亩。从实行集体林权改革之后，林权证发放到手，经 2005 年的村民代表会议，观音塘村决定扩大原林场，并形成了一系列林场管理办法如：林场收购林农木材（分为杉木、楠竹等）合同书、护林员岗位目标责任协议书、林场商品杉树限额采伐协议书、林场分山管理协议书、场规民约、林场委员会职责、林场场长职责、林政调解职责、林农（山主）会议制度、林农（山主）代表会议制度、场务公开制度、林场场委会工作制度、民主理财工作制度、财务管理制度、林场干部任期离任审计制度、财务审计制度、联营林场自治规程实施方案等。这些管理制度的形成为观音塘村林场的制度化管理奠定了基础。为进一步享受国家优惠政策和获得税费优惠，观音塘林场

在 2007 年注册成为观音塘农业合作社。观音塘农业合作社是股份制的，每年会开代表大会，主要通报财务状况。随着林权改革的深入，在浏阳市及官渡镇政府的支持下，观音塘村于 2008 年制定了《浏阳市观音塘林场森林经营方案》，在方案中规划了之后 8 年的森林经营管理方案。加入林场的林农与林场签订协议，规定相应的权利义务关系。林场的经营和管理主要体现在对林地和林产品的统一管理和看护、相应基础设施的修建、申请林木砍伐指标以及争取相关的林业发展项目、统一砍伐和出售林木以及组织相应的林业活动、调节林地纠纷、决定利益分配。

#### 4.5 对森林经营的干预

目前，来自外部对森林经营的干预主要为林业部门的一些项目和一些林业企业，多参与森林经营的主体呈现多元化现象。

在洪江市的双龙村和桐坪村，县林业局与村集体联合经营森林，由林业局投资经营，收益由林业局、村委和林农共享，这样解决了单个林农缺乏资金、投入不起的问题。在洪江市，当地老百姓造工业原料林，为怀化市泰格林造纸厂提供原材料，每亩能获得一定的造林补贴，2006、2007 年每亩 50 元，后来涨到了 100 元，为林农造林节约了成本，也鼓舞了林农的造林积极性。

在浏阳的七星岭，长期利用森林资源的还有森工公司、江丰林场这两个经营主体。森工公司成立于 1979 年，属于国有企业，与七星岭村签订了 50 年的合同，每年从村里划定的 1000 亩林场中收购木材。每年红利按照三七分成，其中的 30% 归农户个人所有。而江丰是 2004 年由江西宜丰县商人成立的私人企业，租用了七星岭村 3000 余亩林地，主要在本地种植和收购杉木。

#### 4.6 森林经营现状的优势和劣势

试点村都是一些典型的林业村庄，在森林经营方面村存在较大优势，特别是在自然资源方面，例如土层后、水热充足、土壤肥力厚、适宜造林，林子基础好，长势喜人；大部分地区为丘陵地貌，排水方便。在近些年，合作社和林农营林积极性高，交通条件得到了一定改善。

林改以来，给林业经营带来了很多机会。林农合作社、林业理事会承担了部分林业管理职能，修路、护林、防火；这些村庄作为项目试点村，项目较多，可以争取到较多资源；近年来，林产品市场需求大，销售方便，且价格稳定且高企；林业政策也越来越有利于林农受益，有利于森林经营。

不过，目前的森林经营也存在一些普遍的劣势。首先，林区的基础设施差，特别是很多林道，仍为泥土路，下雨便不能运输，这一现象在南方集体林区较为普遍。基础设施投入对于农户来说，投入巨大，农户无力投资，而林场、合作社尽管每年能拿出一些资金来修路，但也能力有限。第二，林业种植方面，缺乏好的树种和管理技术，尽管这些地区的

自然条件很有利于竹木生长，但林农缺乏好的树种和管理技术，目前的森林质量仍有很大提升空间。第三，林业产业化经营方面，林农和合作社都缺乏市场和技术信息，资源、资金也有限，难以扩大深加工。

目前的森林经营也存在一些不容忽视的威胁。最重要的一点即是目前农村年轻劳动力普遍外出务工，林业生产经营缺乏劳动力，限制了造林、育林。第二、尽管市场价格近些年稳定上升，但是未来，价格仍存在不确定性因素。第三、森林灾害，比如冰雪灾害、火灾、虫灾这些风险，仍可能给林农带来巨大损失。第四、偷砍偷伐、偷挖乱挖竹笋，也威胁着森林健康可持续经营。

表格 5 森林经营现状 SWOT 分析

<b>优势：</b> <ul style="list-style-type: none"><li>● 土层厚，水热充足，肥力好，适宜造林，林子基础好，长势好</li><li>● 交通得到了一定的改善</li><li>● 防火得力</li><li>● 有坡度，容易排水</li></ul>	<b>劣势：</b> <ul style="list-style-type: none"><li>● 基础设施差，特别是很多林道仍为泥土路较多，下雨不能运输</li><li>● 没有好的树种</li><li>● 没有好的管理技术，楠竹密度不大</li><li>● 市场和技术信息不灵通</li><li>● 难以扩大深加工</li><li>● 资金有限</li><li>● 阳光条件不好，不能种经济林</li><li>● 挖冬笋破坏生长</li></ul>
<b>机会：</b> <ul style="list-style-type: none"><li>● 合作社、林业理事会承担了部分管理职能，修路、护林、防火</li><li>● 试点村，项目较多，例如丰产示范基地、低改项目</li><li>● 统一森林保险</li><li>● 市场价格好，且预期还会上涨</li><li>● 需求大，销售便利</li><li>● 享受公益林政策、部分造林补贴</li></ul>	<b>威胁：</b> <ul style="list-style-type: none"><li>● 劳动力外流、缺劳力</li><li>● 市场价格变动</li><li>● 冰雪灾害、病虫害、</li><li>● 森林火灾</li><li>● 偷砍偷伐</li><li>● 挖冬笋</li></ul>



## 5. 对试点村/合作社在参与式森林经营方面的制约因素的分析

### 5.1 实施参与式森林经营的机制和基本需求

#### 5.1.1 林业理事会\合作社需要在经营和权属上更加深化

目前，洪江市的林业理事会的性质还不同于合作社，而是由家庭承包经营山林的村民组成的非营利性民间自助自治组织，从林业理事会的成立以及组织构成来看，目前林业理事会还处于政府引导为主，林业理事会的职能还没有延续到林木经营范围。按照现行法律，森林经营方案编案单位应该是森林资源的所有者或从事森林资源经营管理活动的经营主体，具有明确的、固定的经营范围，经营面积也有一定要求，森林资源权属明确，具有明晰的森林资源所有权、经营权、处置权和收益权。林业理事会要参与制定森林经营方案的话，其主体性质将成为障碍，林业理事会需要在经营、权属上更加深化。

浏阳市的林业合作社有入社林地，但是从性质上看，目前林地经营权仍在林农手中，合作社只是负责管理森林和收购林产品，如果进行参与式森林经营，需要合作社和林农共同参与才可以。

#### 5.1.2 林农在林业知识和技术上还需要提高

制定森林经营方案，需要一些专业的林业知识和技术，并且要了解林业政策，而目前，林农对国家的林业政策知晓度不高，在实际的森林经营中也面临一些知识技术上的障碍，阻碍了他们更好地进行森林经营规划。因此，要更好地让林农参与制定森林经营方案，需要对他们进行林业政策、法规宣传以及林业经营知识、技能培训。

#### 5.1.3 林业基础设施建设需要外界支持

另外，桐坪村的林道等基础设施条件较差，林道问题是林农林业经营最大的限制性因素，也是林农及林业理事会最关注的问题，他们对林道的关注度超过了对编制林业经营方案的关心度，他们特别希望政府能帮助他们改善林道。制定林业经营方案是一个综合性的工作，不仅需要林农、林业合作社的积极参与和自主探索、努力，也需要政府进行一定的支持。

#### 5.1.4 林农可持续经营意识还需要培养

参与式森林经营的目的与所有的森林经营类型相同，即实现广泛的可持续性，实现林业健康可持续发展。尽管南方集体林区的林农，在长期的生计过程中，积累了健康可持续林业经营方面有很多宝贵的乡土经验，但是他们的可持续经营意识还比较薄弱。例如在双龙村，规划小组在做目标树分析时，林农都把核心目标一致设立为“林业经济效益提高”，尽管林业局的工作人员提出了“林业经济效益和生态效益双赢”的目标，但是这一目标并没有得到林农的重视和认同，林农眼中的林业综合效益更多的就是经济效益，他们在制定森林经营方案时也主要考虑经济收益。要进行参与式森林经营，则林农的可持续经营意识

还需要培养和提高，否则就只讲参与，而与参与式森林经营方案的最终目标背道而驰。

## 5.2 参与式森林经营中不同利益群体的态度、行为和能力分析

### 5.2.1 林农：丰富的林业经营经验、乡土知识和习俗

实践证明，林农有着丰富的林业经营经验、乡土知识和有效的管理习俗，这些有利于他们参与制定森林经营方案。林农祖祖辈辈生活在这里，长期与林业打交道，对当地的自然条件、森林状况、适宜的树种、森林生长周期和特征、防火防虫等，都有丰富的经验、乡土知识。由于靠山吃山，林业是他们的重要生计依靠，祖祖辈辈还形成了重要的习俗和制度来管理森林经营，规范林业活动；新中国成立以来，村委会又制订了村规民约，平时也搞标语宣传等，来规范林业活动。

林农还是林地经营的主体，林业政策的稳定落实了他们对山林使用权和生产经营自主权，他们更关注森林经营，对于森林经营也有自己独特的规划，并且会与自己家庭的生产周期、当地的社会经济条件、自然状况结合起来，统筹安排，做出自己的经营规划。林农造林经验比较丰富，在实践中，他们经营自家林地时，也都会和三五朋友、邻居商量如何经营。

### 5.2.2 合作社精英：开阔的视野、较为丰富的资源

在培训过程中发现，合作社\林业历史成员相比普通农户，见识更广泛，信息和知识更丰富，他们有较多外出参观考察的机会，提出了很多林业经营建议，具有较强的产业化经营意识。合作社的领导还有较多外出参观学习的机会，同时他们自己也积极学习，通过互联网、人际关系网，获取很多林业发展的知识和信息，特别是林业产业化方面的，这对于制定参与式森林经营方案有好处。

并且，合作社\林业理事会比单个农户还能争取到更多的资源和资金，他们有资本来保障制定出来的经营方案得以实施，而不至于止于文本不能实施。合作社可以争取到项目，并且自身有一部分资金可以运作，合作社修林道、防火防偷盗、统一销售木材和楠竹，在森林经营方面扮演重要角色，并有较为雄厚的资源和信息，可以保障森林经营方案的实施。

### 5.2.3 林业合作社\理事会：组织基础

林业合作社\理事会目前在造林、采伐指标申请及管理、森林防火、病虫害防治、林政管理、林业信息发布等工作中扮有重要角色。作为制定森林经营方案的一个重要主体，可以作为制定森林经营方案的组织基础。

### 5.2.4 县乡级林业机构

县乡级林业站的人员，对于相关的林业政策、林业技术、市场信息和森林经营，都有丰富的知识、经验，并且他们的森林经营理念相比林农和林业合作都要更先进，对林农、合作社有指导作用，他们是成功实施参与森林经营的重要保障。

## 5.3 在试点村/林农合作社实施参与式森林经营的制约因素

### 5.3.1 砍伐指标配额分配时容易形成利益矛盾

目前，林木砍伐指标分配比林改之前更加透明，但是由于林业理事会、林场、合作社等在砍伐指标分配时，有较大的主动权，而部分未入社的林农，申请指标则相对较难。容易形成利益矛盾，可能会影响真正的参与式森林经营的实施。

### 5.3.2 林业政策宣传不到位，林农对林业政策的了解程度不够

林权改革因为是被当作“中国的第三次土地革命”来开展的，各级政府对林权改革的宣传是比较全面的，因此农户对林地确权，发放林权证是比较了解的，但是对于其他林业政策，政府部门并没有采取专门的措施来进行宣传，大部分林业政策都是通过开会的方式告知村干部，村干部再召开小组长会议或者村民代表会议，再由小组长或者村民代表向村民传达的方式。本来在中国传统的熟人式的相对封闭的乡土社会，这种政策传播方式是非常有效的，但是，随着外出务工人员数量的增加以及外出务工时间的延长等，农村社区的农户之间也难以经常见面，口头相传的信息传递受到了挑战，而又没有建立起新的传递方式，从而导致了农户对相关政策信息了解程度非常有限。

尽管大部分林农认可了林权改革后林权明晰的优点，但大多数林农对林业政策的了解却仍然有待提高。目前林农对林业政策的了解程度还远远不够，对于各项林业补贴政策，林农不清楚补贴的方式与具体额度，甚至有的林农都没有听说过部分林业补贴政策。同样，林农对各项林地经营和管理政策的了解程度普遍较差，其中对采伐指标的相关政策如砍伐许可证和砍伐指标公示的了解情况相对较好，而对林业税费，木材运输和管理，林产品加工许可等相关政策则了解很少。对于合作社\林业理事会，林农明显也了解的不多，对于林场如何制定收购价格、如何分配砍伐指标、如何使用林场经费等不都清楚。

### 5.3.3 林业补贴的额度有待提高，林业基础设施有待加强建设

造林资金获得困难，补贴额度低。由于造林的成本大、周期长，受益期滞后，大多数林农的造林积极性还不高。种植花木、果树，一年两年就有收益，见效快，造林就不同，杉木至少要 15 年。享受过公益林生态效益补偿的林农都认为目前生态效益补偿的额度太低，林农对将自己的林地化为公益林非常不满。部分林农认为应该对林木抚育予以补贴。林农现在每年向上级林业部门上交抚育费，但是对所获得的对于自己林地资源支持并不满意，林农希望国家能够对林木抚育给予补贴，减少林农上交的抚育费用，以促进林地资源的抚育。

家庭联产承包责任制以后，村集体基础设施建设在很多集体经济薄弱的村庄变得十分困难；农村税费改革以后，取消了村提留以及两工，对于村集体事务实施“一事一议”制度，希望通过村民民主决策的方式来解决基础设施建设等其他集体事务，但由于缺乏资金、缺乏相应的激励机制，村集体事务管理目前是比较困难的，很多地方，村庄的道路、农田

水利等公共基础设施建设很难组织。林权改革以后，林业经营成为独立分散的农户经营行为，这也给林区的基础设施建设带来同样的困难。在调研中，无论是村干部还是普通村民都普遍反映林道设施太差，已经严重影响了林农的林业生产经营行为，并且直接导致了营林成本的增加，甚至有的山林因为过于遥远而无法利用。调查发现，目前林业经营成本是非常高的。林农认为，目前国家对农业、畜牧业等都采取了惠农措施减免税费、增加不切，但对个体林农还没有相应的补贴政策，林业补贴力度和林农营林成本相比是微乎其微的，和农业生产补贴相比就更加不足，因此在调研中，很多林农都表示希望国家能够加大对林农的补贴力度，让林农能够“造起林、管好林”。

#### 5.3.4 林业合作社\理事会相关规章制度的实施不到位

尽管目前的林农合作社\林业理事会对各项林业资源管理制度、会议制度与工作制度、木材采伐和销售的程序和协议办理制度、林场管理人员的职责与林农的责任与义务制度等都有着明确的规定，但在落实上却存在一定问题，管理信息的透明性较差，林农对于林场的内部管理和运作也存在很大疑虑。

#### 5.3.5 林业合作社\理事会中的林农参与程度有待提高

尽管林农在生产环节享受到了林业合作社带来的不断完善林业基础设施、提供护林、运输、调解纠纷等服务带来的生产成本和劳动投入大大下降，从而获取收益的好处，但是这些收益的获得是通过林农向林场让度林木的销售经营权来实现的，目前来看，林场管理中林农的参与程度较低，对于合作社的管理运作过程几乎没有参与。他们的知情权、经营权以及对林场管理的参与权没有很好的受到尊重。林农的提出的疑虑是林农获取更大收益的正当权利表达，同时也是对林场更健康良好运作提出要求的一种信号。

#### 5.3.6 林业理事会没有资金支持，影响林业理事会的运作和发展

虽然洪江市对林业理事会给予了一定的政策支持，如在采伐指标申请上的一些特殊安排等，但是对于林业理事会自身的运作并没有给予一定的资金支持，能够用于理事会职能发挥的费用是非常有限的，因此林业理事会对村两委高度依附的关系，林业理事会并没有得到很好的发展，并没有在林农中得到认同，其最根本的原因就在于，第一，林业理事会成员和村两委成员重合，第二，林业理事会没有资金开展任何和村委会独立的林业活动。

#### 5.3.7 农村劳动力外流严重，影响了森林经营的投入

造林、护林、砍林等林业经营行为本身都是对劳动力密集型的活动，需要青壮年劳动力投入，但是目前来看，劳动力短缺是经营林木的重要因素。尽管外出务工者通常会雇工造林，但是对于一些既没有劳动力又没有资金的农户，没有办法就只能把林地流转出去了，劳动力外流为林业合作组织的发展提供了空间，但是目前的林业理事会还没有能力完全承担起统一管护林木的责任，从而使得造林、营林呈现出困难。

## 6. 能力建设

### 6.1 受训者

参与式培训是一个互相学习的过程。每个村庄组建了一个规划小组，规划小组一般包括 7-14 名试点村村民，1 名乡镇林业站技术人员，1 名县林业局技术人员，3 位中国农大的协助者（见表格 6）。培训活动以规划小组成员为主。规划小组中，既有普通林农、合作社管理者、村干部、造林大户、林业经营大户，也有乡镇、县级林业部门技术人员，既有男性，又有女性，尽量包含各种利益相关者。在最后的汇报和分享会上，则有更多其他村民参与。

表格 6 各村规划小组成员组成

村庄	村民		乡镇林业站	县林业局	中国农业大学	总人数
	男	女	技术人员	工作人员	研究人员	
双龙村	10	4	1	1	3	19
桐坪村	7	4	1	1	3	16
七星岭村	6	1	1	1	3	12
观音塘村	8	1	1	1	3	14

通过这次培训活动，一部分林农学习了如何制定参与式森林经营方案，有机会和技术人员在一起讨论如何规划林业经营；林业技术人员也通过这次培训活动，与林农有更深入的接触和交流，了解基层林业经营存在的问题；作为协助者，我们也从林农和林业工作人员那里学到了很多林业技术知识和乡土知识。

### 6.2 培训方法和内容

此次培训除了给每一位培训对象发放培训材料、用 PPT 讲授参与式森林经营的目的、原则、方法和程序等理论和方法知识外，还引入了参与式培训方法。小组讨论贯穿整个培训过程，协助者注重激发学习者的参与积极性，并做了参与式需求评估和培训效果评估；学习者运用卡片纸、大纸和 Marker 笔，汇集集体智慧，绘制出了社区资源图；SWOT 分析、目标分析、头脑风暴、实地踏查、丰富的照片和 PPT 展示、编制参与式森林经营方案的练习等，使得培训过程生动活泼、林农兴趣浓厚。

培训内容包括参与式森林经营的目的、原则、方法，采取“做中学”的原则，培训活动包括十部分，主要包括县级研讨会、确定和分析相关资源并组建林农规划小组、参与式森林现状和未来评估、实地探查、SWOT 分析法确定森林经营战略选择及发展目标分析、讨论具体发展计划、起草规划草案、反馈及修改、培训过程及培训材料评估、形成最终的参与式森林经营方案等十次活动。完整的练习了一遍编制参与式森林经营方案。

### 6.3 起草森林经营方案的练习

参与意味着当地居民参与到发展计划，并且活动的目的是为了改变他们的生活。参与

式最发达的形式表现在所有利益相关者和项目的各个层级的协商与决策的连续过程中均体现参与的思想。森林经营指所有活动实施的目标是创造或保持一个健康的森林，且这个森林能生产出满足森林拥有者的需求的产品和服务，实现最大的可持续。编制森林经营方案是规范经营活动从而实现林产品可持续生产的关键方法之一，参与式森林经营方案服务于参与式森林经营。

确保互动式学习和能力建设以达到参与式森林经营项目的强调学习的重要目标，参与式森林经营项目在一般规划周期的基础上建立了

- 准备：分析现有信息后制定项目程序；
- 分析：目前形式和未来趋势；
- 规划：找出问题和战略选项、目标和活动；
- 监测计划的实施；
- 评估，并与其他利益相关者分享结果。

五个步骤。在培训过程中，起草森林经营方案的练习包括具体十次活动（见表格 7）。参与式森林经营是一个长期反复的过程。森林经营方案应该随着林农能力的逐渐提升而逐步提高。它不能仅靠参考某些文件或一些短时间内实施的参与式实践就能达到目标。如果这样做，冲突将无法解决（甚至会增加冲突），弱势群体将更加无能为力。恰当时期的内部学习、辩论和谈判是最终建立一个强有力的森林经营机构的重要条件（FAO,2004）。

## 6.4 在设计森林经营方案上村民/社员的需求

### 6.4.1 林农在林业知识和技术上还需要提高

制定森林经营方案，需要一些专业的林业知识和技术，并且要了解林业政策，而目前，林农对国家的林业政策知晓度不高，在实际的森林经营中也面临一些知识技术上的障碍，阻碍了他们更好地进行森林经营规划。要更好地让林农参与制定森林经营方案，需要对他们进行林业政策、法规宣传以及林业经营知识、技能培训。他们也渴望能有人为他们提供一些先进的市场信息，需要林业产业化方面的专家、市场方面的专家对他们进行培训，林业部门可以牵头建设一个林业信息网络平台，提供信息。

### 6.4.2 林业基础设施建设需要外界支持

林道等基础设施条件较差，林道问题是林农林业经营最大的限制性因素，也是林农及林业理事会最关注的问题，他们对林道的关注度超过了对编制林业经营方案的关心度，他们特别希望政府能帮助他们改善林道。制定林业经营方案是一个综合性的工作，不仅需要林农、林业合作社的积极参与和自主探索、努力，也需要政府进行一定的支持。

### 6.4.3 林农可持续经营意识还需要培养

参与式森林经营的目的与所有的森林经营类型相同，即实现广泛的可持续性，实现林业健康可持续的发展。尽管南方集体林区的林农，在长期的生计过程中，积累了健康可持

表格 7 起草参与式森林经营方案的练习

会议	活动	参与人员	地点
第一次会	<p>县级研讨会，</p> <p>介绍项目背景和项目活动内容；</p> <p>讲解编制参与式森林经营方案的目的、原则、程序和方法；</p> <p>展开小组讨论，初步了解目前农民的森林经营现状。</p>	<p>林业局工作人员；</p> <p>两个试点乡镇的林业站工作人员；</p> <p>两个试点村的村干部和村民代表；</p> <p>中国农业大学的研究团队</p>	试点县林业局\林权办 会议室
第二次会	<p>对林业局、林业站、村干部、村民代表进行深度访谈；</p> <p>请求林业局、林业站提供今后几天参与式森林经营方案过程中将使用的资料；</p> <p>告知今后几天的日程安排，与村干部讨论林农规划小组成员的选择标准，请他们推荐合适的人选，请村干部提前通知村民召开会议。</p>	<p>试点县林业局工作人员；</p> <p>两个试点乡镇的林业站工作人员；</p> <p>两个试点村村干部和村民代表；</p> <p>中国农业大学的研究团队</p>	试点县林业局 林权办 会议室

第三次会	绘制社区资源图；  村庄基本信息和林业资源状况；  森林经营现状和未来分析；  选择三个备选地块。	规划小组成员（包括 7-14 名试点村村民，1 名乡镇林业站技术人员，1 名县林业局技术人员，3 位中国农大的协助者，下同）	试点村村委会议室
第四次会	去山上森林踏查	规划小组成员	试点村山上
第五次会	选择一块地为例，做 SWOT 分析和目标树分析，确定发展战略和发展目标	规划小组成员	试点村村委会议室
第六次会	讨论具体的发展计划	规划小组成员	试点村村委会议室
第七次会	讨论起草规划草案	规划小组成员	试点村村委会议室
第八次会	向其他村民介绍规划过程、规划草案，并征集改进意见	规划小组成员、其他村民	试点村村委会议室
第九次会	规划过程和培训材料评估	规划小组成员	试点村村委会议室
第十次会	形成最终的参与式森林经营方案。	规划小组成员	试点村村委会议室



续林业经营方面有很多宝贵的乡土经验，但是他们的可持续经营意识还比较薄弱。例如在双龙村，规划小组在做目标树分析时，林农都把核心目标一致设立为“林业经济效益提高”，尽管林业局的工作人员提出了“林业经济效益和生态效益双赢”的目标，但是这一目标并没有得到林农的重视和认同，林农眼中的林业综合效益更多的就是经济效益，他们在制定森林经营方案时也主要考虑经济收益。要进行参与式森林经营，则林农的可持续经营意识还需要培养和提高，否则就只讲参与，而与参与式森林经营方案的最终目标背道而驰。

## 6.5 能力建设评估

在四个试点村的能力建设活动，除了在观音塘村因为特殊情况，林农不感兴趣之外，在其他三个村子都进行得非常顺利，对各方利益群体的能力都有提高。

### 6.5.1 各方利益群体参与度高

培训活动以规划小组成员为主，规划小组中，既有普通林农、合作社管理者、村干部、造林大户、林业经营大户，也有乡镇、县级林业部门技术人员，既有男性，又有女性，尽量包含各种利益相关者。既有村干部，也有普通村民，还有合作社理事会成员。培训过程中尽量兼顾各方利益群体的参与，如采用参与式工具尽量使培训过程活泼轻松，信息沟通交流可视化、透明化，调动各方利益群体参与的积极性。培训过程自始至终都是团队工作，需要每一个成员参与。在最后的汇报和分享会上，则有更多其他村民参与。

### 6.5.2 各方利益群体都从培训中获益

总体来说，林农和林业单位工作人员对培训很满意，认为这样的培训很有必要，并对林农有切实的好处。林业局、林业部门工作人员认为，这样的规划对林农有很好的指导作用，很有帮助，并且给他们提供了一个渠道，可以把他们遇到的问题向上反映，能够为国家决策机构、政策制定提供建议。林农认为，这样的培训活动首先体现了政府、社会对林业、林农利益的关心，这样的培训最终也是为了促进他们将来的林业经营，有利于改善他们的生计，项目活动的目的最终是为了使林农真正实现自主管理。他们觉得培训内容详细全面，展现了一个完整的编制参与式森林经营方案的过程，提供了编制参与式森林经营方案的一整套方法，为他们指明了今后自主编制森林经营方案的方向。他们认为今后在造林经营过程中农民要拿出自己的方案是国家政策的方向，这个培训考虑很全面，他们自己制定森林经营方案就容易了。

作为培训者，我们也从林农合作社成员、林业专家和基层村委会成员身上学习到了一些林业经营的知识、经验，在培训过程中也得到了一些经验和教训，也是一种提高。

### 6.5.3 对今后林农的林业经营实践有指导作用

培训内容详细全面，展现了一个完整的编制参与式森林经营方案的过程。虽然林农自己有丰富的林业经营经营和林业知识，但都是经验层面上的，通过这次培训，他们学会了如何运用一套系统的、有逻辑性的参与式方法，来自主制定森林经营方案，对他们今后的

林业经营实践就有指导性作用。

#### 6.5.4 有利于知识的传播和交流

这样的培训活动提供了一个平等、多元的互动平台，林农可以直接与专家、技术人员对话，展示自己的林业资源状况、决定自己的林业发展目标，询问林业经营知识，并反映林业经营问题，通过相互交流、互相学习，提高了自身能力，对政策的了解程度也提高。林农对林业政策之前不那么详细了解林业政策，通过这次活动，他们也对林业政策更加了解了；另外，这样的培训活动提供了一个平等、多元的互动平台，他们可以直接与专家、技术人员对话，询问林业经营知识，并反映林业经营问题。林业技术人员也通过这次培训活动，了解到了林农在实际林业经营中的一些问题，比如病虫害、抵押贷款等，为林农提供解决渠道。

#### 6.5.5 传达了参与和赋权的理念

这样的培训活动向林农、林业部门工作者、林业理事会和村干部传达了一种参与和赋权的理念，启发各方利益相关者在制定森林经营方案中贡献自己的知识、表达自己的观点，同时也倾听其他人的观点。每个人都有权利表达自己的想法，还有展示的机会。这样的活动也锻炼了他们的表达能力和演讲能力。特别是那些普通的村民和妇女，使他们的声音得以倾听。在以往的森林经营方案编制过程中，林农只是执行者，没有决策和参与的权利，而在此次培训活动中，以他们为主体，他们不仅有参与权，还有决策权。

#### 6.5.6 今后实际操作中，依然可能存在难处

尽管培训活动很顺利，林农也受益较大，但他们认为自己今后在实际操作过程中，可能还是会遇到一些难处。部分村民认为林农自己造林经验比较丰富，平时在林业经营过程中，也会与三五朋友、邻居商量如何经营，这次培训介绍的方案制定方式比较复杂、难组织，在林农实际操作过程中有一定难度。

## 7. 对中央、省级和县级的林业经营政策和制度的回顾

中国森林经营的最基本依据是 1984 年通过的《森林法》，1998 年对该法进行了修订；2000 年，根据《森林法》又制定出台了《森林法实施条例》，对森林资源权属、经营管理、森林保护、植树造林、森林采伐以及法律责任等进行了详细的规定，是中国森林经营的法律依据和行动指南。

### 7.1 采伐指标限额控制体系

#### 7.1.1 中央层面

根据 1998 年修订的《森林法》的提法，中国森林经营的基本制度是实行分类经营，就是根据森林的经营目的和主导利用不同，将森林进行分类，并实行相应的经营管理措施，以实现森林经营的目的。对于公益林国家采取严格的管理措施，对于非公益林根据林分的不同采取相应的管理措施，通常情况下，讨论森林经营和管理问题，主要是针对用材林来说的。

表格 8 森林分类经营特点

生态功能	林木用途	经营方式
公益林	防护林	国有：国家工程或项目，如天然林保护工程、自然保护区管理条例； 或者专门设立管理部门进行管理。  集体所有：地方财政根据情况进行补贴或者中央通过财政转移支付的方式进行补偿  即便农户所有，但也不能进行林木经营活动，只准进行抚育和更新性质的采伐
	特种用途林	
	用材林	
非公益林 (商品林)	经济林	按照国家相关规定进行林木经营
	薪炭林	

对于用材林，从上个世纪 50 年代开始，中国就开始实施采伐管理，林业生产由于其自身的特殊性而一直保留着非常明显的计划经济色彩，历次修订的《森林法》以及实施条例等有关林业法律法规等都一直强化着森林经营的行政干预程度，最终形成了有中国特色的“以采伐限额管理为核心，凭证采伐、凭证运输和木材加工监管为重点”的森林采伐全过程全方位管理体制（王清军，2010 年）。

中国目前森林采伐管理的主要法律规定散见于《森林法》、《森林法实施条例》、《森林采伐更新管理办法》等。中国森林经营和管理政策主要包括以下几个方面的内容<sup>2</sup>：

<sup>2</sup> 以下内容中前四项根据王清军（2010 年）整理，第五项是作者总结

**第一，限额采伐制度。**依据“合理经营、永续利用”、“用材林的消耗量低于生长量”的森林法律基本原则，在明确森林和林木采伐最大控制指标基础上，依照法定程序和方法对所有森林林木分别林种测算并经国家行政机关批准的年采伐量限额的法律制度。木材限额采伐制度最早开始于上个世纪 50 年代，不过在文革期间采伐管理失控，在 1979 年的《森林法（试行）》中明确提出国家要实施采伐限额管理，1984 年正式颁布的《森林法》再次明确了采伐限额管理制度，林业部于 1985 年 6 月颁发了《制定年森林采伐限额暂行规定》，1987 年 4 月国务院下发了《国务院批转林业部关于各省、自治区、直辖市年森林采伐限额审核意见的通知》，明确规定了各省、自治区、直辖市“七五”期间年森林采伐限额（沈文星，2004 年）。此后，森林限额采伐制度成为中国森林经营的核心内容，制定年森林采伐限额的基本依据是用材林的消耗量低于年生长量的原则，具体依据是森林经营方案所确定的合理年采伐量。全国森林采伐限额从 1986 年开始执行，每五年修订一次，然后分解下达给各省，各省再逐级分解下达采伐限额。

**第二，年度木材生产计划制度。**国家制定统一的年度木材生产计划。除农村村民自留山薪柴林采伐外，凡采伐全民所有制单位经营管理的森林、林木，集体所有的森林、林木和农村村民自留山的林木，都必须纳入国家年度生产计划。国家年度木材生产计划具有法律强制效力，各级林业主管部门只能依据上级主管部下达的木材生产计划指标进行分解下达。

**第三，林木采伐许可证制度。**林业主管机关根据行政相对人的申请，经依法审查，发给符合法定条件申请人森林采伐许可证，赋予其采伐森林权利的一项法律制度。林木采伐许可证内容包括采伐地点、面积、蓄积(株数)、树种、方式、期限和完成更新造林的时间等。只有获得采伐许可证的林木权属人才能够砍伐林木，并投向市场。林木采伐许可证申请的时候通常需要缴纳育林基金、造林押金、植被恢复费、运输证费等多种费用。

**第四，伐后更新制度。**采伐林木的单位或者个人，必须按照采伐许可证规定的面积、株数、种、期限完成更新造林任务。为了有效促进采伐林木单位或者个人及时更新造林，中国政府制定了《森林采伐更新管理办法》，对于及时更新造林的单位或个人，只要达到造林标准，林业部门将返还造林押金，在一些地方还会给予一定的造林补助。

**第五，木材销售管理制度。**中国一直实行比较严格的木材销售管理制度，过去长期一直实行“统购统销”，木材只能由林业部门统一经营管理。不过后来逐渐放松木材销售管理，对农民生产的木材允许产销直接见面，拓宽农民进入市场的渠道，增强林业产业发展活力。

表格 9 森林经营和管理制度的法律依据

1998 年修订的《森林法》的规定	
限额采伐制度	国家根据用材林的消耗量低于生长量的原则，严格控制森林年采伐量。
年度木材生产计划	国家制定统一的年度木材生产计划。年度木材生产计划不得超过批准的年采伐限

制度	额，计划管理的范围由国务院规定。
林木采伐许可证制度	采伐林木必须申请采伐许可证，按许可证的规定进行采伐；农村居民采伐自留地和房前屋后个人所有的零星林木除外
伐后更新制度	采伐林木的单位或者个人，必须按照采伐许可证规定的面积、株数、树种、期限完成更新造林任务，更新造林的面积和株数不得少于采伐的面积和株数
木材销售管理	从林区运出木材，必须持有林业主管部门发给的运输证件

对于中国这个林木资源缺乏但需求高的国家来说，长期以来刚性的森林经营管理来制度对保持森林资源的可持续利用起到了非常重要的作用，有效地保证了森林资源的增长，森林资源过量消耗的局面得到了有效的控制，全国森林资源消耗呈现下降趋势（沈文星，2004 年），限额采伐制度存在着很多问题，如采伐限额编制依据的准确性受到质疑、全国超限额采伐现象严重、凭证采伐执行难度大以及妨碍了社会资金对林业投入的积极性等（李锴，张明，2004 年）。在一些林区调研的时候，地方林业官员也会经常感叹：“林业目前仍然还处于计划经济”。在 2002 年林业发展报告中，也指出了森林采伐限额政策在推进林业市场化进程、明晰和落实林业产权、推进林业分类经营改革及平原林业的采伐管理等方面亟待完善。集体林权改革以后，明确提出要“明晰产权，放活经营权”，继续实施自上而下指标下达式的森林经营管理体制显然不符合林权改革的基本要求，因此在林权改革的配套政策改革中中央提出了要“对采伐限额进行了一些调整，实行林木采伐审批公示制度，由林农或者其他林木所有者向根据自身需求向林业部门申请采伐指标”。森林采伐限额从过去的由上级林业部份逐级向下传达变为由林农向林业部门申请，并且提倡编制森林经营规划，如果森林经营规划一旦获得审批，则森林采伐可以根据森林经营规划来安排。这一调整的核心是林木的所有权人自己能够根据需求来安排采伐计划，如果林地面积达到编制森林规划的标准，则意味着林农可以提前安排采伐计划，做到有计划的森林经营，促进林农的森林经营的主动性和积极性。

随着森林限额采伐制度的调整，木材生产计划制度也进行了相应的调整，2010 年以后为由省、自治区、直辖市林业主管部门要根据国务院批准的年森林采伐限额，在年度采伐作业实施前，统一将木材生产计划报国家林业局备案。同时，木材销售管理逐步放宽，在最新的林改配套政策中就明确提出了“农民可依法自主决定经营方向和经营模式，生产的木材自主销售”，但木材销售还需要办理运输证等必要证件。

### 7.1.2 湖南省层面

中国的森林经营和管理政策是严格自上而下的贯彻实施的，地方的林业政策只能根据地方林业发展特点作一些微调，但不能违反中央政策的基本原则和要求，湖南省的森林经营和管理政策总体上和中央政策是一脉相承的，林权改革以后，作为重要的林权改革的先行地区，湖南省在森林经营和管理方面也进行了一些有益的探索和尝试，改进商品林采伐

管理，确保经营主体享有充分的处置权。在非林地上所造的用材林，保证采伐指标，即报即批；速生丰产林、工业原料林按其经营方案采伐，保证采伐指标；经营规模达到 5000 亩的个人或者单位，可单独编制森林经营方案，按经营方案保证采伐指标；竹林采伐由经营者按生产技术要求提出采伐计划，报林业主管部门批准，保证采伐指标；胸径 10 厘米以下中幼林抚育间伐材不列入木材生产计划管理范围。继续坚持凭林权证申请林木采伐许可证，但简化林木采伐许可证核发手续。实行木材采伐指标分配公示制度，把木材采伐指标的分配纳入政务公开、村务公开的内容，接受群众监督。木材销售放松管制，凡持有木竹经营加工许可证的单位和个人，均可收购凭证采伐的木竹。

### 7.1.3 县级层面

在省级政策的指导下，洪江市和浏阳市已经开始采取森林采伐指标分配方式的改革。

调研发现，洪江市已经取消了采伐指标自上而下逐级下放的分配方式，而是采取农户根据需求申请砍伐指标，林业部门审批后，将审批指标下达到各乡镇村，各村在村务公开栏公示所批指标。林农砍伐木材之前，凭审批的指标办理木材采伐证等证件，如果当年指标没有使用，可以留到下一年度使用。每年年初洪江市林业局会根据采伐指标申请和审批情况下达年度木材生产计划。对于木材销售也改变了过去只能由林业部门主管的木材收购站或者林业站收购木材的规定，对于有砍伐证的木材农户可以自己选择卖给任何人。

洪江市在森林经营和管理上的创新之处还主要表现为：1) 育林基金征收方式是在办理采伐证时收取，再凭育林基金征收台账办理木竹的运输手续，既方便林政管理又减轻了基金的征收压力；2) 编制了新造林经营方案。造林三年后，经验收合格后，符合一定的面积的经营单位（30 亩以上），由市林业局组织编制新造林经营方案，按照人工林生长规律，确定采伐年龄和预期的采伐量，发放资源管理卡片，林木达到采伐年龄后凭管理卡片直接申请办理采伐许可证，保证了林农的采伐指标，给林农预期的经营效果和自己放心处置资产的权利，刺激造林积极性；3) 建立采伐更新合同管理制度。林业经营者在申请采伐计划的同时，必须同步提交更新造林规划，在办理采伐许可证时，签订采伐更新造林合同并按合同约定交纳 30 元每立方米的更新造林保证金。按时完成造林任务的，及时退还保证金；未完成造林任务的，其保证金不予退还，由林业主管部门委托专业营林组织造林，林权归原林业经营者所有（肖世明，2010 年）。

在省级政策的指导下，浏阳市已经开始采取森林采伐指标分配方式的改革。调研发现，浏阳市开始改革木材生产计划下达方式：1) 年度木材生产计划的 50%按政策直接下达到林场及林地流转大户，用于人工林的砍造结合，发展林业产业；30%下达到各乡镇，用于解决林农的生产生活需要；20%用于解决征占用林地、电力清障、救灾抢险、罚没材等项目建设。坚持凭林权证申请林木采伐许可证；简化林木采伐许可证的核发手续。2) 开展对相当规模的林场或合作社（有林地面积 3000 亩以上）单列编制林地经营方案工作，2008 年完成 1 万亩以上林场经营方案的编制，2009 年完成 3000 亩以上林场经营方案的编制。

经营者已依法编制并实施森林经营方案的，报省林业行政主管部门批准后，按森林经营方案确定其森林采伐限额，实行林木采伐计划单列。3) 开展了指标发放的“阳光工程”，实行木竹采伐计划分配公示制。4) 实行木材采伐单位交纳造林保证金制度，木材采伐生产单位按质、按量、按时完成采伐迹地造林更新任务，经林业行政主管部门验收后，如数退还其交纳的造林保证金；木材采伐生产单位没有完成迹地造林更新任务或造林不符合国家验收标准的，其交纳的造林保证金不予退还，由林业局代为雇请劳力实施造林，其保证金列抵造林费用。

## 7.2 税费

林业税费制度的改革为我国林业发展战略目标的转移发挥了重要作用。林业税收是国家为了满足社会成员的共同需要，按照法定标准无偿取得财政收入的一种手段，是国家凭借政治权力参与国民收入分配和再分配而形成的一种特定分配关系。随着我国林业的不断发展，初步实现了由以木材产品为主向以生态环境产品为主的转变，税费制度在这一转变中发挥了重要作用。

近年来，林业税费制度不断改革，国家陆续取消了森林资源补偿费、林业建设保护费等，出台了一系列林业税收优惠政策，使林业总体税负变轻。例如 2006 年农业税在全国范围内全面取消，林业税费中的木竹农业特产税征收正式成为历史。同时，降低育林基金和维简费的计费基价，提高“两金”（育林基金和维简费）返还比例等。2009 年开始中央规定育林基金可减少一半左右。现行林业税费的主体不再是国家税收，而是共计 9 项的林业收费，形成了游离于财政分配之外、以费为主的林业税费格局。现行林业税费制度：包括增值税、企业所得税、农业特产税、天然林资源保护工程区的税收政策规定。现行的林业收费和政府性基金制度：包括林业收费、林业政府性基金，其中政府性基金有 2 项：一是育林基金；二是南方集体林区的育林基金和更新改造资金。

洪江市每立方米木材要交纳费用 182 元，这 182 元中，包括育林基金 60 元，造林押金 30 元，森林防火保险 10 元，植被恢复费 82 元，除了造林押金将来如果林农补造林会给予返还外，其他资金共为每方 152 元，此外，还要交纳每方 10 元的监测费，林业收费共为 162 元。浏阳市每方木材收取税费约 90 元，主要包括育林、造林押金、植被恢复费、运输证费等多种费用，其中，育林基金 60 元，检疫费 1 元，规划设计费 5 元，护林费 5 元，防火设施费 18 元，检尺费 5 元等，另外交 300 元造林押金。这些费用在办理采伐证或运输木材时收取，造林押金在造林后返还。

## 7.3 小额抵押贷款金融政策

### 7.3.1 中央层面

为了更好地推动集体林权改革，2008 年，中国政府出台了《关于全面推进集体林权制度改革的意见》等政策文件，对集体林权改革的具体内容进行了详细的规定，林地流转和抵押是林改的核心内容之一。林地流转和抵押就是落实林地处置权，在不改变林地用途的

前提下,林地承包经营权人可依法对拥有的林地承包经营权和林木所有权进行转包、出租、转让、入股、抵押或作为出资、合作条件,对其承包的林地、林木可依法开发利用。为了规范集体林权流转,2009年10月,国家林业局出台了《关于切实加强集体林权流转管理工作的意见》,对稳定集体林地家庭承包经营关系、建立集体林权流转机制、加强集体林权流转引导、维护集体林权秩序以及禁止强迫或妨碍农民流转林权等五个方面提出了明确具体的要求。2009年5月,中国人民银行、林业局等五部门联合发布了《关于做好集体林权制度改革与林业发展金融服务工作的指导意见》,对健全林权抵押贷款制度做出了明确的规定。

全国有25个省(自治区、直辖市)面向农户开展了林权抵押贷款服务,抵押面积2450万亩,贷款金额为221.4亿元(国家林业局,2010年)。新的林权保护管理体系正在逐步形成,全国已有1/4的林改县成立了林权登记保护和交易服务管理机构。有1/3的省区市出台了林权流转管理办法,有1/5的林改县建立了林权交易平台,成立了森林资源资产评估机构。各地流转林地2871万宗,流转面积8458万亩,流转金额316亿元,促进了生产要素的流动(张建龙,2010年<sup>3</sup>)。

### 7.3.2 湖南省层面

在林地流转和抵押贷款方面,湖南省出台了《森林资源流转办法》、《森林资源资产抵押贷款管理和登记实施细则》、《森林资源资产抵押贷款管理办法》等政策法规规范林地流转和抵押贷款的程序,部分试点县组建林业产权交易中心和森林资源资产评估机构。全省已设立林业产权交易中心29个,流转森林81.2万hm<sup>2</sup>,实现交易额35.6亿元。在个体林农承包林地流转方面,湖南省制定非常详细的操作流程:首先由林权权利人持全国统一式样的林权证向所在地的县级林业行政主管部门或其委托的乡镇林业站提出流转申请。然后县级林业行政主管部门对流转资格进行审查,然后由流转双方签订森林资源流转合同,最后由流转双方持森林资源流转合同及相关资料到所在地的县级林业行政主管部门办理林权变更登记手续;流转可以申请办理资源评估,也可以不办理。在林权抵押贷款方面,湖南省的政策规定是:贷款森林资源范围主要以用材林、经济林和薪炭林为主,森林资源资产抵押贷款比例为评估价值的30-50%,贷款所需材料:抵押登记申请书、抵押人和抵押权人身份证明、最高抵押额合同、森林资源资产评估报告、森林资源资产有关权属证明以及其他登记部门认为应提交的文件。信用社等金融机构的职能是贷前调查、贷时审查、发放贷款以及监督、检查抵押森林资源资产的管理情况,林业部门的造谣职责是进行资产抵押贷款登记、审核、备案,核发抵押他项权证以及对已经办理抵押手续的森林资源资产实施监督管理。目前最大的问题是森林资源评估,由于还没有建立起完善的有资质的森林资源评

---

<sup>3</sup> 中国初步建立现代林业政策体系 改革取得5大突破,中国网,2010年6月22日



估机构，在一些市县主要由林业资源调查队代为评估。

### 7.3.3 县级层面

洪江市在林地流转和抵押方面也进行了相关的政策探索和实践尝试。洪江市成立了湖南省第一家县级林业产权交易中心，负责制订林业产权交易规划，对交易主体资格和交易标的物的合法性进行审核，发布产权交易市场信息，受理和主持林业产权“招、拍、挂”业务，受政府委托办理林业产权登记等工作。此外，为确保交易公平和程序公正，洪江市还出台了《关于规范森林资源流转的意见》和《林权交易实施细则》，对林权投资、交易的主体、林权范围、交易方式、交易规程和交易程序等进行了明确的规定，规定由交易中心与委托人按《林权交易实施细则》来合理选定招标、拍卖、挂牌、协议等交易方式，国有和集体林木的交易必须采用公开竞价方式进行，农民家庭承包经营的林木交易可以采用协议交易方式进行，以培育森林为目的的林地使用权转让可以采用公开竞价、招标、挂牌或协议转让的方式。自开展森林资源流转工作以来，洪江市累计开展森林资源流转业务 97 宗，流转材积 143426 立方米，流转金额 3914.7 万元。

为了配合林地流转和林权抵押贷款的实施，洪江市制定了《洪江市森林资源资产抵押贷款暂行办法》，还成立了森林资源资产评估中心来对森林资源进行资产评估。目前在洪江市可以进行林权抵押贷款的金融机构主要为农村信用社和农业发展银行两家银行，银行和林业局共同来审定林权贷款申请人的贷款资格、贷款额度以及森林资源的管护工作，贷款申请人需要准备：森林资源评估评估报告书、贷款事情书、林权证、抵押登记簿、抵押登记证、他项权证、抵押贷款人身份证复印件和抵押贷款承诺书等材料申请贷款。贷款利息参照商业贷款标准，贷款期限为壹年，并没有对林权抵押贷款采取相应的财政补贴措施以及其他的支持政策。但从目前实施情况来看，贷款总体规模不大，到 2010 年全市林权抵押贷款总额为 3000 万元。

在林地流转方面，浏阳市林业局成立“浏阳市森林林木和林地流转领导小组”，同时组建“浏阳市森林林木和林地流转交易服务中心”，由市林业调查设计队联合相关资职评估单位，对林权流转进行资产评估，出台了《关于森林林木和林地使用权流转的实施意见》和《林权流转办证须知》等，规范林权流转程序和方式。林权流转可以采取拍卖、招标、协议等方式进行。一般程序：提出申请、公告、审批、拍卖（招标）或协议、签订转让合同、权属变更登记等。为了鼓励林权流转，浏阳市还出台了一些鼓励措施，对于林权流转林地的砍伐指标进行单独安排或者优先安排等。此外，为了避免林农因为一时困难全部流转林地而后悔的情况，保障林农的林地经营权，浏阳市还规定：林农水田不足 0.5 亩的，人均应留足 10 亩林地后方可流转。

在林权抵押贷款方面，浏阳市出台了《浏阳市森林资源资产抵押登记办法（试行）》和相关信贷管理办法，明确了各类林业贷款的条件、操作规程、贷款期限和利率定价等，制作了林权他项权利证。目前浏阳市的林业贷款主要的模式有六种：

一是“林权证”抵押直贷模式。即借款人直接以林业资产评估中心出具的评估书、林业主管部门办理的《林权他项权证》作为抵押，获得金融机构贷款。现已发放贷款 12 笔，金额 610 万元。

二是林业产业化龙头企业承贷。林业龙头企业与银行建立信贷关系，担保方式主要以企业所拥有的林场产权、林业企业控股权、土地房产或其他权益作质押贷款，目前已发放贷款 1865 万元。

三是行业担保公司模式。由担保公司为林业中小企业和林农提供担保，同时要求林农和林业中小企业以林权证或其他林木资产作为反担保。

四是林农小额贷款。主要是农村合作银行结合农村“信用村、镇”创建工作，借鉴农户小额贷款和农户联保贷款的做法，通过简化贷款工作手续，以林农联保方式发放的贷款。

五是“公司+基地+农户”模式。由龙头企业、农户共同出资组建产业发展担保基金。龙头企业分别与银行和农户签订贷款担保协议，银行按基金额度的一至三倍向协议农户发放贷款。

六是构建信用平台，推行政策性金融合作模式。由农业发展银行、开发银行与地方政府签订贷款合作协议，由政策性银行向政府设立的承贷主体发放批发式贷款。再委托其他金融机构向经贷款评议委员会评审的林业中小企业及林农发放贷款。为了推动林农小额贷款的顺利进行，浏阳市简化了贷款流程，具体为：抵押人提出申请→填写银行提供的抵押登记表→提供个人身份证明→乡（镇）林业站签具意见→市林权办凭抵押人与银行借贷合同登记→发放抵押登记证→抵押权人办理贷款手续。

## 7.4 公益林补偿基金管理体系

根据 1998 年修订的《森林法》的提法，中国森林经营的基本制度是实行分类经营，就是根据森林的经营目的和主导利用不同，将森林进行分类，并实行相应的经营管理措施，以实现森林经营的目的。对于公益林国家采取严格的管理措施，对于非公益林根据林分的不同采取相应的管理措施。公益林分为防护林和特种用途林，国有的国家工程或项目，如天然林保护工程、自然保护区等，可通过自然保护区条例或者专门设立管理部门进行管理；集体所有的由地方财政根据情况进行补贴或者中央通过财政转移支付的方式进行补偿，即便农户所有，但也不能进行林木经营活动，只准进行抚育和更新性质的采伐。

从 2002 年开始，中国政府开始对国家级公益林进行生态效益补助，向国家公益林所属的单位和个人发放财政补贴，补助标准为 5 元/亩，公益林生态效益补助覆盖全国 11 个省区的 685 个县（单位）和 24 个国家级自然保护区 2 亿亩重点防护林和特种用途林。公益林生态效益补偿的核心目标是促进生态恢复，保护环境，林业补贴具有很强的针对性和指向性。中央财政从 2010 年起，对属于集体林的国家级公益林，补偿标准由每年每亩 5 元提高到 10 元。

在湖南省，纳入中央财政补偿的重点公益林 4938 万亩，另外还有 700 万亩省级公益林纳入省级财政补偿的范围，每亩补偿到林农 3.5 元，2010 年涨到 8.5 元。

### 7.5 政府与环境服务补偿市场中的作用

1998 年，长江流域和松花江流域的全流域的洪水灾害引起了中央政府对生态环境问题的关注，开始实施系列的重点林业工程，1999 年，退耕还林工程试点工作在陕西、甘肃和四川三省率先开展，2002 年我国全面启动退耕还林工程，其范围从以西部为主的 20 个省（区）进一步扩展到全国 25 个省（区、市），1897 个县。从 2002 年开始，中国政府开始对国家级公益林进行生态效益补助，向国家公益林所属的单位和个人发放财政补贴，补助标准为 5 元/亩，公益林生态效益补助覆盖全国 11 个省区的 685 个县（单位）和 24 个国家自然保护区 2 亿亩重点防护林和特种用途林。无论是退耕还林还是公益林生态效益补偿，林业补贴的核心目标是促进生态恢复，保护环境，林业补贴具有很强的针对性和指向性。

从目前已经出台的中央财政林业补贴政策来看，多项补贴都带有生态服务补偿的意义，例如造林补贴、森林抚育补贴、森林生态效益补偿、森林保险补贴、林业贴息贷款补贴、退耕还林补贴以及育林基金减少等内容（见表格 10）。这些补贴的出现，表明我国林业的不断发展，初步实现了由以木材产品为主向以生态环境产品为主的转变，政府与环境服务补偿中发挥了重要作用。然而，在这一领域中，更多的是中央政府发挥着重要作用，地方政府因为没有财力，在环境服务补偿市场中发挥作用有限。例如在湖南省，主要是贯彻实施中央财政林业补贴政策，对安排到湖南省的财政补贴资金按照中央的相关规定进行分配执行，这一类补贴政策的资金来源主要为中央财政拨款，另外就是湖南省自己又划出 700 万亩省级公益林，纳入省级财政补偿的范围。但总体上来说，湖南省省级财政在环境服务补偿市场中的力量还是比较有限的，生态补偿的对象和范围都受到限制。省级政府和地方政府仅有的资源都更倾向于投入在森林经营上，例如楠竹低改补贴、油茶基地建设补贴、森林保险等方面。

表格 10 中央财政林业补贴政策

补贴政策	补贴开始时间	补贴对象	补贴范围	补贴标准
林木良种补贴	2010 年	131 处国家重点林木良种基地，不包括林农	全国 29 个省、自治区、直辖市，内蒙古、黑龙江、大兴安岭森工（林业）集团公司和新疆生产建设兵团	种子园、种质资源库每亩分别补贴 600 元，采穗圃每亩补贴 300 元，母树林、试验林每亩分别补贴 100 元
造林补贴	2010 年	包括林农	河北、山西、内蒙古、辽宁、黑龙江、浙江、福建、江西、河南、湖北、湖南、广东、广西、四川、云南、陕西、	乔木林每亩补助 200 元，灌木林每亩补助 120 元，木本粮油经济林每亩补助 160 元，水果、木本药材等其他经济林每亩补

			甘肃、青海、宁夏、新疆等 20 个省区	助 100 元，新造竹林每亩补助 100 元，迹地人工更新每亩补助 100 元。
森林抚育 补贴	2009	国有林场为主 部分省区包 括林农	天保工程区 1400 万亩，非天 保工程区 600 万亩（国有 林场 500 万亩、集体林权制 度改革县 100 万亩）	补贴标准为平均每亩 100 元
森林生态 效益补偿	2002 年	包括林农	28 个省/区/直辖市	中央财政从 2010 年起，对属于 集体林的国家级公益林，补偿 标准由每年每亩 5 元提高到 10 元
森林保险 保费补贴	2009 年	包括林农	江西、湖南、福建、浙江、 辽宁、云南	中央财政对公益林保险保费补 贴比例由 30% 提高到 50%，并 要求地方财政至少补贴 40% 的 保费，其中省级财政至少补贴 25% 的保费。
林业贴息 贷款		包括林农		林业贴息贷款贴息率由 2% 提 高到 3%，对林农和林业职工营 造林小额贷款的贴息期限延长 到 5 年
退耕还林 补贴	1999 年	以林农为主	全国 25 个省市区	长江流域及南方地区每亩退耕 地每年补助现金 105 元；黄河 流域及北方地区每亩退耕地每 年补助现金 70 元
育林基金 减少	2009 年	包括林农	全国范围内	育林基金从林木收入的 20% 下 降到 10%。

## 7.6 非木林产品

在洪江市和浏阳市，非木林产品较少，有积极效益的仅为少量竹笋，其余非木林产品都很少专门用来销售。因而这方面的政策规定几乎没有。

## 7.7 传统森林知识和习惯法等

林农祖祖辈辈生活在山里，长期与林业打交道，对当地的自然条件、森林状况、适宜的树种、森林生长周期和特征、防火防虫等，都有丰富的经验、乡土知识和有效的村规民约等非正式的林业制度。

在洪江和浏阳，冬笋是一项重要的林产品，可以带来收入，也能为人们提供美食，但

是乱挖冬笋对楠竹生长有不利的影响，也是目前林业经营中存在的一个重要威胁。挖冬笋看似简单，但是实际上却是一项技术活，冬笋埋在地底下，不同的时节发育形态也不同，挖冬笋需要丰富的经验和技巧。不懂技巧的一天也挖不出几枚笋，而会挖冬笋的则一天可以挖几十斤。一些林农在挖笋方面有着丰富的经验。如何挖笋，并且又不伤害来年的新竹发育，也是很有技巧的。村民一致认为乱挖笋会损害楠竹，因为竹鞭是生长竹笋发育新竹的母体，而挖笋不当不仅可能损伤竹鞭，阻碍楠竹营养输送，还有可能过量把新笋砍掉，从而影响来年竹产量。他们总结出，竹林育笋也分大小年，平均一亩竹林一年能产 100 个笋出来，挖笋的时候不能挖到第二层竹鞭，不能挖冬笋，可以挖春笋，这样可以防止影响楠竹产量。

林农不仅有丰富的森林经验，由于靠山吃山，林业是他们的重要生计依靠，祖祖辈辈还形成了重要的习俗和制度来管理森林经营，规范林业活动；新中国成立以来，村委会又制订了村规民约，平时也开会、搞标语宣传等，来规范林业活动，除此之外还有些习惯法。例如，在洪江当地流传着一种规范挖笋行为的传统习俗，叫做“火款酒”。火款酒是旧社会流传下来的，为了防止附近村民偷挖竹笋，一个村庄的林农集体凑钱，置办几桌饭菜，请本村和附近村庄有威望的人喝酒吃饭，在宴席上立规矩，规定不能挖竹笋。那些有威望的人对本村村民行为有一定的权威作用，一般喝过火款酒，周围的人都会遵守，不再偷笋。在近几年，这种火款酒还依然发挥着作用。

调研表明，林农有着丰富的林业经营经验、乡土知识和有效的管理习俗，这些有利于他们参与制定森林经营方案。

## 8. 不同利益群体对森林经营政策制度的态度和看法

### 8.1 林农合作社社员

调研发现，合作社社员对于森林经营政策知晓度和满意度都较高，他们通过合作社，获得了更多资源，比如采伐指标、楠竹低改、修路等，他们比较满意。不过，他们认为合作社的参与度仍较低，透明性不足，林农在合作社的地位相当被动，普遍对林场的财务收支运作状况没有了解。由于林场管理信息的透明性较差，林农对于林场的内部管理和运作也存在很大疑虑。林场只是每年组织“林农代表”（即村民小组组长）查账，但是中并没有保证广大林农掌握林场的财务运作状况。

### 8.2 非社员村民

非合作社员对森林经营政策知晓度和满意度略低，在采伐指标分配上，非社员村民处于劣势，他们对合作社对砍伐指标和林木经营的控制不太满意。部分林农反映，自己了解到国家有政策要求林木砍伐指标要分到农户手上，但目前林场的运作模式下，林农没有自主砍伐指标，全部砍伐指标必须通过林场申请。多数林农希望自己能够获得砍伐指标，能够对木材销售方向进行自由选择。而林场的管理者以及部分浏阳市林业系统的工作人员和领导则认为，林场通过差价所获得的收益正式进行自身运作和各项建设及服务工作所需的。于是林场合林农之间在利益分配上产生了比较严重的矛盾，一定程度上影响了林农的生产积极性。

### 8.3 县乡级林业机构

从总体上来看，林权改革以后，国家对森林经营的管理政策开始放松，将更多的管理权下放到地方林业管理部门和林业经营者（包括林农）手中。森林采伐指标从逐级下达转变为逐级审批，让地方林业管理部门根据当地的森林资源状况来安排采伐指标的控制规模，让林农根据自己生计发展的需求来安排采伐计划；年度采伐计划也从审批制改为备案制，由地方林业部门根据当地林业经营者的采伐申请和资源禀赋制定年度采伐计划；一些地方还开始编制森林经营方案，让地方林业部门和林业经营者能够对自己经营管理的森林资源有一个五年的经营方案，保证经营行为的长期性和计划性。育林基金的减免以及其他林业税费的减少都在一定程度上降低了林农的税费负担，增加了林农的收入；改革林产品流通市场体制，打破林木市场的林业部门独家专营，让不同的主体进入市场，拓宽林产品销售渠道，给林农更多的选择的权利和空间。这些配套林业经营政策改革给地方林业发展带来了很多新的空间。虽然一定程度上削减了地方林业部门的权限，也减少了地方林业部门的收费性收入，对地方林业部门的发展会有一定的影响，但是在洪江市，由于当地政府采取了一些其他措施，如进行林业部门人事制度改革，将所有林业管理人员纳入财政供给的范围，这些政策在地方实施起来并没有得到林业部门的抵触，相反林业管理人员对这些改革基本持欢迎的态度。

## 9. 政策和制度的问题分析

育林基金等虽然有所减少，但是税费总量仍然偏高。虽然育林基金减少了一半左右，但是目前林业收费仍然偏高，以洪江市为例，一方木材林业收费共为 162 元，当地的杉木材的平均销售价格仅为 700 元，林业收费占到了 23%。高额的林业收费影响了林农的营林积极性，尤其是对于贫困林农来说，办理林业采伐许可证的投入太高，影响了其对木材销售方式选择的主动性。

林业经营成本太高，国家对林农补贴太少。调查发现，目前林业经营成本是非常高的。在洪江市林业经营成本主要包括造林成本，前三年的管护成本以及砍伐销售成本。根据林农的测算，每方木材的营林成本大约为 365 元-400 元/方；林农将木材销售到木材公司的平均价格为 750 元/方，因此每方木材的纯收入约为 350 元-385 元/方，每亩林地的净收益约为 3150 元-3465 元，而木材的生产周期通常为 15 年，每亩林地的年均收益约为 210 元到 230 元之间。目前的补贴力度和林农营林成本相比是微乎其微的，和农业生产补贴相比就更加不足，因此在调研中，很多林农都表示希望国家能够加大对林农的补贴力度，让林农能够“造起林、管好林”。

各种林业补贴政策之间不平衡，造成新的矛盾。林业补贴政策之间存在着不平衡，从而造成林农受益的不平等，造成新的矛盾和冲突。例如，纳入退耕还林政策每亩林地每年补贴 230 元，并且能够连续补贴 16 年，并且成林后林农可以自主经营；纳入公益林生态效益补偿的每亩林地每年补贴只有 8.5 元（2010 年以后），即便是森林成材后只能砍伐 15% 的蓄积量；纳入荒山造林项目的林地只能获得一次性 100 元的补贴，不过成材后林农可以自主经营。享受过公益林生态效益补偿的林农都认为目前生态效益补偿的额度太低，使得林农对将自己的林地化为公益林非常不满。虽然从政府角度来说，不同的补贴政策是为了不同的目的，补贴的对象和标准自然就不同，但是对于在同一个社区的农户来说，每一片林子对于他们来说都具有相同的生计含义，纳入不同的国家项目就能获得不同的收益，村民自然就都希望自己能够被纳入获得补偿高的补贴项目。

林业理事会没有资金支持，影响林业理事会的运作和发展。虽然洪江市对林业理事会给予了一定的政策支持，如在采伐指标申请上的一些特殊安排等，但是对于林业理事会自身的运作并没有给予一定的资金支持。双龙村林业理事会为了解决资金问题，采取的办法就是：一是将林业理事会和村两委结合，让林业理事会成为事实上的村两委的分支机构，这样村集体经济收入可以用来支付林业理事会的部分支出。一是在农户申请砍伐许可证的时候，每方木材征收 10 元的管理费。双龙村的集体经济收入是非常有限的，集体的退耕还林款 12000 元，集体林地承包费每年约 10000 元，每年收的林木砍伐管理费也只有 1000 多元，这些费用也就仅仅能够支持村两委的行政支出，能够用于理事会职能发挥的费用是非常有限的，因此虽然双龙村林业理事会已经成立有三年多的时间，期间还进行过一次换

届选举，也没有改变林业理事会对村两委高度依附的关系，林业理事会并没有得到很好的发展。

**林业合作社相关规章制度的实施不到位，林农参与度低，透明度差。**尽管林农合作社各项林业资源管理制度、会议制度与工作制度、木材采伐和销售的程序和协议办理制度、林场管理人员的职责与林农的责任与义务制度等都有着明确的规定，但在落实上却存在一定问题。尽管林农在生产环节享受到了林场带来的不断完善林业基础设施、提供护林、运输、调解纠纷等服务带来的生产成本和劳动投入大大下降，从而获取收益的好处，但是这些收益的获得是通过林农向林场让度林木的销售经营权来实现的，从林木的销售商品链角度来看，林农完全处于了商品链条的最底层，而且地位相当被动。

林农普遍对林场的财务收支运作状况没有了解。由于林场管理信息的透明性较差，林农对于林场的内部管理和运作也存在很大疑虑。由村委会领导和组织的村级林场在决策和管理上很难保证普通入股农户的广泛和公平参与，管理者对于砍伐指标和林木经营的控制也是导致利益分配不公平性存在、引起部分林农的不满的主要原因。林场只是每年组织“林农代表”（即村民小组组长）查账，但是中并没有保证广大林农掌握林场的财务运作状况。目前来看，林场管理中林农的参与程度较低，他们的知情权、经营权以及对林场管理的参与权没有很好的受到尊重。林农的提出的疑虑是林农获取更大收益的正当权利表达，同时也是对林场更健康良好运作提出要求的一种信号。

**森林防火保险以及林业抵押贷款等政策程序繁琐，影响林农受益。**一些林业政策实施程序非常繁琐和复杂，影响了林农的参与程度。例如，森林防火保险理赔的程序太复杂，尤其是如果烧毁面积过大，鉴定、理赔程序则更为复杂。林业抵押贷款需要农户提交申请，还要请森林资源评估机构进行价值评估，要到林业管理部门办理他项权证等各项手续，此外还要和银行打交道，最后贷款额度也是十分有限的，程序十分复杂，并且还需要支付相关的费用，贷款手续繁琐。因此在缺乏资金的时候，大部分林农优先选择是向自己的亲戚朋友借款或者砍伐销售木材；如果还不能解决资金问题，则选择了私下流转的方式，但私下流转非常容易出现林农权益得不到有效保护的问题。

**砍伐指标完全由合作社分配时容易形成利益矛盾。**部分林农反映，自己了解到国家政策要求林木砍伐指标要分到农户手上，但目前林场的运作模式下，林农没有自主砍伐指标，全部砍伐指标必须通过林场申请。多数林农希望自己能够获得砍伐指标，能够对木材销售方向进行自由选择。而林场的管理者以及部分浏阳市林业系统的工作人员和领导则认为，林场通过差价所获得的收益正式进行自身运作和各项建设及服务所需。于是林场合林农之间在利益分配上产生了比较严重的矛盾，一定程度上影响了林农的生产积极性。

**经营权流转拉大了林农之间的收入差距。**集体林权制度改革，确定了农民拥有 70 年的林地使用权和林木所有权后，林地流转成为林区村的普遍情况，和耕地流转趋势略有不同



的是，除了劳动力外出务工和缺乏劳动力等劳动力制约性因素外，造林成本过高以及家庭急需大额现金支出以及林地面积小，分布分散那不利于管理等是林地流转的重要动因。林业的生产周期长和相对回报高的特点使得林地经营成为资本性投资青睐的行业，拥有剩余资金的企业经营主、富裕家庭以及城市中产阶级开始将转向林业投资，流转土地造林的农户主要是被公认为是有“资金”的，林地开始出现向资本集中的趋势，虽然中央政府和地方政府希望通过扶持林业合作社发展的方式来解决个体林农在生产经营上的困难，但并没有有效减少林地的流转情况。

部分贫困农户面临突发性困难时不得不将林地承包给其它较为富裕的农户以获得资金来应急，而这部分林农的收入较之大户更依赖与林业资源。当他们将林地承包出去获得一次性收入之后，今后的生计将会面临困难，而他们由于缺乏资金、林产品价格升高引起的林地承包价格升高等原因，很难再从其他人手中承包到林地，从而失去了极为重要的生计资本而容易陷入贫困。另外一部分富裕农户却通过不断承包林地而越来越富裕。有的农户的承包面积甚至达到 700 亩，而有的农户由于一次性出售林地经营权而没有林地。林地尤其是用材林作为林农的重要生计资本，对于应对风险和保证长期的较为稳定的经济收入有重要意义。目前，在林地经营权放活的背景下，经营权的流转正在促进林地的规模化经营，这样的规模化的结果是逐渐排除了一部分经济水平差的林农的受益，而使受益越来越偏向于富裕农户。林地是否应该走向规模化值得反思。

**林业政策宣传不到位，林农对林业政策的了解程度不够。**林权改革因为是被当作“中国的第三次土地革命”来开展的，各级政府对林权改革的宣传是比较全面的，因此农户对林地确权，发放林权证是比较了解的，但是对于其他林业政策，政府部门并没有采取专门的措施来进行宣传，大部分都是通过层层开会、口口相传的方式。本来在中国传统的熟人式的相对封闭的乡土社会，这种政策传播方式是非常有效的，但是，随着外出务工人员数量的增加以及外出务工时间的延长等，农村社区的农户之间也难以经常见面，口头相传的信息传递受到了挑战，而又没有建立起新的传递方式，从而导致了农户对相关政策信息了解程度非常有限。

尽管大部分林农认可了林权改革后林权明晰的优点，但大多数林农对林业政策的了解却仍然有待提高。目前林农对林业政策的了解程度还远远不够，对于各项林业补贴政策，林农不清楚补贴的方式与具体额度，甚至有的林农都没有听说过部分林业补贴政策如荒山造林补助，同样，林农对各项林地经营和管理政策的了解程度普遍较差，其中对采伐指标的相关政策如砍伐许可证和砍伐指标公示的了解情况相对较好，而对林业税费，木材运输和管理，林产品加工许可等相关政策则了解很少。对于合作社（观音塘林场），林农明显也了解的不多，对于林场如何制定收购价格、如何分配砍伐指标、如何使用林场经费等都不清楚。

**林业风险性应对措施明显不足，林农林木经营风险大。**森林经营管理政策在应对突发

事件时缺乏一定的灵活度，无法帮助普通林农保障当年的收益。例如，在 2008 年年初南方出现冰雪灾害时，政府并没有及时出台相应的政策来鼓励老百姓利用被雪压坏的树木，而是仅仅允许乡林业站的工作人员拖出山林里的死树，使得林农损失惨重，据部分林农估计，恢复灾前的林木资源水平至少需要 5 年时间。此外，火灾和虫灾也都是森林经营所面临的重大风险。相对于农作物生产，林产品有着生产周期长、投资规模大的特点，一旦遇灾，依靠林业收入为主要生计来源的农户便几乎完全暴露在风险之下。

## 10. 政策建议

**进一步降低林业税费，增加对林农的直接补贴。**调研发现，林农普遍反映林业税费过高，造林成本太高，林农从林业经营中受益程度较低。虽然已经取消了林业特产税，但是仍然征收育林基金、植被恢复费、监测费，林业税费占到木材价格的 23% 左右；由于种苗、人工费用不断上涨，造林成本在不断提高，目前的造林补贴政策不但覆盖面窄，并且补贴额度过低，不足造林成本的四分之一；这些都严重影响了林农的造林积极性，并且也导致了收入水平不高的农户难以担负造林成本等，相对于农业生产来说，林业经营更具有前期投入高、生长和受益周期长以及有着明显的环境外部性等特点，但目前国家对林农的补贴则远远低于农业生产，建议进一步降低林业税费，尤其是育林基金和植被恢复费，加大对林农的补贴力度，除了要对造林补贴以外，还应该进行林木管护补贴，提高对公益林生态补偿的额度，鼓励农民修建林道并通过林业政策予以补偿，进一步降低林业费用尤其是缩小地区之间的林业费用差距。让林农能够在整个林木生长周期内都能获得收益，提高林农造林积极性，增加林农的收入

**加大对林区的基础设施建设，改善林区交通运输等条件。**调研发现，目前林区道路交通条件成为林农经营森林面临的一个重要困难，道路交通条件不好的林地运输成本和人工费用上都要远远高于交通条件好的地方，分权经营后的林农独家独户是无利对林道设施建设的，而村集体也缺乏集体经济来源来投资于林道建设，因此需要国家在林道建设上进行一定的投资，开展类似于农业综合开发或者农村六小工程的林业基础设施建设项目，多方筹集资金，来改善林区基础设施建设。

**对林业理事会的运作提供一定的经费支持，让林业理事会能够真正承担起管理社区林业的责任。**目前林业理事会运作主要依靠村集体的有限收入，只能维持原村委会在林业资源方面的一些管理活动，难以发挥林业理事会的真正作用，因此建议对林业理事会的运作提供必要的经费支持或者是必要的项目支持，充分发挥林业理事会在森林资源管理方面的作用。

**采取一定的措施组建造林营林服务队伍，应对当地青壮年劳动力大量外出造成的林业劳动力不足的问题。**该村青壮年劳动力外流情况十分严重，因此建议当地林业部门采取一定的措施帮助村庄组建造林营林服务队伍，提供一定的财政补贴，同时进行服务市场化运作，来协助有劳动力短缺的农户进行造林和营林。

**完善林农与合作社之间的林产品价格协商机制。**对于由合作社统一收购林产品在进行销售的林业合作社，应加强林农与合作社之间的交流与协商，共同确定合适的收购价格，并对协商过程予以公开。

**促进合作社的规章制度落实及信息透明化与公开化。**继续公示砍伐指标。对于各项林

业补贴、林业税费的额度予以公开，对合作社的财务要落到实处。由合作社出资或垫付的林业费用要及时相林农公示，如森林保险的购买额度与赔付办法等。

**促进乡土制度和村规民约的法制化。**部分乡土制度和村规民约等非正式制度在森林经营和管理中也起到重要作用，如林农相互借用砍伐指标、民间林地流转合同等。这些非正式制度通常程序简单且广泛存在，一旦发生纠纷却面临着法律效力问题，促进乡土制度和村规民约的法制化则显得尤为重要。

**简化森林火险理赔、林权抵押贷款等惠农政策程序，使得农户能够真正受益。**从目前这两种政策的实施情况来看，程序过于繁杂，林农受惠于政策成本太高从而导致了很多农户无法从中受益。林权抵押贷款需要办理资产评估、林权他项权证等各项繁杂手续，并且所有办理成本均由林农个人承担，不仅需要投入时间，还要投入一定的资金，并且还不能确保林农能够贷款，从而导致了大部分农户不愿意进行林权抵押贷款，从而也就无法通过贷款的途径来筹集经营林木所需的资金。森林防火保险索赔申报和审核不仅程序复杂，而且时间过于漫长，使得林农难以在短时间内获得理赔资金进行森林恢复性经营。因此有必要对这些林业政策的程序进行简化。

**将支持林业合作社的资源和支持普通林农的资源分开，不能让林业合作社挤占了普通林农的政策受益空间。**目前由于政策资源十分有限，为了推动林业合作社的发展，而将本来要给村庄的林业支持资源都转移到林业合作社上，从而造成了非入社会员被排除在林业政策目标群体之外，造成了林业资源分配的不公平，建议对林业合作社的发展采取专项扶持措施。

**对林地流转趋势进行动态监测，分析林农流转林地的原因，降低林农因缺乏资金等客观因素被动流转林地的发生情况。**当下林地流转过于频繁，除了因为林地面积太小经营不划算、家庭缺乏劳动力里无法经营林地以及有其他经济收入没有兴趣经营林地以外，相当一部分林地流转是因为农户临时缺乏生产发展或者消费支出所需的资金而不得不将林地流转，在度过暂时的资金困难时期后，这一部分农户往往会非常后悔流转了林地，但又无法改变现状，为了保障这样的林农的林地经营权利，建议对林地流转原因进行监测，对遇到暂时性困难的农户提供一定的资金支持，减少林地随意流转的比例。

**采取一定的措施引导林农经营的多样化，提高林农的林业收入。**目前，林农的林业收入主要依靠销售木材这样的初级林产品，林业净利润水平较低，林农的林业收入在整个家庭收入中所占比重偏低，建议当地政府采取一定的措施引导林农经营方式的多样化发展，依托当地的旅游资源、林木资源，帮助农户发展家庭旅游或者是林木加工等产业，提高林农的林业收入，增加林业就业机会，以吸引青壮年劳动力能够留在本地进行林业经营活动，改善当地林业生产劳动力老龄化的状况。

**加大对目前林业政策的宣传，让广大林农了解国家林业发展政策，更好地受惠于林业**

政策，并且也更好地监督林业政策的执行。目前国家也相继出台了一些惠农林业政策，但是并没有对这些林业政策进行有组织的有效的宣传，主要依靠村干部的口头相传或者是行政村村委会公示等方式进行宣传，这不仅不适应林区农户居住分散的特点，也不适应当前农村青壮年劳动力大量外出的现状，造成林农对政策知晓程度相对较低，尤其是一些需要受益条件的政策，由于不了解而耽误了受益。因此，建议采取多种方式对林业政策进行宣传，如电视媒体、编印政策宣传小册子或者是组织专题的林业政策宣传会等。

建立森林保险机制，提高林农应对风灾、雪灾、病虫害以及火灾等风险事件的应对能力。七星岭村的林业资源是以楠竹为主的，容易受到风灾、雪灾的影响，但是目前并没有建立森林保险机制，自然灾害造成的损失主要都是由农户自己承担，降低了农户应对自然灾害的能力，不利于森林资源的恢复。

## 11. 应用材料过程中学到的经验和教训

培训过程要调动林农积极性。由于整个培训过程比较长，内容也有一定的深度，需要农民有较多智力上的投入，如何能保持林农的积极性不减是一个重要的技巧，在实施过程中，有些内容可以稍加简化，后面具体的年度、中长期工作计划、实施方案部分应该做的更细致一点，对林农有更好的指导作用。

林农的核心目标是追求经济效益，缺乏可持续经营森林意识。参与式森林经营有着自己的一套理念，即追求森林的最大可持续性，营造健康的森林经营，围绕一套森林可持续经营的标准和指标，制定整个森林经营方案。但是在实际过程中，我们发现，追求经济效益始终是林农的核心目标，林农的可持续森林经营、健康森林的理念还比较淡漠，这导致编制出来的经营方案更倾向于经济效益最大化，而对生态效益、可持续性关注不够，更多的是关注眼前，缺乏远瞻性。林业合作社由于是一个经济团体，更加强调林业产业化、追求经济效益，而对可持续森林经营、健康森林的理念还比较淡漠。因此，在培训过程中，对参与式森林经营方案编制本身兴趣淡漠，而是将重点兴趣放在了合作社的林业产业化问题上。

培训材料适用范围有限。培训材料内容不是很适用于单个或少数几个农户，对他们来说有些宏大，更适合于林农合作社。在选择地块时，如果地块只是单一户或两户经营，与其他林农没有关系，那么别的林农就没有参与兴趣，而目前，南方集体林区已广泛开展了林权改革，林地确权到户，在这样的背景下，如果以户为单位制定参与式森林经营方案，则其他农户就没有参与的兴趣，实现不了真正的参与。理想的单位只能是联户或者合作社的形式更适合于集体林、社区林，以村、林场或合作社为单位，至少应是联合经营的林地，还比较适合用参与式森林经营方案，而对单户小农则不太适合。

对象选择易受当地人影响。在实际的培训和政策评估过程中发现，选择对象时，往往会受到村干部的建议、时间安排与特殊事件的影响，需要根据具体情况而决定。参与培训和评估的人员中，更容易多少社区精英，普通林农代表和妇女代表的参加易受限制。

森林经营方案容易停留在文本上，难以严格保证实施。现实中，村民实际操作过程中不按照方案来执行，依然喜欢坚持自己的采伐方式。例如，在观音塘，林子都是天然次生林，通常是杉木林或杉松混交，林农普遍采用择伐的方式，不造新林，让其自然繁育。但是林业站编制的森林经营方案中设计的是，村民应该皆伐，皆伐之后重新造新林，尽管这一经营方案有效力，但是村民实际执行过程中，并不按照方案来，导致原来做好的方案也停留在了文本上，并未真正实施。正是因为传统的这种森林经营方案不适合他们，使他们对森林经营方案排斥，觉得没有意义。从这一点看，说明传统的自上而下制定的森林经营方案真的不适合林农，参与式的森林经营方案还是有必要的。

## 12. 在村/合作社层面实施参与式森林经营的建议

林业理事会\合作社需要在经营和权属上更加深化。目前，洪江市的林业理事会的性质还不同于合作社，而是由家庭承包经营山林的村民组成的非营利性民间自助自治组织，从林业理事会的成立以及组织构成来看，目前林业理事会还处于政府引导为主，林业理事会的职能还没有延续到林木经营范围。按照现行法律，森林经营方案编案单位应该是森林资源的所有者或从事森林资源经营管理活动的经营主体，具有明确的、固定的经营范围，经营面积也有一定要求，森林资源权属明确，具有明晰的森林资源所有权、经营权、处置权和收益权。林业理事会要参与制定森林经营方案的话，其主体性质将成为障碍，林业理事会需要在经营、权属上更加深化。

浏阳市的林业合作社有入社林地，但是从性质上看，目前林地经营权仍在林农手中，合作社只是负责管理森林和收购林产品，如果进行参与式森林经营，需要合作社和林农共同参与才可以。

林农在林业知识和技术上还需要提高。制定森林经营方案，需要一些专业的林业知识和技术，并且要了解林业政策，而目前，林农对国家的林业政策知晓度不高，在实际的森林经营中也面临一些知识技术上的障碍，阻碍了他们更好地进行森林经营规划。因此，要更好地让林农参与制定森林经营方案，需要对他们进行林业政策、法规宣传以及林业经营知识、技能培训。

林农、合作社的可持续经营意识还需要培养。参与式森林经营的目的与所有的森林经营类型相同，即实现广泛的可持续性，实现林业健康可持续发展。尽管南方集体林区的林农，在长期的生计过程中，积累了健康可持续林业经营方面有很多宝贵的乡土经验，但是他们的可持续经营意识还比较薄弱。例如在双龙村，规划小组在做目标树分析时，林农都把核心目标一致设立为“林业经济效益提高”，尽管林业局的工作人员提出了“林业经济效益和生态效益双赢”的目标，但是这一目标并没有得到林农的重视和认同，林农眼中的林业综合效益更多的就是经济效益，他们在制定森林经营方案时也主要考虑经济收益。要进行参与式森林经营，则林农的可持续经营意识还需要培养和提高，否则就只讲参与，而与参与式森林经营方案的最终目标背道而驰。

### 13. 对培训材料的建议

林农自己有着丰富的造林经验，平时在林业经营过程中，也会与三五朋友、邻居商量如何经营，但方式比较简单、朴素，而培训材料中提供的方案制定方式比较复杂、难组织，在林农实际操作过程中有一定难度，建议再简化一下，更近容易操作，适合林农实际的接受能力。

培训材料专业性太强，一般综合素质较高的林业工作人员还能看懂，而发给林农，林农就看不懂；同时，教材的理论化程度比较高，农民自己应用有一定的难度，而且也吸引不了他们的兴趣。建议再改得通俗一点，减少理论性的框架，增加一些实际的例子、通俗的案例、生动的照片图片等，增强教材的趣味性。比如经济林、公益林、用材林各种类型的林子都给出一个规划方案样板，这样林农更好参考。

参与式森林经营既是一种森林经营方式，也是一种森林经营理念，现有的培训材料中，虽然也阐明了这种理念，但是不够充分，过于把重点放在参与式森林经营方案的制定环节，而轻视了对农民进行参与式森林经营理念的培训。建议加强这方面的设计，只有农民真正理解什么是参与式森林经营，才能更好地制定参与式森林经营方案。否则，参与就流于形式了。



14. 附件

湖南省林业政策评估调研  
调查问卷统计表<sup>4</sup>

1. 被调查者基本状况统计

1.1 总体样本量

本次问卷调查共获得有效问卷 71 份。在四个调查村庄的样本情况为观音塘村共 18 份，七星岭村 18 份，双龙村 22 份，桐坪村 13 份。如下表所示：

表 1 调查总体样本量分布情况（N=71）

	样本量	占总样本比例（%）
观音塘	18	25.4
七星岭	18	25.4
双龙	22	31.0
桐枰	13	18.2
合计	71	100

1.2 样本基本特征

本调查所涉及的样本特征包括被访农户的性别比例、年龄分布、民族、经济水平、文化教育程度、身份特征等内容。

表 2 总样本中被访者性别比例分布(N=71)

	男性（%）	女性（%）	样本量
观音塘	83.3	16.7	18
七星岭	94.4	5.6	18
双龙村	63.6	36.4	22
桐坪村	69.2	30.8	13
总体情况	77.5	22.5	71

<sup>4</sup> 说明：本部分各表中“N”代表该问题有效值的总个数。

表 3 总样本文化程度分布情况(N=68)

	文盲 (%)	小学 (%)	初中 (%)	高中 (%)	大专及以上 (%)	样本量
观音塘	0.0	33.3	55.5	5.6	5.6	18
七星岭	5.6	22.2	61.1	11.0	0.0	18
双龙村	5.3	36.8	42.1	15.8	0.0	19
桐坪村	23.1	15.4	46.1	7.7	7.7	13
总体情况	7.4	27.9	51.5	10.3	2.9	68

表 4 总样本身份特征分布状况

	家里是否有人担任村干部 (N=66)			家里是否有人担任公职 (N=67)		
	是 (%)	否 (%)	样本量	是 (%)	否 (%)	样本量
观音塘	0.0	100.0	17	0.0	100.0	17
七星岭	18.8	81.2	16	0.0	100.0	16
双龙村	27.3	72.7	22	9.1	90.9	22
桐坪村	27.3	72.7	11	8.3	11.1	12
总体情况	18.2	81.8	66	4.5	95.5	67

表 5 总样本最主要收入来源 (N=67)

	外出务工 (%)	农业收入 (%)	林业收入 (%)	个体经营 (%)	其他 (%)	样本量
观音塘	41.2	0.0	29.4	23.5	5.9	17
七星岭	37.5	37.5	21.0	0.0	0.0	16
双龙村	72.7	4.5	13.6	18.2	0.0	22
桐坪村	36.4	36.4	18.2	9.0	0.0	11
总体情况	49.3	9.0	23.9	14.9	2.9	67

表 6 总样本参加林农组织和协会情况 (N=62)

	参加 (%)	未参加 (%)	样本量
观音塘	87.5	12.5	16
七星岭	56.3	43.7	16
双龙村	73.7	26.3	19
桐坪村	63.6	26.4	11
总体情况	71.0	29.0	62

## 2. 农户林地和林业经营情况

### 2.1 林地面积

表 7 调查农户林地总面积 (N=67)

	10 亩以下 (%)	10~50 亩 (%)	50~100 亩 (%)	100 亩以上 (%)	样本量
观音塘	0.0	61.1	27.8	11.1	18
七星岭	6.3	37.5	31.3	24.9	16
双龙村	4.5	45.5	31.8	18.2	22
桐坪村	36.4	36.4	18.2	9.0	11
总体情况	10.9	46.3	26.9	15.9	67

### 2.2 林地承包

表 8 调查农户林地承包情况 (N=56)

	承包了 (%)	未承包 (%)	样本量
观音塘	21.4	78.6	14
七星岭	41.2	58.8	17
双龙村	26.3	73.7	19
桐坪村	16.7	83.3	6
总体情况	28.6	71.4	56

### 2.3 林业收入

表 9 调查农户林业收入情况 (N=56)

	1000 元以下 (%)	1000~5000 元 (%)	5000~10000 元 (%)	10000 元以上 (%)	样本量
观音塘	0.0	26.7	6.7	76.6	15
七星岭	5.6	33.3	16.7	44.4	18
双龙村	22.2	33.3	22.2	22.3	18
桐坪村	20.0	40.0	0.0	40.0	5
总体情况	10.7	32.1	14.3	42.9	56

### 3. 林业经营及相关政策评价

#### 3.1 申请森林砍伐指标

表 10 调查农户申请砍伐指标情况 (N=57)

	申请过 (%)	没申请过 (%)	样本量
观音塘	58.3	78.6	12
七星岭	93.8	6.2	16
双龙村	45.0	55.0	20
桐坪村	22.2	77.8	9
总体情况	57.9	42.1	57

#### 3.2 森林砍伐指标是否够用

表 11 调查农户认为砍伐指标是否够用 (N=29)

	够用 (%)	不够用 (%)	样本量
观音塘	50.0	50.0	4
七星岭	53.8	46.2	13
双龙村	77.8	22.2	9
桐坪村	66.7	77.8	3
总体情况	62.1	37.9	29

#### 3.3 申请砍伐指标的方便程度

表 12 调查农户认为申请砍伐指标的方便程度

	申请砍伐指标是否容易 (N=29)			申请砍伐指标程序是否方便 (N=28)		
	容易 (%)	不容易 (%)	样本量	方便 (%)	不方便 (%)	样本量
观音塘	50.0	50.0	2	100.0	0.0	1
七星岭	78.6	21.4	14	71.4	29.6	14
双龙村	88.9	11.1	9	100.0	0.0	9
桐坪村	100.0	0.0	4	100.0	0.0	4
总体情况	82.8	17.2	29	95.7	4.3	28

## 4.林业政策的覆盖情况和林农的满意度评价

### 4.1 砍伐指标管理政策（砍伐许可证）

表 13 调查农户对砍伐指标管理政策的了解程度（N=61）

	非常了解 (%)	比较了解 (%)	一般 (%)	不太了解 (%)	很不了解 (%)	样本量
观音塘	0.0	25.0	6.2	37.5	31.3	16
七星岭	50.0	31.3	12.5	6.2	0.0	16
双龙村	28.6	23.8	19.0	19.0	9.6	21
桐坪村	25.0	12.5	12.5	25.0	25.0	8
总体情况	26.2	24.6	13.1	21.3	14.8	61

表 14 调查农户对砍伐指标管理政策的满意度（N=43）

	非常满意 (%)	比较满意 (%)	一般 (%)	不太满意 (%)	很不满意 (%)	样本量
观音塘	0.0	25.0	37.5	25.0	12.5	8
七星岭	13.3	33.3	13.3	40.1	0.0	15
双龙村	20.0	60.0	13.3	6.7	0.0	15
桐坪村	20.0	20.0	40.0	0.0	20.0	5
总体情况	14.0	39.5	20.9	20.9	4.7	43

### 4.2 木材运输管理政策（运输证）

表 15 调查农户对木材运输管理政策的了解程度（N=46）

	非常了解 (%)	比较了解 (%)	一般 (%)	不太了解 (%)	很不了解 (%)	样本量
观音塘	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	7
七星岭	27.3	0.0	0.0	27.3	45.4	11
双龙村	4.8	14.3	0.0	19.0	61.9	21
桐坪村	14.3	0.0	0.0	14.3	71.4	7
总体情况	10.9	6.5	0.0	17.4	65.2	46

表 16 调查农户申请木材运输证的情况（N=34）

	申请过 (%)	没有申请过 (%)	样本量
观音塘	0.0	100.0	5
七星岭	25.0	0.0	8
双龙村	13.3	86.7	15
桐坪村	16.7	83.3	6
总体情况	14.7	85.3	34

### 4.3 林业税费征收

表 17 调查农户对林业税费政策的了解程度 (N=47)

	非常了解 (%)	比较了解 (%)	一般 (%)	不太了解 (%)	很不了解 (%)	样本量
观音塘	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	7
七星岭	25.0	8.3	16.7	16.7	33.3	12
双龙村	4.8	19.0	9.5	14.3	52.4	21
桐坪村	0.0	0.0	0.0	14.3	85.7	7
总体情况	14.9	10.6	10.6	17.0	46.9	47

表 18 调查农户经历林业税费征收政策的情况 (N=30)

	经历过 (%)	没有经历过 (%)	样本量
观音塘	20.0	80.0	5
七星岭	75.0	0.0	8
双龙村	36.4	63.6	11
桐坪村	50.0	50.0	6
总体情况	46.7	53.3	30

### 4.4 公益林生态补偿政策

表 19 调查农户对林业税费政策的了解程度 (N=48)

	非常了解 (%)	比较了解 (%)	一般 (%)	不太了解 (%)	很不了解 (%)	样本量
观音塘	0.0	12.7	0.0	0.0	87.3	7
七星岭	31.3	25.0	12.5	12.5	18.7	16
双龙村	35.0	40.0	20.0	0.0	10.0	20
桐坪村	20.0	0.0	20.0	20.0	40.0	5
总体情况	27.1	29.2	14.6	6.3	22.8	48

表 20 调查农户获得公益林生态补偿的情况 (N=35)

	获得过 (%)	没有获得过 (%)	样本量
观音塘	50.0	50.0	4
七星岭	85.7	14.3	7
双龙村	94.7	5.3	19
桐坪村	20.0	80.0	5
总体情况	77.1	22.9	35

#### 4.5 集体林权改革林权证发放政策

表 21 调查农户对林权证发放政策的了解程度 (N=61)

	非常了解 (%)	比较了解 (%)	一般 (%)	不太了解 (%)	很不了解 (%)	样本量
观音塘	6.7	46.7	13.3	6.7	26.6	15
七星岭	22.2	38.9	5.6	11.1	22.2	18
双龙村	35.0	20.0	20.0	10.0	15.0	20
桐坪村	50.0	12.5	20.0	12.5	0.0	8
总体情况	29.5	31.1	14.8	9.8	14.8	61

表 22 调查农户对林权证发放政策的满意度 (N=35)

	非常满意 (%)	比较满意 (%)	一般 (%)	不太满意 (%)	很不满意 (%)	样本量
观音塘	11.1	22.2	33.3	33.4	0.0	9
七星岭	20.0	50.0	0.0	30.0	0.0	10
双龙村	41.7	41.7	8.3	8.3	0.0	12
桐坪村	75.0	0.0	25.0	0.0	0.0	4
总体情况	31.4	34.3	14.3	20.0	0.0	35

#### 4.6 林权证抵押政策

表 23 调查农户对林权证抵押政策的了解程度 (N=47)

	非常了解 (%)	比较了解 (%)	一般 (%)	不太了解 (%)	很不了解 (%)	样本量
观音塘	0.0	33.3	11.1	0.0	55.6	9
七星岭	16.7	33.2	16.7	16.7	16.7	12

双龙村	10.5	52.6	10.5	10.5	15.9	19
桐坪村	14.3	14.3	28.6	0.0	42.8	7
总体情况	10.6	38.3	14.9	8.5	27.7	47

表 24 调查农户抵押林权证的情况 (N=34)

	抵押过 (%)	没有抵押过 (%)	样本量
观音塘	50.0	50.0	4
七星岭	0.0	100.0	8
双龙村	0.0	100.0	16
桐坪村	0.0	100.0	6
总体情况	5.9	94.1	34

#### 4.7 森林砍伐指标公示政策

表 25 调查农户对森林砍伐指标公示政策的了解程度 (N=49)

	非常了解 (%)	比较了解 (%)	一般 (%)	不太了解 (%)	很不了解 (%)	样本量
观音塘	22.2	11.1	0.0	0.0	66.7	9
七星岭	20.0	26.7	6.7	20.0	26.6	15
双龙村	16.7	22.2	11.1	16.7	33.3	18
桐坪村	16.7	16.7	16.6	0.0	50.0	6
总体情况	14.3	28.5	8.2	14.3	38.7	49

表 26 调查农户经历森林砍伐指标公示的情况 (N=31)

	经历过 (%)	没有经历过 (%)	样本量
观音塘	60.0	40.0	5
七星岭	57.1	42.9	7
双龙村	46.2	53.8	13
桐坪村	33.3	66.7	6
总体情况	48.4	51.6	31

#### 4.8 林地流转政策

表 27 调查农户对林地流转政策的了解程度 (N=48)

	非常了解 (%)	比较了解 (%)	一般 (%)	不太了解 (%)	很不了解 (%)	样本量
观音塘	14.3	14.3	0.0	0.0	71.4	7
七星岭	21.4	14.3	7.1	28.6	28.6	14
双龙村	10.5	36.8	10.5	15.8	26.4	19
桐坪村	0.0	37.5	12.5	50.0	0.0	8



总体情况	12.5	20.8	12.5	16.7	37.5	48
------	------	------	------	------	------	----

表 28 调查农户参与林地流转的情况 (N=31)

	参与过 (%)	没有参与过 (%)	样本量
观音塘	0.0	100.0	3
七星岭	28.6	71.4	7
双龙村	46.2	53.8	13
桐坪村	0.0	100.0	8
总体情况	25.8	74.2	31

#### 4.9 荒山造林补贴政策

表 29 调查农户对荒山造林补贴政策的了解程度 (N=47)

	非常了解 (%)	比较了解 (%)	一般 (%)	不太了解 (%)	很不了解 (%)	样本量
观音塘	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	6
七星岭	15.4	38.5	7.7	7.7	30.7	13
双龙村	10.5	36.8	10.5	15.8	26.4	21
桐坪村	9.5	38.1	9.5	4.8	38.1	8
总体情况	10.6	29.8	8.5	4.3	46.8	47

表 30 调查农户获得荒山造林补贴的情况 (N=31)

	获得过 (%)	没有获得过 (%)	样本量
观音塘	0.0	100.0	3
七星岭	62.5	37.5	8
双龙村	15.4	85.6	13
桐坪村	28.6	71.4	7
总体情况	29.0	71.0	31

#### 4.10 退耕还林政策

表 31 调查农户对退耕还林政策的了解程度 (N=47)

	非常了解 (%)	比较了解 (%)	一般 (%)	不太了解 (%)	很不了解 (%)	样本量
观音塘	0.0	16.7	0.0	0.0	83.3	6
七星岭	23.1	23.1	15.4	0.0	38.4	13

双龙村	15.8	10.5	10.5	21.1	42.1	19
桐坪村	0.0	16.7	16.7	0.0	66.6	6
总体情况	13.6	15.9	11.4	9.1	50.0	44

表 32 调查农户参与退耕还林的情况 (N=31)

	参与过 (%)	没有参与过 (%)	样本量
观音塘	33.3	66.7	3
七星岭	57.1	42.9	7
双龙村	30.7	69.3	13
桐坪村	16.7	83.3	6
总体情况	34.5	65.5	29

## 5.农户对当地林业资源和管理的评价

### 5.1 森林覆盖率

表 33 调查农户认为当地森林覆盖率的变化 (N=61)

	越来越高 (%)	没有变化 (%)	越来越低 (%)	样本量
观音塘	41.2	29.4	29.4	17
七星岭	38.9	11.1	50.0	18
双龙村	70.6	5.9	23.5	17
桐坪村	88.9	11.1	0.0	9
总体情况	55.7	14.8	29.5	61

### 5.2 树种多样性

表 34 调查农户认为当地树种多样性的变化 (N=60)

	越来越高 (%)	没有变化 (%)	越来越低 (%)	样本量
观音塘	41.2	29.4	29.4	17
七星岭	38.9	11.1	50.0	18
双龙村	70.6	5.9	23.5	16
桐坪村	88.9	11.1	0.0	9
总体情况	30.0	40	30.0	60

### 5.3 林农收入

表 35 调查农户认为当地林农收入的变化 (N=59)

	越来越高 (%)	没有变化 (%)	越来越低 (%)	样本量
观音塘	87.5	0.0	12.5	16
七星岭	72.2	16.7	11.1	18
双龙村	77.8	22.2	0.0	16
桐坪村	88.9	11.1	0.0	9
总体情况	78.0	8.5	13.0	59

### 5.4 农户靠林挣钱的难度

表 36 调查农户认为靠林挣钱的难度变化 (N=59)

	越来越难 (%)	没有变化 (%)	越来越容易 (%)	样本量
观音塘	29.4	17.6	53.0	17
七星岭	33.3	11.1	55.6	18
双龙村	43.8	18.8	37.4	16
桐坪村	12.5	37.5	50.0	8
总体情况	32.2	18.6	49.2	59

### 5.5 林业管理政策

表 37 调查农户认为当地林业管理政策的变化 (N=55)

	越来越严 (%)	没有变化 (%)	越来越松 (%)	样本量
观音塘	7.7	7.7	84.6	13
七星岭	11.1	38.9	50.0	18
双龙村	43.8	0.0	56.2	16
桐坪村	12.5	0.0	87.5	8
总体情况	20.0	14.5	65.5	55

表 38 调查农户认为当地林业管理政策对农民生计发展的变化 (N=55)

	越来越有利 (%)	没有变化 (%)	越来越不利 (%)	样本量
观音塘	83.3	8.3	8.4	12
七星岭	55.6	38.9	5.5	18

双龙村	100.0	0.0	0.0	16
桐坪村	100.0	0.0	0.0	8
总体情况	81.5	14.8	4.7	54

## 5.6 林木经营权

表 39 调查农户认为当地林木经营权的变化 (N=54)

	越来越自主 (%)	没有变化 (%)	越来越受限 制 (%)	样本量
观音塘	75.0	16.7	8.3	12
七星岭	77.8	22.2	0.0	18
双龙村	94.1	5.9	0.0	17
桐坪村	100.0	0.0	0.0	7
总体情况	85.2	13.0	1.8	54

## 5.7 林业税费

表 40 调查农户认为当地林业税费的变化 (N=46)

	越来越少 (%)	没有变化 (%)	越来越多 (%)	样本量
观音塘	50.0	37.5	12.5	8
七星岭	43.8	50.0	6.2	16
双龙村	93.3	0.0	6.7	15
桐坪村	85.7	14.3	0.0	7
总体情况	67.4	26.1	6.5	46

## 5.8 林业管理部门服务

表 41 调查农户认为当地林业管理部门服务的变化

	越来越好 (%)	没有变化 (%)	越来越差 (%)	样本量
县级林业管理部门 (N=46)				
观音塘	72.2	27.8	0.0	11
七星岭	46.7	46.7	6.6	15
双龙村	60.0	40.0	0.0	15
桐坪村	80.0	20.0	0.0	5

总体情况	60.9	37.0	2.1	46
乡镇林业管理部门 (N=45)				
观音塘	70.0	30.0	0.0	10
七星岭	40.0	53.3	6.7	15
双龙村	73.3	26.7	0.0	15
桐坪村	60.0	40.0	0.0	5
总体情况	60.0	37.8	2.2	45
村级林业管理部门 (N=53)				
观音塘	53.3	46.7	0.0	15
七星岭	41.2	47.1	11.7	17
双龙村	93.3	6.7	0.0	15
桐坪村	83.3	16.7	0.0	6
总体情况	64.2	32.1	3.7	53

# 出版目录

## GCP/CPR/038/EC 工作报告

编号	标题
WP001C	安徽省林农合作组织研究报告
WP002C	福建省林农合作组织研究报告
WP003C	贵州省林农合作组织研究报告
WP004C	湖南省林农合作组织研究报告
WP005C	江西省林农合作组织研究报告
WP006C	浙江省林农合作组织研究报告
WP007E	Assessment of Forest Farmer Cooperatives in Anhui Province
WP008E	Assessment of Forest Farmer Cooperatives in Fujian Province
WP009E	Assessment of Forest Farmer Cooperatives in Guizhou Province
WP010E	Assessment of Forest Farmer Cooperatives in Hunan Province
WP011E	Assessment of Forest Farmer Cooperatives in Jiangxi Province
WP012E	Assessment of Forest Farmer Cooperatives in Zhejiang Province
WP013C	安徽省林权交易中心研究报告
WP014C	福建省林权交易中心研究报告
WP015C	贵州省林权交易中心研究报告
WP016C	湖南省林权交易中心研究报告
WP017C	江西省林权交易中心研究报告
WP018C	浙江省林权交易中心研究报告
WP019E	Assessment of Forest Tenure Trade Centers in Anhui Province
WP020E	Assessment of Forest Tenure Trade Centers in Fujian Province
WP021E	Assessment of Forest Tenure Trade Centers in Guizhou Province
WP022E	Assessment of Forest Tenure Trade Centers in Hunan Province
WP023E	Assessment of Forest Tenure Trade Centers in Jiangxi Province
WP024E	Assessment of Forest Tenure Trade Centers in Zhejiang Province
WP025C	安徽省参与式森林经营指南应用及政策评估报告
WP026C	福建省参与式森林经营指南应用及政策评估报告
WP027C	贵州省参与式森林经营指南应用及政策评估报告
WP028C	湖南省参与式森林经营指南应用及政策评估报告
WP029C	江西省参与式森林经营指南应用及政策评估报告
WP030C	浙江省参与式森林经营指南应用及政策评估报告
WP031E	Policy Assessment and Pilot Application of Participatory Forest Management in Anhui Province
WP032E	Policy Assessment and Pilot Application of Participatory Forest Management in Fujian Province
WP033E	Policy Assessment and Pilot Application of Participatory Forest Management in Guizhou Province
WP034E	Policy Assessment and Pilot Application of Participatory Forest Management in Hunan Province
WP035E	Policy Assessment and Pilot Application of Participatory Forest Management in Jiangxi Province

<b>WP036E</b>	<b>Policy Assessment and Pilot Application of Participatory Forest Management in Zhejiang Province</b>
---------------	--



“支持中国集体林权改革的政策、法律和制度建设并促进知识交流”项目在中国南方的六个省份：浙江、安徽、福建、江西、湖南、贵州开展项目活动，加强中国集体林管理的政策、法律和制度建设，支持中国集体林权改革，并促进中国国内及与其他国家间林权改革的知识经验交流。项目由欧洲联盟出资，中国国家林业局和联合国粮农组织共同实施。

网址：<http://www.fao.org/forestry/tenure/china-reform/zh>