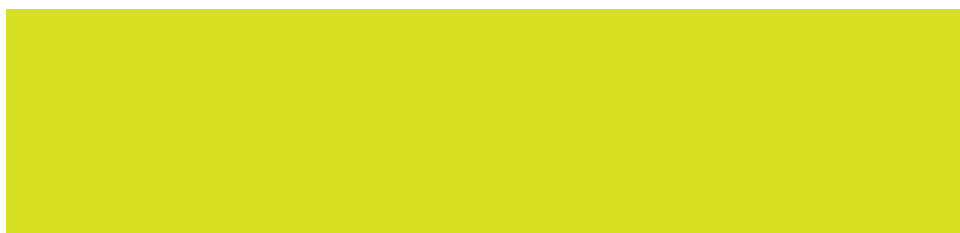


支持中国集体林权改革的政策、法律和制度建设并促进知识交流

GCP/CPR/038/EC 工作报告: WP-029-C

# 江西省参与式森林经营 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！**

# 江西省参与式森林经营指南应用及政策评估报告

北京林业大学林业经济国际交流与合作中心

江西省铜鼓县林业局

中国国家林业局

联合国粮食及农业组织

罗马, 2012

# 目录

<b>1 引言 .....</b>	<b>1</b>
1.1 问题描述.....	1
1.2 文献回顾.....	1
1.2.1 参与式森林经营相关研究.....	1
1.2.2 参与式森林经营国内外实践情况 .....	2
1.2.3 本项目相关领域参与式方法的应用 .....	3
1.2.4 参与式森林经营的优势.....	3
1.2.5 国内参与式森林经营的制约因素 .....	4
1.2.6 国内参与式森林经营存在的问题 .....	4
<b>2 目标和方法 .....</b>	<b>5</b>
2.1 目标.....	5
2.1.1 能力建设目标.....	5
2.1.2 政策评估目标.....	5
2.2 方法.....	6
2.2.1 能力建设.....	6
2.2.2 政策评估.....	6
<b>3 基本信息 .....</b>	<b>7</b>
3.1 活动和目标群体/受访者介绍.....	7
3.1.1 能力建设.....	7
3.1.2 参与式政策评估.....	7
3.1.3 试点项目村和调查对象选择 .....	8
3.2 样本村/FFC 社会经济情况.....	9
3.2.1 三溪村/合作组织社会经济状况.....	9
3.2.2 大槽村/合作组织社会经济状况.....	10
<b>4 试点村/FFC 森林经营状况.....</b>	<b>11</b>
4.1 目前资源状况及历史变化情况 .....	11
4.1.1 三溪村.....	11
4.1.2 三溪村双溪林业合作社森林资源状况 .....	13
4.1.3 大槽村.....	13
4.2 主要林产品及历史变化情况.....	16
4.2.1 林产品现状.....	16
4.2.2 林产品经营变化情况.....	16
4.3 林农收入对森林经营的依赖度 .....	16
4.3.1 三溪村.....	16

4.3.2 大槽村.....	18
4.4 森林经营管理.....	20
4.5 森林经营措施(interventions).....	21
4.5.1 三溪村.....	21
4.5.2 大槽村.....	21
4.6 目前森林经营的优势和劣势.....	22
4.6.1 三溪村.....	22
4.6.2 大槽村.....	23
<b>5 制约项目村/合作组织参与式森林经营的因素分析 .....</b>	<b>24</b>
5.1 参与式森林经营实施的机制和基本要求.....	24
5.1.1 参与式森林经营实施的背景.....	24
5.1.2 参与式森林经营实施的机制和基本要求.....	25
5.2 不同利益相关者对参与式森林经营的态度、反应和能力分析 .....	25
5.2.1 林农与合作组织成员.....	25
5.2.2 县乡林业管理部门.....	26
5.3 现有政策、法律和制度对试点村/FFC 实施参与式森林经营的限制.....	26
<b>6 能力建设 .....</b>	<b>27</b>
6.1 培训人员.....	27
6.1.1 三溪村培训人员情况.....	27
6.1.2 大槽村培训人员情况.....	27
6.2 培训方法和内容.....	27
6.3 森林经营方案编制实践.....	27
6.3.1 森林经营方案编制程序.....	27
6.3.2 森林经营方案的结构和内容.....	30
6.4 林农参与编制森林经营方案时所欠缺的知识和能力 .....	31
6.5 能力建设评价.....	32
6.5.1 三溪村能力建设评价.....	32
6.5.2 大槽村能力建设评价.....	32
<b>7 国家、省及县级森林经营政策与制度回顾.....</b>	<b>33</b>
7.1 采伐限额管理制度.....	33
7.1.1 国家层面采伐限额管理制度的变迁 .....	33
7.1.2 江西省采伐限额管理制度的变迁 .....	34
7.1.3 铜鼓县采伐限额管理制度的变迁 .....	35
7.2 林业税费.....	36
7.2.1 国家林业税费政策的变迁.....	36

7.2.2 江西省林业税费政策的变迁.....	37
7.2.3 铜鼓县林业税费政策的变迁.....	38
7.3 小额信贷政策.....	39
7.3.1 国家层面的林业小额信贷政策.....	39
7.3.2 江西省层面林业小额信贷政策.....	39
7.3.3 铜鼓县层面林业小额信贷政策.....	40
7.3.4 日本政府贷款江西造林项目.....	40
7.4 公益林补偿基金管理制度.....	41
7.4.1 国家公益林补偿政策.....	41
7.4.2 江西省生态公益林补偿基金.....	41
7.4.3 铜鼓县生态公益林补偿基金.....	42
7.5 政府在环境服务补偿市场中的作用.....	43
7.6 非木质林产品政策.....	44
7.7 特色产业扶持政策.....	44
<b>8 相关利益者对各森林经营政策与制度的态度与认知.....</b>	<b>45</b>
8.1 采伐限额管理制度.....	45
8.1.1 林农/合作组织成员的态度与认知.....	45
8.1.2 县级管理部门的态度与认知.....	46
8.1.3 镇级管理部门的态度与认知.....	47
8.1.4 木材加工厂的态度与认知.....	48
8.2 林业税费.....	48
8.2.1 林农/合作组织成员的态度与认知.....	48
8.2.2 县级管理部门的态度与认知.....	49
8.2.3 镇级管理部门的态度与认知.....	49
8.3 小额信贷政策.....	50
8.3.1 林权证抵押贷款.....	50
8.3.2 信用贷款.....	51
8.3.3 日元贷款.....	53
8.4 公益林补偿基金.....	53
8.4.1 林农/合作组织成员的态度与认知.....	53
8.4.2 县级管理部门的态度与认知.....	54
8.4.3 镇级管理部门的态度与认知.....	55
8.5 非木质林产品政策.....	55
8.5.1 林农/合作组织成员的态度与认知.....	55
8.5.2 县级管理部门的态度与认知.....	56

8.5.3 镇级管理部门的态度与认知.....	56
8.6 特色产业扶持政策.....	57
8.6.1 林农/合作组织成员的态度与认知.....	57
8.6.2 县级管理部门的态度与认知.....	58
8.6.3 镇级管理部门的态度与认知.....	58
<b>9 林农视角的森林经营政策与制度 SWOT 分析.....</b>	<b>58</b>
9.1 森林采伐限额政策.....	58
9.2 林业税费政策.....	61
9.3 小额信贷政策.....	62
9.3.1 林权证抵押贷款.....	62
9.3.2 信用贷款（信用社、农行惠农卡）.....	64
9.3.3 日本政府贷款江西造林项目（简称日元贷款项目）.....	66
9.4 公益林补偿基金政策 SWOT 分析.....	67
9.5 非木质林产品政策 SWOT 分析.....	69
9.6 特色产业扶持政策 SWOT 分析.....	71
<b>10 政策与制度问题分析.....</b>	<b>72</b>
10.1 森林采伐限额政策.....	72
10.2 林业税费.....	74
10.3 小额信贷政策.....	74
10.3.1 林权证抵押贷款.....	74
10.3.2 信用贷款.....	75
10.3.3 日本政府贷款江西造林项目.....	76
10.4 公益林补偿基金.....	76
10.5 非木质林产品政策问题分析.....	76
10.5.1 “禁香菇”政策局限性.....	76
10.5.2 “禁笋”政策局限性.....	76
10.6 特色产业扶持政策.....	77
<b>11 政策建议.....</b>	<b>77</b>
11.1 森林采伐限额政策.....	77
11.2 林业税费政策.....	78
11.3 信贷政策建议.....	79
11.3.1 林权证抵押贷款建议.....	79
11.3.2 信用贷款.....	79
11.3.3 日本政府贷款江西造林项目（简称日元贷款项目）建议.....	80
11.4 生态公益林补偿政策.....	80

11.5 非木质林产品政策.....	80
11.6 特色产业扶持政策.....	80
<b>12 指南应用的经验和教训.....</b>	<b>81</b>
12.1 能力建设.....	81
12.1.1 能力建设的经验.....	81
12.1.2 能力建设的教训.....	82
12.2 政策评估的经验与教训.....	82
<b>13 村/FFC 实施参与式森林经营的建议.....</b>	<b>83</b>
<b>14 改进培训指南的建议.....</b>	<b>84</b>
<b>参考文献: .....</b>	<b>84</b>



# 1 引言

## 1.1 问题描述

新中国成立以来，中国集体林权制度经历了数次变革，在“分与统”、“放与收”的几次调整中，计划经济管理模式一直处于主导地位，始终没有解决好广大农民群众对林地和林木的产权问题，集体林业没有成为农民就业、增收的重要渠道。

改革是促进林业发展的根本途径。从 2003 年开始，中国政府实施了以“明晰产权、减轻税费、放活经营、规范流转”为主要内容的集体林权制度改革，实践表明：此次林权改革极大地调动了林农从事林业生产经营活动的积极性，增加了林农的收入，促进了集体林区的发展。与此同时，广大林农和林农合作组织也已在法律上成为真正意义上的森林经营者，传统的“自上而下”的森林经营管理方式已不适应形势变化的要求，如何使林农和合作组织提高参与意识和参与能力，更好地参与森林经营决策，以及政府如何能够有效进行相关森林经营政策配套改革，推进制度建设，关系到林权改革的效率和集体林资源的配置效率，应成为继以确权为主要内容的主体改革后进一步深化林权改革的重要内容。

为此，需要对林农和合作组织成员进行参与式森林经营培训和能力建设，采用参与式理论和方法进行森林经营规划编制，以林农和合作组织为主体，充分考虑和体现林农及合作组织的需求、尊重当地社区的乡土知识和林农的意见，“自下而上”的编制参与式森林经营方案。同时，进行与林权改革有关的森林经营政策评估和分析，全面、客观反映基层林农合作组织及林农，包括其他利益相关者对现有森林经营政策的看法、反映和观点，重视农民的愿望、利益与需求。

该项目的实施不仅有助于提高林农的参与意识和森林经营能力，使森林经营方案得到有效实施，提高林农收益，推动林农合作组织的快速发展，还有助于改进政策制定的工作思路和方式，保证政策和制度的实施效果，而且也是提高林农和合作组织参与意识和森林经营能力的重要手段，对实现森林可持续管理，提升集体林权制度改革成效以及促进林业和林区发展都具有十分重要的现实意义。

## 1.2 文献回顾

### 1.2.1 参与式森林经营相关研究

#### 1.2.1.1 参与式森林经营的定义

我国学者刘金龙（1999），霍鹏（2009），谭新平等（2001）等人认为，参与式林业是指将参与式发展理论和方法运用到森林资源管理中来，让生产者积极参与林业经营规划的制定、实施、利益分配及监督和评估。那么，参与式森林经营可以理解为是多方利益相关主体积极自愿参与森林资源经营管理并共享成果的林业经营活动。

#### 1.2.1.2 参与式森林经营研究

参与式林业是在对发展中国家援助的实践中产生，并逐步形成和发展的（黄万顺，2008）。20 世纪 70 年代，印度林学家 J G Westoby 首次于 1978 年第 8 届世界林业大会上提出社会林业的概念，并得到了全世界的重视和支持。

国际上最早系统地论述“参与式林业”的文献是 1992 年英国国际发展研究中心出版的一本专著《Participatory Forestry or Participatory Forest Management》。1997 年第十一届世界林业大会强调，各国、国际组织应更好地促进公众认识森林的重要作用，鼓励乡村林业项目。之后，参与式林业这个概念逐步被联合国粮食及农业组织（FAO）、世界银行等机构所采用（叶敬忠，2002）。

近年来，各国学者对参与式森林经营的研究达到高潮。Lee D.K 和 Park Y.K（2001），O. P. Shukla（2000），S. K. Gill 等学者对亚洲地区的森林经营进行研究，认为当地人民参与森林资源管理可以维持当地生态完整性，森林合作管理有助于森林的保护和发展，有利于减少贫困，而且还可以满足他们的生存需要。

侧重研究了非洲地区的参与式森林经营的代表人物有 Agus C, Karin Gerhardt（2003），Karin Gerhardt 等人（2006）。他们认为参与式森林管理正在非洲大陆广泛普及，并被视为推进该地区森林可持续管理的重要措施。非洲地区的参与式林业总体上是以分权为核心，国家对森林的控制权逐步下放到社区或私人公司。

研究欧美国家参与式林业的学者相对较多，如 Roger Moya Roque（2004），Anonymous（2010），Kathleen L Wolf、Linda E Kruger（2010），Reddy M.V.，（2002）等人。他们认为参与式方法已经作为森林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。

### 1.2.2 参与式森林经营国内外实践情况

在国外，参与式森林经营实施较早，政府较为重视，制订了相关的法律政策，许多国家已经在自然保护区或国家公园范围内实施了社区管理森林，一些国家还在国有林中施行社区参与森林管理。当地社区和社区企业以符合生态的方式管理森林，获得了丰厚的利润，实现了森林生态效益和经济效益的双重目标。

我国于上世纪 80 年代中末期开始引入参与式理论，并陆续在一些世界银行、联合国开发计划署等组织资助的农业项目、林业项目、环保项目、社区综合发展国际合作项目中得到应用，并取得良好的效果（张勇，2010）。

同时，随着退耕还林工程的实施，四川、云南、贵州、甘肃、山西等省的社区林业工作者扬长避短，发挥优势，引入了参与式理论和方法。先开炳等（2001），曾发林等（2008）总结了参与式规划的步骤，并归纳了每一步骤的具体工作内容。

霍鹏等（2009），叶敬忠等（2006）、刘新宇等（2010）等学者通过对我国森林培育项目质量管理案例分析，结合国外和我国参与式林业现状、特点，提出了提高管理质量的建议。

张大华等（2002），许永恒（2007），庄作峰（2009）等人分析了天然林保护工程展开的问题与现实矛盾，林区经济发展和林农生计问题，并制定出战略性的乡级天然林多目标经营规划方案和村级天然林多目标经营规划方案。

### 1.2.3 本项目相关领域参与式方法的应用

#### 1.2.3.1 参与式林业规划

参与式林业规划是指土地利用者(即规划的直接执行者——农民)在技术人员、规划专家、政府工作人员和外部项目工作人员等鼓励和协助下，对土地利用的自然、社会、经济因子以及土地利用的潜力与制约因子进行系统分析与评价，并在此基础上，论证并确定未来条件下土地利用方案的过程（白立强等，2005）。

#### 1.2.3.2 参与式监测与评估(PME)

参与式监测评估(Participatory Monitoring and Evaluation, PM&E)是一种从国外引进的新型的监测评估方法，它是在传统监测评估的基础上，充分考虑监测评估相关团体的参与性、内容的有效性、过程的效率、基层的权力等各方面，融合参与式农村评估(Participatory Rural Appraisal, PRA)、矩阵分析法、流程图、问题树、专题定点小组访谈、半结构式访谈等众多的先进手段和方法形成的一种定性描述和定量分析相结合的监测评估方法。

#### 1.2.3.3 参与式培训

参与式森林经营中，农民是主体，能力建设对提高农民的参与能力至关重要，其中项目培训是能力建设的重要内容。

参与式培训是针对成人教育逐渐发展起来的一种较新的培训方法，是一种结合成人教育的特点，以受训者为中心的培训和学习模式。理想的参与式培训应该包括4个步骤：确定需求、制定计划、实施计划、评价效果。具体的参与式培训方法包括：“小讲课”、小组讨论、案例分析等（丁映，2010）。

#### 1.2.3.4 参与式 SWOT 分析

SWOT 分析，就是将与研究对象密切相关的各种主要内部优势(Strengths)、劣势(Weaknesses)以及面临的外部机遇(Opportunities)和威胁(Threats)，通过调查罗列出来，并依照一定的次序按矩阵形式排列起来，运用系统分析的思想，从中得出相应的结论(如发展战略、对策等)。丁文恩（2006）针对我国社区林业发展问题进行了 SWOT 分析。

将这一方法应用于参与式森林经营分析中，能有效地得出参与式森林经营的优势和劣势，发现参与式森林经营所面临的机遇和挑战，找准问题，制订对策，促进可持续森林经营。

### 1.2.4 参与式森林经营的优势

参与式森林经营之所以被广泛运用到林业的众多项目中，是因为参与式森林经营方式具有其独特的优势，参与式森林经营给森林经营和保护、政府部门和林农都带来了好处：

从森林资源保护维度看，参与式林业能充分尊重农民的意愿，激发农民对造林、护林的热情，无疑对森林资源的可持续利用是一个大的促进。

从林业政府部门维度看，参与式森林经营能充分体现市场经济、决策分散化，增加透明度，有利地科学决策（侯燕南、柏方敏，1999）；可转变政府部门的工作职能，实现干群关系平等，消除或缓减基层群众与林业主管部门对立的矛盾（李万金等，2002；肖军、刘金龙，2008）；政府森林保护的壓力得到了缓解（曲秀芹、温亚利，2008）。

从林农维度看，参与式森林管理可以增加林农的林业生产活动收入，为农村剩余劳动力提供了就业门路（杨清等，2001）；林业项目中实施参与式方法提高与增强了社区群众自我发展的信心和能力，提高基层群众的主人翁意识和弱势群体的地位（李万金等，2002；肖军、刘金龙，2008）；参与式森林经营可以保障项目受益农户的权力和利益分配，明确了责、权关系（杨清等，2001；肖军、刘金龙，2008）。

### 1.2.5 国内参与式森林经营的制约因素

一些研究认为，国内参与式森林经营不同程度地受到一些因素地制约，主要有：

#### （1）我国法律制度体系不完善。

我国目前的林权改革更清晰和更广泛地强调将土地使用权和林权下放给农户个人，取得了一定的成绩，但由于法律制度的不完善和相互冲突，在现实中也存在许多问题，并在一定程度上影响了林农的参与式森林经营（王丽影，任大鹏，2010）。

#### （2）林农文化水平不高

我国林农文化水平普遍不高，大多数都是高初中以下学历，他们没有资本和技术，加上缺乏经营、市场、销售、科研成果的转化相关知识，抗风险能力低，很容易导致林农在经营林地过程中遇到一些无法解决的问题，像病虫害、林地流转、林地管护等。因此，文化水平偏低将制约林农参与到林业的管理决策中。

#### （3）森林经济效益低

刘金龙等（2000）认为，林业生产周期长、森林效益的外部性也是影响参与式森林经营的因素。

### 1.2.6 国内参与式森林经营存在的问题

#### （1）对林农的培训力度不够大，培训效果不明显。

很多时候，培训机构开展农民培训工作仅仅是为了完成上级的任务或基于利益驱动；大部分农民参加培训是迫于压力，甚至把参加培训看作负担。造成这一现象的原因是多方面的，有农民的主观认识问题，也有政府部门及培训机构没有深入调研，缺乏有效引导的问题。还有大部分教师缺乏实践经验，只停留在理论层面的讲解，远远脱离实际。（马力，2010）。

#### （2）参与式方法在实际工作中不容易被干部和社区农民接受

从有些地方参与式森林经营的实践中看，农户只参与了森林的保护工作，并没有参与经营，他们没有经营决策权，这样反而会导致某些不良后果，比如勐腊林区农民参与森林管理后，该地区用材林面积反而有所下降，这就是因为，林农对森林产品利用只能是在林业部门控制下的有限利用（杨清等，2001）。

### （3）参与式森林经营活动产生的影响还较小

目前由非政府组织支持的参与式林业活动主要还是停留在案例研究和普及知识阶段，影响范围还很有限；而在一些外资和外援林业项目中的应用，还仅仅局限于这些项目本身，其应用处于内循环状态，并没有进入主流化政策之中。有关学者和地方开展的参与式林业或造林方面的研究和实践活动，还没有对宏观林业发展尤其是造林管理产生大的影响（刘新宇等，2010）。

### （4）政府和林农之间缺乏沟通

由于体制的原因，我国一直以来强调自上而下的工作方法，这一思维惯性使得参与式森林经营中也存在忽视弱者、边缘群体和贫困人口参与权的弊端，造成政府和林农之间的不了解和不信任。

## 2 目标和方法

2010年12月8-18日，按照项目要求，完成了对江西省铜鼓县三溪和大槽两个试点村林农和合作组织成员的参与式森林经营培训，以及与林权改革有关的森林经营政策评估调研任务，具体目标和方法如下：

### 2.1 目标

#### 2.1.1 能力建设目标

以粮农组织编制的参与式森林经营指南等培训材料为基础，利用参与式培训方法，让试点村林农和合作组织成员了解参与式森林经营，提高参训林农的参与意识、参与森林经营的技能与能力；通过将参与式方法应用于森林经营方案编制中，让林农和合作组织成员了解参与式森林经营方案的编制过程，真正在经营方案中反映和体现出林农的需求和本土知识，提高林农未来参与森林经营方案编制的能力及自主经营决策能力，促进实现森林可持续经营。

#### 2.1.2 政策评估目标

以江西省铜鼓县大槽村和三溪村作为项目试点村，采用参与式方法评估分析不同利益相关者（包括村民、林农合作组织成员、村干部及合作组织负责人、省县乡林业机构、木竹加工品企业）对采伐限额、林业税费、小额信贷政策、公益林补偿基金管理、非木材林产品等与林权改革有关的森林经营政策的看法、反应和观点，在此基础上，从林农角度进一步对森林经营相关政策和制度进行 SWOT 分析，对各项政策和制度存在的问题进行分

析，并提出政策建议，从而提高项目试点村林农、林农合作组织和其他利益相关者在促进森林可持续经营过程中的参与意识和参与能力。

## 2.2 方法

### 2.2.1 能力建设

按照项目要求，江西铜鼓项目组以参与式森林经营指南等培训材料为基础，以项目村林农和合作组织为对象，利用参与式方法进行参与式森林经营培训。在培训基础上，由三溪村双溪林业专业合作社六名社员、大槽村大槽口村民小组六名村民组成林农规划小组，并以林农规划小组为主体，在项目组协助下，进行参与式理念和方法的实际应用，分别编制了双溪林业合作社、大槽口村民小组森林经营方案。

### 2.2.2 政策评估

本次调查主要采用半结构访谈方法，对江西省林业厅、铜鼓县林业局、村领导等利益相关方进行关键人物访谈和集体访谈，围绕主题向被采访者进行开放式提问；在当地村委会及合作组织帮助下，对三溪村和大槽村各 20 名林农及合作组织成员采用问卷调查及半结构访谈方法，重点了解他们对相关森林经营政策的态度、意见和看法。

运用简单描述统计方法总结分析大槽村、三溪村森林资源状况、林产品、林业收入占家庭收入的比重以及森林经营状况，同时分析不同利益相关者对采伐限额、林业税费、小额信贷（包括小额信贷、林权证抵押贷款以及日元贷款）、非木质林产品以及特色产业扶持等森林经营政策的态度及认知。然后运用 SWOT 分析法，分析林农从自身森林经营角度出发对各相关政策与制度的内部属性（优势与劣势）与外部环境（机遇与挑战）的认知。最后评估和分析现有政策的不足及问题并提出政策建议。此次调查分析主要涉及的参与式方法及工具见表 2-1。

表 2-1 调查分析运用的参与式方法及工具

步骤	主要方法和工具
准备阶段	资料的收集、分析；半结构访谈
调查阶段	问卷调查；半结构访谈；实地考察；群体讨论
分析阶段	SWOT 分析；问题分析；小组讨论

### 3 基本信息

#### 3.1 活动和目标群体/受访者介绍

##### 3.1.1 能力建设

2010年12月8-18日,按照项目要求,完成了对三溪村及大槽村林农的参与式森林经营培训,以及双溪林业合作社和大槽口村民小组的参与式森林经营方案编制任务。首先,项目组聘请了曾参加过参与式森林经营培训的铜鼓县项目办主任作为培训专家,并邀请铜鼓县林业局林改办主任、林政股负责人及相关人员针对林农实际和林农需求,对培训方案和参与式森林经营规划编制计划再次进行了讨论和修改,做好培训和编案前的各项准备工作。整个培训过程分为培训、实际应用和培训评估三个阶段。各个阶段的具体组织和实施过程如下:(1)培训阶段。集中培训分别由培训专家、项目组成员根据培训资料、制定的培训方案和具体培训内容,采用“小课程”、实地踏查、小组讨论、头脑风暴法、会议、案例分析等参与式培训方法,完成了《参与式方法及参与式森林经营》、《森林状况评估》、《战略选择和战略规划》等内容的培训。(2)实践应用阶段。培训结束后,根据相关标准、要求和程序,分别选择双溪林业专业合作社六名社员、大槽口村民小组六名林农作为规划小组成员,并以林农规划小组成员为主体,在培训者和协助者的帮助之下,利用培训所学知识进行具体应用,编制双溪林业合作社、大槽口村民小组森林经营方案。(3)培训评估阶段。培训和实践应用结束后,培训者、协助者与林农规划小组成员及林农之间相互交流培训经验,总结不足,并通过访谈和问卷调查了解林农对培训内容和培训方式的改进建议,评估培训效果。

##### 3.1.2 参与式政策评估

项目实施分为准备、调查和分析三个阶段。各阶段的具体组织和实施过程如下:(1)准备阶段。项目组首先在中央、省、县层面对与林权改革相关的森林经营政策进行了收集与梳理,明确调查目标,并在此基础上结合大槽村、三溪村、及双溪林农合作组织实际情况,整理出有关森林经营政策的各种相关问题,初步设计出村、合作组织、乡镇、县、省层面的半结构访谈提纲及农户问卷调查表。(2)调查阶段。在预调查基础上,对各层面半结构访谈提纲和农户调查问卷再次进行了讨论和修改,依此进行关键人物访谈、相关利益者座谈会和农户调查,调查了解相关信息。(3)分析阶段。对利用参与式方法调查获取的项目村社会经济、森林资源、森林经营状况、不同利益相关者对与林权改革有关的森林经营政策的看法、反应和观点等进行分析总结,从林农角度进一步对森林经营相关政策和制度进行SWOT分析和问题分析。项目实施过程见表3-1。

表 3-1 参与式调查分析步骤

步骤	主要活动
准备阶段	收集、梳理相关森林经营政策；明确调查目标；初步设计半结构访谈提纲及农户问卷调查表
调查阶段	各层面半结构访谈；相关利益者座谈会；农户问卷调查及半结构访谈；实地踏查
分析阶段	不同利益相关者对与林权改革有关的森林经营政策的看法、反应和观点；从林农角度进一步对森林经营相关政策和制度进行 SWOT 分析和问题分析

### 3.1.3 试点项目村和调查对象选择

根据项目要求，选择江西铜鼓县三都镇大槽村和排埠镇三溪村作为项目试点村。能力建设项目主要是针对两个试点村的村民、林农合作组织成员及其他相关利益者进行参与式森林经营培训和调查访问。政策评估项目主要是利用参与式方法收集资料并分析不同利益相关者（包括村民、林农合作组织成员、县省林业机构（局））对采伐限额、林业税费、小额信贷政策、公益林补偿基金管理、非木材林产品等政策的看法、反应和观点。在此基础上，进一步分析与林权相关森林经营政策存在问题并提出政策建议。具体调查对象选择见表 3-2。

表 3-2 调查对象选择

序号	培训/调查对象	部门/人数
1	合作组织成员	大槽村三防协会/3，三溪村双溪林业专业合作社/10
2	林农	大槽村/17，三溪村/10
3	村干部：书记、村长	大槽村委会/2，三溪村委会/2
4	合作社负责人	三防协会/1，双溪林业专业合作社/1
5	林业工作站	三都镇林业工作站/1，排埠镇林业工作站/1
6	铜鼓县林业局	林改办，流转办，林业工作总站，营林股，林政股，计财股/8
7	省林业厅	林业工作总站，重点工程稽查办公室，计划财务，林政资源保护管理处，森林工业局/5
8	木竹加工品企业	经理/2



3.2 样本村/FFC 社会经济情况

3.2.1 三溪村/合作组织社会经济状况

3.2.1.1 三溪村社会经济状况

三溪村共有 14 个村民小组，总户数为 256 户，截止 2009 年底，全村人口总数为 1220 人，其中劳动力 400 多人。全村土地总面积为 25068 亩，其中林地面积 21154 亩，占土地总面积的 84.4%；耕地面积 3914 亩，占 15.6%。三溪村人口相对集中，产业以林业为主，经济收入主要来源于出售林木或初级加工产品，以及外出务工，其中林业收入占家庭总收入的 90%以上。村民中外出务工者多数是在县城林木加工厂，打工就业方式主要为熟人帮带，打工收入约为 1500 元/月。村人均年收入约 3000 多元，在整个铜鼓县，属中等收入村。

3.2.1.2 排埠双溪林业合作社发展状况

铜鼓县双溪林业合作社位于该县排埠镇三溪村，是一个规模较大的林业专业合作社。合作社的成立可追溯到 2008 年 5 月，时由 8 名三溪村林农作为股东联合进行营造林活动。其中，有 4 名股东是当地原木和原竹小规模经销商。在农业合作组织快速发展，以及合作组织可以得到相应政策支持等多重因素影响下，合作社于 2009 年 3 月在县工商局完成注册。合作社注册资本 30 万元，发起人为 11 人。其中，有 9 人各出资 3 万元，另有 2 人各出资 1.5 万元，合作社注册为企业法人。除出资外，合作社成员还将自有山林入社，合计 2857.2 亩。其中，有两名社员共入山林 1911.3 亩，入社山林最少的为 36.3 亩。入社山林由环绕村委会办公所在地的 4 大部分林地组成，分别为 1200 亩、500 亩、400 亩和 700 亩；70%为杉木林，30%为竹林。2010 年新加入成员 10 人，新入社林地面积 1620 多亩，资金 25 万。现合作社共有社员 21 名，林地 4500 亩。

表 3-3 社员入社山林清单

林地面积（亩）	人数
35-40	2
45-50	1
50-100	4
100-150	6
200-260	6
500-600	2



合作社现有理事长 1 人、理事 3 人、监事 3 人，均为出资人，且将自有山林入股。理事长系由全体社员选举产生，其中 1 名理事系村委会主任。

3.2.2 大槽村/合作组织社会经济状况

3.2.2.1 大槽村社会经济状况

大槽村共有 8 个村民小组，总户数 177 户，截止 2009 年底，全村人口总数为 746 人，其中劳动力 450 人。全村土地总面积 29239 亩，其中林地面积 28022 亩，占土地总面积的 95.84%；农地面积 1167 亩，占 3.99%。大槽村人均年纯收入 9000 元左右，其中林业收入 2000 元左右，占 20%。林业收入主要有三个来源途径：采伐和出售原木及原竹的收入、林业项目补偿金、非木林产品收入。竹笋是大槽村主要的非木资源收入来源，占林业收入的 90%左右。其他经济收入还包括开办竹地板加工厂、到本地工厂上班、林下经济收入、外出打工等。外出打工人数有 40-50 人，占到大槽村劳动力人口的 8-11%。

表 3-4 大槽村基本社会经济状况

村民小组 (个)	户数 (户)	人口 (人)	劳动力 (人)	土地面积 (亩)	农地面积 (亩)	林地面积 (亩)	人均纯收入 (元)
8	177	746	450	29239	1167	28022	9000

3.2.2.2 林业合作组织情况

大槽村目前没有生产经营性的林农合作组织，只有在开展集体林权制度改革过程中组建的“三防”协会。大槽村“三防”协会成立于 2006 年 6 月，在县民政部门注册为社会团体法人。作为一种特殊类型的合作组织，“三防”协会与农民专业合作社在治理结构方面存在较大差异，不存在理事会和监事会，也不从事经营性的联合生产活动；主要承担防火、防盗、防病虫害等职责，弥补了单户经营者在防火、防盗、防病虫害方面的弱势。自成立以来，合作社主要采取了由协会成员按既定路线进行巡护和报告的做法。截至目前，“三防”协会发挥了积极的作用，确保大槽村多年没有火灾发生。随着近两年森林病虫害发生率不断攀升，大槽村“三防”协会也派出会员积极参加了相关的技术培训工作。

协会组织结构详见下图 3-1：

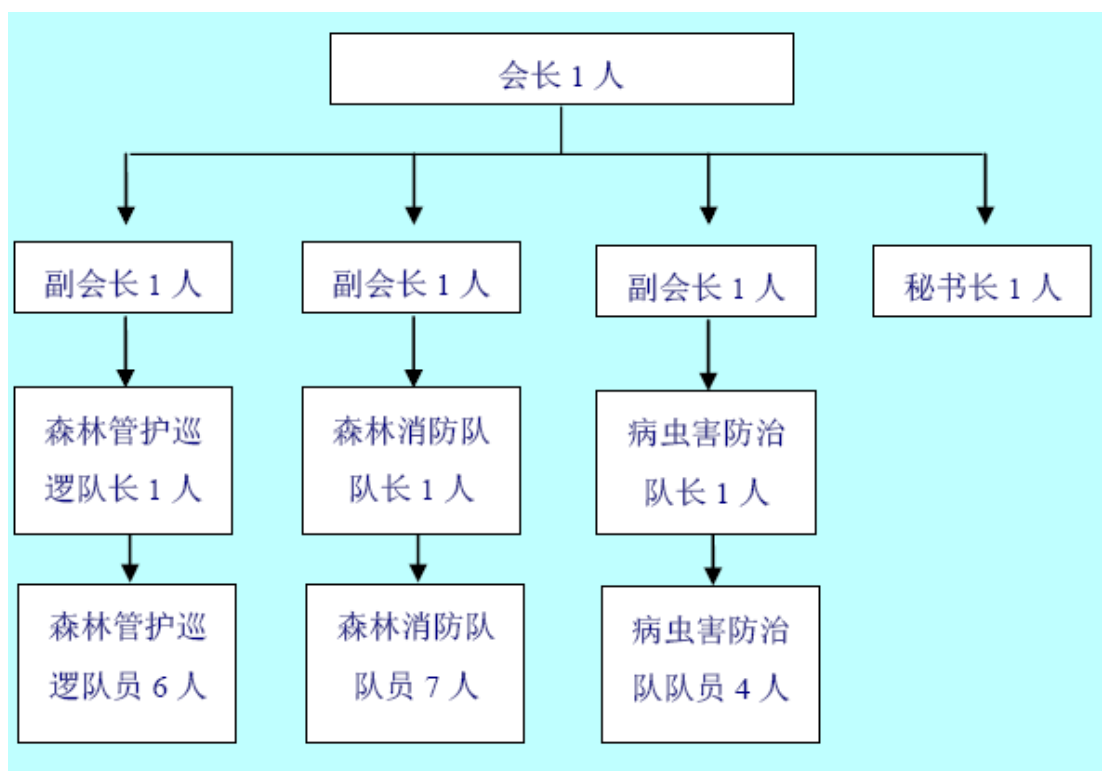


图 3-1 大槽村“三防”协会管理组织结构图

#### 4 试点村/FFC 森林经营状况

##### 4.1 目前资源状况及历史变化情况

###### 4.1.1 三溪村

###### 4.1.1.1 森林资源情况

###### (1) 各类林地面积与蓄积

2008 年二类调查数据显示，三溪村土地总面积为 25068 亩，其中林地面积 21154 亩，占土地总面积的 84.4%；林地面积中，有林地面积 19860 亩，占林地面积的 93.88%；造林未成林面积 1294 亩，占林地总面积的 6.12%。有林地中，乔木林面积 6712 亩，占 33.80%，竹林地 13148 亩，占 66.20%；活立木总蓄积量 75470 立方米，毛竹总株数 1385664 株。

按龄组分，乔木幼龄林面积 1303 亩，蓄积 382 立方米；中龄林面积 4514 亩，蓄积 24813 立方米；近熟林面积 745 亩，蓄积 4562 立方米；成熟林面积 70 亩，蓄积 584 立方米。竹林分总面积 13148 亩，毛竹平均年龄 4 年，均为壮龄林。

按起源分，人工林总面积 3891 亩，总蓄积 8008 立方米，占林地总面积的 18.4%，占林木总蓄积的 10.6%；天然林面积 17263 亩，总蓄积 67199 立方米，占林地面积的 81.6%，占林木总蓄积的 89.4%。

按用途分，三溪村界定的生态公益林总面积 1914 亩，占林地总面积的 90%，所有生态公益林均属于水土保持林；商品林面积 19240 亩，占林地总面积 90.9%，其中一般用材林面积 19130 亩，经济林面积 110 亩，分别占林地面积的 90.4%和 0.5%。

(2) 森林资源状况综合分析

综合看，三溪村森林资源状况呈现以下特点：首先，林业用地面积较大，占全村土地总面积的 84.4%；其次，商品林比例较高，占林地总面积 90.9%，占有林地 91%；竹林地面积较大，占有林地总面积的 66.2%，占用材林的 65.4%，竹林中散生木蓄积占全村活立木蓄积比例偏大；再次，乔木林中，中龄林面积和蓄积比例最大，分别占 68.06%和 81.78%。

4.1.1.2 历史变化情况

(1) 各类林地面积变化

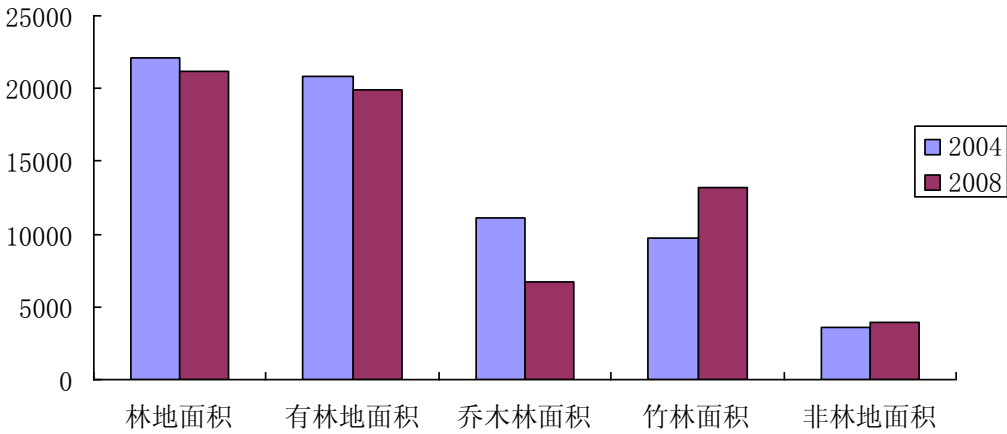


图 4-1 三溪村各类林地变化

从图可以看出，两次二类调查期间，除了竹林和非林地，林地面积、有林地面积、以及乔木林面积都有所减少，其中，林地面积减少 926 亩，有林地面积减少 951 亩，乔木林面积减少 4409 亩，约减少了 40%；竹林面积增加了 3458 亩，约增加 36%。由此可见，2004 年到 2008 年期间，三溪村部分乔木林砍伐后，改种竹林，但是毛竹林增加的面积小于乔木林减少的面积，说明还有一些林地没有进行再造林。

(2) 林木蓄积变化

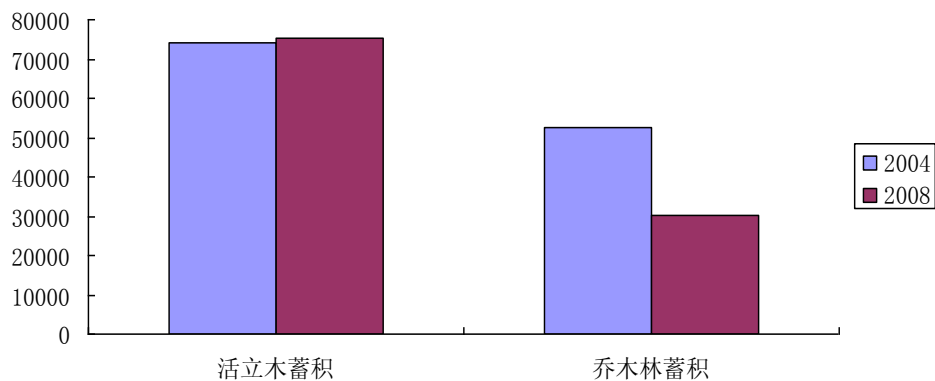


图 4-2 三溪村林木蓄积量变化

根据二类调查数据，2004 年三溪村毛竹有 1109495 株，2008 年达 1385664 株，净增 276169 株；从图可以看出，2004 到 2008 年，三溪村活立木蓄积量变化不大，净增 1392 立方米；但是乔木林蓄积量明显减少，达 22050 立方米。由此可见，两次二类数据调查期间，虽然三溪村的乔木蓄积量减少，但是总蓄积量增加，说明毛竹林蓄积量的增加大于乔木林蓄积量的减少，也同时说明由于采伐限额政策对砍伐乔木林的限制，使得三溪村林农更愿意种植采伐指标多的毛竹。

#### 4.1.2 三溪村双溪林业合作社森林资源状况

三溪村双溪林业专业合作社现有林地由两部分组成：合作社成立时，发起人入股的自有山林，约为 2857.2 亩；2010 年新加入成员 11 人，入股山林约为 1642.8 亩；现总计拥有林地 4500 亩，其中 92.9% 为商品林，7.1% 为生态公益林，且 321 亩生态公益林均为省级生态公益林。活立木总蓄积量 9467.9 立方米，其中商品林蓄积量 8474.9 立方米，占总蓄积量 89.5%；生态林蓄积量 993 立方米，占总蓄积量 10.5%。

林地面积中，有林地面积 4366 亩，总蓄积 9467.9 立方米。有林地中幼龄林面积 1084 亩，占有林地面积的 24.9%；中龄林面积 524.4 亩，占 12.0%；近熟林面积 1362.1 亩，占 31.2%；成熟林面积 901.1 亩，占 20.6%；过熟林面积 429.4 亩，11.3%。

按林地起源分，三溪村双溪林业专业合作社林地可分为人工林和天然林两类。人工林总面积 2326.6 亩，蓄积 3948 立方米，占林地面积的 51.7%，占林木总蓄积的 41.7%；天然林面积 2173.4 亩，蓄积 5519.9 立方米，占林地面积的 48.3%，占林木总蓄积的 58.3%。

#### 4.1.3 大槽村

##### 4.1.3.1 森林资源情况

##### (1) 各类林地面积与蓄积

大槽村总面积 29239 亩，其中林业用地 28022 亩，非林业用地 1217 亩，森林覆盖率

95.8%。林地面积中，有林地面积 28005.9 亩，占林地面积的 99.94%；有林地中，乔木林面积 5777.5 亩，占 20.63%，竹林地 22228.4 亩，占 79.37%。活立木总蓄积量 99926 立方米，竹林 2311673 株。

按林种划分，大槽村防护林面积 2196.1 亩，其中水土保持林 1950.8 亩，活立木蓄积量为 7470 m<sup>3</sup>；其他防护林 245.3 亩，活立木蓄积量为 952 m<sup>3</sup>。一般用材林 25825 亩，活立木蓄积量为 91464 m<sup>3</sup>，其中毛竹林全部为用材林，为 21102.9 亩，约占用材林面积的 82%。另外，农地上的活立木蓄积量为 40m<sup>3</sup>。

按起源分，天然林为 25640 亩，活立木蓄积量为 85578m<sup>3</sup>；人工林 2382 亩，活立木蓄积量为 14308m<sup>3</sup>，分占林地面积的 91.5%和 8.5%。

按龄组分，乔木幼林 454.9 亩，活立木蓄积量为 901m<sup>3</sup>；乔木中龄林 440.6 亩，活立木蓄积量为 2264m<sup>3</sup>；乔木近熟林 3758.5 亩，活立木蓄积量为 21144m<sup>3</sup>；乔木成熟林 1123.5 亩，活立木蓄积量为 6375m<sup>3</sup>；毛竹幼龄竹林 967.5 亩，活立木蓄积量为 3106m<sup>3</sup>；毛竹壮龄竹林 20901.4 亩，活立木蓄积量为 65306m<sup>3</sup>；毛竹老龄竹林 360 亩，活立木蓄积量为 788m<sup>3</sup>。

此外，大槽村的优势树种有：杉树，桉木等。杉树林 5249.4 亩，活立木蓄积量 28402m<sup>3</sup>；其他硬木林有 189.1 亩，活立木蓄积量为 764m<sup>3</sup>；桉木林 245.3 亩，活立木蓄积量为 952m<sup>3</sup>；针阔混 93.7 亩，活立木蓄积量为 566m<sup>3</sup>；灌木 15.6 亩；毛竹林 22228.9 亩，活立木蓄积量为 69202m<sup>3</sup>。

## （2）森林资源状况综合分析

综合看，目前大槽村森林资源状况具有以下特征：森林资源丰富，森林覆盖率高，多年来一直维持在 95%以上；林业用地面积大，占全村土地总面积的 95.84%；乔木林中，以近成熟林为主；用材林面积比例高，占到有林地 92.21%，生态公益林占 7.79%。同时，用材林以毛竹林为主，占到了用材林的 86%。

### 4.1.3.2 历史变化情况

#### （1）各类林地面积变化

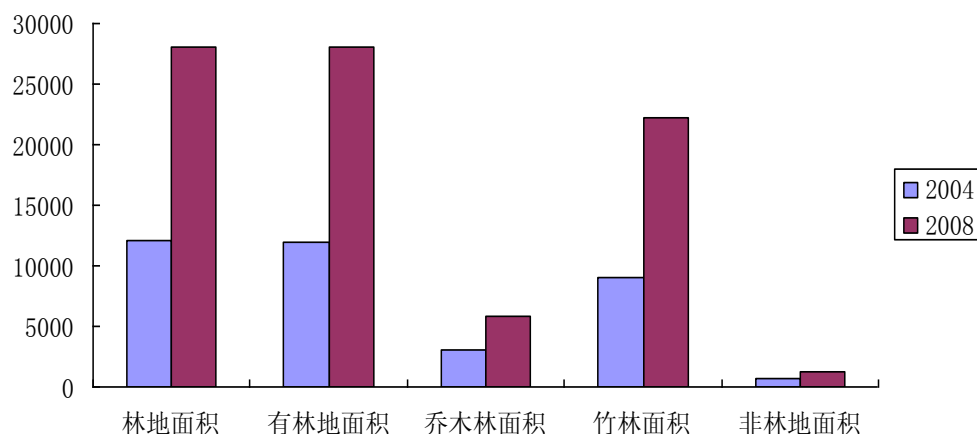


图 4-3 大槽村各类林地面积变化

从图可以看出，两次二类调查期间，林地面积、有林地面积、乔木林面积以及竹林面积都明显增加，具体来看：2004 年大槽村林地面积为 28022 亩，其中有林地面积 11991 亩，2008 年林地和有林地面积都增加了 1.3 倍多；乔木林面积由 2004 年的 3025.5 亩增加到 2008 年的 5777.5 亩，约增加 91%，竹林面积增加最多，增加了 147.9%。

#### (2) 林木蓄积变化

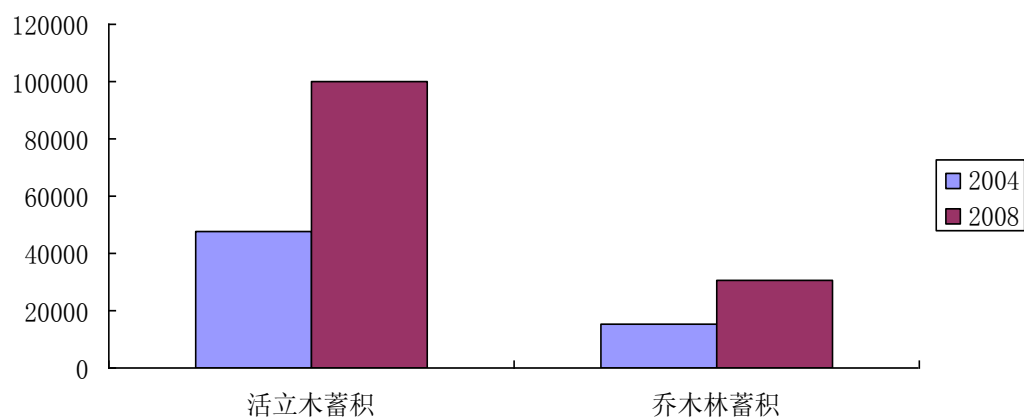


图 4-4 大槽村林木蓄积量变化

根据二类调查数据，2004 年大槽村毛竹有 816177 株，2008 年达 2311673 株，净增 1495496 株；2004 年大槽村活立木蓄积量为 47736 立方米，2008 年达 99926 立方米，净增 52190 立方米；2004 年大槽村乔木林蓄积量为 15448 立方米，2008 年达到 30684 立方米，净增 15236 立方米，除限额采伐、生态公益林保护和各种营林措施外，林农的保护意识和森林经营积极性提高也是重要原因。

## 4.2 主要林产品及历史变化情况

### 4.2.1 林产品现状

三溪村和大槽村主要林产品包括毛竹、杉木、松树、桉木、杂树、竹笋、香菇等。三溪村调查数据显示，大多数受访林农都种植毛竹，种植率达到 95%，其次是杉木，种植率达到 85%。大槽村调查数据显示，受访林农的毛竹种植率达到 100%，其次是杉木，种植率达到 85%。

毛竹的生长量较好，平均每 2 年每亩林地可以产 60-80 根。杉木生长量较慢，平均每年每亩地生长 0.3-0.8 立方米。

在大槽村，2005 年由村书记与其他投资者合资建成一个木材加工厂，产值约 400 万左右。原材料主要由村里供应。该加工厂员工共计 30-40 人，50%都是大槽村村民。该公司主要产品包括：竹地板、竹拉丝（做竹牙签）、林场、电站、细木工板、电脑桌、工艺品。

### 4.2.2 林产品经营变化情况

竹笋和香菇是大槽村和三溪村的主要非木质林产品。香菇种植最早从 2001 年开始，主要出口日本。因为香菇生产需要阔叶树作为原料，阔叶树破坏日趋严重。2006 年，江西省实施阔叶林禁伐政策，铜鼓县自 2007 年开始，连续几年出台相关文件，禁止采伐天然阔叶树、禁止利用阔叶树生产香菇，香菇生产减少。

竹笋方面，三溪村和大槽村历来都有采集竹笋的传统习惯，而且不分地界，可以随意采集。但由于责任心不强，常将竹子挖断，影响毛竹生长。近几年来，为了护竹育竹，铜鼓县出台了禁笋政策，竹笋产量大幅度减少。

## 4.3 林农收入对森林经营的依赖度

### 4.3.1 三溪村

依据关键人物访谈，三溪村人口相对集中，产业以林业为主，经济收入主要来源于出售林木或初级加工产品，以及外出务工，其中林业收入占家庭总收入的 90%以上。依据三溪村受访林农提供的数据，林农家庭收入对森林经营的依赖程度分析如下：

#### 4.3.1.1 家庭年总收入情况

三溪村受访林农中，家庭年总收入在 5 万元以下的家庭比例最大，占 85%；收入在 5-10 万元之间的家庭占 10%；收入达 10 万元以上的家庭占 5%。



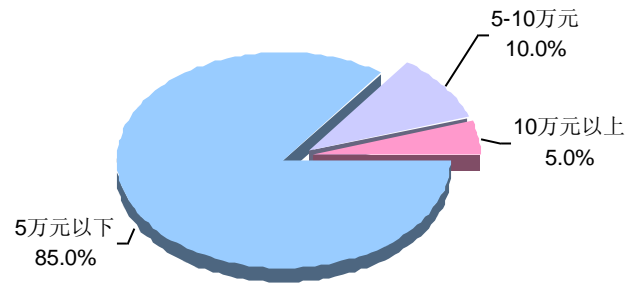


图 4-5 家庭年总收入情况

#### 4.3.1.2 收入来源情况

森林经营是三溪村村民家庭收入的重要支柱，90%的家庭都依靠森林经营生活。此外，有 60%的家庭有外出打工收入。农业种植多为家庭生活所需，不作为家庭收入的主要来源，当存在农产品剩余情况才会进行出售。

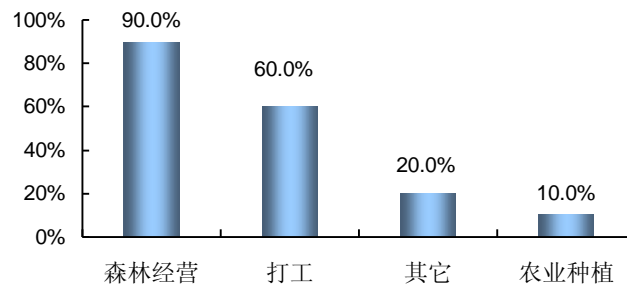


图 4-6 家庭收入来源

#### 4.3.1.3 森林经营主要收入来源

在森林经营过程中，木材砍伐和竹材砍伐是林农最主要的生产活动，两者收入占整个森林经营收入比例超过 9 成。非木质林产品采集的比例不高，其经营收入仅占森林经营总收入的 8.6%，这主要是受近两年来当地禁止采集冬笋、种植香菇等非木质林产品政策的影响。

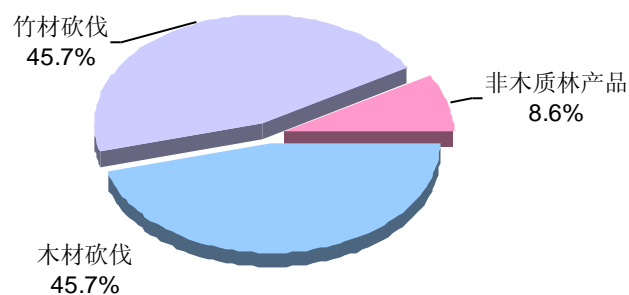


图 4-7 森林经营收入来源

#### 4.3.1.4 森林经营收入占家庭收入的比重

从下图可以看出，森林经营收入占家庭收入比例的差异并不明显，但可以看出 95% 的家庭收入依赖于森林经营。其中家庭总收入完全依赖森林经营的家庭以及森林经营收入占家庭总收入达到 3 成的家庭比例最高，均为 25%。

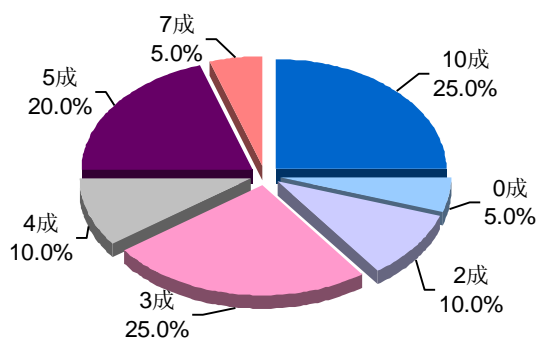


图 4-8 森林经营收入占家庭收入的比重

#### 4.3.2 大槽村

依据关键人物访谈，大槽村人均年纯收入 9000 元左右，其中林业收入 2000 元左右，占 20%。林业收入主要有三个来源途径：采伐和出售原木及原竹的收入、林业项目补偿金、非木林产品收入。竹笋是大槽村主要的非木资源收入来源，以往占林业收入的 90% 左右。其他经济收入还包括开办竹地板加工厂、到本地工厂上班、林下经济收入、外出打工等。依据大槽村受访林农提供的数据，林农家庭收入对森林经营的依赖程度分析如下：

##### 4.3.2.1 家庭年总收入情况

大槽村受访林农中，大部分家庭年总收入在 5 万元以下，占 90%；收入在 5-10 万元之间和收入达 10 万元以上的家庭各占 5%。

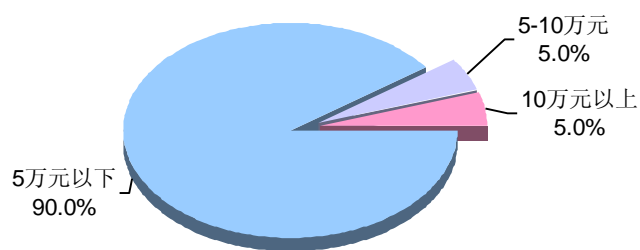


图 4-9 家庭年总收入情况

#### 4.3.2.2 收入来源情况

森林经营是大槽村村民家庭收入的重要支柱，85%的家庭都依靠森林经营生活。此外，有一半的家庭还有其它收入来源渠道；45%的家庭还有打工收入。农业种植多为家庭生活所需，不作为家庭收入的主要来源，当存在农产品剩余情况才会进行出售。

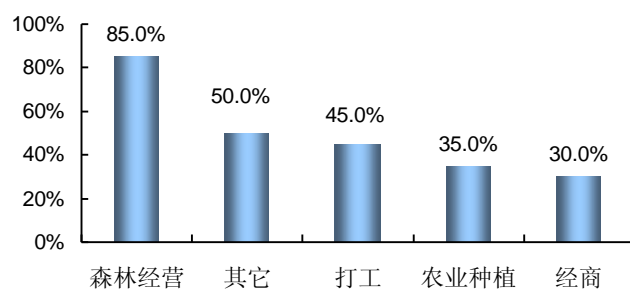


图 4-10 家庭收入来源

#### 4.3.2.3 森林经营主要收入来源

由于大槽村以毛竹林种植为主，因此森林经营活动也以竹材砍伐为主，依靠竹材砍伐的林农占到 50%的比例。

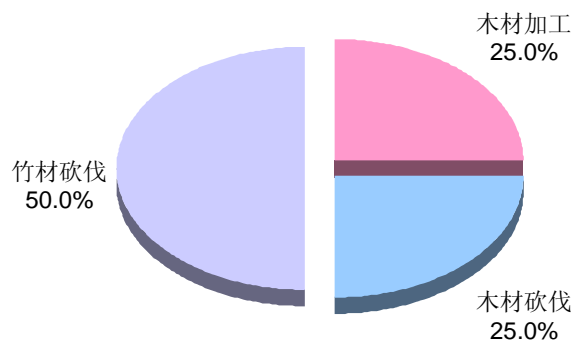


图 4-11 森林经营收入来源

#### 4.3.2.4 森林经营收入占家庭收入的比重

从下图可以看出，森林经营收入占家庭收入比例主要集中在 1-3 成，占 75%。其中森林经营收入占家庭总收入达到 3 成的家庭比例最高，占受访者总数的 40%。其中家庭总收入完全依赖森林经营的家庭为 5%。

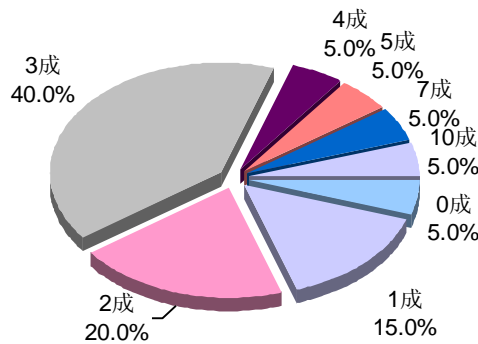


图 4-12 森林经营收入占家庭收入的比重

#### 4.4 森林经营管理

林改前，产权为集体所有或产权不明晰，林农对森林经营活动不积极，林改后，林农分到了山林，明确拥有了林地的使用权和森林的所有权，目前在两个项目试点村，森林经营主要以农户为单位进行，拿到产权证的林农自主经营意识逐步增强，营林积极性大大提高。同时，林农的防火、防病虫、防盗伐责任感也明显增强。采伐后，都能积极进行更新造林，有些林农还进行了毛竹林的低产改造。

营林生产活动包括造林、营林、采伐等诸多环节。随着林权改革的不断深入，各项配套措施的出台和完善，林农在森林培育上的自主决策权力增强，造林和营林环节的管制较少，但森林资源利用方面，公益林仍实行禁伐，商品林实行限额采伐制度，林农进行采伐和销售林木必须获得采伐指标。采伐指标主要根据森林资源状况确定。2009-2010 年铜鼓县作为试点县进行了采伐限额配套改革试点，对限额采伐制度进行了优化，提出并实施了“前置审批、双线运行、两榜公示”为主体的限额审批制度。“双线运行”即在每年的 10 月，由省林业行政主管部门下发采伐额度申请通知，村委会组织农户进行申报，并形成村采伐指标申报表，送交林业工作站核实资源情况；之后，通过乡（镇）政府送交县林业行政主管部门，再由县汇总到省林业厅，此为“自下而上”的申报路径。此外，省林业厅根据全省采伐指标申请情况，以及全省年度可采伐指标数量，审定各县可采伐额度，下发至县、乡（镇）、村，此为“自上而下”的审批路径。由于将审批工作提前到生产当年的前一年末，即“前置审批”，获得既定限额的经营者在来年则可灵活制定采伐和销售工作方案，

从而改变过去采伐指标当年分配制度的滞后性，给予生产经营者更为有利的经营环境。对于申报采伐的数量，以及审定的数量，都要求在村张榜公示，以确保审批的公平、公开、公正性，即“两榜公示”。作为管理森林资源的重要手段，目前仍以县为单位编制森林经营方案。

林改后，森林经营规模偏小，防火、防盗、防病虫害问题成为林农森林经营需要面对的重要挑战，为推动这些问题的有效解决，铜鼓县出台各种优惠政策（贷款、采伐限额），推动各种类型林业合作组织的产生与发展，弥补单户经营者在森林经营规模，市场信息获取，防火、防盗、防病虫害方面的弱势。

#### 4.5 森林经营措施(interventions)

##### 4.5.1 三溪村

近些年来，结合森林资源现状，三溪村对不同类型和起源的林分，有针对性地采取不同经营措施，如封山育林、抚育间伐、低产林改造等，以实现森林可持续经营并保证林农收益。

2004-2010 年，三溪村共造林、更新造林 5550 亩，其中对主伐迹地更新造林 2790 亩，荒山荒地造林和残次林改造 2760 亩；2008 和 2009 年造林和更新造林力度较大，2008 年 1300 亩，主伐迹地占一半，2009 年 1200 亩，其中 700 亩为当年主伐迹地，2010 年，全村已无荒山荒地。造林的树种主要是杉木，也有部分杨树、青皮树、泡桐等阔叶树种，以及油茶。其中少部分为纯阔叶林，其余大部分均为以杉木为主的杉、阔混交林，杉木与阔叶树比例约为 3:1。

抚育方面，三溪村一贯坚持对新造林连续抚育五年。由于全村林木以幼林与中龄林为主，林改后，由林农自行进行间伐作业。

2004 至 2010 年间，三溪村共对 8000 亩毛竹林实施了低产林改造，其中 1500 亩采用的高标准改造，改造成本约为 280 元/亩；6500 亩采用低标准改造，成本约为 100 元/亩。全村年产毛竹 20 万根左右。

##### 4.5.2 大槽村

大槽村主要以毛竹和杉木为主，另有少量柞木等阔叶林。有林地中，乔木林面积 5777.5 亩，占 20.63%，竹林地 22228.4 亩，占 79.37%。现有成熟林资源多数来自于天然更新，只有少数为人工种植。

过去几年中，大槽村的森林经营主要体现在以下方面：

第一、近年来结合退耕还林等国家重点工程建设，加大了营造林力度，2002 年起，大槽村实施退耕还林工程 450 多亩，其中 70%为农地退耕，其它为荒山配套。另外，通过补植造林，低产林改造，封山育林等营造林技术措施，使大部分疏林都转变成了森林或未成林造林地。林地面积净增 3388 亩。

第二、加大了对毛竹林资源的培育力度，采取了很多培育措施，如护笋育竹，低产竹林改造等；近几年来也通过各种措施包括林地流转，对毛竹林特别是边远毛竹林进行了垦复和改造，对林内小竹和老竹进行了清理。

最近 10 多年来，大槽村的林木年平均生长量大于年消耗量，林木蓄积量、林地面积，均有增长，但总体看，大槽村的森林经营还存在单位面积产量低，林地生产力不高，低产林分比重大，可采资源不足等问题。所以在未来 5 年或更长的时间内，通过各种渠道筹集资金，加强和改善森林经营管理，以提高林分质量和林地生产力，是大槽村森林经营中需要着力解决的问题，也是林改后由于经营规模变小而较难解决的问题。

#### 4.6 目前森林经营的优势和劣势

##### 4.6.1 三溪村

###### 4.6.1.1 优势

###### (1) 林地资源丰富

三溪村林地面积较大，93.88%为有林地；同时，公益林较少，主要为商品林。

###### (2) 林农森林经营积极性高

林改后，随着各种配套改革的不断深入，税费减少，以及木竹市场需求强劲，市场价格上涨，相较于林改前，林农森林经营积极性有了明显提高。

###### (3) 林业合作社不断发展壮大

三溪村有专门的合作社组织，一定程度上解决了林农生产规模过小、市场竞争能力有限、劳动力不足等问题，实现了合作社成员森林资源的联合经营，降低单位林地面积和单个社员的造林成本，实现了林业生产经营活动的规模效益。

###### (4) 各级政策扶持力度加大

除税费减免外，国家、省、县还大力扶持发展特色产业，如毛竹林改造，荒山造林等，同时增加贷款渠道，林改后，林农可以使用林权证抵押贷款。

###### (5) 木竹市场需求旺盛

目前，竹材市场需求强劲，毛竹价格上涨很快。在我国南方接二连三的自然灾害后，木材、竹材加工业发展迅速，木材市场异常火热，木竹价格日渐走高。

###### 4.6.1.2 劣势

###### (1) 防病虫害意识低

三溪村病虫害预防方面比较欠缺。调查显示，村民较少进行预防，仅有少数农户做过预防，且预防措施单一，多为自行喷药处理。虽然县级技术人员也会进行指导，但是频率很低。

###### (2) 缺乏技术指导

林改后，项目村主要以单家独户分散经营林地或者林木为主，绝大部分生产经营者缺乏林业生产技术指导，而技术服务和技术指导的缺乏，不仅不利于提高森林生产力，而且还将使整个森林经营过程面临的风险增加，给森林经营活动带来损失。

### （3）劳动力减少

截止 2009 年底，三溪村人口约为 1220 人，其中劳动力仅为 400 多人，林业经营需要足够的劳动力投入，但据林农反映，未来很多年轻人不愿从事林业，因此，森林经营的劳动力将会投入不足。

### （4）缺乏资金

林改后，林地归农民所有，使林农有了一定的自主经营的权利，但从林农实际情况看，大多数林农缺乏资金投入，造林营林有一定的困难。

## 4.6.2 大槽村

### 4.6.2.1 优势

（1）地理环境适合竹林生长。大槽村境内气候温和，雨量充沛光照充足，特别适宜竹林生长。

（2）木竹市场需求强劲，仅几年来，毛竹、木材价格上涨很快。

（3）国家政策扶持力度加大，林改后税费减免较多，林农生产积极性高。

（4）经营毛竹成本不高。大部分毛竹林几乎都是自然生长，管护成本相对较低。

（5）林农保护竹林及森林经营的意识较高。据大槽村林农反映，大多数林农对森林有很强的保护和经营意识，一般不会出现一次把毛竹林砍光的短视行为。长期的森林经营实践，也使他们积累了较丰富的传统森林经营技术和经验，对森林的保护和利用起到了积极作用。另外，大槽村民还有其它收入渠道，如养殖业、开办竹产品加工厂、林下经济等等，对毛竹的依赖度相对不大，也有利于毛竹的可持续经营。

（6）重视“三防”。病虫害防治和森林防火是林权改革后林农以户为单位进行森林经营活动面临的一个挑战。为有效解决这一问题，大槽村成立了“三防”协会，负责和指导全村的防火、防病虫害、防盗工作，以确保集体林区林改后公共产品供给的持续性，并实现防火、防盗、防病虫害等营林活动中公共服务的供给方式得以实现创新。

（7）重视学习和利用先进技术。大槽村积极借鉴浙江经营林地的先进经验和技术，把山当田经营，如整地后，在平坦的林地上种上竹根，铺上塑料薄膜，专门用于竹笋采集。

### 4.6.2.2 劣势

（1）分林分山到户后，林农营林积极性提高，但缺乏造林资金，特别是森林经营面积小的林农，很难得到政府的补助金扶持。

（2）国家政策扶持力度有所增强，但还远远不够。例如生态林补偿资金过低，灾后补助过少，甚至没有；修山公路，政府没有相应补贴，林农得自己掏钱修，还需缴植被恢复费（根据林地类型，缴 2-10 元不等）。

(3) 政府与林农之间沟通不够,造成政府政策不到位,例如,小额贷款只贷款给农业经营,不贷给林业经营;单身汉不能贷款;砍伐指标分配不均;杂竹林中长有阔叶树种,阔叶树属于保护树种,不让砍伐,周围的毛竹也没法分到砍伐指标。

(4) 动物破坏竹林严重。生态环境改善后,野猪泛滥成灾,不仅吃竹笋,对毛竹林的破坏也较大。另外,村里有养殖业,如山羊养殖,因养殖者看管不佳,羊吃杉木苗的现象也较普遍。

(5) 大槽口村民有采集冬笋的传统,部分村民不仅挖自己林地的竹笋,还挖别人的竹笋。因冬笋冒出地面后口感不佳,村民一般寻找处于地面之下的冬笋,常常围着毛竹根部挖,损害毛竹生长。

(6) 大槽村林地很大一部分地处偏远,路不通,难以经营和采伐。

## 5 制约项目村/合作组织参与式森林经营的因素分析

### 5.1 参与式森林经营实施的机制和基本要求

#### 5.1.1 参与式森林经营实施的背景

我国于上世纪 80 年代中末期开始引入参与式理念和方法,经过 20 多年的发展,参与式理念和实践方法在林业多个领域和项目中得到应用,并取得良好效果。但截至目前,参与式理念和实践方法尚未主流化,未被政府管理决策完全接纳。

从 2003 年开始我国开展了集体林权制度改革。如今这项改革已在我国集体林区广泛推行,大部分地区以明晰产权为核心的主体改革——“均山、均股、均利”落实到户并基本就绪。集体林权制度改革是我国农村经营制度的又一重大突破。大量文献表明改革给林业、林区、林农带来了很大的变化:林农增收,林农植树造林的积极性提高,促进了农村经济发展。但深入研究发现,在不少地方林权制度改革的活力还远远没有释放出来(田淑英, 2010)。究其原因,森林经营管理主要依靠指挥和控制的传统方法,农民参与仍然十分有限,他们很少介入制定发展计划、项目的实施以及监测和评估;很少或根本没有考虑农村社区和农民的利益,更没有征求农村社区和农民的意见,农村社区和广大农民基本上没有权利参加造林的规划设计,他们只是被告知必须干什么,什么时候干,在哪里干(张晓光, 2005)。

林权改革实施后,林农已在法律上成为森林的经营者,他们的参与对森林可持续发展至关重要,没有社区群众自愿、真正的参与,林业可持续发展的预期目标无法实现。因此,通过引入和有效利用参与式森林经营的理念和实践方法,在森林经营方案的制定、实施、监测和评估中,充分考虑和体现林农的需求、当地社区的乡土知识,尊重林农的意见,对加强林农参与意识,提高林农收益,促进社区发展,实现森林可持续管理,并达到林权改革政策的预期效果意义重大。同时,也有利于改进政府的工作思路、方式、方法,有利于提高农民的经营能力和民主意识,有利于促进农村社会经济发展。还可为我国林业建设和改革提供相适应的先进的管理模式与经验。



### 5.1.2 参与式森林经营实施的机制和基本要求

参与式森林经营，就是让林农生产者积极、自主参与森林经营规划或项目的制定、决策、实施、利益分配及监督和评估。参与式森林经营与传统林业思想和经营实践相比，有着本质区别，主要体现在：

参与式森林经营的核心是把发言权、分析权、决策权交给当地林农，是一个以当地林农为主体、尊重本土知识和林农意愿、充分考虑林农利益的“自下而上”的工作和决策过程，而不是一个以政府部门工作为中心，由政府和相关技术部门制定森林经营规划，缺乏林农参与和监督，仅让林农被动执行的工作和决策过程。

因此，参与式森林经营具有参与性，即包括所有的利益相关方，但参与主体是当地社区的林农，而政府部门和技术人员是伙伴和协助者；具有非强制性，参与式森林资源经营是一种自愿而且积极的行为，不是在政府管理部门或者其他机构的强制下进行的；第三、具有平等性，林农有平等的参与决策权和利益分享权；具有包含性，参与式森林经营十分重视乡土知识，并鼓励和促进本土知识的传播。

总之，参与式森林经营是当地林农对森林资源的利用和控制过程，是提高林农经营能力的过程。因此，参与式森林经营强调林农要拥有主人翁意识，积极、主动的参与整个森林经营规划的全过程，在编制森林经营方案过程中参加决策并做出选择，并在熟悉的环境中把传统知识应用其中，在规划实施过程中具有主动性和责任感，积极参与监督与评估。

## 5.2 不同利益相关者对参与式森林经营的态度、反应和能力分析

### 5.2.1 林农与合作组织成员

根据调查问卷和访谈结果，大槽和三溪两村 10 名合作组织成员及 30 名林农对参与式森林经营所持的态度、反应和能力分析如下：

(1) 实施参与式森林经营十分重要。林改后，成为林地主人的林农们也希望不断提高自身森林经营能力和决策能力。通过培训，林农和合作组织成员对参与式森林经营有所了解，认为参与式森林经营能考虑并尊重他们的愿望与选择，更切合他们的实际情况，使他们在参与过程中提高森林经营的能力。

(2) 参与式森林经营的实施也面临一些挑战。尽管林农和合作组织成员认为实施参与式森林经营十分重要，但由于惯性及参与式森林经营活动内容等方面原因，一些林农认为参与式森林经营离自己较远，培训过程中也仅对部分内容感兴趣，如森林经营问题和森林经营政策；讨论和自由发言中更多地是反映问题，把培训理解和看成是反映问题的一个渠道。

(3) 文化水平较低和相关专业知识缺乏是影响林农参加参与式森林经营活动的重要因素。调查问卷和访谈表明，对于参加参与式森林经营活动所欠缺的知识和技术，大家都一

致认为是文化水平不高，不懂相关专业知识。如最终参加编案的 6 人中无人能看懂小班图，只能根据“四至”范围讨论相应规划内容。

### 5.2.2 县乡林业管理部门

县乡管理部门的参与者对参与式森林经营的看法比较统一，都正面肯定了林改后推动参与式森林经营的重要作用。他们认为随着林权改革的不断深入，引入先进的参与式森林管理理念与模式，提高农民的主动参与性，通过能力建设提高农民的参与能力和经营决策能力十分重要。另外，以前森林经营方案都是由专业部门进行编制，而参与式森林经营方案编制强调多方参与并可以了解编制主体的看法和意见，考虑到各方利益，更实际一些，执行的效果会更好，也有利于改进政府的工作思路、方式、方法。但同时也认为，参与式森林经营实践过程比较复杂，实施成本会相对较高，实际操作会有一定难度；森林经营方案编制中引入参与式方法是一个新鲜事物，还需要一个过程，多方参与森林经营方案编制也存在问题：参与者素质不齐，多数林农对各种国家的编制标准不清楚。

### 5.3 现有政策、法律和制度对试点村/FFC 实施参与式森林经营的限制

针对林改后分户经营的实际情况，将参与式森林经营理念和实践方法引入林业管理中，并作为管理制度确定下来，对确保林权制度改革效果至关重要。但目前，就试点村情况看，实施参与式森林经营还不同程度地受到一些现有政策、法律和制度因素的制约，主要有：

（1）参与式森林经营要求林农拥有经营林地的决策权，而目前一些法律和政策却使林农还不能够完全按照自己的意愿去经营。如森林采伐限额制度的实施，使得林农不能够随着市场和价格的变化调整自己的采伐量，不可以自主决定未来的采伐计划。虽然拥有林地的使用权和林木的所有权，但什么时候可以采伐，采伐多少，林农自己没有决定权，这与参与式经营的“自主意识”相违背。

（2）从现有实践情况来看，参与式森林经营的理念和实践方法主张“自下而上”的工作过程，这与现行政府主导的“自上而下”的森林经营管理体制和运行机制存在一定冲突。目前，森林经营方案编制、采伐指标确定、采伐计划按年度下达都和参与式森林经营的要求不相符。

（3）总体看，参与式森林经营在中国普及范围还不广，也没有纳入政策管理范畴中，再加上传统的惯性思维，使得参与式森林经营的实施缺乏制度保障，进而影响实施效果。因此，如何将参与式森林经营的理念与实践方法和现有森林经营管理体制及运行机制有机结合，既是参与式林业未来在中国应用的发展方向，也还需要有一个探索过程。

## 6 能力建设

### 6.1 培训人员

#### 6.1.1 三溪村培训人员情况

三溪村 20 名参与培训的村民和林农合作组织成员构成特征为：FFC 成员和村民各占一半；全部为男性、且均为户主本人；年龄主要集中在 20~50 岁，占全部受访者的 85%；文化程度较低，以初中学历人数最多，占全部受访者的 65%；家庭总人口以 3~5 人居多，占 85%；家庭中劳动力人数为 2 人居多，占 47%；普通林农比例较高，占 65%。

#### 6.1.2 大槽村培训人员情况

大槽村参与培训的林农共 20 人，其基本情况和构成特征为：全部为男性、且均为户主本人；年龄主要集中在 30~60 岁，占全部受访者的 80%；文化程度较低，以初中学历人数最多，占全部受访者的 55%；农户家庭总人口以 3~5 人居多，占 75%；劳动力人数多为 1~3 人；20 名村民中有 3 人是三防协会成员；普通林农比例较高，占 75%。

### 6.2 培训方法和内容

此次培训主要采用参与式方法进行培训。参与式培训是以参训者为主体的培训和学习模式。根据林农的需求与特点，针对不同培训内容，具体采用的参与式方法主要有：“小课程”、实地踏查、小组讨论、头脑风暴法、会议、案例分析等。培训过程中，十分注重把参与者的需求和兴趣放在首位，把授课内容与林农最关心的问题、林农的本土知识和经验结合起来；通过各种方法调动和鼓励林农积极参与学习过程、参与讨论，多发言、多提问；通过培训发现参与者的长处和知识以在森林经营方案编制中发挥他们的优势；利用参与式方法，让林农一起发现问题、分析问题并找出解决问题的途径；运用生动的例子，采用大纸、图片、图纸表等直观教具，用林农听得懂、易理解的语言和方式讲授相关内容。

培训内容分成《参与式方法及参与式森林经营》、《参与式森林经营方案准备工作》、《评估大纲》、《森林经营体系评价》、《森林状况评估》、《SWOT 和战略选择》、《战略规划》、《逻辑框架：问题树和目标树》、《编制森林经营方案》、《监测与培训评估》10 个部分，根据具体内容采用不同的参与式培训方法进行培训。

### 6.3 森林经营方案编制实践

#### 6.3.1 森林经营方案编制程序

根据项目《指南》有关参与式森林经营程序的要求（见表 6-1），结合编案主体双溪林业专业合作社和大槽口村民小组的实际情况，以国家林业局《简明森林经营方案编制技术》、《森林经营方案编制与实施纲要》为依据，以林农规划小组为主体，讨论确定了《双溪林

业专业合作社森林经营方案》和《大槽口村民小组参与式森林经营方案》编制的基本程序是：

（1）编案准备：引入参与式方法，进行编案准备，包括组织准备、基础资料收集、相关调查、技术经济指标确定、编写工作方案和技术方案。

（2）系统评价：引入参与式方法，对本经理期的经营环境、森林资源现状、经营需求趋势和经营管理要求等方面进行系统分析，重点包括森林资源的数量、质量及其动态变化，森林生态完整性、森林健康、生物多样性、森林提供木质和非木质林产品的能力，以及目前和未来村民小组森林经营的优势、劣势、机会、风险等，明确经营目标、森林经营方案需要解决的主要问题，以及编案深度与广度及重点内容。

（3）经营决策：充分尊重林农意见，反映林农需求，分别不同侧重点由林农规划小组根据村民小组实际情况和未来设想提出要求和方案，并由培训者和协助者帮助进行方案的投入产出分析、生态与社会影响评估，选出最佳方案。

（4）方案优化：广泛征求管理部门（县林业局、三都镇林业站/排埠镇林业站）、大槽口村民小组林农/双溪林业专业合作社成员和其他利益相关者的意见，以适当调整后的最佳方案作为规划设计的依据。

（5）规划设计：以最佳方案为基础，协助者与林农规划小组一起，进行各项森林经营规划设计，编制森林经营方案文本。

（6）评审修改：按照森林经营方案管理的相关要求，向县林业局提交方案并征求意见，并根据评审意见进行修改、定稿。

**表 6-1 参与式森林经营程序：阶段、步骤、成果、活动和工具**

阶段	步骤	成果	活动	工具/材料
1.准备	1.现有信息	1.加强了协助者对森林和村庄的了解 2.帮助协调处理关键问题 3.村庄资源现状示意图 4.主要内容和参考文献	1.确定资源和从不同部门收集信息 2.分析和综合信息 3.确定并做关键信息人访谈	1.确定关键信息人和数据 2.半结构访谈：主题、次级主题和归纳 3.分析现有材料
	2.告知政府官员、村干部、合作组织负责人和社员	1.获得政府官员、村干部、合作组织负责人和社员的支持 2.林农规划组成员候选人	1.告知政府官员、村干部和合作组织负责人过程和原则 2.挑选林农规划组候选人/参与者	1.宣传单 2.挑选林农规划组的标准

	3. 告知参与者	知道为什么和怎样编制参与式森林经营方案及其程序	1.陈述程序 2.说明方案编制过程中的规定	1.参与式森林经营方案的编制周期 2.参与者监测规章实例
2.参与式方法	4.评估大纲	村民评估和分析的大纲	准备分析大纲	森林经营系统的评估标准
	5.评估森林经营系统的现状	1.现状和优先的发展基线 2.作为确定优势、劣势、机会、风险的基础	评价森林状况、利用、经营和管理	1.评估的主题和次级主题 2.村庄资源现状图 3.边实地踏查边访谈 4.排序
	6.探讨未来的发展	了解过去的变化和未来的发展，确定机会和风险	1.对最近的变化进行分析 2.确定未来的发展趋势	发展趋势分析
3.参与式经营方案的编制	7.战略选择和规划	对于发现进行分析，确定战略选择	1.确定优势、劣势、机会、风险 2.确定战略选择 3.筛选战略选择	1.SWOT 2.机会和分析确定 3.优势和劣势筛选
	8.森林经营发展规划	发展和行动计划	1.逻辑框架 2.长期规划 3.中期规划 (5 年) 4.年度计划	1.问题/目标树 2.逻辑框架
4.参与式监测	9.监测目标和成果	监测的任务和责任	分配任务和责任 (谁监测什么和怎样、何时监测)	建议
	10.监测的成果和影响	监测行动计划效果的大纲	确定每个标准的指标和方法	村级森林可持续经营指标体系

5.反馈和分享	11.准备和分享方案的初稿	发现和建设的报告	1.准备发现和建议的报告 2.征求主要利益相关者的意见	大纲和过程的建议
	12.评估和分享方案的最终稿	1.改进程序的建议 2.提出一致的建议	1.对方案及其程序进行评估 2.向县林业局提交方案并征求意见	大纲和过程的建议

### 6.3.2 森林经营方案的结构和内容

森林经营方案包括“（1）林业合作组织或村民小组基本情况、（2）森林经营评价、（3）森林经营目标、（4）森林培育、（5）森林采伐、（6）非木质资源培育利用与生物多样性保护、（7）投资与效益分析”7个部分。见表6-2。

**表 6-2 村民小组/林业合作组织森林经营方案的结构和内容**

模块	分类	内容
村民小组/林业合作组织基本情况	自然条件	地理位置
		地形地貌
		气候
		土壤
	社会经济状况	人口与劳动力
		收入与收入来源
	森林资源状况	各类林地和林分面积及蓄积
森林经营分析与评价	森林资源状况综合分析	
	森林经营情况	森林权属及经营形式变化、经营状况
	森林经营 SWOT 分析	优势 (Strengths)
		劣势(Weakness)
		机会 (Opportunities)
		威胁 (Threats)
森林经营目标与布局	经营方针和原则	
	经营目标	五年目标
	经营类型	公益林
		商品林
	具体经营措施	

森林培育	未来五年各林班造林支出	
	未来五年各林班垦复支出	
森林采伐	森林采伐原则	
	采伐方式	杉木采伐方式
		毛竹采伐方式
	采伐规划	
非木质资源培育利用与生物多样性保护	非木质资源的分布与特征	
	非木质资源的经营利用与保护	
	森林防护	森林防火措施
		森林病虫害防控
	生物多样性保护	生物现状与分布
		保护目标与保护措施
投资与效益分析	投资概算	
	收入情况	
	经济效益分析	
	生态效益和社会效益分析	

#### 6.4 林农参与编制森林经营方案时所欠缺的知识和能力

参与式方法是在以农民为主体、以农民参与为主要形式的前提下，社区农民聚集在一起发现问题、分析问题并得出解决问题的方法、途径的一种工作过程。在参与式森林经营评估、规划过程中，项目组引入参与式方法，运用林农容易理解的语言和工具，协助林农规划小组完成编案。但因森林经营方案编制较复杂、专业性较强，而且以前从未做过，所以对林农来说，有一定难度，体现在：

（1）专业知识较缺乏。林农规划小组成员大部分初中学历，对编案过程中的一些专业知识还缺乏或不甚了解，如仅知道所拥有林地的“四至”范围，但很难和规划图联系起来。

（2）文化水平限制。在本项目开展之前，林农和规划小组成员从来没有听说过参与式、参与式方法，也没参与过森林经营方案的编制。由于文化水平限制，对培训内容的接受水平参差不齐，森林经营方案编制过程中，无论是现状分析，还是进行未来规划时，有些成员发言、讨论的参与程度较差，文案表达能力有限。

## 6.5 能力建设评价

### 6.5.1 三溪村能力建设评价

通过较为系统的参与式培训和实际应用，林农尤其是合作组织林农规划小组成员对“参与式森林经营”经历了从“没听过”到“知道名称”再到“了解内容”再到“实际参与”的过程。使林农不仅有了观念上的转变，还有机会获得了森林经营的新知识和新经验。

首先，通过这次培训林农和合作组织成员了解到森林经营中正在大力加强林农参与程度，意识到作为林地的主人，在未来森林经营活动中角色和地位的变化。

其次，通过参与式培训和参与编制森林经营方案，林农尤其是林农规划小组成员对目前森林经营中存在的问题有了更清楚的认识；对森林经营的目标有了清晰的认识；更重要的是，林农参与森林经营的意识和能力会有所提高。

再次，改变了林农经营森林过程中的滞后思想。林改前，林农们自主经营权利有限，都是较为被动地、按照“自上而下”的经营要求参与森林经营活动，而这次参与式培训和实际应用使林农尤其是林农合作组织认识到经营森林需要有长远规划，了解了编制参与式森林经营方案的重要作用。

除此之外，参与式培训和应用更直接的作用是使林农尤其是林农规划小组成员具备了一定编制森林经营方案的能力，《双溪林业专业合作社森林经营方案》便是本次参与式培训和应用的成果。合作社规划小组成员反映：他们经历了四个“第一次”：第一次将合作社拥有的地块在一张图上标出；第一次全面系统地分析了森林经营现状和环境；第一次对未来五年做出森林经营规划；第一次有了属于自己合作社的森林经营方案，它可成为双溪林业专业合作社从事各种林业计划和作业设计的依据，对合作社采取更科学的经营管理措施、促进经营水平提高，实现可持续的森林经营有积极指导作用。

### 6.5.2 大槽村能力建设评价

(1) 提高了林农参与森林经营的意识和能力。通过参与式培训和参与编制森林经营方案，林农对目前森林经营中存在的问题有了更清楚的认识；对森林经营的目标有了清晰的认识；更重要的是，林农参与森林经营的意识和能力会有所提高。

(2) 林农获得了知识和更多的信息。通过参与式培训及具体应用，林农不仅学到了相关森林经营的专业知识，也了解了编制森林经营方案的过程和技术，在今后的生产经营中就能运用所学的知识经营和发展森林产业，从而促进林农增收。另外，在参与式培训和实践过程中，通过提问、讨论、培训者介绍，林农直接或间接了解到如林业政策和法规等方面的信息和营林知识，开阔了视野。

(3) 促进了政府工作人员和林农之间的交流。由于体制的原因，我国森林经营中一直以来采用的是“自上而下”的工作方法，农民很少或甚至不参与、农民的需求和利益也没有得到足够的重视，这种工作方式和决策结果脱离林农实际，也造成政府和林农之间的不



了解和不信任。通过引入参与式方法培训和进行能力建设，各利益相关方共同参加培训和编制森林经营方案，政府工作人员和林农之间有了平等、广泛的交流和互动，长远看，将有利于改进政府工作的思路、方式、方法，使决策结果更符合实际，解决农村工作推动难的问题；更有利于提高林农的科技水平和平等参与意识，更好地促进实现森林可持续经营。

尽管目前大槽村还没有生产经营性的林农合作组织，但因林业是其主要的经营产业和收入来源，因此，参与式培训和《大槽口村民小组森林经营方案》的编制不仅使林农的参与意识和能力提高，使林农认识到科学的经营和采伐措施可使林地生产力提高，也使林农认识到了经营规模小的弊端，以及通过联合建立林农合作组织、形成规模经营的优势，随着资金、采伐优先等优惠政策的不断出台和实施，一定程度上会正向激励大槽村生产经营性林农合作组织的产生和发展。

## 7 国家、省及县级森林经营政策与制度回顾

通过问卷调查和访谈了解，大槽、三溪两个项目村与森林经营有关的政策与制度主要包括采伐限额、林业税费、小额信贷、公益林补偿基金管理、非木质林产品、特色产业扶持政策等。本部分就这些政策与制度在国家、省及县层面的变化情况，尤其是林改前后的变化情况做一回顾和梳理。

### 7.1 采伐限额管理制度

限额采伐制度是森林法规定的基本制度之一，是将一定时期内的森林采伐量限制在一定数量范围之内的制度。在中国，实行的是森林采伐限额制度。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。其制定程序为：全年所有的森林和林木，以国营林业企事业单位、农场、厂矿为单位，集体所有的森林和林木以县为单位，提出本单位年采伐限额的建议指标，逐级上报，由省、自治区、直辖市林业主管部门汇总平衡，经同级人民政府审核后，报国务院批准，并抄送林业部。年采伐限额一经批准下达，便成为编制年度木材生产计划和申请采伐的依据。超过限额采伐的采伐，或者滥发许可证，都属违法行为。全国森林采伐限额从 1986 年开始执行，每五年修订一次。

#### 7.1.1 国家层面采伐限额管理制度的变迁

1985 年以前，我国实行木材生产计划管理，以木材生产为林业首要任务，由于多年的过度开发，到 20 世纪 80 年代，全国森林覆盖率下降明显，可采资源大幅减少。1985 年 1 月 1 日实施的《中华人民共和国森林法》明确规定：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。为贯彻执行《森林法》，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，全国“七五”期间年森林采伐限额得到批准。同年《森林采伐更新管理办法》发布施行，规定了对用材林的采伐方式以及采伐面积。自“七五”到“十一五”，以五年

为了一期，我国已编制和执行了五期采伐限额。

1998 年第九届全国人大常委会第二次会议审议通过的《关于修改中华人民共和国森林法的决定》中再次肯定了森林采伐限额这一法律制度。

2009 年 7 月，国家林业局《关于改革和完善集体林采伐管理的意见》，明确了非林业用地林木采伐不纳入限额管理，林业用地是保障国家生态安全和木材安全的基础资源，必须实行森林采伐限额管理制度。《意见》将采伐限额由“蓄积量、材积量”双项控制调整为蓄积量单向控制。

### 7.1.2 江西省采伐限额管理制度的变迁

1991，为了加强森林限额采伐管理，控制森林资源消耗，保证森林永续利用，根据《中华人民共和国森林法》及其实施细则等有关规定，江西省《森林限额采伐管理暂行办法》施行。

2002 年 1 月 15 日省人民政府讨论通过《江西省森林采伐限额采伐管理暂行办法》，规定林木采伐许可证的核发，其有效使用期限不得跨年度。

2006 年江西省林业厅《关于加强全省“十一五”期间年森林采伐限额管理的意见》，规定“十一五”期间继续实行年度木材生产限额计划管理，年度木材生产限额计划采取自下而上编制。

2007 年，《江西省森林条例》规定：禁止商业性采伐公益林。因抚育、更新或者森林火灾等自然灾害因素影响，需要采伐的，应当报相关林业主管部门审批。对于商品毛竹林，由生产经营者自主采伐，但不得超过核定的年采伐限额，不得采伐四年生以下的毛竹，采伐后的毛竹林每公顷立竹数不得少于 1500 株。

2009 年，江西省依据《国家林业局关于改革和完善集体林采伐管理的意见》，就完善森林采伐限额（计划）、公正合理分配采伐指标、放活商品林采伐管理、管严生态公益林采伐以及加强林木采伐检查监督等方面，对林木采伐管理制度作出以下调整：

（1）对限额制度的实施环境予以优化。从 2010 年开始，简化采伐审批环节，森林经营者可以向辖区林业工作站，或直接向县级林业主管部门提出采伐申请，在采伐指标落实后，由乡镇林业工作站协助或受县级林业主管部门委托办理林木采伐许可证，取消其它各类中间审核环节。

（2）改革木竹采伐管理制度。对于毛竹和胸径 10cm 以下间伐材不纳入生产计划管理，由县级林业主管部门按照省批准下的采伐限额控制，符合条件的原则通过审核即可开展经营利用。对于成过熟的人工用材林、定向培育的工业原料林，在限额内优先解决，符合条件的即审即批。同时，放宽毛竹采伐范围，对于被划定为公益林的毛竹，经批准允许进行抚育和更新性质的采伐。

（3）调整采伐限额管理范围。在非林业用地上营造的林木，以及苗圃地内人工播种或扦插繁殖而培育的苗木不纳入采伐限额管理。

(4) 简化采伐限额指标结构。十二五开始，商品林采伐类型由主伐、抚育采伐、更新采伐、低产林改造和其他采伐五种类型，简化为主伐、抚育采伐和其他采伐三种类型；抚育间伐和其他采伐可占用主伐指标。公益林采伐分为更新采伐、抚育采伐和其他采伐三种类型。并且不再细化消耗结构（商品材与非商品材）和林分起源（人工林与天然林）分项限额。

(5) 自主确定集体商品林采伐年龄，商品林采伐指标可结转使用，公益林采伐指标不结转使用。

### 7.1.3 铜鼓县采伐限额管理制度的变迁

#### (1) “十一五” 以前及期间

“十一五” 以前及期间铜鼓县按照国家和省里的规定执行森林采伐限额管理政策。森林采伐限额每 5 年核定一次，省里分解下达给铜鼓县的年采伐限额，是每年采伐胸径 5 厘米以上林木蓄积的最大限量，不得突破，各项限额之间不得相互串换、挪用，也不得跨年度使用。

采伐限额的确定过程是自下而上，再自上而下：首先按个人、组、村、乡、县逐级汇报，上级部门结合二类调查的实际情况确定年采伐限额，然后将指标由县、乡、村、组下达到农民个人，通过两榜公示方式，告知林农。采伐限额每年只能结余，但不能提前采伐。采伐限额规定国有到场，集体到县级。

“十一五” 期间，商品林限额每年采伐 157040 立方米，其中国有包括五个林场，采伐限额 19184 立方米，集体限额 137856 立方米，见表 7-1 和图 7-1。

**表 7-1 “十一五” 铜鼓县采伐限额**

单位	合 计（方 米）	按采伐类型					按消耗结构			
		主伐	抚育	更新	低产（效）	其他	商品材			非商品材
			采伐	采伐	林改造	采伐	采伐量	出材量	出材率	
铜鼓县	462203	22.3169	10.4461	1.583	8.7398	3.1345	25.3156	15.754	62%	20.9047
单位	合 计（方 米）	人工林					天然林			毛竹（万株）
		总量	商品材		其中工业原料		总量	商品材		
			采伐量	出材量	采伐量	出材量		采伐量	出材量	
铜鼓县	462203	21.124	17.1202	10.6928	13.3569	8.288	25.0963	8.1954	5.0612	477.2887

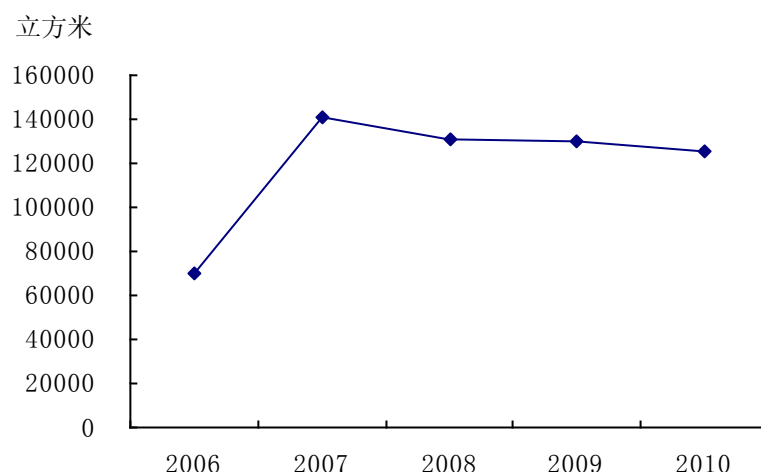


图 7-1 “十一五” 期间采伐限额

### (2) 特殊年份政策

2008 年冰雪灾害发生后, 根据国家林业局《关于做好受灾林木清理工作的紧急通知》, 江西省简化审批手续, 追加采伐指标。

### (3) 2009-2010 年采伐限额管理试点

2009 年国家林业局同意天津等省、自治区、直辖市进行森林采伐管理改革试点, 目前有 102 个采伐限额试点。江西省是试点省份之一, 将包括铜鼓县在内的 12 个县(市)列为森林采伐管理改革试点单位, 开展为期两年的改革试点工作。

限额采伐是森林采伐管理的基本政策, 森林采伐管理改革是在坚持森林限额采伐制度不变的前提下, 不断优化采伐管理机制。

2009 年, 铜鼓县按省厅批复的改革试点实施意见执行。最大的区别是: 试点县不分采伐类型, 只有皆伐和择伐两种采伐方式。

## 7.2 林业税费

林业税费是指就木材、林材及其他衍生品征收的税费, 由林业税收和林业收费两部分组成。林业税费主要可以分为两类: 林木税费与林地税费。林木税费又可分为原木税费与竹材税费两类。林地税费主要指森林植被恢复费。

### 7.2.1 国家林业税费政策的变迁

#### (1) 林业税收

1983 年到 1987 年, 国家逐步对林业开征农林特产税、所得税和产品税。所得税是在国家实行第一步利改税时开征的, 产品税对木材的税率为 10%。

1987 年到 1994 年, 国家对木材加工产品, 包括锯材等, 开始按加工增值额的 14% 开征增值税; 将原木的农林特产税统一为 8%。

1994 年,国家对税收制度进行了重大改革,建立了以增值税为主体的流转税体系,并将农林特产税与产品税合并,改为农业特产税,重新开征所得税。

自 2001 年 1 月 1 日起,对包括国有企事业单位在内的所有企事业单位种植林木、林木种子和苗木作物以及从事林木产品初加工取得的所得暂免征收企业所得税。

自 2004 年开始逐步取消农业特产税。

## (2) 林业收费

根据财政部、国家发展改革委员会《关于发布 2004 年全国性及中央部门和单位行政事业性收费项目目录的通知》,涉及林业的收费项目有包括:野生动植物进出口管理费、森林植物检疫费、绿化费、陆生野生动物资源保护管理费、林权勘测费、植物新品种保护权收费、证书工本费(如林权证)。

## (3) 林业政府性基金

一是南方集体林区的育林基金和更新改造资金(即维简费)。对产区木竹经营单位按其收购后的第一次销售价的 20%计征(育林基金为 12%,维简费为 8%),个别省、自治区执

行有困难的,可以适当降低提取标准,但不得低于销售收入的 15%。同时规定,育林基金和维简费的绝大部分留给产材县。2009 年,国家规定,育林基金按照最高不超过林木产品销售收入的 10%计征,具体征收标准由各省、自治区、直辖市考虑林业生产经营单位和个人的经济承受能力核定。具备条件的地区可以将育林基金征收标准确定为零。二是森林植被恢复费,是对林地占用的补偿,如修建道路等。

综上,在国家层面上林业税费征收的特点是:林业总体税费呈减少趋势,税收逐渐取消,主要以收费和政府性基金为主。

## 7.2.2 江西省林业税费政策的变迁

### (1) 林木税费改革

为全面减轻林农进行林业生产经营的税费负担,配合林权制度改革,江西省 2005 年对林业税费征收进行了规范和调整,主要作法可概括为,“两取消、两调整、一规范”。“两取消”即取消木竹农业特产税,由此形成的经费缺口,由财政通过转移支付解决;取消市、县、乡、村出台的所有木竹收费项目。“两调整”,一是调整育林基金平均计费价格,将定向培育的工业原料林、胸径 10cm(含 10cm)以下间伐材计费价格调整为每立方米 180 元,其他商品材每立方米 360 元,标准竹每根征收育林基金 1 元;二是调整集体林育林基金分成比例,省、市共让利 7%,全部补助给乡镇,即省、市、县(市、区)、乡(镇)四级分成比例为 8%、15%、70%、7%。“一规范”即规范增值税、所得税征收范围,从事木竹生产的单位和个人自产自销的原木、原竹取得的收入,依法免征增值税,暂免征收所得税。

2010 年,江西省再次统一调整育林基金计费价格。定向培育的工业原料林、10cm(含 10cm)以下商品材计费价格为 350 元/m<sup>3</sup>, 10cm 以上商品材计费价格为 700 元/m<sup>3</sup>。标准竹(含尺竹以上)每根征收育林基金 1 元,小于标准竹的竹材按周围每 1 寸 0.1 元的标准

征收育林基金。集体林育林基金按省、县(市)、乡(镇)三级分成，比例为 8%、85%、7%。

## （2）森林植被恢复费

江西省林地税费征收办法完全参照国家规定，没有省级调整。所收缴森林植被恢复费，20%留在省林业厅，80%下放到县。

## 7.2.3 铜鼓县林业税费政策的变迁

### （1）林木税费改革

林改前一般林木基价分类为：杉木基价 450 元/立方米，税率 20%；松木基价 550 元/立方米。税率 20%；阔叶树基价 650 元/立方米，税率 20%。林改后，2004 年 9 月至 2009 年 12 月基价统一为 360 元/立方米，税率 20%；2010 年基价随价格上升上调为 700 元/立方米，税率则下调至 10%。

以杉木为例，就铜鼓县而言，2003 年，杉木销售每立方米木材应缴纳税费总额为 260.52 元，包括 36.12 元农特产税、12.9 元所得税、86 元育林基金、2 元检疫费、1.5 元木材运输工本费、7 元检量费、60 元乡统筹费、55 元村提留款。2005 年杉原木市场销售价格为 420 元/m<sup>3</sup>，销售每立方木材应缴纳税费总额为 74 元，其中 72 元为育林基金、2 元为检疫费。2010 年根据市场价格提高了计价基价，但降低了税率，每立方米缴纳税费 72 元，其中 70 元为育林基金，2 元检疫费。

表 7-2 铜鼓县杉木税费林改前后对比

税费种类		平均征收基价 (元/立方米)			征收标准			
		林改前	2004	2010	单位	林改前	2004	2010
税收	农业特产税	450	-	-	%	8.4	-	-
	所得税	450	-	-	%	3	-	-
	育林基金	450	360	700	%	20	20	10
省级以上 收费	检疫费	450	360	700	元/立 方米	2	2	2
	木材运输 证工本费	450	-	-	元/份	1.5	-	-
县级收费	木竹检量费	450	-	-	元/立 方米	7	-	-
乡镇收费	乡统筹费	450	-	-	元/立 方米	60	-	-
村级收费	村提留款	450	-	-	元/立 方米	55	-	-

竹材林改前税费标准平均为 1.6 元/根，林改后下调为平均 1 元/根。该均价指标准竹，即尺寸为 1 尺的毛竹的价格，其他尺寸每增长一寸价格上升 0.1 元，每减小 1 寸价格下降 0.1 元，但为了计价方便，同时考虑到毛竹尺寸差距肉眼不好分辨，因此统一按 1 元/根收取。

## （2）林地税费—森林植被恢复费

铜鼓县森林植被恢复费征收办法也是完全按照国家规定执行。林改前此项收费基本没有，林改后林地流转增多，很多经营大户为了提高运输条件、节约运输成本，修建林区公路的申请增多，县林业局平均每年批复 20-30 宗此类申请。

## 7.3 小额信贷政策

小额信贷主要是以解决贫困为目标，把信贷资金贷给贫困户、广大农民和微小企业手中的金融工具。在中国经历了最初基本上没有政府资金介入的试点阶段到政府积极推动、农村正规金融机构全面介入的发展阶段。

### 7.3.1 国家层面的林业小额信贷政策

为配合集体林权制度改革，2009 年，国家出台了《关于做好集体林权制度改革和林业发展金融服务工作的指导意见》。《意见》要求：在已实行集体林权制度改革的地区，各银行业金融机构要积极开办林权抵押贷款业务、林农小额信用贷款和林农联保贷款等业务；同时，支持有条件的林业重点县加快推进组建村镇银行、农村资金互助社和贷款公司等新型农村金融机构，促进林区形成多种金融机构参与的贷款市场体系；合理确定林业贷款的期限，林业贷款期限最长可为 10 年，明确小额林农贷款的实际利率负担原则上不超过基准利率的 1.3 倍；改进信贷服务，合理扩大林业信贷管理权限，优化审贷程序，简化审批手续，推广金融超市“一站式”服务。

为了让林权抵押成为现实，《意见》十七条还专门规定，金融机构要开发适合林业特点的信贷产品，拓宽林业融资渠道。加大林业信贷投放，完善林业贷款财政贴息政策，大力发展对林业的小额贷款。完善林业信贷担保方式，健全林权抵押贷款制度。

### 7.3.2 江西省层面林业小额信贷政策

近年来，江西省林业厅先后与有关金融部门出台了多个金融支持林业改革与发展的指导意见：会同省人民银行、省保监会出台了《关于全面做好江西林权改革金融配套服务工作的指导意见》；会同省农业发展银行出台了《关于全面推进林业贷款工作的通知》；会同省农村信用联合社出台了《关于全面开展林权抵押贷款的指导意见》；会同省农业银行出台了《关于积极推进林权抵押贷款业务发展的指导意见》；会同中国银行江西分行出台了《关于积极开展林权抵押贷款业务的通知》；会同省财政厅、江西保监局、人保财险江西分公司

出台了《江西省政策性林业保险试点实施方案》。这些政策文件的出台，有力地保障了基层金融机构健康顺利地开展以林权抵押贷款为核心的金融服务创新。

林权抵押贷款自 2006 年试点至 2009 年 6 月底，江西省金融部门已向林农和林业企业发放林权抵押贷款 65.3 亿元，既促进了森林资源流转，又解决了资金紧缺的问题，还充分体现了林权证的价值，实现了森林资源从资产运作向资本运作的转变。

从 2007 年开始，江西省财政每年安排林权抵押贷款贴息资金 1000 万元，主要用于小额林权抵押贷款贴息。2008 年，江西省被列入中央财政贴息林业小额贷款试点省份，2009 年，落实林业小额贷款 72622.44 万元，获得贴息资金 2164.92 万元。林业小额贴息贷款作为深化林改的配套措施，扶持林农及林业职工从事营造速生丰产林、抚育、发展经济林、低产林改造等森林经营活动，有效缓解了林农资金投入不足的问题，特别是初步解决了农村低收入群体贷款难的问题。

2009 年，对全省 51000 万亩生态公益林实行火灾统保，商品林投保补贴 60%（中央财政补贴 30%，省级补贴 25%，县级补贴 5%）。

### 7.3.3 铜鼓县层面林业小额信贷政策

铜鼓县小额信贷政策开始于 2005 年，属江西省首个实施县。目前铜鼓县林农有三种小额贷款方式，林权证抵押贷款、小额信用贷款、金融机构+林业担保公司+农户模式。铜鼓县农村信用社，农业发展银行，农业银行可进行林权抵押贷款，基本实施条例由林业部门与银行协调。其中农村信用社贷款占 70%，农业银行占 20%，农业发展银行占 10%。林农以 5-10 万贷款为主，期限为 1-3 年。2010 年铜鼓县完成林业贷款 2500 万，累积完成 1.62 亿。

### 7.3.4 日本政府贷款江西造林项目

日本政府贷款江西造林项目属外资项目，从 2004 年开始实施。按项目会谈备忘录确定数额，贷款总量为 7507 百万日元，折合人民币 52549 万元。项目贷款年利率 0.75%，还款期 40 年，宽限期 10 年，日本协力银行一次性手续费 0.1%，中国进出口银行转贷手续费 0.25%。该项目旨在补贴用于用材林、防护林与经济林造林，毛竹林改造，中幼林抚育，天然阔叶林改造，低效林改造。

铜鼓县执行项目内容主要包括：新造林、低效林改造、毛竹林改造、抚育间伐。项目开展前提条件是林业产明晰，申请标准为：拥有权限在 30 年以上的林权证。由于该项目在铜鼓县指标基本充足，所以凡是满足林权证要求的申请者基本都可以得到贷款。该项目贷款额为 80 元/亩，贷款年利率为 1%。根据项目规定，贷款者前 10 年为缓冲期，只需缴还贷款利息，后 30 年连本带利还。7 年项目期内，铜鼓县贷款额总计 1061.38 万元，累计完成造林、改造等面积 6501 公顷，项目地区覆盖排埠等 6 个镇，高桥等 3 个乡以及茶山等 4 个林场。



## 7.4 公益林补偿基金管理制度

我国从上世纪 80 年代末 90 年代初提出森林生态效益补偿问题，到 2001 年，中央财政建立生态效益补助资金，在全国 11 个省区 658 个县 24 个国家级自然保护区进行试点，总投入 10 亿元人民币，共涉及 2 亿亩森林。经过 3 年的试点，从 2004 年开始正式建立中央森林生态效益补偿基金，每年补助资金 20 亿元人民币，共涉及 4 亿亩森林，并将补助范围扩大到全国。2001 年，森林生态效益补助资金最终正式被纳入国家公共财政预算支出体系，这标志着我国开始进入有偿使用森林生态价值的新阶段。

根据《森林法》及《森林法实施条例》，国家林业局和财政部联合颁布了《重点公益林区划界定办法》，区划界定重点公益林，实施中央财政森林生态效益补偿。同时，地方各省区根据各自的生态保护需要，区划界定地方公益林，并由地方进行补偿。

### 7.4.1 国家公益林补偿政策

国家级公益林是指生态区位极为重要或生态状况极为脆弱，对国土生态安全、生物多样性保护和经济社会可持续发展具有重要作用，以发挥森林生态和社会服务功能为主要经营目的的重点防护林和特种用途林。

2004 年，中央补偿基金平均补助标准为每年每亩 5 元，其中 4.5 元用于补偿性支出，0.5 元用于森林防火等公共管护支出。

2007 年，中央补偿基金按照国家核定的补偿面积，平均每年每亩补助 5 元。其中，4.75 元用于重点公益林的管护等开支，0.25 元用于省级林业主管部门组织开展的重点公益林管护情况验收、跨重点公益林区域开设防火隔离带等森林火灾预防以及林区道路的维护等开支。

2010 年，国有的国家级公益林平均补偿标准为每年每亩 5 元；集体和个人所有的国家级公益林平均补偿标准为每年每亩 10 元，其中管护补助支出 9.75 元，公共管护支出 0.25 元用于地方各级林业主管部门开展国家级公益林监测、管护情况检查验收、森林火灾预防与扑救、林业有害生物防治、监测等工作。

### 7.4.2 江西省生态公益林补偿基金

江西省是我国南方重点林业省份之一，共有林地面积 1072.0 万公顷，全省森林面积 1053.45 万公顷，森林覆盖率达 63.1%，与福建省并列第一。江西省在 2001 年就开始了中央森林生态效益补助资金试点，是全国最早实行试点的省份之一。江西省省行政区域内的生态公益林，分为国家重点生态公益林、省级生态公益林、区市级生态公益林和县级生态公益林。

2002 年，江西省对森林生态效益补偿资金的补助范围和标准作了明确规定；2005 年，江西省建立了地方生态公益林补偿机制，各级财政安排补偿资金达 3000 多万元；2006 年，江西省建立省级生态公益林补偿制度，除 3062 万亩国家重点公益林已纳入中央森林生态效

益补偿范围外，省财政当年安排补偿资金 5000 万元，列入省财政补偿的面积达 1000 万亩，补偿标准为 5 元/亩。

2007 年江西省落实生态公益林补偿面积 5100 万亩，其中国家重点公益林 3062 万亩，省级公益林增加到 2038 万亩，补偿标准提高到 6.5 元/亩，同时将国家公益林的补偿标准由省财政安排资金一并提高，省级补偿资金规模扩大到 1.78 亿元，其中配套提高国家级公益林补偿的资金 0.46 亿元；

2008 年，将补偿标准进一步提高到 8.5 元/亩·年，省财政共投入资金 2.80 亿元，其中配套提高国家级公益林补偿的资金 1.07 亿元；

2009 年，江西省将生态公益林结构进行了调整，其中国家级公益林面积 3237.3 万亩，省级公益林面积 1862.7 万亩，补偿标准再次统一提高到 10.5 元/亩·年，省财政共投入资金 3.74 亿元，其中配套提高国家级公益林补偿的资金 1.78 亿元。2009 年 9 月，江西对全省 5100 万亩生态公益林森林火灾保险实行全省统保。由中央和省财政共投入 2550 万元资金，每亩保额 500 元，费率为 1‰。

2010 年中央和省级生态公益林补偿资金标准为 10.5 元/亩（国有的国家级公益林管护支出中央补偿标准为 5 元/亩，集体和个人所有的国家级公益林管护支出中央补偿标准为 10 元/亩，缺口部分由省财政补齐），其中管护支出 10 元/亩，项目支出 0.5 元/亩。

#### 7.4.3 铜鼓县生态公益林补偿基金

2001-2003 年，铜鼓县是国家第一批开始实行公益林补偿政策的试点单位。当年全县共划定国家级公益林 40.52 万亩，补贴标准 5 元/亩，其中省级公共管护支出 0.5 元/亩，护林员 1 元/亩，县里得到补助标准 3.5 元/亩，其中包括县级护林经费 0.5 元/亩，林农实际得到补贴 3 元/亩。

2004-2006 年，国家公益林补贴标准 5 元/亩，0.5 元/亩的公共管护支出，县里得到补贴 4.5 元/亩，其中包括 0.5 元/亩的护林经费，林农实际得到补贴 4 元/亩。06 年开始建立省级公益林，补贴标准参照国家级公益林补偿标准。

07 年，江西省将国家公益林的补偿标准由省财政安排资金一并提高，国家级公益林及省级公益林补偿标准达到 6 元/亩，包括 2 元/亩的护林经费。

2008 年，国家级公益林及省级公益林补偿标准到达 8 元/亩，其中包括护林经费 2 元/亩，其余 6 元分到林农手中。

2009 年以后，国家级公益林共 43.02 万亩，省级公益林 18.8 万亩，补贴标准 10 元/亩，其中 2 元做管护经费，其余 8 元分到林农手里。省级公益林与国家级公益林补偿标准相同。

表 7-3 铜鼓县历年新增公益林面积

单位：亩

	2001 年度国家 公益林	2006 年度国家 公益林	2006 年度省级 公益林	2007 年度省级 公益林	2008 年度省级 公益林
合 计	405200	25000	100000	50000	38000

7.5 政府环境服务补偿市场中的作用

国际上“生态补偿”比较通用的是“生态服务付费”(PES)或生态效益付费(PEB)，主要由四个类型：一是直接公共补偿，即由政府直接向提供生态系统服务的农村土地所有者及其它提供者进行补偿；二是限额交易计划，如欧盟的排放权交易计划，即政府或管理机构首先为生态系统退化或一定范围内允许的破坏量设定一个界限(“限额”或“基数”)，通过创建市场，对某种抵消措施的“信用额度”进行交易，获得市场价格，达到补偿目的。三是私人直接补偿：通常被称为“自愿补偿”或“自愿市场”，是购买者在没有任何管理动机的情况下进行交易的。四是生态产品认证计划：通过这个计划，消费者可以通过选择，为经独立的第三方根据标准认证的生态友好性产品提供补偿。

中国早在 1992 年就明确提出，“要建立林价制度和森林生态效益补偿制度，实行森林资源有偿使用”。1998 年修订的《森林法》明确表明“国家设立森林生态效益补偿基金，用于提供生态效益的防护林和特种用途林的森林资源、林木的营造、抚育、保护和管理。2001～2004 年为森林生态效益补助资金试点阶段；2004 年正式建立中央森林生态效益补偿基金，它标志着我国森林生态效益补偿基金制度进入实施阶段。除了森林生态效益补偿基金制度之外，天然林保护工程、退耕还林还草工程等均具有明显的生态补偿意义，投入资金有数千亿之多。

建立生态补偿机制，政府和市场都可以发挥重要作用。截至目前，在中国的森林生态补偿中，生态补偿还主要以政府提供补偿为主，政府起着主导作用，市场化的生态补偿开展较少。但随着生态补偿需求的不断增加和市场化生态补偿机制日趋完善，市场将在未来发挥更大的作用。政府在森林生态服务补偿市场中的作用十分重要，需要为市场发挥作用创造条件。从目前情况看至少体现在：政府是森林生态服务补偿及相关市场的创建者；政府不仅要制定生态补偿的政策、法规，还要通过制定相应的法律法规来明确界定生态服务产品的产权(如林权、碳权等)，只有这样才能使市场机制在生态服务外部性内部化方面发挥作用；为交易市场提供相关信息;制定规则引导市场，如政府需通过各种法规明确市场化补偿的受益者和受损者以及双方的权利和义务，制定交易规则，搭建交易平台，以及生态服务市场化补偿的方式、范围、标准等；政府还应加强生态服务意识的宣传，对政策信息的反馈及时处理并对政策不断修正。

## 7.6 非木质林产品政策

2005 年 12 月，江西省为加强森林资源保护和林业生态建设，对全省按国家标准划定的生态公益林区域范围内的阔叶林实行全面禁伐，并逐步扩大全省其它区域天然阔叶林禁伐和天然阔叶次生林封育面积。目前，这项政策仍在执行中。

铜鼓县的非木质林产品主要为香菇和竹笋。近几年来，铜鼓相继实施了禁香菇种植和禁笋政策。

铜鼓香菇种植最早从 2001 年开始，主要出口日本。因为香菇生产需要阔叶树作为原料，阔叶树破坏日趋严重。2006 年，江西省实施阔叶林禁伐政策，铜鼓县自 2007 年开始，连续几年出台相关文件，禁止采伐天然阔叶树、禁止利用阔叶树生产香菇，香菇生产减少。实际上铜鼓县的香菇生产经历了先鼓励后禁止的政策。

禁笋方面，禁笋政策出台前，铜鼓县竹笋采集有传统习惯，即不分地界，可以随意采集竹笋。但由于责任心不强，常将竹子挖断，影响毛竹生长。因此，政策出台的的目的是护笋育竹。笋的季节性较强，一般禁采的时间是当年 12 月份到次年 5 月。因竹子出笋分大小年，大年禁笋更重要。近几年禁笋时间提前，2010 年的禁笋时间是 12 月 10 日。

## 7.7 特色产业扶持政策

铜鼓县特色产业主要包括毛竹、果园、茶叶、药材以及养殖五种。林改后，主要依托于国家退耕还林后续产业发展项目、江西省林业发展专项资金项目、江西省造林绿化“一大四小”工程扶持毛竹林特色产业发展。其中，有林农参与的主要是毛竹林低效改造项目。

2008 年铜鼓开始依托于国家退耕还林工程后续产业政策开展毛竹林低效改造。共规划确定实施毛竹改造小班 103 个，面积 10990 亩。申报立项的实施主体（以林农为主）必须拥有明晰的产权，无山林纠纷，有 20 年以上的经营权；承诺能按照项目建设的要求搞好组织实施和施工作业；具备有项目投资规模相配套的资金筹措能力；其竹林基地分布相对集中连片，交通相对便利，林区秩序较好。补助标准约为 150 元/亩，其中现金补助 100 元/亩，补 50 元/亩的林业专用肥。

调查过程中，三溪村有 60% 的家庭享受到了政府的优惠政策。三溪村退耕还林后续工程主要为毛竹林改造。其中毛竹林改造工程补助标准为 150 元/亩，其中：现金 100 元/亩，肥料 50 元/亩。补偿资金均全部直接由财政部门发放到林农的储蓄折中。据林农反映，目前存在的问题的问题是：一是补贴标准较低，二是成林后林木归属不清。退耕还林项目要求种植阔叶林，林农不清楚林木成林后的归属权。

依托“一大四小”造林绿化工程，铜鼓县 2009 与 2010 年度共完成特色产业建设 61000 亩。在省级补助标准基础上，铜鼓县还对已列入高标准毛竹林改造示范、连片面积在 500 亩以上的基地，达到验收标准的，由县财政按 150 元/亩的标准进行奖补，其中苗木费 100 元/亩，肥料费 50 元/亩。

## 8 相关利益者对各森林经营政策与制度的态度与认知

由于大槽村没有生产经营性的林业合作组织，为便于比较分析，林农层面对各森林经营政策与制度的态度和认知，主要根据问卷调查和访谈结果从三溪村 FFC 成员、三溪村非 FFC 成员及大槽村林农三个方面来进行评价分析。县、乡林业管理部门和其它利益相关者（木材加工厂）主要通过访谈来总结分析其对各森林经营政策与制度的态度和认知。

### 8.1 采伐限额管理制度

#### 8.1.1 林农/合作组织成员的态度与认知

铜鼓县森林采伐限额一般由村委统一按户平均分配，标准为：杉木、松木约 0.5-2 立方米/年/户，毛竹约 200-300 根/年/户。

表 8-1 林农/合作组织成员对采伐限额管理制度的态度与认知

林农层面	政策合理性			对森林经营的影响				
	非常合理	合理	不合理	非常不合理	很大	较大	不大	没影响
三溪 FFC	/	30%	70%	/	10%	10%	70%	10%
三溪非 FFC	/	60%	10%	30%	20%	10%	50%	20%
大槽林农	/	47.40%	47.40%	5.30%	5.30%	10.50%	52.60%	31.60%

在对采伐限额制度的合理性评价中，大部分三溪 FFC 成员认为该政策不合理，比例达到 70%；而大部分三溪非 FFC 成员认为该政策合理，比例为 60%，同时也有 30% 的三溪非 FFC 成员认为该政策非常不合理，态度差异较明显；大槽村受访林农中，认为采伐限额政策合理的与不合理的比例相当。

在该政策对林农森林经营的影响评价中，受访林农也表现出了不同的态度与认知：三溪村 FFC 成员中 70% 都认为该政策对森林经营影响不大；三溪村非 FFC 成员态度差异较大，其中一半的受访者认为该政策对其森林经营影响不大；大槽村多数受访林农认为该政策对其森林经营影响不大或没影响，占比达 84.2%。

此外，受访林农还对森林采伐政策的积极影响与存在问题进行了评价。不同林农的评价既有相同之处，也存在个别不同的看法：

在积极影响评价中，所有林农均认可：第一，森林采伐限额政策起到了保护森林资源、避免水土流失、维护生态平衡的作用；第二，该政策能够约束林农合理安排采伐森林资源，使林农每年都有资源可采，避免一次伐光的现象发生。此外，三溪 FFC 成员还认为，森林采伐政策起到了控制总的林木采伐量、平衡林木供需、稳定或提高林木价格的作用，能够促进林农森林经营收益的增加。

对森林采伐限额政策存在问题方面，所有林农都认为：第一，指标分配不灵活，对于每户林农都是平均分配，有些农户没有要砍伐的林木也能够分到指标，而一些林农有砍伐需求但指标不够，因此指标分配后，林农还需要私下相互买卖、转让和调整；而违法超额采伐轻则罚款、重则坐牢。第二，杂木、阔叶树因政策限制不允许进行抚育性砍伐，影响到林木的正常生长。第三，砍伐量减少影响到林农森林经营收入。除此之外，三溪 FFC 成员反映采伐指标过少，尤其是松木杉木采伐指标过少，导致其即使有成熟林木也不能进行采伐的问题，以及政策执行力度不够，有些林农该砍多少还砍多少，个别砍伐指标需求量大的林农还会通过暗箱操作购买指标。三溪非 FFC 成员认为森林采伐限额政策不考虑林农意愿，林农不可以自主决定砍伐量，计划指标与实际需求相差太大，影响再造林的问题。大槽村林农还对 2008 年冰灾后由于采伐限额政策的限制，已经枯损的林木得不到砍伐，以至造成资源浪费的问题记忆犹新。

针对以上问题，绝大多数林农都希望能放宽森林采伐限额指标限制，指标的设计照顾到林农实际采伐需要，对于放宽的幅度，三溪村非 FFC 成员特别提出适当放宽至一年 4-5 立方米/户最好；另外，对于采伐指标的分配，很多林农都建议不要单纯按户平均，而是根据资源量或林地大小来分配；最后，林农还建议，对于抚育性杂木采伐应允许办理采伐证。

### 8.1.2 县级管理部门的态度与认知

受访的铜鼓县林业局工作人员认为，从管理部门角度看，森林采伐限额政策意义重大。现阶段林农素质还没有普遍达到自觉维护生态安全的高度，而林农收益又主要来自于林业，如果完全放开采伐权，森林经营很有可能会变得无序，对生态安全性造成威胁。所以需要一定的监督与约束机制，依据森林采伐限额政策，通过检量、运输证、采伐证等措施保证林农在允许范围内采伐，可以在一定程度上保护森林资源，确保生态安全。另一些受访者认为，林改后，相关配套政策还未出台，或者还不够完善，该项政策在此期间还能够发挥一定的积极作用。

同时，林业管理部门也认为现阶段采伐限额政策本身以及执行过程中还存在一些问题，具体表现在：

（1）偷砍偷盗现象有所增加。虽然采伐量受计划控制，但是木材销售和流通受市场约束，林木销售过程中，按规定应凭证销售，但市场交易管理很难到位，难以控制偷伐与盗伐。目前存在“蚂蚁搬家”现象，即一次仅偷砍几根木材，而对此只能采取行政处罚，惩罚力度不强，罚款额度不高，再加上监督管理不到位，偷砍盗伐屡禁不止。有时还会出现暴力殴打执法人员的情况。

（2）偷砍公益林、超限额采伐商品林现象存在。由于目前木材市场价格较高，而公益林补偿每亩只有 8-10 元，商品林采伐指标少，受利益驱动，偷砍公益林、超限额采伐商品林现象存在，使公益林禁伐、用材林限额采伐政策的实施效果受到影响。

（3）政策配套改革未到位，林农心理不平衡。相关工作人员分析认为，林改后，采

伐限额制度未做相应配套改革，主要是存在政策取消后会出现森林资源破坏的预先假设。但林改后，林农拥有经营权，处置权却受到限制，使农民认为自己的东西但是自己做不了主，很多林农都存在心理不平衡的感觉，很难支持该政策的实施。

（4）指标分配与资源分布存在矛盾。铜鼓县内各地区资源分布并不平均，从地理分布看，河东地区资源少，林农对林业的依赖性小，所以指标矛盾相对不突出；河西地区资源比较丰富，人少山多且没有工业，可采伐的林木资源多，因此矛盾比较突出。另外，森林经营方案和限额采伐管理也很难结合起来。

（5）林业部门管理难度加大。铜鼓县林业局工作人员普遍反映，林改后木材价格上涨较快，价格从 2009 年的 300 元/立方米上涨到 2010 年的 600 元/立方米，林农会只考虑经济效益，但政府需要兼顾生态、社会与经济三方面的利益，因此一定程度上造成了保护和利用的矛盾，引发林农与政府间的纷争，使林政管理难度加大。

针对以上问题，受访管理部门也提出了一些完善政策的建议：

（1）放宽采伐限额指标。铜鼓县林业管理部门也认为可以适当放宽采伐限额指标，因为，林业是铜鼓县林农的生计来源，绝大部分林农对自己的财产都会有一定的打算和计划，不会一次性将森林全部伐光。因此，可以在保护好公益林的前提下，取消限额或适当放宽指标，督促林农砍伐后更新。但受访工作人员认为需要首先进行小范围试点，然后总结经验，改进政策。

（2）加强政策的稳定性和连续性。从以往来看，政策的连续性不好，导致政府诚信度不高。建议完善政策体制，保证政策的连续性，使农民没有后顾之忧，安心进行森林经营。

（3）完善法律法规，加大处罚力度。采伐限额政策的有效实施，不仅依赖于完善的法律法规，更应加大政策的执行力度。

### 8.1.3 镇级管理部门的态度与认知

乡镇林业工作站是林农与县级林业管理部门之间沟通的桥梁。林改后，林地归属明确，林农自主经营权力提升，林农森林经营意识进一步提高，自行交易林木、经营森林，造林意识不断提高，改造山林的人数明显增加。因而，林业部门对林地经营干预较少，基层林业管理部门职能发生显著变化，林业部门工作转变为监督、管理和服务。采伐指标分配方面，目前林业工作站主要负责监督各村委对采伐限额政策的落实情况。村委协调好采伐指标分配后，报给镇林业工作站，由林业工作站负责监督实施。

排埠镇林业工作站受访人员反映，目前采伐限额政策在实际执行过程中既存在超限额采伐问题，也存在采伐指标分配不平衡问题，还存在指标买卖现象。从采伐限额政策的实际执行情况和林农反映看，需要进一步改革或完善采伐限额政策。

三都镇林业工作站受访人员认为，采伐限额政策具有存在的必要性，取消不利于资源和生态保护。但三都镇采伐限额政策在实际执行过程中也存在一些问题：一是林农对国家

政策了解不多，不理解政策存在的必要性；二是指标分配存在问题，松木、杉木指标太少，村民想要砍伐但指标不够，只能互相调整。

8.1.4 木材加工厂的态度与认知

受访木材加工厂代表认为，林改后采伐限额政策的实施导致林木毛竹价格飞涨，加工厂利润空间被压缩，特别是原材料部分的利润空间下降；但是使林农收入有所增加。对于加工厂而言，随着原材料价格上涨，今后实现利润增加的途径会有所改变，发展深加工产品，并使原材料得到充分的利用。

8.2 林业税费

8.2.1 林农/合作组织成员的态度与认知

林改后，三溪村与大槽村林业税率一样，林农销售每立方木材需缴纳税费 74 元，其中 72 元为育林基金、2 元为检疫费。2010 年进一步调整，木材每立方米缴纳税费 72 元，其中 70 元为育林基金，2 元检疫费，毛竹税费收取 1 元/根，若将木材或竹材销外外地，还需缴纳一定的地税。但两村林农所交三防费用不同，三溪村村民所需缴纳的三防费标准为 50 元/立方米，而大槽村村民三防费标准为 1 元/亩/年。

表 8-2 林农/合作组织成员对林业税费政策的态度与认知

林农组	政策合理性				对森林经营的影响			
	非常合理	合理	不合理	非常不合理	很大	较大	不大	没影响
三溪 FFC	/	67%	22%	11%	/	33%	45%	22%
三溪非 FFC	/	80%	20%	/	/	22.2%	55.6%	22.2%
大槽林农	18.75%	56.25%	25%	/	6.25%	18.75%	43.75%	31.25%

在对林业税费政策的合理性评价中，三溪 FFC 成员认为该政策合理的占到 67%，认为不合理的占到 33%，其中有 11% 认为该政策非常不合理；大多数三溪非 FFC 成员认为该政策合理，比例达到 80%；大槽村受访林农中，认为林业税费政策合理或非常合理的占到了 75%，比例也较高。

在该政策对林农森林经营的影响评价中，受访林农的态度与认知大致相同，各类林农中大部分都认为该政策对其森林经营影响不大或没影响；持该观点的三溪村 FFC 成员比例为 67%；三溪村非 FFC 成员比例为 77.8%；大槽村林农比例为 75%。

此外，受访林农对林业税费政策的积极影响评价也基本相同，认为：第一，税费减少，间接使林农收益增加；第二，税收中育林基金部分用于林地经营管理、造林基金，三防费用于预防发生大的火灾、病虫害，均做到了取之于民，用之于民；第三，缴纳了育林基金



的林农还可享受苗木购买优惠；第四，林农税收负担减轻，有利于林农增加森林经营方面的投入。

在对林业税费政策存在的问题评价中，两村受访林农所反映的问题略有不同。三溪村 FFC 成员与非 FFC 成员都认为三防费用过高，占到了三溪村民总林业税费的 20% 左右，且很多林农并不清楚费用的使用去向和实际用途。三溪村 FFC 成员还认为目前的林业税费水平还较高，三溪村非 FFC 成员则主要认为松木与杉木的税费水平较高。此外，三溪村非 FFC 成员认为目前林业税费不合理还体现在进行森林砍伐时也要收取税费，以及基础建设植被恢复费按照林地面积进行征收的收费方式。大槽村林农则主要认为林地植被恢复费用太高，且木材与竹材外销时的地税水平高于其他县。

由于所反映问题不同，两村林农提出的建议也各不相同。三溪村 FFC 成员与非 FFC 成员都建议继续下调林业税费、取消三防费用，其中 FFC 成员认为育林基金的征收标准下调至 40-50 元/立方米较好。三溪非 FFC 成员还建议取消基础建设费征收及森林砍伐时的收费。而大槽村受访林农则建议降低地税标准，与其他县持平。

### 8.2.2 县级管理部门的态度与认知

铜鼓县林改前林业税费包括“两金三费”（育林基金、更改资金、林政管理费、护林防火费、林区建设费），现在减为“两金”，且比例也有所下降。

铜鼓县林业局相关部门人员肯定了林改后林业税费减免政策的实施效果，认为：取消或减免林业税费对可以增加林农收益，提高林农经营森林的积极性，受到了林农的欢迎；但对林业行政管理部门不利，因为部分林业投入单靠林农自身很难实现，如森林保险等，需要林业局统一实施。如果没有林业税费，就很难确保林业管理部门的资金来源，因而完全取消林业税费对林业发展是不利的。受访人员也表示，林业税费是否可以完全取消主要要看国家是否出台对林业行政管理部门相关林业投资资金的支持与解决办法。

对此，县级林业管理部门建议：林业税费改革应差别对待林业县与非林业县。因为，非林业县对林业税费的依赖度不高，但林业县林业税费所占比例较高。

### 8.2.3 镇级管理部门的态度与认知

排埠镇林业工作站受访人员认为，林业税费的减少对调动林农森林经营积极性、增加林农收入有重要作用，但给乡镇层面管护工作的开展带来了压力和难度。作为应对措施，目前只是在乡镇层面建立了林业建设目标责任制，把资源管护和政绩考核相挂钩，以有效开展资源保护和管护工作。

三都镇林业工作站受访人员重点分析了税费下降给基层管理带来的影响。指出，税费改革降低了林农经营成本，但也减少了基层用于森林管护的资金。以村层面为例，林改前每年村委所收毛竹山价约 25 万元（1 元/根），再加上松杉约 5 万（30 元/立方米），总体收

入不少于 30 万。林改后只剩下每年 4.5 万元的转移支付，用于定编人员工资和日常管理费用。

### 8.3 小额信贷政策

林业贷款方面，目前在铜鼓县主要有三种形式贷款：林权证抵押贷款，信用贷款和日元贷款。

#### 8.3.1 林权证抵押贷款

##### 8.3.1.1 林农/合作组织成员的态度与认知

林权证抵押贷款在三溪村与大槽村普及率较低，三溪村 FFC 成员利用林权证作为抵押物贷款的仅占 10%，贷款额度约 5 万元。三溪村非 FFC 林农用林权证作为抵押物贷款的比例也不高，约 30%，贷款额度约为 2-3 万元。而大槽村受访村民则均无林权证抵押贷款经历。

表 8-3 林农/合作组织成员对林权证抵押贷款政策的态度与认知

林农组	政策合理性				对森林经营的影响			
	非常合理	合理	不合理	非常不合理	很大	较大	不大	没影响
三溪 FFC	50%	/	/	50%	50%	/	50%	/
三溪非 FFC	33.3%	33.3%	33.3%	/	50%	/	/	50%
大槽林农	/	/	/	/	/	/	/	/

在对林权证抵押贷款政策的合理性评价中，认为该政策非常合理与非常不合理的三溪 FFC 受访者各占一半，态度差异明显；三溪村非 FFC 林农的观点则在非常合理、合理以及不合理三方面比例相当，各占 33.3%；大槽村林农没有发表任何评价。

在该政策对林农森林经营的影响评价中，受访林农所持观点也很对立，三溪村 FFC 成员一半认为该政策对其森林经营影响很大，一半认为影响不大；同样，三溪村非 FFC 林农也有一半认为该政策对其森林经营影响很大，而另一半则认为没影响。大槽村民则无评价。

在林权证抵押贷款政策的积极影响评价方面，三溪村受访林农公认，该政策方便资金周转，可以帮助林农解决急用，有利于森林经营。大槽村受访林农虽无林权证抵押贷款经历，但也认同以上观点。

同时受访林农也反映，林权证抵押贷款政策存在贷款手续繁琐、贷款额度小且贷款比例仅为林地评估价值的 50%等问题。三溪村 FFC 成员还反映该政策的优惠措施不到位，所承诺“贷款如果用于造林会有贴息优惠”在实际贷款过程中没有兑现。三溪村非 FFC 成员

也反映该政策利率太高，且林地少的情况下不能够贷款。大槽村受访林农特别指出该政策评估费用过高，贷款时还需要减去林农已贷信用贷款金额等问题。

针对以上问题，三溪村 FFC 成员与非 FFC 成员建议：提高贷款比例、延长贷款期限。另外，根据各自所反映问题的不同，三溪村 FFC 成员特别建议应落实林权证抵押贷款政策的贴息优惠措施；而三溪村非 FFC 成员则提出应放宽该政策最少林地面积要求，例如 10 亩以下林地也能够贷款；大槽村受访林农则建议简化贷款手续，并降低评估费用。

#### 8.3.1.2 县级管理部门的态度与认知

铜鼓县于 2006 年开始试行林权证抵押贷款，是江西省第一个开展此项工作的县。铜鼓县林业管理部门认为，该政策为林业企业和林农获得资金提供了新的途径。

由于林业信贷的特殊性，铜鼓县林业局与银行合作，由林业局首先进行待抵押林地的价值评估，然后林农凭其林权证与评估值向银行抵押贷款。目前铜鼓县能够进行林权证抵押贷款的银行有农村信用社、农业银行和农业发展银行。到目前为止，贷款额度已达 3 亿元。林农贷款规模以 2-3 万、5-6 万居多，目前没有出现不偿还现象。但目前所贷款项是否用于森林经营有待考证。

铜鼓县林业管理部门认为，目前林权证抵押贷款还存在一定的问题：第一，不能确保评估的真实性；第二，贷款资金没有全部投入到林业上；第三，贷款评估时，没有专业的评估机构、评估师进行评估，林地评估值的不确定性导致允许贷款额度的确定不够规范；第四，授信工作量大；铜鼓县信用社小，资金有限。

因此受访工作人员从县级管理部门角度建议：一是规范银行贷款比例，评估值与放贷值比例；二是评估要规范，全国现在没有专门评估机构，而目前国内的评估机构进行勘测和林地评估还存在困难，另外各县评估标准不统一；三是降低评估费用。对于小额信贷来说，评估成本太高；四是抵押期间，在银行监控下可以进行采伐。

#### 8.3.1.3 镇级管理部门的态度与认知

排埠镇林业工作站受访者认为，目前林权证抵押贷款人数较多，但贷款利率也最高，存在着评估费高，手续繁琐等问题。

三都镇林业工作站受访者表示，信贷政策方面，林权抵押贷款是新生事物。也认为目前林权证抵押贷款的评估费用较高，而最大贷款额仅为评估值的 50%，因此目前看只适用于大额贷款。

### 8.3.2 信用贷款

#### 8.3.2.1 林农/合作组织成员的态度与认知

林农根据信用进行贷款，无需提供抵押品。贷款前由信用社对林农家庭资产进行评估，根据评估值确定贷款额度。相比于林权证抵押贷款，信用贷款政策普及率明显较高。三溪村 FFC 成员利用信用贷款的人数占到了 60%，而非 FFC 林农利用信用贷款的人数相对较少，为 30%。大槽村林农 80% 都申办了信用贷款，比例最高。

表 8-4 林农/合作组织成员对信用贷款政策的态度与认知

林农组	政策合理性				对森林经营的影响			
	非常合理	合理	不合理	非常不合理	很大	较大	不大	没影响
三溪 FFC	33%	67%	/	/	17%	/	66%	17%
三溪非 FFC	33%	67%	/	/	/	/	100%	/
大槽林农	29.41%	70.59%	/	/	/	52.95%	35.29%	11.76%

在对信用贷款政策的合理性评价中,所有受访林农均认为该政策合理,其中三溪村 FFC 成员与非 FFC 成员观点一致,认为非常合理的占到 33%,认为合理的达到 67%。大槽村受访林农中,认为该政策合理的达到 70.59%,认为非常合理的比例为 29.41%。

在该政策对林农森林经营的影响评价中,83%的三溪村 FFC 成员认为影响不大或没影响,而所有三溪村非 FFC 成员都认为该政策对其森林经营影响不大,在大槽村认为该政策对其森林经营影响较大的占到了 52.95%,认为影响不大的占到 35.29%,只有少数约 11.76%的受访者认为没影响。

该政策对林农森林经营的积极影响评价方面,所有林农都反映利用该政策贷款申请简单、方便,且随时都能够贷到;长远看,该政策为林农提供的资金,不但能够投入农业,发展农业,而且还可用来买苗造林,对森林经营有积极影响。此外,三溪村 FFC 成员还指出,当林农还不上贷款时,只需还当年利息,本金可再延长一年。

但受访林农也认为,信用贷款政策存在贷款额度小,利率偏高,期限较短(只限一年)等问题。另外,三溪村 FFC 成员还反映单身林农不能申请信用贷款等问题。而大槽村受访林农则认为该政策还存在:贷款允许额度标准不定,关系好的农户就能够多贷;所收取 10% 的股金也偏高(2011 上半年取消),而且贷款还清情况下才能再贷等问题。

对此,所有林农都建议提高允许贷款额度并降低贷款利率,延长贷款期限。此外,大槽村林农还建议对家庭贫困林农给予特殊照顾。

#### 8.3.2.2 县级管理部门的态度与认知

由于信用贷款主要由铜鼓县金融机构管理与实施,因此,铜鼓县林业管理部门并未对信用贷款政策进行评价。

#### 8.3.2.3 镇级管理部门的态度与认知

受访林业工作站人员反映,信用贷款开始于 2004 年,贷款时由农村信用合作社与村委一起对林农信用进行评估、分级,随后发放贷款证。该证最少由 2 名信用社人员,3 个村委签字。林农凭此证贷款,若按时还款,信用等级会提高。

目前，在铜鼓县，林农信用贷款的渠道既可通过农村信用合作社，也可通过农业银行。区别在于农村合作信用社的最高贷款额为 3 万，贷款时限可以是 1-2 年，利率 7.2 厘，而农业银行贷款限额 3 万，时间仅为 1 年，利率 6.4 厘。

三都镇林业工作站受访者反映，大槽村信用贷款比例较高，粗略估计 60% 的农户都有信用贷款的经历。信用贷款方便林农资金周转，还可用于生意经营，且多数林农都能及时还款，到目前为止大槽村只有 4 户未能按时还款。总的来说，信用贷款政策还是比较受农民欢迎。如未来能提高贷款额度，进一步简化贷款程序则更方便林农获得生产经营所需的周转资金。

### 8.3.3 日元贷款

#### 8.3.3.1 林农/合作组织成员的态度与认知

日元贷款项目主要用于林地抚育，林地质量改造，贷款标准为 80 元/亩，贷款利息不高，仅为国内贷款的 30%，允许林农贷款 40 年，10 年还利息，20 年还本金。三溪村 FFC 成员中利用本政策的林农约为 10%，非 FFC 成员比例稍高，约为 20%。大槽村没有利用日元贷款的林农。

受访林农认为，该政策的积极影响在于，贷款期限长、利率低、可以帮助林农解决林业投资资金短缺问题。但也存在着政策覆盖面窄，享受到的人群少，且仅执行到 2010 年等不足。因此，受访林农建议未来应引进更多类似的项目。

#### 8.3.3.2 县乡管理部门的态度与认知

7 年项目期内，铜鼓县贷款额总计 1061.38 万元，累计完成造林、抚育、林地质量改造等 6501 公顷，项目覆盖排埠等 6 个镇，高桥等 3 个乡以及茶山等 4 个林场。

相关管理部门受访人员认为，该项政策弥补了林业资金短缺、来源渠道少的不足，对改善林地质量、提高森林生产力起到了积极作用。

### 8.4 公益林补偿基金

#### 8.4.1 林农/合作组织成员的态度与认知

三溪村受访林农没有划分到公益林，因此林农层面主要以大槽村林农对公益林补偿基金的态度与认知为主。大槽村受访林农划分到公益林的比例达到 35%，补偿标准是 8-10 元/亩。

表 8-5 林农/合作组织成员对公益林补偿基金的态度与认知

林农组	政策合理性				对森林经营的影响			
	非常合理	合理	不合理	非常不合理	很大	较大	不大	没影响
三溪 FFC	/	/	/	/	/	/	/	/
三溪非 FFC	/	/	/	/	/	/	/	/

大槽林农	28.57%	42.86%	14.29%	14.29%	/	/	83.3%	16.7%
------	--------	--------	--------	--------	---	---	-------	-------

在对公益林补偿基金的合理性评价中，大槽村林农态度不一，28.57%的受访者认为非常合理，42.86%的林农认为合理，但也有14.29%的受访林农认为不合理，还有14.29%的林农认为非常不合理。

在公益林补偿基金对林农森林经营的影响评价中，没有林农认为公益林补偿基金对其森林经营影响较大或很大，认为影响不大的占多数，约占到83.3%，其余16.7%的林农认为没影响。

大槽村受访林农认为公益林补偿基金的积极影响表现在，第一，该基金对保护森林资源与避免乱砍滥伐现象起到积极作用；第二，大槽村公益林多划在道路两旁，借助基金保护道路两旁森林，起到了美化作用。但同时，大槽村林农也反映，目前公益林补偿基金标准较低，与木竹市场价格差距很大，划分到公益林的林农心里不平衡，不利于山林保护。因此，受访林农建议提高补偿标准，既不损伤林农利益，也能确保资源保护效果。

#### 8.4.2 县级管理部门的态度与认知

铜鼓县林业管理部门受访者指出本县是全国第一批试点单位，从2001年开始实施公益林补偿，对生态环境、林木资源的保护起到了积极作用，但因为补偿标准太低，对林农收益影响不大。2004年林改后，公益林和商品林一样，明确了权属，核发了林权证，林农成为公益林的所有者和管护者。在近几年林产品价格逐年攀升的背景下，林业管理部门工作压力加大，具体表现在：

（1）工作开展难度加大。铜鼓县经济收入主要依靠林业，大多数林农还是靠山吃山，由于当前公益林的补偿标准和其重要程度不匹配，补偿标准低，造成林农心理不平衡，抵触情绪较大，对于林地资源质量差的林农来说还可接受，但林地资源质量好的林农很不愿意将林地划归公益林。特别是林改后，林地林木产权明晰，农民对政策了解加深，更加不愿意续签管护合同，尽管加大宣传力度，林农也知道公益林在维护生态安全方面的重要作用，但从个体出发首先要考虑和解决吃饭问题，因此未来管护合同签署会有较大的难度，林业管理部门未来开展工作的难度加大。

（2）公益林偷盗现象严重。由于公益林补偿与木材市场价格差异太大，一些林农不愿牺牲自己利益去维护他人利益。同时，因公益林质量好，导致存在偷砍现象。同时由于政府对于木材加工厂原料收购监管存在缺陷，受利益驱动，木材加工企业收购把关不严，也收购没有采伐指标的木材，促使出现偷砍林木现象。

（3）公益林抚育间伐审批手续繁琐。2008年以前公益林严格禁止采伐，从08年开始，国家允许对公益林进行抚育间伐，但实际操作难度很大，需要逐级上报、审批，手续烦琐。

对此，林业管理部门受访工作人员建议：

- (1) 提高补偿标准。林农目前从商品林获得收益是 55-60 元/年/亩，建议公益林补偿提高到 25-30 元/年/亩，这样林农管护公益林的积极性会提高。
- (2) 国家生态公益林补偿标准要针对不同省份的具体情况制定。
- (3) 国家一次性买断源头保护地区的林权，一次性投资比多次投资更具管理优势。进行生态移民，封山保护资源。
- (4) 下游享受到生态保护成果的地区应补偿上游源头保护地区。
- (5) 政府应出台更多的配套政策，如移民就业政策、养老政策等。

8.4.3 镇级管理部门的态度与认知

三都镇林业工作站受访者重点评价了大槽村公益林规模与补偿标准。大槽村有公益林 1800 多亩，公益林树种为毛竹，松木和杉木。公路两旁 300 米以内都划入公益林，补助为 10 元/亩。林业工作站工作人员认为与当前的木竹市场价格比，二者相差悬殊，不利于调动生态公益林林权所有者保护和管理积极性，也使林政管理的难度加大。

8.5 非木质林产品政策

8.5.1 林农/合作组织成员的态度与认知

铜鼓县近几年来有关非木质林产品政策主要是禁止采集冬笋、种植香菇，限制采集木耳。

表 8-6 林农/合作组织成员对非木质林产品政策的态度与认知

林农组	政策合理性				对森林经营的影响			
	非常合理	合理	不合理	非常不合理	很大	较大	不大	没影响
三溪 FFC	33.3%	22.2%	33.3%	11.1%	50%	10%	20%	20%
三溪非 FFC	55.6%	33.3%	11.1%	/	50%	/	20%	30%
大槽林农	25%	75%	/	/	10%	15%	40%	35%

在对非木质林产品政策的合理性评价中，三溪村 FFC 成员认为合理与不合理的基本各占一半，三溪非 FFC 成员 88.9% 都认为合理或非常合理，大槽村受访林农则全部认为合理，其中有 25% 认为该政策非常合理。

在该政策对林农森林经营的影响评价中，三溪村 FFC 成员中只有 20% 认为没有影响，50% 的受访者都认为影响很大。三溪村非 FFC 成员的看法与 FFC 成员类似。大槽村林农看法则有所不同，受访者中认为对其森林经营影响很大的只占到 10%，大多数林农认为影响不大或者没有影响。

所有林农都认可非木质林产品限制采集政策在保护资源，防止竹笋被盗，提高竹林及阔叶林生长质量等方面的积极影响。此外，三溪村 FFC 成员还认为禁笋后林农只能在自己

林地采集竹笋，农户自身收益会多一些。

但同时，所有受访林农也都认为该政策的实施减少了林农的收入，与原来相比，收入平均减少 1 万元/年。另外，三溪村 FFC 成员反映，三溪村阔叶树资源丰富，完全禁止香菇种植影响了林农的收入。大槽村受访林农也认为该政策限制太严格，适当的挖笋可以松土，完全不挖不利于毛竹生长。另外，政策监管执行力度不够，大槽村对于冬笋禁止不彻底，由于市场上存在收购冬笋的商贩，因此偷挖现象依然存在。

对于非木质林产品限制采集政策，所有林农都建议政府应长期稳定执行该政策，同时适当放宽政策，限制挖笋和种植香菇，但不是完全禁止。此外，三溪村 FFC 成员还建议对于农户减少的收入，政府可发放肥料作为补偿，以及在政府资金支持下，借鉴浙江省的技术，清除竹林地杂草并松土，在冬笋上面盖膜，既能挖笋又不影响竹林生长。而三溪村非 FFC 成员及大槽村林农则都建议政府加强监管力度，严厉打击市场收购冬笋现象，从根本上杜绝挖笋现象。除此以外，大槽村林农也建议对林农进行技术指导，合理科学采集非木质林产品。

### 8.5.2 县级管理部门的态度与认知

铜鼓县林业管理部门受访工作人员认为，非木质林产品限制采集政策，不论是阔叶树还是竹子，目的在于保护资源。对于禁笋政策，只有少数林农不欢迎，这部分林农主要是自家没有山林，或者自家山场比较远，按照传统习惯可以到他人山场挖笋的村民。对于大部分林农而言，由于现在毛竹价格飞涨，比卖笋价格高很多，他们会自觉少挖笋，保护毛竹多长竹。从禁笋政策内容看，冬笋不会长成毛竹，所以禁冬笋主要是禁止他人偷挖林农的冬笋。春笋会长成毛竹，所以禁春笋更多的是保证新竹的生长。另外，禁笋政策虽然由政府出台，但主要的监管者是林农，政府政策一方面属于宏观调控，另一方面是给林农制止偷盗者偷盗行为提供行政依据。

县级管理部门受访者认为该政策未来存在的必要性主要取决于林农自觉性及市场状况。禁笋政策 20 世纪 90 年代就出台过，但当时毛竹不值钱，竹笋价值高，林农挖笋毁竹现象很严重。现在毛竹价格上涨速度快，比卖竹笋价格高很多，林农自己就会选择护竹不挖笋了。

### 8.5.3 镇级管理部门的态度与认知

排埠镇林业工作站受访人员认为由于存在禁伐阔叶林的规定，排埠镇部分村民的采伐需求也受到约束。

三都镇林业工作站人员认为大槽是毛竹之乡，盛产竹笋，完全禁止不可能，也不利于毛竹生长。经过多方征求意见和讨论，达成一致意见，即不允许本村以外的人挖笋，不许跨界挖笋。目前看政策执行情况很好，林农基本自觉遵守规定。



## 8.6 特色产业扶持政策

### 8.6.1 林农/合作组织成员的态度与认知

三溪村与大槽村特色产业扶持政策重点是毛竹林改造，但政策受益面略有不同。三溪村 FFC 成员中申请到毛竹林改造项目的人数不多，比例仅为 10%；三溪村非 FFC 成员申请到毛竹林改造项目的人数较多，比例达到 40%；大槽村受访林农中申请到毛竹林改造项目的比例最高，达到 50%。

表 8-7 林农/合作组织成员对特色产业扶持政策的态度与认知

林农组	政策合理性				对森林经营的影响			
	非常合理	合理	不合理	非常不合理	很大	较大	不大	没影响
三溪 FFC	/	100%	/	/	/	/	/	100%
三溪非 FFC	33%	67%	/	/	50%	50%	/	/
大槽林农	33.3%	44.4%	11.1%	11.1%	11.11%	22.22%	22.22%	44.44%

在对特色产业扶持政策的合理性评价中，所有三溪村 FFC 成员都认为该政策合理；三溪村非 FFC 成员 67% 认为合理，33% 认为非常合理。但在大槽村，受访林农中还有 11.1% 认为不合理，11.1% 认为非常不合理。

在该政策对林农森林经营的影响评价方面，三溪村所有受访 FFC 成员都表示没有影响，而三溪村所有受访非 FFC 成员都表示有影响，且一半认为影响较大，一半认为影响很大。大槽村受访林农评价不一，其中 44.44% 的受访者认为该政策对其森林经营没有影响，22.22% 认为影响不大，22.22% 认为影响较大，还有 11.11% 认为影响很大。

所有受访林农都认可特色产业扶持政策给林农带来了一定的好处，降低了毛竹抚育的成本，提高了毛竹林生长质量。大槽村受访林农还认为该政策起到了带动林农改造毛竹低产林、提高经营效益的作用，提高了林农改造低产林的积极性。

但林农也对该政策的消极影响与问题进行了评价，三溪村受访 FFC 与非 FFC 成员都认为该项目指标太少、覆盖面小。三溪村非 FFC 成员还认为该政策补贴期太短。大槽村受访林农主要认为，政府只对公路沿线的毛竹林进行改造，而不对山上的毛竹林进行改造；而且毛竹林改造项目需要林地面积在 200 亩以上才能申请，林地经营面积小的林农申请受到了一定的限制。

基于以上认知与评价，所有林农都建议应增加项目指标，使更多村民享受到政府的优惠政策。三溪村非 FFC 受访林农还希望能够将毛竹林改造项目期限延长，补贴一直发放到毛竹成林；还可以从示范点做起，集中进行毛竹林抚育。大槽村林农则建议政策也应惠及到林地经营面积小的林农。

### 8.6.2 县级管理部门的态度与认知

铜鼓县林业管理部门受访人员反映，铜鼓县特色产业扶持政策的出台受到了退耕还林工程后续产业政策的影响。后续产业政策出台之前，政府主要通过产品统一收购等手段帮助林农解决产业发展和产品出路问题，结果成为了政府的包袱，而且行政命令易引发矛盾，林农也很难得到实惠。而特色产业扶持政策通过补贴林农造林工资、提供苗木补助，提高了林农进行毛竹低产林改造的积极性，提高了生产力。

但目前铜鼓县特色产业扶持政策还存在一定问题，即政策受益面还较低，享受到该优惠政策的林农还较少，而且，每个林农只能拿到一年补助。

### 8.6.3 镇级管理部门的态度与认知

受访镇级林业工作站工作人员指出，特色产业扶持政策首先由县林业管理部门规划，然后由乡镇及村委划分地块并上报，得到批准后由林农实施毛竹林改造或经济果林经营，县级林业管理部门检查验收后下发补助资金。林业工作站工作人员认为该政策能够在一定程度上帮助林农节省林业生产成本，把对林农的扶持落实到实处。但一般而言，毛竹林改造需要 3-4 年见效，而该政策只给林农一年的补助，期限较短，难以确保补助效果。因此，受访镇级林业工作站工作人员建议延长对林农的补助，帮助林农实现毛竹林整个生长期的资金需求，确保补助效果。

## 9 林农视角的森林经营政策与制度 SWOT 分析

林改后，林农是法律意义上的森林经营者，也是相关森林经营政策的执行者，因此，在了解林农对森林经营政策的态度和看法基础上，从林农自身森林经营角度进一步分析和确定各相关森林经营政策及制度的优势与缺陷、面临的机会与挑战，既有利于提高林农参与森林经营的能力，对未来森林经营政策配套改革也具有至关重要的意义。

### 9.1 森林采伐限额政策

#### 优势

- 确保生态安全和可持续经营

林农认可该政策在保护生态安全方面的作用，认为采伐限额政策确实起到了避免水土流失、保护生态安全的目的，于国家、于社会都有好处。

森林采伐限额政策可以有效的阻止部分非理性林农一次性伐光林木，造成森林资源的快速损耗以及此部分林农未来的生计问题。

- 稳定林木市场价格

部分受访林农认为，当前有利的林木市场价格与采伐限额政策有关，如果不控制采伐

量，市场上将因为供给林木过多而导致价格下跌，无法维持如此高的林木价格。

## **劣势**

- 指标过少

绝大多数林农认为，采伐限额政策最大的劣势在于松木、杉木等树木采伐指标太少，难以满足采伐需求，间接导致家庭收入下降。

- 政策无差别性

对于那些对林业依赖度较高的林农，采伐量的多少直接决定其收入的多少，而部分村镇或者地区对林业收入依赖较小，因此采伐量限制产生的影响在不同地区也有所不同，但目前的政策没有考虑到这种区别，完全一视同仁是不合理的。

- 政策不灵活

采伐指标的分配不灵活，指标不能根据林地实际情况划分，导致了很多问题。如，具体指标都是以户为单位进行平均，有些农户没有种植的林木但分配到指标，因此指标分配后，林农还需要私下相互买卖、调整。

- 政策执行力度不够

在采伐限额政策执行过程中，还存在部分违规现象，有林农反映，有些林农不顾采伐指标限制随意砍伐，然后通过暗箱操作购买指标，政策执行力度明显不足。

## **机遇**

- 林农经营理性

林农认为，目前从林农自身的经营理性方面看，还不能完全达到理性安排采伐计划的程度，如果没有一定的约束与限制，将可能出现一次性全部伐光的情况，因此，森林采伐限额政策有其存在的必要性。

- 林农生态安全意识

在林农生活水平以及文化素质没有达到一定水平的情况下，林农认为，他们只关注也必须只关注自身的经济利益，无暇考虑生态安全问题，也没有能力去主动承担去保护生态安全的责任，因此，在一段时期内，有必要通过政策手段来保障生态安全。

## **威胁**

- 林木市场

第一，近几年铜鼓县林木市场价格一路攀升，不论是松杉还是竹材都有大幅度的上涨，在 market 价格的带动下，林农采伐意愿高涨，森林采伐限额政策的实施困难加大；

第二，市场的引导作用也对政策的存在必要性构成一定的威胁，有林农认为，在市场价格带来的信心以及市场前景积极预期下，林农对森林经营投入的积极性将会更高，经营也有可能自觉朝着理性经营方面发展，未来也许不需要政策约束林农也可以实现理性采伐，进而间接实现生态安全目标。

第三，市场监管不到位是影响该政策实施效果的重要因素。有林农反映，林木销售过程中，按规定应凭采伐证销售，但偷伐与盗伐的木材还是能流入市场，监管是存在漏洞的。

- 林农经营计划性

有林农表示，林业是当地林农世代的生计主要来源，一般都会对自家林地经营有一定的计划，对林木资源采伐与种植也有一定的安排，真正一次性全部伐光的林农极少，因此，不必要实施严格的森林采伐限额政策。

- 林农抵触心理

部分林农对于森林采伐限额政策存在抵触心理，认为这一政策使其经营权与采伐权构成矛盾，是一种对林农森林经营的不信任；而且林农认为采伐指标过少，影响了其家庭收入水平，因此，林农对该政策抵触心理较强。

表 9-1 森林采伐限额政策 SWOT 分析表

	积极影响	消极影响
外部因素	机遇 O	威胁 T
	<ul style="list-style-type: none"> <li>林农经营理性</li> <li>林农生态安全意识</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>林木市场</li> <li>林农经营计划性</li> <li>林农抵触心理</li> </ul>
内部因素	优势 S	劣势 W
	<ul style="list-style-type: none"> <li>确保生态安全和可持续经营</li> <li>稳定林木市场价格</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>指标过少</li> <li>政策无差别性</li> <li>政策不灵活</li> <li>政策执行力度不够</li> </ul>

## 9.2 林业税费政策

### 优势

- 增加林农收入, 降低林农经营成本

林改后, 林业税费减免间接提高了林农的收入, 改善了林农的生活水平, 这也是林业税费政策的目的。现行收费项目主要是育林基金和检疫检量费, 其中所收取育林基金又返还, 用做造林基金, 帮助林农林业投资。

- 配套优惠政策

据林农反映, 缴纳育林基金的林农在购买苗木时还能享受到价格优惠, 将惠农措施落到了实处。

### 劣势

- 三防费用标准与作用

三溪村林农认为, 所收取三防费用不仅标准较高, 且没有用到实处。三防协会发挥的作用没有得到林农的认可。这一方面是因为林农认为所收费用与实际看到的行动及效果不符; 另一方面是因为当地火灾、虫灾发生率很低, 林农认为不太必要进行专门的防护。

- 地税太高

大槽村林农反映, 虽然税费在下调, 但是, 相比而言, 如果销往外地, 需要交地税, 但是, 地税有点偏高, 导致了木材加工厂收购木材价格偏低, 间接的减少了收入。

### 机遇

- 林农态度

林业税费减免政策深受林农欢迎, 因为该政策直接减少了林农森林经营的费用, 间接增加了林农的收入。

另一方面, 林农认可林业税费减免后, 所收取育林基金又用于林地经营管理、作为造林基金。这一点真正做到取之于民、用之于民。

- 对林农林业投资意愿的推动

经过林业税费改革后, 目前林农所承担的林业税费项目减少、且税率下降, 这在很大程度上提升了林农森林经营的积极性、使林农更加愿意进行林业相关投资。

### 威胁

- 不同村镇三防费用标准不同

三防协会属村民自助组织，主要目的在于集合林农单个力量，共同进行防火、防虫与防盗行动。三溪村林农认为，本村三防协会会费收取办法是 50 元/立方米/年，与大槽村收费标准 1 元/亩/年相比，收费标准过高。

- 不同县地税标准不同

不同县收费标准不一样，与邻县宜丰县相比，铜鼓县地税征收较多，导致了木材加工厂收购木材价格偏低。

表 9-2 林业税费政策 SWOT 分析表

	积极影响	消极影响
外部因素	机遇 O	威胁 T
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 林农态度</li> <li>• 对林农林业投资意愿的推动</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 其他村镇三防费用标准</li> <li>• 其他县地税标准</li> </ul>
内部因素	优势 S	劣势 W
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 增加林农收入, 降低林农经营成本</li> <li>• 配套优惠政策</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 三防费用标准与作用</li> <li>• 地税太高</li> </ul>

### 9.3 小额信贷政策

林改前后，与铜鼓县林农信贷相关的政策有林权证抵押贷款政策、信用信贷等贷款项目。

#### 9.3.1 林权证抵押贷款

##### 优势

- 允许贷款额度较大

林权证抵押贷款规定，林农贷款额与其所拥有的林地成正比，林农可以贷款的额度为其林地价值评估值的 50%。只要有足够多的林地，林农可以贷款的额度将很高。特别是对林农合作社（FFC）来说，以合作组织名义可以获得较大额度的贷款，足以满足该合作社的林业投资需求。

## 劣势

- 办理程序繁琐

不论 FFC 成员还是非 FFC 成员，受访林农均认为林权贷款政策申请办理程序过于繁琐，申请之前还需要先付费进行林地价值评估，且支付了林地评估费用也不一定能获得贷款，不利于林农申请。

- 贷款额度占评估值比率小

林农认为，贷款额度仅为林地评估价值的 50%，该比例不能抵消林农前期评估成本，以及因将林地抵押贷款后不能随意进行采伐以及抚育间伐等操作带来的利益损失，因此林农认为在该比例低于预期。

- 优惠政策兑现率低

FFC 组织成员反映，在申请林权证抵押贷款前获悉以组织名义使用该政策进行造林贷款时可以享受到一定的贴息优惠，但实际操作过程中并没有兑现该优惠。

- 评估费用高

贷款申请前的评估费用是林权证抵押贷款推广与实施的一大障碍。林农认为他们是因为缺乏资金才进行贷款操作，但在缺乏资金的情况下还需要支付林地评估费用，尤其该笔费用对于他们来说还不低，这是他们不能接受的。

- 限制条件多

林农认为林权证抵押贷款政策限制条件过多，如，林权证抵押期间，不能在抵押林地上进行采伐或抚育性间伐操作；且林地较少的林农不被允许享受该政策。

## 机遇

- 林农林业投资增多

林权改革后，林农得到了林地的经营权，且林木市场前景一片光明，因此，林农林业投资热情较高，但林业投资一般需要资金较多，且投资周期较长，在这种情况下，可以预期，林农贷款需求将不断增长。

## 威胁

- 信用贷款

作为替代选择，目前，林农通过信用贷款解决资金短缺问题的情况比林权贷款多。一方面信用贷款政策实施时间较长，另一方面，林农认为，林权贷款相比于信用贷款程序较繁复，而且申请成本较高。因此，林权贷款政策的实施与推广受到了信用贷款政策的威胁。

表 9-3 林权证抵押贷款政策 SWOT 分析表

	积极影响	消极影响
外部因素	机遇 O	威胁 T
	<ul style="list-style-type: none"> <li>林农林业投资增多</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>信用贷款</li> </ul>
内部因素	优势 S	劣势 W
	<ul style="list-style-type: none"> <li>允许贷款额度较大</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>办理程序繁琐</li> <li>贷款额度占评估值比率小</li> <li>优惠政策兑现率低</li> <li>评估费用高</li> <li>限制条件多</li> </ul>

### 9.3.2 信用贷款（信用社、农行惠农卡）

铜鼓县信用贷款主要由农村信用合作社与农行惠农卡提供。

#### 优势

- 程序简单

受访林农反映，信用贷款政策申请程序简单，方便了他们解决临时性小额资金短缺问题。

- 政策宽松

根据信用贷款政策规定，只要林农在一个贷款年度内还清本息，可年年贷。即便是林农当年不能还清本息，那么只要还清利息，则可将贷款本金延期，第二年度还清即可，贷款政策较为宽松。

- 解决林农小额资金困难问题

由于信用贷款政策申请程序简单，林农可以随时申请贷款，以解决他们可能面临的临时性小额资金短缺情况。

#### 劣势



- 允许贷款额度低

林农认为，信用贷款政策目前允许的贷款额度较低，信用等级最高的林农也只能贷到 3 万，有时候并不能满足他们的资金需求。

- 周转时间短

林农反映，信用贷款周期过短，在一个年度的时期内所贷款项很难产生与利息相等或高于利息的收益，不利于投资性贷款。

- 限制条件

单身受访林农认为信用贷款的一项不合理规定在于不允许单身林农申请信用贷款，限制了他们享受该政策的权利。

**机遇**

- 与同类政策相比较灵活

相比于同类的林权证抵押贷款以及日元贷款政策，林农认为信用贷款政策比较灵活，想贷的时候随时可以申请贷款，且只要没有不良信用记录，基本都可以贷到。

- 普及率高

在农村信用合作社以及村委合作完成对林农的信用评级之后，所有村民都得到资格，可根据自身的信用等级申请信用贷款，区别仅在于可申请贷款额度的高低。因此，该政策覆盖面基本为 100%。

**威胁**

- 林业投资所需资金多，周期长

未来林农资金短缺的方面将主要在林业投资方面，如造林、毛竹林改造、林地内道路建设等，这些投资均需要大额资金、且投资回报周期较长。而目前信用贷款要求在一个年度内还清本息，且最高贷款额为 3 万，不能满足林农需求，未来发展空间较窄，可能受到林权证抵押贷款等大额贷款政策的威胁。

表 9-4 信用贷款政策 SWOT 分析表

	积极影响	消极影响
外部因	机遇 O	威胁 T
	<ul style="list-style-type: none"><li>• 与同类政策相比较灵活</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 林业投资所需资金多，周期长</li></ul>

素	<ul style="list-style-type: none"> <li>普及率高</li> </ul>	
内部因素	优势 s	劣势 w
	<ul style="list-style-type: none"> <li>程序简单</li> <li>政策宽松</li> <li>解决林农小额资金困难问题</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>允许贷款额度低</li> <li>周转时间短</li> <li>限制条件</li> </ul>

### 9.3.3 日本政府贷款江西造林项目（简称日元贷款项目）

#### 优势

- 允许贷款期限长

日元贷款政策允许林农贷款 40 年，还款期限长，其前 10 年为缓冲期，只需还利息即可，有利于林农利用该贷款进行造林等林业投资。

- 解决林农林业投资资金问题

三溪村受访林农表示，日元贷款专项用于林业投资，如造林、毛竹林改造、抚育等，可以帮助林农解决林业投资资金短缺问题。

- 利率低

据林农反映，日元贷款政策所要求利率相对较低，仅为国内普通贷款利率的 30%，降低了林农还款压力。

#### 劣势

- 贷款覆盖面低

三溪村享受到日元贷款政策的林农较少，其中 FFC 组织成员中仅 10% 的人、非 FFC 组织成员中仅 20% 的人享受到了该政策。

#### 机遇

- 林权改革

日元贷款政策实施的前提条件在于林农必须拥有明晰的林地产权，即所有权在 30 年以上的林权证。因此林权改革的实施使林农有了享受该贷款政策的机会。

#### 威胁

- 政策执行期短

日元贷款政策在铜鼓县实施的时间较短，到 2010 年底即停止发放贷款，享受到该项贷款的林农较少。

表 9-5 日元贷款政策 SWOT 分析表

	积极影响	消极影响
外部因素	机遇 O	威胁 T
	<ul style="list-style-type: none"> <li>林权改革</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>政策执行期短</li> </ul>
内部因素	优势 S	劣势 W
	<ul style="list-style-type: none"> <li>允许贷款期限长</li> <li>解决林农林业投资资金问题</li> <li>利率低（国内利率的 30%，10 年还利息，20 年还本金）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>贷款覆盖面低</li> </ul>

#### 9.4 公益林补偿基金政策 SWOT 分析

##### 优势

- 改善生态环境

政策的执行切实提高了林地质量、改善了水源状况和气候条件，对生态环境的改善起到了很大的作用。

- 政策体系完善

无论是国家层面，还是江西省，关于公益林的制度、法律政策都较完善，能够使得政策很好的实施。

- 政策不断完善

公益林补偿标准有所提高，从 2008 年开始允许一定的抚育间伐，不仅有助于林木的生长，还在一定程度上，增加了林农的收入。

##### 劣势

- 补偿标准偏低

补偿标准偏低，且上调的幅度和频率都较小，慢于林木市场价格的上升速度，导致林农不满。

- 抚育间伐审批程序复杂

划入公益林后，要进行抚育间伐操作程序复杂，需逐级申报、审批。

- 公益林规划

公益林规划时一般都连片划定，对于全部林地都划入公益林的林农，收入所受影响巨大。

**机遇**

- 林农愿意有条件参加

林农出于提升林地资源质量的目的，愿意将质量差、产出低或者禁止砍伐的林地（如阔叶林）划入公益林，使其休养生息，植被得到恢复。

**威胁**

- 林农利益意识

林农不愿意将质量好、产出高的林地划入公益林；同时，尽管林农有生态公益林对保护生态和环境起到重要作用的意识，但很难自觉做到牺牲自己的经济利益来维护全社会的资源与生态安全。

- 林木市场

林木市场价格不断攀升，与补偿标准差距越来越大，公益林保护受到威胁。

- 林农抵触心理

随着林农对政策的深入了解，5年期的管护合同续签时，会受到林农抵触。

- 偷伐与盗伐

质量较高的公益林林地存在偷伐与盗伐现象，且当地木材加工厂对原材料的需求也助长了该现象的发生。

**表 9-6 生态公益林补偿基金政策 SWOT 分析**

	积极影响	消极影响
外部	机遇 O	威胁 T
	<ul style="list-style-type: none"><li>• 林农愿意有条件参加</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 林农利益意识</li></ul>

因素		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 林木市场</li> <li>• 林农抵触心理</li> <li>• 偷伐与盗伐</li> </ul>
内部因素	优势 s	劣势 w
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 改善生态环境</li> <li>• 政策体系完善</li> <li>• 政策逐渐改善</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 补偿标准太低</li> <li>• 抚育间伐审批程序复杂</li> <li>• 公益林规划</li> </ul>

## 9.5 非木质林产品政策 SWOT 分析

铜鼓县非木质林产品主要为林果、药材、茶叶、香菇和竹笋，相关非木质林产品政策为“禁香菇（禁阔）”和“禁笋”，主要影响香菇和竹笋采集。

### 优势

- 保护资源

受访林农认可禁笋以及禁香菇政策在保护阔叶树以及毛竹林方面的作用。认为通过这两项政策切实保护了资源。而且禁笋政策不但保护了毛竹，还保护了自家的竹笋不被偷挖，间接保护了竹笋。

- 提高资源质量

通过这两项政策的实施，项目村阔叶树以及毛竹林的生长状况有所改善，资源质量得到了提高。

- 竹材收入提高

当前市场上毛竹价格高于竹笋，禁止挖笋可以促进毛竹生长，提高林农竹材产量以及竹材收入。

### 劣势

- 政策不够灵活

三溪村林农反映，禁香菇政策不够灵活，要求所有阔叶树都不能砍伐。但在实际当中，林农需要进行抚育性采伐，砍伐阔叶树杂木，否则将影响林地质量改善。连这部分操作都要禁止的话不利于林农森林经营。

- 竹笋收入减少

部分三溪村林农认为以前每年靠卖笋可以补贴部分家用，现在禁止挖笋后，他们每年要损失此方面收入将近 1 万元/年。

### 机遇

- 竹材与竹笋价格对比

受访林农反映，以前毛竹不值钱，而竹笋相对价格高于毛竹，所以林农愿意挖笋卖钱补贴家用。而现在毛竹市场价格远高于竹笋，禁笋符合当前形势。

- 林农态度

林农对禁笋政策普遍持欢迎态度，认为该政策可以保护自家的毛竹林，防止偷挖竹笋现象、提高毛竹林产量、增加林农收入。

### 威胁

- 竹笋市场需求

受访林农认为，当前市场对竹笋的需求是禁笋政策贯彻执行的巨大障碍。他们反映，市场上有需求就会有人收购竹笋，导致偷挖笋的情况无法彻底禁止，影响了禁笋政策的实施效果。

- 挖笋技术

部分林农认为，只要会挖笋技术，禁笋政策就没必要实施了。禁笋政策出台主要是因为有人不会挖笋才会在挖笋过程中伤到竹根。而凭借技术挖笋不但不会伤到竹根，反而能帮助毛竹松土，让毛竹长的更好。

表 9-7 非木质林产品政策 SWOT 分析

	积极影响	消极影响
外部因素	机遇 O	威胁 T
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 竹材与竹笋价格对比</li> <li>• 林农态度</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 竹笋市场需求</li> <li>• 挖笋技术</li> </ul>
内部	优势 S	劣势 W

部 因 素	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 保护资源</li> <li>• 提高资源质量</li> <li>• 竹材收入提高</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 政策不够灵活</li> <li>• 竹笋收入减少</li> </ul>
-------------	--	--

## 9.6 特色产业扶持政策 SWOT 分析

特色产业扶持政策主要针对毛竹林改造为主，项目开始于 2000 年，旨在帮助农民进行荒山造林，由项目规划、检查验收后分批给钱。包括：造林补助（在检查验收后支付）；苗木费（第一年发放）；肥料费（第二年发放）；抚育费（分三年发放）。

### 优势

- 帮助林农节省投资资金

通过特色产业扶持政策，林农得到了资金与肥料的补助，节省了林农投资资金。

- 提高毛竹林质量

林农主要的特色产业扶持资金都用于毛竹林改造，切实提高了毛竹林质量。

### 劣势

- 补助期短

受访林农认为，特色产业扶持政策存在补助期过短的问题，根据该政策，申请的林农仅能享受一年的资金与肥料补助，而一般情况下毛竹林的生长周期为 4 年左右，一年的补助很难见效。

- 限制条件

一是山里的交通不便，很难进行改造；二是毛竹林改造需要林地面积在 200 亩以上才能申请，对于林地面积小的林农需要联合申请。对于林地面积小的林农就不能享受到政府优惠。

### 机遇

- 林农投资需求增多

林农在林改后对林业投资的需求越来越多，因此，他们对于特色产业扶持政策的需求也越来越大，林农希望通过扶持政策节约投资成本，借助扶持政策大力发展自己的森林经营。

### 威胁

• 政策覆盖面小

目前三溪村享受到特色产业扶持政策非 FFC 组织林农约 40%，FFC 组织成员仅 10%；大槽村林农申请到毛竹林改造项目约占 50%。说明政府下达的扶持指标仍较少，政策覆盖面较小。

表 9-8 特色产业扶持政策 SWOT 分析

	积极影响	消极影响
外部因素	机遇 O	威胁 T
	<ul style="list-style-type: none"><li>林农投资需求增多</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>政策覆盖面小</li></ul>
内部因素	优势 S	劣势 W
	<ul style="list-style-type: none"><li>帮助林农节省投资资金</li><li>提高毛竹林质量</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>补助期短</li><li>限制条件</li></ul>

10 政策与制度问题分析

由各利益相关者对有关森林经营政策的认知与态度，以及基于林农视角的政策 SWOT 分析发现，林改后各相关政策与制度在实施过程中还存在各种问题，本部分将对这些问题做进一步分析。

10.1 森林采伐限额政策

（1）政策手段与市场机制的矛盾

森林采伐限额政策出台的目的是为了规范林农采伐行为，促使林农合理采伐，以确保生态安全。但林改后，随经济的不断增长，木竹加工企业对原材料需求大幅度增长，木竹市场价格上涨迅速，在铜鼓不论是松杉还是毛竹价格都有大幅度的上涨，在 market 价格的带动下，林农采伐意愿增加。

但采伐限额政策规定，林农应凭采伐证进行林木采伐与销售，在采伐指标有限但林农又有砍伐需求时，受市场价格和利益驱动，偷伐和盗伐现象不断出现；且市场监管不到位导致无证林木有存在的市场，无法完全控制偷伐与盗伐情况。

另一方面，采伐限额政策与市场机制的矛盾体现在，市场机制在诱导和规范林农采伐行为方面的作用日益加大，有超越政策硬性规定作用的可能。根据问卷调查和访谈发现，市场的引导作用不完全是负面的，近年来在高涨的木竹价格引导下，林农对森林经营投入的积极性越来越高，多数林农都表示，现在山林都是自己的，对未来都会有长远打算，不



会一次性砍光，森林经营也在不断的朝着理性经营方面发展，未来也许不需要政策约束林农也可以实现理性采伐。

## （2）政策手段与林农地位的矛盾

林改后，林农成为法律意义上的森林经营者，拥有林木的所有权、使用权、收益权和处置权，但采伐却受采伐指标的限制，林农不能完全根据自己的资源状况、实际需求和市场状况决定林木采伐，农民反映自己的东西但是自己做不了主，限伐政策与林农的地位存在一定的矛盾。

## （3）政策手段忽略了林农经营的计划性与自觉性

之所以采伐限额制度未做相应实质性的配套改革，主要是存在政策取消后会出现森林资源破坏的预先假设。但事实上，当林地归林农所有后，由于林业是林农的生计来源，真正一次性全部砍完林木的林农所占比例还是很少的，特别是当前产权清晰、林木市场前景看好情况下，更多的林农会在自觉自愿的情况下进行造林和森林经营投资，其经营行为也将更加理性。访谈中林农及其他利益相关者都表示，林农是爱护林子的，如果今年家里没有大事需要钱，是不会多伐林木的；如果想多采伐，政策的限制作用也是有限的。

## （4）林农经济利益与全社会生态利益的矛盾

限额采伐管制在保证森林采伐量小于生长量,维持森林资源可持续经营等方面具有积极的作用。但与此同时,限额采伐管制使得林农无法基于个人偏好和市场信息处置自己拥有所有权的森林资源，由此错失了收益最大化时机或者增加了采伐成本。采伐指标作为一种稀缺资源,一方面会使林农为了争取采伐指标花费大量时间和精力，另一方面也容易导致指标分配中不公平现象出现,进一步遏制农民从事林业生产的积极性。因此，林农偏好种植指标够用的林木，如毛竹，变向的减少采伐限额政策的影响。生态安全属于全社会的共同利益，访谈中林农也知道生态保护很重要，但要让他个人给其他人买单，导致了林农对该政策的抵触心理。特别在林农获得了合法的经营权情况下，失去自由的采伐权更容易伤害林农的积极性。

## （5）采伐限额分配的地区差异

理论上，采伐限额的分配是根据森林资源状况决定的。但不论在县级访谈还是村级林农访谈，都涉及到了采伐限额没有考虑到对林业依赖度不高的地区与对林业依赖度高的地区之间的区别。在对林业依赖度不高的地区采伐限额带来的矛盾不明显，限额约束对村民收入的影响较小。但在铜鼓县或三溪村这样主要靠林业生存的县或村镇，限额带来的影响较大，导致的矛盾也相对突出。因为林业是这里林农的主要生计来源，采伐指标少，需要采伐的人或者林地多。而且在铜鼓县内，也有类似情况。据铜鼓县林业局受访者反映，县城东河片，资源少，林农对林业的依赖性小，所以矛盾相对不突出；而县城西河片，资源比较丰富，但人少山多，且没有工业，可采伐的林木资源多，因此矛盾相对较多。

## （6）指标分配不合理

在采伐指标分配过程中，县层面与乡镇层面基本按照林地面积与林地质量作为分配指

标的准则，但到村层面，为公平起见只能以户为单位进行平均，但这样分配经常与林农林地资源状况并不符合，有些林农分配到采伐指标但没树可砍，而有些林农有树可砍但没有分配到采伐指标，因此，在具体实施中，出现了林农之间就采伐限额指标进行内部调节、交易的现象。

#### （7）政策不灵活，采伐指标过少

绝大多数林农认为，目前毛竹的指标够用，但是松木、杉木等树木指标太少，难以满足部分林地采伐需求，林农经营受损失，家庭收入的下降，偷伐和盗伐现象不断出现，且导致无证林木在市场当中流通。同时，杂木、阔叶树生长需要进行适当砍伐，但是政策的限制不能砍伐，太过于严格，这种一刀砍的政策使得林木生长受到影响。

#### （8）政策执行力度不够

根据访谈发现，在采伐限额政策执行过程中，还是存在部分违规现象。实际操作中，存在有些林农不顾采伐指标限制随意砍伐，然后通过暗箱操作购买指标，或者加工厂收购无证林木等现象。

### 10.2 林业税费

与林改前相比，林业税费呈递减趋势，除取消了农林特产税、各项乡村收费外，育林基金也降低了征收比例，随着木竹价格上涨，林业税费减少调动了林农的积极性，林农得到实惠。对于因林业税费减少而造成各级管理部门资金来源减少问题(尤其对林业重点县)，江西省通过转移支付给予了一定的补助。

调查显示，从林农角度看，税费政策方面突出的问题主要体现在对税费收取比例不清楚、对个别收费征收标准的质疑。以三溪村受访农户访谈为例，很多农户对村三防协会收费标准、用途、效果有质疑。在大槽村受访农户中，90%以上的林农仅知道一些基本的税费项目如防火费、检尺费、育林资金，但是不清楚具体的比例；另外，大槽村林农反映，竹木如果销往外地，需要交地税，但相比而言，地税偏高，导致了木材加工厂收购木材价格偏低，间接的减少了收入。这些问题产生的根源在于林业税费征收管理还缺乏透明化、程序化和农民的广泛参与；以及受利益驱动，地区之间还存在市场壁垒。

其他利益相关者方面，主要反映存在的问题是林业税费减少造成了各级管理部门资金来源的减少，给森林管护和管理带来了一定困难。其原因在于缺乏配套政策支持。多数林业县均为贫困县，资金缺乏，一方面会影响到森林资源管理，另一方面，也会产生变相征收税费问题的出现。

### 10.3 小额信贷政策

#### 10.3.1 林权证抵押贷款

##### （1）林权证抵押贷款程序繁琐

林权证抵押贷款申请者需首先对其林地进行价值评估，按照不超过评估值的 30% 的标

准申请贷款。但前期评估费用较高，特别是在林地价值评估是获得贷款必要却不充分条件，即支付了林地评估费用也不一定能获得贷款时，林农申请积极性受到打击。

#### （2）限制条件多

林权证抵押贷款限制条件较多。林地较少的林户不能享受该项政策；而且，按照现行规定，在林权证抵押期间，不能对抵押林地进行采伐作业。而且林地较少的林农不被允许享受该政策，这也成为阻碍林农享受该政策的一大问题。

#### （3）评估费用高

根据林农反映，林农认为他们贷款的原因在于缺乏资金，当前的评估费用成本超出了他们的预期，影响了林农贷款进行林业投资的积极性。

#### （4）贷款额度占评估值比率小

现行标准规定，林权证抵押贷款额度为林地评估价值的 50%，但根据林农反映该比例不能抵消他们的前期评估成本，以及因将林地抵押贷款后不能随意进行采伐以及抚育间伐等操作带来的利益损失。

#### （5）林权证抵押配套措施欠缺

作为申请林权证抵押贷款的必要环节，对林地价值进行评估对于林农所能申请到的贷款额度起到了决定性的作用，但目前，不仅铜鼓县，即便是全国都还没有专门的林业林地价值评估机构与熟悉林地、森林资源价值评估的评估师，而且也没有统一的评估标准，这为该政策的推行带来了极大的困难。

另外在三溪村，还存在申请贷款前所承诺优惠政策无法兑现的情况，FFC 组织成员对此有一定的不满情绪。

#### （6）贷款资金使用流向难以控制

林权证抵押贷款政策出台的初衷在于帮助林农解决林业投资所需额度大、且投资期限较长的特殊属性所带来的困难，但目前还没有相应的监控制度来监督贷款资金使用流向，很难确定林农所贷款项是不是用于林业经营与投资，难以保障政策目标的实现。

### 10.3.2 信用贷款

#### （1）难以满足林农林业投资贷款需求

一般林业投资的特点是所需投资额度偏大，且投资回报期较长，而目前信用贷款要求在一个年度内还清本息，且信用等级最高的林农也只能最高贷 3 万元，额度低且周期短的问题导致信用贷款很难满足林农林业投资贷款需求。

#### （2）政策规定的局限性

信用贷款建立在对林农信用等级的评定基础上，根据现行的信用等级与允许贷款额度的对应关系，信用等级最高的林农允许的贷款额度为 3 万/年，标准相对偏低，且只能一次贷一年，必须在满一年时还清本次贷款的本息，然后再申请新一批贷款，不符合一般投资回报周期要求。且政策规定单身林农不能享受该贷款政策。

### 10.3.3 日本政府贷款江西造林项目

日元贷款政策在铜鼓县实施的时间较短，到 2010 年底即停止发放贷款，享受到该项贷款的林农较少。

### 10.4 公益林补偿基金

#### （1）补偿标准偏低

虽然公益林补偿标准在上升，但上调的幅度和频率都较小，远慢于林木市场价格的上升速度，林木市场价格与补偿标准差距越来越大，对林农的收入影响很大，林农参与意愿越来越低，公益林保护受到威胁。

#### （2）公益林采伐要求严格

划入公益林后，要对该林地进行抚育间伐时，需逐级申报、审批，操作程序非常复杂。

#### （3）公益林规划要求

在公益林规划过程中，一般的操作都是连片划入公益林，这样容易将某个或一部分林农林地全部或大部分划入公益林中，由于公益林不允许随意采伐，这样将严重影响到这部分林农的家庭收入，在当前市场价格水平下，将拉大其与未划入公益林林农的收入差距。

#### （4）林农抵触心理

随着林农对政策的深入了解，抵触心理越来越强。特别是在每 5 年一期的管护合同续签时，林业管理部门工作很难开展。

#### （5）偷伐与盗伐

在划入公益林以后，原则上来说不允许采伐，因此在部分公益林，特别是在质量较高的公益林林地对偷伐与盗伐的监管困难很大，有限的护林员难以完全杜绝偷伐与盗伐。

### 10.5 非木质林产品政策问题分析

#### 10.5.1 “禁香菇”政策局限性

有林农认为禁香菇政策太严格，政策不灵活。根据该政策，阔叶树完全不允许砍，而实际经营中，部分阔叶树杂木需要进行抚育性采伐，不能砍伐则会影响到林地质量更新。

另外，禁香菇政策出台的背景是林农进行香菇培植业造成了对阔叶材的大量消耗，但出台禁阔政策，以前开展香菇培养业的林农收益必然受损，但该政策却缺乏对这部分林农出路问题的考虑。

#### 10.5.2 “禁笋”政策局限性

##### （1）竹笋市场需求带来的问题

部分利益相关者认为禁笋政策还不够严格。当前的问题在于市场中存在竹笋的需求，利益驱使下必然有人会因此收购竹笋，也就必然会有部分林农会挖笋、甚至偷挖其他林农

的竹笋。

## （2）挖笋技术对禁笋政策的冲击

禁笋政策的目的在于保护毛竹林生长，却忽略另一种可以实现该方法，即对挖笋技术的宣传与推广。根据林农反应，适当的挖笋行为可以给毛竹林松土，也有助于毛竹林生长，但目前懂得挖笋技术的人较少，才会出现挖笋伤根的现象，因此对挖笋技术的宣传与推广也可解决该问题。

## 10.6 特色产业扶持政策

### （1）政策覆盖面小

根据三溪村调查情况看，目前三溪村享受到特色产业扶持政策非 FFC 组织林农约 40%，FFC 组织成员仅 10%，政策覆盖面较小。

### （2）政策限制条件严格

毛竹林改造需要林地面积在 200 亩以上才能申请，林地面积小的林农必须联合才能申请。同时，毛竹林改造主要是依托一些专门工程和项目进行的，如依托“以大四小”工程，拥有公路沿线竹林的林农符合条件的可以享受政策扶持。

### （3）补助期短

特色产业扶持政策补助发放顺序也是先建设后补助，不利于资金欠缺林农享受该政策。且该政策补助时效也仅有一年，而一般情况下毛竹林的生长周期为 4 年左右，不能满足林农需求。

### （4）特色产业资金来源不稳定

目前铜鼓县特色产业扶持资金主要来源于退耕还林后续产业资金、江西省林业专项资金以及江西省“一大四小”造林绿化工程资金。因此其资金来源不够稳定，一旦上述项目结束而无后续林业工程实施时，特色产业扶持政策将无资金可用，补助也无法继续。

## 11 政策建议

### 11.1 森林采伐限额政策

由前述分析可知，采伐限额管理制度是最受林农关注、并被认为是对其森林经营影响最大的政策制度；也是林改配套改革中进行试点改革的政策之一。结合上述分析和不同相关利益者的访谈建议，提出以下改革森林采伐限额管理制度的政策建议：

#### （1）提高政策灵活性

一方面，采伐指标地区间分配时注意对林业依存度较高地区的倾斜，适当放宽该地区指标额，减小林农因生计问题而带来的纠纷；如对像三溪村这类对林业收入依赖性较高、且林地质量较高的村镇应适当多分配一些采伐指标。

另一方面在采伐限额指标分配过程中，采伐指标应根据林地质量、面积以及资源量等标准来制定，改变原有完全平均的分配方法，增加林农在指标计划与分配中的参与度与自

主度，减少出现有些林农分配到采伐指标但没树可砍，而有些林农有树可砍但没有分配到采伐指标情况，满足林农的采伐需求。

#### （2）提高生态公益林补偿标准，放宽商品林采伐限额

由于生态林禁伐、商品林采伐限额政策在一定程度上牺牲了林农的经济利益以实现全社会的生态利益，尤其是当前木竹市场价格对禁伐和限伐政策的实施威胁较大，因此，对公益林应提高补偿标准，或采取其它补偿措施，以及其它配套措施帮助林农扩展生计来源，减小对森林产品的依存度，保护公益林；对商品林应放宽采伐限额指标，以平衡林木市场价格对政策实施带来的冲击。

#### （3）提高林农在森林采伐指标确定中的参与性

在采伐指标确定和分配过程中纳入林农的意愿，采取林农申报、林业管理部门审核的方法来制定、分配采伐指标，使指标的分配更加合理化。林农参与一方面能使采伐计划易于为各方所接受，便于计划的实施；另一方面，也可以对整个采伐活动起到有效的监督作用。

#### （4）确保政策的连续性和稳定性

由于森林生产经营地域的广袤性、加之林改后森林经营规模变小，林业监管很困难，为有效避免违法采伐、超限额采伐，除应加大生态公益林补偿力度、放宽商品林采伐限额外，确保政策的连续性和稳定性也非常重要，可以让林农放心森林经营、促使林农合理规划未来资源利用、避免短期采伐行为。

#### （5）建议进行取消商品林采伐限额的试点

部分受访者认为，从理论上讲，采伐限额的取消具有合理性和可行性，体现在两个方面，一是林改后林农已获得了林木的所有权，应该拥有对林木的处置权和收益权；二是近几年的实践表明，由于林业是林农的生计来源，随着木竹产品价格的不断上涨，绝大多数林农都会合理安排和规划森林资源的利用，不会一次性将森林全部伐光。因此，不妨进行放开商品林采伐限额的试点，在控制和保护好公益林、确保生态安全前提下，逐步取消采伐限额，让林农在最需要时、林分成熟时、可获最大效益时就可进行采伐。可首先进行小范围试点，然后总结经验，改进政策。

### 11.2 林业税费政策

根据调查显示，总体来讲，各个利益相关者都认为目前税费收取是比较合理的，利于提高林农森林经营积极性。针对一些林农对于三溪村三防协会收费标准以及费用支出效果的质疑，建议采取协商制与透明化管理方法，使普通林农及时了解费用使用情况；同时采取协商的方式，提高普通林农在决策方面的参与性。

对于竹木销往外地，需要交地税，且地税收费标准偏高，导致木材加工厂收购木材价格偏低，间接减少了收入问题，建议在调研基础上，参照邻县地税标准，降低当地地税，避免市场壁垒，影响农民利益。对于林农对具体税费项目征收比例不清楚问题，建议相关

部门通过宣传讲解，使得林农对自己所交的费用做到心中有数，同时更好的了解国家的相关政策及变化趋势。

随着林改的不断深入与政府对林业发展扶持力度的增加，建议继续加大林业税费减免力度，直至取消林业税费，甚至对林业生产，特别是森林培育、经营进行补贴。

对于林业税费减少造成了各级管理部门资金来源的减少，给森林管护和管理带来了一定困难问题，建议从国家到省都应有相应的配套政策，补足县及以下管理机构经费需求，避免产生变相征收税费问题的出现。

### 11.3 信贷政策建议

#### 11.3.1 林权证抵押贷款建议

##### （1）简化应用程序，降低申请成本

虽然林权证抵押贷款政策以帮助林农解决林业投资资金短缺为目的，但对于林农来说，简单便捷的应用程序以及较低的申请成本是其享受该项政策的前提条件。因此，林权证抵押贷款政策惠农的首要条件是简化应用程序、降低申请成本，特别是林地价值评估成本。

##### （2）放宽政策条件

大多数林农所拥有的林地面积都不大，要切实使林农享受到该政策，应适当放宽准许贷款林地面积要求，使林地面积小的林农也可以申请林权证抵押贷款。

同时，对于限定林农贷款额度仅为林地评估值的 50% 这一规定也可适当放宽。因为林地是林农唯一可以用来抵押的资产，比例过低难以帮助林农解决资金问题。

##### （3）加快配套评估机构建设以及评估师培养

林地价值评估因林地以及森林的特殊属性而不同于一般价值评估，对评估师的要求也与普通价值评估有所不同，因此有必要加快专门评估机构的建设以及对一般评估师进行林地价值评估专门培训，规范林地价值评估，真实反映林地价值。

##### （4）建立资金流向监管机制

为了保障林农所贷款资金切实用于林业建设投资，应建立相应的资金流向监管机制，如通过银行对林农年度资金 Usage 情况进行核查与监督等手段。

#### 11.3.2 信用贷款

##### （1）适当放宽政策规定

信用贷款方面应适当放宽“还款期限为一年”的规定，因为对于林农而言，在一年期限内还完本息有一定难度。

另外，对单身林农不能享受信用贷款的规定应适当放宽，单身林农也应根据信用评价得到申请信用贷款的资格。

##### （2）适当提高允许贷款额度

考虑到林业投资所需投资金额较高的特性，作为惠农政策的信用政策也应适当提高允

许贷款额度以扩大该政策对林农的帮助。

### 11.3.3 日本政府贷款江西造林项目（简称日元贷款项目）建议

日元贷款项目已于 2010 年底结束，但该政策贷款期限长、利率低、且专项扶持林农林业投资等特性得到了林农的欢迎，因此，未来应更多的引进类似的项目。

### 11.4 生态公益林补偿政策

为了加强生态公益林的建设、保护和管理，改善生态环境，促进经济和社会可持续发展，并维护生态公益林所有者、经营者、管护者的合法权益，建议：

（1）尽快提高生态公益林补偿标准。林权改革后，生态公益林权属明确，补偿对象已非常清楚，随着法律法规的不断完善，目前所要做的是，对比商品林价格，测算合理的生态公益林补偿标准，尽快提高生态公益林补偿标准，而且应随着木材市场价格的变化，进行动态调整，以维护生态公益林所有者、经营者、管护者的合法权益。

（2）多渠道解决生态补偿问题。在国家或省财政能力有限情况下，仅依赖生态公益林补偿基金来补偿林农的经济利益损失压力较大，且难以保障实施效果。因此，应采取多渠道、多途径解决生态补偿问题，引入多方补偿主体，如私人企业等；多元化生态补偿市场手段，如，生态补偿市场化机制，或国家财政补偿方式多元化，如国家一次性购买、下游享受到生态保护成果的地区应补偿上游源头保护地区的区际补偿等。另外，政府应出台更多的配套政策，如移民就业政策、养老政策等。

### 11.5 非木质林产品政策

#### （1）适当放宽“禁香菇”政策

“禁香菇”政策应根据实际情况增强政策灵活性，对抚育性阔叶树砍伐经林农申请以及林业管理部门核实后适当放宽，而不是完全禁止。

另外，对以前开展香菇培植业的林农进行新产业发展引导与补助，以减少其因禁香菇政策而带来的生计损失。

#### （2）严格管控竹笋市场

只有严格管控笋的销售与收购行为才能完全杜绝偷挖笋以及过度挖笋现象，以防止对毛竹林的损伤。

#### （3）加大对挖笋技术的宣传与推广

并非所有的挖笋行为都会破坏毛竹生长，适宜的挖笋行为对毛竹林生长有益，因此在禁笋的同时应加大对挖笋技术的宣传与推广，则有望实现与禁笋政策同样的目的。

### 11.6 特色产业扶持政策

#### （1）增加特色产业扶持专项资金



目前铜鼓县特色产业发展对于提高林农收入有很大的帮助，但当前的特色产业扶持资金主要来源于退耕还林后续产业资金、江西省林业专项资金以及江西省“一大四小”造林绿化工程资金，资金来源不够稳定，因此应设立特色产业扶持专项资金，常态化与稳定化特色产业扶持措施，提高林农积极性。

## （2）优化政策

改善特色产业扶持政策先建设后补助的补助发放程序，切实从帮助林农的角度出发，在建设前或建设中发放补助，弥补林农资金不足的困难。另外，还应适当延长补助期，使补助与特色产业投资回报周期相对称，这样更有利于投资效果的实现。

另一方面，特色产业的扶持政策，要制定明确的标准，并设立专门项目进行实施。以毛竹林改造为例，无论是地处山区，还是道路两旁、交通便利的毛竹林地，都应成为特色产业扶持的政策对象。

## 12 指南应用的经验和教训

### 12.1 能力建设

#### 12.1.1 能力建设的经验

（1）设计和制定可行的培训方案和培训计划。在培训前，项目组首先查阅了大量资料，熟练掌握各种参与式培训方法，并根据项目要求和培训目标，制定了较详细的培训方案和工作计划，进行反复讨论，细化培训内容和培训目标；到达项目县后，又再次与项目办负责人和培训者根据培训对象的特点和需求，反复讨论培训方案和培训计划，根据摸底情况重新调整课程设计，做好准备工作，使参与式培训有针对性，并保证理论培训与实际应用相结合。

（2）语言易懂、方法得当。尽管从文字上看，培训内容似乎是不为林农所熟悉的专业知识，但因一些培训内容与林农的切身利益密切相关，而且林农有丰富的森林经营本土知识和实践经验，所以只要培训者能用通俗易懂的语言和生动形象的例子，就能够使林农更容易地接受培训内容。参与、互动式的培训方式是培训和应用顺利进行的另一关键因素。培训者不仅将培训内容与编制森林经营方案相关内容传达给林农，而且更重视与林农的沟通、平等互动和意见的反馈，互动交流的过程使林农在参与过程中感觉被重视与尊重，增强了主人翁意识，对完成参与式森林经营方案的作用很大。

（3）培训重点放在有效激发林农发现问题、分析问题并得出解决问题的方法方面。培训教材面面俱到，理论知识十分完备，但培训时间有限，为避免只是为完成培训而进行培训，需要掌握和处理好“小课程”和互动讨论的时间分配，将理论知识部分高度概括，把更多的时间分配到让林农参与讨论、分析的环节上。

（4）适当增加部分实用性较强培训内容的时间。考虑到《森林经营体系评价》和《森林状况评估》等培训内容既是森林经营方案编制的基石，也是利用参与式方法让林农了解、

分析森林经营现状、存在问题、影响因素、明确未来经营目标的重要内容，而且只有让林农充分掌握评价技术并能实际运用评价体系，才能使做出的森林经营规划切实、可行。因此，在本次培训中适当增加这部分培训内容的培训时间。

(5) 参与式培训与参与式应用相结合。参与式培训是针对成人教育逐渐发展起来的培训方法，培训的对象是林农，这就要求不能单纯地进行理论和方法培训，既不能单纯地介绍参与式方法、也不能单纯地介绍参与式森林经营评估和规划，而要将参与式培训与参与式森林经营方案编制结合起来，做到“听”、“看”、“做”相结合，尤其是“做中学”，会收到更好的培训效果。

### 12.1.2 能力建设的教训

(1) 参与式培训和方案编制活动中没有妇女参与。由于当地的风俗和习惯，妇女几乎不参与各种生产经营活动，所以村委在召集和组织培训对象时，没有将妇女列入其中。而缺乏妇女的参与，将使她们的意见和想法得不到反映，无法在编制的森林经营方案中得到体现。

(2) 林农对参与式培训还有个适应过程。在此次参与式培训中，由于培训内容非技术类，加之是第一次参加这样的培训，林农仅对部分内容感兴趣。另外，在讨论和自由发言中更多地是反映问题，把培训理解和看成是反映问题的一个渠道。

(3) 培训环境相对简陋，没有多媒体设备，培训过程中没有对目标群体针对性强的教材，林农没有记笔记的习惯，影响培训效果。

(4) 由于多数参训林农并没有机会参与森林经营方案的编制，会使课程培训停留在理论层面，与实际相脱离，影响培训效果。

### 12.2 政策评估的经验与教训

经验方面，项目组根据本项目对政策评估的内容要求以及不同相关利益者的实际情况和特点，分别采用重点人物访谈、问卷调查与半结构访谈相结合的调查分析工具，充分了解不同相关利益者对森林经营政策的态度与认知。

(1) 在林农层面，利用统计抽样方法，每个样本村抽取 FFC 与非 FFC 林农各 20 名，采用调查问卷与重点问题访谈相结合的方式了解林农对相关森林经营政策的态度与认知，并深入了解林农重点关注的政策与问题。此外，在村级层面，项目组还重点与两个样本村村长与村书记访谈，了解项目村基本人文、自然以及森林经营情况，以及林改后各政策实施产生的影响。

(2) 对于乡镇、县、省林业管理部门，项目组也采取关键人物访谈、半结构访谈和座谈方式，分别了解乡镇、县和省级林业管理部门受访者对相关森林经营政策的态度与认知。县级林业管理部门重点人物访谈涉及铜鼓县林业局林改办、林政股、计财股、林工总站、流转办与营林股等部门的业务负责人。省级重点人物座谈涉及江西省林业厅稽查办、林工

站、计划财务处、林政处与森工局等部门的业务负责人。

(3) 对于其他相关利益者，项目组也积极争取与当地木材加工厂负责人进行访谈，从木材加工厂经营者的角度，评价林改前后各个政策给铜鼓县木材加工生产带来的影响。

另外，在项目组到达铜鼓县后，首先就访谈提纲以及调查问卷与铜鼓县林业局相关工作人员进行了深入的探讨，逐条核实，确保了访谈提纲与问卷的全面性与准确性，并在实际可操作性方面也进行了调整和修正。

通过本次江西铜鼓项目组政策评估工作实践证明，对不同相关利益者采取不同的调查方法能较好地反映不同层面相关利益者对林改以及相关政策的态度与认知，准确把握了不同群体所关注的问题，达到了项目目的。

同时，项目组也发现本次政策评估工作还有需要改进的方面。第一，由于项目村一大槽村没有生产经营性的林农专业合作组织，无法按照项目报告要求划分 FFC 成员与非 FFC 成员，使得样本总体中 FFC 成员的比例较低，一定程度上影响了 FFC 层面对森林经营政策态度与认知分析的全面性。第二，本次调查与访谈中，受访林农主要是男性户主，妇女比例极低；而且，受访的未婚男性林农以及妇女对森林经营及政策了解很少，问卷调查和访谈效果不理想，原因在于当地普通林农家中主要由男性户主进行森林经营决策和活动，而妇女不参与。

### 13 村/FFC 实施参与式森林经营的建议

参与式森林经营，就是让林农生产者积极、自主参与森林经营规划或项目的制定/决策、实施、利益分配及监督和评估。参与式森林经营的实质是当地林农对森林资源的利用和管理过程，是提高林农经营能力的过程。林改后，广大林农和林农合作组织已成为法律上的经营者，传统的“自上而下”的森林经营管理方式已不适应形势变化的要求，为使林农和合作组织更好地参与森林经营决策，使森林经营方案得到有效实施，在村级或合作组织层面开展参与式森林经营有现实意义。结合目前实际情况，提出在村级或合作组织层面开展参与式森林经营的建议如下：

#### (1) 继续加强能力建设，提高林农的参与意识和参与能力

参与式森林经营强调林农要具有主人翁意识，积极、主动的参与整个森林经营规划的全过程，在编制森林经营方案过程中参加决策并做出选择，并在熟悉的环境中把传统知识应用其中，在规划实施过程中具有主动性和责任感，积极参与监督与评估。为做到这一点，提高林农的参与意识和参与能力至关重要。而提高林农参与意识和参与能力的有效途径，就是能力建设。通过能力建设，不仅使林农和合作组织充分认识到经营森林需要有长远规划，编制参与式森林经营方案的重要作用，而且可以改变林农和合作组织被动参与森林经营活动的滞后思想和意识；不仅可以使林农尤其是合作组织成员更清楚地认识目前森林经营中存在的问题，以及未来的经营目标，而且可以使其具备一定编制森林经营方案的能力。

另外，就目前实际情况看，林农或合作组织成员在参加参与式森林经营活动中还受到一些因素的影响，如专业知识较缺乏、文化水平的限制，因此，不仅要通过能力建设予以

弥补，而且还需要能力建设应有连续性。

## (2) 改进政府工作思路和方式，将开展参与式森林经营制度化

参与式森林经营的核心是把发言权、分析权、决策权交给当地林农，是一个以当地林农为主体、尊重本土知识和林农意愿、充分考虑林农利益的“自下而上”的工作和决策过程，而不是一个以政府部门工作为中心，由政府和相关技术部门制定森林经营规划，缺乏林农参与和监督，仅让林农被动执行的工作和决策过程。因此，为有效确保村级或合作组织开展参与式森林经营，必须改进政府工作思路和方式，有效实现角色转换，并且要将开展参与式森林经营制度化。

## 14 改进培训指南的建议

(1) 编订适合林农合作组织和林农的参与式森林经营培训材料。培训资料就是培训的教材和基本依据，尽管有观点认为“有效的参与式培训，不需要准备多少的理论和案例知识，而应将重点放在如何有效激发学员的知识及解决办法上”，但因参与式森林经营培训内容的特殊性，应有针对培训对象、语言简单通俗、文字精炼、林农容易看得懂的培训资料，一方面，可使培训更有针对性，减少随意性；另一方面，可使林农听、看、做相结合，更好地掌握培训内容。

(2) 适当扩充部分培训内容。林改后，林农成了林地经营的主人，但现阶段森林经营活动还受到一些政策法规因素的影响和制约，同时，为鼓励林农积极投入森林经营，政府也出台了不少支持性优惠政策和条件；这些政策内容既影响林农的森林经营，也会影响到他们未来的经营规划，因此，适当增加政策法规方面的内容，不仅有助于林农合作组织和林农更好地理解与参与森林经营方案编制，更有助于其森林经营能力的提高。另外，适当增加一些森林经营技术方面的内容，不仅使林农更好地参与森林经营方案编制，也能进一步间接提高他们森林经营的能力。

## 参考文献：

- [1] 白立强等. 参与式林业规划方法浅论[J]. 林业与社会, 2005,13(3):19-24
- [2] 丁映, 颜谦, 黄萍, 陈沫. 参与式方法在农村项目培训中的运用[J]. 贵州农业科学, 2010,38 (4) :236~237
- [3] 丁文恩. 社区林业的 SWOT 分析与发展对策[J]. 安阳工学院学报, 2006(6):46-49.
- [4] 侯燕南等. 参与式林业规划在我省生态造林项目中的应用[J], 湖南林业科技, 1999(6):56-58
- [5] 黄万顺. 浅析造林质量参与式管理[J]. 安徽林业, 2008,(01):25
- [6] 霍鹏. 参与式造林质量管理在甘肃的实践研究[D]. 甘肃农业大学硕士学位论文, 2009.6
- [7] 李万金等. 参与式方法在德援项目中的应用研究[J]. 林业与社会, 2002(4):14-18
- [8] 刘金龙. 中国参与式林业的简要回顾和展望[J]. 林业科技管理, 2004(1):28-30,33
- [9] 刘金龙等. 影响农民参与森林经营的因素[J]. 世界林业研究, 2000, 13(6):61-67
- [10] 刘新宇等. 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, 37(3):92-94
- [11] 马力. 农民培训意愿及需求情况调查分析——以江苏省淮安市为例[J]. 职业技术教育, 2010(25):64-66
- [12] 曲秀芹, 温亚利. 参与式发展理论在纲纪村集体林权制度改革中的应用[J]. 林业调查规划, 2008,

- [13] 谭新平等, 参与式林业与湖南林业可持续发展[J], 林业与社会, 2001(3):4-6
- [14] 王丽影, 任大鹏. 集体林权改革中的法律冲突与制度完善 [J]. 安徽农业科学, 2010,38(7):3750-3751,3763
- [15] 先开炳, 王从耕, 郝永成.参与式方法在退耕还林规划中的应用[J].四川林业科技,2001,22(4):41-44
- [16] 肖军, 刘金龙. “参与式”管理在现代营造林工程中的作用[J]. 防护林科技, 2008(01):29-31
- [17] 许永恒.参与式资源评估在中欧天然林管理项目社区发展中的应用 [J].中南林业调查规划,2007,26(2):61-62
- [18] 杨清,陈进,白智林等. 勐腊林区农民参与森林管理探讨[J].云南林业科技,2001(04):70-72
- [19] 叶敬忠,刘金龙等.参与·组织·发展[M].北京: 中国林业出版社 2001
- [20] 张大华,刘金龙,张敏新,社区参与森林管理及对天然林保护工程的启示, 南京林业大学学报(人文社会科学版),2002,2(3):28-32
- [21] 张勇. 参与式方法在退耕还林工程中的应用分析 [J]. 北京林业大学学报(社会科学版),2010,9(1):106-109
- [22] 曾发林,罗小林,万云,张洪明. 参与式方法在退耕还林规划设计中的应用 [J]. 四川林勘设计,2003(3):29-32
- [23] 庄作峰.我国天然林多目标综合管理理论和方法研究[J]. 林业调查规划,2009,34(2):27-28
- [24] Agus C., Karyanto O., Hardiwinoto S., et. al. Legume cover crop as soil amelioration at a short-rotation plantation in a tropical region [J]. Forest Environ. 2003, 45 (1): 13-19
- [25] Anonymous. Forestry; University of Saskatchewan reports research in forestry[J]. Journal of Farming. Atlanta: Nov 18, 2010. p. 254
- [26] SK Gill, ROSS WH & PANYA O. 2009. Moving beyond rhetoric: the need for participatory forest management with the Jakun of South-East Pahang, Malaysia. Journal of Tropical Forest Science. Kuala Lumpur: Apr 2009. Vol. 21, Iss. 2, p. 123-138
- [27] Karin Gerhardt<sup>1</sup> and Nontokozo Nemarundwe. Participatory planting and management of indigenous trees: Lessons from Chivi District, Zimbabwe[J]. Agriculture and Human Values (2006) 23: 231–243
- [28] Kathleen L Wolf, Linda E Kruger. Urban Forestry Research Needs: A Participatory Assessment Process[J]. Journal of Forestry. Bethesda: Jan/Feb 2010. Vol. 108, Iss. 1, p. 39-44
- [29] Lee D.K. and Park Y.K. Degradation Issues in Southeast and Northeast Asia. Proceedings of 10th International workshop of BIO-REFOR [M]. The University of Tokyo, Tokyo, 2001: 3-24
- [30] P. Shukla. Forest management in India: A participatory approach. Indian Journal of Agricultural Economics. Bombay: Jul-Sep 2000. Vol. 55, Iss. 3, p. 466
- [31] Reddy M.V. Introduction. In: Reddy M.V.(ed) Management of Tropical Plantation-Forests and their Soil Litter System. Litter, Biota and Soil-Nutrient Dynamics [M]. Science Publisher Inc, USA, 2002: 1-40
- [32] Roger Moya Roque. Effect of management treatment and growing regions on wood properties of Gmelina arborea in Costa Rica [J]. New Forest, 2004 (2): 325-330

# 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>