



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 – 030 - C

# 浙江省参与式森林经营 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：

**马茜**

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

**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

电子邮件 2：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

**欢迎评论及反馈！**

# 浙江省参与式森林经营 指南应用及政策评估报告

浙江农林大学经济管理学院

浙江省龙泉市林业局

中国国家林业局  
联合国粮食及农业组织

罗马， 2012

# 目录

<b>1 引言 .....</b>	<b>1</b>
1.1 事件描述 .....	1
1.2 文献综述 .....	1
1.2.1 相关概念 .....	1
1.2.2 参与式森林经营发展历程.....	2
1.2.3 参与式森林经营的经验.....	2
1.2.4 集体林区参与式森林经营方案编制.....	3
<b>2 目标和方法 .....</b>	<b>3</b>
2.1 目标 .....	3
2.2 方法 .....	3
<b>3 基本信息 .....</b>	<b>4</b>
3.1 活动与目标群体描述.....	4
3.1.1 活动 .....	4
3.1.2 目标群体 .....	4
3.2 试点村的社会经济状况.....	5
3.2.1 肖庄村 .....	5
3.2.2 碧龙村 .....	5
<b>4 试点村的森林经营分析.....</b>	<b>6</b>
4.1 资源 .....	6
4.1.1 肖庄村 .....	6
4.1.2 碧龙村 .....	6
4.2 主要林产品及其历史变化.....	7
4.2.1 肖庄村 .....	7
4.2.2 碧龙村 .....	7
4.3 农民对森林经营的经济依赖性.....	7
4.3.1 肖庄村 .....	7
4.3.2 碧龙村 .....	7
4.4 森林经营的管理.....	8
4.5 森林经营的干预.....	8
4.6 现有森林经营的优劣势.....	8
4.6.1 肖庄村 .....	8
4.6.2 碧龙村 .....	8
<b>5 试点村或合作社参与式森林经营的限制因素分析.....</b>	<b>8</b>
5.1 参与式森林经营实施的机制和基本要求.....	8

5.2 不同利益相关者的态度、行为和能力分析.....	9
5.2.1 社员 .....	9
5.2.2 非社员 .....	9
5.2.3 县林业局和乡镇林业站人员.....	9
5.2.4 合作社核心成员 .....	9
5.2.5 村干部 .....	9
5.3 试点村参与式森林经营限制因素分析.....	9
<b>6 能力建设 .....</b>	<b>9</b>
6.1 受训者 .....	9
6.2 培训方法和内容.....	10
6.2.1 培训方法 .....	10
6.2.2 培训内容 .....	10
6.3 森林经营方案初稿实践.....	11
6.3.1 森林经营方案的编制过程.....	11
6.3.2 森林经营方案的结构和内容.....	11
6.3.3 为森林经营方案的制定，合作社所拥有的知识和技能.....	11
6.4 森林经营方案初稿编制中村民和社员的需求.....	12
6.4.1 森林经营方案编制的专业知识.....	12
6.4.2 参与式方法 .....	12
6.4.3 财政和税收优惠政策.....	12
6.5 能力建设评估.....	12
6.5.1 能力建设成效显著 .....	12
6.5.2 能力建设的经验 .....	13
6.5.3 能力建设的教训 .....	14
<b>7 中央、省级和县级层面森林经营政策和制度梳理.....</b>	<b>15</b>
7.1 采伐限额政策.....	15
7.1.1 国家层面 .....	15
7.1.2 浙江省层面 .....	15
7.2 林业税费政策.....	16
7.2.1 国家层面 .....	16
7.2.2 浙江省层面 .....	16
7.3 小额贷款政策.....	17
7.4 生态公益林补偿管理政策.....	18
7.5 政府在环境服务市场中的角色.....	19
7.6 非木质林产品相关政策.....	19

7.7 林业的传统知识和习惯.....	20
7.7.1 朴素的生态安全意识.....	20
7.7.2 劈山炼山营造成用材林.....	20
<b>8 利益相关者对森林经营政策和制度的态度与看法.....</b>	<b>20</b>
8.1 社员 .....	20
8.1.1 采伐限额政策评价 .....	20
8.1.2 税费政策评价 .....	21
8.1.3 小额贷款政策评价 .....	21
8.1.4 生态公益林政策评价.....	21
8.1.5 非木质林产品政策 .....	21
8.1.6 林业传统知识、乡规民约评价.....	21
8.2 非社员 .....	21
8.2.1 采伐限额政策评价 .....	21
8.2.2 税费政策评价 .....	21
8.2.3 小额贷款政策评价 .....	21
8.2.4 生态公益林补偿政策评价.....	22
8.2.5 非木质林产品政策 .....	22
8.2.6 林业传统知识、乡规民约评价.....	22
8.3 林业局和林业站成员.....	22
8.3.1 小额贷款政策要真正惠及广大林农.....	22
8.3.2 采伐限额政策审批制度合理.....	22
8.4 其它利益相关者.....	22
8.4.1 加强科技扶持力度，促进优质大径阔叶林的培育 .....	22
8.4.2 加大低产林改造力度，不断提高森林质量.....	22
<b>9 林农对森林经营政策和制度的 SWOT 分析.....</b>	<b>23</b>
9.1 优势 .....	23
9.2 劣势 .....	23
9.3 机会 .....	23
9.4 风险 .....	23
9.5 对策 .....	23
<b>10 政策和制度的问题分析.....</b>	<b>24</b>
10.1 森林采伐限额每五年确定一次.....	24
10.2 作业设计费由森林经营主体承担.....	24
10.3 小额贷款普及度有待提高.....	24
10.4 公益林补偿标准偏低，标准单一，限制采伐.....	24

<b>11 政策建议 .....</b>	<b>24</b>
11.1 进一步放宽人工用材林采伐限额管理.....	24
11.2 把采伐作业设计费纳入财政预算.....	25
11.3 完善小额贷款管理.....	25
11.4 推广浙江公益林资金管理经验.....	25
11.5 适当放宽炼山限制，提高农民经营用材林的积极性.....	25
<b>12 培训材料运用的经验和教训.....</b>	<b>25</b>
12.1 培训材料运用的经验.....	25
12.1.1 林业主管部门的重视.....	25
12.1.2 合作社领办人的高素质和能力.....	25
12.1.3 社员的积极参与 .....	25
12.1.4 优质的培训材料 .....	26
12.1.5 高度责任心的培训专家.....	26
12.1.6 培训方法的多样性.....	26
12.2 培训材料中存在的问题.....	26
12.2.1 经营方案大纲未体现参与式.....	26
12.2.2 参与式监测、反馈与分享不可能与参与式培训一次性完成.....	26
12.2.3 未能考虑合作社与行政村的实际关系.....	26
12.2.4 培训材料表述不一致.....	26
12.2.5 项目过程安排值得推敲.....	26
<b>13 村级或合作社层面参与式森林经营运用的建议.....</b>	<b>27</b>
13.1 政府主管部门简政放权，加强服务 .....	27
13.2 科研院所和技术部门增强服务意识，加速科技成果转化 .....	27
13.3 合作社加强能力建设，增强凝聚力，提高服务水平 .....	27
13.4 农民素质提升，提高参与式森林经营能力 .....	27
<b>14 培训材料的修改建议.....</b>	<b>27</b>
14.1 森林经营方案大纲充分体现参与式.....	27
14.2 对培训人员先行培训.....	28
14.3 统一标准并使用规范性语言.....	28

# 参与式森林经营方案编制材料应用综合技术报告

## 1 引言

### 1.1 事件描述

在中国，集体林占森林面积的 58%，集体林在中国南方林区对农村地区生活水平的提高有着举足轻重的作用。在过去的 30 年中，中国集体林产权发生了许多变化。自 20 世纪 80 年代初实施家庭联产承包责任制起，林农成为相对独立的林业生产者，地位不断上升，收入持续增加。20 世纪 80 年代初的林业“三定”和从 2003 年开始的新一轮集体林权改革，使集体林产权明晰、权责明确，极大调动了林农经营山林的积极性。

然而，小规模的家庭林业在林业经营中存在诸多弊端，难以适应新时代发展对林业发展的要求。林农合作社作为小规模家庭林业发展成现代化林业的一种重要载体，产生并逐渐发展壮大起来。

在中国，农民没有参与森林经营的传统，但新时期林业经济的发展又突出强调农民生产经营的主体地位，农民参与森林经营势在必行。现阶段世界上流行的参与式森林经营，要求森林经营中多方利益相关者的参与，但中国传统森林经营的行政体系，使得参与式森林经营难以产生最佳效果。因此，在现有的政策体系下，寻求适合中国林业发展实际的参与式森林经营方式，就显得非常有必要，对改善中国森林经营具有重要意义。

国家林业局-联合国粮农组织-欧盟的“支持中国集体林权改革政策、法律和制度体系发展并促进知识交流项目”为在中国实施参与式森林管理提供了可能。浙江省作为中国东南沿海中国集体林改革和林农合作社发展的先行省份，林农合作社已经成为浙江省林业管理的重要形式。在浙江省进行试点研究，探讨参与式森林经营的可能性与必要性，对完善参与式森林经营和对其他省份提供借鉴具有重要意义。

### 1.2 文献综述

#### 1.2.1 相关概念

(1) 参与。国际文献中“参与”的定义数量繁多、差别也很大（刘金龙，2007；周大鹏，2005）。世界银行（2005）认为，参与是一个过程，通过这个过程，参与者在创新的发展上，在决策上，以及在他们能够影响到的那些资源上，施加影响并参与控制，包括参与要素（参与者、项目、技术和参与程度）和参与过程（参与者识别、特征和构成，参与程度识别，参与技术选择，参与的应用与评估）。

#### (2) 参与式森林经营

参与式森林经营相关的提法，主要有参与式林业、参与式森林管理、农场林业、农用林业、乡村林业和村社林业、社区林业、社会林业、森林合作管理等（刘金龙，1999）。

由于各国自然社会经济条件的差异，森林资源现状和存在的问题不同，政策、法律、制度差异，以及所处阶段和观察问题出发点的不同，各国学者至今未能对参与式林业达成明

确一致的定义（刘金龙，2004）。Sharachchandra（2001）认为参与式森林经营应该是社区和国家机构在森林经营中的合作。刘金龙（2004）认为参与式森林经营必须和乡村发展紧密联系，社区农民必须积极参与森林经营活动并受益，应当进行土地权属、利益分配等社会制度方面的改革以密切森林经营和社区人民的利益关系。

### 1.2.2 参与式森林经营发展历程

参与式森林经营源于20世纪60年代非洲森林管理创新实践。20世纪70年代，尤其是1978年第八次世界林业大会，强调将林业发展纳入到乡村发展中来，提出了“森林为人民”。这一时期，参与式林业思想处于萌芽阶段。80年代，在FAO倡导下，发展中国家特别是东南亚国家，开展了具很强实践特征的“社区林业”项目。印度和尼泊尔将国有林地委托给社区管理，并取得了显著成效。1992年英国国际发展研究中心的《Participatory Forestry or Participatory Forest Management》，系统地阐述了参与式林业，此后，参与式林业逐渐地被FAO、世界银行等机构所采用。

### 1.2.3 参与式森林经营的经验

Colfer等（1996）设计了四种参与式方法并在西加里曼丹、印度尼西亚进行实施，认为迭代连续法和参与式卡片分类法非常有效。

Miranda等（2002）认为在一定的文化、经济、组织和政治条件下，参与式方法是环境服务支付金融工具唯一有效的，能使利益相关者分担责任并在森林经营上实现有效的合作。

Jones（2003）提出参与性和可实施的认证协议将最大限度地改善当地生计并减少贫困，说明参与性将在当地减贫中发挥重要作用。

Balooni（2002）认为印度以社区为基础的参与式森林经营改革是成功的。参与性森林经营的原则是基于“共同管理”和“给予和采用”两大利益相关者的关系，即农村社区和林业部门的关系。

Meghji（2003）指出坦桑尼亚社区居民在参与式森林经营中扮演着重要角色，对当地资源经营带来明显成效。

Headley（2002）介绍了牙买加林业部鼓励当地社区居民参与式森林经营实践，以促进当地区域和国家水平上的森林可持续经营。

Mustalahti（2008）以坦桑尼亚、莫桑比克、老挝和越南为研究点，基于案例分析了当地的可持续参与式森林经营。

中国参与式林业研究始于20世纪90年代早期，刘金龙（1998）提出了参与式林业的概念。系统采用社区参与理论和方法开展参与式林业实践首先起步于云南和四川省。1990年前后，在福特基金会和亚太地区社区林业培训中心的帮助下，结合我国长江防护林工程、林权改革等项目，开展了社区群众参与防护林经营模式，森林保护和发展与反贫困等的研究、试验、推广。初步形成了一套适合当地情况的参与式林业培训、规划设计和实施方法，促进了林业、扶贫、社会科学多部分协调配合（何丕坤，1995）。林业大规模系统采用参与式方

法始于 1993 年的中德合作造林项目，并在 1998 年以后的中德造林项目将社区参与森林管理制度化（叶敬忠等，2001）。

#### 1.2.4 集体林区参与式森林经营方案编制

森林经营方案的编制与实施一直是南方集体林区森林经营过程中急需但尚未解决的重大课题。林权改革后，南方集体林区森林经营主体是林农，如何编制以林农为主体的森林经营方案，并保证其实施，成为研究热点（周峻等，2009）。学者在森林经营方案编制的意义、深度和广度、编制与实施的问题、实施效益和相关制度等方面进行了研究（郝吉海，2007；温良生，1996；李玲，2004；李志斌，2008）。

参与式森林经营方案编制应遵循以下原则（江红等，1997；叶敬忠等，2001；王春峰，2006）：①突显林农的主体地位；②以行政村为基本单元；③以林农与林业主管部门相互沟通形成共识；④促进行政村对集体林实行自我管理。

以行政村为单元的参与式集体林经营方案编制的基本过程可分为以下六个阶段（亢新刚，2001；FAO，2004；王春峰，2006）。

①成立指导组；②选择编案村；③沟通协调；④进行参与式培训；⑤成立编案小组；⑥编制森林经营方案。

行政村森林经营方案编制的主要活动应包括（王春峰，2006）：①分析评价当地森林资源现状；②讨论如何经营和利用当地森林；③讨论相关措施；④撰写并通过森林经营方案。

## 2 目标和方法

### 2.1 目标

项目的总目标是在试点村通过培训增强农民和其他利益相关者支持森林可持续经营并从森林经营中受益并促进林业企业发展。

- (1) 合作社及其社员参与式森林经营能力建设
- (2) 根据参与式调研，评估林权制度改革相关政策并提出政策完善的建议
- (3) 评估参与性森林经营培训材料的适用性，并提出改进建议。

### 2.2 方法

采用参与式乡村快速评估技术组织调研。

(1) 问卷调查。2010 年 12 月 14-24 日，在试点村随机选择随机选择 39 户社员和 18 户非社员进行调查。主要内容包括家庭基本情况、组织参与情况、对现有林业政策的认知及评价等方面。

(2) 关键信息人访谈。对龙泉市林业局、锦溪镇和住龙镇林业站人员、合作社核心成员、村干部进行了关键信息人访谈。主要内容包括对现有林业政策的认知及评价、参与式森林经营的必要性与可能性、促进参与式森林经营的政策建议等。

(3) 二手资料收集。收集了国家、浙江省和龙泉市层面的林业政策，森林资源清查报告，小班卡，林相图，基本图等二手资料。

(4) 数据分析方法。数据分析采用描述性分析、统计分析和比较分析相结合的方法。统计数据运用 EXCEL 表、折线图、饼图、柱状图等常规的统计方法，以说明试点村社员和非社员对林业政策和当地传统知识的认知和掌握情况。

(5) SWOT 分析法。采用 SWOT 分析法对林农参与式森林经营进行分析，确定如何利用优势，战胜劣势，规避风险和抓住机会，以更好地促进当地森林资源的可持续经营和经济社会可持续发展。

### 3 基本信息

#### 3.1 活动与目标群体描述

##### 3.1.1 活动

###### 1) 参加项目启动研讨会

2010 年 10 月 25-26 日，项目负责人 RO 参加了在南京举行的项目启动研讨会，与项目管理方、其他项目组负责人共同探讨如何做好本项目。

###### 2) 进行参与式森林经营 PFM 的能力建设培训并提出培训材料的修改建议

①以农户问卷调查、参与式小组访谈和二手资料收集等方式收集森林经营相关信息：试点村森林资源、林产品、经营制度、决策和运行机制等；

②从县、乡镇、村及村民、社员等层面收集不同利益主体对森林经营政策的态度、行为和看法；界定社员和村民对参与式森林经营的态度、行为和观点。

③分析社员和村民参与森林经营方面存在的问题

④为农民尤其是社员提供由项目组提供的材料的培训

⑤促进和指导试点村编制村级森林经营方案草案。森林经营方案的内容参照国家林业局森林资源司编制的《简明森林经营方案编制技术规程》。

⑥对村级水平参与式森林经营进行 SWOT 分析，并评价与森林经营方案编制的差距及需求。

⑦提供培训材料的修改建议。

###### 3) 政策评价和改进培训材料

①全面梳理国家、省及县级层面影响村级水平森林经营的相关政策。分析现有林业政策的限制性及存在的问题。

②以农户问卷调查方式对参与性森林经营政策和林权制度改革进行评价。评价的主要内容有：采伐限额管理制度，税费政策，小额抵押贷款融资政策，公益林补偿基金管理，政府在环境服务补偿市场中的作用，非木质林产品发展政策，传统森林经营知识及习俗等。

③提出促进参与式森林可持续经营的政策建议。

##### 3.1.2 目标群体

参与式森林经营方案培训的目标群体主要是试点村核心社员、一般社员、非社员和林业技术人员。

肖庄村受训者共 14 人（含 3 名女性），全程参与培训的 10 人；碧龙村受训者共 13 人，其中全程参与培训的 12 人（含女性 1 名），有乡镇林业站技术人员、核心社员、村干部和普通村民。

表 3-1 受训者构成

受训者	肖庄村	碧龙村
小计	12	19
林技人员	1	1
与合作社的关系	核心社员	2
	一般社员	13
	非社员	3(小学教师)
与村委的关系	村干部	4
	村民	11

### 3.2 试点村的社会经济状况

#### 3.2.1 肖庄村

肖庄村地处龙泉市西北部，距锦溪镇 32km、龙泉市 16km，距主干道 9km。全村 133 户，494 人，耕地面积 34.87ha，林地面积 975.47ha，农民人均纯收入 2008 年为 5440 元，2009 年为 6053 元。主要经济来源为毛竹和食用菌栽培。

#### 3.2.2 碧龙村

碧龙村位于龙泉市西北边陲，距住龙镇 30km、龙泉市 80km。有 175 户，612 人，耕地面积 38.67ha，林地面积 3700ha，地处偏僻，交通不便，森林资源丰富，林农对森林资源的经济依赖性强，主要收入来源为木材和食用菌栽培。2008 年农民人均纯收入 5007 元，2009 年得益于木耳和香菇的高价格，人均收入达 14000 元。



A 龙泉市区位



B 肖庄村和碧龙村区位

图 1 试点区位

## 4 试点村的森林经营分析

### 4.1 资源

#### 4.1.1 肖庄村

肖庄村全村土地总面积 959.8ha, 其中林业用地面积 901.27ha, 非林业用地面积 58.53ha, 分别占 93.7% 和 6.3%。森林覆盖率 90.1%。

林业用地中, 有林地面积 858.47ha (见表 4-1), 占 95.3%, 其中, 乔木林 517.27ha, 占 57.8%; 竹林 349.93ha, 占 42.2%。活立木总蓄积 46644m<sup>3</sup>, 其中森林蓄积 46610m<sup>3</sup>, 散生木蓄积 34m<sup>3</sup>。乔木林龄组组成见表 4-2。

#### 4.1.2 碧龙村

碧龙村行政区域内土地总面积 2782.07ha, 实有土地总面积合计 3816ha。其中行政区域内: 林业用地 2664.93ha, 非林业用地 117.13ha。森林覆盖率 90.46%。

林业用地中, 有林地面积 2516.53ha, 占 94.43% (见表 4-1)。活立木总蓄积量为 145950m<sup>3</sup>, 其中, 乔木林分蓄积为 145798m<sup>3</sup>, 占 99.9%。乔木林龄组组成见表 4-2。

表 4-1 试点村资源

面积范围	肖庄村		碧龙村	
	面积 (ha)	比例 (%)	面积 (ha)	比例 (%)
行政区域土地	959.80		2782.07	
林业用地	901.27		2664.93	
其中: 有林地	858.47	95.25	2516.53	94.43
灌木林地	6.80	0.75	3.07	0.12
未成林造林地	8.70	0.97	100.53	3.77
无林地	27.27	3.03	18.33	0.69
宜林地	0	0	26.00	0.98
辅助生产林地	0	0	0.47	0.02
非林业用地	58.53		117.13	

表 4-2 乔木林龄组组成

龄组	肖庄村				碧龙村			
	面积		蓄积		面积		蓄积	
	ha	%	m <sup>3</sup>	%	ha	%	m <sup>3</sup>	%
合计	517.27	100	46610	100	2516.53	100	145792	100
幼龄林	61.67	11.92	4204	9.02	993.20	39.47	29638	20.33
中龄林	167.13	32.31	10040	21.54	778.87	30.95	28522	19.56
近熟林	58.73	11.35	6205	13.31	242.20	9.62	23068	15.82
成熟林	229.73	44.41	26161	56.13	414.73	16.48	52359	35.91
过熟林	0	0	0	0	87.53	3.48	12205	8.37

根据森林资源监测数据,以龙泉市林木生长率为依据,对乔木林分进行归类统计生长量,得出肖庄村森林平均年生长率 8.5%, 总生长量 3975m<sup>3</sup>; 碧龙村森林平均年生长率 6.75%, 总生长量 9844m<sup>3</sup> (见表 4-3)。毛竹林是试点村主要经济来源之一, 毛竹林资料状况见表 4-4。

表 4-3 试点村森林生长量表

村名	生长率	总生长量	单位: %, m <sup>3</sup>		
			其中: 松类	杉类	阔叶类
肖庄村	8.5	3975	1966	1766	243
碧龙村	6.75	9844	1731	4913	4280

表 4-4 试点村竹林资源

村名	面积	立竹量	单位: ha, 株, 株/ha	
			单位立竹量	年采伐量
肖庄村	349.93	627290	1793	71690
碧龙村	70.33	110400	1570	12617

## 4.2 主要林产品及其历史变化

### 4.2.1 肖庄村

肖庄村主要林产品包括竹材、竹笋、食用菌和木材。人均毛竹林面积 0.71ha, 竹材一直是肖庄村的主要林产品。2007 年以来, 由于肖庄竹笋专业合作社的成立以及毛竹笋竹两用林技术的推广, 农民开始注重竹林管理, 竹笋逐渐成为主要林产品。

### 4.2.2 碧龙村

碧龙村主要林产品为木材, 其次是木耳、香菇等以木屑为主要基质的食用菌。另外, 有少量的毛竹材、竹笋和茶叶。

近年来, 由于食用菌的走俏, 农民培育食用菌的积极性上涨, 食用菌收入在两试点村农民家庭人均纯收入中的比重上升。

## 4.3 农民对森林经营的经济依赖性

### 4.3.1 肖庄村

自 2000 年以来, 大力开发毛竹林, 农民来自于毛竹林的收入提高, 减轻了对木材的经济依赖性。农民人均纯收入有 51.45% 来自于森林经营。

### 4.3.2 碧龙村

长期以来, 由于森林资源丰富, 林农对木材的经济依赖性高。在 20 世纪 90 年代中期以前, 林农收入 80% 以上来自于森林。随着交通条件的改善和周边经济的发展, 年轻人外

出务工增加,再加上食用菌栽培技术的推广和市场行情上涨,林农对木材的经济依赖性下降,2009年农民人均纯收入有57.03%来自于森林经营。

#### 4.4 森林经营的管理

自1952年至1982年,森林经营为集体经营为主。试点村均于1982年起实施林业“三定”政策,把森林分别以责任山、自留山的形式全部分给农户自主经营。

#### 4.5 森林经营的干预

1985年起,《森林法》实施,规定采伐需要依法申请采伐许可证,按许可证规定的采伐地点、方式等进行采伐。并且必须在采伐当年或次年完成更新造林任务。但中央[1985]1号文件规定:“进一步放宽山区林区政策。集体林区取消木材统购,开放木材市场,集体和林农的木材可以自由上市,议购议销”,从而开放了南方木材市场,刺激了农民采伐木材的积极性,使当地大量木材被采伐。中央[1987]20号文件及时制止了南方集体林区的乱砍滥伐行为,重新管严了木材市场,限额采伐制度真正开始实施,规范了采伐管理。

#### 4.6 现有森林经营的优劣势

##### 4.6.1 肖庄村

优势:产权清晰,竹林资源丰富,农民有经营竹林的经验,肖庄竹笋专业合作社能很好的解决竹笋销售。

劣势:部分林地质量差;交通条件较差;森林经营粗放;低产林较多,以天然更新为主;合作社有待进一步规范。

##### 4.6.2 碧龙村

优势:产权明晰,森林资源丰富,土壤肥沃;能福合作社通过了FSC认证,有利于林产品销售。

劣势:缺乏技术;低产林比重大且缺乏改造资金;山势陡峭,管理和更新成本高;森林地被物多,有火灾隐患。

### 5 试点村或合作社参与式森林经营的限制因素分析

#### 5.1 参与式森林经营实施的机制和基本要求

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。

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过程中均体现参与的思想。

其基本要求是森林经营的利益相关者共同参与森林经营相关的决策,尤其是要关注和尊重森林经营主体的意见。

## 5.2 不同利益相关者的态度、行为和能力分析

利益相关者主要有合作社社员、核心社员和林业主管部门等。根据对 39 位社员、18 位非社员、4 名林业主管部门人员、2 名合作社核心社员的调研分析如下。

### 5.2.1 社员

希望合作社真正能成为解决“小农户”与“大市场”的有效对接，愿意与合作社保持良好的合作，如通过合作社销售产品和向合作社投资等。在森林经营方面，希望政府提供低产林改造的资金支持、科研院所能提供优质种苗及其营造管护技术。

### 5.2.2 非社员

因碧龙村所有农民均为合作社社员，所以没有非社员评价。肖庄村 18 位受调研的非社员对合作社的认知度不高，认为合作社不过是利用政府的政策而已，不可能为农民带来实质性的利益。

### 5.2.3 县林业局和乡镇林业站人员

近年来政府非常鼓励合作社的发展，制定和实施了许多扶持性政策，为合作社健康发展提供了良好的平台。加入合作社的社员普遍得到了实惠。

农民培训很有必要，有利于提高农民的素质和认知水平，以更好地理解国家政策和掌握技术，有利于促进森林可持续经营。

### 5.2.4 合作社核心成员

能福合作社碧龙片负责人认为，以村为单位编制参与式森林经营方案，体现了政府对农民的关爱，但也应考虑实际情况，如碧龙村已经加入能福合作社，能福合作社已于 2008 年编制了森林经营方案，再以村为单位编制一次，不是很有必要。

肖庄合作社的副理事长则认为，参与式森林经营方案编制，有利于促进农民提高经营水平和质量意识，更好地促进森林经营。

### 5.2.5 村干部

培训能提高农民的素质，但应选好时间，尽量避开农忙季节。森林经营方案的编制应更全面地尊重农民的意见，但小班卡中的部分小地名与农民所熟识的小地名不相符，导致了农民参与森林经营方案编制的困难。

## 5.3 试点村参与式森林经营限制因素分析

两个试点村均认为：一是国家不允许炼山造林，影响了造林质量和森林生长速度；二是林道密度太小，不利于森林集约经营。而碧龙村还认为，一是阔叶林禁伐政策，不仅不能有效地起到阔叶林资源保护的目的，而且大大阻碍了农民营造阔叶林的积极性。二是当地低产林面积大，政府对低产林改造的资金和技术扶持不足。

# 6 能力建设

## 6.1 受训者

本次培训，除了项目组成员、培训专家外，参与的利益相关者有：林业主管部门代表、

村干部、合作社社员和非社员。

林业主管部门代表主要是龙泉市林业局、锦溪镇林业站和住龙镇林业站的林业技术人员，他们为此次培训提供了充分的数据和材料，如小班卡、1：10000 地形图、森林资源信息、相关政策文件等，并参与小班勾绘，为此次培训和参与式森林经营方案编制提供了强有力的支持。

村干部主要是村支书、村主任、妇女主任等，他们负责与农民的沟通与衔接，介绍了试点村及森林经营情况以及发展规划，并提出切实的建议，为此次培训提供了很大的方便。

合作社社员和非社员为试点村农民，他们长期生活在当地，了解当地的历史文化和风土人情，长期在当地进行林业生产经营活动，拥有丰富的森林经营管理知识和经验。

## 6.2 培训方法和内容

### 6.2.1 培训方法

(1) 培训者讲解为主结合小组讨论：以培训者讲解为主，在遇到具体案例时（如生态公益林补偿、采伐限额政策等），结合小组讨论，使参与者更加明晰参与式森林经营相关概念、原理、方法。

(2) 破冰游戏：全体参与者围坐一起，并从水果盘（香蕉、苹果和橙子）中挑选自己喜欢的水果，然后坐在同名的小组中。参与者自我介绍，对某些参与者没想到的情况请其他熟悉的参与者介绍。通过互相介绍各自不同的经历和经验，调动大家的参与积极性，活跃气氛。

(3) 头脑风暴法：在集体讨论问题的过程中，培训者提出不同于原来的森林经营的新观念，引发参与者的联想。根据联想，是参与者产生一连串的新观念，形成新观念堆，为创造性地解决问题提供了更多的可能性。培训者围绕研讨会目标及相关问题对参与者进行提问，帮助参与者打开思路，激起他们踊跃发言。

(4) 观察和访谈：培训者和参与者在对村部分林区实地踏查仔细观察后，共同探讨森林现状，并通过与相关人员的访谈更好的了解经营情况。

(5) 参与式讨论：培训人通过创造一个轻松和谐的讨论氛围，让参与者自由表达想法，对参与者的观点和意见在讨论的过程中不予评价。要求参与者尽量对问题提出自己的见解和看法，意见越多越好。

### 6.2.2 培训内容

- 1) 本项目的基本内容；
- 2) 参与式经营；
- 3) 林业技术人员协助农村进行森林经营方案编制的协助技术；
- 4) 参与式森林经营方案准备工作；
- 5) 现有森林经营体系评估；
- 6) SWOT 分析与战略规划；
- 7) 监测计划的制定；

- 8) 森林经营方案制定的方法;
  - 9) 如何开展参与式森林经营;
- 最后，对培训班的培训效果进行了评估。

### 6.3 森林经营方案初稿实践

森林经营方案是森林经营主体为了科学、合理、有序地经营森林，充分发挥森林的生态、经济和社会效益，根据森林资源状况和社会、经济、自然条件，编制的森林培育、保护和利用的中长期规划。科学编制与实施森林经营方案，是森林资源可持续经营的必然要求，也是实施林业可持续发展战略的有效措施和手段。

#### 6.3.1 森林经营方案的编制过程

参与式森林经营方案编制培训。分别于 2010 年 12 月 15-17 日和 20-22 日在试点村进行参与式森林经营方案编制方法与技能培训。

参与式讨论和小班勾绘。请社员在 1：10000 地形图上勾绘森林资源状况，主要是近五年哪些小班需要采伐，哪些小班需要抚育，哪些小班应该划为生态公益林加强管护等。

森林经营方案编制。项目组成员根据参与式讨论和小班勾绘结果，以当地二类森林资源清查数据为依据，分别森林类型进行各项森林经营规划设计工作、森林经营项目规划和时空安排，形成经营方案主要成果。

#### 6.3.2 森林经营方案的结构和内容

- (1) 基本情况。主要介绍地理位置及自然条件、社会经济结构、林权改革状况等。
- (2) 森林资源与经营评价。主要分析碧龙村森林资源现状、森林经营状况评价。
- (3) 森林经营方针、目标与布局。
- (4) 森林培育规划。主要包括造林更新、幼林抚育、抚育间伐、封山育林和苗木需求测算等。
- (5) 森林采伐规划。主要包括采伐利用原则、合理年伐量的确定、伐区配置、消耗量与生长量等内容。
- (6) 非木材资源培育利用。主要对毛竹林资源、珍贵树种资源等培育利用进行规划。
- (7) 森林与生物多样性保护。主要就森林防火、林业有害生物防治进行分析，并就森林经营活动的环境影响进行分析。
- (8) 投资与效益分析。对整个经理期的投资与效益情况进行综合评价。

#### 6.3.3 为森林经营方案的制定，合作社所拥有的知识和技能

- (1) 林农有长期经营林业的经验

据村民介绍，碧龙村所处的住龙镇建国前就是龙泉著名林场主张雨庭的山场基地，当地林农有较好插苗传统，建国后也是龙泉的重点产材村，森林面积大，人均林地面积近 80 亩，人工林占比重较大。木材收入曾经是该村村民最主要的经济收入来源。

- (2) 林农熟悉当地森林资源状况

由于对森林资源的经济依赖性较强，且每个自然村的农户相互关系较为密切（如有的自

然村村民间均有或近或远的亲戚关系），参与培训和经营方案编制的林农均非常熟悉当地尤其是本小组的森林资源状况。

### （3）合作社的领办人和核心成员素质高、能力强

两个案例合作社领办人均为核心企业的核心领导，能福营造林合作社领办人有 28 年的创办和经营企业的经验，造就了很高的素质；肖庄竹笋合作社的领办人也有 8 年的企业经营经验，素质高。在合作社带领下，农民收入和生活水平明显提高。领办人和核心成员对合作社的发展有较清晰的规划，具有丰富的林产品加工利用经验，能引领当地通过加强森林经营获得更好的森林经营效益。

### （4）合作社组织能有效的集思广益

合作社作为林业生产经营管理的基层组织，不仅能够有效地解决林业生产经营活动中政府“统”不了、部门“包”不了、农户“办”不了或“办起来不合算”的难题，更能有效发挥森林生产经营知识积累、总结、实践的作用，为森林经营方案的编制提供有效的智力保障。

## 6.4 森林经营方案初稿编制中村民和社员的需求

### 6.4.1 森林经营方案编制的专业知识

在当前集体林分户经营的前提下，为支持合作社和村庄开展森林可持续经营活动，林业主管部门和基层林业工作站要提供森林经营方案编制的专业知识，指导和帮助合作社和村庄自主编制森林经营方案。

### 6.4.2 参与式方法

森林可持续经营涉及多方利益相关者，如政府、合作社、村庄、农户等，如何充分发挥利益相关者的积极性参与到森林经营方案编制中来，是村庄和农户所不具备的能力。因此，需要在林业主管部门帮助下，将利益相关者结合起来，形成一个多方参与的伙伴合作机制，运用参与式方法让利益相关者均能有效地参与到森林经营方案编制中来，使方案既符合国家政策法规和公众利益，又满足森林经营主体的林业经营意愿。

### 6.4.3 财政和税收优惠政策

政府依法支持合作社开展信息、培训、产品质量标准与认证、基础设施建设、市场营销和技术推广等服务的资金，应当安排合作社使用。合作社成员采伐自有林木的，免征育林基金并报相关部门备案。

## 6.5 能力建设评估

能力建设是国家在南方集体林区森林分户经营后为提高林农参与森林可持续经营及经营方案编制而进行，是促进南方集体林区森林可持续经营、提高林农经营林业的主动性和能动性，从而促进林农增收的有效方式。培训质量直接影响到着培训成效。

### 6.5.1 能力建设成效显著

根据对全程参与培训的 22 位受训者的自我评价，项目能力建设成效显著（见表 6-1）。由表 6-1 可见，在培训前，大部分受训者不了解或不太了解培训内容，加权平均得分仅为 1.32-1.68，仅有少量受训者（主要是林业技术人员、合作社核心成员）对培训内容有所了解。

而培训后，虽然在“怎样准备参与森林经营方案”等方面部分受训者还是比较难理解外，但认识程度均有了显著提高，加权得分在 3.59-4.00 之间。

表 6-1 能力建设成效

评分标准	培训之初					培训结束时					加权得分	
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	培训前	培训后
1、了解参与式森林经营和明确农民与林业工作者的作用	8	14	0	0	0	0	3	6	8	5	1.64	3.68
2、描述协助者的主要职能	11	8	3	0	0	0	2	6	7	7	1.64	3.86
3、解释怎样准备参与森林经营方案	12	8	2	0	0	0	2	7	11	2	1.55	3.59
4、展示怎样编制森林经营系统评估大纲	12	7	3	0	0	0	2	6	7	7	1.59	3.86
5、展示怎样运用适宜的分析大纲评价森林经营系统	11	7	4	0	0	0	1	7	7	7	1.68	3.91
6、确定更多的信息和设计评估方法以满足这些需求	13	8	1	0	0	0	1	7	6	8	1.45	3.95
7、展示怎样做森林经营的趋势分析	14	8	0	0	0	0	2	5	10	5	1.36	3.82
8、展示怎样做 SWOT 分析	17	3	2	0	0	0	1	4	11	6	1.32	4.00
9、展示怎样确定战略选择	15	5	2	0	0	0	3	5	6	8	1.41	3.86
10、解释怎样用逻辑框架制定森林经营发展计划	14	7	1	0	0	0	3	3	11	5	1.41	3.82
11、解释怎样编制参与式森林经营监测系统	16	4	2	0	0	0	3	5	8	6	1.36	3.77
12、展示怎样编制参与式森林监测大纲	18	0	3	1	0	0	2	6	10	4	1.41	3.73
13、展示怎样帮助农民准备森林经营发展规划草稿	17	3	1	1	0	0	3	5	9	5	1.36	3.73
14、展示怎样通过执行森林经营发展规划提高生计	15	5	0	2	0	0	2	6	9	5	1.50	3.77

### 6.5.2 能力建设的经验

#### (1) 林业主管部门高度重视

龙泉市林业局高度重视此项目，不仅提供龙泉市森林资源二类调查报告、试点村小班卡和 1: 10000 林相图等资料，而且全程参与了参与式培训过程。

#### (2) 合作社主动配合

合作社领办人主动配合培训的开展。项目组到试点合作社说明项目要求后，合作社立即组织有思想、了解当地情况的社员并安排培训事宜。

#### (3) 社员和非社员积极参与

试点村的社员和非社员积极参与培训和森林经营方案编制准备。当时正是当地主要收入来源——木耳、香菇的盛产期，农活很忙，但当他们了解了项目的目的和内容后，大多数人都积极参与到项目培训和参与式森林经营方案的实践中来。

#### (4)培训专家高度负责

负责培训的两位老师分别来自浙江农林大学环境科技学院和经济管理学院。环境科技学院的老师长期从事森林经理的教学和科研工作，有丰富的森林经营方案和简明森林经营方案编制经验。经济管理学院的老师长期从事林业经济理论与政策、森林资源经济与环境管理方面的教学和科研工作，在 SWOT 分析和 PRRA（参与式乡村快速评估方法）方面有独到的造诣。他们高度重视项目培训工作，提前 2 个月进行培训材料的学习和 PPT 准备。在培训过程中，根据学员的实际情况适时调整培训进度、方式和内容安排，确保培训效果。

#### (5)优质的培训材料

由 FAO 组织编写的《参与式森林经营方案编制的协助者指南》和《协助者培训指南》，充分考虑了对林业经营主体的能力培训及鼓励他们参与到有利于实现森林可持续经营的森林经营方案编制中来，并为他们参与方案编制提供了良好的培训机会。

#### (6)培训方法的多样性

根据培训材料和学员的情况，为提高学员的兴趣和培训效果，培训专家采用了多样化的培训方法。具体采用的方法有：自我介绍、破冰游戏、理论讲授、参与式画图、讨论等。

### 6.5.3 能力建设的教训

#### (1)培训者事先未经专门培训

培训者事先未经专业培训，主要凭自己的学习能力和想法对培训材料进行理解和掌握，可能存在对材料内容理解的偏颇而导致培训不能达到预期的效果。

#### (2)培训时间的约束

由于项目安排的时间比较紧，项目组在与龙泉市林业局沟通后，于 12 月 14 日到达龙泉，15-24 日先后到肖庄村和碧龙村进行培训，但适逢当地木耳香菇收获的旺季，农民很难确保连续 5 天一次不落的参加培训，更不用说按培训材料要求的连续 10 天进行培训和参与式森林经营方案编制了。

#### (3)学员素质差异大

受训学员的文化程度从仅读过 1 年小学到大学毕业不等，受正规教育的差异非常大。部分学员非常注重后续非学历教育，多次参加各种各样的培训。而部分学员从未参加非学历教育。因此，部分学员素质差异大，在问题讨论中，部分问题讨论有困难。如战略选择有难度，学员们希望由专家和林业技术人员帮助他们选择。

#### (4)个别环节未能进行分组讨论

展开分组讨论能更充分地对问题进行分析和探讨，获得更多的建议和想法，并最终达成一致意见。本次培训个别环节由于种种原因未能进行分组讨论，一两个控制力较强的参与者的意见往往代表了所有参与者的意见，即使其他参与者可能有不同想法也未必表达出来，可

能导致对某些问题的探讨不够全面和深入。

#### (5)未能作现场踏查

培训期间赶上严重的雨雪天气，山路湿滑难行，未能现场踏查试点村森林资源情况。所幸项目组事先获得相关资料，并打印出来以便村民有更直观的感受，将未能现场踏查的不利影响尽可能降至最低，最终顺利完成了引导村民规划森林经营方案的任务。

## 7 中央、省级和县级层面森林经营政策和制度梳理

### 7.1 采伐限额政策

#### 7.1.1 国家层面

1985 年《森林法》实施，根据用材消耗量低于生长量的原则，对森林实行限额采伐，森林采伐限额每 5 年核定一次。1987 年《关于加强南方集体林区森林资源管理，制止乱砍滥伐的指示》指出林区乡村企业生产用材和群众自用材也要纳入采伐限额；1998 年修订的《森林法》进一步明确了采伐限额制度；同年 8 月，国家林业局开始实行森林采伐限额核查制度。为鼓励人工用材林的发展，2002 年起对人工商品林的采伐予以优先保证。2003 年中央九号文件、国家林业局 2004 年《森林采伐管理分区施策导则》和 2009 年《关于改革和完善集体林采伐管理的意见》进一步完善了森林采伐限额制度（见表 7.1）。

表 7.1 采伐限额相关政策法规

发布单位	发布时间	政策法规的名称
全国人大常委	1985	中华人民共和国森林法
原林业部	1985	制定森林采伐限额暂行规定
原林业部	1986	中华人民共和国森林法实施细则
全国人大常委	1998	关于修改中华人民共和国森林法的决定
国务院	2000	中华人民共和国森林法实施条例
国家林业局	2002	关于调整人工用材林采伐管理政策的通知
国家林业局	2003	关于完善人工商品林采伐管理的意见
国家林业局	2004	森林采伐管理分区施策导则
国家林业局	2009	关于改革和完善集体林采伐管理的意见
浙江省政府	1993	浙江省森林管理条例
浙江省委省政府	2004	关于全面推进林业现代化建设的意见
浙江省政府	2004	浙江省林木采伐管理办法

#### 7.1.2 浙江省层面

浙江省重视森林采伐限额管理。2004 年浙江省委、省政府《关于全面推进林业现代化建设的意见》，提出深化林木采伐管理制度改革；同年 7 月，《浙江省林木采伐管理办法》对森林采伐管理、采伐证管理等作出了明确规定。

## 7.2 林业税费政策

### 7.2.1 国家层面

我国自 1994 年起开征增值税，建立以增值税为主体的流转税体系（李敏等，2002；赖日文等，2004），逐步实施林业优惠政策。国务院 1994 年《关于农业特产征收农业税的规定》中规定木材只在生产环节征收 8% 的农业特产税，但同年 3 月财政部《关于农业特产税征收具体事项的通知》中增加了对木材生产收购环节的征税。财政部和国家税务总局 1995 年《关于林业税收问题的通知》以及《森林法》，规定育林基金等必须用于造林育林，不得挪做他用。2001 年《关于林业税收政策问题的通知》规定小薪材可以免征或减征农业特产税。同年《关于若干农业生产资料免征增值税政策的通知》规定对林业生产用肥等免征增值税。《决定》和 2008 年《关于全面推进集体林权制度改革的意见》，都提出要减轻税费；2009 年财政部、国家税务总局发布《关于印发<育林基金征收使用管理办法>的通知》，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（见表 7.2）。

表 7.2 林业税费政策法规

发布单位	发布时间	政策法规的名称
国务院	1994	关于农业特产征收农业税的规定
财政部	1994	关于农业特产税征收具体事项的通知
财政部、国家税务总局	1995	关于林业税收问题的通知
全国人大常委	1998	关于修改中华人民共和国森林法的决定
财政部、国家税务总局	2001	关于以三剩物和次小薪材为原料生产加工的综合利用产品增值税优惠政策的通知
财政部、国家税务总局	2001	关于林业税收政策问题的通知
财政部、国家税务总局	2001	关于若干农业生产资料免征增值税政策的通知
中共中央国务院	2003	中共中央国务院关于加快林业发展的决定
财政部、国家税务总局	2004	关于取消烟叶外的农业特产税有关问题的通知
中共中央国务院	2008	关于全面推进集体林权制度改革的意见
财政部、国家林业局	2009	关于印发<育林基金征收使用管理办法>的通知
浙江省林业厅、财政厅、物价局	1998	浙江省集体林育林基金、更新改造资金管理办法（修订）
浙江省委省政府	2004	关于全面推进林业现代化建设的意见
浙江省委省政府	2008	关于进一步深化集体林权制度改革的若干意见

### 7.2.2 浙江省层面

浙江省对林业税费的改革走在全国的前列，其税制改革以减轻农民负担为原则。1993 年《浙江省森林管理条例》强调除了收取规定费用外，不得向林农收取其他费用。1998 年《浙江省集体林育林基金、更新改造资金管理办法（修订）》进一步明确了征收范围、标准

和方法。2004 年《关于全面推进林业现代化建设的意见》，明确要减轻林业税费负担。2008 年《关于进一步深化集体林权制度改革的若干意见》改革集体林的育林基金制度，在全国率先停征林业“两金”，成为第一个在政策层面上实现农民“零负担”的省份。

### 7.3 小额贷款政策

随着改革的不断深入，农村小额信贷已经成为解决“三农”问题的积极途径，在增加农民收入、缩小城乡贫富差距的过程中扮演着重要的角色(田明成, 2010)。为保障农村小额贷款的顺利实行，国家和浙江省出台了一系列政策（见表 7.3）。

林业在浙江省山区经济社会发展中居重要地位。浙江省 2008 年 10 月开始试点，为小企业和农户提供了小额融资，截至 2010 年 5 月底，全省已累计发放林权抵押贷款 8 亿多元，借款农户（含企业）达 2 万户，2010 年全年林权抵押贷款规模达 20 亿元。

表 7.3 小额贷款政策

名称	时间	颁发部门	主要内容或作用
森林法	1998 修 订	全国人 大常 委 会	用材林等林地使用权可以依法转让，作价入股等，为林地抵押奠定的价值基础
农村信用社农户小额信 用款贷管理指导意见	2001	中国 人民银 行	明确要求各地农村信用社适时开办小额信贷，简化贷款手续，方便农民借贷。
关于加快林业发展的决 定	2003	中共 中央国 务院	森林、林木和林地使用权可依法继承、抵 押……合作的出资或条件。
森林资源资产抵押登记 管理办法	2004	国家 林业局	进一步拓宽林业融资渠道，规范森林资源资产抵押登记操作
森林资源资产评估管理 暂行规定	2006	国家 财政部、 国家 林业局	对银行抵押贷款项目评估管理作出规定
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	2009	人行、国家林 业局、财政部 等	对小额信用贷款、农户联保贷款等小额林农贷款业务，借款人实际承担的利率负担原则上不超过基准利率的 1.3 倍。
林业贷款中央财政贴息 资金管理办法	2009	财 政 部、国 家 林业局	明确了贴息对象与范围、贴息率与期限及 相关管理措施
关于推进林业现代化建 设的意见	2004	省委省 政府	只要权属明确、不改变林地用途和性质， 森林、林木和林地使用权都可以……抵 押……
关于切实做好延长山林 承包期工作的通知	2006	省委省 政府	延长承包期 50 年不变，进一步明晰权、 放活经营权、落实处置权、保障收益权。
浙江省森林、林木和林地 流转管理办法	2006	省 林业厅	规范森林资源流转条件和程序
关于开展森林资源资产 抵押贷款支持我省林业 发展的指导意见	2006	省 林业厅、人 行 杭州支 行	推动林权抵押贷款的实施
浙江省小额贷款公司试 点暂行管理办法	2008	省金融办、工 商局、银监局 等	小额贷款公司的经营留出了很大的发展 空间，充分体现了灵活性和自主性

## 7.4 生态公益林补偿管理政策

生态公益林建设是经济社会可持续发展，促进生态文明建设的战略举措。我国生态公益林建设起源于 1996 年林业部《关于开展林业分类经营改革试点工作的通知》。2001 年，国家林业局将 11 个省（市、区）确定为国家生态公益林区划界定试点省，标志着生态公益林建设正式开始，具体政策见表 7.4。

表 7.4 公益林管理政策

名称	颁发时间	颁发部门	主要相关内容或作用
关于开展林业分类经营改革试点工作的通知	1996	林业部	要求各省(区)选择 2~4 个县(市)开展森林分类经营改革试点工作。
森林生态效益补偿资金管理办法(试行)	2001	财政部、国家林业局	规定了补偿资金管理
重点公益林区划界定办法	2004	财政部、国家林业局	至 2004 年底，区划重点公益林 1.041 亿 ha
中央森林生态效益补偿基金管理办法	2004	财政部、国家林业局	明确资金分配和补偿标准
关于下达 2006 年中央森林生态效益补偿基金的通知	2006	财政部	明确的资金分配和补偿标准
中央财政森林生态效益补偿基金管理办法	2007	财政部	明确补偿对象、资金分配和补偿标准
关于开展生态公益林建设试点的通知	1999	省林业局	在 21 个江河源头县、重点林区县开展生态公益林建设试点
浙江省生态公益林建设规划纲要	1999	省发计委、省林业局	提出了 200 万 ha 重点公益林建设方案。
浙江省生态公益林认定办法（暂行）	2001	省林业局	全面启动生态公益林界定区划工作
浙江省重点生态公益林管理办法（试行）	2005	省政府办公厅	明确生态公益林的区划、保护与管理
省级公益林扩面工作指导意见	2009	省林业厅	省级以上公益林达到 260.35 万 ha，占全省林业用地总面积的 39.75%。

自 2004 年浙江省全面实施公益林补偿制度以来，不断提高补偿标准（见表 7.5），使公益林建设顺利进行。

表 7.5 浙江省公益林补偿标准变化

年度	补偿性支出		公共管护支出		合计 (元/ha)
	损失性补助 (元/ha)	护林人员劳 务费 (元/ha)	森林防火、病虫害 防治、森林资源监 测 (元/ha)	管理费用 (元/ha)	
2004	75.0	30.0	7.5	7.5	120.0
2005	75.0	30.0	7.5	7.5	120.0
2006	90.0	37.5	15.0	7.5	150.0
2007	120.0	37.5	15.0	7.5	180.0
2008	165.0	37.5	15.0	7.5	225.0
2009	195.0	37.5	15.0	7.5	255.0

数据来源：浙江省林业厅

## 7.5 政府在环境服务市场中的角色

环境服务作为一种公共物品，其提供是政府的重要职责，各级政府在组织和制度建设方面起了重要作用。中国政府为向社会提供生态环境服务，在关键生态功能区投资建立了大量的自然保护区，自然保护区总面积达 138 万 km<sup>2</sup>，占国土面积的 14.4% 以上。在保护区以外的生态敏感区，国家投巨资进行五大生态建设项目，如“天然林保护工程”、“退耕还林(草)工程”、“京津风沙源治理工程”等。中国从 2001 年开始，建立“森林生态效益补助(偿)基金”，补偿标准由 2001 年起的 75 元/ha 上升到 2010 年的 150 元/ha。森林生态效益补偿制度的实施是一项复杂的系统工程。牵涉到生态公益林的区划界定，补偿资金落实、使用与管理，公益林的管理和管护、档案管理等。为此，浙江省高度重视组织和制度建设。在组织建设方面，在省级层面成立了“浙江省林业生态工程管理中心”；成立各级森林分类经营工作领导小组；部分重点县（市、区）设立公益林管理专门机构，部分一般县配备专职管理人员；部分重点乡镇设立公益林监管站，一般乡镇配有监管员等。

## 7.6 非木质林产品相关政策

非木质资源是森林资源的重要组成部分，非木质林产品发展是我国林业政策的重要关注内容之一，但多散见于相关综合政策中，近几年则出台了专门扶持政策（见表 7.7），着力扶持特色经济林、竹子、花卉苗木等非木质林产品利用与产业发展。

龙泉是浙江省的毛竹中心产区之一，竹林面积仅次于安吉，居全省第二位。随着龙泉“以林富农”发展战略的实施，“一支毛竹闹翻身”在龙泉新农村建设中变为现实。竹产业成为龙泉农村富民的一大主导产业。通过“星火计划”、“竹产业提升工程”、“倍增计划”等项目实施，龙泉毛竹产业得到了长足的发展。

表 7.7 非木质林产品政策

名称	时间	颁发部门	主要相关内容或作用
林业产业政策要点	2009	国家林业局	鼓励名特优新经济林基地、花卉和林木种苗产业、林业生物质能源林、竹藤基地及竹藤新产品生产技术、生态旅游业、野生动植物驯养、繁育利用
林业产业振兴规划(2010 - 2012 年)	2009	国家林业局 发改委 财政部 商务部 税务总局	竹产品、林化产品、木本粮油产品和生物质能源等列入 10 大扶持产业
关于全面推进林代化建设的意见	2004	浙江省委、省政府	取消毛竹限额采伐管理制度，改为毛竹采伐计划
关于加快竹木业发展的实施意见	2007	浙江省林业厅、农业厅、财政厅	扶持高效生态竹林示范区、培育龙头企业和专业合作社
关于加快花卉苗木产业发展的实施意见	2007	浙江省林业厅、农业厅、财政厅	培育龙头企业、创立知名品牌、科技创新，加强合作社建设

## 7.7 林业的传统知识和习惯

### 7.7.1 朴素的生态安全意识

农民在长期的生产生活中，积累了朴素的生态安全意识，敬畏自然，古树名木、村边和房前屋后的山林、风景林、寺庙林等严格禁伐，有效地保护了生态环境。毛竹笋以时禁采，促进了毛竹低产林的改造。

### 7.7.2 劈山炼山营造用材林

劈山炼山是农民在长期的森林经营中形成的传统经验，有利于用材林尤其是马尾松和杉木的成林成材。因此，农民在造林前均会选择合适的天气进行炼山。

## 8 利益相关者对森林经营政策和制度的态度与看法

利益相关者主要有合作社社员、核心社员和林业主管部门等。根据对 39 位社员、18 位非社员、4 名林业主管部门人员、2 名合作社核心社员的调研分析分析如下。

### 8.1 社员

#### 8.1.1 采伐限额政策评价

社员对采伐限额政策的满意度高，认为申请制度合理，限额分配公平，采伐限额政策执行效果好，有利于改善森林经营。

### 8.1.2 税费政策评价

申请采伐者采伐自留山的林木仅需交纳10元/ $m^3$ 的作业设计费，采伐责任山的林木则还需交纳少量的承包款，其它税费均已取消，因此，所有社员均认为现有税费政策非常合理。

### 8.1.3 小额贷款政策评价

碧龙村91.67%社员了解小额贷款政策，其中8人申请过，成功申请到贷款的有6人，占申请者的75%，未申请成功的原因是缺乏担保。未申请者是因为没有资金需求。肖庄村100%社员知道小额贷款政策，但只有1人申请过小额贷款，其他人认为没有必要。认为小额贷款政策能在一定程度上解决农民资金问题，但手续不太方便。

### 8.1.4 生态公益林政策评价

两个试点村公益林面积都很小，且只有村干部参与公益林区划，因此社员对员对生态公益林政策了解很少，仅了解当年的损失性补偿标准是195元/ha.a。社员认为当地的陡山和河流的集水面应适当区划生态公益林。

### 8.1.5 非木质林产品政策

90%以上社员不了解有什么非木质林产品政策，仅2位社员了解竹林经营有化肥补贴，其它均表示不知道任何非木质林产品相关政策。

### 8.1.6 林业传统知识、乡规民约评价

因地处山区，社员均有丰富的林业传统知识，在营造林方面，善于营造针阔混交林，在炼山后进行人工杉木林经营。在生态资源经营方面，注重古树名木、风水林、四旁林、宗教林的保护，有不成文的乡规民约保护相应树种和森林。对林业传统知识、乡规民约执行、实施效果评价很高，说明传统知识和乡夫民约对农民的重要性，也说明政策制定应尊重和充分发挥乡夫民约的作用。

## 8.2 非社员

由于碧龙村没有非社员，因此，本部分的评估均来自肖庄村。

### 8.2.1 采伐限额政策评价

非社员均到乡镇林业站申请采伐指标，申请的指标通常都在5 $m^3$ 以下。非社员认为采伐林木需要申请采伐指标和采伐限额分配情况可以接受，对采伐限额政策的综合评价（包括执行效果和实施效果）为3.22分。

### 8.2.2 税费政策评价

非社员反映情况与社员类似，表示现在采伐过程中只需要交给村提留10元/ $m^3$ 的税费，交纳的税费比以前要少，对税费政策的综合评价（包括执行、合理性、实施效果）为3.68分，高于社员的评价。

### 8.2.3 小额贷款政策评价

100%非社员知道小额贷款政策且100%非社员知道当地能够获得小额贷款其中3人申请并获得过小额贷款，其他人认为没有必要。获得小额贷款的非社员均在农村信用合作社申请

贷款，申请时要出示林权证，审批手续比较麻烦，并且都未享受到贷款贴息的优惠对小额贷款政策的综合评价（包括执行、合理性、实施效果）为2.83分，低于社员的评价。

#### 8.2.4 生态公益林补偿政策评价

非社员反映情况与社员相类似，由于当地划分公益林时几乎只有村干部参与，普通村民没有参与具体工作，对于公益林补偿政策的很多规定并不熟悉，少数非社员表示知道补偿标准。对生态公益林政策的执行效果评价为3.4分，与社员评价持平。

#### 8.2.5 非木质林产品政策

非社员表示不了解非木质林产品相关政策，且对相关政策评价（执行、实施效果）为1分，认为执行很不到位，实施效果很差，评价低于社员。

#### 8.2.6 林业传统知识、乡规民约评价

40%左右的非社员有知道古树名木、宗教林、风水林等不能采伐，但肖庄村设计的相关森林不太多，并对林业传统知识、乡规民约评价（执行、实施效果）为4.07分，在所有政策中评价最高，但低于社员的评价。

### 8.3 林业局和林业站成员

#### 8.3.1 小额贷款政策要真正惠及广大林农

现有的小额贷款政策，还是存在门槛高、申请程序多以及申请困难等缺点，林农有资金需求时，并不是申请贷款，而是向亲眼好友借款。因此，小额贷款政策应该更贴近林农，精简申请程序，增加信用贷款比重，同时要有专项资金用于林农的小额贷款，使林农能及时获得贷款。

#### 8.3.2 采伐限额政策审批制度合理

为方便申请采伐指标，龙泉市规定：林农申请采伐指标  $5m^3$  以下的，由乡镇林业站审核，分管乡镇长签字即可；申请  $5m^3$  以上的，先乡镇林业站技术人员做样地调查，然后经乡镇政府审批。

### 8.4 其它利益相关者

合作社核心成员和村干部都非常认可现有的林业政策，认为各级政府想农户之所想，为农户提供了良好的发展环境。但还希望在以下两方面加强扶持。

#### 8.4.1 加强科技扶持力度，促进优质大径阔叶林的培育

优质大径阔叶材的市场前景广阔，碧龙村村干部认为，地处偏僻，林农希望在山靠山，培育优质大径阔叶材培育不仅改善生态环境，还可以获得丰厚的经济收益。但林农缺乏优质种苗和培育技术，希望各级政府和科研院所加强投入和研究推广，让林农可以明确培育方向。

#### 8.4.2 加大低产林改造力度，不断提高森林质量

由于对天然更新的依赖和不合理择伐，试点村均有不少低产林需要改造，但缺乏改造资金和技术。希望政府能在资金上予以扶持，技术上为科技人员与林农之间搭起桥梁，以利于低产林能顺利改造，不断提高森林质量。

## 9 林农对森林经营政策和制度的 SWOT 分析

SWOT分析，即对产业的内部优势和劣势、外部挑战和机遇等进行分析，以提出产业发展战略的方法。农民对森林管理政策和制度较熟悉，项目利用参与式培训，让农民对现有森林管理政策和制度进行了SWOT分析。

### 9.1 优势

试点村产权明晰，森林资源丰富，有利于森林经营；合作社为当地更好地利用森林资源创造了条件。碧龙村土壤肥沃，林业用地面积大，人均森林资源多，树龄和树种多样性好，现有的树龄和树种都具多样性。而肖庄村则拥有大量的毛竹林，商品林比例高。

### 9.2 劣势

农民缺乏优质工业人工林培育和低产林改造技术；低产林比重大，改造资金缺乏；森林地被物多，有火灾隐患。碧龙村山势陡峭，管理和更新成本高，不利于森林资源培育与利用。肖庄村土层薄，立地差，劳动力老龄化，合作社运营不规范等影响森林可持续经营。

### 9.3 机会

近些年来，党和政府逐渐加大对农村尤其是山区的政策扶持力度，在组织建设、融资、基础设施建设、特色产业发展、低产林改造等方面都给予了大力扶持，且扶持力度日渐加大。交通条件日益改善，合作社增强了农民的发展能力。碧龙村加入的能福营造林合作社2009年通过了FSC认证，提高了林产品的需求并促进了木材价格的上升。

### 9.4 风险

由于炼山对生态环境影响较大并可能造成森林火灾，政府严格控制炼山，但这不利于造林及新造林木的生长和抚育管理，增加了成林的难度。阔叶林采伐限制严格致使部分阔叶林老死或空心化，影响了资源的使用价值。碧龙村所加入的合作社的出资者主要是能福公司的领导，能福公司在合作社上有很大的话语权，可能会影响到农民的利益。肖庄村则认为林产品尤其是竹笋价格的不稳定是一个重要风险。

### 9.5 对策

结合SWOT分析，从政府和农民两个层面提出如下对策。

- 1) 政府应改革采伐和营林政策，适当放宽人工阔叶林的采伐限制；适当放宽炼山限制，促进人工森林更新。
- 2) 形成政府、科研院所、企业、合作社、农民多方参与的信息沟通与利益协调机制，加快科技成果向农民的传播。
- 3) 争取政府对林道建设、低产林改造的技术和资金支持，加强与科研院所的合作，引进技术和优质种苗，加快优质工业人工林培育和低产林改造，提高森林生产率，改善森林的整体质量。
- 4) 编制参与式森林经营方案，增强资源培育和利用的科学性，促进森林的可持续经营。

综上所述，只有抓住机遇，避免风险，发挥现有的产业基础优势、山区特有自然条件、巨大的市场优势，随着人们生活水平的提高，碧龙的森林经营将走向更辉煌的路，当地原生态的绿色食品也将越来越受居民的青睐。

## 10 政策和制度的问题分析

### 10.1 森林采伐限额每五年确定一次

我国森林采伐限额制度在保护森林资源，促进森林可持续经营发挥了重要作用。但林产品市场变化会影响木材收益，森林经营主体应根据森林及市场状况决定是否采伐、何时采伐及采伐多少，而这往往与采伐限额产生冲突。

### 10.2 作业设计费由森林经营主体承担

2008年起，浙江省取消了所有林业税费。试点村的森林采伐只需交纳作业设计费，费用不高。但作业设计是林业部门的职责，作业设计费应当纳入政府财政开支，而不应由森林经营主体承担。

### 10.3 小额贷款普及度有待提高

目前，浙江省林权抵押贷款工作已取得了一定成效，但与林农的需求相比，无论是广度还是深度上都还不够（杭州中心支行，2009）。小额贷款程序还有待进一步简化，最好仅凭林权证就可以贷款而不需要再找担保人或担保单位。

### 10.4 公益林补偿标准偏低，标准单一，限制采伐

公益林补偿标准，中央财政为150元/ha.a；浙江省为255元/ha.a，其中损失性补偿195/ha.a。但是，现有的公益林补偿标准仍然严重过低（致公党中央，2009）。在补偿过程中没有按公益林质量、类型和生态区位重要性进行分类补偿，公益林补偿资金使用效率降低。

公益林禁伐政策致使部分成过熟生态公益林得不到及时利用，引起部分森林经营主体不满，可能会引发社会矛盾，对生态公益林建设和保护产生负面影响。

## 11 政策建议

### 11.1 进一步放宽人工用材林采伐限额管理

在将森林资源区划为生态公益林和商品林的基础上，将商品林中的用材林进一步区划为天然用材林和人工用材林。天然用材林只允许进行择伐和渐伐，以保持天然林的自然度；人工用材林则应根据林龄和市场状况，增加森林经营主体采伐的自主权，可参照毛竹用材林的管理办法，实行计划管理而非限额管理。另外对森林资源丰富的山村和森林经营大户实施单独编制森林经营方案，采伐计划单列，以利于用材林的市场化经营。

## 11.2 把采伐作业设计费纳入财政预算

浙江省已经取消“两金”，仅存在采伐作业设计收费，建议将采伐作业设计费纳入财政预算，进一步减轻农民负担。

## 11.3 完善小额贷款管理

1) 增加财政投入，进一步完善配套政策。鼓励地方财政部门安排专项资金，按实际贷款规模和年限给予林业贷款贴息，以降低林农融资成本，提高林农融资积极性。

2) 加强沟通协调，强化合作工作机制。进一步完善林业、金融管理部门、金融机构的沟通协调合作机制，通过建立诸如联席会议制度、出台长效协作机制等形式，共同对林业发展形势和政策变动情况、林业信贷政策和项目进展情况交流通报，共同研究相关政策。

3) 加强政府推动，提高思想认识。提高地方政府、相关部门对林权抵押贷款的重视程度，推动地方政府出台林权抵押贷款的有关政策或将林权抵押贷款列为政府工作目标之一，促使林权抵押贷款扩面增量（人行杭州支行，2009）。

## 11.4 推广浙江公益林资金管理经验

浙江省注重加强公益林管理制度建设与落实，严把资金使用关，把森林经营主体的损失性补偿直接通过银行发放到户，减少了中间环节，确保了农民利益。这一经验值得推广和借鉴。

## 11.5 适当放宽炼山限制，提高农民经营用材林的积极性

炼山是农民在长期林业经营中积累的经验，有利于造林及幼林抚育。农民认为炼山是造林不可或缺的一个环节，强制禁止炼山会损伤农民造林的积极性。适当放宽炼山限制，能提高农民经营用材林的积极性，促进森林更新。

# 12 培训材料运用的经验和教训

## 12.1 培训材料运用的经验

### 12.1.1 林业主管部门的重视

龙泉市林业局高度重视此项目，不仅提供龙泉市森林资源二类调查报告、试点村小班卡和1:10000林相图等资料，而且全程参与了参与式培训过程。

### 12.1.2 合作社领办人的高素质和能力

能福营造林合作社领办人为浙江能福旅游用品有限公司的核心领导，在28年的创办和经营企业中积累了丰富的经验、造就了很高的素质。项目组到案例合作社与副理事长说明项目要求后，副理事长立即组织有思想、了解当地情况的社员并安排培训事宜。

### 12.1.3 社员的积极参与

碧龙村的村民全都加入了能福营造林合作社，因此，参加培训的人员均为社员。当时正是当地主要收入来源——木耳、香菇的盛产期，社员们的农活很忙，但当他们了解了项目的目的和内容后，大多数人都积极参与到项目培训和参与式森林经营方案的实践中来。

#### 12.1.4 优质的培训材料

由 FAO 组织编写的《参与式森林经营方案编制的协助者指南》和《协助者培训指南》，充分考虑了对林业经营主体的能力培训及鼓励他们参与到有利于实现森林可持续经营的森林经营方案编制中来，并为他们参与方案编制提供了良好的培训机会。

#### 12.1.5 高度责任心的培训专家

负责培训的两位老师分别来自浙江农林大学环境科技学院和经济管理学院。环境科技学院的老师长期从事森林经理的教学和科研工作，有丰富的森林经营方案和简明森林经营方案编制经验。经济管理学院的老师长期从事林业经济理论与政策、森林资源经济与环境管理方面的教学和科研工作，在 SWOT 分析和 PRRA（参与式乡村快速评估方法）方面有独到的造诣。他们高度重视项目培训工作，提前 2 个月进行培训材料的学习和 PPT 准备。在培训过程中，根据学员的实际情况适时调整培训进度、方式和内容安排，确保培训效果。

#### 12.1.6 培训方法的多样性

根据培训材料的安排和学员的情况，为提高学员的兴趣和培训效果，培训专家采用了多样化的培训方法。具体采用的方法有：自我介绍、破冰游戏、理论讲授、参与式画图、讨论等。

### 12.2 培训材料中存在的问题

#### 12.2.1 经营方案大纲未体现参与式

森林经营方案大纲完全套用国家林业局的《简明森林经营方案编制技术规程》，不符合现实需要，难以体现参与式的内容。

#### 12.2.2 参与式监测、反馈与分享不可能与参与式培训一次性完成

培训材料要求整个培训过程与参与式森林经营方案在一个月的十天内基本完成，这在现实中不易操作。尤其是参与式监测、反馈与分享不可能与参与式培训一次性完成。

#### 12.2.3 未能考虑合作社与行政村的实际关系

合作社是以产品为纽带的经营组织，而行政村是一个区域性单位。现实中，往往一个合作社涉及到在多个行政村有社员，而一个行政村中又有可能部分是社员部分是非社员。两者存在交叉情况，而在项目中到底是以合作社还是以村为单位编制森林经营方案并不明确。培训强调以村为基础，而经营方案和报告大纲中又以合作社为基础，两者存在一定的冲突。

#### 12.2.4 培训材料表述不一致

培训材料涉及的一些表述不够明确，如指南第二部分准备阶段中提到参与式森林经营的“3 个最优选择”、“3 个重点区域”、“3 个地块”多个不同表述，反映意思一致，表述却统一，建议修改。并且在准备阶段就要确定参与式森林经营的 3 个最优选择不太合理，且未告知选择的依据和标准。

#### 12.2.5 项目过程安排值得推敲

指南中要求规划小组成员在 1 个月当中的 10 天贡献时间，召开十次会议不切实际。此外，开展森林经营学习小组活动也不太现实。

## 13 村级或合作社层面参与式森林经营运用的建议

参与式森林经营，强调利益相关者的平等和共同参与，其利益相关者主要有政府相关部门，科研究单位，合作社和农民等。

### 13.1 政府主管部门简政放权，加强服务

我国政治体制改革的最终目标是更好地为人民服务，推进政治体制改革必须着眼于提高党的执政能力和政府效能，满足人民群众参政议政热情，保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权，坚持科学执政、民主执政、依法执政，推进决策科学化、民主化。政府主管部门应简政放权，推进民主化进程，多倾听农民的心声，更好地为农民服务。从近期来看，首先应加强山区基础设施尤其是林道建设，并逐步将采伐作业设计费纳入财政预算，以减轻农民林业作业成本，从而增加农民收入。

### 13.2 科研院所和技术部门增强服务意识，加速科技成果转化

随着林权改革的深入，农民有了稳定的林业经营收入预期，因此长期经营林业的意愿加强，渴望通过引进优质种苗和技术，进行优质阔叶林培育，低产林改造，和提高毛竹林经营水平。因此，建设科研院所和技术部门增强服务农民的意识，脚踏实地做科研，尽快地把科技成果转化为现实生产力，更好地为林农增收、林业可持续发展做贡献。

### 13.3 合作社加强能力建设，增强凝聚力，提高服务水平

合作社是联结农民与市场、沟通农民与政府的桥梁，目前存在运营不规范、服务能力不强等问题。应进一步加强能力建设，抓好规范管理，增强对社员的凝聚力，更好为农民提供农业生产资料的购买，农产品的销售、加工、运输、贮藏以及与生产经营有关的技术、信息等服务。

### 13.4 农民素质提升，提高参与式森林经营能力

农民对国家政策、合作社、参与式森林经营了解不多，参与意识和能力不强，直接影响着参与式森林经营。如在森林经营方案编制过程中，农民强调他们考虑不了当地的发展战略，专家帮他们决策即可。而专家毕竟是当地的外来者，不如农民了解他们自己的实际，由专家做发展战略决策，可能会不符合当地的实际。因此，需要进一步加强农民素质建设，一是实施智力引进，如引进大学生村官等；二是加强农民培训和教育，如普及林业政策、合作社知识、社员的权利与义务、如何进行参与式森林经营与决策等。

## 14 培训材料的修改建议

### 14.1 森林经营方案大纲充分体现参与式

在国家林业局的《简明森林经营方案编制技术规程》的基础上，结合参与式讨论，将国家森林可持续经营的理念和村民参与式森林可持续经营的意愿充分体现在方案中来。在内容上看，建议把森林经营目标与类型合为一章。

## 14.2 对培训人员先行培训

由培训人员自觉学习培训内容并在试点村进行培训实践，可充分发挥培训人员主观能动性，有其优势的一面，但也存在培训人员对培训内容理解不全面以致影响培训效果的可能。建议先对培训人员进行培训并展开充分讨论以掌握培训内容并完善培训材料，以统一培训内容和培训方法，提高培训效果。

## 14.3 统一标准并使用规范性语言

统一标准，主要是指项目针对试点村进行培训还是案例合作社进行培训需统一。

使用规范性语言，主要是培训材料应尽量使用中文语言习惯。如几次课而非几个课程。

排版建议：按中文习惯，段落首行缩进2字符。所有标题应顶格。每一表格的最后一行应该用实线。如课程计划表的最后一行应该用实线。同一图表尽量安排在一页上，尽量不要出现破表破图。

## 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	<b>Assessment of Forest Farmer Cooperatives in Anhui Province</b>
WP008E	<b>Assessment of Forest Farmer Cooperatives in Fujian Province</b>
WP009E	<b>Assessment of Forest Farmer Cooperatives in Guizhou Province</b>
WP010E	<b>Assessment of Forest Farmer Cooperatives in Hunan Province</b>
WP011E	<b>Assessment of Forest Farmer Cooperatives in Jiangxi Province</b>
WP012E	<b>Assessment of Forest Farmer Cooperatives in Zhejiang Province</b>
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	<b>Assessment of Forest Tenure Trade Centers in Anhui Province</b>
WP020E	<b>Assessment of Forest Tenure Trade Centers in Fujian Province</b>
WP021E	<b>Assessment of Forest Tenure Trade Centers in Guizhou Province</b>
WP022E	<b>Assessment of Forest Tenure Trade Centers in Hunan Province</b>
WP023E	<b>Assessment of Forest Tenure Trade Centers in Jiangxi Province</b>
WP024E	<b>Assessment of Forest Tenure Trade Centers in Zhejiang Province</b>
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	<b>Policy Assessment and Pilot Application of Participatory Forest Management in Anhui Province</b>
WP032E	<b>Policy Assessment and Pilot Application of Participatory Forest Management in Fujian Province</b>
WP033E	<b>Policy Assessment and Pilot Application of Participatory Forest Management in Guizhou Province</b>
WP034E	<b>Policy Assessment and Pilot Application of Participatory Forest Management in Hunan Province</b>
WP035E	<b>Policy Assessment and Pilot Application of Participatory Forest Management in Jiangxi Province</b>

**WP036E**

**Policy Assessment and Pilot Application of Participatory Forest Management  
in Zhejiang Province**



“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>