



China
Forest
Tenure

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 – 025 - C

安徽省参与式森林经营 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，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！

安徽省参与式森林经营 指南应用及政策评估报告

南京林业大学经济管理学院

安徽省黄山区林业局

中国国家林业局

联合国粮食及农业组织

罗马， 2012

目录

1. 导言	1
1.1 问题提出.....	1
1.2 文献回顾.....	1
1.2.1 参与式森林管理的理论研究.....	1
1.2.2 参与式森林管理实践及应用研究.....	7
1.2.3 评述与启示.....	10
2. 目标和方法	11
2.1 目标.....	11
2.2 方法.....	12
3. 基本信息	13
3.1 活动与目标群体描述.....	13
3.1.1 目标群体描述.....	13
3.1.2 活动描述.....	13
3.2 项目村社会经济信息.....	14
3.2.1 桃源村	14
3.2.2 文祥村	15
4. 项目村森林管理分析.....	15
4.1 资源的历史变化.....	15
4.1.1 桃源村	15
4.1.2 文祥村	16
4.2 主要林产品及历史变化.....	16
4.2.1 桃源村	16
4.2.2 文祥村	17
4.3 农户对林业的经济依赖.....	17
4.3.1 桃源村	17
4.3.2 文祥村	18
4.4 森林管理方法.....	18
4.5 林业经营干预.....	18
4.6 现在森林管理的优势和劣势.....	20
5. 项目村参与式森林管理的约束分析.....	20
5.1 参与式森林管理途径和必要条件.....	20
5.2 利益相关者的态度、行为和能力分析（合作社成员、一般农户、县乡林业部门、以及其他利益相关者）	21
5.3 项目村执行参与式森林管理的约束.....	21

6. 能力建设	22
6.1 受训者（包括合作社成员的农户）	22
6.2 培训方法.....	22
6.3 编制森林经营草案练习.....	22
6.3.1 桃源村.....	22
6.3.2 文祥村.....	24
6.4 项目村编制森林经营计划的需要.....	26
6.5 能力建设评估.....	26
7. 森林管理政策评价国家级/省级/县级	28
7.1 采伐限额管理.....	28
7.2 林业税费.....	30
7.3 小额抵押贷款.....	31
7.4 公益林补偿.....	32
7.5 环境服务市场化的政府作用.....	32
7.6 非木材林产品.....	32
7.7 传统森林管理知识和习惯.....	33
7.8 其它.....	34
8. 利益相关者对森林管理政策的态度和认识.....	35
8.1 合作社成员	35
8.1.1 桃源村	35
8.1.2 文祥村	36
8.2 非合作社农户	37
8.2.1 桃源村	37
8.2.2 文祥村	42
8.3 县、乡林业管理部门	45
8.4 其他利益相关者	48
8.4.1 林业大户（余老板等）	48
8.4.2 三信木业（木材加工厂）	49
8.4.3 木材收购中介（桃源村湖田村民小组方列荣）	51
8.4.4 黄达木业有限公司（苏会清）	51
8.4.5 玖龙木业余老板	52
8.4.6 农村合作银行新华支行永丰分理处	54
9. 基于农户的山林管理政策和制度的 SWOT 分析.....	55
10. 政策和制度的问题分析.....	56
10.1 造林成本不断攀高和林业补助瞄准大户直接影响小农户造林积极性	56

10.2 公益林补偿标准低, 管护难度大.....	56
10.3 天然商品林更新指标难以获取, 农户收入受到较大影响.....	57
10.4 林权抵押贷款没有得到应有的发展, 与政策设计目标相距甚远.....	57
10.5 林区道路建设滞后.....	57
10.6 农民技术培训需求旺盛, 但培训供给严重不足.....	58
11. 政策建议.....	58
11.1 放松商品性天然林的采伐管制.....	58
11.2 进一步提高公益林补偿标准, 拓宽公益林补偿渠道, 放松公益林采伐政策	58
11.3 改变限额采伐管理方式.....	59
11.4 加大林区道路建设投入的政策支持力度	59
11.5 加大林业生产性补贴, 降低项目准入标准.....	59
11.6 放松林权抵押贷款的限制, 加大财政贴息	60
11.7 尊重农民的理性选择, 尊重传统知识	60
12. 培训材料应用的体会和学到的东西.....	60
13. 项目村实行参与式森林管理的建议.....	61
14. 培训材料的改进建议.....	62
参考文献	62

1. 导言

1.1 问题提出

集体林业用地在中国林地面积中的占比高达 58%，其利用水平对林农生活和农村发展产生着重要的影响。在过去的三十年里，集体林权制度经历了多次变革：二十世纪八十年代初的林业“三定”，使部分林地使用权开始向农户转移。但由于缺乏明晰、安全的林地经营权，加之林地收益权与决策权缺失，以及林地细碎化问题严重，致使农户林地经营积极性低下，林地退化现象严重。1987 年，中国政府出台了一系列旨在鼓励与发展林地规模化经营的政策，但家庭经营制度安排依然占有重要地位，林地细碎化问题仍未得到有效解决，这在一定程度上制约了中国集体林的持续发展，乃至整个农村经济发展和农民收入水平的提高，同时也影响到森林资源的持续经营和配置效率等。

多层次利益相关者的参与，特别是基于政策推行组织化的森林使用者和社区的参与是中国推进集体林权制度改革的重要挑战之一。基于行政架构的官方森林管理体系难以使农民获得最佳森林收益，而在森林管理中导入多种参与式方法，包括提高林农能力是必须的。我们应该看到，中国的森林管理缺乏参与传统，要提高林权制度改革效率，林农合作组织参与森林管理的能力必须加强。为此要求构建适于中国的持续参与森林管理的具体方法和手段，需要对地方林业管理部门培训，以保障森林管理水平的提高。

1.2 文献回顾

参与式森林管理是参与式发展理论和方法运用到森林资源管理中。就已有的文献和研究成果来说，参与式森林管理与理论界提出的“参与式林业”，“社会林业”、“社区林业”等概念大致相同。基于对这一事实的认同，以下综合“参与式林业”，“社会林业”、“社区林业”等的发展和研究，进行参与式森林管理的研究总结和评述。具体来看，有关参与式森林管理的研究主要集中在以下方面：

1.2.1 参与式森林管理的理论研究

1.2.1.1 参与式森林管理的由来

无论是国内外专家学者的理论阐述，还是各国的实践活动，都表明参与式森林管理实际上 是社会林业（或称之为社区林业）、参与式林业的同义词。

社会林业最早出现在印度，作为社区林业的早期发展形式，在世界范围内产生了重要的影响。印度林学家 J.g.Westoby 于 1968 在第九届英联邦林业大会上首次提出社会（Social Forestry）概念。1973 年印度政府率先实施了社会林业计划，并取得了显著效果。1976 年社会林业术语首次出现在印度国家农业委员会的一份报告中，在该报告中对这一术语的定义是：“社会林业组织贫困的人民经营不能生长某种作物的土地，生产饲料、薪材等产品满足当地社团，特别是贫困阶层的需要”。该定义旨在鼓励以薪炭材和其它产品生存的人们开展自给自足的林业活动（重点是指乡村居民在传统林区以外的新造林），以达到减轻用材林负担的目的，并且这种活动的开展是以吸引农民参与造林，且造福于农民为前提。这一定义未注意到农民参与经营决策与管理过程，以及农民从事林业活动的收益性问题。

70 年代中后期，人们对林业及其在乡村发展中的地位和作用有了更为深刻的认识，社

会林业概念在 1978 年印度尼西亚雅加达召开的主题为“森林为人民”的第八届世界林业大会上被正式确认。当时对社会林业的定义是：“任何紧密地把当地人民吸引到林业活动中来的行动。它包括广泛的内容：为满足当地人需要的林业生产活动，为取得经济收入由农户进行的营林、林产加工、手工艺生产，以及居住在森林中的部落社会的一切有关活动。”显然，它突出强调了农民的主体作用以及林业为发展中国家贫穷落后的农村居民服务的宗旨。

联合国粮农组织在 1978 年将它定义为：社会林业是与社区林业（Community Forestry）“为地方村社发展的林业”近义的概念，其含义是以乡村发展为目的的植树造林，包括生产薪材、木材、饮料等。其基本宗旨是：依靠当地农民的充分参与来实现森林资源在农村的有效管理和合理利用；充分发挥森林资源在保护环境、改善农业生产条件、提供农村就业机会和增加农民家庭收入等方面的综合效益，改善并提高农民的生活质量和农村生态环境，将林业和农村发展紧密结合起来。

自第八届世界林业大会以来，社会林业作为林业发展的一个重要分支，首先在亚洲发展中国家取得迅速的进展，成为一些国家（如印度、尼泊尔等）林业发展战略的重要组成部分并促成林业发展规划的转移，取得令人瞩目的成绩，引起世界各国的高度关注。

由于各国国情、林情、民情以及林业发展阶段的差异，反映在对社会林业含义及内容的理解上，以及在具体做法上均存在一定的差异。尽管这样，但各国在对社会林业本质属性的认识上，基本趋于一致。即：

森林和林业对于缓解和改变农村地区贫穷、落后，以及促进农村社会经济发展有着重要的意义和作用；

要把以林业为基础的活动转变为促进农村改革的有效动力。社会林业的重点在于强调改革，凡是不适应农村发展的一系列方针、政策、管理体制、经营思想均需调整，并确定林业发展的新目标；

强调林业必须同其他行业紧密结合，从狭隘的林业观念中走出来，通过对土地、森林资源的有效管理，通过广泛采取农林复合经营技术，使林业与农业、畜牧、水利有机地结合起来，以提高它们的整体效益和发挥它们的整体作用；

强调农民主体的利益，在与农民相结合的基础上，把广大农民吸引到林业经营活动中去，通过他们的全过程参与，使他们真正成为林业的主人，并保证收益的合理分配；

为了推动林业的发展，在政府的积极引导、支持下，充分发挥农民的自助组织和自我教育的作用，使得独立的、分散的力量与多种合作形式并存，最终引导生产走向相对集中与规模经营；

随着社会林业的兴起与发展，国际林学界和国内林学界都将“以农民群众参与为主体的，以增加群众收入、促进农村经济社会持续发展和生态环境改善”的林业活动均冠以“Social Forestry”、“Community Forestry”、“Rural Forestry”、“Participatory Forestry”等名称，在国内也相应地译为“社会林业”、“社区林业”、“农村林业”、“参与式林业”等名称。

可见，参与式森林管理源于社区参与理念，在“社会林业”、“社区林业”、“参与式林业”

的指导思想下，在森林管理实践中得到了极大的推动。

1.2.1.2 参与式森林管理的涵义

在社会林业理论被各国特别是发展中国家运用的过程中，由于不同国家、不同地区自然社会经济条件的差异，森林资源现状和存在问题的不同，政策法律制度的不一样，在不同生态社会经济背景下产生了不同的社会林业实践活动，也导致了有关研究内容的多样化，与之相对应，参与式森林管理的表述也随着时间的变化和空间不同而变化。在世界范围内，出现了社会林业、联合森林管理、以社区为基础的森林资源管理、参与式林业、乡村林业等概念。

20世纪70年代印度林学家K.W.Timari认为，社区林业是在传统林区以外的所有土地上种植树木和其他植物的科学和艺术，人民直接参与，并在不同程度上与其它活动相结合，对土地进行均衡的无偿使用，以向个人和社会提供多方面的产品和服务。

联合国粮农组织出版的《世界森林资源状况》将社区林业定义为：社区林业是用来描述社区参与森林资源管理和利用的术语，所涉及的范围包括公共林业、农场林业和联合森林管理，是根据当地人民和技术人员的知识所制定的管理计划，并且采用参与式方法帮助当地人民及其组织机构，使其能够通过提高对林木和林业资源的利用与管理而达到其目标并解决所关注的问题（Arnold, 1983）。

亚太地区社会林业培训中心对社会林业的定义是：社会林业是任何一种能使当地群众自我驱动、自我激发，且有自主权，从而投身于种树并且收获树木产品的，旨在促成土地系统持续利用的社会活动，其形式表现为：单纯种树或与农作物和经济作物组合在一起；个体或集体水平上开展的家庭手工业；劳动者或小的作坊工厂所开展的活动；在国有、集体或私有土地上开展的植树活动。

我国学者也从各自的研究角度界定了参与式森林管理的内涵，但其概念表述有许多种，其名称亦有区别。李维长认为，凡是在社区、区域以保护和改善人类的生存与生产环境为主要目的种植树木和营造森林，发挥森林的社会生态效益，在环境总量平衡中有利减缓熵的增加值，都可以称为社会林业。刘金龙认为，“参与式林业”这一集合名称可以作为社会林业、参与式林业、农场林业、农用林业、乡村林业和村社林业、社区林业、参与式森林管理、森林合作管理等的总称。可概括为：森林管理的主体是乡村社区群众；森林管理是乡村社区发展的一个组成部分；社区群众必须积极参与森林经营活动并受益；社区和群众在森林管理技术和制度上具备丰富的知识，应当发挥这些知识的潜力，增强他们在森林管理中的主人翁精神（刘金龙等，1999）。

有的学者提出：社会林业是在农村社区发展中，以林业为对象，以农民为主体，以农民的参与为主要特征，以增加林区农民收入、改善其生活条件、改善农村生态环境，促进农村社区综合、协调和持续发展的林业生产与经营管理活动。是研究如何吸引广大农民参与到森林资源管理中来的一种社会组织形式与管理方式。还有的观点认为：社区林业从广义上讲是所有涉及人和森林资源的活动，从狭义上说是当地社区基于自身需求所进行的森林资源管理活动，社区林业强调当地社区与森林资源的关系和当地社区在森林资源管理中的主导作用，政府则扮演服务和协助的角色，社区林业的实施使得森林资源得到有效管理和合理使用，并

推动当地社区和区域经济的可持续发展（刘晶岚，2007）。还有学者称之为“联合森林管理”，即大家联合起来共同对森林资源进行管理，是社区目标群体以己为主体，运用参与式方法保护利用自然资源的具体实践。其概念中最基本的要素是在社区基于保护和管理森林而建立的一种参与式合作关系。联合森林管理的目的是使当地人能够作为伙伴积极参与森林资源管理，分享来自于森林资源保护和管理的利益。联合森林管理的结果使森林对人类的回报最优化，森林与人类冲突最小化，把林业发展与有限的土地资源的利用连接起来，人们的生活和食物需求通过“关心和分享”森林资源来实现。总之，联合森林管理是社区群众共同参与管理森林资源的组织形式，承担同等的责任与义务，体现了参与者人人平等、利益同享的合作关系（郭学斌，2005）。

以上关于参与式森林管理的表述虽然名称不同，侧重各异，但其实质却是一致的，都强调参与的重要性，突出社区的地位，以保护森林资源和分享利益为宗旨。

1.2.1.3 参与式森林管理与传统森林管理的比较

从社会林业的提出到各国具体实践的发展历程不难发现，林业的焦点已经从传统的生产性林业转移到乡村综合发展的林业活动上，从而逐渐形成了在管理理念、管理方法和管理目标上都和自上而下的传统森林管理有显著差异的参与式森林管理。在这个转变过程中，许多学者都研究讨论了参与式森林管理与传统森林管理的差异，并在此基础上，总结出了参与式森林管理的特点。综合已有研究成果，两者的差异主要表现在以下方面（梁皓然，2007）。

第一，参与主体不同。传统森林资源管理的主体是政府一元化，参与式管理强调参与主体的多元化。森林资源参与式管理不否认政府部门在森林资源管理中的重要作用，但是更着重于社区、社区群众、第三方等参与主体的作用。鼓励和动员社区群众参与森林资源的管理和保护，并在保护和管理森林资源活动中考虑当地社区群众的需求，让他们从中获得利益和发展的机会，发挥他们森林资源保护和管理主力军的作用。

第二，参与方式不同。传统的森林资源管理往往是相关的学者对当地进行详细的调查研究，并在此基础上提出切实可行的发展方案，然后直接推荐给社区，其决策方式是“自上而下”的，社区没有直接参与管理方案的设计和制定，他们的想法和意愿没有在管理方案中体现，只是扮演了简单被动参加的角色，难以形成对管理的拥有感。参与式森林管理是林业工作者与社区群众一起共同分析现状、共同制定和执行发展规划，这种“自下而上”的决策方式强调群众的广泛参与和民主管理，同时，还强调了非政府组织的作用。

第三，组织形式不同。传统森林资源管理过分强调政府部门的管制作用，不把社区群众组织起来，不懂得发挥团体的作用。参与式管理通过自身努力，建立自己愿意积极参与的社团组织，形成有效的控制，或者第三方建立某种组织，强调当地人的参与，由外来者协调和帮助，促进当地人进行调查和分析，分享调查和分析的结果，达到使当地人自我分析、做出计划和采取相应的行动。

第四，利益分配机制不同。传统森林资源管理的利益分配着重于政府，忽视社区、社区群众的利益，却要他们尽各种各样的责任和义务，即传统森林资源管理在“责、权、利”方面的安排是不合理的。参与式管理则注重各参与主体“责、权、利”的统一，社区群众既有参与

森林资源管理的责任和权利，又能够共享管理森林资源的成果，并且通过制定正式或非正式的条例保证使用者的权利，防止社区外的成员拿走社区林业管理活动所获得的收益，在满足当地需求的同时实现林业管理目标。

第五，政府部门与社区群众的关系不同。传统森林管理把社区群众看成是发展和保护森林资源的管理对象甚至对手，而不是把他们当作合作伙伴。参与式管理注重建立伙伴关系，与政府部门、社区群众、资助机构、社会各界各阶层建立伙伴合作关系。参与式管理不仅是一个过程、手段、工具，还是一种理念，使更多的人认识到参与式管理的重要性。参与式森林管理强调尊重差异、平等协商，在“外来者”协助下，通过社区群众的积极、主动的广泛参与，实现社区的可持续、有效益的发展，使社区群众能够共享成果。因此，参与式森林管理突破了传统林业局限于生物技术领域的现状，从传统林业以物（木材）为中心转向以社会的可持续发展为中心，突出了林业发展中人的主体性和社会性，强调在协调人和自然的同时，注意协调人与人之间的关系，从而把林业研究的对象定位在人类生态系统的基础上（刘晶岚，2007）。

第六，管理手段与效果不同。传统森林管理以政府林业部门为主导和主体，尽管设立了庞大的林业局、保护局等管理机构，配备了大量的人员与设备，但由于这一管理模式的指导思想将村民看作破坏森林资源的主体，不相信村民愿意并具有管理好本社区资源的能力，政府对社区群众采取罚款和法制性的强制手段。由于所采取的措施没有考虑社区群众的社会经济状况、生活习惯以及“外来社区群众”擅自占用国有林现象的社会、经济原因，因而管理效果不理想，效率低下，解决不了实际问题。而参与式森林管理中，政府部门与社区群众采取协商的手段，切实考虑社区群众的实际状况，因而更容易从根本上解决问题。

综上所述，传统森林资源管理的核心内容是集权，社区发展的决策权、实施权、评估权都集中于政府部门。参与式森林管理的核心内容是赋权，即将社区发展的决策权、实施权、评估权交付给社区群众，体现社区群众在社区发展中的主体地位，而不仅仅是被动的参加者。林业工作者在参与式森林管理中发挥辅助、启动和催化的作用，将“我们为社区群众工作”的理念转变为“我们和社区群众一起工作”，强调林业工作者和社区群众是工作伙伴关系。

1.2.1.4 参与式森林管理的特点

参与式森林管理的发展演变及其与传统森林管理的比较均显示出参与式森林管理的鲜明特征。

刘金龙把参与式森林管理的特点归纳为：社区是参与式林业研究和发展的对象；参与式林业赋予了人类学的内容；参与式林业重视分析森林与社区、群众生产和生活的关系；参与式林业的关键是实现群众参与；参与式林业重视社区和群众在林业管理中的作用（刘金龙等，1999）。

梁皓然则将参与式森林管理的特点总结为：第一，参与式森林管理符合人类学的要求，是人与自然和谐共处的新途径，也是解决森林资源破坏的有效方法；第二，参与主体广泛（包括政府、社区农户、经济组织和群众个人），重视社区参与，综合发挥社区参与和政府服务的综合管理优势；第三，重视森林资源与群众生产生活的关系，并将公众利益和社区利益有

机结合起来；第四，实现群众参与，积极发展各参与主体之间的伙伴关系，发挥社区作用，实现社区可持续的、有效益的发展，使社区群众能够共享发展的成果。第五，参与式森林管理能够促进扶贫工作，推动社区林业及经济的发展，改善社区干群关系（梁皓然，2007）。

总之，参与式森林管理打破了传统森林管理中“就林论林”的狭隘性，重视人与森林的协调关系，强调农户和居民积极参与森林经营管理规划和实施，并通过参加社会林业活动而从森林中直接获取明显经济效益和长远效益；强调林业与其它行业紧密结合，加强林业与全社会的横向联系。通过调整人类社会与森林之间的关系，将林业建立在社会持续发展的基础上，成为持续经营、持续发展的社会化经营的林业，促使社会经济发展与自然协调，使森林这一宝贵的可再生资源和陆地生态系统的主体在全社会参与下，不断的、全方位的、持续的发展（刘晶嵒，2007）。

1.2.1.5 参与式森林管理的工具

综合已有的研究和实践来看，参与式森林管理特别注重使用图和表格等工具，由群众制作直观的材料表达当地人的知识、关心的问题和他们的计划，再与村民和外来者共同分享并讨论。

叶敬忠等人认为，就参与式森林管理项目而言，选择什么工具要根据项目的目的和现实可能性。小型项目倾向于在森林可持续经营基础上重视农村的综合发展，侧重是试验和示范，往往尽可能了解社区社会性、经济、文化、自然等方面的数据，所用的工具也是从多角度来考虑。涉及社区的很多参与式森林管理项目，注重森林的发展和可持续管理，往往有针对性地选择一系列工具，如农户访问、受益人会议和季节历表、劳动力分配表、参与式土地利用规划图等工具。在进行社区调查时，所需收集的资料包括所有关于社区社会、经济活动、社区自然条件及自然资源条件的资料，按资料来源可分为二手资料和直接资料（叶敬忠等，2001）。

刘金龙提出，参与式森林管理过程中需要使用快速乡村评估（RRA）、参与式乡村评估（PRA）、参与式监测和评估（PME）等方法。这些方法有助于外来者更好地理解社区面临的困难和解决问题的途径，有助于社区外的人和社区群众间的对话与交流（刘金龙等，2004）。在这些方法的基础上，要准确地判断社区的需求及社区间的差异，还需借助许多基本工具来完成，如表1所示。这些工具使用的目的是鼓励社区群众深入分析社区中树木和森林与社区和村民生产生活、社会经济环境之间的关系，存在的问题和解决问题的有利条件；与社区共同制定发展项目，制定项目的目标和优先行动（如树种和森林管理方案的选择）；项目活动所带来的利益分配；监测和评估；市场策略；分析现有政策的缺陷和改进建议等（刘金龙等，1999）。

表1 参与式森林管理采用的主要工具

社区水平上	农户水平上
实地踏查	农作系统图
社区平面图	农户季节历

剖面图	畜牧饲料供应历
社区大事历	劳动力分工
季节历	访问
机构图	
优先排序矩阵表	
市场评估	
座谈会	
访问	

由此可见，参与式森林管理在进行社区调查时，所需收集的资料可概括为所有关于社区社会、经济活动、社区自然条件及自然资源条件的二手资料和直接资料。数据资料采集方法和技术灵活多样，其特点是目标明确，分析和评价社区系统中社会、经济和生物物理因素间的相互关系；促进外来人员（如科学家、推广人员、项目官员）与地方组织和农民直接交流，并从共同工作中吸取经验；重视乡土知识、技能和经验；从不同侧面和条件下筛选所采集的资料和数据，并从多方位进行分析以确保数据的可靠性和合理性。

1.2.2 参与式森林管理实践及应用研究

1.2.2.1 国际社会的参与式森林管理实践

在森林资源管理和保护方面，世界各国都在积极探求最佳方法。由于参与式森林管理有助于实现林业的可持续发展，世界上已有许多国家在林业管理计划中包括了社区林业，如印度成立了正式的林业管理小组管理国家林地，其森林合作管理是参与式森林管理较为成功的案例；墨西哥的一些社区管理着 59%的农村土地，泰国的许多农村社区小组在实践社区林业管理方案等等。在这些国家中，印度和尼泊尔是开展参与式森林管理较早的国家，这种参与式管理增加了社区群众对本地林地和森林资源管理与决策的权利，实现了森林资源可持续管理。

参与式森林管理除了在上述发展中国家广泛应用外，在发达国家，如美国、加拿大、日本和瑞士也被广泛应用。西方发达国家在林业项目的计划、实施过程中，有着参与性管理的优良传统。这些国家在制订造林、采伐、环境保护等各项计划之前，总要邀请或采取调查问卷的方式，征求政府官员、林业专家、环境保护主义者、社区民众、私营企业主的意见，了解他们的需求。在听取各方面意见的基础上，进行多方案的选优，以便做出科学的决策，保证项目和计划的顺利实施。西方发达国家的林业短期和非学位培训体系也很完善。如德国由林业官员和林业科技人员组成流动学校，采取电视、录像、挂图、幻灯等方式，通过听课、参观、动手操作等一系列理论与实践相结合的环节，对各州私有林主进行生态系统管理的基础知识和应用技能的免费培训。奥地利社区群众林业训练班的基本做法，也同德国的流动学校相似。此外，林业发达国家在林业项目的实施过程中，通过制订优惠的林业发展政策，为私有林主提供低息贷款，减免林业税费，并促成民间合作组织（如日本的林业合作社）的形成与发展（梁皓然，2007）。

1.2.2.2 中国的参与式森林管理实践及应用

“参与式”管理源于 20 世纪 70 年代，它继承了“社区参与”理论的精髓，重视在项目中体现群众以及相关利益群体的有效参与。最初是国际发展援助组织在东南亚的一些发展中国家实施扶持项目的过程中发现在乡村建设的决策、管理中吸收了群众参与的项目的执行效果更好。20 世纪 90 年代初期，福特基金会、WWF 等非政府组织开始在我国云南、四川等地的发展项目中推广“参与式”林业以及社区共管实践活动。通过外出学习考察、聘请外国专家到国内进行培训、建立试验示范点等方式传播“参与式”管理的思想。通过不断的实践和反思，逐步形成了一套保证其目标实现的形式和具体方法、内容相对确定的思想理论和方法体系，并广泛应用于社区发展与管理、自然资源管理、流域治理等领域。

（1）参与式森林管理的应用研究

与参与式森林管理一致的中国参与式林业的发展可简要划分为三个层次：

第一个是“试验”社区层次，主要研究内容是森林与人的关系，社区文化、生活、行为等及其演变历史，进而拓展到森林与社区发展的关系，如反贫困、粮食安全、就业、经济社会的抗逆性等方面。这个层次中国的研究起步于 20 世纪 80 年代末，主要是云南和四川的“社区森林资源管理项目”，之后逐步成为森林管理研究和发展的一个主流领域。

第二个是“区域”层次，在中国一般是在一个较大的流域和地区，借助于参与式森林管理项目而展开，主要研究内容是参与式方法对森林管理技术和手段的影响，筛选出能够推行参与式方法的工具，制订工作指南，寻找人力资源发展的方法和手段，比较典型的是德国复兴银行（KFW）援助的中德合作造林项目、第四期世界银行贷款贫困地区林业发展项目。

第三个是国家政策层次，主要研究内容是如何制订有利于社区参与的土地权属和林木林地权属制度，财政税费体系和社区群众参与森林管理的公众参与机制，森林管理模式，森林行政管理制度（特别是向下分权）改革，和促进社区参与森林管理的地方政府能力建设等（刘金龙，2004）。

伴随着社会林业在发展中国家的起步，参与式管理模式在我国林业计划的实施过程中，也得到了广泛应用。如河南省西峡县的农民规划员制度将农民的参与农村发展规划结合起来，沟通了政府与群众的关系，体现了农民走向自组织与自教育。湖南省桃园县的社会林业把庭院经济、乡村林场与乡镇企业结合起来。浙江临安县建立了完善的笋用竹产前、产中、产后服务体系，产品直销上海，出口日本、东南亚等国，许多竹农生活水平已达到小康，正向富裕目标迈进。江西铜鼓县正在尝试建立农户自主经营的运行机制，在林业主管部门的宏观调控下，由政府提供低息贷款和技术服务，农户自主选择发展项目，自主进行森林经营，在一定范围内农户自产木材可以产销见面。山西省壶关县，林业已从单纯经济目标向着生态经济相结合的小流域治理，出现了千家万户治理“千沟万壑”，生态环境明显改善，生态经济出现良性循环（刘金龙等，1999）。以上事例说明，参与式管理模式在我国林业生产实践中的推广应用，存在着深厚的社会基础（梁皓然，2007）。

与此同时，随着参与式林业在不同层次的发展，以及社会林业在中国的具体实践，研究者提出了参与式森林管理过程中应注意的问题。

刘金龙指出，森林经营必须和乡村发展紧密联系，社区群众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。在此，市场、政府、社区具有同等重要的作用。

李维长指出，目前中国的参与式林业主要包括总体规划、村级发展规划、自然资源保护方面的应用以及村级森林持续经营等方面（梁皓然，2007）。

梁皓然认为，要让地方居民参与森林资源管理，将森林资源的管理和可持续经营纳入到当地社区综合发展中来，必须注意跨部门的合作和多学科的有机整合（梁皓然，2007）。

兰州大学经济学院的韦惠兰教授经过多年研究，研究出了“森林资源参与式社区共管”理论。她认为森林资源参与式社区共管应该从共管社区行动、共管管理行动和共管调研行动三个层面展开。共管的社区行动是主体，共管的管理行动是通道，共管的调研行动是基础，三者密切结合，相辅相成，共同形成影响与倡导平台，使政府、媒体、管理者及公众建立保护与发展的新理念，变敌视为信任、变对手为伙伴、变命令为服务、变忽视为尊重。通过理念倡导、能力的建设与所有合作伙伴就参与式管理达成共识，通过共管社区行动建立起参与式管理机构为共管管理行动奠定基础，通过共管调研行动探询共管内容、共管方法、共管机制、共管政策、共管制度的不足与缺陷，在实践的基础上形成完善的参与式管理机制，赋权于社区，以此使全社会特别是决策者认识到自然保护模式转型的必要性与重要性，探索现代自然保护模式形成的条件与机制，制定具有可操作性的体现人与自然和谐发展的相关政策（梁皓然，2007）。

彭友贵和龙德武论述了我国森林资源参与共管的几种形式，总结了森林资源参与共管的效果，包括促进森林资源快速增长，增加农户收益，促进社区群众森林经营管理观念的转变和能力的提高等（彭友贵等，2003），分析了参与主体的受益情况及森林资源参与共管应注意的问题。

（2）参与式森林管理在林业项目设计和管理中的应用

近年来，随着农村经济体制的调整，参与式森林管理以中国特有的方式和内涵发展着。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，在福特基金会和位于泰国的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项目、林地林木权属改革等项目实施和政策调整，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、社会科学的协调配合。全国范围内大规模系统采用参与式方法于林业发展中，则是在1993年开始实施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，初步总结出一套在一定域开展参与式林业发展项目的程序、管理模式、评价验收的方法（叶敬忠等，2001）。

随着这些项目的成功开展，“参与式”思想和“参与式”管理在我国迅速推广，肖军、刘金龙通过实地调研和追踪考察发现，这种以人为本的管理理念和管理制度的建立对营造林工程的规划、实施、监测、评价及管理起了重大的推动作用，并在营造林工程中显示出较强的优

势,使营造林的成效不断提高。主要表现为参与式管理过程中,决策权力、利益分配、社会关系的运作机制等有了很大的调整,基层群众的权益逐渐受到重视,他们的生计被优先考虑,传统技能与乡土知识得到认同,民间力量扮演的角色逐渐被重视,相关决策能够体现绝大部分相关利益群体的意见,特别是能够提高基层群众的主人翁意识和弱势群体的地位,能够提高基层群众的生活水平和促进山区林业的可持续发展,能够消除或缓减基层群众与林业主管部门对立的矛盾,并可推进营造林的制度改进(肖军等,2008)。

除此之外,张大华、梁皓然等的研究也表明,参与式森林管理在退耕还林等国内林业生态建设工程项目均有较好的应用前景,并可取得较好的成效(张大华等,2002)。在运用参与式森林管理过程中,可以调动社区群众参与森林经营管理活动的积极性,相关利益群体特别是弱势群体的利益能够得到重视,并可推动农村社区民主管理体制的建立,同时,乡土知识和乡土技术得到了重视,并可满足当地社区群众在森林文化和宗教文化方面的需求(梁皓然,2007)。

1.2.3 评述与启示

参与式森林管理源于社区参与理念,在“社会林业”、“社区林业”、“参与式林业”的指导思想下,在森林管理实践中得到了极大的推动。综合以上国内外研究的动态及其主要成果,可以对参与式森林管理作出如下总结,并得到相应的启示:

(1) 国际社会从20世纪60年代开始探索社区参与森林管理,而今已经成为当今世界森林管理最热点的问题之一。中国从80年代末开始尝试社区参与森林管理试验示范,经过国际区域林业发展项目的推动,到目前已成为中国林业政策调整的主要研究和实践方向。主要的研究和探索内容是:当地人民对森林产品和土地的使用与权力;以社区为基础的森林管理组织;森林的多目标管理;林业机构变化和新的合作关系;部门合作等。而基于参与式森林管理的政策设计,其核心是要着眼于保护当地人的利益,还包括当地人的森林传统使用权问题。

(2) 由于不同国家、不同地区自然社会经济条件的差异,森林资源现状和存在问题的不同,政策法律制度的不一样,以及不同的时期和观察问题不同的出发点,就参与式理论和方法运用到森林管理实践中,提出了多种称呼,如社会林业、参与式林业、农场林业、农用林业、乡村林业和村社林业、社区林业等。理论界存在两种比较普遍的观点:一种认为它只是一种工具,可以提高一些发展项目的效益;另一种认为传统的“管理”是不彻底的,有缺陷,“参与式”管理更具有改造性作用,只有更多的利益群体的意见得到了尊重,这样才能促进整个社会的真正发展。这些表述和看法虽然不同,侧重各异,但其实质却是一致的,都强调参与的重要性、参与主体的广泛性,突出社区的地位,以保护森林资源和分享利益,其中最重要的是赋权,即在参与和决策的过程中对权力进行再分配,把发言权、分析权和决策权交还给当地社区和农户。

(3) 纵观国内外的经验,促进社区参与森林管理的主要手段是:促进森林的多目标管理;调整林业政策,进行林地林木权属、利益分配等社会制度方面的改革以密切森林经营管理各参与主体的利益关系;尊重当地人对森林资源的传统使用权,政府部门更多的作为协助者

和服务者，为当地社区和农户提供优质的政策、法律与技术服务；促进当地人参与项目的全过程；促进地方组织的发展；加强支持社区参与管理的立法；重视能力建设和培训。在这个过程中，要将森林管理和可持续经营纳入到社区综合发展中，必须注意跨部门的合作和多学科的有机整合。与此同时，不管是从研究还是实践角度来说，各种参与式森林管理的工具和方法不外乎是要强调“参与”，并围绕“参与”来设计和使用各种工具与方法，由此，如何进一步提高这些工具和方法的有效运用是未来研究与实际推广参与式森林管理时需要特别关注的问题。

（4）制约社区参与森林管理的因素各国有一些共性问题（如缺乏促进社区参与森林管理制度改革的政治意愿，林业部门缺乏挑战改革的人力资源储备，林业部门机构膨胀等等），也有各国的特色。在中国，外来机构和个人的行为与态度、参与式方法、林地林木权属、政府干预项目、林业税费等方面是参与式森林管理面临的主要挑战，同时，现行的林业法律法规框架并不支持参与式森林管理的发展，林业发展战略也没有将乡村发展有机纳入到林业发展的整体来考虑（刘金龙等，2000）。

（5）与传统林业思想和经营实践相比，参与式森林管理反映了当今时代的主旋律，其思想与现阶段世界经济自由化和社会自由化是一致的。需要注意的是，参与式森林管理的思想和技术是从一个侧面实现森林可持续发展的途径，但不是解决森林可持续发展的万能钥匙。不能将森林的国家管理和森林的破坏一致起来，不能将森林的国家管理与森林的社区管理和大众管理对立起来，不能将森林的参与管理和非参与管理对立起来。毕竟森林的国家管理和大众管理，参与经营管理和非参与的经营管理都不是目的，目的是实现森林的可持续经营和发展。在这个目标下有可能将这些手段统一起来，而这种统一决定于国家（或民族）的社会、经济、文化、宗教、历史、法规和法律等条件，因而各国是不一致的。中国需要探索具有中国特色的使它们统一起来的理论和方法。在国家宏观林业政策设计层次上，应该关注向下分权、清晰的产权制度和部门合作，而在操作层面上，需要将参与式森林管理导入到天然林保护工程和退耕还林工程、防沙治沙工程等生态项目中（刘金龙，2004）。在此过程中，政府官员、科技工作者、实践工作者和广大的农民都必须进行能力建设、研究和实践。

（6）除上述主流研究内容外，中国学者就森林经营与管理的乡土知识、性别分析、冲突管理、市场分析、政策分析等开展了零碎的研究。总结这些研究成果，合适的参与式途径、合理的利益分配机制与正确的林地林木权属关系是引导当地群众参与林业活动的基本要素。因而，需要寻求合适的参与式途径使农民的行为和他对森林的认识及政府的政策相一致，让农民参与到政府鼓励的林业项目和林业政策制订过程中，鼓励他们制订乡规民约保护森林（刘金龙，2004）。

2. 目标和方法

2.1 目标

在围绕实现加强农户、其他所有者以及各政府部门的参与性以实现可持续和可营利性的森林管理和林业产业发展总体目标基础上，具体包括：

(1) 林农合作组织及其成员，以及其他村民参与森林管理的能力建设，包括：

- 参与式森林管理培训
- 运用参与式工具，编制村级森林管理规划
- 提高林农合作组织森林管理水平的方法和工具选择

(2) 与林权制度改革相联系的相关森林管理政策评价，包括：

- 采伐限额管理制度
- 税费政策
- 与森林质量提升相关的政策
- 小额抵押贷款政策
- 公益林补偿制度
- 传统森林管理知识和文化
- 其他

(3) 促进中国农民林业合作组织及其成员参与森林管理的备择和优化方案，以及促进各相关群体参与森林管理的政策支持，法律和制度框架。

2.2 方法

(1) 文献检索

- 认真梳理森林管理的经验、教训，以及参与式方法导入到森林管理的国际经验和国内实践；
- 研读森林管理的相关法律与政策，以及对政策运行的评价；

(2) 二手资料收集

- 收集中央、省、市（县）关于森林管理的规范性文件，包括法律、法规、规章以及其他政策；
- 收集调研点森林管理的相关资料，包括资源状况、森林管理结构以及管理方法、收益分配以及农户参与方法等。

(3) 参与性农村评估方法

以与各利益相关者进行半结构访谈为主，辅之以社区图、组织关系图、PRA 表格（打分排序、SWOT 表、季节历和活动图、大事记等）、市场分析、小组座谈和入户调查等与参与性农村评估方法相关的系列工具：

- 对县林业管理部门相关人员的访谈。主要了解林业管理部门对农户参与森林管理的态度、辖区内农户参与森林管理的情况、农户参与森林管理的优劣势，以及目前和未来对农户参与森林管理的支持。
- 对林业合作组织管理人员的访谈。主要讨论该合作经济组织形成的原因、发展过程以及目前的运行状况，特别是合作组织及其成员参与森林管理的情况，具体的途径和方式、效果等。在此基础上，运用矩阵表、打分排序等工具，让访谈者将讨论中

涉及的参与式森林管理的经验与教训、对现行相关法律与政策的意见、对政府的要求等相关问题列出并排序。

- 对村委会干部的访谈。在了解该行政村森林资源、农民收入等基本情况后，主要就当地的森林资源管理方法、农民自发形成的各种林业合作形式以及各种森林管理方式之间的差异进行讨论，并将收益分析方法导入访谈之中，以对参与效率作出初步检验。
- 农户访谈。主要了解农民对参与森林管理、参与合作的态度、行为取向及其需求。对于参与森林管理的农民，重点了解参与森林管理的原因、过程以及投入与收益状况；对于未参与的农民，重点讨论不参与的原因。在整个访谈过程中，运用矩阵表与打分排序将问题列出。

(4) “问题树”分析方法

通过上述方法获得的主要问题，通过农户/其他利益相关者的广泛参与，进行问题筛选，并用参与式方法让农民/其他利益相关者作出问题树，再生成决策树，在不断循环往复过程中，寻求问题的可行解，并进而形成可能的方案与建议。

(5) SWOT 分析方法

SWOT 分析方法主要用于对农户参与森林管理的内外部环境因素的分析与讨论。SW 主要着眼于不同森林管理方式之间的比较上，OT 主要将注意力放在参与式森林管理的外部环境的变化及对森林资源管理影响上。

3. 基本信息

3.1 活动与目标群体描述

3.1.1 目标群体描述

培训的目标群体为：林业合作社成员、非合作社内农户、其他人员（区林业局和乡林业站），并考虑年龄层次，特别是穷人和妇女的参与。参加培训的人员共 57 人，其中合作社成员 26 人，非合作社农户 19 人，黄山区林业局 2 人，林业站工作人员 4 人，村委会干部 6 人。

政策评估的目标群体为：农户（合作社成员、非合作社农户），老爷管理者（县、乡林业管理部门），其他利益相关者（木材掮客、私营林场主、木材加工企业老板等）

3.1.2 活动描述

(1) 准备

- 文献回顾—参与式森林管理在中国的实践；
- 收集已经开展的与村级项目相关的文件和资料，特别是由项目形成的参与式森林管理培训材料；
- 提出工作方案。

(2) 协办并参加项目计划会议

- 会议事务；

- 讨论工作计划、工作程序、工作方法。

(3) 参与式森林管理能力建设与培训材料改进，包括：

- 在培训过程中，识别和发现林农合作组织成员和其他村民对参与式森林管理的态度、行为和看法；
- 分析林农合作组织成员和其他村民在参与式森林管理中存在的问题；
- 基于培训材料改进目标，对村民特别是林农合作组织成员进行培训；
- 在林农合作组织或村级层面，协助参与培训的农户编制一个简易的森林经营规划，与国家林业局资源司颁布的“简易森林经营规划编制指南”对接，并在编制的方法层面上提出改进意见；
- 运用 SWOT 分析方法，在村级水平上评估参与式森林管理的优势、劣势、机遇和挑战，识别森林经营规划在操作层面上的差距和实际需求；
- 对培训材料改进提出建议。

(4) 森林管理政策评价

通过文献资料整理、实地调研、参与式试验、并借助调查问卷，研究林农合作组织成员和其它村民的森林经营行为及对实现森林可持续经营的影响，以及他们对森林管理政策的态度、行为、及其政策需求和改进建议。

- 林业政策的变化及对村级森林管理的影响；
- 收集森林管理信息，包括森林资源、林产品、管理方法和制度、以及决策和监督系统等；
- 在县、乡、村层面，收集和分析不同利益相关者（包括村民、合作经济组织成员、林业部门等）对林业政策的态度、行为、看法等信息；
- 识别和分析现在执行的林业政策目标与存在问题；
- 提出培训材料的改进和修改建议。

3.2 项目村社会经济信息

3.2.1 桃源村

在 2008 年的撤乡并镇背景下，原售口和桃坑村合并成立桃源行政村，并购买原桃源乡的办公楼为村办公地点。

土地面积 81.2 平方公里，其中林地面积 120000 多亩，人均 60 亩，其中，国家公益林面积 10177 亩(长江防护水土保持林)；茶园 2970 亩，耕地 1080 亩。

全村有 19 个村民小组，22 个自然村，501 个农户，1739 人（其中桃坑 700 多人），大约 400 人在外打工。

农民人均纯收入 5500 元以上，来自样本农户的数据显示，收入占比分别为，木材 30%，茶叶 40%，林副产品 10%.务工 20%，农户收入对山场的依赖性强，山场面积越大的村组，收入越高。

2009 年村财政收入 230000 元。其中财政转移支付 30000 元；林业收入（村办林场）60000

元；出租房屋收入 12000 元，村办企业上交管理费 5000 元，利息收入 1300 元。

村组干部工资支出及 16 个五保户共 7 万；会议费（以用餐为主），09 年 4 万。

3.2.2 文祥村

村行政建制：1960 年代初由文楼、祥符洪田分出成立文楼村（生产大队）；1969 年开始的太平湖移民使文楼村人数剧增（全村移民 1174 人，384 户），1972 年分立为文楼、祥符村。

2008 年 3 月，旨在节约行政运作成本的“并村”政策使祥符与文楼合并成文祥村。

社会经济状况：文祥村有 17 个村民小组，522 个农户，1818 人，1200 个劳动力（外出务工 780 人），2009 年农民人均纯收入 5500 元。其中原祥符有 5 个村民小组，152 个农户，518 人，360 个劳动力（外出务工 280 人），农民人均纯收入 7500 元。

土地资源状况：全村土地总面积 26163 亩，其中耕地面积 2483.25 亩，人均 1.37 亩，其中水田人均 0.8 亩，水域（太平湖叉湖）面积 1975.95 亩，山林面积 18112.5 亩，其中竹山（毛竹、雷竹）1299 亩。

林业收入：2009 年，全村林业总收入 80 万元，其中退耕还林补助 25 万元，村林场收入 14 万元，公益林补助 5 万元，小竹笋 6 万元，与林产品相关的短途运输 3 万元。

村财政收支情况：财政转移支付 3 万元，文楼林场每年有 100 多立方米木材收入，沙场年上交 6000 元，祥符合作社按采伐指标每立方米上交 50 元。

村年刚性支出 7-8 万，不足部分用项目结余款填补；村干部共 8 人，工资性支出 55000 元。

4. 项目村森林管理分析

4.1 资源的历史变化

4.1.1 桃源村

1970 年代公路到村，至村民小组的村级道路 1990 年代陆续修通。在村级公路未到组时，木材主要依靠水运，一般在冬季采伐，利用人工运到小溪边，待到雨季时集中推到溪中，单根漂送到河道，集中交给木材收购站（检尺、评级等），再由收购商编排流送。道路既节省了劳力，使森林资源利用更为便捷，也提高了资源的价值。

全村天然林和人工林面积比为 8:2，主要树种有杉、松、枫香、槠树、青冈栎等，国家公益林面积 10177 亩。长期以来，天然林木材生产以择伐为主，逐步形成了以天然次生林为主的混交林林相；人工林大多在 1980 年代中后期营造，现已逐步进入主伐期，主伐出材每亩平均 8-9 m³，效益相对较好，收入预期较大，但由于人工林比重较小，人均占有水平较低，后备用材林资源严重不足。

1992 年和 2004 年两次森林资源二类清查数据显示（表 2），该村竹林面积有较快增长，而疏林地和灌木林地面积增长迅速。

表 2 桃源、文祥村森林资源二类清查数据表 单位：公顷 立方米

	桃源村			文祥村		
	1992 年	2004 年	增长率%	1992 年	2004 年	增长率%

总面积	7916.6	8026	1.38	1759.8	1752	-0.44
林业用地面积	7166.07	7262.7	1.35	1044.73	1194.9	14.37
有林地面积	6946.07	6952.8	0.10	876.26	1046.4	19.42
竹林面积	128	226	76.56	60.2	158.6	163.46
疏林地面积	20.07	68.2	239.81	3.4	5.9	73.53
灌木林地面积	62.66	159.1	153.91	41.2	123.5	199.76
未成林造林地面积	137.27	58.3	-57.53	123.86	19.1	-84.58
非林地面积	750.53	763.3	1.70	715.06	557.1	-22.09
活立木总蓄积	353336	353090	-0.07	38615	80230	107.77
散生木蓄积	49	58	18.37	533	78	-85.37
森林覆盖率 (%)	88.55	88	-0.62	52.25	60.86	16.48

资料来源：1992 年，2004 年黄山区森林资源二类清查报告

4.1.2 文祥村

文祥村隶属永丰乡管理，由原祥符村与文楼村合并而成。有 17 个村民小组，522 户，1824 人，外出务工人员占人口总数的 45% 左右。

全村土地总面积 1744.2 公顷，其中耕地面积 165.55 公顷，山林面积 1207.5 公顷（其中毛竹、雷竹等竹山 86.6 公顷，水域（太平湖叉湖）面积 131.73 公顷；人均耕地面积 1.37 亩，其中水田人均 0.8 亩，人均山林面积近 10 亩。

全村森林资源中，公益林占比高达 75%（全部为国家级重点公益林），主要树种有杉、松、毛竹、雷竹、株树、枫香、栗树、黄檫等。1949 年以前，文祥山场以天然松林为主，到合作化运动时期，山场仍有大量古松树；1958 年开始，因修铁路、大炼钢铁等，山上古树被大量砍伐，加上管理不力，走火烧山无人管，致使森林资源过度消耗；1960 年代开始重视护林防火，制止乱砍滥伐；1970 年代逐步通过封山育林形成现在的天然次生林。林业三定后，森林砍得并不多。文祥村森林资源二类清查结果见表 2。

4.2 主要林产品及历史变化

4.2.1 桃源村

该村主要林产品有杉木、松木、枫香、株树、青冈栎、毛竹、竹笋、茶叶、香菇、木耳、灵芝等，最近年份的年产量估计数见表 3。

表 3 桃源村林产品年产量水平估计

	木材产量 (m ³)	毛竹产量 (万根)	茶叶 (万斤)	非木林产品 (万斤)
售口	1200	2	4	2.6
桃坑	1100	3	6	2.4
全村合计	2300	5	10	5

注：此表数据为估计值；非木林产品包括竹笋、香菇、木耳、灵芝等。

4.2.2 文祥村

木材: 以杉木为主, 2005 年以来年商品材产量持续增长, 预期 2010 年后的较长时间可基本稳定在 900 立方米左右, 合作社产量稳定在 500 立方米 (见图 1)。

竹产品: 包括毛竹、竹笋。年产毛竹 3 万根左右, 竹笋 50 万斤左右。近几年, 杉木采伐后一般改种毛竹, 竹后备资源增长迅速。

松脂: 年产量 40 多万斤, 每棵松树采松脂 2.5—2.6 斤, 2007 年下半年开始严格禁止采脂, 对农户收入影响较大

香菇、木耳等森林资源消耗性林产品。一直受到林业部门的严格限制, 公益林划定后列为禁止之列。

木炭: 茶叶制作需要消耗大量木炭。全村茶园面积 200 亩左右, 年产值 6000 元/亩左右, 制作方法有土法炭制¹和机器制作两种; 政策上禁止木炭买卖。

柴火: 1987 年以前, 柴火是农户来自于天然林的主要收入, 每亩山林年持续产柴能力在 500 斤左右, 1987 年开始只允许砍柴自用, 不许买卖。在电、液化气替代燃料的前提下, 现每户柴火消耗大约在 2000 斤左右。

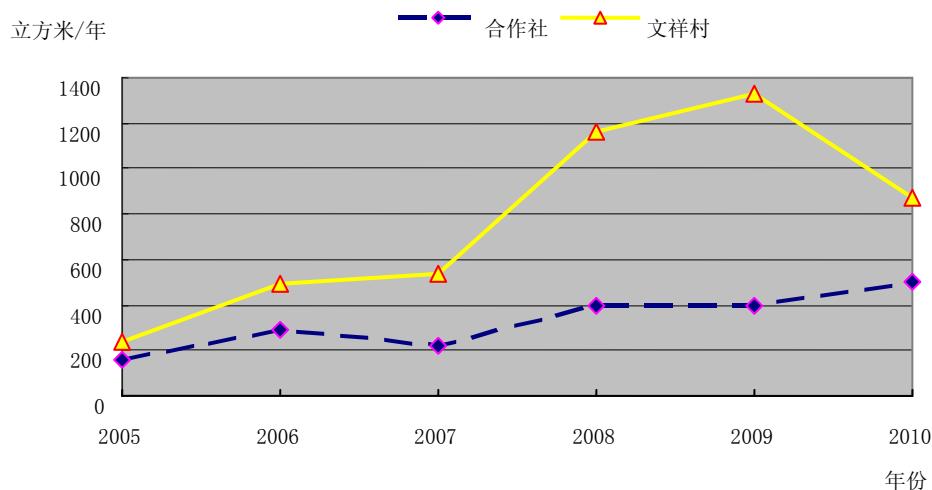


图 1 文祥村商品材产量 (2005-2010)

(资料来源:永丰乡林业站资料)

4.3 农户对林业的经济依赖

4.3.1 桃源村

近 10 年农民人均纯收入年递增 10% 左右, 2009 年, 人均约 6000 元。根据表 2 测算, 来自山地的收入中: 木材占 31%, 毛竹占 10%, 茶叶占 51%, 非木质林产品占 8%。根据农户访谈估算, 农户收入构成中茶叶 (7000-8000 元) 占 45%; 毛竹 (1000-1500 元) 占 5%; 木材 (含采松脂和其它林副产品, 5000-6000 元) 占 35%, 务工收入 (3000 元左右) 占 15%, 农户对山林资源的依赖性较高。

山场面积越大的村组, 林业收入比重越高, 而打工收入所占比重大的村组一般用材林资

¹ 制作方法和木材、木炭消耗与桃源基本一致 (详见桃源报告)。

源较少，公益林比例相对较大，劳动力相对富余。近年来，随着工价水平的上升，出现了打工人数在劳动力中的比例降低，林业投资上升的现象，尽管不是十分明显，但可以得出“山场养人能力在逐步提升”的初步判断。

该村的劳动力社会分工是：40岁以下的村民大多在外打工，约占总人口的20%左右，劳动力的1/4左右；40-50岁的村民主要从事农林业生产，农闲时就近打小工。老人料理家务、带孩子。农户的林业生产活动主要集中在村内：一是在分到户的自家林地上开展林业经营活动；二是在合作社的林地上从事林业活动，获取劳务收入；三是参与别人林地上的一般林事活动（需要量较少）。

在农、林事活动中，茶叶采集和制作集中在每年的3—6月份，用工量大，在周边地区打工的人员大多都会回家料理茶园；林业生产主要集中在每年的10月至来年的3月份。这两项活动用时半年之久，也是农户的主要收入来源，时间安排上也存在许多冲突。

4.3.2 文祥村

2009年，农民人均纯收入6620元，主要收入来源于务工、农业、林业（以毛竹为主）、副业（利用丰富的山场养殖家禽和利用太平湖水面养殖鱼类）等。在现金收入中，务工收入占70%左右，农业（包括养殖和渔业）和林业各占15%。当地割松脂已有20多年历史，农户收入对采松脂的依赖高，2006年平均收入达到100多元/工日，2007年该活动被禁止。

该村的劳动力社会分工是：40岁以下的村民大多在外打工，约占总人口的45%左右，劳动力的65%左右；40-50岁的村民主要从事农林业生产，在农闲时就近打小工，部分在外做生意。老人料理家务，带孩子。随着农村就业（赚钱）机会的增多，劳动力的稀缺度在提高（主要表现为工价水平的大幅度上升），出外务工人员存在一定的下降趋势。

4.4 森林管理方法

按照管理规范分，在项目村已经实行的森林管理主要方法有：

- 旨在提高人工造林质量的种子和苗木质量管理（来源和质量控制）
- 人工造林和迹地更新设计和验收（面积和标准）
- 森林抚育（包括毛竹林垦复）技术规范（以采伐强度为主的抚育设计）
- 森林采伐技术规范（采伐方式和面积控制）
- 低产改造技术规范（认定标准和技术选择）
- 采伐许可证管理（地点、面积、蓄积）
- 森林病虫害防治（报送、检查、防治制度）
- 森林火灾管理（宣传、打防火带、野外用火控制、组建防火和扑火组织等）
- 森林日常管护（组建管护组织、日常巡护、监督和检查、责任人等制度）

4.5 林业经营干预

项目村森林类型分公益林、天然商品林和人工商品林，对林业经营的干预实际上是经营者的经营行为对森林的影响

（1）公益林

项目村公益林主要为长江防护水土保持林和水源涵养林，以松树、枫香、河柳、苦楮为主形成混交状态。公益林管理以保护（防火、防盗）为主。对公益林实行集中管护制度，桃源村在全村统筹的基础上以小组为单位，确定责任人，由各小组选择合适的人选管护森林，并适当给予一定的报酬（各组不同）；而在文祥村，村民委员会制定了管护工作表，专人负责，在规定的时段进山巡查。当地林业站也会定期组织人员上山检查。

公益林经批准可依法适量采伐自用的薪材及生产、生活必须的自用材。

（2）天然商品林

天然起源的商品林林分构成和树种组成与公益林相似，虽未纳入公益林范围，但受到天然林保护政策的严格限制和影响，采伐管理相对比较严格。利用项目（如低产低效林改造）获取采伐指标一般有规模限制，只有林场和大户才能获得，一般农户只能靠分配到村的少量指标采伐更新。

村民对天然林没有投入，管理极为粗放，长期的无序樵采和“拔大毛”作业使林分质量下降。境内部分天然林内可以采集兰花、野生猕猴桃等非木质林产品。但过度采集、管理不善，导致产品数量和质量下降。

村级层面缺乏对商品性天然林的统一管理，森林防火和病虫害防治主要依靠村民自行组织，林子靠在一起的农户相互帮忙照应，也可称作联合管护。农户可以在天然林中采集薪材自用，但规定不能采伐天然枫香和松树。天然林中的松树过去可以采脂，但 2008 年禁止，对松树资源丰富的村组和农户收入影响较大。

（3）人工商品林

桃源村：人工林主要为杉木和毛竹，大多是在 1980 年代后期营造，其抚育和主伐均受指标限制。采伐指标的申请一般通过小组联合申请，再在村民小组内进行分配，个体农户很难申请到指标。一次采伐超过 20 立方米的地块必须进行伐区设计。毛竹林的采伐不需要办理采伐指标，但需要在乡林业站登记。

人工林病虫害防治主要依靠当地林业科技人员指导和帮助，但效果不佳。一般农户的森林管护（防火、防盗）主要依靠相互帮忙照应，形成松散型联合管护，大户和林场一般雇佣专业人员管护。

文祥村：主要为杉木和竹林，均为人工起源，主要集中在合作社和村办林场内，村民只有零星的商品林。抚育和主伐受采伐限额控制，在一个小班内一次采伐超过 20 立方米时必须进行伐区设计。合作社的采伐限额近年呈递增趋势，能满足需求；个体农户很难申请到指标，一般通过小组联合申请，再在村民小组内进行分配。毛竹林采伐不受限额管理，只需在林业站登记。

人工林病虫害防治工作主要依靠当地林业科技人员指导和帮助。森林防火主要通过聘用护林防火宣传员、标语宣传，提高防火意识；在村与村、乡与乡之间开防火道（带）（有林业局补助）；组建了扑火组织，成立了基干民兵应急分队，并以合作社为载体，建立了防火协会，会费由常驻户交纳，每户 10 元/年，用于添置扑火器材等，不足部分，合作社支付。

农户个人林木一般依靠相互照应，合作社和林场雇佣了专业人员管护。

4.6 现在森林管理的优势和劣势

(1) 森林管理优势:

- 规划及规划的实施;
- 政府推动的林业项目在比较完整且强势的行政体系下容易导入;
- 严格管制下对森林资源存量的控制;
- 护林防火;
- 行政主导下对林业技术规范的推行力度强;
- 道路等公共品供给有组织保障;

(2) 森林管理劣势:

- 在森林管理制度设计上将农民视作管理的对象，森林管理冲突显著;
- 忽视农户利益，致使农户林业经营积极性不足;
- 农户参与林业决策的程度较低，使计划实施缺乏群众基础;
- 大多林业激励瞄准林业大户，忽视普通农户的利益诉求;
- 管理制度大多瞄准存量保护，对扩大增量
- 林业行政运作成本高，陷入收费恶性循环困境;

5. 项目村参与式森林管理的约束分析

5.1 参与式森林管理途径和必要条件

林业权属安排: 参与是人们不断寻求对资源有效利用和控制，并在活动中受益的过程。农民只有对林业资源拥有实际的使用权和管理权，并分享资源利用的收益才会积极地参与社区森林管理。因此，基于对资源利用和控制的合理的林业产权安排是鼓励农民积极参与森林管理活动的前提。

村民自治水平和能力建设: 增加社区、特别是社区中穷人和妇女在森林管理中的话语权，特别是决策权和监督权是实现森林可持续经营的关键，也是参与式森林管理的重要内容，权力的取得和实施取决于村级民主进程和村民和机构的能力建设。

利益分享: 参与决不意味着农民只在发展活动中参与投入，还包括人们还要从参与的项目中分享利益（直接和间接利益），假如利益分享没有在项目总体设计中考虑进去，这样我们也不能也不应该期望农村贫困人口能够积极参与任何一项发展活动。

林业政策激励: 从林业发展过程看，林业政策在为村民提供林业发展项目指南和引导农民积极参与林业生产活动方面具有激励作用，如已经开展的荒山造林、退耕还林、低产林改造等项目，林业政策的引导至关重要。因此，在林业项目的政策设计上将“参与”列入获取和实施项目的优先序列是将参与式导入森林管理过程的重要路径。

本土化自助组织建设: 促进建立各种形式的自助小组或组织是参与式森林管理的重要内容，也是实施管理的重要保证。这些组织应该是农民为了满足实现持续的森林管理和在管理活动中受益需求而建立的自助组织，其目标是提高农民的参与和组织化程度并实现与外部林

业技术和市场对接，进而达到提高林业资源利用效率的目的。

5.2 利益相关者的态度、行为和能力分析（合作社成员、一般农户、县乡林业部门、以及其他利益相关者）

按照参加培训和编案的人员的角色差异，分为：合作社成员（分为合作社干部和普通成员），非合作社农户（村委会干部和一般农户）。

合作社干部：期望通过培训了解编制森林经营方案的方法和步骤；期望在培训中获得国家和地方对合作社经营的政策和优惠信息，并通过森林经营方案实施获得各种优惠政策，以强化方案的有效性。培训中，他们积极参与各种游戏，踊跃发言，表达对林业经营现状的看法，以及未来森林经营的方向。他们全程参与合作社森林经营方案的编制过程，并积极的通过行动期望将自己对合作社森林经营的想法植入到森林经营方案中。

合作社普通成员：主要想从中学到一些经营森林的新技术和新方法，获取新的政策和信息。他们在培训中都能积极地将自己的想法说出来，但他们的建议往往难以得到普遍认同。对影响到农户利益的林业政策（如对一般天然林的采伐限制和基于规模要求对小农户的政策歧视）表现出极大不满，对利用森林经营方案获取政策优惠充满期望。

非合作社农民：想学到森林经营管理的知识，了解当前的林业经营的政策和法规。能踊跃说出自己的想法，但往往对合作社经营的森林采取事不关己的态度。对农户参与编制的森林经营方案的有效性质疑。

村委会干部：衷心希望合作社经营好，但认为政府扶持力度不够，希望通过我们传达他们的意见和想法。他们对全村的林分很熟悉，课堂上很活跃，积极将自己的想法表述出来。作为主要成员参与了森林经营方案编制的全过程。

5.3 项目村执行参与式森林管理的约束

（1）社区森林管理赋权

森林资源管理的大多权力集中在政府部门手中，在社区呈现权利和义务不对称，直接影响到社区参与森林管理的积极性和参与的活动空间。而社区对自身的资源、人口、经济及文化传统最为了解，也最有可能制定出符合社区特点，体现社区利益的森林管理方案和规则。因此，在政策和法律制度安排上给社区赋权显得十分重要。赋权就是要将政府部门手中的权力（比如决策权、管理执行权、收益权等）下放到农村社区，提高社区森林管理的自主性。

（2）森林管理能力

森林资源管理必须与农村社区的发展紧密联系，促使社区积极参与森林经营管理活动并从中受益。参与式森林资源管理强调社区成员的参与，因此当地社区成员能力的培养在森林资源的长期管理中就显得尤为重要。能力建设不但指农户管理技能（比如技术）等的不断提高，也包括农户对自身权利、义务及责任的了解，这不仅可以调动社区成员参与森林资源管理的积极性和主动性，也可以使社区成员对森林管理提出更多建议。

（3）沟通平台和渠道

在参与式森林资源管理中，保障各方面的信息流畅非常关键。因此，构建当地农户与各级政府

及社区组织之间的沟通平台和渠道是推行参与式森林管理的重要内容。沟通平台和渠道的建立,一是要明确政府的服务职责,由专人负责相关事宜;二是提高社区成员的组织化程度,通过自助组织为信息交流搭建平台。

6. 能力建设

6.1 受训者 (包括合作社成员的农户)

本次培训目标群体为:林业合作社成员、非合作社内农户、其他人员(区林业局和乡林业站),并考虑年龄层次,特别是穷人和妇女的参与。参加培训的人员共 57 人,其中合作社成员 26 人,非合作社农户 19 人,黄山区林业局 2 人,林业站工作人员 4 人,村委会干部 6 人。参与者和协助者的比例为 7-8:2,自愿组成 3 组,每组 7-8 名学员,2 名协助者。

表 4 培训人员构成

组名	成员构成		
	林业系统	村委会	村民
苹果组	2	2	9+6*
桔子组	2	2	9+6*
香蕉组	2	2	8+7*

注: *代表非合作社成员

6.2 培训方法

在培训过程中使用幻灯、卡片以及大纸等工具,针对培训目标和问题进行了各种分组和讨论,用幻灯展示了踏查获得的不同林分照片。培训过程中融入了多种方法,有效的带动了课堂气氛,提高了上课的效率,具体有:培训开始阶段水果欢迎会;在对各个林分进行 SWOT 分析时使用的头脑风暴方法;贯穿整个过程的波式小组讨论法和全组讨论法等。

6.3 编制森林经营草案练习

6.3.1 桃源村

6.3.1.1 森林资源现状评估和对策

首先通过半结构式访谈和小组讨论,确定了森林评价指标和评价因子。村民认为,评价森林好坏的关键是森林经营管理能为其带来多少收益,即森林健康和家庭幸福,而森林是否具有良好的生态效益和能否提升村庄的自然环境(即村庄福利和良好环境)则是次要的。

村民在协助者的问题引导下,对惠民林业合作社经营的毛竹林、人工杉木林和天然林分别进行了评价。在此过程中将讨论过程中的有用信息记录在大纸上,并共同完成各个林分的问题树;讨论了各林分过去、近期的一些变化,未来的发展和期望,实现目标可能的措施、理由等。评价结果和对策如下:

(1) 毛竹林

经营现状和存在的问题:毛竹林经营状况非常不好,主要有野猪破坏和抚育跟不上两个原因:由于野猪不能猎杀,还没有具体的化解问题的办法;抚育跟不上主要是由于当前工价较高,当地毛竹价格偏低(当地毛竹销售由两家企业垄断),收不抵支,致使抚育积极性不高。但毛竹最大的优势就是不受采伐指标的限制,且进入丰产期后可以持续收益。

未来的对策：强化竹林管护，争取控制野猪数量的政策；打破乡政府政策所导致的收购垄断，提高木竹市场开放度，使毛竹收购价格提高；寻求对毛竹发展的政策支持。

（2）人工杉木林

经营现状和主要问题：对其经营状况基本满意，可以达到中等偏上水平。认为林分生长潜力尚未充分发掘的原因主要有：一是政府对炼山的政策限制。炼山可以改变杉木尤其是幼林的生长环境，同时节约劳力和肥料，提高杉木生长速度，及早郁闭；二是抚育不够及时，其原因是杉木的第一次抚育出材量低，经济效益差；同时道路条件差，费工费时，且劳动力跟不上；三是一些地块没有做到适地适树，政府推动的项目造林，在阳坡以及土质不太好的地方栽植了杉木，未能很好的做到适地适树，也未能实现良种壮苗；四是病虫危害，对枯稍林木未能及时处理。

未来的对策：适地适树，在严格管理基础上寻求对炼山政策的放松；加强抚育、加强管理，并在合作社层面申请补贴以冲抵人工成本；希望林业部门能够提供技术支持和技术指导，协助解决杉木病虫害问题。

（3）天然商品林

经营现状和主要问题：天然林的更新改造将是合作社未来经营的重点。农户对天然商品林经营评价等级为差。认为天然商品林出材量低，经济效益差，但优点是树种组成多样，病虫害少且防火效果好。

天然商品林经营差的原因是：经营天然林没有收益，地方性天然林保护政策限制，不能对其进行正常抚育、更新；天然林地理位置一般较差，多处于山顶、山脊等突出部位，受风灾、雪压等灾害影响比较严重，毁损严重，开发代价大；都是混交林，多阔叶树，物种丰富，虽对防火、病虫害有一定的积极意义，但目的树种不明显，出材量低，经济效益差。

未来的对策：申请天然林更新改造指标，对其进行人工更新、抚育；也要求政府放松对天然林的管制，降低低产低效林标准，寻求天然林对农户收入贡献的政策支持。

6.3.1.2 SWOT 分析和战略选择

农户认为，惠民合作社当前主要的优势是自然条件好，与村里没有冲突，造林审批方便；劣势是油茶等经济林木适应范围窄，不能成规模，林区道路差且没有资金修建，天然林面积太大；机遇是国家对合作社的扶持逐渐加大，木材市场预期好；挑战主要来自于国家天然林保护政策限制进一步强化，申请更新改造指标越来越难，合作社成员的收益上不去。

（1）毛竹林经营的 SOWT 分析

经营毛竹林的优势和机遇有：

- 当地的气候土壤等适宜毛竹生长，村民有毛竹经营的经验和习惯；
- 合作社相对小农户有了一定的规模优势，同时更加专业化，有专人负责经营和技术；
- 经营毛竹林可以不受采伐指标限制，经营相对灵活，自主性相对较强；
- 虽然目前本地存在毛竹的垄断性收购问题，但市场开放大势所趋，它必将使毛竹价格上升，效益增加。

经营毛竹林有一定的劣势，同时也一定有挑战，主要表现在：

- 林区道路建设状况不好；
- 没有项目支持，林区道路修建的资金缺口大；
- 毛竹销售存在乡政府政策限制，收购价格偏低；
- 由于经济效益差，抚育投入少，产出低，毛竹生长状况不佳。

(2) 杉木人工林经营的 SOWT 分析

经营杉木林的优势和机遇有：

- 本地的土壤和气候都适宜杉木林生长；
- 当地有杉木林经营管理的传统经验，有可靠的技术保证；
- 杉木林经营有一定的基础，且政策环境相对宽松；
- 市场需求旺盛，政策改进看好，收益预期提升；

但是，经营杉木也存在一些问题，比如：林区道路差，致使杉木抚育、采伐成本高，林区道路修建的资金缺口大，短时间难以有很大改观。杉木林面临比较大的病虫害治理和防火压力，缺少技术和资金。采伐限额管理对杉木林经营的效益也产生消极影响。

(3) 天然林经营的 SOWT 分析

天然林林分结构比较好，林相稳定，防火效果好，病虫害发生也少，并且有一定的松树、枫香分布，经过适当的改造，可以培育出目的树种明显的林分。

存在的劣势和障碍：天然林区域道路状况更差，天然林改造和更新的成本很高，存在的主要政策障碍是采伐指标难批。而国家天然林管理政策越来越严，指标越来越少，基本处于不允许人为干预的状态，这对合作社天然林经营产生重大影响。

6.3.2 文祥村

6.3.2.1 森林资源现状评估和对策

首先通过访谈和小组讨论，(根据桃源培训的经验，这里放弃了使用卡片让村民自己写)，确定了森林评价因子。村民认为，评价森林好坏的关键是森林经营管理好坏以及能为其带来多少收益，即森林健康和家庭幸福，而森林是否具有良好的生态效益和能否提升村庄的自然环境（即村庄幸福和良好环境）则是次要的。

村民在协助者的问题引导下，对合作社经营的林分作出了评价，协助者将有用信息记录在大纸上，并共同完成各个林分的问题树；讨论了各林分过去、近期的一些变化，未来的发展和期望，实现期望目标的可能的措施、理由等。评价结果和对策如下：

(1) 杉木林

经营现状和主要问题：经营状况不很满意，经济效益不高。原因是林分蓄积和出材量不高，出材量仅 6 方/亩左右。原因为：土壤肥力不够，土壤不适合杉木生长，没有做到适地适树；管理不到位，由于合作社内部治理原因，普通成员对于合作社事务的建议缺少足够的影响，对于合作社林分管理参与不够积极，且合作社领导非专职人员，没有足够的时间和精力管理合作社事务，考虑山林管理；政策对林业专业合作社的支持不够，对合作社资金扶持

不够，合作社林区路况不好，修建、维护成本高，需要资金扶持。

未来的对策：逐步将杉木林更新为毛竹林，对于未采伐的计划五年内进行林下更新完毕，栽植毛竹；合作社收支实行公开制度，公开财务收支，加强决策的民主和透明性，加强成员和合作社事务的监督，让社员参与到合作社的管理经营中；加强与林业主管部门的沟通、争取项目支持，修建并维护好现有道路，改善路况。

（2）毛竹林

经营现状和存在的问题：经营状况较好，虽然以往几年管理粗放，通过最近几年抚育，已经长势不错。但立度偏低，好的不过 200 株/亩。原因有：当地野猪泛滥；抚育未能跟上。

未来的对策：加强竹林管护；按时进行人工抚育，拓宽毛竹的销路；建立毛竹加工厂，增加毛竹的附加值，提高合作社的收益。

6.3.2.2 SWOT 分析和战略选择

村民们认为祥符合作社当前主要的优势是当地气候、土壤适合毛竹生长，村里支持合作社发展，有合作社组织存在，可以有组织的进行林业生产和林分改造；劣势是杉木连茬导致地力下降，不适合再经营杉木林；合作社也存在资金限制，对于道路维护和修建耗资大，合作社和当地的茶叶没有品牌售价上不去等；机遇是采伐限额只对杉木林有限制，对毛竹没有限制，可以合作社牵头创办竹笋加工厂，拓展毛竹的利用，提高效益；挑战主要是给合作社的采伐限额太少，杉木林采伐速度太慢，导致林分改造和更新太慢，同时，目前竹子利用加工厂有限，竹子市场没有充分发育。

（1）杉木林经营的 SOWT 分析

经营杉木林的优势和机遇有：

- 进入的主伐期，且林区道路好，将产生比较好的现金流和收益；
- 土壤和气候都适宜杉木林生长，当地经营管理的传统经验，有可靠的技术保证；
- 市场需求旺盛，政策改进看好，收益预期提升；

经营杉木的劣势：

- 目前的采伐指标较少，更新的速度跟不上；
- 土壤肥力下降，不宜连茬；
- 面临比较大的病虫害治理和防火压力，缺少技术和资金。

（2）毛竹林经营的 SOWT 分析

经营毛竹林的优势和机遇有：

- 林区道路相对比较好；
- 气候、土壤等适宜毛竹生长，有种植的习惯和经验；
- 有专业合作组织，有了一定的规模优势，更加专业化，有专人负责经营和技术。
- 不受采伐限额的指标限制，经营相对灵活，自主性更强。价格有上涨空间。

经营毛竹林的劣势和挑战：

- 毛竹栽植和抚育的成本太高，耗费的人工多，工价上升，目前在祥符，抚育一亩毛竹要3个工，每个工至少需要60元；
- 当地的竹子加工企业不多，且自建的成本太高，存在一定的风险。

6.4 项目村编制森林经营计划的需要

培训过程中对参与者是否已经有森林经营计划做了调查，调查显示：村民对自己的林子未来经营都有比较详细的打算（计划），其中小农户将经营计划“放在”心里；林业大户基本形成经营计划方案，欠缺的只是规范化和标准化。从这种意义上讲，编制森林经营方案是有需求的。

农户的具体需要不是一个单纯的森林经营方案，而是要将自己想的、实际做的体现到方案中，得到认同。传统编制方案的方法，过于教条，远离林业生产实际，缺乏当地人的参与，也缺乏实施保障，因而编制的方案束之高阁，难以变成行动计划。

农户需求与其经营目标相对应。以合作组织为例，森林经营目标分为两层：一是能为合作社成员带来可观收入；二是保证森林可持续发展。参加学习编制参与式森林经营方案的目的包括两点，一是如何将自己的想法体现到方案中；二是方案编制完成后，森林管理政策是否会随之改变，如何改变。

6.5 能力建设评估

对培训目标实现程度的评价，我们通过三个层面获得：一是协助者在培训中的感觉和学员的反应，包括学员对提问的反应，以及对问题的认知，形成协助者对培训效果的最直接的感受；二是学员在相互讨论中的反应和意见，以及协助者有目的、有意识的谈话和访谈；三是使用教材中的培训评价表。结果如下：

知识层：了解参与式森林经营和方案编制的过程和相关知识。经营森林的小农户心里都有一个“森林经营方案”，并根据环境变化有计划进行林业生产，但这种计划不是以某种书面形式呈现出来的，只有相对规模较大的农户才可能有比较完整的规划或方案，一般来讲，规模越大，计划越细，目标也更为清楚，并会根据政策环境不断寻找机会，调整目标。大多农户认为森林经营需要规划，尽管概念、过程不同，对“参与式”的概念还不了解，但讲解后都明白是“森林的大小股东都参与经营管理”；

看法层：了解参与式森林经营中主要利益相关者的不同需求和观点。总体来说参与者都比较关心自己的利益，尤其是经济利益，对公众利益关心程度相对较弱。教材中列的四个指标过于空泛，农户理解比较困难。如良好的环境、村庄福利等似乎都不是普通农户考虑的关键问题，他们往往更关心自己的林子长的好不好，能为自己带来多少收益；森林对环境的影响，农户也有一定程度的关注，但仅仅限于较小范围，如自己山下的田地会受到冲刷和毁损等，在经营中农户也会考虑森林这方面的作用。因此，即使政策上允许农户对天然林进行改造，也不会出现大面积的皆伐。农户一般会对立地条件好的地方进行林分改造，一般会选择块状皆伐。对于立地条件比较差的石壁山以及容易形成水土流失的区域，农户一般不会进行林分改造，理由是成本高，改造后也不会带来好的收益。

技能层：增强参与者协助参与式森林经营和与林农规划小组共同编制经营方案的能力。考察起来相对比较困难。农户对“怎样做森林经营的趋势分析”、“怎样运用适宜的分析大纲评价森林经营系统”等内容往往不能理解，他们认为“只要知道将来干什么和怎么干就行了”，他们需要能直接解决他们生产经营中实际问题的知识和方法，而不需要这些太过学术化的教科书的内容。参与者能够将自己的想法和心中的计划，以及经验表达出来，对计划充满热情和期望，方案的起草需要一定的教育和专业背景，以及经验。规划小组能力提升优于一般农户。

培训结束后，经反复解释和交流，学员填写了“学员培训成果表”，结果如下（表5）：

表5 学员培训成果加权统计表

评价项目	知识、能力					
	培训前		培训后		培训前后差别	
	T	W	T	W	T	W
了解参与式森林经营和明确农民与林业工作者的作用	1.38	1.48	2.95	3.10	1.57	1.62
描述协助者的主要职能	1.57	1.62	3.67	3.86	2.10	2.24
解释怎样准备参与式森林经营方案	1.38	1.48	3.48	3.76	2.10	2.29
展示怎样编制森林经营系统评估大纲	1.05	1.10	3.38	3.52	2.33	2.43
展示怎样运用适宜的分析大纲评价森林经营系统	1.43	1.29	3.57	3.71	2.14	2.43
确定更多的信息和设计评估方法以满足这些需求	1.48	1.38	3.33	3.38	1.86	2.00
展示怎样做森林经营的趋势分析	1.52	1.48	3.67	3.81	2.14	2.33
展示怎样做 SWOT 分析	1.33	1.38	3.48	3.57	2.14	2.19
展示怎样确定战略选择	1.14	1.19	3.86	3.95	2.71	2.76
解释怎样用逻辑框架制定森林经营发展计划	1.48	1.52	3.57	3.67	2.10	2.14
解释怎样编制参与式森林经营监测系统	1.14	1.29	3.71	3.57	2.57	2.29

展示怎样编制参与式森林经营监测大纲	1.57	1.71	3.62	3.48	2.05	1.76
展示怎样帮助农民准备森林经营发展规划草稿	1.19	1.29	3.05	3.33	1.86	2.05
展示怎样通过执行森林经营发展规划提高生计	1.10	1.00	3.14	3.24	2.05	2.24

注：T 代表桃源村，W 代表文祥村

虽然得到了评价结果，但评价表并不能完全反映培训的真实情况，上面的许多评价标准村民难以理解，即便是协助者，在不认真阅读教材时都难以理解。培训虽然说是“参与式”的，但仍然会将农民作为无知者来对待，培训过程和教材设置对农户的实际情况和需求考虑存在缺陷。

通过培训，农户对森林经营及其规划有了更多的了解。能为山林经营进行更为系统的规范分析和评价，关注森林的效益，尤其是对森林的环境效益问题有了更多的理解。

通过培训，提高了农户森林经营规划的能力，掌握了初步的系统规划方法。在森林经营方案制定过程中，农户接触了问题树等分析方法，明确了目标选择程序等；同时农户也进一步整理了自己关于林业经营的知识以及未来林业经营的各种需要。

从表 5 可知，培训前，大部分学员对参与式森林经营管理的概念、内涵、执行方法缺乏了解；培训后，建立了参与式森林经营的概念框架，也能做一些基本的参与式经营方案的编制工作。但总体上说，几天的培训还不足以让村民独立编制《简明森林经营方案》。

7. 森林管理政策评价国家级/省级/县级

7.1 采伐限额管理

中华人民共和国成立伊始，政府就对木材生产、流通、分配、销售做出了严格的制度安排。1950 年发布的《关于全国林业工作的指示》将公有林采伐和公、私用材供应全部纳入国家计划轨道；私有林区木材在 1952 年也纳入统一收购和管理；1953 年开始，木材严格按照政府批准的木材生产计划采伐、分配和调运，形成了比较完整的计划管理体系；之后的变化主要体现在木材生产计划制定和执行的政府部门权力分割上。

“采伐限额”较早出现在 1984 年颁布实施的《森林法》上。据此，原林业部于 1985 年印发的《制定森林年采伐限额暂行规定》就森林采伐限额的实施范围、制定单位、依据、方法、审批程序等做出了规定；全国森林采伐限额从 1986 年起执行，以后每五年修订一次；各省可根据本行政区实际制订实施细则。

1986 年原林业部发布经国务院批准的《森林法实施细则》，提出并详细规定了林木采伐许可证的申请和核发要求。

1998 年对《森林法》进行了修改，将农民和个人在自留山和宜林荒山荒地上营造的私有林也纳入国家年采伐限额管理。形成比较完整的“以采伐限额管理为核心，以凭证采伐、

凭证运输和木材加工监管为重点”的森林采伐管理体系。

2003 年, 国家林业局对人工商品林采伐办法进行了调整: 依法编制和实施森林经营方案的人工商品林, 根据森林经营方案确定的合理年森林采伐量制定采伐限额制。

2009 年, 国家林业局下发了《关于改革和完善集体林采伐管理的意见》, 集中体现在以下方面:

- (1) 依据森林经营方案核定年森林采伐限额;
- (2) 简化森林采伐类型。商品林采伐类型简化为主伐、抚育采伐和其他采伐; 公益林采伐类型简化为抚育采伐、更新采伐和其他采伐; 将低产(低效)林改造、灾害性采伐及征占林地等非常规性采伐分别纳入其他采伐。
- (3) 改变森林采伐管理方式。实行伐区简易设计, 森林经营者伐前、伐中和伐后自主管理, 林业主管部门提供指导服务和监督管理。
- (4) 采伐限额由“蓄积量、材积量”双项控制调整为蓄积量单项控制;
- (5) 允许经营期内采伐指标结转。商品林各项指标可以在“五年”采伐限额执行期内, 向后各年度结转使用。
- (6) 实行年度木材生产计划备案制。

与全国同步, 安徽省从 1987 年开始实施严格的森林采伐限额管理制度。2009 年, 安徽省 10 个县(市、区)作为国家林业局森林采伐管理改革试点, 改革内容主要有:

- (1) 建立以森林经营方案为基础的森林采伐限额管理体系。省政府分解下达的“十一五”期间的年森林采伐限额实行总量控制, 各地可在限额总量内重新灵活设置分项限额。对年度木材生产计划实行备案制。
- (2) 简化林木采伐管理环节。森林经营者向乡镇林业工作站或直接向县级林业主管部门提出申请, 取消其他各类中间审核环节。
- (3) 当年结余的年采伐限额指标可结转以后年度使用。

黄山区在国家、省批准的采伐限额内, 使用国家统一的编限软件编制区采伐限额计划。2009 年黄山区作为国家林业局林木采伐管理试点单位, 改革内容包括:

- (1) 取消毛竹凭证采伐制度。2009 年始, 毛竹取消凭证采伐制度, 为了说明合法来源, 需要办理运输证明。
- (2) 将杉木速生丰产林的主伐年龄由原来的 26 年提前至 21 年, 以利于经营者提前获得经济收益²。
- (3) 林木主伐实行面积、蓄积双控制, 以面积控制为主。只要符合采伐证办理的面积要求(一个小班内连片 75 亩), 可以实行皆伐, 但采伐证仍以蓄积核发³。

同年, 根据国家林业局(2009 年 66 号文件, 林资发)要求, 黄山区对“十二五”采伐限额编制进行了相应的调整。2010 年黄山区针对林木采伐作业也相应进行了改革, 内容包括:

²只在集体林场和国有林场试点, 未在农户层面实行。

³局林政科负责人介绍过去皆伐面积只能 75 亩, 现扩大至 150 亩, 即破了规程但未破法。但林业大户余某反映现在仍按 75 亩控制。

- 农户小规模采伐不做设计，也不收取任何收费；
- 人工林 100 亩以上，天然林单次采伐 50-100 立方米，一个小班采伐（含抚育间伐）20 立方米以上，需要做采伐设计；
- 公益林或天然林在一个小班内，联户采伐 20 立方米以上也做采伐设计；
- 采伐作业设计收费标准为每立方米 5 元，作业设计按规程应打标准地，但因太费工，一般用角规测树。主伐伐区设计按规定由有资质的县林业规划设计院承担，抚育间伐委托乡林业站设计。

7.2 林业税费

新中国成立后，我国基本上推行的是“统收统支”的财政管理体制，主要税种为农业税和工商税；改革开放后，林业税收制度发生了一系列变化，大体可分为三个阶段：

第一阶段（1983—1987 年）：国家对林业开征农林特产税、所得税、产品税。

第二阶段是 1987—1994 年：国家对企业普遍实行财务包干办法，森林工业企业退出利改税，转为上交包干利润，同时对木材加工产品开始按加工增值额的 14% 开征增值税；将原木的农林特产税率统一为 8%。

第三阶段是 1994—现在：1994 年国家对税收制度进行了重大改革，实行了分税制财税管理体制，建立了以增值税为主体的流转税体系。将原来的原木产品税、农林特产税合并为农业特产税，林业生产单位除按 8% 的税率缴纳生产环节的原木农业特产税外，还要代扣代缴收购环节 8% 的农业特产税，使木材生产单位实际税率达到 16%，有些地方还加上 10% 地方税附加，实际征收税率为两个 8.8%，即 17.6%（其中东北内蒙古国有林区森工企业为 5%，其他国有林区为 10%。）；重新开征所得税。在始于 2000 年的农村税费改革进程中，各省相继取消了农业特产税。

林业收费主要包括财政部、原林业部批准收取的育林基金、维简费以及各部门各地区的规费。

从建国初至 1964 年，全国逐步统一了育林基金管理办法，并在 1964 年单独制定了集体林区育林基金管理办法。

维简费的前身是木材生产中计提的更新改造基金，后随南方集体林区因木材市场开放等原因导致的森林工业体系变化逐步改为维简费，也相应经历了从按销售数量的固定额征收到按销售价格的固定比例征收的变化。

林业规费在中国林业部门的开征很不规范，各个地区不但征收项目、征收标准、征收比率很不统一，收入在各级林业机构之间的分配比率也不尽相同。在林区，地方政府挪用林业基金，以平衡财政预算的现象非常普遍。出于部门利益的需要，不断开征新的规费项目，提高征收比例，林业不规范收费之风因此愈演愈烈。

2000 年的农村税费改革，原木、原竹的农业特产税在生产环节按税率 8% 征收，同时，降低育林基金和维简费的计费基价，加大两金返还比例，取消不合理收费。

2003 年，全面清理整顿涉及木材生产经营的收费项目。取消省（自治区、直辖市）以

下各级政府及有关部门自行设立的涉及木材生产经营的各种行政事业性收费项目(如木材生产经营行业管理费、乡镇管理费、联营管理费、林区道路养路费等);取消不合理的收费项目(如林业保护建设费、森林资源补偿费(金)、自然保护区管理费、护林防火费、森工企业管理费等);落实国家已公布取消的林政管理费等收费项目。

2009年,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。

黄山区的农业特产税征收基本与国家及安徽省的政策变化一致。在林业金费方面,2000年,按计征价的10%和5%分别计征育林基金与维简费(之前维简费按8%征收);2005年5月,调整2001年制定的林业金费征收基价;2009年10月起,育林基金按木竹销售收入的10%在木竹销售环节计征;自产自用或直接用于加工的木竹,在移送使用环节征收;对林副产品、经济林产品,不再征收育林基金。严禁在育林基金外征收任何名目的费用,并取消木竹征收维简费。另外,为促进木竹精深加工,木材类原材及半成品和原竹出区销售时,育林基金征收基价实行上浮,原竹外运上浮20%,其它木材加工产品上浮30%,木材类原材外运上浮50%,育林基金征收基价呈上升趋势。

7.3 小额抵押贷款

2003年6月发布的《中共中央国务院关于加快林业发展的决定》指出“对林业实行长期限、低利息的信贷扶持政策,并视情况给予一定的财政贴息。有关金融机构对个人造林育林,要适当放宽贷款条件,扩大面向农户和林业职工的小额信贷和联保贷款。林业经营者可依法以林木抵押申请银行贷款。”

2004年5月国家林业局印发了《森林资源资产抵押登记办法(试行)》,从抵押物登记的角度规范森林资源资产抵押操作程序,为森林资源资产抵押贷款奠定了良好基础。

2008年6月发布的《中共中央国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》进一步明确要求完善林业信贷担保方式,健全林权抵押贷款制度。此后各地政府纷纷出台相应的管理办法,对林权抵押贷款进行细节规范。

安徽省早在2004年开始落实国家的林业信贷扶持政策,放宽林业贷款条件,延长还款期限,扩大面向农户和林业职工的小额信贷和联保贷款,允许林农和其他生产经营者以森林资产抵押申请贷款。

2006年,安徽省在宁国、黄山等省林改试点地区开办林权抵押贷款业务;2007年,安徽省在全面推进集体林权制度改革中,明确要求改进林业金融服务,开展森林资源资产抵押贷款业务;2009年,安徽省进一步加强林业发展金融支持。要求金融机构积极开办林权抵押贷款、林农小额信用贷款和林农联保贷款等业务,推进农户信用评价和林权抵押相结合的免评估、可循环小额信用贷款,扩大林农贷款覆盖面,建立以林木资产价值为基础的林业贷款授信制度,探索“林业专业合作组织+担保机构”信贷管理模式与林农小额信用贷款的结合。在重点林区探索林业部门、金融机构、林木资产评估组织联合办公形式,支持重点林业县(市、

区)创造条件组建村镇银行、农村资金互助社和贷款公司等新型农村林业金融机构,支持各类担保机构开展林业贷款担保业务。

2006年,黄山区林业局和黄山区信用联社共同制定了《黄山区林权抵押贷款管理办法》,对林权抵押贷款的性质,贷款对象和条件,林权抵押的具体范围,贷款程序,贷款期限与利率,监督管理6大方面做出了全面而细致的规定。

2007年,黄山区农村信用社(现称农村合作银行)开始受理林权抵押贷款业务,2010年林权抵押规模3000万左右。国家对林权抵押贷款的财政贴息直接贴到农户头上,与信用社无关。农信用社的贷款利息按申请者所从事行业、抵押贷款物等确定。林权抵押时,自留山与责任山区区别对待,规定产权人是贷款者本人,才能放贷。

2008年12月黄山区筹建林业担保中心,与区农村合作银行合作,对私人林场(营林企业)开展林权抵押反担保服务。

7.4 公益林补偿

1998年修改的《森林法》规定,“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。森林生态效益补偿基金必须专款专用,不得挪作他用”。2001年11月国家启动森林生态效益补助试点,补助标准为5元/亩;2004年,各省市相继出台了具体的措施和办法,森林生态效益补偿在全国范围内全面实施。从2010年起,集体和个人所有的国家级公益林补偿标准调整为每年每亩10元,其中管护补助支出9.75元、公共管护支出0.25元。林农个人所有或经营的重点公益林,由林农个人承担重点公益林管护的全部责任。

公益林在采伐、征占用、流转制度上有严格的限定。国家公益林严禁主伐和商业性采伐,实行限伐和禁伐,进行三级保护管理:一级包括自然保护区、名胜古迹和革命纪念地、天然原始林、水源涵养林区的核心区以及生态脆弱地区的森林和灌木林等,实行全面禁伐。二级保护包括防护林中的天然阔叶林、天然针阔混交林,特种用途林中的国防林、风景林、环保林、母树林、科学实验林等,只能进行抚育或更新性质采伐。三级保护包括防护林中的人工林和一、二级保护之外的重点防护林和特种用途林,可进行抚育或更新采伐。

黄山区对境内的国家公益林按国家政策和安徽省政策要求,实行限伐和禁伐。处于交通沿线、水库区及太平湖风景区的公益林全面禁伐(包括砍柴火)。上述区位以外的公益林可根据实际需要进行抚育采伐和更新采伐,但必须向当地林业站打报告申请,林业站根据覆盖率、密度等进行设计,并获取指标后方可采伐;可以砍小柴火;公益林中的杉木可以以择伐作业方式进行间伐。2007年开始全面禁止公益林内采松脂。

7.5 环境服务市场化的政府作用

调查中未发现运用市场手段进行森林环境服务补偿的案例或例证。

7.6 非木材林产品

桃源村的非木材林产品主要有:

- 松脂。当地有采脂传统,松脂产量与资源数量相关,而松树资源基本都在天然林内,

2007 年开始全面禁止采脂；

- 利用木质林产品生产非木质林产品，如香菇、灵芝等，由于对天然林破坏较大，政府限制发展，并实行严格的审批制度；
- 山上挖药材，如黄芪；以及在石头山上采摘天竺籽。产量均较低，难以形成产业。

文祥村的非木材林产品主要有：

- 松脂。当地有 20 多年的采脂传统，松脂产量与资源数量相关，而松树资源基本都在公益林内，2007 年开始全面禁止采脂；
- 利用木质林产品生产非木质产品，如香菇、木耳等，但技术手段较落后，近年来，菌种质量不高，加之对天然林破坏较大，政府限制发展，实行严格的审批制度，因而该部分产品在逐步减少；

7.7 传统森林管理知识和习惯

炼山：炼山是人工造林的主要环节，也是当地农民的传统林业经验和习惯。炼山时，通常会选择即将下雨前的阴天“打腰带”（防火带）、将清理的柴火归拢、焚烧，并组织人员观察火势，控制火头。农户认为，炼山的好处是可以增加土壤肥力、使土壤疏松、减少病虫害发生概率等；一般经过炼山营造的杉木林无需施肥，长势远远好于对照。但林业管理部门出于防火等考虑，炼山活动一直受到严格限制。

造林区域的封山禁牧：对幼林破坏比较大的是农户的放牧行为，封山禁牧则成为保护幼林，提高其成活率和保存率的主要措施和传统习惯。

杉木扦插苗到实生苗的变化：在 1980 年代之前，小面积杉木造林一般选择扦插苗，其前期生长迅速，也无需全垦整地，成本优势受到农户青睐；1980 年代后期，随着造林规模越来越大，逐步用实生苗替代了扦插苗。

森林抚育：杉木抚育一般分幼林抚育和中林抚育。幼林抚育一般在植苗后连续 3 年，每年两次，主要是砍灌、劈草；中林抚育一般在造林后 12 年和 18 年左右分两次进行。第一次中林抚育因对林木生长有利且扣除投入后有利可图，已成为农户认同的主要的林业经营措施；以后的抚育往往与主伐年限和采伐指标约束相关，名曰抚育，往往演变为变相的择伐作业。松树均是飞籽成林，大多形成混交林，不进行人工抚育；毛竹垦复频率和投入水平与农户资源量、收入占比等因素有关，主要是砍灌、除草。

主伐与更新：历史上，桃源村对天然林的采伐方式是择伐（当地称作“拔大毛”），连年采伐实现着森林资源的持续。这种采伐方式逐步被林业项目推进下开展的小面积皆伐（当地称作片伐），人工更新所替代。1980 年代开始，人工林比例缓慢上升，但因项目有限，森林资源仍然保持了以天然为主的状态。但因道路通达以及木材在市场开放背景下的价格大幅度上升，使得天然林利用强度增加，打破了森林的自然更替平衡，次生林比例显著增加，木材生产能力下降。特别是进入 2000 年以后，天然林采伐约束越来越严，木材利润空间和生计需要驱使理性的农户开始通过“打洞”的方式进行小面积皆伐（3—4 亩），并为避免惩罚及时在采伐迹地上进行人工更新，形成人工林的离散分布。

毛竹纯林: 黄山区大部分地区的毛竹经营有在竹林中留部分杂木(阔叶树)的传统习惯, 其落叶可提高土壤肥力, 也可利用阔叶林树冠大的优势防止竹子因雪压断裂。但在桃源村却是将竹林中的杂木砍光, 形成纯林。农户的解释是: 阔叶树和杂灌根系发达, 会影响竹子扩鞭; 桃源山高坡陡, 竹子生长的立地条件普遍较差, 正是立地条件差异形成桃源似乎不注重科学的竹子经营方式。

炭制茶叶: 茶叶是当地支撑农户收入的主要资源, 在个别村落, 茶叶收入占农户现金收入的 80%左右; 传统制作茶叶工艺以木柴为燃料, 一般制作 100 斤干茶, 需要木柴 500 斤, 木炭 200 斤; 一般选择在无道路的远山天然林中烧炭, 虽然政策上是严格禁止的, 但实际上难以控制。全村茶叶年生产 8-9 万斤(猴魁 150 元/斤, 黄山毛峰 80 元/斤左右), 相应地茶叶生产对天然林资源消耗较大。

森林利用和保护的非正式规则: 调查中, 没有看到较为具体的或者书面形式的森林利用和保护的正式规则, 农民也表示不需要书面化的东西, 长期在林区生活, 大家都清楚森林防火的重要性, 也会自觉遵守有关森林利用和保护的法律和规则。

林业纠纷调解: 通常由有声望的老人或村民小组、村委会干部协调(协调员、治保主任), 解决不了的进一步通过林业站或更上一级的林业主管部门调解。

技术培训需求: 农户在林业生产经营中是否学习和使用新技术与林产品类型及特征直接相关。农户认为, 杉木、毛竹的培育运用传统知识和传统经验即可, 对新技术需求较低; 而农户对茶叶生产技术培训的必要性和有效性高度认可, 90%的农户参加了 2006 年开展的猴魁制茶培训, 除了仅有的一次制茶培训外, 桃源村开展的林业生产技术培训较少, 模仿、看电视、咨询专业人员成为农民获取生产经营技术和市场信息的主要方式。

7.8 其它

黄山区目前实施的林业工程主要有:

(1) 森林质量提升工程: 2009 年, 黄山区开始组织实施全区森林质量提升工程, 目的是使林分生长量、单位面积蓄积量、林农收入、林地产出率、森林生态效益等五个方面得到大幅度提升。从 2010 年开始, 全区每年安排 100 万森林质量提升行动专项经费。

(2) 造林项目:

- 退耕还林后续产业。造林环节之前的补贴为 100 元/亩(按 3 年清算), 但需与低产低效天然林改造项目配套, 且必须达到 30 亩的基准面积方能享受, 小面积造林的农户一般享受不到。从 2010 年起, 对退耕还林的农户, 每户每年给 3 亩的天然林造林指标, 并享受退耕还林后续产业造林补助, 标准为杉木 350 元/亩、毛竹 700 元/亩, 补贴分三年支付, 待验收合格后支付给农户。
- 一般毛竹造林, 每亩补助 300 元;
- 荒造(荒山荒地造林): 主要是项目造林, 灌丛林造林(实际是低产低效林改造)。

8. 利益相关者对森林管理政策的态度和认识

8.1 合作社成员

8.1.1 桃源村

桃源村林地以分户经营为主，林业合作组织数量少，规模小，合作社内外农户对相关政策的认知和看法没有太大差异。合作社成员只是对合作社政策支持充满期望，特别是对林区道路补贴和非公益性天然林采伐，而对合作社财务监管心存疑虑。对与合作社相关的政策看法是：

（1）林业税费政策

政府对合作社在政策设计上有许多优惠，如：合作社只要林地面积达到 200 亩以上就可以办理自产自销许可证，并实行增值税和所得税减免，但不允许收购木材；非合作社农户，虽然产销直接见面，但木材商要交 13% 的增值税，必然会压低收购价。但从实地调查看，区域内木材收购价基本一致，免税效应并不明显。

（2）林业补贴

合作社成员对农林业补贴差异难以理解，认为从对农业生产与林业生产的补贴差异中感觉到国家不把林农当做农民，而当做商人。农业补贴包括综合性收入补贴、生产性专项补贴，山区耕地很少，林农实际上难以享受到农业补贴。而政府给林业上的补助主要是低产林改造补助，它依托项目发放，条件苛刻，农户也难以获取。

（3）非公益性天然林管制

林农合作组织成员对于不允许或限制次生林改造不理解：

- 不是公益林，同时天然林采伐是要交造林保证金的，为什么不允许采伐；
- 次生林改造不是毁林造林。很多山场几乎都是没什么用途的灌木林，采伐的目的就是造林，对子孙后代是好事，是财富；
- 合作社的林子以天然林为主，找出材大于 20 立方米的地块容易，但采伐作业设计难做（因天然林中普遍有松树和枫香，目的树种难界定）；
- 合作社如果没有采伐指标也是白搭，成不成立都一样。

（4）对于未来发展，农户普遍认为更重要的是为林业提供合理有效的政策扶持：

- 合作社发展到一定程度，缺乏资金会成为一种严重制约。目前造林成本较高（杉木 500 元/亩以上），尤其是人力成本所占比重大，砍伐工资达到 80-100 元/工。希望国家在造林和贷款方面政策倾斜，放宽低产林改造要求，进一步提高造林补助标准，提供修路的资金支持，并帮助合作社寻求更多的融资渠道。
- 要组织与参加相关培训，包括：
 - 管理人员培训（管理方法、财务制度、合作社相关法律制度等）
 - 技术培训：基于土壤测定的适合的树种选择，引进珍稀树种，但都要实地培训，而且最好是“时间短、收益快”的培训。

8.1.2 文祥村

林农合作组织成员对相关政策的认知和看法，除了针对合作社经营管理外，对其它问题与非林农合作组织成员看法基本一致。对与合作社相关的政策看法是：

(1) 限额采伐政策

- 合作社优势在于，采伐计划单列，林产品自产自销。希望对合作社的政策更为优惠，如放宽杉木商品林采伐限制（采伐年龄、面积、方式），进而逐步取消杉木林采伐指标，只要符合标准，不再受限制；简化采伐审批手续。
- 对公益林的采伐和利用限制直接影响到农户收入；特别是禁止采松脂的政策是因噎废食的做法。
- 采伐设计最大的问题不在花费，而是难以及时，直接影响到木材上市销售。
- 招商引资后，老板直接申请木材指标，非公有制的发展对农户采伐指标获取更为有利。

(2) 林业税费政策

- 合作社有木材经营许可证，木竹自产自销，减少了中间环节（垄断）费用。政府减免了销售环节的增值税。
- 合作社的税收减免，国税局要求设立成员账户。地税局对所得税减免也提出疑义，认为，合作社成员在利润中的 70% 返还属于红利收入，需要缴纳 20% 的所得税。其理由是：林地属于入股性质，这在合作社营业执照上已经清晰表明，同时实行企业管理模式，合作社成员在性质上属于股民。
- 合作社因采伐规模大，地块比较集中，可带来检尺效率提高，每日检尺量可达 150 立方米，而一般农户只能在 40 立方米左右；检尺费名义上每立方米收取 15 元，实际最少要达到 21 元；伐区设计费规定 5 元/立方米，但需要追加设计人员的伙食等费用 1-2 元/立方米。
- 合作社按获得间伐和主伐指标，需要向文祥村委会缴纳 50 元/ m^3 的管理费，与其他经营主体相比减少了合作社成员的分红额，没有太多道理。

(3) 小额抵押贷款政策

- 合作社主要通过引进政策性项目、商业项目以及贷款来获得合作社扩大经营所需的资金。但首选政策性项目，其次会选择商业项目，争取不到项目会去贷款。
- 以合作社的名义贷款手续难办，要评估还要抵押，太繁琐。2009 年出现资金困难，合作社 3 个管理人员以个人名义每人到信用社贷款 3 万，以解燃眉之急；
- 小额贷款标准从 50 亩提到了 100 亩，实际上 30 亩比较合适；
- 林权抵押贷款要由担保中心反担保，一般要求达到 40-50 亩，贷款额一般为评估值的 60%。

(4) 对合作社的项目扶持

- 2010 年修林区道路 1548 米，从已争取到的项目资金 30 万元（林区道路、低产林改

造、修防火带)中支付,项目资金属省财政拨款,是配套资金,验收合格拨款;

- 项目一般都是多头申请,混合使用,相互挪用是常事;
- 造林一般是项目套项目,否则林子难以造起来.

(5) 政策改进建议:

与一般农户相比,尽管合作社更容易获得各种林业项目,但合作社的持续发展仍然需要相关政策的扶持:

- 资金扶持。主要是基础设施,特别是林区道路等方面的补贴。
- 专业技术指导。从经济角度考虑,单纯培育杉木用材林的收益不高,应该变换树种才能提高产值和效益。杉木收获后种毛竹对环境无影响,可以成片发展。合作社规划将杉木林逐步改造为毛竹林,并在此基础上发展竹笋加工。在改造过程中,需要请专家对合作社成员进行培训,包括对毛竹的挖坑、种植、管护等培训,尤其是毛竹垦复技术和找冬笋技术,以及后续的竹笋加工技术,希望政府提供技术方面的指导和支持。
- 提供市场信息。经济林对信息的需求远远高于木材,政府应该在这方面有所作为。
- 解决野猪破坏问题,增加猎枪配备数量。
- 合作社税收减免政策需要与税务部门协调。

8.2 非合作社农户

8.2.1 桃源村

(1) 对过去林业政策的评价

农户对于过去执行的部分林业政策基本上持肯定态度:

- 林业“三定”时期的承包到户,与生产队时期相比,增效明显;
- 开放木材市场,取消森工企业一家进山收购,减免林业税费等政策均起到了良好的效果,增效显著;
- 与林业“三定”相比,新林改的作用是进一步明确了山场界线和权利。按农户的说法是:基本上解决了“三定”时期遗留下来的 10%界限不清问题(但还是有界限不清的情况)。

(2) 对限额采伐制度的评价

采伐指标分配:大部分农户认为,限额采伐管理制度是需要的,表示习惯了传统的采伐管理制度,部分农户还认为限额采伐管理制度能够规范林木的采伐,保障农户的权益。对于村级层面采伐指标的确定,农民认为按村发放采伐指标时,对森林资源状况不注重,没有根据森林资源状况来核发指标。理想的方法是按组里的森林蓄积发放计划,按村统一计算。

被调查农户普遍认为所在村民小组的指标分配基本上是公平的,理由是:

- 基本按需要分配,尊重农户意愿;农户之间可以互相协调,需要量大的可以多砍,特别是人工林指标。

- 在剔除不需要指标的农户（出外打工、缺乏劳动力）基础上，按三定人口（或者是山场面积、资源量）均分，生不增、死不减，农户之间的指标相对比较平均；
- 年年都是如此分配，大家都习惯了，没有意见；

从指标分类角度来说，人工林（杉木）采伐指标较松，能够满足农户需求，农户较为满意，对人工林采伐的年度计划管理也表示认可。几乎所有的农户都认为目前的天然林采伐指标控制太紧。

村民认为，有可能砍光林木的是少数人，排序结果如下：

- 担心政策会变的人；
- 收入很低的人；
- 好吃懒做的农户；
- 教育程度低的人；
- 无劳动力，女孩多的家庭，而男孩多的家庭要把山场留给孩子；
- 举家外出，长期不在村生活（春节不回村）的农户。

与过去的管理相比，以前造林设计和伐区设计需要林业部门规划，收取技术服务费（木材价值的 8%）；现在不需要设计也不收费。农户认为“不要好，实际上也不需要；老百姓知道，好土壤种毛竹，石头山种杉木；”

木材采伐限额管理制度对森林抚育的影响：从合理经营的角度说，抚育间伐应该砍小留大、砍弯留直、砍劣留优、砍密留疏，当间伐指标紧时，农民会逆向选择，而且保留株数也会较少；如果农户预计后期的主伐指标会偏紧，则会在林龄 15 年后加大间伐频次和强度；如果放松抚育间伐指标和主伐时限管理，农民表示会按合理经营的要求进行抚育。

（3）对林业税费政策的评价

农民都表示以前的税费负担较重，具体税收项目记不太清楚。

木材交易中政府只负责管理采伐证，要求农户的采伐量不要超过采伐指标。至于政府干预行为存在与否，对农户收入的影响程度，农户认为不好说，有利有弊。

农户对林业税费改革缺乏认识，主要是不直接缴纳税费，认为改革对收入基本无影响。普遍反映的问题是，与农业政策相比，林农在林业生产过程中享受到的优惠政策较少，而限制较多。农户希望林业仿照农业，享受到国家的政策倾斜，对林业政策改进要求是：取消“两金”、增加树种补贴、发展森林保险、提高低改补贴、增加林区道路补贴等。

表 6 桃源村农户林业政策需求表

农业政策	林业政策需求
无税费	取消“两金”
良种补贴	树种补贴
农业保险	森林保险（自愿加入）
粮食直补	低改补贴（最好无面积限制）
机械补贴（小型拖拉机）	林区道路补贴（至少占修路成本的 20%）

(4) 对小额信贷政策的评价

农户是贷款的主体,其对资金的需求以及自身资金的不足是申请包括林权抵押贷款在内的小额信贷的主要原因,所有农户都认为小额信贷是好事,可以解决资金紧缺的难题。

借钱原因: 借钱原因的排序是: 盖房(含买房)、疾病治疗、结婚、小孩上学教育、重大事件、农林业投资、做生意。

筹资渠道: 大多数农户都遵循量大(上万)找信用社,量少找私人的原则,并表示对其他银行不熟悉。

- 55%的农户以信用社作为首选;
- 20%的农户以私人作为首选;
- 15%的农户表示要视借款额度选择信用社还是私人作为其借钱的首选方式;
- 10%的农户表示基本不借钱。

对贷款渠道的评价:

- 信用贷款使用过,其他贷款方式都不太熟悉,信用贷款可以在遇到重大事件时使用。
存在问题: 利息高(9厘多); 额度只有1-2万,信用户1万元内随时贷,非信用户有的只能贷1000-2000元,否则要担保; 没有还清前面贷款,不能再贷; 信用社放款要凭关系; 超过1万,信用户与非信用户都要抵押; 视农户还款能力放多少贷。
- 小额抵押贷款要以存折抵押,必须考察存折数额,对农户额度最高1万元,农民很难贷到款; 大林场、大户、100亩以上可以贷。
- 担保贷款没有限制; 需要存款、房屋抵押,但农户的房子不值钱,农户间又不愿意担保; 必须以全额担保的形式(担保人有1万存款,就可以贷款1万)。

对林权抵押贷款的看法:

- 手续麻烦且有山场面积限制;
- 林权抵押贷款是好事,可以救急;
- 银行不会放此种贷款,农户去当地信用社申请不成功;
- 林地资源紧张,不愿把林地作为抵押物;
- 不方便,只能用经济林(杉木林)贷款,必须达到一定面积、蓄积量并且有经济价值的才能抵押,不受理房屋抵押。

(5) 对公益林补偿政策的评价

被调查农户对于自家林地被划为公益林的具体时间记得并不清楚,有的说是2004、2005年,有的说是2007年。而对于是否自愿将自家林地变为公益林,75%的样本农户表示愿意并签字认可,其余25%的农户尽管不愿意但仍然签字确认。目前农户最关注的是公益林的补偿及采伐问题。

公益林补偿标准: 农户基本清楚到户的4.75元/亩的公益林补偿标准,也表示获得了补偿,但对获取年份、数额记得并不十分清楚,有的农户反映只领取了2008、2009年两年的补偿款。虽然这与农户的公益林面积大小有关(面积越大,农户对相关数据的记忆可能会更

为深刻)，但也说明公益林补偿并未在农户家庭收入中占有重要地位。

对于补偿标准，几乎所有被调查的农户都表示补偿标准太低。个别农户认为补偿款发到手上不足数，是否存在上面截留补偿款。具体到如何确定补偿标准，有几种代表性的观点：

- 公益林内的木材不能砍伐，对农户收入有影响，因此补偿款要能弥补农户的损失。
虽然所有人都表示自己无法确定具体补偿标准，希望补偿标准越高越好，但同时也表示有义务为生态保护做贡献。尽管意见不一，但普遍认为补偿标准至少应超过 20 元/亩，并且补偿标准应随物价的上涨而做相应的变动。
- 公益林面积小或者无公益林，对家庭收入基本无影响，相应地，农户并不关心补偿标准问题，表现出补多补少无所谓的态度，并认同目前的补偿标准。

可以看出，农户对政策的态度和看法与自身拥有的资源密切相关，当资源拥有量大且是家庭重要收入来源时，对政策改进的要求并籍此增加收入的愿望就越强烈。这也说明如何根据资源占有量的差异，加大政策调整的弹性对促进林业发展和林区农民收入具有重要的现实意义。

公益林采伐：在公益林补偿标准过低，又严格控制公益林间伐和主伐，以及禁止割松脂的情况下，农民的收入来源受到了较大影响。农户算了一笔账，公益林补偿标准为 4.75 元/亩（2010 年提高到 10 元/亩，截止到本次调查的 12 月，尚未补偿到户，故农民仍按过去的标准计算），全村每年可得补偿金不到 5 万元；但如果实行低产林改造，择伐每亩产出 0.5 立方米，1 万亩公益林就能产出 5000 立方米木材，所得收入远远高于 5 万元的生态保护补偿费。因此，在低产林改造和公益林补偿之间，农户更愿意选择改造天然次生林。

对于是否在公益林内发展林下经济，农户普遍认为不可行，原因是：

- 林下阳光不好，空间不足，树木间隙小，上面树叶滴水、遮光，即便造林下经济作物，也长不好；
- 山场被封山了；
- 缺少劳动力。

由于公益林严格的管理措施，当被问及“若存在公益林退出机制，是否会退出”时，75% 的农户选择退出，理由是：

- 可以砍树卖钱并改造自家林地，产生效益；
- 可以解决自家烧柴火的问题。原来可以轻易去自家河边的林子里砍柴火，划为公益林后只能去远处的山场砍，花费的劳动力多，也影响自家生活烧柴取用。

25% 的农户表示说不清退出与否，原因主要有两类：一种是认为退与否对自家影响不大，若组里别人退，自己也退；另一种认为林业对家庭不占主要地位，退与否无关紧要。显然，这两类代表性的观点都说明了资源占有量及其对家庭收入的贡献会直接影响农户对政策的看法和评价，而如何根据农户家庭资源占有量的差异调整政策并适度增加政策弹性其实是农民对政策的期许。

对公益林管理的建议：由于公益林划分、补偿、管理等方面的问题，农民对公益林管护

政策提出以下几点要求：

- 提高公益林补偿标准，从水库发电站的收益中提取部分资金返还给上游农户作为公益林补偿；
- 按森林资源蓄积对公益林进行补偿比较合理。因为公益林位置、资源状况差异较大，靠近农区的公益林，山上资源差，茅草山也按公益林补贴，标准一样，而林区公益林条件好，应按森林资源蓄积量进行补偿；
- 公益林应当因地制宜，允许经营，适当种些杉木、毛竹，增加经济收入。希望每年能适当分一些天然林采伐指标，改造部分低产林。适当的改造有利于生态，只要保留 50% 的天然林（约占所有土地 20%）就可以，这部分林地不适合造林，但生态区位极其重要，发挥着防止水土流失、保持树种多样性、保护生态环境、维护生态平衡等重要作用。
- 具体哪些林地可以改造，哪些必须保护，应该由农民、村委会和林业站工作人员共同决定，林农应该参加到林地的规划过程中。
- 远山划为公益林，近山不要划为公益林，农民知道如何保护森林。
- 改变公益林补偿方式，现行的补偿金额直接发放到专用帐户，查询不方便，取钱也不便利。

（6）对非公益性天然林管制的评价

从历史形成来看，桃源村的山场资源以天然林为主，在林业分类经营以及划分公益林之前，天然林是维持农民家庭生计的一项重要资源。

对非公益林天然林的严格管理意味着很难获取采伐指标，没有采伐指标就不能造林，农民的收入链条断裂。在没有荒山荒地可供利用以及无法获得天然林造林指标的情况下，多数农民每年都会私自在天然林里小面积（2-3 亩）营造人工林，以满足可持续收入的要求，不少人表示这也是未来家庭养老的重要保障，私自造林也实属无奈之举。农户的采伐计划安排：造林一般根据坡度和自然肥力选好地，因而采伐地的选择，一是要能补偿采伐成本，主要是维护道路和采伐时的投工，工价水平一般达到 70-100 元才会采伐；二是采伐迹地更新后树木长势好，有较大的增值空间；三是根据市场行情，看价格走向。

政府要求造林需要成规模，要求较大面积，但农户对小面积营造人工林的解释是：老百姓熟悉山地状况，清楚哪些地方适合造杉木林，并认为大面积营造杉木林不适宜；

对于林业主管部门将采伐天然林营造人工林的行为界定为毁林造林，农民并不认同，纷纷表示老百姓熟悉山地状况，也都知道生态环境保护的重要意义，因而在选择造林地块、造林方式时，会遵循森林可持续经营的要求。此外，虽然政策表明可以进行天然林低产低效林改造，但标准过高，如果按 5 公分以上计算蓄积，那么实际上大多数天然林都被排除在低产低效林之外，从而无法造林。农户认为“不栽不行，吃什么？”，砍树的目的有两个：柴火和培育后备资源。

可见，无论是造林还是低产林改造，没有采伐计划是无法实现的。因此，非公益林天然

林采伐指标是当前农民最关心的问题，对放松非公益天然林管理的要求非常强烈。农户普遍认为，天然林管制政策的最终目标应该是增加森林蓄积量，因此，应该适度放松对一般天然林的管理，改造低产低效林，把林子造起来，同时，国家应恢复造林补贴，适度对人工造林以补助。具体包括：

- 希望将天然林中的灌丛和低产林改造成人工林，种植杉木、竹子；
- 具有培养前景的优质天然林实施严格保护，产生经济效益；
- 政策上应放松对一般天然林的经营性采伐，降低低产林的标准，现在的标准太高，管理太严；
- 天然林采伐指标太少，每户只有几个立方米；

8.2.2 文祥村

(1) 对限额采伐制度的评价

文祥村现有的人工用材林大多由合作社经营，合作社对林业生产的组织采取招投标制，参与林业生产活动的农户获得劳务报酬，合作社成员按股份获得红利。农户的林地大多被划为公益林，采伐作业只是体现在清理雪压木和枯死木，木材交易也是由合作社统一组织，家庭收入对林业资源的依赖较低。因此，农民对限额采伐制度只是知道要凭证采伐，否则视作违法。对限额采伐制度的认知也因资源状况不同表现出一定的差异：

- 想退出合作社，但即便退出来，不一定拿得到采伐指标，也还是砍不了树。
- 被划为公益林的杉木山场，虽然可以向林业站申请采伐指标，但基本上只能做为自用材（如盖房）；但可以向合作社买采伐指标。
- 采伐指标只能被动地等村里分配，缺乏灵活性。认可采伐指标 5 年滚动使用，资金可以周转，但也表示可能会面临指标用完后，第二年木材价格上涨的风险，农户认为自身是需要相应约束的。
- 在被划为公益林的自留山采伐木材只能自用，一般不超过 $0.5m^3$ 程序为，申请——村批准——林业站核发采伐证。建议自留山采伐指标应该放开，但也要有专业人员监督。
- 林木采伐许可证申请太麻烦，要好多天才能办理好。农户在村委会填写申请表并签字盖章后，护林员要到户查看是不是确实要建房子，确定后在申请书上签字并注明需要采伐；申请书还要由乡镇领导、林业站长、林业局领导分别签字和盖公章。能否想一个既能体现责任，又能迅速简单办理的好方法。
- 大部分农户山上没有木材资源，基本不采伐，也不需要指标。

(2) 对林业税费政策的评价

对于非合作社农户，合作社可为其提供代售木材和毛竹等服务，同农户自我组织销售相比，每百斤毛竹差价为 2 元。农民都表示以前的税费负担较重，具体税收项目不清楚。

从交易手续来说，林业站向收购商按基价征收育林基金，卖木材的农户不直接缴纳任何税费，因此，农户对林业税费改革缺乏认识，林业税费减免对木材价格上升和收益增加的效

应也讲不清。农户对在林业生产过程中享受到的优惠政策与农业政策相比较少反映强烈。

退耕还林对农户的影响：2002 年，文祥村农民应退耕还林政策的要求，在部分耕地上种植毛竹、雷竹、桑树等。退耕还林补助标准是：2003-2007 年，230 元/亩，2008-2012 年，125 元/亩。退耕后，很多农户口粮不足，需要购买商品粮，现有的退耕补助根本不够买口粮。而现有的粮食种植，因森林资源边界扩大受野猪侵扰厉害，政策规定野猪属保护动物，不能捕杀，因此，粮食生产受到较大影响。另外，综合性收入补贴和生产性专项补贴等农业补贴，因为耕地很少，林农实际上很难享受到。而政府给予的低产林改造等林业补贴依托项目发放，条件苛刻，农户难以获取。林农希望能享受与粮农同等的补贴待遇：与农业相对应，林业也应该有种植直接补贴和种苗补贴，以及油锯购置补贴，道路修建补贴等。

（3）对小额信贷政策的评价

借钱原因：农民一般选择在建房（含买房）、结婚、治病、做小生意、小孩上学教育、重大事件等情况下借钱，对于农林业投资的选择频次较低。

筹资渠道：大多数农户都遵循量大（上万）找信用社，量少找私人的原则，并表示对其他银行不熟悉，一般银行在农村无业务。通常缺小钱会向亲朋好友借，原因：无需支付利息，靠人情借钱，额度视关系亲疏，不会规定借款期限；有时也会向信用社贷款（1000-2000 元就是信用贷款），原因：农民较熟悉，借钱方式方便，小额手续简单，大额复杂，视贷款人资质和信用决定是否需要担保，可应付家里急用；上了 5000 元就要存单抵押。小户人家（非当地名人）一定要存折抵押，一般村民也需要有抵押。

对贷款方式的评价：大多数农户都使用过信用贷款，对其他贷款方式不太熟悉，信用贷款可以在遇到重大事件时使用。但利息高，额度只有 1-2 万，信用户 1 万元内随时贷，非信用户一般只能贷 1000-2000 元，否则要担保；没有还清前面贷款，不能再贷；超过 1 万元，信用户与非信用户都要抵押；信用社会视农户还款能力放贷，而且放款额度大小要靠关系。信用贷款一般期限一年，若当年无偿还能力，在付清利息的基础上，再转第二年。有的还存在贷款时预扣利息的方式、按季度付利息的方式。借款时要求说明贷款用途，并按贷款用途使用钱款，农户希望信用社利息越低越好；

小额抵押贷款要以存折抵押，根据存款数额贷款；现在农村的房子不能做抵押；一般最多贷 3 万元，超过标准不给贷，年息接近 1 分。

担保贷款没有限制；需要存款、房屋抵押，但农户的房子不值钱，农户间又不愿意担保；必须以全额担保的形式（担保人有 1 万存款，就可以贷款 1 万）。

以公益林为主的资源状况在一定程度上决定了农民不会去关心林权抵押贷款政策，大部分农户也不知道林业担保中心。

（4）对公益林补偿政策的评价

全村公益林面积 12619 亩，全部为国家级重点公益林，其中，个人 10970 亩，占 87%，集体 1649 亩，占 13%。

公益林划分前后的利用方式和活动：历史上，文祥村的山场资源以天然林为主，在林业

分类经营及划分公益林之前，天然林是维持农民家庭生计的重要资源，对天然林的传统利用方式和活动是：根据每年获得的采伐指标采伐，并根据家庭需要砍柴自用、出售（柴火收入每亩 50-60 元），或者利用柴火生产香菇、木耳等。同时，根据劳动力及收入情况进行面积不等的造林，松树资源丰富的村组有割松脂的传统。1987-1988 年开始对柴火的限制加大，不允许卖柴火，但一直烧制木炭，主要用作制作茶叶。

2000 年划定公益林后，禁止商业性采伐，也不允许卖柴火，有的农户会在公益林里面采集灌丛林、小杂树做柴火，近年来，随收入和劳动力成本提高，电、气替代柴火的速度比较快，砍伐量在下降，每年每户消耗柴火 2000 斤左右。公益林中的松树只有枯死、病虫害，才能砍伐。2008 年的冰雪灾害，清理公益林中的雪压材 200 多立方米，因木材上市量比较大，松木价格每立方米 400 元左右。2007 年开始，为了保护公益林中的松树资源，政府严令禁止采割松脂，农户收入损失比较大。

对公益林管护，村里有看山员管理全部林子。目前农民最关注的是公益林禁止采脂及补偿标准问题。

农民认为，天然林中松树应该保留，但可以将小灌丛换成毛竹，提高收益；通过低产林分改造，提高森林经营水平，因此，应适当放松低产杂灌的采伐控制。

公益林补偿标准：农户基本清楚公益林补偿标准，也表示获得了补偿，但对具体数额记不清楚；部分农户根本不关心是否获得补偿；农户的公益林面积大小与关注程度相关，一般面积越大，农户对相关数据的记忆越深刻。为此，因对公益林收入依赖差异，形成不同观点：

- 公益林内禁止割松脂后，收入有很大影响，应该提高补偿标准。2007 年以前，割松脂是公益林的主要收入来源，一般情况下，2.5-2.6 斤/棵年，可以维持 30 多年；农户年均收入 7000-8000 元，有的农户达 20000 元，是家庭的重要经济收入。禁止采脂直接影响到农户的收入，特别是影响向阳、下坑、高岸三个村民小组（人均 50-60 亩）；这些村组年采脂量 40 多万斤，收入 40 多万元；现在松脂价格上升到 5 元多，收入能达到 200 多万元。禁止采脂后，农民只能出外打工。因此，对采脂收入依赖度高的农户认为，在不能采松脂而公益林补偿标准又太低的情况下，国家要给低保，提高公益林补偿标准，保障农民每人每年 600 元的最低生活保障。
- 公益林面积小的农户（如栗树组村民大多是太平湖移民）获得的公益林补助少，是否有补偿对家庭收入没有多大影响，因此，农民并不太关心补偿标准问题，农户基本认同目前的补偿标准。
- 国家公益林确实需要实行严格的采伐管理审批制度，但也不能一刀切，应科学实施必需的营林采伐，同时可获得部分收入。

由此可以看出，农户对政策的态度和看法与自身拥有的资源密切相关，当资源拥有量大且是家庭重要收入来源时，对政策改进的要求并籍此增加收入的愿望就越强烈。

在公益林内发展林下经济：被调查农户只有 1 人在 2009 年栽了雷竹，5 年后才会有收入；没有发展林下经济的原因包括：

- 林下经济发展不起来，上层的大树会造成林下的阳光、雨露不好。
- 面积小，是灌丛林，发展不起来；
- 山场收入不是主要收入来源，不靠林业生活；
- 山场被封山了，不允许种，柴火也不允许砍伐；
- 不清楚如何发展林下经济；
- 公益林中无空地。

调查中问及了村民对公益林划分及经营的态度（图 2）。

注意到表示自愿并签字认可天然林被划为公益林的农户没有超过半数（仅 44%），有 13% 的农户表示不愿意但被动签字，43% 的农户没有做出明确回答（认为天然林本就难以采伐，同时面积比较小，无所谓）。

当被问及“若存在公益林退出机制，是否会退出”时，选择退出、不会退出以及无明确态度的农户分别为 38%、32% 和 30%。后者主要是那些公益林面积少的农户，表示无所谓，退出与否无关紧要。

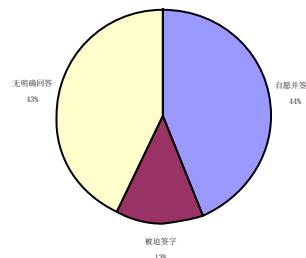
选择退出的理由是：

- 可以割松脂；
- 林子被划为公益林就相当于被收走了，林子自己管理好，可以砍树卖钱；
- 起码可以砍点自用材或柴火；
- 划定国家公益林应客观、真实地告知农民，并征得农民同意。生态区位特别重要的地区，必须划定为国家公益林而所有不同意的，应由国家征收，并给与适当补助。

选择不会退出的理由是：

- 公益林对家庭意义不大，划之前也无收入，现在还可以领补偿款。
- 缺乏劳动力，现在可以领点补偿款，不错；
- 统一管理好，黄山景区具有特殊性，划为公益林可以防止乱砍乱伐；

村民对划分公益林的态度



村民对公益林退出机制的选择意愿 (村民对公益林退出机制的选择意愿)

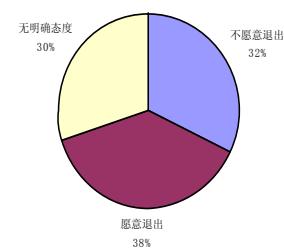


图 2 村民对公益林划分及经营的态度

调查表明资源占有量及其对家庭收入的贡献会直接影响农户对政策的看法和评价，而如何根据农户家庭资源占有量的差异调整政策并适度增加政策弹性其实是农民对政策的期许。

8.3 县、乡林业管理部门

林业经营形式：集体时期林业失败的原因主要是：滥伐、责任、任期。针对目前单户经

营占多数的情况，希望能加快资源的集中（不是指集体时期的集中），因为从现实情况和林业管理角度看，森林资源集中化程度越高，采伐管理越容易；同时，买山场的人（非公有制林业），林业经营会走向相对科学。

非公益林天然林经营管制：桃源村现有的杉木用材林大部分是 20 世纪 80-90 年代造林，现有人工林越采越少，已出现资源总量供不应求的问题。同时，黄山区已无荒山荒地可供造林，因而解决后备资源不足问题的突破口在天然林低产低效林改造，即放松对现有天然林经营的限制迫在眉睫。而国家对低产低效林的判定分通用标准、经济标准、生态标准，实际判断时比较困难，同时，全国统一的标准在地方并不适用，对黄山区来说，现有的低产林判定标准过于严格，如郁闭度 <0.3 标准不合理，乔木（5 公分以上）也难以判定。因此，国家应修订现行的判定标准，按同类立地条件相比界定低产林。

对于如何放松天然林经营限制问题，林业局工作人员的总体设想是，交通沿线的非公益性天然林严格限制，避免开“天窗”，并进行适当的补植，同时，应以林业局的名义每年总体规划 3000 亩的天然林造林，以满足农户需求与增加后备资源和生态保护的多重要求。最大的担忧是实施方案需要承担较大的风险和责任，其中政治风险和责任是考量较多的一个因素，谁也不敢开这个头。

限额采伐管理制度：

（1）采伐指标分配。人工林采伐指标通常由每个乡镇对各村及林业大户进行采伐要求摸底，由各乡镇上报数字，如果汇总数没有超过全县的采伐限额，即按乡镇要求全额下达指标。实际上，每年都有结余。原因是：采伐指标从“十一五”开始较松，编限、指标管理放松，采伐指标给得多，基本在 14 万立方米左右；但制约因素有：资源量下降、总量不足；经济发展，有的村组农民对林木资源的依赖下降；非公有制林业（即社会办林业）不是以砍伐为目的，是以投资为目的，因而不会集中短时间内采伐；劳动力不足（青壮年外出打工）。

（2）采伐证管理。目前国家按单一树种下达采伐指标，树种分类太细；尽管采伐证上规定了树种，但实际采伐时可能会改变树种；大面积人工林好控制，但对农户小规模天然林采伐无法控制，风险在村里是否有人告发，如果告发，林业部门要承担责任；国家林业局 2009 年的试点方案在实际执行中无法控制，应取消材积控制，实行蓄积控制。不同林区资源不同，出材率相差很大，目前安徽省里统一规定杉木出材率 61%，不科学。

（3）采伐管理。政府对采伐指标实行年度管理，但农户并不按年度，一般先一年申请，3-4 月份发放采伐证，当时正是采茶季节，茶叶收入在农户中的占比远远高于木材，且季节性强，价格变化快；农户得到采伐证后，按照要求当年的采伐指标应该在当年结束，12 月份木材必须下山、检量，但实际上，农户要等到 10 月份才采伐，一般要到次年的 3-4 月份才开始出售木材。林业站抱怨木材不能及时下山，数据上不来，对要求木材尽快下山的解释是：可以再发下一次采伐证。

而农户对木材不能及时下山的解释是：茶叶采摘期大量用工与木材采伐用工冲突；劳动力不足；旨在节约劳动力的“抽干”工序需要较长时间；道路维修也需要时间。

木材收购商对林业站逼迫农户木材 12 月底下山的解释是：尽快完成育林基金年度征收计划，回笼资金，以便发放年终考核奖金。这种说法部分得到验证，下达给乌石林业站的育林基金征收任务 100 万元，2008 年后林业站无育林基金账户，而直接进财政账户；林业局管理林业站的办法，一是作为政绩考核指标；二是留备用金 7000 元，以经济惩罚；“数据上不来”是指育林基金征收任务数据差额。

（4）天然商品林采伐。商品林中的天然林控制很紧，片伐很少。实际上，真正需要保护的森林资源都是坡度较大、质量较差的，而质量较好的一些资源并不需要保护，但国家统一的界定标准使得一些可以采伐利用的林分无法利用。由于成片造林较好，因而规定了连片才能进行天然林改造，对于农户来说，要达到 60 亩的面积要求，必须多家联合，而在林区由于农民之间不容易协调以及信任等问题，很难实现联户经营。林业局设想从 2010 年起讲标准下降至 30 亩，与农户的要求基本一致，2-3 户即可组合，从而满足成片造林的需要。

（5）限额采伐管理改革。目前对抚育材控制相对较松，但放开采伐限额对人工用材林基本无影响，但会影响到天然林。准备进行的改革尝试：

- 提高滥伐标准。原来规定 10 立方米，希望提到 12-15 立方米；或农户超过采伐指标 0.5 立方米，大户超过 5% 才认定为滥伐；
- 抚育间伐指标进一步放宽，尽量满足；

林业补贴：黄山区林业局已经出台造林补贴政策，如营造成片毛竹林和经济林的，10-49 亩，补助 50 元/亩，50 亩以上补助 100 元/亩。

林区道路：林区道路建设资金通常与项目挂钩，如果上级部门没有项目支持，特别是取消维简费后，对林区道路投入就非常有限。虽然林业局每年会安排一些，但量都不大，无法满足乡镇对林区道路的需求。如果林区道路问题能解决，山林资源价值会有较大程度的提升，也会刺激农民的造林积极性，且优于争取各种造林补贴的效果，林业部门的管理也更方便。

县林业部门参与项目和座谈会的人员基本固定，基本看法文祥与桃源村无大的变化；乡林业站也因政策环境和管理方法全区一致，重复的看法不再赘述。现将不同之处归纳如下：

（1）永丰乡森林资源相对较少，大都分布在太平湖周围，生态保护是重中之重，大部分森林资源被划为公益林，利用受到严格限制；公益林比例越高，更新和荒山造林任务越小。乡木材加工厂的数量和加工能力与乡木材产出水平是一致的。

全乡集中造林时间和文祥基本一致，人工林大多来自项目，大多设立林场管理，集中化程度较高。认为：森林资源集中程度越高，采伐管理越容易，林业经营水平越高。

（2）从林业专业合作社的发展情况看，地方林业局的扶持力度有限，国家、省应该直接为合作社安排一些林业项目，各级财政要安排发展专项资金。合作社建设应采取先易后难原则，从林产品销售、加工、运输以及生产经营技术、信息等方面开展合作，不断拓宽服务领域，逐步与产业发展挂钩，通过市场化运作获取更多利润，以此提高林农进一步投山入股的积极性，把合作社发展成为与农民“利益共享、风险共担”的经济利益共同体。

- （3）将部分天然次生林和杉木低产林改造成毛竹有利于土壤改良，特别是在土地条件

较好的部分公益林中栽植毛竹，对于缓解林业部门和农民的矛盾，增加农民收入是可取之策。

（4）文祥村，特别是祥符的林区道路网密度可能是全乡，乃至于全区最高的村落，道路已经基本通到每个山头。祥符的经验证明，政府对林区道路建设的支持，对提高森林经营水平，降低林产品成本，提升山林资源价值，在农户层面通过公共品供给体现政策的公平性是非常重要的。它优于各种造林补贴的效果，对护林防火作用也十分明显。

（5）林业部门在生态保护上的压力过大，政治风险过高，需要自己解套。公益林面积越大，限制性措施越多，林业部门脖子上的绳索越紧，实际上单纯的行政措施常常很难奏效，成本过高，同时有些限制也是多余，需要改变思路和管理方法。“一刀切”不是解决问题的最佳方法。

8.4 其他利益相关者

我们选择桃源、文祥境内从事林业生产活动的单位和个人访谈，从另一视觉和弥补农户访谈信息缺失目的征寻对林业政策的看法。

8.4.1 林业大户（余老板等）

（1）基本情况

通过流转，现经营 6000 多亩山林，分为 3 片。地理位置较靠近，均实行股份制，由农户参与管理，参与护林。林子逐步进入主伐期，每亩出材量约在 9 立方米左右，但 2010 年只给 2000 立方米的指标，按此产量水平，至少需要 20 年才能砍完。林权证于 2035 年到期，担心山场到期砍不掉。

（2）林业政策问题讨论

天然林经营：林场刚成立时，低产低效林改造政策比较宽松，每年造林 300 多亩，林子经营后，政策从紧，计划难以实现；特别是林改后，对清山材限制更多；林场应该有规划，否则管理跟不上。

在天然林经营上，林场和农户相比处于不利局面，农户可以“打洞”，林场规模大不行，项目实施受到政策限制。

天然林的管制与黄山这一特殊的风景区有关。整个黄山区政策环境较紧，林业部门较谨慎，怕承担责任。天然林可以保护，但应该允许农户改造，提高森林产出效率；如果现在不给天然林造林指标，20 年后可能就没有杉木可用。但一旦放开，怕对老百姓控制不住，现任领导至少在任职期间会全部收紧。

采伐管理：主伐控制过严，间伐控制较松，由于第一次间伐难保成本，农户往往违背间伐规则，砍大留小，砍直留弯，有的百姓等 18-20 年才间伐，强度增大，砍大树，剩下的以后一次砍。为了使间伐规范，设计力度必须增大，间伐指标与作业设计应该数量一致。

林业部门规定，为防止水土流失，主伐时只能块状小面积皆伐，不能超过 75 亩。一般一座山至少 150 亩，如果按 75 亩控制，小面积采伐要求间隔，需要分两次架架空索道，集材成本会大幅度增加；另外，块状采伐作业后需要等待更新成林后再在相邻地块进行采伐作业，往往会造成损失。因此，应该实行水平状采伐，对水土流失没有影响；建议

打破 75 亩的面积限制，具体的采伐指标和方式由业主决定，林业站监管。

受林业计划安排限制，林场采伐的时间安排是：12 月份申请——次年 3-4 月份批准——5-6 月份设计——7-8 月份砍树——12 月份下山。这样的时间安排导致木材上市过于集中，验收时间也难以安排，很不科学。

林业税费：12 公分的木材每立方米收取育林基金 80 元，采取预征制度，需要大的垫付资金，这种制度安排有利于木材商，容易形成垄断经营。林场有自产自销许可证，在政策上减免增值税和所得税，但不允许收别人的木材。

林权抵押贷款：只能贷评估价的 20%；买林子一般用闲散资金，林场有 40 个股东，都是做木材生意的人，借钱一般到信用银行。如果用林权证抵押贷款，第二年做作业设计时需要从银行拿回林权证，手续上很麻烦。

森林防火与保险：林地面积小于 500 亩时，通常委托当地村民代管；大于 500 亩时，会配专职护林防火员。如果发生森林火灾（当地俗称走火），保险公司理赔时抵扣 50 亩不理赔，只对超出面积赔付，保险公司要收回所有残余价值，对业主来说不划算，一般不寻求赔付。因即使杉木烧死，但木材还在，残余价值往往大于索赔额。因此，森林火灾一定要以预防为主。

林区道路问题：林区道路对森林经营水平提高至关重要，单家独户难以完成，需要补助。

林改的作用：老证换新证，每本收费 5 元，村里也花了不少钱，主要是招待费和村民开会的费用。

8.4.2 三信木业（木材加工厂）

购买集体林 1700 亩，买林后开始办厂。主要产品为高标准杉木集成板，面向国内市场，精加工产品，出材率低；工厂毛利水平在 10% 左右。

（1）限额采伐管理

杉木主伐期 26 年，人工林指标好申请；枯死松树清理需要单独申请、发放采伐证。程序：申报计划——区下达计划到乡政府——缴费——提交林权证——采伐作业设计——发放采伐证。

伐区设计费向生产单位收取，20 立方米以上搞设计，主伐和间伐一样，每立方米收费 5 元；山上大户好管，规模大，需要做伐区设计，采伐也比较规范，管理成本相对较低；千家万户难管。

检尺方法：扣皮 2 公分，小头 6 公分以上检尺，小于 6 公分不计算，直接影响到蓄积量折算；用卡尺量，2.5 米处检尺，长度按米计算，取整数；直径 2 公分进级。

资源管理应该山上管严，实际上管不住农户，只好将管理下移，管理加工厂。收购木材季节，林业站需要组织全站的力量，工作量主要体现在检尺上，全站检尺员分成 3 个组，原检尺标准 5 公分，现在降到 3 公分不算；只要检量都抵计划；检尺时同时收回采伐证，但量不到位，只注销一部分；如果林子比较集中，工作量会大大减少，如永丰乡。与周边地区相比，政策上存在差异，如青阳和泾县，出材量用伐区设计控制，木材不再检量，按斤两算。

由于路途原因，检尺工作量大，木材检量费用过高（木材每立方米 6 元，毛竹 100 斤折 2.5 根，每根 0.16 元），加大了收购商的成本，最终需要农户承担，手段是压低收购价。

（2）林业税费和木材收购

年消耗木材 8000 立方米，主要向农户收购。大体流程是：联系木材——通知林业站检尺——缴纳木竹检验服务费。每年的茶期 2-3 个月，一般从清明到 6 月份，包括采茶，茶园抚育和管理，这段时间收不到木材；采伐一般集中在 9-10 月份，农户观望价格行情，分批次下山。木材下山一般林业站会催促，主要为了育林基金征收，尽快回笼育林基金，规定不下山不给下年指标，但实际上不敢，怕农民上访。

育林基金 10%、植物检疫费 0.2%，按基价征收，基价由林业局和物价局定，联合发文。基价基本不变，比收购价低。平均每立方米木材缴纳育林基金 97-99 元，间伐材小棍子每立方米缴纳育林基金 50 元。规格材和非规格材价格差异表现在基价差异上，影响到收取育林基金；增值税按政策规定为增值额的 17%，实际征收按销售收入的 5% 控制，不按增值额征收的原因是木材收购来自于农户，正确核算进项和销项非常困难，按销售额征税简单、易行。

木材市场属于卖方市场，货源紧缺，木料好卖，老板求农户，价格跟着市场走。尽管在出于控制货源，木材交易中已经实现了订单收购，但价格难定，合同难以兑现，一般市场价格低时按合同，市场价格高时农户会反悔。办厂初期的 1998 年杉木 500 元，松木 300 元，杉木统货（8 公分以上）2008 年卖到 750 元，2009 年 800-850 元，2010 年 1000 元左右。木材价款实现预付方式，存在风险，因采伐证在农户手中；采伐证按地块发放，常常会出现不同小班的情形。收购木材的心态是价格下降时不敢收，涨价时会囤积。

（3）林业贷款

主要是木材收购需要占用流动资金。一般采伐集中在年底，收购也相应地需要集中，资金量太大。

贷款靠区经济委员会中小企业担保公司，利息 8 厘左右；林权抵押手续（程序）繁琐，评估价一般偏低，评估费按评估金额收取，实际收的比较低；一般可贷评估价的 50%。

（4）其它

全乡木材加工企业 6 个，消耗木材 1.4 万立方米。林区办企业更难，管理限制较多。企业都是绕着政策弯子走，否则难以赚到钱。困难有：

- 木材出厂环节过多，检尺、发货、验货等与外地企业差异较大；
- 只能发送单一品种，不能搞深加工（难开出厂码单，费用过大）；
- 发货要求装满一车才能发货。林业站长亲自看货和验货，才能发货；一般通过物流发货，物流一般晚上走，运输证上需要注明车型、吨位、驾驶员姓名等信息；
- 小材小料加工，开票发货难，直接影响农户的加工业发展；
- 各种限制制约林区发展，越有资源，加工业越难搞；管理方式直接影响到农户的收入；有利益关系，管理就谈不上。

8.4.3 木材收购中介（桃源村湖田村民小组方列荣）

（1）背景

早年在乡镇木材加工企业工作；1996 年承包木材厂，向乡政府交租金；2002 年因亏损欠款关闭工厂；2008 年单独领取营业执照，主营业务为木材和茶叶收购。木材收购与三信木业合伙，木材价格由三信木业定，方列荣收取中介费。2002 年在自己的承包山场上营造杉木林 115 亩，毛竹 15 亩。2009 年通过审批造杉木 42 亩，属于一般造林；“打洞”营造 2 亩杉木，目的是砍柴火烧制木炭。

（2）对林业政策及经营制度的看法

- 私人与集体经营比较：集体时抚育一般只定工钱，农户不用锄头，而偷工减料用刀砍，验收时都是熟人，不好说；现在个人抚育用锄头，非常精细，15 年见效。
- 第二次抚育到主伐前的抚育，习惯称作择伐作业，纳入采伐指标管理，需要抚育设计；实际上抽砍（择伐）不划算，抽砍后利用萌芽更新，需要补植，二代林长不好，通过设计的片伐比较好；
- 现在柞树价格低，每立方米 450 元，不如卖柴火；枫香 500 元，重量太重，搬运困难，用工价格高；还是杉木好，8 公分以上一个价格；
- 过去卖山主要是政策太紧（税费高、采伐限制、收购一家等等），现在山值钱了，不愿卖；买到山的人都是有关系的人，希望政策变化，对山区开发和农民增收有利。

8.4.4 黄达木业有限公司（苏会清）

（1）发展历程

1995 年，利用森工站的销售渠道，往江苏溧阳销售建房用的木料；2003 年林权流转买入 1000 多亩杉木林，当时木材价格比较低，买的林子最低每亩 700 元，平均价格 2000 元左右/亩，买的目的主要是采伐、出售木材；以村组的林子为主。

2005 年开始采伐购入的林木，林龄在 15 年以下的抚育间伐，每亩出材 2 立方米以内；15 年以上选择择伐作业，平均水平为 4-5 立方米；每年的稳定产出在 200 立方米左右。

加工企业于 2009 年 4 月开始基建，2009 年 8 月试产，3 个股东，总投资 600 万元，其中，固定资产 400 万元，流动资金 200 万元；主要产品：细木工板、指接板、指拼板（装潢、出口用）；年木材消耗量 2000 立方米，木材原料自产与调入各 50%。

（2）对林业政策的看法

限额采伐管理：采伐指标直接到林业站申请，比较方便，只要合理，基本可以批下来；26 滴年以后才可皆伐，目前主伐方式选择择伐。采伐一般根据山场情况核定采伐工价，每立方米木材从采伐到下山全过程工价在 150-250 元之间，平均 200 元左右；

伐区更新有 2 种方式，一是择伐后萌芽更新；二是皆伐（当地称作“一道光”）后人工造林。具体造林方式在伐区设计中一并确定，一般会选择杉木与枫香、黄檫混交（黄山周边地区不让种植松树），条件比较好的地块换种毛竹。采伐设计时需要告知原林权户，造林验收在采伐后的次年进行，伐区设计和造林设计由一家单位完成；

林业税费：私人林场自产自销，每立方米木材负担的育林基金在 70 元左右，检尺费 10 多元；伐区设计 5 元，免增值税和所得税，林业税费基本在可以承受的范围之内。从目前的市场来看，木材价格已经到了顶峰，涨幅不会太大，评价标准是人民币币值。

办木材加工企业，与林业部门和税务部门打交道的人员优势很重要，因存在潜规则。增值税税率按销售收入一般在 5%，如果要低于该水平纳税则人缘很重要。

做原木生意，利润很快能看见，纯利水平最好时 150 元/m³，最差在 30 元/m³，稳定性比较差；而木材加工，有订单可赚 200 元/m³，无订单则波动性大，加工程度越深，越需要订单生产。

8.4.5 玖龙木业余老板

(1) 背景

玖龙木业余老板，21 岁开始做木材生意（正值 1985 年木材市场开放），后经营木材加工厂，目前以松树做餐椅（利用安吉的迪雅品牌，餐椅属于劳动密集型产品，对就业有好处，当地政府支持，也得到优惠政策支持），用杉木加工实木板。

(2) 相关政策讨论：

加工厂的木材收购：现在木材是多家经营，为节约费用，利用好社会资源，一般请当地人代收购，给掮客 20-30 元介绍费；向木材大户（农户）收购的木材比重较大；木材到厂交货，但视道路情况，可到山头收货；自有森林，自产自销⁴。

木材垄断经营问题：余老板认为不存在一家企业收购木材而形成垄断经营问题，理由是：

- 现在信息畅通，农户清楚木材价格，即使不清楚，也会到外地调查；
- 差价主要是交货地点问题，合作社定价 920 元，一般是山上交货⁵，从山上到玖龙需要加价 50 元，其中装车费 20 元/立方米。
- 现在木材收购是恶性竞争，“木材价格家里涨，外边不涨”，相互抬价，尽管收购规模大，但价格仍然很高。

原木出境问题：2008 年前，原木不准出境，大雪灾后，木材供应量增大，开始逐步放开。工厂希望原木不要出区，原木少出口可以保护地方企业；办厂的好处是社会效益明显，地方可吸纳就地打工的人，政府应该出台一些政策，鼓励木材就地加工。

余老板认为：表面上原木直接外销赚不到钱，木材送到本地工厂更好。以木材到宣城为例，920（收购价）+20（装车费）+50（短途运费）+100（税费）+60（到宣城的运费，其中上车力资 16 元左右/立方米，检查站通关费 5 元左右）=1150 元；如果再加上林业部门收取的出区费用，从账面上看，难以与宣城的木材售价 1250-1230 元持平。但为什么还有人往外送货？肯定存在潜规则，如通过超载避税等。

⁴办理自产自销证的条件为，人工林 200 亩，林场 500 亩。乡里鼓励办理自产自销证；目的是支付村干部工资；

⁵祥符合作社对在山上交货的解释是：出于安全考虑。木材从山上运到大路边，一般用农用车，因坡大、路陡、超载，风险较大，现在人的命值钱，尽管是包干，一旦发生车祸，非常麻烦，宁可少赚钱，也要将风险尽量外移。

现在人工林计划比较松，但宣传不够，许多农户不知道，直接影响木材供货。总之，办厂要有原材料，要从制度上解决木材收购按照市场经济运行。

对改进限额采伐管理制度的意见：

- 采伐管理改革—计划和设计。现在设计院人手太少，设计时间拖延，影响木材下山；每年3-5月份应该把设计书做出来，及时发放采伐证；应加大设计力度，发动林业站力量，督促农户将木材在6-7月份砍倒，2-3个月可减少水分50%；树木“抽干”，可节约下山费用50元左右，工厂也可大大减少干燥成本。
- 采伐管理改革—采伐证内容：现在的采伐证到树种、地块，检尺要根据采伐证，如果与实际山场不符，检察院会找麻烦，规定执行太死；应控制总量，不应到具体树种，在设计范围内不要细分树种，按总量控制。
- 应加大对造林、采伐管理的力度。现在抚育采伐在林业站设计，主伐在设计院，人员素质差异大，政策掌握也不一样。

林业税费：

- 增值税报税程序；
- 预收林业税费对企业有好处。

林地流转问题：

- 2003年国家出台政策，林地可以流转，原来山林流转的文件不规范，逐步才规范起来。现在的程序：打报告——审批——村民代表大会——乡出文件——拍卖行。对于面积小的林子，程序一般是：设计院设计—审批—发林权证。
- 玖龙木业通过拍卖方式流入林地4片，共2000多亩，最大的一片1000多亩；流转的主要是集体林场的林子⁶，私人林子本身不多，也不流转。
- 按当时的价格评估，政府的保护价按出材每立方米450元左右控制。初期购入林子的实际价格在400元左右，现在山林涨到2000元以上，按山上的蓄积，特别是木材储存量大小确定价格。
- 自己的料不想砍伐，以收购为主，后备资源就会慢慢上来。

造林费用估计：

- 造林比例估计：杉木70-80%；毛竹20-30%；根据土质选择树种，一般会请教林业站。
- 每亩杉木造林成本估计：砍山60-70元，炼山，护林防火管理严，面积大好搞，20元/亩；穴状整地，打档200元，3个工；运苗、栽植100元；抚育，每年2次，每次80元，要求4年，7次；总计：700-800元，苗木如果自己购买则需要900元左右；

⁶ 据余老板讲，2003-2005年期间当地出现林地的大规模拍卖，2004-2006年是高峰期，林地大规模流转时间与新一轮林改时间惊人地一致。随之，集体控制的林子也在这一时间流出。余对集体林场林子流转的解释是：集体管护成本大、需要资金大；采伐指标难以得到；木材无钱赚；工价、农业税、林业规费高；

- 砍伐控制。一般将驮工和砍伐分开，有好处，择伐作业如果二者合一，会将比较近的砍光，采伐强度增大；原来是先号后砍，但成本增加；如果分开，相互利益关系不明显。

对农民造林的看法：现在山上资源不行，预计再过 5 年，可能会出现无林可采的尴尬局面；农户如果有 50-100 亩林子，生活不愁，造林—采伐—更新是一个系统，留着青山在，不怕没柴烧；造林要 10 年以上，同时价格上升，才会受点小益；目前林农的造林积极性不高，原因在于：

- 劳力不足，打工的人多；
- 采伐计划（指标）问题。分林到户后，自留山等采伐计划并未落实；申请计划比较困难，非常麻烦；现在稍微好一点，但以前政策的阴影仍然在影响；
- 现在销售木材是市场经济，但林业管理仍然是计划经济；
- 一般护林政策农户吃得透，主要是宣传到位，林业部门对护林抓得紧；但农户对造林政策讲不清，对造林补助吃不透，政策优惠的获取存在人为因素，干部如果对农户多宣传，情况可能会好一点。

政策改进建议：

- 对政策应加大公示力度，应在护林防火会时，将造林政策和补贴标准公示，增加透明度；操作规程上要透明，尽量避免暗箱操作；应加大宣传力度，促使农户造林积极性提高；
- 政策宣传应该下移到农户。现在林业站人太少，只是将宣传材料发放到村，而村里对宣传不够重视；
- 项目公示制度应落实，鼓励农户造林。

8.4.6 农村合作银行新华支行永丰分理处

永丰乡有 4 个村，57 个村民小组，1000 多户，8000 多人；40% 的农户贷款，贷款规模为存款的 75%，存款 4000 多万元，2010 年底贷款余额 1400 多万元，信用贷款 1000 万元；不良贷款 30 多万元，22% 的不良贷款，不良贷款对新贷款有影响。

农民的贷款原因是：

- 生病，别人用信用担保；
- 建房，约占 30%；
- 做小生意。约 40-50%；
- 助学贷款，财政贴息，几万元；
- 2009 年开始，有养猪专业户凭银行借据到农牧局办理贴息；贷款期 1 年。

贷款程序和要求：贷款户年龄不超过 60 岁，程序为：申请——资料收集——到支行报批；实行审贷分离；根据收入和诚信记录进行信用分级，分为优秀，较好，一般 3 级（原来是 5 级分类）；分别可贷款 3、2、1 万元。

（1）贷款需要调查和面签，客户评价比较重要。

- (2) 通过客户关系网（眼线）对贷款人的贷款用途、客户转账等进行跟踪。
- (3) 农户的存款是贷款的考量指标，农户存款是清楚的，退耕还林、公益林补贴等直接到农户账户。贷款利息水平：8.85%~9.1%；存单质押贷款存 1.2 万，可贷 1 万元；
- (4) 以房子抵押贷款，期限为 2-3 年，贷款额度为评估价的 65%，要求以太平（县城）的商品房作抵押，贷款人以房屋抵押时需要有 2 套房，确保抵押物被银行收回后有地方居住。2011 年在农村发房产证，估计房产抵押会增加。

林权抵押贷款：使用担保中心反担保；一般要求达到 40-50 亩林地，按评估值的 60% 贷款，总行控制；目前林权抵押贷款少，主要原因是：有 50 亩以上林子的人，一般不需要贷款。

案例：程四文妹妹，林业担保公司反担保，贷款 20 多万元；岭上村有 3 户用信用反担保贷款，每户 4-5 万元，共计 10 多万元，主要用于买山场。

问题：不良贷款在增加，信用等级在降低；原来可贷 5 万，后降低到 3 万，现在降低到 2 万；银行压力很大，税务部门收取营业税，对不良贷款上层追究越来越严。

9. 基于农户的山林管理政策和制度的 SWOT 分析

表 7 基于农户的政策分析汇总

	政策自身		外部环境	
森林管理政策和制度	优点 S	缺点 W	有利 O	不利 T
采伐限额管理制度	控制资源消耗，制止乱砍滥伐；森林保护和利用有具体的法律措施保障；保证林业税费征收；	忽略了采伐在森林经营中的作用；审批环节多，手续过于繁琐；强制性带来高行政运作成本；限制林业投资者的收益权；	生态环境保护呼声高涨；收入增长使农民对森林收入依赖下降；法律意识增强；	改革呼声；农民增收压力；用材林资源不足；行政运作成本上升；林权改革进程；
林业税费政策	税收的一般作用与效用；实现林业规费制度设计初衷；	征收和代理成本；形成与其相关的利益集团；	纳税意识增强；良好的法律与制度环境；比较健全的行政体系；	减轻农民负担的呼声和政策环境；林业改革进程；
小额抵押贷款政策	瞄准穷人，解决小农户资金需求；灵活性；	抵押物选择的难度；运作成本；公益与商业运作的矛盾；	农户旺盛的资金需求；信用提升；林业市场化进程；	为规避风险形成的繁琐手续；项目风险；金融机构的盈利模式。
公益林补偿制度	限制生产者行为；	目标不明确；被补偿保护意识增强；管护难度大，代理		

弥补生产者因公益林禁伐带来的收入损失；公共财政支付优势；	助者缺乏承诺；监督困难，运行成本高；	强；法律环境良好；林业执法队伍健全；	成本高昂；农户对森林资源的依赖性高；
与森林质量提升相关的政策	解决森林低产低效问题；财政支持；	投资的有效性和项目的公平性问题；财政补贴的突然；	旺盛的需求；林业专业队伍；健全的林业体系；项目行政运作诟病；

10. 政策和制度的问题分析

10.1 造林成本不断攀高和林业补助瞄准大户直接影响小农户造林积极性

随着经济发展和劳动力成本的提高（见图3），造林成本不断攀高，政府给予造林等活动以生产性补贴具有重要意义。但由于补贴需求与资金供给之间的巨大缺口，以及林业规模化经营的政策取向，使得林业补贴政策设计指向规模控制，往往设置一定的面积下限，从而使政策性补贴流向林业大户，而使占有林地面积总量最大，处于贫困边缘的广大农户失去获得林业补贴的机会⁷。桃源村已经形成的林地细碎化使单个农户很难达到造林补贴起始面积的要求；以天然林为主的资源特征使大面积造林难度进一步增大；小农户和林业大户、私人林场之间申请项目的成本差异进一步形成小农户获取补贴的障碍，从而影响一般农户的造林积极性，并进一步影响后备资源的培育。因而，政策设计应兼顾公平与效率，应拓展造林项目补助资金来源，适度降低项目申请和补助门槛，为普通农户提供更多发展机会。

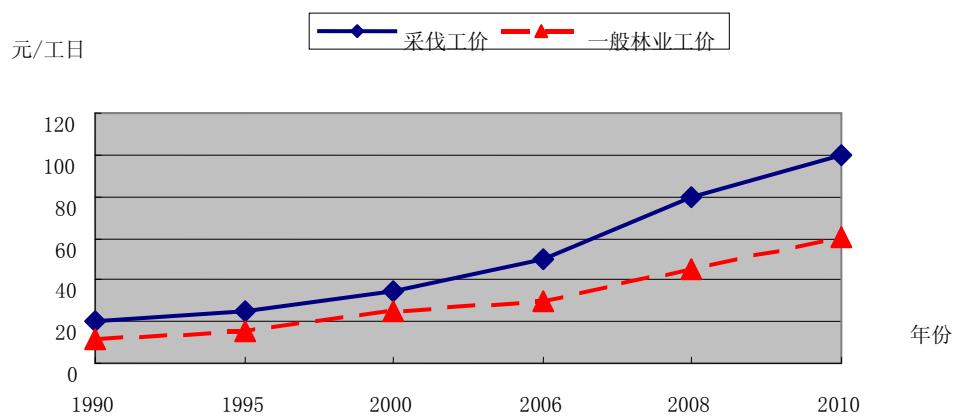


图3 桃源村林业工价变化（根据调查资料整理）

10.2 公益林补偿标准低，管护难度大

未划为公益林前农民根据每年获得的指标可在天然林中进行采伐作业，同时，有部分柴

⁷黄山区造林补贴的规模下限一致在变动之中，最低时为30亩，且要求林地连片，同时，常常需与项目挂钩。

火收入，以及农户采松脂收入。每亩山林对农户的稳定贡献（含劳务）在 300 元左右，如果按在次生林中砍柴火测算，每亩年稳定出柴下限在 500 斤左右，收入 60—75 元；划定公益林后，资源性质变化，对农户的收入影响较大，农民一般只能得到每亩 4.75 元（2010 年调整为 10 元/亩）的补助，公益林管护的积极性不高。

但随着一系列惠农政策，特别是林业税费减免，以及供需矛盾引导下的木材等木质林产品价格上升带来的林业收益增加，加剧了农户对森林资源利益的索取倾向，公益林管理难度进一步加大。

10.3 天然商品林更新指标难以获取，农户收入受到较大影响

与公益林相比，非公益性天然林同样承担生态保护的任务，但却没有任何补贴。对桃源村农民来说，人工林面积小，需要采伐天然林，培育后备资源以维持生计。但现实中，天然林更新难以达到国家低产低效林改造标准而无法开展采伐和造林（种杉木）活动；即便达到低产低效林改造标准，也往往因单户造林面积达不到政策规定的基准面积要求（大于 30 亩），或实现规模低限的联户经营也因信任缺失和协调难度大等原因而无法获得造林指标。因此，商品性天然林名曰商品林，但实际上实行着严格的准公益林政策，严重影响林区农户现实和未来收益。近年来，桃源村以天然林资源消耗为代价的茶叶、香菇、灵芝生产规模扩大，以“打洞造林”为特征的农户行为则是天然林政策限制下聪明农户寻求替代生计的尝试，也是对政策的积极应对，而这些行为对天然林和林业发展的影响需要认真审视。

10.4 林权抵押贷款没有得到应有的发展，与政策设计目标相距甚远

调查结果显示，农民资金需求主要集中在盖房、结婚、看病和子女教育等传统生计投入上，对农林业投资的选择频次较低；筹资渠道的选择视借款额度大小决定。由于贷款主要用于重大事件或突发事件，一般农民对信用贷款偏好，而对林权抵押贷款、小额抵押贷款、担保贷款等较少使用，也了解不多；对新成立的林业担保中心，农民普遍表示没听说，更没有得到林业担保中心的服务。

从另一个方面看，金融机构出于风险控制的需要，贷款对象主要是实力雄厚的大户、个私林场、集体林场；同时林权抵押贷款需要评估和反担保，按评估价格的一定比例贷款，产生较高的评估费用；林权证抵押后，如果贷款次年做采伐作业设计还需向银行申请，银行同意并签署同意书后才可申请采伐指标。而桃源村以天然林为主的资源特性，很难达到林权抵押贷款所要求的人工林条件，更别说达到面积要求。因此，林权抵押贷款并未给大多数农户带来筹集资金的便利。繁琐的手续，较高的资金获取代价等成为林权抵押贷款需求较低的根本原因。

10.5 林区道路建设滞后

林区道路对林业生产和农民收入有较大影响，对资源价值的提升具有重要意义和作用。虽然从 2009 年起，黄山区加大了林区道路建设，但林区道路专项建设资金的 80% 用于规划范围内的森林质量提升工程林区道路的新建和维修，并重点向省级毛竹科技示范园、示范乡镇、示范村倾斜。农户普遍认为，单家独户难以实现采伐作业，主要是道路需要联户维修，

如果林区道路能上来，山林资源价值会大大提高，会刺激造林积极性，有了道路，才能达到项目实施的条件，这比争取各种造林补贴的效果更好，林业部门管理也更方便。

10.6 农民技术培训需求旺盛，但培训供给严重不足

农民对培训需求旺盛，但开展的培训寥寥无几，且培训也常常存在作秀之嫌，有些培训只针对干部，远离农民需要。当然，合作社监事长曾参加的财务监督培训；合作社1位理事曾参加的浙江林学院毛竹种植培训等起着积极作用。农民希望在村林业经营转型过程中，接受各类实用技术培训，特别是毛竹栽培、垦复、挖冬笋技术，以及新树种推广等，当然，合作社管理方法培训也必不可少。

11. 政策建议

1980 年代以来的林业政策改进可分为三类：一是林业三定与新林改；二是打破森工企业独家经营和减免林业税费的政策；三是采伐限额制度与分类经营改革。它们涵盖了初始产权、收益权与处置权的产权体系。林业三定政策对于林业与林农都具有质的变革意义，改变了“四固定”时期比较混乱的产权边界，分清了村组之间的山林界线，而新林改在此基础上解决了林业三定遗留的山林纠纷，是林业三定的补充与完善，特别是林权证的发放在法律上肯定了农户产权的安全性并赋予了收益权和处置权。最大程度改变农民收益权的政策是取消森工企业独家经营的政策，打破了“林大头”垄断木材市场的局面，价格大幅度提高促进了农户增收，提高了农民林业生产的积极性。而林业税费的逐渐减少，对农户增收，提高林业经营效率意义重大。但政策给予农民的收益权和处置权内容还非常有限，现行的限额采伐政策，特别是对商品性天然林的严格管制，不符合商品林放开经营的分类经营政策精神，更违背了森林经营规律。在林区，可采资源与林业收入相关性强，但基础设施和政策对收入的约束大。为此，政策改进应从以下方面入手：

11.1 放松商品性天然林的采伐管制

随着 2003 年林业部门一家收购木材体制的破解和林业税费的减免，森林资源比较优势显现，农民提高森林产出效率的意愿强烈，人工林替代天然林的需求旺盛，但采伐指标（农民称作造林指标）成为稀缺资源；禁伐天然林政策使得桃源村许多林木质量及利用价值很低的天然次生林不能采伐，也无法造林，农民很难真正享有木材放开经营及林业税费减免带来的实惠。调查结果显示，天然林采伐指标管理是实际工作中面临的最大问题，农户经济需求与政府生态需求矛盾较大，化解经济效益与生态效益的矛盾是目前桃源村森林管理政策和制度调整面临的最大问题，也是林业管理部门和农户的共同诉求。与此同时，也应该看到，天然林采伐管制政策对不同农户影响不一样，在国家统一政策要求下，如何根据本地实际情况和农户家庭资源占有量的差异调整政策并适度增加政策弹性是政策制订者必须考虑的问题。无论如何，放松天然林采伐管制，取消林木采伐对树种的严格要求是农民表达最强烈的诉求，也是未来改革的重点。

11.2 进一步提高公益林补偿标准，拓宽公益林补偿渠道，放松公益林采伐政策

对于公益林，农民目前最关注的是公益林补偿及经营问题。农户对公益林的生态保护价

值给予高度认可，但对政策的过度限制和收益与贡献或损失严重背离十分不满；对临近水电站免费享用公益林和商品性天然林的水源涵养和水土保持功能心生怨气；从而对进一步提高公益林补助标准，按照森林经营规律适度放松公益林经营活动限制充满期望；也希望学习浙江的做法（新安江下游工业向上游交水资源补偿金），从水电站收益中提取一定比例补助给桃源村提供生态服务的农户，并据此进一步拓宽公益林补偿渠道。

11.3 改变限额采伐管理方式

商品林采伐限额管理制度是建立在森林多功能利用基础上的，其政策目标是林业生产经营者在追求经济利益（私人目标）的同时，兼顾生态效益（社会目标）的实现。从社会角度看，是无可厚非的。无论是村级座谈会还是个别农户访谈均给以充分理解，并对完全取消限制可能致使部分农户会对森林资源过度利用也表示基本认同。但对人工商品林采伐管制和对非公益林性天然林时而封禁，时而开小口的政策表示不理解。认为会严重影响农户收入和低产林改造进程。应在放松管制的前提下，尽快从额度制过渡到核准制。

无论是村级层面的座谈会还是农户访谈均表明，限额采伐管理仍有存在的必要性，很多农民都表示已经习惯了采伐林木要申请采伐许可证，也担忧取消限额采伐管理，难免会有农民为了眼前利益，采伐林木，导致森林资源破坏。因此，实行限额采伐管理可以约束采伐行为，但是目前的限额采伐管理方式需要改变：

第一，取消编限环节，省级不下达采伐限额，各县（市）林业部门进行森林蓄积、林相等情况的源头调查，根据森林资源情况和可持续经营原则编制本区域 5-10 年采伐计划；

第二，林权人根据山林资源情况以及市场、政策预测等综合因素确定采伐计划，向林业部门提出申请，林业部门勘查后，结合本区域的采伐计划发放采伐指标。

11.4 加大林区道路建设投入的政策支持力度

随着工价水平的上升，林业基础设施，特别是林区道路建设对降低森林资源开发利用费用和提高林业集约经营水平效果十分明显，是具有明显外部性的公共品或准公共品性质的产品，供给涉及农户多，受益面广，针对的不是个体而是群体。

单个农户往往受制于投资能力限制，难以单家独户开展林业基础设施建设；即使有能力投入，也因林业基础设施建设的外部性会使得其他农户搭车受益，其准公共品性质决定了单个农户难以在该方面有所作为，从而影响林地的经营效率。为此，加大国家和地方各级财政对林区道路建设的投入和资金支持对于将林区资源优势转化为经济优势，增加农民收入具有重要作用。

11.5 加大林业生产性补贴，降低项目准入标准

在现有的政策框架下，造林、抚育、低产林改造等项目均有一定的规模约束（下限），而农户的林地规模小、细碎化程度高，在地块上呈现多样化经营格局，差异较大，与单独申请林业生产项目的要求存在距离，无法获得项目补贴，对于林地依赖较强的林农来说，收入受到影响。因此，要改变林农补贴过少过低的现状，加大林业生产投入，降低林业生产项目对面积的要求，简化项目审批，扩大林业生产补贴的受益范围，这些应该是林改后小规模经

营农户提高林业生产积极性和增加林业收入的题中应有之义。

11.6 放松林权抵押贷款的限制，加大财政贴息

在林区，森林资源是农户家庭的重要财产，但现行林权抵押贷款手续（程序）繁琐、评估价偏低、评估费按评估金额收取，以及不面向农户小面积抵押贷款等问题使得农民不愿向银行贷款，森林资源的财产特性无法体现。因此，放松林权抵押贷款的限制，加强林权抵押贷款政策的宣传，根据不同的贷款对象和贷款用途配套相应的贷款模式和不同的财政贴息，使得山林资源真正成为农民的“绿色银行”是进一步完善林权抵押贷款政策必须面临的问题。

对于一般农户凭林权证即可获得抵押贷款，贷款用于林业经营项目的给予财政贴息，用于非林业经营项目的财政少贴息或不贴息，而金融机构可能承担的风险由政府买单或部分买单，从而促进金融机构和农户对林权抵押贷款的积极性。

11.7 尊重农民的理性选择，尊重传统知识

实地调查中，能够明显感到农民对山林资源价值有极高的认可（是养老、可持续收入的来源），作为理性的经济人，具有悠久山林经营经验的农户懂得山林如何永续利用。有的传统知识是科学的，有的可能是不科学的，在不断降低成本的目标下，农民通过不断试错，不科学的传统做法会被更为科学的方法替代。以如炼山为例，虽然政策上不允许，但实际上还在使用这一方法，火灾发生率也并未因此而提高，如果政策放松，可能会形成联户看守的方式进行炼山。因此，政策的制订目标不应该只是为了便于管理“因噎废食”，而应该着眼于林业生产效率的提高和农民收入的增加。只要真正还权于民，当地村民一定会寻找出适合自己的经济发展与林业生产的最佳模式。

12. 培训材料应用的体会和学到的东西

（1）培训开始之前必须对森林进行细致的踏查，建立细致的林分信息档案。这些资料在森林评估和编制规划等环节中都非常有用，而且当村民发现你对他们的林子也很了解时，无形中缩短了相互间的距离；

（2）培训开始时尽量先做一个破冰游戏，无论是水果欢迎会还是其他的方法，拉近与村民的距离，了解村民的基本情况和其社会结构。

（3）对所发放的材料要进行详细的解释，因为参与者的文化水平普遍较低，同时存在规范语言与地方语言之间的差异。熟悉农民语言，并了解当地的生产和生活习俗显得非常重要；要通过细心的讲解，引导农民理解相关概念，掌握材料内容的含义；

（4）卡片和大纸的使用要灵活，不能照搬教材上的做法，将大纸粘到黑板上，由授课老师以问题的形式提问，让村民自由回答，然后将答案记录到大纸上效果更佳。为避免农民之间的“搭便车”行为，可以适度分组，显示农户之间的差异性，也可提高时间的利用效率。

农户学到的知识主要分为技术类和法规类的。技术类主要有森林经营方案的内容和编制步骤，参与式林业经营方式，评估森林经营状况的方法、规划未来的方法；法律法规类在能力建设报告 4.2 节中有详细叙述。

13. 项目村实行参与式森林管理的建议

(1) 尊重农民意愿, 实现森林经营的多目标协调是实行参与式森林管理的基本前提

为了使参与森林管理的人均能获益, 需要寻求新的森林利用和管理系统, 以及有利于可持续发展和森林多目标管理的技术路径。应该说, 多目标森林管理对林业部门是一个挑战, 提高了林业部门管理的难度和复杂性。而满足各利益群体对森林经营的利益诉求是实现森林可持续经营的关键, 这要求在森林经营目标确定和管理办法制定中有各利益群体的积极参与, 特别是当地农户的参与, 提高森林经营方案和森林管理办法的实效。

(2) 森林产权安排和社区林业组织建设是实行参与式森林管理的重要基础

林木、林地权属体系比较复杂, 它包括一系列的属性及权利安排, 森林用户内部在森林使用权和决策权上的不平衡性使社区的权力问题变得更为复杂。产权安排必须结合当地实际, 反映民意, 参与式森林管理必须着眼于农户经济状况的改善, 特别是社区内弱势群体(包括妇女)权利的尊重, 同时对排他权和收益权应予以高度重视。

实现参与式森林管理的一个重要途径就是发展地方林业管理组织, 特别是社区组织, 以便能在较大程度上把地方农民组织起来, 参与到森林管理活动中。已有经验证明, 除非有效地把有关权力移交给社区基础组织以及乡土组织, 否则任何新的或加强了的地方公共资源的管理系统都不可能成功, 同样, 任何林业发展项目也不可能具有持续性。

(3) 将森林管理纳入乡村综合发展是实行参与式森林管理的重要内容

依靠当地农民的充分参与来实现森林资源在农村的有效管理和合理利用, 充分发挥森林资源在保护环境、改善农业生产条件、提供农村就业机会和增加农民家庭收入等方面的综合效益, 改善并提高农民的生活质量和农村生态环境, 将林业和农村发展紧密结合起来, 这是参与式森林管理的基本宗旨。它决定了森林经营必须和乡村发展紧密结合, 森林资源管理是乡村发展的重要组成部分, 森林经营必须与农民的利益和乡村综合发展关联。

林业发展计划的制定和实施是实现参与式森林管理的主要内容, 要使计划能够满足农民的发展兴趣和需求, 并通过发挥他们的潜力来实现发展目标; 鼓励农民把林业发展作为改善自己生活的一部分, 并采取合理的监测和评估方法, 包括把当地群众纳入到监测和评估中来。

(4) 林业政策、法律调整以及能力建设是实行参与式森林管理的重要保障

林业政策及有关林业的法律、法规应该为个人从事林业发展提供指南和激励, 特别在很大程度上鼓励农民参与林业发展项目, 因此需要把农民参与林业发展建立在法律规范的基础上。农民参与林业发展的权力、义务、责任、利益等都应该有明确的界定, 从而使农民对长远的林业发展充满信心, 以减少林业决策的不确定性, 特别是规避政策风险。

参与式森林管理强调社区成员的参与, 因此当地社区成员能力的培养在森林资源的长期管理中就显得尤为重要。农民除了现有的技能及管理林业的乡土知识外, 还需要: 森林可持续经营的知识和技能; 林产品进入市场的经验和知识; 维护农民权益的法律法规知识; 以及如何进行自我组织来取得群体力量和优势的经验和知识。

14. 培训材料的改进建议

- (1) 语言文字需要进一步简化，协助者在培训前要做一些考察，并能对材料做一些通俗易懂的解释。比如“森林健康”、“家庭幸福”，过于抽象，这些村民都不知道具体指的是什么，改用“森林长势”和“森林对农户家庭的贡献”等量化指标加以替代，既直观又便于理解。
- (2) 尽量少发放问答式问卷，选择或判断式问卷农民更容易接受，问题应具有针对性，必须熟悉农村情况和农民的习俗。
- (3) 学员培训成果评价表可以采用直观评价（很好、好、一般、差、很差）的方法对培训效果做出评价。
- (4) 材料中增加一些浅显易懂的实例作为讲课的内容，并在实例中向林农介绍一些森林经营技术与方法。森林评价和经营方案如有经典案例支持会进一步提升培训效果。
- (5) 定性的评价标准比定量的评价标准更易于让参与者接受。

参考文献

- [1] 郭学斌. 联合森林管理是参与式方法的具体实践[J]. 山西林业科技, 2005 (12)
- [2] 梁皓然. 森林资源参与式管理研究[D]. 兰州大学, 2007
- [3] 刘金龙等. 参与式林业——参与式发展在森林管理中的实践[J]. 世界林业研究, 1999.VOL.12 (NO.5)
- [4] 刘金龙、叶敬忠、郑宝华. 影响农民造林积极性的因素[J]. 世界林业研究, 2000
- [5] 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)
- [6] 刘晶岚. 中国农村妇女在社区林业管理中的参与研究[D]. 北京林业大学, 2007
- [7] 彭友贵、龙德武. 论乡村参与性森林经营管理[J]. 林业经济问题, 2003 (4)
- [8] 王金凤、刘永、郭怀成. 新西兰自然保护区管理及其对中国的启示[J]. 环境保护, 2006 (3)
- [9] 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 (1)
- [10] 叶敬忠、刘金龙、林志斌著. 参与、组织、发展[B]. 中国林业出版社, 2001
- [11] 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[J]. 南京林业大学学报（人文社会科学版）, 2002 (9)
- [12] 赵俊臣等. 云南社会林业[B]. 昆明: 云南科技出版社, 1993
- [13] 社会林业文集[B]. 云南省林业厅, 1993
- [14] 何丕坤主编. 社会林业研究探索[B]. 云南科技出版社, 1995
- [15] 李小云主编. 参与式发展概论[B]. 中国农业大学出版社, 2001
- [16] 吴斌、叶敬忠等. 国际发展项目的理论与实践——中德财政合作林业项目指南[B]. 北京: 中国林业出版社, 2000
- [17] 尺瑞红. 高黎贡山自然保护区的参与式管理[J]. 林业与社会, 2002 (5)
- [18] 洪家宜、包军等. 关于宁夏造林生产参与式管理的研究[J]. 绿色中国, 2004 (8)
- [19] 沈月琴、姜春前、周国模等. 示范林业及其在中国的实践[J]. 林业经济, 2007 (2)
- [20] 周丕东、孙秋等. 参与性检测与评估技术及其在社区自然资源管理研究中的应用[J]. 贵州农业科学, 2001, 29 (3)

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

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>