

福建邵武加尚村林农合作 组织指南应用研究



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:

马蔷

联合国粮农组织林业经济、政策、产品司林业官员

通讯地址: Viale delle Terme di Caracalla

邮编: 00153 意大利, 罗马

电子邮件: qiang.ma@fao.org

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!

福建邵武加尚村林农合作 组织指南应用研究

北京林业大学经济管理学院

福建省邵武市林业局

中国国家林业局

联合国粮食及农业组织

罗马, 2012

目录

1. 引言	1
1.1 问题描述/背景	1
1.2 工作回顾	1
1.2.1 前期项目回顾	1
1.2.2 对中央、省和县级别的有关政策和制度的回顾	1
1.3 目标与方法	4
1.3.1 工作目标	4
1.3.2 工作方法	5
2. 案例点概况	6
2.1 案例县总体情况	6
2.2 案例点基本情况	6
2.2.1 案例点社会条件	7
2.2.2 案例点经济情况	7
2.2.3 合作社基本情况	8
3. 主要活动	10
3.1 材料准备	10
3.2 目标人群选择	10
3.3 实施过程	11
3.3.1 准备阶段	12
3.3.2 实地调研阶段	13
3.3.3 报告撰写阶段	14
4. 调查的主要发现	16
4.1 调查样本基本信息	16
4.1.1 参与林业工作者座谈样本基本特征	16
4.1.2 参与村级培训和访谈样本基本特征	16
4.2 调查的主要发现	17
4.2.1 合作社层面	17
4.2.2 农户层面	18
4.2.3 林业工作人员层面	21
5. 主要结论与建议	24
5.1 主要结论	24
5.1.1 林业合作组织发展中存在的问题	24
5.1.2 《指南》文本中存在的问题	24
5.2 意见和建议	26
5.2.1 对林业合作组织发展的建议	26

5.2.2 对《指南》文本修订的建议	26
附录 1 《中国林农合作组织（社）发展指南》调查问卷	28

1. 引言

1.1 问题描述/背景

自20世纪70年代末，中国启动了以“家庭联产承包责任制”为主的农村经济体制改革，极大地激发了农民的生产积极性，促进了农业生产力的发展。由于市场信息不对称，经营规模较小，资本、劳动力、技术等生产要素短缺的制约，农户在参与农产品市场竞争中居于弱势地位。为了提高农户的市场竞争力，自20世纪80年代中期，各类农民专业合作社开始在各地出现。随着2007年7月《中华人民共和国农民专业合作社法》的出台，合作组织被期望在中国农村发展、“三农”问题的解决中发挥更大作用。

邵武市地处闽西北、武夷山南麓，是我国南方集体林区重点林业县（市）之一，也是福建省集体林权制度改革十分有代表性的试点县（市）之一。根据中国政府于2003年发布的《加快林业发展的决定》，国家林业局于2004年在福建等4个省份首先启动了集体林权制度试点改革。按照福建省委、省政府统一部署，全面开展集体林权制度改革工作，改革主体工程已全面完成。全市明晰集体商品林面积211.8万亩，占应明晰面积的100%。其中，落实家庭承包经营面积173.6万亩，占已明晰产权面积的82%；集体保留林地经营面积14.1万亩，占6.7%。全面完成集体生态公益林管护机制改革，面积68.2万亩，占应改革面积的100%。

集体林权制度改革以后，确权使森林的经营主体得以明确，林业生产经营主体数量空前增加、主体生产经营规模快速下降，使得林农的生产经营对象表现出了破碎化的特点。林改后集体山林分到了千家万户，经营面积分散，抗风险的能力降低，也增加了林业经营的成本，不利于林业的规模经营和资源的有效配置。如何使得林农能更好的参加林产品市场竞争，林业收益得以增加，并提高集体林资源的配置效率，已成为中国林业亟待解决的现实问题。面对集体林权制度改革后出现的新情况、新问题，特别是适应千家万户和林业发展市场化的需要，林农合作组织应运而生。

目前，在南方集体林区林农合作组织迅速发展的新形势下，林农对于林业合作组织的需求不断增加，如何使林农了解、成立并顺利运行林业合作组织，政府部门需要为林农提供科学的指导。因此，《林农合作组织指南》的编写和应用能够为林农合作组织的运行提供科学指导，从而推动南方集体林区林农合作组织的快速发展，对于提升集体林权制度改革成效以及加速林业发展均有重要的现实意义。

1.2 工作回顾

1.2.1 前期项目回顾

为了验证《中国林农合作组织（社）发展指南》的应用效果，北京林业大学经济管理学院《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》课题组进行进一步调研，调研案例点选择福建省三明市邵武拿口欣升竹木种植农民专业合作社，旨在得到村民和林业主管部门对前期项目成果《中国林农合作组织（社）发展指南》草案的反馈信息，进一步对指南草案的修改提供科学的修改建议。

1.2.2 对中央、省和县级别的有关政策和制度的回顾

国家出台系列有关森林经营的政策与制度，本章分别从限额采伐制度、税收和收入制度、非木质林产品相关政策、与传统林业相关的政策制度及其他政策制度来分类，按照中央级、省级和市级政策分类整理。

（1）限额采伐制度

对于限额采伐制度，国家已有比较完备的法律法规或者管理办法，国家从 1987 年就颁布《森林采伐更新管理办法》，明确规定森林采伐的种类，采伐许可证的管理，用材林的主伐方式及其技术规程，采伐更新后的检查等。福建省、邵武市也依据国家规定颁布相关的限额采伐制度，促进林木采伐的有序开展。详见下表 1-1。

表 1-1 有关限额采伐制度的法律法规

	法律/法规名称	颁布时间（年）	主要内容
中央级	森林采伐更新管理办法	1987 年 9 月 10 日	明确规定森林采伐的种类，采伐许可证的管理，用材林的主伐方式及其技术规程，采伐更新后的检查验收等
	《国务院批转国家林业局关于各地区“十一五”期间年森林采伐限额审核意见的通知》（国发[2005]41 号）	2005 年 12 月 19 日	森林资源采伐限额管理以及森林资源保护的全面工作和相关的林业产业发展、森林经营、法制建设、体制机制改革等林业建设与发展一系列重大问题做出了全面部署
省级	福建省森林采伐管理办法	2002 年 6 月 27 日	对森林采伐实行限额采伐制度和凭证采伐制度，并对商品材采伐实行年度木材生产计划制度
	福建省人民政府批转省林业厅关于实施国务院批准的“十一五”期间年森林采伐限额意见	2006 年 3 月 29 日	批准福建省“十一五”期间年森林采伐限额
	福建省“十二五”期间年森林采伐限额编制工作实施细则	2011 年	批准福建省“十二五”期间年森林采伐限额
邵武市	关于规范集体林木采伐限额指标分配使用管理意见	2007 年 7 月 26 日	明确规定邵武市林木采伐限额指标分配

（2）税收和收费制度

近年来，国家不断重视林业生态建设，出台了一系列林业税收优惠政策，使林业总体税负变轻。国家于 2009 年 5 月 25 日颁布《育林基金征收使用管理办法》，用于规范育林基金使用管理范围，减轻林业生产经营者负担；福建省于 2005 年 1 月 1 日起执行《福建省人民政府关于调整林地使用费稳定国有林场和林业采育场》的规定，调整林地使用费，降低林地经营成本。但是林业税收和费用现阶段仍面临很多问题，如林业内部的运转混乱，财政支付困难等，因此推动林业税费改革迫在眉睫。

（3）林权抵押贷款政策

2010 年，国家林业局会同国家开发银行联合下发了《关于开展林权抵押贷款工作的指导意见》，对贷款对象、重点支持领域、可作为贷款抵押的林权范围、贷款期限与利率、抵押评估、抵押率的确定、贷款程序等都做了明确规定。为了进一步规范林权证抵押贷款工作，省政府批转了由省林业厅与中国人民银行福州中心支行、中国保险监督管理委员会福建监管局共同拟订的《关于加快金融创新促进林业发展的指导意见》。南平市、三明市以及永安市、建瓯市、沙县等地先后出台了有关森林资源资产抵押贷款的指导性文件，福建省农村信用社联合社制定了《森林资源资产抵押贷款指导意见》，省林业厅与福建保监局、中国人民银行福州中心支行联合下发了《关于开展森林保险试点工作的通知》。相关政策制度的出台，有力地保证了林业融资改革得以健康顺利展开。

（4）森林生态补偿资金制度

根据财政部和国家林业局联合发布的《中央财政森林生态效益补偿基金管理办法》（财农字[2007]7 号）的规定，生态效益补偿的对象是承担公益林保护管理的单位或公益林经营者和所有者，具体包括国有林场、自然保护区、乡村集体组织、林农个人等；补偿范围是重点公益林林地。中央财政森林生态效益补偿政策的实施，带动了福建省公益林建设和森林生态效益补偿基金制度的建立，福建省规定自 2010 年起，省级以上重点公益林补偿标准由原来的每亩 7 元提高到每亩 12 元(省级以上自然保护区 15 元)，并依托森林资源开展旅游的，应从旅游经营收入中提取一定资金，直接用于生态公益林所有者的补偿。对利用水资源发电的企业从其所收取的水资源费中安排一定比例用于生态公益林补偿。鼓励各地积极探索以森林资源入股方式参与新建水电站和旅游区的开发。

（5）非木质林产品

非木质林产品资源是森林资源的重要组成部分，其开发利用具有很重要的意义，但是其开发中存在一些不可忽视的问题。1992 年《21 世纪议程》中明确地指出：“森林和林地作为发展的一种重要资源，巨大潜力尚未得到充分认识。森林管理的改善可以增加产品和服务的产量，尤其是木材和非木材林产品的产量，从而有助于增加就业和收入，林产品加工和贸易的增值，增加外汇和投资利润。森林是可再生资源，所以应采用与环境保护相适应的方式，实现森林可持续经营。”并强调指出，各国政府应对非木材林产品的开发和利用进行科学调查；对木材和非木材林产品的特性及其用途进行研究，以促进其更佳利用；提倡和扶持非木材林产品的加工，提高其经济价值和效益；宣传和推广非木材林产品研究，促进其发展。2005 年 6 月 5 日，南平市出台《南平市人民政府关于加快木竹制品产业集群发展的实施意见》促进木竹产业发展。

（6）与传统林业相关的知识和惯例等

为了加强林业生产的发展，维护林区正常的生产秩序，福建省于 1997 年开始陆续出台《福建省森林资源转让条例》、《福建省森林条例》等维护林业有序发展。2002 年 8 月福建省出台《福建省林木品种审定办法》明确规定林木品种审定、良种审定规范；2009 年 12 月 3 日颁布《福建省林权登记条例》规范林权登记行为，加强林权管理。

（7）其他

本部分内容从国家、省级及邵武市层面分析除上述法律法规之外，与森林经营相关的法律法规。如《中华人民共和国森林法》、《福建省森林防火实施办法》、《南平市人民政府办公室转发市林业局关于加强木材运输管理和强化木材加工企业服务工作的意见的通知》等等来规范森林经营。详见表 1-2。

表 1-2 其他相关法律法规

	法律/法规名称	颁布时间（年）	主要内容
中央级	中华人民共和国森林法	1985 年 1 月 1 日	森林管理、保护、采伐等
	中华人民共和国农业法	2003 年 3 月 1 日	调控农业经济活动的法律、行政法规、地方法规和政府规章等规范性文件
	中华人民共和国农民专业合作社法	2007 年 7 月 1 日	规定农民专业合作社的申报、审批程序及经营规范
省级	福建省森林防火实施办法	1989 年 12 月 21 日	森林防火规章制度处罚条例等
	福建省沿海防护林条例	1995 年 9 月 29 日	加强沿海防护林的建设、保护和管理
	福建省自然保护区管理办法	2000 年 6 月 20 日	加强自然保护区的建设和管理，切实保护自然环境和自然资源
邵武市	南平市人民政府办公室转发市林业局关于加强木材运输管理和强化木材加工企业服务工作的意见的通知	2005 年 10 月 9 日	加强木材运输管理和强化木材加工企业服务工作
	邵武市林业局关于邵武市创建农民林业专业合作社示范市的实施方案	2011 年 2 月 18 日	为农民专业合作社的成立提供制度保障

1.3 目标与方法

1.3.1 工作目标

本项目通过培训、宣传、参与式访谈等方式，征集各相关利益群体意见，对《中国林农合作组织（社）发展指南》在合作社层面的应用效果进行分析和探讨，以得出《指南》修改和完善的意见。具体工作目标如下：

第一，通过发放“宣传手册”，介绍林农合作组织的相关知识，以及国家目前已经出台的相关法律和政策，为林农以及林业工作者对指南草案的理解和认识提供一定的知识基础。

第二，对农民和林业工作者进行培训，详细解读国家林业局目前拟定的《中国林农合作组织（社）指南》，使相关利益者了解指南中的内容和具体操作步骤。

第三，通过参与式访谈，了解各相关利益者对指南草案的认识和看法，收集各方意见，为指南草案提供补充和修改意见。

第四，总结培训和访谈中发现的主要问题，归类提炼并提出指南草案的修改意见，完成

工作报告。

1.3.2 工作方法

本项目采用了二手资料收集、宣传培训、参与式访谈、头脑风暴法、问卷调查等方法，从不同层面（普通农民、合作社成员、林业工作者）收集意见，为指南草案提供修改建议。

（1）二手资料收集

在邵武市林业局和拿口镇林业站收集关于样本县和样本村的基本信息，包括社会经济发展基本情况，林业资源情况以及林业合作社发展情况等，以期为项目的实施和案例点《中国林农合作组织（社）发展指南》的应用和修改意见提供本底资料。

（2）宣传培训

在案例点选择 20 至 30 人（其中包括合作组织成员 15-20 人，非合作组织成员 5-10 人）进行宣传 and 培训，为培训对象详细介绍我国目前林业合作组织发展的法律和政策，并详细解读指南草案。

（3）参与式方法

在培训结束后，分别组织林农和林业工作者进行访谈，访谈过程中采用参与式工具，例如头脑风暴等，提出关键问题，引导访谈对象积极讨论，提出对指南草案的修改意见。

（4）问卷调查

在培训和访谈结束后，对林农和林业工作者分别发放问卷，采用问卷调查的方式分析林农在培训和学习指南草案后的态度和看法，以探讨指南草案的具体应用效果，为指南的补充和修订提供具体的意见和建议。

2. 案例点概况

2.1 案例县总体情况

邵武市地处福建省西北部，武夷山南麓，闽江支流富屯溪中上游。地跨北纬 $26^{\circ}55'$ — $27^{\circ}35'$ ，东经 $117^{\circ}2'$ — $117^{\circ}52'$ 。东北邻建阳市，东南连顺昌县，南接三明市将乐、泰宁、建宁县，西与江西省黎川县毗邻，西北与光泽县。邵武市全市林地面积 350.4 万亩，占土地总面积的 82.2%，有林地面积 325.6 万亩，其中竹林面积 55 万亩，经济林面积 9.3 万亩，活立木总蓄积量 1506 万立方米，立竹量 7062 万株。全市生态公益林面积 85.8 万亩，森林覆盖率为 76.2%，绿化程度达 94.6%。2004 年被省林业厅确定为全省林业改革与发展综合试验区示范点。

2003 年以来，邵武市认真贯彻落实省委、省政府的部署，积极开展集体林权制度改革工作，目前林权制度改革取得阶段性成果，全市 139 个行政村全部完成林改任务，已明晰集体商品林面积 211.8 万亩，占应明晰面积的 100%。生态公益林管护机制改革也已全面完成，全市完成 128 个村的改革任务，完成改革面积 68.165 万亩，分别占应改革村和应改革面积的 100%。目前已完成 139 个村的集体林权证发放和 6 个国有林业采育场的林权证发放工作，全市共发放林权证 14291 本，27051 宗地，发证面积 299.36 万亩，发放共有林权证 1600 本。其中集体商品林发证 13719 本，23724 宗地，发证面积 200.38 万亩，占应发证面积 211.8 万亩的 94.6%；集体生态公益林发证 283 本，907 宗地，面积 61.5 万亩，占应发证面积 71.4 万亩的 86%。

2.2 案例点基本情况

邵武市是我国南方集体林区重点林业市之一，也是本项目研究的案例点之一。本项目选取邵武市拿口镇加尚村欣升竹木种植农民专业合作社作为案例点，本章详细研究案例点所在村的自然经济社会等基本情况及案例点合作社的经营组织等情况，以期为《林业合作组织指南》在案例点的应用结果以及修改意见提供详实的本底资料。



图1-1 案例点位置图

2.2.1 案例点社会条件

合作社所在村加尚村位于拿口镇东部，距离乡镇中心区域 13 公里，距离邵武市市区 80 公里。加尚村是拿口镇的林业大村，全村辖区 9 个村民小组，435 户，总人口 1620 人。

表 2-1 加尚村人口情况

年份	2002	2003	2005	2007	2008	2009	2010	2011
村民小组（个）	9	9	9	9	9	9	9	9
总户数（户）	408	411	409	412	415	418	430	435
总人口（人）	1628	1621	1618	1620	1625	1627	1643	1620
劳动力（人）	1146	1140	1138	1145	1148	1150	1100	1047

（数据来源：加尚村实地调研资料整理）

2.2.2 案例点经济情况

邵武是绿色产业之乡。邵武是福建省规划建设闽西北绿色产业带的重要组成部分，人均耕地面积 1.21 亩，是福建重点林区和四大林产加工中心之一，有林地面积 325.6 万亩，其中竹林面积 55 万亩，林木蓄积量 1506 万立方米，森林覆盖率 76.2%。农业主导产业为优质米、烟叶和林业，同时积极培育茶叶、种苗园艺和药材种植新兴农业产业。

合作社所在村村民收入的主要来源有：木材砍伐收入、竹材收入、林下经济收入及种植烟草收入。2011 年全村销售木材约 2000 立方米，平均 900 元/立方米，收入约 180 万元，砍伐木材支出约 60 万，平均 300 元/立方米，因此，全村木材销售净收入约为 120 万元；毛竹销售约 10000 吨，平均 700 元/吨，收入约 700 万元，毛竹支出约 300 万元，平均 300 元/吨；全村销售湿笋约 200 万吨，单价约 4 元/吨，收入约 800 万元；2011 年村人均纯收入 6500 元，其中烟叶的收入能占到 1/3，林业收入占 1/6，粮食收入能占到 1/3，其他占 1/6；村集体财政收入约 30 万元；全村主要的农产品类型为水稻和烟叶，水稻每年约卖出 200 万斤，

单价为 1 元/斤，烟叶销售 16 万斤，单价 5 元/斤。全村没有畜牧业和旅游项目，没有纳入保护区的资源。

2.2.3 合作社基本情况

邵武市拿口欣升竹木种植农民专业合作社，距离乡镇 20 公里，距离县城 56 公里，离主干道 20 公里。加尚村于 2008 年成立了“拿口欣升竹木种植农民专业合作社”，该合作社在近几年的经营中取得了可喜的经营成效。该合作社是由张家生、张家发、付德雄、徐兴贵和黄义明等林业大户为首联合部分村民以林地资产出资方式共同成立的一个农民股份合作社，该合作社刚成立时涉及村民 5 户，人口 24 人，拥有山林面积 13000 亩、资产 2700 万元。

邵武市拿口欣升竹木种植农民专业合作社以采育场的毛竹林地为主，并联合周边的毛竹种植大户，形成以毛竹生产、经营、销售为主的林农专业合作社，在工商局注册，由张家生创建，创建目的是共同扶持发展、技术资源共享。截止到 2012 年 5 月，该合作社成员已打到 100 户，人口 385 人，拥有山林面积 18530 亩、资产 3700 万元。2011 年度合作社的经营收入达到 1556.75 万元，接受到财政补助金 19 万元，全部用于林地搞科技示范林。合作社主要产品经营的品种是毛竹和杉木，合作社主要从事竹林经营、森林培育、竹材加工机毛竹采伐等活动，年利润达 600 万元。合作社获得过有关行政主管部门的资金补助、技术扶持以及合作社应该享受的政策。

表 2-2 采育场各村面积材种明细表

名称	竹前	朱坊	加尚	池下	国有	合计
毛竹（亩）	170	1215	5123	6742	506	13756
阔叶（亩）	0	149	786	2069	169	3173
杉木（亩）	0	532	58	23	76	689
合计（亩）	170	1896	5867	8934	751	17718

合作社采取股份制经营，不同社员持有的合作社股份的差异比较大，第一出资者的股金占总股金的 50%，其在合作社的职位是理事会议员，合作社的前 5 位大出资者的股金占总股金的 80%。合作社的理事会成员人数为 5 人，理事会成员的产生方式是按出资大小而定。在理事会中，生产和运销大户、供销合作社、龙头企业或者农村基层组织的成员数共计 22 人，非合作社成员 150 人。合作社的理事长也是合作社的经理，所有理事会成员持有的股份总量为 80%。合作社有记录社员的产品交易量、公积金份额的盈余返还的社员账户；合作社与社员签订稳定的购销合同；合作社在收购社员的产品时，支付高于市场行情的价格；合作社向社员收购产品根据质量等级支付不同的价格，合作社在向社员提供农资时，价格有一定的优惠，基本上是按成本价向社员提供；合作社的盈余不完全按社员与本社的交易额比例返还给社员，应留有公积金；社员退社时退还其出资额，可以按出资额比例分享公共积累，按出资额比例分享合作社未分配的财产。

表 2-3 拿口欣升竹木种植农民专业合作社股东出资表

股东姓名	住 所	出资方式	出资额或折价入股额
张家生	拿口采育场	山场折价 100 万，现金 50 万	150 万

付德雄	加尚	山场折价 20 万，现金 10 万	30 万
徐兴贵	朱坊	山场折价 15 万	15 万
张家发	池下	山场折价 10 万，现金 10 万	20 万
黄义明	加尚	山场折价 15 万	15 万
谭成国	朱坊	山场折价	5 万
雷生辉	朱坊	山场折价	5 万
陈美凤	朱坊	山场折价	5 万
余英	加尚	山场折价	5 万
余兵	加尚	山场折价	5 万
宫正华	加尚	山场折价	5 万
周春财	加尚	山场折价	5 万
雷金福	加尚	山场折价	5 万
吴有财	池下	山场折价	3 万
朱善辉	池下	山场折价	3 万
付建辉	加尚	山场折价	3 万
周长生	采育场	山场折价	3 万
吴金林	池下	山场折价	4 万
周金长	池下	山场折价	4 万
吴全林	池下	山场折价	4 万
李针春	池下	山场折价	3 万
曾伙金	采育场	山场折价	3 万

（数据来源：加尚村实地调研资料整理）

合作社的主要经营对象是毛竹，理想的毛竹是 6 年的毛竹；留在地里第 1、2 度的比较多，砍伐的都是第 3 度的，毛竹生长分为 3 度，两年为 1 度；面积大的轮流砍，砍 3 度，留 1 度和 2 度；面积小的为了节约成本就全部砍掉。合作社社员表示他们山上现存的毛竹第 123 度的比例 4：4：2，第 2-3 度毛竹留下的都是母竹。现在加入合作社的林地的权属问题都是有林权证的；毛竹资源衡量标准要看立地条件，肥沃的林地长出的毛竹质量要好一些，最大的毛竹能长到直径 17cm。

3. 主要活动

3.1 材料准备

通过文献查询，对国内和国外，特别是国际组织在中国实施的林农合作组织成立和发展途径、注意问题以及成功经验等进行综述和总结。同时通过阅读项目前期的成果、召开项目会议等形式回顾并总结前期调研情况，结合前期调研成果，对本次的项目调研提出可行性计划和具体安排。

结合项目资助方提供的《中国林农合作组织（社）发展指南》，加以综合考虑培训对象的特点，对手册中的内容和问题进行具体化总结提炼，形成更加具有针对性和可操作性的针对手册在村级层面应用的调查问卷。

为了更好的宣传林农合作组织，项目组结合《中国林农合作组织（社）发展指南》的具体内容制作了宣传册。宣传册主要介绍了林农合作组织的概念、目的、成立和运行程序、相关法律法规以及发展合作组织的好处等。宣传册主要用于向参加培训和访谈的农民、村干部以及合作组织成员普及林农合作组织的相关概念和背景知识，使其能够更好地理解《指南》中的具体内容，从而有利于提出对《指南》的修改意见。



3.2 目标人群选择

项目进程中涉及到主要的利益相关者包括森林所有者（林农或林业合作组织成员）、村干部、合作组织主要负责人和林业主管部门工作者等。各利益相关者均为森林经营管理的主

体，因此，《手册》在村层面的适用性对森林资源今后的发展有着重要的意义。在《手册》意见征集的宣传培训及访谈调查中，主要参与培训访谈以及信息收集的目标人群详见表 3-1 所示。

表 3-1 目标人群及收集信息

序号	被访问者	收集信息和预期目标
1	林业专业合作社负责人	合作社整体情况，合作社发展和森林资源经营管理中的问题和需求，《指南》在实际应用中的问题，对于《指南》草案修改的建议
2	林业专业合作社的一般成员	合作社及家庭林业生产基本情况，森林资源经营管理中的问题和需求，参与合作组织的动因与收获，对于《指南》草案修改的建议
3	非林农合作组织成员的林农	家庭林业生产基本情况，森林资源经营管理中的问题和需求，不参与合作组织原因，对于《指南》草案修改的建议
4	村干部	村森林资源及合作社发展的整体状况，合作社发展中的问题以及合作社发展的意见和建议，对于《指南》草案修改的建议
5	乡（镇）林业站	关于森林资源经营管理的地方规定，对于开展参与式森林经营管理的意见和建议，对于手册草案修改的建议
6	乡政府	本乡镇森林资源经营管理的整体情况，对于在村层面开展参与式森林经营管理的意见和建议，对于手册草案修改的建议
7	县林业局	关于森林资源经营管理的县级规定，对于开展参与式森林经营管理的意见和建议，以及对于手册草案修改的建议

3.3 实施过程

本项目的实施共分为准备阶段、实地调研阶段以及报告撰写阶段。10 月 15 日至 11 月 5 日为内业准备阶段，11 月 6 日至 11 月 11 日为实地调研阶段，11 月 12 日至 11 月 20 日撰写项目报告。其中，项目准备阶段包括前期项目及相关文献回顾、项目组成员培训以及实地调研的材料准备等；实地调研阶段包括收集二手资料、林农培训与参与式访谈、林业工作者参与式访谈以及开展林农培训班等；报告撰写阶段包括整理二手资料、项目组成员总结讨论以及形成项目报告等。具体的工作程序详见图 3-1。

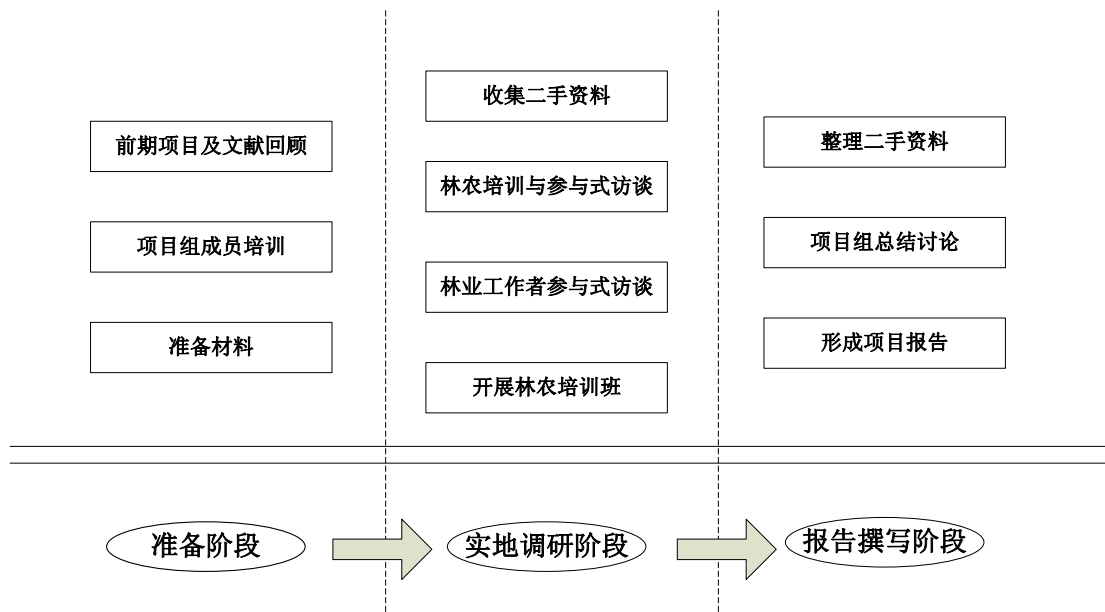


图 3-1 项目工作程序图

3.3.1 准备阶段

(1) 相关项目、文献回顾

回顾前期参与式森林经营方案编制项目成果以及相关文献，并阅读《中国林农合作组织（社）发展指南》，熟悉文本内容。通过项目组筹备会议，项目组负责人温亚利教授和李小勇教授对项目组成员进行培训，使所有项目组成员了解项目背景、意义，协助者扮演的角色，并对协助者的基本能力进行了强化培训。

(2) 调研材料准备

以项目组会议、小组讨论等形式，制定调研的具体方案，通过讨论调研的重点内容，项目组制作了《林农参与式森林经营宣传册》、“集体林区村级参与式森林经营及方案编制手册调查问卷”（见附录 1）等调研方案，为项目实施做好内业准备。



表 3-2 材料准备及使用对象

材料准备	对象	目的
文献查询	项目组成员	分析经验、总结问题
前期项目回顾		提出可行性计划
宣传手册	村民	宣传、培训，为手册的修改提供背景知识和基本认识。
	乡镇管理人员	
	林业部门工作人员	
参与式森林经营方案编制手册	村民	《指南》在村层面的应用，座谈现场的阅读资料。
	乡镇管理人员	
	林业部门工作人员	

问卷	村民	获取关于《指南》草案的具体反馈信息和修改建议
	乡镇林业站	
	林业部门工作人员	

(3) 联系项目县林业主管部门，进行沟通协商

按照项目要求，与项目县林业局沟通协商，选定案例点和林农合作组织。项目组通过与案例县林业局沟通协商，选定邵武市拿口镇加尚村为案例村，选定拿口欣升竹木种植农民专业合作社为《中国林农合作组织（社）发展指南》应用的案例点。

3.3.2 实地调研阶段

3.3.2.1 实地调研阶段工作日程

表 3-3 实地调研日程安排

时间	主要工作	参与方	方法
2012.11.6	▲项目背景和目的介绍；	√ 北林项目组；	◆会议
	▲项目组与林业局商讨细化工作方案	√ 邵武林业局 FAO 项目组；	◆座谈
2012.11.7	▲林业局座谈，商讨林业合作组织指南修订意见 ▲资料收集	√ 尤溪县项目组成员；	◆头脑风暴
		√ 邵武林业局工作人员；	◆半结构式访谈
		√ 邵武林业局 FAO 项目高级工程师；	◆调查问卷
		√ 北林项目组	◆资料收集
2012.11.8	▲林农培训与参与式访谈，商讨林业合作组织指南修订意见 ▲资料收集	√ 山连村村民代表；	
		√ 林业专业合作社成员；	◆头脑风暴
		√ 林业专业合作社负责人；	◆半结构式访谈
		√ 乡镇林业站工作人员；	◆调查问卷
2012.11.9	▲会议座谈； ▲资料收集； ▲意见反馈；	√ 乡镇政府官员；	◆资料收集
		√ 北林项目组	
		√ 尤溪县项目办官员；	◆头脑风暴
		√ 北林项目组	◆座谈会议

3.3.2.2 具体操作内容

(1) 收集二手资料

收集项目所需的二手资料，包括案例县社会经济、林业基本情况；地方林业发展相关政策法规；乡镇林业站和案例村森林资源及经营管理现状；案例点合作组织基本情况等，为本项目的实施提供详实的本底资料。

(2) 林农培训与参与式访谈

在邵武市拿口镇加尚村组织相关利益者参加培训和访谈（参与培训的人包括合作社普通

成员、村民代表（非合作社成员）、村干部、合作社负责人以及乡政府官员）。现场分发宣传手册，由课题组教授讲解宣传手册中关于林农合作组织的内容，为参加培训和座谈的人员增加一定的知识基础。在讲解完宣传册中的内容后，教授为参会者详细解读了《中国林农合作组织（社）发展指南》草案的具体内容。待参会者详细阅读手册草案以后，课题组教授通过大白纸、黑板等工具，引导参会者进行讨论，收集农民在森林经营及合作社发展过程中遇到的问题，总结提炼各相关利益者对该《指南》的意见和修改建议。



（3）林业局、林业站林业工作人员参与式座谈

组织邵武市林业局、拿口镇林业站工作人员、FAO 项目高级工程师等 7 人进行座谈和问卷调查，由课题组李小勇教授讲解《中国林农合作组织（社）发展指南》内容，采用参与式、头脑风暴、调查问卷等方法，对指南的内容和可操作性进行讨论，与会人员分别发表了对手册草案的意见和看法，收集林业主管部门工作者对手册草案的修改意见。



3.3.3 报告撰写阶段

（1）调研资料整理

实地调研结束后，项目组成员对调研所获的邵武市林业局以及拿口镇加尚村的相关二手资料、调查问卷、访谈结果及照片等资料进行内业整理，对实地调研的成果进行系统梳理。

（2）项目组总结会议

实地调研结束后，项目组召开总结会议，总结调研过程中发现的不同相关利益者提出的问题，尤其是森林经营过程中的问题以及对《指南》草案的意见和看法，讨论并总结提炼出各利益相关者对《指南》草案的修改建议。

（3） 形成项目报告

基于实地调研二手资料的整理以及项目组讨论的结果,针对目前邵武市拿口镇加尚村森林经营过程中存在的问题以及《中国林农合作组织（社）发展指南》在合作社层面的应用,形成最终的项目报告。

4. 调查的主要发现

4.1 调查样本基本信息

4.1.1 参与林业工作者座谈样本基本特征

在针对林业主管部门的座谈中，邵武市林业局工作人员 7 人参加了讨论，其中包括林业局副局长、法制办主任、资源站站长、营林公司经理、科技中心主任、动植物保护管理站站长以及林权服务中心主任。参与座谈的 7 人中有 1 人为女性；所有参与座谈的林业工作者均具有大专以上学历，从事林业工作平均年限为 12 年。



4.1.2 参与村级培训和访谈样本基本特征

加尚村培训和访谈对象基本情况及构成特征：邵武市拿口欣升竹木种植农民专业合作社共有 15 名林农和合作组织成员参与培训和座谈。人员构成包括非合作组织成员 4 人（其中包括 2 名村干部），合作组织成员 8 人，合作组织主要负责人 1 人，乡镇林业站工作人员 1 人，乡政府官员 1 人（人大主席）。



样本村所选取的调查对象的基本特征为：15 位被访者均为男性；年龄平均为 41 岁，其中 40-50 岁年龄段人数最多，共 7 人，占 46.7%；参与座谈的被访者文化程度相对本村的平均水平较高，初中及以上学历的被访者共占被调查者总数的 40%，被调查者的受教育程度详情见图 4-1。家庭人口数平均为 4 人，家庭劳动力数量平均为 3 人。

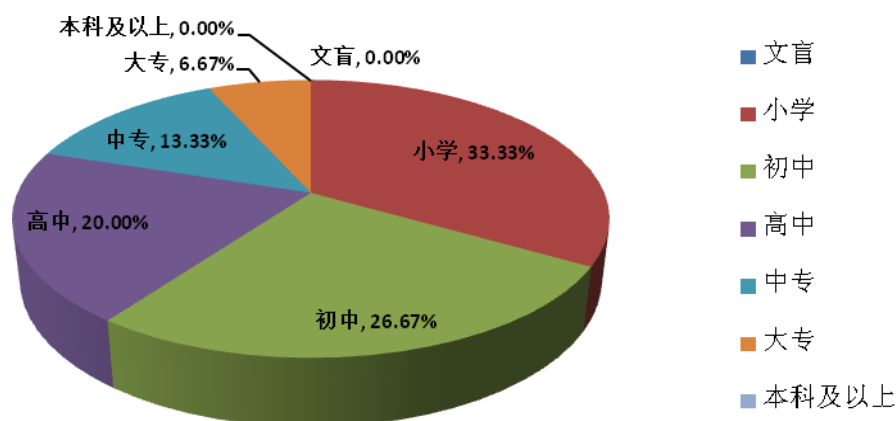


图 4-1 案例点被调查者受教育程度特征

4.2 调查的主要发现

4.2.1 合作社层面

在实地调研过程中，项目组对拿口欣升竹木种植农民专业合作社主要负责人进行了关键人物访谈。通过访谈了解了目前合作社的发展情况，并收集了合作社主要负责人对《指南》的修改意见。

4.2.1.1 合作社发展中的问题

通过访谈发现，目前影响欣升竹木种植农民专业合作社未来发展的主要问题集中在以下几个方面：第一，市场需要越来越大，但由于近几年来政府注重生态建设，限制对森林资源的利用，林农损失了部分利益；第二，村中青壮年越来越多地到城里务工，造成村中“用工荒”现象明显，使得劳动力成本大大提高；第三，南方集体林区林改分林到户以后林地过于分散，合作社要形成大规模林地经营有一定难度；第四，市场竞争越来越激烈，缺乏相应的技术培训以提高合作社的竞争力；第五，合作社经营形式比较单一，以毛竹的经营管理为主，限制了其他产品的发展，例如林下经济等产品。

4.2.1.2 合作社主要负责人对《指南》应用的意见反馈

首先，就《指南》的名称而言，合作社负责人认为“林农合作组织（社）”这一概念比较模糊，定义的不够准确。他们认为目前在农村，林农和农民的概念没有明确的界定，以“林农”为对象的合作组织可以是林业，也可以包括农业。而被访者认为此本《指南》更倾向于“林业”，而农业方面的合作组织并不应该纳入指南范围。因此，被访者指出，指南的名称改为“林业合作社”更加恰当。

第二，就《指南》文本的文字而言，合作社主要负责人认为文本内容有部分重复，语言方面比较难懂。被访者指出目前农民虽然已经摆脱文盲时代，但大部分农民的文化水平不高，因此指南应该采用十分通俗易懂的语言，以便于农民理解。

第三，就《指南》具体内容而言，合作社负责人认为具体的原则、实施以及政策扶持在一定程度上脱离中国目前的国情，在实际操作中难以实施。被访者指出，目前我国的合作组织发展仍然不够成熟，需要引进大量国外的先进经验，但在引进先进经验的同时也要考虑到中国的实际国情，不能盲目照搬。例如，《指南》中合作组织应遵循的原则中，“入社退社

自愿”以及“鼓励妇女和年轻人参与”在现实操作中难以实现。合作社要体现平等和自由，但是由于中国合作组织仍然处于起步阶段，缺乏科学和合理的约束机制，强调平等和自由会打破现有的合作社的运行秩序，影响合作社的正常运转。此外，文本第三部分“政府和林农的权利和义务”，被访者认为文本中的“林农”这个概念界定不清，应该明确，这里享受权利和履行义务的对象是“合作组织成员”，而非一般意义上的“林农”。

第四，就《指南》可操作性而言，被访者认为文本中对于合作社的具体运转过程及政策扶持等比较模糊，不够具体。合作社负责人表示，《指南》中所描述的内容对十分全面，是今后合作组织发展的一个大方向，特别是从政策方面，给了很多的鼓励政策、培训等。但是，文本中对于如何对合作组织进行管理和运行、政府应该具体给予哪些方面的指导和扶持，没有给出明确的导向性意见，如果《指南》中对于具体的操作程序和鼓励政策的相关规定更详细，那么对合作社发展的指导将具有更强的可操作性。例如，文本第五部分第一条“鼓励和奖励政策”中，应具体给出各项鼓励政策的额度，尤其是合作社在贴息贷款和采伐限额这两个方面有何优惠政策，优惠额度如何都是关系合作社发展的至关重要的问题。

4.2.2 农户层面

4.2.2.1 农户对合作组织发展的认识和需求

项目组在当地林业局的协助下，在邵武市拿口镇加尚村组织了林农培训、座谈和问卷调查。通过培训、座谈以及问卷调查，了解了当前林农对当地合作社发展的认识和看法，并收集了林农对《指南》的意见。

（1）合作社的作用

在被调查的农户中，有 86.67% 的人认为在村里有必要成立合作社，仅 13.33% 的人认为在村里没有必要成立合作社。进一步对合作社的作用进行讨论发现，农民认为成立合作社最重要的作用是增加其收入。被调查者表示，2004 年林改分林到户以后，自己在家庭经营林地过程中由于林地规模小，经营和管理技术不高等因素影响了林产品的收入。合作社的成立能够为农民自身小规模林地的经营提供很多便利，例如病虫害防治、贴息贷款、市场信息等。除了提高收入外，农民认为合作社的成立能够为农民林地经营减少成本，同时合作社的成立对于村集体经济的发展有很大的推动作用。此外，合作社的作用还体现在规避风险、农村社会保障增强、村容环境的改善等方面。（详见图 4-2）。



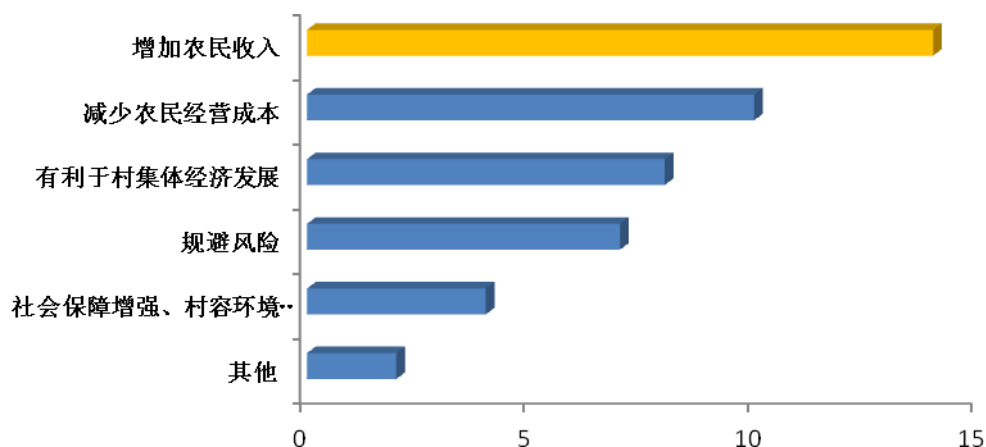


图 4-2 农民对合作社作用看法

(2) 合作社发展中存在的问题

通过调查发现，从农户角度来讲，目前影响拿口欣升竹木种植农民专业合作社未来发展的主要问题集中在以下几个方面：第一，政府对生态建设的重视限制森林资源的利用，使林农利益受损；第二，村中青壮年越来越多地到城里务工，造成村中“用工荒”现象明显，使得劳动力成本大大提高；第三，没有稳定的扶持政策来保障合作社的发展和盈利；第四，缺少森林经营等实用技术培训；第五，缺少规范的利益分配机制。而目前合作社带头人威望高，并且有很强号召力和管理水平，能够维持合作社日常运行，因此“缺乏能人带动”在该合作社发展中不明显。

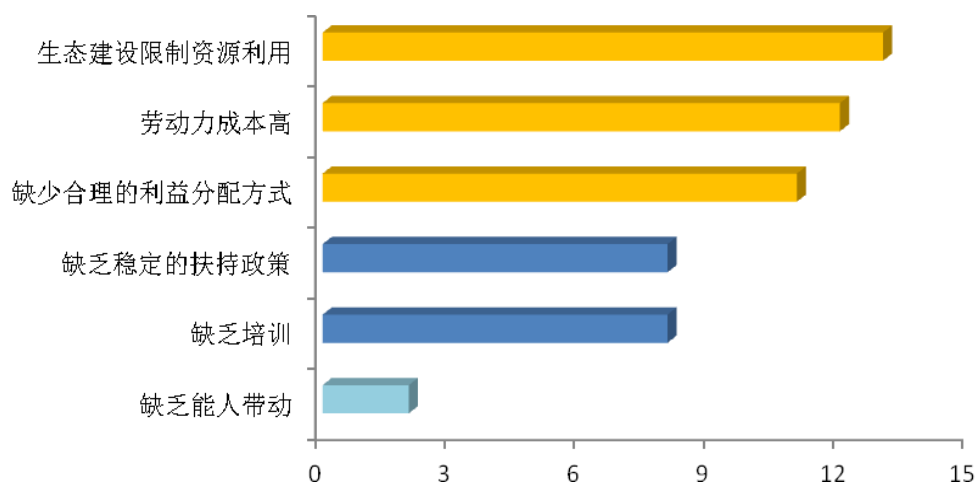


图 4-3 合作社发展中存在的问题

(3) 对合作社的需求

从调查结果可以看出，农户目前对于合作社的需求主要有以下几方面：第一，需要完善的法律保障，解决林地纠纷等问题，以保障合作组织成员的合法利益；第二，需要资金扶持，维持合作组织的正常运行；第三，需要一定的技术指导，以提高农民的林业生产力，从而提高合作社林产品的市场竞争力；第四，需要合理的利益分配方式，以保障合作社成员的经济

利益。

4.2.2.2 林农对《指南》应用的意见反馈

第一，指南的服务对象问题。通过培训和参与式访谈，案例点合作社成员代表普遍认为，文本是“合作组织发展指南”，就应该有明确的服务对象。他们认为作为一本指南性质的文本，服务对象的定位应该是合作社成员，因为只有加入了合作组织，才会对于合作组织的运行和盈利等经营管理模式有所需求。而自己目前对于林农合作组织的概念、权利义务以及如何经营合作组织等并没有十分清晰的概念和成熟的经验，因此需要专门针对合作社成员制定《指南》。而就目前的文本而言，参与座谈的合作社成员代表及负责人认为《指南》没有明确成立合作社以后应该具体怎样运行和操作，以保证合作社的有效运转和合作组织的盈利等。

第二，《指南》指导作用和可操作性问题。通过调查发现，参与座谈的农民认为《指南》对于自身有一定的指导作用。他们认为通过阅读《指南》，能够使自身对合作组织的理解更加深刻，对合作组织的成立、加入、管理和运行有了更加明确的认识。但从具体操作方面来看，被调查者纷纷反映《指南》文本篇幅过长，内容比较深奥，难以理解。合作社负责人也反应就合作组织成员目前的平均文化水平而言，必须要有专家讲解才能较好理解文本中的内容，因此，对于一般合作社成员，本指南的可操作性不强。

第三，指南“合作社需要遵循的主要原则”不合理。参与座谈的合作组织成员纷纷表示指南文本中的“十大原则”过于复杂，有些条目对于合作社的发展来说非常重要，但没有必要列在发展原则之中。被调查者的具体意见详见表 4-1。

表 4-1 林农对“主要原则”的意见

序号	主要原则	反馈意见汇总
1	民主体管理、一人一票	不应该一人一票，因为每个人入社的林地面积不同
2	自愿入社、自愿退出	不符合林业周期长的特征，入社和退社都应该设立一定的门槛，要有约束。
3	合作社大小事务的自主决策	合理，政府适当引导
4	鼓励年轻人和妇女参与，努力达到性别平等	可以进行宣传，鼓励年轻人和妇女的加入，但是考虑到现实中都是以家庭为单位入社，家庭成员中已经包括了年轻人和妇女，因此此条作为原则不妥。
5	清晰的决策机制和利益分配机制	可以写入章程，但是没有必要作为原则。
6	现实而明确的目标	合作组织一定会有明确的目标，没有必要作为原则。
7	鼓励与其它合作组织的合作	合作有利于发展，但是应该更细化合作的方式和具体鼓励政策。
8	处理好与非合作组织成员的关系	公平性问题十分重要，此条可以在解释中更加细化。
9	与准合作组织有良好的关系	合理，但是应该写入章程。
10	要承认农民在森林管理方面所追求的各种综合价值。	不理解此条原则的具体含义。

第四，指南中“政府和农民的权利和义务”的问题。此处使用“农民”这一概念不准确，应该是“合作社成员”的权利和义务。此外，《指南》中强调政府在相关政策制定、法律法规实施、制定合作社支持奖励项目预算中享有“最终决策权”，农民认为这样有政府过分干预合作社自主决策的权利，与《指南》中合作社的原则有所矛盾。

第五，指南中“政策实施”部分的问题。参与座谈的林农认为，政策的实施与政府和林业主管部门有密切的关系，对合作组织成员或者一般林农而言，没有很强的针对性，此部分是对林业部门工作的指导，对林农的指导意义不大。建议“政策实施”部分应该改为“合作社运行”，介绍如何加入、组织、管理、运行合作社以及如何形成合理的利益分配机制。

第六，“政策扶持”部分应该更加具体和细化。参与座谈的林农均反映出对合作社发展政策扶持和培训的强烈需求。他们也指出了《指南》中关于“政策扶持”部分对于合作组织的发展十分重要，需要在文本中给出更详细、更具体的政策和规定。例如，政府部门需要给予相应的指导、培训和监督。在《指南》中，应该说明政府应该给予哪些方面的指导，开展哪些方面的培训，怎么样对合作社的运行进行有效监督等。



4.2.3 林业工作人员层面

项目组在实地调研过程中对林业局、乡镇林业站以及林权服务中心的不同林业工作者进行了访谈，了解了当前邵武市以及案例点合作社的发展现状以及林业工作者对目前合作社发展中存在的问题。并通过座谈、问卷调查的形式收集了林业工作者对《指南》的意见。

4.2.3.1 林业工作人员对林农合作社发展的看法

（1）发展合作社的优势和目标

在于林业工作者的访谈中发现，林业主管部门指出了发展合作社的一系列优势。南方集体林区林改分林到户以后，家庭经营林地的形式增加了林业生产经营成本，降低了林地抵抗风险的能力，不利于林地的规模化经营和森林资源的有效配置。合作社的成立能够使分散的资源集中起来，产生规模效益，降低成本，同时提高林地抗风险能力。是今后林业生产经营的重要经济组织形式。为林农创造财富，为林业三大效益的实现做出贡献，是在集体林区大力推广合作社的最终目标。

（2）发展合作社的政策环境

2003 年开始林改，明晰产权以后让林农有更多投入，更高的信心去经营林业。政府推出的各种优惠政策也促使了一大批合作社的成立。目前的林业政策体制缺乏长远思想。例如林业产权拥有年限一般为 30-70 年，林改以后的部分林地甚至 15 年做一次调整。林农只能看见一代林的利益。林业生产周期较长，而在当前的政策体制下，一代林砍伐以后，就要重新进行分配，因此造成了林农缺乏长远意识，看不到合作社带来的长期利益。

此外，近年来国家对生态效益的重视导致政策越来越倾向于生态建设。而在全国人民享受生态的同时，其实是林农为生态建设买单。生态建设项目的大力实施限制了林业经济效益的实现，使广大林农经济利益受损。目前生态公益林补偿 12 元/亩，对于林农而言只是杯水车薪。因此从大环境来讲，目前的政策环境从一定程度上制约了林农合作社的发展。

（3）林农合作社发展的多元化问题

我国目前对于林农专业合作社的成立有很多优惠政策，通过座谈发现，林业工作者认为这些优惠政策是导致目前合作社数量迅速增长的重要原因。邵武市于 2009 年开始推行合作社这一经济组织形式，到目前为止，全市已建立林业经济合作组织 420 个。但参与座谈的林业工作人员指出，林业合作社虽然在数量上快速增长，但实质的发展过程中没有达到最初推行这一形式的目标，合作组织的发展仍然比较缓慢。主要原因是合作社发展形式过于单一，目前成立的林业合作社都是以木材、竹材等林产品为主，而以花卉、种苗、林下种养殖等为主要经营对象的合作社审批难度大，真正能够实现规模效益和经济利益的合作社很难发展。在今后的发展过程中，应当放宽合作社的经营范围，让林农合作社朝着多元化方向发展。

4.2.3.2 林业工作者对《指南》应用的意见反馈

第一，《指南》的服务对象问题。通过参与式座谈发现，林业工作者纷纷表示该《指南》没有明确的应用对象。他们认为，不同的利益相关者对于合作社发展的需求不同。从林业工作者的角度来讲，他们更需要法律法规、政策方面的指导，因此《指南》中应该明确指出作为林业主管部门，应该出台哪些扶持政策以及如何帮助和支持林农合作组织的发展。

第二，《指南》的名称问题。参与座谈的林业工作者认为“林农合作组织”这一概念界定不够明确，因为目前在南方集体林区，为了享受优惠政策，合作组织都以“合作社”来命名。因为合作社只需要工商注册即可，也能享受成立合作社的五万元现金优惠。同时，“林农合作社”的范围包括了林业专业合作社和农业专业合作社，而目前林业部门管辖的专业合作社都是“林业专业合作社”。因此，根据已经出台的《农民专业合作社法》、《农民专业合作社示范章程》再结合中国目前的国情，《指南》的名称中使用“林业专业合作社”这一概念比较合理。

第三，《指南》的实用性问题。林业工作人员均表示该《指南》对于自身的工作有一定的指导作用。他们认为通过阅读《指南》，能够使自身对合作组织的概念、管理、运营和相关法律法规都有了更加深刻的理解。但从实用角度来讲，参与座谈的林业工作者认为该《指南》理论色彩较浓，内容比较深奥，难以理解。如果针对林业工作者，文本相对比较容易理解，但是如果针对普通的合作社成员或者一般林农而言，文本的实用性不强。

第四，《指南》中合作社发展原则的问题。参与座谈的林业工作人员认为文本中规定的“十大”原则总体符合合作社发展的需要。但原则应该有提纲挈领的作用，该文本中原则过多，且有些原则不太符合中国国情，需要进一步修改。具体修改意见详见表 4-2。

表 4-1 林业工作者对“主要原则”的意见

序号	主要原则	反馈意见汇总
1	民主管理、一人一票	体现了公平性

2	自愿入社、自愿退出	在保证自愿的前提下，入社和退社应该设立约束机制
3	合作社大小事务的自主决策	不能完全自主决策，需要有监督机制，合作社事务不能违反国家法律和政策
4	鼓励年轻人和妇女参与，努力达到性别平等	家庭中有人加入合作社就等同于年轻人和妇女加入了合作社
5	清晰的决策机制和利益分配机制	合作社发展的重要需求，但没有必要作为原则
6	现实而明确的目标	合作社发展的重要需求，但没有必要作为原则
7	鼓励与其它合作组织的合作	合理
8	处理好与非合作组织成员的关系	合理，公平性问题十分重要，要正确处理纠纷
9	与准合作组织有良好的关系	合作社发展的重要需求，但没有必要作为原则
10	要承认农民在森林管理方面所追求的各种综合价值。	没有要作为原则

第五，指南中“政策实施”部分的问题。参与座谈的林业工作者认为，政策的实施与政府和林业主管部门有密切的关系，对于指导林业主管部门的工作有着十分重大的意义。一方面，对于政府部门如何实施政策应该详细阐述，例如指南中应该明确指出设立何种管理机构专门对林农合作组织的发展进行管理和监督，明确林业部门应该与哪些部门协调合作、如何进行合作等。另一方面，针对农民，指南中应该阐述合作社的成立、加入、管理和运行的具体操作程序，使《指南》可以更好地指导农民参与合作社的活动。

第六，“政策扶持”部分应该更加具体和细化。林业工作者反映出合作社发展政策扶持和培训对于林农合作组织的发展具有十分重要的意义。他们也指出了《指南》中关于“政策扶持”需要在文本中给出更详细、更具体的政策和规定。林业工作者对于《指南中》明确具体的政策扶持给出以下意见：

表 4-3 林业工作者对文本中“政策扶持”问题的意见

扶持政策	反馈意见
补贴	补贴的来源在指南中应加以明确，例如具体指出是“财政资金”，否则政府部门之间会互相推诿。
贴息贷款	贴息贷款的具体怎样操作应该在指南中加以明确。目前成立合作社以后，贷款手续反而更加负责，没有体现出对合作社的政策扶持
采伐限额	对于“采伐限额依据合作社表现安排”这一说法不符合中国实际情况，林业政策应体现公平性原则，不会根据表现制定。
生态服务补偿	国家更重视生态建设以后，林农的经济利益受损，因此《指南》中应该明确生态服务补偿的额度，以保障林农利益。

5. 主要结论与建议

5.1 主要结论

5.1.1 林业合作组织发展中存在的问题

(1) 发展合作组织的动力和需求

合作组织本身发展的真正动力是农民的需求,而需求来源于农民在林业经营中对利益的诉求。合作组织的成立一方面能解决农民生产经营中遇到的问题,如缺乏资金、缺乏市场信息、劳动力不足、缺少技术支持等;另一方合作经营能够帮助农民降低成本,增加收益。我国合作组织的发展处于起步阶段,由于林业具有生产周期长、集约程度差、资源利用和生产经营时间分散等特点,合作经营是解决现实问题的重要途径和方法。同时,国际林业合作组织发展成功的经验,证明了合作组织可以有效避免林业生产经营活动中的一些具体问题。在目前动力不明确的情况下,合作组织的发展更多的需要政策引导和制度保障。

(2) 合作组织缺乏自身的运行能力

我国合作组织发展时间相对较短,合作组织成员对合作的意识,以及履行自己权利和义务的认识和素质相对较低。目前缺乏成熟的合作组织外部运行环境,因此在合作组织发展中常常会出现合作组织关键人物来主导合作组织发展的问题,能人的带动作用十分明显,而一般成员不知道自己所拥有的权利和责任,参与合作组织活动的积极性不高。

(3) 合作组织发展具有差异性

对于合作组织的合作内容,目前表现出生产周期短、商品化程度高、技术含量高、要素投入大、市场营销对生产活动影响大的项目上,比如经济林、油茶等。这些环节形成的合作社发展相对较好。而以森林资源,如木材为对象的合作组织,由于短期内很难有直接的经营收益,就会影响到合作组织成员对利益方面实现的预期,进而会影响到合作组织的发展。

(4) 合作组织的发展缺乏适合的法律运行环境

我国目前的《农民专业合作社法》,更多的是针对于林地承包经营以后的农民农副业生产活动中形成的合作组织。而林业与农业具有一定的差异,因此,农民在农业方面对要素、土地、市场、技术的需求以及合作的愿望、形式具有多样性,而且利益的实现具有短期性。因此,从合作组织法的角度,不能涵盖林业和林农合作组织的基本特征,导致林业合作组织发展缺乏有效的法律支撑和保障。

(5) 合作组织的发展缺乏适合的法律运行环境政策保障

林业生产经营活动的主要对象是森林资源,森林资源既是一种经济资源,也是一种生态和公益性资源。在应对气候变化和低碳这两个大前提下,森林资源的生态和社会服务功能越来越受到重视,这样就势必会导致在合作过程中,合作组织的运行和利益的实现受国家政策的制约和影响。如果没有有效的政策(如生态补偿、对公益林采取多目标的经营管理,或者转变经营模式),就会导致政策制约合作组织的发展。

5.1.2 《指南》文本中存在的问题

根据项目组座谈、调查问卷的分析结果,综合考虑各利益相关者的看法和意见,对指南

的反馈结果综合如下：

（1）各利益相关群体对《指南》中的内容表示认同

通过培训和阅读《指南》，无论是林农、合作组织负责人或林业工作者都对《指南》的总体内容表示认同。绝大多数被访者承认《指南》的内容十分丰富，对自身有着一定的指导意义。通过阅读《指南》，对合作组织的概念、成立、加入、管理、运行等有了更加深刻的认识。由此可见，《指南》对于各利益群体而言都具有一定的指导意义。

（2）《指南》没有明确服务对象

从访谈和调查结果来看，无论是林农还是林业工作者，都认为《指南》应该有明确的定位，即有针对性的服务对象。因为从需求角度来讲，不同的利益相关者对于合作组织发展的需求有所不同，例如林农更倾向于了解如何成立、加入和管理运行合作组织，林业工作者更希望得到具体的政策扶持方面的指导，因此不同群体需要指导的内容也会有所不同，而整本《指南》没有对文本的服务对象加以明确。

（3）《指南》的文本和语言不易理解

林业合作社、林农以及林业工作者三个层面均反映出《指南》文本的文字和语言比较深奥，难以理解。作为一本指南性文本，本《指南》的篇幅过长，理论色彩偏浓，需要专家的指导才能较好理解其中的内容。因此，针对合作组织的各利益相关者，尤其是针对林农这一特殊群体，语言不容易理解，就会降低《指南》的实用性。

（4）《指南》的结构不完整

现有的《林农合作组织指南》由于服务对象不明确，指南本身对合作组织自身发展与对政府部门管理服务的指引融为一体。目前的《指南》中对政府如何进行政策实施作出了说明，但缺失了用于指导林农的关于合作组织的基本概念、如何成立、加入、管理和运行的部分，因此显得整个文本的结构不够完整。

（5）《指南》需要修改的具体内容

通过阅读文本，各利益群体均认为《指南》中存在一些不合理和需要进一步明确的问题，需要修改的问题主要体现在以下几个方面：

第一，《指南》名称中“林农合作组织（社）”的概念不合理。“林农合作组织”和“林农合作社”的提法都被认为有一定的不合理性，本《指南》应该根据本身的服务范围，规范文本的名称。根据调查和访谈，各利益相关者建议本指南的编制应该参考已经出台的《农民专业合作社法》和《农民专业合作社示范章程》，结合中国国情，在《指南》名称中采用“林业专业合作社”的概念。

第二，合作社主要原则中，考虑到林业生产周期长的特点，“自愿入社，自愿退出”这一原则不合理，应有相应的约束机制。“鼓励年轻人和妇女参与，努力达到性别平等”由于中国国情的特点，目前在中国难以实现，也没有必要强调“性别平等”。

第三，政府和农民的权利和义务中，对于“农民”要明确界定，是“合作组织成员”而非一般意义上的农民。政府对于合作组织可以有引导和扶持的作用，但是不需要最终决定权，合作社的所有事务应该在不违反法律的前提下实现自主决策。

第四，“政策扶持”在《指南》没有详细描述，没有对具体的扶持政策，例如补贴、贴息贷款、采伐限额以及生态服务补偿等做出明确规定，没有指出具体每项扶持政策的责任方和政策扶持的额度等。

5.2 意见和建议

5.2.1 对林业合作组织发展的建议

（1）提供基本法律制度保障

合作组织发展的相关法律和政策制度环境方面，要有针对性的制定符合林农或者林业合作组织的相关的法律、资源管理、利用的保障制度。例如林业生产经营活动中的社会服务、制度保障以及相关利益损失补偿等方面的政策制度完善，为今后合作组织的发展提供基本的法律制度保障。

（2）宣传示范和政策引导

通过宣传示范和政策引导，来促进一部分规范的、效益比较好的合作组织健康发展，发挥他们的引导和示范作用，而不是强制性的发展林农合作组织。合作组织发展的根本动力是农民自身的利益需求，因此，要发展合作组织必须是基于林农现实的需求，而不是基于政府的需求。

（3）提供良好的发展条件

通过林业科技培训，特别是针对合作组织和有条件参加合作组织的人进行技术培训，培训的内容应该包括对合作组织的基本知识，相关法律和扶持政策的宣传和教育以及林业生产活动中的实用技术的推广，为林农提供更好的参与合作组织的外部环境和基本条件。

（4）明确对合作组织的扶持政策

对于林农合作本身发展过程中存在的具体的问题，政府必须要有一套有效的机制加以克服和解决。例如合作组织只需工商注册，提供扶持资金等优惠政策。同时各项扶持政策，例如税费的减免等，都必须明确政策制定、执行和监督的组织和部门，即不同扶持政策都有各自的制定执行机构和监督约束机制。

（5）循序渐进引导合作组织健康发展

合作组织是一个漫长的发展过程，不能急功近利。国家市场经济发展水平的提升、国家制度和政策环境的不断改善以及农民自身意识和能力的不断提升这三个方面是合作组织快速、健康发展的重要条件。在目前的情况下，林业主管部门在合作组织发展方面，更多的应该是引导、示范、保障和提高良好发展环境，渐进式的促进林业合作组织的发展。

5.2.2 对《指南》文本修订的建议

本项目的调查研究结果表明，FAO-SFA-EC 项目提供的《中国林农合作组织（社）发展指南》对于合作组织的发展具有很强的指导意义，但是文本中也存在一些不足。为了使文本具有更强的指导性和可操作性，结合本项目的研究，总结出以下几点修改建议，以期对《指南》的进一步完善提供参考依据。

（1）在定位上，应明确服务对象

关于指南的定位，通过收集反馈意见可以看出，《指南》中没有对其服务的对象加以说

明，而不同利益群体的需求不同导致了文本不能针对每一利益相关群体作出明确的指导。因此，在进一步完善过程中，应该在文本开头对《指南》的编制背景和编制目的以及适用对象进行说明，从而使《指南》的使用者能够更好地理解文本中的内容。

(2) 在形式上，应更加简洁、生动、通俗易懂。

项目的研究结果反映出文本的语言比较深奥难懂，尤其是针对农民这一文化水平较低的群体，难以理解文本中的内容。因此，在修订和完善《指南》时，应该使文本语言更加通俗易懂。建议在文本中采用图片、图表等生动形象的形式，能够使阅读者更容易理解且印象深刻。

(3) 在结构上，应增加对合作社概念和运行程序的介绍。

目前的《指南》中对政府如何进行政策实施做出了指导，但缺失了对林农的关于合作组织的指导，因此显得整个文本的结构不够完整。因此，建议“指南”在结构上分成两个部分，一部分用于介绍合作组织的基本概念，如何成立和加入合作组织，以及合作组织如何管理、运行和发展，为林农参与合作组织活动提供指导；另一部分专门用于对政府指导，使政府部门尤其是基层林业部门明确自己的工作职责和工作方式，更好的为林业合作组织的发展服务。

(4) 在内容上，应该进行细节的修改和完善。具体修改意见如下：

第一，建议本指南在进一步修订和完善过程中，应该参考已经出台的《农民专业合作社法》和《农民专业合作社示范章程》，结合中国国情，在《指南》名称中采用“林业专业合作社”的概念。

第二，建议合作社应该遵循的主要原则应该进一步提炼，原则应该体现对合作组织发展的重要性和指向性，要简洁并且高度概括。目前《指南》中的一些原则，例如“清晰的决策机制和利益分配机制”、“现实而明确的目标”、“与准合作组织有良好的关系”、“要承认农民在森林管理方面所追求的各种综合价值”等条目建议写入合作社章程，没有必要放在原则中。

第三，政府和农民的权利和义务中，为避免指南使用者的理解偏差，应将“农民”进一步明确为“合作组织成员”。此外，政府在相关政策制定、法律法规实施、制定合作社支持奖励项目预算中享有“最终决策权”的说法不合理，建议在完善指南过程中，在此处强调政府的“引导作用”，而非“最终决策权”，同时应该强调合作社的所有事务应该在不违反法律的前提下实现自主决策。

第四，“政策扶持”部分，建议在《指南》中对具体的扶持政策，例如补贴、贴息贷款、采伐限额以及生态服务补偿等做出明确规定，指出各项扶持政策的责任方和政策扶持的额度等。

附录 1 《中国林农合作组织（社）发展指南》 调查问卷

一. 林农合作组织的作用

1. 您认为村里有无必要建立林农合作组织？

A. 有 B 没有

2. 若有必要，您认为林农合作组织的作用主要有哪些？

A 增加农民收入 B 减少农民经营成本 C 规避各种来自于市场、自然或社会力量的风险

D 有利于村集体的经济发展、农村社会保障增强、村容环境的改善 E 其他_____

3. 若没有必要，为什么？

4. 您认为林农合作组织的发展，需要具备哪些条件？

A 资源产权是否清楚

B 合作组织是一个有效、紧密的组织，能够为组织成员带来好处

C 合作组织经营的产品在市场能够流通买卖

D 提供有效的技术、信息等服务

E 其他条件_____（例如：税费、造林补助等）

二. 促进林农合作组织发展的原则

5. 您认为林农合作组织的发展应遵循哪些原则？（多选）

A、 民主运作（一人一票）

B 、 农民入社要自愿（入社自愿，退社自由）

C 、 自主决策（合作社大小事务的决策要能免于外部组织机构的不合理的影响和压力。）

D 、 合作社要鼓励年轻人和妇女参与，努力达到性别平等。

E、清晰的决策机制和利益分配机制

F、现实而明确的目标

G、鼓励与其它合作组织的合作

H、处理好与非合作组织成员的关系

I、与准合作组织有良好的关系

J、要承认农民在森林管理方面所追求的各种综合价值。

K、其他_____

三. 在林农合作组织发展中政府和农民的权利与义务

6. 您认为政府应该具有下列权利？

A 为合作组织相关政策执行提供最终决策

B 制定合作组织相关法律和制度

C 监督合作组织运行并督促其遵守相关法律法规

D 其他_____

7. 您认为政府应该具有哪些义务和职责:

A 咨询合作组织意见, 引导合作组织发展

B 提供各种类型服务 (技术、财政)

C 制定合作社相关扶持项目和预算

D 其他_____

8. 您是否知道农民在合作社中享有以下职权? (打钩)

权利	知道	不知道
修改章程		
选举和罢免理事长、理事、执行监事或者监事会成员		
决定重大财产处置、对外投资、对外担保和生产经营活动中的其他重大事项		
批准年度业务报告、盈余分配方案、亏损处理方案		
对合并、分立、解散、清算作出决议		
决定聘用经营管理人员和专业技术人员的数量、资格和任期		
听取理事长或者理事会关于成员变动情况的报告		
章程规定的其他职权		

9. 您认为农民在合作社中应该享有以下哪些职权? (打钩)

权利	
修改章程	
选举和罢免理事长、理事、执行监事或者监事会成员	
决定重大财产处置、对外投资、对外担保和生产经营活动中的其他重大事项	
批准年度业务报告、盈余分配方案、亏损处理方案	
对合并、分立、解散、清算作出决议	
决定聘用经营管理人员和专业技术人员的数量、资格和任期	
听取理事长或者理事会关于成员变动情况的报告	
章程规定的其他职权	

四. 政策实施

10. 您认为林农合作社建立和发展过程中是否需要林业主管部门的指导?

A. 需要 B. 不需要

11. 合作组织是不是应该有一定比例的年轻人和妇女?

A. 是 B. 否

12. 合作组织应不应该有规章制度?

A. 应该有规章制度 B. 不需要有规章制度

13. 县林业局是否应该应该对合作组织的运行进行监督？

A. 是 B. 否

14. 县乡镇级林农合作组织之间进行合作是否有利于合作组织的发展？

A. 是 B. 否

五. 政策扶持

15. 农民（合作组织成员）需要以下哪些鼓励和奖励政策？

A. 补贴 B. 低息贷款 C. 减免税 D. 放宽采伐限额

E. 环境服务（禁伐）的补偿 F. 其他_____

16. 如果有以上激励政策，需要明确哪些政策的额度（明确补贴多少，指标增加多少等）？

A. 补贴 B. 低息贷款 C. 免税 D. 增加采伐指标

E. 环境服务和采伐禁令的补偿 F. 其他_____

17. 农民（合作组织成员）需要以下哪些支持政策？

A. 基础设施建设 B. 造林 C. 其他_____

18. 您认为林农合作组织成员需要哪些培训？

A. 技术生产技能 B. 领导和管理技能 C. 专业技能（如会计）

D. 其他_____

19. 您认为一个好的培训项目需要包括以下哪些内容？

A. 详细的需求评估 B. 制作培训材料 C. 师资人员培训

D. 在上述基础上提供优质的村级培训 E. 其他_____

六. 《指南》应用效果

20. 通过阅读本《指南》以及专家讲解介绍，您是否已经知道如何建立、加入、管理和运行林农合作社？

A 知道 B 不知道

21. 您认为本指南是否对您自身参与合作组织（或管理工作）有所帮助？

A 有帮助 B 没有帮助

22. 如果有帮助，您认为有哪些帮助？

23. 在合作组织构建运行过程中，您自身对林农合作组织有什么需求？

A. 法律保障（解决纠纷） B. 资金扶持 C. 技术指导 D. 合理的利益分配方式 E. 需要能人带动 F. 其他_____

24. 你希望合作组织能够为农民解决什么问题？

A. 以资源经营为主的合作； B. 以林副业生产为主的合作

C. 流通领域的合作（市场信息） D. 技术服务的行业协会 E. 其他_____

25. 您认为政府有没有必要成立专门的机构对林农合作组织进行管理监督？

A. 有必要 B. 没有必要

(1) 若有必要, 政府应该做哪些工作?

A. 法律保障 (解决纠纷) B. 制定规划 C. 资金扶持 D. 技术指导 F. 其他 ____

(2) 若没有必要, 为什么? _____

26. 您认为本《指南》的服务对象应该是? (可多选)

A. 农民 B. 村委会 C. 合作社核心成员 D. 乡镇林业站 E. 县林业局 F. 其他 ____

七. 林业部门工作者请补充回答下列问题:

27. 是否需要在以下主管部门设立林农合作组织的管理机构? (在表中打钩)

	需要	不需要
国家林业局		
省林业局		
市、县林业局		
乡镇林业站		

28. 您认为其他各级政府部门是否应该指派人员与林业部门相关人员协调配合, 从而保证在林业合作组织发展的某些方面可以提供更有效的服务?

A. 是 B. 否

若是, 需要什么其他政府部门的配合? _____

29. 集体林场是否应该单独成立一个合作组织?

A. 是 B. 否

30. 您认为林业部门工作人员在林农合作组织发展中应该给予哪些帮助和指导?

- A. 介绍和解释政府的政策以及成立林业专业合作组织的要求;
- B. 尽量避免干涉林业合作组织的决策过程;
- C. 提供信息。
- D. 提供和解释可行的方案, 和每个方案的具体操作, 同时阐明农民的决策将受到尊重, 只要它是合乎法律法规的。
- E. 其他 _____

31. 针对于林业部门工作者, 您认为《指南》应该提供什么指导?

32. 您认为本《指南》实施过程中存在什么困难?

33. 您认为对于林业工作人员和农民, 是否应该有不同《合作组织指南》?

(即针对不同群体是否应该有不同《指南》)

是, 需要林业工作者和林农分别编写《指南》

否, 仅编写一本《指南》同时为林业工作者和林农提供指导

若是, 您认为针对林业工作人员的《指南》应该包括哪些内容?

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
WP037C	安徽黄山文祥村林农合作组织指南应用研究
WP038C	福建邵武加尚村林农合作组织指南应用研究
WP039C	福建尤溪山连村林农合作组织指南应用研究
WP040C	贵州锦屏欧阳村林农合作组织指南应用研究
WP041C	湖南洪江桐坪村林农合作组织指南应用研究
WP042C	湖南浏阳观音塘村林农合作组织指南应用研究
WP043C	江西铜鼓三溪村林农合作组织指南应用研究
WP044C	浙江龙泉肖庄村林农合作组织指南应用研究
WP045C	安徽黄山文祥村参与式森林经营应用研究
WP046C	福建邵武加尚村参与式森林经营应用研究
WP047C	福建尤溪山连村参与式森林经营应用研究
WP048C	贵州锦屏欧阳村参与式森林经营应用研究
WP049C	湖南洪江桐坪村参与式森林经营应用研究
WP050C	湖南浏阳观音塘村参与式森林经营应用研究
WP051C	江西铜鼓三溪村参与式森林经营应用研究
WP052C	浙江龙泉肖庄村参与式森林经营应用研究



“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>