



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-002-C

# 福建省林农合作组织 研究报告



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

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

© 粮农组织 2010

**如需更多信息请联系：**

**马蔷**

联合国粮农组织林业经济、政策、产品司林业官员

通讯地址：Viale delle Terme di Caracalla

邮编：00153 意大利, 罗马

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

**姜春前**

项目首席专家

通讯地址：北京市和平里七区 25 号楼 中林商务 310 室

邮编：100013 中国,北京

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

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

**祁宏**

国家项目主任

通讯地址：北京市和平里七区 25 号楼 中林商务 312 室

邮编：100013 中国,北京

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

**欢迎评论及反馈！**

GCP/CPR/038/EC 工作报告：WP-002-C

# 福建省林农合作组织 研究报告

中国林科院科信所  
福建省邵武市林业局  
福建省尤溪县林业局

中国国家林业局  
联合国粮食及农业组织

罗马，2010

# 目录

<b>1.基本背景</b> .....	<b>1</b>
<b>2.项目区域基本信息</b> .....	<b>1</b>
2.1 省县基本信息.....	1
2.2 项目村基本信息.....	3
<b>3. 研究方法</b> .....	<b>3</b>
<b>4. 林农合作组织状况</b> .....	<b>4</b>
4.1 基本信息.....	4
4.2 组织与管理.....	7
4.2.1 成立机制.....	7
4.2.2 运行机构.....	7
4.2.3 决策机制.....	7
4.2.4 利益分配机制.....	8
4.2.5 组织管理.....	8
4.3 现有政策的成效.....	9
4.3.1 现有具体政策.....	9
4.3.2 现有政策成效分析.....	10
4.4 主要问题.....	11
4.4.1 民主决策机制缺失.....	11
4.4.2 经营规模偏小.....	11
4.4.3 经营内容或服务单一.....	11
4.4.4 缺乏对林农合作组织的正确认识.....	12
4.4.5 林农合作组织的界定不够充分.....	12
<b>5.不同利益相关者的态度、行为和意见</b> .....	<b>12</b>
5.1 各级政府.....	12
5.1.1 省林业部门.....	12
5.1.2 县（市）政府.....	12
5.1.3 县（市）林业局.....	13
5.1.4 乡镇林业部门.....	13
5.2 村委会.....	14
5.3 农民.....	15
5.3.1 参与林农合作组织的村民.....	15
5.3.2 未加入林农合作组织的村民.....	16
5.3.3 林农合作组织的领导.....	16
5.4 其他利益相关者.....	17
5.4.1 工商局.....	17
5.4.2 农业局.....	17
5.4.3 民政局.....	18

5.4.4 税务局.....	18
<b>6.问题分析.....</b>	<b>18</b>
6.1 经验和教训.....	18
6.1.1 基本经验.....	18
6.1.2 相关教训.....	20
6.2 林农合作组织对开展森林经营管理的激励和挑战.....	21
6.2.1 对森林经营管理的激励.....	21
6.2.2 对森林经营管理的挑战.....	21
6.3 政策与制度的支持.....	22
6.3.1 扶持仍显不足.....	22
6.3.2 法律法规的缺陷.....	22
6.3.3 缺乏对林农合作组织的管理和指导.....	22
6.4 信息获取和信息服务.....	23
6.4.1 林农合作组织的信息需求.....	23
6.4.2 林农合作组织的信息获取渠道.....	23
6.4.3 信息服务及有效性.....	23
6.5 其他问题.....	23
6.5.1 劳动力转移问题.....	23
6.5.2 村级财政问题.....	24
6.5.3 林农合作组织财务问题.....	24
6.5.4 包大户问题.....	24
<b>7.对项目省发展林农合作组织的建议.....</b>	<b>25</b>
7.1 政策建议.....	25
7.1.1 建立财政资金扶持制度.....	25
7.1.2 明确税收优惠政策.....	25
7.1.3 加强信贷支持.....	25
7.1.4 加强信息技术服务和林业专业合作社标准化建设.....	25
7.1.5 实施积极的产业扶持政策.....	26
7.1.6 加强林农合作组织的理论与政策研究.....	26
7.2 立法建议.....	26
7.2.1 明确林农合作组织的发展形式及法律地位.....	26
7.2.2 制定《林农合作组织发展细则》.....	26
7.2.3 制定《股份合作制林场管理规定》.....	27
7.3 制度建议.....	27
7.3.1 成立专门的林农合作组织管理机构.....	27
7.3.2 加强培训等能力建设.....	27
7.3.3 完善民主监督管理机制.....	27
7.3.4 完善成立机制并加强工商注册和税务登记.....	28
7.3.5 完善利益分配机制.....	28

## 1.基本背景

中国集体林占林地的 58%，对农村生计具有重大的潜在意义。在过去 30 年里，中国集体林权发生很大变化。20 世纪 80 年代初，虽然已有部分原由村级管理的集体林的使用权开始转让给家庭，但由于对森林缺乏明晰的权利和切实的利益，并缺乏决策的参与，导致对当地人管理森林的激励不足，并引起森林的不断退化。林农合作组织被认为是解决上述问题的举措之一。为了促进林农合作组织发展，2009 年，国家林业局发布了《关于促进农民林业专业合作社发展的指导意见》。

福建省是率先在全国实行集体林权制度改革的省份之一，成立了许多不同类型和特点的林农合作组织，取得了许多经验和教训，值得总结、推广和借鉴。在欧盟资助下，联合国粮农组织与国家林业局共同实施的“支持中国集体林权改革政策、法律和制度体系发展并促进知识交流”项目，选择福建省邵武市和尤溪县作为案例，目的是通过案例研究，评价现有林农合作组织发展的经验和教训，分析林农合作组织进行森林经营管理的激励因素和遇到的阻碍，提出促进林农合作组织健康发展的政策建议。

中国林业科学研究院林业科技信息研究所承担了福建省林农合作组织的调查研究工作。调研组于 2009 年 11 月对尤溪县 2 个项目村的山连村绿源林业专业合作社、益民绿竹专业合作社、益康山油茶专业合作社、麻洋村股份合作林场和邵武市 2 个项目村的二都村竹业协会、加尚村合作委托造林小组和加尚村家庭合作林场等 7 个林农合作组织进行了案例研究。在案例研究的基础上，2010 年 3 月份分别召开了 4 个村级研讨会和 2 个县级研讨会。

## 2.项目区域基本信息

### 2.1 省县基本信息

福建省地处东海之滨，属于中国华东地区。土地面积 12.40 万 km<sup>2</sup>，其中，山地、丘陵占陆域的 80%；2009 年人口 3607 万人，属亚热带海洋性季风气候，截止 2009 年底，福建省内辖 9 个地级市，85 个县级（45 县、14 市、26 区）。全省林业用地面积 1.37 亿亩，占全省土地总面积的 75.29%，其中有林地面积 1.15 亿亩，森林覆盖率达 63.1%，依然位列全国第一；活立木蓄积 4.97 亿立方米，居全国第七。人工林林分的蓄积量达 1.83 亿立方米，占全国的 12%，位居第一。森林资源中，生态公益林 4294 万亩，占林地面积的 30.7%；竹林面积 1327 万亩，居全国首位，速生丰产林 1000 万亩，经济林面积 1688 万亩。同时，福建省是全国南方重点集体林区，林地所有权国有的占 10%，集体的占 90%，林木所有权国有的占 15%，共有国有林场 107 个、国有林业采育场 94 个，2008 年福建林业总产值达到 1323.8 亿元，位居全国前列。福建省已明晰产权的村有 12364 个，占有改革任务村的 99.8%；完成

明晰产权面积 7549 万亩；集体商品林已登记面积 7511 万亩，占应登记面积 95%；完成林权发证面积 7151 万亩，占应发证面积的 90.8%。福建省已成立林业合作经济组织 25013 个，经营面积 1118 万亩，涉及人员 50 万人，其中家庭合作林场 21579 个，经营面积 554 万亩；股份合作林场 3308 个，经营面积 387 万亩。此外，福建已建立 1000 多家林业专业协会，有力地推动了林业规模化、专业化、集约化经营。

尤溪县位于福建中部，总面积 3463 km<sup>2</sup>，辖 8 镇 7 乡，250 个行政村、11 个居委会，总人口 42.29 万，是三明市幅员最大、人口最多的县，也是全国南方重点林业县、全国商品粮基地县、全国食用菌生产十强县。全县林业用地面积 418 万亩，有林地面积 381 万亩，其中商品林 274 万亩，占 72%，生态公益林 107 万亩，占 28%。林业在经济社会的可持续发展中占有重要的地位，2007 年，全县林业生产总产值 20 亿元，林业成了尤溪县经济建设的支柱产业，其中油茶种植面积是福建省最大的县，素有“中国油茶之乡”之称，同时该县又是国家级油茶示范基地建设项目县。在林权改革方面，尤溪县是福建省的改革先行县。截止到 2009 年 12 月，林权改革已经取得阶段性的成果，全县完成集体林权制度改革的村数 249 个，已完成 248 个，占改革村数的 99.9%，商品林应登记 289.34 万亩，已发换林权证面积 285.21 万亩，占 98.6%。目前，该县林农合作组织包括林业行业协会（护林联防协会 93 个、竹业协会会员 153 个、林产工业协会团体会员 33 个和个人会员 22 个、营造林协会会员 53 个、油茶协会 22 个）、林业专业合作社（经济林专业合作社 13 个、绿竹专业合作社 2 个）和股份制合作林场 3 种类型。

邵武市位于福建省西北部，位于武夷山南麓，史称“铁城”。总面积 2851.6 km<sup>2</sup>，人口 30.13 万人（2003 年末）。现辖 12 镇 3 乡 4 个街道，134 个行政村，43 个居委会。邵武市森林面积 319 万亩，森林覆盖率达 70%，林木蓄积量 1402 万 m<sup>3</sup>。邵武市是福建重点林区主要分布在水北、拿口、沿山、桂林和大埠岗五个乡镇，林地以用材林为主，经济林、薪炭林、防护林三者的面积总和不及前者的 1/4。同时，该是还是福建省四大林产加工中心之一，2008 年全年全市完成商品材生产 40.67 m<sup>3</sup>，实现林业产业总产值 35.33 亿元、林业工业产值 29.5 亿元。2003 年以来，邵武市认真贯彻落实中央林业决定和福建省委、省政府的部署，积极开展集体林权制度改革工作，在实践中探索，在探索中深化，取得阶段性成果。至 2009 年 9 月底，全市共发放林权证 14198 本，26848 宗地，发证面积 291.7 万亩，其中集体商品林发证 13540 本，23696 宗地，发证面积 200.2 万亩。在进行主体改革的同时，大力完善配套改革。通过构建林业专业服务体系、科技支撑体系、林业社会化服务体系、投融资体系、林业保护体系和林业合作经营体系，大力推进集体林权改革。目前，该市林农合作组织的主要类型包括联户合作经营（376 个）、股份制家庭合作林场、公司+农户、企业办基地、竹业协会等 5 种类型。

## 2.2 项目村基本信息

福建省尤溪县西城镇麻洋村和山连村分别是股份合作制村级林场和林业专业合作社模式的典型村庄。麻洋村包括 7 个自然村，24 个村民小组，585 户，2499 人，土地总面积 18 054 亩。林业用地面积 13 357 亩，有林地面积 13 357 亩。其中商品林 125 49 亩，生态公益林 808 亩。2004 年成立“西城麻洋村股份合作林场”按照“分股不分山，分利不分林”原则进行股份制经营管理；竹林全部分给农户经营管理；生态公益林由林场统一管理，但不参与折股。全村村民加入该股份合作林场，成为村民股东。临场经营范围主要包括造林、森林经营、森林和林木资源管理、林木采伐和林产品销售。山连村共有 3 个自然村，10 个村民小组，210 户，人口 930 人，土地面积 11020 亩，林业用地面积 9379 亩，其中生态公益林 2422 亩，商品林 6957 亩。2007 年 10 月，在相关上级部门的指导下，村两委在广泛听取村民委员会的意见基础上，对该村的林业产权做出规划和调整，决定成立“山连村绿源林业专业合作社”，按照“分股不分山，分利不分林”原则进行股份制经营管理，合作社发展至今已有成员 226 户。

邵武市的项目村庄分别是拿口镇加尚村和水北镇二都村，前者以家庭合作林场、委托造林小组为模式，后者以竹业协会为主。加尚村辖 9 个村民小组，435 户，1620 人，土地总面积 5.2 万亩，林业用地面积 4.55 万亩，竹林面积 4080 亩。2008 年总产值 450 万元，其中林业产值 380 万元，农民人均收入 5800 元，来自林业收入 3500 元，占总收入的 60%。在集体林权制度改革过程中，积极征求广大群众意见，开展合作造林，鼓励和支持家庭合作林场，并对其进行监督和相关指导。2005 年 4 月，成立加尚村家庭合作林场，由 10 户农民折成 6 股，所有股东均为加尚村农民，经营范围包括造林、护林、抚育、管理、采伐和销售。2007 年底成立加尚村合作委托造林小组，并与邵武市林业局营林公司合作，并签订合同，通过合作委托的形式营造杉木林。二都村土地面积 5.2 万亩，以山地为主，下辖 16 个村民小组，456 户，1625 口人。有林地面积 4.6 万亩，森林蓄积量 19.1 万  $m^3$ 。该村 2008 年财政收入 36 万元，村民人均收入 5146 元，其中林业收入占 70%。二都村在林业管理中重视林农合作组织建设，2002 年在政府部门的引导下经民政部门登记成立“二都村竹业协会”。目前入会农户为 432 户，主要开展竹业经营和销售工作。

## 3. 研究方法

案例调查过程中主要应用农村快速评估法 (RRA) 和参与式农村评估法 (PRA) 相结合，包括抽样调查、问卷调查、问题树、半结构访谈、事件经过访谈和 SWOT (竞争、劣势、机遇和挑战)、商品价值链分析等方法和分析工具。问卷调查在收集农户基本状况、对林农合作组织的认知的同时，就农户的看法、意见和建议给予关注。四个村共完成有效问卷 172 份，其中成员问卷 62 份，非成员问卷 26 份，林农合作组织领导和代表问卷 29 份，村委会

领导问卷 27 份，乡镇领导问卷 14 份，县政府领导问卷 14 份。

村级和县级研讨会主要邀请不同利益群体包括政府相关部门、林农、村干部、林农合作组织领导等对林农合作组织的发展现状和前景进行深入探讨（表 1 和表 2）。研讨会采取结果反馈、发表观点和建议、主要对象深度访谈、SWOT 分析等方法，组织参会人员就林农合作组织发展的优劣势、机会和风险、各方需求和政策建议进行探讨。

**表 1 四个村级林农合作组织研讨会基本信息**

序号	时间和地点	涉及的林农合作组织	参与的相关群体与部门和人数
1	2010 年 3 月 12 日，邵武市水北镇二都村村委二楼会议室	二都村竹业协会	邵武市林业局、水北镇林业站、二都村委、二都村竹业协会、非协会村民和调研人员，共 16 人
2	2010 年 3 月 12 日，邵武市拿口镇林业站二楼会议室	加尚村家庭合作林场、加尚村合作委托造林小组	邵武市林业局、拿口镇林业站、加尚村家庭合作林场、加尚村合作委托造林小组、非组织成员、邵武市营林公司、加尚村村委和调研人员，共 11 人
3	2010 年 3 月 11 日，尤溪县西城乡林业站二楼会议室	益康山油茶专业合作社、益民绿竹专业合作社	尤溪县林业局、西城镇政府、西城镇林业站、益康山油茶专业合作社、益民绿竹专业合作社、非合作组织村民和调研人员，共 17 人
4	2010 年 3 月 11 日，尤溪县西城镇山连村村委会议室	山连村绿源林业专业合作社、麻洋村股份合作林场	尤溪县林业局、西城镇政府、西城镇林业站、山连村党支部和村委、麻洋村村委会、山连村绿源林业专业合作社、麻洋村股份合作林场和调研人员共 21 人

**表 2 两个县（市）级林农合作组织研讨会基本信息表**

序号	时间和地点	参与的相关群体和部门	参与人数
1	2010 年 3 月 14 日，尤溪县林业局东六楼会议室	福建省林业厅领导、尤溪县县政府、林业局、农业局、工商局、国税局、水利局、西城镇政府、西城镇林业站、新阳镇政府、新阳镇林业站、益康山油茶专业合作社、益民绿竹专业合作社、山连村绿源林业专业合作社、麻洋村股份合作林场、费合作组织村民和调研人员	32 人
2	2010 年 3 月 15 日，邵武市林业服务中心二楼会议室	邵武市林业局、农业局、民政局、水利局、工商局、水北镇和拿口镇林业站、加尚村家庭合作林场和合作委托造林小组、二都村竹业协会	23 人

## 4. 林农合作组织状况

### 4.1 基本信息

本次调查共涉及 7 个林农合作组织，其中尤溪县 4 个，包括山连村绿源林业专业合作社、益民绿竹专业合作社、益康山油茶专业合作社、麻洋村股份合作林场；邵武市 3 个，包括二都村竹业协会、加尚村合作委托造林小组、加尚村的家庭合作林场（表 3）。

表 3 七个林农合作组织调查案例基本信息表

序号	组织名称	成立时间	位置	成员 (人或户)	森林面积 (亩)	登记注册	经营内容
1	山连村绿源林业专业合作社	2007年10月	尤溪县西城山镇山连村	226户	390	无登记注册	造林、营林、护林、抚育、采伐、销售
2	益民绿竹专业合作社	2007年10月	尤溪县西城山镇	70户	3000多	工商注册	收购产品，产品加工、外销
3	益康山油茶专业合作社	2009年7月	尤溪县新阳镇双鲤村	110人	2141	工商注册	采购、加工、贮藏、运输、销售
4	麻洋村股份合作林场	2004年	尤溪县西城山镇麻洋村	585户 2499人	13357	无登记注册	造林、护林、抚育、管理、采伐和产品销售
5	二都村竹业协会	2002年	邵武市水北镇二都村	156人	17000	民政登记	指导管护，联系适销路，办理调运手续等服务
6	加尚村合作委托造林小组	2007年	邵武市拿口镇加尚村	47户	132	无登记注册	造林、护林、抚育、采伐
7	加尚村家庭合作林场	2005年4月	邵武市拿口镇加尚村	10户	2451	无登记注册	造林、护林、抚育、管理、采伐和销售

**山连村绿源林业专业合作社：**成立于2007年10月，由山连村村民自主选举产生了合作社的理事长、理事、监事、会议、出纳等组织成员共10人，成立了山连村绿源林业专业合作社的理事会和监事会，村干部不在合作社中担任职务，合作社与村委会实现彻底脱钩，山连村村民经过充分的讨论，认为目前首要解决的是怎样把现有山场的采伐迹地进行造林管护，以及如何经营和管理今后合同到期后的流转林地。但单靠村集体，由于村财政困难，无法造好林子，而靠大多数村民个人也是难以承担高额的造林管理费用。在调查研究和民主决策基础上，认为只有村集体与村民联合起来建立一个完全由村民自主管理经营的股份制林业合作经济组织，才能解决当前林业经营管理存在的问题。于是就成立了合作社，合作社发展至今已有成员226户，多出本村户数16户。

**益民绿竹专业合作社：**成立于2007年10月，由尤溪县西城、城关、梅仙等三个乡镇的7名绿竹种植大户自发成立，注册资金3万元。目的是为解决绿竹种植无计划、绿竹笋年度价格波动较大、农民相互杀价销售等难题，提高农民的组织化程度，按照平等、自愿、互惠互利的原则，目前该合作社的运营资金已经达到10万元，主要用于购买加工设备。经营绿竹面积3000多亩（其中西城镇占50%），年均产笋750公斤/亩。该合作社主要从事定点收购绿竹产品并将产品外销等与绿竹有关的经营活动。合作社分别在三个村设立收购站，收购产品主要销售给一家台商企业——尤溪县丰业农产有限公司。价格机制透明，2009年度绿竹笋的收购价格2元/公斤，竹材300-400元/吨，亩产值达到1800元/亩。合作社在成立与发展过程中，得到县林业局和镇林业站的大力支持。目前合作社与当地林业部门建立起良好

的关系，林业部门曾多次无偿组织对绿竹种植户的培训，培训涉及到绿竹笋种植技术、病虫害防治、以及日常管理等多方面。

**益康山油茶合作社：**位于尤溪县新阳镇双鲤村，由陈锡钦等 10 人共同发起，于 2009 年 1 月 1 日正式成立，并在工商管理部门正式登记注册为合作社法人，成为福建省第一家取得工商注册资格的油茶专业合作社。该合作社的注册资金为 10 万元，由 10 名发起人每人出资 1 万元，其他成员均以林地的形式出资。合作社成立之初本合作社有会员 48 名，主要集中在三个城镇（西域、坂面、新阳），油茶种植面积 1100 亩。经过一年的发展，在入社社员的示范带动下，社员人数已经达到已经发展到 110 名，油茶经营面积增加到了 2141 亩。

**西城麻洋村股份合作林场：**位于福建省尤溪县西城镇麻洋村，全村村民加入该股份合作林场，成为村民股东。全村有 7 个自然村，24 个村民小组，585 户，2 499 人。土地总面积 18 054 亩，林业用地面积 13 357 亩，有林地面积 13 357 亩。其中商品林 125 49 亩，生态公益林 808 亩。2004 年，在多次调研走访和深入分析村情、林情基础上，通过多次召开村民代表大会，经过充分讨论分析，大家最终统一思想认识，形成一致意见，决定按照“耕者有其山，权利平等”和“分股不分山，分利不分林”原则，采取“村股份合作林场承包经营”的模式，达到深化集体林权制度改革的主体改革目的，经西城镇人民政府批准成立了“麻洋村股份合作林场”。该林场的林业经营范围主要包括造林、森林经营、森林和林木资源管理、林木采伐和林产品销售。成立股份合作林场得到了县林业局、乡林业站和广大村民的赞成和拥护，但是还未得到资金方面的扶持和相关政策方面的优惠。

**二都村竹业协会：**位于邵武市二都村，协会成立于 1991 年，当时竹山到户后，基本无人管理，销售几乎无利可图，甚至亏本，当时笋类每 10 公斤 5.5 元，其收入所占家庭收入甚微，加之承受着来自外来“笋霸”、“竹霸”压低笋竹价格和阻碍笋竹外运的压力。2000 年前后，就有几个农户要求联合起来将本地的竹笋向外面较高价格的市场销售。2002 年在政府部门的引导下经民政部门登记成立“二都村竹业协会”，建立章程，逐渐规范，规模逐步壮大。2003 年已经涉及到 106 户，目前会员已经发展到 156 人，加上每位会员代表的亲属，则涉及到的农户为 432 户。现有会员代表 156 人，涉及农户 432 户，其业务范围和规模涉及竹林面积 1.7 万亩，年新立竹 36 万根，年产竹量 22 万根，产值 260 万元。协会组织负责科学指导竹农管护竹山，布置组织毛竹生产，联系适销对路市场，并办理调运手续等产、供、销一条龙服务。协会成立至今，获得了来自市林业局、乡镇林业站和市教科委相关部门在竹林山路修建、病虫害防治培训和喷灌或灌溉建设方面的支持。此外，村委会在建立之初的几年里也作了一定的财政扶持。

**加尚村合作委托造林小组：**位于邵武市拿口镇，成立于 2007 年底，当时加尚村有 747 亩的采伐迹地需要分配，考虑到这部分林地均分后人均土地面积非常少，单户小片分散造林难以规模经营管理，经村两委和农户共同商议，决定通过均利的原则，组建合作委托造林小组，与邵武市林业局营林公司合作，并签订合同，通过合作委托的形式营造杉木林。加尚村合作委托造林小组发展至今已经完成杉木林的营造，目前林木还处于幼林期，未进行任何收

益。

**加尚村家庭合作林场：**位于邵武市拿口镇，成立于 2005 年 4 月，山林面积 2451 亩，评估值 212.72 万元，由 10 户农民折成 6 股，所有股东均为加尚村农民。涉及到的林种有杉木、马尾松和毛竹。该林场是在巩固完善集体林经营体制成果的基础上，主要是通过农民承包山林评估折价入股，成立股份经营模式，探索林地、林木经营管理的新模式和方法，从分散、低效经营向规模化、高效方向发展，达到降低经营成本，提高经营规模和经营利益的目的，增强山林联合防治，最终实现村集体和广大林农的增产增收。目前主要从事中幼林抚育经营活动，尚未有收益。成立过程中，林业部门提供实施方案的制定、章程的制定，以及相关技术上的支持。

在上述被调查的 7 个林农合作组织中，有合作社 3 个、家庭合作林场 2 个、协会 1 个、造林小组 1 个。其中在政府部门注册的 3 个，包括 2 个合作社和 1 个协会，未注册的 4 个。各个林农合作组织的成立时间不长，大部分未到工商部门和民政部门进行注册或者登记。但在成立和发展的过程中都得到了相关部门，如县乡林业部门或技术推广部门和当地村委会等一定程度的支持，包括涉及到创办经费的支持、种植技术的培训、基础设施建设的投资等。林农合作组织的规模大小不一，最大的涉及到林地 17000 亩，最小的仅涉及到林地 390 亩，林农合作组织主要的经营范围包括造林、管护、购销等，其中造林为主的合作组织 4 个，管护为主的合作组织 1 个，购销为主的 2 个。

## 4.2 组织与管理

### 4.2.1 成立机制

主要有农户或能人主导型（或自下而上）和部门引导（或自上而下）型两类。前者如益康山油茶专业合作社、尤溪县益民绿竹专业合作社、二都村竹业协会、加尚村合作委托造林小组。后者如麻洋村股份合作林场、山连村绿源林业专业合作社、加尚村家庭合作林场。

### 4.2.2 运行机构

**一是协会类型的运行机构。**如二都村竹业协会，这一类型的组织机构设置分为管理机构和执行机构两个部分。**二是股份合作林场类型的运行机构。**主要分为股东代表大会、理事会或董事会和监事会。一般股东较多的设股东代表大会（如麻洋村股份合作林场），股东较少的则设股东大会，由少数的全体股东组成（如加尚村家庭联户合作林场）。

### 4.2.3 决策机制

福建省林农合作经济组织多采取“一人一票”制的表决方式。但在案例研究中发现，

除了益康山油茶专业合作社外，大部分林农合作组织的决策机制受到以下三方面的影响。**首先**，当前农村资本作为稀缺的生产要素，边际生产率较高，使得“一人一票”在实际运作中往往让位于“一股一票”。**其次**，能人的影响力和判断力往往影响林农合作组织的决策效率。例如尤溪县益民绿竹专业合作社在组织结构与管理方面，制定了自己的章程，但在经营管理过程中较少按照章程中的规定进行运作，合作社的日常管理活动主要由发起人负责。**最后**，在许多林农组织中也存在着由于成员民主意识不强或自动放弃自己的表决权等原因，从而导致组织的民主决策机制落空。

#### 4.2.4 利益分配机制

**(1) 股份合作林场的利益分配机制。**最明显的特征是按股分红或按比例分成。如麻洋村股份林场的村民股执行“成员均股均利”机制。林场预提 11% 作为造林基金，剩余部分按股份分红，林地股和村民股则按照 40% 和 60% 分配。林地股归村委会所有，主要用于村里的公益事业和部分造林、管护费（防治病虫害等费用）、评估费用等；村民股由持股村民等额分红。同时，董事会每年从林场收入预留款中提取 7% 作为奖励基金。加尚村家庭合作林场，其利益分配依据各成员的股权结构（当年折价后的股份比例）进行，每年兑现一次。林场对其收益的用途与比例也进行了规定，50% 用于股利，40% 用于扩大再生产，10% 作为其他项目开支费用。

**(2) 林农协会的利益分配机制。**这类组织没有经营利润，对林农既无太多要求，也无太多责任，也就不存在分红或分利的问题。一般而言，自身经济实力较弱，其活动经费主要依靠当地政府或职能部门的有限资助，以及向林农收取会费。入会林农只要缴纳少量会费和遵守章程就可享受协会提供的服务。研究发现，这类组织中遇到的最大问题在于日常运作经费短缺。例如二都村竹业协会目前正面临着这一问题。

**(3) 林农合作社利益分配机制。**从已经正式工商注册登记的尤溪县益康山油茶专业合作社和益民绿竹专业合作社来看，主要包括二次返利和按交易额返利两种。例如前者首先从盈利中提取 15% 的公积金和 15% 的公益金，用于扩大再生产、培训、以及弥补亏损等。剩余的 70%，先按民间借贷利息支付资金入股分红；然后按成员与合作社交易额进行二次返利。而益民绿竹专业合作社则采取按交易额返利的分配机制。

#### 4.2.5 组织管理

由于林农合作组织的盈利性较差，在成立之初，依靠热情和政府推进可以行使组织功能，而随着林业产业的发展，市场化程度提高，社会化服务体系逐渐健全，林农合作组织名义上的健全的组织结构因为缺少实际的工作而虚设，甚至长年没有换届更新，没有召开会议，如二都村竹业协会近几年来没有实质上的工作，组织管理松散，起不到协会应起到的作用，在调查座谈中，有农民反映林道的问题至今没有解决，协会就是空架子，没有实质内容，这

种情况在其它合作组织中也不同程度出现。

合作组织在特定的历史时期起到了特定的历史作用，如二都村的竹业协会，在竹材紧缺时起到了对接市场的作用，加尚村合作委托造林小组在林权改革明晰产权阶段，解决了小块地难以分配的问题，至今，这些所谓的林农合作组织就几乎完成了历史使命，成为村委会或其他政府部门的附属民间机构，功能可有可无，工作时有时无。理事会和监事会比较流于形式，不能在日常管理中充分发挥其作用。比如说麻洋村在股份林场与村委会之间关系的定位上还存在一些问题。也有些大户并不是因为想发展生产，而是因为想借此获得国家更多政策优惠而草率成立，松散结合，不附带经济后果，结果不了了之。

合作社的管理相对规范，但也没有形成企业化的组织形式，益民绿竹专业合作社尽管有合作社章程，但是在实际的操作过程中，合作社的章程根本不起作用。而益康山油茶专业合作社在管理上存在权利过分集中的问题，没有充分发挥社员的民主权利。

### 4.3 现有政策的成效

#### 4.3.1 现有具体政策

##### (1) 国家层面的政策

从 2007 年开始逐渐出台了相关政策内容，这些宏观层次的政策将为下一步具体的政策方向提供了引导。尤其是国家林业局的总体指导意见《国家林业局关于促进农民林业专业合作社发展的指导意见》（林改发[2009]190 号）为林业专业合作社这一类林农合作组织的建设提供了一定参考依据。

**a 法律方面。**《中华人民共和国农民专业合作社法》（2007 年），为合作社这一类型的合作组织提供较为完整的法律依据。

**b 财务管理与监督方面。**《财政部关于印发农民专业合作社财务会计制度（试行）的通知》（财会[2007]15 号）也为合作社这一类型合作组织的财务运行和管理提供指导。

**c 融资和森林保险方面。**《中国人民银行 财政部 银监会 保监会 林业局关于做好集体林权制度改革与林业发展金融服务工作的指导意见》（银发[2009]170 号）。“《指导意见》提出，各地要把森林保险纳入农业保险统筹安排，通过保费补贴等必要的政策手段引导保险公司、林业企业、林业专业合作组织、林农积极参与森林保险，扩大森林投保面积。保险公司要不断完善森林保险险种和服务创新，逐步提升森林保险的服务质量。”

**d 税务政策方面。**《财政部 国家税务总局关于农民专业合作社有关税收政策的通知》（财税[2008]81 号），具体涉及到：对农民专业合作社销售本社成员生产的农业产品，视同农业生产者销售自产农业产品免征增值税；增值税一般纳税人从农民专业合作社购进的免税农业产品，可按 13% 的扣除率计算抵扣增值税进项税额；对农民专业合作社向本社成员销售的农膜、种子、种苗、化肥、农药、农机，免征增值税；对农民专业合作社与本社成员签

订的农业产品和农业生产资料购销合同，免征印花税。

e **登记办法方面。**《农民专业合作社登记管理条例》（2007年）和国家工商总局的《关于农民专业合作社登记管理的若干意见》（2007年）。

## （2）省级层面的政策

主要包括《中共福建省委 福建省人民政府关于持续深化林改建设海西现代林业的意见》（闽委〔2009〕44号），该意见提出要积极引导林业合作经济组织建设。引导林业经营者在产权明晰的基础上，通过股份合作等方式，组建林业合作经济组织，促进林业规模经营、集约经营；要不断健全林业合作经济组织经营管理制度，规范经营行为，提升管理水平；加大对林业合作经济组织的扶持力度，对依法设立的林业合作经济组织实行“三免三补三优先”，即免收登记注册费、免收增值税、免收印花税，实行林木种苗补助、贷款贴息补助、森林保险补助，采伐指标优先安排、科技推广项目优先安排、国家各项扶持政策优先享受；要求严格执行国家《育林基金征收使用管理办法》，育林基金必须专款专用，不得挪用。从2010年1月1日起，育林基金征收标准由林木产品销售收入的20%降到10%。

省委、省政府关于放活商品林的有关规定，指导林业合作经济组织自主编制森林经营方案，按“同等优先、适当放宽”的原则，予以林木采伐指标单列，科学合理地利用森林资源。

资金扶持上，有些地方设立了专项资金，用于扶持林业合作经济组织的发展。部分地方政府还将争取上级项目补助资金优先安排给有条件的合作经济组织。如三明市政府每年拿出30万元重点补助30个林业合作经济组织示范点建设，树立典型，发挥示范效应。地方政府的资金扶持在一定程度上缓解了林农合作经济组织运营资金短缺的困难。

### 4.3.2 现有政策成效分析

在集体林权制度改革背景下，现有的这些政策在林农合作组织发展的初阶段具有其优势和劣势，也面临着各种机遇和挑战，将影响着这些政策的有效实施及其成效，具体如下：

**优势（S）：**尤溪和邵武政府部门比较重视，集体林权制度改革具有一定经验，林农合作组织的发展具有一定的基础，比较关注国家、省和市出台的各项有关政策，两地农民积极性比较高。

**劣势（W）：**尽管法律上规定了一些优惠政策，但是这些政策和实际情况仍存在着很大的脱节，目前的政策仍不能满足合作组织发展的需要。虽然这些政策的出发点都是好的，但是真正落到农民手中的实际的好处却很少，政策在执行上的有效性还存在着一些问题，政策执行的刚性大、弹性小。只对林农专业合作社有政策优惠，优惠面较窄，对家庭合作林场、林业协会、股份林场等没有优惠政策。同时大部分林农也缺乏对现有政策的了解。

**机遇（O）：**在集体林权改革的大的背景下，国家非常重视林业改革和林农合作组织的建设，相应的政策将持续深化和具体化，现有政策也将进一步完善。

**挑战 (T):** 政策实施的有效性直接影响着农民建立合作组织的积极性和对政府信心的建立, 政策内容能否经得起时间的考验也是目前所面临的一大挑战。同时政策的连续性也将影响林农的林业生产行为与决策。此外, 一些大户可能会搭车享有优惠, 与政策制定的“扶持小林农”的目标不符。

## 4.4 主要问题

集体林权制度改革之后组建的林农合作经济组织, 带有明显的自主经营的特征, 与林改前相比具有显著区别。但由于它是新形势下的一种崭新林业经营方式, 组建比较仓促, 运作时间较短, 政策和措施尚未配套。因此, 从内部和外部环境来看还存在一些突出的问题。

### 4.4.1 民主决策机制缺失

当地干部成为林农合作组织的实际领导, 村委会及其干部与这些机构及其成员的产生有很大关系, 部分存在兼任的情况。如麻阳村股份合作林场, 由于涉及到整个村委农户的森林, 当届的村民小组组长直接兼任股东代表。董事长直接由当届的村主任担任, 为林场的法定代表人。监事会主席由股东中确定产生, 但同时聘请本村干部或有关人员成为成员。而在一些自下而上的合作社中, 出现了一个人说了算的情况, 组织自身的会员领导决策机制没有形成。在许多组织中也存在着由于成员民主意识不强而导致组织的民主决策机制落空, 无论是能人带动还是部门带动兴办的, 都可能存在有一些成员会有“搭便车”的想法, 也有些成员认为组织的决策是领导人的事, 不太关心组织的发展, 自动放弃了自己的表决权, 在组织的日常管理决策方面同样存在这样的问题。

### 4.4.2 经营规模偏小

大部分林农合作组织规模较小, 集约化程度有待提高。整体实力不强, 几乎没有跨地区合作, 覆盖面窄, 大多局限于本乡村, 一般不超过本市(县), 带动力弱。其成员也以本地农户为主, 缺乏新鲜力量, 服务技术力量比较薄弱, 林农合作组织盈利水平低, 内部积累少, 因此也没有足够的实力对外进行投资。如加尚村家庭合作林场规模就比较小, 只涉及到 10 户, 均为加尚村本地农户, 占加尚村农户 435 户的 2.3%。林场面积为 2451 亩, 占加尚村林业用地面积 4.55 万亩的 5.4%。

### 4.4.3 经营内容或服务单一

大部分林农合作组织的服务和经营内容比较单一, 多处于造林营林阶段, 不涉及其他的范畴。如加尚村家庭合作林场和麻阳村股份林场则以林木生产为主, 没有向林木产业链纵向

延伸的业务。既能集产前、产中、产后服务于一身，又能提供技术、产品加工、销售等综合服务的林农合作组织甚少。

#### 4.4.4 缺乏对林农合作组织的正确认识

林农合作组织对于我国农民来说尚属新鲜事物，在认识上容易造成与集体经济的混淆。根据调查结果，林农合作组织、村委会和成员普遍认为其他部门应当更多地对林农合作组织提供营林资金的支持，这与主流的互助，自我服务，自我管理的农民合作组织观念不相符。虽然其他部门的支持成为林农合作组织早期发展的一大激励因素，但随着市场需求的不断扩大，以及农户各种生产的进一步需求，林农合作组织将来应扮演越来越重要的角色，因此从长远的发展来看，农户对林农合作组织以及组织本身自我认识的这种偏差势必制约组织的持续发展，进而影响森林的经营管理。

#### 4.4.5 林农合作组织的界定不够充分

除以上问题外，在林农合作组织的界定上也不够充分。目前林农合作组织在的形式多样，不仅仅是指狭隘意义上的林业专业合作社，还包括林业专业协会、股份合作林场，家庭合作林场，以及其他松散型的合作组织，他们均以林农的参与为主，是林改以来集体林经营的新局面。但这些合作组织之间也缺乏界定，容易产生认识上和管理上的混乱。例如“山连村绿源林业专业合作社”，名称上为合作社，但运行和操作实为股份合作林场。

## 5.不同利益相关者的态度、行为和意见

### 5.1 各级政府

#### 5.1.1 省林业部门

省林业部门代表提出应当成立项目办，国家扶持要有标准，地方扶持要扩大范围，不能用行政手段拔苗助长。行政部门的职责是指导、扶持、服务，对林农合作组织进行积极的引导，在资金和项目上给予扶持，给予各方面的帮助。

#### 5.1.2 县（市）政府

县政府的主要观点如下：

（1）**成立林农合作组织有一定必要性。**合作经济组织经营的林地确权困难，全部确权成本高，都做到均山、均权不太现实。以林农合作组织形式来解决林地难以确权的问题是一

个现实的选择。另外，在集体林权制度改革过程中，如果平均分配林地，每人分到的林地很少，不利于林地的经营管理，有必要进行合作经营。

(2) **要因因地制宜发展林农合作组织。**中央关于促进林业合作社发展的初衷很好，但实施的过程中，要考虑具体情况，不能搞一刀切的形式，各个地区情况不一样，要根据实际出发；不能为林农合作组织而搞林农合作组织，要从中给老百姓以真正实惠。

(3) **对林农合作组织的政策优惠有限。**对于林业专业合作社，主要是进行生产、销售、加工，不可能完整地享受到所有的林业优惠政策。

### 5.1.3 县（市）林业局

县（市）林业局对林农合作组织的发展起到重要作用，态度是非常积极的。例如在二都村竹业协会成立之初，邵武市林业局对协会的发展给予了大力支持，包括在道路修建、滴灌技术等方面的投入，以及在二都村搞过有关病虫害防治科研项目的试验工作。县市林业局对合作组织的态度和观点如下：

(1) **林农合作组织为农民自发成立的组织，有其成立的条件和必然性。**林改之后，集约化、规模化经营是方向，但如何达到集约，需要合作经营。虽然国家对于林农合作组织的形式、任务、目标、经营方法等没有具体的指导与实施办法，但是林农合作组织是国家扶持的重要方向，需要拓宽林农合作组织的业务职能，发挥其在农村经济中的作用，紧紧围绕提高农民收入、壮大林业产业这个核心，将林农合作组织建设好。

(2) **困扰林农合作组织发展的主要问题是缺乏资金。**林农合作组织作为以农民为主的组织，有其生存和发展的艰难性，单单依靠农民自身的力量，没有政府的引导和相关政策的扶持，这些合作组织很难继续发展下去。针对林权抵押贷款中存在的问题，林业局的管理人员表示：这方面的问题会逐步解决。

(3) **林农合作组织能否成功很大程度上取决于组织的领导者。**林农合作组织领导者的影响力和威望在其中占有重要的地位。

(4) **将加大对林农合作组织的科技扶持力度。**积极协调相关部门，加强和落实相关优惠政策，保证合作组织的快速、健康发展和高效运营。从林业管理的角度，对林农合作组织不可能有过多的优惠。如果因为成立个组织就享受很多政策优惠，那对于不参加组织的林农是不公平的。

(5) **林农合作组织财务要独立。**合作组织要设有单独的户头，要充分吸取过去资金被挪用的教训，确保机构独立于村委之外，健全管理制度，但是也要保持村委会的引导与监督。

(6) **林农合作组织的问题需要多部门联合解决。**需要国家或上级部门协调好部门间的相互关系，比如税收问题、贷款优惠政策等。随着林权改革的深入，相关政策将越来越具体，越来越完善。

### 5.1.4 乡镇林业部门

乡镇林业部门对林农合作组织的成立积极支持的态度最为明显。对于乡林业站的工作

人员来说，林农合作组织的成立极大地减轻了其工作的流程和节约了时间成本，使其工作更加有效。乡镇林业部门代表对林农合作组织的观点主要包括：

(1) **林农合作组织需要相关部门的引导。**农民本身市场意识比较薄弱，在减轻农民负担的国家政策下，防止合作组织中的农民发生额外负担，尤其需要村委会的引导与监督，一些林业专业协会组织是非盈利性组织，更加需要国家在政策和资金上给予扶持。

(2) **国家还没有一个完整的政策框架。**林农合作组织的发展还处于初级探索阶段，农民也还没有真切体会到具体的优惠政策，一定程度上将影响农民的积极性。

(3) **林农合作组织建立的初衷应该是实现和维护林农利益。**村委会不应该越俎代庖，农民可以用简单的办法做具体的事情，更倾向于龙头企业带动合作组织建设，林业主管部门的支持也是有限的，应该体现在科技扶持和产业政策扶持等方面。

(4) **林农合作组织需要具有基本的运作经费。**林农合作组织的定位上，承担社会公共林业的载体，科技示范带头作用，对市场环境的风险抵御，对内增收，因此必须具有一定的经济基础，才能很好地运行这个组织，应给林农合作组织基本的运作经费。

## 5.2 村委会

在本次调查中，山连村、麻洋村、二都村和加尚村的干部都发表了对林农合作组织发展的意见和建议，村干部普遍认同林农合作组织的作用，并且他们多数都积极参与林农合作组织，成为其成员或者林农合作组织关键人物。村委会对林农合作组织提供了大力支持，如麻洋村村民委员会早在“麻洋村股份合作林场”成立之前，就会同相关部门开展了大量调查、访问和深入座谈，通过村民代表大会多次讨论后，成立了该股份合作林场。股份林场成立以后，村委会又积极支持股份林场设立相关机构和制定相关章程，协助林场开展各项林业生产活动。二都村村委会大力支持竹农协会的发展，并对协会的经营行为进行监督和管理。加尚村对家庭合作林场和合作委托造林小组成立与发展持肯定态度，并对其进行监督和协助。这些合作组织较多是在部门的引导下由村委干部牵头成立，同时村委在行动上给予了成立实施方案和章程制定方面的协助。

对于林农合作组织的发展，村委会的主要的观点如下：

(1) 对林农合作组织发展的支持作用非常明显。村委会在引导竹农的合作经营意识方面发挥了重要作用。

(2) 需要进一步协调好村委会和专业合作组织之间的关系。正确发挥村委会对林业合作组织的支持、引导与监督作用。

(3) 目前国家在林权抵押贷款上的政策还有待于进一步完善，从现在的情况看，竹农贷款的难度较大，条件也较苛刻，而且贷款的金额也不高。

(4) 在当前形势下，竹业协会的作用有所削弱，村委会干部认为当前的主要困难是缺乏国家的经费支持。

(5) 林农合作组织要实行民主管理、接受民主监督、利益分配公平和透明、切实保障股民的各项权益、为林农提供必要的培训机会等。

## 5.3 农民

### 5.3.1 参与林农合作组织的村民

经调查发现，参与林农合作组织成员普遍认为成立林农合作组织是比较好的林业经营形式。分山到户有实际操作上的困难，加之林业收入对家庭总体收入影响不大，许多村民会将林地抛荒，部分人为了眼前利益会将林地流转，其结果将会导致林地资源归大户现象的出现，所以有必要成立林农合作组织。

大部分参加林农合作组织的农户对林农合作组织持肯定态度。例如加尚村合作委托造林小组成员比较认同这种合作模式，因为组织运行管理等操作简单易行，利益分配明晰，只须小组成员与营林公司签订合同即可，无需繁杂的规章与制度。相对于无心造林或无力造林地村民而言，由于邵武市营林公司的加入，轻松解决了采伐迹地的更新造林问题。益民绿竹专业合作社社员：合作社的入社社员普遍认为通过合作社这一平台可以实现解决销售问题，提高销售价格，减少交易环节和时间成本。进行规模化、规范化种植，减少生产成本，科学生产，提高产量，能够参与二次返利和享受政府给与合作社的优惠政策。山连村绿源林业专业合作社社员对专业合作社资金投入和日常森林经营活动均报以积极支持的态度，而且相对于林场分到各户后村民自己经营而言，把林地归入合作社经营将更具规模化，经营过程中的所有投入及风险均由所有村民均摊，这在一定程度上降低了经营成本，规避了经营风险。当然一些会员对合作组织管理提出了质疑，麻洋村股份合作林场股东表示成立股份合作林场符合群众自身的利益和村集体的可持续发展，他们积极支持股份合作林场的成立，认真参与合作林场管理运营。

部分参加林农合作组织的成员的态度较合作组织刚成立时发生了一定的变化。二都村竹业协会成立之初，竹业协会对林农经营管理毛竹发挥了重要作用。但近两年，随着本地竹业加工企业的开办，逐步解决了林农的毛竹销售问题，使竹农们不再担心产品销路，一些会员认为加入与否对其收入变化不大。因此，林农参与竹业协会的积极性也逐渐降低了。加尚村家庭合作林场会员的态度也与成立之初发生了变化，在林业部门的引导下，加尚村家庭合作林场成立之初，股东们比较积极，对林场也抱有很大的希望，希望能够享受到相应的优惠政策，但当前从造林到营林过程未享受到优惠政策，依然各自经营，抱有希望的同时对组织的前景也有所担心。

加入林农合作组织的成员缺乏风险投资意识。尽管合作社能够很好的解决农民的销售问题，但是在问到入社社员是否愿意“利益共享、风险共担”时，大部分社员对于这一提法不支持，认为如果是这样自己就没有必要加入合作社了。在二都村主页协会调查期间，问及是否愿意集资修林道时，广大会员不支持收取经费的办法，会员认为最好的解决方法是政府投资。

### 5.3.2 未加入林农合作组织的村民

未加入林农合作组织的村民基本上持观望态度，愿意有条件地加入相关组织，关键看是否能获得实惠。未参与二都村竹业协会的村民表示，如果竹业协会在今后的发展中能起到帮助竹农提高经营水平和增加收入的作用，他们也愿意参加竹业协会。未参与加尚村家庭合作林场的村民代表表示如果政策好，希望能加入合作林场，这部分村民持观望态度。另外他们还认为目前加入与不加入林农合作组织都一样，还是各自经营。未参与绿竹林业专业合作社的村民合作社作为一个新的组织形式出现，到底能给自己带来什么样的好处，他们还不清楚，再加上有些合作社的失败，进一步打击了这部分村民加入合作社的积极性。在目前市场需求旺盛的情况下，部分村民认为没有必要通过合作社进行销售。未参与益康山油茶合作社的村民表示，如果合作社能够稳定的持续的给茶农带来好的效益，自己就会考虑加入合作社。

对于合作委托造林小组，未加入的村民态度则很积极。未参加加尚村合作委托造林小组的村民主要为加尚村没有涉及到采伐迹地的村小组，他们表示这种“营林公司+合作组织+村民”的方式更为简单易行，并容易接受，时机成熟时可以考虑加入其中。

### 5.3.3 林农合作组织的领导

林农合作组织的负责人最大的需求是政府资金扶持。益民绿竹专业合作社负责人表示：“现在对于合作社来说增值税已经减免，但是所得税征收的比例太高，为 25%，对于农民来说本来合作社的利润就不高，还要缴纳这么多的税。益康山油茶专业合作社负责人表示，合作社按照政策的有关规定可以拿到 1 万元的补贴，但是合作社自成立至今，没有人拿到这部分补贴。本来合作社准备在城里建立一个现榨茶籽油的加工厂，但是建立这么一个厂房却需要 50 万元。”此外还面临着一个机会成本的问题。对于这两个合作社来说，他们的建立是由能人大户牵头建立起来的，反映自己投入这么多，见效甚微，有这么多的投入自己还不如去干点别的。麻洋村股份合作林场负责人表示，林农合作组织当前管理运行过程中困难较多，主要是如何尽快明确合作组织法律地位和解决合作组织运营资金困难问题。他们建议税务部门能对股份合作林场减免税收，因为该股份合作林场目前面临这样一种困境——合作林场一旦注册，就需要缴纳高比例的税收，这是麻洋村股份合作林场迄今仍未注册的一大原因。他们也希望相关部门在今后合作社运营过程中能给予更多的支持，促进合作组织的健康发展。二都村竹业协会负责人认为林业站、村委会等自身收入的降低，在很大程度上影响了对竹农协会的支持力度，特别是无法支付协会管理费用等。另外，国家在林权贷款等政策上存在的问题，也影响了协会组织竹农提高森林经营水平的积极性。

合作社的负责人还普遍表示通过信贷这一渠道仍不能解决合作社资金不足的问题。现在以合作社的名义去贷款，最高限额为 1 万元，根本不能满足合作社的发展需求，更何况以个人的名义贷款还能贷到 2~3 万元。这还是只能在农村信用社。原来林业贷款只需要在相

关的林业部门备案，然后去信用社直接贷款就可以，但是现在贷款需要担保，并且手续上比较繁杂。如果贷款 20 万元，还需要交 7000 元的管理费和 2 万元的保证金，其实真正拿到手的才 17.3 万元。现在这两个合作社都面临着前期资金投入太多而后期资金投入不足的问题，他们说如果资金的问题不能解决，自己就很难相信合作社能不能支撑下去，现在真的有点是骑虎难下。

对于现在的林农合作组织运营的持续性，合作组织负责人也表示出担忧。加尚村家庭合作林场负责人认为目前林农合作组织实际上还没有真正的完全运行起来，担心林农合作组织的建设形式化，林业的生产周期长，林农合作组织在期间的作用还有待体现。

## 5.4 其他利益相关者

### 5.4.1 工商局

工商登记上，主要是农业专业合作社，而股份合作林场要作为股权来登记，须登记成为公司制企业。登记成公司需要评估资产，登记农民专业合作社不需要验资，互相认可就可以，工商不收任何费用。两个县工商局的意见主要集中在以下几个方面：

(1) **关于登记注册主体问题**。如果以整个村的集体林权证登记，可能掩盖了部分村民不愿意加入的合作组织的意愿，这样就违背了自愿入社的原则。另外，社员大会需要全体村民都到场，这存在着一定的困难。可以选出村民代表，委托代表进行经营，注册时提供真实的签字或委托书。

(2) **关于验资环节**。探讨以林权作为出资额提供了一个研究方向。

(3) **关于合作社注册问题**。给予的经营范围只是服务，主要原因是如果涉及到加工和销售，还需要生产许可证、流通许可证等相关证件。如果这些证件齐全可以变更经营范围。合作社的注册范围是服务，作为合作社来说吃亏了，因为只有农民专业合作社才有优惠，合作社的社员对这个问题也不懂。合作社是农民组织起来的，不管在什么情况下，还是应当享受农民的待遇，应该鼓励农民进入市场。

(4) **关于对林农合作组织的扶持**。工商局对林业专业合作社的主要职责是进行扶持、规范和指导。规范指导主要集中在管理模式规范和经营规范上。例如我们在指导益康山油茶专业合作社建立时建议他们：先将合作社成立起来，然后再发展规模，建议他们走产供销一体化的道路。

(5) **关于林农合作组织经营模式问题**。建议可以采取这样一种经营模式：公司+合作社+农户。合作社与农户之间签订供销合同，合作社可以成立加工公司，也就是在合作社的基础上再成立公司，这样就有利于打品牌，享受优惠政策，与农民的联系也更加的紧密。

### 5.4.2 农业局

农业局根据农业合作社发展的经验，提出了对林农合作组织发展的意见和建议，主要提出以下看法：

(1) **对林农合作组织要加强研究分析，制定林业特定政策措施。**农业部门有一个专门来管理和引导农业合作社发展经营管理系统，合作社法的起草，是农业部门负责的，林业是长期的经营管理过程，与农业的不同，林农合作社的存在意义值得研究，要根据林业管理的特点制定林农合作社的管理办法，应针对分山到户后的林业管理复杂情况，采取特殊的方式；

(2) **林农合作组织的命名不要太机械。**不单单是合作社，名字上要多种多样，也可与企业进行合作；合作社法中规定，合作社成员 20 人以下的可以允许有一个企业、事业单位或者社会团体成员；社员如果超过 20 人，企业、事业单位或者社会团体成员不得超过成员总数的 5%，公司+合作社+农户”这种模式，也就是说在合作社的基础上成立公司是可行的。

(3) **对林农合作社的优惠也要有所甄别。**合作社成立期限满两年以上的才能享受优惠政策，并且还要经过专家的评审，认为合作社的证件齐全，而且有相关的媒体做过报道，有良好发展前景的才给予支持。

(4) **解决好合作组织和村集体的财务管理问题。**农业局负责村级账目的监管，担心村集体把林业上的财政用于开支，所以是村财政设立了两本账，但是使用两本账容易出现账目混乱。从 2003 年开始，村集体只设一本账，禁止设立账外账，2006 年由全市统一监管，有必要单独核算的科目需要单立出来。麻洋村股份合作林场和村集体财务仍然用一个账本是沿用了原来的管理方式。

### 5.4.3 民政局

民政局认为专业合作社也是舶来品，不能盲目照搬照抄，要明确成立林业合作社的目标，其核心应该是要使林农增收，要适应实际需求。

### 5.4.4 税务局

国税局代表指出政策刚性大，没有具体详细的实施细则和办法，作为税务部门也无所适从。例如林业部门反映的所得税的问题，但国家有政策，国税局也没办法，只能按照现有国家政策执行。

## 6.问题分析

### 6.1 经验和教训

#### 6.1.1 基本经验

根据不同林农合作组织的发展状况的对比，结合被调查林农合作组织发展历程，总结出林农合作组织的发展经验有如下几条：

### **(1) 明晰的收益权**

明晰的收益权是基础。明晰的收益权不仅是林农合作组织积极开展森林经营管理活动的激励因素之一，它更是成功成立林农合作组织的基本条件。尤其是确立了在收益权基础上的林农合作组织利益分配机制，这是林农合作组织得以顺利运行的基本保证。“山连村绿源林业专业合作社”成立后，全村所有居民均踊跃入股，积极性高涨，主要得益于“耕者有其山”的政策得到落实。成立合作社后，凡是愿意加入合作社的村民均可成为合作社的成员，同时通过发放股权证的形式，对村民的利益加以明确和保证。既实现了“均山、均权、均利”的改革原则，又照顾了老、弱、病、残等弱势群体的收益，还可避免集体林一次性有偿转让造成人为归大户以及分山到户后大部分山林再次被收购归大户的现象。

### **(2) 成员的充分参与**

从林农合作组织的成立到林农合作组织开展的森林经营管理活动，其成员的充分或积极的参与是林农合作组织“民办、民管”的重要保证和体现。加尚村“合作委托造林小组”向邵武市林业局营林公司流转了采伐迹地的经营权，让营林公司投入和资金进行造林。流通过程确保每一位成员的充分参与，每一位成员均与营林公司签订了合同，明确权利与义务。

### **(3) 相关部门在林农合作组织创办早期的适当扶持**

适当的扶持是重要的外生力量，在林农合作组织成立与发展早期相关部门有必要给予一定的扶持，当林农合作组织的运行进入正轨之后可以逐渐放手，尤其是必不可少的创办经费方面。在“二都村竹业协会”的发展过程中可以肯定的是相关部门在其发展早期给予的支持，包括开办经费的支持，提供竹山经营管理技术的培训学习等。尽管农民有很大的竹山经营和产品市场需求，但这对经济基础和组织能力薄弱的农民来说依然是不可或缺的。

### **(4) 制定构建林农合作组织的详细实施方案和具体措施**

在林农合作组织成立前制定具体的实施方案和措施是关键。“加尚村家庭合作林场”主要是通过各种关键利益群体的参与，在林业部门的引导下制定合作林场构建的实施方案和具体措施。首先，机构的成立，包括合作林场机构和山林评估机构，其中关键是成立山林评估机构，由村民代表、村护林员、林业站技术人员和林权所有人组成，对入股山林进行评估折价成股份。第二，是具体的经营管理方式，包括人员的管理，生产业务和经营成本的管理。第三，林权抵押贷款的管理和利益分配的管理。第四，规定了章程制定的具体办法。

### **(5) 依当地实际林情民情选择不同类型的林农合作组织**

根据当地地实际林情选择不同类型的林农合作组织是其成立、运行与发展的成败的根本。例如出现采伐迹地，分山到户人均面积少，对农户而言不愿意开展造林，或者造林有困难，于是选择成立合作委托造林小组，委托营林公司投入造林，小组内实施“分利不分山”。对于已经分山到户的情况，为了规模经营，可以选择家庭合作林场，农户分山后再以林价入股的方式联合，如加尚村家庭合作林场。对于规模大，分山成本高情况，则可选择股份合作林场，农户等额持股，等额分红，也是“分利不分山”的一种可行的选择，如麻阳村股份合作林场。对于具有较强的专业技术需求的情况下，可以成立林业专业协会，为其开展森林经

营管理活动提供专业服务，例如二都村竹业协会为农民开展竹林管护，培训学习，灌溉设备，林道修建，竹产品销售活动等提供服务。

### 6.1.2 相关教训

根据对 7 个被调查林农合作组织的分析，结合在村、县举行的研讨会，征求了各方面意见，认为在林农合作组织发展中存在如下值得吸取的教训：

#### **(1) 不确立林农合作组织的市场主体地位，其发展将受到制约。**

在调研中发现，有些将合作组织的管理机构和村委会没有分开，村委会领导兼职林场领导职务，没有建立独立、公开、透明的财务体系和监事会体系，责任和利益不清，遇到风险就依靠村委会解决，缺乏市场竞争力，甚至到了可有可无的境地。

#### **(2) 松散的合作不利于林农合作组织发展。**

松散的管理造成风险不共担，在合作社的成立经营过程中，形成了普通会员和能人或大户两部分，重要会员基本上承担合作社的所有风险，两者属于利益共享风险不共担。这样做容易产生两个问题：一是普通会员由于只是参与利益的分配而不去承担风险，这无疑降低了社员参与合作社经营管理的积极性；二是合作社的经营风险基本上是由能人或大户全部承担，如果这部分会员过分关注自己的利益，容易导致合作社由几个会员共同控制的局面。

#### **(3) 以获得政策扶持为目的的林农合作组织发展状况不佳。**

有些合作组织成立最初的目的是享受政府的优惠政策，但是合作社的经营与管理不能过分地依赖于政府的优惠政策，合作社的发展最终依赖的还是自身经营管理能力的提高，如果总是要依赖于输血，将不能享受到优惠政策作为阻碍合作社发展的主要因素，这样的合作社注定不会得到长远的发展。

#### **(4) 不调动会员的民主参与，合作组织发展就缺乏动力。**

民主管理是合作组织的基本原则，是保证合作组织“民办、民管、民受益”的前提。但从目前实际运行过程中来看，组织的最高决策权往往容易集中少数人手中，成员大会有流于形式的趋势，监事会也有不能真正发挥监督职能的危险。因此，如何完善民主管理机制，让林农能够真正参与到林场发展的各项活动中，并依法建立民主管理、民主决策机制是今后努力的方向。

#### **(5) 没有正确认识部门在林农合作组织发展中的作用将产生严重的部门依赖。**

部门在林农合作组织建立与发展过程中起到重要作用，但应当是引导而不是代办的作用。二都村竹业协会的建立与发展的促进形式不宜提倡，相关部门在协会的成立与发展过程中所扮演的不应是代办的角色，而起起到引导的作用。这就形成了二都村竹业协会目前严重依赖部门的困境，也造成了农民对协会认识的偏差，容易偏离真正意义上专业协会的发展方向，不利于竹山今后的经营管理。

## 6.2 林农合作组织对开展森林经营管理的激励和挑战

### 6.2.1 对森林经营管理的激励

(1) **从劳动力角度**。林农合作组织具有一定的群众基础，可以聚集劳动力资源。从调查来看，尤溪和邵武两地的多数青年劳力外出务工，留守村里的其他劳动力联合或合作经营是最佳选择。

(2) **从收入角度**。市场的驱动是较强的激励因素，市场对林产品的需求较大，价格不断提高，大大激励了森林经营管理的积极性。林农合作组织统一经营管理森林，具有成本优势，统一销售林产品，具有价格优势，可以使小户林农在市场竞争中具有话语权，可以提高林农收入，产权的明晰，大大提高了林农经营山林的积极性，尤其是林农合作组织内部收益权的明晰，随着林改的深入，林农经营森林的积极不断提高。

(3) **从政策扶持角度**。国家目前非常重视森林经营抚育，已经进行了抚育补贴试点。重视发展林业产业，提出建立健全林业社会化服务体系，大力发展农民专业合作社、家庭合作林场、股份制林场等林业合作组织，支持农民林业专业合作社承担林业和山区经济发展建设项目。鼓励发展各类林业专业协会，引导和规范各类林业中介组织健康发展，这对林农合作组织经营森林具有一定的促进作用。

(4) **从生态保护角度**。林农合作组织经营森林，有利于林业站森林管理政策落实，能够形成新的公平、公正、透明的森林经营体系，对落实国家采伐限额政策，保护和监测林业生态环境具有益处。

### 6.2.2 对森林经营管理的挑战

(1) **经营不善的林农合作组织无力经营森林**。森林经营的周期长，林农合作组织在较长的时期内没有实质的经营内容，容易造成组织松散，森林经营资金不足，缺乏经营管理技术。一定程度上也阻碍了森林经营活动的开展，如二都村的林道建设滞后，与竹业协会的经营不善有直接关系，不仅没有起到激励作用，反而增加森林经营管理活动的成本和有关部门的管理负担。

(2) **政策没有给林农合作组织经营管理森林以足够支持**。目前相关政策还没有完全到位或具体化，没有针对林农合作组织森林经营管理方面的政策出台。以及部分林农合作组织也面临着持续发展或生命力的问题，势必影响林农合作组织对森林的经营管理活动。

## 6.3 政策与制度的支持

### 6.3.1 扶持仍显不足

中央和福建省的一系列文件都强调要加大扶持发展农民专业合作经济组织，但目前的扶持力度仍然跟不上林农合作组织发展的需求，尤其是市、县两级具体的、可操作性强的扶持政策少。各部门之间工作协调不好也容易阻碍林农专业合作经济的发展。

融资方面的扶持也不够，导致林农专业合作经济组织融资渠道不畅。当前，林农专业合作经济组织大部分处在建立阶段，资金需求量大，尽管在创办期间有些村委给予了创办经费。但各级扶持专款资金量不大，且分头管理，难以形成合力，仅凭股东个人的借贷难免遇上周转不灵的情况，而向信用社等正规金融机构借款则手续麻烦而且贷款额度有限，远不能满足组织发展的需要。如二都村竹业协会的农户还普遍反映林权贷款难的问题，尤其是联户的林权证，贷款需要联户中的所有农户签字，但联户间的贫富差异，会出现签字意愿不一致的现象，就影响联户中需要贷款的个别农户的营林资金投入。同时普遍认为小额贷款额度少，手续繁冗。这又进一步限制了协会经营竹山的资金投入。

此外运行资金或后续资金问题也比较突出，如山连村绿源林业专业合作社就产生社员投入林业生产的后续资金不足问题，后续的许多生产工作难以进行。

### 6.3.2 法律法规的缺陷

虽然我国颁布了《农民专业合作社法》，第一次明确了农民专业合作社的市场主体地位，该法从设立和等级、成员、组织机构、财务管理、合并、分立、解散和清算、扶持政策、法律责任七个方面对农民专业合作社做出了明确的对顶，是我国农村合作经济组织领域立法空白的突破。但就立法模式而言，该法是属于分业立法模式，其调整的对象特指农民专业合作社，即“在农村家庭承包经营基础上，同类农产品的生产经营者或同类农业生产经营服务的提供者、利用者，自愿联合、民主管理的互助性经济组织”，还不包括行业协会、服务性协会等其他松散型的合作经济组织。另外，该法的很多章节如扶持政策、法律责任等内容比较概括，只是提出了方向，各地在应用的实践中还需要出台具体的实施细则。该法专门指出“县级以上人民政府应该组织农业行政主管部门和其他有关部门及有关组织，依照本法规定，依据各自职责，对农民专业合作社的建设和发展给与指导、扶持和服务”。

### 6.3.3 缺乏对林农合作组织的管理和指导

林农合作组织提供的服务具有正外部性，排他性不强，容易产生“搭便车”现象。如果没有公共政策指导，合作组织将很难健康发展。但当前对林农合作组织的业务指导不足，农户对合作组织的业务并不明确，实际的积极性不高。

## 6.4 信息获取和信息服务

### 6.4.1 林农合作组织的信息需求

林农合作组织在经营管理中，信息的作用至关重要，只有获得正确及有效的信息，林农合作组织才能正确分析现状，做出经营和管理决策，根据调查发现，如下信息是林农合作组织所需要的：

(1) **市场信息**。合作社和合作林场是以市场需求为导向的，须关注市场的需求量、市场价格的变动、市场发展趋势。进而做出产品经营策略及森林经营措施。

(2) **政策信息**。各个林农合作组织都关注林业政策的变化，关心集体林权制度改革，并对国家的相关财政、金融、保险等政策信息有需求。

(3) **技术信息**。林农合作组织需要技术支持，对新品种、新技术有需求，同时对技术服务信息也有一定的需求，但一些合作组织由于缺少实际经营业务，对技术信息的需求并不强烈。

### 6.4.2 林农合作组织的信息获取渠道

林农合作组织有独立的办公场所，并且林农合作组织的领导和会员的家庭中有电话等交流设备，电话、电视、计算机网络、杂志、报纸、政府文件等成为信息获得的主要媒介，同时对于政策信息和市场信息，口头传递也是重要的渠道。

### 6.4.3 信息服务及有效性

林农合作组织有对成员提供信息服务的业务，但当前市场信息化水平较高，林产品的生产、销售等方面具有社会化服务体系，在信息交易费用较低的情况下，林农的信息获得渠道并没有依赖林农合作组织。林农合作组织的市场信息服务得到削弱，但对于信息更加闭塞的边远山区林农，准确的信息则具有一定的作用，对于当前的林农合作组织，不应该是简单的信息服务，更重要的是对于现有信息的分析与预测，进而有效地指导林农的生产经营行为。

## 6.5 其他问题

### 6.5.1 劳动力转移问题

对 4 个项目村的调查发现，村中的青壮年劳动力一般都到城里打工，林业劳动强度大，工作条件差，使得青年劳力对林业劳动不感兴趣，农村林业生产的劳动力不足，劳动力价格提高。有的甚至举家搬迁到城市居住，所分得的林地更是无力经营。农村劳动力向城市转移，

使得林农合作组织的成立具有一定的必要性,农村劳动力转移的相关政策在一定意义上决定了林农合作组织的经营和管理,只有农户在认为自身经营并不经济,同时又对林地不过分依赖的情况下,才将林地的经营权交给合作组织,而那些有能力进行单户经营的林农户则会选择加入那些以产品为纽带的合作组织,如果政府加高农村劳动力进城的门槛,如果产生大量回乡农民,势必投入林业的劳动力增加,林产品供应量加大,则以产品为纽带的林农合作组织的发展将会较好,反之,以森林经营管护为纽带的林农合作组织就会壮大。

### 6.5.2 村级财政问题

有些村为了保证村级财政实力,并没有将林地分给农户,而是以建立林农合作组织的名义,以所谓的入股形式来将部分的收益权分给农户,因此形成的所谓合作组织成了保证村级财政的工具,这并符合中央的精神,更不符合林农意愿,林农是被迫的情况下接受这种合作形式,这是不可取的,如山连村集体林权改革没能实现真正意义上的林权确权到户,实施的是分股不分山的策略,这也为合作社的工商注册设置了巨大的障碍。目前虽然称合作社,但事实上不具备合作社的特征、条件。为了保证村级财政,就不把林地全部的收益权交给林农户,其症结在于小团体主义。

### 6.5.3 林农合作组织财务问题

林农合作组织是民间组织,其财务应受到全体会员监督,但由于监督机制不健全、政府(包括村委会)干预过多、林农民主意识不强等原因,而且由于财务制度的不规范,不利于林农合作组织的持续发展。

### 6.5.4 包大户问题

包大户是集体林区普遍存在的问题,有的已经明晰了大户的产权,生产资料的不公平分配既成事实,大户承包是出于经济利益,当然大户的联合也出于经济利益,大户的合作主要是产品的联合,另外也有为了争取政策扶持联合起来的,大户的合作可以带动一些中小林农户加入,但是在合作组织中,中小林农户的几乎没有发言权和决策权,对这样的林农合作组织给予扶持等于扶持大户,而对于中小林农户的经济利益提升则成为“副产品”,从农村稳定和农村民主的角度出发,应该对大户合作组织深入研究其利弊。如加尚村家庭合作林场是10户大户的联合,目前并未考虑到其他农户的问题。

## 7.对项目省发展林农合作组织的建议

### 7.1 政策建议

#### 7.1.1 建立财政资金扶持制度

建议福建省政府财政安排一定数量的专项资金进行财政补助，真正实现对林农合作组织的扶持和保护林农的利益。例如各级财政每年应安排专项资金，加大财政资金扶持，用于扩大造林再生产、适度引进先进营造林技术和拓宽林产品销售渠道；加强对林业科技推广、林产品质量安全体系、林机具购置、技术引进、人员培训等方面的补贴支持。

#### 7.1.2 明确税收优惠政策

当前福建省林农合作经济组织数量少，规模小，很多还处于发展的初级阶段，因此政府应以立法形式明确对林业合作组织的税收优惠政策。首先，免征所得税。对林农合作经济组织成员的股息、红利等资金收益免征个人所得税。其次，减免营业税。对林农合作经济组织的生产、销售自己的产品免征营业税和所得税，或者实行低税率。最后，减免增值税。对林农合作经济组织所需的进口设备和技术，免征关税和进口增值税；税务部门对林场销售的林产品应视同农民自产自销的产品，按有关规定免征增值税。

#### 7.1.3 加强信贷支持

金融机构要加大信贷扶持力度，适当放宽小额贷款和贴息贷款条件，减化手续，增加贷款额度，支持其搞好生产经营服务。积极引导各级农业银行或信用社为林农合作经济组织提供生产经营所需贷款，对林业合作经济组织扩大生产规模、增加设备投资等给予相应的支持。鼓励农村信用社选择制度健全、经营业绩较好的林农合作经济组织实行流动资金贷款的信誉担保制度，扩大信用社对客户的信誉担保范围及贷款额度。例如对林农合作经济组织实行小额贷款和联保贷款，建立适合林农合作经济组织特点的信贷抵押担保机制，尝试实行林农以林权抵押贷款的融资模式，建立林农合作经济组织风险救助机制，鼓励保险公司对其提供保险服务。

#### 7.1.4 加强信息技术服务和林业专业合作社标准化建设

政府要加强对林农合作组织的信息和技术服务工作，以科技特派员等形式，针对林农合作组织所急需的技术进行帮扶，提升其生产经营的科学化和专业化水平。同时，政府可以通过开展标准化林业专业合作社示范建设，鼓励合作社申报绿色产品生产基地、注册绿色产

品生产商标及食品认证等，引导合作社树立品牌意识，增强其竞争力和规范化经营水平。

### 7.1.5 实施积极的产业扶持政策

政府制定和实施林业产业政策时，可有针对性地向林农合作经济组织倾斜。如在生态工程建设项目、林业科技推广、林产品质量安全体系等方面，优先选择林农合作组织作为重要的实施载体。

### 7.1.6 加强林农合作组织的理论与政策研究

针对林业与农业的差异性，林业与农业的合作组织不同，林农的需求多样化，在林农自愿选择的基础上，开展和加强林农合作组织的理论研究，为政策的制定和实施奠定理论基础和依据。研究各类林农合作组织对应的林情民情，尤其是森林经营型林农合作社几乎没有的情况下，哪一类型的林农合作组织形式更加适宜，更加符合节约林农经营成本，增加林农收益的要求。同时要坚持“促进、规范、发展”同步走，不可盲目追求数量而忽视质量。

## 7.2 立法建议

### 7.2.1 明确林农合作组织的发展形式及法律地位

虽然我国颁布了《农民专业合作社法》，第一次明确了农民专业合作社的市场主体地位，但其对象特指农民专业合作社，还不包括行业协会、服务性协会等其他松散型的合作经济组织。为了适应福建省不同林农合作组织快速发展的需要，建议福建省对合作社、家庭合作林场、股份合作林场、协会等林农合作组织给出明确的定位和相应的法律地位，并且对林农合作组织的法人地位、与各级政府的关系、主要业务范围等方面做出明确规定。

### 7.2.2 制定《林农合作组织发展细则》

虽然我国出台了《农民专业合作社法》，但该法的很多章节如扶持政策、法律责任等内容比较概括，只是提出了方向，各地在应用的实践中还需要出台具体的实施细则。该法专门指出“县级以上人民政府应该组织农业行政主管部门和其他有关部门及有关组织，依照本法规定，依据各自职责，对农民专业合作社的建设和发展给与指导、扶持和服务”。但目前地方部门在执行过程中缺乏具体的详细的政策指导，导致了目前出现了林农合作组织和林农听过有扶持政策但没有享受到的境况。建议福建省制定《林农合作组织发展细则》，进一步推进林农合作组织发展。

### 7.2.3 制定《股份合作制林场管理规定》

股份合作林场是股份制组织，具有企业性质，鉴于股份合作制组织内部产权制度的复杂性，因此应该研究和制定专门的管理规定来规范股份合作制林场的发展。建议制定《股份合作制林场管理规定》，并规定林业股东代表大会是股份合作制林场的最高权力机构，股东会可以制定一系列的管理规程和条例，规定股东、股东会及会长的责、权、利以及相应的经营管理和财务管理制度。

## 7.3 制度建议

### 7.3.1 成立专门的林农合作组织管理机构

政府需成立专门的林农合作组织管理机构，正确处理好发展与规范的关系，做到因势利导，循序渐进推进林农合作组织发展。在制度、服务体系、分配机制上需要政府给予适当干预和引导，例如规范民主管理制度，严格按照章程办事，最大限度地保障社员的民主权益，从而防止合作组织部分成员股权过大等产权异化问题。

### 7.3.2 加强培训等能力建设

村委会和林农合作组织要多渠道、多形式地宣传林农合作组织的作用、相关的法规和政策，使广大村民能长期支持林农合作组织的建设和发展；乡林业站和县林业局要加强林农在知识、技术方面的培训，建立完整的培训体系、农技推广体系和信息发布体系建设，使林农掌握更多的知识和技能，努力提高农民素质，使他们真正成为林场的主人，切实发挥主体作用；以市、乡、县和乡镇中的农村中的能人为主要对象，对林农合作组织的代表或领导进行管理能力培训，使他们成为林业合作组织的领路人。

### 7.3.3 完善民主监督管理机制

民主管理是合作组织的基本原则，是保证合作组织“民办、民管、民受益”的前提。但从案例调研来看，部分林农合作组织决策权容易集中少数人手中，成员大会有流于形式的趋势，监事会也有不能真正发挥监督职能的危险。因此，政府要完善民主管理的监督机制，让林农能够真正参与到林业发展的各项活动中，并依法建立民主管理、民主决策机制是今后努力的方向。

#### 7.3.4 完善成立机制并加强工商注册和税务登记

政府在林农合作组织的成立过程中要起到引导扶持作用，而非直接参与。林农合作组织自身要积极进行工商登记注册，取得明确的法律地位和市场主体地位。工商注册和税务登记方面，工商部门要充分发挥其市场主体准入、商标管理、合同监管等方面的职能。针对集体林权改革发展中出现的新问题，探索简化相关的登记手续和降低相关准入门槛，及时给予注册，确立林农合作组织的合法地位；县、乡税务部门要充分调研和切实理解国家的相关法律法规和政策；探索由政府部门与税务部门进行协调，从而减免林改后由于组建林业合作企业需要缴纳的所得税问题，最大限度让利林农。

#### 7.3.5 完善利益分配机制

核心问题是设计出一种制度公平、透明、合理的利益分配机制，村民都能自由地加入（或退出）林农合作组织。同时对林农合作经济组织领导人给予适当激励，保证合作组织健康持续发展。进一步规范利益分配机制，需要实现从当下的按股权分红到按交易分红的过渡，保证未来新加入社员的利益。鼓励合作社实施二次返利。

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



“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>