



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-005 - C

江西省林农合作组织 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，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

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！

GCP/CPR/038/EC 工作报告：WP-005 - C

江西省林农合作组织 研究报告

北京林业大学经济管理学院

江西省铜鼓县林业局

中国国家林业局

联合国粮食及农业组织

罗马，2010

目录

1. 前言	1
1.1 问题描述.....	1
1.2 文献回顾.....	1
1.2.1 林业合作组织的定性研究.....	1
1.2.2 林业合作组织的发展历程研究.....	2
1.2.3 发展林业合作组织的必要性研究.....	2
1.2.4 林业合作组织的现状与问题研究.....	3
1.2.5 林业合作组织的发展对策.....	3
1.2.6 文献评述.....	4
2. 基本信息	4
2.1 江西省和铜鼓县的总体情况.....	4
2.2 案例村的基本情况.....	5
3. 林业状况	6
3.1 森林权属.....	6
3.2 林种类型.....	6
3.4 管理和制度.....	7
4. 林农合作组织状况	7
4.1 林农合作组织的基本信息.....	7
4.2 林农合作组织的组织和管理.....	9
4.2.1 林科造林专业合作社.....	9
4.2.2 双溪林业专业合作社.....	10
4.2.3 油茶林种植专业合作社.....	12
4.2.4 大槽村“三防”协会.....	13
4.3 运行和实践.....	14
4.3.1 林科造林专业合作社.....	14
4.3.2 双溪林业专业合作社的产生与发展.....	15
4.3.3 油茶林种植专业合作社的产生与发展.....	16
4.3.4 大槽村“三防”协会的产生与发展.....	18
4.4 现行政策效用.....	18
4.5 主要的问题或困难.....	19
5. 不同利益相关方的态度、观点和行为	20
5.1 不同级别的政府及其职能部门.....	20
5.1.1 铜鼓县政府.....	20
5.1.2 镇政府.....	20

5.1.3 铜鼓县科技局.....	20
5.2 林业行政主管部门.....	21
5.2.1 江西省林业厅.....	21
5.2.2 铜鼓县林业局.....	22
5.2.3 宜丰县林业局.....	22
5.3 村委会.....	23
5.4 林农.....	23
5.4.1 对林科造林专业合作社的态度与行为.....	24
5.4.2 对双溪林业专业合作社的态度与行为.....	25
5.4.3 对油茶林种植专业合作社的态度与行为.....	26
5.4.4 对大槽村“三防”.....	28
5.5 环境服务消费等其它利益相关方.....	28
6. 问题分析.....	29
6.1 经验与教训.....	29
6.1.1 林科造林专业合作社.....	29
6.1.2 双溪林业专业合作社.....	29
6.1.3 油茶林种植专业合作社.....	30
6.1.4 大槽村“三防”协会.....	31
6.2 从事森林经营的动机与约束.....	31
6.2.1 林科造林专业合作社的动机与约束.....	31
6.2.2 双溪林业专业合作社的动机与约束.....	33
6.2.3 油茶林种植专业合作社的动机与约束.....	35
6.2.4 大槽村“三防”协会的动机与约束.....	36
6.3 政策和制度给予的支持.....	36
6.4 信息和信息服务的获取.....	37
6.5 其它不足.....	38
6.6 发展潜力.....	38
7. 合作组织发展的建议与选择.....	39
7.1 政策建议.....	39
7.2 立法.....	39
7.3 管理和制度.....	40

1. 前言

1.1 问题描述

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。

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年在江西等4个省份首先启动了集体林权制度试点改革。截至2007年，江西省完成了以“明晰产权、减轻税费、放活经营、规范流转”为主要内容的主体改革，对全省1.52亿亩林地进行了确权，产权明晰率达到98.5%。就已经明确权属的1.31亿亩集体林地，分山到户率为82.5%，涉及农户635万户，林农从事林业生产经营活动的积极性得以激发。与此同时，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。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。

有鉴于此，借鉴农业合作组织已有的成功经验，深入探析林农合作组织的现状及存在的问题，并探寻问题的解决对策，从而推动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具有重要的现实意义。

1.2 文献回顾

在开展文献综述的过程中，研究团队查阅了农民合作经济组织、林业合作组织等领域逾200篇（份、本）科技论文、研究报告和专著，筛选了四十篇（本）与林业合作组织直接相关的科技论文、研究报告和专著，并从研究视角、方法和研究层面等方面形成了如下文献综述报告。

1.2.1 林业合作组织的定性研究

定性研究是任何一项科学研究的基础，就现有的研究而言，较少对林业合作组织进行了直接的界定。尽管如此，不少研究直接探析了林业合作组织的类型。参照农业合作组织的定义，沈静薇（2008）将林业合作组织界定为“以家庭承包经营为基础，从事同类林业生产及林副产品加工、流通的林农为维护和实现共同利益，按照自愿、互利的原则，自愿出资联合设立，自主经营、自我服务、民主管理、自负盈亏，实现共同发展的一种新型山区农民合作经济组织”。孔祥智等（2009）提出“林业合作经济组织的大量涌现并将林农联合起来，则

是林农为适应市场竞争、满足生产需要而自发走向‘统’的过程”。

关于林业合作组织的类型，诸多学者进行了研究，形成了基本相似的研究结论（程云行等，2004；沈月琴等，2005；王登举等，2006；孔祥智、陈丹梅，2008；孔祥智等，2009；洪艳真等，2009；马志雄，2009）。从组织的性质上看，我国林业合作组织主要有专业协会和专业合作社两大类。从业务范围看，我国目前的林业合作组织的专业领域基本涵盖了林业生产的各个环节，包括森林管护、病虫害防治、林道建设、造林、营林、种苗生产、林产品加工、销售、物资采购、技术和信息服务等等。其中既有技术服务型、销售服务型等业务单一的专业合作组织，也有集产、供、销、服务为一体的综合性合作组织。从组建方式看，主要有农民自主组建型、乡村集体组建型、企业带动组建型、政府部门扶持组建型、国际组织扶持组建型等。

1.2.2 林业合作组织的发展历程研究

关于我国林业合作组织的发展历程，有的学者将其划分为三个阶段（王登举等，2006；洪艳真等，2009；汤杰、续珊珊，2009）。第一，建国初期的自主合作化阶段。在新中国成立初期，国家就在土地改革的同时开展了山林制度改革。1952年起，农业生产互助组在全国迅速发展，各地出现了以劳动力互助合作为主，从事造林和采伐作业的林业互助组。从1957年开始，农业生产互助组进一步发展为初级合作社（李霆，1985）。第二，人民公社时期的高度集体化阶段。1956年开始，初级合作社升级为以生产资料公有制为基础、按劳分配为原则的高级合作社，社员的土地、耕畜和大型农具等均转为集体所有，不再参与分配，社员只获得劳动报酬。第三，党的十一届三中全会以后，随着农村联产承包责任制的实施，对集体林管理体制也进行了改革。随着社会主义市场经济体制的建立和完善，这种以家庭为主体的林业经营模式的局限性也逐渐显现出来。20世纪80年代后期，各地出现了“公司+农户”等以企业为龙头的林业合作经营模式，在南方集体林区出现了股份制合作林场；90年代又出现了林农协会、林业合作社等以林农为主体的林业合作组织。

1.2.3 发展林业合作组织的必要性研究

程云行等（2004）提出，由于林地所有权主体模糊、林地所有权和使用权边界不清晰、林地使用权主体组织化程度低和规模分散、林地收益分配制度不规范，集体林权制度有待改进。为实现生产要素的最佳配置，需要加速建立和发展林业合作组织。高立英、王爱民（2007）从林权分散、降低风险、林业的特性方面阐述了在林业分散经营的条件下，为使得林业经营效率不断提高和林农利益得到更好实现，就应积极建设林业合作经济组织。孔祥智、陈丹梅（2008）在《统和分的辩证法》一书中，提出并验证了以下三个假设：小农户对包括劳动力在内的生产要素的合作需求，促使合作林场成立；大农户在经营中面临资金、管理和社会资本的约束，促使具有股份制合作性质的林业合作经济组织快速发展；当合作的收益小于成本

时，自发性林业合作经济组织很难出现，但如果这种合作具有正外部性，能实现政府目标时，政府有可能牵头成立相应的林业合作经济组织。

1.2.4 林业合作组织的现状与问题研究

现有关于林业合作组织的研究多数集中在对现状及问题方面，相关研究分别关注了林业合作组织作为联合经营模式本身存在的问题，以及林业合作组织发展过程中面临的问题。

张红霄等（2007）通过案例研究，提出林业股份合作模式核心在于能起到权力制衡和监督作用的产权治理结构。但是，制度设计却将经营管理权授予与村行政组织合二为一的管理委员会，政企不分的产权治理结构为林业股份合作制的失败埋下伏笔。王登举等（2006）、汤杰等（2009）从缺乏相应的法律保障、必要的政策扶持、管理体制不顺、研究和教育滞后等角度探讨了外部发展环境问题，以及从性质和业务不统一、组织制度不健全、民主管理机制难以贯彻等角度探讨内部运作机制问题。许向阳等（2007）提出，林业合作组织还存在不成熟的起步阶段，林农的素质还普遍比较低，缺乏集体意识及联合进行经济活动的愿望，从而确定了林业合作组织的弱质性。针对浙江省的研究表明，林业合作组织存在法律地位不明确、资金渠道受阻、政府介入过度、组织规模较小和创新服务能力弱、利益分享机制不稳定和不健全、内部管理机制缺乏、信息化程度低等问题（沈月琴等，2005）。针对福建省的研究表明，林业合作组织存在如下问题：第一，行政权力过度干预，林业合作组织的发展容易造成“民办、民管、民受益”合作原则的扭曲；第二，缺乏有效的监督、约束机制则难以克服领导人的机会主义行为和道德风险，降低了林业合作组织的效率；第三，林业合作组织资源获取困难，尤其是难以获取发展所需资金；第四，运行模式存在弊端（洪艳真等，2009）。

此外，黄和亮等（2008）从微观的角度，结合福建省的实际调查，研究了林农参与合作经济组织的影响因素。结果显示，靠近城区的农村和经济发达的农村，由于林业并其主要收入来源，林业合作经济组织发展较快。相反，以林业为主的偏远地区偏向于联户经营或者独户经营。

1.2.5 林业合作组织的发展对策

王登举等（2006）提出林业合作组织发展的对策为：第一，在外部环境方面为林业合作组织的发展创造条件。第二，基于我国林农现状和林业合作组织的特点，迫切需要加强对林业合作组织进行规范化管理，完善内部管理制度。汤杰与续珊珊（2009）提出的发展对策为：第一，正确认识林业合作经济组织的性质和作用；第二，加快立法进程，明确林业合作组织的法律地位；第三，加大政策扶持力度；第四，加大培训宣传力度，培养高素质的合作管理人才；第五，加强内部制度建设的指导和监管，规范组织运行机制。沈月琴等（2005）等提出如下对策：第一，营造良好的外部环境，坚持民办性质，明确政府定位；第二，建立示范性的林业专业合作经济组织，出台示范章程，促其规范运作管理；第三，建立健全内部管

理机制，规范财务管理，创造条件向信息化发展。针对福建的情况，洪燕真等（2009）等认为，为提高该省林业合作组织效率，应引入“公司+林业合作组织+农户”的经营模式，取代传统的“公司+农户”模式。孔祥智等（2009）提出，为推动林业合作组织的发展，可采取以下对策：政府在政策方面予以放开，提供优惠的税收政策、信贷政策；林业部门应建立专项资金给予扶持，提供有利的林地流转政策；完善规章制度等。

1.2.6 文献评述

综上所述，以林业为视角对农民合作经济组织的研究文献还不多，现有的文献基本上还停留在发展现状、合作模式层面，不仅缺乏定量分析，也缺乏定性分析；在研究过程中，缺乏系统的理论方法，也缺乏现代研究方法的运用。值得注意的是，在定性的研究方面，对现有的林业合作经济组织分类和发展模式研究缺乏科学的理论支撑。关于对策的研究结论具有共性，体现的过泛，难以对发展林业合作组织提供现实和可用的举措。就此，借鉴国内外农民专业合作组织的理论研究范式和研究视角，采用定性和定量相结合的方法，结合考虑典型案例，关注林农合作组织形成与发展的内在规律、林农合作组织的宏观制度变迁以及政策引导、农民专业合作组织内部产权制度、特定制度条件下合作组织成员的思想取向及行为选择等具体命题，开展的项目研究工作具有重要的现实意义。

2. 基本信息

2.1 江西省和铜鼓县的总体情况

江西省为中国首批开展集体林权制度改革的4个试点省份之一，并率先完成了以权属制度改革为核心的主体改革。为实现林业生产经营活动的规模效益，该省在开展林权制度改革的过程中，积极引导林农采取各种形式进行联合生产。截至2009年12月，全省共成立各类林业专业合作组织14012个。其中，“三防”协会11004个，涉及林农198.42万，集体林面积6780万亩；民营林场1244个，涉及面积712.12万亩，累计投入社会资金23.75亿元，其中2008年投入资金6.13亿元；造林公司305个，累计造林面积216.25万亩；木竹加工协会507个；林业专业合作社952个，涉及林农12.42万户，经营林地面积为353.2万亩。为推动林业合作组织的发展，省林业厅于2008年先后出台了《关于加快民营林场发展的意见》、《省级民营林场认定程序》，并对民营林场给予贴息贷款、采伐指标单列、工程项目申报主体等政策支持¹。当前，省林业厅正制订计划，拟推动建设100家试点示范林业合作组织，并重点扶持发展毛竹、油茶等领域的合作组织。

¹ 根据《关于加快民营林场发展的意见》，凡农户、个体、私营企业、外商等非政府投资经营森林面积2000以上、山林权属明晰、毛竹林或经济林经营年限在15年以上、用材林经营年限30年以上的，可向当地县级以上林业主管部门申请设立民营林场，经批准后，到当地工商行政主管部门办理企业登记注册。根据《省级民营林场认定程序》，申请成为省级民营林场，拥有森林面积需在2万亩以上。

作为江西省的林改试点县和林业重点县，铜鼓县为江西省首批完成林权制度改革的县（市）之一。早在 20 世纪 80 年代中期，即“林业三定”时期，根据省政府统一安排，该县在每个行政村所在地成立乡村股份合作林场²。由于管理机制不完善、利益分配机制不健全等问题，至 90 年代中期，这些林场基本消失殆尽。自 2005 年以来，为应对林农生产规模过小、市场竞争能力有限、劳动力不足等问题，91 个“三防协会”、27 个民营林场、2 个合作造林公司、1 个竹木加工协会、2 个林农专业合作社相继得以成立，为研究林农合作组织提供了广泛素材。

2.2 案例村的基本情况

根据联合国粮农组织的要求，并结合当地林农合作社发展的新态势，在与江西省项目办、铜鼓县项目办进行商讨的基础上，从现行的 5 类合作组织中选取了 1 个“三防协会”、2 个林农专业合作社开展了 3 个案例研究，此外选择了 1 个油茶专业合作社进行案例比较分析³。课题组开展的案例分析点分别为铜鼓县林科造林专业合作社、铜鼓县排埠镇双溪林业专业合作社、铜鼓县油茶林种植专业合作社、铜鼓县三都镇大槽村“三防”协会。案例村基本情况见下表 2-1。

表 2-1 案例村基本情况

Village 村名	Gaopi 高陂	Sanxi 三溪	Yongqing 永庆	Dacao 大槽
村民小组（个）	15	14	12	8
户数（户）	242	256	272	177
人口（人）	1020	1136	1039	746
劳动力（人）	700	450	672	450
土地面积（亩）	20000	30000	10000	36000
耕地面积（亩）	1150	1490	1235	560
林地面积（亩）	18400	28000	8507	29800
离县城距离（公里）	10	13	16	5
人均纯收入（元）	5000	3200	5000	9000

² “三定”始于中国政府于 1981 年发布的《中共中央、国务院关于保护森林发展林业若干问题的决定》，提出“稳定山权林权，落实林业生产责任制”（即“林业三定”），明确了林农可拥有的自留山和责任山，揭开了集体林权制度改革的序幕。由于农户对于森林资源权属认识偏差和相关制度保障措施缺位，在南方集体林区出现了大量的森林资源滥砍乱伐活动，此次改革以《关于加强森林资源管理，坚决制止乱砍滥伐的若干规定》（中发[1987]20 号）的出台而告终止。在此期间，江西省共成立了 1.5 万余家乡村股份合作林场，基本覆盖所有行政村和林农。林农以自有山林入股，林场由村委会统一经营。

³ 根据 FAO 与北京林业大学经济管理学院项目组签署的合同，应在江西省铜鼓县的大槽村和花山村分别开展两个案例研究。项目组前在江西省开展的调研发现，大槽村和花山村当前分别只有 1 个“三防”协会，无法满足项目实施要求。为此，在与江西省林业厅项目办和铜鼓县林业局项目办进行商议的基础上，将案例研究点调整为上述 4 个村的 4 个合作组织。

3. 林业状况

3.1 森林权属

经过此次集体林权制度改革，铜鼓县大多数集体林都确权给了林农，即林农获得了大多数集体林地的使用权和集体林木的所有权⁴。在确权的过程中，以村小组为单位，将本小组的林地划分等级，并根据不同等级进行分配。由此，几乎所有的林农拥有多块林地。四个案例村森林权属确定情况见下表 3-1。

表 3-1 案例村森林权属状况

村名	发放林权证数（本）	宗地数（宗）
高陂村	390	1219
三溪村	408	1119
永庆村	207	654
大槽村	198	573

所有案例村中的不同林农之间林地面积均存在较大差异。以高陂村而言，部分林农拥有林地逾 100 亩，另有少数林农拥有不足 10 亩林地。具体到高陂组，全小组共有林地 928.1 亩，24 户林农，户均林地数量为 38.7 亩。当前，林地面积最大的农户拥有的林地数量为 94.5 亩，而最小的农户拥有的林地数量仅为 4.9 亩；全村共有 11 户林农拥有的林地数量在平均水平之上，另有 13 户拥有的林地数量低于平均水平；6 户林地数量高于 60 亩，3 户林地数量少于 10 亩。

3.2 林种类型

铜鼓县林种主要以杉木和毛竹为主，另有少量柞木等阔叶林。现有成熟林资源多数来自于天然更新，只有少数为人工种植。四个案例村的林种情况略有差异：第一，高陂村所有集体林中，12657.6 亩为毛竹林，3616.3 亩为杉木林，1808.4 亩为松木林。其中，在 2009 年度进行过低产竹林改造的林地数量为 800 亩。第二，三溪村所有集体林中，9690 余亩为毛竹林，比重约为 40%，其余为杉木林和松木林混交林。自 2004 年以来，全村造林面积逾 1000 亩。第三，永庆村所有集体林中，1700 余亩为毛竹林，3000 亩为杉木林，1200 亩为杨梅、油茶和柑橘等经济林，其余为混交林。第四，大槽村所有集体林中，20860 亩为毛竹林，比重超过 60%，其余为杉木、松木、竹木混交林。

⁴ 以大槽村而言，全村尚有 180 亩林地使用权未分配给林农，而是由村委会进行统一经营，所得到的收益由村委会进行统一支配。之所以未将此部分林地进行分配，主要原因为：此次林改中的山林产权分配以村小组为单位，而上述 180 亩林地不属于任何一个村小组，为行政村共同所有，因此经村民代表大会表决后未进行分配。

3.3 林产品种类

作为林业大县，铜鼓县的森工产业较为活跃，对于原木和原竹需求量较大。在此影响下，四个案例村的林产品仍以原木和原竹为主，另有少量林农选择出售竹笋获取现金收入。比较而言，大槽村以原竹作为主导林产品；高陂村和三溪村同时生产原木和原竹，但原竹比重较高；而永庆村偏重林果种植，而非杉木和毛竹，但由于种植时间较短，当前并没有林果产出。由于林产品生产和销售数量等因素的影响，不同村的林业收入占家庭总收入的比重各有差异，大槽村林业收入占家庭经济收入的比重为 90%，高陂村、三溪村和永庆村林业收入比重分别为 70%、60%和 30%。

3.4 管理和制度

营林生产活动包括造林、营林、采伐等诸多环节。在此次集体林权制度改革中，林业制度得到了相应的优化。针对造林和营林环节的管制较少，林农可以自由的决定是否进行造林和营林，在造林和营林环节给予的投入，以及营林采用的树林和营造的林种。

尽管林农可以自由的使用被赋予的林地，林农仍不可以自由的处理被赋予的林木，即针对营林的限额采伐制度依旧存在。根据该制度规定，林农进行采伐和销售林木必须获得采伐指标。通过此次集体林权制度改革，江西省对限额采伐制度进行了优化，提出并实施了“前置审批、双线运行、两榜公示”为主体的限额审批制度。“双线运行”即在每年的 10 月，由省林业行政主管部门下发采伐额度申请通知，村委会组织农户进行申报，并形成村采伐指标申报表，送交林业工作站核实资源情况；之后，通过乡（镇）政府送交县林业行政主管部门，再由县汇总到省林业厅，此为“自下而上”的申报路径。此外，省林业厅根据全省采伐指标申请情况，以及全省年度可采伐指标数量，审定各县可采伐额度，下发至县、乡（镇）、村，此为“自上而下”的审批路径。由于将审批工作提前到生产当年的前一年末，即“前置审批”，获得既定限额的经营者在来年则可灵活制定采伐和销售工作方案，从而改变过去采伐指标当年分配制度的滞后性，给予生产经营者更为有利的经营环境。对于申报采伐的数量，以及审定的数量，都要求在村张榜公示，以确保审批的公平、公开、公正性，即“两榜公示”。

通过颁布法规、出台管理办法、构建流转平台、规范流转程序等制度措施的运用，集体林地林木流转被置于处于较为完善的制度框架内。江西省于 2004 年发布了《江西省森林资源转让条例》；铜鼓县发布了于 2005 年发布了《铜鼓县林业产权制度改革办公室工作人员守则及专业小组工作职责》，其第五部分内容规定了流转组工作职责。制度措施一方面发挥了规范作用，另一方面发挥了激励作用。

4. 林农合作组织状况

4.1 林农合作组织的基本信息

作为研究对象的 4 个林农合作组织成立的动因和受到政府的影响各有差异。林科造林专

业合作社、双溪林业专业合作社和油茶林种植专业合作社是林农自发组合的，但受到了中国政府给予优惠政策大力发展农民合作组织的诱导。大槽村“三防”协会的成立则受到了当地政府大力推动集体林权制度改革以及完善林业公共服务体系的影响。具体而言，合作社在注册地点、成员数量和组成、林地面积、从事的林业活动、得到的支持方面存在一定差异。详见下表 4-1。

表 4-1 林农合作组织总体特征表

项目	铜鼓县林科造林专业合作社	铜鼓县排埠双溪林业专业合作社	铜鼓县油茶林种植专业合作社	铜鼓县三都镇大槽“三防”协会
注册地	县城柳宁街 198 号	三溪村村委会办公所在地	永庆村下街	大槽村委会办公所在地
注册时间	2009 年 3 月	2009 年 3 月	2008 年 8 月	2006 年 6 月
注册部门	县工商局	县工商局	县工商局	县民政局
合作社性质	企业法人	企业法人	企业法人	社会团体法人
办公场所来源	理事提供的自有住房	村委会免费提供	理事提供的自有住房	村委会免费提供
注册资金	30 万	30 万	67.375 万	0.3 万
发起人数	10	11	6	6
成员数	960	11	15	177
发起人身份	高陂村林农、下岗职工、个体户	三溪村林农	永庆村农户	大槽村村民代表
林地位置	高陂村辖区	三溪村辖区	永庆村辖区	大槽村辖区
林地面积	18082.3 亩	2857.2 亩	400 亩	29800 亩
林地来源	高陂村即将入社的林农拥有的林地数量。	发起人入社山林 1000 亩；成立后转入 1800 余亩。	发起人入社山林 140.5 亩，其余为后加入成员拥有或新租入山林。	全村林农拥有的林地。
得到的支持	参与科普惠林示范工程、低产林改造项目	采伐指标、贴息贷款	列入了省林业行政主管部门的油茶产业发展规划	技术培训、资金资助

林科造林专业合作社经营范围包括造林抚育、苗木培育、园林绿化、毛竹林改造、竹木采伐等五个方面。就造林抚育而言，合作社一方面以独立法人形式，在本县及临近县（市）承接规模造林工程。2009 年度，合作社承接都昌县公路绿化 800 亩造林项目，工程资金规模逾 50 万元；受县林业局委托，合作社还承接了中国林学会科普惠林示范造林工程—永安

村和八富村造林示范项目，计划营造高产陈山红心杉 200 亩，工程资金规模逾 40 万。此外，合作社受中央财政退耕还林等项目资助，在高陂村开展了 800 亩低产竹林改造活动⁵。就部分非合作社成员所有林地，合作社进行免费造林，但与提供林地的林农签署收益分成协定，具体分成比例视立地条件、造林面积而定。合作社在采伐指标、资金扶持等方面都得到了当地政府及县林业局的大力支持。2009 年度，为了开展高陂村的低产竹林改造活动，县林业局额外批复了部分采伐指标，并给予了苗木、资金支持。合作社的挂牌仪式由县林业局官员主持，并有多名县政府领导参加仪式。

双溪林业专业合作社经营范围包括营林、造林、苗木种植等三项，经营对象均为合作社成员，不开展对外造林业务。合作社现有林地由两部分组成：第一，合作社成立时，发起人入股的自有山林，约为 1000 亩；第二，合作社成立后，转入的非社员林农的山林，约为 1800 亩。当前，合作社在采伐指标、资金信贷等方面都得到了当地政府及县林业局的一定支持。2009 年 4 月，合作社为进行营林和造林，将 1000 亩山林办理抵押贷款，获得 30 万元信贷资金，并可享受 3% 贴息的优惠政策。

油茶林种植专业合作社经营范围包括油茶林、有机蔬菜、双孢菇、果园、药材种植、加工销售和储运等，经营对象均为合作社成员。合作社现有土地由两部分组成：第一，合作社成立时，发起人入股的自有农业和林业用地；第二，合作社成立后，陆续加入合作社的其他林农的自有农业和林业用地。当前，合作社与当地林业行政主管部门之间尚未发生过直接的工作关系，但该合作社列入了省林业行政主管部门的油茶产业发展规划。

大槽村“三防”协会业务范围为野外火源管理，森林火灾的有效扑救，病虫害的监测与防控及防盗伐、盗猎等方面。就此，不难理解该合作组织名字的含义。“三防”即防火、防盗、防病虫害的总称。

4.2 林农合作组织的组织和管理

就组织和管理而言，4 个案例点林农合作组织既有共性，也有差异。共性体现为均建立了较为完备的规章制度，差异则表现为合作社的治理机构等方面。

4.2.1 林科造林专业合作社

作为铜鼓县率先成立的林农合作社，该组织具有完备的规章制度，制订了《合作社章程》和《合作社管理制度》。在《合作社章程》中，规定了合作社业务范围、出资总额、社员权利和义务、一人一票制、权力机构等具体内容。《合作社管理制度》主要包括工作人员工作制度、考勤制度、财务管理制度和项目管理制度等具体内容。



⁵ 1 亩低产林改造获得 100 元的资金补助。改造 1 亩低产林总共需 220 元左右资金，不足部分由农户自行弥补。

当前，合作社治理结构特殊，形成两个相对独立，又存在一定关联的部门。就造林业务而言，董事长、总经理、副总经理、会计、出纳和内勤职责清晰。其中，董事长在当地营林行业中具有较高的声望，为技术总负责；总经理主要负责承揽项目，尤其是外地造林工程；副总经理负责造林项目管理，包括工程后勤管理。就在高陂村开展的低产林改造和永安村造林示范项目而言，合作社主要聘请高陂村村民作为劳力，由副总经理负责工程管理；而在都昌县等其它地方开展的造林活动，则以聘请当地农民作为劳力。此外，在高陂村全体村民行将完成“山林入社承诺书”签署后，将形成另外由理事长、理事、监事等组成的一个管理结构。详见下图 4-1。

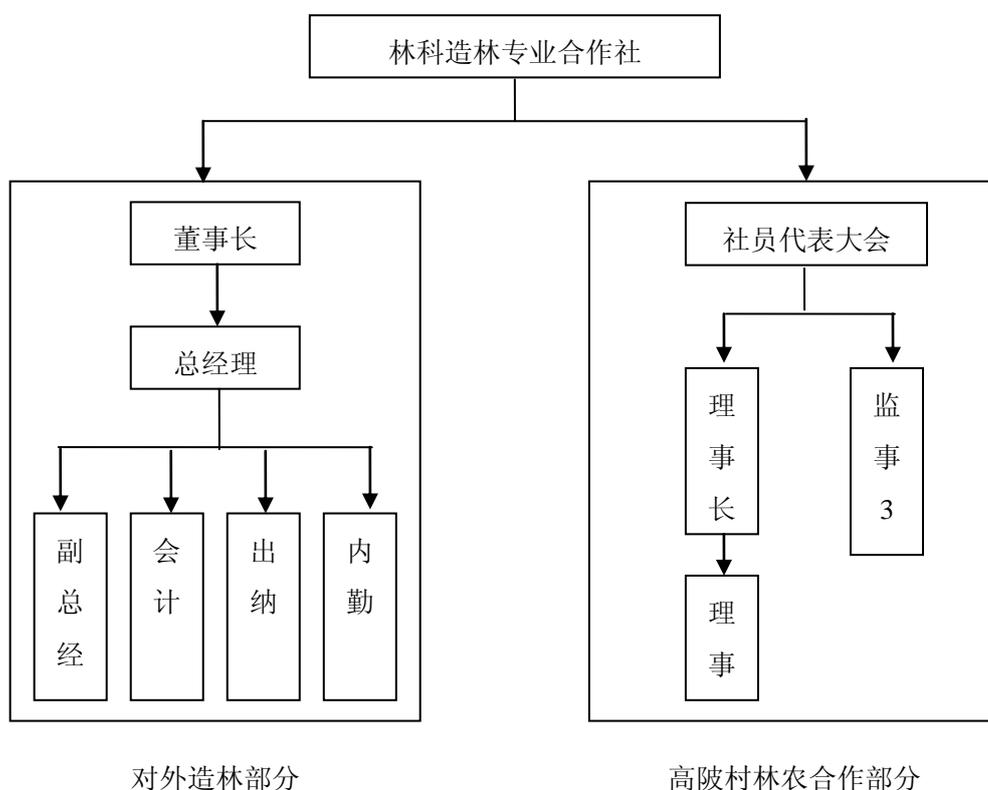


图 4-1 林科造林专业合作社治理结构图

在现行的合作社治理框架下，可以得出合作社的两个组成部分—对外造林部分和高陂村林农合作部分相对独立。由于对外造林部分的管理人员一方面为高陂村的村民，另一方面为高陂村林农合作社部分的发起人，以及两个部分可通过造林劳务雇用和提供发生关系，两个部分形成实质性的合作关系。

4.2.2 双溪林业专业合作社

双溪林业专业合作社制订了《合作社章程》和《合作社财务管理制度》。在《合作社章程》中，规定了合作社业务范围、出资总额、社员权利和义务、一人一票制、权力机构、退出机制等具体内容。《合作社财务管理制度》主要包括机构人员设置、内控机制等内容。

当前，合作社治理结构清晰，成员大会为最高权力机关，下分设理事会和监事会。根据《合作社章程》规定，成员大会具有“审议、修改本社章程和各项规章制度；选择和罢免理事长、理事会和监事会成员；审议批准年度业务报告；审议批准年度盈余分配方案和亏损处理方案”等职权，并每年须至少召开一次。合作社在运行过程中，成员大会的职能能够得以保障实现。由1名理事长和3名理事组成的理事会可以称作合作社的关键组成部分。相应的，理事会成员也可被称作合作社的核心成员。据受调查的理事会成员反映，理事会成员经常对合作社的有关事务进行商洽。作为主要的管理机构，理事会根据《合作社章程》有关规定开展合作社的日常运行管理工作，并负责执行通过成员大会表决的盈余分配等决定。合作社的治理结构详见下图4-2。



关于合作社成员是否可以自由退出，关键成员表示可以，但是坚持“退股金、退林地和不退林木”的原则。具体而言，提出申请的合作社成员可将入社的本金予以退还，也可以将入社的林地退还，但是入社后，由合作社造林形成的林木则不允许进行退还。换言之，若社员入社的林地由合作社进行了造林，尽管“退林地”，但实质上其在立木被采伐前仍不具有林地的使用权。不仅如此，成员在退社后，则放弃了其林地上所造林木的收益权。然而，拟退社的成员也可以在合作社内部将其拥有的股份进行协议转让。

作为关键成员的理事长和3位理事在合作社中各有分工。其中，理事长为合作社的法人代表，主要负责营林和木材销售；1名理事负责林道建设，以及合作社财务；1名理事负责调解合作社山林与周边山林之间的纠纷；1名理事负责组织造林和采伐。

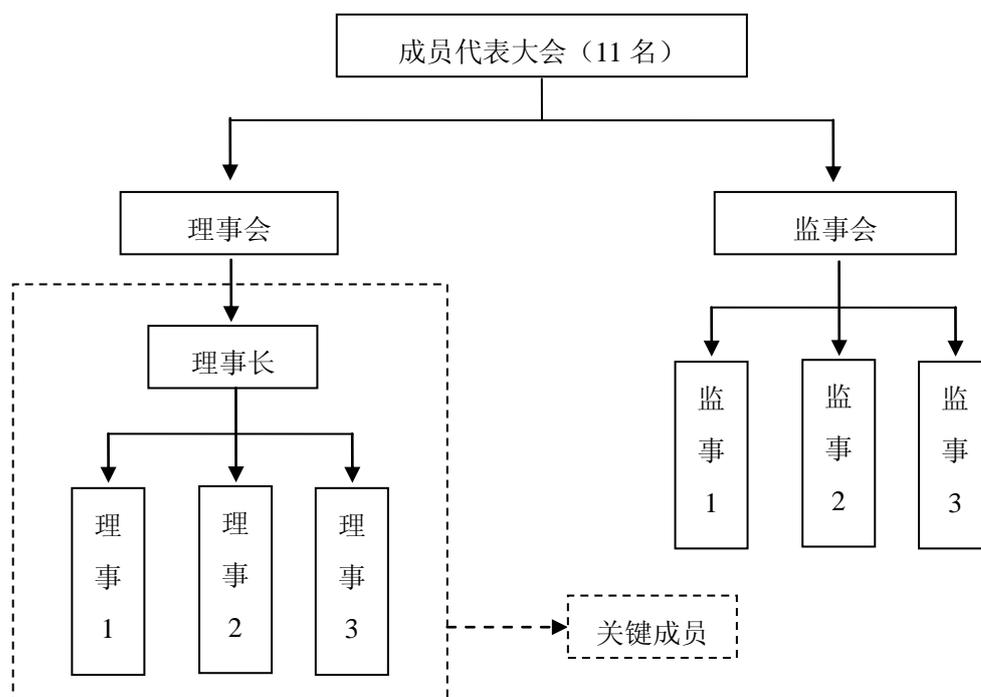


图 4-2 双溪林业专业合作社治理结构图

4.2.3 油茶林种植专业合作社

作为铜鼓县首批成立的农民合作社，该组织具有完备的规章制度，制订了《合作社章程》和《合作社财务管理制度》。在《合作社章程》中，规定了合作社业务范围、出资总额、社员权利和义务、一人一票制、权力机构、退出机制等具体内容。《合作社财务管理制度》主要包括机构人员设置、内控机制等内容。

当前，合作社治理结构清晰，成员大会为最高权力机关，下分设理事会和监事会。根据《合作社章程》规定，成员大会具有“审议、修改本社章程和各项规章制度；选择和罢免理事长、理事、执行监事或者监事会成员；审议本社的发展规划和年度业务经营计划；审议批准年度盈余分配方案和亏损处理方案”等职权，并每年须至少召开一次。在合作社的运行过程中，2009 年度共开展 4 次成员大会，每次出席人数约为 10 人。由 1 名理事长和 5 名理事组成的理事会可以称作合作社的关键组成部分。合作社的管理机构由 3 人组成，分别为理事长、副理事长和会计。合作社的治理结构详见下图 4-3。

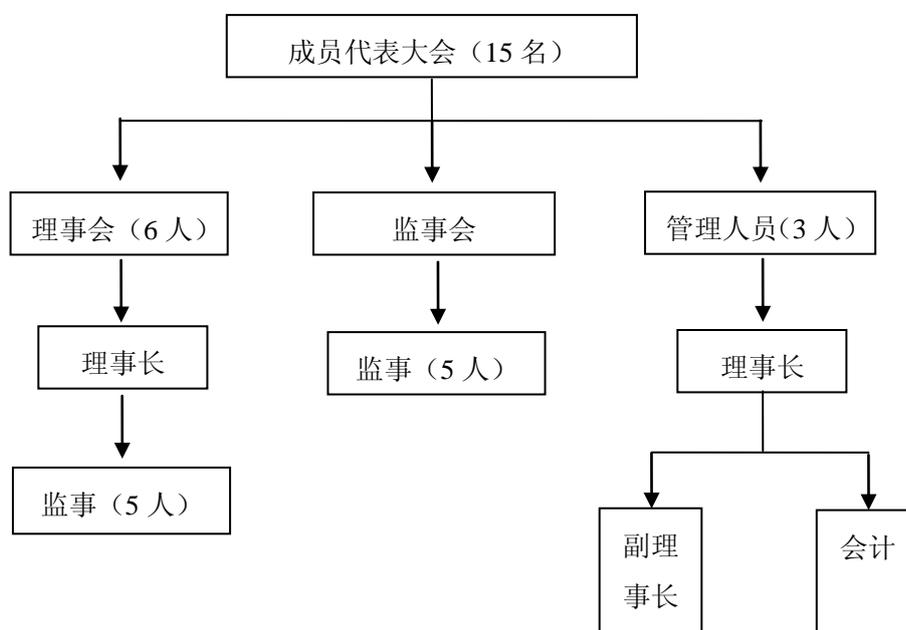


图 4-3 铜鼓县油茶林种植专业合作社治理结构图

关于非合作社成员的入社问题，合作社设定了以下条件：第一，单户种植的油茶林面积

须在 10 亩以上；第二，必须是龙头企业或加工企业代表；第三，必须缴纳一定的股金。上述条件的设定一方面是为了鼓励其他非合作社成员积极开展油茶种植，另一方面是为了能够吸纳上游企业的加入，以及逐步拓展合作社规模。就入股股金而言，要求入社的农户缴纳 1 股 1 万元的股本。除了现金之外，还允许以实物、技术、土地等要素入股。就是否可以自由退出，关键成员表示可以，并退还入股的股金。此外，关于进行了低产林改造的油茶林地该如何处理，合作社尚没有明确，主要原因可能是改造项目尚未实施。

作为管理人员的理事长和 2 位理事（分别任副理事长和会计）在合作社中各有分工。其中，理事长为合作社的法人代表，主要负责茶油销售；1 名理事（副理事长）主要负责油茶林管理，包括技术改良；1 名理事（会计）负责合作社的财务事宜，诸如进行技术改造的投入记账和资金支出。

4.2.4 大槽村“三防”协会

作为铜鼓县第一批成立的“三防”协会，该组织制订了一批规章制度，诸如《协会职责规定》、《巡护林制度》、《要情报告制度》、《财务监督制度》、《考勤制度》。在《考勤制度》中，规定了考勤范围为“会员及会员代表由于工作需要，外出学习、值班巡逻、扑灭山火、预防病虫害等误工实行考勤”，以及误工补助标准。

针对防火工作，过去的 2007、2008 和 2009 等 3 年，大槽村村委会与三都镇政府签署“森林防火目标管理责任书”。根据该责任书，“村委书记、主任为各村森林防火直接责任人，村与组，组与户签订森林防火责任状，做到一级抓一级，层层抓落实。严格执行森林防火值班、带班和报告制度，切实抓好森林防火宣传教育，确保通信联络畅通。切实抓好森林防火宣传教育，认真做好野外火源的管理和巡查工作。真正做到：‘冒烟就查、见火就罚、成灾就抓’”。此外，在各村的转移支付中扣除 1000 元作为森林防火保护金，交镇政府林办统一管理、考核。若全年未出现一次野外用火，未发生火灾、火警的村，保证金全额返还，另书记、主任由政府各奖 100 元。但是，若各村出现在林区野外用火，第一次警告、第二次罚款 100 元、第三次罚款 200 元，以此类推，在各村保证金中进行处罚，直到保证金罚完为止；凡发生一次火警或火灾的村，1000 元保证金全部转为罚金；发生两次以上（含两次）火警或火灾的村，所在村的书记、主任各另罚 200 元，在年终工资中扣除⁶。

当前，合作社治理结构与其业务范围高度吻合。协会共有 25 名关键成员，分别为会长 1 名、副会长 3 名、秘书长 1 名、森林管护巡逻队队长 1 名、森林消防队队长 1 名、森林病虫害防治救急队队长 1 名，其它成员 17 名。会长同时也是大槽村村长，副会长和秘书长均为村委会委员，队长为村小组组长，其余



⁶ 据调查，村委书记和主任的工资不到 400 元/月，因此该罚款起到的惩戒作用较强。

17 名成员均为村民代表大会成员。关于协会的财务等具体事务均在村民代表大会上予以公开，有关协会的年度工作计划和工作总结，也由村民代表大会予以确定。协会组织结构详见下图 4-4。

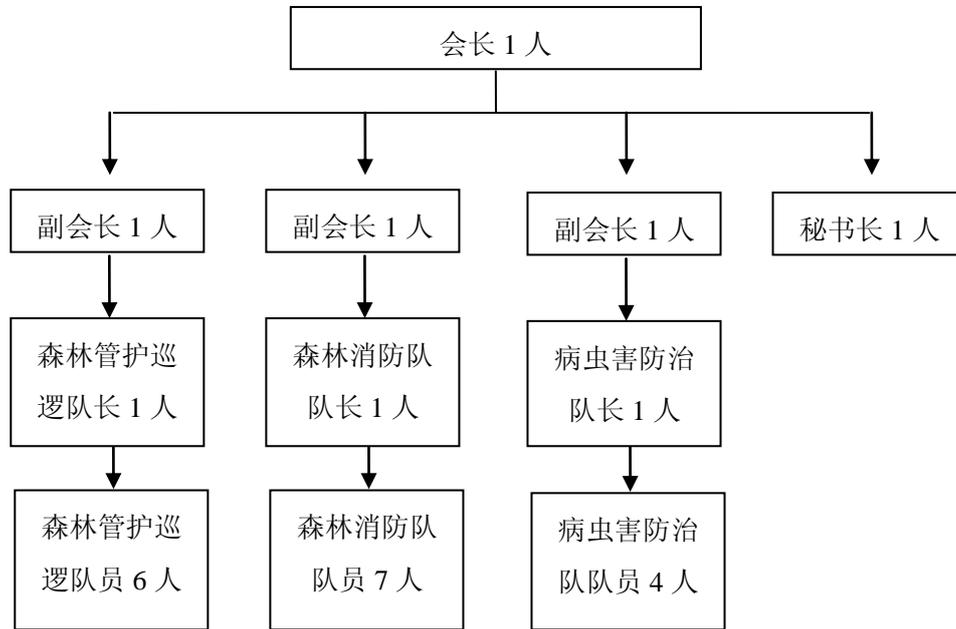


图 4-4 大槽村“三防”协会管理组织结构图

在现行的协会组织管理结构中框架下，1名副会长同时兼任协会的会计，由秘书长兼任协会的出纳，以提高工作效率。

4.3 运行和实践

4 个案例点林农合作组织的运行与发展具有一定的特殊性。其中，林科造林专业合作社、双溪林业专业合作社、油茶林种植专业合作社尚处于初步阶段，大槽村“三防”协会处于稳步发展时期。

4.3.1 林科造林专业合作社

铜鼓县林科造林专业合作社的成立可追溯到 2008 年 5 月，系由 5 名高陂村林农作为股东发起成立的造林工程队，以承接造林项目为主。在农业合作组织快速发展，以及合作组织可以得到相应的政策支持等多重因素的影响下，合作社于 2009 年 3 月在县工商局完成注册，并于同年 12 月 11 日在县柳宁街办公场所进行了揭牌仪式。合作社注册资本为 30 万元，发起人为 10 人，每人出资 3 万元，注册为企业法人。现有理事长 1 人、理事 6 人、监事 3 人，均为出资人，且将自有山林进行了入股，形成了 630 股，理事长由全体理事选举产生；其中，理事长持有 130 股，理事会成员共持 500 股。在造林合作社的基础上，另外组建了由董事长、总经理、副总经理、出纳、会计、内勤各 1 名共 6 人组成的造林业务部门。其中，董事长由全国绿化奖章、两届省劳动模范、全省个体私营造林大户等荣誉称号获得者谢忠仁先生担任。

当前，高陂村已通过村民代表大会表决，同意将尚未入社的林农全部加入合作社。合作社已完成了“山林入社承诺书”、“高陂村山林面积分组统计表”印制工作，将在近期与每户林农单独签署承诺书。在完成高陂村林农入社工作后，合作社拥有的山林数量将有所增加，而拥有的社员数量将达到 960 位。由此，合作社将由承接造林项目、生产和出售苗木拓展到参与社员拥有的山林经营、承担林业或农业项目等多个方面。通过与未来的社员进行联合营林，合作社将利用更好的造林技术推动当地林农造林能力的提高。合作社的发展历程详见下表 4-5。

表 4-5 林科造林专业合作社发展历程

阶段	成员组成（名）	主要活动
孕育阶段 (2008-2009 年)	5	承接造林工程
建立阶段 (2009 年)	10	造林、苗木、园林绿化、低产林改造、竹木采伐、林业项目
发展阶段 (2010-)	960	造林、苗木、园林绿化、低产林改造、竹木采伐、林业项目、联合营林

4.3.2 双溪林业专业合作社的产生与发展

双溪林业专业合作社的成立可追溯到 2008 年 5 月，时由 8 名三溪村林农作为股东联合进行营造林活动。其中，有 4 名股东都是当地的原木和原竹的小规模经销商。在农业合作组织快速发展，以及合作组织可以得到相应的政策支持等多重因素的影响下，合作社于 2009 年 3 月在县工商局完成注册。合作社注册资本为 30 万元，发起人为 11 人。其中，有 9 人各出资 3 万元，另有 2 人各出资 1.5 万元，合作社注册为企业法人。除出资外，合作社成员还将自有山林进行了入社，合计 2857.2 亩。其中，有两名社员共同注入山林 1911.3 亩，注入山林最少的为 36.3 亩。总体而言，入社山林由 4 大块组成，环绕村委会办公所在地，分别为 1200 亩、500 亩、400 亩和 700 亩；70%为杉木林，另 30%为竹林。

合作社现有理事长 1 人、理事 3 人、监事 3 人，均为出资人，且将自有山林进行了入股，理事长系由全体社员选举产生。其中，有 1 名理事系村委会主任。合作社理事长和理事均具有较强的商业意识和经营能力，对合作社的发展制订了明确的规划。自 2008 年至今，合作社经历了孕育阶段、注册和正式运行、两次大规模造林、两次采伐、转入山林、申请贷款、社员大会等一系列重大事件。合作社发展大事记详见下表 4-6。

表 4-6 双溪林业专业合作社发展大事记

阶 段	主要事件
孕育阶段 (2008-2009年)	8名社员开始联合营林以及竹木经销，转入山林1900亩。
2008年冬天	造林800亩，其中500亩被纳入退耕还林项目，为政府提供苗木；采伐生产200立方米杉原木。
建立阶段 (2009年3月)	11名发起人出资30万在工商部门注册登记
2009年4月	获得县农业银行30万元1年期抵押贷款，利息为6.9%，可获得3%财政贴息的优惠政策
2009年9月	召开全体社员大会，商议年度采伐及2010年造林等事宜。
2009年度	造林580亩，采伐500立方米杉原木，修缮林道2000米，转入山林300亩。

据合作社规划，2011年将完成全部造林计划，之后将不再对造林进行投入，而将投资主要用于抚育阶段。截至2015年，合作社完成全部山林抚育工作，进而进入投入较小的护林时期。预计在15年后，合作社现有杉木将普遍进入成熟期，并以大径级原木作为主要产出。预计单亩林地产出将超过1万元，使得合作社资产总额逾3000万元。

4.3.3 油茶林种植专业合作社的产生与发展

铜鼓县具有漫长的油茶种植历史，永庆村的油茶种植则可以追溯到40余年前的大集体时代。早在20世纪90年代中期，永庆村村民王晓明闻悉湖南省上市了一批高产油茶林苗木，就前往该省花费一般苗木的数倍价格购置了一批高产苗木。经过5年的经营，油茶开始挂果，却发现这批苗木并非高产油茶，并为此蒙受了严重的经济损失。2008年初，中国南方爆发严重的冰冻灾害，使得当地农户蒙受的损失极为惨重。

2008年8月，铜鼓县油茶林种植专业合作社得以建立，并在县工商局注册为企业法人。合作社建立的主要目的在于获取政府优惠支持、降低经营成本、实现统一经营和提高竞争力、解决生产服务问题、树立自己的品牌、实现规模经营。该合作社系由当地的油茶种植大户组织成立的，发起人为6人，发起人主要将自有的双孢菇、桃树、板栗、梨树、草莓、杨梅、辣椒、茄子、油茶树等经济林或经济作用及其土地折价入社，有1个社员注入了10万元现金。合作社注册资本为67.375万元，6位发起人分别的折价出资额为40.935万元⁷、15.425万元、4.44万元、3.61万元、2.28万元和1.425万元，所占比重分别为60.0%、22.9%、6.6%、5.4%、3.4%和2.1%。就注入的不同资产来看，油茶所占比重最大，折价总计为21.076万元，

⁷ 该位合作社成员还出了10万元现金，为所有社员中唯一投入现金的成员。

占资产总额的 31.3%；其次为双孢菇，折价总计为 10 万元，比重为 14.8%；比重最小的为梨树，折价为 0.77 万元，比值为 1.1%。社员入社山林清单见下表 4-7。

表 4-7 油茶林种植专业合作社社员入社资产清单 单位：亩、棵、万元

入社资产		双孢菇	桃树	板栗	梨树	草莓	杨梅	辣椒	茄子	油茶	紫薇苗	合计
折价标准		5000元/亩	60元/棵	200元/棵	50元/棵	2000元/亩	55元/棵	2000元/亩	2000元/亩	1500元/亩	1000元/亩	
成 员 1	数量	20	500	200	50	10	100	10	5	49.3	0	-
	金额	10	3	4	0.25	2	0.55	2	1	7.395	0	40.395 ⁸
成 员 2	数量	0	80	50	104	0	0	10	5	39.5	45	-
	金额	0	0.48	1	0.52	0	0	2	1	5.925	4.5	15.425
成 员 3	数量	0	0	0	0	0	0	10	5	9.6	0	-
	金额	0	0	0	0	0	0	2	1	1.44	0	4.44
成 员 4	数量	0	0	0	0	0	0	3	2	17.4	0	-
	金额	0	0	0	0	0	0	0.6	0.4	2.61	0	3.61
成 员 5	数量	0	0	0	0	0	0	0	0	15.2	0	-
	金额	0	0	0	0	0	0	0	0	2.28	0	2.28
成 员 6	数量	0	0	0	0	0	0	0	0	9.5	0	-
	金额	0	0	0	0	0	0	0	0	1.425	0	1.425
小 计	数量	20	580	250	154	10	100	33	17	140.5	45	-
	金额	10	3.48	5	0.77	2	0.55	6.6	3.4	21.075	4.5	67.375

合作社现有理事长 1 人、理事 5 人，理事长系由全体社员选举产生。合作社理事长和副理事均具有较强的商业意识和经营能力，对于合作社的发展制订了明确发展规划。值得一提的是，合作社监事会成员由理事会成员担任⁹。自 2008 年至今，合作社经历了孕育阶段、注册和正式运行、成员扩张、品种改良规划、扩大规模等一系列重大事件。合作社发展大事记详见下表 4-8。

表 4-8 油茶林种植专业合作社发展大事记

阶 段	主要事件
-----	------

⁸ 含 10 万元现金。

⁹ 根据《中华人民共和国专业合作社法》第二十六条规定，“理事长、理事、经理和财务会计人员不得兼任监事”。

孕育阶段 (2008年8月前)	经历了假高产苗木事件、严重的冰雪灾害，遭受树木断梢等经济损失，一家一户小规模经营的油茶林农面临严峻考验
成立阶段 (2008年8月)	6户社员以林业生产资料进行折价和出现金入社，共出资67.735万元，在县工商部门注册登记为企业法人
2008年度	实现经营收入8万元，社员各自进行茶油的销售；该年度组织开展栽培技术培训。
发展阶段 (2009年8月)	社员户数由6户增至15户，新增社员人均入社林地面积超过10亩，使得合作社油茶林总量达到240亩
2009年9月	省林业厅将合作社油茶林列入改良规划，但是尚未开展实质性的改良活动
2009年12月	经营地产油茶林200亩，租用200亩无林地造油茶林，并拥有1台榨油机

据合作社规划，自2010年起，将重点关注低产油茶林改造工作。一是争取将省林业厅拟资助的改造项目落到实处，以获得相应资金开展改造低产油茶林所需的苗木、技术等投入；二是将油茶林面积稳定在400亩左右的规模，待完成了低产林改造后，再进行进一步的规模扩张，并在该过程中，逐步提高所产出茶油的质量。

4.3.4 大槽村“三防”协会的产生与发展

铜鼓县三都镇大槽村“三防”协会成立于2006年6月，在县民政部门注册为社会团体法人。大槽村“三防”协会为铜鼓县在开展集体林权制度改革过程中组建的首批“三防”协会。组建的目的在于确保集体林区公共产品供给的持续性，并实现防火、防盗、防病虫害等营林活动中公共服务的供给方式得以实现创新。为推动“三防”协会的成立，当地政府在协会成立当年，给每个协会资助3000元，用以购置防火设备等必要办公器材。作为一种特殊类型的合作组织，“三防”协会与农民专业合作社在治理结构方面存在较大差异，不存在理事会和监事会，也不从事经营性的联合生产活动。自成立以来，合作社主要承担了防火、防盗、防病虫害等职责，主要采取了由协会成员按既定路线进行巡护和报告的做法。此外，大槽村“三防”协会还被邀请到周边村或县进行灭火工作。截至目前，“三防”协会发挥了积极的作用，确保了大槽村多年没有火灾发生。随着近两年的森林病虫害发生率不断攀升，大槽村“三防”协会也派出会员积极参加了相关的技术培训工作。总体而言，“三防”协会与村民代表大会在人员设置上具有高度的一致性。在过去的3年中，协会运行基本稳定

4.4 现行政策效用

现有政策无论对于林科造林专业合作社，还是对于双溪林业专业合作社的产生和发展都

具有明显的积极作用。具体而言，政策对林农合作组织的效用贯穿于组织的建立、发展与运行，主要体现在以下四个方面：

(1) 政府鼓励发展农民合作组织的政策诱导作用。无论是铜鼓县双溪林业专业合作社、林科造林专业合作社的产生和发展，都受到政府大力发展合作社并给予一定扶持的政策诱导。此方面的诱导主要体现为政府对于农业合作社给予的资金投入、技术扶持等，诸如铜鼓县蜂业合作社组织、养殖合作组织都得到政府给予的资金资助。

(2) 合作社的发展得到了政府及其职能部门给予的帮扶。无论是铜鼓县林科专业合作社，还是上高县林业经济合作社，其组建、挂牌、运行，都得到了林业部门给予的支持。铜鼓县双溪林业专业合作社等组织还得到了政府给予的贴息抵押贷款。此外，合作组织还被作为承包方和施工方，纳入“一大四小”等造林工程，可获得更大的收益。就此而言，合作社的建立与发展也受到林业部门负责实施的林业项目的诱导。

(3) 合作社的发展有赖于林业收益的提高。自此次集体林权制度改革以来，通过减免税费，林农的林业收益得到大幅提高，林农从事林业生产经营活动的积极性得到大幅提高，为实现联合经营奠定了基础。林业收益的提高包括集体林权属制度在内的林业制度改革结果。因此，合作社的发展已受到此次林权制度改革的影响，并将受到林业制度深入改革的进一步影响。

(4) 合作社的进一步发展有待政策执行环节的加强。合作社应具有联合购买生产资料、对社员进行技术指导、联合销售产品等职能，在实际中，合作社并没有在上述几方面发挥相应作用。就此，在合作社的设立过程中，政策的执行部门不仅需进行要件审核，更应深入广大林农中去了解合作社的深层状况。

4.5 主要的问题或困难

如何进一步拓展合作社的规模，使更多的林农参与合作社，进而扩大合作社经营规模，提高合作社经营效益，是合作社面临的主要困难。具体而言，合作社面临的困难表现为以下几个方面：第一，经济困难，运营资金不足；第二，合作社缺乏对政策、信息、技术的了解；第三，林农劳动力分散、观念落后，难以进行联合经营；第四，林农基础设施陈旧，不利于进行联合经营；第五，合作组织运行机制和利益分配机制不合理；第六，合作组织缺乏科学的规划；第七，缺乏法律保障；第八，服务领域狭窄；第九，政府支持力度不足，难以有效解决合作社运营面临的困难。

5. 不同利益相关方的态度、观点和行为

5.1 不同级别的政府及其职能部门

5.1.1 铜鼓县政府

铜鼓县政府代表将此次集体林权制度改革前后的林情和社会经济状况变化作了简单的比较。经过此次林改后，当地森林资源得到增加，林农得以增收，林业产业实现了快速发展。在林业业已取得的大幅发展中，林农合作组织发挥了积极作用。为进一步推动林业的发展，尤其是进步提高广大林农的林业收益，需要进一步提高林农组织化程度。在此，希望与会代表共同总结经验，研究合作组织发展方向，发展有助于林业多重功能得以同时实现的林农合作组织。



5.1.2 镇政府

在过去数十年内，林科造林专业合作社、双溪林业专业合作社、油茶林种植专业合作社所在的排埠镇的蘑菇种植合作社一度发展势头迅猛，为农户实现联合生产经营的典范。在全省统一加强天然阔叶林保护的规定下，铜鼓县禁止采伐阔叶林进行蘑菇种植，使得蘑菇种植产业逐渐萎缩，合作社逐个解散。就上述三个合作社的生命力而言，受访的镇政府官员表示：第一，林农合作社



的发展应以林农自发为主，政府只能审慎的发挥引导作用；第二，林农合作社是否是一种有效的模式，还需视森林资源和林农收入的动态而言。当前，镇政府也没有对林农专业合作社出台具体的政策、制度、金融支持规定。这一方面取决于镇财政收入有限，另一方面取决于合作社的模式尚未得到认可。如上文所述，作为一种特殊类型的合作组织，“三防”协会承担了防火、防病虫害等公共产品供给的职能，因此镇政府对其较为认可，并给予了一定的资金资助。

5.1.3 铜鼓县科技局

铜鼓县科技局代表从科技推动林业发展和农业合作组织发展的角度上，提出了自己的观点。在发展林农合作组织时，应注意到此类型合作组织的特殊性。希望通



过发展林农合作组织，达到“两减少，一增加”，即林权纠纷减少、生产成本减少，以及森林储蓄增加。在林业合作组织发展的过程中，要关注林业生产投入大，经营风险大等特性，拓展生产规模，为林农提供资金、政策、技术等全方位支持，并建立防虫体系，以推动林业合作组织健康发展。

5.2 林业行政主管部门

5.2.1 江西省林业厅

江西省林业厅项目办代表指出，全省集体林权属制度基本完成。作为第一次分配，确权到户主要关注了公平。当前，更为重要的是追求集体林配置效率最大化，以此作为第二次分配的目标，即配套改革的目标。就此，林农合作组织具有多重作用：一是坚持家庭承包经营为主，促进互助合作，有利于解决政府难以解决的问题；二是推进适度规模经营，有利于实现经济利益，开展产业化、信息化、规模化的生产经营活动，提高林地产出；三是有助于维护林农权益，降低成本，提高收益，调动积极性，提高农民在市场中的谈判地位；四是有利于共同购买生产资料，农机设备。



全省林农合作组织得到了快速发展，具有“三防”协会、民营林场、专业合作社等多种类型。发展林农合作组织具有相应的法律基础：第一，《农民专业合作社法》规定了合作组织的合法性并得到了国家的支持；第二，2008年中央10号文件中明确规定要支持合作组织的发展；第三，《2009年江西省政府关于深化林改的意见》（赣府发[2009]23号）对于发展林农合作组织做了详细的规定。江西省林农合作组织的快速发展离不开上述较为完备的法律给予的保障。迄今，合作组织尚存在以下问题：一是广大林农思想认识不到位，对其缺乏了解，小农意识强且倾向个人经营；二是组织运行不规范，内部运行机制不健全，缺乏民主管理；三是运行管理低效，缺乏长期的管理规范；四是资金投入不足，发展慢；五是政策扶持较小。

为使得林农合作组织得到快速发展，应加快建立长效机制，并给予大力支持。在资金方面，全省每年将用2000万资金扶持林农合作示范点建设，重点加以指导，促进其做大做强，如中幼林抚育，低产林改造申请项目支持，贴息贷款。合作组织自身要积极吸引人才，加强管理和技术培训。合作组织成员应增加互联网的运用，以加强获取外部市场信息的能力。作为行业管理部门，林业部门一方面要帮助合作组织解决能力不足的问题，另一方面要加强与其它部门的合作，为合作组织的发展提供全方位的支撑。

5.2.2 铜鼓县林业局

铜鼓县林业局代表指出，自集体林权制度改革以来，全县林业生产状况发生了巨大变化，林农从中受益较大。就林农合作组织的运行而言，林业主管部门坚持以下三个原则：第一，政府倡导；第二，林农自愿；第三，合作社统一经营，风险共担。换言之，行政主管部门在合作组织的建设和发展过程中主要发挥引导职能，而不对合作组织的发展进行过多的干预。



铜鼓县林农合作组织有两种建立形式：第一，林农自发组织的合作社；第二，由政府牵头组织的协会，诸如“三防协会”。现有经营模式有以下三种类型：第一，以现金折股入社；第二，以山林折股入社；第三，以劳动力折股入社。总体而言，合作社具有较为完备的规章制度，不分股份大小，坚持“一人一票”原则。合作社理事会成员负责日常管理工作。就此，可以考虑推动发展股份合作社，使得占有大股份的成员具有更大的决策权。现有林农合作组织存在以下问题：一是后期投入不足；二是管理水平不高，人员素质过低；三是相关的林业配套政策滞后。

为推动全县林农合作组织得到更好的发展，林业部门将增强对林业合作组织的技术支持，帮助合作组织编制经营方案，并在当地的“一大四小”工程中，为合作组织提供参与机会，以形成“企业+农户”的经营模式。在此过程中，一方面需要汲取以往的经验教训，另一方面希望得到中央政府的支持，尤其是合作组织规范化发展的指导性文件。

5.2.3 宜丰县林业局

宜丰县林业局代表指出，推动林农合作组织的发展是集体林权制度深化改革的必然产物。自集体林权制度改革以来，通过分山到户，林业生产经营主体数量快速增加和生产经营规模快速下降，推动林农进行联合经营具有重要的现实意义，使得发展林农合作组织具有显著的现实意义。通过发展合作组织，实现林农联合经营，一方面可以提高防治病虫害的能力，诸如可以有效控制竹蝗。另一方面，全省对公益林统一开展森林保险，也体现了联合经营的意义。为进一步推动合作组织的发展，首先需要政府对林农合作组织应如何发展提供政策支持和方向引领，其次需要着力解决资金不足问题，再次是需要转变观念，尤其是林农对合作的传统观念需要进行更新。



5.3 村委会

总体而言，村委会对于林农合作组织的发展都较为支持，但采取的具体手段更有差异。高陂村村委会十分赞同林科造林专业合作社的发展模式，认为通过该合作社的进一步发展，尤其是全体村民都加入合作社后，将有利于森林资源管理，节约造林成本，提高农户的营林收益。为此，村委会对于林科合作社给予了力所能及的帮助，根据合作社提出的“山林入社”倡议，组织召开村民代表大会，使得“全体入社”得到村民代表大会通过。

三溪村村委会对双溪林业专业合作社给予了的支持如下：第一，无偿资助办公室一间，免水电等使用费，使用期限暂定为3年；第二，帮助合作社解决山林流转后发生的纠纷问题；第三，将合作社造林工程纳入退耕还林项目，帮助其获取资金资助；第四，帮助合作社维护林业生产秩序；第五，帮助合作社开展防火、防虫、防盗等工作。村委会支书认为，合作社具有更高的风险抵御能力，所开展的营林和造林活动具有更高的投入产出比，与该村在80年代末成立、95年解体的乡村股份合作林场具有很大差别。虽然合作社的1名理事本身是村委会主任，但村委会对于合作社给予的支持得到了村民代表大会的一致同意。

截至2009年底，永庆村分别成立了“三防协会”、农民用水协会、杨梅专业合作社以及油茶林种植专业合作社。比较而言，上述合作组织中，油茶林种植专业合作社的建立与发展具有较强的独立性，得到村委会的支持或受到的干预较少。在油茶林合作社成立初期，村委会为入社油茶林提供了一次全面抚育的资金。随着农村税费制度和集体林权制度改革的深入推进，村集体经济



收入骤减，现村委会及部分公益事业仅靠财政转移支付予以支撑，就油茶专业种植合作社的发展，若村委会打算给予资金资助，在客观上可能难以实现。此外，永庆村现有油茶林面积较小，并将杨梅种植作为主导产业，并就此获得了县财政给予的170元/亩的资金资助。

大槽村村委会委员虽未表示协会为村委会的组成部分，但在“三防”协会的运行过程中，协会承担了村委会本应承担的部分职责。诸如，根据镇政府的森林防火责任规定，森林防火工作是村委会的职责，但实际上森林防火工作具体由协会负责开展。不仅如此，协会还承担了防盗工作，分担了当地政府及有关部门在此方面的责任。综上所述，村委会必然会对“三防”协会的发展给予大力支持。就合作社的发展而言，村委会委员表示要进一步“做强”，通过年度结余款的积累和争取上级资助，为协会配备机动车，提高防火、防盗和防病虫害工作的能力。

5.4 林农

铜鼓县的林农合作组织多以同一个行政村的林农开展联合生产经营作为基础。在此，根据同村中的不同林农与合作组织的关系，探析林农的态度和行为。

5.4.1 对林科造林专业合作社的态度与行为

(1) 合作社成员

高陂村合作社部分成员对于合作社的发展充满了信心，认为合作社本身是政府所倡导发展的林农联合生产经营模式，在当前已经得到部分政策支持的基础上，下一步将得到更大的政策支持。合作社成员普遍认为营林活动需要规模效益，将社员所有分散的林地进行集合，将提高林地的集约效益。合作社关键成员还提出，入社是林农的必然选择，有助于林农消除获取政策支持



的信息不畅等不利因素，从而有助于林农获取采伐指标、低产林改造项目资金，以及提高林农的造林水平。换言之，对于不入社的林农，在下一期政府资助的低产林改造中，将无法得到相应资助。对于与合作社相关的各类活动，诸如本项目开展的调研活动，合作社关键成员给予了大力支持，提供了调研场所等便利。合作社作为一个整体，还代表高陂村村民前往县林业行政主管部门申请采伐指标，起到了以社带动林农发展的作用。合作社成员对于本社的发展制订了相应的规划，在明确上述 5 大主营业务的基础上，十分重视先进造林技术的学习。在 2009 年 9 月，曾派出技术人员参加省林业厅主办的造林技术培训班。

就对外造林部分的管理人员而言，他们认为建立合作社具有两方面意义：第一，可以将承揽的造林项目交由高陂村入社林农进行施工，帮助林农实现增收；第二，有助于为高陂村入社林农争取政府林业项目。此外，他们认为，对外造林项目获得的净收入不应对高陂村入社林农进行分配。

(2) 准合作社成员

本报告就即将签署“山林入社承诺书”、且不是社员的高陂村林农称作为准合作社成员。此部分农户在林地数量差异较大，但都将入股合作社。准合作社成员并不参与合作社原有造林工程、苗木出售等活动所获取的经济收入分配。就此而言，准合作社成员虽然将成为合作社成员，但本身具有一定特殊性，尤其是与作为对外造林部分的管理成员的高陂村林农的权利和义务存在较大差异。

针对准合作社成员的问卷调查表明，分别只有不足 35% 的林农认为获取银行贷款较难或很难，另高于 65% 的林农认为获取银行贷款容易。进一步的调查表明，林农较容易获取的贷款为排埠镇农村信用社放贷的 3 万元小额贷款，而需借贷的其它商业性贷款需经过特定的程序，对于多数林农而言，并不是十分容易。以林木抵押贷款而言，可向县农业银行申请办理，需要经过有关



评估对拟抵押的林木资产进行评定，银行会根据评定结果核定贷款额（通常为评定结果的

50-60%)，同时会同林业部门对拟抵押林木进行冻结，不予办理经营利用许可，直至还清贷款。逾 80%的受调查农户表示自己的营造林技术一般，不足 20%的表示自己拥有很高的营造林技术。与之相对应的是，所有的受调查农户都表示自己的生产成本一般。尽管如此，不足 20%的林农希望在合作社中能得到技术培训；所有的林农希望得到优惠的农资；50%林农希望得到稳定的产品收购。究其原因，多数林农都掌握了低产林改造的技术，更为关心能否获得改造过程所需的化肥等农资。此外，受经济波动影响，部分农户的竹木销售不甚稳定，所以希望能够有稳定的产品收购。

尽管尚未完全加入合作社，作为准合作社社员的林农对于合作社的功能基本清楚。所有的被调查林农都表示合作社在短期内不会在林产品流通环节发挥作用，林产品销售可以采取当前以林农自行销售为主的模型，而且这种模式并没有损害林农的收益。同时，他们也希望合作社能够在标准化生产和质量控制、经营业务、解决社员生产投入等方面发挥重要作用，合作社也能做到“一人一票”等民主管理。然而，准合作社社员对于入股山林具有什么作用却不甚了解。

5.4.2 对双溪林业专业合作社的态度与行为

(1) 合作社成员

双溪林业专业合作社成员对于合作社的发展充满了信心，认为合作社本身是政府所倡导发展的林农联合生产经营模式，在当前已经得到部分政策支持的基础上，下一步将得到更大的政策支撑。合作社成员普遍认为营林活动需要规模效益，将社员所有分散的林地进行集合，将提高林地的集约效益。就合作社关键成员绘制的合作社林地分布图来看，入社成员的林地多数相邻，入社后所形成的林地较为完整，具有一定的生产规模。事实上，之所以原本进行联合经营的 8 位林农吸纳其余 3 名林农加入，关键原因之一则在于山林在地理位置上的相互毗邻。



针对合作社成员的调研表明，合作社在林业生产经营方面普遍具有以下几个特征：第一，获取银行贷款较为容易，尤其是通过合作社，可以申请山林抵押贷款；第二，所用的营林和造林技术较高，系由专业造林组织营造的高产林；第三，营林、造林和采伐成本较低，具有一定的规模效益。合作社成员认为通过召开社员大会，所有社员都可以集思广益，有助于提高自身的营林和造林技术、获取优惠的林业生产资料和更高的产品销售价格，从而提高自身收益。在 11 名成员中，理事会中的 4 名成员对于合作社经营策略具有较大影响，而非理事会成员的 7 名成员对于合作社的影响相对较小。就合作社的运营而言，所有成员都表示较设立时候更为理想，成员届时获取的收益也将高于设立时的预期。对于是否愿意进一步注入资金，关键社员表示可以结合自身能力进行适当注资。总体而言，在 2010 年度若可以对合作

社拥有的成熟林木和竹木进行采伐和销售，该年度的抚育费用和造林费将不用再次筹措资金。若再次买入林地进行造林，将需要成员进行再次注资。尽管合作社本身没有对社员进行培训，但所有社员在 2009 年度都参加了由县林业局举办的造林、营林、防虫和防火等为主要内容的培训活动。

就合作社的发展而言，成员认为还有诸多问题需要解决。首先，要解决经营业务增长、收益增加、技术和资金投入问题，并要坚持按社员在合作社中的股份进行分盈余分配；其次，要坚持标准化生产和实行“一人一票”的社员民主控制机制；此外，对于社员资格开放并不存在问题。若合作社预期的经营目标得以实现，将有可能吸纳更多的林农入社，从而进一步扩大合作社规模。

(2) 非合作社成员

在三溪村，除了 11 名林农入社之外，其余的林农还没有入社。入社农户多数仍以林业生产作为主要经济活动，也以林业收入作为主要收入来源；全部被调查林农都知道该村成立了双溪合作社，但对于合作社的看法多样，不入社的原因也各有差异。



针对非合作社成员的问卷调查表明，就林地资源禀赋而言，25%的林农表示自身拥有的林地在当地非常小，37.5%的林农表示较小，另有 37.5%的林农表示为平均水平。就获取信贷资金而言，87.5%的林农表示很容易，另有 12.5%的林农表示一般。就非林收入占家庭的比重而言，25%的林农少于 20%，25%的林农介于 20-40%间，12.5%的林农介于 40-60%间，25%的林农介于 60-80%间，其余 12.5%的林农高于 80%。就使用的生产技术而言，75%的林农表示自有技术水平一般，只有 25%的林农表示自有技术水平较高。由此，75%的林农表示自身生产成本较高，其余 25%的表示生产成本较低。

对于合作社的态度，75%的非合作社成员都表示合作社模式较好，但是由于合作社加入门槛较高，尤其是需要 3 万元的入社资金，所以难以入社。其中，有 1 名林农表示自己现有储蓄都投入了养殖业，若有富余资金可以考虑入社事宜。另有 25%的林农表示当前无法对合作社模式做出判断，要等段时间再看，由此观望成为这部分林农不入社的主要原因。其中，1 名作为村干部的非社员表示，之前设立的村股份合作林场引起了林农的广泛不满，是否该合作社是否会重蹈覆辙尚有待时日。

5.4.3 对油茶林种植专业合作社的态度与行为

(1) 合作社成员

铜鼓县油茶林种植专业合作社成员对于合作社的发展充满了信心，认为合作社在今后将得到更大的政策支



撑,尤其是可以得到省林业行政主管部门的支持。合作社成员普遍认为油茶种植活动需要的管理和技术能力都较高,组建合作社,在提高自身管理水平和技术能力方面具有显著的积极作用。由于合作社尚未将社员拥有的油茶林进行全面的统一经营,尤其是没有进行统一榨油和出售,合作社在某种程度上可以被看作农民专业技术协会,即以油茶种植技术普及为纽带的合作组织。

针对合作社成员的调研表明,合作社在林业生产经营方面普遍具有以下几个特征:第一,获取银行贷款依旧不容易。当前,拟以合作社山林办理山林抵押贷款,但并未成功,也影响了进行统一的低产林改造工程和合作社的发展;第二,所用的油茶林造林技术和管理水平较高,系由外来专家直接上门提供技术培训,入社农户的市场营销能力也得到大幅提高;第三,合作社成员可以共享部分生产要素,诸如合作社拥有一台榨油机,给社员榨油时具有一定的优惠。尽管合作社召开了多次大会,但是多数成员认为自己对成员大会的影响有限;合作社关键成员认为成员大会讨论的问题较多,而其他成员则认为成员大会讨论的问题较少;就解决的问题而言,多数成员表示成员大会在问题解决方面的能力较差。尽管如此,多数成员表示如果退出合作社,自身利益将受到一定负面影响,主要还是在能否得到技术培训方面。

就合作社的发展而言,成员认为当前得到的政策支持太少,主要需解决的问题还是资金、技术和生产规模方面。资金和技术两者共同决定了单位油茶林的茶油产量。具体而言,若拥有充分的资金,将能消除获取技术的障碍;在获得相应技术后,进一步需要造林费用、抚育费用等资金;由此,资金和技术成为制约合作社发展的关键问题之一。在该合作社所在地,本地茶油市场常出现供不应求的情况。据被调查的社员反映,本地茶油基本都是由县城居民或单位前来上门购买。如何进一步扩大生产规模成为当地油茶种植户和合作社共同关注的焦点问题。就生产规模的扩大,合作社本身租入林地作为一种有效措施;除此之外,还可以进一步吸纳农户入社。

(2) 非合作社成员

在永庆村,加入油茶合作社的成员不足 10%,其余的更多农户都没有入社。针对部分农户的调查表明,并非所有农户都知道该村成立了油茶林种植专业合作社,对于合作社的看法多样,不入社的原因也各有差异。

针对非合作社成员的问卷调查表明,就为什么不加入油茶林种植专业合作社,22%的农户表示不知道成立了合作社;就 78%知道成立了合作社的农户而言,22%的农户表示加不加入无所谓,22%的表示自己缺乏劳动力,22%的表示自己没有油茶没必要加入,12%的表示不知道如何加入。据对村委会的调研表明,全村拥共有 70 余户农户拥有油茶树,油茶林总面积约为 700 亩。

总体而言,全村不拥有油茶林的农户比重较高,因此油茶合作社的发展本身受到一定制约。对于下一步是否会加入油茶合作社,在上述非社员农户中,只有 11%的农户表示如果种植了



油茶林，将加入合作社；其余的农户都表示，将视合作社的发展而定。

5.4.4 对大槽村“三防”

(1) 协会关键成员

协会关键成员为 25 名拥有具体分工的林农，其中，8 名管理人员可以被称作核心成员。由于人员重叠的因素，协会关键成员对协会的看法与村委会具有一致性，普遍对协会的发展前景保持乐观，并认为协会在林农生产经营活动中发挥了重大作用。对于协会的日常事务，所有受调查的关键成员都表示村民代表大会（即社员代表大会）能够高效的解决问题，讨论的问题很多，自身



对于合作社的影响一般，协会中的民主决策机制较为健全。然而，部分关键成员提出协会存在功能过于单一等问题，对于林农从事林业生产经营活动应发挥更大作用，诸如在提高营林生产技术等方面。

(2) 协会一般成员

针对协会的一般成员调查表明，林农对协会在防火方面的职能认可度比较高，主要是由于协会组织关键成员多次进行防火宣传活动。多数林农认为协会在防盗方面也较强，但是在防病虫害方面的职能较差。就防盗而言，少数林农反映，对于本村到农户的木竹，发生偷盗的事件较少。但是，对于保留由集体经营的林地和非本村农户所有的插花山，盗砍林木事件仍有发生。此外，部分林农在没有采伐指标的前提下，采伐自有山林上的木竹，并偷运至其周边县、市进行销售。就是否愿意继续成为协会会员，多数林农都表示愿意，也有少量的造林大户表示没有必要继续成为协会会员。

5.5 环境服务消费等其它利益相关方

林业行政主管部门具有确保森林的物质产出和环境服务等双重功能完好实现的职能。自 2007 年的泰国曼谷举办“森林环境服务业投资经济政策与金融创新决策者论坛”以来，全球森林环境服务业得到相应发展。中国森林环境服务供给以政府为主导，以工程建设为载体，并在森林分类经营的基础上，建立了中央森林生态效益补偿基金制度。基于此，政府通常被视为森林环境服务的主要供给方。在铜鼓县层面，这种思想更为根深蒂固。调研表明，被视为森林环境服务消费者的农业、水利、电力等部门都认为自身只是政府的职能部门，若需要对供给方购买森林环境服务，则是政府内部的事宜。具体到林农合作组织而言，就森林环境消费的角度而言，上述部门不认为自身与其具有关系。不仅如此，利益相关方认为，林农合作组织的发展属于林业部门的职权范畴，与自身的关系不大。

6. 问题分析

6.1 经验与教训

针对现有林农合作组织发展历程的分析，不难发现合作社在治理结构、社员参与、发展模式等方面存在可资借鉴的经验或汲取的教训。

6.1.1 林科造林专业合作社

第一，合作社的治理结构被分成相对独立而又有联系的两个部分。正由于两部分的相对独立，所谓的“一人一票”等民主决策机制难以在社里全面实现。若将两个部分视为一个整体，该合作社在权力机构设置和运行、盈余分配等方面都无法达到《农民专业合作社法》法的有关规定。进一步而言，该合作社将无法满《农民专业合作社法》中的第十五条规定，即“农民至少应当占成员总数的百分之八十”。因此，合作社的治理结构不仅是合作社注册时，更是合作社发展过程中应加以关注的命题。

第二，合作社治理结构的问题直接关系到社员在合作社运行和发展中的参与性。若将合作社仅看作由林农及其他非农成员共同组成的联合造林合作社，可以发现，作为社员的大部分林农没有盈余分配的决策权，甚至连参与盈余分配的权力都没有¹⁰。在现行治理结构下，其余准合作社成员入社后，同样将面临参与性受到制约的问题。换言之，当作为准合作社的林农入社后，他们的社员身份更多表现为“社员雇佣工人”。诚然，从推动林农增多的角度，上述做法也未尝不可，不过却使得合作社名不符实。就此而言，基于林业生产活动的特殊性，应加以关注特定目的下的林农参与问题。

第三，合作社的建设与发展着眼于提高分散的林业生产要素的配置效率，并在该过程中促使林农要素利用能力的提高和利用收益的增加。是否任何林业生产活动都要采取合作社发展模式？采用合作社发展模式是否具有持续性？合作社发展模式是否最优选择？上述问题似乎都可以在林科专业合作社的发展现状中找到答案，但随着合作社的进一步发展，尤其是全体高陂村林农加入合作社后的一段时间内，上述问题的答案将更为清晰和明确。

6.1.2 双溪林业专业合作社

双溪林业专业合作社的建设与发展着眼于提高分散的林业生产要素的配置效率，并在该过程中促使林农提高要素利用能力和增加要素利用收益。在营林生产活动的整个过程采用合作社的模式具有可行性和必要性。具体而言，无论是在造林，还是在抚育、管护、采伐等方面，通过将林农细碎化的林地进行联合经营，有助于开展规模化林业生产经营活动，采用统

¹⁰ 高陂村现已入社的 10 名发起人中只有 1 名是对外造林部分的关键人员，也只有该林农可以参与造林盈余分配。

一的技术规程，保障森林质量，提高林地生产力，降低造林、营林和管护成本。在林木、竹木销售环节，通过具有林竹产品经销能力成员，可望得到更高的市场价格，从而提高收益。总体而言，将合作社作为一个整体，将有助于提高既定森林资源的收益，并降低培育森林资源的成本，从而使得森林资源整体配置效率得以提高。

就合作社的组建而言，仍是以林农中的能人带动为主，以部分林农的积极参与为辅。换言之，在林农普遍对合作社发展的相关政策缺乏认知，不清楚合作社成立和运行的制度规范、办理程序，以及没有认识到联合生产模式具有更高收益的前提下，以合作社等为联合体进行的联合生产经营将难以实现。由此，在促使林农合作经营模式得以形成的过程中，应积极发挥农村致富能人的作用。针对农村致富能人，首先要使其充分认识林农联合经营的优势所在，其次要使其成为联合经营模式形成的组织者和带动人。

在调研中，多数村委会委员都表示，林农充满理性，以利益最大化作为行为决策动因，对于合作社接受与否更多的在于对现实收益的判断。当前，双溪林业专业合作社仍以投入和营造森林为主，成员获取的现实收益较小，因此非合作社成员对合作社仍存在观望。在没有盈余的前提下，如何让林农进行联合经营，是该合作社进一步扩大规模将要面临的挑战。此外，就非合作社成员反映的加入门槛过高问题，有一种可能是对合作社发展模式的不甚了解。在调研中，关于合作社成员山林入社后的股权分配，针对不同的关键社员得出了几种不同的答案¹¹。但有一点是无疑的，合作社在制订长期经营规划和完善森林经营方案两方面都要予以加强。

6.1.3 油茶林种植专业合作社

铜鼓县油茶林种植专业合作社的建设与发展着眼于提高分散的林业生产要素的配置效率，并在该过程中促使林农要素利用能力的提高和利用收益的增加。在营林生产活动的整个过程采用合作社的模式具有可行性和必要性。具体而言，无论是在造林，还是在抚育、管护、采摘、榨油方面，通过将林农细碎化的林地进行联合经营，有助于开展规模化林业生产经营活动，采用统一的技术规程，保障油茶林质量，提高林地生产力，降低茶油生产成本。在油茶销售环节，当时并没有进行联合，在供不应求的市场中，具有一定的合理性。从进一步提高收益的角度而言，需要塑造品牌、统一产品质量，因此可在销售环节探索联合经销的可行性，以提高油茶林的收益，使既定油茶林的资源配置效率得以提高。当前，合作社生产的茶油供不应求。究其深层原因，还是产品性价比较高。就此而言，所出售的茶油应以高于市场平均价格的价格售出。或许是因为不清楚合作社的茶油具有什么独特性，所出售价格与市场平均价格无甚差异，也没有体现供不应求时价格应予以以上涨的需求定律。就此而言，合作社在推动农户进一步增加收益方面的功能未充分实现。

¹¹ 合作社 1 名理事表示，成员股份由两部分组成，1 部分为入社出资，另 1 部分为入社山林的折价，盈余分配机制取决于入社山林；另 1 名理事表示，由于合作社成立后还陆续买入了一些山林，关于每人的具体股份尚没有最后确定，且目前尚没有盈余发生，因此盈余分配机制尚未确定。

6.1.4 大槽村“三防”协会

“三防”协会的有效运行取决于所在区域的林农林业收益实现状况，以及政府对协会提供的资金支持。

为确保“三防”协会能够有效运行，要切实关注所在区域的林农林业生产经营情况。对于本应由政府承担的提供公共物品的职能，转而通过以“三防”协会为载体，由林农自行承担，是值得商榷的，也难以普遍具有效力。诚然，按照《农民专业合作社法》的规定，“三防”协会并非是严格意义上的林农合作组织。由于“三防”协会成立时的特定背景，及其被赋予的特殊使命，如何使其能真正成为林农合作组织是值得关注的。其中，尤其值得关注的是，如何让林农成为“三防”协会的真正主体，以及如何让林农所缴纳的会费与得到的服务完好对应。当前，“三防”协会的关键成员扮演了分配到林农的集体林的护林员的角色。项目组在 2009 年度针对部分省份护林员制度的调研表明，多数林农认为护林员制度存在不足。由于护林员数量较少，且多数为兼职，难以在森林资源管护中发挥主导力量，但得到了与其角色不相符合的护林员工资。换言之，在森林资源管护中，发挥主导作用的为本地方的林农，发放给护林员的工资理应发放给全体林农。事实上，大槽村“三防”协会由于巡护人员有限，能否完好发挥防盗作用不得而知，但如果发动全村林农都积极参与防盗工作，其作用必然会更大。不仅如此，发动全村林农参与防火、防虫工作，也将起到积极作用。就此而言，需要审慎对待的是，“三防”协会是否会成为一种过渡性质的组织，以及是否最终会被林农所抛弃。如果是的话，那么有必要设计好“三防”协会的退出机制，或者寻求更具有生命力的模式来替代“三防”协会。

无论如何，有理由相信，全面提高林农的防火、防盗、防病虫害能力和意识，对于提高林农林业生产经营收益，对于确保集体林资源配置效率的提高，具有更为深远的意义和更为积极的作用。

6.2 从事森林经营的动机与约束

作为传统林区，林农从事森林经营活动具有必然性，而以双溪林业专业合作社作为联合体开展联合生产经营活动的开展受着国家相关政策的诱导。合作社在开展规模化的林业生产经营方面进行了积极探索，也面临着林业制度、生产要素获取的约束。

6.2.1 林科造林专业合作社的动机与约束

(1) 对外造林部分的造林动机和约束

林科造林专业合作社对外造林部分承接对外造林工程，诸如当前所承担的林业示范项目造林、低产林改造等工程，可以视为纯粹的经济活动，其动机直接指向获取经济收益，而面临的约束则在于造林的生产要素投入能力等方面。

对外造林部分活动的主要人员，诸如董事长为省域范围内的造林专家、总经理为县国有

林场下岗营林工人、出纳为县国有林场下岗育苗工人，长期从事造林活动，具有丰富的造林经验，并以承接和实施造林工程作为主要经济收入来源。在江西省完成集体林权制度主体改革后，省政府在进一步推动“一大四小”工程¹²，使得全省 99 个县（市）都要实施大量的公路沿线绿化工程。不仅如此，江西省在此次林权制度改革过程中，通过“减轻税费”，使得投资林业的比较收益得以大幅提高，吸引了大量社会资本进入林业生产活动，促生了大量造林工程。此外，江西省通过招商引资，引进了一批大中型规模竹木制林产品加工企业，并鼓励其建立原材料基地，促使造林活动更为活跃。就铜鼓县及其周边地区而言，从事造林活动成为具有较好经济收益的一个行业。

就对外造林部分面临的约束而言，主要体现在生产要素投入能力与资质两个方面。第一，生产要素投入能力约束。就生产要素投入能力而言，合作社面临自有资本过小，造林设备落后等约束。当前，承接社会造林项目都需要在整地等各个环节垫付资金，对于工程承包方的资金规模具有较高要求。以该合作社承接的 800 亩造林为例，整地环节需垫资逾 10 万元。当前，对外造林部分现有资金仅为 30 万元¹³，必然难以承接大型造林项目。不仅如此，受资金约束，对外造林难以采用现代化造林设备，主要体现在公路两旁的绿化项目方面。事实上，就铜鼓县地区而言，由于林地坡度较大以及地下树根交错，现有的打洞机、除草机等造林和营林设备适用性不强。第二，资质约束。根据江西省于 2004 年印发的《关于工程建设项目招标规模标准的通知》（赣府发[2004]10 号），项目工程额在 50 万以上的基础设施工程都应纳入招标范围。就此，为数不少由政府投资的公路沿线造林项目都应开展招标。就造林资质而言，尚没有一个部门开展过专门的认定工作。由此，公路沿线造林资质由城市园林绿化资质予以替代。就铜鼓县境内将要开展的 8.9 公里公路沿线造林工程而言，根据有关规定将要求招标方具有 3 级以上城市园林绿化资质。具体到合作社而言，尽管拥有成熟的造林经验，却会因为缺乏资质而无法参与投标活动，市场竞争参与能力受到制约。

（2）高陂村林农合作部分的营林动机和约束

当前，由 10 名发起人组成的高陂村林农合作部分参与森林经营的动机明确，以实现由生产和销售林木、竹木以及获得林业项目资金资助组成的经济收益最大化。高陂村村民经济收入对于林业具有很高的依赖性，且长期从事森林经营活动。换言之，从事森林生产活动的动机内在于林农的主体和行为特征。具体林业收入占家庭收入比重来看，32%的农户比重为 1/3，50%的农户比重为 1/2，另有 18%的农户比重高于 2/3。自林权制度改革的初期起，即 2004-2007 年间，高陂村林农的林业收入占总收入比重快速上升；2008 年度，受竹木价格波动，收入比重略有减小；2009 年度，收入比重平缓上升。所有受调查林农都表示，从事营林活动风险较少，投入的资金和劳动力等成本一定可以转化为收入。就竹林而言，投入只需 4-5 年即可转变为收入；就杉木林而言，收入实现周期依地力条件差异介于 18-25 年间。

¹² 江西省委、省政府于 2008 年在全省实施造林绿化“一大四小”工程。“一大”为确保到 2010 年全省森林覆盖率达到 63%；“四小”为抓好城市、乡镇、农村以及基础设施、工业园区等四个方面的绿化工作

¹³ 系由造林部分 4 名关键人员人均出资 5 万，共同出资 20 万，以及 2009 年度实施工程收益近 10 万共同组成。

值得注意的是，高陂村的森林资源以竹林为主，因此林业生产周期长的高风险性得以减小。林农从事低产林改造尽管存在一定的项目资金作为诱导，但从根本上符合实现自身利益最大化的原则。以高陂村林农合作部分作为个整体而言，合作社从事营林生产活动的动机更多在于获得项目资金支持和采伐指标等优惠政策。

高陂村林农合作部分在从事营林生产活动中面临的约束是显见的。具体到合作社的 10 名发起人而言，普遍面临经营规模较小、只能获取有限的优惠政策支持等问题。在铜鼓县域，只有生产规模达到 2000 亩以上的联合经营户才能注册为民营林场，享受贴息贷款、申请林业项目和获取采伐指标单列等优惠政策。当前，林农合作部分尚未对社员各自拥有的山林进行联合生产经营，林农合作部分无法作为一个整体获得类似民营林场当前可获得的各项优惠支持。事实上，当入社林农能够将各自拥有的山林进行联合生产经营后，合作社能否获得与民营林场同等的优惠政策支持尚不明确。此外，就准合作社成员而言，所面临的约束与一般未加入合作社的林农并无本质差异。尽管林农普遍难以获取额度超过 3 万元的贷款，但是多数可以按照自有资金规模逐步开展造林和抚育等生产活动。随着改造后的低产林能实现更高的经济效益，林农将对寻求资金开展低产林改造活动的需求将趋于活跃，从而使得所面临的资金约束加强。当前，所开展的低产林改造的诱因为林业项目资金扶持，而非林农主动寻求新型林业适用技术，从中也可以得出林农所面临的技术约束。

6.2.2 双溪林业专业合作社的动机与约束

(1) 从事森林经营活动的动机

当前，由 11 名发起人组成的双溪林业专业合作社参与森林经营的动机明确，着眼于实现生产和销售林木、竹木经济收益最大化。合作社成员经济收入对于林业具有很高的依赖性，且长期从事森林经营活动。以作为理事会成员的 4 名关键社员而言，家庭收入居首位的为 10 万元，全部来自于林木和竹木经销获利；其次为 6 万元，其中 2 万元来自于林业；第三位为 5 万元，其中 3.5 万元为林业收入；第四位为 4 万元，其中来自于林业的收入为 3 万元。由上可得，对于合作社关键成员而言，林业收入占家庭收入总比重高达 74%，林业生产经营活动为家庭的主要收入。就此而言，从事森林经营活动对于合作社的重要性不言而喻。

合作社成员认为，与其它类型合作社相比，林业专业合作社的运行风险更小。诸如，就家畜养殖等农业合作社而言，不仅每年都需投入，而且需面临市场不确定和传染疾病等多重风险。事实上，铜鼓县政府于 2005 年左右，号召农户组建合作社进行红辣椒种植，由于市场销路不畅，尽管农户种植的辣椒获得了丰收，但最终面对的是蒙受经济损失。比较而言，国内木材长期面临较大缺口，而且木竹加工工艺突飞猛进，可以预见木材需求将继续保持坚挺¹⁴。由此，合作社成员认为从事森林经营活动将是一个收益良好，而且风险较少的经济活

¹⁴ 就该合作社而言，森林经营活动的主要投入为林地使用费、造林和抚育投入。由于合作社所有山林都分布在居住地周边，所营造森林需管护资金较少。以购入的荒山造林而言，按照每亩 220 棵的造林技术规定，

动类型。尽管如此，在当地森林保险政策优惠下，合作社还是针对所有山林投保了火灾险，合作社出的保费为 0.24 元/亩。

如果说实现经济收益最大化为合作社从事森林经营活动的主要动机，那么消除实现收益最大化过程中的障碍也是不可或缺的动机之一。对森林经营活动的认识，并不仅仅是合作社成员的看法，而是广大林农普遍拥有的观点。如何营造更多的森林成为包括如何社员在内的广大林农的共同期望。进一步而言，通过合作社这一组织形式将有助于更好的获取造林、营林所需要的林地、资本、技术等生产要素，诸如获取的贴息抵押贷款等政策支撑。

（2）从事森林活动中面临的约束

当前，双溪林业专业合作社面临的主要约束存在于资金、管理和技术等三个方面，但不同方面产生的影响各有差异。合作社面临的制约也是下一步合作社发展过程中需重点解决的问题。

第一，资金约束。在 2009 年办理抵押贷款时，所抵押的 1000 余亩山林被评估为 100 万元，但是金融部门按评估价值的 50-60%核定贷款，就此合作社可以获取 50-60 万元的贷款，考虑到贷款资金的使用风险问题，合作社最终决定只贷款 30 万元。在此，所谓的资金约束指合作社多数成员自有资金有限，制约了资金投入和合作社的发展进程。具体而言，如合作社拥有充足资金，那么在 2010 年度和 2011 年度设定的造林任务，均可以前移到 2009 年度进行。由于资金短缺，只能采取“边营林和边采伐”、“边收入和边投入”的做法。尽管这种模式体现了合作社成员的智慧，但是从短时间内实现扩大再生产的角度来看，还应解决资金获取方面的约束。此外，合作社成员也希望能够进一步降低资金使用成本。

第二，管理能力制约。随着合作社的进一步发展，所面临的组织、协调、沟通和计划等管理方面的工作不断增加，对于合作社关键成员的能力提出了较高要求。在营林和造林过程中，如何解决山林之间的纠纷问题？如何争取政府及其职能部门对于合作组织发展给予的优惠政策？当实现大量盈余后，如何调整盈余和公积金之间的关系？如何降低合作社运行成本？如何更好的实现规模化经营？上述问题的解决都对合作社的管理能力提出了较高要求。事实上，合作社关键成员也意识到了管理能力方面的不足，并在通过考察其他合作组织、营林林场开展情况，借鉴经验，提高管理能力。

第三，技术运用能力不足。当前，合作社的造林活动多以委托造林为主，即在确定造林地点、造林面积、拟用苗木、造林密度、造林费用的基础上，将造林活动以工程形式发包出去，自己负责检查造林成活率，而关于后期造林质量的监控，即林木经过 1 个轮伐期的生产后，能否达到预定的蓄积量，则具有不确定性。换言之，难以对营林全过程的质量进行完全把控。尽管合作社关键成员认为只要能确保成活率、种苗、造林密度等要素，所设定造林目标可以完好实现，但在其它村却发生过由于种苗使用不当，使得造林质量低下的问题。此外，合作社在森林病虫害防治方面存在明显的技术能力缺失，使得从事营林生产活动的风险

每亩生产投入为 600 元；在 20 年的轮伐期内可分别进行一次间伐和一次主伐，间伐收入足以抵消生产投入；轮伐期末，可获得 150 棵大径级杉原木，根据 5 棵 1 立方米的出材率，有望得到 30 立方米木材，根据 800 元/立方米的木材市场价格，将得到 2.4 万元收入。投入产出比远远高于当地其它农业生产活动。

有所增加。

6.2.3 油茶林种植合作社的动机与约束

(1) 从事油茶林经营活动的动机

永庆村农户从事油茶生产经营活动可以追溯到数十年之前，具有一定的有生产经营经验。当前，由6名发起人组成的铜鼓县油茶林种植专业合作社参与油茶林经营的动机明确，着眼于实现生产和销售茶油经济收益最大化。合作社成员经济收入对于林业具有一定的依赖性，且长期从事油茶林经营活动。对于合作社关键成员而言，林业收入占家庭收入总比重最高为60%，最低为20%，平均为45%。林业生产经营活动为家庭的主要收入之一。就此而言，从事油茶林经营活动对于合作社的重要性不言而喻。

合作社成员认为，与其它类型合作社相比，油茶专业合作社的风险基本相同。如果对于种植技术，尤其是高产油茶苗无法进行准确鉴别的话，那合作社必然面临较大风险。近年来，由于政府及其职能部门在推动农民合作组织，以确保农户以专业技术协会的方面，更容易的获取适用技术。就此而言，油茶合作社成立取决于油茶生产过程的风险特征。江西省正在大力推动油茶产业的发展，结合林业部门对促进林业合作组织发展给予的优惠政策，油茶合作社将得到有力的政策支撑。就此而言，随着农户经济理性和对政策认知程度的共同提高，农户的行为使得自己利益得以更好实现。该合作社特点鲜明，作为发起人的理事长具有长期在外地进行务工的经历，对于我国农村发展的方针政策具有深刻认识，并希望通过“科普惠农”带动家乡的经济得以快速发展。合作社还定期出版“田野”报刊¹⁵，并建立农民书屋，为广大农户掌握科学技术创造有利条件。

如果说实现经济收益最大化为合作社从森林经营活动的主要动机，那么消除实现收益最大化过程中的障碍也是不可或缺的动机之一。营造更多的油茶林和提高油茶单位产量成为合作社成员的共同期望。尽管当前合作社成员获取的只是生产经营技术和管理能力培训，但随着合作社的进一步发展，该组织形式将有助于获取造林、营林所需要的林地、资本、技术等生产要素，诸如获取政府提供的油茶产业发展资金扶持等优惠支撑。



(2) 从事油茶林经营活动中面临的约束

铜鼓县油茶林种植专业合作社尚处于起步阶段，虽有合作社之名，但只有专业技术协会之实。以一个合作社的角度来看，合作社面临的主要约束存在于管理、资金和技术等三个方面。截至目前，合作社在管理方面存在诸多需要解决的问题。虽然目前油茶生产面临着供不

¹⁵ 系由合作社会计出版的、面向农户的内部刊物，主要关注农村普法、农业生产适用技术推广、农村扶贫、农村业余文化生活等具体命题。

应求的市场形式，但总体产量较少，质量标准缺乏统一规定。如何做大做强油茶产业，形成品牌优势，为后期的规模化发展奠定基础，却没有被列入合作社的发展规划之中。换言之，在合作社的运行过程中，如何开展联合经营，如何在生产茶油的全环节开展联合经营，如何使成员更加有效的参与合作社发展规划制定等方面，没有得到应有的关注。合作社发展面临的资金约束是显然的。就合作社租入的 200 亩宜林地而言，若全部营造高产油茶林，需注入资金逾 10 万元，然而就合作社成员的总体盈利水平来看，尚难以通过经营现有油茶林获取的盈余予以实现。在所有的约束中，更令人担心的是合作社发展模式和方法的问题，即是否通过更为深入的联合经营，来进一步提高农户从事油茶林生产经营的收益。

6.2.4 大槽村“三防”协会的动机与约束

大槽村“三防”协会在该村森林经营活动中的作用可以视为提供准公共物品，协会会员获得的防火、防盗、防虫等服务来自于自己支付的会费，而不是全部来自于政府资金。

“三防”协会的成立和组建有着深层的利益动机。根据利益相关方的差异，可以分为以下几个层面：第一，为实现集体林权制度改革的目标，成立协会具有必要性。此次集体林权制度设定了提高林业生产力和促使农民“增收”两个直接目标。为实现上述目标，要确保集体林资源的配置效率得以提高。因此，在林地细碎化的基础上，通过组建协会的形式，将在一定时期内缓解公共物品不足的问题，为配置效率的提高提供保障。第二，为加强村委会的职能，成立协会具有必要性。通过此次集体林权制度改革，林业税费大幅减免，使得村集体收入大幅下降，相应的职能难以完好实现。通过组建协会，有助于将村委会的部分职能通过协会予以实现。上述两方面的动机代表了政府及其职能的利益。第三，为提高林农的商业意识和经营能力，成立协会具有必要性。协会通过有组织的开展防火、防盗、防病虫害等活动，一方面直接服务了林农，另一方面对于林农具有试点示范作用，有助于林农提高商业意识，进而提升经营能力。

就“三防”协会目前的运行模式而言，存在的主要约束在于林农的认可度。诸如，造林大户等具有较高经营能力的林农对于协会的认同度较低。江西省林业厅对全省的林业专业合作组织进行的调研表明，在全省范围内，能有效运行的“三防”协会比重为 1/3，处于维持境况的比重为 1/3，已陷入停滞的为 1/3。究其原因，“三防”协会的运行资金主要以林农的会费为主，政府的资金投入为辅。当林农的林业收入低于预期水平，必然会制约其缴纳会费的意愿，从而使得“三防”协会的运行缺乏资金。事实上，处于维持和陷入停滞的“三防”协会多处于中幼龄林较多的地区，林农从林业生产经营中获得的现实收益较少。大槽村的森林资源以竹林为主，林农从林业生产经营中得到的现实收益较大，因而普遍具有缴纳会费的能力和意愿。

6.3 政策和制度给予的支持

现有政策无论对于林科造林专业合作社，还是对于双溪林业专业合作社的产生和发展都

具有明显的积极作用。具体而言，政策对林农合作组织的效用贯穿于组织的建立、发展与运行，主要体现在以下四个方面：

(1) 政府鼓励发展农民合作组织的政策诱导作用。无论是铜鼓县双溪林业专业合作社、林科造林专业合作社的产生和发展，都受到政府大力发展合作社并给予一定扶持的政策诱导。此方面的诱导主要体现为政府对于农业合作社给予的资金投入、技术扶持等，诸如铜鼓县蜂业合作社组织、养殖合作组织都得到政府给予的资金资助。

(2) 合作社的发展得到了政府及其职能部门给予的帮扶。无论是铜鼓县林科专业合作社，还是上高县林业经济合作社，其组建、挂牌、运行，都得到了林业部门给予的支持。铜鼓县双溪林业专业合作社等组织还得到了政府给予的贴息抵押贷款。此外，合作组织还被作为承包方和施工方，纳入“一大四小”等造林工程，可获得更大的收益。就此而言，合作社的建立与发展也受到林业部门负责实施的林业项目的诱导。

(3) 合作社的发展有赖于林业收益的提高。自此次集体林权制度改革以来，通过减免税费，林农的林业收益得到大幅提高，林农从事林业生产经营活动的积极性得到大幅提高，为实现联合经营奠定了基础。林业收益的提高包括集体林权属制度在内的林业制度改革结果。因此，合作社的发展已受到此次林权制度改革的影响，并将受到林业制度深入改革的进一步影响。

(4) 合作社的进一步发展有待政策执行环节的加强。合作社应具有联合购买生产资料、对社员进行技术指导、联合销售产品等职能，在实际中，合作社并没有在上述几方面发挥相应作用。就此，在合作社的设立过程中，政策的执行部门不仅需进行要件审核，更应深入广大林农中去了解合作社的深层状况。

6.4 信息和信息服务的获取

合作组织应获取的信息可以分成两大类：第一，市场信息，具体包括要素市场信息和产品市场信息。林农从要素市场中获取从事林业生产经营所需的种苗、农药、化肥、技术、资金。产品市场指林农出售竹木产品的市场。第二，非市场信息。主要指政府及其职能部门为林农或合作社提供的资金投入、技术服务等惠农、惠林扶持。

当前，林农要通过自己了解农药、化肥等要素的市场价格以及购买渠道，并自行购买，或是合伙购买。林农农药和化肥的具体购买方式详见下图 6-1。关于种苗等要素，少数林农通过村集体进行统一购买，多数仍是自行购买。关于技术和资金等要素，多数林农表示不知道如何从市场获取。关于竹木产品的市场信息，林农主要来自于市场了解等手段。此外，关于是否知道铜鼓县林权交易市场，多数农户表示不知道，在知道的林农中，只有较少人去过该要素交易市场。关于林权交易市场的认知状况详见下图 6-2。

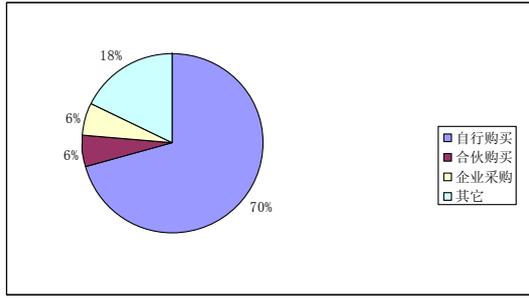


图 6-1 林农农药和化肥购买方式

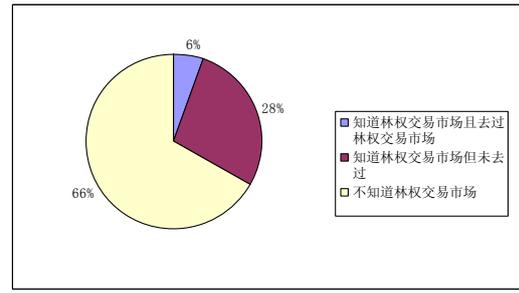


图 6-2 林农对林权交易市场的认知

关于非市场信息，部分林农认为使用技术的获取没有问题，主要是由于当地林业部门每年都会组织防虫技术培训工作。然而，绝大多数林农无法获取资金投入、技术服务等惠农、惠林扶持信息。事实上，此部分信息通常都是下达到村委会，而不是直接告知林农。

6.5 其它不足

(1) 尚处于发展的初期阶段。自注册登记以来，多数合作组织仅运行不足 2 年，管理体制不健全、经营业务不明确、成员参与不足，使得合作社在组织林农进行联合生产方面的作用受到制约。

(2) 合作社的运行和管理以能人为主导。所谓的能人也是合作社的关键成员，不仅在合作社的重大事项决策中扮演了主导角色，在合作社的日常管理中也发挥着决定性作用。换言之，“一人一票”的公平决策机制很可能流于形式。

(3) 合作组织的发展模式不明确。当前多数合作组织有专业合作社之名，却有股份合作社之实。就此而言，应对合作社发展模式予以明确，使得合作社现存的问题能得以解决，并能有效避免可能产生的潜在问题。

(4) 合作社的运行机制不健全。受限于尚处于发展的初期阶段，多数合作社缺乏运行经费，合作社的运行成本由关键成员自行承担，合作社缺乏持续发展的各种保障。

6.6 发展潜力

为什么要建立林农合作组织？不同相关方给出的答案略有差异。无论林农合作组织采取什么样的组织形式，其核心仍在于确保林农收益得以增加。在此过程中，一方面要帮助林农解决生产要素获取过程中存在的问题，另一方面要帮助林农解决林产品销售过程中存在的问题。由此，合作组织不能仅有虚名，而应名实相符。就林农收益而言，不仅要关注现实收益的增加，更应关注收益增加的持续性。由此，与林农从事林业生产经营活动的能力，尤其是商业意识和运作能力相比，林农收益增加只是表象。唯有林农林业生产经营能力得以提高，林业收益将有可能在长期内得以持续增加。就此而言，合作组织的发展潜力取决于合作组织提高林农经营能力和收益的可持续性。

合作组织是林农提高从事林业生产经营活动竞争力的载体，运行好坏直接关系到林农的

切身利益。值得注意的是，林农合作组织本身是一个独立的经济体。在参与市场竞争过程中，也存在因为风险过大，而陷于经营不善的境地。就此，林农参与合作组织后，并不一定会得到更大的林业收益。然而，发展林农合作组织，将细碎化的林地资源予以汇集，有助于集约化生产和规模效益的实现，是符合林业实践的生产经营模式。推动林农合作组织的发展有助于使得这种更优模式得以广泛推广，进而提高森林资源的配置效率。与此同时，为使得林业合作组织得以有效运行，林农的收益得以提高，则需帮助消除林农合作组织面临的约束，诸如资金、技术、市场等方面的约束。就约束的消除，政府部门可通过建立示范点，形成固定模式，起到引导作用，并供其它合作组织进行参考。若合作组织面临的制约因素得以消除，经营风险得以有效控制，其必然具有良好的发展前景。

与农业合作组织相一致，林农合作组织也具有多种发展类型。虽然铜鼓县林业合作组织尚处于发展的初期阶段，有理由相信专业合作社、股份合作社和专业技术协会都会有各自的发展前景。然而，作为案例点的3个专业合作社的发展模式更有可能成为股份合作社。

7. 合作组织发展的建议与选择

7.1 政策建议

(1) 加强林农合作组织的资金扶持。林农合作组织的发展必然是以森林资源为基础的扩大再生产过程。其中，资金对扩大再生产能否实现、实现的速度等产生决定性影响。尽管林农可以较为容易的获得3万元小额贷款，但面对600元/亩的造林成本时，森林规模在50亩以上的林农就可能面临资金短缺。换言之，针对林农合作组织的资金扶持应主要关注于大规模的高产林营造方面，以促进森林资源数量增长和质量提高，以及林农收益的增加。此外，针对有助于高产林营造的林道修建、营林设施购买，也应考虑给予一定的资金扶持。为实现资金扶持的加强，可探析金融信贷和财政转移支付等方面的制度创新。

(2) 探索林农合作组织的试点示范建设。由于铜鼓县林农合作组织总体还处于起步阶段，尚缺乏一种成功的发展模式，当前应推动试点示范建设，诸如“三防”协会示范点、林业专业合作社示范点等。在试点示范建设过程中，要对林农合作组织的最优联合方式、联合领域、股权设置、盈余分配模式等进行探索。就林业合作社而言，是否应将入社成员的林地使用权变更为合作社？是否应联合出售原木和原竹？合作社管理人员是否应该获得劳务报酬？应该设多少？上述关键因素并没有一个明确答案，却有必要也有可能通过试点示范建设予以解答。

7.2 立法

建立与发展林农合作组织的固然重要，若合作组织名不符实，只会弊大于利。在林农合作组织的发展实践中，存在诸多以合作社为名的非林农合作组织。这种做法一方面违背了《农民专业合作社法》，另一方面是对林农正当权益的直接侵害，并将损害国家和社会的共同利

益。为加强规范化管理，应对林农合作组织的成立与发展出台相应的法律规定，以完善林农合作组织的规范化管理。具体而言，首先要加强对合作组织的注册管理，尤其是对《组织章程》是否完整和有效的审核；其次，要加强对合作组织动态管理，经常对合作社的运行情况进行检查并提供上门服务；第三，要完善不同部门之间的协作机制，制定统一的规划化管理办法。

7.3 管理和制度

(1) 增加林农合作组织技术和管理能力的培训。我国林业长期处于初级发展水平，农村社会经济整体发展水平不高，决定了林农从事林业生产经营的技术和管理能力普遍低下，从而也决定了林农合作组织迫切需要技术和管理能力的培训，使得 1 个合作组织或者 1 个村的合作组织，最少配备具有能力的技术人员和管理人员各 1 名。就技术而言，应主要关注竹木高产技术和病虫害防治技术等方面。就培训工作的开展，除了以林业行政主管部门作为组织方，也应考虑不同部门之间、不同项目之间的协作。具体而言，可利用天然林保护工程等项目培训机会对合作组织人员进行培训。

(2) 加强林农合作组织的制度诱导。林农合作组织的产生与发展无不充满了制度诱导的烙印。虽然多数林农合作组织并没有从新的制度安排中获取直接收益，但对于新制度安排或新生产方式组合可能带来的充满了期盼。如果制度诱导无法转变为现实的经济收益，已成立的林农合作组织将失去发展的动机，而未成立的也将难以为例。为加强制度诱导，可在林业生产和经营制度方面，给予林农合作组织优惠措施。具体而言，对于双溪林业专业合作社等以营造林为主的合作组织，可以实施与民营林场同样或更为有利限额采伐、木材运输等管理规定。

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>