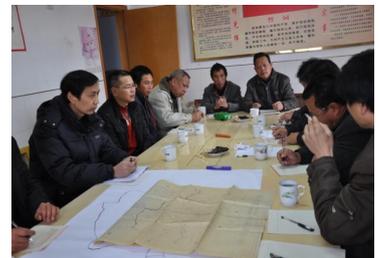


支持中国集体林权改革的政策、法律和制度建设并促进知识交流

GCP/CPR/038/EC 工作报告: WP-026-C

福建省参与式森林经营 指南应用及政策评估报告



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

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

© 粮农组织 2012

如需更多信息请联系：

马蔷

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！

福建省参与式森林经营 指南应用及政策评估报告

北京林业大学经济管理学院

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, 2012

目录

1. 引言	1
1.1 问题描述	1
1.2 文献回顾	1
1.2.1 国内外森林资源经营管理的界定	1
1.2.2 参与式林业概念	2
1.2.3 参与式林业的必要性和意义	3
1.2.4 参与式林业现状及特点	4
1.2.5 参与式林业存在问题	5
1.2.6 参与式林业的发展趋势	5
1.2.7 文献评述	6
2. 目标和方法	6
2.1 研究目标	6
2.2 研究方法	6
2.2.1 文献查询及培训材料的具体化	7
2.2.2 参与式培训者培训	7
2.2.3 参与式森林管理计划制订	7
2.2.4 参与式相关政策评价	7
2.3 目标人群	7
3. 基本信息	8
3.1 福建省尤溪县和邵武市的总体情况	8
3.1.1 尤溪县总体情况	8
3.1.2 邵武市总体情况	9
3.2 案例村社会经济基本情况	9
3.3 合作社基本情况	10
3.3.1 山连村绿源林业专业合作社	10
3.3.2 麻洋股份合作林场有限公司	11
3.3.3 拿口欣升竹木种植农民专业合作社	12
3.3.4 坪洋竹木种植专业合作社	13
4. 案例村森林经营分析	13
4.1 资源和主要林产品	13
4.2 林农在森林经营上的收入依赖性	14
4.3 森林经营的方式	14
4.4 森林资源管理的干预	14
4.5 现行森林资源管理的优劣势分析	15

5. 对案例合作社参与式森林经营约束性的分析	15
5.1 参与式森林经营执行的制机的基本要求	15
5.1.1 资源数据	15
5.1.2 资源分析	15
5.1.3 环境分析	15
5.2 对即将参与参与式森林经营的不同相关利益者的态度、行为和分析	16
5.2.1 合作社成员	16
5.2.2 非合作社成员	16
5.2.3 乡镇镇林业站	16
5.2.4 县市林业局	16
5.3 案例合作社执行参与式森林经营的约束条件	16
6. 能力建设	17
6.1 培训对象	17
6.2 培训方法和内容	17
6.3 实地起草森林经营计划	19
6.3.1 森林经营方案的概念	19
6.3.2 制定步骤	19
6.3.3 结构和主要内容	20
6.4 在构建森林经营计划过程中村小组成员的需求	20
6.5 能力建设的评估	21
7. 对中央、省和县级别的森林经营政策和制度的回顾	21
7.1 限额采伐制度	21
7.2 林业税费制度	22
7.2.1 森林资源采伐阶段主要税费	22
7.2.2 森林资源加工及综合利用阶段税费	23
7.3 林权抵押贷款政策	23
7.4 公共森林补偿资金管理体系	24
7.5 在环境服务支付市场中政府的角色	24
7.6 非木质林产品	25
7.7 与传统林业相关的知识和惯例等的知识和惯例等	26
7.8 其他	27
8. 利益相关者对森林经营政策和制度的态度和认知	28
8.1 林农合作组织成员	28
8.2 非林农合作组织成员	28
8.3 镇林业站和县林业局	28

8.4 其他利益相关者.....	29
9. 林农层面对森林经营政策和制度的 SWOT 分析	30
10. 政策和制度存在的问题分析	31
11. 政策建议	33
11.1 加强对林农合作组织的政策和资金扶持	33
11.2 着力加强和完善森林/竹木保险制度建设	34
11.3 加大政策宣传力度.....	34
11.4 增加林农合作组织技术和管理能力的培训	34
11.5 完善森林资产评估和抵押机制	35
11.6 完善并拓展林业服务领域.....	35
12. 从材料应用中学习的经历和经验	35
13. 在村层面执行参与式森林经营的政策建议	36
14. 培训材料建议	36
参考文献	38

1. 引言

1.1 问题描述

自 2004 年，中国政府启动了新一轮的集体林权制度改革。集体林权制度改革后，如何加强森林资源管理，提高森林资源管理水平，增加林农及林农合作组织的林业经济收入，已成为影响林权制度改革成效和可持续性的关键问题。现有森林资源管理制度，以及集体林管理模式在一定程度上忽视了林农的主体地位，有可能使得分散经营或合作经营均难以推动森林资源的有效配置。因此，森林资源经营方案的编制能够有效地指导林农进行林业生产活动。通过参与式方法，有助于加强林农、林农合作组织的经营管理意识与能力，促进林农及其合作组织在森林资源经营管理制度和政策改革中主动性，并提高农户在改革后续政策制定中的参与程度。

参与式方法在上个世纪 80 年代由国际组织引入中国，在中国农村、林业及社会发展项目中发挥了良好作用，弥补了中国传统社会发展工作方法的不足。在林业领域，参与式方法，特别是参与式森林资源管理计划的制定与实施，在林业六大工程设计和实施管理，以社区为基础的资源管理，保护区社区管理，以及世界银行、粮农组织、欧盟等国际组织的中国林业项目中均发挥了良好作用。实践证明，参与式方法是符合中国林业发展实际的一种理念、一种思想和一种方法，而社区参与式森林资源经营管理计划，也被证明是可以充分调动社区群众林业经营积极性，较好地协调森林经营中各相关利益群体关系，提高森林资源经营管理水平的有效办法。此外，通过项目培训的形式培训当地培训人员，对将参与式方法持续应用到林农森林资源经营管理中具有现实意义，也是形成地方参与式森林资源管理能力的重要保障。

为深入了解福建省集体林权制度改革状况及其林农林业合作组织的发展现状，并通过参与式的方式对林农编制森林资源经营方案进行培训，受国家林业局委托，北京林业大学经济管理学院调研组在联合国粮农组织“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)项目的支持下，对 2010 年 1 月初对福建省尤溪县和邵武市四个案例村进行实地调研和培训指导。通过参与式方法，有助于加强林农、林农合作组织的经营管理意识与能力，促进林农及其合作组织在森林资源经营管理制度和政策改革中主动性，并提高农户在改革后续政策制定中的参与程度。

1.2 文献回顾

在开展文献综述的过程中，研究团队查阅了国内外森林经营管理、社区林业、参与式发展等领域数篇（份、本）科技论文、研究报告和专著，并从研究视角、方法等方面形成了如下文献综述报告。

1.2.1 国内外森林资源经营管理的界定

(1) 国外私有林资源经营管理

国外私有林发展时间比较长，各种经营模式比较成熟，国外学者对各种经营模式进行

了分类，比对每种模式的好坏进行了深入的探讨。

Cleaves (1995) 指出小庄园或家庭林场这类小私有林主一般不从事木材加工或只进行原木的粗加工，然后再销售给一些大型的木材加工企业。在从事森林经营管理的同时，有的私有林主还开展农业、畜牧业或旅游业等多种经营活动。近年来，这一范围的研究十分活跃，亚洲和欧洲有学者称之为小型林业，北美洲不少学者称之为非工业私有林业。Behan (2003) 在研究林业合作公司经营模式时认为林业合作公司的职责是为其成员提供全方位的经营管理服务，如林地管理服务和营销服务等。私有林主若想加入林业合作公司，只须向林业合作公司提出申请，经协商一致与公司签订服务协议后，就可以成为公司的成员。公司根据私有林主的“工作订单”和协议为私有林主服务，私有林主则根据协议规定的付费标准向公司支付服务费。Ellefson (1985) 认为加拿大的承租制度实质上是承租公司制经营模式，即先取得采伐权而后规范造林，承租期满后，才把林地交还国家。加拿大省管辖林的开发活动多以招标方式，由省政府同私营公司签订承租合同，交由承租公司进行经营和采伐。

(2) 国内集体林资源经营管理

郑德祥 (2009) 等在福建省森林资源资产经营模式研究一文中指出，我国目前主要森林资源资产经营模式主要有全民所有制经济的森林资源资产经营模式、集体所有制经济的乡村集体林场的森林资源资产经营模式、个体所有制经济经营模式、私有经济的私营林业企业经营模式、混合所有制经济的林业联合经营模式等五种形式。程洪文，周绍玲 (2009) 在集体林权制度改革措施综述中讲到，“林改”后，山林分到了千家万户，产权的清晰使利益更加直接，单家独户为主的经营模式在短期内会促进林业发展，但林业的特点和国内外的经验证明，林业最终还是要走规模化、专业化、集约化的经营之路。根据地方经济及集体林权主体改革的特点，实行多种经营方式，既要盘活原农户承包的林地林木资产，又要考虑林农的长期利益。经营形式主要为企业与林农合作经营、农民联合合作经营、企业与企业之间合作经营和联合管护经营。在集体林经营方案方面，前人的研究观点较为一致，都比较认同张雷，施慧 (2007) 的观点：长期以来，集体林经营方案是比照国有林经营方案编制的，以县为单位编制，不重视公众参与，也没有协调好区域其它发展规划，方案大而空，缺乏对指标的充分论证和落实，森林经营目标和经营方针千篇一律，经营期内没有调整和修订余地；经营方案相关的技术标准、技术规程的落后也限制了经营方案的编制质量，大大降低了方案的实用性；同时，森林经营方案编制缺乏科学的预见性，经营方案与现行有关政策和计划脱节；没有按照经营方案确定的合理年伐量足额编制下达年森林采伐限额，随意和盲目地安排采伐指标，可操作性不强。

随着集体林改的实施，关于集体林的经营模式越来越趋向于村民联合经营和村民企联合经营的模式。可见，联合经营已经成为今后森林经营的一种越来越广泛模式。

1.2.2 参与式林业概念

参与式的概念最早由国外提出，应用在管理学方面。如 Mitchell 将“参与”定义为员

工共同参与决策，每个员工依据自己的能力和职位来对决策做出贡献（Mitchell 等，1973）。Fenton-O' Creevy 将参与式管理具体定义为：可以让员工对于工作如何整合及运作，发挥其某种程度影响力的管理措施（Fenton-O' Creevy，2001）。

将参与式的概念引入到林业经营过程也不到 20 年。国际上最早系统地论述“参与式林业”的文献是 1992 年英国的国际发展研究中心出版的一本专著《Participatory Forestry or Participatory Forest Management》。之后，这个新概念逐步被 FAO，世界银行等机构所采用（刘金龙，2004）。中国 80 年代中期开始引入参与式。刘金龙等认为森林管理的主体是乡村社区群众，社区群众必须积极参与森林经营活动并受益；应当进行林地林木权属、税费、利益分配等社会制度方面的改革以密切森林经营和社区群众的利益关系，使他们感到林业既是他们的工作，又是他们本身的利益所在（刘金龙等，1999）。谭新平等认为参与式林业是让生产者积极参与林业经营规划的制定、实施、利益分配及监督和评估。即促使生产者自主地组织起来，参与到有关他们自己的任何发展过程中，分担不同的责任，朝着达成一致的目标努力，并通过林业活动的实施而获得利益（谭新平等，2001）。

表 1-1 参与式林业与传统林业的区别

	参与式林业	传统林业
1	以人中心	以树木为中心
2	人类是树木的伙伴，密切森林管理和当地群众的关系	当地居民是森林破坏者，将当地人与森林隔离开来
3	综合多部门合作	条块分割
4	政府、技术人员是当地人的伙伴，鼓励、支持、协调、促进技术和知识的传播和社区的	为当地人设计蓝图，为当地人制订出森林经营
5	组织的组织，改善当地人的生计，促进以环境为友的经济发展活动	的具体措施，要求当地人去实施
6		
7	森林主要由当地人管理，但林业产权可以是国家、社区或私有的。比较重视森林传统使用者的权利	政府组织机构管理森林，或转让给私有企业
8		
9	森林经营多用途：木材、饲料、遮荫、燃料、建材等	主要是为了获得木材
10	多种多样的、可调整的林业发展计划	林业发展计划是经过固定的程序，并层层报批后原则上必须执行的
11	建立公众参与森林管理决策	政府和公众努力通过政策影响林业决策符合森林可持续经营的方向

1.2.3 参与式林业的必要性和意义

学者们普遍认为参与式林业对当地生态效益、经济效益和社会效益有很大促进作用（谭新平等，2001；郑智礼，2003）。谭新平等认为由于参与式林业采取了“自下而上”的过程，

充分采纳了农民的意见，体现了农民自身的利益，从而优化了社会环境；其次，参与式林业注重全过程的参与，并且强调农民在实施林业活动中获得利益，从而调动了农民的主动性和积极性；第三，在技术上，十分强调重视乡土知识、群众的技术和技能，从而增强了技术上的可行性和正确性（谭新平等，2001）。郑智礼认为参与式林业在传统林业的基础上，结合社会科学，充分考虑人的因素，将公众利益和社区利益有机地结合起来，从根源上满足社区群众的需求，在满足农民经济需求的同时也有一定的生态效益（郑智礼，2003）。

1.2.4 参与式林业现状及特点

参与式林业主要应用于发展中国家的森林经营管理，主要集中在东南亚国家和非洲以及拉丁美洲一些国家，并且体现了很强的地区性特色。联合国粮农组织近年来在全球各地积极推进社区参与式森林经营计划。南亚、东南亚、非洲、拉美一些发展中国家也在积极推进以社区为基础的森林可持续经营活动，将森林管理的部分权限下放到社区，这些探索都在不同程度上缓解了森林经营中的矛盾，促进了当地森林资源的保护和利用（王春峰，2006）。

Lee D.K（2001）等认为亚洲地区的参与式林业最早出现在 20 世纪 80 年代的印度、尼泊尔和菲律宾等国。主要集中于从制度层面积极探索社区层面的经营和保护森林的方法，主要活动涉及退化森林的恢复和保护，并且多从试验案例开始逐步纳入到国家林业政策体系中，并逐步成为这些国家林业发展的主流做法。Agus C（2003）等认为参与式林业管理正在非洲大陆广泛普及，并被视为推进该地区森林可持续经营的重要措施。Leandro L.（2002）等认为欧美国家的参与式林业主要是在美国、加拿大、芬兰、德国等一些欧美发达国家。在美国，参与式方法作为林业局制定景观层面上的森林规划和开展生态系统管理的基本原则；而在加拿大，政府在推进森林可持续经营、示范林经营管理等方面充分采纳了参与式机制，强调跨部门沟通和构建当地社区共管、伙伴关系等，以解决森林经营中的冲突问题（Roger Moya Roque，2004）；在芬兰，参与式规划已经作为政府和私人部门制定全国和区域森林发展规划以及实施项目的重要组成部分（N kuffer，2005）；在德国，参与式方法已经作为森林保护和协调林业与相关机构构建伙伴关系，进行冲突管理的重要手段（ReddyM.V，2006）。

一些学者对参与式林业的特点进行了归纳研究（刘金龙等，1999；侯燕南等，2001；郑智礼，2003；马焱等，2006）。刘金龙等认为社区是参与式林业研究和发展的对象；参与式林业必须赋予人类学的内容；参与式林业重视分析森林与社区和群众生产和生活的关系；参与式林业的关键是实现群众参与；参与式林业重视社区和群众在林业管理中的作用（刘金龙等，1999）。侯燕南等认为参与式林业有如下特点：按从下往上的程序规划，群众广泛主动参与；开放式的方法；强调妇女在林业活动中的作用；参与式林业的核心问题是权属问题，即拥有土地和林木的权力；参与式林业的精髓是社区群众参与项目并最终受益（侯燕南等，2001）。郑智礼认为参与式林业的特点包括：森林管理的主体是乡村社区群众，将森林的管理看作是农村社区发展的一个组成部分，社区群众必须积极参与森林经营活动并

从中受益；充分发挥社区群众所具有的知识潜力，增强他们在森林经营管理中的主人翁精神；明确林地权属和利益分配，使社区群众感到林业既是他们的工作，又是他们本身的利益所在（郑智礼，2003）。马焱等认为参与式特点：一是参与者的平等性；二是培训方式的创新性与趣味性；三是参与的开放性（马焱等，2006）。

1.2.5 参与式林业存在问题

由于政治制度和管理体制的差异，国际林业发展项目中普遍应用的参与式理念和方法，目前与我国现行林业管理体制还存在一定差距，参与式方法在我国林业发展和管理中如何实现本土化的问题仍缺乏研究。

参与式林业实践过程比较复杂，实施过程涉及的操作成本相对较高，参与式方法在实际工作中不容易被干部和社区农民接受。就造林而言，造林计划按照年度下达和检查验收制度就和参与式造林的弹性管理存在不一致。如何根据现行林业管理体制特征，将参与式理论和实践方法引入造林管理，寻找一种将参与式发展理念和现行管理体制相融合的发展机制，并转化为容易被社区农民接受的形式和表达方式，确实面临很多挑战。一些地方对参与式理论和实践方法的理解和应用存在偏差，存在表面化和形式化的倾向。随着参与式林业全国各地的广泛开展，学者们总结了各地实施过程中出现的问题和经验教训（谭新平等，2001；侯燕南等，2001；刘金龙，2004）。谭新平等认为参与式林业实施过程中存在如下问题：一是思想观念和认识上的差距；二是注重眼前利益，忽视长远效益；三是农民信息滞后和专业知识有限。因此，参与式林业还需在实践中进一步的完善和加强（谭新平等，2001）。侯燕南等认为参与式林业实施中的问题有：技术人员的观念转变问题；农民对项目的信任程度问题；妇女的参与问题；负责参与式的技术员工作量大，人手不足（侯燕南等，2001）。刘金龙认为我国参与式林业还没有纳入到中国林业发展的主流。首先，研究力量很薄；其次，大批优秀的从事参与式林业研究和发展的倡导者不在林业体系内，还没有纳入到中国林业发展的主流；第三，参与式林业实践活动面临许多制度性的障碍；第四，中国林业的发展总体战略依然没有将乡村发展有机纳入到林业发展的整体来考虑；第五，林业法律法规框架并不支持参与式林业的发展（刘金龙，2004）。

1.2.6 参与式林业的发展趋势

参与式林业在我国虽然具有早期的社会林业、乡村林业发展背景，这些林业发展模式也同样具有参与式特征，但是作为一个严格的理论和实践方法引入我国，还是 20 世纪 80 年代以后的事情，经过了 20 多年的发展，参与式林业思想已经逐步渗透进了政府林业发展中，但尚未被政府管理决策完全接纳。在我国林业寻求跨越式发展的过程中，促进发展机制的改革和创新的呼声越来越高。参与式发展理论强调以人为本的发展理念，有利于促进人与自然以及社会的和谐发展。随着新一轮林业发展改革的进行，将参与式理论和实践方法主流化，纳入政府林业管理的决策范畴，并作为管理制度确定下来，将是参与式林业在我国林业中应用的发展方向。

1.2.7 文献评述

综上对国外文献的简单梳理，可以看出国外对森林经营、参与式林业发展较为重视，关注了森林经营效率。从研究内容上看，国外主要关注了不同经营主体从事森林经营活动中的特点、问题，国内则结合当前正在开展的集体林权制度改革，关注了森林经营中存在的问题。总体而言，现有研究成果以及实践层面的做法对于本研究方法的选择、研究视角的确定、研究内容的设计都具有重要的启示作用。此外，现有研究也表明，尽管集体林权制度改革使得资源权属关系更为清晰，但如何提高经营水平，开展规范经营，不仅对于集体林资源配置效率的提高，而且对于确保此次林权制度改革目标的实现，均具有重要的现实需求。鉴此，本项目研究工作具有重要的现实意义。

2. 目标和方法

2.1 研究目标

本项目的目的是促进不同层次的林业主管部门、集体林经营的相关利益者，特别是林农及林农合作组织，共同认识到集体林经营管理中存在的主要问题，提高集体林可持续经营管理水平，制定和实施适宜的集体林经营管理计划，以及形成参与式的协调管理机制。具体有以下五个目标：

第一，提高林农合作组织及其成员的森林资源经营管理能力。通过参与式培训及参与式森林资源经营计划的制订，提高林农合作组织、组织成员及相关利益者对森林可持续经营问题和发展途径的认识，以及参与资源管理计划制订的能力，并提高地方林业主管部门对林农开展参与式森林经营重要性的认识。

第二，对项目区林农合作组织成员及利益相关者代表进行参与式方法运用、参与式资源管理计划制订的培训，以帮助合作组织制订符合成员利益、操作性强的经营管理计划。基于此，总结出林农合作组织的森林资源参与式管理计划制定、执行和检测的一般性方法体系。

第三，采用参与式方法对项目区合作组织及相关利益者进行调查，回顾村级森林经营相关的国家级、省级及县级的相关政策；收集森林经营相关信息，包括森林资源、产品、管理、决策制定及检测体系等；收集林农合作组织成员、村民、县林业局及乡镇林业机构对参与式森林经营的看法和观点等，评估和分析现有政策的不足及问题并提出政策建议。

第四，采用参与式方法，帮助项目区林农合作组织建立起合作组织内部及相关利益者间的协商机制，提高合作组织参与式工作能力。

第五，对项目区相关培训人员进行参与式方法及参与式资源管理计划制定的培训者培训，为今后案例区参与式资源管理计划的制订与管理奠定人力资源基础。

2.2 研究方法

项目实施过程将由文献查询及培训资料具体化、参与式培训者培训、参与式森林管理计划、参与式相关政策评价等具体活动组成。在实地工作中，与县项目办形成合作关系。

具体采用的方法如下四个方面。

2.2.1 文献查询及培训材料的具体化

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、以社区为基础的参与式森林资源经营管理计划的制订方法、注意问题、成功经验进行综述和总结。结合项目资助方提供的培训教材，加以综合考虑培训对象的特点，对教材进行具体化，形成更加具有针对性和可操作性的培训方案。在培训实施中，针对四个案例村，设计具有典型性和代表性的参与式案例。

2.2.2 参与式培训者培训

采取参与式培训方法，应用参与式工具，通过头脑风暴、问题树等参与式工具对地方培训者进行培训，涵盖参与式森林资源经营管理计划的编制，参与式一般理论、主要参与式方法和工具使用，以及如何运用参与式方法培训社区或合作组织制订资源经营管理计划等命题。

2.2.3 参与式森林管理计划制订

根据森林经营管理计划编制指南的要求，针对项目点社区或合作经济组织成员，采取参与式认知、参与式问题分析、参与式活动选择、参与式利益相关者磋商，以及参与式计划制定等方法，帮助试点社区或合作组织制定森林经营管理计划。

2.2.4 参与式相关政策评价

采用针对性参与式工具，如 SWOT 分析方法、问题树等设计参与式问题分析方案，对试点社区、合作组织成员和主要相关利益者进行参与式问题分析，得出影响森林资源经营管理的主要政策和制度问题，以及制约林改后续改革的主要因素，并对林改后森林资源经营管理相关政策作出评价，提出完善建议。其中，特别关注林农及合组织对限额采伐、收费制度、宏观财政激励政策，以及森林效益补偿和非木材林产品生产等相关政策的意见，并客观评价传统林业知识及传统文化在森林经营管理中应用状况和问题等。

2.3 目标人群

项目进程中涉及到主要的利益相关者包括森林所有者（林业合作组织成员）、村干部、合作组织领头人和当地政府官员。利益相关者群体中没有提及的一个重要成员是私营成分，例如林业和竹业加工企业。本项目着力通过加强组织建设和合作组织的管理以解决此问题。因此，本项目的开展对森林资源今后的发展有着重要的意义。在参与式经营方案制定的培训中，主要参与培训以及信息收集的目标人群详见表 2-1 所示。

表 2-1 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	林业专业合作社的关键成员	林业生产基本情况，森林资源经营管理中的问题和需求，对于优化林业政策与制度的建议
2	林业专业合作社的一般成员	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，对于优化林业政策与制度的建议
3	非林农合作组织成员的林农	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，对于优化林业政策与制度的建议
4	村干部	村森林资源及其经营整体状况，对于发展林农合作组织、开展参与式森林经营管理的意见和建议
5	乡（镇）政府	关于森林资源经营管理的有关规定，对于发展林农合作组织、开展参与式森林经营管理的意见和建议
6	县林业局	关于森林资源经营管理的县级规定，对于发展林农合作组织、开展参与式森林经营管理的意见和建议，以及当地林业政策的优化方向
7	林产品加工和经销等其它利益相关方	关于林农进行联合经营、规模化经营、提高产业竞争力的意见和建议

3. 基本信息

3.1 福建省尤溪县和邵武市的总体情况

3.1.1 尤溪县总体情况

尤溪县地处福建省中部，森林资源较为丰富，是全国南方集体林区 48 个重点县之一，80%以上的山林属集体所有。全县下辖 8 镇 7 乡，251 个村、12 个居民委员会，总人口 42 万人，土地总面积 512 万亩，其中林业用地面积 418 万亩，占 81.6%。是一个典型的“八山一水一分田”山区林业县。全县土地总面积 513.2 万亩。其中：林地面积 419.3 万亩，占土地总面积的 81.70%。全县有林地面积 374.2 万亩，森林覆盖率 72.9%，其中经济林面积 301608 亩，占有林地面积的 8.06%；竹林面积 455756 亩，占有林地面积的 12.18%。

2003 年，尤溪县开展集体林权改革，目前，共有 246 个村完成了明晰产权任务，占有改革任务村的 98.8%，完成明晰产权面积 250.06 万亩，占应改革面积的 93.3%。2009 年，全县完成商品材生产 119.5 万立方米，销售 128.8 万立方米，累计完成林业工业总产值 46.3 亿元，其中：2009 年林业工业总产值 16.3 亿元，规模以上林业工业累计总产值 35.8 亿元，其中：2009 年规模以上林业工业总产值 13 亿元，林业工业总产值和规模以上工业总产值平均年递增 25%。全县现有木竹加工企业 199 家，规模以上林产工业企业 48 家，占企业总数的 24.1%。全县已成立各类林业专业协会（分会）121 个、林业专业合作社 46 家，提高林农组织化程度，促进林业规模经营，并被列为联合国粮农组织支持林改项目建设试点县。

3.1.2 邵武市总体情况

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° 55'—27° 35'，东经 117° 2'—117° 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%。

3.2 案例村社会经济基本情况

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，在与福建省项目办、尤溪县项目办、邵武市项目办进行商讨的基础上，选取了 4 个案例点进行调查研究，课题组开展的案例分析点分别为尤溪县山连村绿源林业专业合作社、尤溪县麻洋村股份合作林场、邵武市加尚村欣升竹木种植农民专业合作社、邵武市尚读村坪洋竹木种植专业合作社。案例村基本情况详见表 3-1 所示。

表 3-1 案例村基本情况

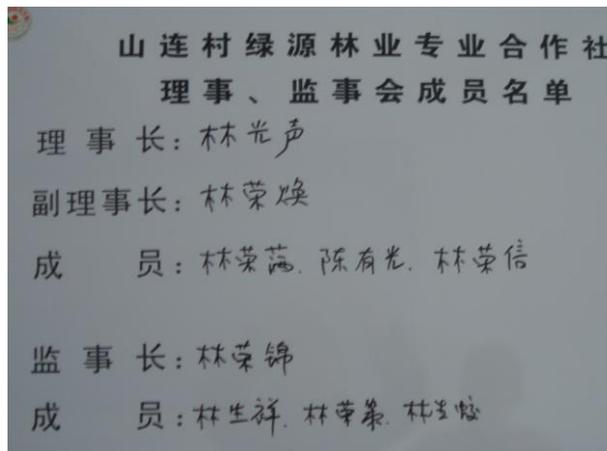
村名	山连村	麻洋村	加尚村	尚读村
自然村（个）	3	8	6	13
村民小组（个）	10	24	9	14
户数（户）	210	599	430	767
人口（人）	930	2538	1643	3226
土地面积（亩）	11020	19602	55550	/
林地面积（亩）	9379	14974	50480	36996
生态公益林（亩）	2422	808	177775	3319
离县城距离（公里）	15	19	13	3
人均纯收入（元）	/	3656	6190	/

3.3 合作社基本情况

3.3.1 山连村绿源林业专业合作社

“山连村绿源林业专业合作社”地处福建省尤溪县西城镇山连村，离乡镇 15 公里，成立于 2007 年 10 月。合作社实行股份联合经营模式，独立核算，自负盈亏，坚持市场化运作，资本保值经营，风险共担与利益共享的经营原则。合作社经营范围是森林资源培育及林木资产管理，林木采伐，林产品销售，目前经营面积约 614 亩。“合作社实行股份合作经营模式，村集体以林地作为股份参股，占股份 30%，村民以资金入股，占股份 70%。把当年需要更新造林的采伐迹地的造林抚育费，按全村现有人口均分股份，各户按人口把分得的股份以资金入股，股份可以自己持有，也可以在本集体转让。每年度的造林抚育、管理费用和收益分配，均按片独立核算，并发给股权证。该组织由山连村民自主选举产生了理事长、理事、监事、会计、出纳等组成人员，负责合作造林山场的林地取得、资金概算、造林抚育发包、施工检查验收、股金收取、股权登记、收益分配等事务。

山连村绿源林业专业合作社治理结构清晰，由社员代表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，成员大会由每个村民小组中的社员民主协商 1-2 名作为社员代表组成。社员代表大会每年至少召开一次，由理事会召集。具有“通过或修改合作社章程；选举或罢免合作社领导机构成员，并听取和审议两会的工作报告；



工作报告；审议或制定合作社中长期规划，年度计划；审定合作社的重大经营决策，年度报告，财务预算，收入分配和分红兑现方案”等职权，由 1 名理事长、1 名副理事长和 3 名理事组成的理事会可以称作合作社的关键组成部分。合作社的监事会由 1 名监事长和 3 名监事组成。合作社的治理结构详见图 3-1 所示。

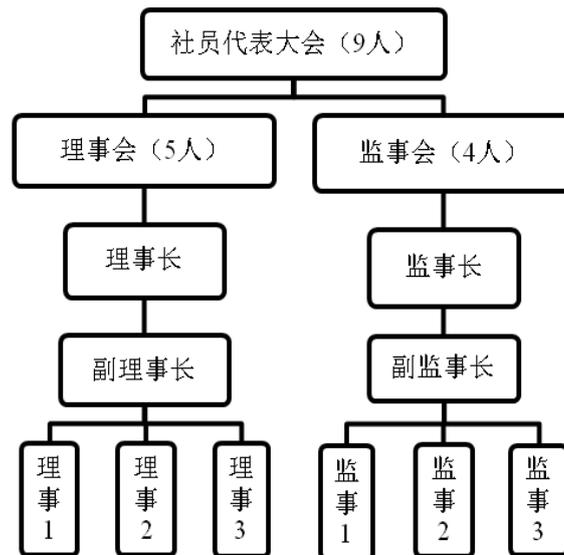


图 3-1 山连村绿源林业专业合作社治理结构图

3.3.2 麻洋股份合作林场有限公司

2004 年林改，麻洋村成立了股份合作林场有限公司，采取“分股不分山，分利不分林”的原则，将麻洋村森林资源的林地使用权、林木所有权、林木使用权承包给麻洋村股份合作林场经营管理，林地所有权属村委会所有。麻洋村应列入进一步深化集体林权制度改革面积 11543 亩，林改村民参与率高，改革面积达 100%，林权登记发证面积达 100%，截止 2004 年，麻洋村森林经营情况如情况如下：全村公益林面积 808 亩；已转让面积 1006 亩（含插花山在音头村 145 亩）；毛竹林面积 267 亩；押金管护 168 亩；个私造林（绿竹）66 亩（已发证）；经济林 1724 亩（含油茶林 1286 亩、柑桔 248 亩、杂竹 129 亩、绿竹 57 亩、散生竹 10 亩）；集体经营的用材林面积 8994 亩（其中插花山 683 亩、本村 8311 亩）。

麻洋村股份合作林场由当届村民代表兼任股东代表，并成立股东代表大会，股东代表大会是林场的最高权力机构。分别组成董事会和监事会，董事长由当届村主任兼任，为林场的法定代表人，设场长 1 名，全权负责林场的生产业务包括代表林场签订各类合同，其它董事由本次林改工作小组成员组成。董事会既是股东代表大会的执行机构，又是林场林业生产的经营决策管理机构。林场的宗旨和主要任务是为了进一步调动林农耕山育林、护林的积极性，增加林农收入，为股东创立原集体劳动财产的投资效益。经营范围主要包括造林营林、森林培育、森林及林木资源管理、林木采伐、林产品销售。

在广泛征求广大村民意见的基础上，经过村民代表大会讨论通过，该村林业股份合作经营的股权设置为：林地股和村民股，林地股（村集体林地股权）占 40%，村民股（村民经营森林股权）占 60%。每年村股份合作林场经营收益按林地股与村民股的股权比例分红，林地股收益归村委会所有，村民股归全村村民所有，按持股村民等额分配。凡是户口在麻洋村的村民，包括娶入、入赘的和经批准迁入本村的人口均可以参加分配。

3.3.3 拿口欣升竹木种植农民专业合作社

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。邵武市拿口欣升竹木种植农民专业合作社创立于 2008 年，以采育场的毛竹林地，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。合作社由 2008 年成立最初的 5 个组成成员扩展到 2009 年的 22 个成员，带动周边大约 50 户的农户，经营面积达 19500 亩，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，年产值达到 1600 万元，年利润达 240 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 3-1 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%。2010 年，理事会会议召开 4 次，理事会决策实行一人一票；2010 年召开社会代表大会 1 次，社员代表大会的表决方式减持一人一票。出资额或者交易额大的成员，在社员代表大会没有享有附加表决权。合作社有详细的理事会会议、社员代表大会的会议记录；合作社有完整、详细的社员产品交易记录；2010 年，合作社财务信息公开 1 次。合作社社员享有章程所规定的一切权利，有权按照章程规定查阅合作社会议记录、财务状况。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

拿口镇加尚村家庭合作林场入股一览表

序号	姓名	山林土名	林班大界小班	林种	年期	面积	折价现金 (万)
1	陈朝	猪脚包	8-3-1.2(1)	杉木	6	285	28.5
2	吴立有 连德华	寨下	8-3-5	杉木	3	125	42.98
			8-5-6(2).7(2)	杉木	3	246	
			6-2-3.5	杉木	3	243	
3	吴立有 付德春 官成武	陶金	6-1-1.2A.3	毛竹		570	57
			6-2-1A				
4	朱建旺 周茂基	猪脚包	8-4-1.2(2)	马尾松	27	302	36.24
5	黄文圣 黄文富	扁岭	9-3-3(1)	杉木	1	80	32
6	黄文富	梅子坑	11-3-3(2).3.4	杉木	1	320	16
合计							面积 2451 亩，折价现金 212.72 万元

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。

合作社 2010 年末所有的在册社员数 22 人，带动的当地社会农户数 150 户；年末固定资产总值 300 万元；年度经营、服务性收入 1700 万元；年度盈余总额 300 万元；从盈余中提取的公积金、公益金和风险金的比例 20%，盈余中按股金返还给社员的比例 80%，盈余中按与社员的交易量返还给社员的比例为 80%；对社员进行技术、经营、合作指导等培训的次数为 5 次，共计 200 人次；社员按照合作社生产技术操作规程开展生产的社员比例为 90%，面积比例为 75%。

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。

3.3.4 坪洋竹木种植专业合作社

坪洋竹木种植专业合作社位于邵武市洪墩镇尚读村。合作社由蔡启明等人发起，于 2009 年 11 月 28 日成立，注册资金为 1100 万元。坪洋竹木种植专业合作社 2009 年成立之初经营面积是 3703 亩，经过一年的发展，经营面积已增加到现在的 4600 亩。其中 85% 为杉木林，10% 为毛竹林，5% 为马尾松。从起源上来讲，90% 的是人工林，10% 为天然林。

合作社的机构由成员大会、理事会、监事会构成。成员大会是合作社的最高权力机构，由全体成员组成。合作者如果以后规模扩张，成员达到 50 人以上，每 5 名成员选举产生一名成员代表（目前为 7 名），代表大会可以履行成员大会职权。成员代表任期 5 年，可以连选连任。成员（代表）大会做出决议，须经本合作社成员表决权总数过半数通过；对修改合作社章程，增加或者减少成员出资标准，合并、分立、解散、清算和对外联合等重大事项作出决议的，须经成员表决权总数三分之二以上的票数通过。成员代表大会以其受成员书面委托的表决半数，在代表大会上行使表决权。理事会由 3 名成员组成，设理事长 1 人，副理事长 1 人。理事长和理事会成员任期 5 年，可连选连任。

4. 案例村森林经营分析

4.1 资源和主要林产品

福建省主要树种是马尾松、杉木和毛竹为主，另有少量阔叶林。四个案例村的林种情况略有差异：第一，山连村主要树种为马尾松和杉木，毛竹面积约为 200 亩，目前林业专业合作社还没有林业经济收入。第二，麻洋村主要的林产品有优质商品材、毛竹、茶油等。当前，林业已成为麻洋村财和农民增收的主要产业。第三，加尚村主要树种为杉木、毛竹和马尾松，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。第四，尚读村林地的林种主要为杉木，此外还有马尾松、毛竹等，本村共有生态公益林 3319 亩，经济林 400 亩，主要为果树、柑橘，马尾松 800 亩，毛竹林 10180 亩，剩下的都是杉木林。

4.2 林农在森林经营上的收入依赖性

根据实地调研表明，四个案例村在森林经营商的收入依赖性各不相同。第一，山连村主要树种为马尾松和杉木，毛竹较少，并且合作社成立不久，林木生长周期较长，目前林农在森林经营上收入很少，只有少部分人有私营木材加工厂，有木材加工收入，以及少量笋产品收入。第二，麻洋村成立股份制林场，2004 年每人林业股份分红 100 元，2005 年每人林业股份分红 130 元，2006 年每人林业股份分红 240 元。每年村民都可得到数目不等的分红，目前林业已成为村财和农民增收的主要产业。第三，加尚村 2010 年村人均纯收入 6500 元，其中种植烟叶的收入能占到 1/3，林业（含竹木）收入占 1/6，粮食收入能占到 1/3，其他占 1/6。第四，尚读村林业产值占社会总产值的 40%-60%。本村主要的林业产业为竹木销售产业、笋类产品。

4.3 森林经营的方式

对于四个案例点，山连村、加尚村和尚读村均采用林业专业合作社的合作经营方式，麻阳村采取的是股份制林场的经营方式。第一，山连村绿源林业专业合作社实行股份联合经营模式，独立核算，自负盈亏，坚持市场化运作，资本保值经营，风险共担与利益共享的经营原则。合作社经营范围是森林资源培育及林木资产管理，林木采伐，林产品销售。第二，麻洋村成立了股份合作林场有限公司，公司成立董事会和监事会，实行公司化运作。全村集体林权制度改革面积 11543 亩全部划归公司，林改村民参与率高，改革面积达 100%，林权登记发证面积达 100%。经营范围主要包括造林营林、森林培育、森林及林木资源管理、林木采伐、林产品销售。第三，加尚村成立了拿口欣升竹木种植农民专业合作社，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%，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的产生方式是按出资大小而定。所有理事会成员持有的股份总量为 80%。第四，尚读村成立了坪洋竹木种植专业合作社，主要的业务活动包括竹、木种植、经营、管理，木材（包括木、竹）生产、加工、销售等。合作社经营的林种有杉木、毛竹和马尾松，其中杉木所占的比例最大。

4.4 森林资源管理的干预

集体林权制度改革后，通过明晰产权，充分调动了农民发展林业的积极性，解决了林业发展的动力问题，但是划小经营单位、经营主体多元化的格局也带来了一系列的新问题。一是出现农民新的失山失地问题。以山连村为例，由于人均经营面积小，经营水平低下，再加上担心政策多变，山连村 2004-2007 年间已有 6 个村民小组转让了 6 片山场 614 亩，造成了部分农民新的失山失地。二是林业生产资金不足。一方面由于资金不足，绝大多数

农民难以承包到村集体成片新发包的林地；另一方面即使村集体对新发包的林地采取家庭承包的办法，农民也因社会工价高投入资金大而无法及时造林。三是林相破碎。由于经营水平高低，经营目标差异等造成了新发包林地林相破碎，不符合林业规模经营的需要。四是涉林矛盾纠纷增多。五是林地使用费征收难，造成村级组织的合法权益难以得到保障，无法正常运转。针对这些存在的问题，山连村村民经过充分的讨论，于2007年10月成立了“山连村绿源林业专业合作社”，以解决林改后出现的新问题。

4.5 现行森林资源管理的优劣势分析

目前案例村通过成立合作社进行森林资源管理的优劣势表现在以下几个方面：

第一，现行森林资源管理的优势表现在：（1）合作社可进行规模经营，统一管理；（2）可以减少纠纷；（3）可以减少投资，降低生产成本；（4）社员参与积极性高；（5）合作社管理可以享受更多优惠政策。

第二，现行森林资源管理的劣势表现在：（1）合作社建初管理水平有限（主要针对山连村），经营水平较低；（2）林地经营面积有限，经营规模不够大；（3）缺乏技术和资金支持；（4）目前无法保障收益。

5. 对案例合作社参与式森林经营约束性的分析

5.1 参与式森林经营执行的机制的基本要求

5.1.1 资源数据

编制森林经营方案必须建立在翔实、准确的森林资源信息基础上，包括及时更新的森林资源档案、近期森林资源二类调查成果、专业技术档案等；近期完成的森林资源二类调查的编案单位，应对森林资源档案进行核实，更新到编案年度；短期内完成森林资源二类调查编案单位，需根据森林资源档案，组织补充调查更新资源数据；未进行过森林资源调查或调查时效超过经理期的编案单位，应重新进行森林资源调查。

5.1.2 资源分析

重点分析森林资源数量、质量、分布、结构及其动态变化，森林生态系统完整性、森林健康与生物多样性状况；森林提供木质与非木质林产品的能力；森林保持水土、涵养水源、游憩服务、劳动就业等生态与社会服务功能；林业有害生物、森林病虫害、森林火灾和地力衰退状况等。

5.1.3 环境分析

全面分析国家、区域和社区对森林经营的经济、社会和生态需求，找出外部环境对森林经营管理的影响因素和影响程度。重点分析相关森林经营政策、林业管理制度的约束与要求，当地居民生产生活和相关利益者对森林经营的需求及依赖程度，生态安全与森林健康对森林多目标经营要求与限制等，以生态、经济、社会三大效益统筹兼顾和协调发展的经营理念确定经营战略。

5.2 对即将参与参与式森林经营的不同相关利益者的态度、行为和分析

在参与式森林经营方案编制过程中，利益相关者主要包括林农合作社成员、非林农合作社成员、乡镇林业站和县市林业局。

5.2.1 合作社成员

通过与专业合作社成员交谈，他们的主要需求为：（1）林农需要一定数量的木材生产区，提供较优质的木材用于市场销售，增加自己的收入；

（2）需要一定数量木材后备资源区，提供一定木材给当地村民起房盖屋与家具的制作，同时也保持地区的特种多样性，为近自然经营提供种源；（3）当地村民的饮用水源林区应得到保障；（4）村民的生活燃料，需要一定面积的林地以集肥用于改善耕地土壤；（5）竹木林地中采摘竹笋等非木材产品；（6）合作社的永续发展与盈利。



5.2.2 非合作社成员

通过与非合作社成员进行交谈，我们发现非合作社成员的主要需求与合作社成员基本相同。

5.2.3 乡镇林业站

通过与拿口镇、西城镇林业站工作人员进行交流，他们的需求主要是竹林等森林资源能够更好的提供生态服务，作为林业站工作人员可以为林农提供技术指导。



5.2.4 县市林业局

通过与邵武市、尤溪县林业局工作人员进行交流，他们的需求主要是保证一定的森林覆盖率的基础上，实现生态效益、林农的经济效益及社会效益的最大化。

5.3 案例合作社执行参与式森林经营的约束条件

在邵武市和尤溪县，有关森林经营的政策和制度主要包括税费制度、育林基金、林业生态基金、限额采伐制度、中央公益林补偿制度、地方公益林补偿制度、森林保险政策及各种林业补助等。但是，从林农角度来来看，他们对税费制度、育林基金、林业生态基金、中央公益林补偿制度、地方工医疗补偿制度及各种林业补助持中立态度，对于限额采伐制

度持反对态度，他们认为林农非常重视竹林，会自觉保护竹林，不会破坏竹林，因此希望废除这项制度；另外，对于森林保险制度，林农合作组织成员表示现在在当地只有生态公益林购买了森林保险，目前还没有针对经济林的保险政策，希望国家能够出台森林保险政策，对经济林与生态林统一购买保险，降低损失。

6. 能力建设

6.1 培训对象

此次参与式森林经营培训的对象主要有林业专业合作社的关键成员，林业专业合作社的一般成员，非合作社成员，村干部，乡（镇）政府、县林业局的相关工作人员。

6.2 培训方法和内容

本次对各个案例村的培训共需要十节课，主要采用参与式的方法，培训计划和时间安排具体详见表 6-1 所示。

表 6-1 案例村培训时间和计划表

时间	培训计划	参与方	方法
2011.1.15	第一节 背景和目的介绍	邵武市、尤溪县项目办官员，案例村村委会成员，林农，林业专业合作社成员	讨论，半结构式访谈，资料收集半结构式访谈，PRA 工具，资料收集，问卷调查
	第二节 参与式森林经营介绍		
	第三节 编制经营方案的准备		
	第四节 评价森林经营系统		
2011.1.16	第五节 SWOT 和战略选择		
	第六节 操作性方案选择		
2011.1.17	第七节 利益相关者分析		
	第八节 政策评估问题树		
	第九节 问卷调查和访谈		
	第十节 课程评估和结束		

本次培训主要采用参与式培训方法。参与式培训方法是每个参训人员都要参与交流及分享的培训方式。在参与式培训方法中，老师和学员是平等的，学员和学员也是平等的，大家的参与机会是平等的，因此大家在学习过程中自然大胆地阐述自己的见解、经验和困惑，极大地提高了参训人员的自信心和参与意识。这类方法的主要特征是，每个培训对象积极主动参与培训活动，从亲身参与中获得知识、技能和正确的行为方式，本次培训具体的参与式培训方法主要包括以下几种。

第一，会议。很少有人把参加会议视为一种培训方式。实际上，参加会议能使人们相互交流信息，启发思维，了解到某一领域的最新情况，开拓视野。这种参与式的方法贯穿

于整个培训的始末，用这种会议的方式，把培训的目标人群召集起来讨论编制森林经营方案的细节。

第二，头脑风暴法。头脑风暴法是相互启迪思想、激发创造性思维的有效方法，它能最大限度地发挥每个参加者的创造能力，提供解决问题的更多更佳的方案。运用头脑风暴法只规定一个主题，明确要解决的问题。把参加者组织在一起无拘无束地提出解决问题的建议或方案，组织者和参加者都不能评议他人的建议和方案。事后再收集各参加者的意见，交给全体参加者。然后排除重复的、明显不合理的方案，重新表达内容含糊的方案。组织全体参加者对各可行方案逐一评价，选出最优方案。在本次培训中，头脑风暴法主要运用于讨论影响合作社未来发展的因素及运用 SWOT 分析法探究合作社发展的优势、劣势及战略分析这两个阶段。

第三，小组培训。小组培训的目的是树立参加者的集体观念和协作意识，教会他们自觉地与他人沟通和协作，合心协力，保证公司目标的实现。每个小组培训项目的人数为四到六人，每个参加者最好有不同的性格、不同的经历、不同的知识和技能。小组培训要集中解决某一个问题。在解决问题的过程中，让参加者领悟沟通和协作的重要性。本次为了达到编制森林经营方案的目的，把各利益相关者召集在一起首先对森林经营方案的概念及内容等进行介绍与培训。



图 6-1 福建尤溪山连村绿源林业专业合作社参与式培训及森林经营方案制订现场



图 6-2 福建尤溪麻洋村麻洋村股份合作林场森林经营方案制订现场



图 6-3 福建邵武加尚村欣升竹木种植农民专业合作社参与式培训及森林经营方案制订现场



图 6-4 福建邵武尚读村坪洋竹木种植专业合作社访谈现场

6.3 实地起草森林经营计划

6.3.1 森林经营方案的概念

森林经营方案是森林经营主体为了科学、合理、有序地经营森林，充分发挥森林的生态、经济和社会效益，根据国民经济和社会发展要求、林业法律法规政策、森林资源状况及其社会、经济、自然条件编制的森林资源培育、保护和利用的中长期规划，以及对生产顺序和经营利用措施的规划设计。森林经营方案既是森林经营主体制定年度计划，组织森林经营活动，安排林业生产的依据，也是林业主管部门管理、检查和监督森林经营活动的重要依据。编制和实施森林经营方案是一项法定性工作。

参与式森林经营意味着当地居民参与当地发展计划，使得森林经营方案充分体现各利益相关者的意见和意愿。

6.3.2 制定步骤

制定森林经营方案主要包括记下几个步骤：编案准备、系统评价、经营决策、公共参与、规划设计和评审修改。

第一，编案准备：包括组织准备，基础资料收集及编案相关调查，确定技术经济指标，编写工作方案和技术方案。

第二，系统评价：对上一经理期森林经营方案执行情况进行总结，对本经理期的经营环境、森林资源现状、经营需求趋势和经营管理要求等方面进行系统分析，明确经营目标、编案深度与广度及重点内容，以及森林经营方案需要解决的主要问题。

第三，经营决策：在系统分析的基础上，分别不同侧重点提出若干备选方案，对每个备选方案进行投入产出分析、生态与社会影响评估，选出最佳方案。

第四，公众参与：广泛征求管理部门、经营单位和其他利益相关者的意见，以适当调整后的最佳方案作为规划设计的依据。

第五，规划设计：在最佳方案控制下，进行各项森林经营规划设计，编写方案文本。

第六，评审修改：按照森林经营方案管理的相关要求进行成果送审，并根据评审意见

进行修改、定稿。

具体参与式实践过程中，针对各个案例村都制定了具体经营方案，具体方案内容在简明森林经营方案中已经详细阐述，在此不做具体内容的赘述。

6.3.3 结构和主要内容

森林经营方案主要包括三个部分，方案的正文，森林经营规划表以及资源规划图。对于森林经营编写提纲的主要内容详见表 6-2 所示。

表 6-2 森林经营方案主要内容

方案结构	主要内容
方案大纲	林业合作社基本情况 森林经营目标 SWOT 和战略选择 森林经营措施 森林经营效果监测和评估 投资与效益分析
森林经营规划表	森林经营规划一览表
资源规划图	森林经营方案位置图

6.4 在构建森林经营计划过程中村小组成员的需求

普遍来讲，林农对森林资源经营有着较为丰富的经验，但是要想参与制定森林资源经营方案，还需要掌握一些必要的知识和技能。

第一，在制定经营目标的时候，需要根据现有森林资源状况、林地生产潜力、森林经营能力和当地经济社会情况等综合确定。森林经营目标应包括森林资源发展目标，林产品供给目标和森林综合效益发挥目标等。

第二，在制定森林资源经营措施的时候，需要了解不同的树种在不同的时间周期产生不同的经济效益和社会效益，要通过做短期和长期的投资和收益分析，来确定经营措施。

第三，在进行森林经营效果监测和评估时，需要通过有关部门，学习科学的评估方法和监测指标，从而在实现方案时可以提高自身经营管理水平，同时提高短期和长期收益。

此外，由于林地生产力的不断下降，为了创造或者保持一个健康的森林，并保证森林能生产出满足森林拥有者的需求的产品和服务，为了能够可持续地经营林地，能够保证林地的持续产出，对于编写一个针对编制经营方案、实施和监测全过程的技术指南，应主要解决怎么样做好经营方案、实施和监测的问题。

6.5 能力建设的评估

对于林业工作人员，通过培训，针对参与式森林经营和明确农民与林业工作者的作用、自己在森林经营中的主要职能、如何准备参与式森林经营方案、如何编制森林经营系统评估大纲、如何用适宜的分析大纲评价森林经营系统、如何确定更多的信息和设计评估方法以满足这些需求、如何做森林经营的趋势分析、如何做 SWOT 分析、如何确定战略选择、如何用逻辑框架制定森林经营发展计划、如何编制参与式森林经营监测系统、如何编制参与式森林经营监测大纲、如何帮助农民准备森林经营发展规划草稿及如何通过执行森林经营发展规划提高生计这些问题，都有了更为深入的了解，对于协助编制或者执行森林经营方案也起到了一定的正面作用。这样可以有效的了解农民对森林资源经营的想法，让林农也参与到政策制定的过程中，同时，也对森林资源经营方案的制定过程有一个较为细致的了解，对今后制定方案有极大的帮助。

对于村干部，通过培训，可以提高自身的沟通能力，在上级主管部门和林农之间做有效的纽带，通过参与式讨论的方式，全面了解大家的想法，进而可以反馈到上级林业主管部门。同时，深入学习了如何制定森林经营方案，明白了当前村庄或者合作组织存在着哪些优势、劣势、风险和机会，明确了利益相关者的不同职能和作用。

对于林农来说，通过参与式培训，对如何进行森林经营方案的制定有了一个十分全面和细致的了解，并能全面认识到自身经营森林资源还有哪些方面问题的欠缺，如何提高经营水平，还需要哪些方面的需求，进而改变或者调整经营方式，并且可以将自己的意见参与到方案的制定过程中，增加林农的自主权，并且可以使得森林经营方案更具有实际意义和操作性。

7. 对中央、省和县级别的森林经营政策和制度的回顾

国家与地方出台了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、林业税费制度、林权抵押贷款政策、森林生态补偿资金制度、在环境服务支付市场中政府的角色、非木质林产品相关政策、与传统林业相关的政策制度等方面，对中央级、省级和市级政策进行系统的梳理。

7.1 限额采伐制度

《森林法》第二十九条规定，国家根据用材林的消耗量低于生长量的原则，严格控制森林年采伐量。根据《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），经审核汇总通过的全国“十一五”期间的年森林采伐限额，总额为 24815.5 万 m^3 （不包括毛竹采伐限额）。按采伐类型的分项限额为：主伐 11743.7 万 m^3 ，抚育采伐 5624.1 万 m^3 ，更新、低改及其他采伐 7447.7 万 m^3 ；按消耗结构的分项限额为：商品材 15769.7 万 m^3 （出材量 9982.7 万 m^3 ），非商品材 9045.8 万 m^3 ；按森林起源的分项限额为：天然林 9121.4 万 m^3 ，人工林 15694.1 万 m^3 （其中：工业原料林 5422.9 万 m^3 ）。由于毛竹具有生长繁殖快、年度间采伐量变化大等特点，“十一五”

期间毛竹采伐限额由省级林业主管部门确定，报国家林业局同意后实施。

而各省“十一五”期间年森林采伐限额指标因地而异，采伐指标最多的省份为云南省，为 3418.2 万 m³，其次为福建省，指标为 2578.0 万 m³。其他较多的省还有广西、湖南和江西等省，分别为 2501.0、2001.3、1815.3 万 m³。为抓紧调整完善天然林保护工程实施方案，按照森林可持续经营和林区可持续发展的要求，东北、内蒙古的重点国有林区的木材产量由“十五”期的 1058.0 万 m³，调减到了“十一五”期间的 618.4 万 m³，变化较大。

表 7-1 有关限额采伐制度的法律法规

	法律/法规名称	颁布时间	主要内容
中央级	森林采伐更新管理办法	1987 年 09 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管理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
市级	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 07 月 26 日	明确规定邵武市林木采伐限额指标分配
	三明市关于规范林木采伐指标分配与管理的意见	2007 年 8 月 20 日	明确规定三明市林木采伐限额指标分配

7.2 林业税费制度

我国现行林业税费体系主要分为两个部分，一是森林资源采伐阶段的税费，二是森林资源加工及综合利用阶段的税费：

7.2.1 森林资源采伐阶段主要税费

①农业特产税。1994 年（94）财农税字第 7 号《财政部关于农业特产税征收具体事项的通知》规定对生产和收购原木、原竹的单位和个人均按《规定》的统一税率 8% 执行。

②育林基金。根据 2009 年最新印制的《育林基金征收使用管理办法》，育林基金按照最高

不超过林木产品销售收入的 10% 计征，具体征收标准由各省、自治区、直辖市考虑林业生产经营单位和个人的经济承受能力核定。③维简费（又称更新改造资金）。包括运材道路延伸、河道整治和有关的工程设施、小型设备购置等。集体林区费用按木材销售价的一定百分比提取；国有林区按规定标准控制，按实际支出列入木材成本。④林业保护建设费。“林业保护建设费”收费标准为每 m³ 木材 5 元。收费对象为除农村集体和林农以外的其他木材销售者及经林业部门批准可以直接进入林区收购木材的单位。

7.2.2 森林资源加工及综合利用阶段税费

木材加工及森林资源综合利用方面涉及的主要税种有增值税、所得税、营业税和城市维护建设税等。对以木材为原料的林产工业而言，多缴纳的是增值税、所得税和城市维护建设税；对林区建筑、运输、服务、森林旅游等多以营业税、所得税和城市维护建设税为主要税种。有关纳税规定和税率与国家相关税法、实施细则、条例和具体问题的通知精神一致。

近年来，由于国家对林业生态建设的不断重视，出台了一系列林业税收优惠政策，使林业总体税负变轻。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。

表 7-2 有关林业税费的政策制度

级别	法律/法规名称	颁布时间
中央级	育林基金征收使用管理办法	2009 年 5 月 25 日
省级	福建省育林基金征收使用管理实施办法	2009 年 10 月 25 日
	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经营区的通知	2005 年 1 月 1 日
市级	三明市关于加强林地使用费收取和使用管理的指导意见	2005 年 9 月 30 日

7.3 林权抵押贷款政策

林权抵押贷款是指以森林、林木的所有权（或使用权）、林地的使用权，作为抵押物向金融机构借款。根据国家开发银行、国家林业局《关于开展林权抵押贷款工作的指导意见》（开行发[2010]112 号）。林权抵押贷款期限，应根据借款人的生产经营活动周期、信用状况和贷款用途等因素合理决定：1、林农小额贷款，期限最长不超过 10 年；2、生态建设、速生林、油茶、能源林基地建设等，以及后续产业发展原则上不可以确定为 15 年，最长不超过 20 年；3、林浆、林纸、林板、林油（电）一体化项目最长不超过 12 年；4、若林地使用权系抵押人租用的，贷款期限不得超过抵押人已缴纳林地使用权租金的年限减去已经经营的年限。根据各省制定的《林权抵押贷款管理办法》，各省具体执行情况略有不同。

表 7-3 部分省《林权抵押贷款管理办法》

省份	《林权抵押贷款管理办法》规定
河北省	抵押率原则上不超过评估价值的 70%，抵押期限不得超过《林权证》规定的林地使用期截止期限，利率上浮幅度原则上不超过 50%。
吉林省	抵押率原则上不超过抵押物评估价值的 50%，最长期限不得超过 10 年，林权抵押贷款实行按季结息制度
云南省	用材林和竹林的幼龄林、产出前的经济林，抵押率不超过评估值的 40%；用材林的中、近熟林、盛果期的经济林（果树、茶叶、橡胶等），抵押率不超过评估值的 55%；用材林及竹林的成熟林不超过评估值的 60%；最长期限不得超过 10 年
黑龙江省	抵押率原则上不超过评估价值的 60%，抵押期限最长不得超过 5 年，对林权抵押贷款利率，要按照市场化原则合理确定，不高于同档次农业贷款利率，并适当予以优惠
江西省	抵押贷款按评估价值的 60%（含）以内由信用社自主确定贷款额度，最长不得超过 5 年对林权抵押贷款利率实行优惠政策，原则上上浮幅度不超过国家法定基准利率的 50%

林权抵押贷款是林权改革的配套措施，它不仅打破了长期以来银行贷款抵押以房地产为主的单一格局，引入了林地使用权和林木所有权这一新型抵押物，还使“沉睡”的森林资源变成了可以抵押变现的资产，它还使农民第一次有了真正意义上的抵押物，是农村金融‘零’的突破。

7.4 公共森林补偿资金管理体系

生态补偿机制是以保护生态环境，促进人与自然和谐发展为目的，根据生态系统服务价值、生态保护成本、发展机会成本，运用政府和市场手段，调节生态保护利益相关者之间利益关系的公共制度。

根据《中央财政森林生态效益补偿基金管理办法》（财农[2007]7号），中央财政补偿基金平均标准为每年每亩 5 元，其中 4.75 元用于国有林业单位、集体和个人的管护等开支；0.25 元由省级财政部门列支，用于省级林业主管部门组织开展的重点公益林管护情况检查验收、跨重点公益林区域开设防火隔离带等森林火灾预防、以及维护林区道路的开支。《办法》出台后，各省根据具体情况略有不同，详见表 4-2。

7.5 在环境服务支付市场中政府的角色

从公共经济学的角度来看，政府在环境服务支付市场中，通过干预让生态服务的消费者和破坏者支付相应费用，从而激励区域性公共物品的足额供给、减少生态环境破坏行为、提高资源的配置效率。尤溪县不断加大政府对林业建设的投入，把公益林业建设、管理和重大林业基础设施建设的投资纳入各级政府的财政预算，并予以优先安排。对关系国计民生的重点生态工程建设，地方规划的区域性生态工程建设投资，纳入地方财政预算，部门规划的配套生态工程建设投资，纳入相关工程的总体预算。森林生态效益补偿基金分别纳

入中央和地方财政预算，并逐步增加资金规模，以工代赈、农业综合开发等财政支农资金，适当增加对林业建设的投入，对重点地区速生丰产用材林基地建设和珍贵树种用材林建设中的森林防火、病虫害防治和优良种苗的开发推广等社会性、公益性建设，由国家安排部分投资，逐步规范各项生态工程建设的造林补助标准。随着重点国有林区改革的逐步深入，地方政府逐渐承担起原来由森工企业承担的社会事业投入，国家给予必要支持。¹

表 7-4 部分省《森林生态效益补偿基金管理办法》具体内容

省份	《森林生态效益补偿基金管理办法》具体内容
山东省	补偿标准为每年每亩 5 元，其中补偿性支出 4.5 元，其中用于补偿重点公益林专职管护人员，每年每亩 4 元，管护区内的补植苗木费、整地费和林木抚育费，每年每亩 0.5 元；公共管护支出 0.5 元
黑龙江省	管护人员费用按照 9000 元/人年—11000 元/人年的标准进行补偿；管护区内的补植苗木费、整地费和林木抚育费按管护面积不超过 1 元/亩的标准进行补偿；公共管护支出，按 0.5 元/亩标准进行补偿
海南省	补偿基金平均补助标准为每年每亩 5 元，其中 4.5 元用于补偿性支出，0.5 元用于公共管护支出。其中劳务费或林农个人的补偿费按不低于 3 元/亩·年标准安排
浙江省	公益林的补偿标准为每亩每年 8 元，其中：补偿性支出 7 元，公共管护支出 1 元。补偿性支出中，损失性补助为 5 元，护林人员劳务费为 2 元；公共管护支出中，森林防火、森林病虫害防治、森林资源监测支出不低于 0.5 元，管理费用支出不得高于 0.5 元
安徽省	国有的公益林平均补偿标准为每年每亩 5 元，其中管护补助支出 4.75 元、公共管护支出 0.25 元；集体和个人所有的公益林补偿标准为每年每亩 10 元，其中管护补助支出 9.75 元、公共管护支出 0.25 元
江苏省	补偿基金平均补偿标准为每年每亩 8 元，补偿基金中 7.2 元用于补偿性支出，0.8 元用于公共管护支出。补偿性支出每年每亩 7.2 元主要用于专职管护人员的劳务费或林农的补偿费，以及管护区内的补植苗木费、整地费和林木抚育费。公共管护支出每年每亩 0.8 元用于重点公益林的森林防火、森林病虫害防治、森林资源监测等方面支出

7.6 非木质林产品

近年来，非木质林业在全球引起人们极大的兴趣，在我国，对发展非木质林产品的意识也逐渐显现，全国各地对于经济林、花卉、竹藤、林化产品资源等方面的开发利用程度不断加深，在政策制度上也给予一定的支持和鼓励，比如南平市在 2005 年 6 月 5 日颁布了《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》、国家林业局文件《国家林

¹ 引自《中共中央、国务院关于加快林业发展的决定》

业局关于发展油茶产业的意见》(林造发〔2006〕274号)等方面。

尤溪县确立“以竹富农”的发展思路,在经理期内积极改善竹林经营基础设施,实施科学的经营体系,优化竹林经营布局,增加竹林经营投入,推广适用技术,促进竹林培育现代化,提高竹林经营管理水平,提高竹林经营的经济效益、生态效益、社会效益。本县有不少油茶林、茶叶林,长期失管,单产很低。因此通过清沟、培土、修剪、施肥和防治病虫害等措施促进生长,提高产量。对于已荒芜老化的油茶、茶叶林,实行“退茶还林”。

尤溪县金柑栽培悠久,面积大,是我国屈指可数的产区之一。根据金柑资源状况,就近加工,变资源优势为经济优势。一方面对现有金柑进行科学施肥,精细管理,提高单产;另一方面因地制宜扩大栽培面积,使农民先富起来。

7.7 与传统林业相关的知识和惯例等的知识和惯例等

为了加强林业生产的发展,维护林区正常的生产秩序,有效地制止各种违法行为,根据《森林法》和福建省《森林法实施细则》等有关法规,福建省西城镇为各村制定了村规民约。

第一,林地征(占)用管理。①凡需要征(占)用林地的单位和个人都必须向村委会提出申请,由林业主管部门办理征(占)用手续,并缴纳有关费用;②凡是在本村林地上,个人和联合体投资造林或种植其它农作物,必须经村民代表同意,个人不得随意乱挖乱占,未经批准私自占用林地的,按面积计算每亩罚款200元,并在半个月內恢复原状。

第二,资源保护和林政管理。①凡是采伐木、竹都必须持有林业部门发放的林木采伐许可证。②盗砍滥伐木、竹的处理标准,木材以头径按公分计算罚款,杉木3元/cm,松杂2元/cm、毛竹10元/根。盗伐珍稀树种每株罚款500—5000元;③违反上述规定处以违法进山费每次每人50—100元,情节严重的交由上级有关部门处理,直到追究刑事责任;④严禁牛、羊进入幼林地放牧,损坏幼苗、幼树的,放牧者除补植外(含苗木款)并每株罚款3元;⑤落实林权制度改革后,要维护个体经营者的合法权利;⑥凡举报乱砍滥伐林木者,经查实,除给予保密外每次按其罚款金额的50%,给予奖励。

第三,森林野外用火管理。①凡是林缘10米以内的野外用火,必须由林业站审批;②林缘10米以外的非生产性用火,由村林场审批后,并上报林业站;③森林戒严期严禁一切野外用火;④无证用火未引起火灾的每次罚款50—100元,造成火灾事故,要积极组织扑救,除支付参加扑火人员工资20元/人外,无偿清理山场,赔偿林木损失,造林更新。;⑤发现森林火险、火情及时报告的村民,每次奖励30元,及时进行扑救避免造成重大经济损失的村民,视情节轻重给予100—500元的奖励。

第四,野生动植物保护管理。①每个村民都有权利和义务保护国家列入保护的野生动植物,严禁捕杀珍稀动物;②凡捕杀受保护的野生动物者,由上级有关部门监督,每次罚款500—5000元,直至追究刑事责任。

7.8 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。

表 7-5 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	中共中央 国务院关于加快林业发展的决定	2003 年 6 月 25 日	第 13 条规定：要依法严格保护林权所有者的财产权，维护其合法权益。对权属明确并已核发林权证的，要切实维护林权证的法律效力。
	关于加强南方集体林区森林资源管理，坚决制止乱砍滥伐的指示	1987 年	第 3 条指示：坚决依法保护国有山林权属不受侵犯。
	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
	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
	中华人民共和国森林法	1985 年 1 月 1 日	森林管理、保护、采伐等
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
	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和管理
市级	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

8. 利益相关者对森林经营政策和制度的态度和认知

在调研中，有关森林经营的政策和制度主要包括税费制度、育林基金、林业生态基金、限额采伐制度、中央公益林补偿制度、地方公益林补偿制度、森林保险政策及各种林业补助等。通过头脑风暴、参与式讨论等方式了解到林业专业合作社成员、非专业合作社成员、林业站工作人员及县市林业局工作人员等不同的利益相关者对于森林经营政策和制度的态度和认知既有共性，也存在着差异。



8.1 林农合作组织成员

林农加入合作社后，作为林业生产主体自主意识逐步增强，随着各项惠农政策落到实处，林农对森林资源的使用权、收益权和处置权都得到了落实，有效提高了林农发展和保护森林的积极性，与此同时林农肩负了更强的经营管理责任，以主人翁的责任感加入到合作社的日常管理中，使得防火、防病虫、防盗伐也得到了有效的控制。

总体而言，专业合作社成员对于税费制度、育林基金、林业生态基金、中央公益林补偿制度、地方工医疗补偿制度及各种林业补助持中立态度；对于限额采伐制度持反对态度，他们认为林农非常重视竹林，会自觉保护竹林，不会破坏竹林，因此希望废除这项制度；对于森林保险制度，林农合作组织成员表示现在在当地只有生态公益林购买了森林保险，目前还没有针对经济林的保险政策，希望国家能够出台森林保险政策，对经济林与生态林统一购买保险，降低损失。

8.2 非林农合作组织成员

通过访谈，可以发现非合作社成员税费制度及限额采伐制度持反对态度，因为他们认为应该为林农着想，取消征收税费，竹林生长相对较快，更无须进行限额采伐；对育林基金、林业生态基金、中央公益林补偿制度及地方公益林补偿制度持中立态度，因为他们认为生态公益林补偿偏低，应该适当提高补偿标准；对于森林保险和其他补助，他们表示在本地区还没有相关的政策和制度。

8.3 镇林业站和县林业局

政府是公共政策的制定者，而其中的政策实施部门和拥有实施政策权力的公务员是政策的执行者，是强势的利益集团。调查发现，尤溪县在开展林权改革的过程中，设立了局长信箱，并接受林农的走访，同时在工作开展后，林业局领导也会经常去林区视察，增进

了林农和林业局的沟通和支持。林业站的技术人员也经常同村干部或合作社的成员进行沟通、交换意见，充分的体现了对林业合作组织的支持。拿口镇林业站工作人员及邵武市林业局工作人员对税费制度、育林基金制度、林业生态基金制度、中央公益林制度、地方公益林补偿制度以及其他的林业补助支持态度，并且认为这些制度



是公平的；但是对于限额采伐制度，拿口镇林业站工作人员及市林业局工作人员持支持态度，但是认为这项制度是不公平的，因为他们认为木材每年都会生长，不需要限额采伐，应该放开采伐；对于森林保险政策，拿口镇林业站工作人员及邵武市林业局工作人员表示在本地区还没有这项政策，希望能够制定森林保险相关政策。

8.4 其他利益相关者

福建作为中国的重点用材林区，林业企业必将蓬勃发展并成为主导力量，在调研中，调研组针对小规模经营的林业企业进行了走访，对他们的政策需求和认知进行了分析。

第一，对于限额采伐制度的看法。限额采伐管制导致了森林资源和林地所有者的产权弱化与分割。企业，尤其是小规模经营的企业无法根据自己的经济条件安排收获，也无法在市场价格最有利的时候进入，因而失去了收益最大化时机或者增加采伐成本。此外，办理采伐证需要花费相当多的时间成本。小规模林木加工企业希望在采伐权的获取上得到便利。



第二，对于多元化融资政策的看法。小规模经营的企业希望政府提供平等、畅通、便捷的融资渠道，建立一个包括政府财政支持，个人、社会经济组织和外商投资以及林业基金会等方式的多元化融资体系。有关金融机构对小规模经营的企业要适当放宽贷款条件，扩大贴息贷款、小额信贷和联保贷款，推广林权抵押贷款。同时，可建立便于小规模经营的企业融资的金融机构，适度放松农村金融市场的准入条件。更进一步地，还应建立以政策法规服务体系、融资管理服务体系、技术咨询服务体系为主要内容的服务体系。

第三，稳定针对小径材加工的税收优惠政策。在中国，以林业初级产品生产环节的税费为主的改革不够，相关林业企业希望出台稳定现有的针对小径材加工的税收优惠政策。

9. 林农层面的对森林经营政策和制度的 SWOT 分析

SWOT 分析方法是一种企业内部分析方法,即根据企业自身的既定内在条件进行分析,找出企业的优势、劣势及核心竞争力之所在。其中,S 代表 strength(优势),W 代表 weakness(劣势),O 代表 opportunity(机会),T 代表 threat(威胁),其中,S、W 是内部因素,O、T 是外部因素。按照企业竞争战略的完整概念,战略应是一个企业“能够做的”(即组织的强项和弱项)和“可能做的”(即环境的机会和威胁)之间的有机组合。下面是借助 SWOT 分析方法林农层面的对林业专业合作社经营环境的分析。

表 9-1 林农层面的对森林经营政策和制度的 SWOT 战略分析矩阵

内部环境分析 外部环境分析	优势 (Strength)	劣势 (Weakness)
	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 规范林农森林经营管理活动; ➢ 使林农经营收益得到保障; ➢ 保护森林资源合理利用经营; ➢ 帮助村民合理制定经营方案; ➢ 保障林农权利不受损害; ➢ 提供信息和技术支持 ➢ 共享信息与技术 ➢ 降低生产成本。 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 政策制度缺乏灵活性; ➢ 有关申报和审批手续繁琐; ➢ 林业有关税费设置不够合理; ➢ 林业配套政策制度不完善; ➢ 对林农政策宣传力度不够; ➢ 林业合作组织发展程度较低; ➢ 林业融资渠道亟待拓宽; ➢ 政府的优惠政策未兑现; ➢ 管理者的监督机制不完善。
机会 (Opportunity)	SO (增长型战略)	WO (扭转型战略)
<ul style="list-style-type: none"> ➢ 林改政策满意度较高; ➢ 积极开发非木质资源; ➢ 积极防治森林病虫害; ➢ 政府出台系列惠农惠林政策; ➢ 政府出台系列利于林业发展和深加工的制度政策; ➢ 林农意见作为政策修订参考; ➢ 政府宏观调控林产品市场; ➢ 政策制定空间较为宽松。 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 森林资源集约化规模化经营; ✓ 森林深加工、森林认证; ✓ 非木质资源开发; ✓ 产业链(产业化)林农致富; ✓ 认真参考林农意见,共同制定合理森林经营方案。 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 加大投资力度; ✓ 拓宽融资渠道; ✓ 完善合作社组织建设; ✓ 树种结构调整。
威胁 (Threat)	ST (多种经营战略)	WT (防御性战略)
<ul style="list-style-type: none"> ➢ 常规经营模式与生态破坏存在矛盾; ➢ 政策制度形同虚设; ➢ 信息渠道不通畅; ➢ 政策中林农收益得不到体现,林农经营森林资源积极性不高; ➢ 政策多变不稳定; ➢ 林业对增收贡献小; ➢ 管理体制待完善。 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 森林可持续多种经营; ✓ 加快确权发证; ✓ 完善采伐指标申报程序; ✓ 竹木资源深加工。 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 资源利用与保护相协调; ✓ 经济效益、生态效益和社会效益相统一; ✓ 森林病虫害防治。

森林经营政策和制度的内部优势体现在：（1）规范林农进行森林经营管理活动；（2）使林农经营森林资源的收益得到保障；（3）保护森林资源合理利用和经营；（4）帮助村民合理制定森林资源经营方案；（5）保障林农权利不受损害；（6）提供信息和技术支持。

森林经营政策和制度的内部劣势体现在：（1）政策制度缺乏灵活性；（2）有关申报和审批手续繁琐；（3）林业有关税费设置不够合理；（4）有关林业保险、林地流转等政策制度不完善；（5）宣传力度不够，林农对政策不够了解。

森林经营政策和制度的外部机会主要体现在：（1）政府出台系列惠农惠林政策；（2）政府出台系列利于林业发展和深加工的制度政策；（3）林农意见作为政策制度修订的重要参考；（4）政府宏观调控林产品市场，需求空间广阔；（5）有关政策制度还未出台，政策制定空间较为宽松，可以更加符合实际情况。

森林经营政策和制度的外部威胁主要体现在：（1）常规的经营模式与生态破坏存在矛盾；（2）政策制度形同虚设；（3）信息渠道不通畅，林农无法了解；（4）政策中林农收益得不到体现，林农经营森林资源积极性不高；（5）政策多变不稳定。

由表 9-1 所示，为林农层面的对森林经营政策和制度的 SWOT 战略分析矩阵，提出以下四种战略选择：第一种增长型战略（SO）即着重考虑优势因素和机会因素，目的在于努力使这两种因素都趋于最大，使森林资源经营规模化发展，保证林地林木可持续发展；第二种是扭转型战略（WO），即考虑劣势因素和机会因素，目的是使弱点趋于最小，使机会趋于最大，要提高合作社经营管理水平，加大投资力度，增加有效的市场激励；第三种是多种经营型战略（ST）。即着重考虑优势因素和威胁因素，目的是努力使优势因素趋于最大，使威胁因素趋于最小，加强林地林木管护，防止人为破坏，提高抵抗自然灾害能力，减少林地纠纷，不断加强合作社经营管理水平，提高森林资源质量；第四种是防御型战略（WT），即考虑弱点因素和威胁因素，目的是努力使这些因素都趋于最小，加强森林资源保护和管理，使合作社稳步发展和经营，有效利用政府出台的优惠政策，结合现有优势，规避经营风险，稳中求益。

10. 政策和制度存在的问题分析

林业政策对森林可持续经营的作用，具体表现在四个方面：一是规范森林经营的行为；二是制定经济措施调节森林经营的行为；三是调整经营体制和机制；四是发挥政策的倡导作用。

第一，林地使用权缺乏稳定性。林地使用权的不稳定性影响承包经营者的预期经济效益。我国的土地属于社会主义公有制，林地的所有权属于国家和集体，个人并没有林地的所有权，通过林地承包经营合同具有了林地使用权，同时也拥有了林地之上林木的所有权，所以是否有稳定的林地使用权，直接关系到投资者对林业经营的回报。《土地管理法》规定国家为公共利益的需要，可以依法对集体所有的土地实行征用，政府经常以公共利益为理由征用林地，改变林地用途，因而大大降低了林地使用权的稳定性和经营者对政府的信任感。同时，又因为补偿标准过低，使林业生产经营者之前所投入的资本没有得到充分的回

报，预期经济效益受到影响。林地经营周期长、风险大，需要一定程度的规模经营。据调研，许多林农担心林地承包的年限问题，影响了对有关政策、资金、技术等资源的投入。此外，对林地生态效益和社会效益的强调，以及森林资源天然具有的外部效应，也在一定程度上增加了对林业收益的不稳定性预期。

第二，森林保险制度覆盖面窄。目前，福建省绝大多数的有林地未能纳入政策性保险范畴。政策性森林保险覆盖面的偏低，必然使森林保险作为增强林业风险抵御能力的重要机制作用难以得到充分有效的发挥。森林保险不仅涉及到许多林业技术上的问题，而且要经常跋山涉水，是一项较复杂且艰苦的工作，导致承保公司的保险工作成本较高。如，需要与千家万户签订保险合同，需要到千家万户收缴保险费用，更需要到偏远山区查勘定损和理赔等，保险公司开展森林保险也有一定的畏难情绪。这对于一般在城市工作和生活的保险公司员工来说，是一件很困难的事。从福建的实际情况来看，没有林业部门的参与，森林保险工作几乎难以展开。

第三，难以进行林权抵押贷款。通过调研发现，在邵武市林权抵押贷款难主要体现在以下几个放慢，第一，放贷面不宽，由于林农对政策的不了解，出现不懂贷、不敢贷、不愿贷的现象；由于山林共有人多，林权证仅一本或几本，难以落实抵押责任，造成相当部分林农无法贷到款；第二，利息成本高，林农难以接受及长期求贷；第三，抵押条件严，为了控制、缓解、减少抵押贷款风险，林业部门与金融机构都设立了较严格的贷款条件；第四，服务不完善，主要表现为抵押登记尚不够规范、评估机构及金融部门专业人员缺乏。

第四，缺乏品牌支撑的政策保障。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。调研发现，在案例点邵武市加尚村竹林产业发达，合作社成立初期仅仅得到农业局对于林农合作组织的补偿十万元，但是缺乏林业部门扶持，无法做到市场提升，无法难以把竹木产业做大做强。

具体来看对于现存的主要森林资源经营政策和制度，调研采用了问题树的方式，与各利益相关者进行讨论了存在的问题以及对政策制度的需求。具体存在的问题详见表 10-1 所示。

长期以来，林业部门的政策研究一直致力于政策的科学性和有效性，科学的和理性的方法是林业政策研究和分析的主要手段，专家和专业技能充当重要的角色。林业管理定位亟待调整。将参与式方法用于林业决策和管理，将推动“部门林业”向“社会林业”的转变。计划经济体制形成的传统“命令服从型”管理模式，已不适应林业形势发展的变化，将逐渐被市场经济体制下的“引导服务型”管理模式取代。森林经营者不应被动地执行林

业部门制订的规定，而是参与到政策的制订过程中，充分体现广大林农的自主管理。

表 10-1 资源管理政策和制度存在的问题

资源管理政策和制度	存在的问题	后果
限额采伐制度	✓ 手续繁琐	✓ 影响造林积极性
	✓ 操作流程不透明	✓ 影响收入水平
	✓ 缺乏灵活性	
	✓ 林木采伐不平衡	
生态公益林补偿制度	✓ 补偿金额过低	✓ 影响管护积极性
	✓ 划分范围不够灵活	✓ 对破坏行为控制力较弱
	✓ 对破坏公益林行为处罚力度不够	
林业税费制度	✓ 税费过高	✓ 影响森林资源经营积极性
	✓ 林农对税费细节及程序不了解	
保险和抵押贷款制度	✓ 享受政策门槛过高	✓ 经营风险增加
	✓ 小额贷款期限过短	
	✓ 缺乏林业保险配套措施	
林地流转制度	✓ 林农私自林地流转混乱	✓ 林农易只看到眼前利益而得到损失
	✓ 流转价格不高	
	✓ 信息渠道不通畅	
森林经营性补贴制度	✓ 缺乏补贴项目	✓ 影响林农经营积极性
	✓ 宣传不到位	
	✓ 覆盖面不够广	

11. 政策建议

森林可持续经营需要完善的林业政策体系指导，政策的不断调整，促使社会经济趋向可持续发展，经营森林周期长，林业政策既要调整又要稳定，调整不适应可持续发展的生产关系，稳定逐步完善的政策体系，保障森林经营的可持续性。

11.1 加强对林农合作组织的政策和资金扶持

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。而且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。强化林业贷款的项目引导。结合当前林业产业政策，积极引导贷款的资金，投向林农增收、

林业增效的好项目，充分发挥金融服务林业科学发展的作用，让林农实实在在分享集体林权制度改革的成果。

为有效林农合作组织完善经营组织能力，切实重视有关国际组织作用，积极吸引这些组织参与合作组织建设，特别是在初级阶段，充分发挥这些组织在资金、技术、人员等方面的优势，快速引导我国林农合作组织发展壮大，提高林农经营的有效性和规模性。

11.2 着力加强和完善森林/竹木保险制度建设

加快完善森林保险制度建设是当前林权改革的重要任务，也是广大农民迫切需要解决的问题，特别是自然灾害日益频繁的背景下显得尤其重要，能够有效降低农民经营林业的风险，提高农户抵御自然灾害的能力。针对农民在办理森林保险实际过程中遇到的困难和问题，需要政府、农民、保险公司三方面共同努力。政府需要加强对森林保险的认识，真正把森林保险当成一项惠民政策，而不是新的“财政负担”，加大对保险公司扶持力度，由政府提供补贴，对商业保险公司经营政策性森林保险业务，实行免税政策，目的是提高保险公司应对经营上风险能力，增加保险公司积极性。农民作为森林/竹木经营者，彻底抛弃“遇灾靠救济”的思想，树立付出现实保险成本去化解森林经营中的风险的意识，认识到参加森林保险的重要性和紧迫性，增加对森林保险的有效需求。特别是造林大户、集体林场、合作组织，真正学会运用“保险”这一经济手段转移风险。对于保险公司，在合理的成本范围内，减化农民投保手续，加快损失评估，提高理赔速度。从长远来讲，启动《保险法》及其实施条例的修改、完善工作，增设政策性森林保险的相应条款，以立法形式明确森林保险的性质、范围、经营原则、经营主体、收益主体及相关权利和义务。现阶段应当制定相应的行政法规和实施办法，明确政府、保险公司在开展政策性森林保险中的职责和作用，明确操作程序，为推进森林保险提供制度保证。

11.3 加大政策宣传力度

针对实地调研情况，大部分林农对小额贷款等政策、采伐指标审批流程、以及森林经营性补贴政策的具体内容不够了解，造成了政策制度对调研村如同虚设的现象存在，因此，地方政府以及林业部门应该定期组织专业人员对村干部进行普法和政策宣传，明确村干部的下达任务，保证林农能够及时准确的了解现行政策和制度。另一方面，通过宣传国家土地承包政策，稳定林地土地承包关系，避免林地政策变动带来的林地短期经营所带来的危害，让农民对政策有着良好预期，稳定承包心理，为实现林地长远规模化经营提供政策和思想保障。

11.4 增加林农合作组织技术和管理能力的培训

中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，每个合作组织应该至少配备有能力的技术人员和管理人员1名。在技术方面，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。

11.5 完善森林资产评估和抵押机制

林业金融发展缓慢的一个重要原因是森林资源资产价值评估困难，林业担保机制缺失。针对农户林地资源较少，资产评估困难、评估成本过高的情况，组建专业的森林资产评估和抵押机构。评估机构应当对森林资源价值有较高的识别能力，在贷款出现问题时能够迅速的将林业资产进行流转或经营。这一群体主要是当地从事营林或林业生产的经济主体，包括本地农民、林业大户、农民合作社、与森林资源紧密相关的各种企业。除此之外，林业管理部门由于对森林资源价值的识别能力较高，也可以参与林权抵押贷款的担保服务。健全林业服务体系，加强配套措施建设。

11.6 完善并拓展林业服务领域

突出农民需求，完善乡镇林业服务中心建设，开展林权登记发证、林木采伐许可证核发、木材运输证核发、植物检疫证核发、森林资源资产抵押登记、林业产权交易等对外服务的各项综合业务，为林农和业主提供便捷高效、优质规范的一站式服务。同时，实施林业科技入户工程，提高“96355”林业服务热线的服务水平，为林农提供林业法律法规和科技咨询；鼓励林业中、高级科技人员与林农结成帮扶对子，推广林业科技，提高林农经营管理水平；建设林业网上行政审批系统的受理平台、审批平台、监督平台，为林农办理有关手续提供方便。

在完善传统林业服务的同时，应该拓展林业服务新领域。在竹木产品深加工、提高附加值方面进行政策引导，同时协助合作组织建立品牌优势，加强市场分析，改善营销能力，提高产品竞争力，真正在产前、产中和产后提供一条龙服务。

12. 从材料应用中中学到的经历和经验

在整个参与式培训过程中，可以发现，村庄整体能力建设的提高需要考虑林农自身的意见。

第一，森林经营方案制定具有必要性。森林经营目标是根据现有森林资源状况、林地生产潜力、森林经营能力和当地经济社会情况等综合确定。通过综合考虑各项指标以及各个利益相关者的意见，能够有效提高林农生产经营水平，因此制定一套森林经营方案十分重要。

第二，政府相关部门应促进已建立林业合作组织的管理的公开性和透明性，增强公众参与，促进利益分配的公平性和发展成果的共享，要建立信息服务机制，加强信息网络建设，通过持续有效的信息服务，促进林农合作组织之间的信息交流，提高技术、管理水平。

第三，加强林业合作组织能力建设，需要政府提供林业生产技术方面的培训，以提高林业生产技术和产品质量，来加强林农合作组织管理和经营能力建设，提高林农合作组织的管理水平，并通过培养优秀的带头人和能人，来带动全体林农更好的经营森林资源。

第四，林业主管部门在制定有关政策时，应该充分考虑基层村部的意见以及政策的实

施对象——林农的意见，通过参与式的方式，系统学习了参与式森林经营方案制定的详细过程，了解林农开展森林经营过程中遇到的技术及政策限制问题，为其以后对林农开展技术指导和政策支持提供可资参考借鉴的资料。

第五，从森林方案制定协助者来讲，在培训过程中，使得林农和地方官员了解参与式森林经营方案的编制过程，我们自身了解到参与式森林经营方案编制过程中主要利益相关者的不同需求和观点。

13. 在村层面执行参与式森林经营的政策建议

森林可持续经营方案是森林经营主体根据国民经济和社会发展要求及国家林业方针政策编制的森林资源培育、保护和利用的中长期规划，以及对生产顺序和经营利用措施的规划设计。它既是森林经营主体制定年度计划，组织和安排森林经营活动的依据，也是林业主管部门管理、检查和监督森林经营活动的重要依据。对于村层面开展参与式森林经营，要注意以下几点。

第一，与当地的土地利用规划协调和衔接。

乡（村）级森林经营方案应在当地土地利用规划和县级森林经营方案的指导下进行战略规划、经营规划和作业设计的编制。战略规划着眼于长期目标，对经营目标、林地区划和森林功能等内容做出决策，战术规划的重点在于为了实现战略规划提出的目标，设计在未来经营期中森林经营活动，而作业设计是指对每年应进行的实际森林经营活动的设计工作。

第二，编制森林经营方案要广泛听取村民意见。

在制定森林经营方案的过程中要遵循如下步骤：（1）通过资料收集、访谈等形式，调查项目村的基本情况；（2）与村民座谈和对附近村民的访问调查，得到利益相关者的需求；（3）了解到利益相关者的需求后，进行林分调查、样地调查和立地区划调查，并根据分析调查结果初步拟定经营功能区及相应经营措施；（4）与村民讨论确定经营目标及相应经营措施；（5）在经营功能区及相应经营措施的基础上整理成村规民约，明确权与利、奖励与惩罚，让全村人在今后的经营活动中共同遵守。

14. 培训材料建议

对于培训资料，即 FAO-SFA-EC 项目提供的《中国集体林区的参与式森林经营-参与式森林经营方案编制的协助者指南》及《中国的参与式森林经营-林农合作组织参与式评估、规划与监测协助者培训指南》，整体上可以详实全面的解释清楚整个的培训过程，对于我们实地编制森林经营方案起到了不可或缺的作用，具有很强的指导性和参考价值，但是在以下几个方面还存在一些不如和缺陷，希望能得到进一步改进和完善，以期对中国参与式森林经营实现更强的指导意义。

第一，需要增加的内容。应该适当增加不同林种，比如杉木、竹木等不同林种的培育及抚育过程，因为竹林和树木的经营过程具有较大差别，而南方很多地区正在大规模地发

展竹林，这样更有针对性，能使培训者尽快进入到工作状态，了解该合作社主要开展的经营活动。其次，对于年度计划及投资-收益分析部分，资料应该更为详尽和完备，以期森林经营方案制定的协助者更好地理解与实施。再次，参与式培训对于林业站工作人员以及部门政府职能部门工作人员同样重要，培训材料中对于林农的针对性较强，应当适当的增加对林业工作人员的培训内容和培训方式。

第二，精简培训材料。培训材料内容非常丰富，对相关利益者、森林经营技术、森林管理政策、合作组织结构和能力、林业经营环境、产品市场、未来发展趋势等方面都作出了详细规定，面面俱到，无论是培训者，还是受训者，普遍感到繁杂。在一个相对短的周期内，要向林农详细讲清楚所有事项，并不是件容易的事，因为人的接受能力是有限的，更不用说是消化和吸收，特别是对农民阶层来讲，难度比较大。另一方面，培训材料中涉及到相当多的专业术语，“评估分析大纲”、“战略选择”、“森林经营规划”、“森林健康”、“森林可持续经营”、“森林可持续经营指标体系”、“森林监测”、“村庄幸福”、“环境需求”、“营林系统”等，要把这些名词的真正内涵向林农传达清楚和完整也并不是一件容易的事，一方面需要协助者良好的背景知识和交流沟通能力，另一方面要求受训者本身应该具备一些起码的专业术语知识，然后对于中国农民来讲，恰恰是缺乏的。

因此，在对培训材料进行修订时，应该力求精减，重点突出，过多的强调程序化的动作反而缺乏操作性，在实际工作中不可取，也没有必要。在用语方面，用力求简洁明快，少用专业术语，多选择适合中国广大农村和农民实际情况的通俗话的语言，既有利于协助者理解材料基本内容，也有利于林农真正掌握林业经营的各个过程和环节。

第三，关于参与式培训。参与式培训能够创造轻松愉快的学习环境，运用了多种视觉、听觉工具，引导学员进行思考，共同针对某个问题提出自己的观点，能够有效了解参与人的真实想法和意图，发挥了各自的主观能动性，从这个角度来看，参与式培训方法是可取的。但是开展参与式培训工作的前提条件是，参与者应具备参与的能力，即对相关问题有自己的判断和认识，能够提出自己的见解和主张。问题就在这。很多林农因为文化水平低，缺乏相关知识，对相关问题难以理解，也难出提出自己的观点，随大流现象比较严重。因此，要讨论合作组织未来发展方向、战略选择时，无法提出自己的观点，把全部希望都寄托在合作组织的“能人”身上。因此，不分对象、不分内容，一味地强调参与式，也并不是可取的。

总体上，培训资料具有很强的借鉴性和参考价值，对整个参与式的森林资源经营方案的制定具有很强的指导性和实用价值，但应该更贴近中国农民林业经营的实际，在操作性方面进一步改进。

参考文献

- [1] Mitchell, Terence R. Motivation and Participation: an Integration[J]. Academy of Management Journal, 1973, 16(4): 670-679.
- [2] Fenton-O' Creevy, Mark. Employee Involvement and the Middle Manager: Saboteur or Scapegoat [J]. Human Resource Management Journal, 2001, 11(1): 24-40.
- [3] Bemelmans-Videc, M.L Rist, R.C. Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation[M]. New Brunswick: Transaction Publisher, 1998: 56.
- [4] D. Cleaves, M. Bennett. Timber harvesting by nonindustrial private forest owners in western Oregon[J]. Western Journal of Applied Forestry, 1995, 10(2): 66-71.
- [5] Paul v. Ellefson Michael A. Kilgore and James E Granskog Government Regulation of Forestry Practices on Private Forest Land in the United States: An assessment of State Government Responsibilities and Program Performance[J]. Forest Policy and Economics, 2006, 7(3): 18.
- [6] 郑德祥等. 福建省森林资源资产经营模式研究[J]. 江西农业大学学报(社会科学版), 2009, (6).
- [7] 程洪文, 周绍玲. 集体林权制度配套改革措施综述[J]. 林业调查规划, 2009, (10).
- [8] 张雷, 施慧. 对实施森林经营方案制约因素的分析[J]. 林业勘查设计, 2007, 143, (3): 12.
- [9] 刘金龙. 中国参与式林业的简要回顾和展望[J]. 林业科技管理, 2004(1): 28-33.
- [10] 刘金龙, 宋露露, 周霆. 参与式林业-参与式发展在森林管理中的实践[J]. 世界林业研究, 1999, 12(5): 20-25.
- [11] 谭新平, 陈朝祖, 柏方敏等. 参与式林业与湖南林业可持续发展[J]. 林业与社会, 2001(3): 4-6.
- [12] 侯燕南, 柏方敏. 参与式林业在湖南的发展与对策[J]. 湖南林业科技, 2001(4): 62-64.
- [13] 马焱, 丁娟, 黄桂霞. 将社会性别纳入林业项目的探讨-参与式培训与性别平等主流化[J]. 妇女研究论丛, 2006(77): 139-141.
- [14] 郑智礼. 参与式林业与生态发展[J]. 林业与社会, 2003(3): 1-3.
- [15] 王春峰. 应用参与式方法编制集体林经营方案初探[J]. 林业资源管理, 2006(4): 12-16.
- [16] 郑松峰, 王建新, 董树文等. 社区联合参与式保护-一种新型集体林共管模式[J]. 陕西师范大学学报(自然科学版), 2006, 34: 233-237.
- [17] 金爱武, 黄宝龙, 桂仁意等. 浙南山区竹林培育参与式发展的实证研究[J]. 浙江林学院学报, 2005, 22(3): 300-305.

出版目录

GCP/CPR/038/EC 工作报告

编号	标题
WP001C	安徽省林农合作组织研究报告
WP002C	福建省林农合作组织研究报告
WP003C	贵州省林农合作组织研究报告
WP004C	湖南省林农合作组织研究报告
WP005C	江西省林农合作组织研究报告
WP006C	浙江省林农合作组织研究报告
WP007E	Assessment of Forest Farmer Cooperatives in Anhui Province
WP008E	Assessment of Forest Farmer Cooperatives in Fujian Province
WP009E	Assessment of Forest Farmer Cooperatives in Guizhou Province
WP010E	Assessment of Forest Farmer Cooperatives in Hunan Province
WP011E	Assessment of Forest Farmer Cooperatives in Jiangxi Province
WP012E	Assessment of Forest Farmer Cooperatives in Zhejiang Province
WP013C	安徽省林权交易中心研究报告
WP014C	福建省林权交易中心研究报告
WP015C	贵州省林权交易中心研究报告
WP016C	湖南省林权交易中心研究报告
WP017C	江西省林权交易中心研究报告
WP018C	浙江省林权交易中心研究报告
WP019E	Assessment of Forest Tenure Trade Centers in Anhui Province
WP020E	Assessment of Forest Tenure Trade Centers in Fujian Province
WP021E	Assessment of Forest Tenure Trade Centers in Guizhou Province
WP022E	Assessment of Forest Tenure Trade Centers in Hunan Province
WP023E	Assessment of Forest Tenure Trade Centers in Jiangxi Province
WP024E	Assessment of Forest Tenure Trade Centers in Zhejiang Province
WP025C	安徽省参与式森林经营指南应用及政策评估报告
WP026C	福建省参与式森林经营指南应用及政策评估报告
WP027C	贵州省参与式森林经营指南应用及政策评估报告
WP028C	湖南省参与式森林经营指南应用及政策评估报告
WP029C	江西省参与式森林经营指南应用及政策评估报告
WP030C	浙江省参与式森林经营指南应用及政策评估报告
WP031E	Policy Assessment and Pilot Application of Participatory Forest Management in Anhui Province
WP032E	Policy Assessment and Pilot Application of Participatory Forest Management in Fujian Province
WP033E	Policy Assessment and Pilot Application of Participatory Forest Management in Guizhou Province
WP034E	Policy Assessment and Pilot Application of Participatory Forest Management in Hunan Province
WP035E	Policy Assessment and Pilot Application of Participatory Forest Management in Jiangxi Province

WP036E	Policy Assessment and Pilot Application of Participatory Forest Management in Zhejiang Province
---------------	--



“支持中国集体林权改革的政策、法律和制度建设并促进知识交流”项目在中国南方的六个省份：浙江、安徽、福建、江西、湖南、贵州开展项目活动，加强中国集体林管理的政策、法律和制度建设，支持中国集体林权改革，并促进中国国内及与其他国家间林权改革的知识经验交流。项目由欧洲联盟出资，中国国家林业局和联合国粮农组织共同实施。

网址：<http://www.fao.org/forestry/tenure/china-reform/zh>