

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-027-C

# 贵州省参与式森林经营 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](mailto:copyright@fao.org)，或致函粮农组织知识交流、研究及推广办公室出版政策及支持科科长：Chief, Publishing Policy and Support Branch, Office of Knowledge Exchange, Research and Extension, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy。

© 粮农组织 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](mailto:qiang.ma@fao.org)

**姜春前**

项目首席专家

通讯地址：北京市和平里七区 25 号楼 中林商务 310 室

邮编：100013 中国,北京

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

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

**祁宏**

国家项目主任

通讯地址：北京市和平里七区 25 号楼 中林商务 312 室

邮编：100013 中国,北京

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

**欢迎评论及反馈！**

# 贵州省参与式森林经营 指南应用及政策评估报告

贵州师范大学

贵州省锦屏县林业局

中国国家林业局

联合国粮食及农业组织

罗马, 2012

# 目录

<b>1.介绍</b>	<b>1</b>
1.1 概况	1
1.2 文献回顾	1
<b>2.目标和方法</b>	<b>2</b>
2.1 目标	2
2.2 方法	3
<b>3.基本情况</b>	<b>3</b>
3.1 活动和目标群体	3
3.1.1 活动	3
3.1.2 目标群体	3
3.2 试点合作社的社会经济情况	4
3.2.1 下寨村及香桔农民专业合作社	4
3.2.2 欧阳村及油茶专业合作社	4
<b>4. 对试点村或合作社的森林管理分析</b>	<b>4</b>
4.1 资源和历史变化	4
4.2 主要的林产品的历史变化	5
4.3 农民从森林经营中所获得的收入	5
4.4 森林经营的治理结构	5
4.5 对森林经营的介入	6
4.6 现行森林经营方式的优缺点	6
<b>5. 对试点村（合作社）参与式森林经营阻碍的分析</b>	<b>6</b>
5.1 执行参与式森林经营的机制和基本要求	6
5.2 在参与式森林经营中不同的利益相关者的态度、行为和能力分析	7
5.2.1 合作社成员	7
5.2.2 非合作社成员的林农	7
5.2.3 县、乡级林业机构	8
5.2.4 其他利益相关者	8
5.3 参与式森林经营在试点村（合作社）遇到的障碍	8
<b>6. 能力建设</b>	<b>9</b>
6.1 受训者	9
6.2 培训方法和内容	9
6.2.1 培训方法	9
6.2.2 培训内容	9
6.3 简易森林经营方案编制练习	9

6.4 合作社成员和林农在编制森林经营方案中的需要 .....	9
6.4.1 了解当前的林业政策和有关合作社发展的政策 .....	9
6.4.2 转变广大社员的观念 .....	10
6.4.3 掌握基础知识和基本技能 .....	10
6.4.4 熟悉参与式方法 .....	10
6.5 对能力建设的评估 .....	10
<b>7 对国家、省、州、县级林业政策的回顾 .....</b>	<b>12</b>
7.1 采伐限额管理的国家、省、州、县级林业政策 .....	12
7.2 林业税费的国家、省、州、县级政策 .....	12
7.3 小额贷款的国家、省、州、县级政策 .....	13
7.4 公益林补偿基金管理的国家、省、州、县级政策 .....	13
7.5 政府在生态效益补偿市场中的作用 .....	14
7.6 非木质林产品国家、省、州、县级政策 .....	14
7.7 与森林有关的传统知识和习俗有关的国家、省、州、县级政策 .....	15
7.8 林地林木流转的国家、省、州、县级政策 .....	15
7.9 促进林农合作社发展的国家、省、州、县级政策 .....	16
<b>8. 不同利益相关者对林业经营政策的态度和认识 .....</b>	<b>17</b>
8.1 合作社成员 .....	17
8.2 没有参加合作社的林农 .....	17
8.3 县乡林业机构 .....	18
8.4 其他利益相关者 .....	18
<b>9 林农对合作社的 SWOT 分析 .....</b>	<b>19</b>
9.1.1 林农对茅坪香桔合作社的 SWOT 分析 .....	19
9.1.2 林农对油茶合作社发展的 SWOT 分析 .....	19
<b>10. 对政策的问题分析 .....</b>	<b>20</b>
10.1 商品材采伐指标少 .....	20
10.2 公益林补偿低 .....	20
10.3 林业税费重 .....	21
10.4 林农合作组织的数量少能力弱 .....	21
10.5 林业的金融支撑体系尚未有效建立 .....	21
10.6 基层政府和林业站的执行力和服务能力较弱 .....	21
<b>11 政策建议 .....</b>	<b>22</b>
11.1 进一步完善林木采伐管理政策 .....	22
11.2 把具有一定规模的林农组织变为独立的采伐限额编制单位 .....	22
11.3 多渠道扶持林农合作组织的发展 .....	22

11.4 大幅提高各级公益林的补偿标准、优化生态公益林的补偿政策 .....	22
11.5 加大对低产林改造和以油茶为代表的非木质产品产业发展的扶持力度 .....	22
11.6 继续降低林业税费、优化林业投资结构和单位投资水平 .....	23
11.7 加大林区基础设施力度、提高基层政府和林业工作人员的服务能力 .....	23
11.8 积极推进参与式森林经营管理 .....	23
11.9 大力挖掘、保存和传承各种行之有效的乡土知识和传统习惯 .....	23
<b>12.在培训材料应用中得到的经验和教训.....</b>	<b>24</b>
12.1 围绕战略目标开展能力建设.....	24
12.2 参与式培训是一种行之有效的能力建设方法.....	24
12.3 开展多维度的能力建设.....	24
12.4 将理论知识形象化.....	24
12.5 后续长期跟踪机制尚未建立.....	24
<b>13. 对在合作社或村级推行参与式森林经营的建议.....</b>	<b>25</b>
13.1 积极推进本土化的参与式森林经营管理 .....	25
13.2 注重能力建设.....	25
13.3 建立增强核心竞争力的相关机制.....	25
13.4 继承和发扬森林文化.....	错误！未定义书签。
<b>14. 对培训材料的建议.....</b>	<b>25</b>
14.1 增加编制经济林经营方案的内容.....	25
14.2 加强理论与实践的联系.....	错误！未定义书签。
14.3 简化程序和部分内容.....	26
14.4 增强部分内容的逻辑性.....	26
14.5 增加培训教材的可读性.....	26
14.6 加强对教材中文版的检查校对和文字把关.....	27
14.7 增加现行森林经营政策.....	错误！未定义书签。
14.8 明确主要利益相关者及其作用.....	27
14.9 充实相关森林经营方案的背景资料.....	27
14.10 考虑农民理性对方案的影响.....	28

# 培训材料试验性应用综合报告

## 1. 介绍

### 1.1 概况

森林不仅提供重要的木材资源，也提供丰富的非木质林产品，同时也是农民增加收入的重要来源，更是改善生态环境、保障生态安全的基础。多年的实践证明，为了实现森林资源的可持续发展，需要采取一切有效措施，积极动员全社会的力量，才能为森林经营持续不断地注入发展动力。综合有关研究成果，为了促进以林农为主体的全社会力量的持续有效地参与森林经营，需要在两个方面做出不断的努力：一是不断改善森林经营的政策，消除阻碍林农参与森林经营的政策障碍，并为促进林农持续参与森林经营提供激励；二是采取切实有效的措施，提高林农参与森林经营的能力和水平。

中国林业政策经过了多次变革，包括解放前的林地和林木私有制、解放后的土地改革、合作化、人民公社、山林“三定”、分户经营和集体林权制度改革。这些制度变迁形成了不同的森林权属制度安排和林业生产经营模式，对当今的森林经营产生了深远的影响。特别是在解放后，中国林业的制度安排和经营形式变动频繁，使林农对国家的林业政策和林地、林木权属产生了不稳定的预期。2006年起开展的集体林权制度改革重点强调将林地使用权下放给农户、颁发了林权证，并陆续出台了相应的配套政策和措施以巩固林改成果，从而促进林农对森林经营的持续参与。为了了解当前的政策对森林经营和林农的影响，诊断和甄别目前林业政策存在的问题，从而为制定和完善林业政策，促进林农持续地参与森林经营提出政策建议。很有必要对现行林业政策开展参与式评估。

参与式森林经营方案的编制就是以林农为主体，将参与式方法引入执行多年的常规的森林经营方案的编制中。它可以把从上至下的管理方法和从下而上的治理方式紧密结合起来，被认为是一种可以把政府、林农两种森林经营主体的需求和资源有机结合起来的有效手段。通过参与式森林经营方案的编制，可以在编制过程中和编制结果上充分体现对林农在森林经营中的主体地位的尊重，提高林农参与森林经营的能力和水平，配置一切可利用的资源，在国家法律法规和政策框架内，最大限度地实现林农的利益，满足他们的需求，实现国家和林农在森林经营中的双赢。

为此，根据联合国粮农组织和北京项目办的要求，贵州省项目小组对贵州省锦屏县的两个合作社开展了参与式森林经营政策评估和参与式森林经营方案的编制培训，现将完成情况报告如下。

### 1.2 文献回顾

参与式的思想在我国很早就有，我国西南地区从 20 世纪 80 年代后期开始在林业经营管理活动中引入了参与式理念，并且涌现出许多新名词，如参与式林业、参与式森林管理、

社区林业和社会林业等。

参与性森林经营管理是指非政府组织、公民个人在非行政或法律手段强迫下主动参与森林资源经营管理的行为。参与性森林经营管理有两个基本特征：一是非政府性、二是非强制性。

与传统的森林经营相比，参与式森林经营在参与主体、参与方式、组织形式、利益分配机制、管理手段与效果、政府部门与社区群众关系等几个方面存在不同。

实行森林资源社区管理需要具备一些基本条件。要在政府和法律允许的框架内运行，必须在保护和培育森林资源的前提下进行。森林资源社区管理应避免行政干预、政绩行为等许多不必要的干预，真正实现社区居民的自主、自治的管理。

目前参与式林业经营在中国主要应用于国际援助项目和相关机构的实践以及相关学者的研究中。具体体现在参与式方法在国际援助项目、退耕还林工程、妇女参与、森林资源管理和保护、造林及造林质量管理、集体林权制度改革和林农合作组织等方面的实践和探索中。

参与式森林经营的优势和成效主要体现在：它可以促进资源保护和社会经济的协调发展，促进传统观念的转变，提高社区、农民和相关人员的能力，调动社区群众参与森林经营管理活动的积极性，促进农村的政治民主进程，重视和应用乡土知识和乡土技术，满足当地社区群众对森林多种产品和服务功能的需求，为农民提供了一个参与林业发展的机制和平台，提高林业决策的科学性和工作质量，改善干群关系，能够克服信息不对称和信息失真，有利于提高政策执行效果、实现项目目标、改变政府职能及其管理方式等。

目前我国参与式森林经营存在如下几个问题：林农在社区林业活动中参与水平低、层次不高、参与的效果不明显、参与的多为生产劳动；林农的参与处于低组织化状态，尚未形成组织化和制度化的参与机制和渠道，缺乏有效的法律框架和制度保障；参与主体存在不均衡性，在管理活动中的参与多被一些政治精英所垄断精英，而一般林农在管理和决策中的参与不足；参与式理论及其方法难以较快地为人们所接受，参与式林业还没有纳入到中国林业发展的主流，影响范围还很有限。

为了促进参与式森林经营，多位学者建议：大力总结推广经验，创建具有特色的经营模式；加大培训力度，提高培训效果；提高认识、转变观念；整合社会资源，加强合作；尊重林农的主体地位，确保真正参与；注意项目的整体性和区划的重要性；注意可操作性；建立专门机构广泛传播参与式森林经营方法；为应用参与式方法提供专项预算等。

## **2. 目标和方法**

### **2.1 目标**

通过收集相关政策，对不同利益相关者对现行林业政策的知晓度、态度和认识进行调查，识别和分析现行林业政策存在的主要问题，为提高林农参与可持续森林经营的积极性、促进森林资源的可持续发展提供政策建议。同时，对以合作社核心成员为主的林农进行编制森林经营方案的培训，提高他们参与森林经营的能力，为实现参与式森林经营创造条件。

## 2.2 方法

为了认真完成本次培训和评估任务，为政策分析和评估提供比较全面的基础资料，提高培训效果，项目小组采用几种不同的方法，包括：二手资料收集、关键人物访谈、问卷调查、实地调查、参与式培训和观察法。

## 3. 基本情况

### 3.1 活动和目标群体

#### 3.1.1 活动

根据项目工作总体思路，围绕参与式森林经营能力建设和政策评估、培训材料的改进，结合项目实施周期，主要开展了以下活动：

表 3-1 项目主要活动

前期准备	1、组建研究团队 2、二手资料收集与初步分析 3、制定培训和评估计划、流程和方法
中国参与式森林经营文献综述	1、文献检索 2、中国参与式森林经营文献综述报告撰写
政策评估	1、政策评估问卷设计 2、政策评估关键人物访谈及问卷调查 3、评估结果整理 4、参与式森林经营政策评估报告撰写
参与式森林经营能力建设及培训材料改进	1、实地调查 2、需求评估 3、编制培训方案 4、培训效果评估问卷设计 5、组织实施培训 6、培训效果评估 7、整理评估和培训记录 8、参与式森林经营能力建设报告撰写

#### 3.1.2 目标群体

项目组对在不同层面参与和见证制度变迁的与林业有关的人员就现行主要的林业政策进行了访谈和调查，包括省林业厅、州、县林业局、乡（镇）政府、乡（镇）林业站、合作社相关负责人、林农以及其他利益相关者。

参与式森林经营方案编制培训的目标群体为经营方案编制小组成员，包括林业站技术员、合作社核心成员和部分不是合作社成员的林农，其中都有一名女性参加。

### 3.2 试点合作社的社会经济情况

#### 3.2.1 下寨村及香桔农民专业合作社

锦屏县茅坪镇下寨村位于茅坪镇中东部，全村 222 户，共 950 人，其中劳动力 695 人，外出务工 283 人，主要为苗族和侗族，2009 年人均收入 3400 元。当地主要特色产品有茅坪香桔、油杉地板、装饰板、优质茯苓、楠竹等。除了杉木经营，香桔在这里已经有 27 年的种植历史，已经成为该村的主导产业。

茅坪香桔专业合作社于 2007 年 7 月 16 日在县工商局登记，截止 2010 年 11 月，该社共有社员 237 户。合作社以下寨村为中心，扩展到全镇所辖的余下的四村一居，共拥有林地 4100 亩，户均 17.3 亩，并带动周边县、乡（镇）、村 1430 户农户发展香桔产业。

合作社的成立和发展曾得到各级政府和相关部门的资金和技术支持。通过几年的发展，该社形成了生产、销售和资金一条龙管理的模式。2009 年全社总收入达到 150 万元，纯利润 100 万元左右，香桔产业收入占村民收入的 75%。销售所得利润的 40% 作为股东分红，20% 作为盈余返还给社员，40% 作积累资金。

#### 3.2.2 欧阳村及油茶专业合作社

欧阳村位于锦屏县城东南部，是一个典型的以农业生产为主的村落，2009 年人均纯收入 2500 元，经济来源主要来自油茶、蔬菜、养殖、外出务工。油茶在这里至少已经有 300 年的种植历史，其收入约占家庭总收入的一半，是锦屏油茶产业发展的重点基地之一。

锦屏县新化乡油茶专业合作社成立于 2007 年 7 月 12 日，并在县工商局注册。目前合作社成员有 150 户，共拥有林地 4500 亩，户均 31.1 亩。合作社选举产生了专业合作社理事会的常设办事机构，并制定了相关的管理制度。合作社登记的经营管理范围包括：培育、田间管理和销售服务，但尚未成熟，管理比较粗放；当前能够提供高枝嫁接、销售信息服务，但大多农户仍然保持独立生产、分散销售。产品以油茶籽为主，经加工的茶油成品等主要销往台湾、湖南和浙江，2009 年，全社收入 27 万元，但利益纽带松散，没有利益分配。

## 4. 对试点村或合作社的森林管理分析

### 4.1 资源和历史变化

在植物地理上，下寨村和欧阳村都地属亚热带常绿阔叶林带，以人工林为主，残存少量原始次生常绿落叶阔叶林，但具体物种有很大差别。

下寨村居民有 500 年经营杉木的历史，曾经创造了杉木之乡木材时代的“辉煌”。1998 年禁伐前，杉木作为维持生计的重要的森林资源。禁伐后，在县政府的大力提倡下，该村开展了产业结构调整，大面积种植香桔，发展到今天，香桔已经成为该村的主导产业。

欧阳村境内植被主要为油茶，油茶种植至少已有 300 年历史，至今仍然是全县乃至黔东南州主要的油茶种植基地，椴柑和梨是除了油茶之外的主要经果林。

#### 4.2 主要的林产品的历史变化

历年来，下寨村的主要特色林产品有杉木、茅坪香桔、油杉地板、优质茯苓和楠竹等。杉木及其相关产品在这里主宰了几百年，禁伐后才退出历史舞台。通过产业结构调整，当前的主要林产品为茅坪香桔，产品主要出口越南，销往贵阳，湖南长沙、广西南宁等地。

欧阳村经营油茶的历史较长，山茶油是其核心林产品，因其品质优良长期处于供不应求的局面。当前茶农大都出售油茶籽，油茶籽经商家加工成茶油后被贴上欧阳村的商标，销往台湾、湖南和浙江等地；只剩少量茶籽在当地作坊加工，进行零售或自用。除此，还有少量的茶树菌、梨、椴柑和杉木等。

#### 4.3 农民从森林经营中所获得的收入

作为清水江木商文化遗存的典范的下寨村，曾是贵州省最大的木材集散地，在 1998 年禁伐之前的几百年间，家庭收入主要依赖林业，特别是杉木，茯苓也一度成为该村的主要产业之一。禁伐之后，当地农民几乎失去了与木材相关的收入，为了应对这一变化，下寨村大面积种植香桔，至今，香桔已经成为该村的主导产业，香桔占家庭收入约 75%。

欧阳村村民长期依靠茶山生存，油茶收入占家庭总收入的半壁江山。梨和椴柑只是少数家庭收入的来源，仅有的 130 亩集体林已经承包给个人，杉木经营从来没有成为当地家庭收入的组成部分。

#### 4.4 森林经营的治理结构

县级层面的森林资源管理主要由县林业局负责，县林业局根据国家有关的方针、政策、法规和上级指示执行有关政策、拟定林业生态建设和发展规划、组织植树造林、开展对森林及野生动物等森林资源的管理、提供相关的技术指导和服务；乡（镇）林业站具体组织实施林业重点生态工程项目、开展森林防火、病虫害防治、技术推广和采伐指标审核等工作。

当前还没有县级层面的合作社业务主管部门，林业、农业、扶贫、科协等部门根据合作社的性质和经营范围提供服务。

根据职能分工，不同部门对不同产业开展的管理和提供的服务有所不同。下寨村的香桔发展先后获得了国家农业部、省农业厅和县财政局、县林业局、扶贫办、果树站等单位

提供的支持，为合作社提供资金、种苗、和整地、栽培技术和合作社管理等方面的培训、对外发布产品信息等。

以前政府对油茶经营关注很少，油茶处于自生自灭的粗放管理模式。直到近些年，国家出于对木本粮油的高度重视，对油茶在政策上给予了大力支持和引导，油茶产业发展被列入锦屏县“十二五”规划，开始走向产业化道路。

#### 4.5 对森林经营的介入

目前林业主管部门对森林经营的介入主要体现在两大方面：一是对森林资源的管理。主要包括制定和执行对林地征占用、林木采伐、林木运输、木材经营加工、林业规划、森林防火、采伐迹地更新等方面的管理政策；二是对林业发展的服务。主要包括对林权证的发放、植树造林、经果林等非木质林产品发展、采伐设计、林农合作社发展等方面提供技术、资金和政策扶持。

#### 4.6 现行森林经营方式的优缺点

现行森林经营方式的优点在于：第一、依托国家林业生态工程为林农提供发展资金；第二、具备一套完整的政策体系和一套功能齐备的管理和服务体系；第三、成片种植单一树种有利于实现林业的规模化、产业化和节约化经营；第四、有利于木材生产和生态环境的改善；第五、执行效率高。

现行森林经营方式的缺点在于：第一、缺乏有效促进林农参与森林经营的意识、能力工具和手段；第二、重两头（造林和采伐）轻中间（森林经营）；第三、森林经营管理粗放、科技含量不高；第四、树种单一、木材产品种类不多，附加值不高，对非木质林产品的发展重视不够；第五、与林农开展平等对话和有效沟通、进而建立伙伴关系的机制和渠道缺失；第六、林农参与森林经营的积极性、主动性、参与水平、参与能力和参与层次都不高，依赖思想严重，基础知识和技能缺乏；第七、政府对促进林业产业发展和林农增收致富的意识和能力不足。第八、森林经营的科学性和可持续性不足。

### 5. 对试点村（合作社）参与式森林经营阻碍的分析

#### 5.1 执行参与式森林经营的机制和基本要求

参与式森林经营要求森林与当地群众的生产和生活有密切关系，既要促进森林资源的发展，又要实现群众的有效参与并从中收益，从而寻求实现林业可持续发展的途径。当地林农应当被看作森林的伙伴，林业发展劳动力的提供者，而不是森林的破坏者。参与式森林经营要求形成森林管理的内源激励机制，可以促使当地社区整合地方资源与激励社会的支持，使相关利益者参与进来。这种方式只是明确了社区群众、技术人员和政府官员在森林管理中的角色，还需要建立在政府的引导下，组织技术人员形成多方服务体系，以社区和群众为主体，由单纯行政决策向充分尊重经营者意愿和相关利益者共同参与的决策机制，形成自下而上的

参与森林经营的模式。

参与式森林经营要求政府和业务部门积极转换职能和管理方式，由过去的决策者和主导者变为引导者和协助者，为农民广泛参与森林管理规划、资源利用和保护提供良好的机制环境，为群众的参与提供难得的表达自己愿望、与林业主管部门共同进行森林经营分析、规划、直接参与森林经营管理和决策的机会。参与式森林经营要求林农改变“等、靠、要”的思想，积极主动投入森林经营的全过程，不断提高森林经营技能、组织化水平、管理能力和应对市场和自然风险的能力，在森林经营政策的制定和执行中有更多的决策权、知情权、监督权和话语权，提高森林经营质量，达到有效经营和管理的目的。

## 5.2 在参与式森林经营中不同的利益相关者的态度、行为和能力分析

### 5.2.1 合作社成员

油茶和香桔合作社的成员对香桔和油茶的经营比较关心，对提高产品质量和扩大种植面积、提高产品价格、促进产品销售等活动比较积极，而对用材林经营持观望态度。因此他们都积极参与油茶和香桔的经营，全程参与油茶和香桔的种植、品种改良、田间管理、病虫害防治、合作社发展、经营方案编制等方面的活动，主动参与种植、嫁接技术和合作社管理等方面的培训，积极配合实施低产改造工程、扩大种植面积、引进优良无性系良种，推进油茶和香桔的产业化发展。

两个合作社社员在参与森林经营的能力方面有所不同。香桔合作社的成员都基本掌握了香桔的种植和田间管理技术，在合作社及相关部门的支持和指导下，在几个面积较大的示范户的带动下，已经熟练掌握了科学种植技术，但他们在市场销售、合作社管理、应对市场和自然两个风险等方面的能力还需提高。而油茶合作社的社员目前虽然已经能够在技术人员的指导下开展油茶种植、低产林改造等工作，但他们自我发展的意识不强、依赖思想严重、掌握和应用新技术、引进新品种的主动性不足，油茶的经营管理水平不高，团队协作精神不强，在油茶的产业化和规模化发展、科学经营、提高组织化程度和应对风险、促进合作社的发展、市场营销等方面的能力还有待提高。

### 5.2.2 非合作社成员的林农

未加入合作社的林农由于种植面积过小、产量低、劳动力缺乏、对合作社缺乏信任等原因没有加入合作社，其对香桔或油茶经营的兴趣不大。因此他们参与香桔或油茶经营的活动不多、关注度不高，而把主要精力都投入了杉木、马尾松等用材林以及其他自己从事的产业。对采伐指标分配、公益林补偿、林木采伐管理以及伐后更新的关注程度较高。

就森林经营的能力而言，他们在杉木、马尾松等用材林的经营能力较强，而在科学种植非木质林产品、经营方案编制、组织发展、市场信息获取，产品销售等方面的能力较弱。

### 5.2.3 县、乡级林业机构

县、乡级林业机构对参与式森林经营总体上持欢迎态度，因为他们感觉到现在的造林、护林和森林防火的工作难度越来越大，而且经过多年的至上而下的管理，林农从中获取的利益不多，积极性和主动性降低。因此他们希望林农能主动积极地参与森林经营，为此县乡林业机构积极地为林农发放林权证，尽可能地为林农和林农合作社参与森林经营提供技术服务，争取资金支持，不断为林农呼吁改革哪些影响林农参与森林经营的林木采伐和生态效益补偿等方面的政策。但也有部分工作人员囿于长期从事管理的路径依赖，受威权思想的影响，在思想意识等方面还没有调整到积极为林农服务、与林农进行平等对话和有效沟通的状态。

就参与森林经营的能力而言，县乡林业机构在用材林经营方面的技能比较高，但在非木质林产品发展、合作社管理、市场营销、新技术应用、与林农开展平等对话和有效沟通，有效组织社会资源等方面的能力还有待提高。

### 5.2.4 其他利益相关者

其他利益相关者主要包括乡镇政府、木材或油茶（香桔）收购企业以及其他相关业务部门，他们对参与式森林经营也是持欢迎态度。他们希望有更多的经营主体将更多的资金、技术、时间和精力投入到森林经营中，从而为社会提供数量丰富、质量优良、品种多样的木材和其他非木质产品，改善生态环境，同时也可以增加林农收入，改善林农生活水平。因此他们积极地从各自的渠道为林农和林农合作社参与森林经营提供政策、资金、技术和信息支持。乡政府和其他相关业务部门在组织和发动林农参与森林经营方面的能力非常强，但在技术服务、合作社发展、市场营销、制度建设、与林农建立伙伴关系、等方面的能力还需要提高。木材和其他林产品收购企业在林产品的经营加工方面积累了丰富的经验和销售渠道，但他们在抵御市场和自然两个风险、与林农建立长期稳定的战略合作伙伴关系、寻求国家政策和资金支持、实施品牌战略、开展精深加工、提高产品附加值等方面的能力还有待进一步提高。

### 5.3 参与式森林经营在试点村（合作社）遇到的障碍

目前参与式森林经营在两个合作社遇到的障碍主要包括以下几个方面：第一、林农的自我发展意识和参与意识不强、相当部分林农的依赖思想严重；第二、林农自身的文化素质、团队意识、合作意识、参与水平和参与能力不高、组织化程度低；第三、严格的林木采伐控制、过低的公益林补偿标准等影响林农参与森林经营的政策长期存在；第四、林业生产周期长、见效慢、风险大的特性导致林业经营的激励不足；第五、基层林业站的服务意识和服务能力不足；第六、林农合作社的县级管理机构和发展经验缺失；第七、参与式方法自身的成本高、操作难度大等方面的缺陷；第八、现行自上而下的林业管理体制及其长期形成的习惯和环境。

## 6. 能力建设

### 6.1 受训者

本次培训的受训者包括乡（镇）林业站站长、合作社理事长、副理事长、秘书、社员代表、村委会成员以及非合作社成员的林农等人，这些人员符合接受培训的素质要求，是森林经营方案编制的主要利益相关者，有奉献精神，在群众中能起到领导和带动作用，又能体现社会性别意识，是促进森林资源可持续经营的主力军。

### 6.2 培训方法和内容

#### 6.2.1 培训方法

鉴于参与式方法在很多领域的培训、规划、管理得到成功应用，并因其符合参与式森林经营的理念，为了提高本次培训效果，本次培训采用了参与式方式。同时，为满足培训内容的需要和适应参训者个体差异，项目组还应用了其他一些不同的培训方法，具体包括：小组讨论法、系统讲授法、个案研讨法、角色扮演法、情景模拟法和同伴教育法等。

#### 6.2.2 培训内容

本次培训的主要内容是怎样做好油茶合作社和香桔合作社经营方案的编制、实施和监测工作，具体内容项目介绍和参与式森林经营方案编制指南两部分组成。项目介绍包括参与式森林经营、参与式森林经营方案、参与式森林经营方案的编制程序、目的和作用。参与式森林经营方案编制指南包括准备、参与式评估、参与式方案编制、参与式监测和反馈及分享。

### 6.3 简易森林经营方案编制练习

两个方案的编制组成员都把把本次森林经营方案的编制作为制定该合作社的十年发展规划来看待，在掌握森林经营方案的概念、程序、结构和内容后，他们结合国家林业局下发的《森林经营方案编制与实施纲要》的要求，对经营目标的制定、时间安排、年度活动、资金、技术、政策、合作社存在的问题、战略选择、措施等进行了认真讨论，在培训教师和林业站技术人员的协助下，按照《指南》和《纲要》要求的内容，分别编制出了各自合作社的经营方案。

### 6.4 合作社成员和林农在编制森林经营方案中的需要

#### 6.4.1 了解当前的林业政策和有关合作社发展的政策

合作社成员和其他林农在编制方案之前都要求介绍当前与香桔和油茶及其他经济林经营相关的林业政策、国家对合作社发展的支持政策、香桔和油茶的发展前景、先进技术的应用和争取支持资金的条件等。

#### 6.4.2 转变广大社员的观念

合作社的核心成员在经过培训后认为，要促进香桔、油茶等产业和合作社的健康和可持续发展，需要合作社的广大社员在了解当前政策的基础上，转变过去那种过分依赖政府的思想。充分利用国家赋予自己的权利和各种扶持条件，以主人翁的态度，在林业技术人员的指导下，积极参与森林经营方案的编制和实施。

#### 6.4.3 掌握基础知识和基本技能

参训者要求有针对性对不同的参与者就一些香桔和油茶的田间管理、合作社管理以及香桔、油茶经营方案编制所需要的“应知应会”的知识和技能进一步开展强化培训。

#### 6.4.4 熟悉参与式方法

参与式森林经营方案的编制需要林农的全过程、全方位的参与和林业站技术人员的协助，因而参与式方法成为编制方案的主要手段，但这两个合作社的核心社员和林农对此方法并不十分熟练，纷纷提出对参与式方法的理念、原则、手法、工具和经营方案编制中如何运用参与式方法开展进一步的培训。

#### 6.5 对能力建设的评估

评估结果显示：培训得到了受训者的认可，两个合作社满意度平均评分为96分。学员们还提出了继续开展与油茶、香桔经营和合作社管理相关的培训要求。通过培训，这些受训者充分认识到了森林经营方案的重要性，增强了编制森林经营方案的能力，培训中学到的知识和技能将对他们的日常生产和生活产生积极的影响，提高了他们自我发展的能力，但都普遍反映培训教材的理论性较强，理解难度较大。此外，他们还对培训的内容和时间等提出了改进建议，详见表6-1。

表6-1 锦屏县参与式森林经营方案编制培训效果评估结果

综合评价	
综合满意度	很感兴趣，平均96.0分。
培训的必要性	很有必要，目前尚未开展过森林经营方案编制，也没有系统制定过规划。
培训的组织性	组织良好，培训场地、设备、资料、教案准备充分，安排紧凑。
培训地点	好，到基层培训方便群众，节约时间和不必要的开支。
培训时间	75%的学员认为较长，25%的学员认为合适。
培训方式	改变了过去单向传授的方式，是真正让农民参与的培训，主人翁感强，认识到自己的工作价值，是从农民角度出发的培训。
课程设计	内容新颖，系统性很强，有助于全面了解参与式森林经营方案编制的方法和步骤；但理论性比较强，理解难度较大。

与工作的相关性	对香桔和油茶经营有很大的指导和参考价值，特别是解决了当前正在考虑的产业发展方向及如何发展的问题。
<b>培训成果</b>	
参训者收获或启发情况	<ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 了解参与式森林经营方案编制及相关能力可以运用到日常生活中</li> <li>(2) 了解了规划的一般技巧</li> <li>(3) 增强了参训者编制森林经营方案的能力</li> <li>(4) 学会利用一些道具来辅助平时的工作开展</li> <li>(5) 做事要有计划有目标</li> <li>(6) 能力建设很重要</li> <li>(7) 参与的重要性</li> <li>(8) 没有远虑必有近忧</li> </ul>
参训者认为可应用到工作中的要点	<ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 规划技巧</li> <li>(2) 森林经营评估</li> <li>(3) SWOT 分析和战略选择</li> <li>(4) 问题树和目标树</li> <li>(5) 工作计划</li> <li>(6) 监测</li> <li>(7) 团队合作和个人参与</li> </ul>
<b>意见和建议反馈</b>	
对培训组织过程的评价	<ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 培训工作准备很充分，利用多种教学辅助工具，帮助参训者理解培训内容。</li> <li>(2) 培训老师能用方言讲课，很亲切，课堂气氛活泼，感染力强，讲解深入浅出，引人入胜。</li> <li>(3) 培训时间较长，农民日常家务事繁杂，很难留出很长的空闲时间。</li> </ul>
参训者认为本次培训需改进之处	<ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 内容分块过细，讲义对相关性较强的内容进行整合。</li> <li>(2) 《指南》内容理论性较强，且缺乏一些必要的解释或实例帮助理解，如果是自学很难接受，希望用通俗易懂的语言来描述。</li> <li>(3) 增加类似的经济林经营方案示例，以便和自己制定的方案做对比和参考。</li> <li>(4) 适当缩短培训时间，加强培训的针对性和精简度。</li> </ul>
参训者希望还提供哪些相关的培训课程及内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 支持农村产业结构调整中农民具体能力的提升</li> <li>(2) 香桔、油茶种植、管理和营销</li> <li>(3) 农民合作社组织化、信息化管理</li> <li>(4) 团队建设</li> </ul>

## 7 对国家、省、州、县级林业政策的回顾

### 7.1 采伐限额管理的国家、省、州、县级林业政策

国家目前关于森林采伐管理的主要政策包括：《森林法》、《森林法实施条例》、《森林采伐更新管理办法》以及国务院、国家林业局出台的大量的林业规范性文件，如《中共中央国务院关于加快林业发展的决定》、《中共中央国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》和《国家林业局关于改革和完善集体林采伐管理的意见》等。它们构成了中国森林采伐管理制度的主体，主要包括采伐限额制度、年度木材生产计划制度、采伐许可制度、森林采伐方式及伐后更新制度等几个方面的内容。

贵州省的采伐限额制度主要分布在《贵州省森林条例》、《贵州省森林采伐限额管理办法》、《中共贵州省委贵州省人民政府关于进一步加快林业改革发展的意见》、《贵州省林业厅关于规范森林采伐管理有关问题的通知》等文件中。主要是根据国家相关政策，在国家政策允许或下放的权利范围内，结合本省情况，对一些事务性和程序性的规定进行完善和细化。

目前锦屏县所在的黔东南州出台的关于采伐限额管理的政策主要有：《中共黔东南州委黔东南州人民政府关于加快林业改革发展的意见》、《黔东南州林业局关于实行森林采伐作业设计审批备案制有关问题的通知》等文件。

锦屏县出台的关于采伐限额管理的文件主要包含《锦屏县集体林木采伐指标分配及木材经营管理暂行办法》和《锦屏县 2010 年森林采伐管理改革试点实施方案》等文件。2009 年，锦屏开始实施贵州省森林采伐管理改革试点工作，试点办法规定：根据按可采森林资源蓄积总量比例分配的原则，抚育间伐、更新采伐和低产（低效）林改造指标，由县林业局掌握安排；主伐计划指标 70%分解到乡镇，30%由县林业局预留，其中 20%用于造林业绩分配奖励采伐指标，10%用于征占用林地、自然灾害和各类直属林场的林木采伐。在试点改革中，取消了森林消耗结构类型之分，林木采伐许可证下放到乡（镇）林业站办理，实行“一般、重点和备案试点村”管理方式和分配采伐指标，皆伐小班以面积控制为主，明确采伐责任主体，推广使用森林采伐管理系统等一系列措施。

### 7.2 林业税费的国家、省、州、县级政策

国家出台的涉及林业税费的政策主要有：《财政部国家税务总局关于林业税收政策问题的通知》、《中共中央国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》，《财政部国家林业局关于印发〈育林基金征收使用管理办法〉的通知》和《财政部国家税务总局关于以农林剩余物为原料的综合利用产品增值税政策的通知》等文件。贵州省出台的关于林业税费的政策有《贵州省育林基金征收使用管理办法》等。黔东南州出台的有关林业税费的主要是《黔东南州木材税收征收管理办法（试行）》。锦屏县出台的政策主要有：《锦屏县人民政府办公室转发县财政局县林业局县国家税务局县地方税务局县物价管理办公室关于木竹税征收管理意见的通知》。

以上政策主要是对林业生产的原木、原竹产品及相关企业的农业特产税、农业税、增值税、所得税、育林基金、森林植被恢复费的征收进行了规范。目前在锦屏执行的政策是：对林业生产的原木、原竹产品免收农业税和农业特产税，育林基金按照林木产品销售收入的 10%计征，国有林场及国有森工企业采伐国有人工林，按照林木产品销售收入的 3%计

征。销售胸径 10 厘米以下的间伐材，减半征收育林基金。对进口林木的单位和个人、农村居民采伐自留地和房前屋后个人所有的零星林木，免征育林基金。所有木竹经营、加工企业（户）必须按规定程序缴纳税费并取得木竹运输证后方可运输木竹出境。为鼓励木材加工增值，杉材原则上 22 公分以下的须用于加工，若需以原木出境的，均以 22 公分计算税费并以此计征税费。继续实行税费押金制，在领取林木采伐证时须预交保证金（杉木 120 元/m<sup>3</sup>、松木 100 元/m<sup>3</sup>），在办理出境手续时用于抵扣育林金等款项。2009 年的森林采伐管理改革按照有关税费政策，结合该县实际对木材及其产品税费征收项目进行减化，即，将原来的增值税、城建税、所得税、育林基金等减化为国税、地税和育林基金三项，使林农一目了然；同时，还降低税费征收标准，育林基金按照最高不超过林木产品销售收入的 10% 计征，县内销售木材免收一切税费，出境木材税费征收作了较大调减。

### 7.3 小额贷款的国家、省、州、县级政策

国家级的政策主要体现在《中共中央国务院关于加快林业发展的决定》和《中国人民银行财政部银监会保监会林业局关于做好集体林权制度改革与林业发展金融服务工作的指导意见》中；省级政策主要包括《中共贵州省委贵州省人民政府关于进一步加快林业改革发展的意见》和《贵州省林权抵押贷款实施意见》；州县两级目前还没有出台相关政策。

这些政策的主要内容是：国家继续对林业实行长期、低利息的信贷扶持政策，在已实行集体林权制度改革的地区，各银行业金融机构要积极开办林权抵押贷款、林农小额信用贷款和林农联保贷款等业务。充分利用财政贴息政策，切实增加林业贴息贷款、扶贫贴息贷款、小额担保贷款等政策覆盖面。银行业金融机构应根据林业的经济特征、林权证期限、资金用途及风险状况等，合理确定林业贷款的期限，林业贷款期限最长可为 10 年，具体期限由金融机构与借款人根据实际情况协商确定；对小额信用贷款、农户联保贷款等小额林农贷款业务，借款人实际承担的利率负担原则上不超过中国人民银行规定的同期限贷款基准利率的 1.3 倍。

### 7.4 公益林补偿基金管理的国家、省、州、县级政策

国家级的政策主要包括《中央财政森林生态效益补偿基金管理办法》，省级政策主要包括《贵州省中央财政森林生态效益补偿基金管理实施细则》，而黔东南州、锦屏县都没有出台相关政策。

这些政策的主要内容是：中央财政补偿基金作为森林生态效益补偿基金的重要组成部分，重点用于国家级公益林的保护和管理。其补偿范围是国家级公益林林地；中央财政补偿基金依据国家级公益林权属实行不同的补偿标准。国有的国家级公益林平均补助标准为每年每亩 5 元，其中管护补助支出 4.75 元，公共管护支出 0.25 元；集体和个人所有的国家级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；国有的国家级公益林管护补助支出，用于国有林场、苗圃、自然保护区、森工企业等国有单位管护国家级公益林的劳务补助等支出，而集体和个人所有的国家级公益林管护补助支出，用于集体和个人管护国家级公益林的经济补偿；其中的公共管护支出由省级财政

部门列支，用于地方各级林业主管部门开展国家级公益林监测、管护情况检查验收、森林火灾预防与扑救、林业有害生物防治、监测等工作。林业主管部门应与承担管护任务的国有单位、集体和个人签订国家级公益林管护合同。国有单位、集体和个人应按照管护合同规定履行管护义务，承担管护责任，根据管护合同履行情况领取中央财政补偿基金。

#### 7.5 政府在生态效益补偿市场中的作用

目前，国家级的政策只有《中共中央 国务院关于加快林业发展的决定》，其他各级政府都没有出台相关政策。

《中共中央 国务院关于加快林业发展的决定》指出：公益林业要按照公益事业进行管理，以政府投资为主，吸引社会力量共同建设；凡纳入公益林管理的森林资源，政府将以多种方式对投资者给予合理补偿。要逐步改变现行的造林投入和管理方式，在进一步完善招投标制、报账制的同时，安排部分造林投资，探索直接收购各种社会主体营造的非国有公益林。公益林建设投资和森林生态效益补偿基金，按照事权划分，分别由中央政府和各级地方政府承担。加快建立公益林业认证体系。

#### 7.6 非木质林产品的国家、省、州、县级政策

主要体现在《中共中央国务院关于加快林业发展的决定》、《中共中央国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》、《国务院办公厅关于促进油料生产发展的意见》、《林业产业政策要点》等文件中。省级政策主要体现在《贵州省林业厅关于加快林业产业发展的指导意见》、《贵州省林业厅关于加快油茶产业发展的意见》等文件中。目前州、县都没有出台相关政策。

这些政策的主要内容是：提出了将要重点扶持的产业，其中涉及到非木质产品的产业包括：（1）、名特优新经济林基地建设；（2）、经济林果品储运、保鲜、分选、包装、精深加工和综合利用技术及现代物流配送产业；（3）花卉和林木种苗产业；（4）林业生物质能源林定向培育与产业化；（5）、制药技术开发和产业化；（6）、竹藤基地建设及竹藤新产品生产技术研发；（7）、生态旅游；（8）、野生动植物驯养、繁育利用。要大力发展芝麻、胡麻、油葵、油茶、油橄榄等作物生产，加强生产管理，提高单产水平。贵州省提出要大力发展茶叶、油茶、中药材、花卉、干鲜果、森林蔬菜等特色产业基地，加快形成林业特色优势产业。要大力发展森林旅游。要鼓励和扶持发展的重点领域是：资源培育业、种苗花卉培育业、林下种养业、木竹加工业、竹木制浆造纸业、林果加工业、生态旅游。到2020年，完成新造油茶林300万亩，低产林改造100万亩。全省油茶面积从现在的100万亩发展到400万亩，平均亩产茶油达到30公斤以上，全省实现年产茶油12万吨和年总产值100亿元以上。建成精炼茶油加工及系列产品开发的龙头加工企业3—5家，全省油茶相关企业年加工能力达到15万吨以上。

## 7.7 与森林有关的传统知识和习俗有关的国家、省、州、县级政策

国家政策主要体现在《森林法》和《中华人民共和国村民委员会组织法》中。省级政策主要体现在《贵州省森林条例》、《贵州省人民政府关于开展深化集体林权制度改革工作的意见》和《贵州省封山育林技术规定（试行）》等文件和技术规程中。州县级政策只有《黔东南苗族侗族自治州森林防火条例》。

这些政策规定：村民会议可以制定和修改村民自治章程、村规民约，并报乡、民族乡、镇的人民政府备案。村民自治章程、村规民约以及村民会议或者村民代表讨论决定的事项不得与宪法、法律、法规和国家政策相抵触，不得有侵犯村民的人身权利、民主权利和合法财产权利的内容。地方各级人民政府应当督促有林的和林区的基层单位，订立护林公约，组织群众护林。要严格执行森林资源保护的法律法规及各项规章制度，鼓励各地制定村规民约，提高农民的自律意识和自我管理水平。村（居）委员会应当建立健全森林防火村规民约，充分发挥广大群众在森林防火工作中自我管理、自我约束、自我监督、自我惩戒的作用。

## 7.8 林地林木流转的国家、省、州、县级政策

国家级政策主要包括《中华人民共和国农村土地承包法》、《森林法》、《中共中央国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》、《中共中央国务院关于加快林业发展的决定》和《国家林业局关于切实加强集体林权流转管理工作的意见》等文件。省级政策主要包括《贵州省人民政府关于全面开展深化集体林权制度改革工作的通知》、《中共贵州省委贵州省人民政府关于进一步加快林业改革发展的意见》和《贵州省森林林木林地流转条例》等。州、县级政策主要有《中共黔东南州委州人民政府关于加快林业改革发展的意见》、《黔东南州人民政府关于建立林业要素市场的意见》和《锦屏县青山（活立木）转让管理办法》等。

这些政策概括起来包括：通过家庭承包取得的土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转；土地承包经营权流转应当遵循五个原则。用材林、经济林、薪炭林的林地、林木及其采伐迹地、火烧迹地的林地使用权可以依法转让，也可以依法作价入股或者作为合资、合作造林、经营林木的出资、合作条件，但不得将林地改为非林地。要加快推进森林、林木和林地使用权的合理流转。森林、林木、林地权属明确，并依法取得国家统一式样林权证书的，可以依法流转。但自然保护区核心区、缓冲区的森林、林木、林地不得流转。县级以上人民政府批准公布的生态公益林，在不破坏生态功能、不改变生态公益林性质的前提下，可以采取承包、合资合作、出租的方式，发展林下种养业和森林旅游业。森林、林木、林地的流转期限不得超过承包期剩余期限。再次流转的，不得超过上一次流转合同约定的剩余期限。森林、林木、林地的流转可以采取承包、转包、互换、转让、出租、抵押、合资合作等方式。自留地、自留山的林地使用权不得抵押、转让。国有和集体经济组织或者村民委员会统一经营管理的森林、林木、林地的流转应当遵守有关

规定和程序。锦屏县青山（活立木）转让管理办法》规定：凡需进行青山（活立木）转让的必须报县林业主管部门审批。为防止因青山（活立木）转让导致贷款债务无法落实，将还贷与青山转让结合起来，规定有关转让方在进行青山转让时，还须报请投资方审核、备案，做好债务分割，明确转让后的债务偿还责任方可进行交易。青山（活立木）转让后，凡未符合采伐条件或已符合采伐条件未能纳入当年森林采伐限额的，受让方要向县林业主管部门提出申请，换发林权证。经过公开正常运转取得的青山（活立木），符合采伐条件的森林，在年度采伐限额内优先予以安排采伐。

## 7.9 促进林农合作社发展的国家、省、州、县级政策

促进林农合作社发展的国家政策主要包括：《中共中央国务院关于加快林业发展的决定》、《中共中央国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》、《中国保监会国家林业局关于做好政策性森林保险体系建设促进林业可持续发展的通知》、《中国人民银行 财政部 银监会 保监会 林业局关于做好集体林权制度改革与林业发展金融服务工作的指导意见》、《国家林业局关于促进农民林业专业合作社发展的指导意见》等文件。省级政策主要包括：《贵州省人民政府关于全面开展深化集体林权制度改革工作的通知》、《中共贵州省委贵州省人民政府关于进一步加快林业改革发展的意见》、《关于转发国家林业局关于促进农民林业专业合作社发展的指导意见的通知》等文件，目前州、县级政府还没有出台有关政策。

这些文件指出：要充分认识发展农民林业专业合作社的重要性，扶持发展各种专业合作组织，完善社会化服务体系，培育、规范林产品和林业生产要素市场。在家庭承包经营的基础上，从事林木种苗与花卉生产、植树造林、森林管护、森林采伐、林下种植、林间养殖、野生动物驯养繁殖、生态旅游、生产资料采购、林产品销售、加工、运输、贮藏等经营业务的提供者和利用者，都可以在自愿联合的前提下，组建农民林业专业合作社，也可以依法以资金、林木、林地、产品、劳力等形式出资或折资折股入社。要切实加强对农民林业专业合作社的政策扶持，积极支持农民林业专业合作社承担林业工程项目、大力扶持农民林业专业合作社基础设施建设、鼓励有条件的农民林业专业合作社承担科技推广项目和创建知名品牌，支持农民林业专业合作社开展森林可持续经营活动和开展多渠道融资和森林保险。依法对农民林业专业合作社实行财政和税收优惠政策。国家依法支持农民林业专业合作社开展信息、培训、产品质量标准与认证、基础设施建设、市场营销和技术推广等服务的资金，应当安排农民林业专业合作社使用。农民林业专业合作社应当享受《财政部 国家税务总局关于农民专业合作社有关税收政策的通知》中的有关税收优惠政策。农民林业专业合作社成员采伐自有林木的，应当降低或免征育林基金。各级林业主管部门要依法履行对农民林业专业合作社的指导、协调和服务职能，明确专门机构，配备专职人员负责此项工作。

## 8. 不同利益相关者对林业经营政策的态度和认识

### 8.1 合作社成员

#### (1) 对政策的知晓度。

茅坪香桔合作社的调查对象都表示知道锦屏县目前实行的林木采伐、税费、生态补偿、小额贷款、经济林和合作社发展等政策，知晓率达都到了百分之百。而作为欧阳村油茶合作社成员的调查对象几乎都不知道锦屏县目前执行的林木采伐政策、税费政策和生态补偿政策，知晓率几乎为零，而对小额贷款、油茶和合作社发展等政策都明确表示知道，知晓率都达到百分之百。

#### (2) 对政策的态度和认识。

绝大部分调查对象对目前执行的各类林业政策都持支持和理解态度，特别是对国家对经济林和合作社的发展在资金、技术和政策方面的扶持政策给予高度赞扬。与其他类型的调查对象相比，两个合作社的成员更加关心与油茶、香桔和合作社发展相关的政策，对其他林业政策持观望或无所谓的态度，这主要是因为他们的森林资源主要就是油茶和香桔，几乎没有用材林和公益林资源，因而缺乏相关问题的经历和感受。

此外，两个合作社都对小额贷款等政策有一些意见，他们希望政府：为合作社提供周期长、低利息或零利息的林业小额贷款，为合作社和香桔、油茶等经济林的发展提供更多的资金、技术、指导和政策支持，成立一个专门的管理办公室便于合作社与相关部门的工作对接。

### 8.2 没有参加合作社的林农

(1) 对政策的知晓度。据调查，下寨村和欧阳村没有参加合作社的农户对林木采伐、税费、公益林补偿、小额贷款、经济林和合作社发展等政策并不十分清楚，也缺乏切身感受。其主要原因是由于他们的用材林、公益林以及油茶、香桔等资源较少，从森林经营中获得的收入也不多，对林业的发展不是很在意。为了提高本次政策评估的有效性和针对性，本项目组选取了位于茅坪镇、与下寨村相邻、用材林和公益林资源较多、在2010年被选为锦屏县采伐改革试点村的阳溪村作为调查样本，与涉林事物较多的8户林农和阳溪村村委会成员就有关林业政策进行了座谈。座谈结果显示：这些林农都知道锦屏县目前实行的林木采伐、税费、生态补偿、小额贷款、经济林和合作社发展等政策，知晓率达都到了百分之百，他们还知道采伐指标分配和林木采伐的具体规定和办理程序。

(2) 对政策的态度和认识。下寨村和欧阳村没有参加合作社的农户对林木采伐、税费、公益林补偿、小额贷款、经济林和合作社发展等政策持无所谓或观望态度，但阳溪村的调查对象对目前执行的各类林业政策绝大部分都持支持和理解态度，特别是对县里在本次采伐改革试点中实行的由村委会分配采伐指标的办法比较欢迎，认为真正做到了采伐指标的“阳光分配”。他们都认为砍伐木材应该办理采伐许可证、采伐木材应该上税、应该对森林

资源特别是公益林加以保护，对林木采伐者应该收取造林保证金。

但是他们对分配的采伐指标的数量和下达采伐指标的时间、林木采伐指标与产业结构调整的相关度、采伐证的办理程序、林业税费的高低、公益林补偿标准、小额贷款政策、国家在油茶、楠竹和其他经济林方面的资金扶持力度、公益林补偿政策的宣传力度等有一些意见，提出如下要求：①、继续改进采伐指标分配办法。②、要大幅降低林业税费；③、要简化林木采伐许可证的办证程序，提高办证效率；④、要大幅提高公益林补偿标准；⑤要提供周期长、低利息或零利息的林业小额贷款；⑥、要为村级林业结构调整提供资金、技术和政策扶持；⑦、加大低产业林改造力度；⑧、大力发展林下种植和养殖。

### 8.3 县乡林业机构

(1) 对政策的知晓度。作为林业机构的工作人员的调查对象，他们对国家现行的林业政策都明确知道，知晓率达到了百分之百。

(2) 对林业政策的态度和认识。这类调查对象都对目前的政策都表示理解和支持。他们认为：林木采伐限额政策是林业经营的基础，是确保林业永续利用的关键之处；合作社能够提高林农的组织化程度，发挥林业的规模效应。但是他们提出了以下几个方面的建议：①、进一步放宽对商品林采伐的限制；②、提高国家公益林的补偿标准；③、减少甚至取消林业税费；④、为基层林业工作提供必要的工作条件；⑤、延长林业贷款的期限、降低林业贷款的利息；⑥、尽快出台森林保险政策；⑦、加快林地林木流转；⑧、加大林业产业结构调整和低产林改造力度；⑨、加大对基层林业站工作人员的培训力度。

### 8.4 其他利益相关者

本项目组主要是对乡镇政府分管领导、县扶贫办的领导和木材经营加工企业负责人进行了访谈。

(1) 对政策的知晓度。访谈对象都知道现行的林业政策，政策知晓率都达到了百分之百。

(2) 对林业政策的态度和认识。总体上，接受访谈的这些不同的利益相关者都对目前的政策表示理解和支持。特别是乡镇政府领导对将商品材采伐指标的分配权下放到乡镇表示热烈欢迎。但访谈对象分别对某些政策提出了一些意见：第一、目前对商品林采伐的管制仍然过于严格；第二、对公益林的补偿标准过低；第三、林业税费仍然偏高；第四、木材经营加工企业贷款比较困难；第五、上级政府支持油茶、楠竹、中草药、果蔬和林下种养殖业发展的资金总量小、投入标准低、技术服务能力不足；第六、不同部门在油茶和山核桃等经济林的发展上没有形成合力；第七、政府对低产林改造的资金投入和采伐指标供给严重不足；第八、缺乏具有资质的森林资源资产评估机构，不利于林地林木的有效流转。

## 9 林农对合作社的 SWOT 分析

### 9.1.1 林农对茅坪香桔合作社的 SWOT 分析

林农从结构分析入手，对林业管理政策及机构的外部环境和内部资源进行了 SWOT 分析，得出以下结论（表 9-1），为战略选择提供依据。其中，最让林农最为担心的是政策变更，如果政策变化对香桔发展不利，这就意味着失去了发展的土壤。当前紧迫的需求是得到相关部门的引导和支持，加强组织化管理，建立健全服务体系；希望开展林权抵押贷款，以解决发展资金困难。

表 9-1 对茅坪香桔合作社 SWOT 分析

	外部威胁 (T)	外部机会 (O)
外部 环境	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 林业政策的变化</li> <li>● 相关政策存在冲突</li> <li>● 政府重视程度减弱</li> <li>● 基层林业工作人员不足</li> <li>● 外地香桔的进入</li> <li>● 公路改造导致运输成本上升</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 良好的政策环境</li> <li>● 相关部门多方提供技术培训服务</li> <li>● 政府提供免费网上信息发布</li> <li>● 政府大力宣传</li> <li>● 各级政府对合作社的资金、政策扶持</li> </ul>
	内部优势 (S)	内部劣势 (W)
内部 条件	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 产权明晰</li> <li>● 已开通农产品绿色通道</li> <li>● 香桔产品已经通过无公害论证</li> <li>● 香桔合作社理事会成员的领导能力和示范作用较强</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 缺乏资金</li> <li>● 部分社员不遵守合作社统一销售的规定</li> <li>● 缺乏专业管理人员</li> <li>● 合作社成员文化水平低</li> <li>● 组织管理水平较低</li> </ul>

### 9.1.2 林农对油茶合作社发展的 SWOT 分析

通过 SWOT 分析，从农民视角分析油茶合作社面临的外部威胁、机会，内部优势和劣势（表 9-2），为油茶经营战略选择提供依据。鉴于油茶目前成为了重点发展的产业，得到了多方的支持，茶农都很珍惜这一大好机会，准备大力发展油茶产业。但由于合作社缺乏专业指导和专门的管理机构、合作社组织管理水平低、小额信贷难等因素的存在，在一定程度上阻碍了油茶的发展。

表 9-2 对油茶合作社发展的 SWOT 分析

外部环境	外部威胁 (T)	外部机会 (O)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 政策的功能互补性较差</li> <li>● 林业政策变化频率高</li> <li>● 县级合作社管理机构缺位</li> <li>● 培训机会少</li> <li>● 基层林业工作人员不足</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 良好的政策环境</li> <li>● 全国油茶产业发展规划(2009—2020 年)</li> <li>● 油茶被确定为贵州省重要的生态扶贫产业</li> <li>● 油茶已纳入县级“十二五”规划</li> <li>● 相关部门提供技术培训服务</li> </ul>
内部条件	内部优势 (S)	内部劣势 (W)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 林业相关政策和法律的出台</li> <li>● 产权明晰</li> <li>● 林业部门指导服务职能得到加强</li> <li>● 已开通农产品绿色通道</li> <li>● 油茶管理成本低</li> <li>● 具备良好的适合油茶种植的土地资源和多年的种植经验</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 资金困难</li> <li>● 油茶合作社组织化程度较低</li> <li>● 缺乏专业管理人员</li> <li>● 社员思想意识落后</li> <li>● 油茶品种老化、产量低</li> </ul>

## 10. 对政策的问题分析

根据问卷调查、个别访谈、座谈会和查阅的有关资料，目前在锦屏执行的林业政策存在商品材采伐指标少、公益林补偿低、林业税费重、林农合作组织数量少能力弱、林业的金融支撑体系尚未有效建立、基层政府政策执行力和基层林业站服务能力弱等主要问题，现分别分析如下：

### 10.1 商品材采伐指标少

该问题主要指在目前锦屏县人民政府根据“十一五”采伐限额制订、国家林业局审批、由省林业厅下达的商品材采伐计划既不能满足林农增收财政增效的需求，也没有满足目前全县木材加工企业的原料需求，更不能解决林业产业结构调整所必须的林地资源的需求。造成这一问题的主要原因有以下几个方面：一是目前我国执行的森林采伐限额制度；二是锦屏的森林资源总量不足质量不高；三是市场需求量增大；四是周边各县实行的商品材县内自用政策减少了木材供给；五是各级政府在林改中的宣传在一定程度上抬高了林农对采伐指标的心理需求；六是产业结构调整力度加大为有限的采伐指标增加了压力。

### 10.2 公益林补偿低

这主要是指目前国家和地方执行的公益林补偿标准不能满足林农心理预期，补偿额度

背离其价值，导致政策不公和部分林农生计困难，在本次评估中，各类调查对象对此政策的满意度最低。造成这一问题的原因主要有：第一、林业的正向外部性；第二、部分政策制定者的不正确的习惯性思维；第三、地方政府财力有限；第四、国家对商品林采伐的限制的逐渐放松和木材价格的攀升；第五、国家执政理念和执政方式的改变；第六、《物权法》等维护财产所有者权益的法律的相继出台。

### 10.3 林业税费重

尽管经过多次改革和整治，从纵向上看，林业的税费负担和征收管理水平已经有了极大的改善，但仍然超出了本次调查中各利益相关者的心理预期，降低甚至取消林业税费的呼声高企。造成这一问题的主要原因有：第一、林业税费已经成为县人民政府长期、稳定、和低成本税源；第二、弥补林业工作经费不足的需要；第三、与农业种植的税费差距拉大；第四、高税收是国家控制森林资源消耗、确保生态安全的有效经济调节手段；第五、相关利益群体的心理期待提高。

### 10.4 林农合作组织的数量少能力弱

目前在锦屏县，林农合作组织主要以林场、专业合作社等形式存在，但存在数量较少，能力较弱的问题，还没有发挥出其应有的作用。其主要原因有：第一、由于天保工程的实施导致以前大量的林场消失；第二、国家扶持政策缺位；第三、主管部门缺位。

### 10.5 林业的金融支撑体系尚未有效建立

目前，尽管多部门联合出台了关于建立加快林业发展的金融支撑体系的政策，但关于林业小额贷款和森林保险的相关政策还处于“只听楼梯响，不见人下来”的状况，操作性强、吸引力大、惠农程度高、方便易行、效果明显的金融支撑体系还没有建立起来，主要原因有以下几个方面：第一、林业的自身的弱质性；第二、激励机制和考评机制缺位；第三、金融企业的投资偏好。

### 10.6 基层政府和林业站的执行力和服务能力较弱

在上级政府出台了大量的关于加快林业发展的政策后，该县的县、乡两级政府也加大了投资力度和管理力度，但基层政府和林业站不能及时为各级政府和广大林农提供优质服务的问题表现得比较突出，执行力和服务能力较弱。其主要原因有：第一、乡政府和林业站行使管理职能和提供服务的地域广、交通条件差；第二、乡政府和林业站承担的事情多；第三、基层政府和林业站人员少、素质低；第四、工作经费不足；第五、服务对象增多、需求出现多元化；第六、政府和林业行业的工作重点和工作方式的转变还没有调整到位。

## 11 政策建议

### 11.1 进一步完善林木采伐管理政策

经过近两年的林木采伐管理改革试点，锦屏已经在采伐年龄确定、皆伐小班按面积控制、采伐指标分配、采伐迹地更新的监督等方面取得了一些成功的经验，为了充分调动当地林农培育和保护森林资源的积极性，要尽快修改完善这些经验并在全县范围内推广。

### 11.2 把具有一定规模的林农合作组织变为独立的采伐限额编制单位

根据前五年的经验和最近的探索，为了为广大林农提供稳定的预期，使其真正实现自主经营和促进林业向规模化、集约化和可持续方向发展，要大力推进林农合作社、林场、造林大户和行政村的森林经营方案的编制，并把各单位通过经营方案测算出的采伐限额从全县的“十二五”采伐限额中单列出来，使各林农合作社、林场、造林大户和行政村成为独立的具有固定的采伐限额的采伐限额编制单位，从而为这些单位提供稳定的年采伐指标，激励他们长久而持续地投入森林经营，这将会大幅度提高林木所有者的培育和保护森林资源的积极性，必将为锦屏林业的快速健康发展注入活力。

### 11.3 多渠道扶持林农合作组织的发展

鉴于林农合作社在林业可持续发展必将发挥越来越重要的作用，国家已经出台了相关扶持政策的指导意见，省、州、县都应该尽快落实这些意见，为林农合作社在造林资金、林业贷款、森林保险、税收、采伐指标、技术服务、信息发布等方面提供具有实际意义的扶持，从而促进林农合作社的快速发展，为森林资源的可持续发展培育更多更强的经营主体。

### 11.4 大幅提高各级公益林的补偿标准、优化生态公益林的补偿政策

为了提高政府的合法性、促进林区稳定和确保生态公益林的安全，激励林农持久地培育和保護生态公益林，各级政府要尽快按照不低于平均产值的标准对各级生态公益林进行足额补偿，并尽快建立根据生态公益林的质量和地类进行补偿的机制。在生态补偿没有到位的情况下，允许林权所有人在不影响公益林生态功能的正常发挥的前提下对生态公益林进行一定强度的择伐。

### 11.5 加大对低产林改造和以油茶为代表的非木质产品产业发展的扶持力度

为了及时调整林业产业结构、树种结构和林种结构，有效配置林地资源，成功实施“腾笼换鸟”工程，要从政策、资金、技术、贷款等方面加大对低产林改造和以油茶为代表非木质产品的产业发展的扶持力度，选择生长快、产量高、价格好的优质品种、利用高新技术，大力培育速生丰产林和油茶等经济林，尽快形成产业基地，为林业产业发展奠定资源基础。

#### 11.6 继续降低林业税费、优化林业投资结构和单位投资水平

目前各林区县的基层执法人员和科技服务人员已经纳入了财政供养范围，各县在工业化、城镇化战略的指引下已经成功培育了新的经济增长点，为了吸引更多的社会资金流入林业，盘活森林资源资产，要继续降低林业税费。此外，由于全县可利用林地面积逐渐减少，很有必要把在数量增长方面的投入转移到质量提高上来，把投入造林的资金转移到森林抚育，把投入商品林的资金投入到公益林上来，提高公益林的质量和生态功能，并按市场标准提高单位面积的投入标准，从而解决政府在商品林培育上“越位”和公益林培育上的“缺位”的问题

#### 11.7 加大林区基础设施力度、提高基层政府和林业工作人员的服务能力

林区基础设施已经成为阻碍林业产业发展的重要因素，落后的交通条件增加了林农经营木材的成本，减少了收入，也严重影响了森林资源的安全，为此，应将乡村公路、旅游公路的建设与林区公路的建设结合起来，统筹改善林区交通条件。并在一些规模大、条件好的商品林区大力建设灌溉设施，推行设施林业，提高林业的经济效益。要加大对基层政府和林业工作站人员的培训和管理力度，采取多种方式对他们进行与现有产业发展重点有关的培训、建立健全行之有效的激励机制和考评机制，根据林区产业结构调整和林农的多元化需求更新他们的知识结构，从而提高他们的服务能力和服务水平。

#### 11.8 积极推进参与式森林经营管理

通过近期的集体林权制度改革，林权已经明晰到户，林农的权利得到进一步强化。而现实中，由于种种原因，不少地方农民很少参与森林资源管理，更谈不上发挥管理主体的作用。林业是一项需要长期规模经营的事业，除了在制度上要采取有效的森林经营和管理形式外，还要推动林区农户和利益相关方的积极参与，为集体林区森林资源的经营管理创造条件。因此，在保障森林持续经营，减少冲突的前提条件，要采取各种有效措施，促进林区林农和利益相关方的积极参与，这才是实现森林资源可持续经营的可靠保障。

#### 11.9 大力挖掘、保存和传承各种行之有效的乡土知识和传统习惯

作为特定社会环境和历史背景下各民族传承下来的一种知识体系，乡土知识和传统习惯对维护社区生态平衡、改善生态环境和发展林业经济具有不可替代的作用。从长远来说，需要对这些知识进行挖掘和保存，并在实践中确定其科学性和合理性，提高从事这些实践群体的自信心和自豪感，并通过相应的政策来进行规范；或者强化相关的社区制度，推动人们尊重自然、善待自然的道德约束，实现人与自然的和谐相处。

## 12. 在培训材料应用中得到的经验和教训

### 12.1 围绕战略目标开展能力建设

为了提高合作社的经济收入，改善合作社的服务质量，必须紧扣香桔和油茶经营的战略目标开展能力建设，才能提高合作社能力建设的针对性和效果。为此，在开展能力建设之前，应充分了解香桔和油茶合作社的经营战略目标，统筹考虑实现这个战略目标所需要的各种资源，从而准确确定合作社开展能力建设的内容和需要采取的具体方法和步骤，从而提高能力建设的针对性和建设效果。

### 12.2 参与式培训是一种行之有效的能力建设方法

在众多的能力建设方式中，由于参与式培训的针对性、时效性、计划性、组织性、系统性、互动性较强，能根据不同农民合作社遇到的不同困难、社员能力差异、时间很难统一等特点采取“一社一策”方式进行差别化对待。此方法可以通过对培训需求的评估来确定培训的主题和内容，锁定目标群体，选择适宜的培训方式和时间，寻找合适的培训师来实施培训。

### 12.3 开展多维度的能力建设

对合作社的具体的能力建设，首先要了解当前合作社存在的问题的性质，方可对症下药。首先，很多社员力没有很好地完成其力所能及的事情，或者对合作社的发展关心程度不高，其根本原因就是合作社缺乏正确的认识和积极的态度。由于合作社社员本身文化素质普遍不高，加之新知识更新速度较快，很有必要尽量使用通俗易懂的方式加强对合作社成员的知识、特别是与其森林经营活动相关的知识的培训。在能力建设中，要把技能的提高作为培训的重点，对合作社发展壮大、香桔和油茶产业发展和日常生活所需的技能开展培训。

### 12.4 将理论知识形象化

由于林农的文化素质水平和理解能力较低，对于香桔和油茶经营中需要的基础理论知识难以掌握，需要外界协助者对这些理论知识开展培训或指导。在培训资料的编写或培训过程中，要尽量选取林农熟悉且有趣的素材，结合板书、图片、幻灯和录像等手段，将理论知识形象化、具体化和生活化，为具体案例与理论知识架起桥梁，有效帮助林农正确理解和熟练应用这些理论知识。

### 12.5 后续长期跟踪机制尚未建立

在这次香桔和油茶经营方案编制培训中，参训者对部分内容并没有完全消化和理解，还需要在以后的具体实践中加以运用和巩固。由于培训都会有一定的时效性，如果建立起长期跟踪机制，培训机构就能通过跟踪调查了解方案的实施情况，林农在培训结束后仍然可以长

期向培训机构或培训人员反馈问题和信息，以解决后续问题。遗憾的是，由于项目的局限性，目前这种跟踪机制还尚未建立起来。

### **13. 对在合作社或村级推行参与式森林经营的建议**

#### 13.1 积极推进本土化的参与式森林经营管理

参与式森林经营面临的是参与式方法在中国林业发展和管理中如何实现本土化的问题。首先，需要解决的是在社区参与森林资源管理的赋权方面缺乏系统的政策支持，要通过制定相关政策赋予社区森林资源管理的决策权、参与权、处置权、监督权、收益权、监测评估权，才能做到真正的参与。其次，在应用过程中，要将参与式森林经营的理念与中国国情和项目的特点结合起来，利用“它山之石”的经验，通过不断的改进创建适宜本土应用的模式。

#### 13.2 注重能力建设

人是制定和执行政策的主体，也是政策实施的对象，其能力强弱直接影响到政策的科学性和有效性，因此，相关人员的能力建设尤其重要，为此要建立健全对林业工作人员和林农的培训机制。在机构设置上，县林业局要成立一个专门负责能力建设的部门，组织和引导全县林业工作者和林农的相关学习和培训。在工作开展中，以专业学习、专题讲座、学习考察、经验交流等方式，进行多维度的能力建设，提高他们的综合能力。

#### 13.3 建立增强核心竞争力相关机制

由于香桔和油茶合作社成立时间短，属于成长型合作社，虽然产品有销路，但竞争力还比较弱，目前急需加强其服务体系建设，建立健全服务机制，提供生产、销售、运输、贮藏和经营香桔和油茶的技术和信息等服务，统一品种、生产质量安全标准和技术、产品品牌、包装和销售，提高其产品的市场占有率。

### **14. 对培训材料的建议**

#### 14.1 增加编制经济林经营方案的内容

由于目前的培训指南和国家的经营方案指南都是以用材林经营为主，而现实中以经济林经营为主的主体越来越多，他们也需要编制相关的经济林经营方案，但经济林和用材林在经营上存在很大的差异。在锦屏县两个试点村就遇到两个分别经营香桔和油茶的非用材林合作社，在编制方案的过程中就无法完全遵照指南。为了提高本培训材料的适用性，建议在指南中增加经济林等相关内容，并针对不同的森林经营类型和经营主体，阐述不同森林经营方案编制方法的异同，便于进行分类指导。

#### 14.2 降低培训教材的难度

能力建设过程中必然会遇到一些理论知识，由于合作社成员的文化素质水平和理解

能力较低，对油茶经营中所需的基础理论知识难掌握，这不仅影响到茶农培育油茶和发展合作社的信心，还会降低经营的效果和合作社的凝聚力。在培训效果评估中，参训者均认为教材不但理论性较强，而且教材没有对部分相关方法或术语做必要的解释，如果没有培训者的解释，很难理解，因此，必须采取各种有效措施，降低理解、掌握和运用培训教材中相关知识和技能的难度。如用文本框或附件的形式对一些方法或专用术语的进行解释，主要包括评估大纲涉及的原则、标准、主题和指标，矩阵，战略选择，SWOT 分析，问题树分析，目标树分析和逻辑框架分析等。

#### 14.3 简化程序和部分内容

参训者都认为整个方案编制的程序比较繁杂，建议把 p.8 中将要召开的十次会议采取适当延长每次会议的时间来减少为六次，把 1-4 合为 1 次，5-6 次合为 1 次，其余按照原来的执行；利用 SWOT 分析法确定战略和确定战略选择的方法所指内容相同，建议合并；在检查逻辑框架的可行性中，对所选战略的可行性进行评估，包括了对不同利益相关者战略进行评估和根据框 6 的指标对战略进行检查等，建议简化。

#### 14.4 增强部分内容的逻辑性和连贯性

培训教材存在前后衔接脱节或重复的现象，建议严格按照森林经营方案的编制程序来安排相应的内容和使用结构层次，使教材的内容更富有逻辑性。如在评估阶段开展 SWOT 分析时只列出指标，为下一步 SWOT 分析提供素材，避免重复。同时建议将“利用 SWOT 分析法确定战略”与“确定战略选择的方法”合并。

从前后逻辑关联性考虑，指南 p.6 之后的参与式森林经营方案编制指南内容应该是以表 1 为基础展开的具体描述，但部分内容没有一一对应。如，表 1 中的阶段 2 表述的是“参与式方法”，从对应的表格内容来看，这里应该是“参与式评估”；在准备阶段描述中，第三个步骤是组建林农规划小组，而表 1 却是告知参与者。

此外，如果能选择同一个示例贯穿始终，不仅可以保持连贯性，还能增强针对性，真正起到示范作用。从这一角度考虑，问题树分析和目标树分析选择的公共交通示例与乡镇和农村的参训者生活以及林业相关性小，显得有些突兀。这里可以考虑继续使用前面出现的林业示例来进行分析；或者为了帮助参训者了解这两种分析方法，选择接近他们生活、简单或比较轻松的例子先解释方法，再进行方案中具体事项的分析进一步检验他们的应用能力。在实际培训过程中，本课题组选择阿凡提看病这一诙谐的示例先告知参训者什么是问题树和目标树分析，再利用此方法完成的 SWOT 中所涉及的问题分析。

#### 14.5 增加培训教材的可读性

为了增加教材的可读性，建议采用简短的段落、或者将重要的观点或内容加粗或使用下划线，便于使用者抓住重点。如：指南中 P.1 项目介绍主要从项目背景、目标、项目区、

预期成果、目的、原则几个方面来阐述，可以在每一段的前面加上以上这些关键词，有利于快速查找且脉络清晰。

在教材层次结构安排上，建议为有特定顺序的内容添加编号，如：如果在 P.22 参与式监测阶段中的目的、监测什么、谁监测和怎样进行结果和影响监测前加上相应的编号，会让此阶段的工作马上明朗起来；P.23 反馈和分享阶段也存在同样的问题。

在语言表达上，建议尽量从编制者的角度和文化水平来组织，并且把操作中的概述性语言变为描述性语言。如：P.21 表 8 的表头，谁、何时和人·月可以转换为参与者和时间，符合常规表达。

建议直接用相关的语句明确前后步骤之间的关系，如：在指南 P.11 运用 SWOT 方法分析中，可以直接告知参与者分析对象，而不是通过教材中的列表才推测出这是前面评估大纲中的指标。

#### 14.6 加强对教材中文版的检查校对和文字把关

建议对部分内容进行准确表达，避免误会和费解。如评估大纲中的“家庭幸福”和“村庄幸福”，建议加以仔细推敲。表 3 没有标出，只能按照内容顺序推测。战略选择矩阵中的“相关的基本问题”改为“与基本问题的关联度”可能更符合逻辑思路。将编制年度工作计划样板中“人·月”去掉，增加资金来源栏目，以明确将来可能向哪些部门争取资金。

此外，还存在一些细节上的差错，如错别字，培训指南 p.8 第五行的“耕读偶的讲授”让人费解，可能是错别字导致，指南中 P.18 页的一个号（好）的案例、框 7 的“尼迫（泊）尔”，P.19 页中的所欲（有）的重要方面；标点符号及字号，培训指南 p.4 中的“培训的评估”字体没有统一，且空降了一个句号，这种标点符号多余的还有 P.1 与领导和官员讨论方案、P.4 人们怎样学习、P.9 讲述你最赞赏本机构的事情、P.11 培训后的运用等，p.17 正文第二行同时出现两个标点符号；p.5 培训设计中“根据对培训需求……进行培训”这一段话重复出现。

#### 14.7 明确主要利益相关者及其作用

尽管培训教材把“主要利益相关者及其作用”作为一个必须的培训内容，需要通过讨论得出结果，但这要求协助者和编案小组成员的素质比较高，才能较准确把握。如果由于种种原因不能全面、准确地了解主要利益相关者及其作用、责任和权利，必将影响到森林经营方案实施中各参与主体的有效协作和管理。因此，建议在培训指南中指出主要利益相关者的一般作用、责任和权利，以供协助者参考。

#### 14.8 充实相关森林经营方案的背景资料

为进一步提高方案编制的质量，需要协助者自身有一个全面而清晰的森林经营方案思路，否则在引导和判断上就有可能出现不到位或偏差的现象。作为协助者的基层林业工作人员，主要从事具体的林业技术服务和行政管理工作，从宏观上把握如何开展森林经营的

能力并不高，研究森林如何经营的很少，建议以文本框或附件的形式展示编制森林经营方案的相关背景资料、经营思路和简单案例等。如：增加现行森林经营政策目录以供森林经营者查询，进一步去了解这些政策，这不仅有助于政策的实施，还可帮助森林经营者充分利用有关政策，从而抓住发展机会，为制定科学合理的森林经营方案奠定基础。由于方案编制者的综合素质不高，对于现有信息的收集能力较弱，如果能在指南 p.6 中的 1.2 怎样确定和分析相关的资源，增加一个框来罗列一些基础的现有信息目录供参考，对方案编制者准确、快速收集信息有很大帮助。

#### 14.9 考虑农民理性对方案的影响

深入了解农民的理性以及这种理性指导下的行为逻辑，以适合农民行为逻辑的方式推进，是很多项目取得成功的前提。参与式森林经营方案的编制就是一个以农民为主体完成的“项目”，在指南中需要强化这种思维和工作方式，多采用农民的表达方式。

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

<b>WP036E</b>	<b>Policy Assessment and Pilot Application of Participatory Forest Management in Zhejiang Province</b>
---------------	--



“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>