

江西铜鼓三溪村林农合作 组织指南应用研究



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

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

© 粮农组织 2012

如需更多信息请联系:

马蔷

联合国粮农组织林业经济、政策、产品司林业官员

通讯地址: Viale delle Terme di Caracalla

邮编: 00153 意大利, 罗马

电子邮件: qiang.ma@fao.org

姜春前

项目首席专家

通讯地址: 北京市和平里七区 25 号楼 中林商务 310 室

邮编: 100013 中国,北京

电子邮件 1: jiangchq@caf.ac.cn

电子邮件 2: chunqian.jiang@fao.org

祁宏

国家项目主任

通讯地址: 北京市和平里七区 25 号楼 中林商务 312 室

邮编: 100013 中国,北京

电子邮件: sfa8608@126.com

欢迎评论及反馈!

江西铜鼓三溪村林农合作 组织指南应用研究

北京林业大学林业经济国际交流与合作中心
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, 2012

目录

1 引言	1
1.1 背景	1
1.2 工作回顾	1
1.3 目标与方法	3
2 案例点概况	3
2.1 案例县总体情况	3
2.2 案例村社会经济基本情况	4
2.2.1 社会经济基本情况	4
2.2.2 森林资源基本情况	4
2.3 三溪村排埠双溪林业合作社基本情况	6
2.3.1 三溪村排埠双溪林业合作社发展状况	6
2.3.2 三溪村排埠双溪林业合作社森林资源状况	7
2.3.3 内部规范	8
2.3.4 国家支持	9
3 主要活动	9
3.1 材料准备	9
3.2 目标人群选择	9
3.3 实施过程	11
3.3.1 准备阶段	11
3.3.2 参与式培训	11
3.3.3 意见收集与反馈	11
4 主要发现/建议和意见	12
4.1 合作社层面	12
4.2 农户层面	14
4.3 林业工作人员层面	17
5 主要结论与《指南》修改建议	19
5.1 主要结论（政策和技术层面）	19
5.2 《指南》修改建议	20
5.2.1 定位	20
5.2.2 形式和结构	20
5.2.3 内容	20

1 引言

1.1 背景

为增加林农收入、促进集体林区快速发展，2003年开始，中国实施了以“明晰产权、减轻税费、放活经营、规范流转”为主要内容的集体林权制度改革。实践表明：此次林权改革使林农拥有了林地使用权、林木处置权，极大调动了林农从事林业生产经营活动的积极性。但同时也因分林到户而产生了林地“细碎化”、农户分散经营规模小，单户经营面临林业技术服务、森林防火和病虫害防控、道路修建困难等现实问题。在这一背景下，发展合作经营成为解决这些问题的有效途径和必然选择，在政府支持下，各种形式的林农合作组织应运而生，数量迅速增加。

为促进林农合作组织的健康和可持续发展，粮农组织拟编制《中国林农合作组织发展指南》，以为林农合作组织的创建、经营提供必要的指导。

根据项目要求，选择江西铜鼓县排埠镇三溪村作为项目试点村，进行林农合作组织指南（草案）的应用。

1.2 工作回顾

随着集体林权制度改革的深入，中国林农单户经营的弊端逐渐暴露，出现了小农户与大市场之间的矛盾、林地碎化与规模经营之间的矛盾(孔祥智等,2008)。而解决这些矛盾的措施就是以分散农户为主体进行组织创新(程云行等,2004)。在政府鼓励与市场刺激下，各地林农自发组织成立了不同类型的林农合作组织，业务范围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。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（王登举等，2006）。

为了促进林农合作组织发展，2009年，国家林业局发布了《关于促进农民林业专业合作社发展的指导意见》。2011年12月23日，国家林业局发出了《关于确定首批创建全国农民林业专业合作社示范县活动的通知》，确定了北京昌平区等200个县（市、区）为首批创建农民林业专业合作社示范县，以探索农民林

业专业合作社的发展经验，促进农民林业专业合作社健康有序发展。

针对中国农民林业专业合作社的发展情况，由欧盟负责财政支持、FAO 与国家林业局共同实施了“支持中国集体林权改革的政策、法律及制度”项目，以中国集体林区福建、江西、浙江、安徽、湖南以及贵州 6 个省的 28 个林农合作社为案例，对其运行机制、成效与存在问题、经验与教训、以及相关利益者对林农合作组织的态度与认知进行了深入研究，在此基础上，从制度、政策、立法等方面提出了林农合作组织发展建议。

国内关于林农合作组织的研究目前主要集中在林农合作组织发展的必要性、意义、现状与存在问题、和政府作用等方面（黄丽萍等，2008）。对于中国林农合作组织的类型，目前学术界普遍从组织性质和组建方式进行分类。王登举等（2006）提出，从组织性质看，我国林业合作组织主要有专业协会和专业合作社两大类，林业专业合作社又包括会员制合作社和股份制合作社两个子类型；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。孔祥智等（2009）认为，从组织性质看，林业合作经济组织分为松散型和紧密型两大类。松散型的组织形式以专业协会为主，紧密型的则以合作林场、专业合作经济组织为代表，具体包括家庭合作林场、股份合作制林场、林业专业技术协会、林业专业合作经济组织、为满足林农贷款需求而出现的合作组织等几种基本类型。黄丽萍等（2008）则根据合作组织内部契约的对象和性质不同，将林业专业合作经济组织分为：以要素契约为主的专业合作经济组织、以商品契约为主的专业合作经济组织和典型的商品契约的专业合作经济组织 3 种类型。

部分学者也开展了林农合作组织案例研究。孔祥智，陈丹梅（2008）以福建省永安和邵武市 4 个林农合作组织为例，运用生产要素“需求—自我供给”理论，分析合作经济组织产生的经济逻辑，证明在林业生产中，林业产业链上某类主体对某一生产要素是否有需求，以及成立合作经济组织的收益是否大于成本，共同决定林业合作经济组织能否顺利运行；并发现在比较合作的收益与成本之后，往往是处于优势地位的大户会自发成立合作经济组织，而且运行效果好；真正的弱势群体小农户则很少自发成立合作经济组织，而且运行效果欠佳。赵闫春（2010）以湖南省靖州县芳团村三组股份合作林场为例，分析了该股份合作林场内部治理存在的问题，主要包括：农户的思想认识相对落后、治理结构不合理、能人治理水平欠缺、内部利益冲突严重等。黄丽萍等（2008）运用契约理论对福

建、江西护林联防协会发展的稳定性进行分析，发现不同形式的林业专业合作经济组织各有优势，林业专业合作组织的运作效率与契约选择的合理与否密切相关。组织类型的选择需根据产品、生产阶段的不同，对要素契约和商品契约的比较优势进行分析而定。孔祥智等（2011）结合对辽宁、浙江和福建共4个案例合作社的调研，探讨了林业合作组织建设与农村基本经营制度稳定之间的关系，认为农民林业合作组织的发展能够有效实现现有制度框架内的农经效率帕累托改进，改进后的结构又会反过来促进农村基本经营制度的稳定、完善和创新，同时强化各类主体的合作意愿与行为。左停等（2011）以湖南省浏阳市七星岭村星海楠竹专业合作社为例，对影响林农参加林业合作组织的意愿因子进行了分析，发现主要因素包括有林农的受教育水平、林农的认知程度、合作社自身的经营效益、林业专业合作社的社会化网络化程度以及农户家庭的兼业化程度等。

综上所述，中国林农合作组织还处于初期发展阶段，发展过程中还存在着各方面的问题，因此，制定林农合作组织发展指南对引导和促进林农合作组织规范与健康发展有重要现实意义。

1.3 目标与方法

选取江西省铜鼓县三溪村（双溪林业专业合作社）作为项目试点村，以粮农组织编制的林农合作组织指南（草案）为基础，利用参与式培训和调查方法，对试点村林农和合作组织成员进行指南宣讲和培训，使他们对《中国林农合作组织发展指南》有一个较为深入的认识，并在此基础上获取相关利益者（包括林农、合作组织成员、村干部及合作组织负责人、县乡林业管理人员）对林业合作组织和指南（草案）的看法、意见和建议。

2 案例点概况

2.1 案例县总体情况

江西省铜鼓县是林业重点县和江西省的林改试点县，位于江西省北部，东经 $114^{\circ} 05' - 114^{\circ} 44'$ ，北纬 $28^{\circ} 23' - 28^{\circ} 50'$ 。因城东有一巨石色如铜，形似鼓，击之有声，故名铜鼓。铜鼓县东邻宜丰县，南接万载县，西接湖南省浏阳县（市）、平江县，北连修水县。地形西宽东窄，略呈三角形。总面积 1548 平方公里，其中山地占 87%，丘陵盆地占 13%，有海拔 1000 米以上山峰 20 座，属典型的山区。全县人口 13.6 万，辖 6 镇 3 乡 4 个国有林场，是典型的地广人稀山区县。全县森林覆盖率达 87.4%，居江西省之首。

铜鼓县自 2008 年开展农民林业专业合作社示范县建设以来，群众组建合作社积极性较高，基本形成了专业大户牵头，龙头企业带动，农技人员引导的合作社发展格局。至 2010 年底，全县注册登记农民林业专业合作社 76 个，登记社员 2614 户，带动农户 9000 户，出资总额 2716.53 万元。农民林业专业合作社的建设和发展，对铜鼓县林业增效、农民增收和新农村建设发挥着越来越重要的作用。

2.2 案例村社会经济基本情况

2.2.1 社会经济基本情况

三溪村是铜鼓县排埠镇的一个行政村，位于铜鼓县西南部，东邻钓鱼村，南接万载县，西连黄溪村，北交永宁县，距铜鼓县城 13 公里左右。

三溪项目村属亚热带湿润季风气候，四季分明，气候温暖，雨量充沛。境内地貌属低山，全村海拔在 350—1050 米之间，平均海拔 631 米，森林分布于全村。该村土壤主要为红壤、黄壤和水稻土，其中红壤土地面积为 12437 亩，占总土地面积的 50%，黄壤土地面积为 7808 亩，占 31%，由于土壤土层较厚，土壤肥力中等，适生各种乔木、竹子等用材树种和茶、桑、果等各种经济树种。村内植被中乔木树种主要为杉木和桉木。水稻土面积为 4823 亩，占比 19%。

三溪村共有 14 个村民小组，总户数为 256 户，截止 2009 年底，全村人口总数为 1220 人，其中劳动力 400 多人。全村土地总面积为 25068 亩，其中林地面积 21154 亩，占土地总面积的 84.4%；耕地面积 3914 亩，占 15.6%。三溪村人口相对集中，产业以林业为主，经济收入主要来源于出售林木或初级加工产品，以及外出务工，其中林业收入占家庭总收入的 90%以上。村人均年收入约 3000 多元，在整个铜鼓县，属中等收入村。

2.2.2 森林资源基本情况

三溪村土地总面积为 25068 亩，其中林地面积 21154 亩，占土地总面积的 84.4%；林地面积中，有林地面积 19860 亩，占林地面积的 93.88%；造林未成林面积 1294 亩，占林地总面积的 6.12%。有林地中，乔木林面积 6712 亩，占 33.80%，竹林地 13148 亩，占 66.20%；乔木林中，纯林面积 5392 亩，占 80.33%；混交林面积 1320 亩，占 19.67%。各地类面积见表 2-1。

表 1-1 三溪村林地面积

序号	一级地类	二级地类	三级地类	面积（亩）
----	------	------	------	-------

1	林地	有林地	乔木林	6712
2			竹林	13148
3		疏林地		0
4		灌木林地	国家特别规定灌木林	0
5			其它灌木林	0
6		未成林造林地	人工造林未成林地	1294
7			封育未成林地	0
8		苗圃地		0
9		无立木林地	采伐迹地	0
10			火烧迹地	0
11			其它无立木林地	0
12		宜林地	宜林荒山荒地	0
13			宜林沙荒地	0
14			其它宜林地	0
15		辅助生产林地		0
16	非林地	农地		3914
17		水域		0
18		未利用地		0
19		其它土地		0

三溪村活立木总蓄积量 75470 立方米，林分蓄积量 30512 立方米，占总蓄积量 40.4%，竹林中散生木蓄积量 44695 立方米，占总蓄积量 59.2%；农地中立木蓄积约为 263 立方米，占三溪村总蓄积量的 0.3%。毛竹总株数 1385664 株。

由于三溪村竹林地面积占有林地总面积的 66.2%，同时，乔木林中幼龄林和中龄林比例较高，竹林中散生木蓄积占全村活立木蓄积比例偏大。

三溪村乔木林林分总面积 6632 亩，总蓄积 30341 立方米。其中：幼龄林面积 1303 亩，占林分的 19.65%，蓄积 382 立方米，占林分的 1.26%；中龄林面积 4514 亩，占林分的 68.06%，蓄积 24813 立方米，占林分的 81.78%；近熟林面积 745 亩，占林分的 11.23%，蓄积 4562 立方米，占林分的 15.04%；成熟林面积 70 亩，占林分的 1.06%，蓄积 584 立方米，占林分的 1.92%。

竹林林分总面积 13148 亩，毛竹平均年龄 4 年，均为壮龄林；经济林林分面积 110 亩，林分蓄积 171 立方米，按经济林果期划分，均为产前林。

表 2-2 三溪村林分面积、蓄积

林种	龄组	面积 (亩)	活立木蓄积 (立方米)	林分蓄积 (立方米)	毛竹株数 (株)
乔木林龄组	幼林	1303	382	382	
	中龄	4514	24813	24813	25840
	近熟	745	4562	4562	
	成熟	70	584	584	
竹林龄组	壮龄	13148	44695	0	1359824
经济林龄组(果期)	产前	110	171	171	

三溪村人工林总面积 3891 亩，总蓄积 8008 立方米，占林地总面积的 18.4%，占林木总蓄积的 10.6%；天然林面积 17263 亩，总蓄积 67199 立方米，占林地面积的 81.6%，占林木总蓄积的 89.4%。

三溪村界定的生态公益林总面积 1914 亩，占林地总面积的 9.0%，所有生态公益林均属于水土保持林；商品林面积 19240 亩，占林地总面积 90.9%，其中一般用材林面积 19130 亩，经济林面积 110 亩，分别占林地面积的 90.4%和 0.5%。

综合看，三溪村森林资源状况呈现以下特点：首先，林业用地面积较大，占全村土地总面积的 84.4%；其次，商品林比例较高，占林地总面积 90.9%，占有林地 91%；竹林地面积较大，占有林地总面积的 66.2%，占用材林的 65.4%，竹林中散生木蓄积占全村活立木蓄积比例偏大；再次，乔木林中，中龄林面积和蓄积比例最大，分别占 68.06%和 81.78%。

2.3 三溪村排埠双溪林业合作社基本情况

2.3.1 三溪村排埠双溪林业合作社发展状况

双溪林业合作社位于该县排埠镇三溪村，是一个规模较大的林业专业合作社。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 名股东是当地原木和原竹小规模经销商。在农业合作组织快速发展，以及合作组织可以得到相应政策支持等多重因素影响下，合作社于 2009 年 3 月在县工商局完成注册。合作社注册资本 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入社，合计 2857.2 亩。其中，有两名社员共入山林 1911.3 亩，入社山林最少的为 36.3 亩。入社山林由环绕村委会办公所在地的 4 大部分林地组成，分别为 1200 亩、500 亩、400 亩和 700 亩；70%为杉

木林，30%为竹林。2010年新加入成员10人，新入社林地面积1620多亩，资金25万。现合作社共有社员21名，林地4500亩。

2.3.2 三溪村排埠双溪林业专业合作社森林资源状况

三溪村双溪林业专业合作社现有林地由两部分组成：合作社成立时，发起人入股的自有山林，约为2857.2亩；2010年新加入成员11人，入股山林约为1642.8亩；现总计拥有林地4500亩，其中92.9%为商品林，7.1%为生态公益林，且321亩生态公益林均为省级生态公益林。活立木总蓄积量9467.9立方米，其中商品林蓄积量8474.9立方米，占总蓄积量89.5%；生态林蓄积量993立方米，占总蓄积量10.5%。

表 2-2 林地面积和蓄积构成

森林类型	林种	亚林种	面积（亩）	蓄积（立方米）
生态公益林	(一)防护林	水源涵养林	0	0
		水土保持林	321	993
		防风固沙林	0	0
		农田牧场防护林	0	0
		护岸林	0	0
		护路林	0	0
		其它防护林	0	0
	(二)特种用途林	国防林	0	0
		实验林	0	0
		母树林	0	0
		环境保护林	0	0
		风景林	0	0
		名胜古迹和革命纪念林	0	0
		自然保护区林	0	0
商品林	(三)用材林 ¹	短轮伐期工业原料用材林	0	0
		速生丰产用材林	0	0
		一般用材林	4179	8474.9
	(四)薪炭林	薪炭林	0	0
	(五)经济林	果木林	0	0
		食用原料林	0	0

¹用材林：以生产木材、竹材为主要目的的森林、林木和灌木林。

		林化工业原料林	0	0
		药用林	0	0
		其它经济林	0	0

三溪村双溪林业专业合作社林地总面积 4500 亩，其中有林地面积 4366 亩，总蓄积 9467.9 立方米。有林地中幼龄林面积 1084 亩，占有林地面积的 24.9%；中龄林面积 524.4 亩，占 12.0%；近熟林面积 1362.1 亩，占 31.2%；成熟林面积 901.1 亩，占 20.6%；过熟林面积 429.4 亩，11.3%。具体分类见表 2-3：

表 2-3 龄组构成

（单位：面积：亩；蓄积：立方米；株数：株）

	商品林				生态公益林	
	混交林		毛竹		混交林	
	面积	蓄积	面积	株数	面积	蓄积
幼林	1052.6	270	33.4	1260	0	0
中林	31	65	172.4	10200	321	993
近熟林	245.3	1612	1116.8	124550	0	0
成熟林	545	1772	356.1	32550	0	0
过熟林	492.4	2235	0	0	0	0

按林地起源分，三溪村双溪林业专业合作社林地可分为人工林和天然林两类。人工林总面积 2326.6 亩，蓄积 3948 立方米，占林地面积的 51.7%，占林木总蓄积的 41.7%；天然林面积 2173.4 亩，蓄积 5519.9 立方米，占林地面积的 48.3%，占林木总蓄积的 58.3%。

表 2-4 林地起源构成

	面积（亩）	占比（%）	蓄积（立方米）	占比（%）
人工林	2326.6	51.7	3948.0	41.7
天然林	2173.4	48.3	5519.9	58.3
合计	4500	100	9467.9	100

2.3.3 内部规范

合作社现有理事长 1 人、理事 3 人、监事 3 人，均为出资人，且将自有山林入股。理事长系由全体社员选举产生，其中 1 名理事系村委会主任。目前合作社还在造林抚育的投入阶段，靠贷款支持。

2.3.4 国家支持

合作社成立以来，在采伐指标、资金信贷等方面得到了当地政府及县林业局的支持。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。

3 主要活动

3.1 材料准备

为使指南参与式培训达到良好效果，项目组准备了《中国林农合作组织发展指南（草案）》的宣讲提纲和材料，并制作了“大纸”等培训道具；同时设计了针对林农和合作组织成员的林农合作组织指南调查问卷和访谈提纲，以及针对林业管理部门工作人员和村干部及合作社负责人的访谈提纲。

3.2 目标人群选择

本项目选择铜鼓县排埠镇三溪村（双溪林业合作社）为项目村。主要培训和调查对象包括：林农、合作组织成员、村干部及合作社负责人、铜鼓县林业局相关工作人员。

其中，共 32 名合作组织成员和林农参加培训，之后 23 人参加座谈和问卷调查，有效问卷 20 份。

20 名受访者中，男性 18 人，女性 2 人，18 位男性成员均为户主本人；FFC 成员和非 FFC 成员各 10 人；年龄平均为 45 岁，主要集中在 30~60 岁这个年龄段，其中以 40~50 岁年龄段人数最多，占 33.33%；参与访谈的林农文化程度较低，以初中学历人数最多，占全部受访者的 75%，小学学历 4 人，拥有高中学历及以上的仅有 1 人；家庭总人口以 3-5 人居多，占 70%；家庭中劳动力人数为 2 人的家庭最多，占比达到 60%；普通林农比例较高，占 85%。

图 3-1 林农的年龄分布

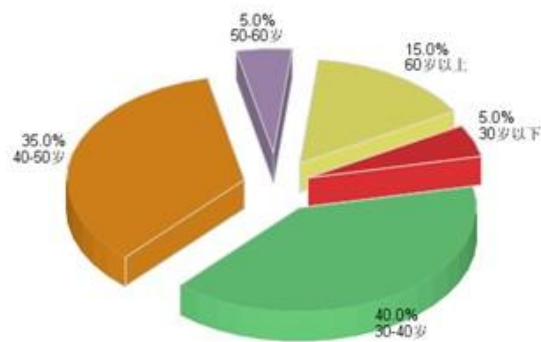
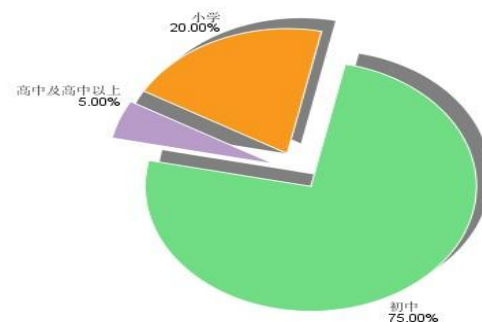


图 3-2 林农的文化程度



由此可以看出，参加培训并受访的林农构成特征为：男性居多，男性均为户主本人；FFC 成员与非 FFC 各半；年龄主要集中在 30~60 岁；文化程度较低，集中在初中学历；农户家庭人口数多为 3~5 人；普通林农比例较高。

其他不同层面的受访者情况见下表。

表 3-1 调查对象选择

序号	调查对象	部门/人数
1	合作组织成员	双溪林业专业合作社/10
2	林农	三溪村/10
3	村干部：书记、 村长	三溪村委会/ 2
4	合作社负责人	双溪林业专业合作社/1
5	铜鼓县林业局	林改办 流转办 林业工作站 营林股 林政股 /5

3.3 实施过程

根据项目任务内容，项目组完成了《中国林业合作组织发展指南》的培训任务，并征集了不同层面相关利益者对《指南》的意见和建议。本次项目组织和实施过程主要分为三个阶段：准备阶段、培训阶段、征求意见阶段。

3.3.1 准备阶段

项目组认真学习了《中国林业合作组织发展指南》、相关林农合作组织文献和前期项目报告，讨论了本阶段项目的目标、主要内容及任务，在此基础上确定了项目实施的基本程序和方法，分别针对农户、村干部、林业工作人员设计了调查问卷和访问提纲。

按照项目要求，与项目县协商，选定案例村和林农合作组织；项目组到达项目县后，与铜鼓县林业局林改办和项目办主任一起，就本次项目实施方案再次进行了详细的讨论和修改，做好培训前的各项准备工作。

3.3.2 参与式培训

铜鼓县林业局项目办与三溪村村委会根据标准负责选择参加培训的林农和合作组织成员。共有 32 名合作组织成员和林农参加培训。

项目组根据培训资料、制定的培训方案、指南培训内容，采用“小课程”、小组讨论等参与式培训方法，以及利用大纸等直观教具，对林农、林业合作社成员、村干部及合作组织负责人、县乡林业管理机构工作人员进行指南（草案）宣讲和培训。

3.3.3 意见收集与反馈

通过培训发现了林农及合作组织成员的长处，以此确定参加座谈会人选、问卷调查人选和关键人物访谈人选。共有 23 位林农及合作组织成员参与座谈与问卷调查，其中有效问卷 20 份。

在宣讲、培训基础上，项目组采用座谈会、小组讨论、问卷调查、半结构访谈、关键人物访谈等参与式方法，充分了解和征求不同利益相关者（包括林农、合作组织成员、村干部及合作组织负责人、县乡林业管理机构）对合作组织的看法和对指南（草案）的意见与建议。

以此为基础，项目组分别从林农、合作组织成员、村层面、县林业局层面，以及政策和技术层面总结其对合作组织的看法和对指南的意见与建议。

4 主要发现/建议和意见

4.1 合作社层面

根据座谈会及调查问卷和访谈结果，受访合作组织成员对合作组织看法及对指南意见的反馈结果综合如下：

（1）受访的 10 位林农合作组织成员全部认为林农合作组织能够带来一定的好处，并认为制定林农合作组织指南是必要的。

（2）对《指南》提出的合作社四项功能，10 位成员的认同度见下图。另外，大多数合作组织成员认为合作组织在集中造林和防盗方面具有重要的作用。

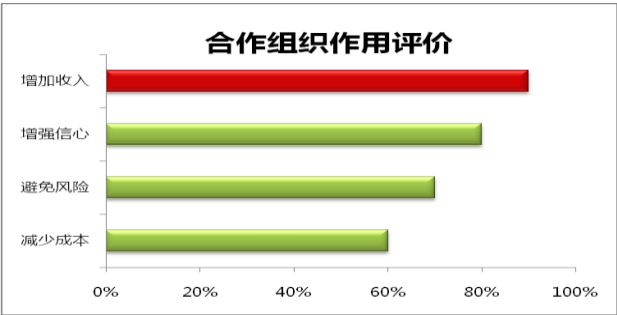


图 4-1 合作组织作用评价

（3）对于四大要素，受访合作组织成员均表示认同，认为这四大要素相互依赖，缺一不可；受访成员对四大要素重要性的排序结果为：有保障的林权制度、有效的社团联合、优质的技术保障、公平的市场渠道。另外，部分受访者认为现阶段应加强包括病虫害防治在内的技术支持。

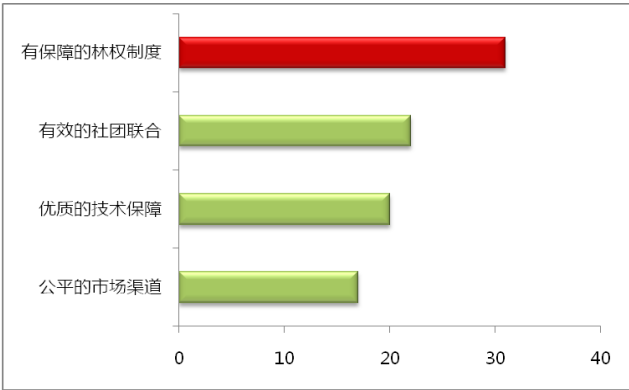


图 4-2 合作组织四大要素评价

(4) 对指南提出的合作社发展需要遵循的十大主要原则，受访成员的评价及排序结果见图。

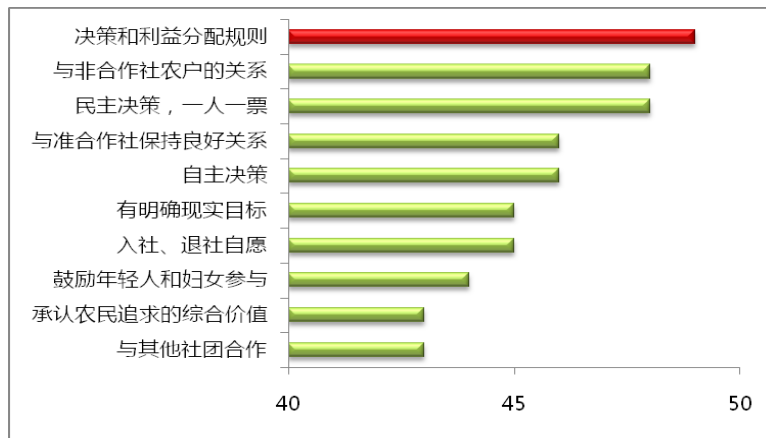


图 4-4 对指南十大原则的评价

受访合作社成员对十大原则中“民主体管理，一人一票”、“遵守明确的决策和利益分配规则”、“合作社有明确现实的目标”、“与合作社组织外的农户保持良好关系”、“合作社要与准专业合作社保持相互促进关系”、“承认农民在森林管理方面所追求的各种综合价值”这六项原则均表示十分赞同或赞同。

受访合作社成员中有 10% 的成员对“农民入社、退社要自愿”这项原则表示不太赞同，认为如果退社自愿就会造成合作组织不稳定，并建议给予退社的合作组织成员一定比例的经济惩罚。

受访合作组织成员中还有 20% 的成员对“鼓励年轻人和妇女参与”的原则表示不理解，认为应该具体情况具体分析。

(5) 参与访谈的 10 位合作组织成员对“指南”中政府和农民在合作组织中权利与义务的规定均表示赞同。

(6) 参与访谈的合作组织成员对于“指南”政策实施方面有关“林业部门成立专门的林农合作社管理机构”、“与其他政府部门协调合作”、“林业部门工作人员对林农合作社发展的引导”、“林农合作组织的发展”以及“规范合作社的发展”等规定均表示赞同。另外，30% 的受访人员认为现阶段政府对林业合作组织的政策指引及扶持力度不足，有 30% 的受访者认为林农的决策权未得到充分尊重，体现在采伐指标和造林指标得不到满足；另有一部分受访者认为目前政府对合作组织的指导带有一定的形式主义色彩，并未充分考虑到林农的意愿。

30% 的被调查者对于“指南”中政策实施部分有关“青年的参与和性别平等”的规定表示不完全赞同，认为一些地区的文化和现实情况（比如大部分女性

并不持有林权证、也不参与林业生产）达不到这项要求，如果将其纳入合作社注册要求或者体现在合作社章程内并不具有现实可行性。

对于“指南”中政策实施部分关于“县和乡镇林农合作社联合会”方面的内容，有 20%的林农表示了反对意见，认为定期开会交流太过僵化，不利于及时解决问题，而且有发展为形式主义的可能性。

（7）对于“指南”政策扶持部分提出的五项鼓励和奖励政策，评价及排序结果见下图。

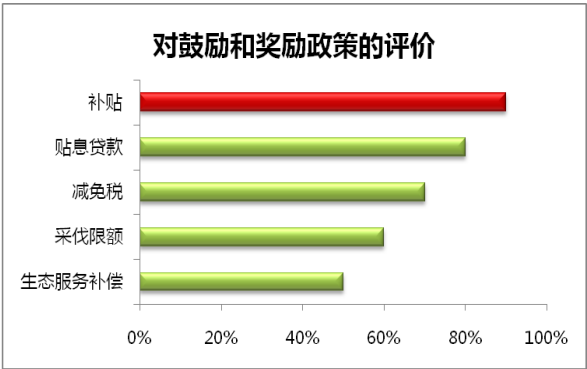


图 4-8 对鼓励和奖励政策的评价及排序

90%受访者对“指南”支持性政策中的“基础设施”方面的内容表示赞同，并反映当前林农最需要支持的基础设施是林区道路、改善土壤和消防设备；全部受访者对“造林”方面的内容表示支持，并表示当前的造林指标达不到林农的需求。

所有受访者对“指南”支持性政策中培训、保障和技术服务部分的内容表示赞同。90%的受访者表示愿意参加生产技能培训，尤其是村级培训，认为同村林农互相了解情况，相互交流和学习更有实用价值。

对于市场渠道方面，90%的受访者认为自己对当前的市场行情还是很了解的，但也需要专业性的市场服务以保证当地市场状况不太好的情况下能将林产品销往外地。

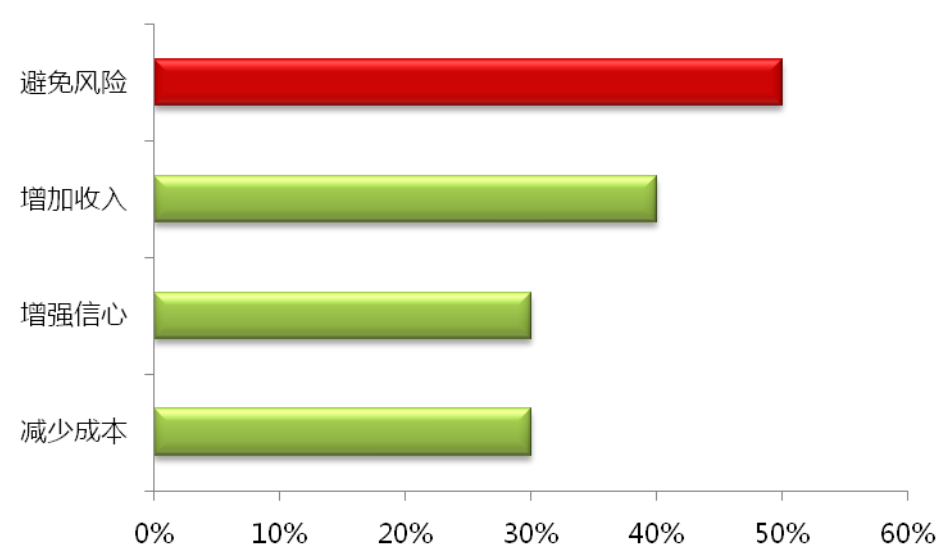
4.2 农户层面

根据座谈会及调查问卷和访谈结果，三溪村受访林农对合作组织及指南的看法和建议反馈结果综合如下：

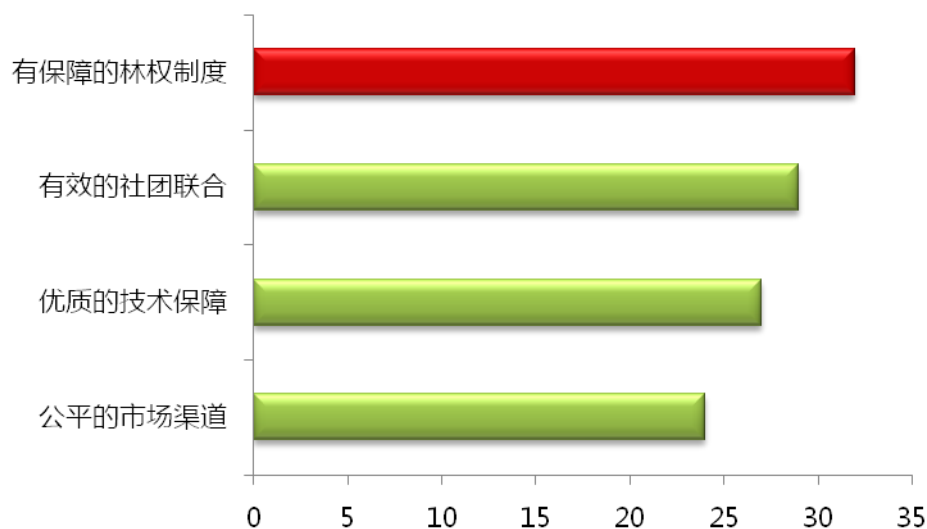
(1) 10 位林农对于合作组织的看法差异较大，有 60%的人认为林农合作组织并不能给他们带来益处，原因是自己的林地很少，有能力自我管理，加入合作组织也不会增加产量和收入，而且担心由于自己的林地少，在合作社中并无多少发言权，合作社中的大户可能会干涉其自主经营或者因缴纳管理费而受到损失；20%的人表示不确定，部分原因是合作组织对林地分布偏僻、管理不方便的林农来说是有利的，而对于林地管理方便的农户来说则没有必要，部分原因是合作组织前景不看好；只有 20%的人认为合作组织对他们有益处，原因是合作组织能够增加其收入并在防灾方面发挥一定的作用，有加入合作组织的意愿。

但所有受访林农都认为合作组织指南的编制是十分有必要的。

(2) 对《指南》提出的合作社四项功能，10 位林农的认同度见图。



(3) 受访林农对四大要素重要性的评价与排序结果为：有保障的林权制度、有效的社团联合、优质的技术保障、公平的市场渠道。



(2) 对指南提出的需要遵循的十大主要原则，受访林农的评价结果见下图。从图中可以看出，非合作组织成员最赞同的原则是“农民入社要自愿”，这是由于一部分林农担心合作组织的推行会重走林改前集体管理的老路，这与林农对合作组织的认识和相关部門对合作组织的宣传力度不够有关。其次，“民主决策、一人一票”和“有明确的决策和利益分配规则”也是林农对合作组织的基本期待和要求。

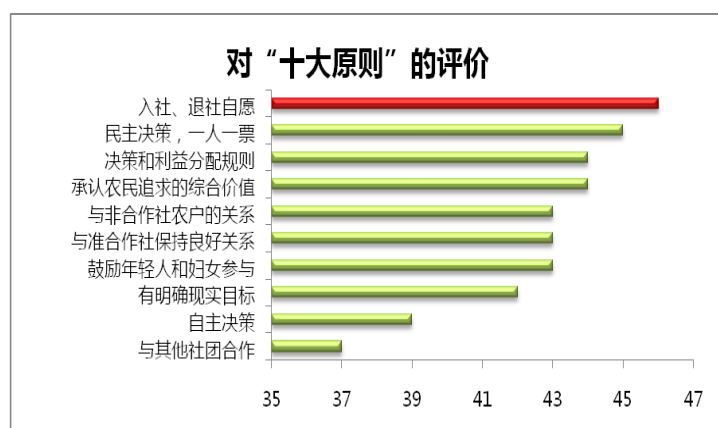


图 4-11 对指南十大原则的评价

(3) 90%的受访林农认同“指南”对政府和农民权利义务的相关指引。

(4) 受访林农对“指南”政策实施部分中的大部分内容表示赞同，但对于“林业部门成立专门的林农合作社管理机构”条款，林农表达了各自不同的观点。50%的受访者赞同这一措施，认为林业部门成立专门的林农合作社管理机构有助于弥补合作社起步阶段管理经验不足、资金力量薄弱的缺陷；另有 20%受访

者对设立专门的林农合作社管理机构措施持不确定态度，认为应该根据实际需要来评估这一措施的必要性；还有 30%的受访林农不赞成设置专门的合作组织管理机构，林业部门应给予更多的关注和保护。

另外需要指出的是，受访林农对于政策实施部分中“规范合作社发展”方面的内容表示赞同，认为应该设立有效的投诉渠道和程序以处理违反章程、违规管理的现象，以增强林农对合作组织的信任。

（4）受访林农对“指南”鼓励和奖励政策部分提出的五项具体政策的评价结果见下图。

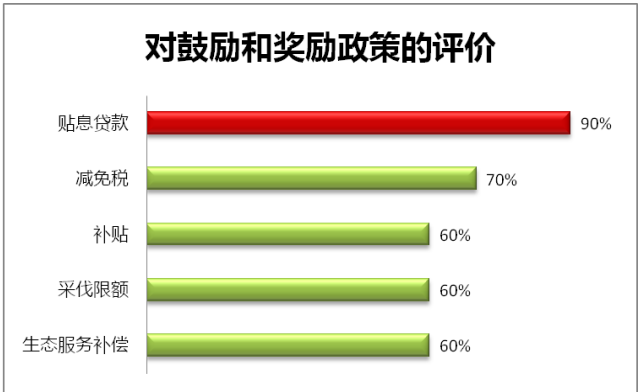


图 4-14 对鼓励和奖励政策的评价

另外，受访的绝大多数林农对支持性政策中的基础设施、造林、培训、保障和技术服务方面的内容表示认同，并认为基础设施方面当前急需加强的是上山公路的建设，少部分林农则反映土壤状况不佳；造林方面林农普遍反映造林指标不能满足需要，同时需要肥料和技术方面的支持；而培训方面，部分受访林农对病虫害防治方面的技术培训有需求。

4.3 林业工作人员层面

此次调研中，项目组对三溪村书记、村长（也是合作组织负责人）以及 5 位铜鼓县林业局的工作人员进行了访谈，他们详细地介绍了铜鼓县林业合作组织发展的现状和遇到的问题，并对《指南》提出了宝贵的意见与建议，综合如下。

（1）受访者认为作为林改后深化改革的配套措施发展林农合作组织具有重要意义。首先，林改后铜鼓县人均林地只有 15 亩左右，很难形成规模效益，而发展林业合作组织能够有效地解决分散经营产生的一系列问题；其次，林改后林政管理难度非常大，林业部门自身利益受到一定冲击，而发展林业合作组织能够有效减少经营主体，方便管理和提高服务质量。

(2) 目前铜鼓县的林业合作组织处于发展的起步阶段，不免也遇到一系列的困难，林农加入合作组织的积极性不高。原因是第一，林业生产自身的特点和所面临的市场风险相对较小所决定。第二，铜鼓县自身工业不发达，但是自然资源丰富，林地生产条件好，林农习惯靠山吃山、自己经营；而且铜鼓目前从事林业生产的林农年纪偏大，不愿外出打工，因此加入合作组织的意愿不如其他县区的林农高。最后，从政策方面来看，由于政府对林业合作组织方面的宣传和培训都很少，林农对其了解不够；已经出台的一些规范也只停留在宏观引导的层面，林农看不到实际的政策优惠，所以参与的积极性不高。

(3) 受访者普遍认为制定《林业合作组织指南》有利于规范和促进林农合作组织健康发展。《指南》覆盖内容全面。

(4) 与此同时，受访者也指出了“指南”的一些不足之处，认为“指南”的纲领性、标题性色彩较强，而操作性指引不足。此外，“指南”的对象也不是十分明确，将对合作组织发展的指导与对政府相关部门工作的指导合并在同一指南中会削弱指南的针对性和可操作性。

(5) 针对“民主管理，一人一票”以及“遵守明确的决策和利益分配规则”两项原则，受访者认为《指南》首先要明确合作社成员以何种方式入社的问题。其次，要对合作组织的管理运行作出相应的规范指导，以保证决策和利益分配的公平公正。

(6) 对于“鼓励妇女参与”的原则，受访者认为由于当地文化习惯以及大多数女性并不拥有林权证等现实问题，所以在一些地区要求妇女加入合作社并作为合作社的注册要求之一并不符合地区实际情况。

(7) 受访者一致认同林业部门成立专门的林农合作组织管理机构的措施。并认为林改后林业部门的职能没有跟上形势发展的需要，林业合作组织目前存在着管理真空，需要设置专门的机构和部门，配备专门人员来引导和管理。另外，目前林业合作组织的注册工作是在工商管理部门完成，这就需要林业部门与工商管理部门加强协调合作。最后，政府和相关部门应加强对林业合作组织发展的政策引导、资金扶持和推广宣传，增强林业合作组织的示范作用。

(8) 关于规范合作社发展方面，受访者认为指南应增加对合作社运作的指导，明确合作社的入社、决策和利益分配的方式，只有解决了这些基本问题，才能使农民建立起对合作组织的基本信任。同时，也认为现阶段铜鼓县林农合作组织也普遍存在着“能人效应”，即大多数林业合作组织都是在“能人”的主导下建立发展起来的，而这些“能人”往往同时是村干部或林业生产大户，对合作组织内部事务有较强的影响力，在这种情况下如何规范合作组织运营机制、保障拥

有较少林地的合作组织成员在决策和利益分配方面的合理权益是一个需要解决的现实问题。

5 主要结论与《指南》修改建议

5.1 主要结论（政策和技术层面）

本项目利用参与式培训和调查方法，对江西省铜鼓县三溪村林农和双溪林业合作社成员进行指南培训，并收集了不同利益相关者对林农合作组织和“指南”的看法、意见和建议，得出了以下主要结论。

（1）林业合作组织作为林改配套措施对于解决林改后分散经营具有重要意义，而《林业合作组织指南》对于指导林农合作组织规范发展具有重要作用。

（2）林业合作组织发展要坚持市场引导、农民自愿的原则。合作组织有诸多益处，但要坚持市场引导和农民自愿的原则，政府推动和引导不能成为合作组织建立的主导力量。

（3）加大宣传力度，让林农充分认识到发展林业合作组织的好处。通过多种形式宣传林业合作组织在增加林农收入方面的作用，让林农充分认识到发展林业合作组织的好处，改变其目前对合作组织的误解，使其自发和自愿地选择合作经营。

（4）加大政策扶持力度，充分发挥林业合作组织示范作用。林业合作组织在成立之初普遍存在着资金和技术上的不足，政府部门对确有困难的合作组织要加大扶持力度，使林业合作组织走上顺利发展的道路，同时可以给予一定程度的政策优惠和倾斜，使合作组织做大做强从而起到示范作用，以点带面引导更多的林农走上合作发展的道路，分享规模经营的好处。

（5）加强和细化法律和政策方面的指导。以《农民专业合作社法》为依据，针对林业特点和林业合作组织发展实际，加强相关法律法规建设、完善政策支持体系、细化指导意见与指南等指导性文件，指导组建林业合作组织；规范现有林业合作组织发展，提高其管理水平；也为基层林业管理部门服务林业合作组织提供指导。

5.2 《指南》修改建议

5.2.1 定位

林业合作组织建立的主要目的是解决分散经营问题，指南制定是为林农合作组织的创建、经营、权力和义务的分配等方面提供必要的指导，目的在于推动我国林农合作组织的健康和可持续发展，确保集体林权改革的成效。因此建议《指南》应定位于帮助和引导拥有小片林地的林农合作经营、共担风险，发挥规模经济效应，同时为政府相关部门管理和服务林业合作组织提供指引。

指南制定应遵循实用性与可操作性等基本原则，但目前指南对林农和合作社的指导还处于理论性与概念性指导阶段，缺少具体的、较为详细的指导内容。

5.2.2 形式和结构

现有的《指南》应用对象不是很明确，具体表现在对合作组织发展和对政府管理部门服务的指导融合为一体。因此，建议“指南”在形式上分成独立的两部分，一部分专门用于指导林业合作组织自身的成立、运作和发展，另一部分专门用于指导政府部门的服务，使政府部门尤其是基层林业部门明确自己的工作职责和工作方式，更好地为林业合作组织的发展服务。

开篇应该对《指南》的编制背景、编制目的进行说明。把编制背景交代清楚十分必要，可以帮助受众深刻理解《指南》的内容和价值，指南草案一开始就从“林农合作组织的重要作用”谈起，显得过于突兀。

《指南》也应对林农合作组织进行必要的概述，内容应该涉及林农合作组织的定义、分类、特点，结合中国实际情况，明确指南的适用对象。

5.2.3 内容

(1) “指南”应着重对林业合作组织的决策和利益分配规则予以细化，以规范合作组织内部运营机制，保障林业合作组织民主运行和利益二次分配的公平公正，妥善处理目前大多数合作组织中存在的“能人效应”和“大户说了算”的现象。

(2) “指南”应对林农关心的如何入社问题给予相应指导。

(3) 第 10 条原则中，“农民的天性决定了不喜欢依赖单一的产品和单一的市场”，这句话值得商榷。

(4) 对于倡导性别平等的内容,应删除硬性指标,使“指南”更具有现实可行性。

(5) “指南”关于县和乡镇林农合作社联合会召开交流会部分的内容过于硬性,建议删除“半年召开一次交流会”的内容,使林农根据自己的实际需要来决定合适的交流方式。

(6) 第四部分“政策实施:推进新型合作社的发展和加强现有合作社的建设”的内容过于零散,条与条之间缺乏过渡,逻辑联系不强。建议把标题改为“加强林农合作组织建设”,内容分为“政府层面”,“社会层面”,“林农合作组织层面”等三个部分进行阐述。其中“政府层面”包括了目前草案中的第1、2、4、7条,“林农合作组织层面”包括第3、5、6条,应增加社会服务层面的内容,如市场咨询、金融、法律服务、行会、合作组织联盟等。

(7) 第五部分“政策支持”,没有涵盖它下面的全部内容,例如“深加工”部分,文中并没有出现政策如何支持“深加工”的文字表达。另外,“政策支持”之下的分类也显得较为凌乱,建议按政策类型进行划分。

参考文献

- [1] 孔祥智,陈丹梅. 林业合作经济组织研究—福建永安和邵武案例[J].林业经济, 2008(5): 48-52.
- [2] 程云行等. 林业专业合作组织与林地产权制度研究[J].林业财务与会计, 2004(5).
- [3] 王登举,李维长,郭广荣. 我国林业合作组织发展现状与对策[J].林业经济, 2006(5): 65-68.
- [4] 黄丽萍,王文烂. 林业专业合作经济组织的内部契约选择初探[J].林业经济问题, 2008(6): 474-478.
- [5] 孔祥智,何安华,史冰清,池成春. 关于集体林权制度改革和林业合作经济组织建设——基于三明市、南平市、丽水市的调研[J].林业经济, 2009(5):17-23.
- [6] 赵闫春.林业经济合作组织的内部治理研究[J].中国高新技术企业,2010(7): 60-61
- [7] 孔祥智,郑力文,何安华. 农民林业合作组织建设与农村基本经营制度稳定[J].林业经济, 2011(8): 24-30.
- [8] 左婷,覃松华,杨瑞玲. 影响林农参加林业合作组织的意愿因子分析[J].经济论坛, 2011(4): 87-90.
- [9] FAO, 林农合作组织研究报告,2010 年.

出版目录

GCP/CPR/038/EC 工作报告

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

WP036E	Policy Assessment and Pilot Application of Participatory Forest Management in Zhejiang Province
WP037C	安徽黄山文祥村林农合作组织指南应用研究
WP038C	福建邵武加尚村林农合作组织指南应用研究
WP039C	福建尤溪山连村林农合作组织指南应用研究
WP040C	贵州锦屏欧阳村林农合作组织指南应用研究
WP041C	湖南洪江桐坪村林农合作组织指南应用研究
WP042C	湖南浏阳观音塘村林农合作组织指南应用研究
WP043C	江西铜鼓三溪村林农合作组织指南应用研究
WP044C	浙江龙泉肖庄村林农合作组织指南应用研究
WP045C	安徽黄山文祥村参与式森林经营应用研究
WP046C	福建邵武加尚村参与式森林经营应用研究
WP047C	福建尤溪山连村参与式森林经营应用研究
WP048C	贵州锦屏欧阳村参与式森林经营应用研究
WP049C	湖南洪江桐坪村参与式森林经营应用研究
WP050C	湖南浏阳观音塘村参与式森林经营应用研究
WP051C	江西铜鼓三溪村参与式森林经营应用研究
WP052C	浙江龙泉肖庄村参与式森林经营应用研究



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

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