

贵州锦屏欧阳村林农合作 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！

贵州锦屏欧阳村林农合作 组织指南应用研究

浙江农林大学林业经济研究中心

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

1 引言	1
1.1 问题描述	1
1.1.1 背景	1
1.1.2 案例点选择	1
1.2 工作回顾	2
1.3 目标与方法	2
1.3.1 工作目标	2
1.3.2 工作方法	3
2 案例点概况	3
2.1 案例县社会经济概况	3
2.2 案例村社会经济基本情况	3
2.3 合作组织基本情况	4
3 主要活动	4
3.1 材料准备	4
3.2 目标人群选择	4
3.3 实施过程	5
3.3.1 《中国林农合作组织发展指南》的解读和探讨	5
3.3.2 参与式小组访谈	5
3.3.3 关键信息人访谈	5
4 新化乡油茶合作组织建设的问题和建议	6
4.1 新化乡油茶合作组织建设的问题分析	6
4.1.1 林农合作组织管理层面反馈	6
4.1.2 村农户和成员层面反馈	6
4.1.3 政府层面反馈	7
4.2 对《中国林农合作组织发展指南》的建议	7
4.2.1 林农合作组织管理层面	7
4.2.2 村农户和成员层面反馈	8
4.2.3 政府层面反馈	8
5 主要结论与《指南》修改建议	8
5.1 主要结论	9
5.1.1 林业规模经营是现代林业发展趋势	9
5.1.2 林农思想意识的落后和人力资源短缺严重制约林农合作组织发展	9
5.1.3 中国林农合作组织指南亟需出台	9

5.1.4 林农合作组织扶持政策还要加强	9
5.2 《指南》主要修改建议	10
5.2.1 《指南》适用对象需要明确	10
5.2.2 指南需要考虑不同林农合作组织的差异性	10
5.2.3 增加林农合作社法律法规内容的解读	10
5.2.4 由兼职人员负责合作社相关事务	11
5.2.5 调整合作社补贴扶持方法	11
5.2.6 合作社品牌建设中应增加市场质量认证等相关要求	11
5.2.7 政府在合作社发展中应调整角色定位	11
5.2.8 《指南》语言文字需要凝练	11
5.2.9 《指南》表达形式需要丰富化	12
5.2.10 《指南》需要尊重林农的实际意愿	12
5.2.11 《指南》第二章原则需要简化.....	12
5.2.12 《指南》中关于性别和年龄的硬性规定需要删除	12
5.2.13 《指南》中要增加免责声明	12

1 引言

1.1 问题描述

1.1.1 背景

随着中国经济的快速发展，各级政府越来越重视“三农”问题，越来越多的惠农政策面向基层铺开，是农民受益更多。在解决“三农”问题时，中国也向国外有先进经验的国家和组织积极的学习。联合国粮食及农业组织(FAO)始终关注中国农业的发展和农业合作组织的建设，它为中国带来的许多行之有效的经验和办法，并希望在中国具体国情的基础上发展有中国特色的农业组织，加快中国农业的发展并使广大中国农民受益。

世界林业发达国家都有各种不同类型的林业专业合作组织。这些合作组织既是私有林经营的主体力量，也是国家扶持和管理私有林的主要途径。在我国，为了适应社会主义市场经济的要求，各地农村已经出现了多种多样的新型专业合作组织。促进林业专业合作组织的发展，规范其管理已经成为当前我国林业经济研究的一个重要课题。许多学者研究认为，在中国南方集体林区林权改革之后，为林业是弱质产业和特殊产业，林农是弱势群体。平均分包到户经营不适应林业生产长周期、高投入、重管护的特点和林业适宜连片经营、规模作业、限量采伐的要求。且林农经营在组织化方面至少存在两个缺陷：一是林农经营规模太小，限制了劳动生产率和商品率的提高，林地规模限制了资本投入；二是林农经营行为过于分散，缺乏协调性。因而不能适应日益放大的市场化需要，而传统的农村组织也不能适应农村经济由封闭到开放的需求。在市场经济条件下，市场竞争能力与组织化程度呈正相关关系，组织的高度化是在市场竞争中取胜的关键。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，林业组织结构落后不利于效益林业发展等问题凸现。解决这一矛盾的措施就是在一定框架下以分散农户为主体进行组织创新，即发展林农合作组织。

目前我国林农合作组织发展刚起步，组织运作不规范，服务功能不健全等困扰着林农合作组织的进一步发展。为了规范和推动林农合作组织的发展，国际粮农组织和国家林业局联合出台起草了《中国林农合作组织指南》，但该指南仍处于草案阶段，需要不同层面的群体尤其是基层林农合作组织成员提供宝贵意见。

1.1.2 案例点选择

锦屏县位于贵州省东缘，黔东南东部，是我国南方典型的集体林区县，是贵州省十大重点林业县之一，素有“杉木之乡”的美称。2007年，该县被列为贵州省集体林权制度改革试点县之一，坚持从提高林农进入市场的组织化程度出发，始终把发展农民林业专业合作经济组织作为巩固集体林权制度改革成果，推进林权制度配套改革，全面落实国家和省州各项扶持政策，创新林业经营体制，促进林业科技进步，全面提升林业产业化经营水平，促进林农增收、林业增效的重要措施和有效途径，因地制宜，循序渐进，科学指导，重点扶持，有力地促进了农民林业专业合作经济组织的快速健康发展。截止目前，全县建有各类林业专业

合作组织 414 个，具有成员 100 人以上规模的 54 个，符合《中华人民共和国农民专业合作社法》规定的标准林农合作组织有 20 个。锦屏在贵州属于重点林区县市，而且在农林合作组织发展中走在贵州全省前列，2011 年林农通过林业专业合作经济组织人均增加收入 2800 元，占农民人均纯收入的 60%。其中欧阳村的油茶合作组织是唯一锦屏两个乡级通过工商部门注册等级的合作组织之一。因此将锦屏县和欧阳村油茶合作组织作为案例点具有一定的典型性和示范性。本报告选择锦屏县为就项目案例点，以锦屏县新化乡欧阳村油茶专业合作组织为案例进行分析和剖析，总结其在发展中的经验和问题，希望为南方集体林区林农合作组织提供建设经验和解决问题的办法。

1.2 工作回顾

2007 年林改以前，欧阳村油茶经营比较分散，管理比较粗放。油茶平均公顷产油茶籽 750-900 斤。起初，专业合作组织共有 100 名成员，主要集中在欧阳村。在县委、县政府和相关部门的关怀和指导下，2007 年 7 月 12 日召开了专业合作组织第一次代表大会，会上通过了专业合作组织章程，并选举产生了专业合作组织理事会的常设办事机构。其中，选举产生理事长 1 人，副理事长 2 人，理事会 11 人，监事会 3 人。2007 年林改后，村林成立油茶专业合作组织，发展会员 120 户。期间，通过合作组织引进油茶造林项目，与县科技局、县林业局等单位 and 部门开展培训工作对接，对种植户进行了栽培技术的培训。新化乡山油茶专业合作社目前还处在初级阶段，运转正常，不断有新的会员入会。

在欧盟资助下，联合国粮农组织与国家林业局共同开展了中国集体林权制度改革政策支持、法律制度框架和知识促进项目。该项目的目标是加强中国集体林权制度改革政策和法律制度框架，共享中国林权制度改革的经验。提高和改善林农合作组织的效率是项目的预期成果之一。2009 年 10 月，国家林业局经济发展研究中心受联合国粮农组织委托，承担了贵州省锦屏县林农合作组织评估项目，评估报告中运用参与式农村评估方法，发现合作组织运行中存在的问题，分析了合作组织优势与劣势，发展的经验和教训，在政策、法律、财务和体制等方面，提出了改善林农合作组织运行的建议。2011 年，贵州师范大学受联合国粮农组织委托，以寨村和欧阳村为案例点，完成了案例村的能力建设和政策评估报告，并出台了培训材料的试验性应用总结报告。

1.3 目标与方法

1.3.1 工作目标

项目的总目标是在试点村通过中国林农合作组织指南培训，收集不同层面（包括政府、合作组织、林农）尤其是林农的补充和修改建议，让当地不同层面（包括政府、合作组织、林农）尤其是林农主动参与到林农合作组织发展中来，提升当地林农合作组织的水平，确保林农合作组织相关法律和政策落实到位。

具体目标和任务包括：

- (1) 培训和介绍国家林业局拟定的中国林农合作组织指南草案；
- (2) 运用参与式访谈等手段，收集不同层面（包括政府、合作组织、林农）尤其是林农对于中国林农合作组织指南草案的补充和修改建议；
- (3) 介绍与林农合作组织和本指南相关的国家法律和政策；为林农合作组织提供相关宣传材料；
- (4) 总结培训结果和主要发现，完成相关工作报告。

1.3.2 工作方法

- (1) 合作组织成员培训。对欧阳村的合作组织成员进行中国林农合作组织指南以及合作组织相关法律、法规和政策方面培训。
- (2) 关键信息人访谈。在锦屏县林业局合作组织主管相关部门、合作组织主要管理人员进行了关键信息人访谈。主要访谈内容包括林农合作组织的近年发展概况和取得的进展；对林农合作组织发展的评价和看法；林农合作组织的主要运作和管理形式；林农合作组织发展的政策需求等。
- (3) 参与式小组访谈。在欧阳村进行小组访谈。内容包括：合作组织的起源、发展历程和现状；当地林农合作组织的作用；加入林农合作组织的条件，成员的权利和义务；加入林农合作组织的好处；本林农合作组织的绩效分配机制；林农合作组织发展的政策需求等。
- (4) 二手资料收集。收集贵州省林农合作组织相关政策及文件汇编、锦屏县农民林业专业合作组织基本情况统计表、贵州锦屏县新化乡油茶专业合作组织评估报告和锦屏林业专业合作经济组织发展现状等二手资料。

2 案例点概况

2.1 案例县社会经济概况

锦屏住于贵州省东缘，黔东南州东部，东与湖南靖州相邻，南与黎平交界，西与剑河接壤，北与天柱毗邻。全县有 7 镇 8 乡，207 个行政村，5 个居委会，22 万人，其中农业人口 191083 人，占总人口数的 92%，有侗苗汉等 17 个民族，少数民族人口占 85%，属少数民族边远县。全县面积 1596 平方公里，其中耕地面积 8.5 万公顷，人均耕地面积 0.04 公顷；有森林面积 8.87 万公顷，人均 0.43 公顷，森林覆盖率为 72%，木材蓄积量 406 万立方米，是我国南方典型的集体林区县，盛产杉木和楠竹，素有“杉木之乡”的称，是贵州省的重点林业县。

2.2 案例村社会经济基本情况

欧阳村位于锦屏县城东南部，东经 109°18′35″，北纬 26°16′49″，距所隶属的新化乡 0.75 公里，县城 50 公里，黎平机场 10 公里。全村总面积 600 公顷，其中林地面积 443 公顷，油茶占林地总面积的 87.7%；耕地面积多 133 公顷，水稻田 71.5 公顷，旱地 46.6 多公顷，退耕地约 20 公顷。该村属中亚热带湿润季风气候，气候温和，无霜期长，年均气温

16.4℃；雨水充沛，常年降水量 1250-1400 毫米；光照偏少，年日照数为 1086.3 小时，但雨热同期，是全县粮油、蔬菜主产区，素有“渔米之乡”和“油湖”的美誉。境内地势比较平坦，海拔约 400 米。植被属中亚热带常绿阔叶林，以油茶为主，兼杂有少量杉木、蚊子树、茅栗、小米柴、映山红和榉木等。该村是一个典型的以农业为主的村落，2011 年人均纯收入 3082 元。欧阳一带素有“茶油鱼米之乡”美誉，是全县的粮油之乡、蔬菜之乡、瓜果之乡，经济来源主要来自油茶、蔬菜、养殖和外出务工，其中，山茶油与白菜是当地的两大特产，油茶收入约占总收入的一半。因此，当地用这样的话来形容茶山的重要性，“一家有两块田，一块在山前，一块在山后，山前的是水田，山后的就是茶山”。2009 年，欧阳村在锦屏县“十二五”规划中被列入油茶产业重点建设基地之一。

2.3 合作组织基本情况

锦屏县新化乡油茶专业合作社成立于 2007 年 7 月 12 日，已经在县工商局注册，注册地点为欧阳村。全村除了因产量低且面积小的农户没有入社外，合作组织从成立之初的 100 户已经发展到目前的 150 户（其中外村 30 户）；全社共有林地 300 公顷，户均 0.6 公顷以上，个别大户达 7 公顷。合作组织通过选举产生了常设机构理事会，理事会成员主要由村委会成员担任。目前合作组织制定了包括合作组织章程、财务管理制度在内的管理制度，基本按照章程管理。合作组织的经营管理范围为：油茶培育、田间管理和销售，但目前的管理还比较粗放，主要提供高枝嫁接技术培训和销售信息服务。合作组织的产品以油茶籽为主，经加工的茶油成品主要销往台湾、湖南和浙江。

专业合作社于 2007 年元月引进项目资金 10 万元，新建规格为 3.3 公顷的油茶低改示范种植基地。让农民群众看有样板，学有典型，做有示范，带动广大农民发展油茶种植。专业合作社成员入股资金 20 万元，2006 年 1-6 月合作组织经营收入 18.2 万元，经营成本 18.07 万元，利润总额 1300 元。2009 和 2010 年，合作组织引进油茶造林项目，新造油茶新品种 6 公顷，高枝嫁接 6 公顷，油茶垦复 30 公顷、起到很好的示范作用。同时还邀请林业有关专家到村进行规模技术培训 3 次，参训人数达 2100 人次。全村有 230 人已掌握了油茶管理培育新技术。通过培训和办示范点，全村现有新造油茶新品种 10 公顷、高枝嫁接 10 公顷、垦复低改油茶林 42 公顷。油茶收益得到了提高，公顷产由林改前的平均 750-900 斤提高现在的 1500-1800 斤，公顷均增加收入 2250 元。

3 主要活动

3.1 材料准备

本次项目组开展培训之前收集和准备了相关培训材料，并装订成培训手册，发放给接受培训的合作组织成员。主要包括《中国林农合作组织发展指南》的征求意见稿、合作组织相关法律政策等书面材料。

3.2 目标人群选择

这次根据工作目标，主要将目标群体分为三类。

(1) 合作组织管理人员层面。对合作组织理事长等主要合作组织管理人员 3 人进行关键信息人访谈。

(2) 合作组织成员和林农层面。组织对欧阳村合作组织成员和林农进行培训和访谈。培训的人员总共 60 人次，包括合作组织理事长、普通成员和生产队队长为主。参与式访谈主要包括欧阳村村长、书记、村会计、合作组织成员等共 20 人。

(3) 政府层面。对锦屏县林业局领导、组织森林经营和合作组织主管相关部门负责人、合作组织主要管理人员共 5 人进行了关键信息人访谈。

3.3 实施过程

2012 年 10 月 16 日，项目组在锦屏县林业局工作人员、锦屏县新化乡政府工作人员和林业站技术人员的陪同下来到欧阳村开展了为期 3 天的培训。

3.3.1 《中国林农合作组织发展指南》的解读和探讨

16 日上午 9 点开始，培训人员分发项目培训材料。培训核心成员向参加培训的合作组织成员分别介绍和讲解了合作组织的定义、创立合作组织的步骤和合作组织相关法律、法规和政策。之后，重点对《中国林农合作组织发展指南》中各部分内容进行了详细介绍和解读，主要包括林农合作组织的作用、合作组织的发展原则、政府和农民的权利与义务和政府政策支持。解读和介绍完毕后，邀请每位参与培训的成员针对《中国林农合作组织发展指南》各部分，结合新化乡油茶专业合作组织运作实际情况提出修改和完善意见。本项培训的目的在于使得林农能够全面深刻的认识林农合作组织，让基层成员参与到林农合作组织的规范化管理决策中来，提升林农合作组织成员主人翁意识，为合作组织发展献计献策。

3.3.2 参与式小组访谈

当日下午 2 点项目组全体成员对成员和村干部进行小组访谈反馈合作组织发展的现状和问题。通过破冰游戏进行了分组，活跃了现场气氛，结合 ppt 和彩纸记录的方法，成员各自写下对合作组织发展的优势、劣势、风险和机会的看法和建议。大多成员都看好合作组织发展的前景，并激烈的讨论和争论，发现和探讨了合作组织发展中存在的许多问题，这是今后合作组织发展的群众基础，通过这次发表意见的机会也激发了村民对当地林业未来发展的信心。

3.3.3 关键信息人访谈

项目组成员对锦屏县林业局领导、组织森林经营和合作组织主管相关部门负责人、合作组织主要管理人员进行了关键信息人访谈。了解当地林农合作组织的发展历程和现状，目前林农合作组织的类型、运作形式和发挥的主要功能，林农合作组织运行中的困难（组织管理、经营活动等方面），现有林农合作组织的政策支持，促进林农合作组织的的发展和规范运作的政策需求等。

4 新化乡油茶合作组织建设的问题和建议

4.1 新化乡油茶合作组织建设的问题分析

4.1.1 林农合作组织管理层面反馈

4.1.1.1 林农合作组织的管理制度不健全

根据油茶专业合作社理事长欧阳克洪的信息反馈显示，（1）目前油茶合作组织的油茶没有品牌，也没有统一销售。（2）合作组织没有形成利益分配制度。合作组织没有任何经营性收入，也不收取任何会费，成员仍以散户经营为主，直接把油茶籽卖给收购商人，各家各户单独结算，因此没有利润分配。（3）合作组织成立至今，缺乏明确的合作组织准入机制。目前合作组织成员多以欧阳村本村人为主，未发放会员证，会员的入会与退会没有法律上的凭证。

4.1.1.2 政府对林农合作组织帮助力度不够

根据油茶专业合作社副理事长、调解委员等的信息反馈显示，（1）合作组织希望通过林业局获得专项补助，提升产品品质，帮助油茶发展。（2）林业基础设施投资需要政府支持。欧阳村道理建设还存在一定问题，目前有 2 条路通往欧阳村，一条路离干道有一定距离，中间有一段土路，实在难以通行；另一条路虽然通车条件不错，但是在进入村口时只有一条村民自愿集资修建的桥梁，难以让重车通行，因此在收购时收购商的大车无法直接到达村里，合作组织只有组织成员通过小车将收购的油茶转运到河对岸，增加了收购的成本，因此希望当地政府投入资金对欧阳村道理进行升级和改造，方便重车通行，成员会完全配合修路。（3）目前合作组织未收取会员费，管理人员在管理合作组织时欠缺办公经费，希望出台办法解决，或者由成员自筹或者林业主管部门拨款。

4.1.2 村农户和成员层面反馈

在参与式访谈中，村成员和农户在油茶经营和合作组织发展中主要提出以下几方面问题：

4.1.2.1 病虫害防止能力需要加强

当地没有针对油茶的病虫害防止措施，林权改革前有飞机喷洒药物防治，林权改革后就没有大面积集体防止，都是每家独户自己解决，就引起一家防治害虫飞往另一家，永远都灭不光的困境。

4.1.2.2 缺乏专业油茶生产技术培训

目前在欧阳村的油茶生产中，油茶树落果率较高，缺乏实用的挂果技术，单斤油茶出油量较低，成员希望有专家对村民进行对应的培训。

4.1.2.3 油茶品种选择需要因地制宜

欧阳村纳入到国家油茶产业扶持项目中，但国家政策项目免费提供的油茶树苗与本地苗木相比，没有任何优势，无法达到本地树苗生长和产出效果，影响了当地油茶产量。

4.1.2.4 市场信息不对称导致农户利益无法确保

合作组织对外联系较少，使合作组织从理事长到成员都对市场行情不了解。在收购时就由收购企业垄断定价，没有发挥合作组织团结成员增加谈判地位获得定价权的作用，收购价格低，林农没有得到应有收益。

4.1.2.5 合作组织统一销售模式尚未建立

合作组织在企业上门收购时，没有统一定价，使农户单独面对企业，企业谈判地位较高，引起邻近的成员竞相压价，丰产而不丰收。建议合作组织在销售时和企业以社为单位谈判，将今年收获量汇总后统一销售，提高售价，增加成员收入。

4.1.3 政府层面反馈

4.1.3.1 林农合作组织地位不高

在中国具体国情下，林业和农业分属不同的部门管辖，因此林农合作组织无法获得农业部门的专项补助和项目资金，而农业部门的专项补助和项目资金相对于林业部门更多，因此造成林农合作组织普遍感到不公平，使合作组织的积极性受到一定打击。

4.1.3.2 管理人员能力需要提高

合作组织成员以欧阳村当地村民为主，管理人员文化水平不高，知识掌握程度较低，理事长欧阳克洪曾到贵阳进行培训，但由于自己知识面和能力的问题，不能了解并学会培训的技能和经验，因此制约了合作组织的发展。FAO 在项目前期曾资助了合作组织 2 台电脑，合作组织也联结了互联网，但是合作组织管理人员并不能熟练的适用网络获得信息，电脑没有充分的利用起来。

4.2 对《中国林农合作组织发展指南》的建议

4.2.1 林农合作组织管理层面

4.2.1.1 应调整合作组织补贴扶持的实施步骤

应该调整补贴实施步骤为“初期补贴少，后期补贴增多”。现有林农合作组织很多都是虚设，往往是一些经营主体为了套取项目补贴或扶持组建合作组织。如果初期补贴多，只会使这部分钻政策空子，补贴资金往往无法进入到那些真正健康发展的合作组织中。应等到合作组织真正健康运行起来并得到林农成员的广泛认可后，针对部分急需资金的合作组织给予项目补贴扶持。

4.2.1.2 增加合作组织相关法律法规等相关说明

合作组织管理人员普遍反映，基层对于我国合作组织的法律法规欠缺认识，村民对于合作组织的规章制度不了解，无法明确自身的权利和义务，希望在《指南》中增加对我国合作组织相关法律法规的介绍。

4.2.1.3 合作组织短期计划制定相对于长期计划更切合实际

现有林农合作组织数量不断增多，不同合作组织发展质量良莠不齐，市场竞争会导致合

作组织优胜劣汰，因此要求每个合作组织建立长期计划可能显得不切合实际。合作组织更应注重短期计划制定，在每年年初对今后发展任务制定周密详细计划，并经过全体成员的同意。

4.2.2 村农户和成员层面反馈

4.2.2.1 需要强化林业基础设施的政策扶持

合作组织需要获取用水、用电、修建林道等政府资金扶持，对于林道修建尤为重要。可以通过村集体、林农和政府合资的形式修建。

4.2.2.2 市场信息获取仍然需要政府扶持

由于地处边远，信息不畅，油茶产品销售主要依赖收购商，林农利润空间被极大地压缩。专业化的市场信息获取对于边远地区的林农合作组织仍然是可望不可及，急需相关政府部门提供相关服务，如建立合作组织服务的网络平台等新兴渠道促进销售渠道的拓展，实现合作组织之间信息共享。

4.2.2.3 确保农户收益明晰是林农合作组织的重要目标

很多林农反映，案例村合作组织仍然无法做到统一销售的主要原因是林农对与合作组织不放心，担心自己由于统一销售利益受损。因此在指南内容中应注重宣传合作组织成员的合作经营意识，要求合作组织建立清晰的利益分配机制和财务公开机制。针对合作组织运行管理资金短缺问题，可以明确提出在收益分成中提取部分资金用于合作组织管理事务。

4.2.3 政府层面反馈

4.2.3.1 政府在合作组织发展中树立服务者角色

林业相关职能部门应该在林农合作组织发展中从行政管理者调整到服务者角色。不建议设立林农合作组织检查办公室。可以将合作组织视为一个市场组织，自然有市场竞争法则来约束它的运营。林业地方部门不应介入合作组织和合作组织之间、合作组织和成员之间的纠纷中，这些纠纷自有基层法院和人民调解室解决。林业相关部门更应该重视对合作组织技术业务上的服务和指导，对经营好的合作组织予以适当的奖励并宣传，引导协助合作组织掌握政策信息并争取各类项目支持。

4.2.3.2 由兼职人员负责合作组织相关事务

在国家林业局层面需要有负责林农合作组织事务的专职人员，但在基层政府中由于人事紧张，只需要有接口单位即可。地方相关部门可以由兼职人员指导合作组织相关政策的具体落实。

4.2.3.3 应重视林下经济和林业复合经营发展

当地林业部门相关人员已经开始重视林下经济和林业复合经营。提出针对油茶树下野生的油茶菇，发展油茶菇培育产业。油茶菇在当地市场售价较高，达到 150-200/斤。如果能够引进油茶菇菌种，配合每年抚育间伐油茶树得到的大量枝干，培训油茶菇，可以促进林农增收。

5 主要结论与《指南》修改建议

5.1 主要结论

5.1.1 林业规模经营是现代林业发展趋势

通过这次对贵州黔东南苗族侗族自治州锦屏县的调研,发现以规模经营为特征的林农合作组织在锦屏县发展较好.许多合作组织以乡村农场的形式出现,虽然并未在工商部门注册登记,但却真实提高了当地林业生产规模经营水平和专业化生产程度,解放了部分劳动力。由乡村农场经营的经济林等特色产业都得到了很好的经营,茶山干净整齐,杉木林重视抚育间伐,说明锦屏县在林权改革后通过规模经营使得林业有了较好的发展。通过对新化乡油茶合作组织的调研,发现当地林农对林业生产积极性较高,十分关心市场行情和自家销售收入,随口就能说出自家油茶树存在的问题,并希望得到针对性的帮助。

5.1.2 林农思想意识的落后和人力资源短缺严重制约林农合作组织发展

目前合作组织在地方林业局的指导和帮助下,建立已经非常容易,但是林农受教育程度影响,思维落后,体现在:(1)对于合作组织仍感陌生,缺乏对合作组织基本运作的认知;(2)成员缺乏与其他地区合作组织的主动合作;(3)成员缺乏长远眼光和团队合作精神使得目前林业仍以分散经营为主,害怕合作组织的统一销售以及收益分成制度损害自身利益。边远地区的合作组织发展更受到人力资源短缺的影响。大部分年轻人外出务工,导致从事林业的后继乏人。很多林农不了解外部信息,村里了解网络的人极少,而合作组织也缺乏“能人”真正使得整个组织良性运作和成员抱团发展。

5.1.3 中国林农合作组织指南亟需出台

目前林农合作组织的建立和运行都是各地区各合作组织管理人员自我进行摸索和总结,接受上级林业局的指导和帮助,缺乏一定的规范性和系统性,许多事情事倍功半,因此亟需出台一部全国范围内的国家层面林农合作组织指南。指南的出台可以帮助各地区林业局规范的帮助指导建立林农合作组织,并帮助合作组织管理人员知道如何运行并管理林农合作组织,系统规范的运行,使得林农或多更多的收益,起到事半功倍的作用。

5.1.4 林农合作组织扶持政策还要加强

目前针对林农合作组织,还没有专门的扶持政策,多数政策都是农业部门制定的,针对农业合作组织,林农合作组织就勉强套用,但针对林业特殊性,如生产周期较长,前期投入成本较高等并没有专门的扶持政策,使合作组织在前面投入方面存在一定的困难,没有针对林农合作组织的补贴、贷款和税收政策是制约林农合作组织发展的绊脚石。要解决这些问题,需要政府统筹规划,出台一定对林农合作组织的扶持政策。

5.1.4.1 建立专项林农合作组织补贴扶持政策

林农合作组织在发展中需要有补贴政策的支持。现有项目资金较少,并没有专门的补贴

制度，一旦有项目资金下拨的消息，引起大小不一、形式多样的合格的、不合格的合作组织都竞相争取，因此林业相关部门应建立专项的林农合作组织补贴制度，对于运作规范的合作组织应予以重点项目奖励，也可以通过“以奖代补”的形式予以物质激励。

5.1.4.2 建立林农合作组织税收减免政策

合作组织和企业有巨大的差别。合作组织是林农为增加自身收入而建立的团体，其目的不在于营业收入的增加，而在于提高面对市场的能力，因此对合作组织一定的税收减免政策是必要的。税收减免主要针对营业税和加工税。在合作组织农产品的实施税收减免政策，这不仅能激励林农投资建厂的热情，也可以引导社会资金投资林业有利于促进林业的工业化，延长林产品的产业链，增加就业，提高林产品的附加值。

5.1.4.3 建立林农合作组织低息免息贷款政策

合作组织在建立的初期会遇到许多的困难，而资金流的缺乏就是其中一个巨大的困难，特别是当需要购进大额的加工机器设备时，就是摆在合作组织面前的一座大山。因此对于一些达到要求的合作组织，可以在政府牵线的条件下，从银行或者农村信用社获得低息甚至免息贷款，在其中政府对低息或者免息贷款的获得要有详细的标准，而贷款额度由合作组织与银行或农村信用社自行商定，也可以通过社员的林权证予以抵押担保。这样既能增加合作组织发展的资金来源，又能减轻政府的财政压力，对合作组织的发展起到巨大的推动作用。

5.2 《指南》主要修改建议

根据不同层面对于《指南》的反馈意见，项目组对其合理部分进行了整理、筛选和汇总：

5.2.1 《指南》适用对象需要明确

《指南》在编订时未考虑到适用对象的差异性，本指南的服务对象到底是针对政府，还是针对合作组织抑或针对林农目前没有一个明确的指向，造成《指南》不同章节高度不同，起点不一样则指导性就下降了很多。建议《指南》主要的适用对象应为政府，主要为政府引导林农合作组织发展提供参考，因此《指南》应该删除第二章和第三章第二节，在后续还要补充明确规范政府的指导和引导作用。

5.2.2 指南需要考虑不同林农合作组织的差异性

考虑到不同类型的林农合作组织运行机制不同，应分别编写指导意见。中国农村森林经营合作形式有很多种，如合作社、集体林场、技术协会、微型林业企业等。在锦屏调研中就发现当地有乡村集体林场的合作经营模式就发展较好。在编写指南时应考虑组织形式的多样性与阶段性，结合各种形式的权属特点及形成的自然、社会、经济因素等，给出有针对性的支持指导。建议本指南以林农合作社为主要适用对象，将题目改为《中国林农合作社发展指南》，为规范林农合作社提供指导意见，其他类型的合作组织则可以参考本指南中可以借鉴的部分。

5.2.3 增加林农合作社法律法规内容的解读

应借鉴农业合作社相关法律法规，将林农合作社发展中所具备法律法规条文（如建立条件、林农的权利和义务等）纳入到合作社指南中，普及和提升基层林农合作社成员的对于林农合作社的认知。同时鼓励林农合作社自主设计合作社章程，可以将章程主要包括内容放入指南中，提高林农合作社章程规范度。

5.2.4 地方政府由兼职人员负责合作社相关事务

建议在国家林业局和省林业厅可以由专职人员关注合作社发展。但在基层政府中由于人事紧张，只需要有接口单位即可。地方相关部门可以由兼职人员指导合作社相关政策的具体落实。

5.2.5 调整合作社补贴扶持方法

应该调整补贴实施步骤为“初期补贴少，后期补贴增多”。现有林农合作社很多都是虚设，往往是一些经营主体为了套取项目补贴或扶持组建合作社。如果初期补贴多，只会使这部分钻政策空子，补贴资金往往无法进入到那些真正健康发展的合作社中。应等到合作社真正健康运行起来并得到林农成员的广泛认可后，针对部分急需资金的合作社给予项目补贴扶持。

5.2.6 合作社品牌建设中应增加市场质量认证等相关要求

合作社应该开展品牌建设，但《指南》中目前没有明确详细的措施，锦屏县油茶专业合作社就没有自己的品牌，损失了很多应有的收益，因此建立自己的品牌需求很迫切。品牌建设管理在于产品质量建设。应提升和重视林产品的质量要求，《指南》中应该有关于产品市场质量认证引导和扶持的条款，才能真正帮助合作社更好的发展。

5.2.7 政府在合作社发展中应调整角色定位

林业相关职能部门应该在林农合作社发展中从行政管理者调整到服务者角色。不建议设立林农合作社检查办公室。可以将合作社视为一个市场组织，自然有市场竞争法则来约束它的运营。林业地方部门不应介入合作社和合作社之间、合作社和成员之间的纠纷中，这些纠纷自有基层法院和人民调解室解决。林业相关部门更应该重视对合作社技术业务上的服务和指导，对经营好的合作社予以适当的奖励并宣传，引导协助合作社掌握政策信息并争取各类项目支持。

5.2.8 《指南》语言文字需要凝练

《指南》目前仍是翻译稿，最好文字可以经过进一步加工，做到调理严谨、文字通俗流畅。《指南》主要用于对林农合作社管理者管理林农合作社，林业局帮助并指导建立林农合作社，因此在促进林农合作社发展的基本原则部分可以适用严谨的文字，使得实际操作者有一个全面而科学的认识；在林农合作社发展中政府和农民的权力与义务、政策部分，要使用通俗易懂的文字，使最基层的政府人员和农民能懂能用。在政策部分用每条具体政策标题更

显醒目。

5.2.9 《指南》表达形式需要丰富化

在《指南》中，针对不同地区的合作社，应该考虑语言本地化，多使用当地语言，并最好采用图文结合的方式，给基层操作人员一个直观的感受，并形象的理解如何去操作。在与合作社成员宣传和讲解时，多采用培训和宣传手册的方式，这样更利于文化程度较低的合作社成员接受，起到宣传《指南》的效果。

5.2.10 《指南》需要尊重林农的实际意愿

在《指南》中很多地方有硬性的规定，如“林业部门要鼓励乡镇的林业合作社派代表每半年召开一次交流会”等，此种措施虽然可以增加合作社之间交流的机会，但应尊重社员的意愿，在现实中应该灵活处理，交流的形式可以多样化，而不是硬性规定以会议的形式。

5.2.11 《指南》第二章原则需要简化

《指南》的第二章作为主要针对合作社的指导性原则，原则应是参与林农合作社所必须遵守的基线，目前原则部分过于详细，只要规定合作社必须具备的准则即可。在现今情况下不具实际操作意义的条款应予以删除，例如第四条“鼓励青年参与，实现性别平衡”便可以删除。还有部分原则并不是每个林农合作社必须要具备的，也应不放入原则之中，如第七、第八、第九条原则。而有部分原则涉及到林农根本利益需要更加详细，如第五条原则“清晰的决策机制和利益分配机制”需要说明具体操作办法。

5.2.12 《指南》中关于性别和年龄的硬性规定需要删除

《指南》中第四章第五条规定必有有年龄在 27 岁以下的成员和必须有妇女成员增加的数量。这里需要考虑中国国情，由于经济发展和部门发展的差异性，农林业收入并不能和其他收入相比，因此造成我国农村地区留守人员多为老人、妇女和儿童，青壮年劳动力都外出打工了，因此年龄的硬性规定不符合中国实际，应该删除；对于妇女成员的规定，并没有实际意义，农村地区多为男性家庭成员拿主意，因此要求妇女参与的规定并没有实际意义。

5.2.13 《指南》中要增加免责声明

在《指南》中的最后部分要补充《指南》的法律条款和免责声明，说明《指南》只是建议，而不具有强制性的法律效力。

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>