



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-004-C

湖南省林农合作组织 研究报告



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

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

© 粮农组织 2010

如需更多信息请联系:

马蔷

联合国粮农组织林业经济、政策、产品司林业官员

通讯地址: Viale delle Terme di Caracalla

邮编: 00153 意大利, 罗马

电子邮件: qiang.ma@fao.org

姜春前

项目首席专家

通讯地址: 北京市和平里七区 25 号楼 中林商务 310 室

邮编: 100013 中国,北京

电子邮件 1: jiangchq@caf.ac.cn

电子邮件 2: chunqian.jiang@fao.org

祁宏

国家项目主任

通讯地址: 北京市和平里七区 25 号楼 中林商务 312 室

邮编: 100013 中国,北京

电子邮件: sfa8608@126.com

欢迎评论及反馈!

GCP/CPR/038/EC 工作报告：WP-004-C

湖南省林农合作组织 研究报告

中国农业大学人文与发展学院

湖南省浏阳市林业局

湖南省洪江市林业局

中国国家林业局

联合国粮食及农业组织

罗马，2010

目录

1. 背景介绍	1
1.1 问题描述.....	1
1.1.1 问题的提出.....	1
1.1.2 项目调研概况.....	2
1.2 文献回顾.....	3
1.2.1 林农合作组织的类型.....	3
1.2.2 农户参与合作组织的意愿、需求.....	4
1.2.3 林农合作组织的的财务运作与资金统筹.....	5
1.2.4 政府在林业合作组织发展中的作用地位.....	5
1.2.5 林业组织与林权改革.....	6
1.2.6 问题、对策建议.....	7
2. 调研区域介绍	8
2.1 湖南省和项目所在县概况.....	8
2.2 项目村介绍.....	9
3. 林业发展概况	10
3.1 林权改革情况.....	10
3.1.1 湖南省集体林权改革的措施和成效.....	10
3.1.2 浏阳市林权改革情况.....	11
3.1.3 洪江市林权改革情况.....	11
3.2 森林类型.....	12
3.3 主要林产品.....	12
3.4 林业管理.....	13
4. 林农合作组织发展状况	13
4.1 现存主要林农合作组织类型和特点.....	13
4.1.1 村级林场.....	13
4.1.2 林业专业合作社.....	14
4.1.3 林业理事会.....	14
4.1.4 私人林产品加工企业.....	15
4.1.5 其它合作组织形式.....	15
4.2 林业合作组织形成和发展的过程.....	15
4.3 林农合作组织的组织和管理.....	16
4.3.1 村级林场.....	16
4.3.2 林业专业合作社.....	17

4.3.3 林业理事会.....	17
4.3.4 私人林产品加工企业.....	18
4.4 林农合作组织的运营和实践.....	19
4.4.1 成员参与林业发展活动的积极性.....	19
4.4.2 林农合作组织在林业资源管理中的角色.....	19
4.4.3 对林业收入的影响.....	21
4.4.4 林农合作组织中的收入分配.....	21
4.4.5 林农合作组织的成立和发展对村级治理产生了一定的影响.....	22
4.5 现有政策的有效性.....	22
4.5.1 林权改革政策的效果.....	22
4.5.2 浏阳市地方林业政策及效果.....	23
4.5.3 洪江市地方林业政策及效果.....	24
4.6 林农合作组织发展中存在的主要问题.....	25
4.6.1 缺乏提供林业基础设施的能力.....	25
4.6.2 林农生计方式单一.....	25
4.6.3 林业合作组织造林和林农自发造林力量不足.....	25
4.6.4 林业税费有待降低.....	26
4.6.5 成立木材加工厂难度大，现有加工厂压力大.....	26
4.6.6 林农的参与程度仍然较低.....	26
4.6.7 缺乏带头人发展林农合作组织.....	26
4.6.8 管理松散.....	26
4.6.9 妇女在林农合作组织中发挥的作用不明显.....	26
5. 不同群体的角色和观点.....	27
5.1 政府部门.....	27
5.1.1 县乡林业部门在促进林业发展过程中的困难.....	28
5.1.2 对促进林农合作组织发展的看法.....	28
5.2 村委会.....	29
5.3 林农.....	29
5.3.1 林农合作组织成员对于林农合作组织的评价.....	29
5.3.2 非林农合作组织成员对于林农合作组织的评价.....	30
5.4 其他相关利益群体.....	31
6. 问题分析.....	31
6.1 不同林农合作组织发展的经验和教训.....	31
6.2 林农合作组织发展的激励机制和限制因素.....	35
6.2.1 对于林业合作的需求和林业合作的可能性.....	35

6.2.2 林业资源本身的特点决定了林业合作的可能性	37
6.2.3 林业合作组织发展中遇到的困难和限制因素	39
6.3 相关政策和制度的支持	42
6.4 信息的获取和信息服务	43
6.5 林农合作组织发展的 SWOT 分析	44
6.6 林农合作组织发展的潜力	45
7. 7.对湖南省林农合作组织发展的建议	46
7.1 政策建议	46
7.2 法律建议	46
7.3 制度建议	47
参考文献	48

1. 背景介绍

1.1 问题描述

1.1.1 问题的提出

集体林权改革自 2003 年起在中国开始实施，在《中共中央国务院关于加快林业发展的决定》（2003 年）、2006 年和 2007 年的中央两个 1 号文件以及《全国“十一五”国民经济和社会发展纲要》、《中共中央、国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》（2008 年）等政策的推动下，逐步加深改革力度，取得了一系列成果。截至 2009 年 9 月底，全国已确权的林地面积达 15.14 亿亩，占集体林地总面积的 59.42%，其中承包到户林地面积为 9.96 亿亩，占确权面积的 65.7%，核发林权证的林地面积为 11.36 亿亩，占已确权林地面积的 75%。发放林权证 4804 万本，拿到林权证的农户数为 4391 万户。¹随着林地权属逐步明确，农民造林护林积极性与林业生产积极性大大提高、林业收入增加、林业资源利用率提高、生态环境改善、林地纠纷明显减少等等。

随着集体林权改革的深入开展，以推进农民林业专业合作组织发展等为主要内容的配套改革工作也如火如荼展开。2008 年 8 月中共中央国务院出台《关于全面推进集体林权制度改革的意见》中提出，为了促进林业产业向规模化、标准化、集约化经营方式迈进，应当进一步“加强社会化服务”，“扶持发展林业专业合作组织，培育一批辐射面广、带动力强的龙头企业”，“发展林业专业协会，充分发挥政策咨询、信息服务、科技推广、行业自律等作用。”2009 年 6 月，中央林业工作会议明确提出，要大力发展农民林业专业合作社、股份制林场等林业合作组织，开展自我服务，降低生产和流通成本，提高林业经营效益。2009 年 8 月，国家林业局又出台了《关于促进农民林业专业合作社发展的指导意见》，用以促进农民林业专业合作社发展，规范农民林业专业合作社组织及其行为，维护农民林业专业合作社及其成员的合法权益。²

中国集体林权改革的举措及其令人瞩目的成就也受到国际社会广泛关注和国际项目的鼎力支持。由欧盟主要出资，联合国粮农组织和中国国家林业局共同执行的“支持中国集体林权改革政策、法律和制度体系建设并促进知识交流”项目选取了中国安徽、福建、贵州、湖南、江西和浙江 6 省 8 个县的 16 个村作为项目试点村，旨在支持中国集体林权改革中的制度建设，提高森林经营的可持续性，改善农村人口生活环境。

新的集体林权体系在取得诸多成就的同时，也面临一系列挑战。由于林权改革的落实，森林资源被分散经营，尤其是中国南方集体林区户均林地面积较小（仅为 0.5-2 公顷每户），

¹ 2009 年全国林业经济运行状况报告，国家林业局，2010 年 1 月 14 日，
<http://www.forestry.gov.cn/portal/main/s/304/content-195991.html>。

² 2010 年中央一号文件进一步明确指出，要“深化以明晰产权、承包到户为重点的集体林权制度改革，加快推进配套改革。规范集体林权流转，支持发展林农专业合作社”。

产生森林经营能力、经营效率参差不齐，林业技术服务不足，林产品营销困难，森林防火困难和病虫害防控困难等问题。为了更好地使农民从森林经营中受益，就要解决林农分散经营的弊端，在这种情况下，发展林业专业合作组织不仅仅成为广大林农的自发选择，其重要性和必要性已得到国家的高度重视并成为各级林业部门的重要历史使命。林业合作组织是在南方集体林区大力推进林权制度改革后逐渐发展起来的，根据各地不同的资源、社会和经济条件的不同，林业专业合作组织的形式和特点也千差万别。截至 2009 年底，全国已建立各类林业专业合作组织 3.6 万多个，1300 万农户加入合作组织，经营林地面积达到 1.26 亿亩，有效地解决了单家独户分散经营的困难。³

为了深入了解湖南省集体林权制度改革状况尤其是农民林业合作组织的发展现状，受国家林业局委托，中国农业大学人文与发展学院评估调研组在“支持中国集体林权改革政策、法律和制度体系发展并促进知识交流——湖南省集体林区林农合作组织评估调研”项目要求下，于 2009 年 10 月底对湖南省长沙浏阳市及怀化洪江市四个项目村的林农合作组织进行了深入的评估调研并获取了许多相关的宝贵资料。

1.1.2 项目调研概况

调研针对林农合作组织进行了大量的实地调查和分析，共对所调研 4 个村现存的 4 种类型的 5 个林农合作组织或合作形式即村级林场、林业专业合作社、林业理事会和私人林产品加工企业进行了案例研究，并总结出 7 个研究专题，包括：1) 森林资源的管理——探索合作的可能性；2) 林农专业合作组织发展之林农合作意愿案例研究；3) 林业合作社运作过程中农户的主体性问题；4) 林业专业合作社背景下的产品、市场与林农合作；5) 村级林产品加工企业的发展与合作；6) 村级林业理事会的功能和发展分析；7) 林业合作组织与村级治理的关系。

另外，在案例研究的基础上，调研组分别在所调查的 4 个村各召开一次村级研讨会，在浏阳和洪江两个县级市各召开一次县级研讨会，并在对所收集资料和研讨会结果进行了进一步分析和总结的基础上，召开了一次综合研讨会，即“湖南省浏阳、洪江林农合作组织评估调研项目县级研讨会”。村级研讨会主要由当地村民（林农合作组织成员和非林农合作组织成员）、村干部、林农合作组织负责人、乡镇政府林业负责人、县级林业部门人员以及调研组成员参加；县级研讨会除了以上人员还包括了其它乡镇的林业负责人员以及非所在村的林农合作组织的负责人或成员参加；综合研讨会由浏阳和洪江两市的各相关利益群体代表（政府林业部门、农业部门、财政部门、林农合作组织负责人、林农）、联合国粮农组织成员、湖南省级政府林业部门、国家林业局、国家项目办以及相关研究人员共同参加和讨论。

通过对以上 4 种林农合作组织、7 个专题的研究和对各级研讨会结果的总结，此次调研对于湖南省浏阳和洪江两个县级市的林业合作和发展的情况得到了基本的了解。

³ 2009 年全国林业经济运行状况报告，国家林业局，2010 年 1 月 14 日，<http://www.forestry.gov.cn/portal/main/s/304/content-195991.html>。

1.2 文献回顾

从目前查阅的文献来看，关于林业方面合作组织主要有五个概念，林农合作组织、林农合作社、林业合作社、林业合作组织、林业经济合作组织。其中，“林农合作组织”（包括FFC），“林农合作社”等概念在查阅到的文献中使用较少，用的较多的是“林业合作组织”、“林业经济合作组织”概念。

在国家颁布实施《农民专业合作社法》之后，我国的农民专业合作社得到了进一步长足的发展。我国是林业大国，林业产业是我国农民生产生活的一个重要方面，林业专业合作组织在我国林业发展和林农的生产生活中起到了突出的作用。部分学者针对我国林业发展特点对我国农民的林业合作组织的运作发展情况进行了研究。研究主要分为两个层面，一是林业合作组织内部自身的发展情况的研究，主要从，合作组织类型、林农的参与合作的组织需求与组织契约选择角度、资金筹集及财务运作状况等角度进行的研究；二是从林业合作组织发展的外部环境角度进行的研究，包括对组织发展的外部影响因素、政府支持等角度进行研究，对林权改革与林业组织的发展关系也有所研究。

1.2.1 林农合作组织的类型

王登举等（2006）将林业合作组织划分为林业合作协会和林业合作社。**从组织的性质上看**，我国林业合作组织主要有专业协会和专业合作社两大类。专业协会是一种比较松散的合作组织形式，以提供技术和信息服务、开展维权和自律活动为主，不直接从事营业活动，主要在民政部门登记，注册为社团法人。目前我国大多数的林业专业协会都属于这一类，但也有一部分协会超出了这一范围。专业合作社是一种与社员联系比较紧密的合作组织形式，对内服务于社员，对外从事经营性业务，主要在工商管理部门登记，注册为企业法人。目前我国的林业合作社主要有以下两个子类型：**一是会员制合作社**。就是在“入退自由、平等互利”的前提下，由社员共同出资（相当于会费）建立联合实体，对外从事盈利活动，对内为社员提供产前、产中、产后服务，不以盈利为目的。在生产环节上仍然以一家一户（或单个企业）为单位，在销售环节上统一商标、统一品牌、统一销售，同时还为社员提供委托经营、运输和储藏、生产资料采购等有偿服务，以及技术支撑、信息共享等无偿服务。在管理上实行社员民主决策，“一人一票”制；在分配上首先提留合作社公共积累，然后按照社员与合作社的交易额进行利润返还，而不按出资分红。**二是股份制合作社**。股份制合作社是合作社的一种新形式，是股份制与合作制的结合，在当前林业信贷比较困难的条件下，有效地实现了社员的资本联合。与会员制合作社不同的是，股份制合作社多数拥有自己的企业和固定的产品，实行按交易额返还和按投资分配相结合的利润分配制度，即对社员按照其与合作社的交易额进行利润返还，对于外来资本（包括社会投资和社员的基本会费以外的股份）则实行按股分红。

从业务范围看，我国目前的林业合作组织的专业领域基本涵盖了林业生产的各个环节，包括森林管护、病虫害防治、林道建设、造林、营林、种苗生产、林产品加工、销售、物资采购、技术和信息服务等等。其中既有技术服务型、销售服务型等业务单一的专业合作组织，

也有集产、供、销、服务为一体的综合性合作组织。

从组建方式看，主要有农民自主组建型、乡村集体组建型、企业带动组建型、政府部门扶持组建型、国际组织扶持组建型等。

由龙头企业带动组建的合作组织是上世纪 90 年代出现的“公司+农户”模式的延伸和发展。“公司+农户”模式虽然在一定程度上减少了农户的市场风险，但农户始终处于被动和弱势地位。而在新的“公司+专业合作社+农户”模式中，合作社充当了连接公司与农户之间的桥梁，既维护了农民的利益，又减少了企业与单个农民交易的成本，在三者间形成了合理的利益分配机制。（王登举等，2006）

吕明亮（2007）按照合作内容和方向对林业合作社划分是：种苗类专业合作社，经济作物类专业合作社，林产品加工类专业合作社，标准化生产专业合作社，无公害生产专业合作社；另外，一些龙头企业为开发绿色食品、森林食品、有机食品等，按照无公害林产品标准与生产技术规程，建立无公害林产品标准化生产示范基地,进行无公害生产。

根据合作组织内部契约的对象和性质的不同，将林业专业合作经济组织相应地也可分为 3 种类型: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。（黄丽萍，王文烂，2008）。

1.2.2 农户参与合作组织的意愿、需求

黄和亮等人（2008）以福建林业合作组织现状，对影响农户参与林业合作经济组织因素的分析，包括：支持农村劳动力的非农就业渠道，农户家庭基本特征，地区经济发展水平，地方林业部门的政策导向。

在林业合作组织内部运作机制上，黄丽萍等（2008）根据合作组织内部契约的对象和性质的不同，认为林业专业合作经济组织相应地也可分为 3 种类型：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。从契约的角度看，林农在组建和参与林业专业合作经济组织时，对合作组织形式的考察和选择，实质上就是对合作组织内部契约类型的考察和选择契约的效率将受到多种因素的影响，若具体到林业专业合作组织内部的契约选择，必须考虑的影响因素主要有如下 8 个方面。第一，交易对象计量的难易程度。第二，合作优势显现的难易程度。第三，参与合作组织的成员数量。第四，组织和农户的投资决策是否具有弹性。第五，人力资本、技术和规模的必要性程度。第六，特质交易。（对于特质产品而言，“买者既不会去寻求其他资源，也不会将其（按优惠价格）购得的产品挪作他用（或转手给其他用户），因为其他资源的设置成本很高，而且特质性产品的用途和用户是不可互换的；卖者同样也不会因有更好的销售机会而扣货不发，因为其资产也具有专用性质”。在特质交易中,商品契约不仅能够维持稳定，同时还因为内部交易成本的节省而显得十分有效。）第七，集体劳动计量和监督的难易程度。第八，合作组织发展所处的阶段。

张广胜等（2007）对林业合作组织的需求影响因素分析，包括 1)农户的年龄及文化程

度对农户需求的影响；2)农村贫富差距对农户需求的影响；3)政府及村委会为农民提供的服务对农户需求的影响；4)现有的合作经济组织对农户需求的影响。

1.2.3 林农合作组织的财务运作与资金统筹

林业专业合作社财务管理的特点：（一）以“服务最优化”为财务管理目标；（二）面临的风险多，资金投入风险大；（三）林业专业合作社类型繁多，财务管理方法不一；（四）财务关系的不稳定性；（五）分配上偏重于合作社成员。林业专业合作社与公司制企业在利润盈余分配上的最大区别在于，合作社当年盈余进行两次分配。首先是不低于 60%的可分配盈余，按成员与合作社的交易量（额）比例分配；然后是剩余部分按合作社成员应享有的权益份额分配；可分配盈余来源于成员的贡献。而公司制企业实行按股分红的分配制度，且红利水平取决于企业的盈利水平。林业专业合作社与社员之间不仅盈利时利益共享，而且亏损时风险共担。

基于以上合作林业合作组织的财务运作中有如下问题：（一）筹资困难，资金严重不足；（二）财务管理制度不健全；（三）收益分配制度不合理；（四）财务管理意识较淡薄，财务人员素质不高。

与农业合作组织相比,林业合作组织筹集资金的困难性更大,原因在于,林业生产经营的特性。林业生产经营是一个周期长、地域广,连续多次投入、分阶段产出,周转慢、有滞后效应的过程,同时,现有的林业管理体系十分复杂,林地是林业生产不可替代的、有限的自然资源,对林地自然资源的开发和利用不仅是林地所有权人对自己权利的行使,而且还关系到其他社会成员经济效益的实现及整个林业的生态和社会效益的实现。作为一个经济人,尽快的获得现有利益是他们追求的首要目标,由于林业的滞后效应,收而益获取的时间间隔长,行政管理体系复杂,管制严格,因此,相对来说,很难吸引投资者,而林农本身就是一个弱势群体,不可能从他们身上找到获取资金积累的渠道。进一步来说,林业合作组织向银行保险公司等营利性机构筹资同样困难。引入龙头企业成为相应的对策。

1.2.4 政府在林业合作组织发展中的作用地位

首先,政府干预的必要性。目前林业合作组织的发展还处在不成熟的起步阶段,林农的素质还普遍较低,缺乏集体意识及联合进行经济活动的愿望,政府的干预对林业合作组织的发展是不可或缺的,它可作为“第一推动力”来弥补个人主动性不足。其次,政府干预的危险性,一方面在管理方法上,一些政府官员直接担任或者直接任命合作组织的管理者,挫伤农民自主精神与主人翁意识,削弱合作组织的生命力。另一方面,在资金援助方面,政府提供大量资金及财政援助合作组织,造成合作组织对政府的依赖性过强,政府的资助一旦停止,合作组织就有解散的危险。

在以上分析上,政府应该有如下作为:政府干预的尺度把握,定好“服务”的位,为合作组织做好行政融资等服务工作。政府干预的时间与步骤过程中,骤应该是扶持、共建、最后退出。要注意立法与政府权限的界定,政府干预合作组织的权限要以法律的形式明确界定,

使得政府行为走向制度化。(许向等, 2007)

为了规范农民林业专业合作社组织及其行为, 促进农民林业专业合作社持续健康发展, 2009年8月18日, 国家林业局发布《关于促进农民林业专业合作社发展的指导意见》, 指出, 发展农民林业专业合作社是坚持家庭承包经营、促进互助合作的重要形式, 是推进适度规模经营、发展现代林业的重要抓手, 是维护农民权益、促进农民增收的重要途径, 是培育新型市场主体、发展市场经济的内在要求, 是培育新型农民、推进社会主义新农村建设的重要载体。各级林业主管部门要充分认识发展农民林业专业合作社的重要性。并且提出将在7个方面加强对农民林业专业合作社的政策扶持: 一是积极支持农民林业专业合作社承担林业工程建设项目; 二是大力扶持农民林业专业合作社基础设施建设; 三是鼓励有条件的农民林业专业合作社承担科技推广项目; 四是鼓励农民林业专业合作社创建知名品牌; 五是支持农民林业专业合作社开展森林可持续经营活动; 六是支持农民林业专业合作社开展多渠道融资和森林保险; 七是依法对农民林业专业合作社实行财政和税收优惠政策。要求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; 要加大与发展改革、财政、工商、税务、金融、人事等部门的协调力度, 落实各项优惠政策; 要抓好典型, 大力开展农民林业专业合作社的试点示范工作, 坚持示范引路, 以点带面; 要加大宣传工作力度, 营造全社会关心和支持农民林业专业合作社健康发展的舆论环境和工作氛围; 要加强制度建设, 建立农民林业专业合作社发展的长效机制。

1.2.5 林业组织与林权改革

黄丽萍, 王文烂(2008)认为, 林权制度改革迫切需要林区农民专业合作经济组织的发展。关于农民专业合作经济组织的研究, 学界已有广泛的积累。但是国内专门针对林权改革之后林区农民专业合作组织发展的研究成果很难见到。在少量的研究成果中, 程云行[6]等则对林权改革之后林业专业合作组织发展的必要性进行初步分析。该研究借助契约理论, 初步探讨林业专业合作经济组织的形式选择问题, 以期有利于林权改革的顺利进行和林业专业合作经济组织的发展。

在林权改革给林农们带来的林业生产组织的变化的研究中, 文章通过以福建、江西为例, 对农民应对林权改革而建立的“护林联防协会”内部契约选择的合理性分析进行了分析。得出结论, 组建和参与“护林联防协会”将是林权改革后农民解决“护林难”的现实选择。“林农在林业管护阶段的合作关系较为简单, 管护阶段的独有特点也决定了通过商品契约建立的‘护林联防协会’具有明显的比较优势, 福建、江西等地‘护林联防协会’的发展佐证了这一优势。因此, 组建和参与‘护林联防协会’将是林权改革后中国农民的现实选择。”(黄丽萍, 王文烂, 2008)

肖雪群等(2008)指出, 林改是个社会系统工程, 没有相关部门的支持与配合形成合力, 配套改革, 很难凑效。林权制度改革打破了集体林统一经营格局, 千家万户成了林业经营主体。但是一家一户小农林业经营不是林改最终目的, 只有由林农自愿组合起来, 走规模发展之路, 才能实现产业化, 林业才能走向市场, 实现林农增收、经济发展、社会和谐。

黄和亮等（2008）指出，2003年福建省全面进行了以明确产权为基础的集体林产权制度改革，并赋予农户自主选择具体的经营方式。从实际情况看，虽然此次福建省集体林产权制度改革明确要求，以农户为基本单位落实山林的经营权，但农户选择参与各种林业合作经营组织，进行合作化经营也非常普遍。在此基础上对影响农户参与林业合作经济组织因素进行了分析。

1.2.6 问题、对策建议

王登举等（2006）在外标法环境和内部机制的两个层面分析了我国林业合作组织存在的问题。在外部发展环境方面，一是法律的缺位，我国目前还没有一部合作组织法，因而严重地制约了合作组织的发展；二是缺乏必要的扶持政策；三是管理体制不顺，从目前情况看，农业、民政、工商、科协、供销社、扶贫、乡镇企业局等各部门都参与合作组织的管理，由于互相之间缺乏协调，造成管理上的混乱；四是研究和教育滞后。

内部运作机制方面从社员利益协调合作激励以及制度健全从而规范运作合作社的几个方面进行了分析：

多数林业合作社规模小、实力差，没有与农民建立起成员之间利益分享、风险共担的紧密型经济关系，社员同合作社没有直接的利害关系，入社社员各自为政，合作社的生产经营规模和经济效益不能及时地体现。合作社多数是通过优惠供应种苗、生产资料、提供技术信息、林产品销售、加工等途径为社员提供服务为主，不以赢利为目的，真正实行二次返利的合作社极少，不能激发林农的兴趣，严重影响了专业合作社应有功能的发挥。此外，有相当一部分合作经济组织内部管理制度和章程不健全，有的合作社只挂个牌子，没有真正开展生产经营服务，规章制度不完备以及责权利不明确，有些合作社的章程、会员代表会、理事会、监事会形同虚设，社员对财务状况、公积金公益金的提取、利润分配等知情权、参与权、表决权、监督权并未实现真正的公开与公平。

相应的对策：（一）正确认识林业合作经济组织的性质和作用；（二）加快立法进程，明确林业合作组织的法律地位；（三）加大政策扶持力度；（四）加大培训宣传力度，培养高素质的合作组织管理人才；（五）加强内部制度建设的指导和监管，规范组织运行机制。（王登举等，2006）

以上综述可以看出，对我国林业合作组织的界定、种类划分需要有一个更统一，规范化的界定，以强化对林业管理与研究。另外，对我国林业合作组织的研究可以从林业生产本身的特点和类型，农户（需求、利益博弈）视角、合作组织运作机制、以及外部环境对林业合作组织的影响等角度进行。林业合作组织的发展与我国当前不断深入开展的林权制度改革有着紧密的联系，对林业合作组织的研究，对我国林权制度改革有着极为有价值的意义。

2. 调研区域介绍

2.1 湖南省和项目所在县概况

湖南省地处中国中南部，[长江](#)中游，地理上属于华中地区，与湖北、江西、广西、广东、贵州、重庆等六省区毗邻；因地处洞庭湖以南得名“湖南”，又因湘江贯穿全境而简称“湘”。湖南省国土面积为 21.18 万平方公里，其中 51.2% 为山地，13.9% 为盆地，13.1% 为平原，15.4% 为丘陵。全省 85% 以上的地区海拔高度在 100 米至 800 米之间，气候类型属于大陆性[中亚热带](#)季风湿润气候，年均降雨量为 1350~1450 毫米。

湖南省总人口 6846 万人（2008 年），其中汉族占 89.87%，[少数民族](#) 639.09 万人，占 10.13%。当地主要少数民族包括[土家族](#)、[苗族](#)、[侗族](#)、[瑶族](#)、[白族](#)、[回族](#)、[壮族](#)、[维吾尔族](#)、[蒙古族](#)、[畲族](#)和[满族](#)。

湖南省是我国南方重点林区，林业发展在其经济发展总量中占有非常重要的比例。2008 年，湖南全省林业用地面积达 1.94 亿亩，占其土地总面积的 61.09%⁴，其中有林地面积 974.70 万公顷（因冰冻灾害影响，较上年下降 74.65 万公顷），居全国第 6 位；森林覆盖率 55.86%，居全国第 5 位；森林蓄积量 3.66 亿立方米，居全国第 9 位。林业产业总产值 708.71 亿元。其中：第一产业产值 273.84 亿元，第二产业产值 319.76 亿元，第三产业产值 115.11 亿元。中央和省（含外援项目）投资 42.56 亿元，其中：中央投入我省林业资金 32.96 亿元。⁵

浏阳市（县级市）隶属于湖南省长沙市，是湖南省的重点林区县，辖 37 个乡镇、街道办事处，总人口 135 万，涉林人口 90 多万人。全市土地总面积 751 万亩，其中林业用地面积 517 万亩（集体林面积 507 万亩）。森林覆盖率 65.82%，森林蓄积量 1180 万 m³，楠竹立竹 8872 万根，年产商品材 20 万 m³，年产商品竹 800 万根，2007 年度林业总产值 16 亿元。浏阳市林业资源丰富，涉林人口多，林业产值高。作为湖南省林业改革的先行军，由于其“提高林业的执行力、提高林业的贡献力、提高林业的影响力”，先后获“全国经济林建设先进县（市）”、“全国造林绿化百佳县”、“全国森林资源管理先进单位”、“全国林政执法先进县（市）”、“湖南林业十强县（市）”等称号，在全国的林业改革中发挥着带头示范作用。

洪江市（县级市）隶属于湖南省怀化市，位于湖南省西南部山区，地处云贵高原东部边缘的雪峰山区，沅水上游。洪江市共辖 25 个乡镇，316 个行政村，总土地面积 325.9 万亩，人口 43.23 万，农业人口 36 万人。全市国土面积 325.9 万亩，林业用地面积 230.2 万亩、国有林地 14.6 万亩，集体经营林地 215.4 万亩，其中乡村组集体经营面积 9.62 万亩，家庭承包经营 207.11 万亩，承包经营农户 10 万户，农民人均经营林地 5.5 亩。全市活立木蓄积量

⁴ 数据来源：邓三龙，2009

⁵ 湖南省林业厅网站：<http://www.hnforestry.gov.cn/ListInfo.aspx?ID=179921>

485 万立方米，有国家、省县（市）级生态公益林 68.1 万亩、商品材面积 160 万亩、用材林 168 亩、柑桔 22 万亩、楠竹 24 万亩、油茶 16 万亩。洪江市是国家级林业产权示范项目示范市。

2.2 项目村介绍

官渡镇观音塘村和张坊镇七星村分别是股份合作制村级林场和林业专业合作社模式的典型村庄。

官渡镇观音塘村山林面积超过 2 万亩，是浏阳市林地面积最大的村，是典型的户联营林场。林场与林农签订协议书，山权林权在农户，经营权在林场。林场通过林农代表大会选聘了各管理人员和 4 名护林员负责林场的统一管理和维护。每年按照市林业局安排场的采伐指标安排生产以周边乡镇同等价格收购林农竹木进行统一经营。林场所获利润除管理人员费用外，全部用于林区道路建设，目前共计投入林区道路建设资金 22 万元，修好了林道 23 公里。。2006 年林场总收入 50 万元，利润 4 万元；2007 年总收入 64 万元，利润 9 万元；2008 年总收入 108 万元，利润 15 万元。目前，观音塘村在林权办与官渡镇的帮助下编制了《观音塘村森林经营方案》，规划了十年的林地经营方案，的安排伐区和看法指标。

张坊镇七星岭村位于湘赣边界，由七星村、双溪村、金钟村和湖洋村四个自然村合并而成，下辖 12 个村民小组，共 2200 余人。七星岭全村林业用地面积约 51000 亩，人均面积约 23 亩。七星岭村资源丰富，土地肥沃，气候宜人，属亚热带季风性湿润气候。村内植被丰富，尤以杉树和竹林资源较多。楠竹加工生产是全村收入主要来源。集体林权制度改革之后，实现分山到户，林农积极性得到很大提高。目前双溪村林场最初成立与 20 世纪 80 年代中期，起初是国营林场，由村干部管理和经营，后在 2004 年时承包给私人管理。七星村的的星海楠竹生产加工专业合作社通过入股、联户等方式组建“投山入股、合伙经营、利益共享、风险共担”的股份制竹林林场，经营林地面积 3000 余亩，将山地全面进行了改造和示范。2007 年，入社山林面积达 6800 亩，当年就改造楠竹丰产林 1200 亩，合作社建立高效楠竹示范基地 600 多亩，修山垦复 1200 多亩，2008 年抚育山林面积 1500 亩。通过楠竹低改与培育，楠竹单由原来每亩不足 70 根提高到现在的 120-170 根。该合作社以合作社为载体开办小径楠竹精品加工厂，为该村主导产业。

洪江市的项目村庄分别为江市镇双龙村和双溪镇桐坪村，两个村庄均在 2007 年底成立了林业理事会，理事会主要职责是指导本村造林、森林防火、病虫害防治、林政管理、林业信息发布等工作。

江市镇双龙村位于洪江市江市镇东南部，是“八山一水一分田”的林区村，也是第一批林改试点村庄，于 2004 年 6 月便已正式启动集体林权制度改革。全村共有 7 个村民小组，160 户，687 人，土地总面积 9690 亩，林业用地面积 7860 亩（其中村组集体经营面积 690 亩），省级生态公益林保护面积 2218.6 亩。全村活立木总蓄积量 1.8 万余立方米，森林覆盖率达 86%。林地资源是当地最重要的土地资源，是农户收入的主要依赖资源。林业收入是村民的主要经济来源，主要林业产品是楠竹、杉木、松木等，林业收入的状况直接影响到大多数林

农的收入水平和生活状况。作为第一批林改试点村庄，双龙村于 2004 年 6 月便已正式启动集体林权制度改革。

双溪镇桐坪村，总人口 768 人，共 265 户，10 个村民小组，土地总面积 8835 亩，其中林业用地面积 6901.5 亩，有林地面积 4944 亩，其中种植杉木、松树和楠竹，目前楠竹种植总面积 1000 多亩，占全村林地总面积的 20%。全村森林覆盖率 64.04%，活立木总蓄积量为 8851 立方米。人均纯收入 2895 元，其中林业收入 2106 元，占总收入的 73%，是村民的主要经济来源。桐坪村到目前为止已经基本完成林权证发放面积 6901 亩，分到户的山林面积 5136 亩，集体经营的山林面积 784.5 亩，联户经营的山林面积 70.5 亩，目前林权证已全部发放到林农手中。虽然目前的林业生产比较稳定，但由于当地人均林地面积较少，基础设施条件较差，主要是道路状况差，林业生产加工并不发达，农户的林业收入并不高。

3. 林业发展概况

3.1 林权改革情况

3.1.1 湖南省集体林权改革的措施和成效

湖南省从 2007 年起开始试行集体林权制度改革。2007 年 6 月，湖南省委省政府颁布《关于深化集体林权制度改革的意见》，并在怀化全市和浏阳、安化、绥宁“1 市 3 县”开展以明晰林地使用权和林木所有权、放活经营权、落实处置权、保障收益权为主要内容的集体林权制度改革试点。在试点取得成功经验后湖南省人民政府又于 2008 年 11 月下发《关于全面推进集体林权制度改革的实施意见》，在全省全面推开了集体林权制度改革。

截至 2009 年 10 月底，全省完成林权勘界现场核实面积 10643.58 万亩，林权发证面积 6031.78 万亩，调处山林权属纠纷 294.41 万亩，分别占总任务的 58.3%、33.1%和 67.7%；已有 23 个县市区基本完成了确权勘界任务，还有 28 个县市区有望在年底以前完成。全省所有市州、县市区都成立了林改领导小组和办事机构，并相继出台林改意见，全面启动了林改。目前湖南省林权改革成效主要体现在四个方面：增加了农民收入，通过减免税费等措施山区农民 2008 年从林业中获得的人均纯收入同比增长 18.6%；激活了林业经营机制，2008 年全省吸引社会资本投入林业 20 多亿元，同比增长 30%以上；促进了生态建设，农民群众造林育林护林的积极性空前高涨，去冬今春全省完成造林 314.5 万亩，为计划任务的 112.5%。采伐指标改革让林农对林木采伐有了明确的预期，采伐量大幅减少；促进了山林纠纷的调解，历史积累的大量林权纠纷在林权改革后得到化解。⁶

与此同时，林业合作组织也迅速地成长起来，据统计，截至到 2009 年 10 月，湖南省已成立各类林业专业合作组织 3976 个，经营林地面积达 2790 万亩。林业社会化服务组织不断

⁶ 我省集体林权制度改革取得重大进展，湖南省政府门户网站，http://www.hunan.gov.cn/tmzf/xxlb/zwxx/200911/t20091109_179518.htm，2009 年 11 月 9 日。

完善，林业生产组织化程度、林农自律意识和自我管理水平不断提高。

3.1.2 浏阳市林权改革情况

作为湖南省的重点林区和林权改革先进县，浏阳市的林权改革工作开展较为深入。截止 2009 年，全县共有 503 万亩集体山林明晰了产权，其中自留山 156 万亩，责任山 254 万亩。其它方式经营面积（含流转）75 万亩，村、组集体统一经营面积 16 万亩，明晰产权林地占林地总面积的 95%以上。林地产权的明晰程度达到了林地归哪个村组，林木归哪家哪人都很明确的效果。同时林权改革的相关配套措施如森林保险，林权证抵押贷款，推进合作社的建立，以及其他一些有特色的举措也实施的成果比较显著。如开展对相当规模的林场或合作社（有林地面积 3000 亩以上）单列编制林地经营方案工作，2008 年完成 1 万亩以上林场经营方案的编制，2009 年完成 3000 亩以上林场经营方案的编制。另外，还开展了指标发放的“阳光工程”以及林地/林木流转等措施对保障林权改革的顺利推进，切实提高林农的收益起到了良好的效果。

浏阳市为配套集体林权制度改革大力发展林业合作经济组织和林业专业协会。到 2009 年 9 月，全市已经建立林业合作组织 126 个，已经通过工商登记注册的 92 个，其中林场合作组织 48 个，木材经销加工组织 6 个，林地经营合作组织 27 个，花卉苗木组织 8 个，果木合作组织 13 个，森林保护合作组织 10 个；建立林业专业协会 8 个，其中已经过民政部门登记注册的 5 个。另外，在浏阳市还形成了“公司+农户+基地”和“农户+合作社+基地”联合经营的林业经营模式。

3.1.3 洪江市林权改革情况

作为湖南省和怀化市的林改试点单位，自 2007 年 4 月实施林改以来，洪江市林改工作取得了显著成效。林权证发放方面，截至到 2009 年 9 月底，全市完成外业核实面积 215.6 万亩，打证 203.3 万亩，发证 115.3 万亩，分别占总任务的 93.7%、88.3%和 50.1%；2008 年 3 月洪江市成立了全省第一家林业产权交易中心，开展业务评估并主持交易；推进“森林采伐管理改革”，重点在采伐管理、编制经营方案、保障体系建设等三个方面进行改革探索并完成具体方案的编制；开展林权抵押贷款工作；通过中国人民财产保险公司，已对全市 85 万集体林实行森林火灾专项保险，目前正在将政策性森林保险工作范围扩大到 203 万亩林地。

在配套改革方面，作为联合国粮农组织及欧盟支持中国林改试点的洪江市在林业合作组织方面进行积极的尝试和总结。全市 316 个行政村相继成立了村级林业理事会，林业理事会在政府、市场以及林农之间起到桥梁作用，是介于村级行政管理和村民自治管理之间的一个村级林业经济合作经济组织，既行使管理职能又承担服务职能。为进一步发展林业专业合作社提供了基础。起作用主要是制定村级林业理事章程，开展林业生产技术咨询、指导、信息交流、销售服务；组织全村林业产业发展规划、指导会员营造经营活动；监督资源林政管理、制止乱砍滥伐行为，调处山林纠纷维护林区秩序稳定；开展森林防火、病虫害防治工作。到 2009 年 9 月全市共有经林业、工商等部门审批注册的木材加工厂 57 家，其中小型 39 家，

中型规模的 18 家，有成员 183 人，固定资产 720 万元，流动资产 1250 万元。(邵权熙，2007)

3.2 森林类型

地处典型的亚热带内陆季风气候区，湖南省物种多样性高，生物资源丰富。项目所在县主要森林类型为楠竹、杉木和松树。根据湖南省林业厅《全省 2000 年森林资源状况》，当年湖南省乔木林分面积 674.27 万公顷，占有林地面积的 71.20%；经济林面积 205.65 万公顷，占有林地面积的 21.71%；竹林面积 67.13 万公顷，占有林地面积的 7.09%。在乔木林分面积中，按林种分，用材林面积占 81.63%；防护林面积占 11.98%；薪炭林面积占 4.06%；特种用途林面积占 2.33%。2008 年，湖南省立竹为 16.1 亿株，居全国第 2 位。另外，湖南省的油茶资源也较为丰富，油茶林面积 118.53 万公顷，年产茶油 12 万吨，面积和产量均居全国第 1 位。⁷

浏阳市和洪江市都是湖南省林业发展较快的地区，其森林资源丰富，以楠竹、杉树、松树和油茶等林木品种为主。另外，浏阳市还具有丰富的各种花果树木资源。

浏阳市观音塘村林地面积超过 2 万亩，主要为杉树、松树和楠竹等品种，杉树和松树占到一半以上，其余主要为楠竹。木材和竹子的销售适当地主要林业收入来源；七星岭村 5 万多亩的林地面积，大部分是次生林(自然林)，造林面积为 2 万亩主要为杉树，楠竹约 5000 亩，为全村的主要林业收入来源。

洪江市双龙村和桐坪村的情况相似，林地资源同样以杉树、松树和楠竹等品种为主，并有少量的油茶、柑橘、板栗和核桃。楠竹为当地林农获得林业收入的主要来源，油茶具有较大的发展潜力，但目前由于品种较老，产量和收入均有限。柑橘由于病虫害和市场行情不稳定等原因，近年的销量和收入下降。

总体上来讲，浏阳市和洪江市的森林类型主要是杉树林、松树林和楠竹林，由于杉树和松树的生产周期较长，楠竹的生产和销售作为林农短期林业收入的主要来源。同时，油茶、柑橘、板栗、核桃和花木等作为当地的传统林业资源和非木材林产品，也是林业发展的重要组成部分并具有较强的发展潜力。

3.3 主要林产品

湖南省多样性的林业资源为当地带来了丰富的林产品，主要包括木材、竹子、水果、干果等并由此带动了家具、造纸、食品加工以及其它各种工业的发展和产品生产，为当地经济发展做出了显著的贡献。

浏阳和洪江两个项目区的主要林产品均为杉木、松木等木材产品，竹子和各种竹制品，水果、油茶以及板栗等非木材林产品。

⁷ 湖南省林业厅网站：<http://www.hnforestry.gov.cn/ListInfo.aspx?ID=178525>

3.4 林业管理

浏阳市和洪江市林权改革实施进展较快，绝大部分林地已经分产到户。根据调查情况，浏阳市观音塘村的林业管理主要以林场的形式进行，“村级林场”几乎涵盖了本村全部林地面积，农户将林地面积交由“村级林场”统一管理。林场不仅负责林地的管理，还对林木的砍伐和销售等活动负责。七星岭村的林业管理方式与观音塘村存在很大差异，其林业管理基本上以单户为单位，“星海楠竹专业合作社”的经营规模在不断扩大，但其影响力相对有限，加入农户不足一半。而洪江市双龙和桐坪两村的林业的经营和管理则建立在单户的基础上，同时，林业理事会作为由上级林业部门主导建立的专门的林业管理机构，对林业生产和经营提供各方面的支持和服务。详细情况请见下文介绍。

4. 林农合作组织发展状况

4.1 现存主要林农合作组织类型和特点

调查发现，两个地区均存在多种林业合作的形式，包括村级林场等村级林业合作形式、林产品加工、经营等林业专业合作组织、森林保护组织等公益性组织，以及私人林产品加工企业 and 具有组织管理功能的林业理事会等形式。实地调研中主要针对项目村所存在的主要的林业合作组织或其它林业合作和经营形式进行了较为深入的调查和分析，即浏阳市观音塘村的村级林场、七星岭村的楠竹专业合作社和洪江市双龙村和桐坪村的林业理事会以及桐坪村的小型私人林产品加工企业，并对其它相关组织进行了一定的了解。

4.1.1 村级林场

村级林场是浏阳市官渡镇观音塘村最为主要的林业合作形式。观音塘村林场于 1985 年建立，对加入农户的林地实行统管统售，即一方面，对林场内林地进行统一的管理和保护；另一方面，农户收获木材后交给林场进行统一销售。开始加入林场的农户不多，入股林地只有 3000 亩，到 2002 年规模有所扩大，入股林地达到有 7000 多亩。木材销售后，农户和林场按照 68% 和 32% 分成，后来分成比例变为 80% 和 20% 分成，大幅让利给农户。随着林权改革的深入推进及浏阳市相关林业举措的开展落实，林农的林业生产积极性有了极大的提高，大部分农户也都从观念上接受了林场。2004 年林场规模继续扩大，加入农户不断增加，到目前全村 300 余户农户中，95% 以上的都加入了村级林场，入股林场的林地面积已达 15000 多亩。没加入林场的只剩四户农户（其中一户林地非常少，几乎没有林业收入；另外三户的林地距离本村林场的距离较远，不方便统一管理）。

观音塘村林场目前共 5 个管理人员（场长、副场长、会计、林政以及出纳）和 8 个护林工。由于林场每年交税较多，后来改为观音塘农业合作社（为区分林业合作组织类型，本报告在下文仍然统称“村级林场”），可以减少交税额。观音塘农业合作社是股份制的，每年会开代表大会，通报收入。在浏阳市指标单列下的编制林地经营方案的举措的推进下，浏阳市林业局单独为其编制了报省林业厅并在国家林业局备案的 10 年林地经营方案，并将林业的砍伐指标直接下放到了该村林场归林场统一管理发放

4.1.2 林业专业合作社

浏阳市张坊镇七星岭村的“星海楠竹生产加工专业合作社”是本村目前最主要的林业合作组织。该合作社于 2006 年注册成立，由原七星村书记唐台喜牵头，在七星村成立了“喜飞楠竹专业合作社”，合作社的管理由唐台喜基本村的另外三名村民共同负责，其中村民周文辉即现任星海楠竹生产加工专业合作社理事长。当时，七星村有 20 多户人加入该合作社，成立合作社的主要目的是为了争经费，搞山林抚育。2007 年，七星村和邻村湖洋村合并，合作社也随之扩大，全村 632 户有 100 多户林农加入，办了许可证以及楠竹加工厂，改名为“星海楠竹生产加工专业合作社”。目前，入社山林面积达 6800 亩，2007 年改造楠竹丰产林 1200 亩，2008 年抚育山林面积 1500 亩。

2007 年，部分管理人员提议村上的领导不能作为合作社理事会成员，于是管理人员有所调整，由会员大会选举产生理事会，成员并增加至 5 人。由理事会任命监事会，设 3 名监事会成员，书记唐台喜和另外 2 个村委成员作为监事会成员。合作社一年会开一到两次大会。

为了管理和林产品运输方便，合作社社员的林地大多分布在村里两条公路的两旁，而对于公路两旁的林农的入社也带有了一定的强制性（在 2007 年合作社扩大时，几个理事会成员到湖洋村一家一户做思想工作；如果不加入，则不给予砍伐指标），对于不在林场划定范围内的林农，则没有要求。林农入社时每户需要交纳 13 元的会费。合作社对于竹林的统一管理包括丰产林低改、施肥、病虫害防治、林地垦复、喷灌技术应用以及稻草覆盖等。另外成立了一个加工厂，主要加工实用签、卫生筷、凉席、窗帘等产品。从 2009 年起，合作社成员年终可以收到每根竹子 2 毛钱的利益反馈，而没有加入合作社的村民则没有。无论是合作社社员还是非社员，合作社对其楠竹销售活动都没有任何限制，可以销售到合作社加工厂，也可以自由选择销售方向。

4.1.3 林业理事会

作为国家级林业产权示范项目示范市和联合国粮农组织及欧盟支持中国林改试点，自 2007 年 4 月实施林改以来，洪江市在林业合作组织方面也做了积极地探讨和配套工作，在全市 316 个行政村相继成立了村级林业理事会，作为政府、市场以及林农之间的桥梁。2007 年双龙村和桐坪村在洪江市林业局的支持下，通过村民代表大会投票相继成立林业理事会，并将林业理事会的性质定义为介于村级行政管理和村民自治管理之间的一个村林业合作经济组织，凡本村承包经营的农户均可加入，外村承包本村山林的承包人可申请为本村理事会会员。目前桐坪和双龙两村的村民基本全部加入林业理事会，林地据纳入林业理事会进行统一管理。

林业理事会都根据《专业合作社法》制定了相应的规章制度和理事会章程，规定了组织的职能、入会事宜、成员的权利与义务、组织中选举以及决策情况，资金管理以及收益分配等。双龙村和桐坪村的林业理事会和洪江其他的林业理事会一样，理事会成员的构成主要是依托村两委班子。按组织结构说明，林业理事会由理事长和理事组成。理事长是林业理事会的法人代表，下设副理事长、会计、出纳以及一名普通理事。林农对理事会成员有不同的称

呼，在有的地方如双龙村，是称为理事长，在桐坪村则是会长。以双龙村为例，理事长是由村支书担任，副理事长则是村主任，妇女主任担任会计一职，负责理事会的财务。

4.1.4 私人林产品加工企业

洪江市桐坪村的“竹制品加工协会”，实际上是一些加工竹筐的小作坊，性质上属于小型私人企业，由私人投资者投资和组织管理，普通农民作为雇佣工人进行劳动并获得工资。桐坪村目前共有 3 个这样的小型作坊，每个由 5-7 户农民作为投资者合作成立。投资者提供场地，收购原材料，购买简单的加工机械，在本村雇工，组织工人进行竹筐加工。这里的投资者不同于一般企业的老板，他们的责任不仅包括投资和雇工，他们自己和家人也同时要加入生产劳动。产品用于柑橘的包装，产品销售也由投资者自行联系进行。投资者通过产品销售获得一定的收入，产品的销售量和收入都由当年的柑橘销售量而决定。据村民介绍，前几年每户投资者每年的收入在 1 万元左右，但近两年由于柑橘病虫害问题导致的销售量下降，竹筐加工企业受到影响，收入明显降低，今年的收入在 4000-5000 元/户左右。雇工的数量也会随着市场行情及销售量的变化而变化，采取计件工资，工人分工不同，工资标准有一定差异，一般情况下，每个工人一天的收入不到 50 元。

调查组成员对桐坪村的一个竹筐加工作坊进行了实地考察。该作坊的占地面积在 100 平米左右，其中生产空间约 50 平米，其余面积用于原材料堆放；生产环境比较简单，没有专门的厂房，只是一间简易搭建的棚子，有一台用于加工竹条的机器，以及固定放置不同阶段的加工材料的位置，绝大部分工序采取手工制作的方式；工人数量不多，大概 5-6 人，均为本村或邻村的村民；工人没有固定的休息时间，午饭在工作地点吃，一般自己带饭，饭菜比较简单。多数工人在此打工是为了农闲时期获得临时非农经济收入，并不作为家庭收入的主要来源。调查中还发现，部分农户将材料带回家中进行加工生产，然后将成品交回加工作坊获得收入。

4.1.5 其它合作组织形式

除了以上几种在所调研村主要存在的林业合作组织，浏阳和洪江两县还存在一些其它类型的林业合作组织，包括木材加工组织、花卉苗木组织、果木合作组织等林产品加工和经营组织；以及服务性林业组织，如森林防火组织，主要负责森林火灾的救护。由于时间和调研地点的限制，以及部分林业合作组织的相似性，本研究仅选择比较具有代表性的 4 种当地典型的林业合作组织进行调查分析。

4.2 林业合作组织形成和发展的过程

以上现有林业合作组织的形成途径主要可以分为三种：

一种是由政府林业部门主导或引导建立的，如洪江市的“林业理事会”。这种途径下形成的林业合作组织的发展在初期受到相关政府部门的关注和支持较多，从而也更多地受到上级政府部门的影响和控制，所以其成立和发展较快。但这种合作组织发展的独立性和持续性则需要经营管理的不不断改进中探索。如果合作组织能够得到较好的发展，对于带动村民积

极性和其他合作组织的发展将会发挥较大的作用，一旦失败，将会使政府部门处于较为被动的地位。

第二种途径是由村里的少数能人带动和发起的，如本次所调查的浏阳市七星岭村的“星海楠竹合作社”，主要由村里的能人发起和组织，在很多情况下，作为发起者的能人会是村干部个人或者财力雄厚的村民。这种林业合作组织初期的发展相对较为困难，而其发展状况主要受带头人的能力和威信影响，获得村民支持是其能否取得成功的关键，而相关政府部门对于这种类型的合作组织的关注和支持也受带头人个人的影响。

第三种途径是由村委会主导，在本村原有资源和传统管理方式的基础上组织成立合作组织。如观音塘村的村级林场，主要由村委会发起和组织，目前的管理者中大部分为村委会成员。这种类型的组织依托于村委会的管理威信和与上级部门的关系，同样较容易获得政府部门的关注和支持，也较容易对林农和林地形成统一管理。同时，正是由于村委会作为村级行政管理机构的特点，合作组织经营管理中的林农参与性有时会被忽略。

还有另外一种，实际上不能算作林业合作组织的经营管理形式或称为小型企业，如桐坪村的竹制品加工作坊，是由普通村民主要以个人经济利益的获取为目标自发组织形式的。这些小型的经营形式相对于以上合作组织无论是在组织和经营上，都具有其灵活性。他们的建立和经营的停止完全建立在投资和组织者经济利益的基础之上，对于林农和政府的支持都没有太大的依赖性，其经营和发展主要受市场影响。而普通林农作为雇佣工人获得经济收入，无需承担风险。

4.3 林农合作组织的组织和管理

4.3.1 村级林场

村级林场是由村委会主要负责组织的一种林业合作形式。农户以林地入股加入村级林场，与林场签订协议，规定相应的权利义务关系。村级林场的经营和管理主要体现在对林地和林产品的统一管理和看护、相应基础设施的修建、申请林木砍伐指标以及争取相关的林业发展项目、统一砍伐和出售林木以及组织相应的林业活动、调节林地纠纷、决定利益分配。

在经费的获取和使用方面，林场的收入是从林场制定的向农户的收购价和林场向市场出售价格之间的差价实现的。而据管理者反映林场每年向农户收购价格的制定是由五位管理人员商议制定的，主要考虑以下几个因素：1) 林农增加收入；2) 林场管理人工资；3) 林场道路维修；4) 市场价格估算；5) 办公费用，主要用于林场接待等开支，每年大概在四到五千左右。而在木材的出售价格上，亦由五位管理人员与相关的收购商谈判协商。目前林场的5名管理人员每人的工资是400元/月；8名护林员每人的工资是300元/月。除此之外的其他剩余经费据林场管理人员反映，全部用于林场林地的建设以及林地的管理和服务如修建林地片道、组织林木的统一运输、建设护林队等。从今年来看林场到调查截止时收入达到了13万元，从往年的情况看，如果不修林地片道，林场的经费可有4到5万的节余，如修建林道则经费基本开支完毕。

对于林木砍伐指标的申请和管理主要采取这样的方式，林场根据当年的林木生长情况和市场状况，由管理人员共同商议决定砍伐量，然后向上级林业部门申请林木砍伐指标。指标下发到林场，由林场统一分配不同农户的林地的砍伐量，当年不砍伐的林农可以将指标向合作社结存，要到砍伐时交给合作社一定的费用，用于合作社看林等管理开支，如修林区片道等。另外，林场对林地进行统一管理和看护，减少了林地纠纷的产生，同时，加入林场的林农则无需过多关注自家的林地，可以节省一定的劳动力成本。

4.3.2 林业专业合作社

林业专业合作社主要以浏阳市七星岭村的星海楠竹生产加工专业合作社为例进行研究。星海楠竹生产加工专业合作社通过入股、联户等方式组建“投山入股、合伙经营、利益共享、风险共担”的股份制竹林林场，这一合作社的运营模式与村级林场有相似之处。合作社由村里能人发起、组织和领导，农户以林地入股，将竹林交予合作社统一管理和经营，享受合作社提供的林业技术和资金方面的扶助。但这种专业合作社的运作方式相对村级林场较为灵活，对于参加合作社的农户的林产品收购在价格和收购量上都没有强制性，收购价格也随着市场行情不断变化。

当地楠竹销售主要有两种渠道：一种是卖到当地的小型加工场，这种加工场实际上是家庭式的手工作坊，一般有两三个有技术的工人就可以组成一个这样的加工厂，他们对竹子进行粗加工，做成竹篾进行销售。小型加工厂的数量随胶板厂的需求变化很大，淡季只有一两户，到了旺季则会增加到上百家。另外一种销售渠道是卖给合作社的楠竹加工厂（拉丝厂），加工成产品后再转卖到浙江、长沙等地。拉丝厂的经营也是季节性的，由于拉丝厂的收购价一般会比小型加工厂的收购价稍高（每根楠竹高出2毛钱），要保证盈利的话，需要根据价格情况决定是否收购和加工。拉丝厂根据小型加工厂的收购价和市场信息决定楠竹的收购量。合作社会员可以根据市场价格选择楠竹出售的对象，非合作社成员的楠竹同样可以与合作社产生交易。会员还能在一定程度上获得利益分红。在这种运作方式中，入社林农在林产品经营方面具有一定的自主性，可以做出最大利益选择；合作社为会员争取一定的利益和服务，而合作社运营和盈利的压力主要集中在组织者身上，管理的相对松散也一定程度上造成发展和扩大的困难。

与一般的合作社相比，星海楠竹生产加工专业合作社对社员的约束较为松散，社员的产品销售与合作社之间没有严格的约定关系，社员与股东之间的权利义务、利益关系较为松散，采取的是一种价格上的优势和利益返还机制来吸引农户入社和楠竹销售。

4.3.3 林业理事会

洪江市的双龙村和桐坪村的林业理事会在洪江林业局的指导下成立，作为“政府、市场、林农之间的桥梁纽带”，目标是为从事林业生产经营的林农服务，维护会员的合法权益，加强会员交流合作，促进全村林业产业健康有序发展。目前林业理事会所承担的主要职责和运营方式体现在以下方面：

- 会员采伐指标的申请

采伐计划指标的申请工作是当地林改的一个重要政策，对于成立了林业理事会的村，这项工作由林业理事会负责。洪江市正在进行采伐指标改革试点，从原来自上而下分配采伐指标，逐步转变为由下而上农民自主申请。原来的指标分配主要是由村委进行，林业理事会成立之后，农户不再经过村委而是直接向林业理事会提交申请，然后由林业理事会提交到上级林业部门审批，最后进行公示。另外，理事会在帮助林农进行砍伐指标申请时收取 10 元/立方的费用。

- 调解林业纠纷

山林的纠纷调解，村两委处理起来因为其身份原因容易产生争议，尤其是在罚款和强制执行时。成立了民间组织形式的林业理事会后，管理规则由会员大会集体讨论制定，调解会减少争议，执行起来也较为方便。当地的林地纠纷最主要是以下两类：一类是林地与稻田交界处的林地纠纷；第二种类型是宅基地与山林交界处的林地纠纷。在 1982 年时，各村根据上级政府的号召该村成立了“林业调解协会”，后改为林业纠纷调解办公室，该机构以村委会成员为主，由村干部负责调解。林业理事会成立后该机构职能过渡到理事会。

- 提供信息服务

林业理事会提供信息服务主要包括以下几个方面：1) 相关林业政策信息。作为政府与林农之间的桥梁，林业理事会会通过召开会员大会、小组长传达以及公告栏张贴公告等形式将林业部门的林改工作以及相应的林业政策传达给农户，并为他们提供咨询。2) 病虫害防治信息。包括林区主要种植的松树的松毛虫等的防治方法、防治技术等。3) 森林防火宣传。林业理事会还负责向会员以及村民宣传森林防火。通过黑板报、张贴防火公告以及标语，以及理事及小组长入户宣传的方式大力提高会员个人以及集体的森林防火意识。4) 树苗种子等良种信息。林业理事会统计每年的造林计划，督促造林计划的进行并向林农提供苗木信息。主要通过村部以及办公室黑板报的形式公示。5) 提供木材市场信息。林业理事会并不进行木材买卖，只是适时的向会员提供周边市场木材价格信息以供会员参考。

4.3.4 私人林产品加工企业

以桐坪村的竹制品加工作坊为例，这种小型的企业性质的经营方式不同于林业合作组织，同时与真正意义上的企业也有一定的区别。投资者一般根据自身的成本和风险的承受能力以及市场行情决策投资的额度和时机。进入作坊劳动的林农虽然性质上是企业的雇佣工人，但其工作以及与企业的关系有非常具有灵活性。比如，工人可以选择在作坊内劳动，也可以将材料带回家进行加工，只要企业有需求，工人可以随时加入工作，也可以根据自身的时间随时停止工作。原材料收购方面，一般由投资者确定收购楠竹的面积并与林地使用者达成协议后上报林业理事会，由林业理事会负责向上级部门申请砍伐指标。

投资者认为这种竹制品加工作坊可以为他们带来一定的收入，但需要投入的成本较大（主要是原材料），市场行情不稳定，所以生产经营存在一定的风险，特别是近两年，原材

料和雇工的费用都有所上涨，销售量则有所下降，投资者的收入大幅降低，很大程度上打击了他们的投资和生产积极性。工人则认为，竹制品加工作坊对于他们来讲是一种很好的获得额外经济收入的方式，他们不用远离本村，不用耽误农业和林业的生产管理，无需成本投资，能够在农闲时间充分利用劳动力提高经济收入。部分投资者表示，村里部分农户有扩大竹制品加工规模的意愿，有的想建立生产竹筷的加工厂，但由于本村楠竹种植面积有限，原材料并不充分，而需要的投资也较大，所以至今尚未实现。

另外，当地还存在一种所谓的“楠竹低改项目协会”。实际上只是楠竹产品销售的一种形式。在这种销售形式中，来自外地的加工厂在当地选择适合的楠竹林地，与林农签订协议，对林地进行投资，用于林农的楠竹低改活动，并进行一定的技术培训；竹林成熟后，投资者按照市场价对竹子进行收购。这种方式一定程度上解决了林农自身缺乏资金投入的困难，能够提高竹林产量和质量，也节省了林农的运输成本。但这也一定程度上与当地的林产品加工作坊形成了原材料上的竞争。加工厂对于当地楠竹的收购并不具有稳定性和持久性，无法从根本上保证林农的林业收益。

4.4 林农合作组织的运营和实践

4.4.1 成员参与林业发展活动的积极性

当地多数林农和村干部以及林农合作组织的相关负责人普遍认为林农合作组织成立后林农的林业生产积极性的到了提高，相对于林农合作组织成立之前，林农参与其它集体活动以及村级事务的主动性也有所提高。林农合作组织对于林业资源的统一管理使得林农的林地状况好转，林木质量和林业产出均得到相应的增加，从而一定程度上提高了林业收入。同时在林农合作组织的统一经营管理的帮助下，林农对于林业资源投入的劳动成本也得以减少从而促进了他们对于其它林业生产经营活动的参与和创新，如林农林地种植结构的改变，对于林业生产技术提高的要求以及对于林业合作的意愿的提高等等。问卷调查中，近 40%的林农合作组织成员表示加入林农合作组织后自家林地的种植结构有所变化，近 30%的成员表示加入林农合作组织后林农之间的合作有所加强，而被调查者认为合作增强的主要领域表现为表 1 所显示的情况：

表 1 加入林农合作组织后林农对于所加强合作的不同领域的选择 (%)

合作方式	生产活动中 德合作	销售活动中 的合作	防火防盗等活 动中的合作	合作组织活动 的共同参与	其它
选择比例	10.5	16.8	26.3	10.5	15.8

4.4.2 林农合作组织在林业资源管理中的角色

目前建立的各种林农合作组织在林业资源管理中发挥着重要的作用，成为生产和管理、林产品加工和销售以及林业纠纷调解和提供信息服务的重要角色，并取得了较好的成效。不同形式的林农合作组织的目标、职责和产生的效果存在一定的差异。

- **较好地发挥了林地管理和保护的功能**

调查中发现，浏阳市观音塘村的村级林场、七星岭村的星海楠竹合作社以及洪江市双龙和桐坪两村的林业理事会对于会员或社员的林地管理较之合作组织成立以前产生了令人满意的效果。主要表现在林地低产改造、病虫害防治等生产技术的提高，防火、防盗、防牲畜等方面的有效管理，基础设施建设，以及各种新技术和保证性措施的应用。如在观音塘村，目前林农的林地几乎全部交由林场进行管理，森林质量大幅提高，并节省了林农的劳动力。而七星岭村的星海楠竹合作社除了对社员竹林进行统一的丰产林低改、施肥、病虫害防御以及垦复等技术管理之外，还不断采用滴灌等新技术提高楠竹产量，并在积极进行竹林的自然灾害保险方面的努力，以减少林农的灾害损失。洪江市的林业理事会在林地统一管理方面同样发挥了较好的作用。

- **更为有效地促进了林地纠纷的解决**

由于历史上遗留的界限不清等问题导致的林地纠纷问题很大程度上影响着农林业生产和林农之间的关系，而村委会在进行林地纠纷调解时又经常显得无奈，很多时候不能彻底解决纠纷。林业理事会和村级林场等林农合作组织作为经过林农授权的专门林业管理和经营组织在林地纠纷调解时发挥了有效作用，通过各项规章制度的制定和执行，以及相关负责人员的长期努力，很多长期存在的林地纠纷得到了解决。针对已加入林业合作组织的林农的问卷调查数据显示，多数林农对林业合作组织的林地纠纷调解工作表示满意，53.3%的被调查者认为加入合作组织之后自己与邻居的关系变好，而56.1%被调查者认为林业合作组织建立后整个社区居民关系改善了。

- **在促进林业生产规模化方面的效果明显**

林业合作组织在林业经营管理方面所产生的最为直观的效果就是林业经营规模的扩大，将分到农户的林地集中起来进行统一管理和经营，规模扩大之后，不但方便了林业资源管理，还促进了生产效益的提高。调查数据显示，浏阳市观音塘的村级林场和七星岭两村的楠竹合作社，已经洪江市双龙和桐坪两村的林业理事会的林地管理规模均达到了7000亩左右，而林农合作组织建立之前，林地由林农分散经营，经营规模最大的不过几百亩。

- **进行林产品加工，提高林业资源附加值**

成立自己的林产品加工厂成为现有林业合作组织普遍的期望，如上所述，浏阳市七星岭村的星海楠竹合作社目前已经建立起自己的竹制品加工厂，每年产值达到400万左右。另外，洪江市桐坪村的小型竹制品加工企业也同样起到了吸收本村林业原材料，增加产品附加值，提高当地林业生产效益的作用。观音塘村的村级林场虽然尚未建立自己的加工企业，但与外界加工厂有着长期的业务联系，也从一定程度上保证了林业资源的出售和收益。另外，七星岭星海楠竹合作社目前正在争取资金建立新的竹制品加工项目。林业加工企业在合作组织的带动下不断兴起，大大促进了林农的生产积极性，提高当地的林业生产效益。

• 其他方面的服务

林农合作组织还为林农的林业生产提供了多方面的服务。首先是信息服务，所调查的各种类型的林农合作组织均在林业生产、销售及保护等信息的提供方面做出了各种努力，极大地促进了林业生产技术的提高，林农与市场的沟通，以及提高了林业资源的保护程度。其次，村级林场和林业专业合作社等组织在林业基础设施建设方面也做出了很大贡献。观音塘村的村级林场每年利用剩余活动资金修建林道，目前修建的林道已经有 15 公里左右，每年的修建路程约为 2-3 公里。再次，村级林场、林业专业合作社以及林业理事会等组织还都起到了帮助林农统一申请林木砍伐指标的作用。砍伐指标的申请程序对于文化程度普遍较低、与上级林业部门联系较少的林农来讲是一个较为复杂的过程，而林业合作组织的统一办理大大减轻了林农的负担，节省了时间，给林农带来方便。

4.4.3 对林业收入的影响

通过林业合作组织的以上各项功能的实现和效果的产生，所调查 4 个村的林农的林业收入也不同程度的得到了提高。洪江市双龙村和桐坪村的林业理事会虽然并未开展直接的林业经营活动，但其运作促使的林农林业生产和管理技术的提高以及市场信息服务等同样一定程度上帮助了林农提高收入。另外，桐坪村的小型竹制品加工企业也成为提高当地林农收入的直接和有效因素。根据对林农合作组织成员的调查数据的分析，林农对于林业合作组织在提高自身收入方面的影响有如下评价：

表 2 林业合作组织成员加入林业合作组织后的收入情况变化（%）

收入变化	收入明显提高	收入有一定程度的提高	收入没有变化	收入有所下降	收入下降很多
观音塘村	40.9	31.8	18.2	9.1	0
七星岭村	41.2	41.2	17.6	0	0
双龙村	36.8	21.1	42.1	0	0
桐坪村	16.7	23.5	59.8	0	0

4.4.4 林农合作组织中的收入分配

由于主要存在于洪江市两个项目村的林业理事会目前主要作为林业管理的组织，还未涉及林业经营活动，所以与林农之间不存在利益分配问题。而桐坪村的小型林产品加工企业作为私人企业性质的组织，参与生产的林农依靠劳动力获得计件工资，工资标准由雇主即组织者根据市场行情决定，目前调查的情况来看，林农对于这种利益分配的方式和标准并不存在疑问和不满。值得关注的收入分配机制主要存在于观音塘村的村级林场和七星岭村的林业专业合作社中。

对于村级林场，由于其控制了全村林木砍伐指标的申请和分配，林农需通过林场获得砍

伐指标并通过林场进行木材销售，并获取林场的收购价下产生的收益，而从这几年的市场行情来看，林场向农户收购的木材价格要比市场价格低出 150-200 元每立方米左右（周边市场的木材价格在 550-600 左右甚至更高，林场收购价格在 400 元左右）。实际上，林场通过砍伐指标的统一获取垄断了木材的收购，林农完全失去了同市场接触的机会，失去了面对市场自主经营的权利，从而一定程度上影响了林农收益的自主性。

而七星岭村的星海楠竹合作社目前则主要通过价格机制进行木材收购，对于入社林农的砍伐指标申请则属于服务性质。林农自由选择林业产品的销售方向，主要的利益分配并不是由合作社进行控制。合作社已经开始每年按照收益对社员进行一定的分红，分红的比例由合作社领导层决定，目前分红额度较小，并未对社员收入造成影响。但合作社领导者表示，分红的比例和额度会随合作社效益的提高而不断提高。社员对此表示满意和欢迎，但并未参与决策。

4.4.5 林农合作组织的成立和发展对村级治理产生了一定的影响

除了对于林业发展和林农的影响，林农合作组织的迅速发展还对村级治理产生了不可忽视的影响。

首次，林农合作组织建立后与村委会共同管理林业事务，一方面，林农合作组织，如林业理事会和村级林场等专门针对林业问题的管理，能够解决很多村委会所不能解决的问题；另一方面，林农合作组织的建立在很大程度上减轻了村委会在林业管理方面的负担，使其能够更好地管理其它村级事务。

其次，林农合作组织的建立和运行有助于提高村民的合作意识、民主意识和参与意识，从而影响村民在其它村级事务中的作用的发挥。

再次，一定程度上，林农合作组织，特别是林业理事会和林业专业合作组织等的建立，由于一些非村委会人员加入林业管理，一定程度上削弱了村委会的控制作用，并与村委会形成相互制约和相互监督的关系，有利于农村的社会发展。

最后，林农合作组织在政府与林农之间架起一座沟通的桥梁。有利于林农和政府相关部门的沟通。

4.5 现有政策的有效性

林权改革从 2003 年开始试点以来，无疑是国家林业政策的重中之重。在地方林业部门，工作重点便是促进林权改革和提供相关的改革配套措施。另外，浏阳市和洪江市还有一些地方性的支持林业发展或林农组织发展的政策。

4.5.1 林权改革政策的效果

浏阳市是首批集体林权改革的试点县（市），其围绕着“明晰产权、规划流转、放活经营、保障收益”的林权改革的落实及其配套措施的实行在全国来说走到前列。2008 年时，

浏阳市的林改通过了湖南省集体林权改革的验收。目前，浏阳市已经明晰产权的林业面积已达到 95%。洪江市从 2007 年开始集体林权制度，改革成效也非常显著，该县林权证已于 2008 年基本发放到户，分山到户，明晰产权，砍伐指标分配方式得到创新。

在有关林业发展的一系列政策中，最为林农所关心的也是林权改革政策。在调研所涉及的四个项目点的林农对林权改革带来的好处的认同是一致的。在村级研讨会上，村民普遍反映林权改革收到林农的欢迎，林权改革使林农真正收益，林农对这项政策的评价很高，并且希望该政策能够长期执行，保持产权稳定不变。目前绝大部分农户的林场到户，产权明晰，农民对自己的林场有了自我管理和保护意识，自发提高产量，对自己的林地负责。林农认为林权改革为他们的林业生产与经营状况带来了本质上的变化，而这主要归功于与林权改革相关的林业产权的稳定。产权稳定直接使农户造林积极性大幅度提高。现在由于产权确定、林权证发放，且 50 年内不会发生变化，造林积极性空前提高。

林权改革对林农的影响可以体现在以下方面：首先，农户造林积极性大大提高。从集体林权改革之后，林权长期稳定不变，林农称之为“树定跟，人定心”，林权改革大大提高了林农发展林业生产的积极性，同时提高了对林地的保护意识，有的农户以“见缝插针”来形容他们的造林热情。林农普遍反映，只要政策长期稳定不变，他们就能对自己的林地负责，考虑长期利益，为自己的生计可持续植树造林，对林地的抚育、管护和造林意识都大大提高。其次，林业经营放活，保证林农收益。经营放活了，山林可以承包、出租、抵押贷款，形式正规，保证了林农收益。目前山林经营机制充分放活，是各种方式结合下的自由经营。再次，生态明显改善。山林权属的明晰，一方面使得森林覆盖率增加，起到了生态涵养的作用；另一方面乱砍滥伐减少，林权纠纷减少，林农看林护林负担减轻，林农十分满意。

4.5.2 浏阳市地方林业政策及效果

浏阳市除将林权改革作为林业重点工作外，还出台了一些地方性的林业政策。

成立产权交易中心。浏阳市在林权改革上在充分尊重农民意愿的情况下，将没有分好的林地进行产权划分，以划分过的林地签订产权证。除此以外，林农不但可以通过林权证对林地进行流转，还可以进行拍卖，也可以以林权证申请抵押贷款。为此，浏阳市林权办专门成立了产权交易中心，负责林地的大面积承包流转与过户，并组织林地拍卖。村级研讨会上的不少村民表示知道这项政策，但对于林地进行拍卖的林农还较少。

建立森林保险机制。森林保险从 2008 年湖南冰雪灾害后开始确立，此次自然灾害造成浏阳市的经济损失到 6 亿。目前，森林保险的投保金额为：由农户自己出资 0.56 元/亩，由国家出资 1.04 元/亩，共计 1.60 元/亩，其理赔金额为 400 元/亩。森林保险一方面健全了灾害补偿机制，另一方面也可以鼓励林农大胆投资。村级研讨会的讨论结果显示，部分农户知道这项政策，就其具体的细则则不清晰。

阳光行动。阳光行动是指砍伐指标分配直接分配到户。砍伐指标过去由林业局划分到各乡镇，再划分到各个村组，由村组划分到农户，现在执行阳光行动之后，砍伐指标直接分配到户。另外，对于林农合作社具有一定优惠政策，对于合作社林地入股面积大 3000 亩以上的，由林业部门单列指标到合作社，然后由合作社具体分配和使用砍伐指标。观音塘村的砍

伐指标都分配到林场，由林场同意分配给农户，农户对此的满意度也较高，认为现砍伐指标能够满足生产的需求同时不多度砍伐。七星岭村的楠竹合作社则仅负责分配部分林农的砍伐指标。

专设林地纠纷调解办公室。林权办事目前林地纠纷调解的主要机构，代理市人民政府进行山林确权，并在林权办专门设有调节室。

支持林业合作社的发展。目前，浏阳市共有各类林业合作社 126 个，其中通过正式注册的有 92 个，总入股林地面积达 160 余万亩，目前有林场类合作社、木材经销加工合作社、林地经营合作组织、花卉苗木组织、果木组织、森林保护合作组织、林业专业协会等各类合作社。林业部门通过一些优惠对合作社提供扶持如，对合作社所在村单列砍伐指标；适当降低税收比例或提高补助资金标准；合作社可以通过申请项目来获取资金或物质支持。在合作社鼓励政策的推动下，当地的合作社种类和数量都较为丰富。

4.5.3 洪江市地方林业政策及效果

洪江市对支持林业发展采取的主要政策措施有以下几个方面：1) 砍伐指标分配方式创新。洪江市原来的砍伐指标是自上而下逐级下放的，即由国家分配到省，由省分配到市、县、乡镇，最后才到各行政村。砍伐指标分配方式创新之后，农户可根据需求申请砍伐指标，在满足农户需求的同时，也方便了管理，节约了资源，还能做到合理采伐，在达到了多赢的效果的同时深受农户的欢迎。2) 成立林业交易产权中心，洪江市于 2008 年 3 月成立了湖南省第一家林业产权交易中心，开展业务评估并主持交易；3) 推进“森林采伐管理改革”，重点在采伐管理、编制经营方案、保障体系建设等三个方面进行改革探索并完成具体方案的编制；4) 开展林权抵押贷款工作；5) 建立森林保险制度，通过中国人民财产保险公司，已对全市 85 万集体林实行森林火灾专项保险，目前正在将政策性森林保险工作范围扩大到 203 万亩林地。

另外，推动每村成立林业理事会。全市 316 个行政村相继成立了村级林业理事会，林业理事会在政府、市场以及林农之间起到桥梁作用，是介于村级行政管理和村民自治管理之间的一个村级林业经济合作经济组织，既行使管理职能又承担服务职能。为进一步发展林业专业合作社提供了基础。起作用主要是制定村级林业理事章程，开展林业生产技术咨询、指导、信息交流、销售服务；组织全村林业产业发展规划、指导会员营造经营活动；监督资源林政管理、制止乱砍滥伐行为，调处山林纠纷维护林区秩序稳定；开展森林防火、病虫害防治工作。到 2009 年 9 月全市共有经林业、工商等部门审批注册的木材加工厂 57 家，其中小型 39 家，中型规模的 18 家，有成员 183 人，固定资产 720 万元，流动资产 1250 万元。

洪江市林业局近年主要工作规划与政策方向包括：1) 对洪江市林区进行功能分区，根据洪江市不同地区的林地特征与区位条件，将洪江市林区划分为五个功能区，在不同的功能区实现不同的管理要求；2) 制作简易经营卡片，以后农户可以直接到林业部门申请砍伐指标，简化砍伐指标申请和办理程序，方便农户；3) 尽快出台以保护林农利益，促进生态发展为目的的《公益林经营管理暂行办法》，该办法已完成初步制定现正在进一步修改完善；4) 制定《政策性森林保险操作办法》，与民政局、人民银行合作制定《林权证抵押贷款管理办

法》；5) 从采伐管理、经营管理、保障机制三方面制定简易规划设计。

林业局对林业理事会发展持全力支持态度,尤其是在林改以后支持林农合作组织发展的需求更加迫切,林业部门将争取为其提供政策引导、指导和规范操作(资金方面、账目建立、人员管理等),基本政策措施包括:1) 支持合作社以合作社名义申报科技推广项目,获得林业与技术资金支持;2) 开展森林可持续经营活动;3) 建立森林保险,提供出政策保险外的其他保险;4) 在财政和税收方面予以优惠政策;5) 投资进行基础设施建设,如防火、林道修建等;6) 从现有资金中抽出一部分给予有潜力的合作社以资助,激励合作社的发展,并形成典型合作社在洪江市推广。

4.6 林农合作组织发展中存在的主要问题

总体看来,尽管林农合作组织在提高经济效益、生态效益、社会效益和提高主体意识等方面都存在着优势,但究其目前的发展而言仍然存在着一些问题。虽然各个村的具体情况略有不同,但这些项目村面临的问题是基本相似的。

4.6.1 缺乏提供林业基础设施的能力

在观音塘村和七星岭村,林农均表示山林中林道建设不够,林木运输成本较高,深山中的林木运输及其困难,许多林木甚至无法销售。而林道建设的费用很高,林农无法独立承担,而且林道一般情况下是大家一起使用的,因此需要以集体的方式修建。虽然观音塘村利用林场剩余资金修建林道,但仅满足了一小部分山林的采伐需求,大面积的山林仍然面临着采伐成本过高而无法销售的困境。林区基础设施建设薄弱。很多山林没有修通林道,公路距离远,仍面临林木运输困难的问题。因资金缺乏及林山坡度大等自然原因,林区道路建设难度大,林农无力自身建设林道,有赖于相关政府部门资金和政策的扶持。部分农户当时分山时分到的山林现在修了公路,林木销售非常方便,而另一些农户的山林则恰好离公路距离远,而林农合作组织缺乏相应的资金解决该问题。

4.6.2 林农生计方式单一

由于耕地面积有限,农户收入主要依赖于山林。林农从山林中获得的收入直接影响到他们的总收入状况。一旦发生自然灾害,则会造成严重影响。2008年初的雪灾使被调查地点的农户遭受了巨大的经济损失,而当时森林保险还没有建立起来,林农所承受的经济损失仅能由个人承担。

4.6.3 林业合作组织造林和林农自发造林力量不足

林农自发造林力量不够,资金缺乏。在上世纪八十、九十年代对林业资源的大肆破坏之后,许多山林变成了荒山,虽然目前状况已有较大改观,但荒地面积仍然很多,需要继续造林。而如此大规模的造林是林农难以承担的,需要政府和社会予以投入。目前,每年上级林业部门分配的造林任务有限,造林资金扶持力度不够;同时,造林项目的支持力度也不够,

以楠竹为例，竹林每年进行多次抚育管理才能够丰产，双溪村每年只有 600 亩的楠竹改造指标，而全村的楠竹面积约有 7000 余亩。

4.6.4 林业税费有待降低

林农认为林业税费仍然太高，生态公益林砍伐少（楠竹），影响林农收入。林农普遍认为林业费用的额度太高，农业税等税费都进行了减免，但林业税也没有相应降低。林农希望林业费用可以进一步降低。另外生态公益是由农户管理的，却限制农户从中受益，且生态补偿的额度很小。

4.6.5 成立木材加工厂难度大，现有加工厂压力大

观音塘村和双龙村以及七星岭村的双溪组都缺少林产品加工企业，但资源的有限性影响木材加工厂的建立，既不能实现林产品深加工，又不能带动村里闲置劳动力的就业。目前村里存在大量的闲置劳动力，如果能够开办加工企业，一方面节省了林农的林木运输成本，一方面也可以解决当前的限制劳动力的就业问题，但一旦加工厂亏损就会引起滞销。

4.6.6 林农的参与程度仍然较低

总体来看，观音塘村的林业合作社（林场）的运作给林农带来了切实的收益，但是，在尊重林农的主体地位，维护林农对林场管理的参与权，知情权，进而切实保障林农的林木经营权等方面，观音塘村的林业合作社（林场）还有代加强。在研讨会中，我们也发现了合作社当前运作的一些问题，主要体现在林农的主体地位的缺失上。如，林农在林木砍伐指标中主体性问题；林农在参与合作社管理决策过程的主体性缺失；林农在获得林场经营收益中的主体性缺失；林农对林场经费运作的知情度上主体性缺失，等等。

4.6.7 缺乏带头人发展林农合作组织

七星岭村楠竹合作社是由农村精英即带头人发起成立的一个很好的例子，而在许多其他村庄则缺少这样的带头人发起组织成立林农合作组织，这样的带头人通常需要有联系资源的能力和一定的威望。

4.6.8 管理松散

林农合作组织的目前组织结构较为松散，管理者的专业水平低，制约了林农合作组织的长远发展。从机构设置来说，多数林农合作组织不具有监事会而只有理事会，而有的林农合作组织虽然具有监事会但如同虚设。

4.6.9 妇女在林农合作组织中发挥的作用不明显

通过对妇女组的访谈从妇女的视角了解到，双龙村妇女地位仍处于较低水平。在文化水平、信息知晓度（政策、市场）、家庭决策权、参与公共事务的积极性等方面，妇女表现出

明显的弱势地位；妇女对于林农理事会相对满意，但也认为其自身发挥的作用并不明显，主要表现在乱砍乱伐的管理和砍伐指标分配方面。

另外，在分小组讨论中发现仍有许多林农林业生产面临的困难有待林农合作组织来解决，例如基础设施不完善，虽然森林覆盖率高，蓄积量多，但因大多数林山都地处深山路远处，交通运输极为不便；林业费用偏高；造林补贴不高，国家相应的补贴标准比较低，影响林农造林护林积极性；山林纠纷问题（主要体现在相邻山田的山主和田主之间的矛盾，山田边界处的树木因遮挡阳光或生长到田里影响田间作物生长）；产品深加工和原料供给存在矛盾；林地仍存在牲畜破坏，管理能力有限；部分村庄的林农表示砍伐指标太少，申请程序过于复杂，当地的砍伐指标需要林农自己到相关林业部门申请，申请交通成本与人际成本都比较高，而且申请到的砍伐指标非常有限；林业风险防御能力不足，林农承担自然灾害和病虫害防治等方面的风险的能力弱，如 2008 年的南方冰雪灾害造成桐梓村林业损失高达约 47 万元，大果实蝇虫害严重影响柑橘、板栗等果木的生长。

从林农合作组织外部来看，其发展也面临着政策、市场等方面的挑战。在政策方面，目前林农合作组织的发展缺乏针对其发展相应的法律保障、管理规范 and 专门管理机构的支持、资金支持，政府的扶持力度不足等。而在市场方面，林农合作组织则面临着力量相对脆弱，抵抗风险的能力差，合作社林木加工厂受市场价格波动影响大、市场竞争激烈对合作组织的经济实力要求较高等各个方面的挑战。

5. 不同群体的角色和观点

5.1 政府部门

对于县级林业局和其下属主管部门的调查发现，政府林业部门对于林业合作组织的发展目前基本上处于大力进行鼓励和支持的阶段。对于村级林场和林业专业合作组织等林农合作组织，上级林业部门在看法指标申请方面给予了大量优惠，并且在林产品销售方面提供诸多帮助，如提供销售信息和联络或支持相关企业对于合作组织产品的购买等。而对于洪江市的林业理事会，主要在洪江市林业局的领导下成立，并在上级林业部门的指导下进行工作，所以，政府林业部门杜宇林业理事会给予了各方面的支持并对其发展抱有较大希望。例如，在林业技术培训、林产品销售信息服务以及林业纠纷调解等方面提供了大量帮助。

乡镇级林业主管部门更是将林农合作组织的发展作为本乡镇林业发展的要务来抓，将上级部门的要求与自身主动性相结合，对于林农合作组织的发展给予了力所能及的支持。调查中，乡镇相关主管人员、村委会成员以及林农合作组织的管理者都表示，乡镇主管部门对于本村林农合作组织的发展给予了大量关注和支持，如对于林农合作组织的发展提供各项建议、协助进行林业管理、帮助联系林业技术培训和林产品收购商等。林农也表示，林农合作组织建立后，乡镇领导对于本村的林业发展更为关心了，到村里进行指导工作的次数也增加了。但基层林业部门在执行林权改革和促进林农合作组织发展的过程中还存在很多困难，同时他们对于林农合作组织的发展状况也发表了自己的看法。

5.1.1 县乡林业部门在促进林业发展过程中的困难

浏阳和洪江两市（县级市）的林业局领导和工作人员均表示，县一级林改工作难度很大，无论是资金成本和人员投入，都面临很大困难，需要政府给予资金支持。产权划分方面，在各个村都很难做到林地产权完全清晰，首先，在木材蓄积量大、山林肥沃的地区，林农办林权证的积极性高，而在一些地区部分农民办林权证的积极性还是不高。而在公益生态林区，禁止采伐，林农无法受益，要林农自己出钱办证不为当地林农所欢迎；在林地贫瘠的地区，林木品种单一，有时只能种马尾松，经济效益不高，农民办证的积极性也不高。其次，林改过程中林权纠纷处理起来工作量很大，尤其是交叉地界，如浏阳市和江西省接壤地区，有部分林农的林场在江西，要申请林权证就得去江西办，程序繁琐、成本高，而地方政府出钱又很困难。再次，林业执法也需要资金支持，罚款收钱资金有限。再次，为林农合作组织提供经费困难。以洪江市为例，若计划让林农以 1 元/亩的会费加入理事会并上交到林业局，则全是 230 万亩林地的管理费用共计 230 万元，全市有 316 个行政村，若为每村理事会提供 1 万元的运作资金则需要 316 万，而林业局无力填补其余 86 万元的资金。地方政策对林业的支持还很不够。

同时，目前林改过程中法律体系不够完善，很多活动无法可依。例如，古树林木采伐问题的相关法律制度不完善，目前只有一、二级保护植物有砍伐政策，而还有许多林木品种则没有相关规定。目前浏阳市以政府名义规定古树林木严禁采伐，但没有法律依据。关于自留山问题，宪法中仅有少量提及，林业部政策法律司 1981 年的文件中也有一些相关政策，但没有出台相关法律。另外，非法毁林的行政处罚因为效力较小，很难执行，法律已经公布了好几年，但从来没执行过。国家没有出台合作社具体的集资制度，也没有相关行业规定。

另外，林改工作缺乏专门的机构和人员的负责。现在林改体现出“中央很重视，省级重视，市级一般重视，乡镇不重视”的特征，乡镇一级人手本来就不够，加上在基层林业单位，林改工作人员调换频繁，影响了林改进度，在林改过程中，应保证林改工作人员稳定。浏阳市专门成立了山林权属管理办公室，保证了林改的顺利进行，但是在全国其他地方，目前还没有专门的机构。

5.1.2 对促进林农合作组织发展的看法

林农合作组织发展存在一些制约，林农整体素质还有待提高，传统思维（互不信任）还根深蒂固，同时积极性还不是很，因此要加大基础教育、职业教育，提高林农素质，各林业组织间应加强互相交流。林农合作组织本身亦存在一些弊端，主要表现在以下几个方面：规模小，面临的市场竞争压力大，来自市场的制约因素比较大；资金匮乏，运转相当困难，做大做强需要一个漫长的过程；林农合作组织人力资源不足（法律人员、技术人员等严重缺乏），承担民事和法律风险大；组织协调理事会活动难度大，难以激励林农积极性。

林业组织要可持续发展，需要政府加强专业合作社的支持，例如加强人员培训与能力建设，促进合作社之间相互交流，提高人员素质；树立一些典型，便于推广和学习，发挥示范带动效应；目前合作社的运作没有政府等相关部门的指导和监督也是一个重要问题，政府应

给予更多的政策和支持，目前合作社已经大范围存在，但却不存在专门的管理机构和服务机构，需要设置一个专门的机构来管理、支持他们提高，鼓励农民由被动接受变为主动发展合作社。

林业局、乡镇林业站等林业部门的人员指出，目前林农合作组织的发展存在诸多不足之处，主要体现在目前其组织形式比较松散、缺乏直接的利益联系、合作组织运转经费相当困难。洪江市林业部门提出未来洪江市林农合作社的发展方向，即主要是通过林业理事会的引导带动发展林业专业合作组织。林农合作组织要发展生产经营就需要进行深加工，扩展利益链。目前大多数林业组织都没有生产加工许可证而只是小规模简单加工，对资源浪费很大，效益也较低。

林农合作组织在管理制度上，要实行财务公开制度，对于木材价格、组织的收入、支出公开，这样有利于组织的透明化，让林农清楚了解才能理解收取费用的用途是否合理，建立社员对合作组织的信任。例如，目前浏阳市的森林全都入了森林保险，尽管林业组织每年上交了几千元森林保险，但由于财务不够透明化，不一定每一位社员都知道，容易造成信息的不对称和社员的不信任。

5.2 村委会

调查中，村委会成员均表示，村委会和本村林农合作组织是互相合作和互为补充的关系，村委会对与林农合作组织的建立和发展完全支持。而且，除了私人林产品加工企业之外，几乎所有林农合作组织的管理者中都有村干部存在，像村级林场和林业理事会的管理者中则以村干部为主。可以说，目前的多数林农合作组织与村委会是紧密相连甚至合为一体的，所以，林农合作组织的发展也是村委会进行本村综合发展的目标之一。

村委会作为村民的代表与村庄发展的知情人，其意见在很大程度上代表了当地村民的意见。另外，由于村委会成员所能够接触到的资源和信息更为丰富，其对于林农合作组织的发展也有一些更为远景的期望，并提出当前林农合作组织发展面临的最大挑战有：信息网络的建设极为必要，但林农合作组织本身缺少相应资金建设信息网络；目前林农合作组织的信息不灵通，如林产品市场价格、销售渠道、生产技术等；林产品加工还停留在家庭作坊式的小规模生产，承担风险的能力低，经营能力欠缺；资金投入困难，林农对于产品深加工心有余而力不足，希望国家在林权贷款方面出台一些政策法规，推动产业化、规模化生产经营；森林保险虽然有利于增加抗风险能力，但应进一步完善。上级相关部门对产品深加工扶持力度不够，以村级林业理事会力量很难支持深加工企业的发展。

5.3 林农

5.3.1 林农合作组织成员对于林农合作组织的评价

从以上分析可见，林农合作组织的建立和运行帮助林农解决了很多个人无法解决的困难，给林农带来了实惠。调查数据显示，大部分林农对于本村的林业合作组织管理和运营的总体情况表示满意，林农合作组织成员对于林农合作组织及其运营情况的总体评价，以及林

农合作组织成员对合作组织内部运作方式的评价数据如下表（表 3、表 4）显示：

表 3 林农合作组织成员对于林农合作组织的总体评价（%）

满意程度	非常满意	比较满意	一般	不太满意	很不满意
观音塘村	34.8	39.1	17.4	8.7	0
七星岭村	6.3	81.3	12.5	0	0
双龙村	61.1	33.3	5.6	0	0
桐坪村	60.0	20.0	20.0	0	0

表 4 林农合作组织成员对于林农合作组织的内部运作方式评价（%）

满意程度	非常满意	比较满意	一般	不太满意	很不满意
观音塘村	31.8	31.8	22.7	13.6	0
七星岭村	6.25	68.8	25.0	0	0
双龙村	50.0	27.8	16.7	5.56	0
桐坪村	60.0	40.0	0	0	0

可见，加入林农合作组织的成员对于所在组织的运营管理状况基本处于比较满意的状况。

5.3.2 非林农合作组织成员对于林农合作组织的评价

而对于非林农组织成员的调查数据显示，多数非成员同样对现存林农合作组织的发展和运营状况进行了肯定。有一点需要说明的是，观音塘村未加入村级林场的林农只有 4 户，桐坪村未加入林业理事会的林农有 3 户，双龙村则只有一户，均为林地面积较少的农户，所以对林农合作组织的关注较少，没有进行评价。

表 5 非林农合作组织成员对于林农合作组织运营情况的总体评价（%）

评价	很好	较好	一般	不太好	很不好
观音塘村	10	50	40	0	0
七星岭村	14.3	42.9	42.9	0	0
双龙村					
桐坪村					

对于当前林农合作组织的发展状况，林农还给出了以下评价：

- 1) 林农合作组织的建立使林业规模化经营成为可能，林业生产总体效益得到提高；
- 2) 加入林农合作组织使林业资源管理统一化、规范化，提高了林业管理和技术水平；
- 3) 加入林农合作组织一定程度上减少了林农的劳动投入，节约成本；

- 4) 部分林农合作组织对于当地林业基础设施建设做出了一定的贡献；
- 5) 林农合作组织一定程度上促进了林产品加工企业的建立和发展，一方面促进了林农的产品销售问题的解决，另一方面增加了林产品的附加值，同时还未解决当地的农业富余劳动力提供了途径；
- 6) 林农合作组织还能够更好地调解林地纠纷。

尽管如此，林农合作组织的发展还处在初级阶段，发展过程中由于各种原因存在很多问题，也面临着很多挑战，对此，林农给出了他们的观点和建议：

- 1) 部分林农合作组织，如洪江市的林业理事会，目前的组织比较松散，缺乏直接利益上的联系，
- 2) 其本身存在的诸如规模小、资金匮乏、人力资源不足、面临的市场压力大以及承担民事和法律风险大等弊端也导致了其在引导
- 3) 组织建立发展林农专业合作组织方面未能发挥很好的作用，需要一个漫长的过程。
- 4) 及信息网络建设等都难以实现；

5.4 其他相关利益群体

除了政府林业部门、林农合作组织以及林农等主要利益相关方，其他一些参会的部门、组织或个人也对林业发展和林农合作组织的运行和发展发表了一定的见解。县级农业部门的人员认为，林业与农业存在着本质的区别。虽然家庭联产承包责任制根本性地提高了农民的生产积极性，促进了农业的发展，但同样的方式并不适用于林业生产。林业资源由于其本身的特性，更适合于规模化经营。所以林权改革后，如何组织单个农户的小面积林业生产，扩大经营规模，成为林业发展过程中急需解决的问题。林农合作组织作为联合单个林农的林地资源，进行规模化经营的有效方式其建立和发展需要政策、资金等各方面的支持。同时，部分参会人员还认为，经营、营利性的林农合作组织比管理型组织更具有可行性和生命力。

而来自相关企业（林产品加工企业、苗木企业等）的部分参会人员认为，采取公司式的经营方式也许是林农合作组织能够取得较快的、持续的发展的有效途径。

6. 问题分析

6.1 不同林农合作组织发展的经验和教训

从案例分析得出，林权改革后，林农虽然获得了林地经营的自主权，但林业资源的特点导致了农户小规模经营的重重困难和低效益，从而产生了对合作的需求。林农合作意愿的不断增强促发了各种类型的林农合作组织和合作经营方式的产生。林农合作组织的建立成为能够解决林业发展中的诸多困难、促进了林农之间的合作和林业发展的有效措施。村级林场、

林业专业合作社、私人林产品加工企业、林业理事会以及其它各种林业合作组织及经营管理形式的出现满足了林农在林业生产经营中多方面需求。村级林场和林业理事会在森林的统一、规范管理和保护方面发挥了有效作用，促进了林业资源产量和质量提高，为效益提高奠定了基础；对于林业基础设施的改进也做出了一定的贡献，节省了采伐、运输等成本，减轻了林农负担；同时，村级林场和林业专业合作社等经营模式促进了规模化经营，不仅节省劳动力资源，在应对市场风险和解决投资困难等面也发挥了单个农户所不具有的优势。而私人林产品加工企业则可作为林业合作组织的有效补充，少数人的合作投资和组织在解决多数人的农闲时期闲置劳动力、增加林农非农收益和促进当地林业生产和发展等方面效果明显，受到林农的广泛欢迎。另外，林农合作组织不仅能够为林农提供解决经营制度和组织制度上解决集约经营、规模经营、农产品市场竞争力不强、农民增收滞缓等问题的思路，而且还有助于推进农村民主建设，改善农村治理，改造社会经济结构。但目前当地的林农合作组织的数量相对较少，覆盖率仍较低，其对于农村治理所能发挥的作用有限。

同时，在林业合作发展的过程中也产生了大量的问题。这些问题的根源主要集中于合作组织运营中的利益分配、管理的公平性、效益提高和风险抵御等方面，而管理过程中林农参与的缺失成为几乎所有林农合作组织普遍存在的严重问题。由于当地经营管理传统的束缚、管理者自身的局限性和林农教育水平及自身能力的闲置等因素，林农合作组织的参与式预测与管理的形成还将经历一个较长发展的过程。要促进生产效益和林农积极性的提高，对林业合作的发展进而起到积极的推动作用，就必须设法解决以上问题，提高林业合作组织管理中的公众参与，争取外界资金、技术和信息支持，从而促进经营管理的透明性和利益分配的公平性，扩大生产规模、提高技术水平和生产效率，促进产品开发和市场开拓。

如上所述，重点研究的不同的林业合作组织和经营形式在林权改革过程中从多方面促进了当地林农的生产积极性和林业发展，存在各自的优势和发展潜力，但同时，处于发展的初级阶段，也不可避免地存在各自的劣势和发展中面临的困难。研究团队根据调查结果对以上几种林业合作组织和经营形式进行了 SWOT 分析，如下表所示（表 6）：

根据调查的结果，本研究认为几种类型的林农合作组织中均有各自的特点和很多值得推崇的优势。林业理事会目前的发展仍然处于初期探索阶段，但其在林业纠纷调解和信息服务方面的作用明显，并且具有进行林农合作组织管理的潜在功能；而村级林场由于其村委会主导的特性，在林地的统一管理和保护方面的作用能够得到很好的发挥，在形成集体优势和规模效益方面具有相当的优势；而以桐坪村的竹制品加工作坊为主的小型私人林产品加工企业则存在经营灵活性的特点，并且林农获益无需成本，从而使得这种小型企业具有很强的生命力。而本研究最为推崇的是以星海楠竹专业合作社为例的林业专业合作社的管理和运营模式。由于在运作过程中更为注重价格机制的应用，其经营更符合市场规律，更加有利于合作社自身在市场开拓、产品创新以及提高生产效率和效益等方面的能力的提高，从而将使合作社更具有市场竞争力，而随着效益的不断提高，其利润返还机制也将不断提高林农入社的积极性，有利于合作社的持续发展。

总之，目前林农合作发展处于起步后继续发展的时期，林业发展各相关利益群体对于林

业合作具有较为迫切的需求，林农具有强烈的合作意愿，各种类型的林业合作组织和经营方式不断建立和发展，在不同方面影响着林业的发展和林农生计。同时，林农合作组织的发展还在一定程度上促进了林农之间的合作，农村社区林产品加工业的发展及与市场的连接。林农合作组织的迅速发展在村级经济发展中发挥了重要作用，有效地弥补了市场和政府的双重失灵，对于促进农村经济结构的调整发挥了积极的作用。各种类型的林业合作组织虽然在发展过程中遇到不同程度的困难和挑战，但也积累了丰富的经验，结合上级政府部门的支持和研究机构的分析和研究，相信能够总结出解决问题的方案和今后发展的目标，以促进各种林农合作组织的更为健康和持续地发展。

表 6: 林业合作组织和经营方式 SWOT 分析

	优势 (Strengths)	劣势 (Weakness)	机会 (Opportunities)	风险 (Threats)
村级林场	<ol style="list-style-type: none"> 1. 林地管理的权威性、规范性 2. 林业经营规模化 3. 林农收益稳定 4. 上级林业部门的充分支持 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 林场管理中林农主体地位得不到充分体现 2. 林场经营的透明性较差 3. 砍伐和销售管理的严格控制 4. 利益分配公平性受到质疑 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 经营规模继续扩大的可能性 2. 市场占有率不断扩大的可能性 3. 林业管理、经营技术水平提高的可能性 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 市场的不确定性 2. 林农对于利益分配的质疑导致合作意愿的降低和愈发激烈的矛盾
林业专业合作社	<ol style="list-style-type: none"> 1. 林地管理的统一性、规范性 2. 林业经营的规模化 3. 林业管理技术水平的提高 4. 林农入社的自由性(通过价格机制和利润返还机制吸引社员) 5. 社员砍伐和销售自主性强 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 少数能人带领、组织, 创立困难, 实力单薄 2. 政府林业部门的支持力度小 3. 初期林农入社积极性低, 观望者居多 4. 连接市场困难, 产品竞争力弱 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 市场竞争能力不断增强 2. 生产技术水平的提高和产品多样化 3. 林农入社积极性不断提高, 合作社规模扩大 4. 上级林业部门支持的可能性 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 市场的不确定性 2. 面临困境时社员可能大规模退出 3. 气候等自然因素带来的风险 4. 产品和市场开发可能面临的失败
林业理事会	<ol style="list-style-type: none"> 1. 林地管理水平提高、规范化 2. 有效调节林地纠纷 3. 促成林农和上级林业部门的有效沟通 4. 县、乡、村三级部门的充分支持 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 由县级林业部门主导的林业管理组织, 没有实际经营活动 2. 无固定资金来源 3. 功能尚未充分发挥 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 可能成为村级林业合作组织的管理机构, 为促进林业经营合作和林业合作组织的统一、规范管理发挥有效作用 2. 为林业发展争取更多外来支持 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 与村委会领导班子在人员上的重合和激励机制的缺失导致人员工作积极性低 2. 功能若得不到良好发挥可能导致名存实亡
私人林产品加工企业	<ol style="list-style-type: none"> 1. 生命力和灵活性强 2. 符合投资者和林农的需求 3. 促进本村林产品销售和产品附加值提高 4. 提高林农的非农收入 5. 充分利用当地闲置劳动力 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 规模较小, 资本有限 2. 管理松散、技术水平低、设备落后、生产效率不高 3. 产品质量不统一、标准较低 4. 缺乏外来支持 5. 市场信息不灵 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 纳入林业理事会统一规范管理的可能性 2. 生产规模扩大的可能性 3. 产品多样化和市场的不断开发 4. 资金量增加导致设备、技术投资扩大 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 市场变化、相关产品行情变化导致产品价格下降或滞销 2. 竞争力差, 原材料收购竞争中处于劣势 3. 投资者在面临特殊情况是撤资

6.2 林农合作组织发展的激励机制和限制因素

6.2.1 对于林业合作的需求和林业合作的可能性

林权改革之后，林地划分到户或者组，单个经营面积变小，农户成本和力量有限，在林业经营发展方面存在诸多困难，主要表现在以下几个方面：

- **基础设施状况差**

林业基础设施存在的主要问题是林道建设不足及公路距离远。当地森林覆盖率高，蓄积量多，但大多数林山都地处深山路远处，交通运输非常不便。对于这些林地林农需要雇人（一般是木材收购方）砍伐和运输，大大增加了成本而降低了收益⁸。林农希望能够广修林道，不断完善林区基础设施建设，进一步修建公路，降低木材销售距离。

其次是缺乏森林防火救火设施。目前救火是最原始的人工救火，缺乏保护。林农希望通过理事会获得森林防火救火设施等以及提高对林地的保护力度。

- **林业费用较高**

林农普遍认为林业费用的额度太高，其中包括申请指标出口费用(杉木为 130 元/立方，松木为 100 元/立方)，造林风险金（30 元/立方）等。农业税等税费都进行了减免，但林业税也没有相应降低。林地分产到户后，农户在承担高额的林业税费时面临着较大的压力，希望个人承担的林业费用可以进一步降低。

- **林地纠纷较多**

山林纠纷仍然长期存在，其中一些并无法有效解决。主要体现在相邻山田的山主和田主之间的矛盾，山田边界处的树木因遮挡阳光或生长到田里影响田间作物生长。村委会的调解能够发挥适当的作用，但对于部分纠纷却不能彻底解决。林农普遍认为需要相关部门或专门的组织制定相关制度或措施，对山林纠纷进行有效调解。

- **林产品销售困难**

当地存在本地商贩抵制外地商贩以垄断市场价格的现象，影响林农收益。例如，目前板栗销售被小商贩们垄断，限制了板栗的价格。当地板栗目前基本上都由当地商贩销售，当地商贩相互间对板栗的价格达成协议，控制板栗的收购价格在相对较低的水平上。外地商贩虽然可以提供更合理的价格，但却受到当地商贩的限制很难进入农村市场。林农们很希望有相关部门或组织能够管理市场，规范市场并提高价格，解决商贩垄断市场价格的问题。另外其他的林产品销售仍存在一定问题，单个农户在面对市场时明显表现出风险应对能力不足。

⁸ 如果林地到公路的距离在 3 千米以外的话，则每方林农需要出 180-200 元的费用（砍伐、运输的人工费），扣除向国家交的税，林农每方木头的纯收入只有 130-140 元；如果是公路两侧的话，只用交 60-80 元/方的采伐费用，则每方纯收入可以 300 元。

• 林业生产技术落后

当地林农进行林业生产的技术相对比较落后，缺乏林业新品种及其种植技术的提高，特别是病虫害防治技术和锄地技术的掌握欠缺。当地主要的病虫害有板栗根病虫害以及松毛虫病虫害。病虫害严重时林农无力应对，例如 2008 年盛行的“大果实蝇”病虫害严重影响柑橘、板栗等果木的生长及其销售时农户遭受了巨大的损失。另外，林农对于林地的改造技术和林业新品种也有很迫切的需求，如洪江双龙村林农一直期望能够得到良种油茶，以改变能获得高收入的油茶产量较低的现状。但林农在引进新技术和新品种时既缺乏经验又呈现出能力的不足。

• 林业生产和销售信息缺乏

由于山区通信的不发达和交通不便，林农在获取林业生产以及销售等信息时存在很多困难，与市场连接程度较低，从而加大了林业生产和经营的风险。从而，林农需要合作形式的出现，一方面能够提供相关林业生产和销售信息方面的服务，并加强与市场的连接，增强林农自身信息获取和林业经营的能力；另一方面能够增强林农应对风险的能力。

• 林地资源管理存在困难

由于林农自身造林和林地管理的能力均有限，一方面，林地生产能力较低，需要较大规模的改造；另一方面，病虫害较多，自然灾害带来的损失较大；另外还存在牲畜破坏、人为盗伐等管理难题。单个林农在应对这些问题时显得有心无力。

在林农面临的林业生产和经营的诸多困难中，一部分是以村为单位很难解决而需要政府或社会支持的，如林道建设、公路建设、防火救火设施配置等基础设施建设；一部分是需要国家或地方的相关政策予以支持和解决的，如林业税费问题、林地纠纷调解的机构建设等；而另外一部分则是可以通过林业合作予以解决的，如林产品销售渠道、林产品销售信息、林业生产技术信息、森林防火救火等则通过林业合作的方式解决更为有效，如下表（表格 6）所示：

表 7：解决林农林业生产经营困难的可能方式

	林农面临的困难	林农期望/需求	可能的解决方式
基础设施	<ul style="list-style-type: none"> 林业基础设施不完善； 缺乏森林救护设施 	<ul style="list-style-type: none"> 广修林道、公路； 获得防火救火设施 	<ul style="list-style-type: none"> 政府或社会予以资金、项目支持
林业费用	<ul style="list-style-type: none"> 林业费用高 	<ul style="list-style-type: none"> 降低林业税费 	<ul style="list-style-type: none"> 政府提供政策支持
林地纠纷	<ul style="list-style-type: none"> 部分山林纠纷无法有效解决 	<ul style="list-style-type: none"> 由专门的林地纠纷调解部门负责调解 	<ul style="list-style-type: none"> 成立专门的机构或组织
产品销售	<ul style="list-style-type: none"> 本地商贩垄断市场； 林产品销售渠较窄 	<ul style="list-style-type: none"> 协调商贩垄断行为； 拓展销售渠道 	<ul style="list-style-type: none"> 林农联合应对垄断行为； 相关组织开拓市场

林业技术	<ul style="list-style-type: none"> · 缺乏病虫害防治技术； · 锄地技术有待加强； · 缺乏新品种，产量较低 	<ul style="list-style-type: none"> · 需要技术培训； · 需要新品种 	<ul style="list-style-type: none"> · 由相关组织统一组织进行培训和新品种推广
林业信息	<ul style="list-style-type: none"> · 缺乏林业生产、销售等信息 	<ul style="list-style-type: none"> · 统一提供相关 	<ul style="list-style-type: none"> · 相关组织提供信息服务
林地管理	<ul style="list-style-type: none"> · 林农单独管理林地能力有限 	<ul style="list-style-type: none"> · 统一组织森林管理和救护 	<ul style="list-style-type: none"> · 由相关组织对林地进行统一管理

从上表可以看出，大部分林业难题的解决需要一定的林业组织或机构的存在，而林农合作组织则成为最为恰当的解决多种问题的角色，一方面，其专门针对林业的经营和管理，在解决林业问题方面比村委会更为专业和具有针对性，另一方面，其为林农合作的组织，更为了解林农的意愿，林农的参与也将使问题的解决更具有有效性和公平性。另外，对于用其他方式可以解决的问题，林业合作组织也同样能够起到促进或组织作用，以保证问题解决的效率和效果。从而当地产生了对林业生产、管理和经营方面的合作的迫切需求。调查中，绝大部分的林农认为有必要建立林农合作组织，并且表示已经或愿意加入合作组织，而对于加入合作组织的原因，目前已加入林业合作组织的林农的回答则表现为下表（表 7）所显示的情况：

表 8：林农加入林农合作组织的原因

加入合作组织原因	1) 稳定或提高产品价格	2) 解决销售问题	3) 降低成本	4) 提高技术水平	5) 获得培训和参观机会	6) 别人都加入，自己不加加入不好	7) 其他原因
人数比例 (%)	19.2	19.2	17.0	8.5	4.3	12.8	46.8

问卷设计为多项选择题，大部分被调查林农选择多项。总之根据调查数据显示，对于前三项原因的选择均占有一定比例，而选择最多的是“7) 其他原因”，绝大部分林农所选择的“其他原因”是指林地纠纷的调解，还有部分指获得市场信息及减少风险等，另外少数被调查者认为自己最初加入合作组织时并非自愿。还可以看到，对于“6) 别人都加入，自己不加加入不好”这一选项的选择也占有一定的比例，而实际上，对于已建立合作组织的调查显示，确实有很多社员在加入合作组织时受到群体压力的影响

6.2.2 林业资源本身的特点决定了林业合作的可能性

从林业资源本身的特点而言，林业合作管理也是需要的，这体现在以下几个方面：

首先，林业资源的存在形式本身就是一种集中的形式，具有较强的外部性，从而决定了其对合作管理的需求。虽然林业资源被人为地分割使其为不同的农户所有，但林地资源作为公共性的生态资源，其管理效果直接影响到区域内的生态环境，这种林业资源的外部性会使使用林业资源的个体农户也影响到其他农户的生态利益。从林业资源的管理方式上来说，病

虫害等对林业资源的影响不会按照人为划分的地域发生，而是自然区域内普遍发生的；森林火灾也是如此，其破坏力会影响到整个区域内的森林安全和农户的林业收入。

其次，从林业资源管理效率来讲，集体管理比分户管理更为高效和节省人力资源。森里防火、防止牲畜对林地的破坏尤其是抚育中的林木、防止林木盗伐等也是需要共同看护的，这样会比单户看管更有效率。从申请砍伐指标的角度来讲，一方面，单独计算各种的砍伐指标非常耗费成本，而集体计算砍伐指标则显得更为容易；另一方面，从农户申请砍伐指标的角度来讲，申请过程中复杂的程序使农户耗费了大量的时间和成本，集体申请砍伐指标可以提高效率。在分户管理中，森林资源反而更因为以上的各种低效率管理方式而退化。

第三，林业生产周期长客观需要以林业合作组织形式弥补其投入-产出之间的缺口。林业生产的周期相对于农业生产要更长，出楠竹等林业品种外，大多数木材成才都需要 10~15 年甚至更长，而农户因为林地面积小，如果林地中的大部分刚刚进行砍伐而再一次进入生长期，则农户短期内的生产投入远大于产出，短期内可获得的收益非常有限。但如果林业资源是通过林业合作组织管理并按照林地面积入股，则可弥补农户因造林而影响收入的收入。

第四，合作管理有利于发挥林业资源的集约优势。林产品的加工与销售都是具有规模效益的，规模越大越能够降低成本。当地林产品的总产量足以支撑一个中小型的林产品加工企业的原材料需求量，通过林产品的深加工如楠竹加工、松木胶板等。同时通过林产品的加工可以提高产品附加值从而提高林农的收入。但这样的加工企业需要在林业合作组织的基础上逐渐发展，以保障农户在林产品销售中的利益。单纯就林产品的销售而言，将林产品集中起来联系收购上销售，合作组织可以提供一种与收购商议价的组织基础，大规模的林产品保证了其维护自己在价格谈判中地位的能力。就销售渠道来说，由林业合作组织来为农户寻找销售渠道要比农户自己寻找销售渠道更具可能性。

第五，林业生产和管理对公共基础设施的需求是集体性质的。在林业资源进行划分时，各个农户林地的地理位置是不同的，由于公路、林道条件的改变使这种差距越来越大，部分距离公路近的农户的林产品成本更低而距离远的农户则甚至无法销售。这些林道、公路的建设是林农个人很难负担的，通常是通过集体修建的方式，林业合作组织则成为提供公共服务的可行选择。另一方面，森林防火设施也是公共性质的，应该由集体进行购买、管理与使用。

总之，无论从林农的意愿，还是从林地的生产、经营、管理、保护，以及林业资源的生态效益来看，林业合作都成为一种有效、合理的选择。有效的林业合作不仅能解决单个农户在生产、经营方面的困难，还能够节省劳动力，产生规模效益，更加有效地促进林业发展和林农收益的提高。于是，不同类型的林业合作组织开始通过各种途径建立。

应时产生的各种合作组织从各方面满足着林农的需求。当地林业合作目前处于起步阶段，各种类型的合作组织和经营方式从不同角度促进着林业合作和林业发展。林业合作组织运行的主要模式基本上是由少数领导人主要负责组织管理，加入的林农自愿以取得经营权的林地资源入股，在共同取得经济利益后进行利益分配。当前已成立的林农合作组织所取得的成效也充分证明了其存在的合理性。各种合作方式虽然都取得了一定的成效，但在发展过程

中均面临着各种困难和风险。目前林农对于有效林业合作的意愿愈发强烈。在目前各种类型的林业合作组织不断建立,取得一些经验并面临一定的困难和挑战的基础上,人们不断发现,林业管理和经营的合作是必需的,有效的林业合作方式是在不断摸索和实践的过程中实现的。

6.2.3 林业合作组织发展中遇到的困难和限制因素

虽然各种类型的已建立的林农合作组织在促进林业生产和经营方面发挥了有效作用,很大程度上促进了当地的林业发展,激发了林农的生产积极性,同时提高了林农收入。但是,由于管理和经营经验的不足以及多种发展障碍的存在,林农合作组织的进一步发展还面临着很多困难和挑战。下面对不同类型的林农合作组织在发展过程中存在的问题进行分析。

• 村级林场

虽然大多数村民对林场的林地管理较为满意,认为林地由林场统一经营和管理有利于林业生产中的困难的解决,并降低了林农劳动成本,增加收入。但同时,我们在调查中也了解到了林农对于村级林场较为普遍的一种质疑或者不满的几个方面:

首先,利益分配中的矛盾。林农反应较为强烈的就是关于林木砍伐指标的分配问题。部分林农反映,自己了解到国家有政策要求林木砍伐指标要分到农户手上,但目前林场的运作模式下,林农没有自主砍伐指标,全部砍伐指标必须通过林场申请(包括村上没有加入林场的几户农户,也必须通过林场申请砍伐和销售),并只能将砍伐的木材全部交由林场收购后统一销售,对于只能获得市场价和林场收购价之间的差价产生的收益,林农表现出极大的不满。多数林农希望自己能够获得砍伐指标,能够对木材销售方向进行自由选择。而林场的管理者以及部分浏阳市林业系统的工作人员和领导则认为,林场通过差价所获得的收益正式进行自身运作和各项建设及服务工作所需的。于是林场合林农之间在利益分配上产生了比较严重的矛盾,一定程度上影响了林农的生产积极性。

其次,是林场管理信息的透明性较差。我们的调研了解到,目前林场获取收入的情况以及收入的各项开支情况(如修片道、帮农户运输木材、护林开支等)并没有向林农公开公示,林农普遍对林场的财务收支运作状况没有了解。因此,林农对于林场的内部管理和运作也存在很大疑虑。

再次,林场管理的林农参与程度较低。由村委会领导和组织的村级林场在决策和管理上很难保证普通入股农户的广泛和公平参与,管理者对于砍伐指标和林木经营的控制也是导致利益分配不公平性存在、引起部分林农的不满的主要原因。林场只是每年组织“林农代表”(一位管理人员透露“林农代表”就是村民小组组长)看一次账,但是中并没有保证广大林农掌握林场的财务运作状况。调查数据显示,11.5%的被调查林农认为林场的重大决策是由个别领导说了算,34.8%则认为是由理事会成员决定,只有43.5%的被调查者认为重大决策是通过召开社员大会进行的。

最后,部分林农认为林场在林木抚育方面做得不够。林农现在每年向上级林业部门上交

抚育费，但是对所获得的对于自己林地资源支持并不满意，林农希望林场在其中发挥作用，争取国家补贴，减少林农上交费用，并促进林地资源的抚育。

总之，林农在生产环节享受到了林场带来的不断完善林业基础设施、提供护林、运输、调解纠纷等服务带来的生产成本和劳动投入大大下降，从而获取收益的好处，但是这些收益的获得是通过林农向林场让度林木的销售经营权来实现的，从林木的销售商品链角度来看，林农完全处于了商品链条的最底层，而且地位相当被动。从表 4 和表 5 的对比也可以看出，观音塘村林农对于林场的内部运作方式的评价的满意度明显低于，而不满意度则明显高于对于林场的总体评价。目前来看，林农在林场运作过程中的主体地位受到了影响，他们的知情权、经营权以及对林场管理的参与权没有很好的受到尊重。林农的提出的疑虑是林农获取更大收益的正当权利表达，同时也是对林场更健康良好运作提出要求的一种信号。

• 林业专业合作组织

以浏阳市七星岭村的星海楠竹合作社为例进行研究的林业专业合作组织与上述由村委会主导的村级林场的最为明显的区别就是林农入社后砍伐和销售活动的自主性。合作社与林农的这种自由宽松的条件避免了垄断，通过价格机制和利润返还机制来吸引社员，更是一种市场化的表现。但同时，这种类型的林业专业合作组织同样存在其发展中的困难和挑战。

首先，合作组织的起步较为困难。由于最初见不到合作组织产生的效益，大多数农户持观望态度，这也成为星海楠竹专业合作社最初发展时面临的重大挑战（当时通过砍伐指标的分配采取了一定的强制性措施），甚至当前由合作社初见效益，吸引力不大，合作社规模的扩大仍然存在困难。

其次，合作社的管理主要以理事会成员为主，普通社员的参与程度较低。调查发现，41.2%的被调查社员认为合作社的重大决策是由理事会成员做出的，同时，47.1%的被调查社员认为重大决策通过召开社员大会做出，另外还有 11.8%的社员对于重大决策的产生过程并不清楚。而对于自己在合作社事务决策中的参与程度，所调查社员则给出了如下表（表 8）所显示的数据：

表 9：星海楠竹合作社社员对于自身参与合作社决策的评价（%）

参与程度	经常参与决策	偶尔参与决策	很少参与决策	没有机会参与决策
人数比例（%）	41.2	29.4	11.8	17.6

从表 7 可以看出，被调查社员中，经常参与决策的人数不到一半，而很少参与决策和没有机会参与决策的社员人数占到相当的比例。实际上，由于合作社负责为社员同意申请林木砍伐指标，所以仍然保有对于砍伐指标进行分配的权力，如最初在对部分林农加入合作社采取强制手段的过程中。但与村级林场不同的是，星海楠竹合作社主要希望通过市场手段吸引林农的自愿加入和销售行为。

再次，由于合作社加工厂的原材料收购价格比小加工场的价格要高，因此在加工品市场价格低的时候，合作社难以保证价格，只能停止收购，无法保证合作社加工厂的持续运行。

因此，采取新的运作方式来吸引林农的原材料销售成为亟待解决的问题。

最后，林农，包括合作社社员对于合作社的认知程度较低，影响了林农的入社积极性和合作社的进一步发展。调查发现，农户对合作组织认知程度低是现阶段限制农户合作意愿的最主要的因素。七星岭村各个自然村居住相对比较分散，各村之间信息不畅通，在调查中发现，不少村民对合作社的基本情况和运行情况并不了解，在很大程度上跟合作社的对外宣传不够有关联，自然也降低了合作社对广大林农的吸引力。问卷调查的数据显示，所调查星海楠竹合作社社员有 17.6%并不知道合作社是否有专门的规章制度，35.3%不清楚有哪些规章制度。下表（表 9）显示了所调查社员对于合作社的规章制度的制定方式和执行情况的了解程度：

表 10：星海楠竹合作社社员和非社员对于合作社的认知程度

	规章制度的制定方式			规章制度的执行情况			
	清楚	知道一点	不知道	严格执行	基本执行	较少执行	不清楚
人数比例（%）	52.9	17.6	29.4	18.8	56.3	0	25.0

可见，对于合作社的规章制度的制定方式和执行情况都有超过四分之一的农户并不了解。另据调查数据显示，尚未参加合作社的林农对于合作社目前所提供的服务了解程度较低，有将近一半的被调查非社员对于合作社所能提供的服务并不清楚。

• 林业理事会

林业理事会自 2007 年成立到现在还处于起步阶段，为当地合作组织的发展起到了一定的借鉴和示范作用，虽然调查中村民普遍认为林业理事会为本村林地和林业的规范管理、政策宣传、促进发展和与上级林业部门的信息沟通等方面发挥了很大作用，但从目前的情况来看，其工作成效与目标的差距还较大，在促进林业合作、管理林业合作组织方面还有较大的潜力有待发挥。

从林业理事会的成立以及组织构成来看，目前林业理事会还处于政府引导为主。理事会的领导层还沿用了村两委班子，这在理事会的起步阶段，因为开展工作的需要是有必要的，但与成熟的合作组织还有差距。随着以后理事会服务的扩展可能会出现与村委工作冲突的地方，而且合作社应当充分体现出农民的自组织性，因此应当吸纳村里其他能人加入合作组织的领导层。同时，目前的理事会还缺乏有效的监督机制，没有设立监事会。一个成熟的合作组织应当有理事会与监事会，由监事会负责对本社的财务进行内部审计，以维护会员的权利确保合作组织健康有序的运行。

另外，林业理事会的职能还没有延续到林木经营范围，对于村级林业集约化、规模化发展以及促进林农增收方面贡献还不是很大。林业理事会的服务范围限制了林业理事会的盈利，财务制度只是在组织的日常运营方面，还没有扩展到利益分红领域。从表 3 也可以看出，双龙和桐坪两村的林农加入理事会后收入提高的程度明显低于浏阳市的两个村。

林农对于林业理事会的态度既有肯定也有不满。部分村民表示林业理事会并没有发挥很大的作用，组织还比较松散。双龙和桐坪两个村均由约 30%的林农表示自己对于林业理事会的成立以及运作都了解的不多，当时之所以加入是因为不用缴纳会费和采伐指标申请的方便。另外，在理事会事务决策方面，受访的村民大多数都表示多数决策的讨论和制定都是理事长和理事们进行，普通会员并不参与，只是在开会的时候投投票。虽然每年年末理事会会有财务收支公开，但村民对于具体的收支表的产生过程并不了解。问卷调查的数据显示，双龙村的被调查林农仅有一半左右经常参与理事会决策，而很少参与或没有机会参与的比例为 23.6%；桐坪村的情况稍好，但同样并未达到让林农满意的程度。还有部分林农表示，理事会与他们无关，因为不用缴纳会费，不申请采伐指标时，就基本不用参与理事会事务。因此，大部分林农对于林业理事会的成立和运行的积极性并不高。从表 4 和表 5 的对比也可以看出，双龙和桐坪两村的被调查者对于理事会的运作方式的满意程度明显低于对于理事会总体情况满意程度。

• 私人林产品加工企业

这种村级小型企业对于林农楠竹的收购和剩余劳动力的解决发挥了较好的作用，受到了林农的支持。政府林业部门对于这些企业形式在政策和信息服务方面也给予了一定的支持，包括砍伐指标方面的优惠和提供销售渠道方面的帮助等。虽然这种私人林产品加工企业存在投资较小、经营灵活、具有稳定的劳动力来源等优势，但同时也存在生产规模小、抵御市场风险能力较差、技术水平较低、管理松散、生产效率较低等劣势，其劣势主要表现为以下方面：

- 1) 生产管理相对松散，生产效率不高；
- 2) 产品质量标准不严格，质量不统一；
- 3) 缺乏技术培训，产品加工技术水平较低，设备简单、落后；
- 4) 经营过程中存在一定的风险，市场风险过高时可能最终导致生产停滞，即不具备可持续性；
- 5) 市场信息不灵，投资者资本量有限，应对风险的能力较差；
- 6) 多位投资者管理职责分工不明确，没有固定的管理制度，引发矛盾的可能性较大；
- 7) 生产规模较小，农民可获得的收入不高，对提高农民收入所起的作用有限。

总之，这种作坊式的农民合作的林业生产经营模式在促进当地林业经济发展和提高农民收入方面能够发挥一定的作用并具有很大的潜力，应该可以作为促进林农合作、提高林业经济发展的有效模式进行推广。但其发展目前还存在一定的限制因素，要发挥其优势和潜力，使其作为林业合作组织的有效补充，需要得到一定的外界支持，特别是需要相关林业部门给予更大力度的扶持。

6.3 相关政策和制度的支持

国家的集体林权制度改革的政策是贯穿林业发展、在湖南全省深入实施的最为重要的一项林业政策。该政策极大调动了林农的生产积极性，也促发了一系列配套政策的出台和实施

以及其它各种林业发展相关现象或活动的出现,如林农合作组织的建立及相关配套措施的实施。另外,国家林业局于2009年出台了《关于促进农民林业专业合作社发展的指导意见》要求各地充分认识发展农民林业专业合作社的重要性,依法建立林业专业合作社并提供政策上的支持。在此基础上,湖南省对当地林业合作组织,特别是林业专业合作社的发展给予了更大的关注,要求各地加大对林农业专业合作社发展的支持力度。

各地区根据当地情况实施了一些具有地方特色的政策措施促进林权改革和林业发展。浏阳市出台了《关于深化集体林权制度改革,加快林业发展的意见》和《浏阳市集体林权制度改革实施方案》,下发了《关于积极推进集体林权制度改革切实减轻农民负担的通知》,并抽调市直单位103位同志组成了督导组、技术指导组、宣传工作组、内务资料组、纠纷调处组等专门工作组,成立市山林权属管理办公室负责林改的各项具体日常工作。另外,在放活经营方面,浏阳市政府于2006年3月出台了《关于鼓励各类社会主体投资开发林业的意见》,吸引各类社会资金投资经营林业。如前文所述,浏阳市还采取了成立林业产权交易中心、建立森林保险机制、开展阳光行动、专设林地纠纷调解办公室、支持林业合作社的发展等措施对林权改革政策的实施进行配套支持。

洪江市同样根据林权制度改革的政策要求,结合当地的实际情况,制订和出台了大量的政策文件配套支持林权改革的实施和林业合作组织的发展,如《洪江市森林采伐管理办法》、《洪江市森林功能区实施方案》、《洪江市森林资源资产抵押贷款暂行管理》、《洪江市生态公益林更新管理实施办法》、《洪江市政策性森林保险实施细则(暂行)》、《简易森林经营方案编制操作办法》、《新洪江市森林功能区实施方案》、《公益林经营管理暂行办法》、《政策性森林保险操作办法》、《林权证抵押贷款管理办法》等。同时,还同时采取了诸如砍伐指标分配方式创新、成立林业产权交易中心、推进“森林采伐管理改革”、编制森林经营方案、建设森林保障体系、开展林权抵押贷款工作、建立森林保险制度等配套措施。另外,为促进林业生产健康有序发展,维护林农合法权益,提升林业经营水平,洪江市林业局还指导在316个行政村相继成立了村级林业理事会,其性质是以本村家庭承包山林的村级林业合格经济组织,既行使管理职能又承担服务职能,搭建了一个自治互助的林业专业合作平台。

6.4 信息的获取和信息服务

信息的获取是当地林农进行林业生产和林农合作组织发展过程中所面临的重要的困难之一。由于林农的能力有限、文化水平不高、当地地理条件和基础设施的限制等因素,林业生产面临的市场风险较大,缺乏获得市场信息的方便渠道。而林农资金有限、承担风险能力较弱,所以很难对林业生产实施大胆创新和大规模发展,如在洪江市双龙村,林农对当地的油茶生产抱有很大期望,认为油茶很有发展潜力,但当地油茶品种较老,产量低,急需品种的更新,一方面由于林农没有获得新品种的渠道,另一方面,林农担心市场风险,不敢投入大量资金,所以油茶生产一直没有得到有效的发展。而在林产品的销售方面,如楠竹的销售,销售价格经常由部分中间商控制,林农对于市场信息缺乏了解,运输方面又存在困难,只好将销售完全依托于中间商,所以难免在经济利益上受到损失。

林农合作组织虽然在一定程度上扩大了林业生产的规模,提高了林业生产技术和经

营能力，在面对市场风险和获得市场信息方面比单个林农更具优势，但其同样面临信息获取方面的困难。根据实地调查，目前林农合作组织，特别是林业专业合作社的经营和发展基本依赖于强有力的带头人，带头人的个人能力和社会资本在很大程度上决定着林农合作组织发展的状况和前景。但毕竟个人的资源和能力具有一定的局限性，无法保证林农合作组织发展的各方面和持续性，如何建立可持续的信息获取机制也成为林农合作组织进一步发展的挑战之一。

在信息服务方面，当地林业部门进行了大量的努力，包括林业部门甚至林业部门领导个人对于销售信息的提供，销售渠道的联络，对于销售活动的支持等，林业理事会等组织在为林农提供林业技术、林业管理以及市场销售和价格等信息服务方面发挥了较大的作用。但是，县或乡镇林业部门并没有建立专门的信息机制，对于林农和林农合作组织的信息服务只限于零散的和随机的状态，缺乏固定的信息支持。

6.5 林农合作组织发展的 SWOT 分析

在最后的总和研讨会上，调研组组织各相关利益群体进行讨论，对项目区当前林农合作组织法的发展状况进行了 SWOT 分析，林农合作组织发展的优势、劣势、机遇和风险如表 11 所示：

表 11：林农合作组织发展 SWOT 分析

<u>林农合作组织本身所具有的优势：</u>	<u>林农合作组织的发展所面临的机遇：</u>
1. 降低森林资源管理与管护成本	1. 国家惠农政策支持
2. 有利于新技术新品种的推广	2. 国家地方各级政府重视和支持
3. 具有一定抵御市场风险的能力（需林农合作组织主管部门的引导）	3. 林改、政策的支持与林农发展、林业产出的需求相一致
4. 构成农民与市场的连接点，解决小规模经营与大市场的矛盾	4. 能够对林业管理和经营起到示范带动作用，树典型，发挥好的示范带动效应
5. 能承接国家、企业或市场的较大的要求	5. 林产品认证，全球趋势
6. 能够承接金融资本、城市资本融入发展林业的机遇	6. 林农经营面积小，为林农合作组织的发展提供了机遇
7. 本地具有充足的人力资源（能工巧匠、劳动力）	7. 统一管理，规模经营，组织化程度提高，产生规模效益，促进产业化
8. 能够更好地提供市场信息	8. 维护农民权益，争取农民的话语权，增加农民收益
9. 有益于基础设施建设	9. 城市化、规模化经营与信息化
	10. 形成规模，提高竞争力
	11. 市场的开放，国际舞台、国际市场竞争
	12. 可发挥的广阔空间
	13. 谈判有利

林农合作组织本身存在的劣势:

1. 目前林农合作组织的运行模式与效益情况不佳
2. 制度建设, 运行规范化和利益分配机制有待完善
3. 对于林农合作组织的分类不明确, 如流转林场能不能定性为农民合作社?
4. 林业生产、经营技术水平较低, 相应的指导缺乏
5. 能力建设不足, 需加强林农合作组织的指导培训(面向市场的能力, 董事会、监事会能力, 财务管理和公开等)
6. 林农的素质普遍偏低, 组织结构松散, 专业水平低, 制约合作组织的长远发展
7. 缺乏综合能力较强的领头人
8. 林农的认知程度和合作意识有限, 往往更多注重眼前的效益, 先看而后行
9. 信任(公平、获利)的建立有所欠缺
10. 资金的短缺, 林业周期性强, 缺乏资金进行规范管理
11. 税费过高, 费用过多, 优惠政策不足, 如林权证抵押贷款是否可以给予一些优惠政策?
12. 林业没有形成规模
13. 合作组织经营水平低, 应对市场竞争的能力不强, 面对市场风险的挑战
14. 基础设施薄弱, 交通不便

林农合作组织发展中所面临的挑战:

1. 政策的支持需相关部门的配合, 落实是关键
2. 技术的指导与服务, 项目的扶持、落实, 资金的筹集, 自身的完善和规范存在难度
3. 缺乏国家及地方相关法律政策的支持
4. 政府支持力度小, 支持渠道和方向有待改善
5. 扶助政策跟不上, 林业执法部门收费混乱
6. 组织管理需改善规范, 规范性管理要加强
7. 信息封闭, 信息管理需加强, 信息如何共享及其方式方法?
8. 怎样才是理想模式?
9. 进入市场缺乏相应的机制, 适应市场能力若
10. 市场开放, 竞争也越来越大, 林农的保护意识也越来越强, 要千方百计保护好林农的利益
11. 市场经济的开放, 林农合作组织遇到竞争也越来越大, 扶持和优惠政策也跟不上
12. 生存(自我维持)

6.6 林农合作组织发展的潜力

从 SWOT 分析的结果可以看出, 尽管存在各种中困难和挑战, 当地林农合作组织的发展还是具有大量的优势和机遇。从以上分析也可以得出, 林农合作组织的建立符合林农和林业发展的现实需求, 也符合林业资源本身的特点; 同时, 中央和地方政府对于林农合作组织的发展都给予了较大的关注, 并出台了一系列的政策文件和相关配套措施进行支持; 另外, 现有林农合作组织的发展过程和现状也证明, 林农合作组织的发展能够对林业发展和林农的生产积极性以及生计水平的提高发挥有效的作用, 并总体上得到了林农和其他相关利益群体的肯定。在现有基础上, 各相关利益群体, 包括政府、林农合作组织本身、林农以及研究者

和相关的项目承担单位都对于林农合作组织发展中的问题和困难有了一定的认识，总结了大量的经验，并提出了相关建议。由此，我们相信，林农合作组织的发展将在现有基础上获得很大的促进，还具有很大的发展潜力和广阔的发展前景。

7. 对湖南省林农合作组织发展的建议

促进林业合作在新的形势下是我国林业发展的必然趋势。林农合作社应该是一种以自愿为基础的经济合作组织，在发展的过程中，行政干预可以起到推动的作用，但是要长期发展，还是需要合作社内部有切实的合作基础，是积极的自愿的合作，而非完全出于规章条款规定的合作。从另一个角度而言，政府对全市的合作社都进行支持是难以负担的，单单依靠政府力量发展合作组织难度大，强调内源式的发展模式更有利于合作社的持续发展，因此也需要充分利用合作组织在充当组织与制度载体等方面的优越性。只有合作社真正面对市场，提高自己的竞争力，达到全体社员共同利益的提高，其发展才是可持续的。根据以上分析，本研究提出了相关建议。

7.1 政策建议

- 1) 地方林业部门把促进林业合作当作林业发展的重点工作来抓，为林农合作组织的发展提供更多政策上的支持，扶持林业合作组织的有效发展；
- 2) 目前对于政策支持的需求主要集中在林业税费减免、贷款优惠政策、已制定林业支持政策的有效落实等，特别是对减轻税收的政策的需求；
- 3) 出台专门的针对林农合作组织发展的相关支持政策，包括技术、信息、能力建设等多方面的服务和支持；
- 4) 听取林农、林农合作组织等多方利益群体的意见和建议，依据具体情况和林农需求对现有政策进行调整，提高政策的有效性；
- 5) 对当地林业资源、林农生产生活现状和林农合作组织发展状况进行深入详细地调查和理解，弥补政策制定和政策实施的漏洞；
- 6) 加强政策宣传，提高林农和林农合作组织对国家和地方林业支持政策的认识；
- 7) 加强针对林农和林农合作组织的能力建设，提高其参与政策建议的意识和能力，促进各方利益群体在政策制定和实施过程中的参与。

7.2 法律建议

- 1) 林业主管部门（国家林业局）对林农合作组织的相关法律、法规进行完善，根据相关调查和工作中的认识和总结，填补林业发展中法律和法规的空白，市林业发展各项活动有法可依；
- 2) 林业主管部门出台具体的林农合作组织的相关法规与管理办法，在合作社法的基础上形成专门针对林业类合作组织的法律法规，并就林业合作组织的权限、选举制度、受益方式、管理方式等做出规定，编制合作组织运行操作指南。促进林农合作组织管理的规范化、正规化；
- 3) 地方林业主管部门出台林农合作组织管理方面的相关细则，对林农合作组织的发展进行全面深入地关注和管理；

- 4) 加强对林农和林农合作组织的法律宣传和教育，促进他们对法律法规的认识，提高其自我法律保护意识，减少违法违规事件的发生；
- 5) 加强对法律执行部门的能力建设，提高执法的力度和有效程度，减少法律执行过程中的偏差。

7.3 制度建议

- 1) 政府林业部门加强对林农合作组织管理和指导。目前合作社已经大范围存在，但却不存在专门的管理机构和服务机构，需要设置一个专门的机构来管理、支持林农合作组织的发展；
- 2) 以村委会或者林业理事会作为村级林业合作组织的管理机构，对不同类型的林业合作组织进行统一的、规范化的管理。协助制定林业合作组织制定有效的规章制度和管理经营机制；
- 3) 政府相关部门和村级林业合作组织管理机构在现有基础上采取一定的干预措施，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；
- 4) 建立信息服务机制，加强信息网络建设，由林农合作组织的专门管理机构为林农合作组织提供固定的、持续的信息服务，促进林农合作组织之间的信息交流，以促进技术、管理水平的提高并促进其与市场的连接；
- 5) 为林农合作组织的发展提供交流平台。由林农合作组织的专门管理机构组织建立县级范围内的各类林业合作组织的交流平台，组织林业合作组织的代表及林农代表就林农合作组织发展的经验、困难进行交流和学学习，寻找适合各地不同情况的发展模式；逐步扩大交流网络，带动没有成立起林农合作组织的地区；
- 6) 为林农合作组织提供相关的能力建设，包括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，以及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，培养优秀的带头人；
- 7) 积极支持林业合作组织的探索与实践，培养林农合作组织的典型。可设立林业合作组织年度评奖，鼓励林业合作组织的发展，并以奖金提供其下一步发展的资金支持，从而推动林农合作组织的形成和发展。加大对取得优秀成果的林业合作组织的宣传力度，组织实地参观与交流等。探索与实践在林区建立起集体性质的、维护林农自身利益合作组织也将对当前林区的主要问题的解决提供现实参考的依据；
- 8) 进一步合理化税收制度，调整税收的方式和时间，如税收通常是在春天申请指标时先行扣收，但在春天时农户还没有开始销售木材，相对于是预支木材税收，可以适当调整税收季节；
- 9) 鼓励和支持林农合作组织进行新产品和新技术开发，发展特色组织，并在林产品认证方面给予政策和技术上的支持；
- 10) 政府林业部门通过村级林业合作组织管理机构加强对林农的宣传教育和培训，增强其合作意识和对政策和林业合作组织的了解，提高其参与意识和参与能力，以扩大林业合作规模、提高林业合作组织的凝聚力、增强风险抵御能力。

参考文献

1. 邵权熙,《湖南省浏阳市林权流转现状、问题及对策》,林业经济,2007.5.10;
2. 王登举,李维长,郭广荣:《我国林业合作组织发展现状与对策》,林业经济,2006年第5期
3. 黄和亮等,《影响农户参与林业合作经济组织因素分析——以福建省为例》,林业经济,2008年第9期。
4. 肖雪群等,《林业经济合作社可行性探讨》,江西林业科技,2008年第4期
5. 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——以福建、江西“护林联防协会”为例》,林业经济问题,2008年第3期。
6. 《国家林业局出台“关于促进农民林业专业合作社发展的指导意见”农民林业专业合作社将获七方面政策扶持》,中国林业,2009年第九期(张辉)
7. 许向,聂影,张建华,《政府在林业合作组织发展中角色定位的研究》,林业经济,2007年第2期
8. 吕明亮,《林业合作社在推广应用林业科技成果中的作用及发展对策——以浙江省的实践为例》,福建农业科技,2007年第4期
9. 张广胜,周娟,周密,《农民对专业合作社需求的影响因素分析——基于沈阳市200个村的调查》,农业经济问题,2007年第11期。
10. 张正,高岚,《林业合作组织筹资渠道分析》,安徽林业科技,2006年第4期(总第130期)
11. 2009年全国林业经济运行状况报告,国家林业局,2010年1月14日,<http://www.forestry.gov.cn/portal/main/s/304/content-195991.html>
12. 2010年中央一号文件
13. 湖南省林业厅网站: <http://www.hnforestry.gov.cn/ListInfo.aspx?ID=178525>

出版目录

GCP/CPR/038/EC 工作报告

编号	标题
WP001C	安徽省林农合作组织研究报告
WP002C	福建省林农合作组织研究报告
WP003C	贵州省林农合作组织研究报告
WP004C	湖南省林农合作组织研究报告
WP005C	江西省林农合作组织研究报告
WP006C	浙江省林农合作组织研究报告
WP007E	Assessment of Forest Farmer Cooperatives in Anhui Province
WP008E	Assessment of Forest Farmer Cooperatives in Fujian Province
WP009E	Assessment of Forest Farmer Cooperatives in Guizhou Province
WP010E	Assessment of Forest Farmer Cooperatives in Hunan Province
WP011E	Assessment of Forest Farmer Cooperatives in Jiangxi Province
WP012E	Assessment of Forest Farmer Cooperatives in Zhejiang Province



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

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