

安徽黄山文祥村林农合作 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！

安徽黄山文祥村林农合作 组织指南应用研究

南京林业大学经济管理学院

安徽省黄山区林业局

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
1.2.1 “指南”提出的依据.....	1
1.2.2 前期技术报告（黄山区）的主要结论.....	2
1.3 工作目标与方法.....	2
1.3.1 工作目标.....	3
1.3.2 工作方法.....	3
2 案例点概况.....	3
2.1 黄山区基本情况.....	3
2.2 文祥村社会经济基本情况.....	4
2.3 合作社基本情况：内部规范、国家支持。.....	5
2.3.1 合作社评估（一期项目）后的主要变化.....	5
2.3.2 合作社内部规范.....	6
2.3.3 政府支持.....	6
3 主要活动.....	6
3.1 材料准备.....	6
3.2 目标人群选择.....	7
3.3 实施过程.....	7
4 主要发现—建议和意见.....	7
4.1 对农民林业合作社发展重要性的看法.....	7
4.2 对发展农民林业合作社主要原则的看法.....	8
4.3 对发展林农合作社过程中政府和农民权利与义务的看法.....	10
4.4 对推进林农合作社发展政策的看法.....	11
4.5 其他.....	11
5 主要结论与《指南》修改建议.....	12
5.1 主要结论.....	12
5.2 《指南》修改建议.....	13

1 引言

1.1 背景

在过去的三十年里，中国集体林区林权制度经历了多次变革。二十世纪八十年代初，林业“三定”（稳定山林权、划定自留山、确定林业生产责任制）的实施使部分林地使用权开始向农户转移。然而，由于缺乏明晰、安全的林地经营权，林地收益权与决策权缺失，加之由林地自然属性决定的差异性和农户对林地价值诉求的一致性致使林地农户间的分配形成细碎化格局，影响到农户经营活动开展，林地退化现象严重。1987年，中国政府出台了一系列旨在鼓励与发展林地规模化经营的政策。但是，家庭经营制度安排依然占有重要地位，林地细碎化问题一直没有得到有效解决，在一定程度上制约了中国集体林的持续性，乃至整个农村经济发展和农民收入水平的提高，同时也影响到森林资源的持续经营和配置效率等。

新时期的集体林林权制度改革从2003年起在全国开始实施。这次改革在坚持家庭经营制度安排基础上，推行包括农民林业专业合作社建设在内的一系列配套改革。2007年7月1日，《中华人民共和国农民专业合作社法》正式施行，2009年8月18日，国家林业局又进一步出台了《关于促进农民林业专业合作社发展的指导意见》，以从法律和政策、制度层面鼓励、支持、保障和引导农民林业合作经济组织的健康发展，并预示着林农合作组织将可能成为重要的林业经营管理的主体及各级政府与地方及林农交流的主要渠道之一。

但是，林农合作组织的发展仍处于初级阶段，许多问题有待解决。例如：1) 林农合作组织的经营管理不善；2) 森林经营管理经验匮乏；3) 信息不畅通及缺乏提供信息渠道；4) 林农真实需求与政策扶持之间的偏差等等。因此，迫切需要指导在集体林区实施这些法律和规则的详细指南，以支持和促进中国林农合作组织的发展。

林农合作组织的评估已经通过案例调研及村、县、省和国家级研讨会完成。在调研评估及政策、法律和制度建设建议的基础上，起草了《林农合作组织发展指南（草案）》。本期项目的主要目的是在8个项目试点村进行该“指南”的应用，期望通过征求农户、合作社管理者、林业部门等多层面对指南的建议，并提出修改意见。最终使“指南”在原有法律与规章的基础上，成为国家性文件，为政府和其他相关国家服务。

1.2 工作回顾

1.2.1 “指南”提出的依据

(1) 依法。即2006年6月31日出台，2007年7月1日正式实施的《中华人民共和国农民专业合作社法》。合作社法的目的是为了支持、引导农民专业合作社的发展，规范农民专业合作社的组织和行为，保护农民专业合作社及其成员的合法权益，促进农业和农村经济的发展。法律文本由总则；设立和登记；成员；组织机构；财务管理；合并、分立、解散和清算；扶持政策；法律责任和附则等九章内容组成。

(2) 依规。即2009年8月18日颁布并实施额《国家林业局关于促进农民林业专业合作社发展的指导意见》。该“意见”是为深入贯彻落实中央林业工作会议和《中共中央、国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》精神，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，加快现代林业发展，依据《中华人民共和国农民专业合作社法》及有关法律法规，结合林业实际，提出的指导意见。

(3)合作社评估的项目报告。项目在6个省的28个林农合作社所做的合作社案例评价报告，描述了林农合作社所从事一系列活动及其效果。被调查的林农合作社所处的23个村普遍存在劳动力短缺的状况。

(4)国际经验。国际家庭林业联盟提出了林农参与实现长期可持续发展需要四大要素：有保障的林权制度；有效的社团联合；公平的市场渠道；优质的技术保障。同时，依据发达国家经验，农村地区未来劳动力短缺的状况还会继续存在，林农合作社逐步发挥它的潜力。

1.2.2 前期技术报告（黄山区）的主要结论

项目组在系统考察黄山区内文祥等四个样本村的资源与社会经济状况、林业产权安排的历史演变、林业合作类型与影响因素、以及农户合作意愿基础上，运用参与式等方法对四个林业合作社从起源与发展、运做与效率、问题与经验、政策与法律等角度进行了评估，并分别在村级和县级层面，就林农合作经济组织的运行经验与问题；均山到户后林农合作的意愿及影响因子；林业政策的评价与修改完善建议等问题，通过研讨会方式进一步进行了探讨。主要发现是：

(1)林农合作形式多样。这些组织（包括准组织）在提高农民的组织化程度，化解林业经营的资金、劳力、政策等约束，促进森林资源开发、农民增收、以及农村发展方面均起着积极的作用，理应作为合作形式公平竞争，不应存在政策歧视。

(2)合作社在运作层面“集体经营”痕迹严重，存在管理风险。林业专业合作社大多属于集体林场转制而成，在运行机制设计上有比较规范和基本统一的，并经合作社社员大会通过的《林业专业合作社章程》约束，但在实际运作和内部管理上仍然沿袭了集体林场的管理方式，社员和已经设立的组织机构成员参与程度不高，监督乏力，权利往往集中在村组行政首长手中，存在滋生腐败以及过度使用剩余索取权风险，在发展初期以及收益链短且不稳定阶段，各类矛盾呈隐形成，随合作社的进一步发展，社员的参与和监督缺失会直接导致合作社重蹈集体经济覆辙的厄运。

(3)政府政策对林业合作经济组织的形成起着至关重要的作用。大多存在的FFC均是在政策诱导下形成的，而政府基于林业经营规模偏好的倾斜性政策起着催生素的作用。在FFC的进一步发展过程中，政府在保证公平的政策供给前提下，除继续给予必要的财政援助和其他政策支持外，旨在培养农民民主意识，强化农民参与FFC监督和管理的内部管理制度制定和运作应列入政府的“干预”计划。

(4)FFC对政府项目倚重明显，对内部管理制度建设和市场能力开发不足。案例中，组织机构成员以及社员、村民对FFC好处的总结主要集中在因政策倾斜和免费项目支持，对政策的需求也主要表现为“伸手”特点，对组织的期望除了“跑”项目外，就是收益增长，领导才能集中体现在“跑”的能力上，内部管理制度建设和社员权利的保障沦为较低等级。

(5)FFC和农户均对政府提高林区的公共品供给能力和尽快改善林业政策充满期望。

1.3 工作目标与方法

1.3.1 工作目标

(1) 项目和政策宣传。通过张贴和发放项目宣传材料，让村民进一步了解国家和地方农民专业合作社的法律、法规、以及政策等内容；了解项目的目标和任务，以及已开展的工作和主要成果；知晓项目组将在村里开展的工作内容，以提高村民的知晓度和参与度；

(2) 参与式培训。在项目前期工作获取村民（合作社成员和非合作社成员）培训诉求的基础上，进一步征求意见，对村民进行技术和管理培训设计，通过培训，使参训村民基本掌握竹类（毛竹和雷竹）和油茶种植和繁育技术，了解与合作社发展相关的法律、法规和政策要点，以及项目前期工作的主要成果；

(3) 指南应用。在对指南内容介绍和解释的基础上，运用参与式方法，在对农户、合作社管理者、林业和其它部门访谈中模拟指南运用场景，了解林农合作组织的运行情况及存在问题，获取“指南”应用的适应性信息，以及被访谈者对“指南”的意见和修改建议。

1.3.2 工作方法

(1) 二手资料的收集：包括：中央、省、市（县）关于农民林业合作经济组织的规范性文件（包括法律、法规、规章以及其他政策），案例村及林业合作社的相关资料（包括资源状况、运行历史与现状、管理结构、收益分配以及森林管理方法等），高度关注一期项目以后该合作社的发展变化情况，并通过合作社会议记录验证。

(2) 一手资料的获取：调研过程中，主要采用参与式农村评估方法，以半结构访谈为主。通过政策宣传、座谈、访谈、以及问题讨论等方式寻找对指南的修改意见。调研对象涉及各类利益相关主体，包括林业合作经济组织管理人员、林业部门、村委会干部、加入以及未加入合作经济组织的农户等。

2 案例点概况

2.1 黄山区基本情况

黄山区地处安徽省南部。2012年统计公告显示，全区土地总面积246.2万亩，其中：林业用地192.8万亩，占总面积的78.3%。在林业用地中有林地177.2万亩（竹林面积30万亩）；活立木总蓄积量683.9万立方米，毛竹立竹蓄积4610万根；森林覆盖率75.6%，林木绿化率78.5%。

按经营目的划分：生态公益林面积69.69万亩，占林地面积的36.1%，其中：国家公益林总面积62.88万亩，占公益林总面积90.2%；省级公益林6.81万亩，占公益林总面积的9.8%。商品林面积123.1万亩，占林地面积的63.9%；

按权属划分：国有林经营面积18.8万亩，占林地面积的9.8%，活立木蓄积105.5万立方米，占全区的15.4%。集体林面积174万亩（含集体代管的国有山场7万亩），占林地面积的90.2%，活立木蓄积578.4万立方米，占全区的84.6%。

集体林地中由集体经济组织统一经营管理的面积11.6万亩，林农自留山面积8.3万亩，责任山面积126.8万亩，非公有制林场经营面积20.3万亩。

全区总人口 16.28 万人，其中农业人口 12.5 万人，从业人员 93560 人；生产总值 55.80 亿元，三次产业对 GDP 增长的贡献率依次为 4.1%、61.0%、34.9%。人均生产总值 34272 元（折合 5306 美元）。

农村居民人均纯收入 8185 元，其中人均工资性收入 3994 元，人均家庭经营收入 3454 元，农村居民家庭恩格尔系数为 37.3%。农村居民人均住房面积 38.5 平方米，城镇居民可支配收入人均达 17919 元。

农民人均纯收入中林业收入占比 36.70%，林业对财政的贡献 18.9%，对 GDP 的贡献 24.4%。

截止到 2011 年 12 月，全区已注册登记与林业有关的农民专业合作经济组织 87 家，其中苗木、食用菌培育和种植、以及为林业生产提供经营、销售服务的林业合作社 24 家；茶叶合作社 63 家。

2.2 文祥村社会经济基本情况

村行政建制：1960 年代初文楼、祥符从洪田村分出，成立文楼村（生产大队）；1969 年开始的太平湖移民使文楼村人数剧增（全村移民 1174 人，384 户），1972 年分立为文楼、祥符村。

2008 年 3 月，旨在节约行政运作成本的“并村”政策使祥符与文楼合并成文祥村。

土地资源状况：全村土地总面积 26163 亩，其中耕地面积 2483.25 亩，人均 1.37 亩，其中水田人均 0.8 亩，水域（太平湖叉湖）面积 1975.95 亩，山林面积 18112.5 亩，其中竹山（毛竹、雷竹）1299 亩。

森林资源及其变化：1949 年以前，文祥山场以天然松林为主，到合作化运动时期，山场仍有大量古松树，1958 年刮共产风，山上古树被大量砍伐，加上管理不力，走火烧山无人管（靠村的太平湖码头边上的山场烧了几天都没人管），加上修铁路、大炼钢铁，山上树木破坏严重。1960 年代开始重视护林防火，制止乱砍滥伐，1970 年代逐步通过封山育林形成现在的天然次生林。农户反映，林业三定后，森林砍得并不多，最严重的还是 1950 年代。

表 1：文祥村森林资源统计表 公顷 立方米

	文祥村			其中：					
	1992 年	2004 年	增长率%	文楼			祥符		
	1992 年	2004 年	增长率%	1992 年	2004 年	增长率%	1992 年	2004 年	增长率%
总面积	1759.8	1752	-0.44	907.67	900	-0.85	852.13	852	-0.02
林业用地面积	1044.73	1194.9	14.37	485.53	561.9	15.73	559.2	633	13.20
有林地面积	876.26	1046.4	19.42	433.73	471.7	8.75	442.53	574.7	29.87
竹林面积	60.2	158.6	163.46	47	98.2	108.94	13.2	60.4	357.58
疏林地面积	3.4	5.9	73.53	0	5.9	#DIV/0!	3.4	0	-100.00
灌木林地面积	41.2	123.5	199.76	8.07	73.5	810.78	33.13	50	50.92
未成林造林地面积	123.86	19.1	-84.58	43.73	10.8	-75.30	80.13	8.3	-89.64
非林地面积	715.06	557.1	-22.09	422.13	338.1	-19.91	292.93	219	-25.24
活立木总蓄积	38615	80230	107.77	12986	27399	110.99	25629	52831	106.14
散生木蓄积	533	78	-85.37	166	22	-86.75	367	56	-84.74
森林覆盖率（%）	52.25	60.86	16.48	48.7	53.59	10.04	55.8	68.54	22.83

资料来源:黄山区森林资源二类清查数据

社会经济状况:文祥村有 17 个村民小组,人口 1800 多人,农户 510 户,外出打工人数,按计划生育办的统计为 524 人,农民人均纯收入 7000 余元;收入构成,农业(粮食可自给自足) 20%,务工 40%,林业(含竹笋、茶叶) 10%,渔业(养鱼、捕鱼) 20—30%;

村财政收支情况:财政转移支付 3 万元,文楼林场每年有 100 多立方米木材收入,沙场年上交 6000 元,祥符合作社按采伐指标每立方米上交 50 元。

村年刚性支出 7-8 万,不足部分用项目结余款填补;村干部共 8 人,工资性支出 60000 元左右。

2.3 合作社基本情况:内部规范、国家支持。

祥符林业合作社是在原祥符林场的基础上,利用并村(文楼和祥符村合并)机会,以及寻求政府对合作社的特殊政策“转制”而成。2008.3.16 召开设立大会,同年 7 月 1 日工商局颁发营业执照,合作社名称为黄山市黄山区祥符林业专业合作社。

合作社成员总数为 512 人,152 个农户,社员全部为祥符村村民,也是祥符林场的全部股民。注册资金(成员出资总额)为 457 万(2285 亩林木资产,自定价格)。

详细情况见《文祥村林业合作组织评估报告》3.1.2 祥符林业专业合作社部分内容。

2.3.1 合作社评估(一期项目)后的主要变化

合作社评估后的主要变化是:在合作社发展过程中,分红额度逐步增大,合作社成员越来越在意合作社的运作和发展计划,民主意识不断加强,对于一些重大事宜会过问,提出自己的想法和意见,通过各种方式提出诉求,力图行使权力,民主在合作社中逐渐找到落实途径。于此同时,原有矛盾也日益凸显,如退社、“内讧”等,部分合作社重要会议和换届活动有政府干预和控制痕迹。总的来说,合作社运行已经由 2010 年前的“强人政治”逐步转变为较为民主的运行模式。具体而言:

- 理事长更替:2009 年底,原理事长因病去世,在原理事中推举新理事长;
- 配齐会计、出纳(评估时只有出纳);
- 民主决策和监督制度逐步强化:强人政治结束,“一言堂”(一人提出,大家附和)格局打破,议事制度和民主决策逐步强化。理事和联席会议中出现不同声音,焦点主要在权力约束。关注的主要问题是:社务、财务公开,签字制度,木材检尺制度等;
- 章程变化:调高分配比例,股民获益由 70%调为 80%——社员“闹”的结果;
- 出现退社风波和对退社问题的争议;
- 税务部门对祥符合作社性质(股份公司?合作社?)的质疑;
- 合作社管理层部分成员期望组织新的“山头”:基于合作社成立条件,动员新的资源,组建新的合作社;
- 选举产生新一届理事会和监事会;
- 公示制度产生;

- 调整森林经营计划（泡桐、油茶等项目引起）。

2.3.2 合作社内部规范

（1）会议制度。制度规定，每月召开一次理事、监事会议，急事临时召开会议，每年一次股民大会。但从会议记录中获取的信息，一般在遇到生产经营有关的问题（如防火，造林、采伐招投标规则和标底确定等）时，先召开理事会拟定方案，再交给监事会审核；重大事务（如基本建设方案、木材售价招标或议标底价确定、收益分配方案、行政性支出、选举等）召开理事、监事联席会议。股民大会只是在换届选举（推举股民代表，也即理事会和监事会成员）时分村民小组召开。

（2）财务制度。主要体现在配齐会计、出纳，报账实行月结月清（耽心超过时间记不清楚），报销签字四人当场共签，并给其他组织成员通报；财务报告按季公示等。

（3）年终报告制度。主要通过总结，向股民和政府报告一年来的合作社运行状况，包括生产、建设、产品销售、收入和支出、民主议事和民主决策、社务公开等状况。

（4）社务、财务公开制度。社务、财务公开一年4次。主要体现在生产和销售等招、投标（公示方式和保留时间）、选举、合作社收支、盈余分配方案公示，干部工资等报告制度；

2.3.3 政府支持

（1）项目支持。这应该是合作社成立的主要动因。2008年改造了150亩毛竹林，主要靠项目资金的扶持，其中农委支农资金1.5万元，乡政府的竹业致富工程补助1万元，其余由合作社自筹。

2010年后合作社得到的项目支持：2010年世行贷款项目5万元，造林每亩投资500元，计划100亩；扶贫项目30万元；2011年省扶贫项目8万元，购买烘干机械，修路，购买竹苗。

（2）品牌（示范）授予。竹林提升工程示范村，省级农民专业合作社示范社（黄山区有4个合作社被列入安徽省150个示范社项目），黄山区是国家林业局公布的全国100个林业合作社示范县之一。

（3）采伐和销售授权。单独编制森林经营方案，实行采伐限额和计划单列；授予木竹自产自销权，减少了为中间环节（垄断）支付费用。

（4）税费减免。减免木竹销售环节的增值税。

（5）信贷支持优先。黄山区林业担保中心为小额贷款提供信贷担保。

（6）补助与补贴。林区道路补助，合作社以奖代补。

（7）培训。现场技术培训（一般在项目中设定），省农委组织的省级专业合作社培训，财务管理培训，以及本项目开展的培训等。

3 主要活动

3.1 材料准备

（1）宣传材料。《中华人民共和国农民专业合作社法》《安徽省实施〈中华人民共和国农民

专业合作社法》办法》《国家林业局关于促进农民林业专业合作社发展的指导意见》。

(2) 文件。农民林业合作经济组织的规范性文件，案例点的农民林业合作经济组织的相关资料（包括资源状况、运行历史与现状、管理结构、收益分配以及森林管理方法等）。

(3) 《林业合作组织指南》中文翻译稿及其复印件。

(4) 用于场景模拟和讨论的 PPT。

3.2 目标人群选择

指南应用座谈会在村级和县级两个层面召开，村级主要关注合作社成员的反映，以及乡、村干部的看法；县级主要关注与合作社相关的政府的反映。目标人群为：行政村与合作社管理者；合作社成员（注意性别和年龄）；非合作社成员；乡政府人员；县、乡林业部门；县农业、财政、扶贫部门。

3.3 实施过程

(1) 张贴宣传材料。项目活动标识和将在村里开展项目活动的公告，《中华人民共和国农民专业合作社法》《国家林业局关于促进农民林业专业合作社发展的指导意见》《农民林业合作组织发展指南》；

(2) 访谈。合作社管理人员访谈和查阅合作社会议记录；

(3) 培训。介绍参与式的概念及方法，讲解《中华人民共和国农民专业合作社法》和《国家林业局关于促进农民林业专业合作社发展的指导意见》的主要内容；

(4) 座谈。召开村级座谈会，介绍“指南”出台背景和主体内容，根据合作社的实践，提出对“指南”内容的看法和意见；

(5) 征询意见。与林业部门和涉农部门就“指南”内容进行讨论，并提出修改建议。

(6) 整理汇总各层面意见，形成报告。

4 主要发现—建议和意见

通过对合作社管理人员的访谈和查阅合作社会议记录等方式，对 2010 年以来合作社的生产经营状况，收益分配变化，政府项目和政策支持，以及合作社章程执行等信息有了基本掌握后，组织了有祥符林业专业合作社成员和管理人员，以及乡、村干部和涉农部门参加的座谈会，通过宣传《中华人民共和国农民专业合作社法》、《国家林业局关于促进农民林业专业合作社发展的指导意见》，详细讲述《林农合作组织发展指南（草案）》的主体内容，模拟“指南”运用场景，了解他们对“指南”的看法和观点，以及为使合作社更好运行下去的其他诉求。并对“指南”的适应性进行了讨论；在此基础上，进一步对黄山区林业部门和涉农部门人员进行了访谈，听取他们的意见和看法，以及对“指南”修改意见。主要看法和意见如下：

4.1 对农民林业合作社发展重要性的看法

合作社成员认为，合作社在获取项目和林业经营管理上具有以下优势：合作社的品牌效应；免税效应；合作社对相对单个农户来讲，采伐指标获得相对容易，也容易获得各种项目；

农户都占有股份，对林子管护有好处，盗伐现象较少；成立了防火协会，护林防火环节得到有效落实；合作社提供代售木材和毛竹服务，有助于农户开拓市场和增加收益；提高林业经营水平的示范作用。

林业部门认为：从政府角度讲，发展合作社的原因是实现规模经营，降低政府的管理成本，这是发展合作社的目标，也是化解林地细碎化等问题的有效途径，是林改后续政策的主要内容。林改的路径应是先到户，再联合。因此，在好处的描述中，需要将发展合作社是为了促进规模经营，吸引资金投入、市场势力获取等放在显著位子，这是中国的现实。林改后的问题也需要描述，如细碎化等，以及单户经营可能出现的问题。

农业部门人员指出：目前黄山区（截止到六月）拥有合作社 121 家，其中林业合作社三十多家，茶叶合作社 42 家，其中大多是在已有企业基础上组建的合作社。合作社的运行制度实质上是企业制度，而非合作社制度，组建合作社的真实目的是为了免税和获取项目，合作社的功能和作用基本没有发挥出来。

4.2 对发展农民林业合作社主要原则的看法

合作社成员认为以下原则是重要的：

一是“民主管理，一人一票”原则。这是合作社的基本原则。随着合作社发展，成员的民主意识不断增强，主要反映在其对知情权和参与事务讨论的诉求上。目前合作社拥有股民、户代表、股民代表（实际是理事和监事）、理事与监事、理事长与监事长等用语，于此对应应有股民大会、理事会议、监事会议、联席会议。决策权集中在股民代表（理事、监事）层面，股民只是体现知情权，且知情权的获取是合作社成员与管理层博弈的结果。股民大会的召开在合作社章程中有明确规定，但很少召开，只有在换届选举时分小组开过户代表会，目的是推举管理层（理事和监事）人员。

大家一致认为，合作社是自治组织，事情要公开，包括社务、财务公开，让股民知晓，也就是透明化和公开化；股民会议开的太少，还有很多事情（招投标价格决定，干部工资，成本扣除和留成开支等）需要明确，能够让股民理解，放心。这表明合作社成员的民主意识增强，对知情权的要求却越来越迫切。但由于目前农村外出打工的人数比例不断增大，“一人一票”的要求实际上做不到，用户代表比较合适，也容易实现。

二是加入和退出合作社是自愿的。这一原则是重要的，但在目前“畸形”合作社的框架内，很难做到。部分成员提出退社想法，无法解决。由于祥符林业专业合作社是在原祥符林场的基础上，利用集体林产权制度改革和并村（文楼和祥符村）机会，以及政府对合作社的特殊政策优惠“改制”而成，与《中华人民共和国农民专业合作社法》中关于合作社成立的条件不太相符，在合作社资本构成上存在较大差异。合作社成立之初，农户以荒山作为股份形式加入村办林场，经过几十年经营，山地上已经长出在时间上有明显差异的林子，现在提出退社，合作社集体利益会受损。还有部分成员提出忧虑：自己的林子按照合作社的经营计划已经被采伐，如果合作社解散了，自己的利益怎么维护？如果有人退社，退社的人可能已经参与过在他人林地上产出的分配，这显得极不公平。即便对退社人员原有的利益分配进行评估，也是一个非常麻烦的事情，同时可能引起连锁反应。总之，合作社法中“入社、退社

自由”的条款，在土地入股型合作社中存在问题。

三是合作社大小事务的决策要能免于外部组织机构的不合理的影响和压力。在前期对祥符合作社的调查中发现，原合作社理事长在村中同样担任重要职务，由于“强人政治”导致合作社大小事务出现“一言堂”的局面。目前合作社理事会和监事会重新选举，“一言堂”现象得到很大改观。能够避免外界对合作社决策的影响，合作社事务主要由理事和监事参与管理，社员主要体现在知情权上。如果说到有外来干预，则主要体现在不符合合作社设立条件，政府部门为了完成合作社数量指标而找工商登记部门说情，以及公共项目分配和合作社管理层的人员决定上（如理事选举需要先与村委沟通，乡镇领导参与）；对合作社内部的生产等决策鲜有影响。

四是合作社要有明确的决策和利益分配规则。总结合作社5年来的运行，合作社成员的参与，以及民主管理和监督是非常重要的。大家对祥符合作社有关决策和利益分配规定表示认同：每月召开一次理事、监事会议，每年一次股民大会；财务需要每年向股民报一次帐，报账实行月结月清制度，签字时需要经办人员、理事长、副理事长、监事长共同在场；报销签字大家在一起，让组织成员都知道；合作社开支需要在各组公布等等。

通过会议记录可以发现，有关木材砍伐与销售招投标、木材销售价格底价决定、检尺员选择、防火防虫、分红等大小事务均通过理事、监事联席会议决定；社务公开一年4次，财务公开一年4次；听取股民意见，接受群众监督；实行社内事务公开化、民主化、透明化。

五是鼓励妇女和青年人参与合作社。参会人员大多表示，该“原则”不合适，不赞同（参会妇女不愿发表意见）。主要原因可能是中国的传统思想中存在女性不如男性能当家所致。男性成员认为，如果存在有能力的女性，必然会成为合作社干部，现实中对妇女加入和当干部不存在歧视问题，不必要将此列为原则来落实。针对青年大多在外打工的事实，认为让其参与合作社经营管理也缺乏可操作性。

林业部门对发展合作社原则的看法：

（1）对于建立县和乡镇林农合作社联合会，通过“指南”予以引导是必要的，作用主要在信息交流、投诉、争议处理，但机构性质需要进一步界定。联合会是政策发布、信息交流、开展培训等活动的平台，但是名称如何称法需要再行斟酌。

（2）合作社发展的目标和方向要更加明确、具体。目前“指南”没有明确写出政府对于合作社发展的责任，即政府的作为。比较空洞，不够具体。应强调政府层面对合作社应有发展规划，如合作社经营的面积应达到当地林地面积的比例，合作社质量和数量上的发展要求等，给政府以压力，也要有具体指标考核，以强化政府对合作社的发展和监管责任，这是中国国情所致。

（3）原则部分应该将“生态林业”“民生林业”纳入其中，强调林业的生态效益和社会性，生态林业的提出有利于资源增长。

（4）指南中将鼓励青年与妇女参与合作社管理作为原则，认为不妥。理由是，合作社是政府引导，独立运作。合作社法中已经规定合作社自由组建，进入、退出自由。指南有过分强调青年与妇女两类人的地位的问题，这与合作社民主自治不完全相符，有点多余，不应过分强调。妇女干部的提出及明确属于政治，建议最好不写、不强调。有能力的妇女当合作社的

干部应顺其自然，青年参与也是同理。

总的来说，原则应适应中国国情，应从大的方向上提，范围上逐步扩展，原则不能太细，过细会给执行带来问题。原则制定后，合作社以后的发展要受限于此。如果把原则限定死了，就会影响合作社的发展。原则是大方向，不要太细化。

4.3 对发展林农合作社过程中政府和农民权利与义务的看法

合作社成员认为：对于指南中提到的“政府应提供相关技术培训”和“合作社成员有义务参与合作社各项事务并对违规行为进行举报”这两点非常重要。他们认为：

目前合作社成员对培训的需求明显增加，他们更加关注培训的内容，希望政府提供的专项培训和包含培训内容的公共项目，均能够根据农民的需求进行有目的的培训，现在的培训往往是培训内容由实施培训的部门来决定，不会提前征求他们的意见，效果不好。参加培训的一些人常常是为了获取误工费目的，甚至有一些培训是为了完成任务，为了培训而培训。也有一些培训是假的，并未实施。

现在培训体系条块分割，以农委为主，上面有专项经费支持，林业合作社也在受益，效果较好。如农村培训从阳光培训转向新型农民科技培训学校，中间曾经穿插过就业培训。培训学校在村里挂牌，有专用教室和设备，国家按人头给钱，一般误工费补贴 50 元。给钱后农户参加踊跃，村里需要控制人数，但有的家仍然会来好几人，大家都有意见，主要是心态不平衡。培训内容一般由上面定，不会征求农民意见。

需要设立管理或服务于合作社的政府部门。没有固定的政府部门对合作社进行管理，发布项目信息的部门不稳定等是目前合作社与政府之间交流的最大障碍。由于合作社运行的一部分经费主要来源于项目，所以他们对项目信息极为关注。而目前发布项目信息的政府部门错综复杂，农业、林业、财政、扶贫、交通、水利等等，信息不畅通，缺乏有效渠道，信息资源公平性较弱，合作社在跑项目的过程中成本太高。合作社没有专门的管理部门，有问题不知道找谁，部门之间相互推诿。

林业部门认为：一是对政府应重点突出服务和扶持，增加对合作社的发展要求，特别是对示范社的要求，实行分类扶持。评选示范合作社的内容也应列在指南之中，这是政府行为，目的是促进合作社向规范化方向上走。评选出示范合作社，有利于对其他合作社的示范、引导。制定示范合作社的标准，给其他合作社发展提供目标参考。二是对于管理合作社的政府部门职责要具体化。实际上中央政府、省级政府、县、乡政府的功能有大的差异，上层政府在政策制定和政策支持，以及法规等方面有作为，而县、乡政府主要体现在政策执行上，以及对合作社的服务和监督上。

农业部门认为：谁来管理合作社的问题，农业也未解决，不专门搜寻，连合作社成立的信息都不知道，不要说管理了。农业部门一般通过到工商局索取合作社注册登记信息和统计年报来掌握合作社的数量信息。合作社法规定，合作社成立必须在工商局注册、登记，需要同时到主管部门备案（合作社法规定到农业部门备案），但实际中不到主管部门备案也能注册，导致主管部门对合作社信息不掌握，即便通过其他途径，数量信息也不完全。通常情形下，主管部门对合作社成立信息的了解和掌握需要定期到工商局索取，或通过统计年报了解，

信息严重滞后。备案问题的产生主要原因是宣传不够，而且没有清晰的规定。从管理角度讲，只有合作社成立的信息是远远不够的，重点是需要知道合作社实际运行的信息，否则，何谈服务与指导？应该建立从下到上的信息渠道，准确掌握合作社的运行情况。

合作社的人平时根本不来找政府部门，只有在“通过什么渠道能找到项目”时才来打问。合作社是多头找人，找项目，项目和管理未统起来。目前项目太乱，特别是项目获取的不正之风，直接影响到合作社的公平发展。目前，供销社、财政部、扶贫办等都掌握项目资源，都会介入合作社管理，为其提供项目，导致管理混乱。因此，具体谁来管合作社这个问题需要尽快解决。

4.4 对推进林农合作社发展政策的看法

林业部门认为：

一是补贴。补贴的来源应进一步明确为财政资金，否则政府部门之间会互相推诿。

二是贴息贷款。国家和金融部门应对林业贷款进行鼓励，但目前门槛多，政府和金融部门应出台具体优惠政策，规定应该有谁来支持，怎么支持。虽然林权抵押贷款逐年增加，但设置的门槛较多，对合作社的政策支持应进一步明确。

三是增量采伐。对于“采伐限额依据合作社表现安排”这一说法不符合中国实际情况，林业政策应体现公平性原则，不会根据所谓表现体现差异，实际上也难以做到。

四是市场进入。应把合作社与其它企业的合作列入。实际上，龙头企业对合作社发展的作用是非常重要的，也是捷径。

4.5 其他

林业部门建议：应结合林改后中国国情，制定这个指南，草案确定后应广泛征求各界意见，特别是政府部门的意见，得到反馈后再改。以便得到更加符合中国国情和具有实用性的指南。

农业部门指出：《农民专业合作社法》已经颁布 5 周年；《安徽省实施〈中华人民共和国农民专业合作社法〉办法》也于 2010 年 10 月 1 日起施行。本指南的制定应以其为依据，进一步细化，提出更加针对林业合作社的指导意见。建议将指南改为《林业合作社指南》，与《合作社法》等已经出台的法律法规名称相统一，并在指南起草和确定中，需要高度关注与合作社法及细则的一致性问题。

合作社管理层提出的问题主要有两个方面：一是合作社运行机制的支持问题。随着合作社收益的增加，成员越来越在意分红比例，对合作社的重大决议和未来发展计划更加关心，民主意识不断加强，这种诉求是与利益相关的，是一个渐进的过程。而现有的合作社规章和议事规则不能够满足这种诉求，希望通过这个《指南》的制定，可以将相关的规则细化，进一步明确，从政策层面进行约束，核心是合作社的运行程序制定。二是政府项目信息不透明，导致合作社失去发展机会。根据现有的情况，是谁先获取到项目信息，谁就能拿到项目。目前，政府没有将这部分信息公开化，使得其中有很多“权利寻租”行为发生。建议建立一种公开信息渠道，使得合作社能及时掌握相关信息，寻求项目。他们认为，项目和政策导入途

径是最重要的。

合作社成员主要提出了两方面问题：一是部分成员提出退社想法，因股权问题二无法解决，即退出权问题。建议根据不同的合作社类型，重新考虑这个条款，寻求解决办法。二是上级政府部门（至少是乡一级）应该设立一个部门或政府专员，能够接受他们反映的合作社运行中出现的问题、举报违法违规操作等。最好是设立专门管理合作社的部门，有专人负责，信息公开，让他们能找到反映问题的人，建立和完善反映的渠道和程序。

其他还提到了对《指南》中某些问题的想法：首先其次认为建设合作社联合会很重要，可以提供交流平台。

5 主要结论与《指南》修改建议

5.1 主要结论

(1) 出台农民林业合作社发展指南是非常必要的。但在指南内容上，首先需要与已有的合作社法律、政策衔接；在服务对象上应明确指向对林业合作社的指导，在目标上应瞄准对现有合作社管理、监督、政策支持上的加强，以及合作社发展中的问题解决；在内容上主要体现在对合作社的民主化管理和外部监督，以及政策支持的强化；具体化、适用性、可操作性是指南能否发挥指导作用的关键。

(2) 指南的总体框架和结构合理，但在内容上“舶来品”痕迹明显，主要体现在引言和政策扶持的市场渠道部分，以及主要原则的部分表述上。指南的体例格式和主体内容，以及表述上的“中国化”问题需要起草者予以高度重视。

(3) 现有林业合作社大多是集体林场的翻版，尽管在成立时有政府部门代拟的，经合作社社员签字通过的合作社章程，但因产权（主要是土地）安排等与合作社原则相悖，集体经济和股份制痕迹明显，在运行和管理上，权力往往集中在少数人手中。因此，指南应在承认现有合作社产权安排的前提下，对合作社管理规范应有所侧重，其中民主和监督制度的确立是管理规范的核心。

(4) 合作社的健康发展要靠内部管理和外部监督共识已经形成，外部监督主要体现在社员反映合作社问题的渠道上，在县、乡级层面应有专门的机构对社员反映合作社的问题进行受理，对合作社的运行状况有所了解。

(5) 林农合作的形式多种多样，各种形式对解决林地细碎化均据价值。因此，在政策设计上对各种形式合作实行“普惠制”原则，对合作社的扶持政策在短期内有所倾斜，也即实行短期政策扶持，随着合作社的成长，扶持力度逐步减弱。

(6) 为合作社服务的信息平台建设是政府与合作社沟通的重要渠道，也是体现政府对合作社服务的主要职责。信息平台应包含，主要针对合作社的政策和项目发布，合作社成立信息和发展经验介绍，应用技术和产品市场信息查询等，当然也包括在县、乡层面组建合作社联合会。

(7) 针对合作社发展的动力源主要来自于政府项目，政府在提供项目中可能的腐败，以及合作社在获取项目中的公平缺失现象，一方面需要在对政府的权力进行约束的前提下，在对合作社的项目支持上体现公平和效率原则。公平主要体现在项目信息获取与项目申报上，而

效率则体现在对合作社能力评估基础上的政策支持的首选上。另一方面，在政策引导上需要将合作社管理者的注意力转向旨在保证合作社持续发展的内部管理制度建设和市场能力开发上，示范社建设和对其的重点支持则是实现注意力转移的路径之一。

5.2 《指南》修改建议

(1) 应进一步明确指南的使用者，指南内容也需要根据使用者分层次制定。首先应明确本指南针对的主体，不同主体应有不同的侧重点。针对政府林业主管部门、基层林业部门和林业合作组织应在指南内容中有所区别：针对政府，应注重在合作社法框架下，如何更好地为林农合作组织健康发展提供政策扶持和保障，规范林农合作组织运作；针对地方基层人员，应注重如何结合当地实际更好地落实合作社法和上级相关政策，如何更好地争取上级和当地财政、金融等部门扶持林农合作组织发展，加强监督与规范；针对合作社，应注重合作组织的建立、治理、利益分配等方面工作的指导。

(2) 结合中国实践，增加对合作社的操作指导，细化政府对合作社支持的具体内容。应增加合作社成立、进入条件、日常规章制度、内部运行机制等方面的内容。结合中国实践，特别是项目前期调研的案例及经验，提出指导意见，支持示范性合作社建设；对政府权利和义务、政策执行、政策支持等部分内容应结合中国实际具体和细化，应说明如何支持，支持内容，政策具体内容等，使指南更具可操作性。

(3) 删减现有指南中过于微观和单个政府部门无法完成的内容，如市场营销、品牌拓展，在本指南中不必涉及；关于自身运营、经营策略等不宜具体规定。提高设立合作社村庄的生态补偿水平，避免与国有林木材的市场竞争，以及深加工等内容在中国不具典型性和可操作性，不必在指南中表达。

(4) 在体例格式和内容上，可将引言改为编制说明，并按林业合作社的含义及设立原则，发展合作社的意义，编制依据，目的与作用，应用对象等。主要原则部分需要进一步简化和提炼，不需要过多陈述。权利和义务部分需要按中央和省级政府，地方政府，合作社成员与非合作社成员，合作社管理者，村级组织等分类基础上分别进行权利与义务界定。

(5) 其他方面的建议。一是建议改“指南”为“手册”或“操作实务”可能会更贴合实际，会更具有可行性。二是针对一期项目“合作社评估”中发现的问题，提出有针对性的指导，如注册、内部治理、税费政策、技术与管理培训、市场营销等。

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>