

文章编号: 1000-5692(2002)02-0187-06

乡村农户森林经营参与性管理机制探讨

胡永旭¹, 韦新良²

(1. 浙江省庆元县林业局, 浙江 庆元 323800; 2. 浙江林学院 天目学院, 浙江 临安 311300)

摘要: 农户经营森林是我国广大乡村发展森林资源的重要组成部分, 对乡村农户经营森林情况的实地调查与分析的结果表明: 农户经营森林具有经营林地分散且规模小, 资金劳力投入不足, 经营行为谨慎等特点, 对其进行管理面临着资源数据不清、经营水平低、机制不灵和农户消极配合等问题。对此提出了参与性管理机制的构想, 并对这一机制的主要过程和具体要求进行了探讨。期望能为国家有效地管理乡村农户的森林经营活动, 调控农户经营行为, 保护和发展乡村森林资源提供技术参考。参 12

关键词: 农户; 森林经营; 参与性经营; 管理机制

中图分类号: S750 **文献标识码:** A

在我国广大乡村, 特别是集体林比重较高的地区, 由于特殊的自然环境条件和社会经济条件, 在森林经营中存在着村级集体统一经营、股份合作经营和农户家庭独立经营等多种形式^[1]。随着林业改革的日趋完善, 特别是山林定权发证和林地流转制度的落实, 农户经营已成为乡村森林经营中的一种主要形式。据资料统计, 在浙江省林地面积中, 农户家庭经营的山林(包括自留山和责任山)占 70.2%^[2]。社会主义市场经济体制的日益完善, 使得乡村森林经营中农户经营行为的主体性和独立性更加显现。这一方面有效地激发了农户开展森林经营活动的积极性, 但另一方面也给国家和林业部门进行森林资源管理增加了工作难度, 带来了许多新的问题, 提出了新的挑战。因此, 如何针对乡村农户森林经营的特点和经营要求, 采取切实有效的森林资源管理方式, 无论是在理论上还是实践上都有进行深入研究和探索的迫切需要。本文根据对浙江省庆元县、淳安县和临安市等地乡村农户森林经营活动实际情况的调查与分析, 结合多年来实践工作的经验, 提出参与性管理的构想, 以为科学合理地开展乡村森林资源管理提供服务。

1 乡村农户经营森林的基本特点

浙江省乡村农户经营山林有着悠久的历史, 积累了丰富的传统经验。新中国成立初期山林划归国家和集体所有。1983 年以前, 集体所有制的山林主要由生产大队或生产队经营。1984 年以后, 随着林业“三定”的完成和林业改革的发展, 逐步将集体经营的山林分为继续保留集体经营的统管山、联产承包的责任山与分户经营的自留山等 3 种类型, 农户经营森林的形式得以确立。1987 年后, 开展了稳定与发展工作。1996 年以来, 为了使林业生产经营中诸多生产要素得到合理配置与优化组合, 在集体林经营产权制度中开始实行林地流转机制, 农户通过租赁、拍卖和承包等多种途径获得了林地

收稿日期: 2001-10-08; 修回日期: 2001-12-30

基金项目: “九五”浙江省科学技术厅重点资助项目(961102160)

作者简介: 胡永旭(1965—), 男, 浙江庆元人, 工程师, 从事森林经营学研究。

的经营使用权,农户经营的山林在乡村森林经营面积中所占的比重得到大幅度提高。农户经营森林一般是以家庭为生产和经营单位,家庭成员为基本劳动力,主要依靠自有资金对山林实行小本经营的一种形式^[3]。与国有林经营和集体林中的村级集体统一经营和股份合作经营等相比较,农户经营森林在许多方面存在特殊性。

1.1 经营的林地分散,规模小,类型少

浙江省各地许多乡村在划分责任山和自留山过程中,为了体现公平,一般按平均地权的原则,采取把土质好坏、路途远近、高山低山等林地搭配均匀的方法,将山林分给农户,形成“人人拥有,户户占据”和“一山多主,一主多山”的零碎分散局面,而且每个农户经营的林地规模都比较小。如临安市高虹镇上峰村有的农户经营的林地达10多处,而一个山头往往有10多个农户经营。庆元、淳安等地农户拥有的自留山面积,人多地少的村人均不足 0.10 hm^2 ,而人少地多的村一般也不超过人均 0.50 hm^2 。在经营的林地类型方面,农户热衷于见效快和短期效益高的项目,基本上是竹林和经济林,而对用材林和防护林等经营周期较长,短期效益不明显的类型表现冷淡,人为造成种植结构单一。根据对淳安县大墅镇田门宅、孙家畈和上坊等3个有代表性村的调查统计,农户经营的林地面积中,毛竹笋材两用林占62.3%,经济林(主要有板栗、茶叶、桃、李、柑橘等)占33.8%^[3]。在庆元县,绝大多数农户把常绿阔叶林和马尾松天然次生林用于香菇生产。在临安市存在毁林种竹现象。

1.2 经营林业的劳力和资金投入不足,劳动者文化素质低,技术缺乏

在浙江省广大乡村,多数农户的家庭成员为3~4人,劳动力为1.5~2.5个,如淳安县大墅镇平均每个农户人口为3.3人,劳动力1.9个。对临安市高虹镇的随机抽样调查表明,平均每个农户人口为3.6人,劳动力2.1个。同时,农户兼业性倾向相当明显,除了经营农林种植业外,还从事副业、商业和交通运输业及劳务输出等。从临安市高虹镇劳动适龄人口的行业分布调查情况来看,第一产业占52.4%,第二产业占27.5%,第三产业占20.1%。投入第一产业的劳动力本身就不多,投入林业生产经营的劳动力更是不足。从农户家庭收支情况来看,当前淳安、临安、庆元等地农村人均年收入大体上在2000~5000元,经济收入主要用于日常生活、住房和子女教育消费支出或非农产业经营投资,农户无力投入或者无意投入林业,用于林业生产经营的投资相当有限。此外,农村农户的文化程度普遍不高,如临安市高虹镇随机抽样调查结果显示,在人口文化程度比例中,文盲占23%,小学占39%,初中占30%,高中占6%,中专以上占2%。农户经营林业主要依靠乡土知识和传统经验,技术水平较低。

1.3 农户经营行为积极谨慎,讲究直接经济效益

农户在分得自留山,以及通过租赁、拍卖和承包等方式获得林地经营权后,林地经营情况与农户的经济收入有着直接的利害关系,在经营态度上表现出对林业生产积极性高,责任感强,有高度的自觉性。在投资行为上,则表现出决策比较谨慎,趋于自主化。调查中发现,在农户家庭经营投资决策时,由家长决定的占46%,全家讨论决定的占48%,参考他人意见的占6%,而几乎没有农户愿意听从干部的意见。投资决策考虑的首选因素是能否获利,投资目标具有双重性(追求收益稳定增长与要求承担最小风险)。在选择经营项目和内容时,86%的农户依近期市场信息自主决定,14%的农户是看到别人挣钱后自己跟着干,几乎没有农户是按上级的意向来决策的。农户经营林业投资主要利用自有资金,少量的选择向亲戚朋友借债,向银行和信用社贷款的很少。尽管在调查中几乎所有的农户都认识到破坏林木会给长远利益带来损失,但他们基本上都不会为了保护生态环境而来保护森林,不会为了改善生态环境而种树。他们经营林业的目的就是为了获得短期经济利益,尽快增加家庭经济收入,从农户经营的林地类型上也可看出这种特性。虽然农户对技术推广应用具有较强的参与愿望,但参与的途径却主要凭借于传统的血缘和地缘关系,即通过宗族关系网络和乡亲邻里获得林业生产技术和市场信息^[4]。

2 乡村农户森林经营管理中存在的主要问题

长期以来,我国森林经营管理工作的重点主要在国有林。近十几年来,对乡村集体林的经营管理

逐渐得到重视。对于集体林经营中的农户经营形式, 国家和地方政府虽然已经认识到对其加强管理的重要性, 但由于其特殊的社会和历史背景, 在实践中我们发现要做好这方面的工作尚存在许多困难。

2.1 政府林业主管部门不能掌握农户经营的森林资源状况

我国开展的森林资源调查体系中, 与农户经营关系密切的是森林经理调查和作业设计调查。森林经理调查, 目前主要采用以小班为单位的方式进行。在具体的技术规程和实施过程中, 森林区划虽然考虑了权属这个因子, 但只区分和记载国有、集体和私有等类型, 而没有详细区分出经营主体, 特别是没有把不同的农户区分开来。在进行小班调查时, 主要调查和记录各个小班森林资源的数量、质量和地况等方面各因子指标值, 没有针对不同的农户进行相关因子的调查与记录^[9]。在森林资源统计分析时, 也就无法建立农户这一级统计分析单位。在这种情况下, 国家林业主管部门、技术人员和乡村组织不能正确掌握各个农户的森林资源和经营状况, 无法向农户提供科学的经营决策指导和技术服务, 也就不可能对农户的森林经营活动进行有效的切合实际的管理。调查部门没有向农户提供相关的森林资源调查成果, 即使能够提供, 其提供的调查成果也不能满足农户开展森林经营活动的需要。对于农户而言, 他们也无法详细地了解自己经营的森林资源状况, 很难积极有效地配合国家和地方政府做好森林资源管理工作。

2.2 农户的森林经营水平较低

乡村农户经营森林使生产过程中的经营者、劳动者和受益者统一为一体, 把生产者的利益同劳动成果联系在一起, 能极大地调动广大林农的生产积极性。由于客观和主观上存在局限性, 总体而言, 农户的森林经营水平仍然较低。具体表现在: ①林地的分散性客观上使他们无法实现规模经营, 经营效率低; ②农户主要依靠家庭富余劳动力和自有资金用于林业生产, 投入明显不足, 自身难以通过开展集约经营来提高森林经营水平; ③经营目标的单一性和短期性不利于森林资源多种效益和长期效益的实现; ④农户林业生产技术水平不高, 信息渠道不多, 研究和分析问题能力不足, 产品市场竞争力较弱。

2.3 政府缺乏行之有效的森林经营组织与技术指导机制

我国在 20 世纪 90 年代开始的集体林经营方案编制工作, 考虑宏观管理需要的多, 考虑具体经营要求的少, 各项森林经营指标基本上没有分解到各个集体林经营形式上^[9], 更没有具体落实到各个农户, 也没有针对农户经营特点而单独编制森林经营方案的。在制定乡村林业发展规划时, 既没有农户的直接参与, 也不征求农户的意见和建议, 使广大乡村农户不能充分理解林业发展规划的重要意义和实质, 农户积极性不高, 也就不可能有效地对广大农户的森林经营活动进行组织与管理。在乡村林业技术指导与服务中, 技术人员往往以管理干部的身份自居, 不能经常性地与广大农户进行感情交流, 虚心听取农户对森林经营管理工作的想法和意见, 容易脱离广大农民, 与乡村农户之间产生隔阂, 从而出现管理工作不到位, 技术服务不到家的不利局面。

2.4 产权认识模糊, 大局意识淡薄

我国法律规定: “农村和城市郊区的土地除法律规定属于国家所有以外, 属集体所有。”根据这一规定, 乡村林地基本上是属于集体所有^[7]。由于国家法律对集体所有者没有进一步明确的具体界定和缺乏强有力的约束, 实际上往往存在产权模糊的现象^[8]。集体土地实行所有权与使用权分离制度后, 林地所有权属集体, 农户通过自留分配、承包、租赁等方式获得林地使用权。由于在分离过程中没有对所有权和使用权的内容、范围和责任等作出明确的划分, 也没有对所有权主体和使用权主体的权利、义务和收益等作出具体的规定, 农户往往把林地的所有权与使用权混淆起来, 在实际经营活动中出现随意砍伐林木, 擅自改变林地性质, 私自买卖林地等违反国家规定的现象。在采用出让、转让、出租和抵押等方式进行产权转移过程中, 权益关系不清, 没有理顺集体组织与农户之间的土地收益分配关系, 多数地方实行的是在某种意义上来说仍是无偿使用林地制。一旦林地有经营收益时, 往往会带来利益分配纠纷, 农户与集体和农户与农户之间产生矛盾, 有的甚至造成严重恶果, 大大挫伤农户经营林业的积极性。此外, 也正因为产权和利益关系不清, 农户在开展森林经营活动时, 只顾及自身的经济利益, 对保持水土和改善生态环境等社会公共利益漠不关心, 对国家和当地政府采取的林业建

设和管理活动不积极配合,致使林业发展规划和集体林经营方案难于贯彻执行,林业建设方案不能真正落到实处。

2.5 农户对政府进行森林经营管理的信心不足

农户对乡村林地的经营决策拥有独立自主的权力,这种权力容易使农户对政府的规划和指导产生抵触心理。乡村林业政策的不具体性和不确定性,不能有效地保护农户开展经营森林的权利和林业生产积极性,往往会使农户觉得没有责任和义务来保护森林资源,加强森林经营管理。个别乡村干部既不能平等待人,也不能公正办事,损害农户经营森林的既得利益,造成干群关系紧张,农户对乡村干部产生不信任感。长年累月工作在生产第一线的基层林业技术人员,由于缺少必要的技术培训,技术和知识得不到及时更新,对森林产品市场的最新动态变化缺少了解,无法对广大农户的林业生产经营决策提供相应的指导,就会使农户对基层林业技术人员的技术水平和能力产生怀疑。这些情况都表明,农户缺乏足够的信心来支持和配合政府开展好森林资源的管理工作,参与的积极性不高。

3 农户森林经营参与性管理机制的主要过程

乡村农户森林经营管理中存在的问题,究其原因主要是管理工作既没有面向农户,也没有农户这个经营主体的直接参与,缺乏与农户的直接沟通,得不到广大农户的有力支持。要解决这个难题,关键是必须要针对农户森林经营的特点和实际情况,引进参与性管理的原理和方法,构建相应的管理机制,来协调好政府管理干部、技术人员与农户之间的关系。充分发挥广大农户的主观能动性和积极参与性。

参与性是指乡村或农户与负责规划和管理森林的部门之间是一种伙伴关系。其基本特点是强调农民在各项林业生产经营管理中的受益性、主体性与主动参与性,主要采用参与性乡村快速评估方法,参与性规划设计方法,以及自下而上的决策方法^[9-12]。所谓参与性管理机制,就是在乡村农户森林经营管理活动中,农户、科技人员和当地政府共同参与,尤其是农户的积极参与,相互密切配合,充分发挥各自的优势,根据国家有关森林资源管理的法律、法规与政策,明确各自的责、权、利及其相互关系,一起研究和制定相应的森林经营管理实施内容与要求,共同完成各项任务。这样的管理机制,一方面强调森林经营管理过程要有经营主体——农户的积极参与,另一方面强调森林经营管理内容和要求要面向广大乡村农户。

3.1 参与性确定农户经营林地境界

乡村管理干部、林业科技人员与农户一道,在区划经营权区^[1]的基础上,以农户经营的林地区域和区域内地况和林况作为进一步区划的主要依据,一起对农户经营的林地实地进行区划定界,并在调查所用的图面材料上明确表示出来,进行统一编号,建立起农户森林经营区划信息库,使农户清楚地感到自己经营的林地界线明确,具有法律地位,能保证经营权益的长期性和稳定性,可以安心地进行林业生产投资,开展森林经营活动。

3.2 参与性调查森林资源

为了使乡村组织、林业科技人员和农户都能及时掌握农户经营的森林资源状况,三方应派出代表共同参与森林资源的调查工作。在调查过程中,由专业调查技术人员负责对调查技术规程、标准和质量进行严格把关,指导开展森林经理调查工作,对农户进行森林经理调查技术方面的实地培训,使农户能快速掌握森林经理调查的技术要领。调查工作结束后,应及时将调查结果以报告和表格等书面形式通知当地政府和有关农户,使他们能尽快掌握森林经理调查结果。一般要求调查材料一式三份,三方签字认可,一份由调查员作为原始资料保存,一份交当地政府归档,一份由农户留存。

3.3 参与性诊断农户经营状况

科技人员、乡村干部与农户一起根据森林经理调查结果对农户经营的森林资源现状和动态变化特点,以及森林经营条件进行反复讨论,找出农户林业生产经营和发展面临的有利条件和不利因素。在分析过程中,要及时向农户阐明国家林业政策和行政管理手段的具体内容和要求,以及对农户经营行为产生的影响和作用,指出农户以往经营活动中存在的合理不合法性,以避免类似问题再次发生。

3.4 参与性制定农户森林经营方案

根据森林经理调查结果，针对经过参与性诊断后发现的问题，农户、政府和科技人员共同参与，进行市场分析，研究解决问题的思路、方法和措施。根据国家和地方森林资源发展要求和市场发展趋势，结合政府林业建设工程，提出森林经营发展方向、经营项目和经营目标。科技人员根据农户经营项目和目标，提出面向农户的森林经营组织和森林经营技术措施方案，并向农户进行解释和指导。在征求当地政府和农户的意见与建议后，由科技人员编制出农户家庭森林经营的初步方案。科技人员、乡村干部和农户一起对初步方案进行讨论，提出补充、修改和调整的意见，最后制定出比较详细切实可行的森林经营方案。通过这种方式，引导农户开展合理合法的森林经营活动。

3.5 参与性检查与评价农户森林经营效果

农户根据参与性制定的森林经营方案，组织资金和劳力开展相应的森林经营活动，定期向当地政府和专业技术人员反映实施和执行情况。当地政府和专业技术人员要保持与农户的经常性联系，做好相应的科技服务与政策保障工作，帮助他们解决资金、产品销售和技术等方面的困难，检查督促农户的森林经营活动。多方参与，调查和评价森林经营方案执行情况及其产生的经营效果，分析存在的问题与原因，并提出解决问题的办法和具体落实措施，针对森林经营方案实施过程中出现的新情况新问题一起进行分析和讨论，提出相应的调整和修改措施。

4 农户森林经营参与性管理机制的基本要求

农户森林经营参与性管理是一种新型的管理思路 and 方式，比较符合当前我国广大乡村农户森林经营的基本特点和现实要求。在实践中我们不难发现，考虑到乡村农户的利益、需求和目标，农户通过参与性评估、规划、监测和实施这种方式，成功地参与森林经营管理在很大程度上取决于农户、乡村政府和专业人员之间的密切合作和各自作用的充分发挥。

4.1 参与管理各方要明确地位，发展各自的作用

乡村农户森林经营管理是一个复杂的社会经济系统，政府、技术人员和农户是系统中的主要组成人员。参与性管理机制虽然强调多方共同参与，但各方在其中的地位和作用是不同的。当地政府是管理者，处于主动的地位，应通过政策的制订和落实明确农户的经营权利和义务，调节好利益分配关系，引导农户开展合法经营。科技人员既是管理者，又是指导和服务者，在政府和农户之间起着桥梁作用，在具体的技术指导和服务工作中，既要贯彻执行国家的林业法规和政策，又要在解决农户经营实际问题中，规范农户的森林经营行为。农户虽然是被管理者，处于被动的地位，但通过参与研究和讨论，提出自己的观点、意见和建议，这样可以避免科技人员和政府人员的偏见和主观，保证自己经营活动的合法性和合理性，避免不必要的利益损失。

4.2 参与管理各方要签订协议，职、权、利分明

由于参与各方在农户森林经营管理工作中的角色不同，地位不一，有时难免会产生利益上的冲突和意见上的分歧，这就需要通过签订协议的方式明确各自的权利与义务。政府作为管理者，对农户森林经营中的一些重大活动具有执行政策权和管理权，同时也要给予合法经营的农户以政策保证和资金支持，要承担起发展森林资源，提高当地森林经营管理水平，增加农户经营收益的职责。技术人员积极做好农户的参谋，承担科技服务，向农户提供技术咨询和市场信息，为农户进行技术培训，对农户森林经营过程中出现的技术问题和政策问题提出解决的建议和意见。农户拥有森林经营活动决策的最终决定权和执行权，是森林经营成果的利益直接获得者，要承担起森林经营责任与后果，对自己的经营行为负责。

4.3 参与管理各方要注重方法，相互协调统一

政府要提高政策制定水平，充分尊重农户和科技人员，特别是农户的宝贵意见和建议，经常与农户进行交流，从农户的切身利益出发，尽量为农户着想，尽可能满足农户的合理要求。科技人员要加强自身的科技培训，及时掌握市场信息和农户经营动态。农户应开阔视野，转变观念，增强自主自强的信心，相信政府，相信技术人员。在多方参与讨论和研究过程中，既要充分尊重农户的经营自主

权, 重视科技人员的建议和意见, 又要充分考虑政府的政策因素和政府人员的意见。每一次参与性管理活动都要做好记录, 定期进行总结。只有这样, 才能真正达到参与性农户森林经营管理工作目标。

5 结语

参与性管理机制的建立, 可以使政府直接有效地贯彻执行林业政策, 协调农户森林经营利益分配, 调控经营规模, 提高工作效率。可以使农户得到政府和科技人员的支持和帮助, 明确自己经营森林的责任和利益, 有利于提高农户的生产积极性。这种机制为政府、技术人员和农户加强交流, 相互沟通, 增进感情提供了机会, 有助于缓解乡村森林经营管理工作政府与农户之间存在的矛盾, 提高乡村森林经营管理的质量。

参考文献:

- [1] 韦新良, 南方集体林森林区划的探讨[J]. 华东森林经理, 1994, 8(3): 7-10.
- [2] 李明华, 李兰英, 梅岩良, 等. 浙江林业经营形式问题探讨[J]. 林业经济问题, 2000, 20(4): 226-228.
- [3] 余国信, 蔡良良, 余龙飞, 等. 山区综合开发中山林流转机制调查与探讨[J]. 林业经济, 1998, (2): 38-42.
- [4] 李明华, 钱杭园. 参与性的农村技术传播机制[J]. 浙江林学院学报, 2000, 17(1): 1-4.
- [5] 韦新良, 胡永旭, 余龙飞, 等. 集体林森林经理调查技术体系[J]. 浙江林学院学报, 2001, 18(3): 223-227.
- [6] 韦新良, 蔡霞, 吴寿国, 等. 集体林经营组织过程技术体系研究[J]. 浙江林学院学报, 2001, 18(2): 150-154.
- [7] 张春霞. 乡村社会林业的发展与产权制度的改革[J]. 林业与社会, 1999, (全国社会林业研讨会论文集): 21.
- [8] 张志雄. 集体林区土地产权制度与林地保护问题的探讨[J]. 林业资源管理, 1999, (1): 14-18.
- [9] 张春霞. 社会林业的本质及其发展的条件[J]. 林业与社会, 1995, (1): 11-13.
- [10] 徐国祯. 建设有中国特色的社会林业[J]. 林业与社会, 1997, (4): 6-8.
- [11] 邓维杰. 乡村经济发展中农户参与性问题[J]. 林业与社会, 1998, (2): 2-4.
- [12] 杨顺成. 参与式方法在乡村扶贫项目中的应用[J]. 林业与社会, 1998, (2): 47.

A probe on participant system to forest resources management for rural farmer household

HU Yong-xu¹, WEI Xin-liang²

(1. Forest Enterprise of Qingyuan County, Qingyuan 323800, Zhejiang, China; 2. Tianmu College, Zhejiang Forestry College, Lin'an 311300, Zhejiang, China)

Abstract: Farmer-managed forest is the main body of rural forest resources in China. According to the investigating and analyzing on the characteristics and problems of farmer household forest management in rural area, the author thought that farmer-forests had the characteristics of scattered forest land with small-scale, insufficient investment and careful managing behaviour, and that there were problems of the unknow forest resource data, low-grade management and non-flexible system in the management of farmer-managed forest resources. Then, the authors suggested the participant way, probed the process and basic requisition in its application.

Key words: farmer household; forest management; participant management; management system