

引领式协同治理：混合产权模式何以促进集体林经营提质增效

高丽 李桦 李树强 张寒 王博文

摘要：促进集体林经营提质增效，是推动林业高质量发展、提升林业碳汇能力和助力乡村全面振兴的重要路径。当前，需要探索更具适宜性的集体林产权配置结构以突破集体林经营困境。实践中，国户联营形成的混合产权模式对此提供了一个重要方向。然而，混合产权模式的相关理论研究滞后于实践探索，对如何实现国户联营并进行价值共创问题仍缺乏系统性阐释。因此，本文基于协同治理视角，通过研究闽赣地区国户联营的案例，解析混合产权模式促进集体林经营提质增效的机理。研究发现：混合产权模式促进集体林经营提质增效的机理可以概括为引领式协同治理。国户联营通过国有林场嵌入集体林经营中，形成“以地方政府为推动主体、以国有林场为互动中心、以农户为关键参与者、以村集体经济组织为协调纽带、以金融机构为撬动点”的协同治理结构；在国有林场的引领带动下，国户联营通过目标耦合、利益联结、资源整合和分工协作的协同过程，最终实现集体林经营提质增效和多方共赢。本文为理解国户联营的运行机制提供了一个系统性的理论分析框架，所提出的引领式协同治理模型有助于拓展协同治理理论，所阐述的国有单位引领者嵌入这一作用机制为分析混合产权模式运行规律提供了新的视角。

关键词：混合产权 协同治理 集体林 国户联营

中图分类号：F326.2; F121.2 **文献标识码：**A

一、引言

中国有集体林地 25.68 亿亩，占林地总面积的 60%，涉及 1 亿多农户^①。集体林地既是促进林业高

〔资助项目〕 国家社会科学基金重大项目“深化集体林权制度改革背景下林业生态产品价值实现机制和生态补偿制度研究”（编号：24&ZD108）；国家自然科学基金面上项目“农村劳动力成本上升与营林投入结构固化：悖论、形成机制与影响研究”（编号：72073107）；国家自然科学基金面上项目“集体林权改革背景下南方农户商品林生产要素配置效率及其提升路径研究”（编号：71273211）。

〔作者信息〕 高丽、李桦、李树强、张寒、王博文（通讯作者），西北农林科技大学经济管理学院，电子邮箱：chinawbw@126.com。

^①资料来源：《国务院新闻办就〈深化集体林权制度改革方案〉有关情况举行发布会》，https://www.gov.cn/zhengce/202310/content_6908884.htm。

质量发展和提升碳汇能力的重要载体，也是推动乡村全面振兴的重要资源（刘璨，2020）。然而，当前集体林地生产力水平仍较低，仅相当于国有林地生产力水平的54%（国家林业和草原局，2023），集体林业综合效益仍然不高。在劳动力成本上升和木材价格下降的双重挤压下，集体林经营主体普遍存在由利润空间压缩引致的经营激励不足问题（刘璨等，2024）。与此同时，家庭承包户因林地细碎化，难以发挥林地规模效应，导致生产要素投入不足和林木自然生长的现象普遍（龙贺兴等，2017；聂承静和刘鑫旺，2024；许志华等，2025）；农村集体经济组织技术水平有限且缺乏资本要素，导致集体林经营效率不高（Zhang，2024）；新型林业经营主体面临融资难、融资贵的问题，易陷入资金链断裂的经营困境（刘璨等，2023）。简言之，集体林经营面临主体缺位、要素投入不足、经营能力有限等困境，亟待探索更具适宜性的产权配置模式以实现集体林业提质增效。为此，《乡村全面振兴规划（2024—2027年）》提出“完善集体林权”^①，2025年中央“一号文件”也明确指出“深化集体林权制度改革”^②。

混合产权是指多元产权主体以多样化的产权形式在同一经济资源上实现各自利益的权利组合关系（雷玉琼和胡文期，2009）。产权是一束权利，不同维度的权利隐含着不同的价值属性。在主体行为能力异质性前提下，为避免资源价值耗散，应将不同束的产权权利界定给价值评价更高的主体，以实现经济效率最大化（胡新艳等，2013）。集体林地“三权分置”背景下，根据权利赋予的行为能力对称原则，林地经营权应赋予更具经营能力的主体，即通过经营权流转优化产权配置，提高经营效率。实践中，存在国户联营的集体林混合产权模式（刘璨和张寒，2023），即在坚持集体林地所有权和承包权不变的基础上，通过赎买、租赁、托管、股份合作等方式将经营权从农村集体经济组织、农户、新型林业经营主体等流转至国有林场，实现林地产权同时为集体、私人（农户和新型经营主体）和国家所有，表现为多种产权的并存。2023年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《深化集体林权制度改革方案》强调“引导国有林场与农村集体经济组织和农户联合经营，促进集体林经营水平提升”^③，国户联营成为新时期推动集体林经营的重要方向。

国有林场是专门从事国有森林资源保护、培育、利用的具有独立法人资格的公益性企事业单位，具备人力资本、技术、森林资源经营管理等方面的比较优势（朱冬亮和刘羽曦，2024），但面临林地资源有限的发展约束（张秀媚等，2022）。国有林场与集体林经营主体之间的效率差异性、资源互补性和地理相伴性共同构成了国户联营的理论前提和现实基础。然而，林业生产周期较长、造林抚育等前期投入较高、木材市场利润空间不断压缩等因素引致国有林场的运转压力较大，事业单位属性导致部分国有林场发展动力欠缺（刘璨等，2019）。在多重约束下，国有林场进行国户联营的激励不足。

^①参见《乡村全面振兴规划（2024—2027年）》，https://www.gov.cn/zhengce/202501/content_7000499.htm。

^②参见《中共中央 国务院关于进一步深化农村改革 扎实推进乡村全面振兴的意见》，https://www.gov.cn/zhengce/202502/content_7005160.htm。

^③参见《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈深化集体林权制度改革方案〉》，https://www.gov.cn/zhengce/202309/content_6906243.htm。

为此，各级地方政府探索了政府、国有林场或国有企业主导的新型集体林混合产权制度改革（刘璨和张寒，2023），利用国家木材战略储备等政策性贷款和搭建地方新融资平台的机会，推动国有林场针对农户承包经营或集体统一经营的细碎化、失管、低产低效林地进行联合经营。联营后多元主体组成的联合体通过林权抵押获得金融机构和融资平台的贷款，缓解资金压力；国有林场发挥比较优势，实现集体林专业化、适度规模化经营（方秋爽等，2022）；农户和村集体经济组织依托地理优势协助管护（高爽和李红勋，2020），提高集体林资源管理效率。通过专业化分工，联营林地的林相更整齐、林木长势更好、出材量更高（沈茂成，2013）；同时，基于国有林场市场比较优势，国户联营也提高了集体林经营收益（张秀媚等，2022）。此外，国户联营会优先雇用当地劳动力，带动村民就业；通过利润分成增加村集体收入，实现多主体共赢，助力乡村振兴（高爽和李红勋，2020；刘璨等，2024）。

已有研究多对国户联营的参与主体、合作方式、利益分配和合作效果等进行阐述，并从联营主体资源互补和专业分工角度对国户联营的优势与效果进行分析，对本文具有重要的指导意义，但还存在有待补充的空间。第一，现有研究多关注于国有林场本身具备的优势资源，对国户联营中国有林场在缓解融资约束和获取政府支持方面的资源效应、经营主导下分工协作和监督制衡的治理效应等的认识并不全面。第二，国户联营涉及多元主体，但现有研究对金融机构和农村集体经济组织缺乏关注。单纯依靠政府财政资金，国户联营难以保障林业长生产周期的资金可持续性，因此，必须关注提供资金保障的金融机构。农村集体经济组织作为联结国有林场和农户的关键纽带，是降低流转交易成本和后续协调成本的关键，现有文献也较少关注。第三，国户联营涉及多元主体之间的协同配合，目标耦合和利益联结是联营可持续的重要前提，资源互补和专业分工不足以对联营效果进行充分解释。

鉴于此，本文基于闽赣地区国户联营实践，采用归纳式双案例研究方法，从协同治理视角归纳国户联营的实现路径及作用机理，挖掘产权配置优化对集体林经营活动的影响，提炼混合产权模式促进集体林经营提质增效的内在机理，为推动集体林高质量发展提供借鉴。本文的边际贡献在于：在深度考察国有林场所有制特性及功能发挥的基础上，通过实践与理论之间的反复对话和迭代分析，构建系统性理论分析框架阐释国户联营的运行机制，归纳总结出引领式协同治理模型。一方面，该模型在传统协同治理理论注重多元主体共治的基础上，突出核心主体的引领和带动作用，丰富了复杂协作场景下的治理机制研究，为自然资源治理低效的现实问题提供了解决思路；另一方面，该模型阐明了混合产权模式中国有林场引领者嵌入的作用机制，有助于拓展中国情境下国有单位履行社会责任的作用边界和混合所有制的适用范围。

二、理论框架

（一）协同治理与集体林混合产权模式

协同治理作为协同学在治理领域的应用，具体指包括政府、企业、公民个人等在内的多元主体相互协调，以追求最大化治理效能，最终实现治理目标的过程（田培杰，2014；熊光清和熊健坤，2018）。协同治理更多关注各个组织行为体之间的协作，利用各主体优势并进行要素组合，产生“1+1>2”的非线性协同效应，最终实现价值共创（姜忠辉等，2024）。协同治理的相关研究中，学者们关注于理

论分析框架的构建和完善。Gray and Wood (1991) 关注协同中前提条件、过程和结果这三大问题。Bryson et al. (2006) 构建了跨部门协同的分析模型。该模型包括初始条件、过程、结构和治理、偶然事件与约束条件、后果与苛责五个部分，用来描述来自多个部门的组织通过协同合作，在信息、资源、行动和技能等方面进行有效整合和共享，以实现单个部门无法完成的目标。该模型涵盖了治理全部过程，但对协同过程的解释偏于简单。在此基础上，Ansell and Gash (2008) 通过对案例进行“连续近似分析”，得出了由起始条件 (starting conditions)、催化领导 (facilitative leadership)、制度设计 (institutional design) 和协同过程 (collaborative process) 构成的 SFIC 模型。梁紫环和林辉煌 (2024) 将协同环境考虑在内，形成了包含协同环境、协同结构、协同过程、协同结果的理论分析框架。陈利根和陶嘉诚 (2024) 则从治理要素角度对协同治理模型进行了概括。治理要素包含治理对象、治理主体及治理手段。其中，治理手段又包含治理机制、主体角色定位与治理策略、主体间互动机理。综合来看，协同治理研究形成了“结构—过程—结果”的规范性分析范式 (梁紫环和林辉煌, 2024)。

混合产权模式将产权不同维度的权利赋予更具行为能力的主体，通过多元产权主体价值共创，实现资源价值最大化 (雷玉琼和胡文期, 2009; 胡新艳等, 2013)。具体地，国户联营是一种包含多元产权主体、价值共创、资源价值最大化和各自利益实现等多维内容的集体林混合产权模式 (高爽和李红勋, 2020; 方秋爽等, 2022)，而协同治理强调多元主体互动、协同过程、协同效应 (梁紫环和林辉煌, 2024)，两者理念高度契合。此外，协同治理已经形成相对完备的分析框架范式，具有为国户联营这一混合产权实践提供框架性阐释的潜力。在协同治理“结构—过程—结果”的分析框架中：协同结构指协同治理系统的主体构成及其互动关系，是各主体角色之间相互作用的结构 (梁伟, 2022)，与国户联营中多主体参与集体林保护和利用的格局相契合 (刘璨等, 2024)；协同过程指依附于协同结构的多元主体间的合作与博弈过程 (梁紫环和林辉煌, 2024)，与国户联营中关注权责利划分、主体分工及行动相契合 (高爽和李红勋, 2020)；协同结果指协同目标的实现与否 (李琰和包晓斌, 2021)，与国户联营价值实现相契合 (方秋爽等, 2022)。

(二) 基于协同治理理论的集体林混合产权模式分析框架

协同治理与集体林混合产权模式在行动主体多元性、实现过程联合性、最终目标达成性等方面较为契合。因此，从协同治理视角阐释集体林混合产权模式具有合理性。本文在深度考察集体林经营的现实困境和国户联营制度、政策等外部先决条件的基础上，结合协同治理“结构—过程—结果”的分析范式，构建集体林混合产权模式的分析框架 (见图 1)。

首先，外部异质性主体嵌入是突破集体林经营瓶颈的关键 (刘璨和张寒, 2023)。混合产权中主体权利具有一维性 (雷玉琼和胡文期, 2009)，即各产权主体的权利彼此独立，这一特征推动外部异质性主体的嵌入。集体林混合产权模式中，经营权人有权在合同约定期限内占有林地，自主开展生产经营并取得利益，对经济利益的追求促进外部异质性主体嵌入；同时，林地经营权收益取决于集体林经营效益，经营权持有者有动力主导集体林协同治理。具体地，国户联营通过集体林地经营权流转，将更具行为能力的国有林场嵌入集体林经营中，塑造协同治理原动力。利益追求驱动国有林场进行协同主导，引领带动其他主体协同行动，破解集体林经营主体缺位困境；国有林场发挥资源效应，不仅

将本身掌握的优势资源直接注入协同治理过程，还能争取政府政策和资源、吸引金融机构投资，保障协同治理过程中的要素投入；国有林场发挥治理效应，主导联营林地的经营策略，推动专业化分工和多元主体监督制衡格局的形成，突破了原集体林经营水平上限。

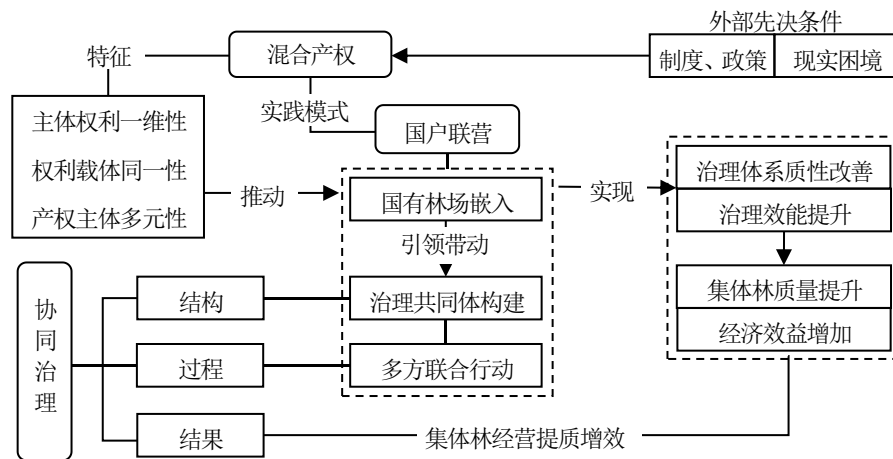


图1 集体林混合产权模式分析框架

其次，协同结构涉及多元主体构成及彼此间互动关系的明确（梁伟，2022），对应混合产权模式中治理共同体的构建。混合产权具有权利载体同一性的特征（雷玉琼和胡文期，2009），产权主体各自利益实现同向性地指向同一资源。这一特征推动众多有限理性的、异质性的、预期互动的多元主体逐步参与集体林治理，形成治理共同体。集体林混合产权模式下，林地经营权收益实现完全取决于集体林经营效益，经营权持有者有动力成为集体林治理中的核心行动主体和互动中心。农户作为林地承包权持有者，通过集体林协同治理以获取超额收益是其经济理性决策；村集体经济组织为保障所有权收益，有动力成为联结承包权持有者和经营权持有者的纽带，提供组织协调服务。具体到国户联营中，政府通过政策性贷款和搭建地方新融资平台的机会，激励国有林场转入林地经营权并成为核心行动者；农户依靠其集体林地承包权成为国户联营的关键参与者、村集体经济组织依靠其集体林地所有权和政治地位成为协调农户与国有林场之间的纽带、金融机构依靠其资本优势成为国户联营的撬动点，多元主体逐步参与实现治理共同体的构建。

再次，协同过程关注多元主体间合作与博弈的动态行为（梁紫环和林辉煌，2024），对应混合产权模式中多方联合行动的过程。混合产权具有产权主体多元性的特征（雷玉琼和胡文期，2009），各主体目标追求、利益诉求、优势资源和能力等可能存在差异，与权利载体同一性的特征相结合，共同推动多元主体进行联合行动。在集体林混合产权模式下，权利载体同一性有助于多元产权主体进行差异化目标的耦合，为更深层次的联合行动奠定基础；多元产权主体通过利益联结实现各自利益诉求、保障协同治理开展和运行可持续；多元产权主体拥有的差异性优势资源与能力，为联合行动提供了要素基础。具体到国户联营中，政府激励促使国有林场作为外部主体嵌入集体林经营中，进而带动农户、村集体经济组织和金融机构等主体进行目标耦合、利益联结、资源整合和分工协作等联合行动。

最后，协同结果与目标之间的吻合是协同治理的关注焦点（李珪和包晓斌，2021），也是混合产权模式有效性的判断标准。集体林混合产权模式的有效性体现为集体林经营提质增效，具体包括治理体系质性改善、治理效能提升、集体林质量提升和经济效益增加三个方面。其一，治理体系包含治理主体、治理制度、治理机制和治理资源（薛澜等，2015）。国户联营通过国有林场嵌入和治理共同体构建，实现了治理主体多元化；通过政策制度设计确保治理活动的有序进行，实现了治理制度从无到有的改进；多方联合行动中存在共同决策、彼此监督、动态反馈等治理机制；多元主体拥有差异性和互补性的优势资源，通过多方联合行动中的资源整合实现要素协同，保障治理资源充裕。其二，治理效能提升指治理能力的提升效应（薛澜等，2015），国户联营后治理的能力要素发生了变化和重组，优化了治理能力体系。相比于农户单独经营，国户联营中共同决策机制设置、主体间沟通交流和信息共享，使得联合体决策能力更高；国有林场主导经营和其他主体监督反馈的专业化分工协作，使得联合体执行能力和监督能力更强；国户联营通过多方联合行动协调不同产权主体的差异化目标、利益关系、优势要素和主体行为，使得联合体的协调能力更强；国户联营可实现多元主体风险共担和联合行动，使得联合体防范自然风险和市场风险的能力较强。其三，基于上述分析，国户联营可实现治理体系质性改善和治理效能提升，破解原有集体林经营中主体缺位、投入不足、能力有限等瓶颈，进一步实现集体林质量提升和经济效益增加的共同治理目标以及各参与主体的多方共赢。

三、研究设计

（一）研究方法

本文采用双案例研究方法，以闽赣地区国户联营实践为研究对象，对相关资料进行多维度、多阶段的收集与分析，旨在回答混合产权模式中多元产权主体如何进行协同治理以促进集体林经营提质增效的问题。一方面，案例比较对事物运行内在机理构建存在显著优势。本文探讨的是新时代背景下涌现的具有普适性和多样性的集体林协同治理现象，双案例研究方法可借助一对相互加强的案例对某一现象或问题进行深入解读，挖掘差异化特征背后“殊途同归”的理论，增强理论的适用范围和抽象层次（解学梅等，2024）。另一方面，与单案例追踪研究相比，双案例研究更具外部效度。双案例研究充分利用案例信息进行交叉比较，深入诠释研究内容，可获得更准确和全面的研究结论（张德海，2022）。

（二）案例选择

本文采用理论抽样方法选择具体案例，经过案例库筛选和初期预调研，结合案例的典型性、差异性和数据可得性，最终选定福建省南平市顺昌县国有林场和兴源村农户联营、江西省吉安市遂川县龙泉林场和莲溪村农户联营两个国户联营案例。第一，典型性。两个案例均发生于深化集体林权制度改革先行试点区，国户联营起步早、规模大、成效显著，且均入选了国家级或地方级案例库，对其他同类国有林场开展国户联营具有启发意义。同时，两个案例均通过多元主体的协同共治推动集体林经营，协同治理的作用机制较为清晰，与研究主题相匹配。第二，差异性。两个案例中集体林资源分布、国有林场资源禀赋和性质等初始条件不同，由此衍生出国户联营具体实现方式的差异，包括资源整合、利益分配、主体参与方式等。上述差异有助于全面刻画国户联营的实现途径、深入剖析协同治理中多

元主体的行为差异，保证研究结论的可靠性。第三，数据可得性。两个案例具有丰富的资料来源，如政府文件、会议记录、合同文本等，可为深入访谈和案例分析提供全面的基础数据。

（三）数据来源

本文在信息采集过程中综合使用半结构化深度访谈、现场观察与二手数据收集等方式，以实现数据的三角验证，保证案例研究的可信度。第一，半结构化深度访谈。国户联营涉及国有林场、农户、村集体经济组织、地方政府等主体，因此，研究团队对地方林业局国有林场主管部门负责人、国有林场场长及各科室职工、村“两委”成员、农户等主体进行多轮访谈。研究团队在访谈之前准备主题导向的访谈提纲，基于受访者的回答，不断追问具体细节，并鼓励受访者自由发表对国户联营的看法和感受；后续针对模糊回答和不同来源相悖的信息，再次通过电话、微信等方式进行补充修正。第二，现场观察。研究团队实地观测联营林地林木长势，与周边未联营集体林地经营效果进行对比，直观感受联营成效；旁听国户联营洽谈会议，旁观国有林场与村集体经济组织和农户之间的沟通过程。第三，二手数据收集。研究团队汇总整理了政府文件、国户联营会议记录、联营合同以及福建省林业局 2023 年主编的《福建国有林场》、江西省林业局国有林场和种苗管理处 2022 年编写的《江西省国有林场绿色发展实践案例》等资料。

四、案例描述：国户联营实现过程

（一）顺昌县国有林场和兴源村农户联营历程

1.基本情况概述。顺昌县国有林场系县林业局下属国有企业，成立于 1958 年，位于福建省顺昌县。国户联营开始前，顺昌县国有林场经营区面积为 35.7 万亩，其中，生态公益林 9.3 万亩，天然林 14.5 万亩。有限的土地资源是顺昌县国有林场经营发展最大的限制性因素，要素规模报酬低和森林资源储备需求增加，推动这一林场主动寻求新的发展方向，即林地资源收储和运营。兴源村距县城 15 千米，下辖 3 个自然村 7 个村民小组，共 343 户 1301 人，全村土地面积 13951 亩，其中林地面积 10523 亩。然而，丰富的自然资源并未实现价值转化，农户个体不愿或无力管护山林，造成集体林低产低效；而引入社会资本又会导致农户合理收益下降，集体林经营陷入两难之境。鉴于此，国户联营开始实施。

2.国户联营推进历程。顺昌县国有林场和兴源村农户联营过程可分为起步、达成和运行三个阶段。

（1）起步阶段：平台搭建奠定联营基础。面对集体林经营困境和国有林场发展困境，2018 年 2 月，在南平市委、市政府的统一部署下，顺昌县搭建了“森林生态银行”运营平台。政府为平台提供担保和授信，顺昌县国有林场主导平台运营，提供林权收储、抵押担保、林业碳汇等服务。创立之初，顺昌县国有林场运营资金充裕，结合农户普遍希望林木价值尽快变现的需求，联营主要采用赎买模式。

（2）达成阶段：模式转变满足多样化需求。面对集体林经营困境和林地所有权收益丧失，兴源村“两委”努力寻求解决之路，“森林生态银行”的搭建为其带来了希望的曙光。在顺昌县国有林场表达联营意向后，兴源村“两委”试图将分散林地聚集起来，以形成优质资源包，加大谈判话语权。通过民意调查，村“两委”发现村民对利益分配方式分歧很大：部分村民表示，“一次性卖了，就和

我没啥关系了，拿到的钱没有最后分成多”（Y05^①）；部分村民则认为，“分成的话，好久后才能有钱拿，我都六十多岁了，到时候都不在了，这钱有啥用”（Y06）。农户多样化的利益分配需求是首先要解决的问题，顺昌县国有林场和村“两委”逐步探索出“提前分红+逐年支付+保底收益+主伐再分红”的模式。该模式下，在一个轮伐期（30年）内，I、II类地保底收益为每亩1800元，III、IV类地保底收益每亩1200元，由顺昌县国有林场每年提前支付，主伐时超保底收益部分按兴源村和顺昌县国有林场三七比例分配。该模式得到了农户的积极响应，兴源村与顺昌县国有林场签订了林地经营权流转意向书，采用“成熟一片、砍伐一片、合作一片”的方法，以整村推进模式开展联合经营。

（3）运行阶段：全面突破保证经营质量。为保障联营林地经营投入，顺昌县国有林场积极争取财政项目，并利用“森林生态银行”平台与兴业银行、顺昌县信用联社、中国农业银行等金融机构建立了合作关系，创新性地签订林业碳汇质押贷款和远期约定回购协议。此外，顺昌县国有林场积极寻求技术创新，对联营集体林采取集约改培经营方式，并实施FSC国际森林认证（含生态系统服务认证）及CFCC中国森林认证双重认证管理。

通过多方合力，分散在单家独户的9176亩林地全部被“存入”兴源村“森林生态银行”运营平台。截至2024年，该平台已向顺昌县国有林场交付集体林地733亩，由顺昌县国有林场进行规模化经营、专业化经营；顺昌县国有林场新增联营面积总计10万余亩。

（二）龙泉林场和莲溪村农户联营历程

1.基本情况概述。龙泉林场为遂川县林业局下属的公益二类事业单位，成立于1985年，2014年重新组建为生态公益型林场，2021年改为林区管理委员会，职能和人员未发生改变，内设营林、森工、财务等8个办公室。林场经营面积总计22.7万亩，其中生态公益林占60%，以木材生产和毛竹林租售等经营方式为主，也面临林地资源后备不足的问题。莲溪村位于枚江镇东北部，全村有7个村民小组，共350户；山场面积约6000亩，以马尾松这一薪炭林为主。因莲溪村附近有工业园区，村民以务工为主，集体林经营缺乏劳动力，林地基本处于放任不管的状态。

2.国户联营推进历程。龙泉林场和莲溪村农户联营可划分为起步、迟缓推进和快速发展三个阶段。

（1）起步阶段：政策推行激发联营行动。龙泉林场虽然为公益二类事业单位，但较少受到财政经费补助，资金压力较大，难以自主实施国户联营。面对国有林场转型发展难题和集体林经营困境，2018年江西省原林业厅发布《关于加快推进国有林场场外造林的指导意见》，对国户联营进行财政资金补助。同时，依托国家储备林基地建设项目，吉安市政府搭建融资平台，支持国有林场开展森林经营活动。基于此，2019年龙泉林场开始集中力量推进国户联营。由于当地荒山迹地较少，联营造林的空间并不大，且莲溪村集体林地全部承包到户，因此，国有林场初期主要通过分场和管护站人员与莲溪村村民联系，对想退出集体林经营或有林木变现需求的林业大户进行中幼龄林赎买，国户联营规模得以扩大。

（2）迟缓推进阶段：方式改进带动联营参与。赎买模式虽然快速增加了龙泉林场的森林资源，

^①此为访谈对象编码，下同。具体地，G代表林业局访谈对象，S和L分别代表顺昌县国有林场和龙泉林场访谈对象，Y和X分别代表兴源村和莲溪村访谈对象，且同一字母访谈对象按照访谈顺序进行数字编号。访谈对象编码详见附录。

但该模式的资金需求量较大且程序复杂，并不适合全面推行。龙泉林场又将目标对准成熟林，主动帮助莲溪村农户进行采伐作业设计和指标申请，通过租赁或股份合作模式实现后续采伐迹地的联合经营。由于联营过程中存在单家独户联系的低效率和高成本问题，龙泉林场尝试通过村集体经济组织推动联营进程。该方式的改变确实加快了国户联营谈判进度，也缓解了林场员工的压力。总的来说，这一时期，龙泉林场仍处于摸索阶段，且由于项目资金使用存在部分限制性要求，国户联营推动较为缓慢。

（3）快速发展阶段：多方联合扩大联营规模。第一，地方政府大力推动国户联营。遂川县政府出台《遂川县推进国有林场场外造林工作实施方案》，将造林与松材线虫病除治、林相改造相结合，激发农户参与国户联营的热情；鼓励乡镇、村两级积极推动国户联营并设置奖励政策；发行地方专项债支持国有林场场外造林。第二，农户承包地的马尾松因为松材线虫病的侵蚀而大量枯死，形成了残次林、低效林或荒山，激发了农户的联营需求。第三，国有林场联合村集体经济组织形成较为成熟的推动模式。龙泉林场从县林业局获取松材线虫病新除治山场的位置；村“两委”班子在镇政府的推动之下，召开村民组长会，针对拥有新除治山场的农户调查合作意向。在农户有意向的基础上，龙泉林场确认农户林地信息，由村委会作为农户代表与林场进行签约，并邀请乡镇政府作为第三方进行见证。

通过多方协同，截至 2023 年，龙泉林场和莲溪村联营面积达 2650 亩，并已全部投入专业化经营；龙泉林场新增国户联营面积达 1.6 万亩。

（三）两个国户联营案例的异同

两个国户联营案例皆存在集体林弃管或经营低效的前置条件，且都涉及地方政府、国有林场、村集体经济组织、农户和金融机构的共同参与，并形成稳定的协同结构，助力集体林经营提质增效和多方共赢。当然，两个案例中的实现方式和各主体的行动逻辑也存在差异。一是由集体林分布所引致的资源整合方式差异。兴源村低效集体林资源分布较为集中，村集体经济组织主导整村推进式合作；莲溪村闲置集体林资源分布较为分散，村集体经济组织以村民小组为单位采取逐块联营方式，集体林地资源整合工作是随着采伐迹地的形成持续推动的。二是由国有林场资金实力所决定的利益联结方式差异。顺昌县国有林场和兴源村联营中，国有林场通过预分红方式满足农户短期得利的需求，通过逐年支付使农户获得持续收益，通过保底收益和主伐再分红保障农户利益；龙泉林场和莲溪村联营则实行租赁或采伐收益直接分成方式。三是由国有林场性质内生所决定的其他主体引入方式差异。顺昌县国有林场属于企业性质，决策自主权和主观能动性更强，搭建“森林生态银行”运营平台后，积极争取政府担保，通过多样化途径自主引入金融机构；龙泉林场属于事业单位性质，以政府出台的指导意见和项目补贴为国户联营实施基础，依靠市级政府搭建的融资平台引入金融机构。

五、引领式协同治理：国户联营的集体林混合产权模式作用机理

本文在梳理国户联营的实现过程后，基于协同治理视角，沿着“引领者嵌入—协同结构—协同过程—协同结果”的逻辑链条，阐释混合产权模式对集体林经营提质增效的作用机理。

（一）引领者嵌入：国有林场嵌入塑造协同治理原动力

1. 协同主导破解主体缺位困境。国有林场通过利益联结形成以其为核心的治理共同体，破解集体

林经营中主体缺位的困境。案例中两个国有林场均面临发展阻碍，在政府利好政策催动下，成为国户联营进程中的主导者。一方面，国有林场将村集体经济组织作为联结分散农户的关键，以人情和利益相结合的方式，促使村集体经济组织动员农户参与国户联营，农户借此共享联营收益；另一方面，国有林场利用其更高的制度规范性、与政府更密切的联系、更严格的技术标准，降低金融机构投资风险，推动金融机构参与国户联营。

2.资源效应突破要素约束。国有林场引入各类资源推动要素协同。一是内部资源直接注入。通过集体林权流转形成规模林地资源后，国有林场将其人力资本、技术、管理等优势资源直接注入联营林地的经营过程。二是外部政府支持获取。国有林场基于其与上级部门的关系，及时获取相关政策信息、争取政策和资源，且利用其向政府传递信息的通道，吸引政府的注意力，从而获得进一步的政府支持。三是引入金融资本保障资金投入。国有林场依托国有融资平台，打通金融机构投资通道。相比于原集体林经营主体，国有林场的融资规模更大、成本更低、周期更长，更适合于林业生产长周期的特性。

3.治理效应提升水平上限。国有林场主导经营的策略改变了原有集体林治理模式，通过专业化分工提升集体林经营水平上限。在国户联营运行中，具备技术优势和管理优势的国有林场主导联营林地的经营，具备地理优势的村集体经济组织和农户协助国有林场进行森林管护，具备监管职能的地方政府和金融机构对国有林场进行监督，形成分工合作和监督制衡的治理模式。

（二）协同结构：构建治理共同体破解主体缺位

1.协同主体生成机制。国户联营是多元主体差异化动机下的集体行动，包括以下主体和动机。

第一，地方政府。在深化集体林权制度改革和国有林场改革的背景下，地方政府出于任务压力、试点示范、推动区域林业发展等政绩逻辑，依托国家储备林建设和地方新融资平台搭建等机会，创造有利条件推动国有林场和村集体经济组织参与国户联营，成为现阶段国户联营的主要推动者。

第二，国有林场。不同性质国有林场的行为动机存在差异。龙泉林场作为地方政府下属的事业单位，纵向权力压力和横向资源竞争会形成其回应性动因。“上面出了政策，我们肯定要积极响应啊，做得好了，以后还能拿到别的项目。”（L01）顺昌县国有林场作为企业，林地资源是其运营发展的根基，当前要素规模报酬提升、地区发展土地征用危机和森林资源储备等构成开发性动因。“我们不是事业单位，是企业，更有危机意识，不敢躺平啊，要赚钱过日子呀。”（S01）此外，国有林场作为公益性企业、事业单位，促进林区关系和谐、助力乡村发展、推动生态建设等构成其责任性动因。“我们是公益性事业单位，主要就是搞生态，服务社会。”（L02）

第三，农户。农户具有增加收益、规避风险和回应压力等多样化动机。农户具备林地资源优势，在自身经营意愿不足或经营能力有限的情况下，通过与其他主体合作获取超额收益是其经济理性决策。“我年龄大了，干不动了，还不如让他们弄，每年还能拿点钱。”（Y06）国有林场是长期从事森林经营的国有单位，具备技术、人才和组织稳定性等优势，为农户参与联营提供了可能。“我们还是相信林场，（林场是）国家的；对私人不放心，造林问题呀、经营能力问题呀、会不会把我的山场抵押后逃跑啊，（和林场合作）有什么问题可以向政府反映。”（X03）此外，在村庄场域内，群体参与和村干部劝说容易造成社会压力，形成农户被动式参与。“（我）本来没（联营）想法，其他人都同

意了，村干部也天天来（劝），我也就同意了。”（Y04）

第四，村集体经济组织。村集体经济组织是集体林地所有者，对农户承包林地计提使用费是村集体收入的来源，但是这部分资金往往难以收回。“村里干部收不到钱，一户收不到就全部收不到（林地使用费）。”（S02）同时，作为嵌入村庄内部的治理单位，村集体经济组织成为联结村庄外部主体与农户的纽带，而组织协调服务的反馈通常会以公益事业赞助、现金和利润分成等形式体现。对林地使用费和组织协调回报的期待以及地方政府的奖励，共同推动村集体经济组织参与国户联营。

第五，金融机构。金融机构可利用其股权或债权获取收益，经济回报是其主要决策动机。一方面，国户联营的预期经济收益来源不仅有传统的木材采伐，还包括林下经济和碳汇交易等，多样化收益增加了金融机构的投资信心；另一方面，依托国有林场与政府的密切联系，国户联营项目更容易争取到政府担保，且林木资产本身可作为抵押物，金融机构的投资风险更小。此外，金融机构通过参与国户联营响应政府政策，有助于提升其社会影响，以争取后续政策资源倾斜。

2.治理结构稳定机制。国户联营形成“以地方政府为推动主体、以国有林场为互动中心、以农户为关键参与者、以村集体经济组织为协调纽带、以金融机构为撬动点”的协同结构，体现了多元主体间的特定纵横互动通道。

一是以地方政府为推动主体。地方政府以政策制度、行政任务、环境保障等方式，引导国有林场与村集体经济组织的参与行动。首先，地方政府出台国户联营相关政策，可为下级单位行动建立方向目标。其次，地方政府根据国户联营的重要性、紧迫性，以任务发布及监督考核方式推动国户联营。例如，顺昌县国有林场所在地的“市、县林长办把林业股份合作经营推广情况纳入林长制考核”（E01）。最后，地方政府在财政资金、森林保险、采伐指标等方面进行优惠倾斜，搭建国有（控股）融资平台和林权流转平台打破抵押融资与集体林权流转阻碍，激励国有林场和村集体经济组织主动回应，“吉安市设立了（绿庐陵林业投资有限公司）融资平台，解决了林场资金不足的问题”（G01）。

二是以国有林场为互动中心。国有林场是国户联营中的核心行动主体，也是联结各主体的中心，与地方政府、村集体经济组织、农户和金融机构四类主体进行互动。国有林场是地方政府的任务执行者和资源承接者，并受到地方政府的监督管理；国有林场委托村集体经济组织动员农户，与村集体经济组织进行协商谈判，并给予村集体经济组织公益事业赞助或组织协调费；国有林场雇用劳动力进行联营林地的施工作业，并支付相应的费用；国有林场利用其与政府的密切联系和丰富的森林资源优势，以林权抵押贷款融资模式引入金融机构，并接受来自金融机构的监督。

三是以农户为关键参与者。集体林权制度改革后，农户承包经营集体林成为普遍现象。作为集体林地资源供给者，农户成为国户联营中的关键参与者。集中连片的规模林地是农户增加其谈判话语权的基础，掌握着众多分散林地经营权的农户不仅自己要有联营意愿，还需联合其他农户形成集体行动。据此，农户以村集体经济组织为凝聚中心，表达各自联营诉求，并通过其组织协调达成内部一致。

四是以村集体经济组织为协调纽带。村集体经济组织作为嵌入村庄内部的基层治理组织，是联结农户与村庄外部主体的纽带，具备协同国有林场和农户的优势。“我们（林场）都是以村为单位签合同，（联营）涉及的人多，（自己）谈的话成本太高了，而且村委会他们更容易谈成。”（L02）一

方面，村集体经济组织动员农户形成集体行动，解决联营过程中农户内部之间的矛盾纠纷，对外代表农户进行谈判并传达诉求；另一方面，村集体经济组织作为农户代表与国有林场进行协商，协助国有林场解决与农户之间的矛盾纠纷，以增加村集体收入或为村庄公益事业建设争取赞助。

五是以金融机构为撬动点。集体林经营具有长周期性，资金占用时期较长，且国户联营初期资金需求量较大。金融机构投资可破解国有林场自有资金有限的窘境，打通国有林场参与国户联营的通道。与此同时，在政府授信担保和林权抵押担保的情况下，国有林场利用融资平台引入的金融机构贷款具有长周期、低利率、大额度等特征，在保障国户联营资金持续性的同时，降低经营成本和风险。

整体而言，不同参与主体之间形成了独有的联结机制（见图2）。第一，地方政府与国有林场的协同。地方政府以政策制度、行政任务和资源注入等推动国有林场参与联营，并通过监督检查约束其经营行为；国有林场则将政府输入的资源转化为实际的治理成效，并获得来自政府的绩效奖励和资源倾斜。第二，地方政府与村集体经济组织的协同。地方政府以政策制度、资源承诺、劝说配合等方式引导村集体经济组织开展组织动员农户的工作，村集体经济组织通过配合行动获得表彰奖励、政策倾斜、项目投资等回馈。第三，国有林场与村集体经济组织的协同。村集体经济组织作为农户代表与国有林场进行协商，并协助解决双方矛盾纠纷，国有林场则会给村集体经济组织相关费用或赞助作为回报。第四，国有林场与农户之间的协同。国有林场雇用劳动力进行施工，农户协助国有林场进行集体林管护。第五，国有林场与金融机构之间的协同。国有林场主动引入金融机构，金融机构对国有林场经营管理行为进行监督。第六，村集体经济组织与农户的协同。村集体经济组织动员农户，农户委托村集体经济组织与国有林场进行谈判。

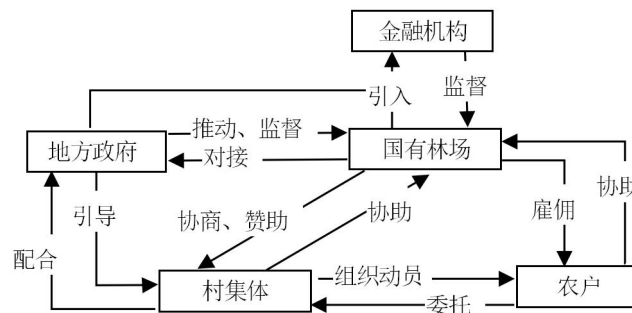


图2 国户联营中多主体协同结构

（三）协同过程：多方联合行动提升治理水平

1. 目标耦合实现目标协同。多元主体差异化目标的耦合是协同行动的首要步骤。首先，地方政府想实现扩绿、兴绿、护绿等政绩目标，寻求国有林场转型发展的模式。在国家木材战略储备项目和允许搭建地方性融资平台等利好政策环境下，地方政府成为国户联营的推动者。一方面，地方政府从其下属部门国有林场入手，通过出台国户联营指导意见、提供项目补贴和搭建融资平台等方式推动国有林场形成一致目标。另一方面，地方政府从村集体经济组织入手，通过表彰奖励、乡镇政府劝说、村集体增收等使村集体经济组织形成目标认同和参与动力。“县政府出台方案，与林场联营，县财政会给我们（村集体经济组织）奖励。”（X01）其次，国有林场主动联系村集体经济组织，借助双方长

期合作奠定的信任和良好关系基础，推动村集体经济组织助力国户联营。“之前村里修路，他们还赞助过，我们也要帮着做点事。”（X02）再次，国有林场和村集体经济组织联合推动分散农户参与林地资源整合。一方面，国有林场通过技术示范调动农户的积极性，且与农户之间的合作经历构建了信任基础。“我们（村）有片（20 世纪）80 年代那会儿签的联营山场，有收益时也按约定分了钱，大家也认识好多年了，还是信他们（林场）的。”（X03）另一方面，村集体经济组织通过召开村民代表大会、挨家挨户宣传、协助国有林场解读联营协议等方式，从经济收益和心理保障出发，消除农户顾虑，得到农户认同。最后，对于金融机构而言，依托国有林场、地方政府等所建立起来的国有融资平台打通了其投资渠道，国有林场与政府的天然关联和森林经营优势增加了其投资可能性。虽然多元主体存在差异化动力和目标，但是森林经营本身具有经济、生态和社会等多重效应。国户联营通过集体林经营提质增效这一协同目标的达成，可实现各主体间的激励相容和目标耦合。

2.利益联结实现利益协同。利益协同是多元主体的利益诉求和利益获得的协同过程，是利益共享的实现过程，也是国户联营顺利开展的前提和保障。国有林场依据自身优势和发展需求成为国户联营的主导者，并通过多种方式平衡各方利益、满足各方诉求。

一是通过模式组合满足农户多样化偏好。面对农户的多样化诉求，顺昌县国有林场和兴源村“两委”通过多次协商，开展无林地（采伐迹地）股份合作，设定“提前分红+逐年支付+保底收益+主伐再分红”的利益联结方式，满足农户短期得利和获取持续性收益的需求。进一步地，兴源村向联营农户发放个人股权证进行权属证明，保障农户产权安全，“股权证可质押、可继承但不可流转，以防农户再次面临失山失林的问题”（S04）。龙泉林场和莲溪村的联营虽然也采取股份合作的方式，但龙泉林场考虑到资金不足和林业经营中的自然风险，仍采用利益与风险共担的传统收益分成方式。

二是通过多种途径激励村集体经济组织积极参与。兴源村通过反复召开村民大会，商讨出村集体经济组织占 9%、股民占 21%的国户联营分红方案，并由村集体经济组织统筹安排全部联营事项以及后续分红，连续稳定增收的预期促使村“两委”更加主动积极。莲溪村所得联营收益虽全部归于农户，但村集体经济组织可获得来自地方政府的奖励，龙泉林场也承诺赞助莲溪村公益事业和带动村民就业。

“（林场）后期用工会优先考虑我们村的人，要修路啥的也可以找他们赞助点，大家互相帮助。”（X01）

三是联合多方力量引入金融机构。国家储备林建设项目及配套政策、地方政府投融资平台市场化转型等为新融资平台的搭建提供了机会，也为国户联营创造了有利政策环境。吉安市政府依托下属国有企业搭建融资平台，通过“足额林权抵押担保+市级风险准备金+项目林权排他性承诺+林权保险”模式进行林权抵押贷款融资，龙泉林场则成为上述贷款的用款单位之一。顺昌县国有林场则依托“森林生态银行”运营平台，将平台收储的集体林地作为抵押物和将林业碳汇预期收益权作为质押标的物获取贷款融资，通过政府提供担保，降低投资风险，激发金融机构参与活力。

3.资源整合实现要素协同。国户联营中各主体拥有差异性和互补性的优势资源，以协同供给为关键环节的协同过程可通过资源整合实现要素协同，有助于增加各要素的边际报酬，提升经营效率。

一是林地资源规模化。国户联营模式在得到村集体经济组织和农户的一致认同后，兴源村和莲溪村分别通过整村推进式和逐块联营式，将分散在农户手中的集体林权逐步聚集到国有林场。特别地，

兴源村将森林资源立地质量、林相、林分等信息融入县级资源信息空间分析数据库，实现集体林资源智能化管理，降低联营生产成本及交易成本。国户联营中经营成本由国有林场全部承担，有助于国有林场进行业务层面的资源整合。国有林场以原有经营区为基础，进行整体规划设计，结合现场调查和建设技术要求，将联营林地按区域划分到国有林场内下设的各分场或基层林场，实现适度规模化经营。

二是劳动力内部组合。国户联营中内部劳动力包括两类。一类是联营村庄的农户。莲溪村林业专业合作社具备生产经验和组织能力，可提供营林生产方面的社会化服务。基于国户联营协议中的雇用承诺和国有林场助力乡村振兴的使命，龙泉林场在经营联营林地时，同等条件下优先安排合作社进行生产作业。另一类是国有林场员工。顺昌县国有林场内辖 8 个基层林场，龙泉林场内辖 5 个分场，基层林场或分场员工会和管护站员工联合参与施工作业，以便进行技术指导和监督。国户联营通过劳动力内部组合推动集体林区协同发展，提升营造林作业效率和效果。

三是资本多渠道整合。资金方面的整合是国户联营的关键环节，也是国有林场的优势所在。国户联营资金来源主要有国有林场自有资金、财政项目资金和金融机构贷款三个方面。国有林场自有资金是基础，顺昌县国有林场初期顺利推进国户联营的原因就是自有资金充裕，通过赎买模式迅速增加森林资源储备；财政项目资金是补充，国有林场积极争取财政项目资金，包括中央财政林业补贴、国家储备林建设项目资金和区域性地方性的项目资金等，以弥补市场机制短板；金融机构资金引入是保障，国户联营下多方发力引入金融机构，包括开发性和政策性银行、商业银行和各类基金。

四是技术创新和人力资本储备。作为专业化的森林经营单位，顺昌县国有林场拥有 1 支木材检验队伍和 1 支森林资源勘察设计队伍，159 名专业技术人员（含 14 名高级职称人员），是世界自然基金会“中国人工林可持续经营项目成员单位”。龙泉林场拥有 1 个森林苗圃，83 名专业技术人员（含 26 名中级职称人员）。国有林场人员经过长期营造林实践和技术钻研，掌握优质可靠的林木种苗来源和标准化的营造林技术，并且仍在进行科技创新。顺昌县国有林场对联营林地创新性地采取复层异龄、针阔混交、特种乡土珍稀树种的“三改”措施。龙泉林场则坚持“结合生产搞科研”（L03），加强与中国林业科学研究院等科研机构的合作，实现营林技术改进与创新。

4. 分工协作实现行动协同。各主体的资源供给方式决定了其在国户联营中的角色，形成了国有林场主导经营、村集体经济组织和农户协助、地方政府和金融机构监督的分工方式，通过多元主体分工协作和监督制衡保证集体林经营管理的过程和质量。

一是国有林场主导经营。在联营林地经营过程中，国有林场会按照相关法律法规、林业政策、行业标准等，结合营造林技术规程和相关项目要求进行作业设计，并编制说明书，科学管理联营山场。在此基础上，国有林场通过购买社会化服务按期组织各环节的营造林活动，包括清山、整地、挖穴、栽植等造林环节和后期抚育环节，保证施工质量。“（林场）每个环节都会有工区员工跟班作业，分场人员不定时检查，业务部组织验收，合格后才会结算施工费用。”（S03）

二是村集体经济组织和农户协助。村集体经济组织和农户凭借地理优势，协助国有林场进行森林防火等管护工作。同时，村集体经济组织须协助解决国有林场与农户之间、农户内部的矛盾纠纷，保障国户联营的顺利进行。“整个过程由村集体进行统一协调，我们是不管的，有农户来闹，也是村集

体给解决，包括收益分成也是，我们（把资金）打到村集体的账户上，由他们和农户结算。”（L02）三是地方政府和金融机构监督。国户联营中涉及多类资金使用，根据财政项目资金管理办法、国有林场管理办法、贷款资金使用要求等，地方政府和金融机构会监督检查联营林地的经营。一方面，地方政府会对国有林场的营造林业务进行定期检查。“（林业局）会检查场外造林合同、有关范围界线矢量图、任务完成前后对比照片、验收报告等一系列材料，也会下乡到山场查看。”（G01）另一方面，金融机构高度关注国户联营中的资金使用情况，对各项业务的支出明细和服务外包流程的公开透明进行重点监督。“（政策性）贷款资金实行报账制，要求提供图片、文字资料等证明材料。”（E02）

（四）协同结果：集体林经营提质增效及多方共赢

集体林混合产权模式的有效性体现为集体林经营提质增效，具体包括治理体系质性改善、治理效能提升、集体林质量提升和经济效益增加三个方面；可持续性则体现为多方共赢。

1.治理体系质性改善。集体林治理体系质性改善包括主体结构优化、治理制度改进、治理机制完善和治理资源充裕。第一，主体结构优化。相比于农户单一主体经营，国户联营通过国有林场嵌入和治理共同体构建，形成了稳定的协同治理结构，实现了治理主体多元化。第二，治理制度改进。国户联营通过规则制度设计确保治理活动的有序进行，实现了治理制度从无到有的改进。国户联营相关主体会通过契约安排明确各方的权责利，且“按照规定，国有林场会对经营区内的林地进行作业设计并编制说明书”（S03）。第三，治理机制完善。相比于农户单独决策、缺乏外部监督和反馈的经营过程，国户联营因多方联合行动而具备更完善的决策、执行、监督和反馈等治理机制。国有林场依靠其技术、人力资本、资源获取等优势在决策中占据核心地位，但其他主体也可提供信息或建议，实现多方共同决策。分工协作和多方监督的联营机制使得决策执行更加高效且实现了动态反馈。“虽然主要靠他们（国有林场）管（联营林地），但我们也能参会讨论，有什么消息或想法，也会提出来，有时间也会看看他们做得行不行。”（Y01）第四，治理资源充裕。相比于农户单独经营时的资源投入总量不足和结构失衡，国户联营中多元主体拥有林地、资金、人力资本、营造林技术等差异性和互补性的优势资源，通过多方联合行动中的资源整合实现要素协同，满足联营林地经营投入需求。

2.治理效能提升。治理效能提升包括决策能力、执行能力、监督能力、协调能力和风险防范能力等能力要素的提升。第一，决策能力提升。农户单独经营时，决策主体单一且决策能力有限；国户联营后，国有林场作为决策主导方，本身具备信息、经营管理、人力资本等优势，决策相对科学及时，且其他主体共同参与决策的机制设置、彼此间的沟通交流和信息共享，使得联合体决策能力更强。调查显示，95%的农户认为联营后决策更加科学合理。“他们（国有林场）掌握的信息更多，也有经验，之前开会听过他们的计划，确实安排得更好。”（Y05）第二，执行能力提升。农户单独经营时，资源能力有限且缺乏外部监督，执行效率较低；国户联营后，专业化分工协作使得联合体执行能力更强，国有林场凭借专业管理能力和资源调配能力，推动计划高效实施，且其他主体的监督和反馈也可提升执行过程中的应变能力。“（农户）有的很关注施工，还会向我们（国有林场）反映做得标不标准，帮助我们验收。”（L03）第三，监督能力提升。农户单独经营时，更多依靠自我监督和反馈，林地管护活动相对随机；国户联营后，其他主体共同监督国有林场对联营林地的经营管理，同时实现了林

地管护活动的全方位进行。“（国有林场）管护站的员工会定期巡查，附近的农户也会帮着留意，还有电子监测系统辅助。”（S03）第四，协调能力提升。农户单独经营时，行为主体和利益主体单一，基本不涉及产权主体间的协调；国户联营涉及多元主体间目标、利益、行为等的协同，主体间互动形成了稳定的协同治理结构，多方联合行动中通过目标耦合协调不同主体差异化目标、通过利益联结协调不同主体利益关系、通过资源整合协调不同主体优势要素、通过专业化分工协调不同主体行为，故联合体的协调能力更强。第五，风险防范能力提升。农户单独经营时，外部风险防范能力较弱；国户联营后，通过国有林场的科学管理、村集体经济组织和农户的协助管护，可有效降低火灾、病虫害等自然灾害对集体林的破坏风险（张英和陈绍志，2015），“有害生物防治率高达 99.97%”（L03）。同时，“我们（国有林场）现在都是公开招标或邀请招标，原材料和木材的交易更具优势”（S01），可一定程度上降低市场风险。综合来看，国户联营中多元主体参与使得治理能力体系实现了结构优化。

3.集体林质量提升和经济效益增加。治理体系质性改善和治理效能提升可进一步实现集体林质量提升和经济效益增加的共同治理目标。第一，林分结构更加合理。“农户基本是（种）杉木纯林，我们（国有林场）现在主张营造混交林，混交比例为 20%~40%。”（L02）相比于纯林，混交林抵御自然灾害能力和抗病害能力更强，最终树高、直径和生物量均显著高于纯林，生态效益更好（Feng et al., 2022）。第二，国户联营后林木出材量更高。案例国有林场亩均出材量（包括主伐出材量和中幼龄林抚育间伐出材量）是农户的 2.1 倍（见表 1）。第三，国户联营后集体林经营效益更高，其亩均收益是农户单独经营的 2.7 倍，收益成本比是农户单独经营的 1.3 倍（见表 2）。以上效益，部分源于林地经营规模效应的发挥，林木主伐时国有林场每立方米的成本比农户低 24.9 元；部分源于国有林场的议价能力更强，在符合条件的情况下国有林场会采取公开拍卖的方式进行销售，间伐材和主伐材的售价均高于农户。此外，国户联营过程中还探索出林下空间出租的模式，增加额外收益。

表 1 国户联营和农户个体经营的成本对比 单位：元/亩

环节	国户联营		农户个体经营	
	作业内容	平均成本	作业内容	平均成本
造林	林地清杂、不炼山耙带整地、挖穴、苗木种植等	600	林地清杂、炼山整地、挖穴、苗木种植等	500
购买苗木	亩造林 200 株	204	亩造林 280 株	168
未成林抚育（苗木种植后 1~4 年）	锄草（劈草）抚育 7 次，施肥 2 次，病虫害防治 2 次	1495	锄草抚育 3 次	480
中幼龄林抚育间伐	累计开展 3 次，累计亩出材量 6.2 立方米	3463	第 13 年左右开展 1 次，亩出材量 2 立方米	1038
主伐	亩出材量 14.9 立方米	4838	亩出材量 8 立方米	2797
管护	森林防火等	180	森林防火等	180
总成本		10780		5163

注：表中每亩成本为杉木一个轮伐期（30 年）内所有环节的累计成本。

资料来源：由调研资料整理所得。

表 2 国户联营和农户个体经营的平均经济效益对比 单位：元/亩

经营模式		间伐材收入	主伐材收入	总收入	总收益	收益成本比
国户联营	国有林场	6157	18625	24782	7311	1.299
	农户和村集体经济组织				6691	
农户个体经营		1500	8800	10300	5137	0.995

注：在国户联营模式中，国有林场独自承担采伐成本（3463+4838=8301 元/亩，见表 1），其余成本（10780-8301=2479 元/亩）按比例分担。因此，国有林场总收益为（24782-2479）×0.7-8301=7311 元/亩，农户和村集体经济组织的总收益为（24782-2479）×0.3=6691 元/亩。

资料来源：由调研资料整理所得。

4. 多方共赢。国户联营实现了农户致富、林场发展、集体增收、资本获利、政府得绩和社会享绿。第一，从农户角度来说，不仅可得到联营分成收益，还可获取闲暇时间甚至额外的转移就业收入。“（我）家里分到七亩左右（林地），分得很散，管理起来麻烦得很，也没工夫去管，现在等着分钱就好。”（Y03）“（之前）林子对我们来说收益不大还耗人。现在有了收益还省心，平常我们还能到林场打零工。”（X04）第二，从国有林场角度来说，国户联营增加了国有林场经营面积和森林资源储备，为后续发展提供了基础，且推动了林区关系和谐。“（林场和农户）关系更好了，去办事比以前更顺利，有时（农户）还会主动帮忙。”（L02）更为重要的是，国有林场响应政府号召后，会得到上级认可，进而获取后续政策资源倾斜。第三，从村集体经济组织角度来说，一方面，村集体经济实现了增收。“之前村里的林地使用费一直收不上来，现在我们每年也能拿到钱了。”（Y02）“县里夸（村干部）做得好，还拿了奖励。”（X01）另一方面，国户联营过程中村集体经济组织的协调，提升了领导干部的组织能力，无形中提升了村集体经济组织的领导力，对于乡村治理有着深远影响。第四，从地方政府角度来说，地方政府完成了国家储备林建设和松材线虫疫病防治等任务，推动了林区发展和国有林场深化改革，因国户联营成效受到上级部门表扬。第五，从金融机构角度来说，金融机构会获取投资回报，且通过承担社会责任还能增强利益相关者的信任。第六，从社会角度来说，森林具有多功能性，在林木质量提升的同时，能增强水源涵养能力和碳汇能力，且对非参与主体也会产生正向溢出效应。“我家地没划进去，但（联营）树木长得好，村里走一走看着也好看，我们也开心。”（X05）

（五）引领式协同治理模型：集体林混合产权模式作用机理整合

国户联营形成林地所有权归集体、承包权归农户、经营权归国有的集体林混合产权模式，其促进集体林经营提质增效的作用机理可归纳为引领式协同治理（见图 3），即“引领者嵌入—结构—过程—结果”，在协同治理理论强调多元主体共治的基础上，突出核心引领者的关键作用。引领式协同治理以引领者嵌入作为逻辑起点，其行动直接塑造协同结构的初始框架，并为协同过程提供主导指引；协同结构是协同过程得以展开的基础，决定了协同机制的稳定性和运行效率；协同过程是实现协同目标的核心路径，其有效性直接影响最终的协同结果，同时促进协同结构的完善与优化；协同结果既是协同过程的最终目标，也为引领者嵌入提供成效验证与路径优化反馈，从而形成逻辑闭环。

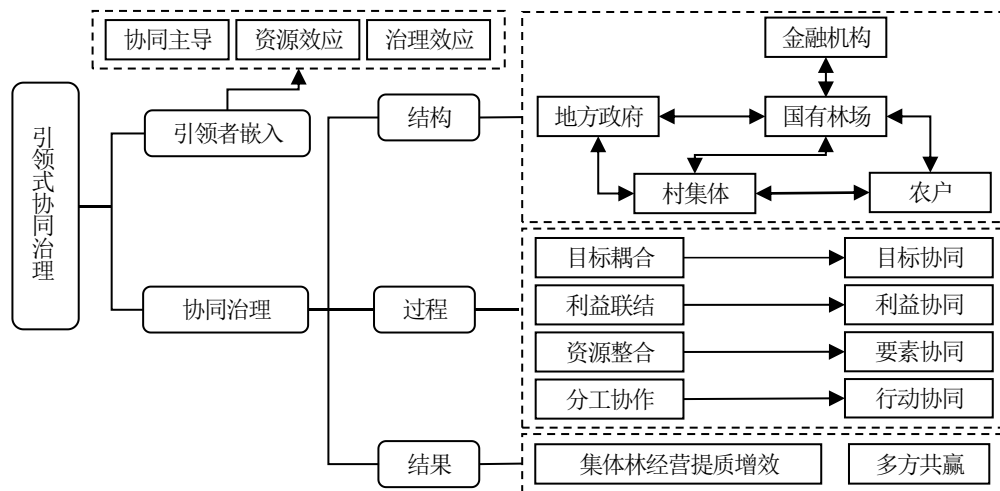


图3 引领式协同治理模型

六、结论与启示

（一）研究结论

本文基于协同治理“结构—过程—结果”的分析框架，结合对闽赣两省集体林国户联营案例的梳理，探索混合产权模式促进集体林经营提质增效的机理，并归纳总结引领式协同治理模型，突出核心领导者嵌入在协同治理中的关键作用。主要结论如下：第一，引领者嵌入塑造协同治理原动力。混合产权模式将外部异质性主体（国有林场）嵌入集体林治理，引领带动其他主体的多元共治，并通过发挥国有林场的资源效应和治理效应，推动协同过程。第二，构建治理共同体破解主体缺位。国户联营的混合产权模式形成“以地方政府为推动主体、以国有林场为互动中心、以农户为关键参与者、以村集体经济组织为协调纽带、以金融机构为撬动点”的协同结构，破解集体林经营主体缺位的困境。第三，多方联合行动提升治理水平。混合产权模式中多元主体依附协同结构，通过目标耦合、利益联结、资源整合和分工协作的协同过程，实现包括目标、利益、要素、行动在内的整体协同状态，进而提升集体林治理水平。第四，治理目标实现。混合产权模式通过形成多主体治理合力，实现治理体系质性改善、治理效能提升、集体林质量提升和经济效益增加的集体林经营提质增效目标，以及农户致富、林场发展、集体增收、资本获利、政府得绩和社会享绿的多方共赢。本文通过对国户联营案例的分析，提供了混合产权模式推动集体林经营提质增效的“地方性知识”。不过，由于混合产权模式多样性和国户联营情景依赖性，本文对混合产权模式作用机理的初步认识有待进一步验证和深化。

（二）政策启示

本文归纳出国户联营这类混合产权模式促进集体林经营提质增效的机理，为国有单位助力集体林业高质量发展乃至乡村全面振兴提供了思路。第一，优化产权配置，构建核心引领者嵌入的混合产权经营格局。加快推进“三权分置”以实现集体林产权明晰，进而鼓励村集体经济组织和农户通过经营权流转优化产权配置，构建集体林混合产权经营格局，以充分发挥各主体优势，实现多元主体协同共

治。同时，注重塑造具有资源优势和治理优势的核心引领者，以其为中心形成稳定有效的协同结构，进而推动协同过程并形成合意的协同结果。第二，降低林权流转交易成本，打通供需双方联营通道。支持各地组建林权收储机构，加快建设数字化、智能化林权交易市场；充分发挥农村集体经济组织的协调功能，全面提升林权流转效率，依托林地所有权壮大村级集体经济。第三，控制金融风险，推动金融机构广泛融入。鼓励金融机构创新金融工具，探索林权和林业碳汇收益权、公益林补偿收益权等抵押质押贷款服务，提升林地资产价值；向金融机构提供担保、反担保、收储和森林保险等服务，控制金融风险。第四，结合有效市场和有为政府，分类支持国有林场参与国户联营。对于企业性质的国有林场，要鼓励其自主发展，政府主要发挥平台搭建和监督管理的职能；对于事业单位性质的国有林场，要注重管理体制机制的改进，支持其探索经营性收入分配激励机制，激发经营活力，实现可持续发展。

参考文献

- 1.陈利根、陶嘉诚，2024：《多中心协同治理：何以可能，何以可为？——基于江苏C县农村人居环境治理的经验诠释》，《西北农林科技大学学报（社会科学版）》第1期，第10-21页。
- 2.方秋爽、李红勋、谢屹，2022：《林票实践：集体林资源资本化的实现路径》，《北京林业大学学报（社会科学版）》第2期，第55-62页。
- 3.高爽、李红勋，2020：《国有林场与社区合作经营森林模式研究与启示——以福建省三明市省属国有林场为例》，《北京林业大学学报（社会科学版）》第3期，第32-37页。
- 4.国家林业和草原局，2023：《2021中国林草生态综合监测评价报告》，北京：中国林业出版社，第15页。
- 5.胡新艳、罗必良、王晓海，2013：《村落地权的实践：公平理念与效率逻辑——以广东省茂名市浪山村为例》，《中国农村观察》第3期，第10-18页。
- 6.姜忠辉、李靛、罗均梅、孟朝月，2024：《跨组织协同如何影响专精特新企业成长？——基于资源依赖理论的案例研究》，《经济管理》第2期，第110-128页。
- 7.雷玉琼、胡文期，2009：《公有产权的体制性排他与混合产权界定：基于公共池塘资源治理视角》，《改革》第10期，第131-135页。
- 8.李肆、包晓斌，2021：《京津冀地区大气污染协同治理的实践困境及其破解路径》，《改革》第2期，第146-155页。
- 9.梁伟，2022：《农地细碎化的协同治理模式——以皖南繁昌区为例》，《中国土地科学》第10期，第100-108页。
- 10.梁紫环、林辉煌，2024：《撂荒地治理：一种协同理论的解释——以广东省Z村为例》，《农业经济问题》第7期，第90-104页。
- 11.刘璨，2020：《改革开放以来集体林权制度改革的分权演化博弈分析》，《中国农村经济》第5期，第21-38页。
- 12.刘璨、康子昊、朱文清、张永亮、魏晓霞、张连刚，2024：《中国集体林权制度改革：2012年以来的新进展与40余年的典型事实分析》，《林业经济》第5期，第5-23页。
- 13.刘璨、刘浩、朱文清、张寒，2023：《城乡关系背景下中国集体林权制度变迁分析》，《中国农村经济》第10期，第136-157页。
- 14.刘璨、张寒，2023：《集体林权制度改革进程、效应与演化：2002—2022年》，《改革》第8期，第140-155页。

- 15.刘臻、张永亮、刘浩, 2019:《国有林场改革目标实现面临的困境及对策建议——以江西、浙江、辽宁、云南4省区为例》,《林业经济》第7期,第10-15页。
- 16.龙贺兴、林素娇、刘金龙, 2017:《成立社区林业股份合作组织的集体行动何以可能?——基于福建省沙县X村股份林场的案例》,《中国农村经济》第8期,第2-17页。
- 17.聂承静、刘鑫旺, 2024:《森林生态产品价值实现:逻辑关系与关键问题》,《中国人口·资源与环境》第9期,第142-152页。
- 18.沈茂成, 2013:《发展国有林场场外造林推动区域林业与生态建设》,《林业经济》第4期,第3-6页。
- 19.田培杰, 2014:《协同治理概念考辨》,《上海大学学报(社会科学版)》第1期,第124-140页。
- 20.解学梅、韩宇航、俞磊, 2024:《如何跨越平台创新鸿沟:平台生态系统超模块创新体系的价值创造机制研究》,《管理世界》第7期,第175-204页。
- 21.熊光清、熊健坤, 2018:《多中心协同治理模式:一种具备操作性的治理方案》,《中国人民大学学报》第3期,第145-152页。
- 22.许志华、朱雨晴、陈骥、李淑琴、王楚薇, 2025:《产权激励视角下乡村生态旅游建设的农户参与意愿研究——基于云南省88村的调研数据》,《中国农村经济》第3期,第144-164页。
- 23.薛澜、张帆、武沐瑶, 2015:《国家治理体系与治理能力研究:回顾与前瞻》,《公共管理学报》第3期,第1-12页。
- 24.张德海、金月、杨利鹏、陈超, 2022:《乡村特色产业价值共创:瓶颈突破与能力跃迁——基于本土龙头企业的双案例观察》,《中国农村观察》第2期,第39-58页。
- 25.张秀媚、张毅、茅水旺, 2022:《农户参与国有林场合作经营森林模式选择的影响研究——基于三明林票制度下福建省沙县区调查数据的实证分析》,《林业经济》第8期,第61-84页。
- 26.张英、陈绍志, 2015:《产权改革与资源管护——基于森林灾害的分析》,《中国农村经济》第10期,第15-27页。
- 27.朱冬亮、刘羽曦, 2024:《新集体林权改革实践制度逻辑与制度排斥因素分析》,《厦门大学学报(哲学社会科学版)》第6期,第141-151页。
- 28.Ansell, C., and A. Gash, 2008, "Collaborative Governance in Theory and Practice", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.
- 29.Bryson, J. M., B. C. Crosby, and M. M. Stone, 2006, "The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature", *Public Administration Review*, 66(s1): 44-55.
- 30.Feng, Y., B. Schmid, M. Loreau, D. I. Forrester, S. Fei, J. Zhu, Z. Tang, J. Zhu, P. Hong, C. Ji, Y. Shi, H. Su, X. Xiong, J. Xiao, S. Wang, and J. Fang, 2022, "Multispecies Forest Plantations Outyield Monocultures across a Broad Range of Conditions", *Science*, 376(6595): 865-868.
- 31.Gray, B., and D. J. Wood, 1991, "Collaborative Alliances: Moving from Practice to Theory", *The Journal of Applied Behavioral Science*, 27(1): 3-22.
- 32.Zhang, Y., 2024, "Governance Structures, Resource Mobilization, and Organizational Performance of Community Forest Enterprises: Evidence from China", *Forest Policy and Economics*, Vol.163, 103229.

Leading Collaborative Governance: How Do Mixed Property Rights Enhance Quality and Efficiency in Collective Forest Management?

GAO Li LI Hua LI Shuqiang ZHANG Han WANG Bowen
(College of Economics and Management, Northwest A&F University)

Summary: Enhancing the quality and efficiency of collective forest management is an important path to promote the high-quality development of forestry, enhance the capacity of carbon sinks, and promote comprehensive rural revitalization. Currently, collective forest management requires exploring more efficient property rights allocation to overcome bottlenecks in quality improvement and efficiency enhancement. The mixed property rights formed through state-household joint management provide an important direction for this. However, there is still a lack of systematic explanation on how to realize state-household joint management and achieve value co-creation. Therefore, from the perspective of collaborative governance, this paper conducts a case study of state-household joint management in Fujian and Jiangxi provinces in China.

This paper finds that the mechanism of the mixed property rights to enhance the quality and efficiency of collective forest management can be summarized as leading collaborative governance. Under the leadership of state-owned forest farms, a collaborative structure is formed with “local governments as the driving bodies, state-owned forest farms as the interaction centers, farmers as the key participants, rural collective economic organizations as the coordinating links, and financial institutions as leverage points”. On this basis, through the collaborative process of goal coupling, interest linkage, resource integration, and division of labor, the state-household joint management achieves the improvement of quality and efficiency in collective forest management and a win-win situation for all parties.

The above findings have several important implications. First, it is necessary to deepen the reform of the collective forest property rights system to ensure clearer ownership structures, thereby establishing mixed property rights for collective forests. Second, reducing the transaction costs of forest rights transfers is essential. On one hand, the government should support the establishment of forest rights storage and trading institutions. On the other hand, it should accelerate the construction of digital and intelligent forest rights trading markets. Third, financial institutions should innovate financial instruments, such as exploring mortgage and pledge loan services based on forest rights, forestry carbon sink revenue rights, and public welfare forest compensation rights, aiming to enhance the value of forest land assets.

The main contributions of this paper are as follows. First, it provides a systematic theoretical framework for understanding the operational mechanisms of state-household joint management. Second, it introduces the concept of leading collaborative governance, expanding the theory of collaborative governance. Third, it identifies the role of the embedded leadership of state-owned entities, expanding the scope of state-owned entities’ social responsibility in the Chinese context and broadening the applicability of the mixed ownership.

Keywords: Mixed Property Rights; Collaborative Governance; Collective Forests; State-household Joint Management

JEL Classification: Q23; Q15

(责任编辑：史雨星)