

# 国有林场何以嵌入集体林业生态 产品价值实现

——基于闽、川、赣三省的经验

金铂皓<sup>1</sup>,马贤磊<sup>2</sup>,杜焱强<sup>1\*</sup>

(1.南京农业大学 公共管理学院,江苏南京 210095;  
2.南京农业大学 中国资源环境与发展研究院,江苏南京 210095)



**摘要** 实现集体林业生态产品价值是健全城乡融合发展机制和深化生态文明体制改革的连接点。然而,随着农村社会经济的变革,集体林区面临着村民资源依赖性下降、村集体生产要素结合能力欠缺和合作社融资规模萎缩等挑战,倒逼集体林区探索国有林场嵌入集体林业生态产品价值实现的治理机制。基于闽、川、赣三省调研,采用多案例比较法发现:国有林场作为中国特色的公益类事业单位,灵活应用数字化公共服务、权益保障、资源整合和大市场对接四项工具,并针对单户经营、村集体经济组织经营和合作社经营三种集体林地经营模式创造出统揽经营、地块分工和产销服务三种国有林场的嵌入模式,有效推进集体林业生态产品的专业化生产。进一步指出,国有林场立足枢纽地位,运用独特的连接性和桥接性社会资本,以实现平衡数据访问和数据安全、提升农户收益和财产安全感知、增强村庄和外部行动者联动能力的目标,进而促进集体林业治理转型。因此,建议把国有林场嵌入集体林业治理作为一种建设方向,通过构建数字化共同体,创新林业适度规模经营形式和延伸林业价值链等手段实现生态产品价值。

**关键词** 集体林业; 生态产品; 国有林场; 乡村治理

**中图分类号:**F323;X37    **文献标识码:**A    **文章编号:**1008-3456(2025)04-0106-11

**DOI编码:**10.13300/j.cnki.hnwxb.2025.04.010

集体林是提升碳汇能力的重要载体,是实现乡村振兴的重要资源。习近平总书记指出:“森林是水库、钱库、粮库、碳库”。这一“四库”论断深刻阐明了森林的生态、经济和社会效益<sup>[1]</sup>。在我国,林业因地理区位呈现异质性的分布。按照《森林法》的规定,森林资源按照产权分为国家所有和集体所有。其中,安徽、福建、广东、广西、贵州、海南、湖北、湖南、江西、浙江10省份和四川省部分地区,因集体所有林地占比超90%,林地用地面积超8157万公顷,森林面积占国土面积56.2%,被称为南方集体林区<sup>[2]</sup>。目前,集体林区的林业产值约占全国对应指标90%,年均吸纳就业约3400万人,是促进人与自然和谐共生和实践“两山”理论的着力点<sup>[3]</sup>。然而,伴随着林农和土地关系日趋疏离,乡村数字鸿沟的广泛存在和外部资本对自治体系的显著冲击,集体林业面临新一轮的治理转型。数据显示,虽然集体林总产值较高,但地均生产力水平仅相当于国有林的38%~49%,严重制约集体林在农民增收中发挥作用<sup>[4]</sup>。

为破解上述难题,2023年9月,中共中央办公厅和国务院办公厅印发《深化集体林权制度改革方案》(下称《方案》),相比过往的探索,该文件提出要不断完善林业生态产品价值实现机制,此外该文件一大亮点是“引导国有林场与农村集体经济组织和农户联合,提升集体林经营水平”。2024年7月,

收稿日期:2024-10-18

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“农村土地流转与乡村治理现代化研究”(24JZD027)。

\*为通讯作者。

党的二十届三中全会报告更是明确指出“健全生态产品价值实现机制”。令人深思的是,重点培育国有林产品的国有林场,为什么要开始引导农村集体林的经营?国有林场作为中国特色的公益类事业单位,在嵌入集体林经营中怎样发挥作用?相比其他生产组织,国有林场能够产生怎样的比较优势?回答上述问题,不仅有助于厘清国有林场在乡村治理中的职责,而且可为发展农村新质生产力提供“林业智慧”。

集体林的生态产品价值实现机制,它既是一个推进乡村产业发展的经济问题,又是要考虑我国农村资源依赖性下滑,重组承包人和经营主体合作的社会关系问题。针对经济和社会活动互相影响的议题,波兰尼提出嵌入理论以解释社会和经济的内在联动机制<sup>[5]</sup>。此后,以格兰诺维特为代表的学者连续指出市场发展内嵌于国家政治建构、国家历史文化的论断,并围绕外部主体干预、调节内部治理失序开展分析<sup>[6]</sup>。总体而言,嵌入概念主要是指外部主体通过行政干预和市场引导,进入一定范围内的经济网络,解决原有网络内部梗阻问题,从而再造经济社会主体网络关系、主体结构和运行机制的过程<sup>[7]</sup>。目前,已有研究立足嵌入治理开展相关研究,表现为以下3类:一是党组织嵌入。有学者基于“千万工程”实践,发现党组织运用顶层设计和党员结对帮扶,促进农民共同参与生态产业<sup>[8]</sup>;二是政府和资产运营公司合作嵌入。一些研究发现运营公司和村集体合作引导村民入股,而政府出台林业碳汇交易办法,能够激励村民参与集体林业碳汇开发<sup>[9]</sup>;三是政府和公益组织合作嵌入。有学者提出构建政府主导信息共享,市场推动森林资产评估和社会参与生态志愿者协会的治理结构,能够有效提升林农签订赎买合同的热情<sup>[10]</sup>。总体而言,现有文献已经识别党组织、政府和公益性组织是主要的外部嵌入主体,它们通过共享价值实现收益再造集体行动<sup>[11]</sup>。但是,上述研究普遍过滤三个命题:一是拘泥可预见的行动者,并未揭示国有林场等新主体融入集体林治理的理论逻辑;二是把行政机制作为嵌入的主要手段,忽略技术服务,市场引导等其他方式<sup>[12]</sup>;三是热衷追寻新式价值实现路径,忽视传统路径。《森林法》指出我国林业需实行公益林、商品林分类经营管理。尤其是主要作为国家木材战略储备基地的传统林区,物质类生态产品仍是重要的产出。为此,本文以集体林业为主要研究对象,解析国有林场嵌入集体林业生态产品价值实现的决策工具、主要模式和行动逻辑。

## 一、理论基础

因生态功能的外溢性和利用的低排他性,森林是典型的公共池塘资源<sup>[13]</sup>。自公共池塘资源提出之日起,它就与集体行动产生密切关联。集体行动是指那些强调理性努力,具有明确捍卫和提升集体利益意识的群体行为<sup>[14]</sup>。目前,集体行动主要受到布卢明顿学派和巴黎学派的关注。其中,巴黎学派尤其关注社会联结,并采取消解人和非人、物和非物、主体和客体的二元划分方式,构建行动者网络理论,表征经济社会行动过程发生作用的存在<sup>[15]</sup>,与嵌入治理的理念更为匹配。并且,巴黎学派更注重核心行动者的能动性,这与本文试图以国有林场为关键行动主体的紧密性更高,因此本文选用行动者网络理论理解国有林场再造集体行动。

具体而言,行动者网络理论有三个核心概念,行动者、网络和转译。行动者具有能动性和广泛性的特征;网络是指一系列行动的缔结,是行动者互动形成的动态痕迹。在乡村治理中,厚植社会资本是畅通网络最典型的方式;转译是行动者之间进行谈判,动员,置换的过程<sup>[16]</sup>。转译过程是行动者网络的核心,包括问题呈现、利益赋予、征召和动员。转译的关键步骤是核心行动者设置强制通行点机制,把自己的兴趣转换为其他行动者的利益,从而形成利益共同体。该分析思路总结为图1上半部分。

但是,该理论在应用中存在分歧。当前,学界主要质疑网络是经转译后构筑的后致性社会资本<sup>①</sup>,并未考虑先赋性社会资本。一旦考虑社会资本的形成关系,联系机制将从“行动者—转译—网络”演化为“行动者—(先赋)网络—转译—(最终)网络”<sup>[17]</sup>,见图1下半部分。在改进的分析框架中,

① 先赋性社会资本原本是指先天存在,无需有目的意识建立的网络关系。在本文,先赋性社会资本主要指国有林场嵌入之前,已经具备的网络关系。

研究不仅需要分析外部主体再造内部的组织结构,还要分析外部主体在嵌入之前已经具备的先赋性网络,对此,本文将运用案例分析法,解析不同情境下国有林场嵌入集体林业生态产品价值实现的情景和特有的先赋网络。

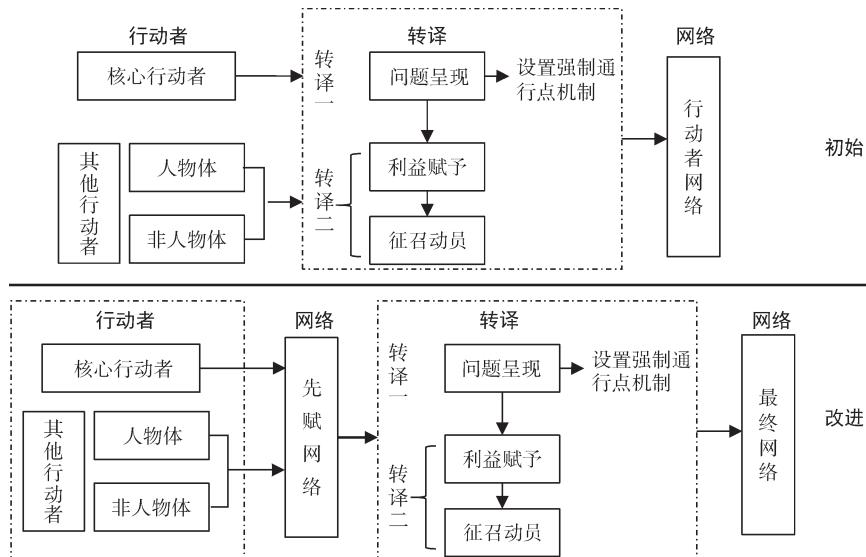


图 1 基于行动者网络理论的分析框架

## 二、案例呈现

### 1. 宏观背景

与农村“三块地”相比,林区是乡村治理易忽视的领域。一方面,我国集体林的主导方式是家庭承包和集体统一经营,其中,集体统一经营主要位于统管山区。至 2018 年末,两者合计占总经营面积的 84.3%<sup>[18]</sup>。另一方面,自实施林地“三权分置”以来,集体林市场有所发育,截至 2021 年末,市场主体的经营面积达 1779 万公顷,约占 10.8%<sup>[19]</sup>。总体而言,家庭承包和集体经营为主,市场主体适度参与组成了我国集体林业经营的基本格局。但是相比耕地,林地流转的规模和市场发育水平还有提升空间,亟待依照党的二十届三中全会“深化承包地所有权、承包权、经营权分置”的精神,促进适度规模经营。

此外,相比农村人居环境整治和生态空间规划,生态产品价值实现是乡村生态治理较少触及的议题。生态产品价值实现的标志性政策是《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》<sup>[20]</sup>。这份文件明确了生态产品价值实现的核心功能是培育经济高质量发展新动力和塑造城乡区域协调发展新格局。集体林业作为一种具有正外部性的生态产品,当前主要的内部化方式是通过提高生态质量促进价值增值。在此基础上,以申请公共品牌的方式促进生态溢价;部分地区还可以把因林木生长增加的碳汇,推入碳市场实施交易。由此可见,集体林业生态产品价值实现能够呼应党的二十届三中全会有关“巩固和完善农村基本经营制度”“培育乡村新产业新业态”“深化土地制度改革”“积极稳妥推进碳达峰碳中和”等多项精神,是城乡融合发展和深化生态文明体制改革两项任务的重要连接点。

### 2. 案例描述

(1) 国有林场嵌入单户经营的闽北 S 县。自 2003 年启动集体林改以来,S 县长期维持家庭承包经营格局。至 2018 年,因村民大量务工,林地抛荒问题暴露。因无人看护,部分林木发生病虫害。对此,多位村级林长紧急启动组织联系机制,求助于县林业局和县属国有林场党支部。

国有林场的第一项任务是实施产品调查。国有林场的勘察队使用无人机监测、AI 遥感等,掌握林木生长的基本信息,并向县林业局申请取得立地等级数据。调查结束后,国有林场建议多个村集体告知村民收齐分散林地,并以村为单位,建立村级森林资源运营平台。进一步,村级林长领导国有

林场与村集体开展谈判,各个村普遍同意以国有林场占七成股份,村集体占三成分配初始收益,但不允许村民转让股权。此外,双方还确定,I类<sup>①</sup>等级保底收益为2.7元/平方米,II、III类为1.80元/平方米,林木主伐时有额外分红。资源收储后,国有林场全额投资。针对不愿参与流转经营权的林农,按照县林业局指示,国有林场出资成立融资担保公司,为个体尤其是脱贫户提供担保服务。此后,国有林场把分散林地整合,与国有林地共同发展林下经济,开展商业运作,期间带动400余个就业岗位。依靠高质量、专业化经营,2021年底已有3200公顷集体林通过了国际森林认证。随着产品质量的提升,国有林场积极为流转取得的集体林申请本地区域公用品牌。通过国有林场“分散式输入,整体式输出”的实践,村集体平均收益增长了300元/(年·公顷),村民收益上涨了650元/(年·公顷)。

先行村庄的成功经验,很快传播到周边村庄。依靠上述支持,国有林场开始探索碳汇交易<sup>②</sup>。国有林场首先监测片区的固碳水平和可用于碳汇的林地面积,并以“国有林场储备林地+村庄收储林地”的方式达到入市门槛。最终在2022年底,福建省碳排放权交易中心以S县国有林场名义,批准共计1.4万吨的林业碳汇,其中超70%来自收储取得的集体林地,收益将按照村集体分红标准发放至农户。

(2)国有林场嵌入村集体经济组织经营的川西Y县。Y县地处长江上游,68%林地采用集体统一经营。“分股不分山”的模式确保村集体不会因林地边界纠纷影响造林进度。然而至2019年,有乡级林长反馈,近六成的集体林区蜕化为“黑森林”<sup>③</sup>,生态保护导致林下经济效益缩减的情形。面对上述难题,县政府提出“护绿、增绿、用绿、活绿”目标,要求国有林场实施帮扶。

国有林场第一步工作是查清问题,运用AI遥感、区块链等技术,发现多个集体经济组织因担忧自然灾害,长期未开展间伐。同时,村集体偏好栽种质量差的树种,为此,国有林场负责人邀请村集体经济组织前往本地数字孪生平台,观看模拟场景。同时,国有林场为村集体提供自动化设备,并积极向县林业局申请森林保险。这些措施有效消除了村集体的顾虑,抚育间伐次数和强度明显增加。

国有林场第二步工作是帮扶经营。按照自愿原则,由村集体申请国有林场指导。申请通过后,村集体首先把经济效益差的林地,以入股形式,交予国有林场代管。国有林场取得经营权后,对林地实施改良。其次按照省级“天府森林粮库”的建设标准,优先种植竹笋、山药等作物。在经营过程中,国有林场聘请本村居民从事林下种养工作。通过高品质的经营,国有林场一方面为产品积极申请授权本地品牌,另一方面积极参与产销牵线活动。在完成产销工作后,国有林场按照事前7:3的约定收益分配比例为村集体提供林下经济销售分成。截至2023年末,各个村庄平均分红8.5万元。

最后,国有林场还进一步推进集体林业的高标准生产。依靠帮扶,试点面积从最初的80公顷扩大至400公顷,达到了申请市级现代产业基地的门槛。为此,国有林场召集多位村集体负责人,建议联合申报竹产业发展基地。获批后,园区实施全流程标准化管理,并获得市级政府的专项资金。

(3)国有林场嵌入林业合作社经营的赣南C县。集体林改后,江西C县82%的林地转为单户承包经营。因投资期长,大部分承包户心有余力不足。不过,少数有经济基础的林农抓住高速开通机遇,自发联合组建各类林业专业合作社。此后,林业合作社积极扩大规模,针对无林地,引导林农以使用权入股,村民和合作社的收益比为4:6;针对有林地,则按照林地使用权和林木所有权作价方式流转。通过长期经营,C县的林业专业合作社规模已占全县林地面积的12%。然而到2019年,有村级林长反映,多个管理片区的林权抵押贷款规模萎缩,少数合作社“空壳化”。对此,县级林长要求国有林场按照“开方子、搭台子、结对子、树牌子”的四个步骤,协助提升森林经营水平。

国有林场的首要职责是产品调查。国有林场开展遥感监测,同时向县级林业局申请森林清查数据。调查发现,症结是早期林权流转不规范。要求单户林农以使用权作价,可能引发承包户从此失

① 林木等级分为五个级别,I、II、III级分别代表优势木、亚优势木、中势木。

② 现有的碳汇方法学大部分要求参与项目的林地是无林地,如VCS要求项目开始前至少10年是无林地。此外,碳市场往往要求每个交易项目的实施规模较广,单户难以达成。

③ 因抚育不足和树种选择不良导致生态退化的现象。

林。因与“三权分置”仅允许经营权流转的规定不符,银行无意借贷。为此,国有林场牵头推动林权入股模式调整。重新签订协议后,林农保留承包权,经营权作价入股,林业合作社和林农的收益比例不变。

在保障村民权益后,国有林场开始帮扶生产。首先由国有林场投资人股组建林权收储担保股份公司,通过更新担保主体,为林业合作社争取贷款。进一步,国有林场实施生产社会化服务和全面委托代管两种模式,林业合作社可按需求选择。其中,社会化服务是主要模式,全面代管特用于经营困难的林业合作社。无论何种模式,合作社均按照国有林场制定的高标准规范开展增质。通过2年的协作,林木蓄积量提高6.5立方米/公顷。完成生产后,国有林场的第三项工作是畅通集体林产品的销路。依靠订单的签署和品牌化的运作,本地增加了2000余个就业岗位。

最后,因2022年C县入选江西省林业碳汇项目开发试点,县林长对国有林场做出新要求。国有林场首先检测年平均碳汇增长速率,发现跨村联合数个林业合作社才能推进交易。为此,国有林场召开培训班,邀请多家林业合作社参与。国有林场将林地再次整理后,于当年以50元/吨的价格售出碳汇,收益按照林木固碳能力分配至各林业合作社并鼓励继续增质。

### 三、案例分析

#### 1. 国有林场主要的决策工具

综合三项案例发现,国有林场覆盖集体林业“监测、收储、增质、销售、碳汇开发”的价值实现全过程,并集中采用数字化公共服务、权益保障、资源整合和大市场对接四项工具疏通堵点(表1),具体而言:第一,数字化公共服务是独特工具,它是后续生产经营的前提。国有林场采用新兴技术和向上数据访问明晰资源本底条件,这有利于行动主体精识别资源利用的困境。第二,权益保障是争取农民支持的重点。集体林收益类型涵盖土地流转、就业、碳汇等。国有林场明确区分不同收益类型的分配比例,提升各主体对国有林场的认同感和生态产品价值实现的认知度。第三,资源整合是针对客观约束的主观调适。林地规模经营依据林间管理权可以分为流转型和共享型规模经营,其中共享型模式是指不直接扩大资源经营面积,但可通过制定标准和必要技术支持提升生产效率和增强风险抵御能力<sup>[21]</sup>。国有林场采用收储单户土地、社会化服务、多村联合等方式提升了林业的经营效率,又契合现代园区和碳市场的要求。第四,大市场对接解决了集体林的融资和销售难题。一方面,国有林场以自身信誉组建担保公司,并优先为小农户提供服务;另一方面,国有林场以依托自身成熟生产经验,推动申请区域性公共品牌和协助获取订单,从而扩大产品销售规模。

表1 国有林场参与集体林生态产品价值实现机制的治理工具

	闽北S县(嵌入单户)	川西Y县(嵌入村集体)	赣南C县(嵌入林业合作社)
数字化公共服务	①数据申请、调查 ②监测碳汇	①数据申请、调查 ②数字孪生模拟	①数据申请、调查 ②监测碳汇
权益保障	①建立村级运营平台 ②国有林场和村集体谈判 ③带动就业 ④显化碳汇收益	①代管经营难度大的土地,确定收益分配比例 ②带动就业	①调整农户协议 ②带动就业 ③显化碳汇收益
资源整合	①收储分散土地 ②整合无林地	①提供设备支持和争取财政补贴 ②多村联合申报现代园区	①提供社会化服务 ②整理申请碳汇项目
大市场对接	①提供融资担保 ②高标准生产认证 ③申请区域品牌	①代管土地内实施高标准生产 ②产销牵线 ③申请区域品牌	①作为担保主体 ②产销牵线 ③申请区域品牌

#### 2. 嵌入模式分类

比较三项案例发现,除了数字化公共服务普遍有所应用外,国有林场的嵌入机制存在差别。这种异质性干预缘自三种经营模式潜在的困境:单户经营的场域,一旦林地撂荒,经营主体陷入缺位状

态;村集体经济组织仍有经营能力。但由于统管导致经营面积偏大,资金容易短缺。另外,村集体因技术和数据约束,对灾害的预测能力不足;林业合作社生产经验丰富。但是早期的林地流转合同中存在非正规性,既难以完全保障村民权益,又不利于融资。亟待破解的差异性难题,催生了三种嵌入模式,即统揽经营、地块分工和产销服务。

(1)嵌入单户的统揽经营型。统揽经营是指国有林场统领集体林业生态产品价值实现从监测到销售的全流程,单户林农无需任何投入即可获取收益。统揽经营中,集体林产品增质和商业化与国有林场内部国有林产品的生产销售形式基本一致,最大的难点则落在资源收储环节。

“村集体先挨家挨户说清楚,把林地流转至平台。然后发一个证,证明土地还是你的。收益分成是村民和村集体三七开。这个事情一开始有难度,但还是有几户听说不用做事就有钱,就同意了。第一次收到15公顷,慢慢邻居看到好处,再分批收齐。”(访谈记录:S县内X村党支部书记YXH20230815)

在无中介的预设情景中,国有林场与农户为陌生关系,与每户林农展开谈判会导致过高的交易成本。以S县为例,一种解决的方式是在村级层面先建立收储平台,而后再由国有林场与村集体进行谈判。这表明,权益保障和资源整合在统揽经营型中的表现形式是通过“国有林场—村级平台—农户”的双层嵌套结构,实现资源分步整合。此外,统揽经营型中的一项特色服务是尊重个体经营长期存在局面,运用大市场对接工具,为小农户提供担保服务。该方式体现了国有林场对流转农户和残存单户的分类管理。总而言之,统揽经营的嵌入过程是国有林场作为外部主体,创新双层嵌套的组织结构,引入现代化市场运作流程,替代原先的资源利用者,从而重组资源利用的集体行动。

(2)嵌入村集体自营的地块分工型。地块分工是指国有林场依据村集体的管理规模和生产偏好,一方面支持村集体继续经营原有林地,另一方面响应需求,代管村集体无力经营的林地。“分股不分山”的最大优势是土地并未破碎化,无需实施收储。但因生产要素约束,国有林场在促进产品增质方面需实施干预。

“一片山林这么大,肯定有好的地坏的地。有那么几块当年分股的时候,大家就不想要,现在去种更麻烦。修复改造一笔钱,树木补种一笔钱,真没这么多钱投在这里。”(访谈记录:Y县内F村党支部书记SZY20240311)

“和村里说了几次,他们就是生怕砍了会有什么问题”(访谈记录:Y县林业局负责人DYG20240309)

因村庄内部产生经营主体分异,国有林场的嵌入方式进一步细分。针对优质林,国有林场以现代预测技术,减轻村集体生产中的不确定性。针对低效林,参照统揽经营型国有林场和村集体谈判的步骤,确定收益分配比例后由国有林场取得林地经营权,开展产品增质和商业化。总言之,地块分工的嵌入过程是国有林场作为外部主体,基于村集体经营能力,创新林地分类管理模式,引入数字技术和金融服务,紧密村集体和现代生产要素的社会关系,从而把过往的村集体独立经营转变为村集体和国有林场共同经营格局。

(3)嵌入林业合作社的产销服务型。产销服务是指国有林场不直接参与增质,仅采用配套服务推进生态产品价值实现。林业合作社看似完成收储工作,但因早期契约不完善,并不能完全保障农民权益。进而,不完整的产权制度安排制约了生产融资和产品销售。因此,国有林场需从服务层面嵌入治理。

“我们召开了几次座谈会,邀请了林业局、林长、合作社负责人和单户,介绍了林权政策。还有就是告诉林农要保护好土地,自然资源部门给他们颁发了股权证。”

“林业合作社名声最多就是这个县的人知道,这种销路很窄。正好国家提出‘以竹代塑’。

我们就用自己的口碑,向市里对接到了‘XZ 竹吸管’项目。”(访谈记录:C 县国有林场负责人 HXX,20230727)

除回溯流转契约的公正性外,国有林场的服务形式还包括:组建担保公司、制定生产标准、提供社会化服务、对接订单林业等。总言之,产销服务是国有林场作为外部主体,创新契约回溯和对外网络机制,重组“村民—林业合作社—销售对象”的网络链条,从而巩固林业合作社的生产地位的嵌入过程。

### 3. 案例小结

综上所述,国有林场毫无疑问能够肩负集体林区生态产品价值实现核心行动者的重任,并根据经营本底,灵活选择嵌入模式。国有林场嵌入缘起农户、村集体和合作社在问题定位、利益分配、经营规模和销售渠道上的掣肘。相比同样具有生产资质的村集体经济组织和合作社,国有林场因接受上级部门领导,且具有长期的生产经验和良好的信誉口碑,而形成更低的数据申请壁垒,更突出公平收益分配,更成熟的资源运作水平和更密集的销售网络。新模式呈现两项特点:第一,国有林场是政府和村社的连接点。国有林场传递地方政策至村社并主导收益分配、产品销售等工作,村社对于数据、技术的需求,亦由国有林场向上协助提供。第二,国有林场也是金融机构、订单企业等主体和村社的交汇点,为村社各组织解决融资、社会化服务等问题。这些行为一方面从社会运行层面,保障村民权益,拓宽村集体和林业合作社的社会网络;另一方面在经济活动层面,促进产品的生态溢价,提高产品的销售渠道,呼应嵌入治理“经济发展和社会运行互相影响”的理念。

## 四、机制建构

按照图1,本文首先阐释国有林场作为行动者的特有属性和在嵌入之前已经具备的网络。在此基础上,分析国有林场运用四项工具,在不同嵌入模式中推进转译过程的机理,绘制国有林场嵌入集体林业价值实现的蓝图。

### 1. 国有林场的行动者属性和网络特征

在诸多政策等外部环境的激励下,国有林场基本摆脱了“先林业再发展”“先企业后政府”的封闭格局<sup>[22]</sup>。国有林场接受党组织和政府领导,森林经营依据林业主管部门的规划,采用良种良法,确保高标准生产。国有林场的产品培育质量和财政支持纳入同级林长制的考核内容。各级林长负有巩固扩大国有林场改革成果的责任。此外,国有林场可按照生态安全、绿色普惠金融等新要求,配备必要的技术人员和组建下属公司。

由此可见,改革后的国有林场具有紧密的组织结构,在帮扶生产之前,就不是孤立的行动主体,而是通过“外嵌”政治领导体制和“内生”经济生产组织拼接成一个行动集合体。集合体的属性决定了在转译之前,国有林场已经拥有先赋网络:一是垂直连接于上级部门的连接性社会资本。因独特的管理体制,国有林场先天与政府和多级林长建立关系。同时,依托于上级政府的监管和依赖,国有林场更易拼接与非公开数据等非人物体的关联;二是向外对接各类行动者,进而建立桥接性社会资本<sup>①</sup>。通过早期合作,国有林场能够对接金融机构、下游企业、碳交易所等非直接利益相关行动者。并且,依靠专业化运作,国有林场协助上级部门和林长完成考核,持续夯实两类社会资本,从而接洽更多外部主体协助价值实现。

两类先赋性网络开辟了一条独特治理道路。通过垂直连接,国有林场一方面接受上级监管,在帮扶村庄中恪守“农民利益不受损”的基本原则;另一方面依靠村级林长协作机制,强化政治联系。连接性社会资本反映了国有林场具备提升集体林业垂直管理水平;通过向外对接,国有林场一方面为村庄即时提供新技术、品牌认证等,消融村庄和外部市场的信息不对称。另一方面国有林场作为

<sup>①</sup> 连接性社会资本强调不对称权力和资源的联系,桥接性社会资本指通过其他行动者与不熟悉的行动者产生联系。此外,原本熟悉群体内部的联系称作粘合性社会资本<sup>[23]</sup>。

媒介,推动多村联合,建立不同行动者之间的互动关系。桥接性社会资本展现了国有林场以接入新网络节点拓宽集体林业的行动主体。无论是强化政府的统合作用,还是为村庄提供新节点,都反映国有林场的枢纽定位。

## 2. 国有林场主导的转译过程

本文以“行动者—先赋网络—转译—最终网络”的主线,总结国有林场的行动逻辑(图2)。在“行动者及先赋网络”中,国有林场以小型行动集合体,在嵌入集体林业之前,已经建立多样的人物体和非人物体关联,并采用连接性社会资本和桥接性社会资本主导转译。在“转译”过程中,国有林场以数字化公共服务,唤醒村社改革意识,设定集体行动的强制通行点。进而,国有林场以显化林地经营权、林木所有权,稳定农户承包权,促进经验传输和外部资源对接,完成利益赋予和征召动员,在“最终网络”中营造共建共治共享的集体林业生态产品价值实现新情景。

(1)以数字化公共服务呈现问题的识别机制。在三种嵌入模式中,数字化公共服务均是基础。按照过往属地优势的原则,村集体主要采用经验辨别病因,却难以覆盖碳汇监测、风险模拟的要求,倒逼探索新问题的溯源机制。正如S县村民坦言:“以前告诉我空气能卖钱,我只会觉得你很好笑”(访谈记录:S县村民YXK,20230814)。与之同时,数字扩张为更有时效性和精确性的数据捕捉提供契机。但是,基于数据产权安全,现阶段仅有少数主体拥有森林数据的访问权限和数据挖掘能力,限制了村庄和非人物体的连接。反之,国有林场一方面是部分数据的生产者,具有采集林木生长数据能力,从而支配数据使用权。另一方面作为数据申请者,运用连接性社会资本,对接林业主管部门,向上承诺数据安全,获取林木产权、碳汇方法学等国有林场无法独立搜集的信息,匹配数据剩余控制权和剩余索取权。相比一般的工商资本,国有林场更能缓和信息安全和社会效益,私有产权和公共诉求的冲突。通过将自我生产和向上申请的信息结合,国有林场及时甄别集体林业发展困境,提供诊断方案,从而把实现生态产品价值,推动集体林业治理转型的要义从国有林场的个人意志转变为各个行动者的共同目标,构筑强制通行点。

(2)以权益保障公平赋予多主体的利益分配机制。该阶段,国有林场发挥减少谈判冗余、提高未来收益预期和防止精英俘获的比较优势。统揽经营中,国有林场的重心是引导更多单户流转土地。结合S县案例,国有林场首先发挥桥接性社会资本的携带效应,把整合诉求转告村集体,进而引导村集体运用村庄内部的粘合性社会资本,以村内社交认同降低农户的交易风险抵触,在几宗土地产生收益后,诱导更多单户流转。这表明,国有林场通过示范效应,提升农户的价值认同;地块分工中,针对村集体仍然经营的林地,职责是提升林木间伐意愿。为此,国有林场运用桥接性社会资本,把数字孪生带入村庄,构建非人物体行动者和村集体经济组织的网络,降低未来风险的不确定性。另一方面,运用连接性社会资本,引导村集体流转无力管理的经营权。在此基础上,由国有林场代管土地,并以“土地流转收益+产品销售分红”的形式拓宽增收渠道;产销服务中,一项职责是保障林地的抵押权能。为此,国有林场应用连接性社会资本,向上级申请林业产权的信息,检测公共干预之前的产权分配,规范单户和林业合作社流转契约。这种方式一方面提升村民对国有林场的信任,维护村民的产权安全意识,防止收益的隐形剥夺,另一方面也提高林业专业合作社的产权认知,强化信贷可得性。

除差异性决策外,国有林场在权益保障中还有共性行为。首先,赋予农民财产权益不等于任由农民处置财产。因此,国有林场运用连接性社会资本,以异层同构的体系把“不得转让承包权”的要求传递至村庄内部。这种约束能够保障农民的财产安全,也有助于农民理解承包权、经营权等不同权利束的内涵和差异。最后,国有林场还具有激活其他主体碳汇收益意识的优势:例如利用对入市规则和交易价格等信息的搜集能力,加之前期积累的信任,联合多个村庄,显化碳汇价值;或是借助过往国有林场自身成功交易的经验,增进民众对生态价值实现的认知。

(3)以资源整合和大市场对接征召和动员的参与机制。征召和动员是项目能否实施的决定性环节<sup>[24]</sup>。国有林场嵌入治理的初心是把资源下乡和农民动员结合起来而非异化为“关键主体干,人民群

众看”的集体不作为。为此,国有林场主要运用两项社会资本提升集体林业的商业化水平激励多主体供给生态产品。资源收储后,国有林场因具备专业化的运营经验和广泛的外部联络产生比较优势。并且,由于有明确的规划指向,国有林场对培育优质树种,规模化运作,公共品牌申请的标准等往往较为熟悉。在统揽经营和地块分工的国有林场代管经营中,这些经验将直接用于集体林业。产销过程中,基于连接性社会资本,国有林场因受到垂直监督,一方面更有可能把产品运输等就业机会优先提供至居民,另一方面受“小农户与现代农业发展有机衔接”的指示,提升小户在大市场中的抗风险能力;在地块分工的村集体主营和产销服务模式中,国有林场使用桥接性社会资本,以提供社会化服务、品牌培训、共同运营无林地等方式密切其他行动者和技术、商标、方法学等非人物体的联系;或是运用积累的社会认同,组建担保公司成为农户、合作社的担保人;或是积极争取订单林业,把金融机构、下游企业等人物体传递至基层。最终,国有林场通过破解村庄在融资、技术、销售上的难题,明确生产方向,以生态正外部性内部化的方式完成动员。

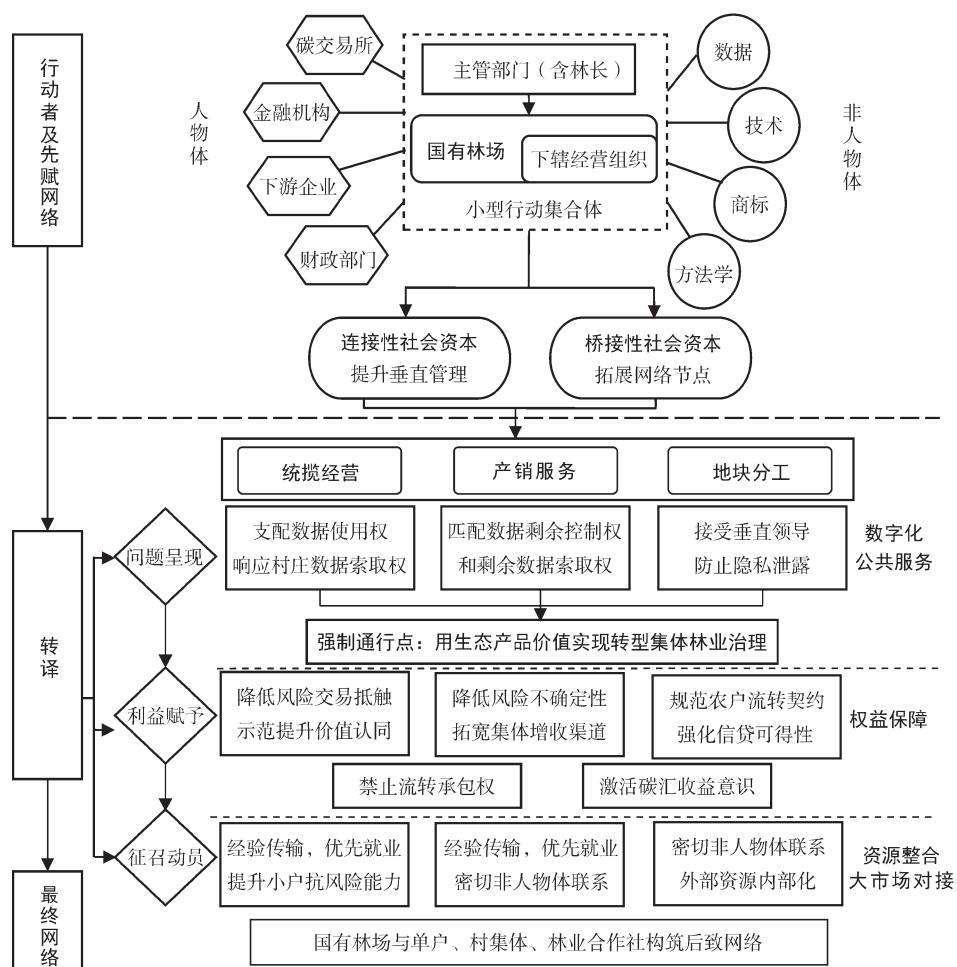


图 2 国有林场嵌入集体林业生态产品价值实现的行动逻辑

## 五、结论和启示

本文基于闽、川、赣三地案例,立足集体林区单户、村集体自营,市场主体适度参与的经营格局,重点分析国有林场嵌入集体林业生态产品价值实现的决策工具、主要模式和行动逻辑,研究发现国有林场作为中国特色的公益类事业单位,灵活应用数字化公共服务、权益保障、资源整合和大市场对接四项工具,以统揽经营、地块分工和产销服务三种模式嵌入集体林业治理,实现生态产品价值。

本文可提供三方面的政策启示:一是结合党的二十届三中全会有关城乡融合发展和生态文明体制改革的精神,以集体林业价值实现为撬动点,开展两项任务的系统性治理;二是构建国有林场和集体林业的数字化共同体。按照自然资源部《自然资源数字化治理能力提升总体方案》的要求,把数据要素最具新质生产力特征的新型生产要素,由国有林场搭建村级监测平台后,实施国有林和集体林的资源实时共测,数据整体共算,信息有序共享。三是发扬党的二十届三中全会“发展农业适度规模经营”的精神,创新林业适度规模经营形式。在传统耕地流转,反租倒包等基础上,结合集体林特色,拓展国有林场收储分散林权、代管村集体低质林、嵌套林业合作社、统合多村无林地开发碳汇等新型规模经营路径。四是支持贫困地区,按照“设计—生产—销售—售后服务”的价值链,对接产品大市场。由各部门提供创设品牌策划、品牌咨询和品牌培训服务,引导集体林申请授权取得公共品牌,激励林地经营主体提升生产标准。

## 参 考 文 献

- [1] 罗贤宇,黄登良,王艺筱.森林“四库”论:理论脉络、科学内涵与践行路径[J].东南学术,2023(4):81-91.
- [2] 刘璨.我国南方集体林区主要林业制度安排及绩效分析[J].管理世界,2005(9):79-87.
- [3] JIN B H, MA X L, DU Y Q. How can an alternative natural resource co-management system be established? ——Evidence from Chinese community forestry[J]. Journal of environmental policy & planning, 2023, 25(5):598-610.
- [4] 刘璨.改革开放以来集体林权制度改革的分权演化博弈分析[J].中国农村经济,2020(5):21-38.
- [5] 卡尔·波兰尼.大转型:我们时代的政治与经济起源[M].冯钢,刘阳,译.杭州:浙江人民出版社,2007.
- [6] CAI C K, JIANG W Q, LIU Y. From government-society to party-masses: the community governance mode change in Shenzhen [J]. China:an international journal, 2022, 20(4):41-65.
- [7] 章熙春,陈泽,李胜会.引领式嵌入治理:科技特派员何以助推乡村产业新内源式发展——基于对广东省平远县梅片树产业的考察[J].中国农村观察,2024(1):65-84.
- [8] 唐京华,陈宏彩.中国式现代化视域下乡村振兴的逻辑与路径——以浙江“千万工程”为例[J].中国行政管理,2023(7):6-13.
- [9] 方恺,李程琳,黄玮,等.碳汇生态产品的科学内涵、价值评估与实现路径[J].中国环境管理,2023,15(3):17-23.
- [10] 蔡晶晶,李德国.商品林赎买政策如何撬动社会参与和经济绩效?——对福建林业政策创新的混合研究[J].公共行政评论,2020,13(6):40-60.
- [11] 丘水林,庞洁,靳乐山.自然资源生态产品价值实现机制:一个机制复合体的分析框架[J].中国土地科学,2021,35(1):10-17.
- [12] 李博,曹兵委.经营型治理:新发展阶段乡村振兴中村庄治理的逻辑转向——基于关中西部石头坡村的个案分析[J].华中农业大学学报(社会科学版),2024(1):144-152.
- [13] 龙贺兴,林素娇,刘金龙.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[J].中国农村经济,2017(8):2-17.
- [14] 王亚华,王睿.建构中国自主知识体系的理论认识和路径思考——以集体行动理论为例[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2023,31(8): 7-20.
- [15] 马威.重归劳动:乡村环境与社会治理的同步实践[J].华中农业大学学报(社会科学版),2023(2):121-130.
- [16] LATOUR B. Reassembling the social: an introduction to actor-network theory[M]. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- [17] 陈桂生,徐铭辰.从“转译”到“网络”:基于行动者网络的数字乡村韧性治理[J].中国行政管理,2023,39(4):137-145.
- [18] 刘璨.集体林权流转制度改革:历程回顾、核心议题与路径选择[J].改革,2020(4):133-147.
- [19] 国家林业和草原局.中国林业和草原发展报告2021[M].北京:中国林业出版社,2022.
- [20] 朱竑,陈晓亮,尹铎.从“绿水青山”到“金山银山”:欠发达地区乡村生态产品价值实现的阶段、路径与制度研究[J].管理世界,2023,39(8):74-91.
- [21] 李立朋,李桦,丁秀玲.林业生产性服务能促进农户林地规模经营吗?——基于林地流入视角的实证分析[J].中国人口·资源与环境,2020,30(3):143-152.
- [22] 高爽,李红勋.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[J].北京林业大学学报(社会科学版),2020,19(3):32-37.
- [23] 李东泉,王瑛.单位“隐形在场”对社区集体行动的影响研究——以广州市老旧小区加装电梯为例[J].公共管理学报,2021,18(4):93-104.
- [24] 吴旭红.智慧社区建设何以可能?——基于整合性行动框架的分析[J].公共管理学报,2020,17(4):110-125.

## How State-owned Forest Farms Integrate in the Value Realization of Collective Forestry Ecological Product

——Based on the Experience of Fujian, Sichuan and Jiangxi Provinces

JIN Bohao, MA Xianlei, DU Yanqiang

**Abstract** Realizing the value of collective forestry ecological products serves as a critical link between improving the mechanism of urban-rural integrated development and deepening the reform of the ecological civilization system. However, with socioeconomic transformations in rural areas, collective forest areas are faced with challenges such as declining villagers' dependence on forest resources, insufficient ability of village collectives to integrate production factors, and shrinking financing scales of cooperatives. These challenges have compelled collective forest areas to explore governance mechanism that embed state-owned forest farms into the realization of collective forestry ecological product value. Based on the research conducted in Fujian, Sichuan and Jiangxi and using the multi-case comparison method, it is found that state-owned forest farms, as public welfare institutions with Chinese characteristics, flexibly apply the four key tools: digitalized public services, rights protection, resource integration and big market docking. Tailored to three collective forestland management modes-single-family operation, village collective operation, and cooperative operation-they have developed three embedding modes for state-owned forest farms, namely, unified management, plot division of labor and production-sales services. These modes effectively promote the specialized production of collective forestry ecological products. It is further noted that state-owned forest farms, leveraging their pivotal position and unique social capital characterized by connectivity and bridging functions, aim to balance data access and data security, enhance farmers' perceptions of profitability and property security, and strengthen collaboration between villages and external actors, thereby facilitating the transformation of collective forestry governance. Therefore, it is recommended to regard the embedding of state-owned forest farms into collective forestry governance as a strategic direction. This can be achieved by building a digital community, innovating moderately scaled forestry management and extending the forestry value chain to realize the value of ecological products.

**Key words** collective forestry; ecological product; state-owned forest farm; rural governance

(责任编辑:金会平)