[文章编号] 1003－4684(2025)03-0053-05

整体性治理视角下林长制的运作逻辑和优化路径

彭贤则，李 飞

（湖北工业大学马克思主义学院，湖北 武汉 430068）

[摘 要] 林长制成为中国国家治理现代化实践过程中的重要模式，已被广泛应用。从整体性治理视角探究林长制的运作逻辑，从治理层级、治理主体、治理功能、治理支撑四个层面对其进行分析，并在此框架下分析林长制推行过程中存在的治理问题，提出整体治理的优化路径，强调权责统一、力量聚集、机制整合、信息集中，为充分发挥林长制的整体治理效能提供创新实践。

[关键词] 整体性治理；林长制；生态文明

[中图分类号] F326.22 [文献标识码] A

河流、湖泊、林草等自然生态资源的治理问题，是中国从治理走向治理现代化过程中需要不断探索和发展的关键内容。建设美丽中国，深化生态文明体制改革，强化国家系统治理，推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局，需要持续的理论创新和实践。林长制成为国家治理体系中的重要模式，就是在当前国情与背景下的不断实践中逐渐被摸索出来的。

林长制作为国家治理体系和治理能力现代化工作中的重要一环，其蕴含着独特的治理逻辑和治理路径，林长制是中国式现代化治理的重大创新与伟大实践，是中国特色社会主义制度优势的重要体现。林长制这种创新治理发展理念，非常符合当前中国国情发展阶段。如何发展完善和推广林长制，是当前学术领域亟待思考的重要问题，不仅需要对其进行总结研究，还需从不同视角优化其内在的体系逻辑，源源不断地为中国式治理现代化实践提供创新思路。

1 林长制的发展历程

2003 年，浙江省长兴县为解决城区河道污染问题，为几条重点治理河流设置了河长，由县相关部门主要领导担任，在全国率先探索了“河长制”。2016 年，中共中央办公厅、国务院办公厅提出《关于全面推行河长制的意见》，文件中指出在 2018 年底全面建立各级河长体系，全面加强各级流域治理。随着河长制在实践中上升为国家战略，其治理模式也在林草、湖泊、耕地、海湾等重要生态资源的治理中运用。2017 年林长制在安徽省探索建立后，全国各地也逐渐展开实践，2018 年，全国绿委、国家林草局印发《关于积极推进大规模国土绿化行动的意见》，大力推行“林长制”，加强森林资源管理，形成森林长效绿色发展，实现“林长治”，2021 年《关于全面推行林长制的意见》也由中共中央办公厅、国务院办公厅出台印发。

截至目前，林长制全面推进工作已取得阶段性成果，除港澳台地区，全国 31 个省级行政区均建立起林长制组织体系。各地各级，均由党和政府主要负责同志担任总林长，建立起省、市、县、乡、村五级或市、区、镇等三级或四级林长，各级林长近 120 万名，其中省级林长 421 名[1]。全面推行林长制以来，各地进行建章立制、以上率下、激励约束，促进了组织体系全面、系统和上下贯通，实现林有人护的全新局面，有力推动林业在高水平保护中实现高质量发展。

林长制在试点探索到全国全面推行的治理过程中不断发展完善，这表明，源于地方政治实践探索的林长制有着可被学习利用的推广性，在我国当前治理实践和现代化进程中，有着明显的政治优势，这为国家山水林田湖草沙一体保护和系统治理创造了典范，能够有效推动国家生态文明建设，实现人与自然和谐共生的现代化。

[收稿日期] 2024－06－18

[基金项目] 湖北省社会科学基金项目(20ZD044)

[第一作者] 彭贤则(1964－)，男，湖北监利人，湖北工业大学教授，研究方向为生态文明建设。

[通信作者] 李 飞(1998－)，男，湖北十堰人，湖北工业大学硕士研究生，研究方向为生态文明建设。

2 林长制整体性治理的运作逻辑

2.1 整体性治理理论阐述

英国学者 Perri[2] 在 2002 年全面阐述了整体性治理理论，认为政府要整合各部门相关资源，实现资源和信息的共享，为实现公共服务行动上相互配合，其研究主要从组织结构层面开展。POLTIT[3] 认为，整体性治理通过横向和纵向共同协调，来促进政府实现预期目标。TOM[4] 从“内、外、上、下”四个维度对整体性治理展开论述，“内”指组织内部的合作，“外”指组织之间的合作，“上”指要对上承担责任并自上而下设定组织目标，“下”指以公民需求为导向进行服务供给。KOTZE[5] 在 2017 年指出，整体性治理是通过协调、合作，将并存的政府机关的政策、监管和审查或评估职能整合为一个单一的政府系统，以实现可持续的成果。在国内，众多学者对整体性治理理论也展开了研究和应用，竺乾威[6] 强调整体性治理重点在于通过一定的组织载体，在政府内部机构做好整体协作，使管理工作从分散转向集中、部分转向整体、破碎转向整合。曾凡军[7] 在研究政府预算改革时，也主张用整体性治理理论解决其权力碎片化、功能碎片化、制度碎片化和信息碎片化的问题，协调各项要素，同时他也认为要坚持预防为主、公民需要、结果为主的价值导向。

概言之，整体性治理理论是以服务对象的需求为导向，在不破坏现有管理结构的基础上，通过协调整合各管理单位的职能，建立起畅通的信息沟通机制，并以多元信任运行机制为基础，强化责任管理，消除“碎片化”障碍，实现多管理部门与某项管理主体的协调与整合，完成同一政策目标。首先，整体性治理旨在解决政府功能碎片化问题，通过协调整合机制把分散管理的专项内容集中管理，可避免各管理单位出现职能交叉和管理漏洞，将政策目标和责任合理下放，实现多层级、多部门的联动管理。其次，整体性治理理论还强调要进行长效的发展规划，顺应信息时代的数字化趋势，通过线上网络治理的支撑手段在根本上改变组织运作模式，使得不同层级不同部门之间的沟通效率达到一个新的高度，更容易实现部门间区域间的紧密联系和协调合作。

2.2 整体性治理下林长制的运作逻辑

林长制有两个重要作用，一方面确立了“长”的责任主体，另一方面确立了“制”的管理规范，整合协调了各个管理单位的职能。该制度不消除现有管辖边界，不建立超级机构，而是由挂靠在某主要责任部门的林长制办公室或工作委员会协调、牵头抓总，其他相关管理单位作为其成员参与到整体性治理中，在“林长”的统一领导和协调下，依托领导小组、工作专班畅通信息、各司其职、齐抓共管[8]。各地党委政府分级负责，强化其保护和发展林业资源的主体责任和主导作用。

整体性治理是社会治理实践过程中较为完美的方案，可以客观探究其与我国林长制治理实践的契合性，并以此分析整体性治理视角下林长制的运作逻辑。从理念契合性来讲，整体性治理以关心公共事件、解决民众需求为核心和出发点，林长制的设立也是为保护和发展森林资源，满足人民群众美好生态和生活需要，二者治理运作目标吻合。从实践适用性看，整体性治理下这些问题的解决需要政府各层级、各部门紧密交流合作，通过数字化、网络化手段，整合机制，打破碎片化管理现状，林长制作为我国现代社会治理的一种整合模式，需要在整体性治理框架下进一步完善和发展。

对此，本文对整体性治理下林长制的运作逻辑展开了研究，整体性治理理论下林长制的推行很好地克服了地区之间、层级之间、主体或技术等层面碎片化、不集中的问题。基于整体性治理的众多分析，本文将其运作逻辑从治理层级、治理主体、治理功能、治理支撑四个方面展开，如图 1 所示。

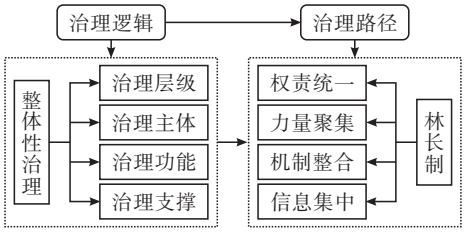

图 1 整体性治理下林长制的运作逻辑

治理层级方面，整体性治理和林长制权责统一的治理路径相契合，整体性治理把政府不同层级和部门视为一个整体，在一定的治理实践中共同发挥作用，广泛进行沟通协调，建立协作关系，林长制在运作中最大限度整合“林长”工作权责，发挥各级林长主导权力，落实主要责任，横向整合，纵向领导。治理主体方面，整体性治理强调公私共同参与，聚集公众力量。林长制明确各级党政领导为“林长”，负责统一领导森林资源保护与发展，但政府并不是森林资源单一治理主体，故需要引导市场主体和公益主体出力，聚集多元力量。治理功能方面，单一任务发布、问题反馈解决机制无法满足林长制下复杂的合作机制和利益冲突，需要推动考核激励和奖惩机制，考核交叉内容进行有效整合。治理支撑方面，整体性治理在信息网络技术飞跃发展的背景下逐渐完善，重塑了政府运作的面貌，实现政府信息传递多样化，促进政府结构的扁平化，有效降低部门间沟通协

作的壁垒与成本，同时政府与民众之间搭建了更为畅通的信息桥梁，林长制作为森林资源管理的重要实践模式，需要强调集中利用信息化、数字化手段，整合碎片信息，整体性治理为林长制提供治理支撑。

3　整体性治理视角下林长制存在的问题分析

3.1　权利责任不统一

林长制需要权责统一，各级地方党政负责同志作为主要掌权者，能够最大限度整合协调地方治理力量开展系统治理。在河湖、林草等生态资源治理过程中，各级地方党政负责同志通常担任“某长”，但是实际上，这类掌权者往往承担大量工作任务，工作重心并非完全聚焦于生态治理及生态资源开发与保护。同时他们往往担任多个生态资源领域负责人，身兼数职，既是河长也是林长。在此情形下，其主体责任虚化，多为挂名，实际工作主要由相关责任部门承担，各级“某长”较少参与实际治理工作。这种自上而下的林长制未能有效解决权责不统一的问题[9]，各层级虚报成果和问题，工作开展落实程度难以真实体现，资源保护与开发效果难以如实反映，在实际上未把森林资源管理的权力和责任整合统一，在治理层级上造成权责分散。

具体体现在三个方面。一是权力分配不均衡。当“林长”不承担实际工作时，作为林长制主要责任部门的林业部门，对横向同级职能部门的协同工作缺乏足够的约束力。同时，民间林长和护林员虽承担重要工作任务，但实际拥有的管理权力与之极不匹配。二是责任划分不对等。在现代化管理体系中，林长制的核心任务是资源保护与治理，但部分地方将工程设计、产业开发等多项行政责任纳入林长制工作范畴，致使责任压力过大。三是权责属性不一致。林长制不能随意复制套用其他制度，河湖长制经过十余年发展，已形成相对成熟的管理体系和信息平台，再加上河湖具有公共属性，不同于森林的资产属性，存在国有、集体所有，以及确权到户的情况，生态资源特性不一，其权责属性在林长制体系下也有所不同。

3.2　社会参与力量不充分

林长制的权责主体为政府部门，其对行政系统内部管理有了较好补充，但是未深化公众参与力量。目前林长制工作中也大量招募民间护林员，但是实际参与需要大量财政支持和考核管理，社会力量参与度不高，未形成系统完整的整体性参与机制，故导致森林资源管理的治理主体分散。

林长制的整体性治理应当以公众需求为导向，其也为生态治理的重要参与者。目前森林生态资源保护与治理工作中，公众参与力量未得到充分整合。一是对公众参与吸引力不够，一般以志愿服务工作或者少量金额进行补贴的形式展开，请公众对森林进行巡查护理，难以增强其积极主动性。二是公众生态意识不足，尤其在乡村地区，公众随意向林地中排污倾倒垃圾，对当前管理机制、林长制工作方案和保护理念了解不足。三是公众参与渠道单一，一方面公众对自然生态资源多以日常监督为主，未能参与到工作考评和政策制定中；另一方面，尤其是在乡村等不发达地区，其难以有能力引入企业和社会组织参与到生态治理中。

3.3　考核激励分散化

考评机制和激励机制的科学性合理性会影响一项政策和制度的实施，目前林长制的考核激励机制还存在一些不完善的地方。考评主体和被考评主体易重叠，多为上一层级单一性考核和同级内部考核，森林治理受益者、专家学者、社会公众未深度参与考评，造成治理功能未充分显现。问题主要出现在三个方面。一是不同公共部门的任务分配问题，一般情况下各部门都会从本部门角度出发，以自身任务和利益为优先选项，对需要多部门共同完成的整体性工作，尤其是一些利益小、风险大、难度高的任务，往往会采取推诿的方式，这就导致有些工作难以形成有效考评[10]。二是多重交叉考评问题，不同部门对下级单位的考核往往会从其自身专业领域出发，如水环境治理工作中，生态环境部门考核下级地区“黑臭水体”处理问题，水利部门考核“小微水体”整治工作，农村农业部门会对乡村人居环境进行考评，同一项事务存在多重交叉分散考评，这些不同的部门对林长制的考核工作亦是如此，从森林蓄积、灾害防控、森林产业发展等不同方面交叉考核，对于乡镇来说，其考核压力过于繁重。三是激励利益分配不合理，目前一些地区考核工作中，考核排名靠前的单位往往能获得财政奖励，靠后单位会进行资金克扣，其专项资金越来越少，处理相关工作的资金能力只会越来越差，不利于治理工作的长期发展。

3.4　信息交流碎片化

目前，各地政务云工作纷纷展开，大数据＋政务管理的制度创新也在各层级、各地区不断铺开。在生态资源管理领域，以湖北省为例，其上线了“湖北省河湖长制管理信息系统”，全省河湖档案、河湖管理工作有了统一线上平台，但是相关工作中仍存在交流壁垒。目前林长制管理系统线上平台方面发展尚不完善，未对众多信息进行有效整合，治理支撑手段未充分发挥，信息交流呈现碎片化态势。

具体而言，是信息不共享，虽上线管理平台，但是各层级会使用和能使用该平台的人员少之又少，一方面没有得到有效培训，尤其是乡镇村级工作人员，难以有效使用线上系统，其往往面对的是数量最庞大的各类森林片区。另一方面各部门之间缺乏有效信息沟通和联动，其发布的信息和内容未在系统中进行有效归纳整合，其考核信息也未通过线上系统公布，信息不对称导致各地区、各部门难以快速获得有效信息，跨部门、跨行政区划进行生态治理的主体之间存在信息壁垒。

4 整体性治理视角下林长制的优化路径

4.1 促进权责整体统一

权责关系是中国治理现代化中极难协调处理的一个环节，从纵向上，中国管理体制层级众多，各级管理范围有一定界限，横向上，众多同级管理部门主责主业不同，但是实际上，存在各种边界模糊的权责交叉，运用整体性治理，就是要促进林长制工作权责整体统一。

林长制治理体系中，有着较为明显的层级模式，省市县乡村五级负责体系，主抓治理着不同级别规模的森林资源，治理层级网络化横纵贯穿。促进各级权责整体统一，一方面纵向上，各级林长制办公室在责任边界中，要把握好基本的领导定位，做好整体指挥、宣传、督导和服务工作，发挥其协调功能，扮演好决策实施主体的角色；对各层级做好任务分解和量化考核监督[11]。另一方面对同级管理部门进行横向权责整合，应把握好基本要求，突出资源保护和治理的主体责任，不大包大揽、也不四处推诿，强调在工作责任领域内对各地方、各部门之间统筹和监督作用，厘清“林长”与资源管理工作之间的关系，处理好资源生态治理和开发经营之间的关系，要求各单位司其职、尽其责。并完善林长制办公室配置，组成人员应涵盖多个涉及的职能部门，保证专项工作有专业人员进行整体处理，同时可探索轮职机制，带动相关治理部门参与度和责任感。

4.2 聚集多方参与力量

整体性治理强调，要建立公众信任机制，推动多元参与，整合多方力量，实现整体治理。林长制的系统优化，需要在过往公众参与上，加大改革力度。

一是加强宣传整体治理观念，通过公示牌和新媒体信息公开平台和政策宣讲，强调河道治理不只是政府的事情，也和居民百姓息息相关，做好个人环保问题，创造和美的人居环境。也加大政策和制度的宣传，使民众熟悉党和政府当下的治理逻辑和治理成效，共同维护目前治理成果。二是创新群众参与途径，除财政补贴形式吸引部分护林员参与以外，还通过座谈会、公众满意度调查等多种形式引导民众参与到河湖林草生态治理的政策制定和监督考核中，增强其对公共部门的信任程度，赋权给更多公众，以提高其参与积极性。三是积极引入市场主体和公益主体，林长制体系下的生态治理离不开多方力量的整合，尤其是在乡村地区，其主体力量更少，那么区域企业和团体在公众环境下必须承担更多社会责任。

4.3 优化考评激励机制

林长制的全面推行，在治理功能上，就是要整合区域分散力量，在生态治理中摆脱以往各自为政的局面。利益相关者的利益诉求和选择是不同的，部分职能部门的利益会和公共利益冲突，现有考核机制下，要通过完善的考核激励机制，来协调整合和约束不同职能部门的行为，达到利益整合。一方面考核应该把定性和定量考核相结合，不能只看数据，也要看群众满意程度，及实际上提供的社会效益，不以产业指标论断考核名次。二是整合考核指标，各部门对下级单位或管辖林地重复性考核，林长制办公室作为协调整合单位，要进一步完善考核体系，通过制定统一考核方案，降低治理成本和基层压力。三是要因地制宜，不同地区河湖林草资源禀赋不同，其考核指标要有明显的个性化程度，对资源条件较差地区应当有激励考核倾斜，对生态受益和受损地区、河流上下游、森林资源保护或开发地区，其考核补偿应合理协调分配。

4.4 集中整合信息数字

目前，我国数字技术得以全面应用，大数据、云计算等快速革新，越来越多地融入到经济社会发展当中，为高质量发展打造重要支撑。把数字技术和手段同资源保护和生态治理进行深度融合，有利于建设智慧型治理信息化系统，有利于提升国家治理现代化水平[12]。整体性治理需要在信息数字化的支持下，减少森林资源管理工作信息沟通交流的成本，提供便利渠道，整合碎片信息。

在信息时代，林长制的顺利推行，离不开信息数字的整合。一是集中建设并充分利用线上平台，在一定行政区域内，不同层级、不同部门的集中联通，使用唯一的网络平台和窗口进行数字信息共享和交流，打破以往不同层级与不同部门地理边界，形成互联互通工作体系。各规模、各层级自然资源基本情况、治理现状、监测数据和工作人员信息都能在统一平台中得到呈现。可使各行政部门摆脱公文信息传递沟通困难的束缚，减少时间和财务成本，提高效

率，这种政府运作的自动化也在某种程度上缩小了治理信息接受非对称的分化，为林长制有效推行提供数字整体支撑。二是实现信息交流互学，各部门可实时共享先进生态治理经验，定期发布典型治理案例，宣传突出事迹或重点督查项目，并依托统一平台，联系各区域、部门举办技术经验交流学习会。三是建立健全信息监测和反馈机制，要将资源存量、生态状况等各项数据和实况等内容全方位纳入到监测中，加强数字信息收集，同时要对此展开积极且快速的反馈和考核，要对治理信息和考核结果进行完整全面披露，并将问题反映渠道畅通联通，高效解决突出问题，实现生态资源长效治理。

5　结束语

在推进国家治理现代化，实现人与自然和谐共生的进程中，林长制在森林资源的开发与保护中发挥了重要作用。而依照整体性治理逻辑开展林长制工作则能进一步优化森林资源管理的各项工作。林长制治理层级方面，促进各级权责整体统一，纵向上把握好基本的领导定位，横向上对同级管理部门进行权责整合；治理主体方面，创新群众参与途径，引入市场主体和公益主体，激发各方参与活力；治理功能上，能够因地制宜，整合指标，进一步完善考核体系，促进考评激励工作打开新局面；在数字信息建设中，也推动不同层级、不同部门、不同资源保护领域之间的交流互学，提高监测反馈能力，有效助力国家生态文明建设。

[参 考 文 献]

[1] 国家林业和草原局. 林长制走上全面规范化实施轨道[EB/OL].(2023-10-10)[2024-08-04].http://www.forestry.gov.cn/main/xxgk/content/202310/t20231010_2599767.html.

[2] PERRI 6,DIANA L,KIMBERLY S,et al.Towards holistic governance: the new reform agenda[M]. New York:Palgrave,2002.

[3] POLLITT C.Joined-up government: a survey[J].Political Studies Review,2003,1(01):34-49.

[4] TOM LING.Delivering joined-up government in the UK: dimensions, issues and problems[J].Public Administration,2002,80(04):615-642.

[5] KOTZE L. Improving unsustainable environmental governance in south africa:the case for holistic governance [J]. Potchefstroom Electronic Law Journal/Potchefstroomse Elektroniese Regsblad,2017,9(01):74-74.

[6] 竺乾威.从新公共管理到整体性治理[J].中国行政管理,2008(10): 52-58.

[7] 曾凡军,王宝成.我国政府预算的碎片化现状及其整体性治理策略研究[J].理论月刊,2010(09):60-6. 2

[8] 胡迎春."河长制"生态治理模式研究:基于宣城市河长制和林长制的实践[J].乡村科技,2022,13(16):124-126.

[9] 阚琳.整体性治理视角下河长制创新研究:以江苏省为例[J].中国农村水利水电,2019(02):39-43.

[10] 刘珉,胡鞍钢.中国式治理现代化的创新实践:以河长制、林长制、田长制为例[J].海南大学学报(人文社会科学版),2023,41(05):53-65.

[11] 宁攸凉,韩锋,赵荣,等.整体性治理视角下林长制改革研究[J].林业经济,2019,41(09):93-98.

[12] 杨玲,刘金山,胡觉,等.基于系统性治理思维和整体性治理理论的林长制研究:以昌都市为例[J].中南林业调查规划,2022,41(04):1-4.

Operation Logic and Optimization Path of the Forest Manager System under the Perspective of Holistic Governance

PENG Xianze ,LI Fei

(*School of Marxism, Hubei Univ. of Tech., Wuhan* 430068, *China*)

Abstract: The Forest Chief System has become an important model in the modernization practice of China's national governance and has been widely applied. This article explores the operational logic of the Forest Chief System from the perspective of holistic governance. It analyzes the system from four dimensions: governance levels, governance entities, governance functions, and governance support. Within this framework, it examines the governance issues existing in the implementation process of the Forest Chief System and proposes optimized paths for holistic governance. The emphasis is on the unity of power and responsibility, concentration of efforts, integration of mechanisms, and centralization of information, providing innovative practices to fully leverage the overall governance effectiveness of the Forest Chief System.

Keywords: holistic governance; forest manager system; ecological civilization

[责任编校：裴　琴]