

重点国有林区治理碎片化困境及破解对策*

——基于整体性治理理论的分析

纪元¹ 赵海兰^{2,3} 柯水发¹

摘要：在国家推动治理结构调整的过程中，重点国有林区实施的政企分开改革取得了一定成效，但也产生了治理碎片化问题，制约了林区的高质量发展。基于整体性治理理论，本文结合龙江森工集团有限公司和相关属地政府的林区治理实践，从主体、理念、权责、机制、数据五个维度深入探究林区治理碎片化的表现形式，以及林区面临的公共服务裂解、管理成本提高、工作衔接不畅、治理效率下降等问题。研究发现，重点国有林区原政企合一管理体制的制度路径依赖效应与快速变化治理需求间的矛盾、传统官僚体制的刚性边界与林区治理系统内在张力的冲突、林区数字治理技术应用滞后和数字技术藩篱的存在等都是导致治理碎片化的原因。为了破解多元主体参与下的治理碎片化困境，推动林区治理现代化，重点国有林区的治理体系调整可以采取以下措施：通过重构行动主体间的协调机制和信任机制破除制度的路径依赖，重塑行动者网络；通过完善治理责任机制和整合机制，突破传统行政边界，构建治理主体双向互动机制；通过增强数字技术应用以提升协同治理效能。

关键词：整体性治理 治理碎片化 多元治理主体 重点国有林区 政企分开改革

中图分类号：F326.25; D630 **文献标识码：**A

一、引言

党的十九届四中全会指出：“推进全面深化改革，既要保持中国特色社会主义制度和国家治理体系的稳定性和延续性，又要抓紧制定国家治理体系和治理能力现代化急需的制度、满足人民对美好生活新期待必备的制度，推动中国特色社会主义制度不断自我完善和发展、永葆生机活力。”^①中国特色社会主义市场经济的建立和完善，将“市场”的概念引入社会运行的诸多环节，打破了以往诸多权力都集中在国家手中的状况，改变了原来国家一统天下的治理模式（竺乾威，2022），推动

*感谢匿名审稿专家提出的宝贵意见，文责自负。本文通讯作者：柯水发。

^①参见《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，https://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content_5449023.htm。

国家治理结构发生转变，多元参与、平等协商、共治共享构成了现代治理的基本价值取向（费广胜，2018）。但由于涉及复杂的利益整合、目标协调等问题，各级政府部门、非政府组织和私营企业等多元治理主体在参与治理过程中，可能会造成“责任推诿”“目标偏离”“权责分离”等治理困境。在政府内部，不同职能部门之间同样出现了部门主义、地方保护主义、“搭便车”等集体行动困境，且因协调缺失和整合不足而产生部门冗余和部门功能交叉重合，致使政府组织运行成本高昂、绩效低下（唐兴盛，2014）。在治理问题日趋复杂的形势下，僵化的治理机制直接影响着治理整体效能的发挥和公共服务水平的提升，带来治理主体相对独立、治理要素分散、治理方法不协调、治理目标背离初衷等问题，即出现治理的“碎片化”，这制约着国家治理体系和治理能力现代化目标的实现（牛惊雷和王亮，2022）。

国家治理结构转型的一项重要内容是推动政企分开和政社分开，这项改革虽已历经多年，但改革目标至今仍未完全实现（竺乾威，2022）。最具典型性和代表性的区域是东北、内蒙古重点国有林区（以下简称“重点国有林区”）。对资源型经济的高度依赖使国有森林工业企业（以下简称为“森工企业”）在重点国有林区治理中发挥着主导性作用，林区社会管理职能被隐含在森工企业的管理职能中，并形成森工企业办社会的特殊管理形式和政企合一的管理职能体系（王玉芳等，2004）。2015年国有林区改革启动，森工企业掌握的林区政府职能逐渐转移至属地政府，延续数十年的政企合一体制迎来了尾声。然而，在改革过渡期，森工企业和属地政府间的权责关系尚未彻底理顺，治理机制衔接不畅、治理理念分散割裂、治理数据零散破碎，林区面临着严峻的治理碎片化困境。当前的林区既存在着政府搭森工企业“便车”、区域管理权责失调、企地治理理念异化等受历史遗留影响而产生的区域性特殊治理矛盾，又存在着政府多部门联合执法难、跨区域行政管理难等在其他地区同样存在的治理碎片化共性问题，甚至还因普遍存在的施业区跨行政边界分布而使得问题更加严峻。

很多学者分析了重点国有林区改革后森工企业在产业发展（张琦和万志芳，2016）、资源保育（曹玉昆，2020）、民生福祉（邹玉友等，2019）等方面的转变，但林区治理碎片化问题尚未引起学术界足够重视，现有多数研究仅关注实践表象，缺少从学理角度对其表征、原因和逆碎片化对策的系统探讨。东北地区在国家战略发展中具有举足轻重的地位。2023年9月7日，习近平总书记在新时代推动东北全面振兴座谈会上强调“构建新发展格局，进一步凸显东北的重要战略地位；推进中国式现代化，需要强化东北的战略支撑作用”^①，这为推动东北全面振兴取得新突破提供了根本遵循。位于东北地区的重点国有林区，在新时代新形势下已经成为支持国家生态建设、保障国家木材安全储备、实现碳中和目标、深化区域统筹振兴发展和深化民生领域改革的主战场。重点国有林区改革之后，如何实现多元治理主体分工得当、利益协调机制完善、治理效率有效提升的良好局面，仍是深化重点国有林区政企、政事、事企、管办四分开改革和推动东北全面振兴过程中需要持续关注的关键问题。

当前，在中国地方政府行政管理（叶托等，2011）、跨区域行政管理（周伟，2018）、社区治理

^①参见《习近平主持召开新时代推动东北全面振兴座谈会强调：牢牢把握东北的重要使命 奋力谱写东北全面振兴新篇章》，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202309/content_6903072.htm。

（张等文和解秀丽，2022）、生态治理（任敏，2008）、公共服务供给（孔娜娜，2014）和公共政策制定和执行（贺东航和孔繁斌，2011）等领域普遍存在“治理碎片化”的问题。很多学者对治理碎片化的表现形式进行了深入研究，既包括对碎片化的静态结构分析，认为碎片化主要体现为治理理念、治理主体结构、治理制度、治理机制、治理责任、治理技术的碎片化（曾凡军和潘懿，2021），也包括碎片化所呈现的动态特征，即治理过程中存在多元治理主体责任推诿、目标偏离和“看管脱节”等动态碎片化问题（余敏江，2022）。综合来看，在不同领域，依据不同的研究对象和内容，治理碎片化的表现形式可能有所不同。从生成机制来看，治理碎片化与当前社会治理的复杂性、传统官僚体制的内在特性以及部门利益之争密切相关（唐兴盛，2014）。治理主体的价值观念分化、社会引导能力的缺乏、数字技术使用的滞后也是导致治理碎片化的关键原因（曾凡军和胡家俊，2022）。另外，还有很多学者将整体性治理理论与中国实践相结合，提出了治理碎片化的应对策略（唐兴盛，2014）。

整体上看，现有研究缺少系统性、本土化的分析框架：一方面，过度聚焦于政府内部，而忽视了多元异质主体参与社会治理中的碎片化现象；另一方面，对于纵向府际治理碎片化问题涉及甚少（金祖睿和金太军，2020）。重点国有林区属地化管理之后，多元异质主体间能否达成一致目标，具体工作中的分工是否明确和责任是否明晰，属地间的政策规划与执行如何磨合，以及绩效评估是否合理（胡佳，2010），这些都是林区实现系统治理目标所面临的长期考验。林区治理何去何从既是有待解决的现实难题，也是值得深入探索的理论课题。因此，本研究将结合整体性治理理论，深入解析重点国有林区治理碎片化现象，分析其形成原因，并从逆碎片化的角度提出符合中国式现代化治理需求的整体性治理对策，探索提升地方治理体系和治理能力现代化水平的实践路径，推动林区治理结构由分散走向整合、由失序走向协调。本研究将助力于重点国有林区的高质量发展和东北全面振兴，为完善国家治理体系、提升治理能力现代化水平、完善多元主体的“善治”结构提供林区经验。

二、理论基础与分析框架

（一）理论基础

“碎片化”的原意是完整的事物破碎成诸多零块，形成一种分割、零散的状态。对“碎片化”的研究，最早可以追溯到20世纪70年代西方国家兴起的新公共管理运动和改革中。该运动主张在政府运作中建立分权、激励和竞争机制，以提高政府效率，但同时也带来了管理上的“碎片化”，即政府部门的管理权力在地理和功能上的分散（Dagger，1981）。希克斯（Six，2002）将“碎片化”界定为不同职能部门在解决公共管理问题时存在管理权责上的交叉和重叠，导致部门之间缺乏协调、各自为政，最终公共服务效率大幅降低。国内学者同样从不同角度解读了“碎片化”：在政府管理领域，“碎片化”指的是政府部门内各业务条线分割、单一政府各部门间分割以及各地方政府间分割的状况（谭海波和蔡立辉，2010）。在治理语境下，“治理碎片化”更强调治理要素在形态上分散为大量碎片，且存在地域和功能上的交叉重叠，这导致各治理环节分散成“孤岛”，难以形成有机的治理整体（曾凡军和胡家俊，2022），最终阻碍“治理有效”价值目标的实现。

治理碎片化不同于治理主体多元化。随着社会治理力量的成长，政府与社会之间由原先单一、线

性的管理者与被管理者的关系变成了复杂的网络关系，治理主体多元化既是时代发展的必然趋势，也是实现“善治”的现实要求（张康之，2014）。但是，治理主体的多元化意味着存在多个治理主体，他们的利益诉求、需求偏好和价值理念等必然存在差异。如果忽视这些差异，疏于沟通协调，那么，治理主体之间就很容易产生隔阂和分割。如果多元主体各自为政、相互掣肘，那么，主体多元化将无助于推动治理能力的提升，反而容易产生新的治理问题。如果不同治理主体在共同解决社会问题时彼此脱节、各自为政，那么整体性治理目标将无法顺利实现。本研究所关注的正是在治理主体多元化的基础上，各主体之间缺少衔接、协调和整合而导致的治理碎片化问题。

针对治理碎片化问题，20世纪90年代中后期开始，西方国家开始了一场新的寻找“公共部门协调与整合机制”的改革运动。1997年，希克斯提出整体性治理理论，认为应通过制度化落实政府各机关间的沟通协调机制，让政府朝向整体性合作方向发展以克服碎片化结构的缺陷（曾凡军和韦彬，2010）。竺乾威（2008）首次将整体性治理理论系统性地引入国内政府治理领域，介绍了其产生的背景和主要思想。此后，在诸多学者的努力下，整体性治理的理论解释框架不断丰富，政府治理的内涵也随之拓展和深化。目前，学界普遍认为整体性治理是“以公民需求为治理导向，以信息技术为治理手段，以协调、整合、责任为治理机制，对治理层级、功能、公私部门关系及信息系统等碎片化问题进行有机协调与整合，不断从分散走向集中，从部分走向整体，从破碎走向整合，为公民提供无缝隙且非分离的整体型服务的政府治理图式”（史云贵和周荃，2014）。

很多学者基于整体性治理理论，从结构整合、流程再造、在线政府、责任制度等角度提出构建整体政府的策略（唐兴盛，2014）。但从已有研究来看，多数研究聚焦于政府内部的治理层级、功能以及信息系统的整体性进路，而对多元主体在整体性治理中的作用重视不足，对多行业、多领域互动中的整体性治理亦关注不够。有学者指出，当前国内在整体性治理理论的实践应用方面仍存在问题导向不足、研究思路陈旧、过度陷入西方话语体系等问题（张璇，2016），构建中国特色的整体性政府改革框架的研究，还应更多与中国政府改革的本土实际相结合（胡佳，2010）。

（二）分析框架

协调与整合是实现整体性治理的主要手段（韩兆柱和张丹丹，2017）。在整体性治理的语境下，“协调”指的是治理主体为达成联合性和整体性工作这一目标，在信息共享、对话磋商、共同决策等过程中的协作，有助于应对治理主体维度的碎片化；“整合”指的是通过有效的组织形式采取行动，落实政策或规划，通常包括治理层级、治理功能、公私部门三个维度的立体整合（曾凡军，2010），有助于应对治理机制维度的碎片化。换言之，“协调”是通过多方推进形成有效沟通，共商议题并达成一致；而“整合”是指各方参与者依据达成的共识，制定相关政策，并合力付诸实施的过程。实现整体性治理还需要培养和落实信任机制和责任机制。信任机制是协调机制和整合机制产生效果的关键要素，有助于多元治理主体建立良好的互动关系，降低协同治理成本，确保治理功能整合和社会需求融合等整体性治理共同愿景的实现（牛惊雷和王亮，2022）。治理主体彼此信任、目标统一，有助于各方进行开放坦诚的对话和沟通、更多地关注治理共同目标、争取群体共同利益而非个体利益，进而应对治理理念的碎片化。责任机制包括诚实、效率和有效性（项目责任）三个方面（曾凡军和韦彬，

2010)，旨在通过明确不同治理主体的权力和责任范围，促进不同主体之间权责方面的配合和协作，避免责任推诿、责任落空或权责分散造成的管理混乱和冲突。信息技术应用是整体性治理理论得以付诸实践的关键所在（何植民和陈齐铭，2017）。通过建立统一的数据整合和共享平台，不同治理主体可以实现不同数据资源整合，提高治理数据的完整性和准确性，同时也可以避免重复收集和存储数据，提高数据利用效率。

党的十九届四中全会强调，“构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，加强系统治理、依法治国、综合治理、源头治理，把我国制度优势更好转化为国家治理效能”^①。系统治理，既强调调用开放的复杂系统的视角研究和解决国家现代化建设中的复杂问题，实现经济、政治、文化、社会、生态文明等不同维度发展目标的有机整合；也强调治理过程中公众参与的重要性，通过组织动员各级政府、社会组织、广大民众等多元治理主体，实现政府治理、社会参与、居民自治三者间良性互动；还强调互联网、大数据、人工智能等前沿技术对于提升系统治理能力的作用。因此，整体性治理理论在目标、内涵、实践要素等方面与中国系统治理的观念是不谋而合的。系统治理是目标，点明治理的系统性方法论；而整体性治理是手段，指明治理的实践路径。

综上所述，本研究将结合重点国有林区改革实践，围绕森工企业与地方政府在林区治理中的互动，搭建本土化的整体性治理分析框架——从聚焦于政府内部的治理层级、功能和信息系统，到关注多元主体在整体性治理中作用，再到关注多行业、多领域互动中的整体性治理方式，充分突出系统治理的观念。进一步，本研究将结合分析框架，聚焦森工企业和地方政府两大治理主体在治理方式、治理理念、行动策略等方面的差异，从多个维度剖析治理碎片化的表征，探究问题的根源，并在重点国有林区治理碎片化背景下，结合整体性治理的核心功能要素探索治理有效的路径选择，为林区治理领域的逆碎片化提供参考。本文的分析框架见图1。

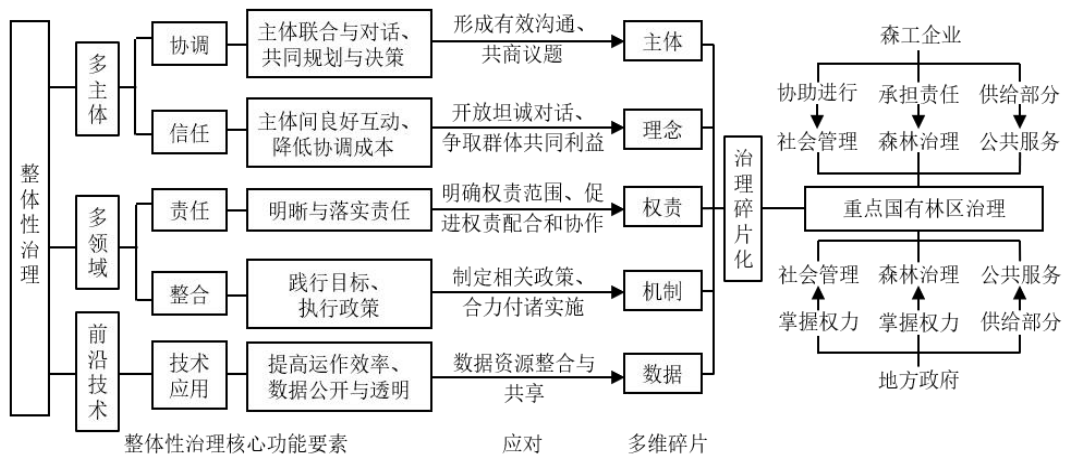


图1 分析框架

^①参见《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，https://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content_5449023.htm。

三、研究设计与案例介绍

（一）研究设计

国有林区形成始于 20 世纪 50 年代。为支援国家工业建设、满足经济发展对木材等森林资源产品的需求，中央政府在东北、西南、西北地区的 9 个省（区）^①建立了 138 个国有森林工业企业。其中，分布在黑龙江省、吉林省、内蒙古自治区 3 个省（区）的 87 个森工企业组成了重点国有林区，通过 5 家森工集团^②集中管理着中国天然林资源最原始、最优质的部分。在计划经济时代，政企合一的管理体制下，自然资源的开发利用和经济生产、职工生活、政治稳定紧密结合，促进了国有林区发展和国民经济恢复，具有一定的历史客观性（王月华，2006）。

但是，随着社会主义市场经济体制的建立和完善，其弊端逐渐凸显（柯水发等，2018）。天然林保护工程和天然林商业性停伐政策实施之后，重点国有林区从资源开发走向生态保护。政企合一管理体制下，沉重的社会管理和行政负担逐渐变成森工企业的枷锁。2015 年，中共中央、国务院印发《国有林区改革指导意见》，明确指出“因地制宜逐步推进国有林区政企分开”，要求“厘清政府与森工企业的职能定位，剥离森工企业的社会管理和办社会职能，加快林区所办企业改制改革，实现政府、企业和社会各司其职、各负其责”^③。到 2020 年，重点国有林区检察院、基层法院、森林公安局以及其他行政职权已全部移交属地政府，不同森工集团在因地制宜的基础上逐步推进企业办社会职能相关工作的移交。林区形成“森工集团—森工企业—林场”三级管理架构。改革后的森工集团和森工企业被定位为生态公益型国有企业，承担所辖重点国有林区森林资源保护经营职责，并在因地制宜的基础上适度开发森林资源，发展生态产业。

在重点国有林区实施政企分开改革后的过渡时期，林区治理碎片化的格局是如何形成的，已有文献对此并未进行深入探讨。本研究关注这个问题，拟进行理论构建和案例研究。个案研究对于认识和理解社会群体的分化组合、制度设施间的相互作用、演变过程的微妙和多元、新制度形式的产生和运作具有不可替代的优势（李路路等，2009），这一方法同本文研究目标恰好契合。虽然不同林区改革方式各异、进程不一，但在改革过渡期面临的阶段性治理碎片化问题基本相似。其中，中国龙江森林工业集团有限公司（以下简称“龙江森工集团”）正处于政企分开改革后的过渡期，面临的治理碎片化问题具有高度典型性和代表性，且改革资料保存得较为完整和详尽，因此，本文选择龙江森工集团作为案例展开研究。

^①9 省（区）分别是黑龙江省、吉林省、内蒙古自治区、云南省、四川省、青海省、陕西省、甘肃省和新疆维吾尔自治区。

^②重点国有林区 87 个森工企业分别隶属于大兴安岭林业集团公司、中国内蒙古森林工业集团有限责任公司、中国龙江森林工业集团有限公司、黑龙江伊春森工集团有限责任公司、吉林长白山森工集团有限公司 5 家森工集团管理。

^③参见《中共中央、国务院印发〈国有林场改革方案〉和〈国有林区改革指导意见〉》，<https://www.forestry.gov.cn/main/4815/20150318/798368.html>。

（二）案例介绍

龙江森工集团下辖 23 家林业局有限公司，森林经营总面积 658.57 万公顷，所辖重点国有林区和权属单位跨越黑龙江省和吉林省 2 个省的 11 个地级市，具有点多、线长、面广、区域大的特点。

在林区开发建设初期，为满足林区职工基本生活和服务需要，森工企业利用木材采伐收入投资建设住宅、学校、商店、医院等服务设施，具有成形社会生活体系的林区城镇逐渐发展起来。20 世纪 50 年代，林区森林公安队伍初步组建。20 世纪 60 年代，除向地方财政上缴利润外，森工企业被授予县级政府职能和权限，承担整个林区的社会服务、社会管理与社会保障等职能，包揽城镇建设和社会性支出，形成政企合一和“企业办社会”局面。20 世纪 80 年代，林区检察院、森林法院、教育、卫生、医疗等事业单位建立，区域社会运转在森工企业的管理下走向正轨。1993 年 7 月，在国有经济市场化改革的背景下，中国龙江森林工业（集团）总公司经中央批准成立。2018 年 6 月 30 日，中国龙江森林工业（集团）总公司正式改制重组为中国龙江森林工业集团有限公司，下属森工企业也相应改制更名为林业局有限公司。在重点国有林区改革过程中，除了名称的变化，森工集团及下属企业所承担的 2151 项政府行政职能和行政权力已全面移交属地政府，并于 2020 年顺利通过重点国有林区改革验收。同时，为防止林区管理真空，针对未彻底移交的供水、供热、环卫、物业、市政、街道、社区等办社会职能，龙江森工集团和森工企业内部专门成立了社会事务部，承担街道社区管理职责，并与地方政府对接平安林区建设、信访维稳、扫黑除恶、反邪教等工作事项。整体上看，龙江森工集团所辖林区的治理已初步具有多元主体参与的特征，表现出政企责任边界模糊、管理权能配合低效、政府在公共服务等方面保持对森工企业的依赖等碎片化治理困境。

笔者在 2022—2024 年前往龙江森工集团开展实地调研，实地走访了 9 家森工企业，围绕企业改革过程、生态保护恢复情况、产业转型发展情况、过渡期林区社会运行情况等内容，同集团和企业两个层面的相关部门负责人、林区居民、县政府工作人员等利益相关方分别进行了深度访谈，并广泛收集了集团年鉴、集团史志、改革内部文档、公开报道、学术文献等资料，构成原始案例资料库。访谈信息如表 1 所示。

表 1 访谈信息一览表

序号	访谈地点	访谈时间	访谈对象
1	中国龙江森林工业集团有限公司	2023 年 7 月 27 日 2023 年 11 月 6 日	集团改革办、战略发展部、社会事务部、工程建设部、资源管理部等主要部门负责人
2	苇河林业局有限公司	2022 年 8 月 7 日	各企业分管改革发展的副总经理、战略发展部部长、社会事务部部长、工程建设部部长、资源管理部部长、林场职工、林区居民等
3	方正林业局有限公司	2023 年 7 月 28 日	
4	通北林业局有限公司	2023 年 11 月 1 日	
5	兴隆林业局有限公司	2023 年 11 月 3 日	
6	大海林林业局有限公司	2024 年 4 月 7 日	
7	中国共产党北安市委员会	2023 年 11 月 1 日	改革办工作人员

四、重点国有林区治理碎片化的表现形式

重点国有林区治理碎片化主要体现在主体、理念、权责、机制、数据五个维度。碎片化的治理已经导致林区公共服务裂解、森工企业管理成本提高、政企治理工作衔接不畅和治理效率下降等现实问题。

（一）治理主体碎片化

治理主体碎片化主要是指以森工企业、属地政府、林区居民为主的多元治理主体难以构成有效的聚合网络，既体现在静态维度的结构失衡，又体现在动态维度的互动弱化。重点国有林区的发展历程使其形成了以森工企业为核心的一元治理模式，长久以来由森工企业行使政府职能、供给公共服务，奠定区域内“强企业、弱政府”的关系基础。根据重点国有林区改革要求，森工企业原有的行政权力和社会管理职能向属地政府“应交尽交”。但如受访者所述：

“属地政府的经济实力决定相关社会服务职能的移交程度到不到位。”（20231103，兴隆林业局有限公司，工作人员 1^①）

由于属地政府财力有限，一时难以全盘承接林区公共服务，在改革过渡时期通常由属地政府拿走行政权力、整合职能框架，按照已移交的相关权能对林区实施管理和监督，对于部分无力履行的公共服务职能则继续由森工企业补位。与此同时，面对复杂的治理事务，长久扎根在林区的森工企业有其独特的优势。森工企业在区域治理中积累起丰富的地方知识和治理资源，具有丰富的林区公共事务处理经验。受访者表示：

“居民家的大事小情都比较熟悉。他就是在林业局^②这栋楼住，都是老邻旧居。”（20231103，兴隆林业局有限公司，工作人员 2）

从基层治理实践看，森工企业依然是林区最主要的治理主体，政府在公共服务供给和社会管理等方面继续保持着对森工企业的结构性依赖，无形中让渡出一部分林区管理工作的主导地位，林区呈现政府“缺位”、森工企业补位的碎片化治理形态。

在森工企业与地方互动方面，还存在人员管理的脱节和基层自治功能的弱化。以森工企业内部社保改革为例，有部分职工属于事业编，其编制和档案已经移交到了属地，但由于省财政未提供配套经费，这些职工仍由森工企业开支工资，接受森工企业管理，并承担森工企业内部相关工作。然而，从森工集团的角度来看，这些人已经不再属于森工企业管理范围，集团计划在每个森工企业重新成立一个社保中心，组织专人负责社保工作。对于这些“已移交”人员下一步何去何从，森工集团和属地政府双方都没有明确说法。有职工反映：

^①本研究访谈资料的编码规则为“时间，访谈地点（龙江森工集团、××林业局有限公司或××市委），访谈对象（工作人员编号或林区居民编号）”。例如，“20231103，兴隆林业局有限公司，工作人员 1”代表 2023 年 11 月 3 日对兴隆林业局有限公司编码为 1 号的工作人员的访谈记录。

^②尽管已经政企分开，但森工企业的一些职工在口语中仍然习惯使用“林业局”来称呼自己的公司。本文未对此进行更改，因此访谈记录中的“林业局”均是指森工企业。

“我们就给晾在这了。县里不给开工资，企业这边编制又没有了。活是我们干，实际还没有名分。”（20231103，兴隆林业局有限公司，工作人员3）

从自治的角度来看，当前林区街道办和社区的管理人员均是森工企业正式职工。街道办和社区开展工作的经费全部来自上级森工企业拨款，社区并不具备自治的主体条件。森工企业对街道和社区的行政管理制约着居民同森工企业、属地政府的双向互动以及居民自治工作的开展，自治组织的自我管理、自我服务、自我监督功能难以发挥，造成林区自治功能退化、边缘化趋势严重。有职工说道：

“社区就是一个群众的自治组织，我们是知道的。但是现在咱们林业局想推行这个不太容易。因为这边（指社区）工作人员都是企业正式职工，不是社区群众选举出来的。我们没有啥职能，就是辅助干活的。而且所花的资金每一分都得管林业局要。”（20231103，兴隆林业局有限公司，工作人员2）

（二）治理理念碎片化

在一个治理体系中，当人们对某个问题的认识能够取得某种共识，基于这种共识之上的行动就存在朝着共同的目标协调一致的可能（任敏，2008）。治理理念的碎片化正是指治理主体间共识精神的缺失，不同治理主体对治理过程中的同一事务出现认识偏差和价值分化。在重点国有林区企地分治的原有格局下，属地政府长期囿于自己的“地盘”，“分而治之”的治理理念持续存在且难以扭转。以林区基础建设投资为例，现有林区公路大多数是20世纪七八十年代以前修建的，不少道路年久失修，给森林管护、营林生产、火灾扑救等造成极大困难。然而，在经费方面，森工集团和属地政府互相推诿，“谁来修路”成为一个尴尬难题，有林业局工作人员反映：

“（属地政府）想我们向省里（指省森工集团）争取，省里又说这不是我们职权范围内的事，你来争取啥。”（20220807，苇河林业局有限公司，工作人员1）

在行使行政职权时，属地政府仍然偏向传统的管理本位思想，监管的主动性和灵活性有限，常在行政管理的事前和事中隐身，而事后却常常采取严格的处罚措施。有林业局工作人员说道：

“出现了生产事故，我们林业局什么都处理完的时候，县里来罚款了。正常情况下职能部门不是来罚款的，应该是来指导我们工作的呀。”（20231103，兴隆林业局有限公司，工作人员2）

一系列问题反映出森工系统和属地政府在“谁来治理”问题上的认知分化，以及属地政府在“如何治理”问题上的价值观异化。“认知偏差”“价值偏差”等治理理念的碎片化状态导致属地政府对林区采取“重管理、轻服务”的治理模式，属地政府强调行政权力行使的工具理性，而忽视了林区百姓和森工企业的价值诉求。森工企业同属地政府之间的信任关系也在一次次磨合中走向式微。

（三）治理权责碎片化

治理权责碎片化是指治理主体间权责配置失调、权责体系分散，造成责任边界模糊、责任—权力—能力失衡，导致权力运行低效。纵向来看，中国城市社会治理建立在精细的“属地管理”原则之上。根据此原则，只要在街道办和社区所管辖范围内发生的事件，街道办和社区都必须了解、处理和负责（陈文，2017）。在重点国有林区，属地负责制的落脚点最终是处于层级链条末端的森工企业及其内部相关职能部门。例如，作为承上启下的组织机构，专门处理办社会职能移交存续工作的社会事务部将林区居民和属地政府联系在一起。有工作人员介绍：

“社会事务部日常需要跟民政、武装、政法、退役军人事务、食品安全、计划生育等政府部门对接。社会事务部部长还兼任街道办主任，代管街道这块的一个街道办事处和四个社区。”（20231101，通北林业局有限公司，工作人员1）

社会事务部虽然不是政府职能机构，却承担着政府职能部门下的诸多行政性事务，比如人口普查、经济普查、信访、食品安全检查等，工作任务繁重。有工作人员说道：

“街道和社区移交的框架协议虽然已经签了，但很多工作我们（指森工企业社会事务部）现在还在承担，比原来的事还多……属地开会啥的，咱们社会事务部参加挺多的，半个月最少就得去3次。如果算上去取文件，去的次数更多。”（20231101，通北林业局有限公司，工作人员1）

除此之外，工程建设部也需要在交通、物业、环保、房产、城市综合执法等方面配合政府在林区行政。一旦林区管理活动出现问题或风险时，先要承担责任的是与林区“绑定”的森工企业。有工作人员举例说：

“比方说环保局接到一个环保举报，它（指属地政府环保部门）不派人来，而是先安排我们（工程建设部）去看看哪里出现啥问题了。”（20231101，通北林业局有限公司，工作人员2）

由于权力仍然集中在政府部门，森工企业在配合工作时常面临“有责无权”的尴尬境地。相关工作人员只能依靠人情解决问题，企业工作效率和合作治理效果大大下降。

“社区哪有这个职能管食品安全？没有权力、没有职能、没有执法资质，如何去管人家？不深究起来，代管也没事，多干点活呗，一旦出现问题拿啥管人家？”（20231103，兴隆林业局有限公司，工作人员2）

横向来看，在政企分离过程中，林区整体性的治理功能被拆解到不同的政府行政管理部门，森工企业和政府职能部门在责任、职权等方面存在诸多不对等。政企分开后，林政执法权已完全移交属地林草部门，但与之不相匹配的是，国有森林资源管理机构尚未妥善建立，当前森林资源的保护和管理责任仍由森工企业承担。这种“权力—责任”配置的失衡，导致森工企业一线职工在管林护林过程中发现问题而无法及时处理，且随着报告流程的增加，执法效率大大下降。有工作人员介绍：

“对发生的违法行为，比如说有人倒腾野生动植物，原先发现了企业就能制止，现在就是将发现的相关案件及时移交给属地林草局，再由林草局将这个案件定性，判断是行政案件还是刑事案件，行政案件由他们处理，如果是刑事案件，还得转交给林业公安局。”（20231103，兴隆林业局有限公司，工作人员1）

同时，政府管理范围扩大、管理对象增多，一个政府可能面对多个森工企业，执法半径和执法案卷数量随之增加。但是，配套工作人员并未随之增加，甚至在地方机构改革后，林草部门的行政执法人员将进一步削减，导致政府行政管理能力弱化，政府面临治理“能力—权力”的失衡。有工作人员说道：

“我们（指属地政府）在接过来林区管理之后，执法半径进一步增加了。但是没有配套承接相关人员，而且办公场所短缺。在监管和执法过程中，区域跨度大，距离远，工作有效衔接上存在一定的困难。”（20231101，北安市委，工作人员1）

“一个小县级市管三个大森工企业，地方林草局行政力量力所不能及。”（20230727，龙江森工集团，工作人员1）

“之前重点国有林区是几万人在管护、负责这片森林的资源安全。但是现在属地林草部门人员有限，很多县（以及一些县级市）的林草部门就几个人或十几个人，最多的是二三十个人，承担不了林区这么大的工作量。再者，他们以前没有重点国有林区办案的经历，能力和经验都不足，造成现在国有林区各森工企业发生林政案件向属地政府报告，但是他们却没有精力和能力来具体处理，致使林政案件积压。”（20230727，龙江森工集团，工作人员2）

（四）治理机制碎片化

治理机制碎片化是指治理主体各自构建的治理体系无法有效融合，治理规则和程序出现重复、割裂甚至冲突的情况。一方面，森工企业与属地政府间在治理事务上缺少统筹、管理层级上有失协调。

《国有林区改革指导意见》明确了林区属地化管理的原则，森工企业行政职能和公共服务职能已移交到属地政府。但对于属地政府而言，缺少明确的承接政策，从林区移交过来的工作和人员如何管理、经费从何解决是制约林区彻底实现属地化管理的关键问题。有工作人员反映：

“我们（指属地政府）已经按照属地管理的原则接收了相关职能和人员，也积极落实了相关政策，统筹林地一体化发展。但是，地方财政无力负担森工改革地方增加的支出，承接政策不明确，在林区进行维修维护、园林绿化的资金来源没有确定。而且，接受转移人员到地方后，这些人都是国企职工身份，我们（指属地政府）如何划拨管理？”（20231101，北安市委，工作人员1）

同时，在管理层级上，属地县政府往往责成镇政府代管森工企业及林区范围内的事务。森工企业是处级单位，而乡镇政府仅仅是科级单位，两者的行政级别存在明显的差距。而且，乡镇服务水平和管理能力有限，难以接管林区庞大的社会事务。当森工企业对接县政府时，需要经过镇政府这一中间环节，组织成本、协调成本和决策成本大大提高，信息传递和反馈的延迟或失真还可能导致工作衔接不畅，影响林区治理效率。有工作人员介绍：

“现在社区收集一些东西、办理业务，社区先交街道，街道再跑到镇政府，镇政府再跟县政府对接……对我们（指森工企业）来说工作上有点不便利。而且代管的话，有时候责任和待遇落实不能那么到位，像属地政府给什么待遇，它直接就给镇里了，然后就没有我们这块啥事了。”（20231101，通北林业局有限公司，工作人员3）

另一方面，政府职能部门间以及区域间缺乏有效的工作配合机制。以森林案件的行刑衔接为例，由于林区林草部门和林业公安部门的分立，森林行政执法与刑事司法之间缺少有效的衔接机制，部门间关于森林资源破坏的案件如何定性、如何处理等问题存在推诿扯皮的现象。有工作人员说道：

“发生的案件报到地方林草局以后，林草局说这案件涉案金额大，得交给林业公安局处理，但林业公安局有可能还判定案件达不到抓人判刑的标准又推给林草局处理了。”（20231103，兴隆林业局有限公司，工作人员1）

在重点国有林区，森工企业施业区跨市、跨县分布的现象非常常见，甚至还有部分森工企业的施业区跨省。根据改革原则，森工企业原有的行政职权和社会服务职能主要是移交到局址所在的县级行

政区。然而，森林资源天然的跨域分布的特征，推动依托森林建立的林区各类社会和经济要素在相邻行政区之间流动，这与刚性的行政边界、固化的管理制度之间产生了不可调和的矛盾，林区属地化管理后，在户籍管理、社会管理、行政执法、政策协调等方面都出现了一些问题。

“我们局施业区跨吉林和黑龙江两省，面积差不多各占一半。位于吉林省林场的林区居民全都是黑龙江户籍，历史上他们领粮票都是从黑龙江这边领的，有长期的历史根源。我们省里的意见是林业局不管跨几个县，属地就是只对一个。那指定到黑龙江这边的属地政府，也就没法去吉林跨区执法。”（20240407，大海林林业局有限公司，工作人员1）

“我们办理造林手续时需要地方林草部门出一个不是‘耕地非农化’的证明^①，处于别的省份的林场就办不下来。（这些林场）在林权证上都没问题，是我们永久经营的林地。现在就是谁给出证明的事，两个省地方行政管理权存在争议。”（20240407，大海林林业局有限公司，工作人员1）

（五）治理数据碎片化

治理数据碎片化是指在条块分割的体制下，不同治理主体间的弱协同和弱沟通限制了信息数据的开放共享和互联互通，出现部门化或机构化“信息孤岛”，未能实现数据的有效利用，数字化协同治理效能发挥受限（曾凡军和胡家俊，2022）。一方面，林区居民对森工企业具有较强的心理依赖，且在政府服务、政府政策等方面普遍存在信息壁垒，政企分开后遇到问题大多仍首选向森工企业寻求帮助，森工企业与属地政府之间在居民需求信息上存在明显的信息不对称，公共服务供给效率大幅下降。有工作人员说道：

“啥东西坏了就找林业局，不少老百姓都有这种习惯。”（20231103，兴隆林业局有限公司，工作人员2）

另一方面，林区数字化治理平台建设相对滞后，居民和森工企业办事的业务流程复杂，“一网办”“最多跑一次”“一事联办”“跨省通办”等诸多概念尚未能在林区得到有效落实。有居民说道：

“林区这有一个服务大厅，能办房证（指房屋产权证）和住房补贴。办别的事可能需要上县里跑两三趟。上县里那可就远了，还得来回。”（20231103，兴隆林业局有限公司，林区居民1）

森工企业和政府的不同职能部门在信息和数据采集上的工作流程相对独立，常导致同一事项数据的重复采集以及数据统计口径的不一致，给数据整合和横向比较分析造成一定困扰。而且，治理主体间数据共享常被忽视，导致数据上报不完整，影响数据的质量和可靠性。有工作人员说道：

“国土三调数据，和我们森林资源清查数据不一致，有些林地没统计上。”（20231106，龙江森工集团，工作人员3）

“我们有些洪涝灾害损失的数据没能上报。当时我们跟应急厅反复协调，要求地方数据要再细分统计，但最终还是有些数据没有上报，导致我们受损的数据没有全部反映出来。”（20231106，龙江森工集团，工作人员4）

^①即表明造林并非占用耕地。

在森工企业和属地政府的治理层面，龙江森工集团所辖重点国有林区的林区治理体系实际运作情况如图2所示。

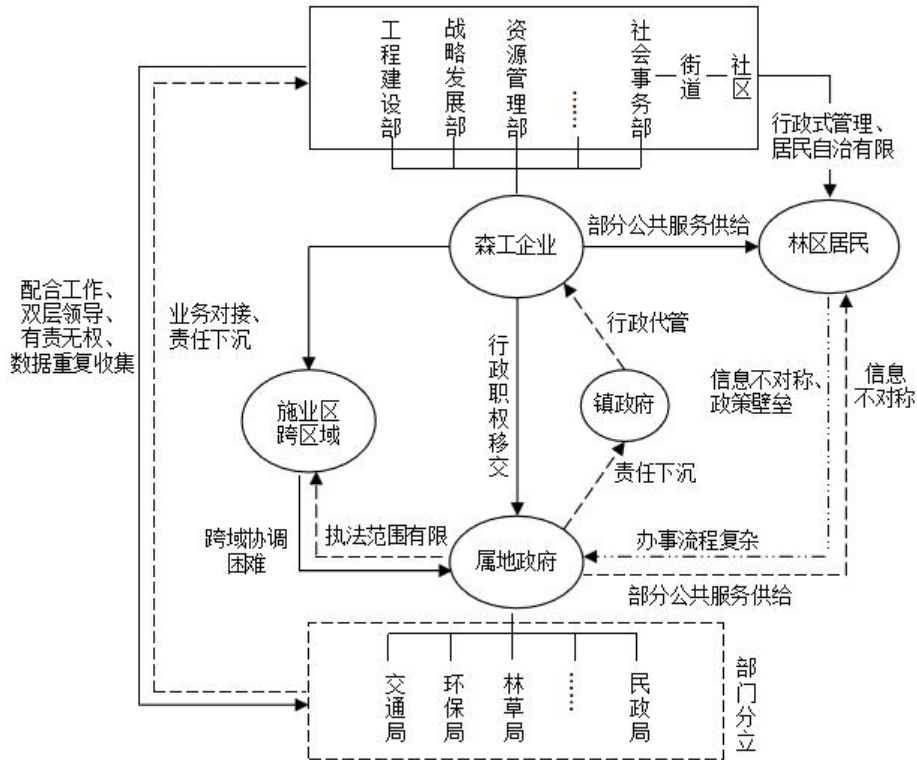


图2 重点国有林区治理体系运作情况（森工企业和属地政府层面）

五、重点国有林区治理碎片化的形成原因

因地制宜是中国特色的治理经验，在改革过程中，中央使用弹性规则为地方因地制宜提供了充分的制度基础（石绍成和吴春梅，2020）。在重点国有林区改革过程中，森工企业对政府治理的补位是契合于过渡期地方情境结构、行动者角色特征的，是在因地制宜基础上进行适应性治理的一种具体实践形式，能够弥合正式制度在实践中的缝隙，基本保障了林区在改革过渡期的正常运转。但是，旧有的制度框架对多元治理主体形成了较强的路径锁定效应，与快速变化的社会形势、不断进步的治理需求之间出现了难以调和的矛盾。林区治理系统在处理多领域事务中的内在张力，受到传统官僚体制下地域和部门边界的刚性制约，加之数字治理技术在林区应用的滞后，以及行业、部门、地域间的数据藩篱，林区在向多元主体治理转型过程中不可避免产生了治理碎片化的问题。

（一）制度路径的依赖效应与快速变化的治理需求之间的矛盾

诺思（2008）对制度变迁中的“路径依赖”问题的研究认为，历史因素在制度变迁中发挥着重要作用，当今的各种制度选择实际上受到各种传统因素的影响。历史上的重点国有林区“因林而生”也“依林而兴”，充足的林业财政支撑起一个地方的发展。政企分开改革推动森工企业单位体制的消解，林区社会由“总体性社会”逐渐向“分化性社会”转变（刘永深和陈那波，2018）。林区从封闭走向

开放的过程中，周边村屯、乡镇居民到林区购房的现象增多，区域人口结构变得复杂，公共服务需求变得多样化。以经历改革冲击的职工为例，这些职工有转岗、下岗、买断、离岗、内退等诸多情况，群体利益变得复杂而碎片。

然而，在重点国有林区，预期的新社会生态——“社区制”并没有真正成形，林区治理模式仍然受到传统计划经济体制的制度“路径依赖”效应的影响。整体上看，森工企业对国家的依附关系、属地政府和林区居民对森工企业的依赖关系尚未彻底打破，多元治理主体还在固守过去的治理理念和思维模式而缺少统一的价值追求和协作制度设计，使得治理资源分散、主体联动性下降，林区治理呈现出主体和理念方面的碎片化。

具体而言：一是森工企业“大家长制”观念仍然在林区发挥作用，对区域事务大包大揽的行事规则仍未彻底扭转，不断强调自己对林区事务的管理责任。有工作人员说道：

“你（指森工企业）不管又不行，是你自己施业区内的百姓。”（20231103，兴隆林业局有限公司，工作人员4）

由于当前改革成本分担机制不明确，政企合作治理机制尚未理顺，森工企业确实面临管理成本提高、工作任务加重的压力。因此，部分职工在改革过渡期表现出对森工企业大一统体制的怀念。与此同时，来自制度上的惯性也在制约着森工企业彻底走向市场化。受软预算约束的影响，森工企业不需要像高度市场化的企业那样计较成本与收益，反而可以依赖天然林保护工程的财政资金覆盖部分社会管理成本，这导致企业管理职能在社会领域过度延伸。

二是属地政府在改革后整合了森工企业的行政职能框架，在面向林区治理的过程中，始终保有政府中心主义的行政方式和管控思维，因而对森工企业的治理角色持轻视和忽视的态度。森工企业始终难以以正式、合理的方式参与林区治理议程中。有工作人员说道：

“对于咱们（森工企业）来说有些东西就是名不正言不顺。征兵的时候，政府没给你发正式服装，也没有发武装征兵的费用，不过是我们企业仍旧坚持这些工作。”（20231101，通北林业局有限公司，工作人员1）

改革后地方政府管理林区的配套财政经费始终未到位，面对资源利益的掣肘和模糊的主管责任，作为有限理性的主体，地方政府会选择“搭便车”而非协作。因此，属地政府继续依赖森工企业供给林区公共服务，但并未给予森工企业应有的价值认可和治理空间。

三是社区居民过分依赖森工企业和政府服务，自治意识淡薄，自治能力和动力欠缺，导致居民本应是重要治理主体却越发被边缘化。

（二）传统官僚体制的刚性边界与林区治理系统内在张力间的冲突

当代政府机构大都是遵循韦伯的官僚制理论设置的，强调根据功能性分工设置部门与岗位，通过专业化保证机构运作效率。在中国，社会事务整体性治理的权力和责任被拆解到纵向权力分层的层级和横向权力分散的部门之中，完整、连贯的业务流程被分割成许多片段。不同地域的行政边界、不同部门的权能边界，在一定程度上阻碍了合作处理公共事务的效率。随着涉及主体数量的增加和事务复

杂性的增强，条块分割的体制弊端不断被放大，权力行使配合度低、社会事务协同性下降、责任共担机制不明确等问题经常出现。

重点国有林区依托天然广泛分布的森林而建立，其经济活动、社会活动普遍围绕森林展开。然而，连片的森林是无法像行政区划一样能够进行准确的分割界定的，这便与地方户籍管理、行政执法边界产生了一定的冲突；与此同时，国有林区林场周边还分布着很多自然村屯，这些村屯存在蚕食林地、林权纠纷等诸多历史遗留问题。由此可见，林区治理系统是需要面对多领域的现实问题，具有强大的、跨越传统行政边界的内在张力。属地化管理后，如何解决林区整体系统内跨越行政边界的冲突、跨越职能边界的治理问题是地方政府需要面对的全新挑战。然而，地方政府在林区的治理经验不足，治理能力有限，加之“竞争政治”带来的严格绩效考核，导致政府治理的工具理性往往压倒价值理性。面对公共事务，地方政府倾向于有“利”则监管，本该是一个整体的林区治理系统变成在森工企业与地方政府、地方政府与地方政府、政府部门与政府部门之间分散的碎片，出现治理权责和机制的碎片化困境。

对于森工企业而言，卸下行政重担、转移行政职能既是国家体制改革的大势所趋，也是深化国企改革必然选择。然而，这种转变需要一定的时间来调整和理顺工作机制。原来由森工企业统一行使的权责被分散到政府不同职能部门，由森工企业单独解决的林区公共事务，转变为需要多个政府部门，甚至相邻行政区的多个政府共同参与、联合应对。在过渡时期，不可避免会增加森工企业参与林区治理的复杂程度和工作成本。同时，在治理中的横向协作，大多源自强势部门要求弱势部门配合（任敏，2015）。森工企业和属地政府之间并非行政隶属关系，因而，森工企业履行森林管护责任时，只能单向依赖行政部门的权力，执法方面主要靠对方自愿而无法强制要求对方，导致林区治理权责和机制维度的碎片化问题更加突出。有工作人员说道：

“现在我们（指森工企业）工作压力较大，需要和地方政府沟通协调的时候，不像职能移交前那么顺畅，有可能这个部门有时间、那个部门没时间。”（20220807，苇河林业局有限公司，工作人员2）

（三）林区数字治理技术应用滞后，且存在数字技术藩篱

当前重点国有林区的行政管理手段较为僵化、落后，行政程序复杂烦琐，数字化的技术设备和信息系统应用程度不高。一方面，森工企业职工平均年龄在40~50岁，老龄化趋势明显，在开发、利用现代化技术设备获取和处理治理信息等方面的能力欠缺。另一方面，重点国有林区施业区大多位于山区，这些地方是乡村振兴政策覆盖的盲区，资金投入有限，信息化基础设施建设相对滞后。有工作人员说道：

“乡村振兴政策，农村的投入力度是非常大的，然而在咱们林场基础设施建设上，申请政策或者项目时的难度非常大。”（20230728，方正林业局有限公司，工作人员1）

地形条件复杂也使得数据采集、监管执法等工作难度进一步加大。相比之下，林区的城市数字治理系统建设得相对更完整、更全面，它们和属地之间存在的数据碎片化现象越发严重。同时，在机会主义、管理本位、数据垄断等因素的作用下，以政府为中心的信息分布结构和数据管理模式不断强化，

进一步加剧了政府与其他治理主体间的信息不对称。有工作人员说道：

“办理造林非‘耕地非农化’的证明时，需要的那些数据和卫星图像都由林草部门掌握，所以我们得找他们开证明。”（20240407，大海林林业局有限公司，工作人员1）

而在政府内部，由于部门利益、“专业主义”以及科层体系繁杂的程序和规则，“条”与“条”、“条”与“块”之间数据共享依然不足，阻碍了政府决策和林区治理的有效性和高效性。重点国有林区治理碎片化的表现形式及对应的原因如图3所示。

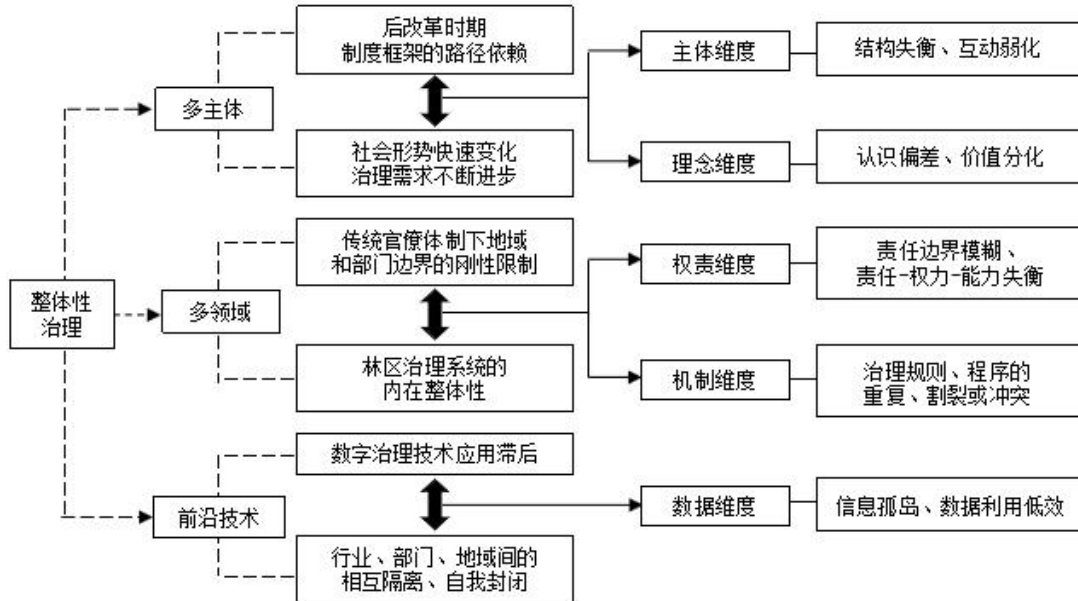


图3 重点国有林区治理碎片化的表现形式与形成原因

六、重点国有林区治理碎片化的破解对策

重点国有林区的治理体系是一个面向社会的开放系统，未来的林区治理需要多元主体的参与和执行。整体性治理作为多元治理主体之间一种理想的公共事务治理机制和弥合治理碎片化的关键手段，其构建对于林区治理体系和治理能力现代化意义深远。为进一步完善重点国有林区的治理框架，当务之急需要植入系统性、整体性的行动思维：通过重构林区协调机制和信任机制来破除制度的路径依赖，重塑行动者网络，以应对治理主体和理念维度的碎片化；通过重构责任机制和整合机制来突破传统行政边界，构建双向互动机制，以应对治理权责和机制维度的碎片化；通过信息技术的应用来提升行政效能和服务质量，应对治理数据维度的碎片化。这些措施将从根本上帮助林区摆脱治理碎片化困境，实现治理的高效化、系统化和现代化。

（一）破除制度路径依赖，重塑行动者网络

森工企业已经转型为生态公益型国有企业，不再具备任何行政合法性。因此，属地政府不应过分依赖森工企业的补位，而应逐渐提高自身治理能力，树立合作共治的价值理念，通过建立平等的合作关系重塑治理行动者网络。在协调机制方面，需要明确政府在林区治理中的主导地位以及森工企业的

配合地位，加强主体对话和共同筹划，推动双方向充分合作、长期稳定的伙伴关系发展。一方面，属地政府应将国有林区发展纳入地方国民经济和社会发展规划，在产业链延伸、教育集团打造、医联体建设等方面探索林地融合发展的有效途径，向县域有效治理转型。对于森工企业已向政府移交的职能和职工，中央应进一步完善财政预算管理，将天然林保护工程财政资金中针对政策性社会性支出的补助经费和人头经费随之划拨，从而缓解属地政府空有治理方案却缺乏资金推进的“无力感”，避免出现“任务—能力”的失衡。另一方面，属地政府也需要对森工企业在林区长期积累的地方知识和群众权威加以肯定和利用。通过建立联席会议等方式加强政府与森工企业的沟通，将森工企业正式纳入林区治理体系。对于地方政府没有能力提供的某些林区公共服务，或是供给效率不高的公共服务，可以将这些供给职能让渡给森工企业或其他非政府组织。但应通过购买社会化服务等方式分担工作成本，明确责任归属与考核评估方式，并建立沟通反馈渠道，从而推动林区治理从多元主体片段式参与向成熟的多元共治网络转变。

在信任机制方面，要增强属地政府与森工企业间、林区与地方间的信任关系，包括基于道德伦理、文化规范、社会资本等建立的非制度化信任和基于法律法规建立的制度化信任（方卫华和李瑞，2018）。一是加强区域文化整合。坚持“区域一体化”“生活一体化”“服务一体化”的价值导向，打造不同生活区域文化交流的平台，积极利用媒体宣传森工精神，同时增强与地方的文化交流与互动，避免因差异化的价值观念和行动目标而导致互不信任、互相隔阂等问题。二是培育林区社会公共精神。通过组织公民道德教育等方式，加强对公共精神的培育，加深居民对社区共同利益的认识和责任意识。同时，鼓励和引导居民参与社区服务行为，提升居民参与治理的主动性和积极性，提高居民自治和自我服务的能力，实现自治、法治、德治在基层的融合。三是建立完备的林区治理法规体系。不断强化改革成果的制度保障，明确林区治理的具体要求和行动细则，形成牢固的制度化信任机制，弥合应然责任与实然行动间的缝隙，提升林区治理的法治化水平。

（二）突破传统行政边界，构建双向互动机制

治理现代化语境下的治理共同体强调“一核多元”的互动式治理，其内涵并非“无差别的多元主体平等并列式结构”，而是“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的治理结构（张等文和解秀丽，2022）。因此，应坚持党的领导，充分发挥“一核”的领导功能和纽带功能，在此基础上明晰各治理主体的权力边界、职能所在和责任归属，建立起多元治理主体的双向互动机制，不断优化权力约束和责任追究机制，避免出现多元治理主体“人人有责而人人无责”的问题。

在责任机制方面，重点国有林区需要构建起以属地政府为核心的职权和责任整合体系，推动政府采取实际行动行使职权、承担起地方管理和公共服务供给的责任。对于森工企业广泛承担的林区社会事务管理活动，应进一步加强企地联动，明确森工企业的治理角色和职责，并赋予同责任相协调的自主治理能力，以充分释放协同正效应。针对当前森林生态治理机制不衔接的问题，应在森工企业、属地林草部门和林业公安三方间建立联合执法体系，理顺林业行政执法权责关系。通过由林草部门向森工企业派驻专业执法队伍或授权林业公安对林政案件执法等方式，解决森工企业森林资源管理“有责无权”的问题，保证行刑衔接畅通，降低国有资源流失风险。

在整合机制方面，应以全面深化重点国有林区政企分开改革为主线，推动政府全面接手由森工企业移交的行政职能和社会职能，并对政企职能相近的单位进行整合，以相对集中的方式对林区进行统一管理，重点推动森工企业承担的公益性社会服务和相关人员向属地政府转移，完善相关事业单位转轨并轨机制，妥善解决森工企业历史负担。另外，应进一步完善改革过渡时期政府工作机制，加强不同行政部门的执法配合，提高执法人员的专业素养和跨部门协作能力，减少政企沟通成本和政府行政成本。在跨越行政边界进行林区治理的过程中，应进一步整合相邻地区的治理资源，共同制定林区联合治理方案，解决跨越地理边界、行政边界、户籍边界、功能边界带来的治理冲突。例如：林区各地方政府可定期召开联席会议，交流工作经验，并协商开展跨行政区域的联合执法行动，确保政策制定和执行的协调一致，全力保障国有森林资源安全；也可考虑由更高层级的政府牵头，针对林区情况专门设立跨部门、跨区域的协调机构或委员会，负责统筹、协调和整合林区内涉及多个部门、多个地区的事务，避免出现林区管理的真空。

（三）增强数字技术应用，提升协同治理效能

当前，“大数据”“区块链”“人工智能”等数字技术应用已经覆盖到森林管理、社会治理等领域，数字治理成为提升社会协同治理效能的关键手段。针对重点国有林区面临的“信息孤岛”和数字壁垒，可采取以下措施：一方面，属地政府应不断增强服务主动性和针对性、扩大服务覆盖面。在偏远林区应建立线下一体化政务服务大厅，统合政府业务流程，并派驻工作人员日常值班，从而实现“无缝隙”“一站式”的行政审批和公共服务，减少森工企业的角色转换给居民日常生活所带来的不便。另一方面，应大力完善林区互联网基础设施建设，积极运用大数据、人工智能、物联网等信息化手段，实现信息发布、政策咨询、办证审批、民情收集、民主协商、公共服务、邻里互助等公共事务的线上运行。线上服务平台可以实现林区居民需求信息的高效收集、共享和沟通，避免因信息不对称、信息壁垒而导致服务和管理缺位等问题。同时，林区线上服务平台还应为森工企业保留端口，借助数字化平台的载体功能实现跨行业、跨部门的数据共享，推动企地数据融合，从而形成互享互通的数字化林区治理共同体，提高公共服务供给的精准性和时效性。

七、结论与启示

中华人民共和国成立 70 多年来，政府治理的最突出成就体现在全面构建了现代政府的治理体系（胡佳，2010），政府与市场的关系发生了翻天覆地的变化。国家治理结构和权力运行方式面临的全新挑战之一就是处理好国家、市场和社会的关系（竺乾威，2022），发挥好市场与社会的治理功能。重点国有林区改革自 2015 年启动，以森工企业为主体的政企分开改革，构成国家治理结构转型的重要组成部分。林区治理主体具有鲜明的多元化特征，各自的治理行为反映当前多元治理主体间存在价值异化、相互独立、配合失调的问题，导致林区面临治理碎片化困境。

本文结合整体性治理理论搭建分析框架，基于重点国有林区治理体系的实际运作情况，从主体、理念、权责、机制、数据五个维度深入探究了林区治理碎片化的表现形式。从形成原因来看，重点

国有林区的治理主体和理念维度的碎片化受到原政企合一体制的制度惯性的强烈影响，制度结构和治理模式的调整已经滞后于快速变化的社会形势和不断进步的治理需求；同时，治理权责和机制维度的碎片化主要生成自传统官僚体制的刚性边界与林区治理系统内在张力的冲突，以及这种冲突导致的治理要素联动性和互动性弱化；最后，数字治理技术应用的滞后，以及行业、部门和地域间的数字技术藩篱导致治理数据碎片化的产生，多元治理主体面临信息孤岛、信息不对称、信息利用低效等问题。为充分发挥多元治理主体效能，本文结合整体性治理的核心功能要素，提出通过重构行动主体间的协调机制、信任机制来破除制度的路径依赖，重塑行动者网络；通过完善治理的责任机制和整合机制来突破传统行政边界，构建起治理主体间的双向互动机制；通过数字技术赋能林区协同治理。本文为化解重点国有林区治理碎片化困境指明方向，也为深化重点国有林区改革、推动东北全面振兴提供一定启示。

本研究紧密结合中国重点国有林区治理面临的现实困境，围绕系统治理的目标，点明基于协调、整合等手段的整体性治理策略在中国应用的可能空间，对整体性治理理论的中国化实践具有一定的启示意义。国家现代化建设进程中面临高度的复杂性和不确定性，既需要秉持人民性目标，紧密关注民生问题，也需要统筹实现多个维度的发展目标，还需要处理好不同治理主体间的利益关系，这对治理提出了系统性的要求。而整体性治理理论强调，多元治理主体需要从以绩效标准为导向向以解决人民需求为目的转变，强调政府内外部联动和跨部门协作的重要性以及数字治理技术应用的重要性，这同国家系统治理的目标不谋而合。在整体性治理的基础上，深化重点国有林区改革和优化林区治理体系，既需要正确看待“分”的价值，更需要发挥“合”的功能。森工企业的政企分开改革是时代进步的大势所趋，也是林区发展的必然选择。因此，需要坚定不移推动森工企业深度政企分开，推进森工企业的市场化转型，打破林区发展对国家资金的结构依赖。考虑到林区发展建设的历史背景，可以判断，在改革过渡期乃至将来，政企合作治理林区将是保障林区公共服务供给的有效方式，也是保障林区生态系统内在稳定性的重要途径。在此过程中，需要建立良好的合作渠道，构建政企共同治理林区的权责配合机制、成本分担机制、数据共享机制等，提高治理的系统性、整体性，从而避免治理碎片化问题影响林区治理效率和森工企业发展的可持续性。

整体性治理理论作为针对西方政府治理危机而产生的理论，为中国管理体制改革、社会治理转型提供了新的视角，为探索适合中国国情的治理模式和路径提供了重要参考。同样，中国本土丰富多样的实践也为创新和发展公共治理理论提供了良好的基础。唯有基于中国特色治理实践，深入探索当前阶段的社会经济发展需求和治理问题，才能有效应对当前和未来面临的治理挑战，才能从中国创新实践中不断提炼出具有中国特色、世界影响的标识性学术概念，才能向世界更好地传递中国声音和中国思想。

参考文献

- 1.曹玉昆, 2020:《国有林区改革与天然林保护工程发展趋势》,《林业经济问题》第6期,第561-562页。
- 2.陈文, 2017:《城市社会“碎片化治理”的生成机理与消解逻辑》,《经济社会体制比较》第3期,第54-63页。

- 3.方卫华、李瑞, 2018: 《生态环境监管碎片化困境及整体性治理》, 《甘肃社会科学》第5期, 第220-227页。
- 4.费广胜, 2018: 《治理共同体: 城市社会治理创新的路向选择——以碎片化治理为视角》, 《内蒙古大学学报(哲学社会科学版)》第6期, 第17-22页。
- 5.韩兆柱、张丹丹, 2017: 《整体性治理理论研究——历程、现状及发展趋势》, 《燕山大学学报(哲学社会科学版)》第1期, 第39-48页。
- 6.何植民、陈齐铭, 2017: 《精准扶贫的“碎片化”及其整合: 整体性治理的视角》, 《中国行政管理》第10期, 第87-91页。
- 7.贺东航、孔繁斌, 2011: 《公共政策执行的中国经验》, 《中国社会科学》第5期, 第61-79页。
- 8.胡佳, 2010: 《迈向整体性治理: 政府改革的整体性策略及在中国的适用性》, 《南京社会科学》第5期, 第46-51页。
- 9.金祖睿、金太军, 2020: 《基层政府治理的碎片化困境及其消解》, 《江汉论坛》第1期, 第48-53页。
- 10.柯水发、王宝锦、朱烈夫、唐忠, 2018: 《我国国有林区产业转型困境解析与路径选择》, 《世界林业研究》第5期, 第44-50页。
- 11.孔娜娜, 2014: 《社区公共服务碎片化的整体性治理》, 《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第5期, 第29-35页。
- 12.李路路、苗大雷、王修晓, 2009: 《市场转型与“单位”变迁 再论“单位”研究》, 《社会》第4期, 第1-25页。
- 13.刘永深、陈那波, 2018: 《碎片化的城市社会与地方治理创新——以A市城管综合执法为例》, 《上海行政学院学报》第4期, 第39-48页。
- 14.牛惊雷、王亮, 2022: 《从“碎片化”到“整体性”重构: 社会治理共同体的构建研究》, 《甘肃理论学刊》第2期, 第121-128页。
- 15.诺思, 2008: 《制度、制度变迁与经济绩效》, 杭行译, 上海: 格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社, 第138页。
- 16.乔丹、袁婉潼、李红勋、柯水发, 2022: 《重点国有林区多重依附关系的形成与破解——以中国吉林森工集团为例》, 《世界林业研究》第3期, 第99-105页。
- 17.任敏, 2008: 《我国流域公共治理的碎片化现象及成因分析》, 《武汉大学学报(哲学社会科学版)》第4期, 第580-584页。
- 18.任敏, 2015: 《“河长制”: 一个中国政府流域治理跨部门协同的样本研究》, 《北京行政学院学报》第3期, 第25-31页。
- 19.石绍成、吴春梅, 2020: 《适应性治理: 政策落地如何因地制宜? ——以武陵大卡村的危房改造项目为例》, 《中国农村观察》第1期, 第44-60页。
- 20.史云贵、周荃, 2014: 《整体性治理: 梳理、反思与趋势》, 《天津行政学院学报》第5期, 第3-8页。
- 21.谭海波、蔡立辉, 2010: 《论“碎片化”政府管理模式及其改革路径——“整体型政府”的分析视角》, 《社会科学》第8期, 第12-18页。

- 22.唐兴盛, 2014: 《政府“碎片化”: 问题、根源与治理路径》, 《北京行政学院学报》第5期, 第52-56页。
- 23.万志芳、刘向越、刘静、任月、曹玉昆, 2024: 《中国国有林管理体制的形成与演变》, 《世界林业研究》第1期, 第1-8页。
- 24.王玉芳、万志芳、蒋敏元, 2004: 《国有林区政府社会管理职能重构》, 《林业经济问题》第6期, 第331-335页。
- 25.王月华, 2006: 《对东北国有林区改革与发展的若干思考》, 《林业经济》第1期, 第22-25页。
- 26.叶托、李金珊、杨喜平, 2011: 《碎片化政府: 理论分析与中国实际》, 《中共宁波市委党校学报》第2期, 第42-48页。
- 27.余敏江, 2022: 《复合碎片化: 环境精细化治理为何难以推进? ——基于整体性治理视角的分析》, 《中国行政管理》第9期, 第89-96页。
- 28.曾凡军, 2010: 《论整体性治理的深层内核与碎片化问题的解决之道》, 《学术论坛》第10期, 第32-36页。
- 29.曾凡军、胡家俊, 2022: 《整体性“有效治理”共同体: 中国式现代化乡村振兴的治理逻辑与理路》, 《中共云南省委党校学报》第6期, 第141-151页。
- 30.曾凡军、潘懿, 2021: 《基层治理碎片化与整体性治理共同体》, 《社会科学文摘》第7期, 第67-69页。
- 31.曾凡军、韦彬, 2010: 《后公共治理理论: 作为一种新趋向的整体性治理》, 《天津行政学院学报》第2期, 第59-64页。
- 32.张等文、解秀丽, 2022: 《从碎片化治理到共同体构建: 新时代社区治理的路径转向》, 《中共天津市委党校学报》第5期, 第54-63页。
- 33.张康之, 2014: 《论主体多元化条件下的社会治理》, 《中国人民大学学报》第2期, 第2-13页。
- 34.张琦、万志芳, 2016: 《黑龙江省国有林区林业产业转型模式的构建》, 《东北林业大学学报》第4期, 第102-106页。
- 35.张璇, 2016: 《国内外整体性治理比较研究》, 《湖北社会科学》第12期, 第46-53页。
- 36.周伟, 2018: 《地方政府间跨区域治理碎片化: 问题、根源与解决路径》, 《行政论坛》第1期, 第74-80页。
- 37.朱洪革、马田宇、孟辰雨、姜良、李继刚, 2021: 《重点国有林区社会职能移交对职工主观福祉的影响》, 《林业经济问题》第3期, 第232-238页。
- 38.朱震锋、曹玉昆, 2017: 《森林资源型经济转型中的社会福利损失: 特征、内容及出路》, 《世界林业研究》第2期, 第67-72页。
- 39.竺乾威, 2008: 《从新公共管理到整体性治理》, 《中国行政管理》第10期, 第52-58页。
- 40.竺乾威, 2022: 《政府主导下的多方合作: 集中体制下的治理创新》, 《中国行政管理》第1期, 第13-18页。
- 41.邹玉友、韩苗、孔蓝蓝、高玉娟, 2023: 《重点国有林区社会治理能力影响因素评估与提升路径分析》, 《农林经济管理学报》第4期, 第516-526页。
- 42.邹玉友、齐英南、朱洪革、齐家国、田国双, 2019: 《全面停伐背景下国有林区职工主观福祉及其影响因素分析》, 《资源科学》第4期, 第669-680页。
- 43.Dagger, R., 1981, “Metropolis, Memory, and Citizenship”, *American Journal of Political Science*, 25(4): 715-737.

44.Six, P., 2002, *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*, New York: Palgrave, 48.

(作者单位: ¹ 中国人民大学农业与农村发展学院;

² 国家林业和草原局发展研究中心;

³ 中国社会科学院数量经济与技术经济研究所)

(责任编辑: 尚友芳)

The Dilemma of Governance Fragmentation in Key State-Owned Forest Regions and Its Solutions: An Analysis Based on the Holistic Governance Theory

JI Yuan ZHAO Hailan KE Shuifa

Abstract: In the process of promoting the adjustment of governance structure in China, the reforms of separating government and social functions from enterprise management implemented in key state-owned forest regions, have achieved great results. However, it has also led to the problem of governance fragmentation, which hinders the high-quality development of forest regions. Drawing on the theoretical framework of holistic governance, this study divides the manifestations of governance fragmentation into five dimensions based on the governance practices of Longjiang Forest Industry Group Co., Ltd. and relevant local governments: subjects, concepts, authorities and responsibilities, mechanisms, and data, as well as the problems caused such as public service fragmentation, increased management costs, poor work connection, and decreased governance efficiency. The results show that the contradiction between the institutional path dependence effect of the original integrated management system of government and enterprise and the rapidly changing governance needs in key state-owned forest regions, the conflict between the rigid boundaries of the traditional bureaucratic system and the internal tensions of the forest region governance system, as well as the lag in the application of digital governance technology and the existence of digital technology barriers in forest regions, are all endogenous sources of governance fragmentation. In order to solve the problem of governance fragmentation under the participation of multiple governance entities and to promote governance modernization in forest regions, the adjustment of the governance system in key state-owned forest regions should be achieved by restructuring the coordination and trust mechanisms among action entities to get rid of the path dependence of the institutions and reshape actor networks, by improving the governance responsibility mechanisms and integration mechanisms in order to break through traditional administrative boundaries and construct a two-way interaction mechanism for governance entities, and by enhancing the application of digital technology, so as to enhance the collaborative governance effectiveness.

Keywords: Holistic Governance; Governance Fragmentation; Multiple Governance Entities; Key State-owned Forest Regions; Reform of Separating Government and Enterprise