

责任在森林治理中意味着什么： 来自 FZ 林业局推行林长制的观察*

李敬烨 黄显乔 曹玉昆
(东北林业大学经济管理学院 哈尔滨 150040)

摘要:【目的】有效的森林政策是取得良好森林治理成果的必要条件。2021 年全面推行的林长制政策以责任制度为核心，迥异于基于权力下放或利益共享的森林治理政策。借助林长制的生动实践有利于展示、解构并探析责任在森林治理政策中的意义。【方法】在梳理政策背景的基础之上，依据“行动者—行动—行动结果”的逻辑构建起一个用于观察林长制实践的概念框架。选择黑龙江省林长制试点单位——FZ 林业局为研究对象，开展为期 9 个月的实地调研，收集问卷数据与实物材料。按照“行动者—行动—行动结果”的逻辑开展案例研究。【结果】(1) 林长制以 FZ 林业局为中心，组织内部构建起“局级林长—场级林长—护林员”的虚拟科层体系，组织外部延伸至地方政府与当地居民，并通过“林长+”工作机制连接组织内部与外部行动者。(2) 林长制总体取得良好的治理效果，具体表现为巩固森林资源保护成果、赋予林业产业经营新机遇，然而并未直接增加 FZ 林业局职工与地方居民的收入。(3) 林长制通过组织类型、法律类型以及其他类型的联系，在行动者与行动结果之间构建起一种制度化的联系，其最突出的特征是人格化的问责机制。【结论】(1) 林长制通过组织、法律等强制手段以及宣传、教育、舆论等柔性手段，将森林治理的行动者与其行动后果联系在一起。与此同时，这种联系具有人格化的特征，这意味着森林治理的行动者需要放弃机会主义思维，转而考虑长期的行动后果。(2) 行动者本身与外部约束影响着林长制是否被接受。一方面，行动者与森林资源有着天然的联系。这种天然的联系意味着他们客观上难以逃离林长制等森林政策。另一方面，财政投资、基础设施以及林政管理权力，为行动者参与林长制提供充分的动机。因此，某种程度而言林长制并非一项仅仅依靠责任的制度，其中也存在某种程度的权力下放与利益分享。(3) 责任、权力以及利益难以实现真正意义上的可分性。基于权力下放或利益共享的森林治理也需要构建责任制度，避免精英捕获、寻租腐败等潜在的风险。基于责任的森林治理需要通过权力与利益调动广泛的行动者参与其中。对于林长制的观察表明，责任制度是森林治理的一项必要而非充分条件。

关键词: 林长制；森林治理；责任制度

中图分类号 Q958.15；S154.5

文献标识码: A

文章编号: 1001-7488 () -0000-00