

村民参与山林环境治理的现实困境与优化路径研究

——以黄山市H村为例

刘丹丹¹, 姬忠圆¹, 高增琦², 李宏宇¹, 焦琳琳¹

¹大连海洋大学经济管理学院, 辽宁 大连

²大连海洋大学海洋科技与环境学院, 辽宁 大连

收稿日期: 2026年6月5日; 录用日期: 2026年7月6日; 发布日期: 2026年7月16日

摘要

在乡村振兴、生态文明建设和林长制持续推进的背景下, 山林环境治理已成为山区乡村基层治理的重要内容。村民既是山林资源的直接使用者, 也是生态治理成果的直接受益者, 其参与程度直接影响山林环境治理的持续性与有效性。本文以黄山市H村为案例, 综合运用公众参与理论、协同治理理论和公共池塘资源治理理论, 在实地走访、半结构式访谈、村级资料整理和政策文本分析基础上, 分析H村村民参与山林环境治理的现实困境、形成原因及优化路径。研究发现, H村山林治理已形成“乡镇政府指导-村委会组织-护林员巡查-村民配合”的基本格局, 但村民参与仍主要停留在参与阶梯中的“告知-咨询-被动配合”层次, 尚未充分进入共同决策、共同监督和共同受益阶段。协同治理网络中, 村委会和护林员是关键节点, 旅游经营主体、社会组织、外出务工村民与普通农户之间的关系较弱, 导致治理资源整合不足。造成上述问题的原因包括生态价值认知不足、生态收益分配不清、基层组织动员方式单一、人口结构失衡、制度化参与平台缺乏等。基于此, 本文提出以“生态积分制”为核心的村民参与闭环方案, 将巡山护林、森林防火、垃圾分类、生态监督、游客劝导等行为量化为积分, 并与村集体分红、公益岗位、小额信贷、评优评先和村规民约约束相衔接, 以推动H村山林环境治理由行政动员型向协同共治型转变。

关键词

山林环境治理, 村民参与, 协同治理, 参与阶梯, 生态积分制

Research on Practical Dilemmas and Optimization Paths of Villagers' Participation in Mountain Forest Environmental Governance

—A Case Study of Village H in Huangshan City

文章引用: 刘丹丹, 姬忠圆, 高增琦, 李宏宇, 焦琳琳. 村民参与山林环境治理的现实困境与优化路径研究[J]. 环境保护前沿, 2026, 16(7): 1184-1191. DOI: 10.12677/aep.2026.167120

Dandan Liu¹, Zhongyuan Ji¹, Zengqi Gao², Hongyu Li¹, Linlin Jiao¹

¹School of Economics and Management, Dalian Ocean University, Dalian Liaoning

²School of Marine Science and Environment Engineering, Dalian Ocean University, Dalian Liaoning

Received: June 5, 2026; accepted: July 6, 2026; published: July 16, 2026

Abstract

Against the backdrop of continuous advancement of rural revitalization, ecological civilization construction and the forest chief system, mountain forest environmental governance has become a vital component of grassroots governance in mountainous villages. As direct users of mountain forest resources and primary beneficiaries of ecological governance outcomes, villagers' participation level directly determines the sustainability and effectiveness of mountain forest environmental governance. Taking Village H in Huangshan City as a case, this paper adopts public participation ladder theory, collaborative governance theory and common-pool resource theory. On the basis of field investigations, semi-structured interviews, sorting of village-level documents and analysis of policy texts, it analyzes the practical dilemmas, contributing factors and optimization paths of villagers' participation in mountain forest environmental governance in Village H. The study reveals that a basic governance framework featuring "guidance by township governments, organization by village committees, patrols by forest rangers and coordination by villagers" has taken shape in Village H's mountain forest management. Nevertheless, villagers' participation mostly remains at the "information-notice-consultation-passive cooperation" stage on the participation ladder, failing to fully advance to the phases of joint decision-making, joint supervision and shared benefits. Within the collaborative governance network, village committees and forest rangers act as core nodes, while loose connections exist among tourism operators, social organizations, migrant villagers and ordinary farmers, resulting in inadequate integration of governance resources. The underlying causes of these problems include insufficient awareness of ecological value, ambiguous distribution of ecological benefits, simplistic mobilization approaches of grassroots organizations, unbalanced population structure and the lack of institutionalized participation platforms. Accordingly, this paper proposes a closed-loop villagers' participation mechanism centered on an ecological point system. Activities such as mountain patrol and forest protection, wildfire prevention, garbage classification, ecological supervision and tourist persuasion are quantified into points, which are linked to village collective dividends, public welfare posts, microcredit, merit evaluation and village regulations. This mechanism aims to transform the mountain forest environmental governance model of Village H from administrative mobilization to collaborative co-governance.

Keywords

Mountain Forest Environmental Governance, Villagers' Participation, Collaborative Governance, Participation Ladder, Ecological Point System

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

山林环境是山区乡村重要的生态空间、生产空间和文化空间。对于黄山市所在的皖南山区而言，山

林不仅承担水源涵养、水土保持、生物多样性保护和森林防火等生态功能，也与村民的农业生产、林下采集、乡村旅游和地方文化延续密切相关。近几年来，随着乡村振兴战略、农村人居环境整治提升行动以及林长制改革不断推进，基层山林资源管理逐渐走向制度化、网格化和责任化，为山区乡村山林治理提供了制度基础，也对村民参与和多元协同提出了更高要求。

但是，在具体治理实践当中，有许多山区村庄仍不同程度存在“政府主导、村委执行、村民配合”的单向治理模式。村民在山林治理中的角色多表现为被通知者、被动参与者和临时劳动者，在治理规则制定、日常监督、利益分配和效果评议等环节参与不足。随着农村青壮年人口外流、村庄老龄化和旅游开发等一系列因素叠加，在《乡土中国》所论述的熟人社会结构逐步瓦解，原本依靠乡土伦理、邻里舆论形成的“靠山护山”内生管护秩序不断弱化[1]，部分村民对山林公共属性和生态价值认识不足，山林垃圾、违规用火、无序采摘、乱堆乱放等问题仍可能增加基层治理成本。

如何在现有林长制和村级治理结构基础上，进一步激活村民主体意识，重构政府、村委会、护林员、村民、经营主体和社会力量之间的协同关系，是提升山区乡村山林环境治理能力的关键问题。本文以黄山市 H 村为案例，在理论上引入“参与阶梯”和“协同治理网络”的分析视角，在方法上补充案例选择、访谈过程和资料分析说明，在对 H 村自然资源、社会经济和地方文化背景进行梳理的基础上，分析村民参与不足的具体表现及成因，并提出以生态积分制为核心的可操作行动方案。

2. 理论分析与研究设计

2.1. 理论基础

本文以公众参与理论、协同治理理论与公共池塘资源治理理论为分析基础，用于解释村民参与山林环境治理的行为逻辑与运行机制。公众参与理论强调，公众不仅是公共政策的接受者，更应参与公共事务的决策、执行与监督过程。Arnstein 提出的“参与阶梯”模型将公众参与划分为信息接收、咨询、协商与共同行动等不同层级，为分析村民参与深度提供了结构化工具[2]。在山林环境治理中，不同参与层级对应村民从被动接受信息到参与规则制定的递进过程。

协同治理理论认为，复杂公共事务治理应由政府、基层组织、市场主体与社会力量共同参与，以持续互动来实现资源整合与治理协同。Ansell 与 Gash 指出，协同治理强调基于信任、对话与共识的合作机制。在山林治理中，该理论有助于解释多元主体之间的互动关系及其协同程度[3]。公共池塘资源治理理论由 Ostrom 提出，强调山林资源具有典型的非排他性与竞争性特征，其有效治理依赖清晰的边界界定、参与式规则制定、监督机制与分层治理结构，为分析村民参与与资源治理之间的制度约束关系提供了重要支撑[4]。

2.2. 研究设计

本文采用案例分析法、访谈法与文本分析法，对黄山市 H 村山林环境治理中的村民参与机制进行研究。案例分析法用于对 H 村治理结构与运行机制进行整体性分析，重点关注村民参与方式、治理主体互动关系及现实运行特征。访谈法主要面向村干部、护林员及普通村民，内容涉及森林防火组织方式、巡山护林参与情况、环境整治实施过程以及村民参与意愿与制约因素。访谈资料以匿名方式呈现，用“村干部 A”“护林员 B”“村民 C”等代替真实身份。文本分析法主要依据乡村振兴战略、林长制政策文件及生态治理相关研究文献，对 H 村山林治理的制度背景与理论基础进行归纳分析，以增强研究的解释力与规范性。本研究以定性分析为主，资料来源包括访谈记录、村级治理实践信息及相关政策文本，后续可结合量化调查进一步验证研究结论的普适性。

2.3. 案例村基本情况

H 村位于黄山市山区，山林资源丰富，是区域生态系统的重要组成部分，也是村民生产生活的重要空间。受地形与自然条件影响，森林防火、巡山护林与环境治理长期构成村庄治理重点内容。从社会结构看，H 村存在明显的人口外流与老龄化特征，大量的青壮年劳动力外出，导致村庄公共事务参与能力下降，山林治理更多依赖村委会与护林员维系。从产业结构看，山林资源与农业生产及乡村旅游存在一定关联，但旅游活动带来的垃圾治理压力与生态保护责任分配问题逐渐显现，使山林治理呈现生态保护与发展需求交织的复杂特征。因此，H 村具有典型的山区村庄特征，其山林治理问题具有一定代表性与研究价值。

3. H 村山林治理现状与主体网络

3.1. H 村山林治理现状

从治理内容看，H 村山林环境治理主要包括森林防火、山林巡护、垃圾清理、林下资源保护、旅游环境维护和生态宣传等方面。森林防火是治理重点，尤其在春节、清明、冬至、干旱少雨季节和农事用火集中时期，村委会通常通过广播、微信群、标语、入户提醒等方式开展宣传，并安排护林员进行巡查。山林垃圾治理则主要集中在村庄道路周边、山脚入口、旅游步道、农田边界和溪沟沿线。

3.2. 主体关系网络分析

从参与方式看，H 村村民参与主要表现为配合村委会参加环境整治、听取森林防火宣传、在重点时期遵守禁火要求、发现问题后向村干部或护林员反映。部分积极村民能够主动劝阻违规用火、提醒游客带走垃圾，或参与村道和山林入口清理。但总体而言，村民参与仍具有明显的被动性和阶段性。在访谈中，村民 C 表示：“山上的事一般是村干部和护林员管，村里通知打扫卫生或者防火宣传，我们有空就去。”这一表述说明，部分村民仍把山林治理理解为村干部和护林员的职责，自身更多处于被动配合位置。

护林员 B 也提到：“防火期巡查会密一些，清明前后压力最大，平时主要还是我们几个人看，村民主动参与巡山的比较少。”这说明 H 村山林治理仍依赖少数基层治理人员，普通村民尚未形成常态化参与机制。按照参与阶梯理论判断，H 村多数村民处于“告知 - 咨询 - 被动执行”层次，即能够接收治理信息并配合执行，但参与规则制定、监督评价和收益分配的程度较低。

图 1 显示，H 村山林治理网络中，乡镇政府和林业部门主要提供政策、资金与考核压力，村委会是

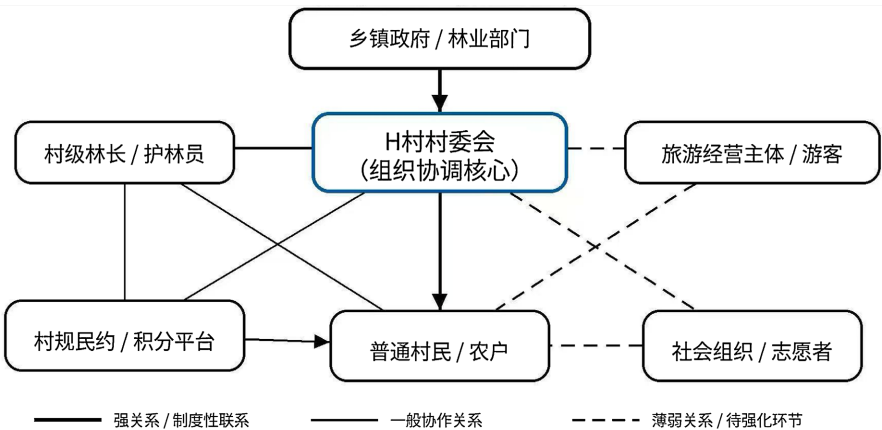


Figure 1. Network diagram of governance subjects for mountain forest environment in Village H
图 1. H 村山林环境治理主体关系网络图

组织协调核心,村级林长和护林员承担日常巡查与问题反馈功能。普通村民与村委会之间存在一定的联系,但主要是通知与执行关系;旅游经营主体、游客、社会组织与志愿者同治理网络联系较弱,尚未形成稳定制度安排。因此,H村协同治理的关键不只是增加宣传,而是要把弱关系转化为可持续的制度性关系,将村民、经营主体和外来游客纳入共同治理规则。

4. 村民参与山林环境治理的现实困境

4.1. 村民参与主动性不足

当前,H村村民参与山林环境治理整体上仍以被动参与为主,多数村民主要是在村委会组织下参与环境整治、森林防火等活动,自发参与的村民较少。一些村民认为山林环境治理属于政府和村干部职责,对自身在生态治理中的主体地位认识不足,缺乏长期参与公共事务治理的积极性。还有部分村民更加关注家庭经济收入,对山林环境治理关注程度有限,导致村庄内部生态治理参与氛围不够浓厚,影响了山林环境治理工作的持续推进。

4.2. 村民参与持续性不强

目前,H村村民参与山林环境治理多集中于阶段性活动,例如环境卫生整治、森林防火宣传等,缺乏长期稳定参与机制。部分村民在集中治理期间能够参与相关活动,但活动结束后参与热情明显下降,难以形成常态化治理模式。由于治理活动大多以义务劳动形式开展,部分村民参与时间和精力有限,长期参与积极性不高,导致山林环境治理缺乏持续稳定的群众基础。

4.3. 基层治理力量较为薄弱

H村地处山区,山林面积较大,治理任务较重,而基层治理力量相对有限。目前,山林环境治理工作主要依靠村干部和少数护林员推进,在森林巡查、生态保护和环境整治等方面存在人员不足问题。与此同时,受农村人口外流和老龄化影响,长期参与公共事务治理的人群相对有限,部分治理工作难以全面覆盖,影响了山林环境治理效率。

4.4. 村民参与渠道不够完善

在目前,H村村民参与山林环境治理的方式相对单一,主要以配合村委会开展治理活动为主,缺乏制度化、常态化参与渠道。部分村民在治理过程中缺少表达意见和参与决策的机会,对相关治理内容了解不够充分。同时,村庄内部缺乏完善的群众协商机制和监督反馈机制,村民意见难以及时反映和落实,导致部分村民参与积极性受到影响。

4.5. 多元协同治理机制有待加强

H村山林环境治理仍以政府和村委会主导为主,社会组织、志愿力量以及企业等主体参与程度较低,多元主体协同治理格局尚未完全形成。在实际治理过程中,政府、村委会与村民之间的信息沟通和协作配合仍存在一定不足,部分治理工作缺乏长期稳定的协同机制,导致山林环境治理资源整合能力不强,整体治理效果仍有提升空间。

5. 村民参与山林环境治理困境的成因分析

5.1. 生态价值认知不足

H村部分村民仍倾向于将山林视为可利用的生产资源,而非需要共同维护的公共生态资产。特别是

在林下采集、农事用火和生活垃圾处理等日常行为中，一些村民更关注短期便利和个体收益，对生态破坏的长期成本认识不足。虽然村委会开展过防火宣传和环境整治动员，但宣传多以通知、口号和提醒为主，缺少将生态保护与家庭收益、旅游收入、村庄形象和安全风险相联系的解释过程，因此难以转化为稳定行为习惯。

5.2. 利益联结机制不健全

H 村村民参与山林环境治理多体现为义务劳动，缺少与个人收益、家庭荣誉和村级资源分配相挂钩的制度安排。村民 G 表示：“如果只是义务劳动，大家有空就去，忙的时候肯定顾不上。”这一观点反映出村民参与动力不足的关键在于“参与 - 贡献 - 收益”链条没有形成。即使生态改善带来旅游发展、村庄环境提升和公共形象改善，这些收益也未必能直接转化为村民可感知、可比较、可持续的回报，从而削弱了长期参与动力。

5.3. 基层组织动员方式单一

村委会是 H 村山林治理的组织核心，但其动员方式仍以行政通知和临时安排为主。面对森林防火、环境整治等任务，村干部往往需要在短时间内完成上级要求，容易采用“通知 - 集合 - 劳动 - 结束”的方式推进。这种方式效率较高，但难以培养村民长期主体意识。协同治理理论强调主体之间的平等沟通、共同决策和持续互动，而 H 村目前的协同更多表现为村委会向下动员，村民向上反馈不足，导致治理网络虽然存在，但互动质量不高。

5.4. 人口结构不平衡

人口外流和老龄化直接削弱了 H 村村民参与山林治理的组织基础。外出务工群体虽然仍与村庄保持利益联系，但无法长期参加巡山护林和环境整治；留守老人对山林熟悉，但体力、交通和信息能力有限；返乡青年和经营主体数量有限，尚未成为稳定治理力量。这种人口结构使村委会在组织山林治理时经常面临“有人愿意支持，但实际到场人数不足”的困境。

5.5. 制度化参与机制不完善

H 村村民参与行为具有随机性和阶段性，根本原因在于缺少制度化参与机制。现有村规民约和环境整治要求虽然能够提供基本规范，但对巡山护林、垃圾分类、违规劝导、游客监督、公益劳动等行为缺少细化量化标准，也缺少公开记录、积分兑换、结果公示和分级惩戒机制。公共池塘资源治理理论表明，共同资源治理需要明确规则、共同监督和低成本冲突解决机制[4]。H 村如果不能将参与行为制度化，村民参与就容易依赖个人觉悟和村干部临时动员，难以持续。

6. 提升村民参与山林环境治理水平的优化路径

6.1. 由“义务动员”转向“积分激励 + 规则约束 + 收益共享”

针对 H 村参与主动性不足、持续性不强和协同机制薄弱等问题，本文建议构建基于生态积分制的村民参与闭环方案(见表 1)。其基本思路是：以村委会为组织核心，以村级林长和护林员为日常记录主体，以村民家庭为积分单位，将巡山护林、森林防火、垃圾分类、山林垃圾清理、游客文明劝导、违规行为举报、生态会议参与等行为量化为积分；再将积分与村集体分红、公益岗位优先、农资补贴、小额信贷推荐、评优评先、文明家庭评定、旅游经营摊位优先等利益相衔接；同时对违规用火、乱倒垃圾、破坏林木等行为设置扣分和村规民约约束。通过“行为记录 - 积分公示 - 兑换激励 - 监督反馈 - 规则调整”的闭环机制，使生态保护从临时性义务劳动转化为可持续的制度化参与。

Table 1. Proposed project of ecological points system in Village H
表 1. H 村生态积分制建议项目

积分类别	具体行为	建议积分	记录主体	用途
巡护类	参与巡山护林、重点防火期值守	每次 + 5 至 10 分	护林员/村级林长	公益岗位、评优优先
整治类	参与山林垃圾清理、村道清扫、溪沟清理	每次 + 5 分	村委会	积分兑换生活用品
监督类	举报违规用火、乱倒垃圾、乱砍滥伐并查实	每次 + 10 至 20 分	村委会/护林员	年度生态文明家庭
宣传类	参与防火宣传、游客文明劝导	每次 + 3 至 8 分	村干部/经营主体	旅游收益分配参考
协商类	参加生态议事会并提出有效建议	每次 + 5 分	村民议事会	议事代表优先推荐
约束类	违规用火、乱倒垃圾、破坏林木	每次-10 至 30 分	村委会/监督小组	取消当年评优资格

6.2. 建立生态议事会，提升村民参与层次

为避免积分制沦为简单奖惩工具，H 村应同步建立生态议事会或生态治理小组。议事会成员可由村干部、护林员、普通村民代表、返乡青年、旅游经营者和老人代表组成，每季度召开一次会议，讨论防火重点、垃圾治理点位、旅游高峰期管理、积分兑换标准和扣分争议。这样可以把村民参与从“被通知”提升到“协商参与”，逐步向参与阶梯中的伙伴关系层次靠近。

6.3. 将旅游收益与生态保护捆绑

如果 H 村旅游业较为发达，应将旅游经营主体纳入山林环境治理责任体系。具体可采取三项措施：一是对民宿、农家乐、露营点、采摘点等经营主体建立生态责任清单，要求其承担门前山路清洁、游客防火提醒和垃圾回收责任；二是从村集体旅游收益或生态项目资金中拿出一定比例设立生态积分基金，用于兑换积分和支持护林公益岗位；三是将经营主体年度积分与摊位分配、宣传推荐、评优资格和村集体合作机会挂钩。通过这种方式，将旅游收益与生态保护直接捆绑，缓解“游客获益、村庄承担治理成本”的问题。

6.4. 完善监督公示和分级惩戒机制

生态积分制能不能长期运行，关键在于公开、公平和可监督。H 村可以建立“月记录、季公示、年兑换”的运行规则：护林员和村干部负责日常记录，生态议事会负责审核，村务公开栏和微信群定期公示积分，村民可在公示期内提出异议。对于争议较大的扣分事项，应由村民代表、村干部和护林员共同核实。对轻微违规行为以提醒和扣分为主，对多次违规或造成严重后果的行为，应与村规民约、森林防火责任和相关法律法规衔接，形成分级惩戒。

6.5. 拓展线上参与渠道，吸纳外出务工村民

针对外出务工村民难以长期到场的问题，H 村可依托微信群、小程序或村务平台建立线上参与渠道。外出村民可以通过线上投票参与生态议事，通过捐助生态基金、认领山林清洁点位、转发防火宣传、为老人家庭代缴垃圾处理费用等方式获得家庭积分。这样既能保持外出群体与村庄公共事务的联系，也能弥补常住人口参与能力不足的问题。

7. 结论

本文是以黄山市 H 村为案例，围绕村民参与山林环境治理的现实困境与优化路径展开分析。研究表

明，H 村山林治理已形成以乡镇政府和林业部门指导、村委会组织协调、护林员日常巡查、村民配合参与的基本治理格局，森林防火、垃圾清理和生态保护取得一定成效。但从参与阶梯视角看，H 村多数村民仍处于信息接收和被动执行层次，参与决策、协商监督和收益分配不足；从协同治理网络看，村委会和护林员是关键节点，普通村民、旅游经营主体、社会组织 and 外出务工村民之间联系较弱，尚未形成充分协同。

造成这些原因既包括村民生态价值认知不足、利益联结机制不健全、基层组织动员方式单一，也包括人口结构失衡、旅游发展责任分担不清和制度化参与机制缺乏。对此，本文提出基于生态积分制的村民参与闭环方案，将巡山护林、垃圾分类、生态监督、游客劝导和议事参与等行为量化记录，并与村集体分红、公益岗位、评优评先、小额信贷和村规民约约束相结合，推动 H 村山林环境治理由临时动员型向协同共治型转变。需要说明的是，本文仍受限于 H 村具体统计数据和访谈样本数量，后续研究可进一步补充真实台账数据，扩大访谈范围，并与其他山区村庄进行比较，以提高研究结论的解释力和推广价值。

参考文献

- [1] 费孝通. 乡土中国[M]. 北京: 北京大学出版社, 2012.
- [2] Arnstein, S.R. (1969) A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, **35**, 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- [3] Ansell, C. and Gash, A. (2008) Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, **18**, 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- [4] Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511807763>