

乡村振兴背景下县域林业公共管理优化研究

——以浙江省安吉县为例

都冰冰, 刘新宇, 李海亮, 王冰妹, 鲍祉澄

大连海洋大学, 辽宁 大连

收稿日期: 2026年3月16日; 录用日期: 2026年4月9日; 发布日期: 2026年4月20日

摘要

“绿水青山就是金山银山”理念为新时代乡村振兴与林业高质量发展提供了根本遵循。林业是乡村生态振兴的核心载体, 是实现产业兴旺、农民增收的重要抓手, 县域林业公共管理的效能直接决定了乡村振兴战略在林区的落地成效。本文以林业公共管理优化为核心切入点, 以“两山”理念发源地浙江省安吉县为研究案例, 引入合作治理理论构建分析框架, 系统梳理乡村振兴与林业公共管理协同发展的内在逻辑, 基于官方统计数据与实地调研资料分析安吉县林业发展概况、林业公共管理的现状与核心困境, 最终提出针对性的优化实施路径。研究旨在为安吉县林业公共管理提质升级提供实践参考, 也为全国同类县域依托林业发展赋能乡村振兴提供可复制的经验借鉴, 推动实现农村生态保护与经济社会高质量发展的双赢目标。

关键词

乡村振兴, 林业公共管理, 两山理念, 安吉县, 县域治理

Research on the Optimization of County-Level Forestry Public Management under the Background of Rural Revitalization

—A Case Study of Anji County, Zhejiang Province

Bingbing Du, Xinyu Liu, Hailiang Li, Bingmei Wang, Zhicheng Bao

Dalian Ocean University, Dalian Liaoning

Received: March 16, 2026; accepted: April 9, 2026; published: April 20, 2026

Abstract

The concept of “lucid waters and lush mountains are invaluable assets” provides fundamental guidance for rural revitalization and high-quality forestry development in the new era. Forestry is the core carrier of rural ecological revitalization, and an important starting point for achieving industrial prosperity and farmers’ income increase. The efficiency of county-level forestry public management directly determines the implementation effect of the rural revitalization strategy in forest areas. This paper takes the optimization of forestry public management as the core entry point, takes Anji County, Zhejiang Province, the birthplace of the “Two Mountains” concept, as the research case, introduces the collaborative governance theory to construct an analytical framework, systematically combs the internal logic of the coordinated development of rural revitalization and forestry public management, analyzes the general situation of forestry development, the current situation and core dilemmas of forestry public management in Anji County based on official statistical data and field research data, and finally puts forward targeted optimized implementation paths. The research aims to provide practical reference for the quality improvement of forestry public management in Anji County, and also provide replicable experience for similar counties across the country to empower rural revitalization relying on forestry development, and promote the realization of the win-win goal of rural ecological protection and high-quality economic and social development.

Keywords

Rural Revitalization, Forestry Public Management, Two Mountains Concept, Anji County, County Governance

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. 文献综述

在乡村振兴战略全面推进与“两山”理念深度践行的背景下，县域林业公共管理的提质升级成为推动林区生态保护与经济社会协同发展的核心抓手，国内外学界围绕相关主题已形成丰富的研究成果。

国外研究方面，一方面形成了公共管理经典理论体系，涵盖公共选择、政府失效、社区治理等核心理论，为农村公共管理与林业治理研究奠定了理论基础[1]；另一方面聚焦林业公共管理实践探索，高冰等(2023)以英国林业委员会为对象，剖析了其从单一资源储备向兼顾社会需求、生态保护的转型历程，揭示了林业管理机构平衡多元目标的核心逻辑，为我国县域林业公共管理改革提供了国际经验参考[2]。

国内研究可分为三大维度。其一，基础理论与共性问题研究，李粲等(2024)指出基层公共管理效能直接决定乡村振兴落地成效，梳理了管理体系不健全、治理能力不足等共性困境[3]；诸多学者针对林业公共管理展开专项研究，明确了其对乡村振兴五大目标的支撑作用，剖析了资源管护、产业发展等环节的现实困境，提出了体系优化、模式创新、数字化转型等对策[4][5][6][7]。其二，林业产业发展与融合路径研究，曹路莹等(2026)探讨了“林业+”产业融合的演进逻辑与典型模式，提出了破解要素错配、产业链条短等问题的优化路径[8]；刘东等(2026)分析了林业经济发展的特征与短板，从产业结构优化、融资渠道拓宽等方面提出发展举措[9]。其三，安吉县本土化实践研究，孟瑶等(2021)总结了安吉县美丽乡村建设全域统筹、三产融合等核心经验[10]；杨静蕾(2025)聚焦安吉县乡村旅游产业融合实践，梳理了其科学规划、多业融合等创新举措[11]，为安吉县林业公共管理研究提供了本土化案例基础。

总体而言, 现有研究虽覆盖了林业公共管理的理论、实践与案例层面, 但多聚焦宏观通用对策, 或针对安吉县单一领域展开分析, 缺乏对“两山”理念发源地县域林业公共管理的宏观理论支撑, 未引入专门理论解析多元主体互动关系与困境成因, 且针对安吉县林业公共管理的系统性、全维度研究仍存在不足, 难以充分回应“两山”理念发源地县域林业治理现代化的现实需求, 这也成为本文研究的核心切入点。

2. 乡村振兴与林业公共管理协同发展的内在逻辑

2.1. 理论逻辑：“两山”理念下生态价值与经济价值的协同转化

“两山”理念的核心是破解生态保护与经济对立的对立, 实现生态价值与经济价值协同转化, 这是乡村振兴与林业公共管理协同发展的理论逻辑。林业资源兼具生态与经济属性, 传统管理易陷入保护与开发失衡。现代林业公共管理以“两山”理念为指导, 统筹保护与利用, 通过制度、规划与服务打通生态产品价值实现路径, 推动“绿水青山”转化为“金山银山”, 为乡村振兴提供生态与经济支撑。

2.2. 实践逻辑：林业公共管理对乡村振兴五大目标的全面支撑

乡村振兴五大目标均与林业发展紧密相关, 林业公共管理是林业赋能乡村振兴的核心抓手: 通过规划、政策、技术等推动林业产业融合发展, 助力产业兴旺; 通过森林管护、生态修复等改善农村人居环境, 支撑生态宜居; 通过挖掘乡土生态文化、开展生态教育, 培育绿色文明乡风; 通过完善林权制度、构建协同治理平台, 提升乡村治理效能; 通过发展林业产业、健全生态补偿, 拓宽林农增收渠道, 推动实现共同富裕。

2.3. 耦合逻辑：乡村振兴与林业公共管理的双向赋能关系

乡村振兴与林业公共管理之间存在显著的双向赋能、协同发展的耦合关系。一方面, 乡村振兴战略为林业公共管理的改革创新提供了战略机遇与政策支持。乡村振兴战略的全面推进, 推动各类资源、政策、人才向农村下沉, 为林业公共管理体系完善、基层林业服务能力提升、林业治理模式创新提供了有利条件; 同时, 乡村振兴对生态保护、产业发展、农民增收的多元需求, 也倒逼林业公共管理从传统的资源管控型向现代的服务赋能型转型, 推动林业治理体系和治理能力现代化。

3. 研究方法

本文综合采用文献研究法、案例研究法、实地调研法与多源数据分析法, 确保研究结论的科学性与可操作性, 具体研究设计如下:

文献研究法方面, 系统梳理乡村振兴、林业公共管理、“两山”理念、合作治理等相关领域的国内外研究成果, 厘清研究现状与核心争议, 明确本研究的理论定位与研究缺口, 为研究框架构建与分析提供理论支撑。

案例研究法方面, 选取“两山”理念发源地安吉县作为核心案例, 因其林业资源丰富、林业公共管理实践具有代表性, 且面临的多元主体协同治理困境具有典型性, 通过对安吉县林业公共管理的深度剖析, 提炼可复制、可推广的经验模式。

实地调研法方面, 2024年8~10月对安吉县开展专项调研, 通过半结构化访谈、实地观测、座谈交流等方式收集一手数据: 对县林业局、乡镇林业管理机构工作人员开展访谈18人, 了解林业公共管理政策执行与困境; 对林农、林业企业负责人、村级护林员开展访谈65人, 掌握基层主体的实际需求与参与困境; 实地走访12个乡镇20个行政村的林区、林业企业、碳汇交易服务点, 观测林业资源管护、产业发

展与公共服务供给现状。

多源数据分析法方面,一手数据包括实地调研获取的访谈记录、观测数据、问卷数据(发放林农问卷300份,有效回收278份);二手数据包括《2023年安吉县国民经济和社会发展统计公报》《2023年安吉县林业发展白皮书》、安吉县林业局发布的政策文件与统计报表、相关学术研究成果与媒体报道等,通过对多源数据的交叉验证与整合分析,全面解析安吉县林业公共管理的现状与困境。

4. 安吉县林业发展概况

安吉县位于浙江省湖州市,地处浙北天目山北麓,是我国南方典型的集体林区,也是全国知名的“中国竹乡”,林业资源禀赋极为突出。根据《2023年安吉县国民经济和社会发展统计公报》、安吉县林业局发布的《2023年安吉县林业发展白皮书》数据显示:截至2023年底,安吉县县域总面积1886平方公里,其中林地面积176.52万亩,占县域总面积的73.5%;全县森林覆盖率达59.62%,位居浙江省前列;其中竹林面积101.1万亩,占林地总面积的57.3%,毛竹立竹量达1.8亿株,是全国毛竹资源最富集的县域之一。

除竹林资源外,安吉县生态公益林面积达118.5万亩,其中国家级公益林25.3万亩,省级公益林93.2万亩,公益林占林地总面积的57.0%,构建了完善的县域生态屏障。安吉县先后获评全国首个“国家生态县”“全国林业改革发展综合试点县”“全国森林康养基地试点建设县”,其林业资源的保护与利用水平位居全国县域前列。

5. 乡村振兴背景下安吉县林业公共管理的现状与现实困境

5.1. 安吉县林业公共管理的发展现状

安吉县林业公共管理建设成效显著,在资源管护、产业发展、生态价值转化三大领域实现全面提升。资源管护上,全面推行林长制,建成县乡村组四级责任体系,配齐两千余名管护人员实现全域管护全覆盖;完善公益林补偿机制,严管竹林资源、推广可持续经营技术,建成“智慧林业”平台,森林灾害防控指标多年远低于浙江省控标准。产业发展上,构建以竹产业为核心的多业态现代林业体系,2022年林业总产值居浙江县域首位,竹产业规模全国领先;完善产业服务、推动业态融合,林业产业成为乡村振兴、农民增收的核心支柱。生态价值转化上,作为全国试点县,创新竹林碳汇收储交易模式,搭建全国首个县域相关平台,带动村集体和林农增收;完善配套政策与生态补偿机制,实现“护绿增收”良性循环。

5.2. 安吉县林业公共管理存在的问题

5.2.1. 林业资源管护的公共管理体系仍存在短板

安吉县林业公共管理面临两大突出困境。一是基层林业管护力量薄弱,乡镇林业站随机构改革并入农业农村办公室后机构弱化,多数乡镇仅配1~2名专职林业干部且身兼数职,难以承担辖区林地管护、技术服务等工作;村级护林员多为村民兼职,专业能力参差不齐,无法满足精细化管护需求。二是竹林经营碎片化难题突出,集体林地确权到户后,全县九成以上竹林林权分散在林农手中,户均面积不足10亩,且缺乏有效的统筹管理机制,林农普遍存在“重采伐、轻培育”的短期行为,部分偏远山区竹林失管退化,影响了竹林生态系统的稳定性与碳汇能力。

5.2.2. 林业产业融合发展的公共管理引导与服务不足

安吉县林业产业发展的公共管理存在两大突出短板。一是产业结构优化引导力度不足,当地林业产业超六成产值依赖竹产业,林下经济等非竹类林业产业发展滞后,产业结构单一问题突出,且针对非竹产业的规划引导、政策扶持与技术服务不足,县域林业经济抗市场风险能力较弱。二是林业全产业链公

共服务存在短板，竹产业高端研发支撑能力有限，难以满足中小企业创新需求，同时品牌培育、市场推广、数字化转型的配套公共服务不完善，企业自主品牌竞争力偏弱，制约了林业产业高质量发展。

5.2.3. 林业生态产品价值实现的管理机制仍不健全

安吉县林业生态产品价值实现的公共管理仍存突出短板。一是竹林碳汇全链条管理机制亟待完善，虽创新了竹林碳汇收储交易模式，但碳汇计量监测专业力量不足，难以开展常态化精准监测，项目后续竹林经营缺乏有效监督，收益分配机制也需细化完善。二是生态产品价值实现路径单一，当前主要依赖竹林碳汇交易，多元化转化路径缺乏系统的管理引导与制度设计，相关价值核算、品牌认证、市场推广等公共服务体系不健全，优质林业生态产品难以实现“优质优价”，生态价值转化效率不高。

5.2.4. 林业公共服务供给存在结构性失衡

安吉县林业公共服务建设仍存在突出短板。一是城乡林业公共服务差距显著，县级林业技术资源多集中在县城及周边乡镇，偏远山区林农难以获得精准技术指导，林区道路、防火灌溉等基础设施建设滞后，制约了林业生产经营与资源管护。二是公共服务供需匹配度不足，当前服务供给多由政府自上而下决定，对林农、林业企业的实际需求调研不足，供需存在错位，林农亟需的林下经济技术、电商运营、林业金融等培训服务供给短缺，中小林业企业人才引进、市场拓展等方面的需求也未得到有效满足。

6. 乡村振兴背景下安吉县林业公共管理优化的实施路径

6.1. 健全全域覆盖、权责清晰的林业资源管护公共管理体系

针对安吉县林业公共管理现存困境，可从两大核心方向优化提升。一是强化基层林业管护体系与队伍建设，优化乡镇林业管理机构设置，按林地面积与工作体量合理配备专职林业干部，保障基层队伍稳定专业；完善村级护林员管理制度，健全招聘、培训、考核、激励机制，提升护林员专业能力与薪酬待遇，整合公益林管护、森林防火等多项管护职责，实现“一支队伍、全域管护”，提升基层管护效能。二是完善竹林碎片化经营统筹管理机制，以集体林权制度改革为抓手，创新林地经营权流转模式，鼓励林农通过转包、出租、入股等方式推动竹林规模化集约化经营；完善林地流转公共服务平台，提供全流程服务保障流转双方权益，同时出台规模化经营扶持政策，对竹林可持续经营、碳汇林培育主体给予补贴与技术支持，引导提升竹林经营水平。

6.2. 强化林业产业融合发展的公共管理引导与服务

安吉县可从两大维度推动林业产业高质量发展。一是加强林业产业结构优化的规划引导，编制林业产业高质量发展中长期规划，在巩固竹产业核心优势的基础上，系统布局林下经济、珍贵树种培育、森林康养等多元林业产业，设立特色产业发展专项资金，加大对非竹类产业的补贴、信贷扶持，培育新经济增长点，破解产业结构单一难题，降低市场风险。二是完善林业全产业链公共服务体系，升级县级公共研发平台，联合高校院所搭建产学研创新平台，开展关键技术研发，为中小企业提供技术、检测等服务；完善“安吉竹业”区域公共品牌运营，培育自主品牌提升产品竞争力；搭建数字化服务平台，完善电商、物流等配套服务，推动产业数字化转型。

6.3. 完善林业生态产品价值实现的全链条管理机制

安吉县可从两大维度完善林业生态产品价值实现的管理机制。一是健全竹林碳汇全生命周期管理体系，组建县域竹林碳汇计量监测专业团队，联合第三方机构开展常态化精准监测，保障碳汇数据真实准确；完善碳汇项目经营管理机制，明确竹林可持续经营的责任、标准与考核要求，确保碳汇能力稳定提

升；细化收益分配机制，明确各级分配比例，建立收益公示制度，保障林农与村集体合法收益，调动各方参与积极性。二是拓展林业生态产品多元化价值实现路径，多部门协同建立生态产品价值核算体系，打造公共品牌与生态认证体系，实现“优质优价”；推动生态产品与文旅、康养等产业深度融合，开发新业态拓展价值场景；完善生态补偿机制，探索跨区域横向补偿制度，推动生态保护者与受益者良性互动。

6.4. 推进林业公共服务供给的均等化与提质升级

安吉县可从两大方向优化林业公共服务供给、提升服务质效。一是推动林业公共服务城乡均等化，优化资源配置，推动县级林业技术、资金、人才向偏远山区、林区下沉，建立乡镇林业技术服务站与县级专家巡回服务团队，定期上门开展技术指导与培训，打通技术服务“最后一公里”；加大偏远林区基础设施投入，将林区道路、防火灌溉设施等纳入县域建设规划，设立专项资金并完善建管机制，改善林区生产条件，缩小城乡服务差距。二是提升林业公共服务供需匹配度，建立需求常态化调研机制，精准掌握各类经营主体实际需求形成清单，针对性优化供给；重点为林农提供林下经济、林业金融、电商运营等培训服务，为中小林业企业提供技术研发、融资对接等服务，实现供需精准匹配，提升服务效能。

6.5. 构建政府主导、多元主体协同参与的林业公共治理新格局

安吉县可从两大维度构建多元协同的林业公共治理格局。一是提升村集体与林农的参与度，完善公众参与机制，在林业规划、政策制定等环节充分听取基层意见，保障参与权与话语权；多渠道普及林业资源保护、产业扶持等相关政策，提升林农政策知晓度；建立激励机制，对积极参与林业管护、生态保护的主体给予表彰和政策倾斜，推动从“被动管理”转向“主动参与”。二是激活社会组织与市场主体作用，扶持林业行业协会、专业合作社等社会组织发展，赋予其行业管理与公共服务职能，发挥桥梁纽带作用，引导合作社拓展多元化服务；完善社会资本参与激励机制，明确权责收益、出台扶持政策，鼓励企业与社会资本参与林业公共治理，形成政府、市场、社会协同发力的治理格局。

7. 结论与展望

在全面推进乡村振兴的新时代背景下，林业公共管理的提质升级，是实现林业生态保护与经济发展协同推进、推动“两山”理念深度转化的核心抓手。安吉县作为“两山”理念发源地，依托丰富的林业资源，在林业公共管理方面开展了大量创新实践，形成了一系列可复制的经验，但其仍面临着基层管护力量薄弱、产业引导服务不足、价值实现机制不健全、公共服务供给失衡、多元治理格局尚未形成等现实困境。

本文研究发现，县域林业公共管理的优化，必须以“两山”理念为根本遵循，紧扣乡村振兴战略的总要求，从资源管护体系、产业引导服务、价值实现机制、公共服务供给、多元治理格局五个维度系统发力，推动林业公共管理从传统的资源管控型向现代的服务赋能型转型，实现林业生态、经济、社会效益的协同最大化。安吉县需要通过健全林业资源管护体系、强化产业融合发展引导、完善生态产品价值实现机制、提升公共服务供给质量、构建多元协同治理格局，全面提升林业公共管理效能，推动林业高质量发展，为乡村振兴提供更强有力的支撑。

未来的研究可进一步拓展至县域林业公共管理的绩效评价体系构建，以及不同类型县域林业公共管理的差异化优化路径研究，为我国县域林业治理体系现代化提供更丰富的理论参考与实践指引。

参考文献

- [1] 罗海晴. 乡村振兴背景下农村公共管理存在的问题与对策[J]. 农村科学实验, 2024(18): 181-183.
- [2] 高冰, 刘金源. 在资源储备与社会需求之间——英国林业委员会的困境与转型(1919-1945) [J]. 中国农史, 2023,

42(3): 68-77.

- [3] 李粲, 李元森. 乡村振兴战略下农村基层公共管理问题探讨[J]. 黑龙江粮食, 2024(4): 137-139.
- [4] 谢梦茜. 公共管理视域下新农村建设发展现状及优化策略[J]. 农村科学实验, 2024(18): 184-186.
- [5] 陈慧莉. 关于加强林业公共管理研究必要性的探讨[J]. 甘肃农业, 2015(12): 29.
- [6] 刘孝辉. 江苏省盐城市农村公共管理的现状及对策研究[D]: [硕士学位论文]. 南京: 南京林业大学, 2022.
- [7] 文若冰, 李娅, 张静. 林业新质生产力赋能林业现代化: 作用机制与实现路径[J/OL]. 农林经济管理学报: 1-12. <https://link.cnki.net/urlid/36.1328.F.20260312.1805.004>, 2026-03-17.
- [8] 曹路莹, 许飞进. 乡村振兴背景下“林业+”产业融合发展模式与优化路径[J]. 当代农机, 2026(2): 82-83.
- [9] 刘东, 李洪建. 乡村振兴背景下林业经济发展的措施研究[J]. 农村实用技术, 2026(1): 6-7.
- [10] 孟瑶, 赵华, 李明. 乡村振兴背景下县域美丽乡村建设路径探究——以浙江省安吉县为例[J]. 建设科技, 2021(7): 81-85.
- [11] 杨静蕾. 乡村振兴战略背景下乡村旅游产业融合路径探索——以浙江省安吉县为例[J]. 棉花科学, 2025, 47(2): 11-13.