

林草与农业权责分置矛盾及协同规制路径 ——基于山水林田湖草沙一体化视角

姜俊如, 李明泽, 李宏宇

大连海洋大学经济管理学院, 辽宁 大连

收稿日期: 2026年6月22日; 录用日期: 2026年7月15日; 发布日期: 2026年7月27日

摘要

国土空间统筹与山水林田湖草沙一体化治理背景下, 林草与农业权责分置引发的部门权责冲突成为制约生态保护与粮食安全协同推进的核心制度难题。我国农业农村、林草主管部门长期实行权责分置模式, 权责交叉、监管真空并存, 衍生空间管控矛盾、生态补偿错配、跨区域监管失效、经营主体激励不足等多重治理问题。现有研究偏重农林复合经营实证分析, 缺少适配我国林长制、田长制并行体系的权责协同底层理论。本文采用文献归纳与理论推演法, 基于制度边界、协同规制、整体性权责、生态权四大理论, 剖析林草与农业权责分置的形成逻辑与现实困境, 阐释农林协同规制的边界、价值、约束三维逻辑, 构建“权责划分-规制工具-协同机制-监督问责”四位一体协同规制框架。研究弥补农林治理领域重产业、轻权责规制的研究短板, 为林农行政体制改革、林地耕地跨界治理、全域生态系统统筹提供理论支撑。

关键词

山水林田湖草沙一体化治理, 林草与农业权责分置, 林长制, 协同规制, 制度边界, 生态权责, 国土空间治理, 条块关系, 景观治理

The Contradiction of the Separation of Rights and Responsibilities between Forestry, Grassland and Agriculture and the Path of Coordinated Regulation

—From the Perspective of the Integration of Mountains, Rivers, Forests, Farmlands, Lakes, Grasslands and Deserts

Junru Jiang, Mingze Li, Hongyu Li

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

Abstract

Under the background of the overall planning of territorial space and the integrated governance of mountains, rivers, forests, farmlands, lakes, grasslands and deserts, the conflicts of power and responsibility among departments caused by the separation of agriculture and forestry management have become the core institutional problem restricting the coordinated advancement of ecological protection and food security. For a long time, the competent authorities of agriculture and rural affairs and forestry and grassland in our country have implemented a model of separation of powers and responsibilities, with overlapping powers and responsibilities and coexisting regulatory vacuums. This has led to multiple governance problems such as spatial control conflicts, mismatch of ecological compensation, failure of cross-regional supervision, and insufficient incentives for business entities. Existing research focuses more on empirical analysis of agroforestry operations and lacks the underlying theory of rights and responsibilities coordination that is suitable for the parallel system of forest chief system and field chief system in China. This paper adopts the methods of literature review and theoretical deduction, based on the four major theories of institutional boundaries, collaborative regulation, overall rights and responsibilities, and ecological rights, to analyze the formation logic and practical predicaments of the separation of rights and responsibilities in agriculture and forestry, and explain the three-dimensional logic of boundaries, values, and constraints of collaborative regulation in agriculture and forestry. Build a five-in-one collaborative regulatory framework featuring "division of rights and responsibilities-regulatory tools-collaborative mechanisms-supervision and accountability-legal guarantees". This study aims to address the research shortcomings in the field of agricultural and forestry governance, which focus more on industries than on the regulation of rights and responsibilities, and to provide theoretical support for the reform of the administrative system of forestry and agriculture, cross-border governance of forest land and cultivated land, and the overall planning of the ecosystem.

Keywords

Integrated Management of Mountains, Rivers, Forests, Farmlands, Lakes, Grasslands and Deserts, The Separation of Rights and Responsibilities between Forestry, Grassland and Agriculture, Forest Chief System, Collaborative Regulation, Institutional Boundaries, Ecological Rights and Responsibilities, Territorial Space Governance, Relationship between Sectors and Regions, Landscape Management

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

生态文明建设提出山水林田湖草沙生命共同体治理理念，打破单一资源、单一行业独立管控的传统模式，依托国土空间统筹思路推动林地、耕地、草原等全域自然资源一体化统筹改革落地[1]。农业、林业分别承担国家粮食安全与生态安全保障职能，林地作为核心生态载体、耕地作为粮食生产载体，两类资源空间高度交织，在水土涵养、防护林管护、碳汇供给层面存在深度权责关联，天然具备协同治理基础。

我国现行资源分业管理体系下，耕地、农业生产管护权责归农业农村部门；林地、公益林、草原修

复、退耕还林等工作由林草主管部门负责,长期形成固化的农林权责分割格局。该模式适配粗放发展阶段的行业管理需求,但在一体化生态治理背景下制度缺陷持续凸显:山林交错带、农田防护林、退耕过渡地块监管主体模糊,农林产权边界不清引发权责冲突,林下经济、农林复合项目审批流程割裂,持续降低国土空间利用效率,阻碍生态保护与粮食安全同步落地[2]。林长制、田长制并行实施后,两套考核体系目标割裂,进一步加剧农林跨界区域治理矛盾。

梳理国内外相关文献,国外形成一套完整多主体协同治理分析框架,理论建立在土地私有制、扁平化行政架构之上,难以适配我国集体土地所有制与林长制、田长制并行的治理体系,理论范式无法直接借鉴[3]。西方形成整合式自然资源管理、景观治理两类主流理论,倡导以完整景观单元统筹农林资源,依靠社区自治、市场化付费解决部门分割问题,但此类景观治理思路难以适配国内农林混合产权经营场景[4]。但该类理论依托土地私有与自治行政体系,缺少我国条块管理、集体土地、双长制并行的制度适配性,仅能借鉴全域资源统一管控的思路。反观国内相关成果,虽已关注农林跨界治理议题,但缺少与国际景观治理理论的学术对话,治理研究多忽视辖区分割带来的协同梗阻,理论借鉴流于表层,整体存在三重局限:一是多数文献聚焦林下经济、农林复合经营效益测算等产业实践;二是少量治理类研究笼统探讨部门协同,缺少农林权责边界、规制工具的底层理论剖析;三是鲜有从权责分置本源解释农林治理碎片化矛盾,完整的农林协同规制理论框架仍存在空白[5]。

当前农林治理矛盾已从产业经营上升至行政权责、法治规制层面,厘清林草与农业权责分置演化逻辑、搭建适配林业发展的协同规制体系,是落实山水林田湖草沙系统治理的关键抓手。本文系统拆解林草与农业权责分置治理困境,解构协同规制三维理论逻辑,构建四位一体农林协同规制理论体系,完善国土生态治理学理体系,为农林行政权责改革、林地耕地跨界生态规制优化提供理论支撑。

2. 核心理论基础

(一) 制度边界理论

制度边界理论提出,各类正式行政、行业管理制度会形成固定权责边界,边界范围由制度设计、行政分工、长期历史演化共同决定;制度边界固化、模糊、重叠均会直接诱发治理失灵[1]。行政部门权责划分本质是人为划定制度边界,清晰边界能够提升治理效率,边界交叉、真空则会催生部门推诿、监管缺位等问题。

我国农林分治、权责分离格局是数十年行政分工演化形成的固化制度边界,行业壁垒长期存在,农林交错空间形成常态化监管盲区。该理论能够完整解释我国林地、耕地交错地带长期监管缺位、农林两部门相互推诿等林业治理现实难题,为重构农林一体化权责边界、破除林业与农业行业壁垒提供底层理论支撑。

(二) 协同规制理论

协同规制突破单一政府行政监管模式,主张整合多元规制主体、多重规制工具,搭配行政规制、市场规制、法治规制、社会规制平衡生态保护、产业发展、民生保障多重发展目标,构建多层次协同治理体系[6]。传统农林治理仅依靠单一行政监管手段,规制主体单一、工具单薄,难以适配农林复合系统多元发展诉求。协同规制理论可为林下经济、农田防护林、林业碳汇等跨界林业业态搭建多主体、多工具协同监管框架。

(三) 整体性权责理论

整体性权责理论由整体性治理理论延伸而来,核心内涵是打破部门碎片化权责划分,依照自然资源系统整体性重新配置权责,统一治理目标、监管流程、考核标准,实现事权与监管权高度匹配。当前农林权责按照行业属性二元分割,与农林资源共生共存的自然特征相悖。林长制改革本质是整体性权责理

论在林草领域的落地实践，为农林权责统筹划分、林地耕地联合监管提供清晰分析依据。

(四) 生态权理论

生态权理论将水土保持、碳汇供给、生物多样性维护等生态服务界定为独立生态权益，在国土空间产权改革框架下明确生态管护行为对应的权责归属，要求生态收益、生态补偿与管护权责一一对应[7]。农林系统共同承担区域生态供给职能，但现有生态权责仅按行业划分，生态收益分配、补偿标准存在明显错配。能够厘清林地碳汇、农田防护林生态服务对应的权责分配逻辑，完善林业生态补偿协同利益平衡机制。

(五) 条块关系理论

条块关系是我国行政体系核心分析框架，“条”为农业农村、林草等垂直主管部门，拥有专项考核与管理权限；“块”指属地政府，负责辖区综合治理。条线以行业任务为核心易滋生部门本位，与属地全域统筹目标形成天然张力。

农林权责分置正是条线分割的典型表现：农业、林草分设垂直考核体系，林长制、田长制进一步加剧条线目标分歧，农林交错区域权责冲突凸显。该理论立足本土行政逻辑阐释农林治理碎片化成因，弥补现有研究偏重西方治理理论、忽视我国条块治理特征的不足。

3. 山水林田湖草沙治理下林草与农业权责分置的制度困境理论解析

依托四大基础理论，从制度边界固化、权责二元对立、规制体系割裂、生态权责收益错配四个维度，系统拆解林草与农业权责分置诱发的系统性治理困境。

(一) 行业制度边界固化，全域统筹权责主体缺位

农林两套行业管理制度历经长期演化，形成不可轻易突破的固化制度边界，行政考核、监管标准、项目审批流程完全独立运行。农业农村部门权责核心围绕耕地保护、粮食稳产、农业产业增收；林草部门权责聚焦林地生态防护、森林碳汇、林地保有量管控。林长制考核指标以森林覆盖率、林地保有量、公益林管护为主，农业考核重点聚焦粮食产能、耕地保有量，两套独立考核导向催生部门本位主义。

制度边界固化催生部门本位主义，各部门仅落实自身权责范围内工作，跨行业、跨资源类型的综合治理事项无牵头主体。农林交错空间、农林循环产业、复合生态片区等跨界事项，长期处于监管弱化状态，生态保护与产业发展双重目标难以同步落地[1]。农林分治困境本质是条线分割带来的条块张力，农业、林草垂直条线各自设定独立考核指标，属地政府缺乏统筹两条线的制度工具，跨资源综合治理事项无明确牵头主体，是条块关系失衡在自然资源领域的具象体现。

(二) 权责二元划分对立，交叉监管与监管真空并存

现行权责划分遵循“耕地归农业、林地归林草”二元标准，直接衍生两类权责治理难题。第一，权责交叉重叠：同一地块兼具林地、耕地双重属性，生态保护、土地管控权责分属两部门，监管标准相互冲突、重复执法加重经营主体制度成本；第二，权责真空地带：山林交界、农田防护林、退耕还林过渡区域不属于纯耕地或纯林地，乡村林业发展中此类交界地块权责归属无明确制度规定，破坏行为难以追责，形成常态化治理漏洞[8]。

二元化权责划分人为割裂农林资源共生关系，与生命共同体一体化治理理念相悖，是农林治理各类矛盾的核心制度诱因。

(三) 规制体系相互独立，跨界协同规制工具空白

农林领域分别搭建互不衔接的独立规制体系，行政许可、行政处罚、生态补偿、产业扶持等规制工具各行其是。农业规制工具侧重粮食产能激励、耕地非农化约束；林草规制工具侧重森林保护、林地占用管控，两类规制工具未建立联动衔接机制。

针对农林复合经营、农林碳汇协同、农田防护林管护等跨界业态,现有规制缺少针对林下种养、林业碳汇、农田防护林管护的配套激励与约束政策。单一行业规制工具无法适配复合系统发展需求,规制失效问题突出,长期制约兼顾粮食底线的农林协同发展[9]。

(四) 生态权责与收益分配错配,多元主体协同内生动力不足

基于生态权理论,农林共同提供水土保持、固碳释氧等公共生态产品,生态管护权责由两部门分别落实,但生态补偿、碳汇收益、生态考核奖励分配机制独立运行。林业生态管护投入成本更高,但补偿标准单一;农业绿色生产行为缺少生态层面专项激励,形成“同等生态责任、差异化补偿收益”的权责错配现象。

权责与收益不匹配降低基层政府、农户、经营企业参与农林协同治理的主观意愿,部门条线本位问题加剧了协同激励的缺失[10];退耕还林场景下生态补偿机制不完善进一步弱化激励,仅依靠行政强制推动治理工作,长效协同运行机制难以稳定形成[11]。

4. 山水林田湖草沙一体化治理下农林权责协同规制三维理论逻辑

山水林田湖草沙生命共同体理念重构农林权责分配与规制设计底层逻辑,形成边界逻辑、价值逻辑、约束逻辑三层完整理论体系。

(一) 边界逻辑:以资源系统整体性重构权责制度边界

农林协同规制的底层边界逻辑,是跳出行业二元分割的传统权责划分思路,依托国土空间资源整体性重新界定制度边界。改革关键在于弱化单一行业条线管控力度,提升属地综合统筹职能,调和条线目标分歧,推动条块治理适配自然资源一体化属性。划分权责不再单纯依据林地、耕地地类属性,转而以生态功能区、复合资源片区为单元实施统一管护,片区内农林资源推行一体化管理。边界重塑旨在消除权责重叠与监管空白,推动事权、监管权、考核权协同统一,使权责划分契合农林资源共生的自然规律,从制度根源消解分治带来的碎片化治理矛盾[7]。

(二) 价值逻辑:生态权责与产业收益双向均衡匹配

农林协同规制价值逻辑,是实现生态管护权责、产业发展权责、生态收益分配三者均衡匹配。林业承担区域核心生态防护权责,农业承担国家粮食供给权责,二者生态产出相互支撑;对应的生态补偿、碳汇收益、产业扶持政策同步双向互通。

依托国土空间产权协同规制打通生态价值市场化落地路径,林业生态系统为农业稳产筑牢生态屏障,农业经营收益定向反哺林地管护投入,让管护权责与生态收益形成匹配机制,统筹生态保护与农业产业双向价值,依托退耕还林生态补偿分配逻辑激活各方主体参与的长效动力[7]。

(三) 约束逻辑:生态红线与粮食安全双重刚性规制底线

农林权责协同规制存在两条不可突破的刚性约束底线。第一重为生态安全底线:所有权责划分、规制设计必须严守生态保护红线,林地、公益林管护权责不得弱化,杜绝以产业开发破坏森林生态系统;第二重为粮食安全底线:农林复合经营、跨部门权责调整不得侵占永久基本农田,耕地保护、粮食生产权责保持刚性约束。

双重底线约束划定农林协同规制改革边界,规避权责重构过程中生态破坏、耕地流失等治理风险,保障协同规制体系合规、可持续长效运行。

5. 农林四位一体协同规制理论体系建构

结合权责分置困境与三维理论逻辑,构建“权责划分-规制工具-协同机制-监督问责”四位一体农林协同规制完整理论框架,各环节环环相扣形成闭环治理体系。

(一) 权责划分协同：全域资源一体化权责配置框架

权责划分协同是协同规制落地的前置基础。以国土空间总体规划为顶层统领，打破农林行业二元划分标准，按照生态功能单元划分综合治理片区，设立跨部门综合管护专班统筹管理片区内林地、耕地管护权责。自上而下厘清地方政府、农业农村部门、林草主管部门及乡镇基层的分层权责清单，针对农田防护林、退耕过渡带、林下复合种植这类农林交错地块划定专属监管责任主体，消解部门间权责交叉与监管盲区，推动自然资源空间产权管控和行政监管权责一体化适配[7]。

国土空间总体规划统筹全域生态、农业、城镇三类空间，传统农林专项规划各自独立，空间管控尺度、分类标准无法兼容。一体化权责划分模式下，每个生态功能片区设立专职跨部门管理专班，专班同步对接农业、林草两条行政线，针对山林交错、林下种植、农田防护林等复合地块实行统一管护，经营主体无需分头向两个部门申报、接受两套检查考核。乡镇层面细化权责清单，区分常规耕地管护、公益林管护、跨界农林复合项目三类事项，明确各自牵头部门与配合部门，从源头解决边界地块多头管理或无人监管的矛盾。

(二) 规制工具协同：多元规制组合配套框架

规制工具协同是协同规制落地的核心手段。整合农林分立的行政、市场、社会三类规制工具，搭建一体化规制工具库。行政规制统一农林项目审批、综合执法监管标准；市场规制打通林业碳汇、跨部门生态补偿互通渠道，设立林下经营专项激励补贴；在环境权益共治框架下吸纳农户、合作社与基层社会组织参与常态化监督，推动行政管控、市场激励与社会监督三类规制工具协同联动，补齐单一治理手段的局限性，夯实生态公共权益的多元保障基础[6]。

行政规制层面统一农林项目准入标准，林下经济、农林循环项目不再分别提交农业、林业两套申报材料，推行联合审批；市场规制打通林业碳汇与农业绿色补贴互通渠道，经营主体同时开展粮食种植与森林管护的，可同步申领两类补贴，建立统一核算的生态补偿机制；现有规制缺少针对林下种养、林业碳汇、农田防护林管护的配套激励与约束政策，单一行业规制工具难以适配复合系统发展需求。社会规制搭建基层监督渠道，合作社、农户可线上反馈农林跨界资源破坏问题，由跨部门专班联合核查，有效缓解单一行政管控带来的监管滞后问题。

(三) 协同机制协同：跨部门常态化联动运行框架

协同机制协同是规制落地稳定运行载体。建立省、市、县三级农林统筹联席会议制度，作为跨部门常态化协同载体；搭建农林资源动态共享数字信息平台，统一林地、耕地空间监测数据；建立跨界农林事项联合办理绿色通道，简化复合经营项目审批流程，打通部门信息壁垒、行政流程壁垒，形成常态化联动运行体系。上述联席会议与全域数字平台是调和条块矛盾的重要制度载体，森林多资源联动视角下的跨部门会商可搭建条线部门常态化沟通渠道，缓解垂直条线各自为政引发的治理割裂[12]。

三级联席会议实行季度会商机制，聚焦农林空间冲突、生态补偿政策衔接、跨界产业扶持等核心议题；数字平台整合国土、农业农村、林草三方遥感监测数据，同步预警耕地、林地动态变化；联合审批通道实行一次性材料申报，由农业、林草部门联合勘验、同步批复，压缩项目落地周期，破解以往各部门信息孤立、办事流程割裂的治理难题。

(四) 监督问责协同：一体化综合考核约束框架

监督问责协同是协同规制长效运行保障。整合林业生态考核、农业粮食安全考核两套独立指标，搭建兼顾生态保护、耕地管控、产业协同发展的综合考核评价体系。建立跨部门联合督查、跨界治理问题联合追责机制，针对权责推诿、监管缺位行为统一问责标准，形成动态监测、年度综合考核、失职问责的闭环监督体系，约束部门本位主义行为。

以往农业、林草分开考核,地方政府易出现单一目标偏好,要么重粮食生产轻森林保护,要么重生生态管护弱化农业发展。一体化综合考核同步设置生态保护、耕地保有量、农林融合发展三类指标,权重均衡分配;年度联合督查由农业、林草联合工作组下沉基层,发现权责推诿、监管空白事项同步记录,统一纳入部门年度绩效考核,形成常态化约束。

6. 结论与展望

本文立足于山水林田湖草沙一体化生态治理视角,以林草与农业部门权责分割为核心切入点,依托制度边界、协同规制、整体性权责、生态权四大理论开展分析。研究表明,固化的农林行业制度边界、二元对立的权责划分、相互割裂的规制体系、生态权责与收益分配错配,是引发林地耕地跨界治理部门分割的四大核心制度诱因。

本文进一步阐释农林协同规制边界、价值、约束三层内在理论逻辑,构建权责划分、规制工具、协同机制、监督问责四位一体协同规制理论体系。研究表明,农林治理碎片化核心矛盾不在于产业经营技术滞后,而在于行政权责二元分置的制度设计缺陷;破解农林发展矛盾的关键是重构适配自然资源整体性特征的一体化权责体系,搭配多元协同规制工具,同步守住生态安全与粮食安全双重底线,为农林领域行政体制改革、全域资源系统治理提供理论支撑。

本文跳出西方资源治理单一理论视角,结合中国本土条块关系理论解释农林条线分割的制度根源,实现国际景观治理理论与国内公共管理本土理论的双向学术对话。

未来可加强以下四方面研究:制度对比层面,对比林长制、田长制双长协同模式下农林权责划分差异与优化路径;量化测算层面,构建农林权责匹配度评价指标体系,测算不同地貌区域林地耕地权责失衡程度;条块协同优化与中外治理对比层面,基于条块关系理论量化测算不同层级政府农林条线冲突程度,对比中外综合性景观治理实践差异,探索适配我国集体土地所有制、条块行政体系的农林协同模式[10];同时借鉴整体性治理思路进一步弥合部门治理碎片化问题[13];市场机制层面,探究生态补偿、碳汇市场化交易如何实现农林权责与收益精准匹配,持续完善农林一体化协同规制理论体系。

参考文献

- [1] 黄贤金, 杨达源. 山水林田湖生命共同体与自然资源用途管制路径创新[J]. 上海国土资源, 2016, 37(3): 1-4.
- [2] 何文剑, 赵秋雅, 张红霄. 林权改革的增收效应: 机制讨论与经验证据[J]. 中国农村经济, 2021(3): 46-67.
- [3] Emerson, K., Nabatchi, T. and Balogh, S. (2012) An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22, 1-29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- [4] 高丽. 引领式协同治理: 混合产权模式何以促进集体林经营提质增效[J]. 中国农村经济, 2025(6): 165-182.
- [5] 杨雪冬. 风险超载、治理“辖区化”限度与善治的空间路径[J]. 治理研究, 2021, 37(3): 68-78.
- [6] 蔡守秋. 论公众环境权的非排他性[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2021, 42(3): 73-82.
- [7] 黄贤金. 自然资源产权改革与国土空间治理创新[J]. 城市规划学刊, 2021(2): 26-33.
- [8] 万深玮. 乡村林业高质量发展: 水平测度与障碍识别——基于“量质并举”的视角[J]. 北京林业大学学报(社会科学版), 2024, 23(4): 43-51.
- [9] 于法稳. 基于粮食安全底线思维的耕地保护: 现状、困境及对策[J]. 经济纵横, 2022(12): 9-16.
- [10] 周振超. 构建简约高效的基层管理体制: 条块关系的视角[J]. 江苏社会科学, 2019(3): 143-149.
- [11] 徐彩瑶. 退耕还林高质量发展生态补偿机制创新实现路径[J]. 林业经济问题, 2022, 42(1): 9-20.
- [12] 黄登良, 彭芳, 罗贤宇. 协同治理视角下森林“四库”联动的基本逻辑、现实挑战与路径选择[J]. 世界林业研究, 2025, 38(6): 121-127.
- [13] 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.