

乡村振兴背景下普惠林业公共服务的理论建构与体系优化

姜俊如, 邵慧敏, 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

乡村生态振兴是乡村振兴重要支撑, 普惠林业公共服务兼具生态、民生与基层治理多重价值。当前林业领域研究多聚焦林地生态价值转化、生态管护权责界定、全域生态空间统筹治理, 针对普惠林业公共服务的系统理论研究较为薄弱。本文采用规范研究与文献演绎法, 依托公共产品、均等化、生态惠民、服务型政府理论, 界定普惠林业公共服务内涵与运行逻辑, 梳理供给层面现实短板, 构建“供给-内容-保障-监督”四维理论体系, 并从理念、布局、多元参与、长效机制四方面提出优化路径。本文从公共服务均等化全新视角拓展林业公共治理理论, 可为基层林业惠民服务建设提供理论参考。

关键词

乡村振兴, 普惠林业公共服务, 公共服务均等化, 生态惠民, 基层林业治理

Theoretical Construction and System Optimization of Inclusive Forestry Public Services under the Background of Rural Revitalization

Junru Jiang, Huimin Shao, Hongyu Li

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

Received: June 22, 2026; accepted: July 15, 2026; published: July 27, 2026

Abstract

Rural ecological revitalization is an important support for comprehensively promoting rural revitalization, and inclusive forestry public services have multiple functions including ecological supply,

文章引用: 姜俊如, 邵慧敏, 李宏宇. 乡村振兴背景下普惠林业公共服务的理论建构与体系优化[J]. 林业世界, 2026, 15(3): 791-798. DOI: 10.12677/wjf.2026.153091

people's livelihood security and grassroots governance. Current forestry researches mostly focus on the transformation of forest ecological value, definition of ecological management rights and responsibilities, and coordinated governance of regional ecological space, while systematic theoretical researches on inclusive forestry public services are relatively insufficient. Adopting normative research and literature deduction methods, this paper defines the connotation and operational logic of inclusive forestry public services based on the theories of public goods, public service equalization, ecological benefit for people, and service-oriented government. It sorts out the practical shortcomings in the supply of forestry public services, and constructs a four-dimensional theoretical system of "supply-content-guarantee-supervision". Furthermore, this paper proposes optimization paths from four aspects including concept renewal, spatial layout optimization, multi-subject participation and long-term mechanism construction. From the new perspective of public service equalization, this study expands the theoretical research of forestry public governance and provides theoretical references for the construction of grassroots forestry benefit-oriented public services.

Keywords

Rural Revitalization, Inclusive Forestry Public Services, Equalization of Public Services, Ecological Benefit for People, Grassroots Forestry 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. 引言

1.1. 研究背景

林业社会化服务是连接森林资源经营与农户生产生活的重要载体, 现有研究多侧重市场化经营性林业服务, 针对普惠公益类服务的系统性探讨较为匮乏[1]。集体林权制度改革对于巩固和完善农村基本经营制度、促进农民就业增收、建设生态文明、推动绿色发展具有重要意义[2]。

林业是乡村生态基底, 除森林管护、生态修复职能外, 还承载林农技术指导、生态补偿兑付、森林生态科普、林权权益保障等民生服务职能。长期以来, 国内林业工作重心集中于造林绿化、生态工程建设, 基层林业考核以资源保有量、采伐指标、产业产值为核心, 面向普通农户、小规模林农的普惠公益服务长期处于次要位置。偏远林区普遍存在林业服务站点缩减、服务半径过大、技术人员不足、惠民政策传导不畅等问题, 城乡、村域林业公共资源分配差距明显, 难以匹配生态宜居、生活富裕、治理有效的乡村振兴多元需求。

现有研究主要分为两大脉络: 一是林地生态协同治理研究, 重点探讨林域生态价值转化、全域生态管护权责界定、跨区域生态统筹规制路径; 二是林业产业与生态价值转化, 围绕碳普惠、生态补偿、林农产业融合展开探讨[3]。两类成果较少从公共服务均等化、民生普惠视角搭建完整的林业公共服务理论框架, 缺少对普惠林业服务内涵、运行逻辑、体系架构的系统梳理, 形成明显研究缺口。在此背景下, 开展普惠林业公共服务理论建构与体系优化研究, 具备理论创新价值与现实实践意义。

1.2. 研究意义

1.2.1. 理论意义

第一, 以公共管理、基本公共服务均等化为全新切入点, 构建独立完整的林业公共服务研究脉络。

第二,系统搭建普惠林业公共服务专属理论体系,厘清概念边界、理论支撑、内在运行逻辑,弥补当前林业社科领域普惠服务碎片化研究短板[4]。

第三,打通生态惠民理论与基层林业服务实践的关联路径,将公共服务相关理论嵌入林区治理场景,拓展公共服务理论在林业细分领域的应用场景。

1.2.2. 现实意义

梳理当前乡村普惠林业公共服务供给堵点,构建适配乡村振兴的一体化服务体系,为县级林业主管部门、乡镇林业工作站优化惠民服务供给、搭建多元协同服务平台、完善服务考核保障机制提供理论指引;推动林业公共资源向偏远乡村、低收入林农倾斜,缩小城乡林业公共服务差距,助力林区共同富裕。

1.3. 国内外研究综述

1.3.1. 国内相关研究

第一类研究聚焦林业社会化服务整体框架搭建,系统梳理不同经营主体的服务需求差异,但并未区分经营性产业服务与普惠公益服务[1]。第二类研究围绕林长制、生态产品价值转化开展宏观分析,搭建生态资源价值实现框架,但研究场景偏向宏观区域,未能下沉到村级普惠服务场景[5]。第三类研究从宏观视角梳理林业资源赋能乡村振兴整体发展逻辑,但并未拆解普惠公共服务细分运行机制[6]。有学者专门围绕林业碳普惠发展现状与优化方向展开分析,为普惠林业服务资金渠道拓展提供思路[7]。另有研究基于天保工程样本,测算森林抚育补贴政策实施成效,剖析政策落地过程中的各类约束条件[8]。还有学者以浙江林区为调研样本,分析林业补贴对农户营林投入与家庭收入的作用机制[9]。森林生态产品的概念界定、价值演化相关研究,能够为普惠林业服务价值转化提供理论依据[10]。同时,部分学者选取东北国有林区抚育试点开展实地调研,总结国有林场服务供给成熟经验,为集体林区普惠服务建设提供参照[11]。

现有国内文献整体存在三点局限:一是混淆市场化林业社会化与普惠公益服务的概念边界;二是缺少均等化视角下完整理论框架;三是研究重心偏向产业与生态权责,民生普惠维度的理论分析较为稀缺,为本研究预留创新空间。

1.3.2. 国外相关研究

国外学界围绕森林公共服务研究起步较早,核心依托公共池塘资源理论搭建分析框架,提出生态资源多元主体协同供给思路[12]。相关研究以国家公园、国有林为研究对象,围绕全民公益游憩、均等化管护资源分配展开讨论,强调公民平等获取森林生态福利的权利[13]。但国外制度背景与我国集体林权、乡村振兴发展国情差异较大,相关理论难以直接适配国内基层林区治理场景。人居环境与生态宜居相关理论,能够为普惠林业服务的乡村落地提供底层支撑[13]。

1.4. 研究思路与研究方法

本文采用规范研究法、文献演绎法,依托现有文献开展理论思辨分析。行文逻辑:界定核心概念→梳理四大支撑理论→阐释乡村振兴与普惠林业公共服务内在理论逻辑→归纳现实困境→四维理论体系建构→提出优化路径。

1.5. 研究创新点

视角创新:区别于林地产业价值转化、全域生态管护权责界定的传统林业治理视角,立足公共服务均等化、生态惠民全新维度,形成了差异化的分析框架。

内容创新：系统建构普惠林业公共服务完整理论体系，划分供给、内容、保障、监督评价四大子体系，厘清闭环运行逻辑，填补细分领域理论空白[6]。

应用创新：针对普惠公益服务短板提出差异化优化路径，区别于产业协同、跨区域生态矛盾化解类对策，对策体系更贴合基层林业民生服务场景。

2. 核心概念与理论基础

2.1. 核心概念界定

2.1.1. 普惠林业公共服务

普惠林业公共服务是政府、村集体、公益组织等多元主体依托森林生态系统，面向全体乡村居民、小规模林农、新型林业经营主体无偿或低收费供给的非排他、均等化公益性服务，与市场化经营性林业服务存在清晰边界[1]。操作化定义与衡量维度：从可及性、均等性、公益性、获得感四大维度量化界定：服务可及性：乡镇林业站点覆盖半径、村级代办点布设密度、上门服务频次；群体均等性：散户/低收入林农与规模经营主体的服务资源分配差异、山区与平原林区供给差距；公益纯粹性：免费服务占比、无门槛政策咨询、不捆绑产业收费项目；民生获得感：林农政策知晓率、纠纷调解办结率、生态补偿兑付便捷度。

服务内容分为四大板块：一是生态管护类普惠服务，包含公益林管护、森林防火宣传、林业病虫害公共防控；二是技术科普类服务，涵盖免费营林技术培训、森林生态科普、林下经济基础指导；三是权益保障类服务，包括林权登记咨询、生态补偿政策兑付、林业纠纷调解；四是民生生态类服务，涉及乡村绿化建设、公共森林游憩、古树名木保护。核心特征体现为普惠均等、公益属性、民生导向、基层可及。

2.1.2. 乡村生态振兴赋能

普惠林业公共服务从生态修复、产业降本、矛盾调解、生态教化四维支撑乡村发展，实现生态保护与民生改善双向赋能[13]。

2.2. 理论基础

2.2.1. 公共产品理论

森林涵养水源、固碳释氧、生态科普等服务属于纯公共产品，具备非竞争性、非排他性，市场主体缺乏主动供给动力，决定政府是普惠林业公共服务核心供给主体[4]；林下技术指导、村级绿化等准公共产品，可吸纳村集体、公益组织协同参与，为多元供给主体架构提供理论支撑。

2.2.2. 基本公共服务均等化理论

均等化理论要求城乡、不同收入群体享有水平大致均衡的基础公共服务。当前城乡林业资源配置失衡，偏远林区林农难以均等获取技术、补偿、管护服务，普惠林业公共服务建设核心目标即缩小区域、群体服务差距[5]。

2.2.3. 生态惠民理论

依托“绿水青山就是金山银山”发展理念形成的生态惠民理论核心逻辑为：森林生态价值不能局限于生态效益层面，需要转化为群众可感知、可获取的民生福利[10]。普惠林业公共服务是生态价值向民生福利转化的直接载体，生态补偿政策落地能够持续提升林区农户生计水平。

2.2.4. 服务型政府理论

服务型政府理论提出政府职能由管控管理转向公共服务供给。现有研究指出基层林业工作站普遍存

在职能弱化、服务下沉不足问题，根源在于传统监管导向，新时代需以普惠服务重塑基层林业职能定位[14]。

2.2.5. 新公共服务理论

新公共服务理论以公共公平、公民均等权益为核心，主张政府将弱势群体公共需求放在首位，主动兜底山区、散户等群体的基础服务可及性。

普惠林业公共服务以均等普惠为核心目标，契合新公共服务价值内核，要求基层林业工作跳出单纯资源管控思维，持续向偏远林区、小规模林农倾斜服务资源，保障全体群众平等获取林业公益服务的基本权益。

3. 乡村振兴与普惠林业公共服务的内在理论逻辑

3.1. 普惠林业公共服务是乡村生态振兴的基础保障

生态宜居是乡村振兴目标，森林构成乡村核心生态空间。普惠林业公共服务依托常态化森林防火、病虫害统一防控、公益林管护、村庄公共绿化等基础服务，持续修复乡村森林生态系统，守住乡村生态底线。若缺少均等化普惠服务，分散农户难以独立承担生态管护成本，易出现乱砍滥伐、病虫害扩散、山林火灾等生态破坏问题，乡村生态振兴缺少底层保障。

3.2. 普惠林业公共服务是实现林区共同富裕的重要载体

小规模林农普遍存在营林技术落后、政策信息闭塞、补偿流程繁琐等现实难题，各类林业补贴政策落地效果直接影响农户经营收入[9]。普惠服务通过免费培训、政策上门降低经营成本，同时向低收入偏远林农倾斜资源，缩小林区不同群体收入分化程度[15]。

3.3. 普惠林业公共服务是完善乡村基层治理的关键抓手

林权边界、生态保护与农业生产冲突是基层高频矛盾，分层分级的普惠服务站点常态化开展咨询、调解工作，能够提前化解纠纷，降低基层治理成本[5]。

4. 乡村普惠林业公共服务的现实困境

4.1. 供给理念存在偏差

基层林业考核长期以资源指标为核心，公益性科普、林权咨询资源投入不足，部分乡镇混淆产业经营服务与普惠公益服务定位，忽视散户、老年群体需求[14]。

4.2. 服务供给结构失衡

空间上偏远乡镇林业站点收缩、服务半径过大；内容上采伐监管供给过剩，林下技术、补偿解读、纠纷调解供给不足[8]；群体上新型经营主体配套资源充足，普通散户获取渠道狭窄。

4.3. 供给主体单一化

普惠服务高度依赖公职人员，村集体、国有林场、公益组织参与渠道受限，场村共建普惠服务模式推广力度不足[5]。

4.4. 长效保障体系不完善

财政预算倾斜生态工程与产业补贴，无普惠服务专项经费；基层技术人员编制不足、下乡激励缺失；

考核体系未纳入群众满意度、服务覆盖率，基层缺乏内生动力[14]。

5. 乡村普惠林业公共服务的理论体系建构

本文依托四大核心理论，结合林区服务供给现实矛盾，搭建供给、内容、保障、监督评价四维一体闭环理论体系，各子系统相互支撑联动，形成完整的普惠林业公共服务运行逻辑。

5.1. 供给体系

本体系构建县、乡、村三级分层官方服务载体，县级统筹规划与资金人才调配，乡镇工作站承接线下落地服务，村级代办点收集农户需求、传导政策；同时吸纳村集体、国有林场、林业合作社、公益组织作为补充供给主体，各方分工协作，有效弥补单一政府供给资源不足的短板。

5.2. 服务内容体系

结合林农实际需求划分四大类公益服务，区分免费纯公益服务与少量低收费配套服务：生态管护类负责公益林巡护、防火与病虫害防控；技术科普类提供免费营林培训与生态宣教；权益保障类处理林权咨询、纠纷调解与生态补偿兑付；乡村生态民生服务打造村级休闲林地、开展生态普法，全方位覆盖林区群众生产生活需求。

5.3. 支撑保障体系

普惠服务长效运行依靠资金、人才、制度协同保障：财政设立普惠服务专项经费，碳汇与生态补偿收益反哺基层站点；完善基层技术人员下乡激励政策，培育村级本土代办志愿队伍；出台标准化实施细则，清晰划定各主体服务职责；制度层面，出台普惠林业公共服务标准化实施细则，明确县、乡、村三级职责边界与联动机制，建立常态化服务规范。

5.4. 监督评价体系

构建巡查监督、年度考核双机制，县级部门定期核查基层服务台账与工作记录；以服务覆盖率、山区服务可及性、群众满意度为核心评价指标，考核结果反向调整年度资源分配，形成完整运行闭环。

6. 普惠林业公共服务体系优化路径

6.1. 转变治理理念

基层考核长期以森林覆盖率、采伐管控指标量化，普惠服务无硬性考核权重，基层主动推进动力不足。将普惠服务纳入林业核心考核体系，常态化收集农户服务诉求，弱化行政管控姿态，树立公共服务均等化发展思维，把林区群众获得感作为林业工作核心评判标准，从顶层认知层面扭转普惠服务边缘化的现状。将林农满意度、山区服务覆盖率纳入年度刚性考核，设置差异化权重平衡生态管控与民生服务。

6.2. 优化供给结构

偏远林区站点撤并后人才、经费同步缩减，跨片区统筹缺乏常态化调度机制。整合偏远片区林业工作站，统筹调配人才、财政资源向山区、低收入林区倾斜；针对规模化经营主体、零散小农户、村级集体设置分层差异化服务内容，缩小林区不同群体收入分化程度，缩短偏远林地服务半径，破解城乡、区域间林业公共资源分配失衡的现实问题。建立片区流动技术专员制度，统筹多乡镇共享林业技术人员，按林地面积分配普惠专项经费。

6.3. 拓宽参与渠道

实施潜在障碍：林场、合作社参与服务缺少稳定财政补贴；政府与社会主体权责模糊，服务标准、纠纷处置边界不清；合作社人力成本高、公益服务无收益，参与意愿薄弱。

针对性细化对策：一是标准化签订政企/村社合作权责清单，明确三方权责：政府负责政策统筹、经费拨付、服务标准监管；国有林场提供技术场地、巡护队伍；林业合作社承接村级培训、入户咨询、纠纷初调。清单约定服务频次、免费服务比例、年度考核退出机制，避免权责推诿。二是配套多元财政激励工具：推行项目外包，将村级科普、病虫害监测等普惠项目定向委托林场、合作社并全额拨付经费；设立财政以奖代补资金，对年度服务达标主体发放运营补贴；落实相关税费减免，对合作社开展公益林业服务给予税收优惠；碳汇收益适度反哺林场普惠服务投入。三是推广场村共建常态化模式，落地“百场联村”结对机制，国有林场定点服务周边行政村，共享培训场地与技术人员，打破单一公职人员供给局限，构建多方协同供给网络。

6.4. 健全长效保障机制

普惠服务无独立财政科目，经费依附生态工程；基层人才下乡激励不足，村级代办员无固定劳务补助。资金层面依托林业碳汇收益补充普惠服务运营经费；人才层面培育村级本土代办队伍；考核机制中将服务覆盖率、群众满意度与经费划拨、人员晋升直接挂钩，形成稳定可持续的普惠服务运行保障体系。单独设立普惠林业公共服务专项财政预算，为村级代办人员发放固定劳务补贴，将普惠服务成效与基层人员职称评定、评优晋升挂钩。

7. 结论与展望

7.1. 研究结论

第一，普惠林业公共服务区别于市场化林业经营服务，兼具公益均等、民生可及特征，与乡村振兴存在生态支撑、共同富裕、基层治理三重内在关联。

第二，当前普惠林业服务存在理念偏差、供需失衡、主体单一、保障缺位四大困境，根源在于基层林业职能长期偏向资源管控，均等化配套制度建设滞后。

第三，本文搭建由分层供给、分类服务、支撑保障、闭环监督构成的四维一体化理论体系，并从理念更新、布局优化、多元参与、长效制度四个维度提出体系完善路径。研究依托公共产品二维四分框架，结合新公共管理与新公共服务理论辨析不同林业服务的适配供给模式，同时构建涵盖可及性、均等性、公益性、获得感的四维可量化衡量体系，弥补现有研究概念界定模糊、理论运用浅层化的不足。

7.2. 研究不足与未来展望

本文以规范理论分析为主，后续可选取集体林权改革试点区域，分山区、平原林区开展差异化实证研究；也可进一步探讨数字化平台赋能普惠林业公共服务均等化的作用路径，拓展林业公共治理相关研究。此外，还可基于本文构建的四维衡量指标开展实地量化测算，对比政府直接供给、政府购买服务、场村合营三类模式的均等化落地成效。

参考文献

- [1] 孔凡斌. 林业社会化服务供给与农户需求特征及其影响研究[M]. 北京: 中国农业出版社, 2020.
- [2] 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《深化集体林权制度改革方案》[EB/OL]. 2023-09-25.

- https://www.gov.cn/gongbao/2023/issue_10766/202310/content_6909544.html, 2026-06-20.
- [3] 窦亚权, 宿海颖, 贺顺钦. 国家公园全民公益性的内涵特征与实现路径[J]. 世界林业研究, 2025, 38(6): 74-81.
 - [4] 贾紫砚, 陈川. 公共物品理论视野下“三北”工程生态产品供求关系分析[J]. 林业经济问题, 2024, 44(1): 89-96.
 - [5] 李川辉, 侯方淼, 吴成亮. 林长制助推森林生态产品价值实现的理论逻辑与实践路径[J]. 世界林业研究, 2025, 38(3): 92-98.
 - [6] 陈景明, 马晓楠, 周雨桐. 林业公共服务助推乡村生态振兴内在机制与实施路径[J]. 林业调查规划, 2026, 15(2): 284-290.
 - [7] 代丽梅, 谭晓雨, 王浩. 林业碳普惠发展现状及建议[J]. 四川林业科技, 2022, 43(2): 132-137.
 - [8] 朱洪革, 张宇彤, 宁哲. 森林抚育补贴政策在天保工程中的实施效果[J]. 林业经济问题, 2020, 40(6): 659-667.
 - [9] 胡领先, 齐正顺, 应悦. 林业补贴政策对浙江林农营林投入和收入影响分析[J]. 林业经济问题, 2019, 39(2): 157-163.
 - [10] 张颖, 周伟. 森林生态产品概念内涵演变与价值实现要点探析[J]. 中国生态农业学报, 2026, 34(5): 789-798.
 - [11] 王利, 张升, 张启昌. 吉林省国有林区森林抚育补贴试点调查分析[J]. 北京林业大学学报(社会科学版), 2014, 13(1): 91-95.
 - [12] 埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道[M]. 余逊达, 陈旭东, 译. 上海: 上海三联书店, 2000.
 - [13] 潘丹, 孔凡斌. 生态宜居乡村建设与农村人居环境问题治理[M]. 北京: 中国农业出版社, 2018.
 - [14] 陈珂, 马秋月. 基层林业工作站服务职能弱化成因与重构路径[J]. 林业调查规划, 2026, 51(2): 156-160.
 - [15] Wei, J., Huang, X.T. and Xie, T.W. (2025) Impacts of Public Welfare Forest Compensation Policies on Farmers' Production Factor Allocation and Livelihood Differentiation. *Frontiers in Forests and Global Change*, 8, Article 1613517. <https://doi.org/10.3389/ffgc.2025.1613517>