

行政引领型的社群治理： 乡镇护林防火体系的制度与组织建设

顾 昕 周凌宇*

【摘要】 森林火灾具有突生性、危害性和难处置的特征。既有基层林火治理依赖于以命令与控制为特征的行政机制。乡镇政府以及相应的治理人员负担沉重，体现在林火散发防不胜防、散火扑灭疲于奔命。基于社会治理的治国理念并借鉴国际公共治理变革前沿理论，本文构建了行政引领型社群治理的分析框架，探索更具敏捷、适应和韧性特征的基层护林防火治理之道。以S省省级护林防火示范乡镇青林镇为案例，本研究通过行政介入、行政赋权、行政监督的方式，在原本社群机制近乎完全失灵的社区创设社群公共议题，培育社群社会资本，整合社群规范制度，激励社群公共参与，实现了行政机制与社群机制的互补嵌合，达成了护林防火的社群善治。本文展示了行政引领型社群治理的理论逻辑及其在中国乡村基层护林防火体系建设的实践经验，借此超越奥斯特罗姆多中心治理理论并践行社会治理理念，探索行政力量是否有可能在社群治理难以自发演进形成的境况下授权赋能社区，激活社群机制。

【关键词】 森林防火；多中心治理；社群机制；社会治理；治理机制互补嵌合

一、导言：森林火灾治理的问题界定

火灾通常被认为是森林破坏和重启的重要表征^[1]。尽管生态学相关研究表明，森林火灾具有促进树木再生^[2]、改善气候生态^[3]和促进特殊植物种群传播^[4]等特性，但是，频仍过度的森林火灾依旧“严重危害了我国的人民群众生命财产安全和国家生态安全”^[5]。

森林火灾具有突生性、高危害性和难处置性的特征^[6]。突生性表现在易受气象、地形和环境影响，森林火灾呈现易发、猝发、多发的特征，从明火到爆燃会迅速蔓延；高危害性表现在政府消防与赔偿的高支出、基础设施的高损坏和生物资源的高消耗^[7]；难处置性表现在应急处置时间

短、处置风险大、处置成本高，生态修复时间漫长。基于林火危机处置的高风险和高成本，林火监测和预防便成了林火灾难治理的题中之义。2019年3月30日，四川省凉山彝族自治州木里县发生森林火灾，27名消防员和3名地方干部在救火中牺牲^[8]；2020年3月30日，四川省凉山州西昌市经久乡发生森林火灾，19人在救火中遇难^[9]。有鉴于此，各地森林草原防灭火指挥部办公室开展了大量的森林防火专项整治行动。

长期以来，行政机制是森林防火的主导性治理机制。为“保护森林资源，促进林业发展”，早在1988年1月，国务院办公厅便发布《中华人民共和国森林防火条例》，规定火灾防治实行“预防为主、积极扑灭”的方针，采用“各级人民政府行政领导负责制”实施森林防火，同时提

* 顾昕：浙江大学公共管理学院教授、浙江大学社会治理研究院首席专家、浙江大学民生保障与公共治理研究中心高级研究员、北京大学国家治理研究院高级客座研究员，guxin31@zju.edu.cn。周凌宇（通讯作者）：北京大学政府管理学院博士研究生，zhoulingyu2023@stu.pku.edu.cn。基金项目：国家社会科学基金青年项目《“放管服”改革进程中的地方政府创新研究》（20CZZ015）；浙江省社科基金项目《基层政策执行与社会治理中多元机制的关系研究》（2022JDKTZD01）。

出了“分级负责”“属地为主”和“快速反应”的工作要求^[10]。这一条例厘清了地方政府承担属地林业资源保护的职能，也令相应的行政问责体系有章可循。

森林火灾的社会属性彰显了林火治理需要公权力予以行政介入。深究林火成因，人为因素导致在我国高达98%^[11]，而在美国和加拿大仅为70%^[6]。烧荒、除草、积肥等生产性用火和丧葬祭祀、野外不规范用火等非生产性用火是我国人为森林火灾数量和比例居高不下的主要原因^[12]。数倍于自然野火的人为林火，需要高效、长效、韧性和敏捷的治理予以预防和纾解，行政体制介入护林防火问题具有合理性和合法性。

森林防火行政治理在实践中结出丰硕成果^[13]。多年来，我国已经形成了基于《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国消防法》《中华人民共和国突发事件应对法》《森林防火条例》和《国家森林草原火灾应急预案》的森林防火立法体系和各级政府自上而下实施并日益完备的森林防火体系。从执行视角来看，各级政府通过上下传导、层层督查、适度加码和任务分解等举措，积累了丰富的实践经验，包括（但不限于）设置火灾防控期（通常为每年秋季至春季）、开展各项防火督查演练、完善失火问责、推进林地产权制度改革（鼓励市场资本介入）、更新火灾预警监测技术设施等举措，取得了一定成效。根据应急管理部发布的信息，“2021年，全国发生森林火灾616起，未发生重大以上火灾，受害森林面积约4292hm²；发生草原火灾18起，受害面积4170hm²。与近五年均值相比，森林草原火灾发生起数、受害面积和造成伤亡人数均降幅较大”^[14]。2021年森林火灾发生起数和受害森林面积分别是2020年的46.57%和50.34%^[15]。

不过，随着“西昌火灾”的影响力降低，全国森林火灾专项整治在行政性注意力和物质性资源分配上都有所减少。在此背景下，如何建构更高效、敏捷和富有韧性的长效体系，成为森林火灾治理的重要关照。森林火灾治理的政府事权分工明晰，高层级政府通常扮演选择性控制的角色，基层政府负责自主性试验，试探出因地制宜的基层适应性林业治理体系^[16]。在生态治理共

识的大背景下，在有限财政和问责压力倒逼的制度格局中，作为森林防火的一线桥头堡，承担属地林业资源保护职能，以及负责并协调预防和初步扑灭两阶段工作的基层政府不得不努力调适治理结构，趋向缜密化、精细化。因此，乡镇森林防火体系日益呈现出“常态预防—运动监督—多中心联动”的治理结构。

常态预防意味着基层政府投入较高比例行政资源用以森林火灾的事前预防；运动监督致力于以渐进的方式修缮、完备当前的护林防火体系，防备可能的森林火灾，同时积极回应上级运动式督查和专项整治行动^[17]；多中心联动意味着基层政府践行社会治理的治国理念，通过行政、市场和社群机制的互补嵌合，建立社会治理共同体，在森林防火上形成政府、市场和社会多方主体共建共治共享的新治理格局。

基层治理的这一变化，发生在我国国家林业治理体系从管制向治理转变的大背景之下。政府自上而下的行政管制日益走向精准化但频次有所减少，以市场机制为基础、以社会力量参与为推力的新型治理模式不断受到重视和广泛应用^[18]。因此，从行政化治理向多中心联动转型及其背后的治理观念变革，值得加以深入分析。

本文作者在2021年1—3月对S省Q市P县青林镇案例开展田野调查，对森林火灾基层治理变革进行研究。P县在争创省级森林城市的活动中表现优异，2019年成为获此荣誉的三个县市区之一。根据对相关负责人的访谈，青林镇的森林治理近年来绩效卓越，从2017年曾经频频连夜救火到2021年全年未发生规模以上森林火灾。事实上，这四年来，该镇气候条件变化较小，法律环境和产权制度未有变化，行政资源投入相近，但基层政府在2018年下半年开始转换工作思路，从原来完全依赖行政机制的治理模式，转变为激活社群机制的新治理模式。本文基于社会治理理论，通过田野调查考察乡镇防火体系的演变及逻辑，试图回答如下研究问题：基于行政治理占主导的治理体系，如何通过行政力量激活社会资本，建设起行政引领型社群治理体系，实现长效自运行的多中心善治？进而，本文将凝练基层治理转型经验的普适性部分。

二、森林防火的三种治理机制： 行政、市场和社群机制

人类社会经济生活的治理方式林林总总，但归结起来，无非有三种：一是行政治理，以等级化、自上而下、命令与控制型的行政机制为主导；二是市场治理，由基于市场主体间自愿交易以竞争与选择为特征市场机制为主导；三是社群治理，基本特征是密切关联的个体形成各种形式的社群，基于对共同价值与社群规范的认同、承诺与遵守，以社群机制的运作协调其活动并开展集体行动^[19]。森林防火的治理也不例外。

1. 行政治理的改革

我国传统的森林防火体系秉持行政治理的单一思路，其特征是政府主导的自上而下管控。行政治理仍需占据基层护林防火体系的主导地位，但行政过度干预挫伤社会公众参与、导致公民积极性不足和损失治理底层信息的负面影响也亟待加以矫正^[20]。尽管主张协同治理发挥多元主体的治理优势，大多数关注林火治理的学者仍主张由政府主导的行政化治理^[21]，在强调收窄管理幅度的同时，注重发挥政策工具和行政法规的权威作用^[22]，在科技进步和财政支持的党政体制优势中形塑政府主导的森林治理体系^[23]。

2. 市场治理的尝试

正如《森林防火条例》的“预防为主、积极扑灭”方针，林火治理可以分为预防任务和扑灭任务。扑灭任务专业性较强，多由消防系统专业人士完成，但预防任务专业性较弱。因而，林权制度改革为代表的林火治理的一大入口是市场主体承包，从而使林火预防任务的主体发生变更。这一尝试，旨在通过产权界定，将林火预防任务从政府转移到具体的承包主体。然而，在当前生态环保要求下，市场承包的种种探索往往依赖于资本的青睐，致使预防主体变革的举措无法适用于诸多经济效益缺乏的山区以及禁止采伐的公益林。林火市场治理的另一入口是在政府承担预防任务的同时，更广泛地引入市场资本扩充防火资金。

森林生态资产资本化运营有利于释放市场机

制的活力^[24]，天然储备林公私合作伙伴关系（PPPs）的治理架构、适用条件、边界和推广策略得到了学者的话题聚焦与理论凝视^[25-26]。然而，市场化林改的价值取向也受到质疑^[27]，有学者认为林改虽取得初步成效，但仍需完善集体林地三权分置^[28]，确保生态价值导向要优于经济价值导向^[29]。事实上，不管是变更林火预防任务主体或是引入市场资本扩充防火资金等市场治理的各种尝试，均忽视了森林防火生态效益的外部性溢出——尤其是当地村民的集体获益，例如森林景观的可观赏价值和派生文旅业的就业岗位等。因而，厘清当地民众的护林防火利益格局，考察其护林或是毁林动机亦是关键^[30]。

3. 社群治理（多中心治理）的探索

奥斯特罗姆（Elinor Ostrom）领衔的布鲁明顿学派学者通过研究公共资源治理发现，除了行政机制和市场机制之外，体现在社会组织自发性多中心治理之中的社群机制是第三种选择，而且在很多情况下有可能成为一种主导性的治理机制。其笔下的多中心治理（polycentric governance），又称自我治理（self-governance），是指在没有政府干预的情况下多方行动者经过自发演进过程而逐渐形成的一系列组织模式和制度结构，以管理其共享资源，协调其集体行动^[31]。在广泛考察国外森林治理经验^[32-34]及顺应社会资本增殖的趋势下^[35]，一些秉持协同治理观念的学者主张深挖多中心治理理论的实践意涵^[36]，在我国的森林治理中发挥社群治理的优势，增强公众参与度^[21]，突出基层社群民众在森林治理零散信息搜集上具有的广泛性优势，更好地弥合森林治理的信息间隙，增强行政机制的回应性^[37]，借此整合社群治理的制度资本、社会资本和治理传统^[38]。林火治理归属林业治理的重要环节，因此就多中心治理或社群治理在林业治理中的相关探索也适用于林火治理。不过，孕育于异国他乡的社群治理经验如何适配于社会资本羸弱^[39]的中国乡镇护林体系，如何使新社群主义的“社会首先”的关怀^[40]及主张没有政府主导的多中心治理（社群治理理论）^[41]应用于行政治理历史悠久且在现实中占据主导地位的中国森林治理实践，依然是棘手的理论问题和严峻的现

实问题。

实际上，以社群机制为基础的多中心治理理论在我国公共管理学界产生了很大影响，这种影响在奥斯特罗姆 2009 年以公共管理学者的身份获得诺贝尔经济学奖之后与日俱增。多中心治理思想在环境生态治理领域的应用更是成果丰硕，尤其是自然资源治理领域^[42]。然而，聚焦于森林多中心治理的研究较少，应用于森林防火治理的研究更是少之又少。

护林防火工作具有制度稳定性强、时间跨度大、问责压力大的特征。所谓制度稳定性强，即林业制度少有变更，当地林业资源发展状况也呈现连贯性，加之治理的时间跨度大、专业性强，有利于促进制度的调适、修复和尝试，问责压力大的来源是各级行政领导负责制。虽然基层政府业已投入大量行政注意力资源，然而基层护林防火任务依旧严峻。单一行政治理，难以收集分散信息，行政成本高企，负担过重；单一社群治理，成员利益分散，缺失共同动机，森林防火集体行动无法形成，侈谈对纵火行为进行社群惩戒。在这种情况下，探索行政机制与社群机制的互补嵌合，对舒缓基层护林防火压力，具有理论可能和现实意义。为此，借鉴中国实践经验，我们提出“行政引领型社群治理”理念，以超越奥斯特罗姆式社群主导型的多中心治理，提炼一套新的森林防火治理分析框架和实践模式。

三、从社群主导的多中心治理到行政引领的多中心治理

（一）提出行政引领型社群治理的现实前提是单一行政治理的失灵

由于政府信息有限性和森林火灾广泛性的矛盾、政府行为单一性和森林火灾社会性的矛盾，以及森林纵火隐蔽性和某些群体（如牧民、烟民、扫墓“烧纸”的民众）利益诉求特殊性的矛盾，单一的行政机制在预防宣传、收集信息、及早扑灭等方面呈现出效能递减的态势，单纯自上而下的管控无法激活民众的有效参与，浪费了社会力量的治理资源。因此，基层政府想要破解现有行政治理不堪重负的难局，亟待建

构更长效、高效的新防火治理体系。

多中心治理提供了一种“理想方案”。如上所述，致火信息的分散性、隐蔽性和社会性是困扰森林防火的“三大难题”。多中心治理的“三重优势”恰与这些难题的解决相契合。首先，分散各处的基层村民能够发挥零散信息搜集的广泛性优势，更广泛地汇集致火分散信息；其次，生于斯长于斯的基层村民，能够发挥熟悉当地火情隐患分布的本土性优势，更敏捷地发现致火隐蔽信息；最后，强调互惠互信、人情信任的社群防火体系形成后，出于人情、宗族和自身社会声望的羁绊，当地村民的违规用火行为将有所减少，他们也会更加警惕外来民众的违规用火行为。所以说，多中心治理理应适配于森林防火治理。

可是，在实践中，以“拿来主义”方式引入多中心治理却无法奏效。在“生态优先”的原则下，大部分荒山处于“封山育林”的保护状态，不能开发、必须保护的森林资源称不上传统意义的公地。同时，当地社群成员在森林防火上无利可图，也就缺失足够动机预防林火，因而难以自发形成奥斯特罗姆所倡导的自主运行的社群治理体系。此外，在村社区半行政化趋势增强的基层，即使存在着自发演变中的村社多中心治理，也很难不予以行政介入进行干预和引导。

探寻森林防火“三大难题”的破解之道，并非取消行政治理，而是推动政府从“总揽一切”的全能式角色向元治理（即治理的治理）角色转型，承担起作为治理体系主导者设计治理体系的职能，并通过赋权赋能社群力量，加速激活社群机制，利用社群治理机制的运作在信息收集、村民参与和共识凝聚等方面的优势应对森林防火的“三大难题”，最终形成长效运转的社群善治（见下页图 1）。撬动社群善治的重要前提，在于通过行政力量的介入和行政机制的嵌入，推进政府职能的转型，使之在社会治理共同体建设中扮演好元治理者的角色。在这一过程中，行政放权是社群力量得以激活的前提条件，但并非决定性的促成因素，更谈不上充分条件；更为关键的是行政力量转变职能，让行政机制在元治理中发挥应有的引领作用，从而激活社群机制。治理体系转变的最终目标是形成社群善治。

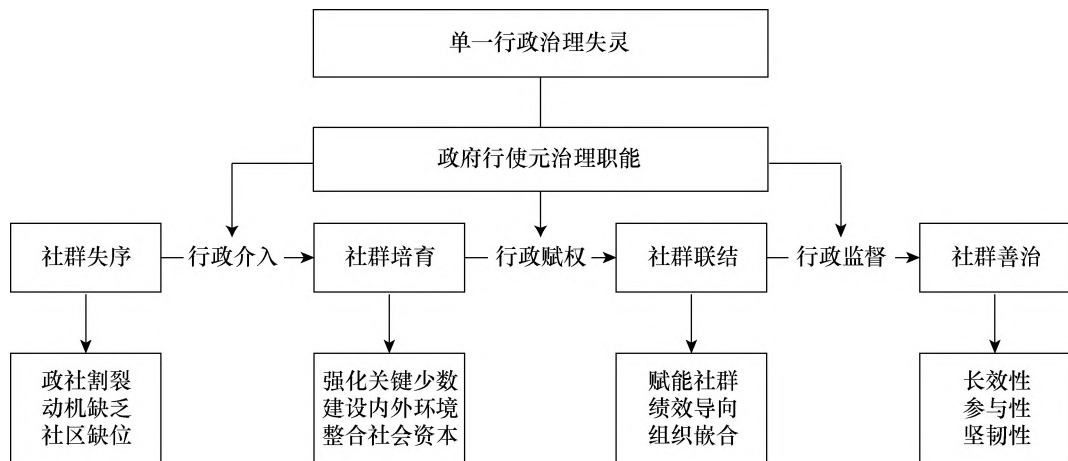


图1 行政引领型社群治理森林防火体系演进的逻辑示意图

（二）提出行政引领型社群治理的逻辑起点是社群治理缺失的局面

在单一行政治理情境下，行政力量集权成为必然，相应地，社群力量要么根本无法形成，要么遭到行政力量的漠视甚至挤压。故而，社群治理缺失通常有两种表现形式：一种是社群缺乏，即利益相关者一盘散沙，利益冲突频频，没有形成基于共同价值观和规范而运行的社群；另一种是社群机制缺位，即社群固然存在，也能在某些细微、日常性事务的治理中发挥一定作用，但由于社群被治理主导者漠视，社群机制受到行政机制的挤压，社群力量未能成为治理体系中的重要主体之一，社群机制也未能与行政机制、市场机制形成互补嵌合的格局。

如上所述，在中国当前绝大多数乡镇森林防火体系中，不是社群没有形成，便是社群力量的治理功能被漠视，两者交互影响，因而奥斯特罗姆笔下卓有成效的社群自主治理或称多中心治理格局无法形成。一方面，乡镇聘用的合同工——护林专业队成员（森林防火体系中的街头官僚）以及护林员（行政体制的传导末端），薪水过低使其往往都是本地村民，所以作为中间人具有链接行政机制和社群机制的潜力，但这一潜力并没有被行政力量充分挖掘，以至于这些合同工仅仅只是庞大行政科层体制的螺丝钉，他们可用于动员其他村民森林防火的社群身份和社会资本价值，被乡镇政府大大忽视。作为村民中相对最为谙熟森林防火效用的关键成员，他们却没能成为

激活社群成员参与防火的宣传者。另一方面，不少村民存在特殊利益，与护林防火的过程要求和最终导向存在利益冲突，容易发生烧荒、祭祀烧纸、恶意纵火等社会失范行为。对于失范村民，乡镇政府处罚三路径（见图2）中的“司法追责”和“治安处罚”属于行政治理的强手段，路径清晰、通畅且明朗，而批评教育则属于行政治理的弱手段，由于缺乏对乡土人情的关注而常常力有不逮。因缺少奥斯特罗姆意义上的自治性社群，基层政府一般将村两委作为村庄的代表；由于村社区呈现半行政化趋势，乡镇政府尚且可以对村两委有一定的惩戒手段（如经济处罚、荣誉降级等）。可是，村两委对失范民众的批评处罚，没有基于乡土人情的运作，缺乏社群教化的警示作用。批评教育路径的无力，彰显了行政治理下的个体原子化、社会资本缺失、社群羸弱的局面。在此治理情景中，民众被简单地划定为失范者与合规者，对失范者的行政处罚来自村庄外部，

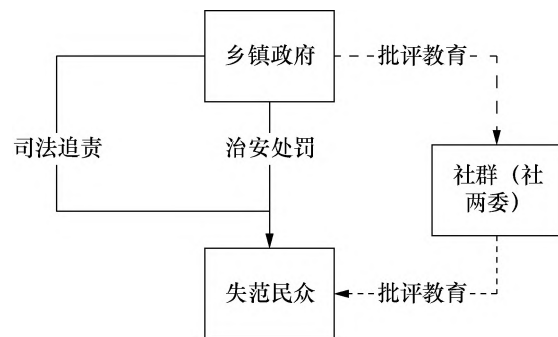


图2 乡镇政府对失范民众的惩戒处罚路径示意图

而不是来自合规者出于维护村民共识、保护村庄整体的自发行为。这样，当地村庄多数合规村民处于旁观者的位置，既无法也无力有效参与基层护林防火。

相反，如果行政力量能够授权赋能激活村庄中的社群力量，那么社群机制的良性运作可以直接滋养社会资本，促进人际信任建构，增强集体情感，激励互惠行为^[43]。在社群治理生机勃勃的情境下，合规者将会呈现出维护村民共识的担当，借助村庄的“剧场仪式”（公示处罚、大会通报、社区舆论等）对既有和潜在的纵火者产生警示作用。

（三）行政介入有利于加速社群整合培育

社群治理强调考虑治理参与者的需要和需求，但治理参与者仅仅作行政力量中的执行者参与治理，依然是行政治理的体现。社群治理判定的关键，在于治理参与者是否组成社群，通过社群机制的运作来参与治理。要形成普遍参与、自主运转的社群治理需要强大的社群凝聚力，而社群凝聚力的核心在于集体性社会资本，在于人际信任、自发互惠和价值共识。村两委如果仅是一味遵循行政治理，则往往难以胜任培育社群凝聚力之责，因为村两委将面临双重“委托-代理”困境，即代表村民利益的同时需要优先完成乡镇政府下达的任务。在社区治理行政化趋势增强的背景下，村两委则逐渐成为政府意见传达的“下级组织”或上级政府的“代言人”，也成为积累民怨的出气筒。形象日趋负面，遵循行政治理惯性的村两委将丧失社群集体情感的培育功能，这使得社群成员“联动”自我治理成为空谈。

行政介入的关键是在行政吸纳村干部、护林员、党员和护林专业队成员的同时，转变其角色，承担培育社群的职能。与行政体系中来自异地的职业官员不同，这些吸纳进来的成员来自社群、居于社群，与社群成员有着紧密的关联，有能力也有潜力成为社群建设的关键角色。以关键角色作引领，可促进社群成员“自下而上”积累、扩散社会资本，基于小范围信任与互动，致力于社群秩序建构。这一过程，可实现“个体-组织”的和谐对接，形成从个体到组织的多重嵌套体系，有利于破解社群主体间“联动难”的难题^[44]。

（四）行政和社群机制嵌合，促使弱组织化的社群内生制度资本，达成社群联结

是否拥有共同利益及充分的权责空间以供社群公共讨论并衍生社群自主制度，是社群治理存续的重要前提。社群动员的重要基础在于所涉议题与社群成员自身利益息息相关，唯有如此，社群内个体参政议政的实际参与感才会强烈。既有的森林保护体系禁止村社承包大部分林地，既导致村民在森林防火上缺乏实际收益，也导致村两委有责无权。林火治理手段以行政处罚为主，村社区的职责仅限于配合举报并担任处罚的执行人，没有决策权、讨论权、管理权。这诱致村社区没有动力重视森林防火工作，也根本无法激发村民参与护林防火的动机与责任。

乡镇政府将森林防火赋权于基层社区，恰恰促进了社群联结两个缺失要件的生成：（1）以绩效为导向，赋权责于社群。乡镇政府通过党政体制支持村社区领导集体，将自身权威转化为社群骨干的权威，拆解“森林防火”的宏观目标化作各社群的公共议题，将防火绩效作为村级干部评价、村级护林员的核心内容，赋予社群防控林火的自主权，自主制定奖惩办法、巡逻办法、监督办法等实施细则，以激励社群自主治理、内部相互监督，生成契合社群实际情况、长效灵活运行的村约制度。（2）培育社群公地。一方面，乡镇政府可以将“社群形象及与之匹配的行政资源分配”作为关键抓手，集共同奖励与共同处罚为一体，引领构建林地治理的“公地”，即营造公共参与的渠道、空间和氛围，为社群联结凝聚共同利益。具体表现为，参照社群历年绩效作为基础指标，根据防火绩效对比排名，乡镇政府将乡镇林业资金分梯度授予各村；通过宣传表彰公共参与增进各村民众“公地意识”，形成努力维护社群形象的社群文化。在这一过程中，乡镇政府将护林防火确定为各村社群形象建设的重中之重，而各村努力维护社群形象的激励因素在于争当先进试点，促使产业项目落村，争取行政补助等。另一方面，村落聚居是北方乡土社会的重要特征，乡镇政府通过任务分解为社群提供了公共议题，促进社群成员在“参政议政”中互动、交往和联系，在主动的公共参与中增进责任意识，活

化社会资本、改善社群氛围、推动成员互助。热心公共参与的社群氛围对于社群来说就是一种“公地”（或公共资源），随着森林防火、人居环境整治、村落规划等与民众利益攸关的社区自治议题不断增多，社群氛围将呈现出越来越强的公地特征。反过来，如果这种社群氛围日渐薄弱甚至丧失殆尽，那么就会出现社群治理失灵的“公地悲剧”。

（五）行政监督是社群善治长效保障的重要组成部分

社群护林的多中心机制具有长效性、参与性和坚韧性三个显著特征。首先，熟悉当地地理环境、社会环境的大量村民被吸纳进林火防控、预警和扑火机制，便于收集分散的火情信息、形成稳定持久的防火村规，降低行政负担，为低成本长期运行提供可能；其次，森林防火任务的行政分配以及绩效监督，鼓励公共参与；最后，通过人情纽带羁绊对故意纵火行为产生遏制作用。此外，原有的乡镇护林专业队职能由单纯的训练和救火逐渐添加了监督和宣传，一方面，尊重社群自治框架、维护社群秩序，表现为帮助社群主导者维护权威、惩戒失范社群成员；另一方面，顺应社群防火制度调适，提供相对本土的社群信息，以利社群防火制度的迭代更新。

下文通过 S 省青林镇的护林防火案例，解释行政引领型社群治理理念的实践方式，阐述微观执行的细节。

四、行政引领型社群治理的案例：

S 省青林镇的实践

本文采取个案分析法，案例地点位于东部 S 省 Q 市 P 县青林镇，面积 17 000hm²，辖 92 个行政村，人口约七万，公益林面积近 15 000 亩。该镇地处山区平原接合部，多低山丘陵，温带季风气候，森林防火压力较大。笔者于 2021 年 1—3 月在青林镇展开田野调查，方式为半结构

式访谈与参与式观察，先后采访青林镇分管林业的乡镇领导、农业办公室负责人，护林专业队成员、护林员、村干部及村民共计 40 余人，关键访谈人 7 人。

（一）单一行政机制主导下的治理失效：防不胜防

当地有民谚“穷乡僻壤出青林”，青林镇林业发展的市场机制基本失灵。在现行法律法规和生态保护要求下，由于青林镇山体多以石灰岩为主，土壤稀缺，承包后的利用空间极小，难以种植作物，经济效益较差，并不被市场资本和村民认可。此外路况较差，导致交通不便。故鲜有“包山大户”愿意到青林镇承包投资。

因而护林体系变革前，青林镇政府森林防火体系主要依靠乡镇政府自上而下行使的行政机制，由乡镇林业办工作人员和护林员负责森林防火，在特殊的易燃时节开展“专项任务”进行运动式治理，但火灾依然频发，经济损失严重，相关干部被问责，青林镇也在全市护林防火工作会上遭到批评。

每逢旅游节假日、祭祀节假日等林火高发时间节点，青林镇中层干部（股级）全体出动，在山腰、山脚处设置巡逻点、播报禁烧通知、检查民众携带火种登山情况，但人流密集，天干物燥，火源分散，难以彻查，且当地有祭祀烧纸的积习，常常是“一支香烟”“一片坟纸”的微火借风势即暴起。大量行政资源（精力和资金）消耗在护林防火，正如笔者走访的青林镇分管农业工作的常务副镇长所言，“护林防火工作……是非常繁重的，如果非要说……我觉得在护林防火期能占一半的精力”，“甚至在之前（防火绩效不突出的时候），乡镇的领导干部时不时就要半夜起来救火，（乡镇干部）救一次火发一百块钱补助，2016 年光补助就领了四千多块钱，你说是占了多少精力”（访谈编号：20210118SZFZZ^①）。

尽管乡镇干部东奔西走，四处救火，疲于奔命，但效果不彰。“就老是有偷着上坟的，风一

^① 访谈记录编码规则：前 8 位数字为访谈日期（如“20210118”表示“2021 年 1 月 18 日”），SZ 为青林镇缩写。FZZ 是指分管林业的常务副镇长编号，NYB 为农业办干部访谈编号，HLY 为护林员访谈编号，ZYD 为护林专业队访谈编号，CGB 为村干部访谈编号，CM 为村民访谈编号。

吹，尤其是天干物燥的时候，呼地一下子就烧起来了，烧得很快，尤其是前几年的郑王山，很叫人心疼啊，几十年的松树一把火全没了……经常就是下午救完火，夜里接着救……”（访谈编号：20210203SZFZZ）郑王山有多处公墓，山顶有珍贵的油松林资源，2014年曾发生大火，当时负责林业的副镇长因此被问责。

当地的日常防火体系，表现为由分管林业的常务副镇长领导，乡镇林业办公室负责执行，在火灾重点防控期（每年“十一”假期到来年“五一”假期），通过村社区推荐招募60名左右的村级护林员进行巡逻和监督，以及时发现火情、制止违规行为。然而，薪酬水平较低的村级护林员作为行政治理的末端执行者，由于工作地点分散、工作内容难以量化，乡镇林业办也缺乏稳定有效的监督机制。“道高一尺，魔高一丈”，磨洋工、翘班现象层出不穷：

很多人（村级护林员）都是心情好的时候在山里转一圈，每年就挣个五千块钱，扣也扣不了多少，而且你怎么监督？我们要求护林员工作时间待在上山，给护林员配备了上报火灾的GPS信号器，同时也监测护林员的位置；有的护林员就把信号器挂在树上，自己溜了；你也不可能只给五千块钱就让护林员一转一天，都是些60岁左右的老年人，很多还是为了扶贫的贫困户。（访谈编号：20210206SZNYB）

2016年，青林镇共发生规模以上森林火灾（出动消防车）61起，其中42起青林镇领导干部（股级以上）全体出动救火，年度总结称“火灾频发、发现晚、扑救压力大、损失非常大”。究其原因，单纯依赖行政机制的运作，治理者难以收集、整合广泛的信息并对违规行为快速予以处罚，在复杂多变的基层火情环境中趋近失灵，村民也被视作原子化的个体，游离于治理体系之外。一方面，青林镇政府财政紧缺、人手紧张，只能进行简单的治安处罚与政府宣传教育，惩戒形式也仅限于罚款、批评或训诫，除非发生规模以上的火灾才以“纵火罪”量刑，很难对民众因个人利益危险用火产生阻遏作用；另一

方面，行政监督很容易由于上下信息不对称而失效，乡镇难以确保护林员尽职尽责，更何况护林员并没有对不当用火行为的执法权，仅能扮演侦查火情的角色。与此同时，民众没有主动检举火情的动机和渠道，护林防火被认为是基层政府的职能，事不关己。

（二）社群治理缺失、社群机制失灵：行政吸纳社会频频受挫

民众是青林镇护林防火体系的重要组成部分，既可以是监督者、参与者，又可能是违规者与旁观者。如果多数民众扮演后两种角色，那么整个林火治理体系就无法运作；扮演前两种角色，则是多多益善。在护林体系演进过程中，青林镇政府逐渐意识到，上山分散劳作或喜欢遛弯晒太阳的村民们，在监控分散、多发的火情信息方面具有协助治理的天然优势，其时间充裕、熟悉环境、上报方便，因此，曾试图通过行政化的网格化管理方法将村社区成员纳入行政体制，层层设置了护林网格员和微网格员，责任下放、鼓励举报火情，但因为开支较大、管理困难而陆续作罢，最终仅保留下村头巷尾的一幅幅护林防火宣传墙画以及隔三岔五的村民防火讲座，成为行政机制下网格化管理尝试的一种昭示。

回想网格化治理的推广时期，来自青林镇政府的受访者认为，要把民众吸纳入防火体系并建立长期机制，首先应充分了解民众在火情中扮演的角色及使然的动机：

你知道火灾的原因是啥吗？九成以上查出来是人为的，还有一些是查不出来但大概率是的。田间地头，焚烧秸秆……有些放羊的牧民，为了防止前一年的旧草把羊的嘴划破，早春一把火就把山给烧了。当然我们从今年（2021年）开始，都逐渐地让他们圈养了。……还有些就是仇视社会，一些非法上访户，也会蓄意烧……（访谈编号：20210205SZNYB）

有些老百姓还挺好的，看见了火灾打个电话，有可疑人也向村里报告，……不过这样的终归是少数”，“有些人事不关己高高挂起，无利不起早……不操闲心”，“你说实

话，……护林防火确实也轮不到平常老百姓头上，我凭啥参加？是我的地还是我的树？消防大队是做啥用的？（访谈编号：20210301SZCM）

为方便理解和呈现村民参与护林防火体系可能的方式与场景，本文将村社区民众划分为三类群体：第一类为公益者，积极配合协助行政治理，既有村干部、护林员等正式人员，也有老党员、退伍军人、空巢老人等热心公共事务的社群成员，能够主动举报失火情况并积极协同救火队员予以扑灭；第二类为中立者，由于青林镇政府缺乏激励，他们务工务农本就忙碌，帮助扑火更是劳神费心，监督意愿相对较弱，但自己不愿或较少违法违规，看到熊熊烈火肆虐山林能及时上报消防部门；第三类为违规者（烟民、牧民、烧荒者、报复纵火者等具备用火动机者），用火行为能为其带来一定的短期收益，或是得以报复社会而获得病态心理满足，同时他们身处荒山野岭，危险用火甚至纵火行为很难被发现。

乡镇政府意识到了社区民众的重要影响和不同角色，于是统一招募了12人左右的镇常驻专业队队员，在监督村级护林员工作、承担乡镇消防队职能的同时，逐村宣传护林防火政策。同时在各村社区设置防火网格员及微网格员，要求积极上报火情消息，鼓励相互监督、奖励重大线索。但在多年积习形成的风俗农令传统（社会共识）面前，这些行政化举措收效甚微：

看见火大当然就上报啊，但……逢秋收，谁家不烧个地边？这么多年都烧过来了，为啥就不能烧了？举报（的话），乡里乡亲怎么看你？你去上坟，谁不烧个纸？……（执法要求）就是说说，它怎么查你呢？（访谈编号：20210301SZCM）

网格化管理本质上是行政吸纳社会的治理尝试，想要通过行政机制向社区的延伸来逐级分配任务、收集信息。但从网格员的视角而言，不同地区的火情风险本就各不相同，即使每天坚持巡山，也防不住“三更半夜突然失火”；退一步讲，虽然青林镇一年发生几十起火灾，但发生在自己网格区域的概率极低，即使发生，总会有人上

报，无非是时间早晚。因此，费力不讨好，拼努力不如拼运气，护林网格制过度细分，并没有起到预设的作用。而且，社区行政化的趋势还侵蚀原有的社会资本，护林防火的职责被一块块地细分到了每个网格员，与其绩效补助挂钩，影响了网格员与社区普通民众的相互信任；同时，网格化治理本身并没有消解违规者群体的纵火动机。网格化治理不仅未能与社群治理形成互补嵌合的格局，反而致使社群治理空间的挤压和社群治理机制的萎缩，导致护林防火体系陷入保护力量不足而破坏阻力较大的困境：

（那难道就没有老百姓帮助你们扑火吗？）这不是20年前了呀，现在人没过去那么好了，大多数都是看热闹的，……也有人帮忙扑火，不过都是些护林员村干部，以及一些心肠确实好的村民，如果你非要我说数量，那可能附近社区里来（救火）的超不过20人。（访谈编号：20210130SZFFZ）

和老百姓无关，那多管闲事的（人）也不多，（和2021年不一样）以前处罚是直接罚款，然后情节严重的依纵火罪起诉，村里可能也说一嘴，要求批评教育，实际处罚不怎么严重。（访谈编号：20210118SZNYB）

良好的护林防火治理体系，需要多方主体共建共治共享，形成社会治理共同体。但是，社群功能不被重视，异化了治理秩序，割裂了政社利益，乐于协助防火的民众作用难以得到充分发挥，而中立民众熟视无睹甚至沿袭传统积习，损害了护林防火成果，社群失序无法解决。但是，护林网格员之间约定俗成，见到其他区域火情帮忙通知等“相互帮忙”的默契，为后续的社群培育及社群治理体系的建构提供了契机。

（三）社群培育：任务分配与“关键少数”的积极作用

青林镇或是说绝大多数乡镇，在意识到并企图发挥和利用民众的防火功能时，往往会面临一个相同的问题——社群失序，即民众利益不一致，导致无法形成统一社群。解决这一问题有两条路径，一条是以网格化管理的多元举措直接取代社群，另一条是以网格化治理的种种手段间接

激活社群。基于行政治理惯性，青林镇先行尝试了前一路径，发现管理体系的维持成本高企，把民众视作原子化的个人而直接建立联结的尝试，既缺乏持续性激励，提高了管理成本，也不适合护林防火这种外部性极强、很难将责任细化到个人的任务。

因而，激活社群的后一路径成为青林镇探索的新选择。彼时正逢村级组织负责人一肩挑改革试点的契机，青林镇转换思路，尝试扩大村社区在护林防火任务中的权责空间。一方面，镇政府挤出一部分林业财政支出用作奖励，以社群培育的方式鼓励社区自主制定护林制度和人员安排；另一方面，各村社区的护林防火网格员，由乡镇护林员兼任，将护林防火工作要求部署到村干部和村支部学习会议中，以管区书记抓村书记抓村支部的组织建设，强化教育社群内具有特殊身份的关键少数——村干部、护林员、党员和护林专业队成员，以深入了解、把握乡镇政府的护林防火工作的思路、部署与战略。镇政府借由社群成员的情感信任、人际关系等社会资本，发挥“党群共建”作用，从组织纪律的角度严加约束，要求“关键少数”以身作则，推动转变用火习俗：

你吃公家饭，能不为公家说话吗？以前跟绝大多数老百姓宣传，那是站在两个山头上唱歌，利益不一样的，现在你宣传或者部署工作，老百姓里面有很多人开始听了，是在一个山头上。……哪怕仅仅是不焚烧秸秆了呢，也是推动传统习俗的转变……越多人这么做，那就越好做。（访谈编号：20210301SZFZZ）

“关键少数”人员的观念转变并非一日之功，乡镇与其建构的联结也较为薄弱，而且缺乏鼓励执行的激励机制和规制手段，却是从“大水漫灌”的宣传方式向有梯度的政策宣传的转型，也是精细化管理以节约财政资源的有益尝试。青林镇观察到了村民不当用火和坐视不管因传统习俗和人情往来而起，便试图通过村规新约和社群公益加以遏制，从社群中寻觅社会资本的撬棍。青林镇通过激发“关键少数”的协作以助力社群公共意识的培育，同时还多措并举裁减冗余护林员，减少乡镇护林专业队编制，腾挪筹措资金入

村入网格下沉宣传，以轻奖励和重惩戒的方式促进“荒山上坟不烧纸”“不烧地边地头”的防火观念深入社群民众人心：

到现在（2021年），乡镇的下沉宣传工作应该还是比较充分的，每村拉五到十条横幅标语，村村响广播喇叭每天早中晚各响一个小时，宣传护林防火政策，我们在景区山间埋封山育林碑、挂宣传牌，护林专业队配置了带喇叭的护林防火车，每天上午转东边的村社区，下午转西边的村社区，处罚、纠正不规范行为，同时积极宣传防火规定。（访谈编号：20210214SZZYD）

（四）社群联结与社群善治：权责下沉与组织嵌套

社群防火村规初步建立、“关键少数”做出表率后，青林镇政府面对的新问题是：自下而上的社群机制如何长期运行？如何确保公益者、中立者和违规者三类村民各得其所？

青林镇权力下放、责任下沉，实行护林防火村支书负责制和问责办法，要求村社区对属地的林业资源保护承担保育责任，将乡镇护林队伍精简后腾释出的财政资金用作村社区护林防火专项资金，根据村社区护林防火绩效分梯度、分周期授予，使得主要村干部的工资福利与防火绩效挂钩，采取扣减制，“失火罚钱”。这些授权型措施赋予各村社区自主设计社群森林防火制度的自治空间，鼓励了社群自主治理。青林镇作为上级组织厘清了社群组织的权责，同时通过社群外部监督的方式，建立了“个人-社区”“社区-政府”的层层嵌套的组织体系，保护社群治理积极性和自主性，释放了制度创新的空间与公民参与的潜能：

这么做村社区没有反对的声音吗？……肯定是有别的声音的，比如说不同村社区的防火压力不同，那凭什么我防火多发要扣钱？不过总体来说，乡镇财政给村社区的蛋糕是做大了，只要好好抓，一般是比以前要好的，我们算了算，省下来的救火的支出和隔离带的费用是大头，（整个护林防火体系）还比以前少花钱了，这不是一举多得

吗? (访谈编号: 20211015SZFFZ)

那村社区是怎么调动老百姓的积极性呢? ……其实也没怎么麻烦老百姓, 老百姓现在就是知道了乡镇的有关防火规定, 不防火、及时上报就行了。邻里之间看到了烧地边什么的, 有的村是鼓励举报的, 主要是这个环境起来了, 就都慢慢地变好了, 观念的东西改变还需要时间。(访谈编号: 20211015SZFFZ)

青林镇护林防火的难点在于减少纵火和及早扑灭。社群自治有利于社群民众认同自己社群的准则, 尊重自己社群的规范。将乡镇护林从行政任务拆解为社群任务, 将原来森林防火体系中的危机来源——违规者(如牧民、祭祀者、烧荒者等)——通过村庄共识、邻里口碑、家庭声誉等社会资本纳入护林防火体系的社会治理共同体, 有效重塑了违规者的行为。通过议事、制度建设和自主决策, 第一类公益者村民的影响力增强了, 第二类中立者村民公共参与的积极性提高了, 同时利用人情往来的社会联结, 影响、约束和遏制了第三类违规者村民的不当行为, 尤其是其家人会提醒违规者被发现会影响家庭声望。当第三类违规者村民从原子化的个体转变为家庭化乃至社群化的集体成员之后, 其行为逻辑将受到社群文化的影响。如果他们依旧打破社群规范, 不仅会遭受法律的制裁, 其本人和家庭也会在社区蒙羞。当新火灾发生时, 有过纵火前科的养羊人会被邻居举报是否在家, 这种本地化信息的充分也便于行政力量降低查证难度, 遏制不当用火行为。

此外, 由于森林防火预算结余, 青林镇得以更新了护林专业队技术设备, 采用无人机巡查火情的方式, 改进了森林火灾的监测机制和检测能力, 改善了行政体制的治理效能。在社群机制的运行过程中, 当地村社也出于效率竞争, 能够自发地尝试新手段, 比如通过全村微信群来举报火情, 快速传达乡镇政府的最新护林防火规定和警示教育视频。更多的民众通过社群机制被动员起来, 配合专业队伍的救火行动, 例如为消防队伍指路以快速提供水泵水源。但社群机制的激活也

存在着盲区, 老年人体现出一些游离于社群的表征, 而这些老年人往往又属于较难改变、固守传统的群体, 这成了下一步护林防火社群治理的重点人群:

有些老年人, 说不说的不听啊, 脾气也很倔, 罚款也不听, 家里人劝也没用, 那就只能我们眼睁睁地看着他烧纸, 出问题第一时间扑灭。你刚才说我们的管理有温度, 我们这好像也确实挺有人情味儿的。(访谈编号: 20210301SZCGB)

从2018年下半年开始改革, 四年光景, 昔日的问题乡镇转变为模范乡镇。青林镇的森林防火体系转型呈现出主体更广泛、利益更多元、治理更精妙的特征, 体现了社会治理的优越性。青林镇的森林防火通过激活社群善治建构社会治理体系的经验在全市会议上得到宣传和推广, 也获得了前来视察的省级林业部门的肯定与赞赏, 彰显了在乡镇森林防火体系中推广行政引领型社群治理的实践可能。

(五) 转换后的青林镇森林防火体系及整体特征

青林镇行政引领型社群治理森林防火体系的整体特征, 一言以蔽之, 行政力量通过激活社群机制, 引领了社会治理共同体的修复、建构和运行(见下页图3)。青林镇森林防火的任务和资源来源于上级政府授权赋能, 起点为Q市政府, 同处于行政体制中, 不难理解青林镇争取“全市推荐、总结经验”的动机在于上级行政资源在赋能上的吸引力。

在行政授权和赋能过程中, 行政机制和社群机制互补嵌合。尽管青林镇政府的行动以行政机制运作为主, 但社群内部却是社群机制运作为主。行政系统内部的晋升激励并不适用于社区书记, 但社区书记却可以通过乡镇赋予的法理型权威统一意见, 开展社群自治, 增强权威, 继而演变为社群治理的主导者。行政引领恰恰是社区书记的社群治理行为激励产生的原因, 一肩挑、一人兼, 也为乡镇政府与社区书记的“合作”厘清了道路, 进一步鼓励社区书记充当社群主导者继续开展社群自治。

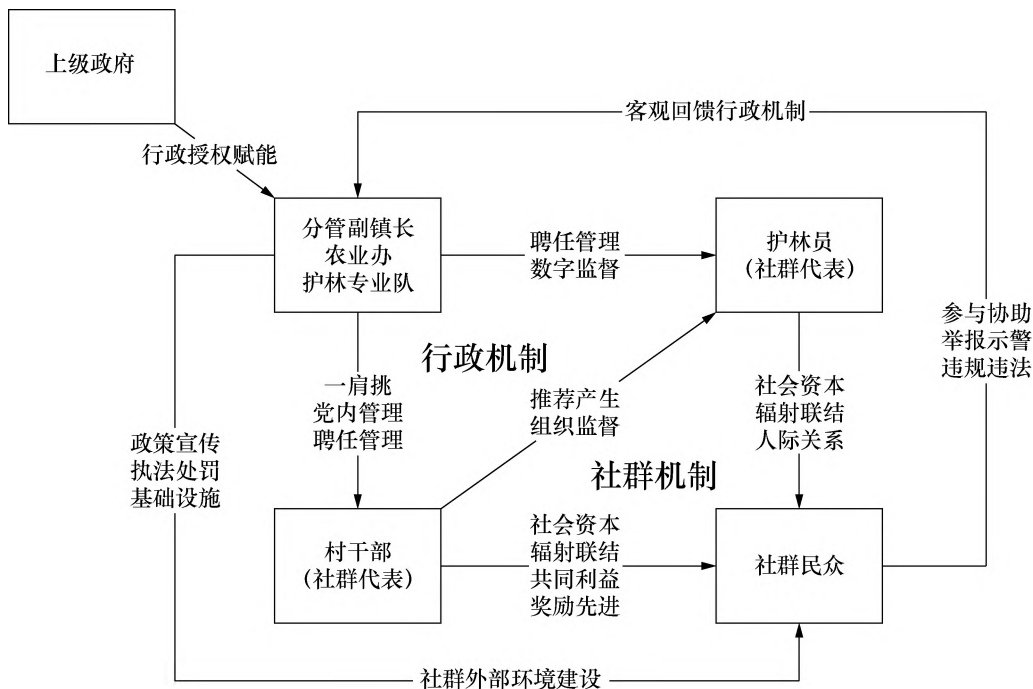


图3 转换后的青林镇森林防火体系示意图

行政引领的表现除了如上文所述行政力量通过行政授权、党群共建而深入社群治理体系的内部，还体现行政机制遍布社群治理体系的外部。乡镇政府承担了对社群民众的政策宣传、执法处罚和基础设施等社群外部环境建设职能，另外民众协助救火、举报示警、违规违法等行动最终都直接作用于行政机制而非社群机制，这表明行政引领型社群治理体系中的社群机制绝非孤立，而是与行政机制相互嵌合。如图3所示，行政机制的影响范围表现为乡镇政府、村干部和护林员连线组成的直角三角形，与社群机制的护林员、村干部和社群民众连线组成的直角三角形范围对应，但护林防火社群机制的关键领导者（村干部和护林员）均在行政机制中承担了最基层的、接受管理的职责，彰显了行政机制嵌套社群机制、“关键少数”连接行政机制和社群机制的特性。

五、结论与讨论

如何建设好森林防火的最前线——基层乡镇的森林防火体系，既是行政实践中关系国计民生的重要议题，亦是自然资源治理理论的重要关照。从“行政—市场—社群”治理的分析框架出

发，归纳现有研究发现，由传统行政化的森林管理机制向多元社会主体共治方向的转轨，正是森林资源治理体系演进的主流。行政引领型社群治理，从护林绩效的角度有利于减少林火肆虐、涵养森林资源、降低财政支出；从政治生活角度看，可以为乡镇行政治理与基层社群治理的协同提供一种有益的思路，促进民众自治、效率提升与基层和谐。

党的十八届三中全会提出了“国家治理体系和治理能力现代化”的命题，要求建设“打造共建共治共享的社会治理格局，推动社会治理重心向基层下移，实现政府治理和社会调节”的基层治理体系。村民议事、社区建设等与社群民众实际利益息息相关的议题得到了广泛的关注^[45]。从治理理论出发，各方学者的框架设计与经验整合成果丰硕，如网络治理、协同治理^[46]和参与式治理等，均体现了多元主体共同治理的实践探索 and 理论创新^[45]。

然而，护林防火等具体权责明确归于基层政府的治理议题，却长期处于单一行政治理之中。从表面分析，社群民众无权采伐林木，无法从护林防火中获得直接经济收益，这基于中国林业政策从“经济优先”向“生态优先”的宏观变迁。

但更进一步，社群民众并非游离于护林防火体系，森林资源的正外部性（表现为森林景观的可观赏价值、派生文旅业的就业岗位等）使其有动机协助护林防火，个人行为的负外部性（表现为野外祭祀用火、林区违规吸烟、放牧清除旧草等）又使其有原因阻挠护林防火，这导致了致火信息的社会性。此外，林区空间广阔性和火灾时间突发性分别导致了致火信息的分散性和隐蔽性。

致火信息的分散性、隐蔽性和社会性，成为基层森林防火的“三大难题”。在理想状态下，多中心治理恰好具备与克服“三大难题”一一对应的“三大优势”，即村民分布的分散性、熟悉林区的本土性和强调互惠的社群性。然而，在单一化行政治理情境下，行政力量集权成为必然。相应地，奥斯特罗姆所倡导的社群主导多中心治理难以形成，即表现为社群力量要么根本无法形成，要么遭到行政力量的漠视甚至挤压。在行政治理占主导的护林防火国情背景下，奥氏理论在实践中遇阻，是可以预料的。所以，如何建构适配于中国护林防火议题的多中心治理体系，是值得深入探讨的理论和实践问题。

本文基于青林镇森林防火经验调研开展案例研究，梳理总结了护林防火议题的特殊性、体系特征和制度环境。从自然资源治理理论出发，结合森林防火的特性和不同主体的互动逻辑，着重从乡镇的森林防火体系的治理细节出发，搭建出行政引领型社群治理的分析框架，呈现出了乡镇护林防火多中心治理的中国方案。

观察总结青林镇的善治经验发现，多中心治理在实践中较为适配乡镇护林防火体系。不同于网络治理、协同治理和参与性治理，多中心治理意在凸显社群主体的核心地位，社群内部的自主良性运转在先，与其他治理主体的互动协作在后。投射到拥有悠久行政管制传统的中国，在民众聚居的村落，青林镇的多中心治理实践演化成为行政引领型的多中心治理体系。所谓行政引领型多中心治理即行政引领型社群治理，就是在护林防火体系由行政主导的法律国情背景下，乡镇政府行使元治理职能以促成社群力量的发展，激活社群机制的作用，通过行政介入、行政赋权、行政监督的方式，培育社群社会资本和制度规

范，在社群公共议题的感召下建构普遍参与、自主运转的社群治理。

青林镇的实践经验表明，社群治理对于确认共识、普遍参与和共同遵循具有重要的作用，行政引领型社群治理，除了具备制度创新、共商共建的部分社群机制优势，更有利于协助行政机制高效运转，促进政策传达并促成普遍遵循，同时在基层推广村支书一肩挑、合村并居村落聚居的政策背景下，也更有利于乡镇政府对村社区进行行政授权，使村支书成为事实上的社群主导者，进而促进社群治理有效开展，一一破解基层森林防火的“三大难题”。这一案例所蕴含的理论意义在于，多中心治理的形成与作用需要行政机制与社群机制的互补嵌合，具体而言就是行政力量通过行政机制元治理作用的运作推动社群形成，激活社群机制。这意味着，奥斯特罗姆领衔的布鲁明顿学派独崇社群机制善治效力、忽视行政机制积极作用的社会中心主义取向有望得到一定的矫正。多中心治理的形成与运作需要社群机制与行政机制的互补嵌合，其中行政力量改变既有行政机制的运作方式，有效形使元治理的职能，是多中心治理格局形成的关键。

由此，本文基于案例研究的发现，不仅具有现实意义，有可能对现实中基层治理改革的开展有所帮助，而且还具有理论意义，有助于我们在既有治理理论的基础上进一步开拓。在国际治理理论的学术前沿，协作治理（collaborative governance）和互动治理（interactive governance）集中探讨了政府、市场与社会多方主体通过形成合作伙伴关系或网络型共同体开展协作互动对于治理完善的重要性；同时，治理理论的新学术还对行政力量的职能和行政治理的方式开展了新的探索，揭示了政府扮演好元治理者角色对于公共治理体系创新的重要意义。政府行政部门从统治者转变为治理者，这是从传统的公共行政向公共治理转型的核心；行政部门从治理者再转型为元治理者，这是公共治理创新的关键。由此，行政力量可超脱于对具体事务的治理，超脱于在服务递送上的大包大揽，超越于对市场组织和社会组织自上而下的控制，通过在网络建构、愿景确立、制度建设、互动管理、跨界沟通等方面发挥引领、

支持、赋能和助推的作用，致力于通过打造社会治理共同体并维护其良好运转来实现良好的治理，这对公共治理体系的完善是至关重要的。

简言之，多方治理主体的协作互动，多种治理机制的互补嵌合，这是我们考察公共治理创新两个关键维度。这一双维分析思路不仅适用于环境治理，也适用于各种社会、经济和公共事务的治理；不仅适用于基层事务的治理，也适用于跨层级事务的治理。这一双维思考路径帮助我们超越了既有社群治理或多中心治理理论的社会中心主义，将行政机制与社群机制的互补嵌合纳入理论分析框架并据此重新透视现实经验。这一新的分析视角，有助于我们将中国基层治理中普遍存在的党政引领、多方共建的实践经验在理论上得到提升，并与国际治理理论前沿的研究成果开展对话。在国际公共管理学界讲好中国的故事，不应止于在既有理论框架中注入中国的经验，而且还要在中国的实践中挖掘出具有普适性的理论意涵。

由于研究进展所限，本文对一些重要的关切议题尚未获得足够的资料与观察：村支书的社群掌权之路是否顺畅？村支书能否逐渐转变同属行政体系末端的网格员“努力不如看运气”的工作状态？相较于经典的新社群主义治理理念，行政引领型社群治理模式是否损失一些自下而上反馈的功能？乡镇定期监控和承认社群规则是善治的必要条件^[47]，但行政引领型社群治理如何保证乡镇政府不过多介入社群治理体系的运作细节？即是说，如何将多中心治理体系形成长期有效的社会契约，以达成长期社群善治的格局^[48]。

探讨社群与行政的互动关系及演进逻辑是回答这些问题的关键，更多的森林防火成果突出、财政宽裕的乡镇案例亟待被纳入讨论。更深入广泛地归纳护林防火乡镇治理体系经验，有利于为社群善治放权，激活乡土中国社会资本，培育壮大农村基层社群力量，促进村民有序自治，进而提升基层政府治理效能，助推国家治理能力和国家治理体系的现代化。

参考文献

[1] CERTINI G. Effects of fire on properties of forest

soils: A review [J]. *Oecologia*, 2005, 143 (1): 1-10.

[2] JUAN J M, PABLO F, JORGE D L H, et al. Effect of burnt wood removal on the natural regeneration of *Pinus halepensis* after fire in a pine forest in Tus valley (SE Spain) [J]. *Forest Ecology and Management*, 1999, 123 (1): 1-10.

[3] CALDARARO N. Human ecological intervention and the role of forest fires in human ecology [J]. *Science of the Total Environment*, 2002, 292 (3): 141-165.

[4] VIHMANEK R E, BALLARD T M. Slashburning effects on stocking, growth, and nutrition of young Douglas-fir plantations in salal-dominated ecosystems of eastern Vancouver Island [J]. *Canadian Journal of Forest Research*, 1988, 18 (6): 718-722.

[5] 央广网. 李克强对森林草原防灭火工作作出重要批示强调 压实各方责任 强化源头治理 提高安全扑救能力 坚决防范重特大森林草原火灾发生 [EB/OL]. (2022-03-18) [2022-08-11] http://www.gov.cn/premier/2022-03/18/content_5679707.htm.

[6] 舒立福, 田晓瑞, 李红. 世界森林火灾状况综述 [J]. *世界林业研究*, 1998 (6): 42-48.

[7] STEPHENS S L, BURROWS N, BUYAN-TUYEV A, et al. Temperate and boreal forest megafires: characteristics and challenges [J]. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 2014, 12 (2): 115-122.

[8] 人民网. 四川凉山木里县森林火灾造成 30 名扑火人员牺牲 [EB/OL]. (2019-04-02) [2022-08-11]. <http://energy.people.com.cn/n1/2019/0402/c71661-31007929.html>.

[9] 光明网. 造成 19 人牺牲的凉山火灾, 原因查清了 [EB/OL]. (2020-12-22) [2022-08-11]. <https://m.gmw.cn/baijia/2020-12/22/1301963607.html>.

[10] 中国政府网. 森林防火条例 [EB/OL]. (2005-09-27) [2023-01-6]. http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2005-09/27/content_70641.htm.

[11] 狄丽颖, 孙仁义. 中国森林火灾研究综述 [J]. *灾害学*, 2007 (4): 118-123.

[12] 苏立娟, 何友均, 陈绍志. 1950—2010 年中国森林火灾时空特征及风险分析 [J]. *林业科学*, 2015, 51 (1): 88-96.

[13] LIU J, LIANG M, LI L, et al. Comparative study of the forest transition pathways of nine Asia-Pacific countries [J]. *Forest Policy and Economics*, 2017, 76 (SI): 25-34.

[14] 中华人民共和国应急管理部. 应急管理部发布

- 《2021年全国自然灾害基本情况》[EB/OL]. (2022-01-23) [2022-08-11]. https://www.mem.gov.cn/xw/yjglbgzdt/202201/t20220123_407204.shtml.
- [15] 中华人民共和国应急管理部. 应急管理部发布《2020年全国自然灾害基本情况》[EB/OL]. (2021-01-08) [2022-08-11]. https://www.mem.gov.cn/xw/yjglbgzdt/202101/t20210108_376745.shtml.
- [16] 涂成悦, 刘金龙, 董加云. 政府间纵向互动与基层森林治理创新 [J]. 林业经济问题, 2021, 41 (4): 387-395.
- [17] 倪星, 王锐. 权责分立与基层避责: 一种理论解释 [J]. 中国社会科学, 2018 (5): 116-135.
- [18] 龙贺兴, 张明慧, 刘金龙. 从管制走向治理: 森林治理的兴起 [J]. 林业经济, 2016, 38 (3): 19-24.
- [19] BOWLES S. Microeconomics: Behavior, Institutions, and Evolution [M]. Princeton, N. J; New York: Russell Sage Foundation, 2004: 489-501.
- [20] 王凯. 网络治理视域下森林资源治理模式探析 [J]. 世界林业研究, 2019, 32 (3): 13-17.
- [21] 余洋婷, 孟贵, 张旭峰, 等. 中国林业政策的演进——基于政策力度和政策工具的分析 [J]. 世界林业研究, 2021, 34 (4): 112-117.
- [22] 黄冲, 罗攀柱. 乡规民约与政策法规的耦合对现代森林治理的影响 [J]. 湖南科技大学学报 (社会科学版), 2021, 24 (3): 142-146.
- [23] 朱震锋, 贯君, 冯浩, 等. 中国共产党森林治理理念的历史变迁及发展实践 [J]. 林业经济问题, 2021, 41 (4): 337-343.
- [24] 赵越, 王海舰, 苏鑫. 森林生态资产资本化运营研究综述与展望 [J]. 世界林业研究, 2019, 32 (4): 1-5.
- [25] 赵树本, 伍丰宇, 王姗, 等. 我国国家储备林PPP模式适用条件与推广策略 [J]. 世界林业研究, 2020, 33 (2): 101-105.
- [26] 王有志, 宋阳, 王媛. 我国天然林保护PPP治理框架构建与推进措施 [J]. 世界林业研究, 2021, 34 (5): 91-96.
- [27] 王有志, 柏晓东, 宋阳. 制度成本、林区困境与生态补偿 [J]. 林业经济问题, 2015, 35 (4): 299-306.
- [28] 朱莉华, 马奔, 温亚利. 新一轮集体林权制度改革阶段成效、存在问题及完善对策 [J]. 西北农林科技大学学报 (社会科学版), 2017, 17 (3): 143-151.
- [29] 涂成悦, 刘金龙. 中国林业政策从“经济优先”向“生态优先”变迁——基于多源流框架的分析 [J]. 世界林业研究, 2020, 33 (5): 1-6.
- [30] 张毓峰, 胡雯. 西部民族地区集体林权制度改革路径优化 [J]. 中国人口·资源与环境, 2017, 27 (11): 169-175.
- [31] OSTROM E, WALKER J, GARDNER R. Covenants with and without a sword: self-governance is possible [J]. American Political Science Review, 1992, 86 (2): 404-417.
- [32] 刘思源, 唐晓岚, 孙彦斐. 发达国家自然保护区森林资源生态保育制度综述 [J]. 世界林业研究, 2019, 32 (3): 1-6.
- [33] 韩雪, GREGORY E. F. 美国森林控制火管理研究进展及启示 [J]. 世界林业研究, 2020, 33 (4): 112-117.
- [34] 朱洪革, 陈振环, 赵梦涵, 等. 印度联合森林管理制度: 经验与挑战 [J]. 世界林业研究, 2021, 34 (4): 95-100.
- [35] 陈仑松, 石道金. 社会资本对林农公益林收益权质押贷款行为影响研究 [J]. 林业经济, 2021, 43 (5): 5-16.
- [36] 王光菊, 陈毅, 陈国兴, 等. 森林生态—经济系统协同治理分析: 机理与案例验证——基于福建省5个案例村的调研数据 [J]. 林业经济, 2020, 42 (10): 39-49.
- [37] 戴心怡. 多主体协同视角下城市森林的规划与治理——评《基于生态文明的我国城市森林多主体协同治理问题研究》[J]. 世界林业研究, 2021, 34 (5): 132-133.
- [38] DIETZ T, OSTROM E, STERN P C. The struggle to govern the commons [J]. Science, 2003, 302 (5652): 1907-1912.
- [39] 李敏, 谢屹, 王静. 中国集体林权分割、动态博弈与制度变迁 [J]. 世界林业研究, 2020, 33 (4): 56-61.
- [40] ETZIONI A. The New Golden Rule: Community and Morality in a Democratic Society [M]. 1st ed. New York: BasicBooks, 1996: 314.
- [41] COLE D H, MCGINNIS M D. Elinor Ostrom and the Bloomington School of Political Economy: Polycentricity in Public Administration and Political Science [M]. 2015: 1.
- [42] 黄智宇. 生态文明语境下我国自然资源多元治理体系之优化 [J]. 江西社会科学, 2017, 37 (10): 218-226.
- [43] 林南. 社会资本: 关于社会结构与行动的理论 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2005: 18-39.
- [44] 冷向明, 郭淑云. 提升社区动员能力: 从个体到组织的多重嵌套体系 [J]. 湖北民族大学学报 (哲学社会科学版), 2021, 39 (3): 46-56.
- [45] 王名, 蔡志鸿, 王春婷. 社会共治: 多元主体

共同治理的实践探索与制度创新 [J]. 中国行政管理, 2014 (12): 16-19.

[46] 郁建兴, 任泽涛. 当代中国社会建设中的协同治理——一个分析框架 [J]. 学术月刊, 2012, 44 (8): 23-31.

[47] CLARK C G. Local enforcement and better forests [J]. World development, 2004, 33 (2): 273-284.

[48] CASON T N, GANGADHARAN L. Swords without covenants do not lead to self-governance [J]. Journal of Theoretical Politics, 2016, 28 (1SI): 44-73.

Forestry Fire Prevention System Building in Township: Perspective from Administratively Led Community Governance

GU Xin, ZHOU Lingyu

【Abstract】 Forest fire is characterized by unexpectedness, severe damage and tough management. The existing forest fire grassroots governance highly relies on the functioning of administrative governance characteristic of command-and-control. Township governments as well as those who is in charge of governing the issue bear so heavy administrative burdens that sporadic forest fires are hardly to be prevented and wearily to be put out. Based on the governmental idea of social governance as well as making reference to the theoretical advances on the frontline of international public governance change, this paper build up an analytical framework of administratively led community governance, so as to explore the way of more nimble, adaptive and resilient governing forest fires at the grassroots. Conducting a case study of Qinglin Township, a model township of forest fire prevention in S province, this paper finds that through engagement, delegation and supervision the township government creates community public issues, forest community-based social capital, integrating community norms and institutions, and stimulating public participation among community members, so that administrative and community mechanisms are complementarily embedded, and the good community governance of forest fire prevention is achieved. This paper displays the theoretical logic and practical experience administratively led community governance, so as to go beyond Elinor Ostrom's theory of polycentric governance, practice the idea of social governance, and explore the possibilities of administrative forces empowering the communities and activating community mechanism in the circumstance that community governance is hardly shaped through spontaneous evolution.

【Key words】 Forestry Fire Prevention, Polycentric Governance, Community Mechanism, Social Governance, Complementary Embeddedness of Governance Mechanisms