引领式协同治理何以提升集体林经营绩效

——基于浙江省多案例的研究

宁 可 朱哲毅 沈月琴

摘要：本文引入引领式协同治理分析视角，基于浙江省钱江源—百山祖国家公园案例、淳安项目化经营案例和开化林场“国乡合作”案例三个典型案例，考察产权安排、引领式协同治理与集体林经营绩效的关系。研究发现：产权安排为多元主体参与提供制度空间，特定引领主体通过规则供给、组织整合或能力嵌入，推动形成引领式协同治理，进而提升集体林经营绩效。各地方探索形成多种引领式协同治理模式，具体包括强生态约束条件下公共部门主导的制度型引领式协同治理模式、市场导向条件下平台型组织主导的组织型引领式协同治理模式和专业经营能力支撑下专业主体主导的技术型引领式协同治理模式。三类治理模式能否持续发挥作用，取决于引领主体能力与治理工具能否匹配外部条件、治理需求。因此，深化集体林权制度改革不应仅停留在产权明晰和经营权放活层面，还需根据不同地区的外部条件，选择合适的引领主体和治理工具，提升集体林经营绩效。

关键词：引领式协同治理 产权安排 集体林 经营绩效 引领主体

中图分类号：F326.22 **文献标识码：**A

[**资助项目**] 国家自然科学基金青年项目“质量监督视角下亲环境机械外包服务供求机制及激励政策优化研究”（编号：72203207）、国家自然科学基金青年项目“南方集体林区林下立体经营技术的扩散机制及采用行为干预研究”（编号：72003177）、浙江省哲学社会科学规划之江青年专项课题“生态产品价值实现促进共同富裕的发展路径和政策研究”（编号：24ZJQN045YB）。

[**作者信息**] 宁可，浙江农林大学浙江省乡村振兴研究院、浙江农林大学经济管理学院，电子邮箱：ningke_hz@163.com；朱哲毅（通讯作者），浙江农林大学浙江省乡村振兴研究院、浙江农林大学经济管理学院，电子邮箱：zzy_121121@163.com；沈月琴，浙江农林大学浙江省乡村振兴研究院、浙江农林大学经济管理学院，电子邮箱：shenyueqin-zj@163.com。

一、引言

近年来，中国集体林权制度改革持续深化，特别是以“三权分置”为核心的新一轮改革全面推进，为多元主体参与集体林经营创造了制度空间。在拓宽主体进入渠道的同时，集体林权制度改革对既有林业经营方式产生了结构性影响，推动集体林经营格局加速重构（柯水发等，2022；刘璨和张寒，2023）。各地在集体林经营实践中探索形成家庭经营、股份经营以及国有与集体或个体联营等多种产权安排（刘璨，2020）。多元化产权安排重塑了权利关系与主体结构，但产权调整并不必然带来经营绩效改善。

关于多元主体参与如何影响集体林经营绩效，既有研究主要从产权安排和治理结构两个方面展开分析。一方面，产权理论视角下的研究多关注不同产权安排和经营形式对集体林经营绩效的影响。相关研究对国户联营、股份经营、合办林场和专业化经营等模式的参与主体、合作方式及其集体林经营绩效进行了分析（荣庆娇等，2015；雷显凯和罗明忠，2020；许时蕾等，2020），认为通过产权重组、权能配置和经营权流转引入市场主体，有助于破解单一主体在资金投入、技术应用和市场进入等方面的约束，从而提升集体林经营绩效（Zhang，2001；Grinspoon，2002；姜明伦等，2014）。另一方面，随着多元主体参与程度加深，部分研究开始关注治理结构问题，重点分析利益分配、契约安排、合作稳定性和组织协调机制等问题。相关研究指出，在多元主体参与的情境下，治理结构不仅影响权责划分和收益分配，也影响各主体间的协调成本、履约约束和合作稳定性（Demsetz，1967；卫兴华和何召鹏，2015；周振等，2024）。

从实践效果看，集体林权制度改革并未自动带来良好的经营绩效，不同地区、不同组织模式的绩效差异显著。“同策异效”现象的普遍存在表明，在制度供给趋于一致的背景下，集体林经营绩效的形成机制有待进一步厘清。相关研究表明，资源禀赋、生态保护强度和市场接入条件等外部因素会影响制度运行绩效，制度安排难以与地方条件有效匹配，可能导致制度“悬浮”或治理失效（李祖佩和钟涨宝，2015；Xu and Hyde，2019；卢祥波和邓燕华，2021）。在集体林经营中，不同地区在生态保护约束、林地资源集中程度和市场接入条件等方面存在显著差异，影响产权安排的运行方式和集体林经营绩效（渠敬东，2012；焦长权，2019；Xu et al.，2021；杨丽新，2024）。因此，集体林经营并不存在脱离具体条件的最优产权安排，产权安排主要提供权利基础和合作空间，阶段性经营绩效能否形成，关键在于在特定外部条件下能否构建回应产权运行约束的有效治理

机制。

现有研究在解释集体林经营绩效差异方面存在一定局限。其一，不少研究将产权安排或制度设计作为分析起点，较多关注产权界定及其激励效应，对产权运行过程中的权利实现方式以及多元主体协同行动关注不足；其二，尽管已有研究注意到治理机制的重要性，但多分析单一治理模式或个案，缺乏对引领主体、治理工具及其适用条件的系统比较；其三，现有研究对多元主体参与过程中的协同组织、协调成本降低与合作预期稳定等关键机制的解释仍较为分散，尚未形成能够贯通产权安排、治理过程与经营绩效的统一分析框架。

因此，本文引入引领式协同治理分析视角，选取浙江省三类具有代表性的集体林经营案例进行比较分析，以揭示不同条件下引领式协同治理的形成路径。本文尝试回答以下问题：第一，不同外部条件如何形成差异化的产权运行约束，引领主体如何介入产权运行并形成不同类型的引领式协同治理模式？第二，引领式协同治理如何通过规则供给、组织整合或能力嵌入等机制推动集体林经营绩效形成，其受哪些条件制约？与现有研究相比，本文的边际贡献主要体现在以下三个方面：第一，从引领式协同治理视角重新审视山区集体林经营改革，对从产权结构或制度视角解释集体林经营绩效差异的研究形成补充；第二，通过多案例比较分析，揭示不同生态约束、资源禀赋和市场条件下，引领式协同治理的差异化形成路径，深化对多元主体参与下集体林经营治理机制的理解；第三，基于具体案例，为因地制宜推进集体林权制度改革提供经验证据和政策启示。

二、制度背景与理论框架

（一）集体林权制度改革的演进与治理转型

中华人民共和国成立以来，国家不断推进集体林权制度改革，调整农民与集体之间的林地权利关系，在“分与统”“放与收”的制度张力中持续探索林业管理与经营模式（朱莉华等，2017）。改革开放以后，集体林权制度改革可以分为三个阶段（Liu，2001；郑风田等，2009；刘璨，2020）。第一阶段为1981—1987年的“三定”时期。在坚持林地集体所有的前提下，国家建立“交够国家、留足集体、剩余归己”的分配机制，将农户劳动投入与收益挂钩，在一定程度上协调了国家、集体与农户的利益关系。第二阶段为1988—2003年的改革过渡期。此阶段以家庭经营为基础，股份经营、合办林场、专业户造林（管护）、国家与乡村（个体）联营等多种经营形式并存，各地探索多样化的集体林产权安排和经营模式。第三阶段为2003年至今的新一轮集体林权制度改革。2003年启动的新一轮集体林权制度

改革，以集体林地确权登记和家庭承包经营为重点，夯实集体林经营的产权基础。2012年以后，国家推进“三权”分置改革，培育林业新型经营主体，推动适度规模经营和林业集体经济发展（雷显凯和罗明忠，2020；柯水发等，2022）。前期产权明晰为后续权能分置和主体培育奠定了制度基础，而改革过渡期探索形成的多种经营形式为新一轮改革中多元主体参与集体林经营提供了实践基础（刘璨和张寒，2023）。

随着多元主体逐步进入集体林经营领域，集体林权制度改革的核心问题已不再局限于产权是否清晰，而是日益转向多元主体参与下的治理问题。既有研究表明，多元主体参与虽然有助于弥补单一主体在资本、技术和市场方面的不足，但会带来利益诉求差异扩大、行动协调成本上升等挑战（Hong et al.，2023；周振，2023；石颖等，2025）。因此，新一轮集体林权制度改革不仅体现为权利结构调整，更表现为集体林经营由单一主体经营向多元主体协同治理转型，其经营绩效实现有赖于相应治理机制的有效构建。

（二）产权运行约束与集体林经营中引领式协同治理的形成机制

集体林经营具有投资周期长、经营风险大、生态约束强和退出成本高等特征。林木培育、林分改造和收益实现通常需要较长周期，且容易受自然条件、政策调整、生态管控和市场波动等因素的影响，经营活动面临较强的不确定性。因此，林业经营天然处于不完全契约环境中，事前契约难以就未来状态作出充分约定（周立群和曹利群，2001；刘凤芹，2003；聂辉华，2013）。

在不完全契约条件下，产权安排本身难以仅依靠市场交易机制实现资源有效配置（Grossman and Hart，1986；Hart and Moore，1990；Ma et al.，2024）。一方面，受资金、技术和风险承受能力约束，分散农户或经营主体的长期投资能力有限，产权激励难以保障其长期参与或稳定兑现收益（Boycko et al.，1996；Xu et al.，2024；王雪纯和薛金刚，2026）。另一方面，集体林经营主体需承担生态保护等责任，经营主体间的权责划分、收益分配和行为约束复杂，协调成本和合同执行难度较高。因此，即便产权在形式上相对清晰，产权激励约束功能仍可能因契约不完全而难以有效发挥作用（Bu and Liao，2022；Abman and Lundberg，2024）。

在上述制度与约束共同作用下，多元主体参与集体林经营面临如何在不确定性条件下实现长期稳定合作的问题。在实践中，一些地区引入具有制度资源、组织协调能力或专业技术优势的主体，推动分散主体形成相对稳定的协作关系（Karimo et al.，2023；高丽等，2025）。因此，本文将引领式协同治理界定为：在产权边界基本明确但多元主体难以依靠自发交易形成稳定合作的情形下，由具有关键资源和治理能力的主体承担协调职能，通过规则供给、组织整合或能力嵌入，将分散的产权

主体和经营主体纳入相对稳定的权责关系、利益联结与行为约束体系的一种治理模式。其中，引领强调特定主体提供关键资源，对多元主体进行组织与整合，而非单向控制其他主体；协同强调多元主体在共同规则和利益联结基础上形成持续合作关系。

进一步看，引领式协同治理的形成并非由外部条件或产权运行约束单独决定。外部条件构成产权运行的具体情境，并通过影响产权权能行使、交易组织和收益实现，转化为不同类型的产权运行约束，进而产生差异化的治理需求。治理需求能否推动形成引领式协同治理，取决于是否存在具有相应制度资源、组织协调能力或专业技术优势，且具有介入动机和协调成本承担能力的潜在引领主体。因此，引领式协同治理的形成及其具体形态，本质上取决于治理需求与引领主体能力及其介入方式之间的匹配程度。基于不同外部条件、治理需求及上述匹配关系的差异，本文将集体林经营中的引领式协同治理模式分为以下三类。

一是生态保护约束强、土地利用方式受到刚性限制情形下的制度型引领式协同治理模式。农户在这种情形下难以获得稳定的市场收入，也难以形成长期经营预期。在具有较强公共治理能力和较好制度供给条件的地区，公共部门可能通过规则设定、生态补偿和行为规范等方式介入集体林产权运行过程，将农户的分散经营行为纳入统一的保护与经营框架，从而降低生态保护约束对农户经营收益和长期参与预期的负面影响。在这类模式中，引领主体主要通过规则供给和制度安排发挥作用。

二是市场交易活跃但合作稳定性差、组织协调成本较高情形下的组织型引领式协同治理模式。集体林产权安排虽为规模化经营创造现实可能，但并不必然促进跨期稳定合作关系形成。当具有资源整合能力和项目运营能力的平台型组织承担组织协调成本并能获得长期收益时，平台型组织可以通过项目化运作和合同化安排，对集体林经营行为、收益分配与风险承担情况进行制度化协调。在这类模式中，引领主体主要通过资源整合和组织协调发挥作用。

三是经营主体难以独立实现持续经营情形下的技术型引领式协同治理模式。农户分散经营难以实现持续、规范和高水平的管理。具有经营经验和技术优势的专业主体，可以通过提供长期经营方案和标准化技术规程介入集体林产权运行过程，将分散林地经营纳入统一规范的经营体系。在这类模式中，引领主体主要通过专业经营能力嵌入发挥作用。

外部条件、产权运行约束与引领式协同治理模式具体如图1所示。

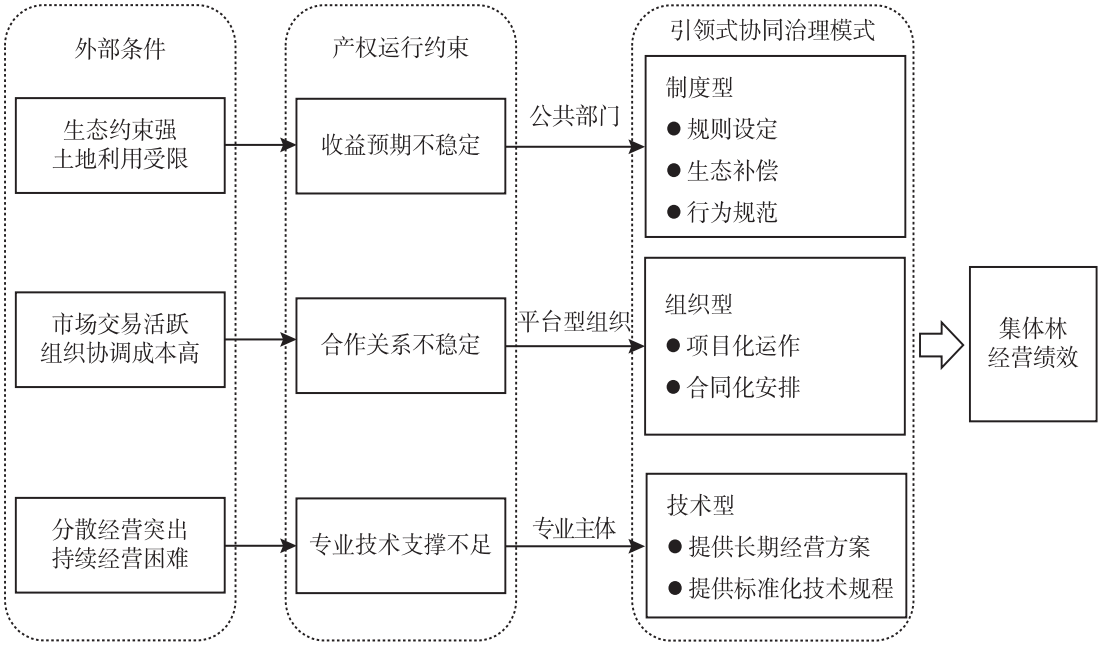

图1　外部条件、产权运行约束与引领式协同治理模式

三、研究方法、资料来源与案例选择

（一）研究方法

本文关注不同外部条件下引领式协同治理的形成过程及其内在逻辑，案例研究方法适用于识别治理机制。相较于单案例研究，多案例比较研究能够在制度背景相对一致的前提下，揭示治理机制的共性逻辑与差异化路径，从而提升机制解释的稳健性与推广价值。因此，本文采用多案例比较研究方法，系统分析不同外部条件下集体林经营中引领式协同治理的形成机制。

在分析思路上，本文以机制识别为核心，系统考察不同外部条件如何形成差异化的产权运行约束和治理需求，引领主体如何通过规则供给、组织整合或能力嵌入推动形成引领式协同治理，以及不同治理模式如何产生阶段性经营绩效。

（二）资料来源

本文资料主要包括政策和制度文本资料、实地调研与访谈资料、统计资料与二手数据三类。不同资料的作用不同，共同支撑对引领式协同治理形成机制的识别与解释。

第一，政策和制度文本资料用于分析不同案例中产权安排和治理机制的制度背景。研究团队系统收集了国家及地方层面与集体林权制度改革、产权安排、国储林建设、生态保护和林业经营管理相关的政策文件、实施方案和其他规范性文本。

第二，实地调研与访谈资料是本文机制分析的重要资料来源。研究团队先后于2021年、2024年在钱江源—百山祖国家公园及其周边地区开展实地调研，于2025年在淳安、庆元、缙云、开化等地就集体林经营开展实地调研。研究团队主要采用半结构式访谈与农户问卷调查相结合的方式获取一手资料。其中，访谈对象包括政府主管部门工作人员、国有林场负责人、平台型组织管理人员、村集体经济组织负责人及农户等，重点了解集体林产权安排的具体形式、引领主体的介入方式以及协同治理的形成过程。农户调查采用一对一访谈方式完成，收集农户家庭特征、土地经营状况、收入结构及生产行为等信息。

第三，统计资料与二手数据用于案例背景补充，并对调研信息进行交叉验证。相关资料包括案例地区的统计年鉴、地方统计公报、官方媒体新闻报道、政府工作报告及既有学术研究成果等。

（三）案例选择

本文旨在识别引领式协同治理的形成机制，重点关注不完全契约条件下产权安排如何通过治理机制推动形成协同行动，而非对集体林经营实践进行统计意义上的代表性推断。因此，本文将现实中已经形成引领式协同治理模式的典型案例作为分析对象，以揭示引领式协同治理的形成路径及其运行逻辑。

案例筛选遵循以下原则：第一，关注不同产权安排在特定外部条件下如何为引领式协同治理的形成提供制度空间；第二，案例外部条件具有差异性和可比性，所选案例在生态保护约束、市场接入条件和资源集中程度等方面存在明显差异，但均具备一定的制度基础或组织条件，使引领主体介入具有现实可行性；第三，案例的产权安排与治理机制相对清晰，且在实践中已经运行一段时间，能够观察引领主体介入方式、治理机制运行情况及其阶段性绩效；第四，资料可获得性较高，能够支撑现状梳理和机制分析。

基于上述原则，本文选取浙江省三个具有代表性的集体林经营案例。第一类为制度型引领式协同治理模式，本文将钱江源—百山祖国家公园案例作为典型案例。该案例地区处于强生态保护约束下，公共部门通过规则设定、生态补偿和行为规范，将生态保护要求融入产权运行过程，引导多元主体围绕林地保护、收益补偿和权责划分形成协同关系。第二类为组织型引领式协同治理模式，本文将淳安项目化经营案例作为典型案例。该案例面临林地分散经营等约束，但市场接入条件较好。平台型组织通过项目化运作和合同化安排，将多元主体纳入相对稳定的合作框架。第三类为技术型引领式协同治理模式，本文将开化林场“国乡合作”案例作为典型案例。在该案例中，国有林场不仅是组织主体，更依托其林地经营体系、专业技术能力和统筹管护经验，为周边分散林地经营户提供统一规划、技术标准和经营管理方案，从而推动协同治理

形成。

三个案例分别对应强生态保护约束、市场接入条件较好、分散主体难以持续经营三类条件，能够体现引领式协同治理在不同外部条件下的形成路径。同时，这些案例均属于浙江省集体林经营实践，均涉及多元主体参与、产权运行和治理机制等问题，并且均已形成相对清晰的协同治理机制，因而具有较好的代表性和可比性。案例的基本信息见表1。

表1　　案例的基本信息

引领式协同治理类型	案例	基础产权与外部条件
制度型引领式协同治理	钱江源—百山祖国家公园案例	集体林与农田交错分布，以集体林为主，生态保护约束严格，公共部门制度供给能力较强
组织型引领式协同治理	淳安项目化经营案例	林地分散但总量大，产权归集体，市场接入条件较好，资源有待整合
技术型引领式协同治理	开化林场“国乡合作”案例	国有林场资源集中，具有专业技术优势和长期经营能力，周边集体林分散，产权边界较清晰

四、案例分析

（一）强生态约束条件下的制度型引领式协同治理模式：钱江源—百山祖国家公园案例

1.外部条件与治理需求。钱江源—百山祖国家公园位于浙皖赣三省交界地带，是中国首批国家公园体制试点公园之一，涵盖钱江源国家森林公园和古田山国家级自然保护区两个国家级保护地，总面积约253平方千米，涉及齐溪、何田、长虹、苏庄4个乡镇、21个行政村。该区域水源涵养、生物多样性保护和珍稀物种栖息地功能突出，集体林地、承包农地和社区生活空间交错分布，生态保护活动与农户生产经营活动长期并存。

自国家公园体制试点推进以来，区域土地利用活动受到严格的生态管控，林地和农地经营需优先服从生态保护目标，实行绿色生产。分散农户的生产方式选择、投入强度调整和经营规模安排等活动的自主选择空间被压缩，绿色生产可能带来产量下降、成本上升和销售不确定性。如果缺乏稳定的补偿和收益实现机制，农户容易出现消极参与、短期经营或被动退出等行为。

在这一条件下，产权运行面临的主要问题不是权属不清，而是在集体林地和承包农地权属关系基本不变的前提下，如何通过制度安排明确经营主体的经营边界、稳定其参与预期，并平衡生态保护和持续经营的关系。因此，强生态约束条件下的治理需求主要体现在三个方面：一是如何通过制度安排明确农户、村集体和其他经

营主体的行为边界；二是如何通过补偿和收益实现机制对冲生态管控对农户经营收益的不利影响，稳定其长期参与预期；三是如何将生态保护要求融入经营主体的具体经营活动。

2.制度型引领主体介入与协同治理机制。保护地役权具有非占有、意定和持续约束等特征，能够在不改变土地权属和占有关系的前提下，为自然生态保护设定持续性保护负担，因而为将生态保护要求融入集体土地产权运行过程提供了制度依据（阙占文，2024）。在强生态约束条件下，以钱江源国家公园管理局为核心的钱江源—百山祖国家公园管理机构（以下简称“公园管理机构”）通过地役权改革实现制度型引领式协同治理。公园管理机构以地役权改革为制度突破口，将生态保护要求融入既有产权运行过程，并在地方政府及相关职能部门支持下，通过制度设计、规则供给、地役权补偿和品牌特许使用等，将分散农户、村集体和其他经营主体纳入统一的保护与经营框架。

第一，地役权改革为生态保护要求融入产权运行提供制度载体。地役权是在不改变集体林地和承包土地所有权、承包权的前提下，由国家公园管理方通过合同和登记方式，对特定土地利用方式进行限制和管理。公园管理机构通过与相关行政村、村集体经济组织和农户签订地役权合同，并办理地役权登记，将原本分散的集体林地和承包农地纳入国家公园统一保护与经营框架，避免直接改变产权结构可能引发的权属纠纷，也为生态保护要求融入农户经营活动提供了制度载体。

第二，绿色生产规则确立将生态约束转化为可执行的经营规范。公园管理机构将生态保护要求转化为可执行、可监督的绿色生产规则，对化肥和农药使用、秸秆处理、外来物种引入以及野生动物保护等关键环节作出明确规定，并鼓励农户采用测土配方施肥、生物农药、有机肥和秸秆还田等绿色技术。绿色生产规则的确立增强了生态保护要求在农户生产经营过程中的现实约束力。

第三，地役权补偿与品牌特许使用机制稳定了农户持续参与的预期。在强化制度约束的同时，公园管理机构通过地役权补偿和品牌特许使用机制为农户提供收入保障。在2020年试点阶段，地役权补偿标准为每亩每年200元，并配套稻谷保底收购和销售补贴；在2023年新一轮改革中，地役权补偿标准提高至每亩每年800元，试点范围由约0.2平方千米扩大至约0.8平方千米，重点覆盖朱鹮野化训练基地周边地区等生态敏感区域。同时，公园管理机构通过品牌特许使用，引导企业、村集体和经营主体销售“钱江源”生态农产品，推动农户收益来源由单一补偿逐步转向补偿与市场收益并重。

在上述安排下，公园管理机构负责制度设计、规则供给、地役权补偿和品牌特许使用；村集体负责土地流转、组织动员和日常协调；经营主体负责生产和市场对接；

农户通过土地流转、务工、遵守绿色生产规则和分享收益参与治理过程。多元主体不再是松散的行政动员或单一市场交易的关系，而是形成由地役权合同、绿色生产规则、地役权补偿和品牌特许使用机制组成、以公共部门制度型引领为核心的协同治理机制。

3.阶段性成效与适用边界。第一，制度型引领式协同治理的成效表现为生态友好型生产行为的强化。根据研究团队的调研数据，参与地役权改革的农户的亩均化肥施用量由2019年的92.39千克下降至2023年的62.43千克，农药投入费用由2019年的每亩67.74元下降至2023年的40.62元，采用测土配方施肥、生物农药、有机肥和秸秆还田等绿色技术的农户有所增加。上述调研结果表明，地役权改革、绿色生产规则确立推动生态保护要求融入农户日常生产经营行为。

第二，农户收入有所提高，其参与预期得到强化。根据研究团队的调研数据，参与地役权改革农户的家庭人均收入由2019年的11528.58元提高至2023年的14725.34元，增长27.73%；其经营性收入占比由2019年的26%提高至2023年的30%，转移性收入占比则由2019年的18%提高至2023年的23%。尽管绿色生产导致部分地块稻谷亩产由500～650千克下降至约350～400千克，但在地役权补偿、较高收购价格和品牌溢价共同作用下，2023年生产主体亩均最终收益比改革前的2019年提高约8.37%。上述调研结果表明，在强生态约束条件下，制度型引领式协同治理并不是单纯限制农户的生产经营行为，而是通过地役权补偿等激励农户参与。

上述成效的取得依赖国家公园体制下公共部门较强的介入能力和较稳定的制度支持。在钱江源—百山祖国家公园案例中，地役权改革、绿色生产规则确立、地役权补偿和品牌特许使用机制能够相互配合的一个重要前提是国家公园体制为公共部门介入提供了明确制度依据，地方政府具有持续推进制度执行和开展基层协调的能力。同时，该模式对财政支持能力、基层执行能力和品牌运营能力提出了较高要求。如果地役权补偿缺乏稳定资金来源，补偿标准难以覆盖农户履约成本，或者品牌溢价难以持续转化为经营收益，农户参与协同治理的积极性可能受影响。地役权合同执行不力、绿色生产监督和品牌授权管理不到位，可能导致规则悬浮、补偿失灵和农户参与弱化等问题。因此，制度型引领式协同治理模式更适用于生态保护目标明确、公共部门治理能力较强、财力充足和具有品牌运营能力的区域。

（二）市场导向条件下的组织型引领式协同治理模式：淳安项目化经营案例

1.外部条件与治理需求。淳安县有浙江省山区典型的集体林区，面临林地细碎化、经营单元规模不足与经营主体能力分化等问题。与管理严格的生态保护区不同，淳安县交通条件较好，市场接入条件较好，林下经济、木材经营、林产品加工以及康养文旅等产业的发展较为成熟，集体林资源具有通过市场机制实现价值转化的现实

可能。

市场接入条件较好并不意味着集体林经营绩效能够自动提升。对分散农户和村集体而言，林地资源虽然具有市场开发潜力，但单个主体往往难以独立承担资源整合、项目投资、技术管理、品牌建设和市场销售等任务。随着多元主体进入集体林经营领域和林产品价格波动加剧，林地流转、作业管理和收益分配面临协调成本上升、履约稳定性不足和项目持续性不足等问题。

在这一条件下，集体林经营的关键是如何将分散的资源和多元主体稳定接入市场体系。因此，市场导向条件下的治理需求主要体现在三个方面：一是如何整合分散的林地资源和多元主体，形成相对稳定的经营单元；二是如何打通林地资源、资金投入、技术管理和市场渠道之间的通道，降低交易成本和组织成本；三是如何稳定农户、村集体和其他经营主体的长期合作预期。

2.组织型引领主体介入与协同治理机制。该案例中的协同治理并不是通过个体经营主体自发扩张来实现的，而是由县域平台型组织发挥资源整合、项目运营和收益协调作用，将分散的林地资源和多元主体纳入项目化经营框架。县域平台型企业淳安县两山生态资源经营开发有限公司（以下简称“两山公司”）作为组织型引领主体，以国储林建设和林下经济项目为载体，将村集体、农民合作社、家庭林场和其他经营主体纳入项目化经营框架，逐步形成以平台型组织为核心的协同治理机制。

第一，两山公司降低了分散主体市场化经营的前期成本。集体林经营和开发首先需要完成资源识别、权属厘清、价值评估、流转协调和基础设施配套等前置工作。这些工作成本高、周期长，单个农户或村集体难以独立完成。两山公司推进“国储林+共富合伙人”模式，由两山公司统一开展资源筛查、权属核实、流转收储、基础设施建设和技术培训，并面向村集体经济组织、农民合作社、家庭林场等招募合伙人。通过这种方式，两山公司将原本分散的林地资源和经营主体纳入相对统一的项目化经营框架，为后续协同治理奠定坚实基础。同时，淳安县推进“有路、有房、有水、有轨、有网、有电、有眼”的“七有”林业标准地建设，通过完善林业生产基础设施，降低林业经营成本，为社会资本和经营主体进入提供条件。

第二，项目化运作形成林下经济规模化经营的载体。两山公司并不只是撮合林地流转和主体合作，也通过项目设计、运营管理和市场对接，打通林地经营、产业开发和收益转化之间的通道。在本案例中，两山公司依托国储林建设和林下经济项目，将营林改造、林下种植、产品加工、品牌销售和服务业态纳入同一经营框架。分散林地不再是被动等待流转或单一主体生产经营的资源要素，而是通过项目化运作进入产业链和市场网络，推动形成稳定经营。

第三，利益联结与风险分担机制稳定了多元主体的合作预期。两山公司通过保底

收购、收益分成和固定收益兑现等方式，兼顾农户和村集体的基础收益与增值收益。租金、保底收益、分红和务工收入是两山公司稳定合作关系的利益联结工具。同时，两山公司承担前期投入、组织协调成本和部分市场风险，并通过签订合同、明确质量标准和建立品牌体系，约束合作主体的履约行为，降低价格波动和机会主义行为对合作关系的冲击。

在上述安排下，平台型组织负责资源整合、项目设计、资金投入、品牌建设和市场对接；村集体负责土地流转、组织动员和基层协调；农户通过林地流转、务工、培管作业和收益分享参与项目运营；合作经营主体负责生产和经营等。多元主体不再是分散的临时交易关系，而是形成平台型组织引领的基于平台统筹、项目合同的协同治理机制。

3.阶段性成效与适用边界。首先，组织型引领式协同治理的成效表现为资源整合范围扩大。截至2024年，淳安县已完成国储林一期林地流转33.4万亩，支付流转费1718万元[①]，为林业规模化经营奠定了资源基础。淳安县探索“国储林+共富合伙人”模式，截至2025年12月已发展共富合伙人4家，合作开发林地4000亩[②]，初步形成多元主体资源共享、优势互补和收益共享的合作关系。

其次，组织型引领式协同治理为林业产业价值实现提供了组织支撑。淳安县依托两山公司推进林下经济、林产品加工和森林康养等产业发展。截至2025年12月，淳安县林下经济总面积达70万亩、总产值达131亿元，其中林下中药材种植面积为15万亩，产值为5.2亿元[②]。淳安县已建成林业标准地1.1万亩，吸引社会主体参与林业经营，年均新增投资约2000万元，带动林农工资性收入年均增加约5000元[③]。

最后，利益联结机制在一定程度上稳定了多元主体的参与预期。流转费、保底收益、收益分成和务工收入等保障农户和村集体在项目运作中获得较为稳定的现金流，分享项目经营长期收益。

上述成效的取得依赖市场接入条件、产业基础和平台型组织能力之间的匹配。在本案例中，平台型组织发挥引领作用的一个重要前提是当地具备相对成熟的林下经济、森林康养和林产品加工产业基础，同时有县域层面的组织支撑。该模式对平台型组织的持续运营能力、项目储备能力、融资能力和收益协调能力要求较高。因此，组

① 资料来源：《淳安县林业局2024年工作总结及2025年工作思路》，https://www.qdh.gov.cn/art/2025/4/18/art_1229233383_4347408.html。

② 资料来源：《浙江淳安深化林业综合改革激活绿色发展动能》，https://www.forestry.gov.cn/c/www/xwyd/652926.jhtml。

③ 资料来源：《注入新动能 塑造新优势——林业产业发展的浙江实践》，https://www.forestry.gov.cn/c/www/gggddt/610784.jhtml。

织型引领式协同治理模式适用于市场接入条件较好、林业产业基础较好、林地资源具有整合空间的地区。

（三）专业经营能力支撑条件下的技术型引领式协同治理模式：开化林场“国乡合作”案例

1.外部条件与治理需求。开化林场位于全国林业重点县开化县，是浙江省规模较大的国有林场之一。开化林场经营山林面积18.9万亩，公益林面积约12万亩，林场森林覆盖率达95.39%[①]。经过近40年的分类经营管理，开化林场已经拥有较为成熟的森林经营规划、营林技术规程和组织管理体系，具备持续开展森林抚育、林分改造、资源监测和长期经营管理的能力。

与开化林场相比，周边集体林地经营主体在专业化经营和长期管理方面存在一定差距。部分集体林地权属分散、经营单元零碎，经济林与公益林交错分布，农户和村集体往往缺乏持续投入、管理和风险承担能力。这类集体林地的产权边界即使相对清晰，也难以实现高质量经营。其原因在于，森林经营周期较长，林分质量提升需要连续的投入和规范化管护，而分散经营主体通常难以独立完成经营方案设计、技术标准执行和过程监督等工作。

在这一条件下，集体林经营的关键是如何通过国有林场的专业经营能力提升分散经营主体的长期经营能力。国有林场只有支持分散经营主体的经营活动，才能推动形成跨主体的协同行动。因此，专业经营能力支撑条件下的治理需求主要包括以下三个方面：一是如何为分散经营主体提供经营方案和可执行的技术规范；二是如何通过合作经营机制将国有林场、村集体和农户纳入林地长期经营体系；三是如何提高村集体和农户长期经营的积极性。

2.技术型引领主体介入与协同机制。在本案例中，技术型引领主要体现为开化林场在保持林地权属关系相对稳定的前提下，通过合作经营为周边分散经营主体提供长期经营方案、标准化技术规程和管护支持，推动形成相对稳定的协同治理机制。

第一，开化林场为分散林地经营主体提供长期经营方案。森林经营具有周期长、投入连续性强和收益兑现滞后的特点，分散农户和村集体经营存在缺乏长远规划、经营较为粗放等问题。开化林场自1986年以来持续编制并实施长期森林经营方案，以森林规范化经营确保经营目标实现。开化林场依托这一长期经营方案，为周边集体林经营主体提供规范的长期经营方案。这推动分散经营主体的经营活动规范化、有序化，降低村集体和农户在经营决策、技术选择和过程管理中的不确定性。

① 资料来源：《浙江开化林场深耕森林可持续经营》，https://www.forestry.gov.cn/c/www/lcgylc/606478.jhtml。

第二，开化林场将营林经验转化为可推广的标准化技术规程。技术型引领主体的作用在于将自身长期营林实践形成的技术经验标准化、规程化，并向周边集体林经营主体推广。开化林场依托长期营林实践，探索形成了杉木人工林大径材培育、杉木人工林珍贵化改造、柏木人工林用材林培育和马尾松林阔叶化改造等营林技术。开化林场通过标准化森林经营技术规程推广和基于移动端应用程序的作业指导，为周边地区的经营主体提供技术指导，提高其经营作业的标准化程度。这些内容属于不同林分条件下的营林技术，而非独立的经营模式。开化林场通过技术规程推广和作业指导，减少分散经营主体在作业标准、管护强度和技术执行上的差异，使分散经营主体能够按照相对一致的技术要求规范化经营。

第三，开化林场推动合作经营的“国乡合作”模式。开化林场通过“国乡合作”模式就部分低效利用的集体林地开展合作经营。首批合作林地采取“租赁+分成”的合作方式，由开化林场提供经营方案、技术规程、作业监督和管理支持，村集体和农户则通过林地流转、参与作业和收益分享参与合作经营。首批合作经营林地面积约1700亩。

在上述安排下，开化林场负责经营方案制定、技术规程供给、过程监督和长期管护；村集体发挥林地协调、组织动员和利益联结作用；农户通过林地流转、务工和收益分享融入合作经营过程。多元主体不再是分散的林地流转或临时技术服务关系，而是通过经营方案、技术规程、合作合同和收益分配机制连接起来，形成以国有林场专业经营能力为支撑的协同治理机制。

3.阶段性成效与适用边界。第一，技术型引领式协同治理的成效表现为合作林地经营的规范化。在开化林场的指导下，合作林地逐步纳入统一的经营体系。在营林工程环节，开化林场通过间伐抚育、现有林改培和中幼林抚育间伐等方式改造低效林分，并针对当地资源禀赋为分散经营主体提供杉木人工林大径材培育、杉木人工林珍贵化改造、柏木人工林用材林培育和马尾松林阔叶化改造等四种典型技术。根据开化县林业局提供的项目验收及经营核算资料，相关森林经营项目的林木成活率稳定在90%以上，林分投资回报率保持在8%～12%。这说明专业经营能力对改善林分结构和提高长期经营绩效具有支撑作用。

第二，合作经营为村集体和农户提供了多元收益。2022年开化县国家储备林建设项目开始实施，这是浙江省首个国家储备林项目。农户、村集体通过“租赁+分成”、林木收储金、股金和务工等方式实现收益共享。根据开化县林业局提供的该项目规划资料，项目预计带动相关村（组）集体获得林木收储金约1.6亿元、林地股金近1亿元，并依托约10万亩国储林林下空间发展循环经济，拓宽村集体和农户的收益来源。

上述成效的取得依赖国有林场的专业经营能力、集体林地整合条件。本案例成功的一个重要前提是开化林场拥有长期经营方案、技术队伍和管护体系，同时村集体和农户可以通过租赁、分成、务工等方式参与合作经营。该模式对引领主体的技术输出能力、长期统筹能力和风险承担能力要求较高。如果国有林场自身经营能力不足，周边集体林地难以通过土地流转、合作经营等方式实现有效整合，或者农户等合作意愿不足，专业主体的技术优势就难以支撑协同治理机制的形成。因此，技术型引领式协同治理模式适用于存在专业经营能力较强的国有林场、周边集体林地具备合作经营基础的区域。

不同条件下的引领式协同治理案例的基本情况如表2所示。

表2　　不同条件下引领式协同治理案例比较

比较维度	强生态约束	市场导向	专业经营能力支撑
典型案例	钱江源—百山祖国家公园案例	淳安项目化经营案例	开化林场“国乡合作”案例
外部条件	生态保护要求高，土地利用受限，市场化经营空间有限	市场接入条件较好，林地分散但具备整合空间，林业产业较成熟	国有林场资源集中，经营管理体系较成熟，周边集体林地相对分散
产权运行约束	生态管控压缩农户经营空间，农户长期收益预期不稳定	多元主体参与增加协调成本，跨期合作不稳定	分散主体经营能力不足，难以实现长期高水平管理
治理需求	明确行为边界，稳定农户参与预期，平衡生态保护与生产经营的关系	整合分散林地资源，规范项目运作，稳定多主体合作关系	提供统一的长期经营方案和可执行的技术规范，将农户和村集体纳入长期经营体系
引领主体与方式	公共部门介入，通过地役权改革等将生态保护要求融入农户经营活动，推动制度嵌入	平台型组织介入，通过项目化运作、合同化安排、资源整合和利益协调进行组织整合	国有林场介入，通过经营方案输出、技术规程推广、示范带动和统一管理进行技术整合
引领式协同治理模式	制度型引领式协同治理	组织型引领式协同治理	技术型引领式协同治理
阶段性绩效	农户参与预期趋于稳定，绿色生产行为强化，生态产品价值转化初步显现	推进林地资源整合，经营组织化程度提升，产业开发和利益联结机制得到强化	林地经营趋于规范，经营主体林分改造和管护能力增强，村集体和农户收益来源有所拓宽

五、讨论

三个案例表明，集体林经营绩效并不只是产权制度本身的结果，也不只是资本方或技术方单独进入的结果。深化集体林权制度改革，不仅要关注产权如何配置，还要关注产权如何运行、多元主体如何协同以及经营绩效如何提升。

（一）从产权明晰到经营绩效提升：集体林权制度改革的治理转向

上述研究表明，集体林权制度改革的关键正在从产权明晰转向产权安排如何推动

经营绩效提升。在契约不完全条件下，产权明晰、经营权流转和多元主体进入虽然为集体林经营提供了制度空间，但并不会自动解决分散主体之间的协调、监督、收益分配和持续合作问题。换言之，产权安排是集体林经营绩效提升的制度前提，不是充分条件。

从三个案例看，集体林经营绩效提升存在相对一致的路径，即在产权制度提供基本空间的基础上，引领主体通过规则供给、组织整合或能力嵌入，推动多元主体形成引领式协同治理，进而提升集体林经营绩效。

这说明，新一轮集体林权制度改革不能仅停留在权利分置和经营权放活层面。产权安排能否提升经营绩效，在很大程度上取决于是否建立有效的治理机制。引领式协同治理的核心作用是在不完全契约条件下，通过规则供给、组织协调、资源整合、能力嵌入和利益联结，降低长期经营中的不确定性和跨期协调成本。集体林权制度改革的后续重点之一是构建能够把分散权利、多元主体和长期经营目标整合起来的治理机制。

（二）从统一赋权到分类治理：不同产权运行约束下的协同治理机制

引领式协同治理并不是单一模式，而是对不同产权运行约束的差异化回应。不同的治理需求需要匹配不同类型的引领主体和治理工具。在集体林权制度改革中，统一的产权安排难以解释不同案例的集体林经营绩效的差异，不宜以单一模式推进所有地区的集体林经营改革。

在强生态约束地区，集体林经营的核心矛盾在于生态保护要求与农户生产经营之间的张力。制度型引领式协同治理回应的是生态约束下权利限制、行为规范与收益补偿如何兼容的问题。在市场导向地区，集体林经营的核心矛盾在于市场机会虽然存在，但多元主体难以稳定对接市场。组织型引领式协同治理回应的是市场导向下资源整合、合作稳定和利益联结如何实现的问题。在专业化经营基础较弱的地区，集体林经营的核心矛盾在于分散经营主体难以构建持续、规范和高质量的经营体系。技术型引领式协同治理回应的是专业能力和专业服务如何支撑长期经营的问题。制度型、组织型和技术型引领式协同治理不存在高低优劣之分，而是分别回应不同地区的主要约束。不同模式的有效性取决于引领主体能力、治理工具能否匹配外部条件、治理需求。这说明，集体林权制度改革需要从统一赋权逻辑转向分类治理逻辑。

（三）从模式推广到机制匹配：引领式协同治理的制度边界

引领式协同治理并没有可以脱离地方条件的普适性模式和方案。本文研究表明，产权安排能否推动集体林经营绩效提升，取决于引领主体能力、治理工具能否匹配外部条件、治理需求。引领主体介入并不必然带来协同治理，多元主体参与也不必然提

升集体林经营绩效。如果缺乏相应的制度条件、组织条件和专业条件，引领式协同治理容易停留在项目安排阶段，难以带来持续稳定的经营。

从制度条件看，制度型引领式协同治理依赖公共部门的规则供给、财力支持、基层执行能力和品牌管理能力。从组织条件看，组织型引领式协同治理依赖平台型组织的持续运营能力、项目储备能力、融资能力和利益协调能力。如果平台型组织缺乏外部监督、收益公开和农户权益保障机制，组织整合可能转化为平台型组织的单方面资源控制，削弱农户参与话语权和长期合作意愿。从专业条件看，技术型引领式协同治理依赖专业主体的长期经营能力、技术输出能力和合作林地整合基础。

因此，新一轮集体林权制度改革既不宜追求单一模式的简单复制，也不应把某一种产权安排视为普遍适用的解决方案。更合理的改革思路是根据不同地区的生态约束、市场条件、资源基础和主体能力，识别产权运行的主要约束，并匹配相应的引领主体和治理工具。只有实现引领主体能力、治理工具和外部条件、治理需求之间的动态匹配，产权安排才有可能推动集体林经营绩效提升。

六、研究结论与政策启示

在新一轮集体林权制度改革持续深入的背景下，产权安排如何推动集体林经营绩效提升，成为集体林经营改革的关键问题。本文以浙江省三个集体林经营案例为研究对象，在梳理集体林经营中产权运行、主体参与和经营绩效关系的基础上，从引领式协同治理的视角，考察不同外部条件下引领主体介入产权运行的方式及其治理机制。研究主要结论如下：

第一，产权安排并不会自动推动集体林经营绩效提升。产权明晰、经营权流转和多元主体进入为集体林经营提供了制度空间，但在契约不完全条件下，分散主体之间的协调、监督和持续合作需要相应治理机制的支撑。引领主体通过规则供给、组织整合或能力嵌入等方式介入产权运行过程，推动形成引领式协同治理，是产权安排推动阶段性经营绩效提升的重要条件。

第二，在不同外部条件下，引领式协同治理存在差异化模式。在强生态约束条件下，协同治理主要表现为公共部门主导的制度型引领式协同治理；在市场导向条件下，协同治理主要表现为平台型组织主导的组织型引领式协同治理；在分散主体难以实现持续专业经营的条件下，协同治理主要表现为专业主体主导的技术型引领式协同治理。三类模式分别回应强生态保护约束、市场协调成本高和专业经营能力不足等不同治理需求。

第三，引领式协同治理的形成和运行具有条件依赖性。引领式协同治理能否持续

发挥作用，并不取决于某一产权安排或治理模式本身，而是取决于引领主体能力、治理工具和外部条件、治理需求之间的匹配程度。只有具备相应治理基础，制度型、组织型和技术型引领式协同治理才可能稳定运行。

基于上述结论，本文得到以下政策启示。

第一，完善分类施策的集体林经营政策体系。不同地区在生态约束、市场条件、产业基础和经营主体经营能力方面存在差异，要完善分类施策的集体林经营政策体系，提高集体林经营改革的针对性和适配性。对生态保护要求较高的区域，应重点完善生态补偿、绿色生产规则和生态产品价值转化等制度安排，平衡生态保护与农户收益之间的关系。对市场接入条件、产业基础较好的区域，应重点支持平台型组织开展资源整合、项目化运营、市场对接等活动。对分散主体难以独立开展长期经营的区域，应重点加强专业经营方案、标准化技术规程和管护服务供给。

第二，健全强生态约束地区的生态补偿和生态产品价值转化机制。在生态保护要求较高的区域，集体林经营往往面临较强的生态管控，农户经营收益和参与预期容易受影响。政策上应推动生态补偿从短期项目性安排转向长期制度性安排，建立补偿标准与履约成本、生态保护要求和农户收益变化相衔接的动态调整机制。同时，应拓宽生态产品价值转化渠道，将绿色生产、品牌授权和生态农产品销售结合起来，减少对生态补偿的依赖。

第三，规范平台型组织运行，完善利益联结机制。平台型组织发挥资源整合、项目设计、资金投入和市场对接作用，但可能因其信息优势和组织优势而忽视农户利益。政策应在支持平台型组织发展的同时，建立收益公开、合同约束、外部监督和农户权益保障机制。对涉及林地流转、项目经营、收益分成和务工吸纳的合作项目，应明确村集体、农户、平台型组织和其他经营主体的权责边界，规范收益分配规则和风险承担方式。可以通过第三方评估、收益公开和合同规范化管理等方式，提高项目运行透明度，防止农户在长期合作中被弱化为单纯的要素提供者。

第四，强化专业经营服务供给和经营主体长期能力建设。应支持国有林场、林业企业和专业服务组织参与集体林经营，强化森林经营方案、营林技术规程、资源监测和管护服务供给。同时，应避免过度依赖单一专业主体，注重提升村集体和农户的参与能力、监督能力和管护能力。政府要通过技术培训、示范经营、专业服务和利益联结等方式，推动形成专业主体支撑、村集体协调、农户参与的长期经营服务体系。

参考文献

高丽、李桦、李树强、张寒、王博文，2025：《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》，《中国农村经济》第6期，第165–185页。

姜明伦、孔祥智、李红，2014：《集体林权制度改革对我国农村基本经营制度的贡献》，《农村经济》第7期，第59–62页。

焦长权，2019：《从分税制到项目制：制度演进和组织机制》，《社会》第6期，第121–148页。

柯水发、纪元、黄雷，2022：《新一轮中国集体林权制度改革：演进历程、驱动因素与融合趋势》，《农林经济管理学报》第4期，第424–432页。

雷显凯、罗明忠，2020：《集体林改配套政策对林农林业收入差距的影响——基于分位数回归模型的检验》，《农村经济》第4期，第68–75页。

李祖佩、钟涨宝，2015：《分级处理与资源依赖——项目制基层实践中矛盾调处与秩序维持》，《中国农村观察》第2期，第81–93页。

刘璨，2020：《改革开放以来集体林权制度改革的分权演化博弈分析》，《中国农村经济》第5期，第21–38页。

刘璨、张寒，2023：《集体林权制度改革进程、效应与演化：2002—2022年》，《改革》第8期，第140–155页。

刘凤芹，2003：《不完全合约与履约障碍——以订单农业为例》，《经济研究》第4期，第22–30页。

卢祥波、邓燕华，2021：《乡村振兴背景下集体与个体的互惠共生关系探讨——基于四川省宝村的个案研究》，《中国农业大学学报（社会科学版）》第3期，第30–42页。

聂辉华，2013：《最优农业契约与中国农业产业化模式》，《经济学（季刊）》第1期，第313–330页。

渠敬东，2012：《项目制：一种新的国家治理体制》，《中国社会科学》第5期，第113–130页。

阙占文，2024：《保护地役权的理论证成与体系定位》，《江西财经大学学报》第6期，第113–125页。

荣庆娇、姚顺波、刘浩，2015：《集体林主体改革及配套改革对农民收入及其结构的影响测度与分析》，《农村经济》第1期，第54–59页。

石颖、张慧、郝鑫泓，2025：《新时代十年我国混合所有制改革的理论、成就与展望》，《经济学家》第1期，第15–24页。

王雪纯、薛金刚，2026：《不完全契约视角下的政务服务通办授权型合作：现实困境、运作过程与潜在风险》，《电子政务》第6期，第87–98页。

卫兴华、何召鹏，2015：《从理论和实践的结合上弄清和搞好混合所有制经济》，《经济理论与经济管理》第1期，第15–21页。

许时蕾、张寒、刘璨、杨红强，2020：《集体林权制度改革提高了农户营林积极性吗——基于非农就业调节效应和内生性双重视角》，《农业技术经济》第8期，第117–129页。

杨丽新，2024：《竞争性适配：县域项目资源下乡的运作机理与路径探索》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第1期，第14–22页。

郑风田、阮荣平、孔祥智，2009：《南方集体林区林权制度改革回顾与分析》，《中国人口·资源与环境》第1期，第25–32页。

周立群、曹利群，2001：《农村经济组织形态的演变与创新——山东省莱阳市农业产业化调查报告》，《经济研究》第1期，第69–75页。

周振，2023：《农村集体经济混合经营实现形式：作用机理、主要障碍与政策体系》，《宏观经济研究》第8期，第92–104页。

周振、陈锐、钟真、孔祥智，2024：《村企混合经营：农村集体经济发展新路径——基于浙江省奉化区滕头村的个案研究》，《农业经济问题》第6期，第28-44页。

朱莉华、马奔、温亚利，2017：《新一轮集体林权制度改革阶段成效、存在问题及完善对策》，《西北农林科技大学学报（社会科学版）》第3期，第143-151页。

Abman, R., and C. Lundberg, 2024, "Contracting, Market Access and Deforestation", *Journal of Development Economics*, 168, https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2024.103269.

Boycko, M., A. Shleifer, and R. W. Vishny, 1996, "A Theory of Privatisation", *The Economic Journal*, 106 (435): 309-319.

Bu, D., and Y. Liao, 2022, "Land Property Rights and Rural Enterprise Growth: Evidence from Land Titling Reform in China", *Journal of Development Economics*, 157, https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2022.102853.

Demsetz, H., 1967, "Toward a Theory of Property Rights", *The American Economic Review*, 57(2): 347-359.

Grinspoon, E. J., 2002, "*Socialist Wasteland Auctions: Privatizing Collective Forest Land in China's Economic Transition*", PhD Dissertation, University of California, Berkeley.

Grossman, S. J., and O. D. Hart, 1986, "The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration", *Journal of Political Economy*, 94(4): 691-719.

Hart, O., and J. Moore, 1990, "Property Rights and the Nature of the Firm", *Journal of Political Economy*, 98 (6): 1119-1158.

Hong, Y. Z., Y. J. Su, and H. H. Chang, 2023, "Analyzing the Relationship Between Income and Life Satisfaction of Forest Farm Households—A Behavioral Economics Approach", *Forest Policy and Economics*, 148, https://doi.org/10.1016/j.forpol.2023.102916.

Karimo, A., P. M. Wagner, A. Delicado, J. Goodman, A. Gronow, M. Lahsen, T. L. Lin, P. Ocelík, V. Schneider, K. Satoh, L. Schmidt, S. J. Yun, and T. Ylä-Anttila, 2023, "Shared Positions on Divisive Beliefs Explain Interorganizational Collaboration: Evidence from Climate Change Policy Subsystems in 11 Countries", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33(3): 421-433.

Liu, D. C., 2001, "Tenure and Management of Non-State Forests in China since 1950: A Historical Review", *Environmental History*, 6(2): 239-263.

Ma, J., L. Tian, Y. Zhang, X. Yang, Y. Li, Z. Liu, L. Zhou, Z. Wang, and W. Ouyang, 2024, "Global Property Rights and Land Use Efficiency", *Nature Communications*, 15, https://doi.org/10.1038/s41467-024-52859-5.

Xu, C., L. Li, and B. Cheng, 2021, "The Impact of Institutions on Forestland Transfer Rents: The Case of Zhejiang Province in China", *Forest Policy and Economics*, 123, https://doi.org/10.1016/j.forpol.2020.102354.

Xu, J., and W. F. Hyde, 2019, "China's Second Round of Forest Reforms: Observations for China and Implications Globally", *Forest Policy and Economics*, 98: 19-29.

Xu, J., J. Zeng, and Y. Hu, 2024, "Property Rights System and Market Evolution: Plot-Level Evidence from China's Land Titling", *Land Use Policy*, 145, https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2024.107253.

Zhang, Y. Q., 2001, "Institutions in Forest Management: Special Reference to China", in M. Palo, J. Uusivuori, and G. Mery (eds.) *World Forests, Markets and Policies*, Dordrecht: Springer, 353-364.

How Does Leading Collaborative Governance Improve Collective Forest Management Performance? A Multi-Case Study from Zhejiang Province

NING Ke[1,2] ZHU Zheyi[1,2] SHEN Yueqin[1,2]
(1. Rural Revitalization Academy of Zhejiang Province, Zhejiang A&F University;
2. College of Economics and Management, Zhejiang A&F University)

Summary: China's collective forest tenure reform has clarified property rights, separated ownership from management rights, and expanded multi-actor participation, creating greater institutional space for collective forest management. However, property arrangements do not automatically translate into improved management performance. Long investment cycles, incomplete contracts, ecological constraints, and high exit costs make it difficult for dispersed actors to address coordination, supervision, benefit distribution, and sustained cooperation. Existing studies have largely focused on property rights arrangements and organizational forms, with insufficient attention to how governance mechanisms emerge under different external conditions and who performs the leading and coordinating functions in property rights operation. This paper introduces the perspective of leading collaborative governance to explain how property arrangements, together with appropriate governance mechanisms, contribute to collective forest management performance.

Based on three typical cases in Zhejiang Province, including Qianjiangyuan-Baishanzu National Park, project-based forest management in Chun'an, and the cooperation between Kaihua Forest Farm and rural communities, this study adopts a multi-case comparative approach. It examines how ecological constraints, market conditions, resource endowments, and professional management capacity generate differentiated governance demands, and how leading actors respond through institutional rules, organizational coordination, and professional management support.

The findings identify three forms of leading collaborative governance. Under strong ecological constraints, public authorities establish rules, provide ecological compensation, and regulate resource use, forming institutional leading collaborative governance. Where market transactions are active but coordination costs and cooperation instability remain high, platform organizations integrate resources and stabilize cooperation through project-based operations and contractual arrangements, forming organizational leading collaborative governance. Where dispersed actors lack sustained professional management capacity, professional actors provide long-term planning, standardized technical procedures, and management systems, forming technical leading collaborative governance. These forms are neither hierarchical nor universally applicable. Their effectiveness depends on the alignment between external conditions, governance demands, and the capabilities of leading actors.

This study extends collective forest management research beyond property rights arrangements by highlighting the governance mechanisms required for their effective operation. It further reveals differentiated pathways through which leading collaborative governance emerges and demonstrates the conditional nature of governance arrangements. The findings suggest that deepening collective forest tenure reform requires moving beyond a uniform emphasis on property rights clarification and management rights liberalization toward differentiated governance arrangements that match leading actors and governance instruments with local ecological, market, resource, and management conditions.

Keywords: Leading Collaborative Governance; Property Rights Arrangements; Collective Forest; Management Performance; Leading Actors

JEL Classification: Q23; Q28; D23

（责任编辑：鲍曙光）