

DOI:10.3876/j.issn.1671-4970.2023.04.007

国家公园体制及其社区治理体系的优化

——基于三江源国家公园的经验

陆益龙,山永久

(中国人民大学社会学理论与方法研究中心,北京 100872)

摘要:建立国家公园体制,完善自然保护区治理体系是新时代生态文明建设的重要构成。国家公园的设立、建设及运行与公园社区生产生活有着密切关系,公园社区经济的发展,离不开国家公园内的资源,公园的运行、管理和保护工作又与社区活动分不开。三江源国家公园的设立和运行有效统筹了自然生态保护和资源开发利用,新体制也面临保护与发展、人兽冲突和地方保护主义阻力等诸多张力问题。如果不能科学合理地协调好这些关系,不仅会影响国家公园的生态环境保护成效,也会制约公园社区发展,甚至导致和积淀更多社会矛盾。为有效应对这些问题,协调保护区和社区的关系,提升国家公园体制的综合效能,需走中国式生态现代化道路,从国家公园运营、公共管理、共治机制、基础设施和保障保险5个方面不断优化公园社区治理体系,促进保护区和社区可持续发展。综合而言,要优化国家公园体制及其社区治理体系,需从顶层设计和基层制度实践两个路径进行优化:一方面可从顶层制度设计上构建起“生态现代化”的均衡模式,另一方面可从基层制度实践中提炼出“补贴补偿+保障保险”的均衡模式。

关键词:国家公园;三江源自然保护区;公园社区;治理体系

中图分类号:X36

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2023)04-0067-10

党的十八大以来,生态文明建设已成为中国特色社会主义“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局的重要组成部分,对国家公园体制的建立和完善提出具体要求。二十大进一步强调新时代生态文明建设的重要性,并将人与自然和谐共生的现代化上升到中国式现代化的重要战略高度。为此,探讨完善国家公园体制、优化公园社区治理问题意义重大。

国家公园的设立、建设及运行与公园社区生产生活有着密切关系,这里的公园社区是指在国家公园内和公园周边的社区。公园社区经济的发展,离不开国家公园内的资源,而公园的

运行、管理和保护工作又与社区活动分不开,在保护与发展、公共生态利益与地方社区利益之间,存在着一定张力和冲突,如不能科学合理地协调好这些关系,不仅会影响国家公园的生态环境保护效率,也会制约公园社区的发展,甚至可能会导致和积淀更多社会矛盾。完善国家公园体制,提升自然生态保护效率,优化公园社区治理体系以促进社区可持续发展是关键问题之一,如果公园社区得不到有效治理和持续发展,生态保护和建设会阻力重重。为把握和总结三江源自然保护区和国家公园体制运行、社区建设和社区治理经验,2021—2022年,笔者赴实

引用本文:陆益龙,山永久. 国家公园体制及其社区治理体系的优化——基于三江源国家公园的经验[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2023,25(4):67-76.

基金项目:教育部哲学社会科学研究专项(党的二十大精神研究);2022年度中国人民大学学科学研究基金项目(研究生)(22XNH153)

作者简介:陆益龙(1966—),男,教授,博士,主要从事农村社会学、法律社会学、水与社会研究。E-mail:luyilong@ruc.edu.cn

地进行两次深入调查,走访了国家公园管委会管理人员、村级组织、社会组织、社区居民、志愿者和游客等,获取了访谈、文件档案等丰富资料。基于实地考察的一般经验,本研究从制度创新和生态现代化理论视角,分析国家公园体制在实际运行中及公园社区在治理实践中遇到的重要张力问题及形成机制,继而探讨公园社区治理体系优化的重点维度和有效路径。

一、关于国家公园体制及公园社区治理的观点

为保护重要自然资源和生态环境,全球已有 193 个国家和地区建立了国家公园。国家公园作为统筹协调生态保护与资源利用的管理模式,在国际社会被广泛接受和认可^[1]。然而,对国家公园体制及其社区治理的认识,仍有观点上的分歧,这些观点大体概括如下:

1. 问题说

此类观点强调国家公园体制在实际运行中存在诸多问题。如,针对三江源国家公园的研究指出,建设国家公园面临着人、地、钱、法 4 个深层次问题。具体而言是新的国家公园建立后,管理职责尚未理顺、专业技术人才短缺、旧的保护地范围与新的国家公园范围如何兼容、草场产权与国有自然资源之间的产权如何平衡,人兽冲突增加带来的补偿资金压力较大、国家公园建设的资金渠道单一,国家公园法尚未出台等^[2]。问题说虽提出了国家公园多个方面的具体问题,但对这些问题的属性、问题造成的影响以及应对或化解问题的方向路径等并未进一步分析和讨论。

2. 关系说

关于如何完善国家公园体制,有研究提出关键在于妥善处理 9 对关系:①一与多,即国家公园与自然保护地体系之间的关系;②存与用,即保护与利用之间的关系;③前与后,即代际关系;④上与下,即中央政府和各级地方政府之间的关系;⑤左与右,即不同职能部门之间的关系;⑥内与外,即自然保护地边界内部和外部之间的关系,尤其是社区问题;⑦新与旧,即新设自然保护地类型与已有自然保护地类型之间的关系;⑧公与众,即公共管理部门和其他利益团

体之间的关系;⑨好与快,即国家公园制度质量和国家公园制度建立速度之间的关系^[3]。尽管国家公园涉及的关系较为复杂,而影响这一体制协调运行的可能主要是其中的核心关系或关键性关系。

3. “136 房子”模型

该模型指出我国国家公园体制像一栋房子,要在 1 块保护区土地上,依靠“分级”“分类”“分区”3 根大梁,通过“法律法规”“政策制定”“科学管理”“机制创新”“体制改革”“理念更新”等 6 根柱子支撑起自然保护区的“房子”^[4](图 1)。

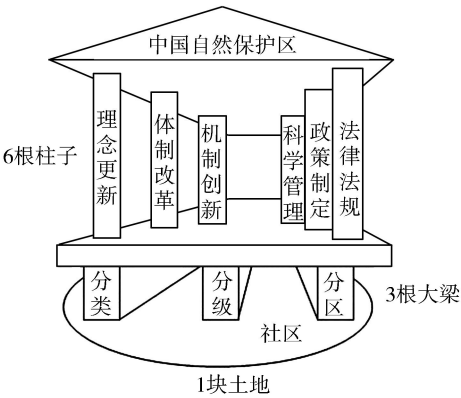


图 1 自然保护区的“136 房子”模型

4. 社区共管论

20 世纪 70 年代,一些在非洲从事生态研究的学者提出一种基于社区保护的思想,由此出现国际公园社区共管模式。这一模式试图通过促进周边地区的发展来从根本上消除周边社区对于自然保护区的威胁,从而实现生物多样性的保护目标。在社区自然资源共管中,社区是自然资源管理者之一,消除了被动式保护所造成的保护地同当地社区之间的对立关系。

社区共管的关键是社区共同参与保护区管理方案的决策、实施和评估过程,当地社区对特定自然资源的规划和使用具有一定的职责,社区同意持续利用资源时与保护区生物多样性总目标不发生矛盾,其主要目标是生物多样性保护和可持续社区发展的结合^[5]。社区共管的管理模式能使村民从保护区获取生存和发展的机遇。在共管中,社区既是自然资源的使用者,又是管理者,而且使用是在科学合理规划基础上的可持续利用,管理是本着有利于生物多样

性和当地社会经济发展两原则进行的^[6],因而,通过社区自然资源共管使社区从防范对象变成生态环境的守护者^[7]。但是,社区共管面临居民碎片化问题,如果不缩小社区居民碎片化范围,难以保证居民兑现保护承诺,会影响保护区的保护效果^[8]。

5. 生态旅游观

生态旅游(ecological tourism)作为一种新型、环保的旅游方式,带来的经济、环境和社会效益日益受到越来越多的关注,并在世界范围内得到广泛研究和应用^[9]。国家公园要重视开展公园内的旅游行为,但在开展生态旅游过程中应加强旅游质量管理而不是扩大游客量,应加强地方社区中小投资企业的发展而不是一些巨额外来投资项目,当出现利益冲突时,管理机构应优先考虑地方居民的利益而非游客的利益^[10]。

生态旅游理念被逐渐引入国家公园自然保护区的建设和运营,一些研究认为,国家公园如在商业经济上越成功,越有潜力配置更多的资源进行保护^[11]。世界生态旅游学会曾提出,生态旅游需满足一些基本要件,主要包括:为保护生态多样性做出贡献;维护当地人的福利;解说/学习经历;旅游者和旅游业负责人的行动;是小规模、小团体进行;对非更新资源的消费尽可能少;强调当地居民参与、拥有经营机会^[12]。然而,现实的困境是,生态旅游难以做到真正的“生态”,许多生态旅游仍以赚钱为主要目的^[13]。

6. 中国特色说

有研究认为,中国的国家公园建设与美国不同,美国的国家公园内基本没有原住民,而中国大多数的自然保护地周围都有人居住,并且从事生产性活动(在三江源国家公园范围内藏民族仍从事游牧生产活动),国家公园必须考虑当地社区的发展和“区情”。国家公园的管理工作更多的是要协调发展和利益共享,保护是为了发展,而发展又必将促进保护^[14]。

美国国家公园严格实行“管理与经营相分离”的制度,要求在国家公园体系内对那些向游客提供各类经营性服务的设施实行“特许承租(concession)”管理制度^[15],国家公园本身不从事任何盈利性商业活动的经营,专注于自然文化遗产的保护与管理。而中国国情不同,国家公园体

制具有多功能性,是国家治理体系和治理能力现代化的组成,既承担着生态环境治理的重任,又必须兼顾社区群众的发展利益。因此,进一步完善国家公园体制,不仅要提升公园管理效率,更重要的是促进保护区和公园社区和谐共生、可持续发展。

综合上述几种观点,可知已有关于国家公园体制和公园社区治理问题的研究和讨论多是从环境管理和农林经济管理视角展开,社会学方面的考察和探讨较少。本研究试图从环境社会学视角,基于对三江源国家公园的经验考察,聚焦关涉国家公园及其社区治理体系改革的3个关键问题:一是在现行试点体制下,国家公园自然保护区和公园社区究竟有哪些典型性矛盾?二是自然保护区和社区之间张力问题产生的机制是什么?三是破解自然保护区和社区之间张力问题的关键制度安排是什么?本研究主要运用生态现代化理论和制度分析方法对这些问题进行分析和解答:生态现代化理论的核心思想是生态环境保护与现代化发展两个目标可以兼容,为此需要技术、政府、市场和社会等核心因素实现合理有效的整合^[16];制度分析框架是根据规则体系与社会行动选择之间的联系逻辑,讨论具体目标指向的有效制度安排,此次所分析的便是有效促进国家公园社区治理现代化的制度体系和政策安排。

二、保护区与社区的张力问题: 三江源国家公园的经验

建立国家公园管理体制是人类社会的一种有意识协调人与自然关系的行动,通过人类保护性行动,以恢复处于脆弱状态的自然生态或濒临灭绝生物的种群和数量。设立和建设国家公园是生态保护和生态文明建设的一种模式,许多国家在积极探索并施行这一做法。

1998年长江流域发生特大洪水灾害,引发人们对江河源头生态环境的关注和重视。在此背景下,2000年国家设立三江源自然保护区,该区位于青海省南部,地理位置介于东经89°24′~102°23′,北纬31°39′~36°16′,总面积39.5万km²。三江源自然保护区成立后,实施了三江源生态保护一期工程 and 二期工程,对三江源的生态保护起到一定成效。为进一步保护三江源的生态环境,筑牢中

国经济社会发展的生态安全屏障,破解生态管理体制中存在的“九龙治水”问题,2016年3月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《三江源国家公园体制试点方案》;同年4月,青海省委省政府正式启动三江源国家公园体制试点。三江源国家公园包括长江源(可可西里)园区、黄河源园区、澜沧江源园区3个园区,总面积12.31万km²,占三江源自然保护区面积的31.16%。在3个园区各设立国家公园管委会,管委会下设生态保护站。从成立自然保护区到设立国家公园,三江源地区的自然生态保护水平不断提升,更好、更有效地保护了“中华水塔”的生态环境与生态平衡,保护了该区域内藏羚羊、雪豹和兰科植物等国家级重点保护动植物,维持了生物多样性,保障了生态安全。

从实地考察和访谈的情况来看,三江源国家公园的建设和运行整体上平稳有序,生态保护效果渐显出来,保护区生态环境和自然资源得到较为合理的保护。国家公园域内的交通、通信、电力和供水等基础设施明显改善,带动公园社区基础设施和生产生活条件的改善。伴随着国家生态补偿措施、全面推进乡村振兴以及系列惠农支农政策的落地,公园社区居民的增收渠道明显扩展,社区居民顺利实现全面脱贫,步入小康社会。不过,在三江源国家公园体制运行和公园社区治理实践中还存在一些矛盾和问题,其中较为突出的便是自然保护区建设与公园社区存在一定的张力。换言之,国家公园建设和运行与公园社区建设和治理之间似乎未达到理想的和谐共生状态,从实地考察经验看,公园社区建设和治理面临的问题和困境可概括为以下3个方面:

1. 保护与开发边界矛盾

国家公园的运行和管理要按照生态保护的逻辑,确立较为刚性的管制规则,以限制人类行动的范围,减少人类活动对脆弱生态和保护动植物安全的影响;公园社区治理则要遵循可持续发展逻辑,即公园社区和社区居民希望经济日益增长,收入水平不断提升,生活条件持续改善^[17]。在一般情况下,国家公园的运行与公园社区治理在保护和发展上可达到并行不悖。社区居民如能获得相应生态补偿和政策补贴,发展预期得以基本实现,便会遵守和支持国家公园设立的管制规则。然而从实际经验看,社区群众的发展需求是动态的、变

化的。

国家公园设立前,域内资源的开发不受保护规则的约束,社区的生态环境、生计模式、社会经济与文化发展处在常规化状态;国家公园建设后,公园社区的行动要符合保护条例的规定,犹如当地居民所说那样:“动一草一木都要谨慎,不然就会犯法。”尽管公园社区居民知道保护区的法律和制度规则,但社区发展需求则驱使居民在观念和行动上与保护区管理实践构成一定的矛盾冲突。例如,在保护区的禁牧限牧管理方面,为防止保护区生态环境受到过度放牧而遭破坏,国家公园制定实施了相应的禁牧和限牧规则和措施。然而,社区居民并不能完全理解和全力支持这些管制和保护措施,他们认为适度放牧不会造成保护区生态环境的恶化,保护区应规定适当的放牧范围才比较合理,而不是一刀切地全面禁止。社区居民与禁牧管制的分歧,实际反映出了公园社区治理中存在模糊、有待优化的空间。

2. 人兽冲突问题

在国家公园运行实践中,一个突出的、常见的问题是人兽冲突。由于保护区野生动物在得到保护后快速繁衍生长,其种类和规模在增多、扩大,野生动物的活动造成周边社区人身和财产损失的现象时有发生。保护区野生动物进入社区发生的人兽冲突不仅影响到社区安全,如果社区居民防卫措施不当便也可能威胁到野生动物的安全。在发生保护区野生动物侵害事件后,处理损害赔偿时容易产生矛盾纠纷,影响社区与国家公园的和谐关系以及保护区管理的顺畅运转。因而,有效应对和防范国家公园保护区与公园社区的人兽冲突问题显得尤为重要。

在运行实践中,国家公园已采取相应措施,旨在预防和解决人兽冲突问题,如运用技术手段实施监测和跟踪保护、实行社区农户财产保险措施等,对消减国家公园内人兽冲突风险起到了一定的积极作用。但在调查中发现,当地居民仍对这一问题抱怨较大,反应强烈,迫切期望解决这一问题。由此看来,人兽冲突问题并非仅是公园管理问题,也是社区治理问题,公园社区需从治理角度来看待和应对乃至化解这一问题,因为社区必须在优化治理过程中更好地适应保护区的生存和生活环境。

3. 地方保护主义的风险

国家公园虽行使中央事权,代表国家管理自然保护区的生态环境保护,由于国家公园管理机关设立在保护区所在地的地方政府,其管理行为或多或少受地方利益需求的干扰和影响。无论在保护规则和政策条例的制订上,还是在政策措施执行中,地方保护主义会以不同方式产生影响。

国家公园保护区域内拥有珍稀的、特殊的自然资源,为了发展利益,地方便试图开发利用其中的自然资源。地方利益不仅来自地方政府,也来自市场多种多样的利益主体,地方政府是关键“守门员”,而政府能否守住生态保护底线,有效消除社会行动的外部性,要看政府的结构和价值^[18]。如果地方政府庇护地方开发利益,那么国家公园的生态环境保护利益和公共效益会遭受损害风险。例如,在长江源头烟瘴挂大峡谷,曾有开发建设水电站的苗头,后来民间环保组织绿色江河为反对这一计划,组织了全国知名动物学家、植物学家和人类学家开展生物多样性调查,发现大峡谷是国家一级保护动物雪豹分布密度较高的区域,也是高原峡谷草场、草甸生态较完整的区域。大峡谷富集多样性生物,一旦建起水电站,将危及多种动植物的生存安全,生物多样性和生态系统将受到严重威胁。民间环保组织在系统的生物多样性调查基础上,向地方政府提交了调查报告,最终长江源峡谷水电站项目未获通过。然而,从这一事件来看,即便设立了国家公园、进行了公园社区治理,并不意味着园区内的生态保护顺理成章地达到绝对安全状态,地方保护主义和开发利益的风险仍在一定范围内存在。

从三江源国家公园的案例经验可知,国家公园运行和公园社区治理实践中存在一些张力或矛盾问题,这些问题可以说是国家公园体制改革和建设中必须面对的,但是需要把握的关键是如何在国家公园体制的未来建设中守正创新,通过体制机制变革,有效应对并化解这些形形色色的矛盾问题。

三、保护区和公园社区治理问题的产生机制

国家公园及其社区治理中的张力问题,实

质是生态保护与资源开发的协调问题,亦即国家公园的生态保护行动与地方社会以及当地社区发展行动需要达到和谐共生与协调均衡状态。在协调状态下,两者会出现相互促进的良好格局;如果张力增大或矛盾增多,国家公园和公园社区都可能陷入运行与发展的困境。关于国家公园运行及其社区治理中的突出问题,其成因复杂多样,但重点可从如下几方面加以理解:

1. 关系复杂影响治理实效

国家公园在运行中面临的突出问题虽可概括为保护与发展的关系问题,然而,在自然生态保护的具体实践中,遇到的问题及关系复杂程度往往超出一般想象和规划设计的范围。一些具体实际问题不仅是由一对矛盾关系引发的,而是多种盘根错节关系交叉叠加所产生的效应。如,人兽冲突问题并非仅是社区居民与野生动物的冲突关系,而是涉及法律、政策、管理和社区生产生活等多方面的关系协调问题^[19]。国家公园在运行和管理中遇到的关系越复杂,生态保护的难度越大,对生态保护与环境治理实际成效的影响也越大。

错综复杂关系既有共时性,也有历时性,而要在一个时点的治理实践中理顺并协调好所有交错和冲突关系,那是非常困难的。不和谐的关系与利益纠葛往往会削弱某些保护及治理措施的执行能力,进而影响治理措施的效能和绩效。例如,当公园社区的可持续发展利益需求与自然保护区的保护目标没有得到有效调和时,不仅国家公园社区的治理难以达到相对理想状态,而且自然保护区的治理效能也大受影响。

2. 体制漏洞影响风险生成

在现代社会的生态环境保护事业中,国家公园体制已广泛采用并在实践中显现出一些优势。我国在推进工业化和现代化的过程中,为有效保护生态环境,促进人与自然的和谐共生,不断探索可行有效的生态环境保护路径。国家公园体制作为生态文明建设的模式之一,已在重要自然保护区域开始试点推行,并取得了一些积极的成效^[20]。既然国家公园体制在中国处于试点阶段,意味着这一体制并不一定完善,仍需要在实践中不断探索,不断优化。

作为一种生态环境保护的管理新体制,国

家公园体制的功能目标是保障自然资源保护的可持续性,并协调好自然保护与经济社会发展的关系,构建起和谐的国家公园与公园社区的共存共生关系。新体制在试点实施过程中,难免会出现漏洞和局限,很难在探索阶段就达到十分完善的状态。从三江源国家公园体制的运行经验来看,主要漏洞显现在中央事权与地方治权的合理配置、体制结构中的条块分割以及公益产权与利益相关者占用权边界的合理界定和调适方面。体制漏洞的存在,无形中给生态保护和社区可持续发展风险发生留下“缺口”。如在国家公园运行管理中,地方治权没有相应的、合理的制衡与监督,不合理开发自然资源并对保护区生态安全造成破坏的风险会随之而存在,甚至发生。要防止人类活动对国家公园自然生态的破坏,必须实现公园社区与保护区的和谐共生,有效调和公园社区及利益相关者的合理需求显得格外重要,而要达到这一状态,必须在体制上采取正当合理的制度安排。

3. 机制刚性影响措施调适

治理机制是指具体政策措施落实和执行的规则设定、组织设置和操作模式,治理机制为具体治理行动提供规范性、常规化的制度基础和制度约束,为实现治理目标提供制度上的保障,因而是影响治理效率和治理效能的重要因素。机制合理性和有效性的关键在治理措施之于治理内容及任务的适当,即需要根据具体的治理形势和任务,选择恰到好处的措施和手段。

从三江源国家公园的试点运行情况看,自管理局到各个园区管委会,再到各个园区内的生态保护站,都在积极探索有效的园区保护和社区治理机制,积极协调自然保护区域与公园社区之间的关系。如,向公园社区居民设立生态管护的公益岗位、社区护林员等^[21],这些措施在一定程度上缓解了社区居民的增收与可持续发展的压力,也在一定程度上提升公园社区居民生态保护的主体和主动意识。然而在机制的实际操作运行中,通常面临机制刚性问题。所谓机制刚性问题,是指一种被实践检验有效的机制,但由于其受到严格的制约,导致使用范围较为有限,难以发挥更为优化的治理效果。例如,国家公园与公园社区实行社区共管的治

理机制,其优越性一方面体现在能调动和发挥当地社区的主体性、主动性和积极性,降低保护区生态保护的运行成本,大大促进自然生态保护的效率;另一方面,让公园社区参与生态保护,为公园社区发展创造了新的机会,能够将公园社区可持续发展融合到自然保护区的建设与发展,使两者有机统一起来。但在实际治理实践中,机制的刚性特征会显现出来,使得一些合理有效措施受到制约,难以根据具体情况和实际需要作出灵活的调整,进而影响到治理效率和治理效果。

作为一种新生事物,国家公园及其社区治理体系在试点推行过程中出现一些张力或矛盾问题在所难免,而且,影响新体制协调运行的因素来自多个方面,张力问题的成因复杂。不断完善这一治理体系,需要直面这些问题,并在不断的制度创新过程中去改进和优化。

四、国家公园社区治理体系的优化路径

自然生态保护和生态文明建设是生态现代化的有机构成,对统筹经济社会发展和生态环境保护具有积极功能,国家公园体制建设为其提供重要抓手。推进中国式生态现代化需结合实际问题 and 经验,健全和完善国家公园体制,促进公园社区治理现代化。有效破解国家公园保护区和社区治理中的张力问题,提升生态保护效率,促进社区可持续发展,实现人与自然和谐共生,起决定性作用的是人的因素。因此,完善国家公园体制,重点需放在公园社区治理体系的优化上,具体可从保护区管理、社区公共管理、共治机制、基础设施建设和社会保障保险等 5 个方面深化改革和制度建设(图 2)。

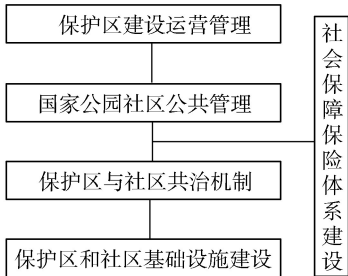


图 2 国家公园社区治理体系的主要维度

1. 提升保护区的科学保护水平

推进国家公园高质量发展,提升自然生态保护的效率与水平,科学保护非常重要^[22],科学技术以及先进科技手段的运用有助于提高生态保护的效能。例如,运用大数据对三江源地区重点生态区域进行动态监测,精准掌握重点动植物的种群变化,可对重点保护对象实施更加科学的保护方式和手段,节约不必要的保护成本。

国家公园保护区的建设、运营和管理状况对社区发展有直接且较大的影响,为促进和保障公园社区的可持续发展,需科学合理的国家公园运行管理的体制机制^[23],不仅能提升国家公园的自然生态保护效率,亦能给周边社区带来发展新机遇、新动能。

2. 健全公园社区公共管理

国家公园的协调运转、自然生态保护目标的顺利达成,重点和难点在公园社区的治理与可持续发展问题,合理有效地处理好自然保护区与公园社区的关系,能较大程度地破解自然保护区与社区发展的困局问题。国家公园体制能否可持续、高效地运行,公园社区在其中的主体作用不容忽视,如果公园社区的可持续发展与国家公园建设有机融合起来,也就保障了国家公园体制可持续运行的资源,且为保护区的生态保护提供最为有力的支持,毕竟公园社区的活动对自然保护区生态环境影响最直接。

不同于一般社区,公园社区具有一定的特殊性,为保障公园社区的可持续发展,需强化社区的公共管理,提升社区建设的能力和水平,必须有制度供给和制度支持。在公园社区公共管理的制度和政策安排上,要结合国家治理体系和治理能力现代化战略,科学合理地建立和完善公园社区公共管理和公共服务体系。

非政府组织在生态环境保护领域中具有专业性、组织性等特点和优势,拓宽非政府组织的参与社区公共管理与服务的渠道,有利于健全公园社区的公共管理制度,提升公共管理水平。为此,公园社区的公共服务可以通过政府购买非政府组织的服务等形式和途径,吸纳更广泛社会力量的参与。

3. 构建保护区和社区共治机制

国家公园社区可持续性发展的关键在自然

保护区与社区的协调之上,两者协调则相互促进,如矛盾增多激化则可能出现零和局面,生态保护的目的未达成又影响社区发展。破解这一难题需要在自然保护区和社区共治机制上做文章,通过系统的制度建设和制度激励,促成保护区与社区实现真正的共建共治共享的治理新格局。

公园社区共治机制的建立,可参考借鉴社区共管理念和国际经验,结合中国基层社会治理实际需要,发挥基层组织的协调联动功能,形成保护区和社区在自然生态保护和社会治理方面的合力。国家公园和公园社区共治机制的建设,关键在保护和社区治理中探索并拓展更多的共同点,如国家公园的生态环境既是保护对象,也是重要资源,公园社区治理可在共同参与保护的前提下,发挥公园生态优势,培育和发展区域优势产业,形成生态绿色的产业体系,推动社区经济高质量发展,为社区可持续发展和生态现代化奠定经济基础。

4. 改善公园社区基础设施

为保障国家公园社区的可持续发展,国家公园保护区和社区基础设施建设的制度与政策安排尤为重要,需在生态安全评估和科学合理规划基础上加大保护区和公园社区基础设施投入,完善基础设施运营和维护等方面的制度和政策措施,保证国家公园及其周边社区的基础设施得到合理的改善,为提高国家公园的生态保护效益和社区可持续发展提供更好的、更合理的物质条件。

公园社区基础设施建设的强化和改善,既为提升保护区的科学合理保护能力奠定物质基础,也给社区可持续发展创造更好物质条件。改善社区基础设施,主要依靠政府在国家公园建设中加大投入,也可合理运用市场机制,调动社会资源参与国家公园和公园社区基础设施建设。

5. 建立社会保障保险的均衡制度体系

国家公园体制的根本目标是具有战略意义的公共生态环境效益,为有效促成这一目标的实现,需用公共政策作保障,其中社会保障、社会保险制度的设置和完善将为公益目标达成提供坚实的制度支撑。因此,为促进国家公园体制和公园社区的可持续发展,构建起与生态保

护相关联的社会保障和社会保险制度是关键制度建设的重要构成。要实现国家公园生态保护与社区可持续发展的均衡,一方面可从顶层制度设计上构建起“生态现代化”的均衡模式,另一方面可从基层制度实践中提炼出“补贴补偿+保障保险”的均衡模式。

可持续发展是公园社区治理的核心目标之一,旨在推动公园社区可持续发展的“生态现代化”模式,是基于生态现代化理论和中国式现代化理论,结合中国生态文明建设战略和乡村振兴战略,探索符合当地实际需要^[24],又符合生态保护基本原则的乡村现代化道路。国家公园自然生态保护区内及周边的社区,大多是乡村社会,面临着现代化发展和振兴需要。走生态现代化道路,可以有效地将生态环境保护与现代化建设、社会经济发展有机统一起来,实现生态效益与发展效益的均衡。推进公园社区的“生态现代化”和乡村振兴,关键在于运用顶层制度设计和制度安排引导并充分挖掘国家公园及其社区的生态资源的潜在价值,通过市场机制和社会支持机制发挥国家公园社区生态附加值的作用,推动社区的现代化和可持续发展。

就顶层设计而言,“补贴补偿+保障保险”模式可能是一种较为合理的制度安排。在此模式中,可利用生态补偿机制和社会保障机制,使公园社区的生态保护与可持续发展达到一定均衡。公园社区群众实际是生态保护的参与者和主体,因而有普惠性的补贴政策;对保护过程中征用和限制性措施给社区居民带来影响的,可通过生态补偿政策给予补偿;为排除社区居民的后顾之忧,给社区可持续发展提供安全保障,需要建立健全社会保障与社会保险制度。实施“补贴补偿+保障保险”模式,要结合国家公园所在区域的社会经济发展的实际情况和实际需要,建立起公正、公开、公平、合理的生态补偿机制和实施细则,完善国家公园社区的社会保障和社会保险体系。

国家公园体制改革是一个在实践中不断完善的过程,为有效应对体制试点中的主要问题,改革要朝着对重要生态功能区域的整体保护和统一管理的方向努力^[12]。实现整体保护与统一管理,关键要促进国家公园自然保护区与公

园社区的协调和可持续发展。为此,要把握现行国家公园试点体制下保护区与社区的典型性矛盾,揭示国家公园社区可持续发展中典型性矛盾产生的机制;在此基础上构建和完善公园社区治理体系,提升公园社区治理能力,促进公园社区的生态现代化。

五、结论与讨论

作为自然生态保护的一种模式,国家公园体制在中国试点推行过程中对有效保护重要生态功能区域和生物多样性整体上起到了积极作用,实践表明,国家公园体制在生态文明建设中具有积极功能是推进生态环境与自然资源保护的有效路径之一。

从三江源国家公园的运行和保护现状看,三大江河源头生态功能区域的生态环境得到了有效保护和修复,藏羚羊、雪豹和兰科植物等国家级保护动植物的保护与修复状况明显改善,整体性保护效果显现出来。新体制在试点推进实践中还存在一定张力问题,其中包括自然生态保护与社区发展的合理边界问题、人兽冲突问题以及地方保护主义问题等,这些矛盾问题归根到底是国家公园自然保护区与公园社区的协调和可持续发展问题。概括起来,国家公园体制试点运行中的张力问题的产生主要源自关系、体制和机制3个方面:从结构来看,国家公园体制涉及交错复杂关系,多种主体的利益诉求和利益关系是国家公园体制协调运转面临的主要阻力和困难;就体制本身而言,新体制在试行过程中与当地实际情况和治理需求难以实现高度吻合,不可避免存在一些漏洞;从国家公园治理机制来看,由于处于摸索阶段,一些措施和手段还显得较为僵化单一,弹性或灵活性仍不高。

有效应对并化解国家公园体制运行和发展中的问题要不断完善这一新体制,促进其在新时代生态文明建设中发挥更高的效能,需要在试点实践经验基础上,结合国情和实际需要,推进体制改革与制度创新。国家公园体制改革与完善工作要把握重点难点,守正创新。就三江源国家公园的试点案例而言,改革的重点难点在于健全完善公园社区治理体系,推进公园社

区的生态现代化。目前,国家公园的社区共管模式在国际社会运用较为广泛,该模式可调动并发挥国家公园社区的主体性和参与作用,更好地利用社区力量和资源支撑国家公园的运转。我国可借鉴社区共管理念,结合自身发展特点,构建并不断完善旨在促进公园社区可持续发展的现代化治理体系。

公园社区治理体系的优化,要把公园社区的可持续发展和生态现代化作为中心任务,一方面社区治理要促进自然生态的有效保护与修复,另一方面社区治理要促进社区的可持续发展 and 乡村振兴。在具体建设和治理实践中,需准确及时地掌握公园社区的发展动态和发展需求,了解国家公园体制运行中面临的具体矛盾问题,科学分析各种问题产生的具体机制,与时俱进、有针对性地推进制度创新,将国家公园生态环境保护和公园社区的生态现代化进程有机融合起来,以提升国家公园体制的综合效能。

参考文献:

[1] 杨锐等. 国家公园与自然保护地理论与实践研究[M]. 北京:中国建筑工业出版社,2019:1.

[2] 马洪波. 三江源国家公园体制试点与自然保护地体系改革研究[M]. 北京:人民出版社,2021:148-158.

[3] 杨锐. 论中国国家公园体制建设中的九对关系[J]. 中国园林,2014,30(8):5-8.

[4] 余久华. “136 房子”模型——自然保护区有效管理的新模式[C]. 北京:第五届环境与发展中国(国际)论坛论文集,2009:209-218.

[5] 国家林业局保护司. 中国自然保护区政策[M]. 北京:中国林业出版社,2003:1.

[6] 尚艳春. 自然保护区社区共管中的社区合作问题初探[J]. 云南地理环境研究,2008,20(6):59-63.

[7] 温亚利等. 中国国家公园建设与社会经济协调发展研究[M]. 北京:中国环境出版集团,2019:42.

[8] KRONER R E G, KRITHIVASAN R, MASCIA M B. Effects of protected area downsizing on habitat fragmentation in Yosemite National Park (USA), 1864—2014 [J]. Ecology and Society, 2016, 3

(21):22-58.

[9] 温亚利,谢屹. 中国生物多样性资源权属特点及对保护影响分析[J]. 北京林业大学学报(社会科学版),2009,8(4):87-92.

[10] 程绍文. 国家公园:中英管理制度、社区参与和旅游可持续发展的比较研究[M]. 上海:上海交通大学出版社,2013:9.

[11] MA X L, CHRIS R, GANG B J. Chinese national park: differences, resource use and tourism product portfolios[J]. Tourism Management, 2008,30(1):21-30.

[12] 李俊生,朱彦鹏,罗遵兰. 国家公园体制研究与实践[M]. 北京:中国环境出版集团,2022.

[13] DAVID RW. Is ‘eco’ tourism for real? [J]. Landscape Architecture Magazine, 1992(8):34-36.

[14] 唐芳林. 中国国家公园建设的理论与实践研究[D]. 南京:南京林业大学,2010:6.

[15] 张晓妮. 中国自然保护区及其社区管理模式研究[D]. 杨凌:西北农林科技大学,2012:104.

[16] 陆益龙. 治水:环境社会学视角[M]. 北京:商务印书馆,2022:14.

[17] 苏杨. 中国西部自然保护区与周边社区协调发展的研究与实践[J]. 林业与社会,2005(1):27-34.

[18] 陆益龙. 流动产权的界定:水资源保护的社会理论[M]. 北京:中国人民大学出版社,2004:214.

[19] 张引,杨锐. 中国国家公园社区共管机制构建框架研究[J]. 中国园林,2021,37(11):98-103.

[20] 黄宝荣,王毅,苏利,等. 我国国家公园体制试点的进展、问题与对策建议[J]. 中国科学院院刊,2018,33(1):76-85.

[21] 赵翔,朱子云,吕植,等. 社区为主体的保护:对三江源国家公园生态管护公益岗位的思考[J]. 生物多样性,2018,26(2):210-216.

[22] 章锦河,苏杨,钟林生,等. 国家公园科学保护与生态旅游高质量发展——理论思考与创新实践[J]. 中国生态旅游,2022,12(2):189-207.

[23] 朱春全. 关于建立国家公园体制的思考[J]. 生物多样性,2014,22(4):418-421.

[24] 唐小平. 中国国家公园体制及发展思路探析[J]. 生物多样性,2014,22(4):427-431.

(收稿日期:2023-04-01 编辑:高虹)

Optimization of National Park System and Its Community Governance System: Based on the Experience of Three-River-Source National Park/LU Yilong, SHAN Yongjiu(Sociological Theory and Method Research Center, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: Establishing a national park system and improving the governance system of nature reserves are important components of the construction of ecological civilization in the new era. The establishment, construction and operation of national parks are closely related to the production and life of park communities. The economic development of park communities is inseparable from the resources in national parks, and the operation, management and protection of parks are inseparable from community activities. The establishment and operation of the Three-River-Source National Park have effectively coordinated the protection of natural ecology and the development and utilization of resources. The new system also faces the challenges of protection and development, human-animal conflicts, and resistance from local protectionism. If these relations cannot be coordinated scientifically and rationally, it will not only affect the effectiveness of the ecological environment protection of the national park, but also restrict the development of the park community, and even cause and accumulate more social conflicts. In order to effectively deal with these problems, coordinate the relationship between protected areas and communities, and improve the comprehensiveness of the national park system, it is necessary to take the road of Chinese-style ecological modernization, continuously optimize the park community governance system from five aspects including national park operation, public management, co-governance mechanism, infrastructure and security insurance, and promote the sustainable development of protected areas and communities. Comprehensively, to optimize the national park system and its community governance system, it is necessary to proceed from two paths: top-level design and grass-roots institutional practice. On the one hand, a balanced model of “ecological modernization” can be constructed from the top-level institutional design, and on the other hand, a balanced model of “subsidy compensation + guarantee insurance” can be extracted from the practice of the multi-level system.

Key words: national park; Three-River-Source nature reserve; park community; governance system