

中国特色国家公园协同治理的规范构造探析

陈海嵩¹,高俊虹²

(1. 武汉大学环境法研究所,湖北 武汉 430072; 2. 中南大学法学院,湖南 长沙 410012)

摘要:相较于西方发达国家,我国的国家公园建设起步较晚,但是具有后发优势和鲜明特点,是成果最丰富、进展最迅速的生态文明体制改革领域。在国家公园的建设和管理过程中,因其多元的治理主体和复杂的治理内容的实践需求,要实现不同主体之间的利益平衡、生态环境保护和社会经济均衡发展的高质量发展目标,协同治理是唯一可行的路径。具有中国特色的多元协同治理模式及其构造,涵盖了多元主体、多元方式、多元治理机制3个主要方面。其中,多元主体在我国国家公园协同治理中处于基础地位,这些主体涉及处于领导地位的政党、各级政府、国家公园管理机构、一般社会公众以及包括特许经营企业和社区居民在内的特定社会主体。在治理方式上,多元主体之间在推进国家公园治理过程中,通过管理机构与所在地方政府、社区居民、社会公众的横向协同,以及政党与政府、中央政府和地方政府的纵向协同,进行互动、交流、协调,形成治理的合力。在治理机制方面,我国国家公园的协同治理机制主要由沟通协调机制、利益平衡机制、信息共享机制以及约束监督机制等核心机制构成。

关键词:国家公园;协同治理;规范构造;治理机制;治理现代化

中图分类号:D912.6;X37 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2023)05-0068-13

一、我国国家公园的发展及协同治理的必要性

国家公园对筑牢国家生态安全屏障,实现经济效益、社会效益、生态效益的统一具有重大战略意义。相较于西方发达国家,我国的国家公园建设起步较晚,但是具有后发优势和鲜明特点^[1]。回顾近年来生态文明建设和体制改革的全过程,国家公园建设是成果最丰富、进展最迅速的改革领域^[2]。2019年6月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》,明确国家公园的主体地位,并成为指导相关体制改革的纲领性文件;2021年10月12日,在

《生物多样性公约》第十五次缔约方大会领导人峰会上,习近平主席宣布,我国已正式设立三江源、大熊猫、东北虎豹、海南热带雨林、武夷山共5个国家公园作为第一批国家公园;2022年6月,国家林业和草原局公布了《国家公园管理暂行办法》,进一步突出强调了国家公园在自然生态系统中的地位;2022年8月,国家林业和草原局公开就《国家公园法(草案)》(征求意见稿)征求公众意见,在制度层面丰富并总结了国家公园的建设性成果。

在治理模式上,协同治理(collaborative governance)是国家公园治理的普遍要求。有异于传统行政法学强调主体平等的合作治理,协同治理更偏重多主体之间基于横向或者纵向的

引用本文: 陈海嵩,高俊虹. 中国特色国家公园协同治理的规范构造探析[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2023,25(5): 68-80.

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(22&ZD138)

作者简介: 陈海嵩(1982—),男,教授,博士,主要从事环境资源法、生态文明制度研究。E-mail: chsongai@126.com

协同方式及由此形成的治理机制,具有自身的特征。总体而言,协同治理的主要特点包括:公共属性,目的是解决公共问题,最终实现共同受益;多主体参与,涉及政府、主管部门以及相关的利益共同体,如企业、社会团体等;通过协商的方式,在不同主体之间互换信息、共享资源^[3]。第四,动态互动性,各主体在参与集体决策过程中进行积极、动态的互动。协同治理作为一种新型社会治理方式,通过吸纳治理的利益相关者,为多部门通力合作、共同解决复杂公共问题提供了新的治理思路^[4]。协同治理同样是当下我国环境治理的内在要求,核心在于达成动态平衡的治理优化状态。

从法理层面出发来看国家公园建设和管理,必须根据其多元的治理主体和复杂的治理内容的实践需求,实现不同主体之间的利益平衡、生态环境保护和经济社会均衡发展的高质量发展目标,协同治理是唯一可行的路径。具体可以从如下几个方面理解:第一,就治理主体而言,国家公园治理中的法律关系是以法律规范形成、法律主体之间的社会关系。协同治理中的多元主体地位的确定,是以党内法规、国家法律、地方立法规定为法律依据,主体之间的协同方式也是在国家公园实践发展过程中逐渐形成的。国家公园的利益攸关者较多,涉及的治理主体繁杂,包括处于领导地位的政党、中央和地方各级政府、国家公园管理机构、社区居民、特许经营企业以及社会公众等,必须协调包括社区居民、特许经营企业等众多利益相关者,统筹规划好不同行政区划部门。第二,就管理体制而言,国家公园治理体现的法的秩序价值,要实现国家公园管理的各项综合目标,协同治理必须贯穿其中,以维持政党、政府、主管机关等主体的治理秩序。特别是涉及国家公园综合执法,体现的是对依法行政的监督以及程序正义价值。根据2018年《深化党和国家机构改革方案》,在国家林业和草原局中增设国家公园管理局,由其履行和承担中央政府在国家公园管理方面的职权和职责^[5],结束了以往各类自然保护区多头管理、权责不清的局面。在国家公园体制改革之中,随着经验积累与具体工作开展需要,各试点地方内设国家公园管理处,增设

执法监督处和特许经营与社会参与管理处。第三,就治理内容而言,国家公园治理是生态文明建设中的一项关键工程,关乎国家的生态安全屏障,在整合保护地类型、管理不同产权的自然资源资产、国家公园开发利用以及生态保护的平衡等方面,对治理方式和治理机制提出了严峻的挑战。而协同治理机制通过创新治理方式,吸纳多主体参与,促进协调沟通,形成交流合作和约束监督关系,全面响应了国家公园的实践需求。总结而言,将协同治理机制应用于国家公园治理实践,对于强化国家生态安全,实现国家公园生态保护与经济发展之间的协同增效有着至关重要的作用,有助于推动生态环境治理现代化。同时,国家公园作为近年来我国生态文明建设的重大成果,必须以法治方式确认和推行。根据国家公园建设“边试点、边立法”的实践经验可看出,在党内法规和法律、法规授权下,多元主体之间才能更好地通过协同治理方式,依法依规深入推进国家公园建设,这对于促进生态文明建设和经济社会高质量发展具有战略性意义。纵观我国国家公园发展过程,经过不断地试点改革、实践探索,已经初步形成了具有中国特色的多元协同治理模式,其规范构造包括多元主体、多元方式、多元治理机制3个方面。

二、我国国家公园协同治理中的多元主体

《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》指出,要以机制的形式保障政府、社会组织、企事业单位、公众长期参与环境治理的途径,这明确了多元主体在我国国家公园协同治理中的基础地位。

1. 位于领导地位的政党

在当代中国,共产党的政治权威是执政根基,这是推动国家治理法治化的动力源泉和保障力量^[6]。中国政党制度与国家治理有很强的契合性,有明显的治理优势,体现在治理的目标优势、结构优势、民主优势、绩效优势等诸多方面^[7],由此充分彰显了我国政党制度在治理理论与实践上的先进性。就我国国家公园改革与建设实践看,中国共产党的领导发挥了至关重要的高位推动作用:一方面通过党的路线、方

针、政策确认国家公园顶层设计,另一方面通过党的领导来有效督促国家公园改革的具体进展和落地情况。具体来说,执政党通过作出环境治理决策并加以贯彻落实,参与国家公园的治理履行主体职责,提升治理能力。就前一种方式而言,是由执政党作出决策并由特定的国家机关开展落实。在国家公园的改革推进过程中,由中共中央办公厅、国务院办公厅联合出台《建立国家公园体制总体方案》《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》等纲领性文件,积极勾勒国家公园顶层设计,科学部署国家公园前期试点改革方案。后一种方式是通过环保督察监督、落实环境整改落实治理责任。开展生态环境保护督察,是党中央为加强生态环境保护工作采取的一项重大改革举措和制度安排,我国的环保督察制度在督促地方党委政府履行环境保护职责、解决重大环境问题上取得了较大成效^[8]。中央环保督察作为一种充分利用政治势能进行高位推动的治理方式和重大制度创新,不仅要调适央地关系以满足国家公园的顶层设计要求,又要压实地方环境责任以促进国家公园治理行稳致远,还需将政府、公众以及社会主体之间通过互动纳入协同治理网络,推动环境治理体系积极效能的充分发挥^[9]。

2. 各级政府及国家公园管理机构

政府是履行社会公共服务和公共管理职能的重要国家机构。《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》明确了政府主导原则,即各级政府不仅要在自然保护地的规划、建设中发挥主体作用,还要将这一主体作用延伸至管理、监督、保护及财政投入等层面^[10]。在国家公园协同治理中,有三类政府主体参与其中:

(1) 中央政府(国务院)

在总体上,国家公园主要具有公共物品性质,属国家所有^[11]。2018 年国家公园管理局的组建,意味着我国自然保护地体系逐步从以自然保护区为主转变为以国家公园为主,明确了国家公园建设属于中央事权的基本定位。中央政府(国务院)在国家公园治理过程中的职责包括 3 个方面:首先,确立国家公园规划、立

法等顶层设计。全面推进国家公园体制改革,及时出台国家政策改革文件,协调发改委、林业和草原局(国家公园管理局)、生态环境部等多部门共同管理试点工作。其次,提供国家公园各项财政支撑。设立中央层级的国家公园专项基金,用于资助、奖励国家公园资源保护、生态补偿、能力建设等工作,统筹不同区域间均衡发展的经济调节。最后,协调跨区域国家公园以及央地关系,加强对地方工作的指导和支持。有些国家公园涵盖不同的省级行政区域,需国务院进行统筹协调,如祁连山国家公园地处甘肃、青海两省交界处,而大熊猫国家公园横跨四川、陕西、甘肃 3 个省,这两个公园因涉及跨区域问题而采用央地共管模式,相比之下,东北虎豹国家公园则采中央政府直接管理模式。

(2) 国家公园所在地地方政府

从试点经验看,多数国家公园的管理权直属省级人民政府,地方政府在信息共享及机构协调方面处于极其关键的地位。具体而言,在国家公园治理过程中,地方政府的职责主要表现在以下 3 个方面:第一,负责区域内国家公园的建设,包括资金筹措、表彰奖励等方面,执行和配合中央政府工作,如南山国家公园所在市、县人民政府履行国家公园建设综合职责^①。第二,协调国家公园管理局和综合执法部门,如三江源国家公园所在省人民政府协调建立生态补偿机制^②,海南热带雨林国家公园所在地方政府做好协同管理及协调工作^③。第三,监督国家公园的生态保护工作,如武夷山国家公园所在地方政府建立了投诉举报制度^④。目前,我

①《南山国家公园管理办法》第十条规定:“市人民政府、城步苗族自治县人民政府履行南山国家公园范围内经济、社会发展综合协调、公共服务、社会管理和市场监管等职责。”

②《三江源国家公园条例》第六条规定:“省人民政府应当协调建立长江、黄河、澜沧江流域生态保护、生态补偿、技术协作和人才交流合作机制,积极推动流域省份支持三江源国家公园保护和建设。”

③《海南热带雨林国家公园条例(试行)》第六条规定:“省人民政府应当建立海南热带雨林国家公园保护、管理和利用工作协调机制……所在地市、县、自治县人民政府行使海南热带雨林国家公园内经济社会发展综合协调、公共服务、社会管理、市场监管等职责,配合国家公园管理机构做好生态保护和协同管理工作。”

国 10 个国家公园中,大部分国家公园都是属地化管理,由国家公园所在地方政府管理(表 1)。

根据表 1 统计可知,目前我国 10 个国家公园的管理体制主要分为 4 类:①中央政府(国务院)直接管理,目前仅有东北虎豹国家公园;②中央政府和省级政府共同管理,这一类是涉及跨多个省级行政区域的国家公园,如祁连山国家公园和大熊猫国家公园;③省级政府管理,中央委托省管理的三江源和海南热带雨林国家公园,省政府垂直管理的武夷山和钱江源国家公园;④省级政府委托国家公园所在地方政府管理,包括普达措、南山和神农架国家公园。地方政府目前是大部分国家公园的主管机关。

(3)各国家公园管理机构

根据中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《建立公家公园体制总体方案》,国家公园管理局作为国家公园的统一管理机构,承担国家公园在生态环境保护、自然资源管理与利用、社会参与管理、特许经营权、宣传公关等层面工作,还负责国家公园与地方政府及社会关系的协调等工作。在国家公园体制改革的推进过程中,各国家公园基本确立了统一管理机构,且多数国家公园在总结实践经验基础上进行了专门性立法,即制定符合执法实际的管理办法或条例,以此确定由国家公园管理局的内设执法机构来统一行使综合执法权。

国家公园管理机构参与治理主要体现在 3 个方面:首先,贯彻执行党中央的相关方针、政策,依法行使国家公园管理职责,包括管理自然资源资产、批准特许经营项目及开展资源环境

执法。其次,在治理国家公园过程中,积极进行资源调查、游憩展示及巡护监测等具体工作,引导周边社区居民和各利益相关方合理利用和保护自然资源;协调政府与周边社区的关系,构建国家公园管理局与社区原住民协作共管机制。最后,承担与国家公园相关的科学研究、生态保护及公共宣传等事务的组织与开展。

3. 特定社会主体

在法治框架下,社会主体参与国家公园治理主要是通过契约关系、社会规范进行治理^[12],具有特殊资格的社会主体是国家公园生态保护的重要力量,是国家公园多元治理主体的有力支撑。从我国国家公园实践中来看,已经呈现出特许经营企业、国家公园所在社区居民、社会组织以及公众等多主体共同参与的样态。

(1)特许经营企业

根据国务院《商业特许经营管理条例》及中共中央办公厅、国务院办公厅《建立国家公园体制总体方案》《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》的规定,在国家公园可以开展特许经营,但范围限定在一般控制区内;企业可通过国家公园管理局发布的招标投标公布,遵循市场交易的方式,参与国家公园的经营活动。实施特许经营项目仅限于开展必要和适当的自然观光、自然教育等活动,并应当确保经营服务活动与国家公园保护重要生态系统和自然文化资源的目标相一致,服从国家公园管理局的统一管理,合理利用国家公园生态环境资源。在我国国家公园的实践过程中,已经有 7 个国家公园制定了特许经营的专

表 1 我国目前 10 个国家公园的管理体制

国家公园	管理体制	主管机关
东北虎豹国家公园	中央政府直管	横跨 2 个省级行政区域,中央政府直接管理
祁连山国家公园	中央政府和省级政府共同管理	横跨 2 个省级行政区域,2 省政府共同管理
大熊猫国家公园		横跨 3 个省级行政区域,3 省政府共同管理
三江源国家公园	中央政府委托省级政府管理	由青海省政府统一、垂直管理
海南热带雨林国家公园		由海南省政府统一、垂直管理
武夷山国家公园	省级政府垂直管理	由福建省政府垂直管理
钱江源国家公园		由浙江省政府垂直管理
普达措国家公园	省级政府直管委托州/市/区管理	由云南省林草局垂直管理
南山国家公园		由湖南省人民政府垂直管理,委托邵阳市人民政府代管
神农架国家公园		由湖北省政府垂直管理,委托神农架林区政府代管

①《武夷山国家公园条例(试行)》第五十七条规定:“武夷山国家公园管理机构以及所在地县(市、区)人民政府及其有关部门应当建立健全投诉、举报制度,并向社会公布统一受理投诉、举报的电话和信箱。”

门性规定,并依法开展了特许经营活动。

(2)国家公园所在地社区居民

周边社区居民对自然环境的利益诉求在一定程度上影响着国家公园与社会居民的关系,进而影响国家公园的治理成效^[13]。总体而言,我国国家公园面临人地关系紧密、原住民发展需求强烈的特殊国情^[14]。在我国现有的几个国家公园内,小部分原住民以行政村落或者集镇的形式聚集,更多的则是分散在国家区域内的自然村落。原住民社区的分布情况决定了其余国家公园在地理依存关系上的程度的高低,这种依存关系决定了不论是国家公园内的社区还是周边社区,都将或多或少地利用国家公园内的自然资源。在地理依存关系基础上,经济依存、文化依存便可次第展开,如独特的自然资源利用方式,都有地方特色的文化习俗等。以三江源国家公园为例,园内长期居住的藏族、回族、撒拉族等原住民,他们既有其自身独有的经济发展方式和生活方式,也形成了独特的生态文化,这些都是国家公园重要的组成部分。

社会组织也是参与国家公园治理的重要力量,可通过与政府签订国家公园合作开发保护协议,或建立服务者联盟,定期组织志愿团队到国家公园内进行公益宣传活动、开展国家公园生态教育活动等方式予以参与。另外,符合法定条件的社会组织还可就已经发生的或潜在发生的环境污染行为提起环境公益诉讼,从社会监督等方面参与国家公园的环境治理。自2014年修订后,《中华人民共和国环境保护法》赋予社会组织公益诉讼起诉资格以来,由社会组织提起的公益案件涵盖全国大部分地区,基本实现了生态环境保护重点地区的全覆盖^[15]。在国家公园改革深入推进过程中,由社会组织代表社会公共利益,针对国家公园区域内破坏生态、损害环境的行为提起公益诉讼,已经成为优化国家公园多元治理结构、实行有效治理监督的重要抓手。司法实践中的典型案例如2020年1月,针对农夫山泉公司在武夷山国家公园核心保护区附近毁林取水的行为,中国生物多样性保护与绿色发展基金会向福建省南平市中级人民法院提起环境民事公益诉讼,向法院请求农夫山泉立即停止破坏武夷山生态环境

侵权行为,对破坏的环境恢复原状,并赔偿破坏环境造成的损失,对保护武夷山国家公园提供了多元主体共同参与的有效途径。

4. 一般社会公众

公众参与是协同治理的应有之义^[16],为落实国家公园全民共享的目标,一般社会公众在国家公园治理过程中也享有参与权和监督权。从一般社会公众包含的主体范围来看,主要有游客、专家学者、新闻媒体等。就参与权而言,表现在国家公园建设前期需要征求公众意见,进行环境评价时听取公众意见,在制定重大政策时选取一定比例的公民行使投票权、建议权。就监督权而言,公民针对国家公园建设过程中出现的破坏生态和污染环境的行为,或者对国家公园工作人员在日常管理中的失职行为,有权向有关部门检举、揭发。在我国国家公园试点实践中,基本建立了公众参与机制。三江源、武夷山、神农架、钱江源国家公园地方立法专章规定了公众参与内容,保障公众在国家公园治理过程中的参与和监督权利。

三、我国国家公园协同治理的多元方式

在我国国家公园协同治理中,治理方式的协同性是一个重要的特征。治理主体之间协同性的建立,既能够与国家公园改革发展方向相适应,又可促进治理体系的协调一致,进而通过主体间的默契配合,形成国家公园协同治理的巨大合力^[17]。在推进国家公园治理过程中,多元主体之间通过横向或者纵向的协同方式进行互动、交流、协调,形成治理的合力,促进国家公园生态保护和经济相协调的高质量发展。

1. 政党与政府的纵向协同

我国的国家公园建设虽然起步较晚,但改革进程迅速、成效显著,其中最为核心因素之一的就是政党与政府的纵向协同所形成的强大推动力。二者之间既是领导与被领导的关系,又是监督与被监督的关系。政党在国家公园治理中发挥政治领导作用,各级人民政府根据党在本领域确定的路线、方针、政策,在实践中予以贯彻落实。

具体而言,政党和政府在国家公园协同治理中是通过“顶层设计—逐级落实”的方式来

进行高效的纵向协同。在形式上,一般表现为中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布的高层级规范性文件,对国家公园试点改革、生态产品转化实现机制、生态环境损害赔偿、生态保护补偿制度等相关重要实践予以规定。同时,在国家公园治理的监督过程中,通过党内法规规定对党政领导干部的环境治理责任进行严格追究,并积极开展生态环保督察,强化对国家公园主管机关的问责。

2. 中央政府与地方政府的纵向协同

央地政府间事权配置是国家公园纵向协同关系的关键,而事权划分涉及机构设置、职权配置以及地方协同等方面^[18]。根据表1可知,目前我国国家公园在管理模式上分为中央直管、央地共管、省政府管理以及委托所在州/市/区管理4种。除东北虎豹国家公园采用中央直管模式外,大部分国家公园属于委托型管理模式,即中央政府委托地方政府管理,因此处理中央和地方政府的关系成为国家公园协同治理的重点所在。从纵向关系的展开来看,需要处理中央直管、央地共管、委托省管的国家公园协同治理关系。

中央政府和地方政府的纵向协同具体表现在两个方面:一方面,对于央地共管的祁连山、大熊猫国家公园而言,因涉及多个省级行政区域,需要在国家层面对中央政府与地方政府之间的关系予以协调。就二者的协同关系而言,主要体现在国家公园的事权划分和支出责任上。在财政事权层面,国家公园的资金保障主要依靠财政支持。对于中央委托省政府管理的三江源、海南热带雨林国家公园来说,依照《建立国家公园体制总体方案》的要求,根据事权划分分别出资保障。实践中,我国国家公园的资金保障主要依靠中央财政拨款,部分国家公园所在地方政府自身经济实力薄弱,国家公园建设的资金来源仍需央地之间通过构建财力协调机制来均衡中央和地方财政管理关系。从纵向事权划分看,由于国家公园范围往往存在不少的乡镇、村落、社区,在设立国家公园的同时,必须保留地方政府对地方公共事务进行管理的事权和责任。另一方面,对于中央直管的东北虎豹国家公园,需要处理中央政府和国家公园

管理局之间的协同关系。在财政事权层面,因属中央直接管理,国家公园的资金保障全部依靠中央财政支持。国家公园管理局和中央政府在加强国有资源保护和管理方面,目标一致。从纵向维度看,国家公园管理局必须遵守法律规定,坚定不移地贯彻中央政府的环境决策。从横向维度看,如涉及与国家公园治理相关的自然资源部、生态环境部等多个主管部门,则需要跨部门的协调。

3. 管理机构与地方政府的横向协同

厘清各国家公园管理机构与所在地地方政府之间的权责关系边界,是分析二者之间横向协同机制首先要解决的问题。此时,要特别重视地方政府在社会信息收集、民意表达上的优势^[19]。根据目前各国家公园与所在地地方政府之间的协同关系而言,具体分为两种类型;

第一种是省级政府垂直管理的国家公园,如武夷山、钱江源国家公园,在国家公园管理局与所在省政府之间形成的协同关系。根据《国家公园管理暂行办法》第六条规定,国家公园管理局会同国家公园所在地省级人民政府建立相应联席会议制度,统筹协调国家公园保护管理工作。在协同推进国家公园治理过程中,必须清晰界定国家公园管理机构与地方政府权限和责任的边界。

第二种是省级政府直管,委托所在市/州/区国家公园管理局管理,如普达措、南山、神农架国家公园,在国家公园管理局与所在市政府之间形成的协同关系。根据《国家公园管理暂行办法》第六条规定,国家公园管理机构可以商所在县和设区的市级政府,建立日常工作协作机制。这种横向的协作机制,既可以增强管理机构和政府间的交流,又可以实现管理过程中的相互监督。

同时,根据《国家公园管理暂行办法》第三十四条规定,国家公园管理机构可以与毗邻地区县级以上地方政府签订合作协议,合理规划建设入口社区。基于地方政府在国家公园治理中扮演的双重角色,既是本区域内生态保护的责任者,也是经济发展的推动者。在地方政府与国家公园管理局的协同方面,必须平衡好保护和发展的关系。此外,因为管理局和政府部

门可能存在职能的交叉和重叠,协同机制的建立还需要特别注意权限的划分,以免出现推诿。

4. 管理机构与社区居民、社会公众的横向协同

就国家公园管理机构与原住民之间的横向协同而言,主要是建立沟通、交流的平台,进而实现互动和合作。其中,首要议题是如何保护原住民传统文化。例如,在三江源国家公园涵盖的可可西里区域,有大量生活的藏族原住民,世代都居住在高原上,一直有着敬畏自然、顺行自然的朴素理念,形成了与三江源生态环境相适应的传统生态文化。这些独特的生态文化不仅能够促进人们保护自然生态环境,而且对顺利推进国家公园建设具有极为重要的现实意义。

就国家公园管理机构与社会公众的横向协同而言,主要涉及特许经营企业、社会组织以及公众的协作关系:第一,在国家公园管理机构与特许经营企业之间,通过签订特许经营合同,在国家公园区域开展有限制的开发活动,增加国家公园运营收入,形成一种特殊的横向合作关系。第二,国家公园管理机构与社会机构之间,一种是社会志愿者服务机构,与管理机构之间通过建立合作关系,定期组织国家公园志愿者服务,开展生态环境教育活动;另一种是社会投资机构,与管理机构签订资源开发保护协议或者投资协议,开拓国家公园管理的资金来源。第三,国家公园管理机构在与公众的横向协同方面,作为社会公共利益的代理人和维护者,管理机构在国家公园的生态保护目标上与公众具有一致性,管理机构应通过与公众的协同关系发挥参与和监督的积极效应。

四、我国国家公园协同治理的核心机制

在我国国家公园发展和治理过程中,多元治理主体通过横向、纵向的协同方式,逐渐形成了协同治理机制。从总体上来看,我国国家公园协同治理的基本框架由沟通协调机制、利益平衡机制、信息共享机制以及约束监督机制构成,上述4个方面构成了国家公园协同治理的核心机制。

1. 沟通协调机制

要适应现代环境治理体系需求,就必须建

立沟通与协调机制^[20]。而协同治理的核心就是通过吸纳利益相关方,如政府、社会组织和公民等主体,建立起协商和合作网络,为多部门共同解决复杂的公共问题提供一种全新的治理形式^[4]。沟通协调不仅是协同治理的题中之义,更是其内在要求,不同的治理主体之间通过对话与协商可以增进理解与信任,消除参与协同行动目标与动机方面的差异甚至分歧^[21]。这一点在国家公园协同治理中体现尤为明显,其首要步骤就是建立沟通协调机制,在不同主体之间就各自的利益进行协调,促进多个主体进行对话加强合作,通过充分的沟通保障公共利益的形成。

总体而言,国家公园协同治理的沟通协调机制要求参与国家公园治理的每个主体都有平等表达态度的机会,确保参与协商和决策的过程民主化。同时,该机制强调借助多元化的协调手段,针对国家公园治理过程中出现的问题,进行有效的沟通、协调,寻求利益共识。具体的制度措施包括两个方面。

- (1)社区居民与管理机构协作共管制度
- 《建立国家公园体制总体方案》将“构建社区协调发展制度”作为单独章节予以强调,并提出建立社区共管机制的要求。国外国家公园建设经验表明,社区居民与管理机构协作共管制度是实现沟通协调的重要方式。该制度的核心要求包括:①通过民主的方式组建国家公园社区共管的专门组织(如国家公园社区咨询委员会),由该组织具体负责与自然资源利用和收益相关的实施、监督和分配工作。从人员结构看,社区咨询委员会的成员应从原住民中遴选,必要时可以聘请环境保护专家、法官、检察官、律师等。②形成并不断完善社区参与国家公园治理的渠道,可从3个方面拓展:其一,信息反馈,国家公园管理局机构通过电话、网络等渠道搜集当地居民关于某项管理决策的反馈意见;其二,咨询,国家公园管理局定期召开听证会、咨询会、问卷访谈等鼓励当地居民对国家公园的决策与规划编制过程进行意见的表达和有效的参与;其三,合作,国家公园管理局和当地居民共享一些项目的权益并承担责任^[22]。③高度尊重并发挥原住民的生存智慧,特别

是其生活方式与文化遗产对国家公园建设的贡献。原住民对于自然资源的利用有着天然的优势条件,通过搭建国家公园与原住民之间制度化协作,将原住民的生产生活智慧引入协同治理体系,提高管理的效率。

(2) 国家公园跨区域、跨部门协调制度

基于国家公园自然生态系统原真性、整体性、系统性的目标,必然要求国家公园进行整体性保护,其生态保护力度不因分布区域的不同而有所区别。针对国家公园执法实践问题的分析,目前仍然存在着跨区域执法机制协作不畅,缺乏联动机制,行政与司法间衔接机制未到位等困境^[23]。这些问题的产生,源于管理部门之间没有建立良好的协调机制,特别是跨省级行政区域的国家公园,分布在不同的片区,需要各片区之间加强沟通,建立管理部门之间的协调机制。协调机制建立在主体进行充分沟通之上,协调是沟通的理性结果^[20]。国家公园协调机制内在要求跨区域、跨部门的协作机制。

就跨区域而言,一方面,我国目前有三江源、祁连山、大熊猫等跨省级行政区域的国家公园,在协作机制上,通过密切合作、共商共建的协调机制,推动国家公园生态保护、区域协调发展、监测监管、社会参与等重点工作^[24]。根据《国家公园管理暂行办法》第六条规定,国家公园管理局和国家公园所在省相关部门建立局省联席会议机制,统筹协调国家公园保护管理工作;而在省以下的县或设区的市人民政府,国家公园管理机构可以与其建立日常工作协作机制。另一方面,在同一执法体系内,国家公园的执法协作机制体现在线索收集、调查取证、移交诉讼、监督管理等方面。在实践中,祁连山国家公园青海片区、青海省管理局与祁连山国家公园森林公安局,共同签订《祁连山国家公园青海片区自然资源保护合作协议(暂行)》,建立生态保护协作机制^[25];武夷山国家公园也已经建立执法联动协作机制,通过国家公园管理局与省公安厅森林公安局协作,制定了《武夷山国家公园森林资源保护执法联动协作机制实施方案》,构建了沟通顺畅、保护有力的协作机制。

就跨部门而言,在惩治相应违法犯罪之间,国家公园环境执法与司法之间的协作机制体现

在衔接机制和案件移送机制等方面。国家公园建设应当严格贯彻“最严格保护”的要求,打造违法犯罪一体化行政、司法的干预路径。在此逻辑下,厘清行政执法功能与刑事司法功能间的关系对一体化干预路径的建设至关重要。从司法实践看,主要是违法案件转化成犯罪案件后的行政向司法衔转的问题,以及不构成犯罪案件的行政规制问题。以大熊猫国家公园为例,四川省检、省高院及相关职能部门在成都、绵阳、雅安等7市探索建立了生态环境保护协作机制。在协作内容上,不仅强化民事、行政与刑事之间的衔接机制建设,还在公益诉讼、生态环境恢复等领域开展协作机制创新研究;在工作机制上,建立联席会议、专题协商、共同培训、信息通报共享、联合宣传、各层级深度协作等多种形式^[26]。可以说,跨区域跨部门合作正从横向合作向纵深发展,通过跨部门协作机制的建立,进一步加强部门间沟通协调,促进国家公园联动保护。

2. 利益平衡机制

国家公园利益平衡机制,主要是在国家公园协同治理过程中,各治理主体之间针对代表的不同利益进行平衡的相互关系。该机制涵盖了管理机构与政府之间、社区居民与管理机构之间以及企业与社区之间的关系。在具体制度构造上,国家公园利益平衡机制主要通过特许经营社区反哺、生态保护补偿、生态产品价值实现等方式,平衡生态环境、经济利益在各主体之间的分配:

(1) 特许经营社区反哺制度

一般认为,特许经营社区反哺机制是指在开展特许经营活动过程中,通过收益以一定比例抽取,用以改善社区的经济状况。在我国国家公园试点实践中,已有7个国家公园通过地方性法规或专门的特许经营权管理办法的规定,陆续建立了特许经营制度。实践证明,将特许经营收益与所在社区共享,优化特许经营收入分配机制,形成受益反哺机制,按比例设置社区反哺资金,通过现金直补、教育基金等形式,能有效改善社区居民的生活质量^[27]。以云南香格里拉普达措国家公园为例,该国家公园提出要综合考虑各方利益诉求,专门制定《普

达措国家公园旅游反哺社区实施办法》,要求优先向社区居民提供就业岗位,鼓励其参与园区环卫、巡护、特许经营等活动。每年从运营收入中拿出1 500余万元资金,专项用于近3 700名社区居民的直接经济补偿和教育资助^[28]。国家公园还同当地原住民签署旅游反哺社区协议书,每年从国家公园经营收入中抽取资金反哺社区,首轮每年反哺资金近1 000万元,第2轮每年反哺资金达到2 000万元,利益补偿合同每5年签订一次,特许经营反哺生态与居民的成效显著。

(2)生态保护补偿制度

生态保护补偿机制综合运用行政手段和市场手段,用以平衡各方利益。在国家公园治理中,生态保护补偿方式有两类:一种是政府参与实现的生态补偿付费,一种是市场自我实现的生态服务付费^[29]。就补偿形式而言,有资金补偿、发展机会补偿等多种形式。关于补偿内容,包括横向补偿与纵向补偿两个方面:纵向补偿是中央政府向地方政府以及国家公园管理机关财政转移支付,如中央预算向重点生态功能区以及生态脆弱地区的补偿;横向补偿是同一行政区域内,生态受益地区向利益受损地区的补偿,如长江黄河流域上下游补偿。国家公园生态保护补偿的纵向补偿来源于中央政府的财政转移支付,横向补偿范围较大,有管理机关向社区原住民的补偿、国家公园特许经营企业向社区原住民的补偿、国家公园经济发展受益地区向因国家公园建设开发而影响生存发展的经济落后地区的补偿等。

《国家公园法(草案)》第五十条规定,建立国家公园生态保护补偿机制,加大财政转移支付力度,增强国家公园所在地区基本公共服务保障能力。而在具体实践中,已经有多个国家公园在管理办法或专门条例中规定了生态保护补偿制度,如《三江源国家公园条例》明确规定了多样化的生态补偿机制;在海南热带雨林国家公园,不仅以《海南省生态保护补偿条例》为总体指导,将国家公园作为重点生态功能区列入生态保护补偿范围,更是依据《海南热带雨林国家公园条例(试行)》的规定,建立形式多元、绩效导向的生态补偿机制;在武夷山国家公

园,依照《武夷山国家公园条例(试行)》中“国家公园生态补偿的具体实施办法由省人民政府制定”的明确规定,随后福建省政府依此制定《关于建立武夷山国家公园生态补偿机制的实施办法(试行)》并从公益林保护补偿、林权所有者补偿、地役权管理补偿、退茶还林补偿、生态移民搬迁安置补偿等维度规定多样化、差异化补偿措施和方案。

(3)生态产品价值实现制度

生态产品价值实现具有重要的战略意义和现实价值。习近平生态文明思想中的新发展理念,要求国家公园建设必须走出一条绿色发展道路,立足各国家公园的特色生态产品,打造国家公园的专属品牌,以此实现绿色产品增值,这就促使国家公园须建立相应的资产化管理制度^[30]。以此为基础,国家公园通过相应制度构建,积极创新绿色产品呈现方式,将国家公园的生态价值转化为经济价值,实现国家公园生态保护和经济发展的同步提升。具体包括:首先,通过构建以政府为主导的生态产品价值实现体系,体现政府在制度设计、经济补偿、绩效考核等方面的优势;其次,国家公园管理局可通过创新生态产品价值实现方式,与企业、研究院或者研究所等组织机构联合,协同推进生态产品共建共享机制的建立;最后,在政府引导下,将在资源配置中具有决定作用的市场与生态产品增值联系起来,通过市场化运作方式实现生态产品价值,充分利用互联网、大数据等现代化科技手段,全方位打造交易平台。

3. 信息共享机制

在国家公园协同治理过程中,不可忽视信息公开与共享的重要作用,这是落实习近平生态文明思想的环境权益观、保障人民群众在生态环境上的价值诉求的重要方面^[31]。其中,健全的信息公开机制是实现治理过程透明、公开的重要手段,而信息共享是打破信息壁垒、消除“信息孤岛”效应的实际需要。信息共享程度决定着交流合作深度,信息共享越真实、越及时,对应的合作就会越紧密、越协同。信息共享制度包含信息公开和信息交流两个方面:信息公开是共享的基础前提,信息交流是最终目的,制度上则由公开主体、公开范围、公开标准、公

开方式以及救济措施等方面构成^[32]。

(1) 信息公开制度

依法、全面、准确、及时对信息进行公开是实现国家环境治理体系现代化的必然要求,是国家公园主体之间进行信息共享和建立协作的重要前提。国家公园治理信息公开,既能够保障市场主体和公众主体参与的知情权,又能够监督国家公园资源环境执法机构的履职过程。需强调的是,本研究所说的信息公开制度,涵盖了国家公园协同治理的所有主体,不仅包括传统意义上的政府及国家公园管理部门,还包括政党、特许经营企业以及社会组织。这些主体在进行国家公园环境治理的过程中,为了实现协同治理的目标,需要将现有的治理信息进行共享,以便于资源整合,进行交流和合作。国家公园治理过程中的环境公开信息主要包含以下方面信息内容:党委政府环境治理信息、特许经营企业治理信息、国家公园管理局日常管理信息、新闻媒体环境信息等。

就规范依据而言,目前我国已经通过不同层级的法律规定初步建立了信息公开机制。首先,中央政府层面不仅有详细规范各级政府信息公开的《政府信息公开条例》,还有专门性的《环境信息公开办法》。其次,在部委层面,既有2021年5月生态环境部印发的《环境信息依法披露制度改革方案》,亦有2022年6月国家林业和草原局公布的《国家公园管理暂行办法》,后者明确了国家公园管理机构信息公开的平台和范围^①。在信息公开的内容方面,针对不同的主体,公开的力度和事项各有不同。在政党和政府的公开方面,将环境问责和环保督察纳入党委、政府信息公开事项体系;在国家公园管理局的公开方面,国家公园的保护、管理,以及资源开发、利用活动的相关信息,包括特许经营项目招投标信息、自然资源保护管理、自然教育、第三方评估信息以及资源环境综合执法信息全面公开;在特许经营企业的公开方面,定期将特许经营项目的明细及收益及时公开。

(2) 信息交换和合作

在实现环境治理信息公开后,后续需进行信息交换和合作,落实国家公园治理信息共享制度。当前,传统环境治理模式正迈向以数据

治理为基础、以智慧治理为导向的“环境智理”新阶段^[33]。在大数据时代,信息的收集、交流在技术上不存在难度,但如何在机制上实现共享则较为困难:一方面,明确信息共享的范围,确保应享尽享。在共享内容的选择上,并非所有的信息都要共享,亦非涉密的信息不能共享,应当明确国家公园协同治理层面的信息共享范围,做到与协同事项相关信息尽可能全面共享。另一方面,搭建信息共享平台,建构信息共享机制。避免主体之间“治理信息碎片化”问题,努力提升信息共享机制下协同治理机制的效能。此外,信息共享机制还应发挥监督作用,共享平台里的多方主体间相互监督,以敦请协同方及时开展国家公园治理工作。对此,实践中已进行了有益的探索,如武夷山国家公园条例明确要求建立信息共享和会商分析机制,南山国家公园推出“政务知了”公众互助共享新平台,均发挥了较好作用。

4. 约束监督机制

为保证国家公园协同治理能够有序化、规范化进行,约束监督机制必不可少,该机制要求对治理全过程各个环节进行约束监督,并为治理活动提供保障。

(1) 公众参与制度

中共中央办公厅、国务院办公厅《建立国家公园体制总体方案》中明确规定:要完善社会参与机制,通过各环节、各领域,引导社会主体参与国家公园建设,具体可从3个方面展开:首先,鼓励并支持市场、公众等社会主体有效参与国家公园的治理和监督。最有代表性的是社会资本参与生态保护修复,能够实现生态、经济和社会的综合效益^[34],既能够激发社会参与国家公园治理的积极性,又为生态环境修复提供强大的资金支持。其次,形成全过程、全方位的社会监督规则,监督环节涵盖了国家公园设立、建设、运行、管理、监督等全过程。最后,扩大参与范围,可通过与高等院校、企事业单位的深度

①《国家公园管理暂行办法》第三十四条规定:“各国家公园管理机构应当建立国家公园综合信息平台,依法向社会公开提供自然资源、保护管理、科研监测、自然教育、游憩体验等信息服务。”

合作等形式来搭建国家公园人才教育培训基地,积极与相关社会力量展开交流合作。

(2) 环境公益诉讼制度

作为一种重要的司法手段,环境公益诉讼是实现国家公园协同治理约束监督的一道关键防线。近年来,社会组织也在公益诉讼中不断地进行体系革新^[35],司法机关借助环境公益诉讼制度,以配合党政机关的治理行动、行政执法与司法衔接等方式参与环境治理,形成了高性价比的司法效益^[36]。在我国国家公园治理实践中,已经较为充分地发挥了公益诉讼的作用,特别体现在机构设置上,目前,部分国家公园已经设置了专门生态法庭。环境公益诉讼的受理法院是中级人民法院,在实践中,国家公园所在地都分别设立了生态环境法庭,专门审理国家公园生态环境和资源保护的公益诉讼案件。2020年6月8日,祁连山生态法庭挂牌成立,在服务国家公园建设,完善国家公园司法机制方面发挥重要作用;2020年7月3日,四川大熊猫国家公园建立了首个专门生态法庭——卧龙法庭,随后分别建立了覆盖大熊猫国家公园成都、雅安、卧龙等7个片区的7个专门法庭,服务于濒危物种和生物多样性保护,有效保障国家公园保护目标的达成。

(3) 环境问责制度

环境问责是以多种方式对生态环境损害进行责任追究的制度体系,具有增强党政领导干部生态环境保护意识、约束监督环境治理过程、惩处违法犯罪活动的重要功能。在近年来我国生态文明体制改革进程中,“生态文明绩效考核和责任追究”无疑其中最为突出的领域,取得了突破性成就^[37]。在国家公园协同治理中,相关的环境问责发挥着举足轻重的作用,包括柔性的环保约谈制度与刚性的环保督察制度。环保约谈制度可视为环境问责的初步阶段;约谈主体是上级党政机关或生态环境部门,约谈对象是下级党政机关、环境违法企业或生态环境部门。从制度实效看,环保约谈在一定程度上扭转地方环境治理失灵,纠正了地方政府的监管失效,但也存在约谈的问责主体和规范效力偏低问题^[38]。因此,还需要刚性的环保督察制度加以保障。环保督察的关键在于抓住党

政领导干部这个“关键少数”,对各级党委政府形成强有力的约束。2021年2月,中央第七生态环境保护督察组对国家林业和草原局开展了生态环境保护督察,督察发现,该部门治理能力与生态保护要求不相适应,突出表现为国家公园体制改革与中央要求还有差距,跨省区协调联动机制还未有效发挥作用,违反国家公园管理要求的产业退出机制尚不健全,相关工作推进难、进展慢。针对督察所指出的问题,国家公园主管部门及时制定整改方案,向社会公开整改落实情况,有效推进了国家公园协同治理,这充分体现了环保督察制度在国家公园协同治理中所发挥的约束监督作用。

参考文献:

- [1] 陈海嵩,高俊虹. 构建中国特色国家公园多元协同治理模式[N]. 中国社会科学报,2023-09-07(003).
- [2] 王毅,黄宝荣. 中国国家公园体制改革:回顾与前瞻[J]. 生物多样性,2019,27(2):117-122.
- [3] HIMMELMAN A T. Collaboration for a change: definitions, decision-making models, roles, and collaboration process guide [M]. Minneapolis: Himmelman Consulting,2002.
- [4] 蔡岚. 协同治理:复杂公共问题的解决之道[J]. 暨南学报(哲学社会科学版),2015,37(2):110-118.
- [5] 国家公园体制改革:新探索新实践新突破[N]. 中国绿色日报,2019-01-07(F2).
- [6] 王若磊. 依规治党与依法治国的关系[J]. 法学研究,2016,38(6):17-28.
- [7] 闻丽,刘晖. 中国新型政党制度的治理优势[J]. 中州学刊,2021(1):7-12.
- [8] 陈海嵩. 环保督察制度法治化:定位、困境及其出路[J]. 法学评论,2017,35(3):176-187.
- [9] 娄成武,韩坤. 嵌入与重构:中央环保督察对中国环境治理体系的溢出性影响——基于央地关系与政社关系的整体性视角分析[J]. 中国地质大学学报(社会科学版),2021,21(5):58-69.
- [10] 中共中央办公厅 国务院办公厅. 关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见[J]. 中华人民共和国国务院公报,2019(19):16-21.
- [11] 叶海涛,方正. 国家公园的生态政治哲学研

- 究——基于国家公园的准公共物品属性分析[J]. 东南大学学报(哲学社会科学版), 2019, 21(4): 118-124.
- [12] 蔡宝刚. 聚焦社会: 社会主体参与社会治理的法治观照[J]. 求是学刊, 2021, 48(6): 101-111.
- [13] 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.
- [14] 鲁冰清. 论共生理论视域下国家公园与原住民共建共享机制的实现[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2022, 21(2): 37-46.
- [15] 江必新. 中国环境公益诉讼的实践发展及制度完善[J]. 法律适用, 2019(1): 5-12.
- [16] 陈润羊. 区域环境协同治理研究文献综述[J]. 中南林业科技大学学报(社会科学版), 2022, 16(3): 8-16.
- [17] 张喜红, 罗志强. 强化国家治理体系的协同性[N]. 人民日报, 2014-9-11(007).
- [18] 秦天宝, 刘彤彤. 央地关系视角下我国国家公园管理体制之建构[J]. 东岳论丛, 2020, 41(10): 162-171.
- [19] 杜辉. “设区的市”环境立法的理想类型及其实现——央地互动的视角[J]. 法学评论, 2020, 38(1): 126-135.
- [20] 吕忠梅. 论环境法的沟通与协调机制——以现代环境治理体系为视角[J]. 法学论坛, 2020, 35(1): 5-12.
- [21] 张贤明, 田玉麒. 整合碎片化: 公共服务的协同供给之道[J]. 社会科学战线, 2015(9): 176-181.
- [22] 苏杨, 张玉钧, 石金莲, 等. 中国国家公园体制建设报告(2019—2020) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2019: 125.
- [23] 陈海嵩, 高俊虹. 国家公园资源环境综合执法现状分析与展望[J]. 环境与可持续发展, 2021, 46(3): 80-85.
- [24] 赵向往, 盛春玲, 王雅萱. 我国国家公园建设稳步推进[N]. 中国绿色时报, 2022-1-13(001).
- [25] 祁连山国家公园管理局. 祁连山国家公园青海省管理局办公室与祁连山国家公园森林公安局建立自然资源生态保护工作协作机制[EB/OL]. [2021-07-16]. <http://www.forestry.gov.cn/qls/1/20210716/162258948314332.html>.
- [26] 大熊猫国家公园管理局. 大熊猫国家公园探索建立生态环境资源保护司法协作机制[EB/OL]. [2020-08-31]. <http://www.forestry.gov.cn/main/3956/20200831/084408312937476.html>.
- [27] 陈雅如, 刘阳, 张多, 等. 国家公园特许经营制度在生态产品价值实现路径中的探索与实践[J]. 环境保护, 2019, 47(21): 57-60.
- [28] 社会司. 国家公园体制试点进展情况之九——香格里拉普达措国家公园[EB/OL]. [2021-04-26]. https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/jgsj/shs/sjdt/202104/t20210426_1277473.html.
- [29] 汪永福. 论我国国家公园生态补偿的法治路径[J]. 环境保护, 2018, 46(7): 56-59.
- [30] 刘宁. 国家公园自然资源资产化管理反思[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2022, 21(2): 47-54.
- [31] 周心欣, 方世南. 习近平生态文明思想的环境权益观研究[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2021, 20(1): 23-31.
- [32] 幸红, 林鹏程. 粤港澳大湾区海洋生态环境信息协同公开机制探析[J]. 江西理工大学学报, 2020, 41(6): 18-26.
- [33] 李云, 蔡芳, 孙鸿雁, 等. 国家公园大数据平台构建的思考[J]. 林业建设, 2019(2): 10-15.
- [34] 王振兴. 鼓励社会资本参与生态保护修复[N]. 经济日报, 2021-12-19(010).
- [35] 高俊虹. 社会组织提起环境民事公益诉讼的反思与革新[J]. 江西社会科学, 2022, 42(3): 160-168.
- [36] 陈幸欢. 司法机关参与环境治理的实践阐释及匡正路径[J]. 江西社会科学, 2021, 41(7): 157-166.
- [37] 陈海嵩. 生态文明体制改革的环境法思考[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2018, 18(2): 65-75.
- [38] 姜国俊, 罗凯方. 中国环境问责制度的嬗变特征与演进逻辑——基于政策文本的分析[J]. 行政论坛, 2019, 26(1): 101-109.

(收稿日期: 2023-02-27 编辑: 高虹)

Analysis on the Normative Structure of Collaborative Governance of National Parks with Chinese Characteristics/CHEN Haisong¹, GAO Junhong²(1. Research Institute of Environmental Law, Wuhan University, Wuhan 430072, China; 2. Law School, Central South University, Changsha 410012, China)

Abstract: Compared with the western developed countries, China's national park construction started relatively late, but has a late-developing advantage and distinctive characteristics, making it the most fruitful and rapidly progressing field of ecological civilization system reform. In the process of construction and management of national parks, due to the practical needs of diversified governance subjects and complex governance contents, collaborative governance is the only feasible way to achieve the high-quality development goals of balancing interests among different subjects, ecological environmental protection and balanced economic and social development. The diversified cooperative governance model and its structure with Chinese characteristics cover three main aspects: diversified subjects, diversified ways and diversified governance mechanisms. Among them, multiple subjects are in a basic position in the collaborative governance of national parks in China, involving leading political parties, governments at all levels, national park management agencies, the general public, and specific social subjects including franchise enterprises and community residents. In terms of governance methods, in the process of promoting the governance of national parks, multiple subjects interact, communicate and coordinate with each other through horizontal coordination between management bodies and local governments, community residents and the public, as well as vertical coordination between political parties and the government, the central government and local governments, so as to form a joint force for governance. In terms of governance mechanism, the collaborative governance mechanism of national parks in China is mainly composed of communication and coordination mechanism, interest balance mechanism, information sharing mechanism and constraint supervision mechanism.

Key words: national park; collaborative governance; normative construction; governance mechanism; governance modernization