

# 整体性视域下我国国家公园公众参与研究

李红松, 张杰

(中共贵州省委党校 发展研究院, 贵州 贵阳 550028)

**[摘要]** 我国国家公园公众参与越来越广泛,而且也确实在推动国家公园建设方面发挥了积极作用。但是,与此同时也仍存在一些亟待解决的问题。比如,地方国有旅游公司垄断经营问题,公园核心区生态移民后移民的文化融入和生计问题,社会组织和科研院所参与体制机制不健全的问题,等等。美国、英国、日本等西方国家之所以国家公园公众参与比较广泛,除了促进各利益相关主体积极参与外,还在于其体制和法律保障。进一步拓展我国国家公园公众参与,应基于整体性视域,即从国家公园体制层面,合理借鉴西方发达国家经验,在相应方面下足功夫。

**[关键词]** 整体性视域; 国家公园; 公众参与; 借鉴

**[中图分类号]** C912

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1671-6973(2021)03-0073-09

经过多年的探索,目前我国已设立了三江源、普达措等10个国家公园试点。党的十九届五中全会再次强调,要“建设长城、大运河、长征、黄河等国家文化公园”。公众参与既是维护利益相关者合法权益的要求和体现,也是推进国家公园建设的必要条件。本文主要以全国最大的国家公园即三江源国家公园和全国最早探索国家公园建设的普达措国家公园为例,立足国家公园体制建设的整体视域,考察我国国家公园公众参与状况,并在合理借鉴西方发达国家国家公园公众参与经验的基础上,提出进一步拓展我国国家公园公众参与的对策。

## 一、我国国家公园公众参与状况

### 1. 三江源国家公园公众参与状况

2016年3月5日,中共中央办公厅和国务院办公厅印发了《三江源国家公园体制试点方案》,2017年8月1日,《三江源国家公园条例(试行)》正式施行,三江源国家公园成为我国首个真正意义上的国家公园,为全国范围内国家公园和生态文明建设探索经验。三江源国家公园总面积12.31万平方公里,由黄河源园区、长江源园区、澜沧江源园区组成,国家公园试点涉及4个县,共计12个乡镇、53个行政村、6.4万人。三江源国家公园试点建设几年来,在政府和国家公园试点区推动下,在公众参与方面进行了卓有成效的探索。

青海省每年举办中国(青海)三江源国际摄影节等活动,宣传、展示、推广青海独特的自然文化资

**[收稿日期]** 2020-12-22

**[基金项目]** 中央马克思主义理论研究和建设工程重大项目、国家社科基金重大项目“发挥后发优势加快推进社会主义现代化建设的贵州实践研究”(2019MZD006)阶段性成果。

**[作者简介]** 李红松(1977—),男,河南平顶山人,博士,贵州发展制度保障高端智库、中共贵州省委党校发展研究院副教授,研究方向为马克思主义社会哲学、社会发展理论与生态文明建设。

源;近几年又连续举办“三江源国家公园全国媒体行”活动,推动社会各界对三江源国家公园建设的了解及参与;培育践行生态环保意识,加快环境教育进课堂,环保达人故事等进中小学生头脑;推动牧民参与环保体验和教育服务,倡导生态生活方式。为直接推动生态管护,青海省组建了乡镇管护站、村级管护队,对山水林草湖实行统一组织化管护、网格化巡查,推动形成远距离“点成线、网成面”的管护体系。<sup>[1]</sup>

社区是国家公园建设的最直接的利益相关者,国家公园建设一定会关涉到园区内甚至园区周边社区群众的利益。这就必然要求在国家公园建设中注重加强社区参与,从而不仅有利于维护社区利益,而且有利于调动广大社区群众的积极性,推进国家公园建设。三江源国家公园试点建设中非常重视维护和发展社区利益,促进社区群众积极参与国家公园建设。试点区协同当地政府大力推进社区共建共享,发展生态畜牧业合作社,并探索将草场承包经营逐步转向特许经营,促进社区群众增收。社会资本也被吸到国家公园建设中。“诞生在三江源—国家公园创行”项目是三江源国家公园管理局、世界自然基金会(WWF)和广州汽车集团乘用车有限公司共同推动建设的,旨在对三江源重要生态系统和国际重要湿地共同保护。<sup>[2]</sup>该项目是国内为数不多的政府主导合作、环保组织贡献国际经验与技术、企业以资金投入共同建设我国国家公园的典型案例。

## 2. 普达措国家公园公众参与状况

普达措国家公园地处“三江并流”世界自然遗产地红山片区,国家公园总面积为601.1平方公里,保护区面积占总面积的99.81%。公园的规划集保护、科研、生态旅游及可持续发展为一体,旨在使其自然环境、生物资源、历史遗迹和独特的民族文化得到永续保护和利用。园区周边涉及到两个乡(镇),43个自然村,社区人口近7000人,绝大多数为彝族和藏族。洛茸自然村是唯一处于公园核心区内的社区,离碧塔海景区最近。社区共有33户,近200人,均为藏族。居民主要以种养殖业为生,比如种植青稞、挖草药、卖野生菌、养殖黄牛等,生活非常贫困。文化程度较低,多数人不能熟练使用汉语交流。

为保障社区参与,国家公园局和洛茸社区协商成立了社区共管协会。社区对国家公园的规划、开发、管理和保护享有知情权,能够对涉及社区利益和国家公园建设的问题发表意见和提出建议。提高社区参与国家公园保护的积极性的最有效措施是让社区群众从国家公园开发、管理和保护中受益。社区群众十几年前从骑马接待散客中受益,之后又成立了马队接待游客,为保证安全和提高效率,国家公园管理局解散了马队。马队解散后,国家公园局给予马队三年的补助,并组建了往返县城接待游客的车队,社区居民可以从游客车费中获取收益,同时,在国家公园管理局和共管协会同意后,社区居民也可以在游客门票中获得报酬。<sup>[3]</sup>为促进社区群众增收,社区共管协会还组织相关专家和旅游从业人员等开发旅游产品,比如青稞产品、奶制品、松茸、传统民间工艺品等,村民可以销售自己生产的贴有普达措国家公园标签的上述产品。洛茸村拥有丰富的自然生态资源和传统建筑、服饰、饮食、习俗、宗教等人文景观,游牧体验是游客深刻了解藏族生产生活方式及文化传统的最直接和最有效的途径。社区共管协会通过鼓励群众开展体验游牧的生产生活方式,在展示和传播藏族传统文化的同时,使社区群众获得了更高物质利益。社区居民参与公园的开发、管理和保护,必须具备一定的参与能力。为促进社区居民更广泛和更有效的参与,国家公园局和社区共管协会从增进农村实用技术、语言技能、导游技能、营销技术、家庭旅游接待等各个方面对社区居民进行培训。通过这些培训,社区居民的参与能力获得了大幅提升,从而不仅提高了他们的收入,而且促进了国家公园的管理和保护。比如,就导游需求而言,国家公园不是从外地招募导游,而是培养村民导游。从村民中挑选出有一定汉语基础、文化素质较高的人进行导游知识培训,这既发挥了他们了解当地情况的优势,又体现了他们对国

家公园的深度参与,在获得收益的同时,也增强了自身参与公园保护的行动自觉。<sup>[4]</sup>除了注重社区参与外,普达措国家公园还非常重视环保组织的参与。比如,20世纪末大自然保护协会(The Nature Conservancy,TNC)就在云南推动参与国家公园建设及研究相关工作。1998年,TNC中国项目就曾提出,云南省非常适合通过建立国家公园来保护生物多样性和人文景观。2004年云南省林业厅联合TNC等社会力量,开始探索国家公园建设;2007年普达措国家公园正式挂牌;2008年云南成为国家公园试点省;2015年国家公园体制试点方案出台,云南被列入全国9个试点省份之一。在云南国家公园规划和建设历程中,TNC在国家公园组织机构建设、资源调查、信息管理、社区参与以及国家公园地方立法和技术标准制定等多方面给予了相关咨询和技术支持,这些咨询和支持对于推进全国范围内国家公园建设也发挥了一定作用。<sup>[5]</sup>

总之,在我国国家公园(包括三江源国家公园和普达措国家公园)的开发、管理和保护中公众参与越来越广泛,并在推动国家公园建设方面发挥了积极作用。但与此同时,也仍存在一些亟待解决的问题。比如,国家公园与地方政府关系问题,地方国有旅游公司垄断经营问题,国家公园的主要资金来源问题,国家公园内集体土地使用权如何转化的问题,公园核心区生态移民后移民的文化融入和生计问题,公园规划、开发、管理和保护中的信息公开问题,社会组织和科研院所参与不充分的问题,等等。这些问题的存在表明,仍需进一步深化和拓展国家公园的公众参与,这就要求必须在整体性视域下推进我国国家公园的公众参与。整体性视域下国家公园的公众参与,一方面意味着公众参与的多元性和充分性,国家公园建设不仅要让各利益相关方都能参与进来,同时还要保证这种参与是有效的;另一方面则意味着推进国家公园整体建设是拓展国家公园公众参与的基础和条件,也就是说,拓展国家公园公众参与必须放在推进国家公园整体建设的框架下予以把握。只有加快健全国家公园体制机制,不断完善国家公园建设的相关法律法规体系,拓展国家公园有效公众参与才能获得更为充分的保障。

## 二、国外国家公园公众参与经验借鉴

### 1. 多元参与是国外国家公园体制的典型特征

多元参与是美国国家公园体制的典型特征,尽管美国国家公园体制是集权型体制,但是社区、企业、科研机构、社会组织、公民个人等社会主体在国家公园的建立、管理和运营中都得到了较大程度的重视,并且往往能够参与其中。美国国家公园在建立之初侵犯了印第安人的土地,印第安人当时的绝对弱势地位使其很难有能力维护自身的利益尤其是土地利益。但是,随着人民的抗争和法律的日渐完善,当国家公园再扩大边界时就没有以前刚建立时那么容易了。美国大提顿国家公园多次提议扩大边界,却总被议会否决,最终环保人士小约翰·戴维森·洛克菲勒购买了141.6平方公里的土地产权捐献给国家公园管理局,公园边界才得以扩大。而在国家公园的日常管理、运营和项目开发中,由于强制移民、被迫放弃传统生产生活方式、难以就业、无法分享公园发展带来的利益以及游客增多带来的嘈杂喧嚣等,社区利益也很容易受损,进而导致社区整体排斥和抵制。比如锡安国家公园所在地犹他州史普林戴尔小镇就曾出现邻避症候群,否定和抵制公园的一切开发行为。<sup>[6]</sup>正是基于这种经验和考量,美国较早地认识到了社区参与之于国家公园发展的重要性,把社区参与作为公园建设和管理的必备要件,国家公园管理局还专门建立了具体详实的参与机制,从而保证了社区参与的可操作性和有效性。<sup>[7]</sup>同时,国家公园管理局每年还对国家公园给周边社区带来的工作岗位和经济效益进行测算和统计<sup>[8]</sup>,再加上信息公开透明,公园管理局和社区便能够通过业已建立的参与机制,更好沟通协调,建立信任关系,进而走向合作,有效弥合国家利益与社区利益的紧张和冲突。

企业、公民个人、社会组织、科研院所也是重要参与主体。私营企业的目的是追求利润,这与国家

公园建立的初衷很大程度上是背离的,但是由于经济危机的影响,政府为缩减开支,便允许私营企业、公民个人通过特许经营等方式参与到诸如住宿、餐饮、交通、购物和广告宣传等“必要且适当”的经营项目中来,国家公园管理部门主要负责公园的规划建设、保护、管理和提供公共服务。通过私营企业、公民个人的这种参与,企业、公民个人获得了利润,政府减轻了资金负担,国家公园得到了特许经营费,游客享受到了更优质的服务。从2012到2016年,美国国家公园特许经营收入在公园总收入中占比由10.34%逐年上升到14.27%。<sup>[9]</sup>除了交纳特许经营费外,私营企业、公民个人还通过各种途径以捐赠方式为国家公园发展提供资金支持,同时,公民个人还可以通过各种方式申请成为志愿者,为国家公园发展提供所需服务。社会组织虽然也可以通过特许经营参与国家公园经营项目,但大多数社会组织不是以盈利为目的,而是要唤醒人们的环保意识,向社会各界呼吁关注和促进国家公园建设发展,同时通过自身优势为国家公园提供人才、法律、技术、资金、决策等方面的支持。美国社会组织众多,仅环境保护基金协会、黄石基金会等大大小小的环保类社会组织就有近六十万个,这些社会组织已成为国家公园发展不可或缺的力量。此外,科研院所也在美国国家公园发展中的扮演着重要角色,从国家公园的规划建立到日常管理,在生态恢复、生物多样性保护、病虫害防治、外来物种管理等各个方面,都不时闪现着科研工作者的身影。比如大沼泽国家公园在对外来植物的监测和控制中,佛罗里达州立大学的科研人员就付出了长期艰辛的劳动,起到了关键作用。<sup>[10]</sup>1992年美国国家科学院研究和评估了国家公园的管理状况,得出结论“国家公园局的研究项目存在严重问题”,应该“进行根本性的改变”,从而催生了《国家公园综合管理法》。<sup>[11]</sup>

英国的国家公园与美国有很大不同,由于公园内的土地很多是私人或慈善机构所有,国家公园管理局的权限受到了很大的制约。比如,New Forest国家公园管理局为了促进公园的生态保护,在公园新一轮的规划中曾提出扩大公园核心区范围(这与美国想扩大国家公园整体边界是不同的),却因社区强烈反对,最终未能实现,不仅如此,即便通过增加公园内的停车费来鼓励公共交通出行这样的措施也难以实行,原因皆在于土地是私有的,国家很难直接有效干预。<sup>[12]</sup>可见,英国国家公园的土地私有性与国家公园本身的公共性存在着较为严重的矛盾,因此,促进公众广泛参与就成了克服这种矛盾的主要方式和途径。在这方面公园管理局担任了协调利益相关者的角色,联合地方政府、环保机构、旅游管理部门、非政府组织和社区等,促进这些主体积极参与,进行协同管理。日本国家公园的公众参与程度也提升较快,非营利组织可以成为公园管理机构,私人企业可以经营园区内的运输、住宿、餐饮业及其他服务业,社区居民也可以在划定范围内比如普通区和三类保护区从事经营活动。各利益相关者都有权通过参加听证会和向中央环境审议会提出问询等方式就国家公园的开发和管理问题提出意见建议,公众的意见和建议也能够得到及时回应。为促进公众参与,日本还开展了诸如“国家公园向导”“公园副管理员”“国家公园志愿者”“绿色工程项目”等项目,激发公众参与国家公园管理积极性。

## 2. 公众参与的保障因素

第一,日渐成熟的国家公园管理体制是公众广泛参与的基础。就国家公园体制来讲,由于文化、传统、政治体制等方面的差异,不同的国家也形成了不同的国家公园管理体制。美国的国家公园管理体制是典型的中央集权型体制。1916年美国成立了国家公园管理局,国家公园局在由国会制订的法律框架下从事国家公园管理工作,它由联邦政府直接管辖,隶属于内政部,具有高度自主性,不受地方政府掣肘。国家公园管理局下设7个地方办公室,这7个地方办公室分别负责管理国家首都区、中部地区、中西部地区、太平洋及西部地区、东北地区、东南地区、阿拉斯加地区等7个地区的公园,实质上相当于7个地区管理局,同时,每个国家公园内部都设有园区局,从而形成了“国家公园局—地区管理局—园区局”这样一种由联邦政府统辖的自上而下的垂直管理体制,中央高度集权,地方政府难以介

入进行不当干预。地方政府难以介入的另一个重要原因是,美国国家公园的资金主要是依靠国家财政拨款,而不像德国国家公园那样主要靠地方财政资金运行。相关研究发现,尽管国会在过去十几年中削减了15%的财政拨款,2018年美国内政部更是进一步缩减国家公园管理局预算高达10.4%,但国家财政拨款仍是国家公园管理运营的最重要资金来源。<sup>[9]</sup>全部人员经费和大部分管理经费由国会划拨,有力保证了国家公园垂直管理效能,国家公园局可以放开手脚履行其自身职能,不仅有效避免了管理碎片化,而且更有利于吸纳各方力量共同开发、管理和保护好国家公园。

英国的国家公园体制建立则比较晚,1951年英国产生了第一批国家公园。目前共有15个国家公园。与美国国家公园的荒野状态不同,英国的国家公园大多是半乡村性的,国家公园内聚居了大量居民,因此,与美国不同,英国的国家公园既强调要以生态位中心,又强调要促进地方社会经济的发展。1977年,英国成立国家公园委员会,负责所有国家公园的保护和管理。委员会成员主要是各地政府,基本上是地方政府的衍生物;1995年,英国成立国家公园管理局。在联合王国层面,国家环境、食品和乡村事务部总体负责所有国家公园;在成员国层面,分别由英格兰自然署、威尔士乡村委员会和苏格兰自然遗产部负责其国土范围的国家公园划定和监管。<sup>[13]</sup>在国家公园层面,每个国家公园均设立公园管理局,具体负责公园管理事务,制定地方层次的公园管理规划,协调各利益相关者。国家公园的主要资金来源为中央政府资助。总体来看,英国的国家公园体制是“一种自上而下与地方自治相结合的管理体制”<sup>[14]</sup>,这种管理模式既使广泛的公众参与成为必要,同时又为公众参与提供了更为便捷的体制基础和前提。

日本国家公园管理体制虽然最初是仿效美国,但发展至今,却逐步形成了“一种调控制和分区制体制”<sup>[15]</sup>。国家公园虽由环境省管理,但公园用地也并非都是国有土地,这一点与英国比较相似。但与英国不同的是,只要国家认为某地风景或生态需要保护,相关土地就可由中央政府划为公园用地进行开发和管理;同时,居民仍可继续在公园内生活,并从事社会经济活动。除了这种有效调控之外,日本环境省还根据每个国家公园的实际情况,依据资源价值等级、生态系统完整性、游客可利用程度等指标,确定了公园不同区域的不同保护程度,把公园分为特别保护区、一类特别保护区、二类特别保护区、三类特别保护区和普通区。特别保护区内禁止任何开发活动,普通区作为缓冲区,允许从事经济活动。日本的这种国家公园管理体制虽然中央政府有一定的调控权,但由于其土地私有性质且人口密集,它和英国相似,总体来讲也必须采取分权式的管理模式,从而在客观上也迫切需要广泛的公众参与。

第二,完备的法律体系是公众参与的保障。为促进国家公园建设和发展以及充分的公众参与,发达国家都非常注重国家公园法规体系建设。美国国家公园法律体系非常完备,美国政府、内政部、国家公园局涉及国家公园的几乎所有决策,大到国家公园管理机构的责任义务、公园的规划建设,小到公园内日常经营行为,都能做到有法可依。美国国家公园的立法进程大致可以分为三个阶段,即初始起步阶段、丰富成长阶段、日臻完备阶段。第一阶段是1930年代前,属于起步阶段,这一阶段主要是出现了针对单个公园的立法,成立了全国统一的国家公园管理局,并对其权利义务进行了规范,初步形成了美国国家公园法律体系雏形,代表性立法是《黄石国家公园法》和《国家公园局组织法》。第二阶段是从1930年到1970年,属于丰富成长阶段,这一阶段随着公园管理运营实践的日渐拓展和深入,相关法律不断细化,特别是在六十年代各种法律密集出台,制定和实施的法律主要有《历史遗迹保护法》《户外娱乐法》《荒野法》《特许经营政策法》《国家游径系统法》和《公园志愿者法》。第三阶段是从1970年至今,属于日臻完备阶段,这一阶段随着西方各国国家公园建设进程的展开,在与其他国家相互借鉴的基础上,不断健全国家公园法律体系,同时立法更为细致严密,针对性也更强。<sup>[16]</sup>代表性立

法主要有《综合授权法》《国家公园及娱乐法》《国家公园综合管理法》,从而使国家公园管理运营有了更为坚实的法律保障。总体来讲,美国国家公园立法层次明显,《国家公园局组织法》仅次于宪法,具有统摄意味,其他各项立法根据国家公园建设管理各方面的实践需要被制定出来,虽涉及内容多样,但并不显得散乱且较好地避免了重叠交叉。如此层层推进、细致完备的法律规定,保证了国家公园在特许经营中能够做到处处有法可依,也为各类监督提供了依据,促使国家公园做到有法必依。

英国的国家公园法律法规体系也比较健全,除了最主要的《国家公园与乡村进入法》外,相关法律法规还包括《环境保护法》《自然环境和乡村社区法案》《乡村和路权法案》《野生动物和乡村法案》《水资源法》《水环境条例》等。日本至今也形成了包括《自然公园法》《自然公园法施行规则》《自然公园法施行令》《文化财产保护法》《国立公园规划制订要领》《国立公园及国定公园调查要领》《国立公园及国定公园候选地确定方法》《自然环境保全法》《自然环境保全基本方针》《自然再生推进法》《环境影响评价法》《物种保护法》等在内的较为完整的法律体系。日渐完备的法律法规体系同样从宏观上为英国和日本的国家公园管理及公众参与提供了有效保障。

### 三、拓展我国国家公园公众参与的对策

#### 1. 做好体制机制保障

第一,建立自上而下的垂直管理体系。无论是哪个国家的国家公园,都具有一定的公共性和公益性,从而能够一定程度上化解人类社会与自然的紧张状态,并保证多数人包括子孙后代在内的各种合法权益。仅从管理的角度而言,国外国家公园建设和管理中的理念,比如追求公共性、特许经营中的“必要且适当”原则等,是值得我们借鉴的。当然,我国是社会主义国家,我们所建立的国家公园具有能够更为有效地保证绝大多数人及未来人享有游憩、科研等权利的天然制度优势,这是西方制度所无法比拟的。但是在实践层面,我国的自然保护地及国家公园试点建设中却暴露出来了前述不少问题,产生这些问题的原因,除了地方政府在理念上的偏差外,主要症结则在于管理体制不完善。我国自然资源产权名义上属全民所有,但却由地方政府和各级行业管理部门代为行使,这不仅造成了所有权实质上的缺位和虚化,而且导致了管理上的分散和混乱,条块分割、职责同构,矛盾和问题层出不穷,这从宏观上严重影响到了公众参与的扩展。为此,学者们呼吁要加快完善自然保护地、国家公园管理体制,并提出了“全国统一遗产管理机构论”<sup>[17]</sup>“上统下放论”<sup>[18]</sup>“三级然保护理事会及其法人治理模式”<sup>[19]</sup>等多种治理模式。其中,多数论者较为赞同借鉴美国的管理体制,也有论者提出要借鉴英国的管理体制,原因在于公园内所有资产不都是国家所有的。鉴于国家公园建立管理中存在的上述问题,基于疆域辽阔、文化传统等因素的考虑,笔者还是更为认同要合理借鉴美国经验,建立“国家公园管理局——国家公园管理分局——公园局”三级垂直管理体系:管理理念上一定要坚持公共性和公益性,坚持主要由中央财政拨款建设公园;整合生态文明部和自然资源部相关职能,设立国家公园管理局;在有国家公园的省域设立省级层面的国家公园管理分局,在国家公园内设公园局;跨省区的国家公园内设协调办公室,由公园局局长兼任,协调办公室直接对国家公园局负责;明晰国家公园自然资源产权权属,凡属全民所有资产,皆由公园局管理和特许经营;生态环境保护和自然资源管理的事权全部划入公园局;公园内任何人不能做出不利于公园建立理念和宗旨的经营。至于国家公园内所涉及的集体土地所有权的处理问题,可以“通过地役权实现国有土地占主体地位”<sup>[20]</sup>,这样做不仅规避了征用、租赁、赎买、置换方式所致的弊端,而且还能够更好让社区民众参与到国家公园的管理和保护当中,并维护和发展好社区利益。由于理好各种关系,这种垂直管理体系的建立并不会妨碍公众参与,相反,还为更深更广程度的公众参与提供了体制保障。这也正如美国、英国、日本等西方国家一样,虽

然这些国家国家公园体制不同,但并不影响其各自的公众参与效果。

第二,健全相关法律法规体系。为更好促进公众参与,还必须建立健全相关法律法规体系,涉及范围不应只是关于公众参与的法律法规,而是应包括关于国家公园开发、管理和保护等各个方面在内的法律体系,只有这样才能更好地从宏观上保障公众参与。目前,我国还没有专门的自然保护地法和国家公园法,除了《环境保护法》之外,多是行政法规以及国家相关部门或者地方立法机关制定的法律文件,比如《自然保护区条例》《风景名胜区条例》《国家级森林公园管理办法》《国家湿地公园管理办法》《水利风景区管理办法》《文物保护法》等,而《环境保护法》与国家公园建设仅仅具有弱相关性,其中所涉及的保障公众参与的规定更是难以满足国家公园的现实需要。这些法律文件层次和效力比较低,分散性、区域性明显,造成了自然保护地、国家公园管理上的交叉混乱,难以起到协调与统合作用。同时,某些法律文件的立法理念也有偏差,比如《自然保护区条例》规定,设立自然保护地目的就是为“保护自然环境和自然资源”,这与国际上国家公园的贯常理念即“既保护又为人民利益和愉悦”是不相符合的,而在实践中也是行不通的,占国土面积近13%的自然保护地都禁止开发是不切实际的,既不利于经济发展,也不利于生态保护。比如,针对三江源地区实施生态移民整体搬迁使核心地带成为无人区这种状况,有学者经过实地调研指出,这既不利于生态恢复,又不利于维护社区利益,应该保留部分牧民边游牧边维护草场,核心区鼠害严重,灭鼠、防火、草场巡逻等都需要有人来做。<sup>[21]</sup>

健全我国国家公园的法律法规体系,首先必须明确立法理念和目的,国家公园的立法目的应该是既要保证能够很好地保护国家公园、自然环境以及子孙后代享受良好自然环境的权利,又能够在此前提下满足人们的游憩、科研、教育等方面的需要和利益。其次,应着力提升立法层级和统一性,不仅要改变国家公园无法律、位阶低的状况,还要增强统一性,为此,必须加快制定《国家公园法》,并对公众参与作出更为合理更为详细的规定。无论是德国日本等大陆法系国家,还是像美国这样的英美法系国家,无论这些国家的立法模式有何不同,但在国家层面制定国家公园的基础性法律是普遍做法,只有从整体上制定《国家公园法》,才能有效克服现有多项法律文件之间的矛盾以及部门利益的冲突,更好在全国范围内统一规范国家公园的建设管理,并更好扩展公众参与。最后,要增强立法系统性,使每个国家公园的各方面的建设管理都有章可循、有法可依。美日等国国家公园立法也经历了初始起步、丰富成长、日臻完备几个阶段,美国先是仅仅有《黄石公园法》《国家公园局组织法》,日本先是有《国家公园法》,然后逐步拓展并形成了完备的法律体系。美国更是制定了《特许经营政策法》《公园志愿者法》《综合授权法》《国家公园综合管理法》等更多涉及公众参与问题的法律。我国各个地方的国家公园应根据自身需要(比如各自在扩展公众参与方面的需要),在实践基础上先行探索,及时总结提炼经验,比如,《三江源国家公园条例(试点)》就可以在实践的基础上,进一步细化关于促进公众参与的细则,待各地逐步探索成熟后,再从国家层面制定相关法律。

## 2. 进一步拓展公众参与

英国和日本国家公园非集权型体制,公众参与是比较充分的,而美国的国家公园管理虽在集权型体制下,非常重视社区、企业、科研机构、社会组织、公民个人的多元参与,这一点对于我国的国家公园建设管理同样是有借鉴意义的。在我国自然保护地和国家公园试点(包括三江源国家公园和普达措国家公园)内部或周边的社区利益受损现象并不罕见,由此而引起的社区利益和国家公园利益冲突时有发生;特许经营制度不完善,特许经营中的垄断经营及园区管理者既当裁判员又当运动员的状况并未发生根本转变;科研院所虽然在自然保护地、国家公园规划建设以及生物多样性保护、外来动物管理等方面积极地参与,但参与仍不充分;社会组织包括环保类社会组织仍比较弱小,合法有序的参与渠道也有待拓展;公民个人虽然有了更多利益诉求表达方式,但其参与意识和参与能力仍有待提



升。这种状况决定了促进公众参与对于国家公园建设管理而言,不仅是必要的,而且是迫切的。

维护国家公园周边和公园内社区居民的利益是把国家公园开发、管理和保护好的重要保证。我国不少自然保护区、国家公园周边和内部有大量社区及居民,过去有些自然保护区在建设管理中所采取的简单的“排除式”是不可取的,公园局要充分考虑到公园周边特别是公园内部社区居民的利益,建立一定的机制让他们有效参与进来,与之构建一种积极的合作伙伴关系。要充分保障这些社区居民的知情权和监督权,并积极为其提供不违背公园宗旨的就业和创业机会,比如关于资源调查、环境保护宣传工作以及符合公园要求的特许经营都可以吸纳社区居民参与进来,同时也应允许社区居民合理适度发展生态畜牧业、民族文化产业及手工业。要积极培养社区居民的参与意识,提升其参与能力,并使其就业创业与公园建设管理协调起来,这不但是减少冲突、缓解冲突、解决冲突的办法,而且是促进公园和社会居民共同发展的可靠路径。促进企业参与的关键是做好特许经营,实现管理权与经营权的彻底分离,要改变过去那种隶属于地方政府的国有企业垄断经营的状况,切实按照特许经营的规范和要求,把适合的项目授权给适合企业运营。我们的社会主义制度决定了我们必须注重克服资本的消极影响,但现在的生产力状况和社会发展阶段同样决定了我们不可能完全消除资本,而是应该合理利用和超越资本,鼓励私营企业参与园区项目建设经营。除此之外,公园局还应采取措施大力促进科研院所、社会组织和公民个人参与到公园建设管理中来,通过常态化机制与科研院所进行合作,建立畅通的社会组织和公民个人表达利益诉求、提供意见建议的渠道,通过网站等方式加强与社会公众互动,招募公园建设管理志愿者队伍,等等,建立多主体广泛参与的协同管理机制,<sup>[22]</sup>才能最终形成国家公园建设管理合力。

最后需要特别强调的是,美国等西方国家的国家公园建立的根本动力在于生产力的大发展及其所促动的资本运动,而直接的动力在于人民的抗争,并不是“美国荒野观念发生巨大历史转变的结果”<sup>[23]</sup>。虽然国家公园具有国家性和公民性,确实能够在某种程度上提升国家形象和民族自豪感,但其国家公园也绝非景观民主和景观平等的样板,这是我们在借鉴西方国家公园建设发展的先进经验时必须予以区分和把握的。无论是在国家公园建设过程中,还是在国家公园运营发展中,原住民的利益都受到了较为严重的侵害。土地利益受到侵害,就业无法得到很好保障,而这些原住民多是社会的下层劳动人民。此外,即便国家公园是开放的,宣称是为了人民的利益和愉悦的,但游客来源大多是白人和富人,却是不争的事实。“2016年,美国国家公园的访问量达到了创纪录的3.3亿,但大多数访客都是白人。”西班牙裔美国人占9%,非洲裔美国人占7%,亚裔美国人占3%,总体来讲,少数民族访客占比约20%,尽管他们占美国人口的近40%。就连时任美国总统的奥巴马在优胜美地庆祝国家公园成立时也承认,“有些孩子住在这附近,却从来没有来过这里。”尽管他也强调“要改变这种状况”,但奥巴马还是不经意间暴露了美国民主的实质。<sup>[24]</sup>

## [参 考 文 献]

- [1] 马芳.三江源地区牧民参与国家公园生态环境保护的法制构建[J].青藏高原论坛,2018(2):39—43.
- [2] 苏海红,李婧梅.三江源国家公园体制试点中社区共建的路径研究[J].青海社会科学,2019(3):109—118.
- [3] 廖永生.香格里拉普达措之恋[J].中国测绘,2017(04):69—72.
- [4] 周正明.普达措国家公园社区参与问题研究[J].经济研究导刊,2013(15):205—207.
- [5] 李笑兰.推动国家公园模式与社会组织的实践案例[J].旅游学刊,2018(8):12—14.
- [6] 高燕等.境外国家公园社区管理冲突:表现、溯源及启示[J].旅游学刊,2017(1):111—122.
- [7] 张振威,杨锐.美国国家公园管理规划的公众参与制度[J].中国园林,2015(2):23—27.



- [8] 苏杨,王蕾. 中国国家公园体制试点的相关概念、政策背景和技术难点[J]. 环境保护,2015,(14):16—23.
- [9] 陈朋,张朝枝. 国家公园的特许经营:国际比较与借鉴[J]. 北京林业大学学报(社会科学版),2019(2):80—87.
- [10] 朱华晟,等. 美国国家公园的管理体制[J]. 城市问题,2013(5):90—95.
- [11] 高科. 公益性、制度化与科学管理:美国国家公园管理的历史经验[J]. 旅游学刊,2015(5):3—5.
- [12] 徐菲菲, Dorothy Fox. 英美国家公园体制比较及启示[J]. 旅游学刊,2015(6):5—8.
- [13] 王应临,杨锐, ECKARTL. 英国国家公园管理体系评述[J]. 中国园林,2013(9):11—15.
- [14] 钟永德,等. 典型国家公园体制比较分析[J]. 北京林业大学学报(社会科学版),2019(3):45—51.
- [15] 赵凌冰. 基于公众参与的日本国家公园管理体制研究[J]. 现代日本经济,2019(3):84—94.
- [16] 夏云娇,刘锦. 美国国家公园的立法规制及其启示[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版),2019(4):124—130.
- [17] 罗佳明. 中国世界遗产管理体系研究[M]. 上海:复旦大学出版社,2004:156—158.
- [18] 邹统钎. 中国旅游景区管理模式研究[M]. 天津:南开大学出版社,2006:271—276.
- [19] 田世政,杨桂华. 中国国家公园发展的路径选择:国际经验与案例研究[J]. 中国软科学,2011(12):6—14.
- [20] 秦天宝. 论国家公园国有土地占主体地位的实现路径——以地役权为核心的考察[J]. 现代法学,2019(3):55—67.
- [21] 祁进玉. 三江源地区生态移民的社会适应与社区文化重建研究[J]. 中央民族大学学报(哲学社会科学版),2015(3):47—53.
- [22] 王健,王明德,孙煜. 大运河国家文化公园建设的理论与实践[J]. 江南大学学报(人文社会科学版),2019(5):42—52.
- [23] 高科. 荒野观念的转变与美国国家公园的起源[J]. 美国研究,2019(3):142—160+8.
- [24] 沈兴菊, Ray Huang. 国家、民族、社区——美国国家公园建设的经验及教训[J]. 民族学刊,2018(2):65—71+119—121.

(责任编辑:闫卫平)

## Study on Public Participation in National Parks from Holistic Perspective

LI Hong-song, ZHANG Jie

(Research Institute of the Development, Party School of the Guizhou Provincial Committee of C. P. C, Guiyang, Guizhou 550028)

**Abstract:** Public participation in national parks is becoming more and more extensive in China, and it has indeed played an active role in promoting the construction of national parks. At the same time, however, there are still some problems to be solved. For example, the monopolization of local state-owned tourism companies, the cultural integration and livelihood of the immigrants after the ecological migration in the core of the park, the imperfect participation system of social organizations and research institutes, and so on. The reason why the public participation in national parks in the United States, the United Kingdom, Japan and other Western countries is widespread is not only the active participation of all stakeholders, but also the institutional and legal guarantee. To further expand public participation in China's national parks should be based on the overall perspective, that is, from the institutional level of national parks, reasonably learn from the experience of western developed countries, and make adequate efforts in the corresponding aspects.

**Key words:** holistic perspective; national parks; public participation; reference