

DOI: 10.20152/j.np.202310100013

宗路平, 赵文飞, 王梦君, 张天星, 尹志坚. 国家公园设立社会影响评价体系构建与实践应用. 国家公园(中英文), 2024, 2(3): - .

Zong L P, Zhao W F, Wang M J, Zhang T X, Yin Z J. Construction and practical application of social impact assessment system for national park establishment. National Park, 2024, 2(3): - .

国家公园设立社会影响评价体系构建与实践应用

宗路平, 赵文飞, 王梦君*, 张天星, 尹志坚

国家林业和草原局西南调查规划院, 昆明 650031

摘要: 国家公园建设属于自然保护类公益性生态建设项目, 是典型的多元参与主体和激励相容, 关键在于协调各相关利益群体充分达成一致共识。基于我国国家公园体制建设特征, 从社会影响评价视角, 以滇藏两省(区)共建高黎贡山国家公园为研究实例, 对国家公园建设产生的社会效益、社会效果预先做出评估, 客观分析可能产生的正、负面影响和利益相关者态度、社会影响程度, 以及识别潜在的社会风险。探讨符合国家公园设立的社会影响评价内容和指标体系, 以期从社会影响层面为后续国家公园的建设提供科学理论方法与案例借鉴。通过对高黎贡山国家公园设立的社会影响、社会互适性、社会风险、可持续性等进行分析评价, 结果显示: (1) 与利益相关者在中等程度上相互促进; (2) 有利于区域生态、经济、社会的全面协调与可持续发展; (3) 与当地社会环境具有较强的相互适应性; (4) 整体风险等级不高, 存在一般、较小社会风险因素, 通过采取针对性的规避和防范措施, 可有效化解; (5) 通过制定科学合理的社会管理方案, 可增强国家公园建设与社会效果的可持续性。因此, 高黎贡山国家公园的设立社会影响正向, 社会风险可控, 利益相关者支持, 利大于弊, 项目能顺利实施。本文提出的国家公园设立社会影响评价体系符合我国国家公园建设实际, 具有较强的理论指引和实践推广。在实施过程中要注重考虑评价目标的多样性、多层次性和社会因素的差异性, 并着重强调利益相关者分析和社会风险评价。同时, 应基于确立的社会影响评价基础上, 开展多层次的保护管理政策调整优化。

关键词: 国家公园; 社会影响评价; 指标体系; 利益相关者; 社会风险

Construction and practical application of social impact assessment system for national park establishment

ZONG Luping, ZHAO Wenfei, WANG Mengjun*, ZHANG Tianxing, YIN Zhijian

Southwest Survey and Planning Institute of the State Forestry and Grassland Administration, Kunming 650031, China

Abstract: The construction of national parks is a natural protection public welfare construction project, involving typical multi-participant and incentive compatibility. The key is coordinating all relevant interest groups to reach a complete consensus. This study is based on the characteristics of China's national park system construction, from the perspective of social impact assessment, taking the cross-regional construction of Gaoligong Mountain National Park jointly built by Yunnan and Xizang. This study aims to evaluate the social benefits and impacts of constructing of national parks in advance, including the potential positive and negative effects, stakeholder attitudes, social impact, and the identification of possible social risks. Also, this study discusses the content and index system of social impact assessment in line with the establishment of cross-regional national parks to provide scientific theoretical methods and case references for the subsequent construction of cross-regional national parks from the perspective of social impact. The analysis and evaluation of the establishment of the Gaoligong Mountain National Park was conducted from aspects such as social impact, societal

基金项目: 国家林业和草原局西南调查规划院科技项目(2022-007); 云南省人民政府 西藏自治区人民政府—高黎贡山国家公园创建项目

收稿日期: 2023-10-10; **采用日期:** 2024-03-20

* 通讯作者 Corresponding author. E-mail: mengjunwang@126.com

adaptability, social risk, and sustainability of the establishment of Gaoligong Mountain National Park. The results are as follows: (1) It promotes synergistic interactions with stakeholders at a moderate level. (2) It is conducive to the comprehensive coordination and sustainable development of regional ecology, economy and society. (3) It demonstrates strong adaptability with the local social environment. (4) The overall risk level is not high, with general or minor social risk factors present, which can be effectively mitigated through targeted preventive measures. (5) A scientifically sound social management plan can enhance the sustainability of national park construction and its social effects. Therefore, the establishment of Gaoligong Mountain National Park has larger positive social impacts, including controllable social risks, and stakeholder support, facilitating smooth implementation of the project. The social impact assessment system of national park establishment proposed in this paper aligns with actual construction of national parks in China, and offers strong theoretical guidance and practical promotion. During implementation, it is important to pay attention to the diversity and multi-level nature of assessment objectives, as well as differences in social factors. Emphasizing stakeholder analysis and social risk evaluation is vital. Additionally, it is recommended that adjustments and optimizations of protection management policies are made based on established social impact assessments.

Key Words: national park; social impact assessment; indicator system; stakeholder; social risks

国家公园是我国自然生态系统最重要、自然景观最独特、自然遗产最精华、生物多样性最富集的区域。建立国家公园体制,是以习近平同志为核心的党中央站在实现中华民族永续发展的战略高度作出的重大决策,是生态文明和美丽中国建设具有全局性、统领性、标志性的重大制度创新。从党的十八届三中全会首次提出建立国家公园体制,到2015年全面启动国家公园体制试点,再到2021年正式设立第一批国家公园,国家公园建设的理念内涵、基本原则、制度体系基本完善,自然保护成效显著,理念深入人心,形成了美丽中国的靓丽名片,为建立中国特色国家公园体制,高质量推进国家公园建设奠定了坚实基础。2022年11月,习近平主席在《湿地公约》第十四届缔约方大会上宣布中国制定了《国家公园空间布局方案》。国务院批复同意《国家公园空间布局方案》,提出到2035年基本完成建设任务,我国正式开启了国家公园系统建设和高质量发展的新阶段。黄河口、卡里麦里、高黎贡山等新一批国家公园正在积极创建。

我国学者对国家公园的研究主要聚焦在两大板块。一是从我国的实际国情出发,通过对国家公园发展的历史脉络梳理^[1]及部分国际优秀案例的分析^[2],从理论上系统论证了国家公园的概念、内涵^[1,3]和基本特征^[1,4]以及中国国家公园建设的内外关系^[5]、管理体系^[1]、体制建设^[6-7]、社区发展^[2,8]和生态系统服务^[9-10]等;二是对我国批复开展的10个国家公园体制试点区以及部分新创建的区域,开展个案的建设实践^[1,5,11]、现存重点问题分析,并提出针对性的建设对策。根据对相关研究文献的检索和对比分析,我国对国家公园的保护实践^[1,5]、体制机制建设^[6,12]、生态系统评价^[10,13]等研究较为完善,尤其是围绕国家公园评价如生态安全评价^[13]、游憩评价^[14]、生态系统完整性评价^[10,15]、生态旅游评价^[16]、适宜性评价^[17]等形成了较为成熟的制度体系和标准规范,为国家公园建设提供了理论思考。

我国国家公园建设区域或拟建区域面临着社区人口基数大、土地权属复杂、社会经济贫困等人地矛盾关系^[2,4]。当地政府、社区和居民的认知、态度和行为对国家公园的完整性、原真性保护有着主导作用^[8];只有科学评估国家公园设立的社会影响,才能有效促进生态保护和社区可持续发展共赢^[7,9]。对于国家公园设立社会影响评价研究,在《国家公园设立规范》^[18]中仅对评价内容提出了结构性要求。陈君帜等^[19]基于国家公园设立产生的社会影响与社会效益分析,对秦岭国家公园的社会影响评价进行了案例分析。曹赫等^[20]以拟建呼伦贝尔国家公园为研究案例,分析了国家公园设立对评价区域的社会经济影响、潜在的社会风险及社会效益。张雨琦等^[21]选择大熊猫国家公园(唐家河园区)周边的三类典型社区——界内社区、门户社区和边缘社区进行比较分析,得出对三类社区的影响差异,并提出了协调保护行动和社区发展建议。另外,我国关于生态类项目的社会影响评价研究多为对经济、福祉、地方文化等维度的评价,在评估内容、评估方向和数据对比

上都有一定的局限性。

由于国家公园建设属于自然保护类公益性生态建设项目,关键在于充分协调涉及的各相关利益群体,在符合现有国土空间管控要求的基础上,科学划定国家公园范围和管控分区,构建统一高效的管理体系。因此,国家公园设立需立足于当地社会发展实际,开展必要的社会影响评价分析,以逐步构建较为完善的国家公园制度体系。现阶段我国国家公园设立社会影响评价尚未建立具有普适性可操作的评价体系,更缺乏有效的案例实证分析。基于此,本文以正在创建的高黎贡山国家公园为例,探讨相关的社会影响评价内容和指标体系,以期从社会影响层面为国家公园建设提供科学理论方法与案例借鉴,并为相关自然保护地社会影响评价的优化提供理论支撑。

1 研究区概况

高黎贡山国家公园候选区位于高黎贡山主脉,地处我国第一阶梯向第二阶梯过渡交错地带,是青藏高原向中南半岛过渡的关键区。高黎贡山横跨 7 个不同的纬度带,海拔高差达 5000 余米,立体气候显著,拥有从干暖河谷到雪山冰川完整的山地、河流生态系统和自然景观;保存了全国近 17% 的高等植物和 20% 的哺乳动物,生物多样性居欧亚大陆之首,是全球 36 个生物多样性热点地区之一;分布有光叶珙桐、大树杜鹃等 27 种孑遗物种和高黎贡白眉长臂猿、怒江金丝猴等 760 余种珍稀濒危物种,是孑遗物种的集中分布区和珍稀濒危物种重要栖息地,被誉为“世界物种基因库”“我国西南生物生态安全的第一道屏障”。

高黎贡山国家公园拟建范围由北至南涉及西藏、云南 2 省(区),昌都、林芝、怒江、保山 4 市(州),左贡、察隅、贡山、福贡、泸水、龙陵、隆阳、腾冲 8 县(市、区)的 37 乡镇(街道)253 行政村地界(图 1)。拟建区域是藏族、怒族、独龙族、傈僳族等 22 个少数民族的集中居住地,其人口数量约占区域总人口的 50%,且傈僳族、怒族、独龙族、景颇族等少数民族沿中缅界分布,为典型的跨境民族。由于本区域地处西南边陲,地理位置偏僻,交通条件落后,加之长期受自然条件限制,国家公园区域经济发展水平整体偏低,基础设施建设难度较大,产业发展呈现基础薄弱、不成规模、结构单一、支撑不足、整体滞后的特点,尤其是国家公园所在的怒江州经济发展在云南省乃至全国都是最为滞后的。本区域主要以第一产业为主,社区居民主要收入来源为种植业和养殖业,二、三产业发展缓慢,旅游业对全行业的带动作用有限。

2 研究方法

2.1 社会影响评价理论框架

社会影响是公共或私人行为改变人们生活、工作和休闲方式带来的后果,以及引导和规范社会认知的习俗、价值观和信念等的改变^[22]。社会影响评价是对于政策、项目、事件、活动等所产生的社会方面的影响、后果进行事前与事后的分析评估的一种技术手段^[23]。现阶段,我国国家公园建设过程中,同时面临“人-地”两个约束和“钱-权”两个体制改革难点,社会矛盾突出表现

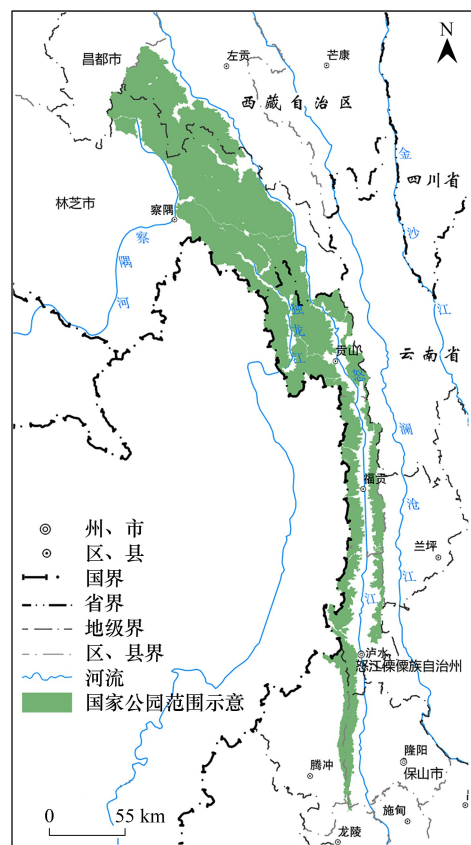


图 1 高黎贡山国家公园拟建范围示意图

Fig.1 The social impact assessment system of national park installation

在原住居民权益受损、土地利用冲突尖锐、各级财政资金保障不足、事权划分不清晰等。因此,科学开展社会影响评价分析,合理评估国家公园设立及后续建设过程中可能产生的正、负面影响,分析利益相关者态度和社会影响程度,识别潜在的社会风险,开展社会互适性、可持续性分析,以实现保护与发展统筹协调,促进社会稳定。

国家公园建设是典型的多元参与主体,是政府、企业(社团)、社区居民之间的激励相容^[24],是具象性、落地性、永续性的一项社会、生态保护的重要制度设计,包含多元化的层次性目标。由于涉及自然资源资产管理、企业经营、社区发展、传统文化保护等各方面,将产生深刻的多方面社会影响。本研究借鉴我国工程项目的社会影响评价模式^[25-26]和指标体系,从自然生态地理空间和生态系统完整性保护出发,打破现有行政区划约束,以优化空间结构和空间治理为主要内容的社会属性特征,探索构建国家公园设立社会影响评价体系。

本评价体系以社会调查、社会评价、社会影响管理方案制定为技术路线,运用参与式、利益相关者、定性定量等分析方法,开展利益相关者、社会影响、社会互适性、社会风险、社会可持续性等分析。首先,社会调查是国家公园设立的前提和基础,是对区域内自然环境和社会经济情况进行的系统调查,也称之为社会基准调查,包括所涉区域的自然地理条件、社会经济信息以及利益相关者对设立国家公园的意见和态度等信息。其次,社会评价是从宏观、微观两个维度,分析国家公园设立及后续建设对当地经济及社区的影响范围、领域、程度,识别各种社会影响和社会风险。社会调查、社会评价作为其中的两个重要组成部分,贯穿于整个评价过程。社会调查是社会影响评价整个过程的基础和起点,为后续的社会评价提供数据基础。社会评价则是社会影响评价的核心环节,是基于社会调查数据进行分析和判断,侧重于对数据的价值判断和政策建议。最后,在社会调查、社会评价分析的基础上制定社会影响管理方案。结合国家公园区域的社会环境条件,提出以提高设立国家公园的整体效益而制定的针对性管理策略。至此,形成国家公园社会影响评价体系(图2)。

2.2 利益相关者识别

国家公园利益相关者作为影响国家公园目标实现的个人或群体。根据 Mitchell 的利益相关者理论^[27],围绕利益相关者的认定和特征,通过特征分析、文献查阅、座谈、访谈和问卷调查等对各方利益相关者开展调查分析,识别出高黎贡山国家公园设立和后续建设的利益相关者共 9 类,并按照 Mitchel 的三分类评分法^[27]分析其合法性、权力性和紧急性。同时,在识别利益相关者的基础上,将其细分为确定型利益相关者、预期型利益相关者、潜在的利益相关者。各利益相关者对高黎贡山国家公园设立的态度与意见如下(表1)。

表 1 高黎贡山国家公园主要利益相关者与态度

Table 1 The main stakeholders and attitudes of Gaoligong Mountain National Park

	利益相关者 Stakeholders	合法性 Legitimacy	权力性 Power	紧急性 Urgency	对项目态度 Attitude
确定型利益相关者 Definitive stakeholders	有关市、县人民政府	高	高	高	支持
	有关乡镇人民政府	高	高	高	支持
	国家公园内社区居民	高	高	高	支持、担心
	有关项目经营企业	高	中	高	支持、担心
预期型利益相关者 Anticipated stakeholders	社会组织	中	低	中	预计支持
	科研机构	中	低	中	预计支持
潜在型利益相关者 Potential stakeholders	社会访客	低	低	低	预计支持
	国家公园周边社区居民	低	低	低	预计支持
	未来投资企业	低	低	低	预计支持

高黎贡山国家公园拟建范围涉及云南省境内的高黎贡山国家级自然保护区等 4 处自然保护区;由于 4 处自然保护区管理机构均隶属属地人民政府管理,故不单列为一类利益相关者

本区域位于我国滇缅边境欠发达地区,自然资源丰富但社会经济条件落后,民族多样、文化多元,社会发展复杂,人地关系矛盾突出。同时,又是滇藏两省(区)联合共建,其管理的复杂性、利益冲突的多元性较为典型。通过识别分析,高黎贡山国家公园主要利益相关者中有关市、县乡镇人民政府和园内社区居民对国家公园设立具有主导作用,影响力为确定型>预期型>潜在型,各利益相关者对国家公园设立均支持。

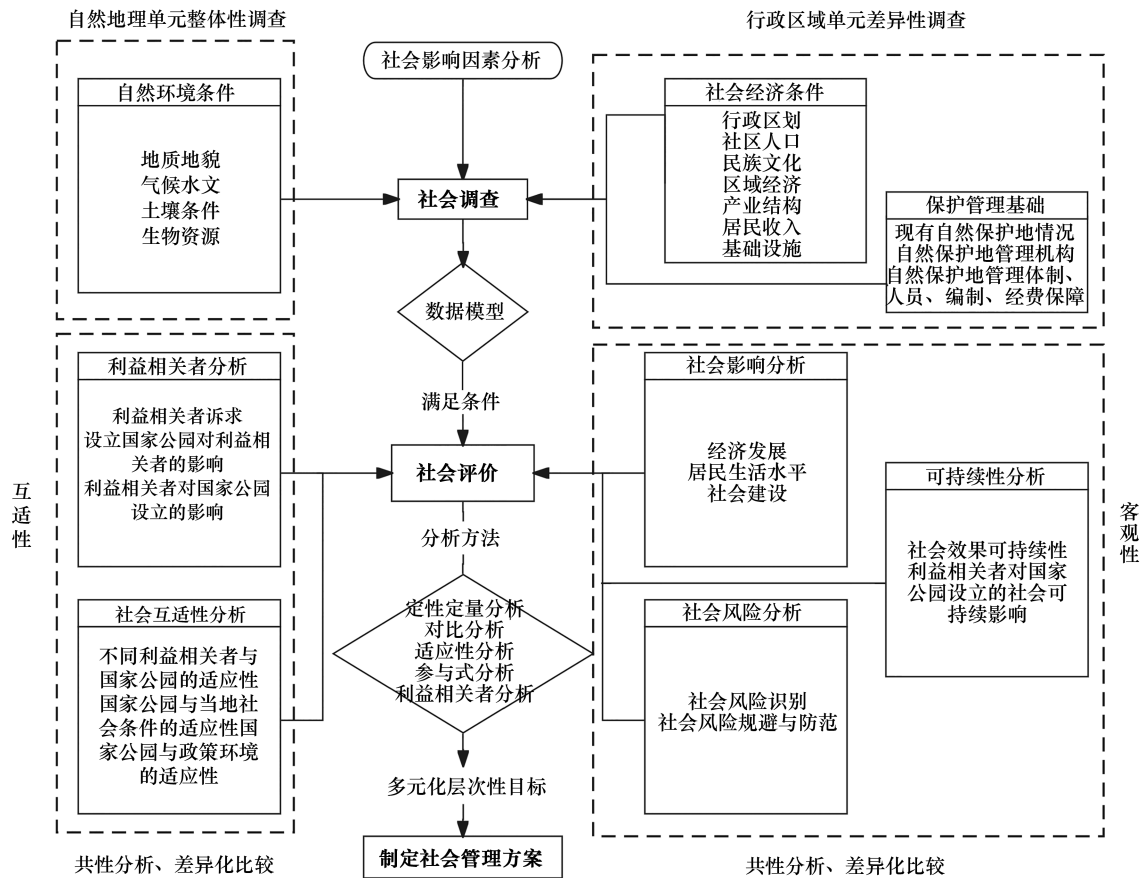


图2 国家公园设立社会影响评价体系构建

Fig.2 The social impact assessment system of national park installation

2.3 问卷设计与数据来源

高黎贡山国家公园社会影响分析立足于滇藏两省区4州(市)8县(区、市)的社会发展实际,从利益相关者、社会影响、社会互适性、社会风险、社会可持续性等方面展开分析。根据研究团队于2021年7—8月在拟建区采取随机抽样原则进行的问卷调查,问卷设计内容包括性别、年龄、受教育程度、职业、人均收入等基本情况,以及对国家公园认识程度、了解途径、支持或反对的原因、关注的问题、会产生的影响或存在的风险、补偿方式等。调查访谈中共发放问卷652份,回收有效调查问卷592份,受访者包括当地居民、访客、企业经营者等。根据调查样本数据统计(图3),结果显示:受访者年龄集中于20—39岁、40—49岁这两个阶段,学历以初中、高中为主,职业主要以农牧民为主,家庭收入在5—10万元,与本区域社会经济现状相符合,数据样本具有代表性。

通过现场访谈,当地居民通过政府部门宣传、电视等渠道对国家公园有一定程度了解,对高黎贡山国家公园创建工作较为支持,认为国家公园建设不仅生态效益突出,还具有显著的社会效益,能充分依托地区生态资源优势,支持社区发展生态产业,增加经营性收入和财产性收入,带动社区受益。同时,当地居民较为关注国家公园建设过程中的“产业发展”“就业增收”“征地补偿”“生态移民”等问题。企业经营者主要关心国家公园空间管控强度、管控措施以及产业经营、设施建设等政策性问题。

3 研究结果

3.1 利益相关者分析

不同利益相关者的重要性不同,国家公园设立与不同利益相关者的相互影响程度也不同。因此,在构建

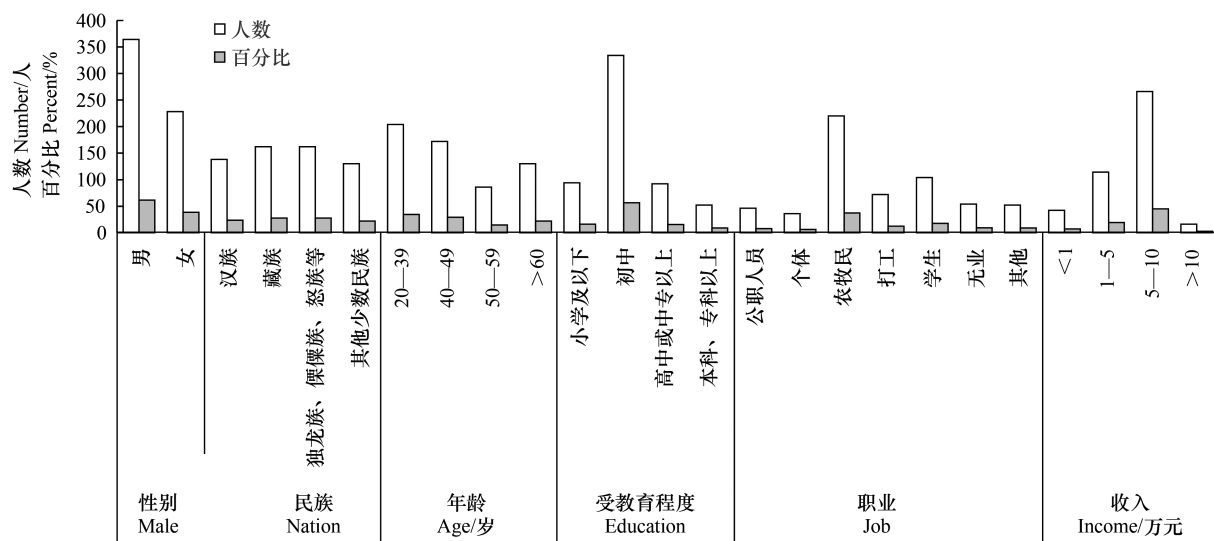


图3 高黎贡山国家公园社会影响评价调查样本数据统计

Fig.3 The social impact assessment system of national park installation

利益相关者综合评价体系层次结构模型时,将评价指标体系分3个层次:(1)目标层A。对设立高黎贡山国家公园利益相关者进行综合评价;(2)准则层C。设立高黎贡山国家公园与利益相关者之间的相互影响;(3)指标层P。即不同的利益相关者。

基于对拟建区调查样本的定量数据分析和访谈调研,采用专家打分法构建重要程度的判断矩阵,通过层次分析法计算出各指标的权重(表2),并检验一致性。同时,结合专家意见,对设立高黎贡山国家公园与利益相关者互相影响程度进行评分,用S来反映评价目标优劣,S取值-10至10,表示负向影响/相互抑制程度较大到正向影响/相互促进程度较大(表3)。利用线性加权综合评价指数 S_s 对设立高黎贡山国家公园与利益相关者互相影响程度进行分析。

根据分析,设立高黎贡山国家公园对利益相关者的影响有正有负,评价指数 $S_{s1} = 4.13$,说明总体上国家公园设立对利益相关者影响程度中等。除有关经营企业外,其他利益相关者对高黎贡山国家公园设立和后续建设均为正向影响,评价指数 $S_{s2} = 5.42$,说明利益相关者对国家公园设立和后续建设的影响程度中等。利益相关者综合分析得分 $S_s = 4.33$,说明设立高黎贡山国家公园与利益相关者的相互促进程度为正向中度。有关经营企业如小水电、工矿、种养企业等认为现阶段国家公园的空间管控要求和相关政策会限制项目建设或导致项目审批受限或现有设施逐步退出,影响了经营企业利益,会造成较大利益损失,从而对其造成了一定程度的负面影响。

3.2 社会影响分析

(1)经济发展影响。高黎贡山国家公园建设除最大限度发挥其生态保护功能外,还能成为推动区域经济发展的动力,其最主要的经济价值体现在自然资源的科学转化与合理利用。通过多种行业、多种途径实现其生态服务功能向经济发展功能转化,使优质的生态产品惠及更多低收入群体,助力乡村振兴发展。同时,有利于优化区域经济产业发展结构,促进当地传统种植业、养殖业等第一产业结构调整、优化和转型,引导第二产业相关企业转型转产,助推旅游业、服务业等第三产业的快速发展。如依托边境地区藏族、独龙族、怒族、傈僳族等少数民族村落,形成一批特色生态旅游村和人口社区,将带动区域旅游等服务业的快速增长。另外,当地居民作为国家公园重要的有机组成部分,可吸纳当地居民作为生态管护员、宣导员、讲解员等,使当地居民由传统资源的利用者和依赖者逐步向保护生态、适度利用的生态守护者转变,实现生态保护和当地居民增收“双赢”。

表 2 利益相关者综合评价体系层次结构和指标权重

Table 2 The hierarchical structure and index weight of stakeholder comprehensive evaluation system

目标层 A Goal layer	准则层 C Criterion layer	准则层权重 Weight of criterion layer	指标层 P Index layer	对各准则层权重 Weight of each criterion layer	总权重 Total weight
设立高黎贡山国家公园利益 相关者综合评价 The comprehensive evaluation of stakeholders on the establishment of Gaoligong Mountain National Park	设立高黎贡山国家 公园对利益相关者 影响	0.7388	有关市(州)人民政府	0.0976	0.0721
			有关县(市、区)人民政府	0.1253	0.0926
			有关乡镇人民政府	0.1643	0.1213
			国家公园内社区居民	0.1607	0.1188
			有关经营企业	0.1551	0.0151
			社会组织	0.074	0.0093
			科研机构	0.0641	0.0105
			社会访客	0.0643	0.0103
			国家公园周边社区居民	0.0586	0.0091
			未来投资企业	0.0361	0.0027
	利益相关者对高黎 贡山国家公园设立 和后续建设的影响	0.2612	有关市(州)人民政府	0.1589	0.0415
			有关县(市、区)人民政府	0.1761	0.046
			有关乡镇人民政府	0.1542	0.0403
			国家公园内社区居民	0.1335	0.0349
			有关经营企业	0.1186	0.031
			社会组织	0.0677	0.0177
			科研机构	0.0629	0.0164
			社会访客	0.0541	0.0141
			国家公园周边社区居民	0.0398	0.0104
			未来投资企业	0.0344	0.009

表 3 高黎贡山国家公园设立与利益相关者互相影响程度值评分

Table 3 The score of the degree of mutual influence between the establishment of Gaoligong Mountain National Park and stakeholders

利益相关者 Stakeholders	设立高黎贡山国家公园 对利益相关者的影响程度 The impact of the establishment of Gaoligong Mountain National Park on stakeholders	利益相关者对高黎贡山国家 公园设立和后续建设的影响程度 The impact of stakeholders on the establishment and follow-up construction of Gaoligongshan National Park
有关市(州)人民政府 The relevant municipal (state) people's governments	9(大)	10(大)
有关县(市、区)人民政府 The relevant county (city, district) people's governments	8(大)	9(大)
有关乡镇人民政府 The relevant township people's governments	7(中)	8(大)
国家公园内社区居民 The community residents in the national park	5(中)	6(中)
有关经营企业 The relevant management enterprises	-5(中)	-5(中)
社会组织 Social organizations	3(小)	3(小)
科研机构 Scientific research institutions	4(小)	4(小)
社会访客 Social visitors	4(小)	3(小)
国家公园周边社区居民 The community residents around the National Park	4(小)	3(小)
未来投资企业 The future invested enterprises	3(小)	2(小)

(2)居民生活水平影响。高黎贡山国家公园当地居民主要收入来源为农牧业、个体经营、农林牧副产品售卖、外出打工、获得公益性补助等。国家公园建设将提供更多的就业岗位,扩宽收入渠道。个体经营户可通过特许经营的方式开展经营活动,随着访客数量的增长经营性收入有所增加。当地居民可通过林木、草原生

态补偿增加转移性收入。同时,可依托“高黎贡山国家公园”生态品牌,从提高单产、提升农林牧产品品质等方面提升价值,打开产品销路,其拟建范围外围区域的矿泉水、地热温泉开发以及农林牧产品、奶制品加工业可借助品牌的吸引力,为当地社区带来较高的产值。另外,国家公园带动入口社区以及周边美丽乡村的建设,能够改善当地居民的能源利用和居住条件。

(3) 社会建设影响。高黎贡山国家公园的社会影响力能够有效辐射带动当地社区的社会经济快速发展。国家公园设立后,围绕保护生态、改善民生采取的各项措施,将有利于提高区域的知名度和影响力,吸引多元化资金参与国家公园建设和生态保护,带动当地社区尤其是国家公园内部社区的基础设施完善。同时,依托丰富多元的文化资源开展传承教育,有利于传统文化的保护传承。另外,国家公园作为探索自然保护和资源利用的新模式,承担着不断满足人民群众对优美生态环境、优良生态产品、优质生态服务需要的任务。国家公园提升自然观光、科研教育、生态体验等活动品质,探索“游憩+N”新模式,为人们提供优质的生产游憩产品和生态服务,有利于生态产品价值的实现。

3.3 社会互适性分析

不同利益相关者与国家公园的适应性。国家公园提供优质的生态产品和生态服务,让良好的自然生态环境普惠广大群众。当地社区居民尤其是国家公园内社区居民,是良好生态福祉的直接受益者。国家公园是最优质的生态名片,部分经营企业利用国家公园品牌效益,可以提升其产品的知名度。同时,国家公园建设逐步推动完善本区域道路、通讯、电力、公共服务等基础设施。国家公园的设立能够使绝大部分利益相关者的诉求得到满足,对其造成的影响是正面的。因而不同利益相关者基本支持国家公园设立,总体上二者互相适应。

国家公园与当地社会条件的适应性。(1) 当地组织。拟建区存在部分生态保护、社区发展领域的公益组织、科研机构,是以保护环境和促进社区发展为准则,目标一致。(2) 社会结构。国家公园建设对区域经济发展、基础设施建设、文化遗产保护等方面的影响以正面为主,负面影响微乎其微。(3) 技术条件。随着国家公园顶层设计的不断完善,高黎贡山国家公园建设所需技术条件都已具备,可有效支持开展。(4) 文化条件。拟建区少数民族的山水自然观与中华文化的山水自然观同宗同源。国家公园建设遵循的是人与自然和谐共生的现代化发展理念,当地文化条件与其相互适应。

国家公园与政策环境的适应性。党中央、国务院对高黎贡山生物生态安全高度重视,要求系统设计高黎贡山国家公园空间布局。高黎贡山国家公园作为我国遴选的国家公园候选区之一,由云南省联合西藏自治区开展创建,是全面落实习近平总书记考察云南、西藏重要讲话精神的重要实践,是推动生态文明建设和区域生物生态安全的重大举措,是推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设重大改革的具体举措。各级政府将其纳入国民经济和社会发展规划生态建设重点项目给予支持。

3.4 社会风险分析

根据实地走访访谈、问卷调查,针对利益相关者不理解、不认同、不满意、不支持的方面,综合识别出高黎贡山国家公园建设主要存在 11 个方面的社会风险(表 4),并采用风险评价矩阵对具体风险点进行评估分析,判定风险点的风险等级。高黎贡山国家公园拟建区主要表现在因国家公园空间管控开展“人林地矿水”相关矛盾冲突处置以及涉及当地居民传统资源利用等生产生活方式改变不适应、多元文化融合而产生的社会风险。

采用风险指数计算风险综合评价方法(表 5),在尚未采取风险防范、化解措施的风险情况下,对其综合风险指数进行定量分析,识别出的 11 个重点风险因素中,有 3 个一般风险程度因素,8 个较小风险程度因素。参照评判标准,高黎贡山国家公园设立及后续建设综合风险指数为 0.2978($T=0.2978<0.36$),社会稳定风险等级为低风险。

现阶段高黎贡山国家公园拟建范围内主要存在一些零星分布的永久基本农田、集体林地、虫草采集地和生产生活用房等,按照国家公园管控要求可以科学规避或有效化解此类风险。当然,这也要求充分协调好国家公园范围与永久基本农田、人工商品林、矿业权之间的界限,避免因边界不清晰、不合理而加大社会风险。

另外,也会因国家公园管理机构统一管理而引发利益分配不合理、生态承载力超量、外来文化对当地传统民族文化带来冲击等风险。

表 4 主要风险因素及其风险程度表
Table 4 The main risk factors and risk degree table

序号 Order number	风险因素 Risk factor	发生阶段 Place phase	风险概率 Risk probability	影响程度 Influence degree	风险程度 Risk degree	影响时间 Influencing time
1	零星永久基本农田、部分耕地(稳定耕地)、园地、牧场、虫草采集地和集体林地(尤其是集体人工商品林)以及原住居民点等空间管控风险	前期设立 阶段	中等	中等	一般风险	长期
2	周边边境口岸、边境边贸互市和抵边村等边境建设风险		较小	较小	较小风险	短期
3	矿业权、水电站、部分水电规划项目、牧区草场养殖、林下种植养殖以及交通、通讯、电力等基础设施建设风险		中等	中等	一般风险	短期
4	当地居民对传统资源利用等生产生活方式改变不适应的风险	后续建设 运行阶段	中等	中等	一般风险	长期
5	土地征占与流转补偿风险		较小	较小	较小风险	中期
6	利益分配不合理风险		较小	较小	较小风险	长期
7	国家公园设施建设引发的生态环境风险		较小	较小	较小风险	短期
8	社区参与风险		较小	较小	较小风险	长期
9	生态承载力风险		较小	较小	较小风险	长期
10	野生动物肇事风险		较小	较小	较小风险	长期
11	多元文化融合风险		较小	较小	较小风险	长期

风险影响程度主要通过损害程度来衡量,包括严重、较大、中等、较小和可忽略5个级别;风险概率即社会稳定风险发生的可能性大小,包括很高、较高、中等、较低和很低5个级别;风险等级是衡量项目单因素风险引发的社会稳定风险的等级,风险等级可分为重大风险、较大风险、一般风险、较小风险、微小风险5个等级

表 5 综合风险指数定量计算表
Table 5 The calculation table of quantitative comprehensive risk index

序号 Order number	风险因素 Risk factor W	权重 Weight I	风险程度 Risk Degree R					风险指数 Risk index T=I×R
			微小 Minim	较小 Less	一般 Gsneral	较大 larger	重大 Great	
			0.04	0.16	0.36	0.64	1	
1	零星永久基本农田、部分耕地(稳定耕地)、园地、牧场、虫草采集地和集体林地(尤其是集体人工商品林)以及原住居民点等空间管控风险	0.235			√			0.08028
2	周边边境口岸、边境边贸互市和抵边村等边境建设风险	0.032		√				0.00592
3	矿业权、水电站、部分水电规划项目、牧区草场养殖、林下种植养殖以及交通、通讯、电力等基础设施建设风险	0.256			√			0.08892
4	当地居民对传统资源利用等生产生活方式改变不适应的风险	0.228			√			0.07884
5	土地征占与流转补偿风险	0.057		√				0.00944
6	利益分配不合理风险	0.046		√				0.00768
7	国家公园设施建设引发的生态环境风险	0.032		√				0.00624
8	社区参与风险	0.042		√				0.00736
9	生态承载力风险	0.031		√				0.00592
10	野生动物肇事风险	0.041		√				0.0072
11	合计	1						0.2978

W 为风险因素,I 为权重,R 风险程度,T 为风险指数,T=I×R;风险因素权重确定通过运用层次分析法计算,并进行一致性检验权重结果的合理性;项目整体的风险等级判定依据“就高不就低”的原则和“叠加累积”的原则进行判断

3.5 社会可持续性分析

高黎贡山国家公园设立及后续建设能促进社区人居环境提升,有利于带动当地社区发展和现代化建设,有利于传统文化的保护和传承,能够带动全域发展,有明显可持续的社会效果。首先,高黎贡山国家公园建设与本区域乡村振兴战略紧密相关,其配套基础设施的建设将有力改善社区交通、通讯、供水、供电、医疗等基础条件,改善当地社区生产生活条件。其次,国家公园通过引导社区科学合理地经营利用自然资源,将生态资源优势转化为经济发展优势,实现保护与发展共赢。最后,通过开展文化遗产保护、塑造国家公园的人文精神,实现自然生态保护与文化遗产保护传承相辅相成、相互促进。同时,国家公园作为全域产业“1+N”布局的创新启动,从区域发展全局出发,不断整合资源,使其成果惠及各方,不断增强当地居民的获得感、幸福感。总体上,不同利益相关者阻断国家公园设立的可能性较低,不会影响国家公园建设社会效果的可持续发挥。

4 讨论

4.1 国家公园设立社会影响评价的应用前景

国家公园设立社会影响评价作为一种政策研究方法,是一个评价、管理、监督国家公园设立实施的社会后果过程,涉及生态、社会、文化、经济可持续性等多个维度,通过影响评价可以促进当地社区的发展、能力建构和社会效益培育。与其他国家公园设立影响评价相比,本研究在评价体系构建、方法应用、案例实践分析等方面,更加注重考虑目标的多样性、多层次性,并着重强调利益相关者分析和社会风险评价。首先,注重社会基准调查的客观性,强调调查数据的全面性,从利益相关者、社会影响、社会互适性、社会风险、社会可持续性等方面构建跨区域国家公园设立社会影响评价体系。不但从利益相关者的角度进行社会影响评价和社会风险评价,还着眼于保护与发展的互适性分析和可持续性分析。其次,基于评价目标维度,将社会调查的定性评价问题转化为可测量的问题,如难于量化的社会效益指标、人文影响、社会发展评估则采用按照一定的准则将模糊因素量化,实现从定性到定量的转换,采用模糊综合评价法、层次分析法开展客观性综合评价。同时,基于现有相关政策从国家、地方和区域内等多个层次进行评价,并从多个目标层次分析社会经济影响和效益风险。在整个评价过程中,评价体系基本完善,社会参与性较强,政策一致性分析系统,差异性对比突出,有利于促进国家公园的建设和管理。

4.2 国家公园设立社会影响评价的难点及突破

(1) 不同保护管理体制。目前,我国自然保护地体系依然存在多头管理、边界不清、权责不明、保护与发展矛盾突出等问题。在规划布局的国家公园候选区^[28]中,由于现有自然保护地管理体制不同,所涉及地方的组织架构、保护政策和资金保障的差异性较大,不同国家公园设立过程中因地理区位差异、保护目标定位不同所面临的社会问题范围尺度界定和复杂程度不同,社会影响评价过程中各种评价活动的进度难以一致,或技术整合、统一领导等协调力量不完善。建议从自然生态地理空间和生态系统单元整体的角度,结合优化空间结构的社会属性特征,构建评价指标和分析方法,将国家公园设立的社会影响评价从传统的专家决策转变为大众影响决策,采取多团队协作形式,开展多元化层次性目标评价,并注重社会因素的相似性和差异性分析。

(2) 不同利益相关者。由于在社会影响评价过程中存在利益相关者诉求的多样性、信息的不对称性、权力和影响力的不均等性,不同利益相关者之间很难有一致性,而且又因跨不同区域存在社会经济基础、文化价值观念的差异,使得协调和沟通的难度加大^[21]。因此,在评价过程中应广泛吸纳各利益相关的社会群体、组织和个人,且尊重并承认受影响群体对他们亲身所受影响进行评价的权威。尤其是对于地域差异较大的跨区域性的国家公园设立社会影响评价,如何设定规范或否决标准,以及社会(甚至环境、经济)层面的效益或影响之间的比较权重,需要经过实践检验和理论总结,逐步完善社会影响评价的方法、指标和评价主体,形成较为成熟的社会影响评价体系、评估制度和审核主体。通过主要利益相关者的识别筛选和诉求期望分析,才能开展社会影响的适应性、重要性评估,进而确定影响评价体系中指标及权重。

(3) 社会文化影响感知。根据对高黎贡山国家公园设立的社会影响分析,各级政府组织和社区居民较为

关注经济发展类要素的影响指标,如区域经济增长、产业结构调整、就业生计、居民收入、利益分配等,对参与管理、多元化决策、传统文化保护传承、多元文化融合等社会文化类要素感知度不高。可知,当前国家公园建设社会影响最关键因素依然是保护与发展的协调,期待在保护过程中获益。当然,部分社区居民也希望能参与国家公园建设,渴望文化习俗受到尊重,实现文化认同。因此,社会影响评价应更加注重经济类社会影响因素的分析,加大保护政策对社区产业发展、居民收入的影响评估。同时,也有必要对社会文化影响感知情况进行系统分析评价。另外,在社会影响评价过程中还发现周边社区较国家公园内社区的社会影响感知程度低,甚至部分周边社区对国家公园建设无感,这可能是周边社区所获得政策倾斜、发展机遇不足,承担了更多因自然保护而带来的直接成本,但直接收益更少,导致消极的社会影响感知。因此,国家公园建设应更多关注周边社区发展。

4.3 建立国家公园设立事中评价和控制机制

国家公园的设立对当地社会经济发展产生长期影响。由于社会因素的不确定性和难以量化的特点,导致评价标准的界定存在诸多问题,这些影响在一定时期内难以全面预测。另外,由于国家公园等此类生态建设项目的实施周期较长,我国在生态建设项目的社会影响评估研究体系尚不够完整、缺乏事中评价机制,很多评价集中在项目实施的后评价,且局限在“社会效果”上,本质上缺乏对受影响利益群体的进行关注。因此,国家公园设立和建设等生态类项目更需要对其事中的评价和控制进行全面评估,并加强对各利益群体在社会层面上的变化分析。事中的评价也是对整个生态建设项目控制的过程,可及时准确地了解已经产生的问题或风险,有利于迅速调整不当并做出积极应对,并对后期的建设方向或具体措施进行改进,这也是社会影响评价的本质。

4.4 制定国家公园设立影响的管理方案

为提升国家公园设立和后续建设的整体效益,建议制定社会影响管理方案。一方面,采取正面影响效益强化与负面影响规避防范措施。如:推进生态产品价值实现,确保国家公园的建设和管理为周边社区带来经济利益;保护国家公园内的传统文化和非物质文化遗产,促进当地社区对其文化资源的认同和传承;探索建立社区共建共享模式,关注社会感知影响因素(如参与管理、决策权、文化遗产等),提高社区的满意度和参与度。另一方面,实施利益相关者参与机制,提高项目建设的透明度,对社会影响管理方案实施监测。如:建立公平、公正的利益分配机制,充分考虑和保障周边社区的利益和权利;强化多方合作,搭建合作平台,鼓励周边社区积极参与建设和管理,共同制定和实施有利于利益相关者的政策和措施;完善社会影响评价体系,根据国家公园的特点和实际情况,及时完善和优化社会影响内容和指标,以满足实际需求和指导实践。

4.5 跨区域国家公园设立影响评价探讨

本研究基于高黎贡山国家公园跨省(区)创建性质,在探讨社会影响评价体系过程中相较于未跨省(区)国家公园,更加注重对社会因素差异性的分析,充分考虑了不同省(区)间的政策、管理和社会文化差异。本文从不同省(区)间管理体制、组织架构、生活方式、资金保障、矛盾冲突、民族文化等多元化、差异性对比视角,探讨了跨省(区)国家公园设立的社会影响评价,为不同省(区)间统一规划、统一部署、分区创建国家公园制定有针对性的管理策略提供参考。由于跨省(区)国家公园的设立会引起更加广泛的社会关注和争议,其社会影响不局限于某个地方的资源环境和社会经济利益,极大可能涉及不同管理模式下的立法框架、体制机制以及不同利益相关方的利益冲突。因此,跨省(区)国家公园的社会影响评价需要更广泛的调查研究和公众参与,以确保不同的利益相关方都能够参与到评价过程中,确保评价结果的客观性和公正性。另外,基于国家公园“自上而下”的建设模式,建议跨省(区)布局的国家公园先由省级政府主导分片区开展社会影响评价,分析利益相关者诉求、识别社会风险要素,开展适应性、重要性、可持续等评价。而后,基于自然地理单元的整体性调查和社会行政单元的差异性调查,综合分析各片区的相似性、差异性,设定统一的评价规范或否决标准,按照共同的审核主体开展社会影响评价分析,从而促进实现国家公园建设公平、互利和可持续的社会成果。

5 结论

本文从社会影响评价角度出发,以高黎贡山国家公园为例开展实证分析,探讨国家公园设立社会影响评价内容,构建指标体系,认为开展社会影响评价,能够理性客观的分析项目产生的社会影响,结论如下:

(1)设立高黎贡山国家公园与10个方面的利益相关者在中等程度上相互促进。利益相关者综合分析 $S_s = 4.33$,绝大部分赞成和支持,仅有部分企业、部分社区居民表示担心。(2)高黎贡山国家公园的设立和后续建设总体上有利于区域生态、经济、社会的全面协调与可持续发展。(3)总体上高黎贡山国家公园建设与利益相关者、当地社会条件、文化条件、政策环境具有较强的相互适应性。(4)高黎贡山国家公园建设现阶段无重大、较大等级的社会风险因素,仅存在11个方面一般、较小等级的社会风险因素,通过采取针对性的规避和防范措施,可有效化解。对结构性风险点、系统性风险点分别提出明确的解决措施。(5)高黎贡山国家公园建设社会效果可持续性强。通过实现自然资源资产统一管理,采取必要措施,可有效减缓或规避负面影响,持续增强正面影响。

另外,根据上述社会影响评价,提出以下政策建议:(1)从利益相关者和社会风险识别结果来看,一方面是要完善管理体制机制,科学规划管控空间,构建统一、规范、高效的高黎贡山国家公园管理体制。在生态保护第一的前提下,充分考虑利益相关者诉求,实施差别化管控。另一方面是推进建立生态补偿制度,加强生态系统健康管理。根据国家公园差别化的分区管控政策,探索建立完善的生态补偿、土地流转等机制。(2)结合社会影响和社会管理来看,国家公园建设是一项复杂性、综合性事务,不同层次不同群体的认知、理解不同。一是要坚持政府主导,发挥社区主体作用,引导社区居民积极主动参与。二是要充分借鉴经验,加强宣传引导和科技支撑。国家公园建设要充分吸收、应用国内外成功的先进理念,将先进的管理经验与可持续发展模式应用其中,减少社会风险发生的可能性。

我国国家公园的社会影响评价还处于不断完善阶段。在理论研究方面,有必要系统性构建适应我国国家公园建设国情的社会影响指标体系,科学对比不同国家公园的利益相关者、社会风险要素、社会影响感知差异以及保护和发展政策的互适性、可持续性。在实践层面,需在现有社会影响评价过程中开展大量实证研究,不断探索方法,优化研究路径,构建适合我国国家公园实践发展社会影响评价体系。同时,应基于确立的社会影响评价基础上,开展多层次的保护管理政策调整优化,采用多元化策略降低或规避国家公园设立的不利影响。

参考文献(References):

- [1] 唐芳林等. 国家公园理论与实践. 北京: 中国林业出版社, 2017: 12-18, 25-36, 120-136, 422-437.
- [2] 杨锐等. 国家公园与自然保护地理论与实践研究. 北京: 中国建筑工业出版社, 2019: 21-40.
- [3] 陈涵子, 吴承照. 从风水林到国家公园——利益相关者集体行动的逻辑. 中南林业科技大学学报: 社会科学版, 2019, 13(5): 18-24.
- [4] 唐小平, 张云毅, 梁兵宽, 宋天宇, 陈君帆. 中国国家公园规划体系构建研究. 北京林业大学学报: 社会科学版, 2019, 18(1): 5-12.
- [5] 杨锐. 论中国国家公园体制建设中的九对关系. 中国园林, 2014, 30(8): 5-8.
- [6] 唐芳林. 中国特色国家公园体制建设的特征和路径. 北京林业大学学报: 社会科学版, 2020, 19(2): 33-39.
- [7] 张海霞, 钟林生. 国家公园管理机构建设的制度逻辑与模式选择研究. 资源科学, 2017, 39(1): 11-19.
- [8] 耿松涛, 张鸿霞. 国家公园建设中社区参与模式: 现实困境与实践进路. 东南大学学报: 哲学社会科学版, 2022, 24(5): 70-77, 147.
- [9] 潘健峰, 马伟伟, 陈艳, 蔡思青, 陈玉美. 中美国家公园生态系统服务社会价值对比研究——以普达措国家公园和圣伊莎贝尔派克国家森林公园为例. 世界地理研究, 2023, 32(5): 56-66.
- [10] 代云川, 薛亚东, 张云毅, 李迪强. 国家公园生态系统完整性评价研究进展. 生物多样性, 2019, 27(1): 104-113.
- [11] 张广海, 曲正. 我国国家公园研究与实践进展. 世界林业研究, 2019, 32(4): 57-61.
- [12] 唐芳林, 闫颜, 刘文国. 我国国家公园体制建设进展. 生物多样性, 2019, 27(2): 123-127.
- [13] 马娟娟, 李晓兵, 齐鹏, 张耀全. 祁连山国家公园生态安全评价. 山地学报, 2022, 40(4): 504-515.
- [14] 李洪义, 吴儒练, 田逢军. 近20年国内外国家公园游憩研究综述. 资源科学, 2020, 42(11): 2210-2223.
- [15] 蒋亚芳, 田静, 赵晶博, 唐小平. 国家公园生态系统完整性的内涵及评价框架: 以东北虎豹国家公园为例. 生物多样性, 2021, 29(10): 1279-1287.

- [16] 赵力, 张炜, 刘楠, 周典, 孙培峰. 国家公园理念下区域生态旅游资源评价——以青海湖与祁连山毗邻区域为例. 干旱区地理, 2021, 44(6): 1796-1809.
- [17] 陈小南, 李琼雯, 余建平, 余顺海, 李双, 曹铭昌. 钱江源国家公园白颈长尾雉生境适宜性评价研究. 生态环境学报, 2022, 31(9): 1832-1839.
- [18] 国家市场监督管理总局, 国家标准化管理委员会. 国家公园设立规范: GB/T 39737-2021. 北京: 中国标准出版社, 2021.
- [19] 陈君帜, 叶菁, 刘涛, 程圩, 田逸伦. 国家公园社会影响体系构建与评价——以秦岭国家公园为例. 中国园林, 2022, 38(4): 20-25.
- [20] 曹赫, 王迎迎, 杨婧, 张谊佳, 张玉钧. 2020—2021 年中国旅游发展分析与预测 G.10 国家公园设立中的社会影响评价实践研究. 北京: 社会科学文献出版社, 2021.
- [21] 张雨琦, 张引. 中国大熊猫国家公园社会影响评估研究——基于界内、门户和边缘社区的比较分析. 景观设计学: 中英文, 2023, 11(3): 67-95.
- [22] Inter organizational Committee on Principles and Guidelines for Social Impact Assessment. Principles and Guidelines for Social Impact Assessment in the USA. Impact Assessment and Project Appraisal, 2003, 21(3): 231-250.
- [23] 唐勇, 徐玉红. 国外社会影响评价研究综述. 城市规划学刊, 2007(5): 72-77.
- [24] 刘珉, 胡鞍钢. 中国国家公园体系构建的理论与实践研究——基于矛盾理论和激励相容理论的分析框架. 海南大学学报(人文社会科学版) 2024, 42(02): 57-66.
- [25] 拉贝尔 J. 伯基. 社会影响评价的概念、过程和方法. 杨云枫北京: 中国环境科学出版社, 2011: 30-31.
- [26] 杨庆媛, 张占录, 杨华均. 土地开发整理项目社会影响评价方法探讨. 中国土地科学, 2006, 20(3): 44-49.
- [27] Mitchell R K, Agle B R, Wood D J. Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts. Academy of Management Review, 1997, 22(4): 853-886.
- [28] 唐小平, 欧阳志云, 蒋亚芳, 马炜, 徐卫华, 陈尚, 刘增力. 中国国家公园空间布局研究. 国家公园(中英文), 2023, 1(1): 1-10.