

DOI: 10.20152/j.np.202404020050

李军辉, 陈文烈. 中国国家公园体制建设的治理特征——基于政策文本量化评价. 国家公园(中英文), 2024, 2(4): - .

Li J H, Chen W L. Governance characteristics of national park system construction in china: based on policy text quantitative evaluation. National Park, 2024, 2(4): - .

中国国家公园体制建设的治理特征 ——基于政策文本量化评价

李军辉^{1,2}, 陈文烈^{1,*}

1 青海民族大学, 西宁 810007

2 桂林理工大学, 桂林 541000

摘要: 针对国家公园体制建设的政府意志与社会各界认知之间的错位与不一致性, 揭示国家公园建设的政策定位、目标和方向, 进一步明晰国家公园体制建设中的治理特征。基于政策“工具-目标-效力”分析框架, 运用内容分析法和政策一致性(PMC)指数模型, 对国家和省(区)级国家公园政策文件8份进行量化评价。研究发现, (1) 国家公园体制机制建设的阶段性特征显著, 表现出“概念阐释+机构介绍”到“强调生态保护+注重管理+加强建设”再到“生态保护第一+统筹规划+监督管理+成效评估”等演变规律。(2) 国家公园政策工具主要以强制性为主, 具体表现在监督管理和责任划分等方面。(3) 国家公园政策目标以生态保护与管理体制改革为主, 对民生福祉改善、人与自然和谐共生、参与全球治理的关注不够。(4) 选取的国家公园政策文本总体效力较高, 与中央国家公园政策相比, 地方国家政策效力相对较低, 主要因为地方政策视角缺少宏观指导、执法监督和宣传保障重视不够、建设过程缺乏系统规划和体制改革举措、政策性质选择单一、政策受体比较片面等问题。鉴于此, 文章提出应从政策工具多元配置、政策目标体系完善、政策效力机制优化等三个方面发力推进国家公园政策文本建设的不断完善。

关键词: 国家公园; 体制建设; 政策文本

Governance characteristics of national park system construction in china: based on policy text quantitative evaluation

LI Junhui^{1,2}, CHEN Wenlie^{1,*}

1 Qinghai Minzu University, Xining 810007, China

2 Guilin University of Technology, Guilin 541000, China

Abstract: In view of the dislocation and inconsistency between the government will and the cognition from all walks of life in the national park system construction, this paper reveals the policy orientation, objectives, and direction of the national park system construction while meticulously delineating the governance characteristics throughout this process. By employing a “tool-goal-effectiveness” policy analysis framework and merging content analysis with a Policy Matching Coefficient (PMC) index model, a quantitative evaluation is undertaken on 106 national and provincial (district) national park policy documents. Key findings include: (1) The construction of the national park system and mechanism reveals prominent stage characteristics, showing the evolution law from “concept explanation+institution introduction” to “emphasizing ecological protection+paying attention to management+strengthening construction” to “ecological protection first+overall planning+supervision and management+effectiveness evaluation”. (2) National park policies predominantly employ compulsory tools, particularly evident in areas such as supervisory management and delineation of responsibilities. (3) Despite ecological

基金项目: 国家社会科学基金项目(20XSH022); 青海省哲学社会科学规划重点项目(23ZCZD007); 广西哲学社科项目(21GMZ009)

收稿日期: 2024-04-02; **采用日期:** 2024-05-14

* 通讯作者 Corresponding author. E-mail: 2441766185@qq.com

protection and management system reform constituting the mainstay of national park policy objectives, there remains inadequate attention towards enhancing people's livelihood and well-being, fostering harmonious coexistence between man and nature, and engaging in global governance. (4) The overall effectiveness of chosen national park policy texts is relatively high. However, compared to central government policies, those at local levels exhibit lower effectiveness. This can be attributed to factors including a lack of macro-guidance perspective in local policies, insufficient emphasis on law enforcement supervision and publicity, a paucity of systematic planning and institutional reform measures in the construction process, single choice of policy nature, and one-sided policy recipients. Thus, recommendations are made for the continuous refinement of national park policy texts from three aspects; multiple allocation of policy tools, improvement of policy target system, and optimization of policy effectiveness mechanism.

Key Words: national parks; system construction; policy text

2013年11月,党的十八届三中全会首次提出建立国家公园体制。国家公园体制由国家批准设立并主导管理,以行政力量重新构建园区生态资源使用权力格局,实现珍稀濒危物种、自然遗迹、自然景观等的保护^[1]。国家公园体制建设是生态文明战略的理论补充和实践创新,对于促进人与自然和谐共生、推进美丽中国建设具有极其重要的意义^[2]。近年来,随着国家公园体制机制建设的深入推进,国家和地方层面的政策文本大量发布,从宏观层面引导国家公园建设。但是,社会各界如何确切的理解和把握政策文本的内容要求,是影响国家公园政策文本效应的重要前提。因此,科学阐释国家公园体制建设的治理特征对于梳理现行政策的特点,反思政策建构中存在的不足,进而调整既有政策内容、完善政策体系、强化国家公园的主体地位以及更好维护国家生态安全等具有重要意义。

梳理学术界有关国家公园政策方面的研究,已有相关研究主要侧重于体制机制^[3-4]、机构设置^[5-6]、法律法规^[7-8]等探究。就国家公园体制机制建设而言,国家公园体制机制建设的关键任务是顶层设计政策的宏观引导,如此才能有效推动国家公园生态产品价值的实现^[9]。有学者基于武夷山国家公园体制机制建设研究提出了门票政策,认为国家公园产业化发展是公园体制机制建设的重要内容,能够促进国家公园体制机制建设的可持续化^[10]。也有学者指出国家公园体制机制建设应该考虑自然教育制度的完善,提高社会居民生态保护的意识^[11]。值得注意的是国家公园体制机制建设不能简单的画地为牢,要综合考虑政治、经济、文化、社会和生态等方面^[12]。就国家公园机构设置而言,国家公园机构设置应该考虑自然教育研讨会组织、自然教育杂志等激发社会居民生态保护的积极性^[13]。在国家公园机构设置中,有关单位必须紧紧围绕生态保护目标,以功能性导向设置机构部门^[14]。就国家公园法律法规而言,有学者指出中国国家公园法律法规的实施应该借鉴国际经验,实现法律法规实施过程的科学性和有效性^[15]。在国家公园法规的建设中,不仅要依托生态维护和生态产品价值实现实践需求^[16],而且要符合国家的政策法规和契合地区的实际需要^[17],也要重视执法、监督和管理的统筹性,并在具体的执法中明确执法主体和具体举措^[18],更要明确各主体的权力与义务^[19]。

综上所述,有关国家公园体制机制建设的研究已取得丰硕的成果,为国家公园高质量建设奠定了坚实的理论基础。但是,在生态文明战略和中国式现代化建设的时代背景下,国家公园体制建设肩负着生态安全屏障的使命,如何科学制定国家公园的各项政策是有效推动国家公园高质量发展的基本前提。笔者运用内容分析法和PMC指数模型,从政策“工具—目标—效力”的分析框架对国家公园政策文本进行量化评价,以期回答以下科学问题:(1)国家公园政策文本的演变特征是什么?(2)国家层面和地方政府制定政策文本的异同点体现在哪些方面?(3)国家政策文本在政策工具、政策目标和政策效力等方面的侧重点是什么?

1 国家公园政策分析框架构建

现有的政策评价过程中,学者们围绕政策目标和政策工具两个维度进行政策评估与定量分析,对政策本身效力的探讨较少^[20]。尼古斯·亨利在《公共行政与公共事务》一书中特别强调,政策效力是政策运转的重

要影响因素^[21]。因此,笔者将政策效力纳入政策评估框架,将政策工具作为 X 轴、政策目标为 Y 轴,政策效力为 Z 轴,构建国家公园政策三维分析框架(图 1)。

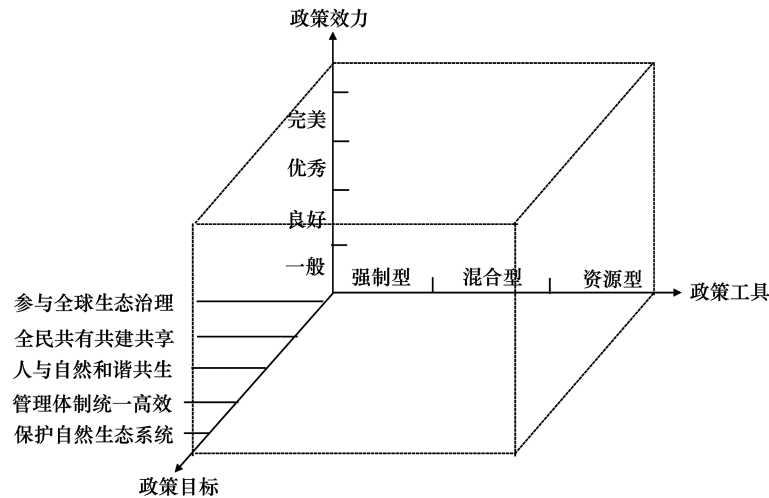


图 1 国家公园政策的三维分析框架

Fig.1 A three-dimensional analytical framework for national park policy

1.1 政策工具维度

政策工具是政策制定者为达到政策目标而设计使用的一系列手段及措施。当前,学术界对政策工具的类型划分及标准并不统一。Rothwell 和 Zegveld 根据政策工具对产业发展的影响程度,将政策工具分为供给型、需求型、环境型^[22];Schneider 和 Ingram 根据受众群体行为,将政策工具划分为权威工具、激励工具、能力建设工具、象征和劝诫工具、学习工具^[23];迈克尔·豪利特和 M. 拉米什等按照政府提供公共物品的程度,将政策工具分为自愿型、混合型和强制型^[24]。由于国家公园具有国家代表性和全民共享性,属于公共产品的范畴,因此,笔者参考和借鉴 Howlett 和 Ramesh 的分类标准,将国家公园政策工具划分为强制型、混合型和自愿型三种类型。

1.2 政策目标维度

政策目标是政策发布主体拟通过各种政策工具想要达成的预期目的和结果,对政策对象的整体性规划起着重要的引导作用。首先,有学者指出国家公园治理目标是“保护第一,人天和谐;全民共享,真善真美”^[25]。也有学者基于三方演化博弈理论,提出国家公园生态保护水平高、政策福利效能高、公众参与比例高的人与自然和谐共生的设计目标^[26]。文章根据《建立国家公园体制总体方案》《关于加强大熊猫国家公园协同保护管理的决定》《三江源国家公园总体规划(2023-2030 年)》等国家公园建设目标,并在参考和借鉴现有研究成果的基础上,将国家公园的政策目标归纳为保护自然生态系统、管理体制统一高效、人与自然和谐共生、全民共有共建共享、参与全球生态治理五个方面。

1.3 政策效力维度

政策效力主要表现为政策文件内容效力和执行效力,对政策效力进行评估有利于政策的调整和执行^[27]。当前,学术界对政策效力的评估主要采用直接赋分法和 PMC(Policy Modeling Consistency Index 策略建模一致性指数)指数模型,前者是根据政策类型和政府颁布机构的级别进行 1—5 赋值,后者通过扎根理论方法构建多维评价模型,判断政策的一致性^[28]。由于 PMC 指数模型更为全面,且在一定程度上降低了政策评价的主观性和政策分析的成本。因此,笔者选择 PMC 指数模型对国家公园政策效力进行评估。

2 数据来源与研究方法

2.1 政策文本的来源

为全面获取国家公园政策文本,笔者在国务院办公厅、国家林业草原局、自然资源部等官方网站,“北大

法宝”数据库和各地方政府官方网站,以“国家公园”为主题词进行检索,截至 2024 年 3 月 17 日,共查阅到 424 份政策文件。通过对这些政策进行详细阅读、认真筛选、反复探讨,剔除已经失效或相关度不高的政策文本,最终得到有效的政策文件样本 106 份。囿于篇幅所限,具体政策文本样本内容在此不予赘述。

2.2 研究方法

2.2.1 内容分析法

内容分析法是一种对具有明确特性的传播内容进行客观、系统、定量描述的研究方法。通过对质性文本内容所包含的信息进行规范化的分类编码和数理统计,分析和验证政策文本的目标及有效性。笔者采用 Nvivo 软件,对 106 份国家公园政策文本采用扎根理论方法进行三级编码,即对逐句语义分析进行开放式编码、分类归纳轴心式编码、总结提炼核心式编码(编码示例如表 1 所示)。最后按照上文所确定的政策“工具-目标-效力”分析框架进行归类,并分别进行频数统计。为保障编码的效度和一致性,整个编码过程由 5 名国家公园研究领域专家独立进行,对于有争议的编码内容,5 人共同协商,最终达成一致意见。

表 1 国家公园政策编码示例

Table 1 Example of the national park policy coding

主轴式编码 Spindle coding	轴心式编码 Axial coding	开放式编码 Open coding	政策内容 Policy content	政策出处 Policy origin
政策目标 The policy goal	保护自然生态系统	生态系统稳定高效、维护国家安全、实现经济社会可持续发展…	……建设健康稳定高效的自然生态系统,为维护国家生态安全和实现经济社会可持续发展筑牢基石……。	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》
	管理体制统一高效	建构统一管理体制、避免交叉管理…	建成统一规范高效的中国特色国家公园体制,交叉重叠、多头管理的碎片化问题得到有效解决,……	中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《建立国家公园体制总体方案》
	全民共有共建共享	居民利用共享、生态保护补偿、生态价值实现…	……原住民参与生态保护的利益分享机制和多元化的生态保护补偿机制不断完善,大熊猫国家公园成为生态文明体制创新、生态价值实现的先行区。	国家林业和草原局(国家公园局)《大熊猫国家公园总体规划(2023—2030 年)(征求意见稿)》
	人与自然和谐共生	生态价值实现、生态教育展示、人与自然和谐共生、…	将大熊猫国家公园建成……生态价值实现先行区、生态教育展示样板区、促进人与自然和谐共生。	《关于加强大熊猫国家公园协同保护管理的决定》
	参与全球生态治理	世界先进水平、…	……国家公园等自然保护地和野生动植物保护管理达到世界先进水平……。	国家林草局、财政部、自然资源部、生态环境部联合印发《国家公园等自然保护地建设及野生动植物保护重大工程建设规划(2021—2035 年)》

2.2.2 PMC 指数模型

PMC(Policy Modeling Consistency Index)指数模型和 Omnia Mobilis 假设由 Ruiz Estrada 等提出。PMC 的作用主要体现在以下两个方面:从多个维度评价政策的内部一致性^[29];二是直观地反映政策的优缺点^[30]。与现有方法相比,PMC 指数模型的成本更低,而且更易于操作^[31]。因此,PMC 指数模型已经成为政策效力评价研究中应用最为广泛的定量评价方法。

一般情况下,基于 PMC 指数模型的政策效力评估包括以下四个步骤:

首先,筛选评价的国家公园政策文本,在 Estrada 提出的核心变量的基础上,参考和借鉴现有研究成果,结合前文国家公园政策的内容特征,确定国家公园政策效力评价体系,包括 9 项一级指标和 42 项二级指标(表 2)。

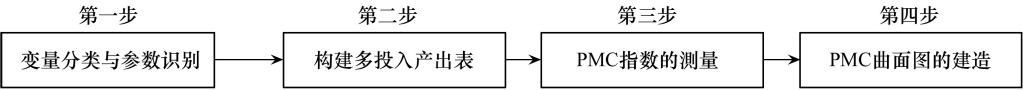


图 2 PMC (Policy Modeling Consistency Index 政策建模一致性指数) 指数模型构建的流程

Fig.2 The process of PMC-Index model construction

表 2 国家公园政策评价体系

Table 2 The system for evaluation of national park policy

一级变量 First-order variable	二级变量 Secondary variable	变量 来源 Source of variables	一级变量 First-order variable	二级变量 Secondary variable	变量 来源 Source of variables
政策性质 (X ₁) Nature of policy (X1)	预测 (X ₁₋₁) 建议 (X ₁₋₂) 反馈 (X ₁₋₃) 监督 (X ₁₋₄) 描述 (X ₁₋₅) 导向 (X ₁₋₆)	徐水太 ^[32] 政策级别 (X ₆) Policy Level (X6)	社区发展 (X ₅₋₅) 执法监督 (X ₅₋₆) 国家级 (X ₆₋₁) 省部级 (X ₆₋₂) 市县级 (X ₆₋₃)	公众服务 (X ₅₋₄) 邓翔 ^[36]	
政策时效 (X ₂) Policy aging (X2)	长期 (X ₂₋₁) (5 年以上) 中期 (X ₂₋₂) (3—5 年, 含) 短期 (X ₂₋₃) (3 年以内)	林晓芸 ^[33] Policy receiver (X7)	政策受体 (X ₇) 企事业单位 (X ₇₋₂) 社会组织 (X ₇₋₃)	各级政府 (X ₇₋₁) 胡扬名 ^[37]	
政策视角 (X ₃) Policy perspective (X3)	宏观 (X ₃₋₁) 中观 (X ₃₋₂) 微观 (X ₃₋₃)	王克岭 ^[34] 政策保障 (X ₈)	科研院所 (X ₇₋₅) 法规制度 (X ₈₋₁) Policy guarantee (X8)	社区居民 (X ₇₋₄) 蔡立辉 ^[38]	
政策领域 (X ₄) Policy areas (X4)	经济 (X ₄₋₁) 政治 (X ₄₋₂) 文化 (X ₄₋₃) 社会 (X ₄₋₄) 生态 (X ₄₋₅) 科技 (X ₄₋₆)	金璐瑶 ^[35] 政策评价 (X ₉)	人才支撑 (X ₈₋₃) 资金支持 (X ₈₋₄) 技术支撑 (X ₈₋₅) 宣传机制 (X ₈₋₆) 依据充分 (X ₉₋₁) Policy evaluation (X9)	组织领导 (X ₈₋₂) 宋大成 ^[39]	
政策重点 (X ₅) Policy Focus (X5)	生态保护 (X ₅₋₁) 规划建设 (X ₅₋₂) 体制改革 (X ₅₋₃)	词频统计和文本分析	规划详实 (X ₉₋₃) 方案科学 (X ₉₋₄)	目标明确 (X ₉₋₂)	

其次,根据公式(1)和(2)对各二级指标进行二级制 0 或 1 赋值。具体而言,如果国家公园政策文本中涉及相关自变量的内容,则将其赋值 1;否则为 0(表 2)。随后根据公式(3)计算出一级指标的得分;根据公式(4)计算出待评价国家公园政策的 PMC 指数,并对其进行等级划分(表 3);根据公式(5)绘制出 PMC 曲面图。

$$X_i = \left[\sum_{j=1}^n \frac{X_{ij}}{T(X_{ij})} \right] \quad i = 1, 2, 3, \cdots, n$$

(1)

$$X \sim N[0, 1]$$

(2)

$$X = \{XR: [0, 1] \}$$

(3)

$$PMC = \sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^n \frac{X_{ij}}{n(X_{ij})}$$

(4)

$$MC\text{-}Surface = \begin{bmatrix} X_1 & X_2 & X_3 \\ X_4 & X_5 & X_6 \\ X_7 & X_8 & X_9 \end{bmatrix}$$

(5)

式中, i 表示第 i 个一级变量, j 表示第 j 个二级变量, m 是一级变量个数, n 是二级变量个数, $T(X_{ij})$ 为某一级变量下二级变量的个数。

表 3 国家公园政策的评价标准

Table 3 The criteria for evaluation of national park policy

PMC 指数 PMC index	0—4.99	5—6.99	7—7.99	8—9
评价结构 Evaluation structure	一般	良好	优秀	完美

3 国家公园政策文本量化评价结果

3.1 政策文本的阶段特征

3.1.1 政策文本发展的阶段识别

由图 3 可知,国家公园政策文本的发布数量呈现波动上涨的趋势,而上涨趋势又表现出阶段性特征。文章根据国家公园体制建设的历史性事件和政策文本数量的变动趋势,将中国国家公园政策发展划分为政策探索期(1972—2012)、政策成长期(2013—2020)、政策成熟期(2021 年至今)三个阶段。

第一阶段(政策探索期),国家公园的概念在政策文本中虽有提及,但是并没有引起社会各界的关注和重视,这个阶段政策文本的文字较少、内容单一,政策文本的制定者并没有明确的目标。第二阶段(政策成长期),随着党的十八届三中全会首次提出建立国家公园体制,国家公园体制建设上升为国家战略层面,各级政府和社会各界开始探究国家公园建设的时代价值和使命,政策文本的字数、内容、形式以及政策文本的数量等出现明显的增长。第三阶段(政策成熟期),随着习近平在《生物多样性公约》第十五次缔约方大会上宣布正式设立三江源、大熊猫、东北虎豹、海南热带雨林、武夷山等五个国家公园体制,标志着国家公园体制正式进入建设期,政策文本体系的形式基本趋于完整,政策文本的内容亟需不断的优化和完善,政策制定者更加注重政策的效应性。

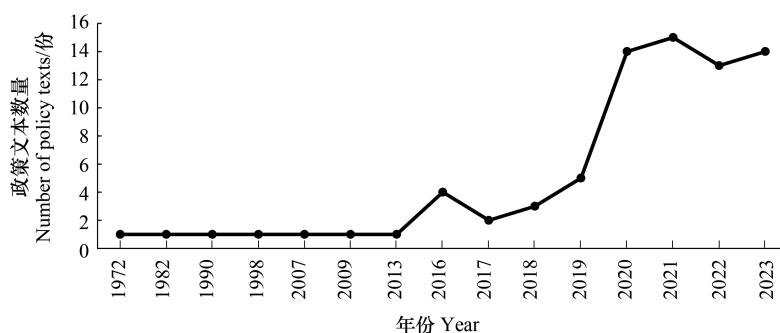


图 3 1972—2023 年国家公园政策文本年度分布

Fig.3 Annual distribution of national park policies texts from 1972 to 2023

3.1.2 政策文本的阶段特征分析

在政策探索期,国家层面并未检索到正式的政策文件,而台湾、黑龙江、云南等省份根据区域特征出台了较少的文件,主要以简短的通知和意见为主。在政策成长期,国家层面制定了《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》等文件,标志着国家公园建设上升为国家战略,而且地方政府积极落实国家公园建设的指导思想,制定了一系列政策文件。在政策成熟期,国家更加侧重于规范管理和法律保障等方面的政策制定,比如《国家公园监测规范》《国家公园考核评价规范》《国家公园设立规范》《国家公园法》等,地方政府则更加倾向于方案、规划、意见、通知等方面的政策制定。

为了更加深入的了解各阶段政策内容的聚焦情况,笔者基于 106 个政策文本数据进行词频提取,根据提

取的词汇进行排序,选取各阶段前 10 个高频词(表 4)归纳总结各阶段国家公园政策内容的焦点。由于“公园”和“国家”是名称词,其频率缺乏进一步探究的实际意义,因此文章分析过程中不予考虑。在政策探索期,政策文本主要强调计划制定、主管机构、区域划定、监督管理、法律制定、景观保护等内容。在政策成长期,“保护”与“生态”出现的频次最高,表明这一阶段国家公园建设首要任务的是“生态保护”。在政策成熟期,“保护”、“生态”出现的频次还是最高,说明国家公园建设的核心任务仍是“生态保护”。通过国家公园政策文本的词频分析,国家公园政策文本内容能够反映出国家公园建设的主要目标和关键任务,即“生态保护第一”。

表 4 国家公园各阶段政策文本高频词统计分析表
Table 4 The criteria for evaluation of national park policy

政策探索期 Policy exploration period		政策成长期 Policy growth period		政策成熟期 Policy maturity	
高频词	频数	高频词	频数	高频词	频数
公园	127	保护	1473	公园	3718
国家	126	生态	1460	国家	3521
计划	39	国家	1450	保护	2823
机关	37	公园	1368	生态	2029
规定	32	自然	911	管理	1885
管理	30	管理	799	自然	1872
区域	28	建设	517	建设	1421
管理处	22	系统	416	监测	794
经营	22	森林	388	大熊猫	744
主管	21	祁连山	365	建立	673

3.2 政策工具维度分析

根据表 5 数据分析,国家公园政策工具使用呈现出非均衡性,其中强制型政策工具使用频率最高,响应次数达到 1574 次,所占比重为 67.12%;混合型和自愿型政策工具使用频数分别仅为 409 次和 362 次,占比为 17.44%和 15.44%。

各政策工具类型的工具名称使用情况,强制型政策工具中使用工具名称频率最高的是监督管理,所占比重达 17.44%。混合型政策工具中使用频率最高的是生态补偿和产业扶持,占比分别为 3.24%和 3.20%。自愿型政策工具中使用频率最高的社区参与,占比达到 4.35%。表明在国家公园建设中,国家在场是保障监督管理的有效执行、生态补偿的财政支持、产业扶持的政策鼓励和社区参与的权威动员等基本前提。

表 5 国家公园政策工具统计分析表
Table 5 Statistical analysis of national park policy instruments

政策工具类型 Types of policy instruments	频数 Frequency	占比/% Percentage	高频数工具名称 Name of high frequency tool	频数 Frequency	占比/% Percentage
强制型 Coerciveness	1574	67.12	监督管理	409	17.44
			责任划分	215	9.17
			制度建设	212	9.04
混合型 Mixed type	409	17.44	产业扶持	76	3.24
			生态补偿	75	3.20
			科技创新	63	2.69
自愿型 Voluntary type	362	15.44	社区参与	102	4.35
			舆论宣传	64	2.73
			社会投资	62	2.64

3.3 政策目标维度分析

如表 6 所示,在五个政策目标中,保护自然生态系统所占比重最高,达到 36.65%,这与国家公园建设的根

本目的——保护自然生态系统的原真性、完整性,始终突出自然生态系统的严格保护、整体保护和系统保护相契合,与生态保护第一的理念相呼应。管理体制统一高效也是国家公园建设的主要目标,占比为 27.09%,主要在于破解国家公园建设过程中政出多门、多头管理、九龙治水的碎片化问题。相比之下,参与全球生态治理、全民共有共建共享、人与自然和谐共生则提及较少,占比分别为 13.94%、12.35%和 9.96%。由此可见,在国家公园政策目标的设置中存在“强生态”与“弱民生”的现象,长此以往将不利于国家公园的长期建设。为此,应对以上目标加以强化,进而为国家公园建设提供更有力的宏观引导。

表 6 国家公园政策目标统计分析表
Table 6 Statistical analysis of national park policy objectives

政策目标 The policy goal	频数 Frequency	占比/% Percentage
保护自然生态系统 Protect the natural ecosystem	92	36.65
参与全球生态治理 Participate in global ecological governance	35	13.94
管理体制统一高效 Unified and efficient management system	68	27.09
全民共有共建共享 The whole people share, build and share	31	12.35
人与自然和谐共生 Harmony between man and nature	25	9.96

3.4 政策效力维度分析

为了进一步剖析国家政策文本与地方政策文本的政策效力情况,文章根据政策文本的高频词统计分析,分别从国家和地方选取词频类型和频率相近的政策作为代表性政策文本,采用 PMC 指数模型进行效力评价。文章选择了 8 个政策文件为政策效力评价的数据来源(表 7),这 8 项政策文本涉及中央和地方政策(国家公园所在区域)、政策文本结构完整、政策文本内容丰富,具有一定的代表性。其中 P1 是国内最早的国家公园地方立法,P2 是香港首份城市级《生物多样性策略及行动计划》,P3 是国内首个国家公园总体规划方案,P4 是我国首部国家公园地方性法规,P5 标志着海南热带雨林国家公园体制试点由此展开,P6 创新了生态补偿机制,P7 是首个中央直属国家公园的总体规划,P8 是省人才常委会在省际开展的首次协同立法。

表 7 国家公园典型政策汇总
Table 7 A summary of typical national park policies

序号 Serial numbe	政策名称 Policy name	发布时间 Release time
P1	台湾国家公园法(2010 年 12 月 8 日修正)	2010-12-8
P2	香港生物多样性策略及行动计划(2016—2021)	2016-12-21
P3	建立国家公园体制总体方案	2017-9-26
P4	三江源国家公园条例(试行)	2017-6-2
P5	海南热带雨林国家公园体制试点方案	2019-7-15
P6	关于印发建立武夷山国家公园生态补偿机制实施办法(试行)	2020-8-20
P7	东北虎豹国家公园总体规划(2022—2030)	2022-7-24
P8	关于加强大熊猫国家公园协同保护管理的决定	2023-7-25

文章根据上文 PMC 指数模型计算步骤,对 8 项国家公园政策的 PMC 指数进行测算(表 8)。一般情况下,PMC 数值越大,表明政策效力越高;反之则越低。同时,以表 8 数据为基础,按照上文公式(5)建立 PMC 矩阵,利用 Origin2021 绘制 PMC 曲面图,各曲面图如图 4 所示。根据表 8 和图 5 分析,中共中央、国务院颁布的《建立国家公园体制总体方案》、香港特区政府颁布的《香港生物多样性策略及行动计划(2016—2021)》和国家林草局(国家公园局)会同吉林、黑龙江两省形成的《东北虎豹国家公园总体规划(2022—2030 年)》的政策效力为优秀,说明这三份文件在政策性质、政策时效、政策视角、政策领域、政策重点、政策级别、政策受体、政策保障、政策评价等方面具有一定的指导意义。相比之下,P5、P4、P8、P6、P1 的效力处于“良好”等级,虽然

效力较高,但在一些指标上仍存在薄弱之处,仍需进一步加强。P5 的 PMC 指数为 6.99,排名第四,主要是因为政策视角缺少宏观指导,重点未涉及执法监督,缺少资金支持;P4 的 PMC 指数为 6.83,排名第五,主要是该项政策缺乏描述性质,未涉及宏观指导,缺乏法律、宣传保障。P8 的 PMC 指数为 6.66,排名第六,主要是因为该项政策未涉及执法监督,缺少法律、组织、宣传保障。P6 的 PMC 指数为 5.96,排名第七,缺少描述性质,政策重点缺乏规划建设和体制改革,受体尚未囊括社区组织,缺少法律、人才、技术支撑。P1 的 PMC 指数为 5.25,排名第八,主要是因为该项政策缺少组织、人才、技术、宣传等保障,受体尚未包括社会组织和社区居民。

表 8 国家公园政策的 PMC¹ 指数
Table 8 The PMC-Indices of policies in national park

编号 Number	X ₁	X ₂	X ₃	X ₄	X ₅	X ₆	X ₇	X ₈	X ₉	PMC ¹ 指数 PMC index	排名 Ranking	等级 Grade
P1	0.67	0.33	0.33	0.83	0.83	0.33	0.6	0.33	1	5.25	8	良好
P2	1	0.33	0.67	1	1	0.33	1	1	1	7.33	2	优秀
P3	1	0.33	1	1	1	0.33	1	0.83	1	7.49	1	优秀
P4	0.83	0.33	0.67	1	1	0.33	1	0.67	1	6.83	5	良好
P5	1	0.33	0.67	1	0.83	0.33	1	0.83	1	6.99	4	良好
P6	0.83	0.33	0.67	1	0.5	0.33	0.8	0.5	1	5.96	7	良好
P7	1	0.33	0.67	1	1	0.33	1	0.83	1	7.16	3	优秀
P8	1	0.33	0.67	1	0.83	0.33	1	0.5	1	6.66	6	良好
均值 Value	0.92	0.33	0.67	0.98	0.87	0.33	0.93	0.69	1.00	6.71	—	—

PMC¹: (Policy Modeling Consistency Index 策略建模一致性指数) 指数模型

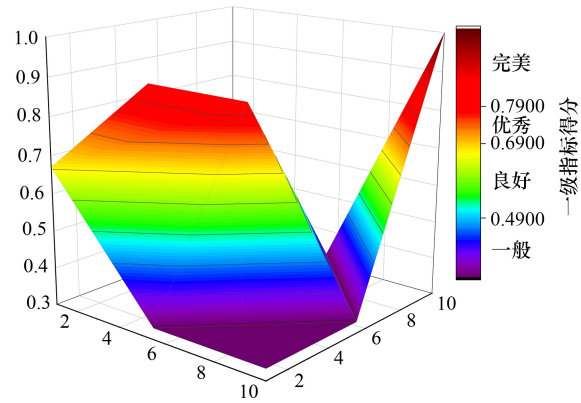


图 4 P1 的 PMC 曲面图
Fig.4 PMC surface diagram of P1

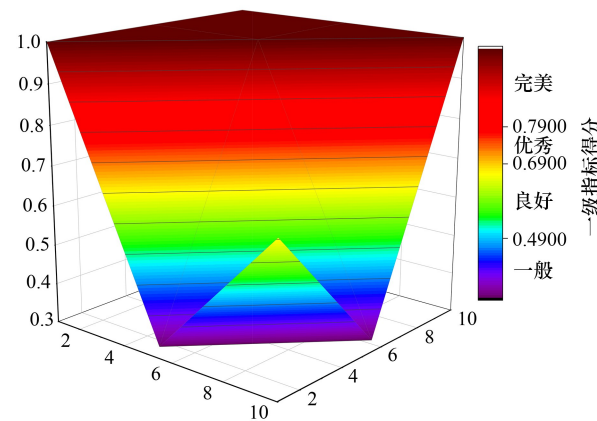


图 5 P2 的 PMC 曲面图
Fig.5 PMC surface diagram of P2

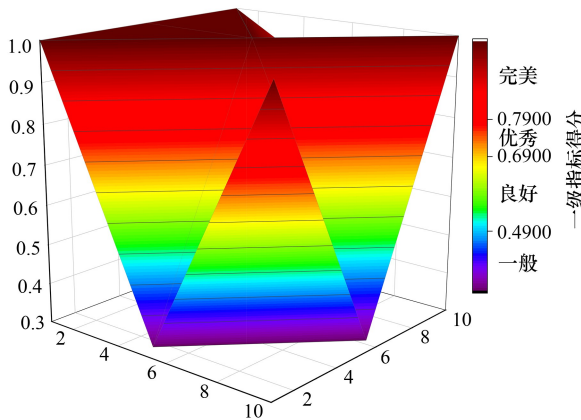


图 6 P3 的 PMC 曲面图
Fig.6 PMC surface diagram of P3

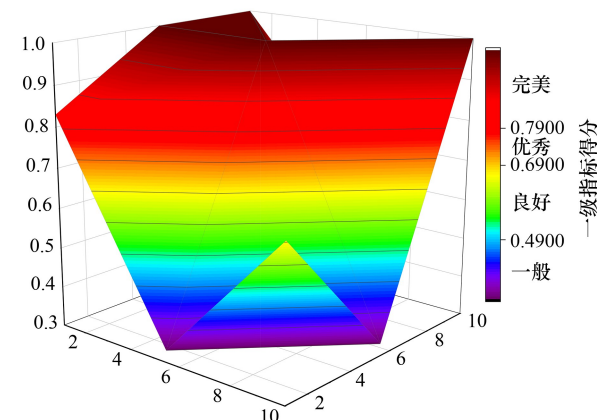


图 7 P4 的 PMC 曲面图
Fig.7 PMC surface diagram of P4

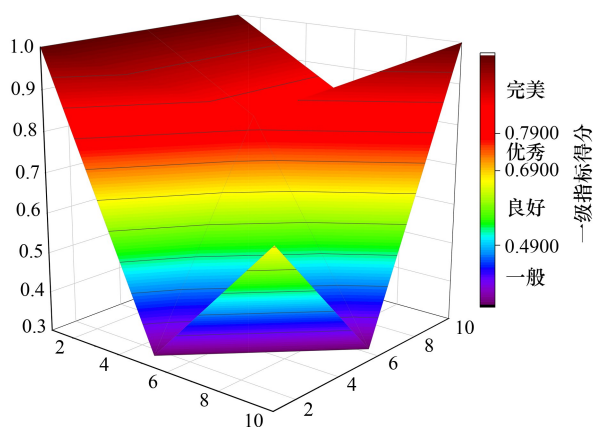


图8 P5的PMC曲面图

Fig.8 PMC surface diagram of P5

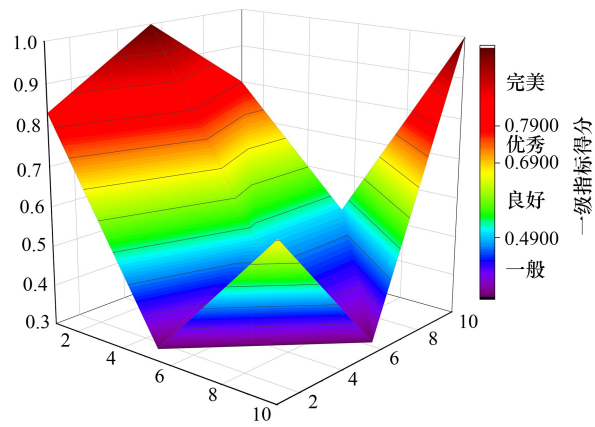


图9 P6的PMC曲面图

Fig.9 PMC surface diagram of P6

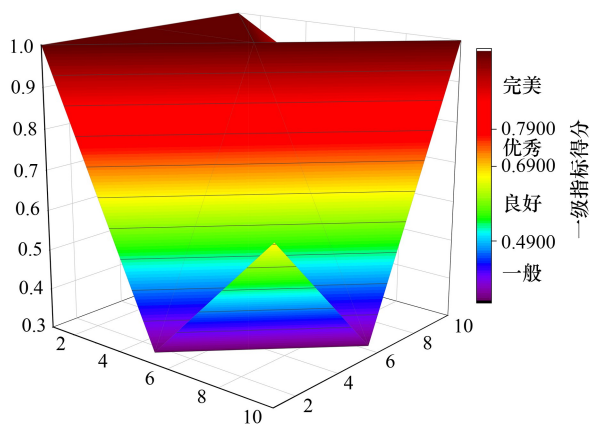


图10 P7的PMC曲面图

Fig.10 PMC surface diagram of P7

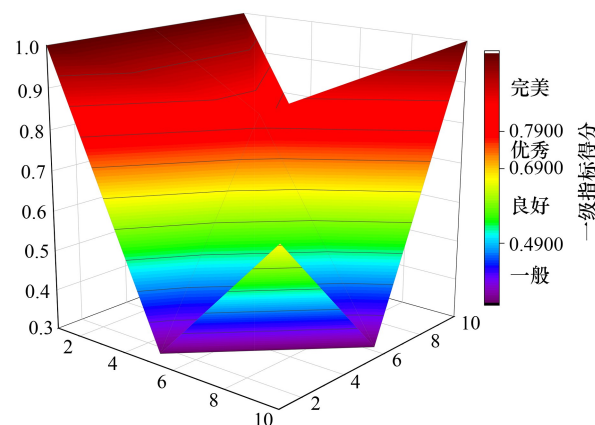


图11 P8的PMC曲面图

Fig.11 PMC surface diagram of P8

4 结论与建议

4.1 结论

整体来讲,国家公园政策文本随着中央和国家的重视,政策文本的结构和内容不断完善,政策工具更具有权威性、政策目标更加具体、政策效力更加优秀,在一定程度上能够体现出政策导向和要求。根据文章对国家公园政策文本的工具性、目标性和效力性的深入剖析,研究结论可总结为以下几个人方面:(1)中国现行的国家公园政策的政策工具呈现出不平衡的态势,其中强制型政策工具使用频率最高,混合型和自愿型政策工具使用较少。表明国家公园政策仍以国家或者政府权威来规约社会生态足迹的范围和程度,在国家公园建设中国在场仍是保证各项工程落实和可持续发展的重要保障。从短期的生态保护成效来看,国家公园政策工具的强制性能够发挥很好的效用,推动生态保护修复取得显著成效,但是政策执行的成本非常高,同时也限制了社会组织、金融机构、社区居民、私营企业、科研院所、新闻媒体等多元主体的参与和支持,对国家公园的长远建设不利。(2)国家公园政策目标过度强调“生态保护第一”,而忽略了民生改善与生态保护的协同性。在国家公园政策的落实中,地方政府和工作人员容易形成“生态保护中心主义”,进而导致“强生态”与“弱民生”相对立的现象。而且,在国家公园体制建设中,社区居民和社会民众是主要的建设主体,如果过度强调生态保护而采取严格的规约限制,则会影响全民共有共建共享的积极性,使得国家公园体制机制建设缺乏持续的內

生动力。(3)国家公园政策中代表性文件的 PMC 指数均值为 6.71,整体效力处于“良好”等级,表明国家公园政策体系设置较为科学合理。但是,国家层面的政策效力普遍高于地方政策,说明国家层面的政策体系更加的系统和全面。地方政策效力相对较低,主要因为地方政策视角缺少宏观指导、执法监督和宣传保障重视不够、建设过程缺乏系统规划和体制改革举措、政策性质选择单一、政策受体比较片面等问题。而且,地方政策制定者在追求政策内容系统全面的同时,更要结合地方政治、经济、文化、生态和社会等特征制定具有地方特色的政策文本。

4.2 优化对策

4.2.1 政策工具多元配置

政策工具的多元配置有助于形成多层次、全方位、多领域的国家公园建设格局。其一,仍以强制型政策工具为主。国家公园建设由国家主导进行管理,具有国家代表性,因此,在政策工具选择上仍应以强制型政策工具为主。在监督管理、责任划分、制度建设、规划管控等政策工具的基础上,完善立法体系、加强行政处罚、完善设施建设、增加财政投入,实现对国家公园建设的全面、系统监管。其二,适当增加混合型政策工具。在产业扶持和生态补偿的基础上,适当增加科技创新、科学研究、人才培养、市场培育、产权交易、税收优惠等政策的扶持,为国家公园建设提供强有力的支持。其三,充分发挥自愿型政策工具。强调社区参与的同时,充分发挥社会投资、文化建设、舆论宣传、志愿服务和国际交流的作用,共同助力国家公园建设。

4.2.2 政策目标体系完善

优化顶层设计,完善目标体系,充分发挥政策目标对国家公园建设的引领作用。首先,重视全民共有共建共享。国家公园坚持全民公益性,要求国家公园坚持全民共有共建共享,即国家公园建设和管理能够造福于民,让民众共享国家公园的生态福祉,提高国家公园发展的可持续性。其次,强调人与自然和谐共生。党的二十大报告提出:“中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化”。国家公园是我国推进生态保护、建设美丽中国、实现人与自然和谐共生的关键举措,国家公园建设过程中不仅要保护好自然生态系统,而且要依托生态产业化和产业生态化,提倡绿色生活和生活方式,实现生产发展、生活富裕、生态良好的发展目标,让优美生态环境成为民众幸福生活的增长点,最终实现人与自然和谐共生现代化。最后,突出参与全球生态治理。国家公园建设已经成为世界上自然保护的主流形式,也是全球自然保护事业共同的语言,因此,未来中国国家公园将在全球生态治理中发挥重要作用,为共建地球生命共同体贡献中国智慧。

4.2.3 政策效力机制优化

虽然中国现行的国家公园政策效力整体较高,但仍存在诸多问题。因此,第一,优化政策性质组合。在现有国家公园政策内容的预测、建议、监督、导向性质等基础上,完善国家公园政策中描述、反馈性质内容,发挥多样化的政策性质合力。第二,全面布局政策重点。国家公园政策重点应尽可能全覆盖,不仅包括生态保护、公众服务、社区发展,而且要涉及规划建设、体制改革、执法监督等内容,为国家公园建设提供全方位支持。第三,兼顾多方政策受体。国家公园政策受体覆盖范围不仅囊括各级政府、企事业单位、社区居民,而且还涉及社会组织、科研院所等主体,同时加强各主体间的沟通与合作,形成国家公园建设的强大合力。第四,健全政策保障体系。在现有法律法规、组织领导等保障的基础上,有针对性的制定相应的人才支撑、资金支撑、技术支持、宣传保障等措施,保证国家公园建设的顺利进行。第五,建构多维政策视角。在宏观和微观政策的基础上,适当增加中观视角的政策。吸收大熊猫国家公园协同管理的经验,制定东北虎豹国家公园协同共管、武夷山国家公园齐抓共管的政策;借鉴武夷山国家公园生态补偿政策,出台长江、黄河、澜沧江上下游、干支流、左右岸生态补偿机制,共同参与三江源国家公园建设。

参考文献(References):

- [1] 汪劲. 论《国家公园法》与《自然保护区法》的关系. 政法论丛, 2020(5): 128-137.
- [2] 何思源, 王博杰, 闵庆文. 自然保护区社区生计保护兼容性评价. 国家公园(中英文), 2024, 2(1): 7-19.
- [3] 丁姿, 王喆. 生态安全观视域下国家公园管理体制问题研究——以三江源国家公园为例. 青海社会科学, 2021(2): 28-36.

- [4] 汪劲. 中国国家公园统一管理体制研究. 暨南学报: 哲学社会科学版, 2020, 42(10): 10-23.
- [5] 钱宁峰. 国家公园管理局组织设计的完善路径. 中国行政管理, 2020(1): 35-39.
- [6] 李想, 郭晔, 林进, 衣旭彤, 李宇腾, 王亚明. 美国国家公园管理机构设置详解及其对我国的启示. 林业经济, 2019, 41(1): 117-121.
- [7] 夏云娇, 黄珊. 国家公园资源环境综合执法研究. 安全与环境工程, 2018, 25(4): 16-21.
- [8] 汪劲, 吴凯杰. 《国家公园法》的功能定位及其立法意义——以中国自然保护地法律体系的构建为背景. 湖南师范大学社会科学学报, 2020, 49(3): 11-17.
- [9] 唐承财, 刘嘉仪, 秦珊, 等. 国家公园生态产品价值实现的机制及模式——以神农架国家公园为例. 生态学报, 2024, (13): 1-15.
- [10] 王奕, 丛丽. 基于“支付意愿法”和“优劣尺度法”的武夷山国家公园门票定价研究. 北京大学学报(自然科学版), 2024, (2): 1-11.
- [11] 赵磊, 李亦祺, 金珉廷, 张哲. 海南小学生自然教育影响因素——以海南热带雨林国家公园为例. 国家公园(中英文), 2023, 1(4): 238-249.
- [12] 陈东, 王亚飞, 吴登生, 樊杰. 青藏高原国家公园群建设的体制机制. 中国科学院院刊, 2024, 39(2): 241-249.
- [13] 曹得宝, 高孟然. 我国国家公园开展自然教育的提升路径研究. 环境保护, 2024, 52(6): 60-63.
- [14] 何瑾, 陈洁, 李虹. 加拿大草原国家公园建设管理经验及启示. 世界林业研究, 2023, 36(6): 105-110.
- [15] 魏钰, 程多威, 王毅. 国家公园科学决策与咨询机制建设的问题与路径——基于治理的视角. 中国科学院院刊, 2024, 39(2): 230-240.
- [16] 许海英, 杨超, 李清泉. 三江源国家公园生态系统服务价值的时空演变. 生态学杂志, 2024, (4): 1-13.
- [17] 魏淑娟, 王红兵. 国家公园建设的社会经济影响评价体系研究. 中国行政管理, 2024(1): 70-76.
- [18] 王天蔚, 刘锐. 我国国家公园特许经营制度的价值、现存问题与发展建议. 林草资源研究, 2023(6): 8-17.
- [19] 邹统钎, 韩全, 常东芳. 中国国家公园与国家文化公园管理体制比较及其启示. 自然资源学报, 2023, 38(9): 2283-2295.
- [20] 吴锋, 余瑞, 张倩, 殷亚秋, 黄麟. 国家公园监管系统框架设计与建设展望. 国家公园(中英文), 2023, 1(3): 190-200.
- [21] 尼古拉斯·亨利. 公共行政与公共事务. 修订版. 北京: 中国人民大学出版社, 2017: 205-219.
- [22] Rothwell R, Zegveld W. Reindustrialization and Technology. London: Logman Group Limited, 1985: 83-104.
- [23] Schneider A, Ingram H. Behavioral assumptions of policy tools. The Journal of Politics, 1990, 52(2): 510-529.
- [24] 迈克尔·豪利特, M. 拉米什. 公共政策研究: 政策循环与政策子系统. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2006.
- [25] 杨锐. 中国国家公园治理体系: 原则、目标与路径. 生物多样性, 2021, 29(3): 269-271.
- [26] 李泽峰, 陈咏梅, 柴金晨, 于傲, 米硕. 国家公园发展目标达成策略组合研究——基于三方演化博弈的理论分析. 科技经济市场, 2023(5): 109-111.
- [27] 丰景春, 李晟, 罗豪, 张可. 政策工具视角下我国 BIM 政策评价研究. 软科学, 2020, 34(3): 70-74, 110.
- [28] 洪伟达, 马海群. 我国开放政府数据政策的演变和协同研究——基于 2012—2020 年政策文本的分析. 情报杂志, 2021, 40(10): 139-147, 138.
- [29] Xiong Y C, Zhang C L, Qi H. How effective is the fire safety education policy in China? A quantitative evaluation based on the PMC-index model. Safety Science, 2023, 161: 106070.
- [30] 程显扬. 基于政策工具的《健康中国行动(2019—2030 年)》文本分析. 东北大学学报: 社会科学版, 2020, 22(5): 65-72.
- [31] 张永安, 鄯海拓. 国务院创新政策量化评价——基于 PMC 指数模型. 科技进步与对策, 2017, 34(17): 127-136.
- [32] 徐水太, 袁北飞, 胡恒祺, 陈丽. 中国绿色矿山建设政策量化评价——基于 PMC 指数模型的分析. 黄金科学技术, 2023, 31(2): 271-281.
- [33] 林晓芸, 洪燕真, 杨小军, 黄国星, 陈婕, 刘煜莹, 陈志杰. 森林生态补偿政策量化分析——基于政策建模一致性指数模型. 林业经济, 2022, 44(8): 5-23.
- [34] 王克岭, 段玲. 文化旅游产业政策量化评价——2009—2021 年政策样本的实证. 华侨大学学报: 哲学社会科学版, 2023(5): 43-54.
- [35] 金璐瑶, 曾静静. 基于三维分析框架的我国省级“双碳”政策评价研究. 世界科技研究与发展, 2024, 46(1): 90-107.
- [36] 邓翔, 彭杰. 基于文本挖掘的低碳试点政策量化评估. 资源科学, 2023, 45(3): 652-667.
- [37] 胡扬名, 刘鲜梅, 宫仁贵. 中国智慧养老产业政策量化研究——基于三维分析框架视角. 北京航空航天大学学报: 社会科学版, 2023, 36(2): 67-77.
- [38] 蔡立辉, 戴胜利, 马王荣. 智慧城市环境治理政策文本挖掘及量化评估. 学术研究, 2022(12): 64-71, 211.
- [39] 宋大成, 焦凤枝, 范升. 我国科学数据开放共享政策量化评价——基于 PMC 指数模型的分析. 情报杂志, 2021, 40(8): 119-126.