

DOI: 10.5846/stxb202010162643

郭甲嘉, 沈大军. 国家公园体制背景下中国自然保护地体系变迁——基于多源流理论分析. 生态学报, 2022, 42(15): 6430-6438.

Guo J J, Shen D J. Transitions of the Natural Protected Area System under the development of National Park in China: an Multiple-streams Analysis. Acta Ecologica Sinica, 2022, 42(15): 6430-6438.

国家公园体制背景下中国自然保护地体系变迁 ——基于多源流理论分析

郭甲嘉¹, 沈大军^{2,*}

1 西安财经大学公共管理学院, 西安 710061

2 中国人民大学环境学院, 北京 100872

摘要:随着经济社会的发展,中国自然保护地体系经历了由以自然保护区为主体向以国家公园为主体的重要变迁。应用多源流理论分析了中国自然保护地体系变迁。从内在逻辑、民主化程度和变量控制三个方面分析了多源流理论在中国保护地变迁研究中的适用性;从问题源流、政治源流和政策源流三个方面分析了中国自然保护地体系变迁的主要影响因素,梳理了变迁的逻辑路线,总结了变迁的内容,变迁内容包括管理客体、管理主体和管理手段三个方面。结果表明:中国自然保护地体系变迁是问题源流、政治源流和政策源流共同作用的必然结果,表现在问题源流中的指标数据和问题反馈促进了政策源流中政策建议和方案的提出,而焦点事件与政治源流中执政理念的冲突对变迁起到了重要的催化作用;政策源流存在渐进式完善过程,尤其是国家公园体制试点对政策源流的发展起到关键作用。此次变迁的逻辑路径主要包含三股源流的相互作用,通过引入国家公园重塑中国自然保护地体系,促进其系统性、整体性和协同性发展。

关键词:国家公园;保护地体系;政策变迁;多源流理论;焦点事件;政策试点

Transitions of the Natural Protected Area System under the development of National Park in China: an Multiple-streams Analysis

GUO Jiajia¹, SHEN Dajun^{2,*}

1 School of Public Administration, Xi'an University of Finance and Economics, Xi'an 710061, China

2 School of Environment & Natural Resources, Renmin University of China, Beijing 100872, China

Abstract: As socio-economic developed, the main components of the natural protected area system in China has experienced an important transition from nature reserves to national parks. Based on multiple-streams framework, the systematic changes of natural protected area system under the background of national park development was analyzed. First, the applicability of multi-streams theory in the study on China's natural protected area was demonstrated from three aspects, namely internal logic, degree of democratization and control of multiple-variables. The key influential factors in the transition of China's nature reserve system were identified from the aspects of problem stream, policy stream and political stream. Then, the logical route of the transition were summarized, the changes were concluded as well. In which, management object, management subject and management strategies were the three main changes in the transition of China's nature reserve system, aiming to reform and solve the existing problems in China's nature reserve system. By adding the type of national park as the main component, resources in the natural protected area were integrated and optimized, which could be regarded as the change of management object. While the change of management subject was mainly explored in the

基金项目:中央高效建设世界一流大学(学科)和特色发展引导专项(中国人民大学 2022 年)

收稿日期:2020-10-16; **网络出版日期:**2022-04-07

* 通讯作者 Corresponding author. E-mail: dajunshen@ruc.edu.cn

establishment of a unified, standardized and efficient management system, and the National Park Administration uniformly performed the management responsibilities of national parks and other nature reserves. Changes of management strategies were to establish modern management system with multilateral participation, adhering to government leadership and multilateral participation, and highlighting the social welfare of the construction of nature reserve system. The results showed that, the transition of China's natural protected area system was an unavoidable result of cohort impacts of problem stream, policy stream and political stream. The index data and problem feedback in problem stream promoted the proposals and suggestions in policy stream, while the conflicts between focus events and governance concept in the political stream catalyzed the transition of China's natural protected area system. A gradual improvement process was found in the policy stream, and especially the trials of national park pilot played a key role in the development of policy stream. The logical route of the change was mainly affected by the interaction of the three streams. The increase of problems in the nature reserve system promoted the proposals of policy schemes and policy pilots. As the policy pilot putting forward, the technical feasibility of the policy scheme could be continuously enhanced, which laid a foundation for the progress of the national parks. By the development of national parks, China's nature reserve system is reshaped to promote its systematic, integrated and coordinated development.

Key Words: national park; protected area system; political change; multiple-stream framework; focus events; policy pilot

自然保护地是通过法律或其他有效方式进行明确界定、识别、许可和管理的特定地理空间,以实现对自然资源及其生态系统服务和文化价值的长久保护,主要包括自然保护区、风景名胜区、文化自然遗产、地质公园、森林公园等多种形式^[1]。我国自 1956 年成立第一个自然保护区之后,已建立了自然保护区、风景名胜区等 8000 多处,各类保护地在中国自然资源和生态系统的保护中发挥了重要的作用,但是同时也存在保护对象交叉、管理主体多头、功能定位不合理等诸多问题。2013 年,党的十八届三中全会提出了建立国家公园体制的改革任务,中国保护地体系在保持原有基础上增加了国家公园类型。党的十九大报告明确指出“建立以国家公园为主体的自然保护地体系”,这意味着中国自然保护地体系开始由以自然保护区为主体转变为以国家公园为主体^[2],经历了建立 60 多年来一次重要变迁。

近年来,国家公园建立与发展受到学术界的广泛关注。研究主要集中于自然保护地体系的重构^[3-4]、各类型自然保护地的功能与定位^[5]以及以国家公园为主体的自然保护地建设路径选择^[6]等。刘金龙等从多源流理论的问题源流出发,梳理了国家公园体制建设中的热点和难点问题^[7]。王毅等从改革创新、问题导向、利益相关者参与等方面总结了国家公园建设的必要性^[8]。何思源等从生态文明制度改革、保护地体系多样化重组管理、实现自然资本的保护和全民公益等方面论述了建设国家公园的重要意义^[5]。综上所述,针对自然保护地体系变迁的研究呈现多样化发展趋势,对自然保护地体系变迁原因及变迁机理的研究主要集中在分析执政者生态文明建设的理念变化^[9],或从自然保护地发展中出现的突出问题解释引入国家公园的必要性^[10]。

中国自然保护地体系由以自然保护区为主体转变为以国家公园为主体不是渐进式的制度变迁,而是通过引入国家公园类型及其体制机制改革推进中国自然保护地体系的重构,可以基于政策变迁分析框架对自然保护地体系发生变迁的必然性和影响因素进行全面分析。因此,本文应用多源流理论框架,分析中国自然保护地体系由以自然保护区为主体转变为以国家公园为主体的主要影响因素,通过绘制保护地体系变迁的逻辑路线梳理和总结变迁内容,为中国自然保护地体系的变迁发展提供理论依据。

1 多源流理论及其适应性分析

众多研究从不同视角对政策变迁逻辑及影响因素进行了广泛和深入的分析。当前主流的政策变迁分析框架包括多源流理论、倡议联盟框架和间断—均衡理论等^[11-13]。其中,多源流理论是从决策视角解释政策变

迁的代表性理论。它从建立之初就将推动政策变迁影响因素的复杂性和多样性纳入分析过程,突出政策过程的模糊性,并扬弃了理性决策主义和渐进主义决策。

1.1 多源流理论概述

多源流理论由约翰·金登提出,以模糊性假设为基础,通过问题源流、政策源流和政治源流的汇合来理解政策过程,探究议程设置、备选方案和公共政策间的关系^[11]。

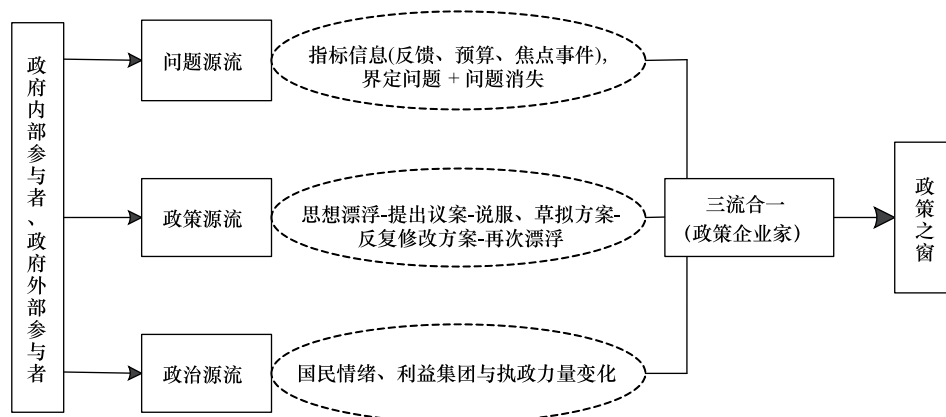


图1 多源流理论模型

Fig.1 Theoretical model of multiple-stream framework

如图1所示,该模型包括三条源流、政策之窗和政策企业家等要素。其中,问题源流主要识别政策问题,通过社会指标、焦点事件和反馈等方式来促进议程设定。政策源流提出备选方案和政策建议,是专业人士组成的政策共同体进行“思想漂浮—提出议案—宣讲—草拟政策建议”的自然选择过程。政治源流是对政策议程产生影响的政治背景,如公众情绪、政府变更、选举结果和政党分布等。政策之窗是“根据既定的议程而采取行动的机会,呈现并且只敞开很短暂的时间”^[12];三条源流独立运行,在政策之窗开启时“结合”,产生新的公共政策,取代旧政策,从而实现政策变迁。政策企业家是政策议程中的重要行动者,一方面在政策源流中发挥思想软化和推出备选方案的作用,另一方面促进三条源流汇合。多源流理论解释了政策变迁中政策问题的形成、政策制定者的注意力分配以及解决方案的确定等关键问题,回答了三股源流的形成及影响因素^[13]。

1.2 多源流理论的中国适用性分析

多源流理论在西方国家的政策实践中表现出很强的解释力,但中西方的政治体制存在巨大差异。近年来,我国学者成功将多源流理论应用到医疗保险、环境治理和林业政策等领域。在应用多源流理论进行政策变迁分析时,我国学者尤其重视中国政治结构对政策过程存在的体制内、体制外和人格化三个层面的影响^[14],其中特别关注“试点效应”在政策源流中的作用^[15]和体制内政府结构等级性在政治源流中的作用^[16]。

在应用多源流理论进行我国政策变迁分析时,需要对政策源流和政治源流中的具体变量进行差异化对待,注意优化模型对特定政策形成过程的解释力。中国保护地变迁研究适用于多源流理论的分析主要表现在:(1)保护地政策变迁是关于国内经济与社会形势变化、不同政策参与者的互动所引起的政策议程设置问题,涉及社会背景、偶然事件、行动者等多种影响因素,具有与多源流理论一致的内在逻辑;(2)我国民主化程度的提高,政策过程的开放性和参与主体的多样性已基本满足多源流理论的运用前提^[16];(3)多源流理论分析政策问题的重点在于识别和控制与中国政体规则不一致的因素,把握三条源流的相互作用机理^[14-16]。

2 保护地体系政策变迁的多源流理论分析

2.1 问题源流

在多源流理论中,问题源流解释政策问题被确定的过程,主要回答“为什么是这个问题而不是别的问题

引起了决策者的注意”,指标、焦点事件和反馈三种机制使问题出现在决策者的视野中。随着经济社会的快速发展和长期执行的“抢救式”保护策略,保护地体系中存在的问题日益严重,众多问题汇集形成问题源流。图2为保护地体系问题源流构成,其中,焦点事件(主要是“祁连山事件”)在问题源流中起到关键作用,是保护地问题引起决策者注意的重要因素。

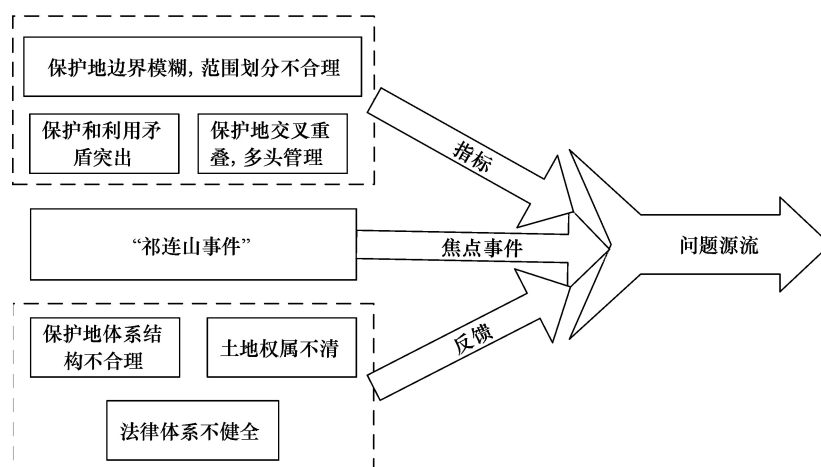


图2 保护地体系问题源流构成

Fig.2 Problem stream of protected area system

(1) 指标数据。指标一般被用来衡量事物发展的状态、程度和变化情况,是促进问题形成和引起决策者注意的重要方式。在变迁发生前,一系列指标表明原有保护地体系积累的问题越来越凸显。首先,保护地范围划分不合理,边界模糊,存在保护空缺。在统计的2700多个自然保护区中,具有明确边界的仅占总数的60%^[17];原环境保护部“全国自然保护区基础调查与评价”结果显示,中国48%的脊椎动物受到较少或未受到保护,37%的重点保护野生植物处于保护缺失状态^[18]。其次,各类保护地交叉重叠、多头管理。重叠是指不同保护地保护区域重叠,存在“一区多牌”和“一地多主”的现象。在统计的8572块保护地中,涉及空间重叠的占总数的18%,其中国家级保护地重叠问题比省市县更为严重。国家级自然保护区与国家级风景名胜区有25处交叉或重叠,国家森林公园与国家级风景名胜区存在45处空间重叠^[19]。自然保护地分属环保、林业、农业、住建和水利等10余个不同的部门管理,存在非常严重的交叉现象,造成事权不统一,极易引发权属争议,难以清晰部门权责^[20]。第三,保护和利用矛盾突出。各类保护地及其周边地区与中国贫困人口集中连片区存在高度吻合。在全国592个贫困县中,距离保护区距离小于100 km的就有585个。保护区建设对保护区内及周边居民造成较大的影响,但在保护政策制定中,缺乏对周边社区及居民利益保障的相关内容^[21]。

(2) 焦点事件。多源流理论认为焦点事件往往是政策发生变迁的重要推动力。危机或重要事件等焦点事件会激发政府部门与公众的关注,从而推动问题得到进一步关注并进入政府议程。在保护地政策变迁前,“祁连山事件”持续发酵,改变了人们对保护区都得到严格保护的观念,一系列相关问题开始走入公众视野。祁连山环境破坏问题的突出表现之一就是违法进行矿产开发,保护区内设置有144宗探矿、采矿权,且14宗是在甘肃祁连山自然保护区划界得到批复后违法延续与审批的。2013年,甘肃省修订的《甘肃省矿产资源勘查开采审批管理办法》允许在自然保护区范围内进行矿业开采,违反了《中华人民共和国自然保护区管理条例》等行政法规^[22]。2017年中央督察组就此开展专项督查,对祁连山生态环境破坏事件进行了深刻的剖析。然而,“祁连山事件”仅是中国保护地内生态环境破坏的一隅。2016年底,环境保护部公布的国家级自然保护区人类活动监测结果显示,2013年至2015年共有297个国家级自然保护区新增人类活动3780处,其中对生态环境影响较大的采石场104处、工业矿区318处和能源设施335处。为更好地解决以“祁连山”为代表的保护区周边保护与发展的内在矛盾,2017年6月26日,中央全面深化改革领导小组36次会议通过祁连山国家

公园体制试点方案;7月19日,《建立国家公园体制总体方案》获得通过,中国国家公园建设的顶层设计方案正式确定。尽管还存在一定的争议,但国家公园总体设计还是在祁连山事件反映出来的严重局势下提前问世^[23]。

(3)反馈。金登认为“反馈常常使一些问题引起政府官员及政策研究者的注意”,是问题源流中政策问题得以迅速凸显和引起决策者注意的触发机制。反馈的内容主要包括政策执行不符合立法及上级意图、现有政策和实践不能实现既定目标、执行成本过高及其他后果。在中国自然保护区的建设过程中,存在以下三个持续被反馈的问题。首先,保护地体系结构不合理。目前自然保护区面积占各类保护地面积80%以上,但部分保护区的范围和纳入标准划定并不符合科学规律,是在国家“早划多划、先划后建”的方针下,减缓经济社会发展对生态环境的冲击而建立的。其次,自然保护区法律体系不健全。我国法律中针对不同类型自然保护区的立法定位不明确,一些关键概念的法律内涵和边界模糊,严重影响了法律效率和制度实施合力^[17,24]。第三,保护地内土地权属不清,制约管理制度的实施。各类保护地内土地的所有权、使用权和收益权等混乱。许多保护地的核心区及缓冲区属于集体土地使用权,限制了后续对自然资源的管理,以及对违法资源开采和违章建设情况进行有力干预。

2.2 政策源流

多源流理论认为,随着“问题源流”的不断汇集,政治系统中的利益相关者会提出各种政策建议和方案,构成“政策原汤”。政策源流的核心作用就是推动政策建议和备选方案的产生,这个过程主要由专业人员组成的政策共同体主导。自然资源与生态环境领域的相关学者、政治家和技术专家共同组成了自然保护区体系变迁的政策共同体。当然,政策建议和备选方案的产生不是一次性完成的;而是一个随着问题的不断演变,不断讨论和修改的过程。这个过程既包含不同利益集体间的博弈,也包含不同观点的碰撞和逐渐成熟。政策共同体利用各种机会力争自己的政策建议得到政策制定者的关注和采纳,通常将这一过程称为“软化”。多源流理论认为“软化”活动是一个政策建议得到重视的必要前提。在中国保护地变迁过程中,“软化”过程主要在保护地问题成为政策问题后广泛进行,尤其是在“国家公园体制试点”发布后,大量研究者开始针对中国国家公园体制问题进行研究和提出政策建议。

政策制定主体对政策问题的认知是模糊的,存在“一般性”因素,造成政策选择的困难,其中对政策选择造成不利影响的主要是:(1)政策制定主体必须在有限的时间内决策;(2)决策过程无法保证完全理性。为了保证政策问题界定的科学性、合理性,并提出具备可行性的政策方案,要求政策共同体充分发挥专家理性的作用,提升政策开发能力。

随着保护地问题的不断积累,政策共同体主要提出两种类型的解决思路。如图3所示,一类是继续以自然保护区为主体,通过完善管理机制、资金机制、监督机制和保护地功能分类等措施,逐渐修正自然保护区体系中的各种问题^[25]。这类方案往往从中国自然保护区体系建设的总体思路和基本原则入手,提出新的保护区“类型划分、管理分级和功能分区”,建立保护区分类、分级和分区管理体系,逐步解决现有问题。

另一种方案是构建以国家公园为主体的保护地体系,如图4所示,通过增加国家公园这一保护地类型,进一步增加中国自然保护区的层次性,加强自然生态系统的原真性、完整性保护,理顺管理体制,创新运营机制,建立分类科学、保护有力的自然保护区体系,逐步实

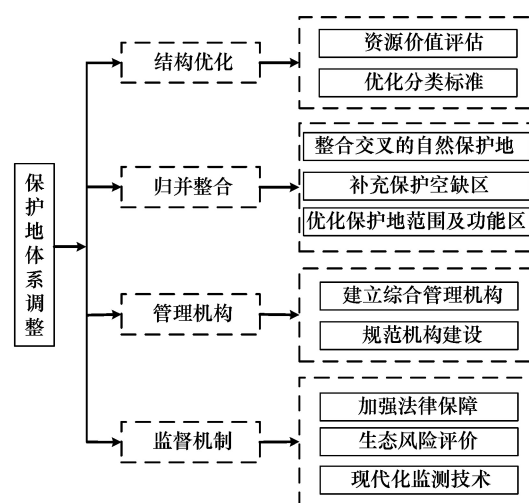


图3 基于自然保护区改进的政策方案

Fig.3 Policy options based on nature reserve improvement

现国家所有、全民共享、世代传承的目标。早在建立国家公园体制前,就通过国家自然科学基金项目支持对设立国家公园的可行性、设立标准、经营机制和管理机制等进行研究^[26-28]。例如,2009年,唐芳林等指出设立国家公园是完善自然保护地体系的必然选择,我国必须革新保护地的管理模式,对保护区资源进行保护性利用^[26]。2011年,田世政等建议结合国情,建立中国国家公园体系,构建与世界各国具有共同理念的保护地体系,实施国家公园特许经营制度^[27]。这些政策方案都对中国国家公园设立产生了重要的参考价值。值得注意的是,我国对自然保护地的政策理论研究表现出一定的追随性,而不是一直前瞻性的引导保护地政策的制定。特别是当政策出台或“试点”开展后,理论研究才不断完善和极大丰富。在2013年我国明确开展国家公园“试点”,特别是《建立国家公园体制总体方案》出台后,国家公园体制成为研究热点,研究成果为保护地政策转型和变迁提供了重要的政策源流。

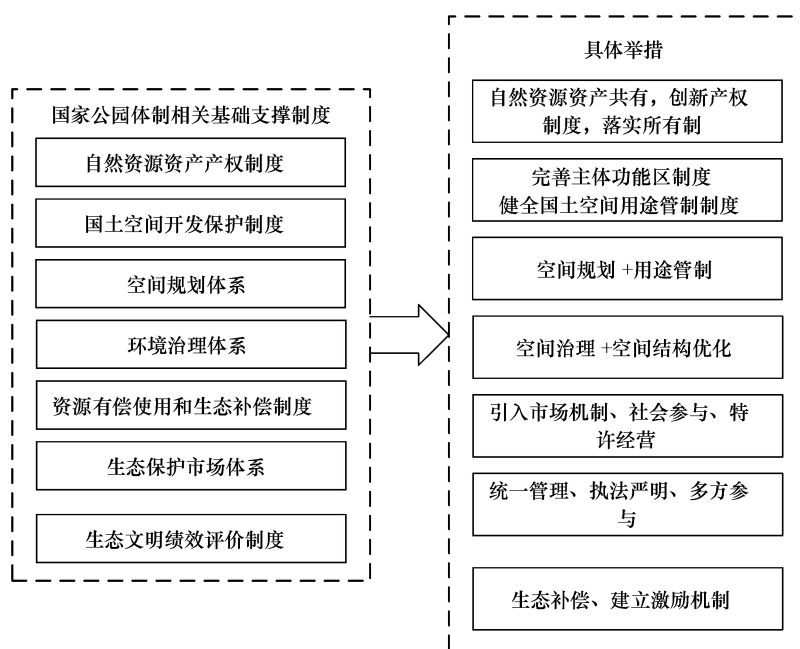


图4 基于国家公园重塑的政策方案

Fig.4 Policy options based on national park system

金登认为,具备解决问题的方案被提上决策议程的可能性会显著增加。第一种方案针对自然保护地中的具体问题提出相应的解决办法,具有一定的技术可行性,但是很难从根本上解决中国自然保护地问题源流所反映的系统问题,方案的全局性、普适性和可操作性都存在不足。第二种方案具有很强的可拓展性和发展潜力,存在的争议主要是风险性和不确定性较第一个方案大,但通过进行政策“试点”,政策方案的完善性和技术可行性不断增强。采取第二个方案的原因还包括以下三个方面:

(1)为更好地提高管理经济社会事务的能力和发挥制度优势,十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,确立了完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的总体目标。这表明我国在破除经济、社会、生态文明等领域的体制机制问题时,倾向于采用改革方案,以更好的实现资源配置和结构优化。

(2)在变迁前,自然保护区范围广大,各保护区间差别较大,短时间内无法构建统一、规范、高效的管理体制,也很难用一个新的、一致的标准对其进行重塑。通过将具备统一特征、符合一定标准的保护地从旧的体系中剥离出来构建国家公园,思路更加清晰,有助于实现自然保护地间的互补效应。

(3)建立国家公园为主体的保护地体系更有利于解决保护与发展之间的关系,通过社区参与共治、特许经营、产权置换等方式,破解地方发展难题。在保护自然的基础上,实现可持续的利用,将环境保护与社会发

展有机结合在一起。

2.3 政治源流

在金登的分析框架中,政治源流由政府的变更、党派及其意识形态在国会中的分布状况、执政理念变化、利益集团的竞争和公众情绪等组成。我国实行“一党执政,多党参政”的政党制度,执政理念具有继承发展性。推动自然保护地体系变迁的政治源流主要包括生态文明理念的进一步丰富、生态文明体制的改革和社会主要矛盾变化所反映出的国民情绪变动。2013年,新一届领导集体围绕“五位一体”总体布局,将生态文明建设放在执政过程的突出地位,“人与自然和谐共生”“绿水青山就是金山银山”等生态文明理念为保护地体系变迁提供了政治源流的方向动力。党的十九大报告中强调,我国社会主要矛盾为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。社会主要矛盾的变化说明了国民情绪正在经历变动,从物质文化需要上升为美好生活需要,从追求物质精神价值上升为追求审美价值,从追求人的基本发展上升为追求人的全面、自由的发展^[29]。问题源流中的现实问题说明当前保护地体系并不能满足国民对生态产品的需求,需要对其进行重构和改革,以生态保护第一、全民公益性优先和保护原真性、完整性的理念来建设国家公园。

2.4 政策之窗

“政策之窗”是政策共同体推广其解决方法或吸引别人重视其提案的特殊机会。政策之窗赋予了多源流动态性质,即由三股源流的不同组合汇聚,促使政策的改变或修改。在保护地体系变迁过程中,焦点事件所代表的自然保护地生态问题与执政者生态理念的背离,增强了执政者进行政策变迁的意愿。在政策方案并不明晰的情况下,执政者通过中国特有的政策“试点”机制,引导政策共同体参与政策方案的完善与进步。政策制定的过程是一种“提出政策问题—陷入决策困境—走出困境”的过程。在这个过程中,政策企业家利用自身的影响力凸显问题并提供政策建议以实现政治源流和政策源流的结合,在政策窗口出现的短暂时机提出政策方案,促进变迁进行。金登指出,多源流理论是有结构的,并存在一定的随机性空间。在保护地体系变迁中的政策过程维持着间断性与均衡性的统一,其中政策源流在政策议程中渐进发展,而问题源流和政治源流则表现出一定的突变性。这些特质共同构成了中国保护地体系变迁的多源流动态平衡。

3 中国自然保护地体系变迁逻辑路线

在国家层面提出“建立更加注重系统性、整体性和协同性的中国自然保护地体系”意味着建立国家公园体制并不仅仅是增加一个保护地类型,而是重塑中国保护地体系、理顺各类型保护地之间的关系。中国自然保护地体系变迁逻辑路线如图5所示,随着问题源流的不断凸显,政策方案不断提出,汇聚成“政策原汤”;而“焦点事件”与政治源流中生态文明执政理念的背离促进了“国家公园体制试点”的施行。“国家公园体制试点”开展后,国家公园体制成为研究热点,进一步促进了国家公园政策方案的完善,逐步实现由“构建以国家公园为代表的自然保护地体系”到“构建以国家公园为主体的自然保护地体系”的变迁。中国自然保护地体系变迁的内容包括管理客体的变迁、管理主体的变迁和管理手段的变迁三部分,每一项变迁内容都是对自然保护地体系中存在的痼疾进行革新和改进。

3.1 管理客体变迁

管理客体是管理主体实施管理和直接作用的对象。自然保护地体系管理客体的变迁分为两个方面,第一个方面是新增国家公园这一保护地类型,第二个方面是以国家公园为主体地位对原有保护地资源进行整合优化。国家公园不仅是一个保护地类型名称,更蕴含了平衡保护与发展的理念。增加国家公园这一保护地类型后,中国自然保护地体系得到进一步丰富和完善,有助于实现自然保护地间的互补效应,但也需要理清各类保护地关系,对中国保护地体系进行重塑。通过对自然保护地体系的整合优化,逐步解决保护地范围划分不合理、边界模糊和各类保护地交叉重叠等问题;并改变原有的以部门设置、以资源分类、以行政区划设的分类方法,确立以生态价值和保护强度高低为基础的科学分类标准。依据保护地体系管理目标和效能,我国将自然保护地分为国家公园、自然保护区和自然公园3类^[30]。

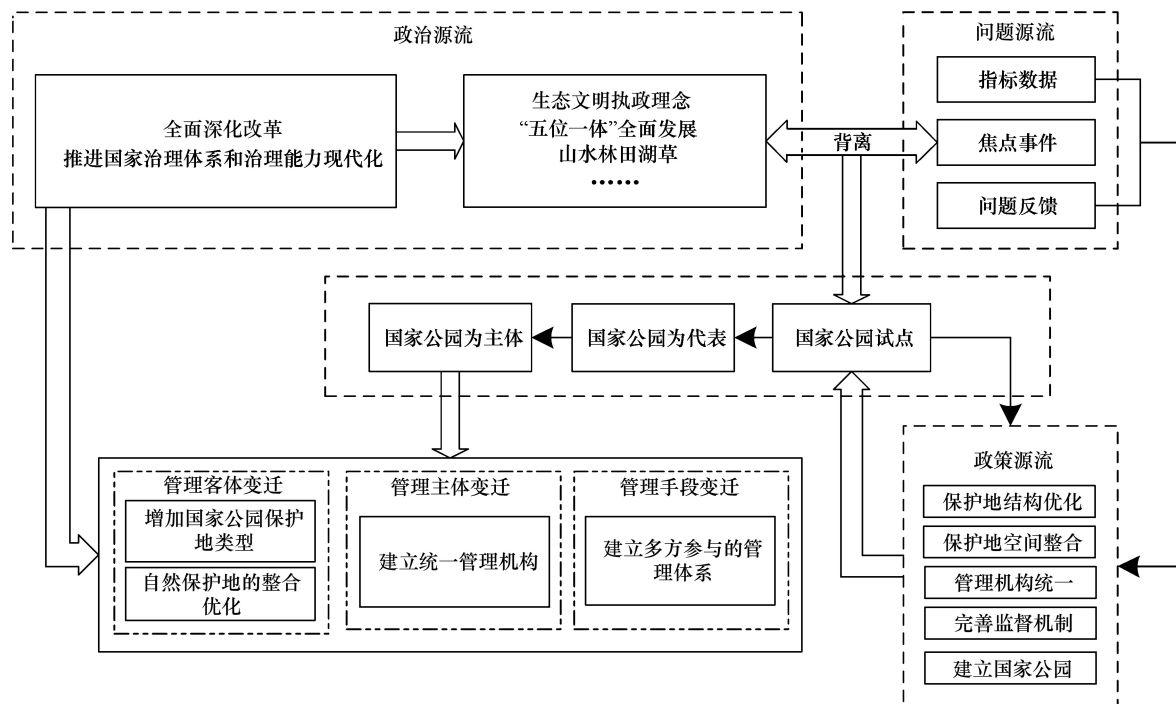


图5 以国家公园为主体的自然保护区变迁逻辑路线图

Fig.5 The logical roadmap of the change of nature reserves with national parks as the principle part

3.2 管理主体变迁

管理主体是指在管理活动中实施管理职能的人或组织,包括各级管理者和管理机构。管理主体变迁主要体现在建立统一规范高效的管理体制,由国家公园管理局统一行使国家公园等自然保护区管理职责。将国土资源部、住建部、水利部、农业部、国家海洋局等部门的自然保护区、风景名胜区、自然遗产、地质公园等保护地的管理职责进行整合,由国家林草局(加挂国家公园管理局牌子)进行统一管理,从根本上改变自然保护区交叉重叠造成事权不统一。

3.3 管理手段变迁

管理手段的变迁体现在建立多方参与的管理体系。坚持政府主导、多方参与,突出自然保护区体系建设的社会公益性,在发挥政府在自然保护区规划、建设、管理、监督、保护和投入等方面的主体作用的同时,还要建立健全政府、企业、社会组织和公众参与机制,并根据保护地的自然、社会和经济特征分类别探索社区治理、公益治理和共同治理等保护地治理模式。在保护前提下,探索全民共享机制,通过在控制区内开展生态教育、自然体验、生态旅游等活动推动产业生态化和生态产业化发展。周边社区是平衡保护与发展的重要利益相关方,通过生态管护岗位等推动参与式社区管理来减缓矛盾,同时引导当地居民、专家学者、企业、社会组织等积极参与保护地建设管理的各个环节和领域。

4 结论和建议

中国自然保护区体系由以自然保护区为主体转变为以国家公园为主体,本文基于多源流理论对此次变迁进行分析,从问题源流、政策源流和政治源流三个方面解释了此次变迁的影响因素和内在机理,并对变迁的逻辑路线和变迁内容进行了分析。

(1)多源流理论对于自然保护区体系变迁及其影响因素具有较强的解释力。自然保护区体系变迁是问题源流、政策源流和政治源流共同影响下的必然结果。问题源流由日益严重的自然保护区生态问题触发,将自然保护区问题上升为公共政策问题,并促进政策方案产生,形成“政策原汤”。焦点事件与政治源流中生态

文明建设理念的背离进一步催化了以国家公园主体的自然保护地体系的确立。

(2) 在国家公园主体地位确立的过程中,问题源流、政策源流、政治源流三者不再保持独立性,相互之间存在一定的关联性。其中,问题源流是保护地体系变迁的基础性条件,政治源流具有主导性作用且受焦点事件催化,政策源流存在渐进式完善过程,尤其是“试点效应”对政策源流的发展起到重要催化作用。

(3) 自然保护地体系变迁的逻辑路线包含三股源流的相互作用。自然保护地体系中矛盾问题的积累促进了政策方案的提出和“政策试点”的提出;同时,全面深化改革背景下生态文明理念的成熟增进了通过彻底变革解决矛盾问题的决心。在“政策试点”提出后,政策方案的完善性和技术可行性不断增强,为建设国家公园为主体的自然保护地体系奠定了基础。

增加国家公园这一保护地类型后,中国自然保护地体系得到进一步丰富和完善,有助于借鉴国外先进的管理经验,促进保护与发展的统一。但是,解决中国保护地体系积累的矛盾问题,还需要进一步整合保护地资源,建立适宜的国家公园治理机制,实现自然保护地生态与社会经济协调发展,探索平衡生态保护与区域发展的本土模式,解决阻碍协调发展的历史遗留问题,继续推动自然保护地体系的完善和进步。

参考文献 (References):

- [1] 唐芳林,王梦君,孙鸿雁. 自然保护地管理体制的改革路径. 林业建设, 2019, (2): 1-5.
- [2] 国家林业和草原局政府网. 构建以国家公园为主体的自然保护地体系. (2017-11-07). <http://www.forestry.gov.cn/main/3957/20171107/1044015.html>.
- [3] 赵金崎,桑卫国,闵庆文. 以国家公园为主体的保护地体系管理机制的构建. 生态学报, 2020, 40(20): 7216-7221.
- [4] 赵智聪,彭琳,杨锐. 国家公园体制建设背景下中国自然保护地体系的重构. 中国园林, 2016, 32(7): 11-18.
- [5] 何思源,苏杨,闵庆文. 中国国家公园的边界、分区和土地利用管理——来自自然保护区和风景名胜区的启示. 生态学报, 2019, 39(4): 1318-1329.
- [6] 彭建. 以国家公园为主体的自然保护地体系: 内涵、构成与建设路径. 北京林业大学学报: 社会科学版, 2019, 18(1): 38-44.
- [7] 刘金龙,赵佳程,徐拓远,时卫平. 国家公园治理体系热点话语和难点问题辨析. 环境保护, 2017, 45(14): 16-20.
- [8] 王毅,黄宝荣. 中国国家公园体制改革: 回顾与前瞻. 生物多样性, 2019, 27(2): 117-122.
- [9] 侯鹏,刘玉平,饶胜,田俊良,朱彦鹏,肖如林,蒋卫国. 国家公园: 中国自然保护地发展的传承和创新. 环境生态学, 2020, 1(7): 1-7.
- [10] 宋峰,代莹,史艳慧,王博. 国家保护地体系建设: 西方标准反思与中国路径探讨. 自然资源学报, 2019, 34(9): 1807-1819.
- [11] 李文钊. 多源流框架: 探究模糊性对政策过程的影响. 行政论坛, 2018, 25(2): 88-99.
- [12] 骆苗,毛寿龙. 理解政策变迁过程: 三重路径的分析. 天津行政学院学报, 2017, 19(2): 57-64.
- [13] Koebele E A. When multiple streams make a river: analyzing collaborative policymaking institutions using the multiple streams framework. Policy Sciences, 2021(6): 1-20.
- [14] 张小明. 论公共政策过程理论分析框架: 西方借鉴与本土资源. 北京科技大学学报: 社会科学版, 2013, 29(4): 95-104.
- [15] 张海柱. 地方政策议程设置的多源流分析——以义乌市出租车改革为例. 武汉科技大学学报: 社会科学版, 2016, 18(2): 135-141.
- [16] 陈贵梧,林晓虹. 网络舆论是如何形塑公共政策的? 一个“两阶段多源流”理论框架——以顺风车安全管理政策为例. 公共管理学报, 2021, 18(2): 58-69, 168-168.
- [17] 黄宝荣,马永欢,黄凯,苏利阳,张丛林,程多威,王毅. 推动以国家公园为主体的自然保护地体系改革的思考. 中国科学院院刊, 2018, 33(12): 1342-1351.
- [18] 蒋明康,王燕. 我国自然保护区保护成效评价与分析. 世界环境, 2016, (S1): 70-73.
- [19] 马童慧,吕偲,雷光春. 中国自然保护地空间重叠分析与保护地体系优化整合对策. 生物多样性, 2019, 27(7): 758-771.
- [20] 杨振,程颢,付励强,宗诚,马建章. 东北林业系统自然保护区、森林公园和湿地公园的空间重叠分析. 生态学杂志, 2017, 36(11): 3305-3310.
- [21] 王昌海. 中国自然保护区给予周边社区了什么? ——基于 1998—2014 年陕西、四川和甘肃三省农户调查数据. 管理世界, 2017, (3): 63-75.
- [22] 苏杨. 国家公园的天是法治的天,国家公园的矿要永久地“矿”——解读《国家公园总体方案》之二. 中国发展观察, 2017, (21): 45-49.
- [23] 苏杨. 事权统一、责权相当,中央出钱、指导有方——解读《建立国家公园体制总体方案》之一. 中国发展观察, 2017, (19): 95-102.
- [24] 柳兰芳. 社会主要矛盾变化和美丽中国建设的内在逻辑分析. 中共天津市委党校学报, 2018, 20(04): 27-34.
- [25] 夏欣,王智,徐网谷,张昊楠,周大庆,蒋明康. 中国自然保护区管理机构建设面临的问题与对策探讨. 生态与农村环境学报, 2016, 32(1): 30-34.
- [26] 唐芳林,孙鸿雁. 我国建立国家公园的探讨. 林业建设, 2009, (3): 8-13.
- [27] 田世政,桂桂华. 中国国家公园发展的路径选择: 国际经验与案例研究. 中国软科学, 2011, (12): 6-14.
- [28] 罗金华. 中国国家公园设置及其标准研究[D]. 福州: 福建师范大学, 2013.
- [29] 刘某承,王佳然,刘伟玮,杨伦,桑卫国. 国家公园生态保护补偿的政策框架及其关键技术. 生态学报, 2019, 39(4): 1330-1337.
- [30] 解钰茜,曾维华,马冰然. 基于社会网络分析的全球自然保护地治理模式研究. 生态学报, 2019, 39(4): 1394-1406.