

# 协同治理视角下国家公园体制建设的困境和路径 ——以武夷山国家公园为例

兰启发, 张劲松

(集美大学 马克思主义学院, 福建 厦门 361021)

**[摘要]** 国家公园体制建设是我国国家治理体系和治理能力现代化对生态系统保护提出的新方向, 加强共享共治的社会治理体系建设是其中的重要方面。目前国家公园治理体系存在着偏重政府单一主体、缺乏多元主体参与的问题。以协同治理理论为研究框架, 认为政府主体、市场主体和社会主体同是国家公园体制建设中的重要参与者, 三者之间的合作有利于打破目前在国家公园试点中存在的府际横向协调、政企协作和政府与居民协作的困境, 提出我国国家公园体制建设以及生态系统保护的有效路径。

**[关键词]** 国家公园; 协同治理; 治理体系和治理能力现代化

**[中图分类号]** D 922.682

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1008-889X (2021) 01-0043-07

## 一、问题的提出

根据世界自然保护联盟(ICUN)的定义, 国家公园是区域内生态系统相对完整, 政府公权机构已经采取措施阻止人为的破坏, 并在一定条件下允许以精神、教育、文化和娱乐为目的进行参观旅游的基地。公益性、国家主导性和科学性是国家公园的根本特征。<sup>[1]</sup>国家公园属于国家禁止开发区域, 被纳入全国生态保护红线区域的管控范围, 实行最严格的保护, 与此同时允许符合国家公园服务保护需求的经济活动, 如科研、教育和游憩。国家公园具有生态保护和经济活动两个功能定位, 但是如何平衡生态保护和经济活动的关系仍是当前国家公园体制试点亟需探索的难题。

我国自然资源丰富多样, 目前已经建立了多种类型的生态保护系统, 如国家森林公园、国家地质公园等。但是这些带有国家公园字号的各类公园在建设和管理上存在多头管理的弊端, 并未建立全国统一的管理体制, 可持续保护和经济活动的矛盾突出, 生态环境问题仍未能从根本上得到扭转。为了保护生态系统的原真性和完整性,

2013年党的十八届三中全会提出建立国家公园体制。自2015年起, 我国启动了东北虎豹、祁连山、大熊猫等10处国家公园体制试点, 试点区共涉及12个省份, 总面积超过22万平方公里, 约占我国陆域国土面积2.3%。<sup>[2]</sup>党的十九届四中全会指出, 构建以国家公园为主体的自然保护地体系是我国对重要生态系统的保护和永续利用的重要手段。

国家公园试点在我国是一个新生事物, 学术界目前关注的学者还比较少。有学者认为法律是促进国家公园保护优先的强力武器, 国家应该细化当前的法律结构。<sup>[3]</sup>有学者针对目前保护地种类繁多的情况, 提出妥善处理好现有自然保护地和国家公园体制的关系。<sup>[4]</sup>也有学者认为应该将国家公园体制融入于新一轮的重大改革需要, 在体制设计、整合和融入现有保护系统等方面寻求变革。<sup>[5-6]</sup>另外, 也有些学者结合目前试点工作的进展认为受到先行法律法规、管理体制、人才和科技支撑能力等方面的短板拖延了试点工作的进度。<sup>[7]</sup>以上研究对于探索我国国家公园试点以及生态系统的保护具有现实的指导意义, 但是大多局限于从政府管理的角度探讨如何完善这个机

**[收稿日期]** 2020-09-28

**[基金项目]** 国家社科基金项目(18BZX021)

**[作者简介]** 兰启发(1962—), 男, 福建武平人, 副教授, 主要从事马克思主义理论、中国社会主义市场经济理论研究。

制。对如何平衡国家公园体制建设中的生态保护和经济活动的研究尚待深入,主要问题是忽略了发展与保护之间的矛盾,而这种矛盾实质来源于参与主体之间的矛盾。正如社会治理体系中强调的主体是多元的一样,国家公园体系的建构中不仅有政府的存在,还有市场参与者和公众参与者的存在。三者在国家公园体制中只有相互合作、优势互补,才能使国家公园的保护具有可持续的保障,才能体现国家公园公益性的特征。如果三个主体之间的关系处理不当,就会造成参与主体之间的矛盾,进而引起发展与保护之间的矛盾。

选择武夷山国家公园作为研究案例,主要原因在于其探索的路径对于我国国家公园体制的建构具有典型的代表性。虽然武夷山国家公园的试点占地面积较小,试点范围也仅限于福建省,但是作为我国第一批国家公园试点,其面临着和其他试点公园类似的挑战,包括对已存在自然保护区、风景名胜区等多样保护系统的整合,理顺多头管理体制,协调政府、市场和社会主体之间的关系。为此,以协同治理理论作为研究框架,从国家公园体系中三大主体关系出发,结合武夷山国家公园体制试点建设现状,试图厘清当下中国国家公园体制试点建设的制度困境,从而为国家公园体制的持续完善和功能价值的实现探索可行的路径。

## 二、协同治理理论中三大主体的分析框架

协同治理(Collaborative Governance)已经成为当今公共管理最重要的话题之一。随着公共问题变得越来越复杂,仅仅依靠单一行政主体或者政府的纵向控制已经很难有效地提供良好的公共服务;另外,公共服务的提供主体不再局限于政府,私营组织、非政府组织和个人等其他主体也已经参与到公共服务的提供中,并且这些主体之间的界限模糊。在这个背景下,协同治理理论应运而生,这种理论不失为有效解决复杂的公共问题提供了一种有效的理论框架。它的核心是通过吸纳利益相关方,包括政府、私营组织、非政府组织和公民,建立起合作网络,为多部门共同解决复杂公共问题提供了一种新的治理形式。<sup>[8]</sup>

与传统行政管理不同的是,一方面它强调参与主体的多元性。这些主体有政府、私营组织、非政府组织和个人等,这些利益相关者共同决策并参与公共事务的管理。另一方面它强调这些主体之间建立的横向网络合作关系。有别于依赖纵向的等级控制管理,协同治理强调多元主体之间的横向扁平化的合作网络,即使每个主体都有自己的利益和价值观,通过这个网络,它们可以通过权力的共享、规则的建立、信任的达成,共同解决公共问题或者提供服务。

协同治理和十九届四中全会提出的“推进国家治理体系和治理能力现代化”不谋而合。另外,习近平总书记关于全面深化改革的论述也集中体现了协同治理理论对于我国当前改革的指导作用。在“五位一体”协同发展论述中,他强调经济、政治、文化、社会、生态等各个方面是牵一发而动全身的关系。生态的治理和保护不能离开其他要素的配合和支撑,通过制度设计将不同要素统筹谋划,从而促进各个要素相互促进、良性互动和协同配合,其中包括不同治理主体之间的协同合作。<sup>[9]</sup>协同治理是符合当前中国政府治理水平和社会发育程度的现实选择,符合中国社会发育程度低和政府治理能力强的特征<sup>[10]</sup>,尤其是在国家公园体制建设的新生事物上,协同治理理论具有重要的现实指导意义。

政府参与者、市场参与者和公众参与者是国家公园体制建设中的主要参与主体。政府是公共物品服务的最主要的提供者之一,其内部的职能分工构成“纵向”和“横向”府际关系。纵向关系是指我国上下级政府之间的关系,即中央将职能分为多个部委,下级政府再依照上级的职能进行部门设置,并通过自上而下的模式进行政策的传送。横向关系是指同一层级或者不同层级的地方政府或者职能部门之间的关系。我国的治理结构依赖于纵向府际之间的关系,而横向政府之间是属于“弱联系”,没有正式的沟通渠道,它们之间的联系主要通过上级政府进行。协同治理是对我国目前府际关系的调整,它强调中央政府和地方政府之间、不同地方政府之间、同一个政府的不同部门之间在某项公共议题上形成密切的交互和合作,建立府际的协调合作机制。作为政

府提供公共服务的有力补充, 市场参与者是指以盈利为目的的企事业组织, 它们追求收益最大化的运行原则有助于提升公共服务的效率。同时, 非政府组织、公民组织或者个人等社会主体参与公共事务有利于扩大公共服务的覆盖面, 保障弱势群体的利益。

政府主体、市场主体和社会主体共同参与公共事务是协同治理理论的前提, 我国传统的管理体制是政府主体的力量一家独大, 市场参与者和 社会参与者处于弱势地位, 未能发挥相应的治理角色的作用。随着中国市场经济体制改革的不断深化, 国家的治理形态正在发生相应的改变, 已经逐步认识到市场参与者和 社会参与者的治理主体地位。

就国家公园建设来说, 政府参与者、市场参与者、社会参与者为了同一个公共目标, 建立一个纳入利益相关者的治理网络, 充分发挥各自的优势, 形成互相合作、各司其职的多元治理伙伴关系 (见图 1)。其中, 政府作为公共利益的 代表者, 履行着生态系统保护的角色和监管的责任。国家公园作为全民所有的自然资源, 中央政府或者由省级政府代理行使所有权; 国家公园所在地方政府负责当地的综合协调和监管职责; 国家公园管理局直接行使其管理职责。中央和地方协同管理, 各层级各部门之间各司其职。企业作为市场参与者的代表, 其发展应符合国家公园的定位和保护需求, 承担相应的社会责任。对于不符合保护和规划要求的各类企业, 应逐步搬离和退出国家公园区域; 对于不损害生态系统和符合国家公园定位规划的企业, 遵循市场运行规律, 对生态产品的消费进行补偿。社会参与者作为利益相关方, 其利益和意见理应被吸纳到政策过程中。一方面减少对当地居民生活和生产的影响, 同时提高他们的就业机会和收入水平; 另一方面, 要把非政府组织纳入国家公园体制的建设中, 发挥其专业、监督和志愿的优势, 并在各个主体之间起到引导、沟通和协调作用。三大主体通过建立协同治理的网络, 共同参与到国家公园的建设中, 最终形成可持续发展的国家公园体制。

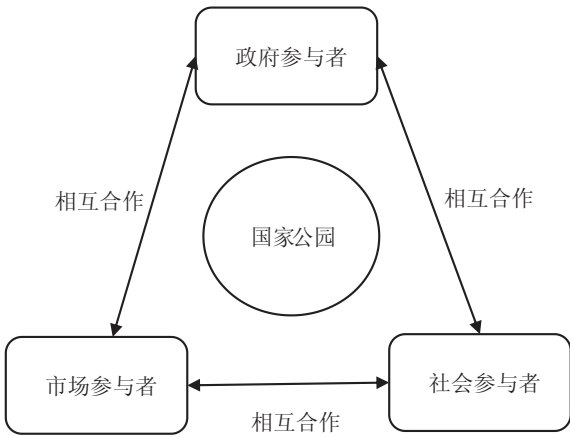


图 1 国家公园建设中三大主体之间关系

### 三、协同治理下武夷山国家公园建设的困境

#### (一) 武夷山国家公园试点的进展

武夷山国家公园位于福建省西北部的南平市, 与江西省东北部交界。它拥有同纬度带最完整、最典型、面积最大的中亚热带原生性森林生态系统, 其世界级自然、文化资源禀赋极具代表性和保护价值。1999 年, 武夷山被联合国教科文组织评定为世界文化与自然双重遗产。2016 年, 国家发改委批复《武夷山国家公园体制试点区试点实施方案》, 试点的范围包括福建武夷山国家级自然保护区、武夷山国家级风景名胜区和九曲溪上游保护地带 3 个区域, 总面积 982.59 平方公里, 划分为特别保护区、严格控制区、生态修复区和传统利用区。

进入国家试点区行列后, 武夷山在管理体制、权责归属和财政体制等方面进行了探索。(1) 理顺了纵向的垂直管理机制, 整合了原来分散在林业、农业、文化、住建、水利、环保等部门的生态保护管理职责, 将其全部划武夷山国家公园管理局, 实行集中统一的生态保护规划、管理和执法<sup>[11]</sup>; (2) 将武夷山国家公园作为独立自然资源登记单元, 印发《武夷山国家公园体制试点区自然资源统一确权登记实施方案》, 以不动产登记为基础, 划清了全民所有和集体所有之间的边界, 降低集体土地占比; (3) 将武



夷山国家公园管理局作为省级一级预算单位管理,按照管理权与经营权相分离的原则,试点区内企业管理权与税收等按属地原则归属武夷山市本级财政,包括风景名胜区门票收入、竹筏和观光车收入等;特许专营权收入、资源保护费收入等作为省本级收入,纳入预算管理,直接上缴省级财政;(4)颁布《武夷山国家公园管理条例》,以法律的形式保护生态系统完整性。到目前为止,武夷山国家公园试点取得了一定的成效,为武夷山自然资源的保护提供了法律和行政制度的保障。但是,武夷山国家公园建设三大主体之间的关系仍未理顺,各地方政府及其部门之间的府际协调问题依然存在,市场参与者和参与者力量调动不足,国家公园的可持续保护和运营的前景不太明朗。

## (二) 协同治理理论下武夷山国家公园建设的困境

1. 府际横向协调困境。武夷山国家公园政府管理体系涉及多个不同级别和部门的机构(见图2)。福建省人民政府将国家公园管理局作

为省直管的处级单位负责国家公园的保护管理工作,下设公园执法中心和国家科研监测中心,而武夷山市(县级市)人民政府主要承担景区旅游服务的有关职责。在中国的纵横府际管理中,纵向管理或者行政级别对等是进行协商对话的前提。武夷山国家公园管理局的行政级别低于南平市人民政府,不利于建立公园保护管理单位与当地政府之间的平等的协商关系;另外武夷山风景名胜区实行管理权与经营权分离,当管理权与经营权相冲突的时候,国家公园管理局并没有行政权力去限制武夷山市政府的经营权,只能通过向上级政府即福建省人民政府报告并进行协调。如果武夷山市政府致力于发展壮大旅游产业,这必然会导致国家公园保护和旅游创收之间的矛盾。正如倪川等所论述的,国家公园由地方政府进行管理,就会导致对门票经济的过度依赖和国家公园的过度开发。<sup>[12]</sup>再者,武夷山国家公园位于闽赣两省的交界处,共同推动武夷山生态系统完整性保护需要两省跨省体制建构,但是目前并没有畅通的横向沟通协作途径。

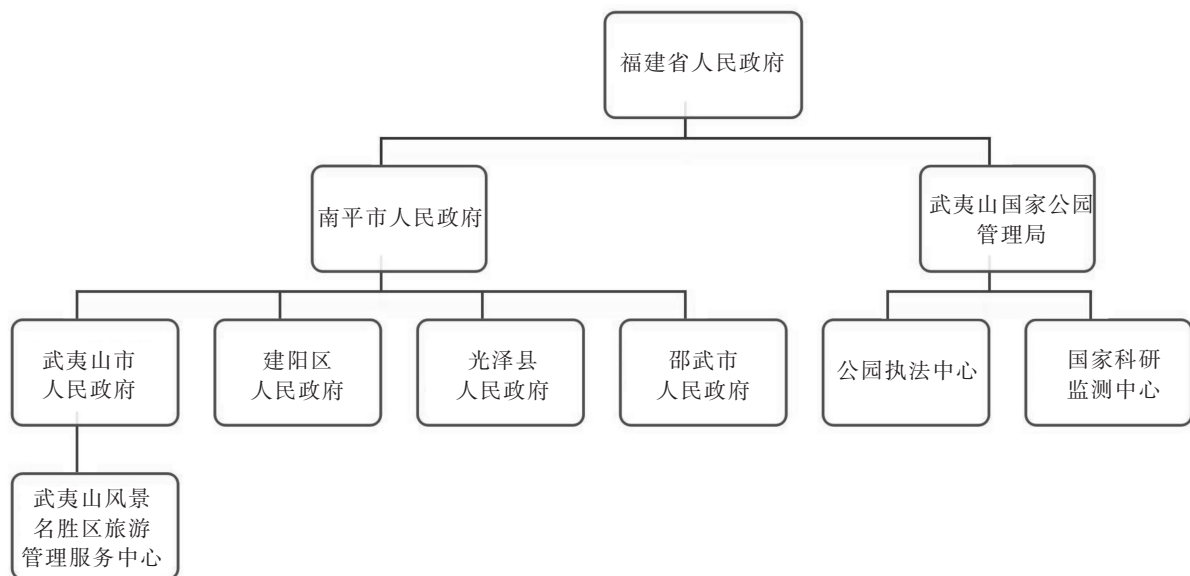


图2 武夷山国家公园政府管理体系

2. 政企协作治理困境。武夷山国家公园地区的一个优势产业是茶业,进行茶产业绿色转型升级是国家公园建设的必然要求,这势必影响市场参与者的利益。2018年,有部分人大代表提

出重新划定武夷山国家公园的范围,建议将九曲溪上游保护地带移出生态保护红线区域管控范围。<sup>[13]</sup>其中一个原因是该地区是中国乌龙茶和红茶发源地,也是武夷山市茶业优势产业的重点



区。当企业不能在国家公园建设中保障自己的利益或者获取利益,它们对于共同保护生态系统的积极性就会降低,甚至冒险挑战法律的底线,阻挠国家公园的建设。2020年初,某企业被举报在武夷山国家公园边界约50米处施工破坏植被,就受到相关管理部门立案调查。<sup>[14]</sup>因此,调动企业国家公园建设中的积极性,发挥起市场激励机制,不仅可以减少企业的投机和违法行为,而且可以弥补政府以及社会在国家公园保护体系中的不足。

3. 政府与居民协作治理困境。武夷山国家公园试点区域涉及25个行政村,3万多人口,如何让当地居民的利益在国家公园建设过程中得到保障也是当前的治理困境之一。何思源等论证了在社会-生态系统分析框架下,管理者与社区居民的关注是不一致的,社区居民更关注个人利益,不同于公园管理者的价值取向。<sup>[15]</sup>鉴于70%的居民都是以茶为生,福建省在绿色移民上实行人走茶留的人口管控措施和生态林收购计划,剥夺了农民赖以生存的生态资源,影响了农民的生计。另外,目前政府与公众交流的渠道局限于社区座谈,此种方式的缺点一方面在于民众的代表性不够,只有少数的民众能够参与其中,而参与人员也没有经过选择的程序和过程;另一方面在于公众参与的有效性低。社区座谈是由政府主导的,收集到的信息是通过政府决策的机制进行选择的,并且缺乏公众对于政府决策和执行中的监督,这种形式的公众参与只能是成为国家公园管理体系设计上的花瓶。

## 四、协同治理视角下国家公园体制建设的路径选择

协同治理衍生于服务型政府的治理模式,是公共权力的回归,蕴含着政府、市场和公民社会之间形成一个开放的系统,并且三大主体之间形成非线形的互动演绎整体的合作效应。<sup>[16]</sup>基于协同理论与治理理论的结合,协同治理既不同于科层制下行政命令为主的国家威权主义政治,也不同于完全依赖市场手段的自由主义政治主张,它强调在三种行为主体内在统一的前提下,建立起多元的、协商的网络治理的政治结构。在协商治

理的网络下,厘清各个主体自身的利益和各个主体之间的相互关系,从而保障国家公园建设的保护和运营得以持续的发展。

1. 建立政府的横向协作机制。在中国现有以纵向政府间关系为主的行政架构中,基于上级政府对下级政府协作的调动和监督作用,实现多中心的协同治理需要搭建同级政府之间协商的平台和机制。在武夷山国家公园建设中,(1)福建省人民政府可以建立南平市及4个试点县市区及其与武夷山国家公园管理局之间的协调机制,建立部门之间的联系会议或者联席会议制度,为横向联系沟通建立平台以降低纵向协调带来的时间和沟通成本;(2)将国家公园建设与当地政府的社会经济发展规划相结合,平衡两者在生态保护和经济发展中的矛盾,寻求将绿水青山转化为金山银山的转变机制,充分调动地方政府在国家公园建设中的积极性;(3)协调不同省份之间的协同管理,使生态系统的完整性不被行政界限分割。福建省可以依靠国家部委,建立与江西省的协调机制,共同保障武夷山生态系统的完整性。

2. 建立生态补偿机制,调动企业参与国家公园建设的积极性。市场主体的收益程度决定着它参与市场的积极性。国家公园的保护一定程度上会给当地已有的企业市场活动带来一定的影响,一方面退出国家公园的禁止开发区域会带来损失,但另一方面也给企业带来了新的机会,比如说国家公园旅游产业的发展。这些损失和利益都应该遵循市场规律,利用生态补偿机制进行正向和负向激励。生态补偿是将生态价值转变成经济价值,国家公园建设的受益方通过经济等方式对利益受损方进行补偿,从而协调相关方利益的平衡。国家及福建省可以补偿已有企业退出武夷山特别保护区、严格控制区所造成的经济损失,并激励它们转型为符合国家公园保护和发展的企业。同时,对受益于武夷山国家公园建设的企业,比如向旅游公司、酒店等企业收取一定的费用,将这部分费用反哺到国家公园的保护和运营中,从而形成市场与国家公园的可持续发展的良性循环。

3. 将协商民主融入政策过程。政策过程包括议程设置、政策制定、政策实施和政策评估等

过程,它将各个主体的多元诉求纳入到政府决策的机制中,并在其中相互协商和博弈。除了政府外,当地居民是国家公园建设影响最大的群体,他们的生产和生活必然会受到国家公园建设的影响。完善群众参与是构建基层社会治理新格局的基础,一方面要充分发挥社区居委会或者村委会的中介作用,搭建当地居民与政府之间平等对话的平台,创新居民听证制度、社会协商对话和民主恳谈会等,在政府制定政策的全过程尽可能吸收当地居民的意见或建议,调动当地居民参与公共事务的热情;另一方面,培养代表公众利益的中介组织和非政府组织。在武夷山当地可以成立茶农联盟,从创新协商民主的形式、范围、渠道等方面着手,让公民积极参与到有效协商的社群中。同时,借鉴美国的经验,建立非政府组织和志愿服务体系,积极吸纳公众参与,实现共有共建共享。<sup>[17]</sup>针对武夷山国家公园建设的困境,吸纳政府各相关机构、市场参与者和社会参与者到现有的政策决策网络中,建立横向的合作准则和沟通机制,建立相互之间信任,实现政府治理和社会调解、群众自治良性互动,共同致力于生态系统的保护。

## 五、结 语

中国的制度优势在控制新冠肺炎疫情中得到充分的体现,这种优势集中体现了我国政府、企业和公众的良好协作配合。对于国家公园体制的建设也是如此,它的建设必然要平衡自然保护地的发展和保护关系,要平衡受益者与受损者之间的关系。习近平总书记提出,既要绿水青山,也要金山银山。两者并不矛盾,可以同向着力,协调共进。协同治理理论为我国国家公园体制的建设提供一个可行的途径,它强调充分调动政府、市场和社会的力量,通过制度设计促使它们之间的良性互动和合作,保障国家公园建设的可持续发展和生态系统的完整性,从而为实现国家治理体系和治理能力现代化贡献一个中国的生态故事。

## 【参考文献】

- [1] 陈耀华,黄丹,颜思琦.论国家公园的公益性、国家主导性和科学性[J].地理科学,2014,34(3):257-264.
- [2] 寇江泽.国家公园体制试点评估验收工作启动[N].人民日报,2020-08-15(4).
- [3] 马允.论国家公园“保护优先”理念的规范属性——兼论环境原则的法律化[J].中国地质大学学报(社会科学版),2019(1):91-108.
- [4] 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(8):5-8.
- [5] 沈员萍,兰思仁,戴永务.我国国家公园体制与体系建设浅析[J].福建论坛(人文社会科学版),2017(1):28-33.
- [6] 唐小平.中国国家公园体制及发展思路探析[J].生物多样性,2014,22(4):427-430.
- [7] 黄宝荣,王毅,苏利阳,等.我国国家公园体制试点的进展、问题与对策建议[J].中国科学院院刊,2018,33(1):76-85.
- [8] 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.
- [9] 刘建伟.习近平的协同治理思想[J].武汉理工大学学报(社会科学版),2018,31(1):51-56.
- [10] 郁建兴,任泽涛.当代中国社会建设中的协同治理——一个分析框架[J].学术月刊,2012(8):23-31.
- [11] 陈松声,李泽民.武夷山国家公园管理体制试点探索[J].中国机构改革与管理,2017(11):21-22.
- [12] 倪川,王智苑,郑雯,等.武夷山国家自然保护区建立国家公园体制初探[J].福建热作科技,2018,(3):47-51.
- [13] 优化武夷山国家公园体制试点区范围[EB/OL].(2018-03-15)[2020-09-20].<https://card.weibo.com/article/m/show/id/2309404217879154292757>.
- [14] 化解公众质疑须做好信息公开[EB/OL].(2020-01-20)[2020-09-20].<http://opinion.people.com.cn/n1/2020/0120/c1003-31556139.html>.
- [15] 何思源,苏杨,程红光,等.国家公园利益相关者对生态系统价值认知的差异与管理对策——以武夷山国家公园体制试点区建设为例[J].北京林业大学学报(社会科学版),2019(1):83-102.

[16] 郑巧, 肖文涛. 协同治理: 服务型政府的治道逻辑 [J]. 中国行政管理, 2008 (7): 48-53.

及其对我国的借鉴作用 [J]. 世界林业研究, 2019 (1): 96-101.

[17] 李丽娟, 毕莹竹. 美国国家公园管理的成功经验

The Dilemma of and the Path for National Park System in China from  
the Perspective of Collaborative Governance:  
Taking Wuyishan National Park as an Example

LAN Qi-fa, ZHANG Jing-song  
(School of Marxism, Jimei University, Xiamen 361021, China)

**Abstract:** The construction of the national park system is a new direction proposed by the modernization of China's national governance capacity for the protection of ecosystems, and promoting the social governance system of shared governance is an important aspect. At present, the national park system faces the problem of focusing on a single government subject and lacking the participation of multiple subjects. This paper takes the collaborative governance theory as the research framework and believes that government entities, markets, and society are the important participants in the national park system. Their cooperation contributes to breaking the current dilemma of inter-government horizontal coordination, government and enterprise coordination, and residents and government coordination. Based on the above, this research proposes an effective path for China's national park system construction and ecosystem protection.

**Key words:** national park; collaborative governance; governance system; modernization of governance capacity

(责任编辑 陈蒙腰)