

引用格式: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[J]. 资源科学, 2017, 39(1): 11-19. [Zhang H X, Zhong L S. Institutional logic and model selection in the construction of national parks administration[J]. *Resources Science*, 2017, 39(1): 11-19]. DOI: 10.18402/resci.2017.01.02

国家公园管理机构建设的制度逻辑与模式选择研究

张海霞¹, 钟林生²

(1. 浙江工商大学旅游与城乡规划学院, 杭州 310018;

2. 中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101)

摘要:国家公园体制是自然资源管理制度重要类型。十八届三中全会之后, 国家公园成为中国缓解自然保护地交叉重叠管理, 推行生态政治、建设生态文明的空间工具, 国家公园的机构设置与组织架构问题研究提上日程。对国家公园管理机构进行规范分析, 探讨机构建设的制度逻辑与基本模式, 并以钱江源国家公园体制试点区为例展开实证研究。分析发现: 国家公园管理组织架构的合理性、科学性可从治理与管理质量两个目标维度进行诊断, “善治”理论可为纵向治理质量的提升提供依据, 据此从权力分配、权力协调到权力实现的制度逻辑配置管理机构, 促进机构正义; “管理有效性”理论可为内部横向管理质量的提高提供工具, 根据目标管理与保障的制度逻辑设置专业化管理部门, 增强机构组织效能; 国家公园管理组织结构有科层集权、扁平分权、协同均权三个典型组织模式; 中国国家公园管理机构的架设应依法明确国家公园管理的强制秩序, 建立由权威专业化国家公园管理机构统辖的弹性机构组织模式。基于善治与有效管理框架的国家公园管理机构建设逻辑探索, 对于中国国家公园体制建设具有重要现实意义。

关键词:国家公园; 管理机构; 组织结构; 钱江源国家公园体制试点区

DOI: 10.18402/resci.2017.01.02

1 引言

随着工业化、城市化的推进, 全球生态环境不断恶化, 自然生态系统面临着愈加严峻的考验。人类建设并扩大自然保护地体系的过程中发现, 许多国家出现了偏离保护地初始建构目标的“纸上公园”(Paper Park), 环境质量与资源品质不升反降^[1-3], 保护地建构的有效性引起关注。国家公园是以尊重“大自然权利”与增进“人类享受”为主旨的积极人为生态空间建构, 其在保护生态系统完整性、促进资源合理利用和保障国民游憩权等方面的积极意义, 使其成为适用于任何政体、国体和发展状态国家的自然生态空间治理模式^[4]。据世界自然保护联盟(IUCN)数据, 国家公园模式已经在全球超过160个国家复制, 约占纳入IUCN统计保护地总数

的26.6%^[5]。

近年来, 中国自然保护地体系迅速扩大, 成为全球资源与生态环境保护的重要力量。随着经济发展方式的转型, 中国自然资源管理制度正进入替代、转换的新阶段。尽管保护地面积和数量不断增加, 但林业、环境、国土、水利、建设、旅游等多部门交叉管理的自然保护地管理格局使资源与生态环境治理效率被锁定在低效状态。如果沿循原有制度结构, 将不利于中国生态文明进程的推进, 打破目前自然生态资源的治理格局, 推进自然保护地体制改革与创新势在必行^[6]。2013年十八届三中全会首次提出“建立国家公园体制”的目标任务, 2016年中国已有12个省份启动了国家公园体制试点, 国家公园体制正式进入顶层设计与试点阶段。生态文

收稿日期: 2015-10-25; 修订日期: 2016-08-15

基金项目: 浙江省社科规划课题重点项目(15NDJC018Z); 国家自然科学基金(41501165, 41671527); 浙江省发展和改革委员会项目(钱江源国家公园体制试点方案与总体规划编制)。

作者简介: 张海霞, 女, 山东鱼台人, 副教授, 硕士生导师, 研究方向为国家公园与旅游规制。E-mail: avivachang@126.com

明语境下,国家公园体制将成为自然资源制度变迁的重要组成部分,如何建设更具科学性的国家公园管理体制,设置与组建权威、规范、高效的国家公园管理机构,让中国的国家公园成为真正符合“制度理性”的体制改革成果,而非陷入与环境正义相悖的“权力放任”,是当前亟需解答的现实问题。

国家公园管理体制研究属于制度研究的范畴。伴随着全球国家公园运动,国家公园作为扎根于意识形态和社会价值观的场域化自然遗产治理空间,逐渐成为众多国家彰显生态价值取向的重要载体,基于国家尺度的国家公园治理问题逐渐为学界所关注^[7,8],但以宏观传统制度研究为主的研究虽能为国家公园的权力配置机制提供理论依据,却相对忽视了自然保护制度本身的情境性和复杂性,降低了对国家公园体制的现实解释力。有学者根据治理主体的不同,将国家公园及相关保护地划分为政府治理型、联合治理型、私人治理型、社区治理型四种类型¹⁾,一定程度上减少了全球对比研究的难度,推动了基于不同政治语境的国家公园本土化研究^[9],但很少有研究关注国家公园治理与管理的结构关联。而中国国家公园体制研究从“经验引介”正进入到“本土探索”阶段^[10-13],已有研究多是立足全球尺度对治理结构和法律制度的应然性分析,缺乏立足地方现实针对国家公园管理机构建设的实然性解答。为此,本文尝试寻找国家公园管理单位体制建立的理论工具,探索管理机构设置的基本模式及其特征,通过实证分析为中国国家公园管理单位体制的建立提供基于制度理性的逻辑框架。

2 国家公园管理机构建设的制度逻辑

2.1 国家公园的治理与管理

国家公园是在既有制度框架下,促进自然生态空间的科学、有序保护与利用的保护地类型。根据Dudley提出的“CGT选择矩阵”,管理和治理是保护地体制的两个分析维度,如果将之应用于国家公园管理机构设置之中,国家公园相关机构职能可以分为权力(治理)职能和专业(管理)职能两个核心职能。一方面,应以“在既定范围内运用权威维持秩

序,满足公众需要”为目标^[14],通过“规则秩序”^[15]的理性安排来促进机构正义,具体包括国家公园的立法、行政管理、安全、监督、协调等行政治理性职能;另一方面,国家公园管理机构应当是自然生态环境保护与利用等目标管理职能的執行者,通过管理过程的专业化来提高机构效能,履行与国家公园建设目标直接相关且是有效达成目标所必须的生态与环境保护、游憩服务、社区发展、教育研究等技术管理性职能。前者侧重权力架构,隐喻着政治元素的行政过程,因而不同秩序原则下会出现不同的国家公园治理模式;后者侧重目标管理,强调专业保护功能的划分;前者是后者实现的基础和保障,后者是前者的目标指向。

2.2 国家公园的善治逻辑与权力架构

“善治”理论以追求政府与公众关系的最佳状态为目标,强调价值与现实的结合,能较好地凝聚政府与国民的环保意识,在各国政府和国际组织得到广泛应用,被视为环境治理效果分析的重要工具^[16]。Graham最早提出了国家公园及相关保护地治理的合法性与言论自由、导向性、绩效、责任性、公平性等五大原则^[17];Borrini-Feyerabend在此基础上,结合“联合国千年发展目标”,增加了“无伤害原则”,主张应尊重原住民、当地社区等利益相关者的权益^[18];而Lockwood则强调管理机构与上级单位、相关制度的关系(即“连接性原则”),指出内设机构应留有余地(即“弹性原则”),此结论进一步提高了善治理论应用于国家公园机构建设的解释力^[16]。

参考联合国提出的“善治框架”^[19],国家公园的组织架设要实现机构正义,应围绕“分配-协调-实现”的权力秩序逻辑,遵循厉行法治、决策透明、价值共识、问责、共同参与、平等包容、及时回应、实效与效率、弹性等九个基本规则,组建包括立法执法、行政问责、民主决策、群众参与、民主监督、目标管理与保障实施等职能部门(见表1)。

根据“善治”框架剖析当前全球国家公园主要治理类型的纵向权力架构:政府治理型国家公园以“强制秩序”为制度逻辑起点,通过中央政府设立权

1)IUCN发布的研究报告“Guidelines for Applying protected area management categories”,提出了针对包括国家公园在内的各类保护地治理与管理模式的选择矩阵。

2017年1月

表1 “善治”框架下国家公园的机构架设

Table 1 The divisional structure for national parks under the framework of good-governance theory

机构属性	规则	预期目标	机构设置
权力分配	厉行法治	管理机构应是合法的权威机构;管理主体应与所在地有长期的文化联系,能根据初设目标依法管理国家公园。	立法执法
	目标共识	管理机构的战略方针与上级部门、国家乃至国际的相关指导方针相一致;与各级相关部门达到有效沟通。	战略管理
	问责	实施问责制,管理机构及其工作人员职责清晰,机构职级应与权力的诉求级别相匹配。	行政问责
	平等包容	决策较稳定且公正;本地居民及其人权得到尊重;代际利益得到认识并尊重;公务人员与利益相关者相互尊重。	民主决策
权力协调	决策透明	管理机构能根据利益相关者需求及时公开相关信息;定期公布监测与评估报告,总结成就或失败之处。	信息公开
	共同参与	利益相关者均有机会参与管理;弱势群体利益受到保护。	群众参与
	及时回应	管理机构的工作与决策受利益相关者监督;处理公众意见或纠纷及时且具有原则性、公正性。	民主监督
权力实现	实效效率	自然生态环境与遗产资源得到科学保护,资源得到最好利用;公众得到享受并受到教育;能向公众提供充足、高质量、不断更新的自然环境知识;社区发展权利得到保障。	目标管理
	弹性	有能力适时进行内部结构调整;以具有适应性的科学规划与计划为指导;管理机构有鉴别、评估和管理风险的能力。	实施保障

威部门和权力分配职能的加强来统辖国家公园,多出现于自然保护空间土地国有制且位于非关键的地方社区(或原住民)文化认同区,是一个国家面向国民乃至全球公众彰显其公益性伦理取向的形象工具,该类型在全球最为常见^[20];联合治理型国家公园的制度逻辑起点“强制秩序+共识秩序”,通过主体共享共建和权力协调职能的加强来实现生态保护与社区发展,较多出现于人地交互历史悠久,对一个或多个原住民文化认同非常关键的自然生态空间,该类型国家公园近些年在全球数量增长最快;私人和社区治理型模式一般出现于土地非国有制国家,前者多适用于没有利益相关者或无传统聚落的地区,但其本质上已经是国家公园标签化的产物,而后者逻辑起点是“共识秩序”,以利益相关者和传统聚落的自解决机制为特征。

2.3 国家公园的有效管理逻辑与部门分工

过去的20多年,一些国际组织、政府和学者提出了大量有效性评估方法^[21],其中Hockings等提出从本底、规划、投入、过程、输出与结果六方面评估国家公园及相关保护地的管理有效性评估模型^[22],该模型后来被Getzner进一步整合发展^[23],作为后效评估模型虽有利于国家公园有效管理研究的交流与对话,仍很少有学者将之用于指导国家公园管理机构与部门设置。

组织结构模式是影响机构效能的关键因素之一。国家公园管理机构效能不仅受其所嵌入的纵向治理结构影响,亦受其内部横向部门结构的影响。根据Getzner等基于目标的管理有效性评估框架,传统的国家公园管理机构主要有资源与环境管理、游客管理、游憩保障三个基本目标^[24],以及近年来广受重视的社区发展目标^[2],国家公园基层管理机构应围绕环境友好、游憩服务、公共支持、社区发展、科学有序等目标导向,内设生态与环境保护、游憩管理等目标管理部门和公共事务管理、社区管理、规划与计划等实施保障部门(见表2)。

3 国家公园管理机构的基本组织模式

土地所有制、人地交互关系和传统居住现状等本底条件不断影响并改变着国家公园管理机构组织模式的选择。针对中国国情,本文主要聚焦分析典型国家的政府治理型和联合治理型国家公园管理机构。借鉴肯尼思·沃尔兹的“结构”概念^[25],依据“排序的原则、单位的特性、能力的分配”的不同,解构两个治理类型下的权力(治理)职能机构与专业(管理)职能部门关系,研究发现主要有科层集权、扁平分权、协同均权3个主要机构组织模式(图1)。

3.1 科层集权模式

科层集权模式下的国家公园由在明确的权力等级制基础上组织起来的政府各级办事机关构成,

表2 “管理有效性”框架下国家公园的部门架构

Table 2 The divisional structure for national parks under the framework of effective-management theory

部门属性	目标导向	预期目标	部门设置
目标管理	环境友好	能有效保护自然生态系统完整性,持续全面地监测与维护资源与生态环境。	生态与环境保护
	游憩服务	能为公众提供科学、完善、特色的自然生态与环境游憩设施与解说服务。	游憩管理
	公共支持	能保证公园内生态环境与资源等核心资源作为公共产品向社会供给,且基础设施、人力资源、科学研究等方面有持续稳定的经费与制度支持。	公共事务
实施保障	社区发展	原住民的生产、生活权利得到有效保护,享受到更多教育机会;能促进地方经济并带动就业;传统文化与技艺得到保护和发展。	社区管理
	科学有序	国家公园的建设、维持与发展均以科学的计划与规划为依据。	规划与计划

具有明定法规制度、层级性职权分配、专业化职能分工等基本特征。生态与资源管理、游憩利用等主要目标管理职能由基层管理机构承担;执法、财务、规划研究等实施保障职能由基层管理机构上移;中间管理机构负责民主监督、公众参与、信息公开等权力协调职能;基本立法、宏观战略管理、行政问责等权力分配职能则由权威的综合管理机构集中负责(见图1a)。

以美国黄石国家公园为例,在美国“内务部国家公园管理局-地方局-黄石国家公园管理局”的三级科层化治辖结构下,资源管理、资源利用、环境保护、游客管理、社区发展等目标管理职能由黄石国家公园管理局负责,设置资源管理处、维修处、特许经营处、讲解服务处、公共事务等处处室;财政、规划计划、研究、人力资源等目标实施和权力协调职能交由地区局负责;立法、民主协调、旅游和公共事务由国家公园管理局局长负责,并设置专业管理、公园运行、教育、研究、合作与国际事务等副局长岗位。此模式特别注重法律法规等“强制秩序”对国家公园建构合法性和有效治理的保障,由总局局长、地区局助理局长分别负责不同级别的立法工

作,通过“法治”推动“善治”。

从部门权力关系看,科层集权型机构组织模式多为政府主导治理模式的产物。由综合性管理机构集中统辖,通过科层管理体系进行国家公园管理机构的架设,在管理对象比较复杂的国家比较适用,它强调等级、规则与理性,具有稳定性、纪律性和可靠性的组织优势。然而,该模式对法治条件要求较高,在灵活性和人格化方面有一定缺陷,且多伴生国家公园体系持续膨胀、公共财政压力加大等问题。

3.2 扁平分权模式

扁平分权模式下的国家公园管理组织通过增大管理幅度、减少管理层级、向下分权等方式来提高组织效率。基层管理机构被赋予更多的权力,与上级管理机构之间不是强调次序等级的科层关系,而是侧重权力中心下移和运行效率的目标管理关系。该模式下权力分配职能一般归权威的目标管理机构所有,通过生态与环境保护、资源利用与游憩发展等专业化管理部门对各国家公园进行直接业务管理,基层组织的管理权限较大(见图1b)。

以澳大利亚卡卡杜国家公园为例,公园在“澳

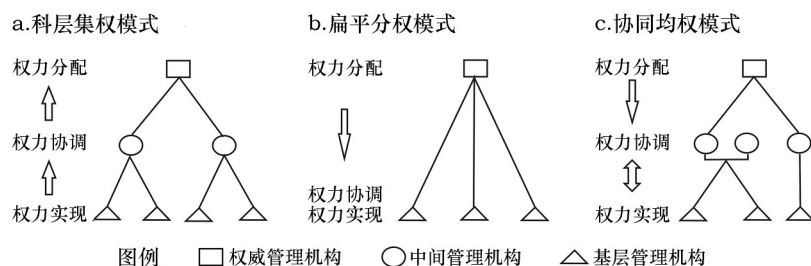


图1 国家公园的主要机构组织模式

Figure 1 The main organization models of the portfolio agencies for national park administrations

2017年1月

大利亚环境保护部公园局——卡卡杜国家公园管理委员会(全称为“Department of Sustainability, Environment, Water, Population and Communities”。)的治理框架下运行,公园局下设公园与保护地、公园运营与旅游、公园与生物多样性科学三个职能部门,每个部门领导负责直接联系一批国家公园,管理幅度较大,其中卡卡杜的联系领导为公园运营与旅游助理局长。国家公园的决策职能下放至管委会,作为法定基层管理机构,管委会依法负责公园行政管理、资源监测与保护、旅游发展、公园计划与规划编制等目标管理与保障职能,内设规划处、旅游服务处、行政处等职能部门。为确保决策民主,管委会成员由环境保护部委任的原住民、自然保护专家、旅游产业专家、地方政府代表、公园主任、澳大利亚公园局代表构成。成立卡卡杜国家公园旅游咨询委员会和研究咨询委员会两个管委会直属机构,为公园的经营、管理、规划、研究等提供决策咨询。为保障公园管理的专业化,由公园局负责对员工及原住民的培训。

由权威、专业化的管理机构集中统一管理各类国家公园,有利于利益相关者的诉求表达和管理机构的快速反应,比较适用于行政层级较少、社区参与意识强的国家公园,故多与联合治理模式对应出现,其机构组织模式的正当性不仅依赖于“强制秩序”确定的层级关系,也依赖于“共识秩序”确定的利益主体关系。公共管理的去中心化趋势和现代管理信息技术的应用,使扁平分权模式的应用越来越广。由于管理幅度较大,扁平分权模式也存在过度依赖管理者能力、有效监督困难等方面的缺陷,且在利益相关者管理参与兴趣较弱的区域并不适用。

3.3 协同均权模式

协同均权模式下的国家公园组织结构追求多元治理主体的共识形成机制,力求通过共同体的建设达到有效权力分配、协调与实现,而主体的多元化往往导致不同国家公园的领导机制差异性较大,并呈现鲜明的去中心化和情景性特征(见图1c)。

以西班牙为例,自2006年国家公园管理权限由国家公园管理署(隶属于环境、农业和海洋部)逐渐移交大区政府后^[26],初步形成了“大区国家公园自主

体——国家公园”两级管理体系。以联合管委会为基层管理机构,每个公园内设资源保护与管理、公共利用与基础设施、维修管护、安全与游客服务等四个主要权力实现部门,成员由管理署、大区政府及地方政府官员及相关专家构成,所有成员被赋予同等决策权力;“大区自主体”作为国家公园网络中最核心的管理机构,不仅要行使立法、战略制定、规划、监督等权力分配与协调职能,也要为所辖公园提供技术、资金与行政管理等保障;不同治理情景下,“大区自主体”通过管理理事会、政府派出机构、合作管理机构等多种形式推进共治,多主体通过缔约形成的“共识秩序”实现组织管理,权力分配决策模式多样化。国家层面的公园管理署在主要权力下放到自治体后,仅保留立法、财政分配等基本职能。

由地方政府主管、多主体共治的国家公园管理组织结构,相对适用于地方管理权限高且所辖公园数量较少的地区,该模式有利于提高社会参与度和有针对性地解决公园管理问题。然而,多利益主体在管理机构的均权地位及其与大区政府的委派关系,使管理者倾向于将政治目标逾越于国家公园管理目标之上,容易偏离国家生态治理的战略方向,甚至出现权力放任,从而催生“纸上公园”。

4 钱江源国家公园体制试点区案例

4.1 案例区概况

钱江源国家公园体制试点区位于浙皖赣三省交界处(E118°01′-E118°37′, N28°54′-N29°30′),面积约252km²,辖属浙江省开化县,钱塘江源头区域,该区生态系统具有低海拔(海拔260~800m)、面积大(集中连片呈原始状态的阔叶林有15.50km²)、植被种类齐全(涵盖中亚热带常绿阔叶林、常绿落叶阔叶混交林、针阔叶混交林、针叶林、亚高山湿地等5种类型)、垂直分布带明显等特征,是中国中东部地区生态环境的重要连接性节点区域、华南-华北植物的典型过渡带。如此低海拔山地且涵盖中亚热带完整的常绿阔叶林森林生态系统在全球罕见。

试点区内有古田山国家级自然保护区、钱江源国家森林公园2个国家级保护地建制和钱江源省级风景名胜区1个省级保护地建制,3个保护地空间范围交叉重叠,且涉及4个乡镇、19个行政村、林

业、环保、水利、国土、文旅、规划建设等多个行业监管部门以及9744个原住民。为理顺自然保护空间的管理体制,开化县政府曾提出“区政合一”生态治理理念,于2014年组建了衢州市委、市政府派出机构——“开化国家公园党工委(管理局)”,分别与开化县委县政府实行“两块牌子,一套班子”,统一调度和集中使用各类党政资源,同时设立党工委(管理局)办公室,办公室内设机构与县委办公室内设机构进行综合设置。

开化县对“政区型国家公园体制”的探讨一定程度上缓解了保护管理上的职责交叉、权责脱节问题,属地管理不仅提高了生态治理的效能,也确实促成了县域范围内社会参与生态建设的良好局面,但其制度逻辑和组织模式还存在以下问题:①将“权力分配-协调-实现”等职能下放到地方政府的国家公园管理机构组织模式,会使地方政府财政负担不断增加,更易滋生纸上公园;②由县级政府主导建立的国家公园管理机构,面向生态系统科学保护与利用等专业化管理目标,难以拥有与国家公园相匹配的管理能力;③通过属地管理提高保护地管理的强制执行力,不失为法律支持不完善的情况下一种理性选择,但行政区治辖边界并非国家公园的自然空间边界,属地管理反而会人为地割裂生态系统完整性,降低生态系统的全球代表性和重要性。

4.2 模式选择与部门设置

钱江源国家公园体制试点区列入中国国家公园体制试点后,试点区的生态自然功能和生态衍生功能提升有了新的契机,通过管理机构改革提高组织效能成为必然选择。根据国家公园组织机构模式特征和浙江省高等级自然保护地管理格局,试点区管理机构适用于科层集权和扁平分权两个模式。

如果顶层设计的国家公园权威管理机构为具有综合统筹能力的国家机构(如国家发改委),那么钱江源国家公园体制试点区比较适合于科层集权模式,组建基层管理机构——钱江源国家公园管理局,围绕目标管理职能设置资源保护处、资源利用处、资产管理处、综合办公室等内设部门;同步建立党群组织和乡镇派出机构,保障社区发展权益;规划、研究、财政等实施保障及权力协调功能上移至省级以上主管部门;由国家公园最高权威机构作为

权力分配部门,全面负责立法、规划、财政投入、旅游发展、公共事务等职能。

如果顶层设计为权威管理机构为国家行业管理机构(如国家环保部、林业局等),试点区则相对适合于扁平分权模式,组建钱江源国家公园管委会,围绕目标管理与保障职能,设置资源保护、自然资产管理、旅游利用、规划建设、科学研究、综合办公室等职能部门;管委会相对管理局需行使更多的基层管理职能,管委会成员应由地方政府、上级政府职能部门、公园原住民等代表构成,以保障决策的民主化;为提高决策质量,应成立资源保护、旅游发展等相关决策咨询委员会;同时建立由各级政府、职能部门、国内外研究机构、本地居民等代表构成的监督委员会,由全社会监督被赋予更多下放权力的管委会;国家行业管理部门负责整个体系的权力分配。

4.3 对中国国家公园管理机构建设的启示

国家公园管理组织模式的选择是国家或地方的独立性与自主性行为,不仅是各方利益的集体表达,也是不同法律、制度、结构、政策网络作用下的政治过程的结果。中国虽确定了通过“试点”的方式推进国家公园体制建设,但这些相关因素的不确定性增加了体制建构的难度。从制度逻辑上看,中国今后的国家公园管理机构建设需注意以下几点:

(1)坚持善治原则,保障国家公园管理单位的机构正义。纵向治理机构间“正当、有序、公益”的权力关系是当前国家公园体制改革的关键议题,应从法律层面确立国家公园建设的正当性,确定各类权力分配、协调、实现机构之间的强制秩序关系,明确公益化的价值取向和政府财政支持制度。同时,应理顺国家公园管理机构与地方政府的治辖关系,避免国家公园的政区化,推动国家公园管理机构与地方行政职能的剥离,成立权威专业的国家公园管理部门,在行政辖属破碎化的情况下应考虑跨边界治理可能性。

(2)推进归口管理,明确国家公园管理单位的架构前提。中国地大物博,即便是在目前的国家公园体制试点区,自然资源确权现状、人地交互关系和传统居住状态等本底条件,地方、社区参与治理积极性等社会情境都存在差异,因此国家公园管理

2017年1月

单位的架构应避免一刀切的管理模式。在人烟稀少、产权关系简单的经济落后地区,实施由中央综合统筹机构主导的科层集权模式似能更有效解决资金与技术等问题;而在人口居多、产权关系复杂、生态治理技术能力较高的经济发达地区,资源禀赋达到国家公园基本条件的自然空间较少,采用科层集权模式又易造成行政资源浪费,国家行业管理部门主导的扁平分权模式似可更有效地保障生态治理的专业化水平,同时促进国家公园与社区的协同发展。但是从顶层设计层面看,以上两个模式如在当前部门格局下推行,中国仍无法走出自然遗产部门分割管理的现实困境。建立兼具综合统筹、自然生态治理能力的权威专业化的自然遗产管理部门¹⁾,统一国家公园的管理口径势在必行。

(3)加强目标管理,增强国家公园管理单位的机构效能。国家公园基层管理单位作为管理目标执行机构,应坚持专业化的组织原则,围绕资源与环境保护、游憩福利保障、社区发展等核心目标,建立生态与环境保护、游憩管理等目标管理部门和公共事务管理、社区管理、规划计划等实施保障部门;除权力实施外的职能交由其他权力分配、协调机构执行,限制或禁止基层管理机构的职能延伸,建立并强化强制秩序和共识秩序的约束机制,避免权力放任或纸上公园的出现。

(4)实施弹性管理,提高国家公园管理单位的组织保障能力。有鉴于中国各地区资源本底差异较大的国情,对统一归口确定中央统辖单位后的国家公园,建议进一步实施分区分类治理。经济落后地区可由国家公园基层、中间和权威管理机构分别负责权力实现、协调与分配职能,通过“强制秩序”保障机构效力,实行科层集权模式;而经济发达地区或跨行政边界的试点区建设中央直属型国家公园,采取扁平分权模式,由权威机构负责权力分配,权力协调与实现职能下放到基层管理部门,通过“强制秩序+共识秩序”保障机构效力。机构组织的多模式化可为国家公园管理单位留有自由调整的空间,提高机构适应性和稳定性。

5 结论与讨论

中国国家公园体制建设的新阶段对国家公园管理机构的制度理性研究提出了新的要求,本文基于善治理论与管理有效性理论框架,从规范研究的视角分析国家公园管理机构的制度逻辑,探讨典型组织结构模式,研究得出以下主要结论:

(1)国家公园单位管理体制分析可以从治理与管理两个维度展开,前者侧重于权利架构和关系机制,后者侧重于内部责权分工和部门设置,由此延伸出国家公园管理机构的两大核心职能—权力(治理)职能和专业(管理)职能。一方面,通过加强行政、决策、执法、协调、监督等权力职能,推动自然资源管理中权力、责任与利益的分享,促进机构正义;另一方面,规范与加强资源保护、利用、规划、教育研究等目标管理职能,不断发挥自然生态环境的外部经济性,提高机构能效。

(2)根据权力职能与专业职能关系的不同,聚焦分析政府治理型和联合治理型国家公园的管理组织架构,发现有以等级、规则、理性为特征的“科层集权模式”,以管理专业化与权力下放为特征的“扁平分权模式”,以多主体共治为特征的“协同均权模式”三个典型模式。

(3)为推进自然生态空间的善治和有效管理,如果顶层设计确定为综合统筹部门为权威管理机构,则钱江源国家公园体制试点区适合根据科层集权模式进行部门设置,如若由国家行业部门作为管辖主体则相对适于扁平分权模式。

(4)国家公园体制试点区管理机构作为中国国家公园管理机构中的基层管理组织,其管理效能的发挥直接依赖于顶层设计对权力秩序的规定。因此,国家层面的管理机构架设应坚持善治原则,明确国家公园管理的强制秩序;逐步推行归口管理,建立权威专业化的国家公园中央统辖机构;加强目标管理,保障国家公园基层管理机构的专业性;实施弹性管理,形成由专业权威机构领导下的多结构模式,建立具有调整空间的国家公园组织管理结构。

1)本文主张改革当前中国根据资源类型设置管理单位体制,探索整合自然生态系统、野生动植物等相关保护管理部门的职能(如国家环保部、林业局、水利部、国土资源部等),组建“野生动植物保护管理部”或“保护管理部”(增加文化遗产保护职能),进行大部委制改革,实现对国土空间中自然资源权威、高效、规范的保护管理。过渡期间,可由国家综合统筹管理部门(如国家发改委)代行管理权。

综上所述,对国家公园管理单位体制进行规范分析,将“善治”和“管理有效性”理论联接后应用于国家公园的组织机构建设,是对国家公园体制科学建构的积极探索。而本文所提出的国家公园管理机构建设制度逻辑和基本模式,是基于对国外主要国家公园管理模式的静态对比分析,后续研究还需深化对典型国家公园单位体制的制度关联与演化机制研究,同时也需继续跟进中国国家公园体制试点区的具体案例,推动国家公园体制研究走向规范研究的本土化进程。

参考文献(References):

- [1] Cash D, Adger W N, Berkes F, et al. Scale and cross-scale dynamics: Governance and information in a multilevel world[J]. *Ecology and Society*, 2006, 11(2): 3213-3217.
- [2] Turner R A, Fitzsimmons C, Forster J, et al. Measuring good governance for complex ecosystems: Perceptions of coral reef-dependent communities in the Caribbean[J]. *Global Environmental Change*, 2014, 29: 105-117.
- [3] Soverel N O, Coops N C, White J C, et al. Characterizing the forest fragmentation of Canada's national parks[J]. *Environmental Monitoring and Assessment*, 2010, 164(1-4): 481-499.
- [4] 张海霞,张旭亮.自然遗产地国家公园模式发展的影响因素与空间扩散[J]. *自然资源学报*, 2012, 27(4): 705-712. [Zhang H X, Zhang X L. Driving factors and its spatial diffusion for the development of national park model for natural heritage sites[J]. *Journal of Natural Resources*, 2012, 27(4): 705-712.]
- [5] UNEP World Conservation Monitoring Centre. Protected Planet Report 2014: Tracking Progress towards Global Targets for Protected Areas[R]. Cambridge: UNEP-WCMC, 2014.
- [6] 杨伟民.建立系统完整的生态文明制度体系[N]. *光明日报*, 2013-11-23(02). [Yang W M. To Construct a Systematic and Complete Eco-Civilization System[N]. *Guangming Daily*, 2013-11-23(02).]
- [7] Erol S Y, Kuvan Y, Yildirim H T. The general characteristics and main problems of national parks in Turkey[J]. *African Journal of Agricultural Research*, 2011, 6(23): 5377-5385.
- [8] Clark J R A, Clarke R. Local sustainability initiatives in English National Parks: What role for adaptive governance?[J]. *Land Use Policy*, 2011, 28(1): 314-324.
- [9] Lund D H. Meta-governance of the national park process in Denmark[J]. *Local Environment*, 2009, 14(3): 245-257.
- [10] 张海霞,汪宇明.可持续自然旅游的国家公园模式及其启示:以优胜美地国家公园和科里国家公园为例[J]. *经济地理*, 2010, 30(1): 156-161. [Zhang H X, Wang Y M. National park model and implications for the development of sustainable nature-based tourism- Yosemite National Park and Koli National Park case studies[J]. *Economic Geography*, 2010, 30(1): 156-161.]
- [11] 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. [Yang R. Discussion on nine relationships to build a national park and protected areas system in China[J]. *Chinese Landscape Architecture*, 2014, (8): 5-8.]
- [12] 张希武,唐芳林.中国国家公园的探索与实践[M].北京:中国林业出版社, 2014. [Zhang X W, Tang F L. Explore and Practice of Chinese National Parks[M]. Beijing: China Forestry Publishing House, 2014.]
- [13] 李庆雷.基于新公共服务理论的中国国家公园管理创新研究[J]. *旅游研究*, 2010, 2(4): 80-85. [Li Q L. Study on the management innovation of national park based on the new public service theory[J]. *Tourism Research*, 2010, 2(4): 80-85.]
- [14] 张朝枝.旅游与遗产保护:政府治理视角的理论与实证[M].天津:南开大学出版社, 2006. [Zhang C Z. Tourism and Heritage Protection: The Theory and Practice Exploration Base on the Prospective of Government Governance[M]. Tianjin: Nankai University Press, 2006.]
- [15] 马克思·韦伯(著).顾中华(译).韦伯作品集III:社会学的基本概念[M].桂林:广西师范大学出版社, 2008. [Weber M (Write). Gu Z H (Translate). The Collections III of Max Weber: Conceptual Framework of Sociology[M]. Guilin: Guangxi Normal University Press, 2008.]
- [16] Lockwood M. Good Governance for terrestrial protected areas: A framework, principles and performance outcomes[J]. *Journal of Environment Management*, 2010, 91(3): 754-766.
- [17] Gram J., Amos B., etc. Governance principles for protected areas in the 21st century[EB/OL]. (2003-06-15)[2015-10-10]. <http://iog.ca/publications/governance-principles-for-protected-areas-in-the-21st-century>.
- [18] Borriani-Feyerabend G., Johnson J., etc. Governance of protected areas[A]. Lockwood M., Worboys, G.L. etc. Management protected areas: a global guide[C]. London: Routledge, 2006: 116-145.
- [19] U.N. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP). What is good governance? (2015-01-30)[2015-10-28]. [EB/OL]. <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>.
- [20] Deguignet M., Juffe-Bignoli D., etc. 2014 United Nations list of protected areas[EB/OL]. (2014-11-14)[2015-10-02]. https://wdpa.s3.amazonaws.com/WPC2014/014_UN_LIST_REPORT_EN.pdf.
- [21] Stoll-Kleemann S. Evaluation of management effectiveness in protected areas: Methodologies and results[J]. *Basic and Applied Ecology*, 2010, 11(5): 377-382.
- [22] Hockings M., Stolton S., etc. Evaluating effectiveness: a frame-

2017年1月

- work for assessing management effectiveness of protected areas [EB/OL]. (2013-09-13) [2016-2-15]. <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/pag-014.pdf>.
- [23] Laubach T. Governance and management strategies in national parks: Implications for sustainable regional development[J]. *International Journal of Sustainable Society*, 2014, 6(1-2): 82-101.
- [24] 张海霞. 国家公园的旅游规制研究[M]. 北京: 中国旅游出版社, 2012. [Zhang H X. Tourism Regulations on the National Parks [M]. Beijing: China Travel and Tourism Press, 2012.]
- [25] 肯尼思·沃尔兹(著). 苏长和, 信强(译). 国际政治理论[M]. 上海: 上海人民出版社, 2008. [Kenneth N W (Write). Su C H, Xin Q (Translate). Theory of International Politics[M]. Shanghai: Shanghai People's Publishing House, 2008.]
- [26] 陈洁, 陈绍志, 徐斌. 西班牙国家公园管理机制及其启示[J]. 北京林业大学学报(社会科学版), 2014, 13(4): 50-54. [Chen J, Chen S Z, Xu B. National park management system in Spain and its implications[J]. *Journal of Beijing Forestry University (Social Sciences)*, 2014, 13(4): 50-54.]

Institutional logic and model selection in the construction of national parks administration

ZHANG Haixia¹, ZHONG Linsheng²

(1. School of Tourism and Urban-rural Planning, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou 310018, China;

2. Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101, China)

Abstract: National parks play important roles in the natural resource management system of a country. After the Third Plenary Session of the 18th Communist Party of China, National parks become a new spatial tool to handle overlapping administration in natural protection, promote eco-political processes and construct an eco-civilization society. Thus, the institutions and divisional structures of national parks urgently need to be explored. We summarized the institutional logic and main organizational models for national park administrations (NPAs) globally from a normative prospective, and looked at this empirically for Qianjiangyuan National Park System Pilot Area (QNP), in Zhejiang, China. The rationality of NPA allocation can be diagnosed from governance and management dimensions. Theory of Good Governance, which provides theoretical support for the improvement of vertical governance and administrative justice, can organize NPA managerial divisions according to attribute differences across allocation rights, coordination and realization. Theory of Effective Management can be used as an internal tool for national parks to advance management quality through constructing related professional and supportive divisions to strengthen organizational effectiveness. The relationships for management-governance in NPAs can be concluded into three types: Centralized Bureaucratic Model, Decentralized Flat Model and Balanced Cooperation Model. It is rational for QNP to select a centralized model with comprehensive national agency as top responsible body, while more suitable to the flat model under the leadership of professional national agencies. China needs to construct a professional, powerful and resilient organizational model of national parks under coercive orders. Explorations of institutional logic for NPAs based on Theory of Good Governance and Theory of Effective Management will be of great importance in the construction of a national park system in China.

Key words: national park; administration; organizational structure; Qianjiangyuan National Park System Pilot Area