



中国科学院科技战略咨询研究院
Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences

The Nature
Conservancy



The
PARADISE



The Paradise
International Foundation
桃花源生态博物馆基金会

大自然保护协会

中国国家公园治理体系下的 多方参与关键制度研究

执行摘要



封面 © 惠营

中国科学院科技战略咨询研究院

2023 年 12 月

课题负责人：

黄宝荣 中国科学院科技战略咨询研究院可持续发展战略研究所 学术所长 / 研究员

首席科学家：

王 毅 第十四届全国人大常委会 委员 / 中国科学院科技战略咨询研究院 研究员

研究团队：

魏 钰	中国科学院科技战略咨询研究院 助理研究员
靳 彤	大自然保护协会（TNC） 科学主任
王 植	中国科学院科技战略咨询研究院 博士研究生
汤 凌	中国科学院科技战略咨询研究院 硕士研究生
张 智	中国科学院科技战略咨询研究院 博士研究生
黄佳容	中南林业科技大学环境工程学院 硕士研究生
肖正柯	中南林业科技大学环境工程学院 硕士研究生
李新婷	中国科学院科技战略咨询研究院 硕士研究生
胡学湑	中国科学院科技战略咨询研究院 博士研究生

感谢大自然保护协会（TNC）中国项目团队在研究设计、实地调研和报告撰写过程中给予的支持，感谢桃花源生态保护基金会为研究项目顺利开展提供的资助，感谢三江源国家公园管理局、大熊猫国家公园四川省管理局、钱江源国家公园管理局、钱江源-百山祖国家公园百山祖管理局对课题组实地调研工作提供的支持。

前言

国家公园在全球已经走过了一百多年的历史。我国国家公园建设起步虽晚，却承载着新时代赋予的重要职责和使命。她不仅承担着保护中华民族最重要的自然生态系统和景观、给子孙后代留下珍贵自然资产的重任，也肩负着为国民提供更多更好的生态体验、自然教育和科普启智场所的使命，是引领中国建设人与自然和谐共生的现代化、向全球展示“中国之治”和“中国之美”、示范并推动各国共建“地球生命共同体”的重要载体。自十八届三中全会提出建立国家公园体制以来，党中央、国务院出台了多项重要改革和政策文件，推动国家公园建设取得了重大进展。2022年，国家林业和草原局等四部门联合印发的《国家公园空间布局方案》，擘画了到2035年基本建成全世界最大的国家公园体系的宏伟蓝图。蓝图振奋人心，但实现起来挑战不小，我们不仅需要在不到15年的时间内高效完成40余个国家公园的创建，还需采取科学审慎的态度高标准推动国家公园体系建设，力求使我们的国家公园体系成为全球国家公园后来居上的典范。

治理体系是高质量推动世界最大国家公园体系建设的关键，有效的治理体系不仅有助于实现国家公园体系建设“大面积”和“高质量”双赢，还有助于化解国家公园建设中面临的各种矛盾和挑战，降低建设和管理成本。在我国已经进入国家治理体系和治理能力现代化建设重要时期的历史背景下，国家公园需与国家总体发展趋势一致，探索现代化的治理体系建设，推动世界最大国家公园体系向世界一流国家公园体系发展。

参与主体、参与领域和参与形式的多元化是治理体系建设的基本要义，而制度是我国现代化治理体系建设的核心，也是国家发展进步的内生支撑。在政府的引领下，我国现代化治理体系的建设强调各方在完备的多方参与制度的约束和激励下各司其职、各尽其责，相互支撑、相互协同，在包括科研机构、社会组织、企事业单位、社区居民、社会公众等多元化的行为主体之间形成紧密、协调、高效、共赢的网络关系，共同助力治理目标的实现。

我国国家公园通过多年的体制改革，有效解决了以行政管理为主的传统治理模式下的一些问题和弊端，包括突破行业和地域的限制，整合不同管理部门，以生态系统原真性和完整性为保护目标，强调在生态保护第一的前提下发挥国家公园的科研、教育、游憩、社区发展等多重功能等，各地也开展了卓有成效的探索。但在实际运行中依然存在一些问题，例如：主管机构作为行业部门缺乏宏观统筹授权，内设部门依然存在条块分割、权责不清等问题，难以有效发挥体制改革的牵头作用；科学决策和民主决策的机制不健全，重大决策的科学支撑和多方参与仍有不足；社会参与渠道不畅，政府主动吸纳社会组织、企业参与国家公园建设与管理的机制尚不完善，社区和公众参与渠道狭窄、形式刻板等。这些问题得不到有效解决，就难以真正构建行之有效的国家公园现代化治理体系。

鉴于此，在桃花源生态保护基金会的支持下，中国科学院科技战略咨询研究院（简称“战略咨询研究院”）与大自然保护协会（TNC）自2021年起合作开展“治理视角下的中国国家公园多方参与关键制度研究”，探讨如何通过优化多方参与制度，形成国家公园多方共建共治共享的有效机制，提高国家公园治理成效。本研究以三江源国家公园、钱江源-百山祖国家公园、大熊猫国家公园为典型案例进行实地调研，探索东部发达地区、西部地广人稀地区、西南体制复杂地区在构建多方参与相关制度设计和实施方面的具体模式，以期形成以制度为基础的现代化国家公园治理体系提供支撑。

一、中国国家公园治理多方参与的理论基础和制度需求

在借鉴东西方公共事物治理经典理论，特别是中国特色社会主义制度理论主要思想和优势的基础上，本研究立足我国国家治理体系和治理能力现代化建设的时代背景，着眼中国国家公园治理体系有效构建的目标，针对我国国家公园治理中若干问题和困局背后多方参与低效的根源，分析得出国家公园治理体系建设中“坚持国家主导”“坚持以人民为中心”、“坚持共建共治共享”、“坚

持制度在治理体系中的核心地位”四大原则，以及充分发挥“中国之治”的显著优势，充分借鉴国际先进的治理经验，实现共建共治共享的总体思路，据此提出了包括“**统筹决策机制**”、“**管理执行机制**”、“**科学决策与咨询机制**”、“**社会参与机制**”在内的“四位一体”的国家公园治理体系（图1）。

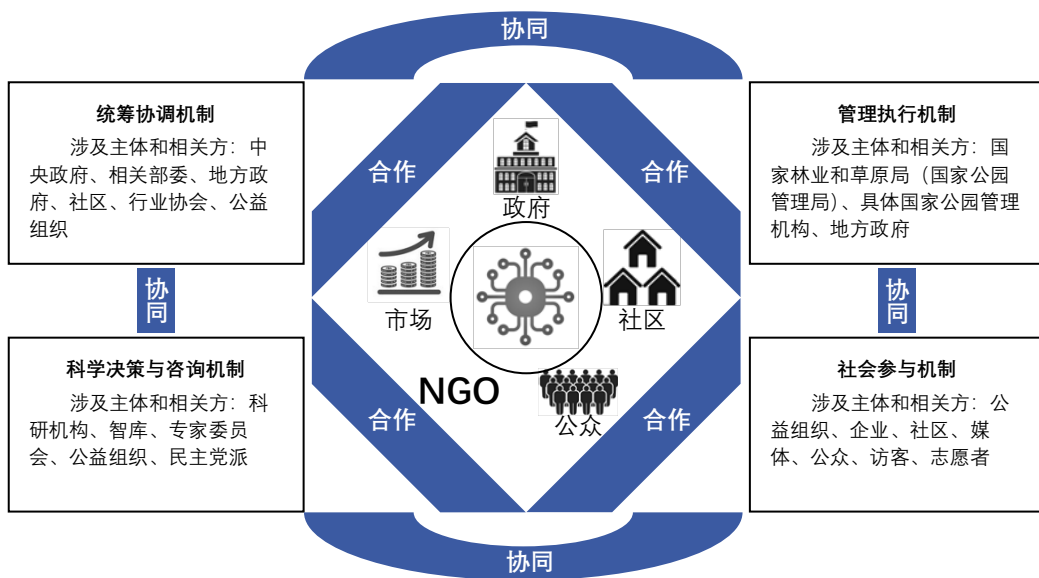


图1 中国国家公园治理体系建设的理论框架

目前，我国国家公园治理面临诸多挑战，如人口规模大、分布广、类型多样，平衡保护和发展关系难度大；治理中涉及的众多利益相关方，统筹协调难度大；土地权属复杂，自然资源资产统一管理难度大；开发利用历史长，历史遗留问题处理难度大等。实际治理中多方参与的不足或低效使得这些挑战难以得到有效应对，影响治理成效，如政府和行业管理部门众多且定位模糊，导致利益相关方统筹乏力；政府、社会、市场的边界不清，政府以外利益相关方的角色和功能没有充分发挥；尚未建成多元化资金保障机制；法律法规体系不够完善，多方统筹的法律基础薄弱等。只有将多方参与的制度体系充分融入国家公园“四位一体”

的治理理论框架，中国国家公园现代化治理体系的建设目标才能得到有效落实。

在“四位一体”的治理理论框架中，统筹决策机制和管理执行机制主要涉及各级各类政府和行业部门之间的权责界定和统筹协调，相关科学和管理问题已经由多个研究机构和社会组织从不同角度进行了探索分析，本研究报告不对其展开分析，而是**重点关注“科学决策与咨询”和“社会参与”两大机制中的多方参与制度建设。**

科学决策与咨询机制涉及各类科研团体和部分能够参与咨询并建言献策的社会力量等利益相关方，是有效平衡科研机构、智库与公共部门关系，提高决策科学性和合理性的重要支撑。中国国家公园是公共事物和集体产权资源的复杂结合体，具有显著的公益性、地域差异性、人地关系的复杂性、管理目标的多元性等特性，科学决策和咨询机制需要在决策的任何一个阶段发挥重要作用，现阶段更需重点突破，引导国家公园现代化治理的正确方向。

二、研究方法

鉴于社会参与的主体较为复杂，本研究重点围绕社区、社会组织、企业等利益相关方的参与治理情况，对典型国家公园进行了系统调研。调研过程选取自然地理条件、生态系统特征、历史文化背景、社会发展阶段、人地关系特征等方面都具有显著差异，且对于少数民族聚居区、社区人口庞大复杂、集体林占比高等类型保护地的管理具有典型示范作用的三江源国家公园、大熊猫国家公园和钱江源-百山祖国家公园候选区作为典型案例（表 1）。其中，三江源国家公园是中央深改委批准的第一个国家公园体制试点，也是我国面积最大、最具国家代表性的国家

社会参与机制的主体主要有国家公园社区、各类社会组织、营利企业和公众等。社区是国家公园的内在组成部分，是国家公园生态系统保护的一线力量，确保社区的有效参与是坚持以人为本、人与自然和谐共生生态文明发展观的必然要求。社会组织和企业等能够从理念、技术、资金、项目等方面为国家公园治理提供支撑，是国家公园治理的重要参与者和贡献者。

公园，社会各界给予了高度关注，并通过生态管护岗政策的实施，在高原地区社区参与治理方面进行了有益的探索；同样作为第一批国家公园之一的大熊猫国家公园是西南地区的典型代表，不同利益相关方在自然教育、社区发展等方面探索了多种形式的参与模式，取得了积极的成效；钱江源-百山祖国家公园候选区地处生态文明理念的发源省——浙江省，在经济发达、土地权属复杂地区大胆创新，通过实施保护地役权制度等方式探索了国家公园统一管理、保护与发展高效统筹的运行模式。

表 1 三个调研国家公园的典型特征

国家公园	地理位置及生态系统	经济社会背景	治理创新领域
三江源国家公园	● 西北地区 ● 丰富的草地生态系统	● 经济欠发达 ● 地广人稀 ● 独特的民族文化	● 经济欠发达背景下的生态保护 ● 有限人力下大面积生态系统的保护 ● 少数民族聚居区的保护地治理
大熊猫国家公园	● 西南地区 ● 森林生态系统，大面积集体林区	● 经济较不发达 ● 园区面积较大，社区人口庞大	● 经济较不发达地区的生态保护 ● 大面积集体林的管理 ● 庞大社区人口下的国家公园管理
钱江源-百山祖国家公园候选区	● 东南地区 ● 森林生态系统，集体林占比高	● 经济高速发展 ● 园区面积较小，人口密集	● 经济高速发展下的集体林区保护模式 ● 公园面积较小下的精细化管理 ● 社区人口密集下的国家公园管理

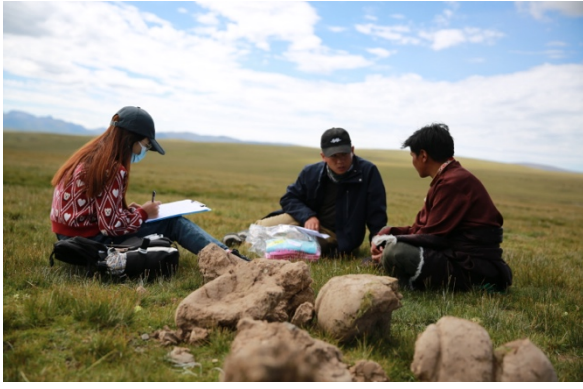


图2 调研团队在三江源国家公园和大熊猫国家公园开展社区问卷调查与利益相关方座谈 ©中国科学院科技战略咨询研究院

针对参与国家公园治理的各利益相关方特征,包括国家公园管理部门、社区、企业、社会组织等,课题组梳理了各利益相关方参与国家公园治理的研究重点(图3),通过管理部门座谈、重要相关方访谈和问卷调查相结合的方式开展调研,其中问卷调查主要针对人数庞大的社区,半结构化访谈主要针对管理部门、社会组织、企业等。

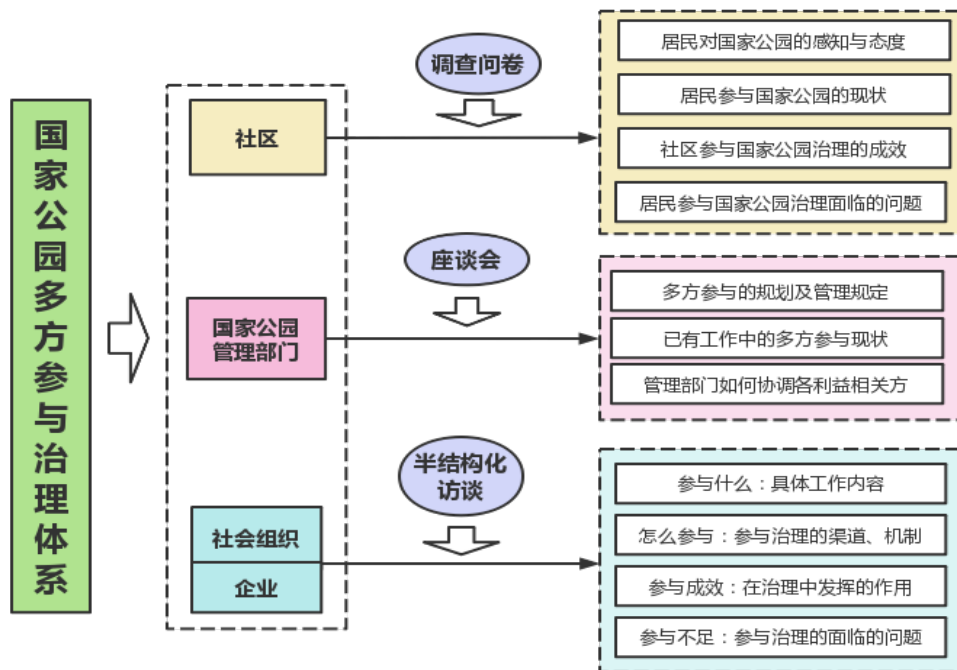


图3 各利益相关方的研究重点

课题组于2021年8月、2022年6~8月和2023年4~6月期间对三个案例地区进行了实地调研,对管理部门、社会组织、企业、社区居民各利益相关方共开展39次访谈,时长累计超过40小时;面向国家公园社区共收集有效问卷1153份,其中三江源国家公园531份,大熊猫国家公园418份,钱江源-百山祖国家公园候选区钱江源园区(以下简称“钱江源园区”)204份。



图4 调研团队在三江源国家公园和大熊猫国家公园开展社区问卷调查与利益相关方座谈 ©中国科学院科技战略咨询研究院



图 5/图 6 调研团队在三江源国家公园和大熊猫国家公园开展社区问卷调查与利益相关方座谈
©中国科学院科技战略咨询研究院

在整理和清洗问卷和访谈数据的基础上，分别采用描述性统计、随机森林模型（Random Forest model）和结构方程模型（Structural equation modelling）开展问卷对象特征分析、变量关联和解释效应探测以及不同变量组合之间作用机制研究。其中，描述性统计主要分析访谈对象年龄、教育水平、职业、收入和所处位置等属性信息分布特征。随机森林模型用于分析生计资本、生计策略等作用变量对参与国家公园相关岗位意愿强度、治理满意度等目标变量的解释强度。结构方程模型被用于验证管护员政策产生环境效益和社会效益的作用路径及强度，以及访谈对象对国家公园满意度的驱动因子和驱动机制（图 7）。

基于对三个国家公园的实地调研，整合文件资料、问卷调查及对各利益相关方的访谈，从社区、社会组织、企业三者参与国家公园治理的角度，总结三个国家公园目前多方参与的典型案例。

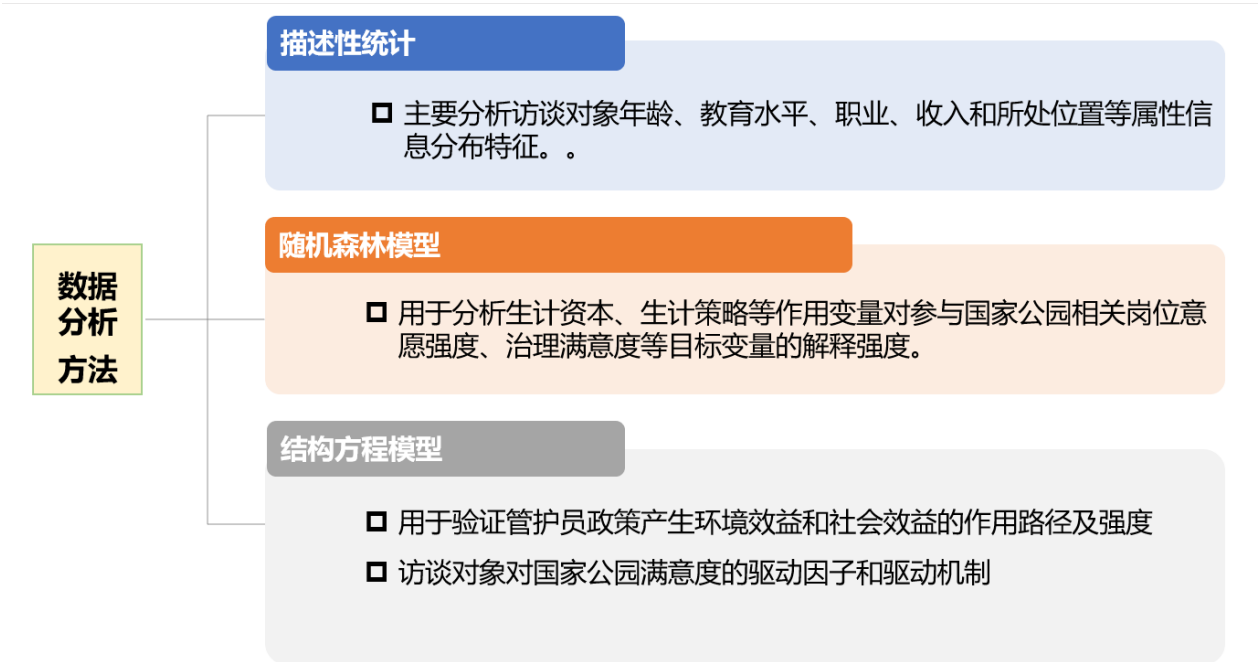


图 7 调研数据分析方法

三、调研主要发现

1. 社区居民参与治理

(1) **社区居民的参与渠道和程度较国家公园建设前明显提升。**三江源国家公园内生态管护员岗位的设置使得社区居民生态环保意识明显加强，野生动物救护频次得以增加，社区居民的邻里关系也因此改善。参与大熊猫国家公园相关岗位的群体对收益的感知以荣誉感、增强环保意识为主。钱江源园区社区居民普遍认同国家公园在促进环境治理、文化教育、科研教育、提升经济收入方面具有积极作用，且普遍参与过国家公园相关工作。

(2) **社区居民对参与国家公园治理依然存在认知和能力不足等问题，参与情况仍停留在较为初级的阶段。**三江源国家公园生态管护员政策在资金保障、管理、安全保障等方面尚不完善，除生态管护岗以外，社区居民参与国家公园治理认知较弱、参与实践不足。大熊猫国家公园参与相关岗位的受访者比例仅为 11.12%，参与群体在社会地位、子女教育机会和个人技能等方面的直接性收获偏弱，尚未参加国家公园相关岗位人群中不足半数的访谈对

象倾向于有机会就参加国家公园相关岗位服务。钱江源园区受访居民普遍有参与过国家公园相关工作，但参与度仍然偏低。

(3) **社区参与和惠益共享机制不够健全、居民参与治理的相应权利保障和能动性不足等是影响社区参与成效的内在因素。**访谈资料分析表明，三江源生态管护岗存在资源再分配制度不合理、资金缺口大、渠道单一、管理架构不完善、监管规范不统一等问题。大熊猫国家公园社区居民的社会关系（参与培训次数、公共服务频率等）、风险应对能力、拥有的生计资本等因素影响其参与治理的意愿。钱江源园区未参与相关工作的居民主要是受限于“没有能力”和“没有机会”这两个因素。此外，各调研区域都存在居民生计转型与发展渠道有限、社区产业单一，对周边的辐射带动作用有限、社区居民的主观能动性不足、激励居民参与治理的措施不足等问题。

社区参与治理典型案例：大熊猫国家公园高村乡生态导赏员公益岗位

平武县高村乡是大熊猫国家公园绵阳片区的入口社区之一，在生态体验、生态农业、国家公园品牌建设等方面都做出了许多探索，其中生态导赏员公益岗位是社区参与国家公园治理的重要途径之一，高村乡通过向当地村民提供生态导赏员公益岗位，让村民切实参与到国家公园建设中，一方面通过社区为国家公园向公众提供了服务及产品，另一方面吸纳社区劳动力，一定程度上提高社区居民收入，初步实现了生态价值的有效转化。

① 生态导赏员公益岗位的实施现状

目前高村乡内的生态导赏员公益岗位具备专业的培训课程，系统的考核监管制度，有序的活动组织，初步形成了“培训—考核—监管”的完整体系。截至 2023 年

4 月，培训报名人数达 115 人，最终通过考核取得导赏员资格的共 43 人，导赏员多为留守在家的妇女，有效吸纳了社区剩余劳动力，导赏员每次接待访客可获得酬劳 150 元，在此之外还可通过向访客售卖农产品等渠道增加收入，并带动社区其他产业发展。社区居民大多对生态导赏员的增收能力持积极态度，参与导赏员培训的热情非常高。

② 社区参与中与社会组织的有机合作

高村乡生态导赏员制度的成功离不开桃花源生态保护基金会在老河沟的支撑，桃花源生态保护基金会全面参与了高村乡的导赏员体系构建，包括前期的导赏员课程设计及培训考核，访客接待平台的搭建，及对导赏员的

后续监督等。在以“陪伴式”参与帮助高村乡培养出一批合格的生态导赏员之外,由于桃花源基金会从2012年起以公益保护地的形式获得了老河沟片区50年管护权,其对保护地的管护权保障了导赏员进入保护区授权的唯

一性,进而保障了导赏员的客源及收入,并由此带动了整个社区参与导赏员的积极性,构建了一个可以自发运营下去的完整体系。



图 8/图 9 大熊猫国家公园生态导赏员培训活动 ©桃花源生态保护基金会

2. 社会组织和企业参与治理

社会组织和企业参与国家公园治理的现状存在一些共性特征。

(1) **社会组织和企业参与国家公园治理成效显著,在多元化保护资金、增强社区技术赋能、优化公共服务及扩大宣传影响力等方面具有正面影响。**山水自然保护中心联合高校及社区开展野生动物和生态系统研究,构建了三江源国家公园的野生动物监测数据库,并从项目申请、技术支持、人员培训、后期持续反馈等方面为澜沧江源园区“昂塞大猫谷”特许经营项目提供了有力支持。桃花源生态保护基金会研究制定了社区生态导赏员的培训考核系统,引导四川省平武县高村乡居民通过生态导赏员公益岗位深度参与大熊猫国家公园自然教育工作,并以此提高了居民收入。大自然保护协会(TNC)支持钱江源-百山祖国家公园的百山祖园区出台了志愿者管理规范,推动了国家公园志愿者体系建设取得阶段性成果。

(2) **社会组织和企业存在参与事务零散化、参与程序不够规范等问题。**社会组织与国家公园之间的合作

形式多为区域性的、点对点的合作,未形成规范的参与渠道或合作平台。企业参与的渠道较为有限、功能较为单一,多为捐赠资金或提供服务,缺乏在决策、协商层面的参与。此外,管理部门对于这类群体参与治理的前置条件和规则程序规定不足,影响其参与治理的有效性。

(3) **信息不对称、参与机制不够健全、不够规范、不够精细是影响社会力量参与成效的重要因素。**目前对于社会力量(社会组织、企业)在国家公园治理体系中的定位尚不明确,无法界定其在治理体系中的具体权责界限。国家公园治理缺乏面向社会力量的信息公开制度与平台,管理机构和社会力量之间信息的不对称导致公众不了解参与国家公园治理的意义、领域、途径和方式,削弱了社会力量参与国家公园的积极性。社会力量参与治理缺乏关键性的制度保障和操作层面的指导意见,特别是对于企业的参与及经营活动缺乏精细化的规范管理和激励措施,特许经营制度尚不成熟,导致企业在国家公园中的经营活动缺乏精细的指导、管理和监督,影响其参与成效。

社会组织参与治理典型案例：钱江源-百山祖国家公园百山祖园区志愿者体系

钱江源—百山祖国家公园候选区百山祖园区在创建过程中与许多社会组织开展了合作，其中大自然保护协会（TNC）于 2018 年与丽水市政府签署战略合作协议就国家公园与生态产品价值实现开展深度合作，持续且深度参与了百山祖园区的治理工作。

2022 年，TNC 在百山祖园区管理局指导下，为其提供技术支持，完成百山祖园区系列地方指南和标准制定并通过联合评审，包括国家公园地役权操作指南、国家公园访客中心设计指南、国家公园志愿者体系创建和管理指南、国家公园徒步道建设和管理指南等，全面构建百山祖片区志愿者管理规范体系，并组织百山祖国家公园志愿者体系培训，第三期共有 600 名来自丽水市本级和县市政府主要领导和职能部门职工参与。同时 TNC 坚持与各方密切交流协作，推进国家公园多方共治，积极拓展企业合作机会，在其协调沟通下，阿里巴巴菜鸟集团加入国家公园企业志愿者，投入 20 万修建游憩徒步道，蚂蚁金服加入国家公园志愿者，为百山祖国家公园制作志愿者体系 logo 和视觉体系。

在 TNC 和百山祖片区管理局的共同努力下，目前百山祖片区在志愿者制度探索方面取得了阶段性成果。

- ① 出台了成体系的志愿者管理规范。百山祖片区管理局目前出台了包括志愿者体系指南、百山祖国家公园志愿者管理手册、志愿者培育大纲等在内的一系列管理规范，形成了成体系的志愿者管理规范。
- ② 形成了完整的志愿者参与程序。百山祖片区管理局通过政府网、微信公众号等多渠道发布志愿者招募令，组织多次志愿者培训，打造具有百山祖国家公园特色的志愿服务品牌，形成了完整的志愿者参与程序。
- ③ 组建了多元的志愿者服务队伍。目前百山祖片区已组建起了“7+N”常态化志愿服务队伍。“7”即科普教育岗位、讲解导览岗位、便民服务岗位、文明劝导岗位、植绿护绿岗位、应急救援岗位、大型赛会岗位等七大岗位志愿服务队伍；“N”为百山祖、贤良、五大堡、松源等相关乡镇（街道）志愿者分队及县志愿者协会、县义工协会等社会组织力量。



图 10/图 11 钱江源-百山祖国家公园百山祖园区/TNC 为百山祖国家公园开展志愿者服务工作培训 ©TNC

四、国家公园治理多方参与的国际经验

各国由于历史、国情、政治制度等不同，国家公园治理多方参与的程度也存在较大差异。例如，法国在国家公园治理的各个环节都高度重视多元共治，管理部门联合当地居民、科研团体、行业协会等不同利益相关者从共同开展规划、决策、执行和监督；而美国则在联邦政府集权管理的基础上，吸纳专家、公众、园区内和周边私有产权所有人等适度参与环境和社会影响评价、志愿者服务等工作，多方参与的程度相对较低。这些差异与各国国家公园管理的体制差异直接相关，而管理体制的差异又与不同国家的土地权属特性高度相关。

本研究也对美国、加拿大、法国、澳大利亚、日本等典型国家的国家公园治理体系进行了梳理，其经验表明：

(1) 多方参与是国家公园治理的重要环节。充分调动不同利益相关方的内生动力，使其从边缘化的参与者转变为主流事务的重要贡献者，是提高治理成效的必要路径。

(2) 政府对各参与方的明确赋权、各方权责边界的清晰划定、互利共赢的共享机制，以及配套法律法规的保障等是完善国家公园多方参与机制的重要条件。

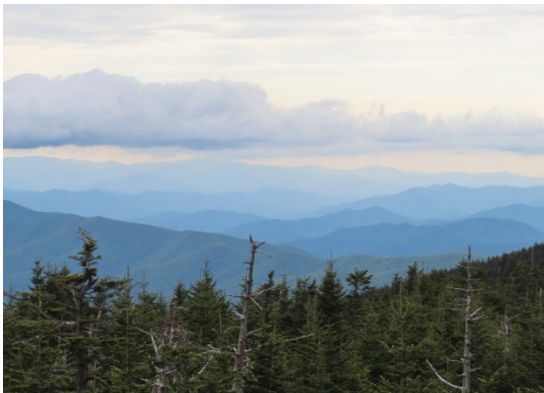


图 12/图 13 美国大烟山国家公园（Great Smoky National Park）/美国仙那度国家公园（Shenandoah National Park）访客中心内的公众参与活动 ©靳彤 TNC

五、中国国家公园多方参与的基本架构与关键制度构成

综合理论分析和实地调研的结果，本研究重点就科学决策和咨询机制以及社会参与机制中如何有效发挥多方

参与的作用，如何构建相关制度来提高国家公园治理有效性进行分析。

1. 以科学团体为主体的科学决策与咨询机制

(1) 机制构建方向

我国国家公园治理决策在建章立制、规划布局、保护修复、公共服务、社区发展等多个环节的不足与权责定位模糊、部门化管理路径依赖尚未突破、决策和科研的联动机制不够健全、决策咨询的制度性约束不足等体

制和机制问题有关，需要建立以科学团体为主体的科学决策与咨询机制。

- ① **重点确立科学团体在国家公园决策咨询中的权责边界。**科学决策与咨询机制的建立需要优化决策咨询服务的组织形式,同时清晰界定科学团体在国家公园决策咨询中的权责边界,而后者尤为关键。对于存在较高潜在生态环境影响或社会影响的决策事务,需通过法定流程明确科学专家参与决策;对于潜在社会影响较高或决策实施现实约束较高的事务,需启动包含主要相关方的多方论证机制。
- ② **需要科学专家支撑决策以及启动多方论证机制的具体事权清单。**对于国家层面国家公园法律法规制定、中央与地方以及国家公园管理机构与相关部门权责边界确立、生态监测网络建设与实施等 26 项决策内容,需由国家公园主管部门出台相关管理制度和办

(2) 制度构成要素

科学决策与咨询的多方参与制度需包含设立**科学委员会和首席科学家、确立重大事务决策论证标准和程序**等核心要素。

- ① 设立国家和公园两级综合性科学委员会,负责为顶层设计、管理规划等综合性较强的决策事务提供群体性的咨询意见,并从两级委员会的工作方向、团队建设、议事程序和工作考核等方面确立具体的规制细则。
- ② 设立国家公园的首席科学家,与科学委员会相配合,共同推进国家公园科学决策与咨询相关工作,

法,赋予科学专家深度支撑决策的权利,在特别重大的问题上甚至赋予其一票否决的权利。对于国家层面国家公园法律法规制定、自然教育和生态体验规划制定、社区发展规划制定等 19 项决策内容,需启动多方论证机制以确保决策的合理性。

- ③ **国家公园科学咨询与决策机制建设优先序。**需要根据先急后缓(紧迫性)、先易后难(可行性)的原则确立国家公园科学咨询与决策机制建设的优先序。当务之急是在十四五规划期内以制定《国家公园法》为抓手,重点推进国家公园法律法规、行政规章、保护与发展规划、监督执法体系建设与实施等方面的科学咨询与决策制度。

并负责为专业性极强、时效性要求较高的业务领域提供专业、及时、高效的咨询意见。

- ③ 科学委员会主任和首席科学家纳入国家公园管理局的领导小组名单,共同参与决策层的常务会议及各项决策。
- ④ 确立重大事务决策论证标准和程序,对于需赋予科学专家深度支撑决策甚至一票否决权利以及需启动多方论证机制的决策内容建立科学规范的论证标准和程序。

2. 自觉能动的社区参与机制

(1) 机制构建方向

- ① 社区参与国家公园治理存在生计转型与发展渠道有限、认同感和荣誉感相对欠缺、主观能动性不足、激励措施不足等问题。
- ② 需要从增进信息公开、优化公益岗位机制、建立社区代表联席会议机制、推进社区惠益共享等方面着力优化相关制度,以提高当地社会的参与程度。

（2）制度构成要素

社区参与制度需要包括**赋权、增能、协商、共享**四大关键要素，在现阶段需要重点增进信息公开，优化公益岗位机制，建立社区代表联席会议机制，推动社区惠益共享。

- ① 增进信息公开，重点保障知情权。社区参与制度中的“赋权”包括知情权、参与权、建言权等多个方面，其中增进信息公开，保障社区知情权是前提和基础。需要从信息公开的内容、信息公开的程序、信息公开的监督保障等方面制定具体规制办法。
- ② 优化公益岗位机制，重点增强管护效能。当前在社区参与制度中需要重点优化的是公益岗位机制。以三江源国家公园生态管护岗政策为例，需要从差异化“一

户一岗”制度、合理规划巡护路线、保障基础工作条件、落实岗位聘用要求等方面予以优化。

- ③ 建立社区代表联席会议机制。这项制度要素包括公开公正选拔作为联席会议成员的每个社区的居民代表、确立国家公园和社区代表之间的年度会议机制等。
- ④ 推动社区惠益共享。从发展以社区为基础的国家公园绿色产业体系、以“造血式”补偿为主，“输血式”补偿为辅的生态补偿制度、充分发挥农村合作社的平台和引导作用等方面推动社区惠益共享，提高居民福祉。

3. 其他社会力量参与国家公园治理的机制

（1）机制构建路径

- ① 社会组织、企业等其他社会力量参与国家公园治理存在参与的渠道和形式较为单一、制度性的引导和激励不足等问题。

- ② 增进信息公开度、完善制度性保障是推动社会力量有效参与的重要路径。

（2）制度构成要素

其他社会力量参与治理需重点关注**社会公益自然保护地制度、特许经营制度、志愿者制度**等，通过这些制度的构建，有效引导社会组织、企业、公众等群体参与国家公园治理。

- ① 社会组织：社会公益自然保护的制度。需要在法律层面明确公益保护地的法律地位，同时建立社会组织支持公益保护地建设管理的激励机制，推动制定公益保护地的建设标准和监管制度，以及建立国家公园和公益保护地的联动协调机制。

- ② 企业：特许经营制度。需由国家公园管理局牵头，紧密对接《国家公园法》，加快出台特许经营管理办法，将生态保护职责、生态产品质量、公共服务水平等作为前置条件，细化制定国家公园各主要产业的社会资本准入标准和退出机制，同时出台相应激励和惩戒机制，提升社会投融资的动力与成效。

- ③ 公众：志愿者制度。需要按工作性质、公众群体等对志愿者岗位进行分类管理，同时出台志愿服务激励措施，实行精细化管理。

六、构建国家公园多方参与制度的主要建议

在“四位一体”的中国国家公园治理体系理论框架基础上，本研究认为国家公园治理中的多方参与制度需要融入统筹决策、管理执行、决策咨询和社会参与等不同环节中。其中，决策咨询机制重点关注科学团体参与决策咨询过程中的事权边界和议事程序，兼顾其他利益相关方的建言权利；社会参与机制涉及的制度类型较多，保障社区、社会组织和企业的有效参与是这一机制建设的重点。对于多方参与国家公园治理的每一项制度而言，对参与方权、责、利的科学配置是核心与关键。

综合本研究的主要结论，就现阶段重点工作提出以下建议：

（1）推动建立和完善科学委员会和首席科学家机制，明确科学委员会、研究院和首席科学家的法律定位和权责边界。

推动建立和完善国家公园科学委员会和首席科学家机制。在中央、国家公园管理部门等不同层面设立国家公园科学委员会，为其定职定编，形成常态化的管理制度和资金机制。建立国家公园的首席科学家机制，与科学委员会机制相配合，共同推进国家公园科学咨询与决策相关工作。对科学委员会、研究院和首席科学家的议事规范和程序进行规制，将其功能、职责、事权清单、任期范围等在《国家公园法》《自然保护地法》等顶层设计中予以明确。

（2）推动建立重大事务决策论证机制，提高国家公园决策咨询成效。

对于跨学科的、涉及多利益相关方的综合性事务，发挥科学委员会的群体性决策咨询职能。根据决策事项的潜在生态环境、社会影响和决策的复杂程度，制定专家委员会参与决策的事权清单，若存在较高的潜在生态环境影响或社会影响，必须通过法定流程明确科学委员会参与决策，对于潜在社会影响较高或决策难度大的事项，还需启动多方论证机制。明确首席科学家在一些专业性极强、时

效性要求较高的业务领域的具体职责。建议将科学委员会主任和首席科学家纳入国家公园管理局的领导小组名单。

（3）明确、细致划分社会力量参与国家公园治理的权责边界，健全多方全过程参与国家公园建设与管理的制度体系。

将公众、社会组织、企业等社会力量参与国家公园治理的原则和要求在《国家公园法》中予以固化，促进多方参与的制度化、规范化，充分体现国家公园的全民共建共治共享。要高度重视国家公园创建和总体规划过程中的多方参与，建立地方政府和当地居民参与边界划分和功能划分的体制机制；国家公园总体规划需兼顾国家公园建设的多种功能和多元目标，需广泛吸纳生态学、林学、地理科学、管理学、社会学、教育学等多学科专家的深度参与，以确保规划的专业性、科学性。

（4）推动构建国家公园治理重要信息的公开机制，赋予社会各界对国家公园治理充分的知情权。

构建国家公园治理公共信息共享平台，将国家公园建设和管理的重要文件、重大事务决策论证的过程与结论、生态环境和社会影响评估报告、重大项目立项依据和推进过程、需要各类社会力量参与共治的项目清单等信息予以公布。研究并规范国家公园信息公开的规范程序和监督机制，对各类信息公开的方式、公示时间、公众信息反馈和建言渠道、意见征集程序等环节予以明确规定，提高信息公开的成效。

（5）从“赋权、增能、协商、共享”等方面推进社区参与国家公园治理的制度建设，在信息公开的基础上，重点推动社区代表联席会议机制、公益岗位机制和社区惠益共享机制。

建议建立社区代表与国家公园之间的联席会议机制，就涉及社区居民利益的若干重大事项与社区代表建立常态化的沟通协商机制。建议对国家公园公益岗位制

度进行系统研究，从岗位设置条件、聘用要求、工作内容和强度、工作条件保障和薪酬待遇等方面对面向社区的公益岗位制度进行优化。建议将国家公园建设和乡村振兴战略紧密融合，在确保各项活动生态兼容的前提下，以政策扶持、资金支持、技能培训等方式推动国家公园社区生计绿色转型，发展发挥国家公园优势的绿色新兴产业。充分发挥公益组织、行业协会、研究和咨询单位等机构的专业技能，探索并推进国家公园品牌等乡村产业标准化体系建设，着力提升社区层面国家公园生态产品供给的数量和质量。重视培养国家公园社区新型产业带头人，发挥社区导赏员、生态管护员等群体的“园区—社区”纽带作用，逐步引导生态体验接待、本土文化和自然知识解说、高附加值绿色产品供给等成为国家公园社区可持续发展的新模式和新路径。

(6) 从“赋权、规制、激励”三方面推进社会组织和企业参与国家公园治理的制度建设，现阶段重点关注社会公益保护地制度和特许经营制度的建立和优化。

建议建立规范有序、激励相容的公益保护地制度。将公益保护地纳入法律法规体系，为提高国家公园多元化治理成效和增加保护面积提供法律保障。建立社会组织治理保护地的激励机制，逐步推动公益保护地建设主流化。推动制定公益保护地的建设标准和监管制度，保障民间生态保护工作的规范化和长效性。建立国家公园政府主导管理的自然保护地和公益保护地的联动协调机制，共同高质量推动落实生物多样性保护“3030”目标。建议加快推动特许经营制度建设，将生态保护职责、生态产品质量、公共服务水平等作为前置条件，细化制定国家公园各主要产业的社会资本准入标准和退出机制，同时出台相应激励和惩戒机制，平衡生态保护要求和社会投融资积极性，提高国家公园公共服务质量和水平。

