

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2018.01.007

中国国家公园旅游社区多元利益相关者治理:基于信任框架

梁 慧^{1,2}, 邓 毅²

(1. 武汉大学 经济与管理学院, 武汉 430072; 2. 湖北经济学院 旅游与酒店管理学院, 武汉 430205)

摘要:在中国国家公园制度环境变迁背景下,基于利益相关者和信任的理论阐释,从信任建立、信任维护和信任影响的动态演化机制探析国家公园旅游社区多元利益相关者的信任治理框架:定位投入直接影响国家公园社区信任建立;利益相关者关系嵌入治理互动润滑信任维护过程,藉由信任影响产出价值和协同效果则是信任治理动态演化的目标。优化国家公园社区信任治理环境的保障措施为国家公园可持续发展和多元利益相关者信任治理提供了有意义的分析框架,有利于拓展我国国家公园社区经营管理的思路。

关键词:中国国家公园;利益相关者;信任治理;旅游社区

中图分类号:F590.8

文献标识码:A

文章编号:1672-626X(2018)01-0060-10

2015年1月,国家发改委等13部委联合通过了《建立国家公园体制试点方案》(简称《方案》)。《方案》关于试点内容强调5点:突出生态保护、统一规范管理、明晰资源权属、创新经营管理和促进社区发展。2017年10月,习近平主席在十九大报告中明确指出构建国土空间开发保护制度,完善主体功能区配套政策,建立以国家公园为主体的自然保护地体系。“建立国家公园体制”也是我国创新区域治理的重要体现,国家公园建设涉及面广,利益关系复杂,已成为学术界探讨的热点与焦点。当前,国家公园旅游社区居民在国家公园体制改革过程中不免产生这样的疑问:当地政府能否代表我的利益?旅游开发商会不会侵害我的权益?政府和相关机构会不会滥用职权?生计如何得到保障?原有收入来源会不会受到威胁?国家公园管理者则关心如下问题:如何使国家公园社区在旅游发展、文化保护、群体受益的前提下保持国家公园社区的基本特质?面对社区居民权利意识高涨的实际,如何协调社区居民需求和其他利益相关者之间的关系?如何提出共赢的合作共管措施,展现国家公园运营和影响力?目前我国国家公园研究多集中于环境保护、生态治理、遗产保护、体系建构、经验借鉴等方面,针对利益相关者治理问题,部分社会学领域研究者尝试从国家—社会关系范式进行阐释^[1],但是对于国家公园体制改革实践中的复杂多元利益相关者关系问题,现有成果缺乏关注度与解释力。因此,基于治理理论、利益相关者理论和信任研究范式,本文尝试构建中国国家公园利益相关者信任治理的解释框架。

收稿日期:2017-11-03

基金项目:国家社会科学基金项目(16BGL117)

作者简介:梁慧(1979-),女,湖北武汉人,湖北经济学院旅游与酒店管理学院讲师,武汉大学经济与管理学院博士研究生,研究方向为旅游企业管理;邓毅(1969-),男,湖北随州人,湖北经济学院旅游与酒店管理学院教授,经济学博士,研究方向为旅游公共政策。

一、理论解析:利益相关者参与的信任机制

我国国家公园体制改革属于国家层面的制度变迁,体现公益性回归的决心。国家公园体制改革可以理解为出于降低制度成本,提高制度效益目的,从上至下开展的一种收益更高的制度对另一种收益较低的制度的替代过程。在此过程中,制度改革必须深入到制度需求显示的具体技术、行为和机制层面^[2],由于各种社会因素交织并相互作用,在实际运行中会呈现复杂、迂回的局面,如跨区资源保护、污染治理、公共基础设施建设、社区公共管理、旅游规划、生物多样性保护等问题,单边行政管理无法解决,必须依赖中央政府、地方政府、社区居民、企业、非政府组织、教育与科研机构等多元利益相关者共同开展治理,而治理的核心要素就是被誉为“润滑剂”的信任机制构建。根据治理理论和利益相关者理论观点,影响国家公园发展的所有利益相关者都应参与治理,当合作关系中的各方为了实现共同的长期目标而放弃短期机会主义行为时,共赢局面形成,各方从合作关系中获益^[3],因此合作关系可以影响利益相关者行为,也直接影响了国家公园体制改革成效。传统自然保护区管理模式中,由于公有产权的多级委托代理造成管理效率低下、资源保护不力诸多问题,各方利益相关主体的利益得不到有效保护,合作关系无法长久维系。由此可见,基于信任的利益相关者合作是国家公园体制改革的必然选择。

治理理论体系既是一个由各种类型构成的复杂体系,又是一个观点各异的理论丛林。与统治相比,治理的内涵更加丰富,是一种由共同的目标支持的活动,涉及不同活动领域里的管理机制,它们虽未得到正式授权,却能有效发挥作用。管理机制有效运行的主体未必是政府,也无须依靠国家的强制力量来实现,但都具备以下特征:(1)追求善治的治理目标;(2)地位平等的多元主体;(3)环境高度复杂化和不确定性;(4)网络化的治理结构;(5)治理机制靠制度安排;(6)协同互动的治理过程;(7)基于信任的协商合作;(8)治理工具多样化,包括数字化技术、市场化工具、工商管理技术和社会化手段。对国家公园旅游社区治理的考察,应关注多方利益相关者在社区发展中的共同作用,以及各方之间支持、合作、博弈及对抗等各种错综复杂的关系^[4]。类似囚徒困境,国家公园体制改革面临合作困境主要是集体理性与个人理性之间的冲突,合作则能有效减少机会主义行为,利益相关者目标一致、共同行动;背叛则产生自利的机会主义行为和利益冲突,负面影响社区稳定。国家公园社区治理是政府与利益相关者的合作治理,政府是治理机制中的参与者之一,与其他利益相关者地位平等,构成复杂的共同治理(Cogovernance)、共同管理(Comanagement)、共同生产(Co-production)和共同配置(Coallocation)网络关系^[5],因此这种由多元利益相关者所构成的伙伴合作关系,建立在信任基础上的合作、参与与学习,使各方及时沟通和解决问题,是实现协同行动目标的必要因素,成为信任治理的重点。

合作关系本质上是建立在信任基础上的一组复杂缔约关系,信任被认为是一种协调机制,合作被描述为建立在社会资本基础上的组织关系^[6]。传统的单边治理结构并不适用于多元利益相关者组成的复杂社会关系网络,按照谁投入谁受益原则,所有利益相关者都有权参与治理。那么,如何能够确保利益相关者间合作关系并使各方按照既定规则行事呢?关于这个问题,从已有研究成果中可以归纳出三种典型的治理机制:(1)基于市场的自发行为治理;(2)基于监管和制裁的层级治理;(3)基于信任的治理^{[3][7]}。合作可以充分协调的原因既不是因为市场机制产生长期导向,也不是由于缺乏等级制度而导致权威缺失,在市场或等级制度之外,还需要建立一个新的机制协调合作关系,作为一种替代机制,学者们提出信任可以协调高度复杂和不确定的合作关系^[7-9],在利益相关者合作研究领域,对社会信任与基层社区治理的研究就显得严重不足。

国内外信任相关文献非常丰富,研究者们多从心理学、经济学、社会学等交叉学科视角捕捉信任的多重属性和复杂属性。一般来说,信任可以分为一般信任和特殊信任。一般信任指的是某人对他人所持的平均可信赖程度;特殊信任指的是个体或组织依赖于对特定情境或特定对象(组织或人)的感知。在本文界定的

国家公园研究背景下,利益相关者之间的信任关系属于特殊信任,社区居民、基层政府、旅游企业、游客及其他利益相关者在国家公园这一特定情境中相互依赖,共同生存。信任源与施信方的信任倾向有关,施信方对受信方的可信任度的判断主要基于能力、善意和诚信。能力指被信任者在特定情境下技能和属性的集合,是受信方综合实力的具体体现;善意则意指双方都积极考虑对方福利并在公平、公正的前提下追求共同受益;诚信描述的是利益相关者在交往过程中观察到对方言行的一致性及一贯可靠性^[10-11]。信任在治理结构中起着至关重要的作用,同时交易中的个体和环境特征也很重要。从发展主体的角度来看,人是社会性的复杂生物,处理好人与人之间以及群体与群体之间利益关系和发展权益关系是形成社会稳定和谐状态的关键。

信任机制是指组织环境中,各利益主体及要素之间所发生的各种关系以及影响相互信任关系的各主体或要素间的关系润滑作用机制^[12]。可以认为,信任机制是指信任的功能机制,在国家公园利益相关者之间,信任机制集中体现为增加交易的可能性与降低交易成本的作用,在此过程中国家公园体制改革得以顺利开展。Klijn et al.(2010)指出信任、尊重和互惠是治理的前提和基础:(1)信任可以降低交易成本和风险;(2)提高利益相关者对资源投入的积极性;(3)减少不确定性机会主义行为,激发创新行动^[13]。信任治理范式包括三种:工具信任(Instrumental Trust)、准则信任(Maxim-based Trust)和规范信任(Norm-based Trust)。

工具信任被认为是基于理性的行为,在控制和制裁保障前提下,施信方选择信任受信方。违背信任的代价是将受到严厉的制裁,制裁的后果远大于选择机会主义行为带来的好处,因此各方都不会采取机会主义行为,遵纪守法是理性的信任选择。基于工具信任的关系必须建立在信息对等的基础上,例如各方基于交易成本和收益开展合作评估,这种合作也被认为是“无任何善意的合作关系”,其中绝无慷慨和感激可言^[14],因此有学者提出工具信任并不是信任,也有学者认为只是狭义信任。由于工具信任需要控制行为和可界定产出,在复杂合作关系中此种机制往往失效。

准则信任是指出于关系互惠动机,在对投入和收益评估的基础上,施信方对受信方按照双方约定行事,而不会为了谋取短期利益去破坏双方有价值的合作关系的一种期望。利益相关者在合作中获得相应的回报,因此产生较强的合作动机,而选择忽略受信方的机会主义行为,产生协同效应。准则信任有利于协调以社区成员为中心的合作关系,多次成功交易和互惠预期的实现进一步强化各方的合作意愿,进而增加合作关系中各方的投入。因此,对施信方而言,受信方提供信息本身构成准则信任的基础。即使存在投机取巧的机会,由于感知到未来的关系价值,各方也不愿破坏合作关系而放弃投机行为,换言之,在理想的信息完全对称情况下,不存在信任问题。制度安排决定了准则信任的程度,重复交易产生诸如信息共享、存在状态和关注程度等扩展资源,涉及包括社会支持在内的更广泛的资源交换,交换成员间产生更深层次的心理认同和关系价值增值。尽管准则信任可以产生关系价值,但并不能解释基于第三方的合作关系^[15]。

社会学范畴中的规范指的是他人对个体行为控制和影响的权利。规范信任产生的内在动机是施信方由于具体情境中嵌入的集体规范而选择信任受信方。利益相关者的社会嵌入亦被认为是影响规范信任的重要因素,共同的宗教信仰、邻里关系、阶层意识、慈善价值观都是连接利益相关者的关键因素。基于此,利益相关者信任的基础是社会认可的行为,规范信任涉及参与者在合作互动中共同认可的计划和规范边界,只有规范信任可以协调三方以上的合作关系。事实上,通过建立一个以社区为基础利益相关者互惠合作关系,在社会环境表现出值得信赖的行为。基于规范信任的治理模型和利益相关者社会网络关系成为我们构建国家公园社区信任治理框架的理论依据。国家公园体制改革和制度创新过程中应处理好利益相关者关系,控制的不合理利用也会导致次优的结果^[16],容易使政府的良苦用心陷入“形式主义”和“盲动主义”的泥潭。在多方参与的治理过程中,政府间、政府与企业、企业与社区、政府与社区、营利与非政府组织之间构成纵横交错的社会网络结构。国家公园社区的信任治理,既体现人们对现实环境变化的理性回应,也体现出人们对传统管理模式的反思。

二、信任治理框架: 投入、过程和产出

作为外部力量的制度环境最终影响甚至决定着国家公园社区治理的绩效, 根据制度环境变迁建立合理信任治理机制已成为国家公园社区信任治理的关键。建立国家公园利益相关者合作网络, 加强利益相关者多方参与, 使各方在信任的基础上相互协商、互相依赖, 进行合作。本文尝试构建有助于国家公园旅游社区利益相关者信任治理框架(图1), 从信任建立、信任维护和信任影响三个阶段进行分析, 多元利益相关者行动主体始终嵌入信任治理全过程: 第一阶段, 以定位投入为主的信任建立, 利益相关者主体、中介和客体在浅层互动中产生信任; 第二阶段, 在持续互动中维护信任关系, 主体、中介和客体持续而深入参与国家公园价值共创活动, 包括生态环境保护、旅游产品和线路设计、研发、创造等; 第三阶段, 体现产出价值的信任影响阶段, 利益相关者行动主体在深层互动中进一步从信任治理中互惠, 达到共赢局面。

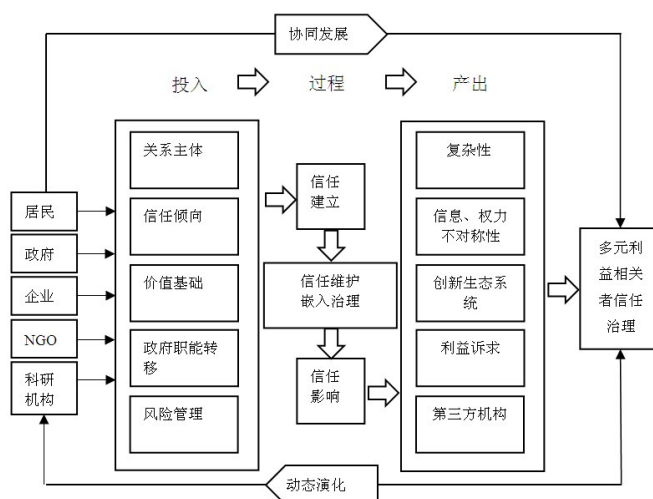


图1 信任视角下国家公园社区利益相关者信任治理路径

1. 信任建立: 定位投入

信任建立机制——投入要素, 由一系列客观要素和个人特征组成, 包括: 施信方的信任倾向; 施信方的动机、能力和行为; 社区参与的好处; 社区参与的风险; 互动沟通模式。这些因素直接影响初始信任的建立。

(1) 关系主体

基于波特五力模型(Michael Porter's Five Forces Model)以及Zorn等(2001)^[16]和Wang等(2014)^[17]的研究, 本文确定国家公园的利益相关者包括中央政府、区域政府、社区居民、非政府组织(NGO)、高校科研机构和游客。各方角色定位不同: 社区居民是国家公园体制改革的直接参与者; 中央政府是国家公园建设的宏观调控者, 引导和监督地方政府及与其他各方利益相关者; 地方政府既要鼓励社区居民参与, 又要平衡社区基层、社区居民、特许经营方、大学科研机构与游客间的利益冲突。

政府包括区域政府、中央政府及派出机构、公共事业机构等^[18], 国家公园所属区域政府是治理的主体, 负责有关区域法规的制定和实施、公共设施和公共服务的提供。以特许经营形式的企业参与国家公园治理是新的尝试与探索, 企业有其追逐利润、税收和政策优惠的考量, 并在生产和运营中对公共管理政策造成一定影响, 如政府部门以特许经营方式与企业合作, 结合社会资源, 共同生产公共服务, 一方面可以解决日益增加的财政压力, 另一方面特许经营企业积极参与地方公共事物管理和国家公园治理, 利用企业竞争优势和专业能力在某些领域发挥影响。非政府组织(NGO)属于公共组织, 包括公民团体及社区自发形成组织, 在解决政府与市场不足方面有其优势, 特别是在代表部分弱势群体与其他利益相关者博弈与沟通方面, 是对公共事务管理的有益补充, 有助于增进社区公共福利。社区居民是参与治理的核心主体, 通过民主评议、选

举等方式介入国家公园管理事务,维护社区居民个人利益和公共利益。

国家公园体制改革尝试构建一种以区域政府为主体、多元利益相关者共同参与的新型社会公共事务管理模式,合作是共同参与的有效形式,合作的基础是建立在市场原则、公共利益和价值认同的信任基础之上,信任治理要实现国家对公民社会、政府与非政府组织、公共机构与私人机构之间公共事务的有效管理,实现公共利益的最大化。信任形成的关键因素就是建立利益相关者间的协同社会关系网络,使中央政府、区域政府、社区居民、NGO、游客和高校科研机构等多方在互动过程中通过重复的博弈而建立持续合作与互惠关系,为区域公共事务的共同治理奠定良好的基础。

(2)信任倾向

利益相关者的信任倾向主要依据受信方(国家公园管理机构)在能力、善意和诚信三方面的可信任度判断:能力是指受信方在特定情境下技能和属性的集合;善意是指双方都积极考虑对方福利并在公平、公正的前提下追求共同受益;诚信描述的是利益相关者在交往过程中观察到对方言行的一致性及一贯可靠性^[10-11]。影响国家公园社区利益相关者信任倾向的三个层面如下:

第一,通过能力显示善意。国家公园秉持特殊的独一无二的旅游资源,属于全人类的特殊公共产品,是有保护价值的社会公共资产。任何国家公园都应该将国家作为保护和利用责任的主要承担者,在保护资源原真性和完整性的基础上要服务于公众,为全国公众带来精神上的享受;在涉及居民和社区的国家公园的管理和发展中,一定要考虑周边社区的发展需要,将公园的建设和民生的改善、社区的发展统筹起来进行^[9]。国家公园旅游展示区的旅游开发项目、自然资源保育专项资金等要保证专款专用,国家公园规划建设必须通过专业资质认证的规划院、研究所或高校承担。旅游企业与社区居民只有通过建立关系契约,而不是依赖个别性契约,才能形成防范道德风险的控制机制。

第二,通过诚信改善外部制度环境。基层政府、旅游产业链上企业参与国家公园建设过程中应注意:声誉和信息公开;和社区居民平等合作、相互依赖;规避风险注意渠道选择。

第三,通过利益分配和参与过程透明化体现善意。建立完善的利益激励和约束机制,建立国家公园旅游产业链信息共享机制,从交易信息、选择性信息、情感互动信息三个层面与社区利益相关者开展信息共享。

(3)价值基础

Swapan(2016)基于对孟加拉国的社区参与规划的案例研究表明,在发展中国家旅游规划过程中,公众无知、漠不关心、信任缺失等社会、政治、心理因素会导致社区不参与或低水平参与的结果,其中信任缺失问题尤其值得关注^[6]。美国学者弗朗西斯·福山在其所著的《信任——社会美德与创造经济繁荣》一书中,通过大量实证考察得出结论:中国、意大利南部地区和法国具有低信任文化^[20]。在中国传统文化中,诚信始终是中国人道德体系的一种基本要素,但就中国传统社会信任的具体表现而言,只信赖和自己有私人关系的人,而不信任外人,即“内外有别”,是我国低信任文化的主要体现^[21]。费孝通(2013)则指出,与西方社会“团体格局”不同的是,我国传统社会关系呈现独特的“差序格局”特点^[22],我国农村社会的信任范围呈现“血亲—宗亲—乡亲”的构成特点,很难与外人、生人建立同等的信任关系。同质性是简单的传统信任体系赖以存在的基础,人们越彼此相似,生活经历越重叠,关系才会越亲密,互相之间越容易产生信任。然而,在国家公园体制改革过程中,外部利益相关者的进入导致国家公园社区逐步演变为高度分化的异质社区,这足以威胁传统国家公园社区的信任基础,导致社区居民参与旅游的积极性不高,甚至普遍出现:所有权、经营权、管理权之争;利益相关者间分配冲突;开发与保护冲突;地方文化与外来文化冲突等。国家公园社区的地域范围一般相对固定,但其性质、内涵、组成人员经常发生变化^[23],随着我国旅游业快速发展,在迈向健全化国家公园社区自我治理的过程中,仍有不少结构性的运作困境值得反思,这些因素直接影响社区居民参与意愿。综上所述,由于低信任文化、国家公园社区居民人口特征等客观要素的影响,导致初始信任难以建立;由于制度基

础缺乏和不完善,导致信任维护难以为继;而投入和过程要素的缺失直接导致协同效应的难产。

社会网络的联结作用在利益相关者间传递机会和信息。而信任就是在这种特定社会网络中产生的,由于交易各方在多次互动过程中对各方有效信息的掌握程度随之加深,利益相关者间通过平等积极的沟通和博弈进行协商和调解,伴随熟悉而产生的合作意愿不断增强,沟通成本不断降低,于是信任关系逐渐形成。因此信任促进合作,而多元利益相关者之间的信任会节约交易成本,并起到抑制机会主义的利己行为的作用。社会网络中的信任改变了利益相关者短期投机行为动机,转而寻求长期合作关系和信任互动。

(4)政府职能转移

利益相关者的动机、能力和行为由其参与程度决定。只有利益相关者积极参与,国家公园改革才可能成功实施,这才是国家公园改革的逻辑起点。根据 Elcome 和 Baines(1999)的界定,可将公众参与分为五个层面:告知、咨询、协议、共同行动与社区自治,程度依次递增,自治程度越高自主性越强,公众所获得的决策权与经营管理权越大;但同时所负的责任与权力亦加重,主管机关的权力与控制力越集中,利益相关者参与制订计划的意愿越低,组织公民行为动机趋弱,在参与等级中,越偏向管理机构完全控制的等级,传统资源管理的知识愈容易消失;越偏向其他利益关系者完全控制的等级,私人利益则有可能大过自然资源保护的目标。社区居民不能确定自己的意见或观点是否会被管理部门采纳,也不能保证现状会否改善。区域政府转移职能,向社会力量购买服务(如特许经营),多元利益相关者得以合作互动,以共同推进国家公园建设,即国家公园社区实现利益相关者共同治理。这就要求增强我国民间组织的自治性和民间性,建立政府与民间组织之间的平等合作关系。政府在对民间组织的发展方面,要真正实现从监督控制向培育发展的制度和政策方向转变,为民间组织的发展创造宽松、和谐的制度环境,并适时地推进民间组织自主性、自治化。

(5)风险管理

利益相关者多元互动的收益有三方面。经济利益方面,居民旅游收入增加,农产品、旅游特许经营、税收等直接经济利益;间接的利益则包括工作机会增加、生产效率提高、生活必需品的增加及产业多元化。社会利益方面,包括利益相关者多元化;增加社区参与决策与资源管理的机会;传统知识、习俗、技能与文化的复苏。环境的利益则体现在增加生物栖息地、保持物种多样性等方面。

然而风险也同时存在,经济层面的风险可能来自于对自然资源使用可能超出预期的限制,以及野生动物对农地、农作及家禽家畜所造成的伤害。社会层面的风险可能包括:对社区造成的冲击,包括社区内部的冲击以及对社区居民和外部利益相关者间的冲突;传统权威和新组成的社会团体间的冲突、贪污以及任人唯亲等缺失。环境层面的风险可能包括:野生动植物数量减少;在非可持续发展的原则下使用资源;外来物种入侵超出范围而影响野生动物生存环境等。

2. 信任维护:嵌入治理

从“委托—代理人”的角度看,利益相关者信任治理重要特点就是治理者与被治理者身份的合一,协调(Coordination)与合作(Cooperation)是治理的基本原则^[24]。国家公园的规划、建设、开发全程都离不开利益相关者的贡献,社区建设也离不开外部利益相关者的积极参与,在多方目标并存、利益相关者权力不对称的复杂系统中,嵌入规范信任的治理是促进合作或提高绩效的有效方式。

如何能建立有效的沟通模式,增加双向沟通的社会互动,世界自然保育联盟的沟通与教育委员会(CEC)提出以下两种互动模式:制造争论的互动模式和达成共识的互动模式。前者属于“由上而下”的传统管理模式,社区居民没有参与决策与讨论的机会;后者则加入社区参与机制,政策的制订和执行不会产生较大的落差。在国家公园改制后续经营管理模式中,后者为较佳选择,建立良好的伙伴关系,有助于多方共识的达成及信任基础的巩固。(1)经济利益方面,居民旅游收入增加,农产品、旅游特许经营、税收等直接经济利益;间接的利益则包括工作机会增加、生产效率提高、生活必需品的增加及产业多元化。(2)社会利益方面,包括利

益相关者多元化;增加社区参与决策与资源管理的机会;传统知识、习俗、技能与文化的复苏。(3)环境的利益则体现在增加生物栖息地、保持物种多样性。

在社区参与的过程中,由于不同意见的人会有不同的观点,意见整合变得极为困难。传统式的决策模式通常以排除少数人的意见简化问题,但却忽略了广纳基层声音的优点。区域政府及社区基层机构应创新制度安排,了解其诉求,关怀照顾弱势群体,积极涉入社区主要的公共事务。嵌入规范信任的治理模式超越了以政府作为单一主体、其他利益相关者缺失或被动参与的传统社区管理机制。来自中央政府的专项财政激励措施,经改组后的国家公园统一管理机构(如成立国家公园管理局)对国家公园进行系统控制和管理:禁止私人或存在个人经济利益的员工、受托人以非营利实体形式参与旅游产业链交易,公开利益冲突、向国家公园社区居民公开就业机会、薪酬或福利等相关信息。在规范基金会或慈善机构设立准入制度基础上鼓励民间成立慈善信托基金,引导NGO在资源保护、社会慈善、公益、教育等方面发挥作用。利益相关者间的互动行为嵌入在社区文化、社区规范和社区情境之中,体现国家公园社区的本质属性——社会属性。

3. 信任影响:产出价值

规范信任治理影响多方利益相关者的协同发展,影响产出价值和协同效果的有5方面因素:

(1)复杂性

西方信任模式建立在相对完善的法律制度基础上,在高度复杂性和高度不确定性的条件下,社会需要管理和控制的事项太多,而且时常爆炸性地涌现新的需要管理和控制的事项^[25]。社区信任治理是一项不断学习、转化的过程,会遭遇正面或负面的事件。学习经验(如举办节事活动、人际互动)、增进彼此间了解、维系社区凝聚力、巩固社区核心资源等属于正面事件;而冲突事件则属于负面事件,在此过程中学习反省、冲突解决的技巧,累积的经验会带来不同的冲击与重新思考机会。组织文化是构筑信任重要关键,培育积极参与和持续热诚的社区文化,引入志愿者制度,亦是调和私人领域和公共领域利益冲突的有效途径,可降低社区信任治理的复杂程度。

(2)信息、权力不对称性

信息和权力不对称会导致社会网络关系的失衡,只有学会彼此尊重才能构筑一套和谐的社区运作体系。彼此尊重体现在尊重利益相关者差异性、彼此包容等人际和组织间不同层面,信息公开和共享是重点,沟通是关键,从对象认同、沟通方式、互动时效、真诚度和信息传递等方面体现。沟通渠道中,除了言语的沟通外,专业机构适度的鼓励、非正式场合的运用也是重要因素。利益相关者彼此间可适度运用不同的技巧进行持续的沟通,地方政府是引导的关键行为者,如此能有效降低彼此间的猜忌,增进并维系信任。

(3)创新生态系统

国家公园创新生态系统是一种利用现代技术工具,以创意观点推动社区善治的社会资源整合,实现各主体互动的社会建设工程^[26],国家公园创新生态系统构建的外部动力决定创新系统的发展路径与发展方向,包括利益相关者主体间交换的能量流、物质流、信息流^[27],合作创新能力则构成合作各方之间能够形成协同合作方式和效应的基础,是国家公园创新生态系统构建的内部动力,内外动力共同作用,创新生态系统从无序状态向有序方向不断演化升级,通过教育、理念传播等循序渐进的教化作用,构筑沟通、协调的互动渠道,将社区纳入国家公园经营与生态系统保育体系中,发展利益相关者间彼此友善的伙伴关系,共同拟定整体发展目标与建立求同存异的生活模式,形成疏密有致、持续稳定的合作状态。

(4)利益诉求

责任共担意味着在社区中培育规范信任,通过立法、在当地社区学习和反馈的过程来增加规范信任。在国家公园体制中受益的外部利益相关者(企业、高校科研机构、游客)应对国家公园资源保护和社区居民未来发展负责。集体学习和反馈过程有助于社区规范信任的培育、社区文化认同。重要的是识别利益相关

者之间不同的利益诉求, 允许足够的时间来建立信任关系, 明确角色和目的等所有关系人的责任感。国家公园利益相关者利益诉求及其行为影响力见表1。

表1 国家公园利益相关者的利益诉求及其行为影响力

利益相关者	利益诉求	行为影响力
中央政府	建立中国特色的国家公园体制; 保护自然和文化遗产的原真性、完整性; 建设“美丽中国”, 满足人民精神文化需求; 强调国家公园公益性特征	高
区域政府	区域法规制定、实施和推动; 招商引资; 维持地方社会稳定; 国际交流合作	高
社区居民	提高生活质量; 政府补偿; 稳定收入来源; 参与决策; 民主监督; 关心公共事务	高
非政府组织(NGO)	维护和改善社区基础设施; 倡导志愿者服务; 推进公益活动	低
特许经营方(企业)	经济利益最大化; 成本控制; 廉价劳动力	低
高校科研机构	开展科学研究; 产生社会价值; 教育功能; 宣传功能	低
游客	高品质旅游体验; 差异化旅游产品	低

(5) 第三方机构

第三方机构在国家公园社区往往扮演着“在地辅导”“资源转介”“沟通平台”的角色, 并且适时地介入社区内部冲突、调解, 进而深化自身与社区居民之间的情感信任。沟通平台可引进具有地方社会网络基础的NGO组织协助, 贴近居民生活观点, 运用居民熟悉的语言、习惯及场景进行有效合作及活动设计, 从关心社区居民生活、生计、环境、教育等各层面做起, 融入国家公园经营管理理念, 拉近彼此距离, 逐步建立共识。以产学研合作为例, 高校可以作为政府和社区居民的第三方, 在国家公园体制改革初期参与辅导建设工作, 协助描绘“国家公园社区”的发展愿景, 参与国家公园整体规划和国家公园社区人文、旅游调研, 并引荐资源协助国家公园规划和基础设施建设, 开展生态资源保育和科学研究。神农架鉴于其特殊的、丰富的生态和自然资源, 有着开展地质、野生动植物、气象、生态环境等方面科学研究的优质条件, 具备进行产学研合作的优良条件。以NGO为例, 其可以通过配合基层政府开展一系列活动教育和告知社区居民了解正在发生的变化, 增加他们对问题的理解和理性处理问题的能力; 以行业商会为例, 其可以积极从事国家公园社区居民无能力去经营但又对国家公园社区发展有益的模块, 例如生态能源、循环再利用技术、社区居民就业辅导、优化产业链等层面, 保障国家公园社区创建和谐生态国家公园社区的监督、协助职能。

三、政策建议与讨论

基于规范信任开展国家公园利益相关者协同治理的目的是重建国家公园社区利益相关者间的信任和认同, 实现国家公园社区协同可持续发展。信任治理是一项复杂的社会系统工程, 不仅要从事体、机制、组织、技术、法律等多层面进行考虑、设计, 而且需要政府、金融、第三方机构及国家公园社区利益相关者密切配合。本文基于我国国家公园制度环境变迁背景, 从信任建立、信任维护和信任影响的动态演化机制探析信任治理路径, 并提出如下具体政策建议:

1. 推动国家公园的立法实施

国家公园设立的终极目标是全方位保护脆弱的生态系统。国家公园既是向公众进行环保与自然教育的载体, 又是公众休憩和游乐的区域, 这是一种把保护和利用结合起来的有效形式。国家公园体制改革遇到的最大问题是条块分割的管理体制。作为我国国家公园试点省之一, 云南省在率先探索国家公园建设的基础上出台了《云南省国家公园管理条例》, 但整体而言目前我国缺乏国家层面的立法, 多头管理、权责不清的问题没有得到根本解决。因此, 我国应通过国家公园试点推动国家公园法律体制建设, 在试点国家公园经过实践检验后, 相关主管部门再共同协商国家公园的立法, 避免出现仓促立法遇到执法困难或实施不畅的尴尬处境。

2. 合理规制特许经营模式

对于国家公园特许经营企业,应建立信用征信、信用评级、信息披露制度,从行业、企业和个人三个层面综合治理社会信用环境,提供技术保障平台。由政府牵头,调动民间和可信赖的第三方的力量,采用特许经营模式,利用财政、工商、税务、质监、司法、审计部门现有数据库和金融系统的企业、个人信贷信息系统,建立相对完善的行业、企业和个人信用信息数据库。

3. 加强第三方机构的监督和教育职能

通过引入第三方机构建立信任监督机制,为综合治理国家公园社区信任环境提供组织保证。学习借鉴欧美发达国家先进经验,扶持、培育专业的社会信用评级机构,倡导建立民间管理组织;加强对第三方机构的监管,规范第三方机构的组织化程度。发挥中介机构在“促进社区内部观念改变转化”的功能角色,引导社区居民积极学习、改变观念、付诸行动实践,实现国家公园社区居民共同愿景。

4. 加大旅游产业链治理力度

加大旅游产业链治理力度,在旅游景区供给改革基础上优化国家公园管理模式,优化产业链结构,实现资源优化配置。产业链治理的目的是规避机会主义行为,机会主义行为包括源于事前的(Exante)信息不对称逆向选择行为和源于事后的(Expost)信息不对称的道德风险行为。旅游产业链上不同类型企业间关于分工与交易的一系列制度安排即是旅游产业链结构调整和治理。从某种意义上说,国家公园体制改革本身就是一种旅游产业链结构调整和治理过程,旨在调和产业链不同主体之间的利益冲突,实现旅游产业链整体效率最优。

5. 建立产学研协同创新机制

产学研合作要建立在完善的信息交流机制基础上,企业、高校和政府产学研合作中有着各自的利益需求。以国家公园体制改革为例,企业希望通过参与国家公园建设获取产业链经济收益并使产品技术化、市场化,企业能够实现可持续发展并承担一定社会责任;高校和科研机构希望借此拓宽科研经费的来源渠道,建立科学研究实验基地,满足人才培养需求,提升社会办学声誉,并实现直接或间接知识转移;地方政府则想同步实现区域协同创新、经济的发展和自然资源保护,并借此来彰显自己的执政能力。在此三元关系中,政府可主导建立产学研合作平台,运行多元权利主体间的权利分享、平等参与、公平合作、协商沟通等运行机制,保障产学研合作的顺利进行。

四、不足与未来展望

本文通过投入、过程和产出三个不同信任治理阶段,将多方利益相关者协同效果反馈到社区形成循环机制,同时通过营造互动平台为社区居民、社区外部利益相关者间的沟通交流提升互动沟通效果。从信任建立、信任维护到信任影响的动态信任演化过程体现信任治理的具体路径,为国家公园可持续规划管理和国家公园社区信任治理提供了有意义的分析框架,有利于拓展我国国家公园社区经营管理思路。

尽管本研究从信任治理视角对国家公园社区治理问题进行了较为深入探讨,并提出些许新观点。但是,就国家公园信任治理议题而言,尚有后续深入研究的空间。首先,研究视域集中于国家公园利益相关者,目前我国国家公园体制改革尚不足两年,探索性研究是本研究的起点和初衷,主要关注信任基础上利益相关者多主体间的互动与创新治理及内在逻辑,而对于国家公园改革的未来发展方向以及对普适意义上其他类型社区治理问题的可借鉴性问题,还需要较长时间的观察和比较,这也正是未来研究者们可以持续关注和研究的重要方向。其次,尽管本研究提出的基于规范信任范式的信任治理对于国家公园改制问题具有较强的解释力和普适性,但是如何开展具体案例跟踪研究以形成完整的理论体系还需进一步探索。

参考文献:

- [1] 徐选国. 嵌入性治理:城市社区治理机制创新的一个分析框架——基于对国家-社会关系范式的批判性反思[J]. 社会工作, 2015, (5): 55-64.
- [2] 杜长征. 退出-呼吁动态、制度竞争与制度变迁——一个新的制度变迁动力学模型[J]. 湖北经济学院学报, 2017, 15(2): 5-12.
- [3] Hatak I, Lang R, Roessl D. Trust, Social Capital, and the Coordination of Relationships Between the Members of Cooperatives: A Comparison Between Member-Focused Cooperatives and Third-Party-Focused Cooperatives[J]. VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, 2016, 27(3): 1218-1241.
- [4] 杨丽,周婕. 共居社区:西方居民主导型社区的发展与特征[J]. 建筑学报, 2013, (8): 88-93.
- [5] 韩兆柱,翟文康. 西方公共治理前沿理论述评[J]. 甘肃行政学院学报, 2016, (4): 23-39.
- [6] Swapan M S H. Who Participates and Who doesn't? Adapting Community Participation Model for Developing Countries[J]. Cities, 2016, (53): 70-77.
- [7] Adler P S. Market, Hierarchy and Trust: The Knowledge Economy and the Future of Capitalism[J]. Organization Science, 2001, 12(2): 215-234.
- [8] Fink M, Kessler A. Cooperation, Trust and Performance: Empirical Results from Three Countries[J]. British Journal of Management, 2010, 21(2): 469-483.
- [9] Hatak I, Roessl D. Correlating Relational Competence with Trust[J]. Journal of Information Processing, 2011, (19): 221-230.
- [10] Mayer R, Davis J, Schoorman F. An Integrative Model of Organizational Trust[J]. Academy of Management Review, 1995, 20(3): 709-734.
- [11] Dyer J, Chu W. The Determinants of Trust in Supplier Automaker Relations in the US, Japan, and Korea: A Retrospective[J]. Journal of International Business Studies, 2011, 42(1): 28-34.
- [12] 郑春颖. 企业家社会资本视角下企业集群的信任治理机制分析[J]. 沈阳农业大学学报(社会科学版), 2010, (4): 419-422.
- [13] Klijn E H, Steijn B, Edelenbos J. The Impact of Network Management on Outcomes in Governance Networks [J]. Public Administration, 2010, 88(4): 1063-1082.
- [14] Poledrini S. Unconditional Reciprocity and the Case of Italian Social Cooperatives[J]. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 2015, 44(3): 457-473.
- [15] 张峰. 不同控制模式下企业内部信任对企业创新策略选择的影响[J]. 科技进步与对策, 2014, (18): 109-114.
- [16] Zorn P, Grigoriev P. An Ecosystem Management Program and Assessment Process for Ontario National Parks[J]. Conservation Biology, 2001, 15(2): 353-362.
- [17] Wang L, Law R, Hung K, et al. Consumer Trust in Tourism and Hospitality: A Review of the Literature[J]. Journal of Hospitality & Tourism Management, 2014, (21): 1-9.
- [18] 吴光芸,李建华. 论区域公共治理中利益相关者的协商与合作[J]. 中共浙江省委党校学报, 2009, (3): 72-77.
- [19] 苏杨,王蕾. 中国国家公园体制试点的相关概念、政策背景和技术难点[J]. 环境保护, 2015, 43(14): 16-23.
- [20] 杨玉梅. 旅游企业与原住民的关系治理——基于关系契约理论的解释[J]. 经济问题探索, 2011, (4): 173-176.
- [21] 何立华. 中国传统社会中的文化与信任——一个进化博弈的视角[J]. 山东理工大学学报:社会科学版, 2010, 26(6): 48-54.
- [22] 费孝通. 乡土中国(修订本)[M]. 上海:上海人民出版社, 2013.
- [23] 孔德斌,奉海春. 合作共同体:新农村社区建设的目标选择[J]. 西北农林科技大学学报:社会科学版, 2014, 14(2): 80-86.
- [24] 罗家德,李智超. 农村社区自组织治理的信任机制初探——以一个村民经济合作组织为例[J]. 管理世界, 2012, (10): 83-93.
- [25] 张康之. 论高度复杂性条件下的社会治理变革[J]. 国家行政学院学报, 2014, (4): 52-58.
- [26] 王超,王志章. 我国旅游社区的社会治理模式研究——基于创新生态系统的视角[J]. 四川理工学院学报(社会科学版), 2015, (1): 1-11.
- [27] 王进富,张颖颖,苏世彬,等. 产学研协同创新机制研究——一个理论分析框架[J]. 科技进步与对策, 2013, (16): 1-6.

(责任编辑:卢君)