

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2021.05.006

# 基于“权力-利益”矩阵的国家公园治理主体研究

汪芳

(安徽大学商学院,合肥 230601)

**摘要:**在中国国家公园体制建设中,国家公园复杂土地权属状况下存在的利益相关者之间的利益冲突问题,对“保护为主,全民公益性优先”国家公园治理目标的实现产生着重要影响。因此,科学界定国家公园治理主体是需要解决的关键问题。本文在对国家公园利益相关者进行识别的基础上,基于“权力-利益”矩阵分析工具,指出具有“权力高/利益高”特点的核心利益相关者应是国家公园的治理主体。并结合中国实际,指出中央政府、地方政府与社区居民属于国家公园的核心利益相关者,应成为现阶段中国国家公园治理主体。

**关键词:**国家公园;治理主体;“权力-利益”矩阵

**中图分类号:**F59

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-626X(2021)05-0074-08

在中国生态文明建设中,国家公园是深化改革的自然保护地体系的构成主体,是开展生态保护和旅游活动的重要空间载体。国家公园体制是实现“保护为主,全民公益性优先”国家公园治理目标的制度保障,是生态文明制度体系的重要组成部分。从2017年9月中共中央办公厅、国务院办公厅印发《建立国家公园体制总体方案》开始,中国国家公园体制建设稳步推进。三江源等国家公园体制试点通过整合管理机构,实现了“一个保护地、一个管理机构”的目标<sup>[1]</sup>。自然资源部、国家林业和草原局的成立,实现了管理机构拥有国家公园内全民所有自然资源统一管理权的目标。2020年,国家公园体制试点任务已经基本完成<sup>[2]</sup>。但是,中国国家公园体制仍面临着亟待解决的新问题。中国国家公园一般都在自然资源丰富的农村地区,复杂的土地权属现状使得在实现国家公园治理目标过程中,会不可避免地影响到各方利益,甚至会引起利益冲突,从而影响目标实现。因此,如何缓解国家公园利益相关者之间的利益冲突,形成有效的国家公园治理合力,是中国国家公园体制建设需要解决的关键问题。

国家公园利益相关者之间的利益冲突问题在很多国家都存在。无论是美国的黄石国家公园,还是法国的瓦努瓦兹国家公园、梅康图尔国家公园,都曾发生过利益冲突。协调利益冲突的国家公园治理也受到了越来越多国家的重视。《美国国家公园管理政策》明确指出“国家公园管理局必须要与国家公园利益相关者开展积极合作,推动创建无缝国家公园网络的目标”<sup>[3]</sup>。法国《国家公园法》要求“国家公园的有效管理必须要加强与当地利益相关者的联系和沟通”,并指出国家公园治理要由中央政府、地方政府、当地社区居民等利益相关者共同参与<sup>[4]</sup>。中国确定了维护生态系统、科研与环境教育等国家公园公共物品由中央政府提供<sup>[5-6]</sup>,

**收稿日期:**2021-07-29

**基金项目:**教育部人文社会科学研究青年基金项目(18YJC630166);安徽省教育厅人文社会科学基金项目(SK2018A0013)

**作者简介:**汪芳(1978-),女,安徽宁国人,安徽大学商学院讲师,研究方向为国家公园治理、旅游经济学。

但仍存在着如何协调中央政府与地方政府、社区居民之间的利益冲突等难题<sup>[7]</sup>。因此,中国国家公园治理需要多元利益相关者共同参与<sup>[8-9]</sup>。

已有研究指出国家公园治理需要多元利益相关者共同参与,但没有深入探究所有利益相关者中哪些利益相关者才应成为治理主体并参与治理。在国家公园治理中不可能是“所有”而只能是“部分”利益相关者成为参与治理的治理主体。实际上,不同的国家或同一国家的不同时期,国家公园治理主体可能会不尽相同。那么,国家公园治理主体有怎样的界定方法?现阶段中国国家公园治理主体应如何构成?对这些问题的回答需要借助于科学的分析工具。以企业为主要研究对象的利益相关者理论中,关于利益相关者识别、分类、界定方面的研究成果,可以为国家公园治理主体的研究提供分析工具。基于此,本文在识别国家公园利益相关者的基础上,依据“权力-利益”矩阵这一利益相关者分类方法来解决国家公园治理主体的界定问题,最后结合中国现阶段的实际情况界定中国国家公园治理主体。

## 一、国家公园利益相关者与国家公园治理主体之间的关系

国家公园利益相关者与国家公园治理主体是互不相同但又相互联系的两个概念。

### (一)国家公园利益相关者

“利益相关者”(Stakeholder)概念首次是由斯坦福研究院在1963年提出<sup>[10]</sup>。1984年弗里曼(Freeman)从普遍的、广义的角度给出了利益相关者的定义,即“任何能够影响企业组织目标的实现或者受这种实现影响的个人或群体”<sup>[10]</sup>。这一定义将原本被忽略的一些群体(如社区居民、各级政府、环境保护组织等)纳入了研究范畴,利益相关者的范围被大大扩展,之后关于利益相关者的诸多界定大多建立在弗里曼这一奠基性定义之上。根据弗里曼关于利益相关者的一般性定义,可以将国家公园利益相关者定义为“任何能够影响国家公园治理目标实现,或者被国家公园治理目标实现过程所影响的个体或群体”。那么,在“保护为主,全民公益性优先”国家公园治理目标实现过程中,“能够影响国家公园治理目标实现”的个体或群体,或者“被国家公园治理目标实现过程所影响”的个体或群体,均是国家公园的利益相关者。

### (二)国家公园治理主体

利益相关者理论认为利益相关者具有异质性特点,与企业之间的相互影响力并不完全相同,因此企业治理应该对利益相关者进行筛选<sup>[11]</sup>,应该由对企业生存发展至关重要的核心利益相关者作为治理主体来参与治理活动<sup>[12]</sup>。同样,属于国家公园利益相关者的个体或群体,并不意味着都应成为参与国家公园治理的主体。理论上,国家公园治理主体应该是与国家公园治理目标之间有着很大相互影响力的国家公园利益相关者。实践中,国家公园的各类利益相关者中谁应成为国家公园治理主体,是一个需要科学界定的问题。科学界定国家公园治理主体,可以避免范围过宽的治理主体构成导致的利益协调难度大问题,或者是避免范围过窄的治理主体构成导致的重要利益相关者被忽略现象。

## 二、国家公园利益相关者的识别

对于国家公园利益相关者,可以从“能够影响国家公园治理目标实现”与“被国家公园治理目标实现过程所影响”这两个维度来进行定性地识别。符合两个维度或者符合其中之一个体或群体,均为国家公园利益相关者。具体来看,国家公园利益相关者包括中央政府、地方政府、社区居民、旅游者、相关企业及其他。

### (一)国家公园利益相关者:中央政府、地方政府

中央政府是国家公园的利益相关者。一方面,现阶段全体公民是否对国家公园进行管理的决策行为会直接影响国家公园治理目标的实现。如果公民对国家公园内资源进行保护与合理利用,就会对国家公园治

理目标产生积极影响;反之,则是消极影响。另一方面,国家公园治理目标的实现与否,影响着现阶段及未来全体公民的利益。与国家公园相关的公民利益表现为公民对生物多样性、生态系统福利的环境诉求与对游憩、教育的诉求。由于全体公民决策及行动具有分散性,作为全体公民代表的中央政府就成为了国家公园利益相关者。

地方政府也是国家公园的利益相关者。一方面,地方政府会对国家公园治理目标的实现产生影响。在国家公园建设与管理中,地方政府是否认真履行了应承担的事权(如需要承担的公共服务、社会管理等职责),会影响国家公园治理目标的实现。另一方面,国家公园治理目标实现过程会影响到地方政府利益。地方政府的利益包括发展当地经济、提高居民收入与就业、增加税收等。国家公园对地方政府利益的正向影响表现为国家公园在改善当地生态环境、提高居民生活质量的同时,会增强旅游吸引力,带动与旅游相关的当地产业发展与就业增加;负向影响表现为国家公园会影响当地对相关自然资源的利用方式,进而可能会影响地方经济增长与财政收入。

### (二)国家公园利益相关者:社区居民、旅游者

国家公园内及周边的社区居民属于国家公园的利益相关者。一方面,社区居民会影响国家公园治理目标的实现。社区居民在生产生活中对自然资源的利用行为,会对实现国家公园治理目标产生直接影响。另一方面,国家公园治理目标的实现会影响社区居民的利益。正向影响表现为改善基础设施、发展旅游会为社区居民带来生活环境改善、收入与就业增加;负向影响表现为国家公园的保护政策会影响社区居民的自然资源利用机会,可能减少其依靠自然资源的收入所得。

旅游者是国家公园的利益相关者。一方面,旅游者会影响国家公园治理目标的实现。旅游者在旅游过程中不恰当的破坏行为会影响国家公园的自然资源及生态环境。另一方面,国家公园治理目标的实现也会影响旅游者的利益。国家公园为旅游者提供的票务制度、旅游服务会影响旅游者的满意度。

### (三)国家公园利益相关者:相关企业及其他

国家公园内及周边提供产品的企业(包括酒店、旅行社、旅游交通公司等)也是国家公园的利益相关者。企业的经营行为会通过国家公园生态环境、经营环境的作用间接影响国家公园治理目标的实现。另外,国家公园对旅游者的吸引,会增加这些企业的市场需求与收益,因此国家公园治理目标的实现会影响这些企业的经济利益。

其他如一些非政府组织、相关专家和科研机构也是国家公园的利益相关者。一类是非政府组织,如环境保护基金会,或是一些区域性的环保组织等,国家公园治理目标中对环保的影响会涉及这类组织的利益,而这类组织凭借其自身的影响力(如呼吁、劝说)可以影响国家公园治理目标的实现。另一类是相关专家和科研机构。专家和科研机构的研究成果会帮助实现国家公园的保护目标,同时对国家公园的研究也符合专家和科研机构的环境保护相关研究的利益诉求。

## 三、国家公园治理主体的界定

中央政府、地方政府、社区居民、旅游者、相关企业及其他都属于国家公园利益相关者,但只有那些与国家公园治理目标之间有着很大相互影响力的核心利益相关者才应该是参与国家公园治理的治理主体。在同一时期的不同国家或同一国家的不同时期,政治、经济等宏观环境的差异会带来国家公园利益相关者权力与利益的高低程度差别,从而决定了国家公园治理主体可能并不相同或是会发生变化。

### (一)国家公园利益相关者的权力

对于“权力”,Lunenbun(2012)将其定义为“影响他人的能力以及排除其他个人、群体或组织实现其影响

或利益的能力”<sup>[13]</sup>。基于限制的强制性力量、基于资源的功利性力量和基于符号的规范性力量是权力形成的三种基础<sup>[14]</sup>。那么,国家公园利益相关者的权力可以定义为“国家公园利益相关者拥有的影响国家公园治理目标实现的能力”,其权力来源可以从基于资源的功利性力量、基于限制的强制性力量和基于符号的规范性力量三个方面去寻找与判断,当然不同国家公园利益相关者的权力来源会存在差异。

### 1. 中央政府、地方政府影响国家公园治理目标实现的权力

中央政府拥有的权力,一方面来自基于资源的功利性力量,另一方面来自基于限制的强制性力量。如果国家公园内自然资源的所有权属于全民所有或者中央政府所有,那么中央政府的影响权力属于基于资源的功利性力量。同时,作为自然资源所有者的中央政府,有权对国家公园内资源的利用方式做出决策,即使有些自然资源所有权不属于中央政府,而是属于地方政府、集体或个人,中央政府仍拥有基于限制的强制性力量。基于限制的强制性力量来源于国家通过的与自然资源相关的法律,这些法律使得中央政府对于国家公园不属于中央政府所有土地上的生物资源及其生境拥有相应的权力。

地方政府拥有的权力,也主要来自基于资源的功利性力量和基于限制的强制性力量。如果国家公园内或周边的自然资源属于地方政府所有,那么地方政府就因为拥有基于资源的功利性力量可以决定自然资源的具体使用情况,如果国家公园内自然资源所有权不属于地方政府,而是属于集体或个人,那么地方政府仍可通过强制性力量对国家公园产生影响。这种力量来源于地方政府制定关于本区域内自然资源的相关法律。

### 2. 社区居民、旅游者影响国家公园治理目标实现的权力

社区居民拥有的权力,主要来自基于资源的功利性力量。国家公园内及周边社区居民如果拥有自然资源的所有权(如美国、法国等)或承包经营权(如中国等),那么社区居民就因为拥有基于资源的功利性力量,在遵守中央、地方政府相关法律之下可以决定自然资源的具体使用方式。旅游者并不拥有国家公园内或周边的资源,也不具备强制性力量,因此旅游者并不拥有能对国家公园治理目标产生影响的权力。

### 3. 相关企业及其他利益相关者影响国家公园治理目标实现的权力

相关企业拥有的权力,主要来自基于资源的功利性力量。旅游者在对国家公园产生“游”的需求的同时,还有对“食住行购娱”的需求,因此相关企业能否提供满足旅游者需求的各类产品,会影响到国家公园旅游目标的实现。

非政府组织、相关专家及科研机构等拥有的权力,主要来自基于限制的强制性力量和基于符号的规范性力量。基于限制的强制性力量来源于政府对这些利益相关者参与国家公园管理的法律规定,这使得这些利益相关者的行为及决策会影响国家公园治理目标的实现。基于符号的规范性力量来源于这些利益相关者的社会舆论宣传,通过对中央政府、地方政府、社区居民及相关企业的行为影响,间接影响国家公园治理目标的实现。

## (二)国家公园利益相关者的利益

对于“利益”,Enserink等(2010)将其定义为“无论具体情况如何,行为者认为的重要价值和愿望的总和”<sup>[15]</sup>,具体包括社会利益、环境利益和经济利益。国家公园利益相关者所追求的利益也可以从社会利益、环境利益和经济利益三个方面去理解。社会利益是指利益相关者追求社会公平和正义,环境利益是指利益相关者追求生物多样性和生态系统福利,经济利益是指利益相关者追求经济增长、竞争力及收入等。表1分析并列出了各类国家公园利益相关者的利益类型、利益的具体体现以及国家公园治理目标实现对其利益的影响情况。从表1中可看出,各类国家公园利益相关者的利益不完全相同,并且国家公园治理目标实现对利益相关者的利益影响也不相同。

表1 国家公园利益相关者的利益及影响分析

利益相关者类型	利益类型	利益的具体体现	国家公园治理目标实现对利益的影响
中央政府	社会利益	维护公民的游憩权与教育权	有利于中央政府社会利益的实现
	环境利益	生物多样性和生态系统维护	有利于中央政府环境利益的实现
地方政府	经济利益	发展当地经济,提高居民收入、就业及当地财政收入	正向影响:在改善当地生态环境、提高居民生活质量的同时,拉动与旅游相关的产业发展,就业与收入增加 负向影响:影响当地对相关自然资源的使用方式,从而可能影响地方经济增长、财政收入等
社区居民	经济利益	提高收入水平、增加就业机会	正向影响:基础设施及环境的改善、旅游的发展带来社区居民收入和就业的增加 负向影响:自然资源的保护政策影响社区居民的自然资源使用机会,从而影响其依靠自然资源的收入所得
旅游者	经济利益	合理旅游价格下获得最大的旅游满足	国家公园为旅游者提供的门票制度、旅游服务等影响旅游者的利益
相关企业	经济利益	通过向旅游者提供产品与服务来获取经济利益	国家公园对旅游者的吸引会增加相关企业的市场需求与收益
其他利益相关者	环境利益	生物多样性和生态系统维护	会对其环境保护的利益产生正向影响

### (三)国家公园利益相关者的“权力—利益”矩阵

在了解国家公园各类利益相关者的权力与利益的基础上,可依据实际情况对其权力与利益进行“高”或“低”的程度判断。Johnson和Scholes(2002)提出的“权力—利益”矩阵(Power-Interest Matrix)为确定核心利益相关者、界定治理主体提供了分析工具,利用该分析工具可以科学界定国家公园治理主体的构成<sup>[6]</sup>。如果利益相关者有权力来源且能对国家公园治理目标实现产生明显影响,就被认为是“权力高”;反之,则是“权力低”。如果利益相关者的利益受到国家公园治理目标实现的明显影响,就被认为是“利益高”;反之,则是“利益低”。在此基础上,利用“权力—利益”矩阵将利益相关者分为四种类型(见图1)。其中,区域A中的利益相关者具有“权力低/利益低”的特点,表明其与国家公园之间的相互影响力很小;区域B中的利益相关者具有“权力低/利益高”的特点,表明虽然国家公园对其利益影响很大,但其对国家公园的影响力很小;区域C中的利益相关者具有“权力高/利益低”的特点,表明虽然其对国家公园的影响力很大,但国家公园对其利益影响很小;区域D中的利益相关者具有“权力高/利益高”的特点,表明其拥有的权力能对国家公园产生很大影响,同时国家公园对其利益影响也很大。因此,只有区域D中的利益相关者属于与国家公园治理目标之间有着非常大相互影响力的核心利益相关者,应成为国家公园的治理主体。

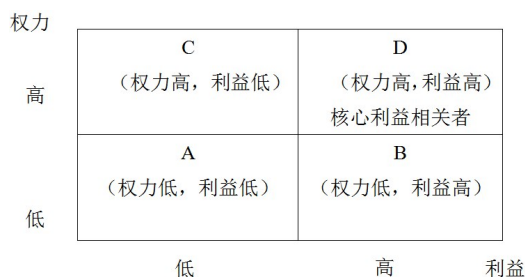


图1 “权力—利益”矩阵

## 四、中国国家公园利益相关者的特点分析

在中国国家公园治理中,应结合现阶段政治、经济等宏观环境,分析各类利益相关者的特点。

### (一)中国国家公园核心利益相关者:中央政府、地方政府、社区居民

利用“权力-利益”矩阵进行分析,中央政府、地方政府与社区居民具有“权力高/利益高”的特点,因此均属于中国国家公园的核心利益相关者。

#### 1. 中国国家公园核心利益相关者:中央政府

中国中央政府拥有能影响国家公园治理目标实现的高权力,其权力主要来自基于资源的功利性力量与基于限制的强制性力量。基于资源的功利性力量来源于中央政府对国家公园内土地拥有的所有权。中国国家公园内的土地权属包括国家所有权和集体所有权两种,并且国家所有的土地可能会占很高的比重。在国家公园体制试点中,国有土地占比最高的是三江源国家公园,比例为100%;占比最低的钱江源国家公园,其国有土地占比也有20.3%<sup>[17]28</sup>。正是因为拥有土地所有权,所以中央政府有权对国家公园内国有土地及其资源的利用方式做出决策,从而影响国家公园的目标实现。基于限制的强制性力量来源于国家制定有关自然资源保护的法律法规。《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国草原法》《中华人民共和国渔业法》《中华人民共和国野生动物保护法》《中华人民共和国野生植物保护条例》等法律,为中央政府对国家公园内集体所有土地及其资源开展保护工作提供了依据。

国家公园治理目标实现能对中央政府利益产生很大影响。一方面,会极大影响中国公民对环境利益的诉求。在“五位一体”总体布局中,保持生物多样性和维护生态系统是推进生态文明建设、实现未来人类永续发展的重要保障。因此,国家公园能否实现“保护为主”的管理目标,会直接影响公民环境利益的实现与否。另一方面,会影响中国公民对社会利益的诉求。今天的中国在保持经济稳步发展的同时,更加关注保障公民游憩权<sup>[18]</sup>。逐渐完善的假日制度是对公民游憩权的时间保障,国家公园的建设是对公民游憩权的空间保障。国家公园能为公民提供更优质、更生态、更舒适的公共游憩空间。因此,国家公园能否实现“保护为主”基础上的“免门票或低门票旅游、教育”这一公益性管理目标,会直接影响公民社会利益的实现与否。

#### 2. 中国国家公园核心利益相关者:地方政府

地方政府拥有能影响国家公园治理目标实现的高权力,其权力主要来自基于限制的强制性力量。《建立国家公园体制总体方案》规定“国家公园内全民所有自然资源资产的所有权行使,由中央与省级政府分级行使逐步过渡到由中央政府直接行使”。因此,地方政府拥有的影响国家公园治理目标实现的权力,不再是来自地方政府制定的与本区域内自然资源相关的法律规定,而是来自地方政府对地方性公共事务的管理权。地方政府拥有的居民管理权会通过影响国家公园社区居民的生产生活行为,间接影响国家公园治理目标的实现。

国家公园治理目标实现能对地方政府利益产生很大影响。一方面,会影响地方政府的资源使用收入。在很长时间内,中国保护地内自然资源的所有权属于中央政府,但实行的是多部门属地管理,因此自然资源的管理职能属于地方各资源管理部门<sup>[19]</sup>。企业使用自然资源所支付的使用费由地方资源管理部门收取后,成为了地方政府财政收入的来源之一<sup>[20]</sup>。当保护地被划定为国家公园后,全民所有自然资源的管理职能就交给了代表中央政府的国家公园管理方。地方政府无法再从自然资源的有偿使用中获得收入。另一方面,会影响地方政府的旅游收入。长期以来,地方政府从景区经营权转让中获得的门票收入是地方政府财政收入的来源之一。当保护地被确定为国家公园之后,“免门票或低门票”的公益性特点使得地方政府无法再获得门票收入。虽然国家公园的建设会促进当地旅游业发展,但对地方政府原有的资源使用收入与门票收入会产生更大的影响,因此会显著减少原本可获得的财政收入。

#### 3. 中国国家公园核心利益相关者:社区居民

社区居民拥有能影响国家公园治理目标实现的高权力,其权力主要来自基于资源的功利性力量。中国国家公园的土地权属中集体所有的情况可能会占很高的比重。在国家公园体制试点中,钱江源、武夷山国

国家公园中集体土地所占比例分别高达79.7%和71.26%<sup>[17]29</sup>。社区居民拥有的土地承包权,使得居民可以在法律允许的范围内自行决定土地等自然资源的具体使用方式,从而对国家公园治理目标实现产生重要影响。

国家公园治理目标实现能对社区居民利益产生很大影响。国家公园为了保护生态系统,需要严格管理社区居民的生产活动包括禁止砍伐、放牧、采药等。这些管理会影响社区居民的自然资源利用机会以及收入所得。例如,对于拥有林地承包权与林木所有权的社区居民来说,最大的利益便是来自对林木的采伐利用,那么政府对国家公园林木实施禁伐就会极大地影响居民原本可以获得的采伐收入。虽然国家公园会改善当地社区居民的生活基础设施,会为居民带来旅游收入,但对居民的自然资源使用收入会产生更大的影响。

## (二)中国国家公园非核心利益相关者:旅游者、相关企业及其他

旅游者不拥有能影响国家公园治理目标实现的高权力,但目标的实现能对旅游者利益产生较大影响。国家公园提供的“免门票或低门票”游憩服务、旅游服务设施,能很好地满足旅游者的利益。因此,旅游者属于“权力低/利益高”的利益相关者群体。

相关企业虽然拥有生产“食住行游购娱”产品的资源,但拥有这些资源的企业较多、被替代的可能性较强。因此,企业虽拥有基于资源的功利性力量,但并不会对国家公园治理目标的实现产生较大影响。国家公园的建设会增加旅游者对相关企业的产品需求,能对企业的利益产生较大影响。因此,相关企业属于“权力低/利益高”的利益相关者群体。

中国环境保护的非政府组织、相关专家与科研机构的特点是其虽拥有影响国家公园治理目标实现的力量,但权力影响不大。国家公园“保护为主”目标的实现对这些利益相关者的保护生态系统的利益会产生较大影响。因此,非政府组织、相关专家与科研机构也属于“权力低/利益高”的利益相关者群体。

通过分析利益相关者的特点,可以得出中央政府、地方政府以及社区居民属于具有“权力高/利益高”特点的核心利益相关者,旅游者、相关企业及其他等属于具有“权力低/利益高”特点的非核心利益相关者。因此,在现阶段中国国家公园治理中,中央政府、地方政府及社区居民都应成为国家公园治理主体。

## 五、结论

在国家公园治理中,中央政府、地方政府、社区居民、旅游者、相关企业等都属于国家公园利益相关者。对于现阶段的中国来说,属于核心利益相关者的中央政府、地方政府及社区居民,是中国国家公园的治理主体。让中央政府、地方政府及社区居民都参与国家公园治理,才能充分调动核心利益相关者的积极性,才能有效形成国家公园的保护合力。

在中国国家公园体制建设中,针对“协调利益相关者之间利益冲突”这一复杂问题,“准确界定治理主体”是解决问题的基础,“科学协调治理主体利益”是保障。国家公园治理需要在准确界定治理主体的基础上,选择有利于协调治理主体利益的治理工具。一是需要在充分考虑国家公园功能分区管理目标、土地利用类型等因素的影响下,对土地赎买、土地置换、土地租赁、保护地役权等治理工具进行科学地选择与组合,以协调中央政府与社区居民之间的利益冲突。二是针对所选择的治理工具,进一步制定具体的治理措施。例如,在国家公园保护地役权治理工具的使用过程中,追求自身利益最大化的社区居民会做出“不符合”保护要求的道德风险行为,这就需要制定科学的治理措施对居民行为进行管理,让实际生产生活行为“符合”保护要求成为社区居民的最优决策<sup>[21]</sup>。只有治理主体、治理工具、治理措施之间达成有机结合与科学配合,才能最终建设“统一、规范、高效”的国家公园体制,才能真正实现“保护为主,全民公益性优先”的国家公园治理目标。

另外,国家公园治理主体与非治理主体的构成是一个动态变化的过程。不同时期政治、经济等宏观环

境的变化,会影响国家公园各类利益相关者权力与利益的高低程度,这就决定了不同时期国家公园治理主体与非治理主体构成可能会发生变化。因此,在国家公园治理中,需要根据不同时期的宏观环境特点,及时调整国家公园治理主体。

参考文献:

- [1] 臧振华,张多,王楠,等.中国首批国家公园体制试点的经验与成效、问题与建议[J].生态学报,2020,40(24):8839-8850.
- [2] 唐芳林,田勇臣,闫颜.国家公园体制建设背景下的自然保护地体系重构研究[J].北京林业大学学报(社会科学版),2021,20(2):1-5.
- [3] 贺艳.美国国家公园管理政策[M].上海:上海远东出版社,2015:19.
- [4] 向微.法国国家公园建构的起源[J].旅游科学,2017,(3):89-98.
- [5] 王夏晖.我国国家公园建设的总体战略与推进路线图设计[J].环境保护,2015,43(14):30-33.
- [6] 黄林沐,张阳志.国家公园试点应解决的关键问题[J].旅游学刊,2015,30(6):1-3.
- [7] 苏杨.整合设立国家公园为何如此难“整”? [J].中国发展观察,2017,(4):49-53.
- [8] 徐菲菲,王化起,何云梦.基于产权理论的国家公园治理体系研究[J].旅游科学,2017,31(3):69-78.
- [9] 梁慧,邓毅.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[J].湖北经济学院学报,2018,(1):60-69.
- [10] 李善民,毛雅娟,赵晶晶.利益相关者理论的新进展[J].经济理论与经济管理,2008,(12):32-36.
- [11] O'Connor M A.The Human Capital Era: Reconceptualizing Corporate Law to Facilitate Labor-management Cooperation[J]. Cornell Law Review,1993,78(5):899-965.
- [12] 王辉.企业利益相关者治理研究——从资本结构到资源结构[M].北京:高等教育出版社,2005:23-26.
- [13] Lunenburg F C. Power and Leadership: An Influence Process[J].International Journal of Management, Business, and Administration,2012,15(1):1-9.
- [14] Nurrochmat D R, Nugroho I A, Hardjanto, et al. Shifting Contestation into Cooperation: Strategy to Incorporate Different Interest of Actors in Medicinal Plants in Meru Betiri National Park, Indonesia[J]. Forest Policy & Economics,2017(83):162-168.
- [15] Enserink B, Hermans L M, Kwakkel J H, et al. Policy Analysis of Multi-actor Systems[M]. Utrecht: Eleven International Publishing,2010:54.
- [16] Johnson G, Scholes K. Exploring Corporate Strategy [M]. London: Financial Times Prentice Hall,2002:193-252.
- [17] 余振国,余勤飞,李闽,等.中国国家公园自然资源管理体制研究[M].北京:中国环境出版集团,2018.
- [18] 张海霞.社会政策之于公共游憩供给:兼议政府作为的空间载体[J].旅游学刊,2010,25(9):20-26.
- [19] 吴承照,贾静.基于复杂系统理论的我国国家公园管理机制初步研究[J].旅游科学,2017,(3):28-36.
- [20] 田世政.中国自然保护区管理体制:解构与重构[M].北京:中国环境出版集团,2018:27-29.
- [21] 汪芳.国家公园保护地役权的道德风险研究[J].长江师范学院学报,2021,37(3):45-53.

(责任编辑:卢君)