

引用格式: 谢梦玲, 王昌海. 自然保护区管理体制研究进展及展望[J]. 资源科学, 2022, 44(8): 1707-1722. [Xie M L, Wang C H. Progress and prospect of research on protected area management systems[J]. Resources Science, 2022, 44(8): 1707-1722.] DOI: 10.18402/resci.2022.08.13

自然保护区管理体制研究进展及展望

谢梦玲¹, 王昌海^{1,2}

(1. 中国社会科学院大学应用经济学院, 北京 102488;

2. 中国社会科学院农村发展研究所, 北京 100732)

摘要:健全的管理体制是实现自然保护区有效管理和生态保护目标的重要保障。本文主要基于 ScienceDirect 和中国知网, 从自然保护区管理体制变革、机构设置、运行机制和管理有效性评估 4 个方面对国内外研究进行系统梳理和综述评价, 分析了文献研究热点、研究方法和理论体系, 为有关研究的深化和管理体制的优化提供了思路。结果表明, 研究热点主要集中在参与式管理、管理体制问题与模式、管理有效性评估、管理机构权力划分和国家公园体制建设经验等方面。文献研究方法以案例研究为代表, 定性研究占主流, 定量方法为辅; 文献理论方面, 制度变迁理论、多中心治理理论、利益相关者理论和生态完整性理论等多学科理论构成了研究的理论体系。基于研究进展, 本文提出了加强理论构建、关注不同权力配置模式下管理有效性评估、探究纵横权力运行协调机制以及参与式管理实现机制、完善法律法规体系构建的理论基础和关注气候变化潜在影响等研究方向。

关键词:自然保护区; 管理体制; 制度分析; 权力配置; 运行机制; 国家公园体制; 文献检索

DOI: 10.18402/resci.2022.08.13

1 引言

建设自然保护区已经成为生物多样性保护和生态环境修复的重要手段^[1]。世界自然保护联盟(IUCN)对自然保护区的定义是“一个明确界定的地理空间, 通过法律或其他有效方式获得认可、得到承诺和进行管理, 以实现对自然及其所拥有的生态系统服务和文化价值的长期保护”^[2]。其中, 实施管理是一个不可或缺的要义。管理体制是否健全一定程度上决定了能否实现有效管理。许多国家的自然保护区建设起步早, 管理体制较为健全和成熟, 形成了多样化的管理模式, 积累了丰富的经验。美国、加拿大和澳大利亚在 19 世纪就建立了国家公园, 英国、日本等国也较早通过立法确立了自然保护区管理体制。中国自然保护区制度于 1956 年广东鼎湖山自然保护区建立时才起步, 由于缺乏

系统规划和顶层设计, 发展中逐渐形成多头管理、权责不清等问题^[3], 当前仍处于改革探索阶段。

中共十八大以来, 自然保护区体系建设已经成为中国生态文明体制建设的重要内容。党的十九大报告从顶层设计的高度提出要建立以国家公园为主体的自然保护区体系, 有意以国家公园体制建设为依托, 理顺管理体制, 建立具有中国特色的自然保护区体系。随着试点的推进, 中国国家公园体制逐步确立。2021 年底, 中国正式设立了 5 个国家公园。国家公园管理体制一定程度上克服了自然保护区管理中存在的交叉重叠、管理碎片化等问题, 但总体而言, 这一成效主要局限于国家公园体制内, 其他类型自然保护区如自然保护区由于既成利益格局和制度惯性, 管理体制问题似乎积重难返。如何根除自然保护区管理体制弊病, 建立统

收稿日期: 2022-04-26; 修订日期: 2022-07-07

基金项目: 国家社会科学基金项目(19BGL191)。

作者简介: 谢梦玲, 女, 四川德阳人, 硕士研究生, 研究方向为资源与环境经济。E-mail: xiemi_eleven@163.com

通讯作者: 王昌海, 男, 河北昌黎人, 博士, 研究员, 研究方向为资源与环境经济。E-mail: wangch@cass.org.cn

一、规范、高效的管理体制,仍然是一个亟待解决的难题。国际社会上,各国政府部门、国际组织和科研机构等都在自然保护地管理领域展开了研究,致力于构建更有效的管理体制。

基于自然保护地管理的实践需求,学术研究层出不穷。本文拟梳理国内外关于自然保护地管理体制的研究,总结文献研究热点、研究方法和理论体系,从管理体制变革、管理体制机构设置、管理体制运行机制和管理有效性评估四方面进行研究进展综述,并对中国自然保护地管理体制研究提出展望,同时希望能对中国自然保护地管理制度改革提供有益的借鉴。

2 文献检索策略与检索结果

本文主要通过 ScienceDirect 和中国知网检索国内外自然保护地管理体制相关文献,检索时间为2022年4月2日。由于管理体制研究的广度和内容的多样性,为了提高检索效率,采取了在首次检索的基础上,实行补充检索的检索方案。首次检索的结果较为精准,便于系统梳理管理体制的研究内容;补充检索的范围则较广,有助于全面掌握和补充有关文献。在选择文献时,对检索结果进行人工筛选。此外,为了不遗漏重要文献,还对文献进行了引文追溯。

(1)国外文献检索:①首次检索:在 Science Direct 中设置检索式为“主题词=(management OR governance)AND(mode OR system OR government OR institution OR administration OR authority),标题=(protected area OR national park OR nature reserve)”,对3606条检索结果进行人工筛选。首次检索获得的文献涉及自然保护地管理体制变革、管理体制机构设置、管理体制运行机制和管理有效性等方面内容。由于检索式限制,部分研究内容文献较少,因此进行多次补充检索。②补充检索:设置检索式为“主题词=(management OR governance OR finance OR funding OR staff OR employment OR effectiveness OR legislation)”,标题检索词不变。在首次检索的基础上,根据需要选择文献进行综述。补充检索使用了 ScienceDirect 和 Web of Science (WOS)核心合集作为数据源,同时还参考了WOS的文献被引频次指标。

(2)国内文献检索:①首次检索:在中国知网中检索,设置检索式为“主题=(自然保护地 OR 国家公园 OR 自然保护区 OR 自然公园 OR 风景名胜区 OR 森林公园 OR 湿地公园 OR 地质公园 OR 水利风景区 OR 沙漠公园)AND(管理体制 OR 管理体系 OR 治理体系 OR 机制 NOT 旅游 NOT 生态补偿 NOT 规划)”。共得到2004条检索结果,通过人工筛选选择综述文献。②补充检索:设置检索式为“主题=(自然保护地 OR 国家公园 OR 自然保护区 OR 自然公园 OR 风景名胜区 OR 森林公园 OR 湿地公园 OR 地质公园 OR 水利风景区 OR 沙漠公园)AND(管理 OR 治理)”,在检索结果中选择有关文献进行综述。

3 文献特征

基于对国内外自然保护地管理体制研究的文献检索结果,本文最终筛选了136篇文献作为综述分析的样本,在此基础上系统总结文献内容特征、文献研究热点、文献研究方法和理论体系。

3.1 文献内容特征

自然保护地管理体制指自然保护地有关社会事业由谁来办、如何办的制度模式^[4]。管理体制的核心内容是机构设置、权责分配和权力运行^[5]。管理机构是专门实施自然保护地管理工作的机构。管理机构建设涉及治理和管理两大核心问题,前者侧重纵向权力架构,后者侧重横向部门分工^[6]。除了自然保护地专门管理机构和政府相关部门,社会组织 and 社区等利益相关者也是重要的管理主体。同时,跨区域的自然保护地管理涉及管理主体间的协调与合作。各管理主体间需要明确权责划分,例如,政府管理体制中需要明确界定中央与地方的事权和支出责任,即权力、资金两大主题^[7]。从更宏观的视角来看,各国基于自身政治传统和资源环境背景,随着制度变迁,形成了多样化的自然保护地管理模式,取得了不同管理效果。

基于文献检索结果和对管理体制研究的界定和理解,本文综述的研究内容包括:①管理体制变革研究,包括管理体制问题与模式、制度变迁与路径依赖和国家公园体制建设经验研究。②管理体制机构设置研究,包括管理机构权力划分、参与式管理和跨区域管理研究。管理体制变革研究与管理体制机构设置研究构成了管理体制内涵的研

2022年8月

究。③管理体制运行机制研究,包括有关人员、资金和物质基础以及法律法规保障体系的研究。④管理有效性研究,即管理体制运行结果研究。

3.2 文献研究热点

在系统总结文献内容特征的基础上,对样本文献进行分析,划分各文献主要归属的研究主题。表1

表1 基于样本文献分布数量的研究热点

Table 1 Research hotspots based on the number of sample publications

文献主题	文献数量
参与式管理	40
管理体制问题与模式	23
管理有效性评估	20
管理机构权力划分	18
国家公园体制建设经验	11

列出了文献分布数量位列前5名的研究主题。结果表明,自然保护地参与式管理、管理体制问题与模式、管理有效性评估、管理机构权力划分和国家公园体制建设经验是管理体制研究的主要热点。值得说明的是,由于中国正在探索建立国家公园体制,因此,中国国家公园体制研究特别注重分析管理体制存在的问题,并探索体制改革方案。

根据文献内容特征和研究热点,本文综合考虑文献被引次数和相关程度,选择并列出了部分研究主题的代表文献及其来源期刊,如表2所示。有关研究主要发表于*Land Use policy*、*Biological Conservation*、*Global Ecology and Conservation*、资源科学和生物多样性等管理类、环境科学类和生态保护类期刊上,社会科学和自然科学学科交叉性较明显。

表2 文献研究主题与代表文献

Table 2 Research topics and representative publications

研究主题	题目	作者	发表年份	期刊名称
参与式管理	Models for the collaborative management of Africa's protected areas	Baghai等 ^[8]	2018	<i>Biological Conservation</i>
	Protected area co-management and perceived livelihood impacts	Ward等 ^[9]	2018	<i>Journal of Environmental Management</i>
管理有效性评估	An evaluation of management effectiveness of China's marine protected areas and implications of the 2018 Reform	Zhao等 ^[10]	2022	<i>Marine Policy</i>
	Good governance for terrestrial protected areas: A framework, principles and performance outcomes	Lockwood ^[11]	2010	<i>Journal of Environmental Management</i>
管理机构权力划分	中国遗产旅游资源管理体制的历史演变、问题及改革路径研究	邹统钎等 ^[12]	2013	资源科学
	国家公园管理机构建设的制度逻辑与模式选择研究	张海霞等 ^[6]	2017	资源科学
	Towards a new model for the governance of the Weerribben-Wieden National Park	Maia等 ^[13]	2019	<i>Science of the Total Environment</i>
管理体制问题与模式、国家公园体制建设经验	State power and protected areas: Dynamics and contradictions of forest conservation in Madhya Pradesh, India	Véron等 ^[14]	2011	<i>Political Geography</i>
	完善国家公园管理体制的建议	欧阳志云等 ^[3]	2021	生物多样性
制度变迁与路径依赖	Giant Panda National Park, a step towards streamlining protected areas and cohesive conservation management in China	Huang等 ^[15]	2020	<i>Global Ecology and Conservation</i>
	The "nine lives" of protected areas. A historical-institutional analysis from the transboundary Mt Elgon, Uganda and Kenya	Petursson等 ^[16]	2015	<i>Land Use Policy</i>
管理体制运行机制	Managing protected areas in Central Eastern Europe: Between path-dependence and Europeanisation	Yakusheva ^[17]	2019	<i>Land Use Policy</i>
	Sustainability of protected areas: Vulnerabilities and opportunities as revealed by COVID-19 in a national park management agency	Smith等 ^[18]	2021	<i>Biological Conservation</i>
	Evaluation of the status, job satisfaction and occupational stress of Chinese nature reserve staff	Gao等 ^[19]	2021	<i>Global Ecology and Conservation</i>

3.3 文献研究方法

表3列举了不同研究主题下部分代表文献的研究方法、理论基础以及相关学科领域。

定性研究和定量研究在自然保护区管理体制研究中均有涉及。分析样本文献发现,定量研究占

比27.9%,定性研究占比72.1%,研究以定性方法为主。定性研究的文献采用案例研究法、主题分析法和系统分析法等质性研究方法,其中,案例研究的文献占比较多,约为37.8%。在数据收集和获取时,学者往往通过滚雪球抽样等方法选择访谈对

表3 代表文献研究方法、理论基础与相关学科领域

Table 3 Research methods, theoretical basis, and relevant disciplines of representative publications

研究主题	代表文献作者	发表年份	研究方法	理论基础	学科领域	
制度变迁与路径依赖	Petursson等 ^[16]	2015	定性研究、案例研究	制度变迁理论、制度变迁的演化分析、公共事物治理理论、自然资源治理系统框架	新制度经济学、公共管理学	
	Yakusheva ^[17]	2019				
	田世政等 ^[20]	2009				
	Petursson等 ^[21]	2017		制度变迁理论、自然资源治理系统框架、福柯话语理论等	新制度经济学、公共管理学	
	徐菲菲 ^[22]	2015		可持续发展理论	环境科学与管理学交叉学科	
管理机构权力划分	de Oliveira ^[23]	2002	定性研究、案例研究	政府职能理论	公共管理学	
	Farkas等 ^[24]	2021				
	Garcia等 ^[25]	2022		韦伯层级官僚制理论		
	Thompson ^[26]	2005		福柯治理术理论		
	张海霞等 ^[6]	2017		善治理论		
	Maia等 ^[13]	2019				
	Véron等 ^[14]	2011		政治生态学和政治地理学理论	政治学、生态学和地理学交叉学科	
参与式管理	Brown等 ^[27]	2002	定性研究与定量研究结合、层次分析法	运筹学理论、多准则决策理论	公共管理学	
	Hamin ^[28]	2001				社会政治经济理论
	Jones等 ^[29]	2021	定性研究、文献分析法	公共治理理论、海洋保护区治理框架、Ostrom社会-生态系统框架、多中心治理理论、群体生态学理论、共同进化治理理论	公共管理学	
	López-Rodríguez等 ^[30]	2020				改进的社会生态系统框架
	Petursson等 ^[21]	2017				Ostrom社会-生态系统框架、多中心治理理论
	Mayaka ^[31]	2002	定量研究	利益相关者理论、生态系统方法、公共治理理论		
	Niedziałkowski等 ^[32]	2018	定性研究	利益相关者理论		
跨区域管理	Petursson等 ^[16]	2015	定性研究、案例研究	跨境自然保护区管理框架、集体行动理论、生态完整性理论等	公共管理学、生态学	
	崔晶 ^[33]	2019				
人员、资金与物质保障机制	Ferraro ^[34]	2002	定量研究	成本收益理论	经济学	
	Gong等 ^[35]	2021	定量研究	自我效能理论	心理学	
	Smith等 ^[18]	2021	定性研究与定量研究结合	可持续发展理论	环境科学与管理学交叉学科	
法律法规保障体系	Yin等 ^[36]	2020	定性研究	善治理论	公共管理学	
管理有效性评估	Powlen等 ^[37]	2021	定量研究、匹配法	管理有效性评估工具、计量经济学理论	环境科学与生态学	

象,或根据研究需要进行关键人物访谈;政策文本分析和参与观察法也得到了广泛运用。此外,研究者为了解和把握自然保护地管理多方有关信息,常常综合运用问卷调查和半结构式访谈,包括对相同类型利益相关方实施不同访谈方法和对不同类型利益相关方采取不同访谈方法^[31]。此外,文献分析法是自然资源治理制度分析的重要方法,学者在已有案例研究的基础上系统分析管理体制模式和制度发展进程^[29]。

定量方法常运用在管理制度运行相关研究中,例如有关人力、资金和物质成本估计的研究^[34,38]。在管理有效性评估中,研究运用了主成分分析法、管理有效性跟踪工具和管理快速评估法等方法。此外,也有研究采用定量方法对政策文本进行分析,以识别涉及跨部门权力配置的管理事项^[39]。

3.4 文献理论体系

自然保护地管理体制研究综合运用了不同学科的理论,涉及公共管理学、新制度经济学、资源与环境经济学、政治经济学和生态学等领域,是一项涉及政治、经济、社会和生态子系统的综合性研究。制度变迁的路径依赖理论和演化分析视角^[16,17,20,21]、福柯话语理论^[21]和制度可持续性理论^[22]被应用于管理体制变革研究。管理机构权力划分研究则应用了政

府职能理论^[23,24]、韦伯的层级官僚制理论^[25]、福柯治理术理论^[26]和善治理论^[6,13]等理论。公共治理理论是参与式管理最为重要的理论基础。自然保护地管理属于公共池塘资源治理制度研究范畴,Ostrom^[40]的社会-生态系统框架(SES)和多中心治理理论等被用于分析参与式管理实现进程^[21]和构建制度机制^[30],而利益相关者理论有助于帮助管理者识别利益群体并设计政策方案和管理计划^[41],进行制度分析和构建^[27,31,32]。跨区域管理有关文献运用了集体行动理论、生态完整性理论和跨境自然保护地管理框架等理论^[21,33]。此外,管理体制运行机制分析中,研究基于成本收益分析理论和自我效能理论等估计管理体制运行的人员、资金和物质成本^[34,35]。

以上分析表明,自然保护地管理体制研究建立在繁复多样的理论体系之上,其中,制度分析理论、自然资源治理理论和利益相关者理论等应用最为广泛;与此同时,学者注重运用生态学、地理学和环境科学等跨学科的理论进行研究扩展,以深化对自然保护地管理体制的认识和理解,推进管理体制优化完善。

基于以上关于自然保护地管理体制研究文献特征的分析,本文总结出自然保护地管理体制研究框架,如图1所示。有关研究主要基于制度变迁理

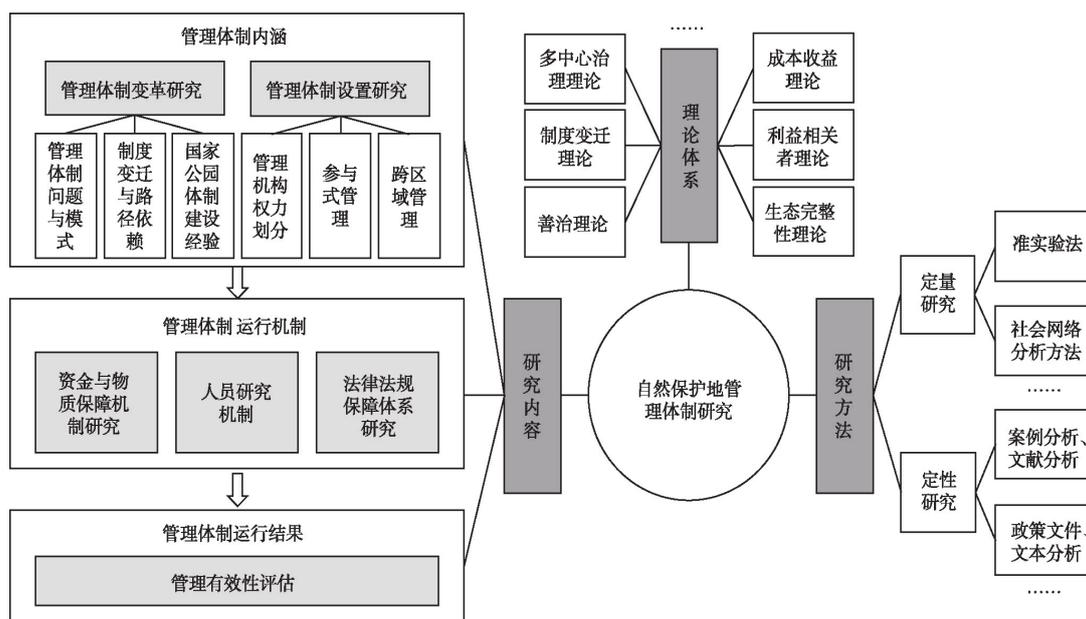


图1 自然保护地管理体制研究框架

Figure 1 Research framework of protected area management systems

论、多中心治理和利益相关者等理论,以定性方法为主,研究自然保护区管理体制内涵、运行和运行结果。

4 研究内容

4.1 自然保护区管理体制变革

为有效发挥自然保护区在生物多样性保护和社会经济发展中的作用,各国对自然保护区的管理体制进行了持续的调整和优化,管理体制经历了曲折的变革历程。在自然保护区管理体制变革中,研究对自然保护区管理体制问题与模式、管理制度变迁与路径依赖和国家公园体制建设经验等方面进行了广泛而深入的探讨。

4.1.1 自然保护区管理体制问题与模式

各国自然保护区管理体制现状存在较大差异,然而在各自的发展历程中又存在相似的问题。美国黄石公园在国家公园管理局管理的初期阶段,相关法令对管理权力的界定较为宽松,权责范围不清晰,执行生态保护和提供休憩服务的管理政策存在冲突^[42]。与之相似的是,中国自然保护区管理机构也存在权责不清、难以充分履行保护职能以及机构性质模糊的问题^[43]。Tran等^[44]对各国土著管理保护地案例研究的综合分析表明,资金、物质资源缺乏和法律规制不健全构成了保护地管理的主要挑战;同样,中国自然保护区管理也存在人员经费不足和法律体系不健全等问题^[43]。总体而言,各国自然保护区管理体制的共同问题在于管理机构的保护目标与其他目标矛盾、权力运行机制不健全、权责范围不清以及缺乏资金、法律支持等方面。

为了探索如何理顺管理体制,大量研究总结了自然保护区的管理模式和经验,基于一定标准可以对其进行归纳:根据自然保护区管理机构,管理体制分为多部门管理、专门部门管理和环保部门管理,按管理机构层级可分为中央垂直管理、地方自治管理和中央与地方共同管理3种^[44,45]。其中,中央垂直管理模式,中央政府直接管理国家公园,并在地方设置派出机构负责具体事务,地方政府无权干涉;地方自治管理模式,中央政府往往只发挥协调作用,国家公园的直接管理机构由地方决定;央地协同管理模式,中央与地方分别设置管理机

构,明确划分事权范围,形成协作关系。美国、英国和日本的国家公园管理体制分别代表着中央垂直、地方自治和央地协同这3种典型模式。加强对不同管理模式适用条件的研究,能够为自然保护区管理体制的改革优化提供更好的理论支撑。

4.1.2 自然保护区管理制度变迁与路径依赖

对管理体制的研究本质是一种制度分析。管理体制的形成深受一国或地区的政治制度和历史传统影响^[22],因此,相关研究常从制度变迁路径依赖的角度分析保护地管理体制的变革和发展趋势。就非洲而言,由欧洲殖民者建立的自然保护地制度具有自上而下和强制性的特征,因此,当地社区往往被排除在管理主体以外,由于路径依赖和不对称的权力关系,社区参与自然保护区管理的改革始终难以取得成效^[16,21]。类似地,苏联解体后“欧洲化”的中东欧国家同时受社会主义制度遗留和欧洲民主化影响,国家公园管理对自上而下的指令性管理制度存在路径依赖,一定程度上阻碍了民主参与型制度变革,也影响了国家公园当局的管理能力^[17]。路径依赖也影响着经营制度演变。田世政等^[20]的研究表明,中国普达措国家公园制度的形成深受品牌路径依赖的影响,建立公园是为了发展旅游经济而作出的制度选择。

上述分析表明,在自然保护区管理制度变迁中,路径依赖具有不可忽视的影响力,因此,必须正确认识管理体制发展历程和发展趋势,在此基础上,进一步明确管理制度选择、管理体制变革动力和改革方向^[12]。

4.1.3 国家公园体制建设经验

国家公园是一种各国普遍设立的自然保护地类型。各国较早通过立法界定了国家公园的概念,而中国则在2017年《建立国家公园体制总体方案》中才明确国家公园内涵和理念,进而一定程度上结束了对国家公园的认识误区^[46]。许多有关国家公园体制的研究总结了国家公园体制建设中值得借鉴的先进经验。

中国国家公园体制试点存在中央与地方事权责任划分不一致、财政支持不足、资金机制不完善、公园管理机构缺乏实际影响力、部门或省际间协调

2022年8月

机制不健全和法律机制缺失等问题^[7,15],需要探索央地财政事权和支出责任划分、健全资金保障机制、统筹协调机制、监管机制和健全法制体系等相关方案^[3,43,45]。其中,央地事权划分要遵循外部性范围、信息对称和激励相容原则^[47]。从各国建设经验来看,有关研究总结了管理体制、社区管理、土地管理和立法体系等方面的成功实践,包括实施分区管理体制^[48]、增进利益相关者目标共识^[49]和保障原住民土地权利^[50]等措施。在立法体系研究中,通过对中美两国国家公园管理立法进行比较分析,郭楠^[51]提出中国国家公园立法既要参考美国在立法体系、行政执法制度和管理目标等方面的有益经验,又要注重避免美国“合作联邦制”的缺陷,防止区域分割对保护地整体性和连通性产生阻碍。由此可见,各国国家公园建设产生了丰富而多样化的有益经验,经验借鉴的关键在于扬长避短、因地制宜,将其转换为适应中国国情的政策建议。

4.2 自然保护地管理体制机构设置

IUCN将自然保护地治理类型分为政府治理、共同治理、公益治理和社区治理四大类^[2],无论哪种治理类型,均涉及明确的管理机构。自然保护地管理体制机构设置研究主要涉及管理机构权力划分、参与式管理和跨区域管理等内容。

4.2.1 管理机构权力划分

自然保护地管理机构设置研究涉及机构的建立、组织结构和职权履行等方面^[6,48,52]。然而,管理机构个体权力如何行使的议题往往不是管理体制研究关注的重点,更多研究侧重于分析管理机构之间的权力划分,包括纵向和横向上管理机构的权力分配关系。管理机构的能力往往受权力“条块”关系的共同影响^[6]。

(1)纵向权力划分。自然保护地管理纵向权力划分涉及上下级政府关系的协调^[45]。央地关系中,地方权力过大可能影响保护目标的实现,中央权力过大可能造成地方治理的失效。例如,英国国家公园管理权力配置中,中央政府面临下放权力以实现公园差异化管理和加强控制以保障国家政策目标的取舍^[26]。分权与集权的权衡取决于自然保护地类型与定位、管理对象的复杂性、管理主体的激励和管

理目标等因素。例如,学者根据自然资源的等级分类提出,中国自然保护区的管理应该以分权为主、适当集权,采取行政管理分级的权责划分方案^[5];也有学者提出,对国家级自然保护地实施集权管理,同时实施必要的属地管理^[12]。纵向权力划分应在既有权力格局的基础上,探索权力运行的畅通和协调机制。

从各国自然资源管理纵向权力配置来看,分权是一种主流,然而由于分权的制度变革涉及多层次和多方面,其最终影响具有不确定性^[13]。分权可能影响中央政府对自然资源的总体控制力,对地方的激励效果也具有不确定性。对此,Véron等^[14]研究发现,印度森林保护的分权改革中国家森林部仍然维持了对资源的总体控制,中央权力并未完全丧失。而在地方激励上,Sauquet等^[53]认为巴西生态领域的财政分权制度的激励效果会被地方政府间的互动削弱。更为重要的是,从保护效果来看,Maia等^[13]对荷兰国家公园的研究表明,管理权力下放会导致地方环境保护责任感下降,影响环境政策执行效果,进而威胁着自然保护地生态系统的恢复力。因此,在规划管理机构纵向权力关系时,要重点关注管理政策的执行效果,确保地方具有落实中央生态保护政策的激励。

(2)横向权力划分。自然保护地的管理往往涉及生态、经济和社会等多个公共管理领域,有较高的部门协调需求。因此,将自然保护地管理权力横向分散,即建立多部门管理的体系,有利于克服保护地面临的政治支持不足、管理机构能力低、资金短缺和地方社区支持不足等障碍^[23]。de Oliveira^[23]对巴西自然保护地管理的案例研究表明,将地方发展部门纳入自然保护地制度实施过程,有利于促进保护地数量增长。此外,实施跨部门管理有利于增强政策一致性,发挥政策协同效应,为此,有必要识别自然保护地管理涉及的主要部门以及相关政策问题^[39]。

然而,自然保护地管理实施横向分权可能形成多头管理的弊端,引起部门权责纠纷,同时存在保护部门与其他非保护部门权力地位扭曲的可能,进而造成生态保护目标的失效。例如,中国的自然保

护地深受交叉管理问题困扰^[3],权责划分不清,导致出现责任推诿、管理真空和重叠等问题。此外,当经济部门与保护部门目标冲突时,例如农业部门与国家公园管理部门之间,由于农业补贴政策存在生产激励效应、两部门地位失衡以及缺乏跨部门协调机制等因素,经济部门的发展目标将会压倒自然保护目标^[24]。阿根廷森林管理中环境部门与生产部门分权的做法造成了环境部门相对于生产部门权力的弱化,从而无法保障生态目标的实现^[25]。因此,构建横向分权格局的关键是形成部门制衡机制,促进自然保护地相关部门协调运行。

有关权力“条块”关系的学术争论本质上是政府部门的竞争在研究上的体现。研究自然保护地管理权力配置的主要目的在于理顺政府部门的权责分配,建立良好的体制机制,从而提高管理效率,保障环境政策执行效果。

4.2.2 参与式管理

在自然资源管理领域,政府权力下放,与其他利益相关者分享权力,实施参与式管理是一种主流趋势^[54]。社区参与的合作管理和共同管理是参与式管理的主要模式^[55]。在政府角色方面,Shafer^[56]梳理了关于社区管理保护地的研究,认为政府角色具有不可或缺性。Jones等^[29]强调了政府的协调和指导作用,提出政府建立多样化的激励机制有助于最大程度发挥权力下放的效应。参与式管理需要在政府和各方利益相关者之间形成平衡的权力关系。

构建参与式管理模式已成为各国自然保护地管理的共同追求。大量研究论证了隔绝人与生态的“堡垒式”保护和政府强制管理模式的弊端:使当地社区遭受巨大的经济损失和生计限制,造成公园与社区等利益相关者的冲突或对管理的不信任^[57,58];对社会公平存在负效应^[59]等。与之相反的是,实施包含社区的决策过程,在生态保护效果、资源可持续利用和保护以及社会经济福利方面都具有更好的效果^[60]。在自然保护地土地资源管理中,为了使集体或私人土地所有者按照管理机构的要求经营和保护土地,各国探索了土地资源共同管理制度。加拿大、英国和美国等国实施了土地协议、管理契约和保护地役权等制度,构建了社区共管模式^[61]。

就参与式管理的实现机制而言,根据利益相关者与政府机构的权责关系,其协作模式可分为委托管理、共同管理和资金技术支持几种类型^[8]。参与式管理的具体模式可以分为3类:①以美国为代表的“合伙公园”模式。美国在垂直管理的国家公园体制外建立了“公园附属区”,在制定政策和实施管理中,地方主体影响力和主导性较强^[28]。②以澳大利亚为代表的共同管理模式。澳大利亚国家公园管理机构与包含土著代表的公园管理委员会进行联合管理,实行利益相关者参与决策的机制,实现了协商一致的管理。③以日本为代表的“公园管理团体”模式。“管理团体”等共同协商组织或平台的建立为利益主体参与管理提供了正式且有效的渠道。孟加拉Chunati野生动物保护区推动社区参与保护区共同管理委员会,激发了居民的参与热情,并构建了正式的制度支持体系^[62]。参与式管理的不同模式适用于多样化的情景,表明参与式管理是一种适用性广、灵活性强和具有实践价值的管理模式。

然而,参与式管理的实现不是一蹴而就的。一方面,参与式管理实现进程存在波折;另一方面,参与式管理实施过程中出现了公平性和保护效果等问题。客观上,由于立法、规划和政策支持不足,参与式管理的制度化进程缓慢^[31]。Petursson等^[21]指出非洲自然保护地管理中,社区经历了与保护地隔绝的堡垒式保护、可持续利用模式下的社区保护再到趋于严格管制的历程,社区利益有再次被忽视的可能。主观上,利益相关者对于参与管理有积极、怀疑和谨慎3种论调,管理机构能力不足、居民缺乏知识和技能制约着公众参与^[32]。主客观因素共同形成了参与式管理的发展障碍。就实施效果而言,参与式管理中存在私人利益相关者被边缘化的现象^[63];在保护效果上,Ullah等^[64]研究发现在实施当地参与的管理后,保护地核心区森林砍伐率反而有所上升。可见,参与式管理的实现还需要不断克服障碍。对参与式管理的研究要进一步探索如何合理分配权力,完善有关制度,改善参与管理的质量和利益相关者积极性,同时全面论证参与式管理的实施效果。

2022年8月

4.2.3 跨区域管理

生态系统完整性理念已经发展成为人类保护生态系统的重要理念^[65]。自然保护地是由各国、各级政府划建的特定区域,其范围往往受到行政区域界线、政治边界等的影响,因此,在一定程度上,自然保护地之间存在与生态系统完整性相违背的人为分割现象。然而,自然保护地的管理不应是孤立和隔绝的,建立跨区域的管理体制有利于实现更有效的保护。跨区域管理涉及广泛的利益相关者。由于跨行政区划涉及管辖权问题,不同行政区政府面临权责和利益分配问题,在趋利避害行为逻辑的驱使下,很容易出现管理矛盾,进而影响保护地管理的有效性。构建区域协调机制,需要解决跨区域管理面临的集体行动难题。崔晶^[33]认为关键是要形成以公共利益为目标的跨域空间利用共同体。常见的做法是由中央政府建立共同协商平台,或设置独立的管理机构,管理跨行政区的自然保护地,形成“强协调”的模式^[66]。美国黄石国家公园地跨三州,由国家公园管理局管理;同时,公园又与周边其他类型的联邦自然保护地相接,为了协调管理目标,公园成立了大黄石协调委员会,由政府各部门官员代表和其他利益相关者共同商讨合作管理的事项^[67]。此外,位于国家或地区边境的自然保护地,具有建立跨境管理制度的需求。例如,中俄边境的中国东北虎豹国家公园与俄罗斯豹地国家公园在野生动物保护方面建立了合作机制,采取了建立跨境联合保护平台、开展联合行动计划的协作模式^[68]。

建立跨区域管理体制既是管理个别保护地的客观需要,同时也是构建自然保护地网络、实现保护地连通的重要保障^[69]。实施跨境管理在生态保护意义上极具潜力。然而,由于跨区域管理中各主体相对独立且利益关系复杂,难以实现一致的集体行动,因此体制的建立健全具有较高难度。

4.3 自然保护地管理体制运行机制

自然保护地管理体制的有效运行依赖于一定的机制保障,即健全的人员、资金和物质基础保障机制以及完善的法律法规保障体系。人才、资金与物质保障构成了管理体制顺畅运行的必要条件,而法律法规体系为其运行提供了规范化框架和合法

性保障。缺乏训练有素的人员、财政支持不足、基础设施薄弱和科研监测仪器设备不足等是限制管理和保护效果的重要因素^[70,71],而缺乏统一立法规制会造成政府职能部门“九龙治水”格局和管理机构权力弱化^[72]。

4.3.1 人员机制

自然保护地管理所涉及的人员主要包括管理人员、技术人员和科研专家等。人员数量、素质和培训教育等因素影响着管理效率和保护效果^[35,73]。已有研究表明,保护地面积、管理机构设置和所在地社会经济条件等决定了人员数量需求。然而,就中国而言,由于保护地的人员编制和经费预算限制,人员配备存在较大缺口^[38]。与此同时,工资报酬低、执法能力弱和技能培训缺乏等因素造成在职人员工作积极性低,需要改善薪酬福利和职业发展条件等以构建激励机制^[19]。除了正式员工,非正式员工对自然保护地管理具有独特的补充作用。其中,建立健全志愿者服务机制对加强生态保护的公众教育和降低管理成本具有积极作用。完善自然保护地正式与非正式人员机制,有利于确保自然保护地获得科学、充分的管理。

4.3.2 资金与物质保障机制

要满足自然保护地管理的人员、物资配备需求,关键在于有充足的资金支持。缺乏充足的资金支持是造成自然保护地重设立轻建设、土地收购困难和生态破坏等问题的重要原因^[74]。自然保护地的资金来源渠道有政府财政、保护地经营收入、社会资助和国际援助等。根据自然保护地的公共物品性质和政府管理中的角色定位,各级政府应当分别承担资金责任^[70]。美、日等国国家公园管理运行经费主要来源于国家财政拨款,而中国自然保护地的财政资金支持往往不足。完善自然保护地管理的资金保障机制,一方面,需要政府提供稳定充足的财政支持;另一方面,需要构建多元的资金来源渠道,以避免单一收入渠道对保护地管理的可持续性造成威胁^[18]。例如,Chen等^[75]和da Silva等^[76]提出基于共同管理框架或公私合作伙伴关系创新资金机制。综上所述,资金供应机制要满足财政供给稳定、数量充足和渠道多元化的要求。此外,自然保

护地资金的使用应主要集中在构建管理体系、合理建设基础设施、配备科研监测设备、补偿保护地社区和恢复生态等方面^[34,38,70]。值得注意的是,由于建立自然保护地往往使当地社区承担了高昂的机会成本,因此,吴健等^[70]认为中国自然保护区重管理建设、轻补偿与保护的支出结构具有不合理性。由此可见,需要深入探索如何构建和完善资金与物质保障机制和资金使用制度,以支持自然保护地的可持续发展。

4.3.3 法律法规保障体系

管理体制的正常运行离不开规范化的制度体系保障。一方面,法律赋予了自然保护地合法地位,从而建立起开展管理工作的法律基础。菲尼克斯群岛保护区是基里巴斯首个正式的海洋保护区,通过修订环境法案并颁布保护区条例,界定了该保护区的法定区域^[77]。另一方面,自然保护地法律法规明确规定了保护地管理体制机构设置、权责分配和资金机制等内容,使管理活动有法可依、有规可循。各国制定了有关自然保护地的专门法律和涉及生态保护领域的综合性法律,例如美国《国家公园管理局组织法》、英国《国家公园与乡土利用法》和日本《自然环境保全法》等,形成了较为完善的法律法规体系,均具有较高位阶法律的指导。而中国自然保护地有关规定多为行政法规、部门规章或地方条例,没有明确事权划分依据,也未建立清晰的机构、部门协调机制,影响了管理效率^[72]。吕忠梅^[72]认为中国自然保护地立法体系的构建需要秉持整体性思维,采取系统性立法模式,在已有立法实践基础上,统筹推进《国家公园法》《自然保护地法》的制定和出台。管理体制和资金机制的立法需要通过基本法明确原则性内容和基本架构,再根据行政法规明确具体的制度安排^[78]。此外,随着生态威胁的演变,自然保护地法律体系也需要进行优化。例如,澳大利亚建立了较为先进海洋保护区立法体系,但碎片化的法律体系对形成保护区网络和合作管理造成了阻碍,因而需要对各保护区法律进行重新协调^[36]。综上所述,自然保护地法律法规体系既要完整,又要动态调整,从而实现自然保护地可持续管理。

4.4 自然保护地管理有效性评估

管理有效性评估是对自然保护地是否良好管理的评估,主要包括保护地在保护价值和目标实现方面的进展^[2],评估结果有效表征了管理体制运行结果。管理体制问题、缺乏系统规划和统一具体的法律法规、资金支持不足以及社区参与度低等是影响管理有效性的关键因素^[10,79],这些因素对保护效果具有显著影响。Powlen等^[37]研究发现多方利益相关者的有效参与、利益分配的公平性和充足的人力财力等因素能够有效减少森林面积流失。在评估方法方面,权佳等^[80]总结出基于证据的深入评价法、基于同行评定的综合评价法、基于专家知识的快速记分评价法和基于假设的分类评价法四大类方法,均遵循IUCN提出的管理有效性评估框架。此外,许多研究将治理与管理联系起来,例如Lockwood^[11]提出了良好治理七条原则,包括正当性、透明性、包容性、责任性、公平性、连接性和适应性,构建了治理质量与管理有效性的联系。治理有效性比管理有效性的概念更广,已经得到了许多研究的关注。

为了深化对管理有效性的认识,研究比较了不同保护地治理类型的保护效果。Archibald等^[81]研究发现,就保护对象而言,政府、土著和私人治理的保护地中受保护的植被类型存在差异,不同治理类型的保护成果具有互补性。此外,相同的治理类型在不同区域也可能具有不同保护效果。Bonilla-Mejia等^[82]对哥伦比亚自然保护地在减少森林砍伐方面的效果进行了分析,发现集体产权土地比国有土地具有更好的保护效果,同时政府管理的保护地在政府控制力低的地区管理有效性会显著下降。综上所述,自然保护地可以采取不同治理类型的组合,发掘其互补性,从而实现更稳定的保护效果^[83]。管理效果的比较分析在不同治理类型保护地间的比较中运用较多,而对相同治理类型的比较研究较少。随着自然保护地监测水平的上升,数据基础的扩大为深入研究管理有效性提供了重要条件。

5 研究评述与展望

5.1 研究评述

基于以上分析,本文发现自然保护地管理体制

2022年8月

研究的主要特征为:

(1)重视对自然保护地管理制度发展演变的分析。自然保护地案例研究往往在把握保护地发展脉络的前提下展开。这为研究人员科学全面地认识研究对象和把握管理体制发展规律奠定了基础。在制度变迁分析的基础上,有关研究进一步提出管理体制改革的途径和方向,为优化保护地管理提供了思路。

(2)对自然保护地管理权力配置的认识是一个螺旋式上升的过程。研究对自然保护地管理权力纵向配置的观点经历了主张地方分权再到提倡中央适度加强控制的演变过程,这与分权机制下中央权力的不断弱化和地方管理自然保护地效果的显现有关。在横向权力配置方面,有关研究对实施多部门合作管理达成了一定共识。权力配置研究的重点在于构建权力运行协调机制以及分析权力运行的影响。

(3)随着发展中国家自然保护地参与型管理模式的兴起,参与式管理研究的案例主要集中在发展中国家和地区,研究内容涉及利益相关方对参与管理的态度、参与式管理的实现机制和效果等方面。随着参与式管理运行效果的显现,研究逐渐开始关注利益相关者管理对社会公平和生态保护等方面的不利影响。对参与式管理的认识经历了从政府集权到与利益相关方分享权力再到适度强调政府角色的发展过程。关于权力分享观点的差异源于不同国家和地区参与式管理发展进程的差异,因此,案例的差异性往往导致研究结论的不一致。

5.2 研究展望

中国自然保护地管理体制问题的形成有其历史必然性。在环境污染严重和生态急剧恶化的背景下,中国在很长一段时期实行了抢救性保护,大批设立和盲目划定自然保护地,缺乏管理依据、系统规划和顶层设计,造成了管理失效、社区参与机制缺乏等体制遗留问题。在建立以国家公园为主体、自然保护区为基础、自然公园为补充的自然保护地体系的背景下,为了理顺管理体制、提高保护成效和实现自然资源可持续利用,根据国内外研究进展,本文认为有以下几个方面值得进一步关注:

(1)加强管理体制研究的理论构建。对管理体制的研究本质属于制度研究的领域,然而国内研究往往缺乏制度理论的运用。同时,管理体制研究要注重归纳和演绎方法的结合,对自然保护地管理案例的管理体制和模式进行理论抽象,而不仅仅局限于个案本身,明确不同管理模式的实施条件和管理体制改革方向,为管理实践提供有效指导。

(2)关注不同权力配置模式下管理体制运行成效评估。通过对不同权力配置模式下管理体制的运行结果进行比较分析,有利于确定不同情景下管理主体权力分配的合理界限,从而完善管理体制设计,形成地方生态保护激励。为此,需要建立自然保护地监管和评估机制,完善监测机制,为管理有效性评估奠定基础。

(3)研究权力运行协调机制构建。既有管理权力配置模式下,中央与地方政府、政府不同部门间形成了复杂的事权划分和权责关系,需要构建相应的权力运行协调机制。中国自然保护地多头管理现象突出,这一问题通过建立统一的管理机构得到了一定范围的解决,然而多部门共同管理有现实必要性,研究如何构建跨部门的横向权力运行协调机制有助于进一步化解管理碎片化的痼疾。

(4)分析研究国内外参与式管理案例,探索参与式管理实现机制。就国内研究而言,有关参与式管理的研究较为有限,一方面是由于缺乏实践案例总结,另一方面则是由于研究体系不健全,缺乏有关公共治理理论的应用。中国自然保护地社区分布较为广泛,与保护地联系紧密,构建社区参与机制是管理保护地的必然要求,有必要对国内外已有案例进行深入学习,同时注重在机制设计之初,预防可能出现的利益代表性、公平性和保护效果等问题。

(5)完善法律法规体系的理论基础。立法是实现自然保护地可持续管理的重要手段,构建规范的自然保护地体系、完善人员和资金机制、实现管理体制顺畅运行离不开法制保障。在加快推进《国家公园法》制定出台的背景下,理论研究需要对立法体系的模式选择和法律法规的协调机制等方面进行充分论证,为构建自然保护地立法体系提供理论

依据。

(6)关注气候变暖对自然保护区管理的潜在影响。全球气候变暖导致生态系统愈发不稳定,要探索构建有利于生态恢复和保护政策在地方快速落地的权力配置模式。同时,面对生态影响范围和外部性的扩大,需要进一步研究如何构建跨区域管理体制,提高保护地的连通水平,构建一体化的管理系统。

参考文献(References):

- [1] Miteva D A, Pattanayak S K. The effectiveness of protected areas in the context of decentralization[J]. *World Development*, 2021, DOI: 10.1016/j.worlddev.2021.105446.
- [2] 达德里. IUCN 自然保护区管理分类应用指南[M]. 朱春全, 译. 北京: 中国林业出版社, 2015. [Dudley N. IUCN Management Classification Guide for Protected Areas[M]. Zhu C Q, Trans. Beijing: China Forestry Publishing House, 2015.]
- [3] 欧阳志云, 徐卫华, 臧振华. 完善国家公园管理体制的建议[J]. *生物多样性*, 2021, 29(3): 272–274. [Ouyang Z Y, Xu W H, Zang Z H. Suggestions on improving the management system of national parks[J]. *Biodiversity Science*, 2021, 29(3): 272–274.]
- [4] 王蕾, 卓杰, 苏杨. 中国国家公园管理单位体制建设的难点和解决方案[J]. *环境保护*, 2016, 44(23): 40–44. [Wang L, Zhuo J, Su Y. Research on difficulties in the construction of China's national park system[J]. *Environmental Protection*, 2016, 44(23): 40–44.]
- [5] 王秋凤, 于贵瑞, 何洪林, 等. 中国自然保护区体系和综合管理体系建设的思考[J]. *资源科学*, 2015, 37(7): 1357–1366. [Wang Q F, Yu G R, He H L, et al. Thinking of the nature reserve system and integrated management system in China[J]. *Resources Science*, 2015, 37(7): 1357–1366.]
- [6] 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.]
- [7] 钟林生, 肖练练. 中国国家公园体制试点建设路径选择与研究议题[J]. *资源科学*, 2017, 39(1): 1–10. [Zhong L S, Xiao L L. Chinese national park system pilot: Establishing path and research issues[J]. *Resources Science*, 2017, 39(1): 1–10.]
- [8] Baghai M, Miller J R B, Blanken L J, et al. Models for the collaborative management of Africa's protected areas[J]. *Biological Conservation*, 2018, 218: 73–82.
- [9] Ward C, Stringer L C, Holmes G. Protected area co-management and perceived livelihood impacts[J]. *Journal of Environmental Management*, 2018, 228: 1–12.
- [10] Zhao Y, Pikitch E K, Xu X, et al. An evaluation of management effectiveness of China's marine protected areas and implications of the 2018 Reform[J]. *Marine Policy*, 2022, DOI: 10.1016/j.marpol.2022.105040.
- [11] Lockwood M. Good governance for terrestrial protected areas: A framework, principles and performance outcomes[J]. *Journal of Environmental Management*, 2010, 91(3): 754–766.
- [12] 邹统钜, 金川, 王晓梅. 中国遗产旅游资源管理体制的历史演变、问题及改革路径研究[J]. *资源科学*, 2013, 35(12): 2325–2333. [Zou T Q, Jin C, Wang X M. Research on the historical evolution, problems and reform path of China's heritage tourism resources management system[J]. *Resources Science*, 2013, 35(12): 2325–2333.]
- [13] Maia L, Kris L, Hans B. Towards a new model for the governance of the Weerribben–Wieden National Park[J]. *Science of the Total Environment*, 2019, 648: 56–65.
- [14] Véron R, Fehr G. State power and protected areas: Dynamics and contradictions of forest conservation in Madhya Pradesh, India[J]. *Political Geography*, 2011, 30(5): 282–293.
- [15] Huang Q, Fei Y, Yang H, et al. Giant Panda National Park: A step towards streamlining protected areas and cohesive conservation management in China[J]. *Global Ecology and Conservation*, 2020, DOI: 10.1016/j.gecco.2020.e00947.
- [16] Petursson J G, Vedeld P. The “nine lives” of protected areas. A historical–institutional analysis from the transboundary Mt Elgon, Uganda and Kenya[J]. *Land Use Policy*, 2015, 42: 251–263.
- [17] Yakusheva N. Managing protected areas in Central Eastern Europe: Between path–dependence and Europeanisation[J]. *Land Use Policy*, 2019, DOI: 10.1016/j.landusepol.2019.104036.
- [18] Smith M K S, Smit I P J, Swemmer L K, et al. Sustainability of protected areas: Vulnerabilities and opportunities as revealed by COVID–19 in a national park management agency[J]. *Biological Conservation*, 2021, DOI: 10.1016/j.biocon.2021.108985.
- [19] Gao Y, Li B V. Evaluation of the status, job satisfaction and occupational stress of Chinese nature reserve staff[J]. *Global Ecology and Conservation*, 2021, DOI: 10.1016/j.gecco.2021.e01731.
- [20] 田世政, 杨桂华. 国家公园旅游管理制度变迁实证研究: 以云南香格里拉普达措国家公园为例[J]. *广西民族大学学报(哲学社会科学版)*, 2009, 31(4): 52–57. [Tian S Z, Yang G H. An empirical study on the change of tourism management system in National Parks: A case study of Shangri–La Pudacuo National Park in Yunnan province[J]. *Journal of Guangxi University for Nationalities (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 2009, 31(4): 52–57.]
- [21] Petursson J G, Vedeld P. Rhetoric and reality in protected area

2022年8月

- governance: Institutional change under different conservation discourses in Mount Elgon National Park, Uganda[J]. *Ecological Economics*, 2017, 131: 166-177.
- [22] 徐菲菲. 制度可持续性视角下英国国家公园体制建设和管治模式研究[J]. *旅游科学*, 2015, 29(3): 27-35. [Xu F F. Research on the institutional construction and governance model of national parks in the UK from the perspective of institutional sustainability [J]. *Tourism Science*, 2015, 29(3): 27-35.]
- [23] de Oliveira J A P. Implementing environmental policies in developing countries through decentralization: The case of protected areas in Bahia, Brazil[J]. *World Development*, 2002, 30(10): 1713-1736.
- [24] Farkas J Z, Kovács A D. Nature conservation versus agriculture in the light of socio-economic changes over the last half-century: Case study from a Hungarian National Park[J]. *Land Use Policy*, 2021, DOI: 10.1016/j.landusepol.2020.105131.
- [25] Garcia R M, Burns S L. Bureaucratic politics in protected areas: The voided power projection efforts of conservation vis-à-vis forest bureaucracies in Patagonia, Argentina[J]. *Forest Policy and Economics*, 2022, DOI: 10.1016/j.forpol.2021.102630.
- [26] Thompson N. Inter-institutional relations in the governance of England's national parks: A governmentality perspective[J]. *Journal of Rural Studies*, 2005, 21(3): 323-334.
- [27] Brown K, Adger W N, Tompkins E, et al. Trade-off analysis for marine protected area management[J]. *Ecological Economics*, 2002, 37(3): 417-434.
- [28] Hamin E M. The US National Park Service's partnership parks: collaborative responses to middle landscapes[J]. *Land Use Policy*, 2001, 18(2): 123-135.
- [29] Jones P J S, Long S D. Analysis and discussion of 28 recent marine protected area governance (MPAG) case studies: Challenges of decentralisation in the shadow of hierarchy[J]. *Marine Policy*, 2021, DOI: 10.1016/j.marpol.2020.104362.
- [30] López-Rodríguez M D, Ruiz-Mallén I, Oteros-Rozas E, et al. Delineating participation in conservation governance: Insights from the Sierra de Guadarrama National Park (Spain)[J]. *Environmental Science and Policy*, 2020, 114: 486-496.
- [31] Mayaka T B. Wildlife co-management in the Bénoué National Park-Complex, Cameroon: A bumpy road to institutional development[J]. *World Development*, 2002, 30(11): 2001-2016.
- [32] Niedziałkowski K, Komar E, Pietrzyk-Kaszyńska A, et al. Discourses on public participation in protected areas governance: Application of Q Methodology in Poland[J]. *Ecological Economics*, 2018, 145: 401-409.
- [33] 崔晶. 跨域生态环境协作治理中的集体行动: 以祁连山区域生态治理为例[J]. *改革*, 2019, (1): 132-140. [Cui J. Collective action in trans-regional eco-environmental collaborative governance: A case study of Qilian Mountains[J]. *Reform*, 2019, (1): 132-140.]
- [34] Ferraro P J. The local costs of establishing protected areas in low-income nations: Ranomafana National Park[J]. *Ecological Economics*, 2002, 43(2): 261-275.
- [35] Gong Y, Li Y, Zhang L, et al. Informal learning in nature education promotes ecological conservation behaviors of nature reserve employees: A preliminary study in China[J]. *Global Ecology and Conservation*, 2021, DOI: 10.1016/j.gecco.2021.e01814.
- [36] Yin M, Techera E J. A critical analysis of marine protected area legislation across state and territory jurisdictions in Australia[J]. *Marine Policy*, 2020, DOI: 10.1016/j.marpol.2020.104019.
- [37] Powlen K A, Gavin M C, Jones K W. Management effectiveness positively influences forest conservation outcomes in protected areas[J]. *Biological Conservation*, 2021, DOI: 10.1016/j.biocon.2021.109192.
- [38] 杨喆, 吴健. 中国自然保护区的保护成本及其区域分布[J]. *自然资源学报*, 2019, 34(4): 839-852. [Yang Z, Wu J. Conservation costs and regional distribution of nature reserves in China[J]. *Journal of Natural Resources*, 2019, 34(4): 839-852.]
- [39] Hossu C A, Ioja I C, Nita M R, et al. Need for a cross-sector approach in protected area management[J]. *Land Use Policy*, 2017, 69: 586-597.
- [40] Ostrom E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- [41] Rastogi A, Badola R, Hussain S A, et al. Assessing the utility of stakeholder analysis to protected areas management: The case of Corbett National Park, India[J]. *Biological Conservation*, 2010, 143(12): 2956-2964.
- [42] Yonk R M, Lofthouse J K. A review on the manufacturing of a national icon: Institutions and incentives in the management of Yellowstone National Park[J]. *International Journal of Geoheritage and Parks*, 2020, 8: 87-95.
- [43] 汪劲. 中国国家公园统一管理体制改革[J]. *暨南学报(哲学社会科学版)*, 2020, 42(10): 10-23. [Wang J. Research on unified management system of China's National Park[J]. *Jinan Journal (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 2020, 42(10): 10-23.]
- [44] Tran T C, Ban N C, Bhattacharyya J. A review of successes, challenges, and lessons from indigenous protected and conserved areas [J]. *Biological Conservation*, 2019, DOI: 10.1016/j.biocon.2019.108271.
- [45] 秦天宝, 刘彤彤. 央地关系视角下我国国家公园管理体制之建构[J]. *东岳论丛*, 2020, 41(10): 162-171. [Qin T B, Liu T T. Constructing China's administrative system for national parks from

- the perspective of central-local relations[J]. *Dongyue Tribune*, 2020, 41(10): 162-171.]
- [46] 吴静. 国家公园体制改革的国际镜鉴与现实操作[J]. *改革*, 2017, (11): 70-78. [Wu J. International mirror and practical operation of national park system reform[J]. *Reform*, 2017, (11): 70-78.]
- [47] 苏杨, 张金钧, 石金莲. 中国国家公园体制建设报告(2019-2020)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2019. [Su Y, Zhang J J, Shi J L. Annual Report on National Park Management System in China (2019-2020)[M]. Beijing: Social Sciences Academic Press, 2019.]
- [48] 李想, 郭晔, 林进, 等. 美国国家公园管理机构设置详解及其对我国的启示[J]. *林业经济*, 2019, 41(1): 117-121. [Li X, Guo Y, Lin J, et al. National park management structure in the United States and its enlightenment to China[J]. *Forest Economics*, 2019, 41(1): 117-121.]
- [49] 赵凌冰. 基于公众参与的日本国家公园管理体制研究[J]. *现代日本经济*, 2019, 38(3): 84-94. [Zhao L B. Research on the management system of Japan's national parks based on public participation[J]. *Modern Japanese Economy*, 2019, 38(3): 84-94.]
- [50] 蓝楠, 包旭. 自然保护区土地管理的域外经验及立法借鉴[J]. *环境保护*, 2019, 47(2): 68-71. [Lan N, Bao X. Extraterritorial experience and legislative reference of land management in nature reserves[J]. *Environmental Protection*, 2019, 47(2): 68-71.]
- [51] 郭楠. 他山之石与中国道路: 美国家公园管理立法比较研究[J]. *干旱区资源与环境*, 2020, 34(8): 35-42. [Guo N. Outside the box and China's path: A comparative analysis between US-China national parks regulation[J]. *Journal of Arid Land Resources and Environment*, 2020, 34(8): 35-42.]
- [52] Blackstock K L, Dinnie E, Dilley R. Governing the Cairngorms National Park: Revisiting the neglected concept of authority[J]. *Journal of Rural Studies*, 2017, 52: 12-20.
- [53] Sauquet A, Marchand S, Féres J G. Protected areas, local governments, and strategic interactions: The case of the ICMS-Ecológico in the Brazilian State of Paraná[J]. *Ecological Economics*, 2014, 107: 249-258.
- [54] Agrawal A, Ostrom E. Collective action, property rights, and decentralization in resource use in India and Nepal[J]. *Politics and Society*, 2001, 29(4): 485-514.
- [55] 朱冬芳, 钟林生, 虞虎. 国家公园社区发展研究进展与启示[J]. *资源科学*, 2021, 43(9): 1903-1917. [Zhu D F, Zhong L S, Yu H. Research progress of community development of national parks and implications[J]. *Resources Science*, 2021, 43(9): 1903-1917.]
- [56] Shafer C L. Arguments for and against IUCN Protected Area Management Category VI with a review of state versus community governance[J]. *Journal for Nature Conservation*, 2020, DOI: 10.1016/j.jnc.2019.02.005.
- [57] 段伟, 江怡成, 欧阳波. 社区生计与自然保护区冲突趋势: 基于农户自然资源利用的代际差异[J]. *资源科学*, 2022, 44(6): 1267-1279. [Duan W, Jiang Y C, Ouyang B. Trend of conflict between community livelihoods and nature reserves: Based on the intergenerational differences of rural households' natural resource utilization behavior[J]. *Resources Science*, 2022, 44(6): 1267-1279.]
- [58] Wang J H Z. National parks in China: Parks for people or for the nation?[J]. *Land Use Policy*, 2019, 81: 825-833.
- [59] Zafra-Calvo N, Geldmann J. Protected areas to deliver biodiversity need management effectiveness and equity[J]. *Global Ecology and Conservation*, 2020, DOI: 10.1016/j.gecco.2020.e01026.
- [60] Oldekop J A, Holmes G, Harris W E, et al. A global assessment of the social and conservation outcomes of protected areas[J]. *Conservation Biology*, 2015, 30(1): 133-141.
- [61] 周训芳, 吴晓芙. 我国自然保护区土地权属立法中的几个问题[J]. *林业经济问题*, 2006, (5): 392-396. [Zhou X F, Wu X F. Several problems in legislation of land ownership in nature reserves in China[J]. *Issues of Forestry Economy*, 2006, (5): 392-396.]
- [62] Manzoor-Rashid A Z M, Khan N A. Role of Co-management Organizations in Protected Area Governance: Some Observations from the Chunati Wildlife Sanctuary[M]. Switzerland: Springer, 2014.
- [63] Manolache S, Nita A, Ciocanea C M, et al. Power, influence and structure in Natura 2000 Governance Networks: A comparative analysis of two protected areas in Romania[J]. *Journal of Environmental Management*, 2018, 212: 54-64.
- [64] Ullah S M A, Tani M, Tsuchiya J, et al. Impact of protected areas and co-management on forest cover: A case study from Teknaf Wildlife Sanctuary, Bangladesh[J]. *Land Use Policy*, 2022, DOI: 10.1016/j.landusepol.2021.105932.
- [65] 魏钰, 雷光春. 从生物群落到生态系统综合保护: 国家公园生态系统完整性保护的理論演变[J]. *自然资源学报*, 2019, 34(9): 1820-1832. [Wei Y, Lei G C. From biota to integrated ecosystem conservation: Theoretical evolution of ecosystem integrity conservation in national parks[J]. *Journal of Natural Resources*, 2019, 34(9): 1820-1832.]
- [66] 赵鑫蕊, 何思源, 苏杨. 生态系统完整性在管理层面的体现方式: 以跨省国家公园统一管理的体制机制为例[J]. *生物多样性*, 2022, 30(3): 178-185. [Zhao X R, He S Y, Su Y. The embodiment of ecosystem integrity at the management level: A case study of the unified management of inter-provincial national parks[J]. *Biodiversity Science*, 2022, 30(3): 178-185.]
- [67] 吴承照, 周思瑜, 陶聪. 国家公园生态系统管理及其体制适应性研究: 以美国黄石国家公园为例[J]. *中国园林*, 2014, 30(8): 21-25. [Wu C Z, Zhou S Y, Tao C. Research for adaptive administration system of national park based on ecosystem management: Yellowstone National Park as an example[J]. *China Landscape Architecture*, 2014, 30(8): 21-25.]

2022年8月

- lowstone National Park of America as an example[J]. *Chinese Landscape Architecture*, 2014, 30(8): 21–25.]
- [68] 徐卫华, 臧振华, 杜傲, 等. 东北虎豹国家公园试点经验[J]. *生物多样性*, 2021, 29(3): 295–297. [Xu W H, Zang Z H, Du A, et al. The experiences of Northeast China Tiger and Leopard National Park pilot[J]. *Biodiversity Science*, 2021, 29(3): 295–297.]
- [69] Saura S, Bertzky B, Bastin L, et al. Protected area connectivity: Shortfalls in global targets and country-level priorities[J]. *Biological Conservation*, 2018, 219: 53–67.
- [70] 吴健, 文峰. 公共管理背景下的国家级自然保护区财政改革[J]. *环境保护*, 2005, 33(5): 43–47. [Wu J, Wen F. Financial reform of national nature reserves under the background of public management[J]. *Environmental Protection*, 2005, (5): 43–47.]
- [71] Graham V, Geldmann J, Adams V M, et al. Management resourcing and government transparency are key drivers of biodiversity outcomes in Southeast Asian protected areas[J]. *Biological Conservation*, 2021, DOI: 10.1016/j.biocon.2020.108875.
- [72] 吕忠梅. 以国家公园为主体的自然保护地体系立法思考[J]. *生物多样性*, 2019, 27(2): 128–136. [Lv Z M. Thinking on legislation of protected natural area system with national parks as the main body[J]. *Biodiversity Science*, 2019, 27(2): 128–136.]
- [73] de Omena M T R N, Hanazaki N. How do Brazilian National Park managers evaluate the relationship between conservation and public use?[J]. *Environmental Science and Policy*, 2022, 131: 1–9.
- [74] Shilling F, Girvetz E. Physical and financial barriers to implementing a nature reserve network in the Sierra Nevada, California, USA [J]. *Landscape and Urban Planning*, 2007, 80(1): 165–172.
- [75] Chen J L, Chen J Y, Chuang C T, et al. Developing a co-management financing mechanism to enhance the financial sustainability of marine protected areas in Taiwan[J]. *Marine Policy*, 2014, 48: 126–133.
- [76] da Silva J M C, de Castro Dias T C A, da Cunha A C, et al. Funding deficits of protected areas in Brazil[J]. *Land Use Policy*, 2021, DOI: 10.1016/j.landusepol.2020.104926.
- [77] Rotjan R, Jamieson R, Carr B, et al. Establishment, management, and maintenance of the Phoenix Islands Protected Area[J]. *Advances in Marine Biology*, 2014, 69(49): 289–324.
- [78] 秦天宝, 刘彤彤. 自然保护地立法的体系化: 问题识别、逻辑建构和实现路径[J]. *法学论坛*, 2020, 35(2): 131–140. [Qin T B, Liu T T. Legislative systematization of protected areas: Problems, options and approach[J]. *Legal Forum*, 2020, 35(2): 131–140.]
- [79] 权佳, 欧阳志云, 徐卫华, 等. 中国自然保护区管理有效性的现状评价与对策[J]. *应用生态学报*, 2009, 20(7): 1739–1746. [Quan J, Ouyang Z Y, Xu W H, et al. Evaluation and countermeasures of the effectiveness of nature reserve management in China [J]. *Chinese Journal of Applied Ecology*, 2009, 20(7): 1739–1746.]
- [80] 权佳, 欧阳志云, 徐卫华, 等. 自然保护区管理有效性评价方法的比较与应用[J]. *生物多样性*, 2010, 18(1): 90–99. [Quan J, Ouyang Z Y, Xu W H, et al. Comparison and application of evaluation methods for management effectiveness of nature reserves[J]. *Biodiversity Science*, 2010, 18(1): 90–99.]
- [81] Archibald C L, Barnes M D, Tulloch A I T, et al. Differences among protected area governance types matter for conserving vegetation communities at risk of loss and fragmentation[J]. *Biological Conservation*, 2020, DOI: 10.1016/j.biocon.2020.108533.
- [82] Bonilla-Mejía L, Higuera-Mendieta I. Protected areas under weak institutions: Evidence from Colombia[J]. *World Development*, 2019, 122: 585–596.
- [83] Corrigan C, Bingham H, Shi Y C et al. Quantifying the contribution to biodiversity conservation of protected areas governed by indigenous peoples and local communities[J]. *Biological Conservation*, 2018, 227: 403–412.

Progress and prospect of research on protected area management systems

XIE Mengling¹, WANG Changhai^{1,2}

(1. School of Applied Economics, University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102488, China;

2. Institute of Rural Development, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

Abstract: A sound management system is an important guarantee for realizing the goal of effective management and conservation in protected areas. Mainly based on the ScienceDirect and China National Knowledge Infrastructure databases, this study carried out a systematic analysis, synthesizing and reviewing Chinese and international research on protected area management systems with regard to system reform, institutional setting, operation mechanism, and management effectiveness evaluation. Also, the research hotspots, methods, and theoretical basis were analyzed systematically, through which the article provided ideas for further examination of the management systems and their optimization. We suggest that the hotspots of relevant research were mainly participative management, problems and models of management systems, evaluation of management effectiveness, power allocation of institutions and experiences on the establishment of national park system. With regard to the research methods, the literature primarily used qualitative analysis and case study methods, while quantitative analysis was only supplementary. The theoretical basis of relevant research involved different theories of multiple disciplines, containing theories of institutional change, polycentric governance, stakeholder analysis, ecological integrity, and so on. Based on the current research progress, this article proposed some directions of further study on protected area management systems, including strengthening the theoretical development of relevant studies, evaluating the effectiveness of management operation under diverse modes of power allocation, studying coordination mechanisms of the operation of power, and mechanisms for the realization of participative management, perfecting the theoretical basis on the establishment of laws and regulations, and paying attention to the potential impacts of climate change.

Key words: protected areas; management systems; institutional analysis; allocation of power; operation mechanism; national park system; literature search