

• 研究报告 •

论国家公园建设的公众参与

张婧雅 张玉钧*

(北京林业大学园林学院, 北京 100083)

摘要: 公众参与是一种提高公众积极性和主动权的新型管理策略, 应用于保护地管理已数十年, 迄今已贯穿于许多国家的国家公园管理环节中, 成为国家公园治理的必然趋势。我国现行的保护地管理体系实行属地管理, 其建设和管理在实际中多为政府行为, 鲜有的公众参与也多为非规范的、被动的。本文梳理并提炼了保护地管理中公众参与的起源、内涵及特征, 在借鉴国外保护地管理公众参与实践经验的基础上, 依照公众参与程度的高低, 将国家公园建设管理的公众参与途径分为信息反馈、咨询、协议与合作4个层次; 提出了我国国家公园的公众参与途径, 旨在为我国国家公园体制的建设管理提供参考。

关键词: 国家公园; 保护地; 公众参与; 利益相关者; 国家公园治理

On public participation in the construction of national parks

Jingya Zhang, Yujun Zhang*

School of Landscape Architecture, Beijing Forestry University, Beijing 100083

Abstract: Public participation is an attempt by development partners to broadly consult and involve the public as to where projects should be situated. The clear trend is toward broader and more frequent public involvement and collaboration for national park governance as public participation has been applied in the management of protected areas for several decades. Public participation in the Chinese protected area system presents a passive and non-standardized situation. The preliminary model of public participation in China's national parks is presented in this paper through synthesizing the background of the construction of China's national park system. Results obtained in this research indicate that, according to the degree of public participation, there could be four types of public participation in China's national parks, which include information feedback, consultation, agreement and partnerships. The impacts of our obtained results provide references for a pilot project involving the construction of China's national park system.

Key words: national park; protected area; public participation; stakeholders; national park governance

国家公园是19世纪上半叶欧美国家自然意识转变的产物, 截至2015年, 全世界已有153个国家共建立5,358处国家公园, 总面积6,415,644.82 km² (<http://www.protectedplanet.net/>)。国家公园作为自然保护地的一种类型, 承担着生物多样性保护和游憩的功能, 是系统管理自然资源的重要方式。如何科学平衡生物多样性保护与游客利用之间的关系, 始终是国家公园管理的核心内容, 也是制定管理政策时最棘手的问题。面对越来越大的管理压力, 广泛且高频的公众参与已成为国际上众多保护地管理

机构制定决策时普遍采用的方法。我国的国家公园体制建设正处于起步阶段, 管理策略的制定及实施过程是否需要公众的参与, 以及谁来参与、如何参与, 是今后国家公园体制建设进程中需要深入研究的问题。

1 国外保护地管理中的公众参与

1.1 公众参与的概念

公众参与兴起于20世纪60年代的西方, 是针对政府决策及规划制定过程的社会运动(Parks &

收稿日期: 2016-06-12; 接受日期: 2016-10-06

基金项目: 中央高校基本科研业务费专项资金(2015ZCQ-YL-04)

* 通讯作者 Author for correspondence. E-mail: yjzhang@bjfu.edu.cn

Wildlife Commission of the Northern Territory, 2002)。它可以理解为是居于“政府集权”与“公众自治”两种方式之间的状态。保护地管理中公众参与的兴起,源于对自然资源管理模式的修正,其发展历程也从侧面反映了人类自然资源保护理念的转变(Agrawal & Gibson, 1999)。最初,人类活动被认为是自然环境恶化的主因,当地社区被认为是自然保护的对立群体,因此土地和自然资源的管理都是自上而下的单向模式,涉及公众利益的公共资源管理政策均由政府独立制定(Selin & Chavez, 1995)。然而,之后的实践表明,尽管拥有强大资金及人力的政府强制性管理,资源保护的效果却是失败的,其中的主要原因就是政府的全权管理模式(相较于基于公众的共同管理模式)在决策制定时存在理性缺失,在管理方案的确定上存在选择缺失(Fiorino, 1990)等弊端,公众参与的缺失导致了保护地多种问题及冲突的发生(Mannigel, 2008)、政府与利益相关者关系长期敌对(Selin & Chavez, 1995)、管理政策与实际脱节、国民凝聚力缺乏等结果^①。因此,让公众参与到管理政策的制定及实施过程中来,成为破解这些困境的唯一途径(Agrawal & Gibson, 1999)。

公众参与最初是指政府为了获得更广泛的认可和支持,让各利益相关者、公民及当地社区等公众群体参与保护地决策制定的过程(WWF, 1991)。随着保护地管理领域的不断扩大,除参与决策制定以外,公众逐渐成为政府管理规划制定的咨询者、项目实施的合作伙伴(Chambers, 2005)。如今,保护地公众参与已被视为保护地管理范式从传统的自上而下到广泛讨论磋商的改变,是受益人、目标对象、利益相关者及全体公民共同参与保护地建设及管理的过程(Seitz, 2001),是一种提高公众积极性和主动权的新型管理策略(Gaventa & Valderrama, 1999),参与性、法制性、透明性、问责制、权限界定和人权是其关键要素(Edralin, 1997; Schneider, 1999)。有效的公众参与可以确保信息的一致性和连续性,提升决策的合法性和合理性,增强公众对政府的信任度,促进利益相关者之间的理解。在生物多样性保护方面,可以提升公众的知识技能以及对社区的理解,增强公众的认知和责任感(Eneji et al, 2009)。

目前,公众参与保护地建设管理已成为许多国家保护地管理的趋势。例如,日本在20世纪80年代就已形成了森林治理(forest governance)的理念,即在行政管理部门主导下,包括经营者和公民,尤其是当地居民在内的利益相关者以相互协调的方式参与森林管理,同样的理念也运用到了日本里山的保护中(张玉钧和殷鸣放, 2006; 张玉钧和张英云, 2012)。美国鱼类与野生动物管理局(U.S. Fish and Wildlife Service)召集利益相关者共同审议濒危物种的恢复计划;美国林务局(U.S. Forest Service)持续实施一系列例如“合作学习(collaborative learning)”和“适应性管理(adaptive management)”的公众参与制度;美国国家公园管理局(U.S. National Park Service)更是将公众参与机制贯穿于国家公园的确立、规划决策、管理运营等多项环节,并通过《公民共建与公众参与》(Civic Engagement and Public Involvement)和《国家环境政策法案》(National Environmental Policy Act, NEPA)规定公众至少可参与范围界定、环评草案和环评决案3个阶段(Tuler & Webler, 2000; 张振威和杨锐, 2015),其中黄石国家公园每年批准的科研项目中,近1/4的项目由基金会等社会组织完成(Lynch, 2008)。由此可见,公众参与已经逐渐成为划定利益相关者界限,实现保护地适应性管理的重要途径(Keen & Mahanty, 2006; Stringer et al, 2010)。

1.2 公众参与的框架

1.2.1 适用条件

保护地的建设和管理涉及面众多,并不是所有领域或项目都适合采用公众参与机制。因此,首先应明确公众参与的适用条件,例如具有多维度、科学不确定、价值冲突或不确定、公众对管理机构缺乏信任、项目紧急等特征的情况,公众参与会是较为合适的选择(Dietz & Stern, 1998)。

1.2.2 公众群体

对于不同的管理实施计划,参与的公众也会发生变化,要依据实际现状具体甄选。总体来说,参与保护地建设管理的公众可分为两大类,即与保护地资源保护或利用相关的各类利益相关者(包括社区、企业、游客等),以及对保护地建设管理感兴趣的公民及社会组织。例如,澳大利亚保护地建设管理的参与公众包括公民个人、保护地周边用地的管理机构、游客、与保护地管理相关的私营企业或个体、与保护地管理相关的社会团体、与保护地资源

^① Smith GS (2012) Planning and Management in Eastern Ontario's Protected Spaces: How Do Science and Public Participation Guide Policy? Master dissertation, Queen's University, Kingston.

表1 公众参与的不同类别
Table 1 Different classes of public participation

Arnstein (1969)	Connor (1988)	澳大利亚保护地* Australia's Protected area*	公众参与程度 Degree of public participation
操控 Manipulation	(政府)决断 Resolution	通知 Inform	低 Low
治疗 Therapy	(政府)诉讼 Litigation	咨询 Consult	↓
告知 Informing	调解、仲裁 Mediation	合作 Collaborate	
征询意见 Consultation	与(政府)联合规划 Joint planning	伙伴 Partner	
安抚 Placation	咨询 Consultation	移交 Hand Over	
合作关系 Partnership	信息互通 Information		
契约授权 Delegated power	教育 Education		
公众控制 Citizen control			高 High

* Parks & Wildlife Commission of the Northern Territory, 2002.

保护或利用相关的社会或国际组织(Parks & Wildlife Commission of the Northern Territory, 2002)。

1.2.3 公众参与类别

依据公众参与程度, Arnstein (1969)从社会学角度首次提出8个类别, Connor (1988)又在此基础上提出了更符合实际的7类。这些类别是对社会各类项目领域公众参与形式的提炼和概括, 当具体涉及保护地管理时, 根据需

1.2.4 保障体系

此外, 公众参与机制的保障也是体制设计中的关键环节。美国政府以法律的形式保证了政府信息公开化、信息电子化以及公众可以参与的具体阶段; 国家公园管理局以条例的形式对公众参与的目标、授权、框架、定义、政策与标准、职能与义务、评估与审计作了全面的注解与技术规定, 并制订了微观的、精细的操控体系; 同时还建立了信息交互平台——“规划、环境和公众评议”(PEPC)网(张振威和杨锐, 2015)。同样, 澳大利亚也以规章的形式设计了公众参与的保障体系, 包括政策信息传递的连续性、平等性、精确性和综合性, 以及详细的公众及政府执行者的技能培训平台(Parks & Wildlife Commission of the Northern Territory, 2002)。

1.3 公众参与的主要环节

澳大利亚保护地管理机构制订了较为详细的公众参与方案, 大致分为3个阶段。第一阶段是方案设计: 调研保护地的实际情况, 分析公众参与的必要性和可行性, 之后进一步明确项目的目标, 以匹配合

适的公众参与战略, 联合相关公众共同制定详细的方案计划。第二阶段是项目实施: 包括分步骤的实施方案计划、政府及第三方的监督机制以及公众反馈机制, 及时的反馈信息有助于实施计划的动态调整。第三阶段是评估: 利用系统的评估体系对公众参与的过程和结果分别进行评估, 收集公众对项目效果的阶段性意见反馈, 并形成阶段性报告(Parks & Wildlife Commission of the Northern Territory, 2002)。

2 我国保护地公众参与现状及存在的问题

自1956年建立第一个自然保护区开始, 我国的自然保护地体系迄今已发展为8类, 各类国家级保护地总数为2,999处, 总面积约131.78万km²①, 约占陆地国土总面积的13.73%。庞大的保护地数量为我国的自然保护事业奠定了坚实的基础, 但在建设和管理中也暴露出了许多亟须解决的实际问题。与西方国家前期的保护地管理相似, 很多问题都与没有形成规范科学的公众参与机制相关。

2.1 地方发展决策凌驾于公众利益之上

我国的保护地为属地管理模式, 这种将公益性事业权责下放至低级别地方政府的方式, 势必出现违背保护地保护性质和公益性原则的现象。地方政府将重点集中于经营性项目而非资源保护上, 将不可再生的自然和文化资源等同于一

① 数据来源: 国家级自然保护区源于环保部 2014 中国环境状况公报, 国家级风景名胜区源于住房和城乡建设部《中国风景名胜区事业发展公报》, 国家级森林公园源于中国森林公园网, 国家湿地公园源于湿地中国官网, 国家地质公园源于国土资源部官网, 国家级水利风景区源于国家水利部官网, 国家级海洋特别保护区(含海洋公园)源于国家海洋局官网, 国家沙漠公园源于国家林业局官网。总面积的统计包含保护地相互重叠的面积, 其中国家湿地公园和国家水利风景区面积数据缺乏未纳入统计。

游开发、门票过高、园区环境教育配备缺乏等有悖于保护地“可持续利用”及“公平分享惠益”等基本功能的现象。具体来说,以门票价格占人均GDP来算,我国许多著名风景名胜区的门票价格是美国、加拿大等国家公园的近50倍(刘鹏飞, 2011)。这是因为我国相当多的保护地管理单位被地方政府作为必须纳税的经营单位(张晓, 2005),这种做法导致了保护地性质的根本改变,公众利益诉求被侵犯。此外,我国许多游客众多的景区,其经营及部分管理常交由企业运营,这种所有权与经营权分离、管理权与经营权统一的模式,也是导致目前多数保护地出现资源开发凌驾于生物多样性保护之上现象的原因(徐嵩龄, 2003)。

2.2 缺乏原住民利益诉求的有效渠道

我国的保护地多数地处边远的贫困地区,一方面,当地政府和居民发展经济、脱贫致富的愿望十分强烈;另一方面,居民生产生活对自然资源的依赖性也很强。社区居民作为资源最直接的利用者,其利益诉求常常得不到满足,在被禁止对资源的不合理利用的同时,缺乏可代替的发展途径,他们作为保护地建设的潜在力量也被忽视,从而导致资源保护与社区生产生活的矛盾频繁发生。具体来说,保护地建设对原住民的影响大致包括保护地发展旅游业给社区带来就业、平等经营权、收入分配等方面的影响(苗鸿等, 2000);外来游客对社区文化的冲击引起地域文化的变迁;资源保护与社区居民资源利用间的平衡关系等。由此可见,只有“自上而下”(政府介入下达保护计划)的策略与“自下而上”(社区参与)的程序结合起来,才是提高保护成效的重要手段。而我国保护地现有的社区补偿形式多为自上而下的单一性补偿,如提供就业、生态补偿等,社区参与也多是被动的(潘植强等, 2014)。

2.3 缺乏第三方监督评估机制

国际上的属地管理模式需要各级政府尤其是中央政府与地方政府之间的协调,需要更多的管制措施来保证基本的透明度、责任和代表性,同时要求中央政府必须对地方政府加以监督、调控,并在必要的时候给予惩罚(The United Nations Development Programme, 2003)。而我国大多是以政府文件的形式将保护地管理权下放至地县级政府,没有配套的法律法规,也没有规定定期或不定期的考核,这样做的结果首先是导致权利、责任、义务规定的

缺失,其次是监管、惩罚的缺失,最终将导致国家权力的丧失和公共权利的缺失(张晓, 2005)。此外,在保护地经营项目参与制度不规范的现状下,众多企业的涌入很容易导致保护地管理进入追逐眼前利益的怪圈,这是公众参与缺乏第三方评估监督机制的体现。近几年,我国非政府组织(NGO)的数量虽在不断增长,但与国际相比,其专业化和影响力还远远不够,真正参与保护地建设的渠道也非常不足(黄浩明, 2013, <http://www.doc88.com/p-6753972-942811.html>)。我国保护地第三方监督机制的不健全,与保护地信息公开程度低、NGO的知情权与监督权以及NGO参与制度的缺失息息相关。此外,对于企业及社区的参与效果并没有系统的机制进行定期评估,也是导致我国保护地诸多管理问题频发的原因之一。

总体来说,保护地信息公开程度低、公众参与主体数量少、参与阶段不完全、参与范畴太窄、参与形式过于被动、参与机制空缺(刘雪梅和保继刚, 2005; 张健等, 2013)是目前保护地公众参与存在的普遍问题。

3 我国国家公园建设的公众参与途径

我国自2013年正式提出建立国家公园体制,2015年开始9个国家公园体制试点的建设工作。国家公园是保护地的一种类型,是以完整生态系统和典型自然资源为基底,体现国家最具代表性的资源和景观,为大众提供认知自然、体验自然的游憩机会,凝聚全民共同意识的场所。不确定性、复杂性及多维度是国家公园管理,尤其是国家公园体制建设初期的特点,因此,公众参与就显得格外重要。

3.1 公众参与的前提

政府作为国家公园的管理机构,应在宏观上负责引导国家公园体制的建设和运转。通过制定政策规则,引导并规范各参与方的运转及相互配合,确保公众参与的规范性、主动性和平等性,这是国家公园公众参与的前提。坚持把政府主导和公众参与作为国家公园体制建设的两个重要抓手,相互配合,以科学系统的法律体系控制国家公园建设的基本原则,合理吸收借鉴国际经验、结合本国实情进行调整创新,探索保护和利用的平衡协作,以保障管理体制与运行机制的科学运转(图1)。

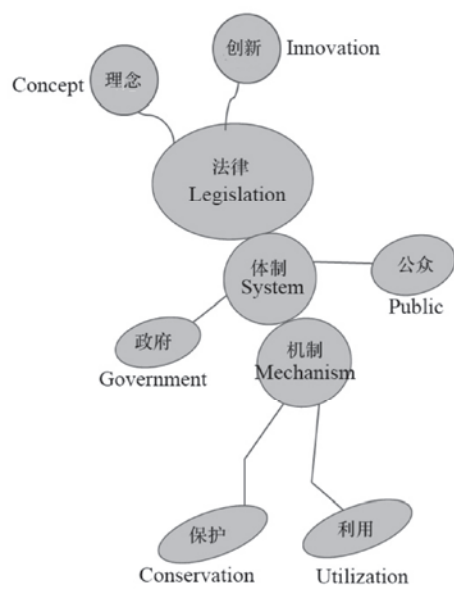


图1 ANT(蚂蚁)模型: 国家公园体制建设的动态运转
Fig. 1 The ANT model: the operation of national park system construction

3.2 公众参与机制的构建

(1)明确基本原则。国家公园的目标应是在资源有效保护的前提下实现资源的高效管理,这一目标应作为公众参与机制构建的宗旨。公众参与机制的最终目的是广泛的信息数据分析后的决策判断,绝非简单地为各利益相关方搭建对话平台。国家公园

的公众参与机制应是“自下而上”,注重体验者、技术人员、社区居民等基层群体的意愿诉求和信息反馈。

(2)制定技术规程。必须有相对全面且详细的技术操作手册作为指导,应至少包括公众参与机制的适用准则、参与对象的选取办法、参与方案的制定规范、组织方的具体权责、机制的运转模型等关键方面。

(3)建立保障体系。公众参与机制能否高效运转的关键是要建立完备的保障体系,包括面向公众的信息公开平台、及时准确的信息反馈通道,以及包括政府和公众在内的培训体系等。最重要的是还要有相关的专项法律法规支持,从立法的层面明确公众参与的必要性、合理性甚至强制性。

3.3 公众参与的途径

借鉴社会学提出的公众参与类别和澳大利亚保护地的公众参与机制,结合我国保护地管理过程中可能涉及的公众主体及实际情况,同样依据公众的参与程度,将我国国家公园的公众参与途径分为信息反馈、咨询、协议以及合作4个层级(表2)。需要说明的是,这4个层级是理论意义上的理想层级,在实际情况中,它们之间的界限也许并不清晰;并且在实际的保护地项目实施过程中,这4个层级可能会组合出现在一个项目中,也可能不会全部出现。

表2 我国国家公园的公众参与途径
Table 2 The approach of public participation in China’s national park

类型 Type	内容 Content	主要参与主体 Main participants	形式 Form	备注 Remark	公众参与程度 Degree of public participation
信息反馈 Information feedback	政府将管理政策等信息通知公众 Government informs public	公民、社会组织、企业、社区 Citizens, social organizations, enterprises and communities	公众集会、新闻发布会、教育培训、公开出版物、网络等 Public meetings, press releases, education, publication and internet	建立反馈制度,包括问询、投诉、网页点击率等数量 Feedback system include the numbers of inquiry, complaint and internet hits	低 Low
咨询 Consult	政府在决策制定时咨询公众 Government consults public for decision-making	社区、社会组织 Communities, social organizations	问卷访谈、利益相关者委员会、咨询会、工作组 Questionnaire surveys, stakeholder meetings, consultation and workshops	确保利益相关者的多元化 Diversity of stakeholder	
协议 Agreement	政府在建设管理过程中雇佣、聘请公众 Government employs public	企业、社区、社会组织、公民 Enterprises, communities, social organizations and citizens	特许经营、协议保护、工作人员、专家聘请、第三方监督、志愿者 Franchise, conservation steward, staff, supervision and volunteer	需构建协议期满后的评估制度 Evaluation scheme	
合作 Partner	政府与公众共同分享权责 Government and public (stakeholders) share responsibility	社区、企业、社区、企业 Communities, enterprises	委员会、工作组、社区共管、公私合营等 Committee, workshop, community co-management and PPP	需依据共同目标和利益确定合作范围、明晰各方权责界限及产出 Outcomes and bound of rights and liabilities based on common aim and interests	高 High

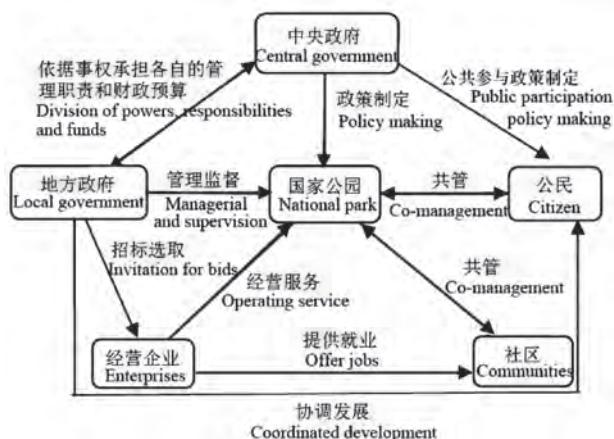


图2 国家公园的政府与公众权责关系

Fig. 2 The authority-responsibility relationship between government and public in national park governance



图3 国家公园的政府与公众信息传递

Fig. 3 The information transfer between government and public in national park governance



图4 国家公园的政府与公众资金流动

Fig. 4 The cash flow between government and public in national park governance

(1)信息反馈。政府将国家公园的管理政策等信息通知公众,有可能得到公众的意见反馈,这种反馈机制便是公众参与国家公园建设途径的最浅层次。公众通过集会、新闻发布会、教育培训、公开

出版物、网络等渠道获取信息，并从同样的多元化渠道反馈信息。信息反馈是为了找到国家公园管理政策的修改依据或后续政策的制定依据，以提高规划决策的支持度，确保政策的实施效果。因此，为达到这一目标，反馈信息的分析应力求多角度、立体化，信息覆盖的公众类型力求多元化。此外，游客的体验也是一种信息反馈。例如，利用公众参与地理信息系统(public participation geographic information system, PPGIS)收集整合游客的公园体验、环境印象、设施需求等信息，通过网络共享使公众和规划者在同一平台制定规划。

(2)咨询。国家公园的利益相关者,尤其是当地社区应享有平等的知情权和公平的对话平台。通过政府部门、规划设计团队、科研专家等组织的听证会、咨询会、联合工作小组、问卷访谈、开放论坛等形式,利益相关者代表、社区代表、社会组织等公众群体对国家公园的决策及规划编制过程进行意见的表达和有效的参与。对于规划前期,公众主要参与环境调查、资源信息收集等工作;对于规划中后期,公众主要参与目标、发展方向的制定过程;对于宏观方向性的保护性规划,公众可参与现状分析评价、保护对象确定等方面;对于需要落地实施的详细的专项规划和管理计划,需要得到利益相关方尤其是当地社区的理解及未来的人力支持,这时的公众参与更加重要,可以包括社区需求提出、保护措施确定、禁止行为确定、土地管理方式等方面。

(3)协议。协议是指政府雇佣或聘请对国家公园建设管理感兴趣或有一定知识技能的公众, 参与到国家公园建设管理的多个方面, 可应用于国家公园的保护、经营、技术支持等。

首先，在生物多样性保护方面，政府可采用协议保护模式积极吸收当地社区力量。通过构建国家公园管理局、社区村委会、相关NGO组织(可多个)组成的三方模式，签署社区保护协议(附录1)。由社区实施国家公园管理局制定的、经过专家考察论证的、适于当地居民的生态环境保护监测方案，定期接受由国家公园管理局组织的第三方专家的评估。并建立激励机制反哺社区发展，调动当地居民生物多样性保护的积极性。

其次,在国家公园的经营方面,企业可利用特许经营模式与政府签订协议,为国家公园的建设运

营提供公共服务。此外,政府还可以通过签订协议聘请相关社会组织为国家公园提供多项技术支持,例如拓宽生物多样性保护渠道、为社区提供技能支持、完善公众参与机制、提高公众自然保护意识、促进公众环保行为的改善等(附录2)。

(4)合作。合作与协议的关键区别在于,协议中的公众一般只需对协议中指定的领域负责,而合作需要公众与政府共同分享该项目的权益并承担责任。例如,企业可通过公私合营制模式(public-private-partnership, PPP)与政府合作建设国家公园的基础设施(附录3)以及后续的运营维护。合作的关键是依据共同目标和利益确定合作范围,明晰各方权责界限及产出分配。一般来说,PPP合作模式中企业承担基础设施运行和维护过程中的全部责任,而政府部门对该项目拥有所有权。同时,还应建立第三方机构对合作双方的检测、评价以及监督机制,包括对公园管理决策制定过程及结果的全程监督,国家公园信息公开状况、经费公开状况及捐款项目运作情况的监督,以及在国家公园设投诉处理部门或官网投诉平台进行公园经营质量、服务质量等的监督投诉等。

此外,社区也可以以合作的形式参与国家公园建设。我国的国家公园多是现有保护地的整合,但由于历史原因,我国保护地土地所有权大多数为集体所有且用途复杂(苗鸿等, 2000),这就为我国国家公园的建设管理带来很大困难。基于此,政府可采用流转、租赁、协议等方式与土地所有者合作,进行国家公园的土地管理。

4 结语

国家公园的公众参与就是在政府主导下的多方公众共同建设管理国家公园的过程,是为了实现资源有效保护和全民享用的共同目标,自下而上、体现各方权益、符合法律法规政策、共同承担国家公园建设事务、提供公共服务责任的过程,这个过程也可以称为国家公园治理(governance)。公众通过信息反馈、咨询、协议以及合作4种途径中的一种或多种方式参与国家公园的建设管理,同时,政府通过权责赋予(图2)、信息传递(图3)和资金流动(图4) 3个方面对公众做出规定和引导,共同搭建国家公园的公众参与平台。这种“4+3”的公众参与形式,旨在为我国国家公园管理中公众参与机制的研究

抛砖引玉。未来我国国家公园公众参与机制建立的关键是公众参与技术规程的制定以及保障体系的建立,最终达到保护地公众参与机制在技术操作层面及立法层面规范化、制度化和常态化。

参考文献

- Agrawal A, Gibson C (1999) Enchantment and disenchantment: the role of community in natural resource conservation. *World Development*, 27, 629–649.
- Arnstein SR (1969) A ladder of citizen participation. *Journal of The American Planning Association*, 35, 216–224.
- Chambers R (2005) Participatory mapping and geographic information systems: whose map? Who empowered and who disempowered? Who gains and who loses? *Electronic Journal on Information Systems in Developing Countries*, 25(2), 1–11.
- Connor DM (1988) A new ladder of citizen participation. *National Civic Review*, 77, 249–257.
- Dietz T, Stern PC (1998) Science, values and biodiversity. *BioScience*, 48, 441–444.
- Edralin JS (1997) The new local governance and capacity building: a strategic approach—examples from Africa, Asia, and Latin America. *Regional Development Studies*, 3, 109–149.
- Eneji VCO, Gubo Q, Okpiliya FI, Aniah EJ, Eni DD, Afangide D (2009) Problems of public participation in biodiversity conservation: the Nigerian scenario. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 27, 301–307.
- Fiorino DJ (1990) Citizen participation and environmental risk: a survey of institutional mechanisms. *Science, Technology, & Human Values*, 15, 226–243.
- Gaventa J, Valderrama C (1999) Participation, citizenship and local governance. *Strengthening Participation in Local governance*, 21, 1–16.
- Keen M, Mahanty S (2006) Learning in sustainable natural resource management: challenges and opportunities in the Pacific. *Society and Natural Resources*, 19, 497–513.
- Liu PF, Liang LK, Liu Y (2011) A comparative study on admission tickets price between national scenic resort in China and national park in the United States. *Areal Research and Development*, 30(5), 108–122. (in Chinese with English abstract) [刘鹏飞, 梁留科, 刘英 (2011) 中美国家风景名胜门票价格比较研究. *地域研究与开发*, 30(5), 108–122.]
- Liu XM, Bao JG (2005) Analysis on unqualified ecotourism practice: from the point of view of stakeholders. *Chinese Journal of Ecology*, 24, 348–353. (in Chinese with English abstract) [刘雪梅, 保继刚 (2005) 从利益相关者角度剖析国内外生态旅游实践的变形. *生态学杂志*, 24, 348–353.]
- Lynch HJ, Hodge S, Albert C, Dunham M (2008) The Greater Yellowstone Ecosystem: challenges for regional ecosystem management. *Environmental Management*, 41, 820–833.
- Mannigel E (2008) Integrating parks and people: how does participation work in protected area management? *Society &*

- Natural Resources, 21, 498–511.
- Miao H, Ouyang ZY, Wang XK, Song M (2000) Management of communities in natural reserves: challenge and solution. In: Proceedings of the Fourth National Conference on the Conservation and Sustainable Use of Biodiversity in China (ed. Chen YY), pp. 37–50. China Forestry Publishing House, Beijing. (in Chinese with English abstract) [苗鸿, 欧阳志云, 王效科, 宋敏 (2000) 自然保护区的社区管理: 问题与对策. 见: 第四届全国生物多样性保护与持续利用研讨会论文集(陈宜瑜主编), pp. 37–50. 中国林业出版社, 北京.]
- Pan ZQ, Liang BE, Wu YH, Lin Y, Cao TT (2014) Community empowerment: an effective way to realize community's involvement in tourism development. *Tourism Forum*, 7(6), 43–49. (in Chinese with English abstract) [潘植强, 梁保尔, 吴玉海, 林琰, 曹婷婷 (2014) 社区增权: 实现社区参与旅游发展的有效路径. *旅游论坛*, 7(6), 43–49.]
- Parks & Wildlife Commission of the Northern Territory (2002) Public Participation in Protected Area Management, The Committee on National Parks and Protected Area Management, Benchmarking and Best Practice Program.
- Schneider H (1999) Participatory Governance: The Missing Link for Poverty Reduction. OECD Publishing, Paris.
- Seitz V (2001) A new model: participatory planning for sustainable community development. *Race Poverty & the Environment*, 8(1), 8–11, 38.
- Selin SW, Chavez D (1995) Developing a collaborative model for environmental planning and management. *Environmental Management*, 18, 189–195.
- Stringer LC, Dougill AJ, Fraser E, Hubacek K, Prell C, Reed MS (2010) Unpacking “participation” in the adaptive management of social–ecological systems: a critical review. *Ecology and Society*, 11, doi: 10.5751/ES-01896-110239.
- The United Nations Development Programme (translated by Translating Group of Human Development Report 2003) (2003) Human Development Report 2003—Millennium Development Goals: A Compact Among Nations to End Human Poverty. China Financial and Economic Publishing House, Beijing. (in Chinese) [2003年人类发展报告翻译组 (2003) 2003年人类发展报告——千年发展目标: 消除人类贫困的全球公约. 中国财政经济出版社, 北京.]
- Tuler S, Webler T (2000) Public participation: relevance and application in the national park service. *Park Science*, 20(1), 24–26.
- WWF (1991) Local Participation in Environmental Assessment of Projects. Working paper No. 2, Washington, DC.
- Xu SL (2003) The management system reform of China's cultural and natural heritage. *Management World*, (6), 63–73. (in Chinese) [徐嵩龄 (2003) 中国文化与自然遗产的管理体制改革. *管理世界*, (6), 63–73.]
- Zhang J, Chen SB, Chen B, Du YJ, Huang XL, Pan XB, Zhang Q (2013) Citizen science: integrating scientific research, ecological conservation and public participation. *Biodiversity Science*, 21, 738–749. (in Chinese with English abstract) [张健, 陈圣宾, 陈彬, 杜彦君, 黄晓磊, 潘绪斌, 张强 (2013) 公众科学: 整合科学研究、生态保护和公众参与. *生物多样性*, 21, 738–749.]
- Zhang X (2005) Analysis on the institutional disadvantages of decentralized administration and management for world heritage and key national park in China. *Chinese Landscape Architecture*, 21(7), 9–16. (in Chinese with English abstract) [张晓 (2005) 世界遗产和国家重点风景名胜区分权化(属地)管理体制的制度缺陷. *中国园林*, 21(7), 9–16.]
- Zhang YJ, Yin MF (2006) The latest development: a case of processes of forest policy formation by Kanagawa Prefecture. *Environmental Science and Management*, 31(9), 8–10. (in Chinese with English abstract) [张玉钧, 殷鸣放 (2006) 日本森林管理的最新发展——以日本神奈川县林业政策过程为例. *环境科学与管理*, 31(9), 8–10.]
- Zhang YJ, Zhang YY (2012) Protection of citizens-participating rural landscape: a case study of state-run Satoyama Park (or Kaisho Forest) in Japan. *Chinese Journal of Eco-Agriculture*, 20, 838–841. (in Chinese with English abstract) [张玉钧, 张英云 (2012) 市民参与型的乡村景观保护——以日本海上森林国营里山公园建设为例. *中国生态农业学报*, 20, 838–841.]
- Zhang ZW, Yang R (2015) The public involvement mechanism of American national park management planning. *Chinese Landscape Architecture*, 31(2), 23–27. (in Chinese with English abstract) [张振威, 杨锐 (2015) 美国国家公园管理规划的公众参与制度. *中国园林*, 31(2), 23–27.]

(责任编辑: 薛达元 责任编辑: 黄祥忠)

附录 Supplementary Materia

附录1 国家公园社区协议保护模型

Appendix 1 The model of conservation steward program
<http://www.biodiversity-science.net/fileup/PDF/2016156-1.pdf>

附录2 社会组织与政府及其他公众的合作领域

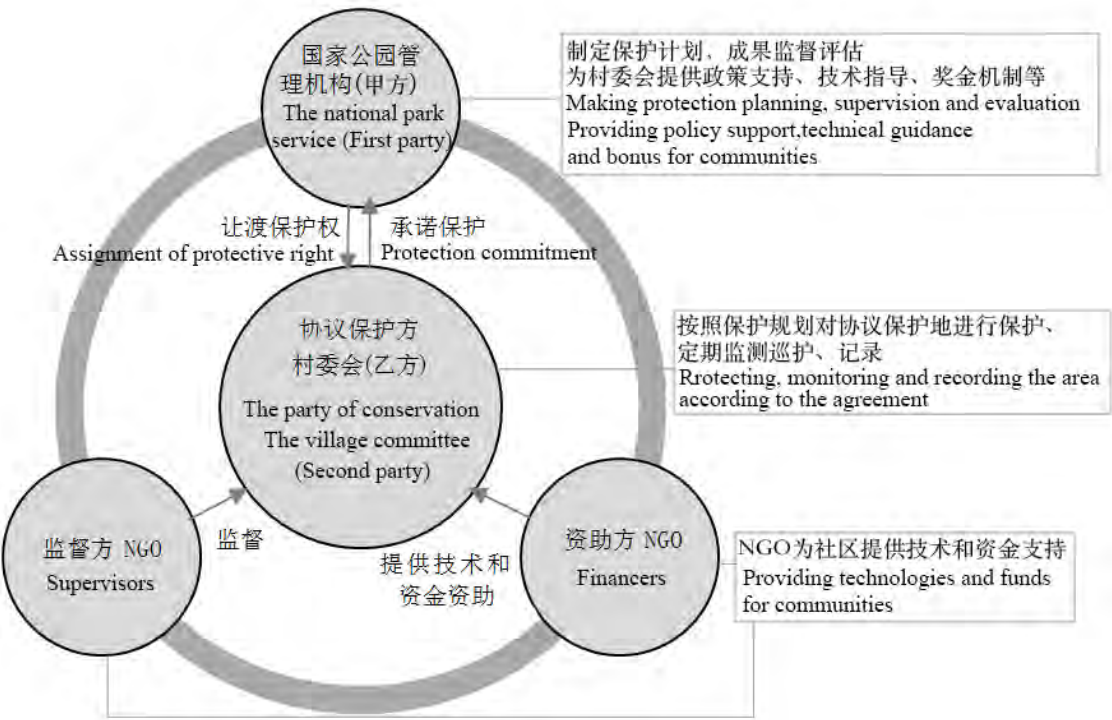
Appendix 2 The scope of cooperation among social organization, government and public
<http://www.biodiversity-science.net/fileup/PDF/2016156-2.pdf>

附录3 企业参与国家公园基础设施建设

Appendix 3 The post of enterprises participation in infrastructure construction in national parks
<http://www.biodiversity-science.net/fileup/PDF/2016156-3.pdf>

附录1 国家公园社区协议保护模型

Appendix 1 The model of conservation steward program



附录2 社会组织与政府及其他公众的合作领域
Appendix 2 The scope of cooperation among social organization, government and public

合作方 Partners	合作领域 Cooperation fields
政府机构 Government	生态保护的数据监测和共享 Data monitoring and share of ecological protection 生态补偿、特许经营、社区参与等领域的公共政策的制定 Public policy making of eco-compensation, franchise and community participation 搭建环境教育平台, 拓展环保宣传的空间, 弥补政府宣传的不足 Establishing the platform of environmental education, expanding the space of environmental awareness and make up for the inadequacy of government propaganda 生态补偿、特许经营、资金使用等领域的监督 Supervision on eco-compensation, franchise and fund utilizing 环境评价、环境影响听证会制度的完善 Perfecting the system of environmental evaluation and environmental influence
社区 Community	建立地域文化传承与保护的动态发展机制 Establishing the mechanism of protection and inheritance about regional culture 社区能力建设、社区培训 Community capacity building and training 社区参与制度的完善 Perfecting the system of community participation
企业 Enterprise	提供环保节能方案, 促进企业及社区环保行为的改善 Providing environmental protection and energy saving solutions, promote the improvement of the enterprise and community environmental behavior 定期的自然环境考核、企业服务考核 Regular check of natural environment and enterprise service
公民 citizen	规划及重大决策等的知情权与参与权 Informed rights and participation rights about planning and great decision 信息披露机制的完善 Perfecting the system of information disclosure 公众投诉渠道的完善 Perfecting the system of the citizen complaint

附录3 企业参与国家公园基础设施建设
Appendix 3 The post of enterprises participation in infrastructure construction in national parks

项目类型 Project Types	项目内容 Project Content
道路系统 Road system	风景道 (原有道路) 基础修缮 Parkway Repairing 游步道建设 Trail construction
接待设施 Reception facilities	访客服务中心 Visitor services center
标识系统 Interpretation and navigation system	解说性标识 Intentionality interpretation 导览图 Guide map 导览手册 Guide manual 道路场所指向标识 Direct interpretation 公告性标识Announcement interpretation
给排水 Water supply and drainage equipment	给排水设施改善工程 Improvement of water supply and drainage equipment
通讯、电力设施 Communication, electricity systems	通讯、电力设施改善工程 Improvement of communication, electricity systems
环卫设施 Sanitation facilities	生态厕所 Bio-toilet 垃圾转运站 Refuse transfer station 垃圾桶 Trash can
医疗设施 Medical facilities	医疗设施 Medical facilities
防火防灾设施 Fire and disaster prevention facilities	防火防灾设施改善工程 Improvement of fire and disaster prevention facilities