中国自然保护区管理制度向国家公园体制变迁的轨迹与逻辑

——基于制度变迁视角

吕启嘉，袁启玥

（西安建筑科技大学公共管理学院，西安 710000）

摘要：基于制度变迁的理论视角，以三江源国家公园为典型案例，细致梳理三江源自然保护区管理制度向国家公园体制逐步变迁的历史轨迹，深入剖析这一转型进程中的关键驱动因素，归纳构建以国家公园为主体的自然保护地体系所蕴含的逻辑特征。研究表明，三江源自然保护区制度沿革历经三个重要阶段。在不同历史时期，各方利益相关者的互动促使制度变迁呈现出渐进性强制性与诱致性并存的双重特征。

关键词：自然保护区；国家公园；制度变迁；变迁动力；三江源

中图分类号：X36；X321 **文献标志码**：A **文章编号**：1671－1807(2026)04－0205－08

中华人民共和国成立后，尤其是改革开放以来，中国对生态环境保护和生态文明建设的认识不断加深，逐渐从“以经济建设为中心”向“生态保护第一和全民公益性”转变[1]。与此同时，随着改革开放的深入，中国自然保护区管理制度逐步从“制度建设”演变为“制度体系建设”[2]。经过70多年的发展，中国已经建立起数量众多、类型丰富、功能多样的各级自然保护区。然而，长期的“碎片化”治理导致各自然保护区之间管理职能交叉、权责划分不明[3]，制度体系发展不容乐观，面临制度效果欠佳、制度缺失、制度混乱和制度冲突等问题[2]，自然保护区与经济发展、文化认同、资源保护以及土地权属之间的冲突与矛盾日益激烈[4]。

鉴于此，党的十八届三中全会开创性地提出建立国家公园体制。国家公园体制是一项具有里程碑意义的制度创新，是保护中国自然保护区生态完整性和生物多样性，缓解各方矛盾的重要制度举措。自然保护区管理制度与国家公园体制既密切联系，又存在差异。国家公园与自然保护区之间呈现局部与整体的关系[5]，其中自然保护区的管理制度尤为强调对特定地理区域、生态体系以及自然资源的深入保护[6]。基于这一理念，国家公园体制的重点在于提高生态服务水平，强化自然教育，使民众能够更好地接近、体验和理解自然，并将休闲活动上升到国民福祉[7]。自然保护地体系建设导向的变化提出了一个重要问题，即如何协调各自然保护区之间的关系，构建有中国特色的自然保护地体系。

上述问题关乎人民群众的环境权益与循环经济的发展，因而吸引了大量学者的关注和研究。根据不同的改进方式，相关研究可以分为以下三个方面：第一，改革体制机制，包括建立多元化的生态补偿机制，将自然保护区经费纳入国家财政预算，完善中央对地方的转移支付制度[8]；破解基层国家公园管理机构“坐收坐支”的现象，构建兼顾公益性与激励性的资金管理机制[9]；落实生态团结理念，推行社区参与模式，切实保障原住民利益，鼓励原住民积极参与自然保护区/国家公园建设[10-13]。第二，完善体系，重点是深化以国家公园为主体的自然保护地法律与标准体系的构建。在保障立法协调性的基础上，依据《中华人民共和国自然保护区条例》，积极推进《中华人民共和国自然保护地法》《中华人民共和国国家公园法》等相关立法工作；明确各类自然保护地的所有权、管理权和监督权，并对自然生态空间逐一进行权属登记，确保权益明晰[14]。第三，优化空间布局，包括妥善处理好生态功能区和行政管理区的关系[3]、加强国土空间规划

收稿日期：2025-01-05

作者简介：吕启嘉(1992—)，男，山东东营人，博士，讲师，研究方向为农村发展与人力资本；袁启玥(2000—)，女，陕西西安人，硕士研究生，研究方向为公共政策。

和开发制度[2]、依据保护的严格程度和服务功能实行分区管理[10]。

总体来看，国内外对自然保护区和国家公园的研究主要集中在以下几个方面：一是关于自然保护地体系和国家公园体制的重要性和意义的研究；二是关于自然保护区政策变迁的历史进程的研究；三是关于自然保护区政策的变迁动力的研究；四是关于当前自然保护区和国家公园体制建设存在的问题和对策的研究。但对于确立国家公园在自然保护地体系中的主体地位，尚缺乏系统的理论研究，因此，本文拟从制度变迁的视角，以三江源国家公园为例，探索三江源自然保护区管理制度向国家公园体制的变迁路径，剖析变迁的驱动因素，探究其选择的原因与过程，提出以国家公园为主体的自然保护地体系的建设方向，以期为中国国家公园体制的发展提供参考与借鉴。

1 概念界定与理论分析

1.1 概念界定

1.2.1 制度与制度变迁

制度是一种特殊的公共物品，由组织或个人创建，具有稀缺性和有限性。制度一旦形成并应用于社会，社会成员必须接受并遵守。制度包括非正式制度和正式制度。非正式制度是指社会共享的规则，通常是不成文的，在官方渠道之外进行创建、传播和执行[15]。经过70多年的发展，以国家公园为主体的自然保护地体系的构建，充分体现了从抢救式保护到高质量发展的价值转变。正式制度则是以成文形式确定的规则，包括法律法规、规章政策等[16]。由于初期发展不规范和推进不深入，各方利益主体之间矛盾加剧，为提高管理效率，相关部门不断完善法律法规和管理体制。

制度变迁理论是新制度经济学的重要内容，其本质是“制度均衡-制度非均衡-制度均衡”的演进过程。从制度供求关系来看，制度供给和制度需求是制度变迁的两大影响因素，当供给与需求相等时，人们对现有制度感到满意，制度因此保持均衡状态。当供给与需求不符时，现有制度无法满足人们的实际需求，激发了人们的不满，进而激发改变现有制度的动机，此时制度处于非均衡状态。制度供给过剩或制度供给不足是造成制度非均衡状态的主要原因。林毅夫根据供给与需求的理论构架将制度变迁模式划分为两种：诱致性变迁与强制性变迁。根据变迁发生的时间长短，制度变迁可分为渐进式和激进式两类。

1.1.2 自然保护区

世界自然保护联盟（International Union for Conservation of Nature，IUCN）将自然保护区定义为，“为长久保护大自然及其所有的生态系统功能与文化价值，通过合法或其他有效方式获得认可，并专用于此目的进行管理的地区[17]”。中国的自然保护区是指由各级人民政府依据法律规定，长期保护那些具有重要自然生态系统、独特自然遗迹与景观，以及丰富自然资源，且具有显著生态功能和人文价值的陆地与海洋区域[18]。欧阳志云等[19]根据功能定位和管理目标的差异，将中国自然保护地体系划分为自然保护区、国家公园、自然公园、物种与种质资源保护区、生态功能保护区五大类。这种分类有助于更精准地实施保护策略，促进中国自然保护区的可持续发展。

1.1.3 国家公园

1872年，美国颁布《黄石公园法》，标志着全球首个国家公园——黄石国家公园的诞生。随后，各国相继建立起各自的国家公园体系。国际上对于国家公园的定义虽有差异，但都包含一个基本内涵：国家公园是一种自然保护区，旨在维护生物多样性、开展生态旅游、科学研究和自然教育。国际自然保护联盟（IUCN）1994年制定的《自然保护区分类体系》将国家公园界定为，大面积的天然或近自然区域，既能保存大尺度的生态过程，又能保护该地区的生物特性，并为人类提供教育、休闲和游憩的场所。美国将“国家公园”定义为，广阔、美丽且具有科学价值的陆地或水域，因其自然价值被纳入国家公园系统的区域。日本国家公园以其自然和人文景观的显著性与典型性著称，旨在为人们的健康、娱乐、教育以及确保生物多样性做出贡献。2017年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《建立国家公园体制总体方案》明确指出，国家公园是指由国家批准设立并指导管理，边界清晰，以保护具有国家代表性的大面积自然生态系统为主要目的、实现自然资源科学保护和合理利用的特定陆域或海洋区域。该方案为中国国家公园的设立与管理提供了明确的指导原则。

1.2 理论分析

制度供求的平衡是制度维持稳定的前提条件。随着外部环境的变化和个人理性的需求，人们会重新评估制度的有效性。当制度供求相等时，制度保持稳定不变，当现有制度无法满足需求时，制度供求失衡，人们便会产生新的制度需求，以期实现预

期收益,进而推动制度变迁。在这一过程中,预期成本与预期收益的比例深刻影响制度变迁的决策。只有当预期收益高于预期成本时,各方利益主体才会积极采取行动,寻求制度变迁以实现更大利益。制度的设定和变迁由多个利益主体共同参与,重点在于主要利益主体之间如何实现良性耦合[20]。从行政层级来看,利益主体包括国家、地方政府和微观个体,其中微观个体包括个人和企业。利益主体之间基于权力结构与利益关系所做出的决策与行为,彼此相互作用、博弈与权衡,这些互动过程直接影响制度的设定与变迁选择[21]。在中国自然保护区制度的变迁中,国家指中央政府,负责制定生态保护的大政方针;地方政府包括基层政府、自然保护区管理机构和国家公园管理局,在科层制体系下既执行上级政令,又发挥主观能动性。微观个体主要指自然保护区内的原住民。

由于利益主体的地位差异,达成共识的难易程度不同,因此制度变迁可分为渐进式诱致性、渐进式强制性、激进式诱致性和激进式强制性四种模式。自然保护区制度变迁涉及多方利益主体和土地权属的变动,因此不同阶段下自然保护区制度变革的选择和不同利益主体在制度变迁过程中的行为选择具有差异(图 1)。通过分析上述两种基本逻辑,系统总结了自然保护区制度向国家公园体制变迁的逻辑特征和制度趋势,提出了未来以国家公园为主体的自然保护地治理体系建设的建议。

2 中国自然保护区制度到国家公园体制的历史演进——以三江源国家公园为例

三江源地区位于青藏高原腹地,是长江、黄河、澜沧江的发源地,素有“中华水塔”之称。其凭借多样的生态系统成为众多珍稀动植物的栖息之所,也是世界上海拔最高、生物多样性最集中的自然保护区。通过回顾中国自然环境保护思想与实践,基于三江源国家公园制度变迁的关键政策文件,结合各个时期制度的共性,将其划分为三个阶段。

2.1 早期关注与初步保护时期(1949—1999 年)

在中华人民共和国成立后的很长一段时间里,实行计划经济体制,“以粮为岗”的政策缺陷和生态保护意识的匮乏,因气候变化以及人类生产活动的过度开发的影响,三江源地区生态环境不断衰退、恶化。一方面,受自然灾害和全球变暖的影响冰川消融、雪线萎缩、河流干涸、湿地消失等生态环境恶化的趋势越来越突出。除了自然因素影响,大量出现的偷猎者和淘金者疯狂掠夺三江源地区的珍稀动植物资源,导致藏羚羊、野牦牛、藏野驴等珍稀野生动物数量骤减,生态环境加剧恶化,进一步影响三江源地区经济发展和民生福祉,并引起了社会各界的广泛关注。1999 年,为促进三江源地区的可持续发展,国家相关部门纷纷派员进入三江源地区考察,随后提出“开发大西北,保护三江源”的建议。基于对三江源地区生态价值的重视,当地开始采取一些简单的保护措施,如草地保护行动、水源保护行动等,这一时期,三江源区生态养护主要由地方政府实施[22]。政府的关注与专家的参与,加速了保护区设立的进程。

2.2 保护区建立与初步规划时期(2000—2014 年)

面对三江源地区严峻的生态形势,国家着手筹建三江源自然保护区,2000 年 5 月,青海省政府批准建立三江源省级自然保护区,成立青海省三江源自然保护区管理局,明确三江源自然保护区下设的 8 个保护分区的模式。2001 年,国家林业和草原局将三江源自然保护区建设列为中国自然保护区建设的“旗舰工程”。同年国务院批准实施六大林业重点工程,其中包括野生动植物保护及自然保护区

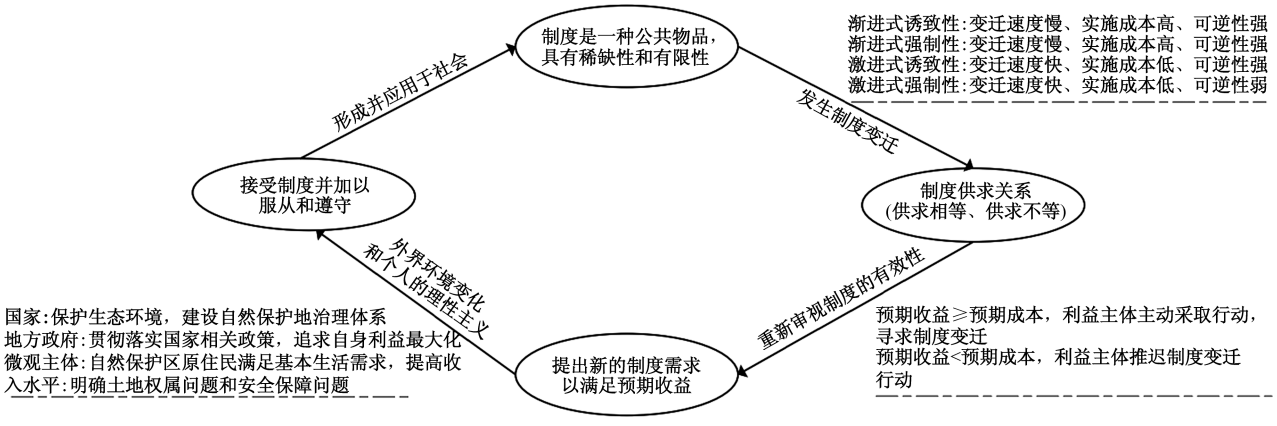


图 1 中国自然保护区制度向国家公园体制变迁分析框架

建设工程，重点支持三江源地区的生态保护工程，为三江源自然保护区提供项目指导。2003年1月经国务院批准，青海省三江源自然保护区晋升为国家级自然保护区，这意味着三江源自然保护区将获得更多的政策支持和资金扶持，进一步提高保护力度和管理水平。2005年1月，国务院批准实施《青海三江源自然保护区生态保护和建设总体规划》（以下简称《规划》），提出以人为中心，通过调整产业结构、发展地方特色产业，达成生态保护、经济发展与改善民生的目标[23]。《规划》实施时间为2004—2010年，总投资高达75.07亿元，主要建设内容包括设立禁牧、休牧区域，严格规划野生动物栖息地，有计划地开展封山育林、人工种草、生态移民等项目。通过该规划的实施，三江源自然保护区的生态环境退化趋势得到初步遏制，人地矛盾日趋减缓，重点保护区生态好转。2011年，国务院批准实施《青海三江源国家生态保护综合试验区总体方案》（以下简称《总体方案》），相较于2005年的《规划》，《总体方案》具有实施面积更广、功能定位更全、标准要求更高的特点。2013年12月，国家发展改革委印发《青海三江源生态保护和建设二期工程规划》，规划期限为2013—2020年，进一步巩固和扩大一期工程成果，采取更加有力的措施解决好生态与民生问题，处理好经济社会发展与环境资源承载的问题。

2.3 国家公园体制试点与高质量发展时期（2015年至今）

在可持续发展理念的指导下，结合国家公园体制建设的要求，2015年国务院明确提出在中国九个省份启动为期三年的国家公园体制试点工作，以推进相关领域的深入探索与实践。之后印发《建立国家公园体制试点方案》，优先在典型区域开展自然保护地体制改革工作。同年国务院办公厅印发《三江源国家公园体制试点方案》（以下简称《方案》），将长江源、黄河源、澜沧江源纳入三江源国家公园管理体制内，由此三江源国家公园成为中国首个国家公园体制改革试点。2016年《三江源国家公园项目管理方法》等10个管理办法相继出台，同时三江源国家公园管理局的挂牌成立，为三江源地区的生态保护提供了更有力的组织保障。2017年青海省十二届人民代表大会常务委员会第三十四次会议审议通过了《三江源国家公园条例（试行）》，建立起以三江源国家公园管理局、管理委员会、保护管理站及社区协同联动的管理体系，并进一步明确了功能分区和不同分区的保护和发展要求，为推动国家公园立法进程积累丰富经验。2018年，国家发展改革委印发《三江源国家公园总体规划》，规定结合现行自然保护区功能区划和管控要求，科学规划空间布局，明确功能分区、功能定位和管理目标，统一用途管制，统一规范管理，实现对三江源重要生态系统的保护和永续利用。此后生态环境部以总体规划为基础，完成《关于进一步强化生态环境保护监管执法的意见》《关于生态环境保护助力打赢精准脱贫攻坚战的指导意见》等多项政策法规的编制。2020年《自然保护地法》的制定被列为本年立法工作计划的二档立法项目，初步形成了“基本法＋专类保护地法”的立法模式。2021年基于国家公园体制试点的成果，中国正式设立了包括三江源在内的首批国家公园[8]。2022年，国家林业和草原局等四个部门联合发布了《国家公园空间布局方案》，明确提出中国到2035年前基本建成世界上最大的国家公园体系[24]，按照《国家公园空间布局方案》的要求，三江源国家公园管理局于2023年出台《三江源国家公园总体规划（2023—2030年）》，为三江源国家公园在新时期的保护、建设和管理方面提供宏观指导。

3 三江源自然保护区管理制度到国家公园体制变迁的动力

3.1 宏观制度环境变化

环境治理与经济发展具有内在一致的逻辑性。环境保护与经济发展之间存在对立统一的关系，对立性体现在经济发展往往伴随着对生态环境的破坏，而环境保护在一定程度上可能遏制经济增长。统一性表现在环境保护促进经济向着绿色方向发展，而经济的高质量发展也为环境的可持续发展提供了支持。随着中国经济体制的逐步调整，国家对三江源自然保护区问题的重视程度不断提升，进一步关注外部约束与内生动力之间的辩证关系[25]，推动三江源自然保护区管理制度持续变革。

中华人民共和国成立以来，中国长期实行计划经济体制，在传统粗放型的经济发展模式下，不可避免地对三江源地区的生态环境造成了破坏，主要是人地关系不协调加剧，生态环境处在恶性循环状态。尤其自20世纪90年代以来，全球气候变暖造成三江源地区常年出现旱灾和水灾，在干旱少雨的情况下粗放的农牧业发展方式，造成草场过度放牧现象。同时，珍稀野生动物盗猎猖獗，无序开采黄金、采挖虫草等行为，都直接致使三江源地区生态

环境加剧恶化。面对三江源地区严峻的生态环境问题,当地政府也初步采取部分资源管理与保护措施,但治理方式多以“抢救式”保护为主,治理效果未达预期,导致三江源地区草场退化严重、水土流失加剧、珍稀野生动植物骤减。在市场经济体制逐步建立的过程中,国家对于资源价值的认识更为全面,既重视经济价值,也不忽视生态价值和社会价值。随着国家对生态环境的日益重视,十年间相继出台了不同类型的自然保护区管理法规,例如《海洋自然保护区管理办法》(1995)、《水生动植物自然保护区管理方法》(1997)等,为三江源自然保护区的建立提供了坚实的制度保障。随着社会主义市场经济的持续改革,可持续发展战略的价值逐渐显现,借此契机,三江源地区进入保护区建立与初步规划时期。在党和国家的高度重视下,三江源自然保护区正式成立。这一时期,三江源自然保护区政策制度更加细化且更具有操作性,但仍缺乏成熟的评价标准。随着三江源自然保护区面积和重要性的不断增加,保护生物多样性与区域发展之间、保护区与原住民之间的矛盾也逐渐加剧。制度变革和利益平衡的对抗凸显了强制性与诱致性制度变迁并存的特征。为响应全球生态保护的号召,党的十七大首次提出建设生态文明,把可持续发展提升到绿色发展的高度,并为后续出台的一系列三江源国家公园相关政策提供了理论基础。

3.2 利益主体诉求变化

历史制度论认为,利益是制度体系中的一种政治变量,其决定因素是多方利益的相互作用。当利益关系发生变化时,制度结构通过回应这些变化,使其得以持续运作[26]。在三江源国家公园体制试点过程中,主要利益相关者包括中央政府、地方政府和牧民。三者在以国家公园为主体的自然保护地治理体系之中发挥了重要作用。各方由于利益需求的差异导致利益体系的变化,进而推动了三江源生态保护政策结构的演变。

中央政府是制度变迁过程中最重要的利益主体之一,其制度变革旨在实现全体人民的共同利益和维护社会的稳定。21 世纪前,中央政府对三江源地区的生态环境问题研究尚浅,管理体制较为简单[27],且未充分顾及三江源地区周边原住民的发展诉求。三江源国家级自然保护区成立后,中央政府出台大量关于三江源自然保护区建设与保护的政策文件,表明其认识到三江源地区的生态环境对可持续发展的积极作用。在可持续发展理念的指导下,中央政府借鉴国外国家公园建设的成功经验,进一步优化国家级自然保护区的制度框架,从顶层设计角度出发,构建以国家公园为主体的自然保护地体系,以三江源国家公园为试点,推动三江源自然保护区向国家公园的系统化变革。

在处理中央和地方的关系上,中国长期实行中央集权制,始终维护党中央权威和集中统一领导。中央政府立足国家整体发展格局,发挥统领协调作用,地方政府在贯彻党中央决策部署的前提下,结合区域实际情况,充分发挥主观能动性和创造性,以实现自身利益的最大化。改革开放以来,中央政府和地方政府的利益博弈在推动三江源地区生态保护政策方面尤为显著。在三江源地区生态治理初期,地方政府对自然保护区建设的认识不足,常将环境保护与地方经济发展对立起来,忽视了生态环境保护对国家发展的重要作用。生态环境保护与县域经济发展之间的矛盾,迫使保护与发展陷入“零和”或“负和”的局面。随着三江源自然保护区的正式挂牌建立,保护和发展达到了均衡与协调,形成了区域社会、经济、生态的和谐发展局面[4]。三江源自然保护区的生态文明建设因国家发展改革委等部门颁布《建立国家公园体制试点方案》及国家公园管理局的设立而得到强化。开展三江源国家公园试点的地方政府与自然保护区管理机构形成“生态保护第一、国家代表性、全民公益性”的共同政治目标,并重新协调了治理主体之间的权责利关系,实现了利益相关者之间的帕累托改进。地方政府与中央政府原则上保持高度一致,但由于地域差异,地方政府的管理行为或多或少地受到地方利益的影响,地方保护主义存在一定风险[28]。三江源自然保护区的牧民不仅是保护区周边社区的重要组成部分,还是制度变迁的关键利益相关者。21 世纪前,三江源地区地理位置偏远,地方政府生态保护力度小,对牧民日常生产生活影响甚微,牧民和保护区域之间几乎没有矛盾。21 世纪初,三江源自然保护区的确立和等级的不断提高,管理机构和相关制度逐步建立,社区管理成为其重要职能之一。然而这一时期,政府部门所推行的严格的生态保护和禁牧限畜,严重影响了保护区周边社区牧民的生活状态和收入水平。同时,三江源生态移民推进困难,导致牧民与自然保护区之间的矛盾日益加剧。随着国家公园为主体的自然保护地治理体系逐步建立,三江源地区牧民和社区的身份认同和责任感不断增强,对参与保护区管理的诉求日益强烈。如

通过“一户一岗”的方式组建起从乡镇管护站到村级管护队这样的“点成线、网成面”的生态管护员体系[29]，或是鼓励牧民积极参与“生态体验项目、参与合作经营、配套设施建设与运营”等多种特许经营方式。社区牧民通过参与国家公园建设获得切实利益，充分调动保护三江源国家公园的积极性和主动性，为国家公园生态可持续发展提供外围环境保障[30]。同时，基于对社区参与的重视，在深入了解社区牧民相关需求基础上，合理妥当地开展政策宣传，加强了社区牧民与三江源国家公园之间的沟通交流，逐步提升周边社区牧民的认知水平。

3.3 发展观念变化

历史制度论认为观念作为内嵌于制度运行的核心要素，是推动制度变迁的关键驱动力之一。三江源自然保护区政策变迁过程中，国家发展生态理念变化是政策变迁的核心思想来源。这一变化不仅显著影响了国家生态政策的制定与实施，也推动了三江源自然保护区的制度创新性发展。

中华人民共和国成立以来，随着国家整体战略的调整，使三江源地区生态保护的各个阶段均体现出独特的时代特征。中华人民共和国成立初期，国家处于重建时期，工业化和经济发展被摆在突出位置。这一时期，国家强调“绿化祖国”等口号，侧重于污染治理和林业建设。但对于生态保护包括三江源地区的生态理念还处于初步探索阶段。随着改革开放的推进，中国经济体制逐步转型，发展观念开始兼顾经济增长和环境保护。20世纪90年代后，面对全球气候变化和国内环境问题加剧，中国发展观念进一步向可持续发展倾斜，国家开始重视三江源地区的生态价值。进入21世纪，在可持续发展战略的指导下，中国发展观念由传统的优先发展理念逐渐向可持续发展观和科学发展观转变。党的十六届三中全会明确提出统筹人与自然和谐发展的新要求，党的十六届五中全会正式提出建立资源友好型和环境友好型社会，党的十七大首次将“生态文明”写入《高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》报告。同时随着中国的法制体制逐渐完善，三江源自然保护区相关政策相较于自然保护区成立之初显著改善，国家生态保护理念逐渐从单纯的资源利用向生态系统化保护转变。不仅重视生态保护，还强调生态保护与经济社会的协调发展。党的十九大报告提出“绿水青山就是金山银山”，正面揭示了实行最严格的生态环境保护制度，形成绿色发展方式和生活方式。在高质量发展的要求下，中国的生态文明建设步入新的阶段，建立以国家公园为主体的自然保护地体系成为生态保护战略的重大举措。

总之，自中华人民共和国成立以来，中国发展理念的演进呈现从污染治理观向可持续发展观、科学发展观的转变，最终升华为生态文明观和“两山”论的生态价值观念，三江源自然保护区向国家公园体制的转变深深植根于国家发展观念不断完善的过程。

4 中国自然保护区管理制度到国家公园体制变迁的逻辑特征

通过对三江源自然保护区制度向国家公园体制变迁的动因的梳理与分析，可知现阶段中国建立以国家公园为主体的自然保护地体系采取渐进式强制性与诱致性并存的制度变迁模式。21世纪前，中国自然保护区制度在中央政府主导的强制性推动下得以确立；进入21世纪，自然保护区制度的完善仍以中央政府的强制性为主导，但地方政府积极创新，保护区周边社区踊跃参与，促使诱致性变迁的力度持续攀登。中国在自然保护区建设中投入大量经济与社会资源，既面临高昂的制度变迁成本，构建以国家公园为主体的自然保护地体系又极具复杂性与敏感性。因此，为降低制度变迁带来的风险和冲突，采取了渐进式变迁模式。

在自然保护区制度向国家公园制度变迁的过程中，不同利益主体的导向经历了从统一、分歧再到融合的过程。在自然保护区设立初期，中央政府和地方政府的利益导向是优先支持国家经济发展，而自然保护区原住民的利益导向则是维持基本生活，因此各方在行为逻辑上达成了一致。随着市场经济的发展和环境破坏加剧，自然保护区建设和县域发展之间引发了环境保护与经济发展的矛盾，自然保护区国土空间划分不规范以及土地确权严重滞后等问题日益严重，同时原住民因自然保护区建设而受到的个人利益的损害未引起中央与地方政府的充分重视，这导致了自然保护区制度中多方利益主体之间的明显分歧和冲突。2019年，中央全面深化改革委员会第六次会议明确“构建以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地管理体系”，将具有国家代表性的重要自然生态系统纳入国家公园体系严格保护。一方面给予地方政府和国家公园管理局较大的管理自主权，另一方面严格保障原住民的个人权益，各方利益主体的导向基本一致，但仍存在一定差异。

中国自然保护区治理经历了从政府治理向包容

性治理转变的渐进过程[31],国家公园的正式建立标志着中国自然保护地体系建设进入了新的阶段。中国自然保护地长期存在“重建设轻管护,重经营轻管理”等弊端[8],因此解决自然保护区的矛盾冲突,并构建各方主体共同参与的协同机制,是未来达成一致的关键。从国家战略出发,应加快制定《中华人民共和国自然保护地法》和《中华人民共和国国家公园法》,为中国自然保护地体系建设提供长效的保障机制。应进一步明确国家公园的功能分区,对核心区域实施严格管理,并对一般控制区进行专业评估,以此保护珍稀濒危野生动物的栖息环境;同时,妥善安排原住民搬迁相关事宜。此外,积极完善生态补偿制度,加大对国家公园所在地政府的财政转移支付力度,确保受益者支付补偿费用,受保护者获得合理赔偿,切实落实对国家公园周边原住民的移民搬迁的补偿办法,保障原住民等利益相关者的权益。在国家公园周边开展生态旅游已经成为生态保护与经济发展的最佳结合点[32]。因此,在国家公园适当开展生态旅游项目,充分发挥其公众宣传教育功能,并积极引导原住民参与到旅游项目发展中去,提升其参与国家公园建设和管理的能力,这不仅为原住民提供就业机会,在一定程度上遏制了偷猎、盗伐等违法行为,还缓和了原住民与国家公园的关系,并加强了对国家公园的建设效果的监督。

5 结论

基于制度变迁理论,在明确自然保护区和国家公园定义的基础上,深入探究三江源自然保护区成立以来的制度变迁历程,系统梳理其向以国家公园为主体的自然保护地体系的演变过程及制度变迁动力,进而总结中国自然保护区迈向国家公园体制变迁的逻辑特征。研究发现,中国自然保护区制度向国家公园制度的转变,以渐进式变迁为基石,中央政府发挥主导性的强制推动力量,地方政府和原住民的诱致性推动力量也协同发力。在这一变迁进程中,不同利益主体,涵盖中央政府、地方政府、原住民等,历经从中央政府主导,各方相互博弈,再到协同治理的发展阶段。这一制度变迁是中央政府和地方政府共同发力,多方利益主体互动并历经逻辑演化的产物。因此,构建以国家公园为主体的自然保护地体系已成为自然保护地建设领域各方利益主体共同认可的改革路径。这一体系的建设不仅符合生态文明建设的要求,也体现了可持续发展的理念,对于自然生态系统的保护和生态平衡的维护具有重要意义。

参考文献

[1] 蔡晓梅,苏杨. 从冲突到共生——生态文明建设中国家公园的制度逻辑[J]. 管理世界,2022,38(11):131-154.

[2] 陈真亮. 自然保护地制度体系的历史演进、优化思路及治理转型[J]. 甘肃政法大学学报,2021(3):36-47.

[3] 侯晓丽,沈佳慧,贾若祥,等. 我国国家公园发展历程、存在的问题及政策建议[J]. 区域经济评论,2023(6):136-143.

[4] 符尧. 中国自然保护地建设与管理矛盾冲突研究进展与缓解策略[J]. 世界林业研究,2023,36(4):107-113.

[5] 胡锋,白洋. 我国国家公园与自然保护地法律制度衔接研究[J]. 世界林业研究,2020,33(5):89-93.

[6] 刘茜. 改革开放40年自然保护区、风景名胜区法律制度变迁[C]// 新时代环境资源法新发展——自然保护地法律问题研究:中国法学会环境资源法学研究会2019年年会论文集(中). 保定:河北大学,2019:104-123.

[7] 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》[EB/OL]. [2025-01-01]. https://www.xinhuanet.com/politics/2019-06/26/c_1124675392.htm.

[8] 王昌海,谢梦玲. 以国家公园为主体的自然保护地治理:历程、挑战以及体系优化[J]. 中国农村经济,2023(5):139-162.

[9] 张海霞,吴俊. 国家公园特许经营制度变迁的多重逻辑[J]. 南京林业大学学报(人文社会科学版),2019,19(3):48-56.

[10] 何璆,陈洁,李虹. 加拿大草原国家公园建设管理经验及启示[J]. 世界林业研究,2023,36(6):105-110.

[11] 魏钰,左奥杰,乔娜. 国家公园生态保护理论及相关技术的国际经验与启示——以美国、加拿大和法国为例[J]. 科技导报,2024,42(18):58-65.

[12] 刘向南,李子杰. 平衡与发展:中国自然保护地设置与农业生产保障的制度经济史解读[J]. 中国农史,2022,41(6):98-107.

[13] 丁红卫,李莲莲. 日本国家公园的管理与发展机制[J]. 环境保护,2020,48(21):66-71.

[14] 黄宝荣,马永欢,黄凯,等. 推动以国家公园为主体的自然保护地体系改革的思考[J]. 中国科学院院刊,2018,33(12):1342-1351.

[15] ALOULOU W J. Handbook of research on entrepreneurship and organizational resilience during unprecedented times[M]. Hershey, Pennsylvania, USA: IGI Global, 2022.

[16] 俞睿骁,韦诗豪,苏中锋. 正式制度、传统主义文化与区域创新能力——基于制度组态视角的研究[J]. 研究与发展管理,2022,34(3):123-133.

[17] DAY J, DUDLEY N, HOCKINGS M, et al. Guidelines for applying protected area management categories (2nd Edition)[M]. Gland: Iucn, 2008.

[18] 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》[EB/OL].

[2025-01-04]. https://www.xinhuanet.com/politics/2019-06/26/c_1124675392.htm.
[19] 欧阳志云，杜傲，徐卫华. 中国自然保护地体系分类研究[J]. 生态学报，2020，40(20)：7207-7215.
[20] 李敏，谢屹，王静. 中国集体林权分割、动态博弈与制度变迁[J]. 世界林业研究，2020，33(4)：56-61.
[21] 陈长虹，刘颂. 基于多元利益主体行为和权益的生态保护红线实施与管理策略[J]. 上海城市规划，2020(1)：29-33.
[22] 马晓东，王冰洁. 浅析国家公园体系管理体制中的制度创新——以三江源国家公园为例[J]. 西安建筑科技大学学报(社会科学版)，2019，38(3)：58-62.
[23] 李永良. 三江源国家公园保护与管理问题探讨[J]. 林业经济，2019，41(6)：34-39.
[24] 国家林草局.《国家公园空间布局方案》印发[EB/OL]. [2025-01-03]. https://www.gov.cn/xinwen/2022-12/30/content_5734221.htm.
[25] 姜雅婷，杜焱强. 中央生态环保督察如何生成地方生态环境治理成效？——基于岱海湖治理的长时段过程追踪[J]. 管理世界，2023，39(11)：133-152.
[26] 秦绪娜，朱胜男. 关键节点、动力机制与环境政策变迁——基于历史制度主义的分析[J]. 四川行政学院学报，2022(3)：5-16.
[27] 董正爱，胡泽弘. 自然保护地体系中“以国家公园为主体”的规范内涵与立法进路——兼论自然保护地体系构造问题[J]. 南京工业大学学报(社会科学版)，2020，19(3)：31-42.
[28] 陆益龙，山永久. 国家公园体制及其社区治理体系的优化——基于三江源国家公园的经验[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版)，2023，25(4)：67-76.
[29] 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.
[30] 贾振立. 生态可持续发展动力系统研究——以普达措国家公园为例[J]. 资源节约与环保，2022(8)：5-8.
[31] 马婷，钟林生，虞虎，等. 包容性治理：中国国家公园治理新思路[J]. 生态学报，2023，43(10)：3869-3881.
[32] 王昌海. 改革开放40年中国自然保护区建设与管理：成就、挑战与展望[J]. 中国农村经济，2018(10)：93-106.

Trajectory and Logic of the Institutional Transition from the Management System of Chinese Nature Reserves to the National Park System: From the Perspective of Institutional Change

LÜ Qijia, YUAN Qiyue
(School of Public Administration, Xi'an University of Architecture and Technology, Xi'an 710000, China)

Abstract: From the theoretical perspective of institutional change, taking Sanjiangyuan National Park as a typical case, the historical trajectory of the gradual institutional transition was meticulously combed from the management system of Sanjiangyuan Nature Reserve to the national park system, the key driving factors in this transformation process were deeply analyzed, and logical characteristics implied in the construction of the nature reserve system with national parks as the mainstay were summarized. The result shows that the institutional evolution of Sanjiangyuan Nature Reserve has gone through three important stages. In different historical periods, the interaction among various stakeholders have driven institutional change, exhibiting the dual characteristics of progressive compulsoriness and inducement.

Keywords: nature reserve; national park; institutional change; driving forces of change; Sanjiangyuan