

祁连山国家公园多元共治体系建构探析

吕志祥, 赵天玮

(兰州理工大学 法学院, 甘肃 兰州 730050)

[摘要] 祁连山国家公园生态环境脆弱, 保护形势严峻, 当前其管理主要以政府部门的自治性、命令性控制模式为主, 缺乏社会、市场等多元主体参与, 导致碎片化管理问题严重。因此, 政府应从“命令、控制性”角色向“服务、指导性”角色转换, 发挥好政府、社会、市场的作用。以公共产品理论、分工协作理论、整体性治理理论为基础, 探究多元共治体系下政府、社会、市场在祁连山国家公园管理中的权责边界、职能范畴, 提出, 既需要在“共建共享”理念下对社会、市场在制度层面上进行“地位承认”和“赋权”, 也需要在“规范制衡”理念下对三者之间的权利和义务进行界定和厘清, 避免各自的“失范风险”“越权现象”的发生, 以期发挥各自最大的治理优势。

[关键词] 祁连山国家公园; 碎片化管理; 多元共治; 共建共享; 规范制衡

[中图分类号] C596

[文献标识码] A

[文章编号] 1001-5140(2021)04-0082-07

DOI:10.14084/j.cnki.cn62-1185/c.2021.04.007

祁连山国家公园承担着维护青藏高原生态平衡、阻止沙漠南侵、保障黄河和西北内陆河流水源补给的重任, 其对于国家生态安全保障具有重大战略意义。加强祁连山国家公园生态保护, 推动其高质量发展, 就必须加强生态治理的多元共治, 通过生态产业化, 将“两山理论”实现在生态治理中, 并释放出生态红利。因此, 在其生态治理过程中, 要发挥好政府、社会、市场各自的优势和作用, 探索多元共治机制, 确保其生态治理工作在全国生态治理中不掉队。

一、祁连山国家公园多元共治体系的理论基础

(一) 公共产品理论

公共产品理论是公共经济学的研究热点, 自其诞生以来, 为解决社会公平, 探究政府与其他主体共同参与社会治理提供了理论支持。新公共服务管理模式中, 政府要作为社会利益最大化的最终捍卫者, 在生态环境治理模式的改革中, 提升公共产品的供给效率和监督质量^[1]。在生态环境治理中, 如果生态产品允许私人部门提供, 则“搭便车”现象就无法避免。生态产品是将“两山理论”转换为现实价值的关键, 是人类将自然界中的空气、水、土壤、森林等通过生态产业化, 将生态治理转换为现实的经济价值^[2]。大部分生态产品是作为公共产品出现的, 所以, 要想降低公共产品的交易成本, 实现生态利益保护的最大化以及实现不同主体之间资源与利益的优化配置, 就必须构建以政府为主导, 社会、市场参与的多元共治体系, 以期提供更好的生态公共产品^[3]。

(二) 分工协作理论

在人类历史发展的长河中, 分工协作是人类生产力不断提高, 走向文明的关键。随着科技的进步,

[收稿日期] 2021-04-12

[基金项目] 国家社会科学基金项目“黄河流域绿色发展的法治协调机制研究”(项目编号:20BKS075)

[作者简介] 吕志祥, 男, 教授, 博士, 主要从事环境法研究; 赵天玮, 男, 硕士研究生, 主要从事环境法、法学理论研究。

观念的改变,分工协作发生着新的变化,面临着新的挑战。现代社会治理模式中,强调分工协作的具体性以及主体多元性,要明确政府部门的职责,加强社会参与、市场参与等方面的设计,形成政府、社会、市场参与治理的多元共治体系^[4]。在生态环境治理过程中,横向政府关系容易影响生态环境的有效治理。因此,需要加强不同政府部门之间的分工协作^[5],提高政府部门的生态监督能力和治理能力。在生态环境的持续性治理中,利益相关者的参与是关键,加强利益相关者的分工协作,能促进交流与合作,也有利于保护的可持续性^[6]。所以,在多元共治体系的建构过程中,应聚焦政府、社会、市场之间的分工协作,以市场竞争、社会自治和政府监管能力之间的协调发展为原则,做到分工协作、互信互利、互相弥补^[7]。

(三)整体性治理理论

20世纪末,整体性治理理论相继在发达国家兴起并逐步得到完善,21世纪以后,开始在我国生态环境治理实践中被广泛运用。整体性治理旨在不同层级的政府以及社会、市场的参与下整合多方信息并加强多元共治,公共部门按照不同功能进行划分,广泛采用市场机制,鼓励社会参与,清除治理过程中的碎片化和破裂化现象,以期公众提供高效、公平、完美的公共产品^[8]。现代生态环境治理中,越来越强调合作治理和整体治理的重要性。跨界合作、多元共治是整体性治理的核心特征之一,而这种跨界共治意味着多元主体之间要达成目标共识^[9]。因此,整体性治理理论为祁连山国家公园生态治理注入了全新的保护理念。政府发挥治理主体地位,协同社会、市场多方主体,协同合作,求同存异,整体性运作,像握紧的拳头一样形成合力,从而解决治理中所面临的碎片化问题。

二、环境治理新体系下多元共治主体关系

环境治理新体系下,多元共治体系的建构特征主要体现在政府、社会、市场之间的配合与协作。通过政府、社会、市场三方就生态治理所涉及的重大利益进行平等协商,来实现环境公共领域的良好治理^[10]。与此同时,在多元主体“配合与协作”的基础上,要引入“限制与制衡”机制,对各主体的权责边界、职能范畴进行划分,避免多元共治主体的“失范风险”^[11]。通过对政府、社会、市场进行清单式治理,以期形成“政府有为、社会有序、市场有效”的生态环境法治新秩序^[12]。

(一)环境治理新体系下政府与社会关系重塑

社会作为多元共治主体之一,在生态治理中扮演了关键角色。改革开放以前,单一公有制和计划经济体制使政府实现了对社会的强力控制,社会服从政府的命令和控制成为当时的社会现象。改革开放以后,社会治理方式发生了巨大的变化。随着市场经济的不断发展,政府与社会各主体之间的关系也发生了显著变化,由“命令、控制性”向“服务、指导性”转换,政府与社会之间开始分工配合、协同共治,其特征表现为推动社会力量的成长、社会组织的发展和公众参与^[13]。社会作为多元共治主体之一,以其专业性、社会性和灵活性弥补了政府在生态环境治理中的不足,完善了政府生态公共产品的供给。

然而需要注意的是,若政府与社会关系之间权责界定不清,就容易导致多元共治机制运行不畅,引起共治中的矛盾与冲突。所以,厘清政府与社会之间的关系,对于多元共治体系的运行至关重要。因此,在祁连山国家公园生态治理中,需要建立政府权力责任清单,政府需要对其行政权的行使进行规范,完善行政权的内、外部规范监督机制,防止行政权的“失范风险”和“越权现象”^[14]。同时,政府在生态治理中要敢于放权,保证社会各主体有序有权参与生态治理。比如完善生态治理公众参与机制,保证公众充分享有知情、参与、监督的权利;完善社会组织参与机制,培养社会组织并激发其活力;完善当地居民社区参与机制,发挥当地居民的生态治理优势,在治理中既要反映当地居民的意愿,也要保护其利益。

(二)环境治理新体系下政府与市场关系重塑

环境治理新体系下,如何厘清政府与市场之间的关系至关重要。改革开放以前,强调国家干预,形成了以政府为主导的一元管制模式,市场在环境治理中的作用微乎其微。而改革开放以后,随着市场经济的发展,政府的干预逐渐减少,市场作用越发显著,发挥着“决定性”作用^[15]。政府与市场之间的关系也由以前的“命令、控制性”向“服务、指导性”转换,但政府与市场之间的权责边界、职能范畴界定还不够

清晰。因此,在祁连山国家公园生态治理中,应借鉴清单式治理的基本理念,明确政府在生态治理中行为的法律法规依据,对政府权力进行清单式管理。同时,政府要明确“服务、指导性”角色定位,对市场主体进行制度上的“地位承认”,激发其参与热情^[16],通过治理模式的优化,做到“政府有为,市场有效”。而且,政府要进行动态调整,在市场失灵的情况下,及时介入进行调控。当然,政府与市场之间在协作的同时,还要相互制衡,建立健全双向监督反馈机制,及时发现和纠正对方“失灵”。

三、祁连山国家公园生态环境治理模式亟待完善

近几十年来,被誉为“中国西部天然生态屏障”的祁连山遭到了严重破坏,面临着严重的生态危机。面对祁连山地区生态环境的不断被破坏,政府部门一直都在进行积极的探索,但是由于缺乏社会、市场的参与,没有发挥好多元主体在生态治理中的各自优势,因此,仍然存在以下一些问题。

(一)立法碎片化,效力低阶

立法的碎片化,使政府、社会、市场在祁连山国家公园生态治理过程中缺乏完善的法律法规进行规范和指引。首先,由于国家公园在改革过程中急需相关法律法规加以规范和指引,实践中往往是因需制法,导致在立法过程中存在立法碎片化、立法资源不充分、水平较低、效力低阶等问题。祁连山国家公园在管理过程中缺乏关于自然保护区、国家公园管理的系统法律,相关规定散见于多个法律规范中,并且缺乏关于国家公园的概念。虽然《国家公园法》在积极制定中,但是,我国关于自然保护区法的立法工作却迟迟没有推进,更不用说针对祁连山国家公园的“一园一法”。当前,我国关于国家公园保护的立法还处于起步探索阶段,地方关于祁连山国家公园的立法也还处于空白阶段,这无疑为社会、市场的合法、合理参与其生态治理增添了障碍。同时,针对国家公园的生态治理立法没有建立完善的公众参与机制,公众缺乏参与立法的途径;立法过程中没有建立完善的协商制度,没有用法律规范厘清各主体之间的权责边界。

(二)规划碎片化,缺乏具体性和长期性

祁连山国家公园生态治理规划的碎片化,不利于多元主体在生态治理中的交流与合作,无法充分发挥各自的治理优势。为加快国家公园体制建设,国家层面和地方层面都在积极进行相应的规划设计。国家层面,2017年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《建立国家公园体制总体方案》,《方案》提出了构建以国家公园为代表的自然保护区体系的规划目标;2019年6月,印发了《关于建立以国家公园为主体的自然保护区体系的指导意见》,通过以上重要举措,以期形成对祁连山国家公园建设的宏观规划。地方层面,祁连山国家管理局相继颁布了《祁连山国家公园特许经营管理暂行办法》《祁连山国家公园建设项目监督管理暂行办法》《祁连山国家公园产业准入清单》等具体的管理保护办法进行规划保护。虽然相关规划活动正在进行,然而针对社会、市场如何参与,如何对其参与进行保障的机制尚未制定;针对具体的保护单元,比如天祝三峡国家森林公园、黑河源国家湿地公园等的专项管理规划还未制定;针对自然资源产权制度、生态修复、栖息地恢复、违规建筑物清除等的具体实施规划还有待制定,而且相关规定也仅散见于各个办法之中。

(三)效能碎片化,其他主体缺乏参与

由于祁连山国家公园涉及甘肃省和青海省两个省份,并且范围包括多个市县,导致各级政府和各个管理部门在权责、管理范围以及权属方面产生了很多冲突,管理上也缺乏沟通协作机制,实际管理效能低。在日常管理中,主要以行政管理为主导,缺乏社会、市场的参与,即使参与,也是碎片化的参与,使得国家公园的日常管理是自上而下地从政府部门单向性地指向社会主体。这种自上而下且单一的管理模式也容易导致政府部门的不作为和滥用权力,最终导致效能碎片化,国家公园不能得到有效治理^[17]。

(四)信息碎片化,各主体之间缺乏信息共享

目前,我国关于自然保护区的数据以及祁连山国家公园的数据共享平台尚未建立起来。祁连山国家公园在管理过程中,存在标准不统一、信息基础设施落后、数据管理滞后、数据共享平台不完善、各保

护主体之间数据传输不够及时和准确、信息碎片化等问题^[18]。关于祁连山国家公园生态环境状况,社会、市场总是后知后觉,往往是发生重大生态破坏案件时,其他主体才得以初步了解,且是碎片化了解。政府、社会、市场掌握信息的碎片化和不对称,既会导致政府在面对突发生态事件时难以做出及时、准确的评估,也会导致社会、市场的事后参与和盲目参与,无法发挥好社会、市场的正向积极参与作用,从而造成多元共治主体参与治理的秩序混乱。

(五)治理监督碎片化,缺乏延续性和多元性

祁连山国家公园治理的碎片化主要包含两方面的内容:一是对生态破坏、资源浪费的治理,往往是出现了问题再治理,表面化治理,不能做到根本性和持续性治理;二是点状式、分散式的治理,即农业部门、林业部门、国土部门、气象部门等政府部门之间以及政府、社会、市场之间,以各自的方式进行治理,缺乏各主体之间的相互配合。在祁连山国家公园生态治理监督过程中,由于主要以行政监督为主,即使涉及的社会、市场主体较多,他们也无法切实参与到生态治理监督中去,无法将所有的生态环境执法活动以及相关企业和个人涉及环境的生产经营活动监督到位,所以祁连山国家公园的生态治理监督是碎片化的,监督主体较为单一,缺乏多元共治监督机制。

四、祁连山国家公园多元共治体系的实现路径

如何对多元共治主体在制度层面上进行“地位承认”,获得多元主体对共治体系的“认同感”,在“赋权”的同时做好“规范制衡”,是实现祁连山国家公园多元共治体系良好运行的关键。因此,我们既需要在“共建共享”理念下对政府与社会之间、政府与市场之间如何共治进行探析,也需要在“规范制衡”理念下对政府、社会、市场之间进行权利和义务的界定和厘清,避免各自的“失范风险”或“越权现象”发生。

(一)政府与社会之间的共治

祁连山国家公园生态治理的现代化需要社会力量的加入,通过向社会“赋权”,发挥其专业性、社会性和灵活性等方面的作用。政府需要加快治理职能转换,以发挥社会主体治理优势最大化为目标,为社会主体参与社会建设和生态治理构建完善的参与机制,加强参与机制的制度化建设^[19],因此,我们可以从以下几方面进行完善。

其一,公众参与是祁连山国家公园共建共享的基础。2014年新修订的《中华人民共和国环境保护法》正式确立了信息公开和公众参与制度,使公众成为生态治理多元共治体系中的重要组成部分。建设生态文明关系到公众自身的利益,关乎国家的未来。因此,政府部门在履职的过程中要时刻保持与公众的联系,将政府治理和社会自治相结合,倾听和采纳他们的意见,从不同角度加强公众的参与。首先,保障公众充分享有知情、参与、监督的权利,鼓励公众参与国家公园的部分管理事务。其次,提高公众生态治理的责任意识、担当意识,鼓励公众捐献公园设施,参与公园内的志愿活动等。再者,国家公园的重大决策和规划设计方案需向社会公开,征求意见^[20]。最后,为公众提供一个检举揭发平台和参与保护平台,因为政府、市场、社会组织等不可能总是能及时、全面地发现违法违规行为,有时候反倒是公众首先发现身边的生态破坏事件。

其二,社会组织参与是祁连山国家公园共建共享的关键。随着社会治理的不断发展,需要来自政府以外的其他主体参与治理,以缓解政府的社会治理压力^[21]。随着多元共治环境法治新秩序的兴起,社会组织参与的程度和有效性将会直接影响到多元共治体系的制度设计和执行效果^[22]。因此,为加强合作,政府首先要鼓励社会组织参与祁连山国家公园生态治理工作,并给予政策和资金支持;其次,政府要为社会组织参与祁连山国家公园生态治理提供便利,比如简化办事程序,及时进行信息公开等;最后,部分公共服务可以由社会组织提供,以提高祁连山国家公园生态治理的效率和质量,减轻政府的压力。

其三,当地居民社区参与是祁连山国家公园共建共享的闪光点。由于祁连山国家公园人文地理环境的特殊性,使得当地居民社区参与治理成为共建共享的重要支撑。当地居民作为多元共治主体之一,在国家公园治理中扮演了重要角色。所以,应创建当地居民社区生态治理参与平台,充分发挥当地居民

社区的生态治理优势,尊重当地居民的知识和权利,发挥社区居民的地方性优势^[23]。祁连山国家公园内地广人稀,当地居民社区以农牧业为主,经济结构单一,生产方式落后^[24]。因此,在祁连山国家公园生态治理中,要完善当地居民参与机制,充分反映当地居民的意愿,培养他们的生态治理认同感。同时,鼓励当地居民参与国家公园的生产经营,比如参与生态修复和补偿、发展文化旅游产业等,发挥当地居民优势,避免政府和市场的盲目开发,从而保护当地居民的利益,提高他们的参与热情。

(二)政府与市场之间的共治

在祁连山国家公园生态治理中,需要政府和市场各司其职,共同发力,既要对市场主体“赋权”,给予“地位承认”,保证其权力和利益,增强其合作治理的“认同感”;也要对政府主体“限权”,防止政府“越权”,做到执法行为有法可依。因此,我们可以从以下几方面进行完善。

其一,对市场主体“赋权”,为市场参与生态治理提供制度支持。任何一个市场经济体系为建立稳定的市场关系,都需要国家来界定产权,为市场提供制度保障^[25]。政府通过允许企业在公园内进行特许经营、污染企业自治、环境污染第三方治理等市场化途径,来实现有效解决生态治理中所面临的一系列碎片化问题。承认企业作为私主体进行祁连山国家公园生态治理,就是承认市场机制在多元共治体系中的必要性和有用性。企业作为私主体,参与到多元共治体系当中,是推进生态环境治理体系现代化的必然路径^[26],也是从以政府部门的自治性、命令性控制模式为主的垂直管理模式向多元共治模式转换的路径选择。通过私人企业在多元共治体系中的有力支撑,将使祁连山国家公园生态治理更加具有开放性和灵活性,从而大大提高生态治理的效率和质量。

其二,对政府主体“限权”,以法律规范厘清政府、市场之间的权责边界、职能范畴。为避免政府的“失范风险”,我们要保证政府的执法行为有法可依,从而做到公权力的限制与私权利的保障有机结合,保障市场的资源配置^[27],促使政府集中精力做好分内之事,确保政府、市场在各自权限范围内依法有序活动^[28]。因此,在祁连山国家公园生态治理中,政府部门要落实治理法治化,提高依法行政水平。比如落实好监督职责,在“市场失灵”下对其进行规范管制,避免企业间的盲目竞争;完善信息公开制度,将政府的权力置于阳光下;提高服务能力,为市场参与祁连山国家公园生态治理提供便利。

(三)政府、社会、市场三者之间的共治

规范制衡理念下,追求的是政府、社会、市场之间各自利益的“均衡满足”,但各治理主体的“差异性”和“逐利性”,必然导致矛盾,如果不加强多元主体的治理协商,规范治理协商机制,则会面临严重的治理风险^[29]。公共利益是政府与社会、市场在共建共治共享中达成的利益共识,不能由政府部门进行单方面的控制和分配,而应该构建多元互动平台,及时就生态治理进行交流、协商,达成生态治理共识^[30],避免政府的“失范风险”“越权现象”。同时,社会、市场的“逐利性”往往也会导致“社会失灵”和“市场失灵”,需要政府在“赋权”的同时加以规范和合理限制。因此,我们可以从以下几方面进行完善。

其一,科学、民主立法下的制度安排是三者之间进行“规范制衡”的前提条件。因此,需要完善国家公园生态治理法律机制,努力推进祁连山国家公园科学、民主立法,塑造政府、社会、市场多元建构的共建共治共享生态环境法治新秩序。科学立法的核心在于制定符合祁连山国家公园生态治理客观规律的法律,而民主立法的核心在于开放性与民主性。2018年“生态文明建设”的入宪,加快了我国生态文明建设步伐。因此,我们在国家公园立法过程中要加快基础性、全局性立法的制定,以宪法为指导,以计划中的《国家公园法》作为整个法律体系中的基础,并且综合实际情况制定“一园一法”,即针对祁连山国家公园制定《祁连山国家公园法》,体现出与其他国家公园保护立法的差异性,形成中央与地方、普通与特殊之间相互配合包含的法律体系。在《甘肃祁连山国家级自然保护区管理条例》的基础上,尽快出台《祁连山国家公园管理条例》,解决多部单行性专门环境资源法律法规所形成的管理制度分散、交叉、重叠、疏漏等问题。其次,要拓宽公民有序参与立法的途径^[31]。再者,要建立完善的立法协商制度,倾听和反映社会、市场的诉求和意识,使祁连山国家公园生态治理立法符合宪法精神和得到多元共治主体的拥护^[32]。最后,承认社会、市场的生态治理地位,明确其权利与义务,保证其有法可依,做到依法有序治理。

其二,完善的生态治理规划是三者之间进行“规范制衡”的基础保证。要进一步加强祁连山国家公

园规划管理的顶层设计,保证祁连山国家公园在全国生态治理工作中不掉队。我们可以借鉴美国国家公园的规划框架,结合我国实际情况,抓紧完善关于国家公园生态治理的法律规范,并且以它为指导,制定国家公园总体发展规划和专项规划,以十到十五年为一个规划周期。其次,针对祁连山国家公园生态治理,以五到十年为一个规划周期。这些专项规划可以是针对某一具体的“公园”,比如张掖丹霞国家地质公园专题规划;也可以是针对某一具体的元素,比如自然资源产权制度规划、生态修复规划、栖息地恢复规划、清除违规建筑规划等,并且可以根据不同的地质地貌制定相应的规范标准。再者,以森林公园、湿地公园、地质公园等具体部门为单位,制定本单位内的国家公园详细规划,由园内工作人员落实执行。最后,由各个基层保护单位制定年度工作规划,层层上报汇总,形成国家公园的年度工作规划。

其三,完善的信息资源共享机制是三者之间进行“规范制衡”的重要支撑。在大数据背景下,政府、社会、市场将各自所掌握的信息数据进行分享,实现生态保护数据互联互通,避免各参与主体之间“信息碎片化”,将会使祁连山国家公园生态治理在多元共治模式下更加高效。各部门之间,尤其是处于国家公园内的部门之间,要及时进行各方信息资源共享,共同发力,完善基础数据设施,加强数据管理,构建一体化的数据共享平台和信息库。祁连山国家公园管理局以及各部门,要对自己管辖范围内的土地、水资源、森林资源、矿产资源等生态资源有全面的了解并建立信息档案库,掌握国家公园内的人口数量、企业的经营类型和经营活动以及人们的生产活动并建立信息档案库。一旦发现违法违规事件,政府、社会、市场之间要相互督促,相互合作,及时进行信息共享。

其四,完善的多元监督机制是三者之间进行“规范制衡”的关键。祁连山国家公园生态治理监督除了要坚持政府的监督地位,还应该重视社会、市场的监督作用,完善生态环境多元监督机制,将重点监督和全面监督相结合。政府应坚持生态治理监督中的主导地位,坚持监管者地位,同时由“命令、控制性”角色向“服务、指导性”角色转换,发挥好社会、市场的生态监督作用,构建起广泛听取多元主体声音的监督体系。社会、市场除了要加强生态破坏行为的监督,还要重点监督地方行政机关不作为、相互推卸责任、玩忽职守的行为。

其五,“放管结合”是三者之间进行“规范制衡”的核心所在。在祁连山国家公园生态治理中,如果一味强调社会、市场的作用,强调对其“赋权”,在政府与社会、市场的关系上主张“小政府”和“大社会、大市场”,过分强调社会、市场在祁连山国家公园生态治理中的重要作用,忽视和限制政府的作用,则社会、市场的“逐利性”将导致“社会失灵”“市场失灵”。因此,政府要进行“放管结合”,在“赋权”的同时,要监督和指导社会、市场权利的行使。

建立国家公园是从国家生态安全的战略角度上提出来的,对研究自然保护地体系建构具有重大意义。因此,为使祁连山国家公园多元共治体系的建构落到实处,各治理主体要充分发挥各自优势,共同发力,从而确保祁连山国家公园生态治理工作在全国生态治理中不掉队。

参考文献:

- [1]刘佳丽,谢地.西方公共产品理论回顾、反思与前瞻——兼论我国公共产品民营化与政府监管改革[J].河北经贸大学学报,2015(5):11-17.
- [2]王金南,王夏晖.推动生态产品价值实现是践行“两山”理念的时代任务与优先行动[J].环境保护,2020(14):9-13.
- [3]常笑.生态产品价值实现路径探讨[J].中国土地,2021(1):31-33.
- [4]王树义,赵小姣.长江流域生态环境协商共治模式初探[J].中国人口·资源与环境,2019(8):31-39.
- [5]陈海嵩.中国环境法治的体制性障碍及治理路径——基于中央环保督察的分析[J].法律科学,2019(4):149-159.
- [6]李奇伟.从科层管理到共同体治理:长江经济带流域综合管理的模式转换与法制保障[J].吉首大学学报,2018(6):60-68.
- [7]杜辉.面向共治格局的法治形态及其展开[J].法学研究,2019(4):21-39.
- [8]韩小凤.从传统公共行政到整体性治理——公共行政理论和实践的新发展[J].学术研究,2016(8):77-82.
- [9]周志忍.整体政府与跨部门协同——《公共管理经典与前沿译丛》首发系列序[J].中国行政管理,2008(9):127-128.
- [10]周珂,腾延娟.论协商民主机制在中国环境法治中的应用[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2014(6):24-34.
- [11]谌杨.论中国环境多元共治体系中的制衡逻辑[J].中国人口·资源与环境,2020(6):116-125.

- [12]武力,张林鹏. 改革开放 40 年政府、市场、社会关系的演变[J]. 国家行政学院学报,2018(5):30-32.
- [13]汪锦军. 政社良性互动的生成机制:中央政府、地方政府与社会自治的互动演进逻辑[J]. 浙江大学学报,2017(6):45-57.
- [14]王万华. 法治政府建设的程序主义进路[J]. 法学研究,2013(4):102-106.
- [15]曹冬英,王少泉. 当代中国政府与市场关系的演变及优化途径[J]. 江淮论坛,2018(1):31-35.
- [16]李芸,战焱磊. 政府与市场关系的模式重构与路径选择——全面深化改革背景下的系统考量[J]. 南京社会科学,2015(11):70-76.
- [17]张文松,林洁. 国家公园合作治理:理性审视、法治实践与进路选择[J]. 宁波大学学报,2019(4):126-127.
- [18]王奕文,唐晓岚,徐君萍,等. 大数据在自然保护地中的运用[J]. 中国林业经济,2019(4):17.
- [19]郁建兴,任泽涛. 当代中国社会建设中的协同治理——一个分析框架[J]. 学术月刊,2012(8):23-25.
- [20]温煜华,祁连山国家公园发展路径探析[J]. 西北民族大学学报(哲学社会科学版),2019(5):15.
- [21]祁春轶. 我国社会组织的能力培育及其制度完善——以功能分析为视角[J]. 法学,2020(5):93-95.
- [22]詹国彬,陈健鹏. 走向环境治理的多元共治模式:现实挑战与路径选择[J]. 政治学研究,2020(2):72.
- [23]张天宇,乌恩. 澳大利亚国家公园管理及启示[J]. 林业经济,2019(8):23-24.
- [24]张壮,赵红艳. 祁连山国家公园试点区生态移民的有效路径探讨[J]. 环境保护,2019(22):32-35.
- [25]甄志宏. 国家治理体系和治理能力现代化的新视角——政府与市场关系的再探索[J]. 上海对外经贸大学学报,2020(1):41-43.
- [26]杜辉. 论环境私主体治理的法治进路与制度建构[J]. 华东政法大学学报,2016(2):119-128.
- [27]张守文. 政府与市场关系的法律调整[J]. 中国法学,2014(5):65-68.
- [28]陈大为. 内在契合:建设法治政府与推行权力清单制度的关系研究[J]. 河南社会科学,2020(1):71-75.
- [29]王岩,魏崇辉. 协商治理的中国逻辑[J]. 中国社会科学,2016(7):34-35.
- [30]张成福,李丹婷. 公共利益与公共治理[J]. 中国人民大学学报,2012(2):98-99.
- [31]卓泽渊,何勤华,张永和,等. 新时代法治国家建设笔谈[J]. 现代法学,2018(1):4-5.
- [32]马长山. 法治中国建设的“共建共享”路径与策略[J]. 中国法学,2016(6):5-23.

Pluralistic Co-governance System Construction of Qilian Mountain National Park

Lyu Zhixiang, Zhao Tianwei

(School of Law, Lanzhou University of Technology, Lanzhou 730050, China)

[Abstract] The ecological environment in Qilian Mountain national park is fragile and the protection situation is stern. Currently, its management is mainly in forms of government's autonomy and directive control mode, lacks the participation of multiple subjects such as society and markets, which results in severe problems of fragmented management. Therefore, governments should transform their role of "direction and control" to that of "service and guidance", make most of the roles of governments, society and markets. Based on theories of public goods, division and cooperation, and holistic governance, the article explores the responsibility boundaries and function categories of governments, society and markets under the system of pluralistic co-governance. The article points out that we should not only recognize the status of society and markets and empower them under the notion of "co-building and sharing", but also define and clarify the rights and responsibility of governments, society and markets under the notion of "regulation checks and balances".

[Key words] Qilian Mountain national park; fragmented management; pluralistic co-governance; co-building and sharing; regulation checks and balances

(责任编辑 李晓丽 责任校对 马倩)