

创新、黏合、服务

发挥公益组织在中国国家公园建设管理中的独特作用之一

文、图 / 彭葵

以三江源国家公园为代表,环境社会组织参与我国国家公园建设管理的广度和深度都不断加强,在促进体制机制改革、填补政府保护空缺、提升保护效率、引入社会资金、完善社区治理和动员公众参与等方面拥有特殊地位,其独特的作用主要表现在以下几个方面:

一是开展创新性的研究和探索。环境社会组织的独立性决定了其可以从更客观的角度,基于一些创新的理念,采用一些创新的手段方法协助政府主体开展国家公园的研究和建设管理,尤其是政府能效难以发挥的地方或者短板,比如理论和模式创新、社区治理、本土实践知识、公众动员等,从而为政府保护决策、顶层设计和布局实施提供科学、技术和政策支持。中国环境社会组织全程参与国家公园体制改革试点并提供系列政策咨询,就是典型例子。

二是开展实践示范,承接政府服务。环境社会组织可以采取比较灵活的行动将理论付诸

落地实践,能小规模试错,深入到国家公园一线,和基层保护区、巡护员、社区居民共同开展工作,直接发现和解决保护的真实问题,提高保护有效性和管理质量,并作出示范。在实践中吸取一些经验甚至是教训,把这些试错的经验和教训提供给政府主体,从中吸取很好的经验改变一些政策,从而为政府大规模复制推广提供借鉴。此外,环境社会组织还可以承接政府保护服务,以专业手段开展保护管理、监测评估、特许经营、社区治理、环境教育、志愿服务等工作,使国家公园保护和管理高效运作。环境社会组织的许多实践示范经验,已经在我国国家公园的改革中得到了应用。

三是搭建桥梁,黏合各类行动主体与资源。相比政府和企业等资源,环境社会组织规模和力量相对薄弱,但却能够快速搭建协作平台,将各方主体和资源聚拢起来开展共同行动。环境社会组织在国家公园改革中搭建了很多桥梁,



包括政府和企业之间、政府和社会之间、企业和社会之间、专业和非专业之间的桥梁,作为合作的催化剂,让研究者、政策制订者、管理者、保护行动者和捐赠者各类主体能够走到一起,充分调动广泛的社会资金、信息技术、人才,发挥各自的专业作用多方贡献国家公园的建设。

四是开展社会监督与公众教育传播。环境社会组织代表的群体不是利益群体,而是自然或社会公众,代表的是公共产品的利益,就有机会成为国家公园的一个监督者,监督和评估规划计划、政策实施、保护成效、目标进度等,促进国家公园建设管理不会偏离轨道。此外,环境社会组织在面向公众的宣传教育 and 行动动员方面具有天然的优势,能够利用各种公众活动和媒介,传播国家公园价值,普及保护知识,引导全民支持和参与共建。

当前,中国正在建设全世界最大的国家公园体系。这是一项长期而艰巨的任务,必须持之以恒、久久为功。“通过志愿提供公益”的环境社会组织作为政府和企业之外的“第三部门”,必须在国家公园建设管理中发挥独特作用。但是,由于我国国家公园刚刚诞生,而本土环境环境社会组织发起较晚,其参与国家公园的建设管理还面临渠道不畅、能力不足、资源有

限等诸多挑战,需要全面提升参与国家公园共建共享的水平和能力,为此特别提出以下建议:

第一,环境社会组织需要大力加强自身专业能力建设。与历史悠久的诸多国际环境社会组织拥有大量科学人才不同,中国多数的环境环境社会组织规模较小,成立时间较短,专业人才和专业技能不足,难以深度参与国家公园的治理这样高度综合化和专业化工作。环境社会组织需要制定自身发展长期规划,根据自身使命有计划地引入兼具学术水平和实践精神的科学家和专业人才,突出提升国家公园建设和管理某些方面的专业能力,科学有效地参与国家公园的共建共享。

第二,环境社会组织需要重视实践示范,善于总结和提炼模式和经验。环境社会组织的最大优势之一是能够快速灵活地落地项目,高度重视实践示范,在实践中发现问题和解决问题;要善于总结和提炼示范模式和成败具体原因,明确其模式行动理论和实施步骤,以为政府的国家公园法律标准制定及决策提供明确的意见和建议,甚至是整套解决方案,树立公益机构参与国家公园建设的模式品牌。

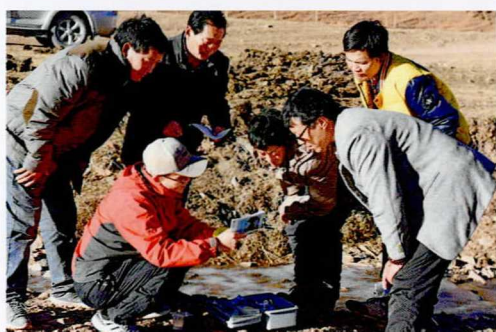
游客正在参与三江源国家公园自然科考体验。在上世纪末、本世纪初,在此已经开展了大量的保护探索和试点工作。其中以藏族为主体的三江源生态环境保护协会成立之后,持续关注三江源及可可西里野生动物保护。2007年,三江源又一家环境社会组织成立,即年保玉则生态环境保护协会成立,其特点是擅长以文字、图片、影像等手段监测记录当地物种及环境变化,并受三江源国家公园委托开展调查监测,积累了大量物种、冰川、气候等方面的数据并出版系列书籍,为科研、保护地管理提供了一手资料。2008年三江源协会成立,并致力于藏区生态环境与传统优秀生态文化的保护与宣传,培养三江源本土牧民环保带头人,并关注地区的可持续发展。三江源本土草根环境社会组织的蓬勃发展,激发了原住民的环保意识和热情,使三江源成为全国民间草根环保最活跃的区域,为三江源国家公园的社区治理奠定了群众基础。



架设桥梁，开展多方保护的能力建设



GEI与西双版纳保护区及南蛮村签订社区保护协议



培训社区农牧民开展水质监测技术



帮助社区成立合作社，设计和开发传统手工艺，使产品收到市场的欢迎。

图中公益组织正在组织牧民在社区协议保护地内开展野生动物红外相机监测，为保护提供科学依据。山水自然保护中心通过系统培训牧民监测员，长期开展以雪豹等野生动物为主的生态监测，获取大量的生物多样性科学数据，发表科学成果填补数据空白；中心还同牧民一起出资设立“人兽冲突保险基金”，探索国家公园生态体验特许经营等，为政府保护和国家公园建设管理提供依据。GEI和山水自然保护中心等国内环境社会组织不仅引入国际国内先进保护理念和手段，同时开展落地实践示范，以此为基础向政府提供系列国家公园改革建议得到采纳，充分发挥民间智库的功能。





GEI 帮助三江源毛庄乡建立了社区保护生态驿站，成为社区保护、自然教育和生态旅游中心，2017 年，GEI 在此建立了三江源首个“社区能力建设中心和协议保护基地”，并将社区保护推广到西部 8 个省区。GEI 是中国成立最早的环境环境社会组织之一，从南美洲秘鲁引进“协议保护机制”并成功本土化，从 2013 年起与青海林业厅及当时的三江源国家级自然保护区管理局签订战略合作协议，将本土化的社区协议保护机制引入三江源，促进三江源牧民社区与保护区（国家公园）签署“保护协议”，在保护区外围划定“社区协议保护地”，规定了各方在生态保护中的权责利：三江源国家公园授权牧民保护并指导；牧民组织巡护志愿者队伍，制定保护计划和巡护路线，结合藏族牧民“圣山圣湖”保护的传统文化知识和科学手段，在当地开展生态巡护和环境监测；GEI 提供科学和能力建设支持，设立“社区保护与发展小额信贷基金”，同时发动外部资源支持社区发展生态文化为基础的替代生计，替代生计的收入所得，按照协

议约定，拿出 5-20% 支持社区的生物多样性保护活动。这套以培育社区原住民为主导参与保护的模式，激发了当地社区参与保护的巨大动能。GEI 先后在玉树和果洛的 12 个社区推广示范工作，帮助社区建立了 10 余万公顷协议保护地，支持当地牧民结合科学与传统知识，开展社区保护行动，并通过发展传统手工艺和生态旅游，使社区获得数百万元的收入，支持自己的保护行动，“社区协议保护”已经发展为生态服务经济模式。GEI 的三江源社区保护模式，也成为青海省乃至全国生物多样性保护和脱贫双赢的典范，得到包括中央电视台焦点访谈在内的广泛报道和嘉奖。GEI 根据研究和实践，先后向三江源国家公园、青海省和中央各级政府，提交国家公园社区治理和发展生态服务经济的政策建议，推动了国家公园相关政策的出台。2016 年起，GEI 把社区协议保护模式引入缅甸、印尼、老挝等国，在 30 余个社区建立了 4 万多英亩的社区保护地，输出中国经验。

第三，加强多利益相关方的协作，拓展环境社会组织参与国家公园治理的政策空间。环境社会组织应充分发挥自身催化剂和粘合剂的作用，加强与不同利益相关方的互助协作，尤其是环境社会组织之间及与社区的共同行动，增强行动力和影响力。如近年来成立的“社会公益保护地联盟”“中国环境资助者网络”等，行业合力影响日益增强；在此基础上，参与推进《国家公园法》的制定，明确环境社会组织参与国家公园治理的法律地位及工作范围，推进在国家公园决策管理、公益捐赠、社区发展、环境教育、监督评估、传播引导等方面，建立环境社会组织参与的激励和监督机制，用制度保障环境社会组织参与国家公园建设管理的渠道和权益。

第四，密切跟踪国际保护趋势，开展民间环境外交。中国环境社会组织需要避免闭门造车，应密切关注国际生态环境保护趋势，加强与国际环境环境社会组织的合作和经验交流，研究分析出现的新理论、新方法、新模式、新资源，这一方面能为我国国家公园的持续建设带入创新理念与行动；另一方面向国际提供中国环境社会组织参与国家公园建设管理的经验和方案，开展民间环境外交，积极参与和融入全球环境治理。民间环境外交有助于提升中国环境社会组织能力，改善国际国内社会对国内环境社会组织的看法，也增进对中国国家公园体制改革、生物多样性保护以及生态文明建设的理解。

本文作者系永续全球环境研究所博士、项目主任。