

国家公园建设的社会经济影响评价体系研究*

魏淑娟 王红兵

[摘要] 本文主要探讨构建国家公园建设的社会经济影响评价体系,从利益相关者的角度,根据国家公园社会经济影响评价的基本原则和特点,找出适合的评价方法。根据国家公园总体规划和本底调查实际情况,理顺我国国家公园相关政策的规定,确定评价指标,确保评价内容符合国家公园发展实际。在实施过程中要注重评价体系及指标的科学性及可操作性,根据国家公园建设区域的实际情况确定符合其实际发展状况的评价指标,为完善国家公园规划体系,建立维持国家公园正常运行的长效机制提供依据。

[关键词] 国家公园;经济社会影响评价;利益相关者

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2024) 01-0070-07

2015年以来,我国开始推进公园体制试点工作,随着政策制度的不断完善和不同区域国家公园试点创建工作的不断推进,国家公园建设取得了初步成效。2021年10月12日,习近平主席在《生物多样性公约》第十五次缔约方大会领导人峰会上宣布我国正式设立5个国家公园,全面开启了我国国家公园建设的新篇章。与此同时,国家公园建设过程中也遇到经济发展与生态保护、文化传承与发展、民众生活便利度、资源浪费、影响经济发展稳定等问题。2020年12月,国家林业和草原局发布的《国家公园设立规范》明确全民拥有的自然资源资产产权、保护管理基础、和全民共享潜力等社会经济方面的认定指标,着重强调对待建区域人文资源、社会经济发展进行评估,其特点是强调生态保护和社区发展相结合,在保护生态的同时也注重社区发展和民生改

善。^[1]因此在国家公园建设中,社会经济影响占据非常重要的地位,通过详细分析国家公园的社会经济影响,可以避免在建设过程中因决策失误而导致的资源浪费、减少对区域经济持续发展和社会稳定的影响。目前国家公园建设的社会经济影响评估尚处于起步阶段,亟需探索建立适合我国国情的社会经济影响评价体系。

一、社会经济影响评价概念和内涵

20世纪80年代,西方国家开展了一种以社会学家参与分析的社会评价,即社会影响评价。不同于传统的项目财物评价方法,项目社会影响评价方法不仅关注项目的经济价值,同时还重视项目与人类生存环境及社会发展的互适性关系,即项目的社会价值。Becker将社会影响评价视为“一种有关发展与民主的理论体系”,包括是否对社会发展路径造

* 基金项目:国家林业和草原局西北调查规划院委托课题“青海湖国家公园设立社会经济影响评价”

作者:魏淑娟,兰州大学哲学社会学院副教授,兰州 730000;王红兵(通讯作者),中国科学院科技战略咨询研究院副研究员,北京 100190

成影响、是否有利于实现社会发展目标以及对实施过程的关注,认为对项目进行社会影响评估的过程实质上就是“一个运用社会学理论对项目各方利益关系进行重新建构与解构的过程”。^[2]社会影响评价除了关注社会影响、谁得谁失的问题之外,还会特别考虑怎样减少社会损失的问题,后者也是用于行动或项目调整的重要方面。^[3]Vanclay认为,社会影响评价的价值在于,通过系统地诠释项目和社会环境的关系来评价与管理项目对人类的生存环境及社会变化所造成的有意的或者无意的影响,能够有效地发展并识别项目系统中潜在的利益冲突,帮助提升项目的社会效益,规避可能会出现的社会风险,进而促进项目与社会、经济及生态系统的协调、可持续发展。^[4]

国内社会影响评价方法发展至今,对社会经济影响评价的要求和内容的界定,学界并没有形成统一的看法。刘军伟认为以政府投资公共项目为对象进行社会影响评价时,应该重点评价正面效益、居民生活、自然环境、特殊群体这四个方面的内容。^[5]刘佳燕认为社会影响评价的内容要充分考虑各类社会影响,包括居民就业、社会生活文化、社会福利、公共安全影响等。^[6]针对目前国内有关重大工程社会影响评价在评价内容界定上的讨论,袁竞峰指出国际组织对社会影响评价的研究内容已经由传统狭义的社会影响定义扩展到以人为本的评价内容,尤其强调对部分特殊群体,包括弱势群体和核心利益群体,是否给予了足够的关注和考虑。相比之下,国内关于社会影响评价内容的界定还停留在对影响主体及简单的评价内容的扩充上,对于社会影响评价在当今新时代中国社会下的新内涵缺乏思考。此外,社会经济影响评价要求评价应秉持政策目标、以人为本、协调可持续与差异化决策,在评价中应该避免“人群”和“社区”两个概念的混淆。

重大建设项目的社会经济影响评价有广义和狭义两种定义,广义上的社会经济影响评价包括对社会经济发展的影响、对人们的生活环境的影响、对自然资源的开发和利用及对生态环境的影响。通过对以上四个方面的分析,得出项目在经济上是否可行,在社会上是否可容,从而为制定正确的决策提供依

据并尽量减少负面影响。狭义上的社会影响评价仅仅包括对自然资源的开发利用和对人们生活环境影响两方面的分析与评价。当前,重大项目建设社会经济影响评价的内容既包括较为宏观的影响主体,也包括受影响的特殊群体,如弱势群体和核心利益相关者。重大项目建设的社会经济影响评价在我国应用较多的是在公路建设方面,其评价理论、方法和指标体系都比较完善。我国的社会经济影响评价方法主要有逻辑框架法、前后对比分析法、利益群体分析法、有无对比分析法、综合分析法、参与式评价、农村参与者评估、受益人评估以及多层次模糊综合评价等,其中多层次模糊综合评价在我国大项目的社会经济影响评价中的运用占很大比重。社会影响的评价主要方法是公众参与式的,^[7]通过对利益相关者的分析,确定重大建设项目的受影响群体,通过对利益相关者的访问及调查,让利益相关者群体确定重大项目建设对其生产生活产生的影响,并确定相关指标体系。综上,对于重大建设项目的社会影响评价主要有两种,参与式方法评价及利益群体分析方法,通过利益相关群体的参与,不仅加强人们对重大建设项目的了解,同时也能够了解不同人群对项目建设看法,减少决策的失误。

二、生态环境项目建设的社会经济影响评价的内容和特点

生态环境项目的建设处在一个大的社会经济环境中,需考虑到项目建设过程中产生的邻避效应,通过参与式的方法收集受影响公众的看法和建议,在秉持“以人为本”的核心概念中,强调项目的社会经济影响。李晟之在研究自然保护区建立过程中的社会经济影响评价强调,要考虑在建设过程中的社会经济方面的影响,了解群众的想法,实现社区共管的目标。^[8]崔寿君也提出在政府投资建设项目中也强调要综合考虑项目影响、互适性和风险等方面的分析。^[9]

通过对生态环境项目建设的社会经济影响评估的总结来看,其特点主要为评价范围广、内容多、以定性指标为主、实用性。^[10]评价范围广是指生态环境项目建设不仅要考虑其环境影响,也要考虑到涉及的社会、经济方面的影响,包括社会影响、社会效

益、社会风险评价,以及经济影响、经济效益和经济风险评价。评价内容多是指生态环境项目建设的社会经济影响评价还包括项目与政策、社会发展、利益相关群体等的影响问题,还需考虑项目与社会经济发展的互适性和可持续发展等问题。以定性指标为主是指生态环境项目建设社会经济影响评价的部分指标是可以量化的,比如经济效益中如就业、经济增长等,但是在社会效益上大部分指标难以量化,所以社会经济影响评价主要以定性评价为主。实用性导向是指生态环境建设的社会经济影响评价指标要从统计部门已有的基础数据中直接获取,同时也要根据项目建设中的本底数据及其他相关数据进行重新设计,从而保证评价指标的准确性及实用性。

弗兰克认为社会影响评价是指分析、监督和管理项目开发过程中所造成的社会方面的后果。^[11] 国家公园的相关政策和研究表明,国家公园不仅要注重生态保护,还需重视生态保护与社会经济发展相结合。由于我国人口众多,国家公园的核心区及周围区域或多或少会分布原住居民,国家公园建设规划中也应注重区域内社会经济的可持续发展,以及对居民生产生活的影响。根据国家发展改革委关于重大决策项目实施要求,“凡是与人民群众切身利益相关,涉及面广,容易引发社会稳定问题的重大决策项目,在作出决策前,需要进行社会影响评估”。^[12] 对国家公园的社会经济影响评价,规划建设者可以根据评价结果了解利益相关者的想法,改善与社区群众的关系,激发其参与国家公园管理的热情,分析利益相关者群体对项目的适应性及可接受程度,分

析其社会可行性及其可能存在的社会风险,以规避项目建设过程中可能出现的社会风险,促进国家公园的顺利建设,确保建设过程及建成后的社会经济的稳定性发展,^[13] 因此国家公园设立的社会经济影响评估尤为重要。

与国家公园社会经济影响评价特点的相关研究分别从经济和社会方面着手,主要从利益相关者的角度进行社会影响和经济影响评价,其主要特点包括:一是多维度和多视角,国家公园的社会经济影响评估不仅包括众多利益相关者产生的社会经济效益、风险的评价,还包括国家公园在建设过程中的生态保护与社会经济发展的互适性问题及可持续发展问题。二是多层次和多目标,国家公园的社会经济影响评价需要以相关政策为基础,从国家、地方和区域内等多个层次进行评价。同时,国家公园设立的社会经济影响评价涉及社会经济发展的多个方面,需要通过对政策和建设规划的综合分析,确立多个目标,从不同方面分析国家公园的社会经济影响和效益风险。三是定性和定量相结合,国家公园建设的社会经济影响评价的部分指标是可以量化的,比如经济效益中的就业、经济增长、居民收入等,但是社会效益中的人文影响及社会发展和社会效益方面指标难以量化,所以社会影响评价主要以定性评价为主,辅以定量分析。

三、国家公园建设社会经济影响评价框架

(一) 国家公园建设社会经济影响评价基本原则

国家公园作为一种新的自然保护地类型,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》,明确提出建立国家公

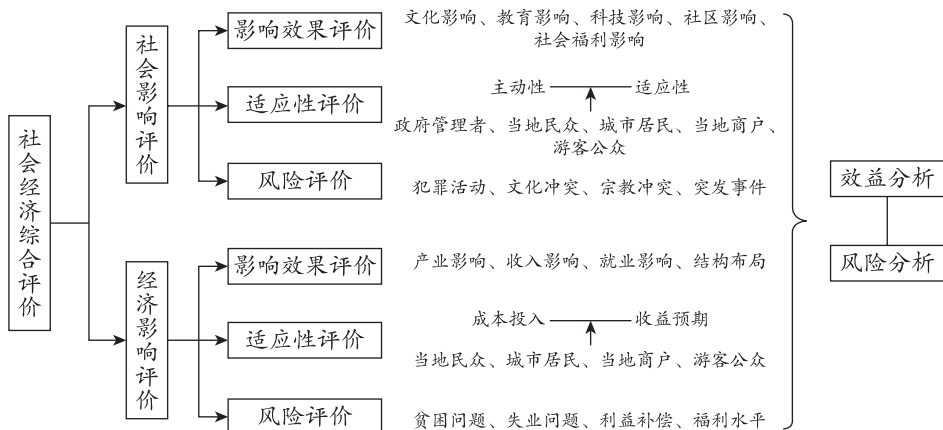


图1 国家公园社会经济影响评估框架

园体制应坚持生态保护第一、国家代表性和全民公益性三大理念,其功能定位是保护重要自然生态系统的原真性、完整性,同时兼具科研、教育、游憩等综合功能。因此,国家公园的建设对于统筹生态保护与资源利用,促进人地关系和谐,弘扬生态文化价值,提高公民认同度,展现国家形象具有重大的意义。国家公园社会经济影响评估要坚持以下基本原则。

坚持贯彻国家政策原则。认真贯彻国家公园建设要求及发展规划的要求,严格执行与国家公园设立相关的政策法规,以保证国家公园设立符合国家法规及规章制度。

坚持互适性、可持续发展原则。国家公园建设中的建设目标强调可持续发展原则,要求注重生态保护与社会的和谐发展,综合考虑在国家公园建设过程中社会经济方面的效益和风险,兼顾各项指标的中长期目标,从而精准评价国家公园建设带来的社会、经济方面的各项影响,以确保生态完整性、原真性与社区发展中居民生产生活、游憩、科教功能的互适性及可持续性发展。

坚持利益相关者原则。国家公园建设作为一个规模较大、综合性的项目,需要区域内规划建设方、管理方、各个行业、政府部门及区域内居民的配合与协调。国家公园建设需要坚持公众参与,了解各利益相关者的看法并得到其支持,保证其在社会经济影响评价中的主导地位,以保证国家公园建设相关规划目标、方案、管理机制、社会保障机制指定的合理性。

坚持科学性原则。国家公园建设的主要目的是保护生态系统的完整性与原真性,同时保持与社会经济的科学发展,因此国家公园的社会经济影响评价要进行深入的调查分析,依据项目规划、目标及实际状况构建科学的指标体系,确保评价结果的科学性。

(二) 国家公园建设社会经济影响评价框架

通过研究国家公园建设的社会经济影响评价,基于国家公园是自然保护地体系主体的基本认知,围绕着国家公园“重要自然生态系统的原真性、完整性保护,同时兼具科研、教育、游憩等综合功能”

目标,以国家公园建设对区域社会经济发展的影响为主要出发点,结合对国家公园利益相关者的分析,研究社会经济影响评估框架和指标方法。评估以社会影响和经济影响为内容主线,通过影响效果、主体适应性和不确定性风险为主体,通过建设效益和存在风险对比分析,综合评估国家公园建设对保障区域社会经济发展和改善区域民生状况的作用,以及可能带来的社会经济发展方面的不确定风险因素,为国家公园规划实施提供基本支撑。

一是重视利益相关者分析。国家公园社会经济影响评价必须注重对利益相关者的分析,通过对国家公园的建设、监管和发展三个方面涉及的利益相关主体进行分析,以确定社会经济影响评价的指标体系。从宏观视角来看,国家公园有众多的利益相关者,根据文献资料和专家意见,对使用列举法罗列出来的利益相关者进行筛选,最终确定国家公园建设过程中的主要利益相关者。通过对利益相关者的分析,确定社会影响和经济影响方面的评价指标。对利益相关者的分析,主要步骤为利益相关者识别、利益相关者的诉求与期望分析、国家公园设立对利益相关者的影响、利益相关者国家公园设立的适应性、利益相关者重要性评价,通过这几方面的分析,确定国家公园社会经济影响评价体系中的相关指标。

二是加强社会影响评价。社会影响评价是指国家公园建设对于建设区域文化、教育、卫生、民生等各个领域的影响,核心包括三个方面:①影响效果分析,国家公园主要建设措施对社会各领域发展带来的有利影响和不利影响;②适应性分析,国家公园建设利益相关方对社会领域方面影响的感知和认同程度;③风险分析,国家公园建设可能对社会稳定的冲击,以及带来的社会安全问题。社会影响的评价指标主要界定为民生领域的科教文卫、公共设施、城镇化、社区发展、社会安全、社会福利等。

科教文卫包括科技、教育、文化和医疗卫生四个方面。关于科技方面的影响评价主要围绕科技发展水平、科技服务水平、科技政策、居民科技水平、科技转化效益、科技投入、企业技术创新、创新人才培养、信息化发展程度等方面展开。国家公园对当地

教育事业的影响评估重点围绕:教育发展水平、居民受教育水平、教育基础设施建设、公众生态环境教育等方面展开。卫生事业是国家和社会在防治疾病、保护和增进居民健康方面所采取的综合性社会公益行动,是一个复杂的、庞大的组织系统。对卫生事业的影响评价主要围绕:当地医疗卫生水平、传统藏医保护与发展状况、城乡医保状况、公共卫生服务、疾控防疫状况、农牧民疾病和寿命情况展开。国家公园的设立也必将对区域内文化和文化事业产生一定影响。对文化事业的影响评价体系主要包括:当地特色及传统文化现状、居民文化娱乐方式、国家公园对当地传统文化的影响、文化设施建设、公共文化服务、文化惠民工程、文化产业。

公共设施是指由政府或其他社会组织提供的、给社会公众使用或享用的公共建筑或设备,按照具体的项目特点可分为教育、医疗卫生、文化娱乐、交通、体育、社会福利与保障、行政管理与社区服务、邮政电信和商业金融服务等。根据国家公园区域内的实际情况和避免重复的原则,对公共设施影响评价的内容主要包括教育设施、医疗设施、文化设施、交通设施、旅游设施。

国家公园建设要求指出构建社区协调发展制度。社区在国家公园的设立过程中扮演着重要角色。在社区发展方面重点选取以下内容:生活方式转变、社区基础设施建设、社区管理体系建设、社区活动和参与、社区组织和文化建设、住房条件、民族融合。在此基础上确定城镇化的评价指标,包括城镇化率、城乡人口数量、城乡人口转化数量、城镇规模、城镇基础设施建设、城乡产业结构等。

社会安全是针对社会事件的安全措施、对策、知识等。社会安全事件主要包括恐怖袭击事件、民族宗教事件、经济安全事件、涉外突发事件和群体性事件等。社会安全影响评价主要考虑社会安全体系建设情况、犯罪率、民族宗教事件、经济生产事件、社会群体性事件等。

社会福利是指面对广大社会成员并改善其物质和文化生活的一切措施,是社会成员生活的良好状态。社会福利影响评估主要围绕社会福利发展规模、社会福利事业管理、社会福利发展环境、政策支持与

法律保障、社会福利实施效果等五方面展开。

三是开展经济影响评价。经济影响评价是指国家公园建设对于建设区域发展条件、经济结构、城镇化、产业布局、财政收支、劳动就业、土地利用、收入分配等各个领域的影响,核心包括三个方面:①影响效果分析,国家公园主要建设措施对经济各领域发展带来的有利影响和不利影响;②适应性分析,国家公园建设利益相关方对经济领域方面影响的感知和认同程度;③风险分析,国家公园建设可能对经济持续发展的冲击,以及带来经济安全问题。经济影响评价内容主要界定为产业发展、居民收入和就业,主要衡量国家公园内生态保护、游憩、教育科研等活动对当地经济以及当地居民的影响。产业发展方面的评价重点围绕产业结构、第三产业发展情况、传统产业转型情况、落后产业淘汰情况、新兴产业发展情况、绿色产业发展情况等。居民收入方面的评价重点围绕居民收入情况、收入来源、居民收入构成以及贫困发生情况等。就业方面的评价重点围绕失业情况、旅游产业就业情况、新兴产业就业情况和生态保护公益岗位就业情况等。

四是进行社会经济综合分析。社会经济综合分析主要是基于社会经济影响及适应性的调查分析结果,进行效益和风险的对比,效益包括国家公园建设有利影响、各主体对国家公园建设认同度较高、参与积极性较高等方面的综合评价。国家公园设立的社会效益是指项目实施后为社会所作的贡献,主要涉及人居环境、基础设施和公共服务等方面。国家公园设立的经济效益是指项目实施后对当地经济领域的贡献,主要涉及产业结构、收入水平和就业机会等方面。综合来看,国家公园设立的社会经济效益还包括促进区域可持续发展、提升当地居民生活水平、创新社会治理模式等方面。风险包括国家公园建设不利影响效果、参与主体的担忧以及抵触情绪等方面不确定性因素综合评价。社会风险以国家公园区域内社会主体及社会文化方面的风险,如传统文化、宗教稳定性影响及群体突发性事件。经济方面主要是在基础设施建设、产业结构、贫困、事业、利益补偿以及福利水平等方面的风险。通过效益和风险综合分析,判断国家公园建设社会经济方面总体影响,为

国家公园建设的提供促进社会经济持续发展以及规避相关风险的建议。

四、国家公园社会经济影响评价流程

国家公园的社会经济影响评价实施层面流程为:评价目标——目标分解——数据收集——汇总计算——结果调整。

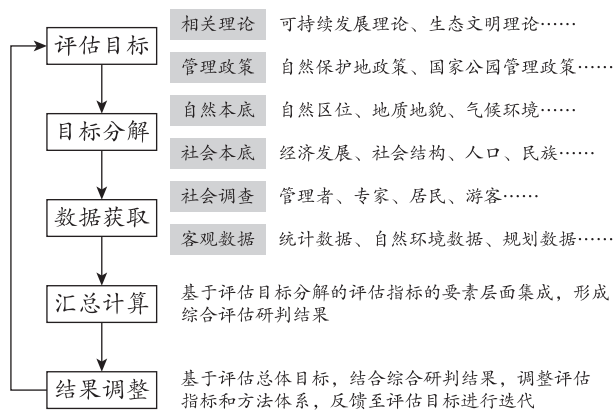


图2 国家公园社会经济影响评估流程

(一) 评价目标

通过生态文明理论和可持续发展理论方面评价理论框架的文献调研, 生态文明理论作为生态环境保护的基本理论方法指导, 可持续发展理论主要借鉴在社会经济方面的持续发展的理论经验。在评价原则上, 坚持生态文明和可持续发展理念, 确定社会经济主要影响因子, 形成社会经济影响评价方法。通过分析《建立国家公园体制总体方案》及相关政策文件, 确立国家公园建设的社会经济影响评估总目标。

(二) 目标分解

通过自然环境本底数据, 分析区域社会经济敏感性; 依托社会经济统计数据, 分析区域社会发展水平。两方面的分析形成社会经济评价本底, 从而确立具体的社会经济影响评价目标。基于国家公园设立规划的目标、措施和管控分区, 从建设目标方面提取社会经济发展的目标, 从建设管控措施以及分区提取社会经济影响方面的评价主要内容。

(三) 数据收集

数据收集主要为社会调查, 以实地调查为主, 主要采用问卷调查法和访谈法, 辅以座谈法和观察评价法。根据前期确立的评价目标进行全面的社

会调查, 主要分为两大方面。一方面对于国家公园利益相关方的影响和适应性及风险调查, 通过问卷调查和访谈、座谈会来收集相关数据; 另一方面对国家公园重要影响议题、效益和风险方面专家调研和座谈, 通过前期搜集到的社会经济背景的数据与分析结果, 向不同领域专家调研, 希望专家对数据进行研判并且在具体领域给出具体意见。由于国家公园的建设是一项涉及范围比较广的工作, 有相关背景的专家能够结合自身的知识和经验, 从经济、社会、社区、区域发展等角度进行综合思考, 通过专家研判问卷及座谈会收集相关数据。将收集的数据录入相关数据分析软件, 建立评估数据库。

(四) 汇总计算

对社会调查收集到的相关数据进行汇总, 将同类数据进行归类计算, 根据划定的利益相关者及专家研判类型形成不同的数据分析报告, 形成评价的基本支撑。在理论方法、评价本底、评价目标的基础上, 在评价目标指引下, 通过评价内容和调查支撑, 综合得出社会经济评价结果。

(五) 结果调整

为了确保评估结果更加科学可靠, 将前期搜集到的社会经济背景的数据与分析结果提供给不同领域专家进行调研, 通过专家调研对社会经济影响进行综合研判, 并在具体领域给出具体意见, 根据专家研判给出的意见和建议进行结果的对比分析, 对不适合的结论进行调整, 形成完整科学的社会经济影响评价结果。

五、结论

国家公园的社会经济影响评价在我国处于刚刚起步的阶段, 因此在构建评价体系的过程中还缺少大量的实证研究, 要在吸收国外国家公园社会经济影响评价的经验的同时, 在我国国家公园的社会经济影响评价的实例中寻找经验, 构建适合我国国家公园实践发展状况的社会经济影响评价体系。①

【参考文献】

[1] 许云飞. 国家林草局解读《国家公园设立规范》等五项国家公园标准[J]. 国土绿化, 2021(11)

- 4-5.
- [2] Becker H. A. *Social Impact Assessment: Method and Experience in Europe, North America and the Developing World*. London: UCL Press, 1997: 17.
- [3] Carley M J, Bustelo E S. *Social Impact Assessment and Monitoring*. Westview Press Inc Boulder Co, 1984: 4.
- [4] Vanclay Frank. Conceptualizing Social Impact Assessment. *Environmental Impact Assessment Review*, 2002 (3): 183-211.
- [5] 刘军伟, 李华燊. 和谐社会背景下政府公共投资项目社会影响评价研究[J]. 广西社会科学, 2012 (1).
- [6] 刘佳燕. 社会影响评价在我国的发展现状及展望[J]. 国外城市规划, 2006 (4).
- [7] 袁竞峰, 郭霖月, 李京城. 重大工程社会影响评价的综述: 概念、内容与方法[J]. 现代管理科学, 2018 (12).
- [7] 李晟之. 自然保护区建立过程中社会经济影响评价的关键问题[J]. 农村经济, 2006 (10).
- [9] 崔寿君, 惠婷. 政府投资项目社会效果评价方法研究[J]. 长春大学学报, 2011 (11).
- [10] 王磊磊. 关于构建电网建设项目社会评价体系的初步思考[J]. 通讯世界, 2016 (6).
- [11] Frank V. International principle for social impact assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 2003 (3): 1-9.
- [12] 周睿, 曾瑜哲, 钟林生. 中国国家公园社区管理研究[J]. 林业经济问题, 2017 (4).
- [13] 李晟之. 自然保护区建立过程中社会经济影响评价的关键问题[J]. 农村经济, 2006 (10).
- (责任编辑 高山)

Study on the Social and Economic Impact Evaluation System of National Park Construction

Wei Shujuan Wang Hongbing

[**Abstract**] The social and economic impact evaluation of national park construction is still in the infancy stage in China. This paper starts from the concept, connotation and characteristics of the social and economic impact evaluation of national park, through the analysis of the national park management policy and stakeholders analysis and evaluation of the core elements from the aspects of social influence and economic influence. The index system of the socio-economic impact evaluation was put forward, and the evaluation system was constructed by combining the comprehensive analysis of benefit and risk. And at the implementation level, it puts forward the standard process of social and economic impact assessment of national park construction, including evaluation objectives-target decomposition-data collection-summary calculation-result adjustment. Through constructing the evaluation system of the social and economic impact of national parks, it is expected to provide decision-making basis for national park construction.

[**Keywords**] National park, Socio-economic impact assessment, stakeholders

[**Authors**] Wei Shujuan is Associate Professor at Philosophy and Sociology Department, Lanzhou University. Lanzhou 730000; Wang Hongbing (Corresponding Author) is Associate Researcher at Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences. Beijing 100190