

国家公园社区共管的体系建构与模式选择

——基于多维价值之考量

李 锋

(海南师范大学旅游学院, 海南 海口 571158; 海南国家公园研究院, 海南 海口 570100)

[摘 要] 国家公园“严格保护”要求与原住民权益诉求之间的冲突, 是当前国家公园社区治理的普遍困境, 国家公园社区共管是实现与社区协调的关键性制度。本文从哲学价值、伦理价值、教育价值、经济价值等维度, 以社区与国家公园价值共享和生命共生为基础, 来诠释国家公园社区共管的内涵; 以调和国家公园保护与社区利益冲突为任务, 从国家公园社区重构视角重新认识国家公园社区体系; 以国家公园社区共管中集体认知和行为达成一致为方向, 建构国家公园社区共管体系; 以国家公园社区共管约束和实现路径为参照, 经验总结国家公园社区共管基本模式, 并提出从中国传统文化中汲取生态智慧, 探索具有民族特色的国家公园社区共管“中国模式”的设想。

[关键词] 国家公园; 社区共管; 价值共生; 共管模式

一、引言

“国家公园(National Park)”概念源自美国, 是指国家基于典型生态系统的原真性和完整性考虑, 为科学研究、环境教育和游憩活动提供场所而划定的需特殊保护、管理和利用的自然或人文区域^①。自 1872 年世界上第一个国家公园—美国黄石国家公园成立^②, 目前为止, 已有 135 个国家和地区开展了国家公园的实践, 并形成了各具地方特色的国家公园管理体系和运行模式^③。中国国家公园建设探讨起步于 21 世纪初, 近几年发展迅速, 目前中国政府正在通过国家公园体制试点建设, 积极探索符合中国国情、具有中国特色的国家公园发展路径。2017 年 9 月正式发布了《建立国家公园体制总体方案》^④(以下简称《总体方案》), 2019 年 6 月出台了《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系指导意见》(以下简称《指导意见》), 截止 2020 年, 我国大陆地区已经开展了三江源、东北虎豹、大熊猫、祁连山、海南热带雨林、神农架、武夷山、钱江源、南山、普达措等 10 个国家公园体制试点建设, 总面积达 22.29 万平方公里, 时间虽短, 但成效显著。全球约 50% 以上的国家公园存在着与社区重叠现象^⑤, 国家公园内的原住民祖祖辈辈居住于此, 并演化形成与自然资源相互依赖的共生关系, 国家公园的设立和建设, 使得原住民遭受到生计依赖的丧失、生计方式的受阻和生计范围的受限, 导致社区与国家公园间出现激烈空间竞争和利益冲突^⑥。国家公园社区本质是人地关系的有机嵌合, 社区带有鲜明文化地理基因印记, 原住

[基金项目] 海南省自然科学基金项目(720RC611); 国家社科基金项目(16BGL109)。

[作者简介] 李锋(1972-), 男, 河南商丘人, 海南师范大学旅游学院教授, 博士, 博士生导师, 主要从事国家公园和旅游产业政策研究。

- ① 丁文广, 穆阳洁, 李玮丽:《我国国家公园实施共同管理的前期探索》,《林业资源管理》2020 年第 5 期, 第 23-29 页。
- ② 张广海, 曲正:《我国国家公园研究与实践进展》,《世界林业研究》2019 年第 4 期, 第 57-61 页。
- ③ 徐基良, 李建强, 刘影:《各具特色的国家公园体系田》,《森林与人类》2014 年第 5 期, 第 118-124 页。
- ④ 中共中央办公厅, 国务院办公厅:《建立国家公园体制总体方案》2017 年 6 月。
- ⑤ Htm MacKay, “Addressing Past Wrongs Indigenous Peoples and Protected Areas: The Right to Restitution of Lands and Resources”, Moreton-in-Marsh, LK:forest Peoples Programmer, 2002, p.65.
- ⑥ Van Riper C J, She Trowse B C, “toward an integrated understanding of perceived biodiversity values and environmental conditions in a national park”, Ecological indicators, 2017, pp. 278-287.

民是国家公园生态要素重要组成^①。国家公园建设过程中，如何调和国家公园生态保护和原住民权益保障之间冲突，已成为当前国家公园治理的普遍困境。国家公园社区共管就是一种实现冲突化解和利益共享，并提高公园保护成效的积极途径。我国国家公园《总体方案》中，就明确提出构建适合国情和地方实际的“社区共管机制”，以协调或规避国家公园生态保护之需求与原住民发展之诉求间冲突。

从历史实践角度，各国对国家公园社区共管的理解存在巨大差异，国内外学者对国家公园社区共管的研究也相对不足。国外学者在广义层面上对自然资源社区共管^②、渔业社区共管^③等国际经验阐述较多，而对国家公园社区共管的研究仅呈现在少量的个案分析^{④⑤}和对澳大利亚^⑥、南非^⑦、越南^⑧、巴拿马^⑨等国别研究。国外对国家公园社区共管研究存在两方面不足：首先，缺乏对国家公园社区共管历史发展脉络的梳理；其次是缺乏对多国家、多模式、多案例的对比分析研究。国内学者对英国^⑩、法国^⑪、澳大利亚^⑫等典型的国家公园社区共管，进行了具体的推进过程介绍和案例启示研究，但缺乏全球视野综述和国际比较，也缺乏对社区共管机制和模式的系统探索；再次是混淆了自然保护区社区共管和国家公园社区共管之概念，存在借“国家公园社区共管研究”之名，行“自然保护区社区共管研究”之实的现象。国家公园治理行为逻辑，首位是生态保护，同时，要秉持国家代表性并彰显全民公益性^⑬，因此，国家公园社区共管背后是人与自然、人与人、人与世界文明的关系。横向对比，中国国家公园社区规模世界最大，由于空间分布较广、类型复杂多样、文化差异巨大，中国国家公园社区共管情势，在世界范围内也是最具复杂性和最具挑战性。如果不能根据国情创设选择适宜有效的社区共管机制，中国国家公园可持续发展就根本得不到保证。值得警醒，我国国家公园社区共管研究和实践，过于注重借鉴国外理论和经验，

-
- ① 高燕,邓毅,张浩:《境外国家公园社区管理冲突:表现、溯源及启示》,《旅游学刊》2017年第2期,第122页。
 - ② DJENONTIN I N S, MEADOW A M, “The Art of Coproduction of Knowledge in Environmental Sciences and Management: Lessons from International Practice”, *Environmental management*, Vol.61,No.6, 2018, pp.885-903.
 - ③ LINKE S, BRUCKMEIER K, “Co-management in Fisheries: Experiences and Changing Approaches in Europe”, *Ocean and Coastal Management*, Vol.44,No.8, 2015, pp. 170-181.
 - ④ BALLAD E L, SHINBO T, MOROOKA Y, “Evaluation of the Villagers’ Willingness to Work or Pay for the Promotion of Community-Based Marine Protected Areas in Cagayan Province, Philippines”, *Japanese Journal of Agricultural Economics*, Vol.20,No.2, 2018, pp.61-66.
 - ⑤ TEBET G, TRIMBLE M, MEDEIROS R P, “Using Ostrom’s Principles to Assess Institutional Dynamics of Conservation: Lessons from a Marine Protected Area in Brazil” . *Marine Policy*, Vol.88,No.5, 2018, pp. 174-181.
 - ⑥ ROSS H, GRANT C J, ROBINSON A, et al, “Ecomanagement and Indigenous Protected Areas in Australia: Achievements and Ways Forward” . *Australasian Journal of Environmental Management*, Vol.16,No.4, 2009, pp. 242-252.
 - ⑦ CUNDILL G, THONDHLANA G, SISITKA L, et al, “Land Claims and the Pursuit of Co-management on Four Protected Areas in South Africa”, *Land use policy*, Vol.35,No.7, 2013, pp.171-178.
 - ⑧ NGUYEN K, BUSH S, MOL P J, “Administrative Co-Management: The Case of Special-Use Forest Conservation in Vietnam”, *Environmental Management*, Vol.51,No.3, 2013,pp. 616-630.
 - ⑨ CANN R, KATHERINE D. *Untangling the Roots of the Mangrove Tree: Seeking Successful Co-management of a Coastal/Marine Protected Area in Panama*[D]. Washington D.C: The George Washington University, 2018.
 - ⑩ 张书杰,庄优波:《英国国家公园合作伙伴管理模式研究:以苏格兰凯恩戈姆斯国家公园为例》,《风景园林》2019年第4期,第28-32页。
 - ⑪ 张引,庄优波,杨锐:《法国国家公园管理和规划评述》,《中国园林》2018年第7期,第36-41页。
 - ⑫ 廖凌云,杨锐:《美国国家公园与原住民的关系发展脉络》,《园林》2017年第2期,第28-31页。
 - ⑬ 殷培红,夏冰:《建立国家公园的实现路径与体制模式探讨》,《环境保护》2015年第4期,第24-29页。

而对我国传统生态伦理思想重视不够。总体来看,国家公园社区共管实践和研究仍处于探索阶段,在理论层面缺乏系统结构,在实践层面缺乏可推广模式,在文化层面缺乏对我国传统文化生态智慧的借鉴。

本文以提高国家公园社区共管运行效率为任务,以价值共生和利益共享为基点,以社区与国家公园利益目标相协调为基础,以缓和及调和国家公园保护与社区利益冲突为内容,以国家公园社区共管中集体认知和行为达成一致为方向,构建国家公园社区共管体系框架,探索国家公园社区共管模式。

二、国家公园社区共管(CBCM)内涵要义和结构要素

国家公园模式发轫于美国,其初始理念是荒野保护^①。该保护模式秉持“生态中心主义”,对原住民采取排斥态度,推进和发展过程中出现了各种棘手经济社会问题^②。长期以来,国家公园生态保育与原住民福祉间的冲突和调和,一直是国际持续争论焦点。争论和实践过程中,一种包容性管理办法逐渐在国际上得到了普遍认可——国家公园社区共管^{③④},即从消极被动保护转为积极主动保护,从排斥阻隔社区保护到包容吸纳社区保护,从单一力量保护转为多元力量合力保护,从点状自然保护转为系统的人地综合保护。

(一) 国家公园社区共管(CBCM)内涵要义

国家公园社区主要是指在公园内部以及毗邻区域范围内,能够对国家公园保护目标实现产生影响,同时也受到国家公园保护行为的反向影响,拥有共同价值体系、文化印记和共同利益的聚落群体^{⑤⑥}。随着世界各地国家公园实践探索,逐步认识到尊重原住民及其文化、吸纳原住民参与公园治理的积极作用,社区参与国家公园发展也自然生成。由于社区是国家公园生态要素,是公园管理中最重要参与主体之一,所以也被称之为国家公园社区共管(Community-based Co-management, CBCM)^⑦。表面上看,社区冲突源于国家公园定界、严格保护政策或公园的开发利用^⑧,而实际上是社区为获得受损补偿和分享价值增值的红利,国家公园社区共管实质就是一种冲突管理^{⑨⑩}。同时,国家公园社区共管过程中,客观上也实现了社区文化的保护和传承。因此,国家公园社区共管可理解为:为实现生态保护、原住民利益维护和生态文明传播的统一,政府、国家公园管理机构、社区和其他参与方,通过建立良性互动的合作(协作)伙伴关系,来调节原住民权益、生态保护和文化遗产三者间冲突,逐步实现所有权公有、管理权共管、分配权公正的结果,并促进和提高国家公园

-
- ① 董倩,邓毅,高艳:《中国国家公园的社区共管模式特征及管理分类—基于社会资本理论》,《环境保护》2019年第24期,第45-49页。
 - ② West P,Igoe J,Brockington D,“Parks and Peoples: The social impact of protected areas”, Annual Review of Anthropology, Vol.35,No.1, 2006,pp. 251- 277.
 - ③ Kothari A,“Protected areas and people: the future of the past”, Parks, Vol.17,No.2, 2008,pp.23-34.
 - ④ Borrini-Feyerabend G, Pimbert M, et al,“Sharing Power: Learning by doing in co-management of natural resources throughout the world”, Tehran: IIED and IUCN / CEESP / CM-WG, Cenisa, 2004.
 - ⑤ 杨金娜:《三江源国家公园管理中的社区参与机制研究》,北京:北京林业大学2019年版,第106页。
 - ⑥ 张引,杨锐:《中国自然保护区社区共管现状分析和改革建议》,《中国园林》2020年第8期,第31-35页。
 - ⑦ 李小云,左婷,唐云霞:《中国自然保护区共管指南》,北京:中国农业出版社2009年版,第119页。
 - ⑧ BERKES F,“Evolution of Co-management: Role of Knowledge Generation, Bridging Organizations and Social Learning”, Journal of Environmental Management, Vol.90,No.5, 2009, pp.1692-1702.
 - ⑨ SOLIKU O, SCHRAML U,“Making Sense of Protected Area Conflicts and Management Approaches: A Review of Causes, Contexts and Conflict Management Strategies”, Biological conservation, Vol.222,No.6, 2018,pp.136-145.

管护的有效性过程。国家公园社区共管，从组织上看，强度具有层级性，既有自上而下的指令式，也有自下而上的协商式；从行为上看，内容具有层次性，既包括表层次的社区咨询，也包括深层次的社区赋权；从发展上看，过程具有阶段性，既有初级阶段的利益冲突化解，也有高级阶段的协调共生；从内容上看，结果具有融合性，最终实现生态理念、社区发展、生态保护和文化遗产的融合一体。

（二）国家公园社区共管结构要素

结合国家公园社区共管过程，社区体系、共管主体和共管内容等三部分构成了国家公园社区共管的基本结构要素。

1. 国家公园社区体系

传统的国家公园社区主要是指分布在公园界定范围内的社群主体，但随着国家公园建设和发展，国家公园社区空间结构、社区成员组成、社区利益关系等都发生了变化，国家公园社区也随之发生重构。因此，对国家公园社区的理解，应突破传统认知，需要充分考虑社区内部秩序的重组，构建内外连续空间的国家公园社区分级体系，从国家公园共管主体关系来深化国家公园社区共管意蕴和问题处理逻辑。

我国国家公园体制试点区，大多位于偏远区域且经济发展相对滞后，历史上形成并得到承认的原住民生计权益和生计方式，由于国家公园建设而被迫中断。如海南热带雨林国家公园内的多数原住民，祖祖辈辈居住于此并依赖槟榔林为生，且部分槟榔林地过去曾被确权，其他生计能力十分脆弱，如果突然失去生存依赖，就会重新返贫而引发一系列社会问题。国家公园内和周边社区人地关系矛盾日益凸显，使得我国国家公园社区共管应呈现出独有特征。从国家公园空间结构视角，社区存在于国家公园的周边临界区域、入口区域和内部区域，社区所处位置不同、规模不同，就会出现功能不同和依存特征不同。以社区在国家公园内外分布所形成的“点线面”空间格局，就形成了国家公园内部社区、临界社区（公园周边 2-5km）、特色小镇（如大熊猫国家公园的熊猫特色小镇，发挥国家公园品牌溢出效应，且具有鲜明产业特色。）及国家公园服务基地（是国家公园重要的访客集散服务中心）等 4 级社区体系。国家公园临界社区冲突，主要体现在社区扩张、环境污染和对自然资源的蚕食利用等（如武夷山国家公园周边社区，向公园方向蚕食开垦茶地等）；国家公园内部社区，社区冲突具体表现在资源过度利用冲突、土地权属冲突、机会利益分配冲突、能力不足与参与要求冲突等。中国 10 个国家公园体制试点区，其面积差异较大、社区分布不同、社区依赖不同、社区宗教文化不同等，国家公园保护与社区利益之间的矛盾也各不相同，国家公园社区共管差异也更为显著。

2. 国家公园社区共管主体

国家公园作为一非营利性组织，具有全民公益性特征，从利益攸关者视角，政府参与者、社区参与者、市场参与者和参与者皆是国家公园社区共管中的主要参与主体。作为国家公园管理的代表，政府履行着生态系统保护和监管的责任；社区原住民承受着管护决策的直接后果；市场参与者追求收益最大化，弥补了国家公园保护资本不足；社会参与者（NGO、研究机构、自愿者等）一般不会直接干预共管过程^①，主要是发挥其专业、监

① Plummer Fitzgibbon J, "Co-management of natural resources: a proposed framework", *Environmental management*, Vol.33, No.6, 2004, pp.876-885.

督和志愿的优势，在各主体间进行引导、沟通和协调而起到粘合剂作用^①。以国家公园建设过程中的主导作用为标准，国家公园社区共管主体可分为核心层主导主体、紧密层参与主体及外围层促进主体^②等三类（如图 1 所示）。

国家公园社区共管体系中，各主体因利益关联而形成紧密关系，也因利益目标分歧而产生冲突。总体来看，其冲突主要表现为国家公园的全民公益性与社区私利性之冲突。要处理好两者之间

关系，需从意识上转变对原住民的态度和看法。原住民世居于此并自然演化协同形成独特人地关系，他们积累了丰富的地方性知识并深知当地生

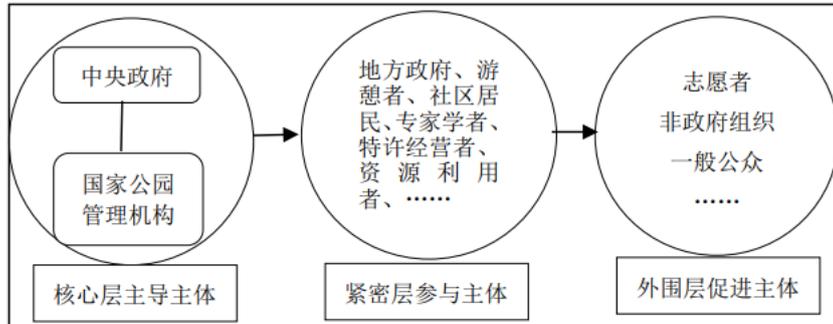


图 1 国家公园社区共管主体

境特征。唯有承认并尊重原住民的知识和权益，积极吸纳原住民参与国家公园建设，才能激发和释放其在社区共管中的活力，发挥其对国家公园保护的重要作用。

3. 国家公园社区共管内容

国家公园社区共管是一个过程，主要体现在决策、规划、计划、实施、收益与分配等方面，其目标主要是

解决“公平与效率、权力与利益、公益与效益”等三组关系。根据其过程与目标，国家公园社区共管内容可以概括为“共同决策、共同规划、共同利用、共同保护”等四个方面（图 2 所示）。共同决策的核心，就是通过成立国

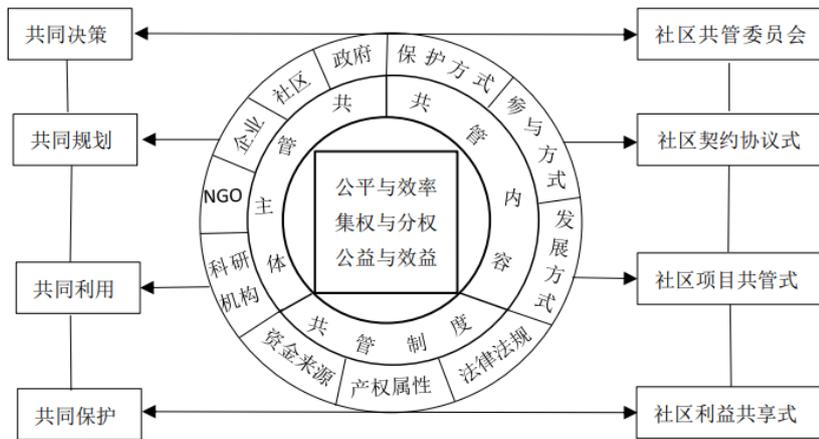


图 2 国家公园社区共管要素结构图

家公园社区共管委员会，制定社区共管章程和公约，关系到如产权、选举等重大事项，由共管委员会主导并做出决策；共同规划就是对国家公园内，社区拥有一定权属的自然资源，社区有权参与国家公园专项规划制定并知晓规划内容，通过社区契约协议，体现价值正义；共同利用就是对社区内属于集体的自然资源，由国家公园和社区共同开发利用，体现共治

① 高英策:《“契合”与“关系”:多元治理中 NGO 的“社区进入”》,《社会发展研究》2016 年第 4 期,第 181-196 页。

② 陈传明:《自然保护区生态补偿的利益相关者研究:以福建天宝岩国家级自然保护区为例》,《资源开发与市场》2013 年第 6 期,第 610-614 页。

共建共享；共同保护是根本，就是指国家公园社区内广大村民及其他利益相关者，共同参与公园保护，这既是社区共管的逻辑起点，也是社区共管的结果终点^①。

三、国家公园社区共管演进

国家公园社区共管具有动态性，随着对国家公园价值理解深化和主体利益冲突变化，其共管主体相互作用，呈现出不同的阶段形式和共管内容，国家公园社区共管也处于连续不断演化进程之中。

综合国家公园典型案例，以主体关系利益联结为阶段划分依据，国家公园社区共管大致经历三个阶段：由排斥而引发利益冲突；由谈判而达成共管机制；由发展而演变相融共生。最初国家

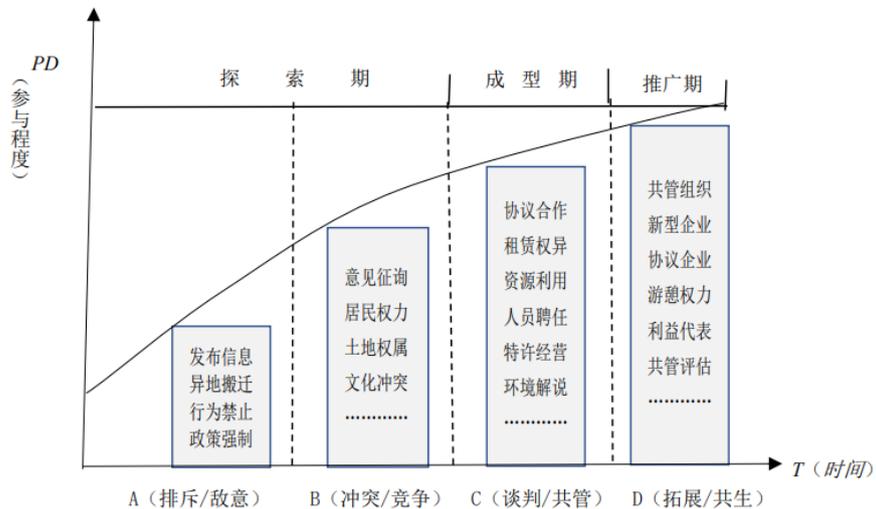


图3 国家公园社区共管演化阶段划分

公园理念是服务于荒野^②，荒野思想带有浓郁的“生态中心主义”色彩，目标是保护自然免受人为扰动^③。基于该理念，美国怀俄明州西北部黄石地区的原住民，被迫从世代居住的土地上背井离乡^④。一段时间，黄石国家公园作为一种一刀切、简单化、排他性的保护地管理模式，被快速推广复制到世界各地，二元论的荒野概念被主流化，导致数以万计的原住民被迫离开家园而流离失所^⑤，造成了包括生活贫困、生计脆弱、文化断裂、社会混乱等一系列的经济、社会和文化问题^⑥。随着实践发展和认识深化，人们开始认真反思黄石模式。20世纪中后期，在保护区或国家公园等保护地建设过程中，被驱逐的原住民运用各种机会和通过多种渠道，积极在国际上发出声音并争取权利，为国家公园社区共管发展提供了舆论环境和有力推动^⑦。二战结束后，部分国家基于经济复苏和民众游憩福利需要，展开了国家公园旅游开发实践，被驱逐原住民重新故里，对国家公园保护和提升访客游憩体验作

① 赵俊臣：《靠谁管理社区，靠谁保护环境》，《中国改革》2005年第11期，第21-28页。
 ② Cronon W, “The trouble with wilderness; or, getting back to the wrong nature”, *Uncommon Ground: Rethinking the Human Place in Nature*, New York: W.W.Norton & Co, 1995, p.56.
 ③ Colchester, “Conservation policy and indigenous peoples”, *Environmental Science & Policy*, Vol.7, No.3, 2004, pp.145-153.
 ④ 蔡华杰：《国家公园的“无人模式”：被想象和建构的景观——基于政治生态学的视角》，《南京工业大学学报(社会科学版)》2018年第5期，第1-10页。
 ⑤ Cernea M M, Schmidt-Soltan K, “Poverty risks and national parks: policy issues in conservation and resettlement”, *World Development*, Vol.34, No.10, 2006, pp.1808-1830.
 ⑥ West P, Igoe J, Brockington D, “Parks and Peoples: The social impact of protected areas”, *Annual Review of Anthropology*, Vol.35, No.1, 2006, pp.251-277.
 ⑦ Borrini-Feyerabend G, Farvar M T, et al, “Co-management of natural resources: organizing, negotiating and learning by doing”, [2020-08-19]. https://www.researchgate.net/publication/327039413_Co-management_of_natural_resources_organising_negotiating_and_learning-by-doing.

用显著^①。人们逐步加深了对排他性保护弊端和包容性发展优势的理解，于是，世界各地许多国家公园都展开了实现生态保护和原住民权益保障的“双赢”路径探索。1978年，澳大利亚公园局与卡卡杜国家公园社区签订了世界上首个国家公园社区共管协议^②。近40年来，社区在国家公园管理中无可替代的价值和作用逐步被认可，并内化为管理理念。随着有关国家公园法律法规的逐步完善、专业机构的逐步成熟、良性互动伙伴关系的日渐稳定和人力资源支持体系的日益完善，国家公园社区共管已形成知识系统与权利系统、治理体系与产业体系等多领域变革融合格局^③，有别于“黄石模式（Yellowstone Model）”的“乌鲁鲁模式（Uluru Model）”逐步得到更大范围内认可^{④⑤}。到目前为止，由于国家间政治经济、文化社会和地理环境的差异，国际社会仍没能对国家公园形成一致性认知，并且国家公园自身理念、价值和内涵也在不断发展演变。因此，世界各国应以国家公园内在属性（国家性、公共性和精神性）为基础^⑥，根据自然和文化资源条件，选择符合自身实际的国家公园社区共管路径。

自1956年我国第一个自然保护区（鼎湖山自然保护区）建立伊始，就在不断探索保护区与社区协调途径；1980年后，我国在大熊猫保护工作创新探索中，开始引进“社区共管”模式；1992年世界银行全球环境基金中国自然保护区管理项目（NRMP），将西双版纳、鄱阳湖、福建武夷山、牛背梁等10处自然保护地作为试点对象开展参与式社区管理活动^⑦；1993年，国际鹤类基金会（ICF）在中国草海自然保护区引入了社区共管（CBCM）的理念；1995年，在全球环境基金会（GEF）、世界自然基金会（WWF）、美国麦克阿瑟基金会（John D. and Catherine T. MacArthur Foundation）等NGO支持下，高黎贡山、太白山、三江源、武夷山等多个自然保护区开展了社区共管的实践探索，社区共管模式自此在中国落地生根。2017年9月，我国《建立国家公园体制总体方案》中提出了“建立社区共管机制”的要求，10个国家公园体制试点总体规划中，都包含了与社区共建、共管、共享的内容。中国国家公园社区共管处于分类型、分阶段的广泛试验阶段，《总体方案》多侧重于政府信息公开、社区意见征询和政策落实等内容，缺乏对社区共管的概念界定以及政策细化^⑧。扩展国际视野、借鉴先进经验、开展适宜性探索，将有助于我国国家公园社区共管的实践深化^{⑨[47]}。眼光向内，中国传统文化中的生态伦理思想，如“天人之际，合而为一（董仲舒《春秋繁露·深察名号》），参赞化育（《中庸·二十二章》），物吾与也（《张载集》·西铭）……”^⑩，其思想实质与国家公园发展理念高度契合。为此，我国国家公园社区共管

① “Banff National Park of Canada management plan”, Ottawa: Parks Canada, 2010, p.76.

② SHIBISH L A, “The Evolution of Joint Management in Western Australia Parks and the Indigenous Tourism Nexus”. Perth: Cowan University, 2015, p.55.

③ “Working together: our stories: best practices and lessons learned from aboriginal engagement”. Ottawa: Parks Canada, 2011, p.101.

④ Young N, Cooke S J, et al, “ “Consulted to death”: Personal stress as a major barrier to environmental co-management”, Journal of Environmental Management, Vol.254, No.4, 2020, p.109820.

⑤ Borrini-Feyerabend G, Chatelain C, “Sharing governance! A practical guide for marine protected areas in West Africa”, PRCM, IUCN and CEESP, Dakar, 2011, p.56.

⑥ 束晨阳:《论中国的国家公园与保护地体系建设问题》,《中国园林》2016年第7期,第19-24页。

⑦ 胡伟:《社区共管:公众环境权与居民生存权的权衡》,《生态经济》2017年第6期,第212-215页。

⑧ Wang J H Z, “National parks in China: parks for people or for the nation?”, Land Use Policy, Vol.81, No.7, 2019, pp. 825-833.

⑨ 张引,庄优波:《世界自然保护地社区共管典型模式研究》,《风景园林》2020年第3期,第18-23页。

⑩ 余正荣:《生态智慧论》,北京:中国社会科学出版社1996年版,第66页。

实践应深深植根于中华文明沃土，从传统文化中汲取生态智慧，形成具有中国特色的国家公园社区共管“东方模式”。

四、国家公园社区共管体系建构

国家公园社区共管是保证公正伦理和提升国家公园保护成效的现实要求，政府、市场、社区和 NGO 等共管主体之间整合演绎，形成非线性协作互动，实现国家公园和社区的共生（如图 4 所示）。

（一）价值维度

国家公园社区共管价值的界定，取决于利益相关者在一定情境中赋予生态系统的意义，价值界定的过程和结果，决定了利益相关者对公园保护的态度和对应行为，但共管过程需要着眼于国家公园内在价值的形塑。

从哲学价值维度，国家公园社区共管诠释了社区与国家公园和谐共生的辩证关系。共管过程中，如果只应

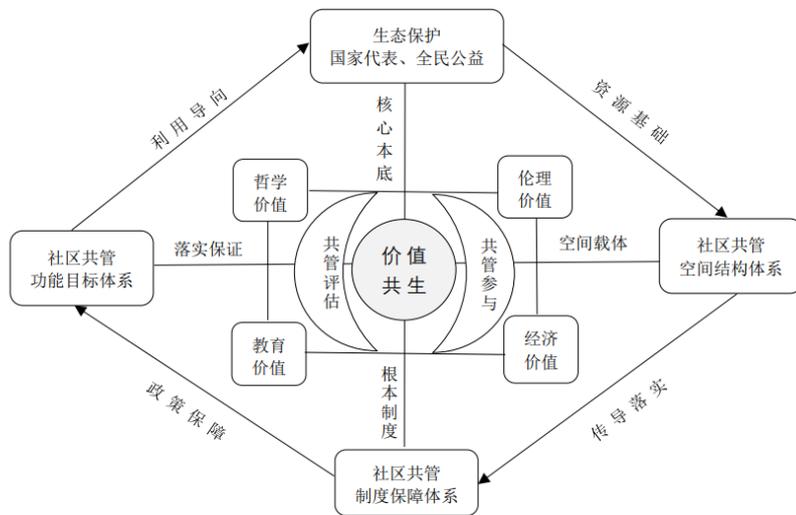


图 4 国家公园社区共管体系结构框架

合保护目的而非应合发展规律，就会打破人与自然之平衡；如果只应合发展规律而非应合保护目的，就会失去国家公园存在之价值和意义。从伦理价值维度，环境伦理是国家公园“天人合一”的根本规范，也是国家公园社区共管的核心道德观念。保证国家公园利益主体能“共生、共荣、共存、共享”的一系列伦理规范，始终是国家公园社区共管的默认道德基准。从教育价值维度，国家公园社区共管阐明人与自然和谐共生的基本进路。教育功能是国家公园主要功能之一，旨在借国家公园内丰富自然和人文资源，培养公民的生态系统概念，理解环境与人类的关系，帮助人们培育环境价值观和生态文明价值观^①，进而产生环境保育与维护环境的伦理关系。如成立于 1916 年的美国国家公园署，在成立之初就提出以教育作为其使命的核心，并于 1992 年创设了“公园即教室（PAC）”方案。从经济价值维度，国家公园的特许经营和游憩发展，起到实现国家公园生态价值、弥补国家公园保护资本不足和平衡各方利益的重要作用。中国国家公园所在区域，社区居民的主要利益诉求大多可归入经济利益范畴，利益获得是其支持国家公园建立的主要驱动力，且社区发展的好坏直接影响到国家公园保护效率。

（二）系统结构

国家公园社区共管由自然生态系统、历史文化系统、社会经济系统、资源管理系统等

① 金云峰,汪妍,刘悦来:《基于环境政策的德国景观规划》,《国际城市规划》2014 年第 3 期,第 123-126 页。

子系统组成,形成了利益勾连交错的多要素、多类型、多层级的复杂系统^①。国家公园不仅为原住民提供最基本的生存发展条件,更是原住民实现权利主张、维系社群结构、呼唤身份认同、传承文化习俗的载体^{②③}。

国家公园内社区,在与自然长期的协同演化进程中,形成了人地依存并相互作用的生产和生活方式,世代相传的乡土知识和行为规范,在维系生态系统的平衡和稳定起到重要作用。我国当下国家公园社区共管实践中,普遍存在盲目移植域外社区共管经验,轻视社区传统,忽略原住民乡土文化的价值嵌入,导致外来成功经验无法适宜当地文化传统、价值理念与居民心理,不同利益相关者之间难以建立相互间信任,影响了国家公园价值目标的实现。

(三) 支撑保障

国家公园作为一种具有非竞争性的公共物品,各利益主体基于自身利益最大化考虑,可能的结果是集体利益受损,只有在制度约束和保障下,才能保证国家公园利益分配公平、社区意见表达渠道顺畅以及社区保护行为主动,实现调和国家公园保护和利益冲突之目的。

截止目前,我国国家公园仍处于体制试点建设阶段,从整体到具体都尚未形成配套的国家公园法律法规体系,国家公园社区共管尚缺乏法律依据。管理机构总是试图通过利益刺激来实现与社区的和谐,先期成效明显但后期可持续性不强,当经济激励结束,居民会很快恢复到过往旧有行为。临时经济激励只会暂时影响人们的外在行为,但很难根本改变内在积极态度。虽然我国国家公园建设方案和指导意见均涉及社区共管建设问题,将社区共管委员会作为政策执行的基层单位,但因自上而下的管理体制,导致国家公园社区共管委员会无法真正有效履行责权^④。目前,亟待加快我国《国家公园法》立法进程,从国家层面实现对国家公园的统一管理^{⑤⑥},根据每个国家公园的管理范围大小、涉及省域多寡、生态条件禀赋、民族宗教域情、资源权属主体、社区生计依赖等特征,精准实施“一园一策”^⑦,以完善的法律体系,明确国家公园社区共管程序、权力和职责。

(四) 社区参与

国家公园始终秉持全民的公益性和社区的利益性。原住民具有主动参与意识,是国家公园社区共管形成的基础,基于社区主动参与的一致行为如果不能形成,社区群众只会被动消极地完成保护任务;社区赋权是国家公园社区共管的核心,没有赋权的“社区共管”,本质上是“社区被管”^⑧。地方政府和国家公园管理机构,如果缺乏对国家公园原住民宗教习俗和乡土知识的认同,就会将社区视为管理对象而不是保护地主体。安德里德(Andrade)和乔纳森(Jonathan)对全球55个保护地进行了系统研究,结果发现,社区参与共管程度

① 吴承照:《基于复杂系统理论的我国国家公园管理机制初步研究》,《旅游科学》2017年第3期,第25-28页。

② 毕莹竹,李丽娟,张玉钧:《三江源国家公园利益相关者利益协调机制构建》,《中国城市林业》2019年第3期,第35-39页。

③ 潘寻:《环境保护项目中的原住民保护策略》,《中央民族大学学报》2015年第3期,第55-61页。

④ 温战强,高尚仁,郑光美:《澳大利亚保护地管理及其对中国的启示》,《林业资源管理》2008年第6期,第117-124页。

⑤ 简圣贤:《澳大利亚保护区体系研究》,上海:同济大学硕士论文,第62页。

⑥ 庞春雨:《国家公园体制建设的路径分析》,《生态经济》2017年第8期,第10-13页。

⑦ 王京传:《基于空间正义的旅游公众参与机制与包容性发展》,《旅游学刊》2017年第4期,第8-9页。

⑧ 周睿,曾瑜哲,钟林生:《中国国家公园社区管理研究》,《林业经济问题》2017年第4期,第45-50页。

的深浅，决定了社区遵守国家公园保护条例的宽严^①；南非克鲁格国家公园 (Kruger National Park) 定期听取公园社区意见和建议，承认其乡土文化与保护生态的价值，通过举办社区论坛促进国家公园与社区的全方位交流，社区居民对国家公园的认同感、信任感和责任感明显增强，参与公园保护的积极性和主动性明显提高^②。当然，参与能力是保证村民能履行保护责任和资源管理的关键，参与能力不足的直接表现就是社区居民面对参与机会的沉默。我国国家公园体制试点中，对于公园内集体土地的公益性使用仅存在“征收”、“征用”等强制利用模式，导致国家公园社区共管缺乏相应的制度环境，国家公园社区共管中出现社区“想参与却不会参与、低层次参与且参与环节断裂、盲目参与和参与失灵”等现象。

国家公园社区共管体系中，共同的理念，实现了国家公园社区共管的认同机制；共同的目标，形成了国家公园社区共管的动力机制；合理的利益分享，形成了国家公园社区共管的协调机制；制度和政策支撑，形成了国家公园社区共管的制度机制。总之，国家公园社区共管治理体系，社区共管的价值、主体、内容和保障制度等四个方面，其相互作用，推动形成了国家公园社区共管的行动逻辑和系统运作规则。

五、国家公园社区共管模式选择

国家公园作为人与自然和谐场域的典范，社区共管目标就是实现生态保护和社区利益的协调，通过探索适宜性国家公园社区共管模式，实现价值共生和生命共同体。如何形成“主动参与、持续参与、实质参与、公益参与”的国家公园社区共管模式，是国家公园体制试点建设阶段需要重点考虑的问题。

（一）社区共管实现路径

国家公园社区治理逻辑，基于决策集权的“自上而下 (Up-bottom Management)”社区管理路径，会导致公园管理机构与社区的良性沟通不足，使得社区参与保护的积极性受阻，社区活力得不到激活和释放；基于内在秩序的“自下而上 (Bottom-up Management)”社区治理路径，不仅体现了社区在国家公园场域中的主体地位，也为释放社区内在活力提供了保障。国家公园社区共管现实中，往往是多路径并存，单路径主导，协同形成连续共管带谱。依据方向逻辑和主体地位，国家公园社区共管路径可以归纳为政府路径、市场路径和社会路径等三类。

政府路径是开展国家公园社区共管的主要途径，以地方政府和国家公园管理机构为主导，是自上而下的指令形式 (instruction)，国家公园管理机构负责决策，社区负责执行决策，协调保护与发展关系，包括设施建设、资金补偿、岗位安置、联合保护和特许经营等。我国国家公园体制试点建设期间，采用这种自上而下的政府主导形式，有利于解决自然资源所有者不到位、所有权边界模糊、责任主体缺位等问题。越是在国家公园发展的初期，政府路径的主导地位也越强。市场路径是提高国家公园社区共管内在活力的主要途径。将国家公园生态资源对接市场需求转化为生态资产，探索国家公园生态产品价值实现的市场路径，可以充分发挥出国家公园的生态价值，弥补国家公园建设过程中的资金不足。社区

① Tapela B N, “New architecture, old agendas: perspectives on social research in rural communities neighboring the Kruger National Park”, *Conservation and Society*, Vol.5, No.1, 2007, pp. 60-87.

② 吴健,王菲菲:《美国国家公园特许经营制度对我国的启示》,《环境保护》2018年第24期,第69-73页。

参与国家公园特许经营就是国家公园资源合理利用的有效市场化手段^①，可以补偿社区受损权利，具有“造血”式增进社区利益作用^②。社会路径是提升国家公园社区共管成效的辅助性途径。国家公园作为一种全民参与的保护地类型，保护管理方式极具包容性和灵活性，NGO、公益组织、科研机构、自愿者协会等社会力量都是参与国家公园保护的积极力量。中国国家公园社区共管中，就是要积极引导社会公益组织和自愿者组织参与国家公园保护活动和环境教育活动，用中国传统文化中的生态伦理思想，培养具有中国自身特色的国家公园文化。

（二）国家公园社区共管模式

模式是对复杂现象的理论简化，国家公园社区共管受多因素影响，共管模式是立足于提高公园保护成效，其中某一个方面特征比较鲜明，并具有一定的普适性，就可以称之为某类国家公园社区共管模式。

社区的权利、文化和利益是国家公园社区共管成功的核心；权利保障制度、社区参与机制及社区引导政策是国家公园社区共管模式的基础。进一步具体化，土地权属、生计来源和利益分配、参与形式、决策影响等几个方面，也是不同模式划分的依据。中国国家公园体制试点建设，强调中央事权和严格保护，参照世界自然保护联盟（International Union for Conservation of Nature，简称 IUCN）自然保护地治理框架^③，按照国家公园社区共管约束程度和实现路径，对其模式进行经验总结（如表 1 所示）。授权式的社区共管机制，其对应模式分别为社区项目共管模式和特许经营模式。如三江源国家公园，通过合作社形式发展生态畜牧业项目以减轻草原压力；普达措国家公园，通过开展特许经营的探索，特许当地社区向生态体验者提供向导服务，通过采用小范围内资源的非消耗利用，实现大范围内生态保护。咨询式的社区共管机制，其对应模式为社区利益共享模式，如武夷山国家公园，通过征集社区意见和建议，结合本地实际，通过打造生态茶叶和生态游憩相结合的绿色产业，实现了保护和发展的协调，采用社区意见，对林权所有者的受损利益进行补偿，补偿额度随公园游憩收入和茶农茶叶收入变化而联动递增。协议式社区共管机制，其对应模式为社区契约协议模式，如大熊猫国家公园，通过协议方式保证项目入驻大熊猫特色文旅小镇经营，实现了促进社区居民增加收入和改变资源利用方式目的。合作式社区共管机制，其对应模式为社区共管委员会模式^④，如神农架国家公园，由村民代表、NGO 组织、政府人员等组成村级共管委员会，来一起商讨某些相关岗位聘请、以电代柴补贴标准等决策。值得注意，社区契约协议模式和社区共管委员会模式的施行，需要满足某些前提条件，如社区必须要有较强的生态保护意愿和组织能力，有 NGO、自愿者协会等外部力量的协助等。

国家公园社区共管模式，其存在形式和结构呈现出一定的复杂性。首先，在国家公园发展的不同阶段，其社区诉求、主要矛盾和关键问题都可能不同，对应要求共管机制或方

① 李丽娟：《美国国家公园管理成功经验及其对我国的借鉴作用》，《世界林业研究》2019 年第 1 期，第 96-101 页。

② 刘翔宇，谢屹，杨桂红：《美国国家公园特许经营制度分析与启示》，《世界林业研究》2018 年第 5 期，第 81-85 页。

③ BORRINI-FEYERABEND G, DUDLEY N, JAEGER T, et al. “Governance of Protected Areas: From Understanding to Action”, Gland: IUCN, 2013, p88.

④ 沃里克·弗罗斯特（奥）：《旅游与国家公园：发展、历史与演进的国际视野》，北京：商务印书馆，2014 版，第 152 页。

式的适时调整，所以，国家公园社区共管模式会呈现出阶段性，从更长的时间尺度来审视，国家公园社区共管模式也会逐渐演变^①；再次，不同国家公园，或者同一国家公园的不同社区或不同任务，可能存在不同的共管模式并存。

表 1 国家公园社区共管模式

共管模式	共管路径	共管主体	共管保障	共管内容	典型代表
社区共管	政府路径	政府、社区	专项法规	决策赋权；联合规划	神农架国家公园
委员会式	社会路径	学术机构、NGO	政策资金	联合保护；意见征询	贾斯珀国家公园
社区契约	政府路径	政府、社区	权属明确	明晰利权；社区聘任	大熊猫国家公园
	社会路径	学术机构、NGO	资金补偿	协议保护；特许保护	汤加里罗国家公园
社区项目	社会路径	政府、社区	政策引导	项目示范；能力建设	三江源国家公园
	市场路径	企业、游客	NGO 协助	设施建设；环境教育	落基山国家公园
社区利益	政府路径	政府、社区	专项法规	环境教育；产业扶持	武夷山国家公园
	市场路径	企业、游客	游憩收入	利益分配；生计替代	卡卡杜国家公园
特许经营式	政府路径	政府、社区	专项法规	标准制定；契约管理	普达措国家公园
	市场路径	企业、游客	经营收入	市场监管，经营评估	落基山国家公园

我国国家公园的复杂性决定了社区共管将面临艰巨挑战，“最严格保护”也必须运用科学方法和灵活措施。只有明晰每个国家公园自身特征，梳理出国家公园建设给社区带来的综合影响，才能精准施行符合国情的国家公园社区共管模式。国家公园具有国家代表性、文化民族性和全民共享性，是兼容文化精神、科学、教育、游客休憩和体验等多方面功能的空间载体^②，中国传统文化中“天人合一”、“民胞物与”等生态伦理和生态文明思想，契合现代国家公园发展理念和可持续发展要义，因此，中国国家公园建设，应该从丰厚的中国传统文化中汲取营养，形成独具中国特色的国家公园社区共管“东方模式”。

六、结语

国家公园范围内社区，既是国家公园保护的执行者，也是利益受国家公园保护的影响对象。我国国家公园建设是一项历史性、全局性、系统性和结构性的保护地变革，将会对国家公园范围内社区利益关系和生产生活方式会带来巨大冲击。国家公园社区治理，既不能对原住民异地搬迁而“一搬了之”，也不能对原住民权益采用生态补偿而“一补了之”，更不允许让社区生活因公园建设而陷入困顿^③。社区共管是国家公园体制下社区协调的关键性制度，持有不同理念，就会产生不一样实践结果，基于国家公园社区关系维度，多维价值共生将是国家公园社区共管基本进路。中国有着深厚的“天人合一”生态伦理文化和丰富的生态智慧，中国国家公园社区治理，应秉持中国传统文化中的生命共同体思想，推动形成具有中国特色的国家公园社区共管“东方模式”。本文不足在于，仅从静态视角探究国家公园社区共管体系结构，后续研究将尝试从动态视角，深化对国家公园社区共管动力机制和演化机制研究。另外，亟待突破西方国家公园理论带给我们的认知束缚和思维引导，亟需探索出一条具有鲜明民族特色的中国国家公园社区共管知识谱系。

① SEN S, NIELSEN J R, “Fisheries Co-management: A Comparative Analysis”, *Marine Policy*, Vol.20, No.5, 1997, pp. 405-418.

② 田世政, 杨桂华: 《中国国家公园发展的路径选择: 国际经验与案例研究》, 《中国软科学》2011年第12期, 第6-14页。

③ 沈国舫: 《生态文明与国家公园建设》, 《北京林业大学学报(社会科学版)》2019年第1期, 第1-4页。

**Connotation, System Construction
and Mode Choice of Community Co-management in National Parks**

——Based on the consideration of multidimensional value

LI Feng

(School of Tourism, Hainan Normal University, Haikou 571158,China;

Hainan Institute of National Park , Haikou 570100,China)

Abstract: The conflict between the requirements of "strict protection" of national parks and the demands of aboriginal rights and interests is a common dilemma in the current community governance of national park, and the national park community co-management is a key system to realize the coordination with the community. This paper explains the value implication of community co-management of national parks from the aspects of philosophical value, ethical value, educational value and economic value, based on the value sharing and symbiosis of life between community and national parks. This paper takes the task of reconciling the interests' conflict between national park protection and community, and redefines the national park community system from the perspective of national park community reconstruction. In this paper, the consensus of collective cognition and behavior in the national park community co-management is taken as the direction to construct the national park community co-management system. Based on the constraints and implementation path of community co-management in national parks, this paper summarizes five basic modes of community co-management in national parks, including "project co-management mode, franchise mode, community benefit sharing mode, community contract agreement mode and community co-management committee mode", and proposes to draw wisdom from the thought of ecological ethics in Chinese traditional culture, explores the idea of the "China mode" of co-management of national park communities with national characteristics.

Key words: National Park; Community Co-management; Value symbiosis; Co management mode