doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2023.02.006

国家公园社区治理的现实困境、价值共识与路径选择

梁 慧[1,2],邓 毅[1]
(1. 湖北经济学院 旅游与酒店管理学院,武汉 430205;2. 湖北企业文化研究中心,武汉 430205)

摘 要:社区治理对于保障国家公园核心功能,促进自然和社会同步可持续发展十分必要。本文基于核心价值观理论,采用立意抽样法,使用NVivo 12 Plus质性分析软件,对48份有关国家公园社区问题的研究报告、媒体报道、研究文献、政策文件等进行频数编码分析,发现国家公园治理秩序的实现需要民众具备达成共识的理性。进一步分析可知,价值共识得以实现的路径选择包括树立强大的公共权威、双重制度保障和分类治理的制度共存结构。研究旨在廓清国家公园社区治理的战略目标,为中国国家公园面向社区的治理路径提供理论参考,以期促成国家公园社区治理由"他者赋权"转向"自我赋权",促进国家公园治理秩序的理性回归。

关键词:国家公园;质性分析;社区治理;价值共识;路径选择
中图分类号:F590.8 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-626X(2023)02-0046-10

一、引言

马克思认为人类是自然的有机组成部分,人与自然彼此紧密联系且不可分割,两者相互影响和制约。1994年世界自然保护联盟(International Union for Conservation of Nature,简称IUCN)在布宜诺斯艾利斯召开的"世界自然保护大会"上提出了"IUCN自然保护地分类体系"。根据不同国家保护地的保护管理实践,IUCN将各国的保护地体系总结为六类,国家公园为第二类,其被定义为:大面积自然或近自然区域,用以保护大尺度生态过程以及这一区域的物种和生态系统特征,同时提供与其环境和文化相容的精神的、科学的、教育的、休闲的和游憩的机会[1]。自2015年推出《建立国家公园体制试点方案》以来,中国已开展了东北虎豹、祁连山、大熊猫、三江源、海南热带雨林、神农架、武夷山、香格里拉普达措、钱江源和南山10个国家公园体制试点建设,涉及12个省份,总面积超过20万平方公里[2]。2021年10月12日,中国正式设立三江源、大熊猫、东北虎豹、海南热带雨林、武夷山等第一批国家公园,中国国家公园体制初步建立。

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》中提出,健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层社会治理体系。国家公园社区治理事关党和国家大政方针贯彻

收稿日期:2022-06-11
基金项目:国家社会科学基金项目(16BGL117);中国国家留学基金委项目(202008420088)
作者简介:梁慧(1979-),女,湖北武汉人,湖北经济学院副教授,管理学博士,研究方向为国家公园管理、服务管理与创新;通信作者邓毅(1969-),男,湖北广水人,湖北经济学院教授,管理学博士,研究方向为公共财政、国家公园管理。

落实，事关国家公园管理的精准施策，事关居民切身利益，事关社区和谐稳定。深化国家公园体制改革，不仅重塑了国家公园社区景观、规模、形式和功能，而且是对空间利益进行调整和重新分配的过程，也在一定意义上再形成不平等的空间利益分配关系。加强国家公园社区治理有利于全面提升社区治理法治化、科学化、精细化水平，有利于从根本上提升社区治理体系和治理能力的现代化。在此背景下，国家公园社区治理研究成为国家公园研究的热点问题。例如，朱洪革等（2022）将国外国家公园社区治理归纳为逐步演化型治理、分区多主体治理、联合治理和互动协商治理四类模式[3]；肖练练等（2020）识别钱江源国家公园社区类型并提出调控措施[4]；田美玲等（2020）从社区居民感知视角提出完善社区参与机制的对策[5]。

然而，由于利益和权力结构失衡，导致国家公园与社区冲突频繁出现，社区治理问题成为中国国家公园建设进程中亟需解决的问题，主要表现为以下三个方面：

（一）西方模式并不适用于中国国家公园建设

中国实行国家公园体制是为了保持自然生态系统的原真性和完整性，保护生物多样性和生态安全屏障，给子孙后代留下珍贵的自然资产。国家公园的使命是保护完整的生态系统，同时追求人与自然的和谐。中国国家公园建设，既要紧密结合中国国情，又要广泛借鉴国外成功经验。以美国“荒野理念”为代表的社区治理理念倾向于将人与自然视为互斥关系，忽视人类社区生计秩序诉求。美国、加拿大、澳大利亚等国家在建设国家公园时，大片的荒野和无人区居多，区内人烟稀少，社区矛盾并不突出；国家公园（试点）等自然保护地从地理依存关系上看，或多或少都有居民分布，社区原住民与国家公园如何协调发展是国家公园社区治理迫切需要解决的问题。刘广宁和吴承照（2016）研究发现，中国国家公园具有不同于西方国家公园的几个典型特征，包括人地关系久远而紧密，保护地社区普遍贫困，社会与自然生态系统的协同演化，这样的现状特点决定了中国国家公园无法套用西方国家基于自然荒野保护的人地隔离式的保护和管理策略[6]，必须探索符合中国国情的国家公园建设道路。

（二）国家公园社区生计秩序失衡是社区治理困境的主要原因

社区是居住在特定地理区域的社会共同体，彼此间具有共同目标与利害关系[7]。生计秩序，即人们在长期的生计维持过程中形成相对稳定的关系模式、结构和状态。生计秩序受制于地理依存客观条件，为了生存人们不得不有效利用其所处的自然环境，社区周围的森林、草场、土地、湖泊、河流等自然资源均已成为生计秩序中的元素，长此以往形成社区特有的生计秩序。国家公园自然保护秩序的建立与社区原有生计秩序之间必然会形成一定的冲突，需要协同演化直至新的秩序形成。因此，国家公园与原住民社区的共融共建是关键问题[8]。自然保护地周边社区人与自然协同演化的历史表明我们与自然可以良好共存[9]，国家公园的管理应重视传统社区与自然系统、管理主体的深度联结，共建共融秩序，共谋永续发展。

（三）国家公园秩序的实现亟需利益主体达成价值共识

价值共识，是人们对价值问题的意见一致。根据哈耶克对价值共识形成路径的分类，包括建构论和进化论两类：前者基于“完全理性道德人”假设，认为价值共识是刻意的理性设计和创造的结果；后者基于“有限理性道德人”假设，认为价值共识是实践经验积累的结果。立足国家公园发展现实，价值共识的形成既需要建构论的思路与实践，又需要尊重大众的生活和基于现实生活的选择。因此，自上而下的建构与自下而上的实践可以同时存在，亦即人与自然和谐共生的价值共识既要保护脆弱的自然生态，又要满足社区居民追求幸福生活的诉求。平衡好“保护”与“生计”之间的矛盾是当前国家公园社区治理面临的首要问题。当前国家公园社区冲突中，普遍存在社区原住民对国家公园的认识存在偏差甚至误解的问题。这一主观意识形态的缺失无疑是后续很多社区问题的根源[8]。提高国家公园与社区关系的调节和社区共管共建的广泛开展都需要以社区原住民能全面深入理解和认同国家公园为前提[8]。差异性共在的制度规范则是解决问题的价值共识基础——规范人与社会的关系，实现人与自然的协调发展。

因此，本文以国家公园社区为语境，立意选取48份有关国家公园社区问题的研究报告、媒体报道、研究文献、政策文件为分析对象，通过规范的文本分析和数据清洗，识别国家公园社区治理的价值共识基础与路径选择依据，试图基于核心价值观理论构建中国国家公园社区治理新视角。基于质性文本分析方法的运用，客观回应以下问题：国家公园社区治理是否已达成价值共识？价值共识的内容是什么？国家公园和当地社区良性互动的路径选择为何？

二、理论视角与研究方法

（一）理论视角

共识理论认为社会中的人有共同的利益，社会在规范和价值观上有着广泛的共识。核心价值观理论为我们理解国家公园社区治理路径选择提供了一个独特视角，其包含三方面的内涵：一是什么是值得人们追求和向往的核心价值，二是核心价值实现的可能性，三是如何践行核心价值，三者缺一则是空谈。亦即，核心价值观虽然产生于实践，但它并不直接等同于人们已达成共识，而是需要政治家、思想家、理论家及管理主体共同对实践经验进行概括提炼、自觉建构与引导宣传，是对人民追求理想生活的积极回应。习近平新时代生态文明建设思想以绿色为导向的生态发展观，包括绿色发展观、绿色政绩观、绿色生产方式、绿色生活方式等内涵，为建设美丽中国、实现中华民族永续发展提供了根本遵循①。社区是人类生活的基本单元，社区治理是国家治理的基石。从现有文献来看，国家公园社区治理研究忽略了人作为主体的意识形态属性。核心价值观为我们理解国家公园社区治理提供了一个崭新的视角——价值共识形成与发展路径选择实际上是公共权威主导下尊重经验传统的进化论路径与尊重理性设计的建构论路径的互补与结合。

（二）研究方法

本文最初准备采取先建立概念框架再进行编码的方式来进行研究，初步尝试后发现这样做非常困难，主要原因在于：一是国家公园建设还处于探索阶段，上述研究问题并未形成一个逻辑性很强的框架；二是文本并未直接体现以上问题，需要结合国家公园发展背景和相关理论开展语料分析；三是不同来源的文本内容侧重点各有不同，其内在逻辑顺序也存在差异，很难进行结构性编码。因此，本文选择质性探索方法。质性研究注重分析的深度，探究小样本是惯常的做法，较少选取脱离脉络的大样本[10]。质性资料分析的三个主要关键环节为收集资料、整理和分析资料与形成研究成果，资料处理的关键是收集、整理和分析可以同步进行。

本文利用质性分析软件NVivo 12 Plus进行数据清洗和处理。该软件是一种定性研究软件，能有效分析声音、影像图形、文字等多种不同类型的数据，还能协助处理社交媒体和网页内容，其特色在于庞大的超链接系统，通过阐释、注释质性资料，快速处理大量文本信息，推导出编码逻辑，帮助研究者逐步缩小研究的范围，提炼出可以统揽所有资料内容的观点，使研究从原始资料向理论建构的方向过渡，同时方便研究者在现有资料的基础上有计划地补充收集资料。

编码前的数据筛选过程如下：一是数据提取和研究分析两步走，建立研究小组，以确保选择和分析过程中的严格性。由两名研究人员独立进行内容分析，以发现资料的关键词。经过多次讨论并征求国家公园PI团队学者们的意见后，就研究主题达成了共识。二是本文采用立意抽样法，先收集国内外涉及国家公园社区治理的研究文献10篇，并采集了中华人民共和国中央人民政府官网、国家林业和草原局/国家公园管理局发布的国家公园相关政策文件12份，学术机构发布的研究报告7份，又补充了主流媒体对国家公园报道文本19份作为原始资料，最终获得了48份文本资料作为研究样本；研究文献反映国家公园社区治理领域的关注热点及发展态势；政策文件作为行政机构的重要文本，客观陈述政策导向及制度安排，体现组织及决策者认知集中度及重要性。从机构权威性和文本覆盖范围来看，所选取的规范文本达到了立意抽样的要求。三

是运用NVivo 12 Plus自动编码功能对原始资料进行初筛，结合关键词建立节点和子节点，然后在节点下面进行编码。四是将非结构性质的规范文本以结构化方式呈现出来，再将结果与理论背景相结合进行分析并得出结论。

三、文本编码与数据分析

（一）高频词汇分析

将48份原始文本导入NVivo 12 Plus软件，并根据主题和性质分为研究报告、媒体报道、研究文献、政策文件四类，运用词云、自动编码功能对原始资料进行初筛，词频查询可以确定可能的主题，基于词频累计数将国家公园社区治理的价值共识问题划分为生计秩序、制度共存、社区治理三个节点，词云分析采用“具体化”分组功能，然后按上述逻辑建立分析框架，建立子节点进行编码，将参考点为其所代表的价值共识维度计数，分别根据问题聚焦的三个方面，进一步整理并归纳二级关键词6个：生计来源、生计延续、生态保护、社区福祉、社区类型和发展模式。最终，统计出反映国家公园社区治理价值共识的词频数目（见表1）。

表1　国家公园社区治理价值共识的高频词汇及词频统计

文本类型	生计秩序		制度共存		社区治理	
	生计来源	生计延续	生态保护	社区福祉	社区类型	发展模式
	高频词汇（词频数）					
研究报告	国家（997）	公园（878）	保护（1978）	基金会（1259）	管理（618）	发展（781）
	环境（698）	研究（697）	自然（1105）	中国（829）	草原（470）	旅游（473）
	林业（552）	工作（543）	生态（1066）	公益（747）	社区（465）	科技（438）
	人民政府（458）	教育（406）	中心（952）	教育（307）	产业（339）	系统（410）
	区域（393）	产品（240）	生物（331）	恢复（299）	项目（429）	公司（274）
	协会（238）	合作（250）	多样性（261）	咨询（233）	调查（289）	文化（199）
媒体报道	国家（2684）	公园（2357）	规划（4945）	体制（797）	管理（1392）	变化（3149）
	农业（823）	旅游（588）	生态（2232）	研究（572）	社区（990）	发展（760）
	林业（386）	产业（362）	保护（1445）	体制（802）	工作（696）	建设（744）
	政府（280）	科技（281）	自然（806）	修建（336）	参与（355）	提高（388）
	生活生计（267）	试点（274）	范围（416）	安置（296）	居民（300）	文化（321）
	景区（232）	管护（209）	资源（255）	环境（251）	群众（191）	协调（255）
研究文献	自然（922）	公园（2215）	国土（2832）	制度（2862）	社区（3051）	移民（1762）
	政府（725）	需要（826）	生态（2130）	社会（1740）	管理（3546）	治理（1487）
	问题（679）	机制（724）	保护（2010）	建设（1171）	地方（1887）	发展（1311）
	中国（526）	组织（1437）	资源（925）	公众（491）	服务（810）	参与（1145）
	政策（487）	促进（1152）	影响（861）	乡村（390）	项目（877）	建立（967）
	融入（415）	经济（406）	公共（394）	利益（296）	主体（394）	能力（327）
政策文件	国家（4984）	公园（4343）	生态（3308）	建设（1485）	管理（3549）	发展（996）
	生产（589）	规划（1447）	保护（2852）	环境（1094）	工作（2098）	建立（923）
	自然（573）	机构（489）	系统（2241）	实行（1214）	社区（547）	特许（378）
	创建（415）	协调（450）	自然（1302）	补偿（488）	规范（384）	参与（284）
	问题（382）	要求（435）	资源（791）	责任（442）	评估（292）	部门（199）
	调查（321）	改革（232）	多样（235）	教育（295）	健全（194）	理念（191）
	森林（219）	保障（218）	监测（225）	支持（231）	法规（189）	绿色（186）

注：依据NVivo 12 Plus词云分析结果中累计词频数整理，设置显示最常见100词，最小长度2（输入最小单词长度以从结果中排除短单词，如单个汉字），分组为同义词。

通过NVivo 12 Plus软件的可视化功能，建立国家公园社区治理高频词汇的可视化“词云”（图1）。分别对研究报告（图2）、媒体报道（图3）、研究文献（图4）和政策文件（图5）的文本内容进行自动编码分析，可以洞察不同利益相关者对国家公园社区治理主题的凝视焦点。图1中字体的大小对应其出现频次，频次越高字体越大，“国家”“公园”“生态”“系统”“变化”为排前五的高频词汇，客观反映了国家公园的生态价值得到公认[4]，也说明国家公园建立的初衷是保护具有国家代表性的自然生态系统，在维护国家生态安全中居于首要地位②。正如唐芳林（2014）指出的，国家公园应具有国家代表性、自然保护属性、国有性、公益性、全民性、国家主导性、科学性、可持续性、非商业性、生态系统的完整性等10个特征[11]。图2~图5词云中“国家”“社区”“基金会”“生态”“制度”等高频词汇则反映出不同利益相关者主体对国家公园核心价值的认知程度及其对新的国家公园秩序及制度合法性的解读。

图1 国家公园社区治理高频词汇的可视化“词云”

图2 研究报告中的高频词汇（参考点=1075）

图3 媒体报道中的高频词汇（参考点=1454）

图4 研究文献中的高频词汇（参考点=3096）

图5 政策文件中的高频词汇（参考点=2631）

（二）关注度分析

表1直观地展现了研究的基本数据结果，根据编码分析，计算出反映价值共识的一级关键词的参考点数和句子数比例，即可得出国家公园社区治理价值共识的关注度（表2）。结果显示，研究报告中关注度最高的是“发展模式”（18.0%）和“生态保护”（14.8%）；媒体报道中关注度最高的是“生态保护”（43.6%）“社区福祉”（25.8%）和“发展模式”（25.4%）；研究文献中关注度最高的是“生态保护”（19.2%）和“生计延续”（16.6%）；政策文件中关注度最高的则是“生态保护”（52.7%）和“发展模式”（16.7%）。文本类型不同，关注点略有差异，但毫无疑问国家公园生态保护和社区发展模式是关注的重中之重，说明人们可以在不同层次的价值上达成共识。

表2　反映国家公园社区治理价值共识的关键词关注度统计分析

文本类型（N=48）	关键词	生计秩序		制度共存		社区治理	
		生计来源	生计延续	生态保护	社区福祉	社区类型	发展模式
研究报告（7）	参考点数	115	158	394	171	80	481
	句子总数	2669	2669	2669	2669	2669	2669
	关注度	4.3%	5.9%	14.8%	6.4%	3.0%	18.0%
媒体报道（19）	参考点数	109	237	635	376	57	369
	句子总数	1454	1454	1454	1454	1454	1454
	关注度	7.5%	16.3%	43.6%	25.8%	3.9%	25.4%
研究文献（10）	参考点数	472	515	595	401	68	386
	句子总数	3096	3096	3096	3096	3096	3096
	关注度	15.2%	16.6%	19.2%	12.9%	2.19%	12.5%
政策文件（12）	参考点数	209	198	1388	193	92	440
	句子总数	2631	2631	2631	2631	2631	2631
	关注度	7.9%	7.5%	52.7%	7.3%	3.5%	16.7%

（三）编码分析：国家公园社区治理的价值共识

价值共识意味着社区中每个人就目标、道德和伦理达成一致。国家公园社区治理寻求差异性共在的制度规范下的“生态保护”与“生计秩序”之间的平衡。研究样本中的描述性内容反映了多元利益相关者的价值共识观点，立足中国国家公园发展现状，文本编码与数据分析结果显示（表3），国家公园社区治理的价值共识体现在以下三方面：

1. 生态保护离不开传统生计的延续

国家公园与原住民的关系问题始终是国家公园可持续发展不可忽视的问题，许多国家公园社区原住民依赖国家公园内自然资源维持生计，仅考虑保护生物多样性，而无视社区原住民的生计诉求会导致一系列严重后果。与自然共存是生态保护的终极目标，国家公园社区人与自然协同演化的历史恰恰表明生计与自然可以良好共存，社区实现生计延续的过程就是一个生态适应过程，类似于“唇齿相依”关系，原住民通过日常生活观察与实践，对生态系统充分了解，对自身行为后果有深刻认识，对家园有由衷的依赖。因此，妥善处理国家公园建设与社区发展的关系，注重社区生计秩序延续是价值共识达成的基础。

第一，中国是人口大国，目前国家公园范围内保护起来的环境，早已演化成原住民与自然环境交融在一起，此种人地互动一旦被终止，原先支持生物多样性的环境反而会遭到破坏。国家公园既是公众共有的自然景观，又是依托于原住民的独特文化景观，具有文化和精神双重价值，国家公园自然保护方案应当考虑到社区原住民的生存需要。

第二，地理依存很大程度决定生计来源。社区与国家公园的依存关系为地理依存、经济依存、文化依

表3 国家公园社区治理价值共识的典型证据援引

理论维度	节点	典型证据援引
生计秩序	生计来源	物种和栖息地的保卫战在许多地方的现实含义是人与野生动物和谐共存关系的建立；解决问题的要素（文化、科学、经济、制度等）则是在社区里互相缠绕在一起，同时又受到不确定的外界力量（市场、现代化、政策变化）的影响与支配
		团队还与社区合作开展生态养蜂、种植无公害茶叶、种植林下中药材、养殖林下藏香猪、原生鱼增殖放养、自然教育、生态旅游等生态友好产业
	生计延续	较为成熟的社区保护工作中，一些以社区村民为主体开展的生态保护活动、组织、制度、新的生计等，开始展现出发展的趋势
		通过人的变化，启发社区居民成为保护生态的主体，使可持续的进步成为可能
		积极探索建立当地居民参与生态保护的利益协调机制，合理设定公益岗位，优先吸纳迁移安置的具备劳动力的居民和贫困户就业
制度共存	生态保护	生态保护，说到底更需要各种关系的平衡、公平的治理……通过人的变化，启发社区居民成为保护生态的主体，使可持续的进步成为可能
		坚持山水林田湖草系统治理理念，对国家公园实行整体保护、系统修复、综合治理
		开始关注雪豹、云豹、金猫等大中型食肉动物的生存境况，并推动栖息地周边社区的可持续发展
		2015年以后，世界自然保护联盟达成了共识，社区是保护者，必须基于此来考虑自然生态系统保护
	社区福祉	国家公园的全民公益性，决定了国家公园建设必须统筹考虑社区发展，千方百计增加园区和周边群众收入，引导他们参与支持国家公园建设，实现共建共管共享
		努力为野生动植物争取栖息地空间的同时，关注和协调社区本身的诉求和权利
		有针对性地修复改善生态环境的同时，尽量不影响甚至提升社区居民的福祉
社区治理	社区类型	以社区协调发展制度为依托，推动实现人与自然和谐共生
		调查发现，在当地社区中，有近三分之一的人口在外出打工，而留在村内的多为年龄偏大且受教育程度不高的群体
	发展模式	通过与社区的传统治理结合，从监测巡护、社区发展、资源管理等内容出发，尝试在市场、政策、气候变化、现代化的影响下，不断地探索一个社区单元的可持续保护模式
		工作包括与周边社区合作开展保护地监测巡护，探索生态友好、可持续的社区发展方案
		与保护区周边社区合作，对火烧迹地开展森林恢复，并在该区域进行物种监测与科学研究，恢复森林生态系统的完整性，发展社区可替代生计，让自然和社区都能在森林恢复项目中受益

存。国家公园社区大多分布在交通不便、经济落后的偏远山区，为了生存，当地社区不可避免地要利用国家公园内的自然资源（林木、野生动物、非木材林产品资源、土地等），严格的自然保护地相关法律法规也不同程度地限制了原住民对资源的利用，打破了传统生产生活方式。在此过程中，保护自然资源和生物多样性的机会成本很大程度上转嫁到国家公园原住民身上，但创造的生态效益则由公众享有。大部分原住民文化程度低，缺乏转移生计来源的自我发展能力，也并未因此而得到差别化的补偿。如此一来，切断了社区居民对自然资源的传统利用方式，削弱了社区对国家公园的支持程度，可能引发偷猎和其他非法活动，反而破坏了本可以得到保护的自然资源。

第三，通过参与式保护把原住民纳入国家公园管理。国家公园建设需要大量训练有素的巡护、通讯、交通、旅游等从业者，社区外招聘不切实际也会给当地政府带来巨大财政压力。事实上，原住民保护家园的意愿远大于其他利益相关者，他们本可以成为国家公园最好的保护者。

2. 制度共存兼顾生态保护与社区福祉

生态环境是最公平的公共产品，亦是最普惠的民生福祉。制度共存对于价值共识是个挑战，共存意味着兼顾，意味着潜在的冲突。价值共识建立在价值观交叉和重叠部分的基础上，保护生态环境，兼顾社区福

祉都必须依靠制度，必须依靠法治，依靠产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度[12]。中国的国家公园试点对于保护与发展之间如何构建新的平衡早已开始了探索。如云南迪庆州出台了普达措国家公园反哺社区发展实施方案，建立了社区生态补偿机制，每年从旅游产业收入中拿出专项资金，用于社区的直接经济补偿。除直接经济补偿外，还实施了安置就业、教育资助和基础设施建设修建等项目，极大地推动了社区经济水平和健康卫生事业的发展。公园在经营管理过程中，充分考虑了当地各民族的利益需求，以高标准、高起点的生态旅游开发，不断提升当地卫生条件水平，带动地区民众脱贫致富。

对兼顾生态保护与社区福祉的肯定也就是对于制度共存的肯定。人与自然的互动以某种共同价值的普遍认同为前提，同时，价值共识又可以在人地关系中形成。也正因如此，健康的自然环境又总是动态地对人开放的，开放的过程就是生态保护与社区福祉从共在走向共存的过程，也就是价值同一性的制度共存形成过程。

3. 因地制宜开展国家公园社区治理

国家公园的性质决定了核心保护区需减少人类干预活动，并加以不同程度“隔离”，对人类活动有了不同程度的限制。国家公园内的原住民一部分以集镇和行政村的形式聚集，更多的则是不规则分布在国家公园内的自然村落，还有一些游牧民的冬窝子或夏季牧场的临时帐篷，呈现出“大分散、小集中”的特点。结合文本分析结果，归纳出实施国家公园社区分类治理的四类调控措施及典型案例（表4）。

表4　国家公园社区分类治理的调控依据、建议及案例

类别	分类依据	调控建议	典型案例
范围调整型	保护价值低的建制镇、非建制镇、城市建成区等人口密集区	区划时将其调整出核心保护区范围，注意严控社区居民进入核心保护区获取资源	大熊猫 东北虎豹
保留保护型	具有很高的历史价值、文化价值、科学价值和旅游价值的自然村落或具有民族文化特色需要保护的游牧部落	保障社区原住民的合法权利，可考虑优先选择该区域作为开展生态旅游、自然体验、生态教育的游憩展示区，探索社区共享共建共融的内生参与机制	三江源
生态搬迁型	规模不大的“大分散、小集中”行政村、自然村、游牧部落和零散居民点，尤其是生存条件恶劣、地质灾害频发的区域	结合国家精准扶贫、生态扶贫等政策，在条件允许的情况下，将位于核心保护区内的行政村、自然村、游牧部落和零散居民点一次性搬迁至核心保护区外	海南热带雨林
控制转换型	零星分布、保护影响小、确实无法退出的核心保护区内的自然村落和零散居民点（如空心村等）	允许建设必要的、适当的生产生活设施，但必须严格控制其发展规模，禁止外来人口迁入，避免村镇聚落空间扩展	武夷山

资料来源：基于李云等（2019）[13]和黎国强等（2018）[14]的研究成果整理。

四、国家公园社区治理的路径选择

（一）前提条件——理性共识亟需建立国家公园公共权威体系

树立强大的公共权威，清晰界定自然资源产权与使用权的关系、协调处理好自然保护与社区发展的矛盾，是国家公园社区治理路径选择的前提条件。强大的公共权威能保障国家公园管理机构权力有效实施，能有效整合国家公园社会资源。

国家公园涉及自然保护区、风景名胜区等多种自然保护地类型，它们分属不同部门与地方政府，多头管理、职能交叉，还存在着国家林草局管理国家公园难度大，部门之间难以有效协调，国家公园区内有大量企事业单位等难以在短期内清退，普遍面临资金缺口等诸多问题。最有效的公共权威是中国共产党领导下的高度制度化管理机构，当前国家公园实践中，国家公园管理局是强大的公共权威，在协调各方利益、化解社区冲突、维护社区稳定等方面发挥重要作用。因此，完善的国家公园制度建设是治理秩序获得的关键，也是

公园和社区良性互动的前提条件。

（二）必要条件——构建严密的生态保护和生态补偿双重制度保障

制度建设作为推进生态文明建设的重中之重，也是国家公园社区治理的必要条件。制度在不同层面上影响资源禀赋[15]。张婧雅和张玉钧（2017）依照公众参与程度的高低，将国家公园建设管理的公众参与途径分为信息反馈、咨询、协议与合作四个层次[16]，为生态保护和生态补偿双重制度保障提供借鉴。在自然保护地体系中，国家公园在功能和管理方式上区别于其他类别的保护地，强调构建和谐的人地关系，合理保护生态环境。生态保护补偿旨在通过强制性或自愿性的利益再分配机制，保障生态环境保护的公平性和可持续性。由双方协定生态保护补偿资金，可指定用于生态环境保护相关事项，从而统筹安排地方的经济社会发展与生态环境保护③。生态保护技术层面，云南省“一园一法”的做法值得借鉴，遵循因地制宜治理路径的基本逻辑，该省率先发布了基本条件、资源调查与评价、总体规划、建设规范、巡护、监测、管理评估、解说等国家公园技术标准，建立了专家委员会、第三方评估等科学决策咨询机制。生态补偿管理政策层面，巡护、监测、社区反哺、管理评估、自然资源监管、生态补偿、访客管控等制度为国家公园体制建设提供了强有力的支撑和可靠保障。

（三）优化路径——公共利益优先的利益均衡结构培育社区自我赋权能力

社区治理肩负着夯实政权基础，让社会既充满活力又和谐有序的重大使命，最终要落实到居民获得感、幸福感和安全感的提升上来。共管型保护区（CMPAs）是国外国家公园社区治理的主要模式，然而，此种模式建立在社区具有较强主观能动性和社区自主参与的基础上。社区治理困境主要体现在国家公园场域中的内外秩序差异和利益结构失衡，根源在于社区自我赋权能力不足。换言之，国家公园社区治理优化路径必须基于社区生计秩序的良性发展，而社区生计秩序的良性发展又和原住民“自我赋权”意识的觉醒息息相关。惟有通过“自我赋权”，而非“他者赋权”，建立一个以社区为基础的利益相关者互惠合作关系[17]，激发社区原住民的内生动力，社区才能逐渐具备与国家公园外部利益相关者平等协商的能力，进而以社区为主体开展国家公园的建设和管理。基于社会空间学视角，从物理空间、生活空间和关系空间三个层面提出培育提升国家公园社区自我赋权能力的举措。

1. 社区物理空间层面

从物理空间看，社区是社会的缩影，是聚落的承载体，拥有独特的文化和共同意识。国家公园社区变迁带来社区物理空间演变——即由原来自然形成的基于亲缘关系的单一内联性空间结构向人为划定的多元外联性空间结构转变。转变后的社区治理应以推动自治为最终目的，在培育手段上，可在政府指导下，通过网格化管理，从物理空间上实现对国家公园社区居民的再组织，夯实社区自治基础，培育社区居民的民主自治意识，提高社区居民自我管理、自我服务的能力，基于网格化物理空间强化社区功能，依靠社区居民辅以外联相关利益主体合力解决社区问题。

2. 社区生活空间层面

基于在地化资源禀赋现实，强化社区产业联动发展，拓展国家公园社区生计来源，使社区进入自我教育、自我管理、自我服务、自我约束的生活秩序过程。例如，可按需设立社区公益岗位，管理岗面向社区招考能人，基层岗面向普通居民，保障每户基本收入来源。从社区空间布局、绿色生态、文化记忆等多角度思考和实践，营造环境宜居、智慧宜居、有地方特色的社区生活圈，不断探索更合理的国家公园生活空间规划模式。

3. 社区关系空间层面

社区是聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。社区关系空间体现了社会生活共同体间的伙伴关系和富有人情味的亲密社会团体。国家公园社区分类调控中的范围调整和生态搬迁治理措

施会对原社区关系空间带来较大冲击，世代居住形成的邻里关系被重构，以地缘、血缘为纽带形成的社会关系不复存在，新的国家公园社区亟需重塑社会空间关系。基于此，范围调整和生态搬迁后的国家公园社区可培育机制灵活的居民社会组织，建立以红白理事会等自治组织为基础的民主协商机制，激发社区治理的生机活力，满足居民在社会救助、文化、卫生、教育等方面的多元需求，社区事务首先找到社会组织，为居民解决后顾之忧，增强归属感和认同感，重构和谐的社区空间关系。

社区自我赋权是国家公园社区治理的重要优化路径，公园和社区良性互动的表现就是以一种公共利益优先的理性共识协调各种利益关系，通过社区居民自身能力的提升实现国家公园社区的主体性参与，在公共利益优先的前提下形成均衡的利益结构，从而有效地维持国家公园秩序，推动国家公园社区可持续发展。

注　释：

① 资料来源于求是网. 在习近平生态文明思想指引下迈入新时代生态文明建设新境界，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2019-02/01/c_1124054393.htm，2021年7月6日。

② 资料来源于新华社网站. 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》，http://www.gov.cn/zhengce/2019-06/26/content_5403497.htm，2021年7月6日。

③ 资料来源于中国绿化网. 完善多元化生态保护补偿制度，https://www.forestry.gov.cn/chinagreen/48/20211213/102752581796192.html，2021年12月10日。

参考文献：

[1] 国家发展改革委.国家发展改革委就建立国家公园体制总体方案答问[EB/OL].[2017-09/27].http://www.gov.cn/zhengce/2017-09/27/content_5227895.htm.

[2] 财新网.杨忠岐委员：建议赋予国家公园管理局更大职权[EB/OL].[2020-05-26].http://topics.caixin.com/2020-05-26/101559014.html.

[3] 朱洪革，赵梦涵，陈雅如，张宇彤.国家公园社区治理国际经验及启示[J].世界林业研究，2022(5)：1-6.

[4] 肖练练，刘青青，虞虎，等.基于土地利用冲突识别的国家公园社区调控研究——以钱江源国家公园为例[J]. 生态学报，2020，40(20)：7277-7286.

[5] 田美玲，康玲，方世明.社区居民感知视角神农架国家公园体制试点区管理机制研究[J].林业经济问题，2020，40(3)：236-243.

[6] 刘广宁，吴承照.传统生计延续保障国家公园永续发展[J].园林，2016(2)：24-27.

[7] ATKINSON R. Community Participation and Regeneration in Britain[M]//. Hoggett P. Contested Communities：Experiences，Struggles，Policies. England：Policy Press，1997：201-221.

[8] 李鑫，冯艳滨.国家公园建设过程中的社区治理困境及其优化研究[J].社会科学前沿，2019(6)：944-950.

[9] 何思源，魏钰，苏杨，等.保障国家公园体制试点区社区居民利益分享的公平与可持续性——基于社会-生态系统意义认知的研究[J].生态学报，2020(7)：2450-2462.

[10] MATTHEW B. MILES A. MICHAEL HUBERMAN.质性资料的分析：方法与实践[M].张芬芬，译.重庆：重庆大学出版社，2008.

[11] 唐芳林.国家公园属性分析和建立国家公园体制的路径初探[J].林业建设，2014(3)：1-8.

[12] 吕忠梅.用最严格制度最严密法治保护生态环境[EB/OL].[2018-09/18].http://www.gov.cn/xinwen/2018-09/18/content_5322868.htm.

[13] 李云，孙鸿雁，蔡芳，等.自然保护地原住居民分类调控探讨[J].林业建设，2019(4)：39-43.

[14] 黎国强，孙鸿雁，王梦君.国家公园功能分区再探讨[J].林业建设，2018(6)：1-5.

[15] 何思源，苏杨，王蕾，等.构建促进保护地社区资源使用与保护目标协调的社会情境分析工具——武夷山国家公园试点区实践[J].生态学报，2019，39(11)：3861-3870.

[16] 张婧雅，张玉钧.论国家公园建设的公众参与[J].生物多样性，2017，25(1)：80-87.

[17] 梁慧，邓毅.中国国家公园旅游社区多元利益相关者治理：基于信任框架[J]. 湖北经济学院学报，2018，16(1)：60-69.

（责任编辑：卢　君）