

李新婷, 魏钰, 张丛林, 黄宝荣. 国家公园如何平衡生态保护与社区发展: 国际经验与中国探索. 国家公园(中英文), 2023, 1(1): 44-52.

Li X T, Wei Y, Zhang C L, Huang B R. How to balance ecological protection and community development in national parks: international experiences and China's exploration. National Park, 2023, 1(1): 44-52.

# 国家公园如何平衡生态保护与社区发展: 国际经验与中国探索

李新婷<sup>1,2</sup>, 魏钰<sup>1</sup>, 张丛林<sup>1</sup>, 黄宝荣<sup>1,\*</sup>

1 中国科学院科技战略咨询研究院, 北京 100190

2 中国科学院大学, 北京 100190

**摘要:** 协调生态环境保护与当地居民生计发展之间的关系是国家公园建设中亟待解决的问题。总结了国外国家公园社区发展的经验和重要举措, 包括建设门户小镇、发展生态产业、建立国家公园品牌增值体系、构建多方参与协同治理体系、实行特许经营制度等, 并对我国国家公园近年来在平衡保护与发展关系方面的探索进行了梳理, 剖析了其中存在的问题。结合国际经验与中国国情, 提出了建立多元化生态补偿机制、精细化特许经营制度、探索协议保护制度、引导规范社区游憩与自然教育服务、建立生态产品价值多元化实现机制等几个方面的建议, 为我国国家公园建设中建立协调保护和发展关系的体制机制提供了借鉴。

**关键词:** 国家公园; 社区共建; 生态保护; 特许经营

## How to balance ecological protection and community development in national parks: international experiences and China's exploration

LI Xinting<sup>1,2</sup>, WEI Yu<sup>1</sup>, ZHANG Conglin<sup>1</sup>, HUANG Baorong<sup>1,\*</sup>

1 Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, China

2 University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, China

**Abstract:** The contradiction between the protection of ecological environment by national parks and the livelihood development of local residents is prominent. How to coordinate the relationship between them is an urgent problem to be solved in the construction of national parks. This paper summarizes the experience and important measures of foreign national park community development, including building gateway towns, developing ecological industries, building national park brand value-added system, building multi-party participation and collaborative governance system, and implementing franchise system, etc. It also sorts out the exploration of balancing the relationship between protection and development of national parks in China in recent years, and looks into its existing problems. Combined with the international experience and China's national conditions, this paper puts forward several suggestions, such as establishing diversified ecological compensation mechanism, refining franchise system, exploring agreement protection system, guiding and standardizing community recreation and nature education services, and establishing diversified realization mechanism of ecological products' value, etc., which provides a reference for the establishment of institutional mechanism to coordinate the relationship between protection and development in the construction of national parks in China.

**Key Words:** national park; community co-construction; ecological protection; concession

**基金项目:** 中国科学院战略性先导科技专项(A类)(XDA20020303); 国家林业和草原局-中国科学院国家公园研究院研究专项(E2X3171601); 国家自然科学基金专项(72241413)

**收稿日期:** 2023-05-08; **采用日期:** 2023-07-18

\* 通讯作者 Corresponding author. E-mail: huangbaorong@casisd.cn

2021年10月,中国第一批国家公园正式成立,开启了我国国家公园从试点转向了正式建设的新征程。国家公园的首要功能是重要自然生态系统的原真性、完整性保护,但我国人口基数大,在国家公园及候选区分布了大量的社区和城镇,原住民的生计对自然资源的依赖一定程度上与国家公园保护目标产生冲突,如何在严格保护的背景下促进社区的可持续发展是我国国家公园体制建设亟待解决的问题。全球国家公园的建设已有一个多世纪的历史,如何处理国家公园内社区发展和生态保护之间的关系成为各国国家公园管理部门及学术界普遍关注的问题<sup>[1-3]</sup>。因此,梳理国际国家公园社区发展的经验与典型模式有助于为我国提供借鉴与参照。本文围绕如何平衡国家公园社区发展与生态保护这一问题,总结了国家公园社区可持续发展的国际经验,并结合我国国家公园建设探索中的实际问题,为我国未来国家公园平衡生态保护与社区发展提出合理建议。

## 1 平衡国家公园社区发展与生态保护的國際經驗

国家公园的提出已经有100多年,各国依据自身国情建设国家公园,并提出了不同的平衡国家公园社区发展与生态保护举措。美国是国家公园建设的先驱,注重荒野式的保护,在国家公园门户城镇建设方面积累了丰富的经验<sup>[4]</sup>。加拿大注重原始自然景观的保护,严格控制历史遗留设施规模,开拓经营发展新方式,较好地处理了经营活动与景观保护间的矛盾<sup>[5-6]</sup>。澳大利亚注重自然环境与生物多样性保护,国家公园与周边社区原住民的联合共管体制为解决人地冲突提供了典型的示例<sup>[7-8]</sup>。新西兰兼顾了生态环境保护与经济发展、公众游憩的需求,结合绿色生态农业和毛利文化打造旅游小镇,提升了居民的社会经济福祉水平<sup>[9]</sup>。欧洲大部分国家对国家公园实行严格的管理和保护,如法国、德国等,但英国将国家公园的首要目标设定为公众游憩场所和自然环境保护,对保护地管理的严格程度有所降低<sup>[10-11]</sup>。韩国在法律法规上对国家公园实现严格管控,并赋予国家公园警察较高的权力,对破坏国家公园自然资源的人进行严厉处罚<sup>[12]</sup>。非洲国家公园的建设更加注重野生动物和自然景观的保护<sup>[13]</sup>,但近年来政府颇为重视国家公园内旅游业的发展,认为可持续的旅游发展有助于消除贫困<sup>[14]</sup>。在总结各国经验的基础上,将平衡国家公园社区发展与生态保护的具体举措详述如下。

### 1.1 建设门户小镇

在国家公园入口处建立小镇,主要以旅游服务为主,小镇内有接待设施、住宿和商业娱乐等区域。2019年全美国国家公园参观者总数达到3.28亿人次,在当地门户地区直接消费约为210亿美元,为靠近国家公园的门户地区带来27.91万个就业岗位和159.69亿美元的劳动收入<sup>[15]</sup>。在带动地方经济发展的同时,门户小镇也通过严格的土地利用规划和环境保护措施,在缓解旅游活动对国家公园的生态环境压力中发挥重要作用。

黄石国家公园杰克逊小镇和落基山国家公园埃斯蒂斯小镇是美国著名的门户小镇。杰克逊小镇将空间划分为10个区域类型以及16个特色区域进行细化管控,融入门户地区特色元素打造传统西部牛仔文化风情小镇。另一方面,小镇注重保护开放空间,维持野生动物的原生环境和自然景观资源<sup>[16]</sup>。而埃斯蒂斯小镇在《埃斯蒂斯公园小镇土地利用规划》(2013)中提出环境敏感区限制商业和接待设施的土地开发、靠近国家公园的土地应进行低密度开发、制定详细的城市开发建设准则等缓解人口与经济的增长给生态环境带来压力<sup>[17-18]</sup>。

加拿大国家公园门户小镇对自然文化遗产的保护极为出色。如班夫小镇通过空间规划、技术支持等手段改造废弃公共设施,制定限制人口规模和土地开发利用、允许特许经营等政策,吸纳居民参与项目开发与经营,统筹协调自然保护与社区发展关系,妥善地解决了公园内历史遗留问题<sup>[19]</sup>。小镇每年吸引350—400万游客前往,但当地常住人口、居住面积和商业开发用地都有严格的规定,以此保障人类活动不超出环境承载力范围。《2019—2029年班夫环境总体规划》(Banff Environmental Master Plan 2019—2029)中提出68项创新举措,包括开发公共环境监测系统、禁止种植动物引诱物等,避免社区居民与野生动物产生冲突<sup>[20]</sup>。

## 1.2 发展生态产业

发展生态产业是各国普遍采用的平衡国家公园生态保护与社区发展关系的重要措施。各国根据其国家公园功能定位、资源禀赋和人口分布特征,在国家公园内和周边发展生态旅游、生态康养和自然教育等生态兼容的产业,形成了各具特色的产业模式。

### (1) 生态旅游

生态旅游强调对自然景观的保护,是可持续发展的旅游,有助于实现国家公园生态保护功能与公众游憩功能的平衡。国外生态旅游起步早,强调以自然保护为基础的体验和教育。英国国家公园每年接待约 9500 万游客,旅游业已经成为英国乡村经济发展的重要产业<sup>[21]</sup>,2.25 万家企业为社区居民提供了约 14.1 万个就业岗位,2012 年创造了 41—63 亿英镑的总增加值(GVA)<sup>[22]</sup>。德国国家公园游客量每年约 5100 万人,贡献经济价值达 21 亿欧元<sup>[23]</sup>。

国外国家公园生态旅游管理实践经验丰富<sup>[24]</sup>,形成了多种生态旅游管理理论和技术成果,包括环境影响评价制度(EIA)、游客行为管理过程(VAMP)和游客体验与资源保护管理(VERP)等<sup>[25]</sup>。管理过程中注重社区共管、游憩承载力和环境教育,协调多个利益相关主体,建立全周期管理监督机制,实现全过程协同管理<sup>[24,26]</sup>。如新西兰通过网络营销、精准营销、品牌营销和公关营销等多种方式打造国家公园绿色旅游品牌,打造以畜牧业和生态旅游业为主的国家公园产业结构,开发旅游小镇并迁入居民,共同参与生态旅游业的管理经营中。

### (2) 生态康养

生态康养有助于提高人类心理健康水平和生活福祉,避免心理状态差导致的经济损失,具有健康服务价值<sup>[27-28]</sup>,在国家公园等生态环境优越的地区具有发展成为经济支柱性产业的潜力<sup>[29]</sup>。

森林康养是生态康养的重要部分,起源于德国,而后日本引入“森林浴”的概念与项目,并大力推广。德国率先建设了一批森林康养基地,推行森林医疗项目,使国家健康指数有所提升,国家医疗费用的总支出也减少了 30%。德国巴特沃里斯霍芬小镇以森林理疗为支柱产业,每年接待约 7 万名客人,为近 9000 位居民提供了工作机会<sup>[30]</sup>。日本通过成立森林医学研究会、建设休养林、实施森林理疗师资格考试制度以及培养专业森林讲解员和理疗师等措施,促使森林康养行业迅速发展<sup>[31-32]</sup>。日本每年约有 8 亿人前往林区游憩,1055 处休养林每年也有 1.1 亿人访问<sup>[33]</sup>。

### (3) 自然教育

自然教育是国家公园发挥科普教育功能的关键环节,是促进人与自然联结、提升公众生态保护意识的重要途径,目前美国、日本等发达国家的自然教育体系较为完善。美国国家公园具备完善的自然教育基础设施,包括博物馆、游客中心、营地、步道和观景台等,为公园解说提供场所和信息服务,是自然教育活动开展的重要保障。国家公园管理局与学校、教育机构、科研机构和 NGO 等广泛建立伙伴关系,在学校、国家公园和农场内开展多种探索自然的体验和实践课程<sup>[34]</sup>,并通过巡逻员、公众科学等项目拓展青少年及公众对自然资源与环境的认知。另外,国家公园管理局重视解说专业人员的培养与管理,配备形式多样的培训课程,鼓励解说和教育工作者结合个人职业规划、运用创新思维开拓教育实践工作。

日本依托丰富的森林资源开展自然教育实践,在全国范围内建设“青少年自然之家”和森林体验基地。政府主导建立森林体验基地的开发、评价和认定标准,联合学校、社会机构开展自然教育和生态体验项目,构建科学合理的运营结构体系,为森林体验的开发管理提供支撑。日本政府在森林体验基地开发的体验产品成为部分地区的支柱性产业,为大量青少年团体和特殊群体提供自然教育、理疗服务。2005 年,日本开始实施森林体验指导者鉴定考试,旨在规范森林体验的指导,培养一批提供专业技术服务的人才,满足不同人群在自然环境中的特殊需求<sup>[35]</sup>。

## 1.3 建立国家公园品牌增值体系

建立品牌绿色发展体系是平衡国家公园生态保护与社区发展的重要举措。法国建立了以品牌增值体系

为代表的绿色发展体系,国家公园品牌委员会负责品牌形象运营,产品设计、营销,以及加盟企业的技能培训<sup>[36]</sup>,品牌惠益吸引了周边企业与个人加入,而加盟者需履行国家公园生态环境保护的义务<sup>[37]</sup>。品牌增值体系促使公园内外成为了一个利益共同体,实现了自然地保护与经济的协调发展。

韩国国家公园积极协调社会多方力量,打造国家公园品牌,如“名品小镇”,促使各方达成合作关系获取共赢。借助国家公园品牌发展公园周边的产品认证和销售体系,扩大品牌影响力,推动生态农业和生态旅游等绿色产业的发展带动当地经济的活力,提高居民的收入和生活水平<sup>[38]</sup>。

#### 1.4 构建多方参与协同治理体系

推动国家公园管理部门、居民、社会组织和企业等多种力量共同参与国家公园的管理,探索多方参与、互利共治的模式是实现国家公园人地关系和谐的重要举措,法国、澳大利亚等国家具有丰富的经验积累。

##### (1) 法国的多元共治体系

法国国家公园通过成立董事会和制定宪章形成了多方参与的管理模式。董事会可以平衡各级政府和管委会的决策影响力,利益相关方共同参与国家公园宪章制定与修改,形成了公园多方互利共治,也提高了居民的参与感和社区认同感<sup>[36]</sup>。社区居民在享受国家公园带来的优惠政策的同时,也具有对公园内自然资源保护的责任与义务<sup>[39]</sup>,多方参与、共同管理的治理模式缓解了自然保护与经济发展之间的矛盾。

##### (2) 澳大利亚的联合管理制度

澳大利亚的国家公园管理实行联合管理制度,原住民可以参与国家公园的决策制定和管理过程<sup>[40]</sup>,减少国家公园规划中与原住民之间的冲突<sup>[41]</sup>。同时,国家管理计划实施前通过公示征得公众的建议和意见,在多方协调达成共识后进行上报<sup>[42]</sup>,提高了公众的参与感,政策公开透明化,有利于实行科学合理的政策管理。

##### (3) 韩国的社区参与制度

韩国国家公园的管理以事务所为主导,当地居民及其他社会力量作为协助参与到管理中来。在社区管理方面采用管制与引导相结合的方式规范社区行为,居民的生产和生活行为受到了明确的规范和规定<sup>[43]</sup>。自2007年起,韩国国家公园主要依靠政府投资维持公园的保护和日常管理,每年每个国家公园能收到约132亿韩元的投资。韩国的国家公园管理团至2017年拥有员工1245名,另安排1300多名员工负责“特别保护区”的保护和管理<sup>[38]</sup>,为韩国国家公园周边社区提供了大量的就业岗位。

#### 1.5 实行特许经营制度

国家公园内实行特许经营制度既可以促进当地经济发展,通过限制经营内容与规模又能对国家公园内的自然环境进行保护。澳大利亚倾向将特许经营权分包给原住民,2017年,累计与28家原住民供应商签订了99份分包合同,总额超过210万美元<sup>[44]</sup>,对社区经济的发展起到良好的扶持和引导作用。

美国国家公园特许经营由中央政府主导,具有完整的法律法规和政策制度作为保障。国家公园管理局对特许经营活动进行统一规划管理和运营监管,并建立了规范的特许经营准入办法,充分利用市场机制招标经营商。2018年,美国国家公园管理局累计签署了500多份特许经营合同,有480个特许经营方,雇佣人员达2.5万人,总收入约为15.40亿美元。美国特许经营方平均向国家公园管理局缴纳约5%的特许经营费,仅2018年缴纳约1.26亿美元<sup>[45]</sup>。

## 2 我国国家公园及创建区社区发展现状

我国国家公园及创建区内部与周边分布着大量的村镇,多依赖于国家公园的自然资源维持生计,居民的生产活动与国家公园的生态保护矛盾较为突出。如三江源国家公园占地19.07万 $\text{km}^2$ ,分布人口7.2万人,主要从事畜牧业,通过挖虫草、外出务工等渠道增加收入,整体经济基础薄弱,需要依靠国家补助扶持。东北虎豹国家公园在体制试点之前主要以林区职工为主,多年来以林业为生,其他居民主要经营林下种植,采集灵芝,养蜂业等,对林业资源依赖性大<sup>[46]</sup>;钱江源创建区在体制试点前居民长期对山林进行采伐,居住用地扩张,导致当地水土流失,水产养殖也对水源造成了污染<sup>[1]</sup>;大熊猫国家公园受到人类活动影响,大量的路网扩

张和水电开发导致大熊猫栖息地的破碎化<sup>[47]</sup>。这些区域启动国家公园体制试点后,人类活动受到限制,周边居民的生活水平和经济收入受到一定的影响。

为了缓解国家公园内社区发展与生态保护间的矛盾,实现国家公园生态保护与周边社区的平衡可持续发展,我国各国家公园体制试点的过程中,也在不断探索着适合我国国情的举措。

## 2.1 国家公园及创建区在平衡保护与发展关系方面的探索

### (1) 建立生态补偿机制

生态补偿是一种有效协调生态环境保护 and 社区居民生计需求冲突的经济手段<sup>[48]</sup>,经过不断地探索和实践,生态补偿的方式逐渐多元化<sup>[49]</sup>。

大熊猫、武夷山、海南热带雨林国家公园和祁连山、钱江源、南山创建区等实行生态保护补助奖励政策,对禁牧、搬迁移民、退耕还林还草农牧户进行补贴,并根据公益林补偿标准对林权所有者进行补偿<sup>[50-51]</sup>。其中,海南热带雨林国家公园通过价值相当的土地置换和就业安置等措施进行生态搬迁和补偿。武夷山国家公园根据每年的游憩收入对林权所有者的补偿额度联动递增。神农架创建区实行以电代柴的补助方式,建立中药材“农药+基地+合作社”发展模式,实行“以奖代补”。钱江源创建区目前已启动“柴改气”补偿试点<sup>[52]</sup>。

东北虎豹、大熊猫、三江源国家公园和祁连山、神农架创建区等地设置生态管护岗位和生态公益服务岗位吸纳当地居民就业。设立生态管护岗位鼓励原住民参与到国家公园的生态保护中,原住民自发维护生态安全,达到自然保护与社区经济可持续发展的和谐并进<sup>[53]</sup>。生态补偿方式的多样化更好地满足了当地居民的生计需求,在保证社区居民生活稳定的情况下对当地的生态环境作出了有效的改善措施。

### (2) 打造国家公园产品品牌

国家公园产品品牌可以将资源环境的优势转化为产品品质的优势,并通过品牌平台固化,在保护地友好和社区友好的约束下实现单位产品价值的提升。

2019年12月,钱江源创建区开化县正式对外启用“钱江源”区域公用品牌,将农产品销售、农副产品加工、创意农业等串联以延伸生态农业产业链,促进三产融合。2021年12月,三江源国家公园玛多县的黄河源头“天上玛多”“玛多牦牛”区域公共品牌正式发布,为当地的农畜产品和县域产业发展提供了品牌支持和发展机遇。2022年3月,大熊猫国家公园首批原生态产品获得特许经营授权,共有11家企业。通过建立联席会议制度,管理局与企业共同维护大熊猫国家公园原生态产品品牌。

### (3) 探索实施特许经营制度

特许经营作为一种委托经营模式,促使管理权与经营权的分离,能够保证国家公园的全民公益性,实现对资源的优化利用<sup>[54]</sup>。三江源国家公园通过建立生态畜牧业合作社,将草场承包经营转向特许经营,并且对考核通过的社区授予三江源国家公园品牌的使用权,提高产品的生态附加值,牧民转变为生态保护者与红利共享者<sup>[45]</sup>。2019年昂赛大峡谷生态体验特许经营项目接待国内外生态体验团队团队98个,体验访客302人次,经营收入101万元。2020年,由牧民持股的特许经营企业——“云享自然”体现了国家公园生态体验、环保教育新业态。

### (4) 游憩和自然教育服务

游憩和自然教育服务业的发展可以为当地的经济提供巨大的发展助力,鼓励社区参与到服务业中也得到了许多学者的认可。三江源国家公园在杂多县昂塞乡内建成了雪豹主题的全域化自然体验基地,当地居民通过为游客提供环保体验、科普教育、生态旅游服务获得收入。三江源国家公园还开设了“三江源生态班”,对园区内外9040人次开展民族手工艺品加工等技能培训。

大熊猫国家公园在雅安市荥经县启动全域自然教育项目布局,建设“大熊猫国家公园自然教育基地”。通过建设自然学校、规划科普路线,打造了自然教育生态环线。在管理部门的支持下,联合教育企业与权威机构共同设计含20余类200余个的自然教育系列课程。鼓励学校、科研人员和护林员等多方力量参与培训自然教育行业人才,建立自然教育人才库。

## 2.2 存在问题

通过对国际经验与中国探索的对比,对当前中国国家公园及创建区平衡社区发展与生态保护中存在的问题进行归纳。当前国家公园及创建区普遍更加重视自然资源和生态保护,对国家公园内和周边社区的可持续发展的重视和投入不足,仅有的一些措施仍不足以缓解国家公园生态保护和社区发展之间的矛盾,表现在补偿机制不完善,公众参与不充分<sup>[55]</sup>,特许经营制度不成熟、游憩和自然教育等经营不规范、国家公园品牌待开发等方面。

### (1) 补偿机制不完善

目前,国家层面还没有制定专门的国家公园生态补偿政策,缺乏顶层设计。目前的生态补偿还是以整合公益林、退耕还林还草等已有补偿为主,与国家公园严格保护相比,补偿标准偏低。补偿资金以财政拨款为主,尚未建立区域建的横向补偿机制,资金渠道单一,资金缺口较大。

生态补偿政策实施过程中,缺少对社区居民充分的宣传和沟通,导致部分居民对生态补偿政策知之甚少,补偿金额和补偿方式不明。同时补偿政策执行过程中缺乏监管,部分民众反映在岗位安置的补偿措施中存在靠关系等不公平现象,激化生态保护与当地居民利益之间的矛盾。

### (2) 多元参与不充分

国家公园建设是综合性事务,涉及到生态、社会和经济多个维度。当前国家公园的规划、建设、管理,由政府和专业化管理部门绝对主导,当地居民、社会组织、科研机构和企业等利益相关方参与不足,在国家公园规划、边界划分、功能分区、基础建设和标准制定等环节中,往往由国家林业和草原局及其下设各类规划设计院、资源和环境口科研机构完成经济学、社会学领域参与不足,使国家公园规划、建设和管理中更加重视“保护”,社会、经济的发展考虑不充分或不专业,也未充分征询公众特别是当地社区意见,埋下国家公园生态保护和社区发展相冲突的隐患。

### (3) 特许经营制度不成熟

目前我国国家公园的特许经营制度仍处在探索阶段,缺乏精细化的制度规范。国家公园内的管理权和经营权所有者不明,当地社区在特许经营项目中的角色定位与利益得失考虑不充分,政府的管理职能和企业的经营活动界限不清,对管理过程中的监督执法形成不便,存在特许经营项目造成生态破坏、当地社区权益得不到保障的风险。

### (4) 游憩和自然教育等经营不规范

部分个体从事游憩和自然教育等经营活动时存在收费和服务的不规范,缺少统一的机构对分散的个体进行管理。社区居民普遍教育程度较低,公园提供的科普教育和生态体验服务岗位需要有一定的专业知识和技能,原住居民上岗后缺乏知识体系的学习和技能的培训。

### (5) 国家公园品牌效应有待提升

国家公园内拥有优越的自然资源和传统的生产技艺,但是产品质量参差不齐,缺乏统一管控。优质产品缺少品牌知名度,宣传渠道和销路受到局限。

全国统一的国家公园品牌认证和质量管理体系缺失。部分创建区探索打造自身的国家公园品牌,但由于缺乏规范,存在削弱国家公园品牌价值风险,国家公园的品牌效应没有得到充分发挥。

## 3 对我国未来国家公园社区可持续发展的建议

结合国际上平衡国家公园生态保护与社区发展的相关经验做法,提出对我国未来国家公园社区可持续发展的建议如下。

### (1) 建立多元化生态补偿机制

通过现金、就业安置、学业资助和特许经营等多样化方式丰富生态补偿政策,根据不同居民的情况和需求进行区分,提高受偿者满意度。在实行补偿之前与受偿者进行充分的沟通,确保其准确理解补偿政策,加大补

偿力度获得居民的认可。执行过程中,为避免不公平竞争和补偿不到位的情况,应完善监管机制。

通过社会捐赠、企业资助等方式,借助社会力量拓宽生态补偿资金渠道。申请中央财政转移支付,整合各类补偿资金并设立国家公园生态补偿专项资金,充分发挥资金效用。

### (2) 精细化特许经营制度

借鉴国外特许经营制度经验,构建精细化特许经营和协议制度,管理权与经营权分开,确保政府的管理职能。特许经营权的竞争遵循公开、公平的原则进行。

对国家公园一般控制区内可进行的生产经营活动作出明确规定和规范。制定准入行业清单,如生态体验、自然教育、户外运动、生态农业等生态友好型产业允许在一般控制区内发展,而工业、矿业等产生环境污染的产业禁止进入,明确国家公园内可进入的行业。对各行业进行行为规范,达到一定标准后可授予特许经营权进行经营。同时,营造宽松的市场经营环境,鼓励并支持公园内合法合规的经营,保障社区居民和企业参与者等相关利益者的切身收益。

### (3) 探索协议保护制度

政府部门、当地社区、企业、科研机构和社会组织等多方联动,共同探索国家公园体制下的协议保护制度。多方平等协商协议保护制度管理条例,明确保护与管理目标,界定参与方的职责和权利,共同参与管理方案的设计、实施、监督和评估。

政府部门作为主导者,鼓励社区居民参与保护生态环境的项目,引导居民发展生态友好的可持续生计途径,统筹社会组织和企业的项目资金,用于生态修复、环境保护,以及社区居民技能培训。社会组织作为桥梁和纽带,促进科研人员和社区居民之间的交融,合理保护自然资源,建立有效监测和评估体系。

### (4) 引导规范社区游憩与自然教育服务

加强服务人员上岗前专业培训,提升就业人员的专业技能和知识水平,为访客提供优质的服务。制定从事游憩与自然教育服务的人员培训、选拔和考核规范,严格监管各项流程,禁止不公平竞争现象。积极开展与专业人员和其他国家公园社区的交流学习活动,提升服务人员专业素养与行业视野,不断提高服务水平。

### (5) 建立生态产品价值多元化实现机制

积极开展碳汇项目。鼓励通过清洁发展机制、自愿交易、碳排放权交易市场开展经营性碳汇项目,引导并组织林权所有者等组建合作社,进入全国碳排放权交易市场,创造生态、社会和经济效益。

发挥国家公园生态环境的优势,实现生态系统服务功能。公园内发展绿色农业可加工为有机产品,完善产业链进行加工和出售,加强宣传力度,提高产品附加值。提供户外探险、生态旅游等活动场所,实现生态产品价值。

建立国家层面的国家公园品牌认证制度,并出台相应的质量认证管理办法,建立统一规范的国家公园品牌管理体系。通过挖掘不同国家公园的核心竞争力,如优良的生态环境、独特的自然景观、动物植被和民族文化特色等,形成国家公园品牌核心竞争力。

## 参考文献(References):

- [ 1 ] 周睿, 钟林生, 虞虎. 钱江源国家公园体制试点区管理措施的社区居民感知研究. 资源科学, 2017, 39(1): 40-49.
- [ 2 ] Anthony B P, Swemmer L. Co-defining program success: identifying objectives and indicators for a livestock damage compensation scheme at Kruger National Park, South Africa. *Journal for Nature Conservation*, 2015, 26: 65-77.
- [ 3 ] 朱冬芳, 钟林生, 虞虎. 国家公园社区发展研究进展与启示. 资源科学, 2021, 43(9): 1903-1917.
- [ 4 ] Anderson E. a centenary history. Melbourne, Vic.: State Library of Victoria, 2000.
- [ 5 ] Duffus, D. A. and Dearden, P. Marine parks; The Canadian experiences. In: Dearden, P. (eds). *Parks and Protected Areas in Canada: Planning and Management*[D]. Toronto: Oxford University Press, 1993.256-272.
- [ 6 ] 鲁冰清. 论共生理论视域下国家公园与原住民共建共享机制的实现. 南京工业大学学报(社会科学版), 2022, 21(2): 37-46, 111.
- [ 7 ] Davies J, Hill R, Walsh F J, Sandford M, Smyth D, Holmes M C. Innovation in management plans for community conserved areas: experiences

- from Australian indigenous protected areas. *Ecology and Society*, 2013, 18(2): art14.
- [ 8 ] Australian Government. Director of national parks annual report 2016-17. 2017.
- [ 9 ] Sellars R W. Preserving nature in the national parks: a history. New Haven [Conn.]: Yale University Press, 1997.
- [ 10 ] Locke H, Dearden P. Rethinking protected area categories and the new paradigm. *Environmental Conservation*, 2005, 32(1): 1-10.
- [ 11 ] Barker A, Stockdale A. Out of the wilderness? Achieving sustainable development within Scottish National Parks. *Journal of Environmental Management*, 2008, 88(1): 181-193.
- [ 12 ] Ministry of Environment, Republic of Korea and Korean National Parks Service and IUCN. Korea's protected areas: evaluating the effectiveness of south Korea's protected areas system. [2018-12-31]. <https://portals.iucn.org/library/node/9418>.
- [ 13 ] Gbadegesin A, Ayileka O. Avoiding the mistakes of the past: towards a community oriented management strategy for the proposed National Park in Abuja-Nigeria. *Land Use Policy*, 2000, 17(2): 89-100.
- [ 14 ] Wondirad A, Ewnetu B. Community participation in tourism development as a tool to foster sustainable land and resource use practices in a National Park milieu. *Land Use Policy*, 2019, 88: 104155.
- [ 15 ] Thomas C C, Huber C, Koontz L. 2012 National Park visitor spending effects: economic contributions to local communities, states, and the nation. National Park Service, Fort Collins, Colorado, 2020.
- [ 16 ] 刘家明. 生态旅游用地碎片化及其整合. *旅游学刊*, 2017, 32(7): 9-11.
- [ 17 ] 沈兴菊, 刘韞. 国家公园门户社区旅游发展与民族地区乡村振兴——美国的经验教训对我国的启示. *民族学刊*, 2021, 12(12): 23-29, 126.
- [ 18 ] Staff of Department of Community Development. Estes Valley Comprehensive Plan. Colorado: Town of Estes Park, 2013.
- [ 19 ] 苏杨, 王蕾. 中国国家公园体制试点的相关概念、政策背景和技术难点. *环境保护*, 2015, 43(14): 17-23.
- [ 20 ] Banff Town Council. Banff Environmental Master Plan 2019-2029. 2019.
- [ 21 ] Department for Environment, Food and Rural Affairs. UK Government Vision and Circular 2010: English National Parks and the Broads. London: the Department for Environment, Food and Rural Affairs, 2010.
- [ 22 ] Paul S. Valuing England's National Parks-Final Report. Cumulus Consultants Ltd, London, 2013.
- [ 23 ] 李博炎, 李爽, 朱彦鹏. 生态旅游在我国国家公园中的定位及效益研究. *生态经济*, 2021, 37(1): 111-115.
- [ 24 ] 杨桂华, 钟林生, 明庆忠. 生态旅游. 3 版. 北京: 高等教育出版社, 2017: 14-17.
- [ 25 ] 张玉钧, 薛冰洁. 国家公园开展生态旅游和游憩活动的适宜性探讨. *旅游学刊*, 2018, 33(8): 14-16.
- [ 26 ] 张同升, 孙艳芝, 何紫云. 基于文献计量分析的中国自然保护地生态旅游研究. *北京林业大学学报(社会科学版)*, 2021, 20(2): 44-52.
- [ 27 ] Li X, Chen C, Wang W W, Yang J L, Innes J L, Ferretti-Gallon K, Wang G Y. The contribution of National Parks to human health and well-being: visitors' perceived benefits of Wuyishan National Park. *International Journal of Geoheritage and Parks*, 2021, 9(1): 1-12.
- [ 28 ] Buckley R, Brough P, Hague L, Chauvenet A, Fleming C, Roche E, Sofija E, Harris N. Economic value of protected areas via visitor mental health. *Nature Communications*, 2019, 10(1): 5005.
- [ 29 ] 金磊. 人与自然和谐发展——评《生态康养论》. *社会科学研究*, 2016(2): 202-203.
- [ 30 ] Schade G W, Goldstein A H, Lamanna M S. Are monoterpene emissions influenced by humidity? *Geophysical Research Letters*, 1999, 26(14): 2187-2190.
- [ 31 ] 南海龙, 王小平, 陈峻崎, 朱建刚, 杨晓晖, 温志勇. 日本森林疗法及启示. *世界林业研究*, 2013, 26(3): 74-78.
- [ 32 ] 张绍全. 发展森林康养产业推进现代林业转型升级的思考. *林业经济*, 2018, 40(8): 42-46.
- [ 33 ] 王燕琴, 陈洁, 顾亚丽. 浅析日本森林康养政策及运行机制. *林业经济*, 2018, 40(4): 108-112.
- [ 34 ] 蔡君. 公园作为学习场所——国家公园解说和环境教育发展探讨. *风景园林*, 2019, 26(6): 91-96.
- [ 35 ] 程希平, 陈鑫峰, 叶文, 赵敏燕, 李舒雅. 日本森林体验的发展及启示. *世界林业研究*, 2015, 28(2): 75-80.
- [ 36 ] 陈叙图, 金筱霆, 苏杨. 法国国家公园体制改革的动因、经验及启示. *环境保护*, 2017, 45(19): 56-63.
- [ 37 ] 张晨, 郭鑫, 翁苏桐, 高峻, 付晶. 法国大区公园经验对钱江源国家公园体制试点区跨界治理体系构建的启示. *生物多样性*, 2019, 27(1): 97-103.
- [ 38 ] 闫颜, 徐基良. 韩国国家公园管理经验对我国自然保护区的启示. *北京林业大学学报: 社会科学版*, 2017, 16(3): 24-29.

- [39] 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, 34(7): 36-41.
- [40] 张天宇, 乌恩. 澳大利亚国家公园管理及启示. 林业经济, 2019, 41(8): 20-24, 29.
- [41] Heagney E C, Kovac M, Fountain J, Conner N. Socio-economic benefits from protected areas in southeastern Australia. *Conservation Biology*, 2015, 29(6): 1647-1657.
- [42] 孟沙, 徐军. 澳大利亚国家公园和野生动物管理工作概况. 野生动物, 1988, 9(2): 3-5.
- [43] 张碧天, 闵庆文, 焦雯珺, 刘某承, 何思源, 刘显洋, 姚帅臣, 李禾尧. 中国三江源国家公园与韩国智异山国家公园的对比研究. 生态学报, 2019, 39(22): 8271-8285.
- [44] 曾以禹, 王丽, 郭晔, 李想, 许单云. 澳大利亚国家公园管理现状及启示. 世界林业研究, 2019, 32(4): 92-96.
- [45] 2018 Gross Receipts and Franchise Fees Report. National Park Service. 2020-06-11.
- [46] 夏媛媛, 杨渺, 王子健, 雷泽锋, 田晔, 邹红菲. 东北虎豹国家公园黑龙江片区保护地社区经济与公众认知调查分析. 野生动物学报, 2019, 40(2): 395-402.
- [47] 张志忠, 李伟, 张明春, 刘定震. 新时期大熊猫保护地可持续发展对策研究. 林业资源管理, 2018(5): 1-7.
- [48] 张一群, 孙俊明, 唐跃军, 杨桂华. 普达措国家公园社区生态补偿调查研究. 林业经济问题, 2012, 32(4): 301-307, 332.
- [49] 何思源, 王博杰, 王国萍, 魏钰. 自然保护区社区生计转型与产业发展. 生态学报, 2021, 41(23): 9207-9215.
- [50] 陈哲璐, 程煜, 周美玲, 徐玲琳, 祁新华. 国家公园原住民对野生动物肇事的认知、意愿及其影响因素——以武夷山国家公园为例. 生态学报, 2022, 42(7): 2698-2707.
- [51] 臧振华, 徐卫华, 欧阳志云. 国家公园体制试点区生态产品价值实现探索. 生物多样性, 2021, 29(3): 275-277.
- [52] 臧振华, 张多, 王楠, 杜傲, 孔令桥, 徐卫华, 欧阳志云. 中国首批国家公园体制试点的经验与成效、问题与建议. 生态学报, 2020, 40(24): 8839-8850.
- [53] Adams W M, Aveling R, Brockington D, Dickson B, Elliott J, Hutton J, Roe D, Vira B, Wolmer W. Biodiversity conservation and the eradication of poverty. *Science*, 2004, 306(5699): 1146-1149.
- [54] 钟林生, 肖练练. 中国国家公园体制试点建设路径选择与研究议题. 资源科学, 2017, 39(1): 1-10.
- [55] 张引, 杨锐. 中国国家公园社区共管机制构建框架研究. 中国园林, 2021, 37(11): 98-103.