

A Study on the Predicament of Community Governance and Its Optimization in the Process of National Parks' Construction

Xin Li¹, Yanbin Feng^{2*}

¹Dianchi College of Yunnan University, Kunming Yunnan

²Southwest Forestry University, Kunming Yunnan

Email: *1002370219@qq.com

Received: May 27th, 2019; accepted: Jun. 7th, 2019; published: Jun. 14th, 2019

Abstract

The national park is a special area in order to protect the large area of natural ecosystem which is representative of the country, and with its aim at realizing the scientific protection and rational utilization of natural resources. In our country, almost all national parks are built on aboriginal land, and the integration of national parks and aboriginal communities is the key problem. This paper makes a systematic interpretation of the dilemma of community governance in order to clarify the object of community governance in national parks. Generally speaking, the dilemmas of community governance in national parks are mainly manifested as below: the protection of the rights and interests of the aborigines, the balance of the interests of the community, the conflict between the traditional livelihood of the community and the protection of the natural ecology, and the low sense of identity of the national parks in the community. Combined with the above reasons for the predicament of community governance, this paper puts forward that the community governance of national parks should be based on the order and individual subjective initiative of the community, and should give full play to the subjective role of the community in the construction and management of national parks.

Keywords

National Parks, The Predicament of Community Governance, Endogenous Governance

国家公园建设过程中的社区治理困境及其优化研究

李鑫¹, 冯艳滨^{2*}

¹云南大学滇池学院, 云南 昆明

*通讯作者。

²西南林业大学, 云南 昆明
Email: *1002370219@qq.com

收稿日期: 2019年5月27日; 录用日期: 2019年6月7日; 发布日期: 2019年6月14日

摘要

国家公园是以保护具有国家代表性的大面积自然生态系统为目的, 实现自然资源科学保护和合理利用的特定区域。在我国, 几乎所有的国家公园都建立在原住民的土地上, 国家公园与原住民社区的共融共建是关键问题。文章对社区治理困境进行系统解读, 旨在明确国家公园社区治理应侧重的对象。综合而言, 国家公园的社区治理困境主要表现为原住民的权益保障问题、社区利益权衡问题、社区传统生计与自然生态保护的冲突问题、社区的国家公园认同感较低等问题。结合上述治理困境的产生原因, 文章提出国家公园的社区治理应开展依托于社区内在秩序和个体主观能动性的内源式治理, 发挥社区在国家公园建设和管理过程中的主体性作用。

关键词

国家公园, 社区治理困境, 内源式治理

Copyright © 2019 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 国家公园与社区治理

国家公园是指由国家批准设立并主导管理, 边界清晰, 以保护具有国家代表性的大面积自然生态系统为主要目的, 实现自然资源科学保护和合理利用的特定陆地或海洋区域。世界自然保护联盟 IUCN 对国家公园做了权威的定义: “国家公园是指被用来为当地或子孙后代保护一个或多个生态系统的生态完整性; 排除与保护目标相抵触的开采和占有行为; 提供在环境上和文化上相容的精神的、科学的、教育的、娱乐的和游览的机会” [1]。每一个成熟的国家都拥有其象征性的景观, 这些景观是国家的代表形象, 是将一个民族凝聚在一起的共同的观念与记忆集合的组成部分 [2]。

当前, 国家公园是世界广泛采用, 用于保护重要自然资源和文化资源的一种保护地模式, 是实现生态环境的保护与开发利用双赢的有效管理体制。2013 年 11 月, 党的十八届三中全会首次提出建立国家公园体制, 意味着建立国家公园体制是我国生态文明制度建设的重要内容, 对于推进自然资源科学保护和合理利用, 促进人与自然和谐共生, 推进美丽中国建设, 具有极其重要的意义。

国家公园在履行保护职能的同时, 也要通过一定的措施兼顾公民共享国家优质资源的权益, 共建统一的国家认同感和民族自豪感。“保护”、“享用”、“权益”等都成为国家公园建设时需要考虑的重要因素。不论是外地游客的国家遗产共享权益, 亦或是与当地社区原住民生产生活相关的生存权益, 都不能与旅游活动脱离关系, 其中, 尤以当地社区的生计问题为最甚。在很多国家和地区, 由于国家公园建设的需要, 造成对当地传统劳作和生产方式的限制, 因此, 以旅游经济活动带动当地社区发展的模式也成为很多国家公园社区共建的基本路径。旅游业成为当地社区增加经济收入、调整生计模式的重要产业, 社区参与旅游成为当地重要的经济生产方式。然而, 在实际运行中, 由于各方利益诉求差异和权力

分布的不平衡, 导致国家公园管理主体与社区方面存在诸多矛盾。例如, 社区村民自发开展的旅游经营活动往往无序混乱, 甚至出现过度追求经济收益而轻视生态环境保护的现象, 而以生态保护为第一要义的国家公园管理制度又会约束社区村民的旅游经营活动, 使后者的经济收益下降, 进而引发社区民众的不满。因此, 如何在合理资源利用的基础上协调社区发展与国家公园建设的关系? 如何开展国家公园社区治理, 实现国家公园与社区的共融共建? 这是当前国家公园建设所面临的重要课题。

2. 国家公园社区治理困境的具体表现

2.1. 原住民的基本权益保障

过去 100~150 年来, 传统的自然保护区管理思想倾向于将人与自然视为两个相互分离、彼此不相容的实体, 并将人类社会排除于大自然的利益之外, 阻止社区居民使用保护区资源, 并视保护区居民的生活关切与自然保护的目标不相符。这种社区治理理念以美国的“荒野理念”为代表。

20 世纪 80 年代以前, 全球的国家公园建设以美国模式为标杆。在国家公园发展的早期, 以美国为代表的国家公园“荒野主义”思想对当地居民持排斥态度, 并声称国家公园作为全国的共同物品, 其在一个国家、州水平上的“共同价值”才是最重要的, 远胜于地方居民的个别价值和利益。美国模式基于一种保护主义者的保育范式, 禁止人类居住, 并且禁止对自然资源的消费、利用和出售。在国家公园的实际建设过程中, 美国的做法也正是将社区“赶”出国家公园。美国国家公园的“荒野理念”曾一度激起国家公园与原住民的冲突与矛盾, 以黄石国家公园为例, 伴随其建立的是曾生活于此并在此狩猎、捕鱼的肖松尼族人(Shoshone)和班诺克族人(Bannock)被无情驱逐, 并引发了多起不同规模的本土印第安人与国家公园工作人员、游客的冲突事件, 前后造成数百名当地原住民和游客的死亡。在早期的旅游发展中, 黄石国家公园的文化景观属性也并没有得到应有的重视, 很多美洲原住民群体将黄石视为宗教圣地, 但在旅游讲解中, 只字未提这些文化联系、神话故事和部落故事。

在全球各地, 原住民被强制撤离国家公园区域的事件也屡见不鲜, 在肯尼亚和坦桑尼亚, 马赛人和他们的大群牲口被赶出所有热带草原国家公园; 乌干达的基代波(Kidepo)、马拉维的尼卡(Nyika)、南非的卡里哈拉大羚羊、印尼苏拉威西岛的杜莫加-波恩(Dumoga-Bone)、尼泊尔的拉拉湖等国家公园也都存在强行驱逐原住民的情况。

随着人们观念变化和原住民诉权运动的不断发展, 这一现象才逐渐被改变。例如, 1975 年, 《大峡谷扩展法案》将 185,000 英亩的公园土地划作当地原住民哈发苏派族印第安人的居留地, 并额外划出 95,000 英亩土地以保障哈发苏派族印第安人的传统利用方式, 包括放牧活动。这是美国国家公园第一次承认原住民的土地利用方式。

在我国, 由于所有国家公园都建立在原住民的土地上, 国家公园境内的原住民问题尤为突出, 社区居民的基本权益的保障问题是国家公园社区治理的首要任务。当前, 我国已经明确将“社区发展”列为国家公园建设的主要目标之一, 说明在顶层的理念指导层面, 我国国家公园将采取国家公园与社区共融发展的协作化模式, 而非美国式的“荒野思想”。然而, 在顶层理念设计的指导下, 更为困难的是如何在具体实践中保障社区的基本权益。

2.2. 外来利益主体与社区利益的权衡

20 世纪 80 年代以后, 国家公园境内的原住民生存与发展的的问题得到很多学者的关注, 他们认为, 在国家公园体系中, 原住民因国家公园建立而遭到强制迁徙, 被迫离开世代相传的故土, 为保护区、保育和旅游业开路让道。因此, 原住民遭遇贫困, 资源利用受限, 但却很少从旅游业中收益。对于当前的国家公园社区治理而言, 理清社区与多方利益主体的关系是解决问题的关键所在。在我国的大部分地区,

自然资源的旅游化利用往往需要大量资金和管理经验的投入, 鉴于当地政府和当地社区缺乏类似的能力, 因此, 依托外来资本介入从而实现优质自然资源的旅游经济效益是惯用的地方旅游发展的主要路径。

随着外部管理主体、投资主体、旅游经营主体的介入, 国家公园场域内往往形成由于社区内外部主体的利益诉求差异而产生的诸多问题甚至冲突。国家公园管理主体以自然生态保护和国家公园功能发挥为行动目标; 外部投资主体以投资利益回报的经济逻辑为行为原则; 外部旅游经营主体以完成经营目标、提高旅游经济收益为宗旨; 内部社区以生存发展、文化保护和经济利益为基本诉求。内外部利益主体各有意识观念、各有行为逻辑, 因此, 很难在相同条件下完成各方的利益均衡。在国家公园建设过程中, 因内外部利益诉求差异而造成的社区冲突问题屡见不鲜。

以位于云南省迪庆州香格里拉县的普达措国家公园为例, 在其当前的管理体系中, 存在以国家公园管理局、旅游企业和社区为主要参与主体的“三元利益结构”, 社区冲突往往是三方利益纠纷的延续。在普达措国家公园社区治理层面, 当前的治理模式以“由外而内”的社区治理方式为主, 即以国家公园管理局和旅游企业为代表的外部参与主体在社区治理中处于强势地位, 具有更强的话语权和主导权; 反之, 社区则处于“被治理”的弱势地位, 接受外来主体的引导和管理。虽然普达措国家公园的社区关系处理成果显著, 例如通过旅游补偿金、就业推动等方式缓解了部分社区矛盾, 但是此“外生型”的社区治理逻辑强化了外部参与主体的作用, 却弱化了社区自身的能动性和自主性, 在各自利益诉求差异化的背景下极易引发社区民众的不满, 进而激发矛盾和冲突。

2.3. 保护理念与社区内产生生计的平衡

在成为国家公园以前, 这些大面积的自然生态系统不仅是社区的生活空间, 更是社区维持生计的资源场所。在国家公园建立之后, 许多居住在国家公园境内或周边的社区百姓, 常常因必须服从于保护要求而在发展上受到种种影响和限制。从某种角度来讲, 以有利于全人类为目标的国家公园生态保护是以剥夺当地百姓的发展机会为代价的, 显然存在不公平现象。国家公园区域内的自然保护需求与社区发展需求之间必然会存在各种各样的摩擦或矛盾。因此, 社区的传统生计与国家公园的保护理念之间存在的摩擦是国家公园建设过程中必须要解决的问题。

生计(生计模式), 即维持生活的办法, 即一套能从生存环境中谋取衣食和居所的方法, 是人类社会生存下去的基础和前提; 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。显然, 生计模式和生计秩序受制于客观的自然环境极其条件。“任何一个民族在自己历史的创造中, 都在有效利用其所处的生存环境, 并塑造出自己特有的生计方式” [3]。当传统生计方式已经演变为一种生计秩序, 不仅包括对于可利用资源的生产技术和知识, 也包括把这些技术应用于地方环境的劳动方式 [4], 说明这种谋生手段已经在当地经过长久磨炼和经验积累, 成为融入当地社会文化传统的地方性知识。

对周围自然环境的资源利用是普遍的乡村传统生计模式, 正所谓“靠山吃山靠水吃水”。村落周围的森林、草场、土地、湖泊、河流等自然资源则是生计方式和生计秩序系统的重要构成要素。云南省红河州哈尼梯田“森林-村寨-梯田-水系”的“四素同构”体系正是典型的利用自然生态系统的客观条件而形成的生计秩序。在国家公园境内, 自然环境是人们生存、生产、生活的几乎唯一资源来源, 大到土地耕作、房屋建造, 小到薪柴获取, 都严重依赖周围的自然环境的资源条件。在国家公园范围内, 这种以自然资源攫取为主要途径的生计秩序与“自然环境与生态系统保护”为第一要义的国家公园秩序之间必然会形成一定的冲突, 需要长时间的调适和处理。

2.4. 社区的国家公园认同感提升

提高国家公园-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村民能全面深入理解和认

同国家公园为前提。然而, 国家公园理念的构建和推广并非易事。创建或持久地保护国家公园, 并不是一个理性发展的过程, 而是一场不同利益主体相互博弈的政治斗争, 国家公园认同感的建立也是在不断博弈中实现对不同群体的输入和渗透[5]。

在国家公园的诞生地, 最早提出设立黄石国家公园不仅是为了保护这里的自然美景, 而且是发现了这些风景奇观中蕴含的巨大商机, 借助横穿美国大陆的铁路工程使黄石美景得以被“资本化利用”。美国国家公园建设其实也走过大量修建道路、旅馆和宿营地、开发旅游景点、吸引大量游客、猎杀野生动物、忽视当地原住民权益等掠夺式开发的弯路。随着美国整体生活水平、国民素养和相关法律法规的制定和执行的完善, 国家公园才逐渐成为在保护为主、兼顾利用的原则下创设的一种自然保护地类型, 并在人为构建的基础上具有强化美国民族文化认同的功能。于是, 当这样一个“舶来品”的理念需要被灌输到我国国家公园社区的内在认识体系中时, 必然会存在内外部认知体系的摩擦。

清华大学教授杨锐指出: “我国的国家公园建设坚持三个理念: 生态保护第一、国家代表性、全民公益性” [6]。这种高级理念需要面对的是经济发展水平相对落后、生活质量相对较差、全民受教育程度相对较低、文化认知水平相对较低的国家公园社区, 且社区自有其生产生活的逻辑和认知体系。在当前国内很多国家公园的社区冲突中, 普遍存在社区民众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。社区村民的认同感缺失既与其自身的知识水平和认知格局有关, 也与国家公园管理和宣传教育的广度和深度相关。因此, 国家公园理念的在地化问题, 即国家公园理念在社区内部能否被广泛且深入地认同和理解, 是国家公园社区问题治理的先决内容。

以普达措国家公园为例, 从当地村民的话语中可以看出, 村民并不认为当地社区是普达措国家公园的一部分, 反而认为国家公园的建立侵占了社区百姓的基本权益, 进而将国家公园管理局、旅业公司的行为视作仰仗政府权势前来“与民争利”。本文调查发现, 社区百姓对“普达措国家公园”的“认知重音”落在“公园”二字, 即当地大部分村民不甚理解“国家公园”的内涵和理念, 而仅仅认为普达措是一个国家级的公园, 一个国家级的景区。这种对“景区”、“公园”的片面认知显然不足以体现出国家公园的真实身份和功能, 也必然会左右当地百姓的态度和行为, 但足以说明当前社区百姓对普达措国家公园的认知程度。

3. 内源式治理——国家公园社区治理的优化路径

在国外, 共管型保护区(CMPAs)是国家公园社区治理和社区自主参与的主要模式, 其被定义为由政府指定的保护区, 政府机构和其他利益主体尤其是原住民共享决策权、管理责任与义务……区域文化和原住民的生计是这种管理体制存在的基础¹。社区是国家公园建设和发展的关键力量, 社区的主观能动性得到较好地发挥。在欧洲, 尤其是在英国, 保护区管理通常是由政府机构与保护区土地所有者、社区及其他利益相关者通过协议方式进行协作管理。在中国, “社区发展”是国家公园建设的五大功能之一, 国家公园与社区的共融发展是国家公园建设的重要内容和目标。

从上文国家公园社区治理困境的分析中可以看出, 社区基本权益、社区利益、社区生计和国家公园认同感等社区治理的关键内容都与社区的自主权益息息相关。在国家公园的社区治理过程中, 社区冲突产生的显性原因是国家公园场域中社区与其他利益相关者的利益诉求差异, 但其隐性的深层原因在于社区在国家公园建设各项事务中的主体性缺失。

国家公园社区, 其本质是传统乡村社区, 其首要表征是社区秩序获得的内生性, 社区秩序的内生性不仅与其外部的宏观政治经济环境和国家公园的发展战略相关, 更与社区内在结构状况密切相关。与社区内生性的社会治理秩序不同, 国家公园的管理制度是外生性秩序向社区内部的辐射。这种外生性秩序

¹Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004.

使国家公园的社区治理具备外生型逻辑。所谓“外生型治理逻辑”，即乡村社区治理导向的“由外而内”，县、乡(镇)、国家公园管理局、旅游运营公司等政府权威型外部参与主体在社区治理中处于强势地位，具有更强的话语权和主导权；反之，社区则处于“被治理”的弱势地位，接受外来主体的引导和管理。“外生型”的社区治理逻辑强化了外部参与主体的作用，却弱化了社区自身的能动性和自主性，在各自利益诉求差异化的背景下极易引发社区民众的不满，进而激发矛盾和冲突。因此，国家公园的社区治理必然需要遵循当地传统乡村秩序及其运行逻辑。

鉴于此，本文提出内源式治理是国家公园社区治理的优化路径。内源式治理，遵循一方水土孕育一方治理路径的基本逻辑，特指依托于社区固有的内在秩序，通过合理发挥社区民众的主观能动性、自下而上地开展社区治理，其立足于激发社区民众的内生动力，充分尊重社区民众对本社区事务的处理意志。正如治理理论的核心内涵所言：“治理是以多元参与、平等合作与权力分享为基础的共同管理公共事务的过程，民主与效率在其中扮演着核心价值取向的角色” [7]。在乡村社区，随着“村民自治”制度的完善和推行，社区治理已经逐步告别政府正式权威管理一切的时代，村民已经具备通过村民民主选举获得参与社区治理的权利。内源式治理因此而具备其法理基础。

内源式治理的具体实施依托于社区内在秩序和个体主观能动性的“由内而外自我赋权”，强调社区通过自我建设和自我提升获得相应的资本和能力，并以此具备与外部利益主体平等协商的权力；其侧重于社区的“自我赋权”，而非“他者赋权”。梅里雪山雨崩村社区的“自我赋权”具有典型的内源式增权特点。由于村民拥有村境内的住宿、餐饮、租马等的经营权，雨崩藏族村民参与旅游开发的“轮流制”模式保障了村民参与旅游发展的自主权，被认为基本实现了经济增权、政治增权、心理增权和社会增权 [8]。因此，国家公园的社区治理需要发挥社区的内源式治理，充分激发社区的内生动力和内生能力，通过社区自生能力的提升来实现社区对国家公园建设的主体性参与。

4. 结论

不同于一般性的旅游吸引物，国家公园是代表国家意识和国家形象的自然和文化生态系统。在我国，国家公园具有生态保护、科学研究、游憩欣赏、环境教育和社区发展等五大功能。社区治理直接关乎国家公园的有序建设和发展。由于国家公园建设与社区传统生产生计、社区发展存在一定的诉求差异，国家公园社区治理存在一些困境，根据相关的调查，文章发现其主要困境集中于以下四个方面：原住民的基本权益保障、外来利益主体与社区利益的权衡、保护理念与社区内在生产生计、社区的国家公园认同感。为了实现国家公园社区的良性治理，相关的治理困境需要被准确认知，并得到合理的应对。现实表明，国家公园场域中的内外秩序差异和社区主体性缺失是造成社区治理困境的主要原因，因此，社区的内源式治理是国家公园社区治理的优化路径，其依托于社区内在秩序和社区个体的主观能动性，强调社区通过自我建设和自我提升获得相应的资本和能力，并以此具备与外部利益主体平等协商的权力，进而以社区为主体开展国家公园的建设和管理。

基金来源

西南林业大学科研项目：《云南国家公园特许经营模式构建及实现路径研究》(项目编号：XJQN2018003)。

参考文献

- [1] 张一群. 云南保护地旅游生态补偿研究[D]: [博士学位论文]. 昆明: 云南大学, 2015.
- [2] Meining, D.W. (1979) Symbolic Landscape. In: Meining, D.W., Ed., *The Interpretation of Ordinary Landscapes: Geographical Essays*, Oxford University Press, New York, 164.

- [3] 罗康隆. 论民族生计方式与生存环境的关系[J]. 中央民族大学学报, 2004(5): 44-51.
- [4] 哈维兰. 文化人类学[M]. 第 10 版. 上海: 上海社科院出版社, 2006.
- [5] 马洪波. 国家公园理念的形成与演变[EB/OL]. http://www.sohu.com/a/215341454_114882, 2018-01-08.
- [6] 孙丹. 中国国家公园体制亮相 国家公园是什么“公园”? [EB/OL]. http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201709/27/t20170927_26329465.shtml, 2017-09-27.
- [7] 吴春梅, 石绍成. 民主与效率: 冲突抑或协调——基于湘西乾村村庄治理实践的实证分析[J]. 中国农村观察, 2011(3): 13-23.
- [8] 郭文. 乡村居民参与旅游开发的轮流制模式及社区增权效能研究——云南香格里拉雨崩社区个案[J]. 旅游学刊, 2010, 25(3): 76-83.

知网检索的两种方式:

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>
下拉列表框选择: [ISSN], 输入期刊 ISSN: 2169-2556, 即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>
左侧“国际文献总库”进入, 输入文章标题, 即可查询

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱: ass@hanspub.org