

引用格式: 黄宝荣, 胡学湑, 汤凌, 等. 中国国家公园社区可持续发展现状、挑战和实现路径. 中国科学院院刊, 2026, 41(9): 1877-1890, doi: 10.3724/j.issn.1000-3045.20250503003.

Huang B R, Hu X T, Tang L, et al. Sustainable development of national park communities in China: Conditions, challenges, and implementation paths. Bulletin of Chinese Academy of Sciences, 2026, 41(9): 1877-1890, doi: 10.3724/j.issn.1000-3045.20250503003. (in Chinese)

# 中国国家公园社区可持续发展 现状、挑战和实现路径

黄宝荣<sup>1,2</sup> 胡学湑<sup>1,2</sup> 汤凌<sup>1,2\*</sup> 王植<sup>1,2</sup> 张智<sup>3</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 公共政策与管理学院 北京 100190

3 中国科学院西北高原生物研究所 西宁 810008

**摘要** 促进国家公园社区可持续发展是中国高质量建设全世界最大国家公园体系的必然要求。基于对国家公园及候选区社区的系统性调查, 文章总结了中国国家公园社区的基本特征, 深入剖析了当前社区可持续发展现状、面临的主要问题与挑战。在此基础上, 建议从理念、战略、体制、制度和实践5个层面, 推动国家公园社区可持续发展: (1) 在理念层面, 构建国家公园人与自然和谐共生的理论与认知体系, 改变管理机构和地方政府长期将国家公园和社区相对立的观念; (2) 在战略层面, 推动国家公园内人与自然和谐共生示范乡村和环国家公园绿色发展示范区建设, 加强以社区为主体的绿色产业布局; (3) 在体制层面, 明确社区在国家公园中的地位、责任、权力和利益, 在国家公园管理机构中设立专门的社区协调发展机构; (4) 在制度和政策层面, 从精细化功能分区、生态保护补偿、支撑绿色新兴产业发展、促进社区参与和惠益共享等方面, 健全支持社区可持续发展的制度与政策体系; (5) 在实践层面, 针对社区生计资本薄弱环节, 推动多方赋能, 提升社区可持续发展的内生动力。

**关键词** 国家公园, 社区可持续发展, 生计资本, 人与自然和谐共生

DOI 10.3724/j.issn.1000-3045.20250503003

CSTR 32128.14.CASbulletin.20250503003

\*通信作者

资助项目: 国家自然科学基金重点项目 (42230510), 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)

修改稿收到日期: 2026年2月1日; 预出版日期: 2026年6月15日

中国国家公园承担着保持自然生态系统的原真性和完整性,保护生物多样性,筑牢生态安全屏障,给子孙后代留下珍贵自然资源的重任<sup>[1,2]</sup>。同时,国家公园及候选区分布着数量众多、人口规模庞大的乡村社区<sup>[3,4]</sup>。受地处偏远、交通不便等因素制约,这些乡村社区往往社会经济发展相对滞后<sup>[5,6]</sup>,居民生计对当地自然资源高度依赖<sup>[7,8]</sup>。国家公园坚持“生态保护第一”的建设理念,实施严格的生态保护,难免对当地社区传统自然资源依赖型生计造成影响,在生态补偿机制不健全且缺乏有效替代生计的背景下,部分社区居民生计转型困难<sup>[9]</sup>。如果不予以重视,社区问题或将成为制约中国高质量建设世界最大国家公园体系的瓶颈。在实施严格保护的同时,促进国家公园社区可持续发展,已成为学术界公认、公共管理部门亟须关注的重要议题。

国家公园社区权益和民生福祉已受到公共管理部门的关注和重视。《建立国家公园体制总体方案》要求从建立社区共管机制、健全生态保护补偿制度、完善社会参与机制3个方面构建社区协调发展制度。《中华人民共和国国家公园法》规定,国家公园区域内原有居民的生产生活活动应当以不超出现有规模和利用强度、合理改善生产生活条件为前提,鼓励原有居民参与国家公园区域内的经营性服务,依法维护划入国家公园区域内的集体所有土地及其附属资源权利人的权益,为国家公园社区可持续发展提供了法治保障。

首批5个国家公园在促进社区可持续发展方面开展了积极探索<sup>[10-12]</sup>。三江源国家公园通过“一户一岗”机制聘用约2.08万名生态管护员,户均年收入增加1.2万—2.1万元<sup>[13]</sup>。大熊猫国家公园依托本地社区大力发展自然教育和生态体验产业<sup>[14,15]</sup>,致力于打造国家公园自然教育引领示范区。其中,四川片区现有自然教育专、兼职人员1 000余人,2024年接待自然教育和生态体验访客超过440万人次,创造直接经济收入约2.6亿元。东北虎豹国家公园通过与商业保险公司合

作,建立了完善的野生动物损害补偿机制<sup>[16]</sup>,自2020年实施以来,已实现全域野生动物肇事补偿100%赔付,社区居民的人身和财产权益得到有效保障。海南省自然资源和规划厅印发了《海南热带雨林国家公园社区建设专项规划(2024—2030年)》,着眼于打造环境友好、设施完善、产业适度、经济活跃、分工明确、特色鲜明的绿色发展社区体系,以顺应人民群众对社区建设发展的需求<sup>[17]</sup>。武夷山国家公园通过生态茶园建设、毛竹地役权管理和环武夷山国家公园保护发展带建设提升了国家公园内和周边社区居民的经济效益<sup>[18]</sup>。

然而,中国国家公园社区人口众多、分布广泛且多地地处偏远,其可持续发展仍面临诸多问题和挑战。在此背景下,本文基于对中国首批国家公园和国家公园候选区的系统调研,深入剖析当前国家公园社区可持续发展面临的主要问题和挑战,在此基础上提出促进国家公园社区可持续发展的系统性方案,以期为我国有效平衡国家公园生态保护和社区可持续发展间的关系提供支撑。

## 1 中国国家公园社区可持续发展的现状与背景调查

### 1.1 中国国家公园社区可持续发展的内涵

中国国家公园并非建立在荒野之上<sup>[19,20]</sup>,而是与众多已有社区共存。正确理解国家公园社区可持续发展的内涵,对于妥善解决中国国家公园建设中面临的保护与发展矛盾至关重要。中国国家公园社区是指分布在国家公园内和分布在国家公园周边但与国家公园关联紧密的社区<sup>[11,21]</sup>。例如,生产资料在国家公园内的周边社区、“天窗”社区,或为实现国家公园功能而建的入口社区、移民社区等<sup>[22,23]</sup>。结合中国特色国家公园功能定位和建设理念,本文将中国国家公园社区可持续发展定义为:通过国家公园管理机构、地方政府、科研机构、企业、公益组织等相关方的科学规

划、资金投入、科技支撑、能力建设和协同治理，社区居民的生态保护意识和能力显著提升，在国家公园生态系统原真性、完整性保护中发挥重要作用；符合国家公园功能定位、以社区为主体的生态产业健康有序发展，社区生计实现绿色替代；生态补偿、生态公益岗、政府购买生态保护服务等社区惠益共享机制健全，社区因国家公园建设受益；社区基本公共服务、集体土地权益、国家公园公共事务的知情权和参与权得到保障，公园-社区关系日益融洽；国家公园建设理念被社区居民广泛认可，社区优秀传统文化得到保护和传承利用，居民的获得感、幸福感、归属感和自豪感不断增强；最终实现国家公园人与自然和谐共生，以及生态保护、绿色发展、民生改善、社会公平和文化遗产的统一。

1.2 研究设计与调研地点选择

(1) 研究设计。结合对中国国家公园社区可持续发展内涵的理解，本文从宏观和微观2个层面调查中国国家公园社区可持续发展现状和面临的问题。宏观层面通过政策文件梳理和部门访谈，分析中国国家公园社区可持续发展面临的战略与政策环境。微观层面采用社区入户的方式，调查社区的生计资本（包括人力、社会、自然、物质和金融资本）、生计策略，以

及参与国家公园公共事务和对国家公园的认知情况<sup>[24,25]</sup>。在此基础上，深入剖析中国国家公园社区可持续发展面临的问题和挑战，并提出针对性对策建议。

(2) 调研地点选择。自2021年起，课题组先后在三江源国家公园、大熊猫国家公园、武夷山国家公园和钱江源-百山祖国家公园候选区开展了系统性的实地调研和社区入户调查（表1）。调研地点的选择综合考虑了区域经济社会本底、生态系统类型、管理体制、支持社区绿色发展的机制等因素的差异性，尽可能增加样本的代表性。在调研内容方面，除了社区生计资本、生计策略、参与国家公园公共事务和对国家公园认知情况等共性内容外，各个国家公园又各有侧重：三江源国家公园重点调查生态管护岗政策对社区可持续发展的影响；大熊猫国家公园重点调查国家公园建设对公园内和周边社区的生计资本和生计策略的影响；武夷山国家公园重点调查生计资本对以茶产业为核心的绿色产业发展的支持作用；钱江源-百山祖国家公园候选区重点调查社区参与对生计资本和生计策略的影响。

(3) 调研数据收集情况。调研期间，研究团队面向社区居民共收集了1 496份有效问卷，完成了39次

表1 4个国家公园/国家公园候选区问卷收集和访谈情况  
Table 1 Questionnaire collection and interviews in four national parks/candidate areas

| 调研时间             | 国家公园           | 类别(问卷占比)                      | 调研地点                           | 问卷数量<br>(份) | 访谈时间<br>(分钟) |
|------------------|----------------|-------------------------------|--------------------------------|-------------|--------------|
| 2021年6月—2022年8月  | 三江源国家公园        | 生态管护员(64.6%)<br>非生态管护员(35.4%) | 曲麻莱、杂多、治多、玛多县<br>下辖的21个乡镇、76个村 | 520         | 384          |
| 2021年6月—2023年4月  | 大熊猫国家公园        | 公园内社区(40.2%)<br>周边社区(59.8%)   | 平武、荥经县下辖的<br>13个乡镇、37个村        | 418         | 1 849        |
| 2023年12月—2024年8月 | 武夷山国家公园        | 公园内社区(30.5%)<br>周边社区(69.5%)   | 武夷山市下辖的1个街道和<br>3个乡镇、17个村      | 354         | 188          |
| 2023年6月—2024年12月 | 钱江源-百山祖国家公园候选区 | 公园内社区(35.7%)<br>周边社区(64.3%)   | 开化县下辖的4个乡镇、<br>22个村            | 204         | 218          |

半结构化访谈，访谈总时长达2 639分钟（表1）。此外，团队还收集了中央和地方关于国家公园的法律法规、政策文件、规划文本和统计资料，为国家公园社区可持续发展的宏观战略和政策环境分析提供支撑。

## 2 中国国家公园社区的基本特征

中国国家公园建设于中华民族繁衍数千年的文化沃土和中国特色国家和乡村治理体系，其社区具有鲜明的中国特色。

### 2.1 人口规模庞大，人地关系复杂

中国国家公园和国家公园候选区，往往分布着人口规模庞大的本土社区。2023年发布的首批国家公园总体规划显示，在将部分人口密集的社区以“天窗”形式划出后，首批5个国家公园内分布有原有居民约22万人。根据最新国家公园边界和第七次全国人口普查乡镇数据，完全和部分分布在首批5个国家公园内的乡镇共有264个，涉及常住人口380.5万人。部分范围分布在国家公园内的乡镇不仅有大量的集体土地分布在公园内，而且由于毗邻国家公园，其经济社会发展与国家公园建设息息相关。2022年，国家林业和草原局等4部门联合印发的《国家公园空间布局方案》中涉及的很多国家公园候选区分布在人口密集的东部、中部地区，按照首批国家公园及周边人口分布推算，49个国家公园候选区内及部分范围分布在候选区内的乡镇涉及总人口超过1 000万。协调生态保护和社区发展之间的关系，建立人地关系和谐的社区成为中国高质量建设国家公园体系的必然要求。

### 2.2 社区类型多样，拥有复杂而多样的保护要求和发展诉求

国家公园社区类型多样，生态保护要求和所处的社会、经济、文化背景差异显著，全国统一的制度和政策设计难以满足不同类型社区差异化发展需求，制定统筹兼顾、精准施策的制度和政策框架面临挑战。根据国家公园分区管控办法，社区主要分为核心保护

区社区、一般控制区社区和关联社区。与此同时，国家公园内和周边还存在入口社区和“天窗”社区，分别承担访客服务和灵活用地功能<sup>[26]</sup>。此外，还有位于边境地区的抵边、固边社区，以及因历史原因形成的森工、农垦等产业社区<sup>[27]</sup>，这些社区在国家公园建设中均面临复杂而多样的挑战。

### 2.3 社会经济发展滞后，可持续发展基础薄弱

首批国家公园及其所在县市多为欠发达地区，面临收入水平低、产业单一、基础设施薄弱、人口流失严重等可持续发展困境。2023年，首批国家公园涉及的47个县级行政区（全部或部分在国家公园范围内）人均地区生产总值（GDP）均值为6.9万元，显著低于8.9万元的全国平均水平；农业及相关产业增加值占GDP比重的平均值达17.4%，高于15.3%的全国水平。基础设施方面，上述县市三甲医院、“双一流”高校、高速公路网密度等公共服务供给不足，与周边都市圈（如西宁—海东、川渝、长春、福州等）距离远，进一步限制了产业互补能力。此外，这些区域青壮年人口外流严重，人口老龄化问题突出。

### 2.4 少数民族聚居，文化多样性丰富

中国国家公园及候选区既是生物多样性富集区，也是我国少数民族聚居、文化多样性十分丰富的区域。首批5个国家公园内有至少26个少数民族形成了一定规模、长期稳定的居住格局。其中，大熊猫国家公园内分布有藏族、羌族、彝族等19个少数民族；三江源国家公园内分布的藏族人口占比超过97.0%，海南热带雨林国家公园内分布的黎族、苗族人口占比达98.9%。《国家公园空间布局方案》中遴选的西北、西南、东北地区的32个国家公园候选区大多是少数民族聚居区。少数民族长期在国家公园及候选区繁衍生息，在与自然长期共处中形成了众多崇拜自然、敬畏自然、保护自然的习俗，积累了丰富的与自然和谐相处的传统知识和生态智慧，是我国众多区域生物多样性得以维持的重要社会文化因素。例如，以青藏高原

国家公园群社区为代表的部分社区将自然视为神圣的存在,通过传统知识保护神山、圣湖等自然圣境<sup>[28,29]</sup>,人地关系长期处于和谐共生的状态。社区是国家公园少数民族文化多样性保护和传承利用的重要载体<sup>[30]</sup>,是众多物质和非物质文化遗产的守护者和传承者,其可持续发展直接关乎国家公园生物和文化多样性的保护。

### 3 中国国家公园社区生计现状

国家公园社区可持续发展涉及生态、社会、经济、文化多个维度,但在当前国家公园实施严格保护的背景下,社区生计困境成为最迫切需要解决的问题。本研究基于1 496份社区调查问卷,从社区可持续发展的内生动力视角,剖析了当前国家公园社区生计资本和生计策略现状。受时间与可达性等因素限制,本文调研地点的选择未覆盖所有国家公园和所有类型社区,调研结果难免存在一定的样本代表性偏差,各地调研年份存在差异,相关结果主要用于描述不同国家公园社区的生计特征,不做严格的同期横向比较。但管中窥豹,基本上能反映我国国家公园社区生计现状。

#### 3.1 生计资本

(1) 自然资本存量丰富,但因利用受限难以支撑社区居民生计的改善。调查发现,国家公园社区普遍拥有丰富的自然资本,但其利用受到各种因素限制,大部分难以转化为社区经济收益(表2)。例如,三江源国家公园受访牧民家庭户均承包草场面积达7 398.29亩,但其利用受草畜平衡、禁牧封育和退牧还草等政策的限制;大熊猫国家公园受访居民户均承包林地19.31亩、耕地3.43亩、园地0.20亩,相关经济来源仍以传统种植养殖为主,但受自然地理和保护政策限制,难以通过规模化农业生产改善居民生计;钱江源-百山祖国家公园候选区受访户的户均承包林地、耕地和园地分别为9.78亩、1.71亩和2.74亩,当

地主要发展水稻、玉米和油茶等传统农业,经济收益有限。相较而言,武夷山国家公园受访社区居民户均承包茶园24.15亩,年亩产值达6 641.80元,实现了自然资本向经济效益的有效转化。

(2) 社区居民老龄化严重、学历偏低,缺乏服务于生计转型的人力资本。国家公园社区居民普遍面临老龄化和学历偏低问题,人力资本整体水平较低(表2)。三江源国家公园受访牧户家庭平均人口为5.04人,其中72.9%的受访者学历为小学及以下。大熊猫国家公园受访农户家庭平均人口为3.99人,户均劳动力2.08人,平均受教育年限为7.56年,尽管社区居民接受技能培训的机会较多,但仅23.0%的居民愿意参与。钱江源-百山祖国家公园候选区社区受访家庭户均劳动力为2.07人,周边社区为2.36人,劳动力数量较为充足,但受教育水平仍以初中及以下为主。武夷山国家公园受访者平均年龄为48岁,30.4%的居民学历达高中及以上,人力资本相对丰富。

(3) 金融资本总体薄弱,收入与借贷能力总体不足。国家公园社区居民收入普遍较低,且获得金融支持机会明显不足(表2)。三江源国家公园受访家庭年均收入为6.90万元,超过77.5%的社区居民补贴收入占家庭总收入的一半以上,74.8%的受访家庭认为能够获得贷款。大熊猫国家公园受访家庭年均收入4.99万元,46.2%的受访家庭认为在必要时能够获得外部资金支持。钱江源-百山祖国家公园候选区受访家庭年均收入为8.52万元,但借贷能力较弱,61.3%的家庭认为遇到经济困难后借贷困难。武夷山国家公园受访家庭年收入达18.91万元,较为可观,60.3%的受访家庭认为借贷容易。

(4) 支撑绿色产业发展的物质资本薄弱,难以支撑生计绿色转型。国家公园社区缺乏绿色产业发展物质基础,制约社区绿色生计转型进程(表2)。大熊猫国家公园受访家庭户均拥有物质资本水平较低,户均住房面积为0.27亩(181.83平方米)。钱江源-百山祖

国家公园候选区受访家庭户均住房面积为 0.36 亩 (238.92 平方米), 有超过 90% 的受访家庭拥有交通工具和生产设备, 但缺乏支撑绿色新兴产业发展的物质资本。武夷山国家公园受访家庭的物质资本水平总体较高, 70.6% 的家庭表示拥有的设备足以满足生产和生活需求, 但 60.5% 的居民认为住房条件不适合开展民宿等旅游接待服务。

(5) 以邻里关系为主的社区内部社会资本丰富, 但外部社会资本薄弱。国家公园社区内部邻里关系密切, 但外部社会资本薄弱、公共事务参与机会少、意愿低 (表 2)。三江源国家公园社区通过 “一户一岗” 生态公益性岗位制度显著改善了邻里关系<sup>[31]</sup>, 90.0% 的受访家庭表示过去 6 年间邻里关系明显提升。大熊

猫国家公园内部社区居民外向社会资本得分高于周边社区, 36.3% 的内部社区受访者自国家公园体制试点以来在地方政府、社会组织、国家公园管理部门及村委会有过任职经历。武夷山国家公园居民邻里关系紧密, 交流内容多围绕茶叶生产经营, 但与公共部门和村委会接触较少, 58.9% 的居民很少参与国家公园公共事务。钱江源-百山祖国家公园候选区社区居民在邻里来往和集体活动参与频率方面得分相对较低。

3.2 生计策略

各国家公园社区的生计策略受生计资本和宏观社会经济和政策的综合影响, 生计从高度依赖生态补偿到自营经济占主导不等 (图 1)。三江源国家公园社区居民收入来源以生态补偿 (56.6%) 和生态管护员工

表 2 国家公园/国家公园候选区社区生计资本现状  
Table 2 Conditions of livelihood capital in national park communities

| 指标类别 | 生计资本指标(单位)                     | 三江源国家公园  | 大熊猫国家公园 | 武夷山国家公园 | 钱江源-百山祖国家公园候选区 |
|------|--------------------------------|----------|---------|---------|----------------|
| 自然资本 | 林地面积(亩/户)                      | /        | 19.31   | 9.83    | 9.78           |
|      | 耕地面积(亩/户)                      | /        | 3.43    | 3.92    | 1.71           |
|      | 园地面积(亩/户)                      | /        | 0.20    | 24.15   | 2.74           |
|      | 草地面积(亩/户)                      | 7 398.29 | /       | /       | /              |
| 人力资本 | 户均人口(人)                        | 5.04     | 3.99    | 4.95    | 3.79           |
|      | 户均劳动力(人)                       | 2.28     | 2.08    | 2.45    | 2.25           |
|      | 受教育年限(年)                       | 3.30     | 7.56    | 9.36    | 8.87           |
| 金融资本 | 户均年收入(万元)                      | 6.90     | 4.99    | 18.91   | 8.52           |
|      | 借贷难易程度(数字表示从容易到困难的得分(1—5))     | 2.08     | 3.12    | 2.85    | 3.46           |
| 物质资本 | 平均住房面积(亩)                      | /        | 0.27    | 0.43    | 0.36           |
|      | 生产生活设施价值(万元)                   | /        | 1.44    | /       | 1.64           |
| 社会资本 | 邻里关系(不密切至密切的得分为 1—5)           | 4.67     | 3.65    | 3.75    | 2.75           |
|      | 参与社区活动频率(不参与到频繁参与的得分为 1—5)     | 4.72     | 3.44    | 3.12    | 3.40           |
|      | 参与国家公园公共事务频率(不参与到频繁参与的得分为 1—5) | 4.44     | 3.00    | 3.20    | 2.04           |

注: “/” 表示暂未取得数据

Note: “/” indicates that data has not yet been obtained

资(32.4%)为主,传统的农牧业收入占比仅为5.5%,显示出对生态保护政策的高依赖性。大熊猫国家公园社区居民收入结构较为多元,工资性收入占62.4%,其次为自营收入,生态补偿与社会保障收入较少。武夷山国家公园社区居民自营收入占主导地位,占比达88.4%,生态补偿和社会保障收入仅占7.3%,生计策略具有较强的自主性。钱江源-百山祖国家公园候选区社区居民收入几乎全部依赖生产性收入,占比高达94.8%,反映出以传统生产活动为主的生产模式。

## 4 中国国家公园社区可持续发展面临的问题和挑战

中国国家公园社区发展除了受微观层面社区生计资本及社区参与和社区共管机制建立情况的影响外<sup>[13,32,33]</sup>,还受宏观层面战略、制度和政策的深刻影响,其可持续发展面临的问题和挑战也是系统性的,需从宏观和微观2个层面剖析。

### 4.1 宏观层面:缺乏系统完善的社区可持续发展的顶层设计与制度安排

(1) 认知层面,缺少国家公园人与自然可长期和谐共存的共识。学界和公共管理部门对于社区与国家公园的关系尚未达成共识。当前,学术界对于中国国家公园中社区的赋存形态,特别是国家公园核心区未来是否应保留部分社区尚有争议<sup>[34-36]</sup>。公共部门在决策与实践中常将生态保护与经济发展视为对立关系,缺乏人是自然界的一部分、社区能与国家公园和谐共处的共识。部分地方政府担忧国家公园建设影响经济发展,对其创建心存疑虑;部分国家公园对社区传统生计实施“一刀切”的严格限制,加剧了公园与社区之间的矛盾。

(2) 战略层面,缺乏社区和国家公园周边地区可持续发展战略的合理部署。一方面国家公园实施严格保护,难免对内部社区和周边地区社会经济发展带来一定影响。首先,在生态保护限制下,内部社区传统

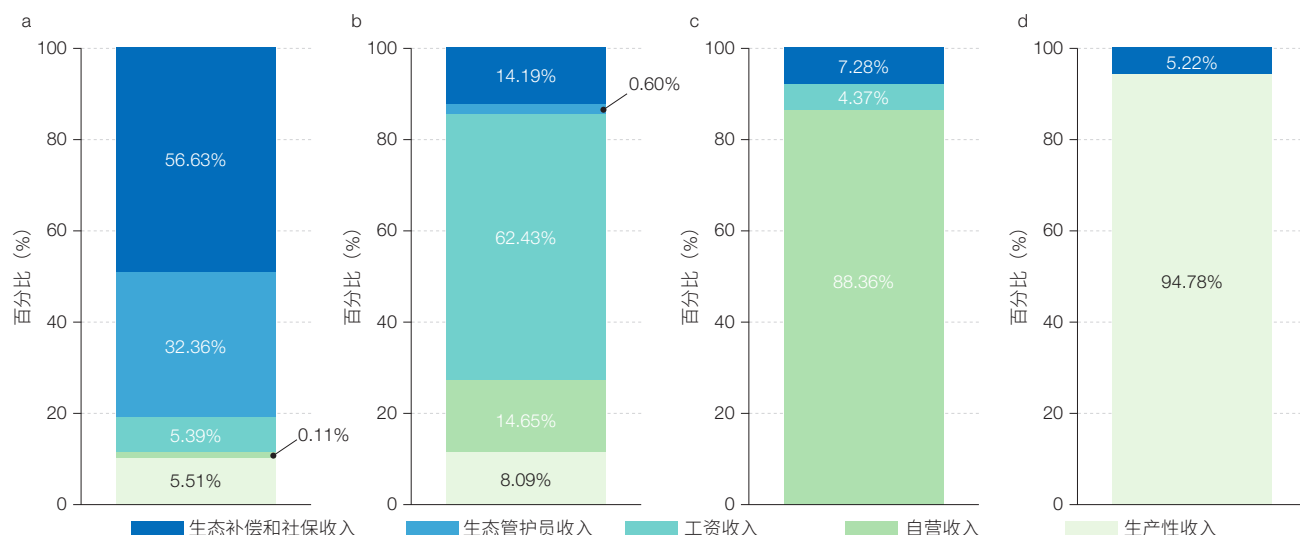


图1 国家公园社区居民家庭生计策略情况

Figure 1 Conditions of livelihood strategies in national park communities

(a) 三江源国家公园, 2021年调研数据; (b) 大熊猫国家公园, 2023年调研数据; (c) 武夷山国家公园, 2023年调研数据; (d) 钱江源-百山祖国家公园候选区, 2023年调研数据

(a) Three-River-Source National Park, based on 2021 survey; (b) Giant Panda National Park, based on 2023 survey; (c) Wuyishan National Park, based on 2023 survey; (d) Qianjiangyuan-Baishanzu National Park (candidate area), based on 2023 survey

生计受限,生态补偿和绿色产业支持不足,生计转型困难;其次,国家公园建设占用了周边县市的发展空间,限制了当地重要基础设施和公共服务的供给,对传统产业发展产生一定影响。另一方面,国家公园的优质生态资源和品牌效应为周边地区发展绿色新兴产业提供了重要机遇,但由于缺乏系统的战略规划和政策支持,这一优势未能得到充分利用。

(3) 体制层面:缺乏系统完善的国家公园社区治理顶层设计。《建立国家公园体制总体方案》和《中华人民共和国国家公园法》等顶层设计文件对社区可持续发展与原有居民权益作出了原则性规定,目前仍缺乏具体的制度和法律细则明确社区的地位、责任、权力和利益。机构职能配置方面,国务院国家公园管理机构与大部分国家公园、试点区缺乏社区发展协调部门,实际上国家公园内部社区和周边社区很多发展事项,如以社区为主体的自然教育、生态体验产业发展等,需要公园管理机构和地方政府协同推动。

(4) 制度和政策层面:缺乏社区可持续发展的具体制度安排和落地政策。当前实行的核心保护区——一般控制区的两区管控制度难以满足通过精细化管理实现社区可持续发展的需求,一些符合国家公园一般控制区生态保护要求的绿色产业发展受到限制<sup>[37]</sup>,损害了当地社区的发展权益。经营性服务制度不完善,缺乏本地社区的深度参与,无法从经营性服务中获得稳定的实质性收入<sup>[38]</sup>。缺乏高效灵活的生态补偿机制,存在资金来源单一、补偿标准偏低、缺少产业和人才等“造血型”补偿措施的问题。此外,社区参与机制不健全,社区居民在国家公园相关事务和产业发展进程中缺乏实质性参与,且利益分配机制未充分考虑资源、资产、资金的转化关系。

#### 4.2 微观层面:社区可持续发展的内生动力不足

(1) 社区生计资本薄弱、生计转型困难。基于调研发现,国家公园内部社区较周边社区而言,普遍拥有更多林地、草地、耕地和园地等自然资本,但由于

生态保护需求,自然资源的市场化配置和资产化转变受阻。人力资本方面,国家公园社区人口普遍以老龄人口为主、文化程度偏低,难以支撑自然教育、生态体验等绿色新兴产业的发展。金融资本方面,国家公园生态产业投资具有前期投入资金大、回报周期长且不稳定的特征,当前缺乏符合国家公园功能定位的绿色金融产品。物质资本方面,大部分社区面临基础设施建设和公共服务设施投入不足的问题,交通、通信、能源、医疗设施落后限制了相关产业的引入。社会资本方面,虽然社区内部邻里关系密切,居民之间的相互信任和合作意识较强,但与外部社会、市场、政府的联系和互动较为薄弱。社区生计资本薄弱、生计策略单一,绿色转型的内生动力不足。

(2) 未建立有效的多方参与的社区赋能体系。社区赋能是改善社区生计资本、提升社区绿色转型内生动力的重要方式。但目前国家公园社区可持续发展问题尚未受到相关方的重视,除了少数公益组织在国家公园开展社区生态导赏员培训等工作外,大部分公益组织、金融机构、科研机构、企业等相关方在国家公园社区赋能工作中基本处于缺位的状态。在缺乏有效外部赋能的背景下,社区生计资本改善缓慢,难以支撑国家公园严格保护背景下的生计转型。

### 5 中国国家公园社区可持续发展路径建议

在全球层面,国家公园社区及其承载的文化多样性在生物多样性保护中的重要作用已经被大量证实<sup>[39-41]</sup>。中国国家公园及候选区留存的多民族聚居的社区及其承载的丰富的文化多样性,是中国国家公园的特色和优势。国家公园建设一方面需将社区作为实现国家公园多重功能的重要参与方,充分发挥其作为国家公园生态守护者、传统文化和手工艺传承者、自然教育和生态体验服务提供者的重要作用,以弥补众多地处偏远的国家公园人力资源不足的问题;另一方面,需通过一系列战略、制度和政策安排,促进社区

可持续发展,让社区成为国家公园建设的受益者,从而增强其对国家公园的认同感和自豪感,筑牢国家公园建设的群众基础。基于对中国国家公园社区特征和可持续发展面临的问题和挑战分析,本研究认为需要从理念、战略、体制、制度和实践5个层面,推动中国国家公园社区的可持续发展。

### 5.1 理念层面:建立中国国家公园人与自然和谐共生的理论和认知体系

当前,亟须通过系统的理论研究、知识传播和法律规范,建立中国国家公园人与自然和谐共生的理论和认知体系。①加强中国特色国家公园建设理论的研究和研讨,基于中国国家公园候选区分布人口规模庞大的社区及其承载丰富的文化多样性这一特征,建立新时代“人与自然生命共同体”“人与自然和谐共生”理念引领的国家公园建设理论体系。②通过编制指导意见、开办领导干部培训班、印发领导干部读本、发布案例集等,向国家公园管理机构、国家公园建设所涉地方政府传播全球自然保护地建设高度重视文化多样性保护方面的最新理念,普及联合国《生物多样性公约》中关于原住民和本土社区权益保障方面的相关要求,宣传中国特色人与自然和谐共生的国家公园建设理论,更新公共管理部门关于国家公园人地关系的知识和认知体系。

### 5.2 战略层面:实施国家公园社区及周边区域绿色发展战略

在国家公园内部,建议由国家林业和草原局牵头发起中国国家公园人与自然和谐共生示范乡村创建并予以一定财政资金支持,探索国家公园内社区可持续发展路径;加强以社区为主体的生态体验、自然教育等生产力布局,促进国家公园内部社区及周边社区的生计方式转型和可持续发展;加强社区文化遗产的挖掘、保护与传承利用,充分发挥传统文化、本土知识、朴素自然智慧和绿色风俗习惯在国家公园治理中的独特作用,建立和谐共赢的国家公园与社区的关系,

使国家公园真正成为中国传统“天人合一”思想和“生态文明”“地球生命共同体”等理念的重要实践地和展示窗口。在国家公园周边区域,建议由国家发展和改革委员会牵头,推动环国家公园绿色发展示范区和美丽中国先行区建设,打造环国家公园旅游、康养、研学、研发、文创、绿色农牧业、户外运动装备制造制造业等绿色产业发展带。国家层面匹配土地、财政、金融等政策支持,形成国家公园建设造福地方社会经济发展、地方大力支撑国家公园建设的良性互动局面。

### 5.3 体制层面:建立国家公园社区可持续发展管理体制

建议以《中华人民共和国国家公园法》为基础,制定国家公园社区可持续发展的相关指导意见,明确国家公园社区法律地位、责任、权力和利益,并为国家公园社区经济社会发展指明方向。体制层面,建议整合国家林业和草原局相关司局的区域发展、资源利用、生态保护补偿等职能,设立自然保护地社区发展协调部门。建议在具体国家公园,设立社区发展协调处室,主要负责国家公园内和周边社区可持续发展的支撑、指导、协调工作,与地方政府协同推动公园内部社区和周边社区可持续发展。

### 5.4 制度层面:健全国家公园社区可持续发展制度和政策体系

(1)建立国家公园精细化功能分区制度。在现行的核心保护区和一般控制区的基础上,依据生态系统、自然景观、生物多样性、居民点空间分布,以及科研、教育、游憩、社区发展等功能需求,在新一轮国家公园总体规划中进一步细化一般控制区的功能分区,实施精细化管理,以更好地平衡保护和发展的关系。

(2)建立国家公园专项生态保护补偿制度。建议根据《生态保护补偿条例》《关于推进国家公园建设若干财政政策的意见》,建立国家公园专项生态保护

补偿制度，加大对国家公园财政转移支付力度，形成中央财政转移支付纵向补偿为主，市场化补偿、横向补偿作为补充的生态保护补偿机制，根据不同国家公园、不同分区居民在生态保护中的具体贡献和其发展权益受到限制的程度，实施差异化、精准化补偿。同时，丰富补偿方式，探索政策补偿、绿色项目补偿、人才培养、购买生态产品和服务等多元化机制，逐步向扶持自然教育、生态体验等绿色产业发展的“造血式”补偿转型，增强社区的自主发展能力。

### （3）建立促进绿色新兴产业发展的政策支持体系。

编制国家公园一般控制区允许发展、人口社区鼓励发展的绿色新兴产业目录，并制定配套的土地、金融和财税政策支持绿色新兴产业健康有序发展，包括优化国家公园一般控制区和人口社区国土空间规划，为绿色新兴产业发展预留一定空间；开发绿色金融工具，制定税收减免、奖补政策支持有助于社区生计转型的自然教育、生态体验、精品民宿等绿色新兴产业发展。

（4）建立社区参与和惠益共享制度。社区参与是发挥社区作为国家公园生态守护者、文化传承者和生态产品供给者重要作用的基础，也是缓解国家公园社区保护与发展矛盾，提升社区生计资本，促进社区可持续发展的必然要求。针对当前国家公园建设与管理中社区参与不足问题，建议从建立健全社区共管、协议保护、政府购买生态服务、生态管护员等制度，开展自然教育讲解员和生态导赏员培训，推动信息公开等方面，拓宽社区参与渠道。同时，需确保社区参与过程中权益不受损害、利益得到保障，包括建立国家公园社区集体土地权益保障制度，确保集体土地赎买、流转、入股过程中权利人权益；健全国家公园经营性服务项目利益分配制度，明确各类项目社区收益分配比例，确保国家公园产生的经济收益能够合理、及时地惠及社区。

## 5.5 实践层面：推动社区赋能，提升社区可持续发展内生动力

在深入调研不同国家公园、不同类型社区生计短板，精准识别薄弱环节的基础上，充分发挥国家公园管理机构、地方政府、公益组织、企业、金融机构等多元主体各自优势，为社区赋能，全面提升其生计资本水平，为社区生计绿色转型提供内生动力。国家公园管理机构一方面可通过生态保护改善社区所在区域生态系统质量和人居环境，提升社区参与自然教育、生态体验等绿色新兴产业的自然资本、物质资本；另一方面可通过建立社区共管制度，提升社区社会资本，改善社区治理。地方政府可通过改善乡村社区治理、培训和引进绿色发展人才，提升社区社会和人力资本。公益组织可发挥专业化优势，在国家公园社区开展绿色产业发展带头人、生态管护员、自然教育讲解员、生态导赏员等培训，提升社区人力资本。企业则可以通过资本投入、建立专业合作社、开展专业技能培训等，提升社区物质、社会和人力资本。金融机构可通过开发支撑绿色新兴产业发展的金融产品，提升社区金融资本。

## 参考文献

- 1 欧阳志云, 唐小平, 杜傲, 等. 科学建设国家公园: 进展、挑战与机遇. 国家公园(中英文), 2023, 1(2): 67-74.  
Ouyang Z Y, Tang X P, Du A, et al. Scientifically developing national parks: progress, challenges and opportunities. National Parks (Chinese and English), 2023, 1(2): 67-74. (in Chinese)
- 2 蔡晓梅, 苏杨, 吴必虎, 等. 生态文明建设背景下中国自然保护地发展的理论思考与创新实践. 自然资源学报, 2023, 38(4): 839-861.  
Cai X M, Su Y, Wu B H, et al. Theoretical reflections and innovative practices on the development of China's protected areas under the background of ecological civilization. Journal of Natural Resources, 2023, 38(4): 839-861. (in Chinese)

- 3 郑倩倩, 唐承财, 韩莹, 等. 国家公园社区共同富裕的影响机制和实现路径——以神农架国家公园为例. 自然资源学报, 2024, 39(12): 2924-2945.  
Zheng Q Q, Tang C C, Han Y, et al. Mechanisms and pathways for achieving common prosperity in national park communities: A case study of Shennongjia National Park. Journal of Natural Resources, 2024, 39(12): 2924-2945. (in Chinese)
- 4 李新婷, 魏钰, 张丛林, 等. 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, et al. How to balance ecological conservation and community development in national parks: international experience and China's exploration. National Parks (Chinese and English), 2023, 1(1): 44-52. (in Chinese)
- 5 Xu B, Pan J. Spatial distribution characteristics of national protected areas in China. Journal of Geographical Sciences, 2019, 29: 2047-2068.
- 6 Zhang J, Yin N, Li Y, et al. Socioeconomic impacts of a protected area in China: An assessment from rural communities of Qianjiangyuan National Park Pilot. Land Use Policy, 2020, 99: 104849.
- 7 Zuo Z, Wang S, Zhong L. Identification, spatial distribution, and associated factors of urban protected areas in China. Conservation Biology, 2024, 38(6): e14298.
- 8 He S, Su Y, Wang L, et al. Taking an ecosystem services approach for a new national park system in China. Resources Conservation and Recycling, 2018, 137: 136-144.
- 9 蔡晓梅, 苏杨. 从冲突到共生——生态文明建设中国国家公园的制度逻辑. 管理世界, 2022, 38(11): 131-154.  
Cai X M, Su Y. From conflict to symbiosis: the institutional logic of China's national parks under ecological civilization. Management World, 2022, 38(11): 131-154. (in Chinese)
- 10 赵雪雁, 苏慧珍. 国家公园可持续生计研究框架及关键议题. 自然资源学报, 2023, 38(9): 2217-2236.  
Zhao X Y, Su H Z. A research framework and key issues of sustainable livelihoods in national parks. Journal of Natural Resources, 2023, 38(9): 2217-2236. (in Chinese)
- 11 何思源. 中国国家公园治理中的社区角色及其巩固与发展. 自然资源学报, 2024, 39(10): 2310-2334.  
He S Y. The role of communities in China's national park governance and their consolidation and development. Journal of Natural Resources, 2024, 39(10): 2310-2334. (in Chinese)
- 12 Zang Z, Guo Z, Fan X, et al. Assessing the performance of the pilot national parks in China. Ecological Indicators, 2022, 145: 109699.
- 13 Liu Y, Zou X, Chen J, et al. Impacts of protected areas establishment on pastoralists' livelihoods in the Three-River-Source Region on the Qinghai-Tibetan Plateau. Land Use Policy, 2022, 115: 106018.
- 14 Shen J, Song Z, Duan W, et al. Exploring local challenges and adaptation strategies in the establishment of National Parks in giant panda habitats. Global Ecology and Conservation, 2021, 30: e01764.
- 15 耿云, 寇一祎, 范新卓, 等. 基于卡诺模型的大熊猫国家公园自然教育需求研究. 生物多样性, 2024, 32(1): 109-119.  
Geng Y, Kou Y Y, Fan X Z, et al. Nature education demand in Giant Panda National Park: Based on Kano Model. Biodiversity, 2024, 32(1): 109-119. (in Chinese)
- 16 刘诗琦, 刘佳欢, 张灵曼, 等. 国家公园人兽冲突现状、问题与缓解路径. 国家公园(中英文), 2024, 2(6): 383-391.  
Liu S Q, Liu J H, Zhang L M, et al. Status, issues, and mitigation strategies of human-wildlife conflict in national parks. National Parks (Chinese and English), 2024, 2(6): 383-391. (in Chinese)
- 17 龙文兴, 杜彦君, 洪小江, 等. 海南热带雨林国家公园试点经验. 生物多样性, 2021, 29(3): 328-330.  
Long W X, Du Y J, Hong X J, et al. Pilot experiences of Hainan Tropical Rainforest National Park. Biodiversity Science, 2021, 29(3): 328-330. (in Chinese)
- 18 何思源, 苏杨. 武夷山试点经验及改进建议: 南方集体林区国家公园保护的困难和改革的出路. 生物多样性, 2021, 29(3): 321-324.  
He S Y, Su Y. Pilot experience and improvement suggestions of Wuyishan: Challenges and reform paths for national park conservation in collective forest regions in southern China. Biodiversity, 2021, 29(3): 321-324. (in Chinese)
- 19 Wang Y, Yang H, Qi D, et al. Efficacy and management challenges of the zoning designations of China's national parks. Biological Conservation, 2021, 254: 108962.

- 20 Zhou K, Wu J, Liu H. Spatio-temporal estimation of the anthropogenic environmental stress intensity in the Three-River-Source National Park region, China. *Journal of Cleaner Production*, 2021, 318: 128476.
- 21 张玉钧, 余翩翩, 洪静莹. 国家公园和谐社区建设路径——以国家公园社区产业发展为例. *旅游学刊*, 2024, 39(7): 10-12.  
Zhang Y J, Yu P P, Hong J X. Building harmonious communities in national parks: Taking community-based industry development as an example. *Tourism Tribune*, 2024, 39(7): 10-12. (in Chinese)
- 22 徐姝瑶, 刘彦彤, 余翩翩, 等. 武夷山国家公园社区类型识别与社区产业发展路径研究. *北京林业大学学报(社会科学版)*, 2023, 22(4): 21-30.  
Xu S Y, Liu Y T, Yu P P, et al. Community type identification and industry development pathways in Wuyishan National Park. *Journal of Beijing Forestry University (Social Sciences)*, 2023, 22(4): 21-30. (in Chinese)
- 23 马允, 何思源. 国家公园“天窗”管理的路径与实践: 中美对比与启示. *风景园林*, 2025, 32(2): 20-27.  
Ma Y, He S Y. Skylight management in national parks: A comparative study between China and the US and its implications. *Landscape Architecture*, 2025, 32(2): 20-27. (in Chinese)
- 24 Chambers R, Conway G. Sustainable rural livelihoods: practical concepts for the 21st century. Brighton: Institute of Development Studies, 1992.
- 25 Natarajan N, Newsham A, Rigg J, et al. A sustainable livelihoods framework for the 21st century. *World Development*, 2022, 155: 105898.
- 26 Zhang Y. Social Impact Assessment of the Giant Panda National Park in China: A Comparative Analysis of the Inside, Gateway, and Fringe Communities. *Landscape Architecture Frontiers*, 2023, 11(3): 67-95.
- 27 张宇彤, 朱洪革, 蔡颖莉. 国家公园建设与社区发展的隐性冲突分析——基于东北虎豹国家公园的田野调查. *中国农村观察*, 2024, (5): 93-115.  
Zhang Y T, Zhu H G, Cai Y L. Hidden conflicts between national park construction and community development: Field research from Northeast China Tiger and Leopard National Park. *China Rural Survey*, 2024, (5): 93-115. (in Chinese)
- 28 Wang J, Seyler B C, Phuntsok T S, et al. Traditional beliefs, culture, and local biodiversity protection: An ethnographic study in the Shaluli Mountains Region, Sichuan Province, China. *Journal for Nature Conservation*, 2022, 68: 126213.
- 29 Cui N, Wu T, Wang Y C, et al. Buddhist monasteries facilitated landscape conservation on the Qinghai-Xizang Plateau. *Landscape Ecology*, 2022, 37, 1559-1572.
- 30 Zhang Y, West P, Thakholi L, et al. Governance and Conservation Effectiveness in Protected Areas and Indigenous and Locally Managed Areas. *Annual Review of Environment and Resources*, 2023, 48: 559-588.
- 31 Zhang Z, Wei Y, Tang L, et al. Co-management enhances social capital and recognition of protected area: Perspectives from indigenous rangers on the Qinghai-Xizang Plateau. *Journal of Environmental Management*, 2024, 372: 123346.
- 32 张引, 楼颖, 舒全峰, 等. 中国自然保护地典型治理模式成效比较——基于社区居民感知视角. *自然资源学报*, 2024, 39(10): 2364-2382.  
Zhang Y, Lou Y, Shu Q F, et al. Comparative effectiveness of governance models in China's protected areas: Based on community residents' perceptions. *Journal of Natural Resources*, 2024, 39(10): 2364-2382. (in Chinese)
- 33 Dong Q, Zhang B, Cai X, et al. Does the livelihood capital of rural households in national parks affect intentions to participate in conservation? A model based on an expanded theory of planned behavior. *Journal of Cleaner Production*, 2024, 474: 143604.
- 34 郭锐, 孙勇, 虞虎. 青藏高原国家公园群建设与社区可持续发展的空间耦合类型. *生态学报*, 2023, 43(14): 5686-5698.  
Guo R, Sun Y, Yu H. Spatial coupling types between national park clusters and community sustainable development on the Qinghai-Tibet Plateau. *Acta Ecologica Sinica*, 2023, 43(14): 5686-5698. (in Chinese)
- 35 叶雅慧, 张婧雅. 国家公园“管控—功能”二级分区规划划定方法——以神农架国家公园体制试点区为例. *自然资源学报*, 2023, 38(4): 1075-1088.  
Ye Y H, Zhang J Y. Zoning method of “control—function” secondary partitions in national parks: A case study of

- Shennongjia pilot area. *Journal of Natural Resources*, 2023, 38(4): 1075-1088. (in Chinese)
- 36 吴必虎, 丛丽. 核心保护区适度分类开展自然旅游的学理与法理. *旅游学刊*, 2024, 39(7): 6-7.
- Wu B H, Cong L. Theoretical and legal basis for moderately categorized nature-based tourism in core protected areas. *Tourism Tribune*, 2024, 39(7): 6-7. (in Chinese)
- 37 朱淼, 汤春芳, 汤凌, 等. 中国国家公园全民公益性理念实现现状、问题与国际经验借鉴. *科技导报*, 2024, 42(18): 66-75.
- Zhu M, Tang C F, Tang L, et al. Public benefit in China's national parks: Current status, issues, and international experiences. *Science & Technology Review*, 2024, 42(18): 66-75. (in Chinese)
- 38 孔凯, 李鹏. 国家公园社区特许经营: 实践逻辑、模式比较及政策建议. *自然资源学报*, 2024, 39(10): 2259-2275.
- Kong K, Li P. Community concession in national parks: Practical logic, model comparison, and policy suggestions. *Journal of Natural Resources*, 2024, 39(10): 2259-2275. (in Chinese)
- 39 Desbureaux S, Kabore I, Vaglietti G, et al. Collaborative management partnerships strongly decreased deforestation in the most at-risk protected areas in Africa since 2000. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 2025, 122(1): e2411348121.
- 40 Frainer A, Mustonen T, Hugu S, et al. Cultural and linguistic diversities are underappreciated pillars of biodiversity. *PNAS*, 2020, 117(43): 26539-26543.
- 41 Dawson N M, Coolsaet B, Sterling E J, et al. The role of Indigenous peoples and local communities in effective and equitable conservation. *Ecology and Society*, 2021, doi: 10.5751/ES-12625-260319.

# Sustainable development of national park communities in China: Conditions, challenges, and implementation paths

HUANG Baorong<sup>1,2</sup> HU Xuetian<sup>1,2</sup> TANG Ling<sup>1,2\*</sup> WANG Zhi<sup>1,2</sup> ZHANG Zhi<sup>3</sup>

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

2 School of Public Policy and Management, University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, China;

3 Northwest Institute of Plateau Biology, Chinese Academy of Sciences, Xining 810008, China)

**Abstract** Promoting the sustainable development of communities in national parks is essential to the high-quality construction of the world's largest national park system in China. Drawing on systematic social surveys of communities within national parks and candidate areas, this study outlines the key characteristics of these communities and analyzes their current development status, challenges, and constraints. It proposes a fivefold approach to advancing sustainability. Namely, (1) conceptually, by establishing a theoretical and cognitive framework for human–nature coexistence and overcoming antagonistic perceptions between parks and communities; (2) strategically, by fostering model villages and green development zones led by communities; (3) institutionally, by clarifying community status, responsibilities, powers, and interests through legislation and dedicated coordination bodies; (4) in terms of policy, by improving mechanisms for zoning, ecological compensation, green industry support, and benefit-sharing; and (5) practically, by empowering communities to strengthen livelihood assets and build endogenous development capacity.

**Keywords** national park, community sustainable development, livelihood capital, harmonious coexistence between man and nature

**黄宝荣** 中国科学院科技战略咨询研究院可持续发展战略研究所学术所长、研究员。主要研究领域:生态环境保护战略与政策,国家公园和自然保护区治理体系、体制和政策研究等。E-mail: huangbaorong@casisd.cn

**HUANG Baorong** Ph.D. in ecology, professor at Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences (CAS). His research focuses on conservation policy, governance of national parks and protected areas, etc. E-mail: huangbaorong@casisd.cn

**汤凌** 中国科学院科技战略咨询研究院博士研究生。主要研究领域:自然保护区规划建设与政策执行过程、社区发展与治理等。E-mail: tangling22@mails.ucas.ac.cn

**TANG Ling** Ph.D. candidate at Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences (CAS). His research focuses on planning and policy process of protected area, development and governance of local communities, etc. E-mail: tangling22@mails.ucas.ac.cn

■责任编辑: 文彦杰

\*Corresponding author