

国家公园体制下 自然保护地建设 社区参与研究报告



GREENPEACE
绿色和平

南京林业大学
绿色和平

项目组成员

南京林业大学

贾卫国	教 授
沈苏彦	教 授
李 嘉	副教授
秦添男	研究生
王倩雯	研究生
许斐然	研究生
王延春子	研究生
武玉秀	研究生
黄 艾	研究生

绿色和平

彭翌峰	项目主任
吴 浩	项目专家
李 朝	研究员

摘要

2017年9月国务院印发《建立国家公园体制总体方案》，标志着中华人民共和国国家公园建设进入实质性阶段。方案提出构建国家公园社区协调发展制度，涵盖建立社区共管机制、健全生态保护补偿制度、完善社会参与机制三个建设方向，为社区共管机制的建设与落实提供了空间。

本报告选取了整体纳入四川省大熊猫国家公园试点的蜂桶寨自然保护区、夹金山林业局，和安徽省天马国家级自然保护区进行深入调研。南京林业大学调研组在四川和安徽两地共发放并回收社区居民调查问卷121份，访谈对象包括四川省林业与草原局、蜂桶寨自然保护区管理局、夹金山林业局、金寨县天马保护区管理局、金寨县林业局、天堂寨镇人民政府、天马保护区马宗岭管理站、安徽旅游集团及两地村民代表。

在前期资料收集及后期访谈、问卷整理的基础上，本报告对国家公园建设进展及两地社区参与现状进行了整理，分析了两地社区参与的途径、程度和意愿。同时，依据利益相关者理论、可持续发展理论等，提出了国家公园以及自然保护区发展的对策建议。

本报告主要成果及结论如下：

- 大熊猫国家公园试点在四川实行“国家管理局（国家林业和草原局成都专员办加挂）——四川省管理局（四川省林业草原局加挂）——管理分局”的垂直管理体制。天马保护区管理局为隶属金寨县林业局的正科级单位，目前尚未形成管理局于保护站之间垂直统一的管理模式。两类保护地在建设中都取得了较好的生态效益。
- 通过对两地社区参与主体、参与环节、参与途径、参与程度的分析和梳理，发现目前两地社区居民的参与主要集中在保护地的运行环节。在大熊猫国家公园试点，社区居民在监督环节有一定程度的参与；在天马保护区，社区居民在建设环节有一定程度的参与。总体而言，社区居民在决策和管理方面参与程度较低，在参与分享方面程度较高。
- 对大熊猫国家公园试点以及天马保护区社区居民的参与意愿及其影响因素进行了分析。问卷数据显示，两地有意愿参与保护地建设的社区居民分别占调查总人数的70.8%和72.3%。计量回归结果表明，对于大熊猫国家公园，居民参与意愿与年龄呈负相关，与受教育水平呈正相关；对于天马保护区，居民参与意愿与年龄呈负相关，与受教育水平和是否在保护区内呈正相关。

- 现状大熊猫国家公园试点内仍存在多单位并存、多头管理的现象，体制落实相对薄弱，目前应关注国家公园体制的落实、推进和完善。天马保护区自然保护与社区发展的矛盾较为突出，应推进生态补偿体制的落实、关注社区居民的需求。

针对国家公园及自然保护区社区参与现状，本报告提出以下建议：

- 推进社区共管机制的设置与落实。要加强以社区为中心的信息沟通渠道，修复信任关系，提高对社区参与的重视程度。
- 加强社区参与能力建设。在“教育学习——观念改变——实践参与”的过程中，对社区居民进行知识建设、观念建设和技能建设。
- 提高社区发展的公平性。推动利益分配公平获得，完善并落实生态补偿制度，开拓与非政府组织的合作机遇。

Content

01

国家公园及其在中国的发展 ———— 01

- 1.1 国家公园的概念 / 01
- 1.2 中国以国家公园为主体的自然保护地体系建设 / 01
- 1.3 调查目的与意义 / 02

02

社区共管在自然保护地建设中作用 — 04

- 2.1 社区参与主体 / 04
- 2.2 社区参与内容 / 04
- 2.3 国内外社区共管自然保护地建设的经验 / 04

03

大熊猫国家公园试点 ———— 05

- 3.1 区域分布 / 05
- 3.2 生态特点和保护目标 / 06
- 3.3 管理体制及机构构成 / 06
 - 3.3.1 大熊猫国家公园管理体制 / 06
 - 3.3.2 管理机构构成 / 07
- 3.4 社区与居民 / 08

04

天马国家级自然保护区 ———— 08

- 4.1 区域分布 / 08
- 4.2 生态特点和保护目标 / 08
- 4.3 管理体制 / 09
 - 4.3.1 保护区区域管理体制 / 09
 - 4.3.2 管理机构构成 / 09
- 4.4 社区与居民 / 09

05

大熊猫国家公园的社区参与 ———— 11

- 5.1 参与主体 / 11
- 5.2 参与主体在各环节的参与情况 / 11
 - 5.2.1 设立环节 / 11
 - 5.2.2 建设环节 / 11
 - 5.2.3 运行环节 / 12
 - 5.2.4 监督环节 / 12
- 5.3 参与的途径和方式 / 13
 - 5.3.1 参与决策方面 / 13
 - 5.3.2 参与管理方面 / 13
 - 5.3.3 参与分享方面 / 14
- 5.4 参与程度的讨论 / 15
 - 5.4.1 蜂桶寨乡邓池沟农户和碓磑乡夹拿村灯光组农户问卷调查结果 / 15

06

天马国家级自然保护区的社区参与 —— 16

- 6.1 参与主体 / 16
- 6.2 参与环节：设立、建设、运行、监督 / 16
 - 6.2.1 设立环节 / 16
 - 6.2.2 建设环节 / 16
 - 6.2.3 运行环节 / 17
 - 6.2.4 监督环节 / 17
- 6.3 参与途径和方式 / 17
 - 6.3.1 参与决策方面 / 17
 - 6.3.2 参与管理方面 / 17
 - 6.3.3 参与分享方面 / 17
- 6.4 参与程度的讨论 / 18

07

参与意愿分析 —— 20

- 7.1 政府主管部门与自然保护地建设者的参与意愿分析 / 20
- 7.2 自然保护地社区的参与意愿分析 / 20
- 7.3 自然保护地居民参与意愿分析 / 20
 - 7.3.1 数据来源与变量选择 / 20
 - 7.3.2 数据分析及检验 / 21

08

区域比较分析 —— 27

- 8.1 保护形式与角色定位不同 / 27
- 8.2 保护地内主要挑战存在差异 / 28
 - 8.2.1 大熊猫国家公园面临的挑战 / 28
 - 8.2.2 天马国家级自然保护区面临的挑战 / 28
- 8.3 自然保护地未来的完善举措及侧重点有所不同 / 28
 - 8.3.1 大熊猫国家公园未来的完善举措与侧重点 / 28
 - 8.3.2 天马国家级自然保护区未来的完善举措与侧重点 / 29

09

完善社区参与机制的建议 —— 29

- 9.1 社区共管机制的设置与落实 / 29
- 9.2 加强社区参与能力建设 / 30
- 9.3 提高社区发展的公平性 / 30

10

结论与展望 —— 31

- 8.4 研究结论 / 31
- 8.5 进一步研究展望 / 32

01

国家公园及其在中国的发展

1.1 国家公园的概念

1832年，美国的乔治·卡特琳提出以国家公园的方式保护和合理利用珍稀的生态系统（刘治彦，2017）。1872年美国黄石国家公园建立，美国以法令形式确定国家公园，又在此基础上将国家公园定义为由国家政府宣布作为公共财产而划定的以保护自然、文化和民众休闲为目的区域。国家公园的理念在世界范围内不断推广，目前共有125个国家和地区建立了3800多个国家公园（唐芳林，2014）。

根据世界自然保护联盟（IUCN）的定义，国家公园是为了保护大范围生态过程而合法划出的一片自然或近自然区域。在确保物种生存和生态系统完整性的前提下，实现生态环境与精神文化、科学研究、环境教育、休憩娱乐等多种功能的和谐统一¹。随着人们对自然保护概念的理解逐渐深化，国际自然保护形势经历了纯自然保护、抢救性保护、为了人类生存而保护自然，到现在的人与自然和谐发展这几个阶段的演变（雷光春，曾晴，2014）。各国在此基础上根据本国的政治、经济、文化等条件对国家公园进行定义，在保护内容、建设目标和发展方向上大致相同，在土地权属、管理制度等方面则有差异。

中国目前关于国家公园的定义最早出现在《建立国家公园体制总体方案》中。方案将国家公园的定义为“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”²。该方案明确提出中国国家公园的主要目标是建成统一规范高效的中国特色国家公园体制，交叉重叠、多头管理的碎片化问题得到有效解决，国家重要自然生态系统原真性、完整性得到有效保护，形成自然生态系统保护的新体制新模式，促进生态环境治理体系和治理能力现代化，保障国家生态安全，实现人与自然和谐共生。在实现人与自然和谐共生的目标上，方案提出建立社区共管机制、健全生态补偿制度、完善社会参与机制的指导意见，为国家公园的社区共管提供了理论基础。

1.2 中国以国家公园为主体的自然保护地体系建设

自1956年中国第一家自然保护区成立至今，中国已建立各级各类自然保护地超过1.18万个³，在生物多样性保护、自然遗产保存、生态环境质量改善及国家生态安全维护方面发挥了重要作用。但长期以来存在顶层设计不完善、管理体制不顺畅、产权责任不清晰等问题，为此提出了建立以国家公园为主体的自然保护地体系，对现有的自然保护地

1 IUCN Protected Area Category II: National Park
<https://www.iucn.org/theme/protected-areas/about/protected-areas-categories/category-ii-national-park>

2 新华社：中共中央办公厅 国务院办公厅印发《建立国家公园体制总体方案》2017年9月26日
http://www.xinhuanet.com/politics/2017-09/26/c_1121727905.htm

3 中国绿色时报：我国各类自然保护地已达1.18万处
<http://www.forestry.gov.cn/main/304/20190116/102222900672184.html>

进行整合优化，最终实现一个保护地只有一套机构、保留一块牌子的目标⁴。自然保护地体系将按照生态系统的原真性、整体性、系统性及其内在规律，就保护地的生态价值和保护强度高低依次设置国家公园、自然保护区和自然公园三大类。到2020年，提出国家公园及各类自然保护地总体布局和发展规划，完成国家公园体制试点，设立一批国家公园，完成自然保护地勘界立标并与生态保护红线衔接，制定自然保护地内建设项目负面清单，构建统一的自然保护地分类分级管理体制⁵。

中国目前共有10处国家公园体制试点，涉及青海、吉林、黑龙江、四川、陕西、甘肃、湖北、福建、浙江、湖南、云南、海南等12个省，总面积约22万平方公里⁶（表1.1），形成了中央所有、中央所有委托省实行、省所有省实行以及省所有委托实行四种体制模式。国家公园的功能区分类为严格保护区、生态保育区、传统利用区及科教游憩区（国家林业局，2018）。

这些国家公园在自然风貌或生态资源方面具有典型性。为保证生态系统的完整性，相对于其它类型自然保护地，国家公园的保护面积更大，保护范围集中且连续。大部分国家公园试点区域内有集体土地，其中武夷山、南山、钱江源的集体土地面积高达50%以上（方言，吴静，2017），因此国家公园

的管理难度大，存在因土地权属问题引发的冲突。同时，部分国家公园内已有多个自然保护区、国家森林公园等保护单位，体制整合难度大，各种利益关系复杂，落实国家公园体制改革难度大，体制改革进展慢于预期，需要在未来三年内逐步完成相关体制的改革试点工作（黄宝荣等，2018）。

1.3 调查目的与意义

随着人类对生态环境质量要求的提高，各类自然保护区的建设数量日益增加。在此基础上，对各类自然保护区统筹管理，建立以国家公园为主体的自然保护地体系，成为加快生态文明建设，实现可持续发展目标的重要举措。国家公园与自然保护区的建立和运行在一定程度上都限制了当地居民对区内自然资源的利用。为了解国家公园与自然保护区对当地居民在生产生活方面的影响、社区参与的途径、程度和意愿，本报告选取了四川大熊猫国家公园与安徽天马国家级自然保护区进行对比。

大熊猫是世界生物多样性保护的旗舰物种，大熊猫国家公园的设立对大熊猫及其栖息地的保护具有重大意义，因此大熊猫国家公园也是中国国家公园的重要试点之一。另一方面，大熊猫国家公园横跨四川、陕西与甘肃三省，园区内外存在原住民与贫困居民，涉及汉族、藏族等多个民族。居民长期依赖内部自然资源生存，国家公园的建设将对居民造成影响。天马国家级自然保护区的动植物区系为中国南北和东西物种交汇的桥梁，具有很强的代表性和典型性。同时，天马自然保护区范围内原住民与贫困居民较多，社区发展与保护区建设面临较多的矛盾。因此本报告选取的地点具有很强的代表性。通过实地调研、信息整理和数据分析，报告将对以国家公园为主体的自然保护地体系建设，以及社区参与机制的完善提出建议。

4 新华社：我国自然保护地进入全面深化改革的新阶段——国家林草局有关负责人就《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》答记者问
http://www.gov.cn/zhengce/2019-06/26/content_5403599.htm

5 新华社：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

6 新华社：我国已有10处国家公园体制试点
http://www.gov.cn/xinwen/2019-07/09/content_5407742.htm

表 1.1
我国国家公园试点区概况

名 称	设立年份	涉及省份	面积/km ²	体制模式	国有土地面积比例(%)	集体土地面积比例(%)
普达措国家公园	2007.6	云南	602.1	省所有委托实行	78.1	21.9
武夷山国家公园	2017.11	福建	982.59	省所有省实行	28.7	71.3
神农架国家公园	2016.5	湖北	117	省所有省实行	85.8	14.2
钱江源国家公园	2016.6	浙江	252	省所有委托实行	20.4	79.6
南山国家公园	2016.8	湖南	635.94	省所有委托实行	41.5	58.5
八达岭国家公园	2017.11	北京	59.91	省所有省实行	50.6	49.4
祁连山国家公园	2017.9	甘肃	5.02 万	中央所有	—	—
三江源国家公园	2015.12	青海	12.31 万	中央所有委托省实行	100	0
海南热带雨林 国家公园	2019.1	海南	4400	中央所有委托省实行	—	—
东北虎豹国家 公园	2016.11	吉林、 黑龙江	1.46 万	中央所有	—	—
大熊猫国家公园	2017.4	四川、 甘肃、 陕西	2.7 万	中央所有	—	—

注：“—”表示缺失数据，基于文献研究(窦亚权, 李娅, 2018)进行数据和信息的更新。

02

社区共管在自然保护地建设中作用

2.1 社区参与主体

社区概念最早由德国社会学家滕尼斯提出，意指“有共同地域基础、共同利益和归属感的社会群体”（Tönnies, 1887）。20世纪30年代，燕京大学学生介绍美国芝加哥学派创始人帕克的社会学时，将 community 一词翻译为社区，其定义为“以地区为范围，人们在地缘基础上结成的互助合作的群体”（费孝通，2000）。

在自然保护地范围内长期或相对长期居住、生活和工作的居民、企业、当地政府及非政府组织，具有共同的地缘基础，且在社会、经济、生态等方面存在共同利益，均可视为社区参与的主体。针对国家公园，因其将划定传统利用区，原则上不会实行大规模移民，而是让居民继续从事种植、养殖、初级加工等传统产业⁷，国家公园内的居民仍将成为社区参与的主体。

2.2 社区参与内容

20世纪80年代，“社区共管”的理论逐渐成型并引入到大熊猫保护工作中（刘维玲，2019），在一定程度上弥补了自然保护区封闭式管理的弊端，促进了生态保护与社区经济的协调发展。原国家林业局野生动植物保护司的全球环境基金（GEF）中国自然保护区管理项目编写的《自然保护区社区共管指南》中，将扩大参与性、提供激励机制、得到当地政府的支持、把保护和自然资源合理利用及社

区持续发展联系起来这四个条件，作为共管的基本原则（刘霞，张岩，2011）。但开展社区共管试点项目集中在经济基础较好的社区，数量较少，且对生态干扰度较大的贫困社区往往没有纳入（傅之屏等，2019）。本报告将通过对非试点社区的调研，探讨普遍意义上社区参与自然保护地共管的潜力与限制。

本报告中社区参与自然保护地建设的环节主要涉及自然保护地的设立、建设、运行和监督四个环节。其中设立主要指保护地建立之前的阶段，包括关于设立条件、设立程序及设立阶段存在的问题的讨论。建设涵盖保护地基础设施、森林保护与监测、生态旅游与科普教育等项目的建设。运行指在保护地建立之后，保护地实施保护管理、资源合理开发、资金管理等方面的工作。监督指对保护地的设立、建设和运行环节的执行进行监督，使其结果能达到预定的目标。通过监督判断保护地内的活动是否遵循相关规范、保护地是否起到保护效果。

2.3 国内外社区共管自然保护地建设的经验

针对国内自然保护地的社区共管，学术界提出了一些新的模式，包括“政府主导、社区共管、产业带动”一体化管理模式（张晓妮，2012）；五位一

7 中国科技网：跨3省12市的大熊猫国家公园打算怎么建？听听国家林草局专家怎么说
http://www.stdaily.com/cxzg80/kebaojicui/2018-11/10/content_729757.shtml

03

大熊猫国家公园
试点

体“携手共建”模式等(傅之屏等, 2019)。在已开展的社区共管实践中, 形成了多种不同的管理模式, 典型项目包括贵州草海国家级自然保护区社区共管项目、三江源索加地区社区共管项目、湖南西洞庭湖省级自然保护区青山垵社区共管项目等。这些模式基本属于国家集权的管理模式, 即在国家主导的集权管理模式的基础上, 引入社区共管的理念和举措(刘霞等, 2011)。

在国外国家公园管理的相关研究中, 社区参与模式和机制是重要的研究议题。发达国家较注重采用多种途径和措施维护生态系统的完整性, 而发展中国家则更注重协调国家公园发展与周边利益相关者的关系, 以期实现收益共享(肖练练等, 2017)。由于周边社区居民的生计对自然资源的依赖在一定程度上与国家公园的保护目标发生冲突, 基于社区发展的合作共管被视为解决人与国家公园矛盾的重要途径。社区发展管理的手段主要包括:

- 收益共享: 如提供就业机会、参与扶贫项目、给予获取信息的平等机会等(Austin等, 2016)。
- 建立缓冲区、合理规划、为周边社区提供相应的发展机会(Coetzee, Nell, 2019)。
- 社区环境教育: 增强社区对国家公园保护目标与管理方案的理解。
- 建立资金与技术支持机制: 如设立保护基金、建立债务——自然资源转换等(Nepal, Weber, 1995)。
- 完善合作制度: 包括设立易操作的合作制度、增强当地社区的话语权、建立互信、提升土地所有权意识等(Buono等, 2012; Swain, 2001)。
- 但是在社区共管的实施过程中, 仍存在因社区话语权缺失, 导致社区本身利益被忽视、收益分配不均衡等问题(肖练练等, 2017)。

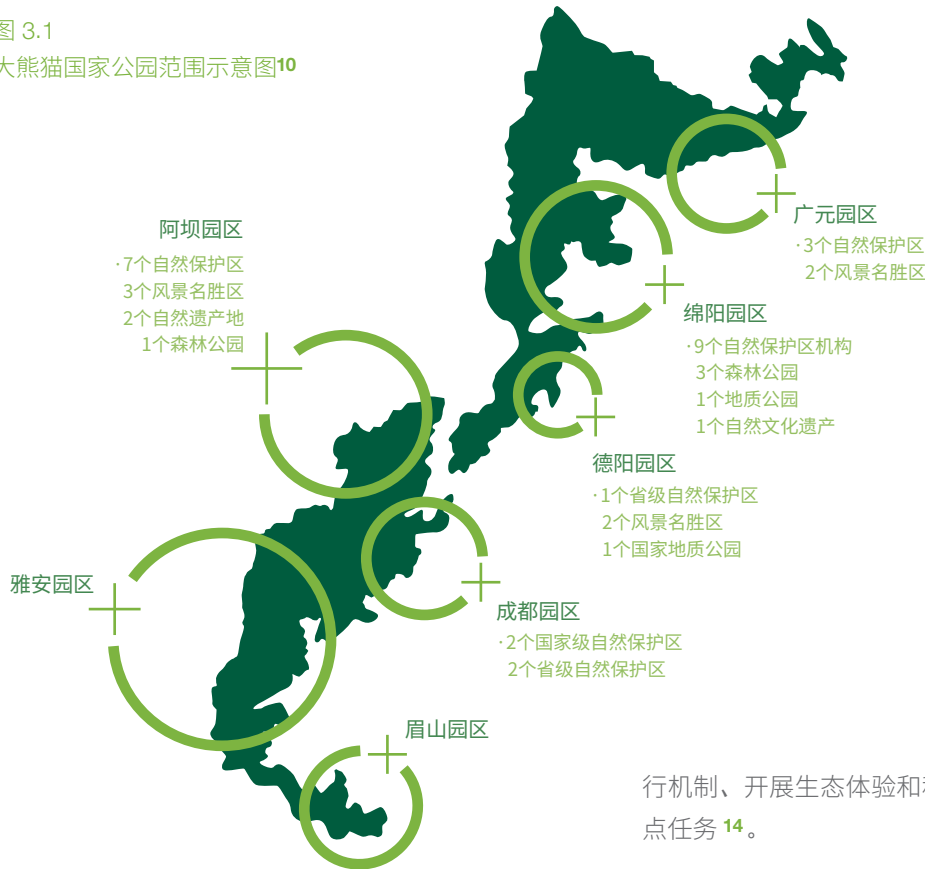
3.1 区域分布

大熊猫国家公园试点(以下简称大熊猫国家公园)跨川、陕、甘三省, 划分为四川省岷山片区、邛崃山-大相岭片区、陕西省秦岭片区和甘肃省白水江片区。其中四川园区占地 20177 平方公里, 占大熊猫国家公园总面积的 74.36%⁸, 涉及成都、德阳、绵阳、雅安、广源、眉山、阿坝 7 个市(州)的 19 个县(图 3.1)。四川片区正式的规划在拟定中, 面积和区域范围会略作调整。四川省现有各类自然保护区 167 个⁹, 归属于省林业和草原局管理, 将探索自然保护地体系下的管理模式。由于大熊猫国家公园范围较大, 报告选取其范围内的蜂桶寨国家级自然保护区和夹金山国家森林公园开展实地调研。蜂桶寨国家级自然保护区和夹金山森林公园同处大熊猫国家公园的邛崃山-大相岭片区。前者位于雅安宝兴县东北部邛崃山西坡, 后者在保护区北侧的邛崃山支脉。报告通过对蜂桶寨国家级自然保护区和夹金山森林公园的现状分析, 反映大熊猫国家公园现阶段的运行情况及社区参与情况。

8 新华网: 大熊猫国家公园管理局正式成立
http://www.xinhuanet.com/politics/2018-10/29/c_1123630894.htm

9 中央第五环境保护督察组向四川省反馈督察情况
http://www.mee.gov.cn/gkml/sthjbgw/qt/201801/t20180105_429229.htm

图 3.1
大熊猫国家公园范围示意图¹⁰



行机制、开展生态体验和科普宣教等五个方面的重点任务¹⁴。

3.2 生态特点和保护目标

2017年四川省森林面积达到1839.77万公顷，森林蓄积18.61亿立方米，森林覆盖率38.03%¹¹。目前四川省共有各类植物一万余种，脊椎动物近1300种¹²。四川省共有野生大熊猫1387只，占全国野生大熊猫总数的74.4%（四川省林业厅，2015），大熊猫栖息地202.7万公顷，占全国总量的78.7%。以蜂桶寨国家级自然保护区为例，其森林覆盖率达90%以上，植被垂直带谱明显，东亚南部的物种和中国西南山区特有物种多，中国或四川特产动物73种，其中野生大熊猫37只¹³。其生态系统完整、独特，动植物资源极为丰富，是珍贵的生物基因库。

根据《大熊猫国家公园体制试点方案》，大熊猫国家公园将会承担强化以大熊猫为核心的生物多样性保护、创新生态保护管理体制、构建生态保护运

3.3 管理体制及机构构成

3.3.1 大熊猫国家公园管理体制

目前大熊猫国家公园在四川实行“国家管理局

10 大熊猫国家公园数据来源为各管理分局公布的信息，范围依据凤凰网：四川全面完成大熊猫国家公园勘界野外核查（图）
http://news.ifeng.com/a/20171207/53952880_0.shtml

11 四川森林面积达1839.77万公顷 覆盖率提高至38%
<http://www.chinanews.com/cj/2018/07-04/8556182.shtml>

12 中国林业网：四川现有野生动植物超1.1万种
<http://www.forestry.gov.cn/main/3095/20190306/094544627174625.html>

13 雅安市人民政府：熊猫家源雅安大熊猫现状令人振奋——第四次大熊猫调查结果出炉
<http://www.yaan.gov.cn/gongkai/show/20150331180705-755237-00-000.html>

14 新华社：大熊猫国家公园体制试点方案获批
http://www.xinhuanet.com/2017-08/10/c_1121463980.htm

（国家林业和草原局成都专员办加挂）——四川省管理局（四川省林业和草原局加挂）——管理分局”的分级管理体制，采用国家林业和草原局与省政府双重领导，以省政府管理为主的管理方式。其中四川省管理局根据区域的自然属性和行政区划相结合的原则，设置7个管理分局（成都、绵阳、德阳、广元、阿坝、雅安、眉山），作为其派出机构。四川省管理局主要承担大熊猫国家公园在四川省的具体试点工作，包括生态修复、组织实施特许经营和社会参与等，实行四川省管理局与市（州）政府双重领导，以市（州）政府管理为主的管理方式，并在综合考虑山系、临近相似区域、自然边界和行政区划及相关机构职责情况的基础上，对保护地各类机构进行优化整合，实现一块牌子、一个管理机构的统一管理。

3.3.2 管理机构构成

大熊猫国家公园现已在四川省林业和草原局挂牌。国家公园设置社区发展处、法律监督处、科研教育处、基础建设处、栖息地保护处5个处。2019年初四川省7个管理分局已挂牌。在四川省雅安市，宝兴县86%的面积将划入国家公园范围，其中蜂桶寨国家级自然保护区（约390km²）和夹金山林业局（约1650km²）整体纳入国家公园。大熊猫国家公园雅安分局挂牌于蜂桶寨国家级自然保护区管理局，目前机构、人员、编制等正在落实中。

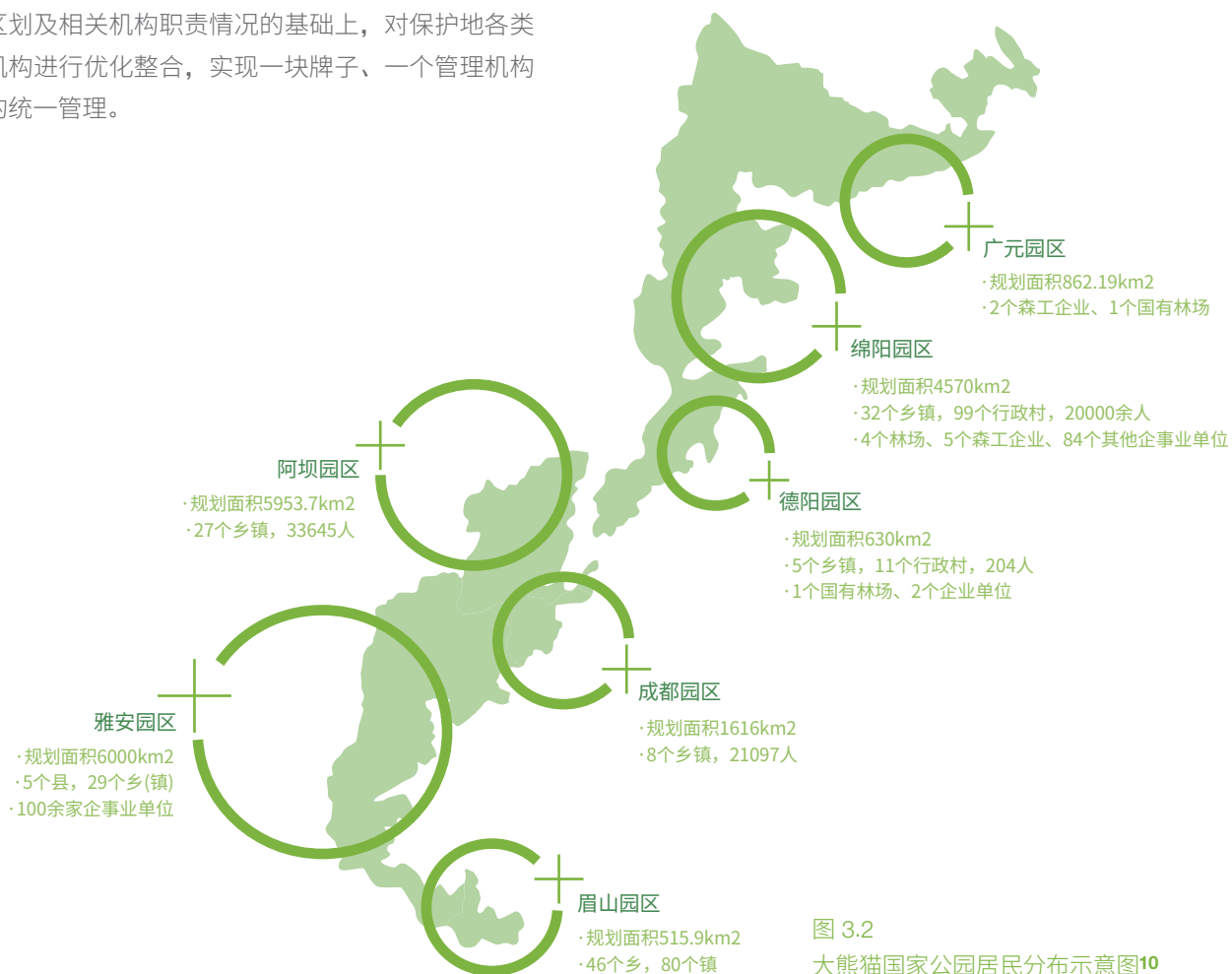


图 3.2
大熊猫国家公园居民分布示意图¹⁰

04

天马国家级自然保护区

蜂桶寨国家级自然保护区仍依据保护区规划建设方案运行。保护区管理局设事业编制 20 个，每年聘请天保工程管护员 30 余人。保护科及下辖保护站、科教科、项目办、林区派出所 4 个部门，均从事一线保护管理工作，具体分工如下：保护科含 4 个保护站，总共 20 人，负责天然林管护、野生动植物保护巡逻、森林防火、生物多样性监测；科教科 6 人，负责以社区为基础的保护、开展社区野生动物危害庄稼监测、环境教育、扶持周边社区发展经济；项目办 6 人，负责国际国内与唐家河保护区的合作项目在保护区开展实施；林区派出所 7 人，负责林区治安、查处林业刑事案件，与保护科共同打击偷盗猎及采集，确保森林资源的有效保护。

夹金山林业局为森工企业。1998 年 9 月前主要从事木材生产经营和营林生产作业，此后转入天然林保护工程（下简称天保工程）建设，全面从事森林资源培育保护工作。目前局机关设 8 个部门、一个旅游公司（林缘公司）；施业区内设 8 个工程区、1 个宣教中心、18 个管护站。共有在职职工 389 人，离、退休职工 545 人。

3.4 社区与居民

目前大熊猫国家公园体制试点工作涉及四川省成都、德阳、绵阳、雅安、广元、眉山、阿坝 7 个市（州）19 个县，各市县乡镇居民分布情况如图 3.2 所示：

蜂桶寨国家级自然保护区和夹金山林业局所在的雅安宝兴县，共有 5.9 万居民居住。二者范围内，原住居民人数较少，村镇多集中与保护区和夹金山林业局周边。

4.1 区域分布

安徽天马国家级自然保护区位于皖西大别山腹地，鄂、豫、皖三省交界处，地处东经 115° 20′ - 115° 50′，北纬 31° 10′ - 31° 20′ 之间，是北亚热带向暖温带的过渡地域，属森林生态系统类型的自然保护区。天马国家级自然保护区以天堂寨和马宗岭两个省级自然保护区为核心，并新增窝川、鲍家窝、九峰尖、康王寨四个国有林区和天堂寨镇集体林林区共同组建而成。天马国家级自然保护区总面积 28913.7 公顷，核心区、缓冲区及实验区分别占总面积的 20%、28% 和 52%¹⁵。目前保护区内有 1 个乡镇、8 个行政村、3 个国有林场（天堂寨、马宗岭、九寨峰），耕地面积 1363 公顷，林地面积 24935 公顷。

4.2 生态特点和保护目标

金寨天马国家级自然保护区是北亚热带中部唯一一片完整保存的大面积天然林和生态群落区域，是中国绝无仅有的第三纪特有古老森林群落。2015 年森林资源清查资料显示，天马国家级自然保护区森林覆盖率达到 86.3%，活立木蓄积 254.3 万立方

15 国家林业局自然保护区研究中心：安徽天马国家级自然保护区
<http://www.fnrc.com/chinese/zrbhq/showcolumns.asp?ID=314>

米，空气中的负离子达到 50000 个 /cm³ 以上。由于保护区地处北亚热带向暖温带的过渡地域，且海拔范围跨度超过 1400 米，使得保护区内动植物种类极其丰富，区系成分复杂，珍稀、特有种类多，是重要的生物基因库。其中，国家级重点保护植物 10 种，国家级保护动物 27 种。

金寨天马国家级自然保护区以典型自然地带性森林生态系统和珍稀野生动植物资源为保护主体，兼以防止水土流失、涵养水源，保障大别山区梅山、响洪甸两大水库的安全和下游灌区良田的生产。在保护物种生长与生存的自然生态环境不受破坏的前提下，采取多元化措施，繁育物种资源，保护自然生态系统的完整性和多样性。保护区探求生态保护与科研教育、经济发展共生的模式。发展意向包括合理开发旅游和生态资源、开展多种形式的宣传教育活动、为学校、科研单位提供实习及科研场所。

4.3 管理体制

4.3.1 保护区区域管理体制

2006 年 5 月《关于天马国家级自然保护区管理机构等问题的通知》（金编 [2006]15 号）确定设立安徽天马国家级自然保护区管理局，为隶属金寨县林业局管理的正科级事业单位。原国家林业局批准的《安徽天马国家级自然保护区总体规划（2011-2020）》中指出，保护区管理局应设置办公室、计划财务科、保护管理科、科技管理科、社区教育科等内设机构。依据规划要求，保护区管理局应下设天堂寨、天堂寨镇、马宗岭、鲍家窝、窝川、九峰尖、康王寨 7 个基层管理站及相关机构，以保证天马保护区的常规管理工作正常运转，确保保护区生态环境和野生动植物资源得到有效保护（周美生，2014）。天马国家级自然保护区原有四个国有林场和一个镇集体林区组成，其中负责管理原天堂寨

国有林场的天堂寨保护站为正科级事业单位，保护站人、财、物划归天堂寨镇管理，业务上接受保护区管理局指导。马宗岭、鲍家窝、窝川、康王寨、九峰尖、天堂寨镇实际由国有林场、林业站代管，未形成管理局与保护站之间垂直统一的管理模式（周美生，2014）。

安徽天马国家级自然保护区依据《自然保护区类型及级别划分原则》（GB/T14529）执行功能分区，各区管理遵循《中华人民共和国自然保护区条例》。根据《中华人民共和国自然保护区条例（2017 年修订）》，保护区内禁止实行砍伐、放牧、狩猎、捕捞、采药、开垦、烧荒、开矿、采石、挖沙等活动，法律、行政法规另有规定的除外。禁止任何人进入自然保护区的核心区。因科学研究需要进入保护区核心区的，需经保护区行政主管部门批准。保护区核心区内原有居民确有必要迁出的，由自然保护区所在地的地方人民政府予以妥善安置。保护区缓冲区禁止开展旅游和生产经营活动。在保护区的实验区内开展参观、旅游活动的，由保护区管理机构编制方案，应当符合自然保护区管理目标。在自然保护区的核心区和缓冲区内，不得建设任何生产设施，实验区不得建设污染环境、破坏资源或景观的生产设施。

4.3.2 管理机构构成

天马国家级自然保护区内目前设置综合办公室、保护部、科教部、经营部 4 个内设机构，共 12 人，核定局领导职数 2 名。计划设定 7 个基层保护站，现已成立天堂寨管理站、马宗岭管理站和九寨峰管理站。其中马宗岭管理站设有资源保护科、营林科、旅游科和办公室四个科室，其下每一个片区设置营林区，共 7 个护林点和 3 个检查站，共计 38 人，形成管理局——管理站——管护点（检查站）三级垂直管理体系。

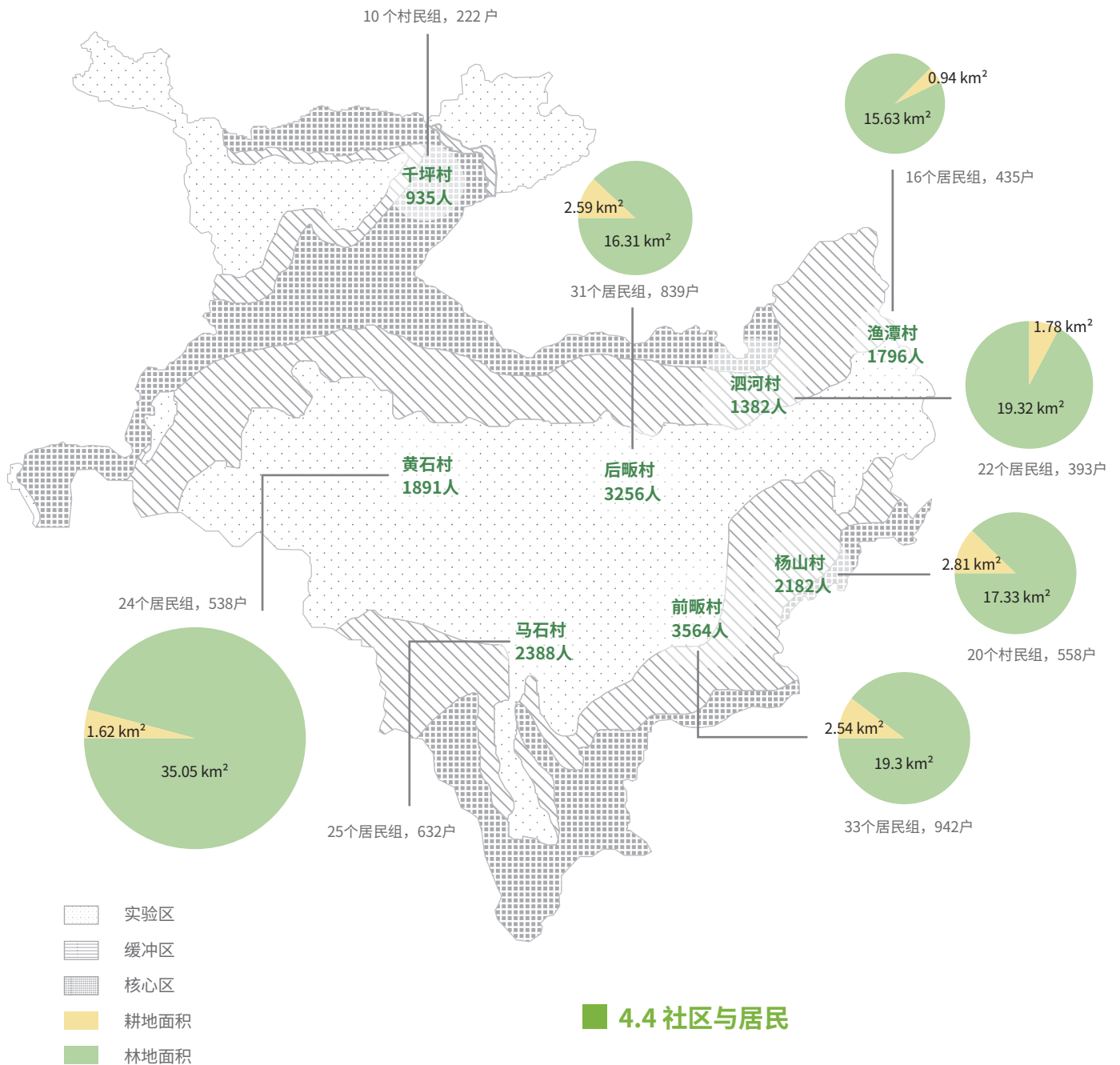


图 4.1
安徽天马国家级自然保护区人口及耕地、林地分布示意图¹⁷

¹⁶ 数据由金寨林业局提供，统计时间 2018 年底

¹⁷ 保护区范围依据 2016 年国家林业局调查规划设计院
天马保护区功能分区图绘制；耕地、林地面积由金寨林业局提供。

4.4 社区与居民

目前天马国家级自然保护区内有前畈、后畈、泗河、杨山、黄石、渔潭、马石和千坪村 8 个行政村、181 个居民组、4559 户居民、17484 人居住¹⁶，分布于保护区的核心区、缓冲区及实验区（图 4.1）。每个村设有村委会承担社区工作，进行宣传、听取居民意见、开展活动等工作。对于保护区内部的居民，虽然陆续采取了迁移补贴的手段，但是目前仍有一万六千以上农业人口未迁出。

05

大熊猫国家公园 的社区参与

5.1 参与主体

目前大熊猫国家公园体制试点方案中，雅安宝兴县拟定 86% 的面积划入国家公园。蜂桶寨国家级自然保护区和夹金山林业局整体纳入大熊猫国家公园范围，两个机构及其员工构成国家公园保护、管理和运行工作的参与主体。蜂桶寨国家级自然保护区和夹金山林业局范围内没有原住民，周边有村民居住，国家公园的运行、监管等活动与其生活相关，是部分环节的参与主体。下文将对蜂桶寨国家级自然保护区和夹金山林业局实地调研结果进行介绍。

5.2 参与主体在各环节的参与情况

5.2.1 设立环节

中国国家公园的建立是一项系统性工程。建立国家公园体制的要求提出后，国家发改委、原国家林业局、住建部、原环保部等多个部委分别开展了相关调研。2015 年 1 月，国家发改委等 13 各部委联合通过了《建立国家公园体制试点方案》。2014 年 10 月 11 日，四川首次提出建设大熊猫国家公园（刘治彦，2017）。2015 年 8 月原国家林业局召开建

设野生动物保护类型国家公园工作会议，四川决定按照会议精神先行试点，编制完成大熊猫国家公园规划并上报原国家林业局，2016 年 3 月 18 日规划通过专家论证。2017 年 4 月《大熊猫国家公园体制试点方案》印发，方案提出 2020 年前根据建立国家公园体制总体方案，结合试点进展情况，研究正式设立大熊猫国家公园。2018 年 10 月 29 日，大熊猫国家公园管理局揭牌仪式在四川成都举行。2019 年 1 月 15 日，大熊猫国家公园四川省管理局 7 个分局在相关市（州）同时举行。

蜂桶寨国家级自然保护区和夹金山林业局在大熊猫国家公园建立前已建设、运行 40 余年。蜂桶寨自然保护区经国务院 [1975]45 号文件批准成立，始建于 1979 年，1994 年升为国家级自然保护区。1949-1978 年保护区建设前，中国林业发展处于开发原始林区阶段，四川省在此期间建立了 101 个森林采伐企业，建立了一批木材综合加工产业。1979 年保护区建立后，森林资源的保护和恢复受到重视。森林采伐及木材生产调减，并开展人工造林等工程。夹金山林业局由前身的宝兴营林处、原石棉营林、川西林业局和翁达林业局调入部分职工于 1978 年组建。1998 年 9 月 1 日起，四川全省停止天然林商业采伐，实施天然林资源保护工程。夹金山林业局转入天保工程建设，职工由砍树人转变为植树人、护林人参与森林资源培育保护工作。

大熊猫国家公园的设立是由上至下推动进行的。在蜂桶寨自然保护区的设立环节中，同样由中央及地方政府主导，当地社区与居民并未参与其中，只是对保护区的申报有所了解。原因是上世纪 80 年代初，公众尚未对自然资源保护有足够的认识和理解，政府主导设立保护区在地方起到示范作用，并能依据保护区管理条例禁止破坏行为。夹金山林业局的设立由当地企事业单位主导组建，当地居民未参与。

5.2.2 建设环节

大熊猫国家公园尚处于试点阶段，其中四川省管理局公布的年度建设工作重点如下¹⁸：

规划编制方面，要启动大熊猫国家公园（四川）资源监测体系建设、生态修复、入口社区建设等专项规划编制，合理选择国家公园四川片区各入口。

立法方面，将结合国家相关法规，组织开展四川园区条例论证，研究相关配套法规，推进相关制度建设。

生态修复方面，四川省将整合现有资金，推进栖息地廊道建设、植树造林等。并将在园区内建立野生大熊猫谱系、基因库和数据库。

体系建设领域，重点围绕构建大熊猫国家公园标准规范体系展开。主要内容包括构建国家公园项目建设和标识系统、解说系统、生态廊道建设、生物多样性监测等技术标准规范。

在大熊猫国家公园总体规划确定之前，其区域内各类保护区、林区已开展了自然保护、科普游憩、社区发展等建设项目。以蜂桶寨国家级自然保护区为例，在生态环境保护方面实行由原国家林业局启动的天然林资源保护工程、退耕还林试点工程等项目，并由2007年起推进集体林权制度改革，进一步缓解经济发展对保护区自然资源造成的压力。蜂桶寨国家级自然保护区与社会组织，世界自然基金会（WWF），合作大熊猫及其栖息地的监测工作，为生态保护提供了重要的科学数据。其它与社会组织合作的建设项目关注周边社区的发展，具体内容包括野生动物危害庄稼的监测、提供环境

教育、开展社区经济情况调查等。因夹金山林业局属企业性质，在天然林保护工程实施后，其所经营的建设项目需在不采伐森林的前提下进行。国家公园体制落实前，为实现企业转型，夹金山林业局停止了木材采伐，开展林下资源采伐、养殖，及生态旅游建设项目。蜂桶寨国家级自然保护区及夹金山林业局周边的部分居民开展以农家乐、藏家乐为主的旅游接待项目。

现阶段大熊猫国家公园内的建设项目由中央或地方政府牵头，当地企业、社会组织有深度参与的机会。此外部分当地社区与居民在周边地区开展小规模旅游服务设施建设项目，但对保护区不构成干扰。

5.2.3 运行环节

大熊猫国家公园尚未正式运行。调研结果反映，蜂桶寨国家级自然保护区及夹金山林业局的运行主要体现在利用自然保护区实验区开展生态旅游。在宝兴县委、县政府高度重视生态旅游和森林康养发展的背景下，森工企业被赋予一定的主导权，以期获得较高的经济收益。

对夹金山林业局的访谈表明，生态旅游开发普遍存在三种运营模式。其一，由宝兴县政府招商引资，引进企业组建旅游开发公司。开发商投入资金对景点、接待设施进行建设，县政府以基础设施和景观资源入股。如宝兴县东拉山景区，旅游公司占79%的股份，县政府占21%的股份，夹金山林业局占县政府股份的80%。其二，由宝兴县国资公司投资对景区进行开发，建设景区景点及基础设施。景区建设完成后组建旅游公司负责景区的经营管理，夹金山林业局以森林景观资源入股。如神木垒景区，宝兴县国资公司投资1500万元组建青衣源旅游公司，该公司占股80%，夹金山林业局占股20%。其三，由夹金山林业局职工集资入股注册公

18 四川日报：从邓池沟到国家公园 大熊猫家园修复路
http://www.sc.xinhuanet.com/content/2019-04/01/c_1124308934.htm

司，修建和配置接待设施，租赁单位部分资产，开展餐饮和住宿接待。

综上，由于大熊猫国家公园尚处试点阶段，其范围内各保护区、林区单位依照原有规定运行。因地方政府重视发展生态旅游，鼓励企业及个人以多种方式参与运行及收益分享，地方政府、企业及具有资金、技术资源的个人成为运行环节的参与主体。

5.2.4 监督环节

为实现维护生态系统的完整性、原真性的目标，大熊猫国家公园将严格依据《建立国家公园体制总体方案》实施保护监督工作。根据《总体方案》，国家公园将履行健全的监督制度，加强国家公园空间用途管制，强化对国家公园生态保护等工作情况的监管。国家公园应完善监测指标体系和技术体系，定期开展监测。目前，蜂桶寨国家级自然保护区已具备完整的监测指标和体系，监测工作主要由当地环保局执行。夹金山林业局范围内已进行了监测的硬件建设和调试，即将正式运行。

《总体方案》中指出，将建立第三方评估制度，对国家公园的建设和管理进行科学评估。为保障社会公众的知情权、监督权，国家公园将建立社会监督机制、举报制度和权益保障机制。其中通过引导社区居民积极参与监督大熊猫国家公园内违法违规行为已取得显著成效。截至2018年8月，在社区居民的协助监督下，雅安检察机关共受理、审查、起诉非法捕猎、杀害珍贵、濒危野生动物案11件24人，非法收购、运输、出售珍贵、濒危野生动物制品案1件1人，非法采伐、毁坏国家重点保护植物5件21人，滥伐林木、盗伐林木案15件18人，非法采矿案4件15人，非法占用农用地案7件14人，非法捕捞水产品案1件4人¹⁹。同时配合警示科普教育和生态环境保护的“两个宣传”，以社区

居民身边的案例宣教营造“人人参与、人人关注”的社会氛围，引导全社会共同保护环境资源。

大熊猫国家公园的监督体系尚未构建完成，但其范围内的保护区、林区已具备较为完善的监管、监测体系，由相关地方政府部门实施监督工作。此外，监督环节重视并鼓励当地社区居民的参与，社区居民的参与有力底打击了破坏生态环境资源的犯罪行为。

小结，大熊猫国家公园在地方的实际管理单位仍为各保护区、林区，通过对蜂桶寨国家级自然保护区和夹金山林业局的调研和分析发现，在国家公园、自然保护区的设立环节中，参与主体为各级政府，社区与居民并未参与其中，只是对保护区的申报有所了解，政府主导设立自然保护区在地方起到示范作用。在建设环节，参与主体包括相关政府部门、地方企事业单位及其员工、非政府组织、和保护区内部分居民，其中地方企事业单位及其员工深度参与了保护区的建设工作。保护区生态旅游的运行同样由地方政府、企事业单位及其员工主导进行。在监督环节，除各政府部门履行监测职责外，国家公园通过宣教让保护区内居民协助监督，并在部分地区已取得一定的成效。

5.3 参与的途径和方式

5.3.1 参与决策方面

对蜂桶寨国家级自然保护区和夹金山林业局的访谈，社区访谈和居民问卷表明，在大熊猫国家公园的设立、规划等决策中，当地社区、居民基本没

19 中新网四川：雅安检查：探索“2342”措施保障“大熊猫国家公园”建设
<http://www.sc.chinanews.com/bwbd/2018-08-24/88552.html>

有参与。涉及投资建设项目的情况下，当地企业、具有一定投资资源的居民在当地政府的支持和鼓励下具有一定的参与度。大熊猫国家公园建立之后，各相关方在建设项目决策过程中的参与程度及方式，还需待大熊猫国家公园正式运行后进一步确定。

5.3.2 参与管理方面

大熊猫国家公园应实行垂直管理体制，在各市（州）由该市（州）政府管理为主，实现一个管理机构统一管理。现阶段四川大熊猫国家公园内生态环境保护方面的管理工作，主要由自然资源部（包含林业与草原局）、生态环境部相关部门参与执行，周边村民主要作为被管理的对象。针对旅游产业的管理，由地方政府和森工、旅游企业主导，内容包括规范企业建设和管理、规范游客行，当地居民不参与旅游服务的提供，亦不参与旅游项目的管理。当地居民参与保护区管理的主要方式为通过向村委会以及政府提出自己的意见与建议，但总体而言，社区居民基本没有参与到保护区的管理中，也难以保证自己的意见反馈到相关部门。

5.3.3 参与分享方面

未来国家公园体制的落实，将使当地居民的生活发生新的改变。目前，自然保护区的建设和运行已对当地居民产生一定程度的影响。蜂桶寨国家级自然保护区、夹金山林业局职工及周边居民的问卷及访谈表明：

正面影响有：

第一，周边村民参与保护区的管护工作之中，获得薪资收益。以蜂桶寨国家级自然保护区为例，保护区聘请天然林保护工程管护人员 43 人、生态管护人员 23 人。管护人员从周边招聘，保护区对其进行严格考核，实行一年一聘制。天然林保护工程管护人员实行管护员末位淘汰制、轮岗制，轮换

的管护人员达 10% 以上，每月工作 15 天，工资每天 100 元。如果去往野外工作，在 100 元 / 天的基础上，增加 14 元 / 天的生活费补助和 100 元的交通补助，每个月收入大约有 2300 元，有五险一金和意外伤害险，保额 50 万，2019 年会上升至 70 万。被聘用为管护员的当地村民可获得合理的薪资收入。

第二，森工企业职工参与天保工程、生态旅游开发、林下经济项目等，收入大幅提高。以夹金山林业局为例，1998 年后国家先后实施两期“天保”工程，职工工资收入主要是国家下达的天保工程国家财政专项资金。1998-2010 年一期“天保”工程，国家下拨经费 6702.95 万元，职工平均工资从 400 元逐年增加到 1200 元左右；2011-2019 年二期“天保”工程，国家下拨经费 23212.86 万元，现职工平均工资达到 4700 元左右。此外，职工参与生态旅游开发收益分享。长期参与旅游接待和森林康养经营的职工务工收入 5000 元以上。全局种养业收入可达 400 万元，林区参与种养业职工达 80%，约 150 人，人均纯收入 4000 元，最高可达 10 万元。

负面影响有：

第一，保护区居民从事种植业、畜牧业受到限制。针对蜂桶寨国家级自然保护区及夹金山林业局周边村民的调查表明，95% 以上的村民学历水平在初中及初中以下，33.3% 的村民无学历，村民收入来源多依靠种植畜牧业，从事其它行业受学历水平限制。调查表明 75% 的居民认为大熊猫国家公园建设后因林地被纳入公园，无法进行采伐等活动，导致自己的收入降低。此外，以务工为主要收入来源的村民占 70.8%，其中外出务工为主要收入来源的占 50%。这就表明，外出务工已取代本地务工及种植、畜牧业，成为保护区内社区居民收入的主要来源。

第二，生态环境质量提高使“人兽冲突”问题

加剧。针对蜂桶寨国家级自然保护区及夹金山林业局周边村民的调查表明，村民对于保护区保护动植物以及生态环境的作用给与了 100% 的肯定，但同时认为野生动物（以野猪为主）对庄稼的破坏对其生活造成较大负面影响。

可以看出在参与分享方面，部分社区居民和林业局员工通过参与保护区相关工作和生态旅游开发获益，而未参与到保护区工作的村民，其生产活动受限，导致种植、畜牧业收益降低，大部分村民通过务工维持生计。而随着大熊猫国家公园的建立，可能对现有旅游开发项目进行一定的管理和限制，并将会影响当前从业人员的收入。

■ 5.4 参与程度的讨论

关于大熊猫国家公园内社区参与保护区建设的参与程度，下文将分为对雅安市宝兴县蜂桶寨乡邓家沟农户和宝兴县硃碛藏族乡夹拿村灯光组农户的问卷以及对夹金山林业局职工的访谈三个部分来进行讨论。

5.4.1 蜂桶寨乡邓家沟农户和硃碛乡夹拿村灯光组农户问卷调查结果

在 2019 年 4 月中旬对四川省雅安市邓家沟村和四川省雅安市硃碛藏族乡进行调研，调研对象为保护区周边居民，为了保证调研数据质量，选取居住于保护区周边的居民进行随机的抽样调查，采用一对一访谈式调研法。本次在邓家沟共发放并收回了 17 份调查问卷，其中有效问卷 17 份，问卷有效率 100%。在夹拿村灯光组共发放并回收了 7 份调查问卷，其中有效问卷 7 份，问卷有效率 100%。

从邓家沟和灯光组问卷整理的结果反映以下问题：第一，居民的学历水平均不高，近 95.8% 的居

民处于初中及以下学历。第二，居民生存压力大。居民收入水平多集中在 2-10 万元，居民收入普遍不高的同时还要承担着赡养老人以及抚养小孩的责任。第三，居民的收入来源主要依靠外出务工，表明对保护区建设参与程度不深。第四，居民对于保护区作用、范围及限制事项的了解程度一般，有 16.7% 的居民表示对保护区作用及范围非常了解，41.7% 的居民表示大概了解，20.8% 的居民表示完全不了解，另外 20.8% 的居民表示说不清楚。第五，社区发布的信息量不足，居民参与渠道不足。75.0% 的居民表示社区未曾发布过关于保护区建设、管理以及运行等方面的信息。第六，虽然有 70.8% 的居民都表示愿意参与自然保护区建设等的社区活动，但被访问的 24 个居民都表示没有真正参与过保护区的建设项目，这表明社区参与保护区建设的项目还没有普及社区居民，调查农户参与保护区建设的程度基本为零。

5.4.2 夹金山林业局职工访谈情况分析

通过对夹金山林业局职工的访谈情况了解到，夹金山林业局承担着员工的营生与环境保护的双重责任。四川省夹金山林业局由前身的宝兴营林处和原石棉营林处、川西林业局和翁达林业局调入的部分职工组建，成立于 1978 年。截至 2018 年 12 月底，局机关设 8 个部门、一个旅游公司（林缘公司）；施业区内设 8 个工程区、1 个宣教中心、18 个管护站。夹金山林业局在职职工 389 人，其中宝兴县本地人占 16%，其余大部分职工来自南江、蓬溪、乐至县，此外离退休职工 545 人。员工大多数居住在宿舍或工作区域周边。属于本报告中“居民”的范畴。

天保工程建设开始后，夹金山林业局由原来的森工企业转为看护为主，主要负责森林防火以及野生动物保护。员工不允许在林区内打猎，同时对采菌、采伐行为进行了限制，兼职生态旅游服务、养蜂及重要种植、林下采集等活动。目前员工得主要

06

天马国家级自然保护区的社区参与

收入来源与国家补贴、生态旅游、基本工资以及养蜂行业，收入较之以前有所提高。

因此夹金山林业局员工的参与方式不同于个体参与，而是集体性参与。员工依附于林业局，在保护区运营和建设过程中参与程度较深。参与形式不仅仅拘泥于森林管护与森林防火等监督工作，也较为系统的参与了保护区内的生态旅游和养蜂等产业之中。员工不仅仅作为劳动力参与建设，也有投资入股参与项目，参与形式丰富。

但随着国家公园建设的推进，按照规划夹金山林业局管理地域将整体纳入大熊猫国家公园范围内，将会采取更严格的保护措施。现存的林下经济，员工参股、旅游开发等行为将会进一步受到限制，也会有适应的身份和形式供夹金山林业局及员工参与到国家公园的建设中。

6.1 参与主体

天马国家级自然保护区管理局是保护区的建设者和管理者。保护区运营旅游项目，景区是现阶段保护区盈利的重要来源，旅游企业也是参与主体之一。目前保护区内涉及1个乡镇、8个行政村、3个国有林场，共有约18000村民居住。村镇和村民的生活工作与保护区密切相关，以主动或被动形式参与保护区的建设、运行和监管工作。社区及村民的参与程度有限，更多是末端执行层面的配合。

6.2 参与环节：设立、建设、运行、监督

6.2.1 设立环节

安徽省天马国家级自然保护区所处区位森林资源丰富，1958年已建立马宗岭、天堂寨等国有林场。1982年，安徽省人民政府批准建立马宗岭省级自然保护区，1990年安徽省人民政府批准建立天堂寨省级自然保护区。1998年国务院于《国务院关于批准红松洼等国家级自然保护区名单的通知》（国函[1998]68号）批准，在天堂寨、马宗岭两个省级自然保护区的基础上，新增鲍家窝、窝川、九峰尖、康王寨四个国有林区和天堂寨镇集体林区组建成安徽天马国家级保护区。

6.2.2 建设环节

安徽省天马国家级自然保护区建立之后，总体建设层面分为三期：第一期，2004年8月国家林业局批准（林计批字[2004]49号）建设安徽天马国家级自然保护区基础设施建设一期项目，总投资估算为706万元（其中中央财政预算内专项资金安排424万元，县级财政配套282万元）；第二期，2008年8月，原国家林业局批准（林计批字[2008]58号）建设安徽天马国家级自然保护区基础设施二期工程项目，核定该项目总投资估算为695万元（其中中央投资安排556万元，地方配套139万元）；第三期，安徽省林业厅批准（林计函[2016]808号）安徽天马国家级自然保护区基础设施三期工程项目初步设计，核定项目总投资估算为1835万元（其中中央投资安排1468万元，地方配套367万元）。

在政府层面，安徽天马国家级自然保护区进行了生态旅游、桃园、漂流等旅游项目建设保护区内新增建设项目严格控制，必须符合国家林业和草原局第50号令要求，并履行国家林业和草原局行政许可程序。在企业层面，天堂寨景区于2004年交由安徽旅游集团进行管理。景区总计投入3亿元用于旅游基础设施、接待设施及生态恢复项目建设。景区扩建索道规划于2015年通过批准，现正在施工。在社区与当地居民层面，村民积极参与农家乐、旅馆、农副产品销售等旅游服务。其中，花石乡千坪村政府对居民开展农家乐面积规模、接待收费标准等进行了严格的规定。

6.2.3 运行环节

在天马国家级自然保护区的运行管理方面，目前采用部门协同管理、同时介入的方式。在政府层面，旅游项目的运行主要体现地方政府及林业部门在对旅游产业发展方向及对景区、村民旅游项目的管理，包括旅游规划方案的实施、投资引资、项目

审批等。在企业层面，景区内旅游公司履行项目申请、建设、管理、维护、盈利等行为。

6.2.4 监督环节

天马国家级自然保护区的监督工作涉及政府行为、保护区建设、企业行为、游客行为等。

根据《中华人民共和国自然保护区条例（2017年修订）》，进入自然保护区核心区、缓冲区的人员需要相应层级保护区管理机构的审批，在自然保护区实验区内开展参观、旅游活动应由保护区管理机构编制方案。保护区内的护林、巡护工作主要由管理站员工负责，部分由周边居民担任。此外，环境部门对保护区使用卫星遥感监测技术，每月监测、每年两次对保护区内是否有生产设施建设、核心区是否有人为活动等进行反馈。对于保护区、景区、林区内存在的问题采取“无理由、无资金、不解释就追责”的原则处理。

天马国家级自然保护区对社区居民进行宣传科普教育，在林业局官方网站开通渠道，让居民可以通过网络反馈对保护区建设的意见。在问卷调查中，35.1%的受访居民表示自己曾反馈对保护区的意见。

6.3 参与途径和方式

6.3.1 参与决策方面

天马国家级自然保护区的设立及相关建设项目的决策主要由各级政府主导。依据《中华人民共和国自然保护区条例》，保护区内景区的建设规划由保护区管理局主导决策，旅游企业则在规划许可的范围内，主导旅游开发、经营项目的决策。针对保护区的建设和运行，保护区主要采用后期宣传的方式告知社区和社区居民。社区及社区居民不参与前期决策。

6.3.2 参与管理方面

针对天马国家级自然保护区生态环境保护方面的管理工作，主要由政府相关部门参与执行，除部分居民以林草部门职工的身份参与外，当地村民主要作为被管理的对象。区别于大熊猫国家公园，天马国家级自然保护区内及周边村民，在监督生态环境破坏行为方面没有显著的贡献。针对旅游产业的管理，由地方政府和林草部门主导，规范企业建设和管理、规范游客行为。部分当地居民在地方政府和林草部门的引导和管理下，在保护区外提供农家乐、农副产品售卖等旅游配套服务。虽然网络意见反馈平台已经开通，但当地居民参与保护区管理的主要方式仍是通过向村委会以及政府提出自己的意见与建议，并且由于村民及村委会很难直接接触到政府相关部门，同时缺乏监督管理的渠道，他们很难参与到保护区的管理中，也难以保证自己的意见反馈到相关部门。

6.3.3 参与分享方面

目前，天马国家级自然保护区的建设和运行已对当地居民产生一定程度的影响。天马国家级自然保护区范围内及周边居民的问卷及访谈表明：

正面影响有：

第一，保护区内旅游业的发展增加本地就业机会，受聘用的当地村民收入增加。问卷调查表明，89.7%的当地村民认为保护区建设后周边环境变好、空气质量提高，野生动物有所增加。良好的生态环境使地方政策向旅游发展倾斜。目前，天堂寨景区和马宗岭景区旅游人数逐年增加。其中天堂寨景区由2004年的每年接待游客2万人次，总收入100多万人民币，到2018年每年接待游客50多万人次，总收入8000多万人民币。运营开发天堂寨景区的安徽旅游集团所有员工除领导人从总部分

配以外，景区运营管理、旅游车队、索道、山庄的200多名员工均为当地人，集团工程项目的施工人员也均来自当地。马宗岭景区的工作人员也均为当地居民，目前每年有1200万元左右的劳务支出。

第二，保护区内旅游业的发展为当地部分居民提供了参与旅游产业经济分享的机会。以马宗岭保护区内的千坪村为例，全村共有22家持有牌照的农家乐，为游客提供餐饮、住宿服务，平均每户收入3-5万元/年。

负面影响有：

第一，保护区的管理使当地居民可利用森林资源减少，生态补偿机制不完善，导致经济收入减少。保护区建设后，村民种植中药、开展林下采摘的活动被禁止。目前林地补偿遵循公益林补偿机制，导致部分被划入自然保护区的非公益林地得不到补偿，但被禁止开发利用，居民生计受到影响。目前，天马国家级自然保护区核心区仍有村民居住，依据保护区管理条例，这些居民建房、修路等基础设施建设需求无法得到满足，村民日常生活和外出打工不便。

第二，生态环境的改善加剧“人兽冲突”，村民损失未被补偿。由于天马国家级自然保护区对野生动物的保护成效显著，保护区内野猪、鸟类的数量增加。保护区内部村民无法有效地避免野生动物破坏庄稼，这部分损失也无法得到补偿，对村民的生产造成极大的不便与损失。

第三，保护区旅游开发对此前已开展个体经营旅游项目的村民构成竞争压力。天马国家级自然保护区存在居民多，游客少的情况，在景区建设后，行业竞争愈发激烈，部分村民经营的农家乐面临倒闭风险。同时为规范旅游行业，地方政府对村民自营的农家乐进行限制，农家乐项目获批难、服务价格固定，村民难以获得较高收益。

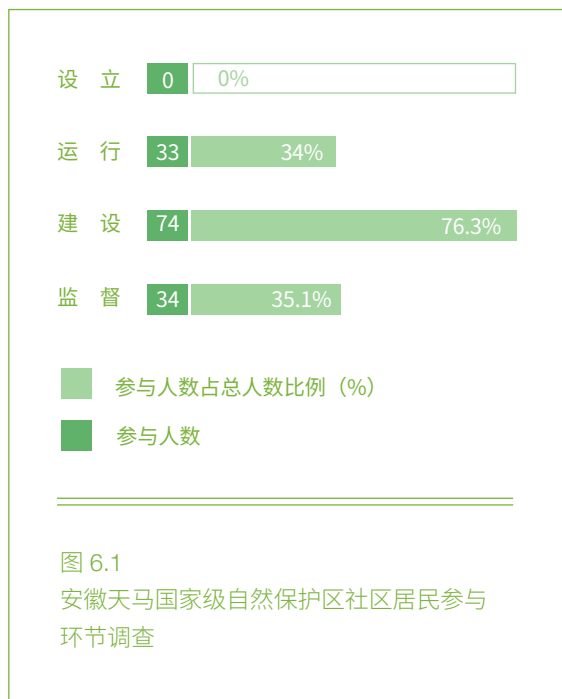
6.4 参与程度的讨论

本次调研选取了保护区内与保护区周边共 5 个村，总计回收问卷 97 份，其中有效问卷 97 份，问卷有效率 100%。其中设立主要涉及政府前期告知以及意见收集等，运行主要涉及务工、旅游业等，建设主要为参与建设项目，监督主要通过参与社区组织会议、社区居民意见收集等社区活动体现（图 6.1）。

当地居民在建设环节参与程度较高，运行和监督环节参与程度低，设立环节参与程度缺乏。

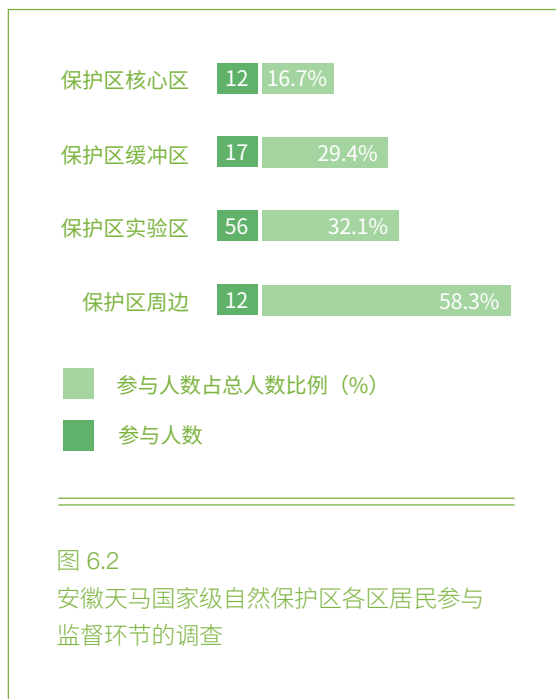
34% 的居民表示参与到了保护区的运行之中。主要包括到景区、农家乐、旅馆等打工以及旅馆、农家乐等的经营。虽然参与运行百分比率不高，但不可否认保护区的发展确实为更多人提供了本地务工的机会，也为居民提供了参与旅游业发展的机遇。

76.3% 的居民表示参与到了保护区建设环节。



其中 56.7% 的居民表示所在社区曾发布过保护区建设、运行等方面的信息，说明居民能够通过社区大概了解保护区建设的进展。由于保护区内居民人口多，但建设项目有限，项目雇佣居民的百分比略低（19.6%）。

35.1% 的居民表示参与到了保护区监督环节，主要通过社区会议提出自身意见，总体参与程度中等偏下。保护区核心区、缓冲区、实验区及保护区周边居民在监督环节的参与情况如图 6.2 所示。这是因为安徽省天马自然保护区进行分区保护，对不同区域的保护力度以及影响不同。在实验区，保护区建设给农户带来了一定的经济收益，因此居民与社区矛盾并不很大，本身的意见就不是很多。在保护区周边，保护区建设对居民并未造成什么影响，因此居民与社区鲜有矛盾。而相反，在缓冲区以及核心区，保护区的建设在收走林地、限制行为的同时还未给他们带来预期的经济收益，因此社区与居民之间矛盾较大，社区就会接受到较多的意见。



07

参与意愿分析

7.1 政府主管部门与自然保护地建设者的参与意愿分析

政府主管部门与自然保护地建设者的角色有所重叠。政府主管部门大致可以分为上级政府主管部门和下级政府主管部门。上级政府主管部门主要负责关于自然保护地设立中大政方针的确定和保护地建设、运行、管理过程中整体战略的布局。下级政府主管部门和保护地建设者的角色基本重叠，主要负责近距离与保护地内部及周边居民接触，实施上级政府主管部门发放的任务和制定的决策，主持和领导自然保护区的建设工作。在这两者的意愿方面，上级政府主管部门的参与意愿较为强烈，着眼点为保护地内生态资源环境的保护。下级政府主管部门，亦即保护地的建设者，参与意愿相对较弱。主要原因在于其与当地居民群众接触频繁，需处理诸多繁杂工作。因地方经济发展愿望强烈，下级政府主管部门往往将工作重心向经济发展偏移，参与以生态保护为核心的保护区建设意愿较弱。

7.2 自然保护地社区的参与意愿分析

通过访谈可以了解到，保护地内村委会等社区组织集体有参与保护地建设的意愿，但也存在以下诸多因素，阻碍他们的参与活动。

第一，社区参与机制的问题。现阶段社区参与

国家公园及保护区建设仍停留在试点阶段，尚未形成成熟、可推广的社区参与机制。虽然在国家公园试点方案中提及社区参与的重要性，但在实施过程中，地方政府和当地社区都对参与途径、参与程度等问题感到困惑，亟需制定社区参与指导方案，并推动其落实。

第二，资金方面的问题。目前中国没有用于扶持社区参与保护区建设的专项资金。社区参与保护地建设过程中，一些基础设施的建设和扶贫活动的开展缺乏相应资金支持，使得社区参与的发展停滞不前。在参与监督方面，巡护监测人员等社区特殊工种的报销存在困难，打击了巡护监测人员工作的积极性。

第三，社区组织与上级政府主管部门、与社区居民沟通渠道受限。在保护地的建设中，村委会等社区组织是连结上级政府主管部门和社区居民的重要一环。社区居民对保护地建设的意见需要通过村委会向上级反映。但目前村委会与上级政府主管部门、与社区居民之间的沟通效率较低，居民的许多问题和意见不能及时得到有效地传达并得到反馈和解决。

7.3 自然保护地居民参与意愿分析

7.3.1 数据来源与变量选择

本报告所用数据来自2019年4月在四川雅安与安徽金寨开展的实地调查。其中四川雅安保护区范围内没有村民居住，调查对象为保护区周边的村民。安徽金寨的调查采用了分层随机抽样，按照保护区功能区划，分别在保护区的核心区、缓冲区、实验区与保护区外对村民进行随机抽样调查。调查采取问卷方式，共发放问卷121份，收回121份，问卷有效率100%。其中四川雅安24份，安徽金寨97份。

在四川雅安关于居民参与意愿的调查中（图 7.1），大部分居民表示愿意参与社区组织的保护区相关工作。在不愿意参与保护区建设的 4 人中，有 2 人认为村集体对于保护区的建设管理工作不到位，对于保护区建设、运行方面的信息发布尚有欠缺，参与建设意义不大；另有 2 人由于工作忙或照顾家人没有时间而无法参与保护区建设。从上述数据来看，大部分居民有参与保护区建设的意愿，但仍有部分居民对于参与建设活动的意愿有待提高。

在安徽天马国家级自然保护区的调查中（图 7.2），大部分居民表示愿意参与社区组织的保护区相关工作。在不愿意参与的 16 人中，5 人认为村委会对于保护区的建设管理工作不到位，对于保护区建设、运行的信息发布尚有欠缺，没有参与途径；6 人认为自己对于保护地建设的认知有限，导致无法参与保护区相关工作；另有 5 人因身体情况欠佳、年龄较大而无法参与。综上，大部分居民有参与保护区建设的意愿，部分居民的参与意愿不高，可以有针对性地改善现状存在的问题，提高其参与意愿。

本文将针对影响村民参与意愿的因素进行进一步的分析。在对沿乌苏里江自然保护区社区参与的实证研究中，选取居民对保护区的基本感知、对保护区管理机构的感知、居民的社区意识以及居民的参与机会作为自变量，对影响居民参与保护区建设态度的因素进行分析（张艳，2016）。自然保护区社区参与意愿的影响因素通常包括年龄、受教育程度、收入来源、个人年收入、野生动物破坏庄稼的情况等（曲笑含，刘晶岚，2014；张一帆，2017）。本文选取居民年龄 age ，受教育水平 edu ，家庭劳动力数量 $labor$ ，家庭年收入 sr ，是否在保护区内 dl ²⁰ 以及家中林地面积 ls 作为自变量，居民参与国家公园/自然保护区建设的意愿 Y 作为因变量。

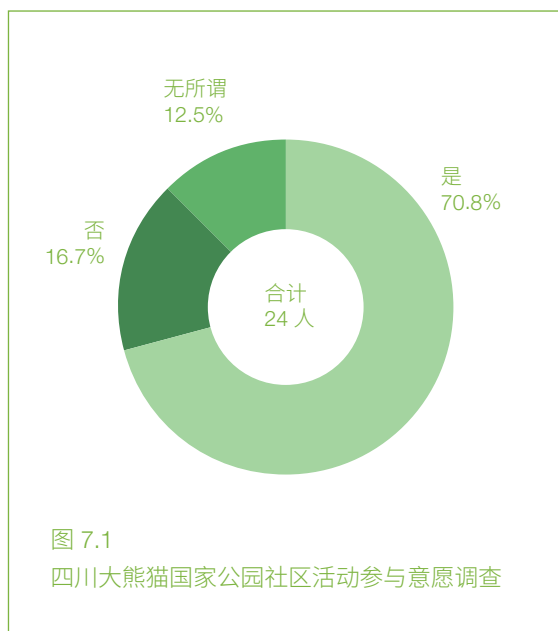


图 7.1
四川大熊猫国家公园社区活动参与意愿调查

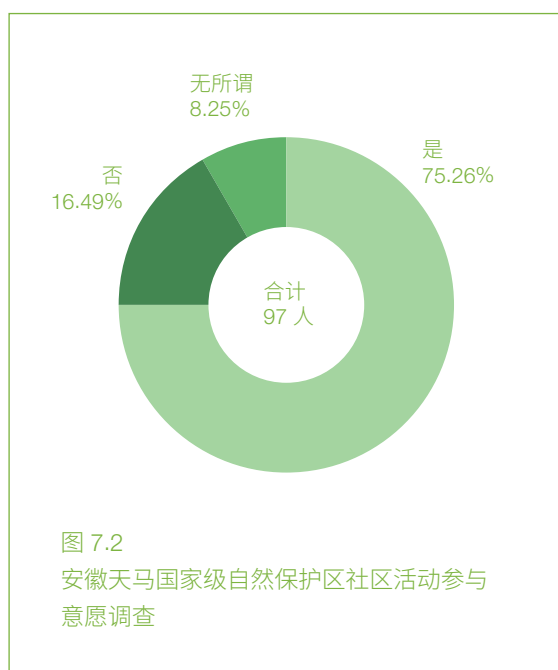


图 7.2
安徽天马国家级自然保护区社区活动参与意愿调查

20 由于对大熊猫国家公园的调研中，受访者均居住在保护区外，故不涉及 dl 。

表 7.1
居民参与保护区建设意愿影响因素的回归模型

解释变量	系数	标准误	P 值
年龄	-0.1813***	0.005	0.004
受教育水平	0.3213**	0.142	0.036
家中林地面积	0.0002	0.003	0.933
劳动力数量	-0.2634	0.033	0.433
家庭年收入	-0.1246	0.085	0.162
常数	1.4686***	0.477	0.006

注：***、**、*分别表示在1%、5%、10%的统计水平上显著

estat vif

Variable	VIF	1/VIF
age	1.96	0.509416
edu	1.75	0.572077
sr	1.69	0.591539
ls	1.48	0.676961
labor	1.16	0.862453
Mean VIF	1.61	

图 7.3
大熊猫国家公园居民参与意愿影响因素模型的多重共线性检验

7.3.2 数据分析及检验

采用 Microsoft Excel 和 Stata 统计分析软件对四川大熊猫国家公园社区居民参与意愿进行计量回归，计量结果如下（表 7.1）：

最终得出的回归模型为：

$$Y = -0.1813 \text{ age} + 0.3213 \text{ edu} + 0.0002 \text{ ls} - 0.2634 \text{ labor} - 0.1246 \text{ sr} + 1.4686$$

从模型中可以看出，居民参与国家公园建设的意愿与年龄呈负相关，与居民的受教育水平呈正相关，即居民年龄越大，参与意愿越低，受教育水平越高，参与意愿越高，且置信度较高。另外，居民参与国家公园建设的意愿与家庭劳动力数量及家庭年收入呈负相关，与家中林地面积呈正相关，但置信度都不高。

大熊猫国家公园内居民参与意愿影响因素模型经多重共线性检验，方差膨胀因子（VIF）为 1.61（如图 7.3 所示），表明模型解释变量之间不存在多重共线性问题，模型通过多重共线性检验。

据怀特检验的结果显示（图 7.4），怀特检验的 p 值为 0.2521，故无法拒绝原假设，因此接受原数据为同方差，模型通过怀特检验。

```
estat imtest, white
white's test for Ho : homoskedasticity
    against Ha : unrestricted heteroskedasticity

    chi2 (20)    =    23.78
    Prob > chi2  =    0.2521

Cameron & Trivedi's decomposition of IM-test
```

Source	chi2	df	P
Heteroskedasticity	23.78	20	0.2521
skewness	2.13	5	0.8302
kurtosis	0.49	1	0.4825
Total	26.41	26	0.4408

图 7.4
大熊猫国家公园居民参与意愿影响因素模型的怀特检验

表 7.2
影响居民参与保护区建设意愿因素的回归模型

解释变量	系数	标准误	P 值
年龄	-0.2470***	0.003	0.000
受教育水平	0.1767**	0.049	0.001
家中林地面积	-0.0003	0.000	0.216
劳动力数量	0.0174	0.020	0.380
家庭年收入	0.0459	0.043	0.287
是否在保护区内	0.3747***	0.130	0.005
常数	1.2685***	0.174	0.00

注：***、**、*分别表示在1%、5%、10%的统计水平上显著

estat vif

Variable	VIF	1/VIF
age	2.09	0.478807
dl	1.86	0.537421
sr	1.47	0.679882
labor	1.43	0.697667
edu	1.16	0.862651
ls	1.13	0.888230
Mean VIF	1.52	

图 7.5
天马国家级自然保护区居民参与意愿影响因素模型的多重共线性检验

采用 Microsoft Excel 和 Stata 统计分析软件对安徽天马国家级自然保护区社区居民参与意愿进行计量回归，计量结果如下（表 7.2）：

最终得出的回归模型为：

$$Y = -0.2470 \text{ age} + 0.1767 \text{ edu} - 0.0003 \text{ ls} + 0.0174 \text{ labor} + 0.0459 \text{ sr} + 0.3747 \text{ d}_1 + 1.2685$$

从模型中可以看出，居民参与保护区建设的意愿与年龄呈负相关，与受教育水平和是否在保护区内呈正相关，且显著水平较高。另外，居民的参与意愿与家中林地面积呈负相关，与家中劳动力数量和家庭年收入水平呈正相关，但显著水平较低。

安徽天马国家级自然保护区居民参与保护区建设意愿影响因素模型经多重共线性检验，方差膨胀因子（VIF）为 1.52（如图 7.5 所示），表明模型解释变量之间不存在多重共线性问题，模型通过多重共线性检验。

怀特检验结果显示（图 7.6），p 值等于 0.0000，故强烈拒绝同方差的原假设，认为存在异方差。

本报告采用异方差稳健标准误法进行修正（图 7.7）

```
estat imtest, white
white's test for Ho : homoskedasticity
against Ha : unrestricted heteroskedasticity

chi2 (26)    =    67.88
Prob > chi2  =    0.0000
```

Cameron & Trivedi's decomposition of IM-test

Source	chi2	df	P
Heteroskedasticity	67.88	26	0.0000
skewness	8.05	6	0.2342
kurtosis	4.40	1	0.0359
Total	80.33	33	0.0000

图 7.6

天马国家级自然保护区居民参与意愿影响因素模型的怀特检验

```

reg y age edu ls labor sr dl , robust
Linear regression                               Number of obs   =       97
                                                F (6, 90)       =       17.42
                                                Prob > F        =       0.0000
                                                R-squared       =       0.4915
                                                Root MSE       =       .31002

```

Y	Coef.	Robust Std. Err.	t	P > t	[95% Conf. Interval]
age	-.0246971	.0038121	-6.48	0.000	-.0322704 -.0171238
edu	.1766964	.0512476	3.45	0.001	.074884 .2785087
ls	-.0002785	.0002329	-1.20	0.235	-.0007411 .0001841
labor	.0174039	.023773	0.73	0.466	-.0298254 .0646332
sr	.0458768	.0455969	1.01	0.317	-.0447093 .136463
dl	.3746756	.0953237	3.93	0.000	.1852985 .5640527
_cons	1.268452	.1777272	7.14	0.000	.9153658 1.621538

图 7.7
天马国家级自然保护区居民参与意愿影响因素模型异方差稳健标准误差修正

系数的估计量没有发生变化，经过 OIS+ 稳健标准误的修正，结果显示估计量的置信区间和标准差发生变化。在稳健标准差估计下，各估计量的 t 检验 p 值发生了一些变化。使用了异方差稳健标准误后，dl 变量的 p 值改进为 0.000，在 1% 的水平上显著不为 0。由此可知，由于原先的数据存在明显的异方差，故使用异方差稳健标准误之后提高了估计效率。

综上，问卷调研表明，对于四川大熊猫国家公园，居民参与意愿与年龄呈负相关，与受教育水平呈正相关；对于天马国家级自然保护区，居民参与意愿与年龄呈负相关，与受教育水平和是否居住在保护区内呈正相关。

四川大熊猫国家公园和安徽天马国家级自然保护区的居民对保护地建设的参与热情都比较高。但由于信息沟通不畅使居民对于保护地概念的认知程度较低，不了解保护地建设的参与途径，使其参与意愿降低。

08

区域比较分析

本文选取四川大熊猫国家公园与安徽天马国家级自然保护区进行调研，采取访谈与问卷结合的方式，对国家公园与自然保护区进行比较分析，发现两者之间存在一定的差异性。

■ 8.1 保护形式与角色定位不同

从保护形式来看，大熊猫国家公园在规划中兼顾生态保护的需求与自然资源的合理利用，在其功能分区中有所体现。依据《国家公园功能区划规范》，国家公园可划分为严格保护区、生态保育区、传统利用区和科教游憩区。其中，传统利用区主要为原住民保留，用于基本生活和开展传统农、林、牧、渔业生产活动的区域，以及较大的居民集中居住区域。科教游憩区的主要功能是为公众提供亲近自然、认识自然和了解自然的场所，可开展科研监测、自然环境教育、生态旅游和休憩康养等活动。传统利用区的划分使原住民的生计得到保障，而科教游憩区将合理利用自然资源，满足公众对教育、游憩需求。

天马国家级自然保护区是典型的自然保护区，实施核心区、缓冲区、实验区的划分及管控，对保护区内原住民没有提出相应的管理规定。自然保护区的功能仅限于对生态环境资源的保护，并未涵盖教育、游憩等功能（《中华人民共和国自然保护区条例》）。目前自然保护区的旅游开发依托于实验区的管理规定实行。

从角色定位来看，四川省大熊猫国家公园是“以国家公园为主体的自然保护地体系”中实施最严格的生态保护的保护区，除传统利用区和科教游憩区外禁止其他开发建设项目²¹。国家公园由国家批准并主导管理，实施自上而下的“国家管理局——四川省管理局——管理分局”三级垂直管理体制。安徽省天马国家级自然保护区的保护等级和保护严格程度低于国家公园，保护区管理局是隶属于林局的正科级单位。相对于天马国家级自然保护区，四川大熊猫国家公园的设立更加严格，层级更高，是自然保护地体系的核心，而天马自然保护区是保护地体系建设的重要参与者。

■ 8.2 保护地内主要挑战存在差异

8.2.1 大熊猫国家公园面临的挑战

目前大熊猫国家公园面临的主要问题，一是如何进一步推进和落实国家公园管理体制，二是在未来更加严格的国家公园体制建设下，如何进一步推动森工企业转型。

由于大熊猫国家公园划定面积大，国家公园内部保护地种类多、数量多、管理部门杂，因此如何对其进行整合、如何设立一个统一的职能部门、如何调整人员编制结构、如何理顺管理体制，进行有效管理，是大熊猫国家公园体制落实面临的首要问题。

大熊猫国家公园四川片区存在16个森工企业，因天保工程的推进，森工企业已放弃木材生产经营，

21 新华网：发改委：中国国家公园将实行最严格生态保护
http://www.xinhuanet.com/politics/2017-11/13/c_1121949542.htm

从事造林、护林、旅游开发、林下采摘养殖等经营项目。但国家公园建设后，对林下采摘、养殖等活动将实施更严格的管控。如何处理与当地遗存森工企业之间的关系，是大熊猫国家公园建设中不可回避的问题。

蜂桶寨自然保护区与夹金山林业局区域的调研表明，保护区范围内没有原住民生活，周边则有乡镇居民。四川大熊猫国家公园目前包括卧龙模式和周边关系两种社区模式。其中卧龙模式仅包括1乡1镇，共6个村26个组，其余均为周边关系模式。同时，四川大熊猫国家公园开展了雇佣贫困户参与巡护工作、与WWF等非政府组织合作社区建设、精准扶贫等项目，与周边社区形成良好的互动。总体而言，四川大熊猫国家公园在社区方面的矛盾较小。

8.2.2 天马国家级自然保护区面临的挑战

相对于大熊猫国家公园而言，天马国家级自然保护区的社区矛盾较为突出。保护区内的核心区、缓冲区和实验区内分别有252人、2034人和15198人居住，这些居民的生产生活资料都在保护区内，很难完全脱离保护区。在问卷调查中，52.5%的居民认为自然保护区的建设对其生活产生影响。尽管保护区开展了旅游业、光伏发电等项目，部分社区因此获益，但普遍仍反映生活受到负面影响。这些影响包括林地纳入自然保护区管理，造成收入降低、野生动物损毁庄稼、保护区核心区基础设施不完善、旅游业发展竞争激烈等。

保护区范围内有国有林场，但无森工企业。对于公益林，现实行公益林生态补偿标准，但保护区范围内的非公益林得不到相应的补偿，仍需设立更加完善的补偿机制。

综上，四川大熊猫国家公园与安徽天马国家级自然保护区建设面临的主要挑战存在差别。四川大

熊猫国家公园的主要挑战为管理体制与未来森工企业的进一步转型，而安徽天马国家级自然保护区的主要矛盾为保护区内外居民生活需求与森林资源保护的需求。

8.3 自然保护地未来的完善举措及侧重点有所不同

8.3.1 大熊猫国家公园未来的完善举措与侧重点

大熊猫国家公园规划目标之一，即从管理体系设置上解决当前自然保护区管理中出现的部门权责不清、多重管理、管理效率不高等问题。然而调查发现国家公园体制的落实面临的阻力较大。由于国家公园的范围涉及包括森工、工矿、水电、旅游经营，及现存保护区管理机构等大量企事业单位，加之各类保护地及事业单位分属于国家、省和地方自然资源、生态环境、林草等部门管理，若要进一步明确权责、简化管理机构，需要长时间的深度调整和逐步转变。此外，针对大熊猫国家公园现存的森工、旅游企业，需对其发展规模、转型方向进行规划，并合理安置现有职工。

8.3.2 天马国家级自然保护区未来的完善举措与侧重点

安徽天马国家级自然保护区面临的主要矛盾是保护区与周边社区居民的问题。社区居民在保护区建设中最关注的是经济效益与社会效益。在经济效益方面，规范旅游市场、扩大居民进入旅游业的机会、鼓励居民提供食宿、农副产品售卖等旅游服务并给予一定的技术支持，可以使居民收入增加，缓解居民生计受限的情况。另外，应确保生态补偿机制的落实，建立针对保护区建设影响的补偿机制。在社会效益方面，培养社区居民的参与意识、保护

09

完善社区参与机制的建议

区建设信息透明化、提供有效的居民参与途径，可使自然保护区与居民之间的沟通增强，有助于矛盾的缓解。

保护区的工作重点始终是保障自然资源不被破坏，因此在保持目前的工作基础上，针对旅游业的飞速发展，应加强对景区的管控。可以纳入游客监测系统，管理游客行为。此外对于野生动物破坏庄稼、破坏基础设施的问题，可以通过补偿或农业保险等方式弥补相关损失。

9.1 社区共管机制的设置与落实

中国目前实行的部分国家公园试点及自然保护区内，仍有居民居住。他们对当地的自然资源依赖度高，而保护地的建设使他们的生产、生活受限。因此缓解当地居民与保护地之间的矛盾使国家公园体制建设必须面对的问题。中国长期以来采用政府全权管理的方式，容易因缺乏当地信息，导致管理方案脱离当地的现实情况。社区共管可以整合多方信息与意见，使决策更具合理性，缓和保护地与公众的关系，在保护生态环境的前提下，达到合理利用自然资源的目的。

因此，要增加以社区为中心的信息沟通渠道，修复信任关系。政府主管部门通过以村委会为代表的社区组织，发布保护地相关信息，确保当地居民的知情权，以提高当地居民对保护地项目的信赖度。同时，政府主管部门及社区组织应加强对当地居民的信任，设置安全、透明、高效的沟通平台，鼓励居民表达意见，并对居民反映的问题予以重视。

以村委会为代表的社区组织在沟通、参与机制的完善上起到重要作用。通过对社区组织工作者的培训，提高其对社区居民、社区资源以及社区参与的重视程度，使其对社区情况有整体的把握，可以总结存在的问题以及对紧迫性排序，制定社区资源管理与发展计划。另一方面，加强社区组织与政府主管部门的联系，共同商讨具体的实施计划，并成立监督小组对计划的执行进行监督。

9.2 加强社区参与能力建设

以国家公园为主的自然保护地建设势必会影响当地社区，也为社区发展带来新的机遇。为应对影响、抓住新机遇，社区居民需要掌握新的技能与知识。本文对四川大熊猫国家公园及安徽天马国家级自然保护区的居民调查表明，两地居民整体教育水平并不高，难以参与保护地相关项目并解决生计问题。因此，加强社区参与能力是保护地周边社区发展的必要环节。

社区参与能力建设是促进以国家公园为主体的自然保护地体制建设的重要基石。社区参与能力的建设应该是一个“教育学习——观念改变——实践参与”的过程。相应地，社区参与能力的建设应包括知识、观念与技能三个部分。

知识建设首先应该对当地居民开展关于本土风俗文化知识、传统环保意识、传统药材利用等方面的知识。其次，要引入旅游管理、农家乐等自营经营项目管理，以及相关法律法规知识的培训。通过培训，使居民对本土可利用的资源、发展需要注意的事项以及需要具备的技能有充分的理解。

观念建设包括自信心、自主性和凝聚力建设。自信心指要加强居民对自身学习能力、实践能力的肯定，从而激发其学习的动力与热情。要树立社区居民的主人翁意识，使社区居民视保护地、社区的发展为己任，主动参与保护地的建设与社区的发展中。凝聚力建设指提高社区团结精神，提高社区自我管理的能力。

技能建设是实践的重要前提。技能建设的内容可包括传统农业生产、本土风俗表演、传统饮食文化、传统手工艺品制作、导游与解说、旅游服务接待等技能。通过技能建设，使社区居民具备自主选择就业的能力，鼓励发展多种产业，落实替代生计规划，减轻竞争压力。

9.3 提高社区发展的公平性

建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见中提出，自然保护地以坚持生态为民，科学利用为基本原则之一。因此，妥善协调政府、企业、居民、游客等利益相关者与保护地的矛盾、满足利益相关者的合理诉求、最大限度地达到利益分配的平衡，是包括国家公园在内的自然保护地需要完成的工作。其中，如何平衡各利益相关方的利益诉求，使其获得公平、平等的发展机会，是保护地的重要任务。

社区发展的公平性主要体现在以旅游发展为主的利益公平获得、生态补偿制度的完善和落实、以及获取与非政府组织合作社区发展项目的机会等。

在旅游发展方面，目前保护地的旅游发展存在受益面小、进度慢等问题。未来可以探索环境友好型生态旅游、康养项目，给予社区居民参与建设的机会、保障社区居民公平获利的权利。

在生态补偿方面，目前中国的生态补偿资金主要来源于公益林补偿项目，对于划入保护地的非公益林缺乏相应的补偿措施。生物多样性保护补偿来源于国际援助和国家财政补贴。建议通过整合手段，理顺保护地内林地补偿机制，减少因差别对待造成的补偿不平等。

在与非政府组织合作方面，目前在国家公园试点、各类自然保护区中已开展多种与非政府组织合作的社区发展项目。社区应拓宽视野，学习其它社区共管项目的经验，通过与外部机构合作的模式，探索社区发展的新方向。

10

结论与展望

10.1 研究结论

本报告选取了整体纳入四川省大熊猫国家公园试点的蜂桶寨自然保护区、夹金山林业局，和安徽省天马国家级自然保护区进行深入调研。调研组在四川和安徽两地共发放并回收社区居民调查问卷121份，访谈对象包括四川省林业与草原局、蜂桶寨自然保护区管理局、夹金山林业局、金寨县天马保护区管理局、金寨县林业局、天堂寨镇人民政府、天马保护区马宗岭管理站、安徽旅游集团及两地村民代表。

在前期资料收集及后期访谈、问卷整理的基础上，本报告对国家公园建设进展及两地社区参与现状进行了整理，分析了两地社区参与的途径、程度和意愿。同时，依据利益相关者理论、可持续发展理论等，提出了国家公园以及自然保护区发展的对策建议。

本报告主要成果及结论如下：

- 大熊猫国家公园试点在四川实行“国家管理局（国家林草局成都专员办加挂）——四川省管理局（四川省林草局加挂）——管理分局”的垂直管理体制。天马保护区管理局为隶属金寨县林业局的正科级单位，目前尚未形成管理局于保护站之间垂直统一的管理模式。两类保护地在建设中都取得了较好的生态效益。
 - 通过对两地社区参与主体、参与环节、参与途径、参与程度的分析和梳理，发现目前两地社区居民的参与主要集中在保护地的运行环节。在大熊猫国家公园试点，社区居民在监督环节有一定程度的参与；在天马保护区，社区居民在建设环节有一定程度的参与。总体而言，社区居民在决策和管理方面参与程度较低，在参与与分享方面程度较高。
 - 对大熊猫国家公园试点以及天马保护区社区居民的参与意愿及其影响因素进行了分析。问卷数据显示，两地有意愿参与保护地建设的社区居民分别占调查总人数的70.8%和72.3%。计量回归结果表明，对于大熊猫国家公园试点，居民参与意愿与年龄呈负相关，与受教育水平呈正相关；对于天马保护区，居民参与意愿与年龄呈负相关，与受教育水平和是否在保护区内呈正相关。
 - 现状大熊猫国家公园试点内仍存在多单位并存、多头管理的现象，体制落实相对薄弱，目前应关注国家公园体制的落实、推进和完善。天马保护区自然保护与社区发展的矛盾较为突出，应推进生态补偿体制的落实、关注社区居民的需求。
- 针对国家公园及自然保护区社区参与现状，本报告提出以下建议：
- 推进社区共管机制的设置与落实。要加强以社区为中心的信息沟通渠道，修复信任关系，提高对社区参与的重视程度。
 - 加强社区参与能力建设。在“教育学习——观念改变——实践参与”的过程中，对社区居民进行知识建设、观念建设和技能建设。

- 提高社区发展的公平性。推动利益分配公平获得，完善并落实生态补偿制度，开拓与非政府组织的合作机遇。

■ 10.2 进一步研究展望

因为资料收集和研究时间的限制，本研究依然存在很多不足，需不断地进行改进：

(1) 对于大熊猫国家公园试点仅关注到雅安地区，对天马国家级自然保护区仅选取了保护区内的黄河村、杨山村、马石村、千坪村以及保护区周边的大湾村，且实验区问卷占较大比例；

(2) 在四川大熊猫国家公园试点获取的样本比例较少，难以展现真实情况；

(3) 在大熊猫国家公园森工企业仅访谈了一个企业，且访谈职工人数较少，不足以采用定量分析法分析国家公园建设对职工收入影响。

未来研究可以通过后续的追踪访谈与调查，获取更多的数据，对大熊猫国家公园以及安徽天马国家级自然保护区的现状与问题进行更进一步的了解，在数据的基础上通过实证对保护区建设对居民收入的影响、保护区不同区域内居民收入差异等方面进行研究。

Reference

- Austin, R., Thompson, N., Garrod, G. 2016. Understanding the factors underlying partnership working: A case study of Northumberland National Park, England. *Land Use Policy*, 50, 115-124.
- Buono, F., Prdiaditi, K., Carsjens, G. 2012. Local community participation in Italian national parks management: Theory versus practice. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 1-20. doi: 10.1080/1523908X.2012.683937
- Coetzee, H., Nell, W. 2019. The feasibility of national parks in South Africa endorsing a community development agenda: The case of Mokala National Park and two neighbouring rural communities. *Koedoe*, 61(1), a1470.
- Nepal, S., Weber, K. 1995. Managing resources and resolving conflicts: National parks and local people. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 2(1), 11-25.
- Swain, D. 2001. Joint protected area management: A proposal for the management of sanctuaries and national parks in India. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 8(3), 257-265.
- Tönnies, F. 1887. *Gemeinschaft und Gesellschaft*. Leipzig.
- 窦亚权, 李娅. 2018. 我国国家公园建设现状及发展理念探析. *世界林业研究*, 31(1), 75-80.
- 方言, 吴静. 2017. 中国国家公园的土地权属与人地关系研究. *旅游科学*, 31(3), 14-23.
- 费孝通. 2000. 当前城市社区建设: 一些思考. *群言*, 8, 13-15.
- 傅之屏, 谌利民, 杨远兵等. 2019. 大熊猫保护区社区管理模式的现状与发展. *四川动物*, 34(3), 468-473.
- 黄宝荣, 王毅, 苏利阳等. 2018. 我国国家公园体制试点的进展、问题与对策建议. *政策与管理研究*, 33(1), 76-85.
- 雷光春, 曾晴. 2014. 世界自然保护的发展趋势对我国国家公园体制建设的启示. *生物多样性*, 22(4), 423-424.
- 刘维玲. 2019. 大熊猫保护区社区管理模式的现状与发展. *社会与公益*, 6, 59-61.
- 刘霞, 伍建平, 宋维明等. 2011. 我国自然保护区社区共管不同利益分享模式比较研究. *林业经济*, 12, 42-47.
- 刘霞, 张岩. 2011. 中国自然保护区社区共管理论研究综述. *经济研究导刊*, 12, 193-195.
- 刘治彦. 2017. 我国国家公园建设进展. *生态经济*, 33(10), 136-204.
- 曲笑含, 刘晶岚. 2014. 社区居民参与保护区管理意愿影响因素分析——基于北京市的调

查. 广东农业科学, 1, 218-222.

- 唐芳林. 2014. 国家公园：自然给人类的馈赠. 森林与人类, 5, 28-35.
- 肖练练, 钟林生, 周睿等. 2017. 近30年来国外国家公园研究进展与启示. 地理科学进展, 36(2), 244-255.
- 张晓妮. (2012). 中国自然保护区及其社区管理模式研究. (博士), 西北农林科技大学.
- 张艳. 2016. 乌苏里江沿江自然保护区社区参与的影响因素研究. 生态经济, 32(9), 181-184.
- 张一帆. (2017). 雷公山自然保护区社区参与研究. (硕士), 贵州大学, 贵阳.
- 周美生. 2014. 安徽天马国家级自然保护区管理现状与发展策略. 安徽林业科技, 40(5), 62-63.
- 国家林业局, 2018, 中华人民共和国林业行业标准LY/T2933-2018 国家公园功能区划规范
- 四川省林业厅, 2015, 四川的大熊猫：四川省第四次大熊猫调查报告, 四川科学技术出版社有限公司, 1st ed.
- 国务院, 2017, 中华人民共和国自然保护区条例（2017年修订）2017.11.23



2015年6月17日，四川省宝兴县蜂桶寨乡新华村天然林美景。© 耿炼 / 绿色和平