

自然保护区建设与周边社区和谐发展的思考

——以凤阳山自然保护区为例

周众灵

龙泉市林业局 浙江 龙泉 323700

摘要:自然保护区建设与社区和谐发展的关系,一直是各级自然保护区管理的焦点问题,本文以浙江省龙泉市凤阳山国家级自然保护区为范例,分析了凤阳山保护区和周边社区存在的关系、问题,提出了缓解保护区和社区和谐发展的对策。

关键词:自然保护区;社区;问题与对策

前言:

人类的健康安全生存和社会可持续发展,离不开各种自然资源,随着现代经济社会的发展以及生产力与技术水平的提高,人类对环境资源利用的规模逐渐加大,破坏自然生态也越来越严重,有效利用资源,合理利用资源,是世界上所有国家的共识,建设不同类型的自然保护区是保护我们人类赖以生存的地球的有效途径。1956年经秦仁昌、陈焕镛等5位科学家的提议,建立了中国第一个自然保护区——鼎湖山自然保护区,中国自然保护区分为国家级和地方级,地方级分为省、市、县三级,截止到2012年12月,我国共建立各种类型自然保护区2669个(港、澳、台地区未统计),其中地方级2306个,面积共计14978.7万公顷,占我国陆地面积14.94%。1994年,国务院颁布施行了我国第一部自然保护区法规《自然保护区条例》,有效加强了自然保护区的建设和管理。

各种类型自然保护区的建立,在保护生物资源、自然遗产等方面的作用是巨大。但是,大多数自然保护区在成立前,都有人居住,地方经济需要发展,居民生活水平需要提高,自然资源保护和社区经济发展之间的冲突就显得越来越难协调,一方面传统的保护方式,在很大程度上忽视了社区发展的要求,制约了社区经济的发展,另一方面,社区的经济的发展也对自然保护区的建设和管理造成制约,致使生物多样性环境保护目标很难得到实现。因此,在推进自然保护区建设工作中,自然保护区与周边社区的关系是否和谐,是否协同发展,将直接影响到我们的自然保护事业成效。本文以浙江省龙泉市境内的凤阳山国家级自然保护区为例,对保护区和社区

关系存在的问题进行分析,并提出缓减冲突的对策建议。

一、凤阳山自然保护区和周边社区概况

1. 凤阳山保护区概况

凤阳山古称凤凰山,位于如今的浙江省龙泉市境内。凤阳山自然保护区成立于1975年,是浙江省内陆地面积最大的自然保护区,据2007年进行的森林资源调查,凤阳山自然保护区的森林覆盖率为96.2%,活立木总累计蓄积114.7万立方米,占到了全市森林总蓄积量的7.88%。凤阳山地处中亚热带-温暖湿润气候区,年平均气温12.3℃,雨量充沛,年均降雨量2200毫米以上,是瓯江主流龙泉溪的发源地。核心区的黄茅尖为江浙第一高峰,海拔1929米,保护区山脉落差大,地形复杂,80%的地段海拔1000米以上,是我国大陆近海地区海拔最高地区,因为其特有的位置座落和生态环境,形成了自己特有的植被群落,地带性植被以黄山松和常绿阔叶林为主,稀有群落有福建柏群落、白豆杉群落等,有黄杉、铁杉等、银钟花、钟萼木等珍稀濒危植物58种,有虎纹蛙、蛇雕、白鹇等36种国家级重点保护动物,被称为“天然珍稀动植物园”。2014年,凤阳山原始森林被评为浙江省最美森林。凤阳山旅游资源丰富,有绝壁奇松、凤阳湖、黄茅尖等众多旅游景点,是夏季避暑、休闲疗养的好去处。

2. 凤阳山周边社区概况

(1) 社区划入保护区面积情况

凤阳山自然保护区和浙江省庆元、景宁两县相邻,座落在龙泉市屏南镇、龙南乡、兰巨乡三个乡交界处,三个乡镇有89个行政村,面积65310 hm²,保护区范围内涉及27个行政村,面积

15171.4 hm²，其中屏南镇有金龙、横溪、东山头、南溪、均益、干上、南垵、南溪口、石玄铺、坪田李、金林、塘山、均山、横坑头 14 个村；龙南乡有龙案、五星、双溪、兴源、叶村、安和、大庄、上兴 8 个村；兰巨乡有梅地、炉岙、官埔垵、官田、大赛 5 个村，三个乡共有集体林面积 10926.2 hm² 被划入保护区，占保护区总面积的 72%，其中划入保护区面积占村面积 50% 以上的行政村有 13 个，全村都在保护区内的村有炉岙、双溪、金龙、横溪、东山头、南溪 6 个村。

(2) 社区经济概况

凤阳山毗邻 27 个行政村 2013 年度有农户 3674 户、户籍人口 12897 人，2013 年度经济总收入 10559 万元，人均收入 0.9 万元，主要产业有经营农家乐、种植四季豆等高山蔬菜、种香菇木耳、种植茶叶等。

二、保护区和周边社区存在矛盾的主要表现

1. 对保护区内森林资源经营权的限制

凤阳山自然保护区属于森林生态类型保护区，限制农户对森林资源的经营权是保护区和社区存在矛盾的主要表现，主要体现为对乔木林采伐利用的限制。分区管理是我国自然保护区管理的主要模式，将保护区最里面划为核心区，严格保护，核心区外围划为缓冲区，不得开展各种生产经营活动。缓冲区外围划为实验区，可供人们进入从事参观考察、教研活动、等活动，禁止在自然保护区内进行打猎等破坏动物资源和采伐林木、采摘药物等破坏植物资源的活动。

凤阳山保护区在成立初期，保护区管理机构对农户的集体林木未进行实质性的管理，农户可以办理采伐证采伐林木，保护区和周边社区相安无事。从 2002 年开始，全面禁止了保护区内的林木采伐，林木资源保护和利用的矛盾才开始显现。例如龙泉市龙南乡大庄村烂泥岙自然村吴金友户，有 4 片山自留山被划入保护区，有一片土名为的山场在 1986 年营造杉木林，面积约 3 公顷，单棵杉木胸径平均有 14 厘米，整块山场活立木蓄积约 450 立方米，现在杉木林已进入成熟期，采伐这片人工林，成了吴金友当前的强烈愿望。

2. 保护区内社区经济落后

我国保护区多位于经济基础薄弱的经济欠发达地区。龙泉市的经济发展在浙江属经济欠发达地区，

凤阳山保护区周边的社区远离龙泉市区，产业基础差，经济相对更落后，全面禁伐后，社区农户生产生活受到了很大的影响，很多人外出经商打工。为了减少农民对山林的依赖，提高社区农户的经济收入，2002 年，龙泉市出台《关于加快凤阳山毗邻 27 个行政村农村经济发展若干意见试行》[2002]11 号，对划入保护区核心区、缓冲区的集体山林每年给予经费补助，鼓励农民走出社区，异地搬迁，下山创业脱贫，对子女进城读书减免插班费等相关费用，扶持农民发展种植业、养殖业。近几年，结合实际对经济扶持政策进行了完善，主要是对集体林的补助进行了调整。

同时，为加强毗邻村的基础设施建设，龙泉市委、市政府从 2002 年开始每年确定了 27 个市直部门分别联系 27 个行政村，并要求每个联系单位每年必须为联系村办一件以上实事，每年对联系村投资不得少于 1 万元。为使毗邻地区群众逐步减少对森林资源的依赖程度，下山脱贫是一项比较有效的手段，市委、市政府在组织人员进行毗邻地区下山脱贫可行性调查的基础上，从 2003 年开始在城区建设南大洋农民公寓、河阳公寓，提供给下山脱贫的农户居住，按户籍人口数给予购房补助。

3. 对社区集体林补偿经费太少

我国自然保护区在建设初期，由于财政困难等多方面的原因，没有建立统一的补偿机制，各地政府只是根据当地的实际情况，进行适当的补偿，有的根本没有补偿。凤阳山保护区从 2002 年开始全面禁伐后，龙泉市政府每年拿出专项经费对社区集体林进行补偿。2012 年开始，凤阳山保护区跟据浙江省出台的对自然保护区内集体林实行租赁的政策，与 27 个行政村签定了集体林租赁合同，把对集体林经费补偿改为支付租金的方式。目前已累计补助 4135 万元。

表 2.3 2002-2013 保护区对集体林补助表

年度	每公顷每年补助经费（元）		
	核心区	缓冲区	实验区
2002	150	150	
2003	375	375	75
2004	375	375	150

2005-2011	375	375	225
2012	438	438	438
2013	525	525	525

虽然 2013 年租赁资金提高到每公顷 535 元，但社区农户仍认为太少，与实际损失相差太大，例如一公顷杉木人工林，成熟采伐后有 100 立方米以上木材，净收入有 75000 元人民币，按三十年生长周期计算，年均收入 2500 元。

4. 社区没有享受旅游开发红利。

随着各地经济发展的需要，各级政府都很重视生态旅游，把本地自然保护的旅游开发提上重要议程。2000 年 4 月，经过前期的考察和洽谈，宋城集团有限公司与浙江省龙泉市政府、凤阳山保护区管理处正式签定了一份旅游产业综合开发协议，注册成立浙江省龙泉山旅游度假区有限公司，至今已经经营凤阳山保护区十余年，然而社区至今没有从旅游开发收入中得到分成。旅游开发公司对社区的发展漠不关心，只是减免了社区居民进入保护区的门票。集体林的所有者和经营者，对利用森林资源产生的效益理应享有收益权，然而在当前的社会制度下，社区农户是弱势群体，不能维护自己合法的权益。

三、保护区和社区和谐发展的建议

1. 树立科学的社区管理思想

自然保护区设立的根本目的是保护资源，但是在目前的社会状态，离开社区的积极参与，就不能进行很好的保护，我们的政府及管理部门要更新社区管理思想，要从封闭式管理转向参与式、开放式管理，从单纯的保护转向保护与合理开发相结合。保护区只有与社区建立良好的协调机制，才能有效的保护森林资源。社区的发展是我们实现资源保护的重要手段。保护区管理部门要把促进当地经济发展、提高社区居民生活水平作为重要任务，把社区管理工作纳入自然保护区管理机构的管理目标和职责范围。

2. 修改现有法律，给保护区中的集体林进行适当的采伐

保护区中的集体林大多数没有保护树种，当初划入保护区是为了增加保护区面积而划入，给划入保护区的集体林一定的采伐权限，解决当地农民的

生产、生活问题，尽量减少限制采伐给社区农民带来的影响，避免出现生态难民。

3. 提高租赁补偿标准

政府以租赁的方式向保护区周边社区的农户流转承包经营权，目前的租赁补偿标准总量比较大，但是分到农户手中还是比较少，不能解决基本的生存需要，建议国家对保护区中的集体林进行质量评估，实行分类补偿，损失大的多补偿，这样才能公平公正，和谐发展。

4. 完善共建机制，扶持、引导社区经济发展

保护区周边社区各方面条件较差，属地政府守土有责，要针对性的进行调查研究，因地制宜出台各种扶持政策，逐步改变社区的生产方式，减少对林木等资源的依赖，引进先进生产技术、科技人才，加大生产建设资金投入，促进社区产业转型升级，协助社区提高发展经济能力，增加社区居民收入。

5. 社区享受旅游开发门票等收入分成

我国自然保护区的旅游开发都是政府部门或集团公司经营，周边社区居民没有参与经营，没有从保护区的开发中得到收入，随着市场经济的发展，经营意识越来越强烈，维权意识也逐步提高，利益分配更加注重公平原则，社区居民也向保护区提出利益诉求，我国在这方面还没有统一的标准、规定，由于各地情况不一样，建议有关主管部门提出指导意见，各地政府予以落实。

四、结语

自然保护区的建设管理与社区和谐发展的关系研究，与国外相比，中国起步较晚，带有探索性，各地情况复杂多变，没有统一的模式。自然保护区建设只有从本地实际出发，坚持走保护区建设和社区经济发展相协调的道路，把独立的生态系统变成开放的经济社会生态系统，才能达到长期有效的可持续发展目的。

参考文献：

- [1] 黄韬，胡军. 论自然保护区建设与社区发展的关系 [J]. 农村经济, 2007, (5): 40-42
- [2] 肖勇. 我国自然资源保护区与社区发展的矛盾及其解决途径 [J]. 哈尔滨市委党校学报, 2008, (3): 91-94
- [3] 叶石玄仙. 凤阳山毗村调研报告 [R]. 2007