

关于南山国家公园社区居民生计转型发展的调查研究

城步苗族自治县林业要素市场办公室 戴四铃

摘要: 本文通过对南山国家公园社区居民生计转型发展的调查, 针对南山国家公园建设过程中如何做好生态环境保护与可持续的民生和社区发展工作进行了比较深入分析和探索, 提出了合理南山国家公园社区居民生计转型发展对策和建议。

关键词: 南山国家公园; 生态保护; 社区居民生计转型

南山国家公园是全国十个国家公园体制试点区之一, 范围整合了南山国家级风景名胜区、金童山国家级自然保护区、两江峡谷国家森林公园、白云湖国家湿地公园、白毛坪乡、汀坪乡部分具有保护价值的区域, 总面积 635.94 平方千米, 拥有林地面积 82.88 万亩, 其中国有 28.52 万亩, 占 34.4%, 集体 54.36 万亩, 占 65.6%, 集体林占比重较大。同时是少数民族聚居地, 涉及儒林镇、丹口镇、五团镇、长安营镇、白毛坪镇、汀坪乡、兰蓉乡等 7 个乡镇的 41 个行政村(居委会), 以及金紫山、云马、南洞 3 个国有林场和国营南山牧场, 现有户籍人口 2.82 万人, 居民点呈小集中、大分散的特征, 大部分集中居住在公路主干道的两旁。在居民点分布规模上大小不一, 超过 1500 人的村(场)有 4 个, 1000 ~ 1500 人的村有 8 个, 500 ~ 1000 人的村有 11 个, 100 ~ 500 人的村有 7 个, 100 人以下的有 11 个村。

实行国家公园体制, 是我国推进自然生态保护、建设美丽中国、促进人与自然和谐共生的一项重要举措。国家公园既要坚持生态保护第一原则, 又要坚持科学合理利用, 促进当地经济发展和林农增收。国家公园社区将成为国家公园生态环境的保护主体, 农牧民群众将是生态保护最直接利益相关者和最有积极性的保护者。生态环境保护与可持续的民生和社区的发展密切相关。探索南山国家公园社区居民生计转型发展, 对于推进国家公园环境保护和社区可持续发展具有重要意义。

一、现状与问题

目前, 南山国家公园社区大部分居民生存主要依靠土地耕种、外出务工或子女赡养为主, 少部分留在家乡从事与科教游憩相关的服务行业。村庄因为区位条件、交通状况、资源特色及产业发展情况等不同, 其居民收入来源差别较大。如白云湖村、边溪村、长安营村、大坪社区、桃林村等, 这些村以丰富的资源为基础, 距离核心景区较近, 可以依托景区资源, 进行配套接待工作, 发展了科教游憩业、种植业、畜牧业、养殖业等产业, 解决了大部分村民的生计问题。而共和村、平南寨村、坳岭村、大阳村、大横村、黄伞村等大部分村的区位条件较差, 距离核心景区或交通干线较远, 村民主要以土地耕种、外出务工或子女赡养为生。原来主要是“靠山吃山、靠水吃水”的生存方式, 大部分村民依靠造林砍树为主要生活经济来源, 由于国家公园试点后, 实行严禁砍伐、严禁采挖中草药、严禁电鱼、严禁捕猎等行为, 实行全面封禁政策, 村民们丧失了依靠山林来增加收入的途径, 受全面封禁政策的影响, 村民将被迫改变生计, 一切要以国家公园的保护为主要目标, 必须配合公园的保护与游憩发展, 转变生计。

(一) 国家公园政策宣传未到位, 居民对产业发展方向不明确

南山国家公园管理局针对产业发展设立了产业准入正面清单和负面清单, 由于工作人员力量薄弱, 加上没有把工作重心放在国家公园政策宣传上, 没有与地方各级政府及相关部门和村组干部形成强有力的联动机制, 没有多形式广泛开展宣传工作, 导致宣传未到位, 因此在引进投资发展相关产业时总被禁止或限制, 造成人力、物力、财力等各方面的浪费, 很大程度上限制了当地经济发展。

(二) 国家公园村庄发展差距大, 居民对国家公园建设认识不一

由于各村的区位和资源条件不同, 各村之间的发展差异较大。如大坪社区、桃林村、边溪村等村依托良好的区位条件和资源优势, 产业发展较好, 能带动村里经济发展, 解决部分村民就业。这些村庄对于国家公园试点是认可的, 也积极支持。但共和村、大横村、大阳村、平南寨村等多数村庄, 因为区位条件较差, 科教游憩资源优势不明显, 又受禁砍禁伐禁猎政策影响, 产业发展状况不佳, 因此村民主要靠土地耕种和外出务工为生。目前享受国家公园林地补贴及相关产业发展福利较少, 部分居民对国家公园试点态度不是特别积极。极个别村庄甚至表示如果得不到公园试点带来的福利和便民, 下一步他们将不愿意支持和配合公园的一些措施。

二、对策与建议

(一) 加大国家公园政策宣传力度, 提高社区居民认知度

国家公园政策主要由国家公园政策总体感知、集体林经营权流转政策、生态移民搬迁政策、野生动植物资源保护政策、特许经营政策等五大部分构成。通过调查访谈结果得出, 社区居民对野生动植物资源保护、集体林经营权流转政策、特许经营制度等政策的感知情况较强, 了解较多。对国家公园政策总体感知、生态移民搬迁政策及野生动物破坏农作物的补偿政策等了解程度一般。因此, 必须加大国家公园政策宣传力度, 提高社区居民认知度。一是南山国家公园管理局应进一步加强宣传力度, 创新宣传宣讲方式方法, 坚持多渠道宣传, 并加强宣传队伍人才建设; 二是社区居民获取政策信息的主要途径是村组干部, 目前政策咨询对象(村组干部)并未完全掌握最新政策资讯, 故应建立健全居民政策机制, 拓宽政策咨询渠道; 三是现行政策中, 野生动植物保护政策、集体林经营权流转政策推行见效快、国家公园政策总体感知、生态移民政策等推行慢落地难, 急需加紧宣传和解说, 让居民更加了解国家公园试点, 尽快作为主人翁参与到国家公园管理中; 四是居民对于产业准入正面清单和负面清单都不了解, 急需尽快明确并下发张贴到各村镇服务中心, 引导居民做好产业转型和生计转型。

(二) 针对国家公园范围内不同社区类型, 合理规划生计转型定位

国家公园可持续发展需要重点关注当地居民生计的可持续。根据调查数据分析, 可将调研村庄居民划分为以参与传统务农型、务工型、公职收入型、科教游憩主营型、其他商贸型、均衡兼收型等六种生计策略。结合调研社区居民居住点的空间分布特征来看, 生计资本值最高的主要分布在距离核心科教游憩资源最近的村落或科教游憩观光主干道与接待区附近的均衡兼收型和科教游憩主营型农户, 如边溪村、桃林村、南山镇大坪社区等地。这些村庄居民利用原址改建的房屋进行科教游憩接待活动或其他商贸活动。而生计资本值最低的主要是分布在海拔较高、偏离科教游憩交通干线的传统务农型农户, 如共和村、大阳村、坳岭村、黄伞村等。该类型农户既缺少开展高生计策略的交通位置和科教游憩资源优势, 又因生计资本和技能的缺乏而长期面临低收入

弱势地位。位于不同区域的村庄，影响居民生计策略选择的生计资本因素有较大的差异，有人力资本、金融资本、区位交通、与核心景区的距离、自身科教游憩资源条件等。农户的生计与他所在的村庄的经济发展密切相关。根据调研村庄的区位交通、科教游憩资源、产业情况以及所处功能区等因地制宜，合理规划生计转型定位。有的以餐饮接待为主，有的以生态体验为主，有的以种养殖为主，有的以手工艺品生产为主等。积极探索人与自然是和谐共生新模式。按照政府主导、多方参与、生态保护和扶贫开发有机结合的原则，充分发挥各自的优势和作用，引进创新国家公园规划先进理念，共同开展南山国家公园范围内自然教育和生态体验区规划及入口社区规划的编制工作，统筹规划为物种保护、科普游憩、科学研究、社区发展、生态科教游憩等于一体的新型生态社区，促进南山国家公园的健康永续发展。

（三）多措并举加大投入，提高社区居民收入

一是加强金融资本建设，促进农村信贷服务多元化。通过鼓励发展多层次的农村金融机构和非金融机构，为低收入农户提供小额贷款、低息和贴息贷款，使他们能够有机会选择多样化的生计策略或发展当地特色种养殖产业。二是实施分类搬迁安置计划。通过生态移民和科学合理地科教游憩规划，有效改善偏远山区居民的区位条件。政府及相关部门应努力把偏远山区的脆弱性和低收入农户纳入生态移民计划，将他们搬迁至低海拔的居民聚集区和交通干线中来，或通过深入挖掘并打造新的科教游憩景点及外部休闲产品，让原来远离核心景点的农户有机会参与到科教游憩服务和经营中，摆脱地理区位的制约，让社区居民都能参加国家公园建设的各个环节，比如生态保护、自然教育、游憩休闲、科学研究、生态体验等各个相关领域都可以开辟出相关岗位，并鼓励居民积极应聘，优先吸收当地居民就业，更好地发展多样化生计活动。三是加强特许经营管理。在不影响资源和生态保护目标的基本原则下，设置共管资源经营权的特许标的，将公共资源的使用权、部分收益处分权授权给企业、组织或个人，开展增进公共利益的非资源消耗性活动。在特许经营项目中，要优先考虑当地居民和企业参与。四是注重产业发展。国家公园社区的发展要将实现乡村区域的特色发展作为首要目标，保护是手段，通过基于保护的特色发展，使得各个乡镇都有自己的特色产业链，每个村都有自己的特色，形成一村一品。要大力发展林下经济。如林下食用菌种植、林下养殖等。要利用国家公园优美的自然景观和良好的生态环境，适度开展多种经营、生态科教游憩，重点发展国家公园文创产业，完善国家公园科研、教育、游憩等综合功能。同时，创新科教游憩业态，推动形成绿色发展方式和生活方式。内容方面不仅包括科普研学活动，也包括生态体验、森林康养、有机农牧、绿色种植等。依托当地有条件的村庄发展几个类型的特色村庄集群，如高山蔬菜基地特色村庄集群、农家乐特色村庄集群、研学特色村庄集群、红色文化特色村庄集群、茶文化特色村庄集群、苗族文化特色村庄集群、特色民宿村庄集群等。重点改善社区内基础设施和公共服务设施，提升产业发展水平。充分利用国家公园品牌促进生态产品增值。实施国家公园品牌带动战略，提升一二三产业产品升级，将资源环境的优势转化为产品品质的优势，通过平台推广体现出价格优势和销量优势，实现单位产品的价值提升。依托南山、金童山、明竹老山、奇山寨、玉女溪、白云洞、白云湖、十里平坦、十万古田等自然景观和浓厚的苗族文化，加强包装和宣传，打造颇具地方特色的文化产品，结合生态观光，打造集康养、科教、休闲、游憩、自然教育等于一体的综合性生态科教游憩与服务业。五是建立健全生态补偿机制。集体林生态补偿的租赁费用及生态公益林提标费用应纳入省级财政预算，而不是从项目经费中列支，同时应满足林农的需求，做到凡林农自愿申请流转的都应及时给予办理集体林经营权流转手续。野生动物破坏农作物的补偿问题尽管建立了保险机制，但申请补偿不方便，也不大及时，由于补偿金额少，林农办理得不偿失，怨声载道，建议保险公司要委托基层

机构鉴定后及时补偿，方便广大林农。六是构建社区居民培训引导机制。国家公园周边聚集着居民、专家、投资者、社会团体等各类人群，这些人群在本质上都可以称作社区居民。对于这些社区居民，要建立起长效化的培训机制，以确保社区居民在生态保护意识方面的不断强化，并且能够引导社区居民不断调整自己的生产活动，以适应国家公园的保护需求。社区居民的培训引导主要涉及政策讲解、产业指导、生态培训等方面的工作，这些工作看似是公益性的工作，实际上能够对地区发展起到多方面的良性作用，甚至能够带动整个区域的消费。对于生态保护来说，长时间的培训引导工作能够形成主动的国家公园保护氛围，减少国家在被动保护方面的投入，提升国家公园的保护效能。

参考文献：

- [1]李果, 申慧敏, 周玥希, 孙碧莲, 杨晶柳. 南山国家公园社区居民参与生态补偿的意愿探究[J]. 市场周刊, 2020(01): 22-23+28.
- [2]王卓. 基于遗产廊道理念的重庆都市区抗战遗产整体性保护与利用[D]. 重庆大学, 2018.