



报告摘要

东北虎豹国家公园与社区协同发展现状 ——以珲春片区为例

“十八大”以来，中国政府大力践行新发展理念，推进生态文明体制改革，探索建立生态保护与经济发展的高效协同模式，建设人与自然和谐共生的现代化。建立国家公园体制是生态文明制度建设的重要内容，对于推进自然资源的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，具有全局性、统领性、标志性的重大意义。东北虎豹国家公园作为中国首批设立的五个国家公园之一，在国家公园体制建设中承担了重要使命。东北虎豹国家公园不仅将致力于保护和恢复东北虎豹野生种群，还需要解决东北虎豹保护与人的发展之间的矛盾，实现人与自然和谐共生。两项目标均需要推动生态保护和自然资源资产管理体制创新，实现统一、规范和高效的管理。

目前，东北虎豹国家公园所在区域农村社区居民数量众多，社区发展传统上对于森林等生态系统的依赖程度依然较高，国家公园管理和当地社区发展之间的矛盾冲突在局部地区屡有发生。为系统掌握东北虎豹国家公园与周边社区协同发展现状、问题及成因，东北虎豹国家公园珲春分局、自然资源保护协会和北京林业大学谢屹教授研究团队开展合作，组建项目组，在东北虎豹国家公园相关政策法规文件、研究报告等资料收集的基础上，北京林业大学谢屹教授研究团队开展实地调研，运用统计分析与所述事相结合的方法，较为系统地呈现了东北虎豹国家公园的建设与发展现状、周边社区概况以及东北虎豹国家公园与周边社区的协同关系现状，并对中土门子社区参与项目开展了案例分析，并提出相应政策建议。

一、研究内容

基于前期对政策文件的梳理，聚焦东北虎豹国家公园珲春片区，通过实地调研形成社区经济社会发展水平、方式和模式的本底资料，结合拟实施的社区发展和保护参与项目，提出促进国家公园和社区协调发展的政策建议。主要研究内容包括如下四个方面：

1.东北虎豹国家公园珲春片区周边社区本底资料收集及分析

在珲春片区选择有代表性的社区（行政村及村小组）作为重点研究区域，针对村民、合作组织、林业大户等多利益相关方开展调研，收集当地社会人口、资源利用、收入来源及水平、自然保护意识等方面的基本资料，形成本底资料库，并开展相关的特征分析。

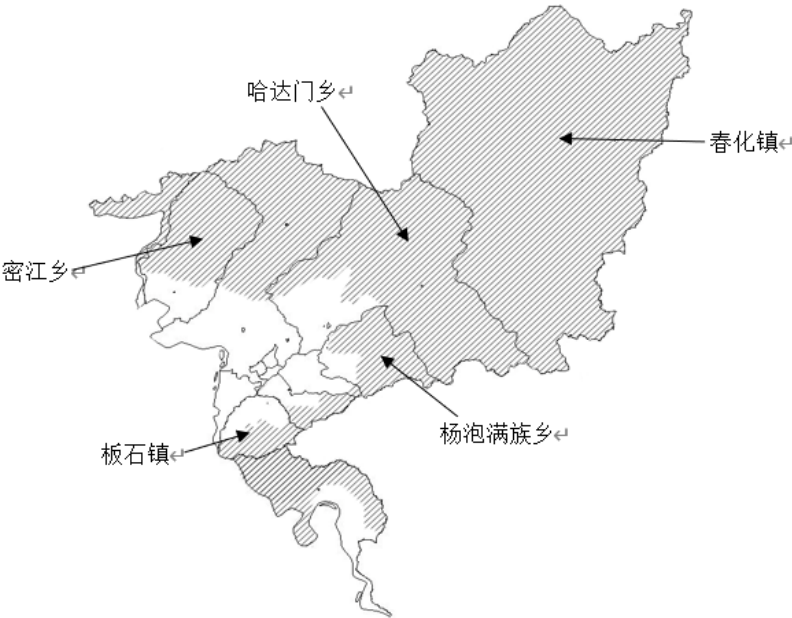


图1: 东北虎豹国家公园珲春片区区域示意图

表1: 调研乡镇及村名

调研乡镇	调研村
密江乡	东新村、三安村、解放村、下洼子村、中岗子村
杨泡满族乡	杨木林子村、泡子沿村、红旗河村、庙岭村、松林村、东阿拉村
板石镇	东兴村、孟岭村、南秦孟村、湖龙村、新农村、板石村
哈达门乡	新兴村、和平村、河山村、太平村、松树村、涌泉村、仲坪村、马滴达村、三道沟村、塔子沟村、平安村、一松亭村、雪岱山村、青山村、柳树河子村
春化镇	四道沟村、西土门子村、中土门子村、兰家村、桦树村、草坪村、东兴镇村、分水岭村、下草帽村、上草帽村、太平沟村、梨树沟村、小六道沟村、大六道沟村、洋金沟村、五道沟村、官道沟村、河东村、镇安岭村

2. 东北虎豹国家公园建设发展及社区政策分析

系统梳理东北虎豹国家公园的建设发展历程、保护目标、组织机构、运行机制、社区政策等。总结在支持社区参与国家公园建设管理方面已开展的做法和经验，以及与当地社区发展相关的中央及地方政府已出台的政策。

3. 东北虎豹国家公园珲春片区周边社区自然保护参与现状的分析

通过对现有社区政策及社区自然保护参与项目的梳理，分析当前东北虎豹国家公园周边社区人口参与自然保护的方式、深度、广度、障碍与成效等。针对东北虎豹国家公园拟实施的社区参与式巡护等项目进行案例研究，总结项目实施成功经验与不足。

4. 东北虎豹国家公园和社区协调发展模式研究

基于上述研究，讨论东北虎豹国家公园与社区间的相互影响及成因，总结东北虎豹国家公园与社区间的关系，归纳国家公园和社区已有的协调发展模式，以及下一步可探索的协调发展模式及实现路径。

二、研究结论

1. 东北虎豹国家公园范围内建设与保护成效显著

自设立以来，东北虎豹国家公园基本建立了“管理局—管理分局—基层保护站”的三级垂直管理体系，在国家公园体制试点基础上同步开展了健全国家自然资源资产体制试点，由吉林、黑龙江两省移交9类行政职能1561项，以实现对各类国有自然资源资产的统一管理。开通了东北虎豹国家公园自然资源监测和管理系统。与俄罗斯豹地国家公园构建了跨国合作保护平台，完善野生动物保护的跨国合作机制。国家公园范围内野生动物数量大幅增加，生态保护成效显著。

2. 东北虎豹国家公园的发展依然面临重要挑战

东北虎豹国家公园涉及黑龙江、吉林两省5个县（市）共计7万多人口，同时还涉及包括森工林业局、国有林场、国有农场以及自然保护区、森林公园、湿地公园、水产种质资源保护区等在内的不同类型的自然保护地，因此，跨地区、跨部门的多头管理体制问题、资金配套来源单一、自给能力不足问题，以及东北虎豹国家公园周边社区可持续发展路径不明等问题，仍是目前东北虎豹国家公园发展所面临的重要挑战。在社区协调发展方面较为突出的问题包括企业承担行政职能的历史遗留问题需要解决，集体林地的所有权与经营权权属不明，以及周边社区农户生计问题。

3. 国家公园的设立对周边社区居民的生计活动产生了一定程度的影响

项目调研了东北虎豹国家公园珲春片区共51个村，面向长期居住在村内的农户收集问卷534份。数据显示，2021年珲春地区农村常住居民人均收入16560元，而调研村农户人均年收入11000元左右。在试点过程中，东北虎豹国家公园范围内的核心保护区、特别保护区及恢复扩散区禁止开展任何生产、旅游及生态体验等经营活动，对园区范



东北虎豹国家公园周边社区农户黄牛养殖

国内及周边社区原住农户的生计状态产生了一定程度的冲击。例如，野生动物肇事造成种养损失，禁止黄牛散放后圈养黄牛的饲养成本提高了3-4倍，以及野外采集活动的减少。研究还显示，调研村呈现出严重的老龄化、空心化和空巢化等特点，东北虎豹国家公园相关限制的政策出台后，也间接影响了周边农户的生计活动向非农类生计活动的转变，以及非农劳动的增加。

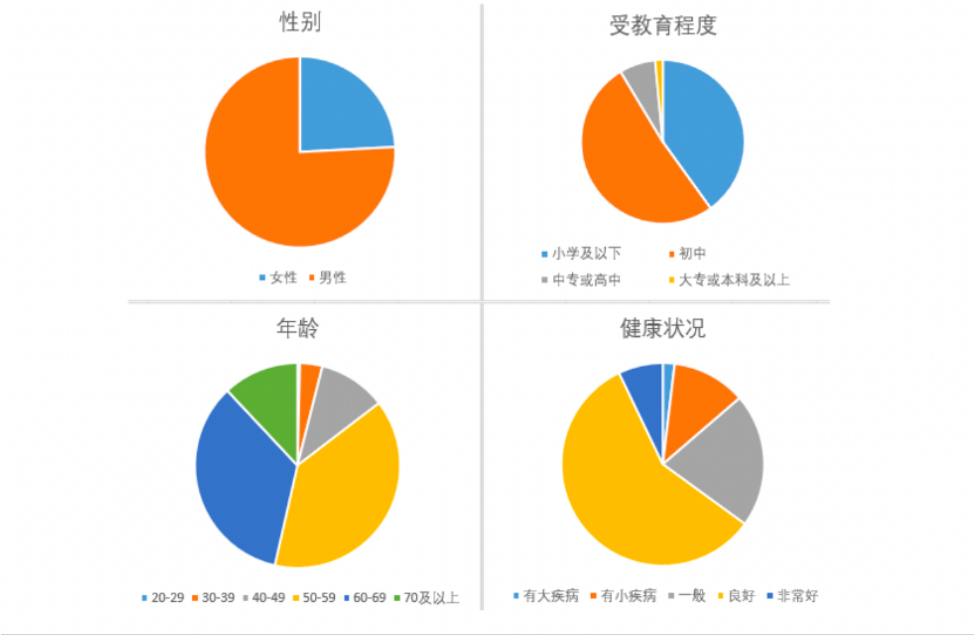


图2: 受访农户基本情况

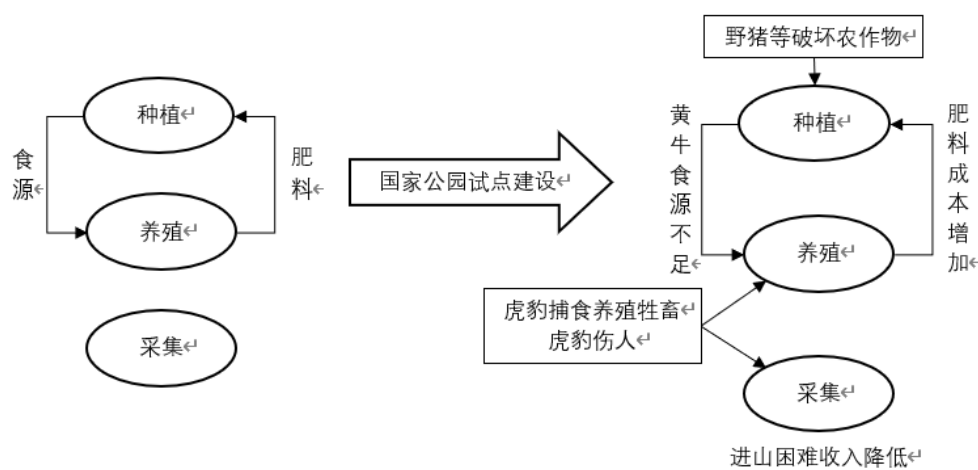


图3: 东北虎豹国家公园周边社区农户生计变化

4. 东北虎豹国家公园珲春片区与周边社区协同关系现状总体良好

调研发现，社区农户对国家公园建设、野生动物保护、限牧禁猎等方面的认识水平较高。超过 95% 的受访农户能够明确说出东北虎豹国家公园主要保护物种，62.5% 的农户认为国家公园是重要的或非常重要的。近半数农户认为自己有责任参加东北虎豹国家公园的保护管理工作。这显示出周边社区对东北虎豹国家公园建设的认知和接受程度较高。但是农户对东北虎豹国家公园管理政策的了解程度与认同程度有待提高。仅有10%的农户表示对东北虎豹国家公园的管理政策完全了解，多数农户表示了解程度一般，约25%的农户表示对东北虎豹国家公园的管理政策完全不了解。仅6.7%的农户对东北虎豹国家公园的管理政策完全认同，约半数农户表示对东北虎豹国家公园管理政策的认同度一般，而有近25%的农户对管理政策表示出较低的认同度。约48%的农户认为东北虎豹国家公园的建设总体来说较好，28%的农户认为东北虎豹国家公园的建设总体感觉一般，其余农户认为东北虎豹国家公园的建设总体并未达到他们的期望。

三、对策建议

1. 促进土地规模化集约化经营

发挥政府的监管指导职能，推动政策措施优化，为土地规模化经营创建良好的制度与政策环境。发挥村委会的组织协调功能，做好农户参与土地流转和整合的组织引导工作。激发农户参与流转的积极性，消除土地流转和整合的根本性制约因素。

2. 加速种养产品生态产品价值实现

大力发展特色生态产业，拓宽人口增收渠道。发挥网络宣传产生的市场推广作用，促进“生态优势”向“经济优势”转化。积极推动国家公园管理部门与各级人民政府的协作，共同提升东北虎豹生态品牌的经济效益实现能力。



东北虎豹国家公园周边社区农户木耳养殖地

3. 完善野生动物肇事补偿机制

进一步拓展补偿资金规模；优化补偿工作机制，完善补偿工作监管制度。

4. 拓展农户保护参与渠道

在土地流转和整合的前提下，采用雇佣式种植的方式，为农户实现工资性收入。吸纳农户参与和组建参与式保护巡护队伍，开展清山清套、外来人员监管等保护工作，实现农户生态就业。

5. 提升国家公园社区工作能力与体系建设

加强社区工作能力，实现东北虎豹国家公园与社区协同发展。优化社区工作机制，形成部门合力。加大社区工作科技支撑，探索东北虎豹国家公园与社区协同共进的机理性问题。