

自然保护地内原住民权利保障问题研究

那 耀

天津大学，法学院，天津

收稿日期：2024年4月3日；录用日期：2024年5月17日；发布日期：2024年5月31日

摘 要

建立以国家公园为主体的自然保护地体系既是贯彻生态文明思想的重要实践，又是我国生态文明思想的重要组成部分，自然保护地对于保护生物多样性，整合自然资源和维护生态系统有着重要的意义。其中，作为关键参与者的原住民与自然保护地的建设存在着对立统一的关联性，本质是自然保护地的公益性和原住民权利的私益性的产生的种种人地矛盾。在实践层面，由于缺乏法律上明确认定的身份主体导致原住民所享有的一系列权利未得到充分落实诸如人地冲突、主体权责不对等。在学界理论层面，如何通过构建一系列制度实现原住民的权利保障也展开了诸多讨论，但是面临着法律缺失，法规执行困难等问题导致如何保障原住民权利存在很大的争议。探索自然保护地原住民的权利保障为国家公园为主体的自然保护地体系提供实践需要，通过厘清原住民的身份，并以下几个方面入手建立自然保护地原住民权利保障制度，完善自然保护地法律制度让原住民权利有法可依全面落实对原住民的生态补偿制度，缓解自然资源权属冲突，实现自然保护地共同治理，在满足自然保护地公益的基础上切实保护原住民的合法权利。

关键词

自然保护地，原住民，权利保障

Research on the Protection of Rights of Indigenous Residents in Nature Reserves

Yao Na

Law School, Tianjin University, Tianjin

Received: Apr. 3rd, 2024; accepted: May 17th, 2024; published: May 31st, 2024

Abstract

Establishing a system of nature reserves centered around national parks is not only an important

文章引用：那耀. 自然保护地内原住民权利保障问题研究[J]. 社会科学前沿, 2024, 13(5): 615-623.

DOI: 10.12677/ass.2024.135437

practice to implement the ideology of ecological civilization but also a crucial component of China's ecological civilization ideology. Nature reserves play a significant role in preserving biodiversity, integrating natural resources, and maintaining ecosystems. Among them, the relationship between indigenous residents and the construction of nature reserves, as key participants, embodies a dialectical unity of contradictions. This is fundamentally the result of conflicts between the public nature of nature reserves and the private interests of indigenous residents. In practical terms, the lack of legally recognized identity subjects often leads to a series of unfulfilled rights enjoyed by indigenous residents, such as conflicts between people and land and the inequality of subject rights and responsibilities. In academic theory, discussions on how to safeguard the rights of indigenous residents through the establishment of a series of systems have been ongoing. However, controversies arise due to issues such as legal gaps and difficulties in law enforcement, which hinder the effective protection of indigenous residents' rights. Exploring the protection of the rights of indigenous residents in nature reserves is a practical necessity for the system of nature reserves centered around national parks. By clarifying the identity of indigenous residents and starting from several aspects, such as establishing a system for safeguarding the rights of indigenous residents in nature reserves, improving the legal system of nature reserves to provide legal guarantees for the rights of indigenous residents, and fully implementing the ecological compensation system for indigenous residents, efforts can be made to alleviate conflicts over natural resource ownership and achieve shared governance of nature reserves. This will effectively protect the legitimate rights of indigenous residents while meeting the public welfare objectives of nature reserves.

Keywords

Nature Reserves, Indigenous Residents, Rights Protection

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

2013年中共十八届三中全会首次明确提出了“建立国家公园体制”的改革目标，正式宣布了构建自然保护地体系的战略决定。我国自然保护地的制度建设取得了重大的发展成果，但实际上，盲目追求保护地面积与数量的增长，却忽视了自然保护地原住民的权利，从而导致自然保护地管理与原住民的利益矛盾冲突不断凸显，冲突矛盾的背后本质是作为“公益性”的自然保护地与“私益性”的原住民权利之间存在一定的冲突，主要表现为对原住民生存权、发展权等不同方面的影响。部分自然保护地的规划和管理未能充分考虑原住民的需求和意愿。过于单一的保护观念使得在规划和管理中缺乏对原住民生计与发展的合理考虑原住民参与自然保护地管理的渠道和机制尚不完善，他们在决策过程中的参与度有限。如何促使自然保护地的制度更全面地考虑到原住民的权利，实现生态保护和原住民权利保护的双赢，又如何实现自然保护地管理与原住民的利利平衡，既能满足原住民生存发展的需求，又能保护自然保护地的生态环境，从而推动以国家公园为主体的自然保护地体系建设是一个不可忽略的重要课题。

2. 自然保护地原住民权利保障研究现状

自然保护地原住民参与治理方面的研究这方面的综述主要聚焦于原住民在自然保护地管理中的

参与程度、社区治理机制以及协同共治的实践经验,社会参与与治理研究方面,在自然保护地治理方面,唐芳林(2010)指出国家公园的构建要致力于减少而不是加重社区贫困,要与乡土居民和当地社区共同管理、共享利益[1]。刘超等学者(2023)指出在社区治理方面,研究探讨了政府与社区之间的协商、沟通和参与机制[2]。这包括了社区内部的组织结构、决策过程、资源分配以及社区与外部利益相关方的关系。研究者考察了社区层面的自治和自我管理,以及与外部机构的协同合作,旨在找到一种平衡各方利益的治理模式。其次,于文轩(2020)指出协同共治的实践经验也是该领域研究的亮点之一[3]。通过案例分析,关注实际中如何实现不同利益主体的协同工作,包括原住民、政府、科研机构等。这些实践经验为建立更为灵活、可持续的自然保护地管理模式提供了宝贵的经验教训。总体而言,自然保护地原住民的社会参与与治理研究旨在深入理解在保护自然保护地的同时,如何保障原住民的权利、尊重其文化传统,并寻求一种可持续的管理模式。通过对这一领域的深入研究,可以为自然保护地的建设提供科学的建议,促使自然保护地管理更加公正、包容。自然保护地内原住民权利实现方面的研究,从立法角度出发秦天宝(2008)指出法律原则制定方面在自然保护地原住民的权利保障要在公益优先原则和补偿原则的基础上构建利益分享、补偿损失等机制[4]。李一丁(2020)主张我国应创设以传统资源权和共同管理权为核心要素,兼含生态补偿权、特许经营权为补充内容的自然保护地原住民权利体系,并在自然保护地立法中通过专门条款对其予以明确和落实。在共建共治共享方面,吕忠梅(2021)孙佑海(2019)指出建立多方参与制度[5]结合有关实践规定公益治理、社区治理、共同治理等不同形式的保护方式,重点保障社区和原住民的参与权利[6][7],鲁冰清(2022)主张实现国家公园与原住民共建共享机制的具体进路[8],促进国家公园与原住民形成利益共同体、情感共同体,实现共建共享、共生共荣。

3. 自然保护地原住民及其权利的概念

3.1. 自然保护地原住民的概念

自然保护地原住民通常指定居在自然保护区周边或自然保护地内,并在该区域内依赖自然资源进行传统生计方式的人群。从法律法规层面出发,我国关于原住民的相关规定只规定于较低位阶的行政法规和地方性法规和部门规章中。从居住地域看,自然保护地原住民通常居住在自然保护区的特定地域内,其传统居住区域可能涵盖森林、草原、湿地、河流等各种生态系统。从生计方式来看,这些居民的生活方式通常基于对当地自然资源的依赖,进行刀耕火种,原始狩猎等维持生计。他们通过代代相传的知识和技能,适应并利用当地的自然环境。从文化和社会联系看,自然保护地原住民对其传统文化和社会体系具有深厚的认同感,这包括语言、宗教、社会组织等方面。他们的文化和社会体系通常与自然环境相互交织,形成一种独特的生态文化。从生物遗传资源来看,这些居民通常自然资源的惠益分享权,拥有丰富的生态知识,包括植物、动物、气候、地理等方面的传统知识。这些知识对于维持他们的生计方式以及保护当地生态系统具有重要意义。自然保护地原住民都是一国的公民,通常与自然保护地的管理政策有关。故本文探讨的自然保护地原住民,主要是指长期居住在自然保护地边界范围内的居民。

3.2. 自然保护地原住民权利

自然保护地原住民的权利是指他们在自然保护地中享有基于世代生活在自然保护地周围而产生的享有的权利,这些权利包括基于生存在自然保护地周围而带来的特定生存方式、发展方式而获得的一系列权利[9],旨在保护其在特定地区的生活方式、文化传统和社会结构,确保他们能够在自然保护地范围内获得应当享有的权利并在自然保护地的管理中发挥积极作用。

从相关法律法规层面来看,原住民在法律上享有一系列权利,这包括但不限于土地使用权、资源

采集权、文化传承权等。这些权利通常由行政法规、地方性法规明确规定和保障，例如《风景名胜区条例》(2016年修订)第11条明确规定对原住民财产权的保护，并确认对所有权、使用权限制的补偿。以《四川省大熊猫国家公园管理条例》来看，第21条具体体现了关于原住民的权利保障，一是保障原住民权益，规定了暂时不能搬迁的原住民在不扩大用地规模的情况下，可修缮生产生活基础设施，从事必要的种植、养殖等活动。二是搬迁安置工作，规定了所在地人民政府应与管理机构合作，根据国土空间规划和其他规划，按照国家相关规定进行原住民的搬迁安置工作。三是引入特许经营制度，优先支持原住民等参与特许经营活动，保障其自然资源权益。四是积极吸纳参与国家公园建设，规定管理机构应积极吸纳大熊猫国家公园及周边居民、企业、社会组织等参与国家公园的建设、保护、管理。五是优先聘用原住民和原国有林业管护单位职工，合理确定管护报酬。但是也存在一些不足，对于原住民搬迁安置工作的规定相对较为概括，可能需要更具体的措辞和程序以确保公平和合理性。虽然法规规定具体办法由省人民政府制定，但文字中未提及特许经营制度的具体实施细节，可能需要更详细的规定以确保透明度和公正性。法规提到设置生态管护公益岗位，但未具体说明这些岗位的要求和职责，可能需要更明确的规定以确保有效的生态保护。

3.3. 自然保护地原住民权利的类型

生存权是指公民有要求国家保障维持、延续其生命及其安全和最低生活需要的权利。生存权是一种保障权，它的成立意味着国家或社会的积极义务的设立，我国《宪法》规定国家尊重和保障人权，首要的是保障人民的生存权。生存权是一项基本人权，人民必须首先满足吃、穿、住的基本要求，然后才能从事政治、文艺、宗教等活动。总体而言，自然保护地原住民的生存权涉及到他们在特定环境中的基本权利，包括生活环境、居住环境以及资源利用权。这些权利的保障既要考虑到保护自然生态的需要，也要确保原住民在自然保护地内有着安全、健康、稳定的生活条件。这是在划定自然保护地制定自然保护区管理条例时必须综合考虑的关键因素，以促进保护地的可持续管理和原住民的权利得到充分尊重。

发展权是个人、民族和国家积极、自由和有意义地参与政治、经济、社会和文化的发展并公平享有发展所带来的利益的权利。由于保护地蕴含着巨大的生态、资源与经济价值，围绕着保护地的开发、利用与保护，必然存在着原住民与自然保护地的利益冲突[4]。从结构上分析，自然保护地所涉及的利益关系主要包括两组相互对应的范畴“公共利益-私人利益”和“环境利益-经济利益”。原住民有权享有与其文化、传统生活方式相适应的发展机会，而非被迫接受破坏性的变革。为了保障原住民的发展权，相关部门应当制定相应政策并加以执行。这包括但不限于在自然保护地管理中充分考虑原住民的生计需求，确保其在生活和经济活动中能够持续发展。同时，还需要通过法律手段，确保原住民在自然保护地内享有与其他公民相等的基本权利，以促进其全面发展。

原住民的惠益分享权，“惠益分享”ABS (Access and Benefit Sharing)是指在利用自然资源、生物多样性或其他共享资源的过程中所产生的经济、社会、文化等方面的好处，通过公正和公平的方式进行分配和分享。通常认为，惠益分享按照是否以货币为表现形式来进行划分，可将惠益分享分为货币惠益和非货币惠益两种形式。而按照惠益持续时间长短来划分，则可将惠益分享分为短期、中期和长期惠益[10]。CBD公约ABS专家工作组曾经专门对ABS活动中各方参与主体进行过全面、详细地总结，它们具体包括：自然资源管理部门，工业部门，科研和学术机构，原住民和当地社区等等[11]。故而本文对自然保护地的惠益分享则是强调综合性的惠益分享权。综上，可对自然保护地原住民的惠益分享权作出如下定义，惠益分享是指自然保护地原住民同国家和政府部门一样，享有对自然保护地内的自然资源权益的使用、开发、利用并获取的货币或非货币利益，短期、中期乃至长期惠益。原住民的惠益包括货币惠益和非货币惠益，所谓货币惠益是指能以货币衡量和表现的利益，主要包括自然保护地内生态

移民的补偿、生态补偿费、政府的优惠政策等；而非货币惠益，是指不能用货币衡量和表现的利益，主要包括自然保护区内公共设施的改善、获得教育和培训、就业机会增加、经济结构转变等。

4. 自然保护区建设与原住民权利的冲突

4.1. 自然保护区保护与原住民自然资源利用存在冲突

自然保护区的自然资源权属冲突主要体现在“保护为主，全民公益性优先”的理念下，与原住民的私益性权益产生冲突。从结构上分析，自然保护区所涉及的利益关系主要包括两组相互对应的范畴：“公共利益 - 私人利益”和“环境利益 - 经济利益”[4]。本质就是原住民应当享受的权利与自然保护区保护产生冲突。我国的自然保护区普遍存在人、地约束[12]，与原住民的私益性权利往往发生矛盾。但从形式上分析，自然保护区中所包含的利益关系可以大致分为二个彼此对应的类型：“公共利益 - 私人利益”和“环境利益 - 经济利益”。本质上是原住民应该享有的土地权益，与自然保护区保护地产生矛盾。由于普遍存在着人、地约束关系，原住民的生计来源又与自然资源有着密切的经济依存关系，再加上人地关系历史的悠久，就产生了人、村集体和国家各层级交错复杂的国土、资源权的关系[13]。然而，在实际执行中，一些地方政府、保护区管理机构以及监察人员误将“国家公园实行最严格的保护”和“核心保护区禁止生产活动”误解为对国家公园和核心保护区的全面限制。这导致采用了“一刀切”的生态移民政策和刚性的分区管控制度，导致家庭、村庄集体的资源产权发生变化，给原住民的资源利益带来了损害。以云南省昭通市为例，昭通是长江上游的重要生态屏障，昭通的生态建设事关下游 9 省 2 市和金沙江、长江上游 5 座梯级电站、水利枢纽的安全，生态地位十分重要。昭通是云南生物多样性丰富的地区之一，具有动植物区系的种类丰富、起源古老、遗种和特有种等特征，截止到 2023 年 12 月，目前林草系统管理的自然保护区达到 22 个，总面积约为 204.7895 万亩，约占国土面积的 5.9%。昭通多数自然保护区在建立之初，是为了对一些珍稀自然资源实施抢救性保护，建立时缺少系统调查研究、科学规划设计，将大量村庄、集镇、农地、集体林、人工商品林和一些工矿企业等划入自然保护区范围，群众迫于生计和改善生活，“靠山吃山、靠水吃水”的思想明显，制约了自然保护区健康发展，对当地群众脱贫致富也产生限制性约束，保护与发展矛盾突出。

4.2. 管理模式与原住民的参与权利存在冲突

自然保护区建设在尊重原住民传统生活方式和特有文化的基础上，强调社区保护，促进人与自然的和谐发展[14]，任何不问地理条件差异、人文经济差异、利用形式差异而搞一刀切规定的立法、行政和运管条文，都是有违“因地制宜”的地理学规律的[15]，既得不到当地群众和当地政府的敬畏与遵从，也难以实现最初设定的保护目标。然而在自然保护区以及国家公园试点区中原住民在参与管理中一直处于被动地位以及很多的问题。从几个方面出发，分析了原住民在参与管理上存在的问题。

一方面，以自然保护区管理条例、国家公园管理规则、规划等文件为例主要以自上而下的理性设计为主导，未充分考虑到原住民的生态习惯和法的自身合理性。这导致了规则的统一性与地方差异性、理性建构与经验知识之间的冲突。另一方面，原住民赋权不足，法规未能给予原住民足够的赋权，导致他们在管理规则、规划制定等方面的参与程度有限。这使得原住民更多地被动接受管理，而缺乏知情同意、利益表达与协商、参与决策的机制。例如，《风景名胜区条例》第 11 条第 2 款规定：“申请设立风景名胜区的人民政府应当在报请审批前，与风景名胜区内土地、森林等自然资源和房屋等财产的所有权人、使用权人充分协商”；第 18 条规定：“编制风景名胜区规划，应当广泛征求有关部门、公众和专家的意见；必要时，应当进行听证。”然而，这种协商和听证在现实中往往流于形式，公众的意见难以发挥决定性的作用。而且，这种协商或听证也仅限于自然保护区的设立阶段，对居民如何参与自

然保护地的管理，及时表达自己的利益需求，并未有明确规定。

另一方面，长期以来，我国自然保护区在管理上实行的是一种封闭式的管理模式[16]。管理主要由当地政府和相关部门负责，而保护区居民被排斥在外，自然保护区范围内土地等各类自然资源所有权人、用益物权人，从划入自然保护区的土地上被迫搬迁的居民，或被迫移居到自然保护区内的居民。环境多元共治强调各主体间的沟通与协调，从环境利益表达层面为各主体提供了充分有效的环境利益诉求渠道[17]，公众参与是环境治理区别于其他选择的重要标志，没有公众参与也就无所谓治理的存在[18]。在自然保护区管理的参与如何参与，参与的深度与广度都决定了自然保护区管理的成败，原住民的参与权利通常被模糊化、形式化成为被动的接受者，必须服从来自管理者的安排，难以充分发出自己的声音。尽管原住民被纳入国家公园管理工作岗位，但主要从事劳力性工作，而非更高层次的管理职责。这造成了原住民在自然保护区的管理中仍然是对象而非共建主体，难以真正认同与支持自然保护区的建设。有的保护区内实施特许经营制度带动了当地居民就业，拉动地方经济，使附近居民获益。以宁夏沙湖保护区为例，附近居民参与社区共管共建以及特许经营决策管理的活动较少，通过对对应问题结果进行统计，高达50%的受访居民不清楚什么是共管共建，这表明相关制度政策普及程度不高[19]。此外，缺乏协调机制，矛盾无法有效协调，可能是因为缺乏畅通渠道，原住民的利益诉求和意见表达没有得到足够重视。缺乏相应的监督保障机制也可能使得原住民难以有效参与决策讨论。

4.3. 针对原住民的生态补偿落实不到位

生态补偿是一种经济手段，旨在通过对生态系统服务的支付，补偿因开发、建设或其他人类活动导致的生态系统损失或退化。这一概念旨在将自然资源的价值纳入经济体系，以实现生态保护和可持续发展的目标。对自然保护区原住民的生态补偿可用于妥善安置、补偿因自然保护区建设而受到影响的居民，保障他们的基本权益，包括居住、生产和生活等方面的权利。根据关于对原住民权利保障现实困境的梳理，自然保护区原住民的生态补偿往往存在不到位存在以下几方面原因。

首先，对原住民的权利认知不足。政府、自然保护区管理机构或其他相关方可能未充分认识到原住民在生态保护中所做出的贡献，以及其生态服务的实际价值。这可能导致对生态补偿的不足认识，影响到制定合理的补偿政策。以一些国家公园建设为例，对原住民实行了奖补政策，但原住民仅获得眼前的利益，缺乏后续产业发展；实行生态补偿但未明确生态补偿的主体与对象、生态补偿的标准尚不统一，生态补偿机制不够完善。随着我国自然保护区的生态效应越来越好，社区居民面临的最现实的问题是野生动物肇事(伤人伤畜和损害农作物)越来越频繁，居民财产安全受到威胁，心理上缺乏安全感。根据光明日报记者调研显示，34%的受访居民遭受过野猪、黑熊、亚洲象等野生动物伤害，100%的受访居民表示自家农作物遭受了野生动物损害[20]。对于我国重点保护的野生动物(老虎、黑熊、亚洲象等)肇事，居民会得到一定经济补偿，但是赔付比例也非常低，然而非重点保护动物(野猪、野兔等)肇事，很多保护区居民仅能得到一些实物补偿，有的甚至没有。

其次，针对原住民的生态补偿政策法规不健全。当前，我国生态补偿制度框架还需完善，生态补偿涉及经济、生态、法学等多重领域，目前尚未形成统一、权威的概念，导致生态补偿定位不清晰，影响立法和制度构建工作。法律条文碎片化，现有生态补偿相关规定散落在各级资源单行法中，缺乏系统性和整体性，缺乏明确的法律法规和政策指导，可能导致对原住民生态补偿机制的不健全。政策的不完善或不明确导致衡量原住民对生态环境的影响和其在生态保护中的作用的定量评估难度大，可能导致对补偿金额的不准确估算，从而影响到补偿的实际效果。可能使得相关方在实施和执行时存在困扰，从而影响到生态补偿的有效性。

最后，对原住民的生态补偿类型单一。对自然保护区内原住民的生态补偿主要采用以政府补偿

为主的单一式生态补偿模式。政府补偿，即以政府作为唯一的补偿主体，以原住民作为受偿主体，通过财政补贴、政策优惠、重点扶持等行政手段进行生态补偿。这种以政府财政一次性或分批次经济补偿方式的显著优势在于能够及时对原住民的财产损失予以救济，同时以行政权力作为依托，将有效保证生态补偿政策的落实。然而，这种单一的补偿模式仍然存在诸多弊端。首先，资金补偿的方式虽然补偿效果立竿见影，但不具有长久性，无法从根本上解决原住民的生存发展问题。

5. 自然保护地原住民权利保护的路径选择

5.1. 完善土地权属制度

我国自然保护地内涉及的土地类型较为复杂，包括国有林地、集体林地、自留地和宅基地等集体土地。其中，国有林地的产权归国家所有，由国务院代为行使，而集体林地和集体土地的产权由村集体所有。自然保护地的设立必然涉及对集体林地或集体土地的征收。在这一过程中，若不能妥善解决原住民的土地权益问题，自然保护地的相关建设工作将难以推进。

首先，根据中央关于自然资源资产产权制度改革的指导意见，需要加快土地及自然资源的确权工作。针对边界不清、产权不明的问题，应通过确权明确各争议区域的边界范围及相关的权利归属。这一举措不仅有助于自然保护地管理机构进一步开展工作，也为原住民主张权利提供了依据。

其次，应完善土地征收制度。在土地征收的决策环节，应注重加强公众的参与，赋予原住民表达意愿参与决策的权利。征地结果应充分尊重原住民的意愿，在双方充分协商、符合法定程序的条件下，制定土地征收方案。在土地征收的实施过程中，地方政府及管理机构应自觉规范土地征收行为，严格按照法律法规执行，不得以“行政意志”强征强拆。

同时，需要关注土地征收补偿标准问题，这是土地征收矛盾纠纷的主要原因之一。开展土地征收工作的首要前提是确定合理的土地补偿标准。应充分考虑土地利用价值，特别是市场价值，尽可能弥补原住民因土地征收而遭受的财产损失。

最后，要规范土地流转流程。在传统的租赁、置换等交易方式基础上，构建统一开放的交易平台。在流转过程中，充分尊重原住民的意愿，遵循市场交易规则，构建公平合理的交易秩序。此外，在土地流转过程中，可采取多样化的方式，如政府与自然资源权利人签订权利限制合同，通过支付费用方式取得地役权。

5.2. 构建自然保护地针对原住民的生态补偿机制

目前，在我国国内关于生态补偿的含义问题尚未形成统一的观点，而国外同样也存在认识上的分歧。然而，生态补偿的理论基础可准确地追溯到经济学理论，经济学理论是其核心基础。生态补偿制度则主要通过运用经济手段进行制度安排，而在自然保护地建设中，对原住民的生态补偿旨在保障其生态权益。

在生态补偿方面，越来越多的自然保护地开始注重对生态系统的补偿。自然保护地内的原住民也受到管理机构的补偿，这是基于国家保护地租用原住民土地等自然资源而给予的经营性收入。因此，首先，为确定自然保护地原住民的受偿主体地位，需要明确补偿对象的身份，即国家保护地为生态保护所付出的成本以及非园区原住民的受益范围。这两类居民是推动自然保护地建立生态补偿机制的重要补偿主体。其次，应在自然保护地管理委员会中为当地原住民保留一定比例的席位，以明确其在管理活动中的自我补偿主体地位。此外，可规定部分旅游经营项目由原住民企业运行和管理，突显其在自然保护地生态补偿中的主体地位。

制定符合当地实际情况的生态补偿标准和范围至关重要，这有助于确保原住民的生存权和发展权。建立自然保护地生态补偿制度旨在通过对原住民进行补偿，鼓励他们更积极地参与自然保护地的建设

和保护, 并实现“绿色扶贫”的目标。生态补偿的主体应该多样化, 除了国家之外, 还应考虑引入市场机制, 明确相关公益组织、企业等的参与。在确定生态补偿标准时, 应考虑原住民的生产、生活实际和当地经济状况, 避免盲目套用国家参考标准。补偿范围应该包括资金、技术和实物等方面的补偿, 同时应提供政策上的优惠和相关环境保护教育。为了确保资金的稳定和长期投入, 国家应整合各类补偿资金, 提高利用效率, 建立统一的自然保护地生态补偿专项资金, 从而有助于解决原住民因收入不稳定而面临的问题。

构建生态补偿资金多元化渠道政府如果仅是采取提供资金的方式对原住民进行补偿, 未免太过单调。可以通过建立政府补偿与市场补偿相结合的方式完善生态补偿制度首先, 政府可以通过财政转移支付、实施专项基金税收减免以及对综合利用和优化环境的行为进行奖励等, 来实施补偿政策。其次, 可以通过建立市场补偿来落实生态补偿制度。市场补偿可以通过征收排污费、征收环境资源税以及发行自然保护地生态保护债权等方式, 吸纳社会资本投入到自然保护地的生态保护中。最后, 为了保障原住民的合法权利, 完善自然保护地的配套产业支撑体系也是重要的举措。自然保护地的建立主要聚焦于自然保护和科研, 但在适度开发的原则下, 政府可以根据实际情况因地制宜地推进特色小镇旅游项目建设、生态旅游和绿色食品加工等开发活动。。积极构筑自然主导型价值链, 为获得的优势自然资源进行开发引资, 实现自然保护地品牌化, 促进周边区域经济社会的发展, 实现环境资源反哺效益, 促进原住民人口再就业, 实现经济收入稳定化和持久化的发展。

5.3. 完善助力原住民发展式的自然保护地的共治机制

自然保护地建设需要关注与周围区域及本地社会的协调发展, 健全公共服务体系, 构建“政府-企业-社区-公众”的协调发展, 以实现“共同开发、共同管理、共同共享”的目标。为让原住民更好地参与自然保护地的经营管理, 并达到可持续经营的目的, 关键在于不将自然保护地原住民的利益与其自身的利益割裂开来。同时, 要在开发与建设中, 增强对原住民本土文化的理解与关注。在建立发展式共治关系的关键在于赋权与民。

首先, 制定明确的合作协议和共治框架, 确立原住民与自然保护地管理机构之间的权责关系。协议应涵盖共同管理的目标、职责划分、利益分配、决策机制等方面。其次, 建立有效的原住民参与机制, 确保原住民能够在决策过程中发表意见、参与讨论, 并通过公正的方式参与自然保护地管理。可以设立居民代表机构、组织定期座谈会、听证会等。再次, 尊重和融入原住民的传统知识, 将其纳入自然保护地的管理和决策过程。通过合作研究、座谈、工作坊等形式, 促使传统知识与科学知识相互融合, 更好地保护自然生态系统。最后, 建立公正的利益共享机制和冲突解决机制, 确保原住民在自然保护地的经济收益中得到公平分配。这包括特许经营、生态补偿、生态旅游等方面的经济激励。建立有效的冲突解决机制, 及时处理自然保护地管理和原住民之间的分歧。可以引入独立的调解机构, 或者当地的政府部门, 村委会等通过对话、协商、调解等方式解决争端。

必须从原住民权利的角度出发, 确认原住民在自然保护地中的共有权益, 明确其内涵。共同管理权是指各利益相关方, 包括原住民, 均享有同等的权利, 并承担同等的责任, 对保护区的资源使用、收益共享和经营进行管理。共同管理的范畴应当扩展包括知情权、发言权和建议权, 参与决策和协商权, 以及在原住民权利遭到侵害时寻求救济的权利。这些权利的确立和保障将有助于建立更为公正、民主的自然保护地。

6. 结语

自然保护地建设中原住民权利的保护研究旨在解决原住民与自然保护地建设之间的矛盾, 促进自然保护地的可持续发展。妥善保护自然保护地区域内的原住民权益需要考虑他们今后的生存发展,

而不仅仅局限于金钱补偿。原住居民由于历史、经济、地理等原因,生存发展的条件本身就相对落后,世代居住于自然保护区区域内,生存发展依赖该地区的自然资源。政府有责任确保自然保护区原住居民的生存发展不受国家公园建设的负面影响。单纯的经济补偿(如土地补偿费、生态移民费或生态补偿费)难以满足这一要求。根据我国自然保护区建设中出现的问题,应当从四个方面保障原住居民的权利:一是明确原住居民主体,明确原住居民的权利义务,确保原住居民得到法律上认定。二是完善自然保护区内土地权属制度,维护原住居民合法权利。三是完善生态补偿制度,明确受偿主体、细化补偿标准、优化资金来源,以确保原住居民得到有效的生态补偿。四是完善原住居民参与管理权,建设自然保护区公管模式通过激励提高原住居民参与管理建设自然保护区建设的积极性和主动性,做自然保护区保护中的踊跃参与者。

自然保护区建设是一个综合性、复杂性的工程,需要多方面、多领域的协同努力。本文以原住居民权利保护为切入点进行探讨,但仍存在不足之处。期望未来的研究能够进一步推进自然保护区体系的建设,为该领域的理论完善提供更多有益的贡献。

参考文献

- [1] 唐芳林. 中国国家公园建设的理论与实践研究[D]: [博士学位论文]. 南京: 南京林业大学, 2010.
- [2] 刘超, 吕稣. 自然保护区共同治理机制的定位与构造[J]. 东南学术, 2023(5): 189-199.
- [3] 于文轩. 生态环境协同治理的理论溯源与制度回应——以自然保护区法制为例[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2020, 20(2): 10-19.
- [4] 秦天宝. 环境公益与经济私益相协调: 保护地居民权利保障的基本原则[J]. 世界环境, 2008(6): 45-46.
- [5] 孙佑海. 绿色发展法治保障研究[M]. 北京: 中国法制出版社, 2019.
- [6] 吕忠梅. 关于自然保护区立法的新思考[J]. 环境保护, 2019, 47(3): 19-23.
- [7] 吕忠梅. 自然保护区立法基本构想及其展开[J]. 甘肃政法大学学报, 2021(3): 1-14.
- [8] 鲁冰清. 论共生理论视域下国家公园与原住居民共建共享机制的实现[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2022, 21(2): 37-46.
- [9] 李一丁. 整体系统观视域下自然保护区原住居民权利表达[J]. 东岳论丛, 2020, 41(10): 172-182.
- [10] 秦天宝. 国际和外国遗传资源法选编[M]. 北京: 法律出版社, 2005.
- [11] 李一丁. 论遗传资源相关传统知识获取和惠益分享中的利益平衡[D]: [博士学位论文]. 武汉: 武汉大学, 2013.
- [12] 何思源, 苏杨, 罗慧男, 等. 基于细化保护需求的保护地空间管制技术研究——以中国国家公园体制建设为目标[J]. 环境保护, 2017, 45(2): 50-57.
- [13] 李文军. 协调好国家公园内原住居民生存发展与和自然保护的关系[N]. 青海日报, 2019-12-12(10).
- [14] 孟春阳, 王世进. 生态多元共治模式的法治依赖及其法律表达[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2019, 25(6): 118-125.
- [15] 蔡晓梅, 苏杨, 吴必虎, 等. 生态文明建设背景下中国自然保护区发展的理论思考与创新实践[J]. 自然资源学报, 2023, 38(4): 839-861.
- [16] 曾彩琳. 我国自然保护区居民权利保障法律制度研究[J]. 大连理工大学学报(社会科学版), 2012, 33(3): 122-126.
- [17] 秦天宝. 法治视野下环境多元共治的功能定位[J]. 环境与可持续发展, 2019, 44(1): 13-15.
- [18] 秦鹏, 唐道鸿, 田亦尧. 环境治理公众参与的主体困境与制度回应[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2016, 22(4): 126-132.
- [19] 张永红, 宋冬冬, 张玉波, 等. 自然保护区内自然资源资产特许经营的实践问题研究——以宁夏回族自治区为例分析[J]. 领导科学论坛, 2021(1): 60-69.
- [20] 中国社会科学院与光明日报联合调研组. 生物多样性保护与社区发展如何“共赢” [N]. 光明日报, 2022-12-15(07).