

自然保护地农民权利保护模式的类型化建构

刘 梦

(东南大学 法学院, 江苏 南京 211189)

摘 要: 当前我国对自然保护地农民所采取的无差别的生态移民搬迁、资源权利限制、生态保护补偿标准致使农民生存和发展权不当丧失、经济和政治权利过度限缩。基于自然保护地分级管理分区管控的管理体制与农民第一性权利到第二性权利的权利谱系,对农民权利进行类型化保护具有可行性。在不同自然保护地领域,建议以继续居留权保障农民的第一性权利(生存权),以共同管理权弥补农民的第二性权利(政治权利)。在同一自然保护地内部,核心保护区内建议以生态保护补偿权弥补农民的第一性权利(生存权)与第二性权利(经济权),一般控制区内建议以传统资源权和特许经营权保障农民的第一性权利(发展权)与第二性权利(经济权)。

关 键 词: 自然保护地; 农民; 类型化保护; 分层管理; 分区管控

中图分类号: D912.4

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2022)06-0105-08

The typological construction of the protection mode of farmers' rights in nature reserves

LIU Meng

(School of Law, Southeast University, Nanjing 211189, China)

Abstract: At present, the non differential ecological migration and relocation, the non differential restriction of resource rights, and the non differential compensation standards for ecological protection adopted by the farmers in nature reserves have led to the improper loss of farmers' right to survival and development, and the excessive restriction of economic and political rights. Based on the management system of graded management and zoning control of nature reserves and the right pedigree of farmers' first right to second right, it is feasible to carry out type protection of farmers' rights. In the field of different natural reserves, it is suggested that the right of continued residence should be used to protect the farmers' primary rights (right of subsistence), and the right of joint management should be used to compensate for the farmers' secondary rights (political rights). Within the same nature reserve, it is suggested to use the ecological protection compensation right to make up for the farmers' first right (survival right) and second right (economic right) in the core protection area, and the traditional resource right and franchise right to protect the farmers' first right (development right) and second right (economic right) in the general control area.

Keywords: nature reserves; farmer; typed protection; hierarchical management; zoning control

党的十九大以来,我国不断探索自然保护地建设、强化自然保护地保护^①。目前,已建立各级各类自然保护地 1.18 万处,占国土陆域面积的 18%、领海面积的 4.6%^[1]。我国自然保护地分级管理分区管控,形成了一套类型化的管理体制。不同自然保护地间采取的是分级管理原则,“十四五”规划将

自然保护地划分为国家公园、自然保护区与自然公园三种类型,分别保护以综合生态服务、生态系统服务与文化生态系统服务为优势的生物多样性^[2];同一自然保护地内部采取的是分区管控原则,2019 年印发的《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》(以下简称《自然保护地指导意见》)第 14 条将同一自然保护地划分为核心保护区和一般控制区。

在国家公园体制试点如火如荼开展、自然保护地数量蓬勃增长的同时,不能绕开的是居住于自然保护地之上的农民。2017 年修订的《自然保护区条

收稿日期: 2022-08-08

基金项目: 国家社会科学基金一般项目(16BFX031);
江苏高校哲学社会科学重大项目(2022SJZD001)

作者简介: 刘梦(1999—),女,江苏宿迁人,博士研究生,研究方向为刑事法学、农村法治。

例》第5条规定“应当妥善处理与当地经济建设和居民生产生活的关系”;《自然保护区指导意见》第16~18条要求“保护原住居民权益”;2021年发布的《国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》第三十七章第三节强调“健全生态保护补偿机制”。法律法规与规范性文件对于自然保护区农民权利保护的规定不一而足,但在当前推进自然保护区体系建设和农村生态文明建设的现实进程中,却存在着忽视农民合法权利的现象。仅就中国裁判文书网公开的文书而言,就存在着161篇涉及生态保护补偿数额争议,161篇涉及限制农民传统资源权利,50篇涉及强制农民生态搬迁的行政判决书或行政裁定书^[3]。因强制生态搬迁,农民被迫丧失在故土的生存权;因生态保护补偿数额标准难以统一,其经济权利受到损害;又因传统资源权利被限制,其对传统资源的利用权被剥夺。

纵览学界相关研究,自然保护区的现有研究成果多集中于自然保护区立法、国家公园立法、农村生态文明建设等方面,鲜有关注自然保护区农民的权利问题^[4],相关理论研究十分薄弱^[2]。事实上,由于自然保护区农民处于弱势地位,对他们的合法权利进行保护至关重要。基于此,本文拟从实践出发,考察并总结当下自然保护区建设过程中对农民权利采取无差别保护模式导致的对其生存权、发展权、经济和政治权利的侵害,根据自然保护区本身的分级管理与分层管控、农民权利的第一性权利与第二性权利的划分,提倡对自然保护区农民权利的类型化保护,并结合类型学分析模型对如何更好地保护自然保护区农民权利进行深入研究。

一、自然保护区农民权利无差别保护模式的现实困境

自然保护区的范围宽广,无疑使得自然保护区农民权利的行使受到极大的限制^[5]。为平衡农民私权保护与自然保护区生态保护,必须对自然保护区农民的权利加以识别和保护。然而,现阶段政府对自然保护区农民权利的保护模式,却采取的是无差别保护模式。无差别保护模式不区分自然保护区划分类型与功能分区、不区分自然保护区农民的权利类型,无差别地要求农民从故土生态移民搬迁、无差别地对农民支付生态保护补偿、无差别地限制农

民自然资源权利,大大削弱了对自然保护区农民合法权利的保护效果,农民事实上成为自然保护区建设过程中的“牺牲者”。

1. 无差别的生态移民搬迁损害农民第一性权利(生存权)

“生态移民是一种以人口迁移为主题的社会经济现象和过程。”^[6]问题在于,实践中各地方政府对自然保护区领域生态移民搬迁的推进工作以“命令—服从”为主的行政机制主导,缺乏法律机制和法治思维的整体运用。一方面,许多地方政府忽视了不同自然保护区领域农民之间差异,无差别实施生态移民搬迁。例如,在实践中无论是国家公园^[7]、自然保护区^[8]还是国家森林公园等自然公园^[9],政府都会要求当地村民进行生态移民搬迁。另一方面,许多地方政府忽视了同一自然保护区内部不同功能分区的农民之间的差异,无差别地实施生态移民搬迁政策。例如,宁夏回族自治区分布有国家级自然保护区9个,根据宁夏林草局要求,核心区、缓冲区、实验区的村民都需要进行生态移民搬迁^③。

然而,“一刀切”的无差别生态移民搬迁和安置,不仅给地方政府造成巨大的财政压力,也使得农民被迫远离故土,丧失了建立在土地上的生存权和世代相传的身份认同感、归属感。部分自然保护区农民属于少数民族,在生态移民搬迁过程中同样背井离乡,导致原有生活习惯的改变或丢失,而众多宝贵的地方文化与民族文化无以传承。

2. 无差别的资源权利限制损害农民第一性权利(发展权)

《建立国家公园体制总体方案》第14条规定“国家公园内禁止其他开发建设活动”,《自然保护区条例》第26条规定“禁止在自然保护区内进行砍伐、放牧、狩猎、捕捞、采药、开垦、烧荒、开矿、采石、挖沙等活动”。严格执行以上规定就意味着所有自然保护区的所有农民的所有自然资源权利都被无差别限制。过度严格或者无条件的保护,可能会影响保护区农民生存发展与原生态秩序,制约制度的可持续性^[10]。无差别的资源权利限制,无疑极大地损害了农民在合理范围内利用传统资源赚取相应收入的发展权利。

其一,对农民无差别的资源权利限制使得农民们的生产生活受阻。当作为自然资源最直接利用者

的农民在被禁止对资源合理利用的同时又缺乏可代替的发展途径,就会导致矛盾频繁发生。实际上,建立自然保护区后,由于核心区的资源被禁用,农民的生产方式、生活习惯被迫改变,偷猎、盗伐等破坏资源的违法行为时有发生^[11]。如果过分限制农民利用当地资源,单纯追求自然保护区建设的快速度,会对当地农民造成负面影响,甚至可能导致“普遍违法”现象的发生。

其二,对农民无差别的资源权利限制影响农民依靠生态环境获取正当收益。“人类基本需求的内容在很大程度上取决于环境因素,这一点的延伸涉及承认非基本利益对环境的敏感性。”^[12]人类生存于环境之中,同样需要依赖生态环境获取正当利益。在某些自然保护区,农民在端午前后有上山采摘粽叶的传统,采摘粽叶并出售是其重要的收入来源。农民世代代与这片土地相依相生,因必要生产、生活需要而进行活动,已经形成了这片生态系统中不可缺少的重要部分。倘若过度制约农民对生态资源的合理使用,剥夺农民本应享有的发展权利,会损害农民的生产活动并使其生活质量下降,背离了农民自身的发展愿景,因而引发难以调和的冲突与矛盾。

3. 无差别的生态保护补偿标准损害农民第二性权利(经济权)

国际上与生态保护补偿对应的概念是生态系统服务付费(payment for ecosystem services, PES),即政府、企业或者农户之间对生态系统服务价值的一种交易行为^[13]。对自然保护区农民而言,其接受生态移民搬迁、同意退耕还林等措施,理应获得相对价的生态保护补偿,这是其应有的经济权利。在实践中,关于自然保护区农民的生态保护补偿标准没有建立起科学的生态保护补偿标准核算制度,对自然保护区领域农民土地征收和限制自然保护区农民自然资源权利的生态保护补偿金也没有体现差异化管理。例如,对于同属于森林生态系统类型的自然保护区,主要是按国家退耕还林、植树造林的补偿标准对居民进行补偿,而不去考虑该自然保护区现状与管理目标之间的实现路径与成本^[14]。

但是,无差别且数额较低的生态保护补偿标准无疑损害了自然保护区农民在生态系统服务价值交易过程中的经济权利。理论上,自然保护区补偿

的协议体现了缔约双方补偿权利主体与受偿义务主体的平等法律地位,双方没有隶属、服从关系,不存在管理者与被管理者^[15]。因此,不同自然保护区、不同功能分区的农民签订的生态保护补偿协议应当因地制宜,实行差别化补偿。然而,由于目前缺乏统一的理论和计算模型,生态系统服务定价机制也不完善,我国生态保护补偿所采用的政府定价行为对社会经济条件、区域对象特点、补偿意愿等差异的考虑不足,一定程度上弱化了生态保护补偿的激励作用。

二、自然保护区农民权利类型化保护模式的可行性分析

毫无疑问,无差别地对自然保护区农民的权利进行保护,收效甚微、得不偿失,极大地损害了农民本应拥有的权利。在此,类型学理论为自然保护区农民权利的充分保护提供了新的视角与方法论。类型指的是一种分组归类方法的体系^[16]。为了更好地保护自然保护区农民的权利,就应当对他们需要被保护的权益加以类型化、体系化梳理。“权利的体系化既意味着单个权利自身在构造上的体系化,也意味着各种权利所构成权利体系的条理化、层次化与类型化。”^[17]依据法理进行类型化分析,自然保护区农民权利体系包括作为第一性权利的生存权与发展权、作为第二性权利的经济和政治权利,二者共同组成了农民类型化的权利谱系。我国自然保护区分级管理分区管控,形成了一套类型化的管理体制;自然保护区农民的权利包括第一性权利与第二性权利,组成了一套类型化的权利谱系。自然保护区与农民权利的类型化划分,为对自然保护区农民权利进行类型化保护提供了理论基础。

1. 不同自然保护区领域农民权利保护的可行性分析

不同自然保护区采取分级管理原则,存在着国家公园、自然保护区、自然公园三种类型。在不同自然保护区领域,涉及的农民权利主要为第一性权利生存和发展权中的生存权、第二性权利经济和政治权利中的政治权利。自然保护区体系的管理机制天然地内含了类型化的思想,农民第一性权利、第二性权利之下生存权、政治权利子权利的类型划分,为不同自然保护区领域内农民权利的类型化保

护奠定了基础。我国对于不同类型自然保护地的管理力度、强度都有所差异,相应地,对不同自然保护地领域农民权利保护的力度也应有所变化。

其一,自然保护地领域的农民享有在祖祖辈辈繁衍生息的土地上继续生存的基本权利。自然保护地农民世代生活在自然保护地领域内,他们为了生存,有权利在自然保护地领域呼吸自然状态下的清新空气、有权利在自然保护地领域从地下提取可饮用水源。农民和社区长期生活在特定地域中,与环境融合,产生了独特的民俗风情与文化传统,体现在饮食、方言、习俗、民间建筑、仪式等方面。“一刀切”地改变其传统的生产生活方式,特别是不考虑实际情况地采取搬迁、退出、置换等措施,不仅涉及林草管护、草畜平衡等影响人与自然和谐共生的问题,还可能对宝贵的文化遗产带来冲击^[18]。无差别地强制要求自然保护地领域内的农民进行生态移民搬迁,无异于剥夺其在故土的生存权。

其二,在各种类型的自然保护地立法、各种类型的自然保护地日常管理中,自然保护地领域的农民拥有积极参与论证的政治权利。自然保护地内的农民和社区不仅是该空间范围内“生态—社会系统”的基本组成部分,更是实现自然保护地可持续发展的基础^[19]。在各种类型的自然保护地立法过程中,农民的意见应当作为重要参考;在各种类型的自然保护地日常管护过程中,对当地风土人情最为熟悉的农民也应当成为重要力量。

2. 同一自然保护地领域农民权利保护的可行性分析

同一自然保护地内部采取分区管控原则,存在着核心保护区和一般控制区的功能分区。在同一自然保护地内部,涉及的农民权利主要为第一性权利生存和发展权中的发展权、第二性权利经济和政治权利中的经济权。自然保护地内部的分区管控与农民权利的类型划分,为同一自然保护地领域内农民权利的类型化保护提供了可行性。在同一自然保护地内部,对不同功能分区的管控力度和强度同样存在差异,因此,对身处同一自然保护地内部不同功能区的农民的权利保护也需要进行具体分析。

其一,自然保护地领域的农民享有在世代生存的土地上发展的传统资源权利。人类的存在离不开适宜的自然环境,人类的发展离不开对自然物使用

价值的开发与利用^[20]。他们为了发展,有权利在合理的范围内使用土地、种植庄稼,有权利在不破坏自然环境的条件下进行采摘、放牧等生产活动。传统资源是传统部族和传统社区长期以来在其传统生产生活方式下创造的“所有的知识和技术、审美及精神品质、有形和无形的资源”,是传统部族和传统社区创造的知识体系^[21]。正因为他们需要自然资源来供给日常生活,所以他们一直都存在着敬畏自然、感恩自然、呵护自然的朴素思想。需要认可、保护他们世居土地与其他相关资源的传统权利,而且认同、给予对其传统地域内的资源利用和环境保护上的决定权^[22]。

其二,农民拥有因土地置换、流转、生产经营等行为而享有的经济权利。2019年发布的《关于统筹推进自然资源产权制度改革的指导意见》要求中央政府统一行使国家公园全民所有自然资源资产所有权。此外,国家公园立法正在紧锣密鼓地制定中,自然保护地立法也已经被提上日程。应当明确的是,以上措施并不意味着农民就失去了自然保护地范围内的一切经济权利。自然保护地自然资源资产使用过程中,农民仍然应当享有一定的经济权利。在自然保护地领域存在着大量的集体土地,农民对其具有使用权。如果想把集体土地转变为国有土地,就必须通过设定地役权租赁、置换、赎买、合作等各类产权流转方式实现。

三、自然保护地领域农民权利保护模式的类型化建构

在自然保护运动过程中,应当保护“作为濒危物种的原住居民。”^[23]因应国家对自然保护地整体化保护和类型化利用的政策倾向,不论是不同自然保护地领域,还是同一自然保护地内部,农民的权利保护都应该进行类型化建构。在不同自然保护地领域,应以继续居留权保障农民的第一性权利(生存权),以共同管理权弥补农民的第二性权利(政治权利);在同一自然保护地内部,核心保护区内需以生态保护补偿权弥补农民的第一性权利(生存权)与第二性权利(经济权),一般控制区内需以传统资源权和特许经营权保障农民的第一性权利(发展权)与第二性权利(经济权)。

1. 不同自然保护地领域农民权利的类型化保

护进路

由于不同自然保护地领域涉及的农民权利主要为第一性权利中的生存权和第二性权利中的政治权利,为针对性地对农民权利进行保护,需要以继续居留权保障农民的第一性权利、以共同管理权弥补农民的第二性权利。为更直观地加以展示,借鉴类型学的“ $n \times n$ ”矩阵分析模型^④,以国家公园、自然保护区、自然公园的三种自然保护地类型为基础,对应农民的继续居留权与共同管理权,构建“ 3×2 ”的类型学分析模型,不同自然保护地领域农民的权利保护类型化建构如下表所示:

表 1 不同自然保护地领域农民权利的类型化保护

	国家公园	自然保护区	自然公园
	(部分)	(主体)	(全部)
第一性权利	继续居留权	继续居留权	继续居留权
第二性权利		共同管理权	

(1)以继续居留权保障农民的第一性权利(生存权)。从自然公园到自然保护区再到国家公园,对自然资源与环境的保护力度越来越大,因而对自然保护地农民生存空间的挤压力度也越来越强。但是,生存是人的基本权利,不能以生态保护之名否认农民的生存权利,将其全部驱逐出世代生存的家园。基于自然资源保护与私人利益的动态平衡,应当以继续居留权保障农民的第一性权利中的生存权。继续居留权随着自然保护地层级的升高而逐渐减弱,但即使是保护力度最强的国家公园,也不能强制要求区域内的农民全部生态搬迁,也就是说,需要保障农民最基本的生存权,不能单纯地实施“无人化、封闭式”保护。

从自然公园到自然保护区再到国家公园,基于自然资源保护与私人利益保障的动态平衡,农民的继续居留权逐渐减弱。不同自然保护地的保护层级不同,自然对承载的居住人口容量存在差异。具体而言,在自然公园,因为其属于自然资源可持续利用的区域,农民的居住只要不过于影响自然生态,就完全无须进行生态移民。因此,自然公园领域的农民拥有全部继续居留的权利;在自然保护区,因为其保护价值高于自然公园,部分区域生态系统具有特殊意义,在总体农民继续居留的前提下,可以要求一小部分农民进行生态移民;在国家公园,因为其属于我国自然生态系统中最重要的一部分,为实现重要自然资源的切实保护,可以要求主要部分农

民生态移民。

(2)以共同管理权弥补农民的第二性权利(政治权利)。不论是自然公园、自然保护区还是国家公园,当地农民都不应当被视为自然保护地推行过程中的牺牲者,而应当使其转变为自然保护地推进过程中的受益者。因此,所有自然保护地领域的农民都应当拥有共同管理自然保护地的权利,与中央地方政府、环境公益组织协同推动生态环境的保护工作。从作为权力主体代表的中央与地方政府以及各类环境公益组织的角度而言,可以为自然保护地农民留有一定的环境保护岗位,让农民们参与到自然保护地的日常管理与生态保护当中。共同管理权的深入推行需要相关部门和组织的工作赋予,只有当地农民真正有机会参与到自然保护地的管护与建设当中,才能发挥当地群众的生态保护优势。在设立生态管护员、导游、执法人员等岗位之时可以优先招录或聘用自然保护地农民,为其拓展多样化的就业与收入渠道。例如,三江源国家公园实行“一户一岗”全覆盖,选聘 1.72 万名牧民成为生态管护员,每年每户能有 2 万多元收入;武夷山国家公园创新生态保护补偿机制,选聘 1400 余名农民从事生态保护、旅游服务等工作^[24]。

作为权利主体的农民角度而言,农民的思想观念应当完成由“我的家—所有生物的家”“被动的被管理者—主动的自然资源保护者”的重大转变。共同管理权的切实落实依赖权利主体的意识觉醒,只有当地农民对其所在的自然保护地本身具有主人翁意识,才能更好地发挥其巨大积极性,更好地保护自然保护地。例如,近年来海南热带雨林国家公园内居民的环保意识不断提升,保护雨林的本土力量不断壮大。该热带雨林国家公园内的鹦哥岭自然保护区是海南长臂猿的栖息地之一,目前共有农民巡护员 490 人,分别来自 10 个乡镇,39 个村委会,他们中不乏老猎手、伐木工^[25]。现实表明,通过发挥共同管理权,农民不仅提高了自己的收入,而且增强了在环境保护中的主人翁意识。

2. 同一自然保护地领域农民权利的类型化保护进路

在同一自然保护地内部,核心保护区内农民资源权利被限制,最应受到保护的是发展权;一般控制区农民资源权利只被部分限制,根据第一性权利

与第二性权利的划分,其最需要被保护的是发展权与经济权。为针对性地对农民权利进行保护,在核心保护区需要以生态保护补偿权弥补农民的第一性与第二性权利,在一般控制区需要以传统资源权、特许经营权保障农民的第一性与第二性权利。再次借鉴类型学的“ $n \times n$ ”矩阵分析模型,以核心保护区、一般控制区的功能二分为基础,对应农民的第一性权利与第二性权利,构建“ 2×2 ”的类型学分析模型,同一自然保护地内部不同区域农民权利保护的类型化建构如下表所示:

表2 同一自然保护地内部不同区域农民权利的类型化保护

	核心保护区	一般控制区
第一性权利	生态保护补偿权	传统资源权
第二性权利	生态保护补偿权	特许经营权

(1) 在核心保护区内以生态保护补偿权弥补农民的第一性权利(生存权)与第二性权利(经济权)。核心保护区对人为活动的“原则性禁止”意味着,在核心保护区内农民不仅发展权需要受到限制,经济权也需要受到限制。一方面,核心保护区内的部分农民必须逐步实施生态移民搬迁,在远离故土的同时丧失对传统资源的利用权;另一方面,核心保护区的农民不得再继续开展农业、工业生产经营活动,收入渠道被直接阻断。作为自然保育主要手段的国家公园和保护地同样应当承担减贫的战略任务,核心保护区的农民在推进自然保护地建设过程中做出了“特别牺牲”,理应获得公平且合理的生态保护补偿和损害补偿。

一方面,需要构建保护优先的差异化补偿标准核算制度。为了避免核心保护区的农民因丧失对土地和其他资源的所有权或者使用权而造成持续贫困,应当完善长期以来无差别的生态保护补偿制度。《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》要求建立健全分类补偿制度,事实上已经遵循了农民权利类型化保护的基本理念。科学且差异化的生态保护补偿标准核算制度要求科学的评估体系,有人大代表已提出建议,呼吁尽快出台 GEP 核算国家标准,加快数字化手段在 GEP 核算中的应用,动态反映各地 GEP 变化,并重点构建生态产品价值评估中介体系,尽快出台生态保护补偿条例的同时形成“补偿标准核算指引(细则)”^[26]。

另一方面,需要建立纵向与横向相结合的多元

化补偿主体协同机制。生态保护补偿不能仅仅依赖中央政府的财政转移支付,这不仅会大大加重中央的财政负担,也容易使地方政府产生惰性。因此,应当推进中央纵向补偿与地方横向补偿的协同。最新的指导意见指出,要加快太湖流域横向生态保护补偿机制建设,由两省一市共同研究确定补偿断面的考核因子、水质目标、监测方式、补偿标准,各省市要签订生态保护补偿协议,明确各方的权利、义务和责任,并完善太浦河水资源保护协作机制和太湖流域水环境综合治理信息共享平台^⑤。

(2) 一般控制区内以传统资源权和特许经营权保障农民的第一性权利(发展权)和第二性权利(经济权)。一般控制区的管控原则是“限制人为活动”。因此,自然保护地一般控制区内的农民拥有继续居留的权利,但是其对传统资源的利用和生产经营会受到或多或少的限制。应当允许农民适当利用传统资源,保障其生计水平稳定提高,并通过特定行业特许经营的方式,保障农民社区与自然保护地的协同发展。

其一,需要以传统资源权保障农民的发展权。在域外,德国贝希特斯加登国家公园的高山草甸牧场允许在一定的牲畜定载量下实施传统放牧^[27],加拿大国家公园不仅为人们提供叹为观止的自然景观和震撼人心的自然环境,还鼓励当地居民参与环境与社区的一体化发展^[28],世界自然保护联盟(IUCN)发布的《IUCN 自然保护地管理分类应用指南》也明确规定,“建立在农民土地、领地或资源之上的自然保护地应尊重其传统所有者、保护者或资源使用者的权利。”^[29]我国自然保护地面积大、范围广,为保障当地居民的生存发展,完全禁止所有的开发活动并不现实。为回应农民社区开发不协调的难题,自然保护地应当在限制条件下保障生产功能的必要实现。例如,宁陕县城关镇寨沟村农民种植的有机水稻采用纯人工的耕作方式,在给野生朱鹮更加安全、更加丰富的觅食环境的同时,也吸引了大批游客前来参观游览,给当地居民带来了可观的经济收益^[30]。

其二,需要以特许经营权保障农民的经济权。虽然自然保护地的一般控制区域总体上禁止开发,但不禁止合理、适当的农民生产生活设施改造以及科教、旅游^[31]。例如,游憩机会供给既是法律规定

的保护地部门需履行的义务,也是保护地部门将保护地社会效益最大化,履行其社会责任的有效手段^[32]。农民可以根据当地的生态环境,开展旅游、生态产品等产业的特许经营活动,在进行市场化经营活动的同时进行生态脱贫与乡村振兴。例如,贵州自然保护地内的茶农坚持以生态无污染、干净安全的底线原则为标准,让消费者喝上一杯干净茶、放心茶、安全茶,在激烈的市场竞争中凸显了质量优势,积累了良好口碑^[33]。当然,需要说明的是,自然保护地允许的特许经营方式需要限定空间范围(小面积区域)和业务范围(仅为访客服务的餐饮、住宿、交通等非基本公共服务),不是求新求变、利润至上、完全市场化的经营活动^[34]。

四、结语

山水林田湖草是生命共同体,在持续推进自然保护地建设的同时加强当地农民的权利保护,不仅是人与自然生命共同体的内在要求,也是推进乡村振兴和农村生态文明建设的必要手段。当前对于农民权利的无差别保护模式存在诸多弊端,损害了农民的生存权、发展权、经济权等诸多权利。我国对自然保护地采取分级管理分区管控的管理机制,自然保护地农民的权利包括生存与发展权之内的第一性权利和经济政治权利在内的第二性权利。对自然保护地农民权利进行类型化保护,具有可行性。在不同自然保护地领域,需要以继续居留权保障农民第一性权利中的生存权,以共同管理权弥补农民第二性权利中的政治权利;在同一自然保护地内部,核心保护区内需要以生态保护补偿权弥补农民第一性权利中的发展权和第二性权利中的经济权,一般控制区内需要以传统资源权保障农民第一性权利中的发展权、以特许经营权保障农民第二性权利中的经济权。当然,在确立了自然保护地农民权利的类型化保护模式之后,如何在政府管理与司法实践中加以贯彻,如何考评类型化保护模式的现实效果,真正实现自然资源保护与私人利益保障的动态平衡,还有待今后进一步研究。

注释:

① 自然保护地是由各级政府依法划定或确认,对重要的自然生态系统、自然遗迹、自然景观及其所承载的自然资源、生态功能和文化价值实施长期保护的陆域或海域。

参见 2019 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《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》第 4 条。

- ② 经 CNKI 模糊检索,题名关键词“农村生态”+“居民”,共检索出 43 篇期刊及会议文献、6 篇硕士论文;题名关键词“自然保护地”+“居民”,共检索出 13 篇期刊及会议文献、3 篇硕士论文;题名关键词“自然保护地”+“居民权利”,共检索出 2 篇期刊及会议文献、2 篇硕士论文。检索时间截至 2022 年 7 月 1 日。
- ③ 参见《宁夏回族自治区林业和草原局关于报送宁夏国家级自然保护区生态搬迁情况报告的函》(宁林函[2019]335 号)。
- ④ “N×N”的类型矩阵是类型学中最常用的分析模型,被广泛用于政治学、法社会学等学科的研究之中,其主要是通过类型的划分,揭示类型之后隐藏的更深层次的影响因素或研究结论。
- ⑤ 参见国家发展改革委、生态环境部、水利部印发的《关于推动建立太湖流域生态保护补偿机制的指导意见》(发改振兴[2022]101 号)。

参考文献:

- [1] 张维. 首届中国自然保护国际论坛召开[EB/OL]. (2019-10-31)[2022-08-22].http://www.gov.cn/xinwen/2019-10/31/content_5447072.htm.
- [2] 马童慧,吕偲,雷光春. 中国自然保护地空间重叠分析与保护地体系优化整合对策[J]. 生物多样性, 2019(7): 758-771.
- [3] 中国裁判文书网[EB/OL]. [2022-07-22].<https://wenshu.court.gov.cn/>.
- [4] 李一丁. 整体系统观视域下自然保护地原住民权利表达[J]. 东岳论丛, 2020(10): 172-182.
- [5] 曾彩琳. 我国自然保护地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(3): 122-126.
- [6] 韩小雁. 三江源生态移民价值取向研究[M]. 北京: 民族出版社, 2019: 22.
- [7] 李江宁. 祁连山国家公园(青海片区)生态移民搬迁签订率达 81%[EB/OL]. (2022-02-24)[2022-07-21]<http://www.chinanews.com.cn/cj/2022/02-24/9685338.shtml>.
- [8] 罗芸. 搬出青山 生活变样[N]. 重庆日报, 2020-05-08 (004).
- [9] 闵美颖. 生态文明示范创建典型案例(二)——张家界市武陵源区[EB/OL]. (2021-03-23)[2022-07-21].<http://moment.rednet.cn/pc/content/2021/03/23/9117507.html>.
- [10] 陈真亮. 自然保护地制度体系的历史演进、优化思路及治理转型[J]. 甘肃政法大学学报, 2021(3): 36-47.
- [11] 王昌海. 改革开放 40 年中国自然保护区建设与管理: 成就、挑战与展望[J]. 中国农村经济, 2018(10): 93-106.
- [12] [澳]安德鲁·布伦南. 思考自然——自然、价值及生态学之探索[M]. 王惠云, 夏志, 译. 天津: 天津人民出版社, 2021: 187.

- [13] 何友均. 国家公园体制试点区生态补偿与管理体系研究[M]. 北京: 科学出版社, 2020: 93.
- [14] 韩卫平. 生态补偿立法研究[M]. 北京: 知识产权出版社, 2020: 189.
- [15] 潘佳. 生态保护补偿行为的法律属性研究[M]. 北京: 首都经济贸易大学出版社, 2021: 96.
- [16] 白旭. 当代建筑师的解题定律及范式[M]. 北京: 中国纺织出版社, 2018: 106-107.
- [17] 陈国栋. 新型权利研究的体系化与本土化思维——以公法权利体系为论域[J]. 江汉论坛, 2019(10): 129-136.
- [18] 刘佳奇. 国家公园建设中的核心法律问题研究[M]. 沈阳: 辽宁大学出版社, 2020: 66.
- [19] 刘佳奇. 自然保护地管理体制的立法构建[J]. 甘肃政法大学学报, 2021(3): 15-25.
- [20] 王国永, 王华杰. 生态权利研究[M]. 北京: 法律出版社, 2021: 16.
- [21] [美]达里尔·A·波塞, 格雷厄姆·杜特费尔德. 超越知识产权——为原住民和当地社区争取传统资源权利[M]. 许建初, 译. 昆明: 云南科技出版社, 2003: 7, 14, 69.
- [22] 潘寻. 环境保护项目中的原住民保护策略[J]. 中央民族大学学报(哲学社会科学版), 2015(3): 11-17.
- [23] SYSLING F. 'Protecting the Primitive Natives': Indigenous People as Endangered Species in the Early Nature Protection Movement, 1900-1940[J]. Environment and History, 2015(3): 381-399.
- [24] 寇江泽. 国家公园展现生态之美[N]. 人民日报, 2021-11-03(005).
- [25] 赵鹏, 曹文轩. 国家公园建设的“海南样本”[N]. 人民日报海外版, 2022-03-30(010).
- [26] 高志民. 全国政协委员彭静: 生态补偿呼唤完备的“生态市场”[N]. 人民政协报, 2022-03-24(005).
- [27] 天恒可持续发展研究所. 国家公园体制的国际经验及借鉴[M]. 北京: 科学出版社, 2019: 194.
- [28] 张玉钧. 国家公园理念中国化的探索[J]. 人民论坛 学术前沿, 2022(4): 66-79.
- [29] NIGEL D. IUCN 自然保护地管理分类应用指南[M]. 朱春全, 欧阳志云, 译. 北京: 中国林业出版社, 2016: 59.
- [30] 陈嘉, 党永霖. 山前朱鸢飞 水边稻米香[N]. 陕西日报, 2021-06-01(007).
- [31] 林婧. 国家海洋公园建设的制度经验与优化[J]. 中国环境管理, 2022(1): 54-60.
- [32] 吴必虎, 谢冶凤, 张玉钧. 自然保护地游憩和旅游: 生态系统服务、法定义务与社会责任[J]. 旅游科学, 2021(5): 1-10.
- [33] 肖克, 刘久锋. 一杯生态茶 一条小康路[N]. 农民日报, 2021-05-08(001).
- [34] 苏杨. 大部制后三说国家公园和既有自然保护地体系的关系——解读《建立国家公园体制总体方案》之五(下)[J]. 中国发展观察, 2018(10): 46-51.

责任编辑: 黄燕妮