

# 生态保护中的利益冲突与解决对策

## ——以青海湖鸟岛自然保护区为例

清华大学 2020 年鸟岛支队

新闻与传播学院 吴坤强

生命科学学院 曹雅宁

生命科学学院 王睿

精密仪器系 谢卓凝

生命科学学院 颜瑞仪

### 一、选题概述

#### 1. 调研背景

位于我国西部的青海湖是国内最大的内陆咸水湖，也是国际重要湿地。作为水鸟的重要繁殖地之一，每年约有 6 万只水鸟在青海湖鸟岛繁殖，约有 10 万只水鸟迁徙停留。据统计，自然保护区总面积约为 56000 公顷，有各种候鸟、留鸟、旅鸟，共计 180 多种，在此繁殖的棕头鸥、斑头雁、鸬鹚占全球繁殖总量的 60%。在此基础上，国家于 1975 年建立青海湖鸟岛自然保护区，并将鸟岛列为全国八大重点鸟类自然保护区之一。

在过去，每年慕名到青海湖鸟岛景区游览的游客络绎不绝，给当地带来旅游业发展、地方经济蓬勃、居民牧民增收的同时，却也给当地的自然环境、生态多样性以及青造成了负面影响。

近年来，随着我国环境执法监管力度不断增加，全社会居民环保意识逐渐提升，青海湖景区保护利用管理局为减少旅游活动对于青海湖生态环境的影响、保护青海湖生态环境和自然资源，根据《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国自然保护区条例》等有关法律、法规，于 2017 年 8 月 29 日起，关停了位于青海湖国家级自然保护区的鸟岛景区和沙岛景区，并停止一切旅游经营活动。

#### 2. 研究问题

景区关闭后，经过几年来的经营，青海湖自然保护区的自然环境得到很大改善，湖水水位上升，覆盖面积扩大，生物多样性增加，绿色植被覆盖度及分布范围扩大。

然而，值得注意的是，鸟岛景区开放多年，当地居民和牧民早已发展出适应旅游业开发的多种经济形态，并长期依靠旅游经济增加收入。因此，景区关闭无疑对他们的就业、收入、生活水平产生了重大影响。事实上，在自然生态保护过程中，由于目标和诉求不同，与保护区内部及周边的居民发生利益冲突，无论在国内还是国外都是很常见的；应对和解决这个问题

题的关键，就在于政府相关政策的调整，是否能积极回应当地居民诉求，是否能够做到“保护与开发”二者兼顾。

因此，在本次调研中，我们想要通过对鸟岛居民和牧民的接触以及实地走访，梳理景区关闭后当地社区建设和发展情况，试图探究鸟岛景区关闭对当地人民生产生活的影响，评估相关政策对利益冲突的调整效果，并给出相应的对策和措施。

## 二、文献综述

### 1. 国家政策方面

2019年6月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《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》。

结合青海省的实际情况，中共青海省委办公厅颁布了具体的实施方案，总体目标是以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以在全国率先建立以国家公园为主体的自然保护地体系为总目标，按照山水林田湖草是一个生命共同体的理念，加强顶层设计，理顺管理体制，创新运行机制，强化监督管理，完善政策支撑，形成以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充，分类科学、布局合理、保护有力、管理有效的自然保护地管理体系。到2020年，完成建设国家公园体制试点任务，根据评估结果和有关标准探索设立三江源国家公园、祁连山国家公园。规划青海湖、昆仑山国家公园，完成自然保护地整合归并，构建起以国家公园为主体的自然保护地管理体系基本框架<sup>1</sup>。

### 2. 自然保护地概述

自然保护地是生态建设的核心载体，在维护国家生态安全中具有非常重要的地位<sup>2</sup>。

自然保护地的概念是由世界自然保护联盟（IUCN）提出的，它是指“通过法律或其他有效手段加以管理的，专门用于保护和维持生物多样性、自然及其相关文化资源的土地和/或海洋”，包含严格的自然保护地、荒野保护地、国家公园、自然历史遗迹或地貌、栖息地/物种管理区、陆地景观/海洋景观、自然资源可持续利用自然保护地等六种管理类别<sup>3</sup>。

20世纪九十年代以来，鉴于中国自然保护实践的不断拓展，“自然保护区”的概念已不能涵盖IUCN提出的自然保护地的外延，国内很多学者也开始在著述中用“自然保护地”来概括我国各种类型的自然保护区域，并呼吁政府在规范性文件中以自然保护地的概念及其分类管理体系括现有的自然保护区、风景名胜区和各类自然公园<sup>4</sup>。

纵观新中国成立七十年来我国自然保护地建设及其法律实践，总体上经历了从自然保护

<sup>1</sup> 印发《青海省贯彻落实〈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〉的实施方案》[N]. 青海日报,2019-12-21(001).

<sup>2</sup> 中共中央办公厅，国务院办公厅. 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[R].2019

<sup>3</sup> Edited by Nigel Dudley and Sue Stolton:Defining Protected Areas:An international conference in Almeria,Spain,May 2007.[EB/OL].<https://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/PAPS-016.pdf>,2020-04-28.

<sup>4</sup> 解焱.我国自然保护区与IUCN自然保护地分类管理体系的比较与借鉴[J].世界环境,2016,5

区建设与发展到自然和人文遗迹保护与风景名胜区并立,再到各类自然公园兴起和国家公园体制试点与建立自然保护地体系等三个阶段<sup>5</sup>。

如今,在中共中央办公厅、国务院办公厅分别于2017年9月26日和2019年6月26日印发的《建立国家公园体制总体方案》、《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》中,均将“国家公园”定位于由国家确立并主导管理和在维护国家生态安全关键区域中处于自然保护地体系首要地位的位置。

### 3. 自然保护地建设实践存在的共通性问题

总体上看,自然保护区、风景名胜区是构成了我国既有自然保护地体系的两大基本类型。新中国成立70年来,我国各类型自然保护地建设已经取得了很大的进展。然而,我国在建立自然保护区实践中也存在着大量问题。归纳这些问题主要表现在如下几个方面:

首先,自然保护地范围内行政管理体制和运行机制比较混乱。

其次,自然保护地范围内自然资源资产行使部门或者机关不明确。由于许多自然保护区内还存有大量集体所有自然资源资产,如何合理利用或者限制利用涉及众多利益群体,在协调上难度较大。

第三,各类自然保护地缺乏科学统筹规划,中央政府和地方各级政府对保护区的认识也很不一致。自然保护地管理目标不明确,这造成了开发建设与保护区或者景区旅游资源的保护相矛盾,而且许多自然保护地内居民住户较多,难以管理。

最后,资金投入不到位。自然保护区缺少勘界立标,长期处于范围不明确、边界不清晰的状态。

虽然几十年来,我国各类自然保护地体系不断完善发展,但自然保护地存在的上述共通性问题却始终没有得到解决。究其原因,各类冠以“国家”或者“国家级”的自然保护地管理体制始,终存在着中央事权不顺达和中央财政投入不配套的现象,长此以往逐渐形成了中央政府与地方政府间在建立自然保护地的目的和基本理念认识上南辕北辙<sup>6</sup>。

一方面,中央政府希望通过不断建立完善自然保护地体系,籍以在保护生物多样性和改善生态环境质量等众多方面发挥作用。同时中央政府有关编制和财政主管部门又希望只投入有限的人员和财政资金,立足于依靠地方政府的人财物多管理、多配合,以实现共同保护自然保护地的目标。其结果是,中央事权的很大一部分被赋予地方政府行使,而在中央财政投入方面则有所保留。

另一方面,地方政府则认为,各类冠以“国家”或者“国家级”的自然保护地管理事权本属于中央政府,地方政府行使中央事权的财政资金应当由中央政府承担,此外,中央政府还应当对自然保护地政府和居民丧失的发展机会和利益等给予相应的补偿。因此,地方政府希望将完善自然保护地体系建设作为促进本地区经济发展和贫困地区人民致富的重要机遇。

<sup>5</sup> 汪劲.论《国家公园法》与《自然保护地法》的关系[J].政法论丛,2020(05):128-137.

<sup>6</sup> 汪劲.论《国家公园法》与《自然保护地法》的关系[J].政法论丛,2020(05):128-137.

综上所述,自然生态保护中的利益冲突是长期以来存在的问题,并且牵涉众多利益主体,一定程度上反映出认识方面的疏忽、规划方面的不科学、制度方面的矛盾和管理方面的漏洞。因此,深入了解自然保护区建设过程中存在的问题具有必要性,处理好涉及多个主体的利益冲突问题,才能够更好地制定相关政策,完善有关体制机制,从而达到科学统筹、保护和发展的目标。

### 三、研究方法

#### 1. 研究方法选择

为了更好地进行人文调研任务,我们通过查阅文献、媒体报道等资料的方式提前了解了部分背景信息,具体内容列表如下:

当地旅游业发展状况	以 2017 年鸟岛景区关闭为时间节点,对比前后旅游相关产业发展趋势的差异。
分析利益矛盾点	从招商引资、游客消费、可持续发展等多个角度,分析国家及旅游局层面的自然环境保护出发点与当地居民的利益诉求之间存在的矛盾冲突。
了解当地政府具体政策	了解政府在鸟岛停止对外开放后,对当地从业者补贴、再就业引导等方面制定的政策和采取的措施。
寻找权衡成功案例	通过寻找国内外较好的平衡旅游产业和生态保护的案例,分析可取之处。
了解生态保护专业知识	通过查找文献、新闻报道等,了解“自然保护区”、“国家公园”等的概念差别及国家下一步对生态保护形式,政策的总体规划。

根据提前了解的信息和我们关心的调研主题,我们设计了访谈提纲和非问答型问卷,最后以访谈作为主要形式展开研究。采用访谈形式主要由于以下原因:

- (1) 考虑到当地居民、牧民的语言障碍,填写问卷可行性不大。
- (2) 访谈的形式更加具有连贯性,更能体现诚意。通过捕捉被访谈者话语中的信息、疑问点进行深入挖掘,从而获得预先没有考虑到的额外信息。
- (3) 不同职业、身份、年龄的个体差异性大,因人而异的访谈能够获得更全面的信息。

#### 2. 访谈对象选择

为了使结论更具有一般性,我们遵从尽量选取不同行业从业者、涵盖更广范围的原则,通过走访石乃亥乡,最终确定访谈对象如下:

- (1) 旅游局工作人员;
- (2) 旅店经营者;
- (3) 蔬果店经营者;

- (4) 餐厅老板及家人；
- (5) 派出所工作人员；
- (6) 五金店经营者；
- (7) 诊所医生；
- (8) 蛋糕店经营者；
- (9) 民族小学教师。

## 四、调研结果

### 1. 鸟岛周边社区基本建设概况——以石乃亥镇为例

石乃亥镇位于青海省共和县境北端，是距鸟岛景区最近的乡镇。石乃亥镇约有7000~8000常住人口，占人口大多数的是经营者，其余人口多放牧为生。石乃亥镇配备有基础的行政、医疗及教育机构，尽管硬件设施较为简陋，但仍有很大的发展空间。

本次石乃亥镇调研，我们对石乃亥镇周边社区的基本建设情况进行了一个较为详细的调查。

#### 1.1 教育资源

石乃亥乡寄宿制小学位于石乃亥乡东北角，据悉已有多于三十年的历史。学校包含了最基本的教学设施，教学楼、宿舍楼、塑胶跑道操场等均已具备，但建设水平低，且基础设施差，没有自来水，取水需上山人力取来，生活比较艰苦。

常驻学生数为700人左右，包含幼儿园和小学学生，主要都来自本镇；校工老师40人左右，多为镇外迁入。小学校工老师工资不高，且鸟岛保护区建立后并无相应补贴政策。但多数教职工对当前生活较为满意，基本无出走意向。

本地教学资源较为匮乏，学校的一位教师在接受访谈时向我们表示，尽管少数民族考学会有一定的优惠政策，但仍不足以平衡资源分配不均的状况，本地孩子有机会接受高等教育的并不多。

#### 1.2 医疗资源

当地医疗机构有镇卫生所和几间民间诊所、小药店等等，民间诊所主要是藏医，但藏医目前未形成规模，当地人民生病会更倾向于来卫生所看病，主要医疗和公共卫生事务也由镇卫生所负责。

卫生所员工编制约十人，均来自共和县内，且均为非科班，需要后续培训才能上岗。员工虽然人数较少，但平时来的病人不多，这里的人员已经足够。但实际上，基层医疗人才依然缺乏。

卫生所基础配套设施较齐全，如门诊楼、急诊室、住院楼和员工宿舍等。2014年卫生所建立了新门诊楼，从此之后基础设施大幅改善。医疗设备仅能完成一些较为基础的医务工



作（包括接生），但没有心电图、B 超等专业仪器的配置。这一方面是由于资金缺乏，一方面也缺乏专业人员。

镇里人民几乎 100%都有医保，镇卫生所医疗费用相对而言也更低，接受采访的社区居民对镇内医疗条件较为满意。

### 1.3 基础建设情况

石乃亥乡道路大多为普通土路，部分为经过简单修缮的水泥路面，路面凹凸不平，可见近几年未经过修整。少部分建筑设置有供暖系统，是近几年安装的。除部分店铺、宾馆配有自来水管，其他建筑均无自来水供应（包括学校），供水需由人力从山上取来，冬天经常存在缺水的情况。

### 1.4 商业区发展情况

商业区占据了石乃亥镇最中心的位置，共有约三四十家店铺。这些店铺种类较为齐全，可大致分为餐饮店、零售店、旅店三类，其中零售店满足当地居民生活需求，餐饮店、旅店消费者主要为到当地旅行的人。商业区从业者有一部分为当地牧民，其收入来源由放牧所得与经营所得组成。

### 1.5 石乃亥镇社区建设情况小结

石乃亥镇社区建设总体而言基底薄弱，如学校、卫生所、乡政府等机构，尽管有一定历史，但此前水平较差，直到近年来进行修缮改造后，才基本能够满足居民的生产生活需要；而当地的道路交通、供暖设施、排水设施、供水系统、垃圾处理系统等均未进行妥善修缮，尚不能满足居民需求。

尽管社区发展总体水平呈现提升的趋势，但其发展速度仍相当缓慢，且在鸟岛保护区关闭后呈现进一步放缓。其中，商业区受到鸟岛保护区建立的影响最为显著，当地较多经营者因此陷入困境。

## 2. 鸟岛景区关停对当地经营者的影响

### 2.1 当地经营者生存状况综述

基于保护区周边的独特地理位置与发展状况，当地的经营者可根据籍贯分为两类。本地的经营者往往传承着牧民的身份，可以通过放牧补贴家用；而从外地前来的经营者则基本以经营作为仅有的资金来源。因此对于外来经营者而言，生意不好对他们带来的冲击大于本地经营者。

我们所访谈的经营者中兼有本地人、同省份外来人口和外省人口，其中本地人所占比例最低，同省份外来人口和外省人口占比较高且基本均等。他们的经营项目之间并没有出现明显的差异，只是外来人口、以及老家在当地但出去闯荡过多年的经营者会倾向于选择较为新颖的经营内容，如快餐、时装等。这些人的到来也为周边朴素的镇子增色不少。

2017 年的景区关闭，与 2020 年初的新冠肺炎流行，使这座镇子一定程度上基于旅

游业的经济受到了不小的冲击。在内外双重冲击的影响之下，没有经营者未曾受到影响，只是其程度因经营内容的差异而呈现出较大的分化，具体情况将在下一部分阐述。

## 2.2 不同商家类型产生的不同影响

保护区周边商家最常见的经营行业为餐饮业和零售业，其中又以饭店和便利店为主，还包括少量的蔬果店、糕点店和五金店等。其它店铺还包括酒店旅馆、服装店、纪念品店等，但所占比例均较小。其中较为特殊的为酒店，当地虽然有不少的酒店店面，但大多已经停业，仅不到一半的商家仍在接待客人。

### 2.2.1 便利商店与蔬果店所受影响可忽略不计

便利店和蔬果店由于其经营内容的日常性以及当地电子商业的欠发达现状，对于当地居民的日常生活不可或缺。就算是在 2017 年前，这些店家所做的也基本为本地人生意，因此疫情和保护区关闭对他们的影响可忽略不计。这些小商铺也由于每年都能盈利，店面在当地相当抢手。

值得注意的是，在保护区周边开设便利店和果蔬店的外来人口多来自同一地区，且多由亲戚或家人推荐而来，这可能是便利零售业方面外地人比例较多，并能成功租借店面的原因之一。本地经营者对这一工作也表现出较高的满意度，收入稳定、工作环境较好都让他们认为这种经营生活优于传统的放牧生活。

### 2.2.2 其它种类商家大部分存在营业额下滑现象

除了便利店和蔬果店这类日常性商家外，其它对旅游业具有一定依赖性的行业均受到了显著的冲击，而其中最具有代表性的就是当地的小吃店和餐馆。其中一位餐馆老板曾做出过这样的描述：

“往年人最多的时候，我们一天可以赚一万左右，现在一天能赚一千就很不错了。”

“去年游客还比较多，今年可能就只有本地人。”

还有另一位受访者表示，旅游业发达的时候牧民可以通过售卖牦牛酸奶等农副产品补贴家用，但现在该方案的可行性已经大大降低。

对于当地旅游经营的未来发展，经营者们表现出了迷茫。

“有人说这里未来会更好，当然也有人说会不太好。有人说景区以后可能会开，那我们还会考虑在这里发展，可能还考虑做大一些。但不开了的话我们肯定要另做打算。”

但当谈到保护区的环境保护举措问题，绝大多数的受访者还是表达了肯定的态度，明确认为，为了保护环境而封闭化管理鸟岛是一件值得的事情。但同时，这些经营者们也希望当地能做到“边保护边发展”，以减少对当地经营者的经济影响。

### 2.2.3 酒店业遭遇重大打击

在对其它种类经营者的采访中，我们便可侧面了解到酒店业今年的严峻处境。酒店业从 2017 年前 20 余家酒店均可爆满的状况式微到今天不到 10 家酒店，而且每家基本都是严重亏本。我们采访到的一名旅店老板坦言今年接待的人数只有往年的 20%，当地的宾馆租金

是8万,而他去年已经亏了4万。而由于他所处的石乃亥镇位于已经关闭的鸟岛和沙岛周边,距离其它青海湖景区较远,因此游客人数大幅下降的现状难以得到缓解。

### 2.3 可能的努力方向——向电子商务进军

电商作为在当下的移动互联时代颇具影响力的一种经营方式,已经被证实了具有相当高的可操作性和发展前景。通过“直播带货”的方式助农扶贫,也是近期发展起来的一种成果颇丰的扶贫方式,它能够让商品脱离地域的束缚,辐射到更加广泛的市场,从而获得较好的销量。在疫情期间,也有一些酒店将原本的经营内容向线上转移,并取得了不错的成效。

我们在访谈过程中,也就电商这一主题与当地经营者进行了探讨。他们普遍对电商和直播带货有所认知,但基于当地的发展水平和政策情况,并不认为这一举措能得到普遍实行。在目前的经营者中,只有颇具商业头脑的会费心思去钻研微商,但更多人在面对当地不便的交通和不甚明确的向外销售渠道时,就打了退堂鼓。

据石乃亥镇当地的从业者描述,石乃亥镇所在的共和县政府可能曾推行过“直播带货”相关举措。但若是没有政府牵头而由老百姓自己来做的话,大部分人没有这样的渠道和能力。而且在当前自然保护区政策的实行之下,老百姓们尽管有想要尝试电商的想法,也会碍于政策而不知如何下手。

在交流过程中,我们体会到了经营者们强烈的希望政府牵头促进当地经济发展的意愿。他们希望政府在做好保护工作的基础上,能够通过多样的举措促进当地的经济的发展,让诸如黄蘑菇、牦牛酸奶等当地特色产品走向更大的舞台,不光为当地创收,也为当地开辟“鸟岛”、“沙岛”之外的特色新名片。

## 五、调研总结

在本次研究中,我们以生态保护中的利益冲突问题为切入点,通过文献研究、实地走访、深度访谈的方式,从经济发展、招商引资、游客消费、可持续发展等多个角度,深入了解了鸟岛地区周边的社区建设情况,以及景区关停之后当地居民生产生活受到的影响,从而较为清晰地总结出国家及旅游局层面的自然环境保护出发点,与当地居民的利益诉求之间存在的矛盾冲突。

事实上,生态保护和经济发展并非“两难选择”,而是可以通过合理的政策规划、科学的施行手段、完善的制度建设达到二者的平衡。在国家的规划中,以“国家公园”为主体的自然保护地体系建设就是一个很好的理论尝试。面向未来,它计划通过顶层设计理顺管理体制,创新运行体制机制,完善政策关照和支持,基于当地居民利益诉求,合理划分核心保护区域和居民生产生活区域的界限,从而达到统筹整合自然保护资源、有效管理和保护的效果,实现保护与开发兼顾的目标。

因此我们认为,当地政府和自然保护区局应该在国家政策规划的引领下,不仅要做好保护



工作，还要发挥积极性和主动性，了解当地居民诉求，力求通过多元化的举措促进当地的经济发展和社区建设，提高当地人民的生活水平质量，从而有效化解利益冲突困境。