

生态补偿政策下的地方政府与当地居民关系 :以中国广西龙脊为例

菊池 真純

Politics between Local Government and Local People under Current Ecological Compensation Program :Case Study of Longji, Guangxi, China

KIKUCHI Masumi

Abstract

In today's China, which puts priority on economic growth, balancing economic growth and environmental preservation is always an important issue. This paper focuses on ecological compensation in China. The current ecological compensation program faces numerous issues concerning the rationality behind the amount of compensation, the compensation period, and the zoning of areas eligible for compensation. Consequently, in many areas, local residents are dissatisfied with the government and sometimes clash with it. The main issues involve forest preservation policies and the designation of national nature reserves, as reflected in projects for natural forest protection and forest restoration (from overcultivation). These policy measures are aimed at preventing destruction of the natural environment and land deterioration. Another policy tool is ecological compensation that promotes preservation of unique landscapes that are still in a good condition.

In the Longji Rice Terraces Area, which is the focus of this paper, local residents receive from the government various types of ecological compensation that are aimed at preserving the vast terraced paddy landscape which has been a tourism resource. Local residents are dissatisfied with restrictions on their daily life imposed by strict government regulation, as well as with small amounts of compensation. Generally, attention is focused on this problem. However, is the situation of the area characterized

by a strong government and weak local residents who are obedient to the government? One can consider that while government regulation exists, local residents increasingly tend to take advantage of government policy and strategically bring rural landscape preservation into play in order to increase their income.

前言

一直以来, 经济发展是中国最优先课题之一。与此同时, 实现经济发展和缓解环保问题的双赢越来越成为一个紧迫的问题。本文讨论的主要内容是通过实施生态补偿政策来改善扶贫开发的政府和当地居民的关系。现有的生态补偿存在不太合理的补偿标准、期限和范围等诸多问题。因此, 在许多地方可以看到当地居民对当地政府的不满以及两者之间的矛盾。中国生态补偿主要指的是政府执行森林保护工程或者国家自然保护区制度时, 对造成的损失向当地居民给予补偿。除此之外, 政府对现有的良好生态环境或者景观独特的地区给与补偿来进行维护。后者也可以说是一种预防性的生态补偿。

本文调查地的龙脊梯田地区是广西壮族自治区的一个偏远山村地区。近年来, 这片距今有600多年历史的壮大梯田已成为重要的旅游资源。基于这一现状, 政府给当地居民发放各种维护景观的生态补偿的同时, 也对居民生活区的景观进行严格管理。居民生活受到政府的束缚, 补偿金额标准也比较低, 因而居民对这一政策有所不满。“强政府与弱居民”是社会上的一种常见模式(包智明2011, 陈桂棣2005, 关良基2009, 丁四保2010, 等有中国国内外许多研究)。然而笔者通过实地调查了解到, 实际上当地居民主动配合政府, 积极利用乡村景观维护政策, 从而得到了更多的生态补偿。换句话说, 目前当地居民战略性地利用景观维护政策获得各种生态补偿, 所以并未形成“强政府与弱居民”的一般模式。目前在龙脊梯田地区政府和居民基本上有共同的利益, 由此乡村景观维护已经成为当地扶贫开发政策的核心了。

笔者从2007年7月到2014年9月在龙脊梯田地区进行了总共15次调查。其中调查时间最长的是2010年夏天的那一次, 笔者在当地住了四个月。主要内容是对龙脊地区三个村寨的村民委员会和三个村里的农民进行访谈。访谈时, 使用汉语普通话, 没有翻译, 直接访谈了当地居民。

1. 中国生态补偿的定义

在中国从20世纪90年代开始森林生态效益补偿的必要性备受关注 and 讨论。至

今为止,已经出现了环境资源价值理论、外部性理论、公共产品理论、生态学理论、劳动价值论等等理论。由此可见,学者们对生态补偿进行了广泛而深度的研究。一般认为,生态补偿是源于生态学中的生态平衡思想。在环境科学里生态补偿是自然生态系统对由于社会、经济活动造成的生态环境破坏所起的缓冲和补偿作用(叶文虎1998)。生态学或者环境科学意义上的生态补偿基本上都是对人类活动造成的环境问题进行恢复、弥补和替换的过程或活动。其目的在于维持生态系统的平衡,因为只有在良好的生态环境的基础上才能有人类的生存和发展。

将环境问题的外部经济性内在化是经济学意义上生态补偿的核心内容。在经济学里征收生态环境补偿核心在于为损害生态环境而承担费用的一种责任,作用在于它提供一种减少对生态环境损害的经济刺激手段(毛显强2002)。法学的意义上的生态补偿,可以被认为是国家或社会主体之间的一项约定,并通过此项约定实施的补偿性措施,其运用一定的费用给予保护生态环境者一定的补偿,从而体现生态责任和生态利益的公平分配,实现生态正义,并达到维护生态系统平衡和稳定性的目的(张峰2010)。

总结许多学者定义的生态补偿,可以说,生态补偿是以保护和可持续利用生态系统服务为目的,以经济手段为主调节相关者利益关系的制度安排。更具体地说,生态补偿机制是以保护生态环境,促进人与自然和谐发展为目的,根据生态系统服务价值、生态保护成本、发展机会成本,运用政府和市场手段,调节生态保护利益相关者之间利益关系的公共制度(王金南,庄国泰2006)。

从各个领域的定义来看,学者们基本上形成了对补偿的必要性和补偿对象的一致共识,但目前补偿标准和补偿主体等内容还需要继续深入的讨论。

2. 中国生态补偿问题

虽然社会认可政府生态补偿是必要的,但对补偿标准问题仍存有意见。这一问题可以分为三个方面。第一,补偿金额标准单一化的问题。这主要是指政府在全国执行统一标准,忽略了各地方的差异,导致补偿标准常常不符合实际情况的问题。许多学者指出有的地区超过了国家补偿标准,有的地区远远达不到,执行一个统一的补偿标准不尽合理。补偿额度不管过低还是过高,均会使政策既缺乏发展均衡性,也缺乏地区公平性(孔凡斌2010、李世东2004、李晓峰2009)。

第二,补偿期限太短的问题。中国的政策一般都是五年计划或者八年计划,但是为了实现恢复生态环境或者保护生态环境,五年、八年的期限是远远不够的。许多需要生态补偿的地方在还没实现目标之前,生态补偿政策就被迫终结并不能得到延长,这种情况可以说是为了实施政策而实施政策,忽视了当地存在的真正

问题和实际状况。

第三，地方政府财政压力大的问题。比如说，国家规定有的地方政府对公益林保护的资金投入要占到地方政府财政总支出的1%。一般认为广东省有着较为先进的生态补偿政策法规，也是在中国较为富裕的省份，但是广东省内东部、北部、西林地区要筹集财政指出的1%用于公益林保护，也是相当困难（李明阳2003）。至于广西、贵州等贫困地方的政府财政压力就更不用说了。财政压力大的地区的经济长期处于不良经济与生态恶化的恶性循环中。地方政府在这种财政状况之下，不可能延长生态补偿，不管实不实现目标都要结束现有的项目或政策。

3. 景观维护生态补偿的失败案例

本文调查地龙脊位于桂林市东北部的桂东北地区。许多少数民族在这一地区生活，因此许多乡村都有独特的农村景观和少数民族的传统文化。政府曾在此地区尝试利用乡村景观来开发旅游业，但失败的案例不少。在开发旅游业的过程中，政府和当地居民之间发生利益矛盾，例如关于管理资源的矛盾等问题，结果不仅开发旅游业的计划都泡汤了，当地村寨社会也瓦解了。以下是其中的两个失败案例。

第一，1985年当地政府在桂东北地区的黄姚古镇推进旅游开发项目。黄姚古镇为典型的喀斯特地貌，在真武山等几座奇峰下，姚江、小珠江、兴宁河三条小江环绕着古镇300多间明清古民居。当地政府采用的旅游开发方式是把古镇居民全部都迁移到镇外之后，利用中国古典园林式传统建筑风格的民居及镇内街道来发展旅游业。结果，古镇完全不受欢迎，成了一个死镇。当地居民都知道，那些古老的木结构建筑一旦没人居住，几年后就会发生生虫腐朽甚至倒塌（李晓明、钟瑞添2008）。

第二，1991年白面瑶寨在当地政府的生态补偿支持之下开始开发旅游业。但是几年后，当地居民和政府及旅游公司之间发生了利益矛盾。因为当地居民试图占有旅游业的利益，所以政府和旅游公司被排斥在外。政府和旅游公司退出以后，当地居民独立开发经营旅游业，但缺乏资金和经营能力，再加上居民们并不团结，结果以失败告终。此后，村寨的劳动力都去外地打工，当地原本的农业也逐渐衰退，最终沦落成了一个没有生气的镇子。

许多少数民族生活在广西，他们的民族文化和自然环境造就了独特的农村景观，吸引了来自国内外的游客，这些成为广西的主要旅游资源。许多广西农村地区试图通过旅游业来推动经济发展，但在中国，相对而言，广西仍然是一个很贫穷的地区。人们只看眼前的利益，采取不合理的开发旅游的方式，结果在广西的不少地区出现了与上述两个案例类似的情况。旅游开发需要遵循传统文化和自然

环境的规律,不能盲目地走商业化的道路。

4. 龙脊梯田地区的农村景观

龙脊梯田地区位于广西龙胜县和平乡的偏远山村,距龙胜县城30km,距桂林市市区70km。龙脊梯田地区包括平安村、大寨村和古壮寨,这三个村子靠梯田资源来开发旅游业。该地区最高海拔1850m,最低海拔300m,梯田多位于海拔300~1100m山坡上,坡度大多在26°~35°之间。这个地区地处中亚热带季风气候区,夏季呈东南风,冬季多西北风,气候受季风影响,四季分明,山地气候明显,年平均气温14.4~16.9℃,最热月(7月)平均气温25.4℃,最高气温32℃,最冷月(1月)平均气温7.1℃,最低气温-6℃,年降雨量1600~1733mm(成官文2002)。一直以来当地人主要是靠梯田耕作谋生,从元代开始开垦梯田到清代完成开垦,当时已经有了现在的梯田规模,所以说,龙脊梯田有600多年的历史。

1994年在村长的领导下,平安村对游客开始采取进寨的门票制度。门票收入按照村民人口分配到每户。这可以说是龙脊梯田旅游业的发端。1997年修完公路以后,乡政府机构和政府有关的旅游公司进入平安村开始管理当地的旅游业。1999年龙胜县政府旅游局、龙胜县旅游总公司和桂林旅游发展有限公司这三个部门正式开始采取门票管理制度。他们把门票收入都用在村内石子路、洗手间和安全栅栏等基础设施的修建和旅游广告上。除此之外,每年将门票收入的7%分给平安村民委员会,平安村民认为7%太低,所以不断向对政府要求提高收入分配的比例。龙脊各个村民委员会希望通过与政府沟通,在两年之后当地能够拿到10%以上的分配。

2003年龙胜县政府在县内旅游开发政策上提出了“政府主导、市场操作、企业经营、民众参与”的方针。按照这一方针,政府在平安村、大寨村进一步开展旅游业开发。对此,广西乡村发展研究会(2007)认为,政府要把小农经营的乡村慢慢地发展起来,最终目标是要向社会展示一个通过乡村旅游业来摆脱贫困的最佳模式。包括本文的调查地在内,广西的广大农村是中国经济水平最低的地区之一。在这种情况下,为了改善乡村居民的生活水平,政府进行各种补偿项目和基础设施建设,同时也鼓励开发乡村旅游业。对政府来说,这些都是重要的扶贫开发项目。

5. 龙脊乡村景观维护规定与生态补偿

5-1. 当地居民对景观管理的不满

2005年龙胜县政府在平安村设立了直属县级景区管理办公室。这个办公室主

要负责对平安村景区的建筑和梯田进行管理。第二年，县政府在大寨村也设立了同样的工作办公室。在此管理制度之下，政府不允许居民盖现代式的房子，在村内的许多地方不允许盖新房子、小屋及风雨桥等建筑物。除了限制建筑物以外，政府鼓励居民耕作梯田，管理维护梯田景观。居民有土地的使用权，但政府禁止盖房子的地方不能盖房子或其他建筑。以下笔者介绍其中最具代表的案例。大寨村25岁女性PXM说，2006年她哥哥盖新房的时候，盖房子的地方不巧是在禁止盖房的地方。结果，盖了一半就被政府拆除，损失了10万多元的资金。拆除房子的理由就是破坏景观，但这一规定是2006年以后开始的（菊池真纯2012）。在平安村也曾经发生过许多类似的案例。比如说，1998年村民委员会在村内建的风雨桥也被县级景区管理室拆除了。当时当地居民和政府之间发生了不小的矛盾纠纷。此后他们仍以同样的理由拆除了村内好几处房屋建筑和小仓库，甚至也发生政府砍居民新种的树木的情况。在这种情况下，不少居民对这些严格的规定表示不满。

在龙脊梯田地区一定程度上居民也受到景观规定的束缚，但绝大部分居民没有失去他们对土地的所有权，所以目前对此没有任何生态补偿。在中国，老百姓对土地拥有的所有权不是实质的绝对所有权，国家会限制当地居民的土地使用。近年来，国家限制所有权的倾向越来越明显。政府在某个地区进行拆迁或者让他们搬迁的时候，限制所有权的同时，对拥有所有权的老百姓有责任进行补偿。最近几年，补偿补偿得到执行，所以政府对龙脊梯田地区土地利用的束缚相对来说还比较轻。政府认为，为了继续发展以梯田景观为主的旅游业，一定要进行严格的景观管理。为了达成这一共识，政府和村民委员会及普通居民互相交换了意见。与此同时，随着旅游业的发展居民生活也越来越富裕了，所以他们对这些规定的的不满也比当初缓和了许多。

5-2. 通过油菜花项目进行生态补偿

统一建筑景观、维护梯田景观是景观维护政策最基本的内容。除此之外，近年来政府在实施许多关于景观形成的项目的同时，给予各种补偿。图1、2是当地居民在政府指导之下实施的油菜花项目。这一项目是按照政府景观形成计划来管理田地之后，当地居民能享受生态补偿的案例之一。在闲农期实施的油菜花项目并不是为了增加农作品的收获，而是为了旅游业而实施的。因为在农闲期的梯田都是一片茶色，没有其他季节的景观美，所以让居民种油菜花来形成一片黄色的梯田景观。绝大部分当地居民没有把油菜花视为食物或者农作物，除了少数家庭把油菜花用于喂猪以外，人们只为了景观而种油菜花。每年到三月、四月时，这一油菜花项目在村内几乎所有的地方实施，除了海拔较高、气温低的地方和游

客很少进入的田地以外。从2006年以后,拥有梯田的每家每户都必须参加这一项目。

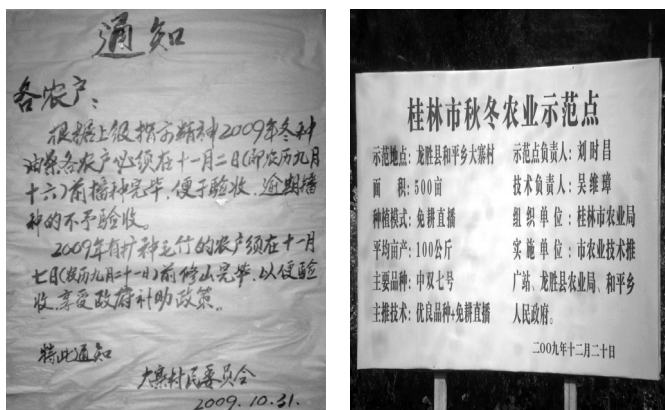


图1 2009年油菜花项目补偿内容的通知(大寨村)
(左: 2009年11月笔者摄影、右2010年3月笔者摄影)



图2 实施油菜花项目后的梯田景观(大寨村)
(2010年3月笔者摄影)

大寨村村民委员会的潘主任说,政府在大寨村开始实施这一项目的第一年和第二年时,因为村民都不满农闲期劳动时间的增加,所以对新项目的反感相当大。但是潘主任还提到,许多游客对一片黄色美丽的油菜花梯田景观的反响很大,因此,这一项目的经验让村民再次意识到把梯田景观维护好有多么重要。现在村民

都知道为了发展旅游业,除了种植水稻的期间以外,每个季节都需要维护梯田景观。

2009年油菜花项目在大寨村开始试点工作,当时有了每亩100元的补偿。后来按照村内每个地方的气温、土地状态决定合适的油菜花种类和种植时期。从2011年以后,包括大寨村的龙脊地区,三个村寨一共在1080亩的梯田上种植了油菜花。2012年政府指定龙胜各族县2012年龙脊景区油菜花种植实施法案,从此以正式法案来实施油菜花项目。同时,政府规定了比之前更明确的种植范围、时期和油菜花种类,补偿金额也提高到每亩130元。

5-3. 当地居民向政府呼吁他们的景观维护活动

目前,地区内已经完成了通电、通路和煤气供应等基础设施建设,当地实施的补偿制度几乎都集中在跟旅游业有关的景观形成项目上。图4是村民形成景观的工作成果之一。2010年,为了给制造庭园式的景观,村民委员会和这块田地的所有农户一起合作,将最上面的田地掩埋,然后种上了花草树木。

近年来,当地三个村民委员会都很积极地邀请政府有关部门来村内考察,给政府展示村内旅游业在维持梯田景观方面的自助努力。这些努力都是按照政府推动的社会主义新农村建设的理念所获的成果。也可以说,他们的乡村旅游业发展模式是别的乡村地区值得学习的好榜样。因此,2011年龙脊梯田地区成为了全国农村旅游模范基地,也成为了国家A A A A级旅游景区。另外,大寨村成为了中国原风景村落景观。当地居民在获得这些荣誉的同时,也开始享受到各种补偿制度的实惠。



图3 村民建造的庭园式梯田景观(大寨村)
(2012年6月笔者摄影)

当地居民开始向政府呼吁维护景观, 并开展其他有关开发旅游业的的活动, 由此获得了各种福利和机会。例如, 地方政府邀请大寨村民委员会去其他几个先进农村考察旅游。2009年大寨村民委员会通过考察学习到了农户小额贷款制度。他们回来之后, 向政府提出了要求实施小额贷款制度的报告书。2010年政府为了进一步发展农业和旅游业在大寨村开始实施了农户小额贷款制度, 至今村内许多农户仍在利用这一制度。



图4 农村小额贷款政策的广告 (大寨村, 2012年6月)



图5 村内的农村小额现金流转点 (平安村, 2014年9月)

6. 对现有生态补偿问题的应对

在本文2, 3小节中笔者提出了中国农村地区实施生态补偿的几个问题。这些问题主要包括存在不太合理的补偿金额标准和补偿期限标准, 以及地方政府财政压力大的问题。另外, 为了让发展当地旅游业的维护乡村景观生态补偿也曾经有过许多失败案例。但是, 可以说, 龙脊梯田地区现有的维护景观生态补偿基本上克服了以上问题。首先, 当初政府在当地开始实施维护景观政策时, 居民对严格的规定和补偿金额标准相当不满意。后来, 通过居民和政府之间的沟通, 政府提高了各项维护景观补偿金额的标准。比如说, 油菜花项目2009年的补偿标准是1亩100元, 从2012年开始提高到1亩130元。同时, 其他新的维护景观生态补偿也开始了, 这意味着当地居民可以享受到更多的补偿项目了。游客进寨的门票收入由政府管理, 但门票收入也会分配给当地居民。一直以来, 当地居民向政府要求提高分配比例。现在政府给当地分配门票收入的7%, 各个村民委员会认为两年后这一比例应该要提高到10%以上。这一分配比例没有科学根据, 都是当地政

府按照财政状态来决定的。

龙脊梯田地区的各个补偿政策和跟旅游业有关的政策也与中国其他地区一样有8年或5年的期限。当地居民进行维护景观等自助努力的同时，也不断地向政府要求延期补偿政策期限以及提高补偿金额。政府能否继续实施补偿政策跟政府的财政状态有着密切联系。因为龙脊的旅游业收入年年递增，所以政府财政相对来说比较宽裕。目前在龙脊地区没有其他许多地区因为财政困难而停止补偿政策的问题。

上述案例证明，如果政府使用一定的强制力来迫使当地居民维护景观，居民会有所反感。但是在龙脊梯田地区，政府和当地居民的关系不属于所谓的强硬政府剥削欺压当地居民的模式。随着社会的快速发展，当地人民的生活也大大改变了，龙脊居民非常了解现在他们耕作梯田的意义和外界社会对他们的要求。几百年来他们只是为了收获粮食而耕作梯田，但是开发旅游业以后，其主要目的变成了形成景观和维护景观。与此同时，居民了解到耕作梯田等于维护景观，维护景观才能享受到补偿支持。所以在这里存在着“上有政策，下有对策”的模式，当地居民也在利用机会，按照政府政策和理念做出战略性的自助努力。目前在龙脊梯田地区政府和居民基本上有着共同的利益，乡村景观维护已经成为扶贫开发政策的核心了。也就是说，当地的乡村旅游业发展给地方政府和当地居民双方带来了共赢的结果。

7. 小结

如今梯田景观是龙脊地区内最大的旅游资源。外部社会对他们的景观有相当高的评价，这一点在政府实施的政策里也有所反映。维护景观生态补偿是地区内政府实施的核心扶贫开发政策。一般来说，开发乡村旅游业的过程中，参与旅游业的居民会增加，最常见的结果是离农、弃农等现象。在龙脊梯田地区也不例外，这一现象已经开始出现。之所以当地人们在面对乡村景观维护的危机时，需要政府的景观维护政策和生态补偿的支持，是因为吸引国内外游客的独特的当地景观已成为世界的公共物品了。同时，为了当地的可持续发展，当地居民的自助努力也是一个不可缺少的因素。现今，当地居民积极把握时代的变化，认真了解外界社会对他们的需求，并且战略性地利用政府政策构筑了政府和当地居民之间的良好关系。

参考文献

- 包智明、任国英(2011):《内蒙古生态移民研究》中央民族大学出版社。
- 陈桂棣、春桃(翻译:纳村公子、梶田雅美)(2005):《中国农民调查》文艺春秋。
- 关良基、向虎(2009):《中国森林再生》御茶水书房。
- 丁四保、王昱(2010):《区域生态补偿的基础理论与实践问题研究》科学出版社。
- 叶文虎、魏斌(1998)《城市生态补偿能力衡量与应用》中国环境科学出版社, pp. 298-301。
- 毛显强、种瑜、张胜(2002)《生态补偿的理论探讨》中国人口、资源与环境, pp. 38-41。
- 张峰(2010)《生态补偿法律保障机制研究》中国环境科学出版社, p. 6。
- 王金南、庄国泰(2006):生态补偿机制与政策设计, 中国环境科学出版社。
- 孔凡斌(2010):《中国生态补偿机制 理论、实践与政策设计》, 中国环境科学出版社, p. 66。
- 李世东(2004):《中国退耕还林研究》, 科学出版社, pp. 7-8。
- 李晓峰(2009):《中国新时期 退耕还林(草)工程的经济分析》, 中国能也出版社, pp. 107-114。
- 李晓明、钟瑞添(2008):〈关于桂东北多群区域新农村文化建设的几点思考〉,《梧州学院学报》, 第18卷第1期, p. 5。
- 李明阳、郑阿宝(2003):〈我国公益林生态效益补偿政策与法规问题探讨〉,《南京林业大学学报(人文社会科学版)》, 第3卷第2期。
- 成官文、王敦球、秦立功、孔运铎、严启坤、秦国辉(2002):〈广西龙脊梯田景区生态旅游开发的生态环境保护〉,《桂林工学院学报》, 桂林工学院, 第22卷第1期, p. 94。
- 广西乡村发展研究会(2007):《贫困地区社会主义新农村建设理论与实践探索·广西贫困地区新农村建设研究会文集》, 电子科技大学出版社, p. 32。
- 菊池真纯(2012):《农村景观的资源化与动态保存》早稻田大学出版社, pp. 125。