

# 世界自然遗产地少数民族牧民生态补偿问题探索

## ——以新疆天山天池为例

马 静, 姚 娟

(新疆农业大学 经济与贸易学院, 新疆 乌鲁木齐 830052)

**摘要:** 文章以国内外旅游生态补偿内涵、类型、主要研究主题等梳理分析为基础, 对新疆天山天池世界自然遗产地旅游生态补偿问题进行实地调研。研究发现, 随着旅游开发进程的加快, 当地世居牧民根据原先草场范围和生产生活方式, 形成了农业生产型和旅游经营型两种搬迁定居模式, 其生态补偿类型和政策根据牧民当前所从事生产生活方式划分。从牧民视角调查发现, 两种定居模式的牧民均认为, 其获得的生态补偿标准统一化, 政策的持续性和效果有限。因此, 建议政府应创新和完善补偿政策, 从资金、技术、实物等多方面给予牧民保障生计可持续的补偿, 以促进牧区社会经济健康、和谐发展。

**关键词:** 世界自然遗产地; 少数民族牧民; 生态补偿; 天山天池

**中图分类号:** F59 **文献标识码:** A **文章编号:** 1674-5841 (2016) 02-0052-06

新疆天山世界自然遗产是新疆第一处, 也是截至目前唯一的一处世界自然遗产。天山天池景区是新疆天山世界自然遗产的主要组成部分, 同时也是少数民族牧民的传统游牧区。但是, 世界遗产组织制定的景区内环境资源的严格保护措施和修复条例对世居牧民的传统畜牧业生活造成了极大影响。牧民为保护遗产地生态环境被迫搬迁定居, 改变了原有的生产生活方式。因此, 研究搬迁牧民获得生态补偿的类型、途径及牧民对生态补偿政策的态度和感知等问题, 对新疆农牧区经济发展、社会稳定及当地旅游业的可持续发展具有重大意义。

### 一、研究概述与研究区概况

#### (一) 研究概述

国际上, 与我国生态补偿概念较接近的主要是生态服务付费。生态服务付费最早起源于哥斯达黎加<sup>[1]</sup>。研究者围绕生态服务付费是否有意义, 是否可以帮助缓解农村贫困, 是否能为经济、生态制度、社会科学理论提供帮助这三个问题进行研究, 并认为只有具备现实性、自愿性、

条件性, 有利于穷人的生态环境保护经济手段才是生态环境服务付费<sup>[2-3]</sup>。

在世界自然遗产地相关研究中, 学者们首先从生态效益及其补偿问题的视角<sup>[4]</sup>、协调世界遗产地的保护与维护原住民的利益角度<sup>[5]</sup>阐述了对世界自然遗产地加强保护的必要性。也有学者从对世界自然遗产地生态补偿的实证研究中发现了不同的旅游地生态补偿模式的差异, 提出了在研究旅游生态补偿的理论时应充分结合实践案例进行分析的建议<sup>[6]</sup>。近年来, 有学者在众多研究中发现, 为保护遗产地生态环境而做出牺牲的牧民并没有得到相应的补偿, 提出了对牧民进行生态补偿的建议, 并认为牧民搬迁意愿低的关键因素在于其补偿机制的不完善<sup>[7]</sup>。现有的补偿机制主要表现为以金钱和实物发放为主的输血式补偿, 一旦输血停止, 生态环境保护和建设活动也将停止, 因此要保证对世界自然遗产地社区居民生态补偿的长效性和持续性, 就必须创新生态补偿模式<sup>[8]</sup>。新疆的旅游生态补偿问题主要涉及各类典型的 5A 级景区或自然遗产地等。已有研究集中于牧民对定居、参与旅游业的態度<sup>[9]</sup>, 或

**基金项目:** 国家自然科学基金项目“欠发达地区自然保护区生态系统服务价值增值机制研究——以新疆喀纳斯为例”(41361109)。

**作者简介:** 马静 (1992-), 女 (回族), 2014 级硕士研究生, 研究方向为生态旅游。

**通讯作者:** 姚娟 (1970-), 女, 教授, 博士, 硕士生导师, 研究方向为生态旅游与景区管理。

关于参与旅游业的社会学及民族学问题<sup>[10]</sup>等方面, 以生态经济学的视角来讨论牧民定居问题的研究较少。本文试图从生态补偿的相关理论出发, 以世界自然遗产地当地牧民为视角, 通过问卷及访谈的方法了解当地牧民参与旅游业及旅游发展后的定居情况及生存现状, 调查当地牧民对生态补偿政策的感知以及牧民自身的受偿需求, 最终提出有益于当地牧民增收及旅游开发问题的建议。

## (二) 研究区概况

天山天池世界自然遗产地位于新疆维吾尔自治区昌吉回族自治州阜康市境内博格达峰半山腰, 湖面海拔 1910m, 规划总面积为 548km<sup>2</sup>。2013 年 6 月 21 日, 被列入联合国教科文组织世界遗产名录。目前已经规划出 8 个景区, 并设有多处哈萨克族民族风情接待点、服务点。景区内居住着隶属于三工河乡与水磨沟乡的 1322 户少数民族牧民。在保护遗产地生态环境目标以及牧民定居政策的推动下, 牧民陆续以宜牧则牧(中心村定居)、宜农则农(农区插花安置定居)、宜工则工(进城定居)、宜商则商(进城定居经商)、宜游则游(进城或在旅游点定居, 从事旅游服务业)的思路搬迁安置于水磨新村、拜斯胡木村和阿克木纳拉三个中心牧民定居点, 并逐步改变着原有的生产生活方式。

## 二、数据来源与调查过程

### (一) 数据来源与问卷设计

本研究主要选取禁牧搬迁后牧民获得生态补偿方面的数据资料, 以研究牧民获得生态补偿的形式与途径为目的进行调查。首先于 2015 年 4 月在研究区进行了预调研。在了解了实地情况之后, 整理出调研问卷, 并于 2015 年 7 月在研究区进行实地调研。内容涉及牧民获得生态补偿的形式、途径及标准; 牧民对生态补偿政策及当前生产生活的态度; 牧民的社会统计特征。

问卷主要由三个部分共计 31 个题项组成: 第一部分是牧民社会统计特征的调查, 共计 3 个题项; 第二部分是牧民获得生态补偿现状的调查, 共计 7 个题项; 第三部分是牧民对生态补偿政策的感知调查, 采用李克特五分量表的格式, 由牧民对 21 个陈述句的同意程度进行评价, 1 代表非常不同意, 3 代表一般同意, 5 代表非常同意。由于篇幅限制, 本研究主要就第一和第二部

分的问卷进行相关统计分析。

### (二) 调查过程

本研究通过发放问卷与实地走访相结合的方式进行调查, 分三个阶段进行。第一阶段是对相关政府部门的访谈与相关文献资料的收集、整理阶段。首先, 于 2015 年 4 月实地走访相关政府部门, 并根据访谈大纲向工作人员咨询获得生态补偿政策相关数据; 其次, 对预调研获取资料进行分析, 并对问卷进行修改调整, 删除表述重复及与研究无关的题项, 对牧民获得生态补偿政策感知的陈述句题项做出更新、调整, 经过多次修改最终形成正式的调查问卷。

第二阶段是通过问卷对牧民进行提问并依次记录阶段。在参考前人研究的基础上, 与牧民进行深入交谈, 筛选出牧民获得生态补偿的形式、内容以及对政策的感知等相关数据。由于本次采访牧民多为哈萨克族牧民, 因此并未采用牧民亲自填写调查问卷的方式, 而是采用访谈的方法, 根据调查大纲内容对牧民进行提问, 并依次记录。本次发放调查问卷 120 份, 向拜斯胡木定居点从事农牧业生产和天山天池景区阔克胡拉民族风情园经营旅游业的牧民各发放问卷 60 份, 最后收回问卷 120 份, 问卷回收率为 100%。

第三阶段则是对数据进行统计整理和分析阶段。采用统计分析的方法, 分析影响牧民生产生活水平的因素, 并提出对策建议。

## 三、研究区牧民生态补偿与收入水平现状调查结果

牧民定居后生产生活方式差异较大, 主要分为从事农牧业生产型和旅游业经营型两类。本研究根据牧民定居后从事生产生活方式的不同, 分析这两种类型的牧民获得生态补偿的内容和途径。以拜斯胡木村定居点及天山天池景区阔克胡拉民族风情园旅游业经营点作为研究区进行调研。

### (一) 牧民样本特征

以研究区的哈萨克族牧民为调查对象, 其中男性占 67%, 体现了男性在家庭中的主导地位。调查数据中, 拜斯胡木村农牧业生产型牧民家庭成员大多 3~4 人, 劳动力人数 2~3 人, 劳动力身体健康程度一般, 有轻微病症; 在天山天池景区阔克胡拉民族风情园旅游业经营型牧户家庭成员大多 3~4 人, 家庭劳动力人数大多 2~3 人, 身体健康程度良好。牧民基本情况如表 1 所示。

表 1 调查对象的基本特征

特征	分组	拜斯胡木村		阔克胡拉民族风情园	
		频数	%	频数	%
性别	男	42	70	38	63
	女	18	30	22	37
家庭人数	<3 人	5	8	3	5
	3~4 人	51	85	56	93
	>4 人	4	7	1	2
家庭劳动力人数	<2 人	12	20	9	15
	2~3 人	46	77	49	82
	>3 人	2	3	3	5
劳动力身体健康程度	良好	16	26	53	88
	轻微病症	29	48	6	10
	差	15	25	1	2

(二) 补偿现状

1. 补偿类型及条件

通过走访三工河乡乡政府及天山天池管委会相关部门得知，目前对牧民的补偿政策主要有农业补

贴、生态补偿、新农村奖补、旅游补贴、社会保障补贴、教育补贴及住房补助这七大类补贴类型。每个类型下有相应的补偿项目和发放标准，并有一定的条件限制。具体补偿政策类型如表 2 所示。

表 2 少数民族牧民的补偿类型与标准

类型	补偿项目	补贴对象	实施方式与发放标准	补助条件
农业补贴类	粮食直补	农牧业生产牧民	粮食种植补贴：0.3 元/公斤·年	无
		农牧业生产牧民	小麦种植补贴：105 元/亩·年	无
生态补偿类	草原生态保护奖补	农牧业生产牧民	草畜平衡补贴：1.5 元/亩·年	以草原证填写的位置、范围为标准
		旅游业经营牧民	退牧还草补贴：50 元/亩·年	以草原证填写的位置、范围为标准，草场在禁牧区范围内
	生产资料综合补贴	农牧业生产牧民	500 元/户·年	从事畜牧业养殖牧民
新农村奖补类	养畜补贴	农牧业生产牧民	母羊 100 元/只·年	无
		农牧业生产牧民	公牛 1000 元/只·年	无
	养殖小区补助	农牧业生产牧民	100 元/平方米	建筑面积不少于 2500 平方米，一次性发放
旅游补贴	旅游经营补贴	旅游业经营牧民	分为 13000 元/年以及 26000 元/年两个等级，采用打卡方式下发	在阔克胡拉民族风情园内经营旅游业，自主经营者每年可享受西域公司下发的 13000 元旅游补贴，将毡房租给西域公司经营每年可享受 26 000 元的旅游补贴
	提供景区内工作岗位	旅游业经营牧民	2000/月，采用打卡方式下发	阔克胡拉民族风情园内将毡房承包给西域旅游公司的牧民
社会保障补贴类	新农村养老保险	农牧业生产牧民 旅游业经营牧民	每年交 100~1000 元，年满 60 周岁后，根据农民缴保金额的多少予以 50~120 元的补贴	多缴多补，少缴少补
	最低生活保障		低保 380 元/人·月	年收入或月收入达城乡低保标准
教育补贴类	义务教育两免一补	农牧业生产牧民 旅游业经营牧民	小学教科书补贴：90 元/年	仅限义务教育阶段
			学杂费补贴：685/年	
			初中生教科书补贴：180 元/年	
住房补助类	搬迁补助	农牧业生产牧民 旅游业经营牧民	学杂费补贴：850 元/年	原居住在三工河谷的农牧民
			按原住房面积核算（5~10 万元不等），一次性发放	

数据来源：三工河乡乡政府、天山天池管理委员会。

2. 农牧业生产牧民与旅游业经营牧民之间的补偿差异

从表2得知,政府对牧民的补偿主要根据牧民当前所从事的生产生活方式进行相应的补偿。针对农牧业生产牧民的专项补偿主要有粮食直补、生产资料补贴、养畜补贴、养殖小区补贴;对旅游业经营牧民的专项补偿主要为旅游补贴,该旅游补贴是由于牧民在阔克胡拉民族风情园经营旅游业,西域公司下发的旅游门票补贴,并不是政府对牧民做出的牺牲进行的旅游补偿。同时,根据对政府部门的访谈资料得知,很多补偿政策不只是禁牧搬迁的牧民享有,其他各地州的农牧民也同时享有。专门针对生态补偿的政策仅仅只有搬迁时根据原住房面积一次性发放的住房搬迁费,以及草原生态补助奖励,补偿标准为50元/亩·年,以草原证填写的禁牧范围为核算依据。

(三) 牧民收入水平

根据调查问卷统计数据显示,从事农牧业生产的牧民年收入主要为30000~50000元,从事

旅游业经营的牧民年收入主要集中在30000~40000元(见表3)。从数据中不难看出,从事农牧业生产的牧民由于受到生产资料与种植经验的限制,年收入水平波动较大;而从事旅游业经营的牧民由于受到旅游补贴的资助,年收入相对比较稳定。但由于近年来新疆局势的波动,对旅游业经营影响较大,再加上旅游业的季节性特征,导致从事旅游业经营的牧民年收入总体偏低,平均收入水平低于从事农牧业生产的牧民。

牧民年收入除了从事农牧业生产和旅游业经营所得以外,很大一部分来源于牧民禁牧草场的补贴,补贴标准为50元/亩·年。禁牧范围越大,相应的禁牧补贴越多,经济条件也越宽裕。研究区牧民禁牧面积每户主要为100~200亩,获得禁牧补贴5000~10000元不等,所占比率为34%。平均禁牧面积为200亩,获得禁牧补贴10000元(见表4)。虽然搬迁时政府根据牧民原住房面积给予了一定的搬迁补贴,但很大一部分的搬迁费都用于定居房的建设,牧民生活水平仍未得到根本改善。

表3 研究区2014年牧民家庭年收入水平统计表

年收益水平/元	拜斯胡木村		阔克胡拉民族风情园		总计	
	户数	相对比例/%	户数	相对比例/%	户数	相对比例/%
20000 以下	6	10	0	0	6	5
20000 ~ 30000	12	20	16	27	28	23
30000 ~ 40000	19	32	36	60	55	46
40000 ~ 50000	16	27	7	12	23	19
50000 以上	7	12	1	1	8	7

表4 牧户禁牧面积

禁牧面积/亩	100 以下	100 ~ 200	200 ~ 300	300 ~ 400	400 以上
户数	29	41	34	10	6
相对比例/%	24	34	28	8	5

四、研究区牧民生态补偿存在的问题

通过对调查资料分析发现,政府对牧民的生态补偿政策存在着补偿标准多年不变、补偿效果不理想、补偿机制不完善等问题,政府和牧民缺乏有效地沟通,导致牧民产生了负面情绪。而且,调查中不难发现,牧民是一个特殊群体,文化层次不高、就业面窄,若无长效的保障机制,单靠补偿终会导致坐吃山空。

(一) 补偿标准统一化,补贴金额多年一成不变

根据数据资料和对牧民的访谈内容可知,政府和国家对牧民的补偿政策自颁发之日起,补偿金额一直以政策规定的标准进行核算,并未考虑物价上涨和其他经济发展因素的限制。虽然68%的农业生产型牧民家里仍然以放牧为生,但由于现有草场面积较小,需向他人租赁草场,也造成了一定的经济压力。

(二) 补偿的政策持续性和效果有限

研究区牧民世代以放牧为主要生活来源。为了保护生态环境,牧民不得不改变原有的生产生活方式。但是,由于不同定居模式的牧民对保护天山天池生态环境做出的牺牲不同以及适应新生活的难度差别较大,补偿政策虽然有所区别,但

缺乏牧民所需求的生产生活技能方面的补偿,并且这些补偿政策不仅针对牧民享有,很多周边农民也同样享有,使得牧民对现有生态补偿政策的评价较低,缺乏细化、分级分等的补偿标准。

### (三) 生态补偿对牧民的造血机制较少

政府目前对禁牧搬迁牧民的补偿方式以金钱和实物形式的输血式补偿为主。虽然金钱和实物的补偿对提高牧民收入起到了一定作用,但环境保护和建设的广度、深度和力度主要取决于外部输血量的多少,一旦输血停止,生态环境的保护和建设工作也将停止<sup>[8]</sup>。因此,应加大对牧民的造血式补偿力度,培养其自身的就业竞争力,稳定牧民收入。

### (四) 补贴金额发放滞后,信息公开和透明化不够

据牧民反映,每年发放补贴的时间不固定,牧民对补贴的具体标准也不清楚。像农业、新农村奖励等补贴,政策均规定各项目需达到一定的条件才可以发放。但由于政府对补偿政策的宣传工作不彻底,导致牧民对政策内容不了解,即使达到了条件要求也并没有获得补贴。

### (五) 各类补偿保障收入的机制不健全

据表2可知,各类补偿发放补贴的标准不一样,例如草原生态保护奖励补贴、旅游补贴是每年按标准发放;住房补贴是搬迁时一次性发放,要搬入定居房的牧民除政府补贴外还需自缴一部分房款;其他补贴均需要达到一定要求才可发放。补贴无法满足牧民的基本生活需要,导致牧民生活水平低,对搬迁定居及生态补偿政策的评价低。

### (六) 旅游补偿和其他生态补偿关系被割裂

研究中发现,旅游补偿和其他生态补偿的关系被人为地割裂。牧民认为,不论是农牧业生产牧民还是旅游业经营牧民,他们在遗产地旅游开发和生态环境的保护中做出了相同的牺牲,但旅游开发所带来的收益大部分都被管委会和西域旅游公司占为己有,而旅游开发造成的生态系统破坏、自然灾害的损失都由牧民自己来承担。牧民均未享受到旅游补偿,因此牧民对搬迁定居政策颇为不满。

## 五、结论与建议

通过对新疆天山天池世界自然遗产地牧民的调查访问,发现牧民现有生态补偿政策中存在较

多问题。为了促使牧区经济发展与社会稳定,建议相关部门按照当地实际情况做出相应的调整。具体政策建议如下。

### (一) 实施弹性补偿制度,适度调整补偿标准

由于近年来物价成本上升,牧民家庭压力较大,多年一成不变的补偿标准早已不能满足牧民的生活需求。因此,政府应实施弹性补偿制度,根据物价水平或其他相关因素按照一定比例对补贴金额做出相应调整,以保障牧民的基本日常生活。

### (二) 建立牧民专项补偿政策,制定细化、分级分等的补偿标准

政府应大力发展惠民利民工程,不仅是从资金上给予牧民补贴,还应在技术、实物上给予相应的补偿。针对牧民建立更多的专项补偿政策,不断地创新和完善生态补偿的制度,制定并细化分级分等的补偿标准,给予牧民政策上的优惠,提高牧民的收入水平和生活质量。同时,针对牧民进行补偿政策满意度和受偿需求方面的调查工作,及时了解牧民对政策的感知及满意度,并和牧民进行有效地沟通与交流,提高牧民对政策的满意度,促进牧区经济发展。

### (三) 创新生态补偿模式,培养社区自身的造血机能

政府应完善生态补偿政策,补偿途径应针对不同类型的搬迁安置居民的切实需求开展。加强对农牧业生产型牧民的劳动就业、生产技能培训,尤其是对新型农业种植技术、畜牧业养殖等方面技术的推广与普及。提高农牧民的综合文化水平,让更多的牧民掌握从事二、三产业的技能,提高牧区劳动力的就业竞争力,使农牧民有一个稳定的收入渠道。

对旅游业经营牧民应给予政策上的引导,激发牧民自主创业的热情,鼓励牧民成立旅游经营专业合作社,提高合作社市场营销水平,加强团队合作力度,使其具有更强的竞争力。同时,加大对旅游经营型牧民的经营培训力度,鼓励牧民开发符合旅游者需求的草原旅游新产品,充分发掘本民族特色文化资源,促使牧民参与旅游业向多元化、特色化经营方式发展。

### (四) 提升政府工作人员工作效率,提高信息的公开化、透明化

不断提高管理部门工作人员的工作效率,完善相应的管理制度,提高政策信息的公开化和透

明化。创新旅游管理模式, 促使旅游开发向健康化、生态化、高效化发展, 在追求经济效益水平的同时注重生态环境的保护, 减轻牧民保护生态环境的负担。

#### (五) 提高牧民搬迁安置后应对新生计的适应能力

研究中发现, 大多数牧民过于依赖补偿, 将补偿作为唯一的收入来源。牧民应转变对生态补偿的认知, 认清生态补偿并不是根本目标, 只是对其适应新生活方式和环境牺牲的补偿方式, 补偿不能作为唯一的、可持续的收入来源。政府应通过各种综合性的途径, 使牧民适应新的生产生活环境, 使其生计方式多样化、收入来源多元化, 从而使牧民由传统的游牧角色转变为现代化新型农牧民角色。

#### [参考文献]

- [1] J Wager Jonathan. Developing a stritage for the Angkor World Heritage Site [J]. Tourism Management, 1995, 16 (7): 515-523.
- [2] M Hanna. Monitoring Heritage [J]. Leisure management, 1993 (10): 20-22.
- [3] T Tomich, M Van Noordwijk, F Chandler. An Introduction to the Conceptual Basis of RUPES [R]. Bogor: World Agroforestry Centre-ICRAF, 2005: 56
- [4] 余长勇, 徐妍, 王厚俊, 等. 公益林生态效益补偿实证研究——以广东丹霞山为例 [J]. 南方农村, 2014 (1): 18-26.
- [5] 段锦, 李玉辉. 云南石林世界遗产地生态资产评估与补偿研究 [J]. 资源科学, 2010 (4): 752-760.
- [6] 张一群, 杨桂华. 对旅游生态补偿内涵的思考 [J]. 生态学杂志, 2012 (2): 477-482.
- [7] 聂建波. 世界自然遗产地武陵源景区内建筑、居民拆迁研究 [D]. 长沙: 湖南师范大学, 2009.
- [8] 杨桂华, 张一群. 自然遗产地旅游开发造血式生态补偿研究 [J]. 旅游学刊, 2012 (5): 8.
- [9] 姚娟, 陈飙. 生态旅游区少数民族牧民对定居工程及参与旅游的态度研究——以新疆天山天池、那拉提为例 [J]. 旅游学刊, 2010 (7): 28-34.
- [10] 张慧. 新疆民族 (民俗) 文化旅游开发建设研究 [D]. 乌鲁木齐: 新疆农业大学, 2007.

### Ecological compensation problem research on the minority herdsmen in the world natural heritage site

#### ——Taking Tianchi in Tianshan of Xinjiang, the world heritage site as an example

MA Jing, YAO Juan

(Economics and Business College, Xinjiang Agricultural University, Urumqi 830052, Xinjiang, China)

**Abstract:** Based on the analysis of the connotation, types and main research topics of domestic and international tourism ecological compensation, we carry out field survey of Tianchi in Tianshan of Xinjiang, the world natural heritage site. It is found that with the accelerating process of tourism development, local indigenous nomads on the basis of the scope of the original pasture and a productive lifestyle, form two kinds of moving settlement patterns, namely, the agriculture production and tourism management. Its type and ecological compensation policies are divided according to the herdsmen's currently engaging in the production and their lifestyle. From the perspective of the herdsmen, it is found that the ecological compensation standard is unified; the policy of the continuity and the effect is limited. Therefore, the government should be innovative and perfect the compensation policy, safeguard the herdsmen's livelihood, and guarantee the sustainable compensation to promote the healthy and harmonious development of social economy in pastoral area by means of the capital, technology, and real objects, etc.

**Key words:** the world natural heritage site; minority herdsmen; ecological compensation; Tianshan Tianchi

[责任编辑: 幸岭 责任校对: 王文静]