



•综述•

重要农业文化遗产利用中农民权益保护：理论证成、现实困境与实现机制

万志前¹, 张媛², 张文斐^{ID 1*}

1. 华中农业大学文法学院/农业农村法治创新研究中心, 武汉 430070; 2. 武汉市司法局, 武汉 430014

摘要: 截至2022年, 农业农村部已公布139个中国重要农业文化遗产。农民作为农业文化遗产保护的主体之一, 应认可其贡献。因此, 探讨重要农业文化遗产利用中的农民权益保护具有重要的现实意义, 可为重要农业文化遗产的保护提供参考。研究发现, 重要农业文化遗产是植根于遗产地悠久的文化传统和农民长期的实践经验, 具有丰富的生物多样性、农业技术、传统知识、生态与文化景观的农业生产系统。农民是重要农业文化遗产的创造者、保护者和传承者, 利用重要农业文化遗产不能忽视农民主体地位和权益的保护。根据现有法律制度, 重要农业文化遗产利用中涉及的农民权益主要包括参与权、惠益共享与生态补偿。目前这三种权益的实现都存在不同程度的困境。为此, 本文从激发农民参与意愿、完善农民参与机制、强化农民参与保障等方面提出农民参与权的实现途径; 从明确惠益共享内容、建立惠益共享机制、完善相关配套制度等方面提出农民惠益共享实现的举措; 从明确生态补偿主体、确定生态补偿标准、建立多元化的生态补偿资金来源和补偿方式等方面提出农民获得生态补偿的措施。以此保障重要农业文化遗产利用中的农民权益, 实现重要农业文化遗产的高质量可持续发展。

关键词: 重要农业文化遗产; 农民权益; 参与权; 惠益共享; 生态补偿

万志前, 张媛, 张文斐 (2023) 重要农业文化遗产利用中农民权益保护: 理论证成、现实困境与实现机制. 生物多样性, 31, 23064. doi: 10.17520/biods.2023064.

Wan ZQ, Zhang Y, Zhang WF (2023) Theoretical proof, realistic dilemma and realization mechanism of farmers' rights and interests protection in utilization of Important Agricultural Heritage Systems. Biodiversity Science, 31, 23064. doi: 10.17520/biods.2023064.

Theoretical proof, realistic dilemma and realization mechanism of farmers' rights and interests protection in utilization of Important Agricultural Heritage Systems

Zhiqian Wan¹, Yuan Zhang², Wenfei Zhang^{ID 1*}

1 College of Humanities & Social Sciences, Agricultural and Rural Rule of Law Innovation Research Center, Huazhong Agricultural University, Wuhan 430070

2 Wuhan Municipal Justice Bureau, Wuhan 430014

ABSTRACT

Aim: By 2022, the Ministry of Agriculture and Rural Affairs (MARA) had announced 139 China National Important Agricultural Heritage Systems (China-NIAHS). As one of the subjects of protecting agro-cultural heritage, farmers should be recognized their contribution. Therefore, it is of great practical significance to explore the farmers' rights and interests protection in utilization of Important Agricultural Heritage Systems (IAHS), and it can provide reference for protection of IAHS.

Findings: The results indicated that, first, IAHS refer to the agricultural production systems, with rich biodiversity, agricultural technology, traditional knowledge, ecological and cultural landscape, which rooted long-standing cultural traditions in the heritage site and long-term practical experiences of farmers. Second, farmers are the creators, protectors and inheritors of IAHS. The utilization of IAHS cannot ignore the subject status of farmers and protection of their rights

收稿日期: 2023-03-05; 接受日期: 2023-07-17

基金项目: 中央高校基本科研业务费专项基金资助项目(2662022WFYJ003; 2662021WFQD002)

* 通讯作者 Author for correspondence. E-mail: zhangwenfei@mail.hzau.edu.cn

and interests. Third, according to the existing legal system, farmers' rights and interests involved in utilization of IAHS mainly include right to participate, benefit-sharing and ecological compensation. At present, there are varying degrees of realistic dilemma about realization of these three rights and interests.

Suggestions: Based on our results, in order to protect farmers' rights and interests in utilization of IAHS, and realize high-quality sustainable development of IAHS, we propose the following suggestions: (1) realization of farmers' right to participate, which through arousing farmers' willingness to participate, perfecting farmers' participation mechanism and strengthening farmers' participation guarantee; (2) realization of benefit-sharing for farmers, which through clarifying benefit-sharing content, establishing benefit-sharing mechanism and improving relevant supporting system; (3) realization of ecological compensation to farmers, which through defining subjects of ecological compensation, determining standards of ecological compensation, and establishing diversified funding sources and compensation methods of ecological compensation.

Key words: Important Agricultural Heritage Systems (IAHS); farmers' rights and interests; right to participate; benefit-sharing; ecological compensation

党的二十大报告提出“推进文化自信自强”，要“加大文物和文化遗产保护力度”。重要农业文化遗产依托农耕文明，是一种独特的农业生产系统，具有重要的社会、经济、生态和文化价值。保护重要农业文化遗产是对人类遗产保护体系的极大完善。2002年，联合国粮食及农业组织(Food and Agriculture Organization of the United Nations, 以下简称FAO)提出全球重要农业文化遗产的保护倡议，以保护传统农业系统、农业知识技术、生物多样性等，推动农业可持续发展。我国于2012年启动重要农业文化遗产申报工作，截至2022年12月，农业农村部已公布139项中国重要农业文化遗产。为促进我国农业文化的传承与保护，加强重要农业文化遗产管理，2015年原农业部发布并实施了《中国重要农业文化遗产管理办法》(以下简称《办法》)，2017年、2018年、2020年、2022年和2023年的中央“一号文件”均强调要推进和加强“农业文化遗产”的保护和利用。文化振兴是乡村振兴的重要内容，2021年4月29日通过的《乡村振兴促进法》第32条亦规定，各级政府“应当采取措施保护农业文化遗产”。

重要农业文化遗产一词最初源自FAO 2002年启动的“Globally Important Agricultural Heritage Systems”(GIAHS)项目，其核心是“Agricultural Heritage Systems”。根据英文的字面含义应翻译为“农业遗产体系”而非“农业文化遗产”。该词如何表述的争论焦点集中于是否要在语词中加入“文化”并删去“系统”。一种观点认为GIAHS内涵的核心是“Systems”，“系统”一词不可丢弃，加上“文化”更是画蛇添足(徐嵩龄, 2020)。但大多观点则采用“农业文化遗产”这一表述，认为如此可与世界遗产和非

物质文化遗产等在语言表述上接近(闵庆文和孙业红, 2009)。GIAHS项目的总协调人将“agriculture”(农业)解释为一种“culture”(文化)。我国在启动重要农业文化遗产申报工作时，中国科学院农业政策中心的相关专家，经认真讨论后采用了“重要农业文化遗产”的表述。与农业遗产多是关注农业文献、实践经验、农业工具、农业技术等具体的遗产要素(张灿强和吴良, 2021)不同，农业文化遗产则侧重农业生产系统，该系统涵盖农业知识、耕作方式、工具、物种等具体农业遗产，这可从“Agricultural Heritage Systems”中“Systems”一词得到印证。从全球范围的遗产体系看，重要农业文化遗产与世界遗产、非物质文化遗产等共同构成人类遗产体系。整体而言，与其他遗产类型相比，农业文化遗产不仅包括物质性的农业物种、生产工具等静态遗产，还囊括了非物质性的传统文化、技术知识等活态经验，是农民将其积累的农业知识和实践经验与当地环境有机结合形成的独特农业生产系统，是人与自然和谐共生的产物，具有社会、经济、文化、生态等综合功能。例如“云南红河哈尼稻作梯田系统”便是一种“森林-村落-梯田-水系-文化”五素同构的复合农业生产系统，既可种植农作物，还能防止水土流失。

重要农业文化遗产与农业、农民、农村密切相关，是人地和谐的活态农业生产系统。其中农民是最具活力的因素，是农业文化遗产活态性的根本原因。农民创造、保护、传承和发展了灿若星辰的农业文化遗产，应认可其贡献。《办法》第21条虽明确在重要农业文化遗产开发利用中，应尊重农民的主体地位、吸收农民参与、建立惠益共享机制，但如何实现农民的上述权益，则无具体规定。相关研

究认为,农耕文化传承、保护与农民权利保障是一种互动关系(刘慧萍, 2018);保护农民权益是包括文化振兴在内的乡村振兴的核心要义与价值归宿(张艳丽, 2022);在农业景观的利用中,应该构建公司和农户之间紧密利益联结机制,兼顾投资者利益和农户的合理诉求(张灿强和林煜, 2022);重要农业文化遗产的保护模式主要是政府主导,需提高农户参与保护的意愿^①。然而,聚焦重要农业文化遗产利用中农民权益保护的系统研究尚有进一步拓展的空间。能否有效保障农民权益直接影响和制约着重要农业文化遗产的保护、传承和再发展。基于此,本文拟在现有研究的基础上,探究重要农业文化遗产利用中农民权益保护的逻辑、农民权益保护的现实困境与实现机制,以期对切实保障农民权益,进而促进重要农业文化遗产的保护、利用与再发展有所助益。

1 重要农业文化遗产利用中农民权益保护的逻辑证成

农业文化遗产是包括农业生产的主体、对象、方法、组织管理及依托的自然环境在内的“五位一体”复合系统(王思明, 2016)。其中,农业生产的主体——农民处于主导地位,是农业文化遗产中最基本的单元,是参与遗产保护实践的基础。农业文化遗产能在漫长的历史中继承并留存至今,有赖于当地农民的贡献。重要农业文化遗产是植根于遗产地悠久的历史传统和农民长期的实践经验,并与当地环境相适应的农业生产系统,其形成与当地农民密不可分。农民是农业文化遗产的创造者、保护者和传承者,是其应获得相应权益保护的逻辑根据。

1.1 农民是农业文化遗产的创造者

农业文化遗产是世代农民在长期生产实践中共同开发、创造和培育的产物,这是保护农民权益的逻辑根据之一。农民是传统农业的直接参与者与实践者。他们将长期农业劳动生产中积累的知识和经验与熟悉的当地气候、水文、土地等自然条件有机结合,创造了适应当地情况、符合当地特色、促进农业生产的耕作方式和生产经验,经时间的检验最终形成了文化景观或农业生产系统,并使这些系统与自

然和谐共生,保证其在生态意义上的完整性。

以江苏兴化垛田传统农业系统为例,该农业文化遗产是当地农民为应对水患,因地制宜创造出的在沼泽高地之处垒土成垛、垛上耕田的一种独特的土地利用方式,使蛮荒之地可以种植,为人所用。再如,贵州侗乡稻鱼鸭系统,是当地侗族农民利用有限的自然资源,经过长期探索而创造的一种能同时在田里种植水稻和饲养鱼鸭的生产方式和土地利用方式,有效地节约了土地资源。又如,墨西哥的人工岛农业系统是当地农民以传统方法建造浮动人工岛屿,将非耕地改造为高产耕地,用于种植植物和养牛,具有防风、抵御虫害、保持土壤稳固等功能。这些独特的农业系统,正是遗产地农民在尊重自然的前提下,利用自然、改造自然、与自然和谐共处的结晶。

按照洛克的劳动财产权理论,创造者对其创造性的劳动成果享有权利。《办法》目前没有明确规定重要农业文化遗产的权利主体,联合国教科文组织《保护非物质文化遗产公约》明确指出非物质文化遗产的主体包括各群体(尤其是原住民群体)、各社区,或者个人。根据该规定,农民既是群体和社区的成员,又可能是创造者的后代或者传承人,从而成为农业文化遗产的拥有者和权利主体(陶信平, 2016)。当然,农民所创造的重要农业文化遗产具有集体性,是世代农民的集体贡献,具有集体创新(collective innovation)的特点(Salazar et al, 2007),农民个体的贡献往往无法明确界定。因此,单个农民往往不能作为重要农业文化遗产的权利主体。

1.2 农民是农业文化遗产的保护者

农民是农业文化遗产的主要保护者,这是保护农民权益的逻辑根据之二。农业文化遗产本质上是一个农业生产系统,农民是农业生产的主体,在农业生产系统中起主导作用,因此往往被视为农业文化遗产的保护主体。农民也具有创造新的多样性并继续管理其现有农业系统的经验和能力,外文用“guardians”“caretaker”强调农民在农业文化遗产中的角色,认为农民是传统农业和生产生活方式的守护者,是农业文化遗产的守护者(Daugstad et al, 2006)。

传统农业系统是一种能促进生物多样性和环境友好的综合管理做法,但由于市场渗透、农业集约化

^① 王泓琳 (2022) 基于农户视角的农业文化遗产保护意愿及行为研究. 硕士学位论文, 福建农林大学, 福州.

生产、现代技术的引入、资源的过度开发和其他因素改变了传统的农业生产模式,使农业文化遗产面临被侵蚀和丧失的风险(Koohafkan & Altieri, 2011)。在此种情况下,农民因地制宜地运用各种各样独特的传统技术、知识和方法对传统农业生态系统进行巧妙保护和管理,使传统农业系统经受了时间考验,并被证明是一种成功的、有弹性的可持续性模式,这是农业文化遗产得以保留至今的关键。以韩国青岛的传统板石灌溉梯田系统为例,当地农民将土壤和水资源管理结合,将稻田变为旱地,创造了独特的农业系统。这种独特的生产方式也一直由农民结合现代农业技术加以保护和管理,成为韩国农业文化的一部分,使这个独特的水网保持活力。

1.3 农民是农业文化遗产的传承者

农民保存了祖先创造的农业系统,不断推陈出新,是农业文化遗产流传至今的传承者,这是保护农民权益的理论根据之三。农民与生产的联系无法脱离土地本身,也离不开祖先的实践经验。农民多以群体生活为主,他们通过父子相传、群体成员的社会流动等方式将祖先创造并积累的有利于农业生产的知识、技术和经验传承下来。后代子民根据这些经验,又在长期耕作过程中改进、传承、再创造,在历史发展中丰富了农业生产系统的内涵和功能,并经过时间的沉淀,成为独特的农业文化。这也是农业文化遗产能动态适应环境变化,传承至今,发挥着农业生产、生态等功能,因而具有“活态性”的重要原因。

国外用“custodians”一词形容农民在农业文化遗产传承中的作用,认为农民是农业生产系统的保管人和看守人,使农业系统适应社会变迁(Halewood, 2016),并世代传承。例如在西班牙阿尼亚纳盐谷,当地农民利用重力驱动水渠系统,创造了一种将盐水引入田地,蒸发形成盐的种植技术,该技术被后代农民仔细地保留下来,并为维持生计而不断调整,形成了西班牙阿尼亚纳盐谷农业系统。农业生产系统正是由于农民的世代传承与不断创新,使其价值提升,并对现代农业发展产生重大意义,才被认定为重要农业文化遗产。相反,如果遗产地农民不再参与农业活动,伴随其中的传统文化、民间习俗和农业技术等则会失去传承和发展的载体(韩凝玉等, 2019),导致传承危机。因此,所在

地的每一代农民或农民个体有意或无意间都对重要农业文化遗产的传承作出了贡献,尽管大小不一,但对维系重要农业文化遗产都至关重要。这如同在民间文学艺术的发展变迁中,传承者所呈现出“前赴后继”的轨迹(郑智武, 2012)。

农业文化遗产是人类共同记忆的表达,传达着有关人类的生产、活动和知识,有助于人们理解过去与现在之间、人与自然之间以及不同文化之间的关系,并有助于推进经济、社会与生态和谐共处,实现农业的可持续发展。农民是农业文化遗产的创造者、保护者和传承者,农业文化遗产的利用理应认可农民的贡献,保护农民权益。

2 重要农业文化遗产利用中农民权益保护的现实困境

目前我国《农业法》第九章专门规定了“农民权益保护”,《种子法》中涉及农民权益保护的分别是第3条第2款(依法惩处侵害农民权益的种子违法行为)、第29条(农民留种权)及第48条(禁止生产经营假、劣种子,保护农民合法权益),但均未涉及重要农业文化遗产保护和利用中的农民权益保护。《乡村振兴促进法》第4条规定,全面实施乡村振兴战略,应“坚持农民主体地位,充分尊重农民意愿,保障农民民主权利和其他合法权益”,第32条明确“政府应当采取措施保护农业文化遗产”,由此可以推导出农业文化遗产利用中应保护农民权益。根据2023年国家乡村振兴局等七部门印发的《农民参与乡村建设指南(试行)》,《办法》第21条所规定的“建立以农民为核心的多方参与和惠益共享机制”及《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》的精神,重要农业文化遗产利用中的农民权益主要包括参与权、惠益共享、获得生态补偿。以下分别剖析这些权益的具体内容及其现实困境。

2.1 参与权及其保护的现实困境

参与权主要是指重要农业文化遗产利用过程中,农民享有的通过一定途径参与利用、表达意愿和对有关机关的行为进行监督的一系列权利的总和。参与权是农民进行农业文化遗产传承和保护的基础和保障,可以提高遗产开发利用的合理性和科学性。农业文化遗产是遗产地农民集体的智慧成果,具有公共物品属性,是一种集体利益。因此,遗产地的每个

农民都是农业文化遗产的主体,参与权不是由某一些代表农民利益的农民或集体单独享有,而是遗产地全体农民共有的权利。农业文化遗产的保护和利用不可能设立类似非物质文化遗产的“非遗传承人”,或仅通过文字、影像以及多媒体等方式进行,必须以农民为核心主体参与重要农业文化遗产的利用。《办法》第19条、第21条也强调要尊重农民主体地位,建立以农民为核心的多方参与机制,让农民参与到重要农业文化遗产的开发利用中来。农民的参与权体现了以人民为中心的发展思想,也是充分保障农民民主权利、发挥农民主体作用的前提。

我国重要农业文化遗产的保护与利用进展顺利,但并未发挥农民参与权的作用。主要表现为:(1)农民参与意识薄弱,参与度不高。农民缺乏对遗产的认识理解,难以对其产生认同感和主人翁意识,影响其参与利用的积极性。此外,遗产的保护管理体制以补贴或行政性质的手段为主(伽红凯和卢勇,2021),农民从遗产利用中获得和分享的惠益有限,难以有效激励农民可持续参与。(2)农民参与权受限,参与形式被动。受农村发展环境限制,部分农村资金、人才、产业等外部条件匮乏,阻碍了农民参与权的实施。农民处于弱势地位,诸多事情依赖地方政府,政府主导的重要农业文化遗产保护与利用,使得农民参与多为被动。(3)农民参与能力不足,参与方法单一。当下,大多农民走出农村,不愿学习传统生产技术并从事农业劳动,出现农村空心化、农民老龄化、农业边缘化的“新三农问题”。留守的农民多为老人、儿童,力量分散,且缺乏系统的引导和培训,对重要农业文化遗产保护和利用的知识水平有限、开发能力不足、经验能力有限,农民自身的局限性阻碍了农民参与。(4)农民参与权缺乏制度保障。《办法》虽要求保障农民参与,但无具体、可操作性的规定。

2.2 惠益共享及其保护的现实困境

惠益共享或分享这一理念与《生物多样性公约》确立的“公平、合理的惠益分享”原则相差无几,是指在承认和尊重各主体利益的基础上,将重要农业文化遗产保护与利用中获取的生态、社会、经济等共同利益,尽可能均等地惠及到各个利益主体(何影,2010)。《办法》第3条也明确规定了“多方参与、惠益共享”的原则,在农业文化遗产保护和利用中融合

惠益共享的理念,不仅可以使各方主体公平地参与分配,有效保护弱势方农民的权益,还可能带来溢出效应,促进各方主体良性互动和共同发展。

目前重要农业文化遗产利用中的农民惠益共享的实现面临如下现实问题。(1)不同利益相关者的利益诉求不同,使得惠益在共享过程中产生冲突。重要农业文化遗产的保护和利用是一项公益性活动,具有广泛的正外部性。重要农业文化遗产利用的利益相关者一般包括遗产地农民、政府、开发商、游客及社会公众等。其中政府追求经济、生态、文化等多方面利益;开发商更多追求经济利益的最大化,很少主动考虑环境与文化保护;游客和社会公众一般只关注自身体验,对经济和生态等重视不够;而农民往往重视生产功能和经济价值,忽视文化与生态建设问题。(2)惠益共享尚未重视农民的主体作用。惠益共享要求以农民为主体,均衡分配。但现实情况却与理论大相径庭,惠益共享多由政府主导,农民缺乏主动性,对惠益是否分配、如何分配缺少话语权。遗产利用给农民带来的相关就业机会、收入与农民的贡献不对等,农民在惠益分配中处于相对边缘化的位置。(3)惠益共享的相关配套法规不完善。有关惠益分享的法律规范对具体的共享机制未作详细规定,大多是关于如何审批、保护、开发的法律框架。

2.3 生态补偿及其保护的现实困境

FAO认为重要农业文化遗产源于农村对可持续发展的需要和期望,可为环境资源保护提供解决方案或栖息地。《办法》第6条明确,认定重要农业文化遗产的4项标准中也包含生态功能。可见,生态功能是重要农业文化遗产的核心功能之一。重要农业文化遗产地多处于限制开发的生态功能区。因此,2007年FAO提出,需要“补偿生产者因生产方式而损失的收益”。对农民进行生态补偿也是保护和利用重要农业文化遗产的内在要求。

生态补偿是经济学意义上的概念,是指为了维持生态系统的动态平衡,在综合考虑生态保护成本、发展机会成本和生态服务价值的基础上,对生态保护者给予合理补偿(中国生态补偿机制与政策研究课题组,2007)。国际上通常使用“生态系统或环境服务付费”表示因生态系统或环境质量遭到破坏而采取的补偿措施。建立生态补偿机制是保护重要

农业文化遗产的重要举措,也是保障农民权益的有效措施。重要农业文化遗产的保护效益由全社会成员无成本的共享,但农民往往因生产方式受限而遭受损失,理应得到一定补偿。生态补偿能够将农民贡献的外部性内部化,鼓励农民采用较为生态的农业生产方式,从而更好地实现农业文化遗产的生态功能和社会功能。

我国生态保护补偿的实践始于20世纪90年代的森林领域,之后经过不断地试点改革,扩展到河流等多个领域(俞敏和刘帅, 2022)。目前国家发展和改革委员会等有关部门制定,并已按程序上报国务院的《生态保护补偿条例》,以及地方性法规如《海南省生态保护补偿条例(2021)》《无锡市生态补偿条例(2019)》《苏州市生态补偿条例(2014)》等,均未直接规定重要农业文化遗产保护和利用中的生态补偿问题,对农民生态补偿制度的规定处于空白。但在实践中已有对农民进行生态补偿的做法,如在浙江青田稻鱼共生系统保护区全面落实生态补贴,从事稻鱼共生生产模式的每年每亩补助500元、种植水稻传统品种每亩补助2,000元、从事田鱼原种保护每户补助3,000元(彭瑶, 2022)。

重要农业文化遗产保护和利用中的生态补偿可以借鉴其他领域的生态补偿或参考实践中已有做法,但即使在较早实践的森林生态补偿领域,也存在诸如补偿主体、补偿标准、补偿方式、资金来源等方面的现实问题,尚未形成一套完整有效的体系与方法。实践中,生态补偿范围确定缺少明确的方法和标准,补偿的责权利关系不明确,社会主体参与生态补偿的积极性不高(薛菁, 2021);生态补偿资金使用效率不高,难以准确识别生态补偿的实际效果,降低了生态补偿机制的可持续性(刘桂环等, 2017)。因此,生态补偿措施还未在我国农业可持续发展中发挥应有作用。

3 重要农业文化遗产利用中农民权益保护的实现机制

农民与农业文化遗产有割不断的血脉。保护遗产地农民的相关权益,使农民成为遗产利用最主要的受益者,激励其参与重要农业文化遗产的保护与利用,这是重要农业文化遗产动态保护的核心。因此,需要针对上述农民权益实现的现实困境,健全

农民参与权、惠益共享、生态补偿的实现机制。

3.1 参与权的实现机制

保障农民在重要农业文化遗产利用中的参与权,可参照《农民参与乡村建设指南(试行)》的规定,通过激发农民参与意愿,完善农民参与机制,强化农民参与保障等,充分发挥遗产地农民参与重要农业文化遗产保护和利用的积极性、主动性、创造性。

(1)激发农民参与意愿。首先,做好组织动员,提高认识。依托村民会议、村民代表会议、村民议事会等,开展重要农业文化遗产保护与利用的宣传;对涉及农业文化遗产的相关事项,应组织农民充分讨论、参与决策等。借此,提高农民对农业文化遗产重要性的认识。其次,加强技能培训,提升能力。可借鉴日本的经验,开设专门的培训班,普及农业文化遗产的基本知识;培训农民在传统方式上融入现代化技术,开展农业生产活动等。同时,还可利用远程教育和互联网技术,使农民更好地认识遗产,提升生产技能。再次,利益激励,增加参与意愿。制定相关补偿、奖励或优惠政策,吸引遗产地年轻人回归农田,参与农业生产,提高农民参与遗产保护和利用的积极性与主动性。例如开发特色乡村旅游,提供更多的就业与创业机会,并在就业与创业安排上更多地让遗产地农民参与。通过上述措施,从而实现由“要我参与”的被动态向“我要参与”的主动态转变。

(2)完善农民参与机制。一是了解农民的想法与需求。在涉及农业文化遗产的事项上,充分听取农民意见,采取入户调研、问卷调查等方式,了解农民在重要农业文化遗产开发利用中的真实想法和诉求。二是健全信息公开制度,完善农民参与的沟通与反馈机制。在进行开发利用前,告知农民具体的实施方案,通过召开座谈会,让农民表达诉求、分享经验等方式听取农民意见,尊重农民意愿;在利用中和利用后,接受监督,及时回应反馈。三是创新参与形式与途径。采用“农民+公司”“农民+合作社”等联合模式,“互联网+实体店”等“线上+线下”的销售模式,扩大农民参与途径,提高农民参与的强度和深度。如,浙江省丽水市青田县巨浦乡西坑村通过“企业+村集体+合作社+农户”的模式,将农民变股民,从而实现农民的深度参与。

(3)强化农民参与保障。一是设立专门的文化遗

产管理部门或机构,加强组织、动员、引导、支持农民参与的统筹协调,规范和监督参与过程;二是定期调查评估农民参与农业文化遗产的保护与利用情况,了解农民的知晓率、参与率、满意度等,并以此作为农民参与效果的评价依据。三是总结农民参与遗产保护利用的经验,推广可复制、可借鉴的典型案例,发挥示范作用,吸引凝聚更多外出务工人员参与重要农业文化遗产的保护,支持家乡建设,守住文化,留住乡愁。

总之,应将农民参与权融入重要农业文化遗产保护与利用的全过程,实现决策共谋、发展共建、建设共管、效果共评、成果共享。

3.2 惠益共享的实现机制

(1)建立公平的惠益共享机制,明确惠益共享的内容(万志前和张文斐,2021)。利用农业文化遗产可共享的惠益分为货币形式和非货币形式。货币形式的惠益包括旅游、农产品、服务等带来的直接经济收益,政府或开发商使用农田的对价等;非货币形式的惠益包括信息交流、技术获取,出售农产品、经营旅游周边项目的权限等开发利用的权利,以及潜在性衍生价值等。理想的惠益共享模式应当是货币和非货币形式相结合。同时,确定负责惠益共享的组织或管理机构。如法国设置公共环境合作机构,负责与惠益共享相关的事项,该机构主要由地方政府和咨询委员会组成,或由国家主管环境事务的公共部门组成。印度则直接设立国家生物多样性总局负责惠益共享事项(秦天宝,2005)。但政府是政策的制定者,由政府代表农民主导惠益共享并不合适。农民作为遗产的主体,理应成为惠益共享的主体,但是让每个农民都参与惠益共享方案的制定与实施也不现实。因此,需要确定一个具有独立性又能代表农民的组织或管理机构参与制定具体的惠益共享方案,并进行监督管理,以保障农民的话语权和参与度。如东南亚国家联盟规定土著人和当地社区有权参与惠益共享的谈判。秘鲁成立土著知识保护委员会,该委员会主要由土著和当地社区成员组成,虽未明文规定由其负责惠益共享事项,但有权就集体知识和遗传资源等事项提出建议。我国可借鉴此种做法,建立集体管理组织,代表遗产地农民参与农业文化遗产利用中的惠益共享。

(2)建立惠益共享机制,应明确规定共享的方

式和比例等。可从整合、分配、补偿3方面展开。一是整合参与主体的利益诉求,按照农民优先的原则处理利益诉求。二是完善惠益分配方式。第一种是将使用农田的对价直接分配给农民;第二种是结合遗产地农民的实际发展需要,将遗产利用收益分配给能够造福于当地农民的项目,或让农民直接参与这些项目,以增加就业机会,提高收入水平;第三种是设立信托基金制度。将遗产利用收益作为基金来源,并根据相应的惠益共享协议确定基金使用方式。例如南非专门建立了生物勘探信托基金制度,印度设立了生物多样性基金,秘鲁设立了遗传资源保护和开发基金,要求利用者缴纳一定比例的货币惠益。三是建立遗产地保护“反哺”机制(Shi et al, 2016)。各个利益相关者在享受惠益的同时,还要承担起相应的义务。利益相关者需投入人力于遗产的维护,从遗产地直接或间接获得的利益,也要拿出一定比例用于遗产的保护与传承,形成人力与资金链的循环。

(3)完善相关配套制度。一是完善事先知情同意制度。政府、开发商等对农业文化遗产的开发利用应事先征得遗产地农民的同意。法国、巴西、菲律宾等国家的法律均规定应在获取当地农民事先知情同意的情况下利用遗产。哥斯达黎加甚至规定了双重事先知情同意制度,遗产利用不仅需获得遗产地农民的许可,还需获得管理委员会的准许。二是建立许可制度。重要农业文化遗产蕴含丰富的传统知识、农业遗传资源和生物多样性,吸引了众多主体对其利用或获取。因此需要建立相应的许可制度,审核主体资格,明确利用的方式,推动文化多样性的保护(毕兴等,2020)。三是制定激励政策。政府通过制定特许经营、农业补贴和其他惠农政策鼓励农民留乡和返乡,引导农民从事生态相关的农业生产及服务。此外,应引入合同机制,由政府相关部门组织制定农业文化遗产保护利用与惠益共享合同示范文本,供当事人约定惠益共享时参考。

3.3 生态补偿的实现机制

生态补偿的核心问题是谁来补、补给谁、补多少、怎么补,即补偿的责任主体、补偿对象、补偿标准和补偿方式。

(1)明确生态补偿主体。政府在生态保护中起主

导作用,是生态补偿的主体之一,但需转变地位,由主导变为辅助(刘晓莉,2019),以保障生态补偿的正常运行和可持续发展。重要农业文化遗产的利用一定程度上会促进当地旅游业的发展,开发商利用生态资源进行改造并获得经济效益,既是受益者也是破坏者;游客则是遗产利用的享受者,一定程度上也造成了不同程度的资源破坏,二者都应作为生态补偿的主体。社会公众虽未破坏也未直接享受生态服务,但也间接地享受了生态环境所提供的各种功能和服务,也有相应的责任。根据“谁受益,谁补偿”的原则,政府、开发商、游客、社会公众等在遗产利用中获益的相关者均是重要农业文化遗产生态补偿的责任主体。农民则是生态补偿的对象。一方面,农民是重要农业文化遗产利用最直接的利益相关者。农民依托遗产地的生态资源和生态环境繁衍生息,承担了生态保护的主要责任。另一方面,农民也是重要农业文化遗产利用中的受损者。农业文化遗产的开发利用会使遗产地土地资源被占用,农民利用自然资源也受到某种程度的限制。

(2)科学地确定生态补偿标准。这是实现生态补偿的关键。目前生态补偿标准的测算主要有3种:按农民的投入成本计算(Berweck et al, 2013)、按农民的受偿意愿计算(刘某承等,2012)、按产生的生态效益计算(Balbi et al, 2015)。农业生产是一项主观性很强且复杂多样的行为,其主体多为小农户。生态补偿效果受农民对补偿方案的满意度、接受度等主观维度影响,不同补偿标准对农民生产行为的影响不同。应针对不同类型重要农业文化遗产,结合遗产地的实际情况综合确定多种测算方法,因地制宜地制定具体、科学、动态的生态补偿标准。

(3)建立多元化的生态补偿资金来源和补偿方式。就补偿资金来源而言,除了各级财政资金外,应引入社会资本补偿的市场化机制,按照“受益者负担”原则,由利用重要农业文化遗产的生态受益者对生态保护者(农民)进行补偿。以此激励农民保护重要农业文化遗产的积极性,构建生态保护者和受益者良性互动,实现在保护中利用,在利用中传承与发展的良性循环。就补偿方式而言,多元化补偿方式主要包括:①货币补偿。农业文化遗产地大都处于限制开发的生态功能区,为保护生态,农民往往采用传统的农业生产方式,此种生产方式的成

本较高而产量较低,由此通过补偿金、奖励金、补贴等货币化方式能直接补偿农民的损失。②技术补偿。传统农业多是纯手工作业,劳动强度较大。通过提供减轻劳动强度、提高劳动效率、提供技术培训等技术补偿,不仅可以减轻劳作强度,还可以提高产值,进而降低农民的受偿意愿,缓解补偿资金的压力。例如,浙江青田稻鱼共生系统,在保持传统种养技术的基础上,通过养殖密度、饵料和水土资源管理等方面的技术培训,大幅提高了稻鱼产量。③政策补偿。政策补偿是指通过完善法规政策,以经济、法律等手段促进重要农业文化遗产的发展。在生产层面,可发挥财政补贴、税费优惠、信用保险等政策效应支持遗产保护。依托现代信息技术,通过示范、展览、演示和其他形式加大公益宣传力度,增加消费者对重要农业文化遗产地农产品生态与文化价值的认同,进而拓宽销售渠道,增加销量。此外,还可通过提供旅游服务项目、特许经营和就业等方式补偿农民。综上,生态补偿应综合货币、技术和政策等直接或间接的多元化补偿方式,补偿重要农业遗产利用中农民的机会成本,并形成政府、开发商、游客和社会公众等多元主体补偿的协同机制。

4 结语

农耕文化是我国农业的宝贵财富,全面推进乡村振兴,必须传承发展提升农耕文明。重要农业文化遗产中蕴含着丰富的传统农业知识与生态文化,具有复合性、系统性、活态性、适应性、乡土性等特点,有助于维持农业生物多样性,促进社会、经济、生态和农业的可持续发展。保护重要农业文化遗产并非摒弃现代农业,让人们回到传统农业生产状态,而是要从农业文化遗产中去“寻找智慧”,在保护中利用,在利用中发掘和传承对现代农业具有价值、能与自然和谐共处的农业生产系统,改造和提升现代农业,实现社会-经济-文化-生态的综合保护与可持续发展。

农业文化遗产能够流传至今,离不开遗产地农民的创造和世代传承,农民是重要农业文化遗产的创造者、保护者与传承者,世代农民的贡献应得到认可。为落实《乡村振兴促进法》《农业法》《办法》等法律法规中所规定的农民权益保障条款,应

尊重农民的主体地位, 健全农民参与重要农业文化遗产开发利用的体制和机制, 保障农民参与权; 完善惠益共享机制, 实现惠益共享; 建立生态补偿机制, 弥补农民因重要农业文化遗产保护和利用而受到的损失。保障重要农业文化遗产利用中的农民权益, 也能促进农民保护、传承和再创造农业文化遗产, 实现重要农业文化遗产的动态保护与现代农业的有机融合, 创造出更生态、更人文、更高效的可持续新型农业体系和农业文明。

ORCID

张文斐  <https://orcid.org/0000-0002-1074-114X>

参考文献

- Balbi S, del Prado A, Gallejones P, Geevan CP, Pardo G, Pérez-Miñana E, Manrique R, Hernandez-Santiago C, Villa F (2015) Modeling trade-offs among ecosystem services in agricultural production systems. *Environmental Modelling & Software*, 72, 314–326.
- Berweck S, Koohafkan P, Dela Cruz MJR, Min QW, Jiao WJ, Sun YH, Liu MC (2013) Conceptual framework for economic evaluation of globally important agricultural heritage systems (GIAHS): Case of rice-fish co-culture in China. *Journal of Resources and Ecology*, 4, 202–211.
- Bi X, Yang ZH, Wang C, Su HJ, Zhang MM (2020) Coupling and co-evolution of biological and cultural diversity in the karst area of southwest China: A case study of Pogang Nature Reserve in Guizhou. *Biodiversity Science*, 28, 1036–1044. (in Chinese with English abstract) [毕兴, 杨朝辉, 王丞, 粟海军, 张明明 (2020) 西南喀斯特地区生物多样性的演化与耦合: 以贵州兴义坡岗自然保护区为例. *生物多样性*, 28, 1036–1044.]
- Daugstad K, Rønningen K, Skar B (2006) Agriculture as an upholder of cultural heritage? Conceptualizations and value judgements—A Norwegian perspective in international context. *Journal of Rural Studies*, 22, 67–81.
- Halewood M (2016) *Farmers' Crop Varieties and Farmers' Rights*. Routledge, New York.
- Han NY, Zhang Z, Wang SM (2019) The incorporation of economy, technology, and media to the protection and inheritance of agricultural heritage. *Southeast Culture*, (6), 6–10. (in Chinese with English abstract) [韩凝玉, 张哲, 王思明 (2019) 农业文化遗产保护与传承的融合路径研究. *东南文化*, (6), 6–10.]
- He Y (2010) Benefit sharing: The inevitable requirement of harmonious society. *Truth Seeking*, (5), 39–43. (in Chinese) [何影 (2010) 利益共享: 和谐社会的必然要求. *求实*, (5), 39–43.]
- Jia HK, Lu Y (2021) Agricultural cultural heritage and rural revitalization: Explanation and analysis based on the theory of new structural economics. *Journal of Nanjing Agricultural University (Social Sciences Edition)*, 21(2), 53–61. (in Chinese with English abstract) [伽红凯, 卢勇 (2021) 农业文化遗产与乡村振兴: 基于新结构经济学理论的解释与分析. *南京农业大学学报(社会科学版)*, 21(2), 53–61.]
- Koohafkan P, Altieri MA (2011) *Globally Important Agricultural Heritage Systems: A Legacy for the Future*. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.
- Liu GH, Wen YH, Wang JT, Zhu YY, Xie J, Ma Y (2017) Review on Chinese ecological compensation practical development. *Environment and Sustainable Development*, 42(5), 14–19. (in Chinese with English abstract) [刘桂环, 文一惠, 王冀韬, 朱媛媛, 谢婧, 马娅 (2017) 我国生态保护补偿实践进展评述. *环境与可持续发展*, 42(5), 14–19.]
- Liu HP (2018) Interaction and collaboration of the inheritance of farming culture and protection of farmers' rights: An analysis in the perspective of rural vitalization strategy. *Theory and Reform*, (3), 81–91. (in Chinese with English abstract) [刘慧萍 (2018) 农耕文化传承与农民权利保障的互动及协同——以乡村振兴战略为背景. *理论与改革*, (3), 81–91.]
- Liu MC, Lun F, Zhang CQ, Li WH (2012) Standards of payments for paddy ecosystem services: Using Hani Terrace as case study. *Chinese Journal of Eco-Agriculture*, 20, 703–709. (in Chinese with English abstract) [刘某承, 伦飞, 张灿强, 李文华 (2012) 传统地区稻田生态补偿标准的确定——以云南哈尼梯田为例. *中国生态农业学报*, 20, 703–709.]
- Liu XL (2019) Research on the legislation of China's market-based eco-compensation mechanism. *Jilin University Journal Social Sciences Edition*, 59(1), 47–53, 220. (in Chinese with English abstract) [刘晓莉 (2019) 我国市场化生态补偿机制的立法问题研究. *吉林大学社会科学学报*, 59(1), 47–53, 220.]
- Min QW, Sun YH (2009) The concept, characteristics and conservation requirements of agro-cultural heritage. *Resources Science*, 31, 914–918. (in Chinese with English abstract) [闵庆文, 孙业红 (2009) 农业文化遗产的概念、特点与保护要求. *资源科学*, 31, 914–918.]
- Peng Y (2022) Agricultural Heritage Systems: Millennial wisdom enlightens the future. *Farmers' Daily*, 07-28, (008). (in Chinese) [彭瑶 (2022) 农业文化遗产: 千年智慧 启迪未来. *农民日报*, 07-28, (008).]
- Qin TB (2005) *Selected Documents of International and Foreign Genetic Resources Law*. Law Press, Beijing. (in Chinese) [秦天宝 (2005) 国际与外国遗传资源法选编. 法律出版社, 北京.]
- Research Group on Ecological Compensation Mechanism and Policy in China (2007) *Eco-compensation Mechanisms and Policies in China*. Science Press, Beijing. (in Chinese) [中国生态补偿机制与政策研究课题组 (2007) 中国生态补偿

- 机制与政策研究. 科学出版社, 北京.]
- Salazar P, Louwaars NP, Visser B (2007) Protecting farmers' new varieties: New approaches to rights on collective innovations in plant genetic resources. *World Development*, 35, 1515–1528.
- Shi YY, Min QW, He L, Fuller Anthony M (2016) Agricultural heritage systems: A bridge between urban and rural development. *Journal of Resources and Ecology*, 7, 187–196.
- Tao XP (2016) Introduction to Cultural Industry Law. China Renmin University Press, Beijing. (in Chinese) [陶信平 (2016) 文化产业法概论. 中国人民大学出版社, 北京.]
- Wan ZQ, Zhang WF (2021) Normative structure of protection of farmers' varieties from the perspective of intellectual property. *Journal of Huazhong Agricultural University (Social Sciences Edition)*, (2), 148–155, 182–183. (in Chinese with English abstract) [万志前, 张文斐 (2021) 知识产权视角下农民品种保护的规范构造. 华中农业大学学报(社会科学版), (2), 148–155, 182–183.]
- Wang SM (2016) The connotation of agricultural heritage and the eight relations for better conservation. *Journal of China Agricultural University (Social Sciences)*, 33(2), 102–110. (in Chinese with English abstract) [王思明 (2016) 农业文化遗产的内涵及保护中应注意把握的八组关系. 中国农业大学学报(社会科学版), 33(2), 102–110.]
- Xu SL (2020) "Globally Important Agricultural Heritage System" cannot be considered as "Cultural Heritage of Agriculture". *China Terminology*, 22(3), 54–59. (in Chinese with English abstract) [徐嵩龄 (2020) Agricultural Heritage System应是“农业遗产系统”而不是“农业文化遗产”. 中国科技术语, 22(3), 54–59.]
- Xue J (2021) Attribution analysis of the effectiveness of ecological compensation PPP mode. *Enterprise Economy*, 40(9), 99–104. (in Chinese) [薛菁 (2021) 生态补偿PPP模式有效性的归因分析. 企业经济, 40(9), 99–104.]
- Yu M, Liu S (2022) Progress, problems and suggestions of ecological protection compensation mechanism. *Journal of Chongqing University of Technology (Social Science)*, 36(1), 1–9. (in Chinese with English abstract) [俞敏, 刘帅 (2022) 我国生态保护补偿机制的实践进展、问题及建议. 重庆理工大学学报(社会科学), 36(1), 1–9.]
- Zhang CQ, Lin Y (2022) The value of agricultural landscape and the interests of farmers in tourism development. *Journal of China Agricultural University (Social Sciences Edition)*, 39(3), 131–140. (in Chinese with English abstract) [张灿强, 林煜 (2022) 农业景观价值及其旅游开发的农户利益关切. 中国农业大学学报(社会科学版), 39(3), 131–140.]
- Zhang CQ, Wu L (2021) Important agricultural heritage system in China: Connotation recognition, progress protection and difficulty breakthrough. *Journal of Huazhong Agricultural University (Social Sciences Edition)*, (1), 148–155, 181. (in Chinese with English abstract) [张灿强, 吴良 (2021) 中国重要农业文化遗产: 内涵再识、保护进展与难点突破. 中国农业大学学报(社会科学版), (1), 148–155, 181.]
- Zhang YL (2022) Protecting farmers' right and interests by law: Needs identification, accurate expression and strategy selection. *Journal of Harbin Institute of Technology (Social Sciences Edition)*, 24(5), 44–51. (in Chinese with English abstract) [张艳丽 (2022) 依法保护农民权益: 需求识别、精准表达与策略选择. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版), 24(5), 44–51.]
- Zheng ZW (2012) The essence of collective rights of folk performing arts actors. *Modern Law Science*, 34(1), 79–86. (in Chinese with English abstract) [郑智武 (2012) 论民间表演艺术表演者集体权主体. 现代法学, 34(1), 79–86.]

(责编: 薛达元 责任编辑: 李会丽)