

# 我国农业生态补偿法律制度之探讨

张 燕, 庞标丹, 马 越

(华中农业大学 文法学院, 湖北 武汉 430070)

**摘 要** 农业生态补偿法律制度不仅可以改善农业生产环境, 也为农村经济的可持续发展提供制度保障。然而, 我国农业生态补偿法律制度却存在立法系统性不强、执法操作过于僵硬、缺乏有效的监督机制等问题。在分析我国建立农业生态补偿法律制度必要性和介绍国外农业生态补偿法律制度经验的基础上, 提出了构建我国农业生态补偿法律制度的建议: 完善农业生态补偿相关法律法规; 构筑农业生态补偿法律制度的多重主体(执行主体、补偿主体、受偿主体、监督主体); 明确农业生态补偿的具体操作细则(优化补偿标准、具体补偿对象、完善补偿方式、扩充补偿资金来源)。

**关键词** 农业生态; 农业生态补偿; 补偿模式; 农业环境; 法律制度

**中图分类号:** D912.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2011)04-0067-06

农业是国民经济的基础, 农业有大农业与小农业之分, 本文所指的农业生态补偿是立足于大农业(种植业、畜牧业、林业、渔业)。关于农业生态补偿的概念, 首先应理解生态补偿的涵义。国外学者对生态补偿有一个比较典型的定义: “对在发展中对生态功能和质量所造成损害的一种补助, 这些补偿的目的是为了提高受损地区的环境质量或者用于创建新的具有相似生态功能和环境质量的区域”<sup>[1]</sup>。国内学者对生态补偿的界定主要是从生态补偿的目的、内容或者范围进行概述。吕忠梅<sup>[2]</sup>认为, “生态补偿从狭义的角度理解就是指: 对由人类的社会经济活动给生态系统和自然资源造成的破坏及对环境造成的污染的补偿、恢复、综合治理等一系列活动的总称。广义的生态补偿则还应包括对因环境保护丧失发展机会的区域内的居民进行的资金、技术、实物上的补偿、政策上的优惠, 以及为增进环境保护意识, 提高环境保护水平而进行的科研、教育费用的支出。”笔者认为农业生态补偿的定义应从补偿的目的与补偿的范围来界定。农业生态补偿是指以保护和持续利用农业生态环境系统资源为目的, 对由人类的社会经济活动给农业生态系统和农业自然资源造成的破坏及对农业环境造成的污染的补偿、恢复、综合治理行为。

关于生态补偿法律制度的研究, 学者从不同角

度进行了探讨。如李长健等<sup>[3]</sup>以建设环境友好型社会为契机提出完善农业生态补偿法律制度的对策; 陈源泉等<sup>[4]</sup>以农业生态补偿的原理为基础, 探讨建立农业生态系统与社会经济系统的价值流循环互动的补偿决策模型。本文拟通过分析我国农业生态补偿的现状和介绍国外农业生态补偿的经验, 提出完善我国农业生态补偿法律制度的对策建议。

## 一、实然分析——我国农业生态补偿法律制度存在的问题

### 1. 立法系统性不强, “制度失灵”现象时有发生

目前, 我国关于生态补偿的政策主要是国务院颁布的条例, 2002 年国务院出台了《退耕还林条例》, 对退耕还林的资金和粮食补助等做了明确规定。2008 年修订的《水污染防治法》首次以法律的形式, 对水环境生态保护补偿机制做出明确规定。我国已初步建立起了由国家立法和地方立法共同构成的环境法律体系, 但作为一种解决生态环境问题的成熟理念在立法上得到反映却是近几年才开始的事, 许多新的管理制度和补偿模式需要法律的肯定和支持, 可我国至今还没有一部生态补偿的基本法, 以对生态补偿的主体、对象、范围、资金来源等做出总体性规定, 已有的生态补偿规定都是散见于一些

不同层级的法律、法规和规章之中,妨碍了生态补偿的有效实施<sup>[5]</sup>。

### 2. 执法操作过于僵硬

各地的农业生态补偿政策不一,可供执行的规章过于笼统,缺乏具体的操作细则,执行时各规章之间重叠较多。由于缺乏一部独立的农业生态补偿部门法作为准则,具体的补偿对象、补偿标准、补偿方式及补偿时间都无法明确,一般采取“一刀切”的补偿标准,忽略了不同地区自然条件和经济条件的空间差异性,受益者的支付标准如何确定尚未有明确的计量方法,使得农业生态补偿执法存在法律依据上的空白。

### 3. 缺乏有效的监督机制

我国的农业生态补偿体系紊乱,各地对于补偿主体规定不明,缺乏对补偿标准、补偿内容、补偿对象的监督主体。农业生态补偿由于补偿主体、补偿对象、补偿的内容及补偿方式都需要详尽的厘定且过于繁杂,农业生态补偿过程交易成本比一般的执法成本高,造成生态补偿的发展障碍和监督的困难。

## 二、法学维度彰显——农业生态补偿法律制度的必要性

### 1. 法的公平与正义价值充分展示的需要

公平与正义是法律永远的价值追求。公平理念在环境法中已经得到深化和扩展,环境公平是指在环境资源的开发、利用和保护上所有主体一律平等,享有同等的权利、承担同等的义务,具体来讲公平包括代际公平和代内公平 2 个主要方面,甚至还需要考虑物种之间的公平。关于代际公平,爱蒂丝·布朗·魏伊丝<sup>[6]</sup>在她的《公平地对待未来人类》一书中有了非常深刻的论述,“对自然和文化资源的开发和利用产生了三个方面的世代间公平问题:属于后代人的资源消耗,属于后代人的资源的下降,对于从前代人获得的资源使用并从中获益的可能性。”农业经济的发展不能以牺牲后代人的利益为代价,只有将具有良好质量的地球保留给后代人才符合代际公平的要求,而如果将现在已经被蹂躏的千疮百孔的农村环境留给后代子孙,显然是不符合公平原则的。因此,我们必须对前代人或当代人已经破坏的生态环境进行修补、恢复。农业生态补偿制度的设定,就是要通过制度的设计来有效保证对已破坏的农业生

态环境给予补偿、恢复、综合治理,使已经破坏的农业生态环境能够达到或接近生态系统的平衡状态,因此,农业生态补偿体现和贯彻了代际公平原则。

关于正义,博登海默<sup>[7]</sup>认为,“正是正义观念,把我们的注意力转到作为规范大厦组成部分的规则、原则和标准的公正性与合理性之上。”衡量正义的客观标准是这种正义的观点、行为、思想是否促进社会进步,是否符合社会发展的规律,是否满足社会中绝大多数人最大利益的需要。农业生态环境的良好发展符合农民及后代人的权益需求,区域内的农民要求有一个舒适的生活环境及充足的环境资源进行生产活动,而日趋恶化的农村环境不能满足农民生活及发展的要求,农业生态补偿区域化发展可以在本区域内进行合理的制度安排,协调各方主体在环境保护及环境付费中的利益冲突,将各项技术设计可以放在一个具体可行的维度内解决,体现了法的正义。

### 2. 农民环境权应然保障的需要

农民环境权是区域内的农民享有的、对赖以生存和发展的环境所享有的一种基本的生态利用权利,包括拥有适宜的居住环境、合理利用环境资源以及有效参与国家环境管理和决策的权利。农民环境权兼具人格权与财产权的性质,是整体性与部分性、长期性与短期性、生态价值与经济价值共存的矛盾统一体。协调矛盾成为实现农民环境权,解决农业环境危机的关键之一,农业生态补偿在其中能够扮演一个积极角色。农业生态补偿不仅可以改善农村经济环境,给予农民一个适宜的生活空间,还能促进农业的可持续发展,是维护农民权益的一个重要方面。农民环境权作为农民权益的重要组成部分,是当地的农民享有的发展生存权利。农业生态补偿法律制度的构建可以促使我们还清对环境欠下的“旧账”,留给未来人尽量多的选择空间,实现了当代人未来人利益的统一;给为保护环境作出牺牲的地域和当地人以补偿,实现了整体和部分的统一;同时,农业生态补偿也承认生态环境的生态价值和经济价值,因为对当地人的补偿就是基于保护农业生态环境的生态价值而对其经济价值的补偿,是维护农民环境权的一种体现。

### 3. 践行区域可持续发展理念的需要

农业区域的持续发展,是可持续发展理论和竞争优势理论在农业区域发展中的渗透和应用。农业

区域持续发展的内涵是以保育区域自然生态环境为基础、以激励区域农业适度增长为条件、以改善区域内部人类生活质量为目标,通过时间、空间和效率的调控,不断地将区域“资源—农业—环境”复合系统引向更加和谐、有效的状态,满足人类劳作、安居和休闲的完整需求,追求“三性统一”,即效率维上的竞争性、时间维上的持续性和空间维上的公平性,实现农业区域的持续协调发展<sup>[8]</sup>。农业区域可持续发展是一种不以区域资源和环境退化为代价的区域农业发展模式,要求区域内的居民遵循“只有一个绿色农村”“善待自然”等原则,处理人与自然的关系,维系农业可持续发展的资源和环境基础,当代人不能剥夺后代人本应享有的同等发展和消费的机会。

农业生态补偿的过程中,要坚持以人为本,树立全面、协调、可持续发展的科学发展观,必须转变只讲经济效益不讲生态效益;只讲经济成本,不讲生态环境成本的农业发展理念。实现农业生态环境区域的可持续发展,不能沿袭传统的制度机制和管理方式,必须建立完整的与农业区域可持续发展要求相适应的制度体系和管理模式。可持续发展作为环境立法及制度实施的目的之一,要求我们维护生态的长远价值,对区域基于不同利益和追求的主体予以协调,促进人与自然的和谐平衡,尊重生态环境价值和规律。

### 三、国外借鉴——国外农业生态补偿法律制度的实践

#### 1. 完善的法律法规——农业生态补偿的天然保障

纵观发达国家发展农业的实践或历史,都依靠完善的法律制度进行调整农业发展战略。例如,德国的农业发展依靠一个体系完整的法律保障,一般农产品种植保护的法律法规就有8个,即《种子法》《物种保护法》《肥料使用法》《自然资源保护法》《土地资源保护法》《植物保护法》《垃圾处理法》和《水资源管理条例》<sup>[9]</sup>。对于有机农业,除上述法规外,德国根据欧盟规定,分别于1991年和1994年公布了种植业和养殖业的生态农业管理规定,2002年又公布了有机农业法案,对有机农业制定了更严格的标准和规定。欧盟于1992年推出了栖息地保护公约,在法律上确立保护生境的生态补偿措施。美国的渔

业与野生动物保护方案(FWS)和一些非赢利性的土地信托通过激励机制促进私有土地所有者相互加强合作,以创建和改善环境。

#### 2. 多元化的生态补偿模式——利于补偿资金迅速到位

在发达国家的农业生态补偿制度中,明晰、详尽的补偿方式是一大特点。

(1)德国的“横向转移”补偿模式(横向转移就是根据一定标准对转移资金量进行复杂的运算,由富裕地区向贫困地区转移支付,通过横向转移改变不同区域间既得利益格局,实现区域间公共服务水平的平衡)。德国的补偿机制根据其具体的地理以及历史发展环境,具有鲜明的特点,而最重要的是资金到位、核算公平,资金运转的方式以横向转移为主。

(2)美国的“政府主导”补偿模式,即政府作为增益性和损益性生态补偿主要支付者的一种补偿模式。1986年美国实施的“土地修耕保护计划”(conservation reserve program, CRP)将由政府进行补贴,农民在10~15年内进行修耕还草、还林等植被恢复保护活动。土地休耕保护计划的主要目标是对那些极易被生长环境中的化学成分侵蚀的和适应能力比较差的农作物用地进行政府补贴,扶持农作物种植者积极实施退耕还林、还草等保护植被的措施,最终达到改善水质、控制土壤侵蚀、改善野生动植物栖息地环境的目的<sup>[10]</sup>。

(3)哥斯达黎加的“市场化运作”补偿模式。如对国内林业碳汇的总量进行统计,将额外的碳汇资源作为国家的碳汇储备,适时地卖给一些外国企业,所得收入的大部分都用来补偿给林主。

### 四、国内启示——我国农业生态补偿法律制度的构思

从法学基本理论出发,法律制度的生成需要具备一些基本要素:确定性——有明确的权利义务主体、权利义务内容、行为方式和程序要求等;可行性——可在实践中运行并诞生效果;可预测性——行为人可根据法律预测行为后果和法律责任;可救济性——权利人的权利受到侵害时有具体的法律救济措施<sup>[11]</sup>。

#### 1. 完善农业生态补偿相关法律法规

一个好的系统运行需要法律的指引,我国农



业生态补偿需要一个体系化的操作准则,对农业生态补偿的主体以及农业生态补偿的内容都应有一个明确的规定,需要设立一个单独的部门法对其进行规制,以供执法主体灵活执法。因此,需要制定《农业生态补偿法》,把现行的农业生态补偿政策法律化,提高农业生态补偿相关政策的位阶。当前我国急需一部良好的农业生态补偿法来发挥农业生态补偿的基础作用,并由此理顺其与其他环境资源法律法规之间的关系,尽快建立协调、完善、系统的农业生态补偿制度。国家应尽快制定一部《征收农业生态利益补偿费条例》,规定统一的农业生态补偿的给付主体、收益主体、费用的收取与使用等。

## 2. 构筑农业生态补偿法律制度的四元互动主体

(1) 执行主体——行政部门。我国现行的生态补偿机制基本上靠国家财政扶植,即所谓的“输血型”补偿<sup>[12]</sup>。农业生态环境具有“准公共物品”的性质,具有外部经济性,政府依然是生态保护与建设的“买单人”,生态恢复与保护必须主要靠政府的力量,应将生态环境建设的支出列入整个国民经济和社会发展的大盘子,将社会再分配这块蛋糕切好切均衡。为了减少民众的“搭便车”心理而导致“公地悲剧”的发生,对于一些受益范围广、利益主体不清晰的生态服务公共物品,政府要发挥主导性的作用,从区域规划、资金投入、财税政策设计、制度激励导向、协调利益关系等不同层面发挥积极的效能。

(2) 补偿主体——农业生态环境破坏者或受益者。“谁污染、谁治理,谁破坏、谁恢复”是环境保护及治理的一个重要原则,我国《环境法》及相关法律对企业和个人承担因果关系明确的环境损害赔偿做了相关的法律规制。排污权交易制度的实施也说明了环境破坏者应承担环境治理的费用。在农业生态补偿法律制度的区域化发展中,应设计一套较好的环境破坏测量机制,对区域农业环境的破坏者征收环境税费,促使区域内的乡镇企业积极改良企业技术及进行生产革新,在保持良好的区域生态环境的基础上提高环境资源的利用效率,使投入与产出达到最大化。此外,国家在经济发展的过程中,由于决策失误,也会造成生态环境的破坏,这时国家也是生态环境破坏的责任者,而国家在所征收的环境税费中包含了生态补偿费的成分,应将这部分收费作为生态补偿资金。

(3) 受偿主体——农业生态环境保护者。按照

“谁受益,谁补偿”的原则,受益的主体理应纳入农业生态补偿的付费主体中,环境补偿的费用向环境破坏者和使用者征收之后,还应向保护者进行补偿。

(4) 监督主体——社会中间层组织。社会中间层在对农业生态补偿区域化发展过程中,具有天然的优势,其具有公益性、非营利性和民间性等特点,且能够代表其成员以及一定范围内的利益相关人(在农业生态补偿中,社会中间层代表的利益相关人主要是区域农户)。在农业生态补偿资金监督及费用支出工作中更加公正,容易取得区域内农民的信任,有利于协调政府、企业与农户的利益。发展社会中间层在农业生态补偿法律制度区域化发展中的监督主体的作用,使补偿资金的使用更加明晰化与规范化,更好地实现农业生态补偿保护区域环境及促进农业经济发展的目的。

对于以上各主体的关系,笔者进行了一个厘定。对于一个农业生态补偿项目,首先必须确定补偿主体(农业生态环境破坏者或受益者)与受偿主体(农业生态环境保护者);接着执行主体(行政部门)要通过行政政策敦促补偿主体支付农业生态补偿费用,通过激励制度鼓励受偿主体利用农业生态补偿费用对当地农业生态环境进行保护与改善;在农业生态补偿项目的运作过程中监督主体(社会中间层组织)始终要对政府、补偿主体的行为进行有效监督,使农业生态补偿资金得到有效利用(见图 1)。

## 3. 明确农业生态补偿的具体操作细则

(1) 优化补偿标准。补偿标准的确定是农业生态补偿机制中的一大难点,生态补偿标准应体现动态性,即每年根据本区域的经济实际发展情况对补偿标准进行动态核定。根据农业补偿区域的实际情况,对不同区域实行差别补偿标准。我国的生态补偿虽然也有一定的差别补偿,比如退耕还林中分为长江流域和黄河流域,但这种划分是非常粗糙的、大而化之的,不符合各地实际情况。所以,我国中央政府相关部门制定各种农业补偿类型的最高补偿标准时应该充分考虑各地的不同情况,适当细化经济补偿标准,实行分区调控的政策,以使其能够更符合当地的情况,从而保证资金使用的环境效益水平,而补偿标准的确定也应该把政府制定最高标准和农户自愿申报相结合。此外,各县(市)根据当地应补偿情况的基本特征和机会成本制定不同的补偿标准,农

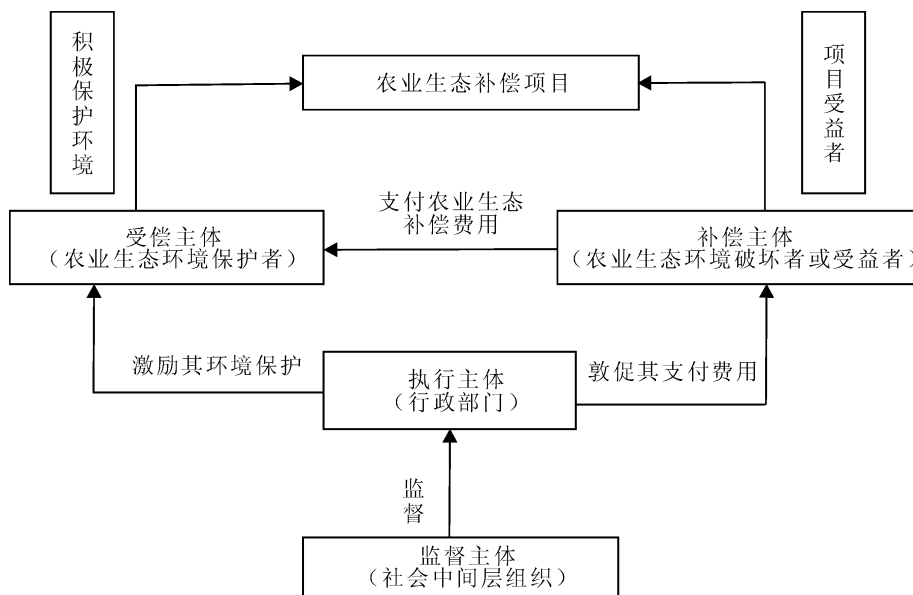


图1 农业生态补偿法律制度主体关系

户自主确定是否参与补偿工程,还要充分考虑区域自然条件、区域价格和成本的高低等重要因素,区别对待。

(2)具体补偿对象。农业生态补偿根据补偿对象不同,可分为对人的补偿和对物的补偿。对物的补偿是一种狭义的补偿,主要是对被污染的农业环境、被破坏的农业生态系统的补偿。对人的补偿则是一种广义的补偿,通过给予因环境保护丧失发展机会的区域内的居民的补偿,保障其基本的生活水平。

(3)完善补偿方式。农业生态补偿的方式是指农业生态补偿的具体形式,主要有直接补偿、间接补偿及市场补偿。直接的补偿方式包括实物补偿与资金补偿,在农业生态补偿区域化发展的过程中,上级政府以专项转移支付形式,支持各领域的生态补偿建设。对生态保护行为奖励性的补偿,基金可采取多元化的筹资模式,以中央和省级财政投入做引导,吸纳企业和社会各类资金;执行生态恢复抵押金制度等资金补偿是最常见的补偿方式,具有直接、高效、实用的特点。实物补偿主要是为了解决受补偿对象的生产资料和生活资料的问题而实施的一种补偿方式,如粮食补助、种苗补助等。间接的补偿方式有税收优惠政策、移民安置、提供优惠贷款及社会基金会的捐赠等。市场补偿方式主要有环境产权交易和环保产业服务等。

(4)扩充补偿资金来源。为了扩充农业生态补

偿资金的来源,需要进一步完善区域农业生态补偿相关的财税政策,完善省对下一级财政转移支付政策,并对涉及区际补偿领域的治理成本通过横向转移支付等形式进行区际间的合理分摊;需要对破坏生态的行为征收各种补偿性的税费,给污染治理区或潜在污染区补贴;需要征收自然资源补偿费、自然资源管理费和环境费等。

## 参 考 文 献

- [1] CUPERUSR K J, CANTERS A G. Ecological cornpensation of the impacts of a road[J]. Ecological Enigneering, 1996(7): 327-349.
- [2] 吕忠梅. 超越与保守——可持续发展视野下的环境法创新[M]. 北京: 法律出版社, 2003: 355-356.
- [3] 李长健, 邵江婷, 阮晓毅. 完善我国农业生态补偿法律制度——以建设环境友好型社会为契机[J]. 吉首大学学报: 社会科学版, 2009(7): 128-131.
- [4] 陈源泉, 高旺盛. 农业生态补偿的原理与决策模型初探[J]. 中国农学通报, 2007(10): 163-166.
- [5] 李茂春. 生态文明视野下的生态补偿法律制度探析[J]. 辽宁行政学院学报, 2009(11): 45-47.
- [6] [美]爱蒂丝·布朗·魏伊丝. 公平地对待未来人类: 国际法、共同遗产与世代间衡平[M]. 汪劲, 译. 北京: 法律出版社, 2000: 10.
- [7] [美]E·博登海默. 法理学法律哲学与法律方法[M]. 邓正来, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 1999: 252.
- [8] 唐俊华, 罗其友. 农业区域发展学导论[M]. 北京: 科学出版社, 2008: 38.

- [9] 张华建,童存泉,赵颖南,等.德国有机农业的考察及其启示[J].安徽农学通报,2002,8(1):2-4.
- [10] 冉瑞平.论完善退耕还林生态补偿机制[J].生态经济:学术版,2007(6):45-48.
- [11] 李挚萍.环境法的新发展——管制与民主之互动[M].北京:人民法院出版社,2006:317.
- [12] 王丰年.论生态补偿的原则和机制[J].自然辩证法研究,2006(1):31-35.

## Analysis on Legal System of Agro-ecological Compensation in China

ZHANG Yan,PANG Biao-dan,MA Yue

(College of Humanities and Social Sciences,Huazhong  
Agricultural University,Wuhan,Hubei,430070)

**Abstract** Legal system of agro-ecological compensation can not only improve the agricultural production environment, but also provide institutional guarantee for the sustainable development of rural economy. However, some problems existed in legal system of China's agro-ecological compensation, such as weak systematic legislation, rigid law enforcement operations and lack of effective monitoring mechanisms. Based on the necessity of establishing legal system of agro-ecological compensation and introduction to foreign experience in legal system of agro-ecological compensation, this paper put forward several suggestions on how to establish China's legal system of agro-ecological compensation: perfecting agricultural eco-compensation-related laws and regulations; building the Multiple Subject (executive subject, compensational subject, paid subject and supervising subject) of legal system in agro-ecological compensation and clearly specifying the rules for operating agro-ecological compensations (optimized compensation standard, specific compensation object, expansion of compensation and increase of compensation funding sources).

**Key words** agricultural ecological; agro-ecological compensation; compensation mode; agricultural environment; legal system

(责任编辑:刘少雷)