

龚鹏程,秦 皎. 我国农业生态补偿法律制度研究[J]. 江苏农业科学,2015,43(4):5-7.  
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2015.04.002

# 我国农业生态补偿法律制度研究

龚鹏程,秦 皎

(河海大学法学院,江苏南京 210098)

**摘要:**农业生态补偿是缓解农业生产者生存发展权与农业生态环境保护权益之间矛盾的一种有效措施。针对我国农业生态补偿制度在法律体系、补偿内容、监管机制等方面存在的问题,借鉴国外对农业生态补偿的成功经验,结合我国农业生态补偿法律制度在省市的区域性立法实践,提出完善我国农业生态补偿法律制度的建议,以增强我国资源环境保护法律体系的可操作性。

**关键词:**农业;生态补偿;公平正义原则;法律制度

**中图分类号:** D912.4 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2015)04-0005-03

2014年10月,江苏省苏州市《农业生态补偿条例》正式实施,这标志着我国农业生态补偿的法律制度有了进一步发展。农业作为具有社会公共属性的准公益性产业,保护和改善农业生态环境带来的生态效益会惠及社会每个成员,而我国农业生态环境的保护主要由农业生产者来承担。长期以来,我国农业生产者保育生态环境的积极性大打折扣,不利于农业生态环境的可持续发展。农业生态补偿是通过采取有效的措施来弥补农业生产者承担保育生态环境而受到损失的一种法律制度,相关机关应早日出台《生态补偿条例》及其实施细则,明确农业生态补偿法律制度的具体内容,建立完善的农业生态补偿法律体系和监管机制,以缓解农业生态环境与农业生产者之间的利益冲突,提高农业生产者保护和改善生态环境的积极性,这对我国农业的可持续发展具有重要意义。

## 1 农业生态补偿的内涵及其必要性

### 1.1 农业生态补偿的内涵

农业生态补偿是指为了改善和保护农业生态环境或恢复农业生态系统服务功能,农业生态受益者对农业生态服务者(农业生态环境保护者)所给予的多种方式的利益补偿<sup>[1]</sup>。农业生态补偿作为生态补偿的一种具体形式,除具有生态补偿的基本特性之外,更具有针对性。农业生态补偿的对象不仅涉及如农业生态示范园区、退耕还林、保护性耕作等农业的生态建设,还包括对农业生产领域内的环境保护,尤其是对水资源污染、农用化学投入品使用、乡镇企业“三公”污染防治问题。

### 1.2 农业生态补偿的必要性

1.2.1 缓解农业生态环境压力的需要 随着经济快速发展和科技日益进步,传统农业逐渐向现代化农业转化,农业生产

者在获得经济收益的同时,我国农业生态环境却面临着农业资源短缺和农业环境污染的问题,主要表现在:一是在农业资源上,农业生产者采用不科学的方式使用农业资源,导致我国农业资源严重短缺,如不科学的用水方式,导致水资源短缺;二是在农业环境污染上,我国农业主要面临着农业生产者盲目加大化肥、农药和农用地膜的使用,城市工业污染转入农村等问题,这严重影响我国农业的生态环境。农业生态环境承受的压力已经威胁到人类的生存和发展,保育和改善生态环境迫在眉睫。

1.2.2 维护社会公平与正义的需要 我国农业在工业化和城市化进程中提供了丰富的自然资源,保障了工业和城市的向前发展,但农业生态环境却面临着严重破坏和资源的耗竭。由于农民长期处于弱势地位,缺乏先进的生产技术,由农民承担保育和改善生态环境的责任显然有失社会公平的基本原则。农业生态补偿制度可以平衡农业生态效益与农民经济利益之间的关系,通过经济或者技术等措施来弥补农业生产者的经济损失,实现了社会的公平与正义。

## 2 我国农业生态补偿法律制度存在的问题

### 2.1 缺乏法律体系的系统性和完整性

目前,我国关于农业生态补偿制度的法律规定散见于一些法律法规之中,缺乏法律体系的系统性和完整性。首先,2014年《环境保护法》第31条明确规定国家建立和健全生态保护补偿制度,虽然明确了生态补偿制度的法律地位,但2014年《环境保护法》并没有对生态补偿制度的具体内容作出详细规定,缺乏可操作性;其次,《农业法》《农产品质量安全法》等环境单行法只是对农业生态环境中一类或几类要素的生态补偿作出规定,没有从整体的角度把握农业生态补偿法律制度,缺乏完整性;最后,各省市制定的《农业生态保护条例》只能适用于本行政区域内的农业生态环境保护,具有地域性限制,不能跨区域解决农业的生态环境问题,缺乏系统性。为改善农业生态环境法律内容的系统性和完整性,我国急需出台全国范围内具有普遍适用效力的农业生态补偿法律制度,同时出台配套实施细则,以提高农业生态补偿的可操作性。

### 2.2 补偿的具体内容不明确

我国环境问题采用“谁污染谁治理、谁开发谁保护、谁利

收稿日期:2014-11-03

基金项目:国家社会科学基金重大项目(编号:12&ZD214)。

作者简介:龚鹏程(1974—),男,江苏灌云人,博士,副教授,从事民商法学研究。E-mail:pcgong@sina.com。

通信作者:秦 皎,硕士,从事民商法学研究。E-mail:837145632@qq.com。

用谁补偿、谁破坏谁恢复”的基本原则,这对农业生态补偿具体内容的制定具有指导作用。但是,由于《生态补偿条例》仍未推出,我国农业生态补偿法律制度的具体内容仍不明确,还存在以下问题:一是补偿主体和补偿客体范围不明确。补偿主体享受着农业生态环境带来的生态效益,补偿客体却承受着因保护农业生态环境带来的经济损失。根据我国农业生态补偿相关法律规定,农业生态补偿以政府为补偿主体、以农业生产者为补偿客体,却没有覆盖全部的补偿主体和补偿客体,如企事业单位、农业生产者等并没有纳入补偿主体范畴;二是补偿标准不科学,影响农业生产者参与的积极性。标准的不科学不单单只是表现在法律对补偿的界定不明晰,还表现在补偿标准不透明、“一刀切”、补偿标准过低等<sup>[2]</sup>。例如,《湖北省农业生态环境保护条例》规定:“畜禽养殖废弃物和农作物秸秆的综合利用、农业投入品废弃物的回收利用、生物农药和生物有机肥的推广使用等逐步实行农业生态补偿,具体办法由省人民政府制定”,但是,从该条例实施以来,湖北省政府并没有出台补偿的具体办法,因此很难确定农业生态补偿的标准;三是措施简单且缺乏长效机制,无法完全弥补农业生产者的经济损失。补偿措施包括实物补偿、资金补偿和项目支持等措施,目前我国主要以资金补偿为主,依靠国家财政转移支付对整个农业生态环境进行补偿,但由于我国各地区经济发展水平、地理环境、自然资源等条件存在差异,补偿标准缺少结构性和针对性,很难改善和保育我国的农业生态环境。

### 2.3 缺乏有效的补偿监管机制

农业生态补偿法律制度的实施,不仅需要法律明确规定其内容,还需要有效的监管机制保障农业生态补偿机制的落实。目前,在我国农业生态补偿实施过程中,补偿的监管机制还不健全,主要体现在:首先,监管部门权责不清,导致监管不到位。农业管理涉及到农业、环保、国土资源、财政等多个部门,这些部门对管辖范围内农业生态补偿都具有管理权,管理者常常以多头管理为由相互推诿而不履行监管职责,或者出现重复监管和监管盲区;其次,农民的监督主体作用没有得到充分实现。作为农业生产的主体和农业生态补偿的直接受益者,农民应该是农业生态补偿最有动力的监督主体<sup>[3]</sup>。然而,我国农业生态补偿法律制度的运行具有强烈的行政色彩,农民对农业生态补偿相关法律和政策不够了解,不能充分发挥其监督作用;最后,社会监督机制缺少。农业生态补偿实施的效果不仅影响利益相关者的经济利益,还关系到整个农业生态环境的生态利益,保护农业生态环境获得的生态利益会惠及社会每个成员,社会成员有权监督农业生态补偿措施是否落到实处。农业生态补偿制度实施情况的监管,除了有利利益相关者的监管外,还需要加强社会中间层的监督力度。

## 3 借鉴国内外对农业生态补偿法律制度的经验及启示

### 3.1 国外农业生态补偿法律制度的经验

国外在农业生态补偿法律制度的制定和实施上具有丰富的成功经验,对我国构建农业生态补偿法律制度具有重要的启示作用。

首先,制定了一套完善的农业生态补偿法律体系。国外很多国家明确农业生态补偿机制的法律化、制度化,建立了一套完善农业生态补偿的法律体系。例如,美国在环境保护、生

态补偿,特别是农业生产、湿地重建等方面已经形成完善的法律体系,几乎各个行业的单行法里都渗透着生态补偿<sup>[4]</sup>。德国也制订了较多的农业生态保护法律如《水资源管理条例》《土地资源保护法》《自然资源保护法》《生态农业法》等。

其次,明确规定了农业生态补偿法律制度的主要内容。国外农业生态补偿法律制度对补偿主体和受偿主体、补偿标准、补偿措施和补偿程序等内容加以明确规定,强调了农业生态补偿法律制度的可操作性。例如,1985年美国《食品保障法》设立了保护性储备计划,实行有计划的退耕还林、还草及休耕,该保护性储备计划对补偿内容作出详细规定,如规定补偿主体是联邦政府和州政府,受偿主体是为保护生态环境而愿意放弃耕地、申请参加保护性储备计划并被准入参加项目的农牧场主和土地所有者,补偿标准是根据环境收益指数的得分进行动态补偿等<sup>[5]</sup>。

再次,有严格的监管确保生态建设的成果。国外农业生态补偿法律制度制定严格的监管机制,对农业生态补偿的管理机关、申请程序、定期开展监测等进行全程监管,并对不符合条件的农业生产者采取严厉的惩罚措施,从而确保农业生态建设的成果。例如,欧美等发达国家主要通过政府专项拨款、依托当地农业科研和技术推广部门代行来监督农业生态补偿的执行情况<sup>[6]</sup>。

### 3.2 国内省市对农业生态补偿制度的经验

我国各省、市、区基于本区域农业生态环境遭到破坏或者资源枯竭的现状,为改善农业生态环境,出台了农业生态补偿相关的地方性法规,例如,湖北省制定了《湖北省农业生态环境保护条例》,这是我国首次以法律形式对农业生态补偿予以确定;随后,《甘肃省农业生态环境保护条例》《福建省农业生态环境保护条例》等地方性法规的出台,对农业生态补偿法律制度都有相应的规定;2014年,江苏省苏州市出台的《农业生态补偿条例》是我国目前第一部完全针对农业生态补偿出台的地方性法规,明确规定了农业生态补偿的具体内容。在党和国家构建生态文明的精神指导下,各省市结合各区域的农业生态环境特点,以立法的方式确立农业生态补偿法律制度的具体内容,采用补偿的方式引导农业生产者及其他主体提高保护环境的积极性和主动性,为缓解我国农业生态环境的压力作出了贡献。

### 3.3 启示

国外和我国关于农业生态补偿法律制度的经验,对构建我国统一的农业生态补偿法律体系具有重要启示:一是制定完善的农业生态补偿法律体系,确立其法律地位;二是明确农业生态补偿法律制度的具体内容,增强其可操作性;三是结合我国农业生态环境的现状,打破区域性局限和补偿内容的特定性,建立和完善全国范围内的农业生态补偿法律制度。

## 4 完善我国农业生态补偿法律制度的建议

我国农业生态补偿法律制度的建立和完善,既取决于农业生态补偿法律体系的建立,又取决于农业生态补偿内容的具体化、明确化,还取决于农业生态补偿监管机制的建立和农业生态补偿实施成果的保障。

### 4.1 出台《生态补偿条例》及实施细则

农业生态环境的整体性要求有统一、系统的农业生态补

偿法律制度,这种统一性和系统性不仅要求在生态补偿立法层级上的系统性和完整性,还要求农业生态补偿政策法律内容的系统性和完整性<sup>[7]</sup>。我国必须制定系统、完整的农业生态补偿法律制度。首先,应制定《生态补偿条例》及实施细则。2010年,国务院已将制定生态补偿条例列入立法的工作计划,国家发改委牵头起草的《生态补偿条例》及《关于建立完善生态补偿机制的若干意见》明确了生态补偿的基本原则、主要领域、补偿范围、补偿对象、资金来源、补偿标准、相关利益主体的权利义务、考核评估办法、责任追究等内容<sup>[8]</sup>,《生态补偿条例》及《关于建立完善生态补偿机制的若干意见》的颁布指日可待;其次,对各省市已经实施的农业生态补偿与《生态补偿条例》及《关于建立完善生态补偿机制的若干意见》内容相冲突的规定应进行相应调整,以保持法律的统一性和系统性。我国农业生态补偿法律体系应坚持以《环境保护法》为农业生态补偿的基本原则,以《生态补偿条例》及《关于建立完善生态补偿机制的若干意见》为法律依据,参考各省市农业生态补偿的地方性法规,建立多层次的农业生态补偿法律制度,有利于保障农业生态补偿的实施。

#### 4.2 明确补偿的具体内容

完善农业生态补偿的具体内容,增强农业生态补偿措施的可操作性,对我国农业生态环境保护具有重要的意义。首先,明确补偿主体与补偿客体权利义务关系。农业是具有公共属性的产业部门,农业生态环境质量的改善带来的环境效益和经济效益惠及全社会,补偿主体除政府等行政机关外,应明确把企事业单位、农业生产者等主体纳入补偿主体的范畴,明确农业生态环境保护者为补偿客体。企事业单位、农业生产者作为补偿主体,主要对企事业单位生产经营活动或者农业生产者生产活动严重破坏农业生态环境或者浪费农业资源的行为承担补偿责任,如通过缴纳农业生态税的形式,或者建立农产品价格补贴与生态环境保护措施挂钩的补助机制进行补偿;农业生态环境保护者在保护农业生态环境和治理污染等方面具有专业知识,对农业生态环境保护具有重要作用,可以吸引更多的人关注农业生态环境,并激发他们参与的积极性。

其次,制定动态科学的农业生态补偿标准,打破区域差别化局限。农业生态补偿标准科学与否,不仅关系到农业生产者的经济利益,还决定着农业生态补偿法律制度的实施效果。制定合理科学的农业生态补偿标准应综合考虑:一是坚持公平正义、分类补偿和对农民利益倾斜保护的原则;二是应结合农业生产者损失的经济利益和生态利益的数量;三是根据各地区经济发展水平和农业生态环境。如美国为解决土地生态问题设立了环境质量激励计划,其补偿标准参考了生产者对计划实施成本的分担比例,并考察生产者对计划的执行情况。

再次,加大技术补偿、项目支持补偿等扶持力度。虽然政府通过资金补偿和实物补偿等措施能够直接弥补农民为保育和改善生态环境而采用环境友好的方式生产而面临的经济损失,但传统的补偿措施并不能从根本上解决农业生产者面临的经济问题。为了从根本上解决农业生产者的经济问题,我国在农业生态补偿措施中,应在资金补偿等传统补偿措施的基础上,推广技术支持和项目支持等先进的补偿措施,通过引用具专业知识和先进技术的人才,采用市场机制来调节农业生态补偿的压力。技术支持和项目支持等措施不仅能够改善和恢复

农业生态环境的问题,还能为农业生产者带来先进的生产技术,提高农业生产者的产量,激发农民投身保护生态环境的积极性和主动性。

#### 4.3 完善补偿的监管机制

农业生态补偿法律制度的运行,依赖于有效的补偿监督机制,以保障农业生态补偿法律制度的真正落实。首先,从管理层面,明确相应机关的职责范围,确立统一的农业生态补偿监管机关。我国农业涉及多个部门管辖的问题,为防止管理者之间相互推诿或者重复行使监管等,应明确统一且相对独立的农业生态补偿监管机关,把农业生态补偿法律制度的运行纳入政府工作绩效考核,督促和激励管理机关和监管机关充分行使职权管理和发放农业生态补偿金,实现专款专用,保证农业生态补偿金真正交到农业生产者手中。其次,完善公众参与机制,提高农民参与农业生态保护的意识。农业生态补偿措施的实施效果直接关系到受害者的利益,政府及相关部门应加大对农业生态补偿的宣传力度,鼓励和引导受害者充分行使监督权利,同时,受害者应主动关注与自己切身利益相关的法律法规、政策等,监督农业生态补偿的实施情况,充分行使国家主人翁权利,保障自身的合法权益。最后,建立完善的社会监督机制,加强对农业生态补偿的监督。社会监督是社会中间层以政府公开的农业生态补偿相关信息和法律为依据,对农业生态补偿实施情况进行全程监督的一项机制,由于社会中间层具有公益性、民间性、中立性等特点,建立和完善社会中间层在农业生态补偿法律制度区域化发展中监督主体的作用,可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对区域环境的保护及促进农业经济发展的目的<sup>[9]</sup>。

农业生态补偿法律制度是利用法律的权威性来保障农业生态补偿措施的实施,运用资金补偿或者其他补偿措施来弥补农业生产者的经济损失,进而激发农业生产者保护农业生态环境的积极性,调节农业生产者与农业生态环境之间的矛盾,实现农业生态环境的可持续发展。

#### 参考文献:

- [1]刘尊梅. 中国农业生态补偿机制的路径选择与制度保障研究[M]. 北京:中国农业出版社,2012:41-52.
- [2]赵利. 我国农业生态补偿法律制度研究[D]. 海口:海南大学,2013:16-17.
- [3]陈叶兰. 论我国农业生态补偿立法困境[J]. 求索,2010(10):171-172.
- [4]林红. 基于农业环境法视域的我国农业生态补偿构建研究[J]. 学术交流,2013(12):62-66.
- [5]刘亚男. 我国农业生态补偿法律制度完善研究[D]. 杨凌:西北农林科技大学,2013:22-23.
- [6]王欧,宋洪远. 建立农业生态补偿机制的探讨[J]. 农业经济问题,2005,26(6):22-28.
- [7]王清军. 论农业生态补偿法律制度[J]. 中国地质大学学报:社会科学版,2008,8(6):7-11.
- [8]张厚美. 国家应加快制定农业生态补偿条例[EB/OL]. (2014-09-02)[2015-03-06]. [http://www.farmer.com.cn/xwpd/zjdp/201408/t20140830\\_980335.htm](http://www.farmer.com.cn/xwpd/zjdp/201408/t20140830_980335.htm).
- [9]张燕,庞标丹,马越. 我国农业生态补偿法律制度之探讨[J]. 华中农业大学学报:社会科学版,2011(4):67-72.