

# 关于西部生态环境保护中国家补偿法律制度的思考

马智民<sup>1</sup>, 黄河<sup>2</sup>, 刘利年<sup>3</sup>

(1. 长安大学 资源学院, 陕西 西安 710054; 2 西北政法学院, 陕西 西安 710061;

3 陕西省水土保持局, 陕西 西安 710004)

**摘要:** 西部生态环境建设和保护中的国家补偿是西部生态环境建设和保护的重要的经济支撑。但是这种补偿是政策性的, 缺乏相应的法律保障机制, 还没有形成全社会的补偿体系, 难以保证生态环境建设和保护事业的持续发展。生态环境建设和保护的效益体现在其持续性上。探讨了如何建立和完善国家补偿法律制度来解决西部生态环境建设和保护中在补偿资金来源、补偿标准、补偿形式等方面存在的问题, 对建立健全国家生态环境保护的社会补偿体系的形式也进行了论述。

**关键词:** 生态环境保护; 国家补偿机制; 法律制度

文献标识码: A

文章编号: 1000—288X (2004) 05—0091—04

中图分类号: D 922 29

## Considerations of National Compensation Law and Institutions in Eco-environment Protection in Western China

MA Zhim in<sup>1</sup>, HUANG He<sup>2</sup>, LIU L i-nian<sup>3</sup>

(1 School of Earth Science and Land Resource Management, Chang'an University, Xi'an 710054, Shaanxi Province, China;

2 The Second Department of Law, Northwest University of Politics and Law, Xi'an 710061, Shaanxi Province, China;

3 Shaanxi Bureau of Soil and Water Conservation, Xi'an 710004, Shaanxi Province, China)

**Abstract:** The national compensation system provides crucial economic support for eco-environment construction and protection in western China. However, this compensation is only policy and is not safeguarded by any legal mechanism. Also, it is not integrated with a social compensation system, so it is hard to ensure that sustainable development results from the eco-environment construction and protection. The benefit of eco-environment construction and protection do not always materialize. Resolution of existing issues concerning the sources of compensation funds and the criteria and forms of compensation for the eco-environmental construction and protection in the western China are explored through consideration of the establishment and operation of the law and institutions of the national compensation system. Forms of social compensation systems for eco-environmental construction and protection are also discussed.

**Keywords:** eco-environment protection; national compensation mechanism; law and institution

国家补偿是以政府作为补偿主体的一种补偿, 在整个西部大开发的进程中, 国家不遗余力地采用通过筹集大量资金, 解决各种社会和经济矛盾的国家补偿方法, 来促进西部生态环境保护的顺利开展。由于生态环境的外部经济性和特殊性, 生态环境建设和保护的迫切性等诸多因素的作用和影响, 国家补偿已经成为西部生态环境建设和保护运行中不可或缺的重要经济支撑。然而, 与我国其它补偿制度一样, 西部生态

环境建设和保护中的国家补偿也缺乏相应的法律保障机制。这种缺陷和空白已直接影响到国家对于西部生态环境保护补偿的实施。如何建立和完善相关的法律制度来解决在西部生态环境保护中出现的国家补偿机制在补偿资金的来源、补偿标准、补偿形式等方面出现的问题, 保证国家补偿政策在西部生态环境建设和保护中继续发挥其无可替代的重要作用, 是本文所要探讨的主要问题。

收稿日期: 2004-07-28

资助项目: 国家“十五”科技攻关项目(2002BA901A43)资助

作者简介: 马智民(1957—), 男(汉族), 陕西杨凌人, 副教授, 博士。主要从事土地资源管理与资源环境法学研究。电话(029) 82339087

E-mail: zhmma@chd.edu.cn

## 1 国家补偿资金来源的拓展

西部生态环境保护是一项耗资巨大、回报周期长、资金回报率低的系统工程。由于对商业性投资的流入缺乏吸引力,在当前情况下只有依靠政府出面筹集资金用于西部生态环境建设和保护的补偿。国家补偿已成为西部生态环境建设和保护运行的主要动力机制、激励机制和协调机制。西部是我国生态环境的重要屏障,是中东部地区资源、能源的输入地,在西部地区进行的生态环境建设和保护对中东部地区的公益价值巨大。但长期以来,我国生态环境建设和保护却形成了“少数人负担,多数人受益”、“贫困地区负担,富裕地区受益”的不合理局面,这是我国生态环境建设和保护制度不健全的具体表现形式。生态环境建设与保护的国家补偿机制的建立和健全是我国生态环境建设和保护制度的重要组成部分,它不仅可以帮助西部地区人们从事生态环境建设和保护的积极性,也为生态环境建设和保护提供了重要的资金和经济保障。

建立健全西部生态环境建设和保护的国家补偿机制必须保证生态环境建设和保护具有稳定的资金来源。目前用于西部生态环境保护的国家补偿资金主要来源于国家财政。然而巨额的补偿费用仅仅依靠一个资金来源是远远不够的,长此以往,不仅会使国家财政赤字增加,也会因为资金支持力度不够影响西部生态环境建设和保护事业的正常运行。因此,拓展西部生态环境建设和保护资金来源问题就成为建立国家生态环境保护补偿法律制度首先要解决的一个关键问题。

### 1.1 拓展国家补偿资金来源的法律依据

利用经济手段来解决生态环境保护问题是世界各国普遍采用的方法之一(桑燕鸿、吴仁海,2002)。国家在确定西部生态环境建设和保护补偿资金来源问题上也应根据市场规则来进行。目前在环境补偿制度中依据的理论基础是自然资源有偿使用原则、外部经济性理论、公平原则、可持续发展原则和社会经济发展中的公平交易原则。是否需要补偿以及补偿的多少则由效益——规模来确定。环境补偿本身包括了受益补偿,即从其它人或其它地区的环境保护行动中获得利益而支付的补偿,如环境保护受益区向保护区支付的补偿。因此,我们可否考虑从受益人的角度来拓展生态环境保护的资金来源渠道。

西部特殊的地理位置决定了西部生态环境对全国生态环境的极大影响,直接关系到全国生态环境的安全,其生态环境的恢复与保护对于全国,特别是中

东部地区生态环境的改善具有十分重要的意义。因此西部生态环境保护的受益者可以说是全国人民,为了江河源头的生态环境不再恶化,长江不再洪水横行,黄河不再断流,沙尘暴不再肆虐,国家从全国各地筹集资金用于西部生态环境建设和保护应当是顺理成章的事情。

### 1.2 拓展国家补偿资金来源的方法

本着谁受益,谁补偿的基本原则,在继续稳定国家财政补偿的基础上,可考虑划分出受益群体的范围,要求其进行补偿。这样我们可以至少从以下3个渠道拓展资金来源。

首先是各级政府,包括中东部受益地区和西部地区的各级政府机构。我国在税收体制上是实行分税制的国家,各级地方政府都享有除所得税以外的其它流转税税种的征税权,每年都有地方财政收入和管理费收入。各地政府作为公众代表,理应拿出相应的收入为西部生态环境保护支付一定数额的补偿费以缓解国家财政的压力。

其次是长江和黄河下游地区的企业和居民,由于西部生态环境的建设和保护使之得到了生态环境效益的好处,理应补偿,这样在一定程度上也缩小了东西部的差距。

再次是西部地区的企业和居民,因为他们是西部生态环境保护的直接受益者,所以负担一部分补偿资金责无旁贷。

此外,如果国家考虑向每一个生态环境受益者征收一定的生态税,用国家强制力保证补偿资金的来源,效果会更好。

## 2 国家补偿标准的确定

西部生态环境保护国家补偿标准的确定,既是一个理论问题,又是一个亟待解决的实践问题。西部生态环境保护目前主要是采取“一退两还”的方式进行的,以退耕还林还草工程为例,我们可以看出现行的补偿标准是以经济价值来确定的。

具体补偿标准有如下。(1)向退耕户无偿提供粮食。长江流域地区每年每 $1\text{hm}^2$ 地补助原粮 $4\,500\text{kg}$ ,黄河流域地区每年每 $1\text{hm}^2$ 地补助原粮 $1\,500\text{kg}$ 。每 $1\text{kg}$ 粮食按 $1.4$ 元折算,中央财政每年每 $1\text{hm}^2$ 地承担 $2\,100$ 元到 $3\,150$ 元。(2)向退耕户提供现金补贴。在补贴年限内,现金补贴标准按每年每 $1\text{hm}^2$ 退耕地 $300$ 元安排,用于补贴农民的医疗、教育等方面的必要开支。(3)向退耕户无偿提供种苗。退耕还草还林所需的种苗由林业部负责组织供应,经费标准为每 $1\text{hm}^2$ 地 $750$ 元。(4)实行个体承包责任制。(5)实行

“退一还两还三”,即农民除负责每退 $1\text{hm}^2$ 耕地造林外,还要承担 $2\text{hm}^2$ 或 $2\text{hm}^2$ 以上宜林荒山荒地的造林种草任务。(6)实行报账制,意即农民按照规定的数量和进度进行退耕还草还林,林业部组织检查验收退耕还林还草的数量、进度、质量以及经营管护情况,农民凭借发放的退耕任务卡和验收证明,按照报账制办法领取粮食和现金补贴。

当前以经济价值为补偿标准存在的问题如下:

(1) 补偿范围过窄,即只对确定为退耕还林还草工程的项目进行补偿,而对同样具有生态价值的非退耕项目没有列入需要进行补偿的范围。而且即使同样是退耕还林还草但未列入工程项目的也不予补偿,如截至2001年春,陕西安塞县2a退耕的土地中只有30%多一点得到认可,获得补偿,其余近70%的退耕地仍在争取认可的过程中,这样做不仅违背公平公正的原则,而且对于非退耕还林还草工程的退耕地,由于其生态价值未获确认也可能复垦,导致新的生态问题的出现。

(2) 补偿幅度过小。实际补偿与应得补偿之间还有一段距离,西部生态环境建设和保护的生态价值远远大于其经济价值,往往难于准确度量。退耕并非停止耕作,而是要进行生态化耕作,如果退耕不能大幅度地强化退耕地区的生态化耕作,退耕还林还草的效果必然会受到影响。所以在退耕还林还草的补偿额度方面,应充分考虑到其所产生的生态价值和社会效益,如对中东部地区的贡献,对全国生态环境的改善等等,适当增加补偿数量,特别是货币补偿的数量。

(3) 补偿期限缺乏理论依据。按现有政策,退耕还林还草的补偿期限为5~8a。这里存在的问题一是5~8a生态环境恢复到能达到什么效果?有些退耕地5~8a以后会成为疏林草地,有些退耕地5~8a以后未必能实现退荒退沙的功能。二是退耕激励以市场交易为基础,能否确保退耕持续?因为在确定交易价格时是以现行的经济价值为基础的,明显小于农业本身的价值,退耕户随时可能转移到非农高收入产业,而造成退耕过程的中断。三是5~8a退耕过程结束后,所形成林草的权益如何认定以及在林草不得任意采伐情况下如何进一步补偿等问题都存在很大的不确定性。

我们认为在确定西部生态环境建设和保护的國家补偿标准时,应以生态价值作为确定补偿标准的主要依据,尽可能使补偿的数量与对退耕户造成的损失量和退耕地产生的效益量接近。在明确退耕者对退耕成果的个人所有权的基础上,按照效益补偿原则、公平原则,结合社会道德习惯等诸因素,确定出一个社

会各方面都可以接受的生态价值补偿标准,按确定的生态补偿额对退耕者进行持续补偿。

### 3 国家补偿的基础形式和配套形式的建立和完善

我国目前在西部生态环境保护中采用的基本补偿形式是以单个补偿主体补偿为主的补偿方式。国家主要通过提供粮食、种苗和现金等对退耕农民进行生活补贴和生态环境建设保护补偿。但对于一些配套项目的补偿,如提高退耕还林还草地区农民的科技文化水平,改善当地的基础设施建设,促进退耕地区农业产业结构调整等方面的配套补偿则很少。以“一退两还”为中心的西部生态环境建设和保护是一项长期艰巨的社会系统工程,退耕地区又属于老少边穷地区,当地农民的收入主要来自于自耕地,退耕后,虽有补助,但这种补助是非常有限的,而且还具有时限性,不足以解决退耕农民长期的基本生活问题,难以调动和激励退耕农民从事生态环境建设和保护的积极性。因此,这种单一的补偿方式必须与扶贫攻坚、农业综合开发相联系,与农业科技教育相联系,与农业基础设施建设相协调,与农业产业结构调整相结合,并且增加其它形式的补偿,例如政策倾斜、差别待遇、财政转移支付、减免税收、人才培养到技术援助等等,只有建立完善的社会补偿体系,从根本上提高退耕地区自身的造血功能,才能形成经济效益与生态效益双赢格局的出现。

#### 3.1 国家补偿为主,社会补偿为辅

在现阶段,我国生态环境的补偿机制主要是国家补偿,这在当前生态环境建设和保护的初级阶段不仅是可行的,而且也是必不可少的,所存在的问题无非是补偿标准的提高和合理补偿的问题,许多专家学者也多有讨论。对于社会补偿的问题,虽然有专家论证,但尚未有行之有效的方法和法律出台。孟全省提出的森林生态效益的市场补偿机制不失为当前社会补偿的一种有效的办法,他根据单位面积森林可吸收的 $\text{CO}_2$ 的数量与工厂企业所排放的 $\text{CO}_2$ 的数量进行折算来制定排污企业应当对植树造林者的补偿标准(孟全省,2003)。所存在的问题是其标准计算时仅考虑了一个 $\text{CO}_2$ 因素,忽视了森林的其它生态功能,而且,若排污企业所排放的污染物不止 $\text{CO}_2$ 一种时如何补偿。另外,森林释放氧气的功能、水土保持的功能也并未体现。因此,我们认为是否可以向受益地区征收生态税,用于生态环境建设和保护的补偿。其理论依据是生态环境的外部经济性理论。生态税的税费标准可以商榷,如每人每年120元。生态税的作用不仅是为了

生态环境建设和保护,更重要的是通过生态税的征收来增强国民的生态环境保护意识和参与意识以及体现对生态环境建设和保护的贡献。

### 3.2 社会补偿为主,国家补偿为辅

当生态环境建设发挥明显的生态环境效益,社会经济发展到一定水平,人们生态环境意识已经自觉化时,可以考虑从国家补偿为主,社会补偿为辅向社会补偿为主,国家补偿为辅过渡。例如,在德国,无论是私人或是企业,凡是新建  $1\text{m}^2$  的建筑,就必须缴纳  $1\text{m}^2$  的绿化费用或亲自种植  $1\text{m}^2$  的绿地,这已经列入有关的法律之中。它的理论依据非常简单,即建设  $1\text{m}^2$  的建筑就要破坏  $1\text{m}^2$  的植被,建筑物容积率越大,对环境所造成的负面影响越大。所以,按照建筑面积 1:1 的补偿绿地种植面积是科学合理的。我们这么大的国家,生态环境又是如此脆弱,更应该通过立法来实现生态环境建设和保护事业的持续发展,为我们的子孙后代创建一个适宜的、舒适的生活环境和生存空间。当然,社会补偿机制的建立是一个长期艰巨的任务,它不仅仅包括强有力的法律保障体系,更要从全

社会的角度、全民族发展的角度,建立相应的社会保障制度,包括政策、福利、待遇、补偿机制、科技教育机制等,使生态环境建设和保护地区的人民通过生态环境建设和保护以及相关的政策、社会保障体制等摆脱贫困,真正走上富裕的道路,才能使生态环境建设和保护持续发展下去。

#### [ 参 考 文 献 ]

- [1] 桑燕鸿,吴仁海 关于环境补偿制度的探讨[J]. 云南地理环境研究, 2002, 14(1): 50—53
- [2] 张俊彪,周国洋 对“一退两还”补偿制度的建立与完善问题的思考[J]. 林业经济问题, 2003, 23(5): 249—253
- [3] 王惠恒,景彦勤 建立效益补偿制度 促进生态公益林体系建设[J]. 林业财务与会计, 2001(10): 8—11
- [4] 孔凡斌 试论森林生态补偿制度的政策理论、对象和实现途径[J]. 西北林学院学报, 2003, 18(2): 101—104
- [5] 方佩玲,刘家庆,高建玉 建立森林生态效益补偿制度的探讨[J]. 财会研究, 2000(6): 12—13
- [6] 孟全省 对我国森林生态效益补偿制度的思考[J]. 林业财务与会计, 2003(11): 3—4

(上接第 82 页)

健全农村社会化服务体系,改善生产条件,提高耕地质量。通过大力发展农村产业化经营和商品经济,努力增加农民收入和积累,减轻农民负担,增加农业投入后劲;建立功能完备的基础设施,倾入必要的财力支持,形成便利的信贷等资金融通渠道,成立专业技术水平较高的服务管理组织,完善农业保险体系等,都有利于耕地保护所需投入资源的供给,降低耕地投资风险,利于耕地投资行为的长期化。

2.3.2 采取综合农业技术措施提高耕地质量 进一步强化农田基本建设,对现有条件较好的高产田,完善硬件建设,增加科技投入,使之持续高产稳产。加大中、低产田的改造力度,是商洛山区提高耕地生产力的关键;其改良方向是治旱、治沙、治薄;其改造措施应以扩大有效灌溉面积、提高土壤蓄水保肥能力、平整土地、改坡为梯为重点,达到保水、保肥、提高单位面积产量。加快技术服务产业化,立足市情,加强测试手段、监测网络、测土配肥站等服务体系建设,实行技术物资相结合、产学研于一体的技术服务实体,逐步实现技术服务产业化,以科技兴农促进耕地保护。

推广综合农业技术,要使耕地实现高产、优质、高效、生态、安全的农业生产目标,需要综合配套农业内部学科技术,因地制宜安排作物种植比例、合理轮作、耕作、加强种子良繁推广、科学防治治病等,并通过土壤改良、增施有机肥、实施配方施肥、农牧结合、农林结合等技术,使耕地用养适度、质量提高。

总而言之,只要我们立足于商洛地区的具体实际,实事求是地分析研究该地区耕地资源状况,并且采取行之有效的切实措施,我们相信商洛山区耕地资源保护的是可以实现的。

#### [ 参 考 文 献 ]

- [1] 江泽民 在中央人口资源环境工作座谈会上的讲话[R]. 陕西国土资源, 2001(4): 4—6
- [2] 马鸿运 农业技术经济与资源开发论[M]. 西安: 陕西人民出版社, 2001. 405—414
- [3] 周乃平 最新国土资源依法行政全书[M]. 北京: 中国大地出版社, 2001. 869—878
- [4] 商洛地区土壤普查办公室 商洛土壤[M]. 西安: 陕西人民出版社, 1989. 40—41