
农村土地生态补偿机制：实践案例与制度优化^{*1}

刘润秋

[摘要] 四川省农村土地生态补偿的典型案​​例，反映了我国当前的普遍问题：生态保护较好的区域陷入“生态诅咒”；受偿意愿未得到满足；现有补偿标准偏低。其深层原因在于生态补偿缺乏法律基础、产权基础、谈判机制和造血机制。优化生态补偿制度的基本逻辑在于通过外部性问题内部化及明晰产权解决“公地悲剧”和“搭便车行为”。补偿标准的内在逻辑是在顶层设计框架下，通过补偿双方博弈，对土地利用的直接成本与机会成本进行补偿。补偿方式的内在逻辑是收入贫困与可行能力贫困的双重脱贫。农村土地生态补偿的事先路径是分区、分层、分类生态补偿。

[关键词] 生态补偿 农村土地 土地退化 土地污染 耕地

[中图分类号] F320 . 3 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003 — 7470 (2016) — 03 — 001 。

[作者] 刘润秋 教授 博士生导师 四川大学公共管理学院 四川成都 610064

一、生态补偿试点的调查与分析：四川案例

四川省既是农业大省，又是中国长江中上游重要的生态屏障，也是全国较早开展生态补偿试点的省份，其生态补偿实践具有较强的代表性。四川省早在上个世纪 80 年代就开始退耕还林，并探索了“以粮代赈”等生态补偿方式。近年来，四川省在生态补偿方面进行多方探索尝试，涉及了国内几种主要的生态补偿类型，典型案例如下：

1 . 飞地补偿模式：成阿工业园

成阿工业园是全国首个生态补偿“飞地”工业园区。2008 年汶川地震后，成都市和阿坝自治州签订协议，将位于岷江上游成都水源地的阿坝州相关工业项目，迁到下游的成都市金堂县淮口镇，成都投资 60 % ，阿坝投资 40 % ，联合在淮口镇开办成阿工业园区。2009 至 2018 年，成都和阿坝按照 3 . 5 : 6 . 5 的比例分享收益，2019 年起则按照 4 : 6 的比例分享收益。^①成阿工业园借鉴了国外较为成熟的产业生态补偿方式，在利益共享的长效机制下，既保证了成都的饮用水源不被污染，又保障了上游阿坝地区的经济发展。这种“飞地”补偿模式，为国内生态补偿利益联结机制的探索提供了很好的案例。

2 . 饮用水水源“生态补偿基金”：郫县云桥湿地^②

成都市饮用水水源地取水口位于郫县。为保障中心城区用水安全，郫县放弃不少产值巨大的建设项目，影响了当地经济发展。2012 年起，成都市政府创立了饮用水水源“生态补偿基金”，由市级财政每年划拨郫县政府 6000 万元保护专项资金，用

¹ * 本文系国家社科基金重点项目“坚持和完善农村基本经营制度研究”（编号：14AZD029、四川省社科规划项目“四川省农村宅基地入市及其风险防范机制研究”（编号：SC15B047）的阶段性研究成果

² ①根据成阿工业园官方网站及相关内部资料整理。

② 根据郫县政府及环保局官方网站及相关内部资料整理。

于补偿保护区居民、发展生态有机农业、减少面源污染、建设水源涵养林（生态公益林）、监管及维护饮用水水源防护工程等。郫县开启“云桥湿地”这一饮用水源保护项目和生态修复工程，将云桥村村民整体搬迁到云凌新型社区集中居住，同时在云桥村实施土地整理，发展有机蔬菜。退耕还湿的农民每年得到生态补贴，补贴标准是按一亩田能产的大米的市场价格。目前，“云桥湿地”已经初具湿地的生态功能。不仅成都市中心城区饮用水源水质达标率实现 100%，而且水源地农民也通过生态补偿，发展生态农业和生态旅游，转变生产方式，解决了生存和发展问题。

3. 自然保护区生态补偿：卧龙、九寨沟

卧龙自然保护区在全国率先推行天然林“协议管护”模式，每年把 13.5 万公顷天然林承包给农户管护，率先推行退耕还林“责任管护”模式，农户每户每年可得到管护费 900 元以上。保护区还帮助农民发展土鸡养殖、中草药人工种植等生态产业。农民因此从被动式保护生态转变为参与式、社区共管。^⑤九寨沟风景区管理局 2007 年起对大录乡等 5 乡群众实施就业生态补偿，农民与管理局合作餐饮旅游业、优先录用为景区环卫人员。对 9 个寨的核心保护区群众则实行门票分成，每张门票提 7 元作为景区居民生活保障费，人均年提 1.4 万元左右。在诺日朗服务中心经营中，实行景区居民占股 49%、收益分成占 77% 的优惠政策。从 2005 年起，还每年向景区周边乡镇提供 150 万元的外围保护经费。^④

4. 森林碳汇交易

四川省分别于 2004 年、2009 年启动中国四川西北部退化土地的造林再造林项目和诺华川西南林业碳汇、社会和生物多样性项目。前者作为全球首个基于气候、社区、生物多样性标准的清洁发展机制造林再造林项目，已完成造林任务，预计前 20 年可实现减排量 46 万吨 CO₂ 当量。碳汇收益与项目所在地 5 个县的 12745 名农民按照一定比例分成，项目实施区的农户将连续 20 年获得稳定的碳汇收益，人均年增收达到 10% 以上。后者于 2011 年启动造林任务，中方农户得林木和林下收入、瑞士企业诺华制药获得碳汇额度用于企业减排。截至 2012 年 3 月，四川省已开展 CDM 造林再造林单边和双边项目各 1 个，国家碳汇林试点项目 2 个，企业和个人为减排和碳中和开展的碳汇项目 8 个，项目总规模约 12 万亩，在森林碳汇项目试点探索方面走在全国前列。碳汇交易为生态补偿提供了新路径，但也存在森林碳汇交易空间有限、宜林地资源有限且开发成本较高、碳汇收益不能抵消造林成本、农民得到的实际补偿不足以充分调动积极性等问题。

5. 流域生态补偿：跨界断面水质超标资金扣缴制度^⑥

2011 年，四川省在岷江、沱江流域试行跨界断面水质超标资金扣缴制度，每月对区（市）县断面进行考核。全省各地 2011 年试行该制度以来扣缴的 1118 万元超标资金，将用于补偿下游市县治污和分配给部分考核达标市县。2014 年 6 月起，四川省对长江干流、金沙江、嘉陵江、山民江和沱江流域跨市（州）和扩权试点县（市）的断面情况开展调查，全面推进在全省流域试行跨界断面水质超标资金扣缴制度。该制度给地方政府保护生态增添了巨大的压力，激发各级政府纷纷采取治理黑臭小流域、排查整治下河排污口、投入运行污水处理厂等措施改善水质。但由于惩罚和补偿力度不够大，井研、成都、自贡等地出境断面污染仍然较重，水质达标地区保护生态的积极性未得到充分激励。

6. “环境恢复治理保证金”和“废弃矿山生态环境补偿费”^{⑥ 3}

四川省对于新建的和正在开采的矿山生态补偿，建立矿山环境恢复保证金制度和有关矿山环境恢复补偿机制。采矿权人依法履行矿山地质环境恢复治理义务，并按照矿区范围、赋存条件、开采方式和矿种缴纳矿山环境恢复保证金。对已闭坑、已废弃等无主矿山的生态恢复治理工作，主要采取政府财政拨款，将治理费用纳入各级财政预算，加大治理力度，解决历史遗留问题。该制度对解决当前工矿企业对土地造成的严重污染有一定促进作用，然而当前还存在征缴力度不够大，征缴标准不严格，征缴金额不足以补偿被污染后的土地治理等问题。

二、当前生态补偿试点存在的主要问题及其原因

1. 存在的主要问题

(1) 生态保护较好的区域陷入“生态诅咒”。生态保护较好的地区，由于丧失了开发资源和发展工业等机会，经济发展却陷入困境，农民收入也受到影响。这使得生态保护较好的区域为了保护生态付出了大量的机会成本，陷入“生态诅咒”，产生了负激励。2008年，《全国生态功能区划》出台，四川省共有42个县（市）纳入国家重点生态功能区转移支付范围。然而，尽管国家每年都对纳入国家重点生态功能区转移支付范围的县（市）（以下简称生态县）进行转移支付，大多数生态县的GDP增长率却仍然低于全省GDP增长率。GDP增长率超过全省水平的仅有泸定县等8个县，其余34个生态县的GDP增长率都低于全省平均水平。其中，作为全国著名景区和九寨沟自然保护区所在的九寨沟县，生态应该是这些县（市）中保护得最好的之一，其GDP增长率却不到全省平均水平的一半，是42个生态县中最低水平。不仅GDP增长受到影响，生态县农（牧）民人均纯收入增长率总体上也低于全省平均水平。天全县和宝兴县都盛产石材，2007年两县的农（牧）民人均纯收入都高于全省平均水平，纳入国家重点生态功能区转移支付范围后，2011年两县的农（牧）民人均纯收入却远远低于全省平均水平。生态保护对地方经济和农民收入的负面影响十分明显。

(2) 生态保护者的受偿意愿很高，但是未得到满足。生态保护地的地方官员和有识之士受偿意愿十分强烈。30余名驻川全国政协委员在两会上曾提交个人提案或联名提案，呼吁将川西藏区纳入“三江源国家生态保护综合试验区”，并尽早建立系统科学的生态补偿机制。^[1]阿坝州黑水县、甘孜州丹巴县等来自生态重点保护区域的县长在各种场合呼吁建立生态补偿机制。^[2]笔者在四川省各地调研的过程中，很多地方官员也多次呼吁国家促成生态补偿机制的细化和可操作性，希望本地能够得到相应的生态补偿。

(3) 现有补偿标准偏低，未考虑物价上涨因素，不足以补偿农民的机会成本和直接成本。国家对森林进行保护和生态补偿主要是通过天保工程和退耕还林政策进行的，而天保工程和退耕还林的实施方案属于静态投资标准，制定方案时并未考虑物价上涨、社会平均工资增长、森林资源管护面积增长等因素。随着物价和人工费用上涨，管护费和退耕还林等补贴标准却没提高，地方配套资金又往往不能落实到位，导致退耕还林补贴甚至不足以购买全家口粮。一些地区人多林地少，生态效益补偿标准低，人均补偿资金极少。如遂宁市蓬溪县退耕还林面积最多的农户不超过3亩，最少的农户退耕0.1亩，每年每户得到的第二轮退耕补助仅12.5—375元。此外，笔者在调研中发现，禁止开发使得生态保护区的农民经济发展受到严重影响，生活成本大大增加，而生态补偿标准并没有考虑这部分机会成本。

³ ③ 根据四川省林业厅网站及卧龙保护区相关材料整理。

④ 根据九寨沟管理局局长章小平《九寨沟景区生态旅游发展综述》及其他调研资料整理。

⑤ 《四川省人民政府办公厅关于在岷江沱江流域试行跨界断面水质超标资金扣缴制度的通知》

⑥ 参见《2006—2015年四川省矿山环境保护与治理规划》、《四川省矿山地质环境恢复治理保证金管理暂行办法》。

(4) 缺少耕地生态补偿机制。耕地面临的生态挑战日益严峻，而当前的生态补偿试点中却缺乏耕地生态补偿。调研发现，耕地退化等问题突出，耕地质量不高，利用效益低，中低产田土面积大，耕地受到农药化肥和重金属等污染的情况较为严重。第一次全国污染源普查数据显示，作为农业大省，四川省的农业污染源达到 138624 个，远远超过工业污染源的数量(49167 个)。调研显示，农村生活垃圾、畜禽养殖、化肥农药等对耕地的污染情况都不容乐观。由于农地本身具有重要的生态功能，生态补偿机制的缺位使得农地污染失控，不仅对农业生产和食品安全造成影响，还对整个生态系统造成了破坏。

2. 当前生态补偿存在问题的深层原因

(1) 生态补偿缺乏法律支撑。自 2010 年起，国务院就将研究制定生态补偿条例列入立法计划。然而由于利益关系复杂，各方意见难以统一，《生态补偿条例》迟迟未能出台。相比而言，东部发达地区的生态补偿实践和立法都走在前面，苏州市已于 2014 年 4 月通过《苏州市生态补偿条例》，将生态补偿工作上升为地方性法规，填补了国内生态补偿立法方面的空白。而四川省等西部省份尽管担负了整个国家生态保护的重任，相关法律法规却有待于完善。由于缺少法律和政策支撑，生态补偿的实践更加捉襟见肘。

(2) 生态补偿缺乏产权基础。近年来，四川省积极推进农村土地制度改革和林权制度改革，但时至今日，农村土地的产权仍然不够明晰，尤其是一些地方的林地和草地产权不够明晰，甚至出现纠纷。即便是已经颁证的林地或草地，仍然存在产权受限的情况。例如，峨眉山景区黄湾乡 16 个村退耕还林共 12 万公顷，1981、1999 年两次退耕还林支持景区生态深护，然而村民的林权证却一直未能发放。直到发生群体性事件，当地政府才承诺将林权证发放到户。^[3]此外，上世纪八九十年代，在国家“谁造谁有”等政策鼓励下，四川省很多人、集体、企业利用自有资金或银行贷款，在荒山荒坡开展造林。1998 年国家实行天然林禁伐后，这些个人、集体、企业造的林产权受到限制，面临树木不能砍、本钱拿不回来、债务不能偿还的尴尬境地。产权不明晰，生态保护必然落入“公地悲剧”。

(3) 生态补偿缺乏谈判机制。迄今为止，现有的生态补偿试点大多是自上而下的单向政策，缺少市场化的协商和受偿双方的谈判机制。退耕还林还草等补偿标准都是由国家直接制定下发，并没有征求受偿者的意见。农民缺少制定生态补偿标准的话语权。但能量蓄积的结果可能是恶性爆发。自然保护区和景区农民退耕还林后没有得到应有的补偿，甚至发生群体性事件。如 2014 年 6 月底，由于农民在 1981 年退耕还林支持景区发展，于今却未能享受发展红利，峨眉山景区爆发村民阻断万年寺停车场公路事件，村民向景区管委会提出“门票分红”、“养老补助”、“优先录用景区村民”等诉求。峨眉山市委、市政府有紧急出台文件，承诺满足村民的补偿要求，安抚了时民。但还有很多生态保护地区的农民，尤其是自然保护区界限以外，但事实上又要承担生态保护义务的农民，其受偿意愿被严重忽视，成为生态保护和社会稳定的隐患。除此之外，生态保护和受益地区的生态补偿也缺乏谈判机制，往往是发达地区受益，而欠发达及落后地区被迫承担生态保护的成本。笔者在调研中多次询问生态保护地区官员，为什么不向生态受益地区寻求补偿，而回答总是：受益的是上一级市区，怎么可能向本地的上级领导张嘴要补偿？而生态受益地区的官员则往往认为保护生态是其他地区的职责，很难接受自己也应该承担生态保护代价的事实。

(4) 生态补偿缺乏造血机制。当前的生态补偿试点只是对生态保护者进行输血，缺乏造血机制。补偿方式单一，只有现金补偿，缺乏技术补偿、实物补偿和产业补偿，也没有建立补偿双方的利益机制，受偿方只能靠微薄的补偿生存，难以有好的发展；反过来又对政府形成压力，单靠政府的财力无力支撑生态保护的成本。笔者在调研中发现，一些地方严格按照国家规定的树种进行退耕还林，但由于国家给予的补偿不足，农民收入受限，纷纷又退林还耕，被破坏或有意荒废的林木每年都在反复补苗。

三、构建农村土地生态补偿机制的制度逻辑

1. 基本逻辑：通过外部性问题内部化及明晰产权解决“公地悲剧”和“搭便车行为”

土地污染具有很强的负外部性，而保护土地生态和治理土地污染具有很强的正外部性。然而土地生态作为一种公共物品，极易产生“囚徒困境”和“搭便车行为”，土地生态保护的利益相关者之间产生利益博弈，使得土地生态难以得到维护。土地生态补偿机制的构建，是通过对负外部性的土地利用给予惩罚，对正外部性的土地利用给予补贴，以外部性问题内部化的思路，解决土地污染和保护生态的外部性问题。同时，通过明晰产权和对土地发展权的购买，调整土地生态利益相关者之间的成本负担与利益分配，以此避免“公地悲剧”现象。构建生态补偿机制的过程中，需要建立耕地、湿地、林地等各类土地生态补偿基金，采用转移支付和土地补贴等手段，通过引导农业发展方式的转变来引导土地利用方式的转变，实现土地的生态价值和可持续利用。

2. 补偿标准的内在逻辑：顶层设计框架下，通过补偿双方博弈谈判，对土地利用的直接成本与机会成本进行补偿

同所有价格的形成一样，生态补偿标准的形成也应该是一个市场参与双方博弈的过程。博弈的空间有着上限和下限，上限是生态保护带来的收益，而下限是生态保护需要付出的成本。生态保护带来的收益可以用生态服务价值来衡量，而生态保护的直接成本包括直接成本和机会成本两个部分。土地的生态服务价值各地差异不大，而由于经济发展程度和劳动力成本等不同，生态保护的直接成本各地却有着明显差异。因此，生态补偿的标准也应该因时因地而异。此外，尽管生态补偿需要引入市场机制，通过补偿双方博弈完成，但博弈双方的实力和地位往往不平等，存在信息不对称，很难进行真正公平的博弈。因此，需要对生态补偿谈判机制进行顶层设计，由中央和省、市制定补偿政策和谈判框架，以避免生态保护方由于其弱势地位不能充分受偿，损害其保护生态的积极性。此外，由于缺乏谈判机制，我国现有的生态补偿标准明显偏低。补偿试点区域的经济发展和农民收入之所以受到负面影响，关键是没有充分考虑受偿者的机会成本和动态收益。而阿坝飞地园区之所以成功，就是因为创造了补偿者和受偿者的动态利益联结机制，保留了受偿地的发展机会，充分考虑了受偿者的机会成本。

3. 补偿方式的内在逻辑：收入贫困与可行能力贫困的双重脱贫

阿玛蒂亚·森认为，就可行能力剥夺而言的“真实贫困”，在显著程度上可能比在收入空间表现出来的贫困更加严重。^[4]生态受偿地区的居民面临的不仅是收入贫困，还有可行能力贫困。造成生态恢复后受偿者贫困的不光是受偿者收入缺乏，还可能因为可行能力被剥夺。同时，农民对土地生态保护不力不仅是因为补偿金额不够，还可能因为农民保护生态的可行能力不够。因此，在进行农村土地生态补偿的时候，不光是要进行现金补偿，还要进行长期的技术和产业扶持、培训、基础设施建设投入等。生态补偿方式应该多种多样，着重提高农民保护生态的可行能力，以及退出破坏生态的生产方式之后从事生态农业的可行能力。

四、构建农村土地生态补偿机制的路径选择

1. 分区生态补偿

不同区域面临着不同的生态压力，也应该有着不同的生态补偿政策。“十一五”规划纲要明确提出：“将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区”，这为分区域进行生态补偿创建了很好的条件。国家财政转移支付制度应该把区域生态补偿作为重点，对生态保护地区实行类似于“特区政策”的特殊税收和其它政策支持，以及取消 GDP 指标偏重生态指标的官员考核制度，以保证地方官员真正重视生态保护。

2. 分层生态补偿

当前我国的生态补偿基本上是单纯依靠中央财政的纵向转移支付来实现的。单一的纵向补偿存在效率低下、政策透明度不高等多种弊端。应该构建纵向补偿和横向补偿相结合的多层次的生态补偿财政分担体系，鼓励跨地区的横向转移支付，支持市

场化的补偿方式和社会资金的参与，弥补生态补偿资金的缺口，缓解中央政府财力紧张的状况，提高转移支付的透明度，减少中间环节，形成对补偿者和被补偿者的双向激励。

3. 分类生态补偿

不同类型的农村土地可按耕地、林地、草地、湿地、水源地等进行不同方式、不同标准的补偿。当前我国进行的生态补偿主要集中在林地和草地，湿地和水源地也开始有所涉及，而耕地作为最重要的农村土地，却还没有建立专门的生态补偿机制。因此，在构建全国整体的生态补偿制度时，应该首先考虑耕地生态补偿机制，同时构建湿地与水源地生态补偿机制，完善林地及草地生态补偿机制。

参考文献：

- (1) 钟振宇，王小玲．建生态补偿机制守护“中华水塔”[N]．四川日报，2013 — 03 — 13 ．
- (2) 周前进．不让生态守护者“饿肚皮”[N]．四川日报，2013 — 09 — 20 ．
- (3) 张淑玲．峨眉山景区堵路事件续：村民有望获景区门票分红[N]．京华时报，2014 — 07 — 02 ．
- (4) 阿马蒂亚·森．以自由看待发展[M]．北京：中国人民大学出版社，2002 ．