

建设更高水平“天府粮仓”视阈下耕地生态补偿困境与对策研究

谢丹, 苏霞, 秦福国

四川农业大学法学院, 四川 雅安

收稿日期: 2024年7月30日; 录用日期: 2024年8月29日; 发布日期: 2024年9月6日

摘要

耕地生态补偿法律制度是推进耕地保护与生态文明建设的重要制度设计。现行的耕地保护生态补偿制度仍然存在诸多问题, 耕地生态补偿的法律要素不明确, 亟需完善。为打造更高水平的“天府粮仓”, 健全耕地数量、质量、生态“三位一体”保护制度体系, 需要推进耕地生态补偿制度的法治化、理清耕地生态补偿制度的法律要素, 针对当前耕地生态补偿适用困境进行分析, 从而推动耕地保护与生态可持续发展, 助力建设更高水平的“天府粮仓”。

关键词

“天府粮仓”, 耕地保护, 耕地生态补偿

Study on the Dilemma and Countermeasures of Cultivated Land Ecological Compensation under the Threshold of Constructing a Higher Level of “Tianfu Granary”

Dan Xie, Xia Su, Fuguo Qin

College of Law, Sichuan Agricultural University, Ya'an Sichuan

Received: Jul. 30th, 2024; accepted: Aug. 29th, 2024; published: Sep. 6th, 2024

Abstract

The legal system of ecological compensation for arable land is an important institutional design to promote the protection of arable land and the construction of ecological civilization. The existing

ecological compensation system for arable land protection still has many problems, and the legal elements of ecological compensation for arable land are unclear and need to be improved. In order to create a higher level of “Tianfu Granary” and improve the “trinity” protection system of arable land quantity, quality and ecology, it is necessary to promote the legalization of the arable land ecological compensation system, clarify the legal elements of the arable land ecological compensation system, and analyze the current difficulties in the application of the arable land ecological compensation, so as to promote the protection of arable land and the ecological sustainable development and help build a higher level of the “Tianfu Granary”.

Keywords

“Tianfu Granary”, Cultivated Land Protection, Cultivated Land Ecological Compensation

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 前言

粮食安全是国之大事。耕地是生产粮食的根基点，保护好耕地是保障粮食安全的关键点。2022年6月，习总书记来川视察时强调，成都平原自古有“天府之国”的美称，要严守耕地红线，保护好这片产粮宝地，把粮食生产抓紧抓牢，在新时代打造更高水平的“天府粮仓”[1]。2024年中央一号文件指出，严格落实耕地保护制度。健全耕地数量、质量、生态“三位一体”保护制度体系，落实新一轮国土空间规划明确的耕地和永久基本农田保护任务[2]。在长期以经济发展为中心的发展过程中，我国着重于追求开发土地资源的经济价值，进而造成了土地资源利用中经济发展与生态环境的不平衡，尤其体现在对耕地的利用中。随后在党的十九大报告提出乡村振兴战略，强调“建立市场化、多元化的生态补偿制度”。耕地保护生态补偿机制是实现国家高质量发展战略目标的重要举措，是构建生态文明、保障国家粮食安全、实现可持续发展的关键环节，是激励各方利益相关的主体积极参与耕地生态保护、解决耕地保护外部性内部化的重要途径[3]。在当前以四川省为代表的农业大省在乡村振兴发展战略的时代背景下，探讨完善耕地保护生态补偿制度有利于耕地经济可持续化，发挥四川的优势和潜力对于实现打造更高水平的“天府粮仓”这一目标有着积极作用，有利于平衡农业生产与生态环境保护的矛盾，推动农业可持续发展，为协调农业经济发展与耕地生态环境保护这一课题提供宝贵的经验与可参考的样本。

因此，在建设更高水平天府粮仓视阈下，文章通过研究耕地生态补偿的困境及对策，助力耕地生态补偿更好地落实办好，意义重大。从理论上讲：1) 有助于促进生态补偿理论的发展，为相关法律法规的制定和完善提供科学依据。2) 健全耕地数量、质量、生态“三位一体”保护制度体系，响应新时代农业新质生产力的发展要求，推动我国农业生态系统的恢复与可持续发展，促进我国农业高质量和现代化发展。从实践上讲：1) 助力乡村振兴战略目标的实现，推动我国农业生态文明社会的构建。2) 促进全社会对生态文明的认识，助力缓解农业生产环境退化的现象，增强农田生态系统的服务功能，维护乡村环境的健康，推动可持续的环保农业模式，提升农产品的品质，为我国农村的经济、社会与生态的和谐发展贡献力量。

目前，我国已经出台《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)、《中华人民共和国环境保护税法》《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)等多部与耕地保护生态补偿相关的法律规范。同时，各地在耕地保护生态补偿相关工作与课题中积极探索，取得了显著的成效。但由

于当前处于尝试阶段,耕地保护生态补偿制度及法治化建设仍存在诸多问题,亟需进一步完善。

2. 耕地保护生态补偿概述

我国耕地保护的范畴包括数量的保护、质量的保护和生态环境的保护三个方面[4]。目前,我国关于“生态补偿”的内涵尚未有统一、明确的界定。法学意义上的生态补偿,不仅应当调节人与自然之间的关系,也应当调节人与社会之间的关系[5]。法律意义上的耕地保护生态补偿,是指在确保能够维持人类生产生活可持续发展的耕地数量的基础上,提升耕地的综合质量,维护耕地生态环境的安全稳定,实现耕地的调节性生态功能的持续供给,对开发利用甚至是污染破坏耕地资源的主体征收费用,对提供调节性生态功能的主体或者为维持生态平衡而使自己利益受损牺牲的主体给予经济补偿或其他方式的弥补的法律行为[6]。

3. 当前我国耕地生态补偿的现状与存在的问题

3.1. 耕地保护补偿法律体系不健全

近年来,我国对生态环境和耕地资源的保护不断深化,中央与地方层面发布了与耕地保护生态补偿制度相关的法律规范。然而,现有的耕地生态补偿制度与实践仍然缺乏明确的法律依据。

目前,与耕地生态补偿有关的规定主要散布在不同法律文件和不同部门与地方政府的规范性文件中,缺乏权威性,一定程度上导致制度的适用或实践的推进引起不必要的冲突和矛盾[7]。国家层面上,尚未出台有关耕地保护生态补偿的专门性法律规范,与耕地保护生态补偿的相关规定散布于法律和规范性文件之中,缺乏一定的系统性和专门性;地方层面上,各地制定的规范性文件主要适用于本区域内有关耕地保护生态补偿的实践问题,各地方的制度指导思想、基本原则和制度目标均不一致,缺乏系统性、权威性,导致各地方的耕地保护生态补偿实践工作的依据不统一。

3.2. 耕地生态补偿制度主体不明确

耕地保护生态补偿中涉及的基本法律要素中,补偿主体、受偿主体均不明晰。我国对耕地保护生态补偿的补偿主体尚未有法律予以明确规定,主体不明确导致责任分担不明确。根据“谁破坏,谁恢复”、“谁受益,谁付费”的基本原则,耕地保护生态补偿的补偿主体应当是破坏者或者受益者,然而由于耕地生态具有特殊的公共产品属性,这就导致难以对耕地生态的“破坏者”及“受益者”进行界定和收费。耕地生态补偿实践中,各级政府成为补偿主体,一定程度上加重了地方政府的财政负担。

“检视目前地方出台的耕地生态补偿规范性文件,可以发现对耕地生态补偿请求权的权利主体(也即受偿主体)的相关规定大致呈现以下几种样态:承担耕地保护任务和责任的农村集体经济组织或是农户(土地承包经营权人)抑或二者兼有;耕地保护工作成效突出的地方人民政府和农村集体经济组织”[8]实践中关于耕地保护生态补偿的受偿主体认定不一。耕地保护的受偿主体应当是为耕地保护作出贡献或者因为耕地生态受损而损失利益的群体。目前各地耕地保护生态补偿实践中主要以农户作为耕地保护生态补偿主要的受偿群体,对于地方政府、农村集体经济组织等因保护耕地而造成的损失补偿考虑较少,受偿主体不全面将难以实现耕地保护的生态目标,受偿主体多元化应当在法律层面予以明确。

3.3. 耕地生态补偿标准缺乏科学性

科学合理的补偿标准是贯彻落实耕地生态补偿制度的关键点。然而,实践中补偿标准计算的程序和评估不够科学。多数地区对耕地的经济价值、社会价值和生态价值进行统一评估,主要靠耕地上农作物的产值也即耕地的经济价值作为补偿标准的依据,淡化了对耕地生态价值的单独考量。基于技术量化及信息收集的局限,对耕地多重价值进行耦合考量具有一定程度的合理性。然而,模糊补偿标准中的耕地

生态价值,容易损害其他相关主体的利益。其次,各地主要以耕地的面积大小确定耕地保护补偿的标准,没有考虑耕地的生态等相关因素,与此同时,各地区经济发展水平差异明显,如东部经济较发达的地区,其耕地补偿资金充足,生态标准相对较高;中西部经济欠发达的地区,其耕地补偿资金相对欠缺,相应地,其生态标准较低。现有的补偿标准仍不够全面合理,生态补偿资金分配不均衡容易导致耕地的生态保护和恢复工作难以有效推进。

3.4. 耕地生态补偿方式单一

目前我国各试点地区主要以资金补偿为耕地生态补偿手段,缺乏实物补偿、科技补偿及政策补偿等多元化的补偿手段,补偿方式单一[9]。以资金补偿为主,主要原因在于资金补偿方式简捷高效,能够直接性地满足贫困或者生产力较低地区的农民,然而实践中生态补偿资金发放过程往往过于繁杂,资金发放周期长,一定程度上不利于保护相关利益主体的积极性。另一方面,现有补偿方式单一,过于僵化,缺乏灵活性。作为补偿主体的政府,在耕地保护生态补偿中有大量资金投入,补偿方式的单一化一定程度上导致对政府财政的过度依赖。

3.5. 耕地生态补偿监管机制不完善

耕地保护生态补偿制度的实践离不开完善的监管机制。目前我国尚未形成一套严密有效的监督管理体系,检视各地的耕地生态补偿实践,在耕地生态补偿制度的运行过程中仍然存在较多法律问题。其一是监管责任不明确。我国耕地生态补偿实践涉及农业、国土、环保和财政等诸多部门,《环境保护法》等相关法律法规缺乏对各级政府及部门的监管责任规定,这就导致多部门一同管理或相互推诿现象的出现,监管责任重合或者空白,难以推进耕地保护生态补偿机制的平稳运行。其二,缺乏独立的第三方机构监督。目前我国耕地保护生态补偿监管主体多以各级政府为监督主体,缺乏独立的第三方监督建构,难以形成严密有效的监管机制,容易产生监督不明或者监督空白等问题。与此同时,当前法律法规尚未对政府等监督机构的行政责任作出明确规定,实践中容易出现监管主体不作为或乱作为等问题。

4. 耕地保护生态补偿试点的实践现状

近年来,我国各地对耕地保护生态补偿制度进行了积极探索,部分试点地区以此形成了有益经验,具有典型代表性。如四川省成都市的耕地保护补偿基金制度、广东省佛山市的基本农田保护补贴等。2008年,四川省成都市根据统筹城乡综合配套改革试验区“先行先试”的要求,率先建立了耕地保护补偿基金制度,成为全国最先探索实施该制度的试验区。成都市通过整合土地增值收益的方式,采用提供社会保障的方式为承担耕地保护任务的农户增加收入来源,有效提升农户保护耕地的积极性。耕地保护经济补偿资金主要用于对农户的直接补贴,将补贴资金直接划入农户个人账户用于养老保险。成都市对耕地保护补偿的积极探索为我国耕地保护补偿法律制度的发展提供了新思路。建设更高水平的“天府粮仓”需要政府理清基本义务与补偿手法的区别,切实保障好耕地生态补偿中各相关主体的利益。

5. 完善耕地保护生态补偿制度的对策建议

5.1. 推进耕地生态补偿制度的法治规范化

构建完善的耕地保护生态补偿机制是实现耕地“数量、质量、生态”全面保护的重要举措。推进耕地生态补偿制度的法治化将有利于耕地保护生态补偿在法律层面得以明确规定,保障耕地生态补偿制度的强有力运行。首先,以《生态保护补偿条例》为基本保障点,规范生态保护补偿实践。2024年4月10日,国务院发布《生态保护补偿条例》,旨在保护和改善生态环境,加强生态保护补偿,推动生态文明建

设。耕地生态补偿实践中以《生态保护补偿条例》为依据,加强耕地生态补偿的专门化、统一性。其次,推进《耕地保护法》的出台与完善。2022年9月,根据全国人大常委会和国务院立法计划,自然资源部起草了《耕地保护法(草案)》(征求意见稿)(以下简称《草案》),这标志着我国耕地保护法制化进程的加快。该《草案》第五十二条规定“耕地保护补偿”,根据该规定可见,现行耕地保护补偿仍然局限于原则性规定,缺少实践的具体规范化,建议明确耕地保护补偿的基本要素和基本原则,细化耕地补偿过程中的相关配套机制。

5.2. 明确耕地保护生态补偿制度的主体要素

耕地保护生态补偿制度的主体要素主要是补偿主体与受偿主体。在补偿主体方面,应该将中央政府、未承担相应耕地保护任务的地方政府以及社会相关群体纳入。耕地保护具有公共产品属性,各相关利益群体因此受益,应当进行耕地生态补偿。根据《生态保护补偿条例》规定,纵向补偿方面,中央政府通过财政转移支付等方面对生态保护进行补偿。横向补偿方面,各地区间实行横向生态保护补偿。作为受益群体的政府、各类社会组织,以及占用、污染、破坏耕地的企业或者个人,应当承担耕地保护的生态补偿责任。在受偿主体方面,耕地生态补偿的受偿主体是耕地保护利益的提供者,应当包括农民、农村集体经济组织、粮食以及其他农产品主产区地方政府等[10]。

5.3. 制定科学合理的耕地保护生态补偿标准

科学合理的生态补偿标准是贯彻耕地生态补偿制度的决定因素。完善耕地生态系统的价值评估体系,以耕地的生态保护及建设所产生的生态效益对耕地生态价值进行评估,充分核算耕地保护的生态价值。根据各地区耕地保护的差异化制定标准,综合考虑地区的经济发展水平、生态状况、耕地生产情况等多方面因素,计算耕地保护生态补偿标准[11];另一方面,基于耕地保护的特殊化,耕地生态补偿属于动态更新的过程,完善耕地生态保护制度可以构建耕地生态补偿的动态化评估机制,各地政府及相关机构对耕地生产情况、生态维护成本等多因素进行考量,补充完善现行的耕地生态补偿标准[12]。

5.4. 创新多元化的耕地保护补偿方式

多元化的耕地生态补偿方式是推行耕地生态补偿制度的坚实保障。现行的耕地保护补偿主要是依赖于政府财政的资金补偿,从耕地保护的长期性和系统性来看,这将增加政府财政负担,不利于地方政府对其他产业环境保护的资金投入。创新多元化的耕地保护生态补偿方式,除传统的资金补偿之外,引入市场机制,充分发挥各社会群体参与的作用[13]。此外,构建多元化的补偿方式,实行资金补偿,同时进一步发挥政策补偿、技术补偿等创新补偿方式的积极作用[14],从传统的“输血”型补偿过渡到“造血”型的长期可持续性补偿制度,提高农民的科学文化素质,鼓励发展新型生态农业,推动农业农村的可持续性经营。

5.5. 打造政府监管与行业联动行为的监督机制

健全耕地保护生态补偿的监管体系,明确监管主体的法律责任。我国耕地保护生态补偿涉及国土资源、农业部门、财政部门、税务部门以及环境保护等多部门,实践中存在各部门齐头并管现象,因此,有必要规定各部门的管辖范围,构建独立完善的监管体系,一方面要明确各政府部门的管辖范围,针对耕地保护生态补偿的各环节做具体管理规定,协调各部门的分工管理;另一方面,引入独立的第三方监督机构,有效打击耕地保护生态补偿中的违规违法现象,通过社会公众的监督保障耕地生态补偿实践平稳运行。提高公众对耕地生态补偿的认知,建设更高水平的“天府粮仓”需要提升社会公众的认同与参与意识,行业联动模式下通过各种途径,使耕地保护补偿主体与受偿主体明确耕地生态效益的重要性,增

强社会公众的配合。

6. 结语

耕地生态补偿不仅关乎我国粮食安全、生态安全和可持续发展，更是检验人与自然和谐共生理念的重要尺度。研究我国耕地生态补偿所面临的挑战及其应对策略是一个复杂而重要的议题。当前，我国国家在实施耕地生态补偿过程中遭遇诸多难题，例如补偿法律体系不健全、补偿制度主体不明确、补偿标准不科学、补偿方式单一以及补偿监管机制不完善等。总之，耕地生态补偿困境的破解，需要政府、企业和社会各界共同参与和努力，通过完善法律、明确责任、多元化补偿和强化监管等措施，需要我们以变化发展的目光从多角度、多层次地进行深度探讨，不断提出具有创新性和操作性的对策，我们有望走出一条具有中国特色的耕地生态保护之路，为全球生态治理贡献中国智慧，共同推进耕地生态补偿工作的有序进行，以实现耕地的可持续利用和生态保护。

基金项目

四川农业大学科研兴趣培养计划项目《建设更高水平“天府粮仓”视阈下四川省耕地保护的困境及对策研究》(20241489)。

参考文献

- [1] 蓝红星, 冯文慧, 胡原. 新时代打造更高水平“天府粮仓”的国际经验、现实基础与发展对策[J]. 四川农业大学学报, 2024, 42(2): 240-247.
- [2] 毛晓红, 李懿芸, 傅琳琳. 耕地数量、质量、生态“三位一体”保护的困境与策略——以浙江省为例[J]. 农业经济, 2024(4): 105-107.
- [3] 欧名豪, 王坤鹏, 郭杰. 耕地保护生态补偿机制研究进展[J]. 农业现代化研究, 2019, 40(3): 357-365.
- [4] 毋晓蕾. 耕地保护补偿机制研究[M]. 北京: 中国农业出版社, 2016: 29-30.
- [5] 吕志祥. 西北生态脆弱区生态补偿法律机制实证研究[M]. 北京: 中央编译出版社, 2017: 34-36.
- [6] 李爱年. 生态效益补偿法律制度研究[M]. 北京: 中国法制出版社, 2008: 53.
- [7] 张树峰, 刘雅楠. 我国耕地生态补偿法治化的困境与出路分析[J]. 人民论坛·学术前沿, 2021(8): 124-127.
- [8] 李蕊, 王园鑫. 粮食安全视域下耕地生态补偿的法治化进路研究[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2024, 51(1): 53-60.
- [9] 连峰, 黄英. 乡村振兴视域下耕地生态补偿法律制度之完善路径[J]. 农业经济, 2023(2): 97-99.
- [10] 胡海川, 殷羽奇. 粮食安全战略下耕地生态补偿机制与实施路径研究[J]. 农业经济, 2023(1): 96-98.
- [11] 张跃胜, 王杰. 耕地生态补偿标准研究进展与展望[J]. 生态经济, 2024, 40(3): 139-146.
- [12] 刘利花, 刘向华, 杨洁. 粮食安全视角下的耕地生态补偿标准研究[J]. 学习与实践, 2020(8): 38-47.
- [13] 肖顺武, 董鹏斌. 中国式现代化进程中耕地保护制度的体系化[J]. 西南政法大学学报, 2023, 25(6): 3-16.
- [14] 崔宁波, 生世玉. 粮食安全视角下的东北黑土区耕地生态补偿研究[J]. 浙江农业学报, 2021, 33(9): 1759-1769.