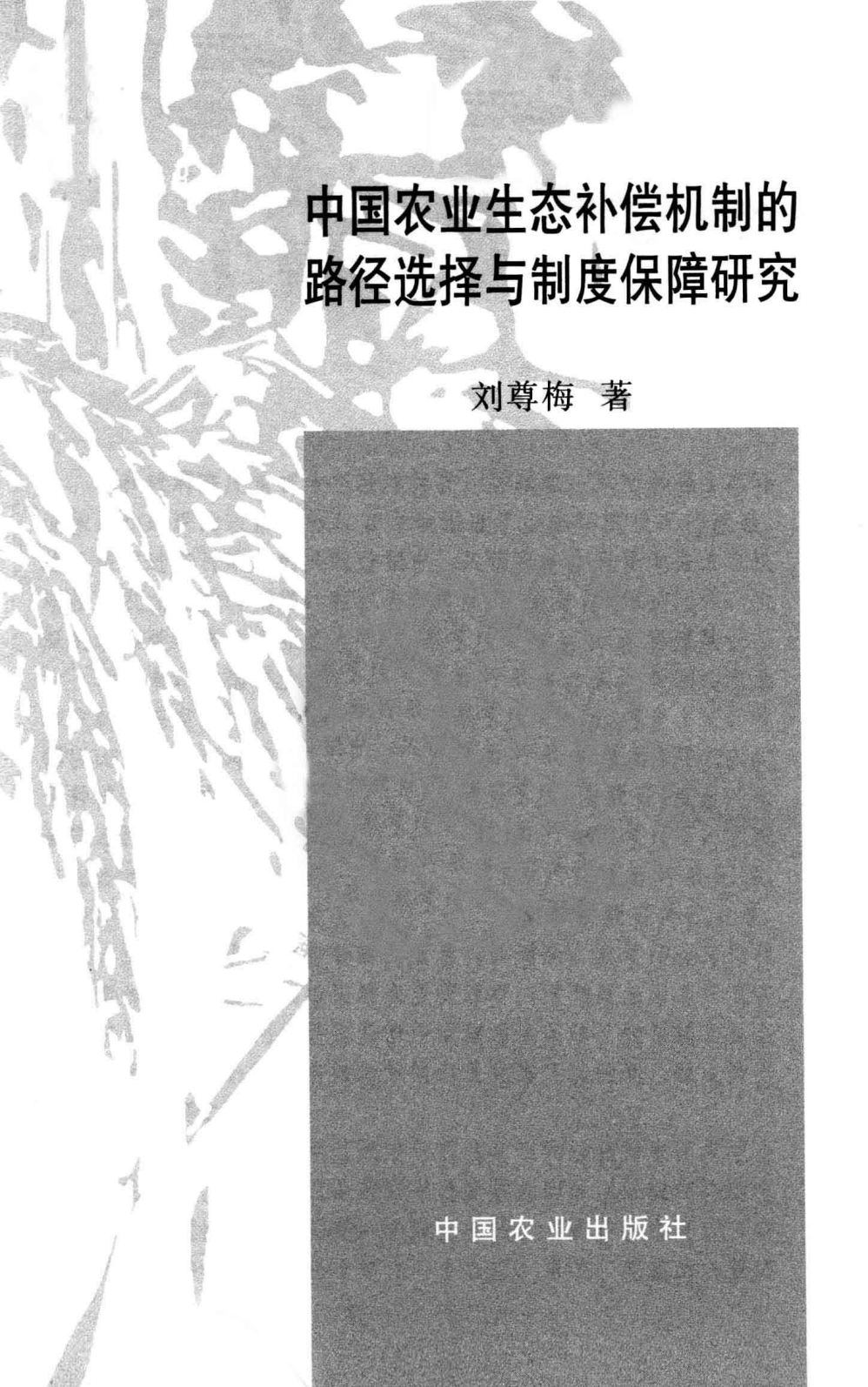


ZHONGGUO NONGYE SHENGTAI BUCHANG JIZHI DE
LUJING XUANZE YU ZHIDU BAOZHANG YANJIU

中国农业生态补偿机制 的路径选择与制度保障研究

刘尊梅 著

 中国农业出版社



中国农业生态补偿机制的 路径选择与制度保障研究

刘尊梅 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农业生态补偿机制的路径选择与制度保障研究 /
刘尊梅著. —北京: 中国农业出版社, 2012. 6
ISBN 978-7-109-16928-9

I. ①中… II. ①刘… III. ①农业生态—生态环境—
补偿机制—研究—中国 IV. ①S181

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 140296 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 赵 刚

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

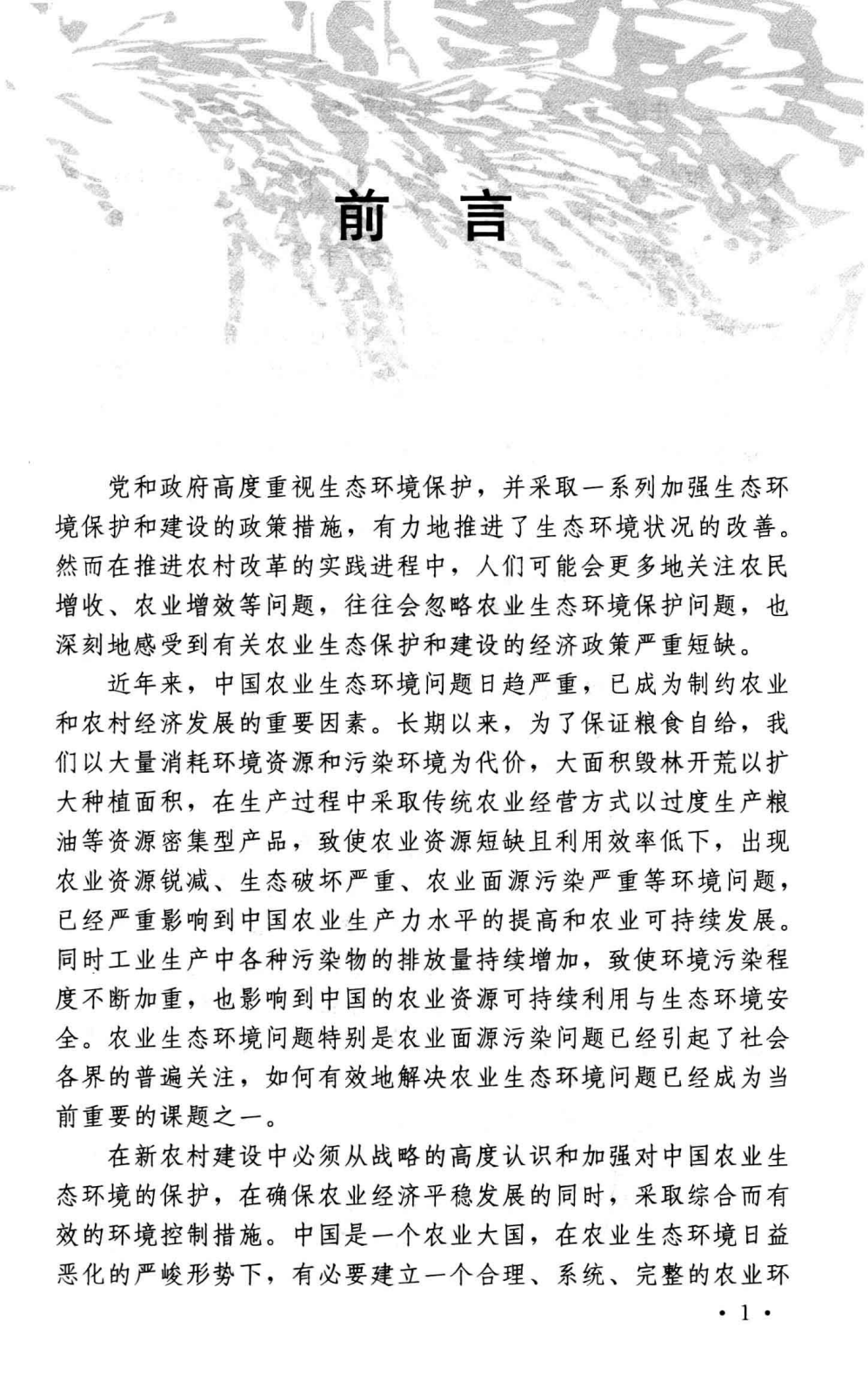
2012 年 8 月第 1 版 2012 年 8 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 8.375

字数: 205 千字

定价: 30.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)



前言

党和政府高度重视生态环境保护，并采取一系列加强生态环境保护 and 建设的政策措施，有力地推进了生态环境状况的改善。然而在推进农村改革的实践进程中，人们可能会更多地关注农民增收、农业增效等问题，往往会忽略农业生态环境保护问题，也深刻地感受到有关农业生态保护和建设的经济政策严重短缺。

近年来，中国农业生态环境问题日趋严重，已成为制约农业和农村经济发展的重要因素。长期以来，为了保证粮食自给，我们以大量消耗环境资源和污染环境为代价，大面积毁林开荒以扩大种植面积，在生产过程中采取传统农业经营方式以过度生产粮油等资源密集型产品，致使农业资源短缺且利用效率低下，出现农业资源锐减、生态破坏严重、农业面源污染严重等环境问题，已经严重影响到中国农业生产力水平的提高和农业可持续发展。同时工业生产中各种污染物的排放量持续增加，致使环境污染程度不断加重，也影响到中国的农业资源可持续利用与生态环境安全。农业生态环境问题特别是农业面源污染问题已经引起了社会各界的普遍关注，如何有效地解决农业生态环境问题已经成为当前重要的课题之一。

在新农村建设中必须从战略的高度和加强对中国农业生态环境的保护，在确保农业经济平稳发展的同时，采取综合而有效的环境控制措施。中国是一个农业大国，在农业生态环境日益恶化的严峻形势下，有必要建立一个合理、系统、完整的农业环

保体系和农业生态保护的激励经济机制，使农业生态环境的保护者、受益者和破坏者（污染者）的权利、义务关系的不平衡问题得以有效解决。生态补偿即是运用经济手段保护生态环境的重要措施，旨在从源头上调控各个利益群体之间的经济利益关系，合理分配自然环境资源，指引人们自觉合理地利用和保护生态环境，实现经济社会发展与生态环境保护的双赢。党中央、国务院非常重视生态补偿问题。因此，将生态补偿引入农业生态保护和农业污染控制中是解决农业生态环境问题的理性选择。特别是在当前面临农业生态环境日益严重的形势下，鉴于开展农业生态补偿在保护和改善农业生态环境中的重要作用，建立和完善农业生态补偿机制已成当务之急。

目前，党中央、国务院非常重视农业生态补偿问题。党的十七届三中全会《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》中明确指出：“要健全农业生态环境补偿制度，形成有利于保护耕地、水域、森林、草原、湿地等自然资源和物种资源的激励机制”。实践中，中国已开展了退耕还林、保护性耕作等农业生态补偿试点示范。此外，国家和许多地方不断试验示范，探索开展农业生态补偿的方法、途径和措施，并取得了一定的成效，不仅增强了农民的生态保护意识，使农业生态环境得到进一步改善，而且还实现了部分地区的农民增收和资源优化配置。但总体看来，中国的农业生态补偿工作仍处于起步阶段，对农业生态补偿问题理论研究和实践还存在不足，中国的农业生态补偿政策措施与美国、德国等发达国家相比，还很不完善，难以调动农民环境保护的积极性，制约着农业可持续发展的进程。因此，关于农业生态补偿理论与实践的研究亟待完善。有鉴于此，需要对农业生态补偿问题进行研究，建立一个合理的农业生态补偿机制，对实现农业生态补偿目标至关重要。基于以上原因，本书确定了“农业生态补偿机制的路径选择与制度保障研究”的选题。

中国农业生态补偿机制的路径选择与制度保障研究,一方面,对拓展农业生态补偿的研究范围,深化农业生态补偿的基本理论,完善农业生态补偿的理论体系、建立健全农业生态补偿机制具有一定的意义;另一方面,选题的研究成果对黑龙江省乃至全国各地区实施农业生态补偿政策、发展现代农业、保障农产品质量安全具有一定的参考价值。

本书以生态资本理论、生态价值理论、外部性理论、公共产品理论和公平正义理论为理论基础,结合中国当前农业生态补偿政策制定及实施现状,对中国农业生态补偿理论与实践进行探讨和研究。在具体研究过程中,注重实证分析与规范研究相结合,采用比较分析和定性、定量分析有机结合等方法,首先总结了国外典型国家和地区农业生态补偿政策与实践的成功经验并提出有益启示;其次分析了中国农业生态补偿现状、实施成效及问题;在此基础上分析了中国推进农业生态补偿发展的制约因素,进而阐述了中国完善农业生态补偿机制的必要性,对中国农业生态补偿机制的内容及运行路径进行分析和设计,提出了完善中国农业生态补偿机制的建议。本书所采用的主要方法和研究的主要内容如下:

第一,运用理论分析法。首先,对生态补偿的内涵、类型,农业生态补偿的涵义、特征、类型,农业生态补偿及农业生态补偿机制的内涵等进行了研究和阐述。其次,针对本书所研究的核心问题,对农业生态补偿的基础理论进行了研究。

第二,运用比较分析法。总结美国、欧盟、日本、韩国、瑞士等国家和地区的农业生态补偿政策与实践经验,并提出国外农业生态补偿经验措施对中国的有益启示和借鉴之处。

第三,运用历史分析法和定性分析法。首先,从国家现行农业生态补偿政策架构、安排和地方农业生态补偿政策及实践两个方面对近年来中国农业生态补偿发展现状进行了分析。在此基础上,分析了中国农业生态补偿实施成效。其次,从农业生态补偿

政策制定层面、实际操作层面及制度保障层面，深入分析了中国农业生态补偿发展中存在的问题

第四，运用规范分析法和定量分析法。针对中国农业生态补偿存在的问题，反思完善中国农业生态补偿机制可能面临的制约因素。

第五，运用问卷调查法和回归分析法。以黑龙江省农户调查为例，深入了解关于黑龙江省农户对退耕还林补偿情况调查及采用清洁生产技术的补偿意愿、补偿方式等基本信息，估算相应的补偿标准，以期为农业生态补偿立法及完善农业生态补偿机制提供实证依据。

第六，运用归纳分析法。提出了完善中国农业生态补偿机制的内容构想及运行路径设计。一是从补偿主体、补偿客体、补偿范围、补偿方式、补偿标准、补偿时限、补偿支付模式等七个方面分析并设计了中国农业生态补偿内容；二是设计了农业生态补偿机制的运行路径，包括基本决策层、标准决策层、执行层、效果评价层和目标层五个步骤。

第七，结合中国农业生态补偿的现状、问题及其制约因素，针对完善中国农业生态补偿机制的内容构想及运行路径设计，提出了完善中国农业生态补偿机制的制度保障及配套措施建议。

本书通过以上诸多方面的研究，得出以下结论：（1）中国农业生态补偿的理论研究和实践相对落后于生态补偿其他领域的研究。中国对农业生态补偿问题理论研究和实践还存在不足。目前理论界对生态补偿的研究重点集中在森林、草原、流域以及矿产资源开发等领域的生态补偿机制研究上，在农业生态补偿方面的研究基础薄弱，对农业生态补偿的研究过程中，理论深度挖掘得远远不够。（2）将生态补偿引入农业生态保护和农业污染控制中是解决农业生态环境问题的理性选择。通过生态补偿来激励和引导农民保护农业生态环境，已经成为世界各国通行做法，能够有效地防止生态退化并控制农业污染的继续蔓延，达到生态环境改

善和农民增收的“双赢”目的，满足人们日益增长的生活和福利水平提高的需要，这是促进农业生态环境保护的必由之路。(3) 农业生态补偿从本质上说是维护农业生态环境健康、促进农业可持续发展的一种经济激励手段。农业生态补偿机制作为一种激励型生态补偿机制，实质上是在对生态建设与环境保护所付出的成本（包括放弃发展机会的损失）进行补偿的基础上，将经济效益和生态效益的外部性内部化。(4) 从美、欧、日等国家（地区）农业生态补偿政策与实践发展来看，许多经验值得我们借鉴。成功的农业生态补偿经验措施启示我国应加强农业生态补偿政策制定与实施。(5) 中国现行农业生态补偿在生态改善、农民增收和优化资源配置等方面取得了一定成效，但中国农业生态补偿发展中存在着一定问题和诸多制约因素。中国农业生态补偿机制在政策制定、实际操作和制度支撑等方面存在着一定的问题。制约因素主要从主观方面和客观方面加以分析和探讨。(6) 中国农业生态补偿机制需要进一步完善。一是农业生态补偿机制的内容主要包括补偿主体、补偿客体、补偿范围、补偿方式、补偿标准、补偿时限、补偿支付模式七个方面。二是农业生态补偿机制的运行路径，主要包括基本决策层、标准决策层、执行层、效果评价层和目标层五个步骤。(7) 完善中国农业生态补偿机制，需要相应的法律保障、财税保障和其他配套措施的保障。

本书主要在以下两个方面有所创新：(1) 对中国农业生态补偿发展的制约因素分析及运行路径设计未见报道，体现了研究内容的全面性和深入性，同时体现了研究问题注重静态与动态相结合的态度与方法。(2) 采用调研法和回归分析法，以黑龙江省为个案，采用调查、访谈等方法采集数据，对黑龙江省农业污染现状、农户对农业生态补偿的认知情况、农业生态补偿意愿、影响因素及补偿方式和补偿标准进行分析与设计，体现了在此问题上研究方法和研究内容的创新性，同时其结果为黑龙江省推行农业生态补偿提供了可参考的依据。



目 录

前言

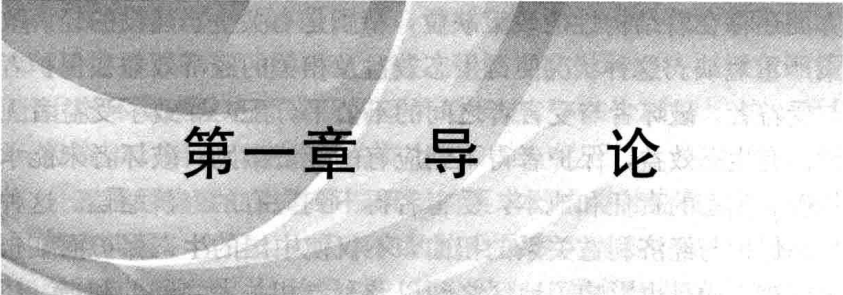
第一章 导论	1
第一节 研究背景	1
第二节 研究目的和意义	4
第三节 国内外研究综述	7
一、国外研究综述	7
二、国内研究综述	10
第二章 农业生态补偿的一般理论	18
第一节 农业生态补偿相关概念界定	18
一、生态补偿	18
二、农业生态补偿	20
三、农业生态补偿机制	30
第二节 农业生态补偿理论基础	32
一、生态学基础	32
二、经济学基础	34
三、法学基础	37

第三章 农业生态补偿国际经验与借鉴	41
第一节 国外农业生态补偿政策及实践	41
一、美国	41
二、欧盟	46
三、日本	49
四、韩国	50
五、瑞士	52
第二节 国外农业生态补偿特点及启示	53
一、国外农业生态补偿特点	53
二、国外农业生态补偿借鉴意义及启示	55
第四章 中国农业生态补偿发展的现状分析	59
第一节 中国农业生态补偿现状	59
一、国家农业生态补偿政策及实践	59
二、地方农业生态补偿政策及实践	68
第二节 中国农业生态补偿实施成效	73
一、农业生态环境有所改善	73
二、农业生产环境有所改善	74
三、提高了农民实施环境友好型农业生产活动的积极性	75
四、增加了部分受补偿区农民的收入	75
第三节 中国农业生态补偿发展中存在的问题	77
一、政策制定层面存在的问题	77
二、实际操作层面存在的问题	80
三、制度保障层面存在的问题	82
第四节 中国农业生态补偿发展的制约因素分析	87
一、主观因素分析	87
二、客观因素分析	93

第五章 农业生态补偿的实证分析——以黑龙江省为例	99
第一节 黑龙江省农业生态补偿现状	99
一、农业环保补贴	99
二、退耕补偿	100
三、畜禽粪便资源化利用补贴	101
四、测土配方项目补贴	102
第二节 黑龙江省农户对生态环境问题认知度及 生态补偿意愿调查分析	103
一、调查情况及样本情况	103
二、农户对农业生态环境问题和生态补偿的认知情况分析	105
三、农户补偿意愿分析	108
四、农户补偿意愿影响因素分析	110
第三节 黑龙江省农户农业生态补偿方式分析及选择	116
一、农户关于补偿方式调查结果具体分析	116
二、农户关于补偿方式调查结果综合分析	118
第四节 黑龙江省农户农业生态补偿标准分析及确定	119
一、基于收益法和成本核算法的农业生态补偿标准的确定	119
二、基于意愿调查法的农业生态补偿标准影响因素分析	123
第六章 中国农业生态补偿机制的路径选择	128
第一节 完善中国农业生态补偿机制的必要性	128
一、建立农业生态补偿机制是解决中国农业生态环境问题的 理性选择	128
二、建立农业生态补偿机制是实现社会公平正义的具体体现 和现实需要	129
三、建立农业生态补偿机制是改善农产品质量安全水平的 重要手段	130
第二节 中国农业生态补偿机制主要内容的构建	131

一、农业生态补偿主体的确定	132
二、农业生态补偿客体的界定	136
三、农业生态补偿范围的界定	137
四、农业生态补偿方式的选择	142
五、农业生态补偿标准的确定	144
六、农业生态补偿时限的选择	152
七、农业生态补偿支付模式选择	153
第三节 中国农业生态补偿机制的运行路径设计	161
一、基本决策层	162
二、标准决策层	163
三、执行层	164
四、效果评价层	166
五、目标层	167
第七章 完善中国农业生态补偿机制的制度保障	170
第一节 完善财税制度保障	170
一、完善财政转移支付制度	170
二、改革农业补贴制度	172
三、完善农业环境税制	174
四、拓宽生态补偿资金来源渠道	175
第二节 完善法律法规保障	176
一、农业生态补偿法治化的基本要求	176
二、农业生态补偿的立法体系设计	178
三、农业生态补偿法律制度的实现机制设计	184
第三节 完善科技体系保障	188
一、完善科技支持制度	188
二、完善农技推广体系建设	188
三、加强农业生态补偿的科技基础性工作	188
四、加大农业科研投入和技术推广力度	189

第四节 完善组织监管保障	190
一、建立健全生态补偿组织管理体系	190
二、充分发挥社会中间层和农民的监督权	190
三、完善生态补偿资金监管制度	191
第五节 完善配套措施保障	191
一、依托项目实施农业生态补偿	191
二、科学规划逐步扩展农业生态补偿范围	197
三、开展农业生态补偿示范区和试点工作	199
四、完善农业生态标记制度	200
五、加强农业生态补偿基础理论研究	201
六、加强农业生态环境保护的宣传教育培训工作	202
七、建立利益相关方广泛参与的运行机制	203
八、建立统筹城乡发展的环保政策	204
第八章 结论	205
参考文献	207
附录 A 黑龙江省农业生态补偿调查问卷	219
附录 B 农户对农业生态环境问题和生态补偿的认知 情况问卷调查结果统计	223
附录 C 原始数据进行 0/1 编码后得到的数据表	231
附录 D 国内开展农业生态补偿示范区和试点情况介绍	243
后记	250



第一章 导 论

第一节 研究背景

当前,我国农业生态环境问题已经引起了社会各界的普遍关注,如何有效解决农业生态环境问题,特别是农业面源污染问题已经成为当前重要的问题之一。在新农村建设中必须从战略的高度认识和加强对我国农业生态环境的保护,在确保农业经济平稳发展的同时,采取综合而有效的环境控制措施,生态补偿即是运用经济手段保护生态环境的重要措施。中国是一个农业大国,在农业生态环境日益恶化的严峻形势下,有必要建立一个合理的农业生态补偿制度,促进农业生态环境的改善,为农业经济发展创造一个良好的环境。

一是农业环境污染的现状制约了农业生产可持续发展、农民收入的稳步增加。近年来,我国农业环境和农产品污染问题日趋严重,耕地环境质量不断下降,农产品有毒有害物质残留问题突出,已成为制约农业和农村经济发展的重要因素。党和政府提出了科学发展观,强调以人为本,全面、协调、可持续发展,对生态建设给予高度重视,并采取了一系列加强生态保护和建设的政策措施,有力地推进了生态状况的改善。然而在推进农村改革的实践进程中,人们可能会更多地关注农民增收、农业增效等问题,往往会忽略农村环境保护问题,也深刻地感受到在生态保护

方面还存在着结构性的政策缺位，特别是有关生态建设的经济政策严重短缺。这种状况使得生态效益及相关的经济效益在保护者与受益者，破坏者与受害者之间的不公平分配，导致了受益者无偿占有生态效益，保护者得不到应有的经济激励；破坏者未能承担破坏生态的责任和成本，受害者得不到应有的经济赔偿。这种生态保护与经济利益关系的扭曲，不仅使中国的生态保护面临很大困难，而且也影响了地区之间以及利益相关者之间的和谐。建立农业生态补偿机制，已成为摆在国家和学者们面前的一项重大课题。

二是党中央、国务院非常重视生态补偿问题。近年来，党中央、国务院和国家环保部等提出的关于尽快建立我国生态补偿机制的要求，为建立农业生态补偿机制提供了充足的政策依据。①党的十六届五中全会提出要“按照谁开发谁保护、谁破坏谁恢复、谁受益谁补偿、谁排污谁付费的原则，加快建立生态补偿机制”。②十七大报告再次明确指出，“实行有利于科学发展观的财税制度，建立健全资源有偿使用和生态环境补偿机制”。③国务院在《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》中提出，“要完善生态补偿政策，尽快建立生态补偿机制。中央和地方财政转移支付应考虑生态补偿因素，国家和地方可分别开展生态补偿试点”。④《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》中明确指出：“要健全农业生态环境补偿制度，形成有利于保护耕地、水域、森林、草原、湿地等自然资源和物种资源的激励机制。”⑤国务院2007年发布的《节能减排综合性工作方案》要求：“要改进和完善资源开发生态补偿机制，开展跨流域生态补偿试点工作。”⑥原国家环保局在《关于在西部大开发中加强建设项目环境保护管理的若干意见》中规定，对重要生态用地要“占一补一”，还在《关于开展生态补偿试点工作的指导意见》中提出：要探索建立自然保护区、重要生态功能区、矿产资源和流域水环境保护等重点领域的生态补偿机制。⑦2009

年,在应对国际金融危机中,党中央、国务院再次明确指出,“环境保护不能有一丝一毫放松,积极发展循环经济、绿色经济,把生态环境建设培育成新的经济增长点。”在全国新增的4万亿元投资中,用于节能环保的资金达2100亿元。

三是尽快建立生态补偿机制的要求已成为社会各界广泛关注的热点问题。全国人大代表和政协委员多次提案,呼吁尽快建立相关机制和政策。与此同时,学术界也开展了相关的研究工作,特别是关于生态系统服务功能的价值评估和生态系统综合评估等的研究,为生态补偿机制建立和政策设计提供了一定的理论依据。此外,中央政府和许多地方积极试验示范,探索开展生态补偿的途径和措施。特别是面临当前农业污染日益严重的严峻形势下,鉴于开展农业生态补偿在保护和改善农业生态环境中的重要作用,建立和完善农业生态补偿机制已成当务之急。中国目前已经具备了建立农业生态补偿机制的科学研究基础、实践基础和政治意愿。

四是农业生态补偿问题理论研究和实践还存在不足。目前,我国理论界对生态补偿的研究重点集中在森林、草原、自然保护区、流域和矿产资源开发等方面生态补偿机制的研究上,且从以往生态服务功能的价值量化等理论与方法探讨走向了建立生态补偿机制的政策、法律设计研究,但对农业生态补偿机制的探讨明显不足,多局限于对建立农业生态补偿机制提出宏观的对策建议研究,对农业生态补偿机制建立的一些关键性问题尚缺乏深层次的研究。在农业生态补偿的具体实践上,存在一些亟待解决的问题。实践中虽已开展了退耕还林、保护性耕作等生态补偿试点示范,并取得了一定的成效,但中国的农业生态补偿政策和措施与美国、德国等发达国家相比,还很不完善,制约着农业可持续发展的进程,对于农民采取减少施用化肥、农药、增施有机肥等环境友好和资源节约型生产措施方面没有相关补偿政策,难以调动农民环境保护的积极性。因此,关于农业生态补偿理论与实践的

研究亟待完善。

五是亟待完善农业生态补偿的法律保障和政策支持。现阶段农业生态补偿制度在中国推行还面临许多困难和制约因素，除了观念上的障碍、管理体制和技术上的困难，主要是因为我国农业生态补偿缺乏法律保护和政策支撑。生态环境的治理是一项投资大、周期长、短期内难以见效的复杂系统工程，作为一项具有“积极的”或“正的”外部性的经济活动，由于其具有非竞争性和非排他性两大特点，属于典型的公共产品，仅依靠市场机制难以达到资源最优配置。这就需要政府干预，依靠法律手段、经济手段和必要的行政手段保障生态建设在经济上的可持续性，也就是说要建立和完善农业生态建设补偿机制，提供强有力的政策支持和稳定的资金渠道，从法律、制度的角度对补偿行为予以规范化、体系化，进一步完善现有的公共物品支付体系，弥补国家财政拨款的不足，实现生态与经济的可持续发展。因此，建立生态补偿机制，急需得到国家有关法律法规和相关政策的强力支持，将进行生态补偿的原则、范围、主体、标准、方式等以国家法律法规的形式确立下来，建立起权威、高效、规范的管理机制，对生态补偿制度实施进行全面指导，促进生态补偿工作走上法制化、规范化、制度化、科学化的轨道。针对生态补偿机制立法，目前我国已经具备了充分的政策基础、社会基础和经济基础。

第二节 研究目的和意义

本书以农业经济学、环境经济学和法学为理论基础，全面研究我国农业生态补偿制度建设问题。通过对中国农业生态补偿现状及制约因素进行深入的分析及对农业污染防治生态补偿理论及实证分析，并通过对美国、德国、日本等典型国家的农业生态补偿立法及实践经验的比较分析，提出了中国农业生态补偿的法律保障、政策支持以及相关配套制度建议。