

生态补偿在征地补偿中的缺失及补偿路径探析

涂波, 廖和平* (西南大学地理科学学院, 重庆 400715)

摘要 通过引入生态补偿的概念, 重点对生态补偿缺失的后果及根源进行了分析, 最终找出合理的生态补偿的路径。

关键词 生态补偿; 征地; 路径选择

中图分类号 F301 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)14-04277-02

1 生态补偿概念及特性

在 20 世纪 90 年代前期的文献报道中, 生态补偿通常是生态环境加害者付出赔偿的代名词; 而 90 年代后期以来, 生态补偿则更多地是指对生态环境保护、建设者的一种利益驱动机制、激励机制和协调机制。生态补偿的一代表性定义是指“通过对损害(或保护)资源环境的行为进行收费(或补偿), 提高该行为的成本(或收益), 从而激励损害(或保护)行为的主体, 减少(或增加)因其行为带来的外部不经济性(或外部经济性), 达到保护资源的目的”。尽管生态补偿没有统一的定义, 但其基本理论来源是一致的, 即环境外部成本内部化原理, 其目的就是为了解决资源与环境保护领域的外部性问题, 使资源和环境被适度、持续性地开发、利用和建设, 从而达到经济发展与保护生态平衡协调, 实现可持续发展的最终目标。

征地是一种政府行为。根据生态补偿的定义, 这种政府行为使大量的土地资源受到损害而不断减少, 就理应对此进行收费, 而对土地资源的拥有者和保护者——农户来说, 理应对他们的行为进行补偿, 从而提高这种政府行为的成本而相应增加农民的收益, 进而使两者的行为合成正的外部经济性, 使有限的土地资源得到有效的保护和适度可持续性的开发、利用和建设。

生态补偿的特性主要有 4 点: 其一, 实行生态补偿是为了实现经济、社会、生态的可持续发展, 强调的是人作为生态系统的一个组成部分与其他生态系统要素的共同发展, 绝不是割裂开来单纯强调某一个方面。其二, 生态补偿是为了营造更好的生态系统, 促进更先进生产力的发展, 创造更高类型的文明——政治、物质、精神、生态四大文明的结合, 不断满足人民群众日益增长的物质和文化生活需要, 提升社会的生活质量和文明程度。其三, 生态补偿最终是为了树立全社会的生态文明观, 建立起新的生活方式和生态伦理规范和行为准则, 在生态补偿中塑造和促进人的全面发展。其四, 生态补偿手段的综合性, 即经济的、行政的、法律的、伦理的等各种机制和方法, 齐抓共管, 形成合力, 打立体战、系统战等^[1]。

2 生态补偿缺失的后果分析

2.1 绿地流失和生态环境破坏 如前所述, 由于城市化进程加快, 导致已占耕地和将被占耕地数量达到了相当惊人的规模。耕地是一个人工——自然生态复合系统。耕地被征以后, 其农产品生产功能(表现为直接利用价值)和生态环境功能(表现为间接利用价值)随之不复存在。耕地在很大

程度上具有绿地所具有的物质循环、能量转化、调节气候、保持水土、生物多样性维护和环境净化等多种功能。因此耕地的不断减少在很大程度上意味着绿地数量的流失。耕地的流失也使得土地被征前后原有的生态平衡不断被人为打破, 生态环境难以恢复。

近年来, 不当征地不仅导致各地出现了耕地锐减, 大量土地抛荒、闲置的现象, 而且由于征地行为主要发生在城市郊区, 郊区大多是优质耕地, 同时又是城市周边重要的田园景观功能区, 不合理的征地对郊区的生态环境造成了巨大破坏, 直接影响了整个城市的生态环境, 并使城市郊区和外围成为藏污纳垢之地, 形成了城市周边的污染带。

2.2 征地后残留地和相邻土地遭受损害 土地被征后, 残留地和相邻土地受损极易被人忽视。我国现行征地补偿标准中并未包含此项内容。事实上, 残留地和相邻土地受损很常见, 比如, 土地被征用可能导致土地分割, 形成不经济的土地规模, 造成土地利用效率的损失。另外, 被征用土地的新用途也可能降低相邻土地的生产力, 比如, 噪音污染、水污染、河流堵塞或改道、飞扬的尘土等都可能降低农作物的产量, 额外增加农地的投入成本。这是土地利用的外部负效应。对征地权行使导致的残留地或者相邻土地损害不给予赔偿, 势必导致农户生活水准的下降。我国《民法通则》第八十三条规定: 不动产的相邻各方要正确处理截水、排水、通行、通风、采光等方面的相邻关系。给相邻方造成妨碍或者损失的, 应当停止侵害, 排除妨碍, 赔偿损失。”这一规定虽然给相邻土地赔偿提供了法律依据, 但是没有涉及产权关系界定、损害范围以及赔偿方法等问题, 并不具有很强的现实可操作性。

2.3 土地配置效率降低和延迟土地开发时机 现代经济学发现, 人总是在局限条件下追求自己最大化的利益。在征地中, 征用者和使用者自然总是偏向于以较低的征地补偿费取得土地。在这种情况下, 两大利益集团当然不会去关心土地的生态服务价值等外部性价值, 更不会对土地拥有者进行应有的生态补偿, 甚至会尽量避开一切不利于自身利益的补偿费用。因而, 农民所拥有的土地不可避免地以极低的价格出让给征用者——各级地方政府, 然后再由政府转让给各种投资者。但是, 以较低水平的征地补偿费取得土地, 可能造成土地利用的低效率。任何单位和个人在取得征用的土地后, 会进行成本-收益的经济核算, 如果土地利用补偿金额太低, 投入成本就与潜在成本不一致, 土地处置后所带来的收益只要超过所支付的投入成本就是经济的, 而不管土地的潜在成本如何。其必然结果是: 土地的实际需求高于按合理征用价格形成的均衡需求, 从而将导致土地的

作者简介 涂波(1982-), 男, 四川自贡人, 硕士研究生, 研究方向: 国土资源管理与区域开发研究。* 通讯作者, 教授。

收稿日期 2007-01-16

粗放利用。对用地单位而言,由于征用成本很低,达到目标并非难事,土地资源在次高效率下使用,用地单位也是有利可图的,从而难以实现资源的最优化配置。

征地成本过低带来的另一个问题是延迟土地开发,即所谓“征而不用”、“征而迟用”现象。由于现行征地补偿根本不考虑生态补偿,补偿费相当低,而征地补偿费越低,则土地开发等候成本越低,土地开发越有可能被延迟。“征而不用”、“征而迟用”不能简单归结为用地单位浪费土地,而是追求利润最大化、等待开发时机的必然结果。

3 征地中生态补偿缺失的根源分析

3.1 计划经济体制的路径依赖 我国现行土地征用制度,实际上是政府以计划手段配置土地资源的延伸,它沿袭了以牺牲农业为工业化提供原始积累的传统经济发展思路,这一思路与新中国成立初期实行的重工业优先发展战略有关。由于当时资本稀缺的资源禀赋状况与重工业资本密集的特征相矛盾,政府便人为压低利率、汇率、工资、生活必需品、能源和原材料价格,土地价格自然也被人为压低。当前的土地征用制度与1953年12月颁布的《国家建设征用土地办法》在征地补偿方面没有多大差别。时至今日,仍然沿用这套计划的手段来规范土地开发的市场行为,习惯于这种传统的模式和发展思路,从而形成路径依赖。再加上人们接受新事物和新观念需要一个过程,生态补偿的理念和实践在征地补偿中的缺失成为必然。

3.2 农地价值的认识错位 在茹毛饮血的时代,人类过分地依赖于自然;到了工业文明阶段,随着生产力的提高和生产关系的改善,人类日益妄自尊大,无所不为,误以为自己从此可以凌驾于自然之上,可以征服自然,造成人类与自然之间的关系日趋紧张。直到20世纪80年代以后,特别是人类明确提出“可持续发展”以来,人类才逐步认识到自然可以脱离人类而存在,而人类不能脱离自然而生存,人类必须善待自然,与自然和谐共处,才能保持自身的可持续发展。在这种背景下,人类才逐步重视和研究地球上各类生态系统的服务功能。对农地价值的全面认识也大致经历了这样的历程。农地生态系统具有服务功能,因而必然具有价值,有人称之为自然资本。1997年Costanza等对全球主要类型生态系统服务功能价值进行了评估,得出了全球陆地生态系统服务功能为每年33万亿美元,而全世界目前的国民生产总值仅为18万亿美元/年^[9]。陈仲新等根据Costanza等的研究,对我国生态系统的服务功能进行了评估,得出了我国生态系统效益的总价值每年大约为77 834.48亿元人民币(以1994年人民币为基准),其中,陆地56 098.46亿元/年,海洋21 736.02亿元/年^[10]。中国生态系统的总价值相当于我国1994年国内生产总值的1.73倍。

农地生态系统的价值,对于整个人类的生存而言,人类只有利用其提供的一切条件,并参与其物质、能量和信息的交流,才能得以生存和发展。从这一点上说,农地生态系统直接决定着人类的命运和发展。另外,农地生态系统为人类的生产、生活等活动提供获得利润的劳动对象,这一点就不单纯是一个自然的利用问题,而是将生态系统作为要素纳入生产流程作为生产资料加以利用。因此,农地价值的所在,不仅表现在理论上,也体现在具体的生产过程之中。生态系统无价论,显然是一种认识的误区,应该被及早摒弃。

农地作为一种生态系统类型,正如以上所述,其外部性价值,即生态系统服务价值要远远超过其显化的经济价值。农地价值的认识错位,再加上征地者、使用者对利益的最大化追求和对农地生态价值的漠视,必然导致生态补偿在征地补偿中的缺失。

3.3 市场机制失灵 外部性又称外部效应,指某种经济活动给与这项活动无关的第三方带来的影响,庇古曾指出:“经济外部性的存在,是因为当A对B提供劳务时,往往使其他人获得利益或受到损害,可是A并未从收益者那里获得报酬,也未向受害者支付任何补偿^[11]。”其中,对他人造成损害的行为具有外部不经济性,使其他人共同受益的行为具有外部经济性。

征地中在不考虑外部性时,通过市场机制将自发带来土地资源的有效配置。但在实践中,征地行为不仅损害了被征土地农民的利益,造成了农地生态系统的破坏,而这种破坏所带来的损害却由被征农户和邻近农户所承担,征用者和使用者并没有对此进行任何补偿。正是这种外部性使得市场机制失去了作用,即市场机制失灵。

对于如何解决外部性所带来的问题,尽管庇古、奥而森、科斯、诺斯等著名学者研究的人手点不同,但结论都认为:对于外部性问题的有效解决方法是将外部性内部化。征地补偿中增加生态补偿是解决这种外部性的最为有效的方法。

埃索公司前副总裁厄于斯泰因·达勒指出:中央计划经济崩溃于不让价格表达经济学真理,自由市场经济则可能崩溃于不让价格表达生态学真理。因此,经济可持续发展的关键是:让价格反应生态学真理。对农地和农民来说,农地生态的外部性导致了市场失灵,无法体现出农地生态系统的真正价值。农地生态系统可持续发展的关键是:让价格反映农地生态系统价值。

4 基于公正合理的征地生态补偿的路径选择

针对我国现行征地制度的诸多问题,不少学者提出了很多改革的意见和看法,主要有“废弃说”(即废弃现行的征地制度)和“保留说”(即保留现行的征地制度)2种观点。但不管那种观点,改革必然涉及对原有利益格局的打破,制度变迁受既得利益牵制所产生的“摩擦力”的阻抗,且因文化传统、意识形态等制约因素的影响,使得制度变迁具有“路径依赖”的性质^[12]。而要建立公正合理的征地补偿制度,就必须突破这种“路径依赖”,从而实现代际效益,实现环境与土地资源的协调共进。在征地补偿中增添生态补偿的内容是一个关系多方面、多层次、多角度的系统工程,有许多工作亟待开辟和落实。

4.1 观念层面 要实现真正的突破性进展,往往观念的转变是带有根本性的。对农地生态价值的观念问题,即要抛弃传统的生态无价的“公地悲剧”论,明确生态系统的自然生态、社会、经济等价值,明确保护生态是人类共同责任。

在解决观念主体方面,按照所处地位及作用不同,至少有3个可以分析的主体。其一是全体社会成员。人人都是生态系统的组织者、参与者,人人都负有相同的生态责任。其二是享有公权和负有“公共利益”提出责任的政府及工作人员。由于政府及工作人员享有国家的公共权力,因此,这一

(下转第4333页)

部分主体的生态补偿观念的改变及提高,比社会成员观念的转变显得重要和迫切。因为他们是生态补偿的直接操作和运作者。其三是投资者。作为土地资源的使用者和受益者,其经济活动对环境的破坏负有不可推卸的责任,他们必须把生态保护的观念植入到生产过程中去。其四是农户。农户作为征地行为的直接受害者必须转变观念,捍卫自身利益。

4.2 制度层面 制度是人们对规律认识之后,按照一定目标而做出的刚性规定和规程,对于目标落实起着保障和支撑作用。要实现生态补偿在征地补偿中的“还原”,就必须进行制度重构。

其一,实行合理的税收制度。如上所述,生态补偿由于外部性而很难被量化,也难以量化到每一个社会主体身上。因此,从法理的公平原则出发,可以通过税收的方法,让有能力者即土地资源的使用者承担生态责任。通过对土地使用者征收生态税进行征地的宏观调控,从而保护农民的权益。

其二,建立征地补偿金制度。一是对为保护和恢复土地生态及功能而付出代价的农户进行补偿;二是对因开发利用农地生态系统而损害生态功能,或因生产、生活行为导致土地生态价值丧失的征用者和投资使用者收取经济补偿。因为生态是一种全社会的公益性问题,因此,补偿费不能全靠国家承担,而应接“有偿使用,全民受益,政府统筹,社会投入”的思路,全社会一起来筹集生态补偿基金。

其三,建立农户参与制度。提高农民的组织化程度,实现征地中农民与政府的直接对话。无疑,征地规则实际上是利益集团社会博弈的结果,权利的界定总是倾向具有力量优势的一方。目前中国农民虽然人数众多,但出于对政治权

力具有普遍意义上的敬畏,农民的谈判力量较弱,因此,提高农民组织化程度在中国具有特殊意义。必须在征地中实现农民充分参与征地过程的长效机制,在征地补偿中公正合理地体现与农户息息相关的生态补偿。

4.3 工作层面 任何美好的愿望和制度,都要靠细致的工作去落实。

其一,生态保护,政府为先。各级政府在征地中要切实负起对农地生态保护的责任,坚持科学的发展观和政绩观,走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。克服片面强调 GDP 增长指标,从而导致 GDP 和环境损害同步增长的做法。

其二,抓点带面,先易后难,推行渐进式改革。由于观念的转变与消除,既非立竿见影,又非革命手段所能奏效,只能从实际出发,采取说服、教育、示范、榜样的方式来进行。可以从农地生态系统保护的内在规律出发,在条件成熟的地方或方面先行运作,以总结经验,逐步推广,从而最终实现征地中公正合理的生态补偿。

参考文献

- [1] COSTANZA R D, ARGE R, DE GROOT R, et al. The value of the world's ecosystem services and natural capital [J]. Nature, 1997, 387: 253-260.
- [2] 陈仲新, 张时新. 中国生态系统效益的价值[J]. 科学通报, 2000, 45 (1): 17-22.
- [3] 庇古. 福利经济学[M]. 台湾: 台湾银行经济研究室编印, 1971: 29.
- [4] 艾建国. 中国城市土地制度经济问题研究[M]. 武汉: 华中师范大学出版社, 2001.
- [5] 王宗廷. 生态补偿的法律蕴含[J]. 探索与争鸣, 2005 (6): 111.
- [6] 欧阳志云, 王如松, 赵景柱. 生态系统服务功能及其生态经济价值评价[J]. 应用生态学报, 1999, 10 (5): 635-640.