集体经营性建设用地入市与农用地的生态补偿

吴 萍

（东华理工大学 a. 文法学院；b. 江西生态文明建设制度研究中心，江西 南昌 330013）

摘 要： 农村集体经营性建设用地同等入市，实质是改革现有的征地制度和土地增值收益模式，有助农民财产性收入的实现，但它的消极影响也显而易见：农用地保护形势更加严峻，城乡利益失衡加剧，粮食安全与生态安全受冲击，传统的农用地保护行政管制手段亟需改进与完善。生态补偿作为一种利益协调机制，通过公平合理配置集体经营性建设用地的增值收益，能更好地贯彻环境公平原则，彰显农地的发展权，保障农民共享改革成果，促进生态环境保护、耕地保护、粮食安全等公共利益的实现。农用地的生态补偿宜采用政府补偿为主，市场补偿为辅的模式，补偿标准宜采用机会丧失成本的计算方法，同时参照其他因素来确定，政府补偿模式下的农用地生态补偿主体分为补偿主体、受偿主体和实施主体，不同模式下的具体内容不同。

关键词： 集体经营性建设用地；农用地；生态补偿；土地增值收益；政府补偿；市场补偿

中图分类号： F301.21 **文献标识码：** A **文章编号：** 1672－0202(2016)03－0001－09

一、引言

集体经营性建设用地同等入市，实质是改革现有的征地制度和土地增值收益模式，有助农民财产性收入的实现。但一方面，在国家把集体建设用地流转的收益还给农民以后，建设用地与农用地的经济效益势必产生巨大的反差，该如何调动农民保护农用地的积极性，坚守住 18 亿亩耕地的红线，确保生态安全和粮食安全？另一方面，土地市场城乡一体化带来的直接利益一般只涉及城郊及城中村农民，应如何协调利益分配，使改革的红利更多更公平地惠及全体人民，确保农村经济可持续发展？这些问题接踵而至。

当前，关于集体经营性建设用地同等入市带来的制度风险，学者较多关注的是国家在丧失建设用地一级市场垄断地位后如何保障政府的财政收入来源，而对入市后给农用地保护带来的冲击鲜有关注与研究。虽然也有学者认为，集体经营性建设用地同等入市对农用地的保护没有实质的影响，因为同等入市须有两个前提条件，即符合规划和用途管制，但实际上一直以来我国都实行了较严格的农用地保护制度，如基本农田保护、耕地总量动态平衡、耕地占补平衡等，却并没有阻挡住农用地流失的脚步，我国耕地从 20 世纪 90 年代以来一直是减少的，尤其是东部传统农耕区的优质耕地，行政管制的效果显然非常有限。因此，在集体经营性建设用地同等入市的背景下，更迫切需要对传统的农用地保护制度进行改进与完善。

收稿日期： 2016－01－08 **DOI：** 10.7671/j.issn.1672－0202.2016.03.001

基金项目： 教育部人文社会科学研究规划基金项目（14YJA820028）；江西省社会科学研究“十二五”规划一般项目（14FX05）。

作者简介： 吴 萍（1969—），女，江西临川人，东华理工大学文法学院教授，主要研究方向为环境法学。E-mail：fzlzp@163.com

生态补偿作为一种利益协调的经济手段,通过公平合理地配置集体经营性建设用地的增值收益,能较好地解决农用地的生态溢出效益,衡平城郊及远郊农民之间的收益差距,对耕地保护、粮食安全、生态环境等公共利益的实现有着重要的价值与意义。当下我国生态补偿的理论研究及实践工作主要集中在森林与自然保护区、流域和矿产资源开发及区域的生态补偿等方面,土地资源生态补偿的理论与实践尚付阙如。因此,在现有研究基础上,本文着力构建农用地生态补偿的补偿模式、补偿主体、补偿标准等框架内容,为集体经营性建设用地同等入市等农村土地制度改革的顺利推进,以及进一步丰富生态补偿理论体系的研究,进而推动《生态补偿法》的尽快出台提供理论支持。

二、农村集体经营性建设用地同等入市的积极与消极影响

集体经营性建设用地直接入市,它的积极意义是不言而喻的。韩松教授[1]认为,集体经营性建设用地使用权直接入市,符合所有权平等保护的物权法原则,有利于充分实现集体土地所有权权能,有助农民实现财产性收入,有利于更好地实现集体土地的社会保障功能。周其仁教授[2]认为,集体土地进入市场,能保障农民权益,防止土地腐败行为,有效地配置土地资源。王卫国教授[3]认为,允许农村建设用地有序入市,可以使农民通过以土地参与城市建设和吸引城市资金参与农村开发,扩大农民增收来源,实现城乡协调发展。程雪阳教授[4]认为,集体经营性建设用地入市是我国土地制度向宪法秩序的回归。但任何事物都是利弊兼具的,它的消极影响也是显而易见的。

其一,耕地保护形势将更加严峻,粮食安全生态安全受冲击。在低征高卖的模式下,农民仅获得土地出让金的5% ~10%,但仍日思夜盼拆迁,希望一夜暴富,可见建设用地与农用地经济效益之间的巨大差距。而在实现了城乡建设用地市场一体化,国家把集体建设用地流转的收益还给农民以后,这种反差将更加巨大,那么如何调动农民保护农用地的积极性,坚守住18亿亩的耕地红线,确保生态安全和粮食安全呢?有学者认为,我国严格的农用地保护制度,如基本农田保护制度、耕地总量动态平衡政策、耕地占补平衡制度、土地用途管制制度等,足以保障耕地红线,因此集体土地的直接入市也不会对耕地的保护带来制度性的风险。但实际状况是,据国土资源部历年的统计数据,我国耕地面积从1996年底第一次全国土地调查时的13003.92×10^4 hm^2,减少到2011年的12177×10^4 hm^2,15年之内全国耕地净减少826.30×10^4 hm^2,期间人均耕地面积由0.105 hm^{2}减少到0.092 hm^2,仅为世界平均水平的40%,不到发达国家的25%,甚至只有美国的1/6、阿根廷的1/9、加拿大的1/14[5]。陈小君教授领衔的中南财经政法大学中国农地法律制度研究中心2014年在湖北省72村调研时,当问及你们村近8年来新增集体建设用地主要由哪种土地转变而来时,47.6%受访农户表示新增集体建设用地主要来自耕地(林地、草地等),而"四荒"地(14.3%)与宅基地(3.9%)所占比例很小[6],由此可见行政管控的有限性及高成本性。

其二,政府财政收入将受挤压,公共运营或受影响。据统计,2001年至2003年,全国土地出让金总共为9100多亿元,约相当于同期全国地方财政收入的35%,2004年此数字已接近6000亿元,2009年高达1.5万亿元,相当于同期全国地方财政总收入的46%左右,在有些县市土地出让金占预算外财政收入比重已超过50%,甚至占80%以上[7]。地方财政对土地出让金的依赖度极高,农村集体建设用地流转市场化后,政府垄断一级土地市场的局面被打断,形成竞争态势,地方财政收入必然骤减,那么如何保障地方政府维持公共运营的资金来源成为一个不可回避的问题。

其三,利益失衡加剧,引发不稳定因素。这种利益失衡,仍是源于当前建设用地与农用地的巨大产出效能差距,比如具有区位优势的城郊农民与远郊农民之间的利益失衡。城市化使城郊土地可以获取巨大的土地增值收益,但城郊的存量建设用地是有限的,为了既满足城镇化的需要,又保

护好耕地,《土地管理法》规定了“占补平衡”制度,国土资源部推出了“增减挂钩”政策。显然城郊农民和远郊农民都为城镇化建设输送了利益,但他们的利益回报却是不对等的,远郊区农民财产性收入在城市化背景下几乎为负。另外相同区域土地权利人之间也存在着利益失衡,同是集体土地产权人,因规划用途(规划为基本农田或建设用地)的不同而存在土地权益上的巨大差异。

集体建设用地同等入市带来的这些制度风险如何规避,顶层设计如何跟进,是当前学术研究的当务之急。上述诸问题的关键是集体建设用地入市增值收益的衡平,若集体建设用地入市的增值收益能公平合理的分配,问题将迎刃而解。实际上《决定》在提出集体建设用地直接入市改革方向时,也注意到土地增值收益分配制度构建的重要性,指出要“建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高个人收益”,2014 年中央 1 号文件也再次指强调,“抓紧修订有关法律法规,保障农民公平分享土地增值收益。”基于此,学者们做了大量的理论研究和制度设计,如程雪阳[8]从土地发展权的法律属性出发,认为土地发展权是土地所有权的组成部分,但土地增值的出现又与诸多社会因素有关,如国家发展战略、城市化、城市规划等,并参考市场经济下社会财富分配机制的三个基本步骤,即通过自由市场交易完成的以尊重和保护产权为基础的初次分配,通过政府征税以公平为基础的第二次分配,通过公益慈善和社会爱心捐助等方式完成的以伦理和道德为基础的第三次分配,提出政府应当保护公民基于土地所有权和发展权获得的土地增值收益,不宜作为私法主体直接参与分配集体土地的增值收益,但作为公法上的社会管理者,可以通过对土地增值收税来获取土地增值收益用于公共事业或者转移支付,实现土地增值的二次分配和社会返还。华生[9]也认为政府除了最必要的公益用地之外,应退出征地,让农民成为受益主体和让市场决定土地供应,政府做好规划并监督执行,通过税收弥补财政缺口。显然,在集体建设用地入市后可能造成的制度风险规避及增值收益分配方面,学者较多关注的是国家在丧失建设用地一级市场垄断地位后如何保证政府的财政收入来源,对在规划用途管制下为耕地保护、粮食及生态安全做出贡献与牺牲的基本农田守护者和远郊农民的利益衡平鲜有研究,学者们似乎还没有充分重视集体土地的同等入市对农用地保护及生态安全带来的冲击与影响。作为一种利益协调机制,近来生态补偿制度在环境保护领域备受推崇,通过生态补偿手段合理公平地分配集体土地增值收益,能有效地解决农用地的生态溢出效益,保障广大农民平等地参与现代化进程,分享现代化成果。

三、集体经营性建设用地同等入市下农用地生态补偿机制的建立

(一)环境公平原则贯彻之需

环境公平原则是指对环境问题所涉及的相关主体,如开发者、污染者、受益者以及主管者等,在使用环境资源或对环境资源造成污染、破坏及提供保护时,按照环境正义精神,公平分配相关利益及其负担[10]。即破坏者付费,保护者受偿。

土地同时具有财产属性和资源属性,拥有多重价值功能。土地的财产属性是指土地作为受人支配的、可以给特定人带来经济利益的物所表现出来的财产的形式和性质,如建设用地用于建筑城乡住宅供人起居生活,农用地用于农业生产提供粮食、蔬菜、瓜果等农产品,具有经济价值;土地的资源属性是指土地作为自然要素,能满足人类自身需要和改善自身的环境条件,如水源涵养、空气净化、生态调和等,具有生态价值,以及随之衍生出来的农民社会保障和国家粮食安全保障,具有社会价值。但当前土地的生态价值和社会价值往往不被考虑,土地资源具有的巨大生态和社会效益并没有表现在土地的使用成本及产出收益里,产生效益外溢或成本外化。如建设用地投入使用,被开发建设,如果说其社会保障功能在一定程度上还可能保有的话,它的生态保护功能消失殆尽毋庸置疑,但开发者并不必为此损害承担成本,负外部性由此产生;而农民耕种土地投入生产资料和劳动力,在获得经济产出同时,还产出了生态产品,但农民的农业收入并不能体现农地产出的

生态效益,产生效益外溢。在农村集体经营性建设用地直接入市后这种收益落差及市场失灵将更为明显,生态保护与经济利益关系扭曲,农民保护耕地耕作耕地的积极性必然受挫,耕地抛荒或转作他用在所难免,耕地保护红线将岌岌可危。通过生态补偿这种利益驱动机制,对集体经营性建设用地入市的增值收益经过二次分配后返还给农用地保护者,一是能够体现自然资源的有价,解决农用地生态外部经济性的市场失灵问题,二是能解决农用地生态效益作为公共物品的非竞争性、非排他性问题,使得溢出效益体现到农民身上,合理协调农用地保护者与建设用地利用者之间的收益关系,形成有效的激励约束机制,保护者受偿、利用者付费的环境公平原则也得以体现和保障。

(二)农地发展权彰显之需

陈小君教授[11]认为,农地上权利由集束且丰富的土地权利群构成,其中集体土地所有权是原权利,为第一层次的权利,以其为基础,派生出的土地承包经营权、集体建设用地使用权、宅基地使用权、地役权及债权性农地使用权,为第二层次的权利,由集体土地所有权衍生出的征收征用补偿权、农民的社会保障权和成员权、土地发展权等是第一、第二层次各种农地权利实现的保障,处于农地权利体系的第三层次。土地发展权是指所有权人将自己拥有的土地变更现有用途而获利的权利[12],包括两个方面,一为参与权,二为收益权。理论上,全国的每一块土地都天然地拥有土地发展权,但世界上从来不存在绝对的不受任何限制的自由和权利,受全国主体功能区规划、土地利用规划、用途管制、基本农田保护、18 亿耕地红线等政策的规制,一些农用地得以改变用途转为建设用地,获得土地发展增益,一些农用地如基本农田、远郊农用地转为建设用地的土地发展权被剥夺和限制,不能获得土地增值收益,而正是规划管制,物以稀为贵,城郊土地获得了更大的增值收益。显然,城郊的土地发展权及土地发展增益产生于国家对土地开发利用的管制,同时也得益于农用地的数量确保。陈柏峰[13]认为,土地增值包括自力增值和外力增值,我国城郊农村的土地增值主要是外力增值,与国家发展战略、城市规划、非农用地供应政策、城市化速度等因素密切相关,而农业用地的外力增值空间很小,它们之间的发展增益需要平衡。因此,土地发展增益不应仅由被征地的农民独享,应拿出适当的份额进行再分配,用于补偿那些没有征地机会的基本农田农民,正是他们的农业耕作为社会提供了良好环境、粮食安全等公共品,应对他们失去土地发展增益的机会所做出的牺牲进行补偿,其中当然包含生态补偿的内容。所以,土地发展权创设的主要目的在于保护农地。

(三)农民共享改革成果之需

为了实现改革成果共享,使改革的红利更多更公平地惠及全体人民,《决定》提出"让广大农民平等参与现代化进程,共同分享现代化成果"。集体经营性建设用地市场化,是实现政府还富于民,增加农民财产性收入的重要渠道之一。但城市化真正能享受土地市场城乡一体化利益的农民群体仅限于城郊及城中村农民,远郊区农民的财产性收入在城市化背景下几乎为负。如何让更多的农民平等公平地共享改革的成果,利益补偿机制的建立是一项重要而关键的措施和路径。在实践中,四川省成都市为补偿因占补平衡、增减挂钩而新增的远郊农用地,近年累计投入到农村的资金近400 亿,其中给新增农用地每年每亩 300 元的耕保基金,给每个村每年 30 万元公共服务和公益事业经费,通过占补平衡和增减挂钩政策实现城市向农村的利益输送,加大地方财政对农村和农民的转移支付,把本来属于农民的财产权利真正还给农民,形成农民与各相关利益方共同分享城市化土地增值的新格局[14]。2014 年中央 1 号文件明确提出,加快建立利益补偿机制,加大对粮食主产区的财政转移支付力度,支持地方开展耕地保护补偿。在地方耕地生态补偿实践的基础上,还应加速农用地生态补偿的顶层设计,以类型化的立法方法将其详尽地规定在《生态补偿条

例》中。

四、集体经营性建设用地同等入市下农用地生态补偿的构建思路

生态补偿起源于生态学理论,最初专指自然生态补偿的范畴,后来生态补偿被理解为是一种加强生态环境保护的经济调节手段,国外一般将生态补偿称作生态服务付费(PES)或生态效益付费(PEB)。生态补偿是指以保护环境和促进人与自然和谐发展为目的,通过将生态保护中的经济外部性内部化,调整生态保护与生态受益者之间利益关系的制度安排[15]。集体经营性建设用地背景下的农用地生态补偿是指通过利益调整,公平合理配置集体土地的增值收益,调动农民保护耕地的积极性,共同分享城镇化、现代化的成果,从而促进生态环境保护、耕地保护、粮食安全等公共利益的实现,其具体内容包括农用地生态补偿的模式、补偿标准、补偿主体等。

(一)关于农用地生态补偿的模式

根据划分标准不同,生态补偿的模式各有不同,如,以补偿的区域为标准,生态补偿分为区域国内补偿和国际生态补偿;以补偿的生态环境要素为标准,生态补偿分为流域、森林、矿产资源生态补偿等;以补偿的方式为标准,生态补偿分为直接补偿和间接补偿;以补偿的资金来源为标准,生态补偿分为政府补偿和市场补偿。一个行之有效的生态补偿计划首先要选择一个合理的、适宜的补偿模式,本文以补偿资金来源为视角,探讨农用地生态补偿的具体模式选择。

以补偿的资金来源为标准,生态补偿分为政府补偿和市场补偿,政府补偿是指政府代表公众以公共财政资源购买生态服务[16],补偿主体是国家或省、市政府,受偿主体是下级政府或民众,补偿方式包括财政转移支付、政策补偿或生态补偿基金等。政府补偿具有较强的命令性、控制性和针对性,但政府补偿的弊端也极为明显,如补偿资金来源单一,资金缺口大,补偿标准过于单一,另外官僚体制本身的低效率、寻租的可能性都可能影响政府补偿的实际效果[17]。市场补偿是指基于市场的生态保护者和生态受益者之间自愿协商补偿的机制,补偿主体可以是市场交易中的任何人,包括生态环境的供给者、生态环境的受益者,也可以是政府,补偿的方式主要有产权交易市场、一对一交易、生态标记等,市场补偿具有补偿主体多元、资金来源广泛、更具市场激励性等优点,但市场补偿也存在产权确定难、补偿难度大、短期行为严重等缺陷。综观世界近 300 个已经实施或计划进行的涉及森林保护、碳汇贸易、流域保护和生物多样性保护等生态补偿的案例,这两种模式兼而有之,各有千秋。目前我国生态补偿实践更为成熟的是以政府为主导的生态补偿,补偿资金来源主要是财政纵向转移支付(包括中央财政转移支付与省以下财政转移支付)和专项基金,如“退耕还林”“天然林保护工程”“退耕还草”和湿地保护等都是通过中央财政纵向转移支付方式开展生态补偿,而森林生态效益补偿则是通过中央财政设立森林生态效益补偿基金来实施货币补助的直接公共补偿。市场补偿机制尚在不断地探索与完善中,其中流域生态补偿领域已有较成功的典范,如京冀两地水资源合作项目①、福建省九龙江流域生态补偿等②。鉴于两种机制的互为长短,考

---

① 这是跨行政区横向转移支付生态补偿的典型案例。北京官厅、密云两大水库的水源主要来自上游的张家口、承德地区,为保证北京用水安全,北京市和河北省签订协议,对河北省尤其是张承地区的水资源保护和生态建设给予补偿。从 2006 年起在官厅、密云水库上游张家口、承德地区实施“稻改旱”工程,北京市按每年每亩 450 元的标准给予农民收益损失补偿,2008 年起提高到 550 元、

② 这是同一行政区内横向转移支付生态补偿较典型的案例。从 2005 年起,福建省开始探索九龙江流域上下游之间的生态补偿机制,在省政府的协调下,下游政府(厦门市)每年根据商定金额,在本级预算中安排对中上游地区(龙岩市、漳州市)的横向转移支付额,直接拨给中上游地区的市级财政

虑我国生态补偿的实践进程,建设用地的增值收益对农用地的生态补偿宜采用政府补偿为主,市场补偿为辅的模式。

首先,农用地生态补偿应以政府补偿为主。从经济学角度来看,生态环境具有公共物品的属性,具有非竞争性、非排他性和外部性,从提供公共产品和服务的角度出发,政府理应是重要的生态补偿主体。另外,从已有的政府主导的生态补偿实践的成效看,政府补偿较为成熟与高效,如早在1998年就实施的森林生态效益补偿基金,效果颇为明显,以江西为例,在《中央财政森林生态效益补偿基金管理办法》及《江西省生态公益林补偿资金管理办法》实施后,全省森林覆盖率由1999年的59.7%提高到2005年的60.5%,2010年增长到63.1%,居全国第二,2014年11月随着《江西省生态文明先行示范区建设实施方案》的获批,江西省成为首批全境列入生态文明先行示范区建设的5个省份之一,与此同时林农的收入也得以增长,调查数据显示,2004年全省农民人均林业总收入404.15元,2006年增加到682.87元,比2004年增了69.0%[18]。因此,农用地生态补偿政府主导的地位不应动摇。具体操作上,一是以项目为依托,实施纵向财政转移支付的农用地生态补偿。2010年全国主体功能区规划将我国国土空间按开发内容,分为城市化地区、农产品主产区和重点生态功能区,显然,集体经营性建设用地入市受益更多的将是城市化地区,而农产品主产区和重点生态功能区将更多地承担粮食安全及生态功能,中央及上级政府应以财政转移支付的形式对这些地区的发展成本给予财政的自动补偿,可借鉴天然林保护工程、退耕还林等,以项目为依托进行推进,实施农用地生态补偿。二是成立专门性的政府基金进行农用地生态补偿。效仿《森林法》第八条规定的"国家设立森林生态效益补偿基金",在正在修订的《土地法》中设立农用地生态效益补偿基金,按照公共用品由国家提供的理念,基金的经费主要来源于财政拨款,并由国务院制订类似于《中央财政森林生态效益补偿基金管理办法》的农用地生态效益基金管理办法,对农用地生态效益补偿基金的性质、用途、补偿范围、补偿标准、受偿主体等加以规定,同时为弥补财政拨款的不足,可效仿育林基金、核电站乏燃料处理处置基金等,创立多元化的资金来源,立法给予基金特别征收权向特定行为人征收税款,比如向集体经营性建设用地使用权的出让者、受让者、房地产开发公司、旅游开发者等收取合理的生态税,接受捐赠等。

其次,农用地生态补偿应融合市场补偿机制作为补充。当前国家实施市场机制生态补偿模式的政策导向异常强烈,2015年4月《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》首次提出,"充分发挥市场配置资源的决定性作用和更好发挥政府作用",9月的《生态文明体制改革总体方案》第三十二条明确表明"探索建立多元化的生态补偿机制,……以地方补偿为主,制定横向生态补偿机制办法";同时集体土地产权确定也为市场补偿机制的实施奠定了坚实的基础,2013年中央一号文件已提出尽快完成农村集体土地所有权和建设用地使用权确权登记颁证工作,而产权清晰是市场交易和市场机制得以有效运转的基本前提。市场补偿是一种直接补偿,通常采用产权交易、一对一交易、生态标记等方式,具体到农用地生态补偿上,关于产权交易,可借鉴美国的土地发展权转移制度①加以建立。实际上近年我国多地试行的增减挂钩政策的功能与之颇为接近,由于

① 美国的土地发展权转移首先是划定农业保护区(发展权的转出区)和开发区(发展权的转入区),确定开发密度、高度以及容积率,然后转让区内可以通过购买转出区的土地发展权而提高开发密度、高度以及容积率。美国马里兰州特别上诉法院曾在一份判决书中明确界定:"蒙特哥马利县之所以采用并实施土地发展权转移项目,就是为了在确保土地的农业用途得到长期保留的同时,对发展权受到严重损害的土地所有者提供补偿。"到2009年6月,蒙哥马利县有71353英亩农地获得了保护,其中52052英亩是通过土地发展权转让程序实现的。参见文献[8]。

城镇化的需求,城郊部分农用地变更为建设用地,自 2006 年起,国土部在部分地区试点增减挂钩,用以保护农田与生态。未来农村集体经营性建设用地入市后,在农用地与建设用地收益差距增大的背景下,通过产权交易(增减挂钩),实现土地增值的利益输送及利益补偿,既确保城镇化建设用地的需求,又坚守住 18 亿耕地的红线,及其持续提供的社会保障功能和生态服务功能。至于生态标记(地理标识),可借鉴欧盟的"贴花产品",在以生态友好方式生产的产品上贴上一朵绿色小花的标识,消费者以略高于普通产品的价格来购买,就实际上支付了生产者提供的生态系统服务[19]。这样,在集体经营性建设用地入市使近郊农民获得巨大效益的同时,通过生态标记,让为粮食及生态安全做出贡献与牺牲的基本农田守护者和远郊农民也获得利益的补偿,集体土地增值收益得到合理配置。

(二)关于农用地生态补偿的补偿标准

不管是哪种模式的生态补偿,公平合理的补偿标准都是实现公共利益与个人利益的核心与关键,但补偿标准的确定却是生态补偿机制中的一大难点。目前,学界关于生态补偿标准的确定依据主要有两种观点,一是按照生态服务功能价值来确定,二是根据生态产权主体的收益损失或机会丧失成本来确定[20]。从理论上说,生态服务功能价值作为补偿标准的确定依据更为公平合理,但从实际操作性来看,生态服务功能价值数额巨大,难以量化,因此实践中机会成本法是较为广泛采用的方法。另有学者主张合理的补偿标准除建立在科学评价的基础上,还要考虑很多因素,认为生态补偿标准应该在生态效益价值、国家的经济发展水平、受益者的经济承受能力间寻求平衡点[21]。

农用地生态补偿的标准,更宜采用机会丧失成本的计算方法,同时参照其他因素,诸如社会发展、市场、国家政策等来确定。其一,承载土地生态功能的土地是稀缺资源,稀缺造成地产暴涨,建设用地价格不断攀升,而土地的生态服务功能价值是恒定的,如若采用生态服务功能价值法确定补偿标准,则无法体现土地价格的市场变化,农用地与建设用地的收益差距会越来越大,作为建设用地发展增益下对农用地进行补偿的一种利益驱动机制,该生态补偿的激励功能会大打折扣;其二,生态系统和环境资源是密切联系、不可分割的整体,我国一般在理论与实践中对调整生态利益与资源利益的经济措施未加区分,均纳入生态补偿的范围[22],因此,农用地的生态补偿,就应该是既包括对农用地生态利益的补偿也包括对土地资源利益的补偿,而我国城郊农村建设用地的土地增值主要是靠外力,与国家发展战略、土地利用规划、城市规划相关,在保护耕地、合理利用土地等公共目的下,限制剥夺了另一些土地的发展增益。所以,农用地生态补偿的标准应采用机会丧失成本的计算方法,同时参照其他因素来确定。

(三)关于农用地生态补偿的主体

生态补偿主体的确定,涉及到不同主体间利益让渡和财富再分配问题,是生态补偿机制运行的出发点和归宿点,生态补偿必须首先明确"谁补偿谁"的问题。国内不少学者从不同层面对生态补偿主体的内涵与外延进行过研究,杜群[23]认为,生态补偿法律关系的主体是指具有民事责任能力的自然人和法人,包括生态保护利益的"施益者""受益者"和"破坏者",其中,"受益者"和"破坏者"是补偿支付主体(补偿义务人),"施益者"是补偿接受主体(补偿权利人);曹明德[19]认为,生态补偿法律关系的主体是指依照法律的规定有进行生态补偿的权利能力或负有生态补偿职责的国家、国家机关、法人、其他社会组织以及自然人;王清军[24]认为,生态补偿主体构建的一般思路,一是以责权利相统一原则为基础,以政府补偿为主导,明确中央政府和地方政府各自的权力及在此基础上承担的相应责任,二是引进利益相关者概念及制度,建立利益相关者的买方和卖方之间的市场机制,并发挥政府的居间作用,建立利益相关者的协调和监督机制等。一般而论,生态补偿

主体即生态补偿权利的享有者和义务的承担者,包括补偿主体、受偿主体和实施主体,补偿模式不同,相关的主体内容亦不同。

农用地生态补偿的补偿主体,即生态补偿费用的承担者,是生态效益的利益获得者,或生态利益的破坏者。在政府补偿模式下,正如前文所述,生态环境具有公共物品的属性,具有非竞争性、非排他性和外部性,全体人民受益,而国家是国民利益的代表,所以国家是重要的生态补偿主体。作为抽象主体的国家,在实践中主要表现为政府及其主管部门,具体可以确定为中央政府、地方政府、财政部门、环境保护部门和土地管理部门、农业部门等。在市场补偿模式下,根据"谁受益,谁补偿,谁破坏,谁恢复"的原则,受益的企业、居民、社会团体和非政府组织等,尤其是一些利用土地获得土地利益的房地产开发商是主要的生态补偿主体。

农用地生态补偿的受偿主体,是土地生态效益实现中的利益付出者,主要包括地方政府、农村集体经济组织、农业生产经营者、农户等。

农用地生态补偿的实施主体,是生态补偿的具体管理者及监督者。在市场补偿模式下,补偿的实施由补偿主体与受偿主体面对面直接交易,但一方面,生态环境具有公共物品属性,生态受益主体通常缺乏支付意愿而搭车,导致市场失灵,政府干预成为必然;另一方面,在补偿主体实施补偿受偿主体获得补偿后,保障监管生态效益产出的实效,是落实生态补偿的重要环节,因此行为管理与监督的实施主体的构建是农用地休养生态补偿制度建设的重要内容。农业主管部门应是农用地生态补偿主要的实施主体,应逐步建立起由农业部门统一监督管理,其他部门如环保部门、林业部门、水利部门等分工配合的农用地生态补偿的监督管理体制。

参考文献:

[1]韩松. 集体建设用地市场配置的法律问题研究[J]. 中国法学,2008,(3):65-85.
[2]周其仁. 产权与制度变迁-中国改革的经验研究[M]. 北京:北京大学出版社,2004:9-120.
[3]王卫国. 中国农村土地制度改革之展望[J]. 中国法律,2009,(1):4-7.
[4]程雪阳. 也论中国土地制度的宪法秩序:与贺雪峰先生商榷[J]. 中国法律评论,2015,(2):120-130.
[5]王冬银. 城市化进程中耕地保护经济补偿模式研究[D]. 重庆:西南大学地理科学学院,2013:23.
[6]陆剑. 集体经营性建设用地入市的实证解析与立法回应[J]. 法商研究,2015,(3):16-25.
[7]于猛. 2万亿土地出让金为政府预算外收入流向不透明[EB/OL]. (2011-01-13)[2015-10-10]. http://news.163.com/11/0113/08/6Q8V4VA10001124J.html.
[8]程雪阳. 土地发展权与土地增值收益的分配[J]. 法学研究,2014,(5):76-97.
[9]华生. 再论土地制度改革的焦点分歧[N]. 中国证券报,2014-5-20(A01).
[10]吕忠梅. 环境法学[M]. 北京:法律出版社,2008:54.
[11]陈小君. 农村土地问题立法研究[M]. 北京:经济科学出版社,2012:51.
[12]刘永湘,杨明洪. 中国农民集体土地发展权的压抑与抗争[J]. 中国农村经济,2003,(6):16-24.
[13]陈柏峰. 土地发展权的理论基础与制度前景[J]. 法学研究,2012,(4):99-114.
[14]周其仁. 还权赋能——成都土地制度改革探索的调查研究[J]. 国际经济评论,2010,(2):54-92.
[15]国家发展改革委国土开发与地区经济研究所课题组. 地区间建立横向生态补偿制度研究[J]. 宏观经济研究,2015,(3):13-23.
[16]李小云,靳乐山,等. 生态补偿机制:市场与政府的作用[M]. 北京:社会科学文献出版社,2012:2.
[17]葛颜祥,吴菲菲. 流域生态补偿:政府补偿与市场补偿比较与选择[J]. 山东农业大学学报,2007,(4):48-53.
[18]孔凡斌. 集体林权制度改革绩效评价理论与实证研究[J]. 林业科学,2008.(10):132-141.
[19]曹明德. 对建立生态补偿法律机制的再思考[J]. 中国地质大学学报(社会科学版),2010,(5):28-35.
[20]史玉成. 生态补偿的理论蕴涵与制度安排[J]. 法学家,2008,(4):94-100.

[21]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,2008:228.
[22]史玉成. 生态补偿制度建设与立法供给[J]. 法学评论,2013,(4):115 - 123.
[23]杜群. 生态保护法论[M]. 北京:高等教育出版社,2012:323.
[24]王清军. 生态补偿主体的法律建构[J]. 中国人口・资源与环境,2009,(1):139 - 145.

Transactions in Rural Collective Managemeat of Construction Land and Ecological Compensation

WU Ping
(*a. Law School*; *b. System Research Center for Ecological Civilization Construction*, *East China University of Technology*, *Nanchang* 330013, *China*)

Abstract: Taking rural collective management of construction land into the market is a reform on the existing system of land expropriation and land value added income mode, which will contribute to the realization of farmers' property income, however, its negative influence is also obvious. For example, agricultural land protection situation is more severe than before, the imbalance between urban and rural interests is exacerbating, which will have bad impact on food security and ecological security, and the traditional administrative measures of agricultural land protection need to be improved. Ecological compensation, as a kind of interest coordination system, added can implement the principles of environmental justice fluently. Moreover, it can also respect the farmland development right and guarantee farmers to share the results of reform. As a result, it will promote the realization of ecological environmental protection, cultivated land protection, food security and other public interests. The government compensation is most suitable for ecological compensation of agricultural land, and we also can adopt the mode of market compensation. The compensation standard should take the opportunity cost method to calculate the loss, while referring to other factors. Government compensation modes contain the subject, the object and the implementation of ecological compensation and different mode has different content.

Key Words: rural collective management of construction lancl; farm land; ecological compensation; land value added income; government compensation; market compensation