

# An Interpretation on the Legal System of Agricultural Green Subsidies\*

—The Road to Ecological Agricultural Subsidies

Quandian Wang<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup>Public Management College of Nanjing Agricultural University, Nanjing

<sup>2</sup>Law School of South China Agricultural University, Guangzhou

Email: wangquandian@163.net

Received: Oct. 13<sup>th</sup>, 2012; revised: Oct. 27<sup>th</sup>, 2012; accepted: Nov. 16<sup>th</sup>, 2012

**Abstract:** Being a weak industry, agriculture is subsidized around the world by many governments to support its development. With the general awakening of ecological consciousness, agricultural developments must react to the challenges from ecological security situation as well as its sustainability. Thus the development of green (ecological) agriculture is an inevitable choice. As a result, the traditional agricultural subsidy policies need adjustments in order to highlight its ecological protection function. Given the fact that China's current agricultural subsidies policies are virtually not linked with ecological protection, the way to them is to adopt eco-agricultural subsidies, *i.e.*, green agricultural subsidy mechanism. Learning from developed countries' agro-ecological subsidy policy and legal practices, China's agricultural subsidy policy shall focus on the long-term financial mechanisms based on the agricultural environment protection, improve the fiscal transfer payment system, establish the environmental resource cost-accounting system, and perfect the ecological compensation administration system as well as to lift the compensation capital efficiency through "project support".

**Keywords:** Green Agriculture; Ecological Subsidies; Legal Sense; The Rule of Law Safeguards

## 绿色农业补贴法律制度之诠释\*

—农业补贴生态化之法治思考

王权典<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup>南京农业大学公共管理学院, 南京

<sup>2</sup>华南农业大学法学院, 广州

Email: dianerliu@yahoo.com.cn

收稿日期: 2012年10月13日; 修回日期: 2012年10月27日; 录用日期: 2012年11月16日

**摘要:** 农业作为弱质产业, 在世界各国均由政府采取补贴政策扶持其发展。在全球生态意识普遍觉醒的当今, 农业发展须应对其可持续性和生态安全形势的挑战, 发展绿色(生态)农业是必然选择。由此, 需要调整传统的农业补贴政策, 突出其生态保护功能。鉴于中国现阶段农业补贴基本上没同生态保护挂钩, 改善农业补贴政策机制的路径在于创设农业补贴生态化即绿色农业补贴法律制度。借鉴发达国家农业生态补偿政策与法制实践, 中国农业补贴生态化法治保障机制的构建, 重在以农业环保为支点建立财政投入长效机制, 并改善财政转移支付制度, 构建环境资源成本核算体系和绿色 GDP 核算机制, 健全生态补偿组织管理体系, 通过“项目支持”提高补偿资金利用效率等。

\*基金项目: 本文系教育部创新团队发展计划项目“中国农村基本经营制度”(IRT1062)之阶段性成果。

**关键词：**绿色农业；补贴生态化；法律意义；法治保障机制

## 1. 农业生态环保国情态势凸显农业补贴政策转型之必需

多年来，化肥、农药、机械动力等能物资源在农业生产中普及滥用已造成严重的农业生态问题，所谓的“石油农业”模式因其生态破坏性和不可持续性而受到广泛批判。虽然中国尚处于工业化农业发展初期，但作为众多人口和食物需求大国所长期奉行的掠夺式粗放经营模式，加剧了生态环境恶化和自然资源短缺，尤其是土壤污染、土质退化、污水灌溉等农业污染问题，不仅严重影响了农业可持续发展，而且导致农产品欠收和有毒物超标情况屡有发生，给食用农产品安全构成隐患。据国土资源部公布的数据估算，全国每年因被重金属污染的粮食高达 1200 万吨，由于长期的不合理使用农药、化肥、农用薄膜等化学物质，以及工厂企业“三废”超标排放，导致中国 1.5 亿亩耕地遭到不同程度的污染，且呈现重金属与有机物复合污染的特点，全国每年仅因重金属污染而减产粮食 1000 多万吨，加上被重金属污染的粮食每年也达 1200 万吨，合计经济损失达 200 亿元，相当于广东一年的粮食总产量，足以养活珠三角 4000 万常住人口。国家环保部组织的《典型区域土壤环境质量状况探查研究》调查显示，珠三角部分城市近 40% 的农田菜地土壤重金属污染超标，其中 10% 属严重超标<sup>[1]</sup>。中国是世界上使用化肥、农药最多的国家之一，化肥使用量每平方公里高达 40 吨，远超过一些发达国家为防止化肥对土壤和水体造成危害而设置的安全上限。据统计，20 多年来中国化肥使用量以每年 157 万吨的速度递增，如由 1984 年的 1482 万吨增加到了 2005 年的 4766 万吨，居世界第一位；施用的农药中 70% 以上的是除草剂，而除草剂中 70% 又含有机磷，由此导致土壤的有害物质残留非常严重。同时，农业污染也在加剧。近 20 年来的中国地膜用量和覆盖面积已居世界首位。大量使用农用地膜，不仅带来大量的白色污染，加速农作物成熟，且加速土地侵蚀。中国东部集约化农业主产区 and 沿海及城郊经济发达地区基本上沿袭西方发达国家常规农业的老路，靠高投入来发展农业生产。一方面，大量化肥、地膜的使用，造成地块板结，土壤有机质和土地单产效率明显下降，从而使农业生产波动频繁，粮食供给越来越缺乏

稳定性。另一方面，水资源用量过大，如华北地区有农田灌溉机井约 220 万眼，井灌面积 1.7 亿亩，因大量抽取地下水，已形成规模巨大的地下水漏斗，严重破坏该地区的生态平衡，大大降低了其生态环境质量。而且，化肥施用还存在着施肥结构不合理、化肥利用率低、流失率高等问题，不仅导致农田土壤污染，还通过农田径流造成水体污染和空气污染；残留的农药和化肥直接破坏农业伴随型生态系统，对鱼类、两栖类、水禽、兽类的生存威胁较大；化肥和农药的超量滥用，使农村水环境从点源污染转向面源与点源结合的复合污染，并引致农业立体污染呈扩散蔓延之势。另外，随着工业化和城镇化进程的加快，工业“三废”对农业环境的污染也正由局部向整体漫延。中国科学院一份调研资料显示，全国遭受“三废”污染的农田面积达 10 多万平方公里，超过 15% 的农田受到影响，每年因此损失粮食 120 亿公斤即直接经济损失 125 亿元以上。还有，中国农村禽畜养殖业发展迅速，且日渐规模化、集约化，尤其在人口密度较大的区域，大型养猪场、养鸡场、养牛场数量众多，禽畜粪便也成为重要污染源，而集约化养殖场的排污强度实际上并不低于工业企业。

在全球生态意识普遍觉醒的当今，中国农业发展须应对可持续性和生态安全形势的严峻挑战。绿色农业即基于可持续发展理念，应用现代工业装备和先进管理方式，以促进农产品安全、生态安全、资源安全和提高农业综合效益的协调统一为目标，将标准化管理思维贯穿到农业产业链条中，实现可持续发展的农业发展模式——惯称为生态农业、有机农业、循环农业、精细农业等，绿色农产品是其结晶。绿色农业(生态农业)发展是以生态环境保护为要旨——强调合理开发利用农业资源与有效防治农业环境污染和生态破坏。然而，环境保护治理是一项投资大、周期长、见效慢的复杂系统工程，且其作为具有“积极的”或“正的”外部性经济活动，具有非竞争性和非排他性之基本特征，属于典型的公共产品，仅靠市场机制难以达到资源最优配置，客观需要政府干预，采取法律的、经济的和必要的行政手段保障生态建设可持续性。然而，中国现阶段农业补贴基本上没同生态保护挂钩，有的甚至起反作用。如针对特定化肥农药的补

贴政策有助于鼓励农民选择高产作物品种, 却对土壤和水资源有长期的不良影响。为确保农业可持续发展, 客观上要求对传统农业补贴政策进行调整, 突出其生态保护功能, 引导农业生产经营向社会提供优质安全农产品的同时, 也为社会提供优美的生态环境。改善农业补贴政策和完善生态补偿机制即扭转状态的基本途径, 以此提供强有力的政策支持和稳定的资金渠道, 从法律制度创设角度促使农业补贴行为的生态化。在农业补贴生态化之法律保障机制构建中, 绿色农业补贴法律制度的范畴因应而提出。

## 2. 农业补贴绿色化之法律政策意义

农业作为世界各国的弱质产业, 扶持其发展的普遍做法是奉行政府补贴政策——通过财政对农民进行直接补贴。据悉, 发达国家有机农业自发端至兴盛一直都有政府财力支持。欧美国和日本等发达国家或地区, 农业补贴占其农业产值的比重都达 40% 以上。在它们已超过 70 多年的农业补贴政策实施历程中, 政府采取了多样化的补贴工具与手段, 建立了较完整的农业补贴政策体系——其包括贷款差额补贴、直接收入补贴、反周期补贴、资源保育补贴、农产品贸易补贴、出口信贷担保等。其中财政转移支付是目前各国实施农业补贴的主要政策手段。中国农业补贴始于 20 世纪 50 年代末期。至 2007 年中国对农业的投入总数虽已达到 3300 多亿元人民币, 但占农业总产值的比例不到 10%<sup>[2]</sup>; 与发达农业国家相比, 从补贴总量及比重来看, 政府综合支持与转移支付力度均明显不足, 补贴范围呈现出过度的扩散性和普遍性, 补贴方式基本上是以间接价格补贴为主, 2004 年才开始对农民直接补贴; 补贴运行机制并不完善, 特别是缺乏应有的政策支持与法律保障, 导致本来数量不足的农业补贴难以释放其应有的积极效应。

中国农业发展既往长期采取的是“暗补”方式, 即通过补贴流通渠道间接补贴农民, 其并不包含对农业生产所能提供的、难以通过市场显现的生态环境效益补偿。譬如入世前的“绿箱”政策, 按学者们分析, 政府的直接花费和对国营粮食企业的亏损补贴占用了 95% 以上的“绿箱”资源, 所剩无几能够直接转移支付给农业生产者。由于在 2000 年以前长时期里, 农产品供给不足一直是农业生产的主要矛盾, 增加农产品供给是农业补贴的主要目标。1998 年因受东南亚

金融风暴影响, 中国出现农产品“卖出难”的现象, 使得农业补贴政策增产功能的迫切度有所下降。但随着农业生态环境保护越来越被重视, 农业补贴政策的环保功能得以逐步显现, 为农业补贴政策增加环境保护提供可能性。同时, 1998 年中国发生特大洪涝灾害, 给国民经济和人民生命财产造成重大损失, 也足见中国生态环境恶化的严重程度, 昭显出中国农业补贴政策增加环境保护功能的必要性和迫切性。随后, 政府便出台政策加大对大江大河的治理投入力度, 并启动了退耕还林、退耕还湖和退耕还草工程, 农业补贴政策的生态功能逐渐显露。首先, 在植树造林项目补贴上, 中央补贴资金主要放在东北、华北和西北植树造林、沿海防护林、长江中上游、平原绿化四大防护林体系建设; 地方补贴资金主要依据当地实际情况引导农民植树造林。其次, 在水土保持补贴方面, 针对黄河中游地区的无定河、三川河、皇甫川、甘肃省定西县、永定河上游、柳河上游、葛洲坝库区、江西兴国等八大地区的水土流失严重情况, 中央补贴加大对对其补贴力度, 力图扭转这些地区水土流失恶化局面。2000 年开始在全国推广的“退耕还林补贴”, 具有一定的“生态补偿”功能, 但按规定只能补偿有限年数(如种植生态林、经济林和草, 按照规定造林成活率达到要求, 可分别领取补助 8 年、5 年和 2 年), 其表明政策主要目的在于鼓励农民退耕, 而非在于补偿退耕农的生态贡献。至于 2004 年起开展的“三补一免”(即粮食直补、良种补贴、农机补贴和免农业税), 具体落在农民身上的补贴利益少, 且“补贴目标的界定并不清楚, 一部分不种粮食的农民也得到了补贴, 而有些租种粮食的农民却得不到补贴”, 即意味着补贴实际上已异化为一种基于身份属性的“福利化”补助, 在激励农业环境资源保护、内化农地外部生态环境效益方面的功能严重虚化。

WTO 规则把农业补贴政策划分为三种基本类型: 绿色补贴、蓝色补贴和黄色补贴。绿色补贴政策即指农业补贴对农产品贸易价格不产生扭曲作用, 包括对农业科技、农业基础设施和农业生态环境的补贴。20 世纪 90 年代, 美国开始有农业“绿色补贴”的试点, 其强制要求受补贴农民须检查自身环保行为, 定期调查其农场所属区域的野生资源、森林、植被情况, 检验土壤、水、空气。政府根据农民的环保实施质量, 决定是否补贴以及补贴额度。农业补贴政策生态化,

就是指根据特定农业行为的生态属性,来确定是否给予补贴以及如何给予补贴,即对有利于生态保护和生态建设的农业行为给予补贴。无论是积极的农业生产行为还是消极的农业不作为,只要有利于生态保护和环境建设,都可以成为农业生态补贴的对象——譬如农林渔复合经营行为,后者如休耕、退耕还草行为。在农业投入保障上,重视农业补贴政策生态化的意义在于:1) 农业环境保护和生态建设具有“外部经济性”,农业生态效益具有“公共利益”属性。农业生态环境的良性发展有利于发挥农业的多元功能,不仅有利于“三农”统筹,而且农产品和生态环境消费者都可从安全的农产品和健康的生态环境中获益。2) 健康的农业生态系统维护,需要额外的投入和努力,“三农”主体往往在生态保护和建设中支付了一线成本。3) 中国农业长期是以价格“剪刀差”、提供廉价原料等形式为工业积累城市发展做出了贡献,因此承受了经济、社会以及生态意义上的巨大牺牲:一方面是农产品产量竞争中的生态退化;另一方面是高产出的生态成本不能“内化”而外溢,大量的农业生态资源视同“无价流失”——即表明中国工业对农业负有“历史债务”。4) 生态化的农业补贴合乎中国农业补贴结构调整和现代农业发展方向。2004年以来中国不断加大农业直接补贴力度,在一定程度上改变了原以价格补贴等间接补贴为重心的农业补贴结构,也显示了由价格支持型农业补贴结构向着收入支持型农业补贴结构发展的趋势。融合了生态因素的生产支持和收入支持有利于农业可持续发展,维护农业生态系统稳定是对农业的最大保护和对农民收入的有力支持。5) 将农业补贴额度与生态保护和食品安全等标准挂钩成为一种国际趋势,并为国际条约所认可,GATT的“环境例外条款”和《农业协定》的“绿箱政策”均表明了这一点。在当前国际规则下,环保水平是不可替代的国际竞争力,对生态保护和建设的支持是中国农业赢得“后发优势”的重要途径<sup>[3]</sup>。在政府黄色补贴受到限制的情况下,可充分使用绿色补贴,这是中国加入WTO后保护农业生产可持续能力和增加农民收入的重要途径。发展绿色农业是复杂的系统工程,从种植、田间管理、产品收获、加工、储藏、营销等环节都需要稳定的财力支持,加上绿色农业及其生产基地、加工企业、营销公司等处于发展初期,需要政府

的扶植。绿色农业补贴是指国家按照环保标准来核定补贴数额的农业补贴。绿色农业补贴的一方面是对原有不合理的农业补贴政策的改革;另一方面则尽量发挥市场机制的导向力量,使这一公共政策能起到治理农业污染的作用。近些年来,中国对农业投入逐年增加,但财政补贴相当有限,以致很多绿色农业建设未能全面展开,部分项目迟迟未能付诸实施。

### 3. 绿色农业补贴——农业生态补偿主导模式之国际实践

如何提高财政对农业投入的效率,解决好农业生产外部性问题,是世界各国共同所面临的重要问题。美国绿色农业补贴计划不仅要改革原有不合理的农业补贴政策,而且以市场机制为导向,使其能够发挥治理农业污染的实效。如对表现出色的农民,除提供“绿色补贴”外,还可暂行减免农业所得税;美国马里兰鼓励农民自觉采纳农田最佳管理措施,可减少营养输入40%。日本爱东町循环农业的核心内容是油菜利用,农户生产油菜可获得各种扶持和资助,其包括:稻田转作补贴,油菜契约栽培补贴,对大于1公顷的种植面积可获得主产区补贴;此外,还可获得生物资源战略下额外的栽培补贴<sup>[4]</sup>。2003年,欧盟确定农业补贴与环境保护挂钩,形成以环境保护为核心的农业补贴政策体系,最终完成农业补贴的环保功能改造。欧盟农业生态补贴政策主要包括:一是制订农业生态环境标准指标体系。2003年出台了农业生态环境最低标准指标体系,并以此作为指导欧盟成员国进行农业生态补贴的纲领性文件,各国依据此并结合其实际国情再制订相应的农业生态环境最低标准指标体系。二是构建激励监督机制。首先,设置奖励机制——补贴标准是以农民为农业生态建设的投入额度为参照系,农民对农业生态建设投入越多,其获得的补贴也就越多。其次,设立惩罚措施——农业生产经营者申请农业生态补贴项目时须承诺预期成果和保证措施,若不能达到最低标准要求则不能获得全额的甚至难以获得农业补贴。最后,设置评估监督机制。成员国每年对本国农业生态建设进行绩效评价并向欧盟监测委员会提交评估报告,欧盟监测委员会综合各成员国的评估报告形成欧盟农业生态建设绩效评估报告,通过农业生态建设绩效评估报告对欧盟农业生态建设进行动态监测和管理<sup>[5]</sup>。欧盟诸国还采用对剩余粪肥、

农药、化肥征收环境消费税的经济手段。

由于农业生态系统建设目标的公共性以及补偿主体的国家性，客观决定了补偿资金的公共财政性和资金筹措的政府主导性。政府作为生态补偿的实施主体，可综合运用政策、法律和经济手段积聚财力，灵活运用行政和市场两个机制，多方面筹措生态补偿资金。在各国农业补贴的主导政策上，其常用的补偿资金筹措渠道及方式如下：

### 3.1. 财政投入政策

农田生态环境建设一般是依靠中央与地方共济的财政资助计划，但生态建设的投资力度，跟地方实力密切相关。财政投入政策是重要的宏观经济调控手段，也是构建生态环保投资与补偿机制的重要组成部分。常见的措施主要包括：1) 调整财政收支政策，建立农业生态补偿预算专项。建立政府环保投资增长机制，通过立法形式确定一定时期内环保投入占 GDP 的比例或占总财政支出的比例，并明确规定环保投入增长速度要高于国民经济增长速度。中央与地方政府都要依法安排落实支持生态补偿的预算支出，调整现有的财政支出结构，将其作为财政支出的一个重点，提高财政环保支出的地位。2) 财政转移支付政策。加大财政对生态补偿的支持力度，通过专项生态建设补助、生态保护补助以及生态环境治理补助等政策对农业生态系统生态补偿进行转移。

美国政府就一直实施农业巨额补贴政策对农产品市场进行积极干预，其 2002 年《农业安全与农村投资法》第 2 部分包含了大量自然保护激励项目，如水质改善项目、自然保护区计划、农业资源保护项目、环境质量激励计划、野生动物栖息地激励计划等，对接受或坚持保护行为的生产者给予补贴。欧盟 2002 年共同农业政策新改革方案也更加强化补贴体系的环境效益，那些给予没有遵守环境与动物保护以及食品安全规定的农民的直接生产补贴被完全取消，而可得资助给予了在不低于 5 年时间内采用农业 - 环境承诺的农民；如果农民要求，对特定形式的承诺还可以延长期限，但这取决于他们的环境效益。而中国的农业补贴体系中却缺少相关的制度设计。

### 3.2. 财政信贷政策

根据生态建设及可持续发展的要求，对不同对象实行

不同的信贷政策。具体而言，对有利于发展多功能型生态农业的项目实施优惠信贷政策，反之则实施严格的信贷政策。为积极鼓励企业自愿投资环境保护，给予其一定的优惠信贷政策的具体措施包括：1) 财政贴息。政府代企业支付部分或全部贷款利息，由于利息支付计入企业成本，由此可相应增加企业利润。2) 税前还贷，政府在计算企业应税所得时，将企业应当归还的贷款从中扣去，相应减少企业纳税基数，其实质是免去企业部分税款，相当于政府为企业还了部分贷款。3) 加速折旧。对企业生产经营使用的无污染或减少污染的机器设备实行加速折旧制度。4) 绿色信贷政策。譬如针对环境保护分类评定企业信贷政策指引的做法，明确规定环境行为被评为绿色的企业，其正常、合理的信贷资金需求将被优先安排；评为蓝色和黄色的企业，则按照各自所处的等级，享受不同的信贷政策；被列为红色和黑色的企业申请银行贷款时，前者将会受到限制，后者原则上被禁止。

### 3.3. 政府补偿和民间补偿相结合

政府补偿主要是由政府提供财政资金或实物进行的补偿，此乃政府生态环境恢复与建设的职责——其实质是建立公共支付体系，其受付方为土地使用者个人和公共资源经营者，该方式的最大益处是资金来源广泛而稳定，包括税收、发行债券和对生态环境受益方收费，而其实政府有限的财力难以包揽一切，有必要将政府补偿与民间补偿结合起来。民间补偿通常是指在企业与企业之间、企业与农户之间自主建立的补偿机制，其补偿形式有资源使用费、转让费、土地出让费、成本分摊、低息信贷等，这种机制赖以存在的基础是生态环境服务价值的用户和提供者之间进行的广泛磋商，特点是汇集社会广大力量参与生态环境的恢复与建设。

发达国家农业生态补偿政策实践为中国农业生态建设当有以下启示：

其一：相关立法为生态补偿政策实施提供了制度保障。西方国家在进行生态环境保护时，都会出台相应的法律法规，为生态建设提供制度支持。例如，美国农地、水等自然资源保护的实践证明，有关各项法律和计划的实施使生态保护收到了良好的效果，产生了巨大的生态效益和经济效益。而中国相关立法落后

于生态保护和建设发展,对新的生态问题和生态保护方式缺乏有效的法律支持;此外,一些重要法规对生态保护和补偿的规范不到位。因此,中国应尽快完善生态补偿的专项法律法规,使生态补偿工作依法规范地开展。

其二:“技物结合”补偿模式是生态补偿可持续发展的支撑。建立农业生态补偿体系是一项综合、系统的工程,其可持续性地长期开展,不但要有宏观层面的政策支持,还要有相应的技术体系和监管体系,环境友好型科技体系的出台是生态补偿的重要支撑。中国在今后的生态补偿领域,除了提供直接的资金支持以外,还应加大生态保护的基础科研力度,提供适于中国农业生产条件特别是农民不同经营模式的环保型农业技术推广服务体系,以促进农业生态环境的保护<sup>[6]</sup>。

其三:制订农业生态环境标准指标体系。譬如,2003年欧盟开始实行单一补贴机制,即根据土地面积而不是产量发放补贴,且农民还需满足在环境保护、粮食安全和动物福利等方面一系列标准才能获得补贴。农业生产经营者若不能达到最低标准要求则不能获得全额的农业补贴甚至不能获得农业补贴,若出现弄虚作假行为则要受到严惩。欧盟出台了农业生态环境最低标准指标体系,以此作为指导欧盟成员国进行农业生态环境补贴的纲领性文件。欧盟各成员国依据农业生态环境最低标准指标体系并结合其实际情况制订出符合本国国情的农业生态环境的最低标准指标体系。

#### 4. 农业补贴生态化法治保障机制之构建

中国农业生态补偿机制的构建和完善,一是取决于农业生态补偿法律法规的制定,使生态补偿依法实行;二取决于生态补偿资金的筹集,使其不仅能补偿生态建设者经济成本,而且可补偿其生态效益价值;三确立生态补偿的方式,科学计量效益价值和补偿标准,建立可行的价值实现机制。

##### 4.1. 重塑农业补贴支持农业可持续发展的基本理念

随着城市化工业化的推进,土地非农价值剧增,而农地农用收益所占农户收入比重日益降低甚至无

法维持农户的生活,“经济人”的自利性决定了农户不会看重无法给自己带来实质收益的粮食安全、生态保育等效益,相反却从比较利益考虑选择变更农地用途,或者在无法变更时选择抛荒;而另一方面,随着农地的日益稀少和人民生活水平的日益提高,社会大众却越来越看重农地的外部效益。日益凸显的农地“外部效益”问题成为影响农地利用决策的一个关键因素,若能够将其内部化——在可提高土地农用收入的前提下,农户就有诱因将农地维持农用;反之,若其不能纳入农户的生产决策考量,则农户的均衡产出将势必低于考虑社会效益下的均衡产出,严重时难免会有停止农业生产、将农地转作他用等有损社会福利的生产决策。因此,从社会利益最大化目标出发,必须通过农业补贴确保农地外部效益内部化的实现。农业补贴归根到底乃政府通过财政手段向某种农产品的生产、流通、贸易或某些居民提供转移支付,是一种国家财政的导向性支出,它通过对特定农产品的生产、流通和贸易活动的转移性支付,调节利益关系,从而实现特定的政策目标。中国实施农业补贴制度时日已久,不过原有的补贴机制建设基于对农业弱质性的扶持,承担补贴责任的地方政府往往视之作为一种负担,受补贴的农户也多视之作为一种恩惠,致使该制度在激励农地外部环境生态效益的产生上彰显不足。故要将均衡农户损益的理念引入农业补贴,让农业补贴承担起内部化农地外部效益的责任,亦即政府作为社会大众代理人,藉由补贴付给农户一笔享受其所提供外部效益的费用,并透过税收方式向社会大众收取,以此保障农地外部效益财产权的实现。当然,此种补贴机制建构需要政府对农地外部效益财产权的价值进行评估,但因缺乏可供参考的相关市场价格而存在一定困难。不过,当农地外部效益日益成为影响农地利用决策的重要因素,只有农地农用总净效益高于非农用时,限制农地农用的决策才是合理有效的。

##### 4.2. 重构优化农业补贴体系和标准

按照WTO《农业协议》框架,中国70%以上的原有农业补贴属于WTO协议要求削减的“黄箱补贴”,包括价格支持、营销贷款、面积补贴以及种子肥料等;而协议允许“免除削减义务”的“绿箱补贴”在中国补贴体系中所占比例很小,尤其是保险补贴、

休耕补贴、农业结构调整补贴等其他国家所广泛采用的补贴形式在中国几近空白；“蓝箱”政策补贴基本不存在。因此，中国农业补贴制度亟待优化结构：首先，坚持采取直补方式补贴农业经济产出价值。直接补贴属于 WTO “绿箱”措施，是农业补贴生态化的必然选择。其次，对于农业生产其他可用货币衡量的价值，包括生态价值、社会价值以及认识、道德和审美意义上的生产价值，可利用支付意愿评价方法得到其价值量大小，并以此为补贴标准，也可通过“绿箱”措施来实现。其中，对于耕地资源生态价值实现可采用农业生态补贴政策，以单位耕地平均生态价值量为基准，根据农用耕地面积大小进行补贴；其社会价值实现可采用农业生产者转业补贴，通过构建完善农村社会保障体系，并按照耕地资源社会价值量的大小为农民支付部分保险费用；关于耕地资源认识、道德和审美意义上的生产价值实现，可采用与生产不挂钩的收入补贴政策，对农民进行直接补贴。调整优化农业补贴结构的基本要求在于——按照 WTO 规则，逐步减少或取消“黄色补贴”，选择以“绿色补贴”为主的补贴措施；重视对农业基础设施建设补贴，加强以农田水利、道路建设等为核心的农业基础设施建设。针对目前中国农业补贴多在流通领域进行，有限的资金未得到高效配置，补贴利益往往被中间环节其他市场主体所侵蚀，补贴效率低下，要对补贴方式进行改进，变“暗补”为“明补”，将流通领域部分补贴转移到直接生产领域<sup>[7]</sup>。

#### 4.3. 构建完善农业生态补偿法律制度

无论是财政转移支付，还是市场机制或经济手段之各种补偿模式，都离不开立法的调整支持。其缘在于：一是对利益相关方的权利和义务进行约束；二是确保这种生态补偿的可持续性和稳定性；三是对生态服务的质量、生态服务的定价方式、补偿范围进行规制，最终形成较完整的法律框架。不过，国外极少有生态补偿专门立法的先例，大多是将生态补偿的理念融于资源环境相关立法中<sup>[8]</sup>。经过多年努力，中国在农业环境保护方面取得了某些进展，初步建立了环境资源保护法体系。目前，中国已出台环境保护法律 10 余部，颁布了有关环境与资源方面的行政法规 30 余部，许多法规和政策文件都明确了对生态保护与建

设的扶持、补偿要求及操作方法；相关法律条文对补偿范围、补偿主体、补偿对象、补偿方式以及补偿标准都做了相应的规定。但总体而言，中国农业生态环境补偿机制缺乏完善的法律依据是一大制约，农业生态补偿法律法规体系还相对薄弱，对各利益相关者权利义务责任的界定、对补偿内容、方式和标准的规定不明确。目前涉及生态保护和建设的法律法规都没有对利益主体做出明确的界定，大多数就国家、有关部门、各级政府、企事业单位、个人提出某些泛泛要求，强制性补偿要求少而资源补偿要求多。立法滞后于生态保护和建设发展，部分法规条例已难以适应新的体制变化和经济发展的需要，对新的生态问题和生态保护方式缺乏有效的法律支持。一些重要法规对生态保护和补偿的规范不到位。借鉴欧美等发达国家的经验，中国要出台农业生态补偿的专项法律法规，加快农业补贴的法制化进程，完善农业支持法律体系，改变既往仓促的政策措施，严格实行支出预算制度。在 WTO 规则框架下，还要着手研究制定有关农业保险、农业灾害、救助贫困地区援助、农业标准化等法律法规，健全农业支持法律体系，提高农民的组织化程度，帮助农民成为有市场竞争力的经营主体，解决反倾销、反补贴和保障措施纠纷中的诉讼主体资格问题<sup>[9]</sup>。

同时，也要提高农业法、农产品质量安全法等涉及农业环保条款的实效性和执行力，借鉴国际成功控制有机肥、化肥和农药面源污染的立法经验，建议制订专门的行政法规，同时建立引导农业清洁生产的技术规范，拟定新的化肥和农药管理规章，鼓励减少面源污染的化肥和有机肥的生产和使用；完善有机废弃物排放及无害化处理的法规，有效控制城乡污水排放和规模化养殖场牲畜粪尿。在有条件的地区对一些农作物实行农药、化肥限额使用政策，政府在“绿箱政策”范围内给予生产者适当的经济补偿，对因限额使用农药、化肥造成的农业产出减少，将对农业的支持与生态环保进行捆绑，逐步将偏重价格的农业补贴转化为农业污染治理或生态恢复性补贴。首先，对实行绿色补贴进行评估，在实行绿色补贴政策之前，财政部门联合农业部门要对绿色补贴代替既往农业补贴进行评估，如对财政补贴流向、收入风险及补贴数量等；对农民环保行动的影响，污染或生态损害情况、



纳税人负担情况进行综合评估。其次,设置一些强制性条件,要求受补贴农民自觉地检查他们的环保行为,协助有关机构对其所属农业生产区域的野生动植物资源(森林、植被等)情况进行定期调查,同时配合对土壤、水质、空气进行检测,限期向有关部门提交资源环境报告;政府再根据农民的环保实效情况,以此决定对农民是否给予补贴以及补贴多少;对环保表现出色的农户,除提供“绿色补贴”外,还可鼓励性减免农业的各项税费。

健全农业生态补偿制度及实施机制,是发达国家的普遍做法,符合WTO农业协议“绿箱”政策。中国要从国情出发,建立稳定的补偿资金来源渠道,明确补偿环节、补偿主体、补偿标准和补偿办法,形成有效激励的法律机制。一是建立完善鼓励节约农业资源和环保型产品使用的财税机制,充分运用好绿色补贴手段,推动有利于节约农业资源和保护农业生态环境的生产模式。二是对耕地保育,建立耕地质量档案,按照土壤肥力的提高幅度给农民合理的补贴,鼓励农民培肥地力;安排专项资金大力推广保护性耕作,开展受污染土地治理和修复,切实加强耕地质量建设。三是鼓励推广应用节肥、节药、节水等资源节约型和环境友好型技术,推行农业清洁生产,鼓励畜禽粪便的资源化利用,减少化肥、农药的过量使用,控制农业面源污染,防止未达标的工业废水排入江河,依法加大处罚力度,推行农村垃圾的集中处理,控制农村的点源污染<sup>[10]</sup>。四是针对森林、草原、湿地生态继续落实退耕还林(草)的扶持政策,巩固退耕还林还草的建设成果。按政策对公益林保护加大扶持,增强对森林资源的管护,加强林木的营造、抚育,不断提高森林覆盖率;继续实施草原围栏、人工草地、草地改良、饲草料基地等工程和项目建设,从政策上支持禁牧、休牧、跨区轮牧和牲畜舍饲养;加大对天然湿地保护的资金投入,防止天然湿地萎缩和消亡。五是依法加强物种资源保护,增加其资金投入力度,强化原位保护、异位保护和专利保护,防止生物物种资源的破坏和流失,保持生物物种多样性,为农业可持续发展奠定基础。

#### 4.4. 以农业环境保护为支点,建立长效的财政补偿投入机制

近些年来,中国实施积极的财政政策推动国债投

资重点投向农业基础设施建设和部分生态建设工程,在稳健的财政政策转型期,配合中国经济增长方式的转变,政府应以稳定的财政资金来源支持一些社会效益较好且有广阔国际市场前景的绿色农业产业项目和生态农业工程。

##### 4.4.1. 制定财政扶持农业环保的政策

财政对农业的支持不仅是资金投入,还包括政策诱导机制建设。首先,应科学规划可全面实施的现代农业发展战略。规划要以生态经济平衡作为优先考虑的原则,充分体现经济与社会的协调,人与自然的和谐发展。其次,应加大财政对农业生态环境改善与环境污染预防支持力度;鼓励绿色农产品生产、流通与消费的财政支持政策;支持农业生态工程建设与传统农业的绿化改造,积极发展生态农业;建立和完善生态建设、生物资源保护、环境污染防治等法律、法规和政策,并采取有力措施贯彻执行,使其能够真正起到绿色导向的作用。

##### 4.4.2. 提高财政农业环保支出地位,加大财政对绿色农业的投入

中国当前财政用于农业的支出主要有农林水利气象等部门事业费、农业基本建设、农业三项科技费用及农村救济费等项目。从农业支出占财政支出总额看,一直以来中国财政支农总额偏低,其中用于农业环保的投入更少,对绿色农业倾斜已远远不能适应绿色农业发展的需要。应单独安排相应的农业环保支出列入经常性预算,把每年增加的部分财政收入投入农业环保预算资金并保持一定增长比例,主要投向农业污染防治、环境监测、生态保护、天然林保护、退耕还林还草、农业环保管理事务、风沙荒漠治理等。通过政府直接投入资金,解决农业经济外部性问题,促进农村生态环境可持续发展<sup>[11]</sup>。

##### 4.4.3. 建议固化确定财政对农业环境保护的专项投入

一是中央对无公害和绿色农产品生产者要进行补贴。WTO农业协议中“绿箱”政策中对农业环境补贴规定:获得环境补贴的资格应确定为政府环境或保护计划的一部分。要安排无公害和绿色农产品专项建设资金,纳入年度财政预算。二是国家对目前农村改革工作重点之一的集体林权制度改革要加大转移支付力度,不能出现对农村公益性事业的建设采取的



是“中央点菜，地方买单”。三是在“生态税”没推出之前，可以考虑先推出“生态附加税”。四是设立国家生态补偿专项基金，为区域间协商建立生态补偿机制搭建平台，给予指导和协调——像东江源生态补偿问题涉及国家、赣粤两省及源区三县等多个层面地方责任主体。

#### 4.5. 健全农业生态补偿组织管理体系

补偿组织体系是由众多补偿主体、补偿对象及补偿途径等构成的复杂网络，只有补偿组织体系健全，才能使补偿金征收工作和补偿程序规范化。中国实践中虽有相应机构组织实施生态补偿工作，但均置于相关部门内部而缺乏独立的组织体系，导致部门工作负担加重，给生态工程的有效实施造成障碍。因此，首先要完善生态补偿组织体系——其包括补偿政策制定机构、补偿核算机构、补偿征收管理机构、补偿流通网络体系等，以解决补偿主体 - 依据 - 数量 - 形式 - 途径 - 征收与流通 - 使用 - 监管等诸环节问题，确保生态补偿有序开展。其次，充分通过市场化运作，确保以灵活方式筹集资金和实现补偿金扩增。生态补偿组织管理体系建设范畴主要包括：一是依据国情实际制订相应的农业环境质量评价指标体系和农业生态环境质量最低标准指标体系，提高农业生态补贴政策的可操作性和科学性；二是优化中国农业补贴体系结构，凸显环保功能，停止对化肥、农药和除草剂等农业生产资料生产厂商补贴并提高税率，对减用化肥、农药和除草剂而多用农家肥料、生物农药和机械(人工)除草的环保生产进行奖励；三是构建确保农业生态环境标准指标体系实施的激励机制。首先，设置奖励机制，农业补贴与农业生态环境的最低标准指标体系直接挂钩，农业生产经营者的活动须符合中国的农业生态环境的最低标准指标体系的要求才能获得全额的农业补贴。其次，设立惩罚措施。农业生产经营者申请农业生态补贴项目时必须做出承诺预期成果和保证措施，若不能达到最低标准要求则不能获得全额的农业补贴，出现弄虚作假行为则要受到严惩。最后，设置评估监督机制。各级地方政府每年对本地区农业生态建设进行绩效评价并向上级政府的监测委员会提交评估报告，中央监测委员会综合各级地方的评估报告形成全国农业生态建设绩效评估报告，通

过农业生态建设绩效评估报告对中国农业生态建设进行动态监测和管理<sup>[12]</sup>。

#### 4.6. 调整农业财政投资结构，通过“项目支持”提高补偿资金利用效率

改变农业补贴政策的导向，首要支持提高农业综合生产能力和农业结构调整，即主要通过加强农业基础设施建设、农业科技进步、农业综合开发、农业产业化经营和农产品质量安全体系建设，提高农业生产率和粮棉等主要农产品综合生产能力，提高农产品竞争能力；其次用于提高农民收入，减轻农民负担，通过直接补贴和间接补贴，增加农民收益，为确保补贴发放到农民手中，适当考虑引入第三方和农村金融机构的监控机制，并通过审计，防止补贴资金的挪用或克扣。

一是支持农业基础设施建设，夯实生态农业基础。政府应加强对农业生态基础设施建设，建立有效的农业防灾、救灾体系，提高绿色农业的综合生产能力，增强农业发展的后劲和活力，实现农业与农村经济的可持续发展。譬如加强以水利为重点的农业基础设施建设，加快大江、大河治理及大型灌溉水利设施的更新和配套工程建设；加快植树造林步伐，加强水土流失治理，实施天然林防护计划；加大对农村环境污染治理的力度，防止新污染源的产生。

二是加大对生态农业技术支持，转变农业增长方式。绿色农业生产按照生态规律进行农业资源的可持续性开发与保护，把经济发展与生态环境质量的提高、自然资源的保护与增值结合起来，追求两者统一与协调发展。现代生态农业技术具有正外部效应，使得企业没有投入的积极性，决定了政府是绿色农业技术的供给主体。政府应当直接投资绿色农业技术研发、应用和推广，建立绿色肥料、生物农药等绿色农业技术服务体系，并利用高新技术对生态环境及动植物生长建立长期绿色监测、预警预报及跟踪系统。财政应当发挥调控作用，采取多种形式特别是财政贴息引导社会资金流向生态农业。政府对绿色农业技术的资金和政策支持符合加入 WTO 后“绿箱政策”的要求，是打破绿色壁垒的重要手段<sup>[12]</sup>。

三是依托项目管理实施环境政策。依托建设项目，能够将有限的资金集中起来，走规模效益的道路，

这是发达国家农业环境保护的成功经验即有效做法。美国农业环境政策除了依靠环境法规强制性执行外，还通过大量的环境项目建设，将环保措施具体化，推动农民对环境的保护。如水质改善项目、自然保护区计划、农业资源保护项目、环境质量激励计划等<sup>[12]</sup>。目前，中国实施的生态建设补偿政策如退耕还林、退牧还草、农村能源建设等也是采用“项目支持”的形式，但实施成本太高，是在政府的逐级推动下进行的，并且还存在着资金分散、部门分割、重复建设和资源浪费等现象。因此，以后应当整合农业环境建设的各项资金，打破部门和地区界限，以项目建设为中心，在项目的运作方式上可将公益性补偿运作机制转变为利益性补偿机制，即政府提供生态建设的具体补偿政策，由各市场主体来具体实施，通过运用市场机制来提高生态建设补偿效率。

#### 4.7. 遵循分类补偿原则，明确不同的补偿对象、途径和方式，完善农业生态补偿的具体措施

借鉴国内外一般实践，农业生态补偿可选择的基本途径和方式包括：

##### 4.7.1. 政策补偿与技术补偿相结合

政策补偿即中央政府对省级政府、省级政府对市县级政府权利和机会补偿。受补偿者在被授权范围内，利用制定政策的优先权和优惠待遇，制定创新性的政策实施机制，促进发展并筹集资金。技术补偿是指中央和当地政府以技术扶持的形式对生态环境的综合防治给予支持。具体内容有：补偿主体开展技术服务，提供无偿技术咨询和指导，培训受补偿地区的技术人才和管理人才，提高受补偿者的生产技能、技术含量和组织管理水平。

##### 4.7.2. 连续补偿与一次性补偿相结合

目前的生态补偿政策(退耕退牧还林还草)之实施，很难在短期内实现生态环境恢复，而有一个循序渐进的过程。由于农牧民退还之后失去了部分或全部赖以生存的生产资料，为保障其维持基本生计的利益，使在项目实施初期至少在 8~10 年内，国家和地方政府要连续对项目实施主体进行补偿，以推动其生产经营方式转型。而对于一些生态环境特别恶劣，退还后失去了生存条件的农户，应实行“生态移民”安

置，其具体办法可以是一次性发给移民搬家费，再给予工作就业机会或分给承包地。

##### 4.7.3. 政府补偿和民间补偿相结合

政府补偿是由政府提供财政资金或实物进行的补偿。这是由政府生态环境恢复与建设的职责所决定的。政府补偿的实质是建立公共支付体系，其受付方为土地使用者、个人和公共资源的经营者，这种方式的好处是资金来源广泛而稳定，包括税收、发行债券和对生态环境受益方收费，但事实上，由于政府的财力有限，有必要把政府补偿与民间补偿结合起来。民间补偿通常是指在企业与企业之间、企业与农户之间自主建立的补偿机制，其补偿形式有使用费、转让费、土地出让费、成本分摊、低息信贷等。这种机制赖以存在的基础是生态环境服务价值的用户和提供者之间进行的广泛磋商，特点是汇集社会广大力量参与生态环境的重建。

##### 4.7.4. 社会补偿与区域自我补偿相结合

社会补偿包括除中央政府之外的各种形式的社会团体、区域外的政府部门等对生态环境治理的资助或补助。国家加大对生态环境综合治理补偿的宣传，提高公众参与意识，让全社会都关心生态环境综合治理，鼓励建立一些民间环保建设补偿组织，筹集社会资金投入环境建设中。自我补偿又称为区域内部补偿，即农户和牧户等遵循“循环经济”原理，树立保护环境可持续发展的理念，采用环境友好的新技术和生产模式，提高农业资源利用率，促进农业产业技术的升级换代，同时发展替代产业，增强区域自身“造血能力”，发展地方经济，建立环保补偿和地方经济发展的长效机制<sup>[13]</sup>。

完善农业生态补偿的具体措施包括：一是土地入社补贴。组建土地股份合作社是解决农户承包的土地高度分散化、自然田块人为分割化、人地变动矛盾日益尖锐化的重要途径，是促进农业结构调整和发展适度规模经营的重要前提，也是保护耕地、保护湿地、发挥农业生态功能的重要基础。二是农业适度规模经营补贴。开展农业适度规模经营是发展现代农业的必然选择，也是提高土地产出水平和农业生态效益的必然选择。不过要注意，该项补贴须直接补贴给生产者，即土地流入者，不宜补贴给土地流出者。三是无公害

和绿色农产品生产补贴。如针对某一级无公害农产品生产基地,按其实际生产面积给予生产者每年每亩100元补贴;针对某一级绿色食品生产基地,按其实际生产面积给予生产者每年每亩200元补贴。四是现代农业园区建设补贴。加强现代农业园区建设,不仅有利于提高农业生产水平,率先实现农业现代化,而且有利于大幅度提高农业观赏功能和生态功能。从2008年起,国家已经对规模型现代农业园区实行专项补贴。重点扶持的项目为:土地整理、低产田改造、农业排灌设施建设、田间机耕路建设、农业机械化、农产品注册商标、工业企业搬迁、多余农户拆迁等。五是恢复农业原生态和农耕文化的专项补贴。对于恢复农业原生态、发展农业旅游、举办农耕文化展示馆,展示农业传统生产方式等农耕文化修复工程,经有关部门批准立项的,给予一定数额的补贴和奖励。六是污染受损救助。凡在从事农业生产(种植业、水产业、养殖业),且符合产业政策的生产者,因受工业污染或者其他不明原因污染,造成经济损失的,由所在地环保部门会同农业部门进行损失评估,然后由农业生态补偿基金予以救助;待污染事故原因查明后,由环保部门对责任单位进行处罚,并将罚款收入充实农业生态补偿基金。

#### 4.8. 积极探索多元化的融资渠道

政府既是生态效益的主要购买者,又可利用市场机制使经营者获得利益。坚持以改革思路、用市场化手段,建立多元化投融资机制。譬如:1)加大拉动人们对生态服务的需求,抓住公众的支付意愿;2)加大对私人企业的激励,采取积极鼓励政策;3)加强同财政金融部门的联系,寻求专家帮助和技术支持;4)建立基金,寻求国外非政府组织的捐赠支持等。通过这些手段促使补偿主体多元化,补偿资金来源多样化,鼓励和支持社会资金投向农业生态建设。可以采用BOT的融资方式,其具体做法是:1)政府部门就某个基础设施项目与私人公司或项目公司签定特许协

议,授权承担项目投资、融资、建设、经营、维护并在一定期限内移交。在特许期内,项目的业主向项目的使用者收取适当的费用,特许期满后项目业主须将该项目无偿移交于政府部门。2)积极支持生态项目申报银行信贷、设备租赁融资和国家专项资金,发行企业债券和上市融资。政府通过财政贴息补助、延长项目经营权期限等政策,鼓励不同经济成份和各类投资主体,以独资、合资、承包、租赁、拍卖、股份制、股份合作制等不同形式参与农业生态环境建设。3)探索经营生态项目的企业将特许经营权、污水和垃圾处理收费权,林地、农田、草地使用权等作为抵押物进行抵押贷款。4)发行生态补偿基金彩票。

#### 参考文献 (References)

- [1] 中国 10%耕地遭重金属污染,年污染粮食可养活珠三角[N]. 南方日报, 2011-4-1.
- [2] 党银侠, 杨改河. 中国绿色农业制约因素分析与发展对策[J]. 西北农林科技大学学报, 2009, 4(6): 26-30.
- [3] 张梓太, 张乾红. 论中国农业发展机制的生态化——兼论农业与生态环境关系原理[URL], 2009. <http://www.riel.whu.edu.cn/article.asp?id=30290>
- [4] 刘渝, 杜江. 国外循环农业发展模式及启示[J]. 环境保护, 2010, 74(8): 74-76.
- [5] 从价格支持到环保补贴——欧盟农业生态补贴政策启示[N]. 农民日报, 2010-3-30. <http://www.farmer.com.cn>
- [6] 徐琦. 为生态补偿立法难在哪里?——记者对话中国政法大学教授王灿发[J]. 中国环境报, 2008. <http://www.hwcc.com.cn>
- [7] 王欧, 宋洪远. 建立农业生态补偿机制的探讨[J]. 农业经济问题, 2007, 27(7): 22-28.
- [8] 李长健, 黄岳文等. 新农村建设中农业补贴制度的反思与重构——以利益机制为视角[J]. 四川行政学院学报, 2007, 9(2): 77-80.
- [9] 赵霞, 吴芳卫. 上海建立农业生态补偿机制的探讨[J]. 上海农村经济, 2008, 27(7): 25-27.
- [10] 何要武. 中国农业补贴政策思考[URL], 2010. [www.npc.gov.cn](http://www.npc.gov.cn)
- [11] 李长健, 邵江婷等. 农民权益保护视角下的农业生态补偿法律研究[J]. 重庆科技学院学报, 2009, 30(2): 554-558.
- [12] 王金秀, 郑志冰. 促进生态农业发展的财政支出政策研究战略与管理[URL], 2010. <http://www.zgxcfx.com/>
- [13] 田甜, 田义文. 水资源生态补偿政策法规浅析[J]. 商业时代, 2008, 35: 64-65.