

土地征收中生态补偿缺失对农民权利的影响

杨永芳¹, 刘玉振¹, 艾少伟^{1,2}

(1. 河南大学环境与规划学院, 河南大学资源与环境研究所, 开封 475004; 2. 河南大学黄河文明与可持续发展研究中心, 开封 475001)

摘 要: 文章采用资料分析、理论分析的方法, 归纳总结了国内外土地征收补偿中都存在着生态补偿缺失的问题, 尤其是中国的征收补偿制度存在明显缺陷, 如补偿理论支持不足、补偿范围小、补偿额度低、补偿不到位等。这种制度缺陷不仅造成了大量的耕地流失, 同时也造成了农业生态环境的破坏, 直接影响了土地使用权人——农民的相关利益, 如土地被征收导致土地分割, 形成不经济的土地规模, 造成土地利用效率的损失, 降低了相邻土地的生产力, 影响了农民的相邻权。土地又是农民世代生存、繁衍、发展之所在, 是农民的基本生活保障和基本生活来源, 农民失去土地就意味着失去了生存和发展的基础, 影响了生存权和发展权。土地的资源属性表明, 土地征收必然涉及到土地利用的变化和生态环境因素的改变, 涉及到农民的环境权的保障。为此, 必须完善土地征收制度, 建立有效的市场化运作手段, 通过对农地生态价值的正确评估, 公平、合理的补偿失地农民的损失, 以实现社会公平、和谐。

关 键 词: 生态补偿; 土地征收; 生存权

土地征收补偿问题是土地征收过程中各种利益主体(国家、集体、个人)普遍关注的问题, 如补偿原则、补偿制度、补偿范围等, 世界各国差异很大, 但对于土地征收后土地覆被变化所引起的外部性问题, 以及土地征收后的生态恢复和补偿问题没有在任何国家的补偿制度中得到明确的体现。然而, 土地转换后的生态问题是客观存在且不容置疑的, 生态补偿应列入征收补偿范围也成为一种必需和一个不能回避的问题。另一方面, 我国在现行土地征收制度中的生态补偿缺失已经严重影响了农民的相关权利, 成为农村“三农”问题的重要方面。

对于生态补偿, 国内外至今争议很多。20 世纪 90 年代后期以来, 生态补偿则更多地指对生态环境保护、建设者的一种利益驱动机制、激励机制和协调机制^[1]。尽管生态补偿的定义没有统一, 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、持续性的开发、利用和建设, 从而达到经济发展与保护生态平衡协调, 促进可持续发展的最终目标。

本文在总结学者们对土地征收补偿的众多研究基础上, 提出生态补偿是对土地的重要资源价值

体现, 是土地征收补偿的客观内容之一, 认为在我国现行土地征收补偿制度中, 还原生态补偿应该是解决土地征收后长远可持续发展的根本出路。

1 国内外现行征地补偿制度及其理论中的生态补偿缺失

1.1 国内外现行征地补偿制度中的生态补偿缺失

征地补偿是各国通行的协调征地中私益与公益冲突的基本制度, 是对国家侵犯个人权益或团体权益的救济途径。虽然世界上许多国家都确立了征地补偿制度, 但由于政治、经济、历史等具体国情的不同, 土地所有权制度和社会现行政治体制的差异也有诸多不同。所以征地补偿的范围和原则也不同, 可分为完全补偿原则和部分补偿原则。

西方发达国家大都实行完全或相当补偿的原则^[2], 即当国家为了公共利益的需要必须征收私有土地时, 国家根据受损利益的性质、范围、程度、价值等因素进行综合考察, 并给予全额补偿。其补偿范围主要包括土地补偿、地上物补偿、搬迁费、邻接地损失补偿、离职者或失业者补偿、间接可得利益

收稿日期: 2007-10; 修订日期: 2007-12.

基金项目: 河南大学 2007 年度人文社科重点项目、河南大学资源与环境研究所年度项目部分成果。

作者简介: 杨永芳 (1964-), 女, 河南人, 副教授, 主要从事土地法学、环境法学的教学与研究工作。E-mail: yyfnp@henu.edu.cn

表 1 部分国家、地区的征地补偿范围和标准

Tab.1 The scope and standard of land compensation in different countries/regions

国家或地区	征地补偿范围	补偿标准
美国	土地补偿, 相邻地补偿, 经营者损失补偿	以土地现有价和可预期的未来价值
英国	土地(包括建筑物), 残余地的分割和损害, 租赁权损失, 迁移费、经营损失等补偿	征收时市场价格和合理的上涨价
德国	土地和其他标的物的权利损失、营业损失、征收物上的一切附带损失补偿	土地和被征收物征收当日的转移价值或市场价值, 或在土地上投资可获得的同等收益价值
日本	土地补偿、残余地、通损补偿、离职者补偿、少数残存者和事业损失补偿	残余地上新建、增建或改进等所必须的费用和市场价格
韩国	土地补偿、残余地补偿、迁移费和其他补偿和其他损失	按公示地价、法定价格
新加坡	土地补偿、残余地补偿、财产补偿、迁移费和动乱补偿、所有权的重新确认补偿	市场价格、或纳税申报价格
中国香港	法定土地补偿地役权及临时占有权补偿、特惠和其他补偿, 其他津贴	市场价格
中国台湾 地区	土地补偿、改良物补偿、改良物迁移补偿、连接地损失补偿、残地征收补偿	市场价格

资料来源:邢可霞,王青立(2007);高彤,张姝影(2006);郭广荣等(2005)等。

损失补偿等 6 大项。而补偿标准则可以概括为市场价格标准和法定价格标准(见表 1)。显然,这六项补偿中对土地改变用途后的生态损益补偿也没有提及,最起码没有将其纳入到法定价格标准或市场价格之中。

我国实行的是部分补偿原则,即当国家为了公共利益的需要必须征收个人或团体的私有土地而给其合法权益造成损害时,国家针对具体损害给予相对人一定的补偿。其显著特点是征地补偿数额与土地所有者权益的价值不相等,往往低于被征土地的市场价格。根据我国《土地管理法》第 47 条规定,我国征收土地是按照被征收土地的原用途给予补偿的。征收耕地的补偿费用仅包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费等,与发达国家相比,中国的征地补偿涵盖的范围明显较小。另外,补偿金额是基于农地收益计算的,不能准确反映农地转为非农用地的预期收益,而且,相对于土地的增值潜力,土地补偿费远远低于土地出让价格(一般占土地出让价格的 10%~20%),属于低价征收,没有以市场决定地价。尽管近年来,随着法律制度的不断完善,中国的征地补偿额度有所提高,但补偿数额仍然较低。从生态补偿与征地的关系看,征地是一种政府行政行为,这种行政行为的后果,不仅改变了土地的资产价值,同时,也改变了土地的资源价值。根据生态补偿的定义,这种政府行政行为使大量的土地资源改变用途,不仅数量逐

渐减少,而且,作为资源的生态价值也往往受到损害而不断减少,因此,有必要对这种政府行政行为进行收费^[3]。

1.2 征地生态补偿的理论缺失

土地征收补偿的理论基础应为资源效用价值理论、生态位理论和外部性等理论,且以“受益者负担”为原则。近年来,在征收补偿理论研究方面,理论界就土地征收中农民土地权益遭受侵害的经济学原因、历史原因、政策和制度原因等进行了多方面的探讨,并提出不少建设性意见^[4-9]。如有关传统体制对农民基本权利的习惯性忽视导致的现行征地补偿严重背离了附着在土地上的农民基本权利的研究,对传统体制对城乡生活水平差异的默认和现行征地补偿制度没有充分考虑征地对失地农民生产、生活方式所产生深刻影响的研究等。但以上的研究都不涉及征地生态补偿的内容。

另一方面,在土地生态价值及其损失研究方面,目前的重点和热点主要集中耕地转型与土地整理、农地的外溢效应、土地的集约利用、土地资源的生态安全研究、农地生态系统服务功能及价值等方面^[10-19]。但这些涉及生态系统服务价值评估的研究都没有对土地征收后土地利用/土地覆被变化而引起的土地生态功能的变化作为研究对象,没有针对征地生态补偿提出合理的补偿机制和补偿方式。而土地的双重属性——资产属性和资源属性又是客

观存在的,作为环境资源,土地生态系统拥有生态服务价值,这是农地价值的一个本质属性,这一重要内容的缺失恰恰反映了现行征地补偿制度的深层缺陷。

2 生态补偿缺失所造成土地损益后果

2.1 绿地流失和生态环境破坏

在现代化和快速城市化过程中,占世界人口近1/5的中国,土地资源尤其稀缺,然而现在和未来的5~10年,是我国经济和社会发展的重要时期。经济和社会的发展必然对耕地产生大量的需求,这仍意味着我们有限的耕地资源在大面积锐减,意味着大量农地被征收并改变其用途,意味着耕地原有价值的完全丧失,特别是对人类生活环境密切相关的生态服务价值的丧失,且这种损失是长期的、不可逆转的。

由于耕地是一种人工——自然生态复合系统,它不但具有生产功能和生活功能,同时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、维护生物多样性和净化环境等生态环境功能。耕地被征以后,其农产品生产、生活功能(表现为直接利用价值)不但随之不复存在,其作为绿地的生态环境功能(表现为间接利用价值)也因耕地的不断减少而流失。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。

然而,尽管客观存在的农地价值在农地的大量征收和非农化建设中丧失殆尽,但征收者和使用者却没有为土地资源的生态服务价值付出任何成本,原土地使用者也因其与政府的不对称地位而丧失发言权,没有得到为保护土地资源和环境而应得的任何补偿即生态补偿,这显然是不公平的。

2.2 对征地后残留地和相邻土地的影响

土地被征后,残留地和相邻土地受损极易被人忽视。比如,土地被征收可能导致土地分割,形成不经济的土地规模,造成土地利用效率的损失;被征收土地的新用途也可能降低相邻土地的生产力。根据马建华等人对铁路、高速公路、街道等两侧进行的环境监测显示,铁路、高速公路、街道两侧都存在噪声污染、空气污染、土壤污染和地下水污染^[20-21],

直接或间接的损害生态环境功能,降低农作物的产量,额外增加农地的投入成本。且这种损害是长期的、持续的,不是土地价值的短期损益所能表达的,这是土地利用的外部负效应,而我们的土地法、环境法和其他法律制度都未对此作出应有的回应,现行征地补偿标准中也未包含此项内容。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,势必导致农户的相邻权、发展权、环境权的侵害。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方面,并不具有很强的现实可操作性。

3 征地中生态补偿缺失对农民权利的影响

土地是一种特殊财产和资源,具有使用效果的外部性和公益性,一个人和单位在其自己土地上的活动往往会影响其周围的环境和土地。在封建社会,由于经济的不发达,科学文化的落后,土地の利用主要是农业生产,人们便把土地单纯看作是劳动的对象,物产的泉源。人对土地一旦占有,便有无限制的使用权、支配权,法律为了保护权利,便赋予土地所有权。于是人与土地的关系便简单地被认为具有一种权属关系。随着人在社会经济上的相互依存关系日益加深,土地上的群体活动和共同利益取代了作为私有财产的个人活动和利益,因此,无论是土地私有制社会或土地公有制社会,都逐渐确立土地是社会公共财富的观念。为防止土地所有权人滥用地权,破坏土地资源,在法律上已从调整土地的权属关系的地权限制,转向关注土地与人类社会生存和发展的关系。所以,农民基于土地上的权利除了基本的权属关系外,还包含生存权、发展权和环境权。

3.1 征地中生态补偿缺失对农民生存权的影响

农地承包经营之后,土地对于农民,不仅仅是一种生活保障,而是他们所拥有的全部生产资料,农户的主要生活、生产活动都是围绕土地而开展

的。对农民而言,土地是农民世代生存、繁衍、发展之所在,尤其是农地,是农民的基本生活保障和基本生活来源,更是一种福利。农民一旦失去土地,重新就业非常困难,云南调查表明,高达 24.6%的失地农村劳动力处于“赋闲在家”的状况^[22],而且,农民科学文化素质不高,失地后就业质量不高,隐性失业和半失业现象严重,这意味着失去了生存基础。

《土地管理法》虽然没有明确规定征地补偿的具体标准,但从该法第 47 条第 6 款的规定可以看出,我国法律确定的最低补偿标准是“不低于原有生活水平”。该款规定:“土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征收前 3 年平均年产值的 30 倍。”农民丧失土地的代价仅仅是“保持原有生活水平”,这既不符合社会发展规律,也和构建和谐社会、实现小康目标的国家政策相悖离,何况这种原有生活水平的保障没有年限规定,也就是说失去土地后的农民未来的生活问题在法律上并未获得保障,这对于低技能的农民来说是不公平的^[23]。

3.2 征地中生态补偿缺失对农民发展权的影响

自建国以来,由于我国一直推行“城乡二元”的非均衡经济发展政策,依靠工农业产品剪刀差来实现农业支持工业、农村支持城市,形成同是“国家公民”而权利不等的农民和市民的差异,占 70%的农民被排斥在社会保障体系之外,这样,对于农民来说,土地成为其生存和发展的主要保障,农民对土地的依赖更加严重,其发展权与土地密切相关。20 世纪 80 年代农民农业收入占纯收入的比重高达 70%以上,90 年代这一比重快速下降,但仍占 60%,目前仅占 50%左右,但我国仍有 3/4 的农户是纯农户或以农业为主的兼业户,他们收入的主要来源仍然是农业,特别是中西部地区的广大农户,来自农业的收入高达 60%以上^[24]。如在河南卫辉,94 年农业收入仍占家庭全部收入的 78%^[25],可见,土地对于农民来说具有重要的保障功能和归依功能。对于农村经济来说,土地对农村社会稳定和经济发展产生着广泛而深刻的潜在影响,据信访部门统计,目前全国上访案件中,有 70%以上来自于失地农民,全国的重大经济案件中,60%涉及土地问题^[26]。

农民土地被征收后往往成为失地农民,同时也失去了农民的身份和对土地的福利绩效^[27],大量失地农民不得不大量涌入城市,成为城市边缘异样的风景^[28]。由于现有的城乡分割的二元户籍制度,使失

地农民在城市面临着劳动就业、技能培训、子女教育、社会保障等方面的差异,加上农民本身受教育机会有限,农业劳动力平均受教育程度仅有 5.79 年,具备科学素养者仅占农村居民的 0.4%^[29],缺乏应有的技术水平。所以,失去土地对于农民来说,不仅仅失去了土地发展权,同时也失去了农民自身的发展权。

3.3 征地中生态补偿缺失对农民环境权的影响

环境权是任何一个公民、集体都拥有的享有优美环境的资格和权利,土地征收,必然要涉及到土地利用的变化和生态环境因素的改变,涉及到农民的环境知情权、土地资源开发利用权、土地资源环境管理权、监督权、土地资源开发的参与权和求偿权等项权利的保障问题。尽管国家从农民手中获得土地也是为公共利益或社会发展的需要,农民也必须为公共利益作出让步和牺牲,但是,农民所拥有的诸多权利和利益,都是以土地为载体的,失去土地就意味着失去了这些权利和利益存在的基础和现实条件,导致这些权利和利益的损害和流失,为了保障农民的权益不受损害,依据公平原则、受益者补偿原则,应该给农民以公正、合理的补偿。

4 实现我国土地征收中生态补偿建议

通过以上的分析可以看出,要建立公正合理的征地补偿制度,就必须在征地补偿中增添生态补偿的内容。这是一个关系多方面、多层次、多角度的系统工程,有许多工作亟待开辟和落实。首先,从观念层面上要树立对农地生态价值的认识,明确生态系统的自然、社会、经济等价值,明确保护生态环境是人类共同责任。征地补偿是一个系统工程,它涉及到土地的所有者、使用者、管理者及受益者,因此,全体社会成员、政府、投资者和农户都应该关注被征农地的生态价值。政府及工作人员享有国家的公共权力,是生态补偿的直接操作和运作者,对生态补偿问题的认识及提高显得更为重要和迫切,投资者是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观念植入到生产过程中去;农户是征地行为的直接受害者,也要转变观念,捍卫自身最大的利益。

其次,要加强征地生态补偿的理论和生态补偿标准研究。要在理论上厘清生态服务的提供者和消费者之间的经济利益关系,区分失地者和用地者的生态责任。尤其亟需建立农地生态补偿评价指标及其生态补偿标准体系。可以根据被征农地生态系统所提供的生态服务功能价值,或者根据被征农地生态系统类型转换的机会成本(或恢复成本)来对被征农地进行定价。也可以采取“意愿价值评估法(CVM)”,对征收前的农地及征收后土地覆被发生显著变化的土地分别进行生态价值估算,通过计量分析手段揭示影响评估价值的过程变量和主要因素,确定补偿标准,或者对农地生态环境质量引入生态补偿指数进行综合评价,进而提出生态补偿资金的分配方法^[30]。在此基础上,根据补偿者的承受能力和受偿者的受偿效果,制定合理的补偿标准。

第三,要建立完善的征地生态补偿制度。要解决生态补偿在征地补偿中的利益冲突,就必须对现行的征地补偿制度进行完善。在对生态补偿利益冲突的制度协调中,法律制度是其中核心的内容之一,建立和完善征地生态补偿的法律制度,可以有效降低政策协调、经济协调、观念协调的主观随意性和变动性,最大限度的保持利益平衡和社会稳定。目前由于技术的原因,土地的生态价值还难以准确量化,耕地转换后的外部经济性也很难被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等进行征地的宏观调控等手段,保护失地农民的权益。同时要建立和完善农村社会保障体系,针对不同年龄段的被征地农民,实行多渠道、多形式安置补偿,包括就业培训或公共医疗保障等。对于补偿方式,除传统的征地资金补偿外,生态补偿可以从实物补偿、智力补偿、政策补偿等方面做起,减缓农民在土地征收过程中生活质量的下降,促进环境、经济、社会的和谐发展。

第四,多渠道筹措征地生态补偿的资金来源。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,而应按“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。一方面,随着市场经济体制的不断健全,可以尝试采用市场化的运作手段来推行征地制度改革,明晰土地的财产价值和生态价值,推行土地股份制、年租制或发行土地债券等,实行征地生态

补偿的市场化运作。另一方面,可以建立征地补偿金制度,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收者和投资使用者收取经济补偿,并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。由于土地的资源属性决定其许多功能和服务具有公共物品的性质,土地覆被变化中的外部性很难内部化,在补偿过程中,无法把邻地的不经济性纳入到补偿范围。因此,要依靠政府建立不同层次的补偿金制度,拓展实现补偿的有效途径。

5 结论

尽管我国现行征地补偿制度中生态补偿的缺失存在对农民的利益重视程度不够,但随着社会经济的发展,土地法律体系的不断完善,权利制度的不断明晰,以及对土地资源价值的进一步认识,土地征收补偿制度,不仅要失地农民进行公平、公正、合理的土地财产价值补偿,也会逐渐重视对土地的资源价值、生态价值、发展价值的补偿,这不仅关系到土地资源的现实开发、利用和持续发展问题,而且也关系到土地资源以及与土地密切相关的农民、农户的生产、生活及代际发展的问题,这是我国未来的政策、制度和法律都不可忽视的重要问题,而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。因此,对征地生态补偿进行理论探析,有助于解决土地补偿实践中的重大问题,并为此提供理论依据。

参考文献

- [1] 毛显强等.生态补偿的理论探讨.中国人口·资源与环境,2002,2(4):38-42.
- [2] 高彤,张姝影.国际生态补偿政策对中国的借鉴意义.环境保护,2006,(10):71-76.
- [3] 郇永昌.农地收益体制分配体制变革的法学分析.山西大学学报(哲社版),2006,29(1):42-47.
- [4] 任浩,郝晋珉.剪刀差对农地价格的影响.中国土地科学,2003,(3):38-43.
- [5] 黄祖辉等.农民收入问题:基于结构和制度层面的探析.中国人口科学,2002,(4):18-22.
- [6] 牛若峰.农民集体所有土地非农转移中的产权利益问题.现代经济探讨,2003,(12):8-10.
- [7] 钱忠好.土地征收:均衡与非均衡——对现行中国土地征收制度的经济分析.管理世界,2004,(12):51-53.

- [8] 周其仁. 农地征用垄断不经济. 中国改革, 2001, (12): 28~29.
- [9] 蒋省三, 刘守英. 让农民以土地权利参与工业化. 政策, 2003, (7): 54~56.
- [10] 王 欧, 宋洪远. 建立农业生态补偿机制的探讨. 农业经济问题, 2005, (6): 22~28.
- [11] 龙花楼, 李秀彬. 中国耕地的转型与土地整理: 研究进展与框架. 地理科学进展, 2006, 25 (5): 67~76.
- [12] 邵晓梅, 刘 庆, 张衍毓. 土地集约利用的研究进展及展望. 地理科学进展, 2006, 25 (2): 85~94.
- [13] 张虹波, 刘黎明. 土地资源的生态安全研究. 地理科学进展, 2006, 25 (5): 76~85.
- [14] 蔡运龙, 霍雅勤. 中国耕地价值重建方法与案例研究. 地理学报, 2006, 61 (10): 1084~1092.
- [15] 陈百明. 区域土地可持续利用指标体系框架的构建与评价. 地理科学进展, 2002, 21 (3): 204~215.
- [16] 孙海兵, 张安录. 论农地的外部效益与补偿. 生态经济, 2006, (4): 66~68.
- [17] 杨光梅, 李文华, 闵庆文. 生态系统服务价值评估研究进展. 生态学报, 2006, 26 (1): 206~212.
- [18] 陈仲新, 张时新. 中国生态系统效益的价值. 科学通报, 2000, 45 (1): 18~23.
- [19] Costanza R, D'Arge R, de Groot R, et al. The value of the world's ecosystem services and natural capital. Nature, 1997, 387: 253~260.
- [20] 宋 博, 马建华. 开封市土壤动物及对土地污染的响应. 土壤学报, 2007, 44(3): 529~535.
- [21] 马建华. 开封市区道路交通噪声污染的现状与对策. 洛阳师范学院学报, 2006, 12 (2): 135~138.
- [22] 陈湘满, 何 灵. 当前我国农村土地征收中存在的问题与制度改革. 经济界, 2006, (6): 76~79.
- [23] 王海滨. 以生态服务的价值观浅析生态补偿和生态资产经营. 中国生态农业学报, 2007, 15 (3): 183~186.
- [24] 陈 艳, 叶 慧, 王雅鹏. 农民农业收入增长影响因素途径分析. 商业研究, 2005, (23):
- [25] 霍雅勤, 蔡运龙. 耕地资源价值的评价与重建. 干旱区资源与环境, 2003, 17 (5): 81~85.
- [26] 王宗廷. 生态补偿的法律蕴含. 探索与争鸣, 2005, (6): 111.
- [27] 龚启圣, 刘守英. 农民对土地产权的意愿及其对新政策的反应. 中国农村观察, 1998, (2): 18~25.
- [28] 薛刚凌, 王霁霞. 土地征收补偿制度研究. 政法论坛 (中国政法大学学报), 2005, 23 (2): 86~94.
- [29] 牛若峰. 中国的“三农”问题: 回顾与反思. 古今农业, 2003, (4): 1~11.
- [30] 徐海岚, 阮建军. 杭州市流域生态补偿方法研究. 生态建设补偿机制与政策设计研讨会报告, 2007.4.

A Study of the Influence to the Farmers' Rights in Land Acquisition Because of the Loss of Ecological Compensation

YANG Yongfang¹, LIU Yuzhen¹, AI Shaowei^{1,2}

(1. College of Environment and Planning of Henan University, Institute of Natural Resource and Environment Science Research, Henan University, Kaifeng 475004;

2. Key Research Institute of Yellow River Civilization and Sustainable Development, Kaifeng 475001)

Abstract: In this paper, data analysis and theoretical analysis were used to summarize some issues on loss of ecological compensation in the land acquisition compensation both in China and abroad, and especially the obvious deficiencies of the compensation system of China, such as inadequacy support for compensation theory, the small scope of compensation, lower compensation, amount of compensation which is not in place, and so on. Such system defects cause not only the loss of large amount of farmland, but also the influence to the ecological environment of agriculture, and directly violate the land use rights of farmers, such as land division resulted from land acquisition,

the formation of the scale ineconomic land, the loss of land - use efficiency, decrease in productivity of the adjacent land, and violation of the farmers' neighboring rights. Land is the base for the farmers to survive, multiply and develop from generation to generation. At the same time, land is the basic livelihood guarantee of farmers and the basic sources of livelihood. The farmers losing lands means losing the basis of survival and development and losing their rights to survival and development. Attributes of the land resources indicate that land acquisition must involve the change of land use and the ecological environment factors and guarantee the farmers' environmental rights. Therefore, we must improve the land acquisition system and establish an effective means of market operation in order to achieve social justice and harmony through the correct assessment of ecological value of agricultural lands to compensate for the loss of landless farmers fairly and reasonably.

Key words :ecological compensation ;land requisitioning ;survival rights ;developmental rights