

宁夏大学

硕士学位论文

生态移民行政补偿研究--以宁夏为例

姓名：马玉凤

申请学位级别：硕士

专业：法学理论

指导教师：马云雁

201205



摘 要

西部地区自然生态极端脆弱,容易受到外界干扰产生不可逆环境退化。该地区水土流失、沙漠化、草原退化、生物多样性减少、水资源短缺以及沙尘暴频繁发生等,表明生态环境恶化很严重。生态移民工程的实施无疑是改善生态环境、提高移民生产和生活水平的有效方法。在生态移民过程中移民们为了公共利益,失去了祖祖辈辈赖以生存的土地,原有的生产和生活方式也随之发生了改变,财产蒙受了一定的经济损失。为了使生态移民的权益得到很好的保障和恢复,生态移民行政补偿制度就显得尤为重要。目前我国行政补偿涉及的领域较为宽泛,但在不少领域仍然存在立法空白的弊端。由于生态移民行政补偿立法的缺失,导致政策调整的倾向非常明显,政策变动随意、缺乏稳定性,使生态移民的合法权益缺乏长效稳定的保护。生态移民行政补偿在实际操作中存在很多问题,如生态移民行政补偿的原则不明确、补偿标准过低、补偿期限短、程序规定匮乏、缺乏相应的救济途径等,本文通过对生态移民行政补偿的现状进行分析,深入分析了生态移民行政补偿过程中存在问题的原因,在此基础上提出了完善生态移民行政补偿的对策。

关键词: 生态移民, 行政补偿, 完善对策

Abstract

The China's western region's natural ecological is extremely fragile, and is vulnerable to the external interference and leads to irreversible environmental degradation. This area's water and soil loss, desertification, grassland degradation, biodiversity decrease, water shortages and sandstorms occurred frequently, which show that the ecological environment is worsening very serious. Ecological immigrant project implementation is undoubtedly improve the ecological environment, improve the level of production and make the immigrants' life method effective. In the process of ecological migration, immigrants lost their lifetimes' survival land, the original production and way of life changed, suffered the loss of certain economic property for the public's interest. In order to protect and recover the ecological immigrant rights, the restoration of the ecological emigration administrative compensation system is particularly important. At present, our country's administration compensates spans but still exists in many fields have blank legislation. Because of the lack of the ecological emigration administrative compensation legislation, which lead to the tendency of policy adjustment very apparent, policy change at will, lack of stability, and make the legal rights of the ecological emigration lack of long-term, stable protection. The ecological emigration administrative compensation in practice has lots of problems, such as the principle of the ecological immigrant administrative compensation is not clear, the standard of compensation is low, the time of compensation program is short, and lack of corresponding provisions relief way and so on. This article mainly through the analysis of ecological emigration administrative compensation, and deep analysis of the ecological immigrant administrative compensation problem's causes, and puts forward the countermeasures of ecological migration administrative compensation on this basis.

Key words: Ecological migration, Executive compensation, Improvement measure

第一章 导论

第一节 生态移民概述

一、生态移民的起源和发展

(一) 生态移民的起源

中国历史上就有移民活动。如早在汉代就向内蒙古河套地区进行过移民,明代土默川地区移民开垦,清代的“移民实际”,民国时期的绥西开垦等。20世纪60—80年代知识青年上山下乡、水利工程建设的库区移民,“八七扶贫攻坚计划”中的异地安置等都属于移民的范畴。但是,这些移民主要出于政治、经济和军事目的,对生态环境保护考虑不多,并不是严格意义上的生态移民。

按照消除贫困、发展经济和保护生态环境为目的来衡量的话,中国的生态移民可以说是源自于易地扶贫(异地扶贫)。中国的易地扶贫工作始于20世纪80年代的“三西”(宁夏西海固地区、甘肃以定西为代表的中部干旱地区、河西走廊地区)农业建设计划,针对当时的宁夏、甘肃部分地区植被破坏、生态环境恶化、群众生活困难的状况,1983年中国政府开始实施为期10年的“三西”农业建设计划,每年拨专款2亿元,进行区域综合性扶贫开发,试行吊庄移民,提出移民,提出“三年停止破坏,五年解决温饱,两年巩固提高”的目标。^①1992年,国务院决定将“三西”地区农业建设计划再延长10年,以支持“三西”地区进一步发展。据初步统计,从1983—1997年,甘肃共移民48万多人。^②

(二) 生态移民的发展

我国从1994年开始实施“八七扶贫攻坚计划”,随着该计划的实施易地扶贫也得以推进。很多省(区)都进行了以保护生态环境以及脱贫致富为目的的生态移民(易地扶贫)试点,尤其是宁夏、内蒙古、云南、贵州等自然条件较差、贫困率较高的省(区),生态移民工作走在前面。1996年以来,广东、湖北、江西、陕西、吉林、山西、辽宁等省份也将生态移民纳入扶贫计划。

宁夏是中国最早开展生态移民的省(区)之一。1983年宁夏回族自治区党委、政府就制定了“以川济山、山川共济”的扶贫开发政策,按照群众自愿原则,采取吊庄的形式,动员南部山区部分生产、生活条件比较落后地区的贫困群众,到引黄灌区有灌溉条件的荒山上进行开发性生产,创建新的家园。宁夏又是中国实施易地扶贫搬迁试点省(区)之一,计划“十二五”期间实施生态移民35万人。

从20世纪90年代开始,内蒙古出现了真正意义上的生态移民。生态移民工程以盟(市)级为基本规划部门,以旗(县)为承办法人实施。“十五”期间,内蒙古自治区计划移民65万人,其中从牧区移民28.3万人。按项目类型分,从缺乏生存条件的贫困地区移民40万人,从生态建设项目区搬迁移民25万人。^③

^①苏明.我国财税扶贫政策运用的现状问题与对策[J].湖北财税,2001(7).

^②刘亚桥,杨军.甘肃扶贫开发模式的回顾与探讨[J].甘肃理论学刊,2004(5).

^③色音,张继焦.生态移民的环境社会学研究[M].北京:民族出版社,2009:9.

广西是 20 世纪 90 年代运用移民方式扶贫的代表之一。1993 年广西壮族自治区政府决定对自然环境恶劣、资源贫乏、长期扶持难以脱贫与发展的大石山区群众实行移民搬迁异地安置, 重建家园。据不完全统计, 1993—2000 年, 广西共建成异地安置场所 267 个, 居民点 1167 个, 完成安置农户 5 万户, 近 23 万人, 基本解决了他们的脱贫和发展问题。^①广西还制定了新一轮的异地安置计划, 计划到 2010 年, 集中力量对生活在自然条件特别恶劣、资源特别贫乏, 生活条件差和人均耕地不足 0.3 亩, 以及受地质灾害影响严重地区的 21 万人实施异地移民。^②

辽宁自 1999 年开始实施移民扶贫工程, 已累计实施移民扶贫 1 万多户 3.4 万人, 对解决偏远山区贫困农民温饱、脱贫致富, 改善生态环境起着重要作用。

总之, 生态移民(易地扶贫)的案例不胜枚举。尽管生态移民工作仍处于试点、探索之中, 还有许多问题需要研究, 但是, 从近年来开展生态移民试点所取得的成就看, 生态移民对于缓解西部地区的贫困、改善生态环境发挥了十分重要的作用。预计未来 15—20 年, 中国将继续把生态移民作为宏观性扶贫和保护生态环境的双赢战略实施。

二、生态移民的概念界定

移民是指超过一定空间距离移居的人群, 在我国早已有之。生态移民是由于每况愈下的生态环境问题而实行的移民, 它是近十多年才出现的。国际上最初对生态移民的定义有以下两种含义: 一种是指因自然灾害而引起的移民, 尤指中亚一些国家以前进行的移民;^③另一种是指“生物在空间的重新分布过程”, 是进化生物学上的概念, 即迁移。^④在中国, 生态移民的概念多见于学术论文中, 但至今尚没有一个权威性的界定, 对于生态移民的研究也处在初级阶段。国内不同学者对生态移民概念的界定, 有着不同的理解和角度。

“生态移民”一词最早出现在 1993 年的一篇对三峡移民的研究文献中。2000 年以后, “生态移民”概念才被人们多次重新提起。为保护生态, “神农架首创生态移民”, 5000 多位农民“自愿”将家园让给日益增多的野生动植物。王培先最早给“生态移民”进行了初步的定义, 认为生态移民是指将生活在生态环境脆弱地区的居民迁移出去, 从而逐步缓解人口对脆弱生态环境的压力, 并将生态移民与小城镇建设联系起来。^⑤其后, 更多的学者对“生态移民”概念进行了界定。

葛根高娃和乌云巴图认为, 随着日益恶化的生态环境问题, 生态移民作为一种经济行为而出现。但其内涵和外延却不只局限于经济行为。生态移民的实质则是人与自然环境的关系协调问题。^⑥池永明认为, 生态移民则是指在生态系统中, 随着生态环境的不断恶化, 人类为了保持生态系统内部各个要素的相对平衡, 而主动调整其与自然环境、资源之间的关系, 所进行的人口迁移。^⑦陈智和李笑春等则认为, 生态移民概念具有目的层面和致因层面两个层面含义, 目的层面是指生态移民的目的是为了改善和保护生态环境, 并使移民的生产生活水平得以提高。在生态移民工

^①方兵. 提升广西扶贫移民层次, 保护大石山区生态环境[J]. 改革与战略, 2004(6):18.

^②陆远发. 迁得出、稳得住、富得起[J]. 老区建设, 2003(4):10.

^③International Organization for Resettlement IOM Dushanbe, “Facts and Figures on Resettlement”, <http://www.iom.int/tajikstan/facts-figures.htm>.

^④Anthony F. Dixon and Pavel Kindlmann, “Cost of flight apparatus and optimum body size of aphid migrants”, Ecology, July 1999.

^⑤王培先. 生态移民:小城镇建设与西部发展[J]. 国土经济, 2000(6):25-26.

^⑥葛根高娃, 乌云巴图. 内蒙古牧区生态移民的概念、问题与对策[J]. 内蒙古社会科学, 2002(2):118-122.

^⑦池永明. 生态移民是西部地区生态环境建设的根本[J]. 经济论坛, 2004(16):14-15.

程中,所要达到的最高目标为“生态能够逐步恢复、生产能够改善、生活水平能够提高;社会效益、生态效益、经济效益能够完美统一”,该目标如果不能完全实现,也应该达到最低目标:“逐步减少对生态环境的破坏,并逐渐恢复生态环境,维持生态移民的生产、生活,并使之逐渐得以改善”;致因层面认为生态移民的原因是随着自然环境不断的恶化,人口数量已经远远超出了生态环境承载的范围。^①方兵也指出了生态脆弱区的人口超载问题,认为生态移民有助于卸载这些地区的人口压力。^②

有的学者把生态移民的概念与环境移民的概念联系在一起。王益谦和王放将生态移民又称为环境移民,是指原居住在自然环境条件非常恶劣、基本上不具备人类生存条件的地区、自然保护区、生态环境脆弱区以及生态环境严重破坏地区的人口,从原居住地区搬迁出来,在其它地方重建家园并定居的人口迁移。^③

有的学者把生态移民与相关的生态治理政策结合起来。皮海峰认为,生态移民是指把那些由于人类生存活动而使生态环境遭到严重破坏的地区或因生态环境条件不适宜人类生存的地区的人口进行异地安置、迁移,将这些地区保护起来,全面禁牧、禁伐、禁采、禁耕,实行退耕还草、退耕还林、退耕还水和退耕还湿,从而达到恢复和保护自然生态环境的目的。^④

综合国内有关专家、学者对生态移民概念的界定,笔者比较赞同以下对生态移民的定义,生态移民是指以消除贫困、发展经济和保护生态环境为目的,把位于生态脆弱区或重要生态功能区的人口和经济活动向其他地区迁移,从而实现经济、社会与人口、资源、环境协调发展。^⑤生态移民的实质是人与自然关系的重新调整。

三、生态移民的必要性、可行性和有效性

在生态移民政策实施之初,很多学者对这一政策的必要性主要从以下几个方面进行了分析:一是生态移民工程对移民生活、生产以及思想观念的影响;二是环境承载容量与人口压力;三是生态移民的效益和国家的财政实力分析。

方兵认为,目前保护和建设好西部地区的生态环境已经成为西部大开发建设中的重要内容。社会各界人士已经认识到西部地区生态环境日益恶化的严峻势态,为恢复和保护好西部生态环境贡献自己的智囊,清除了很多实施生态移民工程思想上的阻力。与此同时,生态移民工程实施的物质条件、人力、财力也已具备。生态移民搬迁地选址在长江中下游平原和东北平原,该地区生态环境良好适宜人类生存和发展,有足够的空间承载搬迁人口,交通运输方便能够节约一大笔的费运,迁入地的生态环境不会遭到破坏,并能够加快两平原地区城镇化步伐。^⑥刘学敏认为,生态移民工程取得了以下几个方面的效果:第一,生态移民使移民迁出地的生态环境得到了很好的保护和建设;第二,生态移民使移民地区的产业结构得到了调整;第三,移民搬迁后,移民的生产和生活水平逐步得到了改善^⑦

^①李笑春,陈智.对生态移民的理性思考—以浑善达克杀地为例[J].内蒙古大学学报,2004(5):34-38.

^②方兵.加大生态移民力度切实保护西部生态环境[J].广西经济管理干部学院学报,2001(4):37-43.

^③王放,王益谦.论生态移民与长江上游可持续发展[J].人口与经济,2003(2):63-68.

^④皮海峰.小康社会与生态移民[J].中国农村经济,2002(4):58-60.

^⑤色音,张继焦.生态移民的环境社会学研究[M].北京:民族出版社,2009:7.

^⑥方兵.加大生态移民的力度切实保护西部生态环境[J].广西经济管理干部学院学报,2001(4):37-43.

^⑦刘学敏.西北地区生态移民的效果与问题探讨[J].中国农村经济,2002(4):47-52.

从以上研究看,多数学者对生态移民的必要性、可行性和有效性进行了肯定,但也有学者指出生态移民可能会产生负面效应。李笑春和陈智等认为,生态移民工程是一个复杂的系统工程,包括很多问题,例如,生态环境、移民搬迁后的生产和生活、可持续发展、资源等。这一系列的问题并非相互孤立的,而是相互联系相互作用的。要对这些问题做到综合、全面的认识不是一件容易的事,任何一个问题都不能疏漏,因此要谨慎行事。^①徐红也认为,生态移民工程的实施虽然取得了一些良好的效果,但生态移民工程的实施有可能会使生态环境遭到一些更加严重的破坏;生态移民工程实施的后果,虽然减轻了人们以往对草场资源的超负荷利用,但加剧了水资源的使用;生态移民政策的实施对于缓解草原生态环境压力而言它的作用是有限的且短暂的;生态移民政策如果要继续得以实施,则应该使那些引起生态移民工程负面效应的因素全部都处于受控的范围内,慎重地实施;不能把生态移民政策放在战略的高度,而应该把生态移民工程当作是一种辅助措施,^②

笔者认为,生态移民工程不是恢复和保护生态环境问题的最优选择。生态移民对移民们的生产和生活产生了影响,移民搬迁后失去了祖祖辈辈赖以生存的土地,原有的生产和生活方式可能不适应迁入地,甚至还要面临失业等问题。如果还有其他更好的方法能够解决生态环境恶化问题,还是不要进行生态移民。通过实地调研和科学论证如果确实需要进行生态移民,就要慎重的选择移民迁入地,综合考虑影响生态移民工程的相关因素,确保移民搬迁后的生产和生活不能受到影响并能够可持续发展。迁入地和迁出地的选择尤为重要,是生态移民工程成功与否的关键因素。决策者在选择迁入地和迁出地时应该遵循此原则,即迁出地的生态环境已经不适宜移民们生存和发展,移民搬迁后迁出地的生态环境能够得到很好的保护和恢复,移民迁入后不会对迁入地产生新的生态环境问题,迁入地在维持移民们原有生产、生活水平的基础上能使之可持续发展。

第二节 选题意义

生态移民是非自愿移民的一种。生态移民工程对移民所造成的影响是综合而深远的,因项目的实施,移民的土地、房屋以及房屋附属物被永久征收;其经营场所的经营受到影响;其就业与生产方式也会受到影响,正如世界银行的一份报告指出:“通过以往移民经验发现,非自愿移民工程的实施反而加重了经济、社会、环境风险,移民工程实施初的预期目标并没有实现。”移民原有的生产技术迁入区需要发生改变;移民搬迁前的社会关系网络被破坏了;移民文化程度普遍较低,缺乏相关技能,就业渠道不畅等因素使他们在移民区生活更加的艰难,甚至失去维持基本生活的收入来源,面临新的贫困。由于上述负面影响的存在,生态移民行政补偿成为移民工程中的关键问题:

首先,从经济角度而言,不合理的行政补偿将会使当地居民拒绝进行移民,即使在行政手段的干预下,居民们的不合作、不情愿的态度和行为将大大拖延移民进度,从而影响整体项目实施与进度,增加项目实施的时间和经济成本。

其次,从社会角度而言,不合理的行政补偿将会增加移民中的不安定因素,在某种情况下,

^①李笑春,陈智.对生态移民的理性思考—以浑善达克杀地为例[J].内蒙古大学学报,2004(5):34-38.

^②徐红.“生态移民”政策对缓解草原生态压力的有效性分析[J].国土与自然资源研究,2001(4):24-27.

还可能引起社会矛盾的激化,包括移民与政府间的矛盾,移民与安置区居民之间的矛盾,当地居民与所实施项目的矛盾,甚至是移民之间的矛盾,上述矛盾一方面可能造成恶性的案件,另一方面,上述矛盾如果久拖不决,移民们四处上诉上访,更会造成整个社会行政机关、权力机关和司法机关大量资源的浪费。以三门峡水利工程为例,该项工程 10 多万移民的补偿仅为每人 170 元,丹江水库数以 10 万计的移民补偿每人不足 400 元,近乎驱赶,最终导致大量的移民从省外和省内外其它安置地回流,从三门峡水库到陆浑水库,从陆浑水库到丹江口水库,数十万移民至今流离失所。根据水利厅主管处室介绍,仅丹江水库附近就有 18 万回流的贫困移民。^①在生态移民行政补偿的过程中,应该吸取以往水库移民教训,使生态移民行政补偿合理化。

再次,从政治角度而言,移民行政补偿实际上是对移民区公民人身权、财产权、发展权等基本权利的保护,充当着国家、社会与公民之间权利和利益的平衡器的作用;移民行政补偿也是对移民区地方政府发展权的保护,是移民区和受益区地方政府之间的权利和利益平衡器。

对于西部地区而言,生态环境问题更多地源自于不合理地开发利用自然资源造成生态环境破坏。盲目开垦荒地、滥伐森林、过度放牧、乱采滥挖、不适当地兴修水利工程、不合理灌溉等引起的水土流失、草场退化、土壤沙化和盐碱化、野生动植物资源日益枯竭、生态多样性减少、自然灾害频繁、水体污染等问题严重威胁着生态系统的平衡。严重的生态危机引发了严重的发展危机,因生态恶化而致贫、返贫以及产生的相关社会问题尤其突出。生态移民是解决生态环境承载能力的有限性和移民的生计与发展之间矛盾的有效方法。为了深入了解生态移民行政补偿现状,笔者主要以宁夏西海固生态移民为个案研究,探索完善我国行政补偿制度及相关配套制度的措施。宁夏中南部的西海固地区,山大沟深、干旱少雨、水土流失严重,历史上素有“苦瘠甲天下”之称,是全国农村贫困地区中的特困地区。宁夏中南部地区目前还有 100 余万扶贫对象,其中 35 万人居住在山大沟深、交通不便、生活生产条件极差的不适宜居住、不适宜发展的地方。为了彻底解决中南部地区的生产、生活、生态问题,宁夏回族自治区在原有移民工程的基础上,启动宁夏“十二五”最大的民生工程,实施 35 万人生态移民工程。通过生态移民可以使宁夏中南部地区生态环境得到改善,移民们的生产、生活水平能够逐步提高,移民的居住环境也随之改变有利于他们以后的生存和发展。在生态移民的过程中合理、公平的生态移民行政补偿对移民来说至关重要,也有利于保障移民们的合法权益。但在实践中我们发现生态移民行政补偿存在着许多不公正、不公平的行政补偿现象,这与我国生态移民行政补偿制度的不完善存在一定的联系,本文对我国生态移民行政补偿制度的现状进行了深入分析,在此基础上提出了完善我国生态移民行政补偿制度的相关对策,希望生态移民在行政补偿的过程中能够获得公正、公平的补偿。

第三节 国内外研究综述

一、国内研究概述

国内对生态移民的研究兴起于上世纪九十年代,到目前为止对生态移民的研究还处于初级阶段。国内对生态移民研究的著述主要有:色音、张继焦主编的《生态移民的环境社会学研究》,

^①薛刚凌.行政补偿理论与实践研究[M].北京:中国法制出版社,2011:191.

包智明、任国英主编的《内蒙古生态移民研究》，李星星等著《长江上游四川横断山区生态移民研究》，王朝良著《吊庄式移民开发——回族地区生态移民基地创建也发展研究》，东梅、刘算算著《农牧交错带生态移民综合效益评价研究》，谢元媛著《生态移民政策与地方政策实践——以敖鲁古雅鄂温克生态移民为例》，阿布力孜·玉素甫等著《新疆生态移民研究》，红寺堡之光编委会著《红寺堡移民开发史》，宁夏发展和改革委员会著《宁夏易地扶贫搬迁试点工程（生态移民）资料汇编（2001—2006）》，王金南、庄国泰主编《生态补偿机制与政策设计》，任勇、冯东方、俞海等著《中国生态补偿理论与政策框架设计》，龚高健著《中国生态补偿若干问题研究》，刘燕著《西部地区生态建设补偿机制及配套政策问题》，孔凡斌著《中国生态补偿机制：理论、实践与政策设计》。总的来说，生态移民研究中涉及很多个领域，如，社会、法律、文化、经济、自然地理等。专家、学者们从不同的角度对生态移民政策进行了深入解析、总结了实践经验、详细的阐述了生态移民的现状、生态移民过程中存在的问题、提出了相应的完善对策。在论文撰写的过程中，通过检索和整理生态移民的相关文献，发现学术期刊中对生态移民的研究大多集中在生态移民概念的界定、实施生态移民工程的必要性和可行性、生态移民的主要类型、进行生态移民的意义、生态移民的方式研究、生态移民政策实施过程中存在的问题与对策等，这些有关生态移民的研究成果对生态移民的理论和实践都具有现实意义和参考价值。

二、国外研究概述

国外研究生态移民的著作也很多，专家们针对拉丁美洲、西亚、非洲等发展中国家生态恶化的情况以及经济贫困的现象，从生态、经济的层面出发作了诸多探讨。一些日本学者和世界银行的专家对我国西部地区的生态移民进行了深入的研究。日本学者偏重从生态学、社会学的角度研究。以中尾正义先生为项目组长的日本综合环境学研究所的研究小组选择了我国甘肃黑河流域，对该地区的生态移民展开了持续研究。撰写的相关论文有：尾崎孝宏、中村知子的《生态移民的国家视线及现地居民的视线——以甘肃省肃南裕回族自治县祁丰区祁青减族自治县乡为例》，新吉乐图的《生态移民潮流中本土逻辑的走向——以肃南县 A 村为例》，儿玉香菜子的《额济纳旗畜舍饲养型“生态移民”的事例报告》，小长谷有纪、中尾正义的《黑河流域的生态移民研究》，迈丽莎的《黑河中游地区生态移民的现状——以肃南裕回族自治县明花区为例》等。世界银行专家则侧重经济分析，他们所关注的问题主要为：移民工程实施过程中所存在的问题、移民工程操作过程的合理化、移民的操作思路等方面。世界银行专家米奇·沃波（Michael Webber）和德比·德科逊（Debbie Dickinson）以我国内蒙古地区为例，对该地区生态移民的步骤以及过程进行了研究，提出了关注生态移民工程过程和结果的发展思路。

第四节 研究方法和结构安排

本文主要运用以下三种研究方法：

一是文献法。在撰写论文初期主要收集了一些有关生态移民的文献；在撰写论文的过程中为了将理论与实践相结合，选择了一些与调查地区生态移民相关的文献。与生态移民研究相关的文献对本文的撰写有很重要的参考意义，与调查地区生态移民相关的文献是本文撰写中的重要依

据。通过文献的整理和阅读使我对生态移民相关理论知识有了更加全面的认识和深刻的理解。

二是问卷法。问卷内容包括：移民户的基本资料、搬迁后的收入情况和来源、生产补助、补偿数额、补偿期限、权益救济、子女教育、社会保障、职业培训等。问卷调查以移民农户为对象，采用户访的形式。

三是访谈法。在实地调查过程中，选择红寺堡区的移民为访谈对象，并对具有代表性的农户进行深入访谈。在选取访谈农户时综合考虑迁出地、家庭经济状况等因素。访谈主要围绕家庭的基本情况、移民之后面临的主要困难和问题、对现有的生态移民政策有什么建议。

本文的除导论部分外，共分为三部分：

第一部分，生态移民行政补偿概述。本部分包括生态移民行政补偿的界定、生态移民行政补偿的理论基础、生态移民行政补偿的基本方式。生态移民行政补偿的理论基础包含：人权保障论、公共负担平等说。人权保障说是生态移民行政补偿产生的理论前提，缺失了人权保障也就无从谈起生态移民行政补偿，公平负担平等说也就缺少了理论支持，由于人权保障论通常适用范围非常广，必须与公平负担平等说结合起来才能将生态移民行政补偿的法理依据充分且完整的阐明。生态移民行政补偿的基本方式：经济性补偿、政策性补偿。经济性补偿特点是直接填补生态移民所受损失，效果直接、快速，补偿义务机关的给付行为一次完成。经济性补偿只能维持移民初期的生活，并不能满足移民的后续生产、生活，而政策性补偿侧重于中、长期效果。

第二部分，生态移民行政补偿制度的现状分析。我国行政补偿制度的建构虽然取得了一些可喜的成绩，但是仍然不能掩盖在该领域所存在的缺陷，如我国行政补偿制度立法尚难以满足现实的需要，特别是有关行政补偿的立法散见于各个法律法规以及规章文件中，相互之间缺乏内在的统一性与完整性，导致立法虽多，却难以涵盖社会生活的各个方面，大量的立法真空地带严重制约了社会经济的有序发展。具体而言，我国生态移民行政补偿制度的缺陷主要体现在以下几个方面：第一，生态移民行政补偿的原则不明确。第二，生态移民行政补偿标准过低。第三，生态移民补偿期限短。第四，生态移民行政补偿的程序规定匮乏。第五，生态移民行政补偿缺乏相应的救济途径。在此基础上对生态移民行政补偿制度缺陷的原因进行了深入分析，具体包括以下内容：漠视私权的文化传统影响；生态移民行政补偿立法不完善；理论研究匮乏；补偿经费总额偏低。

第三部分，完善我国生态移民行政补偿的对策。包括完善生态移民行政补偿制度和生态移民行政补偿制度的配套制度完善两部分内容。笔者试图在借鉴国外制度、经验的基础上，提出完善我国生态移民行政补偿制度的建议，具体包括以下内容：明确生态移民行政补偿的原则、提高生态移民行政补偿的标准、科学规定生态移民行政补偿的期限、完善生态移民行政补偿的程序和救济。由于生态移民行政补偿主体的国家性，使得生态移民行政补偿资金来源单一，资金总量难以满足生态移民工程建设，建立生态移民行政补偿资金多元筹措机制无疑是解决生态移民经费的有效方法，例如，发行国债、建立生态移民补偿基金、开征生态补偿税。加强生态移民行政补偿资金管理，通过规范报账程序，监督并保证资金得到合理有效使用，保证国家的各项生态移民补助政策落实到位，防止资金被挤占、挪用、截留。明确中央与地方政府纵向补偿主体的责任。

第二章 生态移民行政补偿概述

第一节 生态移民行政补偿的界定

一、行政补偿制度的内涵

如何定义行政补偿,学术界也是见仁见智。日本行政法学者田中二郎认为“行政补偿又称为损失补偿,是指由于行政上的合法行为而产生的损失补偿,指由于公权力的合法行使而遭受的特别损失,从全体公平负担的角度予以调节的财产性补偿。”^①于此相类似的是,盐野宏先生也提出“基于行政上的合法行为的损失补偿,是指对于合法的公权力的行使所带来的财产上的特别损失,为了从整体上公平负担的角度予以调节而进行的财产性补偿。”^②

还有学者对行政补偿从公共利益的角度作出了界定,如我国台湾地区有学者提出“行政补偿则是行政法上之损害补偿,是指行政机关为了公共利益,合法行使公权力,致人民之财产、生命、身体蒙受损失,而由国家予以适当补偿的制度,又可将之称为行政法上之损失补偿。”^③我国大陆地区也有很多学者持类似的观点,如“所谓国家的损失补偿责任,是指因国家公共福祉之目的,而侵害人民权利,对于人民所受损失的填补义务”。^④“行政上之损失补偿乃指行政机关基于公益之目的,合法实施公权力,致人民之生命、身体或财产遭受损失,而由国家予以适当补偿之制度,与国家赔偿制度系对公务员因故意或过失违法侵害人民权利所生之赔偿责任,有所不同。”^⑤

对行政补偿的界定,从其功能方面入手,可以得出这样的结论:即行政补偿是指因社会公共利益的需要,行使国家行政职权的主体由于合法的职权行为致使公民、法人或者其他组织的合法权益受到损失,而由国家通过经济性补偿的方式来弥补的法律制度。

二、生态移民行政补偿的概念

通过上文对生态移民和行政补偿概念的界定。可知生态移民行政补偿是指,为了消除贫困、发展经济、恢复和保护生态环境,行政机关依法对居住在生态环境脆弱地区、已丧失基本生存条件地区、生态位置重要地区的人口实施生态移民,在此过程中生态移民的合法权益受到损失,依法由国家给予一定经济弥补的制度。

^①田中二郎.行政法[M].日本:弘文堂,1976:211.

^②盐野宏著,杨建顺译.行政法[M].北京:法律出版社,1999:497.

^③翁岳生.行政法[M].台湾:翰芦图书出版公司,2000:1523.

^④张铎太,吴卫星.行政补偿理论分析[J].法学,2003(8):45.

^⑤翁岳生.行政法[M].北京:中国法制出版社,2002:1669.

第二节 生态移民行政补偿的理论基础

在行政补偿制度发展的历史过程中,相继出现了许多解释行政补偿理论基础的学说及理论,行政补偿理论基础各学说的产生都有其特定的历史背景,并且随着行政补偿制度的不断发展、历史的变迁而逐步完善。具体包括以下几种有代表性的学说和观点:特别牺牲说、公平负担平等说、国法责任说、结果责任说、社会保险论、社会协作论、人权保障论、恩惠说。以上有关行政补偿理论基础各学说,单独拿出其中任意一个学说并不能全面、科学、充分地阐释当今法治国家生态移民行政补偿制度的法理基础。通过对各学说的比较和分析,笔者认为,生态移民行政补偿存在的法理基础是公平负担平等原则和人权保障原则的综合体。可以说,生态移民行政补偿产生的理论前提是人权保障说,如果人权保障说不存在生态移民行政补偿也就无从谈起,平等负担说的理论支撑也就不存在了。如上文所述,单独的一个人权保障说并不能完整的解释生态移民行政补偿,当今法治社会对财产权的保护不再是那么绝对化了,对财产权课以合法的义务有以下两种:一是指社会的每个成员必须接受的平等普遍的义务,比如税费征收,此种侵害不存在补偿。二是指部分社会成员因为公共利益而遭受的特别损失,该损失应该由全体社会成员来一起承担,因此需要国家来给予相应的补偿。故将人权保障说和公共负担说互相结合起来,才能一起构筑生态移民行政补偿的理论基础。

特别牺牲说与公平负担平等说两者并不存在分歧,只不过分析的角度不同,前者为因后者为果。个别人为了公共利益却使自己的财产蒙受了损失,而这部分损失由个别人自己来承担对他们而言是不公平的,因此从中受益的公众应该公平的来负担这部分损失,通过国家来予以他们一定的补偿,才能平衡社会公众间平等负担的机制。但是,它们二者具有不同的层次,行政相对人所遭受的损失是否构成特别牺牲,判断的依据则是公共负担平等原则。因此,相对于特别牺牲说而言公平负担平等说层次性较高,以公平负担平等原则作为生态移民行政补偿的理论基础更为恰当。因此,本文着重对“人权保障论”和“公平负担平等说”进行详细阐述。

一、人权保障论

人权保障论认为保障公民的人权是现代民主国家所要达到的最基本的目标,也是重要任务之一。当一个国家的公民遭受到其他公民、组织的侵害时,国家有责任使遭受侵害的人获得赔偿,同时对侵权人依法予以惩戒;而当公民遭受到国家对他们的侵害时,那么国家就更应该对公民的损害或者损失予以赔偿、补偿。

行政补偿制度起初来源于自由法治国家宪法保障财产权的规定,它是在人权观念日渐彰显下的民主立宪国家产生的。如果没有私有财产神圣不可侵犯的规定和人权保障观念的存在,行政补偿制度就不会产生。依据行政法治理论的原则,公民的权利与国家公权力二者之间是目的和手段的关系,公民的各种权利、自由要得到很好的保障是要通过国家公权力存在来得以实现的,这也是国家公权力存在的最终目的。近代以来许多法治国家在其宪法中都规定了行政补偿制度。例如:法国 1789 年《人权宣言》、美国 1791 年《权利法案》第 5 修正案之规定、联邦德国继 1919 年《魏玛宪法》之后,1949 年《基本法》第 14 条第 3 项之规定。以上条款均体现了人权保障原则的精神,并使该原则得到了充分的肯定。日本学者们认为行政补偿的宪法依据主要有:1946 年《日

本国宪法》第 29 条第 3 款、第 14 条平等原则之规定，第 25 条生存权之规定。我国 2004 年的宪法修正案，使得“尊重和保障人权”、“补偿”内容载入宪法，真实、充分地反映出当代中国对人权保障原则的接受和坚持，也反映出当代中国社会和民众的一种迫切需要和期待。

人权保障原则提倡的是保护、尊重公民的基本权利，即使是行政机关合法行使行政权对公民的合法权益造成损失，也应该予以补偿。保障每一个人的生存权是社会共同体的责任，也是社会共同体存在和发展的需要。生存权要求生态移民在行政补偿的过程中有获得必要生活资料的权利，即享有维持一定生活水准的权利。行政机关在生态移民行政补偿中要保障生态移民食物、衣着、住房、医疗和必要社会服务等最低限度的权利，以维持生态移民最基本的生活。环境权是生态移民享有的最基本的人权。在 1972 年的联合国人类环境大会上环境权首次得到承认。会议通过的《人类环境宣言》宣布：“人类有权在一种能够过尊严和福利生活的环境中，享有自由、平等和充足的基本权利，并且负有保护和改善这一代和将来的世世代代的环境的庄严责任。”^①1981 年的《非洲人权和民族权宪章》规定的民族权中也包括环境权。该宪章第 24 条规定“一切民族均有权享有一个有利于其发展的普遍良好的环境。”^②对生态移民来说，享有在安全和舒适的环境中生存和生活的权利，这种权利受法律保护，不得侵害和剥夺。宁夏中南部地区自然环境十分恶劣，南部阴湿低温，山大沟深，北部干旱少雨，土地贫瘠，生态脆弱，水土流失严重。这里十年九旱，年平均降雨量只有 200—400 毫米，人畜饮水困难。冰雹、洪涝、霜冻等自然灾害十分频繁，农作物经常歉收甚至绝产。如此恶劣的自然环境已经威胁到该地区农村人口的生存，农业生产发展以及农民收入水平的提高也受到了影响。实施生态移民工程，能够使生活在该地区的移民搬迁到移民区之后能在安全和舒适的环境中生存和发展。

二、公共负担平等说

公平负担平等说是法国的主流学说，该原则最初来源于法国大革命前的公法理论。普罗文斯在 18 世纪对当时的法律进行了总结：“如果居民为整个社团提供物资或者遭受了损失，那么他就应该得到补偿。相反，如果居民所承受的是施加在每一个居民平等、普遍的负担，则得不到补偿。”^③公共负担平等原则在税务方面则受到了法国行政法院的长期承认，早在 1973 年宪法委员会在“税务歧视决定”一案中首次运用了税务平等原则，使之在宪法中获得了地位。后来，法国行政法院在《人权宣言》第 13 条的内容的基础上扩展了税务平等原则，并使该原则之后发展为公共负担平等的普遍原则。此原则的核心内容是：政府因公益目的实施的活动，其费用或者成本的支出应该由全体社会成员平等的负担。行政主体合法行使行政权导致相对人的合法权益受到损失，实则是相对人所承受的一般纳税负担以外的额外负担，该负担如果由受害人自己来负担则不公平，而应该平等的由全体社会成员来负担，其分担的方式是通过国家以社会全体纳税人缴纳的税款来弥补相对人所受到的损失。

公共负担平等原则能有力地说明，因国家公共利益需要所为的合法行政行为给生态移民造成的特殊损失，不能完全由生态移民个人承受，而应由公众分担（应由国家给予补偿）。生态移民迁出区水土流失、沙化、盐碱化、石漠化严重，生态环境日趋恶化，把位于生态脆弱区或重要生

^①李步云. 人权法学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2005:338.

^②张千帆. 西方宪政体系(下册)[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2001:127.

态功能区的人口向其他地区迁移,是改善日益恶化的生态环境、缓解生态环境压力有效措施。在生态移民过程中移民为了国家的生态效益承受了额外的公共负担,这种负担如果由生态移民承担,对他们而言就太不公平了,也有违我国宪法的平等原则,因此其他受益人应当补偿生态移民所遭受的损失。

第三节 生态移民行政补偿的基本方式

生态移民行政补偿方式是指行政补偿主体履行行政补偿责任的方式。生态移民行政补偿是对生态移民权利损害的补偿,根据移民在生态移民过程中所遭受损失的程度、性质、情节的不同,补偿方式也应有所不同。行政补偿方式适用正确,能够使生态移民被损害权益得到有效恢复,对于弥补移民们的损害具有十分重要的意义。

美国政府在 20 世纪 50—60 年代就开始对农场主实行了以下三种补偿计划,具体内容是:一是自愿退耕计划(land retirement or acreage division),即为了保护土壤让农场主自愿将耕地中的部分耕地退出生产。美国在 1956 年的农业法中所规定的土壤银行计划正是第一个土地退耕计划。^①二是有偿转耕计划,1965 年美国对农场主们开始实施了此计划,计划要求参加者需以无偿停耕一定比例的耕地为前提,来换取政府实施该计划的所有好处,如果在此之外政府要求农场主们停耕其它部分的土地,那么政府则就应该给予农场主相应的补贴(Erzksen, Milton H and Keith Collins, 1985)。三是“保护计划”(Conservation Reserve Program),1985 年美国制定实施了该计划,主要内容是:由于农业生产的发展会以环境和资源的破坏为代价,为了保护生态环境和资源不再受到更为严重的破坏,需要对土壤容易发生侵蚀的地区实行休耕以及退耕还林还草计划。作为对休耕和退耕还林还草的农场主们的补偿,由农业部给这些农场主每年支付相应数额的补偿,而对于那些永久性休耕和退耕还林还草的农场主,则将他们在该土地上种植所投入的全部费运的一半一次性支付。^②之后,美国政府又陆续出台了《1996 年农业法》、《2002 年农业法》,明确的将政府补偿纳入了农业环境保护计划的法律制度。在英国农户如果愿意长期退耕还林,则可以签订为期 30 年的农林协议书,政府依据该协议书每年支付给农民 125 英镑/hm²以下的补偿金。

我国生态移民行政补偿方式的规定,散见于单行的法律、法规甚至政策文件之中,除通用经济性补偿外,我国还有一个非常具有中国特色的补偿方式,即政策性补偿。经济性补偿有利于短期内安置和补偿移民,政策性补偿有利于生态移民区中长期发展,符合生态移民可持续发展的目的。经济性补偿是生态移民的基础,政策性补偿是生态移民发展的根本保证。

一、经济性补偿

经济性补偿,是指通过一定量的实物或资金给予的补偿,包括资金补偿(实物折价和迁移费),经济资源补偿(如土地、果园、林地等)。其特点是直接填补生态移民所受损失,效果直接、快速,行政机关的支付行为一次性完成。例如,国务院《关于进一步完善退耕还林政策措施的若干

^①龙花楼. 美国土地资源政策演变及启示[J]. 中国土地科学, 2000(14): 43-47.

^②陈大夫. 美国西部开发与“退耕还林、退耕还草、农田修耕”[J]. 林业工作研究, 2001(2): 5-7.

意见》第 10 条规定：“国家无偿向退耕户提供粮食、现金补助。粮食和现金补助标准为：长江流域及南方地区，每亩耕地每年补助粮食（原粮）150 公斤；黄河流域及北方地区，每亩退耕地每年补助粮食（原粮）100 公斤。每亩退耕地每年补助现金 20 元。”国家政策规定，对符合移民条件的移民户，由国家给予专项补偿扶助，国家补助标准一般不超过 5000 元/人，考虑到南方、北方地区移民建设难度差异，人均补助标准略有差异。在国家给予补助的同时，地方政府对生态移民也给予一定的补助。例如，辽宁省规定，对全省 19 个扶贫开发工作重点县和少数民族县的移民扶贫，省、市、县三级财政给予适当补助。具体标准为：按户计算，每个移民户补助 1.2 万元，其中省、市财政各补助 5000 元，县级财政补助 2000 元。^①甘肃移民安置中，搬迁补助等公益建设资金和部分生产补助资金，移民人均 520 元左右，加上人均 2 亩水浇地的建设资金，安置一个移民安排资金 3000 元左右。^②在内蒙古，搬入农区从事种植业的牧户，国家发放一定的住房、棚圈等建设补贴，发放一定的搬迁费、生活补助费。对从事二、三产业的牧户，国家除对其水井、棚圈、青贮窖、草库伦、围栏等进行补偿外，每人发给定量的搬迁补助、住房补贴和就业补助经费。对少数民族农牧民的补偿标准适当提高，对搬迁的头几年实行粮食补贴。1998 年，森林法修正案将森林生态效益补偿基金法定化，中央财政补偿基金平均标准为每年每公顷 75 元。经济性补偿能够基本满足生态移民的安置，暂时解决生态移民的生活和生产，并不能满足移民搬迁后后续生产和生活的需要。

二、政策性补偿

政策性补偿是指通过国家相关政策给予的补偿不同于资金或实物的补偿。其包括国家投资比例的倾斜、产业政策、税收的减免、优先照顾等形式。政策性补偿也称间接补偿，其主要表现为提供政策性优惠，其往往侧重于中、长期效果，政策性补偿如果能妥善运用，在社会发展和生态移民权益的回复方面，有时会起到单纯经济补偿所不能起到的作用。下面以宁夏回族自治区吴忠市红寺堡区生态移民政策性补偿为例。^③

土地政策。宁夏回族自治区规定，凡是被确定为异地扶贫搬迁的土地、国有荒地、荒山，应该无偿划拨给移民迁入区政府安置移民；集体土地，依据土地实际的使用面积，以长期承包的方式来使用，主要采取农户承包的方式，土地承包期限不能小于 30 年。迁出区的土地，由县级人民政府统一调整。属于生态移民的土地要全部用于退耕还林还草；属于一般性移民，可以将土地进行调整承包。移民迁入区开发的土地，原则上每户每人安排水浇地 1 亩，支持生态移民每户发展设施农业 1 亩，农户以前承包土地的使用权将被收回；集中适度建房，原承包耕地因改造而安置的，新建的田间水柜、集雨场（生态移民每户可建设 50 立方米的水柜、270 平米的集雨场），对于有条件的支持户每户可发展高效养殖圈棚 1 座或者设施农业 1 亩，土地承包关系不会发生改变。对于劳务移民来说，将他们安置在工业园区或者城市的不再给其安排耕地。为了使生态移民区的土地承包经营权流转机制更加健全，移民可以通过以下多种形式将自己的土地承包经营权进行流转，如转让、转包、股份合作、出租、互换等。红寺堡对移民用地进行统一规划、开发、分

^①大珂. 奔向希望—实施生态移民访谈录[J]. 新农业, 2004(7):16.

^②色音, 张继焦. 生态移民的环境社会学研究[M]. 北京: 民族出版社, 2009: 12.

^③宁夏回族自治区发展和改革委员会, 宁夏回族自治区移民局编: 《宁夏中南部地区生态移民工作指南》, 第 19-23 页。

配、配套和管理；生态移民人均分配水浇地1亩、庭院0.8亩/每户（0.4亩用于住宅，0.4亩用于开发庭院经济），原则上户均保证2亩设施农业用地。其余土地全部流转给企业。^①

产业惠农政策。引导农户走高效节水农业之路，扶持移民户均发展1亩设施大拱棚，1亩分配土地为移民后期发展设施农业预留地。大拱棚亩均投资1.2万元，自治区政策性补贴8000元，地方财政补助4000元。移民享受流转土地粮食直补、农机补贴、化肥补贴等政策性补贴资金。地方财政配套0.55万元户均建设30平方米养殖暖棚，移民作为股东，按照“政府+银行+担保公司+龙头企业+经济合作组织+移民”的运行模式，为入股移民户均落实5万元的贷款作为农户入股资金，贷款利息由企业或合作组织承担，封闭运行。养殖规模在500头以上的企业方可进入养殖园区，政府拿出10万元给予奖励并配套解决200亩的饲草料用地。养殖规模在1000头以上的企业红寺堡区政府申请吴忠市给予20万元的奖励并配套解决300亩的饲草料用地，养殖规模在1500头以上的企业申请自治区给予30万元的奖励并配套解决500亩的饲草料用地。养殖园区内企业每吸收1户入股农户，地方财政补贴1000元，连续补贴5年；对于进行土地流转或从事养殖业的企业（大户）、经济合作组织政府负责建设者园区内供水、供电，道路等基础设施，并在5年内缴纳所得税地方留成部分，以此作为奖励资金对企业进行奖励。

住房政策。生态移民建房所需资金通过以下渠道筹措：政府给予一定的补助、企业参与、社会捐助、移民户自筹一部分等。移民户每户住房面积为54平米，建房所需费用由政府给予每户2.5万元补助，剩余的由农户自己筹措，房屋的产权归农户所有，10年内不准转让、出租；移民在迁出区的原有住房搬迁后将会拆除。给劳务移民每户建设的周转房面积为40平米，建房资金其中70%由自治区来承担，剩下的30%则由市县、企业承担。周转房屋由市县相关部门或企业负责管理，移民不得将房屋转租只能租住。红寺堡采取政府、企业、学院三方合作的方式，按照太阳能取暖和防震轻型建筑材料示范村建设为标准，生态移民每户建设54平米住房，800元每平米，户均需建房资金4.32万元，户均建房自治区政策性补助2.5万元，农户自筹1.28万元，地方财政户均配套0.54万元。

户籍政策。对移民户籍实行属地管理，移民在户口迁移过程中和户籍转换中所有的行政收费将会免除。移民进城落户的条件也会放宽，逐步探索出城乡统一的户籍管理登记制度。

社保政策。生态移民、劳务移民在迁入地能够享受到和当地居民一样的社保政策，如低保、养老保险、失业保险、社会救助、医疗卫生、教育等。

教育政策。移民子女没有考上高中、大学的，可以免费在区内职业学院进行为期两年的职业技能教育培训，并补助学费和生活费。面向中南部地区招生的宁夏六盘山高级中学、宁夏育才中学试行“高二分流”措施，使一部分不能考入大学的学生从高三开始接受高职教育。宁夏职业技术学院、宁夏财经职业技术学院、宁夏工商职业技术学院每年单独自主招生计划计划的50%定向切块到中南部移民地区招收移民子女。区内各职业院校要面向移民子女举办职业技能培训班，开展“订单培训，定向培养”，确保移民群众“移得出，稳得住，能致富”。^②

劳务技能培训政策。科技与农牧局、劳动和社会保障局、扶贫办对搬迁移民提供农业生产、务工、法律等技能培训，提高移民科学种养技术和务工技能，积极与慈善创业园各企业联系，提供就业岗位，原则上保证每户有一人在慈善工业园区工作。政策补贴每人2800元的培训资金。

^①中共红寺堡区纪委，红寺堡区移民办，红寺堡区监察局编：《吴忠市红寺堡区生态移民工程建设手册》，第9页。

^②《宁夏回族自治区人民政府关于印发宁夏“十二五”中南部地区教育移民实施方案的通知（宁政发[2011]74号）》。

财税政策。对于那些吸收相应比例移民就业的企业，可以适当减免地方税种和税收地方留成部分。自主创业的移民申请小额担保贷款由财政全额贴息同时可提高担保贷款额度上限，并可享受各级、各地出台的一系列创业优惠政策。村级扶贫互助资金优先覆盖生态移民新村。

第三章 生态移民行政补偿现状分析

对生态移民行政补偿的现状进行深入的分析,能够针对性地提出完善和发展我国生态移民行政补偿制度的合理建议。下文将从目前我国生态移民行政补偿制度所取得的成绩和存在的问题两个方面对我国生态移民行政补偿制度进行分析。

第一节 当前生态移民补偿实践中取得的成绩

为了确保生态移民工程顺利实施并达到工程实施的预期目的,国家和生态移民区各级政府制定了一系列政策和措施。这些政策和措施对生态移民工程产生了积极的作用。正是在这些政策和措施的辅助下使得生态移民工程取得了可喜的成绩。20世纪90年代末期,我国启动了退耕还林还草工程,该工程是新中国成立以来我国实施的具有完整生态补偿含义的生态建设工程。工程的实施加快了我国生态脆弱地区和经济贫困地区的生态修复步伐,改善了区域内人民群众的生产和生活条件。工程实施10年来,我国西部生态环境脆弱地区生态环境恶化趋势得到了遏制,西部贫困地区社会经济得到一定发展。据水利部门和各地监测,全国水土流失面积减少11万 km^2 ,长江、黄河输沙量减少50%以上,贵州治理区土壤侵蚀模数由退耕前的 $3325\text{t}/\text{km}^2$ 减少到2003年的 $739\text{t}/\text{km}^2$,下降78%。^①红寺堡区开发建设初,草原沙化、退化严重,大规模养殖放牧、采挖甘草现象时有发生。据典型调查,红寺堡的植被覆盖率从1982年的40%—50%下降到开发初期的12%—13%,平均每亩产草量从1982年的125.5公斤下降到开发初期的85公斤,平均载畜量能力已从1982年的6.3个绵羊单位/百亩草地,下降到开发初的2.9个绵羊单位/百亩草地,下降了53.5%,草场质量等级从1982年的三等5.5级下降到开发初期的4等8级。^②通过一系列政策和措施的实施草原植被和产草量大幅提高,分别由建设前植被覆盖度30%和产草量85公斤/亩,提高到2008年底的60%和125公斤/亩,^③天然草场退化、沙化势头得到有效遏制,草原生态系统局部实现良性循环,抵御干旱、风沙等自然灾害的能力明显增强,开发区生态环境质量逐步改善,达到了人口、自然资源与环境的协调发展。

通过对全国100个工程县监测表明,退耕还林工程投资使退耕农户的现金和粮食收入不仅没有减少,而且通过减少种粮的生产性支出,间接地增加了农民收入。其中,退耕还林对贫困和低收入农户人均纯收入的贡献率相对较大,最高年度可达到28.79%,最低可以达到26.23%;对高收入退耕农户的人均纯收入的贡献率最高年份有7.66%,最低年份为6.32%。(如表3-1)。

^①孔凡斌.中国生态补偿机制:理论与政策设计[M].北京:中国环境科学出版社,2011:64.

^②红寺堡之光编委会.红寺堡移民开发史[M].银川:宁夏人民出版社,2009:125.

^③红寺堡之光编委会.红寺堡移民开发史[M].银川:宁夏人民出版社,2009:125.

表 3-1 退耕还林投资对退耕农民收入的贡献

年份	退耕还林投资合计/ 万元	退耕投资对农村居 民人均收入贡献率%	退耕投资对最高收 入县农户人均纯收 入贡献率%	退耕投资对最低收 入县农户人均纯收 入贡献率%
1999	15432	14.46	7.66	36.19
2000	50156	13.12	6.94	30.54
2001	81650	14.64	7.61	38.79
2002	152266	13.34	7.23	27.53
2003	230414	12.19	6.32	26.32

注：表中数据引自：国家林业重点生态工程社会效益监测报告（2004）：143。

与此同时，退耕还林政策推动了农村各业全面发展，一些地方畜牧、林果、中药材、花草、观光旅游等产业迅速发展，促进了农业产业化经营，逐步改变了生态移民传统生产生活方式。以红寺堡为例，生态移民对移民迁入区的经济结构调整产生了深远的影响。（如表 3-2）。

表 3-2 红寺堡开发区国民经济与社会发展总量统计表（2001-2008 年）

年份	地区生产总 值（万元）	第一产业增 加值（万元）	第二产业增 加值（万元）	第三产业增 加值（万元）	人均（元）	固定资产投 资总额（万 元）	社会消费品 零售总额 （万元）
2001	8857	1274	2819	4764	767	8396	5077
2002	16328	6490	4121	5717	1140	16672	5586
2003	26596	12684	5279	8633	1838	15532	6200
2004	38396	13890	8905	15682	2285	23827	7068
2005	53512	19596	15476	18440	3153	4017	8340
2006	33887	15699	6253	11953	2293.7	59355	10600
2007	40717	19821	7116	13780	2808	65053	12952
2008	49067	22900	9455	16713	2998	104662	15786

注：表中数据引自：红寺堡之光编委会. 红寺堡移民开发史[M]. 银川：宁夏人民出版社，2009：67.

第二节 我国现行的生态移民行政补偿制度所存在的缺陷

综上所述，生态移民行政补偿制度虽然取得了一些可喜的成绩，但相关政策、措施在实施的过程中存在很多的问题。例如：生态移民行政补偿的原则不明确；补偿标准过低；补偿期限短；补偿程序规定匮乏；缺乏相应的救济途径等。在生态移民行政补偿过程中涉及移民的基本权利，上述问题的存在使得移民的基本权利得不到很好的保障。如果不处理好将会增加移民中的不安定因素，在某种情况下，还可能引起社会矛盾的激化。移民的基本权利得不到很好的保障，移民们四处上诉上访，会造成整个社会行政机关、权力机关和司法机关大量资源的浪费。笔者将在下文对上述问题进行具体分析。

一、生态移民行政补偿的原则不明确

生态移民行政补偿的原则对于保障移民的基本权利具有至关重要的作用。因为法律原则不仅有助于法律制度的统一,还可以克服法律规则僵硬性的缺陷,弥补法律漏洞,在一定程度上缓解规范与事实之间的缝隙,从而能够使法律更好地与社会协调一致。^①只有有了生态移民行政补偿的基本原则,才能使生态移民得到公平的、不会厚此薄彼的补偿。否则,就会产生不公平的现象,破坏了法律面前人人平等的宪法原则,也有损法律的权威性。同时,生态移民行政补偿的原则能够使生态移民补偿执法过程中自由裁量权保持在合理的范围之内。各国司法实践经验表明,无论多么详尽的法典也不会使法律适用成为一种与数学运算类似的操作过程。数学运算的答案是唯一的、非选择性的,相反行政执法则需要多种可能的结论中作出选择。例如,生态移民行政补偿的范围、土地补偿的标准等很多的规定使行政机关具有一定的自由选择空间。如果对行政机关在该自由选择空间中的选择不加任何限定,将会使自由裁量权变的绝对化,这样一来,很容易导致行政职权的滥用,从而对生态移民的财产权利构成威胁。怎样才能把行政机关的自由裁量权限定在合理的范围内,生态移民行政补偿的基本原则就成为一个非常重要的因素。

我国从国家法律、法规、政策到地方各级政府的相关政策,均没有明确生态移民行政补偿原则。《防沙治沙法》第22条规定:“对沙化土地封禁保护区范围内的农牧民,县级以上地方人民政府应当有计划的组织迁出,并妥善安置。”国家计委《关于易地扶贫搬迁试点工程的实施意见》规定:“省区以下各级有关政府要针对出现的情况和问题及时研究制定相关的政策,以确保顺利的组织群众搬迁”,“要使群众在迁入地能够较好的自我发展,并使开发建设和当地产业结构调整结合起来,确保安置群众‘搬得出、稳得住、能致富’。”国务院《关于进一步完善退耕还林政策措施的若干意见》第22条规定:“地方政府要搞好迁入地的生产生活设施建设,对生态移民的农户给予妥善安排,解决好他们的生计问题。”宁夏回族自治区人民政府《关于实施国家易地扶贫移民开发试点项目的意见》指出:“坚持易地扶贫与生态建设相结合,有计划、有组织,积极稳妥地转移安置贫困人口,加强项目区的基础设施建设,实施产业开发和项目带动的战略,有效改善生产和生活条件,促进项目区经济和社会的可持续发展”,“拓宽易地扶贫开发资金筹措渠道,教育移民们要有艰苦创业,自力更生的精神,要克服一些“等、靠、要”的懒惰思想,让他们通过自己的努力建设好新家园。”《宁夏回族自治区人民代表大会常务委员会关于中部干旱带县内生态移民涉及土地有关问题的决定》指出:“为了推进宁夏中部干旱带县内生态移民工作的顺利实施,妥善处理移民规划区内的有关土地问题。”《红寺堡开发区移民搬迁安置工作办法》指出:“组织移民开发生产,妥善安排移民生活。”

通过以上规定,我们可以看出这些原则是一些指导性的原则,有的甚至是生态移民工程想要达到的目标,而对生态移民行政补偿应该遵循怎样的原则没有明确的规定。由于没有明确生态移民行政补偿应该遵循的基本原则,所以生态移民行政补偿就谈不上是合理、公平的补偿,只是做到了适当补偿。在生态移民行政补偿原则的用词上使用“妥善安置”、“妥善安排”、“妥善处理”,对“妥善”的衡量标准是什么?怎样才能达到“妥善”?这些原则由于用词的模糊性和抽象性,无形中扩张了行政机关在生态移民行政补偿过程中的自由裁量权。由行政机关进行自由裁量,这无疑为行政权力的滥用创造了有利的条件,极其不利于生态移民合法权益的保障。

^①舒国滢.法理学导论[M].北京:北京大学出版社,2006:116—117.

二、生态移民行政补偿标准过低

生态移民行政补偿标准是根据生态移民实际损失程度确定补偿数额的准则。补偿标准的合理确定,是实现生态移民行政补偿公平价值目标的关键。没有补偿标准,则补偿的数额无从计算,生态移民的合法权益得不到切实的保障。我国现行的有关生态移民行政补偿标准的规定,脱离移民的现实情况,补偿的利益远远小于损失利益,根本难以弥补生态移民的实际损失。生态移民行政补偿原则与生态移民行政补偿标准紧密相关,通过上文对生态移民行政补偿的原则进行分析,由于生态移民行政补偿原则不明确,因此,对生态移民只是适当给予了补偿,没能够作到公平、合理的补偿。在生态移民行政补偿标准方面存在诸多问题。

第一,“一刀切”式的补偿标准不合理。1999年下半年退耕还林示范点在甘肃、四川、陕西、3省开展了。围绕退耕还林还草出台了5个法规和政策性文件,即《退耕还林条例》、《关于进一步做好退耕还林还草试点工作的若干意见》、《关于进一步完善退耕还林政策措施的若干意见》、《关于完善退耕还林粮食补助办法的通知》、《关于切实搞好“五个结合”进一步巩固退耕还林成果的通知》。以上法规和政策性文件的出台体现了退耕还林还草政策逐步完善的过程,其中对退耕还林还草政策实施的原则、保障措施、粮食和现金的补助数额及期限、法律责任等作了一系列的规定。生态移民尤为关心的是粮食、现金的补助数额及期限,相关规定的內容是:黄河流域和北方地区,每年每亩退耕地补助原粮100公斤;长江流域和南方地区,每年每亩退耕地补助粮食150公斤。现金补助为每年每亩退耕地20元。每公斤粮食补助的价款按1.4元折价计算。由中央财政来负担现金补助、粮食补助。由国家来提供退耕还林、宜林荒山荒地造林的种苗和造林补助款,每亩按50元的标准来补助。2004年4月13日,国务院办公厅发布《关于完善退耕还林粮食补助办法的通知》(国办发[2004]34号)规定:“坚持退耕还林的方针政策,国家无偿向退耕户提供粮食补助的标准不变。从2004年起,原则上将向退耕户补助的粮食改为现金补助。中央按每千克粮食(原粮)1.40元计算,包干给各省、自治区、直辖市。”2007年8月9日出台的《国务院关于完善退耕还林政策的通知》(国发[2007]25号),在原有退耕还林还草政策的基础上做了进一步的完善,核心内容则是,为了使前期退耕还林还草成果得到很好的巩固,解决好退耕农户长远的生产、生活问题,在原有粮食和现金补助到期后继续给予退耕农户适当的补助。具体完善政策措施如下:一是,原有退耕还林补助政策结束后再延长一个周期,即还生态林再补8年、还经济林再补5年、还草再补2年。二是,在此延长期从以前规定的粮食补助资金中拿出一半,直接补助给退耕农户。即长江流域及南方地区每亩退耕地补助现金每年为105元,黄河流域及北方地区每亩退耕地补助现金每年为70元。三是,原生活补助继续不变,并与管护任务挂钩。四是,逐步提高宜林荒山、荒地、退耕还林造林所需种苗造林补助标准。

我国对退耕还林农牧民实行统一的补偿标准,该标准容易操作、透明度大。表面上看遵循统一的标准,能够使所有需要补偿的生态移民得到公平的补偿,但实际上却存在移民间事实上的分配不公。我国不同地区的自然生态条件、气候条件存在着很大的差异,甚至在同一地区土地自然条件也各不相同,实行统一的补偿标准忽略了地区间差异性的存在。按流域划分补偿标准不科学,不利于保障农牧民的利益,会使农户退耕还林的积极性受到挫败。对于那些生活在水土流失、石漠化、沙化、盐碱化严重地区的移民而言则比较满意该补偿标准。据统计,退耕还林补助在退耕农户的人均年纯收入中约占10%,而在西部400多个工程县中该比例已经超过了20%,个别县

如宁夏、云南等已达到了45%。^①但对于耕地生产条件较好地区的移民,补偿标准过低造成退耕还林农户所获得的经济补偿远远低于他们在同一块土地上进行农业生产所带来的经济效益,使他们蒙受较大的经济损失。例如在陕西安康旬阳县,当地农民在坡度大于25度的坡耕地上种植烟叶的经济收益在1000元/亩左右,而退耕还林后所获得的经济补偿只有210元/亩,远远低于农户退耕前的经济收益。在补偿标准较低的情况下,难以满足他们的生活、生产需要,导致退耕还林阻力极大,甚至出现复耕的现象。粮食补助标准过于笼统,一定程度上导致了补助的区域非均衡性。坡耕地的粮食单产水平有的地方超过了国家粮食补助标准,有的地方则远远达不到,执行统一补助标准的做法不合理。例如,宁夏一些条件好的地方粮食产量为3000kg/hm²,而在一些条件差的地方粮食产量不到450kg/hm²,全区粮食平均产量为1161kg/hm²,统一按照1500kg/hm²标准补助,不利于各地退耕还林积极性的发挥。^②实行统一的补偿标准,对于那些补助相对优惠的地方来说,则增加了移民在生态移民工程中一些惰性思想,相反在那些补助不充足的地方,移民们退耕后他们的生产、生活将面临很多问题,同时也使移民退耕的积极性降低了,加大了生态移民工程实施难度。

中央财政基金对所有确定为国家级重点公益林统一补助标准为每年每公顷75元,其中71.25元用于国有林业单位、集体和个人的管护等开支;3.75元由省级财政部门列支。这个补偿标准偏低。南方一些省区,杉木种植到25年成为成熟林,此时每公顷最少获利3万元以上;毛竹林平均每亩每年最少可采伐10株,收入在750元/hm²;大多数林地的租金约为300元/公顷,一些条件好的地方租金大约在1500元以上。林地所有者、经营者认为,经营商品林和公益林二者在收益上存在着相当大的差额,现行的补偿标准不能弥补林农们的经济损失^③如果将该标准看做对农户有直接经济利用价值的公益林禁伐损失的补偿,75元的标准显然不够,例如,在南方集体林区,75元的补偿标准甚至不及15担薪柴的价值。不同区位、地类、质量的公益林,其直接经济价值和管护成本各不相同,例如,陕西省陕南地区每年每公顷公益林的管护费用只需60元,而陕北地区则需要几百元。

第二,采取移民承担部分费用的做法欠妥当。按照国家的要求宁夏易地移民试点项目投资原则上按人均3500—4000元安排,其中水、电、路、交、文、教、卫等基础设施建设标准为人均2500—3000元,移民建房补助标准为人均1000元。国家安排给宁夏生态移民人均补助标准为3000—5000元,该补偿标准能否满足生态移民工程建设需要?生态移民工程是一个庞大且复杂的工程,涉及的内容有:生态建设、设施农业、移民安置、人畜饮水、供电、道路建设、医疗、教育等。按照国家现有的补偿标准,只能满足移民建房、农田水利配套部分需要。在问卷调查中,被访者被问及“政府对您在移民过程中的补偿以及补助资金是否能满足发展后续的生产、生活”时,移民的回答大多是否定的。通过与生态移民交流了解到,移民普遍反映国家给予生态移民的补偿、补助资金只能解决他们的搬迁安置,根本不能满足搬迁后的后续生活和生产。国家计委《关于易地扶贫搬迁试点工程的实施意见》规定,生态移民过程中所需资金由国家、地方一起承担,可在条件允许的时候由移民自己承担部分费用。据此,宁夏回族自治区吴忠市红寺堡区在生态移民住房政策中指出:“生态移民每户建设54平方米住房,800元/平方米,户均需建房资金4.32万元,

^①孔凡斌.中国生态补偿机制:理论、实践与政策设计[M].北京:中国环境科学出版社,2011:64.

^②李世东.中国退耕还林研究[M].北京:科学出版社,2004:27.

^③孔凡斌.中国生态补偿机制:理论、实践与政策设计[M].北京:中国环境科学出版社,2011:51-52.

户均建房自治区政策性补助 2.5 万元,农户自筹 1.28 万元,地方财政户均配套 0.54 万元。”移民从原居住地搬迁出来需要支付一笔不小的费用,如搬迁费用、在迁入地重新安排生产和生活的费用等。对移民而言生态移民搬迁成本比较高,而国家对生态移民搬迁补助的标准又比较低,宁夏对移民补助的搬家费仅仅为 80 元。^①在这种情况下让移民们自己筹措一部分费用的做法并不合理。下表将明确列举出移民搬迁所需支付的一些费用。(如表 3-3)

表 3-3 宁夏移民搬迁所需费用支出

费用支出项目	费用支出数额
盖房子	7400 元
整理土地	2800 元
搬家	1500 元
合计	11700 元

注:表中数据引自:色音,张继焦主编.生态移民的环境社会学研究[M].北京:民族出版社,2009:352.

1999 年 10 月 16 日,宁夏回族自治区人民政府对移民安置问题以宁政发[1999]111 号文件下发规定:“移民主要是同心、海原、西吉、固原、彭阳、泾源、隆德 7 县生活在干旱带、土石山区、高寒等地,农户在当地脱贫无望。移民条件:一是宁夏常住户、户主智力健全、有一定劳动能力和艰苦创业精神;二是人均旱作耕地不足 4 亩,或本地降水稀少、人畜饮水困难、交通不便,人均年收入在 500 元以下。”《宁夏回族自治区人民政府关于实施国家易地扶贫移民开发试点项目的意见》中明确,生态移民来源主要是六盘山水源涵养林区、重点干旱风沙治理区和水库淹没区的贫困人口。根据国家的统一安排,2003 年又扩大到地质灾害发生区。移民原居住地生态环境恶化程度十分严重、自然条件恶劣、交通闭塞,移民们原本生活已经非常困难,让移民自己承担部分费用对他们而言无疑是雪上加霜。移民搬迁至扬黄灌区,农业生产投入(种子、肥料、灌水)、生活费用(自来水)、子女入学等费用要远高于原居住地,加之投入初期产出率低等原因,使已几乎家徒四壁的移民群众无力发展生产,造成潜在的新的贫困。

第三,生态移民行政补偿标准规定十分随意。在生态移民行政补偿的过程中,对补偿标准应当采用怎样的标准欠缺考虑,具有不确定性。通常在规定行政补偿标准的时候使用“适当补偿”、“相应补偿”、“给予补助”、“适当扶持”等,这些标准的用词一般较为抽象、模糊,使得行政机关对补偿标准具有决定权,由行政机关进行自由裁量,容易造成行政权力的滥用。例如,《退耕还林条例》第 54 条:“国家鼓励在退耕还林过程中实行生态移民,并对生态移民农户的生产、生活设施给予适当补助。”何为“适当”?“适当”的衡量标准是什么?对“适当”的理解仁者见仁,智者见智。国务院《关于进一步做好退耕还林还草工作的若干意见》指出:“干旱、半干旱地区若遇连年干旱等特大自然灾害确需补植或重新造林的,经国家林业局核实后,国家酌情给予补助。”宁夏回族自治区人民代表大会常务委员会《关于中部干旱带县内生态移民涉及土地有关问题的决定》规定:“生态移民迁入区通过置换用于安置生态移民的土地,按照地类、等级给予适当补偿。具体补偿办法由有关县级人民政府规定。”规定由下级政府代为规定补偿标准的方式存在着极大的随意性。《红寺堡开发区移民搬迁安置工作办法》指出:“此外,移出县也要对本县迁出的移民给予补助”,“移民无力购置农机具、化肥、籽种等生产资料的,迁出县和红寺

^①色音,张继焦主编.生态移民的环境社会学研究[M].北京:民族出版社,2009:352.

堡开发区管委会予以适当扶持,帮助其站稳脚跟,发展生产”。只是规定“给予补助”、“适当扶持”,补助的标准、补助的具体金额是多少均没有明确规定。

三、生态移民行政补偿期限短

生态移民行政补偿期限问题,要进行多方面调研和专业论证,确立合理的标准,使退耕还林农户能获得持续性发展。国务院《关于进一步完善退耕还林还草政策措施的若干意见》中指出:“粮食和现金补助年限,还草补助按2年计算;还经济林补助按5年计算;还生态林补助暂按8年计算。”从2008年开始,国家给予退耕农户补偿粮食和现金的期限继续延长,对还生态林继续补助8年,还经济林补助5年,还草补助2年。补助期限到2015年,此后不予补偿。国家补助再一个期限的延长,对于退耕移民退耕还林的积极性是一个很大的推动,但在补助期满后移民长远生计问题是否能真正得到解决,目前还无法准确预测。我国西部退耕还林地区自然生态环境条件极其恶劣,树苗及草种存活不易,即便能够存活下来,生长速度也十分缓慢,在5—8年后,能否形成经济生产能力,能否作为解决生态移民日常生活的收入重要来源问题,仍然不可预测。例如,贵州省六盘水市水城县双夏乡,2001—2004年全乡退耕还林土地为337.4公顷,80%退耕地种植生态林,20%退耕地种植经济林,由于气候寒冷、海拔高、土地贫瘠,林木生长十分缓慢,柳杉成材需20多年,苹果树至少需8年才能挂果。^①陕西是一个地处黄河中上游地区的省份,干旱少雨、土地贫瘠、树木成活率低、生长缓慢,在这一地区栽种的速生松树、杨树至少需要10年以上才能长为用材林。

因此,在我国很多退耕还林地区,5—8年内退耕农不能从退耕林取得预期收益。当退耕农还没取得稳定的收益的时候,国家一旦停止对其补助,对部分退耕移民而言要面对失去土地保障和失去国家补助的双重问题,很可能会陷入极度的贫困。据对国家贫困县华隆县沙连堡乡退耕农户关于补偿期满后未来打算的调查数据显示,70%以上的受访者表示出被动等待的态度。^②我国中西部的一些贫困山区,要在较短的期限,改变以往比较传统的农业产业结构,探索出一条新的产业之路,非常的不容易并面临着许多困难和阻碍,需要国家长期扶持才能维持生产、生活的正常运行。笔者在红寺堡区进行问卷调查时,问及移民“您认为政府是否应该将现有的补偿期限适当延长”时,大部分移民认为应该将现有的补偿期限延长。就生态移民行政补偿期限问题问及生态移民工程的相关负责人时,他的回答是“根据具体情况而定”。由于我国对生态移民行政补偿的期限至今还没有相关规定,仅仅通过政府和生态移民相关负责人的承诺,不利于生态移民长远利益的保护。

四、生态移民行政补偿的程序规定匮乏

程序对于生态移民行政补偿发展完善具有至关重要的意义。正如西方学者所言,“在西方,在旧的身份共同体关系的解体与资本主义新秩序的确立这一历史过程中,有两项制度起到了神奇

^①左菁. 质疑《退耕还林条例》补助年限之规定[J]. 时代法学, 2006(2): 62.

^②黄文清. 西部地区“一退两还”后补偿机制研究[D]: [博士学位论文]. 湖北: 华中农业大学, 2008: 81-82.

的作用。一个是社会或私法领域里的契约，另一个是国家或公法领域里的程序。”^①程序对于一个国家的法治发展具有至关重要的意义，诚如美国大法官威廉·道格拉斯所言：“正是程序决定了法治与恣意的人治之间的基本区别”。^②生态移民行政补偿程序的设计对移民实体权利的实现具有重要意义，科学合理的补偿程序作为一种制约机制，能够保障生态移民行政补偿得到充分、完整的实施，为生态移民的意见提供表达渠道，确保其受损权益真正得以恢复。

我国无论是法律、行政法规、还是部门规章在行政补偿程序的规定都是少之又少，对于行政补偿程序的规定主要集中在行政征收、征用领域，如：《土地管理法》、《国有土地上房屋征收与补偿条例》，在行政补偿的其他领域，程序规定缺失。这容易导致在行政补偿过程中，具体补偿操作无法可依，行政机关滥用行政权。现有的关于生态移民行政补偿的立法、政策都没有对生态移民行政补偿程序作出系统规定，在实际操作过程中，导致生态移民行政补偿程序有法不依或无法可依。笔者在问卷调查中，移民被问及“在生态移民之前政府有没有听取移民们的意见或者听取移民代表们的意见”时，移民们的回答往往是否定的。“您是如何得知搬迁信息的”大多数移民是从朋友、亲戚、邻居那里得知的，少部分移民通过政府机关、村级会议了解到的。对移民进行“您对生态移民政策的了解程度”的问卷时，很多移民的回答是“知道有生态移民这回事，但一点都不了解”。政府始终居于主导地位，强制性过于浓厚，生态移民行政补偿过程是一种利益均衡行为，更多地体现为“协商—妥协”的利益权衡过程。在生态移民行政补偿过程中，移民的知情权政府要承担义务去满足和保障这一权利的实现，但在实践中结果却恰恰相反。移民有权利知道生态移民工程的相关政策、移民方案设计、获得补助的数额和期限、补偿依据、享有哪些权利以及应该承担哪些义务等，对于以上的问题，行政机关很少公布。生态移民的知情权得不到很好的保障，那么移民就不能参与到生态移民工程建设中。生态移民行政补偿程序中缺乏协商谈判机制，补偿标准完全成了行政定价，背离市场经济法则。

五、生态移民行政补偿缺乏相应的救济途径

“有权利必有救济”是一条古老的法谚，相应的有损失就应当有补偿，获得合理的国家补偿是公民应该享有的基本权利。而现实中，在我国行政补偿领域，这一权利却常常难以实现。当事人发生争执之后，主要是通过行政系统内部予以解决，而这种争议往往被排除在司法救济之外。《宪法》第13条第3款“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿”的规定是生态移民行政补偿的宪法依据。没有权利的救济等于没有权利，既然宪法赋予移民生态移民行政补偿权，其中就隐含了请求相应救济的权利，因此宪法的这一条款同时也为生态移民行政补偿救济提供了原则性支持。我国行政补偿制度中虽然有公告和听证的相关规定，但是这些规定却缺乏关于公民的实际参与听证的保证渠道的规定，导致发生纠纷后，人民法院常常以补偿案件不属于民事争议为由不予受理，导致公民的合法权益得不到保障。我国在生态移民行政补偿的过程中，对于生态移民行政补偿的救济途径从立法到政策都缺少相关规定。生态移民在安置、补偿过程中，认为自己的合法权益受到损害，如对补偿标准有异议、补助金额出现克扣等，只能通过上访的方式解决，甚至忍气吞声。通过上访方式解决往往与移民预

^①季卫东. 法律程序的意义——对中国法治建设的另一种思考[M]. 北京:中国法制出版社, 2004:65.

^②Justice William O.Douglas'sComment in joint Anti-Fascist Refugee Comm.v.Mcgrath,See United States Supreme Court Reports(95Law.Ed.Oct.1950 Term),The Lawyers Coopera-tive Publishing Company,1951.858.

期的效果相差甚远,政府借故拖延或者不予答复,即使处理也是敷衍了事。在具体生态移民行政补偿案件的审理过程中,由于常常涉及到地方的经济发展和社会稳定等问题,法院不可避免地受到地方政府施加的压力。因此,法院对这类生态移民行政补偿案件常常采取逃避审理的态度。有些法院甚至拒绝受理应当受理的案件;有些法院则采取偏袒行政方的做法,不积极运用行政补偿的法律规范作出裁决,而是以案外调解的方式解决纠纷,或者以说服撤诉的方式结案。生态移民行政补偿案件的司法救济手段的缺失,不仅不利于保护生态移民的利益,也不利于司法权对行政权的有效监督。

第三节 生态移民行政补偿缺陷的原因分析

一、漠视私权的文化传统影响

我国历来就有漠视个人私权的历史传统。在长期的封建统治历程中,君本位思想根深蒂固并在整个社会中处于支配地位,《诗经·小雅·北山》所言“普天之下,莫非王土;率土之滨,莫非王臣。”^①在这种大的历史背景下,公民的私权被视为皇权的附属品,私人的合法权益得不到应有的认可,即使私人拥有一点微薄的权利,也通常被认为是皇权的恩赐。个人的正当诉求常常消匿于“忠君报国”的思想潮流之中,个人的合法权益受到国家的侵害时很难得到公正的补偿。建国之后,这种漠视私权的文化传统并没有得到很好地改观,长期实行计划经济体制造就了主体一元化的时代特征,国家成为那个时代唯一的主体,个人不具有独立的主体地位,而依附于相应的组织。“在国家对资源实行全面控制的基础上,不可能有个人活动的空间。个人也因此就失去了‘人格’。”^②与国家的主体一元背景相对应的是,个人利益、个人权利在道德上也不具有存在的合法性,追逐个人利益不仅不可能,而且被禁止。个人被纳入到单位组织之中,个人利益被淹没在于集体利益、国家利益的汪洋大海之中。这种漠视私权的集体本位思想传统严重制约了我国行政补偿制度的发展和完善。

二、生态移民行政补偿立法不完善

我国行政补偿的立法体系化程度比较低,特别是缺乏一个宪法统率下的国家补偿法或行政补偿法。因缺乏统一的国家补偿立法,在实践中通常采取的是依靠政策进行相应的调整。但政策不同于法律,这是由于政策变动随意、缺乏稳定性所决定的,政策的制定、修改、废止程序与法律相比较则十分简易,从而导致私人的合法权益缺少长期且稳定的保护。目前我国行政补偿制度立法尚难以满足现实的需要,有关行政补偿的立法散见于各个法律法规以及规章文件中,相互之间缺乏内在的统一性与完整性,导致立法虽多,却难以涵盖社会生活的各个方面。已有的行政补偿法律规范内容抽象,只是说在何种情形下给予补偿,但是没有具体、明确和详细的规定对相对人补偿的标准为多少、补偿的范围包括哪些、补偿的相关程序等。我国目前尚没有生态移民行政补偿的专门立法,现有的法律、法规对生态移民安置、补偿的规定更是少之又少,而且相关规定原则性较强、抚慰色彩较浓,在具体实施过程中不具有可操作性。目前关于生态移民安置、补偿的

^①叶孝信.中国法制史[M].北京:北京大学出版社,1989:30.

^②张树义.中国社会结构变迁的法学透视—行政法学背景分析[M].北京:中国政法大学出版社,2002:22-39.

规定大多为政策性文件,2005年国家计委《关于易地扶贫搬迁试点工程的实施意见》,地方以宁夏回族自治区为例,宁夏回族自治区人民政府转发了自治区发展计划委员会《关于实施国家易地扶贫移民开发试点项目的意见》、宁夏回族自治区扶贫开发领导小组《关于进一步做好定点帮扶工作的通知》。由此可见,相关立法并未将生态移民安置、补偿的政策及时法律化。法律作为国家的规范性文件,具有规范性和确定性,它以国家的名义规定人们的权利和义务,根据《立法法》第8条的法律保留原则,应该由宪法和法律来规定。但在我国生态移民行政补偿领域,各层级的规范性文件均可规定补偿,导致移民的补偿权得不到很好的保障,因此常常会出现很多不公平的补偿现象。

三、理论研究匮乏

理论对于指导实践具有前瞻性的意义。行政补偿制度的不完善与我国在该领域的理论研究匮乏自然也有一定的联系。诚如有些学者所言,法律和理论的双重缺失,导致我国行政补偿制度的先天不足,也无法为制度的后天成长提供充足的养分。我国在建国以后所确立的计划经济体制,过分强调了公民权利对国家权利的服从,而对公民权利的保障明显不足。尤其在国家一元体制的背景之下,任何对有益于国家利益的理论研究都难以有生存的空间。但是随着社会结构的变迁,国家利益相对于个人权益不在占据绝对权威的地位。为了维护社会秩序、促进公共利益,国家不可避免地要对个人的合法利益产生一定的干预,对个人的合法财产进行征收等。这种干预不但是必要的,而且是正当的,诚如安东尼·奥格斯所言:“从来没有哪个制度否定过政府的征收权”。^①然而,如何在此基础上最大限度的保护私人的合法权益,则需要学者们加强对行政补偿领域的理论研究,为行政补偿的实践和完善提供现实可行的方案。

我国对生态移民的研究兴起于上世纪九十年代,到目前为止对生态移民的研究还处于初级阶段,由于发展时间过短,内容涵盖不全面,研究深度不足。近几年有关生态行政补偿研究的著作也出现了不少,例如:王金南、庄国泰主编《生态补偿机制与政策设计》,任勇、冯东方、俞海等著《中国生态补偿理论与政策框架设计》,龚高健著《中国生态补偿若干问题研究》,刘燕著《西部地区生态建设补偿机制及配套政策问题》,孔凡斌著《中国生态补偿机制:理论、实践与政策设计》等。但还需要加深理论研究,以期对今后的立法能够起到良好的辅助作用。

四、补偿经费总额偏低

2004年,国家移民专项投资总规模从15亿元减至12亿元,试点省份由以前的内蒙古、云南、贵州、宁夏四个省扩大至九个省,新增了陕西、甘肃、青海、广西、四川五省,投资重点为新增五省。2004年国家下达宁夏回族自治区移民专项投资规模仅为3000万元,为2003年规模的15%。国家的移民专项资金投入规模正在缩小,移民专项资金不仅要配套建设道路、供电、饮水、学校、卫生设施、移民住房,还要花费大量的资金用于水利骨干工程和农田水利设施配套,使得有限的资金更加捉襟见肘。

补偿经费总额偏低是移民补偿的源头性问题。造成移民经费总额偏低的原因包括:(1)由于“重工程,轻移民”的心理,在生态移民工程概算时,为了给决策者造成生态移民工程可行的

^①陈新民.行政法学总论[M].台湾:三民书局,1996:22.

假象，移民补偿、安置等经费被人为地低估了。（2）一些地方政府，为了上项目或政绩工程，不顾地方财力是否能妥善解决生态移民安置问题，就使生态移民工程立项上马。（3）在项目审批环节，项目主管部门在审批投资时，没有重视生态移民安置问题，在审批生态移民安置规划时，往往通过压缩生态移民安置资金的方式压缩总投资。

第四章 完善我国生态移民行政补偿的对策

我国生态移民行政补偿制度中存在的一系列问题,究其原因主要是因为生态移民行政补偿立法的缺失而导致的,政策调整的倾向十分明显,造成了生态移民行政补偿标准的不稳定,补偿方式也存在差异,补偿的随意性以及不公正性问题非常严重,引发了诸多行政补偿纠纷。要想从根本上保障和维护好生态移民的合法权益,必须建立生态移民行政补偿立法体系,应当把实践中的生态移民补偿政策及时上升为法律规范,对生态移民行政补偿进行统一的立法规定,从而使生态移民行政补偿做到有法可依。目前国家有关生态移民行政补偿的立法还没有出台,为了解决生态移民行政补偿过程中存在的一系列问题,笔者通过下文分析,提出相关完善对策。

第一节 完善生态移民行政补偿制度

一、明确生态移民行政补偿的原则

一般而言,现代大多数法治国家均在其国家的宪法、基本法中规定了行政补偿的基本原则。德国在《基本法》第14条第2款中规定,“征收惟有因‘公共福祉’的需要才能为之,征收必须依法律或基于法律,只有法律规定了补偿的限度和种类时,才能为之。有关征收补偿,在权衡公共利益和个人利益之后,才能够决定。普通法院审理有关征收额度的争论。”^①该条款确立的是“公平补偿”原则,即补偿完全的价值原则,如果有例外情况、特殊理由存在的时候可相应的减少一些补偿,换句话说就是视具体情况来具体处理。法国的《公用征收法典》中规定:“公用征收补偿金额必须包括因该行为而产生的物质的、确定的、全部直接的损失在内”,其所确立的是一种“全部、直接、物质”的补偿原则。1946年的《日本国宪法》第29条第3款规定,“因公用征收及公用限制对私人造成财产上的特别损失时,必须予以正当补偿,不允许国家或者公共团体不予以补偿而收用私人的财产或者对私人的财产实行限制”,^②这确立了“正当补偿”的原则。美国联邦宪法第5修正案规定,“任何人不得未经正常程序,而被剥夺其生命、自由及财产权;私有财产亦不得在未予以公平补偿后,予以征收”,这确立的是“公平补偿”的原则、依据征收时的市场公平价值进行补偿,此价值包括征收时的使用价值和被征收财产最佳的使用价值,后种价值是财产由于开发的潜力而体现出的“开发价值”,是对“预期利益”的保护。^③我国宪法第四次修正案第13条规定,“公民的合法的私有财产不受侵犯。国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权。国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿。”该条款并没有明确规定行政补偿的基本原则,只指明了“按照法律规定进行补偿”,这样既不利于我国进行具体的相关立法,也不利于对公民私人财产权的保护。

目前行政补偿的基本原则学术界还没有形成统一的认识。有的学者认为,行政补偿的基本原则包含两个方面内容,一方面是有关行政补偿额度的基本原则,即完全补偿、相当补偿、公平补

^①薛刚凌. 行政补偿理论与实践研究[M]. 北京:中国法制出版社, 2011:352.

^②薛刚凌. 行政补偿理论与实践研究[M]. 北京:中国法制出版社, 2011:359.

^③刘东生. 行政征收制度初探[J]. 行政法学研究, 2000(2):31.

偿、正当补偿、合理补偿；另一方面是行政补偿时限方面的基本原则，即应该遵循事前补偿的基本原则。^①还有学者认为行政补偿应当遵循一种全面补偿的原则，对合法行政行为给相对人造成的损失，给予完全、等价的补偿。^②另有学者认为以适当补偿为原则更加合适，因为行政行为以公益为目的，相对人因此而遭受行政行为的损害时，作为社会大家庭中的一员，则需要承担一部分的损失。^③有学者对上述的观点进行折中，提出了折中补偿的原则，对因合法具体行政行为而给公民、法人或者其他组织合法权益造成的损失依不同情形进行补偿，对数额较小的损失给予“完全补偿”，对数额较大的给予“适当补偿”。^④

通过上述分析，我们不难发现学者们认识行政补偿原则的着眼点大多是补偿的范围。探讨在行政补偿金额方面，应当遵循一种什么样的原则。这与行政补偿的标准在一定程度上有重合，而且若以其为原则，就难以为行政补偿前期的行为提供指导作用。因而，笔者认为如果以上述几种观点为生态移民行政补偿的原则，无法对生态移民整个行政补偿的过程提供基础性的指导作用。考虑到生态移民行政补偿的基本原则应当融入现代宪政理念、法治理念，体现生态移民行政补偿的价值和目的，因此笔者认为生态移民行政补偿的基本原则应当体现在以下几个原则上：依法补偿原则、公平原则、前期补偿补助与后期生产扶持相结合的原则、在恢复原状的基础上，适当发展的原则。

（一）依法补偿原则

生态移民行政补偿领域的依法补偿原则是依法行政原则的体现。依法行政原则要求行政机关行使行政权力，管理公共事务时，必须有法律的授权，并依据法律规定。^⑤依法补偿原则强调的是行政机关在行使行政权力时不能跨越法律为其设置的边界，是法律对行政的监控与制约，也是为了更好地保护公民的合法权益不受行政权力的非法侵害。众所周知，权力有一种滥用的天性，而在我国，行政权力作为一种涉及面最广、影响力最大的权力，自然更不可能实现摆脱这种天性，因而依靠法律的硬性规定来约束行政权力是至关重要的。这一点在生态移民行政补偿领域体现的也尤为明显，若没有法律的明确规定，则行政机关极有可能依照自己的意志对本不需要征收的进行征收，或者肆意降低生态移民行政补偿的金额，损害生态移民的合法权益。生态移民行政补偿领域的依法补偿原则不仅要求生态移民行政补偿的范围、方式、程序、标准都应当以法律规定为依据，也要求生态移民行政补偿行为必须合法作出。这要求行政机关在进行生态移民行政补偿过程中，依照法律规定的范围进行，不能随意增加新的种类；依照法定的权限进行，否则构成越权；依照法定的方式进行，如果有便民利民的方式未被规定但不违反法律精神的，也可以适用；依照法定的程序进行，除了遵循有关行政补偿的法定程序要求外，还应当遵循其他相应法律、法规规定的一般程序。

（二）公平原则

公平原则是行政补偿的核心和追求的目标，被我国台湾地区著名行政法学家翁岳生称为“征收补偿的基本原则”。^⑥公平是社会的终极价值追求之一，中国人历来都有一种“不患寡而患不

^①王太高. 行政补偿制度研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2004: 133-145.

^②毕克志. 论行政救济[M]. 北京: 北京大学出版社, 2005: 515.

^③张正钊. 行政法与行政诉讼法[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1999: 313.

^④曾祥瑞. 行政救济论[M]. 北京: 人民出版社, 2002: 196.

^⑤张树义. 行政法学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2005: 24.

^⑥翁岳生. 行政法[M]. 北京: 法律出版社, 2000: 1473.

均”的价值倾向。因此笔者认为失去了公平的制度设计在我国是难以存续长远的。公平原则贯穿行政补偿法各个制度的始终,生态移民行政补偿领域也不例外。在生态移民行政补偿的实体内容方面,公平原则体现在根据不同区域的切实情况规定不同的补偿标准,把经济性补偿、政策性补偿等多种补偿方式结合起来进行补偿。既有别于以往涉及行政补偿的法律规定中抽象的“相应的补偿”、“适当的补偿”、“一定的补偿”,也不等于简单的以市价为基础的“一刀切”的完全补偿。

(三) 前期补偿补助与后期生产扶持相结合的原则

前期补偿补助与后期生产扶持相结合的原则,目前已取得各方的共识,并为《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》、2001年修订的《长江三峡工程建设移民条例》所认可。笔者认为,该原则在生态移民行政补偿中也可借鉴。国家对生态移民的财产损失给予一定的补偿、补助,现阶段我国生态移民行政补偿过程中,各种补偿标准相对较低。如果仅靠前期补偿、补助来恢复移民原有生活水平,难以办到。在生态移民的过程中我们不难发现,只有在生态移民全部安置规划实施完毕,并经必要的后期生产扶持,移民才能逐渐达到或者超过原有生活水平。在生态移民搬迁安置过程中,一些生态移民不仅失去原有实物性生产资料,而且也失去了一些非实物性资源,例如邻里社区帮助、就业和创业机会、受雇增收等。与此同时,生态移民对这些资源长期形成的“适应”和“熟悉”被无情地剥夺,而被迫去接受和适应迁入区新的环境和事物。这无疑加大了生态移民将来的机会成本,增加了他们降低收入以及陷入贫困的风险。因而,仅对移民进行实物性补偿是不够的,在生态移民搬迁安置后一段时间,在生产发展方面,应该得到扶持和帮助。这样能够促使生态移民尽快熟悉和适应迁入区新的社会环境、新的生产方式,并逐步创造新的经济来源,得到新的收入,恢复他们原有生活水平。

(四) 在恢复原状的基础上,适当发展的原则

生态移民工程对迁出地移民的生产、生活、财产等产生全方面的影响,各类无形的损失难以计算。在生态移民行政补偿过程中,没有将那些非经济上的难以量化的附带损失列入生态移民行政补偿的范围内,而且也没有将某些可以量化的经济损失列入生态移民行政补偿的范围内,例如,残余地分割的损失、经营损失、租金损失等列入行政补偿的范围之内。所迁移的安置地区的条件往往优于移民地区,以移民地区的实际损失进行补偿难以使生态移民在安置区获得足以维持生产、生活的条件。生态移民行政补偿不同于其他补偿之处在于,生态移民行政补偿的目的不能仅仅针对恢复原状,而是在于使生态移民的生活水平在原有基础上得到发展,确保生态移民“搬得来、稳得住、能致富”。

二、提高生态移民行政补偿的标准

如何确定生态移民行政补偿的标准?这是一个非常复杂的问题。不同地区的经济发展水平存在差异,在确定生态移民行政补偿标准时应该将此因素考虑进去。现行的生态移民行政补偿“一刀切”的标准,只是将复杂的问题进行了简单化处理。该补偿标准便利行政管理并在一定程度上使执行成本降低了,但却忽略了资金配置效率大大降低的风险。采取统一的补偿标准不适合与复杂社会的实现,相反,采用利益衡量的方法,在衡量公益与私益后公平、合理的决定补偿标准,会对政府和生态移民产生不同的激励效应。既能弥补生态移民的损失,又能合理配置资源满足公

益的需要。笔者认为,对生态移民行政补偿的相关标准应做以下变动:

(一) 土地补偿标准

英国对于土地补偿标准规定的十分具体,对土地以市场公开价格来进行补偿,并不能因为征收予以被征收者其他优惠亦或救济;以市场的贬值价格为标准来补偿对残余地的侵害、损害;以契约没有到期的价值为标准来补偿租赁权的损失;以客观价值来补偿迁移费、经营损失、其他必要的费用支出。^①在我国台湾地区有关土地补偿的法律复杂,依据“土地征收条例”、“土地法”等对土地由于公用征收所产生的补偿范围和项目有:迁移费补偿、地价补偿、土地改良补偿、营业损失补偿、连接地损失补偿、佃农补偿等。连接地补偿依“土地法”第217条规定,应予相当之补偿,且以不超过连接地因受征收地使用影响而降低之地价额为准;佃农补偿之标准,依“平均地权条例”第11条之规定,由土地所有权人以其所得之地价补偿扣除土地增值税后余额之三分之一,补偿耕地承租人;至于迁移费补偿及营业损失补偿之标准,则中央主管机关定之为“相当之补偿费”。^②

我国目前的土地补偿标准主要依据《土地管理法》第47条规定。我国对土地以土地被征收时的原用途进行补偿,土地补偿标准是由征收主体一方来评估的。而对于损害结构的认定方面也只包括以下四项:土地补偿费、安置补助费、地上附着物补助费、青苗补偿费。对土地的补偿标准既要考虑土地本身的价值,还要考虑恢复生产的费用,这样才能够实现全面、公正的补偿。我国农村的土地归集体所有,但生态移民对土地的承包权是一种用益物权,其在法定财产权范畴内。因此对于生态移民土地承包权的损害国家理应承担补偿责任。具体补偿数额的确定则应该将移民实际发生的所有损失包含在内,除了原来的补偿事项,还包括生态移民土地承包权的损失、承包期间在土地上的投入、租赁损失补偿、生活和生产再建费用。损害评估方面,应以土地被征收时市场上同类用途土地的市场价格来计算,当市场价格不成熟的情况下,做最低限的规定取消以前对补偿上限的规定。

(二) 退耕还林生态补偿标准

补偿标准的确定,需要将定性与定量的方法相结合,不仅要把退耕还林给生态移民造成的有形损失计入其中,又要考虑移民迁出区的经济发展水平、文化背景、生产生活习惯等一些无形因素,这样才能够使制定出来的补偿标准更加合理、全面。由于我国各地自然条件千差万别,经济发展水平、生产生活习惯等各不相同,对某个地区的补偿标准进行全面地确定,无论从经济还是人力等方面都存在相当大的难度。我国可以借鉴美国的退耕补偿政策,美国退耕项目的补偿基金虽然由政府全部提供,但政府并没有规定一个统一的补偿标准,而是十分有效的利用了政府宏观调控和市场调节的手段。政府为了实现森林的多功能目标,确立了两个评价体系,即“环境效益指数”和“根据土壤特点经过调整的租金率”,用该评价体系来估算能够基本反映各地实际情况的租金率。然后由农户遵循自愿和竞争的原则参加竞标。如果农户参加竞标时政府所确定的租金率低于农户上报的愿意接受的租金率,他们可以选择不被政府纳入退耕项目或者不参加竞标。在此种机制下,补偿标准是由生态效益的购买者(政府)和销售者(农户)之间的供求状况所决定的。

我国在制定退耕还林生态补偿标准时,可以省或县为区域单元,综合考虑各地的社会经济条

^①陈泉生. 海峡两岸土地征收补偿之比较研究[J]. 亚太经济, 1998(3): 15.

^②翁岳生. 行政法[M]. 北京:中国法制出版社, 2002(9): 1728.

件、生态区位因素、林分质量和开展公益林保护的机会成本等因素。参照以上机会成本的构成,分别计算出各补偿对象实施退耕还林的平均机会成本,再采用加权平均法求出区域平均机会成本值,以此作为确定区域退耕还林生态补偿参考标准。因此,政府应该尽快建立一套能够综合测算森林(尤其是公益林)所提供的生态、经济以及社会效益的量化标准体系,同时应适当引入市场机制来确定符合各地实际情况的补偿标准。否则,由于操作成本过高可能影响执行的效率。笔者认为,应该对我国的公益林实行分类补偿。

第一,应该将重要江河源头、湿地区域、国家级自然保护区、自然遗产、重要水库区域的补偿标准提高到每年每公顷 375 元,其中国家负担 300 元,省、市负担 75 元。^①在保持此标准的基础上,还需把区域经济发展水平、管护成本、林地质量等因素考虑进去,进一步规划区域内不同自然条件区具体补偿标准。对于那些林地质量好的、管护成本高的地区,可以适当提高补偿标准,相反,则可降低 375 元的补助标准。

第二,边境地区、江河两岸、沿海防护林基干林带按照每公顷 225 元进行补偿,其中国家负担 197 元,省、市负担 30 元,^②在此基础上再具体制定出不同区域的补偿标准。

第三,荒漠化地区、水土流失严重地区可按照每公顷 15-30 元的标准予以补偿,^③因为该地区管护成本较低、林地质量相对较差、经济利用价值较低,而对于那些极端区域可不予补偿。

(三) 残疾人补偿标准

笔者在调查问卷过程中发现,红寺堡区人口贫困面大、残疾人比例高。红寺堡区总人口 20.4 万人,其中残疾人 14611 人,占定居人口(173527 人)的 8.42%,高出宁夏平均水平 6.83% 的 1.59 个百分点。^④红寺堡区残疾人呈现出精神智力及重度残疾人较多、失去劳动能力基数大、文化程度低、就业技能掌握率低、就业和培训渠道不畅、就业难度大等。在访谈过程中笔者了解到,对残疾人的辅助和保障主要通过政府民政救济、救助、重度残疾老人赡养、低保、危房改造等方式进行。辅助面小、辅助水平低,无法从根本上帮助残疾人解决生计问题。对残疾人而言由于自身身体状况及一些其它因素的限制,使他们日后在移民区的生活、生产面临巨大困难。相关部门在制定生态移民行政补偿标准的时候,应该对移民迁入区人均日常生活所需花费进行调研,以此作为参考值,在原有基础上提高残疾人的补助标准。移民迁入区政府应该将以往的“输血式”补助方式,改变为“造血式”,例如,对残疾人进行就业技能培训,并提供相应的就业岗位等,这样才能够从根本上解决他们的生计问题。

三、科学规定生态移民行政补偿的期限

合理的补偿期限是保证能够正常进行并达到生态移民预期效果的重要因素。生态移民补偿期限是补偿主体对生态移民施展补偿行为的时间跨度。生态移民工程实施是一个连续的动态过程。以退耕还林为例,国家补助是退耕还林工程建设期实施生态补偿的主要方式。由于不同地区自然环境条件存在差异,以及不同树种成林的时间不完全相同,因此,退耕还林补偿期限也应该有所

^①孔凡斌.中国生态补偿机制:理论与实践与政策设计[M].北京:中国环境科学出版社,2011:56.

^②孔凡斌.中国生态补偿机制:理论与实践与政策设计[M].北京:中国环境科学出版社,2011:56.

^③孔凡斌.中国生态补偿机制:理论与实践与政策设计[M].北京:中国环境科学出版社,2011:56.

^④红寺堡区经济发展局.打造黄河善谷助推慈善产业——加快宁夏“黄河善谷”红寺堡福利企业创业园的调研,2011:1.

不同。在制定补偿期限的时候要综合考虑退耕区域的生态环境条件和林地成林的时间，而不能简单的以 10-16 年来统一规定补助期限，更不能以退耕生态移民是否恢复原有的生产和生活水平来决定补助期限，该指标具有不确定性，生态移民的权益也因此而得不到很好的保护。

笔者认为，应该将生态补偿期限分为广义和狭义两种。其中广义生态补偿期又包括两个阶段，即建设期和后续效益收获期（工程建设延续期），狭义的生态补偿期是指工程建设期的延续期。我们在确定生态补偿期限起算点的时间时，广义与狭义的补偿期补偿时间、方式是有区别的。广义补偿时间的起算点是从造林当年开始，到退耕还林地与退耕生态移民之间的经济收入关联度下降到不影响生态移民基本的生存和生活水平提高的时候为止。狭义的生态补偿期的起算点开始于成林期，补偿的截至时间则与广义截至补偿时间相同。根据退耕区的自然环境条件、树种成林时间的长短、退耕生态移民的经济状况等，来确定适用广义的生态补偿期限还是狭义的生态补偿期限。

四、完善生态移民行政补偿的程序

“程序的限制之所以重要，是因为在实体上不得不赋予行政机关以很大的权力。”^①行政补偿程序规定了行政主体在行政补偿的过程中应该遵循的步骤、时限、方式等。对实现相对人的实体权利有非常重要的意义，能够为相对人提供表达意见的渠道、确保相对人受损权益得到很好的恢复。完善的补偿程序作为一种制约机制，可以使行政补偿充分且完整的实施。各国的历史经验告诉我们，权力具有扩张的特性，如果不对其加以限制，它必将走向暴力的极端，而法治也将会沦为恣意的人治。而程序是对权力限制最必要、有效的利器。我国行政补偿程序一直没有在法律上确定，因此在实践过程中，行政部门的操作缺少依据，相对人寻求救济的途径也缺乏。无论实体内容多么完美，没有程序性规定的支撑，则会变成无本之木，无法实现。因此，在设计生态移民行政补偿程序时，要注重生态移民行政补偿程序的公开参与性，保障决策和执行全过程的公开透明以及生态移民的知情权、参与决策权等程序性权利和民主权利的有效行使。笔者认为，生态移民行政补偿程序可以设定以下补偿程序：

（一）通知和公告

行政机关在通知中应该包括生态移民行政补偿的事由、依据、补偿标准以及补偿方式等，尤为重要，通知中应具体说明生态移民陈述意见的权利与期限。行政机关还应该通知生态移民对补偿决定不服的救济途径。公告是通知的一种方式，是指行政机关将补偿的范围、标准、程序等有关生态移民工程的事项以适当的方式予以公布。行政补偿的公告程序是信息公开和切实保障生态移民“知情权”的要求，一般情况下，行政机关都要履行这一程序，便于生态移民了解有关补偿的事项，提高补偿的透明度。

（二）补偿评估

补偿评估直接关系到行政补偿的公正与否。加拿大对于征收土地补偿费问题，一般是征地单位同被征收者先进行非正式谈判，如果双方不能就此达成协议，则征地机构为被征地者提供“法律出价”，该法律出价建立在对被征不动产的公平市场价格基础上，而公平市场价格是由专业性

^①王名扬. 英国行政法[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1987: 150.

评估机构来评估。^①补偿评估是专业人员用专业知识根据估价目的遵循估价原则、按照估价程序、选用适宜的估价方法并在综合分析补偿具体情况的基础上,对利益受损人的特别损害进行评估和判定的活动。行政机关和生态移民协商确定具体的补偿金额,需要一个双方都能够接受的协商基础和平台,即公平合理的评估价格。由双方共同委托独立的市场评估机构来进行专业的市场评估作价,由中立和专业的评估机构进行评估。也可以采取公开、公正的程序如招标方式来选择评估机构。由中立和专业的评估机构进行评估,除了公正的考虑外,还便于解决对行政机关、生态移民和法院来说比较难以解决的专业技术难题。

(三) 听取生态移民的意见

在生态移民安置过程中,行政机关在制定移民安置计划、移民安置方案、移民安置去向、安置地点、征地补偿标准、安置补偿标准、移民经费使用等方面都要广泛听取生态移民和生态移民安置区居民的意见,必要时,可以采取听证的方式听取生态移民以及农村集体经济组织的意见。生态移民工程涉及的地理范围广大,对生态移民的权益影响不仅较大而且持续时间也较长,在生态移民工程进行规划时应当采用多种参与方式来保护生态移民的权益,使其能够表达其利益诉求。行政机关应该举行听证会,邀请与生态移民利益相关的各方代表参加,在听证会上代表们就生态移民工程相关内容提出自己的意见和对策。行政机关还可以将有关内容公布出来,让移民代表表达自己的看法和意见。对于移民代表提出的意见,合理的予以采纳,没有采纳的则应说明理由。在实践中,虽然有的地方也有生态移民代表参与到生态移民行政补偿的程序中,政府也听取了生态移民的意见,但生态移民的意见往往得不到重视和采纳,因为决策权终究在政府手中。由于单个移民在信息知识占有量,影响力方面的缺陷,往往使生态移民参与程序的权利流于形式,因此政府应该鼓励非政府组织、社会中介组织、生态移民代表团等以组织的形式参与到生态移民行政补偿的程序中,充分发挥社会组织在国家和公民对话之间的沟通作用,加强生态移民的谈判地位。通过社会组织的力量能够将生态移民的意见及时、有效的反馈到决策者那里,决策者结合此意见能够制定出符合生态移民实际情况的补偿机制,在此基础上才能做到公平、合理的补偿。

(四) 协商

行政机关在合法、自愿原则的前提下,对于生态移民行政补偿的范围、补偿方式、补偿数额等问题与生态移民进行协商,通过协商能够对相关补偿问题达成一致,可以签订补偿协议。

(五) 给付补偿

行政机关应当自作出补偿决定之日起3个月内,按照生态移民行政补偿协议或者生态移民补偿方案予以补偿。应当按时、足额发放补偿金,而对于财产征收类型的补偿应该一次性完成补偿金给付。对于不合法的补偿支付行为如压低补偿标准、克减补偿数额、遗漏补偿项目或者延迟拖沓、截留挪用等,生态移民可以提起行政复议也可以向人民法院提起诉讼。

五、完善生态移民行政补偿的救济

从最初的完全被忽视到各种救济手段的出现,行政补偿救济途径随着现代社会对私益重视程度的增加而不断丰富。从目前世界各国行政补偿救济的实践来看,一般包括三种救济手段,即议会救济、行政救济与司法救济,尤其是后两种在实践中发挥着很大的作用。行政救济一般是指通

^①卢丽华.加拿大土地征收制度及其借鉴[J].中国土地,2000(8):23.

过行政途径如我国的行政复议、行政裁决等方式来救济行政相对人权益。司法救济中既包括行政诉讼,又包括普通的民事诉讼。行政救济是维护和保障生态移民权益的重要途径。行政补偿救济对公民权益的保障就体现在:“即使为了公共利益,多数人通过民主程序决定,也需要对那些因为公共利益而受到特别牺牲的人给予充分的、公正的补偿,使私人权益尤其是财产权益得到真正保障。”^①现实的情况表明,我国现有的补偿救济模式无法为生态移民提供畅通的渠道和充分的救济,而通过审视国外行政补偿救济制度,能够为我国生态移民行政补偿的救济提供可供参考的改革路径。

总体而言,各国在法治理念、司法传统、政治体制等方面的差异导致他们对行政补偿争议的处理大不相同。英美法系国家对补偿争议一般适用统一的救济途径,但随着补偿制度的发展,出现了一些专门机构以解决一部分特殊的补偿争议(如英国的行政裁判所和美国的行政法官等制度)。大陆法系国家一般由行政法院或类似的司法机构解决行政补偿争议,同时为了满足现实需要,还设立了特殊的裁判机构,如法国的公用征收法庭来解决相应的补偿争议。虽然各国救济制度的具体内容不尽相同,但其行政补偿争议的有效解决都是以良好的社会法治环境和完整的制度框架为前提的,除各国具有自己历史传统和文化特色制度外,他们基本的价值取向和制度选择对我国行政补偿救济体系的构建均具有重要的借鉴意义,大致内容包括以下几点:

第一,救济的程序性。正当法律程序是国外征收制度的核心所在。行政补偿救济制度的完善必须建立在完备的补偿程序基础之上。征收目的的正当性、补偿标准的合理性、补偿争议解决的公正性都需要设定相应的标准及制度,而标准和制度的设定与执行就是一个程序过程,程序是否完备体现了一项制度的理性化、民主化程度。

第二,救济途径多样化,且行政救济往往为必经程序。国外救济途径类型丰富,议会救济、行政救济与司法救济并重,司法救济中行政诉讼与普通民事诉讼共存,而且贯穿于行政补偿过程中,既可以对最终的行政补偿决定提出审查申请,还可以就某一阶段性决定寻求救济。救济程序往往与行政决定程序交织在一起,行政补偿的行政救济程序中的调解、协商、裁决等往往被规定为提起诉讼的前置程序,贯穿于行政补偿程序的始终,如果相对人通过行政程序得到了所要求的补偿,补偿行政程序即告终结。

第三,救济机关的相对独立性。“自己不能成为自己案件的法官”这一古老原则是救济机关独立性的基本要求,而行政补偿争议中巨大的利益冲突对救济机关的独立程度提出了更高要求。各国救济机关,如行政裁判所、行政法官的司法化、法院的介入等等无不体现了这一特色。

第四,救济的专业性。行政补偿争议的裁判人员需要具备相关的专业知识、实践经验以及对国家政策的准确把握等,普通的行政人员或法官往往无法胜任。因此各国在行政补偿救济制度的设计上,大都考虑了补偿案件所要求的专业性,设立专门的机构或者人员进行争议的裁决。

第五,救济手段简便、快捷,注重效率。对于行政补偿争议尤其是财产纠纷,设置简便、迅速的救济程序具有很大的必要性,既降低了维权成本、满足了当事人的实际需要,也是行政补偿工作得以顺利展开的保证。

笔者试图在借鉴国外制度、经验的基础上,总结现有救济制度的弊端,在维护公共利益的同时充分、有效地保障生态移民权益的基础上,提出完善我国生态移民行政补偿救济制度的构想:

^①沈开举.行政补偿法研究[M].北京:法律出版社,2004:1.

（一）行政裁判所的建立

“行政裁判所往往简单称为裁判所。它是指在一般法院外，由法律规定设立用以解决行政上的争端，以及公民相互间某些和社会政策有密切联系的争端的特别裁判机构而言。”^①作为行政司法制度重要组成部分的行政裁判所制度发端于西方，最典型的如英国的土地裁判所和农业土地裁判所、澳大利亚的行政上诉裁判所、法国的公用征收法庭也具有行政裁判所的性质。纵观国外的行政裁判所制度可以发现，相对于传统救济具有以下特点：首先，行政裁判所具有专门性和专业性，有利于对补偿案件中一些技术性成分的准确认定，如补偿标准和补偿金额的确定等；其次，行政裁判所的行政性使其有权在实现行政目标与权利保障兼顾的立场上对政策进行判断、对利益进行衡量，弥补现有的司法救济途径的不足；第三、行政裁判所的程序较为简便，具备现代行政高效、便捷、灵活、成本低的优点；第四、行政裁判所具有司法的品格，即独立性、中立性、公正性等；第五、专门的行政裁判减轻了司法负担，弥补了司法审查局限于法律审查的缺陷。行政裁判所审查决定时，它可以重新作出新的决定，进行事实审查和合理性评估；第五、能够确保行政补偿领域内对相关补偿争议处理的一致性。

鉴于以上优点，显然，行政裁判所将会为生态移民行政补偿纠纷的解决提供一个专业、高效、有效的救济途径，能够更好的维护和保障生态移民的权益。从我国建立行政裁判所的可行性来看，虽然我国实物界中较少涉及，现有的行政裁决制度与专门的行政裁判所制度相差甚远，但是行政裁决、行政复议的实践积累已经建立了独立裁决部门即行政裁判所的制度基础和实践经验，例如商标评审委员会和专利复审委员会对法定的商标和专利行政争议和民事纠纷的裁判，《土地管理法》有关行政机关行使裁决职能的规定等。因此，无论从制度本身的完善或者现实的需要来看，建立专门的行政裁判所对于解决生态移民行政补偿纠纷具有至关重要的意义。下面对行政裁判所的具体制度进行初步讨论。

1. 行政裁判所的设立。行政裁判所的司法性要求其应当独立于行政组织，既不能具有行政的属地性，还必须具备一定级别和威慑力。不同类别的行政裁判所可以依法在系统内部分别设立中央和地方两级，地方一级按生态移民工程所在省地域和人口的实际情况设立1-2个裁判所；中央一级的行政裁判所处理影响范围大、不宜由地方裁判所审理的生态移民补偿纠纷。中央和地方裁判所直属于国务院，中央和地方裁判所之间相互独立，可以考虑在每一系统内部设立裁判所委员会，由中央和地方裁判所主要负责人、法律专家以及专门领域的专家组成，定期召开会议，对裁判所的活动进行监督、提出报告，讨论共同存在的问题并协调各裁判所的工作。

2. 人员组成。在成员组织结构上，包括具备相应司法资格证书的法律职业者和具有专业知识或经验的人员，同时设立咨询专家委员会，聘请相关领域的专家、学者参与生态移民行政补偿具体纠纷案件的评议。裁判所实行主席负责制，主席一般由法律职业者担任；裁判所审理生态移民行政补偿纠纷案件时由一名法律职业者和两名专业人员组成裁判庭进行审理，形成多数意见做出裁判；必要时从咨询专家中挑选一定数量的专家提供咨询意见。这样既可以确保法律适用的准确，也可保证事实认定的专业性、技术性。

3. 管辖范围的确定。行政裁判所的管辖范围由法律调整，应当包括所有与其法定管辖事项相关的补偿纠纷，还包括与补偿密切相关的其他问题。

^①王名扬. 英国行政法[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1987: 135.

4. 裁判的程序。行政裁判的性质决定了其程序上不仅追求简便、高效、低成本,尽量简化不必要的手续,同时还必须符合正当程序原则的基本要求。因此,既要借鉴司法程序如开庭审理、公开辩论、合议制等,也要吸收行政程序的优点,比如灵活运用说明理由、听证、证据规则等制度,在效率与公平之间选择合理的度。

5. 行政裁判的效力与救济途径。就行政补偿救济而言,行政裁判所制度的作用是司法所无法比拟的,应当成为司法的前置程序,这是由补偿争议的专业性强、涉及面广、与公共利益和国家政策联系密切等特点决定的,但行政裁判并不具有最终的法律效力。“理论上,行政裁决机关的任何决定绝非最后的确定;由法院将该决定判为无效的可能性总是存在着”。司法作为公平、正义最终的保障和监督手段,是司法品格的内在要求,是法治社会的必要条件。因此,对行政裁判所的裁决不服的,符合法定条件且在法定期间内,当事人可以向人民法院寻求救济。

(二) 健全行政补偿的司法救济程序

1. 加强立法,完善行政诉讼程序。首先从受案范围上,将行政补偿争议纳入诉讼范围,这其中不仅包括具体行为还包括抽象行为引起的补偿争议;其次应对适用于行政补偿案件的程序规则进行相应的改善,如当事人资格的确定、证据规则的采用等。值得一提的是,目前司法实践中普遍存在的诉讼期间不停止征收执行的做法很值得商榷,例如《中华人民共和国土地管理法实施条例》第25条第3款规定“征地补偿、安置争议不影响征收土地方案的实施”。生态移民因行政补偿发生争议并不影响征收或征用的执行,而征收或征用行为一旦实施,其后果往往是不可逆转的。目前这一做法使争议救济失去了实际意义。因此,在完善补偿的司法程序时应当停止执行规则进行改进或废除。

2. 对受理生态移民行政补偿案件的法院体制作相应的变动。由于生态移民行政补偿争议牵涉的利益广、范围大,易受到生态移民地方政府的干扰,大大增加了审判难度。因此,鉴于我国司法资源和现实环境的有限性,提高行政补偿诉讼的审级或者设立地区巡回法院应当是比较切合实际的有效措施。

3. 基于生态移民诉讼请求的内容,可以将一些生态移民行政补偿争议的案件归入给付诉讼的范畴。给付诉讼是“人民与中央或地方机关间,因公法上原因发生财产上之给付或请求作为行政处分以外之其他财产上给付而提起的一种诉讼类型”。^①德国和我国台湾地区的行政诉讼制度中都存在给付诉讼。我国虽然建立了行政赔偿诉讼,但其范围过于狭窄,未将行政补偿案件纳入调整范围,而且程序也较为混乱。因此,我国应当建立给付诉讼,将生态移民行政补偿的行政案件纳入给付诉讼。

第二节 生态移民行政补偿制度的配套制度完善

一、建立生态移民行政补偿资金多元筹措机制

生态移民工程的实施需要数额巨大的资金投入,资金的有效筹措是生态移民行政补偿机制实施的关键。充足的资金投入成为顺利实施生态移民工程的重要保障,相反则会使生态移民工程预期目的很难达到。生态移民行政补偿主体的国家性,客观地决定了补偿资金筹措的中央政府的主

^①马怀德. 行政诉讼原理[M]. 北京:法律出版社, 2003:113.

导地位,因此生态移民行政补偿资金来源单一,难以满足生态移民工程建设。除了国家的财政资金外,积极吸纳各类资本,实现投资主体多元化不失为移民经费的解决之道。国家还可以通过以下途径筹措补偿资金:第一,发行国债。以国家的信用作为基础,将社会的消费资金、闲散资金等,有偿的筹集到生态移民工程建设上来,以此作为生态移民行政补偿资金的来源之一,但此种办法具有一定的金融风险。第二,建立生态移民补偿基金。政府相关部门建立生态移民补偿基金,可以采取国家预算拨款、发行生态彩票、个体捐赠、社会机构投资以及接受国际机构捐赠等方式。生态移民补偿基金建立以后,参与证券市场,通过证券市场进行流通,从而实现基金增值。第三,开征生态补偿税。可以依据产品或者服务消费项目与生态资源的依赖程度来确定征税对象,也可采取环境损益法来确定征税对象。

二、加强生态移民行政补偿资金管理

生态移民工程是一项长期、复杂的庞大工程,补偿涉及环节多、资金量大,如果缺乏有效的资金监管机制,就会助长地方和部门的渔利行为,不仅影响生态移民工程的顺利实施,而且会使生态移民的利益遭受极大的损害。因此,要加强以报账制管理为核心的资金管理工作。通过实行报账制管理,否决不合格和不合理的报账要求,通过规范报账程序,监督并保证资金得到合理有效使用,保证国家的各项生态移民补助政策落实到位,防止资金被克扣、挪用、截留。生态移民工程建设资金必须实行专户储存、专款专用、封闭运行制度。生态移民行政补偿资金使用及管理面广,需要多部门合作,开展联合监督。由纪检监察机关带头,银行、审计、检察等多部门参加建立起生态移民行政补偿资金使用及管理监督网,定期召开会议,对生态移民资金使用情况汇报以及开展联合检查等。发挥公众的监督作用,生态移民行政补偿补助款的使用情况与移民的切身利益息息相关,移民有着参与监督的本能要求,对于补助款的实际发放情况移民们也最清楚。为了保证国家对生态移民工程投资款能够专款专用,应该在乡村政务公开内容中将国家对生态移民现金补助情况列入其中,并张榜公布,接受移民们监督。公众参与生态移民行政补偿资金监督管理工作,还可以防止地方领导为了营造“形象工程”、“政绩工程”,不顾地方实际情况以及可行性等乱上项目。

三、完善中央与地方政府纵向补偿主体责任

生态移民工程可以在坚持受益原则的基础上,按照支付能力原则进行成本分配。现有的生态移民成本负担模式为:大部分成本由中央政府负担,小部分成本由省级政府承担并协调生态移民工程区区间合作,生态移民区地方政府主要负责组织、实施生态移民工程。我国生态移民区大多是一些贫困落后地区,地方政府由于财政压力,对于农村基础设施建设投入不足,国家对于生态移民工程所要求的生态人口转移、替代产业和替代能源建设等配套措施,由于缺少资金投入,相关配套工程建设大多都流于形式,甚至在有的地方根本就没有付诸行动。见于生态移民区地方政府财政实力相对较弱,中央政府、省级政府则应该加大对生态移民区财政扶持力度,为生态移民区内群众提供必要的基础设施。生态移民区信息、技术、资金以及管理等资源供给量少,使得该区今后发展新型产业面临很大的困难。中央政府、省级政府应该加强生态移民区粮食生产能力建设,中央政府在国家财政预算中设立高效农业发展、林业产业发展以及农业水利配套工程等专

门资金项目。对于生态移民区地方政府而言，必须在中央政府专项资金投入下积极履行自己的职责，例如提供有效的公共服务。生态移民区地方政府必须加强对现有的农田水利、交通、电信等的管理力度。

结 语

生态移民工程的实施加快了移民脱贫的步伐，移民的温饱问题得到了有效解决，移民的经济收入增加了，区域经济发展了。但在实践中由于生态移民行政补偿立法缺失，导致生态移民行政补偿过程中存在一系列的问题，移民的基本权利得不到很好的保障。生态移民行政补偿立法还未出台前，要从理论研究、生态移民相关法规和政策分析、配套措施等方面完善生态移民行政补偿制度。由于我国还未制定生态移民行政补偿法，宁夏回族自治区应根据中南部地区生态移民实际情况以及生态移民行政补偿过程中存在的一系列问题，制定生态移民行政补偿地方性法规或者地方政府规章，使生态移民行政补偿的每个环节都有法可依。本人在撰写论文的过程中对生态移民行政补偿的相关问题进行了大量的学习和研究，但由于本人能力所限，对相关问题的研究仍然比较模糊，需要在以后进一步的完善。

参考文献

一、著作类

- [1]田中二郎.行政法[M].日本:弘文堂,1976,211.
- [2]王名扬.英国行政法[M].北京:中国政法大学出版社,1987,150.
- [3]叶孝信.中国法制史[M].北京:北京大学出版社,1989,30.
- [4]张正钊.外国行政法概论[M].北京:中国人民大学出版社,1990.
- [5]张志良.开发扶贫与环境移民[M].上海:华东师范大学出版社,1996.
- [6]陈新民.行政法学总论[M].台湾:三民书局,1996,22.
- [7]杨建顺.日本行政法通论[M].北京:中国法制出版社,1998.
- [8]张正钊.行政法与行政诉讼法[M].北京:中国人民大学出版社,1999,313.
- [9]盐野宏著,杨建顺译.行政法[M].北京:法律出版社,1999,497.
- [10]张宝欣.开发性移民理论与实践[M].北京:中国三峡出版社,1999.
- [11]季卫东.法治秩序的构建[M].北京:中国政法大学出版社,1999.
- [12]翁岳生.行政法[M].台湾:翰芦图书出版公司,2000,1523.
- [13]翁岳生.行政法[M].北京:法律出版社,2000,1473.
- [14]张千帆.西方宪政体系(下册)[M].北京:中国政法大学出版社,2001,127.
- [15]曾祥瑞.行政救济论[M].北京:人民出版社,2002,196.
- [16]张树义.中国社会结构变迁的法学透视-行政法学背景分析[M].北京:中国政法大学出版社,2002,22-39.
- [17]翁岳生.行政法[M].北京:中国法制出版社,2002,1669.
- [18]马怀德.行政法与行政诉讼法[M].北京:中国法制出版社,2002.
- [19]方兵,彭志光.生态移民——西部脱贫与生态环境保护新思路[M].南宁:广西人民出版社,2002.
- [20]马怀德.行政诉讼原理[M].北京:法律出版社,2003,113.
- [21]司坡森.论国家补偿[M].北京:中国法制出版社,2003.
- [22]王太高.行政补偿制度研究[M].北京:北京大学出版社,2004.
- [23]季卫东.法律的程序意义——对中国法制建设的另一种思考[M].北京:中国法制出版社,2004.
- [24]罗豪才.现代行政法制的发展趋势[M].北京:法律出版社,2004.
- [25]沈开举.行政补偿法研究[M].北京:法律出版社,2004,1.
- [26]王太高.行政补偿制度研究[M].北京:北京大学出版社,2004,133-145.
- [27]李世东.中国退耕还林研究[M].北京:科学出版社,2004,27.
- [28]高景芳,赵宗更.行政补偿制度研究[M].天津:天津大学出版社,2005.
- [29]王朝良.吊庄式移民开发——回族地区生态移民基地创建与发展研究[M].北京:中国社会科学出版社,2005.

- 学出版社, 2005.
- [30]李步云. 人权法学[M]. 北京:高等教育出版社, 2005.
- [31]毕克志. 论行政救济[M]. 北京:北京大学出版社, 2005.
- [32]张树义. 行政法学[M]. 北京:北京大学出版社, 2005, 24.
- [33]舒国滢. 法理学导论[M]. 北京:北京大学出版社, 2006, 116—117.
- [34]王金南, 庄国泰. 生态补偿机制与政策设计[M]. 北京:中国环境科学出版社, 2006.
- [35]陈健生. 退耕还林与西部可持续发展[M]. 成都:西南财经大学出版社, 2006.
- [36]季怀才. 行政补偿构成要件研究[M]. 北京:法律出版社, 2006.
- [37]窦衍瑞. 行政补偿制度的理念与机制[M]. 济南:山东大学出版社, 2007.
- [38]张文显. 法理学[M]. 北京:高等教育出版社, 2007.
- [39]任勇, 冯东方, 俞海. 中国生态补偿理论与政策框架设计[M]. 北京:中国环境科学出版社, 2008.
- [40]色音, 张继焦. 生态移民的环境社会学研究[M]. 北京:民族出版社, 2009.
- [41]红寺堡之光编委会. 红寺堡移民开发史[M]. 银川:宁夏人民出版社, 2009, 125.
- [42]阿布力孜·玉素甫. 新疆生态移民研究[M]. 北京:中国经济出版社, 2009.
- [43]应松年. 行政程序法[M]. 北京:法律出版社, 2009.
- [44]谢元媛. 生态移民政策与地方政府实践:以敖鲁古雅鄂温克生态移民为例[M]. 北京:北京大学出版社, 2010.
- [45]刘燕. 西部地区生态建设补偿机制及配套政策研究[M]. 北京:科学出版社, 2010.
- [46]包智明, 任国英. 内蒙古生态移民研究[M]. 北京:中央民族大学出版社, 2011.
- [47]齐岳, 何建国主编. 2011年宁夏中南部地区生态移民蓝皮书[M]. 银川:黄河出版传媒集团阳光出版社, 2011.
- [48]龚高健. 中国生态补偿若干问题研究[M]. 北京:中国社会科学出版社, 2011.
- [49]姜明安. 行政法与行政诉讼法[M]. 北京:北京大学出版社, 2011.
- [50]孔凡斌. 中国生态补偿机制:理论、实践与政策设计[M]. 北京:中国环境科学出版社, 2011, 64.
- [51]薛刚凌. 行政补偿理论与实践研究[M]. 北京:中国法制出版社, 2011, 352.

二、期刊类

- [1]崔卓兰, 施彦. 国家补偿理论与法律制度[J]. 社会科学战线, 1996(4).
- [2]李傲, 夏军. 试论我国行政补偿制度[J]. 法学评论, 1997(1).
- [3]陈泉生. 海峡两岸土地征收补偿之比较研究[J]. 亚太经济, 1998(3):15.
- [4]卢丽华. 加拿大土地征收制度及其借鉴[J]. 中国土地, 2000(8):23.
- [5]刘东生. 行政征收制度初探[J]. 行政法学研究, 2000(2):31.
- [6]龙花楼. 美国土地资源政策演变及启示[J]. 中国土地科学, 2000(14):43-47.
- [7]宋乃平. 试论宁夏扶贫移民的发展方略[J]. 人文地理, 2000(5).
- [8]东日布. 生态移民扶贫的实践与启示[J]. 中国贫困地区, 2000(10).
- [9]王培先. 生态移民:小城镇建设与西部发展[J]. 国土经济, 2000(6):25-26.

- [10]陈大夫. 美国西部开发与“退耕还林、退耕还草、农田修耕”[J]. 林业工作研究, 2001(2):5-7.
- [11]徐红. “生态移民”政策对缓解草原生态压力的有效性分析[J]. 国土与自然资源研究, 2001(4):24-27.
- [12]方兵. 加大生态移民的力度切实保护西部生态环境[J]. 广西经济管理干部学院学报, 2001(4):37-43.
- [13]方兵. 加大生态移民力度切实保护西部生态环境[J]. 广西经济管理干部学院学报, 2001(4):37-43.
- [14]苏明. 我国财税扶贫政策运用的现状问题与对策[J]. 湖北财税, 2001(7).
- [15]刘学敏. 西北地区生态移民的效果与问题探讨[J]. 中国农村经济, 2002(4):47-52.
- [16]李海欧. 我国土地沙化与防治对策[J]. 环境保护, 2002(2).
- [17]沈卫中. 我国行政征用制度的缺陷与完善——兼谈我国的土地征用制度[J]. 兰州学刊, 2002(3).
- [18]蔡频. 国外及世界银行对非自愿移民的基本做法[J]. 水力发电, 2002(4).
- [19]赵云燕. 退耕还林工作中的问题及思考[J]. 山区开发, 2002(11).
- [20]皮海峰. 小康社会与生态移民[J]. 中国农村经济, 2002(4):58-60.
- [21]葛根高娃, 乌云巴图. 内蒙古牧区生态移民的概念、问题与对策[J]. 内蒙古社会科学, 2002(2):118-122.
- [22]张铎太, 吴卫星. 行政补偿理论分析[J]. 法学, 2003(8):45.
- [23]王放, 王益谦. 论生态移民与长江上游可持续发展[J]. 人口与经济, 2003(2):63-68.
- [24]陆远发. 迁得出、稳得住、富得起[J]. 老区建设, 2003(4):10.
- [25]侯东民. 实施生态移民, 改善生态环境——关于整合扶贫与生态整治的战略思考[J]. 国土资源, 2003(4).
- [26]李宁, 龚世俊. 论宁夏地区生态移民[J]. 哈尔滨工业大学学报, 2003(1).
- [27]刘亚桥, 杨军. 甘肃扶贫开发模式的回顾与探讨[J]. 甘肃理论学刊, 2004(5).
- [28]崔献勇, 海鹰, 宋勇. 我国西部生态脆弱区生态移民问题研究[J]. 新疆师范大学学报(自然科学版), 2004(12).
- [29]池永明. 生态移民是西部地区生态环境建设的根本[J]. 经济论坛, 2004(16).
- [30]孟琳琳, 包智明. 生态移民研究综述[J]. 中央民族大学学报, 2004(6).
- [31]于存海. 论西部生态贫困、生态移民与社区整合[J]. 内蒙古社会科学, 2004(1).
- [32]大珂. 奔向希望-实施生态移民访谈录[J]. 新农业, 2004(7):16.
- [33]方兵. 提升广西扶贫移民层次, 保护大石山区生态环境[J]. 改革与战略, 2004(6):18.
- [34]池永明. 生态移民是西部地区生态环境建设的根本[J]. 经济论坛, 2004(16):14-15.
- [35]李笑春, 陈智. 对生态移民的理性思考-以浑善达克杀地为例[J]. 内蒙古大学学报, 2004(5):34-38.
- [36]李笑春, 陈智. 对生态移民的理性思考——以浑善达克杀地为例[J]. 内蒙古大学学报, 2004(5):34-38.
- [37]杨龙, 贾春光. 西北干旱半干旱区生态移民可持续发展策略探讨[J]. 新疆师范大学学报, 2004(4).

- [38]李彦,李坤,燕飞. 内蒙古退耕还林草中的生态移民问题探析[J]. 内蒙古社会科学, 2004(4).
- [39]黄东东. 公益征收之补偿——兼论三峡工程移民补偿[J]. 重庆三峡学院学报, 2004(3).
- [40]杨维军. 西部民族地区生态移民发展对策研究[J]. 西北第二民族学院学报, 2005(4).
- [41]熊文钊. 试论行政补偿[J]. 行政法学研究, 2005(2).
- [42]社群. 生态补偿的法律关系及其发展现状和问题[J]. 现代法学, 2005(3).
- [43]左菁. 质疑《退耕还林条例》补助年限之规定[J]. 时代法学, 2006(2):62.
- [44]包智明. 关于生态移民的定义、分类及若干问题[J]. 中央民族大学学报, 2006(1).
- [45]詹明. 略论我国行政补偿制度的缺失与完善[J]. 江西社会科学, 2006(11).
- [46]李静云, 王世进. 生态补偿法律机制研究[J]. 河北法学, 2007(6).
- [47]李小苹. 关于西部生态补偿的立法思考[J]. 黑龙江省政法管理干部学院学报, 2008(6).

三、学位论文类

- [1]黄文清. 西部地区“一退两还”后补偿机制研究[D]:[博士学位论文]. 湖北:华中农业大学, 2008.
- [2]罗海萍. 生态移民权益保护研究[D]:[硕士学位论文]. 重庆:西南政法大学, 2010.
- [3]谈文庆. 我国西北地区沙漠化防治及其法制建设研究——以宁夏回族自治区沙漠化防治建设为例[D]:[硕士学位论文]. 兰州:西北民族大学, 2008.
- [4]赵白. 准格尔旗生态自然恢复区移民行政补偿调研报告[D]:[硕士学位论文]. 呼和浩特:内蒙古大学, 2008.
- [5]张小明. 西部地区生态移民研究[D]:[硕士学位论文]. 西安:西北农林科技大学, 2008.

四、英文类

- [1]Anthony F.Dixon and Pavel Kindlmann,“Cost of flight apparatus and optimum body size of aphid migrants”,*Ecology*,July,1999.
- [2]Justice William O.Douglas'sComment in joint Anti-Fascist Refugee Comm.v.Mcgrath,See *United States Supreme Court Reports*(95Law.Ed.Oct.1950 Term),The Lawyers Cooperative Publishing Company,1951,858.
- [3]International Organization for Resettlement IOM Dushanbe,“Facts and Figures on Resettlement”,
<http://www.iom.int/tajikstan/facts-figures.htm>.

附 录

移民情况调查问卷

您好！我们是宁夏大学政法学院“青春建功生态移民”项目小组成员打算对宁夏生态移民的政策实施情况做一项调查。您的回答将给我们的研究带来很大的帮助！祝你生活愉快！事业顺利！

1. 您对移民政策的了解程度（ ）
 - A. 非常了解 B. 了解一些 C. 一点都不了解
2. 您是通过什么渠道得知搬迁信息的？（ ）
 - A. 朋友、亲戚、邻居 B. 政府机关 C. 村级会议
3. 您是从（ ）地方搬迁到（ ）
4. 您搬迁后的主要经济来源为（ ）
 - A. 农业种植、养殖 B. 外出打工 C. 自己经营生意
 - D. 稳定工作 E. 主要靠政府救济补助或后期扶持资金 F 其他
5. 与未移民前相比，您家庭的年收入有何变化？（ ）
 - A. 有很大提高 B. 稍有提高 C. 没有变化 D. 稍有下降 E. 有很大下降
6. 您搬迁的房子有（ ）平米，属于（ ）
 - A. 租来的 B. 政府免费提供的 C. 拥有部分产权 D. 完全有产权
7. 您是否能领到移民补偿资金？（ ），这些钱够您搬迁以及安家的支出费用吗？（ ）
 - A. 是 B. 否
8. 您的家庭现在有（ ）亩耕地，原来有（ ）亩耕地
9. 您的特色产业（养殖）或设施农业是否能获得政府补助？（ ）补助（ ）元
 - A. 是 B. 否
10. 您修建温棚或畜圈是否能得到政府补助？（ ）补助（ ）元
 - A. 是 B. 否
11. 这里有沼气配套补助吗？（ ）；这里有太阳能灶补助吗？（ ）。补助款是（ ）元
 - A. 有 B. 没有
12. 您家有义务教育教育阶段孩子吗？（ ），如果有能享受自治区“三免两补”政策吗（免收杂费、免费提供教科书并补助寄宿生生活费）？（ ）
 - A. 有 B. 没有
13. 您或邻居的孩子（ ）在宁夏六盘山高中和育才中学读书，未考上高中、大学的学生（ ）免费到区内职业院校上学
 - A. 有 B. 无
14. 您参加农村低保和大病医疗救助了吗？（ ）
 - A. 有 B. 没有
15. 政府对您在移民过程中的补偿以及补助资金是否能满足您发展后续生产？（ ）；各项补助款是否能按时足额发放？（ ）

- A. 能 B. 否
16. 您（ ）少数民族吗？这里能开展正常宗教活动（ ）
- A. 是 B. 否
17. 您是否能领到退耕还林款？（ ）
- A. 是 B. 否
18. 政府进行移民安置和补偿过程中您的合法权益受到了侵害，您会选择以下哪种途径救济？（ ）
- A. 上访 B. 申诉 C. 行政复议 D. 行政诉讼
19. 您认为政府补偿标准合理吗？（ ）
- A. 合理 B. 不合理
20. 您认为政府是否应该将现有的补偿期限适当延长？（ ）
- A. 是 B. 否
21. 您领取直补资金主要用于哪方面的开支（ ）（可多选）
- A. 生产经营 B. 生活消费 C. 子女读书 D. 医疗费用
22. 您认为目前生态移民资金的使用管理情况是（ ）
- A. 很好 B. 比较好 C. 一般 D. 比较差
23. 您或您的家人参加过移民部门举办的培训吗？（ ）
- A. 参加过 B. 未参加过
24. 您现在最希望参加哪一种类的培训？（ ）
- A. 职业技能培训 B. 农业实用技术培训 C. 职业教育培训 D. 其他
25. 政府生态移民政策性补偿还需对以下哪些方面加强（多选）（ ）
- A. 社会保障 B. 解决户口 C. 子女上学问题 D. 减免税费
- E. 产生扶持
26. 为了更好的做好移民工作，您希望政府：（可多选）（ ）
- A. 生态移民行政补偿资金及时、到位
- B. 加大道路、学校、医院、图书室等基础设施建设
- C. 加大扶持力度，改善移民生活和居住条件
- D. 提供农业、养殖技术、增加就业机会
- E. 要求重点扶持农业生产，引导农村移民调整产业结构
- F. 解决子女上学 H. 其他

访谈提纲

1. 您家庭的基本情况？
2. 您在生态移民过程中面临的主要困难和问题有哪些？
3. 您对现有的生态移民政策有什么建议？

土地政策:

房屋政策:

生产补助:

子女上学:

补助资金、期限、程序、方式:.....

谢 辞

三年的研究生生活即将结束，拿着这份沉甸甸的毕业论文，回望三年，我忘不了一路上给我支持和帮助的人们。

单薄的“感谢”二字无力承载我对恩师浓浓的感激之情。张云雁导师渊博的知识、勤奋的工作精神、严谨的科研态度以及敏锐的科学思维给我留下了深刻的印象，使我终生受益。此时此刻我要向我的导师张云雁致以最诚挚的感谢和敬意。本文是在老师的悉心指导下完成的，从论文选题、框架设计、调查问卷设计到具体细节及论文的撰写老师都给了我全面、有效的指导。在老师的帮助下我参加了宁夏大学2011年暑期社会实践“青春建功生态移民”，深入了解了红寺堡区生态移民的相关情况，使理论与实践得到了有机结合。

同时也要感谢滕明荣老师、李自然老师、刘淑媛老师、张弛老师、刘芳老师等老师对我的鼓励与帮助，尽管和每位老师相处的时间很短暂，但他们严谨的治学风范使我产生由衷的敬意。衷心的感谢我的同窗学友们，在三年中对我学习和生活的帮助，毕业之际，祝愿各位前程似锦。最后，感谢我的家人在我求学路上给予我的大力支持和理解，是他们的奉献让我没有后顾之忧，是他们的鼓励推动我不断的前进。

马玉凤

2012年5月

个人简介

马玉凤，女，1986年10月出生，宁夏固原人，回族，中共党员。2009年6月毕业于宁夏大学新华学院信息管理与信息系统专业。2009年9月考取宁夏大学政法学院法学理论专业硕士研究生，师从张云雁副教授，研究方向为法哲学。

攻读硕士期间论文发表情况

1. 《从物权法的角度谈我国小区车位归属问题》发表在《决策与信息》2010年12月，第一作者。