

新农村建设背景下我国农业补贴法律制度之构建

何燕华

(湖南师范大学 法学院,长沙 410081)

摘 要:我国农业补贴法律制度已不适应我国新农村建设发展的需要,存在补贴依据的法律制度滞后,法律体系不完善和有立法空白,《农业法》及相关法律内容分散、导向性提倡性语言多、可操作性差等三个方面的弊端。因此,我国农业补贴法律制度应构建以《农业法》为基本法,各专门法为补充的法律体系,明确农业补贴的立法目标、立法项目和补贴机关的法定职权、程序,完善农业补贴配套政策。

关键词:新农村建设;农业补贴;法律制度

Establishing a Legal System for Agricultural Subsidies while Constructing a New Countryside

HE Yan-hua

(Law School of Hunan Normal University, Changsha Hunan 410081, China)

Abstract: The present of the agricultural subsidy legal system in China does not meet the needs of new countryside construction. The legal system of existing agricultural subsidy is out-of-date and there are many blanks in the incomplete legal system. Agricultural Law and the relevant legal content have three shortcomings or defects: their content distracting, guiding or advocating words too many and the application not practical. So, a basic law system based on Agricultural Law for our country's agricultural subsidies and some other specific supplemental laws should be established, making definitely clear the targets of the agricultural subsidy, the programs concerned and the legal duties of the subsidy organizations and the relevant process so as to perfect the policy attached to the agricultural subsidies.

Key Words: new countryside construction; agricultural subsidies; legal system

建设社会主义新农村,是在我国全面建设小康社会的关键时期,经济发展已进入以工促农以城带乡的新阶段,以人为本与构建和谐理念深入人心,中央作出的又一个重大决策。这是统筹城乡发展,实行“工业反哺农业、城市支持农村”方针的具体化。《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》提出:“要稳定、完善和强化对农民和农业的直接补贴政策。加强国家对农业和农民的支持保护体系。”农业补贴是一国政府用以支持本国农业发展最重要、最常用的政策工具。我国农业补贴相对而言起步较晚,农业补贴依据更是千差万别,没有形成完整而具体的制度。

在建设社会主义新农村的背景下,我国应该采取积极务实的态度,借鉴各农业法制先进国家的做法,完善我国农业补贴立法,构建适合我国国情的农业补贴法律制度。

一 主要发达国家农业补贴法规

国外农业补贴历史源远流长,发达农业国家中,欧盟、美国、日本是对农业提供补贴最多的国家,也是农业补贴法规较为完备的国家。

(一) 欧盟

1957年《罗马条约》第39条就为当时的欧共体规定了“共同农业政策”,其核心内容即对进口农产

收稿日期:2009-05-19

基金项目:湖南师范大学2008年度青年基金项目“WTO框架下我国农业补贴法律体系构建研究”(08XQN08)

作者简介:何燕华(1975-),女,湖南益阳人,湖南师范大学讲师,国际法硕士,主要从事国际经济法研究。

品征收“差价税”(Variable Levy)和出口补贴。到20世纪60-70年代,在该政策框架内演化出包括价格与销售保障、补贴及各种方式的资助措施的复杂网络系统。从20世纪80年代起,欧共体用于补贴农产品的财政开支,已占到整个欧共体当局预算的80%左右。^{[1]244-245}1992年欧盟开始调整其农业政策,其中最主要措施是到WTO《农业协定》生效时(1995年),欧盟主要农产品价格降到国际市场价格水平,农民因降价的收入损失由欧盟补贴。另外,还向农民提供土地休耕、保护农业生态和提前退休等方面的财政补贴。由于共同农业政策在1999年底到期,欧盟考虑到下一轮WTO农产品贸易谈判的影响及国际农产品市场发展趋势,再次修改共同农业政策(2000~2006年),即“2000年议程”改革方案。其重点是降低价格支持和出口补贴,减少政府干涉,更多地采取直接补贴农民收入的手段。具体内容主要有:两年内(2000~2001年)将谷物价格支持减少15%,给农户的直接收入补贴为其价格损失的50%;三年内(2000—2002)减少20%的牛肉价格补贴,其中80%的价格损失采取直接收入补贴方式等等。此外,欧盟还设定了405亿欧元的补贴额上限。2003年6月26日,在卢森堡举行的欧盟农业部长会议通过了欧盟共同农业政策(CAP)改革方案,该方案彻底改变欧盟对农业的支持方式,使农业政策更加市场化,其核心是直接补贴方式的变化,即由原来与当年生产面积挂钩(蓝箱支持)变为不与当年生产挂钩的“单一的农场补贴”(绿箱支持)。同时稳定农产品市场政策,加强对环境、食品安全、动物健康和动物福利标准的要求。^{[2]45}

(二)美国

美国的农业补贴政策开始于1932年12月通过的《农业调整法》,在此基础上,美国制定了一系列的农业支持政策,其中最主要的是制定目标价格,对农产品进行差额补贴。此后每隔几年,美国就要修订一次农业基本法。1996年4月,美国出台了新《农业安全与农村投资法案》,改变了过去对农产品价格支持的政策,转而直接支持农民收入。1998年,政府又推出两项保障农民收入的政策:一项是“作物收入保险计划”,另一项是“市场损失补助”,帮助农民克服市场经营风险和自然风险。1999年,政府又增加60亿美元的农业支出,用于补偿农民的市场损失和农作物歉收损失。2002年美国对1996年法案进行了修订,进一步扩大了直接补贴的范围,将大豆、油料和花生也纳入了直接补贴计划,提高了

大宗农产品的补贴率,加大了对农业资源的保护力度,完善了粮食价格差价补贴,巩固并加强了农产品贸易、农村发展计划和农业研究。^{[3]47}最新农业法是2007年通过的《2007年农场安全与农村投资法》(The Farm Security and Rural Investment Act of 2007),生效期直到2013年。该法大幅度增加了农业补贴,增加和改变了补贴方式,还设计了一种新的补贴方式——反周期波动补贴,因此,进一步扩大了补贴范围。^{[4]21}

(三)日本

长期以来,日本始终以国家财政扶持本国农业发展,对主要农产品尤其是大米实行了极为严格的保护。为了适应WTO《农业协定》对各成员国的共同要求,日本实施了战后力度最大的新的农业支持保护政策。^{[5]147}1995年实行新的《粮食法》,逐步开放大米的进口份额;1997年出台《大米流通法》;1999年颁布新的农业基本法,即《食品、农业、农村基本法》,在逐步减少对粮食的直接价格补贴的同时,加大对保护农业资源环境、农业科技投入、培养农业人才、基础设施投入、调整种植结构的财政支持力度。^{[6]196}为了振兴山区、半山区农业,日本政府于2000年出台了《针对山区、半山区地区等的直接收入支付制度》,对该地区的农户进行直接收入支付补贴。具体标准是支付生产成本差异的80%,对每个农户的补贴上限为100万日元,补贴规模为每年700日元,补贴对象的面积大约为90万公顷,相当于平均每公顷补贴700亿日元左右。其最终目的是将该地区的生产力水平提高到邻近的非对象地区。^{[7]125-126}

由此可知,以上农业发达国家农业补贴政策的最大特点在于,一是国家将农业支持纳入法制管理的轨道,从法律上明确对农业投入的数量、范围、方式和标准等,并且不断加以修改,逐步形成了较为完备的综合性农业法案;二是注重补贴的集中性和针对性,保障了补贴的效率;三是注重农业市场资源配置,优化农业补贴结构,其趋势是加快“黄箱”支出向“绿箱”支出的转化,加大“绿箱”支持力度。

二 我国现阶段农业补贴法律制度及评析

目前,我国农业补贴法律体系由全国人大及其常委会制定的农业补贴法律、农业补贴行政法规和地方农业补贴法规组成。1993年7月2日,我国通过了《中华人民共和国农业法》(以下简称《农业法》),作为我国农业发展基本法。2002年12月8

日,人大常委会通过了《农业法》修订案,为了适应当时经济发展的形势和加入 WTO 的需要,对第 6 章“农业支持与保护”作了修订。我国现阶段农业补贴法律制度主要体现在“绿箱”措施和“黄箱”措施上,规定在《农业法》及相关的法律法规中。

(一)“绿箱”措施

目前,我国属于“绿箱”方面的农业支持,分别体现在《农业法》、《农业技术推广法》、《草原法》、《防洪法》、《动物防疫法》、《气象法》和《植物检疫条例》等法律、行政法规上。主要涉及政府一般服务、粮食安全储备补贴、国内粮食援助、自然灾害救济、扶贫、农业生态环境建设支持等方面,而对农民的直接收入支持、结构调整的补贴、收入保险计划、农业生产者退休或转业补贴、农业资源储备补贴、地区援助补贴等“绿箱”政策涉及较少。对农民的直接收入补贴政策始于 2001 年 7 月国务院 28 号文件,在安徽、湖北、湖南、浙江等省份进行试点后,2004 年 3 月“两会”召开,政府文件才明确指出要从国家财政资金中拿出 100 亿元用于对农民的直接收入补贴,此后逐年有所增加,以粮食直补为核心的补贴政策在全国铺开。到 2008 年,就农资综合直补、粮食直补两项资金达到了 600 多亿元。^{[18][21]}而对于农业检验服务补贴方面,目前暂时还没有相应的法律规定。

(二)“黄箱”措施

在“黄箱”支持方面,《农业法》和《退耕还林条例》等法律、行政法规分别在农产品价格、农业投入品、农产品营销贷款、休耕等方面设立了相应的农业补贴制度。如《农业法》规定,在粮食的市场价格过低时,国务院可以决定对部分粮食品种实行保护价制度。《退耕还林条例》规定,国家按照核定的退耕还林实际面积,向土地承包经营权人提供补助粮食、种苗造林补助费和生活补助费。但在具体投入方面,1998 年以前,我国“黄箱”支持为负值;2002 年以后,进行了调整,主要是出台了最低收购价制度、推行良种补贴、实施农机具购置补贴等,但与我国 WTO 承诺的 8.5%微量许可标准相比,还有很大的空间。^{[19][14]}

在“发展箱支持”方面,《农业法》和《渔业法》等法律在农业投资补贴方面设立了相应的农业补贴制度。如《农业法》规定,国家逐步提高农业投入的总体水平。中央和县级以上地方财政每年对农业总投入的增长幅度应当高于其财政经常性收入的增长幅度。《渔业法》规定,国家在财政、信贷和税收等

方面采取措施,鼓励、扶持远洋捕捞业的发展。而对低收入或资源匮乏地区农业投入品补贴和鼓励生产者不生产违禁麻醉作物补贴方面,目前暂时还没有相应的法律规定。

总体上看,我国现行农业补贴法律制度存在着严重的不足,主要表现在:一是补贴所依据的法律制度过于滞后,我国 2002 年为了履行加入 WTO 承诺修订《农业法》后,再也没有进行修改,也没有出台相关的法律法规,与现阶段国际农产品贸易及国内经济社会发展水平不相符,主要依据还停留在政策层面,缺乏系统、长期的理念规划,而往往所依据的政策和规范政出多门,随意性和变动性较大,不利于我国农业的可持续性发展,离 WTO《农业协定》的要求有一定的距离。二是法律体系不完善,存在着许多立法空白,一些有待扶持和补贴的项目在《农业法》及相关法律中没有体现,对于国家保护、支持农业发展的产业政策也缺乏全面的制度安排。如 WTO 规定的保险补贴、农业结构调整补贴等缺失,这样直接导致我国补贴方式零散、手段匮乏。我国农业补贴管理、监督机制缺乏规定,使我国农业补贴政策在实施过程中涉及到过多部门,增加了实施成本,降低了补贴效率。三是《农业法》及相关法律中,内容比较分散,导向性提倡性语言较多,可操作性差。《农业法》第 6 章中关于农业补贴制度中,并没有在内容和结构上明确补贴目的、补贴条件、补贴资金来源、补贴程序、补贴效果及管理监督机制,在表述上采用的是“支持”、“鼓励”、“扶持”、“救助”、“纳入国民经济和社会发展规划”等方式,有的还缺乏具体的条例和细则,不能在法律和制度层面上促进农业投入机制的建立健全。

三 我国农业补贴制度之构建

(一)构建以《农业法》为基本法,各专门法为补充的法律体系

在农业补贴制度的立法模式上,较为典型的是美国和日本,美国的立法呈现出综合化法典的特征,日本呈现出体系化的体例特征。根据我国大陆法系的立法传统,我国农业补贴立法宜借鉴日本的立法模式,即以我国《农业法》为基本法,在此基础上辅之以各专门法律构成一个法律体系。因此,建议我国适时修改《农业法》,在《农业法》中专列“农业补贴”一章,将经过实践推行证明行之有效的补贴种类和方式法律化;确定国家较长时期农业产业政策目标,明确国家各机构的概括性职权与体系构建,明

确国家为实现农业产业政策所采用的法定措施与方式;构建各种国家干预农业生产经营的项目和明确项目实施计划的编制与执行主体及其职责义务,再以各专门立法的形式具体规定各类项目计划的编制、实施效果评价并使国家的各项干预措施内容确定化;^[10]同时应注重法律规范的可操作性。

(二)农业补贴制度内容

1. 农业补贴立法的目标。立法的目标,指在立法中预先设定的理想结果,是立法和司法的出发点,也是归宿点。关于农业补贴的立法目标,有多种说法,例如:规范政府的补贴行为、保护农民利益、增加农民收入、保障国家粮食安全、提高农业综合生产能力等等,且几个目标应当兼顾。^{[11][134]}美国农业补贴法律制度的主要目标是稳定和增加农民收入,日本是保障粮食安全。我国的国情是人多地少,农业仍是国民经济的薄弱环节,城乡二元化格局依旧显著,我国粮食安全出现了一些新情况和新问题:粮食生产逐步恢复,但继续稳定增产的难度加大;粮食供求将长期处于紧平衡状态;农产品进出口贸易出现逆差,大豆和棉花进口量逐年扩大;主要农副产品价格大幅上涨,成为经济发展中的突出问题。因此,笔者认为,增加农民收入,确保农业的可持续发展,保证粮食安全应是我国农业补贴立法的目标。

2. 明确法定的农业补贴项目。在我国的农业补贴项目上,我国应当立足于WTO规则及《农业协定》的要求,调整我国农业补贴结构。尽管目前我国农业补贴已逐步由流通环节转向农业生产环节,对农业的支持保护力度也在加大,但仍主要还是停留在政策层面,对农业补贴的项目还没有实现法定化,因此,一方面,我国应在近些年我国农业补贴实施的绩效的基础上,充分考虑国际国内的形势,以及我国财政状况,按照我国入世承诺,研究“绿箱”、“蓝箱”、“黄箱”各类措施应予补贴的项目。具体来讲,填补“绿箱”尚未启用的空白,充分利用好“黄箱”补贴,增加“蓝箱”措施,并且重点补贴农业生产要素和改善农业生产环境,使农业补贴向各初级生产要素倾斜,向农村基础教育倾斜,向农业高新技术推广倾斜,对具有动态规模经济和技术外溢的农业科技产业实行财政补贴,使其出口产品成本下降并最终成长起来,以增强我国农产品的国际竞争力。另一方面,应在《农业法》及相关法律中明确规定各项法定的农业补贴项目,如直接支付、农业生产资料投入补贴、环境保护补贴、不发达地区农业开发补贴等等,并且还应明确规定各项补贴目的、补贴对象、

受补贴主体的法定条件、补贴额的计算方法,还应视各项目本身的特点明确各自的补贴方式以及应达到的效果。

3. 明确补贴机关及相关职权,规范补贴程序。国家对农业的财政补贴涉及国家内部各类机关及国家与社会主体等各种性质的社会关系,内容极其复杂。《农业法》及相关法律应对各类补贴所涉及的权力(利)与义务(职责)进行明确和具体的规定,否则,极易造成各类社会关系运行的无序化甚至相互冲突,难以保证国家农业产业政策目标的顺利实现。^[10]农业补贴中,补贴机关可分为补贴规划机关和补贴发放机关。补贴规划机关可确定为农业部及其分支机构,其基本职权(责)在于:在编制部门预算时测算本财政年度直接支付补贴总额并上报财政部门,依法制定补贴规划方案并监督实施,与符合条件的农业生产经营者签订补贴合同并监督履行;补贴发放机关为各级财政部门,其基本职权(责)是:在编制本级预算时应体现补贴支出,以产生法律效力的预算、补贴规划及合同为依据拨付、发放补贴并监督财政款项的合规性运用。

同时,由于我国关于补贴程序方面的立法严重匮乏,使有关部门的补贴工作缺乏透明性、公开性和公平性,降低了农业补贴应发挥的功效。鉴于此,我国《农业法》及相关法律中应加强农业补贴程序方面的立法,完善相应的听证制度,保证农民在补贴问题上参与发言;规范补贴发放程序,补贴的基本发放程序应确定为:法定机关制定补贴发放执行计划并公告——农业生产经营者依法申请补贴——法定机关审查、批准申请——法定机关与农业生产经营者订立农业补贴合同——法定机关监督农业生产经营者履行农业补贴合同。

(三)完善农业补贴法制配套政策的建设

农业补贴作为国家财政转移性支付的调控手段,是一个系统的协调的配套工程,需要国家在各个方面的制度设计上为农业补贴政策的有效实行创造良好的环境。我国要建立相对完善的农业补贴制度,必然需要以下几个方面的配套政策来支撑:

第一,建立农业综合管理体制。农业补贴政策的制定实施涉及到国家中央到地方多个部门的职责,相互之间极易出现权责模糊化。因此,我国应强化农业部的职能,建立健全一个集中、高效、协调的农业管理体制,在全国建立农产品的质量检验体系、病虫害防御体系、市场信息体系、质量检验检测体系等。

第二,完善农民合作经济组织的立法。农业补贴法律制度所涉及的主体主要是农民,我国具天然分散性的农民组织化程度极低,利益代表主体的缺失使国家与农民之间缺乏一个有效的中介桥梁,通过制度安排提高农民的组织化程度,建立以代表农民利益,反映农民意愿的合作经济组织或利益集团,有利于帮助农民成为有市场竞争力的经营主体,对补贴过程中农民权益的维护和补贴效率的提高具有重大的意义。我国虽然 2006 年通过并实施了《中华人民共和国农民专业合作社法》,但在融资制度安排、调整范围、农民专业合作社章程的修订、财务会计办法、登记办法的制定等方面存在着缺陷,实施效果也不是很显著。我国应进一步完善这方面的立法。

第三,加强农业企业的法律规范及引导。农业企业是农业产业化中最为关键的一环,农业企业是农业小生产与农业大市场的联接。我国应进一步加强农业企业的规范与引导,坚持政府扶持和市场作用相结合的原则,使农业企业起到引导农民生产,进一步带动地方经济,增加农民收入,增强农业国际竞争力的作用。

第四,建立健全国家对农业补贴的金融支持政策。“融资难”是我国的农民及农业合作组织长期面临的一个问题,直接制约着我国农业的发展。国家财政对农业进行的各项补贴应当以一套较为完善、健全的金融支持体系为基础,加快农村金融体制的改革,打破垄断、鼓励竞争,形成高效率、低风险、多层次的现代农村金融服务体系。

第五,建立农业保险补贴制度。农业保险是世界大多数国家实施农业保护的一项非常重要的手段和方式。WTO《农业协定》规定农业保险属于免于削减承诺的补贴。我国《农业法》也规定:国家建立和完善农业保险制度,鼓励商业性保险公司开展农业保险业务。但我国却一直没有《农业保险法》,商

业保险公司也极少有关于农业产品的险种。因此,我国应着手研究制定农业保险法,明确农业保险的定位、性质、经营原则、范围、投保、理赔程序、农业保险组织种类、农业保险合同、农业保险经营规则及监督管理等,同时建立政策性农业保险支持和商业性农业保险相结合的格局。

参考文献:

- [1] 赵维田. 世贸组织(WTO)的法律制度[M]. 长春:吉林人民出版社,2000.
- [2] 农业部赴法国农业税费与对农民补贴制度考察团. 法国、欧盟农业补贴政策及对我国的几点启示[J]. 农村经营管理,2004(11).
- [3] 刘洁,阎东星. WTO规则框架下的我国农业补贴法律制度建设[J]. 法学杂志,2004(1).
- [4] 李超民. 美国 2007 年农场法—农业补贴及相关立法分析[J]. 农业展望:2007(1).
- [5] 速水佑次郎,神门善久. 空业经济论[M]. 北京:中国农业出版社,2003.
- [6] 穆之,刘传参. WTO规则框架下中国农业补贴的法律问题[J]. 山东社会科学,2005(10).
- [7] 周建华,贺正楚. 日本农业补贴政策的调整及启示[J]. 农村经济,2005(10).
- [8] 钟钰,蓝海涛. 我国应对成本上升的农业补贴政策评析[J]. 中国经贸导刊,2008(20).
- [9] 刘星. WTO视角下我国农业补贴政策的战略选择[J]. 南阳师范学院学报:社会科学版,2008(1).
- [10] 黄河. 论我国农业补贴法律制度的构建[J]. 法律科学(西北政法学院学报),2007(1).
- [11] 王全兴. 经济法前沿研究[M]. 北京:中国检察出版社,2004.

责任编辑:黄声波