

NONGYE FALV YANJIU LUNCONG

农业法律研究论丛

(2014)

农业部产业政策与法规司
农业部管理干部学院
——
中国农业经济法研究会
编

农业法治建设

种子法修改的几个问题（下）

加强农业综合执法问题研究

法治是推进农业农村经济社会发展的必由之路

农村土地管理

关于农村土地承包经营权抵押问题的调研思考

农地股份合作范式转换与主体立法研究

土地承包经营权入股的实践发展与法律困境

——基于重庆地区调研分析

农村环境保护

BOT模式

——农村环保项目融资新探索

以法制手段解决农业环境突出问题

农产品产地土壤污染防治立法简析

农业经营主体

分配理论与农民专业合作社盈余分配原则

——兼谈《中华人民共和国农民专业合作社法》的修改

农民专业合作社法律修订的几个问题

关于修订《农民专业合作社法》的一些思考

域外法治前沿

美国农业法案中农业价格与收入支持政策演变及启示

环保项目和2014年美国农业法案

美国种业企业知识产权保护



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

农业法律研究论丛

(2014)

农业部产业政策与法规司
农业部管理干部学院
中国农业经济法研究会
——编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

农业法律研究论丛(2014)/农业部产业政策与法规
司,农业部管理干部学院,中国农业经济法研究会编. —
北京:法律出版社,2015.1

ISBN 978-7-5118-7966-0

I. ①农… II. ①农…②农…③中… III. ①农业法
—中国—文集 IV. ①D922.44-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第101833号

©法律出版社·中国

责任编辑/潘洪兴 王 扬

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/独立项目策划部

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京泰山兴业印务有限责任公司

责任印制/张建伟

开本/720毫米×960毫米 1/16

印张/14.75 字数/233千

版本/2015年1月第1版

印次/2015年1月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-7966-0

定价:38.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

编 委 会

(按姓氏笔画为序)

张天佐 蒋协新 李 生 闫 石

朱守银 任大鹏 杨东霞

执行主编:杨东霞



目 录

代序

努力提升我国农业法制建设水平

..... 刘振伟 / 1

农业法治建设

种子法修改的几个问题(下)

..... 刘振伟 / 19

加强农业综合执法问题研究

..... 陈朱勇 / 31

法治是推进农业农村经济社会发展的必由之路

..... 杨东霞 贺利云 / 49

乡土法杰与习惯法在当代农村的传承

——以广西金秀下古陈桂瑶头人盘振武为对象的考察

..... 高其才 / 56

论“一村一品”农产品战略中地方政府经济职能的法治化

..... 王德强 王 涛 / 65

农村土地管理

关于农村土地承包经营权抵押问题的调研思考

..... 严德荣 / 74

农地股份合作范式转换与主体立法研究

..... 陈晓军 / 84



- 土地承包经营权入股的实践发展与法律困境
——基于重庆地区调研分析
..... 王大鹏 / 99
- 关于新型城镇化存量土地再开发调控规制的政策建议
..... 王权典 / 113
- 集体建设用地使用权入市法律问题探析
..... 张一鸣 / 131

农村环境保护

- 以法制手段解决农业环境突出问题
——基于《甘肃省废旧农膜回收利用条例》地方立法
实践的实证分析
..... 阎奋民 王兴荣 李崇霄 / 141
- BOT 模式
——农村环保项目融资新探索
..... 张 燕 张 新 / 147
- 农产品产地土壤污染防治立法简析
..... 王 伟 / 160

农业经营主体

- 分配理论与农民专业合作社盈余分配原则
——兼谈《中华人民共和国农民专业合作社法》
的修改
..... 孔祥智 周 振 / 170
- 农民专业合作社法律修订的几个问题
..... 任大鹏 / 182
- 关于修订《农民专业合作社法》的一些思考
..... 白 剑 / 186



域外法治前沿

美国农业法案中价格与收入支持政策演变及趋势

..... 杨东霞 贺利云 / 190

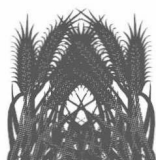
环保项目和 2014 年美国农业法案

..... Bradley Lubben 和 James Pease / 204

美国种业企业知识产权保护现状与启示

..... 贺利云 / 216

后记 227



代序

努力提升我国农业法制建设水平

刘振伟

依法治国,建设社会主义法治国家,是党领导人民治理国家的基本方略。党的十八届三中全会决定指出,“建设法治中国,必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”。习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立 60 周年大会上的重要讲话中指出,“要加强重要领域立法,确保国家发展、重大改革于法有据,把发展改革决策同立法决策更好地结合起来”。“努力使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意愿、得到人民拥护”。张德江委员长也指出,“紧紧围绕全面建成小康社会和全面深化改革的目标任务,加强重要领域立法,坚持立改废释并举,不断完善中国特色社会主义法律体系”。涉农立法作为社会主义法律体系的重要组成部分,必须紧跟时代步伐,与时俱进,在全面推进农业农村经济健康发展,加快推进社会主义新农村建设,健全城乡发展一体化体制机制方面发挥引领和推动作用,为实现“两个一百年”奋斗目标,实现中华民族伟大复兴的中国梦做出贡献。

一、农业法律制度的框架

目前,我国建立起以农业法为基础,以不同领域专门农业法律为主干,以有关法律中的涉农条款为补充,辅之以行政法规和地方性法规,多层次、全方位的农业法律制度。截至 2014 年,全国人大常委会制定的现行有效农



业法律 25 部,国务院制定涉农行政法规 76 部,各地还制定了 1300 多部农业地方性法规。

(一) 农业法律所属的法律部门

我国法律部门的划分,是以法的调整对象为主要标准,辅之以法律调整方式,将调整同一类社会关系的法律规范,划归同一类法律部门。中国特色社会主义法律体系包括宪法及相关法律、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法等 7 个法律部门。现行有效的 25 部农业法律,分属 5 个法律部门。从农业法律所属的法律部门看,以经济法为主,行政法类次之,两者占 80% 以上。

在立法实践中,经济法与行政法、民商法是交叉融合的,随着经济活动日益复杂化,经济法逐步从上述两个法律部门中分离出来。经济法的调整对象,是规范政府管理和调控市场经济活动所产生的法律关系,既有纵向关系,也有横向关系,既不同于民商法侧重调整横向法律关系,也不同于行政法侧重调整纵向法律关系。但在实践中,界线难以严格界定。经济法要规范宏观管理和调控措施,必然与政府相关部门的主体资格、行政行为、行政程序和行政监督等行政法相关联。要规范市场主体、市场秩序、竞争规则等,又避免不了与民商法相关联。从这个意义上讲,经济法可以称之为经济管理领域的行政法。

(二) 农业法律的主要内容

农业法律制度按照内容划分,可以分为十个方面:

一是农业的“基本法”。农业法在农业法律制度中地位重要,可以称为农业的“基本法”(也可说是“轴心法”),统领“三农”领域各专门法律(所谓统领,是就法律涉及的内容而言,各农业法律的地位是平等的)。农业法为什么被称为农业领域的“基本法”?从立法指导思想看:农业法是为保障农业在国民经济中的基础地位,把党和国家关于农村改革发展的一系列大政方针规范化。从内容看:农业法涵盖农业生产经营体制、农业生产、流通、加工、粮食安全、农业投入与支持保护、农业科技与农业教育、农业资源与农业环境保护、农民权益保护、农村经济发展等农业农村工作的方方面面,农业领域其他法律的内容,在农业法中都有原则性规定。从法律实施效果看:农业法在保障农业的基础地位,发展农村社会主义市场经济,维护农业生产经营组织和农业劳动者的合法权益等方面,发挥着重要作用,成为各级人民政府及相关行政主管部门依法治农的基本准则。



二是规范农村土地管理制度的法律。土地是农业最基本的生产要素,是农民基本的生产、生活保障。土地管理法为维护土地的社会主义公有制,合理开发利用土地资源,加强耕地保护提供了规范。在建设用地管理上,土地管理法是最主要的管理依据。鉴于目前土地管理制度出现的诸多新问题,如征地范围宽、补偿低、同地不同价、征地程序不规范、集体经营性建设用地流转受限(可以入股、联营但不能出让、转让),修改土地管理法势在必行。土地制度改革的方向:严格控制建设用地,严格保护耕地,实现城市土地与集体土地物权平等,在符合规划和用途管制的前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价。

三是规范农业基本经营制度的法律。包括农村土地承包法和农村土地承包经营纠纷调解仲裁法。农村土地承包法将以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,作为农村基本经营制度,以法律形式固定下来,赋予农民长期而有保障的土地使用权。农村土地承包经营纠纷调解仲裁法建立了土地承包经营纠纷解决机制,是及时有效化解矛盾、稳定承包关系、维护承包人合法权益的制度规范。

四是规范农业经营主体的法律。包括农民专业合作社法和乡镇企业法。农民专业合作社法明确了农民专业合作社的市场主体地位和法人资格,这是历史性贡献。在已有的法律中,包括民法通则,对法人主体的界定没有合作社法人这种类型,只有企业法人、机关、事业单位和社会团体法人。100多万农民专业合作社带领农民进入市场,没有法定的市场主体地位,贷款、签订合同、承接项目等处处受限,是不可想象的。农民专业合作社法解决了这一问题,正是有了这部法律,农民专业合作社才有今天蓬勃发展的局面。

乡镇企业法是在特定历史条件下制定、时代印记十分鲜明的一部法律。在20世纪八九十年代,乡镇企业异军突起,1993年全国乡镇企业完成国内生产总值14595亿元,占全国国内生产总值的25%，“四分天下有其一”。但是,国家扶持乡镇企业的政策没有以法律形式确定下来,乡镇企业的权益得不到切实保障,乡镇企业自身发展中的问题也需要规范和引导。该法的颁布为乡镇企业发展正名并提供了法律支持,有力地支持了农村工业化,如今成为国民经济半壁江山的民营经济,其前身大多源于乡镇企业。

五是规范提升农业生产力发展的法律。包括种子法、农业技术推广法、农业机械化促进法、气象法、水法、防洪法等。种子法是保护和合理利用种



质资源,规范品种选育和种子生产、经营、使用行为,提高种子质量水平,推动种子产业化发展的法律规范,在打破计划经济模式的种子管理体制、发育多元化市场主体方面,具有里程碑意义。农技推广法是促使农业科研成果和实用技术尽快应用于农业生产,增强科技支撑保障能力的法律规范。2012年经过修改,明确了国家农技推广机构的公共服务机构性质、设置原则和管理体制,明确了多元化推广组织的法律地位,明确了农技推广工作的保障措施,是依法推进科教兴农的重要法律制度。这部法律的重要贡献,是把国家农技推广机构的公共服务机构性质以法律形式确定了下来,稳定了农业、林业、水利行业近100万人的农技推广队伍。农业机械化促进法是鼓励扶持农民和农业生产经营组织使用先进适用农业机械,促进农业机械化发展的法律规范。法律中“中央财政、省级财政应当分别安排专项资金,对农民和农业生产经营组织购买国家支持推广的先进适用的农业机械给予补贴”的规定,有力推动了我国农业机械化水平的提升,促进了农业机械装备行业的发展。制定这部法律时,国家对农民购置农业机械的补贴为4000多万元,2014年为240多亿元。气象法是防御气象灾害,减少气象灾害损失,提升气象为农服务水平的法律规范。水法和防洪法是加强水害防治,减轻洪涝灾害,推动农田水利建设和发展的法律规范。这些法律从推动农业生产的各个方面,做出相应制度安排,助推着我国农业综合生产能力的提升。

六是规范农业农村资源开发管理的法律。包括畜牧法、森林法、草原法、渔业法、野生动物保护法等。畜牧法为保护畜禽资源,调整畜牧业生产经营行为,促进现代畜牧业发展提供了规范。森林法对保护、培育和合理利用森林资源,加快国土绿化,保护生态环境及林业经济发展提供了规范。草原法为保护、建设和合理利用草原资源,改善草原生态环境提供了规范。渔业法为加强渔业资源的保护、增殖、开发和合理利用,发展人工养殖,促进渔业生产的发展提供了规范。野生动物保护法为保护、发展和合理利用野生动物资源,维护生态平衡提供了规范。这些法律既有效保障了农业资源的合理利用,也推动着农林牧渔等各产业协调发展。

七是规范农业生态环境保护的法律。包括水土保持法、防沙治沙法、水污染防治法等。水土保持法主要规范水土流失预防和治理活动,建立了水土保持生态补偿机制。防沙治沙法规范土地沙化防治活动,协调沙化地区的经济发展和生态保护。水污染防治法规范了水污染防治活动,保障饮用水安全,减少农业生产对水资源的破坏。这些法律都着眼于调整人类生产



生活与自然资源保护的关系,加大生态环境保护力度,促进经济社会全面协调可持续发展。

八是规范农产品质量安全监管的法律。包括农产品质量安全法、动物防疫法、进出境动植物检疫法等。农产品质量安全法是农产品质量安全监管的基本准则,对农产品质量安全标准、农产品产地环境管理、农业标准化生产、农产品市场准入制度等作了全面规范。动物防疫法为加强动物防疫活动,预防、控制和扑灭动物疫病,促进养殖业发展提供了规范。进出境动植物检疫法为进出境动植物病虫害检疫提供了规范,确立了进境动植物目录管理制度,对进境、出境、过境、携带、邮寄动植物实施全程检疫。这些法律强化了对作为食品源头的农产品安全监管,保证人民群众“舌尖上的安全”。

九是规范农村人居环境建设的法律。城乡规划是政府履行社会管理职责的重要依据。城乡规划法为加强城乡规划管理,协调城乡空间布局,改善人居环境提供了规范。在乡村规划建设方面,该法确立了城乡统筹、合理布局、节约土地、集约发展和先规划后建设的基本原则等。

十是规范农村基层村民自治的法律。村民自治制度是中国特色的社会主义民主政治的重要组成部分。村民委员会自治法为保障农村村民实行自治,发展农村基层民主,维护村民的合法权益提供了规范。该法明确了村民委员会的组成和职责,实行民主议事、民主评议、任期和离任审计等制度,建立起民主选举、民主决策、民主管理和民主监督机制。

(三) 其他法律的涉农规定

除了以上规范“三农”领域的专门法律外,还有 73 部法律的部分条款对农业、农民或农村问题作出了规定,成为农业法律制度的重要补充。如在保障农民平等选举权利方面,全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法规定,实行城乡按相同人口比例选举人大代表。在推动农村教育事业方面,义务教育法规定各级政府设立专项资金,保障农村地区实施义务教育;农村义务教育所需经费由各级政府分项目、按比例分担;完善农村教师工资经费保障机制。在完善农村社会保障体系方面,社会保险法规定建立新型农村社会养老保险制度、新型农村合作医疗制度;保障农民工依法参加社会保险;征收农村集体所有的土地,应足额安排被征地农民的社会保险费,将被征地农民纳入相应的社会保险制度等。

(四) 农业行政法规和地方性法规

农业行政法规和地方性法规,是农业法制体系的重要组成部分。行政



法规是国务院按照宪法和法律授权制定的规范性文件,包括条例、办法、实施细则、规定等形式。农业行政法规在农业法制体系中具有两方面作用:一是为落实法律制定实施办法。如国务院制定的农民专业合作社登记管理条例、乡村集体所有制企业条例、基本农田保护条例、森林采伐更新管理办法、水产资源繁殖保护条例、野生植物保护条例、陆生野生动物保护实施条例、水污染防治法实施细则、水土保持法实施细则、森林病虫害防治条例、退耕还林条例、草原防火条例、防汛条例、种畜禽管理条例等。二是对尚未制定法律的领域作出规范。如饲料和饲料添加剂管理条例、农药管理条例、兽药管理条例、植物新品种保护条例、农业转基因生物安全管理条例、农村五保供养工作条例、农民承担费用和劳务管理条例、粮食流通管理条例、农业保险条例等。这些农业行政法规有利于规范各级政府及相关主管部门依法行使行政权力,切实履行好行政管理职责。

地方性法规作为在特定区域发生法律效力的规范性法律文件,更具针对性,更有利于解决当地农业农村发展中的实际问题。在“三农”工作的一些领域,地方的立法实践已经成为推动农业立法的先行者和重要渊源。如在农村扶贫开发工作中,目前尚未制定专门的法律或行政法规,但在地方立法实践中,广西、黑龙江、湖北、重庆、广东、陕西、甘肃、内蒙古、贵州等9省(区、市)已经制定实施了地方扶贫开发条例,为国家层面制定扶贫开发法积累了宝贵经验。今后,应当提倡这种立法方式,在国家层面搞一部法律有时很难形成共识,但在一个地方可先搞,实施效果好,全国再搞。

二、以深化农业改革为主线完善农业法律制度

(一)农业和农村经济的健康发展、农村社会的和谐稳定,最终要靠法治

我国是农业大国,农业、农村和农民问题始终是关系我们党和国家全局的根本性问题。中国要强,农业必须强,中国要美,农村必须美,中国要富,农民必须富。没有农业的现代化就没有国家的现代化,没有农民的小康就没有全国人民的小康。农业的健康发展关系到整个国民经济的可持续发展,农村社会的稳定关系到国家政权的稳固。

农业法律制度是“三农”工作的制度保障,是国家意志、国家战略在“三农”领域的体现。农村改革实践已经证明,农业法律制度在调整规范“三农”工作中发挥着不可替代的作用,新中国成立初期,我们主要依靠政策调整,



辅之以法律规范;党的十一届三中全会后,政策调整与法律调整并重;今后,农业法律将成为推动和引领“三农”工作的根本性制度保障。解决“三农”问题,最终要靠法治。靠法治,带有全局性、根本性、长期性的问题才能得到解决。

(二)农业法制建设要紧扣农村改革主题,主动服务于农村改革实践

完善中国特色社会主义法律体系是长期的历史任务,法律体系必须随着建设中国特色社会主义和全面深化改革的伟大实践发展而发展,农业法制建设亦如此。

党的十八届三中全会作出了全面深化改革的重大部署,“三农”是深化改革的重点领域。按照党的十八届三中全会的部署安排,深化农村改革包括七个方面:一是加快构建新型农村经营体系。推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等农业经营方式创新;发展壮大农村集体经济;稳定农村土地承包关系并保持长久不变,赋予承包经营权抵押、担保权能;允许承包经营权入股发展农业产业化经营;鼓励承包经营权流转;鼓励农村发展合作经济;鼓励和引导工商资本投向农业。二是赋予农民更多财产权利。积极发展农民股份合作;保障宅基地用益物权,推进农民住房财产权抵押、担保、转让;建立农村产权流转交易市场。三是推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置。保障农民公平分享土地增值收益;改革农业补贴制度,完善粮食主产区利益补偿机制;鼓励社会资本投向农村建设;推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖;促进农村转移劳动力就业;健全农村留守儿童、妇女、老年人关爱服务体系。四是完善城镇化健康发展体制机制。坚持走中国特色新型城镇化道路;推进农业转移人口市民化;建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制;加快户籍制度改革;统筹城乡基础设施建设和社区建设。五是推进农村金融改革。保障金融机构农村存款主要用于农业农村;推进政策性金融机构改革;发展普惠金融;完善农业保险制度。六是完善农村土地管理制度。允许农村集体经营性建设用地与国有土地同等入市、同权同价;缩小征地范围,规范征地程序。七是完善农产品价格形成机制。上述七个方面,都涉及制定或修改相关法律制度。

农业法制建设紧扣改革主题,必须处理好政策与法律的关系。习近平总书记指出,“我们党的政策和国家法律都是人民根本意志的反映,在本质上是一致的”。党的农村政策和国家农业法律都是党和国家关于“三农”的大政方针和制度规范,一方面,党的农村政策是立法的指引和依据,另一方



面,党的农村政策转化成为国家法律后,就成为国家意志。实施法律在本质上就是贯彻党的主张。习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立 60 周年大会上的重要讲话中,强调要不断加强和改善党的领导,善于使党的主张通过法定程序成为国家意志,善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员,善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导,善于运用民主集中制原则维护党和国家权威、维护全党全国团结统一。在“四个善于”中,第一个就是立法。政策是决策,立法也是决策,而且是具有严格程序、广泛民主参与的决策。深化农村改革,要善于利用立法决策,将党的“三农”政策及时归纳、转化,使之更加系统、规范,将立法与农村改革发展实践融为一体,发挥引领、推动和保障作用。过去,我们立法强调“规范”多,先制定政策,实施一段时间,再考虑上升为法律,实践中政策与法律不一致的问题时有发生,而且已成为常态。长此以往,法律就滞后于火热的改革发展实践,“引领”和“推动”的作用体现不出来,这是一些法律执行中被束之高阁的原因之一。法律滞后于实践,实践就对法律敬而远之。今后,涉农立法要前移关口,切实保证农村重大改革先立后破,有序推进。

(三)农业法制建设要顺应我国农业基础性、弱质性、市场发育滞后性及准公共产品的特点,进一步加大保护支持力度

农业是衣食之源,是国民经济的基础产业;农业受自然和市场双重风险影响,社会平均利润率低,是弱质产业;同时,农业在市场经济中又是不成熟的产业,所谓不成熟,是指市场发育不成熟,市场主体发育也不成熟,分散的小生产与大市场始终是一对矛盾。

我国农业的弱质性,随着城镇化、工业化快速推进,又出现新的问题。据我国第二次土地调查结果,现有耕地面积 203077 万亩(尽管比 2009 年的数据多 20,380 万亩,但不意味着产出水平同步增加),人均耕地 1.52 亩,不到世界人均水平的一半(3.38 亩),耕地质量较差,三分之二是中低产田,适宜稳定耕种的只有 18 亿亩左右。全国新增建设用地年均占用耕地 480 万亩左右,守住耕地红线的压力越来越大。耕地后备资源少,且 60% 以上分布在降水少和水土流失、沙化、盐碱化严重地区,开发利用价值小。我国人均淡水资源 2100 立方米,是世界平均水平的 28%,耕地亩均水资源 1400 立方米,是世界平均水平的 50%。水资源总量短缺,全国年用水总量 6300 多亿立方米,缺口 500 多亿立方米,缺口超过 8%,其中农业用水年缺口 300 亿立方米,工业、生活和生态用水的持续增长,进一步挤压农业用水空间。农业



科技投入不足,使用效益不高,科研成果集成、转化、推广渠道不畅,农业科技贡献率低于发达国家 20 至 30 个百分点。缺少重大原创性品种和栽培技术成果,90% 以上的高端蔬菜花卉品种依赖进口,主要畜禽品种的核心种源依赖进口的局面未根本改变。农机与农艺融合不够紧密,农机公益服务体系建设滞后。农业面源污染加剧,化肥总消费量 6000 万吨(折纯),利用率为 33%;农药总消费量 160 万吨(折纯 32 万吨),利用率为 35%;年生产农膜 250 万吨,其中棚膜 120 万吨,地膜 130 万吨,回收率不足 60%;年产生秸秆 8 亿吨,有效利用率 20%;农村每天产生生活垃圾 100 万吨,年约 4 亿吨;年产生牲畜禽粪污染 38 亿吨,有效处理率为 42%。令人忧心忡忡的还有,全国耕地点位超标率为 19.4%,含有 13 种无机污染物和 3 种有机污染物,重金属超标。

随着快速的工业化和城镇化及人口增长、消费水平提高,我国农产品供需缺口进一步扩大,农业利用国外市场已达相当规模,2014 年,农产品进口额 1945 亿美元,农产品贸易逆差 505.8 亿美元,进口大豆 7140 万吨、谷物 1592 万吨、油菜籽 508 万吨、棉花 267 万吨,粮棉油糖肉奶净进口量相当于 9 亿多亩播种面积,占目前我国总播种面积的 36%。粮食(含大豆)的进口量占国内消费量的 15%。按照当前生产和需求的发展趋势,到 2020 年,进口农产品数量将相当于 10 亿多亩的播种面积。利用国外资源调剂国内余缺是必要的,当前国外粮价低于国内,适度进口作必要补充无可厚非,需要警惕的是因进口替代而产生的放松国内粮食生产的努力。粮食增产不易减产易,稍有放松或政策调整失误,粮食产量大滑坡的可能是存在的(历史上有过教训)。如果出现粮食危机,不要说国际贸易粮源有限(约 2.5 亿至 3 亿吨之间),就是有粮源,运输都成问题,况且,国际政治经济关系一有风吹草动,粮食首当其冲会成为受管控的贸易物资。在粮食问题上,立足国内解决问题永远是根本,过度依赖国际市场风险巨大。

农业带有准公共产品性质,是“市场失灵”的典型领域,许多方面完全市场化是难以解决问题的。我国的“市场失灵”,一方面源于市场发育不成熟,另一方面是权力运行不规范。解决“市场失灵”,一要发育市场,二要严格规制权力,要让权力服从法制,勿使法制服从权力。我国农村的“市场失灵”,则源于农业的准公共产品性质。提供公共产品的领域,市场资源不会主动涉足,完全靠市场配置资源难以奏效。因此,农业立法要避免一个误区,即以发展市场经济的名义而放松对农业的支持保护。20 世纪 90 年代,我们把



农业技术推广服务推向市场,结果碰了壁,100 万人的农技推广队伍锐减为 30 万人,人们常形容农技推广人员像个讨饭的,当然这是自嘲,但反映了当时的窘境。碰壁后,才明白市场化不是什么领域都可以用。在“三农”领域,粮食生产、公益性的农业技术推广、农业科技创新、生态资源保护、农村扶贫、新农村建设等,都无法完全市场化。当然,强调政府对农业的支持保护,绝不是说农业不要按市场规律办事,不搞市场经济。发展市场经济与加强支持保护是两个问题,不是对立的,支持保护是弥补“市场失灵”,不是干扰扭曲市场。欧美发达国家农业现代化程度比我们高许多,其支持保护水平也比我们高许多,日本、韩国等国家的小规模农业亦如此。总结国内外近几十年调控农业的实践,得到的启示是:市场经济发育越充分,现代化程度越高,国家对农业的支持保护力度越大。变化的只是支持保护的方式,而不是要不要支持保护。现在一提加强对农业的支持保护,就有观点认为会扭曲市场经济,这是误解。

农业法制建设要适应农业基础性、弱质性、市场经济滞后性和农业准公共产品性质的特点,切实加强了对农业的支持和保护,建立农业投入的稳定增长机制,充分利用财政、税收、信贷和保险支持等手段,增强农业农村经济发展的活力。我国农业的现代化程度和农民收入水平与国外发达国家相比,差距还相当大,我们脱离温饱型农业还只有 20 多年的时间,不可把我国农业的发展水平估计过高,不可把农民的收入水平估计过高,我国农业仍处于爬坡阶段。这个国情,在农业法制建设中一定要把握住、把握好。

(四) 农业法制建设要系统思维,统筹考虑“三农”问题

农业、农村和农民问题是有机的整体,完善农业法律制度要系统思维、统筹考虑。一是统筹协调农业生产全过程。在推动农业产业发展方面,要跳出传统农业概念,既考虑生产,也要考虑包括流通、加工、消费在内的整个产业链条。在农村金融服务、农业保险、资本市场等方面,涉农立法要主动涉足。现在这方面的研究太少,是涉农立法的短板。二是统筹协调资源的保护与利用。过去农产品长期短缺,主要考虑供给问题,高产是唯一目标,不惜用竭泽而渔的方式使用资源,农业生态环境已不堪重负。今后考虑问题,要利用与保护并举,考虑发展的可持续性。三是统筹协调农业增产与农民增收。保障农产品有效供给和让农民富起来,是农业和农村经济发展的两大目标。农村改革 30 多年过去了,城乡居民收入差距是拉大的。对此,立法要给予足够重视。四是统筹经济发展与社会发育。农业的现代化和农村