



农业补贴与反补贴 法律制度研究

*Legal Institution of Agricultural Subsidy
and Anti-subsidy*

曾文革 等著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

农业补贴与反补贴法律制度研究/曾文革等著. —北京:
法律出版社, 2009. 1

(重庆大学法学文库)

ISBN 978 - 7 - 5036 - 9148 - 5

I. 农… II. 曾… III. 世界贸易组织—农业—政府补贴—
贸易协定—研究 IV. F743 F744

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 210281 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/张立明

装帧设计/汪奇峰

出版/法律出版社

编辑统筹/法律教育出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京中科印刷有限公司

责任印制/张宇东

开本/A5

印张/10.25 字数/257 千

版本/2009 年 1 月第 1 版

印次/2009 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 - 5036 - 9148 - 5

定价:24.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序

人们通常把利用动物植物等生物的生长发育规律,通过人工培育来获得产品的部门,统称为农业。农业是人类的衣食之源,生存之本,百业之基。与其他部门相比,农业具有与生俱来的弱质性、部门基础性和功能多样性,使得世界各国普遍采用各种方式对本国农业进行支持和保护。其中,政府对农业实行的财政补贴是一种广泛认可的支农护农主要方式。随着农产品贸易的地域范围不断扩大,一国对其国内农业的财政补贴不可避免地会产生域外影响。合理的农业补贴有利于促进农业的健康发展,提升各国农产品贸易水平,丰富人们的农产品消费选择,增进全球的社会经济福祉。凡事皆有度。当一国的农业补贴超出了一定的度,就会扰乱正常的农产品贸易秩序,扭曲正常的农产品贸易流向,减损合理的农产品贸易利益。因此,必须对各国的农业补贴政策进行规制,将各国的农业补贴纳入到一定法律制度框架内。

然而,自关贸总协定(GATT)诞生以来,农产品贸易长期游离于关贸总协定之外。在关贸总协定第八轮多边贸易谈判即乌拉圭回合中,农产品作为十五个议题中的首要问题与谈判的焦点,贯穿整个谈判过程的始终。关贸总协定各缔约方经过长期艰苦的谈判,终于达成了多边贸易体系历史上第一个全面的农产品协定——《乌拉圭回合农业协议》。该协议对各国实施的各种农业保护措施采取了有条件地逐步予以约束的方法,以减轻补贴对世界农产品贸易的扭曲作用,从而宣告了乌拉圭回合农业谈判的结束和 WTO 农业补贴规则的诞生,也启动了世界农产品贸易自由化的进程。如何在 WTO 框

架下制定本国的农业补贴政策和法律,使其既符合 WTO 农业补贴规则,又能保护和促进本国农业的稳步发展,成为各国关注的重点。客观地说,《农业协定》虽然具有开创性意义,但其对于农产品贸易中的保护主义表现出相当程度的容忍。世界贸易组织于 2001 年 11 月第四届部长级会议上启动了新一轮多边贸易谈判——多哈回合。至今,该回合已进行了六年有余,但农产品贸易谈判作为最重要的谈判议题仍无大的进展。原定在 2005 年元旦前完成,但因各国利益难以整合,过程波折而缓慢。可以说,农产品贸易谈判的成败意味着整个回合的成败。近日,世界贸易组织总干事拉米警告,^[1]在农业议题下的仍存在某些突出问题,需要做大量的工作以缩减分歧,若无法在 2008 年 7 月底前达成突破性协定会带来更大的风险,会使多哈回合谈判圆满结束的几率低于 50%。

经过长达十五年的漫长谈判,我国于 2001 年 12 月 11 日正式加入世界贸易组织。加入世界贸易组织后农产品市场全面开放的背景下,中国农业不可避免地要参与国际农业竞争。尽管乌拉圭回合谈判达成的《农业协议》在一定程度上改善了国际农业贸易环境,但目前发达国家仍然普遍对农业实施高额补贴政策,既不利于建立公平竞争的国际农业发展环境,也严重损害了中国和其他发展中国家农业的利益。中国共产党十七大高举中国特色社会主义伟大旗帜,对继续推进改革开放和社会主义现代化建设、实现全面建设小康社会的宏伟目标作出了全面部署。推动科学发展,促进社会和谐,夺取全面建设小康社会新胜利,必须加强农业基础地位,走中国特色农业现代化道路,建立以工促农、以城带乡长效机制,形成城乡经济社会发展一体化新格局。新形势下,一方面,我国要根据入世承诺遵守相应的规则要求,不断完善我国农业政策和法规体系使之符合 WTO 规则的要求,为我国农业发展提供有效的财政支持。另一方面,作为最大的发展中国家和一个农业大国,中国理应积极参与 WTO 新一轮

[1] <http://www.sccwto.net/7001/wto/content.jsp?id=18136>.

农业多边贸易谈判,抑制发达国家农业保护主义,争取公平竞争的农业贸易环境,推动多哈回合进程。因此,研究以 WTO 为核心的农业补贴与反补贴法律制度,对于如何在 WTO《农业协议》规则范围内规范、加强我国对农业的财政补贴,如何应对国外巨额农业补贴对我国农业产生的消极影响,以及我国以怎样的态度和立场参与农产品贸易谈判具有重要的理论意义与实践意义。

目前,国内研究农业补贴多从农学、财政学、贸易学、产业经济学等方面进行研究。这些研究从不同的侧面涉及了农业补贴与反补贴问题,但是没有系统地从法律制度方面研究农业补贴与反补贴。在研究方法论上也很大程度上忽视了法律的价值、功能与作用,在我国农业补贴的法律对策方面没有对有关制度构建提出较为系统的对策建议。本书充分运用法学分析方法,从农业补贴反补贴法律制度的产生与现状, WTO 农业补贴反补贴规则的内容与适用, WTO 农业补贴反补贴谈判的进展与趋势,国外农业补贴反补贴法律制度的经验与启示等方面,对农业补贴与反补贴进行了新的梳理,改变了国内学界对农业补贴进行研究的传统模式,提出构建我国农业补贴反补贴法律制度的设想并指出相应的法制建设措施。具体看来,本书的意义与价值突出表现在以下三个方面:

首先,本书对农业补贴与反补贴系统全面使用法学分析方法。本书从法律的产生原因、法律的价值、法律的功能、法律的构成、法律的适用、法律的比较、法律的完善等方面对农业补贴与反补贴进行了系统全面的分析。在现有的农业补贴研究中,虽然多数综合运用了农学、贸易学、产业经济学、政治学、法学等研究方法,但在使用法学分析方法时只是选取法学的某些片段,缺乏全面性和系统性,使得最终的结论难以转化为具体的、可操作的法律制度。本书对农业补贴使用了较为全面的法律分析方法。

其次,本书对 WTO 农业补贴与反补贴规则和主要国家农业补贴与反补贴法律制度进行了全面研究,研究资料新颖。本书以外文资料为基础系统解读了 WTO 框架下的农业补贴与反补贴规则以及农业补

贴反补贴规则在争端解决中的适用,并分析了乌拉圭回合以来新一轮 WTO 农业谈判的现状和问题,并就 WTO 农业谈判的前景进行预测和展望。同时,本书以外文资料为基础从比较研究的角度,对美国、欧盟、日本的农业补贴与反补贴法律制度从制度背景、制度内容、制度效果等方面进行了介绍,并总结了各自的成败得失,以为我国农业补贴与反补贴法律制度的构建与完善提供参考。

再次,本书对农业补贴法律制度进行研究的同时,也对农业反补贴法律制度进行了深入研究,研究具有系统性。农业补贴与反补贴法律制度是农产品贸易中的重要制度安排。当农业补贴超出了一定的边界,即扰乱了正常的农产品贸易秩序,扭曲了正常的农产品贸易流向,减损了合理的农产品贸易利益,农业反补贴就产生了。农业反补贴法律制度目的在于保护进口国的农业利益,维护正常的国内农产品市场秩序和国际农产品贸易秩序。现有的反补贴法律制度研究中,主要针对的是货物贸易中非农产品贸易,对于农产品贸易中的补贴仅仅作为特殊情况予以介绍。而对农业补贴法律制度研究中,也主要针对的是各国有关农业补贴纪律,内容不涉及农业反补贴,从而人为地割裂了农业补贴与反补贴的内在联系。本书对农业补贴与反补贴法律制度的全面分析体现了对这一问题的全面思考,并以此为基础对我国农业补贴与反补贴法律制度的构建与完善提出了具体的构想。

当然,该书也存在一定的缺陷和不足,例如,我国农业补贴反补贴法律制度具体完善和构建中,如何全面和充分地体现我国农业发展的特殊国情,同时又遵循农产品贸易的国际规则,需要作者在今后的研究中进一步思考。总之,该书对于我国农业补贴反补贴的政策和法律制定有着非常重要的参考价值,是一本值得推荐的具有独立见解的学术著作。

是为序!

杨树明

2008年6月30日于西南政法大学

前 言

农业是国民经济的基础,是人类赖以生存和发展的最基本的产业,是人类生存中物质资料的重要来源,农业的发展状况直接影响着一个国家或地区社会经济的稳定与发展。由于农业具有天然弱质性、部门基础性和功能多样性,世界各国普遍采用各种方式对本国农业进行支持和保护。其中,政府的财政补贴是主要的支农护农方式。随着买卖农产品的地域范围不断扩大,一国对其国内农业的财政补贴或多或少会对他国的农业造成影响。合理的农业补贴有利于促进农业的健康发展,提升各国农产品贸易水平,丰富人们的农产品消费选择,增进全球的社会经济福祉。但是,不合理的农业补贴,往往会对损害其他国家的农业利益。规范各国的农业补贴政策 and 法律,是促进农产品贸易自由化健康发展的必然要求。

自关贸总协定诞生以来,农产品贸易长期游离于关贸总协定之外。作为 15 个议题中的首要问题与谈判的焦点,农产品议题贯穿于关贸总协定第八轮多边贸易谈判即乌拉圭回合的始终。经过长期艰苦的谈判,最终达成了《农业协议》。作为多边贸易体系历史上第一个全面的农产品协定,《农业协议》的达成宣告了乌拉圭回合农业谈判的结束和 WTO 农业补贴规则的诞生,同时也启动了世界农产品贸易自由化的进程。根据《农业协议》第 20 条规定,2000 年年初 WTO 各成员开始了农业领域的新谈判,拉开了新一轮农业谈判的大幕。在 2001 年的多哈部长级会议上,《多哈部长宣言》第 13 条重申了对农业改革进程的支持,各成员部长表示,“……我们承诺针对下列目标问题进行全面充分的谈判:对市场准入的实质性改进;对所有

形式的出口补贴的削减和逐步取消;对产生贸易扭曲的国内支持的实质性削减……”。第14条对谈判的进程作了规定,“进一步的承诺方案,包括特殊和差别待遇条款,应在不迟于2003年3月31日前完成。参与谈判的成员应当最迟在第五次部长会议前提交基于上述承诺方案的综合减让表(草案)。包括规则、纪律和相关法律文本在内的谈判应当在谈判日程规定的各个时段和总的时间内完成”。然而,WTO农业补贴政策的谈判困难重重,艰难演进。原定在2005年元旦前完成,但因各国利益难以整合,过程波折而缓慢。农产品贸易谈判的成败决定着新一轮谈判的成败。6年过去了,农业议题下的仍存在某些突出问题,需要做大量的工作以缩减分歧。

农产品有效供给关系经济社会发展全局,关系经济社会又好又快发展;确保农产品有效供给,始终是农业农村经济工作的首要任务,始终是农业部门最重要的职责。加入世界贸易组织以来,特别是中国共产党十六大以来,党中央、国务院顺应时代要求,遵循发展规律,与时俱进,加强“三农”工作,作出了一系列意义重大、影响深远的战略部署。坚持把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重,不断强化对农业和农村工作的领导;坚持统筹城乡发展,不断加大工业反哺农业、城市支持农村的力度;坚持多予少取放活,不断完善农业支持保护体系;坚持市场取向改革,不断解放和发展农村生产力;坚持改善民生,不断解决农民生产生活最迫切的实际问题,农业和农村发展呈现出难得的好局面。农业基础地位不断加强,农产品有效供给得以确保,农民收入持续增收。粮食生产克服严重自然灾害和病虫害影响,总产超过10000亿斤,实现连续4年总产增加,单产创纪录。打破了“两增一平一减”的传统周期。经济作物稳定增长,棉花产量2007年突破700万吨,糖料、蔬菜、水果等再创历史新高。畜牧业生产克服成本上升、周期波动、疫病等影响,总体保持增长。2007年肉类总产量8130万吨,禽蛋3030万吨,奶类3650万吨。农产品国际贸易快速增长,仅2007年1—10月农产品进出口贸易总额618.2亿美元,同比增长20%,园艺产品等优势农产品出口保持较快

增长。农产品价格恢复性上涨,外出务工人数继续增加,国家大幅度增加生产性补贴,使得农民收入保持较快增长。农产品质量安全水平稳步提高,重大动植物疫病防控取得积极成效,农民生产生活条件进一步改善。农业基础设施建设投入力度不断加大,2007年农业部落实中央农业建设投资达124.1亿元,比2006年增长42.9%。优质粮食产业工程、种子工程、植保工程、退牧还草工程和渔政渔港等一批重大项目建设取得新进展,农业综合生产能力稳步提高。农村可再生能源建设和节能减排工作迈出新步伐,农业节能减排十大技术得以推广。^{〔1〕}2007年新增农村户用沼气450万户,新建畜禽养殖场沼气工程1500多处,建设乡村清洁工程示范村1000多个,示范村生活垃圾和污水处理率达到90%以上。社会主义新农村示范行动取得积极成效。^{〔1〕}随着经济全球化进程加快,我国农业与世界农业的联系日益密切,国际市场的变化通过多种方式影响国内市场,农业发展面临的内外环境日趋复杂。在立足国内生产,满足主要农产品的基本需求的同时,我国还进一步扩大农业对外开放,充分利用两种资源、两个市场,增强农业国际竞争力。在积极促进优势农产品出口的同时,切实保证国内需求;在努力搞好进口余缺调剂的同时,有效保护国内产业安全和农民利益,稳定国内农产品供给。

无论是国内市场,还是国际市场,政府对农业的财政补贴始终是支农护农的重要措施。必须处理好我国农业补贴法律制度与WTO为核心的国际农业补贴法律制度的关系。面对国外巨额农业补贴带来的竞争压力,我国农业必须保护国内产业安全和农民利益。因此,在充分利用两种资源、两个市场,增强农业国际竞争力的过程中,既要遵守和用足现有WTO农业规则,又要积极推动和促进WTO农业规则的演进。对以WTO为核心的农业补贴与反补贴法律制度进行系统研究显得十分紧迫和必要。

目前,国内研究农业补贴多从农学、财政学、贸易学、产业经济学

〔1〕 数据来源:《中华人民共和国农业部公报》2008年第1期,第4~5页。

等方面进行研究。从法学视角对农业补贴制度进行的研究主要从两个方面展开:补贴与反补贴制度中作为特殊适用部分涉及农业补贴;农业法律制度中作为农业保护与支持的措施部分涉及农业补贴。对作为补贴与反补贴制度特殊适用的农业补贴进行研究的重点主要集中在以下几方面:(1)从国别比较的角度对农业补贴制度进行研究;(2)以条约解读的方式对 WTO《农业协定》、《补贴与反补贴措施协定》及其关系进行研究;(3)以历史的角度对农业补贴谈判进程进行梳理,总结规律,预测走向;(4)专门对 WTO 有关农业补贴的案件进行研究,试图从争端解决机构“造法”的角度发掘农业补贴制度的新内容。上述研究从不同的侧面涉及了农业补贴与反补贴问题,但是由于缺乏法律制度方面的系统研究,忽视了农业补贴与反补贴法律制度的价值、功能与作用,导致没能提出建设性的法律对策。

结构上,本书共分六章:第一章主要阐述农业补贴与反补贴法律制度的一般理论。农业部门的天然弱质性、部门基础性、功能多样性成为农业补贴的重要原因。除此之外,农业补贴还具有政治、经济、法律、环境方面的动因。当农业补贴超出了一定的边界,就会导致正常农产品贸易秩序的扰乱,正常农产品贸易流向的扭曲,合理农产品贸易利益的减损。因此,必须农业反补贴措施的合理性在于保护进口国的农业利益,维护正常的国内农产品市场秩序和国际农产品贸易秩序。法律独特的价值和功能,使得讲农业补贴与反补贴的纳入法治轨道深厚的基础。农业补贴与反补贴法律制度的重点在于农业补贴的定义以及反补贴措施如何适用。随着贸易自由化的发展,农业补贴与反补贴法律制度也经历了一个从双边化、区域化、多边化的过程。第二、三章是对现有的 WTO 框架下的农业补贴与反补贴规则的解读。WTO 框架下的农业补贴与反补贴规则是农业补贴与反补贴法律制度的核心内容。第二章主要从实体规则的角度,以出口补贴纪律与国内支持纪律为切入点,对现有 WTO 框架下的农业补贴与反补贴规则进行解读。第三章主要从程序规则的角度,论述《补贴与反补贴协议》与《农业协议》的适用,以及农业补贴反补贴规

则在争端解决中的适用。第四章主要分析了乌拉圭回合以来新一轮 WTO 农业谈判的现状和问题,并就 WTO 农业谈判的前景进行预测和展望。第五章主要从比较研究的角度,对美国、欧盟、日本的农业补贴与反补贴法律制度从制度背景、制度内容、制度效果等方面进行了介绍,总结了各自的成败得失,以为我国农业补贴与反补贴法律制度的构建与完善提供它山之石。第六章对我国农业补贴与反补贴法律制度的构建与完善提出了具体的构想。加入 WTO 后我国农产品贸易的面临着严峻的问题,我国现有的农业补贴反补贴立法由于存在自身内在的缺陷,难以回应来自现实的挑战。必须从立法思路、立法模式、定位、目标、原则、具体措施等方面构建和完善我国的农业补贴与反补贴法律制度。

目 录

序	(1)
前言	(1)
第一章 农业补贴与反补贴法律制度的一般理论	(1)
第一节 农业部门的特殊性与农业补贴的动因	(2)
第二节 农业补贴的边界与农业反补贴的建立	(11)
第三节 农业补贴与反补贴的法律规制	(21)
第二章 WTO 框架下的农业补贴与反补贴规则	(40)
第一节 农业补贴与反补贴概述	(40)
第二节 农业出口补贴规则	(71)
第三节 农业国内支持规则	(101)
第三章 农业补贴与反补贴规则的适用	(113)
第一节 农业补贴与反补贴规则适用问题的产生	(113)
第二节 WTO 农业补贴与反补贴纠纷中 GATT1994 与 《农业协定》、《补贴与反补贴协定》的适用关系	(118)
第三节 《补贴与反补贴协定》与《农业协定》的适用关 系	(125)
第四章 WTO 新一轮农业补贴与反补贴规则谈判及发展 趋势	(150)
第一节 新一轮农业补贴与反补贴规则谈判背景及进程	(151)

2 农业补贴与反补贴法律制度研究

第二节	对 WTO 新一轮农业补贴与反补贴规则谈判之 评析	(164)
第三节	WTO 新一轮农业补贴与反补贴规则谈判发展 趋势	(186)
第五章	国外农业政策及农业补贴与反补贴法律制度比较 研究	(204)
第一节	国外农业补贴与反补贴概述	(204)
第二节	美国农业补贴与反补贴	(210)
第三节	欧盟共同农业政策及补贴与反补贴法律制度	(224)
第四节	日本农业补贴与反补贴	(233)
第五节	国外农业补贴与反补贴的发展趋势及对我国的 启示	(243)
第六章	我国农业补贴与反补贴法律制度	(254)
第一节	我国的农产品贸易与农业补贴反补贴立法	(254)
第二节	我国农业补贴反补贴的立法评析	(264)
第三节	我国农业补贴与反补贴法律制度的构建和完善	(271)
后记		(290)
参考文献		(292)

第一章 农业补贴与反补贴法律制度的 一般理论

早在原始社会,人们就逐渐学会了牧草栽培和谷物种植。但谷物一旦作为家畜饲料而种植,人们就很快发现它也可成为人类自己的食物,农业随之产生了。第一次社会大分工使得原始社会末期农业部落和游牧部落从狩猎、采集者中分离出来。生产工具的改进和经验的积累,犁耕农业取代锄耕农业。而现代农业最早是从美国开始的,其标志是农业机械化。^[1] 在农业的发展过程中,由于农业部

〔1〕 因为在工业革命的发源地英国,整个传统农业几乎完全被毁灭了。在欧洲大陆,又有相当顽固的传统小农经济势力和封建残余势力的阻挡,一时难以改造。只有美国近于白手起家,没有那些传统包袱,可以一开始就立即应用现代工业提供的各种技术手段对农业进行大规模的现代化改造。另外,欧洲市场对产品的大量需求和美国本土人稀,劳动力缺乏,则是其农业现代化的强大经济动力。1776年美国宣布独立时,其农业是相当原始的,基本上是靠人力耕作,使用的工具也相当简陋。作为农业现代化的第一步,美国首先用70年左右的时间,从1840年到1910年实现了农业的半机械化,人称“骡马革命”,广泛推广应用了一批畜力耕作机械,如马拉二铧犁、三铧犁、四铧犁、马拉播种机、收割机、打谷机、割草机等。甚至还有一种集收割、打谷、去秸、扬场于一身的联合收割机,重达15吨,要40匹马才能拉动,后来又改为用蒸汽机推动。1910年左右,美国农场开始使用拖拉机。这一年美国农场拥有大约1000台拖拉机。但随后发展十分迅速,5年以后,已经增加到25万台。到第二次世界大战结束时,已经达到了248万台。与此同时,各种配套作业机具也迅速增加。联合收割机也改为内燃机来推动,并得到广泛应用。1910年大约有1000台这样的联合收割机,1920年增加到4000台,1930年猛增至6.1万台,战后1946年初达42万台。畜牧业方面则出现了挤奶机,1910年大约1.2万个,1930年增加到10万个,1945年达36.5万个。此外,还有饲草收割机、捡捆机,到1945年分别达到2万台和4.2万台。这样,到第二次世界大战结束时,美国农业上各种主要的繁重农活,几乎都可以由机械来完成,基本上实现了农业机械化。载 http://www.xiaoshuo.com/readbook/00122996_22452_1.html, 2008年5月31日。

门的特殊性,使得补贴常常伴其左右。与农业补贴相比,农业反补贴的历史要晚得多。法律制度用于规制农业补贴与反补贴,体现了其独特的价值与功用。如何确定农业补贴的边界,同时又避免农业反补贴的滥用,是农业补贴与反补贴法律制度的重要内容。

第一节 农业部门的特殊性 与农业补贴的动因

农业补贴是国家对农业采取的一种支持和帮扶。国家之所以补贴农业,除了农业部门自身的特殊性外,国家还有其经济、政治、环境和法律方面的考量。

一、农业部门的特殊性

农业的特殊性表现为天然弱质性、部门基础性和功能多样性。这决定了农业在与其他部门竞争中处于劣势,因此政府应给予大力支持。

(一)天然弱质性

不论传统还是现代,农业历来都是个弱质产业。一方面,在近乎完全竞争型的农产品市场中,大宗农产品差异性较小,进入壁垒很低;生产者众多且比较分散,为此供给弹性较大,而其作为一种生活必需品需求弹性却较小。供给弹性大、需求弹性小的市场特点,使得在买方市场条件下很容易形成过度竞争的不利局面,造成丰产不丰收的现象。另一方面,农业再生产是自然再生产与经济再生产同时进行的,其生产者除面临较大的市场风险之外,还面临着较为严重的自然风险。从自然风险看,农业的生产对象是动植物,作为生命体的动植物对气候、土壤、地形等自然生态条件的依赖性很强。各种自然灾害,如暴风雨、冰雹、干旱、洪涝以及病虫害等都会给农业直接造成损害,轻则减收减产,重则颗粒无获。从市场风险来看,农业的生产周期长,对市场信息的反应迟缓,生产者不可能依据市场需求信息及调整生产规模,加上农产品需求弹性小,不宜久存等因素的影响,

一旦农产品供过于求,必然引起市场价格的急剧下跌,从而给农民造成巨大的经济损失。自然风险与市场风险交织在一起,对农业发展构成严重威胁。同时,由于农业面临自然和市场双重风险,致使生产要素投入农业往往得不到社会平均利润,有时甚至难以收回成本,因而妨碍农业生产要素的合理配置,影响农业生产要素的配置效益。在利益机制的自发驱动下,农业既没有能力吸纳外部资金,又难以阻止其内部资金向那些易于短期内见效的非农业转移。农业生产要素特别是资金和耕地的匮乏,从根本上削弱甚至动摇了农业发展的基础。生产要素的缺乏,又往往使得农业生产经营分散,规模狭小,导致农业的组织化程度和现代化程度很低,生产成本和流通成本却很高,大大降低了农业劳动生产率。这在发展中国家表现尤为明显。

(二) 部门基础性

农业兴,基础牢;农村稳,天下安。农业是人们衣食之源、生存之本。“人们首先必须吃、喝、住、穿,然后才能从事政治、科学、艺术、宗教等等。”^{〔1〕}农业不仅是国民经济的基础,而且是整个社会的基础,不仅是某个社会的基础,而且是“一切社会”的基础,不论是奴隶社会、封建社会、还是资本主义社会或社会主义社会。因为,不管人们处在哪个社会,属于哪个阶层,都只有在自己维系生命存在的前提下从事各类社会活动,而吃、穿、住、用是维系生命的基础和主要方式,人类社会的发展至今,农业都是吃、穿、住用品的主要来源,因而是人们能够进行其他各种社会活动的先决条件。只有当劳动者的劳动生产率在此基础上有所提高的时候,即劳动力自用有余时,社会才能有人去从事其他事业。就我国而言,农业的基础作用主要表现为:保证农产品特别是粮食的有效供给,是稳定宏观经济形势,实现并保持国民经济高速增长、低通货膨胀发展格局的重要基础;加快农业发展,增加农民收入,对于开拓农村消费市场、扩大国内需求、拉动国民经济发展有着重要作用;农业为经济结构调整和优化创造了重要条

〔1〕《马克思恩格斯全集》(第19卷),人民出版社1975年版,第356页。

件,为经济结构调整提供了原料支持、资金、劳动力和创汇支持;农业的发展为体制转换时间的社会稳定提供了重要的物质支持,农产品供需矛盾解决得好,能够保证农产品有效供给,处理各种社会问题就有了群众基础,影响社会稳定的其他矛盾就比较容易解决;农业生产领域的扩展,产业链条的延伸,为农村劳动力开辟了更多的增加收入的门路,可以有效防止农民为挣钱而大量涌入城市,增强流动的合理性和有序性。因此,可以说没有农业的发展,没有农业劳动生产率的提高,就没有农村社会稳定,就没有整个全局的稳定。加强农业的基础地位,增强农业的基础作用,就是强化社会稳定的基础。

然而,随着现代经济的发展,在国民生产总值不断增长和按人口平均的国民生产总值不断提高的情况下,生产的部门结构和劳动力的部门结构变动的一般趋势为:农业部门在总产值中抑或在总劳动力中所占的增长份额都趋向下降;而工业部门和服务业部门占的增长份额则趋向上升。农业份额下降是技术创新和消费结构变化的必然结果,是产业结构质变的必然趋势。但是,农业份额的这种下降只是一种相对下降,是相对于增长更快的国民生产总值而言的,它并不意味着农业萎缩,也绝对没有动摇农业的基础地位。

(三) 功能多样性

农业功能多样性是指农业不仅具有生产和供给农产品、获取收入的经济功能,还具有生态、社会和文化等多方面的功能。具体地说,经济功能是指农业的农产品供给和收入提供功能,它是农业的基本功能;生态功能是指土地与土地上的生物构成的生态系统所具有的调节气候、保护和改善环境、维持生态平衡和生物多样性等方面的功能;社会功能是指经济功能和生态功能的延伸功能,主要包括确保粮食安全、维护社会和政治稳定、提供就业和社会保障等方面的功能;文化功能是指土地本身构成的自然和人文综合景观带给人们的休闲、审美和教育的功能,以及维护原有乡村生活形态、保留农村文化多样性遗产、承传传统历史文化的功能。也有学者从另外的角度对农业在现代社会中的功能进行了划分,认为农业至少具备以下