

- 四川省2016年度重点图书出版规划项目
- 本书受到昆明理工大学地方经济立法和经济法适用研究创新团队（竞争型）建设经费资助

新农村建设视域下 “三农”法律制度创新探究

Research on the Innovation of Legal System of Agriculture,
Rural Areas and Farmers from the
Perspective of New Rural Construction



丁国峰 等著



西南财经大学出版社

四川省2016年度重点图书出版规划项目

新农村建设视域下 “三农”法律制度创新探究

Research on the Innovation of Legal System of Agriculture,
Rural Areas and Farmers from the
Perspective of New Rural Construction



丁国峰 等著



西南财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

新农村建设视域下“三农”法律制度创新探究/丁国峰等著. —成都:西南财经大学出版社, 2017. 7

ISBN 978 - 7 - 5504 - 3039 - 6

I. ①新… II. ①丁… III. ①农业法—研究—中国 IV. ①D922. 44

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 137590 号

新农村建设视域下“三农”法律制度创新探究

XINNONGCUN JIANSHE SHIYUXIA SANNONG FALU ZHIDU CHUANGXIN TANJIU

丁国峰 等著

责任编辑:高玲

责任校对:张特丽 田园

封面设计:杨红鹰 墨创文化

责任印制:封俊川

出版发行	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址	http://www.bookcj.com
电子邮件	bookcj@foxmail.com
邮政编码	610074
电 话	028 - 87353785 87352368
照 排	四川胜翔数码印务设计有限公司
印 刷	郫县犀浦印刷厂
成品尺寸	185mm × 260mm
印 张	22. 25
插 页	4
字 数	720 千字
版 次	2017 年 7 月第 1 版
印 次	2017 年 7 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 5504 - 3039 - 6
定 价	98.00 元

1. 版权所有,翻印必究。

2. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。

作者简介



丁国峰，1980年4月生，湖北英山人，经济法博士研究生学历，获法学博士学位，副教授，兼职律师。现为昆明理工大学法学院经济法学研究中心主任，硕士生导师，兼任云南省地方立法研究院经济立法研究所所长。先后在《法学》《经济法论丛》《学术界》等 CSSCI 核心期刊上以独著或合著方式发表学术论文 90 余篇，其中两篇被人大复印资料全文转载。撰写独著 3 部，合著 1 部，参编教材 1 部。主持 2013 年度国家社科基金青年项目 1 项、2013 年度云南省哲学社会科学规划青年项目 1 项、2012 年度云南省教育厅社科重点项目 1 项、2012 年度昆明理工大学人培基金项目（校级）1 项，参加国家社科基金课题 2 项、教育部重大攻关课题 1 项、省部级课题 2 项。在省部级征文大赛中荣获一等奖 1 次、二等奖 2 次、三等奖 6 次、厅级优秀奖 1 次，其中 2016 年 5 月获云南省哲学社会科学优秀成果专著二等奖。

前言

中国“三农”问题是关系中国经济社会是否可持续发展的基础性问题，是中共中央全面统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局、全力推进全面建成小康社会进程中的根本性重大问题。解决好“三农”问题是有力推进新型城镇化建设和农业现代化建设的重要条件，是实现城乡统筹发展、新农村建设以及小康社会的重要内容。如何推进“三农”问题有效、有力、有为地解决，需要从法律视角对“三农”理论和实践问题进行全方位的建设，建立健全“三农”法律制度的创新机制，全面推进“三农”法律制度的创新和发展，通过法律手段保障国家对“三农”问题的调整 and 解决，真正实现农业的发展、农民的富裕和农村的繁荣。

自从党的十六大以来，我国“三农”问题不断得到关注和妥善解决，农村面貌不断变新，农业发展形势不断好转，农民实惠不断增多。新农村现代化建设得以持续推进，现代农业进展取得新突破，农民生活质量得以显著改善，统筹城乡经济社会发展迈出实质性步伐。“三农”发展不断推陈出新，成绩喜人，主要表现在以下几个方面：第一，强农惠农政策的政策不断创新发展并持续增强，对农业的各项补贴制度逐步建立起来，种粮农民的合法权益得到全面维护。第二，农民收入不断增长，收入增长具有持续性，收入渠道不断拓宽且多元化，外出打工成为农民收入增长的重要来源，农村市场逐步走向繁荣，农民消费需求不断提升，农民生活水平不断提高。第三，农业产业发展不断增强，农业综合生产能力显著提升，农业产业化经营不断向前推进，农产品市场不断繁荣，农业生态环境逐步改善。第四，农村社会不断发展，农村事业不断加快发展，并不断完善。农村水电路气网等基础设施建设取得显著进步；农村义务教育“两免一补”政策全面推行，并取得突破性进展；农村新型合作医疗制度、农村最低生活保障制度、新型农村养老保险制度不断向前推进，农村精准扶贫工作得以顺利展开。第五，农村的改革、创新力度不断强化，并取得新的重要进展。农村彻底结束了“皇粮国税”的征缴，农业税和其他费用被取消，极大地解放了农村生产力，稳步推进乡镇机构、县乡财政管理体制等配套改革，逐步完成了乡村债务化解、教育负债化解等工作；全面放开粮食购销市场和价格；集体林权制度、农村土地制度改革不断深化；农村金融改革坚定为农服务的方向，并取得了许多新的成果。第六，农民工合法权益不断得到维护并取得新进展，基本形成了农民工问题解决的政策法规保障体系，农民工的工资拖欠问题、劳动管理、技能培训、就业指导和社会保障以及子女教育等方面的问题不断得到解决，创新机制不断得到深化。上述“三农”问题所取得的成绩，与“三农”法律制度和相关政策的创新及与时俱进是分不开的。

自改革开放以来，党中央高度重视“三农”问题，始终把“三农”问题放在党工作的核心位置和国家经济社会发展的战略高度。党中央把解决好农业、农村和农民问题作为全党工作的重中之重，明确认识统筹城乡发展方略的重要性，制定多予、少取、放活和“工业反哺农业、城市支持农村”的基本方针，力推“以工促农、以城带乡”发展战略的落实，将建设社会主义新农村作为战略任务，把走中国特色农业现代化道路作为基本方向，把加快形成城乡经济社会发展一体化格局作为根本要求。这些重大的理论创新为“三农”实践创新和政策创新提供了强有力的支撑，为“三农”法律制度创新奠定了理论基础。

新农村建设视域下“三农”法律制度创新探究

然而，社会实践中“三农”问题的解决仍非常艰巨，农业、农村和农民仍面临许多问题。城乡分隔的二元结构体制尚未从根本上改变，城乡差距过分悬殊。现行的城乡二元结构体制，不仅会对扩大内需、繁荣市场、实现国民经济健康发展形成制约，而且将对社会的稳定和国家的长治久安带来负面影响。制约农业、农村发展和农民致富的体制性和结构性矛盾没有从根本上得到改变；工业与农业、城市与农村的协调发展仍需要花大力气来解决。当前城乡规划、产业布局、基础设施、公共服务、劳动就业和社会管理一体化等方面仍需改进；“工业反哺农业、城市支持农村”的基本方针尚未根本落实；城乡贫富差距悬殊、城乡和地区差距扩大。这些将会导致社会矛盾加重，社会不稳定或倒退。因此，加快社会主义新农村建设，探索中国特色农业化发展道路，实现农民物质富裕和精神愉悦，都需要创新和完善“三农”法律制度体系，通过法律保障创新，通过创新释放活力，激发动力，使得“三农”问题尽快尽早彻底解决。

本专著分为三编。第一编为新农村建设视域下农业产业促进法律制度创新探究。该编主要探讨农业产业化促进法律制度创新，农业耕地法律制度创新，种植业法律制度创新，养殖业法律制度创新，农业补贴法律制度创新，农产品加工、流通和质量安全法律制度创新六方面的内容。现行法律制度创造不足，要通过新体制和新机制使各项农业法律制度不断得到创新和完善。第二编为新农村建设视域下农村社会治理法律制度创新探究。该编主要探讨农村社会治理法律制度创新、农村土地承包经营法律制度创新、农村集体建设用地流转法律制度创新、农村城镇化法律制度创新、农村金融体制改革法律制度创新、农村社会保障法律制度创新和农村环境保护法律制度创新七个方面的内容。本编通过对现行农村社会问题的剖析，寻求创新农村社会问题解决机制的法律制度。第三编为新农村建设视域下农民权益保护法律制度创新探究。该编主要探讨农民户籍改革法律制度创新、新生代农民工权益保障法律制度创新、农民政治权益法律制度创新、农民经济权益法律制度创新、农民生育权和健康权保障制度创新、农民文化权益法律制度创新和农村其他少数群体权益保护法律制度创新七个方面的内容。本编通过对农民各项权益的分析，发现现行农民权益保护的不足，应通过寻求法律制度的创新对农民权益进行救济和保障。第一编和第二编的全部内容，以及第三编中的前四章内容，由昆明理工大学法学院的丁国峰副教授撰写完成，共计61.8万字。第三编中的后三章即农民生育权和健康权保障制度创新、农民文化权益法律制度创新和农村其他少数群体权益保护法律制度创新，由昆明理工大学外国语言文化学院的翟学风副教授撰写完成，共计10.2万字。

本专著可以为“三农”问题的持续科学研究工作提供新的学术资料，可以作为研究者、教师、学生和“三农”问题实践者的教辅资料，为“三农”法律制度体系的持续创新和发展做了宽泛的梳理、总结、归纳和延伸研究工作。本专著在具体的农业、农村和农民领域中发掘新的法律问题，并进行深入分析，从新农村建设的视角，对“三农”法律制度的创新路径和具体内容进行了系统化的详细设计，希望能对“三农”实践工作者和理论研究者提供一定的智力支持。由于时间和精力的问题，本书难免有疏漏和错误，或者存在引用、借鉴不当的地方，请各位专家、学者和实践者不吝赐教和批评指正。

丁国峰

2016年12月10日

目 录

第一编 新农村建设视域下农业产业促进法律制度创新探究

第一章 农业产业化促进法律制度创新	(3)
一、农业产业化促进法律制度创新的依据及进路	(3)
二、高原农业产业化发展的法律制度创新	(19)
三、农业反垄断法豁免法律制度创新	(24)
第二章 我国耕地保护法律制度创新	(30)
一、耕地保护法律制度创新的背景及依据	(30)
二、耕地保护法律制度创新的主要障碍	(33)
三、耕地保护法律制度创新的路径、内容及措施	(34)
第三章 种植业法律制度创新	(41)
一、粮食安全生产法律制度创新	(41)
二、林业体制改革及林业发展法律制度创新	(46)
三、森林保护法律制度创新	(52)
四、农村水利基础设施法律制度创新	(55)
第四章 我国养殖业法律制度创新	(61)
一、我国养殖业发展现状	(61)
二、养殖业执法特征及其制度创新的困境	(62)
三、构建和完善我国养殖业法律制度创新的路径	(65)
第五章 农业补贴法律制度创新	(72)
一、农业补贴法律制度的基本分析	(72)
二、我国农业补贴法律制度现状及创新面临的难题	(82)
三、国外农业补贴法律制度创新的经验和启示	(84)
四、完善我国农业补贴法律制度的建议	(85)
第六章 农产品加工、流通和质量安全法律制度创新	(90)
一、农产品加工、流通的法律制度创新	(90)
二、农产品质量安全法律制度创新	(96)

第二编 新农村建设视域下农村社会治理法律制度创新探究

第七章 农村社会治理法律制度创新	(103)
一、农村社会治理的法理基础及现状	(103)

二、我国农村社会治理法治化创新面临的难题·····	(107)
三、完善我国农村社会治理法律制度的建议·····	(110)
第八章 农村土地承包经营法律制度创新 ·····	(117)
一、农村土地承包经营的基本界定·····	(117)
二、农村土地承包经营法律制度创新的现状·····	(122)
三、农村土地承包经营法律之不足及其制度创新·····	(125)
第九章 农村建设用地市场化及违法建筑治理法律制度创新 ·····	(133)
一、农村集体建设用地市场化法律制度创新·····	(133)
二、农村违法建筑治理的法律制度创新·····	(145)
第十章 农村城镇化法律制度创新 ·····	(152)
一、农村城镇化法律制度创新的理论基础·····	(152)
二、我国农村城镇化过程中法律创新面临的难题·····	(155)
三、农村城镇化法律制度创新的具体措施·····	(161)
第十一章 农村金融体制改革法律制度创新 ·····	(167)
一、农村金融改革的基本分析·····	(167)
二、农村金融改革法律制度创新面临的难题·····	(170)
三、农村金融改革法律制度创新路径分析·····	(176)
第十二章 农村社会保障法律制度创新 ·····	(183)
一、我国农村养老保险法律制度创新·····	(183)
二、我国新型农村合作医疗法律制度创新·····	(188)
三、日本最低生活保障制度对创新我国农村低保制度的启示·····	(193)
四、我国建立农村低保制度的必要性与可行性·····	(196)
五、构建我国农村低保制度的法律对策·····	(197)
第十三章 农村环境保护法律制度创新 ·····	(199)
一、创新和健全农村环境保护法律制度的必要性分析·····	(199)
二、国内外农村环境保护制度创新的研究现状·····	(201)
三、我国农村环境保护的现状与制度创新之困境·····	(203)
四、创新和完善我国农村环境保护法律制度的对策和建议·····	(211)

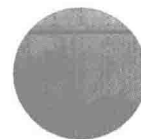
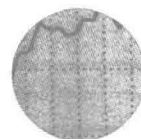
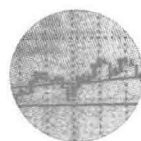
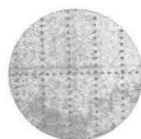
第三编 新农村建设视域下农民权益保护法律制度创新探究

第十四章 农民户籍改革法律制度创新 ·····	(221)
一、农民户籍改革制度创新的必要性·····	(221)
二、城乡农民户籍制度改革现状及制度创新的困境·····	(222)
三、城乡农民户籍制度改革法律创新之具体措施·····	(224)
第十五章 新生代农民工维权法律制度创新 ·····	(227)
一、新生代农民工的含义及其特征·····	(227)
二、新生代农民工维权意识现状考察·····	(228)

三、新生代农民工维权方式之创新·····	(230)
四、拓展和创新新生代农民工之维权能力和维权措施·····	(231)
第十六章 农民政治权益保护法律制度创新 ·····	(233)
一、农民政治权益的基本界定·····	(233)
二、保护农民政治权益的现状及制度创新困境·····	(236)
三、创新农民政治权益保护法律制度的具体对策·····	(238)
第十七章 农民经济权益保护法律制度创新 ·····	(244)
一、农民经济权益保护的基础理论·····	(244)
二、农民经济权益保护现状及制度创新的不足·····	(246)
三、农民经济权益保护法律制度创新不足的原因·····	(251)
四、农民经济权益保护法律制度创新的路径·····	(253)
第十八章 农民生育权和健康权保障制度创新 ·····	(259)
一、农民健康权和生育权的基本阐述·····	(259)
二、农民健康权和生育权法律保障制度创新的现状·····	(261)
三、农民健康权和生育权保障法律制度创新存在的问题·····	(262)
四、农民健康权和生育权保障法律制度创新不足的主要原因·····	(265)
五、创新和完善农民健康权和生育权保障法律制度的具体路径·····	(267)
第十九章 农民文化权益保障法律制度创新 ·····	(276)
一、农民文化权益的基本阐述·····	(276)
二、我国农民文化权益保障制度创新的现状及不足·····	(279)
三、农民文化权益保障法律制度创新不足的原因·····	(280)
四、国外农民文化权益保障法律制度创新的经验·····	(283)
五、创新农民文化权益保障法律制度的具体建议·····	(284)
第二十章 农村其他少数群体权益保护法律制度创新 ·····	(291)
一、农村残障者权益保护法律制度创新·····	(291)
二、少数民族农村劳动者权益保护法律制度创新·····	(297)
三、农村吸毒者权益保护法律制度创新·····	(304)
附 录 ·····	(311)
附录1 “民族地区农村最低生活保障法律制度研究”课题研究报告·····	(311)
附录2 关于农村最低生活保障实施情况的调查问卷·····	(332)
参考文献 ·····	(334)
后 记 ·····	(348)

第一编

新农村建设视域下
农业产业促进
法律制度创新探究



第一章 农业产业化促进法律制度创新

一、农业产业化促进法律制度创新的依据及进路

（一）农业产业化及农业产业化促进法律制度创新的理论分析

我国农业的健康、稳定和可持续性发展需要法律制度予以保障和促进。农业产业化问题本身就是中国特色农业法律制度创新的重要内容，而农业产业化促进需要依赖法律运行机制予以规范和推进。积极促进农业的产业化和规模化发展，是农业经营战略化调整的途径，是增加农民收入的有效举措，是具有中国特色的农业形式，是农业和农村社会主义经济改革探索的新形式。^①

1. 农业产业化的产生及含义

国外关于“农业产业化”的概念，最早是20世纪50年代后期由美国哈佛大学商学院的高德博格首先提出的。它是指从农资供应，到农产品、食品加工和食品供应等一系列农业生产者、食品加工企业 and 专业协会（社会团体）所组成的一种农业发展的产业链条环节和过程，是实现农业现代化和科技化的必由之路。我国是1993年山东省潍坊市在总结农业和农村发展经验时，最早提出“农业产业化”这个概念的。其是作为一种继家庭联产承包责任制之后的新型农业生产方式和新的农业发展战略而提出来的，是指“确立主导产业，实行区域布局，依靠龙头带动，发展规模经营”。之后，农业产业化发展的概念引起了理论界的关注和讨论。现在农业产业化发展已作为我国农业发展面向现代化的重要战略和改革方向。1996年，农业产业化第一次写进正式文件即全国人大八届四次会议批准的中国跨世纪发展纲要中，表明农业产业化在农业长期发展中的重要地位。中共中央十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》充分肯定了农业产业化经营，并把它作为我国农业逐步走向现代化的途径之一。2000年10月，中共中央关于“十五”计划的建议中，提出“要把农业产业化经营作为推进农业现代化的重要途径，鼓励、支持农产品加工和销售等企业带动农户进入市场，形成利益共享、风险共担的组织形式和经营机制”。按照一般的理解，农业产业化经营的实质在于以家庭经营为基础，以市场为导向，以企业为龙头，实行生产、加工、销售一体化，使企业与农户形成利益均沾、风险共担的利益共同体。^②这种共同体能突破所有制、行政区域、行业隶属关系的界限，通过“农户+农户”“公司+农户”“合作社+农户”等不同方式，把经营规模小的千家万户组织起来从事经营活动，以实现生产要素的优化组合和产业结构的合理调整，确立适应社会主义市场经济体制的新型农业发展机制，进而使我国农业逐步成为具有竞争力和充满生机的基础产业。

2. 农业产业化促进的必要性和重要性

第一，农业产业化促进有利于解决农村现实问题，实现农村繁荣。实行农业产业化促进的政策，就是要对我国农业传统的生产模式进行创新和完善，使农业能发展形成适应现代市场经济要求的完整的产业体系。农业产业化发展是被实践证明行之有效的、与农业发展新阶段农业结构调整相适应的新的农业经营方式和运作机制，能够有效地解决农业新阶段面临的一系列问题。^①农业产业化经营有利于解决现阶段面临的农业资源短缺和农产品市场需求旺盛的矛盾。市场对农产品多样化、优质化的需求日益旺盛，也成为促进农业发展的动力。实践表明，发展农业产业化，有利于在更大范围内促进生产要素的优化组合，促进城乡一体化发展，使有限的农业资源为市场提供尽可能丰富的农产品。^②农业产业化经营有利于解决农业科技进步不适应现阶段农业和农村

^① 吕军书. 刍议农业产业化经营中的法律保障 [J]. 农业经济, 2009 (5): 18-20.

^② 李昌麒. 中国农村法治发展研究 [M]. 北京: 人民出版社, 2006: 151.

经济发展需要的问题。在农业产业化经营中,通过科技实力雄厚的龙头企业的带动,科技在农业生产经营中发挥的作用将日益明显。③农业产业化发展有利于应对现阶段的国际市场的严峻挑战。在经济全球化、市场一体化的大趋势下,农产品国内市场与国际市场的相互影响、相互渗透日益加深。目前发达国家农业在国际市场上的竞争,更多的已不再是单个生产单位、某个生产环节、具体产品或品种的“个体”的竞争,而是表现为整个产业链条、整个生产体系的综合性、整体性竞争。发展农业产业化经营,延长产业链条是取得竞争优势的关键。④发展农业产业化有利于解决现阶段农民增收困难的问题,实现农业发展、农民增收和农村繁荣。

第二,农业产业化发展有利于实现农业现代化。自20世纪90年代中期起,我国农业进入转型与发展两项任务并重的阶段,农业生产力的发展,要求进一步突破旧体制的束缚,实现农业现代化。农业现代化是农业生产力现代化和农业生产关系现代化的统一。农业生产力现代化,要求农业实现机械化和科技化;农业生产关系的现代化,则要求实现农业组织体系的创新。显然,农业产业化经营是农业组织体系创新的基本途径。农业产业化经营要求农民进入市场的方式更加多样、活动的领域更加宽泛;农业提供给社会的,也将不再是单纯的原材料性质的初级产品,而是经过加工增值的“食物—纤维”体系。这无疑有利于实现农业的市场化、社会化、集约化,是从传统农业走向现代农业的过程,是我国农村经济现代化的必由之路。现阶段,党中央非常重视农业产业化发展的农业战略,认为它是我国农业逐步走向现代化的必然途径。

3. 发展农业产业化的机理分析

农业产业化经营是建立在市场机制作用基础上的市场社会分工的产物,也是协调社会分工的基本方式之一。而且,经济组织内部分工的协调,是以市场体系的正常运行为基础条件的。市场机制的发展和完善是深化农业产业化发展的必不可少的前提条件。其一,市场是资源配置方式或经济运行机制。按照一般的理解,市场是一种交易场所,此为市场最原始的含义。市场被理解为“各种交换关系的总和”。霍奇逊还认为,“我们把市场定义为一套社会制度,其中大量的特种商品的交换有规律地发生,并在某种程度上受到那些制度的促成和构造……交换包括契约性的协议和产权的让渡。市场部分地包括构造、组织交换活动并使其合法化的机制。简而言之,市场就是组织化、制度化的交换。”^①这是对现代意义上市场的较为准确的诠释。市场是一种资源配置方式或经济运行机制。各种资源的稀缺程度通过价格形式得到反映,交易参与者根据价格及其变化来做出反应,即价格是市场配置资源的最主要形式。由于价格信号在市场机制中所起的重要作用,故市场机制又被称为价格机制。哈耶克认为,价格是一种使用知识的机制。他从“如何有效率地使用知识”的角度指出,由于市场信息的分散分布,只有个体最清楚什么对他才是最优的,而其他个体很难代其做出决策,故资源配置最有效的方式只能是分散决策,而对于分散决策也只有价格机制才是最合适的。^②市场机制包含四个要素:第一,生产者对生产不同产品的收益差别有权做出独立选择和决策;第二,消费者的购买行为完全受自己货币收入、信用状况和消费偏好的制约;第三,各种产品分别占用多大比例的要素资源,唯一听命于社会有购买力的需求结构的要求;第四,供求的矛盾由价格变化来反映,并通过影响生产者和消费者的经济行为来调节。^③市场机制要发挥作用,需要具备一定的条件:第一,明确而分立的产权。只有在有明确的产权保护的情况下,交换才能顺利进行,价格机制才能发挥作用。至于产权的“分立”,则意味着竞争,而只有在竞争的市场,价格信号才会真实地反映资源的稀缺程度,经济主体才能够根据真实的价格信号对其自身掌握的资源进行决策,资源配置才可能有效率。竞争是市场的本义之一。竞争是人的行为的“自利原则”的直接延伸和结果。在资源配置层次上,使用市场机制或其他任何机制的根本目的就在于资源的最优配置,而竞争恰是达到资源最优配置的基本途径。第二,合乎要求的经济组织。“合乎要求”主要是指经济组织的成本内部化。这在很大程度上与产权明确是等价的。因为只有产权明确的前提下,经济组织才会有充足的激励将成本内部化。在《企业的性

① G M 霍奇逊. 现代制度主义经济学宣言 [M]. 向以斌, 译. 北京: 北京大学出版社, 1993: 206-213.

② 弗里德里希·哈耶克. 价格制度是一种使用知识的机制 [J]. 经济社会体制比较, 1989 (5): 58-64.

③ 弗·布鲁斯. 社会主义经济的运行问题 [M]. 周亮勋, 等译. 北京: 中国社会科学出版社, 1984: 78.

质》中, 科斯指出, 市场运行是要花费成本的, 而市场与企业是两种可以相互替代的资源配置的手段。但当我们只能依靠市场配置资源时, 我们要付出过多的交易费用, 从而资源配置也是低效率的。从合约不完备的角度看, 在我们不可能签订完备的合约时, 我们只能将部分事项留在以后解决, 组成企业(组织)就成了必需。因此, 市场机制不仅包括价格机制, 还必须要有合乎要求的企业组织。其二, 市场是人类合作的扩展秩序。只要有良好的法律和制度保证, “经济人”追求个人利益最大化的自由行为才会无意识地、卓有成效地增进社会的公共利益。哈耶克称市场为“人类合作的扩展秩序”, 只能以市场为基础和核心, 而且这套制度的形成并非理性设计的产物, 而是自发的社会秩序, “价格制度正是那些人在偶然发现、而并未理解它之后学会使用的东西之一(虽然他远未学会最好地使用它)”。其三, 市场是一种信念体系。市场的基本精神是自由、平等。任何商品经济发达的民族都不仅以完善的经济法、民商法作为其全部经济活动的基础, 而且绝大多数人在此基础上还被严格训练成自觉遵守契约原则行事, 并形成与此相适应的社会伦理规范。这些保证了市场机制以较低的成本运行。与市场这种交易方式相配套的还有一系列的正式和非正式制度, 而在这些制度背后还有一套理念。其四, 市场是一种与劳动分工同步演进的动态体系。对财产权利的有效保护是市场方式在社会资源配置中地位的最终确定的前提。劳动分工的巨大利益是市场方式确立的现实基础, 而某种与市场方式相协调的信念的出现及系统化则加速了这一过程。市场制度是资源配置的基本方式。这是一种静态的理解, 更重要的是市场与劳动分工条件相一致, 劳动分工与市场同步演进, 即市场体系内的任何制度、制度安排都与劳动分工有关。劳动分工不仅是“经济组织的基本原则”^①, 还是社会运行的基本原则。

发展农业产业化与市场劳动分工密切相关。^② 市场制度与劳动分工有着密切的关联, 在市场制度下, 劳动分工才有可能有效地演进。按照科斯定理, 劳动分工的程度取决于市场的范围, 而市场范围的大小又主要取决于交易费用的高低, 交易费用系数越低, 市场范围一般就会越大, 因而交易费用对分工演进的程度有着重要影响, 交易费用系数越低, 分工水平就越高。而市场制度恰好是能够持续地自动节约交易费用的机制。市场交易费用包括搜寻信息成本、谈判和签约成本、监督和执行合约的成本。还有一种划分对我们的分析具有价值, 即内生交易费用和外生交易费用。在新制度经济学家看来, 造成国家间贫富差别的主要根源就是是否有一套好的制度有效地减少内生交易费用。农业产业化发展是一个动态概念, 纵向上农业产业化发展是以产品加工链为脉络向第二、三产业延伸, 形成农业生产的产前、产中、产后的产业关联群, 进而在农业内部, 以生产过程专业化为基础, 农业生产进一步细分化形成不同产业, 同时农业内部形成的各产业之间又紧密联系; 横向上以品种为基础, 形成农业生产的区域专业化和经营专业化。此外, 劳动分工包括社会分工和企业内部分工。在我国, 最初以家庭为基础的产权改革激发了农民的生产热情, 但也使后来的农业发展缺乏组织资源, 产生过高的市场交易费用, 而这在农产品流通领域中表现得尤为突出。从这个角度讲, 我国的农业产业化发展虽然实质上是农业的分工发展, 但直接表现为对农业中的组织资源的要求, 其首先是希望通过“农业产业化发展”的方式来降低过高的市场交易费用。农业经济组织是对农业及相关市场分工不完备的一类重要补充形式。由于农业的特性, 劳动分工在农业领域更多地表现为企业内部分工, 因而农业较其他产业要求更多的组织资源。“在发达国家中, 农业与其他经济部门间的经济与社会结合过程已经完成, 农业就是一种企业, 农民相当于企业家。农民既是商品生产者, 又具有广博的技术知识。农民拥有一系列为他们服务的财政、销售、咨询机构及研究机构。这些机构既有公共的, 也有私人的。”^③ 农业经济组织的产生适应了分工的发展, 而农业经济组织的发育又进一步促进了农业及其相关活动的分工的深化。具体而言: 第一, 农业生产工具和中间投入物的制造从农民家庭中分离出来, 不仅是分工的结果, 也是分工的进一步深化。一方面, 这种分工的加深改造了农业生产的自然状态; 另一方

① G J 斯蒂格勒. 产业组织和政府管制 [M]. 潘振民, 译. 上海: 上海三联书店, 1996: 36.

② 李昌麒. 中国农村法治发展研究 [M]. 北京: 人民出版社, 2006: 150-174.

③ 苏布拉塔·加塔克, 肯·英格森特. 农业与经济发展 [M]. 吴伟东, 韩俊, 李发荣, 译. 北京: 华夏出版社, 1987: 110-111.

面,其促进了农业生产和制造业专业水平的提高与效率的改善。第二,分工的不断加深推动了生产与运销活动的分离,而农产品收购和运销组织成为农业产后服务的重要力量。第三,农业经济组织在一定程度上推动了农业生产的分工细化,其所提供的产中服务加速了农业生产的工业化进程。第四,农产品加工组织通过收购和加工组织成员的农产品,不仅提高了产品的质量与市场竞争力,而且也分享了部分利润。第五,金融互助或信贷合作组织的发展,表明分工的深化进入了更高的层次。^① 总之,农业经济组织对市场分工不完备性的补充,在相当程度上与市场状态有关。

4. 农业产业化发展法律制度创新的紧迫性

我国还未从战略上明确农业产业化促进发展的重要意义。当前,作为第一产业的农业,应当改变其存在和发展的方式。简而言之,农业应与其他产业有机地结合,谋求共同发展。在美国,农业人口只占总人口的2%,一个农业人口可供养100~120人。农业能有如此高的效率,是第二、三产业为其提供机械、技术、资金支持以及供销、储存、加工、运输、信息、咨询等一系列服务的结果,是第一、二、三产业相结合的成果。在我国,发展农业产业化经营,正是要实现第一、二、三产业的有机结合,提升农业的生产经营水平,发挥系统性的优势。我国发展农业产业化,必须要真正认识农业产业化发展的意义,要实现第一、二、三产业的有机结合,提升农业的生产经营水平,发挥系统性的优势。因此,政府必须从战略和国民经济整体的高度对农业进行定位,使农业和其他产业的发展联系起来。

由于环境污染日益严重,人们和其他市场主体的观念正逐步发生变化。绿色无污染食品已成为迫切需求,优质农产品是人们物质生活不可缺少的一部分。充分利用先进的农业科学技术与研究成果,提高农业与农村经济发展的质量和效益,走可持续发展的农业产业化道路,既能满足国内的粮食需要,也是增强农业国际竞争力的迫切需要。建立和健全与农业产业化发展相关的或者促进其健康发展的法律制度,尤为必要。制度是一个社会的博弈规则;或者更规范地说,制度是一些人为设计的、形塑人们互动关系的约束。^② 人类从最原始的社会形态演变到最发达的社会形态,都对自己施加了一些制约,以便给定一个与他人发生关系的结构。人们正是根据这些规则来明确可以做什么,不可以做什么,从而形成采取怎样的行动更为合算的合理预期。一方面,制度是多个遵循同一规则的交易集合;另一方面,制度是经过交易多次重复形成的。因此,制度是在多人、多次重复的情境中人与人之间的行为规范。^③ 制度能够影响人的预期,并进而引导甚至左右人的行为。无论是发展理论的创新,还是农业科学技术的研发与运用,都不可能通过市场机制自发地实现,在追求农业产业化发展目标的过程中,制度的激励、规范、约束以及引导功能就显得特别重要;只有建立并逐步健全相关制度,才能为社会成员提供稳定的预期,促进和保障农业产业化发展目标的实现。^④

(二) 我国农业产业化发展现状及其法律制度创新的不足

1. 我国农业产业化发展的现状及问题

我国农业经济发展并非一直呈直线型的平稳、持续之势,农业发展的历程是坎坷和曲折的,尤其我国农业产业化的推进并非一帆风顺,存在相对滞后和不足的问题。20世纪80年代初期,随着家庭联产承包责任制的逐步推行、完善和普及,农产品价格开始出现大幅度提升和增长,我国农村生产力得以较快发展,农民收入大幅度增长,农业由此得以长足发展。然而,自20世纪90年代以来,农民收入增长趋缓,农业发展停滞不前,缺乏相关的政策支撑和法律保障。造成

① 罗必良,等.农业产业化组织:演进、比较与创新[M].北京:中国经济出版社,2002:188-192.

② 诺斯.制度、制度变迁与经济绩效[M].杭行,译.上海:格致出版社,2008:3. DOUGLASS C NORTH. Institutions, Institutional Change and Economic Performance [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1990: 3.

③ 钱弘道.法律经济学的理论基础[J].法学研究,2002(4):3-17.

④ 卢代富,邵海.产业化背景下我国农业可持续发展的困境与法律对策[J].法律科学,2013(3):103-111.

这种情况的原因是多方面的,但最为根本的原因在于农业在发展中遇到了前所未有的新矛盾:一是农户的分散决策导致农产品在市场上买难和卖难交替出现,农户在此波动中蒙受损失;二是农产品的总量供给由以往的绝对短缺变为相对过剩;三是提高农业比较利益的外部动力,包括提高农产品收购价格、降低农业生产资料价格、向非农部门转移劳动力对农村经济的推动作用,已经显得十分有限,甚至处于耗尽状态。显然,在现有的制度框架内,要消除上述矛盾是很困难的。^① 农业需要在生产组织上的创新,农业产业化经营就是在这种背景下应运而生的。与此同时,“经济全球化趋势日益明显,积极参与国际合作与交流,是我国农业产业化发展的必然选择”^②。

我国的农业产业化由于起步较晚,发展速度又相对过快,再加上我国特有的市场环境条件的制约,许多关键环节相对薄弱。其主要表现为:第一,龙头企业规模小,带动力差。经过近几年的发展,我国农业龙头企业数量在增加,规模在提升,但与其他行业相比还相对落后,与经济协调发展的要求还不相符。其受自然资源和规模的影响,“小而散”“档次低”的问题突出,上规模上档次的农业企业少,带动力不强。农业企业的产品基本上停留在粗加工上,深加工产品、二次增值产品少,高科技产品、名牌产品更少。企业的市场开拓能力、科技进步与经营管理机制创新不够,市场竞争力不强。第二,农业企业人才匮乏,管理方式粗放,质量管理体系和产品认证意识淡薄。人才是我国农业产业化发展的根本问题。首先是工作在第一线的农业技术推广人员严重短缺。20世纪90年代以前,大中专毕业生不愿到基层工作。自20世纪90年代以来,随着就业难度加大,许多大学生开始选择到基层去工作。但这时,乡镇基层政府又迫于财政切块,分灶吃饭的压力加大,造成一线农技推广人员青黄不接。在农业企业,具有正规学历与管理经验的工作人员更是少之又少,势必造成生产与管理水平落后,科技创新意识不强。据报道,全国有70%以上的农业企业目前还没有质量体系认证,有52%的农业龙头企业没有无公害、绿色、有机食品认证。^③ 第三,农业利益联结机制松散,农业产业化发展缺乏法律政策予以保障。

2. 我国农业产业化促进法律制度创新之不足

第一,农业产业化促进法律制度创新面临传统思维和现实制度的诸多挑战。农业产业化经营虽然是农业发展与农业现代化的必由之路,并且其产生的效应主要是积极的,但也会给经济社会的发展带来一些消极影响,尤其是会在一定程度上使农业产业化发展目标的实现面临诸多困境。^④ ①农业产业化经营过程中的环境污染问题日益严重。生产集中以及对利益最大化的追求,往往会导致严重的环境问题,如生态环境被破坏、能耗高等。这些均需得到有效控制。^⑤ 另外,农业产业化经营对生物多样性的破坏也较突出。在农业产业化经营过程中,由于生产更为集中、生产规模更为庞大,必然更为集中地耗费大量化石燃料、水以及表层土壤等。这种情况必然导致农业生产的环境质量明显下降,例如,空气和水的污染、水土流失、生物多样性锐减等。长期大规模地、集中地滥用化肥、农药(更不用说对其他有毒有害添加剂的青睐了),不仅污染土壤、水域,导致生态环境破坏,还会影响消费者对食品安全的信心,不利于农业产业化发展的质量目标和农业发展的可持续性。随着农村经济社会的快速发展,农业产业化、城乡一体化进程的不断加快,农村和农业污染物排放量大,农村环境形势严峻。2011年,环保部组织对全国364个村庄开展了农村监测试点工作。结果表明,环境空气质量达标的村庄占81.9%;农村地表水为轻度污染;农村土壤样品超标率为21.5%,垃圾场周边、农田、菜地和企业周边土壤污染较重。^⑥ ②农业产业

① 李昌麒. 中国农村法治发展研究 [M]. 北京:人民出版社,2006:150-174.

② 高虎城. 抓住入世新机遇 推进我国农业产业化 [J]. 农村合作经济经营管理,2000(12).

③ 李纲,王守波,郭征华. 当前农业产业化的薄弱环节及对策建议 [J]. 山东省农业管理干部学院学报,2007(3):49-50.

④ ARND BAUERKAMPER. The Industrialization of Agriculture and its Consequences for the Natural Environment: An Inter-German Comparative Perspective [J]. Historical Social Research, 2004, 29(4): 124-149.

⑤ 佚名. 2011 中国环境状况公报 [OL]. [2016-06-06]. <http://instrument.com.cn/news/20120605/078852.shtml>.

化经营不能有效分配风险与收益。农业产业化经营可能非常诱人,能够较为有效地规避市场风险与自然风险。但在农民弱势地位未得到根本改变的情况下,风险与收益的分配机制不健全,往往导致短期行为的存在和泛滥,严重损害农业产业化发展目标的实现。不健全的利益分享机制无法实现产业化经营中的利益平衡。“单个分散的农民在市场经济的汪洋大海中无力维护自己的权益,在利益冲突中永远处于弱势地位”^①。农业产业化经营中的风险分担机制不健全,导致在大多数农业产业化组织模式中的风险往往都由农户来承担。龙头企业与农户之间容易出现相互机会主义现象。由于缺乏有力的制度约束机制,加上龙头企业的优势地位,往往是农户利益受损,农户与龙头企业之间的信任程度因此越来越低,农业产业化经营面临考验。^②农业产业化经营的社会成本高昂。在经济学中,社会成本(social cost)一般与私人成本(private cost)相对应。根据经济学的理论,个人决定是在对成本与收益进行权衡后做出的;理性选择理论(rational choice theory)假定,个人在做出决定时,只会考虑由自己承担的成本,而不会考虑由他人承担的成本。在负外部性(negative externalities)存在时,社会成本往往高于私人成本。由于存在社会成本、外部性以及市场失灵,政府规制遂成为必然。自农业产业化经营模式开始产生及发展以来,市场竞争关系变得更加复杂而多样;如果缺乏有效的法律规制和必要保障,垄断行为与不正当竞争行为将大量存在,因此农业产业化经营中的垄断问题必须得到规制和接受相应制裁。农业产业化经营主体在获得丰厚利益的时候,可能不会对这些社会成本加以考虑。与农业产业化经营相伴而生的这些社会成本不仅高昂,而且不容易内部化,势必从根本上影响农业产业化发展后劲,甚至可能危及国家和社会稳定。^③

第二,我国农业产业化发展缺乏完善的制度供给。农业产业化发展对制度供给的依赖性大,需要法律和相关政策予以保障和促进。现代市场经济的发展与制度的关联日益密切,制度已日渐被视为经济活动的“内生因素”。^④从法律制度的产生来看,“法律本身是在经济发展过程当中出现的,市场是合作生产与交换的结果,法律也是人们彼此间合作及交换社会化的产物”。^⑤随着社会的发展与进步,也存在着法律的供给和需求问题。根据立法供给理论,立法产品的供给应该能够满足社会对立法产品的需求,既不存在立法产品过剩,也不存在立法产品短缺,即应达到立法产品的供求均衡。然而,在现实立法实践中,总是存在一种非均衡状态,即人们对现存的立法不满意或不满足,欲加以改变而又尚未改变。“法律市场”的这种非均衡状态是法律不断发展的不竭动力,立法也是一个由供求不均衡到均衡再到不均衡的循环过程。^⑥农业产业化的发展与下列因素相关:第一,土地在农业产业化中具有关键性地位;第二,农业是一国之内受规制程度最高的产业;第三,农业的结构受到一系列的直接规制,而其受宏观调控的力度相对较弱。对农业产业化发展的理论分析与实践考察结果表明,由于受到利益最大化动机的驱动,农业产业化发展是需要市场激励的基础之上自发地实现的过程。其实现需要农民获得丰厚的经济收益,其不得与环境和社会密切相关的政策激励相冲突。因此,我国农业产业化发展法律制度的创新应该包括法律激励(incentives)与法律规制(restrictions)两个方面。

首先,当前我国发展农业产业化的法律、法规和相关政策不健全。农民分散、细小的生产经营方式限制了自己产品的交易方式,使其多呈现无组织分散状态进入市场,从而他们在市场上总是处于被动地位,缺乏市场竞争力和自我保护力,难以抗衡社会上各利益集团对农民权益的侵蚀和不正当竞争。其在宏观上缺乏代表其利益参与市场竞争和自我保护的市场主体,与市场经济体制不相匹配,无法适应市场经济的发展和开放的国际市场。再加上市场建设和市场运行中的部门

① 江平,李国光.物权法核心法条分类适用研究[M].北京:人民法院出版社,2007:220.

② 卢代富,邵海.产业化背景下我国农业可持续发展的困境与法律对策[J].法律科学,2013,31(3):103-111.

③ 张守文.经济法理论与重构[M].北京:人民出版社,2004:412.

④ 冯玉军.法律经济学论略[J].西北师大学报(社科版),1999(4):88-92.

⑤ 卢代富,邵海.产业化背景下我国农业可持续发展的困境与法律对策[J].法律科学,2013,31(3):103-111.