

经济法

研究

第4卷

■ 主编 杨紫烜

■ 本卷执行主编 盛杰民



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



《经济法研究》实行匿名审稿制

经 济 法 研 究

第 4 卷

主 编 杨紫烜

副主编 盛杰民 张守文

本卷执行主编 盛杰民



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

经济法研究. 第4卷/杨紫烜主编. —北京:北京大学出版社,
2005.11

ISBN 7-301-10171-6

I. 经… II. 杨… III. 经济法-研究-中国-文集
IV. D922.290.4-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 136419 号

书 名: 经济法研究(第4卷)

著作责任者: 杨紫烜 主编

责任编辑: 蔡素芳 邹记东

标准书号: ISBN 7-301-10171-6/D·1363

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

电子信箱: pl@pup.pku.edu.cn

排 版 者: 北京高新特打字服务社 82350640

印 刷 者: 涿州市星河印刷有限公司

经 销 者: 新华书店

850 毫米×1168 毫米 32 开本 18.625 印张 467 千字

2005 年 11 月第 1 版 2005 年 11 月第 1 次印刷

定 价: 29.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

编 前 语

无论是寻求科学发展,还是建设和谐社会,“三农问题”始终是当代中国要特别重视甚至优先解决的关键问题。农村的繁荣稳定、农民的安居乐业、农业的持续发展,需要政策、资源、舆论等各方面的支持,更离不开稳定的制度保障,法学界不应该在此次历史变革的关键时刻缺席失声。“经国济民、法为公器”,经济法学者能够也应该为“三农”问题的解决“做出自己的贡献”。

第六届经济法前沿理论研讨会适时地呼应了这一历史使命。2005年5月20日至21日,由北京大学经济法研究所、重庆大学法学院、西南政法大学农村经济法制创新研究中心共同举办的“第六届全国经济法前沿理论研讨会暨‘三农’问题法制研讨会”在山城重庆顺利召开。来自全国各地的四十多位经济法学者围绕“‘三农’问题的经济法对策”这一主题,分别就城市化、现代化、国际化背景下的农村土地制度改革、农村投融资体制、农业税费及农民负担、农村社会保障等问题的法律对策进行了专门讨论。研讨会将经济法制理论和鲜活的“三农”现实紧密结合,还特别邀请了来自人大及司法系统的农村法制专家和在一线进行农村产业创新的企业家,针对实践问题进行了专题探讨。研讨会取得了广泛的共识和初步丰硕的成果。

为了总结这次会议的成果,同时促进学界对“三农”法制问题的深入研究,我们决定,在《经济法研究》(第4卷)开辟“经济法视野下的‘三农’问题”专栏,刊登本次研讨会的优秀论文。编选的原则是,力求覆盖研讨会所涉及的各个领域,反映当前研究的最高水平,同时具有相当的代表性。因此,奉献给读者的相关文章,在

一定程度上代表了经济法学界对“三农”问题的研究层次和制度贡献,也体现了学者们对民生国计的自觉关怀、对学术使命的勇敢担当。当然,任何研究都有其时空的局限,更何况对“三农”问题的关注和思考才刚刚起步,因而粗陋和浅薄在所难免;同时,文章的编选受到主客观多种因素的制约,难免存在遗珠之憾。好在思考和研究是无止境的,暂时的“盘点”只是留下供反思与回顾的信息载体,不能也不会成为学术“整体走势”的障碍或者负担。只要学界同仁不畏艰难、不懈努力,就能推动相关研究的有效发展,最终找到解决“三农”问题的妙方良策。

目 录

1	编前语		
	经济法视野下的“三农”问题		
1	我国“三农”问题及宏观调控法律 对策研究	谢 峰	卢炯星
26	我国农村反贫困主体的法律思考	黄 松	王先林
52	农村集体经济组织制度创新的法学思考	刘水林	
67	“合创型”农业合作之法律问题初探 ——以“中农合创”南充项目为例	缪因知	
94	我国失地农民权益保障研究	李腊云	王全兴
116	中国农村集体土地所有权制度变革的 困境与出路	颜运秋	王泽辉

156	土地征用中公共利益的考量	符启林
170	农地收益分配制度变革论	邰永昌
189	中国土地征收补偿法律制度研究	王兴运
218	解析农村征地补偿费管理分配中的 法律问题	江帆 杨群
236	农民集体土地征收补偿机制之法律 重构与创新	王健 姚良巧 徐明明
254	宪政与法治视野下的中国农村税费改革	翟继光
268	深化我国农村合作金融制度改革的 若干法律思考	冯果
290	民间金融的司法障碍及经济法的作用路径 ——以河北大午农牧集团公司“非法 吸收公众存款”案为例	刘光华
314	失灵及其克服:农业保险法律制度的创新	闫海
331	论农村社会保障制度的构建路径和 法律完善 ——以农业税取消为背景和契机	赵学刚 刘波

经济法前沿理论

346	我国公司控制权的生成环境及制度完善	甘培忠
393	上市公司收购中董事责任的比较研究	彭冰
415	国家开发银行定位的法律分析	袁祝杰
429	论个人所得税法的理念及其改革趋势	金朝武

研究生论坛

- | | | |
|-----|---------------------------|-----|
| 456 | 反不正当竞争法的伦理精神之解析 | 李志刚 |
| 495 | 市场规制法体系初探 | 熊 可 |
| 520 | 从市场的边界看经济法 | 张江莉 |
| 540 | 闭锁公司非自愿解散制度研究
——从美国法视角 | 包剑虹 |

我国“三农”问题及宏观调控 法律对策研究

谢 峰 卢炯星

目 次

- 一、“三农”问题及国家对“三农”问题的重视
- 二、“三农”问题的法律化及从宏观经济法的视角看“三农”问题产生的原因
 - (一)“三农”问题的法律化
 - (二)从宏观经济法的视角看“三农”问题产生的原因
- 三、“三农”问题宏观调控的法律对策
 - (一)加快制订国民经济计划法,采用国家计划法律化的方式对“三农”问题进行调整
 - (二)加快制订产业政策调节法,规范国家的农业产业政策,明确各项鼓励农业发展的产业政策措施,合理调整农业、工业与第三产业的发展关系
 - (三)完善农业财政促进政策,健全各级财政对农业的支持制度
 - (四)完善农业金融立法,调整农业货币政策来引导国内的农业投资
 - (五)完善国家的价格宏观法律制度,稳定农产品价格,稳定

农民收入

(六) 完善《农业法》等现行农业法律法规,将国家对农业宏观调控落实到实处

“三农”问题的法律调整是一个系统工程,要求各法律部门的相互配合,共同完成。其中经济法中的宏观调控法发挥着极为重要的作用。本文从宏观经济法的角度对“三农”问题产生的原因进行分析,进而提出“三农”问题的宏观调控的法律对策包括:计划法对“三农”问题调整;产业调节法合理调整农业、工业与第三产业的发展关系;财政法促进对农业财政的投入政策并加大各级财政对农业的支持;完善价格法的相关配套制度,稳定农产品价格,稳定农民收入;完善农业金融立法,通过调整农业货币政策来引导国内的农业投资等。

一、“三农”问题及国家对“三农”问题的重视

“三农”问题,即农村问题、农民问题和农业问题的总称,通说认为,“三农”问题的核心是农民问题。解决了农民问题,农村和农业问题也就迎刃而解了。“三农”之所以成为问题,就农民问题而言,主要有农民收入增长缓慢因而导致城乡居民收入差距日益扩大,农民经济利益得不到有效维护,农民的平等权利得不到保障;就农村问题而言,主要是我国农村的“四落后”现象,即经济落后、文化落后、社会落后、乡村面貌落后;就农业问题而言,主要表现在我国农业缺乏专业化分工而导致生产效率低下,缺乏有效的生产要素投入而导致发展后劲不足,农产品结构与市场结构不相

适应而导致农产品出卖难的现象突出。^①

“三农”问题并不单纯是农业、农民和农村问题,还关系到中国的工业化、城市化、共同富裕、可持续发展以及以人为本等一系列中国社会发展的重大问题。“三农”问题既是经济问题,也是社会问题,还是政治问题。“三农”问题解决的成本决定着我国整个经济体制改革的成本。当前我国正处于改革开放的关键时刻,国企改革、金融改革、机构改革等处于攻坚阶段,国民经济处于调整时期,出现内需乏力、后劲不足等新问题;国际上对农产品交易竞争激烈,加之我国已经加入 WTO,享有 WTO 成员国的权利,同时承担 WTO 成员国的义务,面临着严峻的挑战。这提醒我们“三农”问题关系我国改革开放和现代化建设全局,必须确实解决好。

党中央、国务院对“三农”问题极为重视。2004 年 1 月《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》(中央一号文件)的公布,2005 年 1 月 30 日,又一个“中央一号文件”《中共中央国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》公布,两个《意见》(两个“中央一号文件”)对我国的过去“三农”问题进行了总结分析,提出了一系列实实在在的政策措施,将对当前和今后一个时期的农业和农村工作产生重大影响。这是时隔 18 年后中央再次把农业、农民和农村问题作为中央一号文件下发^②,也是建国 55 年来中央首次就农民增收问题出台文件,充分体现了党中央、国务院在新形势下把解决“三农”问题作为全党工作重中之重的战略意图。受中央农村工作会议和今年中

① 参见《解决三农问题的基本思路与对策》,载于 <http://www.jgny.net/nong/2002.asp?id=2984>。

② 在此之前共有 5 个关于“三农”问题的“一号文件”,即 1982 年的《突破“三级所有、队为基础”的体制框框,明确指出“包产到户、包干到户”的文件》、1983 年的《当前农村经济政策的若干问题》、1984 年的《关于一九八四年农村工作的通知》、1985 年的《关于进一步活跃农村经济的十项政策》、1986 年的《关于 1986 年农村工作的部署》。

央一号文件的支农政策鼓励,全国已有26个省区市宣布提前免征农业税,初步测算表明,全国农民今年将进一步减轻农业税负担200多亿元,大约有7.3亿农民将告别上缴“皇粮国税”的历史。

早在《2003年政府工作报告》中,朱镕基总理就提到“农业、农村、农民问题,关系我国改革开放和现代化建设全局,任何时候都不能忽视和放松。近几年,农业综合生产能力上了一个大台阶,有力地支持了国民经济发展和社会稳定。同时,也出现了农产品供过于求、价格下跌、农民收入增长缓慢等问题。如果不改变这种状况,就会严重挫伤农民积极性,动摇农业的基础地位,甚至危及国民经济全局。我们坚持把加强农业、发展农村经济、增加农民收入,作为经济工作的重中之重,下了很大功夫。”^①

在前不久刚结束的十届人大二次会议上,国务院总理温家宝在《2004年政府工作报告》中又指出“解决农业、农村和农民问题,是我们全部工作的重中之重。当前,我国农业发展又处在一个关键时期。今年要按照统筹城乡发展的要求,采取更直接、更有力的政策措施,加强农业,支持农业,保护农业,努力增加农民收入。”^②温家宝总理同时指出,明年将在全国全部免征农业税。原定5年取消农业税的目标,3年就可以实现。^③政府对“三农”问题的重

① 朱镕基总理该报告中还提出中央政府为此采取的6项解决措施,即推进农业结构调整、深化粮棉流通体制改革、进行农村税费改革试点、增加对农业和农村的投入、加强农村扶贫开发、引导农村劳动力合理有序流动。

② 温家宝总理在该报告中也提出了新政府的6项措施,即保护和提高粮食综合生产能力、推进农业和农村经济结构战略性调整、继续推进农村税费改革、深化粮食流通体制改革、加大对农业和农村投入力度、加快农业科技进步。

③ 温家宝总理针对农村税费改革又提出今年的5项具体措施:在全国大范围、大幅度减免农业税。592个国家扶贫开发工作重点县免征农业税;全部免征牧业税;因减免农(牧)业税而减少的财政收入,主要由中央财政安排专项转移支付予以补助。中央财政为此新增支出140亿元,用于这方面的支出总额将达到664亿元;中央安排150亿元,增加对产粮大县和财政困难县乡的转移支付;推进相关改革。重点放在搞好乡镇机构、农村义务教育体制和县乡财政管理体制等各项改革上。

视,使得“三农”问题进入了公众的视野,其对我国国民经济的影响,对社会稳定的影响,越来越成为全社会关注的热点。

二、“三农”问题的法律化及从宏观经济法的视角看“三农”问题产生的原因

“三农”问题的宏观调控就是政府干预“三农”问题中政府宏观调控职能的具体化。它是指一般意义上的宏观调控在“三农”问题的特殊体现,是政府作为主体,着眼于经济运行的全局,运用经济、法律和必要的行政手段对“三农”问题从宏观层次上所进行的调节和控制,以促使“三农”问题的解决,保证农业的持续、快速、健康发展。因此,“三农”问题宏观调控实质是市场经济下的政府行为,是政府干预“三农”问题的一种表现形式。“三农”问题宏观调控必须提高到法律的角度来解决。

(一)“三农”问题的法律化

“三农”问题的现状已经从经济问题上升为政治问题,进而转化为法律问题。采用法律规制的形式来解决“三农”问题,已经取得了包括决策者在内的大部分人的认同。其实,国家采用法律调整的方式对“三农”问题进行调整并不少见而且有着一定的历史渊源,如1950年的《中华人民共和国土地改革法》、1950年的《解放区农业税暂行条例》、1956年的《农业生产合作社示范章程》、1958年的《中华人民共和国农业税条例》、1984年的《中华人民共和国森林法》、1986年的《中华人民共和国土地管理法》以及一些行政法规和部门规章等等。但是,意识到“三农”问题的法律化,即“三农”问题应主要依靠法律调整的方式加以解决,却是近几年才逐步深入人心。过去,普遍认为法律调整的方法只是解决“三农”问题的辅助性手段,国家主要依靠行政性的命令及一些经济

政策对“三农”问题进行规范。但是由于行政性命令与经济政策的不稳定性、操作上的不规范性及违反规定后的责任追究与承担的虚无性,最终导致了过去对“三农”问题的解决只是隔靴搔痒,只是对“三农”问题带来矛盾的局部缓解,造成“三农”问题日益严重的现状。实践的经验与教训使我们清晰地认识到了“三农”问题已转化为法律问题,“三农”问题的法律化就是要求我们必须将法律调整的方式作为解决“三农”问题的首要、主要的调整手段。

以法律的调整方式解决“三农”问题是一个系统工程。不同的法律部门对“三农”问题的调整方式是不同的,如民法以其调整平等主体法律关系的自愿、平等、等价有偿的调整方式对“三农”问题进行调整^①;行政法以其特有强制性的权利分配的调整方式对“三农”问题进行调整^②;经济法以其国家为一方主体干预经济的调控方式对“三农”问题进行调整^③;刑法以其最为严厉的处罚方式对“三农”问题的解决进行保障^④等。同时,法律调整还将涉及到法律的执行上,“三农”问题的法律调整归结到最后都是法律的执行,如果法律执行不到位,那么即使有最为优越的法律对“三农”问题进行调整,到最后也是收效甚微。所以“三农”问题的法律调整要求的是所有法律的相互配合,在横向上要求各个法律部门的取长补短型的互补,在纵向上要求立法与执法的紧密衔接,最终达到整个法律体系在“三农”问题上的系统化运行。然而法学界对“三农”问题的研究,不仅远远落后于农村现实的发展,而且也远远落后于其他领域的法律研究。^⑤

① 如民法调整农村专业户和农户的交换关系、农户土地、鱼池等的承包关系等。

② 如行政法调整农村基层政权关系,包括农村的地域范围、农村自治权的范围与形式、农村的自治组织的产生及运作等。

③ 如经济法调整农业产业政策、农业投融资政策、农业税收政策等。

④ 如刑法对破坏农业设施、破坏农业生产等犯罪行为的处罚等。

⑤ 参见郑永流:《当代农村法律发展道路探索》,中国政法大学出版社2004年版,第3页。

(二) 从宏观经济法的视角看“三农”问题产生的原因

“三农”问题造成的影响是多方面,有经济方面的影响,有社会方面的影响,有政治方面的影响。但是究其实质,我们可以发现“三农”问题,首先也是最为重要、最为根本的是经济问题。其所产生的所有负面影响的背后均隐藏着经济问题。这也就决定了解决“三农”问题必须借助经济法,特别是宏观经济法的调整手段。因此,可以说“三农”问题的众多法律调整方式中,经济法特别是宏观经济法的调整方式是最为重要、最适合的调整方式。宏观经济学法是解决“三农”问题最为根本、最为核心的法律部门。^①

宏观经济学法是调整国家为确保国民经济的正常运行,调节和控制宏观经济过程中发生的社会经济关系的法律规范的总称。^②它是以国家对宏观经济的基本要求为目标^③,以国家干预经济的宏观调控权为基础,以计划法、经济政策法和关于各种调节手段运用的法律为内容。因此,也可以认为,宏观调控法是以国家宏观调控总的指导思想和基本原则为统率(灵魂),以计划法为中心(龙头),以各项经济政策法为主体,以各种调节手段运用的法律为机

① 笔者认为“宏观经济学法是解决‘三农’问题最为根本、最为核心的法律部门”,并不是要否认其他法律部门在调整“三农”问题中的重要性。如上所述,以法律的调整方式解决“三农”问题是一个系统工程,要依靠所有法律部门的相互配合,缺一不可。之所以提到宏观经济学法最为重要,乃是笔者基于“三农”问题之成因及现状的考虑,加之与其他法律部门的比较所提出之主张。以上唯恐产生误解,故在此强调以明之。

② 参见卢炯星主编:《宏观经济学法》,厦门大学出版社2000年版,第13页。

③ 在西方经济学著作中,一般认为“稳定物价、充分就业、促进经济发展和平衡国际收支”是国家宏观调控的基本目标;我国《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》将我国的宏观调控目标定为“保持经济总量的基本平衡,促进经济结构的优化,引导国民经济持续、快速、健康发展”。参见漆多俊主编:《宏观调控法研究》,中国方正出版社2002年版,第18—20页。

制,如是组成统一的有机整体。^①关于宏观调控法干预国民经济的调整手段,一般认为有计划调整、产业政策调整、金融调控、财政税收和价格调整等方式。这些特殊的法律调整方式是宏观经济法区别于其他法律部门和经济法其他领域的特有的调整方式,也正是因为宏观调控法的这些特有的强有力的国家干预经济的调整方式,才使得通过宏观调控法调整“三农”问题成为可能,甚至是必要。以宏观经济法的视角观“三农”问题之成因,会有如下发现。

1. 计划经济遗留下的“城乡二元社会结构”是产生“三农”问题的主要原因

建国初期,受战后“工业必须优先于农业”的发展经济学观点的影响,国家为了在短期之内迅速提高国力,实行了大力发展工业和城市的战略。^②农业部门实际上一直被视作向工业和城市提供廉价原材料和食品的一种工具,农业始终被摆在为城市工业发展提供原始积累的位置上,农业部门自身的发展、农民所得水平的改善被严重忽视,中国农业的基础地位一直未能坚实地树立起来,其后果表现为其后四十年中发生的几次农业危机。^③此种政策在改革开放后并未发生转变^④。正是因为国家将大部分资源都投入到工业与城市的建设,并且从农村汲取大量资金投向工业化和城市,

① 参见漆多俊主编:《宏观调控法研究》,中国方正出版社2002年版,第18—20页。

② 1952—1989年,国家通过工农产品价格“剪刀差”和税收,从农村中汲取资金7000多亿元(扣除国家支农资金),约占农业新创造价值的1/5,超过当时国有工业固定资产原值。参见牛若峰:《中国的“三农”问题:回顾与反思》,转载于<http://www.jgny.net/nong/2002.asp?id=2971>。

③ 参见高汝熹、张国安、陈志洪:《关于中国“三农”问题的思考》,载《上海经济研究》2001年第2期,第3—8页。

④ 1990—1998年,国家通过财政渠道、工农产品价格“剪刀差”和金融渠道,又从农村汲取资金1.9万亿元。参见牛若峰:《中国的“三农”问题:回顾与反思》,转载于<http://www.jgny.net/nong/2002.asp?id=2971>。

在同一国家里城市与农村实行不同的发展政策,资源配置的极大不合理造成了“城乡二元社会结构”的现状,即一方面城市在国家的大力扶持下面貌有了较大的改变,城市居民的物质生活和精神文化生活都有了质的飞跃;另一方面农村贫穷落后的面貌非但没有改观反而使得农民生活越来越穷苦落后。“城乡二元社会结构”的直接后果使得城乡两极分化严重,城市居民与农民的收入差距悬殊,广大的农民成为了社会的弱势群体。人口众多的农民无论是在政治权利的享有、人格身份权利的保护、教育医疗卫生保险等社会福利的享受等方面都达不到基本满足标准。当然,我们不能以现状去批评过去的经济决策,而不考虑当时的现实国情,但是我们也必须清醒地认识到,当我们在为当前国家整体综合国力感到自豪,当我们为部分城市经济实力剧增感到欣慰时,在这一切背后牺牲的是中国几亿农民的利益。可以这么说,国家早期计划下的经济政策是产生当前“三农”问题的深层次原因,只有通过国家对整个国民经济进行深层分析,改变不利于农民的经济政策,才能从根本上解决“三农”问题。可喜的是,执政者也已经认识到了这一点,相关的经济政策也在进一步改善。

2. 国家相当长时间推行的“重工轻农”的产业政策也是“三农”问题的诱因之一

如前所述,早期国家为了迅速成为一个以工业为支柱的国家,大力推行了“重工轻农”的产业政策。一时间“大炼钢铁”,大家地也不耕了,田也不种了,各家各户砸锅卖铁,全家都投入到国家的工业建设中去。国家加大对工业的投入,主要的生产资料与资金等都往工业部门流动,在这样的政策支持下,工业当然有了一定的发展。但是,农业却因为缺少种子、化肥、农药等生产资料的投入,加上支持农业资金的不足,农业的发展一度停滞不前。改革开放后,随着现代化的发展,工业在我国国民经济中的比重只增不减,相反的是农业在经济发展和国家财富增长中的地位和作用逐步减