



农业补贴法律制度研究

Study on Agricultural Subsidy Legal System

许志鹏/著



中国政法大学出版社



农业补贴法律制度研究

Study on Agricultural Subsidy Legal System

许志鹏/著



中国政法大学出版社

2013·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

农业补贴法律制度研究/许志鹏著. —北京:中国政法大学出版社, 2013.8
ISBN 978-7-5620-4930-2



I. ①农… II. ①许… III. ①农业—政府补贴—法律—研究—中国 IV. ①D922.44

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第 183120 号

- 出 版 者 中国政法大学出版社
- 地 址 北京市海淀区西土城路 25 号
- 邮寄地址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
- 网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
- 电 话 010-58908285(总编室) 58908433(编辑部) 58908334(邮购部)
- 承 印 固安华明印刷厂
- 开 本 880mm × 1230mm 1/32
- 印 张 8.875
- 字 数 210 千字
- 版 次 2013 年 8 月第 1 版
- 印 次 2013 年 8 月第 1 次印刷
- 定 价 28.00 元

内容摘要

与农业漫长的发展历程相比，农业补贴的历史并不长。在 18 世纪到 19 世纪欧洲战乱和贸易保护主义的背景下，农业补贴才开始成为政府临时性的政策措施。20 世纪 30 年代全球性经济危机后，农业保护主义迅速成为世界性潮流，许多国家在对外采取贸易保护主义的同时，在国内出台农业支持政策，并逐步形成国际贸易补贴政策与国内农业补贴政策交叉融合的现代农业补贴制度体系。然而长期以来，农业补贴通过“除外适用”等规则，游离于国际贸易规则、国际协议和国际组织的有效约束之外。关税与贸易总协定（GATT）乌拉圭回合谈判达成的《农业协议》，将全球贸易规则扩大到农产品领域，结束了农产品贸易脱离多边贸易规则管辖的历史，将农业补贴纳入到 WTO 框架下的农产品贸易法律制度之中。

基于农业所面临的市场与自然双重风险分析，世界各国对农业进行干预、协调和控制有其深刻的理论基础。本文从

农业产业理论，包括农业的外部性理论、农业的多功能性理论、农业弱质产业保护理论和经济学理论，包括公共经济学、福利经济学、利益集团理论、制度经济学等视角剖析农业补贴存在的合理性和必要性。透过各国形式多样的农业补贴政策表象，农业补贴是指政府或其他任何公共机构对农业生产、农产品流通和贸易活动提供的并为接受者带来利益的财政资助以及任何其它形式的收入或者价格支持，是一国政府对本国农业支持与保护政策体系中最主要、最常用的政策工具。从法学理论视角分析，农业补贴法律制度的法学理论基础包括经济法学基础、财政法学基础以及国际经济法学基础等三个方面，农业补贴法律制度体现了经济法“需要国家干预理论”的理念和价值；农业补贴法属于财政法的组成部分，财政法必须对农业补贴进行有效的调整和规范；农业补贴法在 WTO 框架下，必须体现 WTO《农业协议》的要求，遵循国际经济法相关规则的约束。从农业补贴法律制度的价值目标分析，农业补贴法的程序价值应重在维护社会经济总体运行结构和运行程序；农业补贴法的效率价值重在提高社会总体经济效率和长远效率；农业补贴法的公平价值是一种实质公平。

通过对美国、欧盟、日本等发达国家和印度、巴西等发展中国家农业补贴政策措施和法律制度比较分析，得出其共通性有二：一是农业补贴具有普遍性特征，农业一直以来都是国家干预经济的“传统领域”。二是农业补贴具有阶段性的特征，各国几乎都经历了由对农产品实行价格支持补贴逐步转向对生产者直接补贴的转型和过渡阶段。发达国家与发

展中国在农业补贴方面的差异主要体现在规模和水平差距较大、补贴的侧重点不同等方面。不论是发达国家还是发展中国家，农业的多功能性决定了农业补贴的必要性，同时农业补贴政策需要与本国的经济发展水平相适应，在补贴形式上与生产脱钩的直接补贴将构成农业补贴的发展趋势。

通过对关税与贸易总协定（GATT）主持下的历次农业补贴谈判的全景式回顾，以及对世界贸易组织（WTO）框架下农业补贴法律制度主要内容的分析，本文着重分析了《农业协议》在农业补贴方面的三个行动方案，即制定最低市场准入标准、规范国内支持措施和减少出口补贴。通过关注多哈新一轮农业补贴谈判的发展进程，剖析了目前谈判所面临的主体多元化与利益多元化、宏观经济形势的负面影响、区域贸易自由化的冲击等问题，提出了中国在新一轮农业谈判中的应对之策，主要包括农产品市场准入问题、重要谈判底线问题和主要谈判策略问题，促使发达国家做出一定的让步，从根本上维护所有发展中成员方的整体和长远利益。

最后，在对中国农业补贴的实践情况和现行的农业补贴法律制度进行系统梳理和深入考察的基础上，提出加强和完善中国农业补贴法律制度，应当重点关注：农业补贴法律制度的基本原则、农业补贴法律制度的立法模式以及农业补贴法律制度的完善等三个问题。

目 录

内容摘要	1
导 论	1
一、选题背景与研究状况 / 1	
二、研究思路与内容结构 / 10	
三、主要创新与不足之处 / 13	
第一章 农业补贴法律制度概述	16
第一节 农业补贴的概念与主要分类	16
一、农业补贴概念的界定 / 16	
二、农业补贴的主要分类 / 21	
第二节 农业补贴法律制度的概念	29
一、农业补贴法的秩序价值重在维护社会经济 总体结构和运行的秩序 / 29	

二、农业补贴法的效率价值是一种社会总体经济效率，是一种长远效率	／ 30
三、农业补贴法的公平价值是一种实质公平	／ 30
第三节 农业补贴法律制度的历史变迁	32
一、农业补贴法律制度的产生	／ 32
二、农业补贴法律制度的发展	／ 37
小结	／ 40

第二章 农业补贴法律制度的理论基础 42

第一节 农业补贴法律制度的农业产业理论基础	43
一、农业多功能理论	／ 43
二、农业外部性理论	／ 50
三、农业弱质产业保护理论	／ 53
第二节 农业补贴法律制度的经济学理论基础	58
一、公共经济学理论	／ 58
二、福利经济学理论	／ 62
三、利益集团理论	／ 67
四、制度经济学理论	／ 71
第三节 农业补贴法律制度的法学理论基础	76
一、基于“需要国家干预论”的经济法视角分析	／ 76
二、基于公共财政理论的财政法视角分析	／ 79
三、基于新国际贸易理论的国际经济法视角分析	／ 83
小结	87

第三章 国外主要农业补贴法律制度及其比较	89
第一节 发达国家农业补贴法律制度	89
一、美国的农业补贴法律制度 / 89	
二、欧盟的共同农业政策 / 95	
三、日本的农业补贴法律制度 / 106	
第二节 发展中国家农业补贴法律制度	110
一、印度的农业补贴法律制度 / 110	
二、巴西的农业补贴法律制度 / 116	
第三节 发达国家与发展中国家农业补贴法律制度之 比较	124
一、发达国家与发展中国家农业补贴法律制度之 比较 / 124	
二、发达国家与发展中国家农业补贴法律制度比较 之启示 / 126	
小结	128
第四章 WTO 农业补贴法律制度的发展及其中国应对 ...	131
第一节 GATT/WTO 农业补贴的谈判历程	131
一、关贸总协定 (GATT) 主持下的历次农业补贴 谈判 / 131	
二、乌拉圭回合农业补贴谈判 / 136	
第二节 WTO 农业补贴法律制度的主要内容	143
一、国内支持 / 143	
二、出口补贴 / 151	

第三节	多哈新一轮农业补贴谈判面临的问题及 中国的对策	160
一、	多哈回合农业补贴谈判的发展进程 /	160
二、	多哈回合农业补贴谈判面临的问题 /	165
第四节	中国在新一轮农业补贴谈判中的 应对之策	172
一、	基本谈判主张 /	172
二、	重要谈判底线 /	175
三、	主要谈判策略 /	176
小结		178
第五章	中国农业补贴法律制度考察与完善构想	180
第一节	中国农业补贴的实践考察	180
一、	中国农业补贴的发展轨迹 /	180
二、	中国现行农业补贴的总体状况 /	189
三、	个案调查：2010 年农业部支持福建项目与 资金情况 /	194
第二节	中国农业补贴法律制度考察	198
一、	中国现行农业补贴法律制度缺陷 /	198
二、	中国现行农业补贴法律制度反思 /	201
三、	中国农业补贴法律制度完善的现实需要 /	207
第三节	中国农业补贴法律制度的完善构想	215
一、	中国农业补贴法律制度的原则确定 /	215
二、	中国农业补贴法律制度的模式选择 /	222

三、中国农业补贴法律制度的内容完善 / 225

小结	245
结 语	247
参考文献	252
后 记	270

导 论

一、选题背景与研究状况

(一) 选题背景

经过 30 多年的改革开放,中国进入了工业反哺农业的发展阶段。如何反哺呢?2003 年的中央农村工作会议就已指出,要“探索对农业和农民实行补贴的各种有效办法”。接踵而至的是全国范围内农业税的免除和各种农业补贴政策的出台。与此同时,加入 WTO 后中国农业开放程度的不断提高,也对全球化趋势下的中国农业提出了巨大挑战——在全球化背景下,既要履行好加入 WTO 后的有关农业方面的承诺,更要保证中国农业生产经营安全、保障农民收入的稳定增长和农村社会的稳定。应对以上挑战,中国实行了各种农业补贴实践,但是实践中的具体做法大多是以政策为依据,如对于农业税的免除就是政府政策调整的结果。诚然,政策是治理国家与社会不可缺少的手段,也有其自身的优势,如政策的灵活性使其能比较容易地适应社会的发展变化,但正如一枚硬币的两面,政策的不稳定性也增加了人们基于政策调整的投机心理,最终影响到政策的实施效果。法律作为一种相对比较稳定的社会规范,能够增强人们的

心理预期。并且,依法治国,建设社会主义法治国家是治理国家的基本方略。因此,农业补贴问题不应当局限在政策领域,研究如何将中国实践中的各种农业补贴政策措施法律化、制度化具有重要的理论意义与实践价值。

研究中国的农业补贴问题有现实的国际背景。在 WTO 的有关谈判中,农业问题是各成员方最难达成协议领域,欧盟与美国在农业补贴方面的分歧也最为世人所瞩目,原因在于双方都建立了各自比较成熟的农业补贴制度,都不愿意在农业问题上让步。从法律的视角看,大多数国际法规则只有转化为国内法规则之后才能适用,谈判所达成的国际法规则会对成员方的国内法产生重要影响。同时,国际法规则也是成员方国内法规则的反映与妥协,尤其是较为强势的谈判方——发达国家的农业补贴法律制度的反映。欧美农业谈判实践表明,要想在国际农业谈判中争取较为主动的地位,一个重要的条件就是要建立起比较完善的国内农业补贴法律制度,正是这一严峻的国际环境使农业补贴法律制度的研究更显迫切。

(二) 研究状况

1. 国内研究现状

长期以来,中国实行对农业征税、消费补贴等手段牺牲农业,支持和发展工业,农业补贴只在特殊情况下才被适用,且维系于范围和力度都很小的“农业受损、工业受益”的财税政策。在这一制度背景下,上世纪 80 年代,学者们的研究主要集中于对外国农业补贴政策介绍,研究和分析农业补贴的合理性和必要性。其中,有代表性的文章有余名杰发表的“欧洲经济共同体的农业补贴政策”^{〔1〕},柯居韩、李士培和彭致斌发表

〔1〕 余名杰:“欧洲经济共同体的农业补贴政策”,载《世界农业》1983 年第 1 期。

的“里根政府为何要改变农业补贴政策”^{〔1〕}，李仁峰发表的“世界性农业补贴问题（上）、（下）”^{〔2〕}等等。

由于实行“农民利益受损、城市消费者受益”的政策，农业长期得不到有效发展，农民收入长期处于低速增长的状态，城乡居民收入差距持续扩大，粮食主产区和多数农户收入持续徘徊甚至减收，谷贱严重挫伤了农民种粮积极性，农业发展缺乏动力，农民增收缺乏支撑，农业的发展进入了“瓶颈期”。上世纪90年代，学者们除继续介绍外国农业补贴政策外，开始探索中国农业补贴问题。在介绍外国的农业补贴政策方面，主要集中于介绍外国农业补贴经验和模式，探讨农业补贴的政策效果和成败经验。比较有代表性的有江瑞平发表的“日本农业补贴的种类”^{〔3〕}、李伟克发表的“美国农业补贴政策是如何实施的”^{〔4〕}、奉沈发表的“美国农业补贴向农业污染补贴的演变——介绍美国农业绿色补贴计划”^{〔5〕}等等。在探索中国农业补贴问题方面，主要集中于农业补贴的必要性、范围、对象、方式、措施等问题的探讨，并对中国农业补贴政策进行检讨，提出建立健全一套完整的农业补贴法规，使之成为支持、保护和发展农业的一项制度。比较有代表性的有朱学荣、张永红发表的“外

〔1〕 柯居韩等：“里根政府为何要改变农业补贴政策”，载《世界经济研究》1985年第6期。

〔2〕 李仁峰：“世界性农业补贴问题（上）”，载《世界农业》1989年第4期。李仁峰：“世界性农业补贴问题（下）”，载《世界农业》1989年第5期。

〔3〕 江瑞平：“日本农业补贴的种类”，载《世界农业》1991年第12期。

〔4〕 李伟克：“美国农业补贴政策是如何实施的”，载《世界农业》1994年第8期。

〔5〕 奉沈：“美国农业补贴向农业污染补贴的演变——介绍美国农业绿色补贴计划”，载《全球科技经济瞭望》1997年第3期。

国农业补贴政策及其启示”^{〔1〕}，张效仁、罗淑兰发表的“从国外农业补贴政策中得到的几点启示”^{〔2〕}，侯石安发表的“论财政对农业的补贴政策”^{〔3〕}，冯海发发表的“对中国农业补贴的理论思考”^{〔4〕}等等。

进入新世纪后，中国农业发展和农民增收进入了历史上最严峻的时期，种地赔钱成了各省农业的普遍现象，最后甚至发展到众多进城务工人员大量抛荒耕地，弃农从商的地步，粮食产量有所下降，供需矛盾尖锐。在这样的背景下，政府逐渐开始采取“工业反哺农业”的政策措施，2004年~2011年，中共中央、国务院每年都发布促进与支持“三农”发展的“一号文件”，农业补贴的格局发生了一系列的变化：农业补贴的方式，由以生产性补贴为主逐渐转向以流通性补贴为主；由间接性补贴为主逐渐转向以直接性补贴为主；由以价格补贴为主转向以非价格补贴为主。农业补贴的项目的覆盖面逐步拓宽，主要包括粮食直补、种粮农民农资综合直补、能繁母猪补贴、良种（小麦、油菜、玉米、水稻、棉花）补贴、土地规模经营示范户补贴、机动渔船柴油补贴、土地规模经营补贴、秸秆还田（小麦、水稻、油菜）补贴、测土配方施肥补贴、农业机械购置补贴等等。农业补贴实现了“工业反哺农业，城市支持农村”的逆转。与此同时，中国于2001年12月加入WTO，内外力的共同作用使中国农业补贴研究不断深入发展，除期刊文章外，相

〔1〕 朱学荣、张永红：“外国农业补贴政策及其启示”，载《农村财政与财务》1997年第3期。

〔2〕 张效仁、罗淑兰：“从国外农业补贴政策中得到的几点启示”，载《新疆财经》1994年第2期。

〔3〕 侯石安：“论财政对农业的补贴政策”，载《中南财经大学学报》1994年第6期。

〔4〕 冯海发：“对中国农业补贴的理论思考”，载《中国农村经济》1999年第6期。

关著作、硕博士论文不断涌现,为建立和完善中国农业补贴法律制度提出具体的意见建议。该阶段的研究有两个较为明显的方向:一是农业补贴与 WTO《农业协议》衔接问题;二是构建中国农业补贴法律制度问题。

就农业补贴与 WTO 的《农业协议》的衔接问题,学者们普遍认识到在 WTO《农业协议》框架下,农业补贴具有两层含义:一是广义的农业补贴,或叫作“支持性农业补贴”,即政府对农业部门的投资或支持,由于其中大部分是对科技、水利、环保等方面的投资,不会对农产品价格和贸易产生显著性的扭曲,而被称为“绿箱”补贴措施;另一种是狭义的农业补贴,或叫作“保护性农业补贴”,如对粮食等农产品提供的价格、出口或其他形式补贴,会对农产品价格和贸易产生明显扭曲。在这一共识下,学者们从不同的角度,首先,对 WTO《农业协议》有关农业补贴问题进行系统的介评,主要内容包括 GATT/WTO 框架下农业补贴谈判与多边纪律演化、WTO 框架下一般补贴纪律、《农业协议》出口补贴纪律、《农业协议》国内支持纪律、农业在 WTO 多边贸易体制下的地位等等;其次,对中国长期实行的农业补贴和支持农业发展政策措施是否符合 WTO《农业协议》的要求,重点集中于对农业补贴的总量、对象、方式、结构、法律适用、农业补贴与 WTO《农业协议》衔接等问题展开研究。该阶段,比较有代表性的成果有:陈卫红发表的“WTO 规制下中国农业补贴政策的重新定位”^{〔1〕},刘洁、阎东星发表的“WTO 规则框架下的中国农业补贴法律制度建设”^{〔2〕},

〔1〕 陈卫红:“WTO 规制下中国农业补贴政策的重新定位”,载《江海学刊》2001 年第 6 期。

〔2〕 刘洁、阎东星:“WTO 规则框架下的中国农业补贴法律制度建设”,载《法学杂志》2004 年第 1 期。

易波、周敏发表的“WTO 框架下农业补贴的法律适用问题研究”^{〔1〕}，袁晖发表的“WTO《农业协定》下我国农业补贴现状与法律对策”^{〔2〕}，李晓玲发表的“论 WTO 体系下农业补贴的特殊安排及未来展望”^{〔3〕}，李晓玲著的《WTO 框架下的农业补贴纪律》^{〔4〕}。

就构建中国农业补贴法律制度问题，研究的重点集中于：农业补贴法律制度的必要性；农业补贴法律制度的作用；农业补贴法律制度的内容体系；农业补贴的监督机制等等。该阶段，比较有代表性的期刊文章有：黄河发表的“论中国农业补贴法律制度的构建”^{〔5〕}，曾富生、朱启臻发表的“农业补贴的历史与理论探析”^{〔6〕}，杜辉、张美文和陈池波发表的“中国新农业补贴制度的困惑与出路：六年实践的理性反思”^{〔7〕}，华中农业大学的李长健教授发表的“利益机制视角下我国农业补贴制度的发展进路”^{〔8〕}与“中国农业补贴法律制度的具体设计——以

〔1〕 易波、周敏：“WTO 框架下农业补贴的法律适用问题研究”，载《苏州大学学报》（哲学社会科学版）2007 年第 1 期。

〔2〕 袁晖：“WTO《农业协定》下我国农业补贴现状与法律对策”，载《山西农业大学学报》（社会科学版）2008 年第 4 期。

〔3〕 李晓玲：“论 WTO 体系下农业补贴的特殊安排及未来展望”，载《现代法学》2009 年第 6 期。

〔4〕 李晓玲：《WTO 框架下的农业补贴纪律》，法律出版社 2008 年版。

〔5〕 黄河：“论中国农业补贴法律制度的构建”，载《法律科学》2007 年第 1 期。

〔6〕 曾富生、朱启臻：“农业补贴的历史与理论探析”，载《西北农林科技大学学报》（社会科学版）2010 年第 3 期。

〔7〕 杜辉、张美文、陈池波：“中国新农业补贴制度的困惑与出路：六年实践的理性反思”，载《中国软科学》2010 年第 7 期。

〔8〕 李长健、黄岳文、李昭畅：“利益机制视角下我国农业补贴制度的发展进路”，载《东北师大学报》（哲学社会科学版）2008 年第 2 期。