



国家社科基金规划项目 (项目批准号: 07BFX080)

WTO 框架下

我国农业补贴 法律体系的建构

WTO KUANGJIAXIA WOGUO NONGYE BUTIE
FALV TIXI DE JIANGOU

吴喜梅 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



国家社科基金规划项目（项目批准号：07BFX080）

WTO 框架下 我国农业补贴 法律体系的建构

WTO KUANGJIAXIA WOGUO NONGYE BUTIE
FALV TIXI DE JIANGOU

吴喜梅 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

WTO 框架下我国农业补贴法律体系的建构 / 吴喜梅著.
—北京:法律出版社,2013.10

ISBN 978 - 7 - 5118 - 5465 - 0

I. ①W… II. ①吴… 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 235745 号

WTO 框架下我国农业补贴法律体系的建构

编辑统筹 政务出版分社
策划编辑 刘 雪
责任编辑 刘 雪
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社

开本 A5

总发行 中国法律图书有限公司

印张 13.5

经销 新华书店

字数 314千

印刷 北京京华虎彩印刷有限公司

版本 2013 年 10 月第 1 版

责任印制 吕亚莉

印次 2013 年 10 月第 1 次印刷

法律出版社(100073 北京市丰台区莲花池西里 7 号)

网址 / www.lawpress.com.cn

销售热线 / 010 - 63939792 / 9779

电子邮件 / info@lawpress.com.cn

咨询电话 / 010 - 63939796

中国法律图书有限公司(100073 北京市丰台区莲花池西里 7 号)

全国各地中法图分、子公司电话:

北京分公司 / 010 - 62534456

西安分公司 / 029 - 85388843

上海公司 / 021 - 62071010 / 1636

重庆公司 / 023 - 65382816 / 2908

深圳公司 / 0755 - 83072995

第一法律书店 / 010 - 63939781 / 9782

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 5465 - 0 定价:32.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

我国是一个农业大国,但远非农业强国。农业是我国国民经济的基础,关系到粮食安全、经济繁荣、社会稳定和国家独立。由于农业产业本身的弱质性和历史原因,我国农业基础仍然薄弱,农村发展仍然滞后,农民增收仍然困难。鉴于“三农”问题不仅是一个经济问题,而且是一个重大的政治问题和社会问题,所以,“三农”问题的解决是一个长期的系统工程,包括实践创新、理论创新和制度创新。其中,农业补贴是解决“三农”问题的有效的经济手段,相应地,农业补贴的实践创新、理论创新和制度创新是完成这一系统工程的最为重要而迫切的环节。在农业补贴实践和理论的基础上,构建我国农业补贴法律体系具有重要的实践意义和理论意义。

一、本书研究的意义

本书研究的意义在于:

首先,我国“三农”问题的解决迫切需要政府提供农业补贴。农业补贴是政府宏观调控的重要手段,有助于经济、社会和环境的协调发展。实践证

明,我国“三农”问题的根本解决,需要各级政府通过各种农业补贴手段来统筹城乡经济社会的发展。

其次,农业补贴需要政府依法提供。我国“三农”问题的产生既有市场失灵的原因,更是民主和法制缺失的结果。农业补贴作为一种行政授益行为,涉及政府机关内部及各级政府与行政相对人,即补贴受益主体之间的各类社会关系涉及各项公私权力(利)的法律配置。农业补贴受益主体的多元化利益需要依法提出,需要依法给予维护。

然而,目前,我国农业补贴法律制度尚不能满足现代农业生产者的利益需要。在国际层面,我国农产品的国际贸易竞争力不强;在国内层面,农业作为我国国民经济的基础产业,同时承载着建设社会文明、政治文明和生态文明方面的重任,但是,我国大多数农产品属于劳动密集型产品,品质不高,生产成本和环境成本居高不下,农业生产者的农业收入偏低,这在一定程度上反映出我国现有农业补贴法律制度供给不足,没有充分利用 WTO 农业补贴规则,没有为农业生产者的生产与经营提供强有力支持和合理保护。

综上,以我国农业补贴法律体系的建构为主题,以农业补贴在发展农村经济、提高农民收入水平、改善农民生活环境、提高农民素质、促进农村和谐发展方面的作用和运行机制为内容,研究解决“三农”问题的法律途径,有利于城乡统筹战略的有效落实、社会主义新农村建设目标的实现。

当然,在经济全球化背景下,我国农业补贴法律体系的构建,要与 WTO《农业协定》(本书统称《农业协定》)、WTO《补贴与反补贴措施协定》(本书统称《补贴与反补贴措施协定》)、1994 年《关税与贸易协定》(本书统称 GATT 1994)和《中国入世承诺》等一系列国际条约接轨,而本书的研究将为中国农业补贴法律政策与国际规则的

接轨提供理论支持。

二、本书研究的现状

从国内研究现状来看,国内农业补贴研究尚处于起步阶段。近年来,我国农业补贴研究的热点议题主要包括农业补贴的必要性、发达国家农业补贴实践、WTO 农业补贴规则及其发展趋势和我国农业补贴政策措施,但这些研究大部分是从经济学的经济效益角度,从行政管理学的政府农业补贴管理职能展开论述,很少从经济法学的农业产业主体的法律权益及利益机制角度、从环境法学的农业可持续发展的角度、从国际贸易法的公平竞争的角度,分别进行理论挖掘、整理、归纳和立法思考,更未从农业生产经营主体和生产方式发展变化的动态过程,综合多个部门法角度,以权利义务关系为中心进行相应法律制度体系构建。与国外研究及其成果相比较,中国农业补贴法律研究要创新理念、围绕中心、注重体系,改变过去研究在法律理念和法律实践上的缺位、在研究中心上的错位。

三、本书研究的主要内容

本书的研究旨在为我国农业补贴法律体系的构建提供法理支撑、立法框架和示范性法律文本。本书的主要研究内容分为三大部分。第一部分是 WTO 农业补贴规则,第二部分是 WTO 农业补贴规则在国内法的适用,第三部分是 WTO 下我国农业补贴法律体系的建构。

首先,本书第一编从法学理论和司法实践两个角度系统解读了 WTO 农业补贴规则的主要内容、特点及其发展趋势,为我国农业补贴法律体系的构建梳理了国际规则与司法实践基础。

其次,国外立法是我国农业补贴法律体系的内生变量,所以,本书第二编从农业补贴法律制度的产生发展、主要内容和发展趋势这几方面归纳了主要发达国家和发展中国家农业补贴制度特点和我国可资借鉴的措施,并从我国现行农业补贴法律政策的现状及其实施效果指出构建我国农业补贴法律体系的必要性与可行性。

最后,本书第三编在分析了我国农业补贴法律体系的立法目的、原则和模式的基础上,重点阐述了我国“农业补贴基本法”的主要内容,梳理了与“农业补贴基本法”相配套的农业法律法规的补贴条款,架构了我国亟须制定的农业补贴专门条例,力求探索一条完善中国农业补贴法律体系的有效路径,从宏观上为农业补贴体系的构建提供智力支持。

四、本书的主要观点及其创新点

(一) 关于国际法学的理论观点及其对 WTO 规则研究的发展

1. 《补贴与反补贴措施协定》并不针对所有补贴,而《农业协定》对农业补贴予以了特殊规定。本书在厘清这两个协定之间的互补适用关系的基础上,界定了 WTO 下农业补贴的内涵与外延。

2. 本书认为,农产品国际贸易的多功能性决定了《农业协定》适用范围的广泛性。该协定不仅涉及各国间农产品贸易措施的国际协调,而且涉及粮食安全、农民增收和环境优化等国际社会问题和政治问题的协调。作为农产品国际贸易的促进和保障手段,WTO 农业补贴规则要趋利避害,引导各成员政府尽可能提供能够产生正效应的农业补贴,而规制那些具有负外部性的农业补贴,使农产品国际贸易自由化体制与各国经济社会和环境协调发展制度同步运行。

3. 本书认为,WTO 农业补贴规则改革的方向是要求各成员方逐

步取消补贴与产量挂钩的补贴方式。而且,允许成员方根据农业补贴与公共利益、市场机制以及环境保护相结合的原则,把农业补贴的支付条件与农产品质量安全、环境保护、善待牲畜等挂钩。

4. 农业谈判是多哈回合的焦点,也是多哈回合的难点。尽管多哈会谈谈判步履维艰,但是,WTO 目前仍然是维持世界贸易发展与世界贸易秩序的基石。根据多哈回合谈判的进展来看,继续开放市场是大势所趋。各成员将在关税的进一步削减、出口补贴的取消以及扭曲贸易的国内支持的总体削减等方面达成协议。

(二)对国内农业补贴法律政策研究的深化

1. 本书认为,市场经济条件下,基于趋利性,市场主体一般是将生产要素和资源投入经济效益较高的工业和服务业领域。当农业生产者自主选择将其掌握的生产要素投入经济效益较低的农业生产领域,为社会提供准共同产品,而不是投入经济效率更高的工业和服务产业领域,那么,作为社会公共产品主要提供者的政府应该通过农业补贴给予农业生产经营者一定的补偿和奖励,以使农业生产者与其他市场经济主体在经济上处于实质平等的地位。

2. 在农业补贴的目的上,已有研究大都强调是为了促进农业经济的发展和农民收入的提高,其具体目标如下:一是要保障农民利益,提高农民收入水平;二是要稳定农产品市场,保障粮食等特殊农产品的供应顺畅。本书认为,我国农业补贴法律体系的构建和完善,不能脱离我国现实的社会基础,必须置于我国农业、农村和农民“三农”问题的宏观背景之中。目前,在社会转型期,我国农业补贴的终极目标是推进城乡统筹,促进社会主义新农村建设,为此,农业补贴的立法目的不能只是提高农产品的产量,保证量上的供应,也应包括提高农产品的品质,优化农业生态环境,提高农业生产者的

农业收入等。因为,法是调整利益关系的,是保障和实现利益的重要手段。与农业补贴相关的利益机制所调整的利益关系主要包括经济利益、安全利益和环境利益。作为国民收入再分配的一种形式,农业补贴是协调平衡农业生产者与其他社会主体间经济利益、安全利益和环境利益的一种手段和途径。

3. 关于农业补贴的立法模式,农业补贴的对象广泛,针对不同的对象,资金来源、补贴方式、补贴范围等具体内容也不同,加上农业补贴的政策性强,很难用一部单一的农业补贴法将其一一规定。在此种情况下,本书认为应该以《农业法》为基础,以“农业补贴基本法”为核心,再辅之以某些领域相关法律中的农业补贴条款和专门补贴条例为子系统,形成层次分明、结构完整的农业补贴法律体系。

4. 在农业补贴立法的理念上,一方面,应对农民利益的公平保护有所反映,公平、公正地分享发展成果是农民发展权的应然内容,也是实现农民发展权的重要手段。另一方面,在为农业生产者提供直接收入补贴的同时,应通过签订农业补贴合同的方式,为农业生产者设定相应的产品质量安全和农业生态环境保护义务。

5. 根据中国的入世承诺,中国可以使用不封顶的“绿箱”补贴和一定幅度内的“黄箱”补贴。所以,我国应该不断地增加“绿箱”补贴总量,调整农业补贴结构,突出补贴重点,改革农业补贴管理体制,以提高农业补贴项目的实际执行效果。虽然价格补贴是受削减承诺约束的“黄箱”补贴,而且只是用于稳定农民的收入,而不是用于提高农民收入,但是,为了保证农民在粮食价格波动时的合理利益,我国应该保留和完善价格支持政策。与价格保护性质不同,建立在粮食风险基金基础上的粮食主产区公共储备补贴是粮食直接补贴,属于免于削减的“绿箱”措施。为了协调粮食主产区与主销区之间的利益,提高对粮食主产区的补贴水平,使粮食主产区劳动生产者

也能公平地分享社会经济发展成果,我国应该完善粮食主产区公共储备补贴制度,加大中央财政对粮食主产区生产者的集中补贴力度。

6. 就具体的某一农业补贴项目而言,其设计、运行和监督的合法性与合理性直接决定了它的正负外部性及其影响程度。所以,相关的国际立法和各国国内立法,都不是一般地反对农业补贴,而是通过法律将那些对经济、社会和环境有正外部性的补贴形式确立下来,而禁止或限制那些对经济社会和环境有负外部性的补贴类型。

7. WTO 下我国农业补贴法律体系的核心是“农业补贴基本法”,通过该法将补贴项目的一般内容法定化。具体内容包括:补贴项目的目的、补贴原则、补贴对象、补贴方式、补贴资金来源、补贴水平、补贴程序、补贴主管机构及其监督管理办法等。法定化的补贴项目应该以合同的方式实施,使合同内容符合相关法律的规定,从而使整个补贴过程中有法可依、有章可循。

8. 本书从微观上就某些具体农业补贴项目的制定程序、主要内容以及其实施等进行了示范性立法,为中国农业补贴配套法的补贴条款或专门立法提供了智力支撑。

9. 本书认为,适用于不同农业补贴项目的绩效评价体系,是农业补贴政策法律科学制定与有效执行的必要的技术工具。而评价项目效果的参照标准与项目的目的有着直接的联系,所以,本书从农业补贴目的的多极性,勾勒了我国农业补贴法律政策的评价指标体系。

10. 尽管中国《加入世界贸易组织议定书》中已经明确表示了不对农产品维持或采取任何出口补贴,我国各级政府所提供的农业补贴也就仅仅限制在了国内农业补贴的范围内,但这并不意味着我国农业补贴法律保障体系仅仅包括农业补贴规范,而不包括反补贴规

范,对于 WTO 其他成员方所实施的包括出口补贴在内的补贴措施,如果损害了我国农业利益,我国有权利在 WTO 框架下,根据我国反补贴法律向对方提出磋商请求,要求对方给予补偿。所以,农业反补贴制度也是我国农业补贴法律保障体系的有机组成部分。

五、本书的研究方法及其创新点

(一)历史研究方法

基于符合历史、反映现实的研究才具有客观价值,所以,本书研究的一大特点就是以史为鉴,不仅纵向梳理世界贸易组织的农业补贴规则,比较分析不同历史阶段主要贸易国家的农业补贴制度,而且,在总结了不同历史阶段相关规则和制度的改革根据和改革内容的基础上,归纳出农业补贴制度重构的一般性规律。

(二)交叉学科的比较与综合研究方法

在研究方法上,本书以权利(权力)义务关系为中心,以农民权益保护、农业安全、可持续发展为基点,以利益平衡机制的构建为手段,综合法学、经济学、社会学等多学科研究视角和方法,在实证调查分析的基础上,比较研究国外农业补贴经验和中国农业补贴实践,构建中国农业补贴法律体系的基本框架。力图使该框架既符合中国特色,又符合社会科学发展的一般规律;既体现国际性与协调性,又具有实践可行性和理论的系统性。

(三)注重参考资料的权威性、新颖性和全面性

主要参考资料的来源不仅包括世界贸易组织、联合国粮农组织和经济与社会联合发展组织等全球性国际组织的官方网站,还包括

欧盟、亚太经合组织和北美自由贸易区等区域性国际组织的官方网站;不仅包括国内各级政府的农业部门网站,还包括欧美发达国家和发展中国家的农业部门网站,如美国农业部和美国国际粮食和农业贸易政策委员会;同时,也包括巴西的国际贸易谈判研究院、美国的斯坦福大学、蒙塔那大学等国内外研究机构的网站。

六、本书研究成果的应用领域

(一)为立法机关建立与完善我国农业补贴法律体系提供立法参考;为我国政府管理部门解决“三农”问题提供决策依据;为我国在世界贸易组织农业谈判中能够充分利用我国的话语权使农业补贴国际规则朝着有利于我国农业发展的方向发展提供理论支撑。

(二)有助于进一步充实与完善我国农业法学、行政法学和经济法学中一系列与补贴有关的基本概念、原则与制度,从而开拓、创新与发展我国农业补贴法理论。

(三)目前我国对农业补贴问题的研究,从经济学或国际贸易学角度研究的较多,从法学角度研究的较少,相关成果凤毛麟角。高等农业法学教育中,此方面的教研力量薄弱,教材建设匮乏,但实践迫切需要。本书的研究成果必将为农业法教材建设作出一定的贡献。

目 录

第一编 WTO 规则

第一章 绪论 3

第一节 研究背景、目的和意义 4

第二节 国内外农业补贴研究综述 10

第三节 研究内容、方法和创新点 13

第二章 关于 WTO 农业补贴规则的学理解读 20

第一节 WTO 农业补贴规则的产生与发展 20

第二节 WTO 农业补贴规则的理论基础 31

第三节 WTO 农业补贴规则的主要内容 35

第三章 关于 WTO 农业补贴规则的司法解释 84

第一节 关于农业补贴法律适用规则的 司法解释 85

第二节 对国内支持的司法解释 112

第三节 就出口补贴的司法解释 114

第四章 关于 WTO 农业补贴规则的改革及其展望 125

第一节 WTO 多哈回合农业补贴议题谈判进程 126

第二节 WTO 农业补贴规则改革谈判的阶段性成就 135

第三节 WTO 农业补贴规则改革前景展望及我国的 应对策略 142

第二编 WTO 规则的适用

第五章 WTO 农业补贴规则在主要发达国家的适用 165

第一节 美、欧、日农业补贴法律制度体系 165

第二节 美、欧、日农业补贴法律制度体系的主要内容 190

第三节 美、欧、日农业补贴法律制度体系的评析 196

第六章 WTO 农业补贴规则在发展中国家的适用 209

第一节 印、巴农业补贴法律制度体系 210

第二节 印、巴农业补贴法律制度主要内容 213

第三节 印、巴农业补贴法律制度的评析 220

第七章 WTO 农业补贴规则在我国的适用 229

第一节 我国现行农业补贴法律政策的起源与发展 229

第二节 我国现行农业补贴政策法律制度的主要内容 244

第三节 WTO 下建立我国农业补贴法律体系的客观依据 249

第三编 中国农业补贴法律体系的建构

第八章 我国农业补贴法律体系的目的、原则和模式 273

第一节 农业补贴的目的体系 273

第二节 农业补贴的原则体系 276

第三节 农业补贴的立法模式 283

第九章 WTO 下我国“农业补贴基本法”的主要内容 288

第一节 WTO 下我国农业补贴的实体性规则 289

第二节 WTO 下我国农业补贴的程序性规则 323

第十章 我国农业补贴配套法补贴条款的完善 334

第一节 《预算法》农业补贴条款的完善 335

第二节 “农民专业合作社法”补贴条款的完善 336

第三节 《农业保险法》补贴条款的完善 341

第四节 《政府采购法》农业补贴条款的完善 349

第十一章 农业补贴的专门立法 358

第一节 农作物良种补贴 359

第二节 农业机械购置补贴 363

第三节 农业科技研发推广补贴 369

附录 农业补贴法律政策文件目录选编 377

参考文献 387

第一编

WTO 规则

