



三农研究学术文库

中国农业补贴 法律制度研究

以生存权与发展权平等为中心

李长健 著

ZHONG GUO NONG YE BU TIE FA LU ZHI DU YAN JIU



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

第一章 导 论

第一节 研究背景与意义

一、研究理由

众所周知,农业是人类社会赖以生存的基本生活资料来源,是国民经济的基础,是一切生产、非生产部门存在和发展的前提。农业对一国政治、经济、社会的稳定与发展有着全局性、根本性的影响,加上农业有着易受自然环境影响等自身不可克服的弱点,所以乌拉圭回合中达成的《农业协议》采取了有条件地逐步予以约束的方法,以减轻农业补贴对世界农产品贸易的扭曲作用,进而减少其对世界各国农业稳定发展的影响。但我们可以看到其中许多规则都表现出相当大的局限性,当今农产品贸易仍存在浓厚的保护主义色彩,于是世界贸易组织于2001年11月的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。会议达成的《多哈部长会议宣言》认为进行农业谈判的目的是:实质性提升市场准入;以取消为目的,减少一切形式的出口补贴;实质性削减扭曲贸易的国内支持。但同时还提出了“给予发展中成员的特殊和差别待遇应当成为谈判所有环节不可或缺的部分,并应包含于减让表和承诺之中,且当合适时将它作为谈判的规则和原则,以便有效实施,也使发展中成员能有效考虑它们的发展需要,包括粮食安全和农业发展”。由此可以看出,在农业补贴问题上,应该区别发达国家与发展中国家,分别给予不同的待遇,这种不同的农业补贴待遇,表面上是差别待遇,是发达国家对发展中国家的“恩赐”,但在深层次上则是人类实质正义和和谐人权的睿智彰显,是对历史问题的正确认识和历史错误的及时纠正。

从生存权与发展权角度来说,生存和发展问题是人类自身最基本的问题,人类社会的一切制度设计和安排从根本上说都是为更好地解决人类的生存和发展问题。从国际上来说,发达国家已经解决了农民生存问题,其农业补贴更多的是保护农民发展权利,而发展中国家不仅面对着农民生存问题,也同样面临着农民的发展问题;从国内来说,不同主体或利益集团对生存权与发展权的需求是不一样的,在解决了广大社会弱势群体的生存权之后,应力求促进其由生存权向发展权的转变。要实现国际和谐和国内社会和谐,关键在于生存权与发展权平等的保障,只有保障生存权平等,才能奠定发展的基础;也只有赋予参与发展和享有发展成果的发展权,才能最终达至社会和谐。面对发展中国家与发达国家之间、国内不同利益主体之间不平等的既成现实,要实现生存权与发展权平等,已有的对等性权利义务对于解决不平等事实已无多大裨益,只有探求一整套互补性权利义务和互补性权利义务规则才是根本解决之道。

从利益及利益机制角度来说,农业补贴制度很重要的一点就在于一整套利益及利益机制的构建。利益是相对于一定的利益主体而言的,利益机制是对利益带有原动性的有机系统。没有好的利益机制,利益是无法真正实现和保护。农业补贴将利益主体、利益客体和利益中介(人的活动)三部分有机结合起来而形成的利益机制,成为影响利益分配的关键性因素。因此,从利益机制的角度对中国农业补贴制度进行透视,剖析其存在的问题,是新时期农业补贴制度创新发展的思路。

农业补贴在生存权与发展权平等的维护上的重要作用不容置疑,对于和谐社会与和谐世界的建设具有巨大作用,和谐的核心在于利益均沾与发展成果共享。农业补贴可以加快发展中国家基础产业的健康成长,为发展中国家的产业结构优化提供有利条件。同时,农业补贴往往涉及发展中国家最大群体的人权实现。一般而言,发展中国家的农业从业人口最为巨大,农业补贴关乎发展中国家这一庞大弱势群体的切身利益,关系到能否直接维护和发展农民的利益。从这个意义上看,农业补贴差别待遇保证了发展中国家及发展中国家这一庞大的弱势群体能够实质公平地享有世界文明发展的成果。农业补贴的差别待遇可以缓和发展中国家

与发达国家之间以及国家内部之间存在的冲突,达至双方的利益和谐,为我们的和谐社会与和谐世界建设提供一个契机。

在国际经济一体化和中国加入世贸组织的背景下,从生存权与发展权平等的视角对中国农业补贴制度进行系统研究,有着重大的理论意义和实践意义。事实上,中国“三农”问题的现实困境就是农民的生存和发展困境。“三农”问题关键是农民问题,而农民问题的核心是农民利益问题,农民利益主要就是农民生存利益和发展利益。我们应借鉴发达国家的成功经验,加强关于农业补贴与农民生存权、发展权作用的理论研究,并通过利益问题的探讨和相关利益机制的建构来保障和促进农民生存权益与发展权益。农业补贴增加是降低农业生产的自然风险和市场风险、改善农业和农村发展资源的“瓶颈”、促进农村财政投入增加的重要手段之一,提高农村财政投入尤其是农业补贴的增加,是提高农民生活水平、促进农民自身发展的重要途径。

在新形势下,我们应充分利用国际规则,根据中国农业发展现状,积极探讨新形势下中国农业补贴法律制度,构筑起较完善的中国农业补贴法律制度体系,从而为中国农业现代化与新农村建设以及彻底解决中国“三农”问题作出贡献。

二、研究背景

农业补贴的特点为农业补贴必要性提供了理论依据,但农业补贴活动总是在一定历史背景下进行的,新的历史背景对农业补贴提出了新的要求,只有符合新历史要求的农业补贴制度才会更具现实的可操作性,才更能发挥农业补贴制度的作用。目前,中国农业补贴的背景主要有五个方面:经济全球化、贸易自由化、农业现代化、社会转型和工业反哺农业。

(一)经济全球化

在国际上,经济全球化对不同发展程度、不同类型国家的影响是不一样的。发达国家在经济全球化过程中受益远高于发展中国家。对广大发展中国家而言,经济全球化不是一种选择,而是必须面对的现实,“除非

有天灾人祸,经济活动的全球化不可逆转”。^①经济全球化对发展中国家的经济结构、社会结构、文化结构等都产生冲击,处理不当则会加剧利益分配不均的情形。此外,经济全球化激化新旧国际经济秩序间的矛盾,并为矛盾的转化即国际经济秩序的重构提供动力;国际经济法与国内经济法融合,国际经济法律体系进一步完善,国际经济法主体立法权限扩大,成为经济全球化过程中的伴生态。在国内,农业这一弱势产业抗风险能力最差,农民这一弱势群体权益也最容易被侵蚀。在经济全球化面前,中国“三农”问题不仅是国内问题更是国际问题,不仅是经济问题更是社会问题。农民利益维护和发展的渠道是农业补贴。农业补贴是中国弱势产业面对经济全球化挑战的必然选择。

(二) 贸易自由化

贸易自由化不仅是世界经济发展的需要,同时也是国际贸易发展的必然趋势。贸易自由化的作用是双方面的:一方面,贸易自由化带来了利益和各种有利于经济发展的条件,通过出口途径增强本国的国际竞争力并进而提高经济增长率,降低由贸易保护造成的资源配置扭曲所带来的福利损失;另一方面,由于在较长时期内“中心和外围(或称边缘和半边缘)”构成格局的难以改变,发展中国家与作为全球贸易一体化规则主导者的发达国家的地位是不对等的,由此决定了发展中国家融入全球贸易自由化进程依然面临着严峻的挑战,贸易自由化与发展中国家贸易改革之间存在的非良性联动效应不容忽视。因此,如何更好地实现发展中国家外贸体系与经济全球化的有效对接和融合,这就需要发展中国家实现合理的制度安排,就发展中国家而言,建立一整套合理的农业补贴法律制度在其中发挥着非常重要的作用;就发达国家而言,需要其通过调整对内对外政策来协调配合。农业补贴作为一国经济职能发挥的充分体现,在贸易自由化的大浪潮下,只有贯彻以生存权与发展权平等为中心,以国际和国内双重利益及利益机制构建为视角,才能团结一致并共同致力于国际政治经济新秩序的构建,促进贸易自由化的利益分配更加平等,

^① [英]约翰·H·邓宁:“全球化经济若干反论之调和”,载《国际贸易问题》1996年第3期。

更加可持续。这一大势所趋便决定了作为世界人口最多、市场潜力最大的中国更不能游离于国际经济体系之外,尤其是不能违背作为国际经济体系三大支柱之一的 WTO 基本贸易准则,它必须遵守这一规则。

(三) 农业现代化

农业现代化是各国农业发展的趋势,也是各国政府追求的目标,农业的现代化不仅是改变农业与农村落后面貌的根本出路,也是保障国民经济持续稳定发展的重要条件。虽然各国的自然、地理、政治、经济、历史及文化等方面存在着巨大差异,在农业现代化过程中所采取的具体步骤与措施会有所区别,但无论发达国家,还是发展中国家,农业产业的弱质性都是共同存在的,而农业的基础性和弱质性的特点决定了要推进农业现代化仅靠农业自我生长、自我积累是不行的,必须要由政府(当然也包括社会)给予大力的扶持。农业现代化的目标就在于发达的农业、富庶的农村和良好的环境。发达的农业就是要努力提高农业生产力,将目前低产低效的农业建设成高产高效的农业,使社会对农产品的需要能够得到充分的满足,从而为整个国家经济的现代化奠定稳固的基础;富庶的农村就是要改变农村的落后面貌,稳步提高农民的收入,缩小城乡之间、工农之间的物质生活与精神生活方面的差距;良好的环境就是要在实现农业现代化的过程中避免对自然资源掠夺式的开发经营,注意保护和改善生态环境,为农业的稳定发展、资源的持续利用创造良好的条件,为农民工作与生活创造美好的环境。农业现代化不能脱离现代化工业、交通运输及国民经济其他部门的支援。如果就传统社会与现代社会而言,农业现代化本身就意味着社会经济形态的转变。这就对农业补贴提出了要求,也是农业补贴存在的时代背景之一。

(四) 经济与社会转型

对于发展中国家,特别是处于工业化中期的发展中大国而言,实现农业发展、农村繁荣、农民富裕的根本途径是促进其经济结构和社会结构转型,这已为发展理论及国际经验广泛证明。伴随工业化的不断推进,农村的经济结构和社会结构必将发生深刻变化,这是经济和社会发

展之规律。经济、社会转型的表现首先就是制造业、信息产业和服务业在整个国民经

济中的比重会上升,就业机会不断增加,而农业的国民收入比重却不断下降;其次,农村劳动力将逐渐由农业部门向非农产业转移,从纯农村地区向城镇和其他非纯农村地区转移,这种转移过程是农业劳动力等生产要素不断地由低效率、低回报的部门和地区向高效率、高回报的部门和地区转移的过程,它将促进国民经济和社会结构的高度化;最后,在经济和社会转型的过程中,也导致农业和农村本身的分化和转型,从而在经济和社会系统上大大提升了农村和农业的边际劳动生产率,最终实现农业和工业、农村和城镇的协调发展。^①

对于工业化处于中期阶段的中国,促进农村经济结构和社会结构的转型显得更为重要、更为紧迫。当前的农业补贴对于落实统筹城乡发展战略、破解“三农”问题、构建农民增收的长效机制等方面起着重要的作用;对于缓解纯农户和粮食主产区农民增收困境、加快农村基础设施(尤其是纯公共物品)建设、提高我国农产品竞争力、体现政府对“三农”的扶持等方面,都有着重要的意义。

(五) 工业反哺农业

长期以来中国实行计划经济和重工业为主的发展战略,农业不仅得不到补贴,农业剩余反而通过“剪刀差”源源不断地流入其他产业。2004年中共中央、国务院发出了《中共中央国务院关于促进农民增收收入若干政策的意见》的“一号文件”,重点解决农民增收,给农民平等的权利、给农村优先的地位、给农业更多的反哺。不仅重“民力”即农民的生产力,而且重“民利”即农民的利益。胡锦涛总书记在十六届四中全会上指出“综观一些工业化国家发展的历程,在工业化初始阶段,农业支持工业、为工业提供积累是带普遍性的趋向,但在工业化达到相当程度以后,工业反哺农业、城市支持农村,实现工业与农业、城市与乡村协调发展,也是带普遍性的趋向”。“两个趋向”论断是对中国社会发展特别是中国经济社会发展规律的科学总结,对解决新世纪新阶段“三农”问题,促进城

^① 赵海东:“农业补贴方式的创新与‘三农’问题的破解——兼评当前对农民直接补贴的效应”,载《江海学刊》2006年第2期。

乡经济社会协调发展,具有重大而深远的指导意义。按照胡锦涛总书记“两个趋向”论断,中国以农业促工业发展的历史阶段已经结束,“工业反哺农业、城市支持农村,城乡协调发展的新阶段”已经到来。胡锦涛总书记“两个趋向”的本质是城市带动发展农村经济,以城市积累保护和支持农业,继而提高农民收入,逐步缩小城乡差距、工农差距和区域差距,充分体现了“以人为本”,全面、协调、可持续发展的科学发展观,形成了新时期“重农”思想。随着国际形势的变化,中国初步具备城市反哺农业的经济实力时,却遇到了 WTO 贸易规则的种种限制。中国在 WTO 框架下,只能利用有限的空间扶持本国农业发展,因此有必要深入细致地研究 WTO 农业补贴规则,制定符合中国国情的农业补贴法律制度。

三、研究目的和意义

农业是人类衣食之源、生存之本。中国是农业大国,农业现代化水平很低,农村人口多,人均所占耕地等自然资源量少,农业生产率不高,各类矛盾突出。在不断国际化、开放性和现代化的过程中,中国农业的稳定发展面临着生存与发展的重要挑战。本书试图论证的基本问题是:注重以利益与利益机制为研究基点,以农民的生存权与发展权平等为中心,将农业补贴同生存权与发展权平等联系起来,建立起农业补贴与生存权与发展权平等之间的内在联系,深入探讨农业补贴的本质内涵和政府农业补贴的必要性和局限性,在 WTO 框架下,通过与其他国家农业补贴制度的对比,依据中国实际发展现状,探讨中国进行农业补贴的影响因素,从而最终构建既符合国际发展趋势,又具有现实可操作性的农业补贴法律制度,以利于合理利用财政资源,优化资源配置,促进农民增收、农村富裕、农业可持续发展,正确确定中国在农业补贴上的国际立场与行动选择。

本研究的目的是:

第一,从中国农业补贴法律制度的历史发展、思想来源和理论依据的研究入手,运用法学、经济学、管理学、政治学、社会学等多学科理论和文献分析法、历史分析法、比较分析法及实证分析法等方法,着力于以生存权与发展权平等为中心构建中国农业补贴法律制度体系的研究;

第二,通过对中国农业补贴法律制度的背景和基本理论的研究,探索

出系统研究农业补贴法律制度的基本范式和分析新视角；

第三,通过比较研究中国与国际农业补贴政策的统一性与差异性,立足于中国国情,探求中国特色农业补贴法律制度的国际化路径,构建具有可操作性的政策理论体系,充分体现互补性权利义务规则,切实保障农民的农业补贴利益；

第四,通过对中外农业补贴法律制度的发展历史、发展规律、影响因素及存在问题的研究,通过对 WTO 规则的研究,归结出 WTO 框架下中国农业补贴法律制度的发展规律,明确其发展的方向,系统地构建起中国农业补贴国内支持法律制度体系,并探索完善我国农业补贴法律制度的有效路径,为中国在农业补贴制度上的国际立场与行为选择提供合理的对策建议。

本研究的意义是：

第一,通过对中外农业补贴法律制度的历史分析,初步总结出农业补贴法律制度,特别是中国农业补贴法律制度的历史发展规律,为深入研究农业补贴法律制度提供历史材料。

第二,理论上。首先,通过对农业补贴制度的基本理论分析,对农业补贴的制度理念、法理基础和理论新逻辑的研究,丰富和发展现有农业补贴制度演进的理论,为找寻适合中国农业可持续发展的中国农业补贴法律制度体系提供理论基础,从而系统构建以生存权与发展权平等为中心的农业补贴法律制度研究体系；其次,通过对农业补贴存在的本质分析,对 WTO 农产品补贴法律制度的复杂性、差异性和国际协调性的研究,提出互补性权利义务、互补性规则的思想,创新国际法规则研究的基本法理；最后,从利益与利益机制角度,以生存权与发展权平等为中心,以真正实现国际协调发展中的实质公平和利益关系平衡目标为基础,通过创新农业补贴的法律制度中心和实证分析,使中国农业补贴法律制度得到体系化的建构。

第三,实践上。首先,通过农业补贴具体法律制度的完善,来实现对中国农业的可持续保护,使农业补贴成为统筹城乡发展的重要抓手、促进中国新农村建设的制度基础、提高中国农业可持续发展力与农产品竞争力的制度动力。其次,通过相应的国内规则和国际规则的构建,保证中国在农

业补贴制度上的国际立场与行动选择的正确性和一致性,为中国在多哈时代和后多哈时代农业补贴制度选择提供可行的中国立场和行动对策。再次,深化新农村建设中“三农”进行公共产品供给的理论与实践。在目前农业补贴中主要的补贴方式“绿箱”政策和“黄箱”政策中,通过对农业补贴中“绿箱”政策的运用来增加国家对农村公共产品量的供给,既增加农村公共产品的供给,也利用国际农业补贴方式规避发达国家及其他国家的农产品贸易的反补贴壁垒,提升我国农业可持续发展的整体竞争力。最后,通过有关对策建议的研究,为中国调整农业发展战略,开展以破解“三农”问题为中心的中国社会实践发挥重要的参考与指导作用。

第二节 国内外相关研究现状与存在的不足

就国内外的研究现状来看,国外基于农业补贴的理论应用研究起步较早,实践较为成熟。作为农业保护主义的一种有力手段的农业补贴,其思想可以追溯到经济学家对于农业补贴的理论研究,如主张按市场供求进行自由贸易的新古典主义、主张提供农业补贴以保护发展中国家农民利益的贸易保护主义、主张对农业生产者进行补贴的新自由主义、认为与其补贴生产者不如补贴消费者的新货币主义,此外还有公共产品最优供给理论、凯恩斯经济理论等。从1957年欧洲共同体成立及其“共同农业政策”出台后开始,农业补贴问题被作为一个专门的范畴进行比较规范的讨论与研究,关于世界农产品主要出口国和进口国之间的“贸易战”,学者展开了深入的研究,尤其是在国外,对农产品“贸易战”的研究取得了较为丰富的学术成果。如 T. Scitovsky 和 M. Scott 的《若干发展中国家的工业与贸易:一个比较研究》(1970)、P. G. James 的《富国的农业政策》(1971)、I. Little、A. F. MacCalla 的《农业政策与世界市场》(1985)、Kym Anderson 和 Yujiro Hayami 的《农业保护的政治经济学:国际透视中的东亚经验》(1985)等。这些学术成果深深地渗透在几乎所有发达国家的农业政策实践,即应对农业予以“适当”且符合国情及“贸易战”需要的补贴。在农业补贴发展完善程度上,国外农业补贴研究和实践典型国家或

地区有欧盟、美国、日本、韩国,此外,印度和加拿大也建立了相对完善的农业补贴制度。总体而言,除了个别发展中国家的农业补贴及其研究和实践较为成熟外,农业补贴及其研究和实践较发达的国家均为发达国家,且这些国家在农产品国际贸易中,获益巨大。关于发展中国家的农业补贴政策,因为发展中国家的农业有一个共同点,即都是处在从传统农业向现代农业转化的过程中,所以尽管这些国家和地区的历史背景、自然资源以及社会经济条件、国民经济发展目前已达到的水平不尽相同,但农业补贴政策的变化还是大体上相似或相近的。^①在农业补贴特点上,国外农业补贴作为农业保护主义的有力手段在理论上存在争议和农业补贴始终在不同国家农业政策实践中得到运用存在明显理论与实践的“差异”,农业补贴成为发达国家对本国农业发展、农民收入提升的主要政策手段。在农业补贴方式上,农业补贴从“暗补——软性补贴(如农业政策倾斜)”逐步走向“暗补——软性补贴”与“明补——硬性补贴(实物或货币投入)”相结合。就世界范围来看农业补贴总的发展趋势是,在WTO有关农业或农产品的框架下,世界各国在本国经济发展的加快基础上,对农业补贴的总量也在增加,所不同的是农业补贴的具体方式。

从国内研究现状来看:国内相关研究尚处于起步阶段,学界普遍认为改革开放以来,中国的农业补贴政策大致经历了三个阶段:1978—1993年前后、1993—2002年、2003年以来。相关理论研究也主要是围绕着农业补贴政策的变革来进行的。2000年以来,国内陆续出版了涉及WTO农业补贴的若干颇有分量的著作,如赵维田的《世贸组织(WTO)的法律制度》、程国强的《WTO农业规则与中国农业发展》、龚宇的《WTO农产品贸易法律制度研究》、农业部农业贸易促进中心编写的《WTO新一轮农业谈判框架协议解读》、蓝海涛的《国际农业贸易制度解读政策应用》、秦富、王秀清、辛贤、何秀荣和张莉勤等的《国外农业支持政策》、袁东明、任晶晶的《中国加入WTO法律文件解读》(农业篇)、吴小鹏编写的《国

^① 羊文辉:“投入品补贴政策调整对农业生产和农民收入的影响分析”,南京农业大学2002年博士论文。

外的农业出口补贴》、何忠伟的《中国农业补贴政策效果与体系研究》等。总的看来,这些著作大都是经济学界、管理学界的研究居多,法学界的研究大都以介绍、解释相关规则居多,近年来才不断进行农业补贴法律制度的理论与理论体系的研究。在论文方面,多从农业补贴政策目标、补贴强度、补贴方式、补贴效果、关于农业补贴的定量定性分析、关于我国农业补贴的具体问题和具体政策建议等方面,已经作出了很多有益的探索。

可见,农业补贴虽然已成为学界研究和各国政府关注的热点,但这种关注大部分都是从经济学、政策角度进行分析和论述的,专门论述农业补贴的法律问题的研究是从2000年之后才逐渐多起来的。而且在研究过程中,多是就农业补贴谈农业补贴,并未从深层次的利益及利益机制角度进行挖掘和思考,更未从发展的动态过程、从规则发展角度,以权利为中心特别是以生存权与发展权平等为中心进行相应法律制度体系构建。

无论是对于国外还是国内来说,都存在着农业问题、农村问题、农民问题。对于“三农”问题的困境,学界已经有很多研究。邓小平同志多次说“现在世界上真正大的问题,带全球性的战略问题,一个是和平问题,一个是经济问题或说发展问题”,^①这实质上也就是生存问题与发展问题,也更为明确涉及了生存权与发展权。可见“三农”问题困境实质上都要归结到人的因素上来。生存权与发展权的需求主体是多种多样的,但法律制度进行倾斜性保护的重点在于弱势群体利益,与农民这一弱势群体利益相联结来看,“三农”问题的本质就是农民生存利益和发展利益的实现与发展,所以“三农”问题困境实质上 and 事实上也就是农民生存利益与发展利益的困境。因此,我们必然需要通过相关利益机制的建构和完善来保障和促进农民的生存与发展权益。农业补贴作为向内倾斜性农村公共财政,在农民生存权与发展权的维护上具有至关重要的作用。

农业补贴在实践中较大程度上解决了农民生存权的问题,并且通过提高农民能力逐步解决农民发展权的问题。通过农业补贴来改善农业、农村发展的资源“瓶颈”,农业的稳步发展也就为农民生存权与发展权的

^① 《邓小平文选》(第3卷),人民出版社1993年版,第105页。

实现创造了现实基础,最终推动农民生存权与发展权的实现。关于农业补贴对农民生存权与发展权相关内容的研究为我们深入研究打下了良好基础,但还存在需要发展的地方。前人关于农业补贴对农民生存权与发展权影响的直接论述还很少,仅有的研究也只是通过农业补贴研究来改变农民生存及发展困境,相关的研究存在着某些本末倒置的缺憾,制度理念与制度研究的中心也有严重缺失。

从研究角度看,国内外诸多学者多是从经济学、政策视角进行论述,管理学、政治学、社会学角度研究较少,法学角度研究更少;经济转型角度研究较多,社会转型角度研究较少;政策制定与管理完善角度的研究较多,宪政人权和可持续发展角度的研究较少。

从研究内容看,首先,农业补贴制度改革及完善已引起广泛关注,但未见以生存权与发展权平等为中心来进行研究,这样就导致制度层面上缺乏应有的理念支撑和制度中心。对于农民这一弱势群体来说,农业补贴的法制化是保障和完善农民生存与发展权益的最佳途径之一。虽然理论界对农业补贴与生存权、发展权保护存在的差距及弥补作了许多有益的探讨,实践界也已注意到农业补贴对于农民权益维护的重要,但具体如何建立与农民生存权、发展权需求相适应的农业补贴法律制度的探讨还不深入,需要我们在这方面进行深入探讨。曾经的差异性权利义务和对等性权利义务已经不能满足实质公平的需要,因此迫切需要构建一整套新的从形式公平到实质公平、从差异性权利义务到互补性权利义务再到互补性权利义务的制度规则体系。其次,与利益及利益机制构建结合起来进行系统研究得还不够,创新理论研究缺乏。仅就利益、利益集团、利益机制问题研究而言,目前学术界对于利益、利益冲突与协调、利益集团理论以及利益机制都给予了很大的关注,并进行了较为深入的研究,对农业发展中的利益冲突与协调、农业产业化的利益机制建立等问题也作了一定的探讨,取得了诸多重要成果。但对于利益集团理论与农业发展的结合、农业补贴利益机制的构建等问题尚不够关注,而这些问题又恰恰是研究如何促进农业的快速稳定发展、实现农民利益的关键所在,因此应引起人们充分的重视,应加大研究的广度和深度。目前国际上发达国家与

发展中国家之间农业补贴权利享有和义务承担上的不平等使得 WTO 农业规则中倡导的实质公平并不能实现,因此迫切需要建立健全一整套国际范围的利益平衡协调机制来平衡协调国际利益冲突、利益矛盾。同样,在一国国内也迫切需要构建一整套的利益机制来平衡协调强势群体与弱势群体之间、强势利益集团与弱势利益集团之间、强势产业与弱势产业之间、强势地区与弱势地区之间的利益冲突与利益矛盾。

从研究方法看,多以简单的文献介绍和应用研究为主,实证分析和调查研究不多,理论体系研究更少;对国家整体的笼统研究较多,缺乏立足于地方特色的地区间对比分析;对国外经验往往是介绍性研究,缺乏深入比较分析与实际应用。

从研究目标看,国内外研究与“三农”问题结合进行的研究仍然不够,多是停留在农业本身,缺乏从农民“人性、人本、人权”角度对农民权益保护进行深入的系统的分析与研究,缺乏从农村富裕、稳定与发展、社会发展与国家发展协调统一角度进行的研究。

综上所述,对比国外研究经验和成果,中国相关研究要创新理念、变革方法、围绕中心、注重体系。改变过去研究农业补贴制度因制度理念和中心的缺失,而无法适应 WTO 规则要求、不能协调国内外农业补贴制度体系的冲突、无法代表与维护发展中国家的相关利益的缺陷。我们的研究需要以生存权与发展权平等为中心,以农民权益保护、农业安全、稳定和发展为基点,以利益及利益机制构建为手段,综合法学、管理学、经济学、社会学等多学科研究视角和方法,向文化、制度、措施等多维度系统化研究发展。在研究过程中应当尤其注重实证调查分析,注重研究结论的实践可行性。同时,在研究中应当切实借鉴国外经验教训,经过与中国农业补贴实践的比较分析,使研究结论既具有鲜明的中国特色,又符合社会科学发展的必然规律,体现国际性与协调性。与此同时,农业补贴问题的研究必然要将农业安全、稳定与发展,农民生存权与发展权平等保护与发展,农村富裕、稳定与发展,社会发展与国家发展,国内发展与国际发展协调统一起来,并最终在构建和谐世界的语境下彰显农业补贴制度的意义。

第三节 研究的逻辑起点、中心与目标

一、研究的逻辑起点

虽然目前国外对农业补贴制度的研究相对比较成熟,国内关于农业补贴制度也作一定的研究,但以生存权与发展权平等为中心,以利益及利益机制和新的权利义务规则构建为途径,将生存权、发展权与农业补贴制度,利益、利益机制、权利义务规则与农业补贴制度结合起来进行研究的寥寥无几。因此,本研究将主要从以下四个方面探讨农业补贴法律制度。

第一,利益及利益机制理论的发展和运用。利益作为人类一切经济活动的直接目的和最终目的,赋予了以人类经济活动为中心的所有社会活动全过程以指向性和生命力,任何人类社会活动,特别是经济活动都可以找寻到利益的作用和影子,因此从利益角度研究农业补贴法律制度是非常重要的。在以生存权与发展权平等为中心架构农业补贴法律制度体系时,从建立利益机制体系的角度加强对农业补贴制度的研究是有益和必要的。在农产品国际贸易中,发达国家和发展中国家对农业补贴持不同的态度和立场,根本的原因还是发达国家与发展中国家在农业补贴方面存在利益差异、利益矛盾和利益冲突。特别是在中国社会转型带来社会结构、经济体制、分配方式的深刻变化,引起社会利益格局大调整的今天,如何从制度上建立健全社会利益机制,平衡协调不同利益主体之间、不同产业之间、不同地区之间的利益,保护最广大人民群众的根本利益,对推动中国政治、经济、社会稳定和协调发展,维护社会稳定,建立和谐社会具有十分重要的意义。

第二,生存权与发展权理论的发展和运用。生存权是人权中的首要问题,是人所享有的延续生命应具备的生活条件有关的权利。生存权是发展权实现的基础和条件,而发展权又是生存权的延续和发展,因此二者在现实中应是统一的。从国内来说,随着社会发展,城市社会取得巨大成就,工业快速发展,而广大农村地区发展仍显滞后,传统自然农业并未彻底改变,农民的生活水平与城市公民差距逐步拉大,这种城乡差别已成为

抑制和谐社会建构的重要影响因素。从国际来说,生存权是一项基本人权,也是一个国家作为一个独立的主权主体必须具有的权利,也是发展中国家在各个方面长期奋斗争取的主要目标之一,获得了国际社会和发达国家的认可。但是,在发达国家与发展中国家的国际贸易中,在整个国际经济中的地位和影响存在着巨大的差距。在这种严重不平等的国际经济格局下,我们与发达国家谈生存权平等已经失去了往昔的历史意义,从而只有通过平等的生存权和平等的发展权双重视角来研究农业补贴以及其他国际经济贸易关系,才能真正实现在国际经济中的实质公平,才能真正保护发展中国的经济利益,这也从另外一个视角发展了利益机制体系,实现了在整个国际经济领域的利益关系的平衡协调。

第三,权利和义务理论的发展和运用。旧的权利与义务的关系从法学理论的角度对二者关系的研究论述,主要体现为:一是法律关系中的对应关系。这种对应关系是指任何一项法律权利都有相对应的法律义务,二者是相互关联、对立统一的。二是社会生活中的对等关系。这主要表现在权利义务的总量是大体相等的。如果权利的总量大于义务的总量,有的权利就是虚设的;如果义务总量大于权利总量,就有特权。三是功能上的互补关系。法律权利的享有有助于法律义务的积极履行。在许多情况下,不主张权利,义务人就不去履行义务。旧的权利义务的对应关系、对等关系和功能上的互补关系并不能满足新时代条件下对生存权与发展权平等的需要,基于特定的历史条件造成的不平等呼唤一种新的权利义务关系理论,即本书后将要探讨的互补性权利义务规则。

第四,“三农”问题理论和实践的反思和重构。作为“三农”问题核心问题的农民利益问题,其实主要就是农民生存利益和发展利益的实现和保障问题,因此,有必要通过相关利益机制和权利义务规则的建构来保障和促进农民生存权益与发展权益。

二、研究的中心与目标

(一)研究中心

生存和发展问题是人类自身最基本的问题,人类社会的一切制度设计和安排从根本上说都是为了更好地解决人类的生存和发展问题。生存

权与发展权是首要人权,没有生存权、发展权,其他一切人权均无从谈起。

生存权、发展权是首要的人权的观点,符合广大发展中国的历史和国情。从历史上看,争取国家和民族的独立与生存,是沦为殖民地、半殖民地的广大第三世界国家人民必须首先解决的人权问题。从现实看,长期的殖民统治和新殖民主义的经济剥削给发展中国家造成的贫困落后,仍然威胁着发展中国家人民的生存。^①从国际范围来看,发达国家与发展中国家生存权与发展权处于不平等地位,且目前国际上缺乏一整套保障国家间生存权与发展权平等的利益机制和国际规则。因此,实现和维护生存权与发展权平等,应是国际社会,特别是广大发展中国家在人权方面面临的首要任务。

生存权、发展权是首要的人权的观点,是中国人民从自己的历史和国情出发,在人权问题上得出的一个基本结论。中国人民有过长期遭受外来侵略和殖民统治的遭遇,国家主权沦丧,社会动荡不安,人民生灵涂炭,饥寒交迫,毫无尊严可言。中国人民深切地认识到,国家不独立、人民的生命安全没有保障,其他一切人权都无从谈起。中国人民为此进行了100多年的斗争,终于实现了国家的独立,建立了自己的国家,主宰了自己的命运。但是,由于人口众多、人均资源相对贫乏、经济文化比较落后,如何发展经济,解决人民的生存权、发展权问题,实现不同主体间生存权与发展权平等,一直是摆在中国政府面前的重大问题。^②

生存权与发展权平等保护与农业补贴密切相关,农业补贴在维护农民生存权与发展权上具有重要作用。农业补贴增加是农村财政投入增加的重要手段之一,提高农村财政投入尤其是农业补贴的增加是保障和提高农民生活水平、促进农民自身发展的重要途径。农业补贴可以从生存权与发展权理论中找到其合理的依据。以生存权与发展权平等为中心可以使农业补贴制度更好地平衡协调不同主体之间的利益关系,正确地

^① “生存权和发展权是首要人权”,载 http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/20/content_698249.htm,2008年1月24日访问。

^② “生存权和发展权是首要人权”,载 http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/20/content_698249.htm,2008年1月24日访问。