

# 我国《农业补贴基本法》立法研究

华国庆

**摘要:** 农业补贴作为一国促进农业发展的政策措施之一,其作用的有效发挥离不开立法的有效规范和保障。但迄今为止,我国农业补贴尚处于无法可依的局面,这是农业补贴存在诸多问题的重要原因之一。鉴此,我国亟须制定农业补贴基本法,就农业补贴的原则、范围、方式、程序等作出明确规定。

**关键词:** 补贴; 农业补贴; 农业补贴立法

**中图分类号:** D922.293

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1001-5019(2014)01-0112-09

**作者简介:** 华国庆,安徽大学经济法制研究中心主任,法学院教授,博士生导师(安徽合肥230601)。

农业补贴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,是政府对农业生产、流通和贸易进行的转移支付。自2004年以来,我国相继出台了粮食补贴、良种补贴、大型农机具补贴和水稻最低收购价等一系列农业补贴和支持政策,对促进农业发展、增加农民收入以及保障粮食安全等起到了重要作用。但与此同时,目前我国农业补贴存在诸多问题,尤其是缺乏立法规范,直接影响了农业补贴规范化、制度化建设。而制定农业补贴基本法,则是完善我国农业补贴法律制度、形成农业补贴长效机制以及规范政府农业补贴行为的现实需要。

## 一、我国农业补贴基本法的立法必要性和可行性

### (一) 我国农业补贴基本法的立法必要性

目前,我国农业补贴领域存在不少问题,如农业补贴政策存在补贴范围过小、补贴方式有待改进、补贴过于随意、补贴资金使用缺乏严格监管等。究其原因虽然是多方面的,但与农业补贴立法严重滞后不无关系。

我国现行涉及农业补贴的法律规范主要包括:一是相关法律规定。2004年《农业机械化促进法》第27条规定“中央财政、省级财政应

当分别安排专项资金,对农民和农业生产经营组织购买国家支持推广的先进适用的农业机械给予补贴。补贴资金的使用应当遵循公开、公正、及时、有效的原则,可以向农民和农业生产经营组织发放,也可以采用贴息方式支持金融机构向农民和农业生产经营组织购买先进适用的农业机械提供贷款。具体办法由国务院规定”。2002年修订后的《农业法》第37条规定:“国家建立和完善农业支持保护体系,采取财政投入、税收优惠、金融支持等措施,从资金投入、科研与技术推广、教育培训、农业生产资料供应、市场信息、质量标准、检验检疫、社会化服务以及灾害救助等方面扶持农民和农业生产经营组织发展农业生产,提高农民的收入水平。”2012年修订后的《农业技术推广法》第28条规定“国家逐步提高对农业技术推广的投入。各级人民政府在财政预算内应当保障用于农业技术推广的资金,并按规定使该资金逐年增长。各级人民政府通过财政拨款以及从农业发展基金中提取一定比例的资金的渠道,筹集农业技术推广专项资金,用于实施农业技术推广项目。中央财政对重大农业技术推广给予补助。县、乡镇国家农业技术推广机构的工作经费根据当地服务规模和绩效确定,由各级财政共同承担。任何单位或者个人不得截留或者挪用用于农业

技术推广的资金。在不与我国缔结或加入的有关国际条约相抵触的情况下,国家对农民实施收入支持政策,具体办法由国务院制定”。二是行政法规规定。如2002年国务院发布的《退耕还林条例》第四章对退耕还林的补助等作了具体规定。三是相关规章规定。如《实行对种粮农民直接补贴调整粮食风险基金使用范围的实施意见》(财政部2004年发布)、《关于进一步完善对种粮农民直接补贴政策的意见》(财政部2005年发布)、《生猪良种补贴资金管理暂行办法》(财政部、农业部2007年8月14日联合发布)、《农业机械购置补贴专项资金使用管理办法》(财政部、农业部2005年2月5日联合发布)等。四是规范性文件规定。如《2011年中央财政农作物良种补贴项目实施指导意见》(农业部办公厅、财政部办公厅2011年3月7日发布)、《关于做好2012年中央财政农作物良种补贴项目实施工作的通知》(农业部办公厅、财政部办公厅2012年5月25日)、《2013年农业机械购置补贴实施指导意见》(农业部、财政部2013年1月23日)等。此外,《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》《中共中央国务院关于促进农民增收若干意见》《中共中央国务院关于建设社会主义新农村若干问题的意见》等对农业补贴也作了原则规定。

上述农业补贴法律规范存在不少问题,概括起来,主要包括:一是效力层次过低。除《农业法》《农业机械化促进法》《农业技术推广法》外,其他均为行政法规、规章和规范性文件的规定。实践中,农业补贴更多依据国家有关部委发布的规范性文件,使得农业补贴政策缺乏法的稳定性和强制性。二是对农业补贴的规定比较原则或笼统,导向性、提倡性表述较多。刚性条款少,柔性条款多,可操作性差。只有少数条款中明确了农业补贴或补助的性质,如特大植物疫情防治补贴、农(渔)民转产补助、休耕补贴、农机补贴等,大多数条款一般都使用支持、扶持、鼓励、救助等表述方式,很难判定是否属

于农业补贴的范畴。三是实体规范还有很多欠缺和空白。如“绿箱”补贴中的农业检验服务补贴、结构调整补贴等项目,“黄箱”补贴中的农产品营销贷款补贴等,“发展箱”补贴中对低收入或资源匮乏地区农业投入补贴等方面,我国目前还没有相应的立法规制。《农业法》第38条第2款对政府农业补贴的投入范围作了方向性的规定,但迄今为止并没有出台配套的实施条例或实施细则。单从实体规范看,我国目前有关农业补贴的法律法规,内容还不完善,一些基本的法律制度尚未完全建立,在部分领域存在规制空白,还不能形成一个完整、统一、有序的规范体系<sup>①</sup>。四是程序规定欠缺。目前在我国有关农业补贴的法律法规中,程序性规定严重匮乏。这种立法状况导致了以下后果:在农业补贴总量、补贴结构以及补贴具体标准的确定上,作为受补贴对象的农业生产者并无发言的机会;补贴程序的缺失造成有关部门的补贴工作缺乏透明性、公开性和公平性;违反了透明度规则,实践中也降低了农业补贴应发挥的功效<sup>②</sup>。

为解决上述问题,将农业补贴纳入法制化的轨道就显得迫在眉睫。这不仅是依法规范政府农业补贴行为、落实政府农业补贴义务和责任、充分发挥农业补贴促进农村经济发展的现实需要,而且也是WTO“透明度”规则之要求。但值得探讨的是,我国农业补贴立法应当采取何种模式?从理论上来说,农业补贴的立法模式大致可分为三类:一是制定一部专门的法典对农业补贴进行规制;二是制定多部法律进行综合规制;三是制定一部农业补贴基本法,配合其他单行法律法规共同规制<sup>③</sup>。就第一种模式而言,由于不同类型的农业补贴,其对象、范围、方式、资金来源等不尽相同,故很难通过一部专门的法典对所有的农业补贴加以统一规范;就第二种模式而言,制定多部法律进行综合规制,虽然顾及了不同农业补贴的差异,但农业补贴中一些基本问题如农业补贴的原则、政府的农

① 任大鹏、郭海霞《加入WTO后我国农业补贴立法问题研究》,《农业经济》2005年第8期。

② 余胜海《海归创业赢天下》,北京:中国铁道出版社,2011年,第278~279页。

③ 任大鹏、郭海霞《我国农业补贴的法制化研究》,《农村经济》2005年第10期。

业补贴义务和责任、农业补贴的资金来源、农业补贴程序、农业补贴资金使用及其监管等缺乏立法的统一规定。相比较而言,第三种模式较为妥当。

鉴于上述分析,我们认为,有必要及时制定单行的农业补贴基本法。第一,它是完善我国农业补贴法律制度的需要。如前所述,我国现行法律法规等虽然涉及农业补贴,但比较零散,尤其是就农业补贴中的基本问题缺乏立法规定。而制定农业补贴基本法,则可以为农业补贴提供基本的法律依据,进而推动我国农业补贴法律制度的完善。第二,它是规范政府农业补贴行为的现实需要。如前所述,目前我国农业补贴存在程序规定欠缺、资金使用监管不力等问题。从理论上来说,农业补贴属于政府财政支出的范畴。现代国家为税收国家,财政资金主要源于纳税人财产的让渡,而财政支出涉及财政资金的支配和使用,与国民利益关系重大。鉴此,制定农业补贴基本法,不仅是财政法定原则的要求,而且也有利于进一步规范政府农业补贴行为。

(二) 我国农业补贴基本法的立法可行性

1. 现行法律规定为农业补贴基本法的制定奠定了现实基础

如前所述,我国《农业法》、《农业机械化促进法》、《农业技术推广法》对农业补贴作了原则规定,其他行政法规、规章和规范性文件也就农业补贴的相关问题作了规定。这些规定虽然存在不少问题,但为未来农业补贴基本法的制定奠定了现实基础。

2. 现行农业补贴实践为农业补贴基本法的制定奠定了坚实基础

改革开放以来尤其是建立社会主义市场经济体制以来,农业补贴政策已经成为农业财政政策的一个重要组成部分。农业补贴的力度逐年增加。如农业“四补贴”的规模从2002年的1亿元增加到2012年的1653亿元,10年累计

安排补贴7631亿元,对稳定农业发展、增加农民收入、保障国家粮食安全起到了积极作用<sup>①</sup>。例如2011年我国取得粮食生产“八连增”和农民收入“八连快”,与不断加强农业补贴不无关系。可以说,现行农业补贴实践为我国未来农业补贴基本法的制定奠定了坚实基础。

3. 国外立法为农业补贴基本法的制定提供了借鉴

发达国家为保护和支持本国农业构建了以农业基本法为基础、专门法与基本法相结合的农业补贴立法体系。以美国为例,就农业补贴立法而言,1933年颁布了《农业调整法》;1938年通过了《农业调整法案》;1977年通过了《粮食与农业法案》;1985年通过了《农业安全法案》;1990年通过了《食品与农业贸易保护法案》;1995年通过了《联邦农业促进与改革法案》;2002年通过了《农业安全与农村投资法案》;2003年通过了《2003年农业援助法案》;2008年通过了《2007年农场、营养学以及生物能源法案》<sup>②</sup>。国外农业补贴政策重点与我国虽然不尽相同,但其在农业补贴方面的立法经验无疑值得我国借鉴。

二、我国农业补贴基本法的定位和框架结构

(一) 农业补贴基本法的定位

制定农业补贴基本法,无论是其内容的确定还是框架结构的选择,都离不开其立法定位,亦即农业补贴基本法在整个法律体系中处于何种地位、农业补贴基本法立法的基本功能是什么等。

1. 农业补贴基本法是农业补贴法律体系中的基本法

市场经济为法制经济,这不仅仅要求市场经济主体应当在法律的框架范围内为各种经济行为,而且更为重要的是政府的各项决策和行为也必须依法进行,这是依法行政的基本要求。

① 农业部新闻办公室《我国农业补贴政策实现了历史性跨越》,http://www.moa.gov.cn/ztzl/nyfzhjsh/nyhy/201209/t20120906\_2922987.htm,2013-3-8.

② 北京特华投资控股有限公司、财政部财政科学研究所《美国农业补贴政策的演变及其影响》,http://www.mof.gov.cn/pub/czzz/zhongguocaizhengzazhishe\_daohanglanmu/zhongguocaizhengzazhishe\_kanwudaodu/zhongguocaizhengzazhishe\_zhongguocaizheng/2010nian/568/5588/201003/t20100304\_273899.html,2013-10-13.

如前所述,我国迄今尚未制定一部单行的农业补贴法律规范,农业法等相关法律对各级政府的财政农业支持责任和支持方式的规定过于原则,有关农业补贴的直接依据主要为政府颁行的规范性文件。鉴此,建立完善的农业补贴法律体系就显得尤为必要。

我国学术界尽管对如何建立完善的农业补贴法律体系看法不一,但大多认为应当及时就农业补贴中的基本问题进行立法规范,如农业补贴的原则、农业补贴的主体和对象、农业补贴的方式、农业补贴的程序、农业补贴资金的使用与监管等。而这些问题显然很难通过修改现行农业法等相关法律的形式加以解决,故农业补贴基本法的制定就成为必要。需指出的是,农业补贴基本法不可能也无必要就农业补贴的所有问题一一加以规定,相反,其应当就农业补贴的基本问题加以立法规定。有鉴于此,在整个农业补贴法律体系中,我们认为,农业补贴基本法处于基本法之地位。当然,农业补贴基本法为农业补贴法律体系中的基本法,不是说农业补贴法的效力层次高于其他法律如农业法等,而是指未来应当以农业补贴基本法为龙头来构建我国农业补贴法律体系。

## 2. 农业补贴基本法为促进和规范相结合之法

农业补贴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。尽管各国在经济发展的不同时期采取不同的农业补贴政策,但最终都是通过农业补贴对农业的支持和保护,保证本国粮食安全,促进农业经济的持续、健康发展。而农业补贴基本法立法不仅为农业补贴提供直接的法律依据,更为重要的是落实一国政府在农业补贴方面的义务和责任。从这个意义上来说,农业补贴基本法为促进法。与此同时,农业补贴作为一种国民收入的再分配行为,是政府通过财政手段向农产品的生产、流通、贸易活动或者向某些特定消费者提供的转移支付。基于财政法定原则,农业补贴必须要有明确的法律依据且依法定程序进行。当前,我国农业补贴不仅缺乏法律的直接依据,而且因缺乏程序规制而存在随意性大等问题。鉴此,在进一步落实政府农业补贴义务

和责任的同时,也有必要进一步规范政府的农业补贴行为。从这个意义上来说,农业补贴基本法为一部规范政府农业补贴行为之法。

## (二) 农业补贴基本法的框架结构

农业补贴基本法作为农业补贴法律体系之基本法,为其他农业补贴法律规范的制定、修改提供基本的依据和原则。农业补贴基本法要发挥这样的作用,就必须处理好其与相关法之间的关系。其中,最为主要的是协调处理该法与财政法的关系。如前所述,农业补贴属于财政支出的范畴,故农业补贴基本法在立法时,有关农业补贴的程序、农业补贴资金使用的监督管理应当与预算法以及未来财政收支划分法相衔接。具体来说,一方面,财政补贴应当贯彻财政支出民主、法定、公开原则之财政法基本原则;另一方面,农业补贴资金的使用也应当受到预算法的有效约束。此外,农业补贴基本法之立法也应当考虑该法内容的相对完整,否则,就会造成该法结构不完整、操作性差以及立法的目的难以实现。

鉴于上述分析,我们认为,农业补贴基本法至少应包括以下几个方面的内容:(1)总则。在该部分,应当主要就农业补贴基本法的立法宗旨、农业补贴的原则、农业补贴主体及其职责等作出规定。(2)农业补贴的范围、对象和方式。(3)农业补贴的资金来源与使用。(4)农业补贴的程序。(5)农业补贴的监督管理。(6)法律责任。(7)附则。

## 三、我国农业补贴基本法的主要内容

### (一) 农业补贴基本法的立法宗旨

立法宗旨集中地体现了一部法律的基本价值判断准则以及该法的定位和内容选择。就农业补贴基本法而言,其立法宗旨包括以下几个方面:

#### 1. 落实政府在农业补贴方面的义务和责任

鉴于农业在一国国民经济中的基础性地位以及农业的弱质性特点,包括市场经济发达国家在内,世界各国无不重视农业并通过财政补贴支持、促进其发展。我国十分重视“三农”问题,这从近年来发布的一号文件就可以得到很好的佐证。“十二五”规划明确指出,必须坚持

把解决好农业、农村、农民问题作为全党工作重中之重。党的十八大报告再次强调指出,解决好农业、农村、农民问题是全党工作重中之重。改革开放尤其是建立社会主义市场经济体制以来,我国虽然加大了农业补贴的力度,但与市场经济发达国家相比还存在较大差距。鉴此,落实政府在农业补贴方面的义务和责任,就成为农业补贴基本法之首要任务。

### 2. 规范政府农业补贴行为,提高农业补贴资金使用效率

我国各级政府财政在实施农业补贴时所关注的只是拨付了多少款项用于农业发展,而对补贴资金的具体运行规则和过程却不过问。财政在投放农业补贴资金时往往只顾眼前,缺乏促进农村经济持续发展的财政投资规划,对资金整体效应的认识不够。同时,资金管理权与业务管理权界定不清及主观认识上的不重视,导致农业补贴资金被挤占、挪用,资金到位率低。据统计,中国政府财政对农业投资中有将近30%不能及时到位或根本就不能到位,被短时或长期挪作他用<sup>①</sup>。究其原因,与农业补贴立法的长期缺位不无关系。因此,农业补贴基本法的立法应当将规范政府农业补贴行为,提高农业补贴资金使用效率,作为其一项重要立法宗旨。

### 3. 促进农业经济持续、健康发展 维护粮食安全

与政策不同的是,法不仅具有引导、促进和保障之功能,而且具有较强的稳定性和权威性。就农业补贴基本法立法而言,通过立法,不仅将政府农业补贴义务和责任法律化,而且明确规定农业补贴的范围、对象、程序等内容,切实保障农民利益,充分调动农民从事粮食生产、更多采用先进的农业科学技术的积极性,最终实现促进农业经济持续、健康发展以及保障粮食安全之目标。

#### (二) 农业补贴基本法的原则

一般而言,一部法的基本原则应是该法所特有的并对该法的制定、实施等整个过程具有指导作用的基本准则。它是人们在该领域行为

或活动的依据或准绳。一部法的基本内容的选择及其确定,应当根据该原则来进行。就农业补贴基本法而言,其应当包括以下几项原则:

#### 1. 法定原则

农业补贴涉及诸多方面,如农业补贴系财政资金的无偿拨付,这直接关系到该项资金拨付是否已经列入预算且通过了权力机关的审查批准;农业补贴的范围与标准如何选择、方式如何确定等,直接关系到我国农业产业政策、广大农民的切身利益以及是否符合WTO之《农业协定》等。因此,农业补贴法制化、规范化就显得尤为重要。而法定原则强调的是政府农业补贴不仅应有明确的法律依据,而且也必须依据法定的标准、方式和程序进行。

#### 2. 公开原则

所谓公开原则,是指农业补贴政策、具体内容、结果等应当依法通过一定方式向社会公开。之所以强调公开原则,一是农业补贴属于财政支出的范畴,理应遵循财政公开之财政法基本原则。二是透明度原则是世贸组织的重要原则,要求世界贸易组织的成员方对其有关影响贸易的各项法律、法规、行政规章和决定,成员方政府或政府部门之间缔结的影响国际贸易政策的已生效的协议,以及相关的司法判决,都应当迅速予以公布,不公布的不得实施。在我国,农业补贴公开也是WTO“透明度”原则之现实要求。

#### 3. 平衡原则

WTO《农业协定》是规范世界各国农业国内支持与补贴政策措施的准则。其目的就是为了建立一个没有政府干预、没有扭曲的国际农产品贸易环境,将农产品贸易纳入有效的关贸总协定体制的约束与监督框架之中,有一个灵活处理农业结构调整与收入不稳定等国内问题的合理途径,减少世界农产品市场波动、失衡和不稳定因素。其中,《农业协定》把国内支持措施分为两类,一类是要求减让承诺的国内支持政策,另一类是可免除减让承诺的国内支持措施。要求减让承诺的国内支持措施,通常会对生产和贸易产生扭曲作用,称为“黄箱”政策

<sup>①</sup> 罗剑朝《中国政府财政对农业投资增长方式与监督研究》,北京:中国农业出版社2004年,第90页。

(Amber Polices)。主要包括:价格支持,营销贷款,面积补贴以及种子、肥料、灌溉等投入补贴。可免除减让承诺的国内支持措施,包括“绿箱”政策(Green Box Polices)措施;低于“微量允许标准”的措施“蓝箱”政策(Blue Box Polices)措施;符合“特殊和差别待遇”的措施<sup>①</sup>。我国作为WTO的成员国,包括农业补贴的有关农业国内支持措施必须符合《农业协定》以及我国所做出的承诺。鉴此,农业补贴基本法中相关内容的确定,必须平衡促进本国农业发展与遵守《农业协定》规则之间的关系。其中,最为主要的是农业补贴的范围、方式等必须符合《农业协定》所确定的规则。

### (三) 农业补贴的范围

按照WTO《农业协定》,我国可利用的农业补贴分为“绿箱”政策、“黄箱”政策和“蓝箱”政策。“绿箱”政策是指那些对生产和贸易没有影响或者影响非常微弱的政策,农业协议既不要求削减这些政策,也不限制将来扩大和强化使用这些政策。“黄箱政策”是指对生产和贸易有直接扭曲作用的那些政策,农业协议要求各方用综合支持量(Aggregate Measurement of Support,简称AMS)来计算其措施的货币价值,并以此为尺度,逐步予以削减。“蓝箱”政策是指那些虽然对生产和贸易有扭曲作用,但是以限制生产面积和产量为条件的国内支持政策,是“黄箱”政策中的特例,不列入需要削减的国内支持计算<sup>②</sup>。

目前,我国农业补贴政策已经由补贴流通环节向补贴生产环节、由补贴消费者向补贴生产者全面转型,初步形成价格支持、直接补贴和一般服务支持等功能互补、综合补贴和专项补贴相结合的农业补贴政策框架。具体包括以农业“四补贴”为主要内容的农业生产促进补贴政策、以大县奖励为重点的地方政府财政奖补

政策、以技术服务补助为主要内容的技术服务补贴政策、以农业保险补贴为主要内容的灾害损失补助政策和以草地保护为主要内容的农业生态环境保护奖补政策<sup>③</sup>。上述农业补贴政策的推行,对于建设现代农业、提高农业综合生产能力、促进农业增产增收、增加农民收入发挥了重要作用。但与市场经济发达国家相比,我国农业补贴的范围还比较小。对于农业补贴范围,中国对于属于“绿箱政策”的补贴使用了六类,而对剩余的六类没有规定。以中国政府向WTO通报的2001年的数据为例,中国在通过生产者退休、资源停用以及投资援助提供的结构调整援助、收入保险和收入安全网计划、脱钩的收入支持等方面均无任何的支出。同时,其他绿箱措施的使用种类和支持总量也非常少<sup>④</sup>。相反,美国2002年的农业法把农业补贴的项目归为十类,把大量项目列入“绿箱”政策<sup>⑤</sup>。从“黄箱”政策的内部结构来看,存在着补贴范围过宽,重点不突出的问题。主要表现为:对农产品的补贴还没有集中于优质品种;对农业投入品的补贴涉及化肥、农药、农膜和种子等农业生产资料的诸多方面,而且很少区分地区和人群。补贴分布的过度分散,加之国家投入补贴的财力有限,使得各类别农产品和农业生产资料所获得的补贴数额较少,难以充分发挥农业补贴的作用,补贴效果差强人意<sup>⑥</sup>。

为解决上述问题,建议:一是适当扩大“绿箱”政策适用的范围,将“绿箱”政策作为支持农业发展的主要手段。按照WTO《农业协议》,绿箱支持可以免于削减,并且没有数量上的限制。美国的农业补贴法律规则在1996年进行了大规模修订,以适应WTO规则的要求。克林顿在签署农业法案时认为,法案的目标是使得美国的农业成为一个市场化的产业,因而

① 农业部软科学委员会课题组编《加入世贸组织与中国农业》,北京:中国农业出版社2002年,第291页。

② 刘斌、张兆刚、霍功编著《中国三农问题报告》,北京:中国发展出版社2004年,第58页。

③ 农业部新闻办公室《我国农业补贴政策实现了历史性跨越》,http://www.moa.gov.cn/ztzl/nyfzhjsn/nyhy/201209/t20120906\_2922987.htm,2013-3-8。

④ 董运来、王大超、任雪颖《国外农业支持政策及其对中国的启示——以美国为例》,《世界农业》2012年第10期。

⑤ See Fang Lingli, Wang Yapeng, Comparative Analysis of Domestic and Foreign Agri-cultural Subsidy Policies and Suggestion, Journal of Huazhong Agricultural University(Social Science Edition), no. 2, 2005, pp. 27-10.

⑥ 梁馨《中国农业补贴政策研究》,哈尔滨:黑龙江教育出版社2009年,第86页。

将之前美国农业补贴法律规则中的“黄箱”政策转化为WTO法律规则所允许的“绿箱”政策<sup>①</sup>。在我国,随着财政收入的逐年增加,未来应当适当扩大“绿箱”政策适用的范围,加大“绿箱”政策适用范围内的农业补贴力度。但与此同时,我国毕竟属于发展中国家,政府还不具备大规模补贴农业的能力。从国际经验看,即使是发达国家,也没有哪个国家能够完全承受巨额补贴资金需求。除美国、欧盟、日本等对农业提供较多的补贴支持外,加拿大、澳大利亚、新西兰等国对农业只提供为数有限的补贴,甚至不提供补贴,而采取其他方式对农业提供支持<sup>②</sup>。为此,未来需要调整“绿箱”政策结构,加大对农业基础设施建设、农业科研和技术推广、农村居民教育培训、农产品检验服务、对环境保护和自然灾害救济以及农业保险的支持力度。二是调整和用好“黄箱”补贴。按照WTO规定,政府对农业的“黄箱”补贴,发达国家限于农业总产值的5%以内,发展中国家限于10%以内。我国入世谈判的结果是允许8.5%以内的“黄箱”补贴。尽管WTO规则对我国农业补贴作出了明确的约束,但我国迄今为止的“黄箱”补贴为每年2200多亿元,离8.5%的限度至少还有1004亿元(即121亿美元)的支持空间,我们应当充分利用好这一空间,建立以农产品价格支持尤其是以粮食价格支持为核心的政策体系<sup>③</sup>。

#### (四) 农业补贴的方式

根据农业补贴政策的不同目标,农业补贴方式基本上可分为投入补贴、产出补贴和直接补贴三种。我国目前农业补贴方式存在一些问题。以粮食补贴为例,我国现行的直接补贴包括种粮面积直接补贴、良种补贴、农机具购置补贴等,采用的多是提前支付的形式。但在实践中,我们发现,由于各种原因,农民在接受补贴款之后并没有专款专用。在调研的过程中我们

还发现,种粮面积的直接补贴是按亩发给承包户的,即使土地撂荒了,也能获得补贴,撂荒地地被转包的,直接种粮人反而得不到补贴。这表明我国现行的农业补贴制度并未走上契约化的轨道,这可能是目前我国农业补贴存在种种弊端的一个重要方面。这种在国家与农民之间的补贴关系中,形成了权利和义务过度失衡的恶性循环。如果长期下去,可能对国家的粮食安全造成影响<sup>④</sup>。此外,从1999年起,中央政府和地方政府承担的粮食风险基金比例是1:1.5,缺口部分按1:1分担。这样,生产粮食越多,对全国粮食安全做出的贡献越大的地方政府,越要承担更重的直接补贴资金任务。地方政府在承担直接补贴资金与对粮食安全贡献上形成了明显的不对称现象。一般而言,粮食主产区的财政能力薄弱,地方政府负责筹集的那部分粮食风险基金常有缺口,一些地方政府为了及时下拨补贴资金,不得不向银行贷款。所以,直接补贴资金来源制度设计应纠正过去的粮食风险基金负担不合理局面。否则,受到地方财政能力限制,地方政府的补贴很难到位<sup>⑤</sup>。

我国农业补贴方式的改革,一是遵循“效率优先、兼顾公平”原则,改革目前粮食直补中的“普惠制”补贴政策,确保粮食安全,实现粮食生产的规模化和现代化。亦即未来粮食补贴应向粮食主产区、优势区和农村种粮大户等倾斜,进一步完善粮食主产区利益补偿制度。为此,《中共中央国务院关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见》指出:“继续增加农业补贴资金规模,新增补贴向主产区和优势产区集中,向专业大户、家庭农场、农民合作社等新型生产经营主体倾斜。”二是运用契约机理对农业补贴制度进行规范,即国家要在宏观上掌握农业发展的基础上,由地方政府代表国家与农民签订农业补贴协议,明确

① 张学博《WTO视野下中国农业补贴法律规则研究——基于与美国农业补贴法律比较的视角》,《广西经济管理干部学院学报》2013年第3期。

② 马志刚《我国农业补贴的现状与趋势——与国务院发展研究中心研究员程国强的对话》,《经济日报》2012年2月20日。

③ 冷崇总《世贸组织规则下我国农业补贴政策的调整》,《济宁师范专科学校学报》2002年第5期。

④ 李昌麒、王霞《关于完善我国农业补贴制度的思考》,《西南民族大学学报(人文社科版)》2009年第12期。

⑤ 梁世夫、王雅鹏、李江《对农业直接补贴政策中几个问题的浅见》,《价格月刊》2005年第7期。

双方的权利义务关系,就国家而言,必须保证为种粮农民提供制度与资金支持,就农民而言,必须种足、种好企业规定的种粮面积,杜绝土地撂荒<sup>①</sup>。三是在继续完善对农业生产者和农产品的支持措施(包括价格补贴、直接补贴)的同时,进一步加大对科研推广、农业基础设施建设和资源环境保护等的支持力度。

#### (五) 农业补贴的监督管理

当前,我国农业补贴存在不少问题,严重制约着农业补贴政策效应的充分发挥。概括起来,第一,农业补贴缺乏程序控制。目前我国有关农业补贴的法律法规中,程序性规定严重匮乏,这种立法状况导致了以下后果:在农业补贴总量、补贴结构以及补贴具体标准的确定上,作为受补贴对象的农业生产者并无发言的机会;补贴程序的缺失造成有关部门的补贴工作缺乏透明性、公开性和公平性;违反了透明度规则,实践中也降低了农业补贴应发挥的功效<sup>②</sup>。第二,农业补贴管理体制存在重大缺陷。目前中国农业补贴实行分块管理,农业基本建设投资主要由国家发改委系统单独管理或发改委与农口主管部门共同管理;农业科研费用主要由财政部和科技部与农口主管部门共同管理;支援农村生产支出、农林水气等部门事业费、农业综合开发资金由财政部或财政部与农口主管部门共同管理;农产品补贴由财政部或财政部与流通部门共同管理。这种管理模式主要具有以下弊端:一是有限的资金不能形成合力。分块管理模式涉及的管理部门过多,协调困难,在农业补贴的使用上条块分割严重,不利于资金的统筹安排和使用,农业补贴的使用效率不高。二是容易引发寻租活动。农业补贴资金跨政府层次过多,也使信息反馈的速度变慢。在当前政府之间转移支付规范欠缺、透明度较低的制度背景下,很多地区都抱有地方保护主义的思想,导致下级政府部门争取上级资金转移性支付的交易成本过高,有时甚至会出现违法乱纪的现象。三是导致农业补贴资金的流失。分块

管理使得政府难以对农业补贴的预算和效益实施有效的监督,由此会出现农业补贴的“跑、冒、滴、漏”现象。国家财政对农业的补贴和投入往往有30%左右不能到位或是不能及时到位,这些流失的资金或被投资于其他产业,或在行使补贴的多个部门中作为执行成本被消耗。上述弊端严重影响了农业补贴效能的发挥<sup>③</sup>。

为解决上述问题,我们认为,有必要进一步加强农业补贴的监督管理,使农业补贴真正能够实现保护农民利益、保障粮食安全和促进农村经济发展等目的。具体来说:

一是建立起公开透明的民主决策机制。首先,建立财政补贴公开制度,亦即各级政府出台财政补贴具体政策措施前,就某项农业补贴的对象、范围、标准和程序等内容通过一定的方式向社会公开,主动征求社会各界的意见和建议,以实现人民之知情权和参与权。为此,方可以实现民主决策、科学决策。其次,建立农业补贴听证制度,亦即通过听证会等方式,征求利益相关者如相关区域、相关行业的意见和建议,实现农业补贴的公平。再次,建立农业补贴审查批准制度,亦即各级政府在制定农业补贴政策措施前,应当就该政策措施提交同级人大常委会审查批准,实现立法权对行政区的有效控制。最后,建立农业补贴救济制度,亦即相关区域、相关行业和农民等就某农业补贴损害其权益或者应当得到补贴却无法获得等情形下,有权向法院提起诉讼,以维护自己的正当权益。

二是建立起以农业补贴绩效预算为主的预算控制机制。随着新公共管理运动的兴起,绩效管理理念受到各国高度重视,为提高公共资源配置效率,各国纷纷进行了“以结果为导向”的绩效预算改革。绩效预算是与传统预算相区别的一种预算模式。一般认为,绩效预算是以结果为导向、以项目成本为衡量标准、以业绩评估为核心的一种预算制度。具体来说,绩效预算就是把增加资源分配与提高绩效紧密结合的

① 李昌麒、王霞《关于完善我国农业补贴制度的思考》,《西南民族大学学报(人文社科版)》2009年第12期。

② 余胜海《海归创业赢天下》,第278~279页。

③ 梁馨《中国农业补贴政策研究》,第86页。

预算管理制度<sup>①</sup>。近年来,我国不少地方已经开始推行绩效预算制度,如安徽省合肥市绩效预算管理逐步从事后评价转向事前编制绩效预算、事中开展评审跟踪、事后开展绩效评价及结果运用的全过程绩效管理方式,在控制公共财政支出等方面取得了一些成效。财政部于2011年发布了《关于推进预算绩效管理的指导意见》,就推进预算绩效管理的指导思想和基本原则、主要内容作出了规定。就农业补贴而言,建立起完善的绩效预算制度,第一,有利于提高农业补贴资金的使用效率;第二,有利于进一步优化农业补贴的结构,使得有限的财政资金能够发挥更大的作用;第三,通过强化政府的

内控机制,防止农业补贴资金使用过程中的侵占、挪用、浪费等问题。当然,在建立绩效预算机制的同时,还有必要探讨如何建立起适合我国国情的预算编制、审批和执行相制衡的预算管理体制。

三是完善农业补贴监督管理体制。农业补贴监督管理方面存在问题的解决,我们认为,最重要的是改革目前我国在该领域存在的多头管理而出现的问题。为此,建议整合政府相关部门的职能,将农业补贴项目的审查批准权交由农业主管部门,农业补贴资金的分配、拨付和监督管理由财政部门统一负责。

## Legislative Research on *The Basic Law on Agricultural Subsidy of China*

HUA Guo - qing

**Abstract:** Agricultural subsidy, which is one of the policies promoting agricultural development in a country, can't play its role effectively without legislative regulation and guarantee. But so far, the agricultural subsidy in China fails to be regulated by relevant laws, which gives rise to a lot of existing problems. Thus, it's urgent for our country to make agricultural subsidy laws and lay down clear provisions on issues such as principles, scope, methods and procedures.

**Key words:** subsidy; agricultural subsidy; legislation of agricultural subsidy

HUA Guo - qing, professor and Ph. D. supervisor of Law School and Research Center for Economic Law, Anhui University, Hefei, Anhui, 230601.

责任编辑:徐玲英

<sup>①</sup> 白景明等《广东南海模式与建立中国式绩效预算》,北京:中国财政经济出版社,2010年,第162页。