

# WTO条件下农产品补贴法律问题研究<sup>\*</sup>

樊 蕾

(重庆大学 法学院, 重庆 400045)

**[摘要]** 农业是国民经济的基础, 各国政府都十分重视对农业的保护和支持。随着贸易全球化的不断深入, 各国政府为了鼓励出口、平衡贸易、增强本国农产品的国际竞争力、提高农民整体待遇、促进农业的协调发展, 普遍采用农业补贴这种措施来支持本国农业的发展。但农业补贴的形式有多种, 某些形式的农业补贴会对贸易自由产生扭曲, 因而被WTO规则所禁止。我国农业补贴法律制度还处于起步阶段, 存在诸多问题。而美国、欧盟和日本等农产品出口大国纷纷通过完备的农业法律支持加强对农业的补贴, 以保证其农业的国际竞争力。如何在WTO规则下完善我国的农业补贴法律制度成为目前亟待解决的问题。

**[关键词]** 农产品补贴; 绿箱措施; 黄箱措施; 法律对策

**[中图分类号]** D922.4 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1672-0598(2010)05-0100-08

## 一、我国农产品补贴现状与存在的问题

### (一) 我国农产品补贴现状

在绿箱补贴方面, 对生产者的直接支付、不挂钩的收入支持、收入保险和收入安全网计划中的政府资金补贴、通过资源停用计划提供的后来结构调整援助、农业生产者退休或转业补贴等6项补贴政策尚未使用, 还有较大余地。

在黄箱补贴方面, 《农业协议》基期我国对农产品实施保护的国内支持总量较少, 仅有76亿美元, 同期美国为241亿美元, 日本为151亿美元。根据发展中国家黄箱补贴总量不超过当年农产品生产总值的10%可免除削减义务的规定, 决定了我国今后对农业的支持水平不能超过基期平均农业生产总值的10%, 即485亿元人民币, 相当于美国基期241亿美元的20%, 这是发展中国家的最低支持水平。<sup>[2]</sup> 即使如此, 我国黄箱补贴尚未用足, 还没达到我国入世时承诺的限制在综合支持量8.5%的范围内, 尚有利用空间。从黄箱补贴对农业的支持效果看, 由于我国农产品价格上涨慢于生产成本的上涨。因此总体来看, 按基期计算, 我国的支持水平总量仍处于负值。即国家不仅没有给农产品价格上的支持, 而且通过农产品价格“剪刀

差”拿走一块应当属于农民的利益。这是因为国家在制定粮食价格政策时更多地考虑到城市的稳定和城市消费者的利益, 对农产品实行低价收购政策。这样, 当世界上大多数发达国家努力以各种方式给本国农民提供补贴时, 我国为了迅速改变综合国力贫弱的局面, 却利用工农业产品的“剪刀差”, 拿走本来属于农民的一大块利益。所以, 黄箱补贴对农业支持效果不佳。与其他发达国家相比, 485亿人民币的支持空间少得可怜, 对于一个人口大国来说, 空间是极其有限的。再加上长期以来, 中国实行的是农业支持工业的政策, 工业得到的财政投入比农业要高出10倍多。面对着中国农产品对外开放的新环境, 我们要刻不容缓地大量增加农业的投入, 不断地加强对农业的支持力度, 保持并提高国内农产品的竞争力。因此, 如何在履行我们应承担的义务的前提下利用法律手段来强化农业扶持政策, 是中国法律界急需解决的一个问题。

从我国农产品补贴使用的情况看, 出口补贴承诺取消, 黄箱补贴支持量小, 且效果不佳, 绿箱补贴尚有较大余地。总体来看, 我国现在利用的补贴政策不利于对农业的支持和保护, 还需加以调整。近年来, 为了支持和保护农业, 我国政府先后出台了

\* [收稿日期] 2010-05-11

[作者简介] 樊蕾(1985-), 女, 四川什邡人; 重庆大学法学院, 硕士研究生, 主要从事经济法学研究。

减免农业税、粮食直接补贴、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。这对调动广大农民的种粮积极性,促进粮食恢复性增长起到重要政策支持和引导作用。2003 年以来,中国政府出台了一系列支农惠农政策,加大了农业补贴度。2004 年,全国共有 29 个省市区实行种粮农民直接补贴,补贴总额达 116 亿元,6 亿农民受益;中央财政安排良种补贴资金 28 亿元,粮食主产区的大部分农民直接受益;中央财政还安排农机具购置补贴 7 000 万元,带动地方各级财政投入补贴资金 4 1 亿元,共补贴购置各类农机具 10 万多台套,38 万多农户受益。2005 年,种粮农民直接补贴、良种补贴、农机具购置补贴规模继续扩大,总量达 178 亿元。从 2004 年起,国家财政调整粮食风险基金使用结构,对种粮农民实行直接补贴,并不断加大大部分地区种粮农民的良种和购置农机补贴力度。财政部统计显示,2006 年全国粮食直补资金达到 142 亿元,比 2005 年增加约 10 亿元,其中 13 个粮食主产省(区) 126 8 亿元,均占本省(区)粮食风险基金的 50% 以上。良种补贴资金 40.7 亿元、农机具购置补贴资金 6 亿元,分别比 2005 增加 2 亿元和 3 亿元。<sup>[1]</sup> 2007 年以来,中央财政继续加大财政支农力度,良种、农机具、配方施肥等各项补贴资金大幅度增加,同比增长了 48.6%。中央财政支农力度进一步加大,初步安排农作物良种补贴、农机具购置补贴、测土配方施肥补贴等专项资金 88 7 亿元,同比增加 29 亿元,增长了 48.6%。去年我国水稻良种补贴范围由去年的 7 个省份扩大到今年的 10 个省区市,农机具购置补贴在全国 2/3 以上的农业县实施,测土配方施肥项目由去年 600 个县增加到 1 200 个。粮食直补和农资综合直补达到 427 亿元,同比增长 63%。<sup>[2]</sup> 虽然我国政府已经大力加强对农产品补贴的投入,但是这些还是远远不够的,需要继续重视对农产品的补贴。

## (二) 我国农产品补贴存在的问题

我国政府正在利用各种补贴政策加大对农业的支持和保护,但是补贴政策仍然存在问题。

### 1. 补贴政策目标期限短

对农业的补贴政策并没有形成一个独立完整的体系,财政直接用于农业的补贴一般与当时中央政府和地方制定的农村经济政策相挂钩,成为政策的配套措施。但是,中央和地方制定的农村经济政策是不断变化的,尤其是在 80 年代末之前的近 40 年间,有些政策延续的时间或长或短,财政的直接

补贴政策也随之发生变化。由于补贴缺乏长期支持目标,形成补贴无目标可循,随意性较大,往往根据财政收支状况和政策需要来“安排”补贴资金,缺乏规范性的补贴政策,补贴效益较低,且不能使农民对政府的补贴形成一个有效的预期,在一定程度上促使农民行为短期化。

### 2. 补贴重点不明确

就补贴领域而言,对农产品的补贴主要集中在粮棉产品,即使如此,据测算,我国对粮食、棉花的价格等补贴仍可增加 617.5 亿元。<sup>[3]</sup> 在其他方面,虽然已开始有选择地补贴某些优质品种,但还不够普及、稳定;对投入品的补贴几乎涉及化肥、农药、农膜和种子等农业生产资料的诸多方面,而且很少分地区和人群;对农业结构调整补贴的力度有限;农业产业化的龙头企业同样面临金融支持乏力的难题,这些均反映出补贴重点不够合理、明确。从补贴力度来看,在一般政府服务中,对农民培训的支出比例很低,仅占一般政府服务的 2.1%,其中没有或很少有补贴,导致农民的人力资本匮乏;农业技术推广补贴力度不大,进展迟缓;市场营销服务未明确给予补贴性支持,呈现短缺态势;检验服务因补贴资金缺口大,比较落后,难以满足加入 WTO 后农产品进出口及国内生产的需要。在国内粮食援助上,一方面补贴资金欠缺,另一方面粮食库存积压严重。

### 3. 补贴力度不够

1980 年以前,我国农业的基本建设投资在国家整个基本建设投资总额中所占比重为 10% 以上,但到 1993 年以后则下降至 3.5%。<sup>[4]</sup> 我国每年平均支出 1 514.2 亿元人民币,主要对农业提供的“一般服务”补贴,达 785.6 亿人民币(95 亿美元),占绿箱补贴的 52%;其次是粮食安全储备补贴,约 383.8 亿元(46.4 亿美元),占 25%;自然灾害救济、扶贫、农业生态环境建设支持等所占比重较小,而对农民的直接收入支持、结构调整补贴等,尚未列入财政预算科目。<sup>[5]</sup> 黄箱补贴中的主要两部分是价格支持措施即粮棉定价收购及保护价收购和农业生产资料差价补贴,两项合计,我国黄箱补贴为 290.43 亿元,仅占农产品产值的 1.4%。我国按 8.5% 的农业产值来计算允许的黄箱补贴规模为 1 741 亿元,还有 1 451 亿元的补贴空间没有被利用。<sup>[6]</sup> 2001 年美国农业国内支持为 970 亿美元,相当于其农业总产值的 50%。中国农业国内支持总量约相当于欧盟的十分之一,美国的四分之一。

#### 4 补贴效率不高

一方面补贴面广, 补贴分散, 效果较差; 另一方面方式隐蔽的补贴带有一种补助性质, 这种“补助”并不为大多数生产者所知晓, 对生产的直接刺激力度不大且容易流失。最重要的是以价格补贴为主, 贴息贷款为辅, 其中大多数补贴主要用于降低农用生产资料价格、支农服务的收费标准以及农产品购销环节的补贴。这些补贴绝大部分用于城镇居民的消费补贴, 农民只是间接获得补贴利益。我国对农产品补贴重流通环节, 轻生产环节。对农产品流通环节的补贴政策, 既扭曲资源配置, 又造成收入分配不公, 还滋生各种腐败现象, 存在补贴效率较低的状况。

#### 5 补贴政策过于原则、管理机制存在问题

我国对农产品的补贴制度大多是规定在《农业法》中, 但由于《农业法》的规定过于原则, 操作性不强, 没有将农业投入的原则规定具体化。因此我国农业补贴在法律上得不到相应的保障, 因而在具体的实施力度上也显得不够。农产品补贴是国际农产品贸易中非常重要的一环, 各国应设置专门的机构进行管理, 而我国则没有此机构, 以至于我国的农产品补贴制度始终不能系统化。我国应该在农业部下设职能机构对农产品补贴进行专职管理, 这才能使我国的农产品补贴制度得到更好的实施和完善。

## 二、外国农产品补贴主要制度

### (一) 美国的农产品补贴制度

美国政府对农业的补贴形式繁多, 花样各异, 概括起来主要有贷款差额补贴、固定直接补贴、反周期补贴和灾害保险补贴等。美国没有单独的农业补贴法, 对于农业补贴的规定散见于不同的法案中。最早的农业补贴立法始于 1933 年《农业调整法》, 此后, 经过不断修改完善, 有关农业补贴的法律规定已形成相当完整而系统的体系。这些规定不仅保证了农业补贴的稳定性、公开性, 而且法律的量化规定, 使农场主可以大致估算出自己所得的补贴, 具有极强的操作性。

1996 年克林顿总统签署了《联邦农业改进和改革法》, 2002 年 5 月 3 日布什总统签署了《2002 年农场安全及农村投资法》(以下称新《农业法》)。据美国农业部测算, 2002 年至 2011 年, 政府补贴

农业的资金为 1 900 亿美元, 比年 1996《农业法》预算增加了约 830 亿美元, 平均每年增加 190 亿美元。2002 年至 2007 年 6 年间, 按 1996 年《农业法》预算, 农业补贴为 666 亿美元, 而 2002 年在此基础上又增加了 519 亿美元, 6 年总计达到 1 185 亿美元。补贴在美国的农业政策中是很广泛的。<sup>[7]</sup>

1996 年美国出台新的《农业安全与农村投资法案》, 改变了过去对农产品价格补贴的政策, 转而对农民收入进行直接补贴。<sup>①</sup> 2002 年美国对 1996 年《农业安全与农村投资法案》进行了修订, 进一步扩大了直接补贴的范围, 将大豆、油料和花生也纳入了直接补贴计划, 提高了大宗农产品的补贴率, 加大了对农业资源的保护力度, 完善了粮食价格差价补贴, 巩固并加强了农产品贸易、农村发展计划和农业研究。美国《2002 年农场法》中, 农场主享受补贴的农产品已达 25 种, 美国农业补贴条款的适用范围很广, 几乎覆盖所有农产品。

美国农产品补贴政策措施及特点如下:

(1) 农产品补贴范围广。美国纳入商品计划(农产品补贴)的农产品包括: 玉米、高粱、大麦、燕麦、棉花、水稻、奶类、糖类、蜂蜜、干豆类等农作物。《2002 年农业法》将大豆、花生和其他油籽纳入了补贴范围。同时, 还将羊毛、水果、蔬菜等纳入补贴范围, 这是前所未有的, 极大地扩大了补贴的范围。纳入补贴范围的, 在品种和面积上几乎覆盖所有大宗农产品。

(2) 补贴集中于几种主要的农产品。美国农产品补贴的分配根据农作物的类型, 90% 以上的农业补贴分配给上述大约 20 种农作物中的 5 种: 小麦、大豆、玉米、大麦、棉花, 有利于提高大宗农产品的市场竞争力。由于补贴与农作物的面积和产量挂钩, 大农场主成为农业补贴政策的最大受益者。按美国农业部估计, 目前大约 30% 的大农场获得了大约 70% 的补贴。这不仅使农业补贴政策操作起来相对简便集中, 而且有利于提高大农场的生产规模和竞争力。

(3) 补贴方式较为全面。美国对农产品的补贴实行全过程全环节补贴: 美国为了控制农产品供给、保护农产品价格, 避免农业出现生产过剩、农民“增产不增收”的局面, 对部分农产品实行“休耕”

① 直接补贴是一种不与农产品产量和价格挂钩的固定补贴。对愿意参与该计划的农民, 政府预先确定作物的面积和产量基础, 并对每种补贴农产品规定一个固定的直接补贴率, 以此计算向农民提供的直接补贴额。

政策,由政府对于休耕造成的损失进行补贴。对补贴范围内的农作物采取直接收入补贴、保护性收购和差价补贴等方式,按面积和产量进行补贴。农产品储备包括联邦储备和农场主储备。政府通过提供储存费以及无追索权贷款,鼓励自愿参加储备计划的农场主将部分谷物存储起来,使市场保持一种供需平衡。美国由于农业耕地资源丰富,农业生产率高,国内市场容量有限,大量农产品不得不开拓国外市场。美国政府为了拓展海外市场,对小麦、玉米、大豆、棉花等主要农产品给予出口补贴。2003年,美国农业预算包含了 541 亿美元的出口补贴计划。其出口补贴方式包括市场进入项目、出口促进项目、奶制品出口激励项目和外国市场开发合作项目。

(4) 补贴措施呈现多样性。美国新农业法案,通过“销售贷款补贴”、“反周期补贴”和“固定直接补贴”三道保护线,对种植小麦、大米、棉花、油料的农场主提供收入补贴,构成严密的收入安全保护网。美国农产品补贴,主要有支持性收购,在新农业法案中称为“营销援助贷款和贷款差价支付”类似于我国的粮食保护价收购政策,但具体操作方式不同。差价补贴,即事先确定一个目标价格,然后按照目标价格与实际的平均市场价格之差进行补贴。新法案中的“反周期支付”就是基于目标价格与市场价格和直接支付之间的差额确定补贴,即当全国平均市场价格与直接支付之和等于或大于目标价格时,说明这时农民的收益已达到或超过目标价格,不进行反周期补贴;反之,则要进行补贴。直接补贴也是美国对农产品补贴的一种重要方式,美国农业新法案中确定了主要农产品的直接补贴率。

(5) 补贴政策成效显著。美国政府提高了农产品的市场价格优势。2000年,美国对小麦的直接补贴为每吨 45 美元,玉米每吨 27 美元,折算成人民币,则相当于小麦每吨 370 元,玉米每吨 220 元,也就是说,2000年,美国小麦通过政府补贴,每吨成本降低了 370 元。这使美国农产品能在国际市场上以较低廉的价格获得竞争优势。另据经合组织最新统计,2001 年经合组织国家农民实际获得的价格高于世界价格的 31%。也就是说,他们的价格优势是靠政府补贴获得的。除此之外美国政府还促进了国际市场的拓展。在世界市场上,美国的小麦占 43%,大豆占 34%,玉米占 21%,杏仁和葵花子等高附加值产品市场份额更是分别高达 66% 和 63%。2001 年美国农产品出口额 536 亿美

元,居世界第一。<sup>[8]</sup>

## (二) 欧盟的农产品补贴制度

1992 年,欧盟对农民因降价而受到的损失进行直接的补贴。1999 年 3 月,欧盟通过了《2000 议程》的农业改革方案,决定在 2000 年到 2006 年期间,逐年削减对农产品的价格支持和出口补贴,把节约下来的补贴资金投入到农村基础设施建设和农村社会发展上来。2001 年 7 月 10 日,欧盟委员会提出了新的农业补贴改革方案,建议从 2004 年逐步取消补贴与产量挂钩的做法,把补贴的条件改为与土地面积、农产品质量安全、环境保护、善待牲畜等挂钩。2003 年 2 月 19 日,欧盟委员会简化了成员国对农业补贴的管理,建立农业保障基金,由共同体负担农业补贴的全部开支和费用,坚持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,实行与土地面积、农产品质量安全、环境保护和善待牲畜等挂钩的直接补贴方式。除了欧盟在其共同农业政策中对农业补贴上做了规定以外,各成员国几乎都在自己的《农业法》或者相关法律中对农业补贴做了规定:

### 1. 法国的农产品补贴制度

法国农业补贴归纳起来主要有三类:

(1) 农业生产补贴。包括农牧产品生产直接补贴和稳定农牧产品市场补贴。前者补贴是对降低支持价格的补偿,属于对生产和贸易具有直接扭曲影响的政策(蓝箱政策)。牧产品生产补贴包括养牛及牛肉类补贴、养羊及羊肉类补贴、家禽及鸡蛋补贴等。后者主要用来控制农牧产品供给水平的支出或补贴。如停止生产奶产品的补贴、休耕补贴、出口补贴和通过价格机制维护市场平衡的补贴。

(2) 农村发展补贴。包括农业社会保障福利补贴(含农业社会保障、从事农业停业后的保障和食品援助三项补贴)、青年农民安家和农场现代化补贴、农村环境维护补贴、农产品标准培训补贴、农村发展计划补贴、农民转移土地经营权补贴、自然条件恶劣地区补贴。

(3) 林业持续管理补贴。包括对林业生产行业的补贴和对林地整治与保护的补贴。<sup>[9]</sup>

### 2 英国的农产品补贴制度

(1) 对耕地的补贴。这是一项为农作物生产者提供直接补贴的计划。这项计划于 1993 年开始施行,作为减少市场支持的一种补偿。

(2) 对畜产品生产者的直接支持。目前共有 5 项:为公牛饲养提供的牛肉特殊补贴计划;为母牛饲

养提供的母牛饲养补贴;为获得上述两项补贴之一并符合饲养密度规定的农场主提供的广泛支持补贴;为所有饲养牛的农场主提供的屠宰补贴;为饲养种用母羊提供的绵羊饲养年度补贴计划。

(3)农业货币补偿。1997-1998年,为了避免因英镑坚挺给农民收入造成损失,英国政府设立了特殊汇率(也叫绿色汇率,是根据农业货币体系规则而设立的),共同农业政策中的大部分支持价格及额度都按照特殊汇率折成本国货币。1999年1月1日欧元启动后,英国政府开始实施一套新的农业货币体系。农业货币补偿就是为了顺利过渡到新的农业货币体系而施行的,这种补偿支付分3年连续发放,金额逐年递减。

### 3 意大利的农产品补贴制度

意大利《宪法》规定,农业发展的事权主要在大区,每个大区可根据各自情况确定农业支出数量。中央政府每年对农业支出的多少则由议会确定。2002年中央政府对农业支出为66亿欧元,地方政府为19.53亿欧元。近几年随着政府机构的改革,进一步下放权力,更加强调了各区的职责。意大利除执行欧盟的各项农业政策外,同时也根据本国情况采取一些灵活措施支持农业发展。主要是:通过税收让农场主少交农用汽、柴油税等,减轻农场主税收负担;在社会保障、退休金等方面给农场主以较大优惠;政策对泥石流、冰雹等重大自然灾害给予救助。同时为农场主支付30%-40%的保险金;农场主购买拖拉机等农具可以少付10%的费用等。<sup>[10]</sup>

### (三)日本的农产品补贴制度

1995年,日本开始大幅度修改本国农业政策。1995年实施新的《粮食法》,逐步放开大米的进口份额;1997年颁布实施《大米流通法》,1999年颁布新的《农业基本法》和农业改革方案。2000年,日本政府减少了对粮食等农产品的直接价格补贴,逐步加大了对农业基础设施、农业资源环境保护和农业结构调整的财政支持力度。同时,日本政府根据“绿箱支持”政策中地区援助措施,对比平原地区生产成本高80%的山区、半山区实行直接支付制度。<sup>[11]</sup>为应对国内外因素对农业的压力,日本政府采取以下新措施加大对农业的支持:

(1)进一步改善农业生产条件和环境。日本政府对老化的灌排设备、网管进行更换、改造、投巨资扩建农村公路。政府支持农户添置更新农业机械和运输工具,通过农村中央金库及其基层农协信

用部门向农民提供贷款。

(2)加大对山区农业的扶持。日本山区耕地总面积的40%,历来生产水平较低,对此,日本政府加强对山区农民在专业技术、电脑操作等方面的培训,提高农民素质,也增加其农业收入。

(3)坚持农业保险政策。参加农业保险的受保户在遭受保险范围内的损失时,可获得85%的赔偿。保险基金由农民投保费和政府补贴各出50%。近几年日本国内财政赤字增加,有人主张削减财政对农业保险的补贴,但政府未采纳这种意见,仍维持不变,保持农业保险防灾补损的能力。

(4)加速农业产业化进程。为启动和刺激长期低迷的农村消费和投资,日本政府放宽农户从基层农协获得贷款的条件,加强农工商合作,提高深加工、精加工的水平。

## 三、WTO条件下我国农产品补贴的法律对策

### (一)我国现行的农产品补贴法律制度

虽然我国没有对农业补贴法律制度进行系统的规定,但是在各单行法规中对农业补贴制度都有所提及:我国《农业法》《农业技术推广法》《草原法》《防洪法》《动物防疫法》《气象法》和《植物检疫条例》等法律、行政法规分别在农业科研教育和技术推广、病虫害防治、农产品市场促销、农业基础设施建设、粮食安全储备、粮食援助、与生产不挂钩的收入、收入保险计划、自然灾害救济、农业生产者退休或转业、农业资源储备、农业结构调整、农业环境保护、地区援助等方面设立了相应的农业补贴制度。《农业法》和《退耕还林条例》等法律、行政法规分别在农产品价格、农业投入品、农产品营销贷款、休耕等方面设立了相应的农业补贴制度。《农业法》和《渔业法》等法律在农业投资补贴方面设立了相应的农业补贴制度。

虽然在各单行法规中对各种农产品补贴都有部分规定,但并未形成体系,也不全面。因此,在农产品补贴法律制度上,我国应加速立法进程,以完善农产品补贴法律制度,确保我国农产品在国际市场上的竞争力。

### (二)WTO条件下我国农产品补贴的法律对策

根据WTO《农业协定》规则的要求和我国在谈判中的对外承诺,借鉴美国、欧盟、日本等西方发达国家的成功做法和先进经验,结合我国的现状,对我国农业补贴方式进行必要的调整 and 改革,已是迫

在眉睫、势在必行。根据《农业协议》的关税化原则,我国应当将过去的非关税化措施转变为关税措施,并进一步降低关税。在降低关税和只能实施关税措施的情况下,对我国的农业必然会产生一定的冲击。因此,我们应当结合国情,在大力发展优势农业的同时把农业保护的焦点放在弱势农产品上。对于关系国计民生诸如粮食等重要农产品和缺乏竞争力的农产品关税水平少降一点,而对于我国具有优势和竞争力的农产品关税可以相对做出较大幅度的减让,多降一点,只要总体水平达到农业协议的要求即可。用调整关税的方法对农业进行保护,也是利用 WTO 的贸易规则,在《农业协议》所允许的范围内寻找的对策。例如,充分利用国际规则,加大国内农业发展政策对农业的支持和保护力度;尽可能的用全绿箱政策为农业提供充足的资金支持;用足黄箱补贴;利用《农业协议》中规定的特殊与差别待遇等等。国务院目前正在制定《农业补贴条例》,这将进一步完善农业补贴制度,使世贸组织谈判中赋予中国“绿箱”和“黄箱”补贴的权利,落到实处。除了在农业补贴政策方面的对策外,更为重要的是要加强国内在农业补贴方面的立法,只有完善的国内立法,才能保证我国农产品在国际市场上的竞争力。

### 1 《农业法》有关立法对策

近几年,我国以中央与地方的支农政策为推行依据,在许多地方实行了对种粮农民的直接补贴、良种补贴、农业生产资料综合补贴以及农机具购置补贴,取得了一定的社会效果。但《农业法》中却并未对农业补贴做出任何规定,因此,在《农业法》中应专列“农业补贴”一章,将经过实践推行证明行之有效的补贴种类和方式法律化,并在符合 WTO 农业规则要求的前提下,参考各国的立法经验,将符合我国国情更能体现我国扶持、保护农业发展的补贴种类予以法制化。<sup>[12]</sup>

现阶段应当将直接支付、农业生产资料投入补贴和明确农产品补贴范围和重点内容在《农业法》上加以规定。

(1)直接支付,这是被《WTO 农业规则》所鼓励和支持的补贴方式,也是其他国家的农业法广泛采用的补贴方式,它是农业补贴项目体系中的核心,对该补贴项目进行的详细制度设计可成为以下论及其他补贴项目制度构建及推行的当然参考。我国《农业法》中设置直接支付的目的是在保障农业生产者一定收入水平的基础上激发其种植特定

农产品的积极性,保证国家食品供应安全。这与美国和日本农业法上的直接支付不同,它们的主要目的在于构建农业生产者们的收入安全保证网,一般是与限产或退耕计划相配套的。我国现行对种粮农民的直接支付,实践中主要以玉米、小麦、大豆等关键粮食作物为补贴对象,范围似乎过于狭窄,这源于对“国家粮食安全”涵涉范围的不同理解。我们认为应从广义理解“国家粮食安全”,不仅限于粮食品种的供应安全,还应包括其他根据国民生活习惯所必不可少的农产品供应安全,因此《农业法》应将补贴农作物扩展到棉花、特定油料作物、水稻等农产品上。现行政策规定的直接支付对象限于“粮食主产区”的农民,这种做法不符合《WTO 农业规则》所要求的补贴必须具备“普遍性”的要求,而且也难以保证全国农民收入水平的提高,建议《农业法》应将受补贴主体扩及全国的“农产品生产者”,该“生产者”类型多样,既包括最一般的“农户”,也包括具有法人资格的“农场”和“农业生产企业”。补贴对象申请补贴所应当符合的基本法定条件,应由《农业法》从权属与土地状况两方面加以限定,即法定农作物的生产者对种植的土地享有法定的使用权;申请补贴的土地须是土地规划内的农用地;申请补贴的农用地可使正常条件下种植的农作物能获得可预期的收获量。直接支付额的计算方法应在《农业法》上规定为以法定的“直接支付率”与实际种植的面积和经法定方式确定的单产的乘积决定。

(2)农业生产资料投入补贴是《WTO 农业规则》中的为发展中国家设定的蓝箱补贴措施之一。从理论上讲,它是一个包含着多种分补贴项目的总补贴。我国《农业法》上的农业生产资料投入补贴应主要包括以下几个补贴项目:良种补贴,其以符合条件的农业生产者购入并种植规定种类种子为基本的补贴条件,补贴数应以规定的补贴额与实际补贴种购入量的乘积确定,补贴数应能补助大部分(60%以上)的良种购入成本;农机购置补贴,以符合条件的农业生产者购入规定的农业机械为基本的补贴条件,补贴数应以规定的补贴额与购入的农业机械数量的乘积确定,补贴额应能补助大部分(70%以上)的农机购入与运营启动成本;小型农业生产基础设施建设补贴,其以符合条件的农业生产者投资建设法定规模和类型的农业生产基础设施为补贴条件,补贴范围(即农业生产基础设施类型)与补贴数的确定均由《农业法》明确规

定,补贴范围应限在能够直接增强农业生产能力的基础设施建设(如小型农田水利设施)上,补贴数应规定为补助农业生产者投入成本的一定比例,具体计算标准与方法授权行政法规根据各种法定基础设施分别确定。

(3)补贴重点用于受到冲击较大的敏感性农产品中的主产区,特别是以农业为主的中低收入农户,我国政府现在也正在向这方面努力。补贴应从重数量向重质量转变。应着重补贴优质化、专用化和绿色农产品的生产,对这些产品生产所需要的良种、技术推广、节水型灌溉、新型栽培技术等进行适当补贴。除此之外,还要灵活确定重点补贴项目。可借鉴美国的做法,美国的补贴项目不是指定的,当出口商向美国农业部申请补贴时,农业部有一个统一的申请标准和评估程序,补贴的授予是通过“投标”竞争产生的。农业部通过收到的投标及其在竞争国的销售情况进行比较和审查,然后确定补贴项目。参照美国补贴项目的确定方法,可以使我国的政府有限的资金得到最优利用。

## 2 其他相关立法对策

### (1)关于农业保险方面的立法

WTO 规则《农业协定》附件 2“国内支持:免除削减承诺的基础”第 7 项规定,“收入保险和收入安全网计划中政府的资金参与”属于免除削减承诺的补贴。建议着手研究制定农业保险法,明确农业保险的范围,投保、理赔和政府支付,农业保险组织的种类,农业保险合同,农业保险经营规则,以及农业保险的监督管理等,以规避农业生产经营过程中的自然风险和市场风险,保障农民收入。

### (2)关于农业资源与环境保护方面的立法

WTO 规则《农业协定》附件 2“国内支持:免除削减承诺的基础”第 12 项规定,“环境计划下的支付”,属于免除削减承诺的补贴。为了实现农业环境的保护和农业资源的可持续利用,建议着手研究制定农业资源与环境保护法,明确农业资源与环境保护的范围、保护方式、资金来源、使用和监督管理等。

### (3)关于其他绿箱政策补贴的立法

我国应根据 WTO 规则《农业协定》附件 2 和我国实际情况,逐步建立和完善农业资源与环境保护、农业灾害救助、贫困地区援助、基础设施保障、农业投资以及农业结构调整等方面的法律法规,构建完整的农业法律体系。

### (4)关于对农业经济组织的协议、合并等垄断

形式的豁免<sup>[13]</sup>

农业属于自然垄断行业,自然资源或基础资源是其存在的背景,他对自然条件具有强烈的依赖性。实际上,欧盟理事会或欧盟委员会通过立法的形式,将特定类型的限制竞争协议从《罗马条约》第 85 条第 5 项的制止规定之中豁免出去,其中包括对农业部门的豁免。因此,我国也应在相应法律中规定对农业垄断的豁免,探索出适合我国国情的豁免制度。

### (5)关于行政执行的立法

第一,根据新修订的《农业法》的基本精神,进一步修改和完善《农业技术推广法》,调整、理顺和改革农业技术推广体制,加强农业技术推广队伍建设,强化农业科研、培训、推广和咨询服务,充分利用法律促进农业技术成果的转化和推广,通过立法完善农业技术转化和推广的利益激励机制、风险控制机制、成果评价机制和权利保障机制。

第二,根据 WTO 规则和《农业协定》的要求,对《乡镇企业法》和《乡村集体所有制企业条例》中涉及农业补贴的相应条款进行必要的修改和完善。

## 结语

与发达国家相比,我国和绝大多数发展中国家一样,对农业的支持力度远远不够。为了把社会资源集中于发展工业,我国对农业的支持和保护水平非常低,在相当长的时间里甚至呈现负保护状态。尽管存在严重的负保护问题,我国仍对农业提供着一定程度的补贴。在我国加入世贸组织后,国外农产品涌入我国,而我国农产品由于竞争力较弱,使我国农产品出口贸易面临巨大挑战。因此,我国更应该利用各种优惠措施,以完善和充分的国内立法为后盾,加强对农产品补贴的力度,以提高我国农产品在国际市场上的竞争力。加入世贸组织之后,我国不断履行和实践着入世时做出的承诺,受到国际社会的普遍认可。但是,由于我国的农产品补贴制度不健全,这方面的立法也不完善,对农产品贸易产生了影响,所以现在急需解决的问题就是完善农产品补贴立法。如果农产品补贴立法有一个完整的法律体系,那么我国对农产品的补贴将会更充分,而农产品在国际市场上的竞争力将会大大提高。

## 【参考文献】

- [1] 文小才.当前我国财政农业补贴中存在的问题及对策[J].经济经纬 2007(3): 19

- [2] 董振国, 刘宝森. 今年中央各项农业补贴资金达 88.7 亿元增长近 50% [EB/OL]. [2007-10-14]. <http://finance.qq.com/a/20071014/000311.htm>
- [3] 张汉林, 石庆方. 复兴之路: WTO 与中国未来——农业承诺与竞争和发展 [N]. 人民日报, 2002-7-8
- [4] 龙永图. 世界贸易组织知识读本 [M]. 中国对外经济贸易出版社, 1999: 147.
- [5] 文小才. 当前我国财政农业补贴中存在的问题及对策 [J]. 经济经纬, 2007(3): 19
- [6] 李本. 补贴与反补贴制度分析 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2005: 184.
- [7] 王福刚. 从美国立法看美国的农业保护 [J]. 环球, 2006(12): 33.
- [8] 陈莱莲. 美国农产品补贴政策及启示 [J]. 宏观经济管理, 2003(6): 43.
- [9] 刘贵川. 法国的农业政策 [J]. 山西财税, 2005(8): 32.
- [10] 吴喜梅. 在 WTO 框架下构建我国农业国内支持的法律保障体系 [J]. 郑州大学学报 (哲学社会科学版), 2001(11): 56-57.
- [11] 刘洁, 阎东星. WTO 规则框架下的我国农业补贴法制建设 [J]. 法学杂志, 2004(1): 46.
- [12] 刘文忠, 刘文军. 国外农业补贴立法对中国的启示 [J]. 河北法学, 2005(12): 2.
- [13] 王晓东. WTO 规则下我国农业补贴立法问题研究 [J]. 甘肃农业, 2006(2): 170.
- [14] 陈亚东. 美国农业补贴立法与我国的对策选择 [J]. 农村经济, 2005(7): 127.
- [15] 陈其清. WTO 框架下我国农业补贴问题探讨 [J]. 商业时代, 2007(33): 21.
- [16] 李群英. 我国现行农业补贴政策浅析 [J]. 农业经济, 2002(5): 9.
- [17] 张汉林. WTO 与农产品贸易争端 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2001: 261.
- [18] 何忠伟, 蒋和平. 我国农业补贴政策的演变与走向 [J]. 中国软科学, 2003(10): 10-11.
- [19] 熊艳, 蒋和胜. 论我国农业补贴方式的改革 [J]. 计划与市场的探索, 2003(11): 53.
- [20] 杨鹏飞, 洪民荣. WTO 法律规则与中国农业 [M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2000: 204.
- [21] 牛宝俊. 经济全球化下的农产品对外贸易政策及其调整 [J]. 经济问题, 2001(4): 38-41.
- [22] Agricultural Outlook, Economic Series [J]. United Department of Agriculture, October, 1999.
- [23] Brian E. Hill. The Common Agricultural Policy Past, present and future [M]. London and New York, 1984.
- [24] EC: Agriculture and sustainability [M]. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1998.
- [25] American Farm Bureau Federation. Making American Agriculture Productive & Profitable [J]. Washington, DC: AFBE, November 14, 2005.
- [26] Agricultural Policy 1998 Review [J]. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

(责任编辑: 杨 睿)

## Research into Lawful Issues on Agricultural Product Subsidy under WTO Permission

FAN Lei

(School of Law, Chongqing University, Chongqing 400045 China)

**Abstract** Agriculture is the basis of national economy and the government of each country emphasizes the protection and support for agriculture. With the deepening of trade globalization, in order to encourage export, balance the trade, strengthen the global competence of agricultural products, raise the income of the peasants and to promote coordinated development of agriculture, all governments use the method of the subsidies for agriculture to support the development of their agriculture. However, there are a lot of forms of the subsidies, some subsidies can distort trade freedom and are banned by WTO regulations. China's laws on the subsidies are just beginning and have many defects while the United States, European Union and Japan, which are big countries for export of agricultural products, use perfected laws to support and strengthen the protection of their agriculture to keep their global competence of agriculture. How to perfect the laws and regulations for the subsidies of China becomes an urgent issue.

**Key words** subsidies for agricultural products; green-box measure; yellow-box measure; lawful countermeasure