

城乡统筹发展中反哺农业的社会公共政策创新:一个制度供给的视角

张邦辉¹, 胡智强²

(1. 重庆大学 贸易与行政学院, 重庆 400044; 2. 南京审计学院 法学院 江苏, 南京 211815)

摘要: 农业的可持续发展是中国可持续发展的根本保证和优先领域。而目前, 中国农业反哺政策中所存在的制度供给缺陷, 给中国改变城乡二元经济结构、促进城乡一体化发展带来了困难。文章在深入分析了反哺农业制度供给缺陷的原因基础上, 从制度供给视角探讨了反哺农业的制度供给目标与路径, 并提出要创新中国反哺农业的社会公共政策, 加强中国反哺农业的制度构建思路。

关键词: 反哺农业; 制度供给; 制度缺陷; 制度构建

中图分类号: F321

文献标志码: A

文章编号: 1008-5831(2010)03-0007-07

一、研究的问题及文献综述

(一) 研究的问题

随着中国工业化、城市化和经济结构调整的加速, 中国正面临着突出的“三农”问题。农村发展、农民增收、农业增效将成为当前和今后一个时期, 中国全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的重点和难点。党的十七大报告指出: “要加强农业基础地位, 走中国特色农业现代化道路, 建立以工促农、以城带乡长效机制, 形成城乡经济社会发展的新格局。”面对“三农”问题, 需要推动“以工促农、以城带乡”的发展战略和政策, 也就是以工业反哺农业、城市支持农村, 实现中国城乡一体化协调发展。

(二) 反哺农业的文献综述

“工业反哺农业”理论最初来自美国经济发展学家刘易斯(William Arthur Lewis)提出的“二元经济结构”理论, 并建立了工业反哺农业的发展模型。刘易斯认为传统农业完全是消极的, 它的边际劳动生产率等于零, 因此农业剩余劳动力的非农化转移能够促使二元经济结构逐步消减。20世纪60年代, 费景汉和拉尼斯在刘易斯二元经济结构理论的基础上提出了费景汉—拉尼斯模式, 强调了工农业的平衡发展对二元经济一元化改造的意义。随后, 乔根森对刘易斯—费景汉—拉尼斯模型的农村剩余劳动力转移的假设提出了质疑。乔根森认为要使经济持续发展和避免陷入低水平均衡陷阱, 那么工业部门积累资本是很有必要的, 但其先决条件是正的农业剩余, 与此同时, 还取决于工业部门的技术进步状况。

收稿日期: 2010-03-02

基金项目: 安徽省哲学社会科学规划课题(AHSKF07-08D10)

作者简介: 张邦辉, 男, 重庆大学副教授, 硕士生导师, 博士研究生, 主要从事公共政策和农村法治研究; 胡智强, 男, 南京审计学院教授, 博士, 主要从事农村法治研究。

欢迎访问重庆大学期刊社 <http://qks.cqu.edu.cn>

国内学者对“工业反哺农业”问题从反哺的概念、主体、原则以及反哺的机制和实现路径等方面都进行了深入研究。简新华、何志扬对中国在工业反哺农业的过程中所应遵循的原则、实现机制以及路径选择等方面都进行了比较独到的见解^[1]。学者冯海发、马晓河等对美、欧、日等西方发达国家的“工业反哺农业”过程、经验进行了认真梳理和深入分析, 得出很多宝贵的建议和启示。

国内学者也从法律、经济、教育等视角对中国工业反哺农业战略的实施机理进行了剖析。杨国才认为, 中国工业反哺农业的成效关键是发展涉农教育, 并认为教育反哺是实施工业反哺农业的着力点^[2]。谢仁寿 2006 年从中国经济发展水平、国名经济分配格局、现行财政体制、基层政府执政能力以及宏观经济政策等方面进行了探讨, 并认为建立和完善中国的财政机制对工业反哺农业政策的实施具有积极重要的作用^[3]。与此同时, 很多学者也强调了法律法规建设对反哺农业的重要性。

二、反哺农业的制度供给缺陷及成因

(一) 反哺农业的制度供给缺陷

近年来, 中国政府主要采取了加大农业税制的改革、增强粮食生产的扶持、提高农村公共产品的供给以及支持农村剩余劳动力的转移就业等措施, 通过全面推行“多予、少取、放活”的方针, 来实施中国反哺农业的策略, 以促进中国粮食生产安全、城乡协同发展。纵观中国反哺农业的整个过程, 却依然存在财政制度、金融制度、土地制度、户籍及就业制度等方面的供给缺陷。

1. 财政制度缺陷

在中国, 支农资金主要来自国家财政, 缺少金融及社会资金的支持, 因而中国反哺农业资金的筹措渠道和筹资方式都比较单一。从总体看来, 2006 - 2008 年, 中国“三农”财政投入分别为 3 173 亿元、5 955 亿元和 7 161 亿元, 虽然增长较快, 但占财政总

支出的比例均不足 8.0%, 而相对于中国近 9 亿农民的庞大基数、落后的农村基础设施、传统的农业生产方式来看, 支持三农的反哺资金规模极其有限。

2. 金融制度缺陷

一直以来中国金融支农体系都不够健全, 支农资金供求矛盾突出。作为政策性银行的农业发展银行因种种原因难以充分发挥其职能; 作为商业性银行的农业银行则呈现离农倾向; 作为合作性金融机构的农村信用社因体制落后, 其发展也受到阻碍; 民间资金和外资银行也因中国农业投资的高风险性和低收益而不愿涉入。

3. 土地制度缺陷

据 2006 年农业普查统计, 中国有农业生产经营户 2 亿户, 住户农业从业人员 3.42 亿人, 耕地 18.27 亿亩(1.22 亿公顷), 户均耕地 9.13 亩, 劳均 5.3 亩, 人均耕地为 1.2 亩。这种分散化、小规模化的生产经营方式持续至今, 导致农业生成经营成本过高, 劳动生产率低下, 因此, 中国农业及产品缺乏竞争力。近年来, 随着农村土地流转的实施, 土地在向集团化、规模化、专业化生产经营迈进。但是, 由于中国农村社会保障制度的很不完善、集体经济组织的功能没有得到有效发挥、土地征用流转中农民及农村集体利益的被广泛漠视等, 这造成了中国土地制度改革向良性方向发展举步维艰。

4. 户籍制度缺陷

建国以来, 中国一直实行城乡分离的户籍管理制度, 这种制度限制了农村劳动力向城市的正常、有序流动, 使农民受教育机会、就业机会与城市居民截然不同。这种户籍管理制度损害了农民分享现代工业、城市文明和社会福利待遇的权利, 也限制了农民自由流动、迁移的权利。如从社会福利待遇来看, 1995 - 2008 年间(表 1), 城市居民所占比例较高, 占据其收入的 20% 左右; 而农村居民所占比例较低, 约占其总收入的 5%。

表 1 城乡居民收入结构变化比较 单位: %

收入项目	1995 年		2000 年		2005 年		2007 年		2008 年	
	城市	农村	城市	农村	城市	农村	城市	农村	城市	农村
纯收入	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
工资性收入	79.2	22.4	71.2	31.2	68.9	36.1	68.6	38.6	66.2	38.9
家庭经营收入	1.7	71.4	3.9	63.3	6	56.7	6.3	53	8.5	51.2
财产性收入	2.1	2.6	2	2	1.7	2.7	2.3	3.1	2.3	3.1
转移性收入	17	3.6	22.9	3.5	23.4	4.5	22.7	5.4	23	6.8

5. 就业制度缺陷

改革开放以来, 中国城乡居民收入快速增加, 但城乡收入差距也在急剧扩大。在中国建立社会主义市场经济体制过程中, 由于农业生产的比较效益持

续下降, 因此农民选择了外出就业, 但是中国在计划经济体制下形成的城乡劳动力市场分割状况仍未发生根本变化, 进城农民与城市居民的就业权利始终是不平等的。与此同时, 农民的工资性收入已经逐

渐成为其收入的主要来源,约占其总收入的1/3(表1),但家庭经营即农业生产性收入仍然占据主导,加上各种就业歧视依然存在,农民依然是弱势群体,收入增长依然缓慢,并且不可持续。

(二)反哺农业的制度供给缺陷的原因

1. 历史原因

在中国的工业化过程中,农业曾一直是工业部门扩张所需资金积累的主要来源。农业主要通过三种方式为工业化提供资金积累,即税收方式、“剪刀差”方式、储蓄方式。据统计,1952-1990年,中国从农业中调动了约1万亿资金支援工业化建设,占整个国民收入积累额的22.4%。在很长一段时间内,为了继续支援中国工业和城市化发展,中国的农产品价格一直在低位运行,农业税收也一直持续到2006年底才停止征收,低利率的储蓄至今也依然持续。长久以来,“农业滋养工业”的发展战略,导致了中国农业发展的资金严重缺乏、农业投入的严重不足,造成了中国农业生产率提高缓慢,农业现代化步伐迟缓。

2. 农村市场体制不健全和不完善

实践表明,农业生产比较利益的下降、农民收入水平的徘徊不前、农产品流通不顺畅、农业科技含量不高以及农民负担过重等矛盾,这些构成了阻碍中国农业、农村发展的主要制约因素,但其根本原因还是在于中国农村市场经济体制的不完善和不健全。主要体现在:(1)目前,中国的国家宏观调控体系还不完善,导致城乡二元经济结构长期存在,城乡发展分离,城乡收入差距老大;(2)农产品和要素市场发展迟缓,生产要素不能自由流通,市场配置资源的功能受到了极大限制;(3)据统计,2006年,中国仍有60%的村、20%的乡镇没有农经服务组织,45%的村没有农技服务组织,25%的乡镇没有农技推广

综合服务站,36%的县没有农技推广中心。这种分散化、缺乏统一领导的小规模社会化服务组织,直接导致了其服务范围狭窄,服务水平不高。

3. 政府职能履行水平低

政府职能是指政府在一定时期内,根据国家、社会发展的需要,在管理国家事务和社会公共事务中所负有的职责和应发挥的作用。它反映政府的实质和活动的内容与方向。它要求政府在履行其职责过程中:一是政府要充分运用市场机制,强化其宏观经济调控职能,从而促进社会与经济的协调发展,并强调效率、民主与公平。二是政府职能要随经济环境的变化而适时调整,以适应经济社会发展的要求。然而,中国政府在实际运行中却存在:政府职能转变还不到位,社会管理和公共服务能力仍较薄弱,形式主义、官僚主义、腐败现象仍较严重。这种低水平的服务,直接导致了政府在反哺农业的过程中存在农村公共产品供给不足、农村社会保障体系不健全、农业产业化发展滞后、农业技术推广力度小等问题。

三、反哺农业的制度供给目标与路径

(一)反哺农业的制度供给目标

从工业化国家或地区的工业反哺农业的历史经验看(表2),截至2008年底,中国在人均GDP、非农产业比重、非农产业劳动力比重、城市化水平的4个指标都已经达到并超过;同时,截至2008年底,中国轻、重工业比重分别为28.9%和71.1%,其中高技术产业增加值占规模以上工业增加值的比重达到9.6%。显然,中国坚实的工业基础和较强的工业竞争能力为反哺农业政策创造了有利的条件。但是,中国的反哺农业政策应该是“造血型、重点型、适度型”的反哺,应该是把实现农业的现代化、提高农业的可持续发展能力、消除城乡二元经济格局、实现城乡经济一体化发展为目标农业反哺。

表2 发达国家与中国反哺农业条件的指标比较

项目指标	发达国家经验	中国经济发展状况(2008年)	是否达到
人均GDP	≥3000美元	3266.8美元	是
非农产业产值比重	≥85%	88.70%	是
非农产业劳动力比重	≥60%	60.40%	是
城镇化水平	≥40%	45.70%	是

表1-表2数据来源:根据“中华人民共和国国家统计局庆祝新中国成立60周年系列报告”整理。

(二)反哺农业的制度供给路径

1. 财政反哺

过去,中国以“经济建设为中心”,其实质就是以“工业发展为中心”。长期以来,以“农业滋养工业”的政策,造成了中国农业、农村发展的全面落后和农民收入的增长缓慢。2004-2008年,中央的5个“一

号文件”,明确把财政反哺农业的问题提到发展战略高度,并成为各级政府工作中的中心问题。因此,需要完善中国反哺农业的财政制度,加大财政反哺农业的力度。一是在国民收入分配和再分配、固定资产投资和信贷投放等方面,按照存量适度调整、增量重点倾斜的原则,不断增加对农业、农村的投入。二

是要在扩大公共财政覆盖农村覆盖范围的基础上,把国家对基础设施建设的重点逐渐转向农村。三是要加大对财政投入使用效果的监督检查力度,确保财政资金使用效益最大化,并做到专款专用。

2. 技术反哺

胡锦涛总书记曾指出“解决农业的出路既要靠政策,靠改革,靠调动农民的积极性,又要靠科学技术,从长远和根本上说,开辟中国农业发展的广阔前景,关键在于农业科技进步”。毋庸置疑,要促进农业发展,强化农业技术的反哺是必然选择,它是推动中国农业经济增长的重要源泉。在强化农业技术反哺的过程中,需要努力做到:一方面,要在中国形成多元的农业技术发展投入机制。在稳定政府投入的基础上,通过制定相应的激励政策,努力增加企业、民营机构和社会的投入,为农业技术的发展提供足够的资金保障。从而建立起中国的以政府投入为主导、其他投入为重要组成的多元化的农业技术发展投入体系。另一方面,强化中国农业技术的推广。要改变中国农业技术推广乏力的局面,就需要在政府的指导下:一是切实加强以科技和信息服务为重点的农业社会化服务和建立相应的农业技术服务组织;二是要充分调动农民、企业及科技人员在农业技术推广方面的积极性;三是要在农业推广过程中实行“三结合”,即政府主导与市场引导相结合、农业技术专业化队伍与农民相结合、技术推广中的无偿服务与有偿服务相结合。通过这些措施,增强中国农业技术的推广力度和提高中国农业的技术含量。

3. 涉农教育

通过涉农教育和培训,完善中国的涉农教育反哺,促进中国农村人力资本的形成、农业从业人员素质的提升。首先,建立中国涉农教育体系。中国涉农教育体系应包括农村基础教育、农民职业教育、农业专业教育、农民工职业前教育等几个方面。通过这种体系,可以不断提升农村劳动力的工作技能、技术水平,从而持续提高中国劳动者的素质。其次,完善中国涉农教育的投资体系。基础性的农村义务教育属于纯公共产品,显然,政府应是其投入的完全承担者;各种职业教育、农业专业教育等应在政府主导下,积极引入企业、社会资金,以壮大中国涉农教育和培训的规模,满足劳动力的各种培训需求。再次,加强涉农教育和培训的法律法规体系建设。涉农教育是一种公益性、基础性的事业,需要尽快出台《农村义务教育法》、《农民教育法》、《农民技能培训法》等专门的教育培训法规,为涉农教育营造一个良好、有序的发展环境。最后,促进涉农教育和培训的良性发展。关键在于完善对农业专业技术人员的管

理。一方面,提高农业从业人才的待遇,消除各种制度性歧视,提高其工作的主动性。另一方面,制定各种激励措施,提高农业专业技术人才对农业技术的推广、农业技术指导以及解决各种农业技术问题的积极性。总之,通过积极地涉农教育反哺,以实现中国农村人力资源到人力资本的转变,是工业反哺农业的一个基础而重要的内容。

4. 户籍制度

改革户籍制度,实质是要消除户籍政策中歧视农民的做法,按照公平的原则,降低农民进城“门槛”,保护进城务工农民的合法权益。认同进城农民为城镇居民,既是对现实的承认,也是城市作为带动农村发展的火车头的时代责任。实行以固定住所和稳定就业、收入为依据,申报城镇户口的政策,实现农民工向稳定的城市市民转变在住房、就学、社会保障、社会管理等方面推行与户籍制度改革相关的配套改革。实现城乡户籍管理的一体化,消除户籍管理制度中的各种不公平规定,使城乡居民都能享受到同样的权益,从而促进劳动力等要素在城乡之间能自由流动,加快中国工业化、城市化和促进城乡一体化建设。

5. 就业制度

目前,工资性收入已经成为农民增收的重要来源,然而,城乡分割的就业制度严重阻碍了农民增收,现实看,中国农民已成为中国最大的弱势群体,因此,需要政府积极转换职能,加快建立中国统一的城乡就业体制。首先,要把中国的农民就业纳入到国家就业计划,积极引导、激励和支持农村劳动力的转移就业,继续实施农村劳动力转移培训工程,促进农民积极就业。其次,深化城镇就业制度改革,取消对农民进城就业的各种限制和歧视性政策,尊重和保护进城农民依法享有平等就业和自主择业的权利,从而改善农民进城就业环境。最后,积极壮大县域经济、小城镇经济和发展二、三产业,鼓励和支持农民自主创业,为农村劳动力提供尽可能多的就业和增收机会。

6. 农村土地制度

土地作为农业、农村、农民的最基本生产资料,它在农业发展、农村稳定、农民生活改善中具有不可替代的作用。但是,近年来,土地荒漠化、土地低价强制征收、土地资源流失严重等现象愈演愈烈。温家宝在2009年政府工作报告指出:“坚持和落实最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度,严守18亿亩耕地红线不动摇。”因此,完善中国农村土地制度刻不容缓。首先,稳定土地承包权。必须毫不动摇地坚持农村基本经营制度,赋予农民更加充

分而又保障的土地承包经营权,保持农村现有土地承包关系不变。其次,健全土地经营权。政府要采取严厉措施,坚决制止侵害农民土地的违法行为。积极引导农民依法通过转包、转让等形式进行土地经营流转,确保土地在流转中坚持“依法自愿有偿”和价格“公平合理”原则,增加农民的土地收益和财产性收入。最后,完善土地征用机制。推进征地制度改革,建立健全征地补偿机制和被征地农民安置政策体系。无论是公益性还是经营性征地,都要及时足额给农村集体组织和农民以合理补偿。与此同时,改进耕地征用补偿的分配办法,完善被征地农民社会保障体系,确保其生活水平不降低、长远生计有保障。

四、反哺农业的社会公共政策创新

(一) 创新反哺农业政策的意义

政策作为社会上层建筑的一项重要内容,集中体现了执政党和政府的能动性,它作为社会发展的指示器,起到资源配置调节器的作用。对政府来说,公共政策的最主要价值取向就是追求社会公平和社会正义,我们作为一个社会主义国家,对社会公共政策的公平、正义追求更是如此。

当前,“工业反哺农业、城市支持农村”的发展战略及政策,正是对过去“农业滋养工业”政策的纠正,回到追求社会公平、正义的应然轨道上来。从实践看来,目前,中国反哺农业的社会公共政策建设不甚理想,表现在:第一,缺乏关于反哺农业的社会公共政策的体系建设,在政策的形成机制上,往往是应对性的滞后反应性规范较多,较多地是解决突发性农业社会公共事件的产物。第二,关于反哺农业的社会公共政策具有较强的原则性、针对性和灵活性,但缺乏稳定性和连续性。因此,创新中国反哺农业的社会公共政策,强化反哺农业的制度构建具有重要的时代意义。

(二) 反哺农业的制度构建

各国因农业现代化的自然资源禀赋和经济社会基础不同,而有不同的路径选择,既有以提高劳动生产率为主要目标的模式,也有以提高土地生产率为主要目标的模式,还有以提高劳动生产率和土地生产率为主要目标的混合模式。中国目前的整体生产力水平还不高,又属于人多地少、耕地资源短缺的国家,应采混合模式。反哺农业的制度构建的重心应当着重围绕以下内容展开。

1. 农业重点保护制度

反哺农业必须有重点地逐步推进,选择一些重点保护领域,以点带面促进农业的整体发展。目前中国农业已进入新的发展阶段,农业受市场和资源

约束越来越明显,农业增长方式从依靠投入为主向依靠资本和技术密集方向转化,注重保护生态环境。因此,中国当前的农业立法应侧重于这样几个方面。

(1) 加快农业科研、教育及技术推广体系建设。改革开放30年来,受教育程度稍高的农村青年大部分离开农业生产部门,科技和人力资源富集于城市,农业劳动力素质整体下降,制约着农业劳动生产率。目前中国农业生产力水平还不高,与发达国家平均水平相比科技贡献率低20~30个百分点。因此,应当通过立法促进科技兴农,建立农业科技激励机制、评价机制、经费投入机制和风险控制机制,将科研力量引入农业,大力开展农村科普教育和技能培训,促进农业生态环境保护和资源的合理利用。

(2) 引导农业走上产业化道路。中国有2.5亿左右农户,数量多,规模小,结构、行为相似,难与高度社会化、强调分工协作的现代市场经济有效衔接。因此,反哺农业,推进农业现代化,必须建成农工贸紧密衔接、产加销融为一体、多元化的产业形态和多功能的产业体系。但农业产业化无论采取松散式、过渡式还是紧密式,都有程度不同的契约关系,存在经济责任、权利和利益的冲突。特别当农业产业化跨越行政区域充分发展时,“经济人”之间的理性协作将更为必要。中国一些地方因龙头企业违约,出现农户毁坏经济作物、贱卖生猪、大量弃置牛奶等现象,说明超越微观经济主体和地方行政力量的限制,进行宏观指导、调控,建立合理的利益协调机制是农业产业化建立和发展的关键。

(3) 增强农业发展的基础设施建设。农业具有天然的弱质性,一次突发事件和自然灾害就可以将数年的发展化为乌有,因此,必须高度重视农村基础设施建设。日本在反哺农业中财政补贴重视水利建设、农地整治、机械设备等基础设施建设的经验值得重视。改革开放后,由于家庭承包经营制度取代了集体农业制度,中国农村公共产品的供给长期呈下降趋势,而市场经济的发展又增加了相应的需求,必须引起高度重视。

(4) 重塑农村社会保障制度。中国现行城乡差别待遇的以土地为基础的农村社会保障,农民无法分享工业化的发展利益,直接束缚了土地的流转和集约经营,约束了农村土地制度的改革,已经越来越不适应经济社会发展的需要。由于土地作为农民基本社会保障的功能正逐渐减弱,在制度设计上应将土地对农民的保障功能从直接的有形保障转化为间接的价值保障。同时,应让农民就整个国有资产享有社会保障利益。中国农村社会保障制度的构建是一个复杂的过程,在相当长的时期内,实行全国统

一、城乡一体化的社会保障制度不具有现实可行性,应考虑在社会救助范围内首先打破城乡二元格局,实现城乡一体化,并逐步推广到整个社会保障体系。

2. 农业产权制度

土地是农村最主要的资源,农业的发展离不开农村土地产权的持续改革,土地权利的独立性和可流转性是现代社会生产社会化和资源利用的高效化,物权从所有为中心到向利用为中心转变的必然要求。土地权利的核心必须是增加保障土地权利的独立性和可流转性,使土地利益主体能自主地享有土地利益、决定土地的利用。提高土地权利的独立性可以通过重视土地的价值利用,使土地所有权和用益权均衡发展,缓和所有权对用益权的制约的方式实现。可以考虑:(1)确认权利主体的处置权,允许土地权利适度流转和抵押,提高土地利用的规模效益并从根本上解决农业投入问题;(2)统一农村建设用地使用权与城市建设用地使用权市场,使农业分享应有的土地发展权益。提高土地权利独立性的另一个要求是排除公权力的不合理干预,这在中国尤其具有现实意义。

在农业产业化特别是在过渡型或紧密型的农业产业化形式中,个体农民、农村承包经营户和农业合作经营组织等各类主体,在采用合伙、合作、租赁、股份合作等各种方式经营中都不可避免地存在产权问题。产业化经营中资产评估、民主决策、利益分配等都以产权的科学安排为前提。各类社会主体对农业的投资,如大型农业基础设施和大型公益项目同样存在产权问题。必须加大保护力度,明晰产权,防止基层公权力和地方势力的侵害,保证各方主体的利益完整、平衡。

3. 农业主体制度

人类社会的发展总是沿着两个方向进步:物质资料再生产与社会关系结构再生产,两者相互促进。后者在法律制度上表现为主体类型的多元化发展:伴随社会的发展,国家职能、市场结构和国家干预经济方式与性质在不断变化,法律主体制度进一步演变为国家主体、社会主体和市场主体三元互动的局面。

在市场经济条件下,农业主体制度上的缺失是农业弱势的根源之一,导致农业的发展权在生产、交换、分配、消费等环节上都不同地萎缩。农业社会主体可以分为公权力主体、农村自治主体和市场主体。目前,中国农村自治主体和市场主体处于相对弱势,公权力主体占绝对主导地位。进行制度创新,提高农民组织化程度,是今后农民问题解决的基本问题之一。韩国、日本有遍布全国的农业协同组合(即

“农协”),全国绝大部分农户都加入其中。日本在《农业基本法》对务农人员和农业团体的地位作了规定,并制定了《农业协同组合法》,日本农户有97%加入了日本农协,农户97%的农产品销售和80%的生产资料购买通过农协进行。德国《农业法》、美国《农业调整法》也对农业主体制度有相应的规定。中国应当借鉴其先进经验,通过立法推动农村社会主体的发展。具体可以分步进行:首先,提高现有的村民委员会的自治程度,按照宪法的定性将其从目前的准权力主体改造成为权利主体。其次,培育与完善各类农村市场主体,加快制定以农民合作经济组织法为中心的合作经济组织的立法进程,促进农业协会的发展。

4. 农业发展宏观调控制度

市场经济的特点就是信息不对称,并因高度的社会分工和一体化带来巨大的风险。市场经济在强调经济主体自主性并削弱政府的微观经济管理职能的同时,更强调宏观调控的作用,通过计划法、预算法、产业法、投资法、金融法、财政法、税法等宏观调控法律制度的完善,为农业的发展提供合理的制度规范。首先,须完善财政收支农体制。按WTO协议计算口径,发达国家财政支农水平一般约占当年农业总产值的30%~50%,巴基斯坦、泰国、印度、巴西等发展中国家约为10%~20%。1996-2000年,中国农业支持总量分别占当年农业总产值的4.9%、5.3%、7.4%、7%和8.8%。在结构上,政府财政农业支出用于人员供养及行政开支部分大体维持在70%左右,用于建设性的支出比重不高。应当逐步扩大财政支农份额,形成稳定的支农资金增长机制。调整政府支农资金投入结构,提高资金利用率。其次,强化农业金融信贷服务,加快建立和发展农业保险服务业。最后,通过税收杠杆和利益引导机制吸引社会资金进入农业。

参考文献:

- [1] 简新华,何志杨. 工业反哺农业的实现机制和路径选择[J]. 政策,2007(8):32-35.
- [2] 杨国才,储平平. 发展涉农教育:工业反哺的成效关键[J]. 安庆师范学院学报(社会科学版),2009(4):35-38,51.
- [3] 谢仁寿. 建立和完善工业反哺农业财政机制[J]. 广西社会科学,2006(8):
- [4] 陶良虎,向阳. 工业反哺农业的路径选择与政策建议[J]. 理论视野,2008(3):34-37.
- [5] 王碧峰. 我国工业反哺农业问题讨论综述[J]. 经济理论与经济管理,2008(4):76-80.

- [6] 马克斯·韦伯. 经济与社会[M]. 林荣远,译. 商务印书馆,2004.
- [7] 李明政. 意识形态与社会政策[M]. 叶文化事业有限公司,1998.
- [8] 李昌麒,许明月,卢代富,等. 农村法制建设若干基本问题的思考[J]. 现代法学,2001(2):26-34.
- [9] 周建华,曾福生. 农村人力资本:现状与机制构建[J]. 理论探索,2007(4):99-100,142.
- [10] 刘斌,等. 中国三农问题报告[M]. 北京:中国发展出版社,2004.
- [11] 北京大学中国经济研究中心研讨会简报[EB/OL]. (2010-01-12). <http://www.ccer.edu.cn/cn/ReadNews.asp?NewsID=1266>.
- [12] 张秀娟等. 日本农协的发展趋势[EB/OL]. (2009-11-16) http://www.agri.ac.cn/agri_net/05/5-2/eb257nx.htm.
- [13] 韩俊. 建立政府财政支农支金投入稳定增长机制[EB/OL]. (2009-10-20) http://www.drcnet.com.cn/new_product/drcexpert/showdoc.asp?doc_id=190253.

The Innovation of Social Public Policy on Industry Support Agriculture: the View of Providing System

ZHANG Bang-hui¹, HU Zhi-qi²

(1. College of Trade and Public Administration, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China;
2. College of Law, Nanjing Audi University, Nanjing 211815, P. R. China)

Abstract: The sustainable development of agriculture is the basic guarantee and top priority area to China's sustainable development. At present, there are some drawbacks about the policy of the industry supporting agriculture, which leads to difficult to change the dual economy and promote the development of integration about urban and rural areas. This article analyzes the providing drawbacks about the policy of industry supporting agriculture from the viewpoint of providing system, analyzes the goals and routes about the industry supporting agriculture, and suggests that we should innovate the social public policy, at the same time, enhance the system's construction of industry supporting agriculture.

Key words: support agriculture; providing system; system's drawbacks; system construction

(责任编辑 傅旭东)