

# 论我国农业投资法律制度之完善\*

李长健,肖 珊

(华中农业大学 文法学院,湖北 武汉 430070)

**摘要** 无论是经济全球化和农业国际化发展,还是农业现代化、工业反哺农业、城乡统筹和新农村建设,都离不开农业投资法律制度的支持和保障。当前我国农业投资存在着诸多法律问题,如主体职责不清、管理缺乏效率和风险缺乏防范等问题。通过完善农业投资主体法律制度、管理法律制度、监督制度、责任制度以及纠纷解决制度,形成一个完整的制度体系才能更好地发挥和保障农业投资的功能。

**关键词** 农业投资;主体制度;管理制度;监督制度;责任制度;农业仲裁

**中图分类号:**F 304 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2011)06-0108-05

农业是人类的生存之本和发展之基。未来我国农业的发展对资金投入的需求十分大,市场经济体制促使我国农业投资主体多元化,投资目的各异性,投资渠道多样化,农业投资利益关系日趋复杂,现行的农业投资法律制度暴露出更深层次的缺陷<sup>[1]</sup>。我国是农业大国,农业长期处于弱质产业地位导致农民增收乏力,农村发展后劲不足。农业投资作为农村经济发展不可或缺的动力,是促进农业发展,拉动农村经济增长和提高农民收入的重要手段。完善农业投资法律制度是农业投资制度化、规范化、合法化的保障,也是农业投资发展的现实需要和客观要求。

## 一、背景分析:完善农业投资法律制度的现实需求

农业投资是农业发展不可或缺的组成部分,农业投资法律制度是保障农业投资可持续发展的制度保障,当前的国际形势和国内状况都要求加紧完善农业投资法律制度体系。

首先,就国际形势而言,当今世界农业的发展已经不再是一个封闭的发展,而是一个开放的发展。经济全球化是人类社会生产力发展的客观趋势,是目前国际社会发展需要正视的普遍现实,“除非有天灾人祸,经济活动的全球化不可逆转”<sup>[2]</sup>。经济全球化不是单一的工业或者是商业的全球化,随着经济全球化的深入,已经扩展到国内生产的方方面面,包

括农业领域。经济全球化促使农业发展国际化。农业国际化,是指国内农产品市场与世界市场接轨<sup>[3]</sup>,农业经济运行跨越国界、逐步融合,逐渐形成农业发展的全球体系的过程。农业国际化促使国内农产品开放,促使各国参与农业国际分工和国际农产品贸易,带动了农业资源在世界范围内的流动和配置。然而,经济全球化和农业国际化还带来了大量外国农产品进入国内,冲击着国内农业发展前景,威胁着农民的继续就业,甚至有可能进一步拉大贫富差距。因此,在经济全球化和农业国际化的背景下,在农产品、食品危机频发的情况下,如何采取有效措施保证我国农业经济的健康发展是十分紧迫的问题,其中,在农业投资作为农业经济发展不可缺少的动力和农业产业调整的重要支持的情况下,制定有效可行的农业投资法律制度,保障农业投资和农业生产安全,是我国面对经济全球化挑战的必然选择。

其次,就国内农业发展状况而言,农业投资法律制度的完善是农业现代化、工业反哺农业和新农村建设的迫切要求。农业现代化是农业生产力发展的必然趋势,是改变农业和农村发展落后的根本出路,农业现代化发展离不开资本、技术、人力的投入,离不开农业投资的大力支持。当前,农业发展的制约因素已经由单一的资源制约演变成包括资源、需求、技术、资金等多元制约,农业投资的好坏有可能成为关键的制约因素。

此外,我国进入了工业反哺农业、城乡统筹和新

收稿日期:2011-06-04

\* 华中农业大学农业经济与社会发展项目“新农村建设中农村经济法制建设重大问题研究”(XB0917)。

作者简介:李长健(1965-),男,教授,博士;研究方向:法理学、经济法、国际经济法、“三农”问题和农林经济管理。lawyer3@163.com

农村建设的关键时期。我国国民经济发展已经进入了中等国家收入水平,进入了工业化中后期,经济增长的动力主要来自“非农村产业”,在实力上具备了“工业反哺农业,城市支持农村”的条件。农业是基础产业,也是弱质产业,工业反哺农业既是生产力全面发展的客观要求,也是城乡统筹的需要。农业投资将成为工业反哺农业的主要举措,也是新农村建设的基本要求,因此,完善农业投资法律制度是现实之需。

## 二、现实阻却:农业投资法律制度建设的理性提炼

我国农业投资活动经过发展已经逐步走向成熟,但是当前从法律法规、行政规章的规定中可以看到我国农业投资仍然存在着许多深层次的法律问题。

### 1. 农业投资主体职责不清,定位不明

改革开放和加入WTO使我国经济 and 农村社会发生了深刻的变化,反映在投资主体上就是主体的多元化。农民是农业生产的主体,随着改革开放和农业经济的发展,农民获得了一定的生产资料和资金,逐渐成为农业投资主体之一;农村金融的发展促进了农业信贷的发展,农业信贷的投入和农民信贷的增多,也使农村信贷机构成为农业投资主体之一。加上工业反哺农业、经济全球化、农业国际化的发展,企业投资、外商投资以及其他民间投资也逐渐成为我国农业投资的主体之一。再加上原有的政府投资和农村集体经济组织投资,我国已经形成了政府、农民、企业、外资、信贷等多元化的投资主体体系。虽然投资主体增加有利于扩大农业投资,但农业投资主体存在着职责不清,定位不明确的问题。

农业投资既是投资经济行为,又是具有社会公益性行为,农业投资的风险性和效益显现需要长久的时间,因此,农业投资谁来投,在一些地方存在着不明确的地方。如一些地区,政府希望企业、农民投资,而农民盼着政府投资,农民希望能够从银行获得贷款,而银行却因为农业的弱质性而不肯放贷。财政投资作为农业投资主要的来源之一,中央和地方的分工并不明确。虽然《农业法》规定了政府要加大农业投资,但是并没有就中央和地方的事权即农业投资的职责范围进行明确的规定。财政农业投资是从上往下一级一级下达事权,公共产品供给量、供给结构等多数是由上级政府以政策形式下达,政策的

指令性强并且缺乏差异性,要求所有地区按照统一规定执行,给下级政府带来很大的压力。此外,虽然《农业法》统筹规定了农业投资的范围,但是范围很宽泛,并且没有具体说明中央和地方政府分别应该提供哪些内容,没有规定企业、农民、银行、信贷机构的投资范围,导致中央和地方投资过程中要么给予投资,要么都不进行投资,形成了投资的浪费和投资不足的矛盾。

农业投资主体定位不明确还导致了投资结构不合理的问题。总体上来说,政府、农民、企业、信贷等投资主体的投资量相比以前有所增长,但从农业发展的需求量说,当前的支出总量还是不能满足需求总量,并且目前县级财政农业支出主要集中在基础设施建设、重大工程项目、教育、水利、交通、卫生等方面,而农村社保、农业保险、科技、文化、环境保护等还是较为欠缺<sup>[4]</sup>。投资结构不合理使得农业投资重点不突出,效果不明显,效益不显著。

### 2. 农业投资管理缺乏效率

农业投资管理是农业投资活动运行过程中主要环节。好的投资管理体制能够使投资主体的投资活动获得更好的效益。但是,我国农业投资管理存在着投资管理多头和分散,资金管理不到位,执法不规范等等问题,使投资管理缺乏效率。

改革开放前,我国实行的是高度统一的投资体制,投资主体单一。改革开放后,投资体制改变,投资主体多元化。但是,由于改革不完善,新的投资机制还没有完全建立起来,各投资主体的投资决策都存在着一些问题。如中央将投资权限下放,不再直接对农业资金进行直接控制和管理,但是中央和地方收入完善由中央掌握,地方缺乏自主权,农业投资项目、投资的主要对象、投资额度很大程度上都是由中央或地方上级政府出台政策指导。农民、企业和金融信贷机构的投资决策则基本由市场所决定,哪些农产品具有市场价值,就投资这部分的农产品,缺乏对农业和农产品发展的整体考虑,投资过于市场化。

从投资管理与投资执法来看,对农业投资进行管理的部门很多(见表1),从中央到省、市、县共有20多个部门参与到农业投资的管理中来。部门多,职能交叉复杂,在政策要求不统一和信息交流不畅的情况下,极易导致农业投资项目管理、资金管理难以协调和合理配置,最终造成投资项目重复,资金使用率低下等问题。此外,现在的行政执法部门主要是执行农产品的质量检验检疫,缺乏对农业投资

问题的追究。管理多头和分散也导致了执法不规范、缺乏统一执行标准、多头执法以及地方保护主义<sup>[5]</sup>等问题。整体上说,我国目前的农业投资管理缺乏协调与效率。

表 1 涉及农业与农村财政支出的主要部委、司局及职责

部委	司局	主要职责
农业部		制定农业产业和农村经济发展政策战略规划并指导实施,完善农村经营管理体制,管理农业和农村经济信息,制定农业科研、农技推广的规划、计划和有关政策等
	农业司	负责研究财政支农政策;参与编制农业发展规划;制订财政支农资金管理法规和农口事业、企业财务管理制;管理和分配财政支农资金,管理政策性农业和扶贫专项贷款贴息,参与安排财政扶贫资金;会同分管部门(单位)研究提出经费开支标准、定额、年度预算和专项资金支出预算建议;负责监督分管部门预算的执行;对专项资金追踪问效,检查项目实施中资金的管理使用和配套到位情况,进行项目的效益考核;制订部门(单位)和项目资金使用管理办法;审核和批复分管部门(单位)的年度决算等 <sup>[6]</sup>
财政部	国家农业综合开发办公室	拟订农业综合开发方针政策及项目、资金、财务管理制度 <sup>[7]</sup> ;编制农业综合开发规划;管理和统筹安排中央财政农业综合开发资金
科技部	农村科技司	拟订科技促进农村发展的规划和政策;组织实施相关领域高技术研究发展计划、科技支撑计划和政策引导类科技计划 <sup>[8]</sup>
国家发展和改革委员会	固定资产投资司	监测分析全社会固定资产投资状况,研究提出全社会固定资产投资调控政策,提出固定资产投资总规模、结构和资金来源;提出国家财政性投资(包括预算内投资、国债投资和各类专项建设基金,下同)的规模和投向;引导民间资金用于固定资产投资的方向;指导和监督政策性固定资产贷款的使用方向;参与提出直接融资的政策等 <sup>[9]</sup>
	农村经济司	组织编制农业、水利、林业、气象及有关的农村中小型基础设施投资计划,审核重大项目,安排国家拨款建设项目;监督检查投资计划执行和项目实施情况,研究提出农业投融资体制、工程的建设与管理体制及运行机制改革意见等 <sup>[10]</sup>
水利部	农村水利司	指导农村水利工作,组织拟订农村水利法规、政策、发展规划和行业技术标准并监督实施

### 3. 农业投资缺乏风险约束与监督

农业投资是高风险投资项目,同时也是需要关键控制的投资项目。现在我国正在尝试建立投资风险约束机制,如建立了法人责任制、建设项目资本金制度、投资决策责任制等,收到了一定效果。但是从现实情况看,仍然存在着约束不强和监督、责任追究不足的问题。

财政投资是农业投资的重要组成部分,但是财政投资资金管理有法不依、有章不循的问题严重,一些部门和人员贪污或进行“权力寻租”,而加上缺乏必要的监督约束机制和责任追究机制,使得农业投资的效果未达到。一些部门或者企业,违反申报项目规定,弄虚作假,用假的、虚构的可行性报告、检查报告等骗取资金。加上,我国尤其是国有企业和政府职责分工不明,在一些农业项目中企业或者建设单位没有真正获得法人地位,无法行使投资主体职责,也不能对投资的效果和风险负责。此外,由于投资管理层次过多,管理主体的职责不够明确,以致投资监督力量薄弱。还有,社会监督也相当缺乏,没有形成一个良好的社会监督机制。

### 4. 农业投资缺少相关配套保障措施

由于农业投资回报周期长,而国家农业政策又存在着灵活性和多变性,加上农业市场的变化,市场投资者往往对农业投资十分谨慎,甚至刻意控制或

者减少农业投资。现在,对农业投资具有保障作用的相关配套措施,如农业投资补贴、农业保险、农业投资担保等措施的缺少,农业保险发展的滞后,农村金融制度的缺乏等都使得农业投资风险加剧。

## 三、制度完善:农业投资法律制度的路径选择

农业投资法律制度是一个系统的制度体系,完善农业投资法律制度应该从主体制度、管理制度、监督制度、责任制度以及投资纠纷解决制度等入手,通过完善每一个具体的制度设计达到完善整体的制度安排。

### 1. 健全多元化农业投资主体制度

我国《农业法》中涉及到农业投资主体主要有中央政府和地方政府、农民和农业生产经营组织、企事业单位、社会团体、个人、外资、金融机构、农村信用合作社、互助合作保险组织、商业性保险组织。其中,法律规定的必须予以投资的是政府,农民和农业生产经营组织、企事业单位、社会团体、个人、外资则主要是政府鼓励投资的对象,金融机构、农村信用合作社是农村信贷的主要来源,保险组织则是农业保险的主要主体。可以说,《农业法》对农业投资主体的规定符合我国当前农业投资主体的发展趋势,形成了多元化的主体架构。随着新农村社区建设的不断

断发展,农村社区组织的不断完善,将推动农业投资主体结构由四元向五元发展,形成以农户和企业投资主体为核心,以政府投资主体为后盾,以集体投资、社区组织投资为补充的新型农业投资主体格局。在这一格局中要强化政府投资职能,并加强农村社区的投资主体地位。在主体制度建设中,要从强化政府投资职能、发挥投资机构的巨大投资作用、提高农户与集体经济组织的投资能力、扩展农村社区的投资功能等多个角度出发,不断健全农业投资主体制度。

## 2. 多维度完善农业投资管理制度

农业投资管理制度是农业投资法律制度的重要组成部分,是宏观调控和市场规制的重要方面。农业投资管理制度是指政府依法通过经济和行政手段的综合作用对农业投资活动形成制约关系,从而使农业投资主体的活动符合计划要求的内在调控机制<sup>[11]</sup>。农业投资管理制度是一个系统的投资管理过程,需要从计划管理维度、财政管理维度、金融管理维度以及投资评审管理维度4个维度进行系统的完善。计划管理维度就是要政府发挥出宏观调控职能,做好农业发展的整体调控和规划安排。财政管理维度要做好农业投资资金的管理和使用,通过财税制度、运算制度、补贴制度等制度相互配合达到良好的资金管理效果。在资金管理过程中,要防止“重建轻管”的不良倾向,通过推行专项资金管理制度加强资金管理和运作。在投资评审管理方面,要做好市场准入和审慎监督,通过投资主体评审制度和项目评审制度加强对农业投资准入、运行、结果的全面评审,提高农业投资的效果。

## 3. 加强农业投资监督制度建设

农业投资的监督制度是政府、社会对安排、使用和管理农业投资单位遵守法律、法规和执行国家有关农业投资决定情况所进行的监督检查活动<sup>[12]</sup>。加强农业投资监督制度建设可以从监督主体、监督过程、监督反馈入手。构建多元化的监督主体,完善包括权力机关即各级人民代表大会及其常务委员会监督、政府相关部门、投资主体自我监督、农村社区监督、专门监督和社会监督多层次的监督体系。形成多种监督方式,将预算监督、项目监督、审计监督等专门监督与公众监督、媒体监督等社会监督相结合。实现全程监督,使农业投资从投资计划、投资准入到具体实施和投资完成都能够进入到监督的过程中来。

## 4. 健全农业投资责任制度

农业投资责任是相关投资主体违反农业投资相关法律法规规定、违反国家政策规定、违反投资合同时所需要承担的责任。农业投资责任追究的目的在于落实投资来源,揭露和防止资金的浪费,对违反农业投资相关规定的人员进行惩罚,从而提高农业投资效果。我国目前还存在着责任主体难以确定,责任认定把握不准、责任难以落实到个人等问题。因此,健全农业投资责任制度,首先,要明确各个主体的责任构成;其次,要做好责任追究制度的细化工作,详细规定责任追究的范围、对象、主体、内容、追究方式和程序等。

## 5. 完善和创新农业投资纠纷解决制度

随着农业投资活动越来越频繁,农业投资纠纷将逐渐增加。由于农业投资纠纷的特殊性,因此,必须及时化解农业投资纠纷,建立农业投资纠纷解决制度。纠纷解决方式很多,包括诉讼、仲裁、调解、和解等诉讼和非诉讼化解方式。一般的农业投资纠纷可以通过双方当事人自动和解,或者通过调解方式解决。也可以通过诉讼的方式化解。随着农业投资活动越加频繁和进一步扩展,我们应该创新农业投资纠纷解决制度,尤其是要发展农村社区调解和农业仲裁制度。

农村社区是组织化、规范化的组织体,能为农业投资提供人才、技术、管理上的支撑,同时也能够成为农业投资纠纷的调解组织,尤其是在农户投资纠纷的解决方面。农户投资一般规模较小,并且在社区地域范围之内,产生纠纷多发生在农户与农户、农户与农业企业之间。农村社区具有区位、组织以及心理等多个方面的优势,社区调解农业投资能够达到节省时间成本和物质成本的效果。发挥农村社区组织对农业投资纠纷矛盾的化解作用,就需要提高农村社区对农业投资的认识,提高农村社区对投资项目的知识储备以及化解矛盾的技巧,使得农村社区投资化解更加专业化。

以土地仲裁为依托发展农业仲裁是仲裁机构发展的趋势。目前,世界上很多国家和地区都设立专门的仲裁机构作为土地监督和争议解决机关,如英国土地裁判所、中国香港土地审裁处等,我国于2010年起实施了《中华人民共和国农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》,逐步建立了土地仲裁。从长远来看,农业经济的发展会使得更多的事项(如农业投资)进入农业仲裁领域。因此,发展农业仲裁,建立

农业仲裁机构是农业生产发展的需要。仲裁具有自主性、专业性、灵活性、便捷性和保密性等特点,能够有效解决农业投资产生的纠纷。

#### 四、结 语

农业投资法律制度的完善是我国农业发展的现实需要,也是农业投资制度化、规范化、合法化发展的需要。农业投资法律制度的完善是一个系统的过程,需要多个部门相互配合和协调,相信通过不断地完善,能够为我国农业投资活动提供一个坚实的制度保障。

#### 参 考 文 献

- [1] 李长健,邵江婷,阮晓毅.农民权益保护视野下我国农业投资长效机制研究——以利益机制为分析视角[J].农业科研经济管理,2009(2):25.
- [2] [英]约翰·H·邓宁.全球化经济若干反论之调和[J].杨长春,译.国际贸易问题,1996(3):12-18.
- [3] 高峰,李福河.中国农业国际化的战略选择[J].农业经济,2000(1):4-6.
- [4] 王惠.完善我国农业投资立法的思考[J].农业经济,2009(5):21-25.
- [5] 陈鸿.和谐型农业投资法制体制构建略论[J].实事求是,2007(4):51-53.
- [6] 财政部农业司.农业司主要职能[EB/OL].[2011-02-04].[http://nys.mof.gov.cn/zhengfuxinxi/GYWM/zhongyaozhineng/200805/t20080522\\_33401.html](http://nys.mof.gov.cn/zhengfuxinxi/GYWM/zhongyaozhineng/200805/t20080522_33401.html).
- [7] 财政部国家农业综合开发办公室.国家农业综合开发办公室职能[EB/OL].[2011-02-08].[http://nfb.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/guanyuwomen/zhongyaozhineng/200805/t20080522\\_33493.html](http://nfb.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/guanyuwomen/zhongyaozhineng/200805/t20080522_33493.html).
- [8] 科技部农村科技司.具体职责[EB/OL].[2011-02-18].<http://www.most.gov.cn/ncs/ncszzjg/>.
- [9] 国家发展改革委员会固定资产投资司.机构设置[EB/OL].[2011-02-18].<http://tzs.ndrc.gov.cn/jgsz/default.html>.
- [10] 国家发展改革委员会农村经济司.机构设置[EB/OL].[2011-02-18].<http://njs.ndrc.gov.cn/jgsz/default.html>.
- [11] 杨紫烜.经济法[M].北京:北京大学出版社,2006:445.
- [12] 彭传彪.湖北省农科教材编审委员会.农业法概论[M].北京:中国农业出版社,1996:254.

## On Perfecting Agricultural Investment Legal System in China

LI Chang-jian, XIAO Shan

(College of Humanities and Social Science,

Huazhong Agricultural University, Wuhan, Hubei, 430070)

**Abstract** Agricultural investment legal system is the support and assurance in economic globalization, internationalized development of agriculture, agricultural modernization, industry supporting agriculture, balancing urban and rural development and construction of new rural areas. Currently, many legal problems exist in agricultural investment of China, such as unclear responsibility among subjects, lack of management efficiency and lack of risk prevention. A complete system can be formed to safeguard the function of agricultural investment through perfecting the legal system of agricultural investment subjects, legal system of management, legal system of supervision, legal system of liability and legal system of resolving disputes.

**Key words** agricultural investment; subject system; management system; supervision system; liability system; agricultural arbitration

(责任编辑:刘少雷)