

我国农业龙头企业立法的规范分析

赵 谦,刘伶俐

(西南大学 法学院,重庆 400716)



摘 要 相对完备的农业龙头企业立法是推动构建农业龙头企业有效运行机制的必要前提。该类立法在我国虽已初具规模,却在立法价值目标、立法语言技术与立法事项内容方面皆存在一定的问题。蕴含的价值目标重政府主导下的企业扶持与规制,轻利益联结下的农民参与共富;在立法语言技术运用上原则化模糊规范表述较多,具体化可操作性规范表述不足;在立法事项内容上多元化规范设定有余,但存在一定的缺漏与抵触。应当强化农业龙头企业立法的利益联结规范以平衡立法的价值目标,编纂相关立法以充实可操作性规范表述并整合多元化规范设定。

关键词 农业龙头企业;立法价值目标;立法语言技术;立法事项内容

中图分类号:D 922.4 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2016)04-0092-08

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2016.04.014

农业龙头企业是指“在农业产业化中,规模较大、经济效益好、带动能力强、产品具有市场竞争优势、与基地农户形成‘风险共担利益共享’利益机制的农业生产、加工与流通企业”^[1]。其往往具有“涉农性、产业上的同一性、基础是农民、与农民利益上的共同性、辐射牵动性和契约性”^[2]之独有特征。农业龙头企业立法则指有关农业龙头企业扶持(资金扶持、技术扶持、税收扶持)与规制(利益联结规制、产品竞争力规制、企业管理规制、企业集群集聚规制、市场流通规制、生产基地建设规制和技术创新规制)的各位阶规范性法律文件。

近年来伴随我国农业发展方式不断转向产业化发展,“农业工业”^[3]路径的逐步确立,作为实现农业产业化经营重要组织形式的农业龙头企业日益成为理论界、实务界广泛关注的热点问题。学界相关研究主要从扶持农业龙头企业的类型(政策扶持^[4]、技术扶持^[5]、资金扶持^[6])和企业经营具体规制(企业现状^[7]、营运资金^[8]、企业绩效^[9]、企业并购^[10]、企业融资^[11]、企业发展^[12]、企业信息化^[13]、市场营销^[14]、竞争力^[15]、与农户利益联结^[16]、企业集群发展^[17]、企业社会责任^[18]、信用评级^[19])这两个方面展开,较少关注相关立法问题。也有部分学者在农业产业化法律支持^[20]和农业产业化立法未来发展^[21]研究中附带性地涉及农业龙头企业立法问题,但缺乏将之作为一类“相对独立的部门法体系或准部门法体系”^[22]的系统规范分析^[23]。事实上,相关立法作为推动构建农业龙头企业有效运行机制的强制规范保障,其完备程度往往决定了该类社会活动的规范化、科学化水平。则有必要从立法学视角整体性^[24]地解析我国农业龙头企业立法,尝试厘清其设定现状与存在的问题,进而探寻可能的完善路径。

一、我国农业龙头企业立法的设定现状

当前我国农业龙头企业立法尚未形成一套相对独立的部门法体系,属于典型的碎片式立法,散见

收稿日期:2016-03-03

基金项目:国家社会科学基金青年项目“土地复垦监管的行政法研究”(15CFX056);中央高校基本科研业务费专项资金项目“反哺农业立法问题研究”(SWU1409403)。

作者简介:赵 谦(1981-),男,副教授,博士;研究方向:宪法学与行政法学、土地法学。

于法律、行政法规、部门规章、地方性法规和地方政府规章^[25]中。

1. 法律

在法律位阶并无农业龙头企业的专门规定,除《中华人民共和国公司法》(1993年制定,1999年、2004年、2005年、2013年修改)之系统规范公司组织、行为的普适性规定外,在《中华人民共和国农业法》(1993年制定,2002年、2009年、2012年修改)(以下简称《农业法》)中还存在如第13条之农业产业化经营组织的个别渊源性原则规定。

2. 行政法规

相关行政法规共计15件。例如2012年《国务院关于支持农业产业化龙头企业发展的意见》(以下简称2012年国务院意见),该意见共9个方面27条,就农业龙头企业相关资金、技术扶持措施做出了较为全面系统的规定。又如2002年《国务院办公厅印发关于促进农产品加工业发展意见的通知》,该通知在“主要原则”中将大中型骨干农业龙头企业作为发展农产品加工业的主要对象,强调发展要以“原料基地的规模 and 市场需求相适应”,从而就农业龙头企业产品竞争力的规制方向予以了原则性指引。再如1999年《国务院关于进一步完善粮食流通体制改革政策措施的通知》和1999年《国务院关于进一步完善粮食流通体制改革政策措施的补充通知》,其分别就农业龙头企业签订的粮食产销合同、粮食收购的审批、收购原粮的用途以及相应监管做出了具体规定,从而明确了农业龙头企业相关市场流通活动的规制路径。

3. 部门规章

相关部门规章共计63件。例如2004年《财政部关于印发〈中央财政支持农业产业化资金管理暂行办法〉的通知》(以下简称2004年中央财政支持资金管理办法)、2008年《财政部关于印发〈农业综合开发中央财政贴息资金管理办法〉的通知》(以下简称2008年中央财政贴息资金管理办法)、2009年《农业部、中国农业发展银行关于进一步加强合作支持农业产业化龙头企业发展的意见》(以下简称2009年农业部支持发展意见)和2011年《财政部关于印发〈中央财政现代农业生产发展资金使用管理办法〉的通知》(以下简称2011年中央财政发展资金管理办法),其分别就农业龙头企业相关资金、信贷扶持的重点支持对象、扶持目标、扶持原则、扶持资格要件、扶持种类等做出了具体规定。又如2002年《农业部关于发展和规范订单农业的意见》、2006年《农业部关于鼓励和引导农业产业化龙头企业参与新农村建设的意见》(以下简称2006年农业部鼓励参与新农村建设意见)和2007年《国家标准化委员会关于印发〈国家农业标准化示范区管理办法(试行)〉的通知》,其分别就农业龙头企业相关利益联结规制的主要路径、所涉具体经营模式、合同帮扶与农技推广服务的具体方式等做出了具体规定。再如《农业部关于印发〈农业产业化国家重点龙头企业认定和运行监测管理办法〉的通知》(2001年制定,2010年修改)(以下简称国家龙头企业通知)、2011年《中华全国供销合作总社关于印发〈供销合作社农业产业化重点龙头企业认定和运行监测管理办法〉的通知》(以下简称供销社龙头企业通知),其分别就农业龙头企业相关现代企业制度规制所涉农业产业化重点龙头企业的法定内涵、认定、运行检测、申报资格要件、相关财务管理等做出了具体规定。

4. 地方性法规

相关地方性法规即2007年《湖南省人大常委会关于加快发展农业产业化经营的决定》和2014年《江西省林产品质量安全条例》。前者第2条、第4—8条分别就农业龙头企业所涉资金扶持、税收扶持与利益联结规制、市场流通规制和技术创新规制等予以了实施性规定;后者第23条就林产品龙头企业相关品牌扶持的具体内容予以了原则性规定。

5. 地方政府规章

相关地方政府规章共计7件。例如1995年《合肥市加快贸工农一体化建设的若干规定》(以下简称1995年合肥市规定),该规定第2—4条、第7条、第9条分别就农业龙头企业的认定资格、税收减免、资格准入、企业运营规制和资金扶持等予以了实施性规定。又如2003年《江苏省国家税务局企业所得税减免税管理实施办法》(以下简称2003年江苏省办法),该规定第18条就重点农业龙头企业相

关税收减免扶持的具体内容予以了实施性规定。

总体而言,我国农业龙头企业立法已初具规模,推动农业龙头企业成为发展农业产业化的关键和发展现代农业和建设新农村的重要力量^[26]。但作为“促进农业产业化发展的重要支柱力量”^[27]之农业龙头企业的扶持、规制本身也是新兴事物,尚处于不断发展健全过程中,加之法的先天僵化性、滞后性于零散立法中更为放大,从而造就了该类立法在立法价值目标、立法语言技术与立法事项内容方面皆存在一定的问题。

二、我国农业龙头企业立法存在的问题

1. 重政府主导下的企业扶持与规制,轻利益联结下的农民参与共富

该类立法蕴含的价值目标相对失衡,更多地指向培育发展农业龙头企业之直接目的而非培育发展本身之终极目的,即重政府主导下的农业龙头企业扶持与规制、轻利益联结下的农民参与共富。作为农业产业化经营重要组织形式的农业龙头企业仅仅只是一种“农业工业”发展手段,其终极目的在于通过农业龙头企业与农民的利益联结,使农民能够依托农业产业化发展而参与共富。事实上,市场经济下企业决策更多地从企业自身利益出发,若缺乏基于充分价值目标考量的制度干预,极易导致应承载一定公共职能的农业龙头企业诱发“企业个别利益与国家整体利益的冲突”^[28]、“保护与竞争的冲突”^[28],从而背离培育发展农业龙头企业的初衷。然囿于我国传统农业社会发展的“自上而下供给机制”^[29],该类立法作为一种典型的制度供给手段,仍更多地侧重于作为制度干预直接目标之农业龙头企业的扶持与规制,相对忽视了较为间接的农民参与共富目标。

例如 2012 年国务院意见,该意见是扶持、规制农业龙头企业的高位阶专门规定,其他涉及利益联结问题的相关规范性法律文件皆基于该意见中的相关规定而展开。全文 27 条意见中仅 4 条与利益联结下的农民参与共富有关,虽在“完善利益联结机制,带动农户增收致富”中从“大力发展订单农业”、“引导龙头企业与合作组织有效对接”、“开展社会化服务”和“强化社会责任意识”这 4 个方面就农业龙头企业的利益联结问题予以了原则性规定,但是没有涉及利益分配方式、农民参与的保障措施、农民作为参与主体的权利义务及法律责任等具体问题。较之相对完备的“打造大型龙头企业、形成龙头企业集群、建设有效对接的生产基地、培育知名品牌、加强产业链建设”等农业龙头企业扶持与规制措施相关规定而言,更显单薄。很难为农业龙头企业与农民利益联结的建立提供可靠法律保障以确保相关利益联结的合理性、稳定性、长期性,进而使得农民依托农业龙头企业发展参与共富更多地流于形式。

2. 原则化模糊规范表述较多,具体化可操作性规范表述不足

该类立法在立法语言^[30]²⁶⁷技术运用上原则化模糊规范表述较多,具体化可操作性规范表述不足。立法明确性的要求源于“立法理性的无限性”^[31],使人们相信通过自己的理性能对行为的合法性得以预测。相关低位阶立法^[32]⁴⁸应基于高位阶立法^[32]⁴⁶的原则化模糊规范表述,完成具体化可操作性规范表述。2012 年国务院意见作为该类立法中的高位阶专门规定已经完成了必要的原则化模糊规范表述,但相关低位阶规范性法律文件却在应有的具体化可操作性规范表述上存在明显不足。72 件相关低位阶规范性法律文件中,仅 6 件部门规章(1995 年《关于财政部门支持农业产业化发展的意见》、2000 年《农业部、国家发展计划委员会、国家经济贸易委员会、财政部、对外贸易经济合作部、中国人民银行、国家税务总局、中国证券监督管理委员会印发〈关于扶持农业产业化经营重点龙头企业的意见〉的通知》(以下简称 2000 年 8 部委意见)、2004 年中央财政支持资金管理办法、2008 年中央财政贴息资金管理办法、2009 年农业部支持发展意见、2011 年中央财政发展资金管理办法)和 2 件地方政府规章(1995 年合肥市规定、2003 年江苏省办法)分别就农业龙头企业的资金投放重点、取得资金扶持的条件、保险保费补贴承担的比例、贴息资金的重点扶持对象、所得税征免条件这 5 个方面完成了零散的具体化可操作性规范表述。

(1)相关低位阶立法中的原则化规范表述。一方面,部分低位阶立法的规范表述仅是高位阶立法原则化规范表述的简单重复,难以完成应有的具体化“规范创造”^[33]。例如2007年《湖南省人大常委会关于加快发展农业产业化经营的决定》,该决定从加快制定经营发展规划、培育壮大一批农业龙头企业、支持企业科技创新、扶持企业开拓市场、重点安排农产品季节性收购信贷资金、给予税收优惠支持这6个方面设定了对农业龙头企业的扶持措施。对比2012年国务院意见规定的培育壮大龙头企业、鼓励企业引进先进设备、完善农产品市场体系、提高农产品对外开放水平、健全农业产业化工作推进机制、增加扶持农业产业化发展的相关资金、完善农产品进出口税收政策这7个方面内容,发现相关规范表述基本重合,大体上堪称2012年国务院意见在湖南省的地方化重述。再如2009年《中国银行业监督管理委员会、农业部关于做好农民专业合作社金融服务工作的意见》,该意见在“三、加大对农民专业合作社的信贷支持力度”中规定通过向“与合作社建立稳定购销关系的农业产业化龙头企业发放贷款”以帮助农民专业合作社形成产业基础。究竟什么是“稳定购销关系”却语焉不详,与2012年国务院意见中“龙头企业要在平等互利的基础上,与农户、农民专业合作社签订农产品购销合同,协商合理的收购价格,确定合同收购底价,形成稳定的购销关系”之相关规范表述如出一辙,也可堪称2012年国务院意见在银行业、农业部门的行业化重述。

另一方面,部分低位阶立法的规范表述较之高位阶立法的相应规范表述,不但未能实现进一步的具体化反而出现原则化“倒挂”表述。例如2014年《江西省林产品质量安全条例》,该条例在第23条中规定“鼓励和支持林产品龙头企业采取企业加农户、企业加基地等多种方式,开发和发展优势、特色、品牌林产品”。该规定大致提出了“企业加农户”和“企业加基地”2种联结发展模式,但就何种具体方式来实现这2种联结却没有规定。事实上,2012年国务院意见在“一、总体思路、基本原则和主要目标”中已将“坚持家庭联产承包制、引导发展适度规模经营、发展订单农业、缓解生产基地农户资金困难、资助订单农户参加农业保险、与农户建立风险保障机制等”和“切实加大资金投入、推动农业龙头企业集群集聚、构建优势产业体系等”确立为实现联结发展的具体方式。比较两者可发现,该条例相关规范表述的具体化程度较之2012年国务院意见的相关规范表述尚存不小的距离,存在一定的原则化“倒挂”表述问题。

(2)相关低位阶立法中的模糊规范表述。一方面,部分低位阶立法的规范表述存在一定的语义模糊问题。例如1999年《国家经济委员会关于进一步开拓农村市场的若干意见》,该意见在“贸工农一体化经营是提高农业产业化水平、帮助农民增产增收的重要途径”中规定对农业龙头企业的扶持要以“改造增强实力,改善经营,加强管理”为重点。又如2006年《农业部关于贯彻落实〈中共中央、国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见〉的意见》,该意见在“(九)全面推进农业产业化经营”中规定对农业龙头企业的扶持应从“完善税收政策,搞好龙头企业信贷服务”2个方面入手。“增强、改善、加强”和“完善、搞好”这样的规范表述在语义界定上显然过于模糊。

另一方面,部分低位阶立法的规范表述存在明显的量化缺失问题。例如2004年中央财政支持资金管理暂行办法,该办法规定了取得中央财政农业产业化资金扶持的农业龙头企业应具备的3个条件,包括“能够带动相当数量农民(农户)从事农产品生产、加工、储藏、运输和销售或能够吸纳一定数量的农民为本企业职工,扩大农民就业,有效增加农民收入”。什么是“相当数量农民(农户)”?什么又是“一定数量的农民”?又如2006年农业部鼓励参与新农村建设的意见,该意见规定“参与新农村建设的省级以上重点龙头企业申报绿色食品认证时,符合认证条件的优先受理,认证费用适当减免”。“适当减免”的幅度究竟是多少?又如2008年中央财政贴息资金管理暂行办法,该办法第5条明确规定贴息资金的重点扶持对象是“国家级和省级农业产业化龙头企业”以及“正在成长上升、确能带动农民增收的较小规模龙头企业”。“正在成长上升、确能带动农民增收”如何界定?“正在成长上升”是指企业规模还是企业利润抑或企业经营的其他方面?“确能带动农民增收”是指带动多少户农民增收?再如2011年《国家农业综合开发办公室关于印发〈国家农业综合开发部门项目管理办法〉的通知》,该通知的附件《国家农业综合开发部门项目管理办法》第18条第3款将农业龙头企业的“自筹资金能力”和“实

施项目能力”规定为确定中央财政资金扶持额度的参考依据。“自筹资金能力”和“实施项目能力”究竟该如何衡量?这些规范表述都明显缺失了应有的量化标准。

3. 多元化规范设定有余,但存在一定的缺漏与抵触

该类立法在立法事项^[34]内容上的规范设定涉及扶持、规制农业龙头企业的各个方面。就扶持而言,包括资金扶持、技术扶持、税收扶持和出口扶持等;就规制而言,包括利益联结规制、产品竞争力规制、企业管理规制、企业集群集聚规制、市场流通规制、生产基地建设规制和技术创新规制等。虽然这些立法事项内容相对全面而形成多元化规范设定,但因零散分布于各位阶规范性法律文件中,致使部分规范设定仍存在一定的缺漏与抵触。

(1)资金扶持相关规范设定存在一定的缺漏。资金扶持相关规范设定在所涉资金扶持的原则、资金扶持的具体方式、资金扶持的重点企业、资金扶持的管控措施 4 个方面均存在一定的缺漏。其一,资金扶持的原则包括“自主自愿、市场运作、共同负担、稳步推进”、“农民为受益主体”、“投资来源以企业自筹为主”、“遵循市场规律”4 项内容。但“自主自愿、市场运作、共同负担、稳步推进”这一普适性原则却仅规定适用于中央财政农业保险保费补贴,其他扶持资金均未涉及。其二,资金扶持的具体方式包括“粮食收购资金贷款”、“中央预算投资”、“贷款贴息”、“政策性金融机构的资产投资和农产品收购”、“中小企业发展专项资金”、“信用担保资金”、“贴息、补贴、投资参股”、“合同收购贷款”、“长短期贷款”、“农业政策性贷款”、“财政支农资金”、“仓储设施贷款”、“固定资产投资”、“菜篮子建设资金”以及“扶贫资金”等。但这些资金扶持的投入对象是存在较大差异的,例如:农业发展银行的贷款仅支持具备粮食收储资格的粮食产业化龙头企业;固定资产投资、农产品收购、融资授信仅支持大型主食农业龙头企业;贴息资金仅支持国家级和省级农业产业化龙头企业;部分种类的贷款发放仅支持与合作社建立稳定购销关系的农业产业化龙头企业;产业化龙头项目仅针对国家级、省级产业化龙头企业。这些明确了投入对象的资金扶持能否适用于指定投入对象以外的其他农业龙头企业?没有被明确列举的农业龙头企业是否就当然地排除于这些资金扶持投入对象之外?没有被具体设定投入对象的资金扶持是否就能普遍适用于各类农业龙头企业?其三,资金扶持的重点企业包括“加工和流通龙头企业”、“粮食产业化龙头企业”、“大型主食农业龙头企业”、“参与扶贫开发的龙头企业”、“国家级和省级农业产业化龙头企业”、“与合作社建立稳定购销关系的农业产业化龙头企业”6 类。“中小型农业龙头企业”和“省级以下农业龙头企业”并未列入,但就资金扶持需求迫切程度与农民利益联结紧密程度而言,这 2 类企业似乎更有必要获得资金扶持。其四,资金扶持的管控措施包括“严格控制再生产设备购置与技术改造升级等加工环节的扶持”、“做好农业龙头企业信用评定工作”、“建立企业信用记录资料库”、“加强项目立项评审工作项目执行过程中的监管工作”、“加强信贷资金的管理与提高其信贷资金使用的质量和效果”、“完善监测制度”6 个方面。但“加强信贷资金的管理和提高信贷资金使用的质量和效果”这一普适性最强的管控措施却仅指向“粮食产业化龙头企业”,面向其他农业龙头企业的资金扶持难道不需要采取如斯管控措施?

(2)农业龙头企业分级认定标准存在一定的抵触。涉及农业龙头企业分级认定标准的 2 件部门规章在相关规范设定上存在一定的抵触。国家龙头企业通知和供销社龙头企业通知分别就 2012 年国务院意见未涉及的农业龙头企业分级认定标准予以了具体规定,将农业龙头企业分成“国家重点龙头企业”和“供销合作社重点龙头企业”2 个等级,并就前者设定了更为严格的认定标准。但部分规范设定却与此分级认定存在一定的抵触,使得“供销合作社重点龙头企业”在该类标准设定上高于“国家重点龙头企业”。例如:在“企业组织形式”标准中,国家龙头企业通知对企业控股比例未做明确要求,而供销社龙头企业通知则明确规定“全资或控股(控股比例不低于 34%)”;在“企业带动能力”标准中,国家龙头企业通知规定带动农户的数量一般应达到“东部地区 4 000 户以上,中部地区 3 500 户以上,西部地区 1 500 户以上”,而供销社龙头企业通知则规定“应达到 2 000 户以上”,这就造成了在西部地区“供销合作社重点龙头企业”比“国家重点龙头企业”在带动农户数量上的标准要高出 500 户以上^[21];在“企业产品竞争力”标准中,国家龙头企业通知规定农产品应“获得相关质量管理体系认

证”,而供销社龙头企业通知则明确规定农产品应“获得省级以上相关质量标准体系认证”,在事实上造成“国家重点龙头企业”农产品的质量认证较之“供销合作社重点龙头企业”农产品要更为粗疏、宽泛。

三、我国农业龙头企业立法的完善路径

1. 强化利益联结规范以平衡立法的价值目标

欲平衡我国农业龙头企业立法蕴含的价值目标,进一步凸显培育发展农业龙头企业的农民参与共富导向,应强化相关立法中的利益联结规范以促成培育《农业法》第13条规定之“利益共同体”。

(1)健全《农业法》第13条之利益联结原则性规定。《农业法》第13条第2款规定了国家引导支持“订立合同”和“建立各类企业”这2种与农民形成利益共同体的方式,应在其基础上加入农民参与之利益分配方式、保障措施、主体权利义务及法律责任的相关原则性规定。相关立法目的条款除已有“推进农业产业化经营,带动农业发展”规定外,还可将“引导农民参与共富、切实增加农民收入”纳入其中。在强调保护农民于该类“农业产业化经营利益共同体”^[21]中实际利益的基本立场指引下,通过相关传递式、逐层具体化的系列实施性规定,调动农民的参与积极性,实现广大农民的“想参与、能参与、可参与”^{[22]172-179}。最终通过在法律位阶相对周延的利益联结原则性规定,明确列明我国农业龙头企业立法规制相关社会活动以助推农民参与共富之终极目的。

(2)以《农业产业化利益联结条例》有关专章细化利益联结规范设定。可在行政法规位阶“编纂《农业产业化利益联结条例》”^[21],并在该条例中设定“农业产业化龙头企业利益联结”专章以细化前述相关利益联结原则性规定。该章规范设定应以实现农业龙头企业与农民共同发展、互利共赢为目的,可在整合2002年《农业部关于发展和规范订单农业的意见》、2006年农业部鼓励参与新农村建设意见和2007年《国家标准化委员会关于印发〈国家农业标准化示范区管理办法(试行)〉的通知》这3件规范性法律文件的相关规定基础上,实现参与利益联结各类主体之间权利义务及法律责任设定系统化、明晰化。其一,应设置参与者资格准入规范。在降低参与资格要件以提升农民参与度的同时鼓励、放宽中小型农业龙头企业积极参与。其二,应设置参与者权利义务规范。一方面,确立农民在利益联结共同体中的主体地位,使其享有相关事务参与管理权、表决权、信息查阅权等;另一方面,推动相关资金扶持、技术扶持、税收扶持措施向中小型农业龙头企业倾斜,激发该类企业参与农业产业化发展的积极性与主动性。其三,应设置相关监督保障规范。明确利益联结共同体内部的监督保障机构设置,厘清具体职责权限,鼓励政府、企业以外的第三方非政府公共组织介入监督保障活动,为“带动农户增收致富”创造各种便利条件。此外,相关规范设定还应充分考量农民所在地域、受教育程度、家庭收入、经营类型的差异性,“既要为先进地区农户提供更为全面的服务适应其生产发展要求,又要充分照顾落后地区农户的生产需要”^[29],为相关地方立法中更进一步的因地制宜式实施性规范设定预留必要的“规范创造”空间。

2. 编纂相关立法以充实可操作性规范表述并整合多元化规范设定

欲充实我国农业龙头企业立法的具体化可操作性规范表述,并补正相关多元化规范设定中存在的缺漏与抵触,应基于“法的编纂”^[35]方法通过科学的“规范性文件编纂”^{[30]208}而实现。可以2012年国务院意见为蓝本,在整合前述具体化可操作性地规制农业龙头企业的6件部门规章和2件地方政府规章的基础上,于行政法规位阶“编纂《农业产业化龙头企业条例》”^[21]。

(1)总则。可以2012年国务院意见中的9个方面为主旨,整合2006年农业部鼓励参与新农村建设意见、2009年农业部支持发展意见、2010年《农业部、中国农业银行关于支持农业产业化龙头企业发展的意见》中的相关规定,逐次确立该条例的立法目的、立法任务、立法指导思想和基本原则、相关制度设计、立法效力与适用范围等内容设定。在该部分应适当阐释所涉基本概念,确立龙头企业分级认定、申报标准与监测的原则导向,厘清不同级别龙头企业所配套之扶持措施的参考依据。

(2)农业产业化龙头企业分级标准专章。可以 2012 年国务院意见中“主要目标”所规定的“打造一批自主创新能力强、加工水平高、处于行业领先地位的大型龙头企业”为主旨,整合国家龙头企业通知和供销社龙头企业通知中的相关规定,将龙头企业界分为国家级、省部级、地市级、供销社级 4 个级别。在该部分应对这 4 类龙头企业的内涵予以厘清,具体按照企业组织形式、企业经营产品、生产加工流通规模、农产品交易规模、企业效益、企业负债与信用、企业带动能力这 7 类标准来清晰界分。并基于此,列明各级龙头企业的申报、认定程序及相应申报材料清单,认定结果应由农业部农业产业化办公室以易于公众知晓、查阅的方式公示、公开并附上级别认定理由说明。

(3)农业产业化龙头企业扶持专章。可以 2012 年国务院意见中“主要目标”所规定的“打造一批自主创新能力强、加工水平高、处于行业领先地位的大型龙头企业”为主旨,整合 1995 年《关于财政部门支持农业产业化发展的意见》、1995 年合肥市规定、2000 年 8 部委意见、2004 年中央财政支持资金管理辦法、2008 年中央财政贴息资金管理辦法、2009 年农业部支持发展意见、2011 年中央财政发展资金管理辦法和 2003 年江苏省办法中的相关规定,将资金扶持、税收扶持、技术扶持设定为主要扶持类型,并明确实施扶持措施的具体行政部门、相关社会组织以及相应的扶持标准。在该部分凸显高级别重点龙头企业定向扶持的同时,还应兼顾经济效益、技术应用推广、带动农户数量等方面有良好发展前景之较低级别龙头企业的扶持措施投放。此外,基于资金扶持类型具体措施繁杂的现状,应厘清各类资金扶持措施的内涵及适用资格要件。在单列特殊、重点龙头企业专项资金扶持措施的同时,就普适性资金扶持措施的投放原则、具体方法以及监管事项等一予以明确设定。

(4)农业产业化龙头企业规制专章。可以 2012 年国务院意见中“主要目标”规定的“培育一批产品竞争力强、市场占有率高、影响范围广的知名品牌;加强产业链建设,构建一批科技水平高、生产加工能力强、上中下游相互承接的优势产业体系”为主旨,整合其他低位阶规范性法律文件中的相关规定。其一,整合 1999 年《国务院关于进一步完善粮食流通体制改革政策措施的通知》和 1999 年《国务院关于进一步完善粮食流通体制改革政策措施的补充通知》中的相关规定,明确龙头企业签订的粮食产销合同、粮食收购审批、收购依据以及收购原粮用途相关规制事项。其二,整合 2007 年《农业部关于印发〈全面推进“农产品标识计划”的实施意见〉的通知》和 2011 年《商务部关于贯彻实施农产品流通标准的通知》中的相关规定,明确龙头企业的农产品标识相关规制事项。其三,整合 2010 年《商务部办公厅、财政部办公厅关于农产品现代流通综合试点指导意见的通知》中的相关规定,明确龙头企业的产品质量认证、农超对接的资质证明、项目验收和企业信息报送等流通领域相关规制事项。

(5)监督保障专章。可以 2012 年国务院意见中“狠抓落实,健全农业产业化工作推进机制”为主旨,整合国家龙头企业通知和供销社龙头企业通知附件中的“运行监测”专章规定,基于前述 4 类龙头企业分级认定,设置不同等级的运行监测标准。其一,设定监测评估量化标准,监测评估过程与结果及时公示、公开,具体标准可考虑地区差等因素适当差异化适用。其二,确立龙头企业竞争淘汰机制,降级或取消不合格龙头企业的资格认定及相应扶持措施。其三,厘清监测评估的具体事项及相应归责机制,如龙头企业的扶持资金备查、企业登记管理、认定运行、产品质量安全、农户带动情况、企业社会责任履行情况等。其四,凸显龙头企业行业协会自律式监管的同时,也列明他律式监测评估的具体手段,如定期统计、情况调度、实地考察、随机抽查、重点督查等。

参 考 文 献

- [1] 汤新华.农业产业化龙头企业绩效评价研究[M].北京:中国农业出版社,2009:25-26.
- [2] 赵海燕.农业产业化龙头企业核心竞争力研究[M].哈尔滨:东北林业大学出版社,2007:41-42.
- [3] 新浪网.李克强:用工业方式发展现代农业[EB/OL].(2015-07-25)[2015-10-26].<http://news.sina.com.cn/c/2015-07-25/094032146553.shtml>.
- [4] 高雪萍.政策扶持农业龙头企业的理论依据及其绩效评价[J].农机化研究,2011(12):36-39.
- [5] 周中林.中国农业龙头企业技术创新战略类型选择探析[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2007(3):22-25.

- [6] 宋连升.对农业龙头企业财政扶持的研究[J].现代经济信息,2015(7):46.
- [7] 张陆伟,陈雷,管杰.关于农业产业化国家重点农业龙头企业现状的分析及建议[J].中国社会科学院研究生院学报,2009(5):53-61.
- [8] 孟琦,祝兵.我国农业龙头企业营运资金管理初探[J].财会月刊,2010(29):25-27.
- [9] 黄敏,廖为明,池泽新.基于FBP模型的农业龙头企业综合绩效评价研究——以江西省宜春市21家农业龙头企业为例[J].江西农业大学学报(社会科学版),2010(4):1-6.
- [10] 李长健,柳勇.外资并购我国农业龙头企业的影响及法律对策[J].湖南工程学院学报(社会科学版),2011(1):89-92.
- [11] 李晓峰,翁贞林,徐峰.鄱阳湖生态经济区105家农业龙头企业融资及其扶持政策评价[J].中国农学通报,2012(8):112-115.
- [12] 康涌泉.农业产业化龙头企业可持续发展战略研究——基于郑州市农业龙头企业发展的分析[J].河南工业大学学报(社会科学版),2009(2):31-59.
- [13] 赵明,陈晔,王晓清.江苏省农业产业化龙头企业信息化建设现状及推进对策[J].江苏农业学报,2008(6):958-962.
- [14] 刘克春,张明林,包丽.多元化非农经营战略对农业龙头企业产出绩效影响的实证分析——基于江西省农业龙头企业的经验数据[J].中国农村经济,2011(12):25-34.
- [15] 李大胜,李胜文.农业龙头企业核心竞争力评价——基于广东农业龙头企业的实证分析[J].华南农业大学学报(社会科学版),2009(2):27-31.
- [16] 陈灿,万俊毅,吕立才.农业龙头企业与农户间交易的治理——基于关系契约理论的分析[J].华中农业大学学报(社会科学版),2007(4):42-49.
- [17] 许庆瑞,毛凯军.论企业集群中的龙头企业网络和创新[J].研究与发展管理,2003(4):53-58.
- [18] 徐雪高,张照新.农业龙头企业社会责任信息披露指标体系设计[J].华中农业大学学报(社会科学版),2014(5):17-23.
- [19] 谌立平,贾金容.当前我国农业龙头企业信用评级体系的构建[J].东南大学学报(哲学社会科学版),2010(4):39-43.
- [20] 李卓,马勇涛.论农业产业化的法律支持[J].辽宁农业科学,2005(6):32-33.
- [21] 赵谦,马永芹.试论我国农业产业化立法的未来发展[J].中国农业大学学报(社会科学版),2015(2):83-90.
- [22] 赵谦.反哺农业立法问题研究——以重庆市为例[M].北京:人民出版社,2015.
- [23] 谢晖.论规范分析方法[J].中国法学,2009(2):36-44.
- [24] 王俊龙.整全性:逻辑新论——以中西思想交叉结合的三条思路为线索[J].河南大学学报(社会科学版),2011(1):79-88.
- [25] 北大法宝网.法律法规检索[DB/OL].[2015-12-12].<http://www.pkulaw.cn/>.
- [26] 中华人民共和国农业部网.农业产业化龙头企业已成为引领现代农业发展的骨干力量[EB/OL].(2010-10-20) [2015-12-07].http://www.moa.gov.cn/zwillm/zwdt/201010/t20101020_1684605.htm.
- [27] 中国农业产业化龙头企业协会网.协会简介[EB/OL].[2015-12-07].<http://www.caale.org.cn/newshtml/13.html>.
- [28] 陈重.日本政府干预企业的二重后果及其对策[J].改革与战略,1987(1):77-81.
- [29] 李荣耀.农户对农业社会化服务的需求优先序研究——基于中国十五省微观调查数据的分析[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2015(1):86-94.
- [30] 朱力宇,张曙光.立法学[M].第3版.北京:中国人民大学出版社,2009.
- [31] 杨颖.立法语言:从模糊走向明确[J].政法论丛,2010(6):43-49.
- [32] 赵谦.宪法依据问题研究——以我国土地整理立法为例[M].北京:人民出版社,2014.
- [33] 凯尔森.法与国家的一般理论[M].沈宗灵,译.北京:中国大百科全书出版社,1996:141.
- [34] 曹叠云.立法事项技术模式刍议[J].人大研究,1993(4):11-13.
- [35] 周旺生.立法学教程[M].北京:北京大学出版社,2006:557.

(责任编辑:刘少雷)