

中国农业保险

谢家碧等◎著

发展研究

Research on
the Development of
China's Agricultural Insurance



科学出版社
www.sciencep.com

中國農業保險

發展研究

Research on
the Development of
China's Agricultural Insurance

中国农业保险发展研究

谢家智 等 著

国家社会科学基金资助项目(编号:03BJY106)

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书对农业保险理论研究进行了系统的总结和创新,利用制度经济学、信息经济学、灾害经济学、计量经济学、保险经济学等学科知识,结合博弈论的研究方法,对农业保险理论进行了创新性研究,丰富和完善了农业保险理论,推动和促进了现代农业风险管理系统的建立。在全面分析现代农业风险的特征和发展趋势的基础上,提出了农业保险在现代农业风险管理体系中的核心作用。在分析农业保险供求特征和规律以后,着力培养农业保险发展的长效机制,提出了政府诱导型农业保险的运行机制,并研究了保证这种机制成功运行的激励机制、约束机制以及巨灾风险分散机制等。在比较现有农业保险发展模式的基础上,有针对性地提出了我国农业保险的发展模式,并且提出了影响农业保险发展的重大战略问题。这些内容的研究具有较强的针对性和操作性,对农业保险的实践探索具有积极的现实意义。

本书适合作为金融学、保险学专业的研究生教材,也可供保险业从业人员、政府相关职能部门人员和其他对保险理论和实践研究感兴趣的学者阅读、参考。

图书在版编目(CIP)数据

中国农业保险发展研究/谢家智等著. —北京:科学出版社,2009
ISBN 978-7-03-023356-1

I. 中… II. 谢… III. 农业-保险业-经济发展-研究-中国 IV. F842.66

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 174080 号

责任编辑:林 建 卜 新/责任校对:赵桂芬
责任印制:张克忠/封面设计:耕者设计工作室

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

骏 杰 印 刷 厂 印 刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2009 年 7 月第 一 版 开本:B5(720×1000)

2009 年 7 月第一次印刷 印张:15

印数:1—2 000 字数:289 000

定价:33.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换〈环伟〉)

前 言

1. 农业的基础性和风险性突显农业风险管理的紧迫性

农业始终是国民经济的基础产业。发展农业和振兴农业是我国一项基本的国家战略。但是,农业生产是自然再生产与经济再生产相互交织的过程,除了受人类经济活动规律和技术水平的制约外,最为关键的是,这个过程还要受自然因素的影响。农业是一个风险集中的行业,其生产经营过程不仅有来自技术和市场的种种风险,而且有人类不可抵御的自然风险,这些风险一旦发生,就会对农业造成巨大影响,甚至是灾难性的损失——农业绝收。一旦农业大面积绝收,影响的不仅是农民自身,而且会波及全社会,还可能引发全社会的粮食危机。

受特殊的地理位置、地形、地貌及全球气候变暖等因素的影响,我国面临日益严峻的农业巨灾风险损失。频繁的自然灾害不仅造成了农产品供给和农民收入的减少,使农业生产和农村发展的物质条件遭到破坏,而且加重了各级政府的财政负担,影响了农民生产的积极性。近年来,农业自然灾害损失更呈现显著增加的趋势。仅在2008年我国南方发生的冰雪灾害中,农作物受灾面积就达2.17亿亩,绝收3076万亩,因灾直接经济损失1516.5亿元;2008年5月12日汶川大地震导致四川省直接经济损失超过10000亿元人民币。联合国粮农组织数据表明,汶川大地震共造成当地农业蒙受总值60亿元人民币的损失。数千公顷的农田遭破坏,数百万只牲畜在震后死亡,造成牲畜损失总值20亿元。逾2万公顷的种植地被地震严重破坏。由于延迟插秧、虫害、缺水等问题,当地稻谷的次年收成可能减少10%~50%。近年来,中国每年因自然灾害带来的损失占GDP的3%~5%(胡鞍钢,2006)。联合国统计资料显示,在20世纪全世界54个最严重的自然灾害中,有8个发生在中国。伴随着巨灾数量的增加,巨灾发生频率也在升高,严重程度还会继续上升(张志明,姚庆海,2006)。

诺贝尔经济学奖获得者库普曼斯(1957)把社会经济制度的核心问题描述为处理不确定性问题,而自然灾害风险(特别是巨灾风险)及其损失是国民经济运行及社会稳定过程中最为不确定的事件。这足以体现农业自然灾害管理在社会发展中的突出地位。在这个意义上,穷国和富国之间最重要的差异表现为分散风险和解决不确定性问题方面的制度设施和能力差异(张建华,2004)。农业灾害管理是一个世界性的难题,尤其是对我国这样一个农业基础薄弱、自然灾害频繁、灾害损失非常严重的发展中的农业大国来说。因此,农业风险管理在现代农业发展和社会稳定中具有重要的理论价值与现实意义。

2. 农业保险作为现代农业风险管理手段应该得到足够的重视

事实上,虽然农业自然灾害和农业风险无法完全避免,但可以采取有效措施进行预防,转移和分散风险损失。只要国家和社会能够利用集体的经济力量,通过社会化的风险分散制度和损失分摊机制就可以降低农民的危害损失,从而不至于影响农民生产的积极性。除了事后的灾害救济、国家财政救灾补贴外,在西方国家,农业保险被认为是一种最重要的农业风险管理机制,它不但有利于农业风险的事前管理,更重要的是农业保险通过建立保险基金可以将农业灾害损失在全体投保人甚至全社会中进行有效的分摊。但我国迟迟未建立一个有效的农业风险管理机制(尤其是健全的农业保险制度),这使得非常严重的自然灾害损失无法在更广阔的时间和空间范围内得以分散。不过,可喜的是,近年来,从中央到地方,农业保险的发展问题开始日益受到社会各界的广泛关注。

首先,农业保险问题开始受到我国政府的高度重视。十六届三中全会明确提出要探索建立政策性农业保险制度。2004年中央一号文件《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》提出:“加快建立政策性农业保险制度,选择部分产品和部分地区率先试点,有条件的地方可对参加种养业保险的农户给予一定的保费补贴。”2006年,《国务院关于保险业改革发展的若干意见》(国发[2006]23号)要求在全国各地认真总结试点经验,研究制定支持政策,探索建立适合我国国情的农业保险发展模式,将农业保险作为支农方式的创新,纳入农业支持保护体系,发挥中央、地方、保险公司、龙头企业、农户等各方面的积极性,发挥农业部门在推动农业保险立法、引导农民投保、协调各方关系、促进农业保险发展等方面的作用,扩大农业保险覆盖面,有步骤地建立多形式经营、多渠道支持的农业保险体系。这表明,农业保险的机制和模式研究是我国政府当前面临的一个非常紧迫的课题。

其次,各种农业保险模式在各地开始试点。2004年10月,中国保险监督管理委员会批准黑龙江、吉林、上海、新疆、内蒙古、湖南、安徽、四川、浙江9省(直辖市、自治区)试点,5个试点地区的政府进行财政补贴。2005年扩大农业保险试点范围,中国保险监督管理委员会会同财政部、农业部、国家税务总局等组成农业保险试点工作小组,依托试点载体,研究探索农业保险的政策支持。通过试点,已经在全国形成了一些有代表性的农业保险模式,如上海的“安信模式”、浙江的“共保体模式”、吉林的“安华模式”、黑龙江的“阳光互助模式”、四川的“安盟模式”、新疆的“兵团模式”等。这些模式虽然取得了不少成功经验,但还有较多的缺陷需要纠正,还有许多深层次的矛盾和问题需要解决。同时,我国的农业保险发展起步很晚,而且近年来陷入低水平恶性循环的被动局面,这就更需要在现有的基础上总结、探索适合中国国情和各地特征的机制和模式。因此,研究中国农业保险发展的机制和模式,对当前我国农业保险制度的有

效供给和不断完善显得十分重要和紧迫。

3. 农业保险的研究应该在理论和实践探索中大胆创新

农业保险的发展被国外学者称为保险业发展的“尖端难题”，这主要是因为农业风险的特殊性及农业保险经营与管理技术的复杂性。为此，农业保险必须进行跨学科综合研究。用科学的理论和方法，系统地探索市场经济条件下农业保险的发展机理，为中国农业保险发展的模式设计与政策选择提供理论和实证支持。为实现本课题研究的总体目标，需要达到的具体目标有：①从制度视角和功能范式界定农业保险，并弄清农业保险的经济属性及经济效应；②在深入研究农业保险理论的基础上，研究农业风险和农业保险的特点，探索农业保险的供求规律；③考察国外农业保险发展的成功经验和教训；④弄清我国现有农业保险试点模式及其经验教训；⑤明确我国农业保险发展对农业的实际影响；⑥构建我国农业保险发展的机制和模式；⑦提出我国农业保险发展的战略和政策。

本课题研究确立的技术路线为：现代经济与金融保险理论→农业保险发展的规律与特征→农业保险发展的问题与原因→政府诱导型农业保险机制的培育→农业保险发展模式的设计→农业保险发展战略与政策。

本课题研究历时三年多，参加研究的人员有王定祥副教授、温涛教授、林涌总经理、刘志文教授、魏忠海博士、黄英君博士、周振博士、张静。

本书的出版首先得益于国家社会科学基金的资助和西南大学经济管理学院的支持。在研究过程中得到重庆大学冉光和教授的大力支持，在此向冉老师表示深深的敬意和谢意！在研究和修改中，还得到西南财经大学卓志教授、陈滔教授、孙蓉教授、殷孟波教授的指点与帮助。我国农业保险理论界权威庾国柱教授为“中国农业保险发展的机制与模式”研究项目的研究报告提供了许多中肯的建议与帮助，庾教授长期以来为我国农业保险研究倾注了大量心血，取得了丰富的研究成果，正是他的研究吸引和带动了包括本课题组成员在内的学术同行的参与，本课题的研究也得到了庾教授的悉心指导，在此深表谢意！最后，感谢课题评审专家对研究报告的充分肯定和鼓励，我们更珍惜评审专家提出的建议和要求，这将成为我们进一步研究的动力。感谢学术同行提供的大量参考文献，这为本课题的研究提供了重要的帮助。

农业保险的理论研究与实践探索在我国正处在兴起阶段，我们的研究必然存在诸多不足，恳请学术同行批评指正。

谢家智

2009年5月20日

目 录

前言

第 1 章 现代农业呼唤农业保险	1
1.1 农业风险困扰现代农业	1
1.2 农业风险的综合效应分析	4
1.3 现代农业风险管理机制与农业保险	5
第 2 章 农业保险的经济属性与功能分析	14
2.1 农业保险内涵与外延的再认识	14
2.2 农业保险的经济属性分析	21
2.3 农业保险的经济功能及其定位	30
2.4 农业保险的经济效应分析	33
第 3 章 农业保险的供求特征及行为分析	40
3.1 农业保险的需求分析	40
3.2 农业保险供给分析	54
3.3 农业保险行为主体的互动与博弈分析	64
第 4 章 农业保险发展的国际比较与启示	73
4.1 国外农业保险发展现状考察	73
4.2 国外农业保险发展的比较分析	81
4.3 国外农业保险发展的经验和教训	84
第 5 章 中国农业保险的制度变迁研究	90
5.1 制度变迁及制度创新的理论分析	90
5.2 中国农业保险发展的制度变迁与发展阶段	93
5.3 中国农业保险制度变迁的路径分析	101
第 6 章 中国农业保险发展的实证分析	104
6.1 中国农业保险发展的基本特征	104
6.2 中国农业保险发展的绩效评价	116
6.3 当前中国农业保险发展存在的问题	119
6.4 中国农业保险发展问题的影响分析	123
6.5 中国农业保险发展滞后的根源分析	128
第 7 章 农业保险的机制建设	136
7.1 农业保险的运行机制	136

7.2	农业保险的激励机制	144
7.3	农业保险的约束机制	155
7.4	农业保险的巨灾风险分摊机制	161
第8章	中国农业保险发展的模式选择	167
8.1	中国农业保险试点模式实践状况	167
8.2	各实践模式的比较分析及其评价	172
8.3	中国农业保险模式选择的原则与制约因素	181
8.4	中国农业保险经营模式的选择	183
第9章	我国农业保险发展战略	191
9.1	动植物生命保险体系的重构战略	191
9.2	农业保险区域化发展战略	198
9.3	农业保险技术创新战略	204
9.4	保险文化战略	209
第10章	研究结论与政策建议	215
10.1	研究结论	215
10.2	政策建议	220
参考文献		226

第 1 章 现代农业呼唤农业保险

与传统农业相比，现代农业在发展的环境、条件，生产的内涵与外延等方面都发生了较大的变化。加速促进传统农业向现代农业的转变，是农业自身发展的要求，同时也是国民经济发展的需要。虽然现代农业的生产能力和发展条件都有较大的改变，但是它受到日益严重的风险影响。为促进农业基础的稳定，加速农业现代化进程，应该建立与现代农业发展相适应的现代风险管理机制，而农业保险正是新型农业风险管理机制的重要组成部分。

1.1 农业风险困扰现代农业

现代农业的生存条件和发展基础有了很大的改善，但是，现代农业由于专业化、集约化、市场化程度的不断提高，新的经营风险和传统农业固有的风险相互叠加，使农业的风险状况越来越复杂。

1.1.1 农业风险的种类

农业被看做是一个高风险的行业，主要在于农业面临的风险种类多，风险承受能力脆弱。具体来说，农业风险包括以下几个方面。

1. 农业自然风险

农业自然风险是农业活动面对的主要风险。并且，农业自然风险可分为农业气象风险、农业地质风险、农业环境风险等类型。农业气象风险在三类风险中最为突出，干旱和洪涝是危害最大的农业气象灾害。农业自然风险是农业经营中的主要风险，本课题研究主要集中于农业自然风险管理。

2. 农业市场风险

农业的市场风险主要表现在两个方面：一是农业的决策风险，二是农产品的价格风险。农产品的供求弹性较小，因此农产品极易受到价格波动风险的影响。农业的国际化、市场化程度越高，农业经营者面临的市场风险就越大。伴随我国农业市场化进程的推进，农业的市场风险不断增大。

3. 农业技术风险

农业的技术风险表现在技术开发风险、技术推广风险和技术市场风险和技术使用风险。科技成果有其自身的特殊性，如地域性强、可控性差、转化周期长等。这种特殊性的活动能否产出成果是不确定的，具有因技术条件达不到要求而

失败的可能性。对农民来讲,农业的技术风险主要表现为技术的使用风险。

4. 农业体制风险

农业体制风险即由于经营管理体制不能适应农业生产发展需要而产生的风险。农业经营制度、农业组织制度和农业管理制度等体制要素属于生产关系和上层建筑,具体的农业经营管理体制落后于还是超前于农业生产力的发展状况,都会形成对农业生产的不利影响,如果这种状况不能得到及时纠正便会产生体制风险。对农民而言,最主要的风险源于不稳定的政策环境(柯炳生,2001)。

5. 生物风险

生物风险主要是指由各种有害生物和物种的侵害造成农业损失的可能性。近30年来,烟草霜霉病两次洲际流行,导致欧洲、北美洲烟叶产量损失达数亿美元。橡胶叶疫病流行后,摧毁了整个拉丁美洲优质橡胶的生产和种植。地中海实蝇曾造成欧洲许多国家50%以上的水果损失,仅美国加利福尼亚州就曾一度造成12.5亿美元的经济损失。据美国、印度、南非向联合国提交的报告称,它们每年由外来有害生物造成的直接经济损失分别为1500亿美元、1300亿美元、800亿美元,损失惨重^①。据报道,我国主要农作物病虫害鼠害达1400余种,每年损失粮食约5000万吨,棉花100多万吨;草原和森林病虫害每年发生面积分别超过2000万公顷和800万公顷。

1.1.2 农业风险的特征

1. 不确定性

不确定性是所有风险的基本特征,但农业风险的不确定性尤为明显。农业受自然力的控制,而自然气候变化多端,远远超出了目前人类社会的预测和控制能力。农业同时又受到社会因素的制约,如市场、制度、政策等。就农业活动的全过程而言,农业生产周期较长,农业生产者和经营者的可控性很差,具有相当大的依赖性和从属性。这些因素都导致农业风险具有高度的不确定性,给农业风险管理带来极大挑战。

2. 系统性

就某种风险的外延而言,可以将其分为系统性风险和非系统性风险。从农业产业风险来看,农业风险更多表现为系统性风险。例如,不利的气象风险、农产品价格风险、制度风险、农业技术风险等,这些风险影响的对象将是整个农业产业,对特定的农业生产者或经营者而言,在相当程度上是风险的接受者。因此,农业风险的系统性特征非常明显。

^① 周靖华等,防止外来有害生物入侵的对策探讨. 陕西师范大学学报(自然科学版),2006,34(B03)

3. 相关性

农业风险的系统性特征决定了其高度相关性的特点。一次风险事件将造成为数众多的农业风险单位相同或相似的经济损失。例如,一次旱灾或涝灾将造成大范围的农业减产。农业风险的高度相关性也是农业风险的特殊性,风险的高度相关性使风险单位之间一般难以相互调节,共渡难关。同时,众多农业风险单位在同一风险事件中产生经济损失,使农业风险极易演变为巨灾风险,并造成巨灾损失,给农业和国民经济带来巨大影响。

4. 区域性

我国地域辽阔,各地气候和自然资源条件差异明显,农业生产经营对象不同,人口密度也较为悬殊,经济发展基础和水平各异,承灾能力不尽相同。因此,农业风险呈现区域性的特征。总体说来,西部地区农业面临的主要自然风险为干旱、雪灾、地震,其次为沙尘暴、滑坡、泥石流及山洪。其中,干旱最常见,最具威胁。此类地区自然灾害直接经济损失的绝对值较小,但由于经济欠发达,直接经济损失率(即灾害直接经济损失与国内生产总值之比)为中等或较大,抗灾能力较弱。中部地区主要灾害是干旱、洪涝、地震、冻害、风雹、农业病虫害,其次为滑坡、泥石流和森林自然灾害等。中部地区地处我国大江大河的中游地区,洪涝灾害损失风险最为明显。东部沿海地区主要灾害为洪涝、干旱、台风、风暴潮,其次为地震、冰雹等。此类地区自然灾害直接经济损失的绝对值较大,但由于经济较发达,直接经济损失率为中等或较小,抗灾能力较强。总体上,我国南方容易遭受水灾;北方通常干旱少雨,常常为旱灾所困;沿海地区则往往遭受台风和暴雨的袭击。

1.1.3 农业风险生成趋势

1. 农业风险的不确定性和复杂性增强

随着现代立体农业、高新技术农业以及农业产业化的推进,农业生产与经营风险的不确定性因素日益增多,而且各种风险因素相互交织、相互影响,使农业的风险变得越来越复杂,农业损失的不确定性逐渐增大。例如,自20世纪70年代基因重组技术问世以来,农业转基因工程得到迅速发展。但是,这项农业新兴技术也带来新的技术风险:一方面,在转基因生物环境释放过程中,一些科学家已经发现了少数转基因植物在环境中能够对生物多样性与环境产生不利的影响;另一方面,转基因生物的风险具有较大的不确定性,并且危害效应的查明需要较长的时间。因此,转基因生物的安全问题备受国际社会的关注。转基因生物可能改变传统农业风险的特点,同时可能产生一系列新的农业风险。

2. 农业巨灾风险损失压力越来越大

我国是一个农业大国,同时也是一个多灾的国家,素有“三岁一饥,六岁一

衰，十二岁一荒”之说。在过去的2200年间，共发生1600多次大水灾，1300多次大旱灾，愈到后来，灾害次数愈多，时间间隔愈短。农业的巨灾损失风险将呈不断扩大趋势：一方面，由于温室效应造成的气候异常，自然灾害风险呈上升趋势；另一方面，农业集约化和产业化程度的不断提高，也必然增大单位风险事件的农业损失程度。

3. 农业风险的扩散和传播加快

现代农业的国际化 and 市场化程度日益加深，这必然刺激农业风险在全球范围的迅速传递和扩散，增加风险管理的难度和加大农业损失的程度。例如，农产品供求失衡导致的价格风险、外来有害生物入侵导致的生物风险等呈现加速扩散态势。有关资料显示，目前我国已查明的入侵生物高达450种左右，国外传入我国的有害生物在20世纪70年代有1种，80年代有2种，90年代上升到10种，从1997年开始每年达2种，而且扩散速度很快，发生范围不断扩大。

1.2 农业风险的综合效应分析

农业作为一个基础产业，严重的农业风险及灾害损失的发生，将给农业及国民经济造成综合的经济效应和社会效应。正视这些效应的存在，有利于树立正确的农业风险管理意识。

1.2.1 农业风险的经济效应

经济效应是指灾害的出现和损失的发生，影响生产、投资与消费行为。巨大的农业风险存在及损失的发生，一般容易导致社会贫困人口增加，社会福利减少，还会影响技术进步和经济增长率的提高等，这种影响既有短期的，也有长期的。

1. 影响农业生产要素的合理配置

农业风险的威胁，影响农民的投资和决策行为，农民获得信贷的能力大大下降。农业风险是发展金融市场的障碍，在缺乏必要农业风险管理的情况下，将导致农村金融部门缩减农业信贷，农村金融风险增大，进一步弱化中小农户获得金融资源的能力，从而形成风险损失与收入下降的恶性循环，加剧社会的不平等。

2. 削弱农村经济发展的基础

农业风险损失，特别是特大自然灾害损失的发生将危及农业再生产活动的持续，农民收入下降，需求不足，投资回落，农村经济基础将受到严重削弱，进而波及农村的社会稳定。

3. 影响国民经济的协调发展

农业的多功能性以及农业在国民经济中的基础地位，使农业的经济损失和效

率损失将会以乘数效应影响整个国民经济。农业多功能性 (agricultural multifunctionality), 指农业除了具有生产食物及纤维这一传统功能之外, 还具有其他经济、社会、环境及文化等独特的非商品生产功能, 包括与农业相关的、农业所提供的所有物品和服务。农业多功能性的概念体现了农业与环境、经济、社会和文化领域之间各种关系与作用的复杂性和重要性。农业的非食物生产功能主要包括食物安全保障、环境功能、社会功能、经济功能和文化功能等几个方面^①。因此, 农业的风险不仅仅是农业行业的风险, 农业风险损失也不仅仅是农业自身的损失, 它必将波及和影响整个国民经济的协调发展。正因为如此, 世界各国在农业风险管理和损失的补偿机制的建立方面, 得到政府和全社会的高度重视。

1.2.2 农业风险的社会效应

农业风险的社会效应是指因为农业风险的出现, 农业巨大灾害的发生, 引起民心躁动、社会秩序混乱, 全社会易陷入危机和瘫痪状态, 严重时将危及政治的稳定和政权的巩固。农业风险的经济效应与政治效应往往具有较为密切的关系, 并相互影响。在人类历史上, 许多影响和决定历史的重大事件都与特大农业自然灾害有关。因为重大农业自然灾害的发生会造成农业基础设施严重损毁, 农业的简单再生产难以继续; 农产品供给严重短缺, 灾民泛滥, 社会动荡; 农业投资信心受到打击, 农业技术进步缓慢等消极后果。从农业在国民经济中的地位来看, 农业风险不再单纯是农业部门的风险, 还具有社会性和政治性的特征。

正是因为农业自然灾害对经济社会可持续发展的严重影响, 农业灾害的防范问题日益引起有关国家的高度重视^②。

1.3 现代农业风险管理机制与农业保险

1.3.1 农业风险管理状况的现实考察

我国的农村经济体制在由计划经济体制向市场经济体制的转轨过程中, 灾害损失的分摊逐渐由国家和集体的补偿向社会、个人和市场转移。这是由市场经济体制的基本特征决定的。但是, 经过大量的考察和分析发现, 面对幅员辽阔的农村以及不断加剧的农业自然灾害损失, 现行的以家庭联产承包责任制为基础的、

^① 李莉, 李阳, 高媛. 加强我国农业支持的政策选择. 农业经济, 2006, 1

^② 一份美国五角大楼“秘密报告”引起中国科学家高度关注。这份报告指出, 到2020年, 欧洲沿海城市将被上升的海平面所淹没, 英国气候将像西伯利亚一样寒冷干燥。核战、大旱、饥饿和暴乱等问题将困扰全球各国。该报告中特别提到中国未来的气象灾害问题: 中国南部地区在2010年前后将发生持续整整10年的特大干旱, 中国北方将水患不断……报告警告说: 今后20年全球气候变化对人类构成的威胁要超过恐怖主义。资料来源: 李健. 2010年中国气候突变. <http://www.sina.com.cn>. 2004-7-7

主要以传统的小农分散经营为特征的农业生产经营方式，根本无法形成有效的风险损失分摊能力。许多农村地区大量出现因灾致贫现象，农业的简单再生产举步维艰，充分说明了我国农村自然灾害管理的“原始”和“自发”状态，构成了我国农业发展与农村社会稳定的严重隐患。

1. 政府在农业灾害损失直接补偿中的作用相当有限

灾害损失是一种偶然的意外损失，政府是灾害损失补偿的最后一道防线，是最后“义务人”。因此，在重大自然灾害损失中，政府具有不可替代的作用。我国长期实施的计划经济体制，更是强化了政府在风险分摊和灾害损失补偿中的突出作用。我们应该看到，在过去几十年的抗灾救灾中，政府的确起到了十分重要的作用，尤其是特大自然灾害发生后政府及时、无偿的救灾物资的分发，灾后重建工作的组织与实施等。但是，随着市场经济体制改革的逐步深入，以高度集权为特征的经济运行方式逐渐被放权让利政策所代替。政府（特别是中央政府）所集中的财力资源比例越来越小，在点多面广、灾害损失广度和深度日益加深的广大农村，政府越来越难以满足灾害补偿和经济重建的资源需求。2007年全国一年的财政救灾资金仅60多亿元，可是一次大的农业灾害造成的损失少则几百亿元，多则上千亿元，财政救灾资金可谓杯水车薪。从表1-1中可以清楚地看出，20世纪90年代，我国财政救灾支出占灾害损失的比例很低（平均比例仅为1.65%），而且呈现越来越小的趋势，到2000年时已经降至1.41%。这充分说明在经济转轨阶段，政府实际上已经难以充当农业自然灾害损失补偿的主体，政府在直接的农业自然灾害损失分摊中的作用和地位已经非常有限。

表 1-1 我国财政救灾支出与灾害损失资料

年份	国家财政 支出/亿元	抚恤救济福 利支出/亿元	救灾支出 /亿元	直接灾害 损失/亿元	抚恤救济福利支出占 财政支出比例/%	国家救灾支出占 灾害损失比例/%
1990	3 083.59	55.04	13.33	616	1.78	2.16
1991	3 386.62	67.32	22.51	1 215	1.99	1.85
1992	3 742.2	66.45	15.89	854	1.78	1.86
1993	4 642.3	75.27	15.4	993	1.62	1.55
1994	5 792.62	95.14	19.42	1 876	1.64	1.04
1995	6 823.72	115.46	27.27	1 863	1.69	1.46
1996	7 937.55	128.03	39.06	2 882	1.61	1.36
1997	9 233.56	142.14	34.51	1 975	1.54	1.75
1998	10 798.18	171.26	52.32	3 007	1.59	1.74
1999	13 187.67	179.88	34.05	1 962	1.36	1.74
2000	15 886.5	213.03	28.73	2 031	1.34	1.41
2001	18 902.58	266.68	35.17	1 942.2	1.41	1.81
2002	22 053.15	372.97	32.93	1 637.2	1.69	2.01

续表

年份	国家财政 支出/亿元	抚恤救济福 利支出/亿元	救灾支出 /亿元	直接灾害 损失/亿元	抚恤救济福利支出占 财政支出比例/%	国家救灾支出占 灾害损失比例/%
2003	24 649.95	498.82	55.71	1 884.2	2.02	2.96
2004	28 486.89	563.46	48.99	1 602.3	1.98	3.06
2005	33 930.28	656.8	52.9	2 042	1.94	2.59
2006	40 422.73	782.3	59.3	2 528.1	1.94	2.35
2007	49 565.4	1 057	65.6	2 363	2.13	2.78

资料来源：计算整理自：许飞琼. 论灾害损失的补偿. 中国减灾, 2000, (1); 中国气象报, 2002-3-21; 中国统计年鉴 (2005). 2001~2004 年的灾害损失数据来自: <http://www.gov.cn>. 2006-1-23. 2005~2007 年数据来自: 2005~2007 年全国民政事业发展统计公报

2. 不断弱化的农村集体经济大大削弱了集体分摊灾害损失的能力

无论在计划经济还是现行的转轨经济时期, 土地既有生产资料又有消费资料的特征, 使以农村土地集体所有制为特征的基本农村制度突显了集体经济在农村的特殊作用。国家长期实施的工业化发展战略以及城乡二元经济的格局, 导致在灾害补偿与经济重建中, 相对城市和工业救灾, 农业灾害的补偿容易被边缘化, 尤其是在财政预算吃紧时期。多年来农业的各种自然灾害损失主要依托的是集体经济的互助和农民的自救行为。农村的许多抗灾救灾基础设施 (如防洪抗旱功能的水库、提灌站等) 都是通过集体对劳动力和资金资源的统一组织来实施。因此, 在农业防灾救灾中, 农村集体经济应该发挥特殊的作用。但是, 家庭联产承包责任制实施多年, 使土地集体所有制作为农村集体经济的纽带仅仅具有象征意义。在广大农村, 尤其是乡镇集体经济落后地区, 集体经济基础在许多地区几乎崩溃。长期以来, 在我国农业自然灾害损失分摊中发挥了重要功能和作用的集体经济不断被弱化, 集体经济在灾害损失分摊和管理中的能力渐渐被削弱。农业自然灾害的发生往往具有较强的地域性, 即在一定的地域和时空条件下, 将对所有的农户造成灾害威胁。因此, 共同的防灾抗灾以及互助行动就显得十分必要。

3. 农业基本建设投入不足, 农业基础设施老化严重

完善的农业基础设施是提高农业抗灾能力的物质基础。在现代农业条件下, 农业基础设施涵盖的范围较为广泛, 不仅包括传统的防洪抗旱设施、农业机械、农用道路等, 还包括农村通讯和气象条件、农村灾害管理系统等。显然, 农村基础设施水平与农村灾害承受能力以及灾害控制和管理水平呈正相关的关系。但是, 农村基础设施的建设需要长期、大量的投入。从农业基本建设投入的主体来看, 一般包括政府、集体和农民。现阶段在中国绝大多数农村, 农民和集体的经济积累较低, 农业基本建设投资能力受到较大限制。因此, 政府的财政型投入是农业基本建设投入的重要组成部分, 特别是对于大江大河的治理、水利资源的跨

流域调度、生态工程建设以及水土改良等重大工程。

图 1-1 反映了农业基本建设支出占全国同期基本建设总支出的比例以及用于农业的财政支出占同期总财政支出的比例。从中我们可以看出,除 1998 年特大洪水灾害发生时农业基本建设投资增加较多以外,农业基本建设投资占全国基本建设投资的比重一直在 16% 左右徘徊,国家用于农业基本建设的投资总体水平较低;国家用于农业的财政支出占同期总财政支出的比例平均低于 10%,尤其是在 1998 年以后,总体上呈现持续下降的趋势。1998~2006 年,用于农业的财政支出占总财政支出的比例分别为 10.69%、8.23%、7.75%、7.71%、7.17%、7.12%、9.67%、7.22% 和 7.85%。在许多农村地区,集体经济逐渐瓦解的情况下,农业基础设施的投入只有依赖政府,而在政府投入不能满足时,农村的基础设施建设就处于停滞状态。许多地区长期以来缺乏资金投入,20 世纪 70~80 年代修建的防洪抗旱设备已经瘫痪,致使这些地区的农田面临更大的自然灾害威胁。

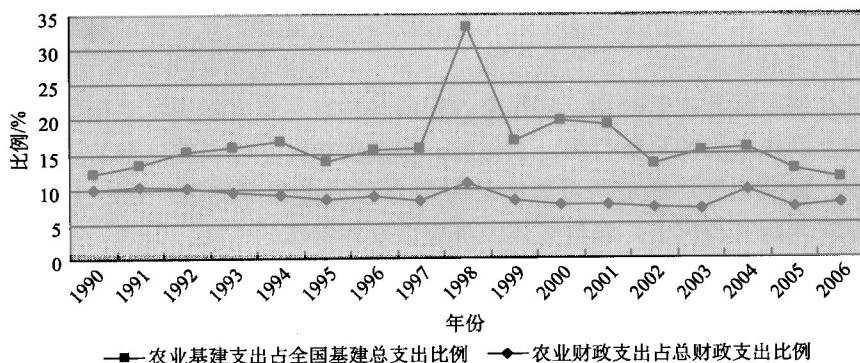


图 1-1 农业基本建设投资情况

4. 市场化的灾害管理机制尚未建立

政府在农业自然灾害的补偿中由于可供支配的社会资源有限,其能力受到较大的限制。如前所述,政府在全国许多地区的农业大型灾害中发挥的作用更多地表现为临时性和应急性救灾;农村集体经济的不断削弱,使集体在抗灾救灾中的作用很难有效发挥。同时,由于我国的市场风险分摊和管理机制发展相当滞后,市场化的自然灾害管理机制与模式的发挥受到极大的限制。例如,我国农业保险的发展在全国许多地区几乎是一片空白。更重要的是,我国低水平的农业保险近年来呈现加速萎缩的趋势。例如,1998 年特大洪涝灾害,直接经济损失达 2 000 多亿元人民币,但人保公司补偿的保险损失仅仅 25 亿元。这对灾区来说,保险损失补偿是杯水车薪。我国近年来特大自然灾害风险损失中,保险比例与赔偿比