

对我国农业灾害损失 补偿机制的再认识

叶月明 陆建明 苏 鲲

一、对我国以前农业风险保障机制的评价

1949 年以来,我国政府一直在探索农业风险保障的新路子,但一直未见有较好的进展与结果。目前,我国农业风险保障机制主要是民政部门的扶贫救灾工作与保险公司开展农业保险相结合的二元结构。实践证明,这种二元结构机制虽然起到一定作用,但它在我国巨大的农业风险面前,其补偿功效显得十分微弱。由于国家财力困难,对农业的投入很有限,国家拿不出很多资金来搞农业救灾工作,使得民政部门的农业救灾工作不能很好地开展。例如,1991 年夏季江淮地区发生特大洪涝灾害,造成该地区农业经济 779 亿元人民币的巨大损失,灾后该地区共获得 21 亿元的经济补偿,其中民政部门划拨的各项款项只有 8 亿多元,而摊到农业上的补偿就只能是杯水车薪了。从 1980 年起,国务院委托当时的中国人民保险公司经营农业保险业务。由于经营及体制上的诸多因素,造成该公司十余年来农险业务的严重亏损。具体情况如下表所示:

1982—1993 年农业保险赔付率统计

年 份	保费收入 (万元)	赔款支出 (万元)	赔付率 (%)
1982	23	22	95.7
1983	173	233	134.7
1984	1 007	725	72.0
1985	4 332	5 266	121.6
1986	7 803	10 637	136.3
1987	10 028	12 004	125.7
1988	11 534	9 546	82.8
1989	12 931	10 721	82.9
1990	19 248	16 723	86.9
1991	45 504	54 194	119.1
1992	81 690	81 462	99.7
1993	56 129*	64 689	115.3
合 计	250 402	266 822	106.6

* 1993 年保费收入不含储金;

资料来源:中国人民保险公司。

另外，新疆兵团农牧业保险公司结合当地农业生产的特点，也开办了农业保险业务，取得了较好的效果，但其影响范围非常有限；同时，全国很多地区也采取了保险公司、政府、农户相结合的“联合共保”模式等多种风险保障机制，但往往是昙花一现。

为什么这些农业保险方式不能较好地解决我国的农业风险保障问题呢？笔者认为原因是多方面的：首先，由于现阶段农业保险业务是一种特殊的政策性业务，没有政府的大力支持，是难以有生命力的。国家对原中国人民保险公司经营的农业保险业务，除减免5%的营业税外，基本上没有其它优惠条件，而且有些地方行政单位，也借开展农业保险业务之机，捞取收入。其次，由于近几年来人民保险公司一直在进行商业化改革，作为一个独立的法人经济实体，其经营也要追求效益。连年的亏损，使得该公司不敢贸然扩大农险业务经营。1996年7月，该公司改组为集团公司，迈出了商业化改革重要的一步，原来的农险业务也基本停办。我们认为，农业保险本身是政策性业务，让商业保险公司去经营，政府又不给以大量财政补贴予以扶持是难以为继的。

尽快地建立适合我国国情的农业风险保障机制，是我国农业持续稳定发展的必要保证。

二、选择农业风险保障机制的原则

根据我国农业风险分布的特点和农业经济发展的特点，将它们有机地结合起来，因地制宜地选择风险保障机制，应该是我国选择和制定农业风险保障机制的基本原则。

农业风险保障机制作为一种经济补偿制度，离不开它所依托的客观经济环境，否则，这种机制便很难有成效。这种机制的选择，与农业风险密切相关，但更离不开它所依托的大环境——农业经济制度及农业发展水平。以往我们只注重其中的一个方面，片面行事，实践证明是行不通的。

自1978年以来，我国农村逐步推行联产承包责任制，全国各地农业经济都有不同程度的发展，但各地发展水平之间仍存在较大差异。例如，东南沿海、中部及西北地区在农业发展水平、经营方式、农民收入水平等方面的差距越来越大。这些差异的本身就引导着这些地区在制定和选择农业风险保障机制时不能按“大一统”模式，而应因地制宜、依客观经济情况办事。

此外，在进行农业风险保障时，要坚持“以防为主，以补为辅”的原则。即首先要进行农田水利建设，提高防灾能力，尽量减少农业灾害风险的危险程度。经济补偿只是为了及时对受灾农业生产单位进行补偿，以帮助他们迅速恢复生产的能力。

三、农业风险保障机制的具体选择

总结我国实行农业风险保障的经验，我们认为国家应尽早颁布《农业保险法》，明确农业风险保障基金的来源、筹集方式与组织机构。农业是我国的基础产业，农业对第二、三产业的贡献远远大于二、三产业对农业的贡献；同时，从经济发展实践来看，农业发展滞后必然会严重影响二、三产业的发展。因此，在解决农业风险基金来源与筹集问题时，我们建议国家应首先划拨专项农业风险保障基金，基金的来源可以通过开征农业风险保障税的方式解决，征税对象包括第二、三产业的工商企业、个体经营者。同时让农业部、地方政府、地方农业主管部门及农业科技部门共同参股，组建专业的政策性国家农业保险公司，使这些机构紧密联系，共担风险。国家农业风险保障基金主要用于对国家农业保险公司的财政补贴和农户的保费补贴，以及防备大灾之年的应急之用。国家农业保险公司负责全国农业保险业务的统筹规划与经营管理，其经营范围应只限于狭义的农业风险，即农、林、牧、渔等范围的农业生产风险，而不应包括农民住房、疾病等保障项目。在这种总体结构中，应以建立国家农业保险公司开展农业保险业务作为主导。

1. 东南沿海农业风险保障区

本区包括闽、桂、粤、琼4省区。该区地处亚热带，是我国唯一的热带经济作物种植区，为全国最大的甘蔗生产基地，同时亦是热带水果、橡胶的盛产区和重要的商品粮生产基地。该区属典型的亚热带季风气候，台风、洪涝、病虫害等灾害偏多，其它灾害较少见。

改革开放以来，该区得益于优越的地理位置，农村经济发展迅速，是我国对外开放的前沿阵地，科技力量雄厚，有资金、政策扶持，使该区现代化工业体系初具规模。在现代化气息浓厚的工业发展辐射下，该区农业经济发达。90年代，闽、粤、琼及桂部分地区农民瞄准港澳台及东南亚市场，大力发展淡水及海水养殖、花木、盆景、水果生产，商品化程度高，专业化程度高。但地区差异较大，且夏季台风暴雨侵袭，冬春干旱或寒潮常造成大面积减产或失收。但农业的发展并没有很大程度地使土地发生转移，土地结构仍以家庭经营（广东及海南部分地区除外）为主，农村集体经济积累较雄厚，乡镇企业在珠江三角洲发展迅速（其它地区水平不是很高），但总体来说，乡镇企业产值增长很快，为集体提供的经济积累也会越来越多，集体能够为农业提供一定的经济补偿。

鉴于这种风险分布和经济发展特征，我们主张本区的农业风险保障应作如下选择：国家农业保险公司开展政策性农险业务为主，辅以以工补农相结合的二维风险保障机制。国家农业保险公司可按农业经济区域重点对集约化程度较高的水稻、甘蔗、养殖和橡胶等基本种类生产进行基本风险保障；村、乡（镇）按集体提留的方式，从乡镇企业那里积累起一笔农业风险保障基金，主要用于平时的农田水利建设和大灾之年的农业灾害损失经济补偿。农业保险在本区的重要任务是促进高科技集约化方向发展，使农业沿着劳动——资本——技术密集型产业发展，加速我国传统农业结构的改造，促进农产品的优化和升级更新。

2. 东部沿海农业风险保障区

本区包括苏、浙、沪2省1市。本区是我国重要的商品粮生产基地，桑蚕、油菜籽、水产养殖在全国亦占重要地位。该区主要特点是农业发展历史悠久，水平较高，生产条件优越，农产品商品化程度较高，人均耕地拥有量少，乡镇企业发达，非农业人口比率较高，农村城镇化进程快。就农业风险而言，以台风、洪涝、渍旱等灾害为主。

这些地区，有的本身经济实力雄厚，近年来乡镇企业异军突起，使大量农业人口离地进厂，形成一种“离地不离村”的局面。这种局面，促使原来以家庭经营为主体的农业生产结构逐渐解体，一些农户彻底抛田进厂，将承包的土地交归集体或转包他人；或者将承包的土地大部分交归集体或承包他人，自己只期完成国家定购任务或生产所需口粮。这些趋势使土地逐渐向少数耕种大户集中，专业化集约化和机械化趋势日趋明显。同时，农业在农村经济中所占的比重逐渐缩小，退居乡镇企业产值之后，乡镇企业为集体提供了较雄厚的经济积累。

基于这种情况，我们主张本区的农业风险保障机制应作如下选择：实行以工补农为主，国家农业保险公司开展政策性农险业务为辅的双重风险保障模式。

由于国家财力有限，不可能投入大量资金来解决这些地区的农业问题。然而，发达的乡镇企业却为集体提供了大量的资金积累，能够为农业提供一定的资金投入。国家应该引导地方政府制定相应政策，根据本地农业风险概率，积累起一笔补偿灾害损失的专用农业风险基金。本区乡镇企业一般是对农产品进行粗加工的，对农业生产形势有较大依赖性；当地农业生产情况也直接关系着乡镇企业的发展，因此乡镇企业也有为农业提供风险保障的义务。事实上，乡镇企业发达的苏南等地，正是采取的这种模式，并取得了较好的效果。农业风险保障基金主要用于对粮食、桑蚕、水产养殖等生产提供基本生产保障。

同时，新成立的国家农业保险公司，应在这些地区开设分支机构。根据本区的自然环境和经济技术条件，有计划地在太湖流域、沿海、沿江地区开展水稻、桑蚕、油菜籽、水产养殖保险，重点试办农产品生产、加工、销售一体化保险服务，扶植新兴农业产业的发展，为科技含量高、风险大的种养业提供风险保障。

3. 中部主要粮棉生产风险保障区

该区主要包括湘、鄂、赣、豫、鲁、陕、晋、冀、皖9省。该区是我国最大的粮棉产区，

水稻、小麦、棉花、水产养殖及水果产量均居全国首位。农业生产形势的好坏，直接关系到十几亿人口的吃饭问题和大部分轻工原料供应。农业开发历史悠久，但发展水平并不高。具体表现在：农业生产结构仍然以家庭生产经营为主体，人口稠密，人均耕地拥有量少，农村剩余劳动力充足，乡镇企业不发达，非农化进程缓慢，农村中兼业现象虽然普遍，但水平低，一般局限于家庭养殖及季节性外出劳务。由于乡镇企业发展滞后，使大量农村剩余劳动力出路困难。该区属典型的二元经济结构，农民传统意识浓厚，对土地的深厚感情，一方面使他们难以割弃土地而从事第二、三产业经营；另一方面，由于农业生产的低效益，生产方式落后，又使得他们不愿亦无力实行大规模的集约化生产。这种以家庭经营为主的生产方式将会在这些地区长时间内难以改变。乡镇企业不发达和农业生产的低效益，使得集体经济积累少。农户在农业方面的收入仍然是其收入的主要来源，农户的生产行为主要是为完成国家定购任务和部分商品粮生产，以及提供家庭粮食自给。

由于本区农业风险分布复杂，且十分集中，严重地影响着全国的农业生产形势。主要农业风险为洪涝、干旱、冷冻、雪灾及病虫草害、干热风等。洪涝主要集中于长江中上游，珠江流域上游的广西，黄河中下游；旱灾在北方麦棉产区尤为明显，近年来黄河下游断流更是使北方灌区雪上加霜，南方的湖北、湖南等地旱灾亦时常发生；冷冻在黄河以北及湖北，黄淮地区亦很常见。

由于本区的农业生产形势关系着全国农业生产及国民经济的发展，国家应将本区作为农业风险保障的关键来抓。这些主要产粮产棉区大都是经济欠发达而风险又十分集中的地区，各地都很难依靠当地力量去解决农业灾害损失的补偿问题。因此，我们认为本区的农业风险保障机制应以国家举办的政策性农业保险方式为主导，以民政部门的扶贫救灾工作为辅助的双重风险保障模式。国家农业保险公司主要对粮棉、养殖等产业提供基本保障，以扶植基本农业产业的发展。民政部门开办的扶贫救灾工作，主要对大灾之年的特大农业灾害损失进行补偿，以应付大灾之年国家农业保险公司入不敷出的矛盾，缓解特殊情况。

4. 西南农业风险保障区

本区包括川、贵、滇3省。全区山地、丘陵、高原、平原纵横交错，大部分为山地、高原，气候极其复杂；且土地较贫瘠，生产方式较为落后。各省农业经济区域化较明显，其中四川盆地是全国重要的商品粮基地，盛产稻谷、玉米、油菜籽、花生、柑桔、蚕丝等；云南、贵州则盛产烟叶、茶叶、甘蔗、油桐、生漆、橡胶等。

由于本区独特的地理位置，地形地貌极其复杂，使得农业风险分布十分复杂，且极其集中。四川境内洪涝、旱灾常交替发生，对农业生产影响很大。贵州则连阴雨、泥石流、洪涝等灾害发生频繁；云南境内常发生洪涝、旱灾等自然灾害，此外地震也给农业生产带来严重的破坏。

本区的农业风险保障机制可借鉴中部粮棉区的作法，采取以国家农业保险公司为主，民政部门扶贫救灾工作为辅助的双重风险保障模式。但农业保险业务的开展要依各地特点有所侧重，在四川省主要保障粮、柑桔等主要产业的生产，在云南、贵州则应侧重于发展各特优经济作物保险，促进土特生产的发展，带动山区、高原地区农业经济的发展。

5. 东北农业风险保障区

本区包括黑、吉、辽3省。地理位置较优越，平原面积广阔，土地肥沃，机械化程度高，其农林产品在全国占有极其重要的地位，大豆、高粱、谷子、木材产量均占全国的50%，甜菜产量占全国的60%以上，松辽平原是世界四大玉米产地之一，大豆和玉米是传统大宗创汇产品。农业生产方式主要以大农场的机械化作业为主，专业化集约化程度高。该区地广人稀，农业人口不象东南沿海及中部主要产粮区那样存在严重剩余现象，兼业现象亦不普遍。由于集约化、专业化经营和机械化生产方式，大农场分布普遍，使得农业生产主体——农场生产风险比较集中，农场只有较好地分散生产风险，才能维持生产的持续性。

本区是雪灾、冷冻、风沙、病虫草害、黑灾、白灾的多发区域，洪涝亦有发生。

鉴于上述特征，我们建议以各家农场和农业经营大户为基本单位，引导并使之联合起来，

按保费分摊、风险共担的原则，积累农业保险基金，组建相互农业保险公司。这种方式，有利于各家农业生产经营单位紧密联系起来，共同抗御自然风险，而且还有利于管理和节约费用。相互保障方式对投保单位农业生产进行基本保障，此外，新设立的国家农业保险公司亦应在东三省设立分支机构，以对相互农业保险方式形成有效的补充。国家农险公司应主要对采用新技术和进行大规模生产经营的农业单位进行风险保障，引导和促进当地农业生产向高效率化和产业化方向发展。

6. 新疆农业风险保障区

本区资源丰富，盛产棉花、小麦、甜菜、瓜果及牧区细毛羊。由于日照强、昼夜温差大、土质好等自然优势，所产长绒棉质量好，供不应求，价格稳步上升，出口经济效益好。瓜果、羊毛、甜菜生产在全国占有极重要地位。本区农业生产一般是在冰雪融水汇集地进行，降雨量虽少但水源一般较稳定。生产风险集中于雪灾、冷冻、风沙等，但地震亦时有发生，给农业生产造成严重破坏。

本区农业生产方式独特，以兵团机械化专业化生产经营为主，家庭经营占少数。新疆兵团保险公司结合本地风险分布与生产特点，因地制宜地开展险业务，卓有成效。

我们认为，本区应以兵团开办的农险业务作为主要农业风险补偿措施，同时，应将业务经营范围从兵团内扩展到兵团外，对主要农产品的生产经营进行基本风险保障。同时，应以民政部门开办的扶贫救灾工作为补充方式，对大灾之年的灾害损失进行补偿。实践证明，这种二维风险机制是成功的。

7. 西部畜牧农业风险保障区

本区主要包括藏、青、陇、内蒙、宁2省3区，农业主要为畜牧业，由于自然环境和经济条件的制约，至今仍主要为游牧式的粗放生产方式。一般以家庭经营为主。种植业只在少数有条件的地区存在，但多为刀耕火种式的经营，专业化、集约化和机械化程度极低。

本区自然条件恶劣，自然灾害极为频繁。主要灾害为干旱、冷冻、雪灾、风沙、白灾、黑灾等。由于地广人稀，交通通讯条件落后，农牧民保险意识低，一般保险方式实行起来非常困难，管理上存在很多困难，且不易为农牧民接受。因此，我们建议该区的农业风险保障机制应采取民政部门的扶贫救灾工作为主导，农牧民依据“保费共摊，风险共担”的原则，自愿组合建立一些共济互助性的相互农业保险组织为补充的二维机制。这种机制主要是考虑到本区的特点：农牧民经济承受能力低，保险意识较低。以民政部门的扶贫救灾为主导，更有利于贯彻党和国家的民族政策。在组建相互农业保险组织的问题上，可以引导当地政府以乡镇为基本单位，为了避免风险集中发生的可能性，可进一步将这些互助共济性的保险组织联合起来，使风险在更大范围内分散，充分发挥共济互助的特殊功能。这种二维农业风险保障机制充分考虑了当地的风险分布和经济发展特点，且易为农牧民所接受。

总之，建立农业风险保障机制对促进我国农业持续稳定发展有着不可替代的作用。在新的时期，我们必须对农业风险保障问题有新的认识，使之适应农业经济发展和风险分布特点，充分发挥灾后经济补偿功能，维持农业再生产的持续稳定发展。鉴于此，根据各区域经济发展和风险分布特点，因地制宜地选择一主一辅两种方式相结合的二维农业风险保障机制是现阶段切实可行的思路。

注释：

见郑功成著：《中国灾情论》，111 ~ 112 页，关于“黑灾”、“白灾”的解释，长沙，湖南出版社，1994。

(责任编辑：向运华)