

美国农业巨灾风险分散的三方机制及启示

田诗

摘要：寻求合理的农业巨灾风险分散方案对各国都具有重大意义。鉴于美国农业巨灾风险分散机制相对较为健全，在切实防范农业巨灾风险方面有着较为成熟的模式和相对丰富的经验，本文主要介绍了美国凭借政府主导、市场协调、社会辅助构建的农业巨灾风险分散三方机制，及其在农业巨灾风险分散管理中取得的突出的成绩，以求为我国农业巨灾风险分散机制提供借鉴。

关键词：美国 农业巨灾 风险分散机制 启示

较大规模的自然灾害严重危害了社会生活和物质文明，对农业生产的损害尤为突出。对此，各国构建的农业巨灾风险分散机制不尽相同，美国主要采取混合模式，将市场机制和政府行政机制融为一体，日本则是依托当地政府，设立不同级别的互救团体，而英国主要是依靠市场工具来分散风险。其中，美国在农业巨灾风险分散管理方面高于世界平均水平。而中国在此方面起步晚，体系不健全，管理不完善。因此吸收借鉴美国农业巨灾风险分散的三方机制的经验对我国农业巨灾风险分散管理具有重要意义。本文先系统阐述了美国农业巨灾风险分散的三方机制，三方

主体分别是政府、市场、社会，其中，政府发挥主导作用，市场负责各方协调，社会则体现辅助功能。最后提出中国可以从美国的农业巨灾风险分散管理中吸取有益经验，以期中国的农业巨灾风险分散管理能取得更好的效果。

一、美国政府在农业巨灾风险分散机制中的主导地位

国家和地方政策制定和制度构建是政府进行社会经济管理和农业产业运行合理化的重要手段，然而针对农业巨灾，要想维护好风险分散机制的正常运行，政府和市场二者缺一不可。政府在机制构建中承担着至关重要的

政策保障工作，而在法制化社会的大环境下，对于农业巨灾风险，政府更能够通过政策的制定和实施，让该风险分散机制各组成部分之间相互协调，共同推进整体高效发展。

（一）构建完备的制度体系，保障农业巨灾风险分散机制强效运转

美国农业自然灾害援助制度体系由美国农业部农场服务局（FSA）牵头建立，主要通过一些自然灾害援助项目帮助本国保持经济活力。在美国，农业经济活力和农村生活质量，取决于农业经济的发展。为维持农业经济稳定，美国成立了农场服务局，制定并通过多种政策，如农业救助、农业保险及农业生产贷款等。自然灾害发生后，美国农业部农场服务局会迅速做出反应，从而引导本国受灾农民降低损失。目前，该农业灾害援助项目主要涉及种植业和畜牧养殖业等主要产业，可为农民和农场主提供有关洪涝灾害、台风以及大规模病虫害等自然灾害的经济援助，从而成为美国农业安全网络



建设的重要措施保障。

(二) 通过强力的政策支持, 促进农业巨灾风险分散机制长远发展

美国在农业政策方面对农业巨灾风险分散机制所做出的贡献主要有农业补贴、救灾拨款、税收减免以及农业信贷。政府农业政策的制定逐渐成为农业巨灾风险分散的重要手段。同时, 政府政策工具的使用模式随着国家机器的运转也在不断变动, 由农业补贴、救灾拨款、税收减免以及农业信贷等以抗灾和救灾为主逐渐转变为事前防灾和灾害预警管理。因此, 美国政府的财政拨款主要针对农业风险预警技术、农田灌溉技术和交通通讯技术等, 重视农业自然灾害风险评估和风险等级划分等工作, 这些步骤的实施和完善对农业巨灾风险分散机制的管理工作起到了不可或缺的作用。

(三) 制定配套的法律法规, 完善农业巨灾风险分散机制法制依据

法律法规是优化农业风险分散管理的重要保证。19 世纪末期, 美国曾有保险公司尝试在农村推销农业保险, 但销售效果并不理想, 农业保险发展也极为缓慢。从 20 世纪 30 年代起, 经济危机爆发后, 罗斯福政府在经过几年调查和论证的基础上, 向国会提交了由政府来组织实施农作物保险的报告和议案, 并在 20 世纪 30 年代末实施了《联

邦农作物保险法》和《农业保险法》, 并将其作为《美国农业调整法》的组成部分, 《美国联邦农作物保险法》在随后七十多年中陆续经过 15 次修订, 逐渐形成体系。上述相关法律法规的日渐完善, 为美国农业巨灾风险分散管理提供了基本的法制依据。

二、市场在美国农业巨灾风险分散机制中的协调作用

美国农业巨灾风险分散的市场工具由传统的农业保险和灾害援助基金转变为利用巨灾风险证券化分散农业巨灾风险的创新型工具, 如农业巨灾债券、农业巨灾期权、巨灾权益卖权以及损失担保等。美国通过不断创新风险管理工具和技术, 利用发达的资本市场分散农业巨灾风险, 采取了各种市场手段和工具, 转移分散农业巨灾风险。

(一) 依靠保险与再保险相结合, 为农业巨灾风险分散机制奠定基础

美国将保险与再保险结合起来降低农业巨灾风险, 在保险方面, 选择保费补贴是美国深入开展农业保险、防范巨灾风险的有效手段。保费补贴是大多数国家深化农业保险发展、抵御农业巨灾风险的关键策略。美国农作物保险保费补贴比例高达一半以上, 灾害保险补贴甚至达到 100%。另一方面, 政府所倡导的再保险制度是美国农业巨灾风

险分散管理系统的核心, 是巨灾保险体系的强大后盾。2014 年《标准再保险协议》和《牲畜价格再保险协议》规定, 联邦农作物保险公司为私营保险企业提供较低成本的农业再保险, 私营保险公司的风险自留部分通过商业再保险达到市场分散的效果。

(二) 借助创立巨灾风险基金, 为农业巨灾风险分散机制提供保障

设立风险基金也是美国分散农业巨灾风险的重要举措之一, 以美国国家干旱灾害保险基金为例, 该基金是国家较早成立的巨灾基金之一, 主要为旱灾风险提供保障。总的来说, 基金主体存在着多样化的特征, 正是由于美国农业巨灾基金筹备部门对资金储备的规模要求相对较高, 资金的筹集不受财政年度的限制, 且以国家明文规定的《洪水保险法》为依托, 才使得该领域衍生出不同主体、不同类型的基金, 其中主要包括政府、企业以及混合型主体(包括国际合作)等, 根据基金的表现形式不同, 其可以分为农业保险型基金、农业再保险型基金和补贴融资型辅助基金三类。

(三) 通过推动巨灾风险证券化, 为农业巨灾风险分散机制注入活力

20 世纪 90 年代初, 严重的自然灾害所带来的巨额赔付推动着美国保险公司采用市场化的金融手段分散巨灾风险, 美国的巨

灾风险证券化产品初现雏形。通过巨灾风险证券化的手段可以在保险及再保险之外的更远层级为分散农业巨灾风险提供支持。日渐活跃的巨灾证券市场以及不断发展的农业生产力使得美国的巨灾风险证券化水平不断提高,例如旱灾保险期权,就是以与再保险相类似的形式来及时应对私营保险公司参与承保可能带来的挑战。随着此类金融衍生品的诞生,既能扩大农业巨灾保险市场的承保量,还能优化融资环境,保障融资渠道畅通。

三、社会在农业巨灾风险分散机制中的辅助功能

农业巨灾风险分散机制中,不仅充分发挥了政府对于机制组建的主导作用,还确保了社会层面在机制中的辅助功能。所谓社会层面,即指动员社会多方主体共同参与到农业巨灾风险分散机制之中,实现风险分散的目标。其主要包括农业生产者自身、群众爱心捐献以及乡镇企业援助等。利用社会多方填补机制中的空缺,对于机制的自身完善具有重要意义。

(一) 通过倡导农户自救,保证农业巨灾风险分散机制有序进行

受灾农民的自救工具方式根据灾害类型以及自身受灾程度不同呈现出多样化的特征,其中包括储备物资、投资防灾技术以

及基建等类型。相比“听天由命”,农业巨灾频发地区的农民更乐意将开支用来投资防灾工程,从而提高自家农业生产的抗灾水平。其中,发展水平不同的国家,各农业救灾方式的占比也存在差异。在经济不发达的国家和地区,受灾农户自救往往承担农业巨灾风险达到八成以上,尽管在救灾机制较为发达的北美地区,农民依然也要承担接近30%的巨灾风险。

(二) 通过开展社会捐赠,扩充农业巨灾风险分散机制资金储备

来自社会各界的慈善捐赠按照地域不同主要分为国内捐赠和国际捐赠。社会慈善捐赠也被美国正式列为农业巨灾风险分散中的一项工具。对于农业巨灾发生地而言,多渠道的国际捐赠在短期内能够充分高效地达到资金汇集的目标。国内捐赠参与者则主要是社会团体、企事业单位、学校、军队和普通居民等。美国国家民主基金会主要负责国内捐赠,坚持以《全国紧急状态法》为准则,协调捐赠物资调运以及捐赠资金划拨。国内与国际共同参与建立多层次的巨灾分散机制相对应的财政支持体系。

(三) 通过乡镇企业援助,延长农业巨灾风险分散机制物资供应链

乡镇企业是美国各州的乡镇地区各类型的私营企业和小微个体户的总称,美国的乡镇企业

发展迅速,且投资主体日益多样化。企业建立在乡镇的原因主要因为地价、租金、劳动力等较为低廉;靠近农产品原料产地以及其他区位、政策优势等等。因此,当地农业巨灾的发生,与该地企业的兴衰也息息相关。当农业巨灾发生,农业产品遭受巨大损失的同时,乡镇企业凭借其距离优势会第一时间参与人力、物资以及技术援助。美国乡镇企业通过不断发展,逐渐成为农业巨灾风险分散机制供应链的重要一环。

四、美国农业巨灾风险分散的三方机制对中国的启示

近年来,我国中央和地方政府积极推进分散农业巨灾风险的政策出台,并取得了显著成效。一是国家非常重视。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》作出相关决策,明确提出要构架巨灾分散保险体系。二是相关部门稳步推进。例如财政部发布《农业保险大灾风险准备金管理办法》。三是各地区积极探索。例如江苏省首先实行统筹农业灾害保险基金的方式。总之,各地农业巨灾风险基金的运行管理各有其特色,但仅凭地区性的农业巨灾风险基金显然难以满足巨灾风险分散的需求。借鉴美国的经验,中国可以做到以下四个方面:

首先,应健全法律法规体

系,充分发挥政府在农业巨灾风险分散中的作用。美国的各项农业巨灾风险管理政策都有明确的法律依托和法律细则的约束。而中国目前出台的规范性法律法规,如《防震减灾法》《农业防灾救灾资金管理办法》等都较为笼统,而且多为政策性的指导和呼吁。从立法的角度推动农业巨灾风险管理政策的建立健全刻不容缓。所出台的法规,要明确政府的职责以及参与处理农业巨灾风险的门槛。另外,还要充分落实税收政策,维护国内经济秩序,促进巨灾风险分散工作的合理运行。

其次,通过建立农业巨灾风险基金,来缓解应急救灾中的资金压力。综合美国的上述做法,农业巨灾的频发,会使农业巨灾保险经营公司支付高额的赔偿。传统的保险模式仅仅是将风险再保险作为分担风险的唯一方式。而巨灾风险无法仅仅通过再保险工具来规避。

所以,为了填补农业巨灾风险分散机制的空缺,协调政府与农业保险企业之间的关系,建立农业巨灾保险专项风险基金具有很大的必要性。综上所述,为了能更好地应对农业巨灾,减轻其他应急渠道的压力,需要建立起完善的农业巨灾风险基金体系。

最后,通过加强农业巨灾风险宣传教育,筑牢灾害防线,保护农民利益。基于我国与美国的国情和发展程度不同,我国还

可以从社会层面来提高巨灾风险意识,强化保险教育宣传,将潜在需求尽快转化为有效需求。农业巨灾风险分散机制的运行需要有效需求,而有效需求缺乏的根源在于农民参保率偏低。通过加强巨灾风险及其保险的宣传与教育(如播放农业灾害纪录片、开设农业灾害保险与防治宣讲会以及开展相关技术培训等),提高农业生产者自然灾害防治的警惕性,确保将国内农业生产的“主力军”尽快培养成一股能够抵抗农业风险巨灾的有生力量。

五、结语

美国根据本国的情况建立起适合其国情的农业巨灾风险分散机制,并从政府、市场、社会三个角度发力,使其在农业巨灾风险分散相关领域的研究居于国际领先水平。我国农业发展历史悠久,然而,近年来我国农业巨灾频发,要想管理好农业巨灾风险,关键是填补农业巨灾风险分散机制的空缺,其实质是分散巨灾风险对农业生产生活造成不利损失后果中的资源配置方式。与中国相比,美国充分发挥了政府、市场、社会等三方主体的力量,为农业巨灾风险分散机制提供了充分的保障,在农业巨灾风险管理方面颇有建树,对我国农业巨灾风险管理具有参考性和借鉴性。然而,因两国体制及国情有较大差异,应根据本国实际情

况及条件等制定有针对性的方针和策略。我国可以从法律法规、资本市场、社会宣传等三个方面入手,推进农业巨灾风险分散机制平稳运行,从而能够改善受灾农户经济收入状况、保障农业生产生活稳定运行、实现农村普惠金融服务的有效供给。■

参考文献:

- [1] 范丽萍,张朋.美国、加拿大、日本经验对中国农业巨灾风险管理体制体系构建的启示[J].世界农业,2015(11).
- [2] 邓国取,位秋亚,闫文收.农业巨灾风险分散的国际经验及启示[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2017,17(4).
- [3] 陈利,杨珂.国际农业巨灾保险运行机制的比较与借鉴[J].农村经济,2013(4).
- [4] 黄颖.财政支持农业巨灾风险分散——基于国际经验与现实国情的综合考量[J].技术经济与管理研究,2015(8).
- [5] 袁浩天.美国与加拿大的农业巨灾风险分散方式及启示[J].中国保险,2020(11).
- [6] 卜庆国.农业巨灾保险国际典型模式的比较研究[J].世界农业,2017(5).
- [7] 王涛.国外农业巨灾风险基金制度比较及对我国的启示及建议[C].陕西省保险学术优秀论文集(2013-2014).中国保监会陕西监管局办公室,2014.
- [8] 周振,边耀平.农业巨灾风险管理模式:国际比较、借鉴及思考[J].农村金融研究,2009(7).

(作者单位:浙江海洋大学)

责任编辑:康伟