

民族贫困地区农业风险管理研究——以湖北省恩施土家族苗族自治州为例

谢恩¹, 吴孔勇² (1. 中南民族大学公共管理学院, 湖北武汉 430074; 2. 中南民族大学财务处, 湖北武汉 430074)

摘要 分析了恩施土家族苗族自治州农业当前面临的自然风险、市场风险、科技风险、和社会风险, 从农业风险管理工具入手研究了恩施州农业风险管理现状, 并在此基础上提出针对性建议与措施, 以提高民族贫困地区农业风险管理能力。

关键词 民族贫困地区; 农业风险; 风险管理

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2013)01-00370-03

Study on Agricultural Risk Management in Poor Ethnic Minority Areas

XIE En et al (College of Public Management, South-central University for Nationalities, Wuhan, Hubei 430074)

Abstract Based on the analysis of agriculture natural risk, market risk, technology risk and social risk in Enshi, the agricultural risk management situation were studied with the assessment of agricultural risk management tools. On the basis of this, several countermeasures were put forward, so as to improve agriculture risk management ability in poor ethnic minority areas.

Key words Poor ethnic minority areas; Agricultural risk; Risk management

我国是一个农业大国, 农业发展涉及到 13 亿人民的基本生活保障问题。同时, 我国又是一个多民族国家, 从地域上划分了很多少数民族区块。由于受历史条件、地域分布、自然条件、民族文化等多方面因素的影响, 民族地区经济发展水平整体落后。“十一五”以来, 在国家和湖北省的关心支持下, 恩施土家族苗族自治州农业农村经济呈现出持续快速发展态势。全州生产总值由 181 亿元增加到 351 亿元, 年均增长 10.6%, 其中农业产值占 2/3; 农民人均纯收入由 1 643 元增加到 3 255 元, 年均增长 14.5%。虽然恩施州在农村经济社会发展方面取得了一定成绩, 但恩施州属于老(革命老区)、少(少数民族地区)、边(边远地区)、山(鄂西山区)、穷(国家级贫困地区)、库(三峡工程和清江水布垭库区)地区, 自然条件相对较差, 发展底子薄, 农村经济发展先天性不足, 农民“靠天吃饭”的格局还没有发生根本改变, 农业发展还面临诸多风险。农业风险管理正是运用适当的手段对各种农业风险源进行有效的控制, 以减少农业的波动, 并力图以最小的代价使农民获得最大的安全保障的一系列经济管理活动。农业风险管理既是影响农业发展以及国民经济发展状况的一个基础管理范畴, 也是现代农业生产活动中一项不可或缺的组成部分。因此, 对少数民族地区农业风险管理进行详细分析研究是使农业朝一个利好方向发展的关键。

笔者针对恩施少数民族地区农业风险管理进行的研究, 分析讨论该地区现阶段对农业风险管理的认识过程中出现的问题, 并提出针对性的建议与对策。

1 恩施州农业风险识别

随着农业发展阶段和生产经营环境的不同, 农业风险呈现出显著的动态发展性。为了对现代农业风险进行科学有效的管理, 首要任务就是按照适宜的标准对其进行科学分类。然而, 农业生产自然再生产和经济再生产交织的特殊性, 使农业风险呈现出来源广、种类多的客观特征, 致使目前

国内外学术界还没有形成一个统一的农业风险划分标准, 而是出现了按照风险来源、性质、损害对象等多种标准进行分类的情况。其中, 按风险来源对农业风险进行分类, 不仅可以全面反映农业风险的基本表现形式, 而且还有利于农业部门对症下药, 及时采取有效的防范与管理措施。以下是恩施州农业目前面临的主要风险。

1.1 自然风险 农业自然风险与自然条件、地域位置密切相关, 是指在农业生产或经营中损失或灾害发生的可能性。恩施州属亚热带季风和季风性湿润气候, 冷暖气流常在此汇聚, 每年季风进退的强度变化不一, 降雨与气温年际变化差异较大, 加之地处三大山脉交汇, 造成灾害性气候频繁, 旱灾、泥石流、雪灾和病虫害灾害是较为常见的自然灾害。2011 年春夏, 恩施州遭受了 10 年以来最大旱情, 全州在田农作物受灾面积 17.254 万 hm^2 , 成灾面积 5.269 万 hm^2 , 绝收面积 0.309 万 hm^2 。其中水稻受灾面积 1.893 万 hm^2 , 成灾面积 0.700 万 hm^2 ; 小麦受灾面积 0.347 万 hm^2 , 成灾面积 0.313 万 hm^2 , 绝收面积 0.013 万 hm^2 ; 蔬菜受灾面积 1.760 万 hm^2 , 成灾面积 0.693 万 hm^2 , 绝收面积 0.013 万 hm^2 ; 油菜受灾面积 1.013 万 hm^2 , 成灾面积 0.467 万 hm^2 , 绝收面积 0.033 万 hm^2 ; 其他作物受灾面积 7.267 万 hm^2 , 成灾 3.100 万 hm^2 , 绝收 0.187 万 hm^2 。统计经济损失达到 2.2 亿元。除此之外, 每年因为风雪, 低温等恶劣气候环境导致的农业减收数不胜数。

1.2 市场风险 市场风险是指由于市场机制作用力致使农产品市场价格发生波动, 进而导致农业生产经营者必须以低于预期的价格出售农产品的一种可能性。恩施地区的农产品市场很大程度上还是买方市场, 农户或者农产品生产加工商在贸易中依然处于劣势, 纵然有丰收超产等利好现象, 但是农产品最终转化为效益的比例还很小。在市场机制作用下, 农产品的价格波动具体反映着农业发展面临的市场风险, 它是影响农业生产的重要因素, 这种影响既可能是农业生产所需的生产资料价格上涨, 也可能是农产品价格的下跌, 还可能是农业所需生产资料价格上涨高于农产品价格上涨。就 2011 年恩施州春季农业生产统计, 玉米种子平均市场零售均价约 40 元/kg, 较上年同期上涨 12%; 水稻种子平

基金项目 国家社会科学基金项目“少数民族地区农民增收问题与公共财政支持研究”(11BMZ045)。

作者简介 谢恩(1986-), 男, 土家族, 湖北恩施人, 硕士研究生, 研究方向: 民族理论与政策。

收稿日期 2012-11-13

均市场零售价 45 元/kg 左右,较上年同期上涨 16%。

1.3 科技风险 科技风险是指在农业科学技术成果推广与运用过程中,由于其自身的局限性而导致农业生产经营者预期产量或收益无法实现的一种可能性。农业科技风险损失近因通常来源于两个方面:一是农业科技成果的适用性。现代农业建设的过程就是用现代农业科技改造农业的过程,而现代农业科技自身也有一个不断发展与提高的过程。一项新的农业科技成果既可能拓展传统农业的生产可能性边界,提高农产品品质,也可能会由于自身的局限性而导致农业生产经营者预期产量无法实现,或者是由于外界条件的不满足,而为农业生产经营者带来一定的损失。二是农业科技成果的外部性。由于大多数农业科技成果具有公共物品属性,农业科技成果使用者不可能独占该项技术成果所产生的正外部性,由此当众多使用者共同享用某项农业科技成果时,可能会使该技术效应发生逆向转化。以恩施州特色水果白柚为例,先进的育种技术的推广,使得白柚产能提升,农户种植水果的产出提高,种植积极性大大提高,于是开始大规模种植白柚,在收获后却因为供过于求,导致农产品低价保本出售甚至亏本腐烂成仓。这种情况不在少数,无疑不是在技术层面上政府和农民将面临的农业风险。

1.4 社会风险 社会风险是指由于个人或团体的社会行为给农业生产经营者造成损失的一种可能性。农业社会风险主要表现在以下方面:①伪劣种子、化肥和农药等农业生产资料造成的农业生产损失;②错误的行政干预造成的农业生产损失;③工业污染给农业生产和经营造成的损失;④农业政策等经济环境的变化给农业生产和经营造成的损失;⑤政局变化、政权更迭、动乱等政治因素引起或造成的各种损失。

恩施州农业发展面临的社会风险主要存在于两点,①农业生产资料上质量缺失;②国家相关农业政策的影响。恩施州作为一个偏远落后的民族地区,农业生产资料基本靠外来引进。随着沪渝高速公路与宜万铁路的开通,越来越多的商户和企业进驻山区,各种商品、商人都能方便快捷地进入恩施市场,这其中不乏不法商贩,伪劣的农业生产资料屡见不鲜。2011 年恩施州春季农业生产情况调查过程中,农业部门共查农资批发市场 636 个,农资经营门店 1 038 户,立案查处农资违法案件 5 起,没收违规品种 13 个、种子 5 314 斤,案值 85 000 元,对 6 家农资经营户责令整改。从市场检查看,未审品种和未经登记的农药产品仍有销售,部分农资产品标签标识、经营档案管理违规现象依然存在,极少数不法商贩受利益的驱使,制售假劣种子、农药坑农害农的行为时有发生,特别是在农药中添加违禁成份检查难以发现,查处难度大,给农业生产和农产品质量安全造成隐患。

2 恩施州农业风险管理现状及问题分析

农业风险管理是指运用适当的手段对各种风险源进行有效的控制,所以对农业风险管理工具的使用状况直接决定了管理的最终实效。依据风险管理技术的不同,可将众多农业风险管理工具分为控制型和融资型两大类。控制型风险管理工具主要包括农业基础设施建设、生产经营多样化、订

单农业和农产品期货等;融资型风险管理工具主要包括农业储蓄、农业保险、农产品价格保护、农产品风险基金、农业灾害救济和农业风险证券等。依据恩施州的发展实践,该地区主要的农业风险管理工具及实施问题如下。

2.1 农业基础设施建设 农业基础设施建设是农业风险管理主体通过对农业风险规律的认识,结合农业生产特征与布局,在农业损失发生前而实施的具有针对性的农业基础设施工程措施。恩施州农业基础设施脆弱,已不能适应农业发展的需求。以农田水利基础设施为例,全州库、渠、塘、堰、泵站等水利基础设施损毁严重,基本农田建设由于资金投入不足,建设滞后,防灾减灾能力极低。恩施州农业基础设施建设步伐加快,一大批交通、通讯、能源、电网、水利、生态建设项目顺利实施,全州农村基础设施条件得到一定程度上的改善。但由于自然条件较差,基础薄弱,灾情连年发生,农民因灾返贫现象严重,农业发展仍然受制于自然灾害风险。

2.2 生产经营多样化 生产经营多样化是指农业生产经营者依据不同农作物对同一种风险或灾害具有不同抵御能力和自我恢复能力的客观认识,通过对种植品种、模式、空间和时间等要素进行多样化规模产业化处理,以减弱农业风险的相关性,减少和分散农业风险损失,同时充分利用农业生产优势资源。恩施州农业产业化水平很低,虽然目前已形成了烟、茶、畜、果、药、蔬等为主的六大农业支柱产业,但板块基地较为分散,农业龙头企业规模较小,经营管理粗放,农产品附加值较低,市场竞争力较弱,属于低水平的农业产业化发展模式。同时农产品加工能力弱,骨干产业生产效益低。2011 年,全州规模以上农产品加工业总产值为 37.2 亿元(含烟草),与农业产值之比仅为 0.57:1,远低于全省 0.95:1 和全国 1:1 的平均水平。

2.3 农业储蓄 农业储蓄是指人们把积累下来或暂时闲置的资金,以获取一定的利息为条件而将其积存到银行或其他金融机构,通过聚少成多,以备后期某种购买、生产或损失补偿所需。恩施州的农户在承担农业风险方面多数还是依靠农业储蓄这一方法,在发生自然灾害或者市场导致的农业损失时,农户们很大程度上只能依靠自己或者亲戚朋友的原始资金储蓄。但恩施是一个落后欠发展地区,人民普遍不富裕,家庭生活开支之后留下来的可储蓄资金极少,能用到防范农业风险方面的储蓄保障就更少。

2.4 农业保险 农业保险是保险人为农业生产者所提供的、通过支付一定保险费建立的保险基金,为被保险人在农业生产经营过程中因遭受约定的自然灾害、意外事故或者疫病等所造成的经济损失承担赔偿责任的保险。目前,按照国家和省政府要求推广的政策性农业保险,只有水稻、奶牛、能繁母猪、农房和农民工意外伤害 5 个险种,虽然推广程度接近全覆盖,但损失赔付率极低。目前农业保险遇到的困境正是由于农业保险的正外部性而形成的保险市场上的供需失衡。一方面农业保险潜在需求旺盛,严重的自然灾害造成的巨灾风险需要保险的参与,另一方面农业保险现实供给不足,由于农业保险的系统性,买卖双方的信息不对称以及农业保险本身的准公共物品性

质,使得保险公司运作的积极性大大降低。

2.5 农产品价格保护 农产品价格保护以及农业灾害救济都是以政府为主体。前者只是政府在充分发挥市场机制作用的基础上,为稳定农业生产和农产品市场、增加农民收入等目标所采取的一系列农产品市场干预措施;后者是指在发生严重自然灾害损失时,由政府以转移支付的方式,或依靠社会力量自发向受灾农业生产者无偿给予一定的资金或物质等方面的补助和救济,以帮助受灾农户度过难关,恢复农业生产。农业是恩施州的基础产业,各级政府一直高度重视农业发展。但作为民族地区,恩施州地方财政一直较困难,主要靠各级转移支付维持基本运转,能用于农业灾害救济的资金十分有限。虽然各级有数量可观的转移支付资金,但转移支付项目主要是专项转移支付,地方财政统筹安排不便,使用到农业经济发展特别是农业灾害救济上面的并不多。

在众多农业风险管理工具当中,期货、风险基金、证券这一类新型的工具目前在恩施州尚未涉及。订单农业虽然有所涉及,但大多是企业行为,且质量不高,还需要进一步探索完善。这些先进概念在恩施州已经走入学校进入课堂,但是距离实践层面依然很远,从政府公务人员到基层的农户,都缺乏相应的专业知识,恩施州的农业风险管理与外界乃至国际接轨仍然差距很大。

3 恩施州农业风险管理办法与建议

3.1 农村基础设施建设方面 加强农业和农村基础设施建设项目投入,并安排对农村道路交通、病险水库、农田水利、输电设备、通信网络等进行检修和更新,以增强农业抵御自然灾害的能力。建议国家将恩施州小II型病险水库除险加固项目全部纳入国家投资计划;全州2 543个行政村中还有641个未通公路,这些村均是自然条件恶劣、地处偏远、修路难度大的行政村,建议中央财政给予补助支持。

3.2 农业产业化发展方面 进一步调整农业产业结构,建设特色农产品产业带。恩施州农业发展走的是特色产业道路,建议国家将恩施州茶叶、水果、魔芋、蔬菜、地道药材等五大特色板块基地建设纳入国家农业综合开发项目,设立农业产业化专项基金和农业产业化担保风险金,每年安排资金用

于农产品加工龙头企业贷款贴息。同时,当地政府应大力支持茶叶、魔芋、蔬菜、山野菜出口企业出口产品基地建设,帮助企业解决资金、政策等问题,以“恩施玉露”茶品牌整合为突破口,全力打造恩施茶叶大品牌,同时推进水果、蔬菜、药材、魔芋等农产品品牌整合。最后,为增加农民收入,解决农产品流通不畅的问题,应建立区域性农产品批发中心,帮助解决农产品生产之后面临的贸易风险。

3.3 农业文化教育方面 应大力发展面向农村群众的职业教育,支持各类职业技术学院扩大在少数民族地区农村的招生规模,鼓励农村初、高中毕业生接受正规职业教育。通过设立助学金、发放助学贷款等方式,帮助家庭困难学生完成学业。加强该地区县级职业教育中心建设,有条件的普通中学可开设职业教育课程。加强少数民族地区农村职业教育师资、教材和实训基地建设。加强农民工职业技能培训,提高农民转移就业能力和外出适应能力。充分利用广播电视和远程教育等现代手段,向农民传授农业科技基本知识,建议群众的培训由当地各级民委牵头,对当地少数民族农民进行职业技能和农业生产技术培训。

3.4 新型风险管理工具应用方面 以政府为发起人,实现农业保险、基金、期货等工具从理论到实践的跨越。引进和依靠高素质人才,成立一些政策性的农业风险投资基金,通过直接投资、参股、提供贷款或贷款担保等方式,扶持农村农林牧业的发展,达到利用社会力量,分散农业风险的目的。

3.5 政府财政方面 国家应考虑到少数民族落后山区的现状,在财政资金上给予地方政府适度的自由裁量权。具体说来,民族地区的税收返还比例设置应当降低,中央转移支付力度需要进一步加大,这样地方政府才能灵活掌握资金从而有效抵抗农业风险。

参考文献

- [1] 叶慧. 武汉市农业风险管理及政策措施研究[J]. 安徽农业科学, 2011, 39(22): 13835-13837.
- [2] 徐雪高, 沈杰, 靳兴初. 农业风险管理: 一个研究综述[J]. 首都经济贸易大学学报, 2008(5): 84-90.
- [3] 曾玉珍, 穆月英. 农业风险分类及风险管理工具适用性分析[J]. 经济经纬, 2011(2): 128-132.
- [4] 张峭, 徐磊. 中国农业风险管理体系: 一个框架性设计[J]. 农业展望, 2007(7): 3-5.

(上接第369页)

些问题的主要原因,是各治理主体之间存在着不公平的博弈。笔者提出了一种双层治理模型,将各治理主体的职责分工方式划分为体制内职责分工和体制外职责分工两种类型。此治理模型的有效运行,可解决现阶段存在的各种职责分工错位的问题。而此模型的正常运行也需要相应的环境和条件:合理促进政府间的有序分工,确保政府与其他供给主体之间的平等关系,构建多元的激励体系,完善各供给主体的契约激励,完善农村公共品供给的监督机制等等。

参考文献

- [1] 白志刚. 我国农民专业合作社发展现状、存在问题及对策[J]. 长江蔬菜(学术版), 2012(10): 71-74.
- [2] 李成威. 公共产品理论与“一事一议”制度[J]. 中央财经大学学报, 2005(11): 11-15.
- [3] 刘学甫. 着力构建农村公益设施长效管护机制[J]. 农村经营管理, 2007

- (9): 14-16.
- [4] 徐超. 财政约束条件下的农村公共产品供给创新[J]. 理论导刊, 2005(8): 36-38.
- [5] 王春福. 农村基础设施的多中心治理[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2010: 224.
- [6] 埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事务治理之道[M]. 余逊达, 陈旭东, 译. 上海: 上海三联书店, 2000: 4.
- [7] 迈克尔·麦金尼斯. 多中心体制与地方公共经济[M]. 毛寿龙, 译. 上海: 上海三联书店, 2000: 72.
- [8] E·S·萨瓦斯. 民营化与公共部门的伙伴关系[M]. 周志忍, 等, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 69-70.
- [9] FAMA E F. Agency problems and the theory of the firm[J]. The Journal of Political Economy, 1980, 88(2): 288-307.
- [10] TSAI L L. Solidary groups, Informal accountability, and Local public goods provision in rural China[J]. The American Political Science Review, 2007, 101(2): 355-372.
- [11] LUO R F, ZHANG L X, HUANG J K, et al. Elections, fiscal reform and local Public goods Provision in rural China[J]. Journal of Comparative Economics, 2007, 35(9): 583-611.