

论我国农业灾害救助法律制度的构建

李明辉 (西南大学法学院, 重庆400715)

摘要 鉴于自然灾害频繁发生对农业生产造成的巨大损失, 在研究其他国家和地区农业灾害救助法律制度的基础上, 提出在我国构建此制度的构想。

关键词 农业灾害救助; 农业保险; 无保险援助计划; 应急贷款

中图分类号 F303 文献标识码 A 文章编号 0517 - 6611(2008) 33 - 14751 - 02

构建农业灾害救助法律制度对于保护农民利益、提高农民收入、促进农业生产、巩固农业在国民经济中的基础地位具有非常重要的现实意义, 对于法学研究亦具有极其重要的理论意义。世界上很多国家和地区都有农业灾害救助法律制度, 但我国关于此制度在《农业法》中仅有几条原则性的规定, 缺乏可操作性, 需要加以补充和完善。为此, 笔者在研究其他国家和地区农业灾害救助法律制度的基础上, 提出了在我国构建该制度的构想。

1 构建农业灾害救助法律制度的必要性

1.1 自然灾害频繁发生 2007年,《时代》杂志评出世界十大自然灾害。其中, 朝鲜洪水席卷了朝鲜南部, 据世界粮食署估计, 谷类产品减产产量是45万t; 希腊森林大火导致近70人丧生, 整整烧掉了近40.5万hm²森林; 据民政部报告, 2007年中国气候异常, 降雨严重不均, 极端天气事件频繁, 多灾并发, 点多面广, 部分地区重复、连年受灾, 局部地区雨情、汛情、旱情、灾情超历史记录。2008年南方雪灾和四川省汶川县发生的8.0级强烈地震又使我国遭受了巨大的人员伤亡和财产损失。单靠政府财政拨款和民间捐款等传统救济方式已无法满足现实需要, 而农业灾害救助法律制度在抵御重大损失方面具有显著的优势。因此, 探索和制定适合我国国情的农业灾害救助法律制度为现实所必需。

1.2 农业是国民经济的基础 农业是人类社会的衣食之源、生存之本, 我国又是一个人口大国, 只有拥有了充足的粮食才能在错综复杂的国际关系中谋求自身的繁荣和强大。另外, 农业是工业特别是轻工业原料的主要来源, 是国家建设资金积累和出口物资的重要来源, 为第二、三产业的发展提供了广阔的市场。我国经济发展的历史证明, 农业发展速度快, 整个国民经济发展的速度就快; 反之, 农业生产出现倒退, 就会给国民经济的发展和人民生活带来严重损害。由于自然灾害对农业生产造成的破坏, 国民经济必然会受到不同程度的影响, 尤其是以经营农业为生的农民的收入会大幅度减少, 甚至绝收。如果不给予救助, 会大大打击其经营农业的积极性, 影响农业的可持续发展。

1.3 我国农业灾害救助法律制度缺失 世界上很多国家和地区对农业灾害救助都有具体明确的法律规定, 如美国、西班牙、台湾地区等。目前, 虽然我国大陆也有一些自然灾害发生后对农民进行救助的政策, 如国务院发布的5件自然灾害类突发公共事件专项应急预案(国家自然灾害救助应急预案, 国家防汛抗旱应急预案, 国家地震应急预案, 国家突发地

质灾害应急预案, 国家处置重、特大森林火灾应急预案), 但对农业灾害救助的规定少之又少, 如“国家自然灾害救助应急预案”中仅有2条涉及到自然灾害发生后对农民的救助。2008年汶川地震后, 民政部会同财政部向四川地震灾区应急下拨中央自然灾害生活补助应急资金, 就是根据国家应急预案作出的重大决策, 但这只是对农民生活上的救助, 对于灾后恢复农业生产还远远不够。另外, 很多国家规定了农作物保险制度, 我国虽然也有规定, 但仅限于雹灾和风灾的保险, 对洪涝、干旱灾害, 雪、沙尘暴等气象灾害, 火山、地震灾害, 山体崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害, 风暴潮、海啸等海洋灾害则没有涉及。

2 其他国家和地区的农业灾害救助法律制度

2.1 农业保险

2.1.1 美国。美国农业部提供了数个经永久授权的计划, 帮助农民从自然灾害中恢复经济。其中, 农业保险是美国农业灾害救助的主要方式之一。美国农业保险具有以下显著特点: 一是美国农业保险历史悠久, 至今已有近70年的历史。二是美国农业保险实行“双轨制”的经营模式, 即联邦政府(由美国农业部的风险管理局负责)制定法规, 提供政策支持; 私营保险公司负责具体业务经营。三是美国农业保险实行自愿保险和利益诱导相结合。但《1994年农作物保险改革法》规定, 不参加政府农作物保险的农民不能得到政府其他福利计划, 如农户贷款计划、农产品价格支持和保护计划的支持等^[1]。四是美国农业保险覆盖面广和险种多, 其已覆盖100多个农作物品种。联邦政府提供保险费补贴以及支持这些保险政策的再保险。1980年通过的《联邦作物保险法》规定, 美国农业部为所有保险物提供30%的保险费补贴, 向提供作物保险销售和私人公司支付一定费用。另外, 根据特别灾害援助法, 如果受到大范围的严重自然灾害, 所有遭灾的农场主都可以得到应急灾害援助^[2]。

2.1.2 西班牙。西班牙农业保险比较成熟, 不仅险种齐全, 而且管理机制完善, 政府支持有力, 保险公司发展健康, 为农业创新体系发展起到重要的保障作用。西班牙农业保险具有明显的特点: 一是重视农业保险立法, 以法律约束政府行为, 保证农业保险的顺利开展。二是政府大力支持。三是农业保险带有准强制性的特征, 对不参加保险的农户, 政府不给予救灾方面的援助。四是农业保险组织形式多样。目前, 粮食作物(小麦、玉米等)、加工用农产品(棉花、甜菜、烟叶等)、园艺产品以及畜、禽和水产品等基本上都开设了险种。近年来, 西班牙不断拓展农业保险领域, 又开展了森林火灾保险、动物防疫保险和土地价格保险等。农民可以个人投

作者简介 李明辉(1977-), 男, 山东昌邑人, 硕士, 讲师, 从事诉讼法学、司法制度方面的研究。

收稿日期 2008-07-07

保,也可以联合起来集体投保,目前以集体投保为主。政府对农业保险采取补贴政策,主要体现在3个方面:一是在补贴标准上,对不同的投保主体实行不同的保费补助标准。如对全职农民的补贴标准比兼业农民高出5%~14%;对集体投保的农民补贴标准比个人投保高5%等。同时,对不同农作物的保费实行不同的补贴标准,稀有珍贵作物的补贴标准比一般农作物高20%。二是对不同的投保标准实行不同的保险费率。三是政府通过调整保费补贴和保险费率的标来调整农业种植结构^[3]。

2.2 无保险援助计划(NAP)

2.2.1 美国。NAP用于那些农作物保险项目未涉及的农作物,以便对那些种植暂时还无法获得农业保险农作物的农户提供帮助。其特点与以前的特大灾害性援助计划相似:凡合格农户种植的无保险农作物的年均产量低于当地常年产量的65%时就可获得不足部分的补偿。如果整个地区年均产量低于常年的65%的话,那么就农户个体来说该年均产量只有在低于常年的50%时才可获得援助性补偿。补偿多少是根据每家农户的具体受灾情况而定,补偿金额也是按该作物市场价的60%计算。农户必须及时向美国农业部当地办事处(USDA)报告种植面积和生产历史。当地区性产量低于常年的65%时,农户可根据经验作出判断,看自己的产量是否会低于50%,以便尽早向USDA提出申请等候评估。受无保险援助计划保护的农作物主要是一些经济作物,包括蘑菇、芹菜、芦笋、胡萝卜、莴笋、甘薯、花椰菜、甜樱桃、草莓、西瓜、饲料草、薄荷、菠萝、南瓜等。

2.2.2 台湾。农业的天然灾害救助,是指农民因受台风、暴雨、地震或寒流所造成的灾害,台湾地区给予纾困贷款及现金的救助。纾困贷款即应急救灾贷款,现金救助即无保险援助计划。1991年,台湾地区专门制定了《农业天然灾害救助办法》,以辅助受天然灾害的农民复耕、复建,并纾减其损失。《农业天然灾害救助办法》具体规定了灾害发生之后农民申贷及现金救助的条件和程序。

2.3 应急贷款计划

2.3.1 美国。应急贷款作为灾害广泛援助一揽子计划的一部分,其在各种情况下为农场主提供贷款,而且降低了还款利率。为了得到贷款资助,发生损害的县必须由农业部长或秘书指定为灾区,与指定灾区邻近的县也可得到贷款资助。

2.3.2 台湾。2005年2月24日台湾当局对《农业天然灾害救助办法》进行了修正,其第16条规定:“直辖市或县(市)辖区内天然灾害农业损失金额达下列标准者,由中央主管机关公告办理低利贷款。第一级:新台币九千万元以上;第二级:新台币五千万元以上;第三级:新台币三千万元以上;第四级:新台币七百万元以上。天然灾害农业损失金额未达前项标准者,经直辖市或县(市)主管机关认为对农民产生严重影响者,须于天然灾害发生后14日内由直辖市或县(市)主管机关备妥计算资料,报由中央主管机关核定办理低利贷款。”

3 我国农业灾害救助法律制度的构建

3.1 构建新的农业保险制度 农业保险是现代各国分散农业生产经营中的各类风险、保障农业生产经营者收入水平的有效制度,也是国家弥补农业生产弱质性的重要干预手段,

它源自基于农业保险产品的非商品性或准公共物品的特性所导致的市场机制在农业保险领域的失灵,而这又决定了农业保险在制度安排上的政策性。

我国《农业法》仅以一条(第46条)的内容规定了国家扶持农业保险的原则,这与我国作为一个发展中的农业大国,对农业政策性保险的需求不相适应^[4]。鉴于此,笔者建议在《农业法》中专列“农业保险”一章,对相关制度进行基本的规范设计,主要包括:鼓励地方或农户成立互助保险合作组织。建立农业保险专项风险基金,通过减免营业税、所得税等优惠办法,扶持其发展。加强对农业保险的立法,进一步明确保险过程中农民的合法权益,对侵害行为依法追究行政、民事和刑事责任,为农民的利益提供法律保障^[5]。

3.2 制定现金援助制度 现金援助是指农业受到自然灾害破坏后,国家有关机关对农民受灾情况进行核实并直接以支付现金的形式对其进行救济的制度。现金援助也是分散农业经营风险、保障农民收入水平的有效手段。我国《农业法》仅以一条(第47条)的内容规定了国家进行现金援助的原则,即:“各级人民政府应当采取措施,提高农业防御自然灾害的能力,做好防灾、抗灾和救灾工作,帮助灾民恢复生产,组织生产自救,开展社会互助互济;对没有基本生活保障的灾民给予救济和扶持。”但这只是一条原则性规定,可操作性不强,需要加以完善。

故笔者建议在以下几个方面进行补充:现金援助的条件,可从受援助的主体和受援助的对象2个方面进行界定。受援助的主体即受灾的农民,受援助的对象即受灾的农作物,也就是说不是所有受灾的农民和农作物都可以得到现金援助,国家应根据具体情况规定现金援助的条件和范围。主管现金发放的机关应是农业行政部门,即国务院的农业部和地方各级政府的农业局。现金发放的程序,先由农业行政部门对农民受灾程度进行核定并在受灾地区发布公告,通知农民向农业行政部门提出申请,最后由农业行政部门将现金发放给受灾农民。

3.3 构建应急贷款制度 应急贷款是指自然灾害发生后,国家规定相关的金融机构必须给予农民低息贷款的制度。应急贷款制度对于受灾农民及时恢复生产和重建家园具有特别重要的意义。我国《农业法》对应急贷款制度未有规定,笔者建议修改《农业法》作出如下规定:应急贷款的借方应是受灾的农民,其他任何人无权享受此优惠。应急贷款的贷方应是农业银行,其他银行无权办理此业务,因为农业银行承担着支持农村经济、服务农业发展的职能。贷款的数额和时间由双方协商,但贷款利息必须低于其他所有的贷款利率,这是由应急贷款制度的目的决定的。

参考文献

- [1] 刘志文. 农业保险发展的国际比较与启示[J]. 西南农业大学学报:社会科学版,2006,12(4):28.
- [2] 曹延明. 美国的农业政策对中国农业发展的启示[J]. 东北农业大学学报:社会科学版,2007,5(3):72-73.
- [3] 郭善竹. 西班牙有关农业扶持政策的特点[J]. 世界农业,2007(2):31-32.
- [4] 黄河,李军波. 修改与完善《农业法》若干法律制度的思考[J]. 河北法学,2007,25(2):28.
- [5] 李长健,黄岳文,潘虹. 新农村建设中我国农业补贴立法体系的建构[J]. 农村经济,2007(9):8.