

禽流感扑杀补偿政策的市价补偿标准问题探析

梅付春

(河南农业大学, 河南 郑州 450002)

摘要: 扑杀是政府应对禽流感疫情的有效应急措施, 对扑杀的禽只给以补偿是对禽主因扑杀而遭受损失的必要补救。补偿标准的高低直接影响着禽主配合政府扑杀行动的意愿和积极性。在剖析现行补偿标准缺陷的基础上, 分析了市价补偿标准的必要性和可行性, 并提出了相应的对策和建议。

关键词: 禽流感; 扑杀补偿政策; 市价标准

中图分类号: F326.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-3268(2011)04-0030-04

Compensation Standard on Market Price for Eradicated Poultry against Avian Influenza

MEI Fu-chun

(Henan Agricultural University, Zhengzhou 450002, China)

Abstract: Culling or eradication is the most effective contingency measure against bird flu and the compensation for culled poultry is a necessary remedy for the losses suffered by the culled poultry owners, whose will and enthusiasm of cooperation are both directly affected by the level of the government's culling compensation. Based on the analysis of defects in the current standard of compensation, a discussion was given to the necessity and feasibility of market price standard and some corresponding countermeasures were finally put forward.

Key words: Avian influenza; Culling compensation policy; Market price standard

禽流感是由 A 型流感病毒引起的禽类传染病。21 世纪初暴发的高致病禽流感疫情给我国人民生命财产安全造成了极大威胁。实践证明, 禽流感疫情暴发后, 对疫区禽只进行扑杀是防止禽流感病毒扩散的最后, 也是最有效的措施。但由于我国扑杀补偿标准存在着诸多问题, 致使禽主在实践中对政府的扑杀行动常常产生抵触情绪, 给禽流感防控带来很多不利。因此, 大规模疫情过后, 冷静思考我国禽流感防控的扑杀补偿标准问题是十分必要的。

1 我国现行扑杀补偿标准的缺陷

补偿标准是扑杀补偿政策实质的、核心的内容。我国现行的扑杀补偿标准存在着以下多方面的缺陷。

1.1 法律依据不明确

我国扑杀补偿标准制定依据是《重大动物疫情应急条例》第 33 条:“对因采取扑杀、销毁等措施给当事人造成的已经证实的损失, 给予合理补偿”, 以及《高致病性禽流感防治经费管理的暂行规定》中关于对强制扑杀“按一定标准对养殖者给予补助”的规定。但这些规定并没有具体说明“一定标准”是什么样的标准, 什么样的补偿才是“合理补偿”。这种模糊的、原则性的规定, 虽然体现了政策的灵活性, 但在实践中却减少了可操作性, 被普遍理解为“适当补偿”, 并在实践中发展成为从低补偿。

1.2 扑杀补偿标准过低

我国《高致病性禽流感防治经费管理暂行办法》规定, 扑杀补助标准为: 鸡、鸭、鹅等禽类每只补助

10元。显然,相对于养殖成本,这一扑杀补偿标准明显偏低。以专业养殖场为例,大部分被扑杀的家禽都是半成品(半大的家禽)或将出栏的成品,尽管处在不同生长阶段的家禽产生的养殖成本是不一样的,但考虑到养殖者为保证生产经营的持续性,处在不同生产周期的不同批次的家禽同时并存,平均每只成本一般都在13~60元(因地区、种类、大小不同而不同)。所以,现行补偿政策下,疫区(点)养殖户连养殖成本都难以得到补偿。

1.3 扑杀补偿标准缺乏公平

我国扑杀补偿标准的不合理性体现在3个方面。一是不同禽种之间的不公平。不同禽类养殖成本不同,市场价值也不相同,统一规定每只10元的补偿金额,对养殖大禽(如鹅等)及名、优、特等高附加值禽种的农户显然有失公平。二是同种禽类之间的不公平。按只补偿,忽略了家禽个体的体质量差别。即便是同类禽只,养殖时间越长、禽龄越大的家禽损失就越大。而养殖时间较短、禽龄较小的家禽损失就相对较小。三是不同地区之间的不公平。由于各地区条件的差异,不同地区根据本地实际制定了不同的补偿标准。这就造成了同是禽流感疫情导致的扑杀,不同的地区补偿标准不一的问题,从而导致地区间的不公平。

1.4 扑杀补偿范围过小

目前,我国禽流感扑杀补偿范围还仅限于对被扑杀的家禽,性质上仍属于狭义的补偿。但基于对禽流感公共卫生事件的认识,至少下列2项也应包含在补偿之列。一是养殖户自行对病死禽只、禽舍、工具等的无害化处理费用。这些费用是政府禽流感防控成本的一部分,理应由政府在防控基金中列支。二是病死家禽。目前,因禽流感而病死的家禽均不在各地的补偿范围之列。这一规定给禽主的逆向选择和道德风险留下了可操作的空间,使疫情存在着扩大到更大范围的风险,加大了防控难度。

1.5 扑杀补偿金额计算不科学

我国禽流感扑杀补偿金额是按被证实的有效扑杀家禽数量乘以每只补偿标准计算得出的。由于“只”是家禽共同的物理度量单位,缺乏公认的衡定性,简单地按“只”来计算补偿金额,既忽略了禽只在种类、禽龄方面的差异,也不能真正反映扑杀损失的真实情况(尤其是在通胀周期的上升阶段)。禽主扑杀损失的计算是以价值量为基础的,而非家禽“只”数的多少。扑杀家禽多的禽主,损失未必就大,扑杀家禽少的禽主,损失未必就小。所以,按“只”补偿很不科学。

由于上述种种缺陷,疫区禽主对扑杀政策的配合意愿大大削弱,同时也滋生了私自贩运疫区家禽的不法行为。只有提高补偿标准至市价水平,才能提高禽主配合扑杀行动的积极性,并从根本上消除贩运病死禽只的不法行为,并使疫情防控工作真正收到实效。

2 市价补偿标准的必要性

实行市价补偿不可避免地会增加政府支出成本,但从禽流感防控大局来看,这种代价有其多方面的必要性。

2.1 实行市价补偿,是实现扑杀政策目标的需要

只有将补偿标准提高到禽主满意的市价水平,才能鼓励禽主主动上报疫情,配合政府扑杀行动,才能尽快扑灭禽流感疫情,防止禽流感疫情扩散,维护公共卫生安全。同时,也只有提高扑杀补偿标准至市价水平,才能使禽主遭受的损失得到最大限度地弥补,其再生产能力才能得以尽快恢复,疫区(点)家禽养殖业才能得以尽快恢复和发展。

2.2 实行市价补偿,是消除扑杀补偿政策负引导效应的需要

公共政策理论认为,质量存在着瑕疵的公共政策会对政策对象起负的引导作用。我国现行扑杀补偿政策的负效应除了表现为易诱发疫区(点)禽主的道德风险和逆向选择外,还表现为对周围非疫区禽主的示范效应。即,过低的补偿标准使疫区禽主有了前车之鉴,一旦再次遭遇禽流感,他们会更早、更迅速、更熟练地作出有利于自己的选择。另一方面,周围非疫区的禽主会通过观察疫区补偿政策的执行情况,以决定自己在可能遇到禽流感疫情的情况下如何作出选择。这些都使禽流感防控工作增加了诸多变数。

2.3 实行市价补偿,是杜绝疫区(点)家禽贩卖活动的需要

禽贩具有流动性强、对市场价格反应灵敏的特点。疫区(点)家禽贩卖活动,实际上是禽贩与政府对疫区(点)资源——家禽的争夺。在这一博弈过程中,禽贩掌握了政府的政策信息,而政府并不掌握禽贩的私人信息(如收购价格、转手出售的时间、地点、价格及方式等)。这种信息不对称性决定了双方的博弈是一个动态的过程。以禽贩贩卖疫区(点)的活禽为例,具体博弈情况可描述如下:

假设禽贩购进单价为 P_0' ,转手价格为 P_1' ,其他单位成本为 C' ,则,禽贩贩卖疫区(点)家禽的单位利润函数 L' 可表达为:

$$L' = P_1' - (P_0' + C'),$$

显然, 只有当 $P_1' - (P_0' + C') > 0$, 即禽贩贩卖家禽收益大于其收购价格及其他成本之和时, 才有利可图。

禽贩能否从疫区(点)禽主手中买到家禽, 则取决于政府的补偿标准(a)、禽主的运输成本(d , 如果需要的话)及违法成本(b)。只有当 $P_0' > a + b + d$, 即禽贩收购价格高于政府补偿标准与禽主的违法成本、运输成本之和时, 禽主才会对其出售家禽。综合考虑这一条件与禽贩的利润函数, 有以下的推导过程:

$$P_1' - (P_0' + C') > 0, \text{ 即}$$

$$P_1' > P_0' + C' \Rightarrow$$

$$P_1' > a + b + c + C' \quad (a, b, c, C' \geq 0), \text{ 即}$$

$$P_1' - a > b + d + C' > 0 \quad (a, b, c, C' \geq 0).$$

此即为禽贩与政府博弈的空间模型, 其中, $b + d + C'$ 为禽贩与政府的博弈空间。它表明, 禽贩会根据政府的补偿标准灵活地调整其收购价格, 只要其转手价格与政府扑杀补偿标准之差($P_1' - a$)大于其与禽主的参与成本之和($b + d + C'$), 就存在与政府的博弈空间, 疫区(点)的家禽贩卖活动就不会消失。显然, 根据这一模型, 只有将扑杀补偿标准(a)提高至禽贩收购价格(市价)水平时, 禽贩贩卖疫区(点)的家禽的活动才会因无利可图而消失。

3 市价补偿标准的可行性

实行市价补偿标准不但有其必要性, 而且在政策、经济及实践上都有其可行性。

3.1 政策上的可行性

目前, 三农工作已成为党中央工作的重中之重。为促进农村经济及农村各项社会事业的发展, 国家根据“多予、少取”方针, 出台了一系列的支农惠农政策。提高禽流感扑杀补偿标准, 也是有益于广大家禽养殖户的惠农之举, 与国家现行的惠农政策的大方向是一致的。另外, 为应对禽流感重大疫情对家禽养殖业的冲击, 扶持家禽养殖业的发展, 国务院办公厅曾先后出台了《关于扶持家禽业发展的若干意见》及《关于延长扶持家禽业发展政策实施期限的通知》, 对家禽养殖业减免税问题作了具体详细规定。这些减免税政策体现了“少取”的方针, 对应对禽流感疫情, 促进疫区(点)家禽养殖业的恢复和发展起到了积极作用。而提高扑杀补偿标准, 则体现了“多予”的方针, 其目的与减免税优惠措施殊途同归, 都是为促进家禽养殖业的健康发展。因此, 提高扑杀补偿标准, 与国家的三农政策目的相同, 方向一致。

在政策上是完全可行的。

3.2 经济上的可行性

首先, 从我国禽流感历史来看, 即使将扑杀补偿标准提高一倍(大致相当于市价水平), 每年因此而增加的财政支出也十分有限。以禽流感疫情最为严重的 2004 年为例, 当年全国各疫区共扑杀各类家禽 905 万只(根据卫生部官方网站公布数据汇总)。若在原来每只 10 元的补偿标准基础上提高一倍至 20 元, 全国也仅因此而增加财政支出 0.905 亿元, 这相对于当年 26 355.88 亿元的财政收入而言, 只是一个零头而已。其次, 从禽流感的发展轨迹来看, 自 2004 年高峰期过后, 其在我国发生的次数每年呈明显下降趋势, 家禽扑杀数量也明显减少。因此, 虽然在相当长的时期内禽流感的威胁仍然存在, 但随着我国禽流感疫情防控体系的建立和完善, 高效疫苗及防治药物不断问世和成熟, 禽流感的发生已成小概率事件, 提高扑杀补偿标准并不会增加国家财政支出。因此, 市价补偿标准在经济上是完全可行的。

3.3 实践适应性

在实践中, 市价补偿标准随着家禽市场价格的波动而变化, 规避了现行定额补偿标准的僵化瑕疵, 具备良好的弹性和适应性。美国和加拿大等国家通过实行市价补偿而成功防控禽流感的实践也证明了这一点。2004 年春节期间, 加拿大温哥华以东弗雷泽山谷相继有 37 个大型养鸡农场和 10 个小型养鸡场发生 H7N3 禽流感疫情。疫情发生后, 加拿大政府及时对疫区内的家禽实施扑杀并对被扑杀禽只按市价补偿, 得到了广大禽主的普遍配合和国内民众的普遍赞同, 加拿大也因此而在随后全球蔓延的禽流感疫情中得以独善其身。美国也曾在 2004 年 2 月暴发过禽流感疫情(特拉华州肯特县一农场), 尽管这起疫情属于低致病性禽流感, 但美国政府还是以市价补偿为代价顺利地扑杀了该农场的 1.2 万只鸡, 农场主非常满意。

4 结论与建议

综上所述, 为有效防控禽流感, 实行市价补偿是必要的, 也是可行的。市价补偿标准有效弥补了禽主的扑杀损失, 消除了禽贩贩卖疫区(点)禽只的利润空间, 因而是我国扑杀补偿政策发展和完善的方向。为此, 须做好以下几方面的工作。

4.1 对扑杀补偿政策进行重新设计

首先要提高扑杀补偿标准, 以市价补偿取代现行的适当补偿, 以增强补偿政策的激励相容性; 其次, 进一步明确各级政府之间、政府与保险企业之间

的补偿成本分担责任与分担比例; 第三, 适度扩大补偿范围, 将禽主自行扑杀、销毁家禽所发生的必要的扑杀、运输、消毒、掩埋等费用及工具和物料费用等纳入补偿之列, 以鼓励禽主参与扑杀行动的积极性和主动性。

4.2 加强扑杀补偿工作的全过程监管

市价补偿提高了扑杀补偿标准, 可能会诱发某些地方官员或禽主虚报扑杀家禽数量, 以骗取补偿款的道德风险。另外, 有些地方的政府部门观念老化, 可能会沿袭传统的截留手段将上级下拨的补偿款截留侵占。因此, 必须对扑杀补偿工作进行全程监管。对于前者, 可通过现场监督扑杀、公开每户扑杀数量和补偿金额明细、搭建检举平台、加大惩罚力度等手段加以监管; 而对后者, 有效的防范方式是减少不必要的下拨环节, 将补偿款直接发放至禽主手中(如现杀现结)。

4.3 建立责任分层、成本分担的扑杀损失赔补机制

责任分层、成本分担的扑杀损失赔补机制可以有效化解政府因市价补偿而增加的支出成本。即政府通过建立家禽疫病保险补贴基金, 对参加家禽疫病保险的养殖户给予补贴, 以鼓励家禽养殖户参加家禽疫病保险。当禽流感等疫情发生后, 保险公司负责对病死家禽及被扑杀家禽按事先约定的合同条款进行理赔, 理赔金额与当地家禽市价的差额部分则由政府补齐, 从而既降低了政府支出成本, 又提高了扑杀补偿标准。

4.4 减少补偿政策执行时滞

在疫情发生时, 补偿政策的执行应及时迅速, 尽可能减少时滞, 使市价补偿的正效应达到最大化。一是要切实保障扑杀补偿基金帐户充实, 并确保补偿基金专款专用。对某些地方政府建立补偿基金虚帐, 或临时筹集补偿款的作法要予以纠正。二是简化补偿款的发放程序。现行政策下, 扑杀补偿资金由中央与地方共同分担。对于中央财政分担的部分, 可采取先垫后拨的办法, 由地方财政先行垫支; 对于由地方财政分担的部分, 最好应是现场扑杀现场发放, 或是在开始扑杀工作的当天发放。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国财政部. 高致病性禽流感防治经费管理暂行办法[EB/OL]. [2004-02-10]. <http://www.mof.gov.cn/govpublic/nongyesi/>.
- [2] 中华人民共和国财政部财政部, 国家税务总局. 关于延长家禽行业有关税收优惠政策的通知[J]. 中国税务, 2006(11): 50-51.
- [3] 郭成留, 郑立, 许保疆, 等. 高致病性禽流感对我国养鸡业的影响与防治对策[J]. 河南农业科学, 2004(3): 52-54.
- [4] 梅付春, 张陆彪. 加拿大应对禽流感的扑杀补偿政策及启示[J]. 中国农学通报, 2009, 25(12): 304-306.
- [5] 陈剑, 祝晓莲, 刘桂平. 国外积极应对禽流感疫情及对我国的启示[J]. 国际技术经济研究, 2006(1): 18-23.