

我国农业保险的工作机制和运作模式初探

中国农业保险市场具有很大的发展潜力。本文作者通过对我国农业保险存在的问题进行分析,提出近一段时期我国农业保险特别是中西部农业生产地区推进农业保险发展的合理的工作机制和运作模式。

大力发展“三农”保险,为农业、农村和农民提供更多更优的保险服务,既是保险业秉承的光荣使命,也是保险业自身发展、完善,发挥保险经济补偿职能作用的关键所在,具有重要意义。

农业保险的现状和问题

近几年,随着党和国家日益关注“三农”问题,加大对农业的扶持力度,农业保险又重新焕发生机。中国人保财险在2007年承办中央政策性繁母猪保险的基础上,2008年又承保了中央政策性奶牛保险,到2010年已经开办了玉米、小麦等种植保险业务。一些先进省市还出台了系统的农业保险政策,如北京市成立了政策性农业保险工作协调小组,出台了“政策性农业保险统颁条款(试行)”,农业保险种类不断增加,覆盖面不断扩大,保障程度日益提高,保险在服务“三农”的征程中阔步前进。但与此同时,我们也发现一些问题,如:农民风险意识滞后,保险观念淡薄;农村经济发展缓慢,农民人均收入低,保险工作外部条件差;保险机制不健全,从业人员素质不高;涉农保险产品严重匮乏;政策扶持缺失,农业保险市场开发成本高企。

加快推进农业保险的途径和建议

(一)加大财政补贴力度,促进农业保险可持续发展

从国际上看,凡是农业保险搞得较好的国家,政府都给予多方面的支持,如实行免税政策,对保费给予一定比例的补贴,政府出面制定和实施农业保险计划等。相比之下,对农业保险的补贴明显不足,这是制约我国农业保险发展的最主要原因。我国财力有限,财政补贴应坚持基本保障的原则,保险标的首先选择关系国计民生的种植业,并主要实行保费补贴,可考虑先对稻谷、小麦、玉米、大豆和棉花等五类作物提供保费补贴,保费补贴标准大体为30%-50%。此外,考虑到农业生产的分散性、风险勘查的复杂性,农业保险经营成本偏高,我国还应该借鉴国际经验,按保费规模的5%-7%对经营农险业务的保险公司提供经营管理费用补贴。

(二)坚持自愿保险与强制保险相结合,提高农业保险参保率

2002年12月28日修订后的《农业法》第四十六条规定:农业保险实行自愿原则。任何组织和个人不得强制农民和农业生产经营组织参加农业保险。农民收入水平低、农业比较收益低而农业生产成本高,削弱了自愿购买农业保险的经济基础,加大了现阶段我国发展农业保险的难度。加之,由于地区差异较大,在增强农业保险强制性时不能照抄国外的做法,更不能搞“一刀切”,应在实践总结经验的基础上逐步推进。

(三)设立巨灾风险基金,增强保险公司抵御巨灾风险的能力

巨灾风险基金的筹集应以国家为主,地方为辅,筹集渠道应主要包括:国家财政拨款;从保险公司无大灾年份农业保险保费节余滚存中抽出一部分;保险公司的税收减免部分;从防灾、减灾和救灾专项支出中与农业保险服务标的相对应的资金中抽取一部分;每年从国家的粮食风险基金中抽取一部分,将以上资金整合起来,充实巨灾风险基金。另外,还可由政策性保险机构在资本市场上发行巨灾风险基金债券,提高巨灾风险基金储备能力。



(四)建立再保险机制，分散农业保险的经营风险

由于农业保险的风险大，区域性强，一旦发生灾害可能会在短时间内给几个县、甚至几个省的保险对象同时造成巨大损失。在这种情况下，建立再保险机制，一是需要由国家财政投资成立中国农业再保险公司，并以法律的形式规定任何形式的农业保险业务，必须向农业再保险公司分保，超赔部分由国家财政负担；二是需要国家制定优惠政策扶持中国再保险集团公司为各家从事农业保险的机构分散风险，对于政策性农业保险的分入保费，设立专项基金，盈余之年基金滚存，大灾之年用滚存基金进行赔付，差额部分由政府补贴；三是各保险主体也要探寻与国际再保险企业的合作，将农业风险向更大范围内分散。

(五)制订税收优惠政策，扩大农业保险的覆盖范围

在我国，现行税制规定，农业保险免征营业税和印花税。这在一定时期对减少灾害损失、降低农民收入波动的幅度和促进农业保险发展，起到一定的积极作用，但农业保险仅界定在种植业和养殖业。当前我国农业正处于由传统农业向现代农业转变的关键时期，农业保险应全面介入农业生产、农民生活和农村市场，无论是农民人身还是其财产，无论是农田水利设施方面还是农产品深加工，都要有相应的保险服务，因此为充分发挥农业保险的经济补偿、资金融通和社会管理功能，今后政府应根据产业结构的调整和农村经济社会的发展需要，制订税收优惠政策，逐步扩大政策性农业保险的覆盖范围，将减免、返还的税金充实风险基金。

(六)加大对农业保险的信贷支持，促进金融深化

将农业保险与农村信贷结合起来，是美法等国开展农业保险的一条重要经验。就中国而言，在农业保险发展得比较好的地区，可对农业保险的投保人提供贷款担保或对向投保者提供低息农业贷款的金融机构给予利息补贴，待条件成熟时，可以将参加保险作为贷款发放的条件之一；对经营农业保险的公司出现流动性资金不足时，允许其申请一定额度的无息或低息贷款；鼓励保险公司利用现有的农村金融机构销售保险产品。

(七)设立农业风险管理机构，统筹农业保险发展

农业保险具有很强的政策性，要求跨部门协调。例如，农业保险需要为促进政府农业产业结构调整服务，这项政策是由农业部和发改委制定的；而保费和管理费用补贴的投入由财政部来决定。这就要求农业保险的管理机构具备良好的与各相关部门沟通的能力。随着农业保险规模的扩大，我国应借鉴日美等国的经验，适时考虑设立农业风险管理机构，组建国家农业风险管理局或由国务院牵头财政部、农业部、中国保监会和发改委等部门共同组成农业保险管理委员会，统筹全国农业保险的发展。

(八)推进农业保险立法，加强农业保险制度建设

农业保险对相关法律的依赖程度是相当强的，而我国尚未建立农业保险法律、法规体系。现行的《保险法》规定：国家支持发展为农业服务的保险事业，农业保险由法律、行政法规另行规定。在实践中，农业保险按照《保险法》规范。由于农业保险的大部分业务具有政策性，其经营理念、经营模式、经营手段及管理规则与商业性保险有本质的区别，所以现行的《保险法》不适用或不完全适用于农业保险。可先让试点地方政府、保险监管部门和农业保险公司根据辖区内的农业保险经营模式，制定相应的农业保险地方性法规。然后根据地方性法规试点情况，由国务院制定农业保险条例，待条件成熟后，再制定农业保险法。

(九)加强机构协调，明确部门职责



财政部门、宣传部门、农业部门、气象、水利部门、民政部门、保险公司要在政府的领导下成立农业保险工作委员会或领导小组，负责组织协调各部门工作职责的履行情况，及时汇总工作信息和工作建议，从而不断改进农业保险的政策环境和工作机制，使这项利国利民、惠及农民的事业不断取得良好的成效，为改善农业生产条件、提高农民生活水平、促进农村社会全面进步发挥更加积极的作用。

