

关于完善我国农业保险制度的思考

梁春贤

山西财经大学财政金融学院

一、农业保险的性质

经济学上的“保险”是指以集中起来的保险费建立保险基金,用于补偿、给付被保险人因自然灾害,或意外事故,或约定保险事件发生后的经济损失。农业保险则是农业生产者以支付小额保险费为代价,把农业生产经营过程中由于灾害所造成的财产损失或人身伤害风险,转嫁给保险公司的一种制度安排。简而言之,农业保险是以农业为对象的一种保险。

农业保险的性质实质上是政府对农业的净投入,是一种支持农业发展的政策工具。新中国成立以来党和政府对农业十分重视,并为农业的发展注入了不少资金,但向农业风险保障的投入少。实际上,农业投入不仅包括用于农业生产上的各种物质、技术要素上的投入,还包括保护农业再生产发展的风险投入。农业风险投入是把各方面用于农业的风险准备基金,通过保险和被保险的责任契约有机整合在一起发挥补偿风险损失的作用。这种风险投入作为一种为生产恢复发展的定量储备,在稳定农业生产过程中将发挥非常重要的作用。

二、农业保险制度现存问题分析

(一)商业保险承办农业保险的经营模式不利于农业保险的发展。

农业保险的政策性、非营利性与商业保险公司以赢利为目的的经济目标,在某种程序上不一致。因此,即使是农业保险制度相对比较成熟的美国,也从没有把农业保险完全交由商业保险公司经营的例子。保险公司面对日趋激烈市场竞争,根本无法顾及农业保险对农业发展和农村经济的保障作用。从长远来看,商业保险公司承办农业保险的经营模式将有较大的局限性。(二)供求失衡制约了农业保险制度的发展。

(1) 农民对农业保险的有效需求不足。现如今农民是生产经营的主体,承担了所有的生产经营风险,客观上需要一种风险转移机制,以使其生产经营和家庭生活得到切实的保障,这是我国农业保险兴起和发展的重要市场基础。然而,由于农民风险意识淡薄、保费负担能力有限等原因,使当前农业保险并未成为多数农民的普遍选择。

(2) 保险公司对农业保险的供给相对短缺。目前,国内开办农业保险并有一定规模的,只有中国人民保险公司和中华联合财产保险公司两家。在农业保险的经营中,居高不下的赔付率是导致农业保险不断萎缩的主要原因。农业保险这种得不偿失的情况自然使众多财产保险公司望而生畏。

(三)农业保险的发展缺乏政府配套政策的支持。

我国的农业保险一直被作为纯粹的商业行为,未得到政策性补贴,农业保险除免缴营业税,其他方面与商业性保险一样。单纯靠商业保险公司的经营模式来经营农业保险是难以成功的,因为一次洪水、旱灾等巨灾风险所造成的受灾面往往涉及一省甚至数省,其补偿费是商业保险公司难以承受的。如果没有政策补贴,农业保险将不会持续发展。

三、健全我国农业保险制度的选择



近年来,政府对农业十分重视,并为农业的发展注入了不少资金,但向农业风险保障的投入较少。因此,农业保险在我国有很大的发展空间。结合我国具体情况,笔者认为,政府主导下的农业保险经营模式可供我们选择。

(一) 健全农业保险的法律体系

无论是发达国家或是发展中国家,凡是农业保险开展好的,都有相关法律或法规做后盾,使农业保险在法制轨道上运行。凡是法律不健全的,要么农业保险经营上困难重重,要么规模和作用十分有限。另外,不少国家对农作物保险的条款实务手续都用实施细则的形式规定下来,更是有利于农业保险的稳定经营和保护被保险人的利益。

(二) 体现国家政策的支持

政府对农业保险至少应在三方面给予政策支持。首先,政府出资建立初始资本和准备基金。政府直接或间接经营的农业保险计划都是由政府出资建立初始资本和准备金的,只是出资方式和比例有所不同;其次,政府负担管理费和保险费补贴。几乎所有举办农作物一切险保险的国家,都由政府负担全部或大部分经营管理费,包括职员工资、福利以及行政、事业和基本建设开支等。第三,实行税收优惠。农业保险本身是一种政策手段,在发达国家多被当作社会保障和福利措施,加之这种保险自身经营的难以商业化特点,大多数国家对农业保险,主要是农作物一切险的经营都实行免税政策。

(三) 成立专业性的中国农业保险公司

新成立的中国农业保险公司应隶属于中央政府,主要经营全国农村保险业务。它既可以经营农业(种植和养殖业)保险,也可以经营农村的寿险和其他财产保险,其传统的种植业和养殖业保险的亏损可以通过农村寿险和其他财产保险得到弥补。各省、市、自治区相应建立分支机构,具体业务由基层公司及其代理人组织办理,并以基层公司为单位,进行独立核算。

(四) 组建全国统一的政策性农业再保险公司

组建全国统一的政策性农业再保险公司,其业务主要有两方面:一方面是通过再保险机制,充分体现大数法则;另一方面是补贴各省、市、区农业保险的亏损。通过这两种机制,可以将农业风险在全国范围内得以最大程度的分散,既维持国家农业生产稳定,又能对农业保险的亏损进行补贴。这种补贴是一种差额补贴,专业性的农业保险公司或愿意经营农业保险的其他商业性保险机构,可以按低于农业风险的实际费率来承保。当赔付率超过一般赔付率时,由国家再保险公司来补足,所以这是一种差额杠杆撬动机制,既可以保证农民以可以接受的费率参加保险,又可以撬动一般的保险机构以不少于社会市场利润率水平来承保农业风险。由于它发生作用的范围是参加了保险的人,因而也就调动了被保险人、保险人双方的积极性。在这里,国家是通过差额调节来保证农业保险发展。

(五) 实行法定保险和自愿保险相结合

对于关乎国计民生和经济社会发展目标的少数几种农、林、牧、渔产品的生产实行法定保险,其他产品的生产实行自愿保险。可以将农业保险和农业信贷结合起来,凡有农业生产借贷的农业保险标的,即使自愿保险项目也应依法强制投保,政府至少对法定保险险种提供保费补贴。此外,农产品加工部门和农产品消费者都应通过一定的渠道分担部分保险费。保费补贴和分担可因保险险种、保障水平的不同和地区经济发展差异有所区别。



健全农业保险制度，充分发挥其对于农村经济的风险保障功能，成为推动我国经济发展的一项重要制度。我国政府应尽早完善我国农业保护体系，建立健全符合我国国情的农业保险制度，促进整体经济健康、持续发展。

