

借鉴国内外经验,构建符合浙江实际的农业保险新模式

禾 呈

(嘉兴学院科技处,浙江嘉兴 314001)

摘要:国内外实践证明,政策性农业保险不可能从保险公司商业化经营中寻求出路。建立以农业产业化为依托、以互助合作为基础,以相互制保险公司为组织形式、以各级再保险机制为支撑、以政府财政税收扶持为后盾、以省“农业巨灾风险基金”为“最后防线”的政策性农业保险制度,是符合浙江农业保险实际需要的最佳模式。

关键词:浙江;农业;保险;政策

中图分类号: F842.66

文献标识码: A.

文章编号: 1008-6781(2005)05-0054-05

农业保险对平抑农业生产风险、提高农村防灾防损能力、维护农村社会稳定具有十分重要的作用。发展政策性农业保险制度是构建和谐社会、构建和谐农村的必要措施。如何因地制宜地选择农业保险的经营模式,逐步建立和完善适合浙江农业生产力发展水平、农村产业结构和农业风险特点的农业保险制度,是保持我省农业稳定、健康、持续发展的战略性措施。

一、浙江农业保险现状

浙江农业保险起步于上个世纪80年代,业务范围以农村种植业、养殖业为主。但是,我省农业保险也和全国大多数省市一样,近年来呈逐步萎缩态势。根据人保浙江省分公司提供的数据显示:1996—2000年,浙江省农业保险累计承担保险金额66.4亿元,保费收入4932.5万元,赔款支出为5253.9万元,平均赔付率高达106.5%;2001—2003年的三年间,全省农业保险承保金额累计达42.8亿元,保费收入976.2万元,赔款901万元,平均赔付率为92.3%。[1]

在缺乏政府政策性支持的前提下,农业保险低收费、高风险、高赔付率的固有特征使开展这项业务的保险公司得不偿失,做得越多就赔得越多。随着保险公司股份制改革和利润最大化考核政策的推出,农业保险业务自然被列入亏损业务结构调整的范围之内。目前,浙江农业保险除了萧山等极少数地方的少数险种一直坚持下来以外,全省大部分地区农业保险已是一片空白。由于缺乏风险保护,不少农民“多年致富,一灾致贫”。如去年的“云娜”台风给我省沿海一带的农民带来巨大损失,但是这些农民基本上都没有相应的保险,而政府的一点救济金对他们来说简直是杯水车薪。

从世界发达国家或新兴工业化国家的发展历程看,在工业化初级阶段,由于农业比较利益的下降,农业均处于负保护,到中期阶段,农业进入“适度保护”阶段。在这类国家中,农业保险无一例外都得到了政府扶植,已达到相当水平[2]。浙江省作为全国的经济强省,目前经济发展的总体水平和态势正处于历史上的最好时期,国民经济已步入工业化中后期阶段,经济的发展已开始进入由过去的农业支援工业转变为工业反哺农业阶段。浙江省委省政府为全面落实科学发展观,及时提出了构建和谐社会、建设“平安浙江”的战略,各级政府、社会对“三农”问题的关注达到了前所未有的程度,确保粮食安全,维护农民利益被摆到了各级领导的重要议事日程。同时,政府相关部门普遍认识到,建立政策性农业保险制度可以有效利用WTO规则中的“绿箱政策”,增加政府对农业的间接补贴,确保农业产业政策的顺利实施,各级地方政府也迫切希望通过农业保险完善农业保护体系。这就对农业保险的发展提出了更多更高的保障要求,为建立我省政策性农业保险创造了难得的历史机遇。因此,借鉴国内外经验,化解农业风险,建立我省政策性农业保险的时机已经成熟。

二、国内外农业保险经验比较

从国外看,目前经营农业保险的模式主要有五种[3]:一是政府主导下由商业保险公司经营的美国模式。美国农业保险已有60多年历史,经历了试办、加速发展、政府与私营公司混合经营、完全由私营公司经营和代理四个阶段。目前美国农业保险主要由私营保险公司经营原保险,政府提供再保险和保费补贴、税收优惠。二是以互助合作为主的法国模式。其特征是农业保险主要由各级相互保险公司或保险合作社经营,政府对各种形式的互助保险从法律和财政上给予大力支持。三是民间非营利团体经营、政府提供补贴和再保险的日本模式。这种模式的农业保险组织体系主要由三个层次组成:以市、町、村的农业共济组合为基层组织,县级机构(都、道、府、县)成立农业共济组合联合会,承担分保,政府通过再保险特别基金会和国家农业保险协会等机构,为共济组合联合会提供再保险和保费补贴。四是政府垄断经营的前苏联模式。其特征是农业保险统一由国家农业保险机构垄断经营,不以营利为目的,强制性保险与自愿保险相结合。五是国家有重点选择性扶持的发展中国家模式。其特征是政府选择几种本国最主要的粮食、经济作物进行强制性保险,并提供财政资助,农业贷款与保险挂钩。

纵观世界各国农业保险的发展模式,其共同之处在于:1)将农业保险定位于政策性保险,政府一般对农业保险给予多方面的政策和财政扶持,直接对费率补贴或直接赔付,并提供税收减免。2)政府对农业保险提供再保险支持。3)对农业保险予以立法支持,如对主要农作物实行法定保险,一般农作物则自愿参加。国外农业保险的实践表明,农业保险作为一种准公共产品,其建立、实施过程中政府的保护、扶持、管理和监督起到至关重要的作用。

从国内看,去年中国保监会提出了指导各地开展农业保险的五种主要模式[4],国内研究农业保险方面的专家庾国柱教授则提出了四种可供选择的政策性农业保险模式[5],从目前全国九省市正在试点的情况看,主要有以下六种模式:一是政府主办模式,即由地方政府出资成立专业性农业保险股份有限公司,如上海安信农业保险股份有限公司;二是商业公司代办模式,如吉林省榆树市的元葱保险;三是政府主导下的商业保险公司经营模式,如吉林华安农业保险公司;四是政府支持下的合作互助经营模式;五是相互制保险公司模式,如阳光保险公司;六是外资公司的经营模式,如法国安盟保险公司成都分公司。

上述六种农业保险模式各有特点,第一种模式的优点是有助于对农业保险进行统一规划和管理,可以借助行政力量,有利于保险基金的积累和保险公司资源的集中配置与合理利用,特别是承保面较大,符合概率论和大数法则,使风险能在较大空间上进行分散。缺点是这种模式运行和监督成本较高,经营管理费用和保费补贴较多,政府财政负担较重。第二种模式实际上不是严格意义上的保险,保险公司只是一个收取保费的机构,经营风险全部由政府承担,其实是政企不分,容易产生不正之风。第三种模式的优点在于政府可以充分利用商业保险公司现有的资源,节省制度建立或转换的成本,商业保险公司可利用现有的机构、专业人才和以往的经验,在政府政策性补贴的框架下经营农业保险,并同时开展农村寿险、产险等其他业务,只不过对前者须实行单独核算。这种模式的主要弊端是商业性保险公司追求赢利的本质属性如何与不以赢利为目的的政策性农险业务相匹配,因为商业保险公司从事政策性农险的积极性很大程度上取决于政府补贴的份额和方法,而政府的补贴是不应该成为资本获利的来源的[5]。第四种模式在我国主要有两种具体的组织形式,即农业保险合作社和农村统筹保险互助会,均为非营利性的。一般以乡、县为基础成立该组织,在地市、省级建立联社或总社,统一规划和协调农险,并建立再保险机制以分散风险。这种模式的优点在于保险人与被保险人具有利益上的一致性,有利于调动农户参与保险的积极性,有利于采取防灾防损措施和合理处理定损理赔,并能有效防止道德风险和逆选择的发生。这种模式在我国的河南、山西等地进行过许多试点,最后没有取得成功的原因主要是:1)试点范围小,风险基金积累速度慢,难以承担较大风险;2)缺乏政府有效的政策扶持,许多地方的扶持资金被基层政府截留;3)自愿互助保险模式所依附的基础是各种农业生产者合作组织,而试点地区普遍缺乏这方面的背景,极其分散的超小规模经营的农户大多缺乏自组织能力和合作意识,农业保险的组织、管理、经营主要依赖行政指令强制推动,使合作制失真。第五种模式是互助合作制的一种高级形式,它兼具互助共济的特征和公司制的运作方式及法人治理结构,一方面它具有互助合作制模式的所有优点,另一方面它又能较好地避免和克服互助合作制模式规模小、机制不灵活、保险面窄和容易受行政干预等不利因素。这种模式在西方发达国家具有悠久的历史并被广泛采用,但在我国尚属新生事物[6]。去年11月正式获准成立的阳光农业相互保险公司,为我国首家相互制保险公司,它的前身是原黑龙江农垦总局风险互助体系。第六种模式有利于学习、借鉴国外先进的管理经验和经营技术,研究提供适合农村、农业和农民的一揽子综合保险新产品。但是,外资或合资保险公司追求商业利润的内在本质与农业

保险高风险、高成本、收益低的固有特点,决定了“这些公司愿意经营农业保险的说辞,恐怕也只是将其当作一种早点进入中国市场的敲门砖或策略而已”。[5]

三、浙江农业保险模式的具体构想

国外的经验和国内的实践一再说明,政策性农业保险不可能从保险公司商业化经营中寻求出路,由商业保险公司代理,也会遇到无法回避的矛盾,而完全由政府主办,则有成本、效率和财政压力等问题。因此,我们认为建立以农业产业化为依托、以互助合作为基础,以相互制保险公司为组织形式、以各级再保险机制为支撑、以政府财政税收扶持为后盾、以多方筹资建立全省农业巨灾风险基金为“最后防线”的政策性农业保险制度,是符合浙江农业保险实际需要的最佳模式。

1. 农业产业化是实施浙江农业保险的重要依托

随着我省城乡一体化进程的推进和农村富余劳动力大量向城市转移,使农业适度规模经营和产业化程度大大提高。2003年全省有各类产业化经营组织6883个,各类产业化经营组织带动农户576万户,占全省农村总户数1/3强;产业化经营组织直接建立或联结基地1158万亩。农业产业化经营的快速发展,客观上增加了农民和农业生产经营组织通过农业保险分散转移风险的现实需求,也相应提高了他们的缴费能力,同时,也有利于降低农业保险的交易成本,有助于农业保险的供给主体加强风险的控制和管理,降低赔付率。而一般的农业散户,农业生产主要满足于自己的供给,规模小,保险需求不强。因此,我省农业保险首先应当向规模化经营主体和产业化经营主体,面向农业龙头企业、专业大户、专业合作组织和各类农业产业协会,通过他们带动和组织一般农户参保。

2. 相互保险公司是实施浙江农业保险的理性选择

相互保险公司以相互合作为宗旨,保单持有人兼具被保险人和公司所有人的双重身份,互有互治互助是其主要特点。相互保险公司产权明晰,交易成本低,可有效降低保险产品的价格,并在保险关系中易于相互监督,减少道德风险。这种模式有利于公司管理的民主化、科学化;有利于摆脱行政权力的过多干预;有利于扩大保险保障范围,提高保险质量,因此非常适用于建立政策性保险公司。

机构设置:自上而下地建立农业相互保险公司组织体系,可考虑由省总公司、地市分公司、县(市、区)支公司和乡镇代办处四个层次构成。第一层次为浙江省农业相互保险总公司,在省保监会的监督管理之下,统一制定本公司的经营方针、政策;独立开展农业保险和再保险业务,负责拟定保险基本条款和保险费率;领导、监督、管理全省分支公司的业务活动;接受地市分公司的再保险业务,并负责向国家再保险公司签订再保险协议。第二层次为地市分公司,主要负责领导、监督、管理下属支公司的业务活动,并接受县(市、区)支公司的再保险业务。第三层次为县(市、区)支公司,这是农业相互保险公司的基本层面,主要负责领导、监督、管理各乡镇农业相互保险代办处的业务活动,负责宣传、经办各类农业保险,集中各乡镇保费收入。第四层次为各乡镇农业相互保险代办处,接受县级支公司业务指导和技术管理,代办农业保险业务,参与防灾定损工作,积极向农民宣传保险的作用和意义,并提供农业保险咨询服务。省、地市、县(市、区)三级保险机构相互之间既是行政与业务的领导关系,又是逐级按比例分保的关系。在具体运作上,要充分发挥各级各类产业协会和专业合作社在组织协调、相互监督方面的作用,可尝试以协会、合作社牵头组织相互保险公司的形式,如种植业保险可主要由支公司依托各县(市、区)农业主管部门的农协进行推广、组织和实施,同时在防灾、定损时特别要注意发挥基层农技服务部门的作用。

3. 建立有效的风险分散机制

首先,在相互保险公司内部,形成下级公司向上级公司分保的多层次再保险支持体系。省总公司除了得到国家再保险公司再保险以外,也可以向其他商业保险公司尤其是国外保险业大公司争取再保险。同时,为了尽快扩大基金规模,公司成立的最初几年

所有盈余应结转留作风险基金,以备大灾之年的赔付。

其次,经营农业保险业务的相互保险公司在遇到超过一定数量的农业巨灾时,除了通过再保险分散农业巨灾风险外,还需通过特定机构进行巨灾分保,分担风险。例如,在省政府建立“农业巨灾风险保障基金”,当发生重大灾害损失,相互保险公司无力支付赔款时,按适当比例予以补助,并允许他们从基金中取得无息或低息借款,随后逐年从保费收入中归还。“巨灾风险保障基金”的资金来源,主要从财政新增拨款、农业专项扶持资金、农业救灾款和向商业性保险公司征收的一部分特别税四个方面筹集。“巨灾风险保障基金”可由专门机构(如资信良好的基金管理公司)进行管理,使其保值、增值,以增强相互保险公司应付巨灾风险的能力。

第三,积极贯彻“防赔结合,以防为主”方针,组织力量研究各种灾害的防灾减灾技术,提高防灾减灾工作的科学性、有效性、针对性。相互保险公司要与有关部门共同建立自然灾害风险信息系统,根据气象、水文、台风以及灾害信息,报告重大灾害损失,帮助决策层及时掌握灾情,迅速决策,指导救灾工作。

第四,巨灾风险发生的概率较低,但因破坏性无法估量,不仅一般企业和老百姓无法抵抗,对政府来说也是一个沉重的负担。因此,要研究探索建立巨灾证券化机制。巨灾风险证券化是保险市场与资本市场相贯通的金融创新产品。譬如巨灾债券是发行人和投资人之间的一种合同。投资人在保险期间的期初拿出一笔资金,这笔资金以未完成契约形式存在直至一个事先约定的触发事件发生或保险期间结束。只要触发事件没有发生,发行人在期末提供一定的高于无风险利率的票息,并将本金和利息付给投资人。如果触发事件发生,投资者将得不到利息,并且部分或全部的本金都可能归发行人所有[7]。在发达国家,近年来通过发行巨灾债券将巨灾风险转移到资本市场,极为有效地分散了风险。要借鉴国外经验并结合我省实际情况,推出巨灾风险债券,使我省巨灾保险向纵深发展。在目前国内资本市场尚不够完善的情况下,我们可以利用香港资本市场发行农业巨灾债券,以有效化解我省农业巨灾风险。

4. 加大各级政府对农业保险的扶持力度

其一,在国家《农业保险法》出台之前,应尽早制定出台地方性法规,明确浙江实施农业保险的指导思想和基本原则,确立农业保险为政策性法定保险,并对农业保险的组织形式、保险金额的确定、保险费率的厘定、保险条款核定、税收减免政策、财政补贴方式等作出相应规定。上海市已在全国率先出台农业保险实施办法,由政府给予农业保险部门一定的政策和资金支持,根据规定,上海市郊农民在养殖业及蔬菜、水稻等种植业方面投保,可获得政府部门 25%~ 45%的保险费补贴。

其二,相互保险公司没有资本金,这是它区别于股份公司的重要特征,风险基金主要来源于会员缴纳的保费,而创业时需要相当数量的营运资金则必须由外部筹措。由于相互保险公司在初期融资时有一定难度,因此需要政府通过直接融资或间接融资帮助它筹集资金。

其三,适当放宽农业保险经营机构业务范围。相互保险公司除了承担基本的保险业务,即种植业、养殖业保险以外,还可以扩大到“大农业”的范畴,以达到“以险养险”的目的。政府对“种”“养”两业险可按照“独立补贴、独立政策优惠”的原则运作。

其四,政府财政应对农业保险经营主体实行财政、税收方面的支持,适当减免相互保险公司的部分营业税和所得税。具体讲:1) 应免除经营种植业、养殖业保险业务的全部营业税和所得税,经营其他保险业务依法纳税;2) 对相互保险公司的盈余,可在一定期间内适当减税,以利于经营主体增加准备金积累,降低保险费率,提高农民保险费的支付能力;3) 应允许相互保险公司从经营盈余中扣除一定比例的资金作为保险准备金,并在税前扣除,以增加经营主体的资金实力;4) 盈余的分红不应再纳税。

其五,实行法定保险和自愿保险相结合。根据政府对农业和农村发展的经济和社会目标,对有关国计民生和经济社会发展目

标的实现有重要意义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。宜将农业保险和农业信贷结合起来,借鉴其他政策性保险业务的做法,像出口信用保险已成为出口融资的先决条件一样,与农村金融机构密切配合,对于农业贷款支持要求以参加农业保险为条件,既可以促进农业保险的发展,同时,又有利于保障信贷资金的安全性。

其六,根据我省台风洪涝灾害较多的特点,可考虑借鉴美国洪水保险经验,将洪涝保险从基本保险中分离出来,对沿海易受灾区实行强制保险,其他地区属自愿附加保险,以便于积累巨灾保险基金,增强保险理赔能力。

其七,借鉴上海农业保险的一些经验,如农业保险公司与农业技术部门联合承办农业保险,实行责任共负、风险共担、利益共享。“共保”制度把风险补偿与科技服务两大优势有机地结合在一起,既解决了农业保险业务部门人员少、技术力量缺、定损经验不足等难题,又调动了农业技术人员的积极性,有利于建立“防赔结合,以防为主”的保险机制。据有关部门统计,上海养殖业“共保”前后保险生猪死亡率由3.6%下降到2.4%,保险奶牛死亡率由5%下降到2.7%,同时使“种”“养”两业的赔付率控制在一个较低水平,有力地促进了农业保险事业的发展。

其八,广泛宣传和动员,营造支持农业保险发展的氛围。实践表明,在农业保险发展的初始阶段,农民保险意识较差,自愿保险方式易导致投保面过小,范围过窄,这一方面导致保险组织分散风险的能力降低,赔付率升高,另一方面又迫使保费率上升,较高的保费率反过来又抑制保险需求,赔付率的升高又限制保险供给,农业保险就难以发展;但强制实施方式,又容易引起农民的反感。因此农业保险能否顺利开展,初始阶段除了应积极吸引产业化经营主体参加农业保险以外,还应该在政府支持下进行广泛宣传发动,促使广大农民转变观念和意识。要通过各种宣传途径,在全社会范围内大力开发农业保险重要性的宣传教育,逐渐增强农民的保险意识。特别是要抓住大灾之后生产自救的契机,宣传农业保险的作用。

其九,各级政府对农业保险相互公司应从行政上、技术上和专业人才的配备、培训等方面予以大力支持和帮助。

此外,我省农业保险的发展不能搞“一刀切”,而要因地制宜,因势利导,循序渐进,否则容易走弯路。

参考文献:

- [1]胡雪良,叶宏军. 浙江雪灾凸显农业保险困境[N]. 市场报,2005- 01- 21, (3).
- [2]吴扬. 上海农业保险发展的实证分析[J]. 社会科学,2003, (11):15~ 22.
- [3]吴俊丽. 国外农业保险对中国发展农业保险的启示[J]. 北京农业职业学院学报,2003, (1):42~ 45.
- [4]张宏,唐君燕. 安信破题农业险[N]. 经济观察报,2004- 03- 07, (1).
- [5]庾国柱,朱俊生. 建立我国政策性农业保险制度问题探讨[J]. 首都经济贸易大学学报,2004, (6):45~ 49.
- [6]罗世瑞. 国外相互保险制度简介及引入我国保险市场的探讨[J]. 江西财经大学学报,2003, (4):33~ 34.
- [7]陈迪红,冯鹏程. 对我国保险业引进巨灾债券的思考[J]. 财经理论与实践,2003, (2):37~ 40.