

深化我国农业保险体制改革

To Deepen the Reform of China's Agricultural Insurance System

高剑虹

(国家体改委宏观调控体制司, 北京 100017)

农业是我国国民经济的基础,切实保障和增加对农业的投入,是保证我国农业持续稳定发展的战略性措施,也是保证我国国民经济持续快速健康发展的战略性措施。我国国土辽阔,自然条件复杂,自然灾害频繁,农业持续稳定发展所面临的一个重大问题是如何加强对农业的保护,提高农业和农民抵御自然灾害的能力。除了在农业生产各个环节采取一系列工程技术措施,防止或减轻自然灾害的影响外,另一个方面的措施是建立农业后备基金,对于自然灾害给农业造成的损失进行不同程度的补偿,农业保险就是其中的一种重要形式。

一、农业保险的性质

农业保险是以生长期的农作物、林木、畜禽和水生动物为保险标的的保险,根据标的的不同,还可以再细分为种植业保险和养殖业保险。农业保险标的的特殊性,决定了农业保险具有不同于一般保险的特殊性质。

我国的特殊地理环境使我国农业具有很大的不稳定性,农业生产过程受到多种自然灾害的影响。在种植业方面,生产过程中所面临的自然灾害主要有旱、涝、风雹、霜冻和病虫害等五大类,而且历史上受灾和成灾的比例都很高。据1961年到1983年的统计,我国农作物因这五种自然灾害所造成的年平均受灾面积和成灾面积分别占到播种面积的29.5%和12.1%。在养殖业方面,生产过程主要受到洪水、火灾、冰雹、暴风雪、泥石流等自然灾害及各种疫病和意外事故的破坏和影响。

从历史情况看,我国农业生产的灾害风险损失率比较高,以农作物为例,据统计,全国粮食作物年平均减产30%以上的耕地占年平均播种面积的6.5%,经济作物则为6%,由此风险损失率所决定的农业保险费率是相当高的。但是,我国农业的劳动生产率目前仍然很低,生产成本也很高,不可能缴纳高额保费。农业的高风险损失率和农民的低经

济承受能力,决定了我国的农业保险很难作为商业性保险来经营,商业性保险公司也不会有太高的积极性去经营农业保险,农业保险只能是政策性保险,需要政府在政策上和财政上予以支持。从世界上开办农业保险的国家的情况看,农业保险一般都具有商业性保险不同,政府要采取各种形式予以支持和补贴。

二、我国农业保险发展状况与困难

从1982年起,中国人民保险公司根据我国农村经济体制改革和经济发展的需要,开始试办农业保险。13年来,开办的农业保险险种不断增加,从开始试办时的几个险种,逐渐扩大到几乎涵盖农业生产各个方面的近百种农业保险险种。1993年人保公司所承担的农业风险超过800亿元。人保公司经营农业保险,按照“收支平衡、略有节余,以备大灾之年”的原则,不以盈利为目的,取得了显著的社会效益,为促进农村经济的发展,保障农业生产的稳定,安定农民的生活,作出了突出的贡献,受到各级政府和广大农民的好评。

人保公司经营农业保险并没有得到实际经济利益,从1982年到1994年农业保险是支付赔款多于保险费收入,平均赔付率超过100%,如果加上经营费用,亏损就更为严重。实际上是以人保公司其他业务的盈利来弥补农业保险的亏损,农业保险才得以艰难地维持和发展下来。农业保险在人保公司业务所占的比例一直比较低,到1993年仅占总业务量的3%左右。1994年,财政部开始对人保公司实行以上缴利税为主要目标的新的财务核算制度。人保公司由政策性业务和商业性业务不分的国家保险公司,开始明确向商业性保险公司的方向改革,公司自身的利益和经营效益挂钩。显然人保公司内部暗补农业保险亏损的办法会严重影响公司的经营效益,从而影响到公司上下各方面的实际利益。可是,目前国家并没有制定出相应的法规以及

支持农业保险的配套政策,财政也没有安排资金对农业保险予以补贴,在人保公司内部也没有形成农业保险后备基金,于是人保公司经营农业保险的积极性大大降低。1994年人保公司的农业保险业务规模出现大幅度滑坡,比1993年下降近40%。

三、我国农业保险发展的不同模式

人保公司在开办农业保险的过程中,各地分公司根据自己的不同情况,对于如何办好农业保险进行了积极的探索,取得了宝贵的经验。除了由人保公司直接经营农业保险外,还有另外三种发展农业保险的模式。

1、“地方主办、人保代办”模式

由地方政府在农业保险中发挥主导作用,改变由人保公司直接经营农业保险的方式,人保公司为地方政府代理或代办农业保险业务。上海市实行的基本上是这种模式,总的来说是成功的,比较适合上海这样的大城市郊区农村的特点。

2、“联办共保”模式

将县以下的保险业务划作地方性险种,由地方政府组织推动,保险公司经营办理,实行单独立帐、独立核算,保险公司按照“利益均沾、风险共担”的原则,各分享一定比例的利益,同时承担相应比例的风险,建立地方灾害风险基金。这种模式试点的结果,总的来说并不十分成功,原因在于地方的承受能力有限,好的年景尚可维持,遇到大灾则地方拿不出资金支付赔款,最终责任还是落在人保公司身上,人保公司亏损严重,农民还得不到足额赔款。

3、“农村互助保险”模式

具体作法是:以县为单位成立农村保险互助会,其领导机构由农民民主选举产生,一般由地方政府、农民群众、人保公司及其他有关部门的代表组成,人保公司原来经营的农村保险业务划给农村保险互助会,具体业务由人保公司代理,以收定支,节余留作互助会积累,作为风险基金。这种模式一些地方还在试点中,总的来说效果不错,受到广大农民的欢迎。

四、国外农业保险的主要模式

农业保险在国外始于18世纪,当时在欧洲就出现了早期的农作物保险。到本世纪60年代,农业保险在主要发达国家发展迅速,并形成了各自不同的特点。发展中国家在二战后开始进行农业保险试验,但绝大多数国家仍处在初级发展水平上,受到多方面因素的制约。

农业在发达国家是受到政府政策保护和财政支持的基础产业,对于农业保险同样也予以政策和

资金上的支持,有别于一般的商业性保险业务。各国政府普遍采取的作法是对农业保险给予不同形式的财政补贴,如日本政府对农作物保险的保费补贴为50~70%,并提供部分行政开支费用;法国政府向农业保险提供50%的保险基金;美国政府向农业保险提供20~30%的保费补贴,并承担经营农业保险的保险公司的全部或大部分管理费用。发展中国家则因为政府财力不足,一般无能力对农业保险进行财政补贴。

目前世界发达国家农业保险主要有三种模式。一是西欧模式,其特点是农业保险由保险互助会社和部分商业性保险公司经营,没有全国性的统一的农业保险机构,投保完全自愿,保费由农民支付,政府对农业保险给予少量补贴。实行这种模式的国家有德国、法国、西班牙、荷兰、意大利等国。二是美国、加拿大模式,其特点是国家农业保险机构与商业性保险公司并存,互相竞争,各有侧重,政府对农业保险给予补贴。三是日本模式,其特点是保险经营主体是民间的非盈利性保险互助团体,国家通过立法对农作物和养殖业生产实行法定保险,并向农业保险提供补贴和再保险支持。

五、我国农业保险体制改革的几点设想

我国农业保险目前所遇到的困难只有通过进一步深化改革才能得到解决,目前各个方面要求改革现行农业保险体制的呼声也很高,整个保险体制的改革也在积极地向前推进,国家有关部门也很重视农业保险问题,对农业保险体制进行深入改革的时机已经成熟。深化农业保险体制改革应该坚持的原则是:国家要增加对农业保险的投入,形成规范化的制度;充分调动地方政府的积极性,特别是要提高农民的参与程度;利用现有商业性保险机构的业务网络,提高管理水平。

1、各级政府要真正重视农业保险,增加财政投入。过去国家对于农业保险也不能说没有资金上给予一定的支持,人保开办农业保险十几年,实际上一直是在亏损,人保公司作为国家保险公司,这部分亏损以减少向国家上缴利润的方式得以弥补,也等于是国家财政通过人保公司对农业保险给予了资金上的支持。但是这种暗补的形式存在着严重的弊端,不利于明确国家和人保公司各自的责任,体现不出国家对农业保险的重视和支持。

我国目前各级财政的状况都不令人乐观,财政收入占国民收入的比重、中央财政占整个财政收入的比重都还需要提高。我国经济又处在高速发展时期,需要国家财政支持的地方很多。即使这样,各级政府仍然应该从有限的财力中拿出一部分来,对农业保险进行扶助和支持。各地政府应根据自己的承

受能力,对农业保险的保费按照一定比例进行补贴;中央政府每年亦应根据全国农业保险业务的发展情况,按一定比例拨出资金作为农业保险基金,对农业保险的再保险进行补贴。各级政府对农业保险进行补贴,应该形成一个规范化的制度。

2、农业保险体制改革要坚持因地制宜、分类指导的原则。由于我国经济发展存在严重的地区不平衡,沿海和内地、大城市郊区和一般地区农村经济情况千差万别,在农业保险发展模式的选择上,也就不能强求一律,应允许各地根据自己的实际情况进行试验,探索出适合本地区特点的农业保险发展路子。北京、上海等大城市,郊区农业的商品化程度很高,农村的其他经济也比较发达,农民的收入水平也相对较高,政府的财政收入状况也相对较好,农业保险发展的环境和条件也就相对较好。农业保险可以在政府财政的支持下,采取由商业性保险公司经营或与地方政府联合经营的模式。

对于其他农业商品化程度比较低,政府财政支持能力也有限的地区,应该更多地强调调动和发挥农民的积极性,在此基础上政府进行支持和指导。目前一部分地区正在进行的农村互助合作保险试点,就是对适合我国国情的农业保险发展道路的有益探索。农民参加农村保险互助合作会,既是保险人,又是被保险人,有利于增强农民的保险意识和责任感,减少赔款问题上的纠纷和矛盾;保险互助会保险基金的自我积累,有利于调动地方和农民的积极性;农村保险互助会在县以上再进行分保,又可以分散风险;具体业务由人保公司或其他保险公司来代理,有利于提高经营管理水平,降低成本。与在县一级建立的农村保险互助会体制相适应,在省和中央两级,还要有相应的保险组织和财政资金相

配套。

3、应在实行农村保险互助体制的省区,建立农村保险互助会联合会,对全省区农村互助保险进行指导和必要的管理,保证基本政策的统一和基本做法的规范,同时根据省级财政的承受能力建立省级农业保险基金,对各个县级互助会的农业保险进行再保险。成立省一级的联合会的目的在于为基层提供服务和支

持,而决不能办成一个盈利性经济组织,也不能办成一个行政机构对县级互助会进行行政干预。

设立全国性的国家农业保险公司,是加强国家对农业的投入,完善农业保险体制的重要措施。国家农业保险公司是国家级的农业保险的再保险公司。它不经办具体的农业保险业务,而是通过对全国各省区农村互助保险会联合会或其他保险机构农业保险的再保险,实现对农业保险的支持。中央财政每年根据农业保险业务的发展情况,按照一定比例拨付资金,建立国家农业保险基金,对农业保险进行补贴。

综合起来,我国的农业保险体系可以按照下述框架来建设:在中央一级成立国家农业保险公司,中央财政每年按农业保险业务的一定比例拨付资金,建立农业保险基金,通过再保险实现对农业保险的投入和支持;在省区市一级,根据不同情况,建立农村保险互助会联合会或依托其他保险机构,对农业保险进行再保险,财政也投入一定的资金进行补贴;在县一级,建立农村保险互助会作为农业保险的基层组织,具体业务可以由商业性保险机构来代理,有条件的地方也可以由商业性保险机构和地方政府联合经营。

(责任编辑 孙立明)

(上接第 41 页)

(1)在基础理论研究方面,应集中国内有限的研究资金(主要来源于国家自然科学基金、“863”计划资金等),资助我国急需且重要的研究课题,避免重复研究。另外人才资源也应集中,考虑资助中青年科研人员的比例,以保持研究的连续性,至少在课题中应有一定比例的青年人(在读研究生除外),培养一批青年骨干研究人员,以保持跨世纪的竞争力。

(2)加强应用基础研究和超塑性普及工作,集中国内有限资金,建立工业化、专业化的生产基地,改变我国分散研制状态和低水平重复现象,实现军工、航天航空产品的工业化生产,扩大民品的研制、批量生产及商品化,改变目前超塑性停滞在试制或小批生产的状态,解决经费问题。

(3)加强工艺技术和装备的研制,为工业化生产奠定技术物质基础。

(4)加强国内外学术、技术交流,掌握世界超塑性研究、应用的命脉。

(5)开展具有中国特色的超塑性研究。例如:超塑与常规塑性理论与应用接轨”的研究,将超塑性原理应用于现有的热塑性加工工艺。另外,在当今世界高新材料超塑性研究热潮中,应保持清醒的认识,避免尾随重复研究,争取从工程实际应用上打开突破口。特别是在超导材料方面,国外也刚起步不久,而我国在超导方面的研究处于世界领先行列,超塑技术在超导材料制造、加工、性能改善等方面将大有可为。

在 21 世纪超塑技术将发挥更大的作用,建议我国政府有关部门给予高度重视,加大投资,完善组织管理,组织联合技术攻关,使我国超塑技术水平跨上一个新台阶。

(责任编辑 刘先曙)