

论中国农村保险组织制度安排

On China's Rural Insurance System

杨生斌

(西北农业大学经贸学院,博士研究生 陕西杨陵 712100)

一、中国农村保险的现状特征

保险业在发展中国家,尤其是其农村地区几乎总是举步维艰。我国的情形也不例外。表1、表2、表3的统计数据显示,农业保险、农村财产险、农村人身险在全国总保险业务所占的份额很有限。农业险的保费在1985~1990年,占总保费的比重为1~2%,这与农业社会总产值占全社会总产值20%的比例形成反差;农村财产险保费收入就1989和1990年的情况看,占总保费收入的20%左右,与农村社会总产值占全社会总产值40%的比例也形成反差;农村人身险的保险储金占总保险储金的20%左右,保费收入占总保费收入的40%左右,也与农村人口占总人口的80%形成反差。就90年代初的情况看,全国粮食作物的承包比重(按土地复种指数和粮食作物生长期计算)为0.001%,棉花为0.02%,大牲畜为1.1%,奶牛为3.6%,生猪0.8%,家禽1.3%,水产养殖2.5%,农机具14%。全国农民人身保险7.1%,农民房屋保险10.6%,而且上述各项保险已经投保而没有保足的达90%。上述一系列比例数据显示,农村的经济运行过程从劳动力、生产资料到生产的产品,都处在一种缺乏社会保障的状态,农业生产和农民生活都笼罩在一种不确定性的氛围中。

诚然,这种状况的形成与农村和农业本身的特点和经济水平有极大的关系,诸如,农村商品生产水平低;农业保险的风险高、费用高;农民收入水平低(不到城镇居民收入的一半);赔付率高,象农业保险的赔付率在1985年到1990年期间都在80~136%之间,是国内保险总平均赔付率的2到3倍。这些都是客观存在,只能通过农村经济自身的发展来改善,任何力量也不可能迅速改变这种现实。但是农村保险业发展到今天这种程度就无能为力了吗?答案是,尽管农村经济状况短时间内尚无力改

观,但从保险供给的角度看,还是有所作为的。

保险就是一种金融商品,农民购买不购买保险单,有没有这种需求,或者说这种潜在需求能不能转化为现实的需求,关键要看保险机构能不能创出适合农民消费水平的适当费率的保单和经济实用的险种。那么如何提供适合农民需求的保险单呢?显然必须借助于一种合理的组织制度安排体系。根据组织理论(Organization Theory),有组织的行为优于无组织的行为,因为在一个组织内部,存在着目标,能产生信息,并依此形成一定的假设和态度,从而影响决策。

具体的组织形式包括决策(集权、分权)、信息传递和调节方式(纵向、横向)、财产所有(私人、集体、公共)以及激励方式(物质、精神)四个基本要素。组织体系则存在相互分工、相互协调、形成竞争或者互补等关系。

表1 中国农业险在总保险业务中的状况(1985~1990)

年 份 项 目	1985	1986	1987	1988	1989	1990
1. 保费(百万元)	2 573	4 235	6 714	9 476	12 291	15 576
农业险(百万元)	43	78	100	116	130	193
比 重(%)	1.68	1.84	1.49	1.22	1.06	1.24
2. 已决赔款(百万元)	1 254	1 889	2 766	3 699	4 851	6 831
农业险(百万元)	53	106	126	92	108	167
比 重(%)	4.20	5.63	4.56	2.50	2.22	2.45
3. 国内总赔付率①(%)	48.7	44.6	41.2	39.0	39.5	43.9
农业险赔付率②(%)	121.6	136.3	125.7	79.8	82.89	86.88
②/①	2.50	3.06	3.05	2.05	2.10	1.98

资料来源:《中国金融统计年鉴·1991》P175-176《保险业务经济技术指标》

从我国的情况看,基本上是中国人民保险公司独包天下,组织形式主要是国家保险一种形式。从1982年以后试办了一些农村保险经营模式:保险公司独办,实行低保额、低保费、适量补贴的商业性经营模式;保险公司与地方政府共同举办,风险共担,利益共享的合办模式;地方政府主办,保险公司为

表 2 中国农村财产险业务格局状态(1989~1990)

		保费收入		保险储金收入		赔款		满期结付	
		1989	1990	1989	1990	1989	1990	1989	1990
城市农村合计(百万元)		7 091	8 918	356	682	3 496	4 039	177	196
农村(百万元)		1 413	1 998	143	300	1 033	1 381	21	49
比重(%)		19.93	22.40	40.17	43.99	29.55	34.19	11.86	25
农村财产险的构成	企业财产险(百万元)	384	442			265	316		
	比重(%)	27.18	22.12			25.65	22.88		
	运输工具及责任险(百万元)	647	1 068			477	682		
	比重(%)	45.79	53.45			46.18	49.39		
	货物运输险(百万元)	44	50			12	12		
	比重(%)	3.11	2.50			1.16	0.87		
	家庭财产险(百万元)	182	217	69	173	155	191	6	41
	比重(%)	12.88	10.86	48.25	57.67	15.01	13.83	28.57	83.67
	农业险(百万元)	129	192			117	167		
	比重(%)	9.13	9.61			11.33	12.09		
其它(百万元)		27	28	73	127	9	13	15	8

资料来源同表 1。

表 3 中国农村人身险业务状态(1989~1990)

		保险储金		保费收入		伤残死亡给付		满期人付		退休金 累 计
		1989	1990	1989	1990	1989	1990	1989	1990	
城市农村合计(百万元)		3 772	4 995	823	981	407	488	960	1716	391
农村	一、人身险储金(百万元)	722	1129	0.3	4	27	37	25	48	91
	比重(%)	19.14	22.60	0.04	0.41	6.63	7.58	2.60	2.80	23.27
	简易人身险(百万元)	308	370			25	31	1	10	42
	比重(%)	42.66	32.77			92.59	83.78	4.00	20.83	46.15
	养老金险(百万元)	364	646			0.6	1	19	22	45
	比重(%)	50.42	57.22			2.22	2.7	76.00	45.83	49.45
	子女教育 婚嫁金险(百万元)	4	43			0.09	0.8		0.001	0.8
	比重(%)	0.55	3.81			0.33	2.16			0.88
村	其他(百万元)	45	70	0.3	4	2	3	5	16	3
	二、人身险保费(百万元)			325	396	167	208			
比重(%)				39.48	40.36	41.03	42.62			

资料来源同表 1,P178《中国人民保险公司国内人身险业务统计》。

其代理,利益和风险均由政府承担的社会保险性代办模式;保险公司与非政府部门,如林业、水利、商业或农村技术部门联合举办的联办模式;保险公司与当地政府参与,农民自保风险的保险合作社模式。但是,这些保险模式都以本系统的业务内容为出发点,带有浓厚的部门功利色彩,加之中国人民保险公司长期以来实行“三级管理、一级经营”,管理层次多,办事效益低,费用开支大,管理机构权力过于集中,经营机构自主权过少,不具备上门推销保险单的活力。现行保险系统内部的这些机制缺陷,使得农村从整体上缺乏一套多形式、高效率、灵活多变的保险保障体系。

二、几种保险组织制度的功能比较

根据新制度学派的观点,人类经济活动充满了不确定性,因而也就形成了制度这种安全和效率工具,制度可以提供一系列交易规则,界定人们行为的选择边界,约束人们之间的相互关系,从而减少不确定性,降低交易费用,如家庭、企业、货币、期货市场等都具有这种功能。如果说一般经济制度是由于交易活动过程的不确定性而形成的,那么保险制度则是由于交易活动结果的不确定性而形成的。保险制度不是为了降低交易过程的费用,而是为了确保交易成果的稳定性。当然,它是通过在时间上分散局部风险来补救具体的风险损失,因此它对整个经济制度的运转起保障作用。与此相联系,保险机制是在经济过程之外形成并发挥作用的。从这种意义上来讲,保险制度具有寄生性,它与经济发展水平密切相关,经济发展水平决定了相应的保险组织制度。保险组织制度水平过高,对低水平的经济来讲是一种奢侈品,难以继续下去;保险组织制度水平过低,或者无组织,则又难以满足保险需求,对经济发展和保险业本身的发展都是一种损失。

就世界各国农村保险的组织制度来看,无非有互助型、合作型、股份型和国家型四种选择。前三类属于诱致性制度变迁,也就是说是个人或一群人响应获利机会时,自发倡导、组织和实行的;后一类属于强制性制度变迁,它是由政府命令和法律引入而实行,以国家权力为后盾,所考虑的不是个别人或个别人群的利益,而是社会的整体利益。

从无组织的自保(通过时间分散风险,以丰补歉)到有组织的保险(通过时间和空间两维分散风险),其自然的选择应该是农业保险互助社。互助社由一群人出于共同利益的需要自发组成,一般没有资本股份,只交纳一些会员费,被保险人与保险人两位一体,他们有着完全的利益一致性,当发生损失后,则按损失的比例和临时性管理费用分摊捐助。它没有资本本金,自然也不存在利润和利润分

配。互助社是一种“人的联盟”,没有了成员,自然也就无法存在。同时由于没有资本,所以难以形成积累和发展机制。从运营来看,其操作成本低,易于吸收会员;从承保能力来看,由于封闭和规模小,无法将风险转嫁出去,因而对于大风险或大量小风险难以承担,比如传染病引起的死亡。

互助社没有资本,这是它的基本特点,而保险合作社却要求完全的资本化,于是有利润和利润分配。合作社的资本通过社员入股形成,不过其股份一般是内部股,不向社会发售,实行“一人一票”表决制,其成员也都是被保险人,一个成员如果因为脱离了农业而不再有被保险的需要,他也不再具有社员资格。合作社比起互助社组织形式要完备,管理水平也更高,也具有较强的消化风险能力。

保险股份有限公司完全是一种按资本股份组成的“资本联盟”,其股票投资者以盈利为主,在决策上实行“一股一票”制,其保险业务面向社会公众,而不单是股票持有者,它是社会化的现代保险组织制度,其财力比较雄厚,其资金积累又可利用时间价值进行投资增殖,具有良好的自我发展机制,其社会化程度高,管理水平也高。不过由于管理费用高,保险费率也高。

综上所述,互助合作保险适用于风险较小,并且分散的险种。由于单个的农业风险比城市风险小(农业财产价值小且分散),而且分布广泛和孤立,所以农民通过互助和合作原则进行保险就会感到方便,而且花费小。此外,在一个有限的地域或人群中开展保险业务可以有效地避免道德危险,因为所有的成员相互熟悉,可以相互监督,减少因道德因素而发生的损失,赔付率降低,保费费率也随之降低,这是大公司所不具备的优势。但小型互助或合作保险社,由于财源有限,所以承保能力有限,这就需把小规模合作社附属于一个较大的组织,或进行再保险,从而分散局部风险,通过二级三级再保险,使当地互助合作保险社成为农业保险体系的基础结构。

诱致性保险制度使得农民要么由于财力有限无力承保,要么由于风险过大、成本过高,而躲避农业保险。在这种情况下只能通过社会的公共部门——政府来提供低保费下的保险供给,这就是国家保险。国家保险可以在一定程度上补救农业保险供给不充分的状况。它不以盈利为目的,而是借助于税收杠杆形成的财政积累来补贴农业保险,其保险经营具有自然垄断的特征,可以节省广告费,可以利用其它国家政府基层组织代理收赔,因而可以节约费用。对于某些险种可采取强制保险,因此业务开展迅速,具有规模效益。但它剥夺了被保险人自由选择权,费率差别小,难免出现不公平,较大风险的人要花费较小风险人的钱,并且被保险人可能对

保险标的缺乏责任心,或者有意扩大风险,造成道德危险。而且,在国家财力有限的情况下,国家保险发挥的作用也是有限度的。另外,国家保险本身的财务软约束也会造成活力不足或浪费现象。

三、中国农村保险组织制度的安排与配置

在现行的中国农村保险组织制度安排中,基本上是国有的中国人民保险公司一家大包大揽,而且在农村缺乏健全的基础结构相配合,可谓“大头、大身体、小脚”。就保险核算体制来看,经营性业务与政策性业务两者混为一体,由保险部门承担财政职能,以其它财产人寿险来暗补高赔付率的农业险,结果造成政企不分,既限制了其它险种正常的企业化经营和发展,也不利农业保险真正的自我发展。其实这种制度未必能减轻国家的财政负担。因为国有保险公司工资事业费是由财政部门拨付的,而且在赔付能力不足时,依然要依赖国家财政部门来补充,不过这种补充是一种事后的被动行为,而不是一种事先的主动行为,大锅饭的弊端依然存在。

要建立一种健全高效的农业保险体系,首先要要求政企分离,成立专门的国家农业再保险公司,其性质是政策性的,其职能是保护农业,补贴农业保险的亏损。这种补贴不同于一般的民政救济,它是一种差额补贴,一般的互助合作社或商业性保险机构,可以按低于农业风险的客观费率来承保,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保险。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的发展。保险当然不是万能的,对于不加入保险体系或由保险机制难以解决的风险问题,依然需要民政部门来解决。

农村保险的基层组织或者说基础结构是农村保险的基石或命脉,没有健全的基础结构,农业保险也就无以存在。从实践来看,土生土长的农村保险具有许多优势,这是外来的分支机构难以替代的。但是,如何建立?方式无外乎有诱致和强制两种。如果具有潜在的制度利润,基层保险组织的建立自然会得到追求利润目标的一群人的响应。但是农村保险组织的困境也正在于此,对于商品经济发

达的农村地区,农村基层组织在国家政策的诱导下,可以自发产生。而对于商品经济落后的地区,靠自发力量则难以产生。但是只靠行政命令强制产生又会缺乏生命力,难以持久下去。在这种情况下,一方面需要政府的推动力,另一方面又需要政府再保险机构创造基层农村保险组织制度生存的外部条件,主要是通过再保险补贴杠杆进行扶持,改变这种组织制度可以选择的预期成本与预期利润,从而引导其创立、发展和壮大。显然,保险意识的宣传,对保险这一经济补偿机制的认识、接受,以及保险干部的培养都是必不可少的步骤。

总之,要形成以国家保险为调节,以互助合作保险组织为基础的农村保险组织制度,需要政府的推动与诱导。在这一过程中要进行险种选择,其原则是以风险较小,经济价值较大的保险标的为起步险种,以此为契机,从易到难,逐渐壮大实力,积累经验,扩大险种,逐步形成一种具有自我发展能力、高效率的、功能互补的农村保险组织制度。

四、结 论

农村保险的困难在于农村经济商品化程度低,农民有支付能力的保险需求低,但由于农村商品经济过程不可避免的不确定性和风险,因而又不能等到农民收入相当高时再发展农村保险,而只能与农村商品经济的发展同步进行。因为保险机制本身也是保证商品经济正常运转的保障体系。在低收入水平推行农村保险,既要借助政府力量的推动,又必须尊重农民在自愿基础上参与保险过程,因而必须在组织制度上进行创新。一方面要建立低运转成本的保险组织制度,另一方面又要逐渐扩大承保能力和承保范围,这就要求以国家财力为后盾的政府再保险系统的支持,建立以互助合作保险为基础结构,以国家再保险补贴为调节杠杆,吸收城市商业保险机构参与的农村保险组织制度。经济学的研究不是要向农民或经济单位指手划脚,告诉他们应该这样干或应该那样干,而是要在成本效益分析的基础上,通过经济单位行为外部条件的改变,进而改变其可选择边界来引导保险行为。当然政府政策也未必是完全理性的。经济发展过程是一个逐渐的进化过程,是各方面利益逐渐协调运作的过程,不可能急于求成,而只能按照其内部规律逐渐发展。

(责任编辑 孙立明)