

美、日农业保险制度对我国农险模式选择的启示

冯文丽

[关键词] 农业 保险模式 启示

[中图分类号] F840.66 [文献标识码] A [文章编号] 1003—7470(2002)—12—0091(02)

[作者] 冯文丽 硕士研究生 厦门大学金融系 福建厦门 361005

农业保险是现代农业发展的三大支柱(农业科技、农村金融和农业保险)之一,是WTO协议允许各国支持农业的“绿箱”政策之一,对农业发展起着非常重要的作用。但在我国,农业保险却面临濒危境地;农业保险费收入占产险的比重逐年下降,2001年仅为1%左右;1986—1995年,全国农业保险平均赔付率为97.5%,实际亏损为21%。故而,以盈利为目的的商业保险公司对农业保险无不谈“农”色变,多不愿涉足这一禁区。因此,借鉴发达国家农业保险制度中的成功经验,迅速发展我国的农业保险,是我国农险走出困境的当务之急。

一、美、日农业保险制度及比较

1. 美国的农业保险制度

1938年,美国政府颁布了《联邦农作物保险法》,并据此成立了联邦农作物保险公司,归农业部领导。该公司于1939年开始办理农作物保险,以保护农户的农业投资,给农业信贷机构提供保险保障。但政府经营农业保险亏损很大,仅1974年至1980年,受灾补偿金平均每年使政府增加支出5.1亿美元。为此,美国政府于1980年又颁布了《联邦农作物保险法(1980)》,鼓励私营(商业)保险公司经营农作物保险。该法规定:私营保险公司经营农作物保险发生亏损,政府给予一定补贴;其经办农作物保险的业务人员的薪金由政府补贴;政府对投保农作物保险的农场主给予保险费补贴;私营保险公司除缴纳1%—4%的营业税外,其他各税免征。1994年,美国国会又颁布了《美国联邦农作物保险改革法案》,通过改革提高农业保险的参与率。从1996年以后,联邦农作物保险公司逐步退出农作物保险直接业务的经营,私营保险公司在政府有关政策和补贴的激励下经营或代理全部的农业保险直接业务,联邦农作物保险公司只负责制定规则,履行稽核监督职能,并提供再保险。

美国的农业保险,原则上实行自愿保险,但有促

使农民投保的强制条件,如保费补贴、农户信贷、生产调整、价格补贴等都与是否参加保险相联系。

1994年《美国联邦农作物保险改革法案》还明确规定,必须购买巨灾保险,然后才能购买追加其他的保险。这些规定在一定程度上造成了事实上的强制保险。

2. 日本的农业保险制度

1947年,日本在1929年出台的《家禽保险法》和1938年出台的《农业保险法》的基础上合并、修订并颁布了《农业灾害补偿法》。该法规定:日本的农业保险组织形式采取“三级”制,即以市町村的农业共济组合为本位,直接承办各种农业保险业务;以都道府县共济组合联合会为中心,承担农业共济组合的分保业务;再以全国农业保险协会承担各共济组合联合会的再保险。这样,就构成了一个一层直接承保、两层再保险的三重危险保障机制,将各地的农业生产危险在全国范围内进行分散。农业保险的实施,主要采取强制保险与自愿保险相结合的方式。即:凡对国计民生有重要意义的稻、麦等粮食作物和春蚕茧及牛、马等牲畜列为法定保险范围,实行强制保险;对果树、园艺作物、旱田作物、家禽等,实行自愿保险。在保险费的负担方面,农户只承担很小的一部分,大部分由政府承担。在保险责任方面,各级保险组织承担的比例一般为:共济组合为10%—20%,联合会为20%—30%,政府为50%—70%;遇到特大灾害,则由政府承担80%—100%的保险赔款。日本政府承担共济组合联合会的全部费用和农业共济组合的部分费用。

3. 美、日农业保险制度的比较

美国和日本农业保险中有许多共性方面,如两国都注重农业保险立法,颁布了专门的农业保险法,为农业保险的开办提供法律依据;都规定有一定程度的强制保险,以分散危险,避免逆选择;政府都对农险经营者提供业务费用补贴,以吸引保险机构经

营农业保险;政府都对农险经营者提供再保险支持,以保证经营稳定;政府都对投保人提供保费补贴,降低农民负担,以提高农险参与率。这些都是可供我国发展农业保险时借鉴的。但是,美国和日本在农业保险经营体制方面却存在较大的差异。美国的农业保险经营体制经历过三次变迁之后定位于“商业性保险公司经营原保险+政府机构提供再保险”模式。日本的三级制农业保险经营体制则为“共济组合经营原保险+共济组合联合会提供一级再保险+政府机构提供二级再保险”模式。美、日模式最大的区别在于提供农业保险原保险的机构不同,即美国曾由联邦农作物保险公司提供,后逐渐转变为由商业性保险公司提供;而日本则由非盈利的互助合作组织——农业共济组合提供。

二、对我国选择农业保险模式的启示

1. 借鉴日本模式,农业保险的原保险应由合作性保险组织经营,而不是由商业性保险公司或政府机构组织经营

农业保险的承保面广量大,情况复杂,不易管理。由商业性保险公司或政府机构经营农业保险的原保险,容易产生道德风险和逆选择问题,由此需要投入较高的监督成本。但由合作性保险组织经营农业保险原保险却具有得天独厚的优势:①合作性保险组织中的成员是精通农业技术的农户,是投保人和保险人的统一体,他们对保险组织面临的风险以及其他投保人自身的风险具有更清楚的认识和评价,有利于进行风险管理和核保理赔;②成员既是投保人又是保险人,共同的利益关系有利于形成相互监督机制,可以有效防止道德风险和逆选择。

2. 借鉴美国、日本模式,政府以提供再保险的方式参与农业保险,但不应成立官方的农业保险机构从事再保险,而应由政府委托商业性保险公司进行

农业保险可以保障农业生产乃至整个国民经济的稳定,具有准公共物品的性质。因此,政府应该只参与农业保险再保险的经营,只与为数较少的农业保险经营机构进行业务往来,以防止道德风险和逆选择的发生。同时,笔者认为,美国和日本政府参与农业保险再保险的模式均不适合我国,美国农业保险的再保险由政府成立农作物保险公司提供,如果照搬这种模式,我国就会出现机构臃肿、政府经费负担过重等问题;而日本的农业保险再保险是由共济组合联合会和政府机构分级提供,也存在两个问题,一是另设县级机构财政支出费用较大,二是我国县一级的合作组织还未形成规模,经济实力较弱,无法

承受大额分保。

3. 根据国情,应选择“保险合作社经营原保险+商业性保险公司经营再保险”的模式

对于我国来说,比较理想的农险经营模式应为“保险合作社经营原保险+商业性保险公司经营再保险”:即在乡一级设立合作性保险组织——保险合作社,经营农业保险原保险;由政府委托商业性保险公司(比较理想的是中国人民保险公司)经营农业保险的再保险;对于大额承保,商业性保险公司可向其他保险公司再次分保。商业性保险公司的政策性农险分入业务和其他商业性业务严格分离,进行资金和业务的封闭管理,享受免税政策和政府提供的部分费用补贴。大灾之年赔付率过高导致农险经营机构巨额亏损,则应由政府提供低息或无息贷款甚至补贴。

这种模式比较适合我国国情的理由:①我国地域广阔,农户居住、经营分散,由保险合作社经营原保险,可以充分利用合作社成员的农业技术经验及相互之间的监督机制,有效避免农业保险经营中的道德风险和逆选择。②中国人民保险公司常年经营农业保险业务,经验丰富,资金实力相对雄厚,并且拥有现成的遍布全国的机构网络,由其经营农业保险的再保险不必另设机构,比较经济,而且也有技术和资金方面的保障。③政府不成立专门的农业保险公司,而是对商业性保险公司的农险分入业务进行补贴,一方面可以吸引商业性保险公司进入农险的经营,另一方面还可以降低政府的开支。

主要参考文献:

1. 林宝清,李建斌:农业产业化过程中的金融支持,《福建论坛》,2001.09
2. 段 昆:《当代美国保险》,复旦大学出版社,2001年
3. 张洪涛,郑功成:《保险学》,中国人民大学出版社,2000年
4. 张路雄:美国农业保险考察报告,《中国农村经济》,2002.01
5. 吴树波:日本的农业保险及其启示,《世界农业》,2000.02
6. 刘京生:《中国农村保险制度论纲》,中国社会科学出版社,2000年

责任编辑: 壬 林
校 对: