

美国农业保险制度变迁的经济学分析

冯文丽¹ 苏晓鹏²

(1. 厦门大学金融系, 厦门 361005 2. 中喜会计师事务所有限责任公司, 石家庄 050000)

摘要 美国农业保险制度是美国成为世界农产品第一大出口国的重要促成机制。对美国农业保险制度变迁进行经济学分析,可以确定我国发展农业保险的总体方向,结合国情,经济地解决农业保险中的信息不对称和正外部性问题:农业保险的原保险应由农业保险合作社经营,以避免信息不对称导致的较高监督成本;政府应对农业保险的投保人提供保费补贴,以解决农险购买中的正外部性,刺激农险需求;政府应对农业保险的经营机构实行免税、费用补贴和再保险支持政策,以解决农险供给中的正外部性,鼓励农险供给;政府应对商业性保险公司实行免税和费用补贴政策,激励其提供农险的再保险,从而避免庞大的机构设置开支。

关键词 农业保险制度 制度变迁 正外部性 信息不对称

中图分类号 F841 文献标识码: 文章编号 1006-3544(2003)01-0063-03

美国农业比较发达,其农业生产率、商品率、专业化和社会化都居世界首位。在美国农业发展过程中,农业保险发挥了良好的危险保障作用,是美国成为世界农产品第一大出口国的重要促成机制。而我国在加入WTO、弱质农业面临激烈竞争的关键时刻,为农业保驾护航的农业保险却日渐萎缩,如果没有新的制度供给,将会走向最终的停办!因而,对美国农业保险制度的变迁进行分析,结合国情,借鉴其成功经验,迅速发展我国的农业保险,是政府目前最紧迫的任务之一。

一、美国农业保险的制度变迁

从1898年起,美国的农业保险制度经历了“私营单轨制”—“国营单轨制”—“公私共营双轨制”—“私营单轨制”的变迁。

早在1898年,美国就曾创立了民营的农作物保险公司,但其经营一直不景气。1938年,为了恢复1934年和1936年两次旱灾对美国农业造成的巨大创伤,美国政府颁布了《联邦农作物保险法》(Federal Crop Insurance Act of 1938),并据此成立了联邦农作物保险公司(federal Crop Insurance Corporation,

FCIC),归农业部领导。1939年该公司开始办理农作物保险业务,以保护农户的农业投资,为农业信贷机构提供保险保障,从而揭开了联邦政府经营农业保险的历史。1939-1980年,联邦农作物保险公司直接经营农业保险,这一阶段是国营“单轨制”。但政府经营农业保险亏损很大,仅在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。因此,美国公司于1980年又重新颁布了《联邦农作物保险法》(Federal Crop Insurance Act),鼓励私营(商业)保险公司参与农作物保险的经营。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,美国国会颁布了《美国联邦农作物保险改革法案》,通过改革提高了农业保险的参与率。1981-1996年,联邦农作物保险公司与私营公司共同经营农业保险,是“公私共营双轨制”。1996年以后,联邦农作物保险公司退出农险直接业务的经营,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险直接业务,开始了“私营单轨制”。从此,联邦农作物保险公司只负

收稿日期 2002-11-25

责制定规则,履行稽核监督职能,并提供再保险。

美国农业保险制度变迁虽然起点和终点都是“私营单轨制”,但绝非单纯的同义反复,经过百余年的探索,美国农业保险制度日渐完善。目前,可保作物种类和参与率都有了很大提高。到2000年,美国可以参加保险的农作物已达100余种,承保面积达20亿英亩,占可保面积的76%,200万农户中有131万农户投保了农作物保险,占总农户数的65%。

二、美国农业保险制度变迁的经济学分析

美国农业保险制度按照“私营单轨制”—“国营单轨制”—“公私共营双轨制”—“私营单轨制”的路径变迁由农业保险的特殊属性决定,认识这种特殊属性,有利于我们确定发展农业保险的总体方向。

(一)农业保险的正外部性要求政府对农业保险承担一定责任

外部性(Externalities)是一个经济主体的行为对另一个经济主体的利益所产生的效应,而这种效应没有通过货币或市场交易体现出来。外部性有正、负之分。正外部性是将利益外溢给社会的行为与活动。如森林除了能够提供木材等正产品外,还具有调节气候、保持水土、涵养水分等功能,对全体社会成员提供着巨大的经济利益。负外部性是指将成本附加给社会的行为与活动。如工厂生产在获得正产品的同时,也排放了污染物。具有外部性特征的产品,其正产品是个人消费性质的产品,产品的所有者能够拥有并获得个人利益,而派生物则是共同消费性质的产品,无论它是对社会有益的还是有害的,都无法通过市场价格获得个人收益或承担个人成本。因此,具有正外部性的产品和服务,其所有者所能获得的个人效用将由于利益外溢而小于他所生产的利益总量。反之,具有负外部性的活动,成本外溢使提供者只承担了生产正产品实际成本的一部分,但却获得了全部利益。

农业保险就是一种具有正外部性的产品。农业是国民经济的基础,农民缴纳保费购买农业保险,不仅能保障自己收入稳定,而且还发挥着保证农业生产顺利进行和稳定国民经济的作用。同理,保险机构在提供农业保险为农业保驾护航的同时,也发挥着上述宏观作用。而且,农业生产的自然再生产和经济再生产交织的特性使农业保险面临的风险较大,赔付率较高,亏损严重。因此,对于农业保险的投保人而言,购买农业保险所得的个人利益小于其所提

供的利益总量,对于农业保险的经营者而言,提供农业保险所得的个人利益小于其供给成本。农业保险出现了购买和供给双重的正外部性,而社会其他成员未支付任何费用,却享受着农业稳定、农产品价格低廉和国民经济稳定的益处。农业保险的购买者和供给者成本利益失衡,从而缩小农业保险的供求规模,使其小于社会最佳规模,造成市场失效。

可见,农业保险双重的正外部性,使农险仅靠私营公司按照市场机制经营不可能成功。美国农业保险最初“私营单轨制”的失败、我国商业性公司经营农险导致“需求不足,供给有限”的局面就是明证。由于农业保险双重的正外部性,政府应该承担一定的责任,使农业保险投保人和保险人的成本收益相对平衡:从全社会缴纳的税收中对农业保险的经营者和购买者提供补贴,以刺激农业保险的供求;对农业保险经营机构提供再保险支持,以稳定农业保险的经营。正是由于农业保险的正外部性要求政府承担责任,使美国的农业保险制度沿着“私营单轨制”—“国营单轨制”的路径变迁。

(二)农业保险信息不对称问题突出的特性使政府直接经营农业保险成本太高

信息不对称(Asymmetric Information)是指交易双方所掌握的信息在数量和质量上存在差异,即一方掌握的信息数量较多、质量较高,而另一方则恰好相反。在农业保险中,信息不对称主要表现在投保人对保险标的危险状态具有相对的信息优势。信息不对称容易导致道德危险(Moral Hazard)和逆向选择(Adverse Selection)。道德危险是指投保人投保后做出的使不利事件发生概率上升或保险公司赔偿金额增加的行为。逆向选择是指投保人以低于精算出的合理保费的价格购买保险。简单讲愿意购买保险的人往往是最容易出险的人。

信息不对称是保险经营中的一个非常普遍的问题,但在农业保险中,由于农业保险标的物是有生命的动、植物,生产过程涉及复杂的农业生产技术,面临的危险事故复杂多样,农业生产野外分散作业,农民居住又相当分散等特点,使信息不对称的问题比其他保险更为严重突出,更易引发道德危险和逆向选择。如农民投保后,故意不认真耕种或不注意田间管理,使产量减少而导致保险公司赔偿;如村子里只有几个养鸡户投保了养殖险,可一旦出现了鸡瘟,村里人就把全村的死鸡都放到投保户那里,找保险公司索赔,等等。

对于农业保险原保险中的信息不对称,农险经营机构需要广设分支机构,深入基层仔细查勘。但如果由政府直接经营农险原保险,容易产生机构庞大、人员臃肿、监督成本较高的弊端。因此,美国在1980年后,政府开始激励商业性保险公司与政府机构共同经营农业保险,1996年后政府机构逐步退出农险原保险的经营,使农业保险制度沿“国营单轨制”—“公私共营双轨制”—“私营单轨制”的路径变迁。

三、对我国发展农业保险的启示

从美国农业保险制度变迁的分析中,我们认识到,政府应对农业保险承担一定责任,但又不能直接经营农险。美国的农业保险制度虽已相对完善,我们也不能完全进行制度移植。“通过借用其他社会制度安排来完成本社会制度变迁的可能性,极大地降低了在基础社会科学研究方面的投资费用。然而制度移植可能比技术移植更困难,因为一个制度安排的效率极大地依赖于其他有关制度安排的存在”(林毅夫,1994)。因此,发展我国农业保险必须结合国情,经济地解决农业保险的正外部性和信息不对称这两个关键的问题。沿此思路,笔者建议,发展我国农业保险需要确定以下三个总体方向:

1. 农险的原保险由农业保险合作社经营,以避免较高的监督成本。农业保险信息不对称问题突出的特性,以及我国农业仍以家庭分散经营为主的国情,决定了我国农业保险的原保险应由农业保险合作社来承担。农业保险合作社是由对农业风险具有保险需求的人,基于相互保障的原则设立的经营保险业务的非盈利组织。全体成员既是保险人,又是投保人,利润盈余归全体社员。农业保险合作社经营农险原保险在一定程度上可避免信息不对称:(1)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,避免“联合一起吃保险”的局面,可以有效防止道德风险和逆向选择。现实中,投保人宁可欺骗与自己关系不大的保险公司(政府机构或商业性保险公司),也不大可能欺骗自己的近邻和同事。

2. 政府对农险投保人提供保费补贴,以刺激农险需求。农业保险购买具有正外部性特征,由农民自行承担购买农险的社会责任有失公平。尤其是我国

农民收入较低,贫困山区农民年均收入尚不足1500元,但一些地方农作物险种的费率高达9%~10%,使农民投保1000元的保额需交保费100元左右,保费对于农民而言确实是不小的负担。这不仅造成了农险的有效需求不足,而且会加剧社会不公平程度。因此,政府应对农险投保人进行保费补贴。但对于保费补贴,笔者认为,不可实行“一刀切”式高补贴政策,以免矫枉过正,造成政府负担过重。对于关系国民经济稳定的重要农作物,实行强制保险,政府提供较高的保费补贴;对于其他市场化程度较高的种养业保险,则实行自愿保险,政府不提供补贴。

3. 政府对农险经营机构提供再保险支持和业务费用补贴,实行免税政策,以鼓励农险供给。经营农业保险面临的风险较大,赔付率较高,使农险供给具有明显的外部性特征。因此,政府应对农险经营机构提供业务费用补贴和再保险支持,实行免税政策,以解决农险供给的外部性,鼓励农业险供给。但笔者不赞成我国移植美国由政府机构经营农险再保险的制度,而是主张应由商业性保险公司经营。商业性保险公司的政府性农险分入业务和其他商业性业务分账核算,享受政府业务费用补贴和免税政策。这种做法比较符合我国国情:(1)我国商业性保险公司(比如中国人民保险公司)具有现成、发达的机构网络,政府对其提供业务费用补贴进行充分利用的成本远远小于另设机构的庞大支出;(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,由其经营农业保险的再保险不存在技术和资金方面的障碍。

总之,由农业保险合作社经营农险原保险,商业性保险公司经营农险再保险,对投保人进行保费补贴、对经营者提供费用补贴、实行免税政策等,目的都在于经济地解决农险中的信息不对称和正外部性问题,以扩大农险的供求规模,使之接近社会最佳水平。

参考文献:

- [1]张馨.公共财政论纲[M].经济科学出版社,1999.
- [2]林毅夫.财产权利与制度变迁——产权学派和新制度学派译文集[M].上海:上海三联书店,1994.
- [3]刘京生.中国农村保险制度论纲[M].北京:中国社会科学出版社,2000.
- [4]张路雄.美国农业保险考察报告[J].中国农村经济,2002,(1).
- [5]段昆.当代美国保险[M].上海:复旦大学出版社,2001.

(责任编辑、校对:卢艳茹)