

文章编号:1002-980X(2007)04-0090-04

国外农业合作保险经验的解读与借鉴

谢汪送, 蒋 铃

(安徽财经大学 经济与金融学院, 安徽 蚌埠 233041)

摘要:农业保险是世界各国支持和稳定农业生产的三大政策性措施之一。目前,我国农业保险存在着供给和需求的双向短缺,迫切需要建立新的农业保险体系。本文介绍了国外农业合作保险的实践经验,分析了农业合作保险的特点和优势,在借鉴国外开展农业合作保险的经验的的基础上,提出了发展我国农业合作保险的对策建议。

关键词:农业合作保险;经验;发展;策略

中图分类号: F840.66 **文献标志码:** A

农业保险是世界各国支持和稳定农业生产的三大政策性措施之一。发展农业保险既是农业生产面临自然风险的客观需要,又是保障农村经济持续发展、乃至促进整个国民经济健康发展和安定社会生活的必然要求。党的十六届三中全会通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》第一次以党的正式文件的形式,将“探索建立和完善政策性农业保险制度”作为深化农村改革、完善农村经济体制的一项重要措施予以明确。十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年计划的建议》中也明确提出“要探索和发展农业保险”制度。怎样发展我国的农业保险?选择什么样的模式?我们必须在借鉴国内外发展农业保险的经验教训的基础上,结合我国的国情,构建适合我国特点的农业保险发展模式,采取行之有效的政策措施。

1 国外农业合作保险的实践经验

农业合作保险是将合作社制度与农业保险制度有机结合而形成的一种具有鲜明特色的保险制度。有相互保险公司和保险合作社两种形式,保险合作社是主要的组织形式。依托合作制所形成的农业合作保险制度,充分体现了依靠农民自身的力量进行自我保险、共济互助的特点,符合农业和农村社会经济发展的实际情况,具有现实的可操作性。

目前世界有40多个国家正在推行或试验农业

保险,合作制农业保险制度在其中占据着重要地位。不管是日本、西欧的发达国家,还是菲律宾、印度、斯里兰卡等发展中国家,其农业保险大都是以合作制为基础的。

日本的农业保险是以合作制为基础的,采取的是共济组合的形式^[1]。日本从1927年开始研究农业保险问题,于1929年、1938年分别颁布了《家畜保险法》和《农业保险法》,其后又多次对这两个法案进行合并、修订和补充,并于1947年制定了《农业灾害补偿法》,从而建立了完善的农业保险体系。

日本的合作制农业保险体系以市、町、村的农业保险共济组合为基层组织,它是农民自愿参加的合作组织,实际上就是保险合作社,直接承办农业保险的原保险业务。在县级(都、道、府、县)成立农业保险共济组合联合会,承担共济组合的再保险。为了在全国范围内分散风险,还成立了国家农业保险机关——全国农业保险协会,向各共济组合联合会提供再保险。这样,就形成了自上而下的三级农业保险组织体系。上述组织各自承担保险责任的比例为:共济组合10%至20%,联合会20%至30%,政府50%至70%。遇有特大灾害,政府承担80%至100%的保险赔款。可见,日本的农业保险经营模式是:共济组合经营原保险,共济组合联合会提供一级再保险,政府提供二级再保险。

日本的农业保险实行强制保险与自愿保险相结合。凡对国计民生有重要意义的稻、麦等粮食作物,

收稿日期:2006-12-01

基金项目:安徽省社科规划项目(AHSK05-06D39)阶段性研究成果

作者简介:谢汪送(1963—),男,安徽蚌埠人,安徽财经大学经济与金融学院副教授,硕士生导师,主要从事保险理论与实务研究;蒋铃(1979—),女,安徽蚌埠人,硕士,安徽财经大学经济与金融学院讲师,主要从事保险理论与实务研究。

春蚕茧及牛、马、猪等牲畜皆列为法定保险范围,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。日本政府对农户保费补贴比例依费率不同而高低有别,费率越高,补贴越高。费率在2%以下政府补贴50%,费率在2%~4%以内政府补贴55%,费率在4%以上政府补贴60%以上。政府还免除农业保险的一切税收,并且承担了县级共济组合联合会的全部经营管理费用和基层共济组合的部分经营管理费用。超赔亏损时,政府也承担大部分损失。

法国的农业保险也是建立在合作制基础上的,主要采取的是相互保险公司的形式。最早的农业互助保险社产生于1840年,迄今已有160多年。1900年,法国通过《农业互助保险法》,界定和划分了农业互助保险社应承担的风险范围。按照规定,火灾、冰雹、牲畜意外死亡险等由互助保险社承担,而诸如洪水、旱灾等互助保险社无力承担的巨灾风险,则由政府和社会来承担。同时,该法给予互助保险社税收优惠,对其收入和财产免征赋税。1960年,法国颁布的《农业指导法》对农业保险的经营与发展做出了较为明确的规定。1964年,法国政府实行“农业损害保证制度”,规定农业保险公司除了经营农业保险业务外,还可以为农民提供财产保险和寿险业务。1982年,法国颁布《农业灾害救助法》,强制实行自然灾害保险。法国农业保险法律、法规经过不断的调整、修改而臻于完善,为农业互助保险的健康发展奠定了坚实的基础。

法国的农业互助保险机构由3个层面构成,呈“金字塔”型^[2]。一是处于“金字塔”底部的基层组织——农业互助保险社,全国约有9000家,分布于广大乡村,直接面向农民提供各类保险服务,一般一个乡镇设立一家农业保险社。保险社实行民主管理,各乡镇保险社的管理人员由投保人推选产生。二是处于“金字塔”中部的地区或省级保险公司,全国共有22家。它在全国各地设有营业网点,独立开展经营活动,并对基层的农业保险社提供再保险,在中央保险公司与农业保险社之间起到承上启下的作用。三是处于“金字塔”顶端的中央保险公司,主要负责制定经营方针,对地区或省级保险公司提供再保险。中央保险公司的董事会成员由地区或省级保险公司的代表构成。

法国政府对农业互助保险给予大力扶持。一是免除农业保险的各项税收。二是实行高补贴和低费率政策。法国政府对农民所交保费给予50%~

80%的补贴。三是实施两级再保险制度,中央保险公司是农业经营风险的最终承担者。四是建立农业风险基金。法国政府于1964年建立了全国农业灾害保障基金,1985年建立了重大自然灾害预防基金。农业风险基金的建立在很大程度上防范和化解了农业巨灾风险。

法国农业保险的另一个显著特点就是实行“以险养险”的经营策略。法国的农业互助保险公司除了经营种、养两业险之外,还经营非农业财产保险和农民寿险,用经营其它险种的盈余来弥补农业保险的亏损。

法国采用的农业保险模式是如此,欧洲其他国家,如英国、德国、意大利等国的农业保险业也是以合作制的相互保险社、相互保险公司为基础的。

美国和加拿大的农业保险总体上采用的是由政府承担的政策性保险模式。但总体来看,完全由政府承担农业保险是比较低效的模式。1996年以后,美国改变了农业保险的经营模式。联邦农作物保险公司退出农业保险直接业务的经营,只负责制定规则、履行稽核和监督职能,并提供再保险。在政府有关政策和补贴的激励下,私营保险公司经营或代理全部的农业保险直接业务。目前在美国各地开展农业保险原保险业务的保险机构中,合作性质的相互保险组织、保险互助会已经占据了相当的份额。

从上述国家农业合作保险的实践中可以总结出其发展农业合作保险的经验:一是政府颁布法律规范和保护农业合作保险的发展;二是给予农业合作保险以大量的财政支持和税收优惠;三是实行自愿保险和强制保险相结合;四是建立完善的再保险体系以分散风险;五是实行“以险养险”的经营策略。这些都为我国农业合作保险的发展提供了有益的借鉴。

2 合作保险是我国农业保险的理想模式

根据我国特定的国情,借鉴上述分析的国外发展农业保险的经验,我们认为合作保险是我国农业保险的理想模式,可以作为我国农业保险的主要模式。这是因为合作保险模式具有适合我国国情的优势,而且,国内外的实践都表明农业保险由商业保险公司的纯商业性经营或者完全由政府提供的纯政策性供给都是不成功的。农业合作保险的优点表现在:

2.1 农业合作保险可以在很大程度上降低道德风

险

经验表明,无论是专业性股份制农业保险公司,还是政府直接经办的政策性农业保险公司,均无法有效地解决农业保险经营中普遍存在的信息不对称问题,无法有效地抑制逆向选择和道德风险。相比较而言,农业合作保险组织具有得天独厚的优势:农业合作保险的投保人同时也是保险人,共同的利益关系有助于形成相互监督机制,避免出现“联手吃保险”的情况,从而能有效地抑制逆向选择和道德风险。同时,农业保险合作社的成员都是精通农业技术的农户,他们熟悉本地农业生产的特点,对保险合作社及其他投保人面临的各种农业风险有清楚的认识和评价,这有助于开展农业保险的承保、查勘核损、理赔等风险管理工作,能有效地防范骗赔行为的发生。另外,中国农村的习惯是家族而居,长期以来形成了独特的文化和道德传统,投保农户的败德行为会在相当长时间内影响他个人乃至整个家族的信誉和声望。通过合作社社员的自律和相互监督,能够有效地降低道德风险带来的损失。

2.2 合作保险形式与我国现阶段的农业经营形式具有天然的兼容性^[3]

根据制度经济学的观点,不同的产业规模需要不同的组织机构与之相匹配。合作经济组织天然适合于农村这块土壤,非常适合我国目前的以家庭联产承包责任制为基础的农业经营形式,与中小经济体具有天然的兼容性。农业合作保险的乡土特色,很好地适应了农业保险需求的高度分散性,能有效地降低交易成本。我国农村所具有的深厚的互助合作传统,农民淳朴的扶贫济困思想观念都有助于农村合作保险制度的建立和发展。

2.3 管理成本较低是合作保险一个突出的优点

合作保险组织不需要设置庞大的营业机构,具体展业工作可委托社员代表进行,可以大大减少经营费用。社员都是从事农业生产的行家能手,对于农产品价值及受损状况都比较熟悉,具备开展查勘定损工作所涉及的农业生产专门知识。同时,社员代表对所在村镇的经济状况、农业生产和灾害状况等都比较了解,便于定损理赔。还有,合作保险的非营利性经营目标也可使费率中不含利润因素,因而费率较商业性保险公司低,有利于吸引更多农户投保。

3 发展我国农业合作保险的具体思路

我们应该在吸取国外经验的基础上,结合我国

的具体国情,通过制定法律法规,采取积极的政策,规范与支持农业合作保险的发展。

3.1 建立健全农业合作保险的法律法规

农业保险作为一种农业发展的保护制度,对相关法律的依赖程度是相当强的,这必然要求国家农业保险立法的完备。我国现行的《保险法》是一部商业保险法,而农业保险一般是政策性保险,所以,现有的《保险法》并不适合于农业保险。2002年修订的《保险法》第155条规定:“国家支持发展为农业生产服务的保险事业,农业保险由法律、行政法规另行规定。”2003年修改《农业法》第46条也规定:“国家逐步建立和完善政策性农业保险制度,鼓励和扶持农民和农业生产经营组织建立为农业生产经营服务互助合作保险组织,鼓励商业性保险公司开展农业保险业务。”但如何建立互助合作性保险组织,并没有新的法律、法规进行明确规定。目前的当务之急是尽快制定《农业保险法》以及相关法规条例。鉴于农业合作保险的特殊性,《农业保险法》应对农业合作保险的性质、经营目标、保障范围、保障水平、组织机构与运行方式、管理原则、各级政府职能、农民的参与方式、税收规定、再保险机制、政府各部门协调机制等方面以法律的形式进行规范,避免政府支持农业合作保险的随意性,或因财力问题忽视对农业合作保险的支持。

3.2 完善农业合作保险的组织体系

我国的农业合作保险组织体系可以分为三个层次^[4]:第一层次,农业合作保险基层组织——农业保险合作社,以乡、镇为单位组建,在各村可以设立非独立的合作小组,开展农业合作保险的原保险业务,直接面对农户。第二层次,农业合作保险县级组织——县级农业保险合作联社,其保险对象为农业合作保险基层组织,合作范围可以县为单位,向乡、镇基层组织提供指导和再保险。第三层次,省级农业合作保险总社,其保险对象为农业合作保险县级组织,其保障范围为全省农业区域。通过总社—联社—合作社三层两级再保险,可以在更大范围内分散风险。鉴于各省级区域农业生产及整个经济状况很不均衡,各省间存在很大差距,农业保险的决策层和经营主体暂定在各省是比较合适的,目前似乎没有必要建立全国性的联合机构。但省级总社必须向国家再保险公司寻求再保险,以便在全国范围内分散风险。

3.3 对农业合作保险实行财政补贴和税收优惠

各级政府应在国家财力的能够承受范围内,给

予农业合作保险组织一定的财政补贴,并将补贴支出列入同级政府的预算。一是向农业保险合作社的社员提供保险费补贴,鼓励农户参加农业保险。二是向经营农业合作保险的各类机构提供营业费用补贴。以保证农险费率能降到普通农户可以承受的水平,同时保证合作保险机构的财务收支基本均衡。三是在大灾之年准备金积累不足以支付保险赔款时,由政府向经营农业保险的各类机构发放无息贷款,并让其从以后的经营盈余中逐年归还。根据中西部农业经营环境较差、农民收入较低的实际情况,对中西部地区费率补贴的比例要高于东部沿海地区,以鼓励中西部地区的农业保险发展。四是免除农业合作保险一切赋税。

3.4 建立农业合作保险风险基金

应建立农业合作保险风险补偿基金制度,成立相应的基金会,以确保农业合作保险补贴资金的落实和防范大规模灾害造成合作保险组织的破产。建议建立国家和省市两级农业合作保险风险基金。农业合作保险风险基金可采取多种方式、多种渠道筹集,如财政、民政、合作保险组织和农民各拿一部分,政府发行农业合作保险债券等。建立政府主导下的农业合作风险基金,对遭遇巨灾损失的农业合作保险供给主体提供一定程度的补偿,是维系农业合作

保险可持续发展的重要制度保障。

3.5 积极引导农民自由选择 and 自愿参加

农业合作保险的发展需要尊重农民的选择和创造。政府应该根据市场经济的原则,尊重农民自己的选择,由农民自由选择和自愿参加自己所需要的合作保险组织。政府应秉承“扶持不干预,引导不强求”的原则,制定各种优惠政策,支持农民组织起来创新农业合作保险组织,鼓励农户加入农业合作保险社。合作保险组织建立之初,政府应牵头组建相应的机构,并负责业务的培训工作,待合作机构正常运转后,就不应干预保险机构的日常经营。政府要创造条件,引导地方的、区域的农村合作保险组织之间的合作,促进农业合作保险的更好发展。

参考文献

- [1]刘从军.日本农业保险模式及其在中国的实现条件[J].日本问题研究,2006(1).
- [2]田野,胡迁.法国农业互助保险及对中国的启示[J].农村经济,2005(10).
- [3]卫新江.合作制度有望破解“农险”谜团[N].金融时报,2004-07-06.
- [4]姚海明.合作制农业保险探讨[J].农业现代化研究,2004(11).

Interpretation and Lessons from Experiences of Agricultural Cooperative Insurance of Foreign Countries

XIE Wang-song, JIANG Ling

(Anhui University of Finance and Economics, Bengbu Anhui 233041, China)

Abstract: Agricultural insurance is one of the three policy measures taken by countries in the world to support and stabilize agricultural production. Because of the lack of both supply and demand of our agricultural insurance, it is urgently necessary for us to establish a new agricultural system. The writer of this paper firstly conducts analyses into the features and advantages of agricultural cooperative insurance, and finally puts forward some strategic suggestions concerning the development of agricultural cooperative insurance in China on the basis of referring to the foreign experiences of developing agricultural cooperative insurance.

Key words: agricultural cooperative insurance; experience; development; strategy