

论我国的农业政策保险

许飞琼

摘要: 农业政策保险是指为农业政策服务并由政府直接干预或介入的保险,作为一种非人身保险业务,农业政策保险早已成为各国保险体系中的必要组成部分。我国是一个自然灾害严重的农业大国,更有必要重视农业政策保险的研究及其制度的建立。农业政策保险制度的建立与发展,不仅对完善我国的社会化风险保障体系具有必要性和重要性,而且对国家农业政策的实施及农业的发展起重要的促进作用,是解决“三农”问题的一个带有全局性、长远性、根本性的政策措施和有效渠道。

关键词: 农业政策保险 理论定位 制度构建

一、引言

在保险市场上,我们不难发现这样一种现象,一方面是某些业务领域的竞争十分激烈甚至达到白热化的程度,而在另一些领域却显得特别冷清。例如,在我国现阶段的保险市场,城镇财产保险与人寿保险业务的竞争日益激烈,而各保险公司对农业保险等一些风险性质特别的业务却缺乏市场开发的主动性和业务经营的积极性,以至于农业保险在全国大部分地区仍然是一片空白,这种现象并不表明农民不需要风险保障,恰恰相反,农业生产所面临的风险不仅极大,而且主要是人力难以防范、抗拒的自然风险,其后果往往是农业生产的损失率很高,农民迫切需要相应的风险保障。风险保险需求的迫切性与保险供给的消极性,造成了我国农业保险等的发展相当滞后,而在这种现象的背后,国家缺乏有力的政策支持显然是一个至关重要的影响因素。因此,在发达国家和部分发展中国家,为了促使此类保险业务的发展进而促进相关产业的发展,往往制定特定的政策,对农业保险给予特别支持,甚至由政府设立专门的非营利性保险机构来经营此类业务,这即是农业政策性保险业务产生与发展的基本背景。

通过对若干国家或地区的农业政策保险的考察,可以发现,所谓农业政策保险,其实是为实现农业政策目标并在政府的行政干预下开展的一种保险业务。它是在一定时期、一定范围内,国家为促进农业的发展,运用政策支持或财政补贴等手段对该领域的风险保险给以保护或扶持的一类性质特殊、形态特殊的保险业务。因此,农业政策保险作为有别于商业保险与政策性社会保险的特殊保险,既不是由保险公司自封的,也不是这类保险业务内生的,而是完全取决于它所具有特定的政策需要与政策规范。因农业生产特性而具有成为政策保险的基本条件,但这种基本条件并不必然地使农业保险成为政策保险,农业保险在美国因有《联邦农作物保险法》规范并由联邦农作物保险公司经营而具有了政策保险的内在性质与外在形态,在我国尽管许多人十多年来就一直宣称农业保险是政策保险或应当属于政策保险,却因国家迄今未有明确的、相应的政策规范而在事实上并未成为政策

保险,从而只能属于有待开发的商业保险领域,这正是我国农业保险难以获得发展的重要制约因素。可见,要想发展农业政策保险业务,关键在于推动国家制定相关政策并以相关政策作为发展农业保险业务的依据。

需要指出的是,农业政策保险经营的内容是一种非人身保险业务,在农业政策保险的具体的经营实践中,它通常与商业性的财产和责任保险构成不同层次的交叉关系。例如,农业保险在一些国家通常被列入国家政策保险范畴,但它与商业性保险既有区别又有联系。一方面,国家并不强制农民一定要向政策性保险机构投保农业保险,但政策性保险机构不能拒绝承保而一般商业保险公司却可以拒绝承保,这种对承保方强制而对投保方不强制的承保方式是商业保险所没有的,而农业政策性保险通常能够给保险客户以优惠的、公平的承保条件亦使它与商业保险区别开来;然而,农业政策性保险又并不是一个绝对垄断或隔离的保险市场,因为农民既可以向政策性保险机构投保,也可以像一般业务一样地向商业保险机构投保,国家并不禁止商业保险公司经营农业政策性保险范围的业务,只要双方自愿,农民就可以与商业保险公司达成承保协议。因此,在国外保险市场上,可以发现农业政策性保险范围内的业务其实都有着商业保险公司的影子,如一些国家规定政策性保险机构只经营某类农作物或某项(类)风险,农民经营的另类农作物或面临的另类农业风险便只能向商业保险公司寻求风险保险。因此,农业政策性保险与商业保险事实上存在着紧密的关系。

二、农业政策保险的理论定位

农业政策保险之所以不能直接归入商业保险或社会保险,当然是它自身特有的性质所决定的。基于我国的现状,在农业政策保险的政策制定过程和农业政策保险的业务经营实践中,尤其需要明确如下几个基本理论问题。

第一,农业政策保险的本质突出地体现在它的政策性上。一方面,农业政策保险通常不受各国商业保险法的具体规范和制约,也与社会保险法规政策没有关系,而是由另行制定的专门政策法规来规范。例如,美国的农作物保险是一种政策性保险业务,它由专门的《联邦农作物保险法》来规

范,并完全受该法律的制约。另一方面,将何种农业保险业务作为政策性保险,或在什么时期将其列为农业政策保险,并享受国家直接的政策扶持乃至财政支持,亦是国家在商业保险和社会保险制度安排之外另行安排的,这种安排突出地表现在相关政策对农业政策保险经营内容、方式、费率乃至承保金额、补偿方式等的统一规范上,保险双方缺乏自主权。在国际上,许多国家将农业保险列为政策保险,但也有许多国家并未对农业保险进行特定的政策规范,个别国家则将农业灾害保险列入社会保险范畴(如希腊);在我国,由于尚未对农业保险作出相应的政策安排,或者说国家虽然将农业置于国民经济的基础地位,却未制定能够真正解决农业风险保障问题的农业产业发展政策,从而使农业保险事实上还处于完全形态的商业保险层次,并由各商业保险公司自愿开发。因此,农业政策保险是由特定政策进行规范的保险,它虽然在经营方面更多地受商业保险的影响,甚至可以委托商业保险公司负责经营,但其性质又确实介于社会保险与商业保险之间,是一种有别于社会保险和商业保险的第三类社会化风险保险机制,即政策性保险机制,它与商业保险、社会保险共同构成完整的社会化风险保险体系。

第二,农业政策保险的出发点与归宿是为特定的农业政策服务。在政策保险、商业保险和社会保险三种主要的社会化风险保险机制中,社会保险的出发点与归宿无疑是为了社会稳定,商业保险的出发点与归宿则是为了盈利,而政策保险的基本出发点与归宿与上述两种风险保险机制是有根本区别的,即它的出发点与归宿均是为实施特定的产业政策服务。因此,农业政策保险是否实现了社会稳定或是否实现了盈利,只不过是农业政策保险实践中可能带出的一种客观效果。

然而,农业政策保险所经营的险种,又大多风险极大或风险性质特殊,利润很低甚至可能发生亏损,一般商业保险公司不愿开办或者无力开办这类业务,但国家为了促进农业的发展,通常会对其风险保障机制加以特殊考虑,即对农业政策性保险给予相应的政策保护和直接的财政支持。因此,对农业政策保险而言,虽然不排斥盈利,但盈利却非其目的;换言之,农业政策性保险追求的是为农业发展政策配套服务的宏观效益,只要国家的农业政策得到落实和农业得到发展,农业政策性保险业务即使亏损也会开办,而国家则会充当着经办主体的经济后盾,对经办主体给予经济上的补偿。可见,农业政策保险与自负盈亏的商业保险有着很大的差别。

第三,农业政策保险的业务经营应当体现出自己的特色。在农业政策保险的经营实践中,需要在如下几个方面体现其特色:

(1) 农业政策保险的业务经营宜由特殊的主体来承担。尽管在理论与实践上均不排除商业保险公司可以经办农业政策保险业务,但一个国家或地区如确实要发展农业政策保险,便需要有特定的经办主体来承担起主要的责任,因为商业保险公司在任何条件下均不可能自觉放弃其追求盈利的目标而承担农业政策保险的效益不良的风险,我国农业保险的冷清局面已经说明了这种事实。因此,农业政策保险业务的经办,适宜由国家或由国家确定的特定保险机构来承担,既可以在政府职能部门中设置专门机构,也可以单独成立专门的公营保险公司,当然,不排除农业政策保险业务中某险

种可以委托商业保险公司经办的可能。如美国农作物政策保险机构是根据《联邦农作物保险法》由联邦财政出资设立的联邦农作物保险公司专门承办的。在我国,笔者则主张宜尽快建立国营农业保险公司专营政策性农业保险业务。

(2) 农业政策保险的具体实施宜采取半强制方式。在政策保险、商业保险和社会保险三大社会化风险保险机制中,社会保险以高度强制实施为基本特征,商业保险(除机动车辆第三者责任保险等个别险种外)强调等价交换、自愿成交,而政策保险则应当采取半强制性方式实施。这种半强制性可以包括两种形式:一是对承保方强制而让投保方自愿的经营方式,即农业政策保险不强制投保人的投保行为,但对承保方却加以强制,即经办农业政策保险业务的主体必须接受政府的管制,不能拒绝保险客户属于农业政策保险业务范围的投保要求,从而是一方强制加一方自愿的经营方式;二是对投保方强制而对承保方放开的经营方式,如某些国家在推行农业生产贷款政策时,通常强制接受农业优惠贷款的农户必须投保农业保险,并以此作为发放农业贷款的前提条件。无论采取何种方式,农业政策保险均既应体现出一定的强制性特色,以确保国家农业政策得到落实,又不能完全剥夺保险双方的自主权,国家应当根据农业中不同业务的不同需要选择确定不同的经营方式。

(3) 对农业政策保险的保障水平应当有所限制,宜采用限额责任或比例分担的方式来确定承保金额。社会保险的保障待遇是按照公平性原则由国家社会保险法律统一规定的,提供的是最基本的保障,经办主体和保障对象对此均无自主权;商业保险承保金额的确定,奉行的是不投不保、少投少保、多投多保的原则,完全由保险公司和保险客户通过协商自主确定;而农业政策保险的保障水平,则需要根据投保标的价值的一定比例来确定,它应当在足额保障与最基本保障之间寻找平衡点,以便既能够充分调动投保者的防灾防损积极性,又能够适当控制保险方的亏损风险。因此,农业政策保险应当采取限额责任或比例分担的方式来确定承保金额,以促使投保人分担一部分风险责任,进而达到促进其重视风险管理的目的。

(4) 农业政策保险的保险责任与保险费率宜统一并适度化。一方面,由于农业政策保险为特定的产业政策配套服务,在承保风险方面,应由相关政策法规规定统一的承保责任范围,侧重于承保最重要或最基本的风险,保险经办者与投保人不能自由选择。另一方面,农业政策保险的政策性同时应当体现在统一的、适度的费率标准上,而保险责任范围的统一则为保险费率的统一提供了条件,故单一费率制应成为农业政策保险业务的通常做法,保险双方在费率上不会有弹性的空间,从而不会出现商业保险交易中的讨价还价现象;与此同时,特定的政策扶持乃至财政支持,以及不以盈利为目的的经营宗旨,亦必然促使农业政策保险的费率维持在较低的水平上。另外,对保险时效、赔偿方式及赔款支付等亦会有相应的统一规定。

第四,农业政策保险与商业保险的关系问题。在建立我国的农业政策保险体系时,一个不容忽略的重要问题是需要妥善处理好农业政策保险与商业保险的关系,在明确区别两者并各负其责的条件下,尽可能地不挫伤商业保险的积极性。笔者主张,农业政策保险业务在确保实现农业政策目标的前提下,均应奉行保障适度、责任有限的原则,对超过的保

障需求或责任让投保人自己承担或向商业保险公司转嫁,对凡是能够委托商业保险公司经办的农业政策保险业务,应尽量委托商业保险公司经办,以便努力提升农业政策保险的效率。

三、我国农业政策保险的业务体系

由于各国产业结构与产业发展政策存在着差异,农业政策保险业务体系在各国之间尤其是在发达国家与发展中国家之间存在着一定程度的差异。在西方国家,农业保险通常被视为政策保险,但不同国家所界定的范围却存在着差别,有的国家将农作物保险列为政策保险,有的国家将牲畜保险列为政策保险,也有的国家将对农业生产中某一种(类)风险(如雷灾)的保障列为政策保险。从我国的具体情况出发,笔者认为,下列保险业务宜作为农业政策保险:

(一) 种植业保险

在农业保险实践中,种植业保险是指以种类植物生产为保险标的,以生产过程中可能遭遇的某些危险为承保责任的一类保险业务的总称。它又分农作物保险和林木保险。农作物保险是种植业保险的主要组成部分,也是各国农业政策保险的主体内容。农作物保险具体可分粮食作物保险、经济作物保险和其他作物保险三类业务。其中,粮食作物保险的主要险种有水稻保险、制种保险、小麦保险、玉米保险等;经济作物保险主要有棉花保险、烤烟保险、苕麻保险、油料作物保险等;其他作物保险则主要有蔬菜保险、饲料作物保险等。林木保险包括森林保险、果树保险及园林苗圃保险等。其中,森林保险主要以人工林场为承保对象,以林木生长期间因自然灾害和意外事故造成的林木价值损失和营林生产费用的损失为承保责任;森林保险承保的危险主要是火灾,包括人为火灾和雷击起火等。果树保险的承保对象是常绿果树和落叶果树及其果产品,其保险责任主要是各种气象灾害所造成的损失。

目前我国的耕地面积为 18.89 亿亩,正常年景年均受灾面积可达 7 亿多亩,大灾年份受灾面积高达 8~9 亿亩,受灾面积占耕地面积的 40% 以上。几个统计指标表明,对种植业保险尤其是对粮、棉、油、糖料等主要农作物进行政策性保险的意义是相当大的。

(二) 养殖业保险

养殖业保险是指以各种处于养殖过程中的动物为保险标的,以养殖过程中可能遭遇的某些危险为承保责任的保险,它一般分为牲畜保险、家禽保险、水产养殖保险及特种养殖保险等类别。其中,牲畜保险主要是对大小牲畜在饲养过程因疾病、自然灾害或意外事故造成的伤残或死亡及发生恶性流行病而强制屠宰、掩埋所造成的经济损失负赔偿责任。与牲畜保险一样,家禽保险(是以鸡、鸭、鹅等家禽为保险标的一类保险)也是一种死亡损失保险,其保险责任包括因自然灾害、意外事故或疾病(如禽流感)等原因造成的损失,但对零星死亡的现象一般规定免赔率或免赔只数。水产养殖保险是指以淡水、海水人工养殖的鱼、虾、蟹、藻、贝等各种水产品为保险对象的保险,它可分为淡水养殖保险和海水养殖保险(细分为养鱼保险、养虾保险、海带养殖保险、珍珠养殖保险等)。特种养殖保险是以鹿、水貂、肉狗、果子狸、肉鸽、鸵鸟、蛇、鳖、牛蛙、蚯蚓等特种动物为保险标的的保险。

据 2002 年底统计,我国大牲畜共有 1.5 亿多头,生猪

等家禽饲养量居世界首位,牲畜与家禽成为广大农民的主要劳动工具和生产资料。然而,因死亡、疾病或其他意外事故造成牲畜家禽的贬值,农民因此而蒙受损失,这对没有法定补偿规定的我国农民来说是严重的打击,如 2004 年春天的禽流感对饲养者而言就是一个沉重的打击。因此,开展养殖业保险对于加快我国畜牧水产业生产的发展,保障饲养者的经济利益将会起到很大的积极作用。

四、建立适合我国国情的农业政策保险制度

农业生产的巨大风险,农业生产者对风险保障的迫切需求,农业风险保障局面的现实缺陷,加入世界贸易组织(WTO)后适应国际惯例的要求,均决定了在我国建立起农业政策保险制度具有必要性、紧迫性,即国家应当成立专门的农业政策保险公司,运用政策支持和财政补贴等手段对农业风险保障给以保护或扶持。为此,笔者根据近年来参加农业部的相关课题调查及研究结果,特提出如下建议:

第一,以垦区为基础,率先建立我国农业政策保险体系。这一建议是基于如下理由:首先,国有农场具有直接的、紧迫的需要。对国有农场而言,由于它是我国农产品的重要生产基地,商品率高达 70% 以上,加入 WTO 以后面对的国际市场竞争压力更大;而农垦系统作为我国农业产业参与国际竞争的重要方面军,过去是可以享受国家的价格补贴与出口补贴的,当加入 WTO 以后逐步取消价格补贴与出口补贴的情形下,局面必将是农场生产者难以承受农产品价格下跌的风险,再加上自然灾害的袭击,更加无法应付国际竞争,进而损害我国整个农业产业的国际竞争力。因此,在加入 WTO 的现实压力下,国有农场更需要建立相应的农业风险保障支持机制,而农业政策保险即是一项已经证实了的有效举措。其次,以垦区为基础率先建立农业政策保险体系具有多方面的先天优势,如新疆生产建设兵团财产保险公司经营兵团系统的农业保险业务已经十多年,黑龙江垦区推行农业风险互助制度亦已多年,是全国范围内最具经营农业风险业务经验和基础的系统;而政策保险需要国家财政支持并给予补贴,垦区国有农场均属于国有经济,这种相同的性质,表明利益完全一致;再加上国有农场作为一个整体,与分散生产的一般农户有重大区别,它可以节省农业风险保险的经营成本,使农业政策保险在统保的条件下降低费率,这在农业政策保险机制确立初期尤其重要;此外,新疆生产建设兵团与黑龙江垦区的农业风险保障机制建立并能够存在的事实,证明国有农场对农业政策保险具有更高的积极性。最后,全国农垦系统作为一个有组织的经济系统,具备强制推行农业政策保险的条件。在农户分散生产和农产品商品率不高的条件下,是很难有效地推进农业政策保险的,而国有农场即使是职工承包经营,也因具备生产对象较统一、风险同质性高和容易组织甚至统一要求,而很容易推进农业风险保险。综上,以垦区为基础率先建立我国的农业政策保险体系不仅是必要的,而且是可行的。

第二,在新疆生产建设兵团与黑龙江垦区的基础上建立中国农业(政策)保险公司。过去有人主张另起炉灶建立中国农业保险公司,实为不妥。因为一个全国性的农业保险体系的建立,不是易事。中国太平洋保险公司、中国平安保险公司成立十多年且具备如此雄厚的股份资本,尚且未达到全国的一半城镇,更不要说面向乡村的新的农业保险公司。因

此,完全另起炉灶建立中国农业保险公司将因缺乏相应的资本、人才与技术等而难以实行。如果在新疆生产建设兵团与黑龙江垦区基础上建立起我国的农业(政策)保险公司则属可行,因为这两大垦区均已建立了相应的农业风险保险制度,有了相应的机构、队伍和经营经验,以及较为成熟的参保对象群体。因此,笔者建议:将农业保险业务从新疆生产建设兵团财产保险公司分离出来,与黑龙江垦区的农业风险互助机构共同组建中国农业(政策)保险公司,或者将中国农业(政策)保险公司总部设在北京,率先在兵团与黑龙江垦区建立两家分公司,在继续经营兵团与黑龙江垦区现有农业保险业务的基础上迅速向新疆全区与黑龙江省全省推进农业(政策)保险;同时,以其他垦区国有农场为据点,将农业(政策)保险机构与业务向全国推进。这样做可以收到多重效果:对国家而言,因为建立农业政策保险公司属于迟早都要考虑并推进的事情,如果利用两大垦区的现有条件,将可以收到事半功倍的效果;对于兵团财产保险公司而言,去掉农业保险业务后,可以专心经营其他财产保险,真正参与商业保险市场的竞争,放开手脚后将大有可为;对黑龙江垦区而言,目前的农业风险互助事业虽然能够分散部分农业灾害风险,却并未为垦区创造新的财富,如果纳入全国农业(政策)保险体系,则可以扩大农业损失风险保障范围,提高保障程度,亦可以通过这一体系向垦区之外扩张;对其他垦区及广大农民而言,通过建立并推进农业(政策)保险,均能够获得转嫁农业灾害损失风险和维持收益与生活稳定的好处。因此,以新疆生产建设兵团和黑龙江垦区为基础,在我国建立专门的农业(政策)保险公司,将事半功倍,并对分散全国的农业风险,保障广大农业劳动者的切身利益均具有好处。

第三,农业部应当承担起建设我国农业政策保险制度的责任。农业部是我国农业系统的主管部门,不仅对国有农场的发展负有直接责任,而且对全国农业生产的发展具有重要责任。在加入WTO及其对农产品价格补贴与出口补贴实行限制的条件下,农业部门作为一个典型的弱质公共部门,没有一个以政府为主导的、分散的、转移的、分担的保险机制系统作保障,是无法实现农业产业化和现代化的,也是无法适应农业经济国际化的发展要求的。因此,推进我国农业政策保险制度的建设应当成为农业部门的重要方面,建议农业部尽快出面组织研究并积极推进农业政策保险制度建设。

第四,尽快制定专门的农业政策保险法律或行政法规,对农业政策保险的非营利性、为农业生产发展服务的宗旨等事项进行具体规范。发达国家的农业政策保险,均在商业性的《保险法》之外另行制定专门的农业保险法律来规范,如美国于1938年颁布的《联邦农作物保险法》,日本于1929年颁布的《牲畜保险法》、1938年颁布的《农业保险法》及此后于1947年修订统一的《农业灾害补偿法》等。我国现行《保险法》亦在第155条明确规定“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”。可见,制定专门的农业政策保险法律或行政法规,不仅是农业政策保险的客观需要,而且是我国《保险法》已经明确的事项。

第五,确定政府对农业政策保险的支持措施。它主要包括两项:一是给予财政支持,包括拨款组建中国农业(政策)保险公司并承担保险公司的运行经费,或者对政策规定范围内的参保对象给予保险费补贴;二是税收优惠,由于农业政

策保险不以赢利为目的,基于这一性质,国家也不应当对农业政策保险业务征税。国家财政能否承担这种责任,可以算一笔帐:以2001年为例,中央与地方财政支出的农村自然灾害救济费约为41亿元,支持农业生产资金为247亿元,支持不发达地区(农村)支出为134亿元,农产品补贴为617亿元,几项合计即高达1039亿元。加入WTO以后,价格补贴将受到限制,仅此一项,足以组建农业政策保险公司并在以后年度给予相应补贴;同时,农业政策保险制度确立后,意味着包括国有农场与一般农业生产者在内的灾害损失风险获得一定程度的保障,支农资金与灾害救济费用亦可以相应减少。可见,建立农业政策保险制度只是适应WTO规则要求调整财政支出结构,而不是造成国家财政新的负担。

第六,通过中国再保险公司分散风险。农业风险通过建立政策保险体系可以在农业生产领域进行分散,但仅此还不足以稳定农业政策保险公司的财务,因此,应当通过中国再保险公司来进一步在整个保险市场上分散风险,国家可以规定一个法定的分保办法,让中国农业政策保险公司与中国再保险公司建立法定的分保关系。同时,为照顾中国再保险公司的利益,可以对农业政策保险业务部分的再保险实行免税政策,以防止损害中国再保险公司的商业利益。

五、结束语

在经济发展进程中,农业生产活动所面临的风险不仅很大,而且较为特殊,既不可能纳入社会保险体系加以保障,也不是一般商业保险所能承保的,但这类风险若缺乏转嫁渠道和保障机制,又必然影响到农业生产的正常发展,进而波及经济发展全局。因此,运用政策保险方式来解决这类风险显然是一条有效的途径,它不仅会进一步推动我国整个保险业的健康发展,对农业的发展和农民利益的维护亦将起到不可替代的促进作用。

发达国家的实践已经为我国建立相应的农业政策保险制度提供了示范,只要国家将其纳入相关产业发展政策,并作为促进农业生产发展的必要配套措施加以实施,农业政策保险就会得到发展。而农业政策保险与商业保险、社会保险的全面配合,将构成一个全面的、完整的风险保障网络,其结果将不仅是保险制度走向完善,而且能够使农业风险保障需求得到满足,最终促使整个社会经济得到健康的、持续的、长足的发展。

注释:

《解放军报》,2003-02-26。

国家统计局:《中国统计摘要》(2003),北京,中国统计出版社,2003。

《经济日报》,2003-11-12。

参考文献:

1. 许飞琼:《论我国的农业灾害损失与农业政策保险》,载《中国软科学》,2002(9)。
2. 郑功成:《财产保险》,北京,中国金融出版社,2003。
3. 张洪涛、郑功成:《保险学》,北京,中国人民大学出版社,2002。
4. 郑功成、许飞琼:《各国保险公司的管理与运作》,贵阳,贵州人民出版社,1995。

(作者单位:中国人民大学保险学系 北京 100872)
(责任编辑: S)