

论 WTO 背景下我国农业保险法律制度的完善

李乐平 (玉林师范学院政法系, 广西玉林 537000)

摘要 通过分析农业保险作为 WTO 允许和提倡的“绿箱措施”, 是市场经济和经济全球化条件下政府进行农业支持和保护的有力工具。指出我国是一个自然灾害频发的国家, 自然灾害给农业经济发展带来了巨大的风险, 广大农民迫切需要农业保险的保护和支持。而我国目前农业保险的法律、法规严重缺位, 农业保险起不到支持农业发展的作用。因此, 建立政策性农业保险法律制度, 在 WTO 背景下加快我国农业保险法律制度的完善已是当务之急。

关键词 WTO; 农业保险; 法律制度; 完善

中图分类号 D922.284 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2006)18-4763-02

农业保险是指专为农业生产者在从事种植业和养殖业生产过程中, 对遭受自然灾害和意外事故造成的经济损失提供保障的一种保险。农业保险、农业科技、农村金融被列为现代农业的三大支柱。我国于 2001 年加入 WTO 后, 农业问题的全球性日益增长。时至今日, 建设社会主义新农村的战略已经开始, 因此, 在 WTO 背景下研究我国农业保险法律制度的完善具有重要的现实意义。

1 完善农业保险法律制度是 WTO 的要求

1.1 WTO 规则中有关农业保险的条款 农业保险作为 WTO 允许和提倡的“绿箱措施”(Green box measure), 是市场经济和经济全球化条件下政府对农业进行支持和保护的有力工具。WTO 规则要求成员逐步开放农产品市场并减少对农业的补贴, 但对与农业生产相关的自然灾害保险则不予限制。WTO《农业协定》附件 2 第 7 款“收入保险和收入安全网计划中政府的资金参与”的规定、第 8 款“自然灾害救济支付(直接提供或以对农作物保险计划的政府资金参与的方式提供)”的规定, 都属于免除削减承诺的补贴。农业保险已经成为 WTO 成员支持本国农业的基本手段和方式之一。因此, 大力发展农业保险, 建立政策性的农业保险制度, 是我国合理运用 WTO 规则, 完善农业保护体系, 提高我国农业的生产经营水平和国际竞争力的必要措施。

1.2 加入 WTO 使我国农业发展的环境发生了深刻的变化

根据乌拉圭回合《农业协议》的有关规定, 我国农业已经开始直面国际市场低价农产品的冲击。一方面农产品销售问题更加突出, 增产容易增收难; 另一方面农业保护措施被限定在非价格范畴, 通过价格杠杆保护已无可能, 而发达国家的农业发展程度远远高于我国, 且其农业支持法律制度已经相当成熟, 这就需要我国政府根据 WTO 的规定和我国农业发展的实际情况重新设计与之相适应的农业支持法律制度, 保护农民和农业的利益, 提升农产品的国际竞争力。其中, 属于 WTO “绿箱措施”的农业保险是农业支持法律制度的重点。我国农业保险法律制度的建立, 必须放在 WTO 背景下予以考虑, 并与 WTO 有关农业国内支持的规则相适应, 这实质上是我国加入 WTO 后农业发展环境深刻变化的必然要求。

1.3 国际上农业保险的通常做法

国际上凡是农业保险搞得较好的国家, 政府对农业保险都给予多方面的政策支持和

补贴。以美国为例, 自从 1939 年以来, 美国农业保险的政府主导作用是非常明显的, 政府制定政策并提供大量保险补贴一直是农业保险业务得以持续稳定发展的重要保证。20 世纪 80 年代, 美国农业部以各种形式对农业灾害的补偿资金约为 250 亿美元, 其中用于农作物保险的资金为 60.4 亿美金, 占总支出的 24.2%。2000 年美国总统一签署了《农业风险保障法》, 进一步提高政府对农作物保险保费的补贴比率, 在 75% 的保障水平下, 保费的补贴比率达到 55%。再以欧盟为例, 从欧盟成员国农业保险体系来看, 法国、德国、意大利、西班牙等国的农业保险体系基本上是由政府提供全方位的政策支持, 其中包括保费的补贴和税收的减免等。

2 完善农业保险法律制度是我国农业现状的需要

2.1 我国农业自然灾害严重 我国是一个自然灾害频发的国家, 每年都要遭受不同程度的水旱灾害、台风、冰雹、泥石流、山洪、病虫害等袭扰, 给农业经济发展带来了巨大的自然风险和损失。这些灾害严重威胁着我国农业和农村经济的发展, 威胁着农民的生产和生活。仅“十五”期间, 全国农作物受灾面积年均 5 000 多万 hm^2 , 成灾面积 2 730 万 hm^2 , 占播种面积的 18.8%。因此有人说: “十年致富奔小康, 一场大水全冲光。”由于自然灾害的肆虐, 仅靠政府有限的救灾救助资金难以保障农业和农村经济的可持续发展, 所以广大农民迫切需要农业保险的支持和保护。

2.2 农业保险法律、法规严重缺位 当前我国农业保险法律、法规严重缺位, 仅有《农业法》第 46 条规定“国家建立和完善农业保险制度, 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活动的互助合作保险组织, 鼓励商业性保险公司开展农业保险业务”; 《保险法》第 155 条提到: “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”。我国现有的保险法主要规范和保障商业性保险公司的经营, 农业保险具体业务的开展则主要依靠上级印发的文件来规范。在无法可依的情况下, 农业保险的许多问题出现法律真空, 如政府在农业保险中的主导地位不明确, 如果政府运用行政管理方式向农民收缴农业保险的保费, 这容易被农民认为是加重负担而无法开展。任何国家农业保险的发展都是以相关法律法规为基础的。法制缺失给农业保险带来诸多困难, 如农业保险的定位、对农险的支持原则、对农险投保人和保险公司双方利益的维护等都无法可依, 这不仅影响了农业保险的规范化发展, 而且导致现行农业保险规模不断萎缩, 无法满足农业发展的需要。如 1985~2004 年, 我国农业保险除有两年实现微利外, 其余 18

年都是亏损。从1994年起,保费收入逐年下降,险种不断减少,规模逐渐萎缩。2004年,我国农业保险保费收入只有3.9亿元,与1992年历史最高的8.7亿元相比,减少了4.8亿元。

3 在 WTO 背景下加快我国农业保险法律制度完善的主要措施

3.1 明确农业保险的政策性保险性质 2004年中央一号文件提出“要加快建立政策性农业保险制度,选择部分产品和部分地区率先试点,有条件的地方可对参加种养业保险的农户给予一定的保费补贴。”2005年中央一号文件要求“扩大政策性农业保险的试点范围,鼓励商业性保险机构开展农业保险业务”。从上述中央一号文件的规定可以看出,中央对于建立农业保险制度是持肯定态度的,而且明确提出要建立政策性农业保险制度。从公共经济学角度看,社会产品可以分为公共产品和私人产品。农业保险虽然也具有消费上的竞争性,但并不是完全意义上的私人产品,而是介于二者之间,且更多地趋近于公共产品,在这里,笔者把它称之为“准公共产品”。从农业保险作为一种“准公共产品”的性质来看,由于其市场缺陷特征比较突出,需要国家通过设计合理的运行机制、提供必要的政策扶持(主要是经济、法律上的支持),使国家(各级政府)、企业(保险公司)和农民个人三者之间的利益在开展涉农保险的过程中相互协调,中央的看法无疑是非常正确的。因而,在制定农业保险法律时,应当明确农业保险的政策性保险性质,即农业保险是政府政策资金支持下的农业保障法律制度建设,其价值取向是如何通过一种较有效率的手段促进和保护农业的发展,政府在农业保险制度中发挥着主导和政策保护作用,如免税、保费补贴和经营费用的补贴等。

3.2 建立与 WTO 规则相适应的农业保险机构 有人主张可以让商业保险公司承办农业保险。笔者认为这在我国农业保险发展的初期也许是一个迫不得已的做法,在我国正式建立政策性农业保险制度时这种思路是欠妥当的。农业保险是政策性保险,它不以赢利为目的,并且关系到我国农业的未来,而商业保险由于其商业性质则难以承受如此重任。我国的农业保险自1980年恢复试办到今天已有20多年了。实践证明:农业保险与商业保险管理,或由商业保险混合附带经营,导致主体地位不明,这是难以健康发展的。笔者主张建立与WTO规则相适应的中国农业保险公司负责全国的农业保险事务,各地设立相应的分支机构,因为全国性的农业保险公司既便于全国统筹,又便于中央财政的支持,有利于抵御大灾大险,真正发挥农业保险的价值和功能。当然,

农业保险作为政策性保险并不妨碍它拥有保险的一般属性,在其内部同样可以采用商业保险的基本运行机制来提高效率。

3.3 建立与 WTO 规则相适应的农业保险财政支持机制 对农业保险的补贴属于WTO规则允许的“绿箱措施”,许多国家都把对农业保险的财政补贴或税收减免作为支持农业的重要政策工具。为了促进我国农业适应加入WTO后的新形势,我国政府应加大对农业保险的财政支持力度,明确对农业保险的财政补贴和税收减免政策,建立与WTO规则相适应的财政支持机制,如:加大中央财政对农民保费的补贴和对农业保险公司的补贴力度;对农业保险业务实施税收减免,在免去营业税的同时,减免所得税,鼓励保险公司开拓农险业务,所减免的税收转入专项农业保险基金,用作应对农业大灾补偿的积累;加大对农业保险的信贷支持,参保农险的农户可享受优先信贷支持和利率优惠;由中央财政出资建立中央级农业巨灾保险基金,中国农业保险公司按照商业再保险原则向基金购买再保险,分散自身风险等。

3.4 与 WTO 规则接轨,加快制定有关农业保险的法律法规 我国在农业保险方面已经积累了相当的经验,其他国家和地区也有很多值得我们借鉴的做法,因此,建议加快农业保险的立法,对农业保险的性质、保险范围、经营原则、政策性与商业性业务的界定、经营主体的组织形式等加以明确,并以法律形式规范农业保险的经营主体、参与主体、受益主体的权利和义务关系,明确政府在开展农业保险中应发挥的作用、职能和农业保险的财政支持机制。鉴于农业保险立法的复杂性和艰巨性,政府可先在试点的基础上制定《农业保险暂行条例》,等条件成熟时再出台《农业保险法》及配套法规。需要特别注意的是,在农业保险的立法过程中,既要充分考虑到我国农业的实际情况,又要坚定不移地与WTO规则接轨。惟有这样,才能制定出对我国农业发展起到巨大促进作用的农业保险法律、法规。

4 结论

在WTO背景下,应当结合我国农业的实际情况加快农业保险法律制度的完善,充分利用WTO允许和提倡的“绿箱政策”之一——农业保险来保护和促进我国农业的可持续发展,为解决“三农”问题创造制度上的条件。

参考文献

- [1] 王志霞,王仕红.对农业保险发展状况的思考[J].金融理论与实践,2006(4):62-63.
- [2] 刘太刚.世贸法学[M].北京:经济科学出版社,2003.
- [3] 陈欣.保险法[M].北京:北京大学出版社,2000.