

政府职能在现阶段农业保险中的定位与作用

张乐春

农业保险属政策性保险，政府在其中借助保险的外壳注入了支持和保护农业生产的政策内容。农业保险不同于常规商业保险的特殊属性，决定了政府在农业保险的运作中必然要发挥决定性的主导作用。本文通过回顾我国农业保险开办历程，对农业保险特殊性进行简要论述，分析了政府职能在现阶段农业保险中的定位与作用。

农业保险不同于常规的商业保险，具有商品性与社会性双重属性，其独有的政策性要求配置全部社会资源的政府必须要在农业保险的发展进程中，以其强制力和公信力切实发挥主导作用，已经开办农业保险的国家也普遍在具体操作中实施了政府干预。

我国开办农业保险历程的启示

我国农业保险发展的历史比较短。新中国成立以来，农业保险几经起落，发展至今，可以概括为四个阶段：

第一阶段为政府包办试点阶段。1949年10月，中国人民保险公司成立后开办了牲畜保险，并试办了农作物保险。1950年至1952年，共收取农业保险费4800亿元，赔款1800多亿元(旧人民币，1万元旧币合1元新币)。但是，随着经济体制和生产资料所有制改造的完成，保险业发展的大环境受到制约。1958年12月，武汉全国财政会议正式决定：立即停办国内保险业务。

这一阶段的特点是，保险公司事实作为政府的职能部门，代表政府开办农业保险，开办的险种、规模以及赔款全部由政府包办。

第二阶段为政府主办阶段。1982年，国务院《关于国内保险业务恢复情况和今后发展意见的通知》提出逐步试办农业保险；1985年，中共中央、国务院《关于进一步活跃农村经济的十项政策》指出应积极兴办农村保险事业；1986年，中共中央、国务院在《关于一九八六年农村工作的部署》中再次指出应积极发展农村各种保险事业；1989年，国务院办公厅《关于加强保险事业管理的通知》强调了农业保险的重要性；《中华人民共和国农业法》第三十一条规定：国家鼓励和扶持对农业的保险事业的发展。

在此阶段，政府在农业保险的发展中仍处于主办地位。

第三阶段为政府主导阶段。随着市场经济竞争加剧，由于农险赔付过高，商业保险公司开始调整农险结构，对一些风险大、亏损多的农险业务进行战略性收缩。从1992年开始，农业保险保费收入、保险险种和农险机构、从业人员，均在不断萎缩，保费收入由高峰期的14亿元下降到2.2亿元。为了切实加强“三农”保险保障，重振农业保险，从2004年开始，中央每年都在“一号文件”里将农业保险作为“三农”工作的重要内容。保监会2004年工作安排中，把发展农业保险作为了重中之重。2004年以来，安华农业保险、上海安信、黑龙江阳光、四川安盟等专业农业保险公司在各级政府的支持下，在不同地域开展农业保险试点，中国的农业保险从此进入新一轮发展时期。2007年，财政部《中央财政种植业保险保费补贴管理办法》明确提出，农业保险试点要坚持政府主导的原则，要求各级政府在开展种植业保险工作中，在组织领导、宣传发动、方案制定、政策支持和维护稳定等方面发挥主导作用。正是由于坚持政府主导，试点工作取得了丰硕成果，中国的农业保险得以向纵深发展。



第四阶段为政府引导阶段。2008年以来，随着各地农业保险由试点转向全面铺开，国家政策也发生明显转变，从政府主导转向政府引导，政府也由组织者转换身份成为市场运作的引领者。“主导”与“引导”虽是一字之差，但整个政策意图发生了全方位的转变。

纵观我国农业保险的发展历程，不难发现，政府在各阶段农业保险中所发挥的作用有着本质的区别。

在第一、二阶段，政府职能越位。正如那个年代所有的经济、社会事务一样，政府取代保险经办主体，对农业保险实行包办，保险公司没有自主权，农业保险运作受到束缚，最终导致农业业务全面衰竭。

在第三阶段，政府职能到位。农业保险是为保护国家粮食安全、保障肉、蛋、奶充足供应而采取的政策措施，说到底，农业保险是一种国家需求。政府主导的运作模式充分发挥了农业保险政策性优势，有效弥补了因供给与需求不足而造成的市场运作失灵，保证了在大数法则框架下农业保险的参与率，同时也规避了逆选择和道德风险的发生。

在第四阶段，政府职能缺位。随着农业保险试点的成功推进，政府职能由主导转变为引导，意图运用杠杆效应，以较小的行政和经济资源投入来推动农业保险市场化运作。但在此阶段，农业保险还属于新生事物，处于发展的起步时期，农民保险意识还较淡漠，自主需求不足，过早的市场化运作，容易导致农业保险陷入进退维谷的尴尬境地。

农业保险的特殊性分析

农业保险作为政策性保险，除具有大众风险分散工具的一般特质外，还具有一些特殊属性，并为农业保险开办带来了特殊困难。

1. 农业保险标的分散。农业保险点多、面广、线长，经营比较分散，加之农村交通不便，给农业保险的展业、承保前风险评估以及风险控制造成了极大困难，仅靠经办公司自有人员、装备等，无法实现逐户承保和逐地块查勘。

2. 道德风险难以控制。道德风险分为“事前道德风险”与“事后道德风险”。由于农业保险参保时间集中，被保险人数量庞大，保险公司无法控制每一个被保险人的投保行为，使被保险人在投保时有漏洞可钻，产生投机获利心理，出现虚保、冒保、替保、垫保等违规投保行为，衍生了“事前道德风险”。另外，由于农业保险常发生大范围出险情况，保险公司短时间内无法全部了解事故发生的真正原因，只能依赖于投保人的报告，无灾报损、小灾大报、串换标的等欺诈行为时有发生，导致了“事后道德风险”。

3. 逆选择现象较为严重。在农业保险投保期间，农民往往根据上一年或本年度灾害发生情况来选择是否参保，或有目的地投保风险较大的标的，使危险集中。大量逆选择行为不仅损害了其他被保险人的利益，且导致保险公司赔偿金额剧增，甚至造成收不抵支，农业保险发展也无以为继。种植业保险逆选择主要表现在选择发生自然灾害频率高的区域或作物投保，畜牧业保险逆选择主要表现在选择老、弱、病等危险大的标的投保。

4. 农业巨灾风险难以规避。常规商业保险为规避“巨大风险”，一般约定战争、骚乱、核爆炸、地震，甚至酒驾等均不属于保险责任，有效保证了特大灾难性事故不会造成重大影响。农业生产的风险主要来自自然灾害，而自然灾害的发生具有不规则性、突发性、损失巨大等特性，“特大灾难性事故不会发生”这一可保条件不能满足，从而使农业保险的超赔风险始终存在。2007至2009年，安华农业保险公司连续三年在吉林省开办农作物种植保险，其中经历了2007年和2009年两次历史罕见旱灾，三年总保费收入实现16.56



亿元，而累计支付赔款则达 14.37 亿元，平均赔付率达到 86.77%。其中，尤以 2007 年因旱灾特别严重，赔付率达到 146.51%，当年超赔 3.4 亿元。

5. 农业保险信息不对称。对于农业保险而言，参保农户种了几块地，每块地种什么品种，地块的名称、位置、边界四至，每块地的品质特征及风险程度等信息只有农户自己知道，保险公司目前尚无法做到全面详实了解，存在信息不对称的情况。以吉林省榆树市为例，农作物种植保险年均参保农户 20 万户，以每户平均 5 块地计算，年参保地块 100 万块。受农作物生长周期限制，每年的承保、理赔时间分别只有 1 个月，如此庞大的信息量，保险公司是无法在短时间内甄别和掌握的。

6. 农业保险市场失灵。农业保险的政策性使其必须首先予以考虑社会效益，而社会效益不可能通过市场机制实现。由于农业保险的高风险性及由此产生的高费率，使保险公司的有效供给与农民的有效需求不足，二者利益难以达成一致，形成有效保险需求，市场运作方式因此失灵。政府通过运用法律、政策、行政资源、财政补贴等手段来进行干预，才能够弥补市场失灵。

7. 农业保险专业性强。农业保险涉及植物学、畜牧学、气象学、经济学等多学科，需要专业人才支撑。但放眼我国各地开办的农业保险，由于近 10 年农业保险业务的萎缩，直接导致了大量农业保险人才流失，有着丰富农业保险实践经验的专业人才寥寥无几。通常的情况是：懂保险的人不熟悉农业，而熟悉农业的人又不懂保险，培养真正既懂农业又精通保险的人才尚需时日。这就给开展大规模的农业保险业务带来了诸多困难。换句话说，我们是在摸着石头过河。

从以上农业保险的特性分析，我们可以得到以下几点启示：

——立法支持是农业保险可持续发展的前提。我国农业保险从试办直到今天全面铺开，仍没有一部专门针对农业保险的法律。从国外成功的经验看，无论国之大小，发展历程之长短，民族习性之异同，开展农业保险都坚持了法律先行。事实上，国外对农业保险的保费补贴政策、经营管理费补贴政策、强制推行政策等等都是由法律来作出明确规定的。

——国家财政投入是农业保险开展的内在要求。综观国外农业保险的发展历程，许多国家都给予了政府支持，主要措施则是为保险公司提供财政补贴，包括保费和经营管理费的补贴。我国新一轮农业保险之所以能够开展起来，一个很重要的因素，就是财政补贴政策上的突破。正是由于财政保费补贴政策的出台，才给我国农业保险的重新开办创造了条件。

——以政府为主导的多方协作是农业保险开展的必要条件。农业保险标的分散、涉及面广，绝不是保险公司一家可以承办的。同时，农业保险履行的是社会责任，涉及到财政、民政、气象、农业、畜牧等多个方面，需要以政府为统领、多部门参与统筹。

——法律规定的强制或法律规定的事实上的强制是一国推行农业保险制度不可或缺的重要保障。无论是商业保险还是农业保险，遵循的都是大数法则。尤其是农业保险，为实现社会效益，没有足够的参与率是达不到应有效果的。美国最初 40 年的试办也充分说明了这一点。事实上，保费补贴和经营管理费补贴真正解决的，是供需双方的价格承受能力问题，也就是我们所说的“保险公司能够承受得起、农民能够买得起”。但这对调动农民参保积极性却并不起太大的作用。也就是说，农民不是买得起就一定会买，这和农民素质高低没有关系，但却和农民长期以来的生产和生活习性紧密相关。而这种不习惯或不愿意利用保险分散风险的习性并不能自发或自动地改变，这就是成功开办农业保险的国家之所以采取强制或事实上强制的主要原因。



充分发挥政府在现阶段农业保险中的主导作用

通过对我国农业保险发展历程的回顾及对农业保险特性的分析，我们可以看到，农业保险是一项社会化系统工程，是政府保护和发展农业的重要手段。要使农业保险持续稳定发展，特别是现阶段全社会的农业保险意识和农业保险政策及运行机制尚未完全建立和成熟的时期，必须充分发挥政府在法律法规、配套政策、财政支持、行政资源等方面的主导作用。

(一)加强农业保险的法律法规保障

一是制定出台农业保险法。鉴于农业保险的特殊性，规范商业保险的《保险法》是不适用或不完全适用于农业保险的。因此，应尽快制定农业保险法及实施细则，对农业保险的目标、保障范围、保障水平、组织机构与运行方式、政府作用、农民参与方式、管理费和保险费分担原则、异常灾害条件下超赔资金的处理方式、税收、有关部门配合、资金运用等方面进行详细规定，以保证农业保险体系的顺利建立和业务的协调运作。

二是实行法定保险和自愿保险相结合。根据政府对农业、农村的经济、社会发展目标，对有关国计民生的粮食和主要农副产品生产实行法定强制保险，其他产品的生产实行自愿保险。

(二)加强农业保险的配套政策保障

一是建立税收优惠政策，构建“以险养险”新模式。对经办农业保险的主体，应免除所有业务的营业税与所得税，减免的税收用于补充农业保险经办公司的费用不足以及充盈超赔风险基金，实行“以险养险”。

二是通过整合国家支农资金，从粮食直补、农机补贴、良种补贴、阳光工程等国家对农民的各项补贴和民政救灾资金中整合一部分作为农民自筹保费，解决农民自筹保费收缴难的问题。

(三)加强农业保险的财政支持保障

一是逐步降低县级财政补贴比例。农业大县基本属于财政穷县，目前，15%的县级财政保费补贴比例使很多农业大县财政压力巨大。以吉林省农安县为例，2010年，农安县投保粮油作物18.7万公顷，总保费5600万元，县级财政需补贴保费840万元，对一个还要依靠转移支付来维持运转的县级财政来说，如此巨额的保费补贴资金形成了非常沉重的压力。

二是给予经营费用补贴。为降低政策性农业保险费率，减少保险费中经营费用的支出，保险公司经办政策性农业保险的经营费用应由各级财政给予一定比例的补贴。

三是建立巨灾风险基金。本着风险共担的原则，建立三级风险共担机制。保险公司保费收入除了用于当年赔款及相关费用，节余部分按一定比例提取作为风险基金，省级建立超赔风险基金，国家建立巨灾风险基金。

四是建立农业保险再保险机制。国家成立农业保险再保险公司，或由财政为保险公司提供再保险补贴，由保险公司自行购买农业保险再保险，也可以由财政为商业性再保险公司提供补贴，由其承保农业保险再保险。

(四)加强农业保险的行政资源保障



一是加强对农业保险的组织领导。地方政府应将政策性农业保险纳入中心工作，成立由保险监管、财政、农业、畜牧、林业、水利、气象、民政、税务、银信为成员的领导小组，加强对政策性农业保险的组织领导。

二是整合行政资源。充分利用农经、农技、畜牧及乡村两级行政资源，全力开展农业保险的宣传动员、承保组织、保费收缴、灾害普查工作，并建立目标考核联动机制，自上而下形成工作合力。

三是整合技术资源。充分利用农网、气象、统计等平台，尽快建立农业保险数据模型和数据库，为农业保险业务开展提供科学可靠的依据。

作为政策性农业保险，它首先是一项政府实施的政策，其次才是一种风险分散工具。站在这个角度，政府在现阶段农业保险运行中，既不能越位也不能缺位，应切实发挥主导作用。

