

农业保险作为市场经济条件下现代农业发展的四大支柱（农业科技、农村金融、农村供销和农业保险）之一，它本身所具有的分散风险、补偿损失功能可为农业和农村金融保驾护航：对农业经营者的灾害损失进行赔偿，使其能够继续生产和经营；对潜在的农业投资人提供风险保障，使其降低风险预期，加大农业投资；使农村金融机构在借款人遭遇大灾之后仍能从保险赔款中收回一定贷款，信贷风险相对降低，有助于增加支农贷款。另外，根据世界贸易组织《农产品协议》第7条和第8条规定，政府可以参与农业保险，以支持本国农业发展。这一“绿箱”政策将是我国在加入WTO后间接补贴农业的一个重要政策手段。

近年来，我国农业保险费收入占财险的比重从1992年的3.6%下降到目前的1%左右。据统计，1986-1995年的收赔情况是：全国农业保险平均赔付率为97.5%，实际亏损为21%。如此大的风险，使以营利为目的的商业保险公司对农业保险无不谈虎色变，多不愿意涉足这一领域。面对我国农业保险日渐萎缩、停滞不前的局面，如果没有新的办法和政策，农业保险将会走向最终的停办。与此同时，我国基础薄弱的农业却又迫切需要保险保驾护航，尤其在加入世贸组织以后，处于弱势地位的中国农业，更要求保险下乡、保险支农。

本文拟通过对美国和日本的农业保险进行比较研究，寻找出适合我国国情的农业保险发展模式。美日两国农业保险模式的比较

（一）美、日两国农业保险经营模式的差异

1938年，美国颁布《联邦农作物保险法》，并于同年根据该法成立了一个政府机构——联邦农作物保险公司，负责全国农作物保险的经营与管理。1939年开始实施政府农作物保险计划，从而揭开了联邦政府开展农业保险的历史。

美国农业保险的最大特点是国家出资组建官方的农作物保险公司，其经营体制经历了从“单轨制”到“双轨制”、再到“单轨制”的不断变迁。1939~1980年，联邦农作物保险公司直接开展农作物保险业务，这一阶段是政府机构单独经营的“单轨制”；1980~1996年，为了提高农业保险的参与率和降低农业保险的监督成本，美国在经营体制上开始引进私营（商业）保险公司和保险代理人参与政府农作物保险的经营和产品销售，即政府机构与商业性保险公司共同经营农业保险的“双轨制”。1996年以后，联邦农作物保险公司逐步退出农作物保险直接业务的经营，在政府有关政策和补贴的激励下，私营保险公司开始经营或代理全部的农业保险直接业务。美国农业保险进入了由私营公司单独经营的“单轨制”时代。在这种“单轨制”下，联邦农作物保险公司只负责制定规则、履行稽核和监督职能，并提供再保险。目前，美国农业保险的经营模式可以概括为：私营保险公司经营原保险，政府提供再保险。

日本的农业保险采取共济组合的形式。农业保险以市、町、村的农业共济组合为基层组织，是农民自愿参加的合作组织，直接承办农业保险业务；县级机构（都、道、府、县）成立农业共济组合联合会，承担共济组合的分保；以政府为领导的农业保险机关承担共济组合份额以外的全部再保险额。这样就形成了政府领导与农民共济组合相结合的自上而下的农业保险组织体系。一般情况下，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。由此可见，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。

（二）美日两国农业保险模式的共性方面



1.重视农业保险的立法。美国从1922年开始考虑将农业保险作为政府政策工具。经过多年的调查研究,1938年议会通过《联邦农作物保险法》,对开展农作物保险的目的、农作物保险的性质、开展办法、经办机构等作了具体规定。到1980年该法正式全面推行之前,共修改过12次。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》。该法对农业保险的组织机构、政府职责、强制与自愿保险范围以及费率制定、赔款计算、再保险等都作了明确具体的规定。经过多次调整修订,日本的农业保险制度渐趋统一和完善。

2.有一定程度的强制保险。日本通过法律明确规定,凡对国计民生有重要意义的稻、麦等粮食作物,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。美国的农业保险原则上实行自愿保险,但有促使农民投保的强制条件,如比例保费补贴、农产信贷、生产调整、价格补贴等都与是否参加保险相联系。1994年美国《农业保险修正案》明确规定,必须购买巨灾保险,然后才能追加购买其他的保险。这些规定在一定程度上造成了事实上的强制保险。

3.政府都对农业保险提供再保险支持。美国通过联邦农作物保险公司对参与农作物保险计划的各种私营保险公司、联营保险公司和再保险公司提供再保险支持。日本则由都、道、府、县的共济组合联合会和中央政府为市、町、村的农业共济组合提供两级再保险。

4.政府对投保人提供保费补贴。美国保费补贴比例因险种不同而有所差异,2000年平均补贴额为纯保费的53%(保费补贴额平均每英亩为6.6美元)。其中巨灾保险补贴全部保费,多种风险农作物保险、收入保险等保费补贴率为40%。日本保费补贴比例依费率不同而高低有别,费率越高,补贴越高。水稻补贴70%(费率超过4%),旱稻最高补贴80%(费率为15%以上),小麦最高补贴80%。

5.政府对农业保险的经营者提供业务费用补贴。美国政府承担联邦农作物保险公司的各项费用以及农作物保险推广和教育费用,向承办政府农作物保险的私营保险公司提供20%-25%的业务费用(包括定损费)补贴。日本政府承担共济组合联合会的全部费用和农业共济组合的部分费用。

我国农业保险模式的选择

我国在发展农业保险时,首先面对的问题就是选择何种模式。美国和日本农业保险中的共性部分,如立法、强制保险、再保险支持和费用保费补贴等,是各国发展农业保险的一般经验,我们可以直接借鉴。但保险经营模式,两者都有我们可资借鉴的方面,但都不能照搬,应该根据国情,扬长避短,寻找最佳模式。

1.农业保险的原保险由合作性保险组织,而不是商业性保险公司或政府机构经营。农业保险面广量大,情况复杂,不易管理。商业性保险公司或政府机构直接经营农业保险,容易产生道德风险和逆选择问题,由此需要投入较高的监督成本。但如果由合作性保险组织经营农业保险的原保险,就可以有效控制道德风险和逆选择。合作性保险组织是由某些对同类性质风险具有保险需求的人基于相互保障的原则设立的非营利性组织。全体成员既是保险人,又是投保人,利润盈余可通过冲减续保保费的方式返还被保险人。因此,由合作性保险组织经营农业保险原保险具有得天独厚的优势:首先,合作性保险组织中的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;其次,共同的利益关系有利于形成相互监督机制,避免出现“联手吃保险”的局面,可以有效防止道德风险和逆选择。实际上,美国和日本曾经由商业性保险公司经营农业保险,但均以失败告终,美国成立政府机构从事农业保险原保险最终也无功而返。



2.政府以提供再保险的方式参与农业保险，并委托商业性保险公司代理此项业务。农业保险有助于保障农业生产乃至整个国民经济的稳定，因此具有准公共物品的性质，政府必须承担自己应负的责任。如上所述，政府成立机构直接经营农业保险，道德风险和逆选择问题比较严重。但如果政府参与农业保险再保险的经营，道德风险和逆选择的程度就会大大降低，因为再保险业务使政府只与为数较少的农业保险经营机构进行业务往来，而不直接与成千上万的、分散经营的农户打交道。美国和日本政府参与农业保险再保险的模式均不适合我国。美国农业保险的再保险由政府成立农作物保险公司提供，我国照搬这种模式会存在重设机构、政府经费负担过重的问题。日本农业保险再保险由共济组合联合会和政府机构分级提供，我国采纳这种模式会面临两个问题：一是另设县级机构导致成本过高；二是我国县一级的合作组织经济实力较弱，无法承受大额分保。比较理想的模式应为：在合作性保险组织——保险合作社经营原保险的基础上，由政府委托商业性保险公司经营农业保险的再保险。商业性保险公司的农业保险业务和其他商业性业务严格分离，进行资金和业务的封闭管理。政府对商业性保险公司的农业保险业务提供部分费用补贴和免税政策，以此吸引商业性保险公司代理再保险业务。

综上所述，根据我国国情及美日两国农业保险的经验，我国的农业保险应采取“保险合作社经营原保险+商业性保险公司经营再保险”的模式。具体来说，以乡为单位成立农业保险合作社，经营农业保险的原保险。在县级以上商业性保险公司（比较理想的是中国人民保险公司）中单设农业保险部，业务和资金封闭管理，接受政府委托对农业保险合作社提供再保险。政府不再成立专门的农业保险机构，而是对商业性保险公司的农业保险业务提供费用补贴。

我国农业保险发展的具体思路

1.制定《农业保险法》，为发展农业保险提供法律依据。我国的《保险法》实质是一部商业保险法，而农业保险中的一大部分是政策性保险，商业保险与政策性保险的经营目标大相径庭，用现行的《保险法》指导农业保险会存在许多问题。因此，应该颁布专门的《农业保险法》，对农业保险的经营目标、保障范围、保障水平、组织机构与运行方式、政府的作用、农民的参与方式、税收规定、资金运用等方面以法律的形式进行规范，确立法律和政策依据，以便于实际运作。

2.政府对农业保险提供资金支持。一是给农业保险合作社的社员提供保险费补贴，鼓励其参加农业保险，政府和农民所交的保险费构成保险合作社的初始资本和准备基金；二是政府对商业性保险公司的农业保险业务提供费用补贴，激励其参与农业保险的经营与代理；三是大灾之年准备金积累不足以支付农业保险赔款时，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。

3.商业性保险和政策性保险相结合，自愿投保和强制投保相结合，费率补贴要体现出产品差异和地区差异。农业保险的对象包括种植业和养殖业两大系列，范围广泛。并非所有的农业保险都是政策性保险，只有少数涉及国计民生的基础性农作物是政策性保险的对象，其余可商业化或产业化经营的产品则应列为商业性保险的范围。政策性保险实行强制保险，对费率和业务费用实行高补贴政策，以提高参与率，分散风险，避免道德风险和逆选择。商业性保险则实行自愿保险，费率和业务费用不补贴。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，以此鼓励中西部地区的农业发展。

4.放宽农业保险机构的资金运用限制。允许农业保险合作社经营其他的财产保险业务、代理农村人身保险业务，允许其在保证赔付前提下运用准备金进行投资，以此提高农业保险经营机构或部门的资金盈利能力，增加总准备金积累，提高赔付能力。



5.制定激励农业保险经营的税收优惠政策。对农业保险合作社的一切业务和收入免税，免税部分充当合作社的保险基金，专户单列，由监管部门监督使用。商业性保险公司经营的政策性农业保险业务及由此所产生的收入也应免征一切税赋。

