

提高农业保险经营主体积极性的政策探讨

[摘要]农业的弱质性决定了农业风险保障的重要性,农业保险经营主体参与的积极性是政策性农业保险能不能搞起来、能不能搞好的关键。调动农业保险经营主体开展农业保险业务的积极性需要政府全方位的政策支持,包括财政、税收、法律等方面的扶持。但如何确保政策性农业保险顺利实施,仍然是一个值得探究的现实课题。

[关键词]农业保险;政策性农业保险经营主体;财税支持

农业在国民经济中的基础地位和农业的弱质性,决定了农业风险保障的重要性。而农业保险的“三高”(高风险性、高赔付率、高亏损率)特征决定了没有政府的政策性支持就难以实现可持续经营。2007年以来在全国6个省区试点推行、现全国有近九成省份开展的政策性农业保险是一种财政补贴型保险。其实质是政府通过在保费方面的补贴支出,并通过大面积的普及推广,将可能出现的农业生产风险部分转移到保险经营主体和未受灾农户,从而既达到保障农业生产的目的,又适当减轻政府巨额救灾支出压力。在这种保险模式下,能否调动农户和政策性农业保险经营主体(商业保险公司、专业性农业保险公司、农业互助保险公司、地方政策性农业保险公司、外资或合资保险公司等)的积极性是政策性农业保险能不能搞起来、能不能搞好的关键。各地试点表明,保证并尽量提高政府的保费补贴支出对调动农民参保的积极性起了重要作用,但如何提高政策性农业保险经营主体参与积极性,以确保政策性农业保险顺利实施仍是值得探究的一个现实课题。

一、影响农业保险经营主体积极参与的障碍分析

尽管政策性农业保险试点中财政对农业保险的保费补贴减轻了农民付费的成本,提高了农民参保的积极性,缓解了以往农业保险“农民保不起,保险公司赔不起”的尴尬局面,但政策性农业保险中的一些客观障碍仍存在,影响了农业保险经营主体参与的积极性。

1 农业保险的高风险使农业保险经营主体的综合赔付率居高不下。农业产业是受自然灾害影响较为严重的产业,农业保险承保的风险不仅发生频率大,而且损失集中、覆盖面广,其赔付率要远远高于一般的财产保险。以许多国家的经验,农业保险经营组织的综合赔付率(即赔偿与收入保费之比)一般都很高。以美国为例,1982~2004年只有6年赔付率低于1。在有的发展中国家,其赔付率经常达到2以上,甚至更多,均高于保险界公认的70%的临界点。到目前为止,还没有哪个国家农业保险的保费收入能够完全覆盖灾害赔偿和管理费用。另外农业风险由于其时间和空间的高度相关性,一旦发生,可能会在短时间内使大面积范围内的保险对象同时发生灾害事故,遭受巨灾损失,导致保险公司难以承担起赔付额以致亏损严重。

2 农业保险经营高成本可能造成保险公司的亏损而挫伤其参与积极性。农业保险业务不仅风险高,而且经营工作开展难:一是定损理赔难。保险标的发生损失后难以准确估计其损失;被保险人四处分散,标的分布四面八方,一旦受损,现场勘查定损、赔付兑现的工作量很大,需要投入大量的人力物力,而且对时间的要求紧迫,加之有些地方交通不便,更是增加了理赔工作的难度。二是保费厘定难。由于农业生产的危险主要是自然灾害,发生极不规则,各地在受灾频率、程度及灾害种类上各不相同,而且自然灾害往往具有伴发性,还可能引起其他灾害的发生,加之农村中有关灾害情况的统计资料不全,加大了对危险发生频率测定的难度,使得保险经营主体对种养业等具体项目的损失进行费率厘定需要有专业的评估。这些困难增加了农业保险经营主体的经营成本。目前国内财产保险公司的经营成本在20%~30%之间,农险业务的经营成本更高,但部分试点地区政府认可的经营成本都在15%以下,有的甚至低至8%。而且由于农险业务的社会公益性,大部分地区的政府都不允许承办者有利润,这样很可能造成保险公司的亏损而挫伤其参与积极性,不利于农险工作的持续良性开展。



3 农业保险中委托方与受托方的信息不对称使得农业保险经营主体的态度由过去的大力发展变为谨慎从事。由于保险市场的信息不对称,在农业保险的委托代理关系中,农业生产单位作为委托方处于信息优势方,作为代理方的农业保险经营机构往往是处于信息劣势的一方,导致农业保险中道德风险比较严重,受农业自身属性、小农意识和文化素质的影响,特别是法律法规制度的缺乏,监督控制成本难以降低。据统计,道德风险给保险公司造成的损失占农作物保险赔偿的20%。加上农业风险的地域差异性和个体差异性很大,管理难度大,有效监管成本高,农业保险的逆向选择也很严重,使得农业保险经营者赔付率居高不下。

二、调动农业保险经营主体参与积极性的政策探讨

农业保险经营管理上的特殊性决定了农业保险必须由政策扶持。当前我国政策性农业保险中政府保费补贴水平较低,在税收上除了按照国家统一规定免征收营业税外,并没有推出新的优惠政策,而且对保险企业经营管理费用没有进行适当的补贴,从而使政府引导保险经营者积极主动开展农业保险的引导作用大打折扣。调动农业保险经营主体开展农业保险业务的积极性需要政府全方位的政策支持。

1 给予税收减免优惠。政策性农业保险经营主体所涉及的税种主要包括企业所得税、营业税、印花税等。农业保险业务高成本、高风险、信息不对称等特点造成农业保险经营机构难以获得一定收益水平,所以许多国家政府对农业保险经营机构所承担的税负给予一定的优惠,以吸引各方资本参与到农业保险的经营领域。对农业保险业务的税收优惠力度最大的是美国,美国《联邦农作物保险法》规定,联邦农作物保险公司一切财产,包括分支机构、资本、准备金、结余、收入、财产权和免赔款,免征一切现有和将来可能开征的税收,包括国家所征税种、各级地方政府所征税种;私营农作物保险公司保险合同和向公司提供再保险的保险公司均免征一切税收。联邦到地方各级政府对农业保险的税收优惠政策使农业保险经营机构除了其业务成本外不再有其他方面的负担。日本政府财政为农业保险提供了力度很大的税收优惠,《法人税法》中将农业共济组合、农业共济组合联合会纳入公益法人的范围,只对由收益事业所产生的所得进行课税,对其他所得不课税。在日本《农业灾害补偿法》中除规定农业保险的所得税率为22%,营业税率为5%~6.5%之外,免除征收其他一切赋税。

适当的优惠税收政策也是我国大力倡导开展政策性农业保险的必要措施。根据现行税法,除免征种养两业农业保险的营业税,以营业税为计征依据的城市维护建设税和教育费附加也因营业税免征而免征,同时对农业保险合同免征印花税外,并无其他财税优惠政策。针对这种税收优惠力度小、范围窄的情况,为了更好地提高农业保险经营主体的经营积极性,应扩大对农业保险业务的税收优惠力度:一是对种植业、养殖业保险以外的其他农业险产品也免征营业税,特别是将营业税的免征范围扩大到农村家财险、人身险和健康险等其他涉农保险业务。二是对政策性农业保险经营主体,可在一定期间内免征或减征所得税,增大保险费的返还比例,提高其对农民保险费的支付能力。三是允许农业保险经营主体从经营盈余中扣除一定比例的资金作为保险准备金,并在税前扣除;甚至可规定对经营政策性种养两业保险的经营主体,可以将其全部盈余作为农业保险特殊风险准备金提留出来,用作其农业巨灾风险补偿的积累,以增强其抵御农业保险风险的能力。

2 提供经营业务费用补贴。国外政府对农业保险经营者的补贴主要用于补贴经营管理费用。如美国政府从1995年开始,为开办农业保险的19家公司提供相当于其农业保险费31%的补贴;日本在这方面的补贴也高达50%~60%。针对我国农业保险业务经营成本高的特点,参考国际上许多国家的经验,并考虑我国具体的财力状况和实践经验,政府应为各种政策性农业保险经营主体提供一定比例的业务费用补贴,以提高其经营农业保险的积极性。2006年《国务院关于保险业改革发展的若干意见》中就特别提出要“对保险公司经营的政策性农业保险适当给予经营管理费补贴”。具体到操作中,应遵循分级负担、区别对待的原



则，即政策性农业保险公司及其分支机构的全部经营管理费用由中央政府承担；地方性的农业保险公司全部或部分经营管理费用由中央和地方两级政府承担；对商业保险公司则根据其年经营农业保险的业务量按保费收入的10%~20%左右向其提供经营费用补贴。对于比较偏远、农户保险意识薄弱、农业保险业务开展比较困难的地区，政府财政适当加大补贴，鼓励保险公司积极拓展农村保险市场，发展政策性农业保险业务。

3 提供再保险支持和建立巨灾风险基金。农业保险巨灾风险比较多，大面积干旱、洪水、台风等风险事故往往会给直接保险人带来超过责任准备金数十倍的损失，从而导致经营机构破产。为保证政策性农业保险经营主体的财务稳定，提高其经营农险的积极性，需要政府财政作为农业保险发展的后盾，通过再保险机制和风险基金来分散风险。由于商业性再保险机构在一般情况下不愿承接农业保险的再保险，可考虑由中央政府统一组建政策性的全国农业再保险公司，采取中央财政控股、省级政策性农业保险机构参股的模式组建，其注册资本金可来源于中央财政注资、地方参股、农村救济费分流、财政支农资金整合节流部分等。另外，中央和省级政府还应通过适当机制筹措资金建立巨灾风险基金，例如从保户缴纳的保费中列支部分资金共同建立农业保险风险基金，用于弥补保险公司巨灾之年的亏损，借以平衡农业保险的经营。根据实践经验数据，一般以保费收入的10%计提巨灾风险基金比较合适。就全国而言，如果巨灾风险基金只提供60%的财政支持，在70%参保情况下，则每年需要财政预算安排5~6亿元。

4 创新农业保险支持机制——以险养险。在提高保险公司积极性方面还有一点值得特别指出，那就是大多数地区在鼓励商业性保险公司开展农险时都会提出“以险养险”这一措施，并把它当作解决政策性农业保险亏损问题的最重要手段之一。“以险养险”是一种对开展政策性农业保险的公司中部分商业保险险种提供相关政策支持，并通过这些险种的收益来弥补政策性农业保险亏损的方法。从上海等地的实践经验看，把以政府资源配置为主的保险与农险捆绑式结合，是弥补农险亏损的重要途径。为保证这一做法的顺利实施，在推行时要注意以下几个问题：第一，要通过多少商业性财产和人身保险项目养得起农险。第二，保险公司的政策性和商业性两类保险业务的盈亏如何核定。第三，在“以险养险”中如何维护商业保险市场的平衡性和公平性。只有上述三个问题得到有效解决，“以险养险”才能真正成为政策性农业保险的“强力助推器”。

三、政策支持农业保险经营主体参与应注意的几个问题

1.对政策性农业保险经营主体的政策支持要与政府的财政能力相适应。农业保险过高的赔付率与过高的管理成本，需要政府的财税政策支持。但近年来，以美国为代表的一些国家，在政府进一步加大对农业保险的支持和补贴力度的情况下，农业保险并没有按照政府的意愿取得更快更好的发展，相反政策性农业保险的发展使政府陷入沉重的财政负担。如美国，1980~1999年政府举办政策性农业保险的总成本是150亿美元，仅1999年一年政府给农作物保险的财政补贴就达22.4亿美元，其中保费补贴13.53亿美元。以此为教训，在我国的政策性农业保险试点中，对农民的保费补贴和对农业保险经营主体的经营费用补贴水平及税收减免优惠的力度一定要考虑国家的财力，既要促进政策性农业保险的顺利开展，又不能给财政带来太大压力。

2.对农业保险经营主体的经营费用补贴要注重效率，建立责任机制。政府对农业保险经营主体的财政补贴对促进农业保险的发展起着不可替代的作用。然而，由于政府与保险经营者之间的信息不对称，政府不能完全获知保险经营者提供农业保险的努力水平时，可能使农业保险经营者存在“机会主义”行为，造成政府与保险经营者之间的“道德风险”现象，使得政府通过增加对保险经营者的财政补贴以激励其努力向社会提供农业保险的政策目标无法达到。因此，在政府对农业保险经营主体财政支持中，财政补贴的效率性值得关注，要研究政府对农业保险经营主体的补贴数额应该在什么样的规模，才能使其积极参与农业保险，



又不致产生“机会主义”行为。针对这一难题，有学者提出政府在确定对农业保险经营主体的财政补贴数额时，要适当参考与农业生产密切相关的天气因素、同行业保险公司经营农业保险的平均业绩、保险公司的非农业保险的经营业绩等其他可观测因素，用这些因素与保险公司农业保险业绩共同考评保险经营主体经营农业保险的努力程度，并由此决定政府对其的财政补贴数额。这样，政府可以在更为确定的财政支出预算约束下，以最优的财政补贴规模激励保险公司从事农业保险业务。同时，保险公司也可在政府的财政补贴下，最大程度地提高农业保险经营水平。也有学者认为要尽量通过再保险、保费补贴等方法来分担保险公司的经营风险，提高保险公司的收入，慎用直接补贴方式，对农业保险经营主体要给予财政资金支持，但不宜采取大兜底的方式，保险公司必须承担自己的经营责任。

3.加快制定和完善农业政策性保险的法律法规。我国虽然于1995年10月出台了《中华人民共和国保险法》，但这部法律主要是规范和保障商业性保险公司的经营行为，对于农业保险仍未有具体的法律法规。法律滞后严重影响了农业保险的进一步发展，造成农业保险经营主体少，组织体系不完善，制度老化。为了规范农业保险参与各方行为，国家要在试点工作的基础上，尽快制定《政策性农业保险法》，以法律的形式规范政策性保险的经营主体、参与主体、受益主体及相关的权利和义务；特别是要明确政府在开展农业政策性保险中应发挥的作用和职能，准确界定农业保险的政策性业务和商业性业务的范围，并对农业保险的组织形式、税收减免、财政补贴等做出相应规定，为政策性农业保险的健康发展提供法律保障。

