

关于政策性农业保险进一步发展的思考

何登录

(梧州学院,广西 梧州 543000)

【摘要】政策性农业保险是推进我国农业保险稳步发展的重要保障。随着我国政策性农业保险试点工作的不断展开,现阶段,政策性农业保险既面临着发展机遇,也存在不少挑战。本文从分析我国政策性农业保险的重要性出发,通过对我国现阶段政策性农业保险发展过程中存在的问题进行分析,然后,提出当前加快我国政策性农业保险发展的对策思考。

【关键词】政策性农业保险 发展 思考

政策性农业保险是由政府主导推动,财政给予保费补贴,以引导广大农户参与到农业保险中来;同时,政府对涉及农业保险的保险公司提供税收上的优惠,提高这些保险公司对农业保险的积极性,从而解决我国农业保险供需不足的现象。自2007年起,我国开始推行由中央财政支持的政策性农业保险,保险金额由中央财政、地方财政和农户共同承担,农业保险的功能和作用逐步得到发挥。政府推动政策性农业保险旨在建立农业风险防范机制,在更大范围内分散风险、筹集补偿资金,稳定和巩固农业基础地位,是支农、惠农,确保农村经济持续发展、农村社会和谐稳定的一项重要措施。推动政策性农业保险可持续健康发展,对加快社会主义新农村建设具有重大意义。

一、发展政策性农业保险是促进我国农业健康发展的重要措施

政策性农业保险是由政府主导推动,鼓励农户和保险公司进入农业保险市场,利用市场机制分散农业经营风险。一旦农险发生后,赔付工作主要涉及相关的保险公司和投保农户。只要市场是有效的,双方就会以利益最大化为出发点,使得灾害赔付以最快的速度到达农户手中,使农险得到及时控制或利于趋好。这种补偿机制不仅减轻政府的责任,提高灾害救助体系的运作效率,还可以引导农户利用现代金融手段提高农业的抗御风险能力,是完善农村金融体系的一种有效的手段。其具体表现为:

第一,政策性农业保险通过利益诱导,将大量社会资金吸引到农业保险中,增强了农业风险管理的管理的经济实力,可以有效解决目前我国农业保险供需双冷的难题。

第二,与其他保险一样,是一种经济合同行为,保险公司必须根据保险单和条款的规定,及时地精确地赔偿,能以利益引导农业产业结构调整、推广农业新技术、促使农业生产集约化、商品化。

第三,促进农业防灾防损体系的建设,保障投资安全,一方面有利于农户增加农业投入,扩大再生产,从而增加收入;另一方面农村金融机构更放心放贷给农户进行农业投资,从而有利于农村金融环境的改善。

二、政策性农业保险试点中存在的问题

(一)政策性农业保险法律法规的缺失

我国至今还没有一部完整的法律法规对政策性农业保险业务予以扶持,政策性农业保险法律法规建设的缺位,导致政策性农业保险的经营主体、组织机构、巨灾风险分散体系和农业保险再保险机制等方面缺乏明确的制度安排,严重影响了政策性农业保险的规范化发展。农业保险具有风险集中度大、高经营成本、高赔付率及农户投保的积极性低、商业保险机构因利润低而不愿涉及的特点,因没有立法支持,一些地方政府以及保险公司对各项支持政策的持续性也有疑虑。在制定相关配套政策、建立分散农业生产风险、提高农村防灾防损能力的长效机制方面,力度不足。

(二)保险费率、赔付率、保额及政府补贴的制定不完善

农业生产具有很强的地区差异性,不同地区的农民往往会面临不同的农险。保险费率、赔付率、保额及政府补贴的制定理应依据各地经济发展水平及农户所面临的农业风险的大小不同而采取不同的策略。但现有的做法并没有体现明显的地区差异性,农作物保险

费率、赔付率和保额普遍存在省内“一刀切”的现象,这不仅有悖于保险经营的风险一致性原则,而且严重影响了农民参保积极性。

(三)政策性农业保险的监管体系不完善

我国的政策性农业保险试点主要采取“政府财政补贴+保险公司商业经营+农户自愿参保”的模式,政府在提供补贴时,难以确定合适的补贴额度,难以科学评价商业保险公司经营政策性保险的绩效。

当前,我国政策性农业保险的监管涉及财政部、保监会、农业部门等多个部门,还没有形成统一的强有力的监管制度和体系,最终可能会影响政策性农业保险业务的开展,政策性农业保险必然难以持续。

(四)巨灾风险分散体系和农业再保险机制的缺失

农业生产易受自然灾害的影响,且易形成农业巨灾。如在2010年,发生在广西、重庆、四川、贵州和云南5省(区、市)的重大旱灾,据国家防总办公室统计,截止3月23日,因灾直接经济损失就超过236.6亿元。而这次罕见旱灾再次暴露了我国巨灾风险分散体制的不到位。在现行的农业保险制度下,既缺乏巨灾赔偿准备,也无分散风险的其他安排,这无疑使商业保险公司对农业保险“望而却步”。

(五)农民风险意识淡薄,影响政策性农业保险的开展

不少农民缺乏主动防范风险的意识,缺乏参保的主动性,对政策性农业保险知识了解少,意识不到农业保险是防范和转嫁农业风险、保护自身利益的有效途径,甚至对政策性农业保险存有疑虑。国家取消农业税后,政府给予农民的直接补贴越来越多,农户的依赖思想加重,直接削弱了其对政策性农业保险的需求。

三、促进农业保险进一步完善发展的建议

(一)建立健全政策性农业保险法律法规

政策性农业保险作为一种由政府推动的农业风险分散机制,其发展的好坏与法律法规的制定与完善密切相关。加快政策性农业保险立法进程,明确政策性农业保险的政策性属性以及在农业保险中政府的职能作用,确定政策性农业保险的目标、保障范围、保障水平、组织机构与运行方式、经营主体各方的职责、权利、义务,开展政策性农业保险所需资金的筹集方式、数额及运用,明确各级政府财政补贴标准及计算方法;明确给予商业保险公司经营费用补贴标准,明确管理费和保险费分担原则,确立农业巨灾再保险体系及巨灾发生时的赔付和处理方式;明确农业保险与农业再保险的功能、作用、监管及运行方式,切实维护投保农户合法权益。政策性农业保险法律法规应要做到:第一,奖惩分明,能有效地阻止和防范政策性农业保险中的道德风险的发生,如通过立法形式将最大诚信原则和可保利益原则作为政策性保险的基本原则固定下来;第二,条款明细,具有规范、指引、可操作性,如明确政府补贴的长效机制。

(二)强制性农业保险与自愿保险相结合

目前,我国农村仍以家庭为单位的联产承包经营模式为主,农户经营规模小及土地分散,农业收入低,加上农户对农业保险意识淡薄,这直接降低了农户对农业保险的需求。

对关系国计民生的农、林、牧、渔产品的主产区实行适度的强制性的政策性农业保险,第一,利于将各种支农优惠政策、农村金融信贷政策与政策性农业保险结合起来。例如规定从金融机构获得贷款的农户必须参加政策性农业保险或者参保政策性农业保险的农户

享受信贷优先、利率优惠等政策。这样既能规避农户的逆向选择行为,又可提高政策性农业保险的覆盖面。第二,利于以行政村为单位实行政策性农业保险。在我国广大农村,农业出现“兼业化”、农村出现“空心化”、农民出现“老龄化”的现象严重。因此,通过以行政村为单位实行政策性农业保险,一方面,便于对行政村的主要农产品实行统一规划,统一布局,专业化管理;另一方面,可使保险理赔规范性操作,降低理赔的难度和成本。第三,利于扩大农业保险的承保面,降低保费率,避免逆向选择。第四,利于有效地防止农户“搭便车”的行为发生。政策性农业保险具有很强的外部性和准公共性特征,受农业经营者小农意识和低文化素质的影响,农户完全实行自愿保险的积极性不高。在这种情况下,只有通过强制性才能使政策性的农业保险在更广阔的空间范围内充分分散风险。

通过对农业主产区的主要农产品进行强制性保险,并充分发挥这一政策支农、惠农的作用,以带动农户自愿参与其他农业保险,使农业保险为完善农村金融体系打好坚实的基础,更好地发挥服务“三农”。

(三) 保险费率、赔付率、保额及政府补贴应具有差异化

依据保险风险一致性原则,在厘定政策性农业保险费率时,要进行风险区划和费率分区,使他们的保险费与自己的生产状况联系起来。同时,在补贴标准上出台具体实施细则办法,各级政府要结合保险险别、险种、保障水平的不同和区域经济发展差异有所区别,给予各地区不同的保费补贴和分担比例。对财政困难、农业产值比例大的省、市、县适当提高财政补贴比例,以缩小省、市、县差距,增强地方政府和农户投保的积极性,促进各地政策性农业保险协调发展。

各级政府政策性农业保险保费补贴应纳入财政预算,由中央、省、市、县财政分别承担,并可把各级政府的部分救济基金转移到农业保险做巨灾准备金。

(四) 成立政策性农业保险公司,加强对农业保险的监管

我国农村地区幅员辽阔,农业生产情况、经济发展水平差异较大,农业灾害的区域性很强,不同地区的风险种类和风险大小不一样。为了科学合理地厘定费率,进行风险区划和费率分区,在现阶段主要采取商业保险公司代办政策性农业保险的情况下,依据保险的大数法则原理及农业风险的特殊性(具有地域性和高度集中性,易形成巨灾风险),建议在省(区)成立政策性农业保险公司,有利于与地方各级政府的协调配合,加强对商业农业保险公司或专业性农业保险公司及农业相互保险公司等农业保险公司的监管。如图1所示。

政策性农业保险公司由中央财政与地方各级政府共同出资构建,出资比例依据各省(区)农业占国民经济的比重、对国计民生影响程度等方面,如对经济欠发达、农业占国民经济比重大的农产品主产省(区),中央财政应予以倾斜。

政策性农业保险公司不直接经营农业保险,其功能主要:一是负责政策性农业保险的产品设计及政策性农业保险的监管,如对保费补贴发放与监管,对参与农业保险的商业性保险公司、专业性农业保险公司等农业保险公司的市场准入、市场退出、财政补贴行为的监管,对费率、险种开发的监管等;二是主要为监管区域内的参与政策性农业保险的商业保险公司提供再保险。

现阶段政策性农业保险监管体系可由国家政策性农业风险管理办公室、省(区)政策性农业保险公司、各市县农业风险管理办公室组成,如图1所示。

国家政策性农业风险管理办公室主要负责政策性农业保险法律法规的制定,审批政策性农业保险公司的设立与监管、审批政策性农业保险代理人的设立与监管,依法对政策性农业保险公司和政策性农业保险代理人的资金运用进行监管。

省(区)政策性农业保险公司主要负责所辖区域内各险种条款的制定,如定损标准、费率厘定;建立农作物保险数据库;负责政策性农业保险产品的研发;负责预测和计算各种农产品的价格,对政策性农业保险经营机构的保险产品进行初步审核,对农业保险经营机构提供再保险;负责对投保人提供保费补贴;负责防灾防损及政策性农业保险的宣传等工作。

各市县农业风险管理办公室要严格执行政策性农业各项条款,做好上传下达工作。协助省(区)政策性农业保险公司发放政策性农业保险保费补贴及辖区内农户和政策性农业保险经营机构的监管。

(五) 完善巨灾风险基金和农业再保险体系

农业保险风险的发生具有地域性和高度集中性的特点,很容易

形成巨灾风险,一旦出现了巨灾风险,保险公司很难单独承担起赔偿责任,甚至吞噬掉农业保险供给主体的所有准备金和资本金。巨灾风险的不确定性和极大的危害性给保险公司经营带来相当大的不稳定性,危及农业保险的可持续发展。而化解农业巨灾风险,并非单个的农业保险供给主体力所能及的,也不是单纯通过再保险安排就能够解决的。因此,建立政府主导下的农业巨灾风险基金,对遭遇巨灾损失的农业保险供给主体提供一定程度的补偿,将是维系农业保险可持续发展的重要制度保障。如图1所示。

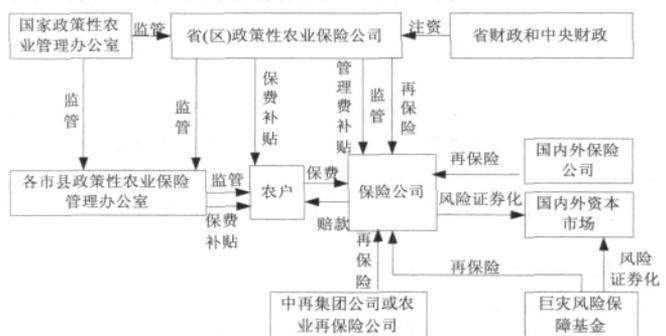


图1 我国政策性农业保险体系

建立健全农业再保险和巨灾风险转移分摊机制是利用市场手段化解农业巨灾风险,旨在建立多层风险分担机制,由政府、保险人、再保险人和被保险人共同承担农业巨灾风险。

全国性农业保险巨灾风险保障基金的筹集可以考虑由中央与地方财政支持(如可降低农业直接补贴,增加农业保险支付,有利于形成农业保障的长效机制)和经营农业保险业务的公司相互筹集,实行单独立账、单独核算,由财政部监管,逐年滚存,运用市场化的运作方式。具体动作机制可设计为:由保险公司承保农业巨灾风险后,分给国家巨灾保险基金,再由该基金将一部分业务转分给其他再保险公司,其余的可采取风险证券化或自留,分担农业保险公司的巨灾风险。同时,健全巨灾保险法律体系,明确不同巨灾发生时巨灾风险保障基金承担比例,逐步形成农业巨灾风险转移分担机制。

建立农业保险再保险机制。通过政策上的支持,如对农业巨灾风险再保险业务进行政策性补贴。鼓励中再保险公司或其他专业性再保险公司给其他涉及政策性农业保险的保险公司提供农业保险再保业务。一是使农业风险在国内外得以最大程度地分散;二是运用市场机制,差额补贴在一定程度上减轻财政负担。

(六) 加强政策性农业保险宣传

增加农村保险服务网点,对承办政策性农业保险的保险公司的选择,应主要选择实力雄厚、网络健全、信誉良好的一些保险公司来承担。提高农业保险的保障水平,降低农业保险的保费率,树立正确的政策性农业保险宣传导向,给农民灌输正确的农业保险消费理念,提高他们的农业保险意识。让每个农民都明白,政策性农业保险是他们防范风险的坚强后盾,从而提高对农业保险的需求,不断推进农业保险的发展。

总之,政府主导的政策性农业保险要有一个良好的运行机制。就当前我国政策性农业保险发展现状来看,笔者认为采用如图1所示的机制比较合理。

参考文献

- [1] 龙文军. 试论我国推进政策性农业保险的深层次障碍[J]. 南方农村, 2006(4)
- [2] 庾国柱, 赵乐, 朱俊生, 等. 政策性农业保险巨灾风险管理研究[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2010
- [3] 黄英君. 农业风险与我国农业保险制度: 一个框架性设计[J]. 保险职业学院学报, 2006(3)
- [4] 郭静. 我国农业保险的发展现状及管理对策分析[J]. 农业经济, 2008(5).

作者简介: 何登录(1975-), 男, 湖南永州人, 硕士研究生, 研究方向: 金融保险。