

# 关于当前我国农业保险制度建设的几个问题

首都经济贸易大学 庾国柱

2005年3月4日

# 导言

- 随着我国专业性农业保险公司（上海安信、吉林安华、黑龙江阳光）的开业，关于农业保险制度的研究试验正在进入一个新阶段，那就是**操作层面**的研究，当然第一步是**宏观操作层面**的研究，当各地的农业保险公司的实践开始之后，**微观操作层面**的问题将会逐步被提出来。
- 我们这里主要讨论宏观操作方面的几个问题。

# 要 点

- 一、 农业保险新一轮试验的背景
- 二、 关于商业性农业保险和政策性农业保险
- 三、 关于我国政策性农业保险的制度模式
- 四、 关于我国政策性农业保险的经营主体
- 五、 关于政府对政策性农业保险的补贴
- 六、 关于对政策性农业保险的监管
- 七、 简要结论和建议

# 一、农业保险新一轮试验的背景

- (一) 为何重作农业保险文章
- 1、农业的弱质产业性质决定了其对风险管理和保险的巨大需求
- 2、世贸规则对农业补贴的限制需要农业补贴方式的创新
- 3、中央政府统筹城乡经济社会发展的执政理念

## ■ （二）农业保险新一轮试点概况

- 2004年保监会安排，在普遍调研基础上，确定由商业性保险公司经营政策性农业保险业务试点：

- 一是人保公司进行的四川的奶牛政策性保险试点。在四川省眉山市的两个县，地方政府给予农民奶牛保险定额保费补贴，其余由农民承担。保单责任范围比较大，除了故意致死和大规模疫情外的责任都由保险公司承担。

- 二是中华联合保险公司在江苏进行水稻政策性保险试点。由当地地县两级政府为农民承担50%的保费补贴，风险共担。政府和保险公司签订协议，设立专项资金，实行专户存储封闭式运作。
- 三是湖南生猪保险试点。试点为湖南的商品猪养殖示范基地，在试点区县，农民同样将得到一定比例的保费补贴，不过这些补贴不仅来自于当地政府，还来自于当地的龙头企业。由政府、龙头企业和农民各出一部分保费，而包括口蹄疫在内的风险都被列入可保范围。

- 四是新疆的棉花保险。实行由中国人保公司自办的模式。当地政府没有直接的财政补贴，但是要求各县乡政府支持，并将其作为县乡政府政绩的考核指标。
- 五是内蒙古自治区的奶牛保险。

## ■ （三）农业保险新一轮试验面临的一些问题

- 一是在介入农业保险业务时，商业保险公司对自身的定位模糊。
- 二是制度模式的选择没有充分考虑中国的国情。
- 三是对农业保险经营主体的适宜性考虑不够，有些经营主体由于制度缺陷可能难以实现可持续发展，有些经营主体在目前则不切实际。



- 四是除上海等个别地方外，对农业保险的补贴政策缺失。财政补贴的缺位将严重制约农业保险这种“准公共产品”的发展。
- 五是农业保险涉及政策性业务和商业性业务，其监管比较复杂。如何建立一种合理有效的监管机构和监管制度也是当务之急。

## 二、关于商业性农业保险和政策性农业保险

### ■（一）政策性农业保险及其特征

政策性农业保险就是为了实现政府的农业和农村经济发展政策目标而实施的农业保险或建立的农业保险制度。

# 政策性农业保险的基本特征：

- 第一，商业性公司在正常市场环境下难以或不会进入该领域；
- 第二，政府不仅参与宏观决策，而且一般要介入微观经营管理活动；
- 第三，政府要给这类业务经营补贴和其他财政优惠措施以及行政便利措施，这种制度才具有可持续性。
- 第四，非营利性。

## ■ （二）政策性农业保险与商业性农业保险的区别

- 我们认为，只有那些关乎国计民生和对农业和农村经济社会发展有重要意义，而商业性保险公司又不可能或不愿意从事经营的农业保险项目，才有可能纳入政策性保险经营。

# 政策性农业保险和商业性农业保险 的主要区别：

- 1、政策性农业保险制度是依据政策目标（或服从特定的政策规划）建立的，而商业性农业保险制度是根据市场（或商业）目标建立的。
- 2、政策性农业保险是由政府直接组织经营，或政府成立的专门机构经营，或在政府财政政策支持下，由其他保险供给主体（股份公司、相互公司、合作社等）经营的，商业性农业保险只由商业性保险机构或其他自愿经营的保险机构经营。

- 3、政策性农业保险经营的项目或出售的产品一般说来，其保险责任较广泛且保险标的的损失概率较大，从而成本损失率较高，商业性农业保险经营的项目或出售的产品其保险责任较窄，保险标的的损失概率较小，成本损失率较低。
- 4、政策性农业保险产品要部分由政府买单，商业性农业保险产品则完全由投保人自己买单。

- 5、政策性农业保险的经营不能盈利，商业性农业保险的经营则可以盈利。
- 6、政策性农业保险通常包含着只有通过政府行为才能协调开展的工作，如政策性农业保险与农户信贷资金发放、农产品出口价格补贴、农业救灾、农业生产调整等农业保护措施紧紧地联系在一起。而商业性农业保险通常通过市场机制就能较好地运作。

■ 7、政策性农业保险通常具有事实上的强制性。而商业性农业保险一般是自愿投保，不具有强制性。



# 三、关于我国政策性农业保险的 制度模式

- 世界上的五种模式：
  - 美国、加拿大模式——政府主导模式
  - 日本模式 ——政府支持下的合作互助模式
  - 前苏联模式 ——政府垄断经营模式
  - 西欧模式——民办公助模式
  - 亚洲发展中国家模式——国家重点选择性扶持模式

## 我们曾经提出的可供我国选择的模式：

- (1) 政府主办政府组织经营的模式
- (2) 政府支持下的合作互助经营的模式
- (3) 政府支持下的相互保险公司经营的模式
- (4) 政府主导下的商业保险公司经营的模式

- 我们更倾向于采用第（4）种模式，也就是在政府主导的框架下让商业保险公司唱主角。
- 对于具有农垦系统背景的地区，我们认为可以采用第（2）种，即政府支持下的合作互助经营的模式

对于政策性农业保险制度模式，还有一个要不要事先确定全国性的整体框架的问题。

- 目前，国家准备采取各地分散决策的方式推行政策性农业保险，但各地分散决策要不要在事先就确定一个全国统一的便于整合的框架，值得研究。

# 四、关于政策性农业保险的经营主体

- 根据保监会的指导性意见，我国可以有五种政策性农业保险经营主体：
- 一是为政府代办农业保险的商业性保险公司，二是专业性农业保险公司；三是农业相互保险公司；四是地方财政兜底的政策性农业保险公司；五是外资或合资保险公司。

- 对于专业性农业保险公司，我们不明白的地方是：它们实质上是不是商业性的公司？
- 对于相互保险公司，我们希望有人出来尝试吃这只“螃蟹”；
- 对于地方财政兜底的政策性农业保险公司，最好将“地方”限定在省、市、自治区比较好。当然，有多少省、市、自治区有条件或敢于建立这种公司也是一个问题。

- **对于外资或合资保险公司**，如果是外国非盈利性组织或慈善机构，应当欢迎。如果是商业性保险公司，就没有实质性意义。

# 五、关于政府对政策性农业保险的补贴

- (一) 补贴多少？
- (二) 补给谁？如何补？
- 这里比较困难的是，首先要确定对农业保险业务的补贴范围，制订补贴规则，其次，需要确定保险公司做了多少符合政策性规定的农业保险业务，然后才能进一步确定每一类符合政策性要求的业务该提供多少补贴以及这个补贴在中央和省市自治区之间如何分担。



### ■ （三）间接补贴方式是否妥当？

■ 从面上或从一般意义上言之，其间有许多问题值得讨论：

■ 第一，政策性农业保险所需要的补贴需要多少商业性财产和人身保险项目来满足

■ 第二、如何核定一家保险公司的政策性和商业性两类保险业务的盈亏？由谁去核定？核定的原则如何确定？

- 第三、给这些政策性公司多少商业性业务，还涉及到商业保险市场的平衡性和公平性的问题。

# 六、关于对农业保险的监管

- 保监会面临监管的新课题：
- 对于商业性保险，监管部门要在保险公司追求盈利和保障投保人以及被保险人利益之间实现动态平衡，力求兼顾二者的利益。
- 对于政策性农业保险，监管部门最根本的任务是促进农业保险作为政府的政策工具实现其政策目标。



1、由同一部门监管两类不同性质的业务，监管目标和理念的二重性将有可能引发政策性农业保险和商业性保险业务之间管理的冲突。



2、和一般的商业性保险相比，政策性农业保险更为复杂。

■ 对于保监会来说，需要通过法律法规对保监会的职能进行扩充，专门成立比较强大的政策性农业保险监管部门，加强各方面的人员配备，使其能够有效协调国家各有关部委对于农业保险的政策。

■ 明确和加强我国政策性农业保险的监管机构非常重要。因为我国的决策机制和国外很不一样。

# 七、简要结论和建议

- 1、我们在建立政策性农业保险制度时，要正确区分政策性农业保险和商业性农业保险，确定政策性农业保险的政策目标，这是建立该制度的前提；
- 2、要在目前保监会提出的模式的基础上进一步研究和确定我国政策性农业保险的制度模式问题，特别是在各地分散决策，自主选择制度模式和建立时间的大方针下，有必要尽早设计全国的政策性农业保险制度的整体框架，以便于将来的整合。

3、现在保监会提出的政策性农业保险经营主体，有一些，例如专业性农业业保险公司、地方财政兜底的政策性农业保险公司、外资或合资保险公司等，还有值得商榷和研究的问题。

■ 4、政策性农业保险的财政补贴问题（包括谁出钱、出多少、补给谁、补多少、如何补等等）需要加强研究，以便尽早确定补贴政策。否则，政策性农业保险的持续经营有可能遇到困难，或者有钱也难以用在刀刃上。

■

■ 5、各地政策性农业保险机构已经和将要陆续获得批准，接下去的监管任务将十分繁重。有必要加强对监管组织建设和监管规则（包括监管主体、监管内容、监管方式、监管程序等）的研究，以适应政策性农业保险迅速开展的需要。



■ 6、政策性农业保险的监管问题也提到了议事日程之上，在我国特殊的行政制度下，保监会如果不被授予特殊的权利其监管效率必将大打折扣，甚至会影响到政策性农业保险的持续发展。

- 以上发言纯属个人观点，不当之处欢迎批评指正。

■ 谢谢大家！