

农业保险体系的建立及政策取向

李 泽 ●

农业保险是增加农民收入、抵御农业风险的重要保障,随着农业现代化、市场化水平的逐渐提高,其作用越来越受到党和政府及广大农民的重视。而从笔者在沈阳市的调查情况看,农业保险现状与农业发展的客观需要存在巨大反差,值得我们充分的重视。

一、农业保险业务日渐萎缩

1993年以来,农业保险业务逐年萎缩。目前,沈阳市农业保险的主要险种仅有种植业保险中的农作物火灾保险、雹灾保险、温室园艺作物保险,养殖业保险中的奶牛保险以及林木保险中的苗木保险、林木火灾保险等几个险种。这种日渐萎缩的状况同近十多年来国民经济发展以及农业的发展和保险业自身的发展都不适应。具体表现在:

一是保费收入逐年下降。1986年到2002年,沈阳市的其他保险业发展迅速,财产险保费收入17年增长了17.66倍,而作为财产险中的农业保险保费收入从1993年开始逐年呈负增长,特别是1996年以来,加速下降的趋势更加明显。1996—2002年,农险保费收入之和仅为1992年收入的8.5%,其中2002年保费收入仅有3万元,占财险保费总收入的比重从1992年最高时的2.02%降到了0.002%。

二是保险的区域、范围缩小,保险的品种、规模减少。目前仅有沈阳市人民财产保险公司还开展少量的农险业务,农险品种从上世纪90年代初的17种下降到仅有农作物雹灾和林业火灾等6个险种,仅处于勉强维持状态。由于保险业务萎缩,农险机构也已撤销,从事农险业务的专业人员大都已改做其他业务。

造成农业保险萎缩的原因,主要有以下几点:一是农业保险的赔付率高。农业生产受自然灾害影响面积大、损失大,农业保险的风险高,其灾害平均损失率一般是其他险种的十几倍、几十倍,因此,要求的费率也就相应较高。如完全依靠商业化运作,农业生产的低收益和农民的低收入同农业生产高风险、农业保险高费率存在很大的矛盾。二是现行有关规定不符合农业保险的性质。如文件规定农村合作保险中的种植业、养殖业险种属于商业性保险,据专业人士介绍,商业保险最低安全赔付率为70%,而我国目前农业保险的平均赔付率约为140%,最高时超过250%,这是任何以商业经营为目的的保险公司都难以承受的。作为商业保险公司只能收缩承保面和减少险种数,从而造成了目前农业保险几乎处于停顿的状态。三是对农业保险的总体支持水平低。目前,我国的农业

保险只是依据国家的规定免交营业税,其他方面同商业性保险一样,有关的管理机构、政策支持体系、风险分担机制等政策性保险的机制均未建立起来。另外,农民缺乏保险意识,对风险怀有侥幸心理,没有将农业保险作为规避农业风险的重要工具,更多地依赖政府的救灾补助,在投保费率较高的情况下,很难有参保的积极性。

二、建立政策性农业保险体系的政策取向

我国是一个农业国家,而且多自然灾害,从每年发生的农业灾害看,涉灾面广,破坏性大,不仅给农业生产带来破坏,也直接影响着农民的收入。农业保险是制度化的补偿机制,因此,加快发展政策性农业保险非常必要,是稳定农村经济、增加农民收入的重要保证。

(一)确立符合市场经济要求的政策性农业保险发展思路。农业保险是政府保护农业的重要政策手段,政府应给予资金补贴、政策扶持和立法保护。现阶段开展农业保险应综合考虑现有的农业保险基础、政府财力、人才技术等客观现实,采取政策和市场两种手段相结合的方式开展农业保险,发挥两种优势,在积蓄经验和力量的基础上,逐步完成向农业保险专营化

的过渡。

(二) 选择一定的险种进行试点。在开展农业保险有积极性并有一定农业经营基础的地方,对种植业和养殖业中产量、灾害等统计数据较为齐全、生产形成一定规模、符合农业结构调整区域主导产业方向的某种作物为试点险种,有计划、有步骤地开展农业保险业务。在风险责任选择上,应从单一风险和特定风险保险开始试办,再逐渐试行多风险和一切风险保险。在运

保险的组织管理机构,委托商业保险公司代理农业保险业务,并给予一定的资金、政策支持,在政府财政能够承受、商业保险公司能够正常运营的情况下,农民支付一定数额保费就可以按照保险合同获得灾害补偿。三是商业保险公司经营,政府补贴农民保费。商业保险公司按照微利标准的商业保险技术测算确定不同险种的农业保险费率,完全以商业保险方式来经营农业保险,政府对投保农民给予保费补

免税、补贴保费和管理费用等支持政策。农业保险公司不以赢利为目的,以支持和保护农业为政策目标。

(四) 农业保险运行机制。一是成立政府监管下的综合性农业保险机构。这是基于现阶段地方的农业保险基础和政府财力水平而做出的选择。基本内容为:树立“大农险”的观念,将包括农业保险在内的农村、农业、农民等与之相关的保险业务纳入到综合性农业保险公司的经营范围,在农业保险内部实行“以农(村险)补农(业险)”,使政策性保险机构附加商业保险业务,用商业保险业务盈利弥补政策性亏损,从而实现政策和市场两种手段的结合、两种优势的互补。二是建立农业风险准备金。这是建立独立的政策性农业保险公司的前期准备。具体内容为:农业风险准备金按照一定比例,由市、区(县)两级财政和部分农业救灾资金等组成。准备金只能用于农业保险受灾后赔偿,不能挪作他用,逐年滚动积累,以实现以丰补欠。●

(作者单位:东北财经大学)

责任编辑 李颖

■ 链接

农业保险是指为农业生产者在从事种植业和养殖业生产过程中,对遭受自然灾害和意外事故所造成的经济损失提供保障的一种保险。农业保险,按农业种类可分为种植业保险、养殖业保险和林木保险;按风险性质分为自然灾害损失保险、疾病死亡保险、意外事故损失保险;按保险责任范围分为基本责任险、综合责任险和一切险。

行机制上,以县为核算单位,单独立账、建立农业保险风险基金,省、市两级给予组织保证、保费补贴和政策支持。在试点取得经验后,再逐步向多区域和多险种扩大。

(三) 完善农业保险经营模式。根据国内外农业保险的做法与经验,现阶段可供选择的政策性农业保险制度框架下的组织模式有以下四种:一是互助合作形式的农村保险组织。由各县级政府组织和帮助农民建立互助互济、自我服务性质的群众保险组织,由下至上设立村级、乡镇级和区县级农业保险合作组织。互助合作保险组织的保险基金主要依靠农民群众和投保的龙头企业、乡镇企业等自筹,集体经济组织给予适当支持,区县和乡镇根据自身经济实力给予适当补贴。适用较为轻微的自然灾害。二是政府组织实施,保险公司代理。政府按照支持和保护农业的政策目标,成立推动农业

贴。四是组建新的政策性农业保险公司。由政府筹集或参与筹集初始资本和准备金,政府对农业保险公司给予

