

建立农业保险大灾风险基金的对策思考

朱哲文

摘要：农业再保险与农业保险大灾风险基金常常被作为分散农业大灾风险的联动手段。在全面启动建设财政支持的农业保险大灾风险分散机制的形势下，建立农业保险大灾风险基金的设想变为真题。应借鉴吸收国际先进经验，深化总结国内农业保险大灾风险分散机制运行实践，集思广益、联动各方，为建立农业保险大灾风险基金奠定基础。

关键词：农业保险；大灾风险基金；对策思考

近年来，世界多国纷纷加快建设包括农业直接保险、农业再保险、农业保险大灾风险基金、财政兜底保障在内的农业保险大灾风险分散机制，在应对农业大灾风险中发挥了不可或缺的作用。我国农业保险大灾风险分散机制建设在农业直接保险和农业再保险层面已经取得了显著成效，探索建立政府和保险企业共同出资、中央和省级层面统一的农业保险大灾风险基金制度也逐步从设想变为真实课题。

农业保险大灾风险基金的国际经验

“大灾风险”，亦称“巨灾风险”，是指因强烈严重的台风、地震、滑坡、泥石流、洪水、森林火灾等灾害，给民众生命财产乃至经济社会带来的巨大威胁或损失。“大灾风险”概念，局限于自然灾害。

世界各国政府无不对农业大灾风险管理倍加关注，将其上升至维护国家粮食安全与发展的角度。由于政府

给予农业的直接财政补贴受到WTO规则的制约，融入经济全球化的国家不得不更多采取市场经济的手段——农业直接保险、农业再保险、农业保险大灾风险基金、财政金融专项安排等，并由此构成市场化农业保险大灾风险分散机制的完整链条。

农业直接保险，是分散农业灾害风险的最基本手段。当灾害风险等级加大，农业直接保险机构为保证自身经营的稳健会策略性地将其所承保的部分风险和责任，通过签订分保合同分散转移出去，从而形成农业再保险。国际知名的“瑞士再保险”“慕尼黑再保险”均经营农业再保险业务，且在我国农业再保险市场占有一定份额。除此之外，美国的联邦农作物保险公司（FCIC），也是成熟的国家级农业再保险专业公司。农业保险大灾风险基金，是政府层面针对农业大灾风险可保性弱，而设置的一种特殊的巨灾风险损失准备金，如1967年以色列建立的农业风险保险基金。财政金融

专项安排，包括紧急拨付、应急融资等等。

美国、法国、日本和巴西等都有农业保险大灾风险基金制度，且运行良好。美国，在《联邦农作物保险法》《农作物保险改革法案》支持下，由直接保险、国家及商业双渠道再保险体系、农业保险大灾专项基金和紧急预案共同构成农业保险大灾风险分散机制。农业保险大灾专项基金由财政部设立，委托联邦农作物保险公司管理，资金来源于每年的财政预算，主要用于补偿大灾发生时超过再保险体系赔付能力的损失。法国，在《农业互助保险法》《农业灾害法》支持下，由直接保险、三层再保险体系（中央、大区、大区所属省份）及国家农业风险管理基金共同构成完备的农业保险大灾风险分散机制。其中，国家农业风险管理基金1964年设立，由中央再保险公司管理，资金一部分直接来自于中央政府财政拨款（每年出资比例有显著波动），其余部分按11%

的比例从农业直接保险保费中计提。若大灾导致基金不足,政府可直接补贴,年补贴额约1亿欧元。农业生产者因自然灾害等巨大、无法获得保险赔偿的损失部分,基金代表中央政府提供赔偿。日本,农业生产与中国有相似之处,长期以小规模家庭经营为主。在《农业保险法》《农业共济基金法》支持下,由直接保险(农业共济组合)、双层再保险体系(国家农业共济再保险及农业共济组合联合会)、农业共济基金和国库紧急资金共同分散农业保险大灾风险。1952年,日本政府和农业共济组合联合会共同出资建立农业共济基金。在发生大灾导致高额赔付时,农业共济基金向农业共济组合联合会提供贷款。巴西,在《再保险和转分保法》《灾难基金法》支持下,由直接保险、国家及商业双渠道再保险体系、农业灾难基金和国家农业保障计划联合构成农业保险大灾风险分散机制。2010年,联邦政府、(再)保险公司、农业企业和农业合作社共同出资建立农业灾难基金,由国家再保险公司管理,基础资金为40亿雷亚尔(约合150亿元人民币),为(再)保险公司提供农业保险再保险和转分保,以鼓励其参与农业保险承保,将农业保险覆盖到更多易受恶劣天气影响的地区。

我国建立农业保险大灾风险基金的现实需求

目前,我国农业保险大灾风险分散机制主要涉及直接保险公司、再保险公司、财政部门三大主体,按照风险从低到高,立体构筑了农业直接保险、农业再保险、财政紧急预案三层保护。农业直接保险主要承担低层的大灾风险(即低赔付率的大灾风险,

具体标准各地区、各险企有差别,一般认为在100%以下)。农业再保险承担中层、高层的大灾风险(即中高赔付率的大灾风险,一般认为中档赔付率在100—150%,高档赔付率在150%以上),是我国农业保险大灾风险分散机制的核心。2020年底,我国正式成立中国农业再保险公司,推动我国农业再保险体制机制发生深刻变化和农业大灾风险分散机制完善步伐加快。财政紧急预案旨在化解极端大灾风险,是应对农业保险大灾风险的终极手段。譬如,2021年河南遭遇“7·20”特大暴雨洪灾,河南财政紧急行动、多方筹措,除第一时间安排资金支持防汛救灾工作开展之外,还积极引导农业保险、再保险赔付,支持灾后农业生产恢复。

我国尚未建立中央政府层面统筹的农业保险大灾风险基金。鉴于农业直接保险和农业再保险难以支撑高层大灾风险,2013年底,财政部正式出台《农业保险大灾风险准备金管理办法》,要求农业直接保险公司在经营农业保险过程中,在自身层面努力增强风险抵御能力,专门计提大灾风险准备金。按照规定,农业保险大灾风险准备金,由农业直接保险公司分别按照农业保险保费收入和超额承保利润的一定比例,自主计提、使用和管理,并对其实行专户管理、独立核算。当出现高赔付率时,可在农业再保险的基础上,启用大灾风险准备金。2019年9月,财政部等四部门联合印发《关于加快农业保险高质量发展的指导意见》,再次提出“加快建立财政支持的多方参与、风险共担、多层分散的农业保险大灾风险分散机制。”同时强调,“落实农业保险大灾风险准备金制度,增强保险机构应对农业大灾风险能力。”

迄今,这一制度正在全面落实之中。

在我国,农业保险大灾基金将是国家在特定的法律框架下,中央政府主导、联动地方政府和农业直接保险、农业再保险主要经办机构,为应对再保险机制之外更高农业大灾风险而建立的责任准备金。它是农业保险大灾风险分散机制的重要制度性安排,是介于再保险与财政紧急预案之间的主要的市场化手段,从根本上不仅有利于克服现今分散管理的大灾准备金保障程度低的弊端,更有利于提高财政资金配置化解农业大灾风险的效率。通过建立农业保险大灾风险基金,加强全国一盘棋、政府险企一条心,推动形成农业大灾风险分散机制对低、中、高、极端风险的全面覆盖。与农业保险大灾风险准备金相比,大灾风险基金的责任主体不再是农业保险机构,而是中央和省级政府;出资主体不再是保险企业,而是政府或者政府与保险企业共同承担;运营方式不再是众多保险企业的分散运营,而是集中运营;保障的侧重点不再是保险企业的经营稳定,而是对大灾损失的更多保障。相应地,建立农业保险大灾风险基金后,农业大灾风险的保障程度将会明显提高。

我国建立农业保险大灾风险基金的推进路径

(一)深入研究大灾风险准备金制度,为建立农业保险大灾风险基金提供借鉴。我国大灾风险准备金制度正有序展开,虽然在保险企业层面分散运营管理,更多的是保障险企的经营稳定,但其在应对农业大灾风险中仍然发挥了重要的作用,大政方针还是“落实”它。因此,需要在促进其发展中深入研究其运行实践,总结放大有



推动建立农业保险大灾风险基金。农业保险大灾风险基金的建立，一定是多方协同、合力作用的结果。首先，应加快立法进程。2014年，国务院《关于加快发展现代保险服务业的若干意见》明确提出，“研究建立巨灾保险基金、巨灾再保险等制度，逐步形成财政支持下的多层次巨灾风险分散机制。”但建立农业保险大灾风险基金，作为一项涉及农业、保险业发展和国家财政制度建设的改革，应当有农业法、保险法等法律

效性，规避摒弃局限性，为建立农业保险大灾风险基金提供借鉴。要回溯农业保险准备金制度建立的过程与程序，研究准备金的构成、筹集与管理使用。要调查了解保险机构准备金的计提、账户管理与资金积累、支取运行实践情况和问题，了解准备金的盈亏及其对公司经营状况的影响。要基于地方实践，研究大灾准备金与大灾风险基金二者在农业大灾高层风险保障上发挥作用的机制与“可受性”、支出规模与影响力、使用效率与社会效益。要研究突破风险区划、精算定价与农业保险财政补贴精准发放耦合瓶颈的途径与方法，从而改革完善中央和地方财政权责明确、分工合理的农业保险大灾风险分散机制。

（二）结合农业再保险新形态新发展，深入研究建立农业保险大灾风险基金的机制和逻辑。农业再保险的纵深发展将为建立农业大灾风险基金奠定机制基础和逻辑基础。要全力推进国家层面的农业保险再保、分保，加

快探索约定分保与市场化分保等不同模式在实践中的运用与组合。要着力提高分保比例、基数、费率、赔付等的精准性，不断提高财政资金在农业再保赔付中的效能，为最终确定农业保险大灾风险基金基数、支付方式、运营形式等提供可靠依据。探索制定我国的《标准再保险协议》，不断提高再保规范化、制度化水平。要从分保实践中把握各省（区、市）农业大灾风险的差异、地方财力在其中的保障程度，为农业保险大灾风险基金筹集积累可供参考的数据。要建立与各直保公司的沟通会商机制，掌握其在农业大灾风险中的赔付承受能力与可能的基金解缴能力，构建相互之间错位发展、利益共享、风险共担的良好依存关系。要加强政策性与商业性、国内与国际再保险机构之间的联系，发展转分保业务，挖掘再保险市场潜力，充分释放再保险市场对农业大灾风险的分散转移作用。

（三）联动各方，凝聚共识，加快

的强力支撑和保障。我国现行农业法和保险法对农业保险只作一般规定，且并未对农业保险大灾风险基金进行规范。反观世界农业保险强国，无不具有坚实的专门法律支撑。因此，应加快立法修法进程，为建立农业保险大灾风险基金提供顶层设计和法律基础。同时，还应加强政府与保险企业、中央与地方政府以及财政、农业、保险等相关主管部门各方之间的沟通协调，开放问策，集思广益。建议明确财政为牵头抓总部门，就农业保险大灾风险基金的建立过程、节奏与各职能部门的职责分工、配合衔接等进行协调，加强磋商，在充分吸收国内外最新理论成果、总结转化国内丰富实践成果的基础上，就基金筹集、规模、层级、管理、运营等方面，拟定可行性安排，加快推动农业保险大灾风险基金建设进程。□

（作者单位：中国农业再保险股份有限公司战略发展部）

责任编辑 张蕊