

农业保险试验中的困惑 与制度建设需求

The Perplexities in the Pilot Experience of China's
Agricultural Insurance
and Demand of The Institution



首都经济贸易大学 度国柱

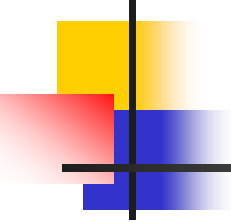
Capital University of Economics and Business

Harry G. Tuo

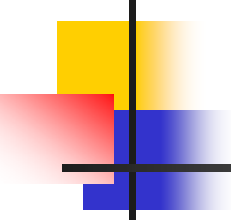
1. 2007年政策性农业保险试验的成就

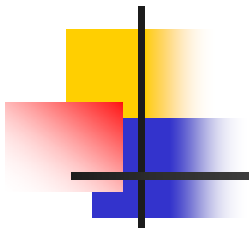
The Performance of Pilot Experiment of Agri. Insurance
in 2007

2007年，中央财政拿出20.5亿元，支持在吉林、四川、新疆、江苏、湖南、内蒙古等6省（区）进行水稻、玉米、小麦、大豆、棉花等5种主要粮食作物保险试验。



■ 五大作物保险实现签单保费25.36亿元，占种植业保险签单保费的78.88%，其中、水稻、小麦、玉米、大豆、棉花五大作物保险签单保费分别为8.03亿元，1.18亿元、9.22亿元、0.7亿元、6.23亿元，分别占中央政策性五大作物保险签单保费的31.67%、4.65%、36.36%、2.76%、24.57%。

- 
- 在这六省区，五种作物保险承保**覆盖面**分别站试验地区水稻面积的52.12%、小麦面积的19.41%、玉米面积的44.12%、大豆面积的25.56%、棉花面积的78.21%。（见表1）。
 - 分省区看，五大作物保险**签单保费**分别是江苏0.68亿元、吉林5.92亿元、湖南5.2亿元、四川2.93亿元、新疆6.59亿元、内蒙古4.04亿元。



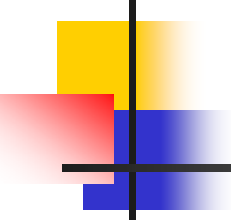
- **保险赔款**分别是江苏0.46亿元、吉林8.67亿元、湖南4.15亿元、四川1.17亿元、新疆4.29亿元、内蒙古3.29亿元。这其中吉林和内蒙古**实际上**是严重亏损的。吉林的赔付率应该是180%以上，内蒙古的赔付率应该是272%-297%。

表1 2007年中央财政支持的农业保险概况


	水稻	小麦	玉米	大豆	棉花
承保数量 (万亩)	6896.37	836.25	4467.77	488.6	2099.67
承保覆盖面 (试验地区)	52.12%	19.41%	44.12%	25.56%	78.21%
参保农户 (万户次)	1937.42	152.3	555.68	30.35	142.76
风险金额 (亿元)	123.51	15.87	98.63	8.6	97.69
签单保费 (亿元)	8.03	1.18	9.22	0.7	6.23
赔款 (亿元)	5.42	0.85	10.85	0.54	4.38
简单赔付率 (%) (赔款/签单保费)	67.49	72	117.67	77.14	70.42
理赔受益农户 (万户次)	161.88	5.08	176.58	18.06	5.33

表2 六省区的农业保险的覆盖率

	水稻	小麦	玉米	大豆	棉花
江苏	70.06%	16.7 %	25.27 %	-	12.35 %
吉林	30.14 %	-	61.78 %	8.87 %	-
湖南	52.09 %	-	-	-	60.09 %
四川	32.4 %	-	61.78 %	-	-
新疆	17.87 %	11.49 %	7.25 %	14.17 %	99 %
内蒙古	-	44.99 %	43.99 %	36.56 %	-



今年财政安排了60.5亿元的预算，加大了支持政策性农业保险试验的力度；决定将政策性农业保险试验扩大到16省市自治区，保险作物也有所增加（去年主要是主要是小麦、水稻、玉米、大豆和棉花，今年增加了油菜、花生等油料作物）；



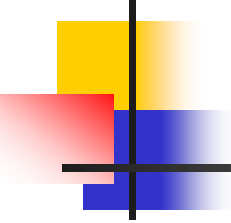
2. 试验中的困惑

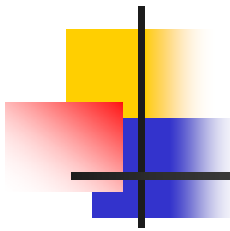
The Perplexities in the Pilot Experience of China's Agricultural Insurance

由于没有法律法规依据，政策性农业保险上没有规范的制度框架，就目前的试验从整体上来讨论，需要解决的问题不少，事实上方方面面都有一些困惑：

1.1 中央财政的困惑

在目前的试验中，中央财政并不完全了解在这个“补贴项目”或“补贴计划”中，自己的权力和业务边界在哪里，具体操作尺度是什么。

- 
-
- —— 中央财政补贴要补贴哪些方面，多大范围，补贴多少适宜？
 - 2006年的“国十条”说对农业保险要实行“三个补贴”，而财政部对其合理性和科学性持怀疑态度。农业部和保监会提出的补贴品种和范围也在怀疑之列。



■ 同时，按照目前的农业保险的“政府指导，政策支持，市场运作、自愿投保”的经营方式，政策性农业保险的业务是由保险公司在做，价格一般也主要由保险公司订定，保险费却由财政和农户来掏，这对财政来说有些被动的味道：农户可以根据价格高低决定参加不参加，财政是没有选择的，那么财政会不会成为“冤大头”？但是，如果财政想主导定价或参与定价，可能性到底有多大？



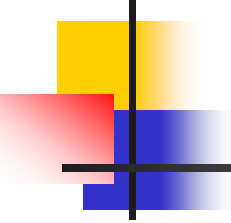
- ——中央财政会不会陷进“黑洞”？

- 财政利用公共资金支持农业保险，需要关心公共资金使用效果，因此制定了一系列补贴实施的“规定”和“办法”，这是无可非议的。但是财政要不要更深地介入农业保险的操作和经营，介入到什么程度，他们并不明确。特别是目前各试验省区大部分都扩大保险品种和试验区域的强烈要求，他们不能不考虑：这期间水有多深，政府会不会陷入“兜底”的黑洞。

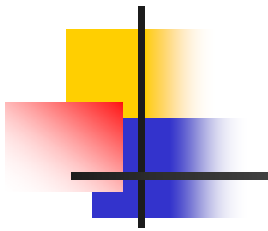


■ 2.2 省政府的困惑

- 参与试验的各省区特别是中西部地区省区的政府，对有中央政府提供保费补贴的农业保险试验热情有加，积极性空前高涨。各省政府都采取了一系列行政措施，包括建立政策性农业保险领导小组（或协调小组），制定试验方案，确定试验区域、试验险种，保险责任等，并发文件要求各级政府各有关部门配合，招标保险公司、具体过问甚至参与保险条款和费率的制定等。有的省政府甚至直接干预保险公司的具体业务操作。

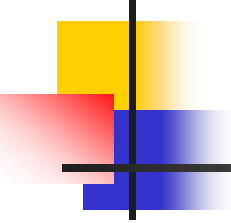


- 问题是财政出资是否就应当“主导”和“干预”农业保险的业务活动，则是省政府不明确的。当“主导”和“干预”之后，农业保险发生巨额赔付责任时，政府可能会面临何种责任恐怕是多数省的政府始料未及的。

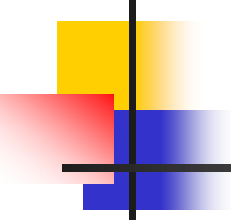


- ——省政府在政策性农业保险里到底应当扮演什么角色？领导者？辅助人？最后出资人还是监管人？

- ——地方财政补贴农业保险是否就意味着地方政府就要当农业保险的家？如果需要政府参与农业保险的话，如何参与？合理的参与度是什么？如何保证这种合理的参与度？

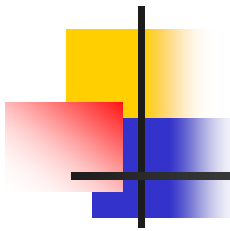


- ——在目前以省为单位自主决策政策性农业保险的试验的情况下，中央财政的补贴联动政策，既给了省政府一个激励，也给省政府增加了负担。而且中央给得越多，地方政府也要掏得越多，特别是对于中西部地区的“农业大省”来说，不得不怀疑“我是否还要待你玩”？



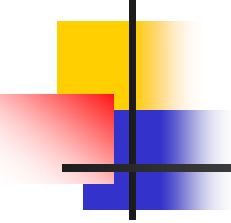
■ 2.3 保险公司的困惑

- 对保险公司的来说，政策性农险业务活动与其他商业性业务具有很大的差异：首先，政府承诺的保险费（25%+25%）是在承保之后甚至赔案发生之后才能拨付；其次，政府的愿望（扩大保险责任、降低保险费率以及多赔等）与保险公司的科学和管理规范每每发生冲突；第三，保险公司甚至也会“被迫”违规经营或者“合谋”“钓鱼”，获取保费补贴。因此，保险公司也很困惑：

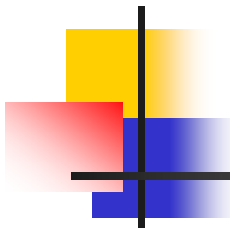


- ——保险公司在政策性农业保险中的地位如何界定？独立承保人还是代理人？如果保险公司不能独立决策，科学定价和经营，将来由谁买单？如果赔不起的时候，谁来承担后果？

- ——参与政策性农业保险的好处在哪里？是业务本身的利润还是广告效应？这对于那些专业农业保险公司来说更为严峻。他们从一出生就面临一种尴尬。



- 政策性农业保险试点缺乏整体性的规则与制度，农业保险的相关参与主体在操作层面缺乏明确的约束与规范，导致各个省市自治区政府以及参与承保的保险公司和合作组织，对于该怎么做，做多少，做多大范围，做到什么程度等问题并不是很明白，从而造成在操作层面很不规范，削弱了农业保险的效果。因此，农业保险制度问题是农业保险发展的最核心问题。如果这个问题悬而未决，将直接影响到农业保险试点的可持续发展。



- 虽然总的来说整个国家急需正规的制度安排，但我们目前基本上是各省分散决策，各省市自治区在试验之前，不得不制定本地区的“游戏规则”。这个规则订得好，也可以少走弯路。

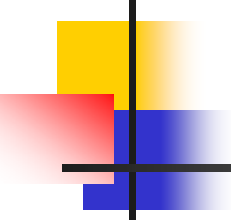
3. 我们的制度框架应当包括哪些主要规则

What's the Framework of the Agri. Insurance Institution of China

- 总结我们几十年的经验教训，也吸收国外的经验，我觉得政策性农业保险制度主要包括七个方面的规则：

■ 3.1 决策制度

- 国外农业保险发展通常是国会或议会立法先行，通过法律规定中央（或联邦）政府与地方政府介入的方式、程度等。
- 我国需要《政策性农业保险条例》早日出台，通过立法搭建全国农业保险大致统一的整体制度框架，最大限度地减少和消除制度变迁的成本。

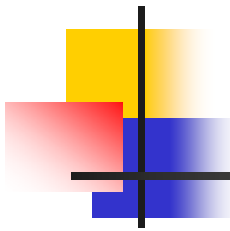


- 在统一全国制度框架的同时，考虑到不同地区经济和社会发 展水平差距以及各地不同的发展战略，可以实行分散决策，以省、市、自治区为单位实施，举办农业保险的省、市、自治区可与中央政府签订协议，由中央给予保费和管理费补贴。各省、市、自治区根据当地的具体情况因地制宜地自行确定政策性和商业性农业保险项目的范围、种类和保障水平，自行决定对政策性农业保险的补贴原则和标准。



■ 3.2 管理制度

■ 如果实施政策性农业保险，就需要有一个管理机构，至少在决策主体所在省、市、自治区，要有专门的政策性农业保险管理机构。该机构利益相对超脱、同时能有效协调各有关职能部门的关系和政策的管理机构，这是我国政策性农业保险健康发展的前提。

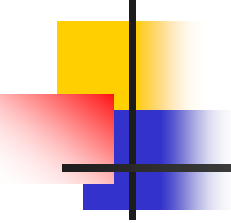


- 政策性农业保险的管理机构至少需要履行以下主要职责或职能：

- 1、根据中央政府和省政府授权，制定和执行有关政策性农业保险的政策；

- 2、组织全国或全省进行农业风险区划和费率分区工作；

- 3、研究农业风险和风险管理，精算费率，设计政策性农业保险的标准（或示范）条款。

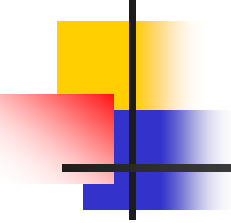
- 
- 4、筹集、管理和使用大灾准备基金；
 - 5、协调各地、各个参与农业保险的主体之间的关系；提供农业保险的再保险；
 - 6、根据中央政府或省政府的授权，代表中央政府或者省政府管理、审核和拨付财政补贴资金。
 - 这些工作无人做或者没有做好，试验就会出麻烦，几十年的经验和教训反复证明了这一点。



■ 3.3 经营主体与组织结构制度

■ 构建政策性农业保险制度，要充分利用现有的组织资源，以最大限度地节约成本，提高效率。

■ 保险公司，包括目前成立的财产保险公司、专业性农业保险公司和相互农业保险公司，应该是我国政策性农业保险的主力军，他们的经营技术和人才是现成的，有的公司（例如人保、中华联合、安信、安华、黑龙江阳光）也已经有了不同的实践积累。

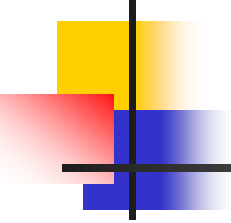


- 同时，我们也要充分发挥农村合作互助组织的作用。保险公司与2亿农户打交道时，最大的问题是交易费用过高和道德风险难以防范。互助组织可以降低交易费用和有效防止道德风险，同时，以政府的保险政策可以推进农民的组织化程度提高。因此，充分利用农村互助组织，使其发挥保险中介作用，可以节约费用。



■ 3.4. 财政补贴制度

■ 政策性农业保险的财政补贴需要解决三个主要问题：第一，通过保费补贴，解决农民买不起保险的问题；第二，通过费用补贴，解决农业保险经营成本过高的问题；第三，通过农业保险的再保险费补贴以及为农业保险建立巨灾风险准备金，解决农业保险中巨灾风险难以分散的问题。



- 政策性农业保险的财政补贴问题要研究解决“补什么”、“补多少”、“补给谁”、“如何补”、“直接补还是间接补”等诸多制度与技术问题。

- 本来这在美国、加拿大不存在问题，他们又“联邦农作物保险公司”、“省农业服务公司”这些准政府机构。



■ 3.5 税收优惠制度

■ 除了财政补贴以外，对农业保险还需要实行全面的税收优惠政策。我们建议将农业保险的范畴拓宽到渔业，同时在农业保险立法中明确对政策性农业保险免除一切税赋和收费。

■ 同时，如果继续维持“以险养险”政策，则对经营政策性农业保险的保险公司和保险合作组织在农村地区经营某些农业保险以外的财产保险业务，也要实行税收优惠政策。



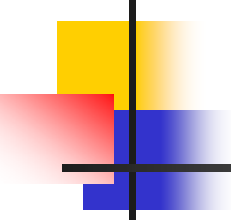
■ 3.6 巨灾风险分散制度

- 农业易受巨灾风险事故的袭击，大面积旱灾、水灾在我国各地的发生率都很高。因此，农业保险必须建立巨灾风险分散机制。
- 这就要求农业保险必须建立“巨灾补偿准备金”，同时，要有一个强有力的再保险机制，使得风险能在时间和空间上得到有效分散。这件事要办在前面。

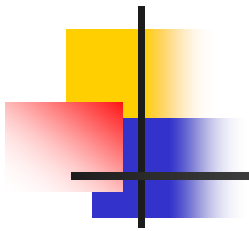


■ 3.7 监督制度

■ 政策性保险的监管与商业性保险的监管无论监管内容和监管规则都有很大差异。经营主体目标的差异就决定了监管部门监管理念的根本不同。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。而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。



■ 我国政策性农业保险如果由保监会来监管，就需要法律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。如果不能满足这些条件，则有必要考虑在适当的时候，以目前的保监会政策性农业保险监管部门和人员为基础，联合农业部、财政部、国家发改委等有关部委，单独成立专门的政策性农业保险监管机构，以适应政策性农业保险的快速发展。

- 
-
- 我的上面所讲的意见只是个人观点，不一定对，只是说出来同大家一起探讨，欢迎大家批评指正。

谢谢大家！