

学习国际先进经验 做好农业保险工作

● 陈雨露
赵巍

我国是世界上农业自然灾害较为严重的国家之一。据统计，“十五”期间，我国农作物受灾面积年均 5000 多万公顷，成灾面积 2730 万公顷，占全国播种面积的 18.8%，给国家和人民财产造成了巨大损失。党中央、国务院十分重视农业保险体系的建立。最近出台的《中共中央国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》明确指出，要“建立农业风险防范机制”，“积极发展农业保险，按照政府引导、政策支持、市场运作、农民自愿的原则，建立完善农业保险体系”。建立这样一个体系，是复杂的系统工程，需要从各个方面进行艰苦的努力。毫无疑问，研究探索世界上其他国家农业保险事业的发展过程，借鉴它们的有益经验，是其中必不可少的一个环节。

经验之一：根据国情选择农业保险发展模式

农业保险属于政策性保险。政府与商业机构在农业保险中的参与程度与参与方式，不同的国家因国情殊异而大不相同。仅以美国、日本、法国、印度和南非为例，试作说明。

美国农业生产规模大，经营集约化水平高，农产品出口在国际市场长期位居前列，这种优势的获得与其农业保险制度的保障作用是分不开的。从 1922 年起，美国政府就开始探索建立适合国情、行之有效的农作物保险模式。美国联邦政府财政出资设立联邦农作物保险公司，专门经营农作物政策保险业务，同时政府也通过优惠政策支持民间私营保险公司和各州的相互保险公司开办农业保险。近年来，联邦农作物保险公司已不再直接从事保险业务，而是委托私营保险公司和其他一些保险代理机构销售保单。美国农业保险最初实行自愿投保制，投保人根据个人意愿自由选择联邦农作物保险公司或民间私营保险公司投保，险种也可自由选择，后来逐步加入了强制保险的内容。

日本农业具有经营分散、个体农户经营规模较小的特点，因此，农业保险模式与美国大相径庭。在日本，直接经营农业保险的不是政府机构，也不是商业保险公司，而是不以盈利为目的的农业共济组合。在组织形式上采用三级共济制度，即设在市、町、村直接承办各种农业保险业务的共济组合，设在都、道、府、县承担农业共济组合分险业务的农业共济组合联合会，以及设在农林省的农业共济再保险特别会计处。日本对关系国计民生和对农民收入影响较大并且达到一定规模的主要农作物和家畜实行强制保险，对其他经济作物和宠物实行自愿投保。

法国是世界上的第二大农业国，拥有较为发达的农业保险制度。法国的农业保险基本上是农民自发组织的农业保险互助协会，对农户完全采取自愿的原则，农民既是保险人又是被保险人。1984 年，法国农业相互保险集团公司正式成立，农业灾害保险得到了进一步发展。

作为发展中国家，印度的农业保险经历了曲折的发展过程。棉花保险计划和综合作物保险计划由于赔付率过高先后于 1972 年、1985 年停办。1999 年，印度政府加大支持力度，开始执行新的全国农业保险计划，承保面扩大到所有农户，不但中央政府补贴开办农作物保险计划，而且各邦也根据实际

情况办理没有政府补贴的农作物保险。此外，各邦还根据本地的不同情况，开展具有本地特色的农作物保险。从目前情况看，印度新的保险计划实施效果较好，促进了农业的发展，也为发展中国家发展农业保险提供了宝贵的经验。

南非农业保险市场化程度很高。由于南非农业经济规模相对较大，对市场化的商业保险承受能力较强，加之保险产业比较发达，保险品种丰富，因此南非政府一般不直接介入农业保险，而是鼓励农场主自愿参加商业保险以减少损失。

经验之二：通过立法引导和保障农业保险发展

完备的法律支持是发展农业保险的重要前提。农业保险本质上是不以赢利为目的的政策性保险，着眼点是国家农业的战略安全乃至整个经济社会的稳定，因此一般适用于各种商业保险的《保险法》难以满足农业保险发展的需要。农业保险相关法律法规的制定和完善应当反映国家的宏观政策目标。美国、日本、南非农业保险的相关立法过程非常具有代表性。

19世纪末到20世纪初，美国一些私人商业保险公司曾经涉足农业保险，但由于规模小、风险分散机制缺乏、保险基础数据不足、险种设置不当等原因，都先后失败了。1922年，美国财政部成立了农业灾害保险部，并成立专门委员会对农业灾害保险的可行性进行调查研究。1933年，罗斯福政府为了使在经济危机中暴跌的农产品价格回升，出台了《农业调整法》。但是，1934年和1936年的大面积旱灾使美国的农作物损失巨大，以价格为中心的《农业调整法》没有达到目的。之后，农作物保险执行委员会在研究农作物歉收的保险保障问题后认为，通过预测农场主农作物生产的自然风险费用，将其作为农作物保险费，以建立共同财产保险准备基金，用于补偿农作物因自然灾害遭受的损失。这样，农民就不会因顾虑自然风险而限制对土地的投资，从而推动了土地资源的充分合理利用。在此基础上，又出台了《联邦农作物保险法》，并依法组建联邦农作物保险公司。1939年开始进行小麦生长期一切险的保险试验。同年颁布《联邦农作物保险法》，到1980年正式在全国全面推行，前后共修改了12次。1994年，美国国会根据《联邦农作物保险法》实施

中出现的问题，特别是针对连年赔付率过高，再次对该法进行大刀阔斧的修订，于是产生了《1994年农作物保险改革法》。

日本于1929年、1938年和1947年颁布了三部有关农业保险的法律，即《家畜保险法》、《农业保险法》和《农业灾害补偿法》，体现了国家宏观政策目标的调整。《家畜保险法》以农业保险补偿农民的因灾受损，缓解了当时地主与佃农日益尖锐的矛盾。战后出台《农业灾害补偿法》，目的是提高农民生产积极性和减轻农民灾年损失，保障农产品的生产和供应。当时日本国内粮食极度短缺，政府无力大量进口粮食，为稳定社会秩序，不得不严格控制粮价，这反而抑制了粮食生产和供给。随着日本迅速完成战后重建，农业保险不再以保障农产品供应为主要目标，而是逐渐演变为农民福利的保障手段。

南非目前市场化性质极强的农业保险模式，其实也是政府政策取向转变的结果。上世纪90年代以后，国际社会逐步取消对南非的经济制裁，农产品自给压力减小，加之南非农业经济规模较大，保险市场成熟，南非政府改变了过去直接干预农业保险的做法，转而鼓励农场主参加商业保险以减少因灾损失，政府通过出台诸如《南非保险客户保护规则》、《南非金融咨询和中介服务法案》等法规，加强对保险市场主体的监管，保护投保人利益。

经验之三：科学设计有效的风险分散机制

模式选择与立法保障，都是为分散风险服务的。农业生产受自然条件影响很大，各种自然灾害、疫病及火灾等意外都会使农业生产遭受重大损失。而在农业保险经营实践中，由于农民的保险意识相对淡薄，加之经济承受能力较弱，通常缺乏购买保险的主动性。在承保环节，农业保险很难深入，覆盖面不易扩大，保险规模增长乏力直接制约了赔付能力；在理赔环节，一旦出现大灾，保险公司将面临巨额赔付，保费收入的积累通常无法应对。因此，农业保险的长足发展要求有效的风险分散机制。从各国目前的经验看，风险分散主要依靠免税、再保险制度或者国家财政补贴。

政府对农业保险相关业务收入免征赋税，是各国通行的做法。

再保险也称分保, 是对保险人所承担的危险赔偿责任的保险, 这对相对脆弱的农业保险而言更加重要。各国通常都建立农业保险的再保险制度, 其中具有代表性的是法国。由于法国农业保险互助协会规模不大, 只能承担较小的风险, 因此国家成立农业再保险公司, 每个地区都有农业再保险机构, 可以将业务再分保给中央农业互助基金会。中央农业互助基金会成立于 1964 年, 由法国再保险基金会管理, 其基金来源的 50% 是农民在相互保险协会缴纳的附加保费, 另外 50% 则来自国家财政的预算拨款。当遭遇巨灾时, 中央农业互助基金会将分别对农业再保险机构与农业保险互助协会拨款, 从而增加对农民的损失补偿。如果损失额达到或超过保险农作物或农业财产的 60%, 中央农业互助基金会就会将农业保险互助协会的农业贷款最初两年的部分利息年金 (不超过 50%) 转移到自己的账户, 由基金会来偿还。

近年来, 随着金融技术和工程技术的结合日益紧密, 金融衍生产品也越来越多样化, 农业保险风险以指数化和证券化方式向资本市场分散成为一种趋向。天气指数保险就是这样一个典型产品。这种保险将农作物产量与气象条件的相关性指数化, 保险合同就以这种指数为基础, 当指数达到一定水平, 购买保险者 (不限于农户) 就可获得相应标准的赔偿。1998—2003 年, 国际市场上交易天气指数保险的合同总量已经超过 160 亿美元。世界银行开发出的相关产品在加拿大、墨西哥、印度、阿根廷、南非等国家的相关项目上进展顺利。此外, 再保险公司还可以将再保险费作为偿债保证金, 发行天气指数债券, 债券票面利息通常固定化, 且远高于平均投资收益。再保险公司筹得资金后主要投资于高等级的固定收益债券。在合同有效期内, 如无保险事故发生, 投资者则可以得到本金返还及利息, 债券实际收益与固定收益的利差则由再保险公司补贴; 如约定的保险事故发生, 再保险公司则将依照合约延期或不支付部分 (或全部) 本金或利息, 而把发债筹得的款项用于保险损失赔偿。

事实上, 即使有完备的免税政策和再保险制度, 农业保险业务一般也是不盈利的, 需要国家财政予以补贴。从各国情况看, 农业保险的“兜底”措施实际上也都是国家财政补贴。

美国联邦政府对农业保险的补贴措施最为充分, 主要包括: 一是对参加保险的农场主给予保费补贴, 只是各险种补贴的比例不同。2000 年, 补贴额约为纯保费的 53% (保费补贴额平均每英亩为 6.6 美元)。对参加巨灾保险的农场主, 则补贴全部保费, 这就是说农场主无需支付任何保费, 仅需交纳 60 美元的保险登记费 (贫困农民可以免交), 一旦其作物损失低于过去 4—10 年间的平均单产值, 就可以获得巨灾保险保障。当农作物损失的产量确定核实后, 由农业风险管理局公告当年的最高市场价, 再依此价格的 55% 予以补偿。各种风险的农作物保险、收入保险等保费补贴率为 40%。二是补贴私人保险公司的业务费用。联邦政府向承办政府农作物保险业务的私人保险公司提供 20%—25% 的业务费用补贴。此外, 政府还承担联邦农作物保险公司的各项费用, 以及农作物保险推广和教育费用等。

在法国, 政府对农民所交保险费的补贴比例在 50%—80% 左右。也就是说, 农民只需交保费的 20%—50% 左右, 其余部分由政府承担。农业保险作为一种政府行为, 其行政经费、农险基金赤字等都由政府实行直接的财政补贴, 补贴总额不少于保费的 20%, 不超过 50%。

日本政府对农业保险的补贴主要在四个环节。一是补贴保费。除自愿保险外, 对农户加入农业保险均提供保费补贴。二是补贴基层农业共济组合和各级农业共济组合联合会的事业费。农业共济组合及其联合会的经费开支是由加入保险的农户负担的, 为减轻农民的负担, 国家财政对基层农业共济组合及各级联合会提供财政援助, 承担部分事业费用。三是补贴再保险业务。基层农业共济组合可以将保险责任的一部分向都、道、府、县级的农业保险联合会投保, 联合会再将保险责任的一部分向国家的农业保险再保险专项财政进行再保险, 从而将风险分散到更加广泛的地区并注入财政资金, 加强保险金的支付能力。再保险的比例及政府最终承担保险金支付的比例, 因保险对象年度 (灾害程度) 的不同而有所区别。

值得注意的是, 财政补贴不能取代免税和再保险制度, 后者的健全和完善可大大缓解财政支出的压力。

责任编辑: 牛京辉