

从日美经验看我国农业灾害补偿制度的构建思路

李 政^A 金晓彤^B

(A 吉林大学 中国国有经济研究中心, 吉林 长春 130012)

(B 吉林大学 数量经济研究中心, 吉林 长春 130012)

【摘要】我国是一个农业大国,也是世界上遭受自然灾害最为严重的国家之一。但我国农业灾害补偿制度的发展严重滞后,未能起到风险补偿、资金融通以及社会管理功能。日本和美国是较早实行农业灾害补偿制度的国家之一,其成熟的农业灾害补偿制度对于分散和降低我国农业生产的风险、保证我国农业的可持续发展,具有重要的参考价值。从我国目前农业保险发展的实践来看,在借鉴国外农业灾害补偿制度发展经验的基础上,有必要建立有中国特色的政策性保险与相互制保险相融合的农业灾害补偿制度及配套保障措施。

【关键词】日本;美国;农业灾害补偿制度;农业发展;农业保险;政策保险;相互制保险

【中图分类号】F333.13

【文献标识码】A

【文章编号】1000-335X(2008)05-0047-05

【收稿日期】2008-05-04

【基金项目】教育部新世纪优秀人才支持计划资助(450021230274);

中国博士后科学基金项目资助(2005038457);

吉林大学 2006 年度《精品项目》资助(06J19060203531);

吉林大学“985工程”项目资助“经济分析与预测哲学社会科学创新基地”。

【作者简介】李 政(1974-)男,天津宝坻人,经济学博士,吉林大学中国国有经济研究中心副教授。

金晓彤(1964-)女,回族,吉林长春人,经济学博士,吉林大学商学院数量经济研究中心教授,博士生导师。

我国是一个农业大国,也是世界上遭受自然灾害最为严重的国家之一。据统计,20世纪90年代,我国因自然灾害造成的直接经济损失年均1747亿人民币,其中农业损失就超出50%。^[1]进入21世纪以来,自然灾害损失更是有增无减,而农业产业抗风险能力的弱质性决定了其在自然灾害损失中的严重性。^[2]因此,探求一套有效的农业灾害补偿制度,分散和降低农业生产的风险,保证我国农业的可持续发展,是摆在我国政府和理论工作者面前的一项迫切任务。本文试图借鉴日本和美国在农业灾害补偿制度方面的成功经验,构建具有中国特色的农业灾害补偿制度及其配套保障措施,以保证我国农业发展的良性循环。

一、日美农业灾害补偿制度的运行机制与主要功效

日本位于气候变化剧烈的亚季风带,其农业常受风灾、水灾和夏天低温灾害的侵袭,而且日本农民大多是小规模经营农业,在这样的生产条件

下,日本的农户常常在遭受自然灾害后很难自行弥补其损失。因此,灾害后恢复农业生产,维持农业再生产,保证国民所需食品的稳定供应是摆在日本政府相关部门面前亟待解决的重要课题。基于此,日本政府于1929年颁布了“家禽保险法”,1938年4月议会通过并颁布第一部“农业保险法”,二战后,经过土地改革,日本政府根据1947年12月颁布的“农业损失补偿法”,对农作物的补偿保险做法进行了进一步的修正。为提高农业保险运作效率,更好地调动农户参与的积极性,20世纪70年代以后,日本政府对农业保险法进行了多次修订,现行制度是于2003年修订后的最新制度规定,^[3]这一法规的有效推行,对日本农业保险的持续发展提供了强有力的制度保障,形成了有效的运行机制,其主要包括:

1. 形成了一整套的法律制度和规则

目前,日本政府支持建立的农业灾害补偿制度,经历了战后半个多世纪的发展,已经形成了完

整的法律制度和规则。农业灾害补偿制度是作为政府的针对农业灾害对策而实施的公共性保险制度。其从合理救助农户的观点出发,按区域分片成立一个个由农户组成的“集合体”,由农户先期提交共济金,在发生灾害时,从共同准备金中拿出共济金支付给受灾农户。^[4]该制度以农户自发组织、相互救济为基本形式,根据保险的系统原则将风险分散和降低。这一制度在日本政府的督办下显示出严格的制度、标准与和谐的体系构架,政府所推出的农业灾害补偿制度建设在以法为据、依法办事的前提下进行着精细的运作。

2 严格规定了农业共济保险的对象和种类

农作物共济的范围是:水稻、小麦、早稻、早作物;蚕茧共济的范围是:春蚕茧、初秋蚕茧、晚秋蚕茧等;家畜共济的范围是:牛、肉用牛犊及胎牛、马、种猪、肉猪等;果树共济的范围是:柑橘、葡萄、梨、桃、菠萝等水果;以及园艺设施、建筑物、农机具等等。对这些农业共济保险对象的灾害补偿原则是:政府对农作物共济、农畜共济、果树共济、早作物及园艺设施共济进行再保险,其中农作物共济、蚕茧共济、家畜共济是强制性保险;国家视情况承担部分农户需支付的农业共济金及从事农业共济事业的团体的事务费用。

3 确定了农业灾害补偿制度的执行机构

日本的农业灾害补偿制度的机构由中央政府农林水产省、都道府县农业共济组合联合会、市町村农业共济组合三级连动的农业共济保险体系组成。3个层级连为一体,各司其职能。中央一级负责按照农业灾害补偿法规定的共济范围,制定政策、补贴保费、拨付费用、出台条款、承接再保险,财务结算中间层农业共济组合联合会遵照中央的法令组织所属区域开展农业共济事业,接受基层共济组合的分保,同时向中央一级分保。基础的农业共济组合负责具体开展农业共济保险业务,为农民提供参加共济的服务。^[5]通过这种联为一体的三级连动的组织机构,为日本的农业灾害补偿制度的有效运行提供了组织保证。

4 制定了农业共济项目保费补贴的资金来源、再保险比例以及相关费用的使用办法

政府依法规定了由中央政府财政承担农业共济项目保费补贴的 50%,其余的 50%由农户提交共济金来组成,地方政府财政不承担任何农业共济保险项目的保费补贴和费用;都道府县农业共济组合联合会和市町村农业共济组合的全部事业

费用,由中央财政资金给予拨付。拨付标准是,都道府县农业共济组合联合会,按照总共济保费的 25% 给予拨付。市町村农业共济组合按照该组合总共济保费的 40% 给予拨付;市町村农业共济组合保费自留 30%,其余部分分保给都道府县一级农业共济组合联合会,然后联合会再将总保费的 10% 分保给中央农林水产省再保险特别会计。由此建立起多层次相互连接的农业风险基金。

5 设定了农业共济保险资金的使用办法以及相应的奖励机制

农民交纳的共济保费与政府补贴的保费汇成共济金,只能用于对农业灾害损失的补偿,不允许从中提取任何费用,更不允许挪作他用。农业共济组合联合会与农业共济组合的费用单独由政府拨付。依法规定了对参加共济农民 3 年连续无灾未得补偿的奖励标准是按照农民参加共济保费总量(包括政府补贴的 50%) 给 30% 或 50% 的奖励。

通过以上一系列严密有序的运作规则,使得日本的农业灾害补偿制度纳入到了规范化、制度化的运行轨道。

与日本农业灾害补偿制度不同,美国的农业灾害补偿制度的运行机制可以概括为政府主导参与型,其主要是由政府经营政策性农业保险业务提供统一的制度框架,各级政府和各种被许可的经营组织要在这同一的框架下经营农业保险和再保险业务,同时政府对规定的农业保险产品给予财政支持。以国家专门保险机构经营政策性农业保险业务为主,在完善的农业保险法律、法规的约束下,依法由隶属于农业部的官方农作物保险公司提供农作物一切险及再保险;同时鼓励私营保险公司、联合股份保险公司及保险互助会等参与农作物保险计划,并依法对他们承保或代理的农作物一切险和再保险提供一定比例的保费补贴和经营管理费用补贴。^[6]

在美国,政府关于农业保险的政策重点是农作物和主要畜禽。其农业保险主要分为 4 类:

1. 多种风险农作物保险。保险责任包括干旱、雨涝、洪水、雹灾、风灾、火灾、病虫害等风险,保险的量根据农民个人种植作物的历史产量或地区产量确定。该险种分巨灾保险和扩大保障保险。

2 农作物收入保险。主要包括团体收益保险、作物收益保险、农场总收入保险、收益保证保险和收入保护保险等。

3 区域风险保险。这是为防止逆选择而打破

合理的地域分工而设立的, 专门为大麦、玉米、棉花、花生、小麦、饲料等 8 种作物设立的。

4 纯商业险种。比如雹灾险, 完全可以由私营保险公司开展。

美国农业保险的成功之处在于: 第一, 以法律法规为依托, 健全农作物保险制度, 建立政府主导下的农业保险公司来提供直接保险和再保险。美国政府颁布“联邦农作物法”, 取消政府救济计划, 通过提供基本保障的巨灾保险、较高保障水平的扩大保障保险、集体保险和非农作物保险计划等四大险种, 将农作物生产者纳入农作物保险计划, 同时还规定, 不参加农作物保险计划的农户, 不能得到政府其他计划帮助; 第二, 实行私营公司与联邦农作物保险公司双轨制经营, 相互补充, 共担风险。对于雹灾险等单一险种, 损失率较低, 一般由私营公司承保; 对于多重险, 因风险大、赔付率高和损失较大, 则由联邦政府出资设立的联邦农作物保险公司承保, 也可以是先由私营保险公司承保, 然后联邦农作物保险提供再保险; 第三, 不断探索, 完善补充, 形成制度规范。从 1922 年开始到现在, 美国就如何建立适合本国国情并行之有效的农作物保险制度进行漫长的探索和不断创新, 经历了先立法后试验, 先试点后推广, 先农作物后水产和牲畜, 先产量保险后收入保险的过程, 循序渐进, 逐步推开, 从而形成现在较为完善、系统和先进的农业保障制度。

二、日美农业灾害补偿制度的主要经验与借鉴

根据日美农业灾害补偿制度的现行做法不难发现: 发展农业保险必须建立相应的法律法规作为纲领。美国的“联邦农作物保险法”、日本的“食物、农业和农村基本法”和“农业灾害补偿法”便是很好的例证, 这些法律对保障目标、保障范围、保障水平、组织机构与运行方式、政府的作用、农民的参与方式、初始资本金筹集方式、税收规定等方面进行规范, 使得他们能够有效地规范农业保险运作机制, 增强保险公司和农民之间的互信, 减少道德风险, 维护保险公司和农民的合法权益, 实现保险公司、农民和政府的三方共赢。而当前我国的农业保险立法工作相对落后, 仅在“农业法”、“保险法”和相关的农业政策中稍微提及, 至今尚未出台有关法律。由于农业保险的多风险率、高费用率、高赔付率、非营利性, 决定它是一项政策性极强的保险。从美国、日本开展农业保险的实践中发现: 政府在农业保险中确实发挥了重

要作用, 我国虽然提出“工业反哺农业”的方针, 但因财力有限, 对农业保险支持力度不够, 时至今日, 还没有一部专门的关于农业灾害补偿制度的相关法律, 这将对我国农业的可持续发展造成较大的负面影响。^[7]

总结日美农业灾害补偿制度的主要经验, 可以得出以下值得我国构建农业灾害补偿制度的借鉴之处。

1. 完善的法律法规是农业保险发展的基础。农业保险作为一种农业发展和保护制度, 它对农业发展的影响力是相当强的。从国外农业保险立法背景和农业保险制度变迁乃至农业经济发展的历史视角考察, 其立法的意义远超出一般商业性法律制度, 农业灾害补偿制度的平稳运行, 将对国民经济的平稳运行产生深远的影响。

2. 一定程度的强制性是农业保险发展的必要条件。日本通过法律明确规定, 对具有一定规模的农民实行强制保险; 对达不到规模的农户, 实行自愿保险。美国的农业保险原则上实行自愿投保, 但由于 1994 年美国“农业保险修正案”明确规定, 不参加政府农作物保险计划的农民不能得到政府其他福利计划, 如农产品贷款计划、农产品价格补贴和保护计划等, 农民必须购买巨灾保险, 然后才能追加购买其他保险。这在一定程度上造成了事实上的强制保险。

3. 政府提供一定比例的保费补贴和对农业保险经营者提供业务费用的补贴是农业保险发展的政策保证。日本保费补贴比率依费率不同高低有别, 费率越高, 补贴越高。水稻补贴 70% (费率超过 4%), 早稻最高补贴 80% (费率为 15% 以上), 小麦最高补贴 80%。美国保费补贴比例因险种不同有所差异, 2000 年平均补贴额为纯保费的 53% (保费补贴额平均每英亩为 6.6 美元)。其中巨灾保险补贴全部保费, 多种风险农作物保险、收入保险等保费补贴率为 40%。^[8] 此外, 日本政府承担共济组合联合会的全部费用和农业共济组合部分费用; 美国政府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, 向承办政府农作物保险私营保险公司提供 20%~25% 的业务费用补贴。^[9]

4. 政府对农业保险提供再保险支持并以收支平衡为主要经营目标是农业保险发展的前提条件。日本由都、道、府、县的共济组合联合会和中央政府为市、町、村的农业共济组合提供两级再保

险。美国通过联邦农作物保险公司对参与农业保险的各种私营保险公司、联营保险等提供再保险支持。^[10]并且,日美发展农业保险的主要目的都是为保护弱势群体——农户的合法权益,不以盈利为主要目的,而是以保证农业的平稳发展为目的,以保证国民经济的良性循环。

三、具有我国特色的农业灾害补偿制度的构建

以上可见,日本、美国在农业灾害补偿制度发展背景、具体扶持措施、农业灾害补偿制度组织体系等方面是存在一定差异的,但他们都是基于本国国情特点而逐渐形成的一整套卓有成效的做法。我国当前的农业灾害补偿制度建设尚处于探索阶段,没有政府补贴。鉴于中国的实际情况,单一模式不可能解决当前面临的问题,因此,借鉴日美成熟的相关经验,构建适宜中国情况的农业灾害补偿制度,形成有中国特色的农业保险制度模式是十分必要的。从我国目前农业保险发展的实践来看,在借鉴国外农业灾害补偿制度发展经验的基础上,有必要建立有中国特色的政策性保险与相互制保险相融合的农业灾害补偿制度及配套保障措施。

政府主导下的政策性农业保险,就是政府对农业保险经营提供统一的制度框架,被许可各种经营组织必须在这个框架下经营农业保险及再保险业务,同时政府对规定的农业保险产品给予经济、行政支持。^[11]参照美国发展农业保险的经验,并结合我国实际,特别是农村经济比较落后的现实,我国政府主导下政策性农业保险应着重进行如下方面的建设:

1. 设立农业保险管理专门机构,全面规划农业保险的整体发展。其主要职能是统筹全国农业保险发展,制定全国农业保险制度,确定具体保险种,对政策性农业保险业务进行统一规划与管理,审查和监督参与政策性农业保险业务的各经营主体,并根据各经营主体的农业保险业务量对其提供经营管理费用补贴等。

2. 确定政策性农业保险的范围,辅以必要的财政金融支持。在目前我国财力有限的情况下,只能对关系到国计民生的主要农作物和禽畜采用政策性保险经营;政府对经营政策性农业保险业务的保险公司提供一定的扶持,如给予适度的保费和经营费用的补贴、免除营业税和所得税等,同时提供各种形式的低息贷款等金融方面的支持和优惠政策。

3. 实行强制保险和自愿保险相结合,政府要给予适当的行政支持和协助。自愿互利是农业保险的根本,但为保证承保面和参与率,对少数关系国计民生的农作物和禽畜实行强制保险是十分必要的。同时农业保险经营部门应与农村金融机构及有关部门密切配合,将农业保险和农业生产的政府资金支持、农村信贷结合起来,规定利用财政拨款资金、扶贫救济资金、政府担保贷款资金和政策性农业贷款资金的农业生产项目必须投保相关农业保险,以保证政府投放资金使用的安全性。同时我国农业生产以小规模个体农户分散经营为主,农村地区交通不便,通讯落后,致使农业保险的展业、承保、核保、防灾、查勘、定损、理赔等的高成本和大难度,需要各级政府给予行政上的支持和协助。

这种由政府主导下的政策性农业保险,由于有政府的保费补贴及其他优惠政策,将极大地提高农民投保的积极性,从而可以有效地拉动农业保险的快速发展。

政府支持下的农业相互保险制度模式是以保险人和被保险人利益高度一致为基础的,其主要特点是运营成本低、资源优化配置、投保人的权益得到有效保护。^[12]它是合作制保险的高级形式。借鉴日本相互保险的经验,我国建立农业相互保险制度的思路可以为:

(1)在政府法律、经济、行政上的支持下设立全国性的农业相互保险公司。全国性的农业相互保险公司的资金筹措可以由一定数量的农业龙头企业(初始会员)认购公司经营所必需的部分初始基金,同时通过发行债券的方式筹集另一部分资金。公司最高权力机构是全体会员大会,由会员大会选举公司董事,组成董事会,处理日常事务。初始会员具有对公司的经营管理更大的表决权 and 被选举权,以鼓励投资者设立相互保险公司。政府应在法律、经济、行政上明确其权利与义务,并对其给予积极的支持。

(2)建立多层农业相互保险公司的组织体系和多层次农业风险分散机制。多层农业相互保险公司的组织体系中,在总公司之下,各省、自治区、直辖市设立分公司,县市设立支公司,乡镇设立营业处。由总公司负责公司经营的大政方针以及各项规章制度的制定,协调与管理各公司的相关业务,为各分公司提供再保险业务;各分公司根据本地区农业及农业保险的实际情况,制定相应的管理规定及实施细则,独立开展各项农业保险业务。

县市支公司主要负责领导、监督、管理各乡镇农业保险营业处的业务活动,开展必要的宣传工作,经办各类农业保险,集中管理各乡镇保费收入。乡镇营业处接受县市支公司的业务指导和技术管理,具体办理农业保险的原保险业务,参与防灾定损工作,并提供农业保险咨询服务。通过这种多层农业相互保险公司的构建,可以达到有效分散风险的目的。

(3) 扩大农业保险经营范围,增加农业保险的险种,实现“以险养险”的目标。公司除经营传统的种植业、养殖业保险等险种外,同时也要经营与农业生产资料、农业设备设施、农产品储运、农产品加工与销售等活动相关的其他财产保险,以及农业生产过程中的雇主责任保险和人身意外伤害保险等,扩大农业保险覆盖面,从而起到“以险养险”的功效,增强公司经营稳定性。

政府支持下的农业相互保险制可以有效地降低成本、提供价格低廉的险种和服务,能较好地满足我国低收入农民的保障需求;相互保险中被保险人与保险人利益的一致性,可以有效地防范农业保险中严重的逆选择和道德风险。另外,采用相互保险模式,主要使用的是民间资本,对政府的依赖较小,可以减轻政府财政负担。因此,相互制保险比较适合我国国情,具有广阔的发展前景。

综上所述,我国建立政府主导下政策性农业保险与政府支持下的农业相互保险相结合的农业保险制度模式对保证农业的平稳发展起着相当大的促进作用,同时农业保险也体现着社会管理功能,对实现我国社会的和谐发展具有重要的价值。

参考文献:

- [1] 文小才. 我国农业保险发展的窘境与政府在农业保险发展中的作用[J]. 金融理论与实践, 2007(7): 73-75
- [2] 周惠萍, 陈友兴. 我国农业保险发展的可行性分析[J]. 经济问题, 2007(11): 101-103
- [3] 王海洋. 中国农业保险发展的影响因素分析[J]. 沈阳农业大学学报, 2007(2): 23-26
- [4] 李琴英. 我国农业保险及其风险分散机制研究——基于风险管理的角度[J]. 经济与管理研究, 2007(7): 48-52
- [5] 胡敏华. 我国农业保险体制的制度框架与政策选择[J]. 农业现代化研究, 2007(6): 718-722
- [6] 肖玉红. 国际农业保险模式对中国农业保险制度的启示[J]. 湖北行政学院学报, 2007(3): 38-41
- [7] 徐斌, 冯继康. 我国农业保险发展的现实困境及路径创新[J]. 青岛农业大学学报, 2007(9): 9-12
- [8] Joseph W Glauber. Crop Insurance Reconsidered[J]. American Journal of Agricultural Economics 2004 86(5): 1179-1195 1180-1181.
- [9] Cox S H, Fairchild J R, Pedersen H W. Economic aspects of securitization of risk[J]. ASTN Bulletin 2000(30): 157-193
- [10] Albrecher H, Hartinger J, Tichy R F. Multivariate approximation methods for the pricing of catastrophe-linked bonds[J]. Internat Ser Numer Math 2003(3): 21-39
- [11] Marek Kalaszka. Optimal reinsurance under mean-variance premium principle[J]. Insurance Mathematics & Economics 2004(28): 61-67
- [12] George B Jones IV. Alternative reinsurance: Using catastrophe bonds and insurance derivatives as a mechanism for increasing capacity in the insurance markets[J]. Society of Chartered CPCU Journal 1999 52(1): 50-54

责任编辑 鲁燕

On the Establishment of Chinese Compensation System for Agricultural Calamities: Experiences of Japan and America

Li Zheng^A Jin Xiaotong^B

(A) Center for China Public Sector Economy Research of Jilin University Changchun, Jilin 130012, China

(B) Center for Quantitative Economics of Jilin University Changchun, Jilin 130012, China

Abstract: China is a large agricultural country suffering from serious natural calamities. The development of Chinese compensation system for agricultural calamities, however, lags far behind without functioning as an efficient tool of risk compensation, financing and social management. Japan and America are the two pioneers in this field; their sophisticated compensation systems for agricultural calamities are highly referential for risk controlling and sustainable development of Chinese agriculture. It is necessary to learn from their lessons to establish the Chinese style compensation system for agricultural calamities and the accessory supporting policies by integrating the policy insurance and the mutual insurance.

Key Words: Japan, America, System of Compensation for Agricultural Calamities, Agricultural Development, Agricultural Insurance, Policy insurance, mutual insurance