

# 略论我国农业保险存在的若干问题

胡旭方

农业是我国整个国民经济的基础产业,我国有11亿多人口,8亿多农民,地域辽阔,自然条件差异很大,每年的自然灾害频繁。基于这些基本国情和农业部门本身的特殊性,我国的保险事业在保障整个社会的经济稳定和生活安定中,必须树立“立足于城市,面向广大农村”的战略思想,积极地发展和开拓我国的农业保险事业。近几年来,在各级党政领导部门的重视、支持和保险公司的努力下,我国的农业保险事业得到了迅速的发展。但是毕竟由于我国整个保险事业的历史还很短,农业保险的试点工作也只是从1982年才开始,经验不足,也缺乏其他一系列的配套措施,因此,虽然自办理农业保险以来每年的业务增长率很高,但农业保险的绝对规模和数量与我们这个泱泱大国还很不相称,在农业保险中还存在着许多误区,农业保险还没有形成一个健康的具有内在运行机制和管理机制的市场,其业务经营陷入一种普遍性的亏损而又无力解决的困境,成为保险业中举步艰难的难点。本文试图就当前我国农村保险,特别是农业保险中存在的若干基本问题作一综合的述评,以起抛砖引玉的作用。

## 一、农业保险的观念问题

农业保险的发展首先遇到的是农业保险的观念的束缚,这种观念或意识存在于两极,一极是指投保人的保险观念,即农民的保险意识,另一极则是保险公司中的保险干部职工对农业保险的认识问题。我国经济发展很不平衡,地区间的思想文化差异较大,几千年的封建残余思想在一些人,特别是部分农民的脑海里根深蒂固,所以许多观念还非常落后保守,再加上农业保险的机构设置和管理宣传工作没做好,农民对农业保险的认识和接受程度是很低的,对农业生产的丰歉抱有侥幸心理,对保险这个“新事物”缺乏正确的认识,经常将保费的收取与各种摊派或农业税混淆,或者认为保费是应返还的,农民投保的短期行为比较严重,因此造成:

1. 自愿保险的积极性普遍不高,而逆选择严重;
2. 对预交保费感到棘手,保费负担能力低;

3. 不能合理地索赔,或则发生骗取赔款等道德风险。从另一极来看,保险系统内部许多干部职工也将农业保险经营看成是一个负担,举办农业保险是一种“大干多赔,小干少赔,不干不赔”的“亏本生意”,农业保险是保险中的一个“包袱”,认为农业保险赚不了钱就不想办,导致实际工作中体现在宣传上缺乏广泛、深入、经常的工作,管理上无所谓和不支持或不冷不热的态度,造成农民中许多人的保险意识淡薄,农业生产听天由命,灾后就等救济,农险业务也就举步艰难。因此,发展农业保险事业首先应克服制约发展的这两极落后意识,一方面大力发展商品经济,增强农民的商品经济意识;另一方面保险公司内部也要克服自身不正确的观念,加强农业保险的管理和宣传工作。

## 二、农村保险的性质问题

农村保险的性质,决定着我国农村保险特别是农业保险的经营原则、经营方式,因此必须根据我国农村和农业的具体情况来确定。关于农村保险的性质,理论界主要有三种不同的观点,第一种是“商业保险”论,把农村保险等同于城市保险,认为既然城市保险属于商业保险,农村保险也不能例外;第二种是“社会保险”论,认为农村保险是社会保险;第三种是“合作保险”论,认为只有农民互助共济性的“合作保险”才与农村经济现阶段的发展水平相适应,主张由农民集股筹资建立“农民相互保险合作社”,并通过它来经营农村保险业务。笔者认为我国的农村保险不能简单地采用哪种方法,必须根据目前我国农村的具体情况,如农村与城市的差别,“剪刀差”的存在,农村的商品经济还不发达,农民的商品经济观念还不强,农民收入还比较低,没有能力负担较高的保险费,而国家又不可能给予较多援助;农民客观上需要保险,而较强的小农意识又使他们缺乏保险意识。因此在我国农村实行合作性质的保险比较合适,它的实质是将农民组织起来,共同筹集资金,补偿单个农民家庭无力抵御的自然灾害和意外事故造成的损失,反

映了农民之间的互助合作的关系，其组织和管理可以采取某些商业保险的方法和技术，而其目的则与社会保障相同，即为农业生产和农民生活提供保障。

### 三、农业保险的职能问题

我国保险理论的研究也还处于初始阶段，目前保险的职能问题还是保险理论界探讨争论的一个重要内容。确实，保险的职能问题关系到我国保险事业的发展方向和目的性问题，关系到保险的宏观经济效益和微观经济效益的处理问题。许多人认为办保险能赚大钱，保险业也是一个非常热门的行业，而农业保险赚不了大钱，把它看成是一个包袱。目前理论界对保险的职能基本上有一个比较一致的看法，认为“积聚保险基金，组织经济补偿”是保险或保险业最本质的，是别的行业所不能替代的特有职能。但是，在我国开展农业保险的实际业务中，许多人怕或不情愿办农险的现实，又如何能够体现农业保险“组织经济补偿”的职能呢？因此，笔者认为，根据农村保险的性质，其根本目的不应是为了盈利，经营农业保险完全是为农业生产服务，为发展农村经济服务。其根本宗旨应是提高宏观经济效益，促进整个国民经济结构的调整和社会的安定。所以，保险的首要职能应是“分散风险，组织经济补偿”，农业保险不例外，这就需要国家、地方政府和保险公司上下协调一致重视办好我国的农业保险。当然我们也并不否认保险中的许多险种应按商业性的原则经营，保险企业也应注重自身的积累和自我发展。

### 四、农业保险的“同舟共济”思路问题

1989年全国保险工作会议对试办农业保险明确提出“同舟共济”的思路，这是合作办保险的新路子。农业保险是属于解决社会基本保障问题的政策性保障，不能搞商业保险，必须融各家利益为一体，以发展保障农业生产为目的。合作办农业保险，即由地方政府与农业有关的领导部门、保险公司、专业户和农民共同合作办农业保险。但现实情况是，目前在很多领域内的许多关系还没有理顺，责任不明确，因此国家与地方之间，地方的其他部门和行业与农业发展之间，保险公司与其他涉足保险领域的部门之间，保险公司与农民之间，其利益多有抵触，在灾害和赔款面前常常矛盾相对，表现为“舟”不同，如何能够“共济”呢？因此，明确各方责任，真正以大局为重，进一步理顺各种关系，

共同为农业保险的发展出力，才能真正体现“同舟共济”的思想，将农业保险办成既有国家的参与和支持，又有地方政府的组织和支援，还有农民的集资和股份，责任共担的联合保险。

### 五、对农业保险的财政补贴问题

现阶段我国的财政状况并不宽裕，这几年都有较大的赤字。国民收入的超分配现象严重，财政收入占整个国民收入的比重连年下降，中央集中的财政收入占整个财政收入的比重也大大下降，所以基于财政状况的这种考虑，我国的农业保险应主要依靠地方政府、各级农业领导部门、保险公司和广大农民群众同舟共济的力量。但是由于农业部门本身的特殊性，决定了它无法同其他商业部门“平等”地竞争，因此在当今世界上，许多发达国家和发展中国家，其政府都给予农业部门以财政补贴和其他方面的支持，对农业保险也不例外，如苏联每年从国家财政拨款10亿卢布补贴农业保险，日本对农业保险的保费补贴50—70%，加拿大由国家对农作物保险的保费给予40—50%的补贴，并由国家预算列支，一般不发达国家也能得到政府30—50%的保费补贴。因此有人认为在我国对农业保险保障制度实行补贴政策，是巩固国民经济的有效措施，也体现国家的倾斜政策。农业的发展反过来又会使国家财政状况有所好转，因此不能单纯地看对农险的补贴扩大财政支出的一面，农业的发展对我国国民经济的发展和调整其社会效应是无法比拟的。因此国家减少支出至少不能减在对农业的援助上，同时国家也不应把农村保险业务的节余作为财政收入来用于消费或其他支出，而应把年度节余全部留作以后各年度的经济补偿之用。基于上述财政补贴的可能性和必要性的矛盾，笔者认为，虽财政拨款的可能性不大，但国家主管机关，如财政、税务部门可给予明确的合理的政策，从各级保险公司的经营收入中，税前列支一定比例的农业保险基金用于保证农业保险的正常经营。为使农民基本的生产、生活得到保险保障，可视当地农民的实际年收入水平划分档次，采取分别由国家在保险费上作一定比例的补贴。

### 六、对农业保险的税收问题

我国保险业与其他国家相比有一个重要特点，就是税负比较重，从1984年至1988年平均每年的总税款占入帐保费的比重是16.9%，这与外国比起来

是相当高的。由于不少同志对农村保险经营目的认识模糊，国家财政为了积累建设资金，也对农村保险业课以重税，除对农、林、牧、渔生产直接有关的保险免征营业税外，对农村企业财产、家庭财产等保险业务仍课以5%的营业税，对全部农村保险业务的结余均课以55%的所得税和15%的调节税及其他附加税。沉重的税负对保险经营的“组织经济补偿”只能起削弱作用，使农村保险业的经营步履艰难，同时也使地方政府在心理上难以接受。根据农业在国民经济中的地位及其本身的特点，国家制定了一系列支持农业生产的倾斜政策和措施。但与此同时，忽视了对保障农业生产的农村保险业务也应制定相应的政策，因而致使农村保险业务中，盈利险种税利照征、亏损险种无人补贴的现象严重，也使农村保险基金难以积累。农村保险业中这种税收现状显然不符合“以农养农”的精神。所以我们认为最起码应将农村其他保险业务所缴的税金返还用于农业保险的保险费补贴，以鼓励和吸引农民积极参加保险，或者免除全部农村保险业务的税收，以农村财产险、人身保险业务的利润去补贴农业保险可能发生的亏损，真正体现“以农养农”的精神和“取之于民，用之于民”的原则。

#### 七、建立农业保险基金的问题

保险从某种意义上来说本身就是一种基金制的补偿制度，只有建立基金，才能组织经济补偿。从我国农业自然灾害发生的特点和频度来看，我国作为一个农业大国，更应建立农业保险专用基金。从保险公司的角度看，它一旦确立了农业保险的责务，保险人就要求有相应规模的基金。针对我国农民的负担能力有限，中国人民保险公司不得不采取“低保额、低保费、低保障”的办法推行农业保险，对农作物一般按收获量的5—6成承保，在养殖业保险中一般按标的的实际价值的50—70%承保。保险额过低将达不到通过保证农业简单再生产来实现保障农业生产稳定性的目的，只能打击农民参加保险的热情和积极性。建立强大的农业保险基金是发展农业保险的基础和对付自然灾害的挡箭牌。在目前我国农业生产水平较低、商品率不高的情况下，单靠农业收入的自身扣除在短期内建立基金是不切实际的。改变单一筹集方式，其来源应包括：1. 被保险人缴纳的保费收入；2. 政府对农业保险的补贴；3. 保险合作社或其他保险机构的法定或自愿分保收入；4. 民政部门的部分救灾基金；5. 还可通过一定的程序从财险当年的保险费中列出2—

5%作为保险基金；6. 按照“以农养农”的精神，将农村其他保险业务所缴的税金返还建立农业保险基金。

#### 八、农业保险费率的厘订问题

根据保险原理，费率必须以损失率为基础，厘订保险费率的技术条件是概率论的大数法则。从我国最近几年的总体上看，农业保险呈现出普遍性经营亏损的状况，除了一些管理方面不善的因素外，还反映了农险的费率偏低，与损失率不相符合，从这种意义上说，我国农险费率的厘订基础不是损失率，而是取决于农民的经济状况和保费的承受能力。严格地说，保险费率的确定与农民对保险费的承受能力是两码事，现实中我们不得不正视这样一个事实，损失率越高的地方其经济条件往往也越差，因而承受较高的保费的能力也越差，在制定费率时不得不考虑这种承受力。这是厘订费率过程中遇到的主要矛盾。解决这种矛盾，我认为关键在于同舟共济建立强大的保费基金，国家对农业及对农业保险的倾斜政策。农民的保险费只是组成保险基金的一个部分。在短期内我国农业保险的市场供求自动调节的机制不可能形成，因此费率的厘订和解决农民交费困难可以作为两个方面的工作进行。制定费率应根据具体地域、具体险种和责任，因为影响损失率的因素有各地区不同的自然条件、农业生产的管理水平和各种设施条件、交通运输条件等等。而解决农民交费困难可以有多条途经。

#### 九、农村保险的金融创新问题

金融创新指的是金融领域中出现的一系列新的现象，如新的金融工具的出现和运用，新的金融机构和金融市场的产生和运行。保险公司作为我国一个主要的非银行性金融机构也处于不断的创新之中。自1982年恢复农村保险业务以来，中国人民保险公司在全国2千多个县设立了业务机构，农村保险的从业人员已达到3万多人，还在广大农村乡镇设立了上万个专职和兼职的保险代办站，形成了具有一定规模和体系的农村保险服务网络。但由于国家保险公司机构只设在县级以上城市，有些保险机构又很不健全，就各地来说又很不平衡。一些县公司下面虽设有代办站，但代办的“权利”和技术都有限，致使农民想保险或灾后报案索赔要跑很多路找到保险公司，给农民保险带来不便。县保险公司成了“光杆司令”，再加上农业保险是融知识性和专

业性为一体的，有些保险代办人员的素质偏低，赔案手续较为繁琐等原因，不能满足农民的客观要求。因此我们认为保险机构的健全，包括各级办事处和代办站的进一步完善，提高农险人员的素质，采用新技术，提高赔案效率，都应属当前农村保险的金融创新之列。

#### 十、农村保险的管理体制问题

当前，我国农村出现多家办保险、农村保险市场秩序混乱的局面，说明了保险领域存在着管理体制上的问题。由于我国农村保险属于一种互助合作性质的保险，人们普遍认为应采取由各级政府领导、组织，由中国人民保险公司具体实施的管理体制。在该体制下各级政府应制定一系列发展当地的农村保险的方针政策，并在财务管理、税收和市场监督管理方面给予一定的保护和倾斜政策，保险公司在各级政府的领导下负责进行农村保险的具体实施。农村保险之所以实行这种管理体制，主要是由于：

1. 中国人民保险公司是我国保险事业的主渠道，经过几年的探索，已形成一套管理方法和积累了不少

经验；2. 农村保险离不开各级政府的领导和支持；3. 我国目前农村经济发展水平的要求。但是保险业也和其他行业一样，有一定的竞争才能带来一定的活力。在我国，垄断只能阻止保险业的创新。保险公司的许多人由于持有一些不正确的看法，一方面不愿让其他部门或行业主管部门涉足商业保险领域，怕与自己争抢保险业务（更不用说对外开放保险市场）；另一方面对其他部门搞农业保险业务却持无所谓的听之任之态度（因为他们认为农业保险是一个包袱）。这种现象说明这种管理体制也有待于进一步完善。因此我们认为保险业要有压力和活力也需要引入竞争机制，农村保险业的经营也不例外，但这种竞争必须遵循一定的资产管理原则和社会主义条件下的竞争原则。

我国的农村保险特别是农业保险的道路不是帆风顺的，农业保险是我国保险业中的难点，但农业保险的战略地位和重要性是不言而喻的。因此必须努力探索和研究农业保险的理论 and 政策问题，找出合理的对策，有利于建立我国的农村经济补偿制度，有利于经济的协调稳定发展。

（上接第7页）消灭了剥削和对抗，工人成了企业的主人，从而能克服私有制的局限。这就是能保证国家对生产、流通和分配，进行社会范围的自觉调节和控制，借助于有机结合的计划和市场两种机制，实现资源的合理配置，使国有经济发展壮大，使国民经济有计划按比例地协调发展，实现共同富裕。这也正是国有经济的根本优势所在。企业改革，就应使国有经济的这种先进性和优势充分发挥出来。所以国有企业生命活力的增强，以国家经济职能的强化和优化为前提。落实企业自主权，同强化国家管理（以间接管理为主），是相辅相成的两个方面。把两者对立起来是片面的。强化和优化国家宏观调控职能和所有权职能，在工业化、现代化初期，尤为重要。这正是一些已获成功的国家的重要历史经验。而国有企业的机制转换，并非资本主义商品经济经营机制的照搬，而是向社会主义商品经济经营机制转换。因此，在引进三资企业某些管理制度的同时，必须坚持全心全意依靠工人阶级，增强职工主人翁意识，把广大职工的社会主义积极性充分调动起来，这才是企业活力的根本源泉所在。

①在1976—1989年的14年中，技术进步在工业总产值增长中的贡献为26.92%，见《计划经济探索》1991年第4期。