

相互制农业保险试运营中存在的问题及对策

李春立, 陈彦彦

(黑龙江八一农垦大学 人文学院, 黑龙江 大庆 163319)

摘要: 黑龙江垦区相互制农业保险试点运营中缺乏法律保障和约束、财政资金支持、税收优惠政策的支持及其他必要的相关政策的支持, 这些方面的缺失严重阻碍了垦区相互制农业保险试点的运营。深入探究问题存在的根源, 从宏观到微观, 科学构建应对策略, 从法律、资金、政策、税收等几方面加大支持力度, 才能让垦区相互制农业焕发出勃勃生机。
关键词: 相互制农业保险; 优惠政策; 补贴制度
中图分类号: F840.66 文献标识码: A 文章编号: 1002-2767(2009)06-0148-03

Question and Countermeasure in Mutual Agricultural Insurance Operation

LI Chun-li CHEN Yan-yan

(Humanity College of Heilongjiang August First Land Reclamation University, Daqing, Heilongjiang 163319)

Abstract: Heilongjiang reclamation area mutual agricultural insurance lacks of legal safeguard and restraint, financial support, preferential tax policy support and so on. Lacking of thoes will restrict the insurance. Researching its reason from macroscopic to microscopic and constructing countermeasure, enhancing support degree from law, fund, policy, tax and so on, it will let the insurance vividly.
Key words: mutual agricultural insurance; preferential policy; subsidy system

相互制保险是所有参加保险的人为自己办理保险并合作成立法人组织, 即相互保险公司。它是保险业特有的公司组织形态。相互保险公司设有股东, 投保人根据公司章程的规定可作为法人的组成人员(会员), 向公司交纳保险费, 公司根据合同约定进行赔付, 从事相互保险活动。也就是说公司会员是保险人和被保险人的统一体, 当保险合同终止时, 会员与公司的保险关系随之消失。公司实行会员制, 会员代表大会是公司的最高权利机构。公司设立董事会、监事会, 经营机构设置总公司、分公司、中心支公司、保险社, 形成了以会员为单位自下而上的管理体系和运作模式。此种保险模式在黑龙江垦区已经实行多年, 为垦区农民生产解决了许多后顾之忧, 业已成为垦区大农业的坚实后盾。但在具体实施过程中遭遇政策瓶颈。

1 黑龙江垦区农业保险试点运营面临的主要问题

1.1 缺乏法律保障和约束

垦区农业保险虽然历经十几年发展, 但一直是在缺乏法律背景下开展的, 农业保险的实质是政策性

保险。由于国家没有相关的法律法规, 使政府在开展农业保险的主导地位不明确, 参与推动处于自发状态, 即使政府积极参与和推动, 也缺乏法律依据; 现行的政策法律缺乏系统性、可操作性, 没有问责主体, 现行的政策规定主要体现在各类促进三农问题解决的政策性文件中, 并非操作性的法律法规, 而《农业法》《保险法》中的各自规定也是在重复有关的政策, 更为重要的是缺乏法律依据使保险监管部门难以对政策性农业保险的行政法律主体进行监管^[1]; 农业保险经营主体的经营行为缺乏法律保护和约束; 被保险人的参保率、保险逆向选择和道德风险没有法律约束; 现行的农业保险只指种、养两业保险, 在农村、农民开展的其他涉农保险没有列入农业保险的范畴, 急需法律的界定。

1.2 缺乏财政资金支持

农业是高风险的弱质产业, 没有财政资金支持, 仅靠农民和保险公司自身的力量, 难以建立高效的平抑自然风险的保障机制。黑龙江垦区前 14 a“低保障”的农业保险, 没有形成积累, 赔付率高达 120% 以上, 农垦总局补贴了 2.8 亿元^[2]。2003~2004 年, 国家给予了一定的财政补贴, 保障程度有所提高, 企业负担高额补偿状况有所缓解, 2005 年农垦总局和财政补贴 35% 的保费, 实际到位的只有约 60%。近 2 年, 国家财政补贴 2 600 万元, 占总保费的 9.1%, 参保耕地平均补贴仅 12.15 元/hm², 农民和公司的压力仍然很大。

收稿日期: 2009-06-19
基金项目: 黑龙江省农垦总局科技计划项目 (HNKXIV-12-12a)
第一作者简介: 李春立(1974-), 男, 黑龙江省讷河市人, 硕士, 讲师, 从事法学研究。E-mail: lichunli123@sohu.com.

1.3 缺乏税收优惠政策的支持

现行的税收政策整体税赋偏高,对农业保险扶持范围偏窄,力度不够。农业保险是准公益事业,一项重要责任是保障国家粮食安全,国家当前对农业保险的扶持政策只是免除种养两业险的营业税、印花税和城建税,税收优惠幅度小,其他涉农保险还没有列入税收优惠范围,过重的税负将影响农业保险对“三农”的保障能力。

1.4 缺乏必要的相关政策的支持

农业保险不可能实现高额利润,农业保险公司没有能力在农村保险营业网点和信息网络建设以及农村保险人才培养等方面实时投入,制约了农业保险的可持续发展。因此,现行的农业保险缺乏基础建设投资的支持;缺乏信贷资金的支持;缺乏巨灾基金和再保险的支持。在这种情况下谁能为农业保险公司保险是制约农业保险发展的严重障碍,不仅保险公司担忧巨灾风险,参保农民也担忧自己的保险利益能否得到充分保障。

2 黑龙江垦区农业保险试点运营中存在主要问题的应对策略

2.1 完善垦区农业保险政策性补贴制度

2.1.1 突出重点 农业保险标的补贴 农业保险财政补贴的保险标的是所承保的所有标的集合,包括与种植业和养殖业财产本身及与其有关的利益和责任,如农作物、林木、各种饲养动物等。应重点补贴的是关系国计民生的农产品。当前应把垦区主要粮食作物和主要畜、禽养殖作为政策补贴的对象,具体说,可重点考虑为水稻、小麦、玉米、大豆和生猪、奶牛这些保险标提供保费补贴。

2.1.2 正确运用补贴方式 农业保险实践中应考虑综合运用直接补贴和间接补贴 2 种方式。在直接补贴方式下,农民与保险公司签订保险单时,只交纳保险单上列明由农民自身承担的保费部分,财政补贴部分由国家财政替农民直接交纳,同时要建立惩罚机制,一旦发现骗保等行为,视情节减少或取消下一年的补贴,在一定程度上避免道德风险和逆选择的发生;对于间接补贴,可以以大灾准备金补贴、巨灾风险基金和业务经费补贴等形式,考虑到目前垦区财力状况和实践经验,既要调动保险公司的积极性,又要充分发挥其自身能动性,建议采取就低的补贴方案,以农业保险保费规模的 5% 提供经营管理费补贴,同时对监管部门公司业务和财务情况进行有效跟踪,建立弹性补贴制度,适时调高和降低补贴额度。

2.1.3 施行差别的补贴标准 黑龙江省垦区风险差异较大,农民收入水平也存在一定差距,而现有的农业保险业务并未能做到严格的费率区分,这时如果实行统一的保费补贴率,各农户的保险责任和保费负担更加不对等,逆选择的行为就会进一步激化,因此为了提

高补贴资金的运用效率,在对农业保险进行补贴,应该采取差别的补贴标准,目前应考虑以农业保险区域保险费率为主,同时辅以不同地区农民的支付能力来制定补贴标准。

2.1.4 建立农业保险分级补贴的长效机制 从目前看,政策性农业保险试点虽然主要应由中央政府统一实施,但地方政府的信息更为充分,而且为了防止道德风险,也为了充分调动地方政府支持农业保险试点工作开展积极性,同时适当减轻中央财政的支出压力,地方政府应当在很大程度上参与,参与的形式之一就是负担一定比例的农业保险补贴,可以考虑建立中央、省、垦区、农场、农产品龙头企业五级补贴分担机制,根据整个垦区的补贴规模,同时结合实际情况按一定比例分担,这一比例不是一成不变的,而是根据实际情况动态调整。

2.1.5 建立多渠道补贴资金筹集机制 从国外农业保险实践来看,政府对农业保险政策性补贴的成本是相当高昂的,虽然目前对农业保险试点的政策性补贴是有重点、分步骤地进行,但毕竟又使各级政府财政支出增加一个项目。财政实力不足是政府对农业保险的补贴一直举棋不定的一个原因,补贴资金来源渠道的匮乏也成为制约农业保险发展的主要瓶颈。因此,要加大对农业保险的财政扶持力度,就应该尽快打破农业保险单一的筹资渠道,从多方面来筹集补贴资金。

2.2 完善垦区农业保险税收优惠政策

为促进垦区政策性农业保险试点的发展,应在已有针对农业保险的税收优惠法律政策的基础上,进一步完善相应的税收优惠制度,建议可以采取税收优惠政策:

2.2.1 对除种植业和养殖业 2 险外的其他农险业务,包括农村家财险、人身险和健康险等,营业税可参照对农信社优惠税率[财税(2004)35 号],按 3% 征收;1 a 期以上返还性人身险业务则免征[财税(2001)118 号]。

2.2.2 对除种植业和养殖业 2 险外的其他农险业务,当前,将涉农保险合同同一般财产保险合同,印花税适用 0.1% 的税率,与我国总体支农补农政策不相适应。可考虑暂不征收印花税,或者先征后返还,返还的税金用于充实风险基金。

2.2.3 为增加经营主体的资金实力,允许农业保险经营主体从经营盈余中扣除一定比例的资金作为保险准备金,并在税前扣除;其中,对经营政策性种植业和养殖业保险的经营主体(政府补贴,商业运作),规定凡是有实现盈余的年度,均不体现利润,其盈余将全部作为农业保险特殊风险准备金提留出来,用以提高农业保险的抵御风险能力^[3]。

2.2.4 在免征农业所得税的同时,准予“以商补农”部分税前扣除,通过“以险养险”,改善目前农民付不起、保险公司赔不起的农业保险发展的尴尬局面。

2.3 加强农业保险法律、法规建设

2.3.1 明确农业保险立法目标和依据 我国农业保险的立法目标可分为 3 个方面: 推动农村和农业发展, 保障农民的经济收入稳步增长; 以农业保险作为农业支持政策; 以农业保险作为支农性收入再分配手段。

在立法依据上, 在当前农业保险法律制度缺位的情况下, 农业保险套用商业保险的法律法规, 不可避免会出现不适用的情况发生。农业保险立法就是要解决实际经营过程中没有法律规定以及套用商业保险法律法规出现的不适用的问题。

2.3.2 强化农业保险立法原则 在农业保险的立法原则上, 由于农业保险与一般商业保险的必然联系, 农业保险的立法原则与《保险法》的立法原则存在着相通之处, 可以借鉴《保险法》原则中适合农业保险的部分内容: 如诚实信用原则、保险利益原则和保险业务专营原则等。但是由于农业保险不同于商业保险的特性, 农业保险立法还应着重体现其特殊的立法原则即: 非营利原则、公共强制原则、政府扶持原则。

2.3.3 规范和健全农业保险法内容 其内容包括 3 方面: (1) 规范保险范围和管理机构: 在保险范围上应剔除可以商业化操作的农业活动, 在中华人民共和国境内从事农业保险业务的国家机构、农业保险合作社、商业性保险公司和再保险机构、保险代理人, 以及各类农场、从事农业保险对象经营的各类公司、企业、个人均适用本法, 适用农业保险法规定的补贴和优惠政策; 从可保的风险范围上, 我国农业保险的范围可以是以种植业保险和养殖业保险为主的, 可根据各地情况变动调整的这样一个弹性保险标的。管理机构上, 应明确农业、财政、保险监管部门的职责分工。农业部门负责协助农业保险试点的筹建, 防灾减损, 为保险企业提供各类数据和信息等; 保险监管部门只是在业务上进行监管, 同时应健全保费补贴资金的专项管理、监督、审核。(2) 完善政策性农业保险业务: 包括政策性农业保险的险种范围; 各险种费率制定, 赔付标准; 对这些内容建议设定一个基本的框架, 在这个框架内各地区根据自身情况进行适当的调整; 被保险人和保险人的权利义务, 对于这项内容法律必须给予明确和界定, 防止发生争议。首先, 明确规定政府的责任和权利。其次, 明确规定保险人的责任和权利。第三, 明确规定投保人的权利和责任。最后, 规范农业保险合同。(3) 确立农业保险的政策性支持: 法律不仅保障和约束保险机构依法经营, 而且还会改变农民的预期, 减少农民对于政府救济的依赖, 从而促使他们愿意购买保险。这种良好农业保险发展环境的制度构建, 应先由试点地区政府、保险监管部门和农业保险公司根据辖区内的

农业保险经营模式, 制定相应的农业保险的地方性法规; 根据地方性法规试点情况, 国务院制定农业保险条例, 待条件成熟后, 再制定农业保险法。

2.4 完善垦区农业保险其他相关配套政策的支持

如何提高农业保险对农村、农业、农民的保障程度, 解决农业保险目前存在的问题, 除以上介绍了需要通过完善政策性补贴制度、完善税收优惠政策及立法方面支持外, 还应通过加大垦区农业保险基础设施建设投资、增加农业保险信贷资金、建立农业保险巨灾风险基金以及农业保险与支农政策关联机制等方面给予政策性支持, 使农业保险事业健康发展。

2.4.1 加大垦区农业保险基础设施建设 农业保险基础设施建设主要包括: 网点的设置、乡村保险人员的培训、信息网络的建设等。为了促进农业保险稳健发展, 应加大对农业保险基础建设的投资, 多渠道地筹集建设资金, 可以采取中央投资、政府投资为主, 承保区所在地政府、保险公司投资、相关龙头企业投资为辅的方式共同分担, 有条件的地区还可以采取降低费率, 提高保障的形式吸引农户集资; 对于一些设施可以采取租赁的方式节省建设资金。

2.4.2 加大垦区农业保险信贷支持 目前结合黑龙江省垦区实际, 可以采取 2 种方式进行支持。(1) 对农业保险的投保提供贷款担保或对向投保者提供低息农业贷款的金融机构给予利息补贴。(2) 启动农业综合开发资金支持农业保险。

2.4.3 建立农业保险巨灾风险基金 建立农业保险巨灾风险基金, 即建立政府主导下的中央级农业巨灾风险基金, 由中央、地方提供财政支持, 积累巨灾风险金, 对遭遇巨灾损失的农业保险公司提供一定程度的补偿, 增强抵御巨灾风险的能力, 是维系农业保险可持续发展的重要制度保障^[4]。

2.4.4 建立农业保险与支农政策关联机制 建立农业保险与其他支农政策的联动机制, 即垦区在落实国家支农政策时与农业保险直接挂钩, 对于不参加农业保险的农民, 在享受国家支农政策和配套服务时应加以限制, 使国家对农业的支持政策成为一个严密的制度体系。

参考文献:

- [1] 韩司南. 政策性农业保险调查报告—以黑龙江省为例[J]. 安徽农业科学, 2008(6): 12.
- [2] 陈桂红. 垦区阳光农业保险的实践与思考[J]. 科技咨询导报, 2007(20): 22.
- [3] 朱俊生. 建立农业保险巨灾风险分散机制[J]. 中国保险报, 2007(3): 6.
- [4] 姚王元. 农业保险体系中政府责任的合理界定[J]. 商业时代, 2007, 33(6): 14.