

“三农”综合保险的可持续性研究

——以福建龙岩“三农”综合保险为例

刘雪萍

(闽江学院 福建 福州 350108)

摘要:“三农”综合保险的可持续性分为政府支持可持续性、保险经营可持续性、农民投保可持续性和成功经验的可推广性。不可持续的原因主要有:缺乏法律保障,政府支持具有不确定性能;农村税源流失、财政收入增速赶不上保费补贴增速;集中招投标式的市场准入与自由竞争的大方向相背;“三农”风险的重要性相对降低,投保率下降。应通过立法将政府支持固定下来;培育税源,防灾防损,抑制保费补贴的增速;借鉴国际经验,规定在农村地区开业的保险必须经营部分险种;提高农业收入在农民收入来源中的比重,稳定投保率。

关键词:“三农”综合保险;可持续性;政府支持;保险经营;投保率

中图分类号: F842.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095 - 0098(2014) 03 - 0046 - 05

“三农”问题是我国现代化进程必须越过的一道门槛,解决“三农”问题关系着国民经济发展的全局。^[1]世界经济史表明,那些曾经辉煌过,但把农村抛荒的国家往往跌入了“中等收入陷阱”,而那些消灭了城乡、工农差别经济体却基本上都能步入发达经济体的坦途(姚树洁,2012)。尽管城镇化势将成为我国经济发展的新动力,但离开了“三农”问题的解决,城镇化必将成为无源之水、无本之木。因此,“三农”问题的解决是城镇化成功的题中应有之意,而建立完善、可持续的农村保障体系则是解决“三农”问题的必要条件之一。近年来,商业保险在我国农村社会转型和经济发展中起着越来越大的作用,出现了很多具有重大创新意义的典型案例,其中福建省龙岩市的“三农”综合保险具有很强的代表性。^[2]深入研究福建龙岩“三农”综合保险的可持续性,总结其成功经验,发掘其推广价值,对我国建设新型农村保障体系具有十分重要的理论与现实意义。

一、龙岩“三农”综合保险的发展现状

福建省龙岩市上杭县是全国著名的革命老区和经济欠发达山区,该县古田镇是“古田会议”的召开地。2009年5月22日龙岩市上杭县和中国人民财产保险公司联手在全国首创了“古田镇‘三农’综合保险示范区”,示范区自创办以来一直运行良好,呈现出很强的可持续发展态势。一是险种不断增多,目前已达到17个,保障范围不断扩大,涉及农村生产农民生活的各个方面。二是覆盖率稳步提升,具有很强的可推广性。2009年当年古田镇就实现了“三农”综合保险的全覆盖,使古田镇成为全国首个“‘三农’综合保险示范镇”。2013年“三农”综合保险将实现对龙岩市的全覆盖,届时龙岩市将成为全国首个“‘三农’综合保险示范市”。三是形成了“三方共赢”的运行机制。农民“买得起、用得上”,“花钱少、受益大”,生产生活获得了保障,真正得到了实惠;保险企业通过开展“三农”综合保险,形成了品牌与口碑效应,传统业务得到了巩固,综合竞争力获得了提升;通过“三农”综合保险,政府用好、用活了有限的财政资金,财政惠农支出经由保险机制实现了功能放大,提高了农民的抗灾能力,为改善民生提供了可靠的保障。过去的灾后救助转变为现在的灾前保险,不固定的财政支出转化为固定的保费补贴。“三农”综合保险发挥了四两拨千斤的作用,有限的财政

收稿日期:2004 - 03 - 10

基金项目:福建省教育厅2011年人文社科项目(JA11205S);闽江学院2011年社科启动项目(YSQ1102)

作者简介:刘雪萍(1976 -),女,湖北大冶人,大学本科,助理研究员,主要研究方向为医疗保险与健康保险。

资金获得了乘数放大效应。四是“三农”综合保险具有内生的自平衡性。农民买得起,因为财政给予保费补贴;公司保得起,承保企业已基本实现盈亏平衡;政府掏得起。5年来“三农”综合保险保费补贴仅占龙岩市财政收入的1%。五是经验不断得到推广,样板效应日渐显现。目前在福建省内,龙岩的经验已经推广到漳州、福州等地,且运行良好。2012年11月,“全国‘三农’综合保险经验推广会”在龙岩市召开,龙岩市首创的“三农”综合保险惠民举措将在全国推广。

事因难能,所以可贵。在全国“三农”保险开展几乎都不顺利,理论与实务界一直在苦苦寻找“三农”保险成功模式的背景下,龙岩市首创的“三农”综合保险为什么具有如此强的可持续性?其经验具有多大的可复制性与可推广性?便成了理论界必须深入研究的问题。

二、“三农”综合保险可持续性研究现状

从本质上看,龙岩市“三农”综合保险是农村社会保障、政策性农业保险和农村小额保险的综合体。^[3]在全国“三农”保险经营举步维艰的背景下,“龙岩经验”为解决“三农”问题提供了一个范本,具有创新和启示意义(张晓山、温铁军、赵树凯 2009),但龙岩市的“三农”综合保险依然存在“前进中的曲折”,诸多因素将影响,甚至制约其发展的可持续性。^[4]

国内外学者对涉农保险的可持续性进行了广泛的研究,取得了大量的成果,但由于其首创性,目前鲜有涉及“三农”综合保险的文献,仅有王韧(2008)、钱振伟和李金辉(2009)及付钢(2012)等少数学者对这一问题进行过探索性的分析。“三农”综合保险既然是农村社会保障、政策性农业保险和农村小额保险的综合体,前人对这三个险种的可持续性研究,也能为研究“三农”综合保险的可持续性提供借鉴。

对农村社会保障的可持续性,学术界关注最多的是新型农村养老保险。邓大松和薛惠元(2012)认为个人筹资能力的可持续性决定了新农保的可持续性,建议加大扶贫开发力度,提高农民的收入水平。^[5]钱振伟等(2012)认为新农保的可持续性在于其长期保障水平与保障能力能否承受我国人口老龄化给社会经济发展带来的冲击。马姗伊(2010)将新农保的可持续性界定为模式可持续性、经费可持续性和政策可持续性。^[6]

在政策性农业保险方面,学术界主要关注财政补贴的最优规模。冯文丽(2004)的分析表明,由于外部性过大,市场无法自动实现农业保险效率的最大化,导致农业保险缺乏可持续性。张跃华、何文炯和施红(2007)发现保费补贴是激励农户参加农业保险的主要因素,政府必须参与农业保险。孙香玉和钟甫宁(2008)的研究表明,农业保险的财政补贴能带来社会福利的净增加。^[7]丁少群等(2012)发现地方政府缺乏推动政策性农业保险发展的长效激励机制。^[8]

农村小额保险是学术界最新的研究热点之一。庾国柱和王德宝(2010)主张通过保险产品创新、经营模式创新和政策支持实现低收入投保人、政府及小额保险经营机构三方共赢,最终实现农村小额保险的可持续发展。^[9]李琼等(2011)以新制度经济学为基础,从政府行为选择、制度耦合等角度探讨了建立可持续的小额保险制度(李琼等 2012)。此外,由于我国小额保险的开展时间较短,学者们普遍主张向国外学习借鉴。林熙和林义(2008)主张借鉴印度的经验,政府积极支持小额保险,同时发挥农村社区组织的作用,实现小额保险的可持续发展。^[10]李琼等(2010)主张借鉴菲律宾的经验,提高民众对小额保险的认同度,推动政府全面介入,实现销售渠道网络化。

以上学者分别从农村社会保障、政策性农业保险和农村小额保险的视角研究了涉农保险的可持续性,虽然能为研究“三农”综合保险的可持续性提供启示与借鉴,但均未反映出“三农”综合保险的“综合性”。^[11]鉴于“三农”综合保险属于“全方位综合性”的农村风险保障制度安排,有必要从多主体协同的视角把握其可持续性。

三、“三农”综合保险可持续性的维度

(一) 政府支持的可持续性:政府“愿意掏”和“掏得起”

在政府也是理性经济人的假设下,只有当“三农”综合保险的开展与政府的利益兼容,或者有助于促成其利益实现时,这一制度安排的政策支持才具有可持续性。但从长期看,地方政府缺乏推进“三农”综合保险的内在激励。龙岩市为确保“三农”综合保险的推进,把“三农”保险工作列入市对县(市、区)、县(市、区)对乡镇目标管理考评。在政府管理的压力体制下,地方政府可能会在短期内推动“三农”综合保险的发展,

但是一旦上级政府的压力消失,推动“三农”综合保险发展的外部动力就会减弱,无法保证其后续发展。此外,上级政府的压力可能会使地方政府在执行“三农”综合保险发展政策时采取非正规手段完成上级指派的任务,挫伤农民的投保积极性。

在福利刚性的约束下,地方政府财政收入的增长性可能与“三农”保险保费补贴的不稳定性、非收敛性相冲突。“三农”综合保险有利于农业发展、农村稳定和农民增收,能提高财政支农支出的效率,有利于社会稳定,但不一定有利于地方税源的培育。尤其在工业化、城镇化加速的背景下,税源迅速向城镇集聚,而社保负担却快速向农村沉淀,地方政府即使有支持“三农”综合保险发展的意愿,也可能缺乏相应的财力。由于福利刚性和“涉农”风险的特殊性,“三农”综合保险的保费补贴可能既缺乏稳定性,也不具有收敛性,进而破坏财政支持的可持续性。在轻灾年份,“三农”综合保险有助于财政救灾支出的稳定,但多个轻灾年的“稳定作用”可能难抵一次巨灾的冲击。可见,“三农”综合保险的开展需要解决政府“愿意掏”的持续性和“掏得起”的持续性。

(二) 保险经营的可持续性:企业“愿意承保”

“三农”综合保险必须具有可经营性或可盈利性。保险企业,无论是国有企业,还是其它所有制企业,尽管都负有社会责任,但在市场经济条件下,作为纯粹的商业企业,其存在的首要目的必须是股东利益最大化,其次才能考虑相关方的利益。唯其如此,才能实现永续经营。因此,对保险企业而言,“三农”综合保险的经营必须能带来正的利润,或者能间接地产生正的利润。

“三农”综合保险的规模经济效应、范围经济效应,以及基于某种市场准入的“以险养险”的交叉补贴效应。“三农”综合保险的规模经济效应,与大数定律所要求的同质风险的大量性相吻合。政府通过招投标,将有限的“三农”综合保险业务交由中标公司经营,将使特定险种的平均成本随销量的上升而下降,为降低保险费率,提高对潜在投保人的吸引力创造了条件。

“三农”综合保险的范围经济效应,与公司经营风险异质性的要求相符。政府通过招投标,可以将“三农”综合保险所包含的社会保障代办业务、政策性农业保险业务、地区特色的农房保险业务及农村小额保险业务交由中标公司经营。由于这些业务的风险具有低相关性,甚至负相关性,中标公司的整体经营成本将随业务种类的增加而下降,有利于增强“三农”综合保险的吸引力,也有利于提高经营利润的稳定性。

保险企业经营“三农”综合保险可能既不存在明显的规模经济效应,也不存在明显的范围经济效应,但个别必须经营的险种的亏损可能与其利润最大化的目标并不冲突,而可能是其实现利润最大化的一个必要条件。经营“三农”综合保险的保险人可以通过某种意义上的市场准入或隐性特许经营实现整体利润的最大化,即通过经营部分亏损性业务换得某些高利润业务的特许经营权,以“以险养险”的方式实现整体利润的最大化,以整体经营的理性覆盖个别险种经营的不理性。蒲成毅(2007)认为,安盛保险在四川经营农村保险的成功原因之一即为“以险养险”。

因此,只有深入认识“三农”综合保险的规模经济效应、范围经济效应及交叉补贴效应,才能准确把握保险企业“愿意保”的可持续性。

(三) 农民投保的可持续性:农民“愿意买”和“买得起”

农民是否积极、持续地投保是“三农”综合保险可持续经营的关键。龙岩市政府对“三农”综合保险的保费支持采取了逐年递减的补贴模式,第一年市、县两级财政补贴50%,农民自主承担50%;第二年递减到30%,农民自主承担70%;第三年及以后按15%补贴,农民自主承担85%。政府对“三农”综合保险的保费补贴,尤其是对非政策性的农村小额保险的保费补贴将递减得更快。“目前政府、集体出大头,以后将全部由农民承担。”农民投保意愿的持续性将直接决定该类险种经营的可持续性。

可见,当政策支持逐步退出后,投保率的稳定性将决定“三农”综合保险的可持续性。长期内要实现“三农”综合保险的持续经营,需要农民逐年增强的投保意愿来替代政府逐年减弱的保费补贴。只有准确识别“三农”综合保险需求的影响因素,判断其影响力度与方向,探寻“三农”综合保险对农民的收入稳定效应和幸福提升效应,才能把握农民“愿意买”的可持续性。

(四) 龙岩“三农”综合保险的可复制性与可推广性

龙岩是革命老区,古田镇是“古田会议”的召开地,“三农”综合保险示范区选择在龙岩市古田镇有偶然性,也有必然性。龙岩虽是革命老区,且地处东南沿海,但仍属于经济欠发达的贫穷山区。龙岩市所面临的“三农”问题在全国很有代表性,其“三农”综合保险的成功经验具有较强的可复制性,但其它地区可能较难

形成政府、保险企业及农民“三方共赢”的运行机制。因此,认清龙岩“三农”综合保险“三方共赢”机制的形成条件与运行机理,有利于提高龙岩“三农”综合保险的可复制性与可推广性。

四、“三农”综合保险可持续性的主要阻力

在缺乏法律保障的条件下,政府对“三农”综合保险的支持缺乏可持续性。政府,尤其是任期制的政府也是理性的经济人,有其自身的利益诉求,是自身利益最大化的追求者,具体执政者的利益诉求则更是多元。政府会否持续支持“三农”综合保险的发展,取决于“三农”综合保险是否符合各届政府自身利益的最大化,是否符合,或者有助于具体执政者的政绩最大化,而“三农”综合保险不可能在长期内有利于各届政府的利益最大化。如果地方立法机构不能将政府对“三农”综合保险的支持以法律形式固定下来,政府的支持将很难持续。

在工业化、城镇化加速的背景下,农村的资源,包括劳动力和存款等都在快速向城市集聚,留在农村的多为老弱病残,导致农村经济增长乏力,税源大量流失。地方政府既面临着日渐枯竭的税源,又面临着越来越沉重的社保负担,对“三农”综合保险的保费支持将面临财政收入不足的困境。我国的“三农”风险,尤其是农业风险具有极大的不确定性,“三农”综合保险的保费并不具有收敛性。在福利刚性的约束下,政府对“三农”综合保险的保费补贴势必随着“三农”风险的波动而波动,无法稳定下来。在税源大量向城市集聚,地方财政收入增长乏力的条件下,政府对并不收敛的“三农”综合保险的保费补贴将不可持续性。

“三农”综合保险的规模经济效应、范围经济效应和“以险养险”的交叉补贴效应,都依赖于某种意义上的市场准入机制的设置,即这些效应更多地是“有形的手”而不是“无形的手”发挥作用的结果。由于工业化、城镇化对农村资源形成虹吸效应,县域经济规模日趋缩小,保险标的的数量很难满足大数定律的要求,几家保险公司同时经营“三农”综合保险的“自由竞争”可能最终导致“三农”综合保险的消失。为提高保险人的经营意愿,地方政府只有给予保险人以某种形式的特许经营权,甚至将该保险人指定为政府保险服务的唯一供应商,以帮助其同时实现上述三种效应。这样,地方政府就有可能或主动,或被动地被特定的保险人“俘虏”,从而形成垄断。同时,这种特许经营权来源于政府,而非法律,并且与市场化改革的大方向相背。在特许权缺乏法律依据的条件下,保险人很难对“三农”综合保险的经营进行长期规划。尽管部分地区每隔数年会重新招标,以防止市场被个别保险人垄断,但这又会导致保险人经营行为的短期化。在商业保险协助、代为社会保险的实践中,存在很多前期中标公司投入大量资源进行基础设施建设,一旦经营稍有起色就被其它公司“摘桃子”的现象。

随着工业化进程的加速,一家一户的小农经济不具有任何规模优势,农业收入在农民收入中所占的比重越来越低。尽管农民工的市民化进程严重滞后,但农民工的主要财富,尤其是房产等都在快速向城镇集中。对部分仅身份为农民,但经济生活,甚至精神生活已经完全城镇化的农民,“三农”风险不再是其生产生活中的主要风险,为“三农”风险投保的必要性大为降低。同时,对这部分尚未完全市民化的农民,“三农”综合保险的低保障水平无法满足其保障需求,对其收入的稳定作用和幸福的提升作用都很有限。在这种情况下,农民投保“三农”综合保险的意愿将会逐渐降低,“三农”综合保险的高投保率将变得不可持续。

五、结论与建议

龙岩“三农”综合保险的可持续性可分为政府支持的可持续性、保险经营的可持续性、农民投保的可持续性和成功经验的可复制性与可推广性。“三农”综合保险不可持续的原因主要有,政府支持缺乏法律保障,具有不确定性;财政收入减少,保费补贴上升,保费补贴将陷入财务困境。“三农”综合保险的可经营性高度依赖于市场准入机制的设置,但这种带有行政垄断特征的市场准入缺乏法律依据,与市场化改革的大方向相背;由于生产生活的“非农化”,部分农民所面临的“三农”风险已缺乏投保必要性,“三农”综合保险的投保率将趋于下降。

为增强“三农”综合保险的可持续性,地方人大应通过立法,将政府对“三农”综合保险的支持用法律的形式固定下来,防止政策因政府换届或领导人任期变化而变化,降低“三农”综合保险的政策风险。地方政府应大力发展农村经济,积极培育税源,同时加强防灾减灾工作,降低“三农”风险的破坏性,使财政收入的增速跟上“三农”综合保险保费补贴的增速。改善“三农”综合保险的经营环境,防止垄断,提高竞争。应由政府出资进行“三农”综合保险的基础设施建设,防止保险人因顾及“被摘桃子”而出现短期化的经营。保险

监管部门、保险行业协会应维持市场秩序,预防恶性竞争,提高“摘桃子”的机会成本。同时,我国可以学习借鉴法国等国家的经验,规定在农村开展业务的保险人必须经营“三农”综合保险的部分险种,既保证供给又防止垄断。进一步发展农业,提高农业收入在农民收入中的比重,提高“三农”风险的投保必要性,稳定“三农”综合保险的投保率。

参考文献:

- [1]薛蒙林. 剖析“三农”问题的内外部逻辑[J]. 农村经济 2013(1):104-108.
- [2]付钢. 政策性“三农”保险可持续发展路径选择[J]. 湖北行政学院学报 2012(4):43-46.
- [3]王韧. 我国西部地区“三农”保险发展方略探析[J]. 农村经济 2008(6):67-70.
- [4]钱振伟,李金辉. “三农”综合险 风正一帆悬——写在福建龙岩“三农”综合保险顺利推广之际[J]. 中国农村金融 2011(19):16-19.
- [5]邓大松,薛惠元. 新型农村社会养老保险制度推行中的难点分析[J]. 经济体制改革 2010(1):86-92.
- [6]宋明岷. 新型农村社会养老保险制度筹资机制研究[J]. 农村经济 2011(2):86-91.
- [7]欧阳越秀,李贞玉. 逆向选择系统性风险与政策性农业保险可持续发展[J]. 保险研究 2010(4):66-71.
- [8]丁少群,魏晓盛,马琳琳. 嵌入性视角下政策性农业保险的隐忧及其可持续发展[J]. 保险研究 2012(5):10-15.
- [9]丁爱华. 农村小额人身保险的可持续发展[J]. 中国金融 2011(1):85-86.
- [10]林熙,林义. 印度农村小额保险发展经验及启示[J]. 保险研究 2008(2):90-93.
- [11]寇铁军,苑梅. 制度建设与财政支持农村社会养老保险可持续发展研究[J]. 财经问题研究 2011(1):96-100.

The Sustainability of the Comprehensive Insurance of Agriculture ,Rural Areas and Farmers

——Example from Longyan City in Fujian Province

LIU Xueping

(Minjiang University ,Fuzhou ,Fujian 350108 ,China)

Abstract: The sustainability of the comprehensive insurance of agriculture ,rural areas and farmers can be divided into four aspects: including the sustainability of government support ,insurance operation ,farmer participation and the extension of successful experiences. The main causes of unsustainability are as follows: lacking in legal protection and the uncertainty of government support; the shortage of countryside tax and the growth rates of fiscal revenue can not keep up with the growth rates of insurance subsidies; the centralized bid runs counter to the principle of free competition on market access; the insurer's lowering risk of agriculture ,rural areas and farmers declining the participation rate. So the following measures should be observed: legislation is needed to ensure financial aid; tax resources should be increased ,actions should be taken to prevent disaster and damage ,and the growth rate of insurance subsidies should be curbed; the successful international experience should be learned for reference ,some insurance program in rural areas should be defined; it is crucial to increase the ratio of agricultural earnings in farmers' total income and to maintain the participation rate of insurance.

Key words: comprehensive insurance of agriculture ,rural areas and farmers; sustainability; government support; insurance operation; participation rate

(责任编辑:张秋虹)