

我国农业保险发展对策

Developmental Strategies of Agricultural Insurance in China

姬便便/JI Bian-bian

河南农业大学经济与管理学院, 郑州 450002

School of Economics and Trade, Henan Agriculture University, Zhengzhou 450002, China

[摘要] 农业保险已成为世贸组织成员国保护本国农业的有效措施。发展农业保险对于解决“三农”问题具有重要意义。它不仅能够确保粮食生产安全性,而且能够促进农民收入的持续、稳定增长。然而,目前我国农业保险的现状已严重制约了农业保险功能的发挥。从加快农业保险立法、加大农业保险扶持力度和建立多元化农业保险经营主体 3 方面提出建议,旨在改变农业保险现状,发挥农业保险功能。

[关键词] 农业风险, 农业保险, 发展对策

[中图分类号] F840.66

[文献标识码] A

[文章编号] 1000-7857(2005)10-0065-03

Abstract: Agricultural insurance is not only an important method for the member of the World Trade Organization to protect its own country's agriculture, but also an important mean to solve the problems of "agriculture, rural areas and farmers". It can ensure the safety of food and promote farmers' incomes stable and sustained increasing. At present, the existing state of agricultural insurance seriously restrict the function of agricultural insurance. This paper put forward the three proposals from accelerating the legislation of agricultural insurance, supporting the agricultural insurance and establishing the multi-operators of agricultural insurance, in order to improve the existing state of agricultural insurance and make the function of agricultural insurance yield well.

Key Words: agricultural risk, agricultural insurance, developmental strategies

CLC Number: F840.66

Document Code: A

Article ID: 1000-7857(2005)10-0065-03

1 农业保险对解决“三农”问题的重要意义

农业是国民经济的基础;社会稳定是经济发展的前提。农民收入稳定增长能够缩小城乡居民收入差距,促进社会和谐发展。因此,关系着整个社会、经济发展的“三农”问题仍是我国政府 2005 年的重心工作之一。农业保险对农业风险分散、农村社会稳定及农民收入的持续、稳定增长具有重要意义。

1.1 农业保险能够有效分散农业风险,巩固其在国民经济中的基础地位

我国是拥有 8 亿左右农民的农业大国,农业在国民经济中的基础地位毋庸置疑,它不仅为工业发展提供原料支持,而且是工业产品的主要消费群体。因此,农业的发展不仅影响国民经济各部门的生产,而且影响消费,对经济发展影响巨大;保持农业的稳定发展,对国家经济发展具有非常重大的意义。然而,农业又是弱质产业,其生产过程是自然再生产和社会再生产过程的结合,面临着自然和社会的双重风险。近年来,由于人们对环境资源的过度开发及工业发展,生态环境遭到很大破坏,环境污

染、水土流失、耕地沙化、洪水泛滥、干旱、病虫害等各种影响农业生产的自然灾害发生的频率加剧。农业生产的特点决定了其对自然界的依赖程度很高,尤其在目前人类拥有的知识技术手段还未能更好地克服自然力消极影响的条件下,农业成为遭受自然风险最大且最集中的产业。自然灾害的频繁发生无疑制约着农业生产的正常进行,影响了农业生产的可持续发展,对人民的生命财产造成很大损失。一场突如其来的自然灾害,将会给农业生产造成致命打击。另外农业生产还承受着来自社会和市场方面的风险,如农产品价格的变化将直接影响农民收入,从而影响农业生产。农业风险的存在客观上要求建立能够分散风险的机制。如何有效地分散和转移风险,保证农业生产的正常运行,成为促进农业发展的关键环节。纵观国外规避和防范农业风险的成功经验,农业保险是分散和转移风险的有效手段。因此,发展农业保险是促进农业稳定发展、保障农民生活水平和整个国民经济发展的的重要举措。

1.2 农业保险是维持农村社会稳定的重要措施

集体经济条件下农业风险的风险分散机制由人民公社、生产大队和生产小队三级组织分散后由农户平均承担。实行家庭联产承包责任制后,农业生产所面临的自然、社会风险都直接由家庭来承担。各家农户由于生产结构不同,承担的农业风险相差悬殊,如一场自然灾害使有的农户损失惨重,生活陷于困境。由于风险不是由农户平均分担,有些遭受损失的农民在与周围人的比较中,产生严重的心理不平衡,给社会稳定带来危害。农业保险可以将少数人面临的风险在同类风险的农户间分散,给遭受损失的农户一定的经济补偿,帮助其恢复生产,保证其维持基本生活水平的需要。因此,在我国农业市场化、农产品竞争国际化的特殊社会背景下,建立农村社会风险管理体制对于促进农业的进一步发展、维持农村社会经济的稳定具有重要意义。

1.3 农业保险是促进农业结构调整、保持农民收入稳定增长的保障

前不久,在北京召开的“农业国际投融资论坛”上,众多与会专家和业内人士提出,农业投融资渠道匮乏和农业保险体系

收稿日期: 2005-03-21

作者简介: 姬便便,女,郑州文化路 95 号河南农业大学经济与管理学院,讲师,主要从事农业经济管理研究;

E-mail: hnnjdjbb@126.com

脆弱将成为我国未来农业发展的两大问题,亟需建立多元化的农业投融资体系和完善的农业保险机制。

增加农民收入是新一届政府工作的重心。近几年,由于农业生产资料价格涨幅较大、粮食等主要农产品价格低迷等原因,农村剩余劳动力过多,农民收入增长缓慢,甚至为负增长,城乡居民收入差距进一步拉大。这种状况不仅影响了农村居民生活水平的改善,而且影响了农民生产的积极性,同时也增加了社会的不稳定因素。新一届政府站在社会、政治高度,本着确实为人民谋福利的宗旨,将确保国家粮食安全、增加农民收入作为政府现阶段和今后工作的重中之重,并且采取各种有效措施确实保证农民收入的增加,比如国家财政对种粮农民的直接补贴、农业税减免、保护耕地面积等。国家的补贴政策和减免政策在一定程度上增加了农民生产的积极性、改善了农民收入增长缓慢状况、调动了农民生产的积极性,但这不是农民收入稳定持续增长的主要源泉。要想使农民收入稳定持续增长,必须从农业和非农产业两方面寻找增加农民收入的根本出路。进行农业结构调整就是增加农民家庭经营收入的有效措施。

从农民收入增加的构成看,农民家庭经营收入增长缓慢,对农民收入增长的贡献越来越少,其中最重要的原因是农业结构不合理,农民将主要精力放置在种植业上,而种植业的比较利益低。相对于种植业,农村养殖业生产周期短、见效快,能够快速促进农民收入增长,得到农民的普遍欢迎。但养殖业相对于种植业风险更大,一场突如其来的禽流感或口蹄疫等疾病会使农民遭受更大损失。许多农民都采用不养殖来规避这种难以承受的风险。农业保险能够对农民的农作物、养殖的家畜面临的风险损失予以经济补偿,维持农业生产和养殖业的持续经营,有利于树立农民对种植业、养殖业的信心和促进农业结构调整,有利于实现农民收入的稳定、持续、快速增长的目的。

2 目前农业保险中存在的问题

2.1 农业保险供需矛盾日益凸现

一方面,农民面对不断加剧的农业风险,表现出对农业保险需求的增加。随着生态环境不断恶化,自然灾害的发生频率及损害强度呈现加大趋势。我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一。据中国社会科学院环境与发展研究中心评估,我国每年因各种生态环境破坏和环境污染给农业生产造成的直接、间接经济损失约相当于GDP总量的2%~4%,并且自然灾害损失不仅巨大,而且有扩大之势(见表1)。有损失就有通过保险转移风险、减少损失的客观需

表1 我国自然灾害直接经济损失情况^[1]

年份	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
损失金额	525	616	1 215	854	993	1 976	1 863	2 882	1 975	3 007

资料来源:许飞琼,“论灾害损失的补偿”,《中国减灾》,2000年第一期

求。尤其是2004年春天禽流感的流行,更使农民认识到参加保险的重要性,农民对保险的需求日益增加。

另一方面,商业保险公司面对不赚钱的农险业务,表现消极态度,致使农险业务不断萎缩。由于农业生产条件差异较大,农业内部各业之间以及不同地域之间农业风险各异,农业保险存在难以控制的道德风险、赔付率高、亏损几率大的难题。有调查表明,近21年来,农业保险累计保费收入仅83亿元,其中赔款支出就有70.4亿元,平均赔付率高达85%。一般而言,如果赔付率超过70%,保险公司就会出现经营亏损。因此,商业保险公司对农业保险一般都持谨慎发展的态度。大部分保险公司出于追求利润的商业动机,面对风险集中、收费困难、理赔繁琐的农业保险,根本就不予开办。除新疆兵团保险公司农险经营仍在继续并保持良好发展势头外,其它保险公司的农业保险业务不断萎缩,出现了农业保险迅速滑坡的严峻形势。我国农业险的市场份额在本来就很低的基础上继续下降,从2%降到2001年的1%、2002年的0.61%,2003年进一步降到0.5%^[2]。我国是一个农业大国,但农业保险却严重滞后,与目前整个保险业迅速上升的势头很不一致。

农险市场的供求格局一直呈现出相反的情况:一方面是保险公司农业保险业务下降;另一方面则是迫切需要农业保险的

颁布《牲畜保险法》,1938年颁布《农业保险法》,1947年将二者合并为《农业灾害补偿法》,并在1963年、1972年又进行了修改。这些发达国家的农业保险正是在不断规范的法律条件下得到蓬勃发展,为本国农业的健康发展撑起了一把“保护伞”。而我国农业保险从1982年开办至今,已有20多年的历程,即使按照发达国家农业保险发展的历程,也该到了颁布农业保险法的时候,但我国至今不但没有颁布试行的《农业保险法》雏形,也没有其它法律涉及农业保险。我国《农业法》规定,农业保险按照专门法律规定执行,从而绕过了农业保险问题;而1995年颁布实施的《中华人民共和国保险法》,主要是规范商业性保险的法律行为。世界上许多国家都尝试把商业保险形式用在农业保险领域,但大多以失败而告终。我国农业保险立法滞后的状况已经严重制约了农业保险的发展,因此,应加快农业保险立法。

2.3 政府对农业保险的扶持不够

由于农业保险对象的特殊性和保险经营的复杂性,导致农业保险成本很高,商业保险公司不愿或无力进入农业保险市场,因此,政府对农业保险的扶持和引导就显得尤为重要。Hazell认为农业保险业持续发展(Z)应满足的条件是:当期保险费收入(P)必须能够保证当期的保险赔偿支付(I)加上管理成本(A)和巨灾损失准备金(C),即 $Z = (A+I+C)/P > 1$ 。他同时分析并计算了5个国

表2 部分国家农业保险经营情况统计

国家	时期	I/P	A/P	(A+I)/P
巴西	1975-1981	4.29	0.28	4.45
哥斯达黎加	1970-1989	2.26	0.54	2.80
日本	1985-1989	0.99	3.53	4.56
墨西哥	1980-1989	3.18	0.47	3.65
美国	1980-1989	1.87	0.55	2.42

资料来源:OECD,1999,Agricultural Finance and Credit Infrastructure in Transition Economies

农户无处投保。农业保险面临严重供求不平衡的窘境,受自然灾害影响最大的农业生产正面临难以获得保障的局面。

2.2 农业保险的立法欠缺

农业保险发达的国家都有规范的法律为前提。虽然农业保险法的成熟和完善是一个长期过程,并非固定不变,但农业保险法是确保农业保险健康发展的前提。如:加拿大1959年颁布的《联邦农作物保险法》,仅调查和论证就经历了24年;美国政府1922年就开始考虑农业保险法,到1938年才颁布《农作物保险法》,并在1938-1980年先后进行了几次修改;日本政府1929年

家的农业保险经营情况(见表2),并认为,农业保险无法满足商业性保险公司的发展要求,要维持农业保险的持续发展政府必须给予支持^[3]。政府资助和参与是农业保险持续发展的必要条件^[4]。

从国际上看,发达国家,包括一些发展中国家都十分重视农业保险,不少国家已把农业保险视为农村救济、农业贷款、农产品价格保护、农民福利等政策的一部分,以此来保障农业劳动者的收入,作为稳定农业生产和实现农业现代化的重要一环。凡是农业保险搞得较好的国家,政府对农业保险都予以多方面支持,包括:由政府制定

和实施的农业保险计划；政府以不同的出资方式和比例建立初始资本和准备基金，负担全部或大部分经营管理费，对保险费给予一定比例的补贴（在美国、加拿大、西班牙、法国、瑞典、日本等国家，政府对农民所交保险费的补贴比例都在 50%~80% 左右，美国政府为了鼓励部分商业性保险公司开展农业保险业务，从 1995 年还为开办农业保险的 19 家公司提供其相当于农险保费的 31% 的补贴^[5]）；发生重大灾害或农业保险准备发生困难时，政府还给与一定的补助，实行免税政策等措施。

而在我国，农业保险除免缴营业税外，其它方面同商业性保险一样，既没有国家财政性补贴资金支持，也没有再保险支持。很显然，我国尚无法律和配套政策对这项涉及加强农业基础地位的政策性保险业务予以有力支持。

3 针对我国“三农”问题的农业保险发展策略

3.1 加快我国农业保险立法步伐，尽早为农业保险发展提供保障

发达国家农业保险的实践表明，农业保险法律、法规的建立是农业保险发展的基本保证。西方国家通过立法规定农业保险必须由政府指定的保险公司经营，其它保险公司不允许直接进入农业保险这一市场经营，并利用政府宏观调控手段限制农业保险竞争，保险费率也由政府控制，经营亏损由国家财政补贴。这些规定不但规范了保险公司的经营行为，还表明了政府对农业保险的保护，保证了农业保险的持续稳定发展。我国农业保险目前面临着许多问题，比如农业保险组织问题、农业保险经营模式、政府在农业保险中是否居主导地位以及政府在农业保险中的功能与作用问题等等，其中不少问题是应该由农业保险法加以明确规定的。有了农业保险方面的法律规定，不但使农业保险经营者能够有法可依，而且可以把政府对农业保险的扶持加以规范，避免政府支持农业保险行为的随意性。如果以立法的形式规定关系到国计民生的几个险种和经营规模达到某种程度的险种必须参加保险，而其它涉农险种则采取自愿投保的方式参加保险，就可以扩大农业保险的承保范围，更好地满足“大数法则”的要求，降低赔付率和保险费率，从而使更多的农民参加农业保险，形成良性循环。如果以立法的形式规定我国农业保险的组织形式为专业农业保险公司、农业保险合作组织、政府指定的商业性保险公司以及外资农业保险公司等多种组织形式共同发展的格局，那么目前我国有些地区已经成立的农业保险合作组织就不会面临不合法而被取缔的窘态。目前的农业保险合

作组织是各地在长期的生产实践的基础上探索出的能够和农业生产有密切联系、被广大农民所接受、可以有效降低农业保险中逆向选择和道德风险发生的可能性、提高保险经营业绩的有效组织形式。因此，农业保险法的制定关系着我国农业保险发展的方方面面，应尽快出台农业保险法。

鉴于农业保险的特殊性，应先制定农业保险法及其实施细则，确定其基本法律依据，以保证农业保险体系的顺利建立和业务的协调运作，使农民的利益得到保证，避免政府支付农业保险的随意性，并以此提高农民的保险意识。

3.2 加大政府对农业保险的扶持力度

第一，农业是国民经济的基础产业，在国民经济中占有很重要的地位。从国家对农业的保护角度，政府应加大能够对农业灾害损失提供经济补偿，维持农业生产持续、稳定发展的农业保险的扶持力度，使其能够真正为农业发展撑起“保护伞”。第二，农业生产的特殊性，使得农业生产面临的风险大、难以控制，造成农业保险经营出现赔付率居高不下，而高赔付又导致高费率。在这种情况下，以追求利润为目的的商业保险公司纷纷退出或收缩农业保险业务；农民面对高费率交不起保费，不愿参加保险。两方面共同作用，形成农业保险经营的恶性循环，农业保险陷入两难境地，面临着难以为继的局面。农业保险的准公共产品的性质决定了农业保险的政策性经营，因此政府不但要从政策上支持农业保险（如规定强制性投保的险种、税收优惠政策），而且要加大财政支持农业保险的力度（如对参保农民的保费补贴、对经营农业保险组织的业务经费补贴、对农业保险教育投资等），以保证经营农业保险的组织不至于亏损，维持农业保险经营的持续性。第三，政府加大对农业保险的支持符合世界贸易组织《农业协议》的规定，属于“绿箱政策”，是世界各国支持、保护农业的普遍做法，既符合世贸组织规定，又可以达到保护本国农业发展的目的。

鉴于以上原因，我国政府应加大对农业保险的支持力度，目前急需做以下几方面的工作：① 在农业保险业务单独核算的基础上，免征农业保险业务收入的所得税，并按照农业保险业务收入的一定比例补贴业务经费；② 规定关系国计民生和经营规模达到一定程度的农业险种为强制保险，并对参加强制保险险种的农民按一定比例实行保费补贴；③ 每年拿出一定资金作为农业保险教育基金，为农业保险的科研、教学搭建平台。

3.3 建立多元化的农业保险经营主体，增强农业保险的供给能力

农业保险的供给状况直接由保险经营

主体决定。我国长期以来，经营农业保险的公司仅有两家，一家是原中国人民保险公司，另一家是中华联合财产保险公司。而这两家以追求利润为目的的商业性保险公司，在面对农业保险高赔付、巨大损失时纷纷采取缩小农业保险业务的战略性措施，导致全国农业保险业务急剧下滑。中国保监会的数字表明，2003 年，我国农业保险保费收入 4.6 亿元，仅占全国财产险保费收入的 0.5%。我国单一化的农业保险经营主题已经严重制约了农业保险的发展，因此，我国应建立多元化的经营主体，包括政府委托的商业性保险公司、专业性农业保险公司、农业保险合作社以及外资保险公司。农业保险经营主体的多元化必将大大缓解我国农业保险供给能力受制于单一经营主体的状况。同时，在国家给足农业保险保护政策和财政支持力度的前提下，多种形式的经营主体之间还可以形成有效竞争，增加农业保险供给。目前上述几种形式的农业保险主体在我国保险市场上已经存在，只是没有法律条文加以保护。除了商业性保险公司外，其它形式的保险机构在农业保险市场上的力量还很弱，需要有关部门加以培植和保护，来增强农业保险的供给能力。

4 结论

作为一个农业大国，农业在国民经济中占有重要地位。在政府更加重视“三农”问题的今天，农业保险对于“三农”问题的解决至关重要，然而，农业保险业务的急剧萎缩，暴露了我国农业保险发展过程中存在的供求不平衡、农业保险立法滞后以及政府对农业保险支持不力等严重问题。为了促进农业保险的健康发展，更好地服务“三农”，加快农业保险立法，加大对农业保险财政支持力度，探索农业保险经营主体多元化、有效增加农业保险供给已成为政府当前应该着力解决的重要问题。

参考文献 (References)

- [1] 许飞琼. 论我国农业灾害损失和农业政策保险[J]. 中国软科学, 2002, (9)
- [2] 中国保险年鉴编辑部. 中国保险年鉴—2003
- [3] Hazell, Peter, Carolo Pomareda, Alberto Valdes. 农业发展中的农作物保险：问题和经验 [M]. 美国：John Hopkins 大学出版社，1996
- [4] Goodwin, Barry K, Vincent H Smith. 作物保险与灾害援助经济学[M]. 美国华盛顿 DC：AEI 出版社，1995
- [5] 谢家智，鲜明. 国外农业保险发展对我国的启示[J]. 农业经济，2003, (7)

（责任编辑 肖庆山）