



您的位置：首页 - 文章选登

探究政策性农业保险(庾国柱、朱俊生；2004年9月8日)

文章作者：庾国柱 朱俊生

### 政策性农业险的特征

从定义上来说，政策性农业保险就是为了实现政府的农业和农村经济发展的政策目标而实施的农业保险或建立的农业保险制度。

这种农业保险制度至少有如下几个主要特征：第一，商业性公司在正常市场环境下难以或不会进入该领域；第二，政府不仅参与宏观决策，而且一般要介入微观经营管理活动；第三，政府要给这类业务经营补贴和其他财政优惠措施以及行政便利措施，这种制度才有可持续性。因而这类业务具有部分的财政再分配性和部分社会公平性；第四，非营利性。

上述前三条的理论依据在于农业保险的大部分产品是准公共物品，其可交易性差，生产经营须具有规模性，农业保险产品虽然在直接消费上具有排他性的主要特征，但在其消费过程中或者说在经营的一定环节上（例如防灾防损）也不具有排他性。

从市场竞争性方面来说，农业保险产品的大部分，特别是保障范围比较宽的多风险农作物保险产品，由于其高风险、高成本和高价格的特点，必然不具有竞争性，在竞争的市场上，既不可能有需求，也不可能供给。

农业保险产品的供给者和消费者从长期来看都不可能得到实际利益，最终能获利的是全社会的农产品消费者，这表明农业保险产品在本成本或利益上具有外在性。因此农业保险产品虽然在短期内是可以确切计算收益，但长期利益的计算必然是模糊的。这也就是这类产品无法进入竞争性的保险市场，必须要由政府参与和介入，并给予财政补贴的原因。

我国商业保险市场上已经有多家财产保险经营主体，但少有涉足农业保险的，人保公司在农险试验经营中由于长期得不到政府的足够支持，不得不在股份制改造中逐步放弃继续经营准商业性的农业保险。以农牧业保险起家的中华联合财产保险公司当其业务走向全国之后，也从没敢贸然开展哪怕是商业性农业保险险种的经营，这从另一面为上述三个特点提供了脚注。

既然农业保险特别是保障范围较广的险种的经营必须有政府介入，而且须提供足够补贴，实行财政转移支付，那么，这种保险经营的非营利性就顺理成章。假如以纳税人的钱作为其盈利来源就显得荒唐了。

### 政策性农业险的范围

我们说农业保险是政策性保险，并不是说所有农险产品都必须实行政策性经营才有出路。

事实上1791年诞生在德国的雹灾保险，就是由私营保险公司经营的，而且德国、英国、法国等至今都是以私营保险公司为主经营雹灾保险。在日本，除一部分大田作物和家畜等饲养项目是依法强制实行政策性保险之外，花卉、某些设施农业、精细农业产品的保险，实际上都是商业性经营。这就有必要对农业保险的具体项目和内容进行具体分析，讨论商业性农业保险和政策性农业保险的区别及其原因。

我们认为，只有那些关乎国计民生及对农业和农村经济社会发展有重要意义，而商业性保险公司又不可能或不愿意从事经营的农业保险项目，才有可能纳入政策性保险经营。就是说，从宏观层面上讲，政策性农业保险项目必须具有较强的政策意义，而从微观层面上讲，这些保险产品因其成本之高、价格之高又是在竞争的保险市场上难以成交的。

### 适合政策性农业险的项目

哪些农业保险项目或产品符合这些条件呢？首先是多风险农作物保险，这类标的的风险通常很高，例如玉米、棉花、水稻、小麦等作物。由于这些产品在国民经济中具有重要战略地位，从而在相当长的时间里具有重要的政策意义，而洪涝、干旱、霜冻、冰雹、病虫害等风险事故的发生机率相当高。

据统计，1961年至1990年30年间，我国农作物遭受这些灾害的农作物面积占播种面积的比例高达29.8%，而成灾面积占播种面积的比例为16%，这两个比例在20世纪90年代和21世纪以来还有进一步提高。在湖南、湖北、安徽等省，水灾的发生率超过30%。作物的损失率显然很高。

笔者曾在陕西关中地区作过调查，棉花的社会损失率在9%—18%左右，粮食作物的社会损失率在7%—13%左右。这也就是以产量为保障目标的多风险农作物保险的纯费率高达2%—15%的原因。

### 其次是主要家畜家禽死亡保险。

畜牧业在现阶段的我国也具有重要的政策意义，而且畜牧业保险的保险标的其疫病和意外事故的死亡风险也很大。

笔者曾在某大城市调查过为其10年的奶牛的社会死亡率，其平均死亡率约为3%—5%，在疫病流行的年份高达10%，其中犍牛平均死亡率高达12%—16%。20世纪90年代以来，口蹄疫、禽流感等恶性传染病的发生，其造成的损失更惨重，使很多地方的农业经济备受打击。家畜家禽保险对畜牧业的持续稳定发展具有一定的战略意义。而这两大类农业保险项目都难以进入竞争的商业保险市场。

### 不适合的项目

哪些保险项目和保险产品不符合上述特征和条件呢？首先，是某些单风险农作物保险，例如，农作物冰雹灾害保险，或者某些地区（例如新疆、甘肃、山东等省区）的农作物洪水保险、麦场火灾保险、烤烟火灾保险等。

尽管这些保险标的也同样有经济重要性，但从我国的试验看来，这些保险标的遭受冰雹、洪水、火灾等单一风险灾害的机率较小，一般不超过1%，是小概率事件，符合一般商业保险承保风险的条件。

其次，范围较小价值较高的设施农业、精细农业的单风险保险或某些综合风险保险，例如，大棚蔬菜、花卉、温室瓜果等的单风险或多风险保险，这些保险标的的价值较高，生产收入较高。

第三，一些特殊饲养动物的疾病和死亡保险（特种养殖保险）。例如，养鹿保险、养貂保险等，一般来说这些保险标的在农牧业经济中的地位相对不重要，但其经济价值相对较高，饲养收入也会不低。

当然，这第二第三类保险项目，从我国的实践和国外的经验来看，在某些地区也视政策导向，可以有选择有条件地纳入政策性保险，当

然补贴幅度要小一些。

### 两种农业险的区别

依照笔者上面的分析，政策性农业保险和商业性农业保险的区别主要是：

1. 政策性农业保险制度是依据政策目标（或服从特定的政策规划）建立的，而商业性农业保险制度是根据市场（或商业）目标建立的。
2. 政策性农业保险是由政府直接组织经营，或政府成立的专门机构经营，或在政府财政政策支持下，由其他保险供给主体（股份公司、相互公司、合作社等）经营的，商业性农业保险只由商业性保险机构经营。
3. 政策性农业保险经营的项目或出售的产品一般说来，其保险责任较广泛且保险标的的损失概率较大，从而成本损失率较高，商业性农业保险经营的项目或出售的产品其保险责任较窄，保险标的的损失概率较小，成本损失率较低。
4. 政策性农业保险产品要部分由政府买单，商业性农业保险产品则完全由投保人自己买单。
5. 政策性农业保险的经营不能盈利，商业性农业保险的经营则可以盈利。
6. 政策性农业保险通常包含着只有通过政府行为才能协调开展的工作，如政策性农业保险与农户信贷资金发放、农产品出口价格补贴、农业救灾、农业生产调整等农业保护措施紧紧地联系在一起。而商业性农业保险通常通过市场机制就能较好地运作。
7. 政策性农业保险通常具有事实上的强制性。无论是发达国家还是发展中国家，开展农业保险是为了解决自愿投保条件下的参与率不高的问题，往往通过有关法律法规，将参与农业保险与其他农业优惠政策相联系，如果符合投保条件的农户不按规定投保，就不能得到信贷资金，出灾后不能享受政府救济，不享受政府价格补贴，不能从政府的生产结构调整中得到优惠等。诸如此类的规定提供了利益诱导机制，从而使政策性农业保险制度具有了某种强制性。而商业性农业保险一般是自愿投保，不具有强制性。

文章出处：《国际金融报》

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

转载务经授权并请刊出本网站名

中国博士论坛

中国社会科学院  
保险与经济研究中心

IFB外商投资中心

IFB基金研究  
与评价中心



地址：北京市东城区建国门内大街5号 邮编：100732 电话：010-65136039 传真：010-65138307  
版权所有：中国社会科学院金融研究所