

## 论三峡库区农业保险的环境缺失和生态环境构建

文/陈敏

世贸的加入、和谐社会的构建和新农村的建设对农业保险的发展提出了更高的要求；同时，顺应这一时势，农业保险的发展也具有更深层次的涵义，它是破解我国三农难题的保障，是我国农业现代化和产业化进程中的重要保护和支持，是我国提高农产品国际竞争力、建设和谐社会和社会主义新农村的坚实后盾。作为国家西部战略开发和三峡工程兴建后的重要地区，三峡库区的农业保险发展意义重大。然而，由于库区农业生产水平低下，农业风险的转移和保障能力差，补偿机制不健全等因素，特别是农业保险的生态环境缺失，严重限制了农业保险的发展。

### 一、库区农业保险的发展环境缺失

三峡库区涉及鄂、渝两省市的21个县市，面积6万余平方公里，总人口2000多万，其中农业人口占68%以上，因此该地农业保险的保障作用的发挥对农业和农村的发展、农民的生存状况以及52万农村移民的安稳致富以及库区经济的发展有着重大的战略意义。库区农业保险由于缺乏政府的财政和政策扶持，保险经营主体缺失和农户保险意识的淡薄，处在远低于国家平均水平的尴尬位置。这种趋势是与国家新时期西部战略开发增加农民收入、城乡统筹发展、加强农业支撑的大方向背道而驰的。

#### 1 政府职能缺失

要建立保障有力、运营高效的农业保险体系，政府政策性的扶持和保险公司商业化运营应有机结合。没有政府对农险资金和政策的优惠扶持以及法律上的立法保障，农险的生态环境建设举步维艰。

##### 1.1 法律制度缺失

由于农业弱质产业的特性，理论上农业保险中的一大部分是政策性保险而非商业性保险，因而农业保险不能适用于一般的商业保险法。国家和地方政府对农业保险立法的缺失和与农险发展有关的法规政策不健全，易造成农险的性质界定不清，其组织体系、经营范围、资金管理、费率制定、赔付标准等也缺乏法律规范。

##### 1.2 中央和地方政府财政补贴的缺失

国内外农业保险的实践表明，农业保险不可能完全按照纯商业化模式运作，政府必须通过农业产业政策和财政转移支付等补贴手段支持农业保险发展。在一些发达国家，农业保险早已成为政府保护和扶持农业的一个重要手段。

##### 1.3 区域化保险政策的缺失

目前，同其他区域相比，库区的农业保险不仅缺少国家法律制度和政府主导和推动作用的保障，还面临着区域性政策的缺失。借鉴上海市农业保险实施办法的出台和农业保险发展20多年的成功经验，要加强对库区农业的支持和保护，分散农业风险，发挥保险对经济的保障和补偿功能，维护好农民的生产积极性，国家和地方政府应尽快建立政策支持下的适宜库区农业发展的区域化农业保险制度和建立针对库区脆弱环境的生态农业保险倾斜制度，同时由政府给予一定的政策和资金支持。

#### 2 农业保险经营主体及行为的缺失

高风险、高赔付率，亏损严重，导致了农业保险经营主体及有效经营行为的缺失。农业保险虽然市场巨大，但高赔付率，高风险使各商业保险公司望而生畏，使库区农业保险发展举步维艰、停滞不前，处于日渐萎缩的局面。另外，农业保险经营者对于经营目标、运作方式等还不熟悉；与农村其他社会化服务组织的配合与协调问题尚未很好解决；农业保险专业人才如展业、精算、承保、投资、理财、理赔等特殊人才匮乏；保险宣传力度不够等经营主体行为的缺失制约了农业保险的发展。

#### 3 农户保险意识和经济承受能力的缺失

通过对农民的家访，包括对当地一些政府人员的访问，发现如下问题：第一，费用高是农业保险投保率低的主要原因之一。高昂的赔付率迫使保险公司提高费率标准和减少险种农业保险经营公司陷入了高风险→低投保率→高风险的“怪圈”，农户投保积极性不高。第二，农户对保险都或多或少带有不信任的态度，商业保险意识淡薄，使保险市场道德风险增大，交易成本和组织成本提高。第三，由于库区农业条件和农业风险存在地区差异性，农户更清楚生产过程中的风险，更多的农户存在侥幸心理，在选择保险时往往趋利弊害，保险公司的市场风险恶化。

### 二、库区农业保险的发展环境缺失原因分析

对于具有区位优势和国家政策优势的三峡库区, 农业保险业务却面临着发展环境困难而难以发展壮大, 究其原因, 主要有以下几点: 一是库区粗放型的以农垦为主的落后的农业经营方式导致农业组织化和专业化程度不高, 阻碍了农业产业化进程, 无法为农业保险的开展提供经济基础; 二是对农业风险本身的规律性和特殊性认识不够, 政府没有充分发挥好决策主导和推动作用, 无法协调好国家、企业和农户个人三者之间的利益关系, 无法开展多渠道支持、多模式运作、多主体经营的政策性扶持, 商业化运作的农业保险制度; 三是库区农村金融体系的不健全和农村信用环境建设的不完善使农险发展环境缺乏活力, 农业抵御风险能力降低, 农业风险转移保障机制和补偿机制功能极差; 四是农业保险分散机制不完善, 再保险体系比较脆弱, 风险分散机制不配套, 经营主体缺乏合适的风险管理工具, 自身承受风险过高, 是保险制度遇到困难的根本原因

### 三. 库区农业保险生态环境构建

要构建库区和谐、良好的农险生态环境, 农业保险应从当地农业经济现状出发, 选择适宜的经营模式, 探索农业保险新机制, 拓展农业保险新领域, 来构建可持续发展的农业保险生态环境, 完善农业保险机制, 促进库区生态和经济环境建设, 巩固和保障农业经济的稳定发展。对于库区农业保险的生态环境构建, 有如下建议:

#### 1 大力推进农业产业化进程, 强化农险经济基础

国内外实践表明, 农业保险必须建立在农业产业化的基础之上。库区农业保险的快速和持续发展必然要以农业产业化为基础, 而且在很大程度上要受制于农业产业化发展程度。目前国家力推农业产业化进程, 无疑是库区农业保险发展的一个利好消息, 农业保险公司应该以此为契机, 密切与农业产业化组织的联系, 积极配合和推动库区农业生产的组织化、产业化和市场化, 培育农业保险生存和发展的土壤; 提高农业生产者的保险意识和购买保险的经济能力, 降低农业保险公司的销售费用和风险控制成本, 提高农业保险市场的交易效率。

#### 2 加强农业保险的行政环境建设

世界各国的农业保险发展实践无不证明, 农业保险的发展必须依靠政府的强大支持。库区的农业保险在借鉴国外先进经验的同时, 不可能照搬国外的发展模式, 不可能完全依赖政府的财政补贴, 不可能选择单一经营主体的道路, 不可能缺乏政策性保险体系的构建。因此, 加强库区农业保险的行政环境建设, 充分发挥政策性金融、商业性金融的整体效能, 加快建立保障有力、运营高效的农业政策性保险体系势在必行。

##### 2.1 农业保险的立法

国内外的经验证明, 农业保险立法是农险发展的基本条件。通过法律确立农险的性质和地位、农险的组织体系、经营范围、优惠待遇、法定保险、基金管理、费率制定、赔付标准等, 能使农险在法律的保障下健康有序地运行。例如, 美国、日本、巴西、墨西哥、泰国、菲律宾、印度和斯里兰卡等国都先后颁布农业保险法。库区农业保险要实现规范和健康发展, 必须要加速立法。

##### 2.2 中央与地方政府相结合

农业风险事关国计民生, 需要在中央统一政策的指导下, 发挥中央和地方两方面的积极性共同推进农业保险建设。同时, 由于库区农业的区域差异性要求现阶段开展农业保险还是应以各级地方政府为依托。库区各级政府应该根据本地的农业保险实践经验、本地区经济发展水平、地方财力、农业生产水平、农业生产特点、自然灾害特点及市场对保险的需求, 因地制宜建立有效的政策性农业保险制度, 选择适当的经营主体形式, 组织开展农业保险。各级基层组织特别是乡镇、村也应协助农业保险业务的开展, 为承保、签单、防灾、查勘、定损、理赔及道德风险的防范提供具体的支持。

##### 2.3 区域性农业保险政策的制定及政策和财政倾斜

为引导和规范农业保险的发展, 国家应该制定对全国农业保险发展起着指导和引导作用的宏观保险政策, 地方政府则应制定具体的区域性政策。三峡库区的政策制定应考虑到库区农业保险发展的客观环境特别是库区水库建成后生态环境的脆弱性和特殊性, 增强对各个地方发展生态农业保险的激励作用, 为此, 应该及时出台体现区域差异性的可持续发展的优惠政策。

##### 2.4 政策性与商业性相结合

如前所述, 1996年政府完全将其推向市场化、商业化运作后, 农险险种和保费不断萎缩, 商业化操作使农险陷入尴尬境地。政策性农业保险是对农业保险市场失灵的适当弥补。目前我国学术界提出的几种可供选择的农业保险模式有由政府出资设立政策性专业农业保险机构、政府支持下的商业保险公司、政府支持下的合作社以及政府支持下的相互保险公司及再保险公司。从中不难看出, 农业保险正外部性的准公共产品特性决定了政府的主导和推动作用。

#### 3 农村金融体系的健全和农村信用环境的完善

随着我国农村金融改革和多层次农村金融服务体系的发展和完善, 着力于农业综合生产能力的全面提高, 库区也采取了一系列行之有效的措施, 如加大信贷投放力度、积极拓宽农村融资渠道、健全支农资金投入机制等来构建支农风险防范体系, 为金融支农资金安全提供可靠保障。有的地区已着手打造农村信用工程来提高广大农户信用意识, 增强农村信用观念。这种信用意识的提高

和信用环境的改善将有利于农业保险制度在库区农村地区的生存和发展，也将在很大程度上减少农业保险公司因农户的逆选行为和道德风险所支出的额外成本。

#### 4 建立以资本市场为主导的风险分散机制

由于库区农业气候损失大，政府财力有限，为提高农业保险制度的效率，增强其稳定性、持续性、公平性，促进风险有效分散，必须从更广的空间范围和更长的时间维度来转移、分散风险，因此如何选择与常规风险不同的巨灾风险的经营方式以及如何实现风险分散方式多样化成为库区农业保险制度发展的关键。有效的做法是以再保险公司为主导，协同保险公司开发相应的保险产品，再将产品证券化，在风险承受能力强、资金雄厚、投资者多的资本市场上销售，使风险最终在资本市场上分散。这样既可以充分满足风险保障需求，有可以广泛分散风险，同时也为资本市场提供了新的投资品种，还能降低交易成本、减轻政府负担、保证稳定补偿（作者单位：重庆三峡学院经）

#### 相关链接

论三峡库区农业保险的环境缺失和生态环境构建  
优化城乡客运网络推动农村社会经济效益的发展  
论我国企业发展ERP的制约因素及其解决策略  
城市商业拆迁中被拆迁人的权利保护研究  
基于产业集群导向的中小企业竞争战略  
基于顾客价值需求的企业和谐能力研究  
加强对我国特色农产品地理标志保护  
可持续发展的理论探索

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心