

## 浅析我国农业保险发展存在的问题及对策

程宝

摘要：我国是一个农业大国，农业在国民经济发展中占有很大的比重，农业作为基础产业面临着极大的风险。虽然农业保险在我国取得了一定的发展，但目前仍存在着诸多制约农业保险的因素，本文从农业保险的概念和特征入手，分析了我国农业保险发展中存在的问题，并从担保人、保险人、政府三个方面剖析其原因，然后基于上述三个方面提出相应的对策。

关键词：农业保险 政府导向 保险制度

党的十七大报告指出：“农业、农村和农民问题始终是关系人民事业发展的全局性和根本性问题，要加强农业基础设施建设，促进农业发展和农民增收，推进社会主义新农村建设”。而农业风险问题一直是困扰我国农业发展中的核心问题，目前农业保险是许多国家普遍实行的一种农业保障方式，其主要的目的是用于降低农业生产中遇到的自然风险和市场风险。所以大力发展农业保险，对于促进新农村建设，实现五个统筹发展战略及全面建设小康社会，保障农业和农村乃至整个国民经济的稳定发展都具有十分重要的意义。但是目前农业保险在我国的发展却没有得到大力推行，很多问题亟待解决。

### 一、我国农业保险发展现状和特征

#### (一)我国农业保险的发展现状

在新中国成立后，以土地改革和农业生产合作化运动的第一次制度变革中，农业保险获得了初步发展，1950年成立不久的原中国人民保险公司就在山东、北京、四川等省市试办了牲畜保险，后来又在山东、江苏、陕西等省试办了农作物保险。20世纪80年代，我国农业在以家庭联产承包责任制为核心的第二次制度变革中，农业保险发展迅速。我国1982年起中国人民保险公司的各地分公司开始试办种植业和养殖业保险，1986年以后新疆建设兵团农牧业保险公司(现已改名为“中华联合财产保险公司”)在建设兵团范围内举办农业保险。此后，民政部的农村救灾保险、农村保险相互组织等纷纷出现，各地掀起了兴办农业保险的热潮，但因为当时实行的是国家财政兜底的计划经济体制，尽管在1982-1994年间农业保险的平均赔付率在95%左右，实际损失2,196亿元，但各家保险公司对农业保险的成本和盈利考虑较少，所以还是根据各地需要开办了不少险种。随着1994年中国人民保险公司向市场化体制转轨，我国的农业保险业务便日益萎缩，许多地方甚至停办。2004年以前国内只有中国人民保险公司和中华联合两家产险公司在少数地区维持开办。

进入二十一世纪以来，中央政府对“三农”问题的重视使得尽快建立农业保险制度成为社会热点问题之一，尤其是从2004年起，中央政府连续四年在一号文件中相继提出“加快建立”、“稳步推进”、“扩大”政策性农业保险试点，2006年《关于保险业改革发展的若干意见》中明确提出农业保险“三补贴”政策。2007年4月，在政府对“三农”的投入持续增加的大趋势下，中央财政决定当年拿出10亿元进行政策性农业保险保费补贴试点，试点省份确定为吉林、内蒙古、新疆、江苏、四川、湖南6个省区，由中国人保、中华联合和吉林安华3家保险公司将参与试点，此举极大的促进农业保险的发展。

2007年4月，中央财政10亿元资金正式注入被列为首批中央财政政策性农业保险的试点省份，这六个省份是内蒙古、吉林、江苏、湖南、新疆、四川；保险对象为五大种植品种，即棉花、玉米、水稻、大豆、小麦；保险责任包括暴雨、洪水、内涝、风灾、雹灾、旱灾和冰冻；所遵循的原则是低保障、广覆盖；保险金额中央财政承担25%，省级财政承担25%，其余部分由农户承担，或者由农户和龙头企业，省、市、县级财政部门共同承担，具体比例由试点省份自主决定。保额原则上为农作物生长期内所发生的直接物化成本，包括种子成本、化肥成本、农药成本、灌溉成本、机耕成本和地膜成本。各试点省份可根据当地的



实际情况，适当扩大试点农作物的品种、保险责任的范围，提高保障水平以及保费比例。

## (二)我国农业保险发展的特征

从 1991 年以来的十几年间来看，我国农业保险发展特点包括：

### 1、农业保险费收入低，增长过程有所反复

从发展过程来看，2006 年我国农业保险发展迅速，农业保险费收入达到历史最好的 8.5 亿元，但仅占总保费收入 0.15%，如果按全国 2.2 亿农户分摊，平均每个农户农业保险费 3.86 元。1990 年以来，农业保险的增长过程有所反复，这一发展过程基本与政府对农业保险的政策变化相一致。

### 2、投保金额少，受灾面积大

2006 年我国每公顷农业保险金额达到了历史最高的 20.69 元，而受灾面积却高达 4,109 万公顷，如此少的保险金额对于补偿或减轻农业所遭受的风险损失作用甚微。自 1990 年到 2006 年来看，大部分年份的单位保险金额在 10 元左右，最少的只有 5 元；而由于我国独特的气候条件和地质条件，使每年的受灾面积占农田面积的比例非常高。

### 3、农业保险的赔付率高

农作物的生命性、周期性、连续性等特征使农业生产本身表现出极高的“弱质性”，因此，农业除了面对自然风险之外，还同时面临诸如市场风险、技术风险、地区风险和人为风险等等，这样的高风险使得农业保险的赔付率与给付极高。从 1990 到 2006 年来看，平均的赔付与给付率高达 84.71%，其中超过 100% 的有 4 年，最高的 1991 年高达 119.10% 可见，经营农业保险的公司无钱可赚，如果再加上一定比例的管理费用，其亏损情况不难想象。

### 4、农业保险占保险业的比例低

我国农业保险的主要承保单位，中国人民财产保险公司后简称人保，鉴于人保的完全商业化运作，农业保险的赔付率较高，我国的农业保险市场就开始萎缩，从 1991 年到 2006 年统计数据显示，我国农业保险收入占整个保费收入中的比重非常少。一定程度上制约了我国农业保险的发展。

可见我国农业保险的整体规模较小，发展水平较低，对农业的保障程度较差。要想改变这种状况，就要加大政府支持力度，完善的供需平衡机制，促进农业保险制度的建立和发展。

## 二、我国农业保险发展中存在的问题及原因分析

我国农业保险发展滞后，有保险业自身发展不成熟的因素，也有地方政府和农民保险意识淡漠的因素。

### (一)投保人方面

#### 1、农民参保意识淡薄

农民缺乏保险意识是保险业在农村发展不起来的一大症结所在。农村经济发展和文化教育落后、保险宣传力度不够使绝大多数农民缺乏保险相关知识，甚至根本就不懂保险是怎么回事，对保险公司、险种、保险条款等的不了解，导致对保险的抵触，更不用说主动购买了。多数农民认为保险“意义不大”、“不值得”，而且索赔困难，如果出现状况向保险公司索赔时，手续极其繁琐，而且很多时候保险公司不肯赔付；再加上有些保险营销人员忽视职业道德，刻意夸大产品的功能，掩饰保险条款中的免赔责任，严重影响了农民对保险公司的信任。所有的这些原因导致农业投保率低。

#### 2、农民收入水平低

近年来，农民的人均收入的年增长率大约在 9% 左右，城乡收入的差距在不断加大，2007 年农民人均收入 4,140 元，城镇居民为 13,786 元。农民必须用这些收入去交纳各种费用、购买生活必需品，赡养老人、为子女提供教育费用等，大部分农户所剩的收入已是非常有限；而且由于我国的农民没有养老、医疗等方面的保障，另外还要考虑一些其他突发事件，他们还要留有一部分收入来满足预防需求。

而我国按农业受灾损失率制定的农业保险费率也通常较高，因此，在较低的收入水平下，在让农民拿出高达 10% 的收入去购买保险，这显然是农民难以接受的。



### 3、农业的小规模分散经营模式

农业生产经营过于分散使得农业保险难以推广，也在客观上弱化了农业保险的经济保障功能。

#### (二) 保险人方面

目前，农业保险在我国基本上是按照商业保险模式经营的，未享受政策性补贴，商业保险公司无力也不愿意承担风险较大的农业保险责任。业内人士认为，单纯依靠商业保险公司来经营农业保险是很难获得成功的，因为洪水、旱灾、禽流感等重大灾害和重大疫情往往波及一省或数省乃至全国，其补偿额是商业保险公司难以承受的，所以很多保险公司都不愿涉足农业保险。当然农业保险也有很多条件限制了其本身的发展。

##### 1、我国农业保险的赔付率高

农业生产的高风险性特点导致农业保险自身难以产生经济效益，农业保险的低收益局面无法维持商业保险对农业保险的供给，从而面临两难的困境。相对于第二、三产业来说，农业生产周期较长，受自然制约较多，尤其是我国自然灾害频繁。1982-2004年，全国的农业保险保费收入共计80.98亿元，赔款支出共计70.65亿元，平均赔付率达87.24%，大大高于一般财产赔付率53.15%的平均水平，也超出了保险界公认的70%的盈亏平衡点，如果再加上接近保费收入的20%的经营费用和其他费用，农业保险的平均综合赔付率超过120%。这都使我国农业保险的赔付率居高不下，从而与一般商业保险的经营目标严重背离。

##### 2、农业保险的宣传力度不够

农业保险的推行力度不够，很大程度上是由于保险公司缺乏对保险的宣传，或者是宣传不够，不能彻底的打消农民对农业保险的顾虑，保险公司作为农业经纪人，应切实为农民着想，从农民的思维、利益角度，去制定一系列的农业保险法规。当然也可以通过如宣传册、农业保险普及员等等加大农业保险的宣传。

##### 3、缺乏从事农业保险的专业人才

农业保险种类多、情况复杂，使经营农业保险存在着特殊的技术障碍；我国农村经营方式分散，导致难以对保险对象的资料进行充分收集，保险公司也就无法正确评估风险和厘定准确的保险费率。我国保险公司缺少能对气象和自然病虫害进行中期预警的专业人才，也导致农业保险风险不可控。

##### 4、产品的创新力度不够

农民不相信、不购买保险的原因还涉及农业保险的产品单一，农民可选择的空间太过狭窄，而随着农业的发展，农业生产模式的改变，保险公司针对农业保险的产品还保留在原有的状态，不能适应农业发展的需要。

#### (三) 政府方面

##### 1、政府推行农业保险发展的力度不够

农业保险的高风险高赔付率特点，使得单纯靠商业性的运作很难发展。基于我国农业投保人对保险认识的局限性和保险人对保险商业经营模式的习惯，所以政府应该加大对农业保险的宣传力度，使得投保人对保险有认识、了解、和投入使用这样一个过程。也使保险人能切身从农民的角度出发制定合理的赔付制度。而我国政府在农业保险的宣传上做的力度不够。导致农业保险在我国推行发展缓慢。

##### 2、缺乏相应的财政、税收的优惠支持及相应的法律支持

我国农业保险本身发展就很滞后，再加上再保险机制不够完善，在现有的赔付条件下，一场大的天灾，将使得农业大面积减产甚至颗粒无收，保险公司面对的将是大量赔款后的亏损，使得风险过于集中在经营主体自身，亏损较大，而我国现行的《保险法》对农业保险尚未涉及，也没有制订其他有关农业保险的条例法规或者出台其他配套扶持政策。这一切都使得保险公司对农业保险“退避三舍”。

### 三、完善和推进我国农业保险发展的对策

#### (一) 投保人方面



### 1、加强对农业保险的认识

发展农业保险，农民是主体，为了改善当前农民对保险的淡薄意识，加大农民对农业保险的认识，开展一些如电视、讲座、广播等使得农民了解农业保险，懂得投保、索赔、防灾防损常识，增强农民对农业保险的认识，提高其投保的主动性。

### 2、鼓励农业技术创新

提高农业的生产效率，想办法改进农业发展技术，如灌溉、种子改良等等，提高技术创新的收益，让创新者能得到收益，同时要加强创新成果的实际应用，减少不必要的人才、技术、资源浪费。政府要提供鼓励自由创新的环境，减少对创新活动的限制，加强对创新成果的保护，这样才能降低成本，提高效率，增加收益。

### 3、增加农民的收入

直接和间接的增加农民的收入，使更多的农民有经济能力参加农业保险。其中直接增加农民收入主要有三种途径：鼓励农民外出务工；农业结构调整；鼓励多元化经营如种植业、养殖业及其它可获得收入的项目。而间接的增加农民的收入的方法有两种途径：一是由政府补贴部分保费分摊一部分保险成本；二是农民可以转嫁保险成本，因为农产品的需求弹性较小，农民可以通过提高农产品的价格，将一部分保费转嫁给消费者，这样使更多的农民有经济能力参加农业保险。

## (二) 保险人方面

### 1、转变经营体制，进行农业保险经营模式创新

保险市场竞争激烈，商业保险公司无暇顾及农业保险对农业发展和农村经济及社会的保障作用，商业保险公司承办农险的经营模式已经适应不了现实社会的需求。因此，应当因地制宜地进行农业保险经营模式的创新。

在实务中可以参考借鉴我国黑龙江、吉林、上海等9个省、自治区、直辖市在农业保险试点工作中采用的组织经营形式。例如：①上海安信保险公司采取的政府财政补贴推动、商业化运作、以险养险的经营模式；②黑龙江阳光保险公司采取的相互保险、互利互济模式；③浙江政府推动的多家商业保险共保模式和引进外资；④法国安盟保险公司混业经营模式等。此外，也可以考虑把农业保险从商业保险中分离出来，再将财产保险、人身保险等一并包容在内，成立政策性、综合性农业保险公司，形成以国家农业保险公司的宏观调控引导农业保险发展方向，以各省农业保险公司的区域保险公司的区域性管理为业务主导，以县乡两级的农业保险合作社为经营主体的健全的组织体系。

### 2、转变经营观念，加强农业保险产品创新力度

商业保险公司要转变观念，在产品上创新，在服务上创新，在销售渠道上创新，不断扩大保险产品的覆盖力。要适当拓宽承保的风险范围和地域范围，不但要承保低风险的项目和灾害发生率低的地区，还要承保部分风险较高的项目和地区，切实体现农业保险提供保障的特点，在农户中树立起良好的形象。

应当加强保险产品的创新力度，突破目前的产品模式：一方面，在目前市场利率水平较低的情况下，设计出具有较强保险保障功能、能够反映市场利率变动、投资预期收益合理、投资和保障灵活可变、在市场中具有较强竞争力的新产品；另一方面，应开发一些新险种，以适应农业经济结构调整和产品多样化的需求。还应设定多级费率，以适应农业风险的多样性，同时可以满足不同经济水平农户的要求。

### 3、积极参加再保险，增强农业保险公司承保能力

一方面，建立农业保险的风险分散转移机制；由于农业保险具有高风险的特征，要大规模的开展农业保险业务，单一的商业保险公司没有实力承担全部风险。完善农业保险的再保险体系，是帮助保险公司转移风险的重要手段。以财政资金进行再保险，比直接用于救灾赈济款项，更能够提高农民和保险公司的经营积极性，更好地发挥资金的运作效益。

另一方面，农业保险资金也尝试可以利用现代金融工具分散风险，如将农业期货市场的相关品种与农业保险相结合，通过套期保值将农业保险资金的风险转移到金融市场。农业保险公司也可以尝试与世界其他国家的农业保险公司进行保险标的互换，以便在全世界范围内分散风险。



#### 4、重视人才培养，积极引进高素质人才

建立一支既能吃苦耐劳、又具有丰富的农业生产和保险专业知识的农业保险队伍，对于推动我国农业保险事业的发展有十分重要的意义。具体表现在：①农业保险人员工作环境较差，待遇低，要吸引更多的人来从事农业保险事业，必须要提高他们的待遇；②要积极从一些吸收和委培一些高层次人才，为农业保险的发展提供坚实的后盾；③要加强在岗培训和管理，并定期进行考核，以提高工作人员的业务水平和操作技能。

#### (三)政府方面

我国要想使农业保险健康发展，发挥其在减轻农业灾害损失和保持农村稳定方面的作用，政府就应发挥其主导作用，采取强制性措施来加强对农业保险的支持。

##### 1、加大资金的投入

政府应筹集大量的资金，给予农业保险必要的财政支持，从公共经济学的角度看，农业保险属于准公共产品，具有较强的外部性。从国际、国内开展农业保险的实践证明，如果完全实行商业化经营模式，必然导致市场失灵。因此，政府应该承担一定的责任，对农业保险给予大力支持。

(1)政府对投保人即农民提供保费补贴以刺激农业保险需求。作为准公共物品，农业保险的购买和消费具有正外部性特征，由农民独自承担购买农业保险的全部成本和社会责任既有失公平也让农民难以承受。尤其是中国农民收入较低，保费对于广大低收入的农民而言确实是不小的负担。而费率过高加剧农业保险有效需求的严重不足。因此政府应对农险投保人进行保费补贴，以减轻农民的承受负担，刺激和增强其对农业保险的有效需求。

(2)政府对保险人提供经营费用补贴和再保险支持，实行减免税政策，以激励其经营农业保险，增加农业保险的供给。经营农业保险面临的风险较大，赔付率较高，使农业保险的供给具有明显的外部性特征。因此，政府应对农业保险经营机构提供经营费用补贴和再保险支持，实行减免税收政策，以解决农险供给的外部性，鼓励农业保险供给。

##### 2、增强税收优惠力度

政府要从税收上扶持农业保险，就要成立专门的农业保险管理机构来监督制度的实施。具体：(1)要免征农业保险业务的全部营业税和所得税；(2)是对保险人经营主体的盈余，可在一定期间内减免税收，以利于经济主体增加准备金的积累来降低保险费率，提高农民的保费支持能力；(3)国家还可以制定相应的信贷扶持制度，对农业保险给予信贷支持；金融机构也可为参加保险的农户，给予优先贷款；(4)各级政府也应高度重视农业保险事业发展，加强对农业保险机构的领导，督促农业保险机构履行好职责、发挥好作用，促进农业保险事业健康发展。

##### 3、加强农业保险的立法

中国目前还没有规范的农业保险法规。加强农业保险的立法是建立中国农业保险制度的关键一环，用法律的形式明确农业保险的政策性属性、各级政府的管理职能和支持作用、保险费率形成机制、经营主体应该享受的政策支持、农业保险补偿体制框架、农业保险再保险机制、政府各部门的协调机制等内容，避免政府支持农业保险的随意性或因财力问题而忽视对农业保险的支持，并以此提高农民的保险意识，促进中国农业持续、稳定发展。

##### 4、建立完善的农村服务体系

建立完善的农村服务体系主要包括：(1)由气象部门、农情研究机构组建农业风险预警防范机制，分析研究洪涝灾害台风霜冻等自然灾害的发生并给予预警，抵御自然灾害对农业生产的损害；(2)发挥国家农业科学研究机构的作用，建立技术支持网络，提高农民科技水平，推广抗灾的优良品种以降低自然灾害对农业的损害；(3)建立农产品的市场信息系统，引导农民走市场化道路，积极参预国际农产品市场的竞争以降低农业的经营风险；(4)完善农村的金融系统，将农业保险与农民获得农业贷款相结合，在风险发生时由保险方归还部分贷款，可以降低银行贷款风险，由农业保险的把关与支持，降低了农业贷款的经营风险。



综观农业的发展，在整个国民经济发展中农业具有十分重要的战略作用，但是由于历史的原因以及农业中高风险的存在，当前农业发展面临着严峻的挑战，农业保险对农业风险损失的经济补偿功能是其他方式所无法完全替代的。通过对我国农业保险发展中存在的问题及原因分析，可以看出单靠任何一方的参与是很难以促进农业保险发展的。针对当前我国农业保险发展中存在诸多复杂问题，提出了农业技术改造、提高农民收入和增强农业保险公司经营管理，并依赖政府在资金、立法、构建农村服务体系等方面的作为，也随着社会主义新农村建设的步伐加快，我国农业保险的发展一定会越来越好。

