

## 新中国成立后我国农业保险制度的变迁与创新

新中国成立后，农业保险经历了初期的迅猛发展、中期的停滞和改革开放以来的持续发展。政府干预与农业保险发展的每一阶段都休戚相关，农业保险的兴起、快速发展、持续稳定发展、萎缩及停办，都是政府干预的直接或间接结果。

### （一）新中国农业保险业初期的迅猛发展：1949年至1958年

建国初期，农村经济发展面临百废待兴的局面。因此，当时农村经济制度安排的主要目的是促进农业生产的复苏，为整个国民经济的恢复和重工业倾斜发展战略的实施开辟道路。1949年，中国人民保险公司（以下简称中国人保）成立，并迅速在全国建立了分支机构。中国是农业大国，农业一直是支柱产业，农业人口占全国人口的绝大多数，为恢复在战争中受到破坏的农业生产，巩固土地改革的成果，刚刚成立的中国人保于1950年就将农业保险提上了议事日程，最初试办的农业保险主要借鉴了前苏联的模式和经验，并与当时的行政中心工作——土改、抗美援朝结合在一起，以政治任务的形式推进。

### （二）我国农业保险发展中期的停滞：1959年至1981年

在建国初期国民经济迅速恢复和第一个五年计划全面完成的情况下，决策层思想上的冒进主义和工业化冲动开始抬头。随着社会主义改造基本完成，国家实现了对产权形式的垄断。当时包括政府在内的社会各界都认为，保险是资金在全民所有制企业之间的无谓转移，保险取代了财政的职能，只会增加国家的管理成本。与此同时，农村合作化进程完成，农村私人产权转变为国家控制的垄断产权安排，人民公社已经承担起防范风险、分担损失、保障农业生产的职能，农村保险已无存在的必要。这样，无论是在农村还是在城市，保险都已失去了存在和发展的基础。因此，政府于1958年12月决定，立即停办国内保险业务。自此，国内保险业务全面退出，农村保险业务被迫停办，这一次停办就一直停到1981年。

### （三）市场化改革时期农业保险的蓬勃发展：1982年至1992年

十一届三中全会以后，中国开始建立和普遍实行农业家庭承包责任制，最终废除了人民公社体制，同时农业、农村经济制度也逐步完善。1982年，国务院为农业保险在新时期的发展做出了一系列重大决定，1982年2月，国务院批转的中国人民银行《关于国内保险业务恢复情况和今后发展意见的报告》中指出：“为了适应农村经济发展的新形势，保险工作如何为八亿农民服务，是必须予以重视的一个课题。要在调查研究的基础上，按照落实农村经济政策的需要，从各地的实际情况出发，积极创造条件，抓紧做好准备，逐步试办农村财产保险、畜牧保险等业务。”至此，我国的农业保险在经历了1958年停办的24年的空白之后，在改革开放的大幕下揭开了新的篇章，中国农村保障体系又逐渐由国家救济转向农业保险。同年，中国人保全面恢复试办农业保险，在全国范围内进行了大规模的农业保险试验。从试办到1993年，是由低速增长到高速增长的发展过程，农业保险得到了快速平稳的发展。

该阶段的农业保险发展确实体现了政府职责，但并不全面，具有隐性化特征。政府并没有成立专门的政策性农业保险公司，只是给予了开展农业保险项目的中国人保一定的政策鼓励和财政支持，缺乏系统的管理，这对建立完善有效的农业保险制度是远远不够的。可以说，政府在该阶段的行为还比较含蓄。此外，尽管政府出台了很多政策指导农业保险发展，但并未出台相应的法律法规，不能对农业保险的开展实施有



效监管，不利于农业保险的长期稳定发展。因此，政策的变动会对农业保险的开展产生很大影响，这也是下一个阶段农业保险进入萎缩徘徊阶段的重要诱因。

#### **（四）市场经济体制确立时期农业保险制度的探索与困扰：1993 年至今**

这一阶段农业保险经历了改革开放以来前期的迅速发展后，进入萎缩徘徊阶段；同时，随着政府对“三农”问题的重视，2004 年始至今年，连续七年中央一号文件均为涉农文件，在相关职能部门的推动下，我国农业保险试点全方位推进，农业保险取得了长足发展。因此，这一阶段又可以划分为两个不同的阶段：农业保险萎缩徘徊阶段——政府职责缺位（1993 年至 2003 年），农业保险恢复发展阶段——政府职责归位（2004 年至今）。

##### **1. 农业保险萎缩徘徊阶段（1993 年至 2003 年）：政府职责缺位**

1992 年春邓小平视察南方重要讲话的发表和中共十四大的召开，明确提出建立社会主义市场经济体制的目标之后，农业和农村经济制度沿市场经济方向变迁的速度加快。然而，随着农村经济体制改革的不断推进，人们所期望的农业保险高速发展的局面并没有产生。当时，农业保险已涉及农业、林业、畜牧业、渔业各个领域，险种已从 1982 年恢复试办时仅有的生猪、大牲畜等几个险种，发展到棉花、水稻、烤烟、鸡、兔、羊、对虾养殖、扇贝养殖等近百个险种，而且还不断开发了商品性农业、开发性农业、科技兴农等项目保险的新险种，如：塑料大棚保险、海塘坝保险、地瓜脱毒保险等险种，大大促进了科技推广工作；部分险种，如麦场火灾保险、棉花保险、烟叶保险等已在全国大面积开展。但是，从规模上来看，1993 年至今，是农业保险由高速增长到低速增长的滑坡过程，农业保险的发展陷入困境。1992 年底，全国农业保险保费收入已达 8.17 亿元，占当年财产保险保费收入的 2.57%，但到 1997 年底，农业保险保费收入仅占财产保费收入的 1.18%；1998 年至今，农业保险滑坡更加严重，到 2000 年，农业保险收入仅占财产保险收入的 0.66%，2004 年更是进一步滑落到 0.35%。总的来看，农业保险收入占财产保险收入的比重一直呈下降趋势，这与整个保险业的快速发展势头显得格格不入。

在这个时期，政府本着农业保险商业化经营的原则，因而对农业保险的经营主体几乎没有任何政策支持和财政补贴，也就是说，政府在这段时期的农业保险中没有承担其相应的职责，而是放任农业保险的发展，让其自主探索。而农业保险产品的准公共品属性决定了商业保险公司不可能提供有效供给，而在没有政府财政补贴的情况，农民不愿、也无力支付较高的保险费。农险的经营主体不得不压缩原有的农险业务，使得农业保险市场进入日益萎缩的恶性循环状态。故此，政府缺位是导致 1993 年至 2003 年农业保险萎缩徘徊的唯一原因。

##### **2. 农业保险恢复发展阶段（2004 年至今）：政府职责归位**

在市场经济条件下，农业不同于其他产业的一个显著特点就是：面临着自然风险和市场风险的双重威胁，无论哪一种风险，都有可能对农业发展产生严重的负面影响。在经济全球化和市场自由化的冲击下，这些风险的作用更加显化和复杂化。从我国当前的农村经济形势看，农业仍比较落后，各种各样的风险都影响着农村经济的发展，农业的落后状况并不能很快改变。因此，目前中国农业保险发展的状态将严重制约农业的可持续发展，进而波及整个国民经济的健康运行。值得庆幸的是，目前政府高度重视农业保险的发展，正积极推进农业保险试点。近年来，中国保监会始终把促进农业保险发展、为“三农”提供保险服务作为一项重点工作，积极研究建立符合我国国情的农业保险制度。



新一轮农业保险试点的全方位推进，带来了我国农业保险发展的良机，政府在其中所起的作用有目共睹。随着新一轮农业保险试点的深度和广度的进一步提升，我国农业保险呈现区域化发展特征，少数地区或因地区农业的特点和优势，或因地方政府的重视，或因探索到一种合适的制度模式等，农业保险得到较快发展。这些区域特色的农业保险发展模式的探索对当地的农业风险管理水平的提升起到了重要作用，为我国农业保险的发展积累了宝贵经验。总体而言，从2004年以来，在政府主体的推动下，我国农业保险开始进入迅速恢复阶段，且势头渐长，已初具规模。我国农业保险已经开始进入政府诱导发展阶段，各级政府在政策指导、财政补贴、法律监管等方面开始承担应尽职责。当然，其间必然会有许多难以克服的难题，但随着政府职责的归位，我国农业保险发展进入了新时期的制度创新阶段。

