

我国农业保险制度变迁的基本特征和思路

农业保险从属于农业风险管理，其本身就是一种制度创新。承前述，我国目前的农业保险发展变迁并不是一个孤立的、即兴的事情，而是一种历史的延续，农业保险制度变迁应有其内在的基本特征，今后农业保险的发展变迁也应有其基本思路。

（一）我国农业保险制度变迁的基本特征

1. 时间短、不连续，难以形成有效的可持续制度规则

建国后，虽然中国人保在少数地区经营农业保险业务，但当时没有认识到农业保险的特殊性，也没有真正意义上的农业保险制度。经过 1980 年后，人们对农业保险认识逐渐提高，开始重视农业保险制度，进行了一些农业保险的试验。在制度试验上，一直围绕着农业保险的组织制度以及发展模式。因为只在少数地区试点，较为常见的一种模式是地方政府与商业保险公司合作，而不同的地区由于地方政府的的态度不同，扶植力度不同，在一些地方成功的做法也不可能在全国推广。这些制度只是试验性的，不仅时间上断断续续，而且在地域分布上也不连续，全国还没有统一的总体性农业保险制度框架。但从发展历程来看，我国农业保险的发展过程依然是农业保险制度的替代、转换和交易的过程，存在一种路径依赖。

2. 制度供给严重不足，政府参与度过低

在计划经济时期，农业保险或停或办，而进入市场经济体制改革以后，政府重视农业保险，又开始对农业保险制度进行调整与创新。但在我国的农业保险制度变迁过程中，国家并未能发挥制度供给的主体作用，进行农业保险试点的区域在没有相关法律作保障的情况下，地方政府的政策有很大的随意性和不稳定性。农业保险依赖政府支持和财政补贴，各级政府对农业保险的态度各异，只有在少数重视农业保险地区，政府与商业保险公司合作，并提供政策优惠、补贴保费和管理费、减免营业税，农业保险在这些地方取得了初步的成功，但总的来讲，国家、地方政府的参与程度还是比较低的。政府今后应充分发挥其在农业保险中的宏观调控作用，提供必要的财政税收支持，制定相关的法律法规来保障农业保险的发展，体现政府在我国农业保险制度变迁中的主导作用，实施强制性制度变迁，以最短的时间和最快的速度推进农业保险制度变迁。

3. 农业保险制度逐渐显现区域化发展

我国的农业保险总体发展水平较低，但少数地区或者因为地区农业的特点和优势，或者因为地方政府的重视，或者因为探索到一种适合的制度模式等原因，农业保险得到较快的发展。这些区域特色的农业保险制度的探索，对当地的农业风险管理起到重要作用，更为重要的是，为我国农业保险的发展积累了宝贵的经验。如上海，经济发达、农业基础较好，特别是长期以来市政府高度重视农业保险的发展，加大财政投入力度，不断探索本地农业保险发展的特点和规律，“以险养险”，农业保险取得了较好的发展，形成了以政府为主导的农业保险制度模式，但“上海模式”却是个案，难以在其他地区进行推广。此外，新疆、黑龙江、四川等全国其他地区也在探索适合各自实际情况的农业保险制度。我国地域广大，农业和农村经济发展不平衡及农业风险差异性大的特点，决定了农业保险制度的区域化特征将长期存在。

（二）我国农业保险制度变迁的基本思路



早在 20 多年前，我国对建立完善的农业保险制度就有迫切的需求，但一直以来，由于制度供给主体的缺位，导致农业保险制度供给不足，我国的农业保险制度长期以来处于非均衡状态。只要存在制度非均衡，就有可能导致制度变迁。一种新的安排只有在下述两种情形下才会发生：一是创新改变了潜在的利润；二是创新成本的降低使制度安排的变迁变得合算了。一般而言，制度变迁中需要明确其条件、必要性、范围、需要解决的关键问题、主体、方式和方法等基本思路，才能在此基础上构建保险制度创新的未来方向和基本框架。在这里，我们仅考察农业保险制度变迁的范围、主体和方式。

1. 农业保险制度变迁的范围

制度通常被认定为一套行为规则，它们被用于支配特定的行为模式与相互关系，通常包括规则（或曰正式规则）和风俗习惯（或曰非正式规则）。因而，制度变迁一般包括正式规则和正式的制度安排变迁，需要创新者花时间、花精力去组织、谈判并得到这群人的一致性意见。一般来讲，改变一种正式的制度变迁会碰到外部效果和“搭便车”问题，因此，正式制度安排创新的密度和频率，将少于作为整体的社会最佳量。农业保险正式规则的制度变迁，是指颁布专门的农业保险法对农业保险的经营制度和经营规则以立法形式进行明确规定，为发展农业保险提供法律保障。具体来说，包括对我国农业保险进行法律定位，确立农业保险的政策性定位，同时，确定农业保险的立法目的和立法原则、界定及其经营范围、经营主体的组织形式、经营模式的选择、政策扶持、再保险安排、监管等方面。

非正式制度变迁与正式制度变迁过程所产生的问题有很大的不同，因为非正式制度安排创新不包含群体行动，尽管它还有外部效果问题，但不存在“搭便车”问题。新规则的接受完全取决于创新所带来的效益和费用的个人计算，且这种创新费用并不取决于创新过程所花费的时间、努力和资源等形式。非正式制度安排的执行取决于社会的相互作用，所以创新者的费用主要来自其周围的社会压力。应充分利用政府、保险公司、媒体和相关部门的力量，对农业保险进行宣传，逐渐提高农户的保险意识，为正式规则的设立和实施创造良好的制度环境。否则，即使有政府行为，发生这种变迁也不容易。

2. 农业保险制度变迁的主体

农业保险制度变迁的主体包括农业保险的各个行为主体，即政府、保险公司、农户三方行为主体，三者缺一不可。其中，政府必须充当农业保险制度变迁的初级行动团体，其他方则为次级行动团体。

首先，由于农业保险的准公共物品属性，政府在农业保险制度变迁中获益最大，进行制度变迁的动力最强。潜在利润是制度变迁的诱致因素，如果新制度代替旧制度会使收入增加，带来巨大的潜在利润，并且制度变迁的成本小于收入的增加，潜在收益的大小与初级行动团体实施制度变迁的动力成正比，初级行动团体才会在此激励下改变旧制度，实施制度变迁。实施农业保险制度变迁，获利最大的是整个社会，所以，代表社会利益的政府获得的潜在利润比农民和保险公司的都大，因而，从主观上看，政府推动农业保险制度变迁的动力最强。

其次，投保农户和保险公司在制度变迁中缺乏充当初级行动团体的能力和动力。农户主观上受传统“小农”思想影响，对农业保险缺乏足够认识，无法认知农业保险制度变迁的全部潜在利润；农业保险的费率相对于一般商业保险高出十几倍乃至几十倍，本就收入偏低的农户客观上买不起保险。因此，农户作为农业保险制度变迁初级行动团体的动力和能力均较弱。保险公司具有充当农业保险制度变迁初级行动团体的技术优势，但农业保险长期以来亏损严重，保险公司在追求利润最大化的目标下都不愿主动经营，甚至把农业保险视作避之不及的负担，不会主动充当制度变迁的初级行动团体。在政府提供的优惠条件下，他们则有可能充当次级行动团体，配合政府的制度变迁并获得相应收益，甚至可能只会充当农业保险制度变迁中的“免费搭车者”，享受制度变迁的成果。



3. 农业保险制度变迁的方式

制度变迁的方式有强制性制度变迁和诱致性制度变迁：诱致性制度变迁是一群（个）人在响应由制度不均衡引致的获利机会时所进行的自发性变迁；强制性制度变迁指的是由政府法令引起的制度变迁。一般来说，强制性制度变迁是供给主导型的，诱致性制度变迁则是需求主导型的。至于制度安排的形式，从纯粹自愿的形式到完全由政府控制和经营的形式都有可能。在这两个极端之间存在着广泛的半自愿半政府结构。

就目前来看，农业保险基本认定为“政策性险种”，具有准公共物品属性，而且更多地倾向于公共物品，需要给予足够的财政税收支持，必须尽快构建以政府政策性保险为主导、以商业性保险为补充的农业保险法律制度，实施强制性制度变迁方式。在农业保险法中可以规定实行自愿投保，但政府应以一定的经济利益诱导农民对关系国计民生的重要农作物和畜禽进行投保，规定如果不投保就没有获得有关经济利益的权利和机会，使农户认识到农业保险带来的切实好处，相关险种也就成为一种变相“强制”。整体看来，我国农业保险制度变迁是一种强制性制度变迁。

