

[摘要]我国农业保险存在供给主体不足、险种萎缩、保费收入下降等问题。制约我国农业保险发展的因素有农业保险制度不完善、农业保险需求不足、有效供给不足、农业再保险机制不完善等。因此,应从加快农业保险立法、建立财政支持制度、构建农业再保险体系等方面入手,使我国农业保险满足农业发展的需要。

[关键词]农业保险; 保费收入; 农业; 自然灾害

我国是一个农业大国,“三农”问题一直是我国经济的突出问题,农业和农村经济的发展关系着我国整个国民经济的发展与提高。我国又是世界上自然灾害损失最严重的国家之一,近年来,随着全球气候变迁和生态环境的恶化,农业自然灾害发生的频率和强度都有加剧的趋势。而我国农业自然灾害保障较为落后,要么是政府财政救济,要么是农户自己承担,这就使得我国农业发展和农村经济建设对保险的需求更为迫切。然而,我国农业保险发展的现状却不容乐观。

## 一、我国农业风险与农业保险的现状

### (一)农业风险损失的范围和损失程度呈现扩大的趋势

我国是世界上自然灾害损失最严重的国家之一,自然灾害造成的直接经济损失逐年上升。据统计,我国每年自然灾害造成巨大的直接经济损失:20世纪50~60年代平均每年损失390亿元,70年代平均每年损失520亿元,80年代上升至620亿元,1998年自然灾害直接经济损失达3007亿元,2005年,各类自然灾害直接经济损失达2042亿元,2006年自然灾害直接经济损失达2303亿元,2007年自然灾害直接经济损失达2363亿元。《国家综合减灾“十一五”规划》指出,近15年来,我国平均每年因各类自然灾害造成的直接经济损失近2000亿元。我国自然灾害所造成直接损失占GDP的比重平均超过3%,而美国这一比例约为0.6%,日本约为0.8%。在20世纪90年代,我国农业保险的成灾面积占播种面积和受灾面积的比例分别超过20%和50%,农业风险损失额范围和程度呈现扩大的趋势。

### (二)我国农业保险的现状

1 农业保险的供给主体不足。20世纪80年代我国保险业务全面恢复,从1982年开始由民政部门、农业部门、保险公司陆续开办了一些农业保险业务。1982年,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,新疆生产建设兵团农牧业保险公司(现改名为“中华联合财产保险公司”)成立后,在兵团范围内经营农业保险业务。

目前,国内保险市场上只有中国人民保险公司和中华联合财产保险公司两家综合性保险公司以及三家专业农业保险公司(上海安信、吉林安华和黑龙江阳光保险公司)经营农业保险业务。相对于巨大的农业保险市场,我国农业保险的经营主体明显不足,不能适应农村保险市场的需求,造成了农业抵御自然灾害的能力下降,因此,迫切需要增加农业保险的供给主体,发挥农业保险为农业生产保驾护航的作用。

2 农业保险的保费收入、保险险种不断萎缩。从1982年到1993年,农业保险业务呈上升趋势,由于当时实行的是国家财政兜底的计划经济体制,保险公司对经营农业保险的盈亏考虑的较少,这期间农业保险的平均赔付率在95%左右。但是,随着1994年中国人民保险公司向市场化体制转轨,政府支持性措施减弱以后,过高的赔付率导致农业保险业务逐渐萎缩,中国人民保险公司不得不收缩风险大、亏损多的农业保险业务,而其他公司则退出了农业保险业务的经营,农业保险从20世纪90年代的高潮跌入了低谷。



自 1993 年以后,我国农业保险的规模和保费收入逐年下降,占财产保险总保费的比例也逐渐下降。1992 年农业保险保费收入占全国财产保险保费收入的 3.39%,1997 年农业保险保费收入占全国财产保险保费收入的 1.10%,2002 年农业保险保费收入占全国财产保险保费收入的 0.64%,2003 年全国农业保险保费收入占全国财产保险保费收入的 0.58%,2004 年全国农业保险保费收入仅占全国财产保险保费收入的 0.36%,2005 年全国农业保险保费收入占全国财产保险保费收入的 0.55%,2006 年全国农业保险保费收入占全国财产保险保费收入的 0.51%。资料显示,1992 年是形势最好的一年,从 1993 年到 2004 年,农业保险保费收入占全国财产保险保费的比例一直处于下降的状态,2005 年有所回升。在农业保险的保费收入大幅下降的同时,由于经营风险高、管理难度大、政府支持不充分,农业保险险种也由以前的 60 多种下降到现在的 30 多种。目前,我国开展的农业保险主要有农村家庭财产综合险、农机具使用第三者责任险、种植业保险、养殖业保险等险种。农业保险的持续萎缩与国家增加农民收入,解决“三农”问题的农业政策背道而驰。我国的农业保险发展已不能满足农村和广大农民对保险的需求。

## 二、制约我国农业保险发展的因素

### (一)农业保险制度不完善

1 农业保险缺乏立法支持。农业保险通常是政策性保险,要使农业保险发挥应有的作用,离不开法律的支持。世界上多数国家对农业保险都给予立法支持,如日本的《农业灾害补偿法》、美国的《联邦农作物保险法》、加拿大的《农作物保险法》等,这些法规在促进本国农业保险的发展中都扮演了十分重要的角色。

我国农业保险落后的原因之一就是至今还没有一部完整的农业保险法,使得农业保险的经营主体无法可依,无章可循。我国现行的《保险法》对农业保险没有明确规定,只是提到“国家支持发展为农业生产服务的保险事业,农业保险由法律、行政法规另行规定。”《中华人民共和国农业法》第 46 条也仅指出“国家逐步建立和完善政策性农业保险制度,鼓励和扶持农民和农业生产经营组织建立为农业生产经营活动服务的互助合作保险组织,鼓励商业性保险公司开展农业保险业务。”由于法律并没有明确规定政府在农业保险中的职能和作用,致使我国政府支持农业保险的随意性很大。

2 农业保险缺乏政府的政策支持。从国际上看,凡是农业保险做得较好的国家,大都强调利用政府的财政政策和金融政策等手段,配合市场机制、价格机制共同支持农业保险的运作,如实行免税政策、对保费给予一定比例的补贴、政府出面制定和实施农业保险计划等。而我国的农业保险却长期处于自主经营状态,政府对农业保险除了免征营业税外,国家尚无配套政策对农业保险业务予以扶持。缺乏相应的政策支持,使农业保险的发展缺乏坚实的后盾。

### (二)有效需求不足

随着农业生产的发展,农民生活水平的提高,尽管不少农民有投保愿望,但从总体上来看,对农业保险实际上还是缺乏有效需求。一方面,农作物保险的价格(费率)很高,有的险种费率高达 10%左右,但期望收益(理赔金额)却不高,并且这种期望收益是不确定的。而我国农民收入普遍偏低,支付能力有限,尤其是那些经济比较落后地区的农民,他们从事农业生产的自然条件相对更恶劣,风险更大,更需要农业保险保障,但是,对收入不高的农民来说,购买农业保险的经济负担是很沉重的。即使在经济比较发达、农民收入比较高的上海、广东等农村地区,虽然农民支付能力较强,但是由于农业保险本身的预期收益不高及不确定,也不愿意购买农业保险。另一方面,我国农民文化素质相对较低,很少具有现代风险管理理念,对面临的风险存在侥幸心理,甚至还有人将保险费和乱收费、乱摊派相联系,认为买保险会加重经济负担。



### (三)有效供给不足

高风险和高赔付率是我国农业保险业务持续萎缩的主要原因。农业是弱势产业，既包括自然灾害带来的自然风险，也包括市场信息不对称、供求不平衡带来的经济风险，还包括由于个体或团体有意或无意的错误行为带来的社会风险。风险发生的频率高、范围广、损失惨重，致使农业保险赔付率居高不下，这就从根本上制约了农业保险的有效供给。另外，农业保险的政策性和非盈利性同商业保险公司的经营目标相背离。2004年我国专业性保险公司成立以前，经营农业保险的只有中国人民保险公司和中华联合保险公司两家综合性保险公司，农业保险基本是按商业化的模式运营，尚未享受政府补贴，经营亏损由经营主体自行消化，致使商业保险公司无力、也不愿意经营风险很大的农业保险。

### (四)道德风险和逆向选择问题严重

随着经济的发展，有些农民已经认识到购买农业保险的必要性，但是由于农民文化素质较低，诚信意识不高。同时由于保险双方信息不对称，保险公司在承担风险和理赔过程中常常被道德风险和逆向选择问题所困扰。由于农业风险的地域差异性和个体差异性较大，使得农业保险经营中逆向选择较为严重。受农业生产经营的自身属性、小农业意识和文化素质的影响，农业保险经营中的道德风险也比较严重，且难以有效控制或控制成本较高。相关资料显示，近年来在我国的一些地区，农业保险经营中的道德风险给保险公司造成的损失占农作物保险赔偿的30%以上。因此，保险公司对农业保险业务非常谨慎，不轻易接受投保，也不轻易开发新险种。

### (五)农业再保险机制不够完善

农业风险大都是巨灾风险，我国的农业保险缺乏适当的应对巨灾风险的措施，因此使得风险过于集中在保险经营主体自身，难于分散风险，影响经营主体的经营效果。而国外农业保险经营普遍有风险转嫁机制，特别是避免特大自然灾害对农业和农民的影响。例如美国和日本政府都对本国农业保险提供再保险支持。而我国由于再保险市场不发达，一方面，供给主体偿付能力严重不足，另一方面技术与服务远远落后于国际水平。

## 三、发展我国农业保险的对策

### (一)加快农业保险立法的步伐，为发展农业保险提供法律依据

农业保险离不开国家的有关政策和法律，实践证明凡是农业保险比较成功的国家均制定了单独的农业保险法。我国1995年颁布实施的《保险法》是一部商业保险法，而农业保险带有明显的公益性，它是国家农业和农村政策的重要组成部分，其中大部分属于政策性保险，与商业保险的经营目标大相径庭，用现有的《保险法》规范农业保险会存在许多问题。因此，立法部门应尽快制定和颁布《农业保险法》，用法规的形式明确农业保险的政策属性、政府的责任、权利和支持方式、经营主体享受的优惠政策、业务的经营范围、保险金额的确定、保费的厘定、资金运营、财政补贴办法、农业再保险等内容。

### (二)建立财政支持制度

农业保险具有准公共产品的属性，因此必须依靠国家的财政支持加以推动。实践证明，凡是农业保险做得好的国家，政府都对农业保险给予了强大的支持。



1 对投保的农民提供保费补贴。对于投保的农民给予保费补贴，提高农民投保的积极性。美国保费补贴比例因险种不同而有所差异；日本保费补贴因费率不同而有所不同，费率越高，补贴越高。美国、加拿大、日本、法国等国家，政府对农民保费补贴比例都在 50%~80%。我国可以根据不同地区的农业具体情况和政府的财力情况提供不同程度的保费补贴。从险种上看，首先，给予种、养两业保险以保费补贴，种、养两业保险保费补贴比例可适当高一些；其次，考虑在更大范围内、更大规模上对涉农的险种给予保费补贴。补贴比例可以根据当地政府的财力情况而确定。

2 给经营政策性农业保险的公司提供税收优惠政策。对农业保险提供税收优惠是国际普遍做法。目前，许多国家对农业保险免征一切税收，而我国现行税制规定对种植业、养殖业险免征营业税和印花税。随着产业结构的调整，种、养两业收入在农民收入中的比例不断下降，农业保险的外延不断扩大。可以考虑免征种、养两业保险的所得税，对种、养两业以外的其他涉农保险可以降低营业税、印花税，免征经营农业保险的城市的城市维护建设税、教育费附加，用以积累壮大经营农业保险的保险公司的保险基金，用作农业巨灾风险补偿的积累，从而提高农业保险经营主体的偿付能力。

### (三)构建多种形式、多种渠道的农业保险体系

我国地域辽阔，根据我国农业和农村经济发展区域性不平衡的现实及农业风险差异大的特点，发展农业保险必须因地制宜，努力构建多种形式、多种渠道的农业保险经营体系。

1 设立专业性农业保险公司。如现在已运行的上海安信农业保险股份有限公司，采取的是“政府财政补贴推动、商业化运作”的经营模式。经营农业保险基础较好的地区可以根据具体情况考虑设立专业性农业保险公司。

2 设立政策性农业保险公司。目前在全国范围内设立一家政策性农业保险公司，条件尚不成熟，可以根据地方的财力情况，建立地方性的政策性农业保险公司，经营旨在实现政府的农业和农村经济发展的政策目标而实施的关系国计民生的政策性险种。这种模式运行成本较高，政府补贴农民保费的同时，还要对保险机构进行补贴，因此，在经济发达、地方财政实力强的地区可以考虑推行。

3 设立农业相互保险公司。如现已运行的黑龙江阳光农业相互保险公司，保费农户承担 65%，黑龙江农垦局和农场分别代表国家财政与地方财政承担 35%。不同地区可以根据实际情况建立这种经营模式。

4 大力发展农业互助合作保险社，构建农业保险制度的基层组织。农业互助合作保险社的投保人同时也是保险人，共同的利益关系有助于形成相互监督机制，从而有效地解决农业保险经营中存在的逆选择和道德风险问题。同时，农业互助合作保险社能够适应农业保险需求的高度分散性，能够有效地降低农业保险的交易成本。因此，在经济不发达的地区可以考虑建立农村互助合作型保险组织。

具体采取哪种形式应根据不同地域、不同时期、不同的经济发展阶段而异；即使是同一地区也可以采取多层次的经营模式。

### (四)构建农业再保险体系

由于保险人自身经济条件的限制和农业保险经营难度大、赔付率高等特点，农业保险承担风险责任的能力和赔付能力有限。因此，必须通过再保险方式，在更大范围内分散风险，分摊损失。而我国，农业保险缺乏适当的再保险安排，影响了经营主体的经营效果。国外农业保险普遍有再保险支持，如美国联邦政



府农作物保险公司负责在中央建立再保险基金，向开展农作物保险业务的保险人提供超额损失再保险。日本则由都、道、府、县的共济组合会和中央政府为市、町、村的农业共济组合提供两级再保险。我国可以借鉴发达国家的经验，由政府出面建立再保险公司，对农业提供再保险支持。

#### (五)农业巨灾风险证券化

保险公司对巨灾损失的赔付，主要是通过保险准备金的积累。然而，农业保险公司目前维持正常的赔付和管理成本都要依赖政府的资助或补贴，根本谈不上足额的准备金的积累。从长远看，随着我国资本市场的发展，农业巨灾风险证券化是解决农业巨灾风险较好的措施。巨灾风险证券化是农业巨灾风险与资本市场结合起来，在资本市场上以证券的方式筹集资金来分散和化解农业的巨灾损失。由于农业巨灾风险与资本市场相关性极小，所以，巨灾债券为投资者提供了一个优良的投资组合，对农业保险公司而言，扩大了资金来源，提高了分散风险和抵御风险的能力。巨灾风险证券化既能满足投保人风险转嫁的需求，又能满足资本市场投资人的投资需求，使得更多的人关注、参与、支持农业保险的发展。

