

农业保险利益外在性

——对我国农业保险短缺的经济学分析

张溢*

摘要：目前，我国农业保险业务长期处于萎缩、亏损甚至停滞状态，不适应农业发展的需要，其主要原因是我国农业保险缺乏有效需求和有效供给。本文以福利经济学为依据，对我国农业保险“需求不足，供给有限”进行分析，提出了我国农业保险在供给和需求两方面都存在利益外在性问题，进而提出了改善与解决这一问题相应的政策主张。

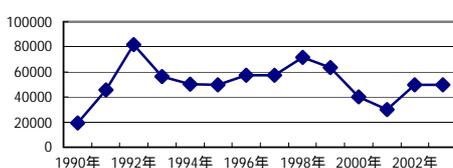
关键词：农业保险 利益外在性 有效需求 有效供给

一、我国农业保险面临停办的危机

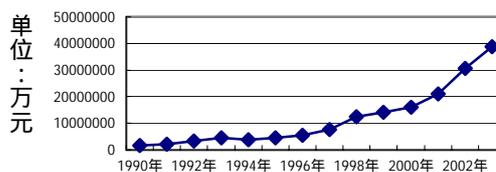
农业是我国的基础产业，也是弱质产业，面临着市场和自然双重风险的威胁。加入 WTO 后，我国弱质农业面临更加严峻的国际竞争。而农业保险是处理农业非系统风险(如自然灾害等)的重要财务安排，与农业科技、农村金融并称为现代农业发展的三大支柱。尤其是在 WTO 框架下，农业保险属于“绿箱政策”，日益受到各国政府的重视。美国在 2000 年 6 月通过了《农业风险保护法》，计划在未来 5 年内提供总计 82 亿美元的财政补贴，支持农业保险的发展。

我国于 1982 年恢复农业保险业务，因为当时在计划经济体制下，由国家财政兜底，保险公司对农业保险的成本和盈亏都考虑较少，根据各地需要开办了多项种植业和养殖业保险。到 1992 年，全国农业保险保费收入达到 81690 万元(当年全国保费收入 3351526 万元)。但是，从 1994 年 1 月 1 日起，我国实行全面税制改革，实行新的财务核算体制，取消了“收益共担，风险共担”的财政兜底政策，商业保险公司出于对自身的经济利益及生存和发展的考虑，对农业保险的结构进行战略调整。至此，农业保险的险种、机构、从业人员及保费收入开始不断萎缩(见图 1)，这与我国近年来保险业呈快速发展的势头(见图 2)形成鲜明对照。

(图1)
1990年--2003年全国农业保险保费收入



(图2)
1990年--2003年全国保费收入



如图(1)、图(2)所示，全国保费收入从 1990 年开始一直快速增长，而我国农业保险保费收入却从 1992 年开始一路振荡萎缩，特别是 2001 年全国农业保险保费收入只有 3 亿元，比 2000 年下降了 33.3%。农业保险保费收入仅占农业总产值的 0.1%，人均农业保险保费只有 2.35 元。2001 年农业保险赔付率达 100%，加上保险公司的经营费用，农业保险实际亏损达 20% 左右。虽然 2002 年农业保险保费收入有所上升，但就近 10 年的农业保险保费收入来看，一直处于萎缩状态。因此以盈利为目的的商业性保险公司多不愿涉足这一禁区。目前在全国范围内开办农业保险业务的仅中国人民保险公司一家，其业务也限于少量的种植业和零星的养殖业，许多分公司甚至早就停办了农业保险。

* 张溢，女，2001 级保险班，E-mail:zy88055562@yahoo.com.cn

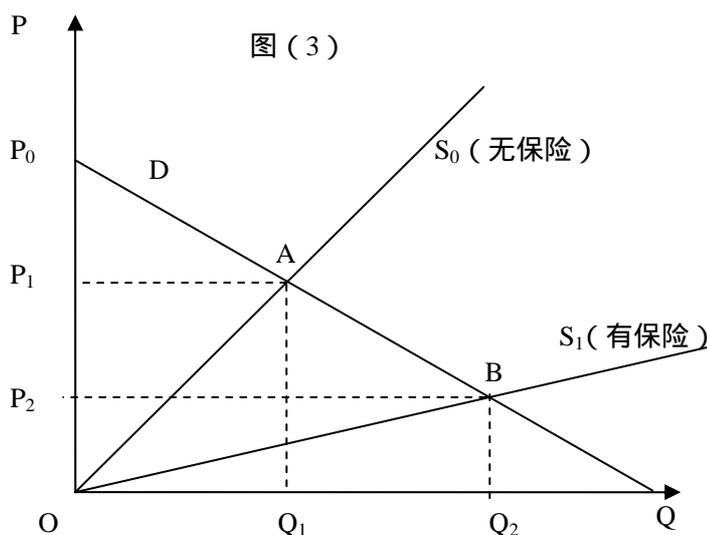
可见，在我们这个拥有约 8 亿农民的大国里，风险最大的基础产业却面临着投保无门的尴尬局面。如果没有新的办法和政策，我国农业保险将会最终走向停办！

二、农业保险利益外在性与农业保险停办危机

本文的利益外在性是界定在“外部经济效应”的概念之下的。外部经济，即指社会边际净产值大于私人边际净产值，而出现的社会边际收益。外部经济效应，即指经济主体的经济行为无意间对别人的福利状况造成了有利或不利的影 响，而自己又不获得利益或不支付代价。此处，有利的影响就是利益外在性(也可叫做正外部性)，不利的影响就是成本外在性(也可叫做负外部性)。

农业是我国的基础产业，农业稳定，受益者不单是农民而是整个社会。农民缴纳保费购买农业保险，不仅能保障自己收入稳定，而且还发挥着保证农业再生产顺利进行和稳定国民经济的作用。同理，保险机构在提供农业保险为农业保驾护航的同时，也发挥着上述宏观作用。总之，农民购买农业保险，保险公司提供农业保险，可保证农业生产的顺利进行，使全社会成员享受农业稳定，农产品价格低廉的好处。

以福利经济学原理为依据，假定在农民没有购买农业保险时，农产品供给曲线是 S_0 ，需求曲线是 D ，此时的消费者剩余是 P_0AP_1 ，生产者剩余是 P_1AO 。农民购买农作物保险后，在其他条件不变下，农业保险是有助于增加农产品的供给量的，所以农产品价格降低，使供给曲线向右下方移动，假如移动后的供给曲线是 S_1 。再假定农产品需求是缺乏弹性的(因为农产品可视为是生活必需品)，那么供给曲线的移动使农产品价格下降，均衡价格由 P_1 ，降到 P_2 。如图(3)：

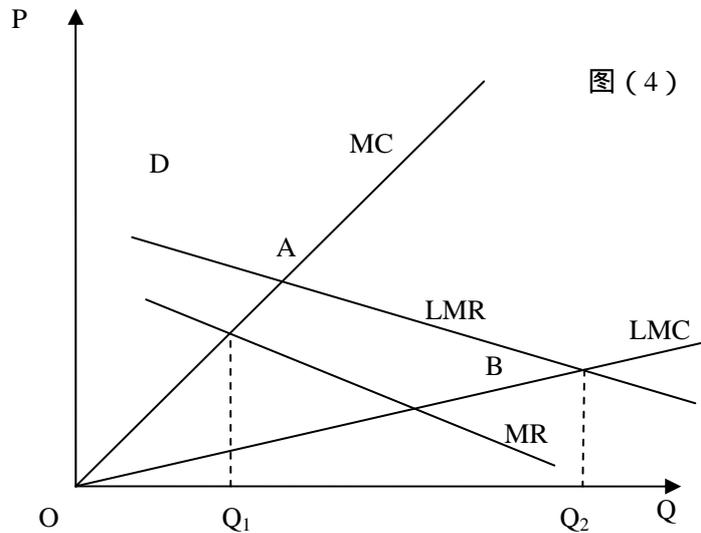


此时，消费者剩余净增量为 P_1ABP_2 ，而整个社会福利即社会福利(消费者剩余与生产者剩余之和)的增量(即 AOB 的面积)是正值，这说明引进农作物保险后提高了整个社会的福利水平。因而，农业保险存在利益外在性问题，它的利益外在性体现在农民对农业保险的需求，与保险公司对农业保险的供给两方面，正是由于这种供给和需求的双重利益外在性，致使我国农业保险出现“需求不足，供给有限”的局面。因此，如果没有新的办法和政策，我国农业保险将会最终走向停办！

三、农民对农业保险需求的利益外在性和“需求不足”

农民对农业保险需求的利益外在性体现在农民投保后，农业保险所提供的一部分的利益由投保

农民直接享有，如保证农民收入稳定，但另一部分利益则由农民以外的全体社会成员享有，如农业保险使农民生产的风险成本降低，生产规模扩大，农产品价格低廉，所以农民购买农业保险的私人边际效益大于整个社会的边际效益，导致利益外在性的产生。



如图(4)所示，农民购买农业保险的私人边际收益为MR，整个社会从农民消费农业保险中所得的社会边际收益为LMR。但如果政府不对农民的投保行为进行补贴，农民将承担农业保险所有的成本，私人边际成本MC就大于社会边际成本LMC。农民和整个社会分别按照边际成本等于边际收益的原则确定农业保险的最佳均衡量为 Q_1 和 Q_2 ，私人的最佳消费量 Q_1 小于整个社会的最佳规模 Q_2 ，农业保险“需求不足”的现象出现。

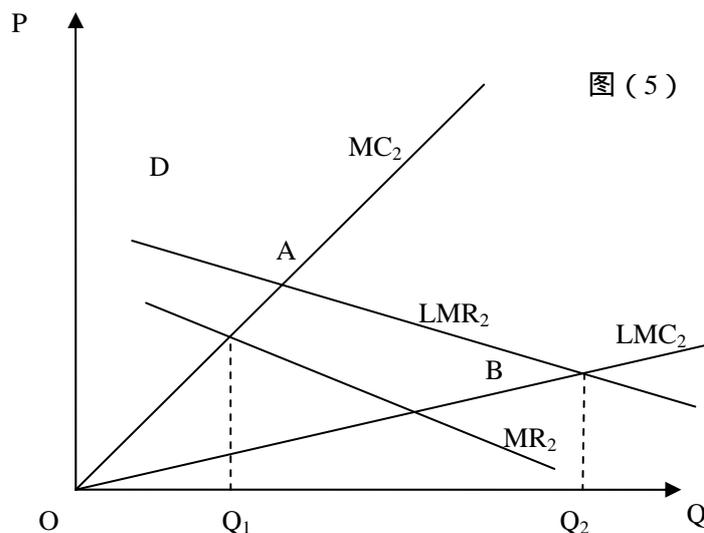
另外，我国农民支付能力很有限，特别是那些农业生产比较落后的地区(主要是中西部地区)的农民，他们从事农业生产的自然条件相对更加恶劣，风险更多更大，更需要农业保险的保障，但在政府无一定补贴的条件下，农民大多无力选择投保。在农村经济比较发达、农民收入比较高的上海、广州等地区，尽管农民支付能力较强，但农业本身的预期收益对他们实在是没有吸引力，因此，在政府无一定补贴的条件下，也不愿意选择投保。当然，除了上述几个原因外，我国农民文化素质相对较低，侥幸心理根深蒂固，缺乏风险意识，这些都从思想上阻碍了他们参与投保的积极性。

四、保险公司对农业保险供给的利益外在性和“供给有限”

保险公司对农业保险供给的利益外在性体现在农业保险经营成本高，赔付率高，保险公司经营农业保险亏损严重，其私人边际成本高于社会边际成本。农业保险的承保对象是有生命的动、植物，面临的风险种类繁多，各种自然灾害、疫病等意外事故的发生都会带来巨大损失。因此，农业保险承保的风险不仅发生频率高，而且损失集中，覆盖面大，赔付率远高于其它一般财产保险。另外，由于农业在空间上有较大的分散性和农业劳动力、生产资料利用的季节性，使农业保险在展业、承保、定损、理赔等上的难度和强度加大，道德风险和逆选择的问题更加突出，致使农业保险的经营成本比较高。高赔付率和高经营成本相结合，导致农业保险亏损严重。因而，以盈利为目的的商业保险公司，为追求企业利润最大化，必然希望他们投入农业保险的这部分资本获得平均利润。如果其不维持足够高的价格便得不到平均利润，甚至亏损，这部分资本就必然会投向其它能盈利的险种，或向其它产业部门转移。而维持足够高的价格，又超过了农民的负担能力，这就从根本上抑制了农业保险的有效供给。

因此，如果政府对商业性保险公司提供的农业保险不给予补贴，保险公司的私人边际成本 MC_2 就远高于社会的边际成本 LMC_2 ，而私人边际收益 MR_2 却是远远小于社会边际收益 LMR_2 。保险公

司和社会按照边际成本等于边际收益的原则确定农业保险的均衡量，结果将是保险公司的最佳“生产量” Q_3 小于社会的最佳规模 Q_4 ，如图（5），造成农业保险的“供给不足”。



图（5）

五、政策主张

通过以上的分析可以看出，我国农业保险的供给和需求的利益外在性导致了农业保险缺乏有效供给和有效需求。从福利经济学的理论出发，当存在利益外在性的时候，应该对产生利益外在性的生产者和消费者进行补贴，使私人收益加上补贴后能等于社会最佳产量时的社会收益，从而使该产品的产量提高到社会最佳产量。

根据其他国家的实践经验，也可以得出必须对农业保险进行补贴的结论。有关资料显示：墨西哥的农作物保险保费补贴低于保费的 $2/3$ 时，对生产者就缺乏足够的吸引力；美国政府给农作物保险的保费补贴占保费总额的 $1/3$ ，而且替保险公司支付全部管理费，但自愿投保的农场也不过 $1/2$ ，1994年以后政府采取其他强制性措施，并增加了保费补贴，参加保险的农民人数才有了明显的增加；加拿大中央政府和地方政府给农作物保险补贴全部管理费和 50% 的保费，农民的自愿参与投保率才达到 54% 。

可见，农业保险出现的购买和供给双重利益外在性，使农业保险仅靠商业性保险公司按照市场机制经营是不可能成功的，政府必须承担一定的责任，使农业保险投保人和保险人的成本收益相对平衡；从全社会缴纳的税收中对农业保险的经营者和购买者提供补贴，以刺激农业保险的供求；对农业保险经营机构提供再保险支持，以稳定农业保险的经营。

发展我国农业保险必须结合国情，经济地解决农业保险的利益外在性的问题，沿此思路，笔者建议，发展我国农业保险需要确定以下几个方向：

（一）国家对农业保险实行倾斜性的优惠政策

我国农业保险试办的历程表明，农业保险需要政策的倾斜，需要优惠保护政策。

1、农业保险需要政府的保费补贴。政府对农业保险投保人提供保费补贴，以刺激农业保险的需求。农业保险购买具有利益外在性特征，由农民独自承担购买农业保险的社会责任有失公平。尤其是我国农民收入较低，贫困地区农民年收入尚不足1500元，但一些地方农作物险种的保费费率高达 9% 以上，使农民投保1000元的保险金额需交100元左右的保费，这样的保费对于农民而言确实是不小的负担。这不仅造成了农业保险的有效需求不足，而且还会加剧社会的不公平程度。因此，政府应对农业保险投保人进行保费补贴。但笔者认为，政府在实行补贴时不可“一刀切”，要分别对待：对于关系国民经济稳定的重要农作物，实行强制性保险，政府提供较高的保费补贴；对于其他市场化程度较高的种养业保险，则实行自愿保险，政府不提供保费补贴。另外，强制性保险的保费还可由国家、集体、个人三方按比例共同负担。国家出资部分可由扶贫专项资金支付，这种做法可将灾



后的消极补救措施转变为积极的处理风险的制度,是非常有积极意义的。同时,由于国家集体出资为农民分担同一风险,必然提高农民投保的积极性。

2、农业保险需要优惠的税收政策和再保险支持。目前农业保险得到了一些税收政策,如免征5%的营业税、5%的城市维护建设税和1%的教育附加税等。但农业保险经营的艰难是有目共睹的,在今后发展中需要更多的优惠税收政策(如可对农作物保险免征一切税赋)。

保险公司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利益外在性特征。因此,政府对农业保险经营机构提供再保险支持和业务费用补贴,对农业保险经营主体的盈余可在一定时期内适当减税,并允许其在税前提取总准备金,以利于其准备金的积累,增加其资金实力,鼓励农业保险的供给。另外,我国商业性保险公司(如中国人民保险公司)具有现成、发达的机构网络,政府对其提供业务费用补贴的成本远小于另设立一家再保险机构的庞大支出。中国人民保险公司常年经营农业保险业务,经验丰富,资金实力相对雄厚,由其经营农业再保险业务不存在技术和资金方面的障碍。

3、农业保险需要运用保险基金的权利。为了增加农业保险基金的积累,提高偿付能力,国家应给予农业保险运用保险基金的权利,这样既有利于活跃农村金融市场,支援农村建设,又有利于农业保险基金的增值,加强农业保险的财力。

(二) 国家需立法保护农业保险的发展

各国的经验表明,农业保险立法是农业保险发展的基本条件。例如美国政府为了稳定农产品价格,稳定农业生产,在1938年就制定了《联邦农作物保险法》(Federal Crop Insurance Act Of 1938),此后几经修改,使美国农业保险计划大获成功。日本也在1929年便制定了《牲畜保险法》,1939年又制定了《农业保险法》,到1947年又将这两项法律合并、修改和完善,新颁布了《农业灾害补偿法》,这项法律是导致日本战后农业机构重要改革的三大法律之一。加拿大也于1959年颁布了《农作物保险法》,批准联邦政府可以为农作物保险向省政府提供援助和贷款。他们均以法律来约束政府行为,避免由于地方政府的随意性或财政困难而忽视对农业保险的支持。

我国的农业保险法律保障体系比较薄弱。1985年国务院颁布了《保险企业管理暂行条例》,直到1995年《保险法》第149条规定中看到的仅是:“国家支持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。”《农业法》第31条也规定:“国家鼓励和扶持对农业保险事业的发展”,市场经济是法治经济,中国农业保险尚无一套完整的法律法规和配套政策予以支持,其发展是极其艰难的。

因此,我国应认真研究和借鉴发达国家的成功经验,加快农业保险的立法,用法律形式明确政府、农民、保险人等农业保险市场主体在农业保险中的职能和作用,避免农业保险的随意性。

总之,由商业保险公司经营农业再保险,对农业保险投保人进行保费补贴、对经营者提供费用补贴、实行税收优惠政策等,目的都在于经济地解决农业保险中的利益外在性问题,以扩大农业保险的供求规模,使之接近社会最佳水平。

参考文献

1. 王国敏:《中国农业风险保障体系建设研究》,四川大学出版社1997年版。
2. 郑成功:《财产保险》,中国金融出版社2001年第二版。
3. 郭晓航:《农业保险》,东北财经大学出版社1993年版。
4. 冯文丽,林宝清:《我国农业保险短缺的经济分析》,《福建论坛》2003年第6期。
5. 冯文丽,苏晓鹏:《美国农业保险制度变迁的经济学分析》,《金融教学与研究》2003年第1期。
6. 虞国柱,李军:《我国农业保险试验的矛盾及出路》,《新华文摘》2003年第10期。
7. 刘吉舫:《建立我国农业政策性保险制度问题的探讨》,《税务与经济》2002年第6期。
8. 《中国统计年鉴》,1994—2004年。

(下接15页)

校对:蒋艳莹