

# 农业现代化背景下的政策性农业保险发展探讨

程丹, 常伟\* (安徽大学中国三农问题研究中心, 安徽合肥 230601)

**摘要** 在农业现代化不断加快的大背景下, 完善农业政策性保险制度刻不容缓。结合田野调查, 研究发现在农业政策性保险发展方面虽取得一定成果, 仍存在农民认识不充分、参保意愿不高、法规体系不完善、财政补贴方式不科学、抵御巨灾能力较弱、监管机制不健全等问题。应从加大宣传力度、发展信贷保险模式、完善法律法规、加大财政补贴力度、建立巨灾基金、发展再保险、明确监管责任等方面解决我国农业保险发展难题。

**关键词** 农业现代化; 农业保险; 政策性农业保险

**中图分类号** S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2014)29-10402-03

## Development Inquiring of Policy Agricultural Insurance under the Background of Agricultural Modernization

CHENG Dan, CHANG Wei\* (Research Center of the Agriculture-Rural Area-Peasant, Anhui University, Hefei, Anhui 230601)

**Abstract** Under the background of agricultural modernization accelerating, it is a brook no delay task to improve the policy agricultural insurance system. Combined with field investigation, the research shows that the development of agricultural insurance policy although makes some achievements, there are still some problems such as the inadequacy of farmers' understanding, less intense of insured willingness, imperfections of legal system, unscientific subsidies, unsound regulatory mechanisms etc. Some measures should be adopted to solve the development challenges of agricultural insurance, such as increasing propaganda, developing credit insurance, improving laws and rules, reinforcing financial allowance, establishing catastrophe insurance fund, developing reinsurance, clear regulatory responsibility etc.

**Key words** Agricultural modernization; Agricultural insurance; Policy agricultural insurance

农业不仅面临自然风险, 也面临市场风险。完善农业保险制度, 发展农业政策性保险是实现农业现代化的必要保障。同时, 农业保险制度的完善和政策性农业保险的发展也必将进一步带动农业现代化的发展。因此, 2014年中央一号文件强调指出要“加大农业保险支持力度”, 并分别从中央地方责任、保费补贴比例、保险覆盖面和风险保障水平等做出了相关规定。笔者结合农业发展现状, 对政策性农业保险发展问题开展研究, 并在相关基础上提出意见和建议。

## 1 政策性农业保险实施的现实必要性

**1.1 我国自然灾害频发, 农业损失巨大** 受季风气候和全球变暖影响, 我国巨灾频发, 干旱、洪涝、泥石流、沙尘暴等自然灾害屡见不鲜。近10年来, 我国每年因自然灾害受灾农作物面积均在200万 $\text{hm}^2$ 以上, 占每年播种面积20%以上。据中国气象局公布的年度全国农业气象灾害评估结果统计, 2013年6月下旬的高温干旱造成南方7省(市)农作物受灾802万 $\text{hm}^2$ 、绝收112万 $\text{hm}^2$ 。而2013年4月6~11日全国主要粮食及经济作物产区遭受“倒春寒”影响, 据调查, 仅安徽砀山受冻面积约4万 $\text{hm}^2$ , 砀山梨减产85%以上, 全县水果直接经济损失达34亿元。深刻认识并认真分析自然灾害对农业产生的影响, 利用保险的风险分散机制, 制定适合我国国情的农业保险制度, 对发展农业保险, 化解灾后冲击, 弥补农户损失, 增加农民收入, 确保农业现代化的发展, 都具有极为重要的意义。

**1.2 农业集约化、专业化生产对农业政策性保险提出迫切需求** 农业保险实施的自然基础是大规模、集约化生产, 分散、零星的田地, 不同的种植品种不利于农业保险费率的厘定和理赔的展开。而农业保险也是保障农业生产有序进行, 促进农业向专业化、集约化发展的有效手段。中共十八大报告指出, “培育新型经营主体, 发展多种形式规模经营, 构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系”。2013年中央一号文件又明确提出, “按照规模化、专业化、标准化发展要求, 引导农户采用先进适用技术和现代生产要素, 加快转变农业生产经营方式”。家庭农场等新型经营主体的出现及其向全国的扩散, 这在一定程度上对于农业保险发展提出了更高的要求, 因此2014年中央一号文件明确提出要“加大农业保险支持力度”。

**1.3 农业保险公益性特征明显, 不宜由市场主导** 农业受到自然环境影响很大, 收益和损失都极不稳定。根据安徽大学中国三农问题研究中心在皖北实地调研, 如果发生旱灾, 仅抗旱每亩就要增加成本100~150元。如果自然灾害频频发生, 以营利为目的商业保险公司在得不到利益, 甚至亏损的情况下, 很难想象他们愿意承保农业保险。由于农业保险具有明显的公共产品特征, 这需要政府在农业保险政策实施过程中发挥主导作用, 并给予参与农业保险的保险机构相应的补贴或优惠政策, 以促进农业保险的发展<sup>[1]</sup>。我国实行的政策性农业保险制度实行政府引导、市场运作、自主自愿和协同推进的原则, 将财政手段与市场机制相结合, 不仅创新了政府救灾方式, 提高了财政资金使用效益, 还在确保我国粮食安全、促进我国保险业改革创新以及分散农业风险, 促进农民收入可持续增长方面发挥了重要作用。

**1.4 适应国际形势, 充分发挥“绿箱政策”作用** “绿箱政策”是一种世界贸易组织允许存在的补贴, 这种补贴不论多少或有无, 其他国家和企业均不得实施补贴立案, 也不得对

**基金项目** 国家社科基金青年项目“政府主导型农地规模流转问题研究”(12CJY052); 安徽大学农研院研究生课业创新项目“农地承包经营权确权问题研究”(KYCX201401)。

**作者简介** 程丹(1992-), 女, 安徽霍邱人, 硕士研究生, 研究方向: 农业经济学。\*通讯作者, 副教授, 博士, 硕士生导师, 从事农业经济理论与政策研究。

**收稿日期** 2014-09-01

其征收反补贴税。我国在加入 WTO 之前实行的许多财政补贴及优惠措施因不符合 WTO 的相关规定,因而需要逐步取消,而属于“绿箱政策”范畴的农业保险恰是各国政府保护和支撑农业发展的有效工具之一。农业保险的施行,不仅是现代农业管理风险的有效手段,而且还发挥着稳定国民经济的宏观作用。加入 WTO 后,我国农业不仅面临来自国内的市场风险和自然风险,还面临来自国外的市场风险,要想使我国农业在国际市场上更具竞争力,就要充分利用“绿箱政策”,发展农业保险<sup>[2]</sup>。

## 2 目前农业政策性保险实施中的有关问题

尽管我国农业保险在发展过程中积累了许多经验并取得了一些成绩,但仍存在许多问题。

**2.1 农民自身对政策性农业保险的认识不够明确** 政策性农业保险面向的主体是农户,其能否顺利进行和良好开展都将直接依赖于农户是否认同与支持。随着新型社会养老保险和新型医疗保险在农村的推广,农民尝到了保险保障的甜头,也渐渐对保险知识有了切身的了解,投保意识较过去有所增强。但是,由于政府宣传力度不够、宣传不到位等原因,部分农民对政策性保险仍重视不够。一方面,没有专人负责对政策性农业保险进行解释,农户对政策性农业保险的认识不够明确;另一方面,以往我国发生自然灾害时,农户大多依靠国家的财政拨款和社会救助,农民便形成了遭遇自然灾害时等待政府救济的依赖心理,主观方面缺少自救及对风险预防的意识<sup>[3]</sup>。另外,有一些农民存在侥幸心理,认为自己不会遭受自然灾害以及意外事故,这不仅降低了农户参保的积极性,也严重制约着我国政策性农业保险事业的发展。

**2.2 高保费、低赔付以及理赔手续繁琐导致农民参保意愿不高** 我国农业生产多为个体分散经营,收益极低且不稳定,农民难以承受较高的保险成本,而农业保险因其保费厘定及计算的复杂性等固有特点,使得其成本较高。一般情况下,农业保险费率与其他险种费率相比要高出十几倍,即使政府补贴费率超过 50% 农户仍交不起保费。有些农户坦言,相比领取赔偿金,他们更愿意替人打工来弥补受灾的损失。投保需求不足从本根上阻碍了政策性农业保险的发展空间。

较之理论上的保费精算,由人为操作的保险理赔手续也很繁琐。理赔时要多趟奔走于各种机关部门盖章、交各种证件,耗费数月也未必能拿到赔偿金。2013 年 7 月 17~23 日笔者随安徽大学调研组前往皖北宿州调研,并就保险赔偿能否弥补 2013 年初冻灾损失与砀山县相房水果合作社负责人座谈,该负责人表示:“保费高,不是所有人都交得起,像我们种植大户还交得起,一些散户根本不愿买保险。受灾了领导要检查,专家要鉴定,等到赔偿的时候又要一趟一趟往村委会跑,折腾了十几天也没有结果,到最后几个月也拿不到赔偿金”。

**2.3 有关农业保险的法律法规有待进一步完善** 作为一种不以盈利为目的的保险品种,农业保险对法律法规的依赖性更强,不健全的法律制度将影响农业保险正常、规范发展。2013 年 3 月 1 日起正式实施的《农业保险条例》明确规定我

国实行政策性农业保险制度,但仍存在许多需要完善健全的地方。如虽确定了政府主导地位,但没有具体规定政府的职能和作用,操作随意性大;相关细则没有出台,遇到具体问题时无法可依,土地流转后保费补贴应补贴给转出人还是转入人等均缺乏具体规定,很容易引起矛盾;没有明确相关保费精算制度,费率计算与赔付存在不合理等现象。结合我国农业保险发展现状,建立一套健全的农业保险法规已刻不容缓。

**2.4 财政补贴效率不高,且有违公平** 目前,我国对于政策性农业保险的财政补贴主要有两方面,一是对保险公司或保险经营机构的经营管理费用补贴以及税收减免;二是对于农民或者农业生产经营组织的保费补贴。一方面,对保险公司进行管理费用补贴的方式过于粗放,易造成责任不明,效率不高,难以保证补贴落到实处。另一方面,对于农户的保费补贴容易产生累退效应,导致以下 2 种不公平现象的产生,违背了农业保险的公益性特征:首先是区域不公,目前我国中央财政和省级财政保费的补贴比例分别是 35% 和 25%,这忽视了不同地区经济发展水平的区域差别,使得政策性农业保险在部分欠发达地区推行起来较困难,而这些地区往往是农业大省,对于确保国家粮食安全有着重要意义;其次是农户之间的不公,补贴同样存在着边际收益递减效应,相对于小农经营而言,补贴大户边际收益较低,也容易产生累退效应。

**2.5 缺乏有效机制应对巨灾冲击** 我国一直以来饱受自然灾害困扰。近十年来,我国每年因自然灾害造成的直接经济损失均在 1 000 亿元以上,2008 年更是高达 11 752.4 亿元,常年受灾人口达 3 亿多人次。目前,我国针对干旱、洪涝等巨灾造成的经济损失的补偿机制实行的是国家财政支持的灾后融资模式,即灾害发生后,中央和地方政府采取财政拨款等形式对灾害损失进行补偿。一方面,政府财力有限,单靠财政补贴难以弥补上千亿元的巨灾损失。2008 年初的南方雪灾造成直接经济损失 1 516.5 亿元,其中,财政用于救灾补偿的资金仅 27.5 亿元,占比仅 2%。另一方面,保险公司难以承担巨灾赔付成本,多数保险产品种将巨灾列为除外责任,商业保险在巨灾补偿方面发挥的作用很小。2008 年 5 月 12 日的汶川地震,造成直接经济损失 8 451 亿元,其中通过保险补偿的损失仅为 18.06 亿元,仅相当于损失的 0.21%。巨灾风险分散机制的缺失使得保险公司在经营和运作过程中承受了巨大的压力,亟需建立一套行之有效的事前机制来缓解保险公司的资金压力。

**2.6 监管机制有待进一步健全** 我国目前实施的政策性农业保险是由政府主导的,以扶持和保护我国农业为目的的公益性保险产品,具有明显的非排他性和非竞争性特征,这与以盈利为目的的商业保险有很大差别。由于政策性农业保险和商业性保险截然不同的性质,导致了二者经营理念的不同。就商业性保险而言,监管部门要考虑保险公司的盈利,也要使被保险人的权益得到保障,尽量做到二者的利益平衡;然而,对于政策性农业保险,监管部门需要将其作为一项

政策进行推动,达到政策目标是其最终目的。目前,我国的农业保险的监管部门主要是保监会,而保监会向来是针对商业性保险进行监管,监管政策性保险经验不足。同一监管部门对两种性质不同的业务,经营理念不同的保险进行监管,必将产生多方面的冲突。建立一套完整的监管体系,设立专门的监管机构对政策性农业保险进行监管非常有必要。

### 3 促进政策性农业保险健康发展的对策建议

**3.1 加大政策性农业保险宣传力度,转变相关认识** 《农业保险条例》第三条明确规定,我国政策性农业保险实行自主自愿的原则,这表明不强制每人每户都投保,是否参保全凭个人意愿。政策的非强制性特征与农业保险的公益性特征相冲突,为进一步扩大农业保险的覆盖面积,政府在宣传方面要做足功夫。受长期以来自给自足的经济模式影响,我国农民普遍小农思想根深蒂固,不愿接受新鲜事物,一项新的政策执行起来较困难。政策性农业保险作为一项实施不久的政策,农民对其不了解,持怀疑态度是有可能的,这就需要政府部门创新宣传形式,加强关于政策性农业保险的重视程度和宣传力度。可以印发有关政策性农业保险的小册子,通过广播、电视等方式进行宣传;还可以利用政策性农业保险的成功试点户的亲身讲授,发挥示范带头作用,让农户看到购买保险的好处,鼓励农户购买农业保险。

**3.2 发展“信贷+保险”模式,填补农户资金缺口** “保险+信贷”的模式,具体来说就是以农业保险的保单向指定银行进行质押贷款,借款人投保信贷保险是取得贷款的前提条件,保险的第一收益人是银行,投保人无需另行提供抵押物或保证,借贷资金用途限定为与投保品种有关的种植或养殖活动。以安徽省合肥市长丰县的“草莓种植信贷保险”为例,该产品保险费率为6%,其中省、市、县财政各负担25%、25%、30%,农民自行承担20%,同时银行实行利率优惠,农户贷款成本总体上不高于现有的抵押贷款。自2009年开展草莓种植信贷保险以来,截至2012年已有433个农户从银行获得了超过2000万元的无担保无抵押贷款,累计赔付150万元,当地草莓种植面积扩大333.33 hm<sup>2</sup>,促进农民增收6000万元以上。这种银保互动机制既解决了农户的资金需求,又盘活了保单,一旦出现巨灾或大的亏损,政府财政通过风险补偿机制对银行和保险公司进行一定的补偿,也解除了银行和保险公司的后顾之忧。

**3.3 完善农业保险法律法规,促进其长久发展** 发展农业保险不仅需要自下而上的改革创新,更需要政府的顶层设计,统筹完善农村、土地、金融等方面的法律法规。世界上较早尝试农业保险且发展较好的国家,都无一例外先后出台过一系列法律来保证农业保险的实施<sup>[4-5]</sup>。如日本的《农业灾害补偿法》、《农业协同组合法》、《农业信用担保保险法》;美国的《联邦农作物保险法》、《农作物保险改革法》、《农业风险保障法》等。《农业保险条例》的出台使我国农业保险的发展有了法律保障,但“条例”的保障作用仍不及“立法”更有说服力。我国在农业保险立法方面可以充分研究和借鉴国外经验,加快我国农业保险的立法进程,适时制订并出台《农

业保险法》,并以此为基础完善与农业保险相关的法律体系,考虑制定《农业金融法》、《农业信用保障法》等法律,形成一整套完备的农业法律体系,为农业保险体制的健全提供有力保障。

**3.4 规范财政补贴方式,加大财政支持力度** 应利用财政补贴的杠杆作用,在加大财政支持力度的同时,落实补贴资金,规范补贴流程。其一,对经营农业保险的保险公司管理费用补贴应逐步倾斜到保费补贴及再保险上,同时增加对经营农保的保险公司的优惠政策,调动保险公司积极性。其二,政策性农业保险补贴的受益人应是正在从事农业生产经营的生产者。就农地流转而言,他应是运用转入地从事农业生产的转入方,而不是转出土地后脱离农业生产的转出农民。其三,有条件的地方政府可扩大保费补贴比例,并定期公开补贴用资金的去向。

完善和优化财政补贴制度还可从下3个方面入手:首先,实行区域性补贴和差异性补贴,对于粮食主产区和关系国计民生的农作物进行重点补贴或优先补贴,并结合对于国家粮食安全的贡献,进一步增加补贴标准;其次,鼓励质量补贴,对于拥有无公害农产品认证、有机认证、绿色产品认证等的农产品实施优先补贴并相应提高补贴标准;最后,科学制定保费补贴标准,使财政补贴在发挥支持作用的同时,充分调动保险机构及农户的积极性,最大限度地发挥财政补贴的激励作用。

**3.5 建立巨灾基金及再保险制度,减小承保公司资金压力** 农业对自然灾害的反应较其他产业敏感,尤其是面对巨灾造成的损失,仅靠财政补贴和保险赔偿难以弥补,因此有必要建立政府主导下的农业巨灾风险基金。巨灾基金来源可由政府预算、农民缴纳保费的一定比例以及保险公司的再保险费构成。该基金由专门机构集中管理使用:可对保险公司超赔部分提供一定补偿;也可受灾农户重建生产资料提供资金;还可用于灾害的预防,如加强基础设施建设、病虫害防治等。

此外,还需要建立国家补贴的再保险制度,可考虑由国家财政直接承担再保险责任,一旦发生保险公司超赔事件,超赔部分由财政承担。结合当前,可考虑由国家投资建立“中国农业再保险公司”,由国家专门部门负责其运行管理,承担国家农业再保险职能,并通过税收减免等政策鼓励有实力的大商业保险公司对农业保险进行再保险,分散承保保险公司风险。可能的话,也可考虑引进外国再保险公司,促进国内保险公司与国外有实力、有经验的大型保险公司的合作,进一步分散农业风险。

**3.6 明确监管责任,保证农业政策性保险健康有序运行** 目前我国农业保险存在多方监管的现象,权责边界不清晰,出现问题相互推诿,利益冲突愈加凸显,为进一步促进其健康、平稳发展,建立一个专职的监管机构非常有必要。美国的农业保险制度自1938年至今有70多年的发展经验,已成为世界上运行最成功的政策性农业保险体系之一,其设立

(下转第10408页)

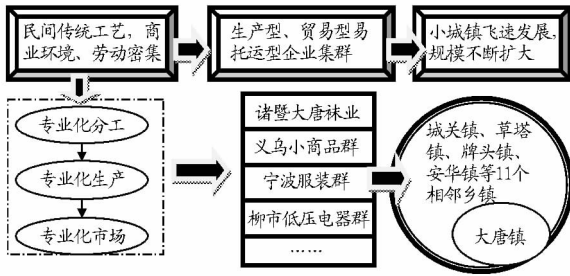


图2 产城互动的浙江模式

图3所示,20世纪80年代,珠江三角洲凭借毗邻港澳和国家的优惠政策,通过“三来一补”业务,形成了以产业集聚为特征的一些专业品镇,外资企业按其产业价值链和产业配套的专业化分工规律进行区域集聚。佛山的陶瓷业、东莞的电子业、顺德的家具业是各具规模的产业集群。这些产业集聚为当地城镇化发展提供了支撑,创造大量就业需求,引起劳动力和人口的集聚,有效促进了农村劳动力的转移,推动了与人们衣食住行有关的生活服务产业的发展以及销售、市场、技术信息咨询等生产服务行业的发展,推动珠江三角洲小城镇的发展。

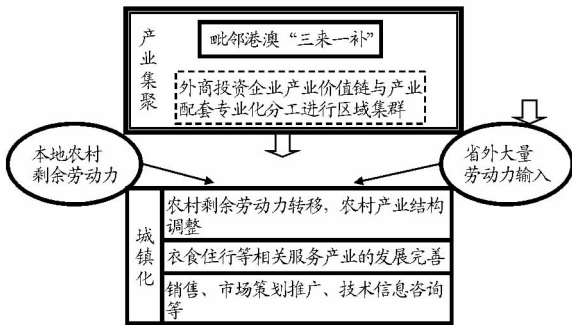


图3 产城互动的珠江三角洲模式

**3.4.3 山东寿光模式:农业产业集聚。**寿光模式主要是一种农业产业集聚模式。寿光中南部具备优越的自然条件,适宜蔬菜生长,当地种植蔬菜传统由来已久。如图4所示,寿光市依托良好的自然条件、蔬菜种植历史与政府支持,选择发展蔬菜产业集聚,围绕蔬菜种植业,通过产业链的延伸,以蔬菜种植产业为主,相关产业为辅,最终使当地的蔬菜产业集群达到了一个较高水平。寿光蔬菜产业集群的发展推

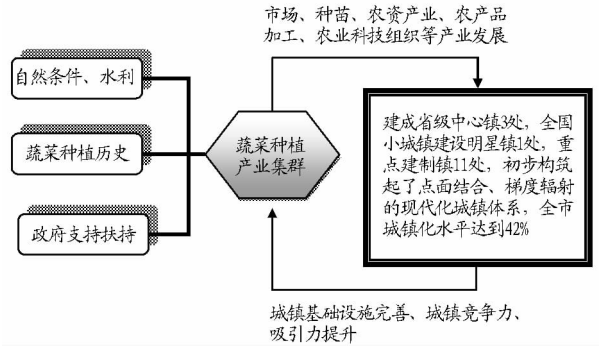


图4 产城互动的寿光模式

动了寿光市城镇化建设,建成省级中心镇3处,全国明星镇1处,同时寿光城镇设施的完善与城镇竞争力的增强反过来又推动了寿光蔬菜产业集群的发展。

#### 4 小结

城镇化使得生产要素由分散无序状态向规模集约型转变,有利于提升产业集聚水平,其较为完善的设施与服务为产业集聚提供了保障,城镇的集中有利于推动消费需求的扩展和升级,形成新的经济增长点。因此,城镇化是产业集聚的载体。同时,产业集聚带来要素的整合,在直接吸收农村剩余劳动力与相关人才到产业聚集区就业的同时,还间接带动餐饮、生活服务业的就业,有利于完善城镇功能,提高城镇竞争力。因此,产业集聚是城镇化发展的动力。产业集聚通过就业乘数、结构优化、城镇竞争力等效应推动城镇化的发展,而城镇化的发展通过消费市场的培育与城镇功能服务的完善提升产业集聚水平,吸引相关企业的集聚,产业集聚水平的提升还将进一步推动城镇化进程,两者相互推动,共同发展。

#### 参考文献

- [1] H·钱纳里,S·鲁宾逊,M·塞尔奎因.工业化和经济增长的比较研究[M].上海:生活·读书·新知三联书店,1996.
- [2] 官锡强.产业集群与西部农村城镇化[M].成都:电子科技大学出版社,2007.
- [3] 仇保兴.集群结构与我国城镇化的协调发展[J].城市规划,2003(6):5-10.
- [4] 白建国,梁红岩.发展产业集群,促进城镇化建设的思考[J].经济问题,2005(2):34-35.
- [5] 迈克尔·波特.竞争论[M].高登弟,译.北京:中信出版社,2003.
- [6] 赵泽洪,刘北卿.城乡统筹中产业互动效应的系统分析[J].商业经济,2008(12):114-116.

(上接第10404页)

的“风险管理局”作为农业保险的监管机构,承担了保险费率的制定和批准、保费和财政补贴支出的管理、批准和支持产品以及对公司进行再保险等职责。我国可根据具体情况并结合美国农业保险发展经验成立农业保险的监督管理机构,可考虑在农业部或保监会下设“农业风险管理委员会”,具体负责农业保险的立法推动、发展规划的设计、国家补贴资金的使用和管理以及市场行为的规范<sup>[6]</sup>。

#### 参考文献

- [1] 周延礼.我国农业保险的成绩、问题及未来发展[J].保险研究,2012(5):3-9.
- [2] 王文举,王莹.利用“绿箱政策”促进我国农业健康快速发展[J].财贸研究,2006(5):46-49.
- [3] 段学慧.农业保险财政补贴问题研究进展与展望[J].经济纵横,2012(3):22-25.
- [4] 叶明华.政策性农业保险的国际借鉴:制度演进与操作范式[J].改革,2012(3):103-110.
- [5] 黄延信.西班牙、意大利、葡萄牙三国农业保险体制及政府农业部门的作用农业经济问题[J].农业经济问题,2008(2):102-106.
- [6] 黄延信.健全政策性农业保险制度[J].中国金融,2013(4):44-45.