

论乡村振兴战略中的农业保险发展



「摘要」乡村振兴战略是我国未来“三农”工作的核心与重点。政策性农业保险是国家为实现特定时期农业发展目标而存在的支农政策工具，其发展必须契合乡村振兴战略。论文对2018年我国农业保险发展概况、乡村振兴战略中农业保险的政策地位和发展方向进行了全面分析。

「关键词」农业保险；乡村振兴；农业支持保护

DOI:10.16127/j.cnki.issn1003-1812.2019.04.003

文 / 冯文丽 苏晓鹏

乡村振兴战略是我国农业农村发展的大战略和大规划，也是未来30多年“三农”工作的核心与重点。政策性农业保险是国家为实现特定时期农业发展目标而存在的支农政策工具，其发展必须契合国家的乡村振兴战略。

乡村振兴战略中农业保险的政策地位

2018年以来，中央政府及相关部门先后6次发布有关乡村振兴战略的文件(见表1)，都对农业保险发展提出了具体要求。《中共中央国务院关于实施乡村振兴战

略的意见》和《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》把农业保险列入“农业支持保护制度”，明确了农业保险的制度属性，提升了农业保险的政策地位。中央政府对农业保险越来越重视，如此频繁地在中央文件中对农业保险发展提出具体要求，是前所未有的。

乡村振兴战略将农业保险列为“农业支持保护制度”，并给予高度重视，这符合农业支持保护的国际趋势。与价格补贴、直接补贴等农业支持保护方式相比，农业保险具有以下优势：

一是更有效。农业保险保费补贴经由保险机制可以产生独特的“杠杆效应”。例如，财政直接补贴1元钱给农户，为农户只能带来1元钱的效用，但如果给农户补贴1元钱的农业保险保费，农户用这1元钱买到的农业保险保障可能就是100多元，从而具有杠杆式放大效

应。2018年中央财政支出199.34亿元保费补贴，为农民购买了3.46万亿元的农业保险保障，杠杆倍数达到了173.57倍。

二是更精准。直接补贴是一种普通的财政再分配方式，往往强调公平性和普惠性，但难以做到精准性。而农业保险保费补贴是将财政资金以再分配方式转变为依据保险合同和市场规则的保险再分配方式。因此，保险赔款可以精准支付给那些为国家生产粮食并遭受灾害损失的农户，而且生产贡献越大或损失越大的农户获得的赔偿就越多。精准性的提高，更能有效地支持农业生产，弥补直接补贴未能发挥的作用。

三是更符合WTO规则。按照WTO规则，我国价格补贴等财政直补资金如果超过该作物产值8.5%的水

平即为“爆箱”，可能会面临国际舆论。但如果将财政直补资金改为农业保险补贴资金，就较难“爆箱”，因为很多农业保险补贴都可以划入“绿箱”范围。美国近年来对农业保险的农业支持保护作用高度重视。美国《2018年农业提升法》是决定未来五年(2019—2023年)美国农业政策走向的最重要法律，该法律条文中规定的总经费预算为4000亿美元左右，其中农业保险是第二大项支出，经费占比为9%。

乡村振兴战略中农业保险的发展方向

(一) 提高农业保险保障水平

农业保险保障水平有绝对数指标和相对数指标。

表1: 中央及各部委发布的乡村振兴战略相关文件及对农业保险的要求			
发文时间	发文机构	文件名称	对农业保险发展提出的要求
2018年1月	中共中央国务院	中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见	探索开展稻谷、小麦、玉米三大粮食作物完全成本保险和收入保险试点，加快建立多层次农业保险体系。
2018年9月	中共中央国务院	乡村振兴战略规划(2018—2022年)	提高农业风险保障能力。完善农业保险政策体系，设计多层次、可选择、不同保障水平的保险产品。积极开发适应新型农业经营主体需求的保险品种，探索开展水稻、小麦、玉米三大主粮作物完全成本保险和收入保险试点，鼓励开展天气指数保险、价格指数保险、贷款保证保险等试点。健全农业保险大灾风险分散机制。发展农产品期权期货市场，扩大“保险+期货”试点，探索“订单农业+保险+期货(权)”试点。完善农业风险管理和预警体系。
2019年1月	中共中央国务院	中共中央 国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见	按照扩面增品提标的要求，完善农业保险政策。推进稻谷、小麦、玉米完全成本保险和收入保险试点。扩大农业大灾保险试点和“保险+期货”试点。探索对地方优势特色农产品保险实施以奖代补试点。
2019年1月	人民银行 银保监会 证监会 财政部 农业农村部	关于金融服务乡村振兴的指导意见	持续提高农业保险的保障水平。科学确定农业保险保费补贴机制，鼓励有条件的地方政府结合财力加大财政补贴力度，拓宽财政补贴险种，合理确定农业经营主体承担的保费水平。探索开展地方特色农产品保险以奖代补政策试点。落实农业保险大灾风险准备金制度，组建中国农业再保险公司，完善农业再保险体系。逐步扩大农业大灾保险、完全成本保险和收入保险试点范围。引导保险机构到农村地区设立基层服务网点，下沉服务重心，实现西藏自治区保险机构地市级全覆盖，其他省份保险机构县级全覆盖。
2019年2月	中共中央办公厅 国务院办公厅	关于促进小农户和现代农业发展有机衔接的意见	拓宽小农户农业保险覆盖面。建立健全农业保险保障体系，从覆盖直接物化成本逐步实现覆盖完全成本。发展与小农户生产关系密切的农作物保险、主要畜产品保险、重要“菜篮子”品种保险和森林保险，推广农房、农机具、设施农业、渔业、制种等保险品种。推进价格保险、收入保险、天气指数保险试点。鼓励地方建立特色优势农产品保险制度。鼓励发展农业互助保险。建立第三方灾害损失评估、政府监督管理机制，确保受灾农户及时足额得到赔付。加大针对小农户农业保险保费补贴力度。
2019年3月	中国银保监会 办公厅	关于做好2019年银行业保险业服务乡村振兴和助力脱贫攻坚工作的通知	加快建立农业大灾风险分散机制，落实农业保险大灾风险准备金制度。推进组建中国农业再保险公司，完善多层次的农业保险风险分散机制。进一步深化改革，促进涉农类保险综合费率逐步稳定在合理水平。鼓励发展农机保险。大力推进奶业振兴，推进奶业保险扩面、提标。增加农业保险承保农作物和畜产品品种，扩大承保农作物播种面积和森林保险覆盖面积。探索农业保险保单质押贷款、农户信用保证保险贷款等银保合作产品。不断优化涉农类保险业务的理赔流程，改善农民服务体验。扩大保险产品试点范围。深入开展三大粮食作物完全成本保险和收入保险试点，扩大农业大灾保险试点和“保险+期货”试点，稳步开展生猪和蔬菜价格保险试点。鼓励各地开展地方特色优势农产品保险试点、设施农业保险试点，扩大森林保险保费补贴试点范围。加大银行保险机构乡村服务融合力度。鼓励银行保险机构进一步下沉服务重心，在服务渠道等方面加强配合、发挥合力，更加便捷有效地提供基础金融服务。运用新技术推进基础金融服务向位置偏远、服务空白的自然村延伸。力争在2020年底基本实现“基础金融服务不出村、综合金融服务不出镇”。

从绝对数指标来看, 农业保险保障水平一般指农业保险的保险金额, 即农业保险提供的风险保障水平; 从相对数指标来看, “农业保险保障水平=农业保险总保险金额/农业总产值”, 该指标反映农业保险对农业生产提供风险保障的程度(张峭, 2017), 或表示农业总产值中有多大比例被农业保险所保障。

现阶段, 我国大多数农业保险产品的保险金额还不足以覆盖物化成本, 农业保险保障水平的绝对数较低。同时, 我国还有很多重要的经济作物和畜禽没有得到农业保险的保障, 现有险种的参保率也不高, 农业保险保障水平的相对比例也较低, 即农业保险的保险总金额占农业总产值的比例较低。2015年, 美国的农业保险保障水平已达到56.06%, 而我国2017年的农业保险保障水平仅为24.31%, 即还有76%左右的农业产值没有得到保险保障。

《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》提出“提高农业风险保障能力”, 《关于金融服务乡村振兴的指导意见》提出“持续提高农业保险的保障水平”。可见, 未来我国农业保险发展, 要按照“扩面增品提标”的要求, 不断提高农业保险的保障水平。“扩面”, 是指要扩大农业保险的覆盖面, 把还没有得到农业保险保障的、对保证粮食安全、农民增收具有重要意义的粮食作物、经济作物和畜禽等纳入农业保险体系; “增品”, 就是要改变目前农业保险“一省, 一产品, 一费率”的粗放经营现状, 增加农业保险品种, 满足不同层次的保险需求; “提标”, 就是要提高农业保险的保险金额水平, 从完全覆盖物化成本到完全成本, 再到保收入。例如, 河南

省兰考县正在实施小麦完全成本保险试点, 全体农户可自愿在小麦直接物化成本保险和小麦完全成本保险中择一投保, 不得重复。小麦传统物化成本保险的保险金额为447元/亩, 每亩保费27元; 完全成本保险金额则提高到900元/亩, 每亩保费45元。

(二) 完善农业保险产品体系

乡村振兴战略的总目标是“实现农业农村的现代化”。新型农业经营主体是我国农业现代化发展的引领力量, 是农业供给侧结构性改革的主力军。《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》提出: “实施新型农业经营主体培育工程, 鼓励通过多种形式开展适度规模经营”。但现阶段我们也不能忽视传统“小散户”在农业发展中的作用, 他们掌握着大部分耕地, 仍是粮食的主要供给者。《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》提出, “统筹兼顾培育新型农业经营主体和扶持小农户, 采取有针对性的措施, 把小农生产引入现代农业发展轨道”; 《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》提出, “促进小农户生产和现代农业发展有机衔接”。可见, 在实施乡村振兴战略过程中, 我国农业生产主体呈现出新型农业经营主体和“小散户”并存的“二元主体”格局。

“二元主体”在生产方式、生产规模和风险态度方面的特征截然不同, 对农业保险的需求也完全不同。新型农业经营主体采用现代化生产方式, 生产规模大且风险水平高, 具有内生的、迫切的风险转嫁需求, 对农业保险具有较高的保障水平要求; 而“小散户”采用传统生产方式, 生产规模小且风险水平低, 对风险损失无所谓, 对农业保险需求不大, 但对缴纳保费较为敏感, 即便是一亩地十几元的自缴保费也不愿意承担。

因此, 未来应该构建兼顾“二元主体”需求的多层次农业保险产品体系, 即普惠性基本险+高保障附加险。普惠性基本险主要是向小散户提供, 保基本、保生计、保粮食安全, 保障水平较低, 可由中央财政全额补贴保费; 在此基础上, 为新型农业经营主体提供更多选择的高保障附加险, 以保障和促进农业生产的规模化和现代化发展, 保费由农户和政府共同承担, 相对而言保障水平越高, 政府的保费补贴比例较低。

(三) 科学确定保费补贴机制

现阶段, 我国农业保险90%以上都是政策性农业



保险,各级政府保费补贴约占80%。“扩面增品提标”,虽然提高了保障水平,但最终还要基于政府的保费补贴机制。《关于金融服务乡村振兴的指导意见》提出:“科学确定农业保险保费补贴机制,鼓励有条件的地方政府结合财力加大财政补贴力度,拓宽财政补贴险种,合理确定农业经营主体承担的保费水平”。科学确定保费补贴机制,具体来说有五个方面:

一是提高补贴规模。美国农业保险补贴规模大概占农业总产值的比例约为5%。如果按此比例计算,2017年我国农业保险补贴总规模应该为2903亿元,但实际上只有362.7亿元。就此对照,我国提高农业保险补贴规模的空间还很大。

二是增加补贴品种。《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》提出“壮大特色优势产业”,“以各地资源禀赋和独特的历史文化为基础,有序开发优势特色资源,做大做强优势特色产业”,“实施产业兴村强县行动,培育农业产业强镇,打造一乡一业、一村一品的发展格局”。因此,地方政府可以把种养占比较大、影响大部分农民增收、对农业产值增加贡献较大的农产品纳入补贴品种目录。例如,甘肃省2018年新出台的农业保险政策,紧密围绕牛、羊、菜、果、薯、药等特色产业,增加了肉牛、肉羊、高原夏菜、设施蔬菜、育肥猪、鸡等6个省级补贴品种,并对市县开办的“一县一(多)品”特色险种进行省级财政奖补。需要注意的是,《中共中央国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》和《关于金融服务乡村振兴的指导意见》都提出探索开展地方特色农产品保险以奖代补政策试点,由此看出中央政府对各地因地制宜开展的特色农业保险,可能不会采取中央财政保费补贴的支持政策,而是采取比较灵活、有弹性的“以奖代补”政策。

三是增加补贴方式。农业保险在乡村振兴战略中属于“农业支持保护制度”,建议我国借鉴其他国家经验,在条件成熟时根据国情逐步增加农业保险补贴方式,尤其对保险公司的经营管理费用补贴和再保险补贴。长期以来,由于对农业保险“高收益性”的误区,我国一直未能重视这两项补贴。因为对农户的保费补贴也有一些属于WTO规则中的“黄箱”政策,而对保险公司的经营管理费用补贴和再保险补贴,都是国家通过保险公司间接补贴给农户,属于WTO规则中的“绿

箱政策”。2013年,美国对保险公司经营管理费用补贴和保险经营亏损补贴金额共43亿美元,占保费补贴72.9亿美元的一半以上。

四是优化差异化补贴政策。《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》提出,“优化农业生产力布局。以全国主体功能区划确定的农产品主产区为主体,立足各地农业资源禀赋和比较优势,构建优势区域布局 and 专业化生产格局,打造农业优化发展区和农业现代化先行区”。与此要求相适应的是,未来应改变目前按照东部和中西部对农业保险进行差异化补贴的做法,进一步优化差异化补贴政策。第一,综合考虑各省(直辖市、自治区)农业生产的重要性程度、经济发展水平和财政承受能力,实行差异化保费补贴政策。例如,13个粮食主产省份贡献了全国约75%的粮食产量和80%左右的商品粮,其粮食生产状况直接影响我国的粮食整体产能,在国家粮食安全中起到至关重要的作用,但这13个粮食大省也多是“经济弱省、财政穷省”,因此应该加大对粮食主产区的保费补贴力度。第二,在保障关系国计民生和粮食安全的主要大宗农产品补贴的基础上,根据“优化农业生产力布局”要求,调整保费补贴的险种结构,逐步向粮食生产功能区和重要农产品生产保护区倾斜,提高补贴政策的针对性,积极引导和促进结构调整,助力农业供给侧结构性改革实现。第三,提高对中西部经济欠发达地区的补贴比例。2017年6月,财政部发布的《粮食主产省农业大灾保险试点工作方案》就体现了对粮食主产省和中西部欠发达地区的差异化补贴。

五是简化补贴层级。目前,我国农业保险保费补贴采用的是中央、省、市、县四级财政补贴机制,市、县财政一般要承担15%左右的保费补贴比例。对于一些财政力量比较薄弱的市县,由于拿不出保费补贴,直接限制了农业保险的发展规模。因此,建议我国借鉴其他国家经验,对于重要农作物,应逐步减少或取消市县级财政补贴比例,实施仅由中央财政和省级财政进行保费补贴的办法。2018年8月财政部、农业农村部、银保监会联合发布的《三大粮食作物完全成本保险和收入保险试点工作方案》就取消了县级补贴。

(四) 提高农业保险服务水平

农业保险人要提供准确及时的承保理赔服务,就

必须具备完善的基层服务网络。

近年来,农业保险覆盖面不断快速扩大,一些保险公司为了控制成本,对设立农村基层服务网络积极性不高,导致服务质量和管控能力未能同步跟进。尤其近年随着政府对农业保险日趋重视,很多保险公司认为农业保险是由政府补贴的高盈利业务,都纷纷涌入农险市场,甚至一些机构不健全、技术人才和经营经验匮乏的公司也盲目挤进农险市场。由于这些公司基层服务网络不健全,完全依靠农林部门代办业务,出险后理赔服务跟不上,导致农户满意度较低,也影响了农业保险的社会形象。对此,《关于金融服务乡村振兴的指导意见》提出,“引导保险机构到农村地区设立基层服务网点,下沉服务重心,实现西藏自治区保险机构地市级全覆盖,其他省份保险机构县级全覆盖”,要求农业保险经营机构加强基层服务网点的建设,提高承保理赔的精度和效率。

另外,除了建设基层服务网络外,还可以利用科技提升服务水平。《关于做好2019年银行业保险业服务乡村振兴和助力脱贫攻坚工作的通知》提出,“运用新技术推进基础金融服务向位置偏远、服务空白的自然村延伸;力争在2020年底基本实现‘基础金融服务不出村、综合金融服务不出镇’”。目前,一些保险公司针对我国小型农户分散、基层服务网络不健全、人工承保理赔效率低、精度差、纠纷多的实际情况,开始利用人工智能、区块链、大数据、移动互联和3S等技术,形成了移动作业、标的管理、客户管理、风险管控、大数据服务、产品创新和客户服务等农业保险科技应用体系,以达到农业保险服务“提质降本增效”的目的,这也是未来的发展趋势。

(五) 构建大灾风险分散制度

农业灾害损失在时间和空间上具有相关性,较容易形成系统性巨灾损失,威胁农业保险机构的稳定经营。例如,加拿大曼尼托巴省1986年和1988年遭遇了两次大旱灾,损失超过之前26年的农业保险利润结余。又如,2013年黑龙江发生特大洪涝灾害,本年赔款相当于前4年的农业保险赔款总和。为了保证农业保险机构的可持续经营,很多国家又建立了国家支持的农业保险大灾风险分散机制,为保险公司提供再保险支持、巨灾风险基金和紧急融资支持等。

关于农业保险大灾风险分散机制问题,我国早在2007年的中央“一号文件”中就提出“完善农业巨灾风险转移分摊机制,探索建立中央、地方财政支持的农业再保险体系”,但直至目前,我国的农业保险大灾风险分散机制仍然不健全,主要通过企业层面的大灾风险准备金和再保险来弥补。2013年,财政部出台了《农业保险大灾风险准备金管理办法》,规定农业保险经营企业要按照农险保费收入和农险业务超额利润的一定比例提取农业保险大灾风险准备金。但该准备金只在保险企业层面计提并仅限于企业内部使用,因此抵御大灾风险的能力有限。2014年,我国成立了中国农业保险共同体(截至2018年12月底,农共体成员已扩展到34家公司),至此,承保农业保险再保险业务在制度建设上迈出了重要一步。但由于近两年来自然灾害频发、国家的政策支持及制度尚未完善,农共体经营连续亏损,持续稳健运行面临较大困难。

《关于金融服务乡村振兴的指导意见》提出,“落实农业保险大灾风险准备金制度,组建中国农业再保险公司,完善农业再保险体系”。《关于做好2019年银行业保险业服务乡村振兴和助力脱贫攻坚工作的通知》也提出,“加快建立农业大灾风险分散机制,落实农业保险大灾风险准备金制度;推进组建中国农业再保险公司,完善多层次的农业保险风险分散机制”。这是中央文件首次明确提出组建中国农业再保险公司,希望以此为契机,建立和完善我国多层次的农业保险大灾风险分散机制。■

主要参考文献:

- [1]王克.美国2018年农业法案中农业保险计划的动向和启示[N].中国保险报,2019-01-09.
- [2]张峭.中国农业保险保障水平研究报告[M].北京:中国金融出版社,2017.99.
- [3]冯文丽,苗梦帆.面向“二元主体”构建农险产品体系[N].中国保险报,2019-01-22.
- [4]林长青,张鹏.我国农业保险组织管理体系:现状、框架与设计,保险理论与实践[J].2017(1):1-17.

注:本文系2018年国家社科基金项目《我国农业保险制度优化与发展的研究》(编号:18BJY254)阶段性成果。

作者单位:冯文丽 河北经贸大学京津冀一体化发展协同创新中心
苏晓鹏 河北经贸大学财政税务学院