

# 我国农业保险政策及其可能走向分析

虞国柱

〔摘要〕 农业保险有商业性和政策性之分,只有商业性农业保险没有政策性农业保险的国家,没有专门的农业保险政策,有政府参与的政策性农业保险才有特殊的适用于这类保险的政策。我国由政府参与的农业保险也和其他类似国家一样,有我们自己的一套农业保险政策。这些政策包括商业性农业保险与政策性农业保险区别对待的政策、对农业保险实行统一管理的政策、财政政策、税收政策、监管政策、市场组织政策、市场化运作政策、多部门“协同推进”政策、农业保险经营的大灾风险管理政策等。这些政策将会随着农村振兴计划、农业现代化发展、农村金融制度改革以及扶贫攻坚等重要战略的推进,不断变化、调整、丰富和完善。

〔关键词〕 农业保险;政策;可能走向

〔中图分类号〕 F840.65 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1004-3306(2019)01-0003-12

DOI: 10.13497/j.cnki.is.2019.01.001

农业保险是一类特殊的保险,很多国家没有将农业保险纳入《保险法》调整的范畴,而是单独制定政策和法律法规。特别是有政府参与的农业保险<sup>①</sup>,都专门制定了特殊的《农业保险法》、《农作物保险法》、《农业灾害补偿法》等(一般来说,《保险法》是私法,而《农业保险法》属于公法范畴)。之所以给农业保险单独立法,至少是在这些政府参与农业保险的国家,农业保险不单单是保险,本质上是国家农业发展政策的重要组成部分。当然,因为各国的农业重要性有很大差别,农业保险在一国的农业政策中的重要性也不一样。

对我们中国来说,农业不仅是经济和社会发展的基础,对国家来说更具有非常重要的战略意义。我国有近 14 亿人口,吃饭问题不能有问题,主要的农产品供给不能依靠国际市场,否则就会出乱子,经济和社会发展就可能受到重挫。所以,习近平主席特别强调,“我们必须把饭碗牢牢端在中国人自己的手里,而且碗里要装自己的粮食”。这句话言简意赅,代表了国家重大的全局性战略意图。而农业的稳定发展离不开风险管理制度,在农业的风险管理制度中,农业保险是最重要的制度和工具之一。

本文讨论的是,我国的农业保险都有和应该有哪些政策,为什么需要制定这些政策,以及这些政策在以后可能会有什么变化和调整。

## 一、我国农业保险需要特殊的不同于商业保险的政策

所谓政策,就是党和政府利用行政强制力,就某类经济、社会等问题,通过文件、决议、法规确定和推行的方针、路线、原则和实施措施。政策不是法律,但往往包含了法律需要规范的内容,所以是更宽泛的范畴。农业保险政策也是如此。

农业保险 18 世纪在德国诞生的时候,没有什么特殊政策。农民自己组织雹灾保险合作社,为雹灾损失提供保险保障,跟其他财产保险一样,政府对农业保险没有特别关照。

〔作者简介〕 虞国柱,首都经济贸易大学教授,现任首都经济贸易大学农村保险研究所所长。

事实上,直到农业保险在全世界风行的今天,有的国家的农业保险依然没有或者很少有特殊政策,这些国家只是将其作为一般财产保险业务,纳入《保险法》规范的范围。例如英国,政府至今就没有对农业保险给予特别的政策支持,农场主如果需要某些风险保障,可以去商业保险公司购买,跟其他财产保险没有两样。农业保险的发源地德国大体上也是如此。

但是有些国家,例如美国、加拿大、日本、印度等,就专门给农业保险“吃小灶”,由政府制订了一系列政策和法律,对农业保险加以支持。这是为什么呢?笔者认为,主要原因有三点:

第一,不同国家的农业的重要性或者说农业在本国经济和政治、社会中的地位不一样。只有那些农业在其国民经济和社会发展中占有重要地位的国家,才需要农业保险为其农业的稳定和可持续发展做后盾,才需要制定专门的政策支持农业保险。

第二,能提供广泛风险保障责任的没有政府支持的农业保险(多风险保险或者一切险保险)产品,对消费者来说,价格高、收益低,农业保险市场是失灵的。而没有农户广泛参与的农业保险,其作用难以发挥,就无法实现上面第一条提到的农业保险的作用。

第三,政府要有适当的,甚至是足够的财力。

就以上第一条来说,有的国家(例如前文提到的英国)的农业,在其国内或者国际贸易中,没有特殊意义或者并不需要在一般政策之外,加以特别保护。这些国家既不完全靠本国的农业为国民提供足够的食物,农业生产也无多大的风险灾害,农民也有足够的支付能力。因此,政府就没有必要制定特殊政策,专门支持其农业保险的发展。如果有了突发性的农业灾祸,例如,大规模流行疫病,发生地震、海啸等重大灾害,政府会通过正常的公共政策来提供帮助和救济。

但是有些国家,农业在其国民经济中,甚至在其国际政治中都具有重要价值和地位。就像我国,我们的农业首先要解决将近14亿人口的吃饭问题。我们可以进口一些粮食,但是无法完全依靠国际市场。否则,把近14亿人口的饭碗端在别人手里,对于这么大一个国家来说是非常危险的。在我国,农业的成败直接关系到国家的稳定和国际影响力的大小。所以,不仅仅是很多农户,特别是规模农户,关心农业保险,政府更关心农业保险。为农业的可持续发展提供保障,特别是在实现农业现代化的过程中,要有效管理农业风险,这是较好的选择。从2004年到2018年,我国每年一度的中共中央“一号文件”都是针对农业和农村问题的,足以说明农业对我国的重要意义。

再看美国,其人口比我国少,只有3.27亿,耕地却比我国多,有1.97亿公顷(2016年数据显示,我国的耕地面积是1.28亿公顷)。尽管美国的自然条件不是非常好,单单冲着农产品可以自给自足,完全可以像英国那样,不用对农业那样上心,也无须那么重视农业保险。但是美国政府对待本国的农业,无论是为保证其国民获得廉价食物,还是在国际贸易和国际政治中,将农产品作为其“战略武器”,都极为重视。在国际贸易中美国农产品要保持其竞争力,同时政府需要足够多的农产品用于其国际政治的需要。显然,美国的农业就跟英国大不一样了。

再说日本,他们有1.27亿人口,国土面积37.8万平方公里(2015年的数据),耕地不到国土面积的13%,虽然国内生产的农产品无法满足一亿多人的消费需求,但是日本政府还是一直坚持要保护自己的农业,提高自给率。他们对农业高度重视,保护程度极高,对农业保险非常上心,70年前政府就通过立法出手干预和支持农业保险了。

其他国家在这里就不一一分析。总之,对农业保险制定特殊政策的国家,都是因为农业在该国有特殊意义和地位,而政府也有支持农业保险的财力。

---

① 本文将“政策性农业保险”和“有政府参与的农业保险”作为同义语使用。

没有以上第一条,就没有必要广泛发展农业保险,政府也不需要制定支持农业保险的政策。没有上面第二条,仅仅靠市场,也不会有广泛参与的农业保险,就无法形成农业保险市场。没有上面第三条,即使政府想支持农业保险,也只能望洋兴叹。近50年来的国际农业保险发展历史也证明了这几点。

至于为什么农业在一个国家比较重要,政府就一定会通过制定特殊的农业保险政策来支持农业保险呢?

如前所述,在现代农业广泛发展的条件下,农业的全面风险管理虽然有多种途径和工具,但农业保险是一种比较有效和可行的风险管理工具,这是已经为国际农业和农业保险近80年的经验所证明。联合国粮农组织从1968年就开始向各国呼吁,要大力发展农业保险,有效管理本国的农业风险。迄今50年时间,全球已经有120多个国家建立了本国的农业保险制度,很多国家花了很大代价支持其农业保险的推广和发展。

## 二、我国现行的农业保险主要政策

我国现行农业保险政策主要有以下九类:(一)不同性质的农业保险相区别的政策;(二)农业保险要统一管理的政策;(三)农业保险的财政政策;(四)农业保险的税收政策;(五)农业保险的市场组织政策;(六)农业保险的市场化运作政策;(七)农业保险的监管政策;(八)农业保险的多部门“协同推进”政策;(九)农业保险经营的大灾风险管理政策。

### (一) 不同性质的农业保险相区别的政策

我国在2002年颁布修订的《农业法》里面,第一次提到要发展“政策性农业保险”。之前,由于理论研究的进展较慢,在商业保险框架下的农业保险试验也没有成功经验可言。所以,在政策上不可能明确界定农业保险的性质,也没有区分政策性农业保险和商业性农业保险。

直到2007年中央发布的“一号文件”,才提出“建立完善农业保险体系,扩大农业政策性保险试点范围”的要求。这是将农业保险区分为商业性农业保险和政策性农业保险最早的、明确的政策意见。

2012年,我国颁布了《农业保险条例》(以下称《条例》)。《条例》第三条第一款提到“国家支持发展多种形式的农业保险,健全政策性农业保险制度”。这表明中央政府在政策上将商业性农业保险和政策性农业保险正式区别开来。

当然,做这种区别是为了便于对不同性质的农业保险采取不同的政策。所以,《条例》第七条明确规定:“农民或者农业生产经营组织投保的农业保险标的属于财政给予保险费补贴范围的,由财政部门按照规定给予保险费补贴,具体办法由国务院财政部门商国务院农业、林业主管部门和保险监督管理机构制定。国家鼓励地方人民政府采取由地方财政给予保险费补贴等措施,支持发展农业保险。”

这就明确地表明,国家对包括商业性农业保险和政策性农业等“多种形式”的农业保险都支持,但特别强调“健全政策性农业保险制度”。

有的人不认为这是与商业保险相区别的政策,也不想区别这种界限,并且在《条例》颁布后,认为我们的农业保险就是“政府支持下的商业保险”。这其实没有原则问题,只要把政府支持的农业保险和其他类别的农业保险在政策上相区别就足够了。

### (二) 农业保险要统一管理的政策

如果说,商业性农业保险不需要在商业保险规则之外另外制定管理政策的话,政策性农业保险的管理政策是需要明确的。因为,政策性农业保险需要一个综合管理机构,从国外的经验看来,这个机构有以下事情要做:

1. 制定政策性农业保险的规划和制度规则;
2. 调查研究本地区农业风险的特点,制定风险区划;
3. 确定和调整政策性农业保险的范围和种类;
4. 协助政府制定财政支持政策,管理财政支持资金;
- 5.

研究制定或主持制定各种险种的条款和费率;6. 协调各有关部门的关系;7. 规划、筹集和管理大灾准备金;8. 提供(或安排)农业再保险。这些工作不可能由保险公司或者哪一个单独政府职能部门能担负起来。

从国际经验看来,政府层面统一管理农业保险是必要的,特别是那些农业保险发展较好的国家,例如美国、加拿大、日本、印度、菲律宾等,都有统一的管理机构,便于统一执行各项农业保险政策,保证政策性农业保险的效率。

在我国农业保险要不要进行统一管理,还没有完全明确,《条例》也就没有明确作出规定,一直处于模糊状态。目前还是多部门共同管理,但已经显示出多部门之间不协调的问题。当然这里面既有认识上的原因,也有政府部门之间的协调问题。

这个问题,无论中央层面、还是省级层面也都很突出。大多数省、直辖市、自治区都建立了一个松散的“领导小组”<sup>①</sup>,负责农业保险问题的组织、管理和协调,但这个松散的组织实际上形同虚设,起不到管理和协调作用。这些政策变动,对农业保险的实施和发展有不小的负面影响,十二年来的农业保险实践对这项政策和设立统一的管理机构的要求日益迫切。

### (三) 农业保险的财政政策

对于农业保险制度的建立和健康运行,财政政策是最重要的政策。特别是政策性农业保险,不能没有强而有力的财政政策支持,特别是政府的财政补贴。这种补贴的理论依据主要是市场失灵,国内外许多研究已经证明,没有这种补贴就不可能有农业保险市场,通过农业保险管理农业保险风险就是一句空话。

财政补贴包括四个方面:直接保险费补贴、管理费补贴、再保险补贴、大灾风险条件下的财政支持。

至于财政补贴理念、补贴范围和补贴力度,因国家的农业保险政策目标和农业保险的发展实践而异。有的国家在长达几十年时间里,不断在研究和探索最佳补贴范围和补贴力度,为的是了解怎么样让这种补贴能最广泛地鼓励农户参与农业保险,与本国的农业保险的政策目标相匹配。所以,都是通过实践和研究,在不断调整。具体说来这几类财政补贴的情况是:

#### 1. 直接保险的保险费补贴政策

给农作物直接保险提供保险费补贴,是农业保险发达国家政策性农业保险的通行做法。例如,农业保险发展较好的美国、加拿大、日本、西班牙、印度、菲律宾、智利等国,都是这样的。以美国为例,1938年通过立法推行政策性农业保险之初,补贴的标的种类只有小麦、玉米、棉花等少数几种作物。到现在,美国的农作物保险标的有130多种,基本上覆盖了所有的作物。美国的补贴力度最初也只有纯保险费的30%,20世纪80年代之后,逐步提高到60%左右(参见表1)。加拿大和日本基本上也是这种补贴水平。

与其他国家比较起来,我国财政的补贴范围比较宽一些,除了种植业保险外,也给养殖业保险提供保费补贴,但是补贴种类还比较少,而且补贴力度还比较小。截至目前,我国由中央财政补贴的标的是16类、20多种,种植业主要是粮、棉、油料、糖料、森林,养殖业主要是奶牛、育肥猪和能繁母猪,有的省区的藏系羊、牦牛等(参见表2)。

其他方面,包括水果、蔬菜、鸡、鸭、鱼虾的种植、养殖保险,保险费主要是地方政府补贴。涉农保险产品,包括渔船、农机、农房保险,也主要是地方政府和部委提供财政支持(见表2)。

#### 2. 管理费补贴政策

管理费补贴是其他农业保险发达国家的惯例。

---

<sup>①</sup> 有的省份解散了“领导小组”,让各职能部门“各司其职”。

1990 ~ 2014 年美国农业保险有关补贴的数据

表 1

(单位: 百万美元)

财年	纯保费 总额 (1)	其中纯保费 补贴 (2)	经营费用 补贴 (3)	再保险 支持 (4)	毛保费 总额 (5) = (1) + (3)	纯保费补贴与 管理费补贴合计 (6) = (2) + (3)	综合 补贴率 (7) = (6) ÷ (5)
1990	845	213	272	244	1117	485	0.434
1991	749	196	245	251	994	441	0.444
1992	763	197	246	235	1009	443	0.439
1993	761	198	250	753	1011	448	0.374
1994	907	247	292	-124	1199	539	0.450
1995	1424	774	373	199	1797	1147	0.638
1996	1817	978	490	103	2307	1468	0.497
1997	1822	945	450	-360	2272	1395	0.614
1998	1868	940	427	-64	2295	1367	0.600
1999	2214	1295	495	-32	2709	1790	0.661
2000	2483	1353	540	240	3544	1893	0.626
2001	2896	1707	648	786	3544	2357	0.665
2002	2816	1683	656	1665	3472	2339	0.688
2003	3222	1874	743	873	3965	2617	0.660
2004	4051	2387	900	-254	4951	3287	0.666
2005	3697	2070	783	-244	4480	2853	0.637
2006	4406	2517	960	15	5366	3477	0.648
2007	6206	3544	1341	-1022	7547	4888	0.648
2008	9233	5301	2016	-1668	11249	7317	0.650
2009	9051	5430	1602	175	10653	7032	0.660
2010	7657	4680	1371	-2459	9028	6051	0.670
2011	11549	7376	1383	2472	12932	8759	0.677
2012	11485	7149	1411	5408	12896	8560	0.664
2013	11805	7279	1350	-2769	13155	8629	0.656
2014	10034	6272	1407	847	11441	7679	0.667

资料来源: 美国农业部风险管理局。根据袁祥州等《美国农业保险财政补贴机制及对我国的借鉴》文中的数据计算。

注: 再保险方面的政府投入按道理也应该算到政府财政补贴里去。因为没有具体的政府投入数据, 这里没有计算。

我国目前中央财政和地方财政补贴农业保险的种类一览表

表 2

保费补贴来源	保费补贴标的
中央财政补贴保费的种植业保险种类	水稻、小麦、玉米、棉花、青稞(青海)、大豆、油菜、花生、土豆(甘肃)、橡胶树(海南)、甘蔗、甜菜、森林、制种
地方财政补贴保费的种植业保险种类	大棚蔬菜及大棚、香蕉、苹果、梨、西瓜、葡萄、柑橘
中央财政补贴保费的养殖业保险种类	能繁母猪、奶牛、育肥猪、藏系羊(青海)、牦牛(青海、西藏)
地方财政补贴保费的养殖业保险种类	鸡、鸭、鹅、淡水鱼、虾、蟹、海水(网箱)养鱼、海参
地方财政补贴保费的涉农保险种类	农房、渔船、农业机械、渔民(人身意外伤害)

资料来源: 作者根据有关文件和规定整理。

美国的农业保险管理费补贴大概占总毛保费的 12% ~ 18%。在加拿大,因为是政府所属公司,管理费完全来自联邦和省两级财政补贴,投保农民并不支付保险公司的这部分管理费,公司也不许从保险费收入中提取费用。不过他们全部管理费也不高,只占保费的 6% ~ 8%。

目前我国已没有管理费补贴。补贴试点开始几年,北京市曾给经营机构保险费总额 10% 的管理费补贴,现在已经取消。其实,有人认为,我国的农业保险补贴中央和省、地、县的保险费补贴加起来有 78% ~ 80% 左右了,管理费补贴和再保险费的补贴都含在其中了,这样讲也说得过去。

需要说明的是,美国将保费补贴、管理费和再保险的补贴分开,既有历史的原因,也有现实的原因,在 1980 年以前美国的农业保险直保和再保业务,都统一由政府所属“联邦农作物保险公司(简称 FCIC)”经营,FCIC 的管理费用都有政府财政预算支付,后来直保业务改由商业性保险公司经营,他们认为,保费补贴是纯保费补贴,管理费补贴应该给作直保业务的保险公司拨付,当然补贴比例一直在下降。现在,因为涉及 WTO 的“绿箱”和“黄箱”政策,管理费补贴这一块美国不将其作为保险费补贴上报。

### 3. 再保险补贴政策

再保险的补贴政策也是农业保险发达国家发明的。不过对于再保险的补贴,不是直接补贴再保险费,而是由政府提供价格比较低廉的再保险服务。

在美国是由“联邦农作物保险公司”(简称 FCIC)提供再保险,在加拿大,由联邦农业部提供再保险。日本是由都道府县的农业保险合作联社,以及农林省为“农业保险合作社”提供两级再保险。

单言、王铭、王硕、李琼(2018)介绍了美国农业保险再保险体系的运行模式,包括美国的补贴情况和操作方式等,这里不详细陈述。

### 4. 大灾风险管理的财政支持

农业保险的推行离不开大灾风险管理制度,其他国家的经验表明,遇到保险公司抵挡不了的大灾损失,政府必须给予支持。但政府支持的方式多种多样,比较有效的方式是给予农业再保险以财政支持。

在美国,农业保险有两类大灾风险管理政策,一类是通过上面说的“标准再保险协议”由政府 and 保险公司共同解决大灾损失的赔付,这个层次解决不了的赔款,保险公司可以根据《农作物保险法》规定,向“商品信贷公司”借钱(“商品信贷公司”实际上是一家政策性银行)。

在加拿大,政府参与大灾风险分散的层次比美国的设计要多,他们除了向联邦和省农业部购买再保险之外(也可以不向政府购买再保险,而是直接找商业性再保险公司分保),再保险解决不了的赔款,再向财政借款,因为借款是有限度的,超过限额的部分可以向本省的“皇冠公司”申请赔偿。“皇冠公司”为了解决赔穿的问题,也要购买再保险。“皇冠公司”实际上也是财政出资的一个公司,为的是不要因为农业保险的超赔责任再申请临时财政支持)。可以看出,美国、加拿大政府在大灾风险管理方面的财政支持政策非常完备。

我国的大灾风险管理制度正在建立,政府要不要在财政上给予农业再保险以支持,基本上取得了共识,至于具体支持方式和力度,有待后续政策的明确。

### (四) 农业保险的税收政策

为了减低经营成本,鼓励保险公司经营政策性农业保险,除了上述财政补贴之外,一般的国家对政策性农业保险都采取免税政策,免除一切税赋。

美国《联邦农作物保险法》从 1980 年第 12 次修订版本及其以后的历次版本都规定,“联邦农作物保险公司的资本金、准备金、盈余、收入和财产免除所有国家、地方、属地或领地,或州、县、市政府或当地税务部门课征的税负。”这在道理上也比较好理解,既然给农业保险各种补贴,就没有必要再去征税。

加拿大的农业保险也是不交任何税的。

我国目前的政策也有一些税收优惠,主要是:

1. 对农业保险业务免征营业税,“营改增”之后,也不缴增值税;
2. 所得税的应税基础按照 90% 计算;
3. 对作为大灾风险准备金的积累,在当年保费收入 25% 以内的范围内可以税前列支(即免征这部分大灾准备金的所得税,超过部分还是要交所得税)。

当然,对“渔业互保协会”、“农机安全协会”的保险业务目前还没有任何税收,因为他们是社会团体,按照有关条例,不用交税。

#### (五) 农业保险的市场组织政策

农业保险,特别是政策性农业保险,市场组织政策是比较特殊的。首先,农业保险的市场组织政策一般都有不同于商业保险的组织政策,而是适应农业保险市场特点的特殊政策。不仅中国如此,其他国家也是如此。

在美国,最初是政府设立农作物保险公司经营有政府财政税收政策支持的农作物保险,联邦政府成立了“联邦农作物保险公司”(FCIC)。一直到 20 世纪 90 年代之后,这个政策才有了新的变化和发展,主要是 FCIC 逐步退出了直保业务。现在,95% 以上的直保业务都交由经过审查批准的商业保险公司来做,FCIC 只做再保业务。

在加拿大,联邦政府在 1959 年颁布了《联邦农作物保险法》,也由政府来支持农业保险。他们的农业保险市场都是由各省建立的农业保险公司,本省的农业保险业务由这些公司独家经营。直到现在也不允许商业性保险公司和其他组织合作经营。

日本农业保险的市场组织政策,跟美国、加拿大都不一样,根据《农业灾害补偿法》的规定,他们的直保业务,都是由市、町、村的农业保险合作社(也译作“农业共济组合”)经营。而都、道、府、县的“农业保险共济联社”和中央政府的农林省(部)则为农业保险直保业务提供再保险服务。

渔船保险实际上也属于农业保险的范畴。各国的市场组织政策也比较特别。根据《日本渔船损害补偿法》的规定,做直保业务的组织也是“渔业保险组合”这种合作组织。都、道、府、县的总共 49 个“渔船保险组合”和更上一层的“渔船保险中央会”提供渔船再保险业务。“渔船保险中央会”可以向商业保险公司转分保。政府对渔船保险的直保业务也提供保费补贴,并负责对“渔船保险直保和再保市场指导和监管(包括条款审批)等。

我国农业保险市场组织政策,有一个发展变化的过程。从 1982 年到 2007 年,农业保险是由中国人保、新疆生产建设兵团农牧业保险公司以及后来成立的安信农险、安华农险和阳光相互农险等公司经营。那段时期的农业保险是商业性的,基本没有政府支持的农业保险。

从 2007 年开始,政府财政部门开始对一些关乎国计民生的农牧业生产保险提供保险费补贴,包括中国渔业互保协会和 2009 年以后诞生的“农机安全协会”等协会组织,都发展成为被认可的农业保险的市场组织。因此,我国目前的农业保险的市场组织,包括商业保险公司、合作保险组织和协会保险组织。

《条例》第二条第二款明确规定,本条例所称保险机构,是指保险公司以及依法设立的农业互助保险等保险组织。”当然,“协会保险人”算不算“互助保险组织”,还有待政策进一步明确。

#### (六) 市场化运作政策

市场化运作的政策源于《农业保险条例》,在第三条第二款的 16 字原则中,明确提出中国的农业保险实行“市场运作”。市场运作的含义就是,在“政府支持”的条件下,由市场化保险经营主体来经营农业保险。

从决策者的最初思路来看,政府只是提供保险费补贴和行政支持,至于农业保险如何经营、谁来经营,包括准入和退出,都按照市场规则来办。比如,保险经营机构自主选择经营农险种类,自行开发产品和定价,自负盈亏,赔款政府不兜底等。对于这个政策的最初想法,相关人员解释说,“这就是政府出点钱撬动农业保险市场”,有的人对这话理解为,这就是“有政府支持的商业性保险,而不是政策性农业保险”。

从形式上,鼓励商业保险公司加入农业保险的经营行列,可能是借鉴“美国模式”。但实践的发展不是那么简单,让商业保险公司纯粹按照自主加入、自由竞争、自负盈亏,除了保费补贴,剩下的都交给市场,其实这不是正确的政策,或者说是把农业保险的市场运作政策简单化了。

我们要是仅仅从形式上学美国的商业化运作,事实表明,没有学到精髓。实践证明,如果没有一种统一、完善、系统的由一整套规则组成的农业保险制度,没有一系列相应的政策,不可能有可持续的农业保险市场。远的不说,从1982年以后二十几年的农业保险试验的失败,已经明确地证明了这一点,这几年国际再保险人赔钱就走人的实例再次为此提供了佐证。

有的主管部门从农业保险经营中发现了问题,例如,开始几年,保险公司“赚钱了”而且赚的不少。有的财产保险公司甚至三分之一的利润来自农业保险,可该公司农业保险的保费在全部业务里不过占5%。如此一来,本来对农业保险望而却步的财产保险公司纷纷加入农业保险经营队伍,加之市场准入政策的取消,如今的农险经营主体已经有点“浩浩荡荡”的意思了。这可能是主管部门或者领导始料未及的。接下去的问题是众多市场主体的“激烈”竞争,引发一系列诸如寻租、假承保、假理赔、损害农户利益等屡禁不止的问题。与此同时,部分公司在最初几年的“好日子”之后,接下去的经营风险大了,成本高了,有的省份全省性地赔穿了,有的公司也超赔了。市场的这种竞争,显然没有提高市场效率,反而使效率下降。

这里面的问题,不仅仅是监管政策问题,而是如何看待和完善市场化运作政策的问题。所以,调整农业保险经营利润的政策出来了,市场竞争的问题出来了,农业再保险以及进一步的大灾风险分散机制的问题也提出来了。我们需要反思最初的简单的政策思路,逐步调整市场化运作机制的政策,也就是要完整理解和实行农业保险“PPP”模式。

#### (七) 农业保险的监管政策

按照《条例》规定,农业保险业务由银保监会监管,涉及财政补贴的有关事项由财政部监管,其他违法犯罪归“有关部门”处理。

《条例》第四条规定:“国务院保险监督管理机构对农业保险业务实施监督管理。”第三十条规定,“违反本条例第二十三条规定,骗取保险费补贴的,由财政部门依照《财政违法行为处罚处分条例》的有关规定予以处理;构成犯罪的,依法追究刑事责任。”就是说,就监管而言,执行部门就是银行保险监管部门和财政部。

另外还规定,“违反本条例第二十四条规定,挪用、截留、侵占保险金的,由有关部门依法处理;构成犯罪的,依法追究刑事责任。”这表明,除了保险监管部门监管保险机构的保险业务,财政部门监管财政资金使用有关方面以外,涉及其他犯罪的问题,将有包括检察院、监察部门在内的司法部门负责。

迄今为止,农业保险的监管政策和规则建设有了很大进步,但无论是保险业务还是财政补贴,具体监管政策还不完善,许多监管规则还处于缺位状态。

首先,是不是也按照市场行为监管、偿付能力监管和公司治理结构监管“三支柱”的监管框架,对农业保险机构(包括对协会组织)和经营实行监管还不明确。

其次,基层政府是农业保险的重要参与者,在农业保险组织和管理中发挥着很重要的作用,他们在农业保险中的活动的规范性如何监管,由谁来监管,并不明确。“协会组织”虽然不归银保监会的监管,但是从国家层面不能将他们排除在政策之外。遗憾的是,迄今没有明确和适用的政策和规则。



第三,对于农业保险业务监管和财政补贴方面的监管政策先后出台不少,包括农业保险市场的准入和条款审批政策,承保理赔的“五公开,三到户”规定,禁止套取财政补贴和禁止给操纵市场的保险中介支付任何手续费的规定等。但这些规定,有些不够细致,有些显然无法适应农业保险业务的发展,需要进行修订和完善。

2014年发布的《农业保险大灾风险准备金管理办法》和《代理费用支付办法》等财政方面的政策,对我们做各类农业保险业务都有重要意义,但还没有完全到位。

第四,关于农业保险基层代理的相关政策问题,也需要加以完善。《条例》第二十一条中,对基层代理问题作了专门规定“保险机构可以委托基层农业技术推广等机构协助办理农业保险业务。保险机构应当与被委托协助办理农业保险业务的机构签订书面合同,明确双方权利义务,约定费用支付,并对协助办理农业保险业务的机构进行业务指导。”

在商业保险中是没有这种规定的。按照《保险法》,商业保险只允许专门的保险代理机构代理保险业务,政府和其他事业单位是不允许做保险代理业务的,也就不能拿佣金。当然这项政策的实施具体规定还有待进一步落实。

#### (八) 农业保险的“协同推进”政策

“九龙治水,”多部门“协同推进”这是我国农业保险的特殊政策。

中国农业保险的投保农户经营规模较小,而且高度分散,考虑到农业保险的组织和协调工作的复杂性,以及交易成本较高等特点,保险企业在展业、防灾、定损、理赔等重要环节,仅靠保险公司自己是有困难的。

同时,我们目前推行的农业保险项目范围,比起其他发展农业保险的国家都要广泛得多。所以,做农业保险需要打交道的政府部门比较多,除了财政部门、税务部门,我们的农牧渔业保险涉及农业部,林业保险涉及林业部,农房保险涉及民政部,而要搞天气指数保险,也离不开气象部门等。

所以,《条例》第三条第二款规定,“农业保险实行政府引导、市场运作、自主自愿和协同推进的原则。”

第四条规定,“国务院保险监督管理机构对农业保险业务实施监督管理。国务院财政、农业、林业、发展改革、税务、民政等有关部门按照各自的职责,负责农业保险推进、管理的相关工作。”

财政、保险监督管理、国土资源、农业、林业、气象等有关部门、机构应当建立农业保险相关信息的共享机制。”

第五条规定,“县级以上地方人民政府统一领导、组织、协调本行政区域的农业保险工作,建立健全推进农业保险发展的工作机制。县级以上地方人民政府有关部门按照本级人民政府规定的职责,负责本行政区域农业保险推进、管理的相关工作。”明确了基层政府在农业保险中要做什么工作。

还有第六条规定,“国务院有关部门、机构和地方各级人民政府及其有关部门应当采取多种形式,加强对农业保险的宣传,提高农民和农业生产经营组织的保险意识,组织引导农民和农业生产经营组织积极参加农业保险。”

除了上述部门,《条例》还在第九条第三款规定“国家鼓励金融机构对投保农业保险的农民和农业生产经营组织加大信贷支持力度。”这就是说,农业保险还需要金融部门给予支持。

这样,不仅对监管部门、财政部门的监管责任,而且对所涉及的各级政府及其他相关政府部门的管理责任和政策目标全都做了界定。

当然,这些规定在实践中也出现一些问题,对政府部门,特别是基层政府干预农业保险市场的边界缺乏明确界定,该管的没有管、该“协同”没有“协同”,不该管的又管得太多,不利于保险市场的健康发展,也不利

于市场效率的提高。

### (九) 大灾风险管理政策

这里的大灾风险,不是指农业大灾风险,而是农业保险经营的大灾风险。尽管,这方面已经有一些政策,但是还远远不够完善。近两年部分省份的赔付形势不大乐观,有的省区将本地建立的大灾风险准备金已经用完,保险机构仍然有巨大的赔款压力,加快这方面的政策制定更加迫切。

农业保险经营的风险比较大,Miranda 和 Glauber(1997)的研究表明,一般保险公司赔款的变异系数为 8.6%,而农业保险公司的赔款的变异系数是 84%。也就是说,农业保险经营的风险是普通财产保险的风险将近 10 倍。在这种条件下,为了保障农业保险的稳健经营和可持续发展,除了再保险保障,一般还要建立“大灾准备金”(商业性财产保险没有这个准备金)或者事先做出再保险之后的融资安排。而且上文提到,保险公司建立大灾准备金已经有税收优惠政策。

2014 年 2 月,财政部出台了《农业保险大灾风险准备金管理办法》,对公司级大灾风险管理制度做出了安排。下一步将对省级和国家级大灾风险分散制度做出具体安排。据悉,已经决定成立中央农业再保险公司,除此之外,大灾风险条件下可能还会有再保险之后的其他融资安排。

## 三、我国农业保险政策的可能走向

我国农业保险的政策,一直都处于调整和完善之中。我们探讨农业保险政策的可能走向,先要考察农业保险发展所处的环境变化。这种变化就是农业保险进一步调整 and 完善的依据。那么当前和以后一个时期农业保险可能有哪些环境变化呢?主要有以下几点:

第一,农业和农村正在发生深刻变革,中央部署乡村振兴计划,并持续进行农业供给侧改革,推动农业现代化步伐在加快,凸显出农业保险的重要作用。

这里面比较重要的方面包括:

1. 随着土地流转的加快,农业经营户规模在扩大,新型农业经营主体在快速增加;
2. 农户已经不能满足成本保障的农业保险产品;
3. 农户已经不满足于只保生产环节风险的保险,因为农业的产业链已经逐步从生产延伸到农产品初加工和流通领域;
4. 农业现代化需要强有力的金融支持,而提升金融服务的瓶颈在于信贷风险,农业保险可以做出贡献;
5. 扶贫攻坚的战略任务,不仅仅需要资金和项目,也需要风险保障。

第二,鉴于上面第一条,我国农业保险的政策目标有可能调整,在最初“提高农业的抗风险能力”这种单一目标基础上,可能会向包括粮食安全、农业现代化、农民收入、农产品市场竞争力、农业供给侧改革等多目标扩展。

我们从中央 2004 年至 2018 年 15 年发布的“一号文件”中,可以清楚地看到,中央对农业保险的要求在不断增多。例如,配合农村金融体制改革,要求农业保险提供配套服务;配合林地制度改革,要求农业保险加快发展林业保险;配合加快土地流转的目标,要求农业保险提供相应的土地流转履约保证保险;根据新型农业经营主体发展需要,试验完全成本保险;配合大宗农产品定价机制的改革,要求探索试验农业价格保险、收入保险;配合扶贫攻坚的战略的实施,要求积极开展农业扶贫保险,等等。

可见,中央越来越重视农业保险在农村振兴和农业现代化发展中可以发挥的积极作用。这两个方面是我们判断国家农业保险政策走向的主要依据。今后几年,我国农业保险政策可能会有以下重要发展和变化:

1. 进一步发挥农业保险在乡村振兴和农业现代化、市场化建设中的的重要功能和作用,要将加大对农业保险的财政补贴,作为调整财政支农惠农政策的首要选择,调整现行农业直补方式,将很大一部分直接补贴

变成农业保险这种间接补贴,未来一个时期的主要政策要求是“扩面、增品、提标”。

2. 把物化成本全覆盖作为现阶段农业保险的首要目标。确保农民一旦遭受灾害损失之后,能够具备兜底性的保障和恢复基本的再生产能力。完全成本保险是在完全保障物化成本基础上,将地租和劳动力成本纳入到保障范围,就是在现行政策性保险和“大灾”保险试点基础上做加法。随着农产品价格形成机制改革的不断深化,为确保种粮农户收入稳定,必将加快探索建立种粮特别是大宗农作物保险制度,由传统的政府通过保底价收购直接干预大宗农产品市场,向用保险等市场化手段调整大宗农产品市场方向转变,通过合理设定收入保险的保障水平,构建种粮收入的安全体系。

3. 逐步增加中央财政补贴的农业保险标的种类,不断适应新的发展要求。在现有主要给予粮棉油糖作物和奶牛、肉猪、能繁母猪等保险的政策支持基础上,其他种植和养殖业生产,例如肉牛饲养、肉羊饲养、家禽饲养、水产养殖、水果种植、蔬菜种植等保险,会逐步纳入中央财政补贴保险费的目录。

4. 将创新完善“基本险+附加险”多层次农业保险,满足小农户和新型经营主体多元化的农业保险需求。为小农户提供基本免费的低保障的“基本险”,对新型农业经营主体,在基本险基础上提供较高保障水平的“附加险”,并且有不同保障水平档次的选择。

5. 在农业保险制度建设方面,至少在中央和省级将设立农业保险的统一管理机构,同时将进一步支持农业保险制度创新,适当发展合作保险,将农业保险的市场化经营与合作组织经营的不同机制有机结合起来。

6. 农业保险经营的大灾风险管理制度将加快建设,在目前公司级别大灾风险管理制度的基础上,国家层面的大灾风险分散制度将加速建立,筹建农业再保险公司的意见已经得到批准,再保险之后的最后“屏障”也会逐步明确路径。

7. 从监管政策来说,尽管目前保险业务监管规则缺项(例如,市场准入规则、市场竞争规则、费用管理规则、市场退出规则等)还很多,但随着实践的发展,包括保险业务监管的政策和法规将会进一步完善。这将使整个农业保险的市场监管不断加强,逐步完善市场竞争规则,使市场乱象得到进一步治理,投保农户的权益进一步得到保护,农业保险的经营效率也将得到提升,农业保险的多目标政策将能够顺利实现。

总之,我国农业保险政策体系在实践中不断总结、不断探索,会越来越丰富、越来越完善、越来越有利于农业保险的快速发展。

#### [参考文献]

- [1] 财政部. 关于在粮食主产省开展农业大灾保险试点的通知[Z]. 2017-5-17.
- [2] 财政部. 农业保险大灾风险准备金管理办法[Z]. 2013-12-8.
- [3] 财政部. 中央财政农业保险保险费补贴管理办法[Z]. 2016-12-19.
- [4] 单言,王铭,王硕,李琼. 美国农业再保险体系运行模式及启示[J]. 保险理论与实践, 2018, (9).
- [5] 国务院. 农业保险条例[Z]. 2012-11-12.
- [6] 虞国柱,冯文丽. 一本书明白农业保险[M]. 郑州: 中原农民出版社, 2016: 8.
- [7] 虞国柱,张峭. 论我国农业保险的政策目标[J]. 保险研究, 2018, (7).
- [8] 虞国柱. 我国农业保险的政策及其调整谏议[J]. 保险职业学院学报, 2014, (2).
- [9] 习近平. 中国人要把饭碗端在自己手里,而且要装自己的粮食[Z]. 中国网财经, 2018-9-26. <http://www.chinanews.com/gn/2018/09-26/8636734.shtml>.
- [10] 袁祥州,程国强,黄琦. 美国农业保险财政补贴机制及对我国的借鉴[J]. 保险研究, 2016, (1).

- [11] 中国保监会 财政部 农业部. 关于进一步完善中央财政保费补贴型农业保险产品条款拟订工作的通知 [Z]. 2015 - 2 - 15.
- [12] 中国保监会. 关于加强农业保险条款和费率管理的通知 [Z]. 2013 - 4 - 7.
- [13] 中国农业保险研究 2016 [M]. 北京: 中国农业出版社 2016 9.
- [14] 中国农业保险研究 2018 [M]. 北京: 中国农业出版社 2018 9.
- [15] Miranda. M. & Glauber. J. W. Systemic Risk ,Reinsurance and the Failure of Crop Insurance Markets. American Journal of Agricultural Economics ,1997 ,Vol. 79 February.

## China's Agricultural Insurance Policy and Possible Trend of Evolution

TUO Guo - zhu

**Abstract:** Agricultural insurance is commercial or policy - sponsored in nature. For countries where there is only commercial agricultural insurance ,there is no specialized agricultural insurance policy. The so - called agricultural insurance policy only applies to policy - sponsored agricultural insurance in which government also plays a role. Similar with other countries ,agricultural insurance with government involvement in China is conducted in accordance with a set of agricultural insurance policies. Such policies include differentiated provisions for commercial agricultural insurance and policy - sponsored agricultural insurance ,uniform administration rules for agricultural insurance ,fiscal policy ,taxation policy ,regulatory rules ,market organization policy ,market - oriented operation policy ,cross - department “coordination” policy ,and major risk management policy etc. Along with the progress of the rural rejuvenation plan ,agricultural modernization ,rural financial policy reform and poverty relief initiatives ,these policies and rules will also witness changes ,been adjusted ,enriched and perfected.

**Key words:** agricultural insurance; policy; possible trend

[编辑: 李 慧]