

# 当前中国农业保险面临的挑战、矛盾与对策

中国农业部 李娜(MOA, LINA)

2003.10.

**摘要：**文章从简要介绍中国农业保险的现状入手，分析了当前中国农业保险面临的主要挑战和矛盾，进而提出了进一步发展中国农业保险的对策建议。

## 一、中国农业保险的现状

1982年，中国恢复开办农业保险，受到各级部门的重视和农民的欢迎，为农村经济的稳定与发展发挥着重要的经济补偿作用。恢复试办后的中国农业保险发展经历了两个阶段，即1985-1992年由低速增长到高速增长的阶段，以及从1993年至今的滑坡阶段（如图1所示）。1992年底全国农业保费收入已达8.17亿元，占当年财产保险保费收入的2.44%，但到1997年底农业保险保费收入仅占财产保费收入的1.51%，比1992年底下降了38.12%，1998年至今农业保险滑坡更加严重<sup>1</sup>。到2000年，农业保险收入仅占财产保险收入的0.31%。

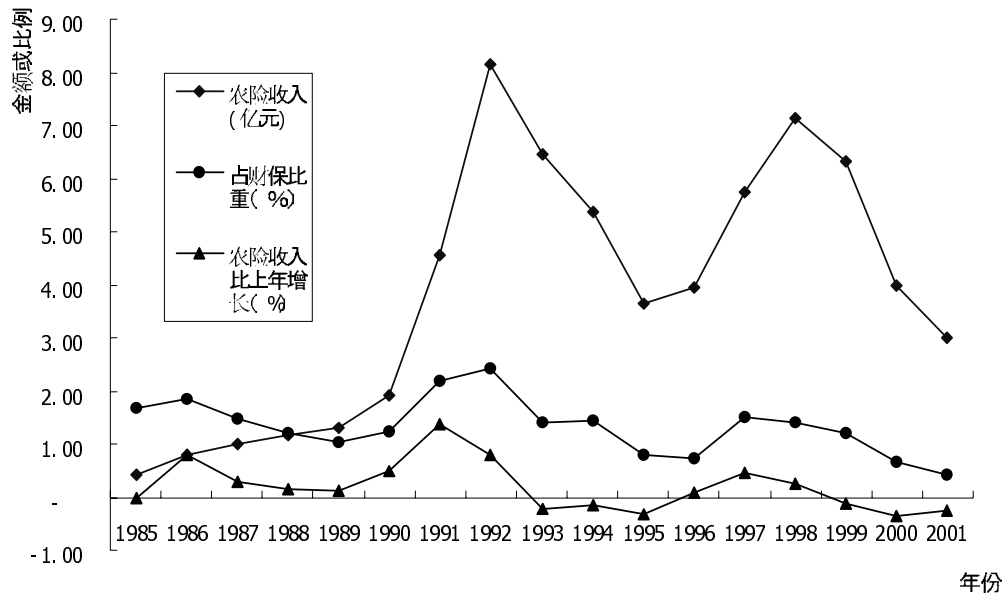


图1 1985-2001年农业保险费收入的增长变动情况

Fig.1 The fluctuation of agricultural insurance income during 1985-2001

资料来源：历年的《中国统计年鉴》。北京，中国统计出版社

目前，中国真正经营农业保险的机构除中国人民保险公司和中华联合保险公司外，其它财险公司并未真正涉足。但一些机构在地方政府的支持下，结合当地实际情况，对农业保险经营机制的改革进行了卓有成效的探索，出现了诸如农业保险风险基金会、农村保险互助会、保险合作社、与地方政府和有关部门联合共保、农业保险试验区等多种模式，促进了农业保险的发展。国家还实施了一些支持与保护政策，如免征农、林、牧、渔有关保险的营业税。税制改革后，再次明确了种养两业保险免征营业税。同时，部分地区的政府部门给予了农业保险扶持政策和保费补贴，允许节余留作农业保险风险基金。如新疆维吾尔自治区政府免征一切税收的优惠政策，从财政预算中拿出一部分资金用来作为农业风险基金。上海市建立了农业保险推进委员会，把农民投保款除去赔款、运转费用后的结余额用作农业保险风

<sup>1</sup> 数据根据历年《中国统计年鉴》整理。

险资金。同时推出了奖励机制，若在保期内未发生风险赔款就将保险费的 10-30% 奖励给投保户。农业保险现已涉及到农业、林业、畜牧业、渔业各个领域，险种已从 1982 年恢复试办时仅有的生猪、大牲畜等几个险种，发展到棉花、水稻、烤烟、鸡、兔、羊、对虾养殖、扇贝养殖等近百个险种，而且还不断开发了一些新险种，如：塑料大棚保险、海塘坝保险、地瓜脱毒保险等险种，大大促进了农业科技推广工作。

## 二、中国农业保险面临的挑战

### （一）面临国外保险集团进入国内农业保险市场的挑战

中国已经成为 WTO 成员国，必须履行成员国应尽的义务。在 WTO 框架下，中国将全面取消境外保险资本在中国市场的各项限制措施，外资对于中国保险市场的影响力肯定将日益扩大，国外的保险集团纷纷准备抢滩中国农业保险的经营空间。法国安盟保险集团国际部负责人博舍先生说：“中国有 7 亿农业人口，任何一家保险公司忽视这个庞大的农业保险市场都将是一个错误。”法国安盟保险集团已经瞄准中国的农业保险市场，还有一些国家的保险公司也纷纷表示希望在中国逐渐开始开展农业保险业务。

而中国大部分保险公司出于追求利润的商业动机，面对风险集中、收费困难、理赔繁琐的农业保险，根本就不予开办，除中华联合保险公司农险经营仍在继续并保持良好发展势头外，其他保险公司的农业保险业务不断萎缩，出现了农业保险迅速滑坡的严峻形势。尤其

是农业保险经营重要主体之一的中国人民保险公司商业化转变以来，坚持以效益为先，实行自主经营、自负盈亏、自我发展，内外压力使该公司下属机构纷纷撤销农业保险机构，农业保险面临严重供求不平的窘境。因此，一方面中国农业保险市场的发展有萎缩的趋势，另一方面，又面临着外资保险公司参与竞争的巨大挑战，中国农业保险的发展前景并不令人乐观。

## （二）面临传统观念的挑战

由于农村经济的发展、现代农业对农业保险事业的发展提出了更高的要求，但是中国的农业保险制度还不完善，农业保险水平还很低，不能适应 WTO 框架下农业生产发展的需要。农业保险的行为主体之一的农民保险意识滞后，是制约农业保险经营与发展的重要因素。

“积谷防饥，养儿防老”思想依然是农民抵御和防范自然灾害的重要法宝。保险意识及保险机制的作用，对农民而言，是陌生甚至抵触的：一是相当部分农民的迷信心理对保险心存忌讳；二是部分农民对保险的作用认识不够，不认为保险能起到多大作用；三是对农业气象灾害和病虫害抱有侥幸心理，认为灾害年年有，不会到我家，缺乏预见性；四是某种程度上，认为积谷防饥、养儿防老是抵御各种风险的有效手段，不愿意参加保险；五是农业保险的知识普及率低，农民对农业保险缺乏深入的了解，保险意识极为淡漠。

## （三）面临道德风险的挑战

随着市场经济改革步伐的加快，市场经济象一把“双刃剑”，既带来了市场的繁荣，同时各种欺诈、违约、投机取巧等现象也不断产生，这类现象即是道德风险。经营任何保险都存在道德风险，而在农业保险的经营中，道德风险的挑战更为突出。在农业保险合同的签署

中，一方面由于农业保险的行为主体之一的农民可能怀有谎报风险的动机，从而使另一行为主体——经营农业保险的保险公司难以针对不同农民的实际风险来收取不同费用，即难以确定其边际费用，而只能根据平均风险收费，结果使部分农民有机可乘。另一方面由于农民在投保之后可能会减少防灾努力而增加灾难风险，出现所谓的“不利影响”。制度经济学家和产权经济学家常以“道德风险”概括这种偷懒和搭便车动机以及机会主义行为。

由于农业保险的行为主体都要追求收益最大化，并且在市场经济不断发展的今天，这种个人追求收益最大化又有其合理性和合法性，必然导致道德风险的产生，最终可能会出现“经营农业保险的企业越来越少，而参加农业保险的农民越来越多”的局面。当前，中国农业保险的体制还停留在 20 世纪 80 年代的状态，仍然带有计划经济的色彩。新的体制正在酝酿中，这就形成了一种“真空状态”，可以说，道德风险是制度约束软化的产物，尤其是农业保险制度软化的产物。

#### （四）面临保险资金不足的挑战

由于农业保险具有高风险、高费率、难以商品化的特点，中国从恢复农业保险业务到目前为止，经营农业保险的仅中国人民保险公司和中华联合保险公司，1996 年以后，随着保险市场竞争加剧和中国人民保险公司的商业化改革，对于属于政策性险种的农业保险，国家不再有资金补贴，又没有政策扶持，再加上农业保险的赔付率近年持续在 90% 左右，作为转型后的商业保险公司，在自主经营、自负盈亏的前提下，对于容易造成亏损的农业保险敬而远之，农业保险业务始终处于低落状态。部分地区一些社会效益巨大且赔付率过高的险种由于保险资金不足而被迫停办，农业保险应有的保障功能无法发挥。

### （五）面临农业保险低效益的挑战

从微观经营成果分析，农业保险的经营缺乏足够的底气。保险经营的基本原则是大数法则，即承保面大，才能分散风险。目前由于农业保险的面窄量小，承保比例很低，加上灾害发生频繁，使农业保险赔付率居高不下。中国人民保险公司 1982 年至 1993 年十年间开办的农业保险累计收入保费 27.73 亿元，赔款支出 29.91 亿元，加上费用，亏损 6.35 亿元，即每收取 100 万的农业保险就要亏损 23 万元。因此，农业保险业务经营仍相当困难。国家对农业保险的扶持政策不能适应农业保险发展，加上农业保险费率政策国家有硬性规定，虽然国家免除了营业税，然而有节余的年份仍要上缴所得税。因此，农业保险的经营总体上看是亏损的。

## 三、当前中国农业保险面临的主要矛盾

### （一）农业保险自然需求增加与有效需求不足的矛盾

中国农民脱贫致富已经取得了实质性进展，目前，大部分农民的温饱问题已经基本解决，然而农民人均收入增长难以摆脱靠天吃饭的局面，农业收入增长依然十分缓慢。在这种背景下，农业保险的自然需求较有效需求要大得多。近年来，由于农业自然风险的增加，伴随而来的农业保险的自然需求也在增加。20 世纪 90 年代以来，中国的受灾面积和成灾面积一直呈现上升趋势。而每一次自然灾害或意外事故的发生，都给人民的生命财产造成巨大损失、严重地影响了农村经济的稳步增长和人民生活的安定。而中国现行的社会救济制度，还不能对农业灾害给农业造成的损失给予足够的补偿。1998 年中国遭受百年

一遇的洪水，直接经济损失达 1666 亿元，而农业保险的赔付金额不足亿元。灾后迅速恢复农业生产，客观上要求建立新的农业风险分散、损失补偿制度，农业保险就是适应这一需要产生的。

由于中国农户超小规模经营，农业保险中的有效保险需求难以真实体现出来。而且农民的收入不稳定，加之农业生产成本居高不下，农民对生产的投入大有难以承受之势。因此，自发购买农业保险的经济基础是脆弱的。可供支配的收入数量少以及农业保险费缺乏足够的经济保障是农业保险发展中所面临的客观障碍。

由于农业自然风险增加，农业保险的有效需求不足，必然导致农业保险范围过窄，规模狭小，很难满足保险经营所依赖的大数法则理论。正因为农业保险自然需求增加和有效需求不足的矛盾，导致农业保险经营者风险集中，赔付率较高，商业性保险公司无法获得直接经济效益，这就很难刺激农业保险的有效供给，在萎缩的供给和低迷的需求状态下，农业保险业务发展缓慢。

## （二）制度供给不足与加快农业保险事业发展的矛盾

在中国，无论是政府、企业还是农民都缺乏对农业保险的充分认识，农业保险事业未纳入农业总体发展规划，没有制定专门的农业保险法规。自 1982 年中国恢复办理农业保险业务以来，各方都在结合自身的情况，积极探索农业保险的组织形式，概括起来大致有：①保险公司独自经营；②保险公司与地方政府联办；③保险合作社经办；④农民互助保险组织经营等形式。这些探索无疑对中国农业保险的发展是有益的。但这些分散的、缺少风险基金的组织无法满足大量发展农业保险业务的需要。

当前大力农业保险事业是大势所趋，制度供给不足与加快发展农业保险事业的矛盾体现在：①现行的保险组织体系无法充分调动政府、保险人、被保险人三者的积极性，作为农业保险的主体，其主体作用尚未充分体现。②政策性保险与商业性保险的关系处理不好。农业在国民经济中的基础地位、农产品的公共福利性以及当前中国农业的实际情况决定了农业保险应具有政策性，这就必然要求在组织的设计上应建立政策性的保险机构，但是现有的保险体系缺乏这一农业保险的核心组织。中国政府从来就没有明确表示，农业保险就是政策性保险，所以，农业保险仍然是按照商业保险的经营模式在运作。③现行的法律法规不能适应农业保险的发展。自农业保险恢复开办以来，长期受计划经济体制的影响，导致农业保险主体的经营得不到国家应有的政策支持。客观上农业保险事业需要大力发展，而农业保险的专门法规迟迟没有出台，农业保险的发展缺乏一个有利的经济环境，国家对农业保险的扶持政策很少。更有甚的是，一些地方把农业保险费的合理收取与乱摊派、乱收费加重农民负担等同起来，阻碍了农业保险的发展。此外，农业保险中的一个重要手段“强制保险”和《农业法》中规定的“农户要在自愿的基础上参加保险，任何组织不得强制”相矛盾。诸如此类矛盾都使农业保险无法顺利开展。

#### **四、进一步发展中国农业保险的对策建议**

##### **（一）切实采取措施，提高农业保险的有效需求水平**

农业保险业务的开展，是一个多方互动的行为，行为主体之一的农民的参与起着非常重要的作用。但是农民即使有风险防范意识，而没有经济实力也不行。农业保险需要农民投入资金，如果农民连基本

的温饱问题都难以保障，就根本谈不上投保。因此，必须采取一切手段，增加农民收入，尤其是现金收入。只有农民富起来，为农业保险的兴旺打下坚实的基础，农业保险的自然需求增加与有效需求不足的矛盾才可有望得以缓解。

中国的市场经济改革在不断进行，种植业和养殖业的经营逐渐向大户集中是大势所趋，鼓励种植业和养殖业的经营逐渐向大户集中，一方面，可以实现规模经营，实现规模节约；另一方面，增加其对经营农业和投保农业保险的预期收益，保证农业保险经营的大数法则的实现。

### **（二）完善立法，从法律上为农业保险的发展提供保障**

像美国、法国、西班牙等国早已颁布实施了《农业保险法》，政府也积极支持发展农业保险。而中国却无一部专门的农险立法，现行的《保险法》没有涵盖农业保险，农业保险需要专门法律加以约束与规范。因此，建议国家尽早出台《农业保险法》及配套的法律、法规，就农业保险的组织方式、保费收缴、赔付等诸多问题以及政府在农业保险中的作用等都作出明确规定，做到有法可依。用法律的形式明确政府在开展农业保险中所应发挥的职能和作用。避免政府支持农业保险的随意性，或因财政困难而忽视对农业保险的支持，并以此提高农民的保险意识。

### **（三）增强对农民保险意识的宣传，培训农业保险业务人才**

做到深入广泛宣传，力求家喻户晓，使农民充分认识保险的重要作用，自觉投保，显得尤为重要。农业保险是一件利国利民的好事，然而，要为全国亿万农民所理解，所接受，成为亿万农民的自觉行动，还需要一个教育过程。因此，必须坚持广泛、持久、深入的宣传

工作，让广大农民群众对农业保险的性质、作用、好处以及投保和赔付方法等有比较深入和全面的了解，提高农民的保险意识。要加强组织引导，采取农民自愿和行政组织相结合的办法，努力形成有利于农业保险发展的大环境和大气候。基层政府和保险机构应加大对农业保险的宣传力度，提高农民自觉投保的积极性。把保险与向农民不合理收费、乱摊派严格区别开来，让农民懂得平时用少量资金投入，灾时可以得到数倍资金补偿的道理，努力提高农民保险的意识。农业现代化程度的提高也是发展农业保险的重要基础，因此，要着力改变农业的生产方式，提高农业的科技含量，使农业向规模化、专业化、产业化方向发展。

重视农业保险业务人才的培训，在乡、镇定期或不定期地开展农业保险经营业务知识培训，在基层培养一批精通农业保险业务的人才。对于从事基层农险工作的专业人员普遍要拥有三方面的知识：一是有关保险和农业保险的理论知识；二是有关农村社会经济和农业经济管理的基本知识；三是农业技术知识和农业灾害防治和救济有关知识。因此，要使农险业务人才了解农民，具有和农民交往和合作共事的能力，既要有丰富的从事农业生产的经验，又要有精通保险业务、独立承办农业保险工作的能力。充分借用外国先进经验，培训一批适合中国国情、适合农业保险市场需要的跨世纪、高层次、外向型的保险专业人才。

#### **（四）建立政策性农业保险公司，使农业保险业务能借助商业化运作下不断壮大**

中国保险理论与实务界自 20 世纪 80 年代起就开始呼吁要建立专门的农业保险公司，实行政策性保险与商业性保险分开，但至今尚未

实施到位。因此，中国农业保险的发展还将经过非常漫长的过程。农业保险不能办成按工商业特点设计的商业保险，应按照国际惯例，将农业保险业务从现行的商业保险中分离出来，按农业保险的自身特点来动作。如在短期内建立独立的农业保险公司有困难，可以在商业保险公司内单独设立农业保险业务，将其与其它险种保费分开核算，执行特殊的政策和核算制度。从长期来看，一定要成立国家农业保险公司，将农业保险业务作为政策性保险业务进行经营。从根本上分析，农业保险应是政府与农户之间的事情。商业保险公司往往出于商业动机，难免顾此失彼，难以协调经济效益与社会效益的。成立国家农业保险公司经营政策性农险业务，有利于形成专业的经营管理，突出社会效益，便于统一协调两种效益。

组建农业保险公司所需要的资金可以从商业性的保险公司中退出一小部分，而更主要的是从原来世贸组织协议框架之外的用于扶持农业的资金中转来，这样既保护和扶持农业的发展，又不与 WTO 的有关规定相抵触。

#### **（五）建立农业风险管理基金，确保农业保险发展的资金支持**

逐步建立农业保险风险基金。农业保险是以保险风险的损失率为核算基础的，具有一定周期性，需要建立起雄厚的基金才能保证其持续、稳定发展。因此，国家应从财政拿出部分资金，从保险公司的税利中列支部分资金共同建立农业保险风险基金，用于弥补巨灾之年的亏损，借以平衡农业保险的经营。

建议国家和省市两级建立农业保险发展基金，用以支付农业保险的补贴支出。农业保险发展基金的筹集，要采取多种方式、运用行政策和市场手段多渠道筹集，如从国家和地方政府已设立的“农业风险

基金”中列支一部分；从民政和水利部门每年安排的救灾、防洪费用中划归一部分；从社会各界捐赠中拿出一部分；从农产品流通渠道中征收一部分；允许农业保险公司承保县以下农业加工企业、村办企业以及农民家庭财产保险业务，在保证赔付的前提下，进行适当的资金运用，增强自身实力；对农业保险的业务及其经营主体减免税赋，对农业龙头企业和关系国计民生的种养业保险业务给予财政补贴、政府发行农业保险债券等。

#### 参考文献

1. 郭永利：关于农业保险现状和体制改革的思考 中国保险 1996 年第 3 期
2. 李军：农业保险的性质、立法原则及发展思路 中国农村经济 1996 年第 1 期
3. 李军等：美国农业保险考察报告 中国保险报 2001. 10. 23 第 3 版
4. 龙文军：美国农业保险的发展历程和经验 世界农业 2002 年第 3 期
5. 庾国柱：保险概论与农村保险 农业出版社 北京 1993 年
6. 卢现祥：西方新制度经济学 中国发展出版社 北京 1996 年