

STUDY ON PERFECTING THE SYSTEM OF
AGRICULTURE INSURANCE

健全农业保险制度研究

龙文军 等◎著

 中国农业出版社



健全农业保险制度研究

Study on Perfecting the System of Agriculture Insurance

龙文军 等 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

健全农业保险制度研究 / 龙文军等著. —北京:
中国农业出版社, 2016. 9
ISBN 978-7-109-22171-0

I. ①健… II. ①龙… III. ①农业保险—保险制度—
研究—中国 IV. ①F842.66

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 231114 号

中国农业出版社出版
(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)
(邮政编码 100125)
责任编辑 潘洪洋

北京万友印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所发行
2016 年 9 月第 1 版 2016 年 9 月北京第 1 次印刷

开本: 720mm×960mm 1/16 印张: 14.25
字数: 252 千字
定价: 36.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)



龙文军，农业部农村经济研究中心研究员，博士。主要研究领域：农村政策、农业保险、农业生产资料市场、农村社会文化等。近年来，主持科研课题50余项，包括国家自然科学基金、国家社科基金、中国保监会、农业部软科学课题等。出版专著6部，发表学术论文100余篇，参与了《农业保险条例》的起草和讨论，部分研究成果得到了国务院有关部门领导的批示。

Dr. Long-Wenjun is a professor of Research Center for Rural Economy(RCRE) in Ministry of Agriculture(MOA). His majors are rural policy, agriculture insurance, etc. He has been in charge of some projects from National Natural Science Foundation, CIRC, MOA. He has not only issued over 100 papers, but also published 6 works. His results have been paid attention by some departments of the government in China.

序

从2007年开始，中央财政实施农业保险保费补贴政策至今已经10个年头了，中国农业保险体系逐渐建立起来。尤其是2013年正式实施的《农业保险条例》，让中国的农业保险走上了依法发展的轨道。在国家相关政策和法律条例的支持下，农业保险经营主体不断发展和壮大，各地农业保险业务不断拓展，经营产品不断创新。我在参与中央有关文件起草和开展农村问题调研时，明显感觉到这些年农业保险在保障现代农业发展、保障农民收入水平、促进农村社会稳定等方面的重要作用已经越来越明显。前几天，文军同志送来他的书稿，并请我再次为他的新书作序。我认为，在农业保险发展进入新常态的重要时期，健全制度体系尤其重要，出版这本《健全农业保险制度研究》十分必要，而且有重要参考价值。

这是作者在主持完成国家社会科学基金课题《健全政策性农业保险制度研究》和农业部软科学委员会课题、农业部种植业司课题、中国保监会课题成果的基础上出版的一本书。作者是新世纪农业保险发展的见证者，对新世纪以来的中国农业保险制度变迁进行了系统分析，对农业保险的国家支持体系和中国特色的农业保险制度作了完整阐释。他站在顶层设计的角度，对中国的农业保险再保险制度、农业保险的监管制度进行了梳理，并提出相关建议。从农业保险服务产业发展的角度，分别分析了蔬菜保险、种业保险、畜牧业保险、水产养殖保险、生态公益林保险、设施农业保险等的发展情况，分别提出保险服务行业发展的政策建议。对农业保险的创新产品——天气指数农业保险、粮食目标价格保险等问题进行了探讨。既有理论介绍，又有



实地调查情况的分析。

作者连续从事农业保险方面的研究已有 15 年时间，他利用农业部农村经济研究中心这个平台，坚持不懈地开展农业保险问题的研究。他先后作为专家参与了《农业保险条例》的讨论和起草工作，为中国保监会、农业部等相关部门起草有关农业保险的政策文件作出了重要贡献。在一些农业保险的国际学术会议和讲座上，能够代表中国学者向世界表达真实的中国农业保险发展情况，对中国农业保险与国际接轨起到了积极的作用。

在作者的上一本著作中，我对其研究提出了一些更高的要求，其中有一些要求已经达到，比如对农业保险制度进行系统研究；还有一些问题，比如农户层面的农业保险需求、农业保险的理论深化等，作者还在努力探寻中。希望作者能够在今后的研究中，在挖深的同时，进一步拓宽研究视角，建立更加稳定的研究团队，为中国农业保险事业的发展做出更大的贡献。

农业部农村经济研究中心主任

朱浩远

2016 年 9 月 10 日

目 录

序

导论	1
一、健全农业保险制度的重要意义	1
二、国内外研究述评	2
三、写作思路和主要内容	4
第一章 新世纪以来中国农业保险政策变迁	13
一、新世纪以来的农业保险政策回顾	13
二、农业保险政策实施的效果分析	19
三、国家推进农业保险发展的主要经验	22
第二章 中国农业保险的国家支持体系	26
一、部门各级共同推进，管理体制初步建立	26
二、保险业务积极拓展，覆盖范围不断扩大	29
三、灾害损失得到补偿，保障功能不断突显	31
四、经办机构逐渐壮大，服务能力不断增强	32
五、监管体系初步建立，监管力度不断增强	34
六、加强风险管控研究，管理体系初步建立	35
第三章 中国特色的农业保险制度内涵	37
一、中国特色农业保险经营模式的特征	37



二、中国特色农业保险主要经营模式	40
三、关于完善中国特色农业保险经营模式的建议	43
第四章 中国农业保险监管制度研究	45
一、中国农业保险监管依据	45
二、中国农业保险监管体系	46
三、中国农业保险监管对象	47
四、加强农业保险监管的建议	51
第五章 中国农业保险再保险制度研究	54
一、再保险及其内涵	54
二、农业再保险及其内涵	55
三、国际市场再保险形式	56
四、中国农业保险再保险的实践和成效	58
五、中国农业保险再保险的主要问题	59
六、推进中国农业保险再保险的政策建议	61
第六章 蔬菜保险发展的特点和对策研究	62
一、国内外研究述评	63
二、蔬菜价格保险和生产保险两种模式的对比分析	64
三、结论与建议	69
第七章 中国种业保险的发展研究	72
一、中国种业发展基本情况	73
二、中国种业发展面临的主要风险	80
三、种业保险在部分地区的实践和探索	85
四、开展种业保险面临的突出问题	90
五、种业保险发展面临新形势	95
六、推进种业保险发展的思路、基本原则	99

第八章 畜牧业保险发展特点和对策研究	104
一、畜牧业保险的发展特点	104
二、畜牧业保险发展的主要问题	107
三、促进畜牧业保险健康发展的建议	109
第九章 水产保险发展特点和对策研究	112
一、水产养殖业保险的发展特点	112
二、水产养殖业保险发展的主要问题	116
三、加快发展水产养殖保险的必要性	117
四、开展水产养殖保险的可行性	118
五、促进水产养殖业保险发展的建议	119
第十章 生态公益林保险发展研究——以北京为例	122
一、森林保险的国内外研究动态	122
二、森林及其主要灾害	123
三、生态公益林和保险	126
四、开展生态公益林保险面临的障碍	129
五、北京市开展生态公益林保险的必要性	130
六、北京市开展生态公益林保险的可行性	134
七、福建、江西、湖南森林保险的做法和启示	137
八、开展生态公益林保险的政策建议	140
第十一章 天气指数农业保险实践和前景	144
一、天气指数农业保险的引入	144
二、印度开展天气指数保险的做法和启示	145
三、传统农业保险的不足和天气指数保险的优势	147
四、天气指数保险在我国的实践	149
五、推进天气指数保险的政策建议	153



第十二章 粮食目标价格保险研究	156
一、问题的提出	156
二、目标价格制度的政策背景	157
三、目标价格政策的作用原理	160
四、目标价格制度的国际经验	162
五、我国棉花和大豆目标价格改革试点做法和经验	165
六、国内关于市场价格保险的做法和经验	167
七、粮食目标价格保险制度的构建——以稻谷为例	169
八、政策建议	172
第十三章 关于创新农业保险制度的建议	174
一、建立三大主粮收益保险制度	174
二、建立三级大灾风险分散制度	176
三、建立农业保险联席会议制度	176
第十四章 上海市开展设施农业保险的探索	177
一、设施农业保险的概述	177
二、上海市开展设施农业保险的必要性	179
三、上海市开展设施农业保险的主要做法	181
四、上海设施农业保险发展中存在的问题	183
五、政策建议	185
第十五章 吉林省依托农经管理部门开展农业保险的实践	187
一、吉林省依靠农经部门开展农业保险的主要成效	187
二、依托农经管理部门开展农业保险的具体做法	189
三、依托农经管理部门开展农业保险的优势	191
四、依托农经管理部门开展农业保险的主要问题	191
五、依托农经管理部门发展农业保险的对策建议	193

第十六章 江苏“联办共保”农业保险发展模式的探索	195
一、江苏省“联办共保”农业保险模式的主要做法	195
二、“联办共保”农业保险发展模式的成效	197
三、“联办共保”农业保险发展模式存在突出问题	198
四、进一步完善“联办共保”模式的几点建议	200
第十七章 浙江省“共保体”农业保险经营模式的探索和思考	201
一、“共保体”农业保险经营模式的主要做法	201
二、“共保体”农业保险经营模式的主要成效	204
三、“共保体”农业保险经营模式存在的主要问题	206
四、完善“共保体”农业保险经营模式的建议	207
参考文献	210
后记	217

导 论

农业保险是建设现代农业的重要制度保障。从 2004 年被写入中央 1 号文件起，政策性农业保险一直是作为中央的重要强农惠农富农政策在积极推进。在各部门大力推动下，农业保险发展很快，取得了积极成效。但是农业保险在深入发展的过程中，出现了一系列新情况、新问题，尤其是农业保险的立法、管理体制、覆盖面的扩大、组织体系、保障水平、财政补贴、财税政策、再保险安排等都是亟待解决的重大制度问题，需要从理论上加以研究，从实践中认真总结，进而提出政策建议，为进一步推进农业保险发展提供依据，更好地发挥参谋作用。

一、健全农业保险制度的重要意义

（一）健全政策性农业保险制度是应对自然灾害的重要手段

农业生产面临自然灾害的威胁是客观事实，随着农业现代化进程的加快，高附加价值的农业也得到迅速发展，一旦遭受灾害，损失十分惨重。据粗略测算，一般年份自然灾害造成的直接经济损失为 100 亿~200 亿元，特殊灾害年份的损失更大。2008 年初，我国南方地区发生的冰冻雨雪灾害仅种植业直接经济损失 670 亿元左右。农业保险作为一种风险管理手段，理应在分散农业风险、补偿灾害损失、提高农业综合生产能力和促进农民增收方面发挥着重要作用，而当年农业保险在冰冻雨雪灾害方面的赔付却不足 10%。近几年，随着农业保险工作的推进，农业保险的赔付在灾后恢复生产方面起到了十分重要的作用，得到受灾农户的高度认可。迫切需要建立更加完善的政策性农业保险制度，帮助农民及时解决恢复简单再生产的难题。

（二）政策性农业保险的试点情况需要深入总结以促进全面发展

从 2004 年起，连续 13 个中央 1 号文件，一个 2006 年国发 23 号文件，



十七届三中全会决议、十八届三中全会决议都提出了要大力发展政策性农业保险,并鼓励各地积极开展农业保险的工作。从试点到进一步大面积铺开,已经取得了明显进展。上海、吉林、黑龙江、安徽、河南等地都成立了专业性的农业保险公司。随着2007年开始的中央财政保费补贴政策落实,农业保险在各个省份都得到较快的发展。但是各地情况千差万别,现有做法如何总结和提炼,规模如何扩大,参与各方如何建立有效的衔接机制、政策农业保险制度如何与其他相关制度结合,让这项强农惠农富农政策更好地发挥作用等问题都需要进一步研究。

(三) 健全的政策性农业保险制度是提高补贴资金利用效率的内在要求

中央财政从2007年开始为投保农户提供了保费补贴,中央财政保费补贴范围已经从试点之初的6个省(自治区)扩大到全国所有省份,补贴品种由最初的5个种植业品种扩大至种植、养殖、林业3大类21个品种,覆盖了全国主要的大宗农产品。中央、省级、市县各级财政的保费补贴比例分别为30%~50%、25%~30%、10%~15%,财政的保费补贴比例已超过75%。一些具有地方特色的优势农产品主要由地方财政给予保费补贴。截至2014年末,中央财政累计拨付保费补贴资金632.7亿元,其中2014年拨付144.52亿元,是2007年20.5亿元的6倍多,年均增长31%,带动全国农业保险实现保费收入326亿元,为2.47亿户次参保农户提供风险保障1.66万亿元,承保主要农作物突破11亿亩^①。随着保费补贴资金规模的扩大,如何建立稳定的补贴机制,确保这些补贴资金的使用效率,必须通过健全的制度来解决。

二、国内外研究述评

(一) 国外研究现状

发达国家农业保险有很长的发展历史,在理论研究和实践操作上积累了丰富的成果。在理论研究中,Yamauchi(1986)和Kraft(1996)分别通过

^① 亩为非法定计量单位,1亩=1/15公顷。——编者著

理论和实证分析论证了农业保险具有稳定农民收入的作用。Knight、Pope and Goodwin and Smith (2001) 测定了美国农民对农作物保险的需求弹性范围。还有学者针对具体作物保险情况展开讨论, 比如蔬菜保险研究 (Kuminoff, 2000)、棉花保险研究 (Filed、Misra and Ramirez, 2001) 等等, 这些研究都为农业保险的发展积累了重要理论依据。在实践中, 形成了“政府主导、商业运作”的美加模式、“相互保险”的西欧模式、“互助合作”的东亚模式等, 不同国家的农业保险经营模式存在一定的共性, 即都认可农业保险是“准公共物品”, 其发展要以法律法规作保障, 农业保险的实施要采取强制性与引导性相结合的方式等。Wilson (1969)、Ross (1973)、Mirrless (1974)、Holmstrom (1979)、Grossman & Hart (1983)、Maria Bengtsson (2000) 等人开创了委托—代理理论和应用模型分析, 解决了保险市场中委托—代理理论中存在的利益分配机制不畅等信息不对称问题。

(二) 国内研究现状

我国学者对农业保险的研究起步于 20 世纪 90 年代, 真正取得突破性的研究成果还是进入 21 世纪以后, 随着中国进入“工业反哺农业、城市支持农村”的新阶段, 农业保险作为 WTO 绿箱政策所允许的支持农业发展手段被重新重视起来。李军 (2000) 认为, 农业保险具有社会效益高而自身经济效益低的特点, 它应当属于准公共物品。刘京生 (2000) 提出农业保险应具有商品和非商品两重属性。庾国柱和王国军 (2002) 提出, 农业保险既表现出私人物品的部分特征, 又具备公共物品的大部分特征。冯文丽和林宝清 (2003) 从福利经济学的角度, 揭示导致农业保险“需求不足, 供给有限”的原因, 并提出政府应适当予以补贴。龙文军 (2003) 通过博弈论对农业保险中各主体行为进行了经济学分析和互动研究, 强调要做好农业保险工作必须全方位联动。张跃华 (2004) 专门对河南省和上海市部分农户进行了调查, 对农业保险的需求情况进行了实证分析。王锡桐、黎己铭等 (2004) 对重庆市农业保险制度的构建进行了研究。谢家智 (2005) 提出重构动植物生命保险体系。孟春等 (2006) 对我国农业保险试点模式进行了分析研究, 对公共财政如何更好地支持政策性农业保险进行了初步探索。钟甫宁等 (2007) 对构建我国政策性种植业保险制度的可行性进行了研究。陈鹏、郎

国放、王乃静（2007）分析了保险人与保险中介协同竞争的博弈均衡问题；黄河等（2007），张长利（2008）从法理角度分析了有关主体间权责关系。杜迎伟、张树忠、王雨舟（2008）提出要发挥“农业保险+信贷”的协同效应；谭中军、徐勇谋（2009）研究了不同风险状态下政策性农业保险主体行为的互动关系。张小芹（2009）提出应建立一系列的有效制度，协调农业保险主体间的风险和利益关系，以促进农业保险的持续稳健发展。杨新华（2010）利用利益相关理论和博弈论，论述了试图通过构建农业保险三方主体联动机制，以促进农业保险的发展。周延、王瑞龄、田青（2010）从经济学角度对政策性农业保险主体间的有效合作及其博弈进行了研究。庾国柱（2010）研究指出政策性农业保险主角农户、保险人和政府三方合作才能协调运行，实现“三赢”才能可持续发展。尹成杰、黄延信、龙文军（2011）专门对政策性农业保险的发展提出了十条建议。国内还有很多研究农业保险问题的新秀涌现。

（三）研究现状评价

已有研究一方面侧重对农业保险性质的分析，以“政策性”来强调农业保险的重要性，其目的就是希望国家政策能够对农业保险的发展给予大力支持；另一方面侧重对农业保险经营模式的探讨，尤其是直保公司的经营模式进行探讨，并提出了综合性保险公司经营、专业性农业保险公司经营、行业协会经营等多种模式。但是，缺乏对近年来农业保险政策执行效果的总体评价，缺乏稳定现有政策的建议，缺乏对农业再保险问题和农业保险的监管问题的系统研究，缺乏对新时期农业保险发展趋势的判断等，这为本研究提供了空间。

三、写作思路 and 主要内容

（一）写作思路

本书抓住“健全”二字，对政策性农业保险政策、经营现状和今后的发展方向进行分析，对照完善的政策性农业保险制度，找出了当前我国农业保险发展中存在的突出问题，尤其注重解决制约农业保险发展的深层次问题，

提出了相关政策建议。全书除导论外分为3部分17章,第一部分包括第一至五章,主要从制度层面介绍农业保险;第二部分包括第六至十四章,主要从种业、蔬菜、畜牧业、水产养殖业、设施农业等行业以及天气指数保险、目标价格保险等产品的角度分析农业保险;第三部分包括第十五至十七章,主要是笔者赴江苏、浙江、吉林等地的调研报告。

(二) 主要内容

本书的写作框架和主要内容是:

1. 国家农业保险政策的演变历程和效果

重点分析党的十六大以来国家农业保险政策的演变历程,总结了在中央相关政策的扶持下,政策性农业保险试点取得了显著成效,特别是农业保险保费补贴政策的实施,发挥了中央财政投入的乘数效应,分散了农业风险、稳定了农民收入、促进了社会和谐稳定。指出农业保险发展取得巨大成就的主要经验在于切实做到了“六个坚持”:坚持政府引导政策支持是农业保险快速发展的前提,坚持各方共同参与是农业保险得以快速发展的基础,坚持因地制宜是发展中国特色农业保险的必由之路,坚持保险公司商业运营是农业保险持续发展的基础,坚持农民自主自愿投保是农业保险持续发展的源泉,坚持合规经营保护权益是农业保险规范发展的关键。

2. 中国农业保险的国家支持体系

在国家政策的支持下,农业保险正呈现出覆盖面快速扩大、服务经济社会能力不断增强、服务体系不断完善、政策支持不断加强、社会认同度和影响力不断提高、监管能力不断提升、监管政策不断完善的良好发展局面,为保障国家粮食安全,保证农产品稳定供给,促进农民收入提高,维护社会和谐稳定起到了重要的作用。

3. 中国特色的农业保险制度内涵

当前,我国已经形成了“政府支持下的保险机构经营农业保险业务”模式,这是具有中国特色的农业保险经营模式,具有开放性、包容性、政策性、合作性等特征。根据政府参与程度,这种农业保险经营模式有七种具体表现形式,包括政策支持、多家公司参与模式,多家保险公司组成共保体经营模式,政府和保险企业联办共保模式,农经部门参与、保险企业经营模



式,独家专业农业保险公司经营模式,中外合资保险企业经营模式,互助合作保险机构经营模式等。这是一条适合中国特点的农业保险发展道路,是现代农业发展的重要保障。

4. 中国农业保险的监管制度研究

从分析中国农业保险的监管依据和监管体系入手,分析法律赋予其监管的职能。根据《农业保险条例》,分析政策性农业保险的监管对象,包括地方政府、政策性农业保险经营组织、投保农户,其中重点监管经营组织的财政保费补贴的管理、再保险业务和登记管理、日常业务监管等。系统梳理了近年来中国保监会下发的与农业保险监管直接相关的法律、政策文件,提出了进一步加强农业保险监管的建议:加快农险经营组织管理工作,严格市场经营准入的行政审批,加快建立农业保险服务标准,加快落实对相互保险机构监管。

5. 中国农业保险再保险制度研究

从再保险及其内涵讲到农业再保险及其内涵,从国际市场再保险形式讲到国际农业再保险经验,分析了自2004年我国实行政策性农业保险制度以来,农业再保险发展取得了显著的成就。对以北京市为代表的地方政府探索购买商业再保险的经验进行了总结,分析了中国建立农业保险再保险共同体的背景。针对经营高风险、高赔付率等特点时刻威胁着农业保险的稳定与发展的实际,分析了再保险机制在我国农业保险经营风险控制过程中的应用严重不足,农业保险再保险还面临着一些突出问题,农业保险发育不完善,农业保险再保险发展基础弱,国家缺乏农业再保险支持体系等。提出推进中国农业保险再保险的政策建议,包括通过政府对农业保险提供再保险支持,设立农业再保险专项基金,加快完善农业保险相关法律体系等。

6. 蔬菜保险发展特点和对策研究

蔬菜保险是近年来出现的新型农业保险险种。上海、广东等地分别就蔬菜政策性保险进行了探索,形成了价格保险和生产保险两种典型模式。对比分析了两种蔬菜保险模式的特点和运行机制,从政府、蔬菜种植农户和保险公司三个主体的视角,分析了两种模式的优劣。研究认为,蔬菜不同于其他大宗农产品,可以探索开展价格保险。