

重庆市科委软科学项目

重庆市 农业保险制度

构建及 对策研究

王锡桐 黎己铭 王越
樊国昌 谭湘渝 / 著

 中国农业出版社

重庆市科委软科学项目

重庆市农业保险制度构建 及 对 策 研 究

王锡桐 黎己铭 王 越 樊国昌 谭湘渝 著

中 国 农 业 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

重庆市农业保险制度构建及对策研究/王锡桐等著.
北京: 中国农业出版社, 2004. 11
ISBN 7-109-09493-6

I. 重... II. 王... III. 农业-保险-制度-研究-
重庆市 IV. F842. 66

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 114486 号

中国农业出版社出版
(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)
(邮政编码 100026)

出版人: 傅玉祥
责任编辑 张 欣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2004 年 11 月第 1 版 2004 年 11 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 7.75

字数: 196 千字 印数: 1~1 000 册

定价: 20.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

课 题 组 成 员

课题主持人：

王锡桐（西南农业大学经济管理学院 教授 博导）

课题主研人员：

黎己铭（西南农业大学经济管理学院 博士）

王 越（西南农业大学经济管理学院 博士）

樊国昌（重庆工商大学金融学院 副教授）

谭湘渝（重庆工商大学金融学院 讲师）

前 言

呈现在读者面前的这本专著，是我们承担的重庆市科委软科学课题——《重庆市农业保险制度构建及对策研究》的最终研究成果。

重庆市是我国的一个新兴直辖市、长江上游的经济中心、西部地区的一个特大型工业城市，同时，她又是我国甚至全世界都少有的一个大城市带大农村的特殊城市，全市 3 100 多万人口中，农村人口占绝大多数（65%），有幅员辽阔的广大农村（8 万多平方公里）。从城乡关系与工农关系的角度来看，与全国的基本状况大致相同，因此，也完全可以这样说，没有重庆农业的现代化就没有重庆国民经济的现代化，没有重庆农民的富裕，就没有重庆的富裕，没有重庆农村的繁荣就没有重庆的经济社会的繁荣。目前，重庆农民群众的收入还相当低下（2003 年农民人均纯收入仅相当全国平均水平的 84%），农村经济还比较落后，农业现代化水平还很低，“三农”问题相当突出，发展农业和农村经济的任务十分繁重。

农业保险是对面临自然和市场双重风险的弱质农业撑起的一把“保护伞”，是政府支持和保护农业的一个十分重要的举措，也是在 WTO 框架下，各国政府在财政政策上推动农业与农村经济稳定持续发展的一个共同方向。对“三农”问题特别突出的重庆市来说，发展农业保险，对保障农民收入、稳定农业生产、繁荣农村经济更有着十分重要的意义。当前的情况是，农民、农业和农村客观上都需要农业保险，但是，现实生活中几乎完全没有农业保险的供给。也就是说，农民迫切需要保险，却又是投保无门，在

广大重庆农村现在没有农业保险的存在。20 世纪 80 年代初试办的少量农业保险业务，也由于主办农业保险的中国人民保险公司的改制，完全停办了。这与“把三农问题放在国民经济的首位”的基本原则很不一致，与科学发展观要求的城乡统筹和可持续发展的基本方向极不吻合。所以在这个背景下，我们按照党的十六届三中全会关于《完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出的“探索建立政策性农业保险制度”和 2004 年 1 号文件《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》提出的“加快建立政策性农业制度”的指示精神，立项研究《重庆市农业保险制度构建及对策研究》这个“三农”问题研究中的重大课题。我们通过系统地学习和研究了保险学、保险经济学和农业保险的基本理论、广泛地研究了国外农业保险的作法 and 经验，全面地分析了我国新中国成立以来特别是 1982 年以后我国开办农业保险的发展历程及成功与失败的经验教训，在此基础上，密切结合重庆市的实际，初步地提出了重庆市发展农业保险的基本途径和方向，并且论证和设计了重庆农业保险制度建设的基本模式及其运行机制。

我们期望这些方面的研究能为重庆市政府发展农业保险提供有益的政策建议，能够推动重庆市农业保险事业的发展，从而为重庆“三农”问题的解决和农业与农村经济的可持续发展起到积极的作用。

当然，由于重庆农业保险原来发展的基础非常薄弱，就目前来看，可以说是从无到有，因此，任务非常艰巨，再加上我们受水平所限，研究中还有许多不足之处，有些地方也需要进一步探索和研究。敬请广大读者多加批评指正，对于这个课题，我们准备继续深入地研究下去，希望我们的研究能与时俱进地促进重庆农业保险的发展。

课题组

2004 年 9 月 9 日

目 录

前 言

导 论

第一章 重庆市农业和农村经济的战略地位、主要特征、 发展状况及存在的问题	19
第二章 重庆农业风险总论	63
第一节 农业风险的类型	64
第二节 对农业风险特征的认识	68
第三节 重庆农业灾害的特点	70
第三章 重庆农业风险的统计分析	72
第一节 农作物风险分析	72
第二节 农业风险的风险管理方法探讨	74
第三节 农业风险的可保性分析	76
第四节 重庆农业风险效应机制及模型	80
第四章 重庆农业风险与农业发展的相关分析	84
第一节 纯粹风险与农业发展的相关性分析	84
第二节 其他风险与农业发展的相关性分析	85
第三节 农业风险与农民收入的相关分析	92
第五章 重庆市农村土地保障能力分析	95
第一节 土地对农民的收入保障能力分析	96
第二节 土地风险保障能力分析	100
第六章 构建重庆农业保险制度的必要性	109
第一节 20 世纪 80 年代以来农业保险试验的成就	109
第二节 中国农业保险试验的困惑与矛盾	116

第三节 构建重庆农业保险制度的必要性	121
第七章 我国农业保险制度实施的制约因素与难点分析	132
第一节 农业风险自身的特殊性是制约农业保险 发展的基本原因	132
第二节 有效需求不足是制约农业保险发展的 主要原因	138
第三节 农业保险缺乏有效供给的内在机制	148
第四节 农业保险经营的制度性约束是阻碍农业 保险发展的重要原因	154
第八章 重庆农业保险制度实施的模式分析与选择	159
第一节 国外农业保险制度模式简述	159
第二节 我国农业保险模式选择分析	161
第三节 重庆市农业保险制度的模式选择	164
第九章 重庆农业保险的制度设计	186
第一节 建立重庆农业保险制度的原则及基本思路	187
第二节 重庆农业保险制度设计的障碍和矛盾	190
第三节 重庆农业保险的运行机制	208
第十章 重庆农业保险经营与发展策略	225
主要参考文献	238

导 论

农业保险，对农民来说是转移风险、保障农业生产和自身经济利益的重要工具，对国家而言则是保护和发展农业的一个重要手段。农业保险制度是市场经济国家为了减低和分散农业自然风险和市场风险而建立的一种特殊的经济补偿制度，正是这种制度的建立才保障了市场经济国家农业和农村经济得以持续稳定地发展，从而保证了整个经济社会发展的稳定。自 20 世纪 90 年代以来我国农业保险一直大幅度滑坡，到目前几乎接近完全萎缩。这不仅严重制约着农业稳定，持续的发展和农民收入水平的提高，也与党和国家高度重视农业，高度重视“三农”问题的解决和关注城乡经济和工农业协调发展的方针政策不相吻合。为此，深入研究农业保险政策，探索建立政策性农业保险制度，是当前我国经济社会发展中，迫切需要解决的一个十分重要的问题。

一、农业保险是农业和农村经济稳定、持续发展的重要保障

“三农”问题是我国经济社会发展的关键问题。农业保险作为一项重要的经济补偿制度，对保障农业生产的发展，稳定增加农民收入，促进农村经济持续发展，实现农业现代化具有不可缺少和十分重要的意义和作用。

在开放经济条件下，农业面临自然和市场的双重风险。农业生产周期长、不确定因素多。农业生产的对象是生物，它的基本特点是自然再生产与经济再生产相互交织；在很大程度受自然环

境的影响与制约。我国是自然灾害最严重的国家之一，平均每年约有 2 700 多万公顷的耕地遭受各种自然灾害的袭击，受灾的面积占耕地的 1/4 以上，据最新的统计，仅 2003 年前三个季度全国各类自然灾害造成农作物受灾面积达 5 070 万公顷，接近耕地面积的 1/2。

农业生产过程中，资金投放、物资的消耗、产品的收获和资金的回收等，都具有明显的季节性和不稳定性。我国的养殖业也同样严重遭受自然灾害的威胁，草原牧场冬春雪灾、风灾频繁，一次大雪灾，使牲畜大量死亡。由于疾病，意外伤害引起畜禽和鱼类大量死亡，造成严重的损失。这些自然灾害给农牧业生产造成巨大损失，给农民的生活和收入带来严重的影响和困难，直接制约着农业生产稳定与可持续发展。虽然，在灾害发生后，国家给以必要的灾害救济，但由于灾害多、频率大、面积广，国家有限的财力仅能承担小部分的风险保障，巨大的灾害损失主要是靠农民自己消化。面对客观上存在的严重的自然灾害与意外事故的风险，农民迫切需要建立农业灾害补偿与保障制度，但由于我国农业保险的严重滞后，农民却又投保无门，农业保险市场的需求与供给严重脱节，使农业生产缺少体制上的保障。

在市场经济条件下，我国农业的市场化程度不断提高，农产品市场价格和需求的变化直接决定着农民的收和农业生产的发展，特别是在我国加入 WTO 后，对外开放进一步加深、加大，国际市场的风险也进一步增大，国内和国外两个市场联动的风险，使农业、农村经济的不稳定性进一步加剧，面对着发达市场经济国家对农业的高补贴、高支持、高保护，急需改变我国农民和农业的低补贴、低支持、低保护的现状。要缩小城乡差距，实现城乡统筹，提高农民收入，促进农村经济稳定发展，必须对农业的高风险，撑起一把“保护伞”。发展农业保险，是世界各国保护农业、维护农民基本利益、稳定农村经济的一个通行做法。

党的十六届三中全会关于《完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出，必须保持和完善家庭承包经营基本制度，建立有利于逐步改变城乡二元经济结构的体制。家庭承包经营制的建立，使农户成为独立的经营实体和市场经济的主体，农户生产经营面对市场，进入激烈的市场竞争，承担国内外巨大的市场风险。农业经济体制的这种变化，要求对面对多重风险的农户，给以必要的支持和更加有力的保护。过去那种在计划经济体制下的传统的救灾方式已经不能适应市场经济条件下农户家庭承包经营体制的风险管理的需要，农民迫切要求在生产经营和采用新技术、调整生产结构等方面能得到经济保障，只有依靠农业保险，才能有利于生产经营的稳定和持续的发展，增加农民生产经营的经济保障，提高农民收入增长的稳定性和持续性。

当前，我国农业的国际竞争力不强，农民收入增长缓慢、农村经济落后的矛盾日益突出。对此，十六大报告特别强调，要巩固农业基础地位，加大对农业的投入和保护。十六届三中全会《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，又进一步指出，要健全农业社会化服务、农产品市场和对农业的支持保护体系，加大国家对农业的保护的力度。发展农业保险服务，防止和化解农业生产风险，就是支持和保护农业、稳定农村经济、增加农民收入的一个十分重要的途径和措施。

农民经营农业生产既要承受强大的自然风险又要承受巨大的市场风险，发展农业保险，是防范农业风险、保护农业和农民利益的客观需要。根据我国加入 WTO 的承诺，我国对农产品市场将逐步全面开放，有关对农产品国际贸易可能产生扭曲作用的一切保护措施正在逐步取消。而农业保险则是国际上共同使用的最重要的非价格农业保护工具之一，在 WTO 框架下，对农业的保护在很大程度上被限定于非价格保护领域，其中“绿箱政策”（Green box policies）规定了各国政府可以在财政上参与支持农业基础设施建设、农业科技、农业社会化服务、农业金融保险体

系建设以及保护农业生态环境和资源等，在 WTO《农产品协议》的附件《国内支持：免除削减承诺的基础》中的第 7 条和第 8 条中明确提出各国政府可以在财政上参与农业保险以支持本国农业发展的具体规定。这些规定都非常有利于我国对农业的支持与保护。因此，在 WTO 框架下，发展农业保险，建立和完善农业保险制度是中国政府扶持与保护农业的重要途径。

二、我国农业保险发展现状与问题：供给与需求严重失衡

我国自 20 世纪 80 年代初恢复试办农业保险以来，随着农村经济改革和农业市场化的进程加快，一度得到比较快的发展。1982—1992 年的 10 年间，农业保费收入由 23 万元增加到 86 190 万元，年均增长速度达 127%，但是，自 1993 年以后农业保险业务则持续萎缩，成为了我国农业发展中一个严重的制约因素和突出的问题。

自 20 世纪 80 年代初我国开始恢复办理农业保险以来，农业保险的发展大致经历了这样几个阶段：①1982—1986 年的恢复试办高速发展时期，保费收入由 23 万元增长到 7 803 万元，年平均增长率为 386%，这一阶段年平均赔付率为 112.12%，出现了大办大赔的严重亏损局面；②1987—1990 年为平稳发展时期，总结前一时期的业务亏损的困境，农业保险从前一阶段迅速增长转到大幅度收缩。这一阶段的农业保险特点是冲破保险公司孤军作战的局面，政府介入和支持农业保险，政府、保险公司与农民同舟共济，风险共担，从而使农业保险效益出现好转，年均赔付率下降到 92.4%；③1991—1993 年农业保险又出现较快增长发展的趋势，保费收入年平均增长从上一阶段的 30% 左右，上升到 63.49%，增长的主要原因主要在于农业保险经营体制的改革，表现在对整个农村保险业务统筹核算，综合平衡，从其他保险业务的盈余中来弥补农业保险的亏损。1992 年全国粮食作物承保面积占播种面积的 11%，经济作物承保面积占播种面积的 18%。

但是,随着农业保险业务的增大,亏损也进一步加大,年平均赔付率达到126.95%。收支相抵出现巨额的亏损;④1994年至今为我国农业保险严重萎缩,全面崩溃时期。1994年以后,我国保险体制改革的不断深化,人保公司向商业保险公司转轨,由于农业保险是亏损险种,商业保险的业务发展是以追求利润为其目标,注重发展经济效益好的险种,收缩亏损严重的农业保险,2002年农业保险保费收入下降到3.3亿元,仅占全国保费收入的0.66%,如按农业人口计算,平均每人农业保费仅0.5元,农业保险业务几近完全萎缩,农业保险机构普遍撤销。目前,在我国只有中国人民保险公司和新疆建设兵团财产保险公司经营农业保险业务,由于后者仅在新疆当地兵团内部从事农业保险业务,作为唯一一家在全国范围内开展农业保险业务的中国人民保险公司,20世纪90年代中期曾在各省、市、自治区的分公司都设立了专门经营农业保险的机构,而现在仅中国人民保险公司上海分公司保留了农业保险部,其他省级分公司先后都撤销了农业保险机构。当前,我国保险业呈现出整个保险业务持续和迅速的上升,而农业保险却不断地下降和萎缩;农业保险市场的供求格局呈现严重的逆向背返,一边是农业保险业务严重下降,另一边则是迫切需要农业保险的农户无处投保。农业保险呈现出供给与需求严重失衡。

我国农业保险出现这种严重萎缩有多种原因。首先,是政策性的原因,我国经营农业保险业务,不是像国外特别是发达国家那样,受到政府的多方面的优惠政策的扶持,对农业保险实行减免税收的政策,如美国对农作物保险免除一切税赋。在我国对经营农业保险,除了可以免交营业税外,没有其他任何政策优惠措施,这就使得经营农业保险难以应对赔付率高的困难局面。自20世纪90年代初期经营农业保险业务的中国人民保险公司经营体制向规范的商业保险公司转变后,对因经营高赔付率的农业保险业务而带来的严重经营亏损,商业保险公司是理所当然不能接

受的，因为，商业保险公司的经营性质是以盈利为目的，经营赔钱的业务与商业保险公司的经营原则是完全相悖的。

1985—1994 年我国农业保险的平均赔付率高达 105.4%，如果加上约 20% 的经营费用，农业保险赔付率高达 125%。一般来讲，经营农业保险，如果赔付率超过 70% 就要出现经营亏损。在商业保险体制下，收缩赔付率与经营亏损额高的农业保险就是顺理成章之举了。在这种情况下，中国人民保险公司不得已不断压缩和退出农业保险，也正是从这个时期开始，我国农业保险就持续萎缩下去。

由此可以看出，如果在没有国家财政支持下，经营农业保险亏损是导致我国农业保险业务萎缩的根本原因，经营农业保险业务的中国人民保险公司向商业保险公司的转变，则是引起农业保险萎缩的直接原因。此外，我国农业保险萎缩也还有管理上的一些原因。首先，《中华人民共和国保险法》的适用范围限于商业保险，该法 14 条规定，“农业保险由法律、行政法规另行规定”，而到目前还没有“另行规定”出台，同时农业保险经营附属在财产保险公司（中国人民保险公司）之中，因此，农业保险的法规管理与一般财产保险没有差别，不适应农业保险自身的经营特点，此外，农业险种的核算管理办法也不适应农业保险自身的经营特点。我国的农业保险一直附属在财产保险公司之中，与其他险种一样，实行“单独核算，一年一算，盈余上交”的核算办法，这样就无法积累农业保险基金，而农业风险年际变化很大，发生地区又集中连片，不能积累农业保险基金的办法完全不适合农业保险的特点。

三、国外发展农业保险的经验及其对我国发展农业保险的启示

（一）无论发达国家和发展中国家都普遍重视发展农业保险
农业是国民经济的基础，这是一个普遍的规律。但是，由

于农业生产的对象是生物，它的本质特点是自然再生产与经济再生产相互交织，在很大程度上受自然环境的影响与制约，自然风险大，在市场经济条件下，农业面临的市场风险也十分突出。鉴于农业的重要性的和农业的高风险性，为了稳定和扶持农业生产的发展，保护农民的经济利益，无论是经济发达国家，还是发展中国家都十分重视发展农业保险。主要反映在：①政府加强对农业保险的直接领导。国外农业保险的一个基本特点是政府主导型的发展模式，例如，美国早在 1922 年就在联邦财政部成立了农业灾害保险部，通过财政拨款支持发展农业保险，在农业部设置联邦农作物保险公司，具体实施农业保险计划；加拿大农业保险由联邦政府和各省政府联合管理，经营农业保险的亏损主要由联邦政府承担（75%），其余的部分由省政府负责；日本的农业保险是由政府领导和支持下的“农业共济组合”来经办，中央政府以“农业共济组合联合会”的保险责任为对象，进行再保险，政府给农民的保费补贴一般都达 50%~70%；②美国、加拿大、日本和印度、泰国等许多国家，都将农业保险纳入国家农业总体规划之中，并制定政府中长期的农业保险计划，规定具体的实施措施；③对发展农业保险，在财政上给以很大的支持和保证。以美国为例从 20 世纪 80 年代到 2000 年，美国政府平均每年对农业保险的资助超过 20 亿美元，总的资助费用超过农业保险费的 80%，2000 年通过的《农业风险保护法案》，提供 82 亿美元增加对农业保险的补贴，2002 年 5 月通过的新《农业法案》规定政府在未来 10 年内对农业提供高达 1 900 亿美元的财政补贴，其中大多数是通过农业保险的方式来资助农业。从美国近年来的农业政策的变化可以明显地看出，“美国的农业保险日益成为一个从财政向农业部门转移支付的重要工具”（K. Goodwin, 1999）。此外，政府还在税收上对农业保险给予极大的优惠和支持，对保险公司只征收保费的 1%~4% 的营业税，其他税收都予以全

免；④建立法律法规，使发展农业保险的发展有法可依，得到法律的保证。在发展农业保险中，各国都十分重视立法工作，日本早在 20 世纪 20 年代就制定和实施了《牲畜保险法》，30 年代又颁布了《农业保险法》，1947 年又制定了《农业灾害补偿法》，以后又不断完善这些法律法规，使农业保险得到法律的保障。美国在 1938 年就制定和实施了《联邦农作物保险法》，加拿大在 20 世纪 50 年代实施了《农作物保险法》，法律规定联邦政府从财力、物力、人力等方面对农业保险提供支持和保证。20 世纪 70 年代初，斯里兰卡颁布了《斯里兰卡农业保险法》，从法律上支持农业保险的发展。

（二）国外发展农业保险的共同特点

尽管世界各国发展农业保险的方式与途径多种多样，有由政府保险机构直接承保的（如美国、瑞典等），有以私人保险公司承保的（如法国等），有由农民互助合作组织承保的，也有由私人公司或互助合作组织承保，再由政府予以再保险的（如日本等国），但不管哪种形式，我们都明显地看到，各国农业保险的发展，都是在政府的直接支持和推动下进行的，农业保险体现出很强的政策性，可以说凡是农业保险能得到发展的国家，其农业保险都突出地体现为政府主导型。这是因为与其他行业的保险不同，农业的产业的特点决定了农业保险具有很强政策性，需要靠政府政策的扶持和推动才能发展起来。首先，农业生产对自然环境的特别依赖性决定了农业生产风险的特别巨大性和农业保险特高的赔付率；其次，由于农业是经济社会的基础产业，关系到国计民生，社会效益巨大，但自身效益低，农业的比较利益和农民的收入水平都低于其他产业，因而承受风险能力不强，需要政府对这个弱质产业给以扶持和保护；再次，农业保险对农业生产起到的稳定器作用，有利于保护农民利益、稳定农村经济社会发展、体现社会公平、缩小城乡差距，显然，这正是政府政策所追求的目标和原则。也正是这些原因，国外农业保险都体现出政府

在农业保险发展中的主导作用。政府主导农业保险具体体现在这样几个方面：一是像加拿大等国由政府主办政策性农业保险，省和联邦政府支付保险费的 50%，承担全部业务管理费用；二是像美国那样由政府出资组建农业保险公司——联邦农作物保险公司（Faic），通过 60 多家代理公司经营农作物保险业务，农业保险出现的高赔付率主要由政府财政补贴，并对农民补贴 50% 以上的保费，经营农作物保险的管理费全部由政府支付，同时，还给经营农业保险提供再保险，超赔部分由政府承担。此外，美国政府为了鼓励私营保险公司经营农业保险，还按照《联邦农作物保险法》规定，对私营保险公司经营农作物保险出现的亏损，给予补贴，并在税收上对私营保险公司给以极大的优惠。对其经办农业保险业务的费用开支，包括工作人员的薪金都由政府承担，并在税收上对私营保险公司给以极大的优惠。在政府的这种多方面的支持下，私营保险公司开始进入农业保险领域；三是在政府的资助下私营保险公司经营农业保险。由于私营保险公司都是商业性保险公司，是以营利为目的的，所以，对于风险性大、赔付率高属于亏损性险种的农业保险一般都是不愿经营的，在这种情况下，只有依靠政府的资助与补贴，商业性保险公司才肯介入农业保险，如欧洲的英、法等国家的农业保险都是在政府资助下由商业性保险公司来经营，通过政府的大力资助，解决了农业保险的亏损性与商业保险公司的趋利性之间的矛盾；四是在政府资助下的互合作型的农业保险经营模式，最典型的是日本，日本的“农业共济组合”是日本的互助合作农业保险的组织形式。日本中央政府以“农业共济组合联合会”的保险责任为对象进行再保险，对基层互助合作农业保险组织实行经营亏损的补助，同时，国家还给予农民一定的保费补贴（一般补贴 50%~60%），这样，就可以达到使农民从农业保险中受益，实现保护农业的目的，同时，也使经营农业保险的互助合作组织也能获得一定的收益。总之，世界各国农业保险的发展都体现出鲜明的政府主导型