

China Agriculture Insurance Institution

中国农业保险组织制度研究

论文集

尹成杰 黄延信◎主编



 中国农业出版社

中国农业保险组织制度研究 论文集

尹成杰 黄延信 主编

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农业保险组织制度研究论文集 / 尹成杰, 黄延信主编. —北京: 中国农业出版社, 2011. 8

ISBN 978-7-109-15933-4

I. ①中… II. ①尹… ②黄… III. ①农业保险-组织制度-中国-文集 IV. ①F842.66-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 151150 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 100125)

责任编辑 章 颖

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2011 年 8 月第 1 版 2011 年 8 月北京第 1 次印刷

开本: 700mm×1000mm 1/16 印张: 23

字数: 308 千字 印数: 1~1 200 册

定价: 38.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

编 委 会

主 任 尹成杰

副主任 黄延信 丁国光

成 员 (按姓名笔画排列)

马志毅 王 俊 王朝华 龙文军

刘京生 刘政焕 江文胜 孙振军

孙颖士 李中宁 张子良 张天明

陈剑波 陈剑锋 袁甲业 夏 英

郭永利 庾国柱 董 波

主 编 尹成杰 黄延信

序 言

尹成杰

中国农业保险组织制度研究，是农业保险理论和政策研究的一个重大课题。目前，关于农业保险理论和政策的研究成果不少，但农业保险组织制度研究的成果并不多见。两年来，《中国农业保险组织制度研究》课题组认真学习，深入调研，取得了重要的研究成果。这些研究成果，不仅涉及农业保险的立法、管理体制、组织体系、财政补贴问题，而且涉及保障水平、覆盖范围、税收政策、人才队伍等问题，从不同的角度阐述了农业保险的性质、定位、立法设想，提出了发展农业保险的政策建议，对国家农业保险政策的制定、农业保险立法工作的推进具有重要的参考价值。尤其值得一提的是，课题组专门提出了促进农业保险发展的十条建议，为“十二五”期间乃至更长一段时期的农业保险发展提供了很好的参考意见。

农业保险制度是现代农业制度的重要组成部分，是国家公共社会保障制度的重要方面。国家发展农业保险，对农业风险进行管理和提供灾害补偿，帮助受灾农民恢

复再生产，对于确保农产品供给安全，保护农民收入稳定，促进现代农业建设，意义重大。从这个意义上说，农业保险制度既不同于传统的政府灾害赈济制度，又不同于商业保险经营，它是在市场竞争条件下为农民和弱质产业建立的一项公共保险制度。国外发展农业保险的经验是，通过国家单独立法、政府组织推动、专业系统运作、农民互助共济形成农业灾害补偿制度。我国农业保险制度从国情和农情出发，紧紧围绕我国农业生产实际和经营机制，借鉴国外先进经验，不断发展和完善，具有很强的法规性、政策性、公益性、互助合作性、服务性。

我国农业保险始于 20 世纪 30 年代，至今已有 80 多年的历史。改革开放以来，特别是近些年来，我国农业保险事业不断发展。2004—2010 年中央连续下发的七个关于指导农村工作的 1 号文件，都对政策性农业保险发展提出了要求，有关部门制定了相应的政策和措施。2007 年以来，在国家财政的支持下，政策性农业保险试点快速发展，风险保障功能得到有效发挥和体现，深受广大农民的欢迎。2008 年，党的十七届三中全会《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》明确要求，健全政策性农业保险制度，加快建立农业再保险和巨灾风险分散机制。国家“十二五”规划提出，积极发展政策性农业保险，增加农业保险保费补贴品种并扩大覆盖

范围。这些都为我国农业保险发展进一步指明了方向。但是，由于立法长期缺失，国家农业保险组织制度体系尚未形成，农业保险在快速发展过程中遇到的立法、体制、组织以及保障水平、财政补贴、财税政策、农民参与、风险分散、人才培养等诸多亟待解决的理论和实践问题，仍需要深入研究和探索。这正是开展农业保险组织制度建设研究的意义所在。

加快新时期农业保险发展，对推进中国特色现代农业建设十分必要。首先，发展农业保险，是强农惠农政策的重要组成部分，是建设现代农业的重要保障。党的十六大以来，国家强农惠农政策力度不断加大，覆盖范围不断拓展，实行了农业“四减免、四补贴”、粮食最低收购价、对参加农业保险试点农民给予保费补贴等措施，强农惠农政策体系基本形成。政策性农业保险是支持农业农村发展的有效途径，是强农惠农政策的重要组成部分。其次，农业保险是保障农民利益的有效政策措施。我国平均每年约有3亿亩^①农作物受灾，2亿多农村人口受到灾害影响。而农民的抗风险能力很低，传统救灾方式不能满足农民恢复再生产的需要，依靠商业保险，农民交不起、公司赔不起。农民往往面对“一次重灾、即

① 1亩=1/15公顷。“亩”为非法定计量单位，本书引用统计数据较多，为保证准确性，对一些非法定计量单位予以保留。——编者注

刻返贫”、“一年受灾、三年难翻身”的困境。在各级政府的支持下，通过组织制度创新，积极发展政策性农业保险，是对农民利益的有力、有效保护。第三，农业保险是建设现代农业的迫切需要。加快现代农业建设，是我国现代化建设和全面建设小康社会进程中的宏伟任务。现代农业的投入大，专业化、市场化程度高，同样的自然风险对现代农业造成的损失远大于对传统农业造成的损失，农业现代化水平越高，对风险保障的需求越强烈。纵观世界各国的现代农业建设，农业保险制度都是不可或缺的重要制度。

加快农业保险发展，要从我国国情出发，走中国特色的农业保险发展道路。2007年以来，在各级政府财政补贴政策的拉动下，全国政策性农业保险试点持续快速发展，2010年的保费收入达130亿元，为投保农民提供近100亿元的灾害补偿。政策性农业保险的发展，为保障国家粮食安全，保证农产品稳定供给，促进农民增收，维护农村社会和谐稳定起到了不可替代的重要作用，得到了社会各方面的高度肯定，也加深了我们对发展农业保险规律性的认识。第一，加强政府引导。政府引导是农业保险发展的前提。国家出台了一系列支持农业保险发展的文件，各地也积极采取措施，为参加农业保险的农民提供保费补贴，中央财政投入的放大效应得以显现，

吸引尽可能多的农民参加农业保险。实践证明，政府引导和政策支持是农业保险得以快速发展的前提。第二，从中国国情和农情出发。因地制宜是农业保险发展的必由之路。在国家统一开展农业保险试点的同时，各地结合实际，选择对农民增收、产业发展具有支撑作用的主导产业开展保险试点，如广西壮族自治区开展了甘蔗保险试点，福建等三个省份开展了农房保险试点；在发展农业保险的组织形式上，中国渔业互保协会开展的渔业互助合作保险，陕西、湖北农机安全协会开展的农机互助合作保险，适应了农业农村经济发展对农业保险的不同需要，很受农民欢迎。第三，明确服务“三农”的宗旨。服务“三农”是农业保险发展的根本。发展农业保险本质是国家财政的支持下，运用市场经济的办法，在农业发生灾害时为农民提供经济补偿，帮助农民及时恢复生产，这是建立农业保险制度的根本目的。农业保险经办机构要把服务“三农”作为工作的根本落脚点，不仅在宣传动员农民参保时积极主动，在灾后勘察定损和理赔时更应积极热情主动，要把做好理赔工作与展业放在同等重要位置。第四，加强部门协调配合。部门协调配合是农业保险发展重要保障。发展农业保险涉及宣传动员农民参保、设计符合农业生产实际的保险产品、为参保农民提供保费补贴、对保险公司的经营活动有效监管、

建立农业保险的再保险制度等，工作内容涉及政府多个部门，实践表明，政府相关部门的配合协调是农业保险健康发展的重要保障。

我国农业保险虽然取得了很大成绩，发挥了重要作用。但应该看到，还处在不断探索完善和发展阶段。农业保险在探索发展进程中，还遇到不少新情况、新问题。应进一步明确农业保险的定位，不断健全农业保险制度体系；进一步深化加强政策性农业保险的思路，加大扶持农业保险发展的力度；农业保险法制建设有待加强，农业保险管理体制和部门分工有待强化。对这些新情况、新问题，需要从事农业保险理论研究人员和实际工作者更加深入研究，进一步提出加快农业保险组织制度建设的理论思路和政策建议。

希望这本论文集的出版，能够引起社会各方面对农业保险的关注，进一步建立健全农业保险体系，加大政策性农业保险扶持力度，加快农业保险立法进程，加强农业保险组织制度建设，充分发挥农业保险在新时期“三农”工作中的作用，促进现代农业建设和农村经济社会全面发展。

（作者系全国人大常委、农业与农村委员会副主任委员，中国农业经济学会会长）

2011年5月30日

目 录

序言

促进农业保险发展的十条政策建议	黄延信 (1)
中国政策性农业保险发展现状、问题及对策建议	
..... 黄延信 江文胜 龙文军 (8)	
农业保险是金融问题还是农业问题?	丁国光 (18)
政策性农业保险有关各方衔接机制研究	
..... 黄延信 江文胜 龙文军 (26)	
农业保险的保费补贴问题	丁国光 (37)
以“五个更加”推动农业保险科学发展	张子良 (43)
政策性农业保险需要市场竞争吗?	夏 英 (47)
农业再保险保障和分散巨灾风险的制度安排	刘京生 (54)
关于防范农业巨灾风险的调研报告	
..... 中国人民保险集团股份有限公司 (71)	
农业保险现行之制度风险	龙文军 (90)
保险中介机构在农村金融服务中的现状、作用、问题和建议	
..... 郭永利 (97)	
关于建立政策性农业保险法律制度的研究报告	马志毅 (109)
坚持合作、深化改革促进渔业互助保险加快发展	
..... 黄延信 夏 英 龙文军 江文胜 (129)	
发展水产养殖业保险调查报告	黄延信 张 成 王西才 (148)
对渔民参加互助保险给予保费补贴的建议	黄延信 孙梅君 (153)
论现代渔业建设中的渔业保险制度	孙颖士 (156)

发展畜牧业保险调研报告	江文胜 李冠佑 石有龙 龙文军 (167)
农机安全互助保险的设计和实施效果	郭永利 (174)
理顺体制、完善机制推动政策性农业保险健康发展	 黄延信 夏 英 龙文军 李冠佑 (187)
四川、湖南两省开展政策性农业保险试点的调研报告	 丁国光 吴孔凡 易 赞 (197)
黑龙江、吉林两省政策性农业保险试点成效、问题及建议	 丁国光 吴孔凡 易赞 (205)
江苏省“联办共保”农业保险发展模式的探索	 龙文军 郭永利 (211)
上海市农业保险的过去和现在	郭永利 龙文军 (218)
上海安信：信贷保险直通农民合作社	郭永利 龙文军 (229)
北京市政策性农业保险制度建设的实践与思考	赵 乐 (235)
辽宁省农业保险实践与思考	张奎男 杨 奕 (243)
中国人民财产保险股份有限公司农业保险发展报告	 中国人民财产保险股份有限公司农业保险事业部 (250)
中华联合财产保险股份有限公司农业保险发展研究报告	 中华联合财产保险股份有限公司农业保险部 (264)
安华农业保险股份有限公司农业保险发展报告	 安华农业保险股份有限公司 (273)
中国政策性农业保险组织制度研究	国元农业保险公司 (288)
上海市农业保险发展实证研究报告	李中宁 (296)
中国渔业互保协会十五年的基本实践和主要经验	孙颖士 (312)
西班牙、葡萄牙、意大利农业保险体制及政府农业部门的作用	 黄延信 (323)
日本农业水产林业互助保险	 中国农业互助保险协会访日代表团 (333)
日本渔业保险制度考察报告	杨 斌 朱俊生 (339)

促进农业保险发展的十条政策建议

黄延信

为进一步完善国家的强农惠农政策，建立覆盖全国、运转有效的农业灾害补偿制度，遵循农业保险发展的基本规律，借鉴发达国家发展农业保险的成功经验，现提出促进我国农业保险发展的十条政策建议。

一、加快制定出台农业保险法律法规

在中央财政的支持下，我国农业保险自 2007 年试点以来，实现了跨越式发展，到 2010 年底，农业保险已承保主要农作物和大小牲畜，参保农户超过 1.4 亿户，实现保费收入 130 多亿元，为农民提供了数千亿元的风险保障，为农民提供理赔近百亿元，受益农户 1 979 万户次。农业保险的灾害补偿功能得到有效体现。但农业保险发展中面临的深层次问题和矛盾愈加突出，农业保险发展的潜在风险不断增大，急需通过相关的法律制度建设加以规范和防范。农业保险反映的是各参与主体间的民事商业关系，在农业保险的发展过程中，各方的利益取向不同，采取的行为各异。农业保险的投保人与承保人签订保险合同形成一种契约关系，这种契约关系的实现要靠有效的制度来保障，真正有约束力的制度是国家法律。目前，有关农业保险发展的法律法规存在空白，《中华人民共和国保险法》规定：“国家支持发展为农业生产服务的保险事业，农业保险由法律、行政法规另行规定”。但由于国家尚未出台农业保险的相关法规，以至于各参与方的权利义务缺少法律规定，政府对农业保险监管无据，存在诸多无序和混乱现象，威胁农业保险的正常发展。为了保护农业保险有关各方的利益，防范农业保险的金融和社

会风险，促进农业保险事业健康、可持续发展，必须尽快出台专门的法律法规，明确各参与方的权利义务，规范各方行为。

二、理顺农业保险管理体制

我国农业保险覆盖的种植业、养殖业范围由政府确定，保障水平由政府确定，保险产品的价格由政府确定，政府财政对参加农业保险的种养业农户给予保费补贴，是典型的政策性农业保险。目前，从事政策性农业保险的商业保险公司面对众多小规模分散经营的农户，承保展业难、灾后勘察定损难、灾后理赔难，经营成本高，可持续发展难度大。造成这种现象的原因是多方面的，如在思想认识上把农业保险等同一般商业保险，保险公司把经营商业保险的做法搬到农业保险中来，重要的是农业保险管理体制不顺，国务院没有明确并授权一个合适的政府部门负责组织推动政策性农业保险工作。

《国务院关于保险业改革发展的若干意见》（国发〔2006〕23号）明确要求：发挥农业部门在推动农业保险立法、引导农民投保、协调各方关系、促进农业保险发展等方面的作用。但由于缺少明确授权，这一要求并未落到实处。从国外经验看，农业保险制度体系建设的组织推动工作主要有政府农业部门承担，如美国农业部、法国农业部、日本农林水产省等。从农业保险发展的实践看，农业部门最适宜承担政策性农业保险的组织推动工作。农业保险的承保对象是有生命的动植物，农作物病虫害防治、动物疫病防控以及灾后勘察定损、确定理赔数额等，都离不开基层农业部门的参与和技术支持。保险公司开展农业保险业务主要在农村、在基层，面对的是众多分散的小规模经营农户，需要利用政府部门在农村现有的组织体系展业。农业部门熟悉农业、了解农民，工作重点在基层农村，有多年建设、体系完善的农经站、农技推广站、畜牧兽医站、农机监理站等组织机构，在基层有庞大的服务队伍。农业部门负责组织推动，与保险公司的业务开展可以在农村实现有效对接，实现技术服务与政策性农业保险相互协调、相互促进、共同发展。

建议国务院明确由农业部门负责发展政策性农业保险的组织推动工作，财政部门按照职责分工负责政府补贴资金使用的监管工作，保险监督管理部门对农业保险经办机构的经营依法监管。

三、支持发展农业互助合作保险

农业保险具有高风险特点，保险公司以营利为目的，在整个农业保险活动过程中，小农户相对保险公司总是处在不利的位置。而农户则以各种逆向选择对付保险公司，对一些农业灾害风险，商业保险公司不愿承保、不便承保自在情理。国际经验表明，政府支持的互助合作保险相对商业保险更适合涉农保险。

根据国发〔2006〕23号文件“探索发展相互制、合作制等多种形式的农业保险组织”和2009年中央1号文件“鼓励在农村发展互助合作保险”的精神，应积极发展相互制、合作制保险，既可最大限度地动员农民参加农业保险，又可有效防范道德风险，降低监管成本。“十二五”期间，应把在农村基层引导扶持发展相互制、合作制保险作为完善农业保险组织体系的重要内容，在已有种植业、畜牧业保险基础上，重点支持发展水产养殖业和农机互助保险。利用中国渔业互保协会现有的机构和服务网络，通过财政提供保费补贴，引导水产养殖户以互助合作形式开展水产养殖保险，为水产养殖户提供灾害补偿。以陕西、湖北等省开展的农机互助保险为示范，指导各地统筹开展农机互助保险工作，逐步建立全国农机互助保险组织体系。

四、扩大农业保险的覆盖面

农业保险不仅要涵盖事关国家农产品安全的主要粮食、油料、牲畜等产业，还应涵盖对地区经济发展、增加农民收入有重要影响的主要农作物，如广西等地的甘蔗、陕西的苹果、长江流域的柑橘等；从行业发展需要看，农业保险不仅要涵盖种植业、养殖业，还应该涵盖渔业、农机等行业；从地区上看，农业保险还应该覆盖全国所有的农业省份。当前，从农业保险产品的覆盖面看，除中央财

政支持的几类主要农作物和育肥猪等保险产品的参保率较高以外，农村其他领域，如渔业、林业、农机、农村财产等保险产品还等很少，在边疆地区、渔区、牧区、林区的覆盖面还比较低，与广大农民迫切希望参加农业保险的要求差距很大。建议扩大政策性农业保险补贴品种和补贴区域，一是增加农业保险保费补贴的产品，积极开展橡胶、甘蔗、水果等险种的保费补贴试点；二是要扩大农业保险的地域覆盖范围，既要做好农业主产省的农业保险工作，又要做好非主产省的农业保险工作；三是要加快将农业保险覆盖到渔业、林业、农机等行业，让农业的各行业都能得到必要的风险保障。

五、提高农业保险的保障水平

农业保险保障水平的高低直接关系农民灾后恢复生产的进程快慢，直接关系农民投保的积极性。目前，我国多数农业保险产品的保障水平只是保基本物质成本。多数地区的种植业保险保障水平只有 200 元/亩左右，能繁母猪只能有 1 000 元/头的赔付水平。随着经济社会的发展和现代农业的顺利推进，这种水平远远不能满足广大农民的风险保障要求。因此，可先由现在保 50% 的物化成本提高为保 80% 的农作物生产成本，逐步发展为以保障农产品产量为主。保障水平可以分为保粮油产量的 60%、70%、75% 三个保障等级，以此来调动农民参保的积极性，同时充分发挥农业保险促进农业生产、保障农民生活的社会稳定器作用。

六、增加农业保险的财政补贴

农业保险是国家支持农业发展的重要手段，财政对农业保险的保费补贴是国家支持农业发展的重要形式，也是农业保险可持续发展的重要保障。目前中央财政对农业保险保费的补贴水平仍然较低，还要求地方配套提供保费补贴，而且越是农业大县补贴负担越重，影响了地方发展农业保险的积极性。“十二五”期间，应大幅增加中央财政保费补贴资金总量，一方面提高中央财政保费补贴比例，降低市县财政保费补贴配套比例，以减轻地方用于农业保险财

政补贴资金的压力；另一方面扩大保费补贴范围，在对参保大宗农产品给予保费补贴的基础上，将相互制、合作制保险纳入中央财政保费补贴范围，使参加互助合作保险组织的农户也能享受到保费补贴。建议国家将渔业互助保险、农机互助保险纳入中央财政补贴范围。

七、进一步完善财政税收支持政策

一是实行差异化补贴政策。我国农业生产力发展水平不均衡，地区差异较大，补贴政策不能一刀切，应结合各地实际，因地制宜给予补贴。由于农业大县多是财政弱县，配套保费补贴难度较大，建议取消粮食、畜牧大县地方财政配套部分。加大对中西部农业生产大省中央财政保费补贴比例，逐步取消市县级财政配套补贴要求。二是对政策性农业保险业务给予税收优惠政策。涉及农业保险的税收主要是营业税和所得税。根据现行《中华人民共和国税法》和《中华人民共和国营业税暂行条例》规定，国家对农牧业保险免征营业税，所得税并没有明确要免征，而是适用 33% 的税率。保险公司经营政策性农业保险业务的收入，相当部分是中央和地方政府的财政补贴。因此，为了支持农业保险的发展，增加保险公司经营农业保险的积累和灾害赔付能力，国家应出台专门的农业保险税收优惠政策，对从事政策性农业保险业务的收入免征所得税。

八、适当提高农民缴纳保费水平

农业保险的持续发展需要有关各方的共同参与，尤其要培养提高农民的互助共济理念和风险防范意识。在推进农业保险过程中，如果农民不交保费或仅交纳很低的保费，容易形成保险是政府救济的观念，还容易出现假保单、假赔案。目前，有的省份农民年人均纯收入已超过万元，每亩水稻只交 1~2 元的保费，对农民来说实在是微不足道，经营者容易借农民投保名义套取财政补贴，在遇到自然灾害后，农民恢复生产也不积极。在政府保费补贴不减少的前提下，有必要适当提高农民缴纳的保费比例和金额，这样可增强农