

浙江省 2006 哲学社会科学规划课题研究成果

农业保险

——理论研究与实践探索

蒋丽君 著

LILUN YANJIU
YU SHIJIAN
TANSUO



中国商业出版社

农业保险 ——理论研究与实践探索

蒋丽君 著

中国商业出版社

图书在版编目(CIP)数据

农业保险:理论与实践探索/蒋丽君著. —北京:中国商业出版社,2007.8

ISBN 978-7-5044-5993-0

I. 农... II. 蒋... III. 农业—保险—研究—中国
IV. F842.66

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 108783 号

责任编辑:刘毕林

中国商业出版社出版发行
(100053 北京广安门内报国寺1号)
新华书店北京发行所经销
北京市北七家印刷厂印刷

*

787×1092 毫米 1/16 开 12.125 印张 180 千字

2007 年 9 月第 1 版 2007 年 9 月第 1 次印刷

定价:29.80 元

* * * *

(如有印装质量问题可更换)



前言

在改革开放和现代化建设的今天,农业、农村和农民问题已成为中国建设和改革的关键问题。中国是一个农业大国,农业是国民经济的基础,在整个国民经济中占有极其重要的战略地位。同时,农业又是一个自然再生产和经济再生产相结合的特殊的产业部门,受自然风险和经济风险的双重影响,尤其是自然灾害风险。我国是一个自然灾害频发的国家,也是世界上遭受自然灾害最为严重的国家之一,每年都有数以百万计的农民因受灾而倾家荡产,甚至造成生存危机。有关统计显示,近10年来,我国平均每年约有3亿亩农作物受灾,2亿多农村人口受到灾害影响。而在灾害面前,农民的抗风险能力很差。因此,保护农民利益,帮助农民灾后恢复再生产和维持生活,已成为关系国计民生和社会安定的大事。

农业保险作为现代农业发展的三大支柱(农业科技、农业投入、农业保险)之一,是时间上和空间上分散农业风险的有效工具。发展农业保险,对于规避农业非系统性风险,促进农业产业化、稳定农民收入、保障农业再生产的顺利进行、推动农业的可持续发展等都具有十分重要的理论意义和深远的现实意义。目前,世界各国政府都十分重视农业保险,无论是发达国家还是发展中国家都把农业保险视为保护和支持农业的有效手段,约有40多个国家推行或试验农业保险制度,而且各国政府对农业保险的投入补贴都很大,如美国在2001年至2006年对农业保险的补贴就达80多亿美元。

在我国,由于制度、体制等多方面的原因,农业保险的发展先后经历了试办、停办、再试办及多种模式并存的探索发展过程,其间既有快速发展的辉煌历史,也有低迷萎缩的痛苦经历,其历程可谓曲折坎坷。尤其是进入1993年以后,我国农业保险的发展遇到了人才匮乏、政府扶持力度不够、法律法规体系缺乏等一系列它自身难以克服的困难,使农业保费收入、保险险种、保险机构连年萎缩,农业保险分散风险、保护农业生



产、稳定农民收入的功能和作用几乎丧失殆尽。1998 年农业险的保费收入只占全国保险业务收入的 0.8%,而种植业、养殖业仅占 0.3%,说明我国农业保险的保障水平是相当低的。过低的自然灾害损失的保险补偿率,与农业在国民经济中的特殊基础地位和不可替代性很不相称。

2001 年加入 WTO 后,开放的国际环境、统一的游戏规则对我国农业保险的发展更是提出了新的挑战。根据 WTO《农业协议》的规定,各成员国在农产品贸易中所实施的各种非关税措施必须转换成同等保护程度的关税措施。这就意味着,国内过去对农产品实施的许多限制进口的措施和补贴政策,如进口许可证制度、配额制度、价格补贴制度等均将被取消。同时,按 WTO 协议规定,世界贸易组织的“绿箱政策”允许政府在财政上参与农业保险,防范自然风险,支持本国农业的发展,因此,农业保险也成为我国对农业适度保护的必然选择。

自十六大以来,党中央、国务院对农业保险的发展也给予了前所未有的高度重视。十六届三中全会《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》和 2004、2005、2006、2007 年连续四年的中央一号文件及“十一五”规划都对农业保险发展提出了明确要求。2004 年的中央一号文件首次提出我国应“加快建立政策性农业保险制度,选择部分产品和部分地区率先试点,有条件的地方可对参加种养业保险的农户给予一定的保费补贴”。2005 年中央一号文件进一步提出“扩大农业政策性保险的试点范围,鼓励商业性保险机构开展农业保险业务”。2006 年中央一号文件则强调“稳步推进政策性农业保险试点工作,加快发展多种形式、多种渠道的农业保险”。2007 年《中共中央国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》明确提出:“积极发展农业保险,按照政府引导、政策支持、市场运作、农民自愿的原则,建立完善农业保险体系。扩大农业政策性保险试点范围,各级财政对农户参加农业保险给予保费补贴,完善农业巨灾风险转移分摊机制,探索建立中央、地方财政支持的农业再保险体系。鼓励龙头企业、中介组织帮助农户参加农业保险。”由此可见,2007 年的中央一号文件对政策性农业保险发展提出了更全面、更明确的要求。不仅从承保环节要求各级财政对参保农户给予保费补贴,扶持广大农民买得起保险,而且从风险转移分摊环节要求建立中央、地方财政支持的农业再保险体系,用市场化手段抵御和化解农业巨灾风险。这不仅使农业保险具有很强的可操作性,也为我国农业保险的发展指明了方向。

农业丰则基础强,农民富则国家盛,农村稳则社会安。加强“三农”工作,积极发展现代农业,扎实推进社会主义新农村建设,迫切需要农业保险保驾护航。在我国农



业保险制度还不完善,保险水平还较低的情况下,切实加强对农业保险发展必要性的研究,并结合世界各国从事农业保险经营的实践和经验,积极探索适合我国农业保险发展的模式与对策,以期为建立健全我国农业保险体系、完善农业保险制度做些有益的探索,提供有价值的依据具有十分重要的现实意义。

本书以公共物品理论、福利经济学理论、信息不对称理论以及制度变迁理论为依据,对农业保险的理论渊源和国际、国内农业保险的实践经验、实践探索进行了深入分析。全书共分上、下两篇,上篇为农业保险理论研究,包括三章内容,第一章主要对农业风险和农业保险等相关概念进行阐述,明确发展农业保险对农业可持续发展的重要意义;第二章主要阐述与农业保险有关的理论,为农业保险实践研究奠定理论基础;第三章主要从经济学视角对农业保险主体行为进行分析。下篇为农业保险实践探索,包括四章内容,第四章主要分析国外农业保险的实践经验及对我国农业保险发展的启示。第五、六章是对我国农业保险实践的探索。其中第五章主要是在对我国农业保险发展历程回顾的基础上,分析当前我国农业保险的现状;第六章进一步阐述了近年来我国各地农业保险的试点工作。第七章是基于我国国情,构建我国农业保险的发展模式。本书的研究工作在为我国政策性农业保险提供科学依据和理论论证的同时,也对建立和健全我国政策性农业保险提出了比较系统的建议,具有一定的实践意义。



目 录

上篇 农业保险理论研究

前言

第一章 农业保险相关概念的界定

第一节 农业灾害与农业风险	3
第二节 农业风险的可保性	21
第三节 农业保险的界定及其分类	24
第四节 政策性农业保险与商业性农业保险	30
第五节 农业保险与农业可持续发展	33

第二章 农业保险的理论渊源

第一节 公共物品理论与农业保险	35
第二节 福利经济学理论与农业保险	42
第三节 信息不对称理论与农业保险	48
第四节 制度变迁理论与农业保险	52

第三章 农业保险主体行为的经济学分析

第一节 农民行为的经济学分析	61
第二节 商业保险公司行为的经济学分析	69
第三节 政府行为的经济学分析	74



下篇 农业保险实践探索

第四章 国外农业保险的实践经验

第一节 美国——中央政府主导模式及其成功经验·····	83
第二节 日本——合作经营保险模式及其成功经验·····	87
第三节 法国——西欧的政策优惠保险经营模式及其成功经验·····	92
第四节 部分亚洲国家 ——国家重点选择性扶持模式及其成功经验·····	94
第五节 国外农业保险运作经验及其对我国的启示·····	95

第五章 我国农业保险的实践探索(上)

第一节 我国农业保险发展历程·····	98
第二节 我国农业保险发展面临的主要问题及原因分析·····	100
第三节 我国农业保险发展模式综述·····	103

第六章 我国农业保险的实践探索(下)

第一节 政策性农业保险市场化运作 ——上海“安信模式”的实践评价·····	108
第二节 相互制保险的典型 ——黑龙“阳光模式”的实践评价·····	114
第三节 商业保险公司政府支持下自营 ——“新疆建设兵团模式”的实践评价·····	118
第四节 “政府推动+市场运作+农民自愿” ——浙江省“共保体模式”的实践评价·····	122
第五节 国内其他地区农业保险发展模式探析·····	145
第六节 国内各地农业保险实践对我国农业保险制度建设的启示·····	150



第七章 构建符合我国国情的农业保险发展模式

第一节 基于我国国情的农业保险制度模式选择	155
第二节 农业保险发展模式的运行机制	160
第三节 农业保险发展模式实施的一般政策	172
参考文献	177
后记	183

上 篇

农业保险理论研究



第一章 农业保险相关概念的界定

第一节 农业灾害与农业风险

一、农业灾害

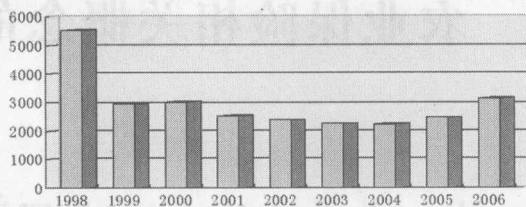
受自然、社会等各方面因素的综合影响,近年来,灾害对人类生产和生活的破坏作用日益加重。农业是露天生产的高风险产业,我国又是自然灾害多发的国家,相应地,我国也是世界上遭受农业自然灾害及其损失最大的国家之一。在五千年的农耕文化史中,我国农业生产曾遭受了各种各样自然灾害的侵袭,几乎囊括了世界所有自然灾害的类型,其灾史之长、灾域之广、灾种之多、灾情之重也是世界罕见的。

(一)我国农业灾害的现状特征

在我国农业灾害中,气象灾害对农业的影响最大。气象灾害主要有暴雨洪涝、干旱、热带气旋、霜冻低温等冷冻害、风雹、连阴雨和浓雾及沙尘暴等,共7大类20余种,如果细分可达数十种甚至上百种。我国气象灾害种类繁多,但从对社会、经济的影响程度来看,主要是干旱、洪涝、台风、冰雹及低温冷冻害。气象灾害所造成的经济损失占有自然灾害造成经济总损失的70%以上。据1990-2004年15年统计,我国因气象灾害造成的经济损失平均每年1762亿元,其中1998年高达3007亿元。每年受气象灾害影响的人口约3.8亿人次,造成的经济损失约占国内生产总值(GDP)的2%-6%,相当于GDP增加值的10%-20%。因气象灾害平均每年农作物受灾面积达4940万公顷以上,受灾农作物占有农作物的20%-35%,造成粮食损失约200亿公斤,并致使300多万间房屋倒塌。气象灾害已经成为我国经济社会可持续发展的重要制约因素之一。气象灾害不仅对基础设施造成严重破坏,而且对人民群众的生命财产安全构成极大的损害和威胁,每年因气象灾害死亡人数高达4700多人。从图1-1中可以看出,1998年由于长江特大洪水,导致死亡人数达到5511人,1999年-2005年因自然灾害导致的年均死亡人数为2555人,2006年与1999-2005年年均值相比,死



亡人数增加 23.5%,因自然灾害导致的人身伤害越来越多。同时由气象灾害引发或衍生的其他灾害,如山洪灾害、地质灾害、海洋灾害、生物灾害、森林火灾等,都对国家经济建设、人民生命财产安全构成极大威胁。



单位:人数

图 1-1 1998 年以来历年同期灾害损失对比图^①

同时,随着全球气候变暖和生态环境的变化,我国农业灾害事故的破坏力和造成的经济损失越来越大。1978-2004 年我国农作物受灾率(受灾面积/播种总面积)平均 30.89%,成灾率平均 15.91%,水灾与旱灾的成灾比例相当高(见图 1-2 1978-2004 年我国农作物受灾和成灾统计数据)。从发展趋势上看,我国农业自然风险的潜在危害正在加大,图 1-2 显示,虽然 1978-2004 我国农作物受灾率变化不大,但成灾率有明显的走高趋势。此外,我国农业自然风险还呈现出明显的地域性特征,如长江、黄河中下游地区易受洪灾,而西北黄土高原常受旱灾,风灾袭击沿海,沙灾困扰西北。

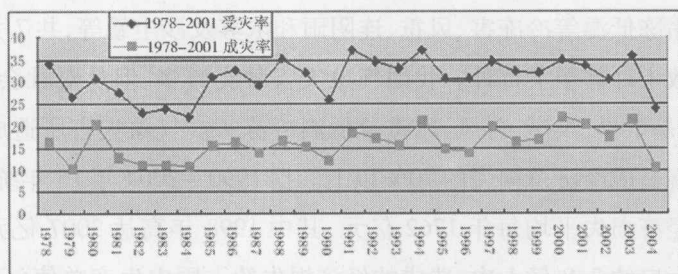


图 1-2 1978-2004 我国农作物面积受灾率与成灾率走势图

我国农业灾害的特征具体可以概括为以下几个方面:

1. 灾害种类多,发生频率高。影响范围大。多年来,我国农业生产遭受的自然灾害几乎囊括了洪涝、干旱、台风、风暴潮、雷暴、冰雹、雪暴、低温冻害、高温热浪、龙卷

① 资料来源:民政部国家减灾中心



风、泥石流、荒漠化、盐渍化、水土流失、农作物病虫害、鼠害等世界所有自然灾害的类型。而且发生频率高。据有关部门统计,20 世纪 80 年代至 90 年代,我国年均成灾率达 50.6%,最高年份高达 66.9%,年均成灾率比一般发达国家高出 10—20 个百分点(详见表 1-1)。

表 1-1 2004—2005 年我国重大台风损失

时间	台风	损失(亿元)
2004.08	云娜	181.28
2005.07	海棠	80
2005.08	泰利	154.2
2005.08	麦莎	180
2005.09	卡努	95.04

数据来源:雅虎中国、新浪、搜狐等各大网站。

2. 农业灾害具有群发性和伴发性特点。由于我国自然生态条件复杂多样,农业自然生态环境脆弱,因此,农业自然灾害具有群发性和伴生性的特点。我国东部属季风区域,占全国国土面积的 46%。季风进退强度、时限和反常使我国大面积旱涝灾害发生,水资源长期短缺;西北部属于干旱、半干旱区和青藏高寒区,占全国陆地面积的 55%,这里气候寒冷,雨量稀少,土壤沙化,冻土十分严重;北部受季风影响,雨量分布极不均匀,夏季暴雨集中,洪水泥沙俱下,泛滥成灾;南部高山丘陵多,降水不均,时常引起旱灾。再加上我国的沙漠、荒漠、寒漠、戈壁、石骨裸露山地、永久积雪和冰川等完全不能农牧的土地有 30 亿亩,占全国土地面积的 22%。各种病虫害的袭击使粮食、牧草、森林损失严重。一种自然灾害的发生会诱发多种灾害的集中出现。

3. 灾害影响面积广、损失大。据统计,1960—1988 年,平均每年农作物受灾面积 4800 万公顷,成灾 1800 万公顷,成灾人口 2 亿多。特别值得注意的是,随着我国经济建设的发展,人口迅速增加,城市扩大,灾害对我国的影响和带来的损失日趋严重。建国以来,我国农业受灾、成灾面积呈迅速增长的趋势。50 年代农作物受灾面积 1 亿亩,成灾小于 1 亿亩;60 年代受灾 3 亿亩,成灾 1.5 亿亩;70 年代受灾 5 亿亩,成灾 2.0 亿亩;80 年代受灾 6 亿亩,成灾 3.0 亿亩。

4. 抵御自然灾害的能力下降。以农业水利设施为例,我国现有水库 8.5 万余座,而病险水库占 1/3,政府对水利设施的投入呈下降趋势,1980 年以前全国水利投资一



直占全国基建投资的 7% 左右,最高时达到 15%,1981 年以后逐年下降到 1.9%,到 1988 年才回升到 2.6%,90 年代以后也不过 1%—2%。这导致我国农业抵御自然灾害的能力下降,由此而影响了农业生产的发展、农民收入的增加以及一部分农村的贫困。

综上所述,农业灾害形成的原因主要是与所处的地理位置、气候变化、环境破坏、自然资源不合理利用等因素密切相关的。同时,农业资源分布不平衡与不合理也是造成农业灾害频繁发生的主要因素。防灾减灾基础设施差,体系不健全也是形成灾害的重要原因之一。

(二) 农业灾害对“三农”的影响

1. 农业灾害直接导致农村贫困率上升,返贫现象严重。我国的自然灾害大多发生在贫困地区,尤其是西部地区。我国西部地区地理条件复杂多样,生态环境不断恶化,自然灾害频繁发生,农村贫困率不断上升。1989 年,全国农村贫困发生率平均为 11.4%,而西部 8 省区(甘肃 32.2%、青海 23.7%、内蒙古 23.5%、陕西 20.3%、云南 19.0%、宁夏 18.9%、新疆 18.7%、贵州 17.8%)平均高达 21.76%,比全国平均水平高出 10.36 个百分点。同时,农业灾害使一部分已经脱贫的农村重返贫困。据有关学者研究,在河北、山西、内蒙古、河南、湖北等省区,1999 年贫困县已经解决温饱人口的返贫率分别达 31.7%、35.8%、65.7%、43.2% 和 27.6%。在贵州省遇到灾年农村返贫率高达 20% 以上。

2. 农业灾害造成农村基本建设落后,文化、卫生、教育水平差,人力资源素质低下。许多农村地区,由于农业灾害,导致交通、水、电、邮政、电话等基础设施以及文化、教育、卫生等建设严重滞后,农民的生活长期处于极度贫困的状态。

3. 农业灾害频发制约农村经济的健康发展。近年来,我国种植业和养殖业灾害频繁发生,禽流感、口蹄疫、水灾、旱灾、雹灾、虫灾等灾害时有发生。根据国务院发展研究中心的统计,我国自然灾害的成灾率通常在 50% 以上,最高达到 60.9%,其中农作物的受灾率经常达到 30% 以上,78.3% 的农户在近 10 年内遭受过农业巨灾田。近 10 年来,自然灾害每年给我国造成的经济损失都在 1000 亿元以上,常年受灾人口达 2 亿多人次。农业自然灾害造成的经济损失呈上升趋势,1994—2005 年连续 12 年自然灾害的损失率居高不下。由于整个农业裸露在自然灾害风险的威胁之下,已经严重危及到农业的可持续发展和农村居民生活的稳定。



表 1-2 2001-2005 年全国农业自然灾害情况统计 单位:千公顷

年份		2001	2002	2003	2004	2005
总计	受灾	52215	47119	5451	34769	38818
	成灾	31793	27319	3253	16300	19966
	绝收	8217	6560	853	3993	4597
旱灾	受灾	38472	22207	2486	17255	16028
	成灾	23698	13247	1445	8482	8479
	绝收	6420	2568	300	1630	1889
洪水灾	受灾	6242	12378	1924	7314	10932
	成灾	3614	7474	1230	3746	6047
	绝收	793	2251	432	1002	1466
风雹灾	受灾	3627	7477	480	5798	2977
	成灾	2056	3832	293	2192	1635
	绝收	536	1104	82	765	463
冷冻灾	受灾	2978	4212	450	691	4453
	成灾	1777	2293	212	213	1966
	绝收	337	535	37	71	501
台风	受灾	1096	845	118	3711	4428
	成灾	648	473	72	1665	1838
	绝收	131	102	9	529	278



表 1-3 2006 年度全国“十大自然灾害事件”

灾害名称	灾害发生时间	灾害影响地区	主要灾情、损失
超强台风“桑美”	2006 年 8 月 10 日	浙江、福建、江西等	浙江、福建、江西 3 省共有 665.5 万人受灾,因灾死亡 483 人,紧急转移安置 180.1 万人;农作物受灾面积 289.8 千公顷,其中绝收面积 36.2 千公顷;倒塌房屋 13.7 万间,损坏房屋 52.2 万间;因灾直接经济损失 196.5 亿元。
强热带风 暴“碧利斯”	2006 年 7 月 14 日	浙江、福建、江西等 6 省	浙江、福建、江西、湖南、广东、广西 6 省(自治区)的 3194.04 万人不同程度受灾,因灾死亡 843 人,紧急转移安置 336.9 万人;农作物受灾面积 1337.4 千公顷,绝收 263.0 千公顷;倒塌房屋 39.1 万间,损坏房屋 47.1 万间;因灾直接经济损失 348.2 亿元。
特大旱灾	2006 年入夏至 9 月初	重庆市和四川省	重庆全市 40 个区县、四川全省 20 个市州、139 个县市市区受灾,共造成 6646.9 万人不同程度受灾,因旱饮水困难转移安置 13.7 万人、伤病人口 36.4 万人(此种情况建国以来救灾史上罕见);农作物受灾面积 3775.9 千公顷,其中绝收 685.8 千公顷,大春粮食损失 781.41 万吨,比常年减产 30% 甚至以上,经济作物及养殖业受灾也非常严重;有 1537.3 万人、1335.4 万头大牲畜出现临时饮水困难,部分地区的灾民要到 5 里外的地方去挑水或背水;因旱灾直接经济损失 222.7 亿元,其中农业直接经济损失 184.6 亿元。
暴雨洪涝	2006 年 5 月 25 日至 6 月 19 日	浙江、福建等南方 9 省	浙江、福建、江西、湖南、广东、广西、重庆、四川、贵州等 9 省(自治区、直辖市)持续遭受严重洪涝灾害,49 个地市、266 个县(市、区)3137.0 万人受灾,因灾死亡 225 人,紧急转移安置 167.0 万人;农作物受灾面积 1196.6 千公顷;倒塌房屋 30.3 万间;因灾直接经济损失 168.1 亿元。