

- 2009年度国家社会科学一般项目(项目号: 09YJA790059) 资助
- 2010年度国家社会科学基金项目(项目号: HB2011QR43) 资助
- 2011年度国家社会科学基金资助

农业保险补贴制度 供给研究

NONGYE BAOXIAN
BUTIE ZHIDU GONGJI YANJIU

冯文丽 等著



- 2009年教育部人文社会科学研究一般项目（项目号：09YJA790059）资助
- 2011年河北省社会科学基金项目（项目号：HB2011QR43）资助
- 河北经贸大学学术出版基金资助

农业保险补贴制度 供给研究

NONGYE BAOXIAN
BUTIE ZHIDU GONGJI YANJIU

冯文丽 等著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农业保险补贴制度供给研究 / 冯文丽等著. —北京:
中国社会科学出版社, 2012. 2

ISBN 978 - 7 - 5161 - 0501 - 6

I. ①农… II. ①冯… III. ①农业保险 - 财政补贴 -
研究 - 中国 IV. ①F842. 66

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 012424 号

责任编辑 官京蕾

特约编辑 大 乔

责任校对 王兰馨

技术编辑 李 建

出版发行	中国社会科学出版社	出版人	赵剑英
社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号	邮 编	100720
电 话	010 - 64040843 (编辑)	64058741 (宣传)	64070619 (网站)
	010 - 64030272 (批发)	64046282 (团购)	84029450 (零售)
网 址	http://www.csspw.cn (中文域名: 中国社科网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京奥隆印刷厂	装 订	廊坊市广阳区广增装订厂
版 次	2012 年 2 月第 1 版	印 次	2012 年 2 月第 1 次印刷
开 本	880 × 1230 1/32		
印 张	9.25		
字 数	239 千字		
定 价	32.00 元		

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

前 言

本书是2009年教育部人文社会科学研究一般项目基金《我国农业保险政府补贴问题研究》（项目号：09YJA790059）的最终成果的主要内容，也是2011年河北省社会科学基金项目《我国农业巨灾风险管理制度创新研究》（项目号：HB2011QR43）的阶段性成果之一，同时受到了河北经贸大学学术出版基金的资助。本书出版旨在为我国农业保险补贴制度的完善提供些许资料参考。

农业保险是现代农业发展的三大支柱之一，是世贸组织允许各国支持农业的“绿箱政策”之一，对农业和国民经济发展具有强大的福利功效、信贷支持功效和政策功效。但由于农业风险具有不可保性，农业保险需求决定具有复杂性，农业保险供给面临严重的系统性风险和信息不对称问题，农业保险供求具有“双重正外部性”等特征，中外学术界基本上已经达成共识：农业保险是政策性险种，需要政府补贴以提高参与率，实现政府的政策目标。在农业保险实务中，美国、加拿大等国家对农业保险实施补贴政策已经多年。

2007年我国中央政府开始对农业保险进行保费补贴试点，揭开了农业保险快速发展的序幕。2007—2010年农业保险保费收入分别是51.84亿元、110.7亿元、133.9亿元和135.7亿元，分别是没有实施补贴政策的2006年的6.13倍、13.09倍、15.83倍和16.04倍。很显然，政府补贴是我国农业保险发展重要的助推器。

但同时，在我国农业保险补贴试点中涌现出很多问题：补贴

缺乏立法规范，缺乏政策支持的稳定性和连续性；补贴规模连年增加，但与我国农业增加值及农业重要程度相比仍显不足；农业保险补贴范围狭窄，很多重要的农作物和养植物还没有纳入补贴范围；补贴方式比较单一，只有保费补贴一种方式，经营管理费用补贴、再保险补贴和税收优惠等补贴方式还没有使用；保费补贴的比例较高，但补贴效率并不理想；农业保险补贴实践中投保人、保险人和基层政府的各种道德风险行为开始显现，导致补贴资金出现耗费现象；保费补贴的政府层级比较多，基层政府有限的财力成为农业保险补贴政策实施的重要瓶颈，等等。

本书拟以解决这些农业保险补贴问题为切入点，系统研究农业保险补贴“为什么补”、“补的作用是什么”、“如何补”、“补什么”、“补多少”、“补得效率如何”以及“怎样补得更好”等理论问题和实践问题。本书的主要观点和研究结论为：

第一，对于“为什么补贴农业保险”这个问题，本书从福利经济学、市场失灵理论、博弈论、农业保护理论和风险可保性理论等角度进行了分析，殊途同归，得出了相同的结论：农业保险是政策性险种，纯商业化经营难以为继，政府应该对农业保险进行补贴。

第二，对于“农业保险补贴的作用是什么”这个问题，本书认为，政府对农业保险进行补贴能产生刺激农业保险需求、激励农业保险供给、强化农民保险意识、促进社会福利及实现农业保护等功效。

第三，对于“如何补贴农业保险”这个问题，本书对美国、日本、菲律宾和法国的农业保险补贴立法进行比较研究，得出结论认为，农业保险补贴制度供给应以完善的农业保险立法为前提和基础，建立农业保险补贴的长效机制，防止农业保险补贴的不确定性和随意性。另外，本书还系统分析了农业保险补贴的六种方式，即资本金支持、保费补贴、经营管理费用补贴、再保险补

贴、税收优惠和农业巨灾风险准备基金，并提出我国目前应首先采用哪些补贴方式。

第四，对于“农业保险补贴补什么”这个问题，本书比较研究了其他国家农业保险补贴的保险标的和保险责任，认为我国农业保险补贴范围比较狭窄，建议应该适当扩大财政补贴农业保险的品种范围，授予各省根据实际情况灵活确定补贴品种的权限，如参照浙江经验在种植业采取 N （基本品种）+ X （其他品种，各省可自选）的方式，以便将各地大面积种植、并对促进现代农业发展有重要意义的经济作物和设施蔬菜，对稳定人民菜篮子工程、增加农户收入具有重要意义的畜禽等纳入补贴范围。

第五，对于“农业保险补贴补多少”这个问题，本书认为，我国农业保险补贴标准或补贴比率（各级政府补贴数额占保费的比例）平均达 80% 甚至更高，已经达到了全球最高水平，没有进一步提高的空间。但是，由于我国的农业保险补贴范围狭窄，保障水平较低（仅保成本），因此尽管补贴比率很高，但是总的补贴规模并不大。按照美国农业保险补贴总额占农业 GDP 的比重为 3.4% 的经验比例测算，我国 2010 年农业保险补贴额应为 1376.90 亿元。而我国 2010 年中央政府提供的农业保险补贴额度仅有 103.2 亿元，相比之下，农业保险补贴规模还严重不足。

第六，对于“农业保险补贴补得效果如何”这个问题，本书认为，保费补贴在提高农业保险参与率方面作用有限，尽管我国农业保险补贴比率已经达到全球最高，但是农业保险的覆盖面并不理想，补贴效率并不令人满意。另外，在农业保险补贴实践中，投保人、保险公司和基层政府各种道德风险行为开始显现，导致政府财政资金存在耗费现象。

第七，对于“农业保险补贴如何补得更好”这个问题，本书在分析我国农业保险补贴现存问题的基础上，提出了相应的对策建议：加快立法，使农业保险补贴法制化；明确农业保险的主管

部门，建立部门间合作机制；加强对农业保险的宣传，提高农民保险意识；减少农业保险补贴的政府层级；建立高效的财政补贴资金流转方式；因地制宜扩大农业保险补贴范围；试行农业保险经营管理费用补贴；加强对农业保险的税收优惠；加快建立财政支持的农业巨灾风险分散机制；采用多种方式防范道德风险和逆选择；通过非补贴措施提高农业保险覆盖率。

本书写作是集体创作的结晶，作者位次为冯文丽、苏晓鹏、张华鹏和郝洁。其中冯文丽负责撰写导言、第3章、第7章、第10章、第13章及全书统稿，苏晓鹏负责撰写第1章、第2章、第4章、第5章、第6章、第9章、第11章和第12章，负责整理参考文献、附录1和附录2；张华鹏负责撰写第8章；郝洁负责设计附录3的调查问卷。

在本书的写作过程中，我们参阅了很多专家学者的先期研究成果；农业保险专家庾国柱教授为本书的重要观点进行了论证；河北经贸大学2008级保险班石岩等同学利用暑假社会实践为本书作了相关问题调研；硕士研究生郝洁同学收集整理了部分资料；中国社会科学出版社的宫京蕾女士为本书出版提供了很大的帮助和宝贵建议。在此一并表示衷心的感谢！由于时间仓促，书中不足，敬请各位读者批评指正。

冯文丽

2011年9月2日

目 录

导言	(1)
一 选题背景	(1)
二 研究内容	(3)
三 研究现状	(7)
(一) 农业保险补贴必要性的观点综述	(7)
(二) 农业保险补贴方式的观点综述	(10)
(三) 农业保险补贴规模的观点综述	(13)
(四) 农业保险补贴比例的观点综述	(14)
(五) 农业保险补贴功效的观点综述	(17)
(六) 农业保险补贴负面影响的观点综述	(19)
第一章 农业保险补贴研究的理论基础	(23)
一 市场失灵理论	(23)
二 信息不对称理论	(26)
三 福利经济学理论	(28)
四 博弈论	(32)
五 委托代理理论	(34)
六 农业保护理论	(35)
(一) 李斯特的保护幼稚产业理论	(35)
(二) 凯恩斯的超保护理论	(36)
(三) 战略性贸易理论	(36)
(四) “粮食安全”与“国家安全”理论	(37)

(五) 农业弱质性理论	(38)
(六) 农业正外部性理论	(38)
七 风险可保性理论	(39)
第二章 农业保险政府补贴的理论分析	(42)
一 基于福利经济学的理论分析	(42)
(一) “无补贴”的农业保险福利	(42)
(二) “有补贴”的农业保险福利	(44)
二 基于农业保险市场失灵理论的分析	(46)
(一) 农业保险市场失灵的表现	(46)
(二) 农业保险市场失灵的原因	(47)
(三) 政府补贴对农业保险市场失灵的纠正	(60)
三 基于农业保险价格难题的理论分析	(63)
(一) 农业保险费率决定机制	(63)
(二) 农业保险价格难题	(65)
(三) 农业保险价格难题的理论分析	(67)
(四) 政府补贴对农业保险价格难题的化解	(69)
四 基于博弈论的理论分析	(71)
(一) 商业性农业保险参与主体的博弈结果	(71)
(二) 政策性农业保险参与主体的博弈结果	(72)
五 基于农业保护理论的分析	(73)
(一) 政府进行农业保护的理論分析	(73)
(二) WTO 协议关于国内支持的农业保护规则	(74)
(三) 农业保险补贴是农业保护的重要措施	(76)
六 基于农业风险弱可保性的理论分析	(77)
(一) 农业风险的可保性分析	(77)
(二) 农业风险的弱可保性要求政府补贴	(81)
第三章 农业保险补贴功效	(83)
一 农业保险补贴的需求刺激功效	(83)

二 农业保险补贴的供给激励功效	(86)
三 农业保险补贴的保险意识强化功效	(89)
四 农业保险补贴的社会福利增进功效	(90)
(一) 实现支农性国民收入再分配	(90)
(二) 促进农业产业化	(91)
(三) 保证农民收入稳定	(92)
(四) 对经济带来有利的乘数效应	(93)
五 农业保险补贴的农业保护功效	(94)
(一) 农业保险补贴属于 WTO《农业协议》中的 “绿箱政策”	(94)
(二) 农业保险补贴具有杠杆作用	(95)
第四章 国内外农业保险补贴政策	(96)
一 国外农业保险补贴政策	(96)
(一) 美国农业保险补贴政策	(96)
(二) 日本农业保险补贴政策	(99)
(三) 西班牙农业保险补贴政策	(101)
二 国内部分地区农业保险补贴政策	(102)
(一) 内蒙古自治区农业保险补贴政策	(102)
(二) 江苏省农业保险补贴政策	(104)
(三) 黑龙江省农业保险补贴政策	(107)
(四) 河北省农业保险补贴政策	(109)
第五章 农业保险补贴政策的法律依据	(111)
一 美国农业保险立法	(111)
(一) 1938 年《联邦农作物保险法》	(111)
(二) 1980 年《联邦农作物保险法修正案》	(113)
(三) 1994 年《克林顿农作物保险改革法》	(113)
(四) 2000 年的《农业风险保障法案》	(114)
(五) 2008 年的《农场法》	(115)

二 日本的农业保险立法	(116)
三 菲律宾的农业保险立法	(118)
四 法国的农业保险立法	(119)
五 各国农业保险立法的启示	(120)
(一) 发展农业保险应以完善的立法为前提	(120)
(二) 依法建立农业保险经营体系	(121)
(三) 依法规定农业保险的政府扶持政策	(121)
(四) 依法规定农业保险的强制投保机制	(122)
第六章 农业保险补贴方式	(123)
一 各种农业保险补贴方式应用的国际比较	(123)
(一) 资本金支持	(123)
(二) 保险费补贴	(125)
(三) 经营管理费用补贴	(128)
(四) 再保险补贴	(130)
(五) 税收优惠	(132)
(六) 农业巨灾风险准备基金	(134)
二 我国农业保险补贴方式的选择	(137)
第七章 农业保险补贴规模	(139)
一 基于效用理论的农业保险补贴规模分析	(139)
(一) 从农户角度	(139)
(二) 从保险人角度	(140)
二 农业保险补贴最适规模的理论分析	(142)
三 农业保险补贴规模的决定因素	(143)
(一) 国家经济实力	(143)
(二) 农业受自然灾害影响的广度和深度	(144)
(三) 农业在国民经济中的地位	(145)
(四) 农业保险在国家的福利政策或社会保障 政策中的作用	(145)

四 我国农业保险试点以来的补贴规模	(146)
五 我国农业保险补贴规模的测算	(147)
(一) 不同学者对农业保险补贴规模的测算	(147)
(二) 以美国经验数据测算的我国农业保险补贴 规模	(148)
(三) 现有补贴比例下我国农业保险补贴规模测算	(149)
第八章 农业保险补贴范围	(152)
一 农业保险补贴范围的选定原则	(152)
(一) 农业保险作物选择原则	(152)
(二) 适合纳入财政补贴的农业保险项目	(153)
(三) 不适合纳入财政补贴的农业保险项目	(154)
二 农业保险补贴范围的国际比较	(155)
(一) 美国的农业保险补贴范围	(155)
(二) 加拿大的农业保险补贴范围	(155)
(三) 日本的农业保险补贴范围	(156)
(四) 西欧、北欧国家的农业保险补贴范围	(156)
(五) 菲律宾的农业保险补贴范围	(157)
三 我国农业保险补贴范围的规定	(158)
(一) 我国种植业保险补贴范围的规定	(158)
(二) 我国养殖业保险补贴范围的规定	(159)
四 我国农业保险实践中的补贴范围	(160)
(一) 补贴险种范围	(160)
(二) 保险责任范围	(161)
第九章 农业保险补贴标准	(163)
一 农业保险补贴标准的确定方法	(163)
二 我国的农业保险补贴标准	(164)
三 各国农业保险补贴标准比较及启示	(167)
(一) 美国的农业保险补贴标准	(167)

(二) 日本的农业保险补贴标准	(168)
(三) 西班牙的农业保险补贴标准	(170)
(四) 三国农业保险补贴标准比较的启示	(171)
第十章 农业保险补贴中的道德风险	(173)
一 源自投保农户的道德风险	(173)
(一) 投保农户道德风险产生的原因	(173)
(二) 投保农户道德风险的表现	(175)
二 源自保险公司的道德风险	(176)
(一) 保险公司道德风险产生的原因	(177)
(二) 保险公司道德风险的表现	(178)
三 源自基层政府的道德风险	(180)
(一) 基层政府道德风险产生的原因	(180)
(二) 基层政府道德风险的表现	(181)
四 农业保险补贴道德风险的危害	(182)
(一) 导致农险赔付率较高, 影响保险公司的经营 积极性	(182)
(二) 导致国家财政资金流失, 影响补贴资金的 运用效果	(183)
(三) 影响保险行业的诚信形象, 削弱农户的 保险意识	(184)
第十一章 农业保险补贴效率评价	(185)
一 我国农业保险补贴政策的效率评价	(185)
(一) 农业保险补贴额度逐年增加, 补贴比例全球 最高	(185)
(二) 高补贴比例下农业保险覆盖率较低, 补贴效率 较差	(187)
(三) 我国农业保险补贴效率较差的原因分析	(189)
二 美国农业保险补贴政策的效率评价	(193)

(一) 美国农业保险补贴政策的效率状况	(193)
(二) 美国农业保险补贴中存在的效率问题	(195)
三 中美农业保险补贴政策效率分析的启示	(201)
第十二章 农业保险补贴政策的替代机制	(202)
一 农业保险强制投保机制	(202)
(一) 农业保险自愿投保机制的缺陷	(202)
(二) 农业保险强制投保机制的形式	(204)
(三) 农业保险强制投保机制的动因	(206)
(四) 其他国家强制投保机制的做法	(206)
(五) 我国应否实行强制投保的争论	(208)
二 农业保险与农业信贷的联动机制	(213)
(一) 农业保险对农业信贷的支持机制	(213)
(二) 农业信贷对农业保险的支持机制	(218)
(三) 我国农业信贷与农业保险联动机制政策规定 ..	(219)
(四) 我国农业信贷与农业保险联动机制实践	(220)
第十三章 我国农业保险补贴政策实施现状与完善对策 ...	(224)
一 我国农业保险补贴政策的推动过程	(224)
二 我国农业保险补贴政策的实施效果	(228)
(一) 试点范围与承保标的逐年扩大	(228)
(二) 中央政府与地方政府补贴力度逐渐加大	(231)
(三) 保费收入迅速增加	(232)
(四) 保障程度逐年扩大	(232)
三 我国农业保险补贴中存在的问题	(235)
(一) 农业保险补贴立法滞后	(235)
(二) 缺乏统一协调组织, 未能充分发挥政府积极 作用	(236)
(三) 补贴比例较高, 但补贴范围狭窄, 补贴规模 较小	(237)

(四) 农业保险覆盖面受制于补贴机制和地方财力 …	(238)
(五) 保费补贴划转机制效率较低	(239)
(六) 缺少农业保险经营管理费用补贴	(240)
(七) 农业保险税收优惠力度不大	(241)
(八) 缺乏农业巨灾风险分散机制的资金支持	(241)
(九) 农业保险补贴中信息不对称问题突出	(242)
(十) 保险公司资源配置能力有限, 不能满足业务发展需要	(243)
四 完善我国农业保险补贴政策的建议	(244)
(一) 加快立法, 使农业保险补贴法制化	(244)
(二) 明确农业保险的主管部门, 建立部门间合作机制	(245)
(三) 加强对农业保险的宣传, 提高农民保险意识 …	(246)
(四) 减少农业保险补贴的政府层级	(246)
(五) 建立高效的财政补贴资金流转方式	(247)
(六) 因地制宜扩大农业保险补贴范围	(247)
(七) 试行农业保险经营管理费用补贴	(248)
(八) 加强对农业保险的税收优惠	(248)
(九) 加快建立财政支持的农业巨灾风险分散机制 …	(248)
(十) 采用多种方式防范道德风险和逆选择	(250)
(十一) 通过非补贴措施提高农业保险覆盖率	(250)
附录 1 中央财政种植业保险保费补贴管理办法	(252)
附录 2 中央财政养殖业保险保费补贴管理办法	(261)
附录 3 农业保险补贴调查问卷	(270)
参考文献	(273)

导 言

一 选题背景

农业保险是现代农业发展的三大支柱之一，是世贸组织允许各国支持农业的“绿箱政策”之一，对农业和国民经济发展具有强大的福利功效、信贷支持功效和政策功效（冯文丽，2007）。最近几年，我国政府对建立政策性农业保险制度高度重视。2004—2010年连续七年的中央一号文件和很多文件都强调建立和发展政策性农业保险。例如2003年10月，党的十六届三中全会通过的《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》提出“探索建立政策性农业保险制度”。又如，2004年的中央一号文件《中共中央国务院关于促进农民增收收入若干政策的意见》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”。再如，2010年中央一号文件《中共中央国务院关于加大统筹城乡发展力度，进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》提出：“积极扩大农业保险保费补贴的品种和区域覆盖范围，加大中央财政对中西部地区保费补贴力度。鼓励各地对特色农业、农房等保险进行保费补贴。发展农村小额保险。健全农业再保险体系，建立财政支持的巨灾风险分散机制。”

农业保险是政策性险种，需要政府补贴以提高参与率，这在中外理论研究方面已达成共识，并在美国、加拿大等农业保险举办国已经实施了很长时间。2007年，我国中央政府开始对农业保险进行保费补贴试点，揭开了我国政策性农业保险快速发展的序幕。2006年，在中央政府没有提供保费补贴时，我国农业保险费保费收入仅为8.46亿元。而自从2007年中央政府实施保费补贴政策以来，2007—2010年农业保险保费收入分别是51.84亿元、110.7亿元、133.9亿元和135.7亿元，分别是2006年的6.13倍、13.09倍、15.83倍和16.04倍。据瑞士再保险公司统计，2008年年底，我国农业保险保费收入为16亿美元，约占全球农险保费收入的10%，规模已上升至全球第二位，亚洲第一位。

很显然，政府补贴是我国农业保险发展重要的助推器。但同时，在我国农业保险补贴试点中涌现出很多问题：补贴缺乏立法规范，农业保险补贴“有钱时多补，没钱时少补”，缺乏政策支持的稳定性和连续性；补贴规模连年增加，但与我国农业增加值及农业重要程度相比仍显不足；农业保险补贴所涉及的险种和承保的风险范围比较窄，很多重要的农作物和养殖物都没有纳入补贴范围；补贴方式比较单一，只有保费补贴一种方式，提高农业保险机构经营积极性的经营管理费用补贴、再保险补贴和税收优惠等补贴方式还没有使用；保费补贴的比例较高，已达到全球最高水平，但以农业保险覆盖面为考察指标的补贴效率并不理想；农业保险补贴实践中投保人、保险人和基层政府均出现了不同程度的道德风险行为，导致补贴资金无效耗费现象；保费补贴的政府层级比较多，基层政府有限的财力成为农业保险补贴政策实施的重要瓶颈，等等。

本书拟以解决这些农业保险补贴问题为切入点，系统、深化、细化地研究农业保险补贴“为什么补”、“补的效用是什么”、“如何补”、“补什么”、“补多少”、“补的效率如何”以及“怎样补得