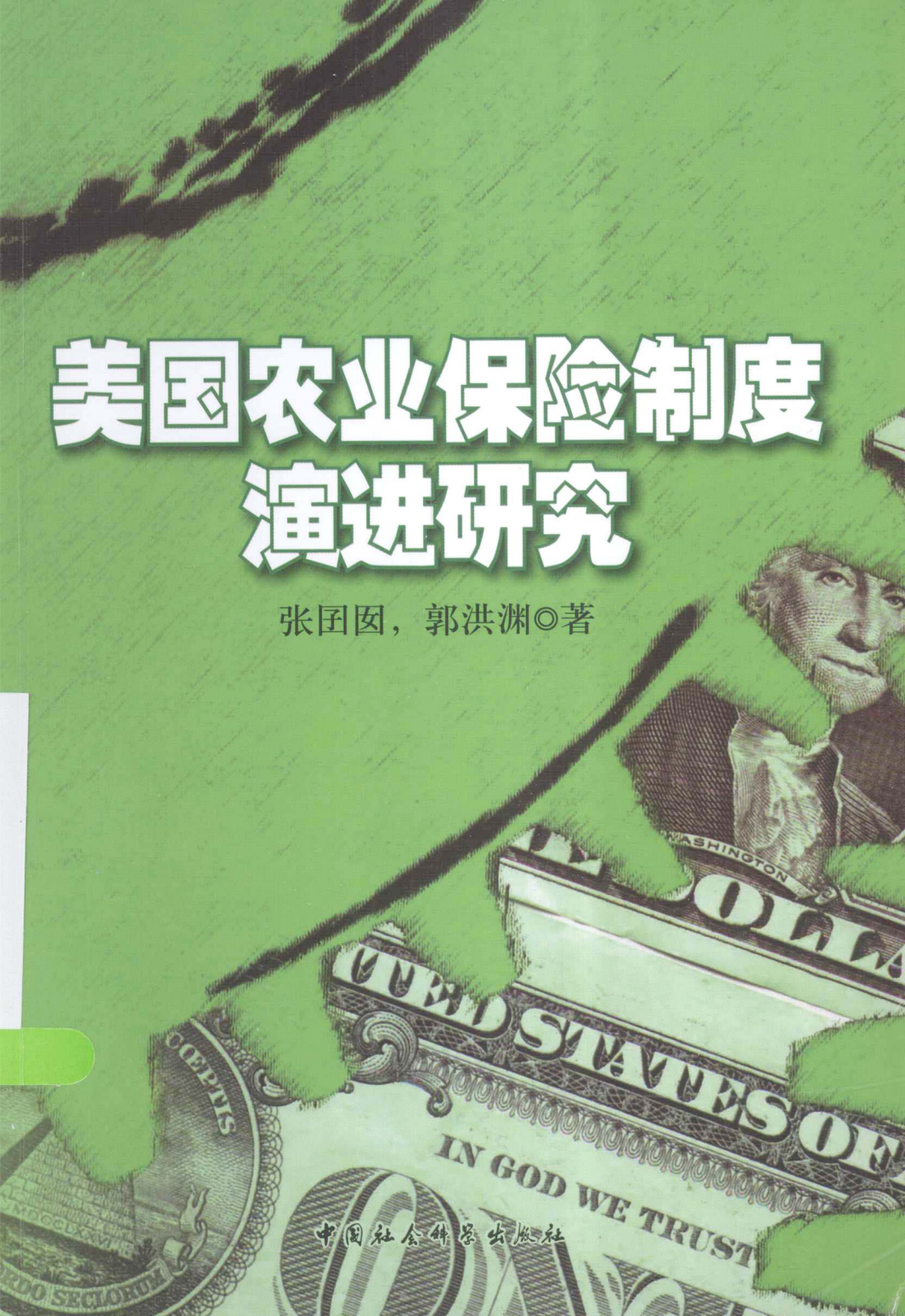


# 美国农业保险制度 演进研究

张圀圀，郭洪渊◎著



中国社会科学出版社

013068302

F847.12  
07

# 美国农业保险制度 演进研究

张国囡，郭洪渊◎著



北航

C1675777

中国社会科学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

美国农业保险制度演进研究/张团圉, 郭洪渊著. —北京: 中国社会科学出版社, 2013.3

ISBN 978-7-5161-2185-6

I. ①美… II. ①张… ②郭… III. ①农业保险—保险制度—研究—美国 IV. ①F847.126.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 044612 号

---

出 版 人 赵剑英  
责任编辑 李 是  
责任校对 吕 宏  
技术编辑 李 建

---

出版发行 中国社会科学出版社  
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号(邮编 100720)  
网 址 <http://www.csspw.cn>  
中文域名: 中国社科网 010-64070619  
发 行 部 010-84083685  
门 市 部 010-84029450  
经 销 新华书店及其他书店

---

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂  
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂  
版 次 2013 年 3 月第 1 版  
印 次 2013 年 3 月第 1 次印刷

---

开 本 880×1230 1/32  
印 张 10.25  
插 页 2  
字 数 256 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  
电话: 010-64009791  
版权所有 侵权必究

## 前言

农业不仅是人类社会最古老的物质生产部门，也是人类社会赖以生存下去的最为基础的生产部门。然而，在农业生产过程中，受自然条件的影响大，其风险性远远高于其他产业。据统计，每年有许多国家受到不同程度的农业自然灾害的影响。农业自然灾害的存在和某些灾害的难以防范和避免，客观促进了农业保险制度的产生和发展。国内外的大量实践经验证明，农业保险制度不但是构成农作物的收入安全网不可缺少的重要部分，更为重要的是它是使各个国家的农业实现持续发展的必要条件和最为根本的保障。因此，农业保险制度的发展与完善日益受到世界各国政府的重视。目前包括美国在内的一些国家，如加拿大、西班牙、日本等国是农业保险经营较好的国家，所以上述各国农业保险制度的发展日益受到学界的关注。

美国是当今世界上农业保险历史较长并实施效果较好的国家之一，其发达的农业保险制度为该国农业经济的发展与农民生活的稳定乃至国家总体经济的发展与繁荣作出了重要的贡献。正因如此，本书把研究的视角放在了美国农业保险制度演进的研究，以期对中国的农业保险制度的构建和发展提供借鉴。

本书是以制度变迁理论与庇古的福利经济学理论为基础的，采用按照时间序列并纵向分析的方法，对美国农业保险制度的演进进行了系统地分析与评价，总结并分析了美国农业保险制度演

进的基本特征与演进的基本逻辑。主要研究内容包括如下四个方面：

第一，借鉴一些经济理论构建理论分析框架。借鉴新制度经济学的制度变迁理论、庇古的福利经济学理论对美国农业保险制度的演进构建分析框架。同时，在美国农业保险制度的演进研究过程中融入了经济学分析方法，认为农业保险准公共物品属性对政府介入农业保险提出了要求，而农业保险的信息不对称问题不仅对政府的加入而且对私人保险公司的加入提出了要求。

第二，美国农业保险制度演进的分阶段研究。本书对美国农业保险制度演进的三个阶段，即政府单独经营农险阶段、政府与私营保险公司共同经营农险阶段、政府监管下私营保险公司经营农险阶段进行了较为细致、深入的研究。探索了制度变迁的动因、背景，各阶段的立法举措、发展措施，以及制度变迁的绩效评价等。

第三，总结并分析美国农业保险制度演进的基本特征与逻辑。本书在分阶段研究的基础之上，提出美国农业保险制度演进具有如下三个基本特征并进行了详细的分析：第一，美国农业保险制度演进体现的是政府主导下的强制性制度变迁；第二，美国农业保险制度演进体现的是以福利为取向的美国农业保险制度的演进；第三，美国农业保险制度演进具有对制度安排的路径依赖。本书提出并分析了国家效用最大化构成了美国农业保险制度演进的基本逻辑。

第四，研究的结论与启示。基于前面的研究，本书提出了研究的结论，即美国农业保险制度的建立与发展离不开政府的支持，该国目前农业保险的经营管理体制是一个较为合理、有效的选择，从建立到发展再到进一步发展，是多种因素凝聚在一起共同作用的结果。本书就中国的现状提出，应加大政府对于农业保

险的财政支持力度、合理设计适合中国农业保险的经营管理体制、制定农业保险迫切需要的专门法律法规、不断完善中国农业保险的机构监管、建立中国的农业巨灾保险管理机制、重视农业保险人才的培养与农业保险的信息服务等，本书正是从这几个方面探讨了美国农业保险制度的发展对中国开展农业保险的启示。

中国是一个农业大国，也是农业灾害频发的国家，但是中国农业保险制度的发展较美国相比存在着很大的差距，而且难以发挥农业保险对农业的保障作用。虽然，近年来农业保险问题得到了中央政府的重视，有些地区的农业保险试点也取得了成绩，但是农险总体发展水平亟待提升。美国早在 19 世纪末 20 世纪初就已开展农业保险，而农业保险制度则于 1938 年正式确立，至今已经历了几十年的发展历程。美国的农业保险制度是当今世界农业保险领域最为成功的典范之一，是逐步发展与完善起来的，并且美国政府为此一直付出了巨大的资金投入与政策的支持。因此本书没有把研究视角单纯地放在美国目前的农业保险制度上，而是立足于其整个农业保险制度的演进历史的研究，希望从其农业保险制度的发展过程中得到更多的启示与借鉴。

研究美国农业保险制度演进是一个比较大的课题，涉及的内容较广，限于作者的水平，书中内容的不够全面以及观点的提出与分析的不到位是在所难免的，恳请有关专家及读者批评指正。

# 目 录

|                             |      |
|-----------------------------|------|
| 绪论                          | (1)  |
| 一 研究问题的提出                   | (1)  |
| 二 国内外相关研究综述                 | (10) |
| 三 研究的方法及创新                  | (26) |
| 四 本书的结构和内容                  | (28) |
| 第一章 农业保险制度演进分析的理论问题         | (30) |
| 第一节 作为制度安排的农业保险             | (30) |
| 一 保险、农业保险                   | (30) |
| 二 农业保险的制度属性                 | (45) |
| 第二节 制度变迁理论与农业保险制度演进研究       | (56) |
| 一 制度变迁理论要旨                  | (56) |
| 二 制度变迁理论在美国农业保险制度演进研究的适用性   | (63) |
| 第三节 福利经济学理论与农业保险制度演进分析      | (64) |
| 一 庇古福利经济学理论概述               | (64) |
| 二 福利经济学理论在美国农业保险制度演进研究的适用性  | (75) |
| 第四节 基于制度变迁理论与庇古福利经济学理论的分析框架 | (76) |

## 第二章 政府单独经营农业保险阶段(1938年至1980年)

|                                        |       |
|----------------------------------------|-------|
| .....                                  | (78)  |
| 第一节 美国农业保险制度的建立及其基本架构 .....            | (78)  |
| 一 美国农业保险制度的建立 .....                    | (78)  |
| 二 美国农业保险制度建立之初的基本架构 .....              | (80)  |
| 第二节 美国农业保险制度建立的动因 .....                | (81)  |
| 一 “大危机”下的农业危机 .....                    | (81)  |
| 二 罗斯福政府对经济福利问题的考虑 .....                | (83)  |
| 三 政治上的权宜 .....                         | (84)  |
| 四 早期私营商业保险公司经营农业保险失败的驱动<br>.....       | (85)  |
| 第三节 美国农业保险制度建立之初由政府单独经营的<br>内在逻辑 ..... | (88)  |
| 一 公共物品供给与农业保险 .....                    | (88)  |
| 二 农业保险供给的政府介入 .....                    | (95)  |
| 第四节 农业保险制度初创时期存在的问题 .....              | (101) |
| 小结 .....                               | (108) |

## 第三章 政府与私营保险公司共同经营农业保险阶段

|                             |       |
|-----------------------------|-------|
| (1980年至1996年) .....         | (110) |
| 第一节 美国农业保险制度发展的背景 .....     | (110) |
| 一 从凯恩斯主义的国家干预向新自由主义转变 ..... | (110) |
| 二 美国农业发展的不稳定与风险 .....       | (113) |
| 第二节 美国农业保险计划的主要目标 .....     | (117) |
| 一 目标之一：减少对灾害援助的需求 .....     | (117) |
| 二 目标之二：保持保险精算的稳定性 .....     | (119) |
| 三 目标的相容性 .....              | (119) |

|                                       |       |
|---------------------------------------|-------|
| 第三节 美国农业保险制度的发展                       | (120) |
| 一 美国农业保险制度发展的主要立法变动                   | (121) |
| 二 税收优惠                                | (125) |
| 三 农业再保险的实施                            | (127) |
| 四 保费补贴                                | (129) |
| 五 美国联邦政府对私营保险公司的财政支持                  | (130) |
| 六 紧急贷款                                | (130) |
| 七 主要农业保险计划及实施办法                       | (131) |
| 八 农业巨灾风险证券化的尝试                        | (138) |
| 第四节 美国农业保险经营引入私营保险公司的内在<br>动因         | (140) |
| 一 信息不对称理论的产生与发展                       | (140) |
| 二 农业保险的信息不对称                          | (142) |
| 三 私营保险公司与美国联邦政府共同解决农业<br>保险信息不对称问题    | (146) |
| 第五节 政府与私营保险公司共同经营农业保险的<br>绩效          | (149) |
| 一 联邦作物保险计划迅速扩大                        | (149) |
| 二 政府与私营保险公司共同经营农业保险存在的<br>问题          | (150) |
| 小结                                    | (155) |
| 第四章 政府监管下私营保险公司经营农业保险阶段<br>(1996 年至今) | (156) |
| 第一节 政府监管下私营保险公司经营农业保险<br>制度的确立        | (156) |

#### 4 美国农业保险制度演进研究

|     |                                  |       |
|-----|----------------------------------|-------|
| 一   | 政府监管下私营保险公司全部接管经营农业保险的历史背景 ..... | (156) |
| 二   | 美国联邦政府监管农业保险的基本架构 .....          | (159) |
| 第二节 | 现阶段农业保险制度发展的立法举措 .....           | (172) |
| 一   | 《2000 年农业风险保障法》的进一步改革 .....      | (172) |
| 二   | 美国农业保险监管的相关法律规定 .....            | (176) |
| 三   | 《2008 年农场法案》关于农业保险的进一步改革 ...     | (185) |
| 四   | 《联邦作物保险法》的进一步修正 .....            | (190) |
| 第三节 | 1996 年起美国农业保险制度的发展 .....         | (198) |
| 一   | 保险费打折 .....                      | (198) |
| 二   | 新技术等在美国农业保险监管中的应用 .....          | (199) |
| 三   | 开办收入保险计划 .....                   | (202) |
| 四   | 指数保险产品 .....                     | (210) |
| 五   | 农业巨灾风险证券化中巨灾债券的应用 .....          | (226) |
| 六   | RMA 的 APH 费率方法 .....             | (227) |
| 第四节 | 政府监管下私营保险公司经营农业保险的绩效 .....       | (249) |
| 一   | 美国联邦农业保险计划的规模进一步扩大 .....         | (250) |
| 二   | 保险精算稳定性大大提高 .....                | (260) |
| 小结  | .....                            | (262) |
| 第五章 | 美国农业保险制度演进特征与演进逻辑 .....          | (263) |
| 第一节 | 美国农业保险制度演进的基本特征 .....            | (263) |
| 一   | 政府主导下的强制性农业保险制度变迁 .....          | (263) |
| 二   | 福利取向的演进过程 .....                  | (265) |
| 三   | 对强制性制度安排的路径依赖 .....              | (275) |
| 第二节 | 美国农业保险制度演进的基本逻辑 .....            | (276) |

|                                           |              |
|-------------------------------------------|--------------|
| 小结.....                                   | (280)        |
| <b>第六章 研究结论与启示.....</b>                   | <b>(282)</b> |
| 第一节 研究结论.....                             | (282)        |
| 第二节 中国农业保险制度的发展简况.....                    | (284)        |
| 一 农业保险的萌芽(1949 年以前) .....                 | (284)        |
| 二 农业保险的探索阶段(1950—1958) .....              | (285)        |
| 三 农业保险的停滞发展阶段(1959—1981) .....            | (286)        |
| 四 农业保险的恢复发展阶段(1982—1993) .....            | (286)        |
| 五 农业保险的萎缩阶段(1993—2003) .....              | (289)        |
| 六 农业保险进入新的发展阶段(2003— ) .....              | (290)        |
| 第三节 研究美国农业保险制度的历史发展对中国在<br>该领域的发展的启示..... | (291)        |
| <b>参考文献.....</b>                          | <b>(305)</b> |

# 绪 论

## 一 研究问题的提出

农业不仅是人类社会最古老的物资生产部门，也是人类社会赖以生存下去的最为基础的生产部门。农业生产是人类有意识地利用生物的生长机能以获得生活所必需的食物和其他物质资料活动的过程。没有农业就没有人类社会的存在和发展。在人类社会的经济发展过程中，农业的主要贡献在于：提供了人类生存所必需的生活资料，提供了其他部门发展必不可少的劳动力，提供了其他部门发展所需要的原料。<sup>①</sup> 农业的地位首先在于它直接为其他部门提供食物、原料和市场，向其他部门输送资金和其他生产要素，同时为人类社会提供更适宜的生态和生活环境。其次，农业与其他部门存在各种前向和后向的联系，农业的发展必然引发相关部门一系列的反应，无论是过去、现在还是可以预见的将来，农业都是人类社会的衣食之源与生存之本。卡尔·马克思曾经说过：“超越劳动者个人需要的农业劳动生产率，是一切社会的基础。”<sup>②</sup>可见，唯有农业发展到一定的程度，才能确保其他经济部门的发展，才能保证人类社会的发展。

---

① 胡跃高：《农业总论》，中国农业大学出版社 2000 年版，第 9 页。

② 同上书，第 8 页。

然而,从产业的特性来看,农业产业是把自然的再生产过程与经济的再生产过程交织于一体的产业部门。农业生产既是劳动力、劳动关系以及劳动产品等经济现象的经济再生产过程,也是自然环境与生物有机体进行能量与物质转换的自然现象的自然再生产过程,而农业的自然再生产是农业产业有别于其他产业部门的不同之处。正是这一不同之处,使农业在生产的过程中受自然条件的影响较大,对自然因素,如自然环境、自然过程等具有极高的依赖性与敏感性,而人类本身对于自然条件的掌握能力与控制程度在一定的时间范围以及空间范围之内又是有限度的。农业依赖于大自然,必然受制于大自然,而自然因素的无常变化、难以预测与控制,必定成为影响农业投入获益与否的关键性因素。因此,农业部门面临的风险与其他产业相比,更加复杂、更加频繁、更加凶险。

根据统计,每年许多国家都会受不同程度的农业自然灾害的影响。美国是农业自然灾害频繁发生的国家,遭受的主要灾害包括旱灾、洪灾、海啸、风暴潮、地震、膨胀土、滑坡、强风与台风等。根据美国农业部的报道,美国农业自然灾害的原因及构成是,干旱占自然灾害的 57.1%,水灾占 16.7%,霜冻占 9.9%,病虫害占 8.1%,冰雹占 5.1%,风灾占 3.1%。<sup>①</sup> 其中,干旱、洪灾是其最为严重的自然灾害。对于洪灾,7%的美国国土面积受到洪水的威胁,每年美国总统宣布的灾区当中,洪灾大约达到 2/3,这使美国的农业生产遭受较大的影响。1980 年至 2001 年的 22 年间,在美国仅与气象有关并且经济损失超过 10 亿美元的自然灾害高达 52 次,引发经济损失 2800 多亿美元。1989 年至 1993 年间,包括地震、飓风、洪水、龙卷风、大火与干旱等

---

① 张廷武:《农业经济散论》,远方出版社 1993 年版,第 222 页。

内的自然灾害,使美国经济平均每年损失约在 33 亿美元,其中农业方面的损失占了较高的比例。

农业自然灾害的存在和某些灾害的难以防范和避免,客观促进了农业保险制度的产生和发展。而农业保险作为市场经济条件下现代农业发展的四大支柱<sup>①</sup>之一,其本身具有损失补偿、分散风险等功能,并为农业保驾护航,赔偿农业生产者的灾害损失,使他们能继续生产与经营;为潜在的农业投资者所受风险提供保障,降低其风险预期,增加对农业的投资;确保农村的金融机构当借款人遇灾后仍然可以从保险的赔偿当中收回一定数量的贷款,降低信贷风险,增加支农贷款。<sup>②</sup> 农业保险制度是市场经济国家的一种特殊的经济补偿制度,是基于分散与减轻农业自然风险的目的而建立的。正是由于农业保险制度的建立,才使得当今世界的不同社会制度下的各种农业经济活动得到正常而持续的运营保证。国内外的大量实践证明,农业保险制度不但是构成农作物的收入“安全网”不可缺少的重要部分,更为重要的是它是使各个国家的农业实现持续发展的必要条件和最为根本的保障。

美国农民占全国总人口的 1.8%,但世界各国进口的粮食有一半来自美国,农业是美国对外贸易中顺差最大的部门之一,连续保持近 40 年外贸盈余的记录。<sup>③</sup> 美国农业的发达程度是和它的政府在保护与促进其农业的发展所实行的种种措施分不开的,其中开展农业保险业务可以说是最为重要的举措。近些年来,因为美国政府的全力扶持以及私营保险公司的积极加入,美国的农

---

① 农业发展的四大支柱是:农业科技、农村金融、农村供销和农业保险。

② 冯文丽、林宝清:《美日两国农业保险模式的比较及我国的选择》,《中国金融》2002 年第 12 期。

③ 张介岭:《美国对农业保险实施政策上支持市场化运营》,《农村财政与财务》2009 年第 4 期。

业保险制度正在不断得到完善与发展。

美国的农业保险制度经历了几十年的发展历程,主要经历了政府单独经营阶段、政府与私营保险公司共同经营阶段、政府监管下私营保险公司经营农业保险阶段的不断演进。实际上,早在19世纪末20世纪初期,美国的私营保险公司就曾涉足过农险业务,由私营保险公司完全自主经营,政府并未介入,是美国农业保险制度的早期尝试,但各种农业保险经营均以失败而终结。1938年至1980年,“联邦作物保险公司”负责主持农作物保险业务的经营,这一阶段是政府机构单独经营农险的阶段。1981年至1996年为实现农业保险参与率提升以及农业保险监督成本降低的目标,在经营体制上,美国允许私营保险公司介入农险经营,从而进入政府与私营保险公司一起经营农险的发展阶段。1996年之后,政府成立“风险管理局”对农业保险进行监管,美国农业保险制度进入政府监管下私营保险公司经营农险的进一步发展阶段。在这种制度下,联邦政府的职责是负责规则的制定、履行监督与稽核的职能,以及提供再保险等。

美国农业保险作为一项比较成熟的保险制度,有力地推动了美国农业的发展<sup>①</sup>,对该国国民经济的发展也发挥了重要的作用,成为国际上成功的农业保险经营模式之一。<sup>②</sup>目前,美国农业保险制度模式可以概括为:私营保险公司对农业保险的原保险进行经营,政府对再保险进行提供的政府扶持的制度模式。美国农业保险制度的发展轨迹是:由私人企业的早期自主尝试演变成了政府单独经营、由政府单独经营演变成了政府与私营保险公司

---

<sup>①</sup> 美国是世界上最发达的农业国家之一,虽然其农业总产值占其GDP的比重不足2%,全国农户只有200万人,却是世界农产品第一大出口国。

<sup>②</sup> 吴定富:《中国风险管理报告》,中国财政经济出版社2008年版,第121页。

合营,进而演变成今日的政府立法管理与高度调控兼有财税补贴,而私营保险公司负责农险业务的直接经营。

美国农业保险制度的演进体现的是政府主导下的强制性农业保险制度变迁。联邦政府在美国农业保险制度变迁中发挥着至关重要的作用,联邦政府权力中心通过法律的颁布,设计和操控着美国农业保险制度变迁的步骤与内容。19世纪末20世纪初,私营保险公司经营农业保险失败之后,1938年,美国颁布了《联邦农作物保险法》,并根据该法于同年成立“联邦农作物保险公司”,其代表联邦政府主持全国农作物保险的管理和经营。1980年,在对1938年法案修改的基础上美国颁布了新的《联邦农作物保险法案》,从此全面正式地在美国推行农作物保险计划。美国联邦政府通过补贴、税收优惠、再保险支持、紧急贷款、财政支持等措施鼓励和吸引私营保险公司加入到联邦农作物保险的经营中来。1993年,美国西部发生特大水灾,《联邦农作物保险法案》(1980)很难应对大面积灾害,如此特殊情况要求政府出台新政策加以推动农作物保险。因此,美国国会再次修订并发布施行颁布了《作物保险改革法案》,使得美国的作物保险又发生了变化,是美国作物保险史的又一里程碑。此项法案的主要内容包括:对原有的“巨大灾害救助计划”给予取缔、建立了巨灾风险保障制度、建立多风险的保险保障的制度、提高了对“买高”(buy-up)保险的保费的补贴以及提供了收入保险产品、建立一种新的区域风险保险计划、对于不可以参保的农作物实行非保险农作物的灾害援助计划等。1996年,根据《联邦农业完善与改革法案》,联邦政府创建了“风险管理局”,联邦农作物保险公司逐渐淡出美国农业保险业务的直接经营,美国的农业保险制度又向前迈进了一步。

中国是农业大国,农业人口占70%以上,还是目前世界上遭受自然灾害最为严重的少数国家之一,灾害种类多、分布地域

广、发生频率高、经济损失大。据统计,1961年至1990年的30年间,中国农作物生产遭受旱、涝、风、雹、冻、病和虫灾害的面积年均5.5亿亩(3700多万公顷),成灾面积2.95亿亩(1967万公顷),分别占年平均农作物播种面积的29.8%和15.9%。<sup>①</sup>中国的农业生产常年遭受着自然灾害的影响与破坏,受灾、成灾面积较大,平均每年遭受自然灾害的耕地面积占总耕地面积的27%,成灾面积占总耕地面积的10.7%,成灾率为40.3%。<sup>②</sup>严重的自然灾害已经造成了巨大的经济损失。进入20世纪90年代以来,这种经济损失出现了显著攀升的趋势,已经成为影响农业经济发展的重要因素。表1是中国农业受灾和成灾面积按年份的统计情况。

然而相当长的时间以来,中国农业保险的发展,总体来说很难发挥出保险对农业生产和农民生活的保驾护航的重要作用。中国近代农业保险最早出现在1934年,此阶段的农业保险只是在小范围进行试办。中华人民共和国成立之后,1949年10月20日中国人民保险公司成立,并把开展农业保险作为一项重要的职能,曾先后在北京(市)、山东、重庆(市)、苏北(行政区)、陕西、山西、四川、江西、河北、西安(市)、辽宁、吉林、黑龙江等地进行了牲畜、农作物、棉花等农业保险的试点,但是1958年10月在西安召开的全国财贸会议决定国内停止办理农业保险,从此我国的农业保险业务淡出保险业务长达二十几年,直至20世纪80年代。进入20世纪80年代,在中共十一届三中全会的政策引导下,1982年2月,国务院提出了在农村试办财产保险、

---

① 陈锡文:《中国政府支农资金使用与管理体制改革研究》,山西经济出版社2004年版,第320页。

② 宏涛、张梅:《农业保险经营模式的经济学分析》,《农村经济》2004年第10期。