

88

中国农业保险 发展道路研究

中国人民保险公司贵州省分公司课题组



F840.66
3-3

*贵州省社会科学规划

1993年度科研课题

*中国人民保险公司

1992—1993年重点科研课题

中国农业保险发展道路研究

贵州省保险公司课题组

序

《中国农业保险发展道路研究》一书的面世，是非常适时的。

农业是国民经济的基础，这是人类社会发展的普遍规律。无农不稳，则是不可否定的公理。目前，国际上十分重视研究发展持续农业问题，而建立农业生产的风险保障便是一个重要环节。在不同的经济体制下，农业生产风险后备形式的选择有所不同，但大凡市场经济体制的国度，都以农业保险作为对付农业生产自然风险的重要后备形式。

在我国，党的十一届三中全会以后，自1982年始，为推进旧的计划经济体制向市场经济体制的转换，促进农业市场化，在农业保险领域已进行了大量改革试点。通过这些试点，一方面推动了农业保险事业的大发展。在1982—1993年的十一年间，除西藏外，全国各省、市、自治区都不同程度地开展了农业保险服务，开办的种养两业险险种已近百个，仅中国人民保险公司农业保险保费收入已达36亿元，总赔款33.5亿元，为农业生产的稳定持续发展提供了风险保障。另一方面，通过农业保险的有益实践，其重要性取得社会共识，大大增强了社会保险意识。党的十三届八中全会作出的《中共中央关于进一步加强农业和农村工作若干问题的决定》中指出，“积极发展农村保险事业，扩大险种范围，鼓

励农民和集体投保。在各级政府的支持下，建立多层次、相互联系的农村专项保险基金，逐步建立农村灾害补偿制度。”党中央对发展农村保险事业的指示，引起地方党政领导的重视。在1994年贵州省农村工作会议上，省委已十分明确地提出发展市场农业，必须加强农业保险，逐步健全农业风险补偿机制。

农业保险是高风险、高难度的险种。作为农业风险补偿机制，在市场经济体制下，其组织经营载体的选择，是生存、正常运转的带根本性、长远性、全局性的重大问题。因此，在现阶段我国建立社会主义市场经济新体制的关键时期，农业保险自然面临道路选择的严峻课题。《中国农业保险发展道路研究》一书，正是从研究的角度，结合中国的国情，力图回答这一问题。

流览通篇，我认为这本书有较强的可读性。一是它反映改革时代的要求，对我国农业保险发展道路的研究具有一定的超前性。中国人民保险总公司根据国务院金融体改决定，1994年开始实行“政策性保险和商业性保险分别核算”，提出了社会主义市场经济下农业保险组织形式与发展道路的选择问题。书中对此问题的思路及对策研究，为领导决策提供了有益的启示和参考。二是研究问题的角度新，立意新，努力改变长期以来囿于部门独家经营及其高度集中统一管理体制形成的某种研究问题修修补补的思维定式，以市场经济为研究背景，站在全国的高度，立足于新体制的全局来探讨问题。三是坚持理论联系实际的原则，以探讨中国农业保险发展道路为中心，以历史的、国际的经验和作法为参照，立足于近期我国农业保险改革实践的基础，针对性和实践性较

强。

由于一些原因，此书也有许多不足之处，但它毕竟成书于全国保险体制重大改革之前，颇值得一读。此书的出版对活跃保险经济学界的学术空气，推动经济理论工作者和保险实际工作者对农业保险体制进行新的探索，将大有裨益。最后，我衷心希望《中国农业保险发展道路研究》一书，对我国保险体制改革和农业保险发展，起到促进和推动作用。

谷子政

《中国农业保险发展道路研究》

课题组成员名单

- 课题组组长：陈序泽** 贵州省保险公司原总经理
高级经济师
- 黄先贵** 贵州省保险公司代总经理
高级经济师
- 课题组副组长：黄朝玉** 贵州省保险公司副总经理
高级经济师
- 吴贻超** 贵州省保险公司副总经理
高级经济师
- 左宗立** 贵州省保险公司副总经理
高级经济师
- 课题组成员：王传文** 贵州省保险公司原总经济师
高级经济师
- 姜琦** 贵州省保险公司调研处副处长
助理研究员
- 易兴志** 贵州省保险公司安顺地区中支公司
副经理、省公司调研处原副处长
经济师

中国农业保险发展道路研究

课题承担人名单

- 课题设计 姜 琦
课题总纂 姜 琦
主报告 中国农业保险发展道路研究
承担人 姜 琦 贵州省保险公司调研处副处长
助理研究员
- 分报告
之一 农业保险需求与供给的比较研究
承担人 吕 燕 原贵州省保险公司调研处 经济师
之二 关于建立我国农业保险互助合作社的问题研讨
承担人 王俊英 贵州省经济研究中心农村处处长
副研究员
之三 论我国农业保险体制的基本目标模式
承担人 刘能凯 贵州财经学院 讲师
之四 建立我国农业保险分保机制的探讨
承担人 丁德星 贵州省保险公司毕节中支公司办公室主任
经济师
之五 国外若干经济发达国家发展农业保险的启示
承担人 李继明 江苏省保险公司原总经理、高级经济师、
总公司特约研究员
之六 我国农业保险政策研究
承担人 吴德溥 省财政科研所原副所长 高级经济师
之七 政府在农业保险发展中的重要作用
承担人 李 菁 (主任) 冯霞 贵州省委农村政策研究室
之八 试论不发达地区农业保险的发展
承担人 聂志荣 贵州省保险公司调研处 经济师
之九 贵州省农业保险经营模式的探索
承担人 钟蕉阳 贵州省保险公司农险处 经济师

《中国农业保险发展道路研究》

主报告内容提要

一、中国农业保险发展道路研究的理论依据和实现原则

§ 在市场经济下,农业经济补偿领域,要以农业保险为生长点,建立农业风险补偿制度,形成以农业保险为主要形式,社会救济、自保共存的多元化农业生产保障体系。农业保险的实现原则之一是,以被保险人交纳保险费为前提,提供的风险保障程度与交费水平呈正比例关系。

§ 建立农业保险基金,是其生存发展的立足点。市场经济下我国农业保险基金的主要资金渠道是“鼓励农民和集体投保”,积累形式是“在各级政府支持下,建立多层次、相互联系的农村专项保险基金”。此为实现原则之二。

§ 建立多极利益机制,是农业保险正常运转的关键。以此为主线,理顺中央、地方、企业、农民之间的利益关系,调动多方面兴办农业保险的积极性,为其实现原则之三。

§ 国家干预,在发展农业保险中至关重要。以经济方式为其运行机制的基础,政府进行必要的有力的干预,将其纳入法制经济轨道,为其实现原则之四。

二、我国农业保险体制模式的沿革

以农业保险的历史发展线索为鉴,为其基本目标模式的

预测提供有益的启示。

§ 自周朝始，我国逐渐形成一套仓储制度以应付自然灾害。其中民间义仓的不间断发展及清代将其由历代按亩强征改为民间自愿捐输，足以说明民间赈灾后备需要的客观性和生命力。

§ 二十世纪三、四十年代农业保险合作组织的一度兴起及中国农业保险公司的成立，予我国农业保险发展道路的选择提供启示。

§ 解放初期，由人保公司试办农业保险，高度集中统一的国家保险专营体制，经验教训兼而有之，也潜伏着什么样的农业保险组织经营体制适合中国国情的问題。

§ 八十年代农业保险试点进入多元化体制模式并存的活跃时期，人保公司对农业保险组织经营体制进行两项重大改革：一是实行农险单独核算，二是将县以下业务划归地方性业务。目前全国农业保险的发展趋势有二：一是人保公司全国农村保险业务已挂牌专业经营，二是农村互助合作保险逐渐推广开。

三、我国农业保险的基本目标模式及演进

§ 我国农业保险基本目标模式的框架

我国农业保险基本目标模式可描述为：以互助合作为宗旨，政策性经营为重点，提供基本保障为起点、多层次保障为目标，商业保险技术为经济运行基础，各级政府支持下的多级分保体系相对应的多层次相互联系的专项农业保险基金为支撑，县、乡（镇）农业保险合作社（互助会）为基本经营单位构筑广基底，国家农业保险公司为主干的组织经营体制。

§ 选择我国农业保险基本目标模式的主要依据

1、自然经济资源的特殊性，主要是农业经济是气候经济。农业生产的特点、农业的基础地位决定农业保险组织经营的特殊性，必须以群众性、政策性、服务性为经营的根本宗旨。

2、生产力发展不平衡，合作经济对多层次生产力水平具有兼容性特点。

3、农业保险的社会环境正在改善。

农民收入逐步提高，使其逐渐具有一定的经济承受力；乡镇企业的大发展，可为农业保险提供资金支持；

农村股份合作经济的发展为其提供组织参照；

政府支持农业保险态度积极，有的已落实部分补贴、减免税政策。

4、组织制度优化。

处在农村基础层面，合作经济组织的性质及特点与农业保险客观环境要求相适应，相对独立的中央、省、县三级政策性农业保险公司是全国农业保险组织网络的主干，反映社会化大生产专业化管理的要求，两者有分工又有互补性，其间分层次的有机结合，真正形成了富有活力的有效运转的全国农业保险组织经营体系。

§ 基本目标模式的演进

近期（公元2000年前）多轨并行

中期（公元2000—2020年）转型并轨

远期（公元2020年以后）入轨运行

四、实现农业保险基本目标模式的近期举措

§ 提高社会对农业保险重要性的认识，当前尤其要正

确区别保险与乱摊派。一是要把握保险的科学内涵，坚持正确的舆论与政策导向。二是要重视宣传群众，克服统保容易忽视宣传的倾向。

§ 从市场经济的角度，强化农业市场意识

用社会化大生产分工协作的观点认识农业。农业生产的灾害损失，应由以农副产品为原料的各产业链条环节分担，通过财政再分配给予补贴解决。

市场经济下农副产品是商品，农业保险费应视作农业生产经营的必要费用支出，除在上交提留中考虑保险费扣除问题，还要实行政策性经营。

§ 尽快建立农业保险公司，以适应农业风险补偿组织制度规范化和积累农业保险基金的需要。

§ 扩大资金渠道，着手建立多层次互相联系的农业专项保险基金。资金渠道有：1.农民缴纳保险费；2.财政补贴，可从保险税中部分划拨，改原来的灾后免税为灾前积累；3.社会捐助；4.乡镇企业集股。

§ 重视农业保险法规建设，有条件的地方可建立地方性法规作基础性铺垫。

§ 强制性保险与自愿保险并举。

§ 政府机构改革职能转换中，对农业保险的支持推动丝毫不能放松。

第
三
册

第
三
册

黔新出(94)内图资准字第044号

中国农业保险发展道路研究

(主报告)

姜 琦

农业生产是经济生产与自然生产的统一。本课题研究的狭义农业，种植业和养殖业尤其如此，因之，农业经济走向市场化，将面临双重风险，即市场经营风险和自然灾害带来的生产风险。对付风险，要有物资后备和资金后备，必须建立物资和资金两种调节机制，形成健全完整的农业经济调节体系，以平抑市场价格，调剂丰灾年供给，将保护农民利益落到实处。农业保险就是资金后备的重要形式。它是农村社会保障体系的一个分支，也是农业生产社会化服务体系的一个子系统。

发展道路问题，是农业保险事业中带全局性、长远性、根本性的重大问题。由于体制模式与“道路”两者的内涵较接近，理论界有种观点将前者视作道路的理论概括。本课题研究的农业保险发展道路，即基于此认识展开的。研究中，主要着力于其基本目标模式的构筑，以加快农业保险制度定型化、成熟化，使其适时步入科学轨道健康发展。

主题报告研究涉及的重点是：兴办农业保险的理论支点和实现原则，以解决农业保险道路选择中的认识问题；我国农业保险的简要历史回顾，以史为鉴，启发农业保险发展轨迹思路；以农业保险密切关联的基因分析为基础，探索其组织经营的基本目标模式，力图揭示我国农业保险的发展方向

和道路；提出近期发展农业保险的对策思路，为实现基本目标模式奠定基础。

(岩岩主)

第一部分 理论支点 实现原则

建立社会主义市场经济体制对有计划的商品经济体制而言，不仅是科学社会主义理论的重大突破，而且是实践发展旧体制自我扬弃的必然结果和制度的创新。在我国，市场经济体制下的现代农业保险，走何道路才能稳定发展，实现功能优化，明确其理论支点和构筑其目标模式的基本点或曰实现原则，是首要问题。

一、根据马克思的社会再生产理论，生产方式决定分配、流通（交换）、消费的形式、范围和程度。在市场经济下，我国农业将由传统农业步入现代农业。其开放型的生产社会化、分工专业化、协作联合化的生产方式，要求有一套完整的社会化服务体系与之联动配套。它们相应地具备生产方式的以上特点。在经济补偿领域，要以农业保险为生长点，创新农业补偿制度，形成以农业保险为主要形式，社会救济、自保共存的多元化农业保障体系的构架。农业保险作为市场经济农业灾害补偿的一种常规性重要形式，其有效运作自然要以现代保险的经济运行机制为基础，广集社会资金，专业化经营管理，以互助共济增强抵御自然灾害的能力。被保险人交纳保险费是前提，交费多少与保障程度呈正比例关系所体现的商品交换的权利与义务对等关系，是农业保险的实现原则之一。

二、在社会经济生产中，建立必要的保险基金，防患于

未然，是社会进步的一大标志，也是农业保险生存发展的立足点。早在一百多年前，马克思在《哥达纲领批判》一书中对社会总产品分配制定了天才的公式，将“为预防不幸事故、自然灾害等而用来保险的后备基金或保险基金”列入全部社会产品在进行个人分配之前必须作的六项扣除，说明积累保险基金的重要。至于扣除多少，应当按照现有的资料和力量来确定，也需要看发生灾害或事故的或然率来决定。农业作为人类生存的基础产业和自然风险最大的产业，建立社会后备基金是完全必要的。党的十三届八中全会通过的《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》中指出，“鼓励农民和集体投保，在各级政府的支持下，建立多层次相互联系的农村专项保险基金”，所明确的市场经济下我国农业保险基金积累的形式和资金渠道，是我国农业保险的实现原则之二。

三、建立多极利益机制，充分合理地体现物质利益原则，是农业保险体制正常运转的关键。合理满足劳动者的物质利益，是国家制订经济政策，建立经济体制，用经济办法管理经济的一条重要原则。农业保险是农民利用经济手段保护自身利益的一个重要方面。农业经济在自然资源地理条件、生产结构及耕作习俗等因素共同作用下，具有明显的地域性。农产品尤其是粮食部分供生产者自己消费需要不进入流通等特点，使农户利益带有较强的地方色彩。且不同地区农户的利益在量上也存在明显的差别。农业生产的兴衰，农户处在利害关系的前沿，也直接关联地方利益。在市场经济体制下，我国将推行新的社会分配政策，以分税制来调整中央与地方的利益关系，农牧税划归地方税种。以此为参照，

我国农业保险的经营方式，财务核算体制要合理贯彻物质利益原则，建立多极利益机制，以此为主线，理顺中央、地方、企业、农民之间的利益关系，调动各方面兴办农业保险的积极性。此为农业保险的实现原则之三。

四、国家干预，在发展农业保险中至关重要。国际上，任何市场经济的国家，在“市场”失灵处都普遍采取国家干预方式，以解决市场不能解决的问题。搞好社会再分配，统筹社会保障等，便是主要内容。政府干预的极限或最低临界线为，提供企业依靠自己力量无法提供的和主要公共服务事业（主要是非盈利性公益事业）。目的在于调节利益分配，协调社会经济以维护社会的稳定。而针对公共事业的非市场盈利状况，为保证其社会效益大于经济效益，政府的行为方式难免带有强制性，往往通过法律予以保证。由于农业生产的特殊性，粮食等主要农产品的战略地位以及保险操作中最基本的法则大数法则要求农业保险必须最大限度地扩大承保面以分散风险，农业保险作为农村社会公益事业，政府采取直接干预（包括超经济强制和经济强制）方式，给予有效扶持，是必须的，也是必然的。尤其是向市场经济过渡中，农民面临小生产与大市场的矛盾冲突，要指导帮助广大农民渡过这一关，政府更需启用一定的直接调控方式，以保护农民利益，实现新旧体制的平稳过渡。国际上无论何种市场经济的国家，对农业保险事业，都采取一定强制性措施予以扶持，如立法实施，以贷款强制投保等。因此，我国农业保险以经济方式如价格（费率）、补贴、减免税、市场供求等为运行机制的基础，政府进行必要的有力的干预，将其纳入法制经济的轨道，成其实现原则之四。

第二部分 我国农业保险体制模式的沿革

由于“道路”本身还有“经济实践历程和经济发展趋势”的涵义，我们的研究自然按历史发展线索进行，以利于把握其基本目标模式预测的科学性。

一、我国古代农业保险的萌芽

我国几千年处于封闭的自给自足的农耕社会，手工劳作为主的农业生产方式，低下的生产力水平决定了人们只能“靠天”吃饭。自周朝始，人们对付自然灾害，便逐渐形成一套仓储制度，以备荒赈济。由于自然经济下社会分工很不发达，农业生产结构单一，生产自给自足，且农业人口占社会人口的90%以上，从这个角度看，其中“义仓”这种古代社会保险形式，我们不妨将其视为农业保险的雏型。至清顺治十二年（公元1656年），朝廷下令将义仓改历代接亩强征为民间自愿捐输，自行管理。实现了民间化的义仓，取之于民，用之于民，与现代农业合作保险已非常接近了。

值得一提的是，尽管古代义仓制度有其不足，但就在官办义仓兴废无常（如北宋）时期，废止之时民间义仓依然存在，足以说明民间赈灾后备需要的客观性和生命力。

二、二十世纪三、四十年代农业保险合作组织的一度兴起及中国农业保险公司的成立

近代中国半殖民地半封建社会，资本主义缓慢发展，国外先进的经济管理方式也日渐引进国内。二十世纪三十年代，群众性互助合作经济组织在我国兴起。毛泽东同志在解放区提出了大搞互助合作运动，组织农民建立合作社。同时