

专题二

农业保险的国际 经验及其启示

农业保险是农村社会支持保护体系和农村金融体系的重要组成部分，可以为农业、农村和农民（“三农”）提供多层次、全方位的风险保障。党中央、国务院对农业保险的发展非常重视。2004 年、2005 年、2006 年连续三年发布的中央 1 号文件和国家“十一五”规划都对农业保险发展提出了明确要求。《国务院关于保险业改革发展的若干意见》明确指出要“将农业保险作为支农方式的创新，纳入农业支持保护体系”，并要求“积极稳妥推进试点，发展多形式、多渠道的农业保险”。借鉴国际经验，建立完善的农业保险体系，对完善农业支持保护体系、促进城乡协调发展、服务社会主义新农村建设和维护金融稳定具有十分重要的意义。

一、农业保险的特点及分类

农业保险通常是农业生产者通过支付小额保险费，将农业生产经营过程中由于灾害所造成的财产损失或人身伤害风险转嫁给保险公司的一种制度安排，是分散和降低农业风险的重要途径之一。农业和与农业有关的活动面临的风险较高，主要有自然风险（包括天气风险，如冰雹、干旱、洪水、地震、海啸等；害虫和疾病风险，如牲畜传染病的爆发）、经济风险（价格波动、利率浮动和需求变化等）、政策风险（贸易政策如关税/禁运，农业补贴和税收政策变化等）、社会风险等。由于单个农户和企业承受这些风险的能力低，许多国家建立了农业风险管理框架，其中，农业保险是管理农业风险的重要工具（表 1）。

表 1 农业风险管理框架

		风险吸收资金来源	风险分担
自我保险		个体农户	个人
特设灾难赈济		政府预算/国际援助	公共
制度化的灾害基金		政府预算/国际援助	公共
农业保险	公共保险	政府预算	公共
	微型保险	政府预算/私营保险公司资本	公共和个人
	相互保险	本地农业合作社资本	社区
	商业保险	私营保险公司资本	私营

资料来源：根据瑞士再保险资料整理。

农业保险是一种具有“准公共物品”性质的政策性保险，是以保险为表现形式、具有一定公益性的国家农业保护政策措施。农业保险具有收益的外部性，表现在农业保险的社会收益高而经营者的实际收益低。如果仅用市场机制来推动，缺少利益驱动，实践证明是难以实施的。但是单纯由政府承担农业保险，不仅成本高，而且效率低。因此，许多国家采用了政府与市场相结合的方式。

农业保险除具有政策性特征外，还有以下特点：保险标的生命性，即农业保险的标的大多是活的生物；较强的地域性，农业保险发达的国家对风险区和保费区已细分到县、村或农场一级水平；明显的季节性；经营结果的周期性，即与农业灾害的周期性密切相关；技术难度大（指展业难、承保难和理赔难），经营风险大。

农业保险的分类方式较多，主要有以下几种：按农业生产的对象分为种植业保险、养殖业保险和林木保险；按保障程度分为成本保险、产量或产值保险；按交费方式分为短期农业险（不超过1年的保期）、长效储金型农业险（一般3年以上，投保时交纳一定数额的储金，以利息作为保费，在保险期间不需年年交费）；按保险责任范围分为单一风险保险（只承保一种责任的保险）、多风险保险（承保一种以上可列明责任的保险）、一切险保险（除了不保的风险以外，其他风险都予以承保的保险）；按危险性质分为自然灾害损失险、疾病死亡险和意外事故损失险。

二、主要国家农业保险组织形式、支持方式和发展模式

农业是弱质产业，风险大、赔付率高是世界各国农业保险的共同特点，因此农业保险离不开国家政策支持。各国农业保险在发展过程中也形成了不同发展模式和组织形式。

（一）农业保险的组织形式

从多数国家开展农业保险的实践来看，农业保险的组织形式主要有四种（表2）。一是国有保险企业、国有银行或政府授权建立的专业公司。鉴于农业保险的政策性，很多国家由国有保险公司或国有银行经营农业保险，也有一些国家由政府授权专门机构来经营。二是保险集团（也称保险共保体）。保险集团可以由私营集团组成，也可由国有和私营公司共同组成。三是合作社。很多国家采取合作社的方式来经营农业保险，这种方式对单一风险的农作物保险很有成效。四是私营保险公司。

表 2 农业保险的组织形式

组织形式		国家
国有保险公司、 国有银行或政府 授权建立的专业 保险公司	国有保险公司	印度、孟加拉、巴西、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴等国
	国有银行	伊朗、乌拉圭等国
	政府授权建立的专业保险公司	美国、加拿大、法国、西班牙、菲律宾、斯里兰卡、以色列、委内瑞拉、巴拿马等国
保险集团（农业保险共保体）		西班牙、智利和韩国等国
合作社		德国、法国和美国等国（农作物冰雹灾险主要由合作社经营）；日本、意大利、阿尔及利亚、象牙海岸、摩洛哥、玻利维亚等国（合作社是经营农业保险的主渠道）
私营保险公司		希腊、墨西哥等国（只允许私营保险公司经营单一的农作物保险和部分家畜保险）；美国（主要是私营保险公司经营或代理农险）；南非（完全由私营保险公司经营）

注：根据相关资料整理。

（二）政府支持农业保险发展的形式

高风险率、高费用率、高赔付率、非营利性的特点决定了农业保险是一项政策性极强的保险。政府对农业保险的支持程度决定了一国农业保险的发展水平。国外开展农业保险的实践表明，各国政府在农业保险发展中发挥了重要作用。

1. 发达国家支持农业保险的方式

发达国家由于政府财力雄厚，对农业保险支持力度较大，同时对农业保险支持的方式也较全面（表 3）。

第一，建立较完备的农业保险法律体系。制定农业保险法规，从法律上规定政府对农业保险的保障目标、保障范围、保障水平、组织机构与运行方式的支持，保证农业保险体系的顺利建立和业务协调运作的有效实施。许多发达国家很早就制定了农业保险法规，日本、加拿大和美国分别于 1929 年、1935 年和 1938 年制定农业保险法规，法国也于 1960 年通过法律规定实行农业保险。

表3 部分发达国家支持农业保险的主要方式

支持方式	美国	加拿大	法国	日本
立法	1938 年颁布《联邦农作物保险法》，1980 年修改	1935 年通过《农场主收入保护法》，并沿用至今	1960 年通过法律规定实行农业保险。1982 年又通过一项法律，强制实行自然灾害保险	1929 年和 1938 年分别颁布了《家畜保险法》和《农业保险法》，1947 年将上述两部法律合并，补充产生了新的《农业灾害补偿法》
资金支持	保费补贴；业务费用补贴；研发、培训费用补贴	保费补贴；业务费用补贴；研发、培训费用补贴	保费补贴	日本政府承担农业共济组织的部分费用和联合会的全部费用。除农业保险之外，还有林木保险共济机构、渔业保险共济机构，在农村已经形成全方位的保险机制
免税支持	联邦政府、州政府及其他地方政府对农作物保险免征一切税负	对经营农作物的保险公司免税	保险公司如从事农险，其他业务减免税	对农业合作组织免税
再保险支持	政府通过联邦农作物保险向私营保险公司提供再保险和超额损失再保险保障	联邦政府为各省公司提供再保险	官方的农业再保险机构和中央农业互助基金会在发生大灾时对非官方保险机构进行补贴。国家农业灾害基金的资金 50% 来自农业保险税收，50% 从政府预算中支出	中央农林水产省设再保险账户，代表国家接受县共联的所有再保险，即比例分保和超额损失分保

注：根据相关资料整理。

第二，采取自愿与强制相结合的农业保险方式。农业灾害的发生范围往往很广，要有效地分散风险，必须保证有足够多的风险单位，否则会导致风险的集中。目前许多国家根据农业和农村发展的经济和社会目标，对有关国计民生的少数几种农林牧渔产品的生产实行法定保险，对主要农作物等实行强制性保险和差别费率，体现保险的互助性质，减少逆向选择。有的国家（如西班牙、希腊、瑞典）对所有农作物都实行法定保险，也有一些国家对法定保险的标的有所选择，如法国于 1982 年通过一项法律，只强制实行自然灾害保险。

第三，采取多种资金支持方式。为鼓励商业保险公司开展农业保险业务，发达国家往往采取多种资金支持方式，包括保费补贴、业务费补贴、农业保险

公司研发和培训费用补贴以及免税政策等。如美国等采取一种或多种资金支持方式对商业保险公司给予扶持。

第四，实行低费率高补贴政策。许多国家的农业保险费率按不同农作物品种和风险等级确定，费率水平相对较低，使每个农业生产经营者都有足够的经济承受能力，以此扩大投保规模，以保证风险能在空间和时间上得到分散。发达国家在农业保险法中对保险费的分摊作出规定，对参与农业保险的农户实行高补贴。美国政府补贴 30%，加拿大政府补贴 50%，法国政府对农民所交保险费的补贴比例为 50%~80%，日本政府对农业保险补贴约 60%。

第五，建立农业再保险机制。为了在更大范围内分散和规避农业风险，许多开展农业保险的国家由政府或政府扶持的商业保险公司、再保险公司为农业保险提供再保险。日本由政府以再保险方式来承担风险的农业共济保险较为成功，都、道、府、县共济组织联合会和中央政府为农业共济组织提供两级再保险。加拿大联邦政府为各省公司提供再保险。美国的联邦农作物保险公司、30 多家私营和联合股份保险公司和再保险公司均可经营农作物再保险业务。

2. 新兴市场国家支持农业保险的方式和经验

新兴市场国家政府在农业保险中的作用也很突出，除南非农业保险完全走商业化道路外，一般都出台了支持农业保险的法规，对农业保险提供保费补贴和再保险支持（表 4）。相对而言，新兴市场国家政府对农业保险提供补贴的范围没有发达国家广，如许多新兴市场国家只对农业保险提供巨灾再保险，而发达国家往往提供巨灾再保险和一般再保险。

表 4 部分新兴市场国家支持农业保险的主要方式

	印度	菲律宾	墨西哥	土耳其	南非
立法	1979 年先后对农业保险进行了专门立法	1978 年颁布《农作物保险法》	1961 年对农业保险进行立法	2005 年制定《农业保险法》	制定《南非保险客户保护规则咨询和中介服务法案》
资金支持	保费补贴和保险公司的业务费用补贴	保费补贴和保险公司的业务费用补贴	保费补贴和保险公司研发、培训的财务支持	从 2006 年起，政府提供 50% 的保费补贴	无政府补贴
税收优惠	—	—	免税	免税	减免税
再保险支持	巨灾再保险保护	向国内其他保险公司和国外保险公司分保	巨灾再保险保护	农业巨灾保险	商业原则运营再保险，大灾时国家提供止损再保险

注：根据相关资料整理。

一些新兴市场国家的政府财力有限，在实践中探索出一些适应新兴市场国家财政承受能力的农业保险发展经验。

一是政府通过强制保险和提供必要基础设施等方式促进农业保险的发展，从直接保费补贴支持转向改善市场条件。这种方式一般只提供巨灾再保险。

二是成立专门的政策性农业保险公司成本很大，宜引导商业保险公司开办农业保险业务。印度成立了政策性农业保险公司——印度农业保险公司（AIC），专门落实印度农业保险计划，但需要政府大量补贴。墨西哥在1961年建立了政策性农业保险公司，由于财政补贴过高，于1988年关闭。

三是通过金融创新，设计出可持续发展的农业保险产品。为了克服政府保险计划中存在的补贴过多等缺陷，印度保险公司在世界银行的帮助下开发出一些可持续发展的保险产品（如雨量保险产品）。这类新型保险计划已取得了很好的效果，极大地促进了印度农业的发展，为新兴市场国家农业保险的发展提供了很好的经验。

四是与农业信贷相结合，提高农业保险的覆盖率。在尼日利亚和摩洛哥，农户获得信贷资金的前提是要参加农业保险。印度和菲律宾农户要获得贷款必须加入农业保险，但非贷款农户可自愿加入农业保险。

（三）农业保险的发展模式

在农业保险发展过程中，发达国家形成了不同的发展模式。美国实行的是政府主办、商业保险公司经营的发展模式，政府对政策性的农业保险给予补贴，鼓励私营保险公司经营或代理农业保险。加拿大实行的是政府主办、成立国家专门保险公司主导和经营政策性农业保险模式。欧洲国家（如法国）采取的是民办公助模式，农业保险由相互保险公司、保险合作社和私营保险公司经营，国家给予一定的财政支持。日本采取的是政府补贴、社会组织经营的发展模式，农业保险由区域性农业共济组织（农业合作组织）经营，政府提供部分经营费用和再保险，构筑全国农业保险体系。

新兴市场国家的农业保险发展模式也各不相同。印度建立了印度农业保险公司（AIC），专门实施国家农业保险计划。菲律宾政府和金融机构共同出资成立了由政府控股经营的农作物保险公司及分支机构，负责农业保险的具体经营。墨西哥的农业保险由商业性保险公司和地区性共同保险基金（Fondos）提供服务，原政策性保险公司承担再保险职能。土耳其成立了农业保险共保体，所有经营农业保险的保险公司都要将其农业保险业务转移给农业保险共保体。南非建立了以商业保险为主的农业保险制度，农业保险主要由互助保险社和商业保险公司提供，目前政府不参与农业保险，也不提供补贴。

三、借鉴国际经验，促进我国农业保险健康发展

由于经济实力以及农业在国民经济中的作用各不相同，各国对农业保险的支持力度也不尽相同，但为促进农业保险发展，已经开展农业保险的国家均制定了农业保险法律体系，对农业保险给予政策、资金上的扶持，提供再保险。从国际经验看，只要政府对农业保险给予足够的支持，商业保险公司也愿意开拓农业保险市场。

改革开放以来，保险业在服务“三农”方面进行了积极探索。1982年，原中国人民保险公司开始经营农业保险。1986年，新疆生产建设兵团农牧业生产保险公司（现中华联合财产保险公司）成立，主要经营农业保险业务。由于农业保险赔付率高、缺乏相关政策支持等原因，导致农业保险业务长期亏损，许多保险公司相继停办了农业保险业务。农业保险发展出现萎缩。

近几年，政府日益重视“三农”问题，加快了农业保险的发展。2004年，中国保监会先后在上海、黑龙江、吉林等9个省（市、区）启动了农业保险试点工作，出台了推动农业保险发展的相关政策。截至2006年年底，已设立4家农业保险公司。农业保险试点区域和险种范围不断扩大，开办了玉米、水稻、烟叶等种植业保险和肉鸡、生猪、奶牛等养殖业保险，累计承保农作物面积1.45亿亩，牲畜（家禽）2.46亿头（羽）。2006年，农业保险保费收入8.48亿元，同比增长16.15%；农业保险赔款支出5.91亿元，同比增长4.21%。目前，农业保险市场份额较大的保险公司有中华联合、阳光农业、人保财险等，地区份额较大的省、市、自治区有黑龙江、云南、上海、新疆等。各地在试点中形成了一些农业保险发展模式（表5）。

表5 全国农业保险试点模式汇总表

试点项目	经营模式	承保对象及方式	财政补贴政策	风险分散机制
黑龙江阳光农业相互保险公司	2005年1月成立，实行公司统一经营为主导、保险社互助经营为基础的双层经营管理体制	以水稻、小麦、玉米、大麦、大豆等粮食作物为主；保险责任为旱、涝、风、雹、冻、病、虫七种自然灾害	农户承担65%保费，黑龙江农垦总局和农场分别代表国家财政、地方财政承担35%	保险社自留50%，向公司分保50%；保费收入的10%提取大灾准备金，弥补综合赔付率超过120%的部分

续表

试点项目	经营模式	承保对象及方式	财政补贴政策	风险分散机制
吉林省安华农业保险公司	2004 年 12 月成立, 由 7 家省属企业发起组建的股份制农险公司	政策性业务: 龙头企业经营的优质玉米、烟叶、草莓、肉鸡、生猪和奶牛; 商业性业务: 农民财产、房屋、健康、意外险等	省财政保费补贴 1 200 万元; 省财政、县(市)财政、农户承担保费比例为 6:2:2; 农户人均自交保费 100 元	公司将政策性业务与商业性业务捆绑安排了商业再保险; 2005 年省政府曾临时安排一部分超赔补贴
上海安信农业保险公司	2004 年 9 月成立, 上海市各区县财政或农委所属投资公司为主要投资人	传统政策性业务: 九类种养两业险; 以险养险业务: 农村建房险; 新开发品种: 农机具综合险、食用菌保险、农村专业合作社综合保险等 20 多个	市、区(县)两级财政对水稻、生猪、奶牛、家禽四类险种补贴 35%, 对小麦、蔬菜、林木、淡水养殖、西甜瓜五类险种补贴 30%, 对农机具和渔船补贴 30%	依靠商业再保险; 建立巨灾风险基金, 对种、养两业险单次或全年累计赔款超过限额部分实施补偿
新疆自治区自办模式试点	1982 年开始, 人保新疆分公司采用“单独立账、独立核算; 建立基金、封闭运行”的方式办理以棉花为主的农业保险	主要保棉花、小麦, 按照农业生产资料物化成本的一定比例承保	无财政补贴。免征政策性业务企业所得税(1994~2000 年), 对县以下农房和家财险缓征营业税	建立自治区、地州市、县三级风险基金, 各地公司农险业务盈利按比例积累到风险基金中, 弥补超赔损失
江苏省联办共保模式试点	2004 年 11 月开始, 淮安市政府主导, 中华联合具体经办, 收取 15% 的管理费	水稻、三麦(大麦、小麦、荞麦)保险	市(县)财政给予参保农户 50% 的保费补贴	保费建立专项基金, 由中华联合管理, 发生超过基金规模的巨灾损失时, 企业与政府按 3:7 比例分担

续表

试点项目	经营模式	承保对象及方式	财政补贴政策	风险分散机制
浙江省共保体政策性农业保险试点	2006年3月启动,采用“共保经营”和“互助合作”的方式,在浙10家保险公司组建共保体;同时依托农业行业协会、专业合作社,对风险较小的单一农产品开展互助合作保险	承保11个县(市、区)的水稻、生猪、鸡、鸭、大棚蔬菜、西瓜、柑橘、林木、淡水养殖、奶牛、青蟹等品种,以初始成本保险为主	政府补贴水稻保险保费50%,补贴其他品种保险保费35%	赔付按保费收入的5倍封顶;当年累计赔付在保费收入2倍以内,由共保体承担;2~3倍部分,政府与共保体按1:1承担;3~5倍部分,由政府与共保体按2:1承担;5倍以上不再承担
四川省商业保险公司代办农业保险试点	政府与保险公司共同制定方案,保险公司代办	眉山市的奶牛保险,资阳、内江的生猪保险	奶牛保险财政补助100元;生猪保险财政补助4元	无赔付限制,但出现大面积索赔时,政府有关部门(畜牧局)会介入,严格理赔标准,尽量减少赔付

资料来源:中国保监会。

自2004年启动新一轮农业保险试点以来,中国农业保险的规模虽有所扩大,但还不能满足社会主义新农村建设的需要。主要问题包括农业保险定位不清,缺乏总体规划,立法工作滞后;财政税收政策支持力度不够;缺乏有效的保险手段和巨灾风险分散机制等。

建立和完善中国农业保险体系是一个长期而复杂的系统工程,不可能一蹴而就,必须从中国实际出发,借鉴其他国家的成功经验,立足当前,兼顾长远,循序渐进,分步实施,稳妥推进。通过试点,逐步建立多层次体系、多渠道支持、多主体经营的符合中国国情的农业保险制度。首先,应积极推动农业保险立法。对农业保险的定位、保障范围、经营原则、政策性业务与商业性业务的界定以及政策优惠等问题通过立法加以明确。其次,通过政府补贴引导保险公司从事农业保险。为保证政府补贴的规范和有效,可将政府补贴纳入世界贸易组织《农业协定》中的“绿箱补贴”框架内管理。目前,中国财力有限,财政补贴还应坚持基本保障的原则,保险标的应选择关系国计民生的种植业和养殖业,并主要实行保费补贴。在保费补贴试点的基础上,再逐步扩大到经营管理费补贴。再次,通过优惠税收政策鼓励保险公司从事农业保险。随着产业

结构的调整，农业的外延在不断扩大，可考虑通过优惠税收政策鼓励保险公司不断扩大农业保险的服务范围，开发适合“三农”需要的保险产品和服务。最后，建立农业保险的风险分散机制。由于农业保险的风险大，区域性强，农业保险的巨灾风险分散十分重要，应加快研究建立中国农业保险再保险机制。

（主要执笔：徐 忠）