

IAED

国家农业政策分析与决策支持系统开放实验室
中国农业科学院农业经济与发展研究所

Institute

of Agricultural Economics and Development
Chinese Academy of Agricultural Sciences

研究简报

2014 年第 1 期（总第 273 期）

2014 年 1 月 13 日

我国农业保险发展现状与对策*

吕开宇 张崇尚

一、研究背景

农业保险作为一项重要的风险管理工具，能够补偿自然灾害和其他意外事故所产生的经济损失，从而为稳定农民收入、促进农业和农村经济发展做出贡献。

2007 年以来，中央开始实施农业保险保费补贴政策，在全国由点到面、由少到多地推行了政策性农业保险试点工作，并取得了飞速发展。2012 年，全国农业保险保费收入达 240.6 亿元，为 1.83 亿户次提供了 9006 亿元风险保障，向 2818 万受灾农户支付赔款 148.2 亿元（人民网，2013）。

我们最近对北京和吉林地区的保险公司和农户进行了调研，保险公司侧重了解其利益诉求及农险产品的研发状况，农户侧重了解其对现有农险产品的态度和需求，并通过实验了解

*项目来源：本文得到了国家自然科学基金项目（编号：71373264）和中央公益基本科研业务费专项（编号：0052013029）的资助，特此感谢，但文责自负。

风险态度在农户参保决策中的作用。本文将在总结调研一手信息基础上，分析政策性农业保险目前的发展特点和存在问题，并提出相关对策建议。

二、农业保险的发展特点与趋势

第一，补贴在农户参保、保险公司开展业务过程中作用明显。农险的准公共产品性质，决定了需要政府提供补贴来推动其健康发展。据调查，北京市和吉林省，各级政府的补贴比例高达保费的 80%，农民只承担剩余的 20%，这有效地促进了农民参保。补贴政策已成为很多保险公司积极涉足农险业务的直接动因。一些地区，农险业务已成为当地保险公司的业务核心，农险业务员的收入往往比其它保险业务员高。险种能否纳入补贴范围已成为很多保险公司创新的原动力。

第二，农险风险保障效果明显，补偿功能被众多农户认同。调查发现，一些农户切实享受了农险提供的风险保障，农险的灾害补偿功能得到了农户的广泛认同。2012 年，吉林省公主岭市发生了大面积风灾，农民因为及时获得保险理赔，从而在一定程度上降低了损失造成的危害程度。调查中，规模户对农业保险的积极效果更加肯定。由于他们农业生产投入往往相当大，一旦发生自然灾害或疾病，损失也将非常大，而农业保险能为其投资生产保驾护航。

第三，农户参保意识加深，规模户对农险需求表现强烈。面对较低的保费分担费率，支付能力已不再成为一般农户参保

的重要约束条件。通过实验，我们发现，一旦强化风险意识，农户往往把购买农险视为管理生产风险的常态。相对小农，规模户的农险购买需求更为强烈。很多规模户表示，即使政府补贴比例下降，甚至完全取消，他们也仍然愿意购买农业保险。这意味着，在未来农业经营模式升级过程中，市场农险需求将进一步增强，这一方面为政府逐步削减补贴或改变补贴重点，实现政策性农业保险向商业性农业保险转变提供了可能，另一方面也为保险公司适应现代农业风险管理需求，积极创新产品提供了机会。

第四，农户参保程度日益提高，对市场风险类农险产品需求强烈。伴随国内众多小农不断融入现代大市场，如何控制价格波动风险稳定收益预期，成为众多小农关注的重点。调查发现，现代小农购买农业保险已不再单一局限于管理自然风险，也逐步将眼光投向管理市场风险，开始对能稳定农业经营收益的农险产品表现出强烈兴趣。开放经济条件下，市场风险日益突出，农户的风险管理首选目标已经由收回基本的生产成本转向确保获取稳定的经营利润。很多农户、尤其是规模经营户普遍认为，基于产量的成本保险已不能满足其参与现代大市场管理风险的新需要，希望能够购买到保价格、保利润的新型农险产品。

三、农业保险发展存在的问题

第一，补贴机制不完善，具体设计与激励初衷存在不一致。

补贴政策在实施过程中，仍面临诸多挑战。一是长效机制仍不够清晰。现有政策，对农险补贴长效运行机制的设计仍不够清晰，即使最新实施的《农业保险条例》，也未能从政策和制度保障上明确农业保险的补贴机制，造成对未来农险市场的稳定发展预期不明朗。二是人们对补贴政策可能对市场造成的负面影响估计不充分。补贴会使保险公司削弱非补贴性产品的创新，并被补贴政策牵着鼻子走，有可能导致产品研发无法与农户实现需求有效对接，影响行业整体发展。三是为与其它政策大方向保持一致，有时会牺牲补贴政策保护小农的初衷。调查发现，一些地区为不违背国家宏观政策不鼓励小规模、分散化经营的大方向，明确将小规模经营户排除在农险门外，使得小规模经营户无法享受有效风险保障，恶化了其本已脆弱的市场地位。

第二，地方补贴配套跟不上，农险覆盖率增长遇瓶颈。目前，农险补贴资金往往由不同层面政府共同分摊。譬如，吉林省农业保险补贴资金由中央政府、省政府、市县政府和农户共同承担。现实中，对于那些地方财力不足的地区，地方因素往往构成农险发展诸多因素的短板，这种制度设计已经成为提高该地区农险覆盖率的制肘。如果农险补贴政策的初衷旨在稳定农业主产区经营户的收入，那么这种制度设计可能需要适当改进，因为在地方配套跟不上情形下，共同分摊模式有可能进一步拉大主产区和非主产区的农村发展差距。据调查，有些地方政府限于自身财力，对地方配套资金规模做出了限制，直接影

响了农业保险参保规模的扩大。

第三，保险公司对补贴产生巨大依赖，产品创新动力不足。理论上，保险公司的产品创新经受着成本推动和需求拉动双重作用。一方面，其面临着改变较高的经营成本的现实诉求。目前，保险公司大多经营着传统农业保险的产品设计，产品的承保和理赔对象一般都瞄准到户，需要投入大量人力、物力和财力资源，如果这些成本转嫁到农户身上，势必降低农户参保意愿，因此理论上，保险公司有强烈的动机，希望通过创新降低经营成本。另一方面，正如上文所述，农险公司面对农户强烈的需求推动，一些规模经营户即使没有补贴保险需求也十分强烈。但现实中，大部分农险公司只对能获得补贴的产品创新感兴趣。该现象值得深思，因为这意味着，如果补贴激励方向与农户实际需求出现偏差，保险公司的创新方向就可能失去市场的基石。

第四，少数农民风险意识较淡，对保险认知不够准确。较强的风险意识和良好的保险认知是农民参保的重要基础。调查发现，少数农民对于农业保险风险保障功能的认识仍不够充分，对参保后不能每年获得理赔仍心存芥蒂。在保险功能方面，少数农户将保险看作储蓄，看作一项盈利工具，认为交了保费每年应该都能获得显性收益，而对保险分散风险、补偿损失的基本功能认识不够。在连续多年未发生理赔情形下，少数农户认为保险是浪费钱而停止续保。理赔方面，有些农户认为理赔赔

付较低、触发条件高、手续繁杂，结果出现参保意愿下降、甚至对保险产品丧失信心等个别现象。

四、发展建议

第一，完善补贴政策长效机制，注重补贴政策的地区平衡。建议政府重点做好两项工作：一是完善农险补贴政策考核监督制度，建立补贴绩效评价机制。做好补贴资金使用的监督核查工作，同时建立科学有效的补贴评价机制，提高财政补贴资金的使用效率和效果。二是与时俱进，研究和探索转变补贴政策重点。重点考虑将补贴重点从现有的保费直接补贴转向对新技术和新产品的创新应用补贴，从而确保农险市场稳定发展和市场活力。同时，要做好补贴政策平衡工作。重点理顺主产区和主销区、欠发达地区和发达地区、农产品生产基地与农产品消费市场等的关系，积极提高主产区、欠发达地区和农产品生产基地的农业生产积极性，提升这些地区农户的风险保障水平。

第二，紧密结合农业经营发展新动态，推动农险新发展。在有效发挥补贴政策在激励参保和撬动资金作用的同时，紧密把握农业经营发展的新动态，不断完善农业保险相关政策。一方面，要积极探索商业性农业保险新产品的开发与试点。考虑到部分规模经营户对农业保险的强劲需求，鼓励保险公司开发商业性农业保险产品，满足农户多层次需求。另一方面，探索针对专业大户、家庭农场、农民合作社不同经营主体的农险新产品。积极鼓励农业保险与新型农业经营主体的风险管理需求

形成有效对接，创新适合新型农业主体的新产品。此外，在深入研究现代农业可保风险和可保对象基础上，引进现代技术，更加合理地分步分类拓展风险责任范围。

第三，发展新型保险产品，降低经营成本并满足市场需求。指数保险是创新发展的一个方向。指数保险根据区域内平均产量或其他指标与具有设计指数进行对比来决定是否赔付，其触发机制简单、承保手续简化，承保、查勘、定损、理赔等过程的交易成本低，能有效减少逆向选择和道德风险问题等诸多优势。同时，面对市场风险，鼓励并支持保险公司基于指数保险设计包括价格保险、利润保险在内的新产品。建议保险公司加强与农户沟通，了解农户需求，注重研究新型指数保险产品，在降低公司运营成本的同时，满足农户多层次需求。

第四，创新农业保险宣传方式，普及深化农险参保意识。积极革新农险宣传方式，采用参与式的宣传方法，而不是单向灌输式方法进行宣传。譬如，可以设定一个与现实相似场景，让农民模拟保险购买决策过程，通过亲身参与充分了解农业保险的工作原理、保障方式与功能效果，感受农业保险的真正作用。在此过程中，政府和保险公司要通过与农户互动，观察农民在购买保险决策时的心理变化和影响因素，进而改进和推出更加符合农民现实需求的政策与产品。

(欢迎引用、摘编、全文刊载，请注明出处，尊重著作者知识产权。)

责任编辑：毛世平 黄丽江

通讯地址：北京市海淀区中关村南大街 12 号

联系电话：(010)82109793

中国农业科学院农业经济与发展研究所

传 真：(010)62187545

邮 编：100081

电子信箱：iae@caas.cn

网 址：<http://www.iae.org.cn>
