

文章编号:2095-0365(2020)01-0011-06

乡村振兴战略背景下农业保险的历史演变及其启示

郑军, 朱京

(安徽财经大学 金融学院, 安徽 蚌埠 233030)

摘 要:实施乡村振兴战略既是农业保险发展的重大历史机遇,又是必须响应的新要求。回顾1982年以来农业保险的发展历史,遵循政府在农业保险经营过程中的参与程度,梳理出农业保险在不同历史环境中的特征、成绩及不足,探讨不同阶段发展状况的根本原因。在乡村振兴战略背景下,为优化我国农业保险的发展提出建立健全多层次农业保险保障体系、搭建以产品和经营模式创新为主的农业保险制度以及调整明确政府职能等建议。

关键词:农业保险;乡村振兴战略;历史演变

中图分类号:F842.66 **文献标识码:**A **DOI:**10.13319/j.cnki.sjztdxbskb.2020.01.02

2017年,党的十九大指出乡村振兴战略是未来发展的重要工程之一。2018年中央一号文件提出要加快多方位的农业保险体系,探索展开玉米、小麦和稻谷三类农产品收入保险和完全成本保险,落实乡村振兴战略。2019年,中央一号文件提出要扩大试点“农产品保险+期货”和农产品灾害保险,探索试点具有地方特色的农产品保险。^①作为保障“三农”的主要金融支撑手段之一,农业保险已成为当前乡村振兴战略的重要组成部分。改革开放以来,随着农业生产经营不断产业化、市场化、规模化,新型的农业主体不断出现,转型中的现代农业激励着农业保险的发展。本文通过梳理改革开放以来农业保险的历史演变脉络,分析各个时期农业保险的历史环境、特征及不足,以乡村振兴战略为背景,把提升发展与解决问题有机结合,为优化我国农业保险的发展提出建议。

一、1982—2006年,农业保险萎缩徘徊

1982—2006年,在商业性保险制度框架下进行探索和试验的农业保险,与其“准公共物品”的

特性背离,农业保险的发展也没有取得实质性的进展。此外,在这一段时期,政府虽鼓励保险公司支农,但没有对农业保险采取适当的政策支持,进而出现农业保险萎缩徘徊的现象。

(一)早期商业性农业保险发展的历史脉络

1. 计划经济体制下,农业保险稳步增长:1982—1992年

1982年,国务院在《关于国内保险业务恢复情况和今后发展意见的报告》中提出试办农业保险。^②中国人民保险集团股份有限公司(以下简称“人保”)从1982年开始试点农业保险,包括了全国29个省、直辖市和自治区。此后我国农村保障体系逐渐由国家救济转向农业保险,充分调动了保险公司和农民的积极性。到1992年,在全国范围内出现多种农业保险,农民投保率不断增大。1992年的农业保险保费收入达到10年来的最高点8.17亿元,占全国财产保险保费总收入的3.38%;同年农业保险赔付率为99%,明显小于1982年的

收稿日期:2019-07-05

基金项目:安徽财经大学重点科研项目“农业保险补贴扶贫的乘数效应研究”(ACKYB19006);安徽财经大学研究生创新基金项目“我国政策性农业保险监管模式创新研究”(ACYC2018105)

作者简介:郑军(1976—),男,教授,博士,研究方向:农业保险与农村社会保障。

本文信息:郑军,朱京.乡村振兴战略背景下农业保险的历史演变及其启示[J].石家庄铁道大学学报:社会科学版,2020,14(1):11-16.

138%, 农业保险增长迅猛。^③ 各保险公司充分借鉴国外的优秀经验, 不断探索适用于我国农业保险的模式, 农业保险的优势逐渐显现。然而, 当时的政府并没有对农业保险提供财政补贴政策, 并且农业保险分布的省份不均, 发展的状态不够稳健。在大多数年份里, 农业保险基本是亏损经营的状态^[1]。

2. 市场经济体制下, 农业保险市场萎缩徘徊: 1993—2006 年

1993 年, 社会主义市场经济体制被首次提出, 农业保险经历了一个重要转折。虽然当时政府积极推进农村经济体制改革, 但是各地农业保险的试验屡遭瓶颈, 有些地区甚至完全没有接触到农业保险, 这与我国当时整个保险业高速发展的情况背道而驰^[2]。表 1 显示了 1993—2006 年我国农业保险保费收入在财产保险保费收入的占比情况。可以看出, 从 1993 年开始, 农业保险保费收入持续下降。这段时期, 农业保险始终在商业化的制度模式下经营, 难以取得长足发展。并且政府没有意识到农业保险的重要地位, 也没有对农业保险的发展进行政策扶持, 农业保险缺乏充分发展的条件, 甚至一度陷入到萎缩倒退的困境里。

表 1 1993—2006 年农业保险和财产

年份	保险保费收入及占比情况		亿元
	农险保费收入	财险保费收入	占比/%
1993	5.61	457	1.23
1994	5.04	376	1.34
1995	4.96	453	1.09
1996	5.74	538	1.07
1997	5.76	773	0.75
1998	7.15	1 256	0.57
1999	6.32	1 406	0.45
2000	4.00	1 598	0.25
2001	4.14	2 109	0.14
2002	4.76	3 054	0.16
2003	4.46	3 880	0.12
2004	3.95	4 318	0.09
2005	7.11	4 932	0.15
2006	8.48	5 640	0.15

资料来源: 根据国家统计局相关资料整理得出。

(二) 农业保险萎缩徘徊的原因分析

1. 政府对农业利益重视不足, “三农”问题弊端严重

McKinnon 和 Shaw 在 1973 年提出的金融抑制理论揭示了发展中国家面临的金融问题^[3], 中国在改革开放初期也存在着突出的金融抑制现象, 致使“三农”问题弊端凸显。1982—2006 年期间, 政府优先发展工业, 对农业保险没有实质性的政策扶持。由于当时政府迫于财政压力, 致使商业化模式的农业保险一直受制于工业化进程。这时期政府缺位使得农民投保积极性不高, 农业保险市场的需求和供给也无法达到平衡, 农业保险的发展一度陷入萎缩状态^[4]。我国的市场经济体制在改革开放之后渐渐实施, 但很多重要体制仍保留原有的老旧模式, 如集体土地所有权制度、城乡二元结构体制等, 这些旧模式导致我国“三农”问题迟迟没有解决^[5]。政府在这一时期本着农业保险商品化、资源优化配置的原则, 没有提供相应的政策支持, 任其在保险市场中自由生长。

2. 商业性农业保险的制度框架存在弊端

作为准公共物品, 农业保险难以在商业性的制度框架下持续健康发展。商业保险公司因成本经费有限, 加上政府补贴甚少, 致使农险业务一再缩减, 投保率降低, 一度出现农业保险萎缩徘徊^[6]。1994 年, 人保顺应市场化经济体制的步伐, 开始向完全的商业性保险公司转变, 采取减少保险业务人员, 撤销管理分支机构, 险种设计不断商业化, 减少保险责任等一系列举措, 最终出现农业保险保费收入持续缩减。从 2004 年开始, 农业保险开始出现在每年的中央一号文件里, 但是在 2004—2007 年的这 4 年内, 每一年的中央一号文件仍然是要求农业保险商业化^[7], 这是农业保险萎缩发展的原因所在。

二、2007—2016 年, 政府加大扶持农业保险

2007 年开始, 农业保险保费补贴政策的首次提出预示着农业保险开始走上政府支持的道路。2007—2016 年期间, 随着工业化水平的提高, 政府对农业的重视度不断提高, 为之后乡村振兴战略的正式提出奠定了良好的政策条件。然而, 农业保险政策补贴的区域差异也随着各地区工业化水平不一逐渐暴露。

(一) 政府逐渐细化农业保险制度的要求, 农业保险制度基本建立

1. 保费补贴政策促进了农业保险的发展

2007年开始,农业保险逐渐成为农业政策的重要组成部分。这一年,《中央财政农业保险保费补贴试点管理办法》正式出台,具体规定了政策性农业保险的保障范围。同年,财政部决定在吉林、内蒙古、新疆等6省拨款10亿元,用于政策性农险(针对种植业)的试点工作。此后,农业保险的保障范围从原来的5种作物增加到几十种作物、5种牲畜、2类森林和种子生产,从原来的6个省份拓展到各省、自治区和直辖市,并推出数百个农业保险产品。随着农业现代化的发展,农业保险的政策效应迅速扩大,其在农业发展、农村发展、农民福利和国民福利体系中的价值日益显现。历经10年,农业保险保费收入从2006年的8.48亿元提高到2016年的417.12亿元,农业风险保额2006年是730多亿元,到2016年已增加到2.6万亿元。农业保险覆盖全国各省200多种农作物,覆盖玉米、水稻、小麦三大粮食作物的70%以上。^④

2. 政府指导农险经营机构的经营管理

2008年,中央政府提出拓宽政策性农业保险的覆盖范围,财政部根据需要修改了农业保险补贴模式,将试点项目扩大到16个省、自治区、直辖市,将补贴费用提高到了60.5亿元。^⑤同年,中央一号文件指出:“要完善政策性农业保险发展模式和经营机制,建立农业再保险体系,逐步形成农业巨灾风险转移分担机制。”党的十七届三中全会指出:“健全政策性农业保险制度,发展农村保险事业,加速建设农业巨灾风险分担机制和再保险体系。”国家持续重视农业风险分担机制、再保险制度和农业保险的试点工作,引导着农业保险健康发展。2012年,国务院颁布的《农业保险条例》首次以法律法规的形式界定了各级政府对农业保险的扶持政策。

(二) 农业保险补贴政策的地区差异凸显

1. 工业化进程的参差造成各地区财政支农投入的差异

改革开放以来,我国初步完成了从农业大国向工业化国家的转型。然而,工业化进程中的差异最直接的后果之一是地方政府在经济实力和收入方面的差距大^[8]。自实行分税制改革以来,各地区财政支农力度差距不断加大。第一,从财政

支农总量来看,东部地区财政支农总量和人均农业支持总量均最高,支农支出净额低于中西部地区。第二,就农业财政支出强度来说,中西部地区农业支持总额和净支出占财政支出总额的比重高于东部地区,但农业主产区主要集中在中西部地区。对比农业在区域经济中的相对位置,中西部特别是中部的农业财政支持水平明显低于东部^[9]。地方财政对农业投入的区域差异制约了农业保险在各地区的推广和发展。

2. 各地区财政支农投入的不同致使农业保险补贴水平参差不齐

2006年,财政部在《中央财政农业保险保费补贴试点管理办法》中提出将要在6个省份开始试点政策性农业保险。2007年,国家开始对水稻、大豆、玉米、小麦和棉花提供农业保险保费补贴,由中央和省政府分别承担农业保险保费的25%。2008年,政府进一步扩大政策性农险的覆盖范围,并且将农业保险保费补贴比例提高至35%。到2009年,全国已经全面实行政策性农业保险。然而,由于地方财政实力差距大,不同地区经济发展水平对农业保险补贴的影响也不同。从2011年政策性农业保险的发展来看,保费补贴比例普遍一致,一般分布在70%~80%,但地方财政支农力度不同,在不同的经济发展地区,同一种作物的保障水平有很大差异^[10]。表现为,经济越发达,政策性农保所提供的保障金额就越高;在相同的经济发展水平下,少数民族地区农业保险的保障金额高于普通民族地区。2007—2016年中国区域工业化进程中的差距导致了一些地区出现农险财政资金缺口,拉大了各地区农险补贴政策实施的差异。

三、2017年至今,农业保险制度不断创新

(一) 乡村振兴战略为农业保险的创新体系搭建了平台

1. 创新农业保险产品品种

积极探索农业保险新产品,能够加快与乡村振兴战略同步的农业保险改革进程^[11]。近年来各地积极推动创新保险产品试点,市场上逐渐出现农业收入保险、农业气象指数保险等新型保险产品。2017年,河南省首次出现稻谷、小麦、玉米种植收入、准全成本、直接物化成本三种农业保险

产品;吉林、黑龙江、上海等地试点大豆、稻谷、小麦收入保险。到2018年底,全国共31个省、直辖市和自治区开展了农产品价格指数保险,72个农险品种中涵盖了地方特色农产品、果蔬、农作物和生猪这四大类。此外,68个天气指数保险产品已经在全国20个省份成功推广^[12]。农业产品创新不仅丰富了保险产品“篮子”,扩大了保险需求,也是适应乡村振兴战略发展要求的具体表现。

2. 创新农业保险运行机制

2016年,中央一号文件首次提出农产品“保险+期货”联合机制,之后全国各地积极开展试点工作^[13]。截至2018年,全国20个省份已经开展了“保险+期货”试点,大部分农产品都被纳入承保范围之内。当年开展的32个试点项目中,28个实现理赔,赔付金额达到4000万元。^⑥同时,农产品“保险+科技”通过引入大数据、云计算、区块链、空中摄影、遥感和其他现代化技术,不仅可以预防和减轻损失,而且能够调查和确定损失,提高理赔效率^[14]。此外,第一届“‘农险+科技’研讨暨AI生物智能识别技术推介会”于2018年2月1日在成都举办,平安产险和平安科技共同推出了“农业保险+科技”的新型服务模式。这一模式运用多种前沿AI科技,在四大综合管理机制下服务农业保险,能够更高效地服务于“三农”。这些新型农业保险运行机制能够促进乡村振兴战略目标的落实。

3. 创新农业保险经营模式

现代化的农业保险的经营模式也在不断改革创新。具体表现在:①“保险公司+种子公司”模式。这一模式既降低了保险公司的经营成本,也激发了农民的投保意识。保险公司与种子公司平等合作,扩大销量,实现双赢。②“新业态+直接销售”模式。该模式的主要客户目标是新型农村经营业主,以实际需求为基础供给农业保险。直销模式的建立有助于改善渠道控制,避免违规行为的发生,降低了农险的交易风险。③“社会治理+农业保险”模式。这一模式发挥农业保险的优势,引导农村经济产业发展,加强农村社会环境治理。④“农业保险+农村扶贫”模式。充分结合农业保险准公共品的特殊属性,将扶贫工作融入到农业保险的发展中去,把小农户尤其是农村贫困家庭作为目标客户,构建一个通用的农业保险制度,促进扶贫战略的有效实施。这一系列新模式能够很好地解决“三农”的主要问题,为乡村振兴

战略的具体落实垫定了良好的基础^[15]。

(二)现行农业保险制度在服务乡村振兴战略时存在的问题

1. 农业保险供给不足,无法满足农户日益增长的保险需求

区别于以前的保险供给不足,现在保险机构矛盾日益暴露。表现为:农业生产经营经历的自然风险和市场风险的效应愈加明显,在不同的阶段农业保险可能出现供不应求或供大于求不同的现象。农业风险的增加需要更丰富的农业保险产品来减轻风险损失。到2017年6月,我国已有429.4万多个新型农业经营主体,但农业保险的专业经营机构数量较少,服务水平远远达不到与需求相一致的要求,农业保险市场供不应求。此外,在实施农业保险的各环节程序复杂冗长,并且投保户的支付能力尚未达到溢价支付的水平,这将导致一些保险公司参与程度低,农业保险面临供应不足的问题,这也在一定程度上制约了乡村振兴战略的有效实施^[16]。

2. 农业保险补贴方式单一,服务乡村振兴目标不明确

不同于商业保险,农业保险的补贴方式主要是通过中央下发总体政策通知,各级地方政府依次对各地区进行财政补贴。这一模式能够减轻农户在农业保险保费方面的支出。但是,这一模式很容易给地方带来一定的财政压力,使得投保户和保险公司过度依赖财政补贴。例如我国中西部地区受当地经济水平限制,这一模式明显拉低了保费补贴效率。此外,各地区致贫因素的差异来源于不同的农业产业和地理位置差异,进而导致单一的农业保险补贴政策无法精准落实到各个地区,最终出现各地区农业保险发展水平的差异。单一的农业保险补贴方式导致乡村振兴战略目标不够明确,自由式发放农业保险补贴资金难以精准提高农业保险的发展速度^[17]。

3. 农业保险补贴实施范围较小,限制了乡村振兴战略功能的发挥

2016年,财政部颁布的《中央财政农业保险保险费补贴管理办法》中正式提出了各类农业保险补贴政策。然而在农业保险补贴政策的具体实施过程中,除养殖业和种植业,其他大部分农产品的相关农业保险受到的补贴较少,有些农产品甚至从未享受到补贴政策。虽然我国的《农业保险

条例》要求农业保险包括各类农产品和各类涉农业务,包括农机设施保险、农房保险等,但显然目前的农业保险保费补贴并未涉及到农业的每一方面。小范围的农业保险补贴政策并没有起到良好的激励作用,难以全面发挥农业保险服务乡村振兴战略的优势^[18]。

四、乡村振兴战略背景下对农业保险发展建议

自1982年试办以来,农业保险在发展过程中,出现了供需不足、政府缺乏重视、财政补贴方式单一、补贴范围小等诸多问题,在一定程度上制约了农业保险的可持续发展。农业保险作为乡村振兴战略的“助推器”,需要把提升发展与解决问题有机结合。近几十年来农业保险的历史演变和现行农业保险制度服务乡村振兴战略存在的问题,为优化我国农业保险的发展带来了重要启示。

(一)建立健全多层次农业保险保障体系

直接与“三农”挂钩的农业保险具备独特的优势,多层次农业保险保障体系有助于精准解决“三农”风险,从而精准服务于乡村振兴战略。首先,开发农产品保险“基本+拓展”双模式,农业保险的目标不仅仅局限于保障风险,更是要拓展到增强农户的生活福利,如普惠性的农业保险目标就是要实现“基本+生计”的双重目标。其次,农业保险的模式要适应当地农业生产的现实情况。保险公司在研发农业保险产品时,要充分调研各地区的风险因素和困难程度,开发出符合实情的特色农险产品和农险保障模式,积极防御各类自然风险灾害,从而更好地保障农户的利益。最后,加强农业保险信用风险管理模式。目前,“贷款难”制约了农户发展农业生产的想法。积极将农村居民信贷体系与农业保险相融合,构建综合的信贷风险防控体系,从而更好地激发农户投保积极性。

(二)搭建以产品和经营模式创新为主的农业保险制度

加快农业保险制度创新,要求农业保险要结合乡村振兴战略的新时代要求,要遵循解决农业风险和保障农民收入这两个原则。首先,农业保险要充分解读乡村振兴战略的各项政策要求,基于市场实际需求提高经营效率,满足农户的投保需要,不断开发符合各地实际情况的农业保险品种,在最大程度上消除道德风险和逆向选择现象。其次,越来越多的经营主体和越来越大的经营规模为农业保险的经营模式创新带来机遇。如“新型经营主体+直销”模式、“种子公司+农业保险”模式、“扶贫+农业保险”模式、“社会治理+农业保险”等多种经营模式充分发挥现代农业的各类优势,为“三农”问题的有效解决带来新思路。

(三)调整和明确政府职能,充分发挥市场的资源配置功能

由于农业保险本身具备准公共品的特点,农业生产同时受到自然环境和保险市场双方的影响作用,因此它的经营离不开政府的政策支持。首先,政府应强化在农业保险服务乡村振兴战略中的主体责任担当意识,在制定农险保费补贴政策时应减少农业保险的补贴区域差异化,创新农业保险补贴方式,充分发挥农业保险具备的风险防范、市场工具和乘数效应等功能。其次,强化农业保险市场法制建设。政府要明确农业保险经营主体的责任,加强农险市场监管,使得农业保险市场朝着规范合理的道路迈进。最后,政府相关部门要提升基础信息服务能力。政府财政部门要与保险公司、银行加强沟通,调研多方实地情况,制定精准的补贴政策。多部门的公共服务体系从多角度考察实际情况,避免了单方工作的效率低下、资源浪费等问题的发生,从而精准服务乡村振兴战略。同时,要将现代化互联网技术运用到农业保险的信息管理当中去。建立政府、农户和保险经营机构的共同信息交流平台,实现农业保险助力乡村振兴战略的信息渠道化、多元化、共享化的效果。

注 释:

①资料来源:中华人民共和国中央人民政府 <http://www.gov.cn/>。

②资料来源:中华人民共和国中央人民政府 <http://www.gov.cn/>。

[gov.cn/](http://www.gov.cn/)。

③数据来源:国家统计局 <http://www.stats.gov.cn/>。

④数据来源:中华人民共和国农业农村部 <http://www.moa.gov.cn/>。

gov.cn/govpublic/。

⑤数据来源:中华人民共和国农业农村部 <http://www.moa.gov.cn/govpublic/>。

⑥资料来源:中华人民共和国农业农村部 <http://www.moa.gov.cn/>。

参考文献:

- [1]徐婷婷,荣幸. 改革开放四十年:中国农业保险制度的变迁与创新——历史进程、成就及经验[J]. 农业经济问题,2018(12):38-50.
- [2]黄英君. 中国农业保险发展的历史演进:政府职责与制度变迁的视角[J]. 经济社会体制比较,2011(06):174-181.
- [3]樊恽霖. 湖北农村金融抑制问题及对策研究——基于金融抑制论的分析[J]. 武汉金融,2012(10):58-61.
- [4]张晶,杨颖,崔小妹. 从金融抑制到高质量均衡——改革开放40年农村金融政策优化的中国逻辑[J]. 兰州大学学报:社会科学版,2018,46(05):122-131.
- [5]华中煜. 我国城乡二元结构的制度障碍与破解之路[J]. 理论导刊,2010(01):10-12.
- [6]周道许. 我国政策性农业保险发展模式及政策建议[J]. 中国金融,2007(19):65-67.
- [7]庾国柱. 从40年政策变化喜看我国农业保险蓬勃发展[J]. 保险研究,2018(12):84-87.
- [8]蒋俊朋,田国强,郭沛. 中国区域财政支农投入:地区差距的度量及分解[J]. 中国农村经济,2011(08):33-40.
- [9]黎翠梅. 我国地方财政支农支出区域差异分析[J]. 商业研究,2009(12):109-111.
- [10]郑军,汪运娣. 我国农业保险差异性财政补贴:地区经济差距与财政支出公平[J]. 农村经济,2017(05):84-90.
- [11]关伟,郑适,马进. 论农业保险的政府支持、产品及制度创新[J]. 管理世界,2005(6):155-156.
- [12]周帮扬,李攀. 基于农业经营主体分化的指数型农业保险产品创新研究[J]. 金融与经济,2018(05):74-79.
- [13]谢灵斌. “保险+期货”:农产品价格风险管理路径选择[J]. 价格理论与实践,2018(10):109-112.
- [14]单鹏. 保险科技的应用与监管[J]. 中国金融,2018(02):66-67.
- [15]庾国柱. 试论农业保险的制度模式和经营模式及其创新[J]. 保险职业学院学报,2017,31(03):43-51.
- [16]许梦博,李新光,刘仲仪. 应通过产品和技术创新促进农业保险业发展[J]. 经济纵横,2016(02):88-92.
- [17]周爱玲. 农业保险何以助力乡村振兴[J]. 人民论坛,2018(33):82-83.
- [18]张伟,黄颖,李长春,等. 收入分化、需求演变与农业保险供给侧改革[J]. 农业经济问题,2018(11):123-134.

Historical Evolution and Enlightenment of Agricultural Insurance Under the Background of Rural Revitalization Strategy

Zheng Jun, Zhu Jing

(School of Finance, Anhui University of Finance and Economics, Bengbu 233030, China)

Abstract: Implementing the strategy of Rural Revitalization is not only a great historical opportunity for the development of agricultural insurance, but also a new requirement that must be responded to. By reviewing the development history of agricultural insurance since 1982, and following the government's participation in the operation of agricultural insurance, this study combs out the characteristics, achievements and shortcomings of agricultural insurance in different historical environments, and explores the fundamental reasons for the development of agricultural insurance in different stages. Finally, under the background of Rural Revitalization strategy, in order to optimize the development of China's agricultural insurance, three enlightenments are put forward, including: establishing and perfecting a multi-level agricultural insurance security system, building an agricultural insurance system based on product and business model innovation, and adjusting and defining government functions.

Key words: agricultural insurance; rural revitalization strategy; historical evolution