

从 40 年政策变化 喜看我国农业保险蓬勃发展

庾国柱

在改革开放四十年后的今天，回顾农业保险的政策变化和农业保险的巨大变化，令人心潮澎湃。

在 20 世纪 30 年代，我国就开展过农业保险的试验。20 世纪 50 年代，为了帮助农民迅速恢复生产能力，我国通过保险公司大规模展开了农业保险业务，到 1958 年停办。

1982 年，中国人民保险公司（以下简称“人保公司”）在中央政策的支持下，拉开了农业保险试验的序幕。随着农业保险政策的探索，农业保险业务逐步展开，至今已有 36 年，历经了恢复发展、逐步萎缩、制度探索、高速发展四个阶段。

1982 年 2 月，国务院批转中国人民银行《关于国内保险业务恢复情况和今后发展意见的报告》中指出：“为了适应农村经济发展的新形势，保险工作如何为八亿农民服务，是必须予以重视的一个新课题。要在调查研究的基础上，按照落实农村政策的需要，从各地的实际情况出发，积极创造条件，抓紧做好准备，逐步试办农村财产保险、牲畜保险等业务”。当时的政策只是鼓励人

保公司积极支农，为农民分忧，并没有其他特殊的政策。在商业保险制度框架下，农业保险的试验并不顺利，由于农业保险的经营风险较大、成本较高，累累发生超赔，公司的农险业务多数年份是亏损的。特别是 1996 年，作为试验的主力军人保公司开始向商业化保险公司转型，农业保险跌入低谷，业务范围大幅萎缩、多地的经营陷入困境，承保的农作物面积和畜禽数量大幅减少。到 2002 年，我国的农业保险保费收入不足 5 亿元，经营农业保险业务的公司仅有 2 家，农业保险已经不能满足农村发展和农民日益增长的保险需求了。

2002 年修订的《中华人民共和国农业法》第四十六条规定：“国家逐步建立和完善政策性农业保险制度”。作为重要政策，中央开始提出建立和完善政策性农业保险的目标。我国的农业保险开始走上了制度探索的轨道，这条法律也为后续一系列政策的出台打下了重要的制度基础。

从 2004 年开始，农业保险出现在了每年的中央“一号文件”里。国家“十一五”规划、2006 年《国务院

庾国柱，首都经济贸易大学保险系教授，农村保险研究所所长。

关于保险业改革发展的若干意见》都对农业保险的发展提出了要求。然而直到 2007 年之前，中央的“一号文件”里也主要是要求商业性保险公司依然在商业性保险制度框架下进行试验和探索。

2007 年，财政部根据中央的政策指导意见，第一次将“农业保险保费补贴”列入财政补贴预算科目，并制定补贴办法，开展了农业保险保费补贴的试点工作，走上了完全不同于商业性农业保险的我国“政府支持的农业保险（政策性农业保险）”之路，将我国的农业保险一步一步推上了高速发展的轨道。我国农业保险保费收入从 2006 年的 8.48 亿元发展到了 2017 年的 477.70 亿元，将农业风险保障金额从 2006 年的 730 多亿元，提高到 2017 年的 2.79 万亿元，保费收入年均增长 44.3%，风险保障水平年均增长 39%。农业保险已经覆盖了我国所有省份，承保农作物达到 200 多种，玉米、水稻、小麦三大粮食作物承保覆盖率已经达到 70% 以上。2008 年，我国农业保险的规模跃居全球第二至今。

2012 年，我国有史以来第一部《农业保险条例》（以下简称“《条例》”）颁布，对农业保险的制度条款做出了初步设计。农业保险结束了部分地区的试验，按照《条例》确定的基本规则，在全国普遍展开，掀起了波澜壮阔的农险巨浪。

回顾改革开放之后农业保险的发展历程，我们欣喜地看到，在中央正确政策的指引下，我国的农业保险留下了一个一个坚实的脚步。

一、农业保险从无到有从小到大

从 1982 年试验农业保险开始，至今 36 年时间，我国的农业保险从无到有，从最初 23 万元保费的市场规模，发展到 2017 年的 477.70 亿元。这种发展速度在全球绝无仅有。我们试验和开展的农业保险种类，从 2007 年中央财政支持的水稻、小麦、玉米、棉花和

表 1 1982-2017 年农业保险经营情况及财政补贴情况

年份	保费收入 (亿元)	财政提供的保 费补贴(亿元)	赔付金额 (亿元)	农业保险简 单赔付率
1982	0.0023	-	0.0022	95.65%
1983	0.0173	-	0.0233	134.68%
1984	0.1007	-	0.0725	72.00%
1985	0.43	-	0.53	122.4%
1986	0.78	-	1.06	135.86%
1987	1.00	-	1.26	125.65%
1988	1.16	-	0.92	79.52%
1989	1.30	-	1.07	82.52%
1990	1.92	-	1.67	86.76%
1991	4.55	-	5.42	119.11%
1992	8.17	-	8.15	99.77%
1993	5.61	-	6.47	115.33%
1994	5.04	-	5.39	106.94%
1995	4.96	-	3.65	73.59%
1996	5.74	-	3.95	68.82%
1997	5.76	-	4.19	72.76%
1998	7.15	-	5.63	78.77%
1999	6.32	-	4.86	76.86%
2000	4.00	-	3.00	75.00%
2001	4.14	-	3.27	78.99%
2002	4.76	-	3.60	75.63%
2003	4.46	-	3.46	77.58%
2004	3.95	-	2.96	74.94%
2005	7.11	-	5.50	77.36%
2006	8.48	-	5.98	70.52%
2007	51.84	40.6	32.8	63.27%
2008	110.70	86.3	69.1	62.42%
2009	133.80	106.8	101.90	76.16%
2010	135.70	115.4	100.60	74.13%
2011	173.80	138.0	89.00	51.21%
2012	240.13	184.9	142.20	59.22%
2013	306.70	229.6	208.60	68.01%
2014	352.80	250.7	214.60	60.83%
2015	374.70	287.8	260.10	69.42%
2016	417.12	317.8	348.02	83.43%
2017	477.70	362.7	366.10	76.64%

资料来源：历年《中国统计年鉴》、《中国保险年鉴》以及财政部关于农业保险保费补贴政策的《绩效评价报告》。

注：1997 年以前的农业保险数据为中国人民保险公司的数据。

大豆 5 种，发展到 2017 年包括粮棉油糖作物、马铃薯、森林、制种等 10 类以及奶牛、能繁母猪，育肥猪，藏系羊（青海，西藏），牦牛（青海，西藏）、天然橡胶 6 类。而且，主要农作物保险的覆盖率也已很高。

二、农业保险业务升华为国家的重要农业政策

农业保险在 2007 年之前一直是在商业保险框架下试验的，也就是把它当做商业保险的一个分支或者部门来经营的。这时候的农业保险也只是农业保险。但是 2007 年中央财政开始增加预算科目“农业保险保险费补贴”，对关系国计民生的农畜产品生产的保险，给予比例不低的保险费补贴，把这部分农业保险变成“政府支持的农业保险”，也就是 2004、2005、2006、2007 年连续四年中央“一号文件”一再提到的“政策性农业保险”。就是说，从 2007 年起，虽然还是由商业保险公司经营的农业保险，已经不再是本来意义上的财产保险险种，而是作为国家农业政策重要组成部分的农业保险了。从这一年开始，在政府的支持下，接受各级政府财政补贴的农业保险项目由最初的 5 种作物扩展到数十种作物、5 种牲畜、两类森林以及制种，从最初的 6 个省份扩大到全国所有省、自治区、直辖市，推出的农业保险产品也有几百个。随着我国农业现代化发展和城市化速度的加快，农业保险的政策效应也在急剧扩大，它在农业发展、农村发展和农民福利甚至国民福利政策体系中的作用不断显现出来。

三、商业的保险规则发展成专门的农业保险制度

在政府支持和参与农业保险之后，农业保险已经与“商业保险”渐行渐远。事实上 1995 年诞生的我国《保险法》第一百四十九条就早早就指出了农业保险的特殊

性，该条说“国家支持发展为农业生产服务的保险事业。农业保险由法律、行政法规另行规定。”直到 2009 年《保险法》第三次修订之后，第一百八十六条第一款仍然这样表述。这表明，农业保险的性质和适用法律与一般商业保险是不同的，适用商业保险的法律，不适用或者不完全适用于农业保险，至于把农业保险叫“政策性保险”还是叫“政府支持的农业保险”都没有关系。所以，几经努力终于在 2012 年 11 月诞生了我国第一部《农业保险条例》，开始了建立独特的农业保险法律制度的旅程。根据《农业保险条例》，其后 6 年中，财政部、保监会先后出台了一系列规章和其他监管规则，初步勾画出农业保险的法律制度规则体系。

四、普通的保险业务扩展到广阔的保险保障领域

2007 年之后的 12 年中，农业保险业务在众多保险经营机构的共同努力下，得到了充分的发展，其产品从最传统的承保多种灾害责任的成本保险起步，逐步从四个维度进行深度和广度的扩展：第一个维度是平面的扩展，将其展业和保险覆盖面积不断扩大，2007 年，只承保了 2.3 亿亩，到 2017 年，一年共计承保农作物 21 亿亩，已覆盖农作物播种面积的 84.1%，这个比率接近甚至超过某些发达国家农业保险的参与率水平；第二个维度是保险责任的扩展，逐步将最初没有纳入农作物和牲畜保险的保险责任，如干旱、洪水、病虫害、地震和牲畜在发生流行疫病时的政府捕杀等灾害责任，都纳入合同保障范围，满足了投保农户的愿望；第三个维度是适应投保农户的需求，不断提升保险保障水平，由物化成本的保险保障向包括地租和劳动力成本的完全成本的保险保障推展；第四个维度就是由传统的一家一户承保理赔的保险，根据一个个典型地区的气象特征，开发出多种多样的不用逐户定损理赔的气象指数和区域产量保险产品

等。至2016年农业保险品种已增加至211个，基本覆盖农、林、牧、渔各个领域，不仅提高了逐家逐户展业和理赔的效率，也在一定程度上降低了经营成本。

五、单一的农业保险供给延伸为综合的多元化的金融服务

12年中，农业保险的供给主体及其服务在两个方面发生了深刻变化：第一个方面是主供应商，也就是那些商业保险公司，2006年时主要有5家，当时几家大公司都不愿意参与农业保险的试验和供给，曾几何时，这种“避之不及”的赔钱业务，现在已然成为众多财产保险公司踊跃进入的市场领域。第二个方面是，随着农业保险的创新和保险业务的多维度发展，银行机构、担保机构和期货市场都纷纷参与农业保险这座“富矿”的开发。保险机构通过经营机制和保险产品的创新，自然而然地与银行、担保、期货连接起来，多方参与共同为农户提供保险和金融服务。保险机构为农户提供的贷款保证保险产品，通过“保险+信贷”的模式，既保证了农户获得银行贷款的便利，也将银行和担保机构纳入保险经营的风险管理体系。保险公司与期货公司共同参与开发和试验的“保险+期货”产品，不仅推动了农业保险的创新发展，也为国家农产品定价机制改革提供了新的服务领域和机会。保险机构也开始试验“险资直贷”，更进一步为农户降低融资成本和获取便利的资金融通做出了贡献。保险机构还联合其他金融机构配合政府部门，在国家的扶贫攻坚战略中也显示出独特的功能和作用。

六、基本的保障功能赢得了各层面广泛的社会认可

我国农业保险的大规模开展，是史无前例的，在起步阶段，风险评估和保费精算几乎都是从零开

始。在这种条件下，保险业界边实践边调整，逐步探测风险暴露水平，不断积累风险损失数据，努力求得农业保险长期经营的精算平衡，走出了可喜的第一步。2007年，全国农险的简单赔付率是63.27%，支付赔款32.8亿，受益农户是451.21万户次。2016年度，农险赔款支出超过农作物直接经济损失的10%，是国家农业灾害救助资金的10倍，首次出现总赔款超过财政补贴总金额的情况。2016年简单赔付率达到83.43%，支付赔款348.02亿，受益农户4575.51万户次，有11个省、直辖市赔付率超100%，赔付率最高的福建省，达到186.6%。这对于因灾受损的农户来说可是雪中送炭啊！

2015年有关部门在某省调查政府数十项支农惠农政策的满意度时发现，农业保险在这些政策中的满意度排名第一，成为农民最满意的支农惠农政策。这个结果其实才是对全国农业保险界以及相关支持与协作部门的最大奖赏。

在开始试验到全面推展农业保险的36年里，中国的农业保险已经迈开坚实的步伐，取得了可喜的成就。随着国家农业现代化和乡村振兴战略的快速推进，无论是国家还是农户都对农业保险有着越来越强烈的需求，而我们初步建立起来的农业保险制度还很稚嫩，很多方面还不完善，农业保险制度走向成熟尚需时日。为此，各级财政需要加大投入，保险监管需要进一步加强，市场化运作的规则需要不断完善，农业保险经营的大灾风险管理制度需要加快构建，保险的实施效果和运作效率需要逐步提升。但是，已经有了一个良好的开始，通过农险战线上的政府、企业和农户协调配合、共同努力，农业保险在中国乃至世界上必将创造出新的更大的辉煌。