

# 中国部分地区农业保险试验 的现状和制度比较

首都经济贸易大学 庾国柱

2009年6月22日



## 要 点

- ——2008年中国的农业保险试验
- ——不同地区的农业保险试验模式
- ——一些省份的作物保险制度的比较
- ——政策性农业保险需要规范什么？



## 一、2008年的农业保险试验

- 中国2008年的农业保险试验已经扩展到全国除了台湾和香港、澳门以外的31个省市自治区。
- 中央财政：2008年财政安排了60.5亿元的预算，加大了支持政策性农业保险试验的力度；
- 中央财政支持的农业保险试验扩大到16省市自治区；
- 保险作物也有所增加（2007年主要是主要是小麦、水稻、玉米、大豆和棉花，今年增加了油菜、花生等油料作物）；
- 全年农业保险费收入110亿元，同比增长112.5%，（试验省份的部分数据见表1、2）。



表1 2008年全国农业保险试验概况

	水稻	小麦	玉米	大豆	棉花	油菜	花生
承保数量 (万亩)	15688.20	6639.71	9988.67	3561.14	3551.64	1405.64	87.76
参保农户 (万户次)	3649.23	1021.59	1354.61	66.95	356.76	335.38	4.18
保险金额 (亿元)	354.56	164.07	251.02	55.17	162.17	24.30	1.38
签单保费 (亿元)	22.27	5.74	18.76	6.19	12.25	1.33	0.10
赔款(已决+ 未决)(亿 元)	11.94	1.97	9.92	6.76	7.14	0.35	0.02
赔付率(%) (赔款/签单保 费)	53.61	36.48	52.88	109.21	58.29	22.56	20.00
理赔受益农户 (万户次)	464.74	34.96	226.95	33.13	46.6	9.46	0.41
中央财政补贴 (亿元)	8.40	1.86	6.73	2.87	5.66	0.46	0.03
地方财政补贴 (亿元)	7.91	2.27	8.48	1.51	2.49	0.54	0.04



续表一

	牛	其中： 奶牛	肉牛	种牛	猪	其中能 繁母猪	育肥猪	表列种养 业保险合 计
承保数量 (万亩、万头)	415.00	174.11	239.36	0.07	7047.33	4762.23	2080.41	48385.08
参保农户 (万户次)	41.64	41.41	0.20	0.004	1963.43	1398.28	535.81	8793.77
保险金额 (亿元)	112.74	94.14	18.02	0.15	565.05	433.24	103.33	1690.48
保单保费 (亿元)	<b>5.64</b>	<b>5.53</b>	<b>0.09</b>	<b>0.004</b>	<b>30.01</b>	<b>25.01</b>	<b>3.37</b>	<b>102.29</b>
赔款(已决+未 决)(亿元)	1.54	1.45	0.033	0.00205	20.54	17.55	1.44	60.20
赔付率(%) (赔款/保单保 费)	<b>27.3</b>	<b>26.22</b>	<b>36.67</b>	<b>50.0</b>	<b>68.44</b>	<b>70.17</b>	<b>42.73</b>	<b>58.85</b>
理赔受益农户 (万户次)	3.81	3.31	0.44	0.001	205.60	177.74	19.96	1025.66
中央财政补贴 (亿元)	1.90	1.90	0.00	0.00	10.37	9.67	0.24	<b>38.29</b>
地方财政补贴 (亿元)	1.88	1.81	0.06	0.00	11.30	8.57	1.99	<b>36.43</b>



## 表2 2008年全国各省市自治区农业保险情况（节选）

	签单保费（万元）			保险金额（万元）
	合计	种植业保险	养殖业保险	
黑龙江	137664.57	107603.75	30060.81	1633737.65
新疆	135136.72	127994.93	7141.79	2238850.40
湖南	127359.45	96599.79	30759.66	2006504.10
内蒙古	109257.02	100010.66	9246.36	1212267.35
四川	101195.07	40331.30	60863.77	1944164.13
吉林	65740.09	61380.29	4359.81	886325.28
湖北	51071.35	36170.11	14901.23	825573.99
河北	47051.96	27698.98	19352.99	999840.99
河南	43454.01	16490.15	26963.86	789545.45
山东	31473.52	23385.10	8088.41	1419281.02
江苏	30971.21	26401.77	4569.45	610366.67
安徽	30768.46	18777.47	11990.99	641132.76
北京	24603.85	8072.15	16531.71	576833.24
上海	21141.13	12041.66	9099.46	502310.59
...	...	...	...	...
全国合计	<b>1106833.22</b>	736977.38	369885.84	23974201.65



## 二、不同地区农业保险试验的制度模式

- 目前各省都在试验，试验模式多种多样，这里介绍几种有代表性的模式：
  - （一）北京模式
  - （二）上海模式
  - （三）浙江模式
  - （四）苏州模式
  - （五）黑龙江模式
  - （六）安徽模式



## （一）“政府主导下的商业保险公司经营”： 北京模式

- 北京模式的基本内容包括：
  - 1、建立政策性农业保险管理机构。
  - 2、以商业保险公司为主进行市场化运作。
    - ——农民自行承担部分风险和保费（20%-50%）。
    - ——商业保险公司按照保险合同约定承担有限农业风险损失（全年赔付率不超过160%）。
  - ——允许其他合作组织（谷物协会、果树协会、奶牛协会等）参与承保。



- ——政府承担一定限额（赔付率160%之上）的无限赔付责任。
- 3、政府提供比较全面地财政和税收支持，提供50%-80%的保险费补贴和10%的管理费补贴。
- 4、加强大灾风险管理。
  - ——建立大灾准备金：政府每年从农业增加值中提取1‰，逐年积累，建立大灾准备金；
- ——政府和保险公司分别购买再保险；



## （二）“政府主导下的农业专业保险公司经营”：上海模式

- 制度特征：
  - 1、政府财政补贴。
  - 2、由农业专业性保险公司经营
  - 3、“基本保险 + 补充保险”的运作机制。
  - 4、与科技部门联合共保。
  - 5、多样化承保。
  - 6、以险养险。
  - 7、巨灾补偿。



### （三）“政府推动+共保经营”： 浙江模式

- 浙江省试点基本框架可以概括为：
- “政府推动与市场运作相结合，共保经营与互保合作相结合，全省统筹与县级核算相结合，有限风险与责任分层相结合”。具体来说，



- 第一，五家保险公司联合共保（人保77%，太保10%，大地5%，安信5%，永安3%）
- 第二，保险对象主要面向种养大户。
- 第三，保险内容不断扩展，由农牧业扩展到农房、林业，品种从水稻、油菜、生猪、鸡、鸭、鱼保险到农房保险、林木保险，约20种。
- 第四，从低保障起步。
- 第五，以保大灾（台风、暴风暴雨、重大疫病等）为主。



- 第六，政府补贴力度较大（从60%（奶牛）到90%（水稻、油菜），但超赔责任有限（赔付率500%以下）。
- 第七、全省统一筹资，分县核算。



## （四）“政府主办+委托保险公司代办”： 苏州模式

- 苏州模式的制度特点可概括为：
  - 1、统一招标、分层委托。
  - 2、政府补贴、自愿参保。
  - 3、费用包干、专业管理。
  - 4、封闭运作、风险分保。
  - 5、结余积累、超赔分摊。



## （五）相互保险：黑龙江模式

- 黑龙江阳光农业相互保险公司采用的是一种独特的制度模式，主要体现在：
  - 1、“相互会社+公司制”的经营制度
  - 2、独立运作，政府补贴
  - 3、分层经营，五五共保
  - 4、建立大灾准备金



## （六）政府、专业公司联办 ——安徽国元模式

- 安徽国元农业保险公司成立后，安徽创造了政府推动，政府参与联合经营的新模式，除了低保障、多品种、政府补贴保险费等政策之外，还有以下特点。
  - （一）政府主导，联合经营。
  - （二）保险公司代理经营并承担有限责任（保费收入的85%）。
  - （三）保险基金结余全部作为准备金积累。
  - （四）保险费的25%作为大灾准备金。



## 三、六省区的作物保险的设计比较

- 2007年，中央财政支持的政策性农业保险在六个省区开展，这些省是江苏、吉林、湖南、四川、新疆、内蒙。2008年扩大到16个省区，增加的10各省是辽宁、河南、河北、江西、安徽、湖北、黑龙江、山西、山东、海南。
- 各省需要设计他们的政策性农业保险制度。这里，将六省区的制度和补贴政策做一些比较。



## (一) 六省区的制度设计

	制度模式	制度特点
江苏	自营、代办、联办等具体模式由各地自主确定。原则上要求在一个省辖市范围内实行同一种保险模式。	人保财险江苏省分公司在全省13个地市承担试点，委托代办的有4家、联办共保的有7家、混合型的有两家。与政府联办模式，地方政府与保险公司的保费和赔款责任按7: 3的比例分摊。
湖南	保险公司自营	由政府进行组织推动，发挥引导作用，各级财政提供保费补贴，由商业保险机构自主经营。
四川	政府与保险机构联办	试点市农险赔款在当年农险保费的2倍以内，由经办机构承担全部赔付责任；赔款在当年农险保费2-3倍部分，由经办机构与政府按1: 1分担。政府承担的超赔责任由省与试点市财政分担。
新疆	保险公司自营	由政府进行组织推动，发挥引导作用，各级财政提供保费补贴，由商业保险机构自主经营。
内蒙古	政府与保险机构联办	对于大灾导致经办机构赔付率超过80%的超赔责任，由自治区政府负责协调解决。



## (二) 六省区农作物保险保费补贴等情况比较

省份	保费补贴比例分摊	补贴险种	保险责任	保险金额
江苏	各级财政保费补贴原则上不低于60%。其中，中央和省财政对苏北地区的保费补贴比例为50%，苏中地区为30%，苏南地区则根据试点情况给予市、县适当奖励。由市、县协商确定分担比例，承担其余部分政府保费补贴	水稻、小麦、棉花、油菜、玉米	全省发生较为频繁和易造成较大损失的灾害风险，如水灾、风灾、雹灾、旱灾、冻灾、雨灾等自然灾害以及流行性、暴发型病虫害和动植物疫情等。	原则上为农业项目的直接物化成本，有条件的地区可适当提高保障水平。



续1

省份	保费补贴比例分摊	补贴险种	补贴保险责任	保险金额
吉林	中央和省财政分别补贴25%，试点县（市、区）政府和龙头企业补贴30%，参保农户承担20%。	玉米、水稻、大豆	无法抗拒的自然灾害，包括暴雨、洪水（政府行蓄洪除外）、内涝、风灾、雹灾、旱灾、冰冻（霜冻及障碍性低温	以作物物化成本确定保险金额：玉米200元/亩；水稻266.7元/亩；大豆166.7元/亩
湖南	中央财政补贴25%，省级财政25%，市州和县级财政承担比例不少于10%	水稻和棉花	冷害）、暴雨、洪灾、内涝、风灾、雹灾、冻灾，附加干旱	水稻240元/亩；棉花300元/亩



## 续2

省份	保费补贴比例分摊	补贴险种	保险责任	保险金额
四川	中央与省级财政：25%：25%。对于中央财政和省级财政补贴之外的保费缴纳比例，原则上确定为：市、县财政负担15-20%，受益农业企业和农户30-35%。	水稻、玉米	洪水（政府性蓄洪除外）、风灾、内涝、雹灾、冰冻等，旱灾为附加责任。	原则上为农作物直接物化成本。 基本险（一般灾害）水稻282元/亩；玉米276元/亩。附加旱灾险100元/亩



## 续3

省份	保费补贴比例分摊	补贴险种	保险责任	保险金额
新疆	中央财政补贴保费25%，自治区财政补贴25%，地州和县市级财政、棉农与棉花受益企业共同承担保费总额的50%。	棉花	风灾、冰雹、霜冻、洪水（政府性蓄洪除外）、旱灾和内涝	直接物化成本确定，为400元/亩，各地可根据农户实际承受能力适当增加或减少保额
内蒙古	中央财政承担25%、自治区财政承担25%、盟市财政承担15%、旗县财政承担10%，参保农户承担保费原则上每亩不超过2元，其余由保险公司承担。	玉米、小麦、大豆	暴雨、洪水（政府行蓄除外）、内涝、风灾、雹灾、旱灾和冰（霜）冻	以农作物直接物化成本确定保险金额，玉米230元/亩，小麦300元/亩，大豆170元/亩



- （一）各省区的制度模式很不一样，特别是政府介入的程度是有区别的。制度的完善程度也有区别，反映了各地对农业保险的了解和重视程度。
- （二）从补贴险种来看，虽然2007年中央提出选择小麦、水稻、玉米、棉花和大豆五种作物，但实际上各省并不是举办物种作物的保险，有的之补贴一种，例如新疆，只补贴棉花一种作物，有的省例如四川，补贴水稻和玉米两种，最多的省是江苏，水稻、小麦、棉花、油菜、玉米五种作物都补贴。这与各省的作物布局和财政状况有关。



- （三）从具体补贴政策来看，各省也有区别。中央财政和省级财政在2007年是各补贴25%，2008年中央提高到35%，省级财政25%。市县也有补贴。但各省政策不完全相同，例如江苏省省内政策（苏南、苏中和苏北）就不一样。
- （四）各省选择保险风险和保障水平都很慎重。有的只保大灾，有的只保几种灾害，除安徽和吉林外，都不保旱灾。保险金额一般只有农作产值的30%—40%。
- （五）大部分省区没有统一管理机构，没有做风险区划和费率分区，全省一个费率，逆选择严重。浙江是个例外。同时没有建立大灾风险管理制度。



## 四、政策性农业保险需要规范什么？

- 政策性农业保险与商业性保险不同，就需要有不同的游戏规则，这样才能“玩”得好，“玩”出效率。
- （一）规范政府行为和边界
- （二）规范市场主体及其市场行为
- （三）规范监管主体和监管内容
- （四）对农业保险进行风险管理