

# 中国公私合作的政策性农业保险制度模式 ——运行绩效及政策建议

□张宝辉<sup>1</sup> 肖卫东<sup>2</sup> 贺畅<sup>3</sup> 杜志雄<sup>4</sup>

(1. 中国社会科学院研究生院 农村发展系 北京 100732; 2. 山东师范大学 经济学院 山东 济南 250014;  
3. 北京理工大学 人文与社会科学学院 北京 100081; 4. 中国社会科学院 农村发展研究所 北京 100732)

[摘要] 中国农业保险初步确立了公私合作的政策性农业保险制度模式。这种制度模式使得政府与保险公司在资源互补、分工协作基础上形成了有效制衡的合作机制和长期互补性的合作伙伴关系,促进了政策性农业保险的长足发展,运行绩效显著。但是,仍存在农业保险深度和保费补贴水平不高、农业大灾风险分散机制缺失等问题。因此,要以贯彻落实《农业保险条例》为契机,充分发挥和增强政府的农业保险市场增进功能,突出政策导向作用,加快健全政策性农业保险制度。

[关键词] 公私合作; 政策性农业保险; 运行绩效; 政策建议

[中图分类号] F842.0

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-0599(2013)04-0128-08

发展农业保险是防范农业自然风险、促进农业可持续发展和推进农业现代化的重要手段。整体上看,通过政府公共财政支持农业保险发展,已成为世界各国实施工业反哺农业的一种重要表现形式,<sup>[1][2]</sup>政策性农业保险成为世界各国构建农业灾后补偿机制的普遍选择。本文基于公私合作理论,从国际比较视角对中国农业保险的制度模式进行总结;分析政策性农业保险制度的运行绩效,并提出加快健全政策性农业保险制度的政策建议。

## 一、中国农业保险的制度模式: 公私合作的政策性农业保险

研究表明,农业保险由于其风险标的特殊性,在没有政府补贴的情况下,农业保险的市场商业化经营都以失败告终,<sup>[3]</sup>农业保险难以完全市场化运作。因此,政府不得不通过补贴保费或者经营费用的方式介入农业保险市场,<sup>[4]</sup>建立农业保险的政府诱导机制成为一种必要和必须,<sup>[5]</sup>因此越来越多的国家在政府强大的财力支持下大力发展政策性农业保险。政策性农业保险是以实现农

[收稿日期] 2013-06-05

[作者简介] 张宝辉(1973—),男,吉林扶余人,中国社会科学院研究生院博士研究生,中国人保财险内蒙古分公司副总经理,研究方向为农业保险;肖卫东(1976—),男,江西吉水人,山东师范大学经济学院副教授,博士,研究方向为农业经济理论与政策;贺畅(1991—),女,北京理工大学人文与社会科学学院经济学专业本科生;杜志雄(1963—),男,安徽铜陵人,中国社会科学院农村发展研究所研究员,副所长,博士生导师,研究方向为农村非农产业发展。

[基金项目] 本文系中国社会科学院创新项目“中国农产品安全战略研究”和农业部软科学研究项目“‘四化’同步背景下城镇化与农业现代化协调推进战略研究”(项目编号: Z201302)的阶段性研究成果。

业和农村经济可持续发展为目标而建立的政策性农业保险制度。<sup>[6]</sup> 政策性农业保险的根本特征是政府通过设计合理的运行机制,对农业保险提供法律保障和财政补贴等经济支持。

从目前世界各国农业保险的实践运行来看,农业保险经营模式主要有三种:一是公营模式(在公共部门的再保险支持下,由一家国营或者半国营的保险公司全权负责农业保险经营,例如加拿大、印度、菲律宾等);二是公私合作模式(政府支持、私营部门实施,即由公共部门和私营部门共同提供农业保险)根据政府介入农业保险市场的不同,该模式又可以细分为政府垄断模式(例如韩国)、政府高度控制的商业经营模式(例如美国)和

政府低度控制的商业经营模式(例如法国);三是私营模式(农业保险完全由商业保险公司提供,通常包括私营保险公司、相互制保险公司、合作社,以及小额信贷机构保险人,例如德国、澳大利亚、南非、阿根廷、荷兰等)。<sup>[7]</sup> 其中,公私合作模式被认为是提高农业保险体系效率和可持续性的首选模式。<sup>[8]</sup>

在中国,自2003年党的十六届三中全会提出“要探索建立和完善政策性农业保险”以来,一系列涉及“三农”的中央一号文件中都明确强调要发展政策性农业保险,并且对政策性农业保险的重视程度和政策支持力度呈现递进式增长(见表1)。

表1 2004—2013年中央一号文件中的政策性农业保险内容

年份	政策内容
2004	加快建立政策性农业保险制度,选择部分产品和部分地区率先试点,有条件的地方可对参加种养业保险的农户给予一定的保费补贴。
2005	扩大农业政策性保险试点范围,鼓励商业性保险机构开展农业保险业务。
2006	稳步推进农业政策性保险试点工作,加快发展多种形式、多种渠道的农业保险。
2007	扩大农业政策性保险试点范围,各级财政对农户参加农业保险给予保费补贴,完善农业巨灾风险转移分摊机制,探索建立中央、地方财政支持的农业再保险体系。鼓励龙头企业、中介组织帮助农户参加农业保险。
2008	完善政策性农业保险经营机制和发展模式。建立健全农业再保险体系,逐步形成农业巨灾风险转移分摊机制。
2009	加快发展政策性农业保险,扩大试点范围、增加险种,加大中央财政对中西部地区保费补贴力度,加快建立农业再保险体系和财政支持的巨灾风险分散机制,鼓励在农村发展互助合作保险和商业保险业务。探索建立农村信贷与农业保险相结合的银保互动机制。
2010	积极扩大农业保险保费补贴的品种和区域覆盖范围,加大中央财政对中西部地区保费补贴力度。鼓励各地对特色农业、农房等保险进行保费补贴。发展农村小额保险。健全农业再保险体系,建立财政支持的巨灾风险分散机制。
2011	鼓励和支持发展洪水保险。
2012	扩大农业保险险种和覆盖面,开展设施农业保费补贴试点,扩大森林保险保费补贴试点范围,扶持发展渔业互助保险,鼓励地方开展优势农产品生产保险。健全农业再保险体系,逐步建立中央财政支持下的农业大灾风险转移分散机制。
2013	健全政策性农业保险制度,完善农业保险保费补贴政策,加大对中西部地区、生产大县农业保险保费补贴力度,适当提高部分险种的保费补贴比例。开展农作物制种、渔业、农机、农房保险和重点国有林区森林保险保费补贴试点。推进建立财政支持的农业保险大灾风险分散机制。

资料来源:作者根据2004—2013年的中央一号文件内容整理。

2006 年,在国务院颁布的《关于保险业改革发展的若干意见》(国发〔2006〕23 号,简称“国十条”)中,将农业保险作为支农方式的创新,纳入农业支持保护体系;明确政策性农业保险的业务范围,并给予财政补贴的政策支持。这体现了国家重视、政府支持和地方配合的制度环境氛围,中国对农业保险给予了行政上的保护、经济上的支持和法律上的推动,从而基本建立了完整的政策性农业保险体系:(1) 政府提供一定比例的保费补贴;(2) 鼓励商业性保险机构开展农业保险业和发展农村互助合作保险,并依法享受税收优惠;(3) 建立财政支持的农业再保险体系和农业保险大灾风险分散机制;(4) 探索建立农村信贷与农业保险相结合的银保互动机制。这些内容构成了中国政策性农业保险的正式制度框架,为政策性农业保险的发展提供了方向指导。

2012 年 11 月,中国政府颁布了《农业保险条例》(2013 年 3 月 1 日起施行),这弥补了中国农业保险法律法规缺失这一空白,明确了农业保险的“政策性”定位,确立了政策性农业保险的法律地位,强化了政策性农业保险的顶层设计。同时,《农业保险条例》从立法上将中国农业保险的经营模式确立为“政府支持下的商业经营模式”,即“政府引导、市场化运作”,这是一种典型和比较纯粹意义上的“公私合作”政策性农业保险模式。其中,“公”体现为政府提供保费补贴、管理费用补贴和再保险支持,“私”体现为商业保险公司市场化经营农业保险,农业保险风险在政府与商业保险公司之间分摊。目前,中国政策性农业保险的保费补贴主要由中央财政提供,在补贴方式上采取中央与地方财政“联动补贴”,即只有在省级财政部门 and 农户分别承担一定比例保费的前提下,中央财政才给予相应的保费补贴。

当前,全国已形成各具特色、多元化的政策性农业保险经营模式。根据政府与商业保险公司之间的风险分摊机制,可以将政策性农业保险经营

模式划分为三种类型。

一是联办共保模式,即政府与保险公司之间按照一定比例共担风险、分享保费。例如,江苏淮安市的“政策性保险、商业化联办共保”模式,其模式特征表现为政府补贴保费,地方政府与保险公司风险共担,以当年实收的农业保险保费提取 15% 的管理费用和支付当年赔款后,剩余部分由商业保险公司与淮安市政府按 3:7 分成。浙江省的“政府推动 + 共保经营”模式,其模式特征表现为市场运作、政府兜底,政府与共保体<sup>①</sup>之间共同承担赔付责任。实施方案规定:如果当年农业保险累计赔付额在保费收入 2 倍以内,则赔付责任由共保体全额承担;累计赔付额在保费收入的 2 - 3 倍(含 3 倍)部分,则赔付责任由政府与共保体按 1:1 的比例承担;累计赔付额在保费收入的 3 - 5 倍(含 5 倍)部分,则赔付责任由政府与共保体按 2:1 的比例承担。

二是委托代办模式,即主要由政府承担全部或者绝大部分风险,商业保险公司代为经营。江苏省的苏州、无锡、常州等经济发达的苏南地区普遍采取这种农业保险经营模式。例如,苏州市政府委托苏州人保和苏州太保代为经营农业保险,险种保费由财政补贴 60%,投保人承担 40%;发生超赔后,保险公司以 5 年保费收入的 5 倍为上限承担有限风险,政府兜底;保险赔付责任由政府和商业保险公司按 9:1 的比例分担。

三是保险公司自营模式,即由政府进行组织推动,各级财政提供保费补贴,保险公司自营农业保险,承担风险,保险公司往往采取“以险养险”方式分散农业保险风险。上海、湖南、新疆、吉林、北京等地大都采取这种农业保险经营模式。例如,上海采取的是“政府扶持、市场化运作”的农业专业保险公司经营模式。该模式建立了基本农险与补充农险相结合的保险运营机制,<sup>②</sup>基本农险由政府按照不同农业险种提供不同比例的保费补贴,

① 浙江省“政策性农业保险共保体”于 2006 年组建成立,由中国人民财产保险股份有限公司浙江分公司为首席承保人,中华联合财产保险公司、中国太平洋财产保险公司、中国平安财产保险公司、天安保险公司、永安财产保险公司、华安财产保险公司、安邦财产保险公司、太平保险公司、中国大地财产保险公司等 9 家商业保险公司浙江分公司为共保参与人。

② 基本农险指种植业险和养殖业险,补充农险指涉农财产与责任保险、农村居民短期人身意外伤害险和健康险等。

按照市场化经营,通过补充农险的收益来弥补基本农险的亏损,实行“以险养险”。

## 二、中国政策性农业保险的运行绩效

综上所述,中国“公私合作”的政策性农业保险经营模式,既是市场选择的结果,也是政府推动的结果,承载着多元主体(包括政府、保险公司和参保农业生产经营主体)的多重利益诉求;既实现了政府责任的回归,又充分利用了保险公司现有的组织资源(高素质的农险专业技术人才、广泛的分销代办网络、丰富的农险经营与管理实践积累和经验),政府与保险公司在资源互补、分工协作

基础上形成了有效制衡的合作机制和长期互补性的合作伙伴关系,这种制度上的优势使得中国政策性农业保险得到了快速的长足发展,运行绩效显著。

(一) 保费收入规模和保险覆盖面持续较快增长,但保险深度仍处于较低水平

2004年以来,中国农业保险发展呈现并保持了快速发展势头,保费收入快速增长(见表2)由2004年的4亿元快速增加到2012年的240.6亿元,9年间增长了59倍,年均增速高达657.22%。相应地,农业保费收入占财险收入比重由2004年的0.36%快速增加到2012年的4.51%,增加了11.5倍;农业保险深度由2004年的0.02%快速增加到2012年的0.46%,增加了22倍。

表2 2004—2012年中国农业保险保费收入、赔款及给付和农业保险深度

年份	农业保险保费收入(亿元)	赔款及给付(亿元)	财产保险收入(亿元)	农业GDP(亿元)	农业保费收入占财险收入比重(%)	农业保险深度(%)
2004	4.0	3.0	1125.0	21412.7	0.36	0.02
2005	7.0	6.0	1283.0	22420.0	0.55	0.03
2006	8.0	5.9	1579.0	24040.0	0.51	0.03
2007	53.3	29.8	2087.0	28627.0	2.55	0.19
2008	110.7	64.1	2446.3	33702.0	4.53	0.33
2009	133.9	95.2	2992.9	35226.0	4.47	0.38
2010	135.9	96.0	4026.9	40533.6	3.37	0.34
2011	173.8	81.8	4779.1	47486.2	3.64	0.37
2012	240.6	148.2	5330.9	52377.0	4.51	0.46

资料来源:《中国统计年鉴》(2005—2012),2012年农业保险保费收入和财产保险保费收入数据来源于中国保监会,2012年中国农业GDP数据来源于国家统计局公布的《2012年国民经济和社会发展统计公报》。

注:农业保险深度是指农业保险保费收入与农业GDP(增加值)的比值。

在农业保险保费收入快速增长的同时,农业保险的覆盖面也得到了快速提高。2007年,农业保险承保农作物面积2.3亿亩,2012年增加到9亿亩,年均增长率达48.55%;2007年,参保农户为0.49亿户次,2012年增加到1.83亿户次,6年累计达7.6亿户次,年均增长率45.58%。目前,农业保险开办区域已经覆盖到全国31个省、自治

区、直辖市。2011年,四川(17.16亿元)、内蒙古(17.00亿元)、黑龙江(16.41亿元)、新疆(15.24亿元)、湖南(13.61亿元)、安徽(13.83亿元)6省、自治区的农业保险保费收入规模超过10亿元;12个省、自治区的农业保险保费收入规模超过5亿元;农业保险规模前十位省、自治区的保费收入总和达123.63亿元,占全国农业保险保费总收

入的 71.13%。可见,农业保险业务的地区集中度较高。在内蒙古、新疆、江苏、吉林等粮食主产区,主要粮棉油作物的承保覆盖率超过 70%,黑龙江农垦、安徽等地已实现了近 100% 全覆盖。2011 年,在中国保险市场上共有 22 家保险公司经办农业保险业务,其中 4 家专业性农业保险公司(指安信农险公司、安华农险公司、国元农险公司和阳光相互公司)和 2 家综合性保险公司(指人保财险公司和中华联合公司)为国内经办农业保险业务的主要机构,业务规模占全国农业保险市场的 96.66%;近几年以来,中国人保财险公司的农业保险业务一直处于龙头地位,其每年的农业保费收入占比均在 50% 以上,2011 年其市场份额达 54.23%。可见,农业保险的业务集中度也较高,农业保险市场呈现出寡头垄断市场结构。

2011 年,中国农业保险业务规模已超过日本,仅次于美国,跃居世界第二,成为全球最重要、最活跃的农业保险市场之一。<sup>[9]</sup>但是,中国的农业保险发展水平与发达国家相比,仍存在较大差距。

(二) 中央财政的保费补贴水平持续较快提高,但补贴制度仍不健全

2007 年,中央财政首次在全国 6 个省份(分别为内蒙古、吉林、江苏、湖南、新疆和四川)开展政策性农业保险保费补贴试点工作,拉开了中央财政补贴农业保险的序幕。此后,中央财政不断加大对农业保险的扶持力度,补贴资金逐年递增,补贴险种不断增加,补贴比例不断提高,补贴地区不断扩大。2007 年中央财政列支农业保险保费补贴 21.5 亿元,2008 年列支保费补贴 60.5 亿元,2009 年列支 79.8 亿元;2012 年 10 月,中央财政提前下达部分 2013 年农业保险保费补贴预算指标 56.6 亿元,同比增加 16.7 亿元,增长 41.9%;2012 年 1-9 月,中央财政已安排支付 2012 年农业保险保费补贴资金 95.5 亿元,比 2011 年全年增长 43.2%。截止到 2012 年 9 月,中央财政已累计拨付农业保险保费补贴资金 360 亿元,带动农业保险累计提供风险保障 2.3 万多亿元。

2007 年,中央财政对农业保险的补贴品种仅限于试点 6 省份的玉米、水稻、小麦、大豆、棉花等 5 种农作物。2008 年增加了大豆、花生、油菜等油料作物,以及养殖业中的能繁母猪和奶牛,使补贴

品种达到 8 个,涵盖了种植业和养殖业。2009 年,又新增加了育肥猪保险和森林保险,使补贴品种达到 10 个。2010 年新增加了马铃薯、青稞、牦牛和藏系羊、天然橡胶;2012 年将糖料纳入中央财政农业保险保费补贴范围,从而使得补贴品种达到 15 个,基本涵盖了种植业和养殖业的主要农产品。同时,在上述补贴品种以外,补贴地区可以根据本地财力状况、农业特色和农业政策导向,自主选择其他农作物或者养殖业产品予以财政补贴支持,结合当地实际自行开展特色农业保险。例如,上海的蔬菜价格保险、北京大兴的西瓜保险、重庆的花椒保险,等等。从农业保险保费补贴比例的情况看,2007 年以来,中央财政对各种农业险种的保费补贴比例不断提高。例如,2007 年玉米、水稻、小麦、棉花四种农作物的保费补贴比例为 25%,2010 年,其最高保费补贴比例提高到 65%。如果把中央财政与地方财政的保费补贴进行加总,则各级财政对主要农作物的保费补贴合计占农业保险的保费收入的比例达 80%。<sup>[10]</sup>

但是,中国农业保险保费补贴仍存在补贴制度不健全的问题,突出表现在:(1) 补贴品种数量有限,难以满足各地区和农户的差异化需求,与地方政府的诉求和政策导向产生冲突,从而削弱了政策性农业保险的效果;(2) 中央与地方财政的“联动补贴”方式容易产生不公平现象;<sup>[11]</sup>(3) 目前,财政对农业保险的支持项目仅限于保费补贴,对政策性农业保险经营机构没有给予相应的经营管理费用补贴,也没有建立中央、地方财政支持的农业再保险体系,这在一定程度上挫伤了保险机构承办政策性农业保险的积极性。

(三) 农业风险的保障作用日益凸现,服务经济社会的能力不断增强

农业保险本质上是一种灾害补偿制度,农业保险服务本质上是一种生产性服务业,建立和努力发展政策性农业保险是国家农业支持保护体系和农业生产性服务体系的重要组成部分。近年来,在国家和各级地方政府政策性农业保险制度的推动下,农业保险的保障范围实现了从单独“保自然风险”到“保自然风险和市场风险”并重的转变,从而使得农业保险的农业风险损失补偿功能和保障作用日益凸显,服务经济社会的能力不断

增强 强农、惠农、富农绩效显著。

1. 农业保险的损失补偿已成为农民灾后恢复农业生产和灾区重建的重要资金来源。在保费收入持续增长的情形下,农业保险的赔款及给付也呈现持续增长态势,由2004年的3亿元快速增加到2012年的148.2亿元。2007-2011年,农业保险共计向7000多万农户支付保险赔款403亿元,户均赔款近600元,占农村居民人均纯收入的10%;2012年1-11月,农业保险已为2600万户受灾农户支付赔款135亿元,户均赔款519元,约为农民年均纯收入的7.4%。<sup>[12]</sup> 具体来看,农业保险为2009年东北旱灾支付了保险赔款19.5亿元,为2010年全国重大洪涝灾害支付保险赔款20.3亿元,为2011年强台风“纳沙”、强热带风暴“厄格”造成的海南橡胶灾害支付保险赔款9600万元,为2012年北京“7·21”特大暴雨灾害支付保险赔款7000万元。这些赔款强有力地支持了农业生产灾后恢复再生产,对稳定农业生产、促进农民增收起到了积极的保障作用。在一些保险覆盖面高的地区,农业保险赔款已成为灾后恢复农业生产和灾区重建的重要资金来源。

2. 农业保险保费补贴制度的建立和完善,日益成为政府财政支农的重要机制,农业保险的资金杠杆效应明显。近年来,农业保险在有效保护农业生产力、保障农户利益的同时,还实现了农业保险保费补贴的放大效应,提高了财政资源的使用效率和惠及范围,发挥了财政“四两拨千斤”的资金杠杆效应。2011年,中央财政保费补贴资金达66亿元,为1.68亿农户承担风险保障6523亿元,财政资金的放大效应近100倍。2007-2011年上半年,湖南、河北、福建三省各级财政的保费补贴达60.65亿元、农户自缴农业保险保费21亿元,这为三省的农业保险投保户提供风险保障2670亿元,财政资金的放大效应分别达44倍和127倍。可见,中央财政的直接保费补贴和各级地方政府财政的配套保费补贴,一方面有效地增加了财政的支农资金总量;另一方面大大减轻了农户的保费负担,激发了农户的投保热情。

3. 农业保险创新了农户融资模式,促进农村信贷市场上资源配置的“帕累托改进”。2010年,保监会和银监会联合下发了《关于加强涉农信贷

与涉农保险合作的意见》(银监发〔2010〕25号),明确了在涉农业务上,银保开展合作的原则和基本要求。自此,一些农业保险经营机构围绕建立银保互动机制进行了积极探索,形成了多种政策性农业保险与农村信贷的互动模式。例如,广东的“政策性农业保险+优惠信贷利率”模式、浙江的“新型农业综合保险+信贷+政府扶持”模式、新疆的“保险+信贷+财政补贴”模式、湖南的“公司+农户+保险+信贷”模式、上海和江苏等地的“农业保险+涉农小额贷款”模式。这些模式实现了农业保险与农村信贷的有机结合,建立了农村涉农保险机构与信贷机构之间的信息共享与联动机制,开创了以农业保险产品为纽带,涉农保险机构、农村信贷机构与政府三方共同解决农户融资难的新机制。

### 三、加快健全政策性农业保险制度的政策建议

发展农业保险是国家强农惠农富农政策的重要内容,健全政策性农业保险是发展方向,而且,完善政策性农业保险制度既是制度变迁的必然,也是解决现实经济问题的必须。

(一) 以《农业保险条例》为核心构建农业保险法律制度框架体系

纵观发达国家农业保险发展的成功经验,都是法规先行,立法规范是农业保险业务开展和健康发展的前提和基础。因此,应加快建立健全农业保险相关法律法规,构建一套以《农业保险条例》为核心、以部门规章规范为基础、以行业指引标准为补充的农业保险法律制度框架体系。一是要尽快出台《农业保险条例实施细则》;二是在实践中不断完善《农业保险条例》,待条件成熟时,制定和出台《农业保险法》;三是加快农业再保险的立法进程,通过法律形式进一步明确农业再保险制度的功能定位、农业再保险的市场准入制度和形式、农业再保险理赔制度、农业再保险机构的监督管理、农业再保险合同等。

(二) 推进农业保险产品创新,优化农业保险产品结构,以构建具有鲜明特色的农

## 业保险产品体系

一是要鼓励和推进农业保险产品创新。针对各地区的农业生产风险特点和农户的农业保险购买能力,开发满足不同农户需求的多层次、多样化农业保险产品,简化保单条款,改进保单设计,切实提高农业保险的有效供给,并高效地对接有效需求。二是要鼓励发展和创新指数化保险产品,以优化农业保险产品结构。积极探索以同一区域内的“平均损失”确定赔付标准的区域产量指数保险产品;创新发展以系统性气象风险测度确定赔付标准的农业气象指数保险。三是重点发展基本农业保险,适度发展涉农保险。对于关系国计民生的重要农作物和大宗农产品,要重点加大财政补贴力度,健全风险保障体系,提高保障水平;对于特色农业保险,要鼓励并支持地方开展优势特色农产品保险试点,探索推进设施农业保险、现代农作物种业保险等发展,进一步发挥农业保险在转变农业发展方式和发展现代农业中的作用。

### (三) 优化农业保险财政补贴制度,建立财政长效扶持机制

一是要规范财政支持政策。要进一步改革财政支农方式,整合统筹支农资金,将财政、税收、金融、农业等支农政策与农业保险相结合,形成合力,共同构建完善的农业生产风险分散机制和经济损失补偿机制。二是要完善和优化保费补贴制度。①要进一步增加保费补贴品种,在财力有限的现实条件下,应有重点地选择关系国计民生、具有国际竞争力的农作物进行补贴。②科学制定保费补贴标准,补贴标准应在政府的补贴能力与农民的参与意愿之间寻求平衡,促进保费补贴在中央财政和地方财政之间的合理分配。③根据农作

物种类、种植规模、农业风险高低等因素,实施差异化补贴政策。不断提高对关系国计民生的粮食作物、大宗农产品生产的保险保障程度。三是要尽快建立经营管理费用补贴制度和农业再保险补贴制度。在综合考虑各种因素并全面了解农业保险经营机构开展农业保险业务经营管理的情况下,兼顾政策需要和地区费用差异性,对农业保险经办机构的经营管理费用实行差异化补贴。参照国际通行做法,对农业保险的巨灾风险再保险业务给予政策性补贴,具体方式可以有:①对农业保险机构的农业再保险投保,中央财政给予一定比例的再保险费用补贴;②对农业再保险经营机构的农业再保险经营业务,中央财政给予一定比例的经营管理费用补贴。

### (四) 建立多层次、多主体、多元化的农业保险大灾风险分散机制

一是要将农业大灾风险纳入法定再保险,完善和强化农业再保险制度。通过发展壮大中国再保险公司和成立专门的政策性农业再保险公司,积极培育国内农业再保险市场主体,并对其农业再保险业务提供财政补贴和资金支持。积极拓展国际农业再保险市场,通过与国际再保险公司合作,寻求农业保险风险在国际范围内的分散和损失补偿。二是政府通过购买再保险等方式为农业大灾风险提供财政超赔保障。如果严重的农业大灾损失发生,由政府充当最终再保险人的角色,为大灾保障体系提供偿付能力担保,承担最后的超赔责任。三是建立财政支持的农业大灾风险基金,其筹集渠道有国家财政补贴、农业保险公司保费提取、税收优惠、资本市场等。

## [参考文献]

- [1] 张伟. 中国农业保险的政策调整、需求演变及补贴差异——基于工业化进程的视角[J]. 金融教育研究, 2011(4).
- [2] 邢鹏. 中国种植业生产风险与政策性农业保险研究[D]. 南京农业大学博士学位论文, 2004.
- [3] Wright, B. D., J. A. Hewitt. All Risk Crop Insurance: Lessons from Theory and Experience. D. L. Hueth, W. H. Furtan: Economics of Agricultural Crop Insurance: Theory and Evidence, Boston: Kluwer Academic Publisher, 1994.
- [4] 格鲁勃 格林斯. 农业风险管理和政府的作用——中美农业保险交流与考察[M]. 北京: 中国金融出版社, 2004.
- [5] 黄英君. 我国农业保险发展的政府诱导机制研究[J]. 农业经济问题, 2010(5).
- [6] 虞国柱, 王国军. 中国农业保险与农村社会保障制度研究[M]. 北京: 首都经贸大学出版社, 2002.
- [7] Oliver Mahul, Charles J. Stutley. Government Support to Agricultural Insurance: Challenges and Options for Developing Countries[M]. The World Bank, 2010.

- [8]世界银行. 中国农业保险的创新[R]. 2007.
- [9]周延礼. 我国农业保险的成绩、问题及未来发展[J]. 保险研究 2012(5).
- [10]杨华柏 张靖. 谈我国《农业保险条例》的几个特征[N]. 中国保险报 2013-03-01.
- [11]朱俊生 虞国柱. 中国农业保险制度模式运行评价——基于公私合作的理论视角[J]. 中国农村经济 2009(3).
- [12]李劲夫. 农业保险发展进入新阶段[J]. 中国金融 2013(4).
- [13]黄延信. 健全政策性农业保险制度[J]. 中国金融 2013(4).

## The Institutional Model of Policy – driven Agricultural Insurance based on Public – Private Cooperation in China: Operating Performance and Policy Suggestions

ZHANG Bao – hui<sup>1</sup> XIAO Wei – dong<sup>2</sup> HE Chang<sup>3</sup> DU Zhi – xiong<sup>4</sup>

( 1. *Department of Rural Development Graduate Institute of Chinese Academy of Social Sciences Beijing 100732;*

*2. School of Economics Shandong Normal University Jinan 250014;*

*3. College of Humanities and Social Sciences Beijing Institute of Technology Beijing 100081 China;*

*4. Institute of Rural Development Chinese Academy of Social Sciences Beijing 100732 China)*

**Abstract:** The institutional model of policy – driven agricultural insurance based on public – private cooperation has been primarily established in our country. This institutional model enables the government and insurance companies to form a cooperation mechanism of effective balancing and a long – term partnership based on mutual complementation division of labor and collaboration in resource ,promoting development of the policy – driven agricultural insurance and resulting in remarkable achievements. However ,there still exist problems such as inadequate coverage and allowance of agricultural insurance ,absence of risk dispersing mechanism for agricultural severe disasters. Therefore ,we should make use of the opportunity of enforcing the Agricultural Insurance Ordinance to bring into play and strengthen the governmental function of enhancing the agricultural insurance market ,play the guidance role of policies ,and accelerate perfecting the system of policy – driven agricultural insurance.

**Key words:** public – private cooperation; policy – driven agricultural insurance; operating performance; policy suggestion

( 责任编辑: 廖才茂)