

# Problems of Oversea Multi-Risk Planting Industry Insurance 国外多险种种植业保险的问题

■ 张玉环

## 基本概念

广义的农业保险概念与大农业相对应，包括种植业保险、林业保险、畜牧业保险和渔业保险等。狭义的农业保险专指种植业保险。

种植业保险又分两类，单险种保险和多险种保险。单险种保险指的是只承保一种风险的保险，包括雹灾保险和火灾保险等；多险种保险指的是承保两种风险以上的保险，一般分为天气风险、病害风险和虫害风险等三类。这三类风险都包括的保险，也称为一切险保险。

根据世界银行掌握的信息，2008年，全球农业保险的总保费约为179.45亿美元，其中种植业保险占92.8%；在种植业保险中，多险种保险占82.2%（另外17.8%为雹灾保险）。也就是说，多险种种植业保险的保费占农业保险全部保费的76.3%。所以，通常人们所说的农业保险指的就是多险种种植业保险。

多险种种植业保险的基础产品是产量保险，据此一些国家又开发了衍生品。比如在美国最受农民欢迎的产值保险，就是在产量保险的基础上，加入了价格保险的因素。

## 国外农业保险的历史沿革

最早的农业保险是雹灾保险，1733年在德国出现。之后在欧洲扩散，再传到北美以及世界的其他地区。目前，绝大多数雹灾保险是完全的市场化经营，主要分布在欧洲。

1888年前后，作为日本政府顾问的德国政治学教授马耶特，建议日本政府实施多险种种植业保险和牲畜保险项目。日本政府没有采纳马耶特教授的建议，倒是罗马尼亚等几个欧洲国家的政府进行了多险种种植业保险的尝试，但都因为资金问题（或者超赔，或者经营管理成本太高，或者两方面问题都存在）而很快放弃。与此同时和之后，也有私营保险公司尝试多险种种植业保险，结果也因为相同的原因很快放弃。

上世纪20年代，多险种农业保险进入美国和日本国会（议会）的议事日程，国际农业研究所（联合国粮农组织的前身）开

展了几项农业保险研究。

20年代末，日本政府实施了一个牲畜保险项目；30年代，日本、美国和巴西政府分别实施了多险种种植业保险项目，加拿大实施了一个类似于保险的农业救济项目。其中，巴西政府很快停止了项目；日本和美国政府分别在1947年和1980年对农业保险项目进行了重大的制度改革；加拿大在1960年实施了目前的农业保险项目。日本、美国和加拿大的这三个项目成为全球连续存在时间最长的农业保险项目。

第二次世界大战结束以后，一些发达国家开始帮助新获得独立、之前被他们殖民的发展中国家发展经济。当时流行的一种观点是，农业是风险产业，农民因为贫困而厌恶风险，所以他们不愿意在有风险的生产经营活动上（增加）投入，这导致他们的农业投入不足。这种观点成为发展多险种种植业保险的主要依据。在此背景条件下，50~80年代，陆续有发展中国家和发达国家的政府试点和实施多险种种植业保险项目。其中，一些发展中国家的项目得到了联合国粮农组织等国际机构的支持。

上世纪90年代，根据世贸组织《农业协定》中的有关条款，

表1 2007年两类种植业保险国家的保费比较

| 分类       | 数量<br>(亿美元) | 保<br>费<br>总保费 | 构成    | 平均每个<br>国家保费 |
|----------|-------------|---------------|-------|--------------|
| 无政府补贴的国家 | 23          | 11.14         | 8.2   | 0.48         |
| 有政府补贴的国家 | 40          | 124.17        | 91.8  | 3.10         |
| 合计       | 63          | 135.31        | 100.0 |              |

资料来源：根据世界银行2008年调研结果中的有关数据计算。

表2 2007年40个有政府补贴国家的保费比较

| 分类     | 数量<br>(亿美元) | 保<br>费 |        |        |
|--------|-------------|--------|--------|--------|
|        |             | 总保费构成  | 政府补贴构成 | 保费补贴比例 |
| 高收入国家  | 14          | 88.9   | 91.2   | 48.0   |
| 中高收入国家 | 10          | 4.8    | 4.7    | 45.8   |
| 中低收入国家 | 14          | 6.3    | 4.1    | 30.6   |
| 低收入国家  | 2           | 0      | —      |        |
| 合 计    | 40          | 100.0  | 100.0  |        |

资料来源：根据世界银行2008年调研结果中的有关数据计算。

政府一定比例的农业保险补贴属于“绿箱”政策，加上发达国家的示范效应，又有一些国家试点和实施多险种种植业保险项目。

90年代后期，注意到多险种种植业保险的高成本是发展中国家难以承受的，天气指数保险受到重视。20余年来，世界银行成为在发展中国家推行种植业天气指数保险（以降水指数保险居多）的主力。虽然世界银行的项目官员认为天气指数保险比传统的多险种保险有诸多优势，但在实践中，绝大多数指数保险试点范围小、农户参与率低（这里的农户参与率低有两个含义，一是参加试点项目的农户数量少，二是参加项目的农户只为其一小部分农作物投保）；而且，往往止步于试点状态。

2008年以来的十年间，因为新出现的天气指数保险难以扩展，增加最多的还是多险种种植业保险。所以，在全球种植业和广义农业保险市场中，多险种种植业保险的份额可能更大些。

### 国外多险种种植业保险发展中所存在的问题

从上世纪30年代算起，多险种种植业保险已有80年的历史。回顾起来，这些年的试点和实践充满了曲折和坎坷。主要表现是，农户需求低，没有购买愿望；政府通过补贴保费吸引农户投保，导致了政府的高成本。此外，至少在美国和加拿大，多险种种植业保险没有保费剩余。

#### 农户需求低

根据世界银行了解的情况，2008年，全球有104个国家有某种形式的农业保险，其中65个国家的受访者回复了世界银行的电子邮件调研问卷。在这65个国家中，约三分之二有多险种种植业保险，其中的绝大多数有某种形式的政府干预。

表1~3是对此次电子邮件调研问卷结果的整理统计。从中可以看出以下几点。（1）多险种种植业保险主要集中在有保费补贴的国家。在有数据的63个国家中，40个国家的政府补贴多险种种植业保险，这40个国家的保费占63个国家总保费的92%（见表1）。（2）多险种种植业保险主要集中在高收入国家。这40个政府补贴保费的多险种种植业保险项目全部在中等收入以上的国家，其中14个高收入国家的保费占40个国家总保费的89%（见表2）。（3）多险种种植业保险主要集中在少数发达国家。按保费收入排序，前5个国家的保费占63个国家总保费的81%，前10个国家的保费占63个国家保费的89%，其中美国一国的保费占63个国家总保费的63%（见表3）。

#### 政府成本高

为了解决农户保险需求低、没有投保愿望的问题，多数国

表3 2007年主要国家的保费和政府补贴比较（万美元，%）

|             |    | 美国    | 加拿大   | 西班牙   | 日本    | 中国    | 前5国<br>小计 | 前10国<br>小计 | 全部<br>国总计 |
|-------------|----|-------|-------|-------|-------|-------|-----------|------------|-----------|
| 保费          | 数额 | 8508  | 1090  | 514   | 446   | 423   | 10981     | 12023      | 13531     |
|             | 比例 | 62.88 | 8.06  | 3.80  | 3.30  | 3.13  | 81.15     | 88.86      | 100.00    |
| 政府          | 数额 | 3823  | 546   | 362   | 229   | 132   | 5092      | 5680       | 5808      |
| 补贴          | 比例 | 65.82 | 9.40  | 6.23  | 3.94  | 2.27  | 87.67     | 97.80      | 100       |
| 政府补贴        |    |       |       |       |       |       |           |            |           |
| 在保费中<br>的份额 |    | 44.93 | 50.09 | 70.43 | 51.35 | 31.21 | 46.37     | 47.24      | 42.92     |

注：保费排名前10的国家为美国、加拿大、西班牙、日本、中国、意大利、俄联邦、伊朗、墨西哥和韩国，其中排在第10名的韩国保费为5900万美元，政府补贴1700万美元。

资料来源：根据世界银行2008年调研结果中的有关数据计算。

表4 近年来日本、美国和加拿大的保费补贴水平和最高保险水平

| 国家     | 日本（水稻和小麦） | 美国    | 加拿大 |
|--------|-----------|-------|-----|
| 保费补贴水平 | 50        | 略高于60 | 60  |
| 最高保险水平 | 90        | 85    | 80  |

资料来源：三国政府相关机构网站和文献。

家采用了政府补贴保费的做法。该做法背后的逻辑是：通过补贴保费，降低预期损失赔偿较少农户的投保支出，相当于降低了费率，从而吸引这部分农户投保。

然而，农户投保不是因为价格便宜，而是为了得到赔偿。所以，不仅要补贴保费，还要提高保险水平。实践表明，只有在保费补贴水平和保险水平双高的情况下，才有可能吸引到较多的农户投保。这两个条件需要较高的政府支出，其他国家的政府无力或不愿意提供这样的高支出，因此，多险种种植业保险规模较小或覆盖率较低。只有日本、美国和加拿大三国的大田作物实现了较高的承保率。其中，加拿大的两个农业大省，萨斯卡彻温和曼尼托巴的总承保率均在70%以上；美国的主要作物承保率在80%以上；日本的水稻和小麦承保率在90%以上。这三国的保费补贴水平和最高保险水平见表4。

在加拿大和美国，除了保费补贴，政府还负责经营成本。其中，加拿大的农业保险由各省政府的金融机构经营，美国政府是委托私营保险公司经营。所以，美国政府的项目成本又分为两部分，一部分是补偿私营保险公司的经营成本，另一部分是联邦农业保险公司等政府机构的相关成本。

#### 保费没有剩余

尽管政府承担全部经营成本，又补贴60%的保费，但在美国

和加拿大，2003~2012年间，两国的农业保险都没有保费积累。其中，加拿大2003~2012年农业保险的简单赔付率【赔偿额/(农户保费+政府补贴)】为76%，美国同期的简单赔付率达到86%。两者均高于整个保险业70%的平均盈亏临界点，说明其在支付损失赔偿和经营成本之后，全部保费就没有剩余了。

## 结论

### 国外的多险种种植业保险市场是由政府补贴支撑的

纵向看，种植业雹灾保险有近300年历史，多险种保险有大约80年历史。这两类保险构成了全球的种植业保险市场。其中，多险种保险是主体。

横向看，全球有100多个国家有农业保险，其中的绝大部分为多险种种植业保险、且集中在少数几个发达国家。而这几个国家主要是通过较高的保险水平和保费补贴水平吸引农户投保、从而形成的保险市场。所以，全球的多险种种植业保险市场是由主要国家的政府补贴支撑起来的。

### 农民用行动表明他们不需要多险种种植业保险

之所以需要政府补贴保费，而且是较高幅度的补贴，是因为大多数农户不愿意购买农业保险。他们之所以不愿意购买农业保险，很可能是因为小规模农户和非商业化生产的农户不需要农业保险。其中的原因，至少有以下几个。

**其一，农业总体上是一个成熟稳定的行业。**自有农业以来，人们就选择适宜的土地耕种。即便在广种薄收、粗放经营的年代，也只有在较多年份有一定收成的土地，农民才会一直将其作为耕地使用。而且，一直以来，农业生产技术和管理的演进主线之一，就是防（抗）灾减损。所采取的措施主要包括：平整土地，建设旱涝保收的高标准基本农田；修建灌溉和排水工程设施，防治水旱灾害；培育良种，以增强作物的抗逆性；以及研发有机、无机、植物性和微生物等多种农药，以防治作物病害、虫害、草害和鼠害等。这些措施保证了农业生产的稳定性和连续性。所以，在保险引入之前，农业已经存续了万余年，而且整体上农业生产呈现出来的是从不稳定到稳定、从稳定到稳中有升的长期走势。

**其二，在长期的生产实践中，农业中逐渐内生和引入了大量的风险分散和分担措施。**在传统社会，农民学会了轮作、兼作和

套作，把同种作物分散种植在不同的地块上，农林牧副渔业多种经营，农场外就业，在丰年储蓄（藏），歉年减少消费甚至变卖资产（财）产，以及家族、亲友和邻居间的礼尚往来等。进入现代社会，又出现了合同生产、合同销售、垂直化生产、期货和期权市场等。在多种生产、经营和就业的情况下，生产和经营的种类越多、比例越均衡，一种作物或经营活动上的损失对总产出或收入的影响越小。

**其三，处于不同状态的农民有不同的生产目的。**生存状态的农户追求的是稳定，努力回避变化和改变；超越了生存状态的农户，如果种植业规模太小，除非采用高精尖技术和装备，否则也没有投资价值。此外，种植业不是家庭主要收入来源的农户，也不一定会重视种植业生产和投入。至少这三类农户，都对农业保险缺乏需求。

### 多险种种植业保险已经成为一项收入稳定政策

保险的持续经营需要在空间和时间两个维度上积累保费，但在多险种种植业保险最发达的美国和加拿大，2003~2012年的十年间都没有保费积累。这个事实说明，至少在这两个国家，多险种种植业保险没有起到分担风险的作用，而是在以保险的形式补贴农业生产者。然而，如果是为了补贴农业生产者，保险的效率应该明显低于直补。

### 对中国的借鉴意义

国外的实践表明，如果把多险种种植业保险作为一项普适性政策，不仅需要大量的政府支出，而且很可能会演变成缺乏效率的补贴政策。因此，改进中国的多险种种植业保险，首先，应该把服务对象明确为新型农业经营主体。新型农业经营主体因为规模扩大、生产和经营专业化和市场化、资金需求量大、缺乏信用记录等原因，不仅面对的风险程度增大，而且风险的性质发生了变化。已有的风险管理手段已经不能满足他们的需要，他们对农业保险有需求。其次，不追求覆盖面和承保率，开展一对一的服务，把农业保险办成真正的保险。●

（作者单位：中国社会科学院农村发展研究所）

责任编辑：张春华  
643919983@qq.com