

---

# 湖北省农业灾情与 建立政策性农业保险机制的探析

课题组

（湖北经济学院金融学院，湖北武汉 430061）

**【摘要】**农业灾害具有灾害种类繁多、灾害损失波及范围广、连锁性、周期波动性等特点，湖北省地质环境复杂，自然灾害种类多、灾情严重，是长江流域洪涝灾害发生频率最高、受灾最严重的省份之一，各类灾害长期困扰着湖北省农业及整个经济的发展。鉴于我国农业风险地区差异大、经济发展的非均衡性和我国财政的现实状况，农业保险经营必须因地制宜、因时制宜。

**【关键词】**农业；灾害；农业保险；市场机制；政府引导

**【中图分类号】**F840.64

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1003-8477 （2005）03-0055-02

## 一、灾害的经济意义及农业灾害的特点

灾害经济研究表明，灾害与经济发展存在着相互制约的关系。灾害作为人类社会所特有的异常现象，其发生结果是对各类自然资源、社会财富的破坏或毁灭，造成人员伤亡、生产停顿、生活失常，它是可以计量的经济损失。灾害不仅伴随着人类社会的产生与发展的整个进程，且随着人类社会的发展和进步，灾害的活动范围及影响也在不断扩大。经济对灾害的影响则表现在随着经济的发展和实力的增强，人类抵御各类灾害的能力在不断提高，可在一定程度上减少灾害的发生、降低灾害的损失程度；同时，经济的发展在客观上又促使灾害的发展并有日趋严重的倾向。灾害问题的解决最终又取决于经济的发展水平，是以经济手段为基本方法。因此，灾害问题的实质是经济问题。

农业生产是自然再生产和经济再生产的统一，其最终效果在很大程度上取决于自然条件，即使科学在不断发展和进步，但农业受制于各类自然灾害作用的特性也不会从根本上改变。第一，农业经济发展面临的灾害种类繁多、成因复杂，且灾害的成灾频率高、强度大，具有群生性、伴生性。如生物灾害、地质灾害、海洋灾害、环境灾害和人为灾难等，给农业、农村经济发展带来极大损失。其中洪涝、干旱灾害的危害占有所有农业灾害危害面积的80%以上。第二，农业灾害地区差异明显，在时间上存在周期性波动的特点，从而使灾害的危害对象及后果在地区间存在差异，对整个国民经济的发展将产生周期性地影响。第三，农业灾害的危害具有连锁效应，从而导致其波及范围具有广泛性，这是区别于其他产业经济的突出特点。农业的基础性地位决定农业灾害及其损失与国民经济各部门具有较强的关联度，其产生的社会影响较大。第四，农村经济基础薄弱，社会整体承灾和抗灾能力较弱，这也是我国灾害发生影响大、后果严重的一个十分重要的原因。

---

**课题主持和执笔：**池小萍（1959.8—），女，湖北经济学院金融学院副教授。课题组成员：卢芸、黎元奎、张国亮、孔月红。

**基金项目：**湖北省教育厅2004年立项课题“湖北农村保险发展战略研究”课题的阶段性研究成果。项目编号：2004X137

## 二、湖北农业灾情特点及对经济的影响

1、地质条件复杂、地质灾害种类繁多，且在时间和空间上分布不均衡。湖北属于地质灾害多发省区，既有地震、崩塌、滑坡、泥石流、地面塌陷等突发性的地质灾害，又面临水土流失、地面沉降等缓发性地质灾害的侵袭，其中崩塌、滑坡、泥石流在本省分布最广、危害最大，主要分布在鄂西、鄂东南，占全省地质灾害总数的99%，占全省总面积的41%。除自然因素外，地质灾害与人类活动具有非常密切的关系。近年来，因大中型水库的增加、三峡库区开发的增强、采矿、水利和工程建设活动的进行，以及破坏地表植被等人为因素诱发的地质灾害有明显增加的趋势。

2、因区位、地貌、气候等特殊因素所致，湖北省气候灾害、自然灾害方面情况较为复杂和严重，洪涝、干旱、风雹灾、冷冻灾等是影响本省农业发展的主要灾害。湖北省农业灾情的突出问题体现在水情上，其中江汉平原“水袋子”的防洪、排涝和鄂北岗地“旱包子”的灌溉、供水是我省目前较突出的水利问题。湖北地处长江中游、洞庭湖之北，现有湖泊水面面积2984hm<sup>2</sup>，江河纵横，湖泊众多，是长江流域洪涝灾害发生频率最高、受灾最严重的省份之一。每年4至9月的降雨量一般占全年总量的80%左右，处在南北气流的交汇带，受梅雨、台风影响严重，容易形成暴雨洪灾。全省有50%的人口和耕地、88%的农业产值、78%的工业产值以及武汉等重要城市及重要交通干线受洪水的直接威胁。

3、湖北省部分地区长期饱受干旱缺水的困扰。1999年至2001年三年旱灾面积分别为1102、2210和2363千公顷，呈上升趋势，其中2000年全省遭受历史上罕见的冬春连旱和盛夏伏旱，受旱范围占总面积80%以上。据有关专家分析，除自然方面原因外，因人口增加、经济开发等引发的人地关系改变，导致自明清以来洪涝、旱灾等自然灾害和地质灾害呈现频率加快、灾情加重的趋势，2003年湖北省国民经济继续保持较快增长，全省生产总值首次达到5395.91亿元，比上年增长9.3%。全年农林牧渔业总产值达到1342.09亿元，比上年增长5.3%，超过全国平均水平。但是，受种植面积调减和自然灾害的影响，全年粮食总产量为1921.02万吨，比上年减产125.98万吨，减幅为6.2%。从地域和人口上看，湖北农业大省的地位、作用并未得到有效发挥，除农业经营方式、劳动生产率及农产品市场竞争力等方面原因外，导致我省农业和农村经济发展迟缓的重要因素是农业灾害，进而制约了湖北经济的发展。

鉴于湖北省农情、灾情情况复杂、后果严重，当务之急，应尽快确立湖北农业保险经营模式，大力推进农业保险发展，围绕农业经济发展提供系列有效的风险保障服务。这将对农村经济乃至全省经济发展产生深远影响和重要作用。其一，以发展农业保险作为解决湖北“三农”问题的突破口，是加快农业产业结构调整、迅速提升湖北农业国际竞争力的重要举措。其二，是实现城、乡统筹发展，提高湖北省综合经济实力，全面建设小康社会的制度保障。其三，将有利于尽快实现湖北中部崛起，更好发挥其在“西部大开发”中承东启西的重要作用。

## 三、政府职能的有效性与农业保险经营

我国长达二十多年的商业性农业保险在经营中所产生的一系列矛盾，集中反映了这样一个事实，农民薄弱有限的经济承受能力、淡薄的风险保障意识，导致保险市场的有效需求不足。同时，农业保险的高赔付率、低效益制约了农业保险的发展，导致其保险供给萎缩，使其无法满足农业经济发展的需求。农业保险市场需求与供给两不旺证实目前在我国单纯依靠商业化方式经营农业保险，不仅收效甚微，且难以为继。

国内外农业保险经营的实践表明，农业保险经营的高赔付率、高成本是各国的共同特点，相对于其他保险业务，农业保险经营属于非盈利性，必须将农业保险作为“准公共产品”，由市场和政府两方面的力量共同推进完成。尤其在农业保险发展的初期阶段，主要应依靠政府的力量推动，以法律制度、经济政策等手段组织实施。如美国的农业保险体制，经历了由私营公司试办到政府主办，再到政府退出、由商业保险公司为主的曲折阶段。日本的农业保险体制是由不以赢利为目的的民营保险相互会社作为基层组织直接经营农业保险业务，政府提供再保险支持。借鉴国际农业保险的经验，要发挥政府的职能作用，通过制定法律制度在宏观上给予农业保险发展的政策支持、财力援助，利用市场经济机制促进农业保险发展。另外，在政府各项宏观政

---

策支持下，合理引导资金流向农村保险市场，逐步推进农业保险走向市场化。这是国际上无论发达国家或发展中国家农业保险经营取得成功之重要原因所在。

一个有效的政府在经济、社会中的地位，应该是以合作者的身份促进市场发育并发挥作用。在处理好市场与政府的关系中，值得注意的是，在不能够依靠或不能够完全依靠市场功能的领域，政府应当充分发挥其对宏观的调控作用，应当更加重视如何利用市场机制来发挥政府作用，通过各类政策工具的协调作用，完善市场机制、规范市场经济发展。依照发展经济理论，在推动农业可持续发展的过程中，应使政府职能的有效性得以充分发挥，必须重视政府的引导责任。因此，建立湖北政策性农业保险机制，一个十分重要的问题就在于政府应采取什么政策，通过怎样的途径，如何利用市场机制，充分发挥政府在农业风险管理中的宏观调控作用，更快、更好地吸引社会各方面资本进入农村保险市场。

#### 四、建立湖北省政策性农业保险模式的基本思路

根据湖北省农情、灾情及对全省经济发展的影响，当前湖北省省政府应将农业保险作为支持我省农业、农村经济发展的一项地方政策。基本思路是建立以政策性农业保险公司为核心、商业性保险公司为主导、保险中介机构和各农业保险的代办机构（如农村金融机构等）为辅的农业保险服务网络。在具体实施过程中可分前、后两个步骤进行：第一步，以中国人民财产保险股份有限公司湖北分公司为依托开办农业保险，充分发挥其机构分布广、人力资源和业务技术等优势。第二步，由湖北省政府有关部门负责牵头组建政策性农业保险股份有限公司，负责全省范围内的农业保险业务经营与管理，逐步将农业保险推向市场，完全由商业保险公司通过商业化方式运作。其具体措施是：

1、省委、省政府应将发展农业保险作为支持我省农业发展的一项重要地方政策，并把它纳入对市县各级政府工作的考核范围，积极推进农业保险业务的开展。省政府委托中国人民财产保险股份有限公司湖北分公司代为经营农业保险业务，通过制定有关经济政策，对其农业保险经营给予优惠的税收政策或承担一定比例的农业保险业务经营管理费用，逐步实施对农户种植业、养殖业保险的保费补贴。要对农业保险经营实行单独核算。

2、省人大要尽快制定地方农业保险条例，在中国人民财产保险股份有限公司湖北分公司农业保险业务经营的基础上，由省政府有关部门负责牵头、政府出资控股、其他各行业企业参股，成立地方政策性农业保险股份有限公司。对于农业巨灾风险、巨额保险业务向国家政策性农业保险公司或国家再保险公司办理再保险。以法定方式推行种植业、养殖业保险，并确定该公司经营种植业、养殖业经营的最低比例。另外，以自愿方式开办农村其他财产保险和人身保险业务。

3、由湖北地方政策性农业保险股份有限公司与各商业保险公司、各类金融机构签订农业保险代办协议，经营农业保险业务。同时，各级政府应对经营农业保险业务的保险公司给予积极鼓励和政策扶持，如按农业保险业务额度对其经营管理予以适当费用补贴，按贫困、特殊贫困地区划分农业保险费补贴标准。此外，充分利用保险中介力量，大力开发农村保险市场。

4、结合湖北农业灾情特点进行险种创新和业务创新。对于危及我省农业发展的洪水、旱灾、滑坡、泥石流等灾害，借鉴西方保险证券化的运作方式，通过资本市场分散农业巨灾风险，逐步推出保险证券化产品——巨灾债券，化解农业保险经营风险。根据农业产业结构调整的需要，针对稻农、棉农、菜农、果（林）农等种植专业户所面临的风雹灾、冷冻灾等灾害，按单一风险、综合风险或特种风险，设计种植保险保险单；针对奶牛、水产养殖及珍稀养殖等专业户的可能发生的禽流感等风险转嫁需求，设计一般家禽家畜养殖保险或特种养殖保险保险单。