

---

# 乡村振兴背景下江苏省农业相互保险发展路径研究

钱思雯<sup>1</sup>

(常熟理工学院, 江苏 苏州 215500)

**【摘要】:** 农业保险系农业生产的“稳定器”，更是三农领域的“保护伞”，农业保险作为农业、农村及农民的风险保障供给，对于维护粮食安全，保障农民收益，支持乡村振兴具有重要意义。然而，当前我国农业保险领域面临法律法规不健全、保障功能不完善、覆盖面不广泛等“短板”，2019年出台的《关于加快农业保险高质量发展的指导意见》把发展农业领域互助保险作为推动农业保险高质量发展的重要举措，相互保险非营利性、低道德风险、低经营费用等特点与“三农”领域保险需求更为契合，在新时期应进一步发挥相互保险优势，探索一条符合中国农业发展的农业相互保险高质量发展之路。

**【关键词】:** 乡村振兴 农业保险 相互保险 高质量发展

**【中图分类号】** F840.66 **【文献标识码】** A

《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》提出，要“壮大新兴农业经营主体”“发展新兴农村集体经济”等目标，其中，提高农业风险保障能力是加快农业现代化建设的重要保障。多年来，农业保险在分散农业领域生产经营风险、促进农业产业振兴、保障农民利益等方面发挥了重要作用。然而，相对于其他财险发展进程，农业保险多年来发展仍显缓慢，存在保险覆盖面相对较低、多层次大灾风险分散机制尚未建立、规范性建设亟待加强、农业大数据积累和服务能力有限等问题，亟待进一步完善顶层设计、优化运行机制、创新农业保险实践，以推进农业保险高质量发展<sup>[1]</sup>。

## 1 我国农业保险发展历程与存在问题

改革开放以来，我国农业保险历经起步、萎缩、转型等不同阶段，其政策也历经多次调整，农业保险发展从无到有、从小到大，对于我国“三农”领域发展做出了重要贡献。从发展历程看，我国用十几年时间走完了美国近百年农业保险发展历程，目前已成为仅次于美国的亚洲第一、全球第二规模的农业保险市场，成效不可谓不显著。

### 1.1 发展历程

我国早在20世纪30年代即开展过农业保险实践，后出于种种原因被停办。直至1982年，中国人民保险公司在中央支持下，逐步开展了农业保险的试点探索，此后，农业保险在我国经历了恢复发展、逐步萎缩、制度探索和高速发展四个阶段。

1982年起，由中国人民保险公司为主体，我国农业保险进入恢复发展阶段。当时，国家鼓励农业保险发展，但却未有实质性支持政策，农业保险依旧在商业保险框架下运行。由于农业保险缺乏利润空间，在保险公司不断向商业化转型过程中，其主要精力转移至利润率高的财险、寿险领域，农业保险领域经营逐渐萎缩。2002年，我国农业保险一度萎缩至保费收入不足5亿元，

---

<sup>1</sup>作者简介：钱思雯(1986—)，女，江苏苏州人，副教授，博士，研究方向：法学。

基金项目：2020年度江苏省社会科学基金项目研究成果(20FXD001)“共享金融理念下江苏相互保险发展路径研究”；2020年度江苏高校哲学社会科学研究一般项目(2020SJJA1409)“大数据视野下相互保险模式转型的实证研究”

仅剩 2 家公司经营农业保险业务，不足以支撑三农领域保险现实需求。

2002 年，《中华人民共和国农业法》修订，明确规定，国家建立和完善农业保险制度，逐步建立和完善政策性农业保险制度，鼓励和扶持农民和农业生产经营组织建立为农业生产经营服务活动的互助合作保险组织，鼓励商业性保险公司开展农业保险业务。以《农业法》的修订为转折点，我国开始以政策性农业保险为主导的新模式。2004 年中央一号文件明确提出“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”，之后连续 16 年中央一号文件都对农业保险发展提出指导性意见。2007 年，财政部更是将农业保险保费补贴列入补贴预算办法，在 6 省开展农业保险补贴试点，我国正式走上“政府支持的农业保险(政策性农业保险)”道路。

经过多年探索，直至 2012 年《农业保险条例》正式颁布，我国明确农业保险发展方向，即实行政府引导、市场运作、自主自愿和协同推进的原则，明确其与商业保险的差异化发展路径，农业保险在全国范围内开展<sup>[2]</sup>。各省也在上述指导思想的大框架下，开展对农业保险的不断探索。以江苏省为例，自 2007 年以来即在全省范围内开展农业保险试点业务，截至 2019 年，全省共有 1096 万农户参加农业保险，保费总额为 38 亿元，总保险金额为 1570 亿元。从运营模式看，江苏省农业保险经历了“委托代办”“联办共保”和市场化运营三个阶段，即 2007 年前政府委托保险机构代办农业保险，2008 年起政府与保险机构按比例共同组织投保，2019 年起正式转变为政府指导下保险机构承保。自此以后，江苏省地方政府不再分摊保费收入和赔付责任，农业保险全面市场化运营<sup>[3]</sup>。

## 1.2 存在问题

四十年来，我国农业保险从零开始，不断探索改革发展之路，取得了显著成效。然而，与农业保险的快速发展相伴而生的仍然是相对粗放、低效的农业保险运行模式，与新时期乡村振兴背景下“三农”领域对农业保险更高水平的要求并不匹配。当前，我国农业保险仍存在以下三方面问题：

### 1.2.1 承保风险较难预测，赔付率高

农业自古以来“靠天吃饭”，农业保险承保对象为具有随机性与不可预测性的农业自然灾害，较一般财产保险更难精算预测。以江苏省为例，该省易因洪涝造成持续的农作物受损，但具体时空、损失大小却很难通过统计学得出精确答案，更存在气象预报难以预测的虫灾、地震等风险<sup>[4]</sup>。此外，农业保险赔付率较高，据测算，2008—2012 年、2013—2017 年农业保险简单赔付率分别为 54.49%与 63.56%，经营农业保险的公司面临较高赔付风险<sup>[5]</sup>。特别是近年来极端气候及各类疫病影响，巨灾风险呈上升趋势，生猪养殖、蔬菜大棚等险种都出现严重亏损情况，而当前尚未建立起完善的巨灾风险保障机制及农业再保险机制。2019 年，受非洲猪瘟及超强台风“利奇马”等自然灾害的影响，我国农业保险简单赔付率高达 83.2%，创十年来新高，同时农业保险综合成本率超过 100%，首次出现全行业承保亏损。受非洲猪瘟疫情影响，2019 年江苏省生猪出现较大规模死亡，简单赔付率更是高达 290%<sup>[6]</sup>。

### 1.2.2 信息不对称严重，易引发道德风险与逆选择

农业生产好坏很大程度上依赖于农户行为与外在环境，保险公司很难持续性一一核查，核保成本高，农户道德风险和逆向选择行为较为严重。再以江苏省为例，该省农户经营规模相对较小，尤其是苏南地区，农业分布相对分散，且以小规模农户为主，保险人需要消耗大量的时间和财力去了解保险标的的状况、受灾可能性和原因等，核保成本及交易费用高<sup>[7]</sup>。同时，承保对象存在较大差异性，农业生产可控性弱，较一般财险更易引发道德风险和逆选择现象<sup>[8]</sup>。此外，农业保险投保过程中，保险公司往往以较大区域农作物生产社会平均风险情况来确定农业保险合同和费率水平，无法把控农业生产个体风险高低，农民收入水平较低，一般农户缺乏投保积极性，而高风险农户则更愿意投保，逆向选择情况严重<sup>[9]</sup>。

### 1.2.3 农业保险领域系保险违规问题高发区

面对小规模、分散化的农业生产经营模式，以及政府部门管理的“缺位”“越位”“错位”，我国农业保险经营成本高，商业保险公司面临持续发展压力，从而引发各类违规问题。从银保监会公开的行政处罚信息看，涉及农业保险虚假理赔案例较多，案由主要包括在农业保险业务中编制虚假理赔资料、未按规定执行经报备的保险费率、农险费用分摊不真实、虚列费用等，具体方式包括：将他人种植的番茄改为能够办理国家政策性农业保险的棉花予以承保，人为修改保单生效日使之早于核保通过日期，虚增协保员工作量以套取农险工作经费，等等。农业保险目前已成为保险领域违规问题高发领域，相关职务犯罪也层出不穷，损害农业保险市场秩序，这与当前农业保险管理机制、市场机制不顺存在密切联系，亟待完善体制机制、加强市场监管，推动农业保险健康发展。

由此可见，当前我国农业保险发展质量与“三农”领域实际需求仍然存在较大差距，还未能满足“三农”高质量发展的需求。虽然在政府推动下，我国农业保险品类增多、覆盖面不断扩大、服务体系不断健全，但农业保险的产品供给种类、保障水平、服务水平仍不能满足人民群众日益增加的需求，尚不能满足农业现代化与乡村振兴的需求。我国农业保险平均保额、承保覆盖面和保险责任方面保障能力不足，对农民损失难以全面补偿，特别是面对巨灾仍缺乏风险分散机制，赔付率不足<sup>[10]</sup>。此外，在农业保险补贴方面，现行政策按照各省份所在区域来划定补贴，事实上存在平均主义倾向，农业大省补贴压力更大，中央财政转移支付差异化对待不足，一定程度上导致了区域间不公平、不平衡，需要在精准测算基础上细化配套制度，真正满足不同地区三农发展需求<sup>[11]</sup>。

## 2 我国农业保险运作模式与相互保险发展新契机

我国农业保险自起步时即由商业保险公司主导，辅之以地区渔业互保协会、农机风险互助协会等提供特殊农业保险服务，而农业保险低利润、高成本、地域特色强等特性与商业保险契合度并不高。而相互保险非营利性、低道德风险、低经营费用等特点与“三农”领域保险需求更为契合，实践中，相互制保险组织在我国各地农业保险实践中发挥了重要作用，或可成为推动农业保险高质量发展道路的重要支撑<sup>[12]</sup>。

### 2.1 农业保险运作模式

通观各地农业保险运作模式，主要存在以下四种类型：一是商业公司自办模式。基于市场化运作模式，商业公司与农户签订保险合同，并约定赔偿责任，也是最主要的形式；二是政企联办模式。政府与保险公司联合开办农业保险，收取保费和保险赔付按照约定比例分摊；三是保险公司共保模式。由多家保险公司合作，同样对保费和保险赔付按照约定比例进行分摊；四是被保险人互助模式。即由具有同质风险的个人或团体，通过缴纳保费、入股等形式，在团体成员之间分散风险的模式，主要包括相互保险公司、保险合作社和行业组织等<sup>[13]</sup>。

从农业保险的发展历程可以看出，农业保险有其特殊性，商业保险的运营模式及法律规则并不完全适用于农业保险，带有政策性的农业保险与商业保险公司的盈利模式存在背离，商业保险公司的本质决定了其在农业保险领域缺乏深耕动力，阻碍了农业保险高质量发展。与追求盈利性的商业保险公司不同，相互保险具有非营利性，系在特定群体间依托互助共济理念形成的保险组织，会员之间面对共同风险，彼此熟知，能有效防范道德风险。从国外的实践与研究来看，形成的共识是相互保险组织在道德风险较高、逆向选择严重的领域具有独特优势<sup>[14]</sup>。然而，由于法律法规与配套机制不完善，我国相互保险组织仅局限于局部地区与局部领域，并未形成规模化发展趋势，与国外发达国家相比仍存在一定差距。

### 2.2 相互保险发展新契机

2015年，相互制保险组织迎来新的发展契机，保监会印发了《相互保险组织监管试行办法》（以下简称“《试行办法》”）

规定，明确相互保险组织是在平等自愿、民主管理的基础上，由全体会员持有并以互助合作方式为会员提供保险服务的组织，并特别对以农民或农村专业组织为主要服务对象的涉农相互保险组织，以及其他经过保险监督管理机构认可的专业性、区域性相互保险组织，降低设立标准门槛，体现了鲜明的政策导向作用。《试行办法》出台后，在相互保险领域掀起了一波新热潮，2016年信美相互、众惠财产相互保险社和汇友建工财产相互保险社获得相互保险牌照，在监管下运营相互保险。

《试行办法》出台后，相互保险的再次发展集中于互联网领域，“三农”领域相互保险组织在我国发展仍不充分。目前，“三农”领域相互保险组织包括中国船东互保协会、中国渔船船东互保协会(现中国渔业互保协会)、阳光农业相互保险公司、慈溪市农村保险互助社、瑞安市兴民农村保险互助社等。然而，上述相互保险组织始终局限在本区域内部，多年来也未在全国范围内形成相互保险热潮，尚未形成具有示范引导作用的发展路径。以阳光相互及慈溪互助社为例，由于制度构建的缺失，并未实现会员无灾利益的返还，一定程度上影响了农户投保的积极性<sup>[15]</sup>。其他相互保险组织也存在类似问题，尽管《试行办法》做出了一定程度规定，但在所得税、“保东”权益实现等方面仍缺乏操作细则，未能有效发挥相互保险组织的制度优势，相互保险在我国依旧发展缓慢<sup>[16]</sup>。此外，在监管层面，仅阳光农业相互保险公司和慈溪市龙山镇保险互助社在保监会监管范围内，其他相互保险组织如渔业互保协会与农机安全互助保险等，归属农业部和民政部管理，后者未纳入保险监管体系，在财务管理、偿付能力等方面均面临无法可依的困境<sup>[17]</sup>。

然而，我国部分地区实践证明相互保险在“三农”领域仍有很大发展空间。例如，在信息不对称严重、道德风险较高的水产养殖领域，传统商业保险由于在该领域理赔难度较大，发展步履维艰，到1996年前后逐渐停办该领域商业保险。而相互制保险组织的形式则有利于降低监督成本，区域内渔民对气候、养殖情况均相当了解，有利于互相监督，能有效降低道德风险。日本、法国在水产养殖领域均采取此模式，并配套以政府财政补贴，取得良好成效。我国在2010年前后，在一些地区的水产养殖领域也开始对对虾养殖试点探索互助保险，也积累了一些宝贵经验，成为精准扶贫的重要保障<sup>[18]</sup>。当前，江苏省渔业互助保险协会已基本实现省内海洋渔船渔民互助保险基本实现应保尽保，规模稳居全国渔业互保“第一方阵”，探索出了一条适合江苏省的水产养殖互助保险之路<sup>[19]</sup>。因此，应当以《试行办法》为契机，加快发展涉农相互保险组织，在涉农专业领域或者特定区域开展试点工作，形成一套可复制、可推广的相互保险转型升级方案。

### 3 相互保险在农业领域发展新思路

2019年5月29日，中央全面深化改革委员会第八次会议审议并原则同意了《关于加快农业保险高质量发展的指导意见》(以下简称“《意见》”)，并于10月份由财政部、农业农村部、银保监会、林草局联合印发。《意见》围绕服务“三农”的实际需求，对当前农业保险高质量发展提出了新的目标与要求。《意见》特别指出，依法设立的农业互助保险等保险组织可按规定开展农业保险业务，进一步强调了相互保险组织在农业领域的重要作用。

#### 3.1 发展道路

当前，我国各省农业领域相互保险发展均较为零散，停留在传统农业和渔业，存在产品种类单一、体制机制落后、保障能力不足等问题，基于《意见》要求，建议可在个别省份开展试点工作，探索相互保险在新时代高质量发展的新道路。

##### 3.1.1 探索相互保险组织与“三农”共治发展之路

十九届五中全会《决定》指出，要“完善共建共治共享的社会治理制度”，相互保险组织在农村基层实践充分契合了“共建共治共享”的社会治理理念，体现出同一区域农民群体之间自我管理、自我服务、自我监督的能力。随着“共治共建共享”理念不断深入，有助于推动农民群众在平等自愿、民主管理基础上，形成相互监督、互助共济的保障机制，有利于降低保费成本，同时也防范道德风险与逆向选择。

### 3.1.2 探索相互保险组织与农业合作社融合发展之路

《试行办法》并未对我国农业领域相互保险组织性质进行定位，而事实上我国相互保险组织与农业合作社存在诸多相似之处，二者在治理结构上都以会员为中心，均行使一人一票的表决制度，且都体现出服务“会员”利益的特征，与股份制公司存在本质区别。乡村振兴背景下发展相互保险组织，应当依托各地农业合作社的机构、人员、组织力量，依据《试行办法》规定的条件试点发展相互制农业保险组织，节约组织成本。进而在制度层面对二者关系进行明确，理顺二者法律关系，探索相互保险组织与农业合作社低成本的融合发展之路<sup>[20]</sup>。

### 3.1.3 探索相互保险组织与互联网、大数据创新发展之路

目前，各类型的相互保险组织仅仅在我国部分区域运行，存在规模较小、保障力度弱等问题。以农机互助险为例，由于特定区域内农机数量较少，难以满足大数定律的要求，对政府补贴的依赖程度较强，但农机价值相对较大，一旦发生损害对农民利益产生严重影响。随着互联网、大数据的发展，可以探索在互联网平台开展农机互助工作试点，形成特定领域跨区域相互保险合作机制，一定程度上也能降低对政府财政补贴的依赖。在农业相互保险其他领域，同样可以通过大数据技术与网络平台识别风险程度相近区域，打破空间阻隔，建立风险互助共同体，尽可能降低农民投保费用及相互保险组织保险成本，提升对农民的保障能力<sup>[21]</sup>。

## 3.2 江苏实践

《江苏省乡村振兴战略实施规划(2018—2022年)》明确指出，鼓励发展农业互助保险。当前，江苏省政策性农业保险集中在种植业、渔业、养殖业、农机农具和高效设施农业领域，同样具有农民投保积极性低、理赔额度低、核保成本高等问题。从经济基础与基层治理能力看，江苏省具有开展金融改革创新先行先试的经济条件与社会条件，同时也具有改革相互保险体制机制、推动保险领域供给侧改革的内外在动力。可以在省级层面设立试点，在政府指导下设立特定领域、特定区域的涉农相互保险组织，依托村级组织、合作社的力量，强化相互保险组织自我管理、自我监督、自我服务能力。同时，有序推动金融创新，依托互联网平台强化社员管理、数据搜集、群众监督等功能，以“互联网+相互保险”探索相互保险在农业领域发展的新路径，为经济发展、民生改善提供更高水平保障。

江苏省发展相互保险是互联网时代金融创新的内在要求，是相互保险转型发展的现实需求，也是金融助推江苏经济高质量发展的必然选择。江苏省应把握历史机遇，为本省经济发展、民生改善提供更高水平保障，为乡村振兴背景下相互保险进一步发展奠定基础，探索一条符合中国农业发展的农业相互保险高质量发展之路。

### 参考文献:

[1]王克,张峭.推动农业保险高质量发展[J].保险研究,2019(6):125-126.

[2]虞国柱.从40年政策变化喜看我国农业保险蓬勃发展[J].保险研究,2018(12):84-85.

[3]王晓芹,赵红彬.关于江苏省农业保险发展的调查分析[J].金融纵横,2020(5):71-72.

[4]叶明华.中国农业保险的赔付风险:风险测度与应对策略——基于1984—2012年农业保险与财产保险赔付率的滤波分解与比较[J].经济问题,2015(4):92-93.

[5]张峭,王克,李越,等.我国农业保险风险保障:现状,问题和建议[J].保险研究,2019(10):3-4.

- 
- [6]王晓芹, 赵红彬. 关于江苏省农业保险发展的调查分析[J]. 金融纵横, 2020(5): 73.
- [7]黄树鹏. 江苏省农业保险模式研究——基于显性交易成本的角度[J]. 上海保险, 2013(9): 85.
- [8]王国军, 王冬妮, 陈璨. 我国农业保险不对称信息实证研究[J]. 保险研究, 2017(1): 10.
- [9]丁少群, 赵晨. 农业保险逆选择行为的生成机理及规避策略研究[J]. 西北农林科技大学学报, 2012(6): 55-56.
- [10]张海军. 我国农业保险高质量发展的内涵与推进路径[J]. 保险研究, 2019(12): 4.
- [11]何小伟, 庾国柱, 谢远涛. 农业保险保费补贴的央地责任分担: 基于区域公平的视角[J]. 保险研究, 2019(4): 12.
- [12]庾国柱. 我国农业保险的发展成就、障碍与前景[J]. 保险研究, 2012(12): 22.
- [13]林长青, 张鹏. 我国农业保险组织管理体系: 现状、问题与框架设计[J]. 保险理论与实践, 2017(1): 3-4.
- [14]Mac Minn R., Ren Y. Mutual Versus stock Insurers: a Synthesis of the Theoretical and Empirical Research[J]. Journal of Insurance Issues, 2011, 34(2): 101-111.
- [15]陈辉. 相互保险: 理论与实务教程[M]. 北京: 中国经济出版社, 2019: 11-13.
- [16]庾国柱, 朱俊生. 对相互保险公司的制度分析——基于对阳光农业相互保险公司的调研[J]. 经济与管理研究, 2008(5): 23-33.
- [17]席飞扬, 刘晓玲, 郭丽, 等. 乡村振兴战略下我国农机互助保险的发展对策研究[J]. 中国农机化学报, 2020(4): 229-236.
- [18]张伟光, 李鹏飞. 基于国内外经验探讨以“互助模式”破解水产养殖保险技术难题[J]. 中国水产, 2019(12): 29-33.
- [19]中国江苏网: 江苏渔业互助保险规模雄踞全国渔业互保“第一方阵”[EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1629234513264428614&wfr=spider&for=pc>, 2019-03-28.
- [20]缪若冰. 相互保险组织与合作社的法律关系探析[J]. 经济法研究, 2019(2): 146-159.
- [21]张伟光, 李鹏飞. 基于国内外经验探讨以“互助模式”破解水产养殖保险技术难题[J]. 中国水产, 2019(12): 29-33.