

# 庾国柱：大国农险激荡 40 年

在庾国柱看来，新时代对中国农险有了更重要的定位：它不仅是产业，更是国家战略，要更好地发挥为国家粮食安全保驾护航和让农户稳收增收的重要作用。

文 | 马力

“中国人要把饭碗端在自己手里，而且要装自己的粮食。”这是习近平总书记 2018 年 9 月 25 日在黑龙江省考察时提出的。仓廩实，天下安。粮食事关国计民生，粮食安全是国家安全的重要基础，是“国之大者”。

我国幅员辽阔、四时不同，自然灾害多发频发，加之存在各类市场风险，使得农业保险在筑牢粮食安全底线的过程中不可或缺。

农业保险是专为农业生产者在从事种植业、林业、畜牧业和渔业生产过程中，对遭受自然灾害、意外事故、疫病、疾病等保险事故所造成的经济损失提供保障的一种赔偿保险。可以说，它撑起了粮食生产的“保护伞”，是粮食安全的压舱石。

就相关话题，《英大金融》专访了首都经济贸易大学保险系博士生导师、农村保险研究所所长庾国柱教授，以这位中国农业保险发展的见证人和推动者近 40 年的亲身经历，回顾大国农险之路。

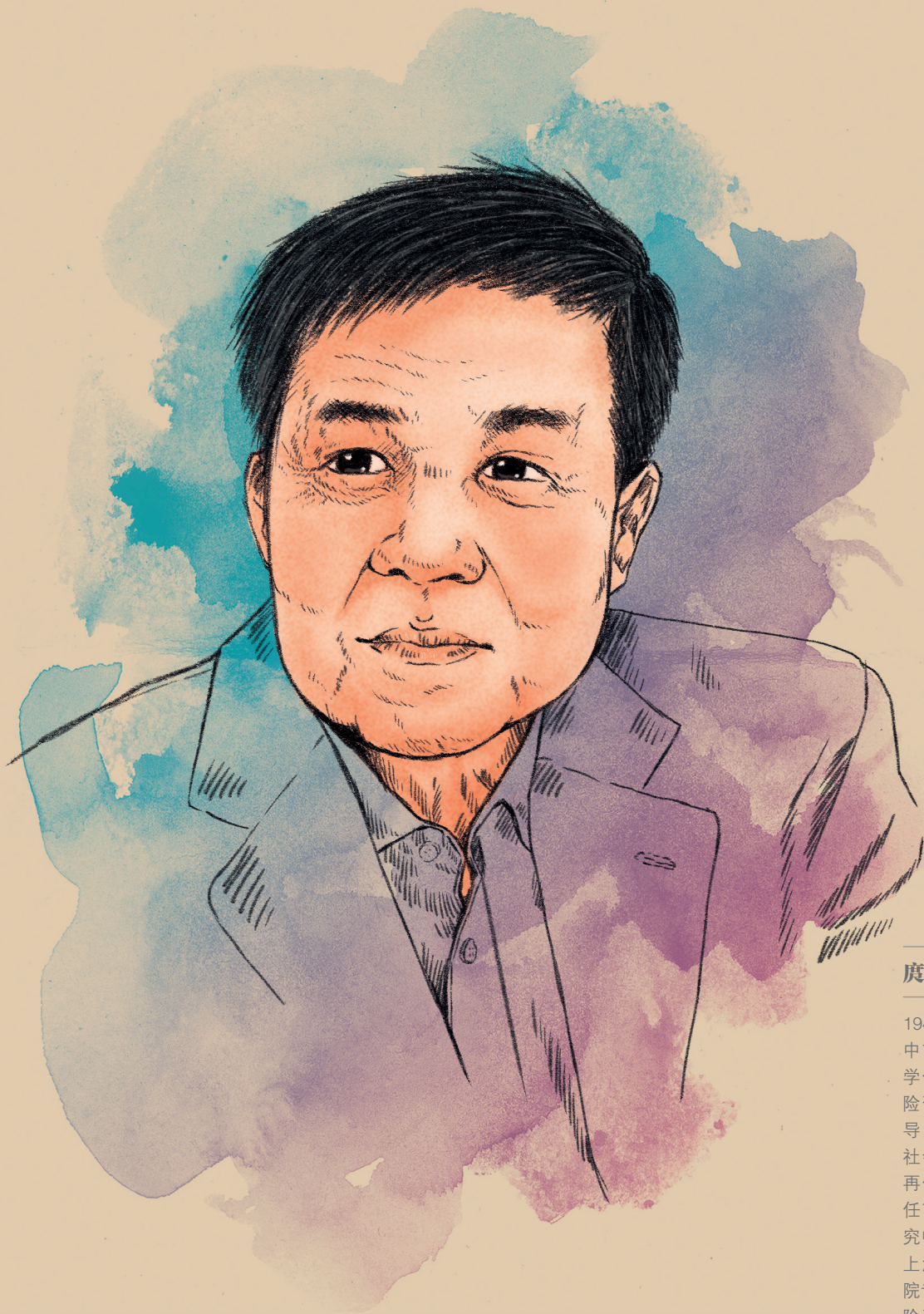
## 结缘农业保险

“自 1982 年中国人民保险公司在中央政策

的支持下，拉开了改革开放后农业保险试验的序幕，至今已有 40 年，从无到有，从最初 23 万元保费的市场到如今近千亿元规模，其历经了恢复发展、逐步萎缩、制度探索、高速发展四个阶段。回顾大国农险激荡的 40 年，作为一位农业保险试验的亲历者和研究者，我见证了它的兴衰和起伏，看到了初露端倪的辉煌，不免心潮澎湃。”庾国柱在北京家中的书房里对笔者说。

书房里摆放的《中国农业保险和社会保险制度研究》《庾国柱农业保险文集》《“三农”保险创新与发展研究》《我国农村社会保障问题研究》《保险经济学》《国外农业保险：实践、研究和法规》《中国农业保险研究》等书籍格外醒目，它们记录着中国农险的发展史以及庾国柱教学与研究的心路历程。

“中国农险发展之路并不平坦！早在 20 世纪 30 年代，我国就开展过农业保险的试验。50 年代，为了帮助农民迅速恢复生产能力，我国通过保险公司大规模开展了农业保险业务，但这个期间保险公司考虑到大数法则——买农业保险的农民越多，保险经营越稳定，同时为了



---

### 虞国柱

---

1944年出生于陕西省汉中市。首都经济贸易大学保险系教授、农村保险研究所所长、博士生导师，主要研究方向为社会保险、人寿保险、再保险和农业保险；兼任南开大学农业保险研究中心学术委员会主任、上海太安农业保险研究院专家委员会委员，《保险研究》《中国保险》杂志编委等。

---





好向政府交代，就出现了很多强迫购买保险的事件。到1958年，成立人民公社以后，有观点认为都是由国家和集体做保障，那还要什么保险？这一年，不仅农业保险再度停办，全国的保险业都停摆了。” 庾教授细数农险的历史。

1982年2月，国务院批转的中国人民银行《关于国内保险业务恢复情况和今后发展意见的报告》中指出：“为了适应农村经济发展的新形势，保险工作如何为八亿农民服务，是必须予以重视的一个新课题。”虽然当时的政策只是鼓励保险行业积极支农、为农民分忧，并没有其他特殊的政策，但这标志着中国农险进入了恢复发展阶段。

庾国柱与农险研究结缘也正是在这个时期：“1984年，供职于中国人保陕西分公司的好朋友焦玉杰处长和孙胜元先生，到我当时

任职的西北农业大学农业经济系找我，说总公司要求发展农业保险，他们不太熟悉农业经济和农业保险，邀请我一起参加对农业保险发展问题的研究。自此，他们把我这个当时对保险还一无所知的农业经济学教师带进了农业保险这个新领域，也开启了我的保险研究和教学之旅。”

从某种意义上，与农险结缘可以说是庾国柱的命中注定。1944年出生在陕西汉中的他，从西北农学院毕业后，在陕西的商洛地区政府所在地商县当了将近10年的通讯干事，做的就是农村通信报道工作，被称为“土记者”。“回忆起那一段乡土岁月，我与老乡同吃、同住、同劳动，有事同商量，一个村一蹲就是一年半载。”庾国柱感慨道，“1970年到1979年那10年的农村工作经历，给我留下了永生难忘的

记忆和精神财富，特别是看到那些为了摆脱饥饿、一年到头在田地里辛劳的农民们对生产粮食的渴望、对灾害的恐惧，甚至受灾后在地头的嚎啕痛哭，都让我的心灵受到了猛烈的撞击。这也是我学习农业经济，继而进入农业保险研究与教学领域的动力源泉。从1984年开始，初步懂得了保险可以给受灾农民以充分经济补偿的道理后，我就逐渐地爱上了这个在当时还很少被关注的研究领域。”

庾国柱研究农险的头20年，农业保险在商业保险制度框架下的试验并不顺利。由于农业保险的经营风险较大、成本较高，屡屡发生超赔，保险公司的农险业务多数年份都是亏损的。特别是1996年，作为试验主力军的中国人保公司开始向商业化保险公司转型，农业保险跌入低谷，业务范围大幅萎缩，其承保的农作物面积和畜禽数量大幅减少，多地经营陷入困境。到2002年，我国农业保险的保费收入不足5亿元，经营此类业务的公司仅有2家。此时，本来规模就不大的农业保险更加无法满足农村发展和农民日益增长的保险需求了。

“我的研究就是跟随中国农险试验的脚步，一步一步走过来的。20世纪90年代到21世纪初的几年，农业保险的发展处于低潮时期，这十多年间不少人不愿意研究了，试验失败，再试验再失败，这还有什么研究劲头啊？但我并不是这样考虑的。研究的意义是，我们要找到经验和教训，找寻一条成功之路。即使坐冷板凳，我也不在乎。”

源于对这片土地深沉的爱，即使孤军奋战，庾国柱也要寻找一条适合中国的农险之路！

## 上下求索

农业保险是成本高、风险大、费率高的一类财产保险。财产保险费率多在万分之三到万分之五，也就是交5元钱最多能获赔1万元，

但是农业保险交5元钱，最多获赔100元钱，和1万元有100倍的差距，也就是说农业保险比一般财产保险要贵100倍。农民埋怨保费高，但保险公司做了就赔本。农险要想在中国成功，路在何方？

“这本书把农险在中国探索和创新的过程全都记录下来，从1982年农险恢复到2004年中央一号文件出台，一共22年，我始终不停地调研、不停地思考：为什么农业需要、农民需要、国家需要，但是这个事就做不起来？”他翻开《庾国柱农业保险文集》对笔者说。

起初，庾国柱研究在中国人保内部全国分公司出现的各种各样制度创新，可谓五花八门。“当时在商业保险框架里，有的地方是和县政府联办，保费一边一半，发生赔款后，也各赔一半；有的地方保险公司切块单独立账、单独核算，如果有盈余，保险公司不提取，放在账里滚雪球，遇到大的灾害就拿这个专款进行赔付；还有的地方设计了一个机制，农民自己搞互助保险，保险公司作为专业机构只收取一定比例的承保、理赔代办费。”即使这样，农民仍不喜欢农业保险，保险公司仍然赔钱赚吆喝，这是为什么？

于是，庾国柱又把研究视角扩展到了全世界，希望他山之石可以攻玉：“我考察了全世界的农业保险才知道，全球的农业保险费率都在2%~15%。在这么高的保费、那么少收益的条件下，哪个农民愿意买啊？”1991~1993年，庾国柱为此申报了一个课题，作为访问学者赴加拿大曼尼托巴大学，专门研究全球的农业保险制度。

“去国外一考察才豁然开朗，其实美国早期跟我国走的路子是一样的，也没有走通。自19世纪初，做农险的美国保险公司没有一家成功，甚至1920年以后，美国的农业保险彻底没有了。经历1929年开始的经济大萧条后，罗斯

要平衡好农民需求、政府补贴、保险公司经营三个方面，才不会让农业保险陷入市场失灵状态。

福政府在1934年组织了一个30多人的调查团，发现农业还是必须要有保险的，这关系到国民经济的稳定，于是，美国《联邦农作物保险法》在1938年诞生。私人保险不愿意去做怎么办，就由政府补贴来做，因此美国成立了联邦农作物保险公司。”

要平衡好农民需求、政府补贴、保险公司经营三个方面，才不会让农业保险陷入市场失灵状态。在加拿大做访问学者期间，虞国柱还对农险的精算平衡定价做了深入的研究：“1939年美国只给农民补贴30%的保险费，结果很少有人买，直到1980年参加农业保险的农民只有30%多。到底补贴多少，农民才愿意参加？通过研究和逐步加码，美国一直把纯保费补贴提高到60%，管理费全部补贴，相当于政府补贴了整体保费的80%，这时就有80%多的农民买保险了。这个试验过程经历了近半个世纪，政府补贴的比例才稳定下来。”

当笔者问到“互助保险历史悠久，是当今世界保险市场重要的形式之一，为何农险不主要采用这种组织形式”时，虞国柱答道：“我考察过法国的农业保险，例如拥有百年历史的安盟保险，就起源于法国早期农民自发创立的农业相互保险公司，但是互助保险有个特点，就是合作社只保特定的险种，像冰雹的灾害险，它符合大数定律。在农村有说法叫‘冰打一条线’，这条线多宽很难说，但它也是在局部发生，不像洪水、旱灾导致大片受灾。我也考察过德国农业保险的历史，德国为什么曾经有很多冰雹合作社？因为几个村落就能组成一个合作社，农作物被冰雹打击了以后，这个合作社可以给予很高的赔付。迄今，日本的政策性农业保险也是农业保险合作社经营的。在我国的国情条件下，合作保险、相互保险也允许参与政策性农业保险经营，主要的经营组织还是商业保险公司。”

“关键不是组织形式，而是农业保险经营性质，是商业性还是政策性。全世界百年农险发展历程告诉我们，中国要想发展农业保险，要想取得成功，纯商业道路是行不通的，必须也要走政策补贴之路。也就是说，没有政府的大力支持，特别是财政政策的支持，农业保险是不可能发展起来的。”虞国柱笃定地说。

## 迎来政策的春天

“如果我们要为农业保驾护航，要把14亿人的饭碗端牢，就必须提供风险保障，而且必须是政策性保险，这是国家战略。”中国农险人经过20年的不懈求索，终于迎来了农险的春天。

在虞国柱看来，2002年修订的《中华人民共和国农业法》第四十六条规定“国家逐步建立和完善政策性农业保险制度”，作为重要政策，标志着我国的农业保险开始走上制度探索的轨道，也为后续一系列政策的出台打下了重要的制度基础。

2004年可谓农险新试验的破冰之年。从这一年开始，农业保险出现在了中央一号文件里；这一年，上海安信、吉林安华、黑龙江阳光等第一批专业的农业保险公司相继诞生；跟随几家新公司的脚步，虞国柱开始深入研究中国农业保险如何走出困境。三年之后终于迎来一个新的历史起点。

2004~2007年连续四年的中央一号文件持续提到“政策性农业保险”；国家“十一五”规划、2006年《国务院关于保险业改革发展的若干意见》都对农业保险的发展提出了要求；直到2007年，财政部根据中央的政策指导意见，第一次将“农业保险保费补贴”列入财政补贴预算科目，并制定补贴办法，开展了农业保险保费补贴的试点工作，标志着我国走上了“政策性农业保险之路”，也将我国的农业保险推

上了高速发展的轨道。

2007年之后的15年中，我国农业保险业务在众多保险经营机构的共同努力下，得到了充分的发展：普通的保险业务扩展到广阔的保险保障领域；单一的农业保险供给延伸为综合的多元化金融服务；基本的保障功能赢得了各层面广泛的社会认可。农业保险项目由最初的5种作物扩展到数十种作物、5种牲畜和两类森林等；开展区域扩大到全国所有省、自治区、直辖市，推出的农业保险产品也有几百个。

《在江淮的田野上——国元农业保险公司的发展足迹》一书记载了虞国柱在这个阶段深入农险一线调研的进程：“国元农险给我提供了一个研究的基地。作为独立董事，我不但研究了国元‘农险+投资’的互动创新模式，还在这片田野上看到了中国农险涉及农机具、农房、农民意外保险等领域更广袤的发展空间。此外，我还一直致力于研究构建农业保险特有的‘农业保险大灾风险分散制度’，推动农业再保险的发展。”

## 呼吁农险立法

中国农险需要什么样的法律环境？我国法律在农业保险领域长期保持空白，阻碍了农险规范化、制度化发展。虞国柱不遗余力地呐喊与推动。

“1995年《保险法》出台，专门载有一条，就是‘国家支持发展为农业生产服务的保险事业，农业保险由法律、行政法规另行规定’。”虞国柱一直期待中国的《农业保险法》能够出台。

终于在2012年，我国第一部《农业保险条例》（以下简称“《条例》”）颁布，对农业保险的制度条款做出了初步设计。农业保险结束了部分地区的试验，按照《条例》确定的基本规则，在全国普遍展开。在这个过程中，虞

国柱发现《条例》主要是针对农业保险经营和保险双方当事人的监管规则，恰恰没有关于各级政府特别是地方政府在农业保险活动中的行为规范。

为此，虞国柱希望通过研究并发声来推动《条例》的完善。2013年9月27日，上证报在《上证观察家》栏目全文刊发了虞国柱撰写的《农险中的政府行为存在监管真空》，还将他的另外几篇文章的观点缩编在《农险寻租：不得不说的故事》中，用整版的篇幅进行呈现。

“对于这些有力度的报道，监管部门非常重视，先后组成联合检查组到各地检查，对于遏止有损农业保险健康发展的问题进行深入调研和检查，不仅查处了一些严重的寻租问题，也查处了不少利用虚假承保、虚假理赔、虚假费用套取国家财政补贴的案件。”虞国柱谈到此处，颇感欣慰。

在虞国柱看来，新时代对中国农险有了更重要的定位：它不仅是产业，更是国家战略，要更好发挥为国家粮食安全保驾护航和让农户稳收增收的重要作用。中国一年划拨给农业的直接补贴有2000多亿元，但是撒胡椒面的方式补贴效果并不好，也起不到风险保障作用。农业保险通过发挥其再分配的功能，在普惠的保费补贴原则下，可以使遭受灾害的农民得到比较充分的成本和收入补偿，就可以恢复农业再生产，这是农业直接补贴做不到的。

“农险是乡村振兴的守护者。我希望在不久的将来，中国不管是大农户还是小农户，90%~95%都能参加农险；农险提供的风险保障将达到65%~80%；标的将覆盖主要农林牧渔生产和农业财产，市场规模在现有基础上再提升2~3倍……农业保险在中国乃至世界上必将会创造出新的、更大的辉煌。”在这位和蔼的老人心中，大国农险梦正在一步步地实现。E

（作者系本刊访谈主笔）