

农业相互保险制度环境的“三重维度”

——中国与法国的比较及启示

孙晓杨 郑 军¹

摘要：法国农业保险以相互保险为主，这得益于其制度环境。本文基于组织社会学的制度理论，从强制性、规范性和认知性三个维度，对比分析了中法两国农业相互保险发展的制度环境。就法国而言，政府适时制定了法律规范和引导政策，农民具有较强的组织性，且有一定的互助合作传统，其制度环境促进了农业相互保险的发展。中国在法律政策环境、农民组织性、农业领域合作传统和农民互助合作意识等方面与法国存在较大差距，因此，应根据制度环境的三个维度，从法律建设、政策设计、农民组织培育、个人教育等方面着手，促进中国农业相互保险的发展。

关键词：农业相互保险 制度环境 农民组织 互助合作

中图分类号：F840.66 **文献标识码：**A

2015年1月，中国保险监督管理委员会（简称“中国保监会”）下发了《相互保险组织监管试行办法》。2016年6月，中国保监会批准进行相互保险社试点，中国相互保险^①迎来了新的发展契机。相互保险作为保险的一种组织形式，其发展必然受到所在制度环境的影响。在农业保险领域，中国已经进行了十余年的相互保险公司试点。如今中国推广农业相互保险的制度环境是否已经成熟？还有哪些不完善之处？法国农业相互保险不仅历史悠久，而且发展较为成熟。法国安盟保险集团以相互保险形式发展农业保险，其保费收入在法国农险市场上多年排名第一，2016年更是达到了14亿欧元，其业务覆盖了65%的法国农民^②。因此，有必要分析中法两国农业相互保险制度环境的差异，从而探索法国农业相互保险制度对中国农业相互保险发展制度环境建设的借鉴意义。

^①根据《相互保险组织监管试行办法》：“相互保险是指，具有同质风险保障需求的单位或个人，通过订立合同成为会员，并缴纳保费形成互助基金，由该基金对合同约定的事故发生所造成的损失承担赔偿责任，或者当被保险人死亡、伤残、疾病或者达到合同约定的年龄、期限等条件时承担给付保险金责任的保险活动”，“相互保险组织名称中必须有‘相互’或‘互助’字样”。本文中的“保险互助社”、“互助保险”均属于相互保险范畴。

^②数据来源：法国安盟集团网站，<http://www.groupama.com/en/our-business-activities/property-and-casualty-insurance/>。

一、农业相互保险制度环境的理论分析

从组织社会学的视角来看，相互保险是一种特殊的组织形态，是人们面对共同的风险，为寻求共同的保障而自发组建的保险组织。根据现代制度主义理论，组织发展受其所处制度环境的制约，组织形态最终将顺应制度环境，通过法律、模仿等制度机制，发展成与制度环境相协调的一种或几种形态（DiMaggio and Powell, 1983）。法国农业相互保险，就是顺应法国制度环境产生和发展起来的。中国发展农业相互保险，也应首先培育其发展所需的制度环境。

组织社会学理论认为，制度不仅包括法律、规章、规范、习惯和传统等，还应涵盖认知模式和道德约束等方面（理查德·斯科特，2010）。因此，理查德·斯科特提出了“制度三维度”理论，将制度分为3个类型：①强制性制度，即法律法规、政府规范等，它以强制力约束着组织的活动范围和方向；②规范性制度，即社会规范、行业行为、专业化标准等，其实施主体包括行业协会、社会团体、认证机构等非官方组织；③认知性制度，即由人们的观念习惯和文化传统所形成的意识形态约束，它使组织成员的价值观、行为取向趋同，引导他们的决策和其他行为。同一类型的制度因素综合起来构成相应的制度环境，例如，观念、习俗等以文化认知为主体的制度因素，会综合形成认知性制度环境。制度环境是指位于组织外部并被普遍接纳的“理所当然”，它包括法律法规、行业规范、观念意识等一系列内容（Meyer and Rowan, 1977）。

目前，国内已经有大量关于制度环境的研究，但多集中于地方发展、企业发展等方面。只有少数学者研究了农业相互保险领域的制度环境。对于农业相互保险的发展，众多学者均提出，应从健全法制基础，优化政府政策，建立巨灾风险分散机制等方面作出努力（田野等，2005；张祖荣，2007；虞国柱、朱俊生，2008；虞国柱、朱俊生，2014；郑军、文毅，2016）。这也说明，中国农业相互保险发展的制度环境尚不健全。

根据斯科特的“制度三维度”理论，本文分别对每个“维度”选取典型内容用于分析。其中，法律和政策环境被众多学者认为是强制性制度环境的重要内容，行业惯例和行业组织的影响是规范性制度环境的组成要素，人们的思想和认识是认知性制度环境的重要内容。因此，本文从相互保险发展的法律和政策环境、农民的组织性、农业中互助合作的传统、农民的互助合作意识及保险意识等方面，对比分析中国和法国农业相互保险发展的制度环境。

二、农业相互保险强制性制度环境的中法比较

（一）法律环境的比较

1. 法国农业相互保险的法律环境。1840年，法国第一个农业保险互助社成立，此后，法国各地陆续建立起多个保险互助社。1900年，法国正式通过了第一部该领域的专门法律，即《农业互助保险法》，确立了相互保险的合法地位，规定了相互保险的承保范围，并采取大灾风险分担、税收优惠等各种手段支持其发展，从此，农业相互保险迅速发展。1938年，法国政府通过了相关法规，放开对农业相互保险公司运营车险业务的限制。1964年，建立“农业灾害保证制度”，允许农险公司

开展非农险险种，为农业相互保险公司持续盈利提供了有力支持。1982年颁布的《农业灾害救助法》对巨灾风险实行强制保险制度，有效分散了巨灾风险，极大推动了农业相互保险的健康稳定运行。2006年，新的农业指导法案出台，取消了对相互保险机构的税收优惠政策，旨在减少相互保险对政府财政的依赖，促进农业保险的市场化。法国政府根据农险的发展形势，及时出台相应的法规制度，科学引导，极大地推动了农业相互保险的发展。

2. 中国农业相互保险的法律环境。由于相互保险具有自发性，且农民群体组织性较差，及时出台农业相互保险的法规制度，使其经营有法可依、按章办事，对农业相互保险组织的发展至关重要。20世纪90年代的河南农业相互保险社，在发展初期，广大农民积极参与，但是，由于缺乏强制性的法规制度，很多好的政策无法得到有效实施，或在实施过程中被人为扭曲，该社最终失败。黑龙江垦区农业相互保险的发展一直较为稳定，这与《黑龙江垦区农业互助保险管理办法》《黑龙江垦区农业风险互助管理办法》等相关规定和条例的及时出台是分不开的。虽然它们的法律效力较弱，但这使得垦区的相互保险有法可依，保证了相关政策落到实处。

中国早期关于农业相互保险的法律是2002年修订的《农业法》，其中提到支持和鼓励农村建立互助保险组织。2005年以前，中国农业相互保险一直在个别地区小范围开展，国家并未出台相关的指导性法规。2005年，阳光农业相互保险公司成立，中国开始正式在农业保险领域探索相互制的保险组织形式。此后，2009年、2012年和2014年中央“一号文件”及相关法规均提到鼓励在农村发展互助保险，但都缺乏详细的实施措施，中国农业相互保险一直在摸索中前进。国家对相互保险组织的资本金门槛、公司经营原则、公司盈余和风险基金的处置都没有明确规定，导致农业相互保险的发展无章可循，严重阻碍了其发展。直到2015年，保监会出台了《相互保险组织监管试行办法》，对相互保险组织的设立、组织机构、业务规则等做了规定，并提出涉农相互保险组织的相关标准可适当降低。2017年中央“一号文件”再次提出鼓励农村发展互助保险。表1整理了2005年以来中国在农业相互保险方面的部分法律政策文件。

表1 2005年以来中国在农业相互保险方面的部分法律政策文件

时间	发文单位	文件名称	主要内容
2005年1月	保监会	《关于相互制保险公司课题研究和阳光农业相互保险公司发展若干意见的函》	规定了阳光农业相互保险公司的经营原则、发展方向、业务范围等内容
2006年6月	国务院	《国务院关于保险业改革发展的若干意见》	探索发展相互制、合作制等多种形式的农业保险组织
2013年3月	国务院	《农业保险条例》	把农业互助保险组织纳入条例管理范围
2014年8月	国务院	《国务院关于加快发展现代保险服务业的若干意见》	健全农业保险服务体系，鼓励开展多种形式的互助合作保险
2015年1月	保监会	《相互保险组织监管试行办法》	涉农相互保险组织的设立标准可适当降低

2017年1月 财政部 《中央财政农业保险保险费补贴管理办法》 农业互助保险组织开办的农险业务适用该补贴办法

资料来源：根据中国政府网（http://www.gov.cn/zhengce/content/node_330.htm）、中国保监会网站（<http://www.circ.gov.cn/web/site0/tab5176/>）资料整理得到。

（二）政府政策环境的比较

1. 法国农业相互保险的政策环境。法国政府对农业相互保险的政策指导主要体现在以下三个方面：①在市场组织方面，及时推进农业相互保险组织的设立、合并和规模化发展。19世纪末，在农业互助保险社兴起之初，法国政府及时出台优惠政策鼓励其发展。20世纪40年代，在农业保险互助社发展到一定程度时，政府开始推动众多农险互助社合并，并成立中央互助保险机构，引导其规模化发展。20世纪80年代，在政府推动下，安盟集团收购了法国国营的甘保险集团（Gan），成为法国第二大综合性保险集团。②在财政支持方面，对于保费补贴，不区分相互制和非相互制，政府的补贴比例可达50%~80%，但由于相互保险不以盈利为目的，且费率可灵活调整，所以，农民投保相互保险的比例较高。对于相互保险组织，政府早期为鼓励其发展，对其资本、保费收入和固定资产实行税收优惠政策。2006年，为了推进农业保险市场化，政府取消了对相互保险组织的税收优惠。③在应对巨灾风险方面，成立大区级再保险公司和中央再保险公司，农业相互保险中的巨灾风险由地区、大区、国家三级分担；另一方面，针对一般和重大农业灾害，分别专门建立了相应的灾害基金，用以抵御巨灾风险。

2. 中国农业相互保险的政策环境。首先，在市场组织方面，对设立农业相互保险组织的政策优惠并不明显。虽然《相互保险组织监管试行办法》规定，涉农相互保险组织的设立标准可适当降低，但初始运营资金不得低于100万元，且须为实缴货币资金。农民本身收入水平较低，且相互保险多为自发设立，不追求营利，一旦设立标准过高，农民就可能会放弃设立。其次，在财政支持方面，根据《农业保险条例》和《中央财政农业保险保险费补贴管理办法》，农业相互保险组织和其他农险经营机构适用同样的税收优惠和保费补贴标准。例如，在黑龙江省，垦区农险实行相互制形式，非垦区农险多实行公司制形式，而根据规定，在中央直属垦区，中央财政对种植业保险保费补贴的比例为65%，对地方财政承担责任未做要求；在其他地区，在省级财政至少承担25%的种植业保险保费补贴的基础上，中央财政补贴40%。两种形式下农民承担的保费基本一样，如表2所示，这使得相互制形式较于公司制形式没有明显优势。最后，对于巨灾风险，国家尚未建立起全国性的巨灾风险基金和农业再保险机制。虽然黑龙江垦区自己建立了巨灾风险基金，但其规模较小，远远不够支持出险后的巨额赔付。农业再保险则由相互保险公司自行到商业再保险市场上购买，这与国外政府兜底巨灾风险的做法相距甚远。

表2 2013年黑龙江省农险保费补贴比例（%）

区域	品种	中央补贴	省级补贴	县域（垦区）补贴	农民承担
----	----	------	------	----------	------

农业相互保险制度环境的“三重维度”

非垦区	水稻、小麦、玉米、大豆	40	25	15	20
	能繁母猪	50	20	10	20
	奶牛	50	25	5	20
垦区	水稻、小麦、玉米、大豆、马	65	—	10	25
	铃薯、甜菜、向日葵、花生				
	能繁母猪	80	—	—	20
	奶牛	80	—	—	20

数据来源：黑龙江省保险学会、东北农业大学保险系（2014）。

另外，目前在保监会监管范围内的相互保险组织只有阳光农业相互保险公司和慈溪市龙山镇保险互助社。除此之外，中国还存在一些其他形式的相互保险组织，如渔业互保协会与农机安全协会内的互助保险等。这些协会归属农业部和民政部管理，而保险业务有较强的专业性，农业部和民政部很难有效监管。协会内的互助保险多不属于政策性农业保险，因而享受不到《中央财政农业保险保险费补贴管理办法》所规定的保费补贴，而其他部门虽然对其进行一定的补贴，例如，农业部对试点地区、试点险种的渔业互助保险给予 20% 的保费补贴^①，但是，由于补贴力度小，其影响甚微。

三、农业相互保险规范性制度环境的中法比较

（一）农民的组织性

从组织形态来看，农业相互保险是一种特殊的农民组织，是农民集合起来共同应对风险的组织。因此，农民是否易于组织，也是能否成功建立农业相互保险的外部条件之一。

1. 法国农民的组织性。法国农民组织的数量之多、覆盖领域之广、影响力之大，在欧洲甚至世界都堪称瞩目。法国农民组织兴起于二战之后，它使得农业生产更易于组织和管理，对法国农业发展起到了很大的推动作用。由于法国农场多是小于 50 公顷的中小型家庭农场，个体农民为了提高在议价、抵御风险等方面的能力，纷纷组建各种合作社和工会组织。国家为了提高农业竞争力，也通过立法和财政手段鼓励农民加入相应组织。目前，法国约有 1300 多个农民组织，覆盖了超过 90% 的农业从业人员（宋玉丽、王建民，2010）。这些组织由农民自发设立、自主管理，代表农民在经济、政治和社会管理等方面发挥了巨大作用。

如图 1 所示，法国农民组织按其功能可以分为两大类：经济组织和政治组织。农业相互保险组织属于经济性组织，这类组织会经常向农民传播先进的管理理念，如普及农业保险知识（范丽珍，2009）。安盟农业相互保险公司作为法国农业相互保险的实施主体，截至 2016 年底，其在法国有 3200 个基层相互保险组织^②，广泛分布于全国各市镇中，负责组织农民进行保费收集、查勘理赔等一线工

^①数据来源：《中央财补促发展 渔业互保惠渔家》，http://www.moa.gov.cn/ztzl/wnmbss/201401/t20140123_3747712.htm。

^②数据来源：法国安盟集团网站（<http://www.groupama.com/en/our-governance/the-group-organisation/>）。

作。

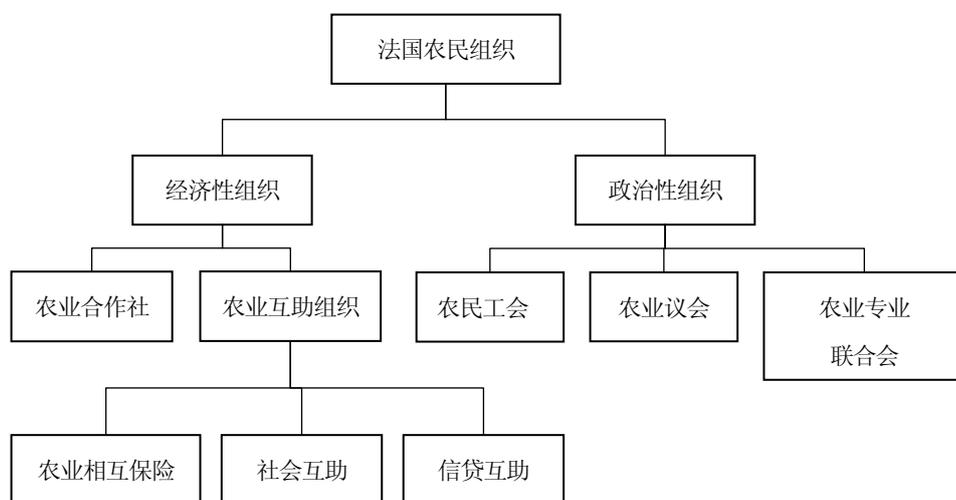


图1 法国农民组织的分类

2.中国农民的组织性。目前中国运作较规范、达到一定示范标准的农民专业合作社较少，合作社对农民的组织引导作用有限。据统计，截至2016年年底，中国在工商部门注册登记的农民专业合作社已达到174.9万家，其中，达到县级及以上示范标准的只有13.5万家，达到国家级示范标准的只有8000余家^①；农业产业化组织约为38.6万个，带动了逾1亿农民的农业生产^②，但其组织引导作用多体现在生产环节，在保险等保障服务方面尚未发挥作用。以黑龙江省为例，2012年，种植业保险参保率在垦区约为92%，在非垦区只有24%^③。差别如此之大的重要原因在于，垦区为家庭农场统一购买农业保险；而非垦区的农民居住分散，难以组织，保费收取难度大，且缺乏有效的农业保险宣传渠道。

作为中国最基层的农民组织，村委会在组织和调动农民参加政治、经济活动中能发挥巨大的引导作用，且其自治性与相互保险的互助性、自愿性原则相一致，充分利用村委会的组织协调作用，对推动农民建立农业相互保险十分有利。中国农业保险的实施和推动一般以保险公司为主体，由政府引导，由村委会负责宣传和动员、组织农民参保、收缴保费等基础性工作，典型地区如吉林省（如图2所示）。这种形式极大地降低了保险公司的宣传成本。但是，如果不能有效控制村委会的权利，行政力量就会直接参与相互保险组织中，相互保险的民主性和自治性就很可能遭到破坏。例如，1990

^①数据来源：《全国依法登记的农民专业合作社达174.9万家——新型主体唱主角 适度规模有效益》，

http://www.gov.cn/xinwen/2016-11/23/content_5136426.htm。

^②数据来源：《全国农业产业化组织总数达38.6万个》，http://news.xinhuanet.com/politics/2016-07/26/c_129177445.htm。

^③数据来源：黑龙江省保险学会、东北农业大学保险系（2014）。

年成立的河南新郑农业保险互助社，在成立初期，村委会在宣传引导、鼓励村民加入、保费收缴等方面发挥了很大的积极作用，但在后期出现了“吃”“拿”“卡”“要”等现象，使村民失去了对该互助社的信任^①。

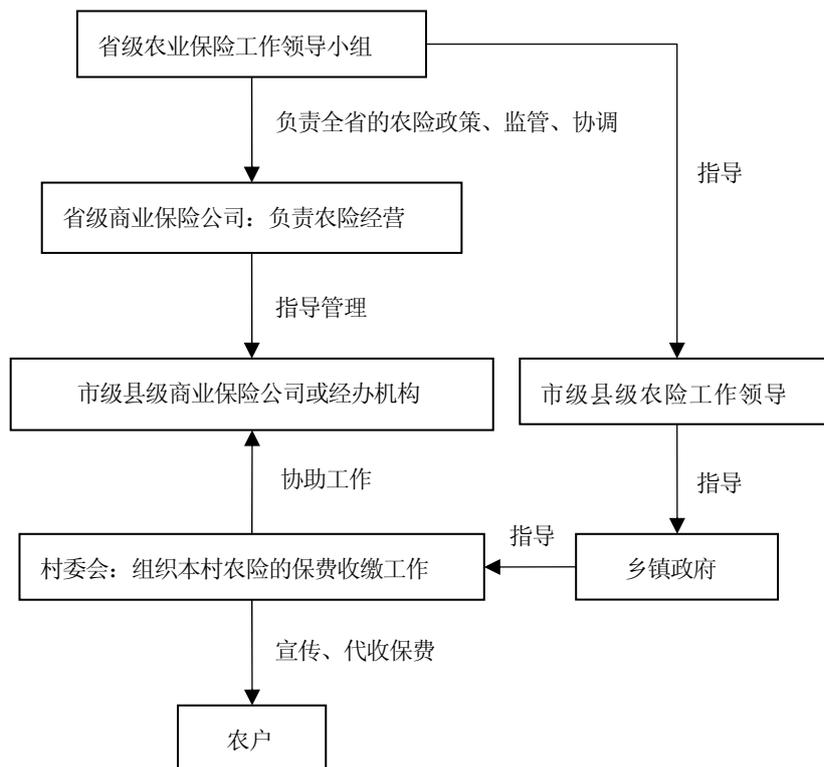


图2 吉林省农业保险的组织管理流程

资料来源：由吉林省政府网站（<http://www.jl.gov.cn>）资料整理得到。

（二）农业中互助合作的传统

根据制度经济学的路径依赖理论，制度变迁过程中，组织一旦进入某个路径，由于学习效应、规模经济、协调效应等的作用，组织会不断地自我强化，形成某种惯性、惯例，并沿着这条既定的路径一直发展下去，即使后来又出现某个更适合的路径，它也很难改变原有路径。相互制能在法国农业保险中占据主导地位，与其农业保险一开始就采取保险互助社的形式是分不开的。

1.法国农业中互助合作的传统。在法国，农业保险的经营组织形式有相互制与非相互制两种，其中相互制占据绝大部分市场份额。相互保险形式如此普遍的原因之一，就是在农业领域人们形成

^①资料来源：《农村保险互助社应以史为鉴》，<http://insurance.hexun.com/2011-08-10/132284859.html>。

了互助合作的传统。法国农业保险中的互助合作起源于1840年，当时农民为应对火灾自发成立了保险互助社。1884年，法国议会通过《职业组合法》，鼓励从事同一个职业的人联合起来互帮互助，许多农民因此联合起来，共同购买农业保险、借贷资金、组织生产。此后，议会又先后通过了《互助制宪章》《农业互助保险法》《农业合作社法》等一系列法律，支持和引导农民相互帮助、合作。2010年，法国谷类、猪肉和烟草产品中，分别有74%、94%和100%的产品是由农业合作社生产的，约50%的农产品是通过合作社加工的（李先德、孙致陆，2014）。互助合作在法国农业生产、流通、加工、金融、保险、技术服务等领域都发挥了重要作用。农民积极加入各类合作社，通过合作社维护自己的权益。

2. 中国农业中互助合作的传统。近十年来，中国农民合作社在数量上出现了井喷式增长，但其发展还处于初级阶段，大多数合作社组织较松散，合作广度和深度不足，很多合作社空有其名，并未组织农民开展合作。农民专业合作社的业务多集中于生产和销售环节。合作社对生产、销售以外的其他服务很少涉及，对农业保险更少涉及。

相互保险多承保某一特定风险，在面临大量同质性风险的领域较易产生相互保险行为。农业产业协会使同一产业的生产经营者聚集起来进行技术交流与产销合作，协会成员有较强的互助合作需求和传统。但是，中国农业产业协会的发展重点大多集中于产销和技术方面，对引导和组织其成员建立相互保险的作用不大。目前，中国渔业互保协会以及陕西、湖北、湖南三省的农机安全协会建立起了农业相互保险且影响较大。而中国大规模专业化农业生产区域的数量仍然较少，虽然许多省份都划分了专业种植养殖区域，如蔬菜生产区、奶牛养殖区、小麦主产区等，但是，其内部仍缺乏有效的组织管理机制，很少有专门机构组织农民购买农业保险，更不必说开展农业相互保险了。

四、农业相互保险认知性制度环境的中法比较

（一）农民互助合作的思想意识

1. 法国农民的互助合作意识。17~18世纪，欧洲爆发了启蒙运动，法国是这场运动的中心。启蒙运动持续了近1个世纪，波及法国乃至欧洲各个阶层的民众。它倡导自由、平等、自立，追求公民主权和社会契约，为合作运动奠定了思想基础。19世纪初，法国农业开始向现代农业转变。与此同时，私人企业常常向农民出售质量低劣的生产资料，并恶意压低农产品价格。农民不得不自发联合起来，在产品供销、资金借贷等方面开展互助合作。法国农业保险一开始就自发采用互助社的形式，之后，相互保险组织被国家以法律的形式加以确立，这使得互助合作、农业相互保险被深深地植入法国农民的意识，他们习惯于采用互助合作的方式应对风险、解决问题。如今，法国农业中的互助和合作行为十分普遍。

2. 中国农民互助合作的思想意识。十一届三中全会以来，由于市场经济的发展、家庭联产承包责任制的实施和农业市场化的推进，农民的互助合作意识有了一定的提高，但由于长期以来受儒家“顺从”思想和计划经济时代政府包办行为的影响，农民还不习惯于主动寻求合作。此外，农民专业合作社大多建于县级及以下，影响范围小，基本上没有开展农业保险方面的互助合作。

大型垦区农场主、农业产业协会成员和农业高风险领域经营者的互助合作意识较强。中国农业相互保险的试点首选在黑龙江,原因之一就是其垦区在试点之前已经有约 14 年的农业互助保险的实践经验,相较于其他地区,垦区的农场之间有较深厚的互助合作传统,农场经营者的互助合作意识较强。农业产业协会成员往往具有更强的互助合作意识,成员之间较易产生相互保险行为,如北京养鸡协会会员间的互助保险、北京市房山区红小豆产销协会会员间的互助保险、农机安全协会会员间的互助保险。渔业保险一般也采取相互保险模式,渔业风险的特殊性使渔民具有互帮互助的需要和意识。

(二) 农民的意识

1. 法国农民的意识。法国农民对保险的认识程度和接受程度较高。首先,法国第一个农业保险组织——互助保险社,就是农民自发建立的,相互保险在法国已有 100 多年的发展历史,农民已经习惯于采用相互保险的方式分散风险。其次,农民加入的各类经济合作组织会经常向农民宣传现代农业生产管理手段,农业保险是宣传内容之一。最后,农民的受教育程度普遍较高,对保险有较科学客观的认识。2015 年,法国 24~65 岁的公民中,受教育程度为高中及以上的人数占比为 74.8%,人均受教育年限为 16.4 年^①。

2. 中国农民的意识。相对于法国,中国农民的受教育程度总体偏低。据统计,25 岁及以上的农村人口中,受教育程度为高中及以上的人数占比约为 7.37%,大专及以上学历的不到 1.4%^②。大部分农民缺乏保险意识,对于农业保险,有的甚至闻所未闻。截至 2016 年底,中国新型农业经营主体数量约达 280 万家,他们耕种了全国约 40% 的土地,将是未来中国农业生产的主力军。2017 年 4 月,中共中央通过了《关于加快构建政策体系、培育新型农业经营主体的意见》。相较于其他农民,新型农业经营主体的负责人在年龄、受教育程度等方面普遍更具优势。据统计,新型农业经营主体负责人中,年龄在 60 岁及以上的仅占 7%;家庭农场、农业合作社和农业龙头企业的负责人中,达到高中及以上受教育水平的比例分别为 33.77%、43.71% 和 83.84%^③。这也为未来农民合作、农业相互保险的发展打下了基础。

五、结论及政策启示

(一) 基本结论

相互保险是面临共同风险的个体,为了有效分散风险而联合起来,缴纳保费并共同分摊损失的保险,是一种自发性的保险行为。当这种自发性的保险行为发展到一定规模和程度,人们普遍接受并习惯了相互保险这一风险分摊行为时,农业相互保险的规范性制度环境和认知性制度环境已发展得较为成熟,此时,政府从法律、政策方面加以确立和引导,构建强制性制度环境,这就产生了农

^①数据来源: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/education/>。

^②数据来源: 国家统计局:《2010 年第六次人口普查资料》, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/pcsj/rkpc/6rp/indexch.htm>。

^③数据来源:《新型农业经营主体发展指数调查报告》, <http://finance.china.com.cn/roll/20160822/3869405.shtml>。

业相互保险的诱致性制度变迁。

法国农业相互保险是在国家还未提供农业保险这一风险分摊手段的背景下，由农民主动发起建立并不断扩散而兴起的。政府顺应了这一趋势，适时通过法律和政策，对相互保险这一形式进行了确立和强化，这是一种自下而上的诱致性制度变迁。而政府主导建立的农业保险制度，是由政府支持的农业保险公司提供农业保险，是一种强制性制度变迁。我国农业相互保险的探索，大多是由农民自发建立，而非政府强制推动，如渔业互助保险，农机安全互助保险，黑龙江垦区曾自主开办的互助保险等。

通过对比中法两国农业相互保险的制度环境可知，中国农业相互保险发展的制度环境还不成熟，尤其在规范性、认知性制度环境方面还有很大欠缺。结合法国农业相互保险诱致性制度变迁的经验，根据相互保险的特性，中国农业相互保险制度的建立，不适宜采取自上而下的强制性制度变迁。因此，中国农业相互保险不能急于求成、盲目推进，应首先进行制度环境建设，在制度环境较成熟的领域和地区，有计划、分层次地逐步推进。

（二）政策启示

自下而上的诱致性制度变迁，并不等于政府无所作为、单纯等待基层个体的推动。为了推动农业相互保险制度的诱致性变迁，政府可以从法律和政策方面创建有利的强制性制度环境，在农民组织、行业互助合作传统等规范性制度环境方面适当引导，并推动农民合作和保险意识的提升。

第一，加强农业相互保险的法律建设。法国不仅在农业相互保险发展之初就颁布了相应法律以支持和引导其发展，而且，在其发展过程中及时调整和修改法律法规，以适应发展的需要。中国目前规范农业相互保险的法律法规只有《农业保险条例》和《相互保险组织监管试行办法》，但其中的规定均比较笼统，缺乏专门针对农业相互保险的法律法规。因此，应抓紧制定农业相互保险的法律法规或指导意见。一方面，应对经营农业相互保险的机构进行规范，对其法律地位、成立条件、经营原则等作出规定。相互保险是农民互助性质的保险，不以盈利为目的，一旦破产将使广大农民利益受损，进而影响农业生产的稳定性，因此，要谨慎确定农业相互保险经营机构的清算和退出原则。另一方面，应对政府的作为进行规范。在财政和税收支持、市场监管、巨灾风险分散、各级政府责任划分等方面作出规定，以法律强制力保证其实施，避免政府行为的随意性。

第二，加强政府多方面的政策支持。在鼓励建立农业相互保险组织方面，由于目前农业相互保险组织较少，相互保险未成气候，政府应鼓励各地区各行业积极探索，建立符合本地区本领域特点的农业相互保险组织。对于各农业协会内部的相互保险，保监会应加强与农业部、民政部的沟通合作，共同扶持和引导其发展。

在财政支持方面，由于农业相互保险的非营利性和公益性，政府应对其经营组织实行更加优惠的保费补贴和税收优惠政策。对相互保险组织经营的非政策性农业险种，因农民实际需要自发开办的，政府也应给予一定的保费补贴。对相互保险组织的结余，应免征所得税。

在巨灾风险管理方面，应加强不同区域间农业相互保险的合作与分保，建立农业相互保险巨灾风险基金，兜底巨灾风险，解决相互保险中巨灾风险由农民自己承担的问题。

第三，充分发挥村委会等基层组织的作用，逐步培育独立的互助保险社。法国农业相互保险的推动实施，主要依靠分布在全国的3000多个基层相互保险组织，它们将农民组织起来，开展保险代理、理赔等一线工作。由于在中国，农民合作社、农业行业协会等组织发展尚不充分，而村委会在组织村民、引导农民投保方面确实发挥了较大作用，因此，对于小规模经营和分散的农民，应继续充分发挥村委会的组织推动作用，可在村委会下成立专门的农业相互保险工作小组。当农业相互保险的规模越来越大时，可以把村委会或合作社中的农险推动小组分立出来，成立独立的互助保险社。

第四，鼓励在制度环境较成熟的领域和组织优先开展农业相互保险。法国农业相互保险发展的规范性制度环境、认知性制度环境较成熟，从而推动强制性制度环境的建立和完善。我国发展农业相互保险，可以先在其发展所需的规范性、认知性制度环境较成熟的领域和组织开展，在农业相互保险发展到一定规模和程度时，由国家在法律、政策等方面加以确立和引导，进行强制性制度的建设和完善。

在农业协会、农民合作社等组织中，农民不再是独立分散的个体，而是有着共同需求、面对着共同风险的组织化的群体。农民的组织化程度得以提高，农民之间也有了互助合作的载体。因此，可以选择在农业协会、农民合作社等组织优先开展农业相互保险。应充分发挥农业行业协会、合作社、农产品专业生产区域的作用，在其内部宣传农业保险，为建立农业相互保险提供沟通渠道和平台。

第五，提高农民应对灾害的自我救助意识和保险意识。法国农民的灾后自我救助意识较强，其第一个保险互助社就是灾后农民自发组建的。中国由于社会体制和历史传统等原因，农民长期以来习惯于灾后接受政府和社会救济，灾后互助和现代风险管理意识淡薄。因此，政府应逐渐改变救灾理念和方式，将灾后救济、临时救济转换为灾害防御、提供保险等现代救灾方式，建立科学的防灾救灾机制，保证救灾的高效性，减轻政府财政压力。此外，应积极向农民宣传科学的风险管理手段，加强农业保险知识培训。

参考文献

- 1.范丽珍，2009：《法国农民组织研究探微》，华中师范大学硕士学位论文。
- 2.黑龙江省保险学会、东北农业大学保险系，2014：《黑龙江两大平原建设中政策性农业保险发展对策分析》，《黑龙江保险》第1期。
- 3.李先德、孙致陆，2014：《法国农业合作社发展及对中国的启示》，《农业经济与管理》第2期。
- 4.理查德·斯科特，2010：《制度与组织》，姚伟、黎芳译，北京：中国人民大学出版社。
- 5.宋玉丽、王建民，2010：《法国农业可持续发展的经验与启示》，《山东农业大学学报》第1期。
- 6.田野、胡迁、马明华，2005：《法国农业互助保险及对中国的启示》，《农村经济》第10期。
- 7.庾国柱、朱俊生，2008：《对相互制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》，《经济与管理研究》第5期。
- 8.庾国柱、朱俊生，2014：《完善我国农业保险制度需要解决的几个重要问题》，《保险研究》第2期。

- 9.张祖荣, 2007:《应尽快建立农业相互保险制度》,《经济纵横》第1期。
- 10.郑军、文毅, 2016:《法国农业互助保险运行机制及对我国的启示》,《价格理论与实践》第4期。
- 11.DiMaggio, P. J., and W. W. Powell, 1983, “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”, *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.
- 12.Meyer, J. W., and B. Rowan, 1977, “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”, *American Journal of Sociology*, 83(2): 340-363.

(作者单位: 安徽财经大学金融学院)

(责任编辑: 董 翀)

The Institutional Environment for Mutual Agricultural Insurance from Three Dimensions: A Comparison between China and France

Sun Xiaoyang Zheng Jun

Abstract: Based on the institution theories of organizations, this article conducts a comparative analysis on the institutional environment for mutual agricultural insurance in China and France. Three aspects of the institutional environment are examined, namely, a regulative, a normative and a cognitive one. The study concludes that it is premature to carry out mutual agricultural insurance programs in China. It proposes a number of measures to improve the institutional environment for mutual agricultural insurance in China, such as strengthening the legal system, optimizing the government policy, emphasizing the role played by the village committees, and nurturing farmers' recognition on cooperation.

Key Words: Mutual Agricultural Insurance; Institutional Environment; Farmer's Organization; Cooperation