

河南省农业保险发展问题研究

刘 宁

(河南省牧业经济学院 金融系, 河南 郑州 450044)

摘要: 农业保险作为有效的农业风险管理手段, 对减轻农业灾害损失, 保障农业经济发展顺畅进行具有现实意义。在分析河南省农业保险发展环境的基础上, 指出了目前影响农业保险效能发挥的主要因素, 并提出应尽快完善现有农业保险保费补贴制度、创新农业保险产品、消减逆选择行为等建议, 以进一步提升河南省农业保险的服务效能, 有力支持全省现代农业经济发展。

关键词: 农业保险; 保费补贴; 保费划转; 提升

中图分类号: F842.6 **文献标志码:** A **文章编号:** 1004-3268(2013)08-0186-05

Research on Development of Agricultural Insurance in Henan Province

LIU Ning

(Department of Finance, College of Henan Husbandry & Economy, Zhengzhou 450044, China)

Abstract: As an effective means of agriculture risk management, agricultural insurance is very important for reducing disaster losses of agriculture and ensuring development of agricultural economy. This paper analyzed the development environment of agricultural insurance in Henan province, pointed out major factors which affected efficiency of agricultural insurance, and put forward some suggestions that could improve the service efficiency of the agricultural insurance and support the development of modern agricultural economy, such as improving subsidy system in agricultural insurance premium, innovating agricultural insurance products, decreasing adverse selection and so on.

Key words: agricultural insurance; premium subsidies; transfer of premium; upgrade

我国是一个典型的农业大国, 农村人口达 6.57 亿人, 耕地面积 1.217 亿 hm^2 , 农业经济是国民经济发展的基础与命脉。同时, 我国又是一个自然灾害频发的国家, 在推进农业经济建设过程中, 农业生产经营者饱受自然灾害威胁。据统计, 仅 2012 年, 我国因各类自然灾害造成的直接经济损失达 4 185.5 亿元, 死亡人数 1 338 人, 失踪人数 192 人, 紧急转移安置人数 1 109.6 万人; 农作物受灾面积 2 496.2 万 hm^2 , 其中绝收面积 182.6 万 hm^2 ; 房屋倒塌 90.6 万间, 严重损坏 145.5 万间^[1]。

河南省作为我国第一人口大省和农业大省, 每年因自然灾害所致损失非常严重。仅 2011 年 9 月洛阳、济源等地的秋汛导致农作物受灾面积达

48.601 万 hm^2 , 其中成灾面积 23.432 8 万 hm^2 , 绝收面积 1.345 万 hm^2 , 经济损失达 17.23 亿元^[2]; 2012 年 6 月洛阳、固始、南阳等地的持续旱情造成受灾人口达 97.7 万人、饮水困难人口 4 310 人、饮水困难大牲畜 216 头, 农作物受灾面积 28.348 万 hm^2 、成灾面积 3.18 万 hm^2 , 造成农业经济损失 3 385 万元^[3]。

由此可见, 自然灾害的客观存在及频繁发生使农业生产缺乏保障。在此情况下, 农业生产经营者必须寻找有效的农业风险管理办法, 以保证农业生产顺利进行。农业保险作为一种有偿的农业风险管理手段, 主要承保农业生产经营者在种植业和养殖业生产过程中因自然灾害和意外事故所造成的经济

收稿日期: 2013-04-19

基金项目: 河南省哲学社会科学规划项目(2012BJJ005)

作者简介: 刘 宁(1973-), 女, 河南郑州人, 讲师, 硕士, 主要从事农村保险方面研究。E-mail: ningl2003@tom.com

损失,这一制度能够有效分散农业生产风险、减轻农业灾害损失、稳定粮食等主要农产品的市场供应,创造良好的农业生产环境,是建立农业风险防范机制、提高农业防灾减灾能力的重要措施。因此,充分发挥农业保险效能对支持农业经济建设意义重大。为此,本研究对河南省农业保险发展的现实环境及影响因素进行分析,并提出相应的发展建议,以有力支持全省现代农业经济发展。

1 推进河南省农业保险发展的现实环境

1.1 中央到地方各级政府均大力支持农业保险发展

鉴于农业保险为农业经济保驾护航的显著功效,2004—2012年连续9 a中央一号文件都涉及到“健全政策性农业保险制度,完善农业保险保费补贴政策”等推进农业保险发展的政策规定,由此可见中央对农业保险的重视。各级地方政府对农业保险的发展亦高度关注。中国保险监督管理委员会河南监管局在逐年修定《河南省农业保险工作方案》基础上,已制定出《关于规范农业保险费用管理的通知》、《河南省养殖业承保理赔实施细则》、《河南省种植业保险承保理赔实施细则》、《农业保险工作经费考核办法》等文件,以期达到推进和规范农业保险快速发展的目的。从已形成的宏观环境来看,实现农业保险快速可持续发展的外部环境已初步具备。

1.2 农业生产经营者迫切需要农业保险

据统计,至2012年,河南省农业人口达7 466万人,由于农业风险的频发性、区域性、灾害性等特点,大多数农民自身化解灾害损失的能力极弱,特别是大灾年份,因灾致贫情形大量涌现,在这种情况下,农民迫切期待完善的农业保险体制以化解灾害损失;另外,河南省已有各类农业生产经营组织3.1万个,其中国家重点龙头企业60家、省级龙头企业562家,农业产业化意味着经营规模大、投资成本高,经营主体面对的经营风险大大提升,这为农业保险的可持续发展奠定了坚实的市场基础。

1.3 河南省经济实力不断增强,为推进农业保险发展奠定坚实基础

由于农业保险具有很强的外部性,即农业保险赔付率和经营成本较高,致使保险公司进行纯商业化经营亏损严重,如果没有配套的政府财政补贴及优惠政策,无人愿意涉足,农业保险市场失灵。因此,政府有实力进行相应财政补贴是推进农业保险发展的一个重要外部条件。2012年,河南省GDP为29 810.14亿元,位居全国第五,全省经济实力的

迅速提升,为推进农业保险功效发挥奠定经济基础。

2 河南省农业保险发展概况

河南省的农业保险发展经历了商业化经营、政策性经营阶段。

2.1 商业化经营阶段

1982年,中国人民保险公司河南省分公司尝试在河南省进行农业保险的商业化自主经营,主要包括养殖业和种植业:养殖业保险主要有生猪、奶牛、鱼、兔、鸡、貂等牲畜保险,种植业主要有烟叶、棉花、水稻、小麦、花生、林木等农作物保险。这一商业化运营模式下,由于自然灾害危害严重致使赔付率居高不下,加之缺失有效的政府财政扶持,公司始终处于亏损状态,业务萎缩加剧。至2006年底,河南省除农房保险、小麦火灾保险、变压器保险外,其他险种都基本停办,保费收入呈负增长趋势,人均保费仅0.83元。以人保为代表的农业保险商业化运行模式的失败表明,农业的外部性特征决定了必须依靠政府扶持方可保证其快速健康发展。

2.2 政策性经营阶段

2007年,河南省人民政府审批通过了《河南省政策性农业保险试点方案》,由此拉开河南省农业保险发展的新序幕。2008年3月,河南省农业保险再次获得重大政策支持,中央财政继2007年明确内蒙古、吉林、新疆等6省区为农业保险试点之后,将河南省也列入国家政策性农业保险试点省份。在中央政策性农业保险引导下,河南省农业保险采取的是“政府+保险公司+农户”三体合作的政策性农业保险经营模式,这一模式的最大的特点是经营农险业务的保险企业不以盈利为目的,保费源自中央财政保费补贴+地方财政保费补贴+参保农户自担,由各级政府承担一定承保亏损。至2011年,河南省已先后开办了小麦、能繁母猪、玉米、水稻、棉花、肉鸡、奶牛、烟叶等8个保险品种。2012年,河南省政府在增加公益森林保险的同时,又将花生、大豆、油菜等油料作物列入中央财政补贴品种,至2012年7月,河南省承保农作物266.49万 hm^2 、牲畜75.90万头,政策性农业保险运行初显成效。

虽然近几年河南省农业保险的发展取得一定成绩,提高了农户抵御生产经营风险的能力,但由于农业保险发展尚处于探索阶段,现有发展状况与河南省农作物播种面积全国第一、农业生产总值全国第二的位次还不相适应。对2009—2012年河南省统计年鉴中的相关数据进行整理(表1)发现,近4 a河南省农业生产总值呈稳健提升趋势,而农业保险保

费收入却并未按照预期实现快速增长,甚至有些年份还出现负增长。如 2009—2010 年,农业生产总值从 2 769.05 亿元增长至 3 258.09 亿元,增幅达 17.66%,而当年的农业保险保费较上年不仅没有增长,反而从 5.30 亿元降至 1.79 亿元;再如 2012 年,全年农业生产总值达 3 772.31 亿元,但当年实现的农业保险保费收入仅 11.80 亿元,说明目前农业保险在支持农业经济发展中应有的保驾护航功效没有充分发挥出来,这与河南省作为农业大省的现实不匹配。

表 1 2009—2012 年河南省农业生产总值及
农业保险保费收入 亿元

年份	农业生产总值	农业保险保费收入
2009	2 769.05	5.30
2010	3 258.09	1.79
2011	3 512.24	4.28
2012	3 772.31	11.80

3 影响河南省农业保险服务效能发挥的主要因素

3.1 农业保险品种覆盖面小,险种缺乏创新

目前,河南省享有中央财政补贴的农业保险产品有玉米、小麦、水稻、棉花、奶牛、能繁母猪、花生、大豆、油菜及公益森林 10 种,享有地方财政补贴的产品有烟叶、肉鸡 2 种,这和发达国家高达百余种产品的农业保险体系差距甚远。河南省现有耕地面积 800 万 hm^2 ,各地土地资源差距较大,其种植品种和养殖品种差异也很大,仅靠现有的 10 余种财政补贴农险品种难以满足各地农民实际需求,在一些地区,农民对温室大棚蔬菜、特色水果、花卉苗木、特色畜禽养殖等高效农业投保热情更高,但现有农业保险产品显然无法满足。

3.2 政府对农业保险的财政补贴制度薄弱

目前,各级政府对河南省现有农产品品种进行保费补贴的方式分为中央财政支持和地方财政支持 2 种形式。而且,各级政府进行农业保费负担时,实行的是“层层补贴+倒补联动”机制^[4],即:中央、省、市、县四级财政均需出资补贴农业保费,而且只有在县市基层财政补贴落实之后,省级和中央财政补贴才能到位,该补贴机制主要是为了防范地方政府的道德风险和“钓鱼”问题,但同时也导致农业保险覆盖面受限。这是因为对于那些缺乏财力的地方政府而言,保险覆盖面越大,本级政府所承担的保费补贴数额就越大,因此他们不愿意扩大大地农业保险覆盖面,有的县受财力约束而不投保或人为控制投保

范围,甚至还出现农民主动投保交费而县政府为规避补贴保费开支主动退回农民所交保费情形,这一现实无疑制约了农业保险的快速发展,扼杀了农业保险对农业经济应有功效的发挥。

3.3 农业保险保费补贴划转机制效率较低

目前,河南省农业保险保费财政补贴划转流程如图 1。从图 1 不难看出,现有保费补贴划转程序繁琐:农民在向保险公司县支公司缴纳农业保费后,县支公司凭借农民交款收据向县财政申请补贴;当县财政补贴到位后,再由保险公司省分公司凭借县财政交款凭证申请省级财政补贴;当各级地方政府财政补贴均到位后,中央财政补贴才能够配套,给予支持,中央给与的财政补贴通过反向层层划转的方式最终经县财政划拨到保险公司县支公司。这一现行保费补贴划转机制导致的问题:一是冗长的资金划转使中央财政补贴到位速度慢^[4],有些县上年度的补贴直到下年度才能够到位,这极易造成保险公司大量应收保费挂账,甚至形成坏账,致使保险公司赔付能力被削弱,影响其稳健经营;二是存在财政补贴不能完全足额到位或被挪用截留等情形,如一些经营农险业务的保险公司私下调高农业保险保费,之后虚报冒领中央财政保费补贴,领取的财政补贴并不反向层层划拨给农民,而是进行资金截留,这一投机行为显然违背了政府惠农本意,财政补贴利用率降低。

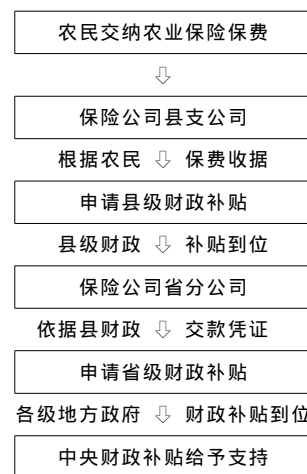


图 1 河南省农业保险保费财政补贴划转流程

3.4 农业保险中的逆选择行为与道德风险并存

农业保险中的逆选择表现为生产者积极投保风险非常高的标的而不愿投保风险小的标的的行为。大量逆选择行为将会使保险公司未来面临较高的赔付,导致保险公司亏损,这一前提下,保险公司为了稳健经营不致亏损,必将在下一承保年

度提升保费,这样将会有更多风险小的标的不被生产者投保,长期以往保险有效需求必然减弱,保险市场失灵加剧。农业保险中的道德风险主要表现为投保方的道德风险,如未投保牲畜损失时被替换成投保牲畜以实现顺利理赔,或牲畜带病投保,或种植业投保中只进行部分田地投保,当非投保田地遭受损害以投保田地由公司理赔,甚至制造虚假事故骗赔等。道德风险及逆选择行为的并存已成为农业保险发展过程中的主要障碍之一^[5]。

3.5 农业保险宣传不到位

对洛阳市某乡 150 位农民进行保险认知调查发现,只有 7 人对农业保险较为了解,48 人对农业保险有一定了解,95 人不了解,所占比例分别为 4.67%、32.00%、63.33%,这说明农业保险宣传针对性不强,各级政府及保险公司虽然通过媒体借助各种广告形式等做了农业保险面上的宣传,但没有深入到点,很多农户听说了农业保险,但并不知道其投保后政府将如何对自身进行保费补贴,也不知道投保流程及理赔手续,因此投保主动性差,阻碍农业保险发展进程。

4 提升河南省农业保险服务效能、推进农业经济迅速发展的建议

4.1 因地制宜扩大财政补贴范围,创新农业保险产品,提高农业保险覆盖面

如前所述,目前河南省享有各级政府财政补贴的农业保险产品只有 12 种,这一承保范围显然偏于狭窄,建议:(1)进一步拓宽中央财政补贴农业保险保费涉及的种养业保险范围;(2)加大中央对河南省授权权限及激励机制,由河南省根据本地实际情况,特别是特色高效农业发展情况自行确定财政补贴所涉及的产品范围及补贴制度以提高农业保险覆盖面,并将对增加农民收入有重要意义的种养业纳入补贴范围,使产品多样化。如南阳市西峡县盛产的香菇、猕猴桃、茱萸均已成为中国地理标志保护产品,西峡县 64% 的农业产值、65% 的农民人均纯收入均来源于此三大特色产业,因此,为实现对特色产业保驾护航的目的,可以针对该地区积极尝试开办香菇、猕猴桃等保险产品;(3)积极探索其他农业保险险种创新,如考虑气候保险或天气指数保险、产值保险、试点价格保险、农房险等。

4.2 减少农业保费财政补贴的政府层级,完善现有保费补贴制度

针对河南省农业保费“层层补贴+倒补联动”补贴机制运行中的缺陷,可借鉴发达国家农业保费补贴经验,通过减少农业保费财政补贴的政府层级,完善现有保费补贴制度。比如美国、加拿大、日本等在农业保险政府补贴制度上采用的形式主要有 2 种:一是由中央政府单独进行保费补贴;二是由中央政府和省两级财政进行补贴,从补贴涉及的政府层级来看,很少超过二级补贴,建议予以借鉴。财政补贴政府层级的减少可推进承保效率的提高,如果基于我国现有国情,暂时不易实现两级财政补贴制度,可在综合考虑各省市实际经济状况和财政负担能力下,对各地实行差异化中央财政补贴比例。

4.3 建立高效的财政保费补贴划转机制

针对冗长的财政补贴资金划拨程序,应在尽快完善农业保险相关立法的前提下,在法规建设层面对现有保费补贴划转机制在划拨程序和划拨时间方面进行规范^[6]。在划拨程序方面,建议中央补贴与省级补贴直接由省级相关部门协同保险公司省分公司实现结算与拨付,取消转移支付层层下拨方式,以缩短资金流转时间,提升其效率及安全性;在中央财政补贴资金划转时间上,建议采用按季结算划转,取消按年结算划转。

4.4 采取有效措施防范农业保险开办中的道德风险及逆选择行为

对于农业保险开办中长期普遍存在的道德风险及逆选择行为,可从不同角度采取多重有效措施进行规避。(1)从经营农险业务的保险公司角度,应尽快完善自身经营管理机制,特别是要完善保险条款的设计,以及承保、核保、查勘、定损、理赔环节的管理。如在承保环节,保险公司需做到尊重播种、出苗实际,不人为控制集中签单时间,强化验标承保、见苗出单,承保到户、承保公示等基础工作,提高各种种植业产品承保面积与实际种植面积匹配度,防范非补贴种植产品耕地面积纳入承保范围。如果保险经营管理制度不健全,工作不细致、规范,很容易为道德风险事故发生留下可乘之机。(2)从约束农民行为角度,建议推行整地投保,即如果想投保必须把整块地投保,不允许部分投保;还可以试行调整保险期限,如有的国

家采取的是 3 年期小麦和棉花保险等,期限拉长不仅可以降低保险公司后 2 a 承保过程中的销售成本,更重要的是可以降低承保次年和第 3 年农民可能的逆选择风险。

4.5 加大农业保险宣传力度,增强农民农业保险意识

增强农民保险意识的重要途径之一是保险公司、省政府加大对农业保险的政策力度及宣传力度,通过宣传让农户对投保意义、投保流程、理赔流程、理赔政策等有全面正确的认知,运用多种农民易于接受的形式提高宣传效果,如可定期安排关于投保农业意义的宣传讲座,通过列举往年天灾人祸给农民带来的经济损失,特别是农民所在村的现实案例和相邻城乡关于保险的重点案例,

包括视频、图片、新闻等,加强农民保险意识。

参考文献:

- [1] 潘跃. 2012 年全国自然灾害直接经济损失[N]. 人民日报, 2013-01-07(17).
 - [2] 郝永丰, 刘云涛. 秋汛使河南农作物减产[N]. 中国经济时报, 2011-09-28(A07).
 - [3] 裴蕾. 河南出现不同程度旱情[N]. 郑州晚报, 2012-06-26(A12).
 - [4] 虞国柱. 略论农业保险的财政补贴[J]. 经济与管理研究, 2011(4): 80-85.
 - [5] 杨晓娟, 刘布春, 刘园. 中国农业保险近 10 年来的实践与研究进展[J]. 中国农业科技导报, 2012, 14(2): 22-30.
 - [6] 冯文丽, 苏晓鹏. 我国农业保险“高补贴低覆盖”问题分析[J]. 南方金融, 2012(3): 70-73.
-
- (上接第 181 页)
- [3] Wooldridge J. Simple solutions to the initial conditions problem in dynamic, nonlinear panel data models with unobserved heterogeneity[J]. Journal of Applied Econometrics, 2005, 20(1): 39-54.
 - [4] Rozelle A, Cook S. Migration and local off-farm working in rural China[C]. Denver: American Agricultural Economics Association, 2004.
 - [5] 金榜. 农村职业分化状况及其社会影响[J]. 社会学研究, 1986(5): 29.
 - [6] 陈会英, 周衍平, 赵瑞莹. 分化·动因·对策——我国农民职业分化问题探析[J]. 农业现代化研究, 1996, 17(5): 258-262.
 - [7] 中共中央政策研究室, 农业部农村固定观察点办公室. 对农民职业分化的调查[J]. 中国农村经济, 1994(3): 33-38, 20.
 - [8] 戚斌. 对陆良县农民职业分化的调查与研究[J]. 云南学术探索, 1995(4): 31-35.
 - [9] 刘涛. 水族农民职业分化的调查与研究——以南丹县龙马庄为例[J]. 文山师范高等专科学校学报, 2006, 19(4): 64-67.
 - [10] 冉志, 郑万军. 我国农民职业分化探析[J]. 江南大学学报: 人文社会科学版, 2006, 5(1): 42-45.
 - [11] 杨乐乐. 影响农民非农就业的微观因素分析——基于全国 7 506 个样本的实证研究[J]. 西华大学学报: 哲学社会科学版, 2010, 29(6): 83-86.
 - [12] 陈玉浩, 谢惠民. 农村剩余劳动力转移问题研究[J]. 陕西农业科学, 2009(1): 179-182.
 - [13] 徐丽丽. 试论农民阶层分化对农村职业教育的影响[J]. 我国成人教育, 2007(7): 191-192.
 - [14] 郭玉云, 袁冰. 新疆农村职业分化的现状、问题及对策——以乌鲁木齐县 X 村为例[J]. 新疆社会科学, 2010(2): 121-124.