

农业保险覆盖率及其提高策略

李 鸿 敏

(河北经贸大学 金融学院,河北 石家庄 0560061)

摘 要:农业保险覆盖率是衡量农业保险发展水平的重要指标。我国农业保险覆盖率由于受到县级财政负担重、险种保障水平较低、缺乏巨灾保险的支持及服务不到位等因素的影响,呈现总体偏低的局面,建议通过扩大险种补贴范围、建立农业巨灾保险制度、地方政府应加强重视、加大宣传力度、保险公司改善农业保险服务等措施提高农业保险覆盖率。

关键词:农业保险;覆盖率;覆盖面

中图分类号:F 306 **文献标识码:**B **文章编号:**1001—0009(2014)19—0210—03

近年来中国农业保险发展迅速,到目前为止,已经成为仅次于美国的全球第二大农业保险市场,但是农业保险覆盖率仍处于较低的水平,还有待进一步提高。我国当前农业保险覆盖率总体偏低是多种因素共同作用的结果,提高农业保险覆盖率需要各级政府和保险公司等多方面的共同努力,缺一不可。

1 农业保险覆盖率的界定

农业保险是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、疾病等保险事故所造成的经济损失提供保障的一种保险。在衡量一个国家或地区农业保险发展程度和保障水平时,农业保险覆盖率和农业保险覆盖面是经常使用的2个重要指标,但目前保险业界对二者并没有清晰的概念表述。通常将农业保险覆盖面理解为农业保险所覆

盖(保障)的区域和范围(包括地域和品种),反映出来的也是一个绝对值。理论上,农业保险覆盖率应该是农业保险覆盖(保障)范围占总范围的比重,是一个相对指标。但按保险原理,可纳入农业保险范围的必须是可保标的。因此,可将农业保险覆盖率定义为实际得到保险保障的标的占应得到保险保障的标的的比重。由于农业保险的标的物种类繁多,农业保险覆盖率应该是一个综合的覆盖率指标,是各个农业保险险种覆盖率之和。但是,在具体的计算过程中,由于每一个险种标的物的计量单位和方式都有所不同,计算覆盖率时选取的具体指标也有所不同,因此不能也无法简单的加总。在实践操作中,经常是针对某一个险种来单独计算覆盖率。种植业和养殖业的保险覆盖率分别为:种植业保险覆盖率=某作物保险面积/可保面积;养殖业保险覆盖率=保险牲畜数量/可保牲畜总量。可见,农业保险覆盖率指标的计算十分复杂。鉴于目前受到财政补贴的品种有限,该研究仅讨论目前政策性农业保险补贴主要集中在的粮食作物和经济作物等种植业及养殖业的覆盖率。

作者简介:李鸿敏(1975-),女,博士,副教授,研究方向为农业保险。E-mail:lihongmin2005@126.com.

基金项目:国家社会科学基金资助项目(12BJY166)。

收稿日期:2014—07—08

Research Progress of Continuous Cropping Obstacle of Garlic

JIA Ru,ZHANG Di,MA Xiao-dong,JIANG Bai-wen

(School of Resources and Environmental Sciences,Northeast Agricultural University,Harbin,Heilongjiang 150030)

Abstract:The continuous cropping obstacle of garlic has become the key factor of restricting the yield and quality. The mechanism of continuous cropping obstacle was elaborated in soil nutrient unbalance, accumulation of allelopathic substances, and change of soil microbial flora. The prevention and control measures were introduced to overcome the continuous cropping obstacle. The main problems and research orientation were also put forward on the continuous cropping obstacle of garlic in this paper.

Keywords: garlic; continuous cropping problem; soil nutrient unbalance; allelopathic substances; soil microbial flora; controlling measure

2 我国农业保险覆盖率现状

我国自 2007 年开展政策性农业保险试点以来,农业保险的业务规模发展迅速。2007—2013 年,我国农业保险累计实现保费收入超过 1 100 亿元^[1]。目前,虽然部分地区的农业保险覆盖面很高,但全国整体的覆盖面还较低,到 2011 年,种植业保险的覆盖范围仅占全国播种面积的 33%。黑龙江省 2011 年种植业承保面积为 451 万 hm²,覆盖率为 37.13%,其中黑龙江垦区的覆盖率为 100%,若除去垦区,种植业覆盖率仅有 22.13%^[2],严重影响了农业保险政策的有效发挥。目前我国政策性农业保险享受中央财政补贴的险种,基本覆盖主要粮食作物、大宗经济作物及养殖业主要品种。尽管近 2 年各地农业保险的补贴品种有所增加,但一些对区域经济发展具有重要影响或地方支柱性的特色农产品等还未纳入享受中央财政农业保险保费补贴的范畴。即使在特色农业的政策性保险中,一直是以地方财政配套为主。如苹果种植第一大省陕西省,为了提高果农参保的积极性,从 2007 年起就对苹果保险进行补贴,但陕西作为经济相对落后的省份,筹集补贴资金的压力非常大,这也导致了苹果保险面积虽然增加了许多,但仍不到实际生产面积的 1/15^[3-4]。

3 影响我国农业保险覆盖率的因素

3.1 县级财政补贴负担重

我国政府的财政补贴是农业保险发展的重要推动力量,目前政府对农业保险财政补贴的方式主要是保费补贴,农户的保险费由政府补贴和农民自筹 2 个部分构成。目前基本上实行的是中央、省、地(市)、县三级或四级补贴制度,《中央财政种植业保险保费补贴管理办法》和《中央财政养殖业保险保费补贴管理办法》规定:省、直辖市和自治区的农业保险计划列入中央财政补贴名单的,对中央和省级财政补贴比例有明确规定,省、直辖市和自治区以下的市县补贴都是由自己确定。在补贴顺序上,先是下一级财政补贴到位,上一级财政才拨付规定份额的补贴。因此,基层政府,尤其是县级政府对农业保险的财政投入直接影响到中央财政的补贴数额,进而影响到本地农业保险的发展规模。在农业保险实践中,县级财政一般约需负担 15% 的保险费补贴,农业保险规模越大,本级财政的保费补贴负担越重。一些补贴品种集中的产粮大县大都是财政穷县、弱县,因财力有限对开展农业保险的积极性不高,不愿扩大农业保险覆盖率,可见,县级财政配套困难已成为制约农业保险覆盖率进一步提高的瓶颈。

3.2 保障水平低,农业保险险种缺乏,不能满足地方农业产业发展的新需求

农业保险险种和保障水平是影响农业保险覆盖率的重要因素,目前农业保险的保险金额是 2007 年参照此

前的直接物化成本确定的,近年来,农业生产的各项费用大幅上涨,而保险金额却并未随之调整,远远低于农民的实际成本支出。据财政部估计,2012 年全国平均农业保险保障水平与直接物化成本的差距约为 35%^[2],对灾害损失的补偿作用甚微,严重影响了农民的投保积极性。同时,随着农村土地流转等政策的逐步落实,土地资源经营的规模化发展,必然会带来传统的家庭小规模农业生产向种植大户、农业合作社和家庭农场的规模化集中生产经营转变,并因此而带来风险集中的问题,亟待寻求建立与土地适度规模化经营相适应的风险防范机制。但目前针对规模化种植农户的农业保险品种很少,与农民期望差距很大;即使是已有的险种,保险责任范围也十分有限,影响了农业保险覆盖率的提高。

3.3 缺乏农业巨灾风险分散机制

目前政策性农业保险主要是由商业保险公司具体承办,而保险公司因以盈利为目的,故与农业保险的政策性存在冲突。保险公司经营农业保险面临的主要风险是巨灾风险。在一些自然灾害频发的地区,由于农业保险的巨灾赔付率较高,而全国范围内的农业巨灾风险分散机制又未建立,导致保险公司承保的巨灾风险得不到有效分散,其农业保险的承保能力和保障水平受到影响,在一定程度上抑制了农业保险规模的扩大和覆盖率的提高。

3.4 农业保险宣传与服务不到位

在推行政策性农业保险的过程中,对农业保险的基本条款宣传解释不够,缺乏与农户的有效沟通,导致大多数农户对农业保险的保障范围、保障程度等基本情况等都不了解,加之对灾害发生存在侥幸心理,所以,很多农民只有在遇到灾害时才愿投保。同时,农业保险服务工作的开展也不很理想,尤其表现为查勘理赔等方面,由于农业种植物、养殖物本身的特殊性,以及农户的分散性,出险后保险公司难以及时到达;在定损与确认赔款时,又难以与农户协商一致,易造成纠纷。综上所述,以上原因造成广大农民对保险公司的不信任,不利于其参保积极性的提高。

4 提高我国农业保险覆盖率的建议

4.1 调整各级财政补贴比例,扩大险种补贴范围

政府财政补贴是发展农业保险的重要保障。一是建议中央财政对关系国计民生的如水稻、小麦和玉米等主要农产品实现全额补贴,同时建议继续扩大中央财政支持发展的农业保险险种范围。鉴于目前农业保险保障水平不足的现实,建议根据农业生产成本的增加幅度,适当增加保险金额,提高保障水平。中央财政从 2007 年起已逐步将补贴险种数由 5 个增至 15 个,但仍有许多品种游离于农业保险保障范围之外,应逐步增加。二是建议加大省、地(市)级财政的补贴比例,加强对本地农业支柱产业保险发展的支持。省、地(市)级政

府可根据当地农业发展特点、风险需求和地方财力状况,选择发展具有地方特色的政策性农业保险险种,进行单独补贴,满足农户对农业保险的多样化需求,不断提高农业保险的覆盖率。例如,甘肃省对藏区的牦牛、藏系羊和青稞的财政补贴比例达到90%,使藏区农牧业保险覆盖率走在了全国前列^[3]。三是逐步取消或减少县级财政农业保险保费补贴,减轻县级财政负担,提高基层政府增加农业保险规模和覆盖率的积极性。

4.2 尽快建立农业巨灾保险制度

鉴于农业巨灾风险所具有的巨额损失特性,急需建立由政府财政支持的巨灾保险基金和商业再保险相结合的多层次农业巨灾风险保险制度,为农业保险提供坚实的后盾,促进农业保险覆盖率的提高。为此,建议借鉴国内部分地区的经验,采取以下措施:一是建立巨灾风险准备金。由省、地级政府按比例出资建立农业保险巨灾风险准备金,由省财政实行专户管理、滚动积累。每年由政府按上年农业保险赔款支出的一定比例预存巨灾风险准备金,经营农业保险的保险机构每年也在其农业保费收入中计提一定比例注入该准备金。巨灾风险准备金积累总额以上年保费收入的100%为上限,超过100%时,政府不再拨付,保险机构不用再提取。巨灾风险准备金使用后,政府继续按上述标准补足。二是建立多层次赔付机制。明确界定保险机构和各级政府的分摊比例,为了保持和鼓励保险机构经营农业保险的积极性,免除经营农业保险的后顾之忧,建议各地根据当地经营农业保险业务以来的赔付率数据资料,结合当地农业风险的特点、农业保险赔付率的波动情况和保险机构的偿付能力,精算出一个平均赔付率指标。若当年农业保险赔付率在这个指标以内的,由保险机构承担全部赔付责任;赔付率超出这个指标一定倍数的,或者由省、地政府以财政拨款的方式购买再保险,通过再保险公司赔付;或者启动巨灾风险准备金赔付,当年巨灾风险准备金不足时,由省、地两级财政按比例补足。

4.3 地方政府应重视农业保险的发展

为促进支农、强农和惠农的政策性农业保险的发展,地方政府一是应将农业保险发展当作关系到国家粮食安全的重大民生工程来抓。例如,安徽省2008—2013年连续5年把农业保险列为民生工程项目,重视加强农业保险宣传,选择对促进农业增效、农民增收具有重要意义的特色农产品进行省级财政补贴,规范对政策性农业保险理赔的管理等,这些措施都促进了安徽省政策性农业保险的发展。二是应将农业保险的作为地区经济社会发展的一项重要工作来抓,列入政府重点工作的考核内容。例如,山东省不但将农业保险试点工作开展情况作为对县(市、区)金融生态环境建设和农业、农村经济工作考评的重要依据。同时,还建立起农业保险试点县(市、区)能进能退机制,对试点工作开展好的县

(市、区)给予表彰奖励,对试点工作不利的县(市、区)则取消其试点资格,从而有力地推进了全省农业保险的发展,促进了农业生产水平的不断提高。三是应积极推出多种财政金融政策支持农业保险的发展。为了保证农业保险财政补贴的稳定性和持续性,建议可将保费补贴资金纳入财政预算管理,对保险机构据实结算,同时鼓励担保机构优先为参加农业保险的生产经营主体提供融资担保。

4.4 继续加大对政策性农业保险的宣传力度

鉴于我国许多地区农村农业保险宣传还不够普及,农业保险发展仍比较落后的实际,相关部门和保险公司一是要加大宣传力度,继续利用电视、广播等媒体,开展农业保险知识讲座,向农民讲清、讲明农业保险的承保品种、责任范围、保费补贴、参保方式、赔偿标准和理赔程序等具体政策内容,增加农户对农业保险的认知。二是组织人员深入乡镇,对镇村干部、协保员、龙头企业、专业合作组织、种植和养殖大户进行专题业务培训,以提高其农业保险政策水平和实际操作能力,为促进农业保险发展起好桥梁作用。三是在开展政策农业保险宣传的过程中,还应充分利用近年来发生在农户身边的典型案例,让其近距离感受农业保险,提高投保的主动性和积极性。

4.5 保险公司应改善农业保险服务

由于农业灾害的发生具有明显的地域性,因此,保险公司在开展农业保险的过程中,也必须充分考虑到农业灾害的这一特征,切实改善农业保险服务。一是应深入农村挖掘不同区域农民的实际需求,有的放矢地设计和开发具有区域针对性的农业保险产品,尤其是具有地方特色的农产品保险,尽可能满足农户多样化的保险需求。二是应加强和改善基层服务网点建设,充分发挥基层保险机构贴近农民的优势,做好农业保险的组织工作,通过提供专业化的技术服务,让农户充分体验农业保险的好处。三是应公开农业保险政策、农户参保和理赔等的信息,维护农户的知情权和监督权。四是应加强对理赔服务的管理,通过安排能满足农业保险理赔服务需要的足够的经费、人员和设备,不断提高理赔工作的质量与速度,努力为农民的排忧解难。五是应加强与银行、信用社等金融机构合作,对参保农民和资助、组织农民参保的龙头企业、农民专业合作社给予贷款和担保等金融服务支持。

参考文献

- [1] 皮曙初. 农业保险需解决“政府配餐”与“农民点菜”的矛盾[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/politics/2014-03/07/c_119665955.htm.
- [2] 黄延信,李伟毅. 加快制度创新 推进农业保险可持续发展[J]. 农业经济问题, 2013(2):4-9.
- [3] 牛彦君. 我省农业保险实现快速发展[EB/OL]. http://www.gansu.gov.cn/art/2013/7/21/art_31_5475.html.
- [4] 敬泽昊. 委员替果农向国家要补贴 为陕西苹果买“保险”[EB/OL]. http://news.cnwest.com/content/2014-03/07/content_10832713.htm.