

DOI:10.16127/j.cnki.issn1003-1812.2016.03.015

河南省农业保险的发展经验、问题 and 对策



摄影：张超

「摘要」农业保险具有恢复受灾农户生产能力、保障农民经济利益、改善农村信用环境、促进农村经济发展等重要作用。河南省是我国的农业大省，其农业保险的发展却相对滞后。论文经过调查，总结了河南省农业保险发展的经验，分析了目前存在的问题及原因，最后提出了促进河南省农业保险发展的建议。

文 / 王向楠 郭金龙

河南省农业保险的发展概况

农业政策性保险是一项重大的支农惠农政策。作为我国的农业大省，河南省于2007年被纳入首批中央财政农业保险保费补贴试点地区，至2014年，农业保险已覆盖河南省18个省辖市的108个县(市)，保险品种由最初的1种增至2014年的14种，其

中种植业险种8种。截至2014年底，八年来累计完成种植业投保25748.8万亩，共实现保费收入34.54亿元，年均简单赔付率46.4%。2014年，河南省承办农业保险业务的公司数目为8家，18个省辖市平均有5.2家保险经营机构，最少的也有3家。目前，河南省已经初步建立了农业保险的服务网络。

但总体上看，河南省农业保险仍处于发展初级阶段，存在保险覆盖面较窄、服务领域不够宽、区域特色不明显、作用发挥不充分、改革创新有待深化等问题，与河南省当前经济社会发展的需要还有一定差距。例如，河南省农业保险保费收入占全国的比

表1：河南省农业和农业保险发展的基本情况

年份	河南省农险保费收入(亿元)	- 占全国比重	河南省农险赔付(亿元)	河南省农业总产值(亿元)	- 占全国比重	河南省农村人口(万人)	- 占全国比重	河南省保费收入(亿元)	- 占全国比重
2014	11.39	3.50%	6.66	4161	7.13%	5843	9.44%	1036	5.12%
2013	15.47	5.04%	7.38	4059	7.34%	5290	8.40%	917	5.32%
2012	11.79	4.90%	4.02	3770	7.20%	5415	8.43%	841	5.43%
2011	4.28	2.46%	2.04	3512	7.40%	5579	8.50%	840	5.86%
2010	1.79	1.32%	3.49	3258	8.04%	5784	8.62%	793	5.46%
2009	5.3	3.96%	3.56	2769	7.86%	5910	8.57%	565	5.08%
2008	3.75	3.39%	2.59	2659	7.89%	6345	9.01%	519	5.30%
2007	0.68	1.28%	0.16	2218	7.75%	6146	8.60%	324	4.60%
2006	0.47	0.14%	0.00	2050	8.53%	6342	8.67%	252	4.47%
2005	0.01	0.10%	0.00	1892	8.44%	6499	8.72%	213	4.32%
2004	0.01	0.17%	0.02	1647	7.69%	6908	9.12%	202	4.68%
2003	0.11	2.26%	0.11	1240	7.13%	7037	9.16%	167	4.30%

数据来源：《中国保险年鉴》、《中国统计年鉴》、中经网、2014年河南省国民经济和社会发展统计公报。

重一直较大幅度地低于河南农业产值占全国的比重、农村人口占全国的比重以及保险规模占全国的比重(见表1)。河南省农业保险的发展水平还有较大的提升空间。

河南省农业保险发展的若干经验

(一) 保险与畜牧部门联动, 开创养殖业保险的“济源模式”

2007年国务院发布《关于促进生猪生产发展稳定市场供应的意见》, 首次提出要“积极推进能繁母猪保险工作”。由于养殖业保险的道德风险不易防范, 虚假赔付案层出不穷。此外, 保险公司缺乏经验, 对养殖险业务风险的防范及处理不到位。自2008年开始, 河南省很多地区的养殖险业务呈现严重亏损态势, 2010年河南济源地区的养殖业保险一度暂停。

2011年以来, 经过中华联合等保险公司与济源市畜牧局通力协作, 形成了养殖业保险的“济源模式”。该模式发挥保险的社会管理职能, 建立保险与畜牧联动的工作机制, 畜牧部门广泛参与到养殖业保险的工作中, 承保收费与防疫工作同步进行, 保险理赔与无害化处理捆绑, 实现养殖业保险与畜牧工作的有机结合、无缝衔接, 解决了生猪防疫监管难、病死猪违法上市的问题。如此一来, 养殖户的保障需求得到了满足, 畜牧管理工作能够有的放矢, 保险公司养殖业保险实现持续发展, 国家的惠农政策得以有效落实, 达成了多方共赢的局面。在此基础上, 中华联合等公司从2013年起在河南全省范围内推进育肥猪保险, 2014年中华联合公司的育肥猪已达460余万头。

(二) 形成农业保险考核体系

为规范和做好农业保险的财政保费补贴工作, 河南省制订了政策性农业保险工作考评办法。例如安阳市自2013年起, 对县区农险办和各农业保险承保机构采用百分制考核: 对县、乡农险办的考评按照组织领导、工作实施、监督检查等内容进行, 对承保机构的考评按照组织建设、合规经营、理赔到位、群众满意等内容进行。对不按照规范操作、不能及时理赔的承保机构则调整业务开展区域、承保险种, 直至退出农业保险市场, 促进各承保机构规范开展农业保险业务。此举有效促进了各承保机构规范开展农业保险业务。

(三) 划分各保险机构的承保区域, 规范同业竞争

为解决各承保机构的无序竞争问题, 促使各承保机构将精力集中于做好农业服务工作, 提高承保效率, 河南省很多地区根据各承保机构考评得分结果, 参照联合督导检查出的问题以及整改落实到位情况, 综合群众反映、日常业务等各种因素, 合理划分各承保机构作业区域, 按照以县区乡镇为单位、分区域分险种开展业务。

(四) 创新农业保险产品

根据保险业“新国十条”关于农业保险“地方支持保特色、保产量, 有条件的保价格、保收入”的指导精神, 河南省一些地区开发了生猪价格保险、种羊保险等。如河南平顶山地区于2015年4月17日成功签署了河南省预约生猪价格保险第一单。在保险期限内, 生猪平均价格低于约定价格时视为保险事故发生, 保险公司按合同约定赔偿相应的损失。生猪价格保险纳入平顶山市政策

性农业保险补贴范围,市财政按保费的50%进行补贴,养殖户承担另外50%的保费。生猪价格保险考虑了养殖户的实际需求,条款通俗化、简易化,提高了保险理赔的可操作性,无需换算猪粮比,保险责任清晰、定损方便。截至2015年7月末,河南省第一份种羊保险的各项准备工作也已经完成,将于近期签单。

河南省农业保险发展的问题和困难

(一) 种植业农户的参保积极性不高,保费收取难

造成这种现象主要有以下原因。在投保人方面,第一,对传统小规模经营的农户来说,主要劳动力平时外出务工,农业收入在农民收入中的比重越来越低,因而投保不积极。第二,大多数农户有丰富的耕作经验,对一些旱涝保收的地块能做出准确的判断,主观上不想投保。第三,很多农民对农业保险的好处仍然了解不够。第四,一些农民思想上习惯了多年来国家鼓励种地的现金补贴政策,不习惯拿钱参加保险。

在产品方面,第一,种植业保险的保额小。保险金额根据每年全省农业生产的平均物化成本制定,目前玉米的保额为329元,小麦的保额为447元,保障标准与农民期望值有差距。第二,理赔的免赔额较高。有些风、雨级数虽然未达到条款约定的理赔标准,但已经形成减产损失,但不在赔付范围内。

河南省目前大宗粮食作物处于分散经营状况,在农户态度不积极、不主动的情况下,与农户的沟通成本高于保险机构的承受能力与基层服务能力,甚至可能超过农户承担的保费收入。这在很大程度上导致保险机构做不到保监会要求的“五公开”(惠农政策公开、承保情况公开、理赔结果公开、服务标准公开、监管要求公开)和“三到户”(承保到户、查勘定损到户、理赔到户)。

(二) 区域性特色高效农产品未纳入政策性保险补贴范畴

目前中央财政补贴的农业保险险种主要集中在粮棉油等对国计民生有重要影响的大宗农产品。但与大宗粮食作物相比,蔬菜、水果、水产等特色高效农产品生产的专业化、集约化程度更高,生产要素投入更多,对风险保障的需求更迫切,而目前河南省政策性农业保险对于市场需求量大的温室大棚蔬菜、特色水果、稀缺花卉苗木、特色畜禽养殖等高效农产品产业尚未给予保费补贴。截至2015年7月末,河南省纳入财政补贴范围的仅有烟叶和肉鸡两项地方特色保险品种,且财政负担保费补贴全部由县(市、区)财政负担,这造成现有的烟叶和肉鸡保险的参保率低,保险机构开发新险种的积极性不高。

(三) 缺乏针对新型经营主体的农业保险险种

随着土地流转的增加,越来越多的种养大户、家庭农场、合作社、产业化龙头企业等新型农业经营主体发展迅猛。与传统小规模经营的农户相比,新型经营主体生产种植规模大、集约化程度高,对市场波动更加敏感,因而生产经营的风险更大,对农业保险的需求更迫切。但目前河南省的农业保险,无论是顶层设计还是保险机构的产品创新,都把新型经营主体与普通农民一样对待,缺乏有针对性的保险产品。

(四) 保险公司基层队伍不健全

保险机构开办农业保险业务,原则上在拟开办农业保险业务的县级区域应具备与业务规模相匹配的基层服务网络,同时应建立县级以下的农业保险服务网络。从调研情况看,河南省的保险县级机构负责农险业务的多为2~5人,在乡镇一级大多依托乡镇农业、畜牧部门开展业务,在村一级主要是村长、村会计等组成的协保员队伍。农业保险承保(收取保费及发放保险凭证到户)、查勘理赔等均需大量的人力,同时,承办机构服务网络的不健全造成了农业保险业务基础不牢,很大程度上导致了后续收费、凭证发放和理赔不到户的情况。

(五) 农业保险的理赔服务水平较低,理赔宣传不到位

农业保险在凭证发放和理赔时需要基层村级组织以及村级协保员的配合,由于村级组织在组织承保理赔等环节的不规范、协保员的兼职性质,基层服务网点及代理人员有时以应付的态度对待工作,一定程度上造成了承保理赔不及时、保单填写不规范、核灾定损不合理等问题。此外,农业保险的政策宣传针对承保阶段较多,针对理赔阶段较少,使得农户由于缺乏对理赔工作的了解而产生不满。

(六) 存在不规范的经营行为

一些地区的保险机构与基层政府“合谋”进行虚假承保,再通过虚假理赔、虚列经营费用、虚假退保等方式冲回农户应负担的保费,“乡村政府与保险公司协商确定赔付多少”,保险公司自作主张“协议赔付”、“比例赔付”、“封顶赔付”等,这些都属于严重违规行为,导致出现了“保险与农户没关系、定损与灾害没关系、参加保险的农作物与补贴品种没关系”的奇特现象。

(七) 农业保险的财政补贴方面存在不足

第一,财政配套资金不能及时拨付到账。在财政补贴的流程设计上,保险公司一般先收集农民的保费,待省市县政府的补贴到位之后,中央财政的补贴再拨付。但基层政府尤其是县级的财政预算资金紧张,补贴资金往往不能及时、足额地拨付到位,导致中央补贴资金滞后,从而影响整个农业保险补贴资金到位率。



摄影：张超

第二，有些县的财政配套有困难。一些县的财政收入紧张，从而对农业保险资金配套有困难，不同程度地影响了农业保险中政府引导作用的发挥。

推动河南省农业保险发展的对策建议

（一）进一步推动农业保险

1. 继续扩大农业保险的覆盖面。第一，鼓励农民和各类新型农业经营主体参保。第二，探索取消农民的交费方式，鼓励采用新“国十条”中写到的政府向保险公司购买农业保险服务方式。第三，推广农村小额信贷保险、农房保险、农机保险、农业基础设施保险、森林保险，以及农民养老健康保险、农村小额人身保险等普惠保险业务。

2. 提高保险公司的服务。保险公司应当完善核心业务系统，改进业务操作流程，培养高素质的农村保险服务队伍。尤其是在承保时，要做好保单条款费率的解释说明工作，严禁强迫或误导农民投保；在理赔方面，简化理赔程序、减少兑付环节，提高理赔效率。

3. 加强宣传力度，增强农民保险知识。应继续采取多种形式加大宣传力度，如海报、讲座、电视、广播等。一方面要让农民对农业风险的危害性、投保的利弊等有清楚的认识，把农业保险与乱摊派区别开来；另一方面，尽量让农民了解、理解进而认可农业保险的基本原理和条款，如射幸性、免赔额、准备金等。

（二）创新农业保险产品

1. 满足蔬菜、果品、水产品、花卉等区域性特色高效农产品生产的保险需求。区域性特色高效农产品是河南省很多地区农民收入的主要来源；蔬菜、果品等农产品在我国城乡居民膳食结构中都具有重要地位，保障其供给也是重大的民生问题。这些农产品属劳动密集型产业，其种植、加工、贮运、保鲜和销售转化了数量众多的城乡劳动力。因此，建议中央财政出台政策，将地方特色农产品纳入到政策性农业保险保费的补贴范围；同时，农业保险的经营者要不断开发相关险种，积极推进试点，努力扩大保险覆盖面。

2. 为新型农业经营主体提供个性化保险服务。河南省的农业保险之所以发展速度不快，与传统农户经营规模小、市场化程度不高、市场意识不强有很大关系。从我国农业的发展方向看，适度规模经营是必然趋势，农业龙头企业、农业合作社、家庭农场等新型经营主体必将在农业生产中占据越来越重要的地位。建议中央出台政策，鼓励各保险经营机构适应新形势，在保险服务主体上进行创新，区别新型农业经营主体与传统农户的不同生产经营特点，创新组织方式和管理机制，“量身定制”符合新型农业经营主体需求的保险产品。同时，鼓励龙头企业资助订单农户参加农业保险。

3. 围绕转变农业发展方式，积极探索产量保险、收入保险、天气指数保险等多种保障水平的险种。与发达国家相比，我国农业保险产品比较单一，保障程度较低，以“保大宗、保成本”为主。应大力支持保险经营机构探索创新农业保险产品，积极开展农作

物育种、农业基础设施、农机具保险服务,鼓励开发天气指数保险、目标价格指数保险、农产品质量安全保险、农村小额信贷保证保险等新兴产品,鼓励开发产量保险、收入保险等不同保障水平的产品,满足不同农业生产经营者的差异化需求。

4. 将农用大棚列入中央补贴农业保险之列。近年来,农业大棚发展迅猛,并出现玻璃大棚等高价值的介质形式,但大棚抗灾能力薄弱,经营风险也比较大。因此,大棚的保险费率较高,政府没有补贴,这一定程度上制约了农用大棚产业的发展。因此,建议将农用大棚列入中央补贴农业保险之列。中央补贴的保险责任范围建议包括因火灾和空中运行物体坠落,卷帘机电机及大棚覆膜被盗窃,因暴风、龙卷风、雪灾、冰雹和冰凌造成的棚体损毁以及由上述原因造成的棚体损毁而引发的蔬菜冻死。

(三) 完善农业保险的制度和运行:资金方面

1. 探索粮食主产区粮食作物的保险由各级财政全额承担,不再向农民收取保费。粮食生产事关国家粮食安全,它已不再是简单的农业再生产,而是越来越具有公益属性。现在农业保险存在的问题,很大程度上都是由向农民收取20%的保费直接或间接引起的。建议今后对粮食主产区粮食作物保险,保费不再由农民和基层政府分担,而由中央及省级财政全额承担。可采取政府采购的方式,择优选择保险机构,当农作物受灾的时候,由政府牵头,与保险机构共同定损,由保险机构负责理赔。

2. 减轻贫困县的保费补贴负担。财政部门应从顶层制定有效的保障措施,保证财政资金尤其是县级财政配套的有效落实。当前的农业保险政策中需要市、县政府负担相应的保费补贴比例,但贫困县进行农业保险的补贴有困难。建议减少或取消产粮大县的粮食作物保险的县级财政保费补贴。

3. 建立政府主导的巨灾风险分散机制。对于干旱、洪涝、台风、冰雹等引起的巨额农业损失,可由保险共同体承担。例如,以省政府为投保人代替农户或涉农企业向再保险公司分散风险;又如,中央和地方财政共同出资,建立农业巨灾保险基金,并进行专项管理。

(四) 完善农业保险的制度和运行:非资金方面

1. 健全多部门的农业保险信息共享机制。农业保险涉及范围广,承保、理赔各环节需要政府各职能部门相互协助,为保险机构提供必要的信息、数据、技术等支持。建议加快建设农业保险信息共享平台,组织农、林、牧、发改委等部门以及保险公司作为成员单位,建立信息共享机制,提供土地、畜禽存出栏量、气象数据、市场价格等信息。

2. 将农业保险完成情况纳入到对县(市、区)政府的考核体

系。建议对县(市、区)政府的考核评价包括下列内容:组织领导情况、保费补贴资金预算安排和执行情况、服务体系建设情况、宣传和培训工作开展情况、工作成效情况以及遵纪守法情况。农业保险考核具体指标要涵盖:项目直接产出,如农险覆盖率、综合投保率、农险保障水平、理赔兑现率;项目经济社会效益,如农户受益度、减少灾害损失程度、促进生产集约化程度;项目的规范性和可持续性,如“五公开”、“三到户”、农户的满意度、投诉率。

3. 加强无害化处理体系建设。目前河南省病死畜禽无害化处理水平偏低。建议中央制定无害化处理体系建设补贴政策,用于指导地方财政制定相应补贴措施。由畜牧部门牵头,建设全覆盖的无害化处理场等配套设施,与保险公司的理赔工作形成联动,实时监控病死畜禽来源,实行强制性的集中处理方式,杜绝随意处置和流向市场的风险。

(五) 提高农业保险的经营管理水平

1. 开发和运用新技术。农业保险考验保险公司的服务能力,公司应当注意创新服务手段,开发和运用新技术以提升服务能力。一是将无人飞机应用于种植业保险的承保、理赔服务;二是将地理遥感技术、自动气象站等高科技方法应用于保险承保理赔服务;三是开发手机3G查勘系统,提高农险查勘效率。

2. 降低起赔标准。目前河南对于玉米、小麦的保险责任,对暴雨、洪水(政府行蓄洪除外)、内涝、风灾、雹灾、冻灾造成损失的起赔点为30%的损失率,对旱灾、病虫害鼠害造成损失的起赔点为70%的损失率。起赔标准高于绝大多数的商业保险险种,建议降低农险的起赔标准。

3. 强化银保合作。鼓励保险公司积极发展涉农贷款保证保险。开办初期,可与担保贷款相结合,由保险公司对担保不足的部分给予保证保险。与此同时,商业银行对办理农业保险的农户可给予一定的授信额度增幅或利率优惠。■

主要参考文献:

- 程丽英. 河南地方政府在政策性农业保险发展中的角色分析[J]. 河南工程学院学报: 社会科学版, 2012(2): 9-13.
- 冯俭, 张立明, 王向楠. 农业保险需求的影响因素及财政补贴调节效应的元分析[J]. 宏观经济研究, 2012(1): 60-66.
- 河南省财政厅课题组. 农业保险保费财政补贴资金使用情况研究——以河南省为例[J]. 财政监督, 2014(4): 70-74.
- 李琴英, 郭金龙. 农业保险发展中的财政补贴问题及建议[J]. 中国农村金融, 2012(8): 13-15.

注: 本文获得中国社会科学院创新工程项目、国家社会科学基金重大项目(编号: 13&ZD161)、国家社会科学基金重点项目(编号: 10AGL010)的支持。

作者单位: 中国社会科学院金融研究所