

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2015.04.014

我国农业保险服务的问题与对策探析

张云英,胡天天

(湖南农业大学 公共管理与法学学院,湖南 长沙 410128)

摘要:农业保险是市场经济国家扶持农业发展的通行做法。作为传统的农业大国,农业保险是解决我国“三农”问题不可或缺的部分。目前我国农业保险服务面临起步时间较晚、发展速度较慢农民参与积极性低、管理制度不完善等问题;相关成因包括政府推行力度不够、宣传力度不够、专业人才较少等;对策则从加强立法、发挥政府的重要作用、完善市场监管和管理等方面实施。

关键词:农业保险服务;农民;风险

中图分类号:F840.66 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-626X(2015)04-0082-06

作为一个传统的农业大国,农村经济在我国经济成分中一直占据较大比重。在财政大力支持“三农”发展的大背景下,农业保险逐渐被提上日程。农业保险服务的发展是按照社会主义制度条件下新时代的要求,是农村经济、政治、文化、社会等建设中的一个重要组成部分。农业保险服务能够促进农村的经济繁荣和文明和谐,进而形成“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的真正意义上的社会主义新农村。另一方面,农业保险服务对于中国这样的农业大国来说,是分散、化解以及规避农业经营风险的重要工具。农业保险服务可以使投保农民在遭受保险责任范围内的灾害后及时得到补偿,以保障农民生活的相对稳定;可以将大额的不稳定的不可控的农业损失转化为小额的固定的以及可控的农业保险费的缴纳,从而有助于保障农业生产过程中的持续稳定;农业保险服务紧紧围绕“三农”的主题,在防范灾害风险、转变发展方式、促进现代农业发展、提高农民收入、提升保障水平中都发挥着越来越重要的作用。

一、我国农业保险服务的现状及存在的问题

我国作为处于社会主义初级阶段的发展中农业大国,正处于经济社会发展的转型期和改革开放

的攻坚期。然而,我国农业保险及其服务的发展与农业的发展极不平衡,主要问题表现在以下几个方面:

(一)起步时间相对较晚、发展速度相对较慢

比起许多发达国家起步较早、发展较快并且覆盖范围也相对较广的农业保险成长历程,我国农业保险起步较晚、发展较慢,覆盖面较小。我国近代农业保险的发展经历了70多年的跌宕历史,包括20世纪20年代的小规模试点、50年代的高潮以及停办、80年代前期的恢复等阶段。^[1]1982—2002年底,农业保险进入波动发展的阶段,但其经营一直处于盈亏极不平衡的状态,平均赔付率达到88%,亏损数额非常大。尽管国家从1996年起开始免征农业保险的营业税,但与巨大的风险相比,这笔免征税额依然微不足道。2003年全国农险的保费收入仅占全国财险保费收入的0.5%,占总保费收入的0.12%。而十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确提出“探索建立政策性农业保险制度”。2011年,中国保监会承办十一届全国人大四次会议代表建议128件,关于建立政策性农业保险制度和森林保险制度的建议有44件,占34.4%。由此可以看出,国家已经开始关注农业保险的重要性,并且逐步重视政策性农业保

收稿日期:2015-05-08

作者简介:张云英(1964-),女,湖南长沙人,湖南农业大学教授,硕士生导师,主要从事农村社会保障研究。

险的建立及发展。但从总体来看,我国的农业保险服务还处于相对低下的水平,发展也极不稳定。承保范围相对狭窄,市场份额不大,所提供的险种与市场的实际需求仍有差距。^[2]近几年,我国推进农业保险服务的进程得到了较快的发展,但长期以来,我国保险业务的主要着力点仍然集中于城市居民,相对发达国家发展良好的保险服务、城市保险市场较快的发展速度以及不断增加的发展规模,尤其是与农村保险的实际需求相比较,我国农业保险服务的发展速度仍然相对缓慢与滞后。

(二)农民参与积极性低

通过查阅国家统计局网站中国统计年鉴中的近期数据,笔者制作了“我国农民平均个人收入”的三线表(如表1所示),该表反映了从2006年到2013年笔者所在的湖南省和全国的农民平均个人收入情况。虽然收入呈现上涨趋势,但物价总体水平的上升、农民可支配收入的限制以及对农业保险服务的了解都让他们徘徊在农业保险的大门之外。

表1 我国农民平均个人收入(元)

年份	湖南省	全国
2006	3283.2	3587.0
2007	3844.4	4140.4
2008	4453.4	4760.6
2009	4792.8	5153.2
2010	5622.0	5919.0
2011	6567.1	6977.3
2012	7440.2	7916.6
2013	8372.1	8895.9

数据来源:国家统计局网站。

农业生产的巨大风险,较高的保险赔偿率必然导致农业保险的保费高于农民的心理预期,由于经济收入较低,大部分农民买不起保险、不愿意购买保险,参与投保的积极性迅速降低;^[3]其次,大多数农民的文化层次和受教育水平较低,不少农民认为农业保险就是变相收取费用从而盲目反对。农民的不作为不符合大数原则,造成了保险公司无法在更大的范围内分散风险,保险公司的经营出现障碍,而农民如果真正遭遇灾害或者意外事故,又无从追究责任,造成了农业保险服务的断层和短板;再次,农民大多实现小规模经营,在许多的贫困地区,医疗机构数量少,医疗设施简陋落后,农民到定点合作医疗机构的路程遥远,他们本来就可能造成入不

敷出,而在就医成本已经很高的情况下,还需要增加交通、住宿等间接的成本,阻碍了他们参与农业保险的脚步。

(三)管理制度不完善

首先,农业保险条款与费率不精细。我国幅员辽阔,即使在各省区内自然灾害的分布也很不平衡。到目前为止,农作物的保险费率仍普遍存在着省内“一刀切”的做法,诸多低风险地区的农民始终都在为高风险地区的农民做贡献。^[4]由于缺乏长期的农作物损失的可靠数据和稳定参考数据,造成了费率确定很困难。农业保险承保对象相对复杂,规模不大,技术含量低,理赔难度大。另外,农业保险的理赔比其他保险更复杂。一般财产保险的赔款流程是根据事故发生前的财产价值统计,而农业保险的赔款则需要通过事故发生当时的实际价值统计。如果农作物尚未成熟或者出现其他不可抗力所导致的问题,要准确地计算损失程度,预测未来的实际产量以及农产品的市场价格都非常困难。^[5]

其次,风险机制不健全。农业生产、经营的风险种类繁多,范围较广,发生机率很大。^[6]我国现阶段的农业风险包括自然风险、经济风险和由于人为错误造成事故或损失的社会风险等。^[7]这些农业生产、经营过程中的高风险也形成了农业保险经营过程中的高风险。另外,道德风险在农业保险服务中很难防范。例如2013年涉及多省市的禽流感事例,大量家禽染上禽流感,但投保养殖险的农民很少,并且多数人把病死家禽全部放在少数几个投保养殖险的农民处,再找保险公司理赔。此时保险公司难以分辨和确认哪些家禽曾经投保过,而哪些没有投保。^[8]这样的情况就很难做到公平公正公开并且合理地了解事实以及赔偿。这也是造成农业保险服务滞后发展的重要原因。

最后,监管措施不到位。农业保险服务方面的统计资料不详,处理统计资料的能力有限,无法形成完善的知识架构和理论体系,并且陷入无理可依无法可依的尴尬局面。农业保险服务的目标本应该是最大限度地满足农民的切身利益以及提高农村的社会保障水平,但目前推行农业保险工作的基本上都是商业性保险公司,它们的最终目标是利润最大化,这与农业保险服务所推崇的价值导向背道而驰,从而无法进行合理地监管。虽然国家对推行农业保险的公司进行了一定的资金补贴,但相关的操

作化问题并未得到解决。另外,部分保险机构的操作十分不透明,甚至以各种理由拒绝公布具体操作流程,缺乏了自律约束进而造成监管的阻碍。

二、我国农业保险服务相关问题的成因

通过对我国农业保险服务的相关问题进行统计分析和文献分析,笔者发现影响农业保险服务进一步发展的因素是多方面的,国家、保险公司、农民个人都应该负有一定的责任。

(一)政府推行力度不够

随着政府对“三农”问题的重视,我国农业保险服务的发展取得了一定成效。但相对于与农业方面相关并且发展相对成熟的产业,政府对农业保险的推行力度明显较弱,无法对农民投保以及保险公司的合理利益进行有效支持和保障,无法最大限度地满足农民的切身利益以及提高农村的社会保障水平。政府参与农业保险的主要方式是资金补贴,方式单一。^[9]而地方政府的相关政策又具有很大的不确定性,部分资金补贴无法按时按量拨付,甚至被其他部门、其他领域挤占或者挪用,保险公司的经营、核算以及偿付等流程也受到影响。由于我国政治经济体制的历史原因,政府扶持农民一直以来都是通过财政部拨款,以农业和价格补贴的形式直接补助农民,缺乏对农业保险的相关补贴,这说明政府对于农业保险的支持缺乏有力保证。^[10]

2009年2月28日,第十一届全国人民代表大会常务委员会第七次会议修订通过了《中华人民共和国保险法》,修订后的《中华人民共和国保险法》自2009年10月1日起施行。而我国目前没有一部完整的《农业保险法》,只在现有的《农业法》中规定了农业保险的自愿投保和多主体经营原则。而《保险法》又是一部商业性质较浓厚的保险法,主要规定和维护了商业性保险公司的各项行为。这两部法律对农业保险有少数的原则性规定,但又过于抽象,可操作性不强。^[11]由于没有对农业保险服务形成一个完整的认知,导致农业保险的许多领域都存在着法律真空,农业保险的经营者和投保者没有办法达成很好的共识,这也导致农业保险服务的发展进程一度停滞不前。

(二)宣传力度不够

通过查阅国家统计局网站中国统计年鉴中的近期数据,笔者制作了“我国保险公司资产情况”的

三线表(如表2所示),该表反映了我国保险公司2006年到2013年资产的分布情况,总资产和寿险公司的资产均呈现一个上升较快的趋势。而农业保险属于财产险的一种,再保险属于农业保险分散风险的一个重要举措。但从表中可以看出,财产险公司和再保险公司的资产处于基数相对较小,上升趋势的状态。这种寿险公司占据总资产大部分的情况是有根据的,人们相对更加重视人身保险的保障,而财产险,特别是农业保险因为各种原因疏于宣传,没有给人们特别是农民造成一个直观能带来利益的印象,造成了保险公司资产的缩水,也制约了农业保险服务的进一步发展。

表2 我国保险公司资产情况(亿元)

年份	总资产	财产险公司	寿险公司	再保险公司
2006	311.31	19704.19	2340.45	17446.26
2007	877.26	28912.78	3880.51	23249.16
2008	994.45	33418.83	4687.03	27138.45
2009	1162.01	40634.75	4892.62	33655.05
2010	1151.79	50481.61	5833.52	42642.66
2011	1579.11	59828.94	7919.95	49798.19
2012	1845.25	73545.73	9477.47	60991.22
2013	2103.93	82886.95	10941.45	68250.07

数据来源:国家统计局网站。

通过查阅国家统计局网站中国统计年鉴中的近期数据,笔者挑选了几个相对具有代表性的地区制作了“2013年我国部分地区财产险保费收入与赔付支出情况”的三线表(如表3所示),该表格反映了2013年我国总保费收入与赔付支出和财产险保费收入与赔付支出的对比;农业保险属于财产险的一种,从表格中可以看出,财产险保费收入所占总保费收入的比例很小,但财产险赔付支出占总赔付支出的比例几乎都超过了50%,保费收入高,赔付率也相对较高。

表3 2013年我国部分地区财产险保费收入与赔付支出情况(亿元)

地区	总保费收入	财产险保费收入	总赔付支出	财产险赔付支出
广东	1902.91	660.15	619.10	352.65
北京	994.44	288.03	318.17	165.28
湖南	508.57	176.02	192.77	94.48
内蒙古	274.69	129.73	100.56	67.60
海南	72.61	31.70	22.01	14.52
西藏	11.43	7.96	5.60	4.02

数据来源:国家统计局网站。

另外,保险公司涉足农村的时间较晚,涉及的领域也较少,对于农业保险的宣传意识和力度不强,宣传方式不合理,这使得很多农民,特别是经济落后的偏远地区的农民不了解保险的意义,表3中海南、西藏等地的数据就能真实地反应这一情况,比起广东保费收入1902.91亿元和赔付支出619.10亿元的先进与发达,西藏的各方面硬件、软件措施都相对落后和贫穷,其保费收入为11.43亿元,而赔付支出也仅为5.60亿元。他们不了解参与农业保险能够为自己带来的保障和利益有多大,不了解农业保险的险种和服务的发展状况,认为农业保险理赔过程中的手续复杂并且繁琐,从而对参保有很多疑虑而不参与农业保险。

(三)专业人才较少

长期以来,由于我国政治经济体制的历史沿革以及对保险行业无端歧视的现实因素,我国保险事业的发展跌宕起伏,困难重重;而农业保险经营的复杂性、专业性以及相关服务的不健全都导致了人才的急剧匮乏。^[15]农业保险要求工作人员既深谙全面的农业技术,又熟练地掌握经营技术。通过对农业技术和经营技术的创新,能够提高农业发展的水平,促进农业的产业化发展,提高农民的收入水平,最终促进农业保险服务水平的提高和农村社会保障水平的提高。然而由于人才的匮乏和断层,各部门对农业保险服务发展的不够重视,政府与保险公司将农业保险当作足球踢来踢去而撇开自身责任,都导致了农业保险的产品创新力度小,开发种类少,从而制约了农业保险服务的进一步发展。^[12]

三、促进我国农业保险服务发展和完善的几点建议

为了使农业人口的生活更有保障,更有意义,通过对我国农业保险服务的相关问题及成因分析,结合我国的基本国情,本文认为,要健全和完善我国农业保险服务的发展,需要从多方面展开工作。只有合理地协调好各方面的关系,才能解除阻碍,使农业保险服务真正地保护农民和保险公司的合法权益,真正地为“三农”服务。

(一)加强与完善关于农业保险服务的立法

目前世界上大约有五十多个国家实施了农业保险,鉴于农业保险的特殊性,各国的农业保险都特别制定了农业保险法及其实施细则。国外的大量经验表明,发展农业保险服务需要立法先行。根据《中

华人民共和国保险法》、《中华人民共和国农业法》等法律,我国《农业保险条例》已经于2012年10月24日国务院第222次常务会议通过,自2013年3月1日开始施行。这一举措使得农业保险终于走上法制化轨道。在条件更加成熟的时候,根据国家政策,应从宏观层面制定《中华人民共和国农业保险法》,将农业保险制度纳入我国保险法律体系,使得农业保险规范化和制度化;^[13]以法律形式明确农业保险服务在国家农村社会保障体系中的地位和作用;^[14]明确农业保险服务的目标、保障范围、保障水平等;尽量将个人、集体风险转化为社会风险,减少灾害损失;不断提高农业保险的服务水平和经营管理水平,从而进一步提升农村社会保障的整体水平。^[15]

(二)发挥政府在农业保险服务中的重要作用

农业保险服务的发展不能光靠市场推动,政府的协调与领导在其中也应起到重要作用。纵观世界,只要推行农业保险的国家,政府都对农业保险服务采取了相关支持。我国可以借鉴国外成功和先进的经验,并结合我国基本国情对农业保险服务提供支持。一方面,政府应对农业保险制度的实施予以支持,以提高农业保险服务的公正度。另一方面,农业生产及经营的不确定性都决定了农业保险公司承担着较大风险,赔付率相对较高,^[16]政府应该对相关保险公司进行政策扶持,鼓励从事农业保险业务的保险公司积极开展业务、拓宽业务范围,使我国的农业保险服务更加具有针对性和可操作性;财政部门应对农业保险机构的初期运营提供资金支持,确保经营过程中资金的流动性和通畅性;还可根据实际的需求,建立分层、分级的农业保险发展基金,以缓解政府对农业保险补贴的巨大压力;税务部门应对农业保险机构的初期运营给予税收优惠,扩大农业保险的覆盖面和受惠面。^[17]同时,政府也应该参与到宣传农业保险的行列当中,与保险公司一道向农民宣传参与农业保险的必要性和保障性,在提高农民经济收入增长的同时,能够促进农村社会保障水平的发展。

(三)加强农业保险市场行为监管

2012年2月1日,中央一号文件特别对农业保险作出了指示。之后,中国保监会发布了《关于加强农业保险理赔管理工作的通知》,《通知》明确规定了各财产保险公司要按照“主动、迅速、科学、合理”的原则,做到“定损到户”、“理赔到户”和“理赔结果

公开”,确保赔案处理规范,赔款及时、足额支付给被保险人。从中央到监管层,农业保险正受到比往年更多的关注。

加强基层监管力量。为了进一步完善我国农业保险服务的发展,人才队伍的建设是当务之急,这样才能随时与不同的形势和任务匹配。应该吸收懂三农、懂经济、懂气候、懂农业灾害防治等方面的专业人才加入到农业保险服务的队伍,^[18]加大基层监管的人数以及加强基层监管的力度,公开透明地开展投保服务和灾后理赔。

引进外部监督力量。单靠市场的调节、政府的引导或者保险人才的操作,都难以让农业保险服务的规模达到一个全新的高度,所以引进外部的监督力量也是促进农业保险服务发展的重要环节。应该充分利用多媒体的作用,加强农业保险方针、政策的宣传力度,尤其加强面向种植、养殖大户、大型企业、专业组织的宣传;农业保险公司可以适当印发资料分发给当地农民,及时宣传农业保险存在的意义和提供的保障;相关部门组织人员深入农村开展农业保险知识讲座,引导农民自愿参保投保;^[17]成立专门的保险管理机构监督制度的实施。这些环节都是通过间接的外部监督促进农业保险服务进一步发展的关键。

(四)完善农业保险市场管理

加强加快农业保险经营体制的改革。一方面,采取强制保险和自愿投保相结合的办法,提高农业保险的覆盖面;根据各地具体情况,对比较常见的自然灾害,在政府财政补贴保费的前提下进行强制投保;编写简单易懂的资料,提高农民对保险种类、功能的认识,使得农业保险贴近他们的生产和生活,使他们了解到农业保险能够真正维护自己的切身利益,从而促使他们自愿投保。另一方面,对农业保险实行专业经营,将其目标定位为提高社会化效益;因地制宜进行产品创新、提高保障进行服务创新;^[12]逐步以保险扶持取代对贫困地区粗放的民政救济。再者,将农业保险服务的发展与农村社会保障服务体系、金融体系和农村信用体系建设紧密结合起来;^[13]鼓励农业保险公司充分利用农村信用的优势,让其参与代理农业保险,减少农业保险服务过程中的环节和成本;这些举措使农民在农业保险服务中真正受益,间接提升了农村社会保障水平。

建立多层次的巨灾风险分散机制。大范围的自

然灾害往往带来农业的巨大损失,而普通的商业保险很难承担,所以需要合理有效地配置政策资源,可以尝试使用个人、集体、公司等多种资金筹措方式以缓解国家财政的压力。^[15]农业的巨灾风险具有很大的不可预见性,完全依靠国家财政的力量很容易产生资金短缺和流通危机,所以应该在日常年份里积累和铺垫一定数额的资金,以免造成巨灾年份里财政资金的匮乏。为了克服资金来源渠道单一、利用效率不高等问题,政府应该主导并且支持建立巨灾风险分散的投资及融资平台,与传统的政府引导相比,这样的平台一方面扩大了巨灾风险分散的资金来源,一定程度上减轻了国家的财政负担;^[14]另一方面将闲置的资金投入资本市场运作,加速了市场经济的资金流动,积累了更多资金也间接地提高资金的利用效率,从而进一步完善了农业保险服务的发展。

建立农业保险的再保险机制。农业保险属于高风险险种,对此,发达国家都建立起了强大的再保险机制以保障农业保险及其服务的顺利运行。我国农业灾害发生的概率很大,为了有效地规避因遭遇自然灾害而难以赔付农业保险金的影响,根据我国基本国情,我国有必要借鉴发达国家的成功经验,推行农业保险的再保险制度。^[18]对密切关系到国民经济发展的农业产品的生产,国家应该引导并且组织相关经验丰富的商业性保险公司对农业保险进行分保,进一步分散农业风险;^[19]利用再保险组织的基金应对不同地区、不同类型的农业风险所造成的不同后果,防止因为一次性的大额赔偿而导致保险公司不可逆转的亏损甚至破产。^[15]另一方面,国家还可以通过两种方式以分散不同地区、不同类型的农业风险。一是由国家主导,成立农业保险公司,向涉及农业保险的私人公司提供再保险业务;二是国家鼓励,建立互助社形式的农业保险,共同承担风险。^[20]第一种方式通过政府出面,一定程度上解除了私人保险公司的后顾之忧;第二种方式则加大了各私人保险公司之间的合作和互助,政府在其中起到了穿针引线的作用,提高了农业保险的市场化程度,既有利于分散巨灾风险,又能进一步完善农业保险服务的发展。^[22]

参考文献:

[1] 翟希琨,刑源源.我国农业保险发展现状带来的思考[J].经

- 济与法,2012,(10):197.
- [2] 赵元凤,张旭光.世界农业保险发展特点及对中国的启示[J].世界农业,2012,(8):4-8
- [3] 张小琴.农业保险体制创新探析[J].保险论坛,2011,(10):47-48.
- [4] 宋春光.浅谈农业保险面临的问题及策略[J].现代经济信息,2012,(8):206.
- [5] 乌格.“农险”何时能让农民安度灾难[J].中国减灾,2010,(8):23.
- [6] 王倩倩.浅析中国农业保险发展现状及应对措施[J].农村经济,2008,(8):250.
- [7] 王亮,曹文.我国农业保险发展滞后的经济学分析[J].金融时报,2009,(4):5-9.
- [8] 梁永明,刘凤之,罗铭俊,黄晓璐.中国农业保险现状研究及发展对策[J].经济研究导刊,2012,(30):104-105.
- [9] 李广贵.论我国农业保险现状及发展对策[J].金融理论与实践,2011,(5):81-82.
- [10] 关静,马利军,胡佳.我国农业保险现状及发展思考[J].现代商贸工业,2011,(19):149-150.
- [11] 胡琰如,徐佳.我国建立农业再保险体系的必要性和可行性分析[J].社会经济,2010,(8):155.
- [12] 杨小玲.改革开放30年以来我国农业保险发展历程研究[J].农村金融,2012,(9):86-88.
- [13] 杨君岐,侯晓康,杨瑞琴.对于完善我国政策性农业保险体系的探讨[J].金融学刊,2012,(5):11-14.
- [14] 范满志.对县域农业保险缺失问题的思考[J].农业经济导刊,2010,(8):28-30.
- [15] 乔军.小议我国农业保险现状及完善措施[J].现代商业,2010,(8):82.
- [16] 邵亮.基于我国农业保险现状及问题的发展性思考[J].劳动保障世界,2011,(3):83-84.
- [17] 姜军涛.浅析我国农业保险的现状及对策[J].社会科学,2011,(3):19-21.
- [18] 李东卫.贫困地区发展涉农保险的深层次障碍和治理对策[J].市场经济,2011,(2):19-21.
- [19] 张艳,钱振伟.云南政策性农业保险服务体系中的治理机制问题研究[J].农业经济问题,2011,(4):109-114.
- [20] 郑洁,翟胜宝.我国农业保险的现状与发展路径[J].西部经济管理,2011,(1):85-88.
- [21] 张自丽.我国农业保险制度发展的路径选择:相互保险制度[J].经济与管理研究,2011,(2):6-9.
- [22] 周宁宇.公共财政视角下政策性农业保险创新模式的思考[J].中国金融,2012,(6):68-71.

(责任编辑:卢 君)

The Problems and Countermeasures of Agricultural Insurance Service in China

ZHANG Yun-ying, HU Tian-tian

(School of Public And administration and Law, Hunan Agricultural University, Changsha Hunan 410128, China)

Abstract: Agricultural insurance is a common practice in market economy countries to support the development of agriculture. As a traditional agricultural country, agricultural insurance is an important part of China's "three rural problems". At present, agricultural insurance service in China is faced with many problems, such as the late start time, the slow development speed, the farmers' low enthusiasm of participation, and the imperfect management system and so on. The related cause including the implementation strength of government is insufficient, the dynamics of propaganda is not enough, and the talented person is deficiency, etc. The countermeasures from this situation is strengthening the legislation, playing a significant government role, improving the market supervision and management.

Key words: agricultural insurance service; peasant; risk