

# 辽宁省政策性农业保险可持续发展的对策思考

谷明淑

(辽宁大学 经济学院 辽宁 沈阳 110036)

**摘要:**本文在对辽宁省政策性农业保险调查研究基础上,分析了制约政策性农业保险发展的因素及成因,对推进政策性农业保险持续发展提出以下政策建议:强化政府引导,建立省级的巨灾风险分散机制,完善财政补贴划拨机制,确保各级财政补贴及时足额到位,加强对保险机构合规经营的监管,规范市场行为,着力培育农民的保险意识。

**关键词:**政策性农业保险;可持续发展;政府引导;财政补贴;巨灾风险分散

**中图分类号:**F840.66 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-3291(2011)06-0103-05

## 一、辽宁省政策性农业保险运行概况

2004年我国在黑龙江、上海等9个省市启动了政策性农业保险的试点工作。2007年4月,中央财政出资10亿元,在吉林、内蒙古、新疆、江苏、四川、湖南等6个省区,进行政策性农业保险保费补贴试点。辽宁省政府积极组织落实这一强农惠农政策,大力推动农业保险试点工作。为减轻自然灾害和重大突发疫情对农业生产造成的经济损失,2007年辽宁省政府确定辽阳市、朝阳市、绥中县为政策性农业保险试点地区,各级财政对参保农户给予了保费补贴。当年,能繁母猪保险试点取得积极进展,全省累计承保能繁母猪2.58万头。2008年4月,财政部扩大中央财政农业保险试点的地区范围,辽宁成为第二批10个试点省份之一。按照“政府推动、市场化运作、农户自愿参保”的运作模式,2008年8月辽宁省政府在全省范围内推行玉米、水稻、大豆、花生作物保险,并确定朝阳市和绥中县为设施农业保险省级试点地区,对参加农业保险的农户,实行保费财政补贴,以此切实帮助广大农民规避农业自然灾害风险(对因风灾、水

灾、雪灾、雹灾、旱灾、病虫害、冻灾等引起的人力无法抗拒的自然灾害损失给予补偿)。辽宁中部一些城市确定玉米、水稻、大豆、花生4个农作物品种的保费由政府予以财政补贴。在参与方式上,辽宁确定采取农户自愿参保的方式,鼓励有实力的地区提高农业保险的财政补贴比例。中国人保财险辽宁分公司、中华联合财产保险辽宁分公司作为承保单位,各地区可从这两家公司中任选一家进行合作,并鼓励各地以村为单位联合投保。

在辽宁省政府推动下,经各相关单位共同努力,辽宁地区农业保险在2009年迅猛发展,保障范围大幅提升,为投保农户提供了有效风险保障,极大地提高了受灾农户恢复再生产能力。2010年受到重大自然灾害的影响,全省政策性农业保险业务出现下滑。

### (一)中央财政补贴种植业保险试点情况

2008年,辽宁成为第二批中央财政农业保险试点的省份之一。按照省政府的要求,由省农委、省财政厅、辽宁保监局共同负责中央财政种植业保险政策的落实工作。中央财政补贴种植业保险由省农委牵头,组织协调相关部门,加强政策宣

收稿日期:2011-08-20

作者简介:谷明淑,女,辽宁葫芦岛人,经济学博士,辽宁大学经济学院保险系副教授。研究方向:保险学。

基金项目:辽宁经济社会发展立项课题“辽宁政策性农业保险发展的现状、问题及解决对策”研究成果(2010lslktjxx-52)。

传,并做好专业技术服务等工作;省财政厅负责保费补贴资金落实工作;辽宁保监局负责对保险公司运行情况的监管和指导;人保财险、中华联合辽宁分公司作为经办公司,负责具体承保、查勘、理赔等业务开办工作。2009年,安华保险辽宁分公司加入,经办公司由两家增至三家,初步形成了适度竞争的格局。

按照财政部《中央财政种植业保险保费补贴管理办法》要求,省农委、省财政厅、辽宁保监局共同制定了《关于加快推进我省农业保险工作的实施意见》(以下简称《实施意见》),对于在全省范围内从事玉米、水稻、大豆、花生生产的农户除享受中央财政35%保费补贴外,还可获得省和市县财政25%和20%的保费补贴,剩余20%保费由投保农户负担。

《实施意见》下发后,人保财险辽宁分公司在鞍山、本溪、营口三市进行了试点。2009年,全省共有234.5万户农民参加了种植业保险,参保面积1988.2万亩,同比增长14.41倍;原保费收入5.47亿元,同比增长11.72倍;保险金额93.5亿元,投保率42.53%。截至2009年底,全省种植业保险理赔面积509.96万亩,理赔金额达4.82亿元,理赔农户数81.5万户。

在各相关单位的共同努力下,全省农业保险工作进一步完善,业务向稳定、健康方向发展。2010年受到入夏以来遭受历史罕见的洪涝灾害影响,全省种植业保险核灾面积316.8万亩,估损金额2.26亿元,业务出现下滑。全省原保费收入达3.84亿元,比上年下降29.8%,保险金额为64.2亿元。

#### (二)能繁母猪保险的试点情况

2007年《国务院关于生猪生产发展稳定市场供应的意见》和《国务院关于切实落实政策保证市场供应维护副食品价格稳定的紧急通知》国发明电等文件下发后,辽宁保监局与省财政厅、省动监局共同起草了《全省能繁母猪保险工作实施方案》,明确了全省能繁母猪保险工作具体实施办法,能繁母猪保险每头保额1000元,保费由省和市县财政分别负担40%,剩余20%由养殖户自行承担。

在国家支农惠农政策的支持下,辽宁省能繁

母猪保险取得了突破性进展。2008年全省12个地市(除大连和鞍山地区)承保能繁母猪128万头,投保率达80%以上,参保农户33.3万户次,全省原保费收入7365.99万元,赔款支出2491.58万元;2009年,承保能繁母猪57.1万头,原保费收入3188.08万元,赔款支出5999.43万元。

由于省财政压力较大,2010年辽宁省财政取消了对能繁母猪保险的保费补贴,能繁母猪保险停办。

#### (三)省财政补贴日光温室大棚保险试点情况

辽宁省政府根据本省的实际状况,将日光温室大棚保险作为全省“菜篮子”工程的重要组成部分,确定沈阳、营口、盘锦、朝阳和葫芦岛为省级试点地区,由省和市县财政按照40%和60%的比例共同分担50%的保费,剩余的50%保费由投保农户负担。2009年,试点范围扩大至全省。

日光温室大棚保险2007年保费收入151万元,保险金额1.34亿元,保险面积4202亩,赔款支出239万元;2008年,保费收入1531.27万元,保险金额9.01亿元,保险面积930721亩,赔款支出1873.9万元;2009年,保费收入1170.87万元,保险金额8.2亿元,保险面积1739887亩,赔款支出1812.18万元。

#### (四)其他险种的实践

除上述中央、省级财政保费补贴农业保险之外,人保财险辽宁省分公司还在部分地区进行了市、县两级财政保费补贴政策农业保险的试点,主要包括树莓(沈阳地区)、五味子(沈阳地区)、养鹿保险,商业性保险试点主要包括鸡养殖、肉牛养殖、生猪养殖、收获期农作物(芦苇)火灾保险。

## 二、政策性农业保险存在的问题及其成因分析

#### (一)农业保险立法缺失导致政策缺乏连续性

政策性农业保险试点过程中,法律规范的缺失,导致政府支持农业保险的政策具有很大随意性。当大灾来临时有关部门才会想到保险,严重影响了政策性农业保险的推进。我国幅员辽阔,自然地理条件、经济发展、灾害损失、农业生产布局等存在地区性差异,短时间内出台全国统一的《农业保险法》条件尚不成熟。但地方政府可以出台地方

性的条例,明确政策性农业保险的组织机构、保障范围、政府的职能、财政补贴方式与比例等,明确省农委、财政厅、保险监管局、保险公司的职责,只有这样才能有法可依,从而保障政策性农业保险稳步健康地向前发展。

目前,辽宁省列入国家财政补贴的农作物仅限于四种主要粮油作物,包括玉米、水稻、大豆、花生,养殖品种仅限于能繁母猪,政策性农险补贴品种少,不利于政策性农险的拓展。2010年,当省财政面临资金压力取消了能繁母猪的保险费补贴后,商业保险公司即停办了此项业务。可见,没有法律保障,地方政府对农业保险的支持政策缺乏长效机制。

#### (二)国家及省级财政保费补贴资金到位困难

国家及省级财政保费补贴资金在承保完后,直接拨付到市县财政专户,再由市县财政统一划拨经办公司。但由于该机制对地方政府缺乏有效约束力,致使许多市、县配套资金难以到位。究其原因,在于部分市、县政府对于种植业保险工作认识不足或重视程度不够,对于之前承诺兑现财政配套资金一拖再拖;有的市、县财政确实困难,根本没有配套资金,更是寄希望于上级财政能够给予补贴。从2009年全省种植业保险的情况看,由于市、县财政补贴资金到位时间相对较晚或一直难以到位,致使各级财政保费补贴资金不能及时足额划拨到经办保险公司账户,影响了赔款的正常支出,损害了农民的利益,农险损失补偿作用未能得到及时发挥。从长期来看,财政补贴无法到位将直接影响保险公司经营的积极性,进而影响政策性农业保险的持续发展。

#### (三)巨灾风险分散机制的缺失导致保险供给不足

受全球气候异常影响,近几年极端天气造成巨灾风险发生的概率明显增加,加大了种植业保险的经营风险。2009年,辽宁省部分地区遭受严重旱灾,由于巨灾风险分散机制尚未建立,各经办保险公司风险基本全靠自担,赔付压力较大,导致亏损局面。挫伤了保险公司经营种植业保险业务的积极性,种植业保险将面临夭折的危险,不利于种植业保险的可持续发展。沈阳市种植业保险在全省处于领先地位,但却呈现逐年下滑态势,粮油作

物保险由2009年的297.25万亩,下降到2010年的224.93万亩。

2009年朝阳遭遇严重旱灾,经办保险公司支付赔款约1.6亿元,损失惨重。遭遇了大灾的农民在得到保险补偿后,已经开始认识到农业保险的重要作用,第二年便主动要求投保农险。这本来是宣传农业保险,提升农民保险意识的良机,但由于当地恶劣的自然条件,以及连年亏损,导致2010年没有任何保险公司承保当地种植业保险业务。

此外,保险公司赔付金额低,理赔不及时也影响了农民投保积极性,加上宣传不到位,农民还存在侥幸心理,投保积极性不高。

目前辽宁省政策性农业保险将干旱和冻灾等国际公认的巨灾风险都纳入种植业保险承保责任范围,这是符合政策性保险经营目标的——即弥补市场缺位,因为商业保险公司按照市场化经营原则,不可能愿意做赔本的业务,理应由政策性保险来做。

辽宁省连续两年遭遇极端恶劣天气,使得经办政策性农业保险的公司面临巨大的赔付压力,导致保险公司退出市场。这是商业性保险公司经营政策性农业保险业务导致二者经营目标不一致的必然结果。

目前运用再保险机制分散风险,不仅再保险费率偏高,而且保障也不充分,保险公司还是无法有效分散潜在的巨大风险。这也是辽宁省农险业务2010年出现下滑的根本原因。

目前,辽宁保监局与省财政厅在探索建立财政支持的巨灾风险分散机制上达成了一致意见,但在具有可操作性的实施细则尚未建立以前,巨灾风险仍然是影响经办公司开办积极性的最主要因素,不利于种植业保险可持续发展。因此亟须建立由财政支持的巨灾风险分散机制。

#### (四)保险公司内控管理不严存在违规经营现象

保险公司违规经营情况时有发生,表现在:第一,在内控管理方面,经办政策性农业保险的机构存在内控管理不严,业务流程不够规范现象,如地方政府顶灾投保,造成巨大损失;第二,管理水平粗放,现有的条款没有充分考虑巨灾风险等不利因素,没有根据不同地区存在风险差异制定不同费率,造成全省各市间种植业保险发展极不均衡,

既不利于业务全面推进,也不利于分散风险;第三,工作经费支付混乱,由于部分基层政府或相关部门以提高工作经费标准等方式,作为选择当地经办机构条件,部分保险公司未能严格按照相关规定标准支付工作经费,扰乱了市场秩序。也反映出监管部门对政策性农业保险缺乏有效监管。

(五)赔款未及时全额支付到户侵害了农民的权益

农业保险赔款支付环节不够规范,不仅存在多赔、少赔或平均赔付的不合理现象,而且还存在赔款被截留现象,赔款没有及时足额发放到户,农民切身利益受到侵害。

### 三、推进政策性农业保险可持续发展的政策建议

(一)强化政府引导,实现全省农业保险均衡发展

农业保险会因农业的准公共品特性,在自由市场经济下必然出现市场失灵,客观要求政府主动参与和引导。政府推动政策性农业保险发展不仅可以实现国家粮食安全的目标,而且也可以为农民生产生活提供最基本的保障,从而维护社会的稳定<sup>[1]</sup>。

由于农业具有高风险特性,极少有商业性保险公司参与。然而,越是这种行业,对于保险的需求越是强烈。如果没有政府干预,实行政策性保险,极容易出现保险主体供给不足现象。如果完全按照风险概率来确定保险费率,由于这种行业潜在的道德风险和逆向选择因素难以进行判断,由此导致的高费率很难被农户所接受。因此就会导致市场失灵情况的出现。这就要求政府发挥主导作用。

世界各国农业保险的实践充分证明,立法是农业保险发展的制度保证<sup>[2]</sup>。在国家《农业保险法》尚未出台前,地方政府可以先出台地方法规支持本省农业保险的发展,明确保险经营主体、政府职能、各参与方职责等,将保险品种、财政补贴数量、各级财政分配比例以法律形式固定下来,可以避免政策的随意性、盲目性和朝令夕改。通过保费补贴、税收或优惠政策引导商业保险公司经营农业保险业务,并逐步扩大农险承保面。山东省政府

将政策性农业保险纳入金融生态环境建设考评工作的一项重要内容,强化政府的引导作用,这种做法值得借鉴。

(二)建立省级巨灾风险分散机制,保障农业保险可持续发展

政策性农业保险的经营机构,要实现持续发展必须解决农业巨灾风险分散问题。在国家巨灾风险分散机制尚未形成前,我们建议先建立省级的巨灾风险分散机制。规定保险公司承担风险责任的限额,超过限额部分由财政承担。通过设定责任限额的方式,保证保险经办机构总体上实现收支平衡,只有这样才能调动保险公司经办政策性农险的积极性,进而保证政策性农业保险的可持续发展。

在政策性农业保险实践中,北京市政府直接出资,将由政府承担的赔付率160%—300%的巨灾风险,通过购买再保险方式进行分散,为政策性农业保险又增加了一道安全阀,确保了农业保险的可持续发展<sup>[3]</sup>。这种化解农业巨灾风险的做法,不失为一种创新,值得我省效仿。

(三)完善财政补贴划拨机制,确保各级财政补贴及时足额到位

前两年的政策性农险实践中,市、县级财政承担的保费补贴比例偏高,财政补贴资金难以到位。我们建议:一是适当降低市、县两级财政保费补贴比例。2009年辽宁省各地区市、县财政保费补贴比例为20%,其中县级承担比例大约为15%—17%左右,为从政策上鼓励以农业为主的市、县积极投保,可将现行的市、县财政补贴比例由20%调整为10%,将省财政补贴比例由25%提高至35%,并考虑免除县级财政保费补贴。二是建立具有较强操作性的财政补贴资金流转方式,对各级财政补贴拨付的时间予以明确规定。建立省财政对省级保险机构的结算机制,中央、省级财政资金直接由省级财政支付到省级经办机构,市、县补贴也由省财政统一集中后一并划拨,经审核符合补贴要求,应在承保结束后一个月内拨付给农险经办机构;三是将补贴配套情况和赔付挂钩。经办机构应在条款中明确因市、县财政补贴不能足额到位的,保险机构可不予理赔,或是按市、县财政补贴到位比例进行理赔。

(四) 加强对保险经营机构合规经营的监管, 规范市场行为

首先, 保险监管部门要加强对保险经营机构合规经营的监管, 规范市场行为, 维护市场秩序。其次, 组织保险公司及有关农业和气象等方面的专家, 对各市、县的主要相关作物耕地, 按照气象、地理等自然条件进行分类, 按照风险等级实行差异化费率, 进一步完善全省农业保险条款。再次, 在承保与理赔环节上, 要明确各自职责范围, 政府代办部门作为保险公司与农户之间联系的纽带, 要在承保和理赔环节上发挥好代办部门的作用, 做好农户与保险机构之间的沟通和协调工作。保险公司要根据自身承保能力, 实事求是地确定业务规模, 不可贪大求全, 降低承保服务质量; 不得以任何不正当手段强制或变相强制农民投保。理赔是保险人履行合同义务的具体体现, 任何拖赔、惜赔、无理拒赔等行为都会损害农户合法权益。理赔程序和理赔标准要公开, 查勘理赔迅速及时, 确保理赔资金及时支付给受灾农户。提高农业保险

专业化水平, 确保农业保险可持续健康发展。

(五) 政府应加大宣传力度, 着力培育农民的保险意识

建议各级政府运用各种宣传工具, 加大力度宣传农险这一惠农政策, 营造良好的社会环境。配合出台相关惠农政策, 充分调动农民参保的积极性。农业保险的价值只有在灾害事故发生后, 保户得到经济补偿时才能体现出来。通过各种媒体对典型理赔案例进行宣传, 可以让农民直观、真实地感受到保险的好处与作用, 从而激发农民的保险需求。

#### 参考文献

- [1] 黄英君. 中国农业保险发展机制研究: 经验借鉴与框架设计[M]. 北京: 中国金融出版社, 2009.49-59.
- [2] 冯文丽. 农业保险理论与实践研究[M]. 北京: 中国农业出版社, 2008.140-145.
- [3] 陈盛伟. 我国现行政策性农业保险的思考. 中国保险学会学术年会入选文集: 理论卷[C]. 北京: 法律出版社, 2011.212-220.

## Strategies on the Sustainable Development of Policy Agricultural Insurance in Liaoning Province

GU Ming-shu

(1. College of Economics, Liaoning University, Shenyang 110036, China)

**Abstract:** Based on the investigation and study of policy agricultural insurance in Liaoning Province, the paper has analyzed the factors together with the causes of the restriction against the policy agricultural insurance development, then the recommendations on the sustainable development of policy agricultural insurance has been put forward: strengthening government guidance to establish provincial catastrophe risk spreading mechanism, improving financial subsidies allocation mechanism to ensure financial subsidies at all levels can be in place fully and timely, strengthening the supervision and management on compliance operation of insurance institutions so that the market behavior can be standardized, and finally, developing the insurance awareness of the farmers.

**Key Words:** policy agricultural insurance; sustainable development; government guidance; financial subsidy; catastrophe risk spreading

【责任编辑 裴鸿池】