

政策性农业保险的实施现状及优化路径

——基于上海市 X 村的实地调研

倪传焱, 王 珏

(南京理工大学紫金学院, 南京 210023)

摘要: 基于对上海市 X 村的政策性农业保险实施效果的调研, 分析了这一政策在该地区的民众认知情况、认知途径、影响农民参保的实际因素等, 从而了解农民对政策性农业保险的真实评价以及利益需求、政府落实政策的真实情况以及农民和政府对于农业保险公司辅助效果的评价。得出相关的结论: 政策性农业保险在实施过程中政府、保险公司等均存在多方面问题, 需针对实际情况进行政策优化。

关键词: 政策性农业保险; 实施现状; 优化路径

中图分类号: F842.6

文献标志码: A

文章编号: 1008-6021(2017)04-0037-05

一、政策性农业保险研究理论概述

(一) 基本概念

“政策性农业保险是为了弥补商业性农业保险的缺位, 根据一定时期的政府政策目标建立的, 由政府或委托的专门机构经营的非营利性的一种农业保险制度。”^[1] 本文主要研究的是政策性农业保险制度中保费补贴和农业保险两项内容。

1. 保费补贴政策

农业保险保费补贴指财政对农业保险业务的保费给予一定比例的补贴, 补贴的对象是投保农户。农业保险损失频率和损失程度较高, 要实现农业保险业务的财务平衡, 保险费率会很高, 靠农民自身难以承担。因此, 需要财政提供一定比例的补贴, 帮助农民支付保费, 缓解农业保险的供需矛盾, 使保费达到保险公司和农民都能接受的水平。

2. 农业保险政策

政府开展农业保险是为了扶持农业发展。通过实施政策性农业保险中的保费补贴政策, 虽然可以有效地分担农民参加农业保险的费用, 降低保险费率, 但现行的提供财政补贴的保险险种依然较少, 所以还需要通过参加农业保险的方式, 保障农民种植的各种农作物都能够得到合理有效的保护。

(二) 研究现状

国内外众多的文献从农民参保意识、保险合作模式、保险制度完善等角度, 对政策性农业保险进行了深入的理论研究, 主要包括以下几个方面:

1. 农民参保的风险意识方面。范丽萍和张朋认为“从农户角度, 农业巨灾风险是指能够严重破坏农业生产、影响大量农户、阻碍农业生产恢复, 而且所造成的农村平均家庭经济损失超过家庭年预期纯收入 50% 的风险事件。”^[2] 关于农户参保支付意愿及影响因素实证方面, 宁满秀等对农户购买意愿进行数据计量分析, 得出“农户对农业保险需求的影响因素包括: 农户基本特征、风险意识、家庭收入、产量变异系数、预期收益、非农收入比重、贷款经验、政府信任水平、财政补贴以及政府救灾补贴等。”^[3]

2. 农户、政府与保险公司合作模式方面。庾国柱、王德宝主张“把政府财政救济机制与市场保险补偿机制有效结合, 建立多层次、多主体、多元化的整体性巨灾损失补偿机制”。^[4]

谭中明和冯学峰提出“建立政府引导、商业运行、财政支持、再保险与资本市场配套的多元化巨灾风险保险模式, 形成政策性与商业性有机结合的农业巨灾风险分散机制。”^[5]

收稿日期: 2017-06-15

作者简介: 倪传焱(1987-), 女, 江苏海门人, 助教, 硕士。研究方向: 农业保险。

政策性农业保险的系统研究成果为本文提供了较多的理论参考,但同时还需要在以下几个方面进行更深入的研究:首先,农民参保的风险研究不够深入,尤其是实地调研方面的数据较少。其次,国外在应对农业巨灾风险时,提出了再保险的制度,而国内还缺少这方面的理论研究和实践。最后,在完善政策性农业保险制度上,缺少针对实地调研后提出的可行性建议,现有政策无法做到完全符合我国实际情况和农业发展现状。

二、上海市 X 村政策性农业保险的 implementation 调研

为了更好地对在巨灾风险后政策性农业保险的赔付情况进行描述,以探寻在这一政策实施过程中存在的各类问题,对参与和未参与政策性农业保险的上海市 X 村村民进行深度访谈,并对数据资料进行有力补充。在访谈目标群体的选取上根据村民参与和不参与政策性农业保险来确定,本课题面对面访谈了参保的村民共 10 人,另外也对 4 名村委会工作人员、3 名相关保险公司工作人员进行访谈,从而全面、深入地了农民的参保现状,以及政府、农民和保险公司对巨灾风险的分担情况。

(一) 政策认知途径调研

1. 政府宣传

首先,村委会的宣传较为到位。村委会工作人员宣传农业保险的方式是几乎通知到每个农民。而且政府在固定时间点或时间段,让村委会积极向农民宣传农业保险,并且征询农民的意愿,是否愿意参加农业保险。

其次,政府也非常重视向农业合作社宣传政策性农业保险的工作。虽然政府不能够与农业合作社直接建立保险关系,但政府详细地向农业合作社介绍经办农业保险的专业性保险公司,并且作为中介方,将保险公司引荐给农业合作社,促成了保险公司和农业合作社之间的保险合作关系。此后参保、理赔的工作都由保险公司和农业合作社双方直接操作。但当农业合作社遭受灾害,造成严重的经济损失时,政府也会主动提醒保险公司进行理赔。政府间接地与保险公司和农业合作社建立关系,从而促进政策性农业保险政策的发展。(如图 1)

2. 农民自主认知

农民了解政策性农业保险的渠道主要通过村委

会的宣传,或是农业保险公司的宣传。当前,农民对政策性农业保险的认知处于一种模糊的状态,对政策性农业保险的认知情况有以下两方面。

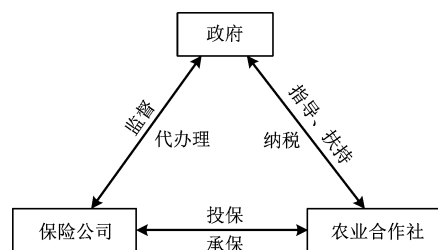


图 1 政府、保险公司和农业合作社三方关系

一方面,农民对政策性农业保险已知的内容有:第一,保费补贴的标准、保费补贴的模式。第二,农业保险理赔的模式。第三,由村委会负责登记每个农民种植的面积,拍照标注每个农民种植的地块,并且把资料存档在电脑里。第四,有保险公司不愿理赔农业保险的案例。农业保险在当地发展不顺利,农民损失太多,保险公司承受不起,两者无法进行正常合作。第五,政府对政策性农业保险工作的落实情况,政府每一个季度都给农民分发补贴。

另一方面,未知的内容有:第一,不知道农业保费补贴的具体概念。第二,农民不了解政府收取费用的目的。第三,农民对于参加保费补贴后是否还要参加农业保险也产生疑问,农民没有清楚认识到农业保险和保费补贴两者的区别。第四,对政府下拨的财政资金的用途存在疑问。第五,政策性农业保险的补贴工作缺少书面依据,农民无法确定是否参加了保费补贴,补贴资金是否已到自己账户上。

(二) 保险公司的选择性宣传

经办农业保险的专业性保险公司在政策性农业保险制度中是承担主要责任的一方。农业生产的保险、理赔工作,需要保险公司代替政府部门执行,主要原因是保险、理赔的工作不在政府的职能范围内,政府不能直接处理。保险公司作为政策性农业保险主要的承办方,为了更好地开展保费补贴、农业保险政策,在政府授予相关的执行权后,就会拥有一定的权力来管理农业保险,制定保险条例、保险方式。

1. 选择性宣传的目的

保险公司拥有权力后,为了维持保险公司稳定的经营状况,提高农民的保险费率,降低赔付率,保障保险公司的保费收入比理赔支出多,维持稳定的收入,

保险公司主观偏向的选择对象是农业合作社或者种植规模较大的农民,因此会主动向他们积极宣传。

2. 选择性宣传的方式

第一,农业合作社→代理人直接接触:因为保险公司更倾向于选择农业合作社作为保险对象,所以保险公司积极地、主动地派公司代理人直接到农业合作社,与农业合作社负责人签订投保单。

第二,小农户或种植大户→逐层宣传:由于保险公司已经创办了十几年,在体制、机制方面都逐渐完善,拥有自己的三级联络体系“区—镇—村”。

3. 不同投保对象宣传标准的差别

第一,保险公司青睐于农业合作社作为投保人,其主观选择的标准是:首先,规模大、投保费用多。其次,农业保险参与度高。再次,农业合作社的保险赔付率低。最后,经营规模大的农业合作社或农民投保率稳定。

第二,保险公司在宣传农业保险政策时,也会主动选择地忽视小农户或规模中等的种植大户。因为在推广农业保险工作的时候,政府发布的农业保险政策的相关保险条例里没有要求农业保险覆盖率必须达到100%。

(三)各参保对象的基本参保状况

1. 保费补贴的积极参与者——小农户

从小农户的角度看,他们选择政策性农业保险的参保类型具有偏向性:保费补贴参与度高,农业保险参与度低。

首先,从参保标准看,种植规模达到80亩“家庭农场”要求的小农户,他们主要是以家庭生产为单位,规模小且分散,能够投保的数额小。

其次,从参保比例看,差别对待保费补贴和农业保险,小农户参加保费补贴政策的覆盖率高达100%,基本上都愿意参加政策性农业保险的保费补贴政策,对保费补贴内容了解比较详细。但小农户对农业保险的参与度比较低,只有30%,对于农业保险了解比较少,所以不愿意参加农业保险。

最后,从参保过程看,小农户因为自身能够投保的数额少,获得的赔偿也少,所以一般不参加农业保险。之后,他们主要选择参加政策性农业保险的保费补贴,可以有力地为他们分担农业生产支出的费用,保费补贴能够明显地减轻他们的经济压力。

2. 处境尴尬的两难者——农业种植大户

目前上海市X村的种植大户中参加保费补贴的比例为100%,其补贴/理赔标准为20%~80%;参加农业保险的比例为50%左右,其补贴/理赔标准为30%~100%。

从种植大户角度分析,他们对于保费补贴的参与度高,农业保险的参与度中等。

第一,从种植大户的参保情况来看,种植大户的种植面积大于100亩,小于1000亩,种植的农作物种类繁多。达到中等规模生产种植的种植大户,虽然种植规模较大,但如果参加保险能够投保的数额较小,则参加农业保险的可能性较小。

第二,从种植大户的参保意愿差别来看,一部分农民比较积极参加农业保险,愿意投保。农民自身对于农业保险了解较多,觉得农业保险可靠,就愿意参加农业保险,虽然自己承担保费,但也能得到一些补贴。另一部分不愿意或不积极参加农业保险的农民,认为政府对于农业保险的工作搞了太多花样,没有正确引导他们如何操作,让他们觉得农业保险不可信。

3. 全面参保的典范——农业合作社

从农业合作社的角度分析,他们参与政策性农业保险的情况最好,不管是保费补贴还是农业保险的参与度都相当高,投保率达到100%。

一方面,保费补贴是国家财政统一给予的,农业合作社大规模种植各种各样的粮食、蔬菜,政府规定的保费补贴都涉及了。另一方面,政府在农业合作社开展的宣传工作效果显著,农业合作社对农业保险的信息了解得比较详细,而且合作社的种植面积大,受灾后保险理赔能减少大部分损失,对农业合作社非常有利,所以农业合作社也愿意参加农业保险。

三、政策性农业保险实施过程中的存在问题

(一)政府方面问题

1. 政策宣传力度有限

首先,基层政府在落实政策性农业保险时,没有将政策性农业保险制度详细地解读给农民,而是代替所有农民都统一投保了农业保险。所以当基层政府要正常收取保费时,农民就会错误地认为政府在变相地收费,造成农民对政策性农业保险的误解。

其次,基层政府也没有将政策性农业保险的全部信息向村委会的工作人员宣传到位,没有把政策性农业保险的概念以及政策内容详细的宣传,政策宣传不完整导致农民盲目地参加政策性农业保险。

2. 违背自愿原则

国家统一将种植水稻或小麦等主要粮食作物的农民归为参加了政策性农业保险, 保费补贴的普及程度达到了 100%。实际情况是, 有些地区的镇政府代替农民集体投保, 根据农民在村委会登记个人农业种植的信息资料, 批准所有的农民都参加保费补贴政策, 私人信息被政府擅自盗用, 违背了农户自愿投保原则^[6]。

3. 监督、反馈机制不健全

基层政府落实政策性农业保险时, 监督不到位, 没有将政策落实的每一个阶段都严格监督。第一, 上级政府到基层调查工作情况时, 基层政府以不真实的情况向上级政府汇报, 导致上级政府认为政策性农业保险已经落实到各个地方, 实施效果良好。第二, 上级政府缺乏对农村实地走访、考察。仅听农村干部的一面之词, 缺少来自农民的真实反馈。第三, 政绩观作祟, 基层政府擅自代替农民投保使得工作绩效达到优秀。

4. 政策制定不科学、不完善

首先, 政策性农业保险对不同种植规模的农民采取的保费补贴比例相等, 仅是险种方面略有差异。

其次, 有些保费补贴的项目太细, 适用性差。以农药补贴为例, 政策制定不具有科学性, 农民投机取巧, 钻政策的漏洞。

再次, 缺少专门负责管理政策性农业保险的政府部门。政策性农业保险由政府的农业办公室兼管, 但没有固定的负责人。导致农民利益受损时无法向政府部门投诉维权。

(二) 保险公司方面的问题

1. 政策宣传带有偏向性

国家政策没有严格规定农保覆盖率必须达到 100%, 保险公司就忽略零散的农户, 不归为投保对象, 选择性地减少对小农户的农业保险宣传工作。

2. 理赔标准要求过高

保险公司制定的理赔标准对于农民要求太苛刻。农民找保险公司进行赔偿, 保险公司进行定损时, 就要求农民能够准确地告知受灾的严重程度, 损毁面积达到多少, 风力有几级, 雨量有多大。保险理赔过程中制定严格的要求, 使得不是专业种植的农民没有能力参加农业保险获得理赔收益。

3. 保险理赔过程透明度低

补偿功能低效益, 保险赔付率不合理。虽然农民每年都会续保、交保费, 但理赔时保险公司只赔损失的成本。保险公司的赔付率应设置在 20%~200% 范围内, 由保险公司进行定损、理赔, 农民受灾的赔付率由保险公司规定。保险公司偏向于考虑自身的收益, 并没有真正做到对农民的损失全部理赔。

4. 保险公司辅助功能低效

“农业保险的道德风险和逆向选择客观上是一个世界性的难题。”^[7] 由于保险公司和农民之间信息不对称, 造成道德风险、保险公司执行力低效的现象。这些现象的发生主要原因以下几点。

第一, 保险相关的法律法规不健全。由于我国政策性农业保险存在的时间较短, 经办的农业保险公司较少, 缺乏竞争性。

第二, 保险公司也出于自身利益考虑, 为了得到维持保险公司长期运营的利润, 会将保险条件制定得更加惠及自身。

第三, 政府对保险公司监管不到位。当保险公司出现理赔工作具有针对性、制定的保险理赔条款不合理时, 政府没有采取措施及时制止。缺乏对农业保险相关保险理赔工作的有效管理。

四、完善政策性农业保险实施的路径

(一) 政府正确引导信息宣传

政府不仅要主动撮合农业合作社与保险公司开展保险合作, 还要向小农户和种植大户大力宣传, 引导他们正确认识政策性农业保险, 加大小农户、种植大户与保险公司合作的可能性。政府除了定期或不定期组织保险公司和农业合作社开会, 也要增加保险公司和小农户、种植大户的交流机会。

(二) 政府规范政策性农业保险的实施

1. 工作态度认真、严谨

基层政府改变办事风格, 做事仔细严谨, 增强为农民服务的意识, 保障多方相互沟通信息齐全, 严格监督审核信息, 使国家财政补贴落到实处, 对农民起到真正的补贴效果。

2. 政策制定科学、合理

政府制定政策时需针对农民不同的需求类型, 对保费补贴的比例做出相应调整, 对于种植大户的亏损现象, 除了给予补贴还可以从多方面着手, 如为农民提供粮食收购的渠道, 或者及时指导受灾的农民正确了解农作物市场行情, 帮助农民种植营利性的农产品。

3.提高监督、反馈效果

政策落实到位,避免出现“上有政策,下有对策”的现象。成效监督要到位。政府要努力通过各种方式了解农民参加保险的实际收益情况。基层政府也不能为了政绩汇报虚假的信息,大胆地将实际情况上报,共同努力提出科学合理的解决方案,有效地解决问题。

(三)保险公司改革农业保险制度

1.创新农业保险模式

经办的保险公司加强保险产品的创新能力,在设计保险产品时要进行翔实的调查,确定保费和理赔比例时要充分考虑各种影响因素,满足不同类型农民的各类农业保险差异化需求。

2.保险理赔程序化、简单化

保险公司农业保险理赔应简化操作程序,提高服务质量。针对文化程度较低的农民不强制要求记录具体的受灾情况,农民受灾后,由保险公司、政府和农民共同勘察受灾现场,并判断农民的损失情况,最后由保险公司负责理赔,让农民切实感受到政策性农业保险带来的保障。

3.增设村委会保险联络点

农业保险公司可以在村委会设立基层保险服务的联络点,加强保险公司和政府之间的合作交流,进而构建一个比较完整的农业保险服务体系,实现保险公司与农民之间信息能够有效地沟通交流。

参考文献:

- [1] 陈德萍.国外农业保险经验借鉴与中国政策性农业保险制度完善[J].国际经贸探索,2012,28(6):88-95.
- [2] 范丽萍,张朋.农业巨灾风险管理的内涵解析[J].世界农业,2015(2):55-59.
- [3] 宁满秀,邢郦,钟甫宁.影响农户购买农业保险决策因素的实证分析:以新疆玛纳斯河流域为例[J].农业经济问题,2005(6):38-44.
- [4] 庾国柱,王德宝.我国农业巨灾风险损失补偿机制研究[J].农村金融研究,2010(6):13-18.
- [5] 谭中明,冯学锋.健全我国农业巨灾风险保险分散机制的探讨[J].金融与经济,2011(3):78-81.
- [6] 陈盛伟.我国政策性农业保险的运行情况与发展对策[J].农业经济问题,2010(3):65-70.
- [7] 周建涛,欣悦,颖超.国外农业保险逆向选择和道德风险研究新进展[J].云南财经大学学报,2015(4):85-90.

Study of the Current Situation and Path Optimization of Agricultural Insurance Policy:

Based on Field Investigation of X Village in Shanghai

NI Chuan-yan¹, WANG Jue²

(Humanities and Social Sciences Department, Zijin College,

Nanjing University of Science and Technology, Nanjing 210023, China)

Abstract: Based on the investigation of the implementation effects of policy oriented agricultural insurance in X village of Shanghai City, this paper analyzes the people's cognition, the ways of cognition and the actual factors that affect the farmers' participation in this area. The purpose is to understand the true evaluation of farmers' policy agricultural insurance and the demand for benefits, as well as the true situation of the government's implementation of the policy and the evaluation of the auxiliary effects of the farmers and the government on the agricultural insurance companies. Finally, relevant conclusions are drawn that in the implementation of policy oriented agricultural insurance, it is necessary to optimize the policy for the actual situation to solve the existing problems in the government and insurance companies.

Keywords: agricultural insurance policy; current situation of implementation; optimized route

[责任编辑 王七萍]