

绍兴市农业保险存在的问题及对策探讨

陈学伟

摘要：大力发展农村保险事业，加快建立农业保险，加大支农惠农政策力度，是社会主义现代化新农村建设的一个新举措，它对稳定农民生活，降低经营风险，推动农业可持续发展有着十分重要意义。我国农业保险的发展与农业的发展极不平衡，不利于现代化农业的发展。本文通过调研绍兴市农业保险发展现状，深入分析目前存在的困难和原因，摸索绍市农业保险发展的道路，并提出了相应的建议与对策。

关键词：农业保险；困境；对策建议

绍兴市农业保险是在 2006 年开始试运作的，在政府的大力扶持下，试点工作取得了积极成效，总体上绍兴的农业保险正在逐步走向规范并向好的态势发展。要持续高效地推进农业保险，必须着力解决一系列影响农业保险发展的关键问题和矛盾，为农业保险的发展创造有利的环境和条件。

一、绍兴市农业保险的现状分析

农业保险是指被保险人在农业生产经营过程中因遭受自然灾害或意外事故，致使有生命的动植物发生死亡或损毁的经济损失，由保险人给予赔偿的一种保险。经营农业保险，成本高、费率高，定损理赔技术难度大，并面临逆选择和道德风险。由于农业保险的以上特征，农业保险业务的纯商业化运作在国际上鲜有成功的例子。因此，世界各国政府都把农业保险视为准公共产品，对其从财税金融等方面进行倾斜扶持。

农业生产过程受自然条件的影响必然很大，发展农业保险业务应是对农业的支持和保护政策的重点之一。但因为农保灾害机会多，损失率高，是一种受自然灾害制约较大的高风险的保险业务，不是赚钱的业务，商业性保险公司往往不愿意做这种赔本的生意。前几年，我国农险保费收入一直呈大幅萎缩的态势。党中央和国务院高度重视解“三农”问题，党的十六大以来，十六届三中全会《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》和 2004、2005、2006 年连续 3 年的中央一号文件及“十一五”规划都对农业保险发展提出了明确要求。绍兴市有关部门认真贯彻落实中央有关文件精神，以科学发展观为指导，积极推进农业保险的发展，取得了较好的效果，地方政府迫切希望通过农业保险完善农业支持保护体系，确保农业产业政策的顺利实施。

要增强农民的抗灾能力和灾后恢复再生产能力，必须搞好农业保险。农业保险是政府支农的重要手段，可以改善农业和农业经营主体的信用地位，促进农业金融体系的稳定，促进农业产业化进程，促进国家经济发展和社会稳定，提升农业的国际竞争力。

二、绍兴市农业保险发展的现状

绍兴市农业保险是在 2006 年开始试运作的。在省政府的统一部署下，先在经济基础较好、农民参保意识较强的上虞市摘试点，以补偿承保对象的物化成本为主，实行低保障起步，保大户大灾为主，先易后难，先试点后推广，应对和化解大灾风险。2007 年扩大到嵊州和绍兴县，2008 年在全市全面推广实施。2006 年参保的险种 4 个，支付赔款 110.8 万元，赔付率为 114.8%；2007 年参保的险种 8 个，上虞、嵊州、绍兴三个县(市)全年共有参保农户 2554 户，参保面达 65.7%，支付赔款 552.56 万元，赔付率为 228.1%，2008 年主要参保的险种 10 个(4 个必保险种，6 个可选险种)。截至 11 月底，全市共有参保农户 3178 户，参保面达 88.9%，核定赔款金额 115.48 万元(非满期赔付)。

从 3 年运作情况来看，市场行情明显有以下几个特征：1、参保率和保险品种逐年提高；2、赔付率有很大的不确定性，亏损现象依然存在，赔付率受当年度的台风、暴雨等自然灾害的影响较大。如 2007 年绍兴因受台风袭击，农作物受损严重，赔付率就高；2008 年受自然灾害的影响小，赔付率就相对较低；3、财政对参保农户的保费补贴及赔款补助标准在逐年提高。(2008 年政府对农户保费的补贴水稻保费补贴为 90%，大棚蔬菜、生猪、鸡、鸭、淡水鱼、林木为 45%，能繁母猪为 80%)。4、财政对共保体的经营扶持



力度也不断增大。如免征其营业税、提高政府与共保体赔付比例等。

随着农业投入的不断加大，农业科技含量的不断提高，农民收入逐渐增加，农民十分需要保险机构为他们提供农业保险风险屏障，解决在农业生产上的后顾之忧。总体上，绍兴的农业保险正在逐步走向规范并向好的态势发展。

三、绍兴市农业保险存在的问题

农业保险补贴的实行在转移农业风险、减轻政府负担、引导农民积极参保投保等方面起到了“四两拨千斤”的作用。但是，由于农业保险本身属于政策性保险，它在展业、承保、防灾减损、查勘理赔等方面的复杂性，加之农业保险又是一项全新的工作，还存在着诸多的问题。绍兴市是农业保险发展较好的地区，但也存在着不少问题，主要的问题是：

(一)参保意识不强，市场需求不足。市场需求不足除了受农险的正外部性的影响外，还与农民参保意识不强有关。究其原因：一是小规模的土地经营客观上弱化了农业保险的经济保障功能，窄小的经营规模使农民产生较低的预期收益，因而不愿意付出保险成本；二是存在侥幸心理，认为绍兴是风水宝地，大的自然灾害少，参不参保无关紧要；三是注重眼前利益，缺少长远打算，只希望立竿见影短期见效，而不愿从长计议持续发展；四是存在观望心理。农民受自身素质的制约，理解和消化政策性农业保险的能力较弱，对政策缺乏了解，缺少独立思考判断能力，往往要等到周边农户得到实惠才会“怦然心动”，才去参保；五是心存疑惑、担心受骗。许多农民由于受迷信思想和小农意识的影响，不相信保险公司，优柔寡断，担心参保手续繁琐、理赔程序复杂，交了保费害怕得不到保障，因此投保积极性不高。

(二)农业保险的再保险机制和再保险市场尚不完善。农业保险由于缺乏再保险机制，使得风险过于集中在保险经营主体自身，难于分散，影响经营主体的经营效果。而国外农业保险经营普遍有再保险机制的支持。特别是在特大自然灾害发生时可有效分散风险，减轻农民的负担。例如，美国联邦政府农作物保险公司负责在中央建立再保险基金，向经营农作物保险的保险人提供超额损失再保险。而我们由于再保险市场有效需求不足，市场主体数量少且不健全，导致再保险市场一方面供给主体偿付能力严重不足，另一方面技术与服务远远落后于国际水平。

(三)农业保险的正外部性导致市场失灵。商业化经营农业保险必然会出现供给有限，需求不足，导致市场失灵。私人成本、收益和社会成本、收益间的差异是农业保险的正外部性。这样，全社会就搭了农险投保人的“便车”，导致市场需求不足。另外，保险人供给农业保险，将有利于农业生产的稳定，使全社会受益。当保险人供给农业保险的边际私人收益也小于边际社会收益，边际私人成本大于边际社会成本，全社会又搭了农业保险人的“便车”，保险公司经营出现亏损，反过来又影响到对保险市场的有效供给。但无论是哪种情况，保险人和投保人都无法对其正外部性进行收费补偿，农业保险的消费量始终低于社会的理想消费量，有效需求不足；同样，农业保险的供给量也小于社会理想的供给量，有效供给也不足。供需不足，必然导致农业保险市场失灵。也小于边际社会收益，边际私人成本大于边际社会成本，全社会又搭了农业保险人的“便车”，保险公司经营出现亏损，反过来又影响到对保险市场的有效供给。但无论是哪种情况，保险人和投保人都无法对其正外部性进行收费补偿，农业保险的消费量始终低于社会的理想消费量，有效需求不足；同样，农业保险的供给量也小于社会理想的供给量，有效供给也不足。供需不足，必然导致农业保险市场失灵。

(四)保险中介机构缺位。保险中介机构的建立是保险市场成熟的重要标志之一，也是保险市场发展有一定阶段不可缺少的完善和补充。它对保险的供求双方均能起到重要的媒介和桥梁作用，实践证明，利用中介补助机构的做法在保险销售的过程中起着十分重要的作用。因为在保险产品的销售中，投保人大多缺乏对保险制度、保险产品的理解和选择，所以在购买保险产品时，熟悉保险产品的补助者的存在是必不可



少的，特别是在农村这样一个点多面广、业务分散的保险市场中，正是保险中介发挥作用的大好舞台。中介机构可以将保险产品的经营触角延伸到农村的各个角落，以较低的成本，打开农村广阔天地的保险大门。然而，从我们绍兴的实际情况来看，推销保险产品的几乎全部依靠保险公司内部的业务团队，保险中介的桥梁和纽带作用尚未得到发挥。

(五)信息不对称，导致三大技术因素受制约

1 费率厘定难。由于农业受自然灾害的影响较大，而每年的自然灾害情况又不一样，年际间差异大，存在着不确定性。因此，其费率的制定应当要以长期平均损失率为基础。进行加权平均后得出。而绍兴市目前有关农作物和养殖业的原始记录和统计资料等信息不很完整，很难对保险费率作出精确的厘定。

2 理赔定损难。农业保险作为一个新险种，没有现成的经验可借鉴，其特殊性和复杂性决定了理赔的高难度性。一方面由于承保标的是动植物，受区域和自然因素影响较大，其经济价值也随时期的变迁而不同，很难把握住其基本信息。因此，要制定出一个公平合理的、让农户满意的理赔标准就较困难；另一方面农业保险定损理赔的技术难度大，不可预见的因素多，其特殊性和复杂性决定了对定损人员的高要求。而目前我们从业人员大多数人是从其他行业转来的，对农业保险这个新险种没受过专门的培训，单一型多。复合型少；保守型多，开拓型少。

3 费率居高不下。农业保险费率居高不下主要包括以下两个因素：一是由于信息不对称导致逆向选择失控，通常是易受自然灾害影响的地区和品种，农民是急于投保，其出险率和赔付率就高，保险公司亏损也大；相反，一些旱涝保收的地区和品种，农民则不愿参加保险，造成保险公司无利可获，经营成本上升，由此产生赔付率过高，费率过高。

(六)逆向选择和道德风险难防范。逆向选择和道德风险，使农业保险人面临高监督成本和高赔付损失的两难选择，无疑都提高了保险人的经营成本，破坏了保险主体商业经营的利益。成本一旦过高，保险人就会减少农险产品的供应，或者根本不供应农险产品。事实上，由于农业保险点多面广，且生产分散，保险公司监督力度不够，农民文化程度又普遍偏低，更有少数农民法律意识淡薄，把保险当作“摇钱树”。因此，利用保险进行欺诈的道德风险事件也屡屡发生，特别是养殖业，更容易产生骗赔的现象，如上虞生猪的报损案，就出现了部分参保户多次报灾、以轻报重等虚报现象。

四、对策与建议

1 加大政策支持力度，有效控制市场失灵。政策性农业保险是以政府主导、市场运作、农民自愿为原则，不同于纯商业保险行为，农业保险市场失灵，需要政府发挥职能进行调节，政策性保险商业化经营是国外调节农业保险市场的成功办法。在具体操作上我们要着重做好以下几方面的工作：一是加强农业保险立法和制度的完善，政府应制订相关的法律法规，以保证农业保险的顺利开展；二要继续提高财政对保费的补贴额度，对粮食、油料、肉、禽等关系国计民生的主要农产品宜给予100%的补贴；对其他一些具有地方特色的农产品，在现有基础上再适当提高保费补贴。三要对开展政策性农业保险连年亏损的经营主体——保险公司，视亏损程度也给予必要的财政补贴；四是扩大以险养险的范围，以其赢利弥补农业险的亏损，促进农业保险可持续性发展。

2 完善再保险机制，分散巨额风险。农业保险风险较大、赔付较高，长期以来一直处于亏损状态。2007年在三个试点县、市全年的赔付率高达228.1%。由于保险主体面对农业的非系统性风险需要独自承受高额经营成本，遇到特大自然灾害时更是回天无力，没有农业再保险的支持很难发展。因此，政府一方面可以利用通过财政补贴等优惠政策来扩大风险分散面；另一方面可建立完善的农业保险再保险机制，以进一步增强抵御大灾风险的能力，支持农业保险的发展。具体可以通过以下两种方式进行：一是国家和地方政府采取财政拨款或补贴方式，建立巨灾专项风险基金，以应对不可预见的重大自然灾害的发生，有效预防在



巨灾发生时能迅速开展生产自救，在最短的时间里把赔款发放到每一位保户手中；二是发展保险衍生产品，增强保险主体自身抗风险能力。

3 加强保险队伍建设。由于农业保险点多面广，被保险人分布四面八方，加之农险标的是有生命力的动植物，它的形态无时无刻都在变化，其价值也随时期的变迁而变动，一旦出险，现场勘察定损、赔付兑现所需人力、物力较其他险种多得多，且时间要求高。（如牲畜保险，牲畜死亡后会腐烂变质，查勘若不及时，则难以鉴定其原因）。这决定了农业保险核保和理赔的复杂性和艰难性。为此，一是要加强专业技能队伍建设，定期对核保和定损人员进行培训。二是要抓好农村保险中介和营销员队伍建设。保险中介机构的建立使保险供需双方更加合理、迅速地结合，减少了供需双方的辗转劳动，还可解决投保人因对保险专业知识缺乏而选择不好适合自己需要的保险产品的问题。

4 扩大宣传，增强保险意识。进一步加强对农业保险的宣传，采取新闻媒体、保险咨询等多种形式，对政府开展农业保险的目的意义、风险责任、保险条款、定损标准等宣传报道，要把政府出补贴、农民得实惠的利好举措向农户解说清楚。使广大农民充分认识到农业保险是政府为了降低农业经营风险，增强农民抵御自然灾害的能力，稳定农民生活水平而建立的一项农业保险保障机制和灾害补偿制度，是有利于建设和谐社会的重大民生工程。

5 加强考核，推动落实。绍兴市的农业保险启动以来，只有3年时间，尚处于摸索和尝试阶段，很多工作需要进一步加强和完善：一要突出重点，抓好乡镇工作。因乡镇干部面向基层、面向农村，直接和种养大户打交道，对农村情况最了解，是当地的父母官，农民的守护神，最具号召力，农业保险推广实施成功与否关键在乡镇。事实证明，对乡镇投入的精力多一点，当地农户的参保率就高一点；乡镇干部工作力度大一点，农民的意愿就强一些。二要加大政策性农业保险对各县(市、区)的考核占比。政府要把政策性农业保险继续列入社会主义新农村建设考核内容，加强对部门、乡镇的工作考核，通过考核、激励，克服部门、基层单位对农业保险视为“多此一举、忙中添乱”的世俗偏见，坚决摒弃把农业保险当作“有和没有无关紧要”，“多一事不如少一事”的错误认识。三要积极争取上级保险公司对县、市保险公司的支持，要把农业保险的业务流量、服务质量也列入考核的内容，改变过去一味追求经营效益的考核方式，进一步调动基层商业保险公司的工作热情，确保政策性农业保险工作的顺利开展。

