

突破政策性农险发展瓶颈的建议

陈江

浙江省政策性农业保险从 2006 年试点至今逐步推广，已走过 4 个年头。政策性农业保险的保费收入和承保面都取得了较大的发展，但是，在经过 3 年试点的快速发展之后，自 2009 年始，政策性农业保险正陷入一种踟躇不前的境地，保费规模被控制在一定水平。主要表现在以下四个方面：

一是承办的险种结构渐趋单一。能繁母猪、水稻和生猪保险等 3 个险种的保费占农险保费收入的 70% 以上，其余各险种所占比例极小，一些费率偏低、风险偏高的小险种在保险人的控制下不断地缩减着规模，甚至几近停办，如露地西瓜种植保险。

二是承保面维持在一个相对固定的数量。某些险种间的参保数量有所变动，但总量基本不变，甚至略有下降。如果说，试点 3 年间保费增长较快，主要原因是一些险种的费率上调明显。

三是共保体成员单位逐年减少，由最初的 10 家减至现在的 7 家，人保财险作为首席承保人的出资比例也升至 77%。共保体模式是颇有创意，也是较适合浙江实际的政策性农业保险开办方式，但由于每年亏损，不少成员单位都已退出这个市场。

四是政策性农业保险承保工作有阶段性而无日常化，承保期多以乡镇为单位集中在 5 月、10 月，这种承保方式有利于共保体降低经营成本，控制承保规模。

可见，政策性农业保险在某种程度上对保险人而言更多地在履行一种社会责任。因此，不断地控制经营风险，寻求稳健发展成为政策性农业保险的主旋律。

政策性农业保险发展瓶颈的成因分析

1. 保险人不愿扩大规模。4 年来，浙江省政策性农业保险共保体经营结果的亏损是导致保险人不愿扩大承保规模的主要原因。目前，在共保体开办的几个险中，以能繁母猪保险、生猪保险、水稻保险为主，其中水稻保险赔付率受季节性台风及暴风雨影响较大，生猪保险常年赔付率超过 100%，能繁母猪赔付率超过 70%，其余各小险种除油菜外，保费收入远不足以支付赔款，如果再加上经营费用，则亏损是必然的。费率不到位诚然是导致亏损的重要原因，但是一味提高农业保险价格或免赔率也会导致参保率大幅降低。目前浙江省开展的政策性农险费率大多在 4%—6% 之间。不仅浙江如此，其他一些省份也存在这种现象。政策性农业保险的承保人出于政治的、社会的以及企业形象树立等方面因素考虑，更是将承办农业保险作为开拓农村商业保险市场、密切政府联系的敲门砖。因此，控制政策性农业保险承保规模和经营风险显然成了工作重点。农业保险的高风险、高成本、高赔付促使保险人必须审慎行动，通过努力控制承保规模，将风险控制可在承受范围内。

2. 非市场化的外部环境和立法的缺位阻碍着政策性农险的进一步发展。

随着中央支农扶农政策的不断增强，农业在各产业中的弱势和政策上的强势进一步凸现，从而增加了商业化运作的难度。主要表现为在定损理赔中按照商业合同程序进行沟通存在较大困难，理赔热点常常成为新闻媒体关注的焦点，商业利益经常屈服于农民利益，各方利益权衡中共保体多处于劣势，政策性农业保险



成了某种程度上的农业补助，协调小组办公室成了最终的纠纷解决机构。目前，政府对农业保险的有关立法尚存欠缺，保险人的正当利益不能得到合理保障。

3.政策性农业保险巨灾风险分散机制的不完善制约着农业保险的规模扩张。

目前，各地开展的政策农业保险对于超赔风险所采取的方法各异，除了通过市场手段部分购买再保险之外，主要还是通过政府与承保人之间的分摊机制来实现。浙江省采取了“五倍封顶”的做法，即在保费5倍以内的赔款由共保体和政府分段分摊。这种体制自然无法应对重大自然灾害。在巨灾风险手段较为单一、市场机制局部失灵的情况下，农业保险发展自然后劲不足。

4.农民的风险意识不强，对保险的避险手段认识不足。

突破政策性农业保险发展瓶颈的建议

1.加快立法进度，完善市场环境。要充分发展政策性农业保险，首先必须做到市场环境的公正与公平，而市场环境的改善，又必须依赖于完善的法制建设，没有法律做后盾，政策性农险的商业化运作就会大打折扣。因此，必须建立起基于农业保险市场运行机制之上的农业保险立法，做到有法可依，免去农业保险承保人后顾之忧。

2.进一步完善巨灾风险分散机制。农业保险的“三高”特性，决定着农业保险承保人必须把解决巨灾风险分散机制放在首位，只有解决了巨灾风险问题，农业保险才能得以持续健康直至快速发展。为此，可以通过政府财政、农业巨灾风险基金、再保险、农业保险等多种方式，逐步构建起高效实用的巨灾保险体系。目前，浙江省政策性农险采取的“长期保本，略有盈余”的经营原则并不适应农业保险的持续健康发展，收效甚微，因此，即便是十年一遇的大灾风险，都难以应付。

3.创新农业保险产品，改进风险管理技术，实施区域农业保险战略。就保险人而言，要经营高风险的农业保险，首先必须创新农业保险产品，在改革原有保险产品的基础上，不断借鉴国外经验，推广发展适合我国实情的指数型保险；其次是提高风险管理和定损技术；第三即是实施区域农业保险战略，由于各地农业经济发展模式千差万别，因此，农业保险不可能像商业车险那样统一规范，可以根据各地不同的块状产业情况，开发出针对性极强的地方性险种。

4.完善配套政策和激励机制，提高财政补贴比例。为了激发政策性农业保险承保人的积极性，可以在商业保险范畴给予承保人一定的政策支持，如“以险养险”，小额保险入农村等。为了激发基层工作人员的积极性，应逐步完善工作考核机制，并给予一定的费用补贴。就浙江省而言，充分调动各乡镇代办员的积极性是提高政策性农业保险参保率的重要途径之一。为了激发农民的参保积极性，可以将农业保险与其他惠农优惠政策相联系，如给参保农户相关的信贷、项目等方面的支持，否则，出险后不享受政府救济或价格补贴等，并在各级财力许可的情况下，不断提高财政补贴比例。

5.广泛深入开展宣传，努力提高农民风险意识。

6.健全发展农村保险服务网络，努力培养高素质的农险专业人才。

自2009年以来，政策性农业保险保费收入增长缓慢。进入2010年，一些地方农险保费收入开始出现负增长态势，承保面也存在一定程度萎缩，政策性农业保险发展正在逐渐遭遇“寒流”，陷入发展瓶颈。本文试从浙江省开展的政策性农业保险现状入手，对政策性农业保险的发展瓶颈进行分析，并从中寻求对策。



