

自然灾害频发环境下的湖北农业保险发展研究

李毅^{1, 2}, 杨霞¹

(1. 武汉大学经济与管理学院, 湖北武汉 430072;

2. 湖北经济学院金融学院, 湖北武汉 430205)

【摘要】湖北农业保险自2007年中央财政介入后发展迅速,已初步建成保险产品、经营主体和经营模式“三位一体”的供给体系,业务规模增长迅速,补偿效果明显改善。但快速增加的农业保险供给仍然难以满足农业自然灾害风险转移需求,体现出数量性矛盾、结构性矛盾和可持续性矛盾。需要采取明确经营方式、扩大试点品种、完善巨灾风险分散机制以及防范道德风险和逆向选择等措施,缓解湖北农业保险供求矛盾,推动湖北农业保险发展。

【关键词】自然灾害; 农业保险; 财政补贴

【中图分类号】F840.66

【文献标识码】A

【文章编号】1672-626X(2012)03-0087-05

农业丰则基础强,农民富则国家盛,农村稳则社会安。湖北是全国农业大省,国家重要的粮、棉、油、猪生产基地,在保证我国粮食总量安全方面发挥着重要作用。近年来,随着政策性农业保险在湖北的开展与深入,有关湖北农业保险的研究渐受重视。例如,刘冬姣(2005)^[1]对于湖北农业保险发展模式的探讨以及“湖北农村保险发展战略研究”课题组(2005)^[2]对于建立湖北政策性农业保险机制的分析,是该领域相对较早的研究。此后,徐汉坤(2009)^[3]和池小萍(2009)^[4]对湖北“三农”保险的发展进行了考察。在理论研究日渐深入的同时,有关湖北农业保险的实证研究也有所突破。其中,陈妍(2007)^[5],陈泽育、凌远云和李文芳(2008)^[6]以及张红梅、杨明媚(2010)^[7]偏重对湖北农业保险支付意愿或需求影响因素等需求方面的研究;刘锐金、凌远云和王成丽(2010)^[8]以及郭兴旭、陶建平和曾小艳(2010)^[9]关注水稻产量保险或油菜单产保险的费率厘定等供给方面的研究。而随着2007年中央财政的正式介入,湖北农业保险的发展出现了一些新的动向,本文尝试围绕相关问题展开研究。

一、自然灾害频发与湖北农业损失

作为全国农业大省,湖北农业的发展饱受“天敌”——旱、涝和低温等频发自然灾害的困扰,受灾面积和损失程度逐年扩大。据统计,近30年来,湖北农业受灾面积占全国农业受灾面积的年均比重约为5.43%,农业成灾面积占全国农业成灾面积的年均比重约为5.53%(参见图1)。

收稿日期:2012-04-03

基金项目:教育部人文社科青年基金项目(11YJC790089);湖北省教育厅人文社科青年项目(2011jytq046);湖北经济学院青年基金项目(XJ2009021)

作者简介:李毅(1975—),男,湖北襄阳人,湖北经济学院讲师,武汉大学经济与管理学院博士研究生,主要从事保险经济学研究;杨霞(1981—),女,湖北武汉人,武汉大学经济与管理学院副教授,经济学博士,主要从事保险经济学研究。

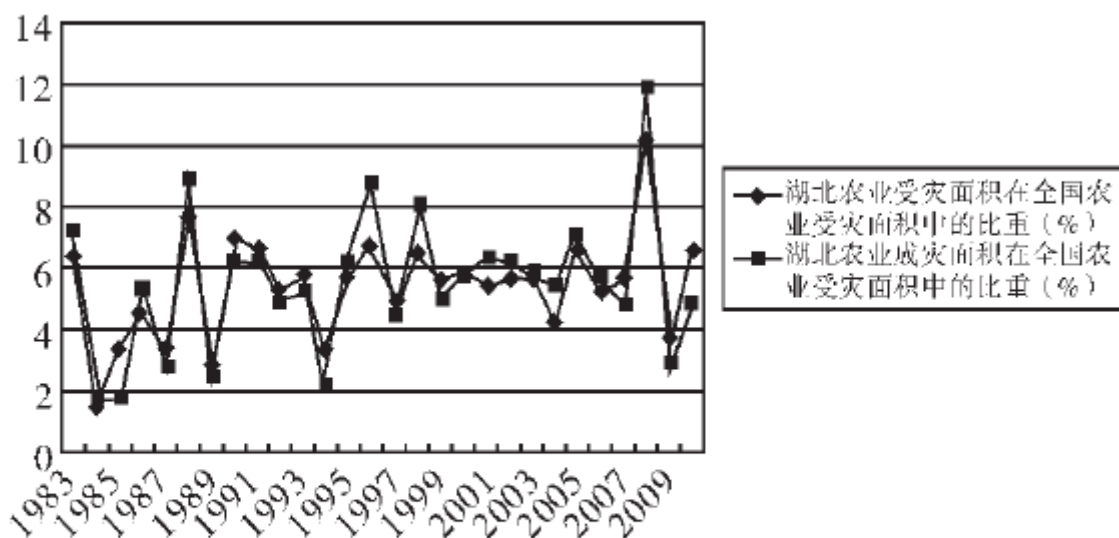


图 1 1983~2010 年湖北农业受灾面积与成灾面积全国占比

资料来源：历年《中国统计年鉴》。

在频发的各种自然灾害中，旱灾和水灾是湖北面临的最为主要的两大自然灾害。据统计，从1983~2010 年的28 年间，平均而言，湖北旱灾和水灾受灾面积分别占到农业总受灾面积的38.00%和42.02%，旱灾和水灾成灾面积分别占到农业总成灾面积的37.43%和43.83%。

相对于自然灾害频发造成的巨大损失，相对于全国农业大省的重要地位，湖北农业风险的保障程度却极度不足。如2008 年3 月的雪灾和低温冰冻灾害中，农业直接经济损失逾82 亿元，而省级救灾资金和社会捐助资金仅约占损失的1.04% 和0.96%，农业保险赔款支出仅400 多万元，不及损失的0.05%。这一严峻局面的出现，与湖北农业自然灾害风险管理水平有限， 农业保险总体覆盖率偏低，保障范围有限等有关。

二、湖北农业保险的发展历程

自中国人保湖北省分公司于1983 年在湖北试办农业保险以来，湖北农业保险的发展历史已有近30 年，其间几经波折。

1983 年，中国人民保险公司湖北省分公司开始在湖北省试办农业保险，推出的险种主要包括耕牛保险、养鱼保险、烟草种植保险、蔬菜种植保险和生猪保险等，承担的保险责任主要是自然灾害和病虫害。1989~1992 年，在全国保险先进县达标活动的大背景下， 湖北农业保险的发展达到了一个顶峰，1992 年保费收入超过5000 万元。^[10]此后，由于农业保险缺乏有力的政策支持，经营效益不佳，加上中国人民保险公司进行改制转型，剥离包括农业保险在内的非盈利性保险业务， 农业保险开始逐渐走低。尤其是2004~2006 年，湖北农业保险保费收入大幅萎缩到107~547 万元，只有往年的不到1/10~1/4， 分别仅占当年全省农业总产值的0.0032%、0.0042%和0.0006%左右。

赔付率较高是这一时期农业保险发展受阻的主要原因。1983~2006 年，湖北农业保险的年均简单赔付率约为 90.02%。如果考虑到 20%左右的业务费用率， 则农业保险近 20 多年来的平均综合成本率超过 110%，业务处于经营亏损状态。此为其一。其二，湖北农业保险的赔付率非常不稳定，波动幅度很大。在此期间，简单赔付率在 2004 年达到最高的 225.05%，而最低在1984 年仅为 32.59%；其余年份达到 80%~100%的共有 6 年， 超过 100%的共有 6 年。换言之，就当年赔付而言，超过一半

的年份都属于农业保险业务亏损年。当然，自 1997 年以来，该指标的稳定性有所增强，除 2004 年外，基本维持在 51.43%～87.94%之间（参见图 2）。

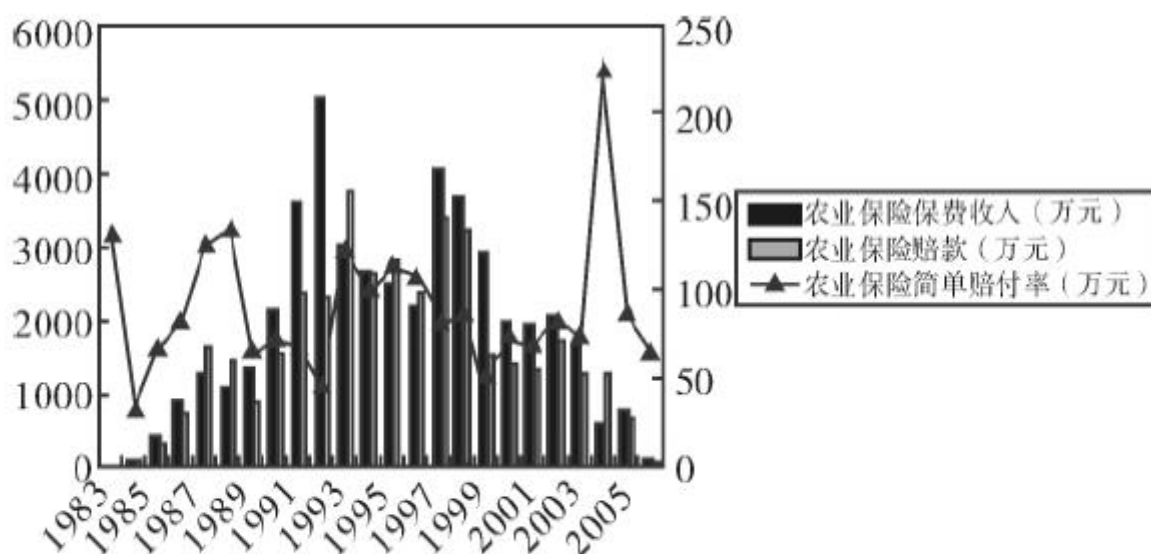


图2 1983~2006 年湖北农业保险发展状况

资料来源：1983~2003 年数据来自历年中国人保湖北分公司业务统计资料，2004~2006 年数据来自历年《中国保险年鉴》。

直到2004 年后，连续7 个中央一号文件将农业保险列为促进农民增收、农业发展和农村稳定的重要内容，中国保监会开始实质性推进农业保险试点。尤其是2007 年中央财政介入之后，湖北农业保险才真正进入政策性经营的快速发展期。2007 年以来，《省人民政府关于促进生猪产业发展的意见》（鄂政发[2007]67 号）、《关于做好全省政策性“三农”保险试点工作的通知》（鄂政办发[2008]38 号）、《湖北省“三农”保险财政保费补贴资金管理实施办法》以及《关于稳步推进2010 年政策性“三农”保险工作意见的通知》（鄂政办发[2010]37 号）等文件的相继出台，为湖北政策性农业保险的发展翻开了新的历史篇章。

三、湖北政策性农业保险供给现状

（一）农业保险体系初建

湖北政策性农业保险的供给体系主要涵盖保险产品、经营主体和经营模式三个方面，分别对应农业保险“保什么”、“谁来保”和“怎么保”的问题。

（1）保险产品

当前，湖北政策性农业保险主要包括种植业和养殖业保险两大类5 个品种。其中，种植业保险包括粮食作物——水稻、棉花以及油料作物——油菜3 种农作物，养殖业保险包括能繁母猪和奶牛2 种牲畜。占全省粮食产量70%以上的首要粮食作物——水稻的政策性保险已覆盖全省13 个市州，棉花以及基本油料作物——油菜的相关政策性保险也已选择1 个和5 个市

县进行试点。

（2）经营主体

目前，湖北农业保险的主要经营主体是人保财险湖北分公司和中华联合湖北分公司两家。具体而言，水稻保险、油菜保险、能繁母猪保险、奶牛保险由人保财险和中华联合两家共同承担；棉花保险试点主要由中华联合承担。

（3）经营模式

在湖北农业保险中，养殖业保险以商业财产保险公司自营辅以政府补贴模式为主。而种植业保险以水稻保险的政府与保险公司联办模式为典型代表。该模式的特点在于以县为单位设计赔偿封顶线，政府和保险公司共同承担大灾赔偿责任。

具体而言，水稻保险以县为单位，3 倍封顶。当赔付率低于100%时，由经办保险公司承担赔偿责任；赔付率100%~200%之间的部分，由经办保险公司与政府按照2:1 的比例承担赔偿责任；赔付率200%~300%之间的部分，由经办保险公司与政府按照1:1 的比例承担赔偿责任；赔付率超过300%的部分，经办保险公司不承担赔偿责任。

（二）农业保险成效显著

（1）试点品种

中央财政支持的保费补贴险种数量，从 2007 年的能繁母猪 1 个品种增加到 2010 年的 5 个品种，补贴力度不断加大（见表 1）。

表 1 湖北政策性农业保险补贴规定

承 保 险 种	保 险 金 额	费 率	财 政 补 贴 比			保 费	农 户 自 担
			中 央	省	县		
能繁母猪	1000 元/头	6%	50%	30%	0	60 元	12 元
奶牛	2000~ 6000 元/头	6%	30%	30%	20%	120~ 360 元	24~ 72 元
水稻	200 元/亩	7%	40%	25%	10%	14 元/季	3.5 元/季
棉花	400/亩	7%	40%	25%	10%	28 元	7 元
油菜	200/亩	5%	40%	25%	10%	10 元	2.5 元

注：2008 年水稻中央财政补贴比率为 35%，县级财政补贴比例为 15%。

同时，以武汉为代表，地方政策性农业保险也同时起步。2007 年5 月，武汉市政府办公厅印发了《关于开展政策性农业保险试点工作的意见》，在全市范围内选择有条件的区开展试点，起步阶段以奶牛、生猪、家禽、蔬菜（西甜瓜）、种子种苗等为试点品种。实践中，除中央财政支持的保费补贴品种外，武汉农业保险还包括冬瓜、苦瓜、辣椒等蔬菜，小龙虾等水产及食用菌等地方政策性农业保险品种，标的逐渐丰富。

（2）供给规模

2007 年，中央财政开始补贴湖北养殖业保险，标志着湖北政策性农业保险正式起步，当年农业保险保费收入约 1.05 亿元。2008 年，湖北全面启动政策性农业保险，保费收入猛增到约 5.11 亿元。到 2011 年，湖北农业保险以政策性业务为主，供给规模约 5.36 亿元，比政策性农业保险起步前的 2006 年增长约 500 倍，甚至超过起步前 24 年累计保费规模的总和（参见图 3）。

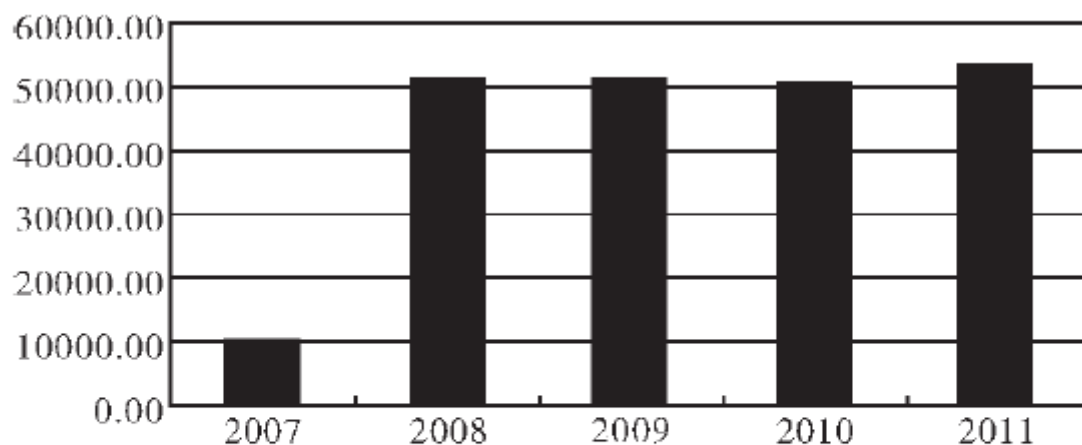


图 3 2007~2011 年湖北农业保险保费规模

资料来源:2007~2010 年数据来自历年《中国保险年鉴》,2011 年数据来自 2012 年第1 期《湖北保险市场》。

(3) 补偿效果

自2009 年开始, 政策性农业保险覆盖湖北全省13 个市州, 其中水稻、奶牛和能繁母猪保险的预定任务完成进度都达到100%, 分别承保2851 万亩、1.8 万头和181.68 万头, 效果明显。

从政策性农业保险的补偿功能来看, 补偿金额从起步前 2006 年的 69 万元迅速增加到 2011 年的 2.45 亿元, 增长超过 350 倍(参见图 4)。2007 年政策性保险实施 5 年来的补偿总额, 甚至达到起步前 24 年累计补偿总额的 2.89 倍, 补偿效果明显增加。

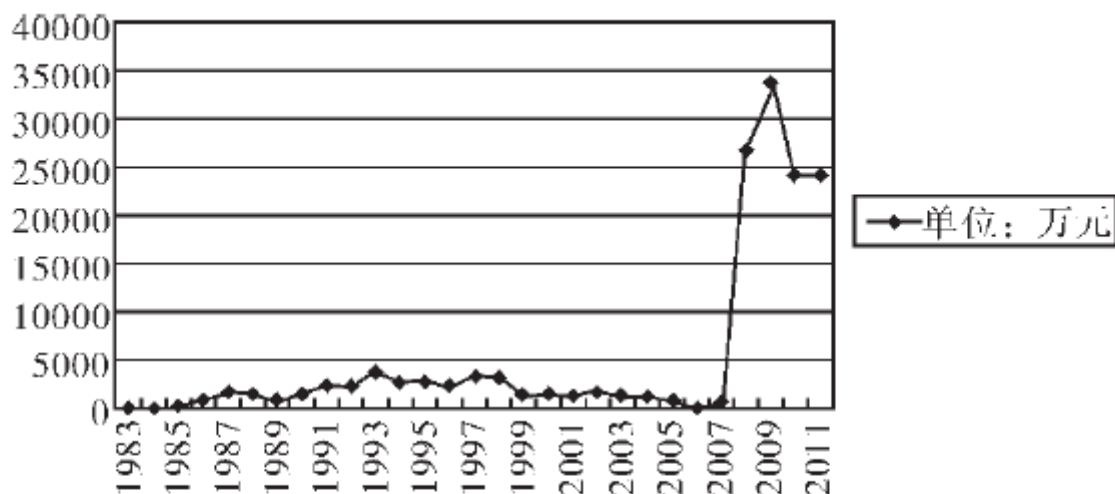


图 4 1983~2011 年湖北农业保险补偿金额

资料来源:1983~2003 年数据来自历年人保湖北分公司业务统计资料,2004~2010 年数据来自历年《中国保险年鉴》,2011 年数据来自 2012 年第 1 期《湖北保险市场》。

四、湖北农业保险发展的困境与对策

(一) 供求矛盾突出

尽管湖北农业保险近年来发展迅速,但快速增加的农业保险供给仍然不能满足湖北农业日益增长的自然灾害风险转移需求。这一供求矛盾突出表现在数量性矛盾、结构性矛盾和可持续性矛盾三个方面。

首先, 据测算, 2008 年湖北农业保险的承保覆盖率仅为 2.58%, 种植业保险的补偿率仅为 1.2%, 均不到全国同期平均水平的一半。此后的 2009~2011 年, 湖北农业保险的承保覆盖率和补偿率指标仍然没有得到明显提升, 数量性矛盾较突出。

其次, 2009 年湖北政策性农业保险分别承保水稻 2851 万亩和能繁母猪 181.68 万头, 占稻谷播种面积和能繁母猪存栏数的比例可谓不低。即使这样, 承保的水稻面积也仅占整个粮食作物播种面积的 47%, 而承保的能繁母猪甚至低于全部生猪出栏量的 5%。换言之, 包括小麦、玉米和部分水稻在内的超过 50% 的粮食播种面积以及 95% 的生猪仍没有得到政策性农业保险的保障, 结构性矛盾仍然比较突出。

第三, 可持续矛盾是指部分政策性农业保险险种的综合成本率偏高, 将会影响到湖北政策性农业保险的健康持续发展。例如, 湖北省能繁母猪保险 2009 年的综合成本率高于 100%, 甚至有继续升高的趋势, 严重影响该险种的稳定发展。与 2008 年相比, 2009 年能繁母猪保险的签单保费就由 1.4 亿元下降到 1.1 亿元。

(二) 缓解矛盾之道

(1) 明确经营方式

根据可保风险理论，理想可保风险的一个重要特征是保费的经济可负担性。但是，不少商业性农业保险所承保的风险，要么费率订得太高，农民买不起；要么费率订得太低，保险公司赔不起。保险合同本来可以承保的风险，只是因为存在“两不起”，变成了不可保风险。在这种情况下，如果政府能够通过财政补贴解决两者之间的矛盾，将会使风险由“不可保”转变成“可保”。可见，在农民收入水平仍然较低的今天，通过财政补贴等政策手段介入农业保险，是农民承担不起的“不可保”自然灾害风险转变成可保风险的关键条件。因此，需要明确农业保险的政策性属性，加大政策支持力度，促进湖北农业保险更好的发展。

在坚持农业保险的政策性属性的同时，还需要考虑农业保险业务所在区域的地方财政状况。当前湖北政策性农业保险大都有中央、省级、县级财政三级保费补贴，补贴顺序为县级到省级到中央。也就是说，政策性农业保险业务发展越快，越需要县级财政拿出更多补贴。但是，省内农业大县的财政实力一般并不充足，由此消减了地方政府发展农业保险的积极性，影响农业保险业务的正常发展。因此，可以考虑进一步减少县级补贴，提高地方政府发展农业保险的积极性。

（2）扩大试点品种

目前中央财政支持的标的品种20多个，而湖北实施的品种仅有5个。其中，棉花、油菜仅在个别县市试点，小麦、玉米和育肥猪等品种尚未开展。就基本农产品中的粮和肉而言，还有超过50%的粮食播种面积以及95%的生猪没有得到政策性农业保险的保障。因此，需要不断采取措施，争取开展育肥猪保险，并扩大棉花、油菜保险的覆盖面。

此外，还需要增加地方政策性农业保险品种。尽管武汉市每年地方财政对农业保险补贴200万元，但涉及的地方性险种仍然有限，而湖北其他城市则鲜有地方政策性农业保险业务。因此，需要选择特色农业，发展地方性农业保险业务，以体现“双提”效果——既能提高农民的保险意识，也能提升农业保险的美誉度。

（3）完善巨灾风险分散机制

当前湖北农业还缺乏巨灾风险分散机制，仅在种植业保险中以县为单位、3倍封顶，且只保物化成本，尚缺乏对农业巨灾更全面的应对机制。由于农业风险在时间和空间上具有高度的相关性，随着农业保险覆盖面和保险金额的扩大，保险公司承担的风险将快速累积和集中，一旦发生巨灾，将对公司经营和财务稳定造成严重影响。因此，逐步建立由政府主导，中央、地方财政支持，涵盖国内国际资本市场的农业巨灾风险转移分担机制，提高保险业抗农业巨灾风险的能力，迫在眉睫。

（4）防范道德风险与逆向选择

当前政策性农业保险的实践中已经出现一些典型的道德风险和逆向选择现象，它们既是部分业务经营亏损的重要原因，也是保险公司对于某些产品望而却步的制约因素。例如，由于能繁母猪保险的保险金额为1000元，当每头猪的市场价格低于1000元甚至仅为600元时，就有不少养猪户杀猪以获得保险赔偿，产生严重的道德风险。再比如，在同组的不同农户间，就有地势高的水稻田不投保，而地势低的水稻田全投保的逆向选择现象。因此，需要通过注明种植业标的坐落位置，为能繁母猪、奶牛等养殖业标的佩戴专码，严格投保条件，坚持应保全保等措施，以承保环节为关键，有效防范道德风险和逆向选择。

参考文献：

[1] 刘冬姣. 湖北农业保险发展研究[J]. 金融学苑, 2005, 1: 8-17.

[2] “湖北农村保险发展战略研究”课题组. 湖北省农业灾情与建立政策性农业保险机制的探析[J]. 湖北社会科学, 2005, (3): 55-56.

-
- [3] 徐汉坤. 湖北省“三农”保险简析[J]. 上海保险, 2009, (3): 34-38.
- [4] 池小萍. 完善湖北“三农”保险市场营销机制思考[J]. 湖北经济学院学报, 2009, (6): 72-73.
- [5] 陈妍. 湖北省农业保险供求研究[D]. 华中农业大学硕士学位论文, 2007, (6).
- [6] 陈泽育, 凌远云, 李文芳. 农户对农业保险支付意愿的测算及其影响因素的分析——以湖北省兴山县烟叶保险为例[J]. 南方经济, 2008, (7): 34-43.
- [7] 张红梅, 杨明媚. 湖北省农业保险需求影响因素的实证分析[J]. 统计与决策, 2010, (9): 84-86.
- [8] 刘锐金, 凌远云, 王成丽. 不同产量分布下湖北省县级水稻产量保险的纯费率厘定[J]. 统计与决策, 2010, (13): 75-78.
- [9] 郭兴旭, 陶建平, 曾小艳. 湖北省油菜保险纯费率比较研究——基于不同单产分布下的实证研究[J]. 保险研究, 2010, (1): 65-72.
- [10] 韦剑锋, 凌远云. 湖北省农业保险赔付率分布研究[J]. 农村经济与科技, 2010, (4): 50-51.