

安徽省政策性农业保险运行绩效评价研究^{*1}

夏益国 傅佳

安徽工业大学 经济学院

【摘要】：通过对安徽省政策性农业保险运行机制进行深入的考察和数据收集，分析了试点过程中存在的问题与解决的方法，在此基础上对近年来安徽省政策性农业保险运行绩效进行评价。

【关键词】：政策性农业保险，运行机制，绩效评价

1 引言

安徽地处南北气候过渡带和海洋陆地气候过渡带叠加地区，南北差异较大，自然灾害特别是旱涝灾害较为频繁，是全国自然灾害最为频繁的省份之一；淮北及江淮分水岭易遭受旱灾；沿淮地区是洪涝高发区。平均每年因灾损失粮食 15~25 亿 kg，棉花 35~100 万担，油料 4.5~7.5 万 t。表 1 显示近年来安徽省受灾面积约占全国的 5%；旱涝灾害的比例更高。

灾别	受灾面积 (km ²)			水灾 (km ²)			旱灾 (km ²)		
	全国	安徽	占比	全国	安徽	占比	全国	安徽	占比
2008	39990	1595.17	4.0%	6477	458.97	7.1%	12137	795.84	6.6%
2009	47214	2614.79	5.5%	7613	382.61	5.0%	29259	1509.9	5.2%
2010	37426	2070.95	5.5%	17525	1084.08	6.2%	13259	825.34	6.2%

数据来源：《中华人民共和国统计年鉴》和《安徽省统计年鉴》(2009-2011)

2 安徽省政策性农业保险运行机制

2.1 安徽政策性农业保险发展历程回顾

早在 1980 年我国刚刚恢复保险业之初，当时的中国人民保险公司安徽分公司的各级基层公司就开始着手开办农业保险业务；由于各级政府的积极推动，农业保险在上世纪 80 年代后期发展迅速，在 1992 年安徽省农业保险费收入达到顶峰时的 6572 万元。1995 年以后，中国人民保险公司商业化运作，政府给予的优惠政策逐步取消，农业保险的高风险性使得保险公司不得不控制业务规模，此后安徽省农业保险业务逐渐萎缩，至 2004 年安徽省农业保险费收入只有区区 51 万元，仅为 1992 年高峰值的 0.75%，大部分地市农业保险基本上是空白。

¹ **基金项目**：本文系安徽省社会科学规划项目（批准号：AHSK09-10D46）和 2012 年地方高校国家级大学生创业创新训练计划项目（批准号：201210360031）的研究成果。

作者简介：夏益国（1965—），男，安徽舒城县人，经济学硕士，现为安徽工业大学经济学院金融系副教授。研究方向：保险经济学；保险经营与管理；傅佳（1994—），女，江西临川人，现为安徽工业大学经济学院国贸 11 级本科生。

2001年中国加入WTO后，作为“绿箱政策”的农业保险开始受到政府层面的关注：自2004年连续多年的“中央一号文件”、国家“十一五”发展规划、2006年国务院《关于保险业改革发展的若干意见》等一系列重要文件都将农业保险提升到服务农业产业发展、落实支农惠农政策、解决“三农”问题的高度。2007年开始，中央财政启动农作物保险保费补贴试点，安徽省委托中国人民财产保险股份有限公司安徽分公司在全省范围大力开展多种模式的农业保险，全年全省农业险保费收入5300多万元，比上年增长43倍。

2008年4月28日，安徽省人民政府根据中央的有关文件精神，制定印发了《安徽省人民政府关于开展政策性农业保险试点工作的实施意见》，全面启动了全省政策性农业保险试点工作。

2.2 安徽省政策性农业保险试点的运行机制

2.2.1 试点的基本原则。安徽省政策性农业保险试点的原则是：政府引导；市场运行；自主自愿；协同推进。“政府引导”是指政府通过财政补贴等手段，运用经济杠杆引导鼓励农户、种植大户、龙头企业参加农业保险。“市场运行”是指政策性农业保险试点遵循市场经济的规律，充分发挥保险市场主体保险公司在风险控制中的作用，政府的参与并不是为了替代市场而是为了纠正市场失灵。自主自愿是指市县政府和保险公司以及农户自主自愿地参加政策性农业保险试点，不搞行政干预，重在引导。协同推进是指政策性农业保险涉及面广点多，工作量大，政策性强，需要多部门共同协调推进，建立保险公司与政策职能部门共同参与、分工协作的承保、理赔工作机制。

2.2.2 试点的主要内容。（1）试点险种。试点的种植业险种主要选择种植面广的大宗农作物：水稻、小麦、玉米、油菜、棉花和大豆（2009年增加）；养殖业险种主要选择奶牛和能繁母猪。鼓励各市县根据自己的特点选择上述险种之外的种、养殖业特色品种开展保险试点。

（2）保险金额与费率。为了降低试点项目的道德风险，试点险种按照“低保障、广覆盖”的原则确定保险金额：种植业的保险金额按照标的生长期所产生的物化成本为依据，试点险种的费率根据安徽省相关品种多年的平均损失率，并参照相邻试点省份费率水平确定（见表2）。

表2 外包农户不同生产环节外包具体情况（户,%）

项目	整地		育秧		移栽		病虫害防治		收获	
	外包户数	比例	外包户数	比例	外包户数	比例	外包户数	比例	外包户数	比例
部分外包	0	0	10	45.4	12	24.0	0	0	0	0
全部外包	107	100.0	12	54.6	38	76.0	54	100.0	137	100.0

（3）保险责任。种植业的保险责任为人为力无法抗拒的各种自然灾害对投保农作物造成的损失。养殖业的保险责任为重大病害、自然灾害、意外事故以及强制捕杀所导致的投保个体的死亡。

（4）保费补贴。试点险种（除奶牛）的保险费由政府补贴80%，投保人承担20%。政府补贴的80%的保费由各级政府分担：种植业中央财政承担35%，省财政补贴25%，市县财政补贴20%；能繁母猪中央财政补贴51%，省财政补贴21%，市县财政补贴9%；奶牛的保费由中央财政补贴30%，省财政补贴21%，市县财政补贴9%，投保人承担40%。

(5) 试点险种风险分担模式。种植业采用“地方政府与保险公司联办”，保险公司承担经办地区（以市为单位）单季种植业保费3倍以内的责任，3倍以上的赔付责任由政府共担；政府相当于为保险经办机构免费提供超赔再保险。养殖业保险采用“保险公司自营模式”，由经办公司自主经营，自负盈亏。

(6) 保险资金管理。种植业保险资金实行“专户存储、单独核算、封闭运作、财政监督”的管理办法，实行市级统筹；由经营种植业保险的市级公司在银行开设政策性农业保险资金专用账户，单独建账，分险种核算，资金在账户内封闭运行。养殖业保险资金按照常规保险资金管理。

(7) 保险理赔。种植业理赔实行：比例赔付，即以投保农作物损失比例作为成本损失比例计算赔偿金额。设置起赔点和绝对免赔率，种植业理赔起点为30%，即承保农作物因自然灾害造成损失率达到30%（含30%）以上至80%时，按照该作物生长阶段保险金额和损失率计算赔偿，并实行15%的绝对免赔。损失率达到80%以上时（含80%），按该作物生长期保险金额全额赔偿。

(8) 建立巨灾风险基金。农业保险的最突出的问题是风险的巨灾性，也就是一次风险灾害（如旱灾）可能影响到数百万亩甚至千万亩农作物，造成保险人巨额的损失偿付，这也是保险人一般不愿从事农业保险的原因所在，也是农业保险市场失灵的根本。如何应对农业巨灾损失是政策性农业保险要解决的一个重大问题。安徽省的解决思路是在尽可能压缩保险经营费用，规定种植业的经营费用一般不超过当年保费收入的15%，要求经办机构按照当年保费收入提取25%的种植业保险巨灾风险准备金；当年保费结余全额转入种植业保险巨灾风险准备金，并建立省级种植业巨灾风险准备金调剂制度。

2.3 试点中的问题与改进措施

至2011年末，安徽省政策性农业保险试点届满4年，试点中也暴露了运行上的一些问题：一是试点的种植业保险金额过低，远不能补偿受灾的农作物成本，影响了到试点农户投保的积极性，投保人尤其是种植大户和农业龙头企业要求提高保障水平的呼声甚高。二是由于各市县财力状况不一，特别是一些的产粮大市县往往也是财政较困难的市县，县市财政补贴的压力较大，影响其积极性；三是市级保险资金统筹不符合保险“大数法则”的原理要求，分散风险范围有限，影响到保险资金的运行效率。

自2012年1月起安徽省政策性农业保险政策进行了一定的调整：一是适度提高保险金额并对保险费率进行了调整，实现风险程度与产品定价相匹配，调整后的各险种保险金额和费率如表3所示。

表3 调整后的各试点险种的保险金额与费率

	水稻	小麦	玉米	油菜	棉花	大豆	能繁母猪	奶牛
调整后保险金额（元）	330	270	250	270	340	170	1000	6000
提高幅度（元）	30	10	10	10	40	10	0	0
调整后的费率	6%	4.5%	6%	6%	6%	6%	6%	6%
调整幅度	1%	0.50%	1%	2%	1%	0	0	-2%

二是实施差异化补贴政策，加大粮食主产区补贴力度。对皖北地区三市七县粮食主产区的种植业保险保费补贴，执行中央、省、市县财政分别补贴40%、30%、10%标准；省内其他地区的种植业保费补贴，相应执行补贴40%、25%、15%标准。奶牛保险地方财政补贴比例从30%上提高到40%，农户担负比例相应下调。三是提升保费资金统筹层次，实现风险全省管控。种植业保险资金仍实行“专户存储、单独核算、封闭运作、财政监督”的管理办法；改变以地级市为风险管控和资金统筹的原有模式，省级保险经办机构在银行开设农业保险资金专用账户，对全省种植业保险保费收缴、赔款支付实行“两条线”管理。发生单季超赔3倍以上的赔付责任，由省政府和市县政府共担。四是下调绝对免赔率标准，提高农户赔偿标准。种植业保险的绝对免赔率从15%

下调到 10%，农户一旦发生保险责任范围内的因灾减产损失，可得到保险金额 90% 比例的赔偿，发生绝收损失可获得 100% 保额的赔偿。

3 安徽省政策性农业保险运行绩效

3.1 政策性农业保险制度框架基本建立，服务网络逐渐完善

2008 年 4 月 28 日安徽省人民政府出台《关于开展政策性农业保险试点工作的实施意见》，并成立了由常务副省长为组长、相关职能部门负责人参加的全省政策性农业保险试点工作领导小组，下设领导小组办公室，具体负责日常工作。省财政厅会同有关部门先后制订了 8 个配套制度和办法，形成了“1+8”的政策性农业保险制度框架，为试点工作顺利开展提供了制度保障。

政策性农业保险服务网络逐渐完善。截至 2011 年底，保险经办机构设立乡镇农业保险服务站 1314 个，村级农业保险服务点 15646 个，聘用乡村专职或兼职协保员 18005 人，覆盖乡村的农业保险服务网络基本建立；县乡村和经办机构职责明确，一个分工合理、协作有力、运转高效的基层工作新机制初步形成。

3.2 政策性农业保险试点区域和试点品种实现全覆盖

试点区域实现全覆盖。2008 年，全省有 14 个市、63 个县（市、区）参加首批政策性农业保险试点；2009 年试点范围覆盖了全省 17 个市（现为 16 个市）、93 个县（市、区），实现了试点区域全覆盖。

政策性农业保险的试点品种基本全覆盖。全省政策性农业保险品种包括水稻、玉米、小麦、油菜、棉花、大豆和能繁母猪、奶牛，种植业保险试点品种覆盖全省主要农作物；畜牧渔业由于其保险价值高、道德风险高等因素，目前的覆盖范围有限，有待于小范围试点积累经验。另外，全省 13 个市推出 16 个地方特色农业保险品种，涵盖大棚蔬菜、水果、草莓、生姜、林木、烟叶、生猪和种鸡等。

3.3 政策性农业保险综合投保率大幅攀升

试点四年，政策性农业保险特别是种植业保险的综合投保率（承保面积与可保面积比）大幅度攀升，种植业的投保率从 2008 年的 17.4%，上升至 2011 年的 87%。2011 年大宗粮食产品如水稻、小麦、玉米投保率均达到或接近 95%（见表 4）。综合投保率的提升（图 1），一方面扩大政策性农业保险的覆盖面，提高农户的保障程度，另一方面也满足了保险经营的“大数法则”的要求。

表 4 2011 年安徽政策性农业保险主要险种经营情况

	承保数量 (万亩/万头)	投保率	总保费 (万元)	赔款 (万元)	简单赔付率
水稻	3194.6	94.80%	47919		
小麦	4153.6	95%	43197.44		
玉米	1349.4	95%	16192.8		
大豆	893.4	56.70%	8576.64	79621	61.88%
油菜	836	77%	8694.4		
棉花	272	55%	4080		
奶牛	1.6498	16%	791.904	681	86%
能繁母猪	136.3	75%	8178	4503	55%

数据来源: 财政部网站:《安徽省财政助力农业保险又好又快发展》

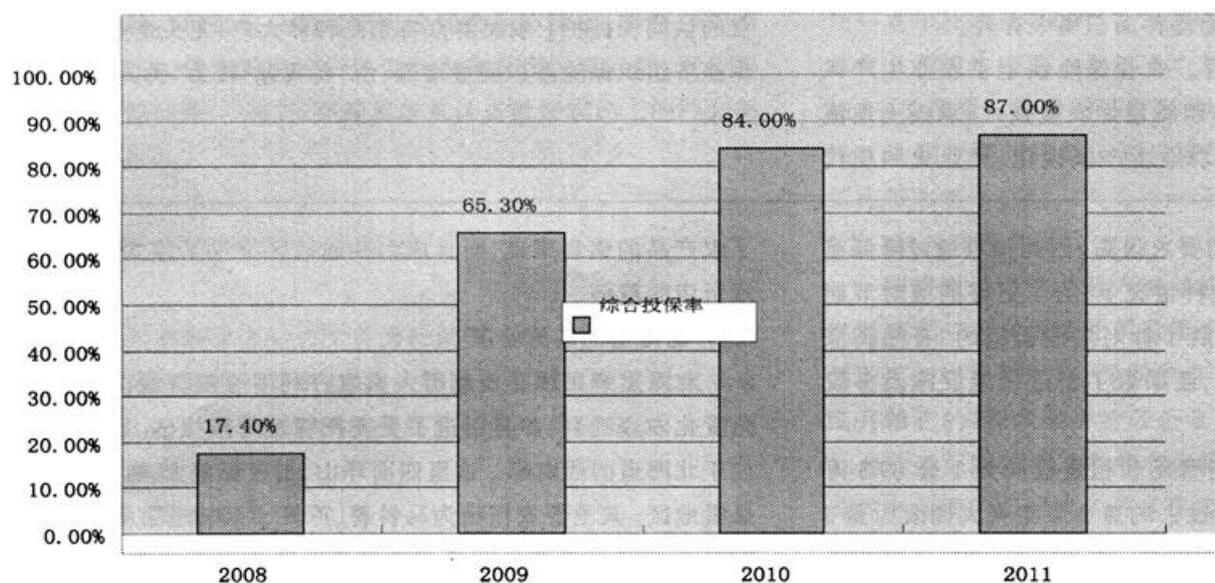


图 1 2008-2011 年安徽省政策性农业保险 (种植业) 综合投保率

3.4 风险保障和经济补偿功能凸现

风险保障和经济补偿是保险的首要功能。试点四年, 政策性农业保险提供的风险保险金额逐年上升, 2011 年近 300 亿元, 占当年的第一产业 GDP 的比重达 15% (见图 2), 有力地保障农业生产的发展。

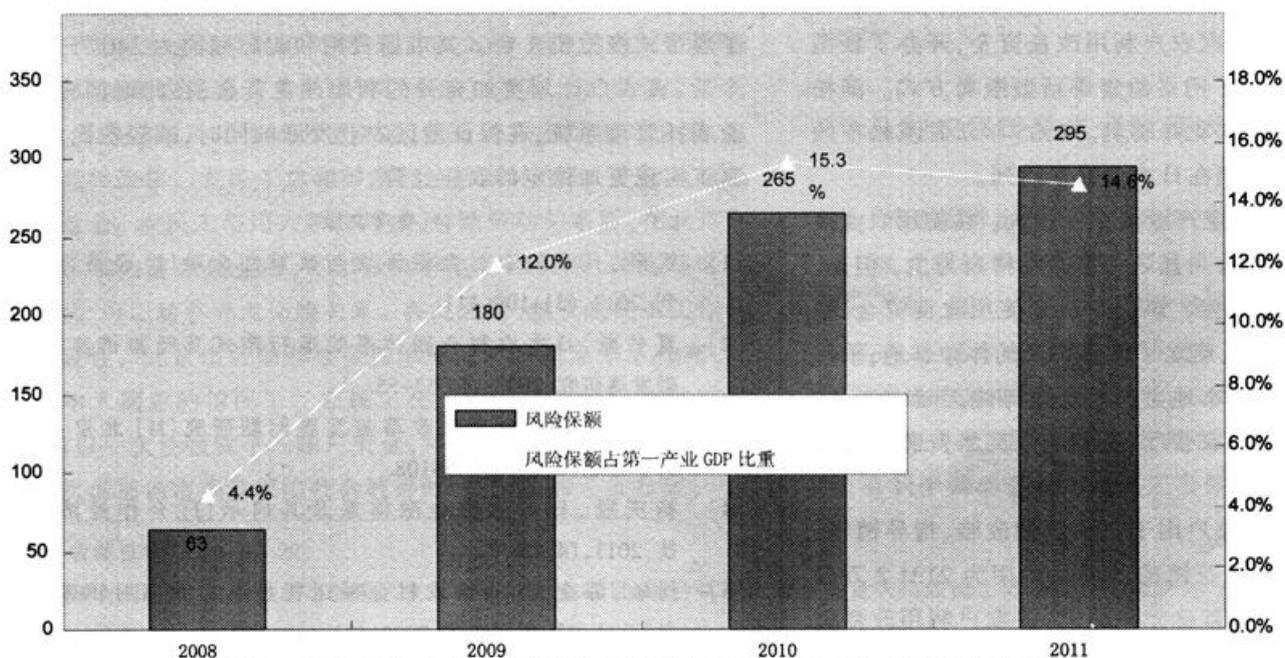


图 2 2008~2011 年安徽省政策性农业保险风险保额及占第一产业 GDP 比重

试点四年，我省政策性农业保险累计赔付 24 亿多元（见表 5），仅 2011 年赔付 8.48 亿元，686 万次农户获益，户次赔款 124 元。特别是在 2010 年冬至 2011 年春应对低温雨雪冰冻灾害、北方特大旱灾等严重自然灾害过程中，发挥了损失补偿功能，有力支持灾后恢复生产。

表 5 2008~2011 年安徽与全国政策性农业保险经营情况

	保费收入 (亿元)			赔款 (亿元)			简单赔付率	
	安徽	全国	比重	安徽	全国	比重	安徽	全国
2008	3.0774	110.7	2.8%	1.0649	64.1	1.7%	34.6%	57.9%
2009	9.9754	133.9	7.4%	4.9473	95.2	5.2%	49.6%	71.1%
2010	12.4733	135.9	9.2%	9.8553	96	10.3%	79.0%	70.6%
2011	13.8	173.8	7.9%	8.4805	121	7%	61.5%	69.6%
累计	39.3261	554.3	7.1%	24.348	255.3	9.5%	62%	67.8%

资料来源：根据互联网数据整理。

3.5 试点期间政策性农业保险整体平稳运行

除 2010 年低温冰冻灾害和皖北特大旱灾，试点期间我省自然灾害总体平稳，政策性农业保险经营整体平稳，四年累计实现保费收入 39.3261 亿元，累计赔付 24348 亿元，简单赔付率约 62%，低于同期全国平均赔付率（见表 5），如果再扣除经营费用 15%，提取 25% 的巨灾风险准备金（国元公司提取，人保提取 3.5%），那么从试点四年看，基本上实现盈亏平衡；积累的巨灾风险准备金为将来应对超常灾害奠定物质基础。

3.6 政策性农业保险的社会效益显现

促进农作物播种面积的稳定。政策性农业保险彻底改变了农户传统的农业生产“靠天收”的风险观念，使得农户的生产投入具有相当的保障机制，从整体上激励了农民从事农业生产的积极性，使得我省近年来农作物播种面积稳中有升。

促进土地流转和规模经营。农业保险锁定了农业生产风险。种养大户和各类农村经济组织增加农业投入、承接土地流转的积极性提高，从而加速了农业生产规模化、产业化和现代化，这将对我省的农业发展产生深远影响。

杠杆作用开始显现。通过政策性农业保险，农户特别的农业大户的收入预期稳定，利用农业生产的预期收益为保证的借贷活动得以实现；农户的稳定的预期收入为扩大消费也奠定了一定的物质基础，政策性农业保险的“四两拨千斤”效果开始显现。

农民群众保险意识增强。广大农民从试点中切切实实感受到了农业保险带来的好处，农业保险工作赢得越来越多农民朋友的认同和拥护。农民群众特别是种养大户、龙头企业、农村合作经济组织保险意识明显增强，由“要我保”转为“我要保”。