

苗 阳,段亚光,张 凯. 南京市政策性农业保险现状调查与机制创新[J]. 江苏农业科学,2017,45(7):295-298.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2017.07.077

南京市政策性农业保险现状调查与机制创新

苗 阳¹, 段亚光², 张 凯³

(1. 农业部优质农产品开发服务中心, 北京 100020; 2. 农业部农村社会事业发展中心, 北京 100125;
3. 全国农业技术推广服务中心, 北京 100125)

摘要:通过对南京市政策性农业保险实施情况的调查,分析政策设计与现实的差距、经营主体间的冲突、实际操作中的困难、农户投保意愿及保险边界定位等 5 个方面存在的问题。建议进一步明确农民受益主体、基层政府服务主体与保险公司行动主体的定位;以发展与农业现代化相契合的特色农业保险、建立农业灾害预防与补偿的均衡机制、实现政策性险和商业性险良性互动为南京市政策性农业保险的发展方向;构建与之配套的服务网络、专家库以及“智慧农险”平台。

关键词:南京市;政策性农业保险;现状调查;机制创新

中图分类号: F840.66 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2017)07-0295-03

我国是传统农业大国,农业涉及人口众多,是国民经济发展和社会安定的基础。同时,农业又是弱势产业,受自然、技术、政策、市场等多重风险影响。特别是在现代农业发展过程中,农业生产呈现出高投入、高产出现势的同时,也面临了更多的风险^[1]。如何有效转移、分散风险已成为我国现代农业发展进程中亟待解决的突出问题。由于农业的重要性与农业生产的脆弱性,农业保险作为一种农业风险补偿机制,已成为世界众多发达国家和发展中国家政府支持农业发展的重要手段与保证农业生产稳定的有效办法^[2-3]。

我国政府高度重视推进农业保险发展,自 2004 年起连续数年,中央一号文件中都提出建立政策性农业保险制度。2006 年,国务院颁布了《关于保险业改革发展的若干意见》,明确提出对保险公司经营政策性农业保险适当给予补贴,探索中央、地方财政对投保农户给予补贴的方式、品种和比例^[4]。2007 年,我国出台《中共中央国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》,要求建立中央、地方财政支持的农业保险体系,指出各级政府应对参保农户给予保费补贴^[1]。自此,中央财政开始对农业保险进行保费补贴,我国农业保险发展进入政策性保险阶段^[5]。相对于商业性农业保险而言,政策性农业保险是一种特殊的农业保险形式,是由政府主导,依据政策目标或服从特定的政策规划而建立的一种保险制度,旨在通过财政宏观调控手段与市场竞争机制对接,创新政府农业补助方式,提高财政资金使用效率,分散农业风险,调动农业生产积极性,促进农民收入可持续增长^[6-8]。

2007 年,江苏省南京市政府按照“科学发展、统筹兼顾、政府扶持、市场运作”的原则^[6],与保险机构建立“联办共保”

农业保险合作经营模式,以推动政策性农业保险实施。南京市根据城市功能定位和自然条件特点,将农业发展方向定位为都市现代农业,即大力发展高效设施农业、休闲农业、农产品电商等多种新型业态,全面推进农业转型升级。创新政策性农业保险运行机制是南京市现代农业发展的根本保障。

1 南京市政策性农业保险发展现状

1.1 南京市政策性农业保险发展总体情况

历史上,南京市盛产优质稻谷、小麦、菜油、蔬菜、瓜果、花卉、生猪、肉牛、奶品、家禽和水产等农产品^[9]。改革开放以来,随着生产要素的优化配置、劳动力素质的提高、投入的增大、科技的推广、产业结构的调整,农业已发展成为南京市经济的重要组成部分。然而,南京市也是自然灾害频繁发生的地区之一,洪涝、冻害、冰雹、霜冻、台风等自然灾害经常发生,给农业生产造成巨大经济损失^[10]。

近年来,南京市政策性农业保险快速发展,服务领域不断拓宽,建立了政策性农业保险和财政补助相结合的风险防范和灾害救助体系;形成了以政策性农业保险为主、涉农民生商业保险为辅的格局;构建了“5+3+X”的政策性保险产品服务体系,即水稻、小麦、油菜、棉花、玉米 5 个主要种植业保险,能繁母猪、奶牛、育肥猪 3 个主要养殖业保险;围绕保障南京市“菜篮子”和高效设施农业,陆续开发了蔬菜大棚、露地旱生蔬菜、露地水生蔬菜、山羊、肉(蛋)鸡、鸭、鹅、露地葡萄、露地西瓜、梨、苹果、杂交水稻制种、淡水鱼、食用菌、苗木、蔬菜价格保险等 30 个地方特色高效农业保险险种。

同时,为优先保护地理标志性产业,在基层政府和保险公司的共同努力下,南京市专门开发了保障南京市高淳固城湖河蟹产业的“内塘河蟹养殖保险”,这是国内第 1 个指数型水产类保险,并成功开出国内河蟹保险首单。在“联办共保”农业保险合作经营模式下,南京市政策性农业保险已累计为全市超过 67 万 hm² 水稻、38.2 万 hm² 小麦、28 万 hm² 油菜、2.1 万 hm² 大棚蔬菜、1 万 hm² 林木、9.6 万头能繁母猪、16 万头育肥猪、215 万羽鸡鸭鹅等家禽、1.4 万 hm² 河蟹、

收稿日期:2016-12-16

作者简介:苗 阳(1985—),女,北京人,硕士,农艺师,主要从事农产品质量安全管理与农业品牌研究。E-mail: miaoyang@agri.gov.cn。

通信作者:张 凯,硕士,高级农艺师,主要从事作物栽培技术集成推广研究。E-mail: zhangkai@agri.gov.cn。

0.2 万 hm^2 露地蔬菜、0.17 万 hm^2 林果、0.44 万 hm^2 茶叶等提供了风险保障,保障总额 108 亿元,保费总收入 5.1 亿元;农业保险报结案数超过 1 万起,累计发放赔款 1.33 亿元,受惠农户超过 30 万户次;市、区两级财政和保险公司积累大灾基金合计超过 2 亿元,其中保险公司积累近 1 亿元。

目前,南京市农业保险已实现了保险险种基本覆盖全市种植养殖业主要品种;保险责任基本覆盖了全市发生较为频繁和容易造成较大损失的灾害风险;参保对象基本覆盖全市从事农业生产和农产品加工的各类主体。

1.2 南京市政策性农业保险代表险种开展情况

1.2.1 大田作物代表——水稻险种

水稻险种已在南京全市范围内开办。水稻作为主要粮食作物,水稻险种是政策性农业保险首要惠及和补助的险种,保费由“中央—地方—农户”三级机制进行补贴,中央财政补贴比例在 35% 以上,农户承担比例为 20%。该险种主要依靠中央补贴,地方财政压力较小,在普及政策性农业保险覆盖范围、保障小农散户权益方面起到了积极作用。

1.2.2 高效设施农业代表——大棚险种

大棚险种在南京全市范围内开办,保费由“地方政府—农户”二级机制进行补贴,农户需要承担 30% 保费。溧水区作为南京市高效设施农业的领头区(县),集中以大户方式承保,规模最大、签单最多,受灾面积和赔付金额也最大,这主要因为大棚易受风灾、雪灾影响,发生成片的坍塌,尤其是连栋大棚。但是,从全市范围看,散户投保积极性不高。

1.2.3 养殖业代表——能繁母猪险种

能繁母猪险种在南京全市范围内开办,保费由“中央—地方—农户”三级机制进行补贴,中央财政补贴比例在 35% 以上,农户承担比例为 20%。能繁母猪险种的散户签单保费占比为 30.89%,是 4 个险种中最高的,与母猪养殖出险率高、标的物市场价值高、散户风险意识相对较强有关。

1.2.4 地方特色代表——河蟹险种

河蟹险种由南京市 2013 年在高淳、浦口、溧水、六合 4 个区自主开办,保费由“地方政府—农户”二级机制进行补贴,农户承担保费的 30%。4 个开办该险种的地区中,高淳区河蟹养殖产业起步较早、规模大、发展成熟,保险承保规模较大,多为大户投保;浦口区承保规模最小,但是散户投保积极性比其他地区高。

2 南京市政策性农业保险问题分析

2.1 政策设计与现实的差距

南京市政府在设计农业保险政策时,以让每个农户受益、对每个农户保到位为原则,对主要种植业、主要养殖业和高效设施农业,保障承保对象的部分物化成本,以期能够保证农业生产的正常秩序,减轻农业风险损失,确保农户的基本收入。在实际操作中,农户投保意愿不强,常由基层政府、街道和村集体垫付或由有条件的地方代缴,政府承担着巨大的财政负担、人力资源配置压力。当未交保费的农户遭遇符合保险理赔条件的损失时,政府要做到理赔到户,就违背了“不投保、不理赔”的保险承保理赔规则。同时,现有的保额低于生产成本。以水稻为例,水稻的保额是 8 250 元/ hm^2 ,物化成本约为 13 500 元/ hm^2 (包括机械成本、人工成本),种植业大户还要考虑 10 500 元/ hm^2 左右的土地流转费用。一旦出险,现

有的保额并不能补偿农户的基本物化成本,农户损失严重。保额与农业生产成本之间的巨大差距,直接影响了正常农业生产活动的恢复,动摇了农户对农业保险和相关政策的信心。

2.2 经营主体间的冲突

在南京市“联办共保”模式中,保险公司和政府共同承担推进农业保险工作的责任。保险公司按照市场化运行机制开展农业保险业务,通过调动基层协保员积极性、与基层政府沟通协调、满足大户、散户的不同需求等手段提高参保率。政府则通过建立支农惠农护农的政策机制转移农业生产风险、提高农民收入、提高农户参保意识和缴费意愿。在实际运行中,农户投保时,政府既要承担本身应负担的费用,还要承担农户不愿承担的费用;政府既要通过财政补贴的方式帮助农户投保,又要帮助保险公司组织农户投保;政府既要承担起维护社会稳定和农业生产正常秩序的任务,又要促进地方经济发展。政府和保险公司并没有很好地衔接这些目标与责任,未能理清政府引导和市场运作之间的合理边界,导致政府负担过重、保险公司束手束脚。

2.3 实际操作中的困难

目前,南京市除部分地区是农户自交保费,多数由村集体或街道代缴,个别地区甚至需要协保员挨家挨户收取保费,增加了财政压力和工作量。农户对农业保险投保、理赔的流程、手续不了解,影响了农户的投保积极性。理赔过程中,定损和赔付的手续繁琐,条款多,受政策条款约束大。投保时,要按条款做到“三公示、两签字”。出险时,受灾面积 3.3 hm^2 以上须要对受灾情况进行拍照,受灾面积测算工作量大,测算困难;种植业核定理赔要到作物收割时才能进行赔付,耽误了种植其他作物;部分险种赔付标准过高,如蔬菜大棚规定风力达到 8 级及以上受灾才能理赔,实际上低于 8 级的风力也能将大棚吹倒造成损失。大部分区(县)没有专门的查勘定损专家组,出险时临时抽调人员,影响农户对定损精确性和权威性的认可度。

2.4 农户投保意愿的分化

2013—2014 年,南京市在水稻的投保人信息中大户占 82.33%,在理赔信息中大户占 83.33%,散户占比均不足 20%。大棚、河蟹 2 个高效设施农业范畴的险种从承保和理赔的数据来看,大户占绝大部分比重。特别是河蟹养殖保险,作为南京市自主开发的新险种,目前参保的农户几乎都是大户。可见,大户和散户在投保意愿上差异明显。对大户而言,所从事的农业生产活动是其主业,农业生产收益在其收入构成中有特殊定位,大户具有更为强烈的风险预期和较高的保障预期,更加注重预防风险和转移风险,投保积极性高。而散户依然存在长期以来靠天吃饭的传统思想,缺乏风险感知和风险认知。加上散户土地承包面积不大,甚至连个人应缴的保费也是村集体或街道代缴,多数散户在权衡自己的收益和成本后,往往不会参保,即便参保也是出于经济因素考虑,并非基于对农业风险预期。

2.5 保险边界定位的模糊

从农业发展规律来看,事先防范机制与事后补偿机制是防范风险、应对灾害时不可分割的 2 个部分,偏废任何一方,都会影响农业的健康发展。调研发现,南京市政策性农业保险在事先防范和事后补偿之间边界模糊,政府和保险公司将

大量的资源投入到如何提高农业保险承保理赔等事后补偿机制建设上,而无暇顾及如何提高农户的风险预防能力、如何保障农业生产过程安全等事先防范机制建设。另外,政策性保险和商业性保险之间的边界不清问题也在一定程度上制约了南京市政策性农业保险作用的发挥。

3 创新南京市政策性农业保险运行机制对策建议

3.1 南京市政策性农业保险的多元主体定位

3.1.1 明确广大农民的受益主体定位 在经济新常态下,应更加明确农民是受益主体这一定位。通过政策性农业保险实施,把农业生产所需的投入成本、农业风险可能造成的损失对农户的影响降至最低,发挥农业保险对转移农业风险、融通农村金融、确保农民收入、调整产业结构的重要推动作用,对南京市农业生产经营集约化、专业化、规模化、市场化的积极促进作用,最终使南京市广大农民共享农业现代化发展成果。

3.1.2 明确基层政府的服务主体定位 南京市各级政府及与农业保险工作相关的部门要明确自身的服务主体定位,切实加强对农业保险的指导、组织与协调,按照职能分工,各司其职、相互配合、协同推进。在做好全市农业保险工作方案设计的同时,不断健全和完善工作机制。形成农业保险工作例会制度,由基层政府相关职能部门、保险公司、农户代表等共同参加,通报各区农业保险工作开展情况及问题,研究制定解决问题的方案和处置方案。

3.1.3 明确保险公司的行动主体定位 随着农业产业化、规模化、市场化发展,南京市农民在应对自然风险、生产风险和市场风险方面的需求日益增长,要明确保险公司的行动主体定位,发挥其品牌信誉高、资金实力雄厚、网络运转顺畅、管理专业的优势,为广大农户提供更优质、高效的农业保险服务,增强已投保农户和意欲投保农户对转移风险的信心,提高参保率,推进农业保险实施。

3.2 南京市政策性农业保险的发展方向

3.2.1 发展与农业现代化相契合的特色农业保险 政策性农业保险在稳定农业生产秩序和提高农民收入的基础上,还要助推农业现代化发展。在“保基础”的层面上,政策性农业保险的保障对象是大田作物。在“促发展”的层面上,政策性农业保险则要定位在引导产业结构优化、发展特色农业上,建立分产业、分农户、分险种、可结合农民需求动态调整的农业保险操作体系。此外,优先支持和引导具有一定程度产业化优势和适度规模经营的特色农产品,开办更多的特色农业保险险种,研究制定能够促进南京市农业现代化发展的全方位特色保险方案。

3.2.2 建立农业灾害预防与补偿的均衡机制 进一步研究优化农业灾害预防系统的方案,创新农业保险防灾防损机制,引入“风险减量”管理机制和农业防灾防损物联网新技术,促进农业保险服务形式和内涵从事后风险分散向事前风险预防和控制上转移,提升南京市农业风险抵御能力和农业灾害预警能力。保险机构要综合分析南京市农业灾害风险水平、风险损失数据、农业保险经营状况等因素,积极配合各区农业技术部门,做好自然灾害和病虫害预防治理工作,实现保险的社会服务功能。

3.2.3 实现政策性险和商业性险的良性互动 政策性农业

保险是“三农”问题特定阶段推出的政策体系,从长期发展来看,须实现政策性农业保险和商业农业保险良性互动。随着南京市农业发展产业化、集约化、规模化、市场化、组织化程度的提高,应在持续优化现行政策性农业保险的基础上,积极推进商业性农业保险,加快建设更加完善的农村保险服务体系,推广面向新型农民合作社、专业大户、家庭农场和现代农业企业等的财产类险种、投融资类险种、责任信用类险种、流通过贸易类险种,推广面向农村的农村小额家财险、农村社会治安综合保险、农村小额贷款人身意外险等,推广面向农民的人身健康类险种、创业融资类险种、交通出行类险种等。

3.3 创新南京市政策性农业保险的运行方式

3.3.1 建立政府引导、市场运作、农户受益的农业保险服务网络 针对农村地区面积广、人口多、村民居住分散的特点,南京市已初步搭建了“市、县、镇、村”4级农业保险服务网络,但还需要进一步完善。在街道、乡镇、中心村全面开展农业保险服务站点科学化、技术化、标准化建设;培养、引进和聘请农业保险类专业人才、农业科学技术人员加入农业保险服务队伍;探索“协保员工作制度”,给予基层协保员合适薪资定位,保障和调动他们的工作热情和积极性;通过机构、人员、技术和服务的三下乡工程,使农户随时随地了解农业保险知识、信息,实现农业保险服务零距离。

3.3.2 组建能够促进农业保险理赔过程更加科学的专家组和智囊团 针对农业生产出险后查勘定损难的问题,组建专家组和智囊团,使农业保险理赔过程更科学,理赔结果更权威,减少农户与农户之间、农户与保险公司之间的矛盾和纠纷。组织专家组和智囊团开展农业保险政策制定和实际运行调研,听取广大农民群众的诉求,向政府部门提出制定和优化农业保险政策条款的建议,完善投保手续,优化保险理赔程序,缩短理赔周期;制定为南京市农业现代化发展服务的农业保险近远期规划,明确南京市农业保险的发展方向。

3.3.3 搭建信息公开、规则明确、理赔程序科学的“智慧农险”平台 依托市政数据服务中心,运用物联网技术,研究推出南京市“智慧农险”服务平台,促进基层政府、保险公司、街道镇村以及广大农户之间的交流互动;畅通政策性农业保险的社情民意反馈渠道;开展农险承保服务和理赔服务交流;宣传农险知识、农业发展、保险承保、出险理赔等服务信息和资源信息。同时,引进金融机构、电信运营商、信息服务企业参与“智慧农险”服务平台建设和运营。鼓励各类面向农险服务的社会组织通过农险综合业务门户,提供运行规则、农险信息、理赔过程等信息免费服务和线下实体服务,满足农户多样化的农险需求。

参考文献:

- [1]孙琪华. 我国政策性农业保险制度研究[D]. 苏州:苏州大学,2009.
- [2]高彦彬. 中国农业保险经营模式研究[D]. 杨凌:西北农林科技大学,2006
- [3]叶明华. 政策性农业保险的国际借鉴:制度演进与操作范式[J]. 改革,2012(3):103-110.
- [4]肖卫东,张宝辉,贺畅,等. 公共财政补贴农业保险:国际经验与中国实践[J]. 中国农村经济,2013(7):13-23.

曹武军,张方方. 公平关切下考虑农业保险对农产品供应链协调[J]. 江苏农业科学,2017,45(7):298-302.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2017.07.078

公平关切下考虑农业保险对农产品供应链协调

曹武军,张方方

(郑州大学管理工程学院,河南郑州 450001)

摘要:通过引入公平关切理论和农业保险机制,研究自然风险下市场需求为随机不确定的三级农产品供应链的协调问题。首先,通过假定供应商和分销商具有公平关切心态,接着建立模型具体展开分析,继而探讨供应链成员的公平关切及公平关切下考虑农业保险机制后,两者共同作用对三级农产品供应链的协调影响。结果表明,公平关切不会对自然风险下的供应商和分销商各自的最优批发价格产生影响,并且可以促使批发价格契约下的供应链实现协调;引入农业保险后,公平关切同样不会对自然风险下的供应商和分销商的最优批发价格产生影响,但是农业保险会使得供应商和分销商的最优批发价格和供应链系统的最优订购量发生改变。最后,通过数值计算验证结果的正确性,同时也进一步推广了批发价格契约的适用范围。

关键词:自然风险;批发价格契约;公平关切;农业保险;供应链协调;农业风险

中图分类号:F840.66 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-1302(2017)07-0298-05

我国是农业大国,农产品供应链在国民经济中有着举足轻重的地位,农产品供应链涉及整个国民经济的整体运行、农业现代化和农民的根本利益。因此,使得农产品供应链保持协调与稳定是农产品供应链管理研究的核心。然而,农产品作为生活必需品,对自然条件的依赖性较大,如2014年河南省全省旱情持续蔓延,造成受灾面积达180.4万 hm^2 ,其中重旱面积47.47万 hm^2 ^[1];2015年陕西大荔县出现大风,使得农业受灾面积达0.718万 hm^2 等^[2]。这些自然灾害都造成农产品减产甚至绝收,给农户带来了巨大的经济损失,也使得农产品成本和缺货现象增多。同时,自然条件会使得农产品的供给具有较强的波动性,市场需求也会随之发生变化。所以导致供需不平衡的问题时有发生,供应链系统的协调性和稳定性也会受到影响。为了使得农产品供应链维持协调和稳定,先前人们提出了使用供应链契约来协调供应链成员的决策行为,以此使供应链的损害降到最低。因此,供应链契约受到诸多学者的关注。目前,学者主要从期权契约^[3-4]、收益共享契约^[5-6]、批发价格契约^[7-8]及回购契约^[9]来进行供应链协调

的研究。与其他契约相比,批发价格契约在现实生活中应用更为广泛,原因在于批发价格契约相对于其他契约有实施简单、低操作成本,且便于管理等优势^[10]。因此本试验探讨的是基于批发价格契约这种适用性更广的契约形式来进行研究。然而值得注意的是,生活中供应链成员都以自身利润最大化为目标来进行决策,因此,也就降低了供应链整体的运作效率。行为研究发现,在现实生活中人们对公平往往表现出极大的关注,即公平关切。由于公平关切的存在,可能使得供应链协调状况受影响,如近年来广受关注的食品质量问题,感受到不公平的供应商通过添加瘦肉精、毒豆芽、农药菜等措施来提高自身收益,最后导致信用缺失,对供应链整体的协调造成了极大的危害。因此有必要对公平关切行为特征下的供应链协调状况进行研究,以进一步扩大其在供应链管理实践中的应用。而农业保险作为对农业风险损失进行事后补偿的一种手段,对稳定和保障农业的发展、增加农民收入有非常积极的作用,同时也将成为农产品供应链风险管理研究中的一个热点。针对农产品容易受到自然风险而带来的巨大损失,本研究拟采取农业保险来达到风险转移和风险分散的效果,从而弥补突发风险造成的巨大亏损而使供应链整体利润低下和农户在供应链中由于承担巨大自然风险而所处的不利地位。之前的一些学者主要从定性方面来进行农业保险的探讨^[11-13],本研究将农业保险作为内部因素定量考虑到农产品供应链中进行分析,探讨农业保险在农产品供应链协调与稳定中的重大作用。

收稿日期:2016-01-22

基金项目:河南省教育厅自然科学研究项目(编号:2010A630045、12A630037);河南省高校科技创新人才支持计划(编号:2011HASTIT002)。

作者简介:曹武军(1971—),男,博士,副教授,主要从事农产品供应链协调研究。E-mail:caowujun@zzu.edu.cn。

通信作者:张方方,硕士研究生,主要从事农产品供应链协调研究。E-mail:519707302@qq.com。

[5]张 伟,罗向明,郭颂平. 中国政策性农业保险发展的区域比较研究[J]. 南方金融,2014(6):66-70.

[6]胡亮亮. 政策性农业保险可持续发展的机制与路径探析——以江苏省南京市为例[J]. 证券与保险,2012(2):38-42.

[7]毕菁慧. 浅析政策性农业保险[J]. 农业与技术,2015,35(12):211.

[8]周墨之,任伟宏. 我国政策性农业保险浅谈[J]. 现代农业,2009(1):81-82.

[9]唐启国. 南京农业及其竞争力研究[J]. 南京社会科学,2002(增刊1):220-229.

[10]赵建业. 建立南京市政策性农业保险制度的研究[D]. 南京:南京农业大学,2006.