

Agriculture Insurance's Outreach Constrained by Procedural Delays and Norms: Reflections from North Karnataka, India

Nayanatara S. Nayak^{1*} Narayan Billava² Ashalata K.V.³

1. Centre for Multi-Disciplinary Development Research (CMDR), Y.S. Colony Dharwad, Karnataka, India

2. CMDR, Dharwad, Karnataka, India

3. Department of Statistics, University of Agricultural Science (UAS), Dharwad, Karnataka, India

Abstract

Karnataka is one of the states, which experienced severe drought continuously for four years since 2014. In addition, heavy rainfall for the past two years has adversely affected agriculture produce in the entire state putting farmers into debt trap as most of them are not covered by crop insurance for crop failure. Although crop insurance was available to farmers in India since 1972, the coverage across the states including Karnataka was not found to be satisfactory. The average percentage of farmers covered under crop insurance was less than 10% during 1999-2015, both for India and Karnataka. It was 11.3% under NAIS 2015 kharif, increased to 12.2% in 2016, 17.1% in 2017 going down to 15.6% in 2018 and to 14.1% in 2019 under Pradhan Mantri Fasal Bima Yojana (PMFBY) kharif in Karnataka. PMFBY was one new kind of agriculture insurance company and introduced throughout the country in 2016. This paper examines the performance of this scheme with specific reference to north Karnataka based on primary data collected from farmers' survey in four districts, secondary data collected from official documents and first-hand information gathered from regional stakeholder workshops organized in six selected districts of north Karnataka. The study tries to look into the extent of coverage and, flaws and merits of crop insurance schemes with reference to problems faced by farmers in getting insurance coverage and claims. The study covered around 1000 stakeholders including farmers, officials of banks, department of economics and statistics, agriculture department and insurance agencies, representatives of gram panchayats and cooperative societies. Three agricultural crop seasons have passed since then. Central government has brought in some changes in guidelines and is likely to make further changes in procedures in response to concerns expressed by States and farmers' representatives. Follow up discussions with key stakeholders in Karnataka held after the initial farmers' survey reveal that while a few of the anomalies in applying for crop insurance have been addressed by the concerned departments, major obstacles in assessment and claims continue to exasperate farmers who are miffed by these procedural lapses. This paper throws light on some of these issues and discusses measures to make crop insurance, particularly PMFBY farmers' friendly.

Keywords

Crop insurance; Pradhan Mantri Fasal Bima Yojana; Agriculture Insurance; Farmers; Claims

农业保险的推广受到程序延误和规范的限制：关于印度卡纳塔克邦北部的思考

Nayanatara S. Nayak^{1*} Narayan Billava² Ashalata K.V.³

1. Centre for Multi-Disciplinary Development Research (CMDR), Y.S. Colony Dharwad, Karnataka, India

2. CMDR, Dharwad, Karnataka, India

3. Department of Statistics, University of Agricultural Science (UAS), Dharwad, Karnataka, India

摘要

自 2014 年以来，卡纳塔克邦连续四年遭受严重干旱。此外，过去两年的强降雨给整个邦的农业生产带来了不利影响，农民陷入债务困境，因为他们中的大多数人没有购买作物歉收的保险。尽管自 1972 年以来，印度农民就有作物保险，但包括卡纳塔克邦在内的各邦保险覆盖面积都不太令人满意。1999 年至 2015 年间，印度和卡纳塔克邦，购买作物保险农民的平均比例不到 10%。2015 年的秋收作物在国家农业保险计划 (NAIS) 中的购买比例仅为 11.3%，到 2016 年增至 12.2%，2017 年为 17.1%，而在 2018 年降至 15.6%，2019 年在卡纳塔克邦，关于秋收作物的政府资助的作物保险计划 (Pradhan Mantri Fasal Bima Yojana，缩写为 PMFBY) 购买率仅为 14.1%。PMFBY 于 2016 年在全国范围内推出的一种新型农业保险公司。本文主要展示该项计划的性能，主要参考来源如下：四个地区农民调查收集的主要数据，从官方文件收集的辅助数据以及从卡纳塔克邦北部六个选区的区域利益相关者研讨会中收集的一手信息。这些信息用于考察该计划的效果，而卡纳塔克邦北部则是主要参考对象。这项研究试图参考农民保险的覆盖程度和理赔方面所面临的问题，研究农作物保险计划的承保范围以及优缺点。该研究大约有 1000 个利益相关者，包括农民、银行官员、经济和统计部门、农业部门和保险机构、村务委员会和合作社代表。从那时起已经度过了三个农作物的季节。中央政府已经对准则进行了一些修改，有望根据国家和农民代表所表示的担忧而进一步修改程序。在最初的农民调查之后，卡纳塔克邦的主要利益相关者又进行了后续讨论，发现相关部门已解决了一些申请农作物保险的异常问题，但由于评估和索赔带来的主要障碍，受到该问题困扰的农民仍感到愤怒。这些程序上的失误。本文重点探讨了以上的一些问题，并讨论了应用农作物保险，尤其是农民 PMFBY 的一些措施。

关键词

作物保险；政府资助的作物保险计划；农业保险；农民；索赔

1 引言

自2014年以来,卡纳塔克邦连续四年遭受严重干旱。在过去的2年里,该邦因强降雨遭受了巨大的损失,这也给整个邦的农业生产带来了不利影响,同时给国家经济带来损失。气候变化导致天气波动频繁,不利于农业的发展,这也迫使政府和农民寻求防止作物损失的保险。尽管自1972年以来,印度就给农民提供了农作物保险,但包括卡纳塔克邦在内的各邦的保险覆盖率都不太令人满意。几项研究和印度审计长(CAG)的报告表明^[1],印度的农作物保险计划实施状况不佳,所发现的问题相似且持续存在,而且似乎从计划实施之初就存在问题。农民缺乏认识、仅依靠借贷农户、少数作物保险有效、索偿额微薄、索偿延迟和腐败行为是农民选择农作物保险偏低的主要原因。卡纳塔克邦也不例外。

在1972年至2015年间,以前在邦中心的政府尝试了11种作物保险计划,最后一个是国家农业保险计划(NAIS)。但是,似乎这些计划都不全面,也未能吸引大量农民购买。平均看,在1999–2015年间,印度农民农作物保险的覆盖率不足10%。在这种背景下,有3个新方案。2016年,该国引入了基于天气的重组作物保险计划(RWBCIS),政府资助的作物保险计划(PMFBY)和统一包裹保险计划(UPIS)。除了这三个新的或重组的计划之外,中央政府还保留了椰子棕榈保险计划(CPIS)。与前期计划中的条款相比,政府资助的作物保险计划对农民友好,因为它规定了农民所占份额的上限、在线申请提交、增加保险金额、将索赔直接转到农民账户、农作物的覆盖率高但保费率低。但是,该方案在实际实施中要如何取得优势?而且,包括农民在内的不同利益相关者的反应如何?本文试图通过实地考察、家庭调查以及与卡纳塔克邦北部选定地区的不同利益相关者进行互动,探讨现实中的实际水平,从而解决这些问题。

该论文以一项实证研究为基础^①,该研究在2016–2017年间进行。论文分六个部分讨论。在引言之后,简要回顾了作物保险、研究方法、卡纳塔克邦的作物保险现状,重点关注政府资助的作物保险计划,其中包括覆盖率和实施状况,

【通讯作者】Nayanatara S. Nayak, Centre for Multi-Disciplinary Development Research (CMDR), Y.S. Colony Dharwad, Karnataka, India; Email: nsn.cmdr@gmail.com

2015年国家农业保险计划与2016年政府资助的作物保险计划的性能以及利益相关者对该计划的看法。最后一部分是总结和结论。

2 有关印度作物保险的简要介绍

自1972年以来,不论印度农民的表现和能力,他们都能获得作物保险。随着时间的推移,许多研究人员和组织都试图评估整个印度的作物保险计划。卡纳塔克邦也有许多关于农作物保险的信息。

用Imt^[2]的话说:“全球范围内,政府作物保险是失败的,但是印度好像并不在意自己国家和其他国家的失败。其他的一些研究也同意这种观点。关于喀拉拉邦香蕉CPIS保险的一项研究表明,该计划在财务上并不可行,因为这给政府带来了沉重负担,并且只有当农民真正面临损害威胁时保险才得以生效,而且要在注册一周之内才能提出索赔要求^[3]。通过国家农业保险计划进行的印度农作物保险计划的评估一直持续到2014–2015年,结果显示:“虽然国家农业保险计划还算公平,但只有少数地区和农作物在保险范围和赔偿金额之内,而且对于索赔的处理存在延误”^[4]。在安得拉邦克里希纳地区进行的一项研究^[5]表明,农作物保险对大农有利,其风险分担程度非常低。印度政府组成的联合小组^[6]复查了作物保险,他们建议对人身事故、医疗和“住房与财产”保险、作物保险以及提供补贴的作物保险、保费上限等进行强制覆盖。据班纳吉和巴塔查里亚的研究^[7],印度的农业保险仍处于试验和开发阶段。他们指出了保险提供者和接受者之间的差距,以及农民之间缺乏意识,强迫将借贷农民纳入计划的阻碍。

斯万^[8]运用2000–2010年的次要时间序列数据,研究了奥里萨邦的国家农业保险计划和基于天气的作物保险计划方案,并通过与保险用户的专题小组讨论收集了信息,发现基于天气的作物保险计划覆盖率更高,保费更低也更加便捷,其表现优于国家农业保险计划,尽管保额和赔偿金额较低,但赔付率较高。虽然在过去的8年中,加入国家农业保险计划的农民没有获得任何赔偿,而在此期间,大多数加入基于天气的作物保险计划的农民两次获得了赔偿。农业合作部委员会的报告^[9]强调了过去五年来印度实施农作物保险计划的失败尝试。自委员会在该国实施作物保险计划以来,委员会与利益相关者沟通时强调的许多问题仍长期存在,且尚未得到解决。根据对3个州的实地考察,CSE^[10]对2016年的秋

收作物的保险计划性能进行研究。哈里亚纳邦、泰米尔纳德邦和北方邦利益相关者与来自8个州的农民领袖和民间社会成员进行圆桌讨论。研究表明,与之前的方案(国家农业保险计划)相比,保险面积增加18%,每公顷土地的保险总金额增加68%,投保的农民人数增加30%,其中的人数包括借贷人和非借贷人。该研究指出,尽管与原计划相比,政府资助的作物保险计划是一个有所改进的变革性计划,但由于实施方面的挑战(延迟通知、邦政府补贴的支付延迟、承租人和农户覆盖率低、村务委员会机构缺乏参与、对计划了解不足、执行官员之间协调不力、缺乏对所购买保险的认识、两次扣减保费、条款有误、通信控制设备的漏洞、精算保费率高以及索赔解决延迟),该计划未能吸引农民。戴伊和梅特林^[11]根据辅助信息中农民和作物的覆盖率,保险费率和理赔支付效力的表现,研究了印度各邦政府资助的作物保险计划和基于天气的作物保险计划。研究结果表明,尽管有效的理赔支出可能会增加政府资助的作物保险计划下的受益人覆盖范围,但补贴和精算保费率将对基于天气的作物保险计划的覆盖范围产生影响。最新的印度审计长^[1]报告介绍了印度在2011年至2015–16年间(即在实施政府资助的作物保险计划之前)实施的作物保险计划的性能审核。该报告强调,多年来,各国政府一直未能建立农民数据库,未能扩大保险覆盖范围和农民意识。

关于卡纳塔克邦较早的作物保险计划的评价研究表明,虽然根据1999–2015年秋收作物和冬收作物季节的统计数据^[12],卡纳塔克邦在作物保险的农民覆盖率方面排名第八,但农民和地区覆盖率较低。Kalavakonda和Mahul^[13]发现,卡纳塔克邦的农作物保险计划在覆盖面积、农民人数和财务状况方面表现不佳。拉杰夫等人^[14]对卡纳塔克邦的农作物保险进行了一项研究,该研究基于对卡纳塔克邦曼迪亚、钦拉纳加和哈维里地区的农民进行的抽样调查以及印度全国抽样调查组织第59轮的分析^[15]表明教育水平高、经济地位和社会阶层高的农户可能会入作物保险。

过去,在卡纳塔克邦、古吉拉特邦、安得拉邦、马哈拉施特拉邦等发现了大量的欺诈行为,农民、银行官员和农业部门官员被指控运用网络非法制造虚假的保险索赔并篡夺金钱^[16]。Goudappa等人的研究^[17]包含在海得拉巴–卡纳塔克邦地区购买国家农业保险计划的农民,该报告表明,农民对农作物保险计划并不了解,农民对农业部门实施该计划不满意。

简言之,印度审计长报告以及个人和各个机构的研究表明,印度的农作物保险计划表现不佳,发现的问题相似,而且问题似乎从一开始就存在。但是,尚未努力采取具体措施来解决这些问题。但是,对政府资助的作物保险计划条款的审查表明,联合小组^[6]和米什拉委员会^[9]的大多数建议似乎已被考虑并纳入进政府资助的作物保险计划中,这些建议很受欢迎。

3 方法

这项研究重点关注2016年秋收作物季,特别是北卡纳塔克邦。该研究依靠两个主要的基本来源,从而获得相关的田地级别信息,包括2016年9月至11月期间对卡纳塔克邦北部、贝尔加姆、哈维里、卡拉伯格和赖库尔四个选定地区的120个农户进行的抽样调查。选定的村庄分别是Maladin-ni、Devihosur、Hagaraga和Mittimalakapur,并在北卡纳塔克邦的Belgaum、Dharwad、Haveri、Kalaburgi、Raichur和Vijayapura为大约600个农民和其他利益相关者组织了七个区域研讨会。此外,通过与400名农民、相关部门官员和保险代理机构代表的非正式讨论收集了信息。从农业部门和保险机构(IAs)收集了有关保险范围、保费收入和保险金额的州级信息。

4 卡纳塔克邦政府资助的作物保险计划(PM-FBY)的性能

目前有四个农业保险计划,包括政府资助的作物保险计划(更名为Karnataka Raita Suraksha Pradhan Mantri Fasal Bima Yojana,缩写为KRSPMFBY)、基于天气的重组作物保险计划(RWBCIS)、椰子棕榈保险计划(CPIS)和统一包裹保险计划(UPIS)。这些计划在卡纳塔克邦中的贝尔高姆和奇特拉达加地区运作,统一包裹保险计划在印度的45个地区和卡纳塔克邦的2个地区试行实施,而政府资助的作物保险计划作为其七个组成部分之一,本文重点讨论政府资助的作物保险计划中2016年秋收作物,因为可以找到这些索赔信息,还可参考比较政府资助的作物保险计划中2015年秋收作物。

政府资助的作物保险计划在卡纳塔克邦已更名为Karnataka Raita Suraksha Pradhan Mantri Fasal Bima Yojana(KRSPMFBY)。这是一项全印度的多险种保险计划,涵盖不可预防的风险,包括阻止播种/种植风险、单季作物损失、

采后损失（到采后2周）和局部灾害。农民应支付的保费是秋收作物的2%，冬收作物的1.5%和每年经济与园艺作物或精算率的5%，以较低方为准。它遵循以产量为基础的区域方法，之前，该方法强制借贷农民实行，而对于非借贷农民是自愿实行的，同时还规定了承租人和佃农的费用。为了解决索赔，将农业部门根据作物切割试验（CCE）获得的产量数据估算的作物损失提交农业部门和保险机构进行索赔解决。主要农作物的村庄/村务委员会为一个保险单位，其他农作物的税收集群/税收村组为一个保险单位。邦政府在公开招标中选择报价最低的农业部门和保险机构。政府资助的作物保险计划不承保因盗窃、恶意破坏、敌对行为、家畜/野生动物对农作物造成的损害而带来的风险，不过提供免费电话进行投诉。

政府资助的作物保险计划指南最近更改的内容包括^①：农民可以自主选择所购买保险；将中央补贴上限限制为30%；允许保险公司进行3年的招标；采用两步法，基于定义的与正常使用之间的偏差矩阵，使用诸如天气或卫星指示器之类的触发器估算农作物损失。其中一些准则也适用于基于天气的重组作物保险计划。其他修改包括仅在通过遥感反映出明显偏差的区域进行作物切割试验，以评估收益损失；允许各州选择融资规模（早期借贷人和非借贷人的保险金额相同，等同于财务规模），阻止延期向保险公司支付保费补贴的州参加政府资助的作物保险计划，该条款的截止日期为秋收作物的3月31日和冬收作物季节的9月30日，使用智能采样技术进行作物切割试验和优化对于作物切割试验的数量，如果各邦未向保险公司提供截止日期之后产量数据的情况，则通过技术的应用来解决索赔问题。此外，卡纳塔克邦政府还建立了“2020–2021农户作物调查应用程序”，农民能够通过移动设备上传农作物图像和详细信息，这将有助于提高透明度，防止农民发送农作物详细信息违约而导致的索赔延迟。

卡纳塔克邦通过班加罗尔国家信息中心（NIC）的帮助，设计并上传Samrakshane（意义保护）门户网站，使该州的农作物保险体系更加顺畅。该网站提供了计划条款和条件、公告的作物、保费率、截止日期、公司详细信息、保险费计算器的链接，并方便银行在线上传申请。Samrakshane网站将Bhoomi（土地记录）连接到农民的银行帐户。作物的状况由

农业/收入/农村发展和村务委员会（RDPR）/经济和统计局（DES）的工作人员评估，他们通过智能手机上的全球定位系统（GPS）跟踪移动应用程序，对随机选择的调查编号（样本田）进行评估。这些照片和视频被上传到网站上。

在2016年的秋收作物季节，塔塔公司（美国国际集团）和日本财产保险公司赢得了竞标，并被授权根据卡纳塔克邦的KRSPMFBY提供作物保险，向塔塔公司分配10个区一个集群，向日本财产公司分配20个区一个集群。并且，在税收集群层宣布了4331个保险单位，在村务委员会层宣布了8113个保险单位。同时宣布主要农作物为村务委员会级别，而其他作物为税收集群层级别。地区的农业部门将详细信息发送给经济和统计局，经济和统计局将把整合的详细信息发送给邦农业部门，后者发布通知，招标并最终确定竞标选择保险公司，以便为该州提供特定农业季节的作物保险。农业和园艺部门发布有关作物的通知。尽管政府资助的作物保险计划规定了三种赔偿水平（70%，80%，90%），但考虑到给农民带来的损失，卡纳塔克邦政府已将KRSPMFBY中灌溉作物的赔偿水平定为90%，雨养作物的赔偿水平定为80%。

如前所述，卡纳塔克邦在处理农作物保险方面的经验并不令人满意。如果我们查看表1中提供的为期16年（1999年至2015年）的农作物保险的统计数据，那么就覆盖面积和受保农民人数而言，其覆盖率均低于10%。但索赔状况稍好一些，占总保费收入的195%。然而，随着KRSPMFBY的引入，情况逐渐好转，因为自2016年以来，在KRSPMFBY下选择作物保险的农民人数有所增加。而保险面积也有了增加。

表1 作物保险承保范围

详细情况	参保农民 (%)	参保面积 (%)	索赔金额占参保金额的比例 (%)	对总保费的索赔金额 * (%)	受益农民百分比
印度-1999–2015 (平均)	7.9	9.6	8.5	175.2	33.1
卡纳塔克邦-1999–2015 (平均)	6.5	6.6	9.4	195.4	39.2

资料来源：印度农业部和联邦政府，印度农业部经济与统计局，2015–2016；MOA&FW, Govt. of India^[12]；Singh 2016^[18]；* 保费 + 补贴

根据2010–2011年农业普查报告，卡纳塔克邦拥有12,161,457公顷的农业用地，约有7,832,189名农民。其中约有92.5%的农民是该州的小农和边缘农民。如果我们调查1999年至2015年15年的累积数据，在农作物保险方面，卡纳塔克邦在各邦中排第8位。第一年实施秋收作物的

① Pib.gov.in ‘Cabinet approves revamping of Pradhan Mantri Fasal...PIB, February 19,2020.

KRSPMFBY 时, 卡纳塔克邦政府通报了 40 种作物 (27 种粮食和油籽, 13 种年度的商业和园艺作物) 保险。在 KRSPMFBY 下, 9,43,550 名农民购买了秋季作物保险。

图 1 描绘了 2015 至 2018 年卡纳塔克邦各地区秋收作物农作物保险计划下农民的覆盖率。根据 2015 年国家农业保险计划, 农民所占比例为 11.3%, 2016 年增至 12.2%, 2017 年为 17.1%, 而 2018 年下降至 15.6%。2019 年在秋收作物 KRSPMFBY 下, 农民覆盖率降至 14.1% (图 -1 中并未显示)。在各地区中, 达而瓦德、比德尔、哈维里、加达格和 Uttar Kannada 地区的农民覆盖率较高, 在国家农业保险计划和 KRSPMFBY 之下, 来楚尔、贝拉里、贝尔高姆和亚吉尔的覆盖率最低。与前几年相比, 2018 年科帕尔、来楚尔、巴加尔果特和查亚普拉的注册人数有所增加, 反响也非常好, 超过 50% 在达而瓦德、比德尔、加达格和哈维里的农民在 2018 年注册了秋收作物的政府资助的作物保险计划。在 2018 年秋收作物季节中, 比德尔、加达格和达尔瓦德超过 50% 的农民注册了作物保险, 注册人数最高的地区是比德尔 (72.3%)。总体而言, 2017 年农民的反应良好, 但 2016 年索赔的款项延迟以及作物切割试验中发现的许多异常情况以及对索赔的评估导致其注册人数减少。

在卡纳塔克邦北部, 覆盖率从国家农业保险计划下的 20.4% 增加到 KRSPMFBY 下的 25%。冬收作物季节的覆盖率也显著增加, 从 2015 年 (国家农业保险计划) 的 4.11% 上升到 2016 年 (KRSPMFBY) 的 15.1%。与卡纳塔克邦南部相比, 卡纳塔克邦北部地区的农民覆盖率更高。对于 2016 年的秋收作物, 卡纳塔克邦每公顷土地的粮食和油料作物的保险金额从最少 19,000 卢比的硬皮豆到在雨养地区最高为 51,000 卢比的稻田, 从 33,000 卢比的大豆到 82,000 卢比的灌溉区。就园艺和商业作物来看, 最低投保额为 41,000 卢比的旱作棉田, 最高投保额为 1,34,000 卢比的灌溉马铃薯。在基于天气的重组作物保险计划下, 水果的保险金额为最低 25,000 卢比的人心果, 最高 500,000 卢比的葡萄。如果是蔬菜, 那就是 37,500 卢比的花椰菜和 112,500 卢比的辣椒。而且这些费率因雨养和灌溉条件而异。尽管农民的保费份额分别固定为冬收作物、秋收作物 (粮食和油料种子) 和年度 / 商业 / 园艺作物总保费的 1.5%、2% 和 5%, 在 KRSPMFBY 下, 不同农作物总投保额的精算保费率从 1.02% 到 60.0% 不等。而且, 2016 年, 农民在支付给保险公司的精算 / 毛保费中所占比例

为: KRSPMFBY 下作物为 18.95%, 基于天气的重组作物保险计划下作物为 42.8%。这表明, 中央和邦政府在 KRSPMFBY 下必须承担约 81% 的精算保费, 在基于天气的重组作物保险计划下必须承担约 57% 的保费。

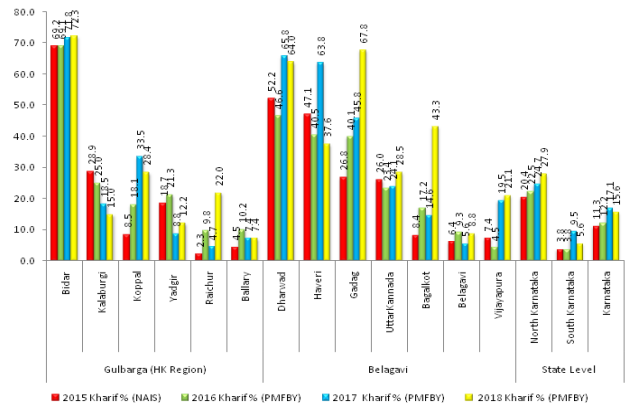


图 1 秋收作物季时印度卡纳塔克邦北部的 NAIS 2015, KRSPMFBY 2016、2017、2018 年农民的区域覆盖率情况 (%)

资料来源: 印度农业保险公司 (AIC) 和卡纳塔克邦农业部政府

表 2 表明, 注册农作物保险的农民人数有所增加。覆盖范围从 2015 年的 NAIS 下的 87.3 万农民增加到 2016 年的 94.4 万, 在 2017 年的 KRSPMFBY 下增加了 133.3 万农民。2017 年, 卡纳塔克邦在农民注册保险方面已做出巨大努力, 在 2017 年秋收作物季, 非借贷农民的覆盖率翻了三倍, (279%), 并在随后的几年中一直高于借贷农民。

表 2 农民覆盖率和参保地区 [2015、2016、2017、2018、2019]

年数	卡纳塔克邦				
	借贷农民 (十万)	非借贷农民 (十万)	总参保农民 (十万)	参保地区 (公顷)	保险总额 (十万)
2015 秋收作物 (NAIS)	3.81	4.92	8.73	1216776	302678
2016 秋收作物 (KRSPMFBY)	7.43	2.01	9.44	1203610	560953
2017 秋收作物 (KRSPMFBY)	5.72	7.61	13.33	1803450	822345
2018 秋收作物 (KRSPMFBY)	5.33	6.90	12.23	1452383	644296
2019 秋收作物 (KRSPMFBY)	4.87	6.15	11.02	1247412	-NA-
年数	北卡纳塔克邦				
	借贷农民 (十万)	非借贷农民 (十万)	总参保农民 (十万)	参保地区 (公顷)	保险总额 (十万)
2015 秋收作物 (NAIS)	NA	NA	7.2	1003661	235078
2016 秋收作物 (KRSPMFBY)	6.42	1.38	7.8	1030668	474273
2017 秋收作物 (KRSPMFBY)	4.79	4.01	8.8	1297411	590565

资料来源: 印度农业保险公司 (AIC) 和卡纳塔克邦农业部政府

在实施 KRSPMFBY 之前, 约有 5% 的非借贷农民获得

了农作物保险^[19,20]。2015年国家农业保险计划(NAIS)期间,有49.2万非借贷农民在秋收作物季为作物损失投保。他们占参保农民总数的56%。2016年,他们总注册人数的份额下降到约21%。但是,表2显示,在2017年秋收作物期间,在KRSPMFBY下非借贷农民在总注册人数中的比例有所提高(57%),但此后却一直下降,可能由于与该计划相关的一些异常状况。但是,他们的农作物保险覆盖范围仍高于借贷农民。

5 NAIS-2015 与 KRSPMFBY-2016 的性能

表3显示,在卡纳塔克邦的秋收作物季,购买NAIS和KRSPMFBY的农民中大多数(NAIS为71%,KRSPMFBY为72%)都受益于作物保险计划。但是,卡纳塔克邦北部受益的农民百分比略有下降,从2015年的69%下降到2016年的65%。由于作物产量高,2016年在卡拉堡,查亚普拉和亚吉尔地区的秋收作物保险索赔减少(尤其是豆类)。

按地区划分的农作物保险覆盖率显示,在NAIS下2015年和KRSPMFBY下2016年,约有10%的农作物区域获得了保险。北卡纳塔克邦的保险面积略高于(NAIS下为16.8%,KRSPMFBY下为14.2%),南卡纳塔克邦。在卡纳塔克邦,NAIS下的保险索赔额占总保险金额的23.2%。但是,理赔总额在总保险金额中所占的比例从2015年NAIS下的23.2%降

至2016年KRSPMFBY下的18.3%,在比德尔、哈维里、达尔瓦德和北方邦坎纳达等地区则更高,而在巴加斯科特、贝拉里、卡拉堡和来楚尔等地区则更低。2016年,KRSPMFBY下的索赔额比毛保费高出130%。在比德尔、达尔瓦德、哈维里、北方邦坎纳达和科帕尔地区,索赔额高于毛保费,而在贝拉里、来楚尔、卡拉堡和查亚普拉地区,索赔额低于农民的保费。在卡纳塔克邦,被保险农民根据KRSPMFBY 2016收到的平均索赔额为每公顷(总被保险面积)8535卢比,高于2015年NAIS所收到的索赔额(每公顷5770卢比)。卡纳塔克邦北部的平均索偿额为每公顷7509卢比,这低于卡纳塔克邦南部每公顷索偿额15512卢比。

表4中显示的截至2019年3月PMFBY和RWBIS注册和索偿状态,与卡纳塔克邦这两个项目第一年的注册人数相比,人数有所减少。2017-2019年索赔延误支付以及2017-2018年受益农民比例降低,这可能是2018-2019年反响较小的原因。索赔评估中的多次采摘,大米和稻谷比较的索赔评估,农民拖欠申报农作物的保险以及在许多情况下无视个体农民的损失等问题是延误解决索赔问题的原因。虽然索赔占总保险金额的百分比在2017年和2019年有所上升,但在2018年仍不到50%。尽管索赔延迟,特别是2016和2017年因素赔评估中的若干争议而导致秋收作物歉收,但据报道,这三年

表3 卡纳塔克邦秋收作物季 NAIS 2015 和 KRSPMFBY 2016 的性能

Sl.No.	详细情况	NAIS 2015- 秋收作物	KRSPMFBY 2016 - 秋收作物
1.	卡纳塔克邦受益农民的百分比	71%	72 %
2.	北卡纳塔克邦受益农民的百分比	68%	65.3 %
3.	作物保险计划涵盖的区域	卡纳塔克邦: 10.0 % 北卡纳塔克邦: 16.8%	卡纳塔克邦: 9.9 % 北卡纳塔克邦: 14.2%
4.	索赔额占保险金额的比例 (%)	卡纳塔克邦: 23.2% 北卡纳塔克邦: 24%	卡纳塔克邦: 18.3% 北卡纳塔克邦: 16.1%
5.	平均索赔额 / 每公顷受保面积	平均: 5770 卢比 北卡纳塔克邦: 5269 卢比	平均: 8535 卢比 北卡纳塔克邦: 7509 卢比
6.	占毛保费的索赔份额	无法获得	卡纳塔克邦: 130% 北卡纳塔克邦: 110%

资料来源:印度农业保险公司(AIC)和卡纳塔克邦农业部政府

表4 卡纳塔克邦 PMFBY 和 RWBIS 联合下的作物保险状况(截至2020年8月31日)

	参保农民人数 (十万户)	参保地区 (十公顷)	保险总额	农民享有的保险费	毛保费	申报的索 赔	赔付的索 赔	赔付的索赔 (占毛保费 的百分比)	受惠农民人 数(以十万 计)
			(以千万卢比为单位)						
2016-17	29.407	24.751	9,356.49	234.796	1,343.48	2,065.78	2,061.07	153.41	19.189 (65%)
2017-18	21.409	18.053	8,718.51	234.632	1,830.53	858.18	858.18	46.88	6.187 (28.9%)
2018-19	19.534	22.400	9,708.35	273.318	1,859.16	2,903.91	2,846.7	153.12	13.297 (68%)

资料来源: <https://pmfb.gov.in/stateWiseDataPage>

的赔偿金额均超过 98%，在 2017–2018 年度为 100%。但是，在经过一年多的评估后，大部分的索赔额已付给了农民。

2016 年 PMFBY 2016 秋收作物季发起的索赔占保险总金额的比例不到 20%，但比农民和邦 / 中央政府共同支付的总保费高 1.3 倍（130%），占日本财产保险公司收取的总保费的 95% 和塔塔公司美国国际集团收取的总保费的 196%。在日本财产保险公司注册的 62% 的农民和在塔塔公司美国国际集团注册的 89% 的农民为受益人。但是，由于进行作物切割试验的争议，估测损失的问题，收益率挑战以及有关银行的问题，两家公司在 2018 年 1 月之前仅支付了 75% 的索赔。但是，如上所述，根据印度农业保险公司提供的信息，截至 2020 年 3 月，保险公司已经理赔了超过 90% 的金额。

表 5 卡纳塔克邦的作物保险概况（2016 KRSPMFY 秋收作物）

Sl.No.	详细情况	
1.	农民覆盖面积	9,43,550
2.	农民覆盖率（占农民总数的百分比）	12.21
3.	申请 / 提案数量	10,42,000
4.	借贷农民（%）	78.79
5.	未借贷农民（%）	21.21
6.	受保面积（公顷）	1203610.12
7.	每个农民的受保面积（公顷）	1.25
8.	每公顷平均保额（卢比）	46605.88
9.	每公顷政府补贴（卢比）	5318.90
10.	已付毛保费（卢比）	7898555788
11.	中央份额（卢比）	3200948790
12.	国家份额（卢比）	3200948790
13.	农民份额（卢比）	1496658208
14.	农民份额（保费总额）%	2.67
15.	农民在精算 / 毛保费中所占的比例（%）	18.95
16.	符合保险条件的索赔（占申请的比例）	72.02
17.	提出索赔（以十万卢比为单位）	102729.58
18.	占毛保费的索赔份额（%）	130.06
19.	索赔额占保险金额的比例（%）	18.3
20.	每份申请支付的平均保费（卢比）	1436.33
21.	每个符合条件的申请的平均索赔（卢比）	15040.95
22.	截至 2018 年 1 月的已付索赔（十万卢比）	76696.48 (占索赔额的 74.65%)
23.	截至 2018 年 1 月的待处理索赔 *（十万卢比）	26033.1 (33.94% 的受益人)

资料来源：卡纳塔克邦农业部政府；* 来自印度农业保险公司的现有信息。截至 2020 年 3 月，未处理金额为 58121.2 万卢布（占已发起索赔的 6%）

在整个卡纳塔克邦，根据 KRSPMFY 提出的索赔要求最高的是秋收作物，其次是达尔瓦德和比德尔地区。查亚普拉在被保险农民和已提出索赔方面排最后。在达尔瓦德地区，由于银行相关问题，拣选复杂问题，产量挑战而导致的提拨金额较高。在损失评估中，由于大米和稻谷比较的问题，北方邦坎纳达有较高的扣留金额。

5.1 农民调查的观察

农民对 KRSPMFY / RWBCIS / UPIS / CPIS 的条款缺乏了解。样本中只有 48% 的农民知道作物保险计划。即使是由银行和社团提供保险的借贷农民也不知道保费金额，被保险作物的详细信息和受作物保险保护的面积范围。2016 年，样本中约有 61% 的农民获得了农作物借贷。作物保险在小农中较高（34%），在未受教育的农民中最低（17%）。2016 年样本中有 62% 的借贷农民和 2% 的未借贷农民选择了作物保险。但是，据报告，在 2017 年秋收作物季，整个卡纳塔克邦未借贷农民的比例更高。他们在总注册人数中所占的比例从 2016 年的 21% 提高到 2017 年的 57%。2016 年，样本中总共有 38% 的农民在 KRSPMFY 下为秋收作物投保，而 2015 年在 NAIS 下的比例为 58%。而且，有 4% 的参保农民是租户 / 佃农。据报告，样本中有 74% 的农民在 2016 年秋收作物季中损失了作物。虽然样本中有 7% 的参保农民已收到 2015 年秋收作物的索赔，但样本村中的所有农民都没有收到 2016 年哈里夫季节的索赔要求，除了来楚尔区 Mittimalakapur 的农民。据报道，甚至这些农民都说他们正在等待索赔，但由于邦农业部门与保险公司之间的预估损失存在争议（大米和稻谷的比较），该索赔被搁置。自调查之日起的过去 5 年中，样本中平均 48% 的农民都至少有过一次因野生动物攻击而造成的作物损失。

在 2016 年秋收作物季下，贝尔加维地区样本中只有 29% 的参保农民选择了 KRSPMFY 下的统一包裹保险计划（UPIS）。大多数农民不了解 UPIS，并且一些了解该计划的人由于这两个计划分别规定了 70 岁和 50 岁的年龄限制而无法参加个人意外和人寿保险。大约 57% 的农民认为该计划对他们有利。由于 UPIS 隶属于 KRSPMFY，因此在试点实施的贝拉格维区没有覆盖范围的详细信息。

大约 73% 的农民认为有必要改善现有的作物保险计划，尤其是 KRSPMFY。但是他们强烈认为，农作物保险对于

农民来说是必要的,并说由于近几年他们这里的气候多变,即使是灌溉区将来也可能需要农作物保险。

5.2 区域研讨会上的利益相关者看法

参加在达尔瓦德、维贾亚普拉、贝尔高姆、哈维里、卡拉伯格和来楚尔举行的利益相关者研讨会的大多数农民和其他利益相关者,如银行家、农业、税收和保险官员,都意识到需要作物保险和 KRSPMFBY 保险。但是,农民在实施该计划时面临困难。为了在 2016 年为秋收作物应用 PMFBY 作物保险,他们不得不在银行、农业部门和保险公司之间摇摆不定,以弄清有关作物保险的信息,因为一些官员不知道程序问题。北方邦坎纳达的稻农对农作物保险不感兴趣,因为他们无论如何都能获得 60%–70% 的单产,而按照现有的公式,农作物保险无法弥补高于此水平的损失。农民担心损失了作物,但仍未将其他次要作物列入索赔中。尽管他们已经为多种农作物投保了保险,并相应地支付了保费,但他们发现某些纳税村组仅就一种农作物解决了保险索赔。由于条款表并未提供给所有农民,因此他们无法得知损失的承保范围以及条款和条件。作物切割试验(CCE)延迟也引发了选择田地作为作物切割试验的农民的关注,因为农民必须等待收割,直到官员或田间工作者完成作物切割。农民认为固定阈值产量存在异常,因此建议对固定阈值产量中的“潜在产量”进行区域科学评估。此外,农民在区域研讨会上提出了一些建议:“延迟解决的索赔额利息”,“确定索赔支付期限”,将作物保险扩展到包括“甘蔗”在内的所有农作物,支付“无索赔奖金”,每年支付“保单自动再保险”,建立“印度农作物保险公司”或复兴印度农业保险公司,并将“免费农作物保险扩展到政府机构经营的农民”。农民认为,支付农作物保险会使他们落在商业利益集团或跨国公司的手中。

和农民一样,银行家们在研讨会上也表达了自己的看法,他们说由于农业部门通知延迟,银行职员有限,互联网连接中断,最后期限压力造成的重复录入/帐号输入错误/农民姓名更换违反印度身份认证机构/调查编号/村庄名称/IFSC 代码不匹配/分支机构名称/移动电话号码等问题,银行无法及时满足农作物保险注册的要求。银行家们说,他们无法检查每块田地以确认农作物,需要通过 Raita Sampark Kendras,村务委员会和农业推广官员予以确认。农民继续种植未投保的作物而违约,因此无法多次申请保险赔偿。但是,

该问题似乎已通过 PMFBY 指南中最近进行的修正得以解决,该修正自愿为借贷者提供保险,从而避免了作物上市的违约。据称,农业部门不遵守季节性规律是造成农作物保险覆盖率低的主要原因之一。

区域研讨会上的讨论帮助研究人员了解了作物保险问题的范围,特别是执行阶段。研究发现,将农作物借贷与农作物保险脱钩可以减少农民对农作物变化的违约,并增加该计划的覆盖范围。为了减少注册中的异常现象,避免农民之间的混乱局面,银行强制向农民发放收据/认收单以支付保费是解决之道。利益相关者认为,农业部应该每年就秋收作物和冬收作物季(可能在 4 月),一起组织一次招标,以减少通知的延迟。中央政府已经批准了为期 3 年的农作物保险招标。让农业大学的毕业生参与作物切割试验,在估计产量的 3 个月内快速解决索赔要求,对农作物保险计划进行社会审核,提高因野生动物侵袭而造成的农作物损失的赔偿,在地区专员的领导下纠正申诉,这些建议可以使农作物保险覆盖全邦所有农民。

5.3 超出的作物保险

作物保险不能成为减轻农业生产风险的单一解决方案。这只是其中一项措施,需要其他措施加以补充。有必要超越农作物保险,研究能够加强和维持农业生产的措施。某些措施可能减缓农业负担:促进农业池塘以增加农业用地的容量,切实执行最低支持价格(MSP),通过农民组织确保适当的销售,通过有机农业和合理的价格来提高收益。调查期间正值干旱年份,在村庄的农业池塘周围发现了播种和绿化现象,而远处的田地农业季节则寸草不生。因此,对农业池塘的投资可以获得更好的回报,并帮助农民在干旱时期维持农业。

6 结论

总而言之,该研究发现在该邦天气条件恶劣的情况下,为农民提供农作物保险的重要性。在卡纳塔克邦北部选定地区举行的区域研讨会上讨论获得的信息表明,在最初的几年里,卡纳塔克邦对 PMFBY 做出了积极回应,该计划提高了农民对作物保险的认识。尽管索赔和产量估算存在问题,但大多数农民仍认为作物保险对农民至关重要。卡纳塔克邦的农作物保险农民覆盖率从 2015 年的秋收作物的 11.3%(NAIS)

增至2016年的12.2%和2017年秋收作物的17.0% (KRSPMFBY), 北卡纳塔克邦农民的农作物保险覆盖范围从20.4% (NAIS) 增至25% (KRSPMFBY)。冬收作物季的覆盖率也显著增加, 从2015年 (NAIS) 的4.11%上升到2016年 (KRSPMFBY) 的15.1%。

在秋收作物季, 保险面积从NAIS下2015年的10%增加到KRSPMFBY下2017年的14.8%。官员们认为, KRSPMFBY通过整个过程的数字化提高了透明度, 据他们称, 未来几年内异常现象将降至最低。在班加罗尔国家信息中心、银行、保险机构和农业部门的共同努力下, 农民注册中遇到的一些困难得到纠正。

PMFBY有许多规定, 如果按照季节性规范和良好的作物切割试验进行指导, 则可使农民感到高兴和安全。各邦和农民代表表示担忧之后, 一些异常现象已被清除。预计未来几天中央政府将进行更多更改^①。PMFBY和RWBCIS的总索赔额高于泰米尔纳德邦、卡纳塔克邦、喀拉拉邦和安得拉邦等邦收取的总保费。泰米尔纳德邦每年获得的赔付较高, 是2016–2017年度的3.3倍和2018–2019年度毛保费的1.5倍。安得拉邦和恰蒂斯加尔邦的农民在2018–2019年度获得了更好的补偿。但从2016年至2019年的3年看, 在比哈尔邦、古吉拉特邦、马哈拉施特拉邦和北方邦的已付索赔占总保费的比例非常低。这可能就是比哈尔邦在2018年选择退出PMFBY的原因。如果在实施方面没有任何改善, 其他许多邦也可能会退出PMFBY。该国的PMFBY和RWBCIS已付理赔占毛保费总额的比例在2016–2017年为77%, 在2017–2018年度为89%, 在2018–2019年度为91%^②。如果将PMFBY的索赔与RWBCIS分开, 则报告的索赔额远低于所有邦的总保费。在受益人中, 应该始终清楚保险是为了承保风险。正常年份和非索赔年份使保险机构能够在风险年份对受影响地区的索赔进行支付。只有这样, 保险代理机构才能在保险市场中生存下去, 这也是保险部门可以使有需要的人受益的方式。每个支付保费的人都不能期望立即受益。由于高额保险索赔和损失, 一些私人保险公司选择退出作物保险。旁遮普邦没有选择PMFBY, 而西孟加拉邦、安得拉邦等邦也已经放弃了PMFBY, 贾坎德邦则开始选择自己的

农作物保险。保持季节性规律是健全良好作物制度的重要条件。违背这一规定一直是印度普及农作物保险的主要障碍。甚至更早的计划在索赔报告后数年仍有大量未决索赔。根据印度审计长的报告^③, 印度待处理索赔与2017年已报告索赔之比为NAIS下70.1亿卢比, MNAIS下的3.32亿卢比和WBAIS下从2011年秋收作物季到2015–2016年冬收作物季的9.99亿卢比, 在卡纳塔克邦, 根据KRSPMFBY, 2016年秋收作物季至2018–2019年冬收作物季的未决赔款达3.119亿卢比^④。这使农民对农作物保险失去了信心, 因为他们手头没钱来支付包括下一作物季节的保费在内的费用。因此, 有必要通过及时支付赔款和严格遵守季节性规则来使农民安心。现在最需要的是通过每年播种季节前的“农作物保险日”来提高农民的意识, 并在农民和保险机构之间建立亲密关系。农民对损失评估并不满意。每年都有评估问题, 并因此延误了理赔。农业部门和保险机构之间应就损失评估达成明确和共识。虽然稻谷和大米的问题已经解决, 但辣椒、番茄和棉花等农作物的多次采摘问题仍待解决。并且, 仍需要考虑“无索偿奖金”的请求, 建立地区级别的“申诉补救小组”和气象站, 在极少数情况下考虑个人重大损失, 纠正固定门槛收益的差异。为了在印度顺利和大规模实施PMFBY, 每年的“保单自动再保险”也应考虑, 除非农民希望改变和支付延迟索赔的利息。

参考文献

- [1] CAG (2017), 'Report of the Comptroller and Auditor General of India on Performance of Agriculture Crop Insurance Schemes' Report No.7 of 2017, Ministry of Agriculture and Farmers' Welfare, Union Government (Civil), New Delhi [available at www.cag.gov.in/.../report-no7-2017-performanc...]
- [2] Ifft Jennifer (2001), 'Government Vs Weather: The True Story of Crop Insurance in India', Research Internship Papers 2001, Centre of Civil Society, New Delhi. <http://www.ccsindia.org/>.
- [3] Manojkumar K., Sreekumar B. Ajithkumar G. S. (2003), 'Crop Insurance Scheme: A case study of banana farmers in Wayanad district', Discussion Paper No. 54, Kerala Research Programme on Local Level Development, Thiruvananthapuram.
- [4] Nair Reshmy (2010), 'Crop Insurance in India: Changes and

① The Economic Times, 'Govt approves changes in PMFBY to make it optional for farmers', February 19, 2020.

② <https://pmfby.gov.in/stateWiseDataPage>

③ 印度农业保险公司 (AIC)

- Challenges', *Economic and Political Weekly*, 45 (6):19–22.
- [5] Ravi Kumar (2013), 'Crop insurance – tribulations and Prospects of farmers with reference to Nuzvid, Krishna district', *International Journal of Marketing, Financial Services & Management Research*, 2(9): 171–181.
- [6] Government of India (2004), *Report of Joint Group on Crop Insurance*, Ministry of Agriculture, Department of Agriculture and Cooperation, Government of India, New Delhi
- [7] Banerjee D. and Bhattacharya U. (2011) 'Innovations in Agricultural Insurance in India: Retrospect and Prospect', *Indian Journal of Agricultural Economics*, 66 (3):457–71.
- [8] Swain Mamata (2014), 'Crop Insurance for Adaptation to Climate Change in India' Asia Research Centre working paper 61, London School of Economics and Political Science, London United Kingdom.
- [9] Department of Agriculture & Cooperation (2014), 'Report of the Committee to Review the Implementation of Crop Insurance Schemes in India', Ministry of Agriculture, Government of India, New Delhi.
- [10] CSE (2017), 'Pradhan Mantri Fasal Bima Yojana: An Assessment', Centre for Science and Environment, New Delhi.
- [11] Dey and Maitra (2017), *Agriculture insurance in India: Promise, pitfalls, and the way forward*, *Economic and political weekly* 52(52):88–96
- [12] Directorate of Economics and Statistics (2016), 'Agriculture Statistics at a Glance', Ministry of Agriculture and Farmers Welfare, Government of India, New Delhi.
- [13] Kalavakonda V., and Mahul O. (2005), 'Crop insurance in Karnataka', World Bank Policy Research Working Paper No 3654, World Bank, Washington, D.C.
- [14] Rajeev, Meenakshi, Bhattacharjee, M and Vani, B P (2015), 'Crop Insurance and Risk Mitigation: Experiences from India' ICDD Working Paper No. 15. University of Kassel, Germany.
- [15] NSSO (2003), 'Situation Assessment Survey of Farmers', 59th Round, January 2003–December 2003 National Sample Survey Office, Ministry of Statistics and Programme Implementation, Government of India.
- [16] ICFA (2016), 'ICFA Report on Crop Insurance in India' Indian Council of Food and Agriculture, New Delhi.
- [17] Goudappa S.B., Reddy B. S. and Chandrashekhara S.M. (2012), 'Farmers Perception and Awareness about Crop Insurance in Karnataka', *Indian Research Journal of Extension Education*, Special Issue, 2:218–222.
- [18] Singh Archana (2016), 'Agriculture Insurance in India', *Bimaquest*, 16(2): 69–95.
- [19] Vyas V. and Singh, S. (2006) 'Crop insurance in India: Scope for improvement', *Economic and Political Weekly*, 41 (43/44): 4585 – 4594.
- [20] Indian Express (2017) 'PM crop insurance sees more coverage of non-loanee farmers', July 24, 2017.