

完善政策性农业保险体系的思考

■ 汪恭礼

开展政策性农业保险工作,对分散农业生产风险、稳定农业生产起到了“四两拨千斤”的作用。但是,由于其在承保、查勘、理赔等方面具有复杂性,加之又是一项新的工作,因此还存在一些问题,需要不断完善。

一是保费收缴工作量大、成本高。政策性农业保险保费收缴涉及农户数量大、参保种类多,如安徽省就有水稻、玉米、棉花、油菜、小麦、能繁母猪、奶牛等,都要一季一次、一家一戶地上门收缴。而农民受传统“靠天吃饭”思想的束缚,保险意识淡薄,加上农村土地经营分散,家庭农业生产规模小、品种单一、经济总值不高,保险额度又低,农民自觉缴纳的占比很小,保费收缴都要镇乡、村干部一起上门,多次做工作,而且外出务工人员较多,经常找不到保费收缴对象,有时征收成本比保费还高。比如安徽省宣城市贾公村2008年开展政策性农业保险试点工作,为完成中、晚稻保费收缴任务,召开了村民组长、村民代表共70多人参加的动员会,每人补助10元误工费,加上烟茶等花费1000多元;每个村民组上门收费补助误工费50元,26个村民组花费1300元,仅保费收缴就花费3000多元,结果只收了7000多元保费。

二是赔付标准较低。根据安徽省规定,如小麦亩产绝收,在苗期受灾农户可获104元/亩的保险赔款,成熟期

可获260元/亩赔款,部分损失的,将在小麦成熟时测算差额损失,确定保险赔偿金额。去冬今春,安徽省因干旱造成农业直接损失已近16亿元。国元农业保险公司已按104元/亩的保险赔偿标准将2.4万元的赔付款发放至50多位受灾农户手中。但与损失相比,2.4万元的赔付显得杯水车薪。面对灾情,绝大多数投保农户只能望“险”兴叹。

三是理赔工作规范操作难。由于参保农户面广量大,灾情发生后,保险经办机构受时间、精力、经费等方面限制很难完全按保险合同进行大面积的现场查勘理赔,也不可能短时间内一户一户地核实、一块田一块田地计算和认定,更不可能让农民保护好受灾现场,然后一家一户查勘受灾程度确定赔付标准。加上种植业受土壤、管理、气候、种子、肥料等因素影响,保险双方又缺乏合理的损失鉴定标准,使得通过查勘来分别确定赔付标准无法实现。最后只能根据报灾和受灾情况,确定赔付数额。如2008年是风调雨顺之年,宣州区根据各乡镇办事处报灾和实际损失情况确定了赔付数额,并将赔付款划拨到各乡镇。据调查,各乡镇一般都根据保费收缴情况确定统一的赔付比例,将赔付款分解到村。大部分村不论受灾轻重,都按统一比例给投保农户以“补偿”式的赔付。这种赔付方式对那些受灾严重、真正需

要重点救助的农户难以起到保障作用,同时,也违反了保险合同。

各级政府和保险机构应着力解决上述问题,不断完善农业保险制度体系,逐步建立起持续长效的农业保险制度,促进农业又好又快发展。

一是组建专门机构行使政策性农业保险职责。开展政策性农业保险工作是一项长期的系统工程,涉及面广,要协调多方利益,单靠某一职能部门难以完成。因此,组建专门机构,指导和协调农业保险的发展非常必要。建议中央成立由保监会、财政部、农业部、民政部等相关部门组成的政策性农业保险工作领导小组,负责制订农业保险政策,确定政策性保险的作物种类、保险责任、险种的标准条款和参考费率,确定中央对各省份政策性农业保险的开展进行财政支持的额度和方式,包括确定保险费和经营管理费用的补贴方式以及提供再保险的方式,对政策性农业保险经营机构的设立和运作加强监管。开展政策性农业保险试点工作的省、市、县也要成立相应的领导机构和办事机构(农险办)。各地农险办要在充分掌握本地实情的基础上,合理预计承保数量、制定方案、编排工作计划、细化工作步骤、抓好组织落实。

二是完善乡村服务网络,做好保险服务。各保险公司可在有条件的乡镇建立营销服务部,或者通过整合现

有的社会资源等方式,建立起有效的农业保险服务网络,切实将农业保险的服务关口前移到涉农的第一线,使农民在防疫咨询、投保服务、灾后理赔时能够第一时间得到保险服务。保险机构要吸收懂保险、懂农业、懂气象、懂动植物病虫害等方面的专业人才,尤其是多种学科的专业化复合型人才加入到保险队伍,充实到乡镇、村一级的工作网络中;可以聘请有较高威信和素质的乡镇退休干部、教师等人员,通过统一的培训、考试,组建起农村代理队伍;可以依靠农村基层组织,充分发挥乡村干部、农业技术人员技术强、情况明、农业熟的优势,建立相应工作网络,确定协保员,委托他们具体抓好本乡镇、村的政策性农业保险工作,并制定奖励政策,年终对每个协保员从宣传发动、参保总量、参保比率、赔付比率、防灾减灾措施、化解矛盾机制等方面进行考核,结合考核结果给予相应的报酬。

三是修改完善条款,使之便于操作。组织专业人员进行广泛的市场调研,在征求各方意见并深入分析的基础上,修改完善现有的政策性农业保险试行条款,避免出现具体经办人员难操作的问题,使之更加科学、合理,更具操作性和可行性。如安徽省规定小麦、油菜保费农民每亩负担2.08元就没有充分考虑可操作性问题,因为分币已很少使用,具体经办人员在收缴过程中,如果按每亩2.1元收取,怕农民举报多收,增加农民负担;如果按每亩2元收取,在没有报酬的情况下,还要自己贴钱。同时,修改保险条款时应充分考虑农民的承受能力,体现灵活性、适用性和多样性,条款设计应简洁明了,让农民一目了然。

四是改变保费收缴方式,减少工作量,降低成本。根据各险种的特点,改变保费收缴模式。养殖业如能繁母猪



等家禽家畜可委托畜禽防疫员代收代缴;种植业可根据种植模式,改每季收缴为一年一次收缴,即可以在年初上门,根据农户种植模式一次性收缴保费,如一油(麦)一稻种植模式,可以在收缴油(麦)保费时预收水稻保费。

五是及时勘查,准确定损,合理理赔。为规范理赔工作,建议保监会与财政部、农业部联合制定《政策性农业保险理赔实施意见》,各省保监局与财政厅、农业厅也要根据本省的实际,联合制定《政策性农业保险理赔实施细则》,明确政策性农业保险的理赔机构、赔偿处理办法和纠纷解决机制等内容。保险机构应制定规范的理赔服务流程及工作标准,对定损办法、理赔起点、赔偿处理等具体问题做出规定。同时,为适应政策性农业保险定损理赔面广量大、技术要求高的特点,建议市、县(市、区)成立由财政、保险、农业、气象等部门专家和龙头企业代表、投保农户代表组成的“查勘理赔定损专家小组”,负责指导乡镇理赔工作、对重大保险责任进行鉴定、对有争议的保险事故进行复勘。乡镇由协保员和乡村干部、农技人员组成相对稳定的查勘理赔定损

小组,切实做好农险现场查勘、责任界定和定损理赔工作。在查勘定损方面,要运用科学方法,提高查勘定损效率和质量。农户报灾后,乡镇查勘理赔定损小组人员要及到现场查勘,协保员要对查勘能确认的损失情况记录在册,并要求农户签章确认。对于大范围的种植业损失,一般采用自报和核查相结合的方法来确定损失面积,采用抽样法来确定损失程度,根据农作物具有恢复生长能力的特性采取二次或多次查勘定损方法最终核定损失;对于养殖业,采取以畜禽的重量或养殖期等为标准的分类清点法,确定损失数量和程度。此外,保险机构要充分利用气象信息等资源,通过天气预报、灾害预测等服务,加强引导农户对各种自然灾害和疾病的防控,防止和降低发生风险的机率;制定奖励政策,对已发生自然灾害和疾病而积极主动采取必要、合理的补救措施,对减少损失的农户以及多年参保但未发生灾害的农户给予一定奖励,进一步调动农户参保防损积极性。

(作者单位:安徽省宣城市宣州区财政局)

责任编辑 刘慧娟