

湖南省政策性农业保险的调查与思考

■ 尹招华

中央财政于2007年设立专款10多亿元,在吉林、内蒙古、江苏、湖南、四川、新疆6省区开展政策性农业保险试点,并于2008年增加资金,扩大试点范围。2008年7月,笔者随同湖南省财政厅与经办保险公司,通过召开座谈会、查看保险公司账务等相关资料、实地走访农户等方式,先后对湘阴、湘乡、双峰、洪江、会同、隆回、邵东等7个县市政策性农业保险试点情况进行了调查。

一、七县市政策性农业保险运行现状

从7个县市整体来看,政策性农业保险运作呈现出几个显著特点。

第一,政策性农业保险逐步走向规范化、制度化,各职能部门配合得力。通过一年多的政策性农业保险试点,政府层面的运作机制更为成熟,政策性农业保险运作逐步走向规范化、制度化。湖南省建立了省农业保险工作联席会议制度,省财政厅、农业厅、保监局联合制定了农业保险实施方案。各级地方政府对政策性农业保险高度重视,大多数县市成立了由主管领导挂帅的农业保险领导小组,不少政府还把政策性农业保险列入了党委和政府支持“三农”工作的重要议事日程,制定了实施方案或操作实施细则,并确定了工作职责,明确了工作目标。经办保险机构实行一把手负责制,严

格按照省政府和农业保险工作实施方案要求积极宣传展业,与政府各职能部门合作良好。

第二,宣传发动亮点突出,农户参保意识增强。农户参保积极性有所提高,一方面是2007年参保受益农户的示范作用,另一方面得益于宣传力度的加大。2008年每个地市都有详细的宣传方案,并采取报纸、电视、挂图、横幅、宣传车、保险卡、设立咨询台等多种宣传方式,将宣传工作落实到乡镇、村。例如,双峰县坚持做到“六个一”,即:每村一挂图,人口集聚地一横幅,每乡作一次电视讲话,制作一盘录像带滚动宣传,出动一部宣传车,设立一个农业保险办公室。湘乡市构建以“新闻媒体为主、承保公司和财政配合、乡镇办参与”的宣传体系,新闻频道轮番播放农业保险政策法规和业务知识。湘阴县各乡镇、村干部进村入户宣传,共发放宣传资料和张贴标语5万多份。

第三,农户保费缴纳方式多样。一是农户自行缴纳;二是完全由财政承担;三是由县、乡财政或龙头企业垫付,再由乡镇向农户收缴;四是乡镇、村统一出资投保。

第四,承保理赔程序不断规范和完善。政策性农业保险承保工作和理赔服务基本做到了规范、及时。如邵东县印发了农业保险水稻、油菜、能繁母猪自然灾害定损理赔试行办法;会同县规定,保险公司会同农技部门

核定种植业赔付金额,并张榜公布无异议后,由保险公司将赔款通过乡财政所直接打入受灾农户的直补卡;洪江市出台了种植保险实施细则和理赔程序,理赔程序为:农户申报、村组核报、乡镇初审、县办查勘、结果公示和赔偿到位。从调研县市来看,养殖业保险基本上实现了现场定损、小额现场赔付。同时各个县市承保公司都设立了理赔绿色通道:一是公布专线电话,实行24小时专人值班。二是成立专门的查勘理赔小组,坚持有案必受、查案必到、立案必结。如湘乡市成立了由25位高级或中级农艺师组成的农业灾害鉴定专家组,查勘定损实行“分级查勘、专家把关、小灾乡核、大灾市定”的原则。三是设定查勘理赔时限。如怀化经办保险公司承诺能繁母猪和奶牛的理赔,原则上在24小时内查勘定损;水稻、棉花、油菜要在3日内查勘定损。湘阴县规定种植业保险接到报案后1个工作日内赶到现场,能繁母猪保险接到报案后2小时内赶到现场查勘定损。

第五,承保理赔程序和资金的监管进一步强化。一是强化承保环节监督。严格按照省政府实施方案,监督或直接参与制定保险方案,在承保面积、农户保费到账、保费结算、承保政策执行情况、数据统计等方面进行全程跟踪。二是加强合规性监督。定期和不定期对承办公司理赔资料完整性、案卷整理、台账装订、理赔金额、

理赔政策执行情况等进行检查,确保赔付的合理性、科学性、充足性以及惠农政策的落实。三是严格保费补贴资金监督。各级财政部门安排有专门科室或专人对保费补贴资金进行跟踪检查,以防止他人挪用、截留,确保资金安全。如湘乡市所有农业保费收缴结算都由乡镇财政所负责,由财政所开具保费收缴凭证、收取保费,最后由市级财政统一汇总解缴保险公司,并实行独立核算、专项管理。双峰县设立财政专户,要求保险公司统一支付赔款到该账户,从源头抓起,监控支付到位。

二、存在的突出问题及其产生的原因分析

一是保费收缴难度大。政策性农业保险得到广大农户的拥护和支持,但毕竟处于初创阶段,其正面效应还未完全显现,加上不少农户抵御自然风险的意识薄弱,受灾机率小的农户不愿投保,保费收缴难。从调研情况来看,绝大多数积极参保的都是农作物容易受灾的农户,同时,由于湖南省农业生产分散,采取一家一户收取保费的方式,需要耗费大量的人力物力,经营成本高、效率低。

二是承办机构的网络不健全,服务有待加强。一方面,保险公司服务网络不健全。通常为各县一公司,少数县市公司在乡镇设立有农村网点,专业人员也很少,要保障及时提供专业服务需要政府职能部门参与配合。但这不是长久之计,政策性农业保险应以保险公司的市场运作为主,制定费率、查勘、定损、理赔等各项工作都要遵循商业化原则和市场化规律。另一方面,保险公司人员设备投入不足。农业保险业务经营具有“多年积累应付一年大灾”的特点,要确保稳健经营必

须需要长期投入。目前,各县对承保的保险机构采取一年确定一次的方式,承保机构不稳定,一般保险机构不愿投入资金进行乡镇农村网点建设和人员培训等,客观上造成服务不到位。

三是市场运作力度不够。部分县市的政策性农业保险试点实质上是由“政府引导”变成了“政府主导”,没有严格按照中央农业保险政策指导方针办事。造册清单、发放凭证、查勘定损、防灾防损等工作都由政府包办,保险公司只是履行简单的业务系统操作,从长远来看既不利于政策性农业保险发展也不利于保险公司服务水平的提升。

四是政府职能部门工作经费标准欠规范。在政策性农业保险开展过程中,多个政府职能部门参与,客观上需要一定的工作经费,但在所有政府出台的文件和实施方案中,对工作经费的合理性、用途、标准、列支渠道都没有明确,造成工作经费标准不一、随意性大等问题。一方面导致保险赔款资金流失,另一方面导致政策的严肃性难以保证。

五是农业生产物化成本不断提高,普遍反应赔付标准较低。据调查,当前一亩水稻物化成本超过300元,而2008年湖南省水稻保险保额仍维持在上年的240元/亩水平,农民普遍反映赔付标准过低,对农户的投保积极性有一定影响。

三、进一步完善政策性农业保险的思考与建议

一是增强市场运作力度,以经办机构为主开展工作。保险是一种市场化的风险分散机制,国家对关系经济安全、国计民生的保险品种给予保费补贴或风险分担,目的是起到引导和带动作用,以逐步构建市场化的风险保障体系。在政策性农业保险操作过

程中,应充分体现保险公司的市场化经营,充分发挥保险公司的主动性。建议以县市为单位确定保险公司的经办资格并保持相对稳定,鼓励其加大机构设置和服务设备的投入力度,主动解决保费收取难的问题,制定统一、公平合理的理赔标准,做好查勘理赔服务。

二是加大财政审计等部门对政策性农业保险的监管力度。保费补贴资金要专款专用、及时到位。目前,保费补贴资金支付延后以及套取保费补贴资金等现象时有发生。建议财政审计等部门制定详细的考评方案,完善资金监管机制,加强监督检查,严惩违法违规行为,保证保费补贴真正惠及农户。同时,将资金的使用情况和评价结果作为确定下年度补贴的依据之一。

三是规范工作经费的支出标准,确保资金安全。各级政府及其职能部门在政策性农业保险工作中投入了大量人力物力,利用其行政网络资源和技术资源为政策性农业保险提供服务。从调查情况看,保险公司一般都给予政府相关职能部门一定的工作经费,但该项经费的支出十分不规范,容易出现资金违规操作,影响资金安全。建议明确该项工作经费的合法性、标准和支出渠道,从保险公司保费中提取,在保险公司宣传、查勘、理赔资金中列支。

四是适当提高保额,扩大承保规模,推动政策性农业保险稳步健康发展。一方面,针对赔付标准偏低,影响农民参保积极性问题,建议相关部门根据社会经济发展情况、财政承受能力,适时适度地提高保额,调动农民参保积极性。另一方面,建议适当扩大承保规模和增加保险品种,推动政策性农业保险稳步健康发展。

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 戴开成