

建立政策性农业保险的**实践与思考**

■浙江省温岭市财政局

随着农业结构的调整,设施农业、规模农业的发展,农业投入越来越大,风险也就越来越高。建立政策性农业保险制度,是政府支持农业的重要举措,是解决“三农”问题的重要手段,对规避农业生产风险,增强防灾抗灾能力,促进现代农业发展,增加农民收入都具有重要的现实意义。作为浙江省政策性农业保险的12个试点县市之一,2006年,温岭市按照“政策性保险,商业化运作”的模式,坚持“低保费、低保障、能接受、能承受”的原则,采取“保大灾、保大户”的思路,开展了水稻、大棚西瓜(蔬菜)、生猪、鸡、鸭等5个品种的政策性农业保险试点。在各级政府和有关部门的高度重视下,经过认真组织实施,不断探索创新,发展态势良好,取得了明显的成效。

1. 建立组织,加强领导。市政府专门成立了政策性农业保险试点工作领导小组,镇、街道建立相应的组织机构,并成立由农村工作指导员、农技人员组成的农险协调组,确定1—2名联络员,加强农险的联系、指导和服务。针对种、养殖业的实际,成立了市种养殖业核损理赔专家小组,负责重大理赔纠纷的技术裁定和争议调处。市人保公司抽调骨干力量办理农险业务。市政府把政策性农业保险试

点作为重要工作来抓,列入镇、街道年度目标责任制考核。健全的组织网络为政策性农业保险试点工作提供了组织保证。

2. 调查摸底,制定方案。为了及时了解农户参保情况和思想动态,分别召开了各种类型的种养殖大户、农技人员座谈会,以及农办主任、分管农业镇长(主任)会议。一方面宣传讲解政策性农业保险重要性和有关条款,另一方面听取各方的意见,调查统计参保情况,将收集的建议及时反馈给省农险协调办。在此基础上,经过反复酝酿讨论,市政府出台了《关于开展政策性农业保险的实施意见》,同时制定了《政策性农业保险大面积灾害理赔工作预案》。市财政安排专项资金250万元用于政策性农业保险。有了政策和资金的保障,政策性农业保险试点工作得到有序开展。

3. 加强宣传,营造氛围。政策性农业保险是新生事物,也是利国利民的大好事。要让农民了解、熟悉、接受,使之成为实际行动需要一个过程。为此,温岭市充分利用新闻媒体和大小会议,大力宣传政策性农业保险的意义、作用和好处,使广大农民全面了解农业保险信息,增强参保意识。市农险协调办编印3000多份宣传画和2500多本宣传册发放到户;市人

保公司深入镇、街道、村宣传保险知识,详细讲解有关条款,并对复杂条款归纳简化,印制成通俗易懂、一目了然的险种一览表,便于农户掌握。广泛深入的宣传发动,使政策性农业保险深入人心,家喻户晓,从而激发了广大农户的参保积极性。

4. 组织力量,开展投保。市人保公司精心组织、合理安排、规范运作、有序推进,积极办理农险业务,并深入镇(街道)、村、农户、田头,做到边宣传、边解释、边办理,深受广大农户的欢迎。全市共办理农险业务1260笔,保费收入456.2万元,保额4966.5万元,占全省农险总保费的26.7%。特别是大棚西瓜险种参保踊跃,热情高涨,投保639笔,面积1.29万亩,保费收入207.15万元,占全市总保费的79.54%。

5. 准确定损,及时赔付。2006年,受第4号强热带风暴“碧利斯”的影响,温岭农业尤其是大棚西瓜(蔬菜)受灾严重。灾情发生当天,市里立即召开理赔专家小组和有关部门负责人会议,研究定损标准,市人保公司马上组织50多名业务人员,出动20多辆车,分成3个组分赴全市各地,省人保公司派人援助,开展受灾核损,仅用3天时间定损完毕。全市受灾参保农户692户,直接造成经济损失1269.9万

元,及时上报省农险协调办。由于“碧利斯”属强热带风暴,按保险条款规定,构不成赔偿责任。鉴于这次温岭受灾严重的实际,省农险协调办同意以“保险施救”的方式给以适当补助,544.5万元补助款及时足额发放到户。目前,全市共办理农险报案752件,已赔付(包括补助)556万元,受益户669户,参保农户尝到了甜头。

在温岭农业生产史上,曾出现过数次品种单一的农业保险,都是昙花一现,主要原因就是农业保险“低保额、低收费、低保障和高风险、高成本、高赔付”“三低三高”的特性,令保险公司望而却步。这次政策性农业保险不同于纯粹的商业性保险,由于起步晚、基础薄、整体水平不高,在试点工作中,还存在许多困难和问题。

1. 风险大。农业保险是一种收费低、风险大、赔付高的险种,承保的对象是有生命的动植物,面临的种类多且各种自然灾害、重大疫病突发不可预测,保险公司在技术上难以回避风险。尤其是自然灾害具有共变性,在遭受巨灾时,覆盖面大、损失集中,赔付自然高于其他险种。这次政策性农业保险试点,经营时间暂定为三年,正常情况下不成问题,会继续运转,若碰到大范围的自然灾害,赔付超过临界点,共保体和政府补贴难以承受时,能否持续经营,也是广大农户普遍担心的问题。农业保险开办并不难,难的就是如何保持生命力,实现可持续发展。

2. 费率高。农业是个多风险的产业,存在地域的广泛性、空间的分散性、时间的季节性、定损的复杂性,造成农险的高成本性,这就决定了农险的高费率。追求利润最大化的保险公司不可能在亏损的前提下满足农民的低费率需求。农民想投保但交不起钱,农民能接受的保险公司又赔不起。

高赔付导致了农业保险的高保费,而高保费又令更多农民买不起保险,这始终成为一对不可逾越的矛盾。就这次政策性农业保险的条款而言,有的条款费率定得偏高,影响了农户参保的积极性。此次列入试点的鸡品种,每只鸡保费0.36元,投保100万羽,需支付保费36万元,养鸡户望而兴叹。全市至今只参保2户,数量35.8万羽,保费10.14万元。

3. 险种少。作为农业大市的温岭,地处浙江东南沿海,属西风带和副热带交汇地区,造成气候多变,灾害性天气频发,台风是全市最主要的农业气象灾害,给温岭农业造成了严重的损失,广大农民对农业保险有强烈的愿望。但此次试点参保险种只有水稻、大棚西瓜等5个品种,作为主导产业的果蔗、大棚葡萄、梨等未列入此次试点,农户希望增加参保险种的呼声很高。

4. 条款严。条款制定得科学合理与否,直接影响到参保率。这次政策性农业保险试点制定的条款对参保农户来说,有的门槛太高,要求过严。有的条款费率定得偏高,有的条款订得不甚合理,有的条款缺乏科学依据,也不同程度的影响了农户的参保热情。如水稻受灾后按植株死亡绝收比例来赔付,农户得到赔偿的可能性几乎没有。据了解,水稻遭受洪涝灾害,受淹4—5天,不会出现植株死亡,只能降低产量。又如台风确定在12级及以上属理赔范围。一般情况,钢架大棚、竹棚的抗风能力在8—9级,超过10级就会损坏,10—11级的损失,农户就无法得到赔偿。再如受灾后鸡死亡数量在实际存栏数5%以内免赔并不合理,因为温岭草鸡已有多年的饲养历史,管理经验基本成熟,一般损失不会超过这个数字。参险的畜禽类产品,只保动物,不保配套的基础设施,条

款不够全面。

5. 定损难。农业是自然再生产的产业,参保对象是种养殖业,分布范围广,品种搭配多,生产时间参差不齐,发生病虫害复杂,技术要求相对较高,给定损理赔带来一定的难度。一旦发生灾情或巨灾,不像其他险种那样容易定损。保险公司大都从事商业化保险,涉足农业性保险甚少,专业技术人员缺乏,力量薄弱,在业务操作上带来一定的难度,往往容易发生纠纷争执。特别是法律法规制度不健全,《保险法》不适用或不完全适用于农业保险,《农业法》没有具体的法律规定。农业保险法律的明显滞后,导致农业保险中的道德风险不可避免。这些因素的存在,势必影响正常工作的开展,给定损理赔造成了严重阻碍。

经过两年来的实践,温岭市政策性农业保险有了良好的开端,取得了一定的示范效应,但与农户的愿望相比还有一定的差距。因此,要坚持从当地的实际出发,以科学发展观为指导,进一步创新思路,加大工作力度,采取有效措施,加快推进政策性农业保险的发展步伐。

1. 加大宣传力度,增强参保意识。开展政策性农业保险,深入宣传,广泛发动,营造氛围至关重要。农业保险是农民增收的护身符,农业增效的一张安全网,也是农村经济发展的保护伞。各级和有关部门要把政策性农业保险作为一项重要工作来抓,充分利用一切舆论工具,大张旗鼓地开展宣传,采取多层次、多形式、多渠道发动,讲清农业保险的作用意义,讲透有关险种条款,讲明责任利益,使广大农户进一步了解农业保险。通过宣传调动农户投保积极性,提高农业保险的覆盖面和参保率,推动政策性保险更快更好的发展。

2. 加大扶持力度,增加农险投入。

农业保险是准公共产品，政府在推进政策性农业保险中责无旁贷。各级政府要按照WTO规则所允许的“绿箱政策”，实行倾斜政策，加大投入力度，建立农业保障机制，提高农业抗御自然灾害的能力。改变过去财政补贴目标的短期性、补贴方式的模糊性和补贴对象、数额的随意性，建立健全财政对农业补贴的长期和稳定机制。坚持“多予、少取、放活”和“工业反哺农业，城市支持农村”的方针，建立以工促农、以城带乡的长效机制，把农业保险与农业项目扶持、农村信贷资金有机地结合起来，实行政府政策性支持，加大对政策性农业保险投入力度，拓展试点范围，扩大参保险种。

3. 加强协调管理，开展指导服务。政策性农业保险是政府推动和市场化运作相结合的保险模式，不同于商业性保险，且政策性强，涉及面广，时间要求紧，定损理赔难度大，是一项复杂的系统工程。各级政府和有关部门要以高度的政治责任感和认真负责

的态度，明确职责，通力协作，密切配合，形成合力。要依托镇村两级，发挥农村工作指导员、驻村干部、农技人员的作用，共同做好政策宣传、风险防范、现场勘查、责任界定、定损理赔等工作，并建立必要的利益分享和责任约束机制，确保政策性农业保险有条不紊地开展，不断提高政策性农业保险的服务水平。

4. 坚持多种形式，建立互保机制。农业保险具有风险频率高，损失程度大的特点，加上近几年来自然灾害有逐年加剧的趋势，仅靠政策性农业保险承担全部农业风险是不现实的，也是不可能的。要积极探索建立多种形式的农业保险体系，在更大范围内分散风险，分摊损失。要以政策性农业保险为导向，依托各类农业行业协会、农民专业合作社和农业龙头企业，建立农业专业互助合作保险组织，实行“自愿缴费、合作共享、自我管理、专户监管、滚动发展”的经营机制，真正形成组织多形式、所有制多结构、业

务多层次、融资多渠道的农业保险新格局，为广大农民提供全方位、多领域、多层次的农业保险需求。

5. 加强立法监督，提供法律保障。农业保险作为发展农村经济、推动农业生产、保护农民利益的一项制度安排，需要有相应的法律法规作保证。应尽快起草制定《农业保险法》、《政策性农业保险条例》，就农业保险的地位性质、经营原则、组织形式、承保范围、保险费率、赔偿责任等作出规定。做到有法可依、有章可循，用法律形式明确政府在开展农业保险中所应发挥的职能作用，避免政府支持农业的随意性，或因财政困难而忽视农业保险的重要性。通过法律手段，调整农业保险利益各方的关系，从法律法规和政策制度上保证农业保险制度的建立和健全，从而强化农民的保险意识，加快农业保险的快速、协调、健康、可持续发展。

责任编辑 方震海

PHOTO NEWS

图片新闻



河南南阳： 蔬菜温室大棚发展迅速

河南省南阳市财政部门积极引导农户大力发展蔬菜温室大棚，并在此基础上鼓励农户发展采摘旅游业，取得了良好经济效益。

(肖家旭 摄影报道)