

让政策性农业保险为农民撑起“保护伞”

■ 彭 诚 彭 云

自2007年下半年开始,四川省长宁县以乡镇为单位,开展政策性农业保险试点工作。几年来,试点工作有序推进,农业保险业务快速发展。以2009年为例,全县共有15万户(次)农民参保,各参保险种均全面完成考核任务。共收取保费882.5万元,其中上级补贴537.6万元,县级匹配120.5万元,农户缴纳保费224.4万元。当年赔款支出总计391.4万元,综合赔付率约为44.35%,受益农户达1.24万户,切实增强了农户抵御自然灾害和恢复生产的能力。

(一)整合资源力量,构筑风险防控体系。长宁县整合农业、畜牧、气象、保险等各方面资源,建立风险防控体系,尽力减少农业风险带来的损失。一是重视灾害监测预警系统建设。投入财政资金110万元,着力完善气象观测网络体系,及时发布信息,实现对重大气象变化的动态监控;同时强化人工防雹体系建设,及时妥善处理灾情,提升了对气候异象的紧急处理能力。二是重视疫病风险防治能力建设。加强种养殖(植)业疫病防控,增大种植业病害防治投入和养殖业疫病防治投入,提高疫病防控能力。保险公司与疫病防治部门加强合作,制定相应的防控机制,及

时处理突发疫病风险事件。此外,2009年新增发展种养殖(植)业专业合作社经济组织4个,增强了农民自主处理疫病风险的能力。

(二)完善监督管理,优化查勘定损理赔制度。农业保险的灾害事故涉及面广、发生频繁,如何及时查勘、准确定损、高效理赔是搞好政策性农业保险的关键。为管理好农业保险业务,长宁县明确了保险工作站的组建制度和管理方式,为保险机构制定了保险员的管理办法和奖惩办法,对虚报灾害事件、夸大灾害损失、延误查勘时机、违反从业道德的保险人员予以相应的处理。农业及畜牧部门还分别参与制定了灾害理赔及复勘管理等具体办法和流程,保险公司对所有的赔付案件实行公示和举报制度,尽量做到赔付与保费收取、保险时段及实地查勘损失情况相挂钩,确保灾害事件真实、到场查勘及时、案件定损准确、理赔到位快捷。

(三)强化宣传培训,提升政策业务能力。政策性农业保险产品多、覆盖广,范围分散、政策性强,为让广大农民朋友及时了解认识接受这项富民惠民的政策,县财政部门充分利用广播电视报刊等新闻媒体,从动员投保到现场赔付各个环节加强宣传引导,使农民切实

了解政策性农业保险是一项稳定农民收入、分担农业风险的惠农政策。同时,加强对从事农业保险工作人员的业务培训,特别是加强村级代办员的业务培训和职业道德教育,切实提高他们的业务能力和职业道德水平。

然而,农业是弱质产业,其发展受诸多不确定性因素的影响,农业风险几乎无处不在、无时不有,给农业保险的发展带来了极大的挑战,推进中面临着诸多问题。在政策设计方面,保险条款的制定不尽合理,导致群众对农业保险接受较难。如水稻、玉米按“一般灾害险”和“旱灾险”制定不同保险金额,其中“旱灾险”规定最高赔偿标准仅为100元/亩,并对应“移栽成活—分蘖期”、“拔节期—抽穗期/抽雄期”、“扬花灌浆期—成熟期”三个阶段分别按40%、70%、100%赔偿,每个阶段还要折算具体的损失程度,此外还要按损失金额的10%作为“绝对免赔率”予以扣除,由此计算下来的实际所得很少,对农民的政策吸引力十分有限。又如对“风灾”的定义,现行的四川省《政策性水稻、玉米种植一般灾害保险条款(2008版)》规定:“本条款的风灾责任是指8级以上大风,即风速在17.2米/秒以



上即构成风灾责任”，诸如此类的规定在实际的操作中往往难以认定。再如，种植业保险责任中没有病虫害责任，这也极大影响了农户参保的积极性。在保险经营方面，“政府引导”与“市场运作”的原则难以同步贯彻，保险公司直接面向农户开展工作效率低下，必须主要依靠政府，特别是基层政府的帮助。而基层在实际工作中存在片面追求保险覆盖率的情况，往往通过行政命令将保险以任务的方式层层下达到各村组，造成部分农民由于不了解农业保险的好处而对其产生抵触，甚至出现基层干部为完成任务而“代垫”保费的现象。此外，定损理赔工作不规范、理赔工作不及时、理赔程序偏于复杂，专业技术和人才缺失等，也使理赔落实难以到位，影响了理赔的严肃性。解决这些困难和问题，是政策性农业保险试点持续推进、经营水平和层次不断提升的关键。

（一）理顺农险政策体系，完善约束机制。一是改变农险资金专户管理方式，将应由县级管理的职能真正移交到县级，或者将农险专户交由保险公司和县级财政部门共同管理，以解决权责不对等和监管缺失的问题，提高农险资金透明度。二是督促“巨灾准备金”

及再保险机制得到建立落实，以应对可能发生的巨灾风险。三是调整政策年度，使之与生产实际相适应。结合现有主要险种，可考虑将政策年度设定为上年10月初至当年9月底。补贴政策于10月前发布，并随之启动油菜、奶牛和能繁母猪保险；3—4月启动水稻、玉米保险；常年按实际开展育肥猪保险；4月报当年预算；9月底办理当年决算；补贴资金仍通过专户实行按实结算。四是不断修正农险条款。如可考虑参照油菜的保险条款，将水稻和玉米“一般灾害险”和“旱灾险”进行合并，简化标准，统一费率，实行综合保险，提高可接受度。五是將保险政策与补贴政策有机对接。最好国家能对农业保险的适度强制性作出规定。

（二）重塑农险经营行为，完善运行机制。一是加强保险队伍建设和人才培养培训，提高服务水平和能力，增强保险人员查勘理赔的公信力。二是拓宽竞争机制，鼓励各保险公司间的良性竞争，强化县级对承办保险机构经营能力的考核，增强公司自我发展的动力和压力，促使其发挥主渠道作用，不断淡化政府的“行政色彩”。三是规范理赔程序。制定专门的查勘定损规程和相应的标准，明确规定各环节的理赔时限，规范保险机构出险、查勘和理赔行为及部门配合行为，使理赔有章可循，并简化操作程序，实行“阳光操作”，从而有效减少道德风险发生的概率。

（三）规范农险管理，完善支

撑体系。一是争取将农险管理机构上升为常设机构。政府要做好引导作用，就要求配备专门机构，落实专人办公，不断细化和完善农业保险实施方案，及时发现和纠正农险运行中的问题，切实防止农户或工作人员弄虚作假，促进农业保险的可持续发展。二是保证必要的工作经费。上级保险机构应适当调增县级业务费用的比例（以18%左右为宜），并明确规定部门和乡镇农业保险服务站的工作经费比例，县级也可以从预算资金中适当安排一定的工作经费，以确保农险管理机构及其县、乡、村三级服务网络的正常运转，确保定损理赔专业小组现场踏勘、定损理赔等工作顺利进行，对农险资金进行有效监督。三是各部门应履行好相应职责。如畜牧部门应利用防疫之机，提前将生猪佩戴上“溯源耳标”，并以此作为猪只参保的必备环节。

（四）强化农险主体引导，完善激励机制。一是强化政策宣传，确保政策不打折扣。重点是统一宣传的内容和口径，使农户对保险政策做到心中有数，尽力避免因宣传偏差带来的纷争。二是制定差别政策，鼓励农业种养大户积极参保，着重提高对种养大户的风险保障水平。三是创新并规范保费收缴方式，努力扩大保险覆盖面。如长宁县已尝试在坚持“自主自愿”的前提下，鼓励村民通过“一事一议”的方式授权委托乡镇在其对应的良种补贴款项中代缴种植业保费，此举对于减省农户的手续往复、减轻基层的工作负担、增进政策的综合效能起到积极作用。

（作者单位：四川省长宁县财政局）

责任编辑 李 燕