

为“靠天吃饭”的农业发展 构建“安全网”

——吉林省农业保险工作情况调研

■ 课题组

2004年,吉林省启动了财政提供保费补贴的农业保险试点,在探索开展政策性农业保险、建立完善农业保险服务体系方面做了大量工作。特别是2007年财政部实施“对重点农产品给予保费补贴”政策以来,吉林农业保险试点范围迅速扩大,保费收入稳定增加,保险覆盖率不断提高,保险产品日渐丰富,服务体系初具规模。2009年,全省农业保险试点县(市、区)由2007年的27个扩大到57个。玉米、水稻、大豆等种植业承保面积2897万亩,占全省粮食耕种面积的50.4%;能繁母猪、奶牛等养殖业承保41万头、肉食鸡承保2516万只;烟叶、花生等经济油料作物承保49万亩。全省参保农户达157万户,占农户总数的42.8%。保费总收入5.6亿元,为参保农民提供风险保障总额61亿元,实现了农业保险事业发展的新跨越。

1. 创新政策性农业保险运行机制,发挥政府引导和推进作用。省政府成立了由省金融办、财政厅、农委、气象局、保监局和安华农业

保险公司组成的工作领导小组,负责制定工作方案及相关政策法规,开展政策调研,协调各成员单位关系,审核险种、费率、保单条款,组织对试点县(市、区)考核。按照“政府主导决策、专业保险公司运作、农经部门代理、专家勘查定损”的运行模式,先后制定完善了10多个保险管理办法,为试点提供了制度保障。针对广大农民对农业保险普遍缺乏了解认识的实际,各级政府通过新闻报道、张贴标语、发放资料等形式,进行政策宣传。省财政、农业、气象、水利、畜牧、保监等部门及保险经办机构还实行了试点工作责任制,分兵把口,协同配合。省政府与各试点县(市、区)政府签订责任状,县(市、区)也与所辖乡镇签订责任状,明确工作目标任务和完成时限。为加强对试点工作的检查指导,建立了定期督查指导制度,抽调专人组成工作组,分赴县(市、区)检查工作落实情况,指导试点工作;建立了农业保险承保进度报告制度,对各地情况加强调度,全面掌握工作进度;建立了举报检查

制度,对群众举报的违纪行为严肃查处。

2. 创新财政支农资金管理方式,放大资金“乘数”效应。建立了以中央、省财政补贴为主,县(市、区)财政补贴和农户自交保费为辅、社会资金为有益补充的保费筹措机制,发挥财政资金“四两拨千斤”作用,为农业保险提供了资金保障。2007—2009年,全省农业保险保费总收入18.9亿元,其中:各级财政补贴14.1亿元(中央补贴5.9亿元、省级4.4亿元、县级3.8亿元),占总额的74.4%;农民及其他社会组织承担4.84亿元,占总额的25.6%。一是充分调动县市参加试点的积极性。在认真落实“保费财政补贴80%、农民自行承担20%”的政策的基础上,2007年以来,为进一步减轻县(市、区)财政负担,在中央财政补贴比例逐年提高的情况下,省财政仍保持承担25%的比例不变,将补贴下移,使县(市、区)财政承担比例由原30%降至15%。同时,按保费总额的3%核定代理费用补助,由省安华保险公司转拨

给试点县(市、区),用于组织宣传、保费收缴、查勘理赔等支出。二是通过财政补贴积极引导带动社会资金。为解决农民投保能力低的实质性问题,我省积极探索公共财政对农业保险直接提供保费补贴支持的同时,还积极引导试点地区农业产业化龙头企业对农业保险进行配套补贴,制定了龙头企业和农业合作经济组织参加农业保险,在其自行承担农民10%的保费情况下,同样享受中央和省、县市80%的保费补贴。几年来,已有部分龙头企业和农业合作经济组织积极参加农业保险,如德大公司2007年以来为肉食鸡养殖户提供保费补贴600多万元,减轻了养鸡户参保负担。三是切实加强保费资金的管理。为加强保费补贴资金的管理,使财政补贴资金最大限度惠及农民,省财政部门及时制定了农业保险保费补贴资金的管理办法,规定保险经办机构按保费收入的25%提取大灾风险准备金、按利润的70%提取一般风险准备金。同时,还对保险经办机构经营费用进行总额控制并审批年度费用计划,严格考核,以保证保费补贴资金最大限度地惠及农民。

3. 创新理赔机制,维护政策性农业保险的严肃性。省政府制定了《农业保险试点理赔兑现办法》,对整体工作流程和关键环节做了详细规定,确保赔付有序进行。省保险经办机构以县级机构、基层单位上报的定损复勘结果为依据,参照气象条件、历史灾情等因素,将赔款额核定到县(市、区),再由县(市、区)根据灾损情况,将赔款按品种、面积分解到乡村参保受灾农户。分户理赔确定后,组织乡镇以村为单位对赔款名单进行公示,张

贴在村屯显要位置,自觉接受群众监督。设立举报电话和群众来访接待室,答疑解惑,及时协调解决问题。公示结束且群众反映的问题解决后,省保险经办机构将赔款一次性拨付到县(市、区)专用账户,县里再直接转入农民粮食直补存折或农资综合直补存折中,兑现政策承诺。农民领取赔款时,履行相关签收手续。

4. 创新信息技术网络手段,构建政策性农业保险服务体系。省保险运营机构按照“政府得民心、农民得实惠、保险公司得发展”的理念,切实维护农民利益,向广大农村农户提供最优质服务,使农民懂保险、会保险、愿保险,把好事办好。针对农业保险政策性强、查勘定损复杂、理赔程序规范的特点,通过岗前培训、专职业务中短期培训、现场培训等多种形式,对全系统高中级业务管理人员及客户服务人员进行定期和不定期培训,几年来共培训1.2万人次,全面提高了人员业务素质。为适应农业保险范围不断扩大的要求,还不断增设农村营业网点,配备信息化服务网络,改善工作条件,提高服务效率。截至2009年,全省共设立各级农业保险分支机构102家,满足了农业保险业务不断拓展的需要。

尽管近些年来吉林省在财政支持开展农业保险方面取得了一定成效,但受农业保险起步较晚、制度体系建设滞后、政策不配套、市场发育不足等因素影响,全省农业保险保费收入规模小、增长不快,险种不多,发展中面临一些矛盾和问题。

1. 政策性农业保险制度不完善。目前全国试点的政策依据是财政部关于种、养殖业保险中央财政保

费补贴管理办法,而这一办法中仅提出了“政府引导、市场运作、自主自愿、协同推进”的总体要求,以及各级财政按比例承担保费补贴等,而对农业保险的制度框架、监管方法、风险控制、财务运行等未做具体规定。2007年,吉林省发生了历史罕见的旱灾,农业保险超赔3.4亿元。在大灾风险分担机制尚未建立的情况下,靠省财政借款才保证了对受灾农户的赔付。从国外经验看,美国、加拿大、日本等发达国家以及亚洲一些发展中国家,都制定了一系列农业保险制度办法,有法可依,并根据实际不断调整完善。

2. 市场运行机制尚未形成。从试点情况看,无论是承保组织实施、发动宣传、补贴筹措、灾后理赔,还是协调解决矛盾和问题,都是在政府组织下完成的。个别地方为完成承保覆盖率指标任务,甚至采取了行政手段。2007和2009年全省遭遇旱灾后,有的县(市、区)政府对理赔结果进行干预,在没有依据保险机构查勘定损结果的情况下,要求赔款必须达到指定预期。有的互相攀比,不顾本地灾情轻重,要求赔款必须与其他地区相同。这种行政干预,在一定程度上影响了农业保险市场化进程。

3. 市场有效需求不足。目前农业保险存在着农民和县(市、区)政府“两头冷”、保险经办机构“中间热”的现象。农民参保积极性不高,主要是由于农业保险起步较晚,政策不熟悉,对自然灾害侵袭习以为常,“靠天吃饭”的传统观念普遍存在,规避风险意识不强。还有些农民认为保障水平低,不愿参保,而且随着国家惠农政策含金量不断提高,农民更愿意接受直补。

县(市、区)政府积极性不高则是由农业税取消,财政收入减少,而开展农业保险还要安排数额较大的补贴支出,增加了财政负担。保险公司积极性高,主要是因为近两年我省对农业保险实行的是100%“封顶赔付”政策,这种“保赚不赔”政策,保险公司在经营农业保险过程中风险可判。同时,农业保险市场潜力大,抢占市场先机对保险经办机构发展意义重大。由于广大农民和县级政府缺乏积极性,影响了农业保险有效需求。2007年全省27个县(市、区)参加农业保险,保费收入5.92亿元,2008和2009年分别扩大到41和57个县(市、区),但保费收入基本持平,未能保持同步增长。

4. 缺少有效科技手段支撑。在承保和查勘方面,由于种植面积较大,保险标的规模小,受灾区域分散,验标查勘工作量较大。2007和2009年全省参保作物均不同程度受灾,而在现有技术条件下,保险经办机构没有能力准确核定每户标的受损情况。在保险费率厘定方面,由于缺乏相关资料数据,难以准确厘定与实际相符的保险费率。特别是吉林省中东部与西北部自然条件差异大,西北部发生自然灾害的几率高于中东部地区,但仍实行统一费率,难以覆盖个别地区的农业风险。同时,由于承保时间滞后,影响了投保正常进行。2007年,承保时间较晚导致部分地区出现了顶灾保险情况。2009年,春耕阶段风调雨顺,大部分农民放弃投保,致使受灾后无法享受保险保障。

随着农业专业化、规模化、产业化进程的加快,为“靠天吃饭”的农业发展构建“安全网”是确保农民持续增收、改善农民收入预期、

稳定农村消费的重要保障。实践证明,农业保险有利于调动社会多方面力量分担风险。为解决当前农业保险工作面临的问题,进一步促进农业保险持续发展,既需要政府政策资金支持引导,又需要保险经办机构、广大农民和社会各界积极参与。

1. 继续发挥政府引导作用,加快市场化进程。正确处理政府引导和市场化运作的关系。继续发挥政府导向作用,通过加大保费补贴投入,调动农户、龙头企业、保险经办机构等社会各界的积极性。建立完善以财政保费补贴为引导,社会资金投入为主体,多元化、多层次的农业保险投入机制。进一步明确政府角色是引导支持,不能主导,更不宜包办。积极鼓励和促进保险经办机构自主经营,自主决策,自行承担经营风险。充分发挥专业优势,积极开拓市场,扩大农业保险业务。

2. 继续增加农业保险补贴投入,促进社会多元化投入机制建设。国内外经验表明,自然灾害发生频繁,农业风险较大,加之投保人逆向选择现象较普遍,致使农业保险赔付率和经营成本高于其他商业保险。建议中央财政加大政策倾斜力度,对粮食主产区提高中央财政承担的保费补贴比例,增加保费投入,缓解地方财政压力。制定农业保险税收优惠政策,扶持农业保险机构经营发展。争取中央财政进一步支持,适当增加农业保险投入,对财政困难县(市、区)和产粮大县给予财力补助,使其承担的保费补贴比例在10%以下。继续鼓励和引导龙头企业、农村经济合作组织等为农户参保,满足农民不同的保险需求。鼓励和支持符合条件的商业保险、互助保险、外资保险机构等

开展农业保险业务,不断扩大保险范围,增加社会资金保险投入,逐步建立和形成社会多元化农业保险投入机制。

3. 整合多方力量和资源,为政策性农业保险发展创造有利条件。继续坚持把开展农业保险与加强农业基础设施建设、改善生产条件和提高防灾减灾能力结合起来,尽力把灾害损失降到最低。继续加大农业防灾减灾投入,改善防灾减灾条件和手段,切实提高防灾减灾能力。继续整合支农资金,在分配上重点向自然灾害频发县(市、区)倾斜。农业、气象、水利、畜牧等部门通力合作,加强抗灾、防灾、减灾体系建设,做好灾害预报、预防、疫病防治及防灾减灾设施建设与维护。

4. 坚持政策导向,探索建立大灾风险分散机制。农业保险风险大、不确定性高,一旦遭遇严重自然灾害,保险机构会面临巨大损失。国际上大都通过提供再保险或承担超赔责任的方式分散大灾风险。如美国、日本都由政府或政府扶持的保险公司提供再保险;加拿大政府对保险公司超赔部分按25:75的比例承担;印度由国家和邦政府各出资50%建立基金,对赔付在200%以上部分承担超赔责任。国内江苏省也进行了有益尝试,规定各市、县政府按照当年保费总额的5—10%安排大灾基金,在发生大灾后保险机构赔付不足时动用。目前吉林省已要求保险经办机构按照当年保费总额的一定比例建立大灾基金。建议国家尽快建立有关大灾风险分散机制,分担农业保险风险。^[4]

(课题组成员:吉林省财政厅王振 姚燕 范亚平 梅亚娟 张鸿鸣 杜玉莲 彭莎琳)

责任编辑 韩璐