

同一份责任 同一种期盼

——财政部金融司赴湖北与全国人大代表调研座谈

□本刊记者 方震海

7月29日，湖北武汉，36℃的高温忠实地配合着这个城市“火炉”的称号。

上午八点半，财政部金融司副司长张天强在会议室里仔细翻阅着手中厚厚的一沓材料。这是他第三次带队赴地方就全国人大代表的建议进行当面答复与沟通。这一次，沉甸甸的责任中透着几分亲切，因为，湖北是他的故乡。

今年3月召开的第十二届全国人民代表大会第二次会议期间，湖北省代表团的王红玲等代表提交了《关于加强顶层设计完善农业保险工作的建议》。作为湖北人，张天强对这份建议的出台背景再清楚不过——湖北省地处长江中游地带，亚热带季风气候的温暖湿润

使这片土地成为国家重要的粮、棉、油生产基地，但同时，冬、夏季风强弱异常导致的较大降水波动和热量条件不稳定也会带来旱涝灾害和夏季低温、冬春季寒潮等情况，致使湖北成为饱受旱涝和低温等自然灾害严重困扰的地区。2007年，财政部开始实施中央财政农业保险保费补贴政策，次年，该政策在湖北省开始全面推行。六年来，随着保险品种逐渐增加，承保范围和覆盖面逐步扩大，政策的杠杆效应和经济补偿功能得到发挥，农民尝到了甜头，但也遇到了一些问题。

答复建议 诚挚先行

上午九点，座谈会正式开始。“这些年来让我们感到非常高兴的是，全国人

大代表对财政工作的关注度一年比一年高，代表们的建议对相关财政制度的完善、财政工作的改进都起了很大的作用和帮助。今年的‘两会’结束后，财政部共收到承办人大代表建议2539件，其中咱们湖北代表团给财政部提出了26件建议。对此，财政部高度重视，部领导明确提出‘办理一份建议提案，赢得一份理解支持’，要求将‘应对式的答复’变为‘主动式办理，并建立了专门的督办机制，力争我们的每一份答复都能令代表满意。”张天强的开场白让在座的5位全国人大代表及来自财政、农林、畜牧、保监、保险等部门的参会人员第一时间感受到了浓浓的诚意。

“近年来，中央财政不断加大对农业保险的支持力度。”张天强介绍，“2007年以来，财政部贯彻落实党中央、国务院有关精神，按照‘政府引导、市场运作、自主自愿、协同推进’的原则，实施了农业保险保费补贴政策，在农户和地方自愿参加的基础上，为投保农户提供一定的保费补贴，引导和支持其参加农业保险，并逐步加大支持力度。目前，补贴品种已由最初的种植业5个，扩大至种、养、林3大类15个，基本覆盖了关系国计民生和粮食安全的主要大宗农产品；补贴区域已由6省区稳步扩大至全国，各地均可在自主自愿的基础上，自主开展并申请中央财政补贴；补贴比例也在逐步提高，并结合区域、险种情况实施了差异化补贴政策。上述政策，有力促进了农业保险持续健康发展，为服务‘三农’发挥了积极作用。2007—





2013年,中央财政累计拨付保费补贴资金488.2亿元,带动农业保险实现保费约1150亿元,提供风险保障约4万亿元。”

接下来,张天强将财政部对《关于进一步加强顶层设计完善农业保险工作的建议》的答复一一作了阐释。

关于提高水稻等主要险种保额、覆盖物化成本的建议,张天强说,“由于我国各地的农业风险状况、财政收支能力等差异较大,国家未对全国农业保险条款和费率制定统一标准。结合我国农业保险发展阶段、‘三农’工作需要及各级财力状况等,中央财政补贴险种主要保障直接物化成本,鼓励地方和保险机构进一步提高风险保障水平。从实践看,部分地方风险保障水平仍低于物化成本,还有进一步提升的空间。究其原因,既有近年来农业生产成本逐步提高等客观因素,也有地方财力压力较大、保险机构主动创新不足和风险承担能力较弱等原因。”他表示,“下一步,财政部将积极支持各地提高农业保险保障水平,逐步覆盖农业生产直接物化成本,符合规定的,中央财政将给予保费补贴等政策支持。在此基础上,逐步引导培育农户风险意识,鼓励保险机构通过附加险或新产品等方式,进一步提高保障水平,逐步覆盖成本支出,更好地满足多层次的风险保障需求。”

看到在座的代表们露出较为满意的神情,张天强接着阐述下一个问题。“在健全农业保险大灾风险分散机制问题上,中央财政一直高度重视并作了积极探索。”通过对农业保险相关建议多年的接触,张天强深知在大灾发生时保险公司所承担的赔付压力以及由此对农业保险稳健经营构成的巨大阻力,“2008年,财政部在实施保费补贴政策试点之初,即要求保险机构按照种植业补贴险种保费收入的25%计提大灾风险准备金。去年,财政部进一步完善相关制度,

印发了《农业保险大灾风险准备金管理办法》,在鼓励保险机构通过再保险等多渠道分散农业大灾风险基础上,分险种、分地区确定了大灾准备金的计提比例区间,明确了准备金的使用、管理等规定,为农业保险的持续健康发展奠定了基础。同时,鼓励地方探索建立农业保险大灾风险分散机制。总体看,大灾风险分散机制的逐步建立,在农业风险防范中发挥了积极作用。但由于我国农业保险起步相对较晚,有关方面对各地区、各险种的风险类别、发生概率、损失程度等数据积累有限,精算难度较大,系统研究不足,大灾风险分散机制还需要进一步完善。”在坦陈了目前这方面工作中一些亟待改进的不足之后,张天强给出了解决的思路:“财政部将会同有关部门,结合我国农业保险工作实际、地方试点经验、各级财力状况等因素,在落实大灾风险准备金制度基础上,合理界定保险机构、再保险市场、地方和中央职责边界,建立完善多方参与、风险共担的农业保险大灾风险分散机制。”

接着,对于加大育肥猪保险保费补贴支持力度和完善中央财政保费补贴资金管理建议,张天强将财政部的相关答复一一做了详尽阐释,不厌其详地分析相关政策并引用其他省份的经验做法对代表提出的疑问进行解答。最后,张天强说:“事实上,我国从建国开始就有农业保险这个项目,但受条件约束,没有良好的市场环境,加上农民千百年来靠天吃饭,没有保险的概念,始终没有开展起来。现在我们才刚刚具备基本开展的能力,要达到成熟和完善还有很长的路要走。政府现在要做的是创造一个环境,通过保险公司,发挥市场作用来保护农民的利益。如果农业保险由政府统一来保,那就成了一种社会保障,变成了政府的事,将来永远要依靠财政。十八届三中全会指出‘要使市场在

资源配置中起决定性作用’,因此用市场来推动保险事业是我们的不二选择。通过我们各方努力,将这项政策的效果落实到位,实现农民、保险公司等各方的共赢这是我们共同的责任!”话音未落,会议室里响起一阵热烈的掌声。

建言履责 信任为桥

“我非常满意。对于我们提出的建议,财政部都进行了认真研究和回复,我共收到函件3份,并且财政部还专门和我通过一次电话,我充分感受到了财政部对于人大代表建议的高度重视。”全国人大代表、中国保监会湖北监管局原局长左绪文作为这份建议的起草人之一,言语中透着一些激动。“听了财政部的同志带来的反馈意见后,我的感受是三个词,即:重视、深入、具体。我们提出的建议共有四条,我能感觉到财政部针对这四条建议进行了深度的调研,相关部门也开展了深度的分析,做出的回复立足实际,有分析、有论证,体现了求真务实的精神。”从事保监工作多年的他也提出了自己的观点和思路:“对于能够服务于农业保险的保险机构我认为有三条准则,一是必须在乡镇级或者乡镇级以下设立保险服务机构,为投保的农户提供方便;二是要有专业人员为不同的农业保险种类提供技术咨询,例如水稻养殖保险就需要有了解水稻的人员来根据情况提供咨询,保证投保户能受益;三是要有足够的偿付能力,一旦出现事故要赔得起,保护投保户的利益。”

张天强一边认真地听,一边不停记录。左绪文受到了场内氛围的鼓舞和感染,抓住这个面对面交流的宝贵机会,又一连向张天强提出如何做好农业保险顶层设计、如何做好财政民生工作、财政部如何完善建议提案办理工作等建议。

全国人大代表、湖北省农业厅副厅长王红玲紧接着谈起了湖北省农业保险

面临的困境。她说：“截至目前，中央财政补贴15个险种里，在湖北全省范围推开的仅有水稻、能繁母猪和奶牛三个险种，诸如油菜、棉花等保险仅在个别县市试点。而玉米、小麦、花生、芝麻等湖北主要粮食和经济作物根本没有纳入保险范围。此外，湖北作为生猪调出大省，育肥猪作为全国财政补贴险种之一也未被纳入我省中央财政补贴范围！”除承保面不宽的问题，农民投保积极性低、农村新型经营主体的投保需求得不到满足更是让她忧心忡忡。“去年我省已有专业大户2.5万户，符合农业部标准的家庭农场4.3万个，全省已登记注册成立农民专业合作社39591家，成员330万户，全省各级各类农业龙头企业3000余家，规模经营产生的总量效应成为保障粮食安全和农产品供应的重要力量。我们调查发现，新型经营主体保险意识很强，参保积极性很高，但对现行保险政策也很不满意，尤其是觉得水稻保险的保额过低，远远达不到保障作用。”

听到这里，张天强蹙起了眉头，他正要详细询问原因，一个洪亮的声音响了起来：“我来说两句吧！”全国人大代表、建始县龙坪乡店子坪村党支部书记王光国抢先发言。“我是一名来自基层的农村干部，常年与农民打交道，今天这个机会来之不易，我想向各位领导和代表汇报一下。农业保险现在农村市场出现了许多问题，比如，保险在农民眼里依然被看作是要赚钱的误解依然存在，同时，保险公司保护农民利益、减少和防范灾难带来损失的责任实际上也并没有完全尽到。以恩施州为例，我们为60万亩水稻投了保，其中投保的农户每户交了3元到5元的保费，但受保农田遭受自然灾害应得的补偿金到目前还有500多万元没有发放到农户手中，引起老百姓的不满。农民就靠种地吃饭，参保后却没有得到相应保证，导致农民对保险的认识更加片面，这一点上，政

府和保险企业应该承担一定责任。”他提出的问题尖锐直接，没有丝毫的拐弯抹角，而这正是张天强一行想听到的真实声音，张天强示意他继续说下去。他说：“全国实行一个模式是不行的，发达地区的老百姓交得起保费，但欠发达的地方农户参保能力较低，同时政府财政支出能力较弱，配套很困难。还有就是，一些保险公司服务有严重缺陷，保监会及相关部门一定要对参与农业保险的企业标准严格把关，选出正规、有赔付能力、有服务能力的保险企业，这样才能真正对参保农民负责。”听完这位基层代表的发言，张天强随即向在座的保险公司及财政厅相关负责同志询问了有关情况，对保险理赔没有及时到位的问题，立刻责成与会财政厅相关人员调查清楚，属于应该赔付给农民的补偿金必须及时足额按政策落实。

全国人大代表、湖北春晖集团董事长谭伦蔚也反映，对于农业保险，民营涉农企业以及农村合作社都有迫切的需求，但保险公司对于没有财政补贴的险种却不愿意保。张天强当即向与会的保险公司提出，要及时主动与企业对接，看看问题究竟出在哪儿，要及时解决。此外，谭伦蔚还重点谈到了涉农企业贷款的问题。“涉农企业贷款自从2013年开始贷款利率市场化后，出现中小型企业尤其是中小型企业中涉农企业贷款难、融资难的问题。财政部门应与银行部门共同解决，对涉农企业进行分类指导贷款利率、下浮贷款利率和进行贷款贴息，并加强监管。另外，农业投资大收益周期长，而农业贷款一般为六个月、九个月和一年期，企业资金收益还没起来就要开始还贷，影响企业的正常运转。建议银行等金融部门对现有的贷款品种办理展期，延长贷款时间，为涉农企业腾出运转空间。”

全国人大代表王国斌是武汉协和医院的院长，他更关心医疗保险的问题。

“许多人认为我国的医保并没有太大的效果，其实不然，我国有自己的国情，医保与西方国家不同，才刚刚起步，并且在不断发展完善。中国人寿命目前仅次于美国和日本，除了国家的发展，人民生活质量提高以外，与医疗制度息息相关，医保也功不可没。”他也指出，“有一些问题不容忽视。一是医保费用在我国没有一个统一的标准。一个病人，在北京上海是八千至九千元，深圳还要更高而武汉地区仅四千多元。现在病房配套的设施标准提高了，各种类型的病房都要有而且高端医疗设备动辄就是上千万元，大大提高了医院的成本，医疗费用相对就高，这就需要在全国制定统一的保费标准。二是医疗责任保险的建立。医疗事故的纠纷往往因处理不当影响医院正常工作，应发挥责任保险化解矛盾纠纷的功能作用，探索开展强制责任保险试点，用经济杠杆和多样化的责任保险产品化解医疗责任纠纷。三是医保制度实施难度大情况复杂，需要政府加强监管。”

整整一个上午，各方代表争先恐后发言，一条条建议、诉求，一个个困难、问题，一份份希冀、期盼，在不大的会议室里回荡。可以现场衔接的问题，张天强与相关部门的代表们一起当场商定办法、落实责任；现场无法解决的，尤其是涉及政策设计部分，巨细靡遗一一记录。张天强说：“反映真实情况、替老百姓说心里话，是大家履行作为人大代表的职责，同时也是对我们的充分信任，我代表财政部向大家表示感谢。大家所提到的相关问题我们一定会带回到部里进行汇报和研究，争取早日给各位代表一个满意的答复。”

沟通探索 向真求新

匆匆吃完午饭，张天强一行不顾辛劳，立即赶往京山县进行调研座谈。京山县水稻种植面积大，粮食商品率高，



是全国首批50个商品粮基地县及全国粮食生产先进县,亦是林业及牧业大县。

在与地方干部及种田大户、林业大户和畜牧养殖大户的实地交流过程中,张天强发现,上午座谈中代表们反映的一些情况在当地表现明显,相关政策在这里的宣传和执行方面存在一定的问题。

张天强就这些问题问及人保财险京山支公司经理万翔时,他也倒出了一肚子苦水:“一是农业保险刚开始起步,相关法律法规不健全,我们也没有经验,全靠摸索开展工作,遇到一些问题时找不到明确的管理部门来引导。二是目前农业保险开办的险种少,额度低,不能完全迎合农户的需求。农业保险基本上以物化成本来计算的,它是低保额、低保费、广覆盖的原则,但不够灵活,有风险意识的大户等农户觉得保费太低,保额不够,没风险意识的农户就不愿意交保险费。三是作为保险公司子公司,经营农业保险压力过大,积极性不高。对于我们来说,开展农业保险是一项工作任务,其承保理赔相对其他险种手续非常繁琐,特别在承保上要做到公开、公示,还要求出示银行卡、身份证手机号等信息。京山县3500多平方公里,承保对象出现情况时报案是非常分散的,服务人员出勤率特别高,农业灾情对时限要求又非常严格,如能繁母猪出现死亡后12小时内不能察看完现场,猪就会发臭,影响现场分析和无公害化处理。水稻收种期出现情况时服务人员更是早稻、中稻、晚稻长期地去现场跟踪查看,苦不堪言。尤其是没有分保机制和巨灾风险基金,对于自然灾害集中发生地区的保险公司资金压力很大,我们京山的保险公司受旱灾影响已连续两年出现亏损。”

听了保险公司提出的问题,张天强给出了自己的一些看法。他说:“农业保险对国家和政府来说是一项保护农民利益的政策,但对保险公司来说是个机



遇,通过经营农业保险这个大的市场,改善企业的服务和经营管理是能得到长远的效益的,政府不但不介意保险公司在推行国家政策中盈利,反而还要加大对农业保险方面的资金支持,保险公司也要结合农民保险需求,适当增加保额,政府更看重的是农民得到了最大的保障,农业得到了良好的发展。”

他同时也指出:“政府要做的是为保险公司创造好的环境,对保险公司的监管负责;保险公司主要是去探索和完善相关经验,对自己的经营行为负责。分保机制是现成的一种分散风险的办法,保险公司可以通过分保来分散风险。同时,保险公司要主动地创新保险业务种类,因地制宜结合实际去摸索,不能完全依靠政府部门去开拓业务。关于农业保险的保费资金收取方式和理赔的支付,现在很多地方都是委托村干部来做,这样做容易收取保费,但保险公司为老百姓的服务却得不到体现,而且一旦出现理赔不到位等问题,就变成了政府的事情。收保险费应该是保险公司的事,人力、机构不足,保险公司应该想方设法去解决,可以运用现代科技支付手段来完善农业保险的一些做法,如

有的地方探索通过农民的直补卡进行投保,农民只要愿意投保,可以与保险公司签署协议,直接从卡中转账缴费,政府的保费补贴也可以打到卡中,保险理赔时也可直接打入卡中。这种操作方式可以提高效率,缓解了收保费人力不足和投保手续繁琐的问题。”

调研中,农户们恳切的诉求和殷切的期盼一次次打动着张天强一行。“使一项惠民政策最终达到惠民效果——这是我们最重的责任也是最终的目的,我相信下次再来时,这里一定会变得更好。”张天强说。

两周后,被称为“新国十条”的《国务院关于加快发展现代保险服务业的若干意见》正式出炉,明确提出积极发展农业保险,拓展“三农”保险广度和深度。按照中央支持保大宗、保成本,地方支持保特色、保产量,有条件的保价格、保收入的原则,鼓励农民和各类新型农业经营主体自愿参保,扩大农业保险覆盖面,提高农业保险保障程度;各地根据自身实际,支持保险机构提供保障适度、保费低廉、保单通俗的“三农”保险产品。中央层面的顶层设计勾勒出农业保险发展的美好蓝图……