



# 从东部五省市看农业保险体系创新

## □ 财政部金融司

为认真贯彻落实中央一号文件等有关精神,更好推动农业保险发展,2012年,财政部金融司在浙江、上海、江苏、福建、宁波等东部五省市进行了调研。从调研情况看,东部五省市根据当地“三农”发展的新形势,依托相对发达的经济、金融和保险市场,在“保大宗、保成本”的基础上,积极创新“保特色、保价格”,初步建立了多层次、多元化的农业保险体系,创新了支持现代农业发展的农业保险模式,成为落实中央强农惠农富农精神的有力抓手。

## 东部五省市农业保险工作成效显著

2007年以来,东部五省市高度重视农业保险工作,根据农业发展和农户需要,依托当地财力保障和保险市场,不断开拓创新,加大支持力度,走出了一条由“保大宗”到“保特色”、“保成本”到“保价格”、“做农险”到“促金融”的新路,为支持“三农”尤其是现代农业发展提供了有力保障,强农惠农富农效果显著。

(一)保成本,维护粮食安全和农户利益。东部五省市按照全国农业保险工作“保成本、广覆盖”的总体原则,建立了以保障大宗农产品恢复再生产为基础的农业保险体系,水稻、小麦等大宗农作物保险的投保率普遍超过85%,其中上海基本达到了100%,有效保障了粮

食安全和农户利益。2007—2011年,东部五省市农业保险累计支付赔款41.6亿元,是农户自缴保费22.6亿元的1.84倍。其中,浙江省农户均赔款超过2000元,约占当地农户收入的1/6,远高于全国平均水平,且赔款7—8天即可送到农户手中,可谓为农户送去了“及时雨”。除此之外,江苏、上海等地还通过保险公司与农业部门的积极协作,开展防灾抗灾工作,进一步完善了农业生产的安全保障机制,促进了粮食持续增产。农业保险政策的实施不仅迅速弥补了农户损失,稳定了农户收入,而且在帮助农户尤其是种粮大户及时恢复再生产方面发挥了重要作用,有效保护和调动了农户的种粮积极性,确保了粮食安全。

(二)保价格,保障市场供应和农民致富。在“保成本”的基础上,东部部分省市还创新了价格保险产品,探索建立了金融保险支持农业生产、促进农民致富的新机制,取得了较好效果。如上海市在财政支持下开展了蔬菜价格保险试点,积极支持“菜篮子”工程建设。对于投保的蔬菜龙头企业和种植大户,如果蔬菜在保险期内售价低于前三年同期的市场均价,则由保险公司按其跌幅乘以保险金额进行赔偿,同时财政提供50%以上的保费补贴。以青菜保险为例,每亩保费约100元,保额为1000元,如保险期内售价较前三年均价下跌10%,扣除5%的免赔额后,保险公司将赔偿95元。2011年,上海市承保蔬菜20.3万亩,

提供风险保障1.7亿元,向2万户次农户赔款1200万元,有效避免了“菜贱伤农”现象,基本实现了蔬菜生产自给自足。据了解,上海市农业保险保障金额已达到其农业总产值的40%。价格保险的实施使保障水平实现了从“保成本”向“保价格”与“保产值”的转变,保障范围实现了“保自然风险”与“保市场风险”并重,通过金融市场机制替代行政手段来调节市场价格,不仅促进了规模化生产,保障了市场供应,而且为农户增收致富探索了一条新路。

(三)保特色,促进农业发展方式转变。东部五省市是我国农业现代化、产业化发展相对较快的地区,如上海市的农业产业化率已达60%。为进一步促进农业发展方式转变,浙江、江苏省通过实施“以奖代补”政策,对符合地区经济战略的特色农业保险,给予额外奖励,推动现代农业发展。如江苏省对大棚蔬菜等高效设施农业实行“敞口”奖补政策,苏北地区在50%的基本保费补贴之外,只要高效设施农业保险保费超过主要种植业保险保费的15%,省财政再额外增加20%的保费奖励,以促进高效设施农业发展,目前全省高效设施农业已占到耕地面积的43%。此外,为保障渔业发展和渔民利益,东部五省市还普遍开展了颇具特色的渔船险和渔民人身险,由财政提供20%—50%的保费补贴。2011年,浙江省渔业保险保费3.53亿元,为12.7万名渔民、1.34万艘渔船提

供风险保障671亿元,参保率达到75%以上,共计赔款1.9亿元。通过财政补贴的“种子钱”,渔业保险实现了“从无到有”的成长,不仅保障了渔业发展、渔民利益和渔区稳定,而且推动了农业保险从“内陆”到“海洋”的发展,被广大渔民和渔业工作者视为“渔区社会多层次保障体系的重要组成部分”。

(四)差异化,完善财政保费补贴方式。作为经济发达地区,东部五省市并未因财力雄厚对农业保险实行全额补贴、大包大揽,而是将保费补贴作为财政支出方式的创新,实施差异化的保费补贴政策,通过农业保险撬动金融市场资源,利用市场机制支持“三农”发展,切实做到了“好钢用在刀刃上”。从险种看,根据与国计民生的关联度确定不同险种的补贴比例,水稻、小麦等大宗农产品相对较高,普遍超过85%,其他农产品相对较低,从20%到70%不等,通过合理分配资源,既保障了大宗农产品生产,也带动了特色农业发展。从地区看,根据基层财力确定不同地区的补贴比例,如浙江省在欠发达地区按6:4分担地方补贴资金,其余地区则按4:6分担,在省级财政支出没有大幅增长的前提下,有效减轻了欠发达地区的负担。从风险补偿看,根据区域风险状况确定费率和补贴金额,在基本费率的基础上,通过不同地区的风险系数调节费率、保费和补贴金额,实现了“高风险、高费率、高补贴”,同时也促进了农业保险风险定价的科学合理。2007—2011年,中央与东部五省市各级财政累计安排保费补贴资金71亿元,带动农业保险提供风险保障4047亿元,财政资金的使用效应放大了57倍。

(五)促金融,发挥现代农业发展支柱作用。农业科技、农村金融、农业保险被并称为现代农业发展的三大支柱。从调研情况看,农业保险与农村金融之间产生了较好的化学反应,对现代农业

发展的支柱作用逐步增强。一方面,农业保险推动了农村保险市场发展,浓厚了农村金融氛围。如江苏省农业保险保费占其全部财产险保费的比例已由2007年的3%提高至2011年的5%左右,大幅提升了农户的金融意识与信用意识,改善了农村金融生态环境。另一方面,农业保险降低了风险损失,一定程度上发挥了信用抵押作用,实现了与农村信贷等金融手段的有机组合,推动了农村金融的协同发展。如上海市开展了贷款信用保证保险,由上海安信保险对100万元以内的贷款提供保障,农业专业合作社无需实物担保,3日内即可从上海农村商业银行获得贷款,用于扩大再生产、灾后恢复再生产等。如贷款出现损失,由安信保险承担10%,财政专项资金承担90%,有效缓解了“三农”融资难题,促进了农业的现代化、产业化发展。

### 创新农业保险的几点思考

东部五省市农业保险取得的良好成效,既反映了全国农业保险工作的共性,也体现了我国部分发达地区农业保险发展的新形势,为下一步推动农业保险的创新和持续发展、服务“三农”提供了有益思考。

(一)农业保险需要不断适应新形势,更好地支持现代农业发展。当前及未来一个阶段,我国正处于转变发展方式、推进现代化建设的重要时期,农业现代化是其中的重要组成部分。东部五省市经验表明,现代农业发展将产生一系列连锁反应,对农业保险发展提出了新的更高要求:一是随着农业现代化的推进,人工、设备等将带动农业生产成本逐步提高,要求农业保险的保障水平随之调整,以及时恢复再生产;二是一批具有地方特色的优势产业将逐渐形成,要求农业保险产品不断创新;三是农业生产方式将日益走向集约化、规模化,要求针对大户和散户制定适合其生

产方式的农业保险产品条款;四是对金融支持的需求不断提升,要求农业保险与农村金融更好的协同发展。只有全面适应现代农业发展需求,不断开拓创新,才能更好地发挥农业保险对现代农业发展的支柱作用,在促进农业方式转变的过程中有所作为。

(二)特色农业保险的发展,需要市场机制和政府支持的有机结合。从调研情况看,特色农业保险已成为支持现代农业发展的重要举措,其持续健康发展离不开市场机制和政府支持的有机结合。以渔业保险为例,一是要进一步加强市场机制作用。渔业等特色农业保险涉及到细分的农业领域,在数据积累、产品设计、查勘定损等方面的难度相对较大。这就需要保险机构充分发挥其专业优势,不断开拓创新,并加强与相关部门的协作,充分发挥保险市场机制作用,促进渔业等特色农业保险的发展。二是要进一步提升经办机构能力。目前,开展渔业保险主要为渔业互保协会,少数为保险公司,二者各有长短。其中,互保协会通过会员制控制道德风险,在渔业管理等方面具有优势,但其法律定位不明,且在保险技术、专业人才、资金实力等方面还有待完善。与之相对,保险公司在保险技术、风险管控等方面更加专业,但在渔业知识、道德风险防范等方面有待加强。三是要给予一定的政策支持。以渔船险为例,目前平均保费约为5000元/艘,按5人购买一只渔船测算,每人承担1000元保费,占到渔民人均纯收入1万元的10%。据抽查,47%的渔民由于缴费压力等原因,不愿参加渔业保险。为引导渔业保险的持续健康发展,需要给予一定的政策支持。

(三)农业保险基层服务体系的建立,需要制度支持和法律保障。基层服务体系建设是农业保险服务千家万户、确保政策落地的根基。近年来,我国依



靠基层政府机构和基层干部，探索了一条具有中国特色的农业保险基层服务体系，取得了较好成效，但也存在一些问题。一是基层队伍资格不明。根据监管规定，党政机关及其职能部门、事业单位不得从事保险代理业务，保险营销员应考取资格证书。但由于目前还没有单独的农业保险法律法规，也没有对基层政府机构和协保员的资格作出特别规定，导致基层队伍的代理营销资格尚不明确，给农业保险基层工作造成困难。二是保险公司难以付费。根据现行规定，保险公司应与具有合法资质的中介企业或个人签订合同，并支付手续费及佣金。但由于基层队伍资格不明确，也没有专门的农业保险基层服务管理制度，保险公司即使愿意也无法正常支付报酬并列支费用。因此，为保护和调动基层队伍的积极性，依法合规推进基层服务体系建设，需要完善相关制度予以支持保障。

(四)大灾风险分散机制的建设，需要合理处理“机制”与“资金”的关系。农业大灾风险分散事关农业保险作用发挥和持续发展。为此，东部五省市探索建立了不同模式的农业大灾风险分散机制。其中，浙江、上海、福建、宁波重在建立多方共担风险机制，在保险赔付达到一定标准时，再由政府承担一定的损失。江苏省则是通过风险准备金来分担大灾风险，由保险公司按规定从保费中计提，政府主要提供赔付承诺。上述两种模式在全国均具有较强的代表性，二者各有利弊。前者充分发挥了市场作用，减轻了政府支出压力，有利于合理分散各类风险，但一旦发生大灾且资金积累不足、需要政府履行赔付承诺时，可能需要临时安排预算解决。后者虽然为及时应对大灾奠定了资金基础，但是也面临着预提财政资金需要较强的财力基础做保障、且积累资金存在较大的保值增值压力等问题。上述两种模式，为

建立农业大灾风险分散机制进行了初步探索，但也揭示出要正确处理“机制”与“资金”的关系，重点以机制建设为基础，不断增强大灾风险分散机制的持续性和有效性。

## 推动农业保险发展的政策建议

东部五省市在农业保险工作上的创新，对进一步做好全国农业保险工作具有重要的参考和借鉴意义。结合我国“三农”工作和农业保险发展实际，应借鉴东部经验，继续按照政府引导、市场运作的原则，进一步完善相关政策，加大开拓创新力度，推动农业保险持续健康发展。

(一)完善差异化补贴政策，发挥农业保险强农惠农富农作用。各级财政要进一步加大对农业保险的支持力度，完善保费补贴政策，推动建立适度多元化的农业保险体系。总体上，各级财政可参考中央财政和东部五省市做法，根据不同的险种及地区财力，实施差异化的保费补贴政策，加强对农业保险的支持。对于大宗农产品保险，要重点加大支持力度，健全大宗农产品风险保障体系，逐步提高保障水平，促进及时恢复再生产。对于特色农业保险，鼓励各地结合实际，通过多种方式支持发展，推动农业产业发展方式转变。中央财政将根据党中央、国务院有关精神、财力状况和地方开展情况，选择部分关系国计民生、符合国家战略、具备可行条件的险种，研究相关的支持政策并开展试点。

(二)保险公司要不断开拓创新，促进农业保险多元化服务。一是推进产品多样化。在继续认真做好大宗农产品保险的基础上，加强产品创新，因地制宜地研发特色农业保险品种。二是探索保障多层次。结合农户需求和农业发展需要，通过附加险等多种方式，提供多层次的风险保障，有条件的保险公司可逐步试点价格保险、产值保险等。三是提

高条款针对性。开发符合农业龙头企业、专业合作组织等需求的保险条款，促进农业集约化发展。同时，推进农业保险条款的通俗化，便于农户理解和工作开展。四是加强金融协同性。拓展农业保险服务内涵和外延，积极推进农业保险与信贷、担保等农村金融手段的结合与创新，促进农业金融协同发展，加强对现代农业发展的金融支持。

(三)完善相关配套制度政策，推动农业保险持续健康发展。一是完善农业保险基层服务体系制度。建议有关部门结合农业保险实践和基层工作需要，从落实中央强农惠农精神的角度出发，进一步研究明确基层政府机构的兼业代理人资格和协保员的营销员资格问题。同时，可考虑从财务管理角度，进一步规范基层服务体系的发展。二是研究推动农业保险法制化建设。考虑到基层服务体系制度、渔业互保协会法律定位等问题均不同程度地反映了农业保险法制建设的必要性，建议结合农业保险业务及政策，进一步推动农业保险条例等法律法规的制定，对农业保险的经营规则、政策支持、各方权责利关系等作出明确规定。

(四)探索“资、制”结合，健全农业大灾风险分散机制。健全的机制是有效分散农业大灾风险的基础，要在政府提供必要的引导和支持下，充分发挥市场的基础性作用，研究建立由农户、保险公司、再保险公司、政府等多方共担风险的机制。其中，政府主要承担发生概率低、市场难分散的大额损失。保险公司要按规定逐年计提并滚存大灾风险准备金，建立公司内部的跨区域风险分担机制，实现“以丰补歉、以盈补亏”。有条件的地方要给予适当的资金支持，统筹考虑各级财力状况、财政资金效益、预算管理、大灾防范需要等因素合理确定。

责任编辑 李 燕