

探求农业保险可持续发展之路

□江苏省财政厅

江苏作为全国第一批农业保险试点省份，上下高度重视，积极探索，健全机制，加大财政支持力度，不断扩大保险覆盖面，提高管理服务水平，大灾防范体系初步形成，支农惠农强农作用日益体现，具有江苏特色的“联办共保”经营模式得到巩固发展。2011年，全省农业保险保费总收入达18.69亿元，继续保持全国第一。

一、风险保障能力逐年提升，强农惠农作用日益彰显

江苏是经济大省、农业大省，地处长江、淮河流域下游，也是洪涝、干旱等农业自然灾害的多发地区。自2007年全面启动农业保险试点工作以来，农业保险品种不断增多，财政支持力度逐步加强，总体呈现发展稳定、风险可控、农民欢迎、成效明显的特点。

(一)保险保费收入逐年提高。2009年以来，江苏主要种养殖业险种投保规模逐步进入稳定期。2011年，全省农业保险签单保费18.69亿元，其中，种植业15.03亿元、养殖业1.63亿元、高效设施农业1.12亿元、渔业0.63亿元、农机具0.28亿元，签单保费收入是2007年(5.05亿元)的3.68倍。为全省农民提供了508亿元的风险保障。

(二)保险覆盖面不断扩大。农业保险试点以来，全省农业保险覆盖范围持续扩大。2011年，全省水稻投保3061万亩，小麦投保3247万亩，承保面超过90%；油菜、玉米、棉花合计投保1109

万亩，承保面超过65%；能繁母猪参保170万头，奶牛投保2万头，基本实现应保尽保；渔业保险参保渔民超过13万人，参保渔船8100多艘，参保各类农机约6.2万台次。农业保险开发品种不断增多，由2007年的五大种植业和能繁母猪、奶牛7个品种的保险扩大到育肥猪、养鸡、养鸭、蚕茧、大棚蔬菜、莲藕等各类高效设施农业以及渔民、渔船、农机具等26个险种，部分县市还自行开发了农房、鸡舍等险种，初步实现了对农林牧渔业相关领域的全覆盖。

(三)支农惠农功能逐步显现。2007—2011年，全省累计支付农业保险赔款21.86亿元，是同期农民自缴保费的1.62倍，全省通过农业保险获得赔付的农民942万户次，有效避免了受灾农民因灾致贫和因灾返贫的社会问题，减少了农民的损失，保障了农民的收入，充分发挥了保险经济补偿功能和社会稳定器的作用，对于化解农村社会矛盾、推进新农村建设做出了重要贡献。

(四)保险保障能力显著增强。2008年，为增强农业保险抵御巨灾风险能力，江苏在全国率先建立省、市、县三级巨灾风险分担机制。巨灾风险准备金主要来源于保费结余和各级财政预算安排等，2008—2011年，省、市财政预算共安排巨灾风险准备金4.45亿元。2008年，政府巨灾风险准备金余额为1亿元，2011年，巨灾风险准备金余额已超过10亿元，为江苏应对巨灾提供了充足的资金储备。此外，通过农业、财政、气象、卫生等各部门的通力合作，逐步形成了农业技术指导、牲畜疫情防治、灾情气

象预警、灾后生产恢复等一系列完整的农业生产安全保障机制，全方位增强了江苏农业生产防范巨灾大灾的能力。

二、各方联动形成合力，农业保险工作机制逐步完善

按照“政府引导、市场运作、自主自愿、协同推进”原则，江苏省在推进农业保险的过程中，各级政府高度重视，不断提高财政保费补贴水平，积极探索科学合理的机制，完善相关政策制度，强化管理，不断提高服务质量，高效合理的农业保险保障体系初步形成。

(一)政府重视是基本前提。上世纪80年代以来，江苏部分地区自行试点由商业保险公司自营的农业保险，均以市场逐步萎缩、公司严重亏损告终。市场“无形之手”出现失灵，需要政府“有形之手”主动介入，弥补市场的资源缺陷，推动农业保险深入发展。2007年，江苏被财政部确定为农业保险试点省份，以此为契机，省政府将农业保险确定为年度50项重点工作之一，并专门成立了省农业保险试点工作领导小组。各级政府及相关部门迅速行动，制定措施，落实责任，成立了农业保险促进委员会、定损理赔专家组、理赔勘查调解组、监督管理组等相关工作机构，充分发挥各部门的职能作用，形成部门合力，协同推进农业保险试点工作。政府高度重视和推动引导，保证了农业保险工作获得各方面的全力配合和支持，化解了市场失灵问题，是江苏农业保险工作快速发展的基本前提。

(二)财政补贴是有力推手。2008年

起,中央财政对江苏水稻、小麦、玉米、油菜、棉花5大种植业险种给予35%的保费补贴,2012年又将能繁母猪、奶牛及育肥猪等主要养殖业险种纳入保费补贴范围。5年来,中央财政累计拨付江苏保费补贴资金17.64亿元,为江苏农业保险顺利开展提供了有力支持。在中央财政保费补贴资金的引导下,江苏结合省情特点,制定了全省农业保险保费补贴政策,规定各级财政对主要种植业品种保费补贴不低于70%,能繁母猪保费补贴不低于80%,奶牛不低于60%。其中,省财政对主要种植业给予25%的保费补贴,对能繁母猪、奶牛及育肥猪、养鸡等高效设施农业以及农机具保险,按苏南、苏中、苏北地区分别给予20%、30%、50%的保费补贴;对渔民、渔船保险给予25%的保费补贴。此外,为鼓励各地积极发展高效设施农业保险,省财政实施保费奖励政策,对各市、县高效设施农业保险保费收入超过主要种植业保费收入5%的,省财政给予10%的保费奖励;超过15%,省财政给予20%的保费奖励。2007—2011年,全省农业保险累计签单保费63.46亿元,其中,各级财政保费补贴49.99亿元,占比约78.77%。高比例的财政保费补贴,对于减轻农民缴费负担、鼓励农民参保、扩大农业保险覆盖面起到了关键性作用,成为顺利推进农业保险最有力的推手。

(三)联办共保是科学选择。农业保险运营模式的选择一直是农业保险工作的难点。如果由保险公司自营,由于保费收取、定损理赔等工作关系到千家万户,情况错综复杂,管理成本较高,单凭保险公司的资源难以顺利完成。如果由政府包办并委托保险公司代营,风险全部归于政府,将形成“担风险者不经营,经营者不担风险”的局面,风险与经营背离,权利和义务脱节,道德风险巨大,监管难以到位。为统筹兼顾政府和保险机构的优势、特点和利益,江苏

从实际出发,采用“联办共保”模式,由政府 and 保险公司按照一定比例(目前是5:5)分担风险责任,组成责任共同体。政府负责组织推动、收缴保费和沟通协调,核保、精算、理赔则由保险公司牵头负责。实践证明,“联办共保”模式较好地政府、农民、保险公司的利益结合在一起,调动了各地政府和保险机构的工作积极性,优势互补,取长补短,实现共赢,降低了运行成本,提高了工作效率,促进了江苏农业保险工作的快速发展。

(四)制度建设是重要保障。为建立农业保险长效发展机制,不断强化制度建设,逐步在全省范围内实现了“三个统一”,即统一运行模式、统一保险条款、统一保险费率。目前,江苏农业保险统一条款已达到26个。此外,省金融办制定了《农业保险实务规程》,省财政厅印发了《农业保险试点财政保费补贴资金管理办法》、《农业保险试点政府巨灾风险准备金管理办法》、《农业保险管理费管理办法》等多项制度,构建起较为完善的农业保险制度体系。

三、强化监管规范运作,探索农业保险可持续发展道路

随着建设社会主义新农村的全面实施,进一步推进江苏省农业保险工作,发展高效设施农业保险,加大农业保险资金监管力度,完善农业保险制度,对于促进农业健康发展、逐步解决“三农”问题、加快新农村建设,具有深远影响。

(一)梳理整合现有农业保险条款,降低农业保险理赔门槛。江苏现有农业保险条款大多在试点时出台,虽有一定的尝试和探索,但没有充足的历史数据和经验作为支撑,保险条款的合理性也未经实践的反复验证。随着全省农村经济形势的发展,对农业保险工作有了更高要求,对现有条款进行全面梳理已势在必行。今后将根据几年来实际投保、

出险、定损、理赔数据,逐条分析判断条款的合理性,研究制订统一规范、简明扼要的农业保险条款,适当降低保险费率和理赔门槛,提高赔付标准和保障水平,下大力气改变“保险容易赔付难”的格局,推动农业保险进一步向农民利益倾斜,真正做到“政府得民心、农民得实惠、保险得发展”。

(二)大力发展高效设施农业保险,提高农业保险保障能力。江苏高效设施农业占全省耕地面积的比重已达42.8%,但高效设施农业保险保费收入仅占农业保费总收入的6%,发展相对滞后。今后将积极组织有关部门尽快开发更多的高效设施农业保险品种,增加如水产养殖、珍禽等特色新险种。针对不同的高效设施及特色农业的特点和规律,设计科学合理的保险条款,规划完善可行的查勘、理赔、定损程序,充分调动保险公司的积极性。合理确定保障水平和保费标准,适当提高高效设施农业保险保费补贴标准,降低农民参保成本,充分发挥财政资金对农民参保的引导作用,为高效设施农业提供全方位的风险保障。

(三)规范完善财政补贴监管制度,提高财政资金使用效益。考虑到用于农业保险补贴资金规模不断扩大,江苏农业保险工作将严格按照有关规定,全过程监管财政保费补贴资金。督促各级财政足额安排保费补贴和巨灾风险准备,并列入年度财政预算,确保专款专用、专账核算。将政府管理的保费资金结余全部转入县级巨灾风险准备金,不得抵扣下年度财政保费补贴资金或农民自交保费。进一步加强农业保险费率的监管,将管理费纳入部门预算管理,重点用于乡镇以下工作补助,实行国库集中支付。构筑农业保险信息平台,对保费资金收支余全程监控、动态预警,不断提高财政资金使用效益。

责任编辑 李艳芝