

烟台政策性农业保险试点调查

■ 赵晓晖 赵学伟 孙文颖

2006年,山东省烟台市选择在苹果种植面积较大的栖霞市开展苹果种植保险试点,探索建立农业保险政策体系。

政府主导和市场运作相结合 开展保险试点

在政府“政策引导,行政助推”下,参保农户本着“自主自愿,应保尽保”的原则缴费投保,保险公司则本着“市场运作,该赔则赔”的原则承保理赔。凡普遍应用当地先进生产技术措施、树龄在5年以上正常生长的苹果园均可投保。试点的第二阶段又将正常生长的小麦粮田纳入保险范围。险种主要包括冰雹、暴风、暴雨和低温冻害,小麦还增加了火灾险。保险期限确定为苹果座果时起至苹果收获结束时止,保险有效期一年,即自投保日起(实际缴费日的次日)满一年为止。小麦播种之日起到小麦收获结束止,保险有效期为一年。综合考虑果农的承受能力和保险公司的赔付能力,苹果险保额、保费从“每亩保额3000元、保费120元”一个档次细化为“保额1000元/亩、保费40元/亩;保额2000元/亩、保费80元/亩;保额3000元/亩、保费120元/亩”3个档次,供果农选择。小麦保费执行全省统一政策。一旦出险,则由保险公司聘请果树专家组成核

损小组,对受损果园进行选点、抽样定损,由村级代表签字确认,赔款直接赔付给受损果农。理赔程序与保费收缴逆向而行。

截至2007年底,栖霞市共完成苹果投保面积5.1万亩、保险金额1.26亿元、签单保费504万元,完成小麦投保面积7.4万亩、保险金额1471万元、签单保费36.8万元。山东省烟台市财政共安排167.3万元保险补贴专项资金,栖霞市安排150万元配套资金。自2007年3月投保日起至2007年9月30日,栖霞市共遭受冰雹、龙卷风、暴风等5次灾害袭击,663户果农的1186.3亩苹果遭受不同程度的损失,保险公司理赔66万元。自2007年11月投保日起到2008年7月为止,先后遭受冰雹袭击两次,受灾农户4347户,受灾面积达8939.72亩,保险公司理赔375.6万元,而受灾农户上交保费不到54万元,果农实实在在尝到了投保甜头。

此外,为加强财政资金管理,栖霞市参照财政支农资金报账提款的管理办法管理保费财政补贴资金。果农投保时只需将投保保费的50%上缴保险公司,在全市投保结束后15日内,财政按全市果农累计投保保费的50%、小麦累计投保保费的100%,将财政保费补贴资金拨付给保险公司。财政补贴资金实行专户管理、专账核算,并自觉接受政府审计机关的审计

监督。

制约农业保险开展的因素分析

目前,虽然烟台市农业保险试点进展比较顺利,但也存在一些问题,制约着农业保险的进一步开展。

一是部分农户保险意识差,投保主动性不高。受传统的耕作模式、经营理念和政府救灾方式的影响,农户对政策性保险这一新生事物认识不深,侥幸心理较强,不情愿出钱用于风险防范。同时,由于宣传发动不够,部分农民对相关政策知之不多,也影响了工作开展。据烟台市财政局2007年对栖霞市试点乡镇农民的调查显示,只有83.8%的农户对农业保险的功能和作用有一定了解,“非常了解”的只占30.6%。而且,农民了解保险的渠道比较单一,62.2%的农民通过保险营销员和亲朋好友的销售与宣传了解保险,通过新闻媒体和报刊杂志了解保险的只占22.9%和14.9%。

二是各方利益补偿机制有待完善。政策性农业保险要求一定的公益性,与保险公司商业化运作之间存在一定矛盾,这成为目前制约农业保险发展的根本原因。一方面农民认为财政保费补贴额太少,自身承担的保费水平超出了实际承受能力,投保积极性不高。另一方面巨灾保险机制没有

建立, 保险公司对险种的确定比较苛刻, 害怕一旦遇到特大灾害拿不出足够的理赔资金, 出现巨亏现象。

三是在保险公司的确定上市场机制调节作用不够。政策性农业保险试点工作能否顺利开展, 保险公司的选择非常重要。目前山东省指定了几家保险公司从事政策性农业保险工作, 这样做既不利于保险公司间的公平竞争, 也不利于广大农户自主选择。随着试点工作的不断深入, 需要适时引入市场机制, 择优筛选, 给各保险公司公平参与农业保险的机会, 也利于发挥保险公司的积极性, 为广大农户提供更为优质和便捷的服务。

推进农业保险健康开展的几点建议

一是加快政策性农业保险的立法进程。国外的经验表明, 法律支持不仅可以提高农民的保险意识, 还可以大大促进农业保险的规范运作。应尽快制定适合我国农业保险特点

的农业保险法律, 对农业保险的性质、保障范围、经营原则、政策性业务与商业性业务的界定、经营主体的组织形式等给予明确的法律规范, 特别是要用法律形式明确政府所应发挥的职能和作用, 保险公司、农民各自的权利、义务、责任等, 并加快相关配套法规制度建设, 将整个农业保险纳入法制化轨道, 保证农业保险有法可依。

二是完善政策性农业保险运作方式。中央财政应合理划分各级财政在农业保险中的支出责任, 可采取新型农村合作医疗的运作方式, 按照投保自愿、财政补助的办法, 确定对农民保险的统一补助额度, 由各级财政合理分摊, 真正让广大农民保得起、保险公司不赔钱、各级政府不怕灾, 形成政府、保险和农民三赢局面。同时, 采取有效措施, 尽可能降低保费, 做到农民能够承受、踊跃参加, 增加政策性保险对农民的吸引力。要重点研究好农业再保险和建立巨灾风险准备金问题, 以弥补巨灾年份保险公司理赔资金的不足, 解除保险公司的

后顾之忧, 确保政策性农业保险工作持续健康地开展下去。

三是适当拓宽试点范围。尤其在经济较为发达的沿海地区和城市化发展较快的地区, 更要加强政策引导, 吸引更多农户参加政策性农业保险。在起步阶段主要面向粮食作物、高效作物和养殖专业户, 然后视情况逐步扩大到普通农户。对农业生产中可能出现的大概率、大赔付率的灾害, 如低温冻害、动物疫病等, 应通过建立财政参与的再保险机制、提高费率、设立巨灾专项资金等办法, 引导保险公司将这类灾害纳入保险范围。

四是加强对农户和保险公司的扶持和监管。一方面, 要明确政府与保险公司之间是委托与受托的关系, 政府要为从事农业保险的公司提供必要的便利条件和优惠政策, 如给予一定的税收优惠、建立巨灾风险基金等, 调动承办公司从事农业保险的积极性和主动性; 要明确政府与农户的引导与被引导、扶持与被扶持关系, 政府应加大政策宣传力度, 吸引农户加入农业保险行列, 加大资金扶持力度, 切实减轻农民的保费缴纳负担, 充分调动广大农户的投保积极性。另一方面, 要强化保险道德教育及处罚措施, 对掩盖真相骗取保额的参保农户坚决不予赔偿, 对屡次不落实赔偿责任的保险公司予以处罚、撤换等, 形成各方都遵从保险职业道德的良好氛围; 实行公示制, 对农户投保、理赔情况予以张榜公布, 发动农户相互监督; 实行有奖举报制, 对查证核实举报有功的人员给予适当奖励。

(作者单位: 山东省烟台市财政局 山东省海阳市财政局)

责任编辑 刘慧娟

