

进、制度健全的创业投资机构，从而更好地实现公共财政目标与企业经营目标的有机结合。

为了强化对引导基金的财务约束并保障其规范运作，《办法》进一步对引导基金项目的公示、签约、监督及评价等做出了具体规定。公示制度，即专家评审后，对所支持的创业投资机构，在有关媒体上进行公示，公示无异议的再正式予以支持。签约制度，即创业投资机构在获得引导基金支持前，必须与引导基金签订协议，明确双方的权力、责任、义务及股权退出的条件。监督制度，即引导基金对投资情况拥有监督权，引导基金所委托的出资人可以组织社会中介机构对创业投资企业进行年度专项审计。评价制度，即财政部、科技部将委托第三方机构，对引导基金的运作情况进行评估，对获得引导基金支持的创业投资机构的经营业绩进行评价。

四、2007年引导基金工作进展情况

为确保2007年引导基金工作的顺利推进，财政部与科技部加强沟通，积极配合，充分协商，通力合作，共同拟定了详细的工作方案，推进了几项重点工作：一是在深入调查研究的基础上，确定了2007年引导基金工作的实施步骤，即首先选择相对简便易行的风险补助和投资保障两种方式进行试点，稳妥推进，并及时组织项目的申报工作。二是组织了对具备引导基金支持条件的创业投资机构的资格认定工作。三是研究制定了引导基金项目评审程序和评审标准，并组织了项目的申报、受理和专家评审工作。四是认真审核和及时安排了项目资金。

2007年，中央财政共安排1亿元资金，专门用于引导基金风险补助和投资保障两种支持方式试点，共支持了50个风险补助项目和52个投资保障项目。通过对创业投资机构的直接支持，间接地支持了约400家初创期科技型中小企业。

随着各项工作的开展，引导基金的运作方式将从试点逐步走向成熟，发挥更加积极的导向作用，吸引带动更多的创业投资及社会资金投向初创期科技型中小企业，帮助科技型中小企业跨越创业初期“死亡谷”，并使之得到迅速成长和壮大。

(财政部企业司供稿，区利民、黄健、王茜执笔)

农业保险开展情况

中国一向以农立国，农村人口占全国人口约56%，耕地面积占土地总面积的11%，2007年我国农业总产值占国民生产总值6%左右，要在少数的耕地面积上养活世界五分之一的人口，农业的发展至关重要。农业生产与农民的生活水平息息相关，发展农业生产，增加就业机会，对提高农民收入举足轻重。考虑到农业受自然灾害影响较大，各国积极研究实施农业保险。

农业保险是指为农业生产者在从事种植业和养殖业生产过程中，对遭受自然灾害和意外事故所造成的经济损失提供

保障的保险。在当前经济全球化的背景下，发展农业保险不仅可以分散我国农业生产的自然风险，对农业生产实施产前产后的经济补偿，稳定农民收入，还可以改善农业经营主体的信用水平，促进农村金融体系稳定，提高农业生产经营水平和国际竞争力。

根据党中央、国务院有关农业保险工作的精神，财政部在深入研究和总结国外做法及我国部分省市农业保险发展经验的基础上，从2007年开始，在部分地区开展了对主要农作物保险进行保费补贴的试点工作。

一、农业保险试点工作取得突破性进展

2007年，中央财政提供保费补贴的试点农作物品种为玉米、水稻、大豆、小麦、棉花等大宗农产品，试点省份为内蒙古、吉林、江苏、湖南、新疆和四川，中央财政在省级财政承担25%的保费基础上，再承担25%的保费。试点省份积极动员市县为农户提供保费补贴，各级财政累计为农业保险拨付保费补贴资金19.17亿元，占补贴险种总保费的67.6%。保费补贴政策大大减轻了农户保费压力，激发了投保积极性，将农业保险的潜在需求转变为有效需求，农业保险工作取得了突破性进展。

(一) 农业保险覆盖范围稳步扩大。截至2007年12月31日，试点省份补贴品种的投保面积约1.5亿亩，近2100万的农户投保，投保面积和投保农户占播种面积和农户总数的比例分别为45%和33%，为历年最高，农户参保意识明显增强。其中，江苏省57%的农户参加了保险，水稻投保率达86%。保费补贴试点带动了全国农业保险的开展，2007年全国农业保险实现保费收入约51.8亿元，同比增长超过5倍，投保农作物2.3亿亩，参保农户5000多万户。

(二) 紧急启动能繁母猪保险保费补贴方案。为调动养猪户的积极性，保护能繁母猪的生产能力，进而稳定市场供应、平抑猪肉价格、保障人民生活，根据国务院领导的批示精神和财政部统一部署，中央财政紧急安排预算11.5亿元，按照中央财政补助50%，地方负担30%、养猪户负担20%的比例，对中西部地区能繁母猪保险业务予以保费补贴，以支持建立母猪重大病害、灾害等保险制度，增强养猪户抵御重大病害、灾害等风险的能力。

(三) 农民灾后恢复生产得到保障。2007年，试点省份均遭遇了不同程度的自然灾害，据不完全统计，截至2007年12月31日，保险公司累计为试点省份补贴品种支付保险理赔款23亿元，受益农户近千万。赔款的及时兑现，减少了投保农民的受灾损失，增加了农业投入来源，对防止农民灾后返贫、因灾致贫起到了重要作用，这是以往仅靠政府救济难以做到的。

(四) 对农业保险方式进行了有益探索。试点省份在保险模式、投保和赔付方式、责任范围、管理办法等方面的做法，为全面开展农业保险工作进行了有益探索。如，江苏省根据其南北地区差异较大的实际情况，由各地市自主决定农业保险试点方案，苏北和苏中大部分地区选择了“保险公司和地方政府联办共保”模式，经济较发达的苏州、无锡等地区则选择了“保险公司为地方政府委托代办”模式。在投保

环节上,为解决农户组织化程度低的问题,吉林省针对商品粮基地的玉米、水稻和大豆实行统保,湖南省注重发挥大型农场和龙头企业的带动作用,组织农户集体投保,统一签订保险协议。这些措施不仅促进了农业保险工作的开展,也促进了农业生产向规模化和产业化方向发展,为其他地区开展农业保险工作积累了经验。

(五)农业保险工作日益得到地方政府的重视。保费补贴政策体现了国家支农理念的创新,地方政府对农业保险工作进一步关注。为提高补贴政策落实力度,内蒙古和吉林两省区主动将省级财政承担的保费比例由25%提高到50%,江苏省将特色农作物油菜列入省级财政的补贴品种。一些没有纳入保费补贴试点的省份,如黑龙江、海南、福建等省也按照中央财政保费补贴政策的原则和要求,自发开展了农业保险保费补贴试点。中央财政保费补贴政策对促进地方开展农业保险工作起到了积极的示范和引导作用,地方政府在对农户提供保费补贴以支持农业保险开展的同时,也积极探索其他支持农业保险开展的政策和手段,如建立超赔责任分担机制、拨付专项资金对农业保险工作经费予以补贴、以险养险等。

二、农业保险补贴政策取得实效

(一)完善制度,加强工作机制建设。一是制定实施办法。根据2006年《国务院关于保险业改革发展的若干意见》关于发展农业保险的要求,在充分调查研究,广泛征求意见的基础上,印发了《财政部关于印发〈中央财政农业保险保费补贴试点管理办法〉的通知》,对保费补贴的基本原则、补贴范围、资金管理等事项作出了具体规定。各试点省份财政部门根据有关要求,因地制宜制定了具体的保费补贴工作方案和保费补贴资金管理办法,确保保费补贴政策落实到位。研究起草了《能繁母猪保险保费补贴管理暂行办法》,同时,对投保、查勘、理赔等环节也作出了规范,并将实践中总结出的一些成熟做法逐步制度化,使试点各项工作有章可循,为顺利开展相关工作奠定了坚实基础。二是建立组织领导体系。试点省份对农业保险工作高度重视,从省市到县乡,普遍成立了由农业、水利、气象、财政、保险监管等部门组成的农业保险试点工作领导小组,全面动员,层层落实。各地财政部门在地方政府的领导下,通过发挥其协调优势,同各部门通力协作、各尽其责,合力推进农业保险各项工作。湖南省还建立了由省委常委、分管副省长牵头的“湖南省农业保险试点工作联席会议制度”,定期召开会议,及时研究解决试点工作中存在的问题。从试点情况来看,农业保险做的好的地方,都有一个强有力的组织领导体系。

(二)狠抓落实,确保政策落实到位。一是加大宣传力度。针对广大农户对农业保险缺乏了解的实际情况,各级政府借助广播、电视等媒体对农业保险进行了广泛的宣传,保险公司也印刷发放了大量的宣传材料,以通俗易懂的语言讲解投保、报损、理赔等环节的程序和知识。如江苏省淮安市编制并发放到户宣传资料90余万份,通过过街横幅、宣传标语、宣传资料等载体,大张旗鼓的对农业保险进行宣传,做到村村有横幅、组组有标语、户户有通知,通过立体式、

全方位、广覆盖的持续宣传,为农业保险工作营造良好的氛围。农户认识到,在各级财政补贴资金的支持下,个人缴纳的保费减少,受保障程度相应提高。二是建立工作目标责任制。试点省份普遍将农业保险工作纳入基层干部的年度考核范围,不断强化农业保险工作的组织领导力度。为了推动农业保险工作,地方财政部门对农业保险试点县的其他支农资金和项目上给予适当倾斜,充分发挥支农政策合力。如,吉林省公主岭市对于提前完成农业保险工作计划的乡镇,相应增加其综合考核积分,并将救灾、扶贫等资金分配同参保情况挂钩,农业保险逐步成为支农工作的一项重要内容。三是加强保费补贴资金管理。各级财政积极安排资金,根据投保进度,及时足额向承保的保险公司拨付补贴的保费。江苏一些种植、养殖大县,在财政资金比较紧张的情况下,通过合理调整预算资金,确保了保费补贴资金及时到位。财政部门对农业保险资金实行专项管理,保费补贴资金专款专用,定期对保费资金使用情况审计检查,保证保费补贴真正惠及农户。各地还积极引导农业产业化龙头企业等社会各界对农业保险进行投入,进一步减轻投保农户的保费压力。在保费筹措方面,初步形成了以中央财政和省财政补贴为引导,充分调动市县财政和社会资金投入,确保农户缴费在承受能力范围内的机制。

(三)强化服务,确保农户得到实惠。一是建立健全防灾减灾体系。农业保险建立了多方共担风险的机制,增强了政府与保险公司在防灾减灾工作方面的合作。如,四川省将生猪投保与防疫工作相结合;吉林省针对大宗粮食作物保险,安排专项资金用于配备高炮、雷达等各类仪器,大范围开展投保农作物的防旱、防雹工作。农业保险增强了地方政府“防患于未然”的风险管理意识,部分地方逐步将开展农业保险与加强农业基础设施建设、改善农业生产条件、提高防灾减灾能力结合起来,不断完善针对薄弱环节的防灾减灾预案,在一定程度上减轻了灾害对农户造成的影响。二是认真做好灾后理赔工作。理赔工作是投保农户最关心的环节,也是农业保险持续开展的关键,试点省份对此都予以高度重视。如湖南省明确要求,凡有出险报案的情况,保险公司24小时内必须赶赴现场,理赔款要在3至7个工作日内到位,保证为受灾农户恢复正常生产提供及时的资金支持。吉林省在受灾农户损失程度的评定上,采取了召开村民代表会议的形式,一家一户进行评定,理赔金额要张榜公示,保证每户的理赔款公正客观、群众认可,公开透明的理赔程序大大减少了道德风险。三是投保农户切实从农业保险中获得了利益。吉林省前郭县太平村共有270家农户,因灾导致全村3840亩玉米田全部绝收,投保的农户平均每户可获1000元的理赔款,如果不参加保险,遇到这样的大灾,村民只能放弃土地外出打工。2007年新疆沙湾县金沟河镇的棉花种植面积是2005年的近5倍。有了国家补贴,更多农民能够买得起保险,即使出现大面积灾害,农民也不至于血本无归。

此外,农业保险的公信力强,缓解了政府分配救灾资金的压力,同时,农业保险将财政手段与市场机制相对接,保费补贴不再是单纯的拨款,而是体现了财政支农理念的创

新,形成了财政投入的好机制和好制度。

三、积累经验,推动农业保险的健康良性发展

(一) 农业保险试点过程中的问题和启示。农业保险能够发挥财政政策的杠杆效应,有利于调动多方力量分担农业风险,使财政资金起到“四两拨千斤”的作用。同时,农业保险按照商业原则运作,引入保险公司作为第三方,有利于促进财政资金使用的公开、公平和公正。2007年的农业保险试点在政府支持方式、组织农户投保、查勘定损理赔等方面都积累了一定的经验,取得了一些成效。同时,农业保险试点工作在实施过程中也存在一些不容忽视的问题:一是部分基层干部的思想认识没有完全到位,少数地方将农业保险视为行政任务;二是农户参保意识还需要进一步提高,对农业保险的目的、意义和作用还需要加深认识;三是查勘定损主要依赖农技人员的主观分析,定损缺乏详细的指标对照,难以准确量化,定损理赔工作有待进一步规范;四是农业保险抗巨灾风险能力差,地方农业保险普遍处于起步阶段,用于应对灾害赔付的基金规模小,再保险市场不完善,缺乏渠道分散超赔风险,一旦出现巨灾,部分地方面临很大压力。

(二) 推动农业保险健康良性发展。根据党中央、国务院相关精神,财政部在充分总结2007年试点工作的基础上,今后主要从以下几个方面开展农业保险:

1. 稳步扩大保费补贴试点范围。根据《中共中央 国务院关于切实加强农业基础建设 进一步促进农业发展农民增收的若干意见》中“稳步扩大试点范围”的精神,今后在保证试点质量的基础上,稳步扩大保费补贴试点范围。一是增加保费补贴品种。贯彻落实《国务院办公厅关于促进油料生产发展的意见》和《国务院关于促进奶业持续健康发展的意见》的有关精神,将油料作物、奶牛保险纳入中央财政保费补贴范围,对关系国计民生,对农业和农村经济社会发展有重要意义的品种给予积极支持,发挥保费补贴政策的导向作用。同时,密切跟踪五种农作物和能繁母猪保险保费补贴的实际开展情况,进一步研究相关推动措施,以切实发挥中央财政保费补贴资金的政策效果。并鼓励地方政府根据财力状况和当地农业政策导向,自主选择地方特色农业品种予以支持。二是稳步扩大保费补贴试点地区。对于有积极性、有能力、有条件开展农业保险的省份,特别是生产规模化程度较高的粮食主产区,将给予积极支持,推动地方政府树立通过市场化手段防灾救灾的理念。此外,督促保险公司开发设计更贴近农民需求的保险产品,不断增强农险产品对农民的吸引力。

2. 缓解县乡财政和农户负担,适当提高中央财政对种植业保险的保费补贴比例。种植业生产效益较低,农户的保费承担能力也相对较低。同时,农业大县基本上都是财政穷县,有的基层政府的正常运转都要依靠上级财政的转移支付,县财政为农户提供保费补贴的能力有限。从试点情况来看,多数省份的市、县级财政承担的保费比例只能在5%左右,现阶段保费补贴仍要以中央和省级财政的补贴为主。在农业保险开展初期,保费负担对农户投保积极性的影响很大。吉林省部分产粮大县将农户负担比例由20%降至10%后,

投保率大大提高。财政部将中央财政对种植业保险的保费补贴比例由原来的25%提高到35%,以进一步降低农户保费负担,调动投保积极性,逐步树立农户的保险意识。

3. 研究建立农业大灾风险分散机制,形成农业保险可持续发展的长效机制。农业保险业务损失的不确定性较高,一旦遇上严重灾害,会面临巨大损失。国际上开展农险业务的国家大都通过国家提供再保险或承担超赔责任等方式,对分散农业大灾风险作出制度性安排。随着农业保险工作的不断深入,一些试点省份已经开始研究建立各级政府、保险公司共同参与的大灾风险应对办法和机制,如江苏省要求各市县全面建立政府大灾风险基金,规定市县财政按照当年保费总额的5%-10%安排政府大灾基金,在发生大灾保险公司历年积累不足以给付时动用。在充分借鉴国际经验和国内部分省市现行做法的基础上,深入研究建立我国农业大灾风险分散机制的有关问题,确保农业保险能够持续、健康运作,为稳定农业生产和提高农民收入提供体制保障。

4. 以建立适应“三农”特点的农村金融服务体系为立足点,结合农村金融体制改革开展农业保险。农业保险作为农村金融体制的重要组成部分,其开展将有助于提高农民抵御风险的能力,增加农民收入,使农民更容易获得信贷支持;而农村金融改革的深化也为农业保险的发展提供了良好的宏观环境。农业保险与农业贷款有机结合既可以降低金融机构的贷款风险,推动农业贷款的发放,又有利于提高农民投保积极性、促进农业保险的发展。四川、吉林等地的实践证明,采取农业保险与农村信贷政策相结合的办法是可行的,也是有效的。

(财政部金融司供稿,陈景耀、郑丹丹执笔)

外国政府贷款管理

2007年,财政部根据“十一五”规划关于利用外资的要求,配合经济社会发展和宏观政策的需要,合理、高效地利用国外优惠贷款资金,强化管理,积极推动外国政府贷款管理的程序化、制度化和规范化,进一步加大对中西部地区及医疗卫生、环境保护、基础设施建设等领域的投入,充分发挥外国政府贷款在落实科学发展观和构建社会主义和谐社会方面的积极作用。

一、开拓优惠贷款合作,保持适度贷款规模

(一) 合理利用国外优惠贷款。与传统合作伙伴保持良好合作关系,2007年与德国、西班牙、意大利、法国、奥地利、挪威等国政府和有关机构签署优惠贷款合作协议金额共计24.46亿美元。其中大部分用于中西部地区,涉及职业教育、医疗卫生、环保、农业、基础设施等领域,支持我国社会经济发展。

(二) 不断创新合作方式。一是与葡萄牙政府顺利签署《中华人民共和国财政部和葡萄牙共和国财政和公共管理部关于双边财经合作的谅解备忘录》,葡方首次承诺向我提供3