

加快农业保险高质量发展

财政部金融司青年调研团

为深入了解我国农业保险在保障农民收益、促进农业发展等方面实际情况,扎实推进“不忘初心 牢记使命”主题教育,根据“根在基层”青年干部调研实践活动统一部署,财政部金融司牵头的青年联合调研团开展了“农业保险高质量发展”专题调研,通过实地走访、座谈交流等方式,到乡镇田间地头,访农户民情民意,为完善农业保险政策收集了真实情况和第一手材料。从总体情况看,所调研地区农业保险发展稳定,支农惠农成效显著,但仍面临保障程度较低、特色险种覆盖较少、管理机制有待完善等问题。

农业保险发展稳定 支农惠农成效显著

(一)保障能力大幅增强,支农惠农成效显著。首先,承保规模逐年扩大。调研中了解到某省农业保险保费规模由2007年的6800万元扩大至2018年的10.9亿元;经营主体由3家扩大至10家;开办品种由3个扩大至6大类40余个,涵盖粮食种植、牲畜养殖、果业、林业等主要农产品,农业保险服务网络基本建立,保险覆盖面持续扩大。其次,保障能力大幅增强。2018年,当地农业保险为农户提供风险保障514万户次共984亿元,支付赔款5.5亿元,受益农户51.6万户次,户均赔款1074元。目前,保险责任已扩大至因自然灾害、疫病、价格波动所致各类损失,并积累省级农业保险大灾统筹准备金3519万元,保障能力大幅增强。第三,惠农成效日益显著。以地方险种苹果为例,保额每亩2000元,费率4%,保费每亩80元,省、市、县、农户分别承担45%、10%、5%和40%。在某县苹果产业基地调研时了解到,在农业保险保障下,即便是2018年大灾之年,苹果果农人均纯收入仍超万元。苹果是当地连片种植规模最大种类,果农参保积极性较高,

承保面积增长速度较快。截至2019年6月,该县承保苹果园4.97万亩,较上年全年增长97%。

(二)特色险种促进增收,探索开展创新试点。目前,除11个中央财政补贴品种外,该省还开展了两类农险品种,包括苹果、奶山羊等10个省级财政补贴保险品种,以及“保险+期货”、价格指数保险、气象指数保险等创新品种。2018年,共为37.16万户次提供风险保障222.74亿元,呈现出“规模不大、多点开花”的特点。在某县奶山羊种羊基地调研时了解到,全县奶山羊存栏59万只,目前参保超过5万只,保额每只800元,费率5%,保费每只40元。受灾害性天气、疾病等因素影响,2018年该县承保畜禽不同程度受损,但由于查勘理赔工作较为及时,参保农民资产得到较好补偿,各级财政补贴目前累计已赔付328万元,有效提升了当地农业抵御风险和自救发展的能力,保障了农民收入。为进一步推动农险创新品种试点工作,还探索引入金融市场工具,将“保险+期货”、价格指数保险、气象指数保险等农险创新模式在苹果、鸡蛋、玉米和红枣等地方特色险种上进行了推广。

(三)财政补贴逐年增加,补贴比例有所优化。2011年以前,该省农业保险保费补贴省级财政预算每年不足2000万元,2019年预算已增长至4.1亿元。截至2018年,各级财政累计投入农业保险保费补贴资金29.41亿元,累计为超过1700万农户提供了逾2227亿元风险保障,财政资金使用效果放大76倍。2019年,当地对地方财政补贴比例进行整合,统一将中央险种省级财政补贴比例调整为25%,取消省管县、省属国有单位特殊补贴政策,并将省级险种省级财政补贴比例调整为45%。对深度贫困县,县级财政配套补贴资金由省、市财政各承担50%;省属国有单位市县财政

补贴部分统一由省林业局承担。随着农业保险补贴品种迅速增加,整合优化财政补贴比例,有利于推动当地农业保险健康有序发展。

(四)责任落实不断强化,管理水平有所提高。农业保险联席会议负责全省农业保险的统筹安排,牵头制定农业保险绩效评价指标体系,每半年组织农业保险联席会议成员单位或聘请第三方机构,对各市、县、区和承保机构农业保险工作进行抽查考核,为农业保险工作打开积极参保、助推脱贫增收的新局面。同时,近年来,当地各级农业保险联席会议成员单位和保险经办机构进一步加强了农业保险信息化服务平台建设,充分利用网络、广播、电视、报纸以及新媒体等手段,向农业生产经营者宣传普及农业保险知识和政策,并督促各保险机构严格落实“五公开、三到户”服务规范,确保参保农户知情权。

加快农业保险高质量发展的思考与建议

目前,受农户保险意识较弱、保险机构产品开发不足等因素影响,农业保险还面临着保障程度仍显不足,供需矛盾较为突出;资金配套有待平衡,基层财政压力较大;特色险种规模较小,逆向选择较为严重等困难和问题。为此,要实现农业保险高质量发展,应遵循“政府引导、市场运作、自主自愿、协同推进”的基本原则,按照“扩面、增品、提标”的目标要求,进一步增强服务能力,优化运行机制,紧紧围绕实施乡村振兴战略和打赢脱贫攻坚战,更好满足“三农”领域风险保障需求,切实保护农民利益。

(一)逐步提高保障水平,扩大保险覆盖面。在覆盖农业生产直接物化成本的基础上,结合生产成本实际变动情况,建立保障水平动态调整机制,扩大农业大灾保险试点,逐步提高保障水平。同时,进一步加大中央财政对农业保险的支持力度,帮助农户防范化解自然和市场双重风险,调动投保积极性,推动农业保险向“保价格、保收入”转变。在增强农业保险产品内在吸引力的基础上,结合“中央保大宗、地方保特色”基本要求,稳步扩大关系国计民生和国家粮食安全的大宗农产品保险覆盖面,实现“愿保尽保”的目标。探索构建涵盖财

政补贴基本险、商业险和附加险等的农业保险产品体系,开发符合新兴农业经营主体发展需要的保险产品。

(二)统筹平衡财政资源,因地制宜完善机制。目前,部分省份仍沿用“中央——省——市——县”四级补贴配套制度,导致县级财政负担沉重。为此,应进一步落实中央一号文件要求,加大中央和省级财政对主要粮食作物的保费补贴比例,逐步取消县级补贴。同时,加强风险区划研究,因地制宜完善机制,加强农业保险基础设施建设。如可研究构建农业生产风险地图,真实反映各地区农业生产情况,并以此为依据,分地区研究制定主要农作物、主要牲畜、重要“菜篮子”品种等,推动建立科学的保险费率拟定和动态调整机制,合理完善保险条款,探索实现基于地区风险的差异化定价。

(三)发展特色创新品种,切实保护小农利益。对于地方优势特色农产品保险,中央财政实施以奖代补予以支持,鼓励和引导农户和农业生产经营组织参保,扩大特色险种覆盖面,拉动农民增收,提高财政资金使用效率。同时,推进农业保险与信贷、担保等金融工具的联动,扩大“保险+期货”试点,积极研究开发农产品质量保险、农村小额信贷保证保险等创新产品,不断满足农民日益增长的风险保障需要,进一步扩大农民受惠面。在促进、引导我国农业生产适度规模化发展的同时,研究开发与传统小农经营特点相适应的农业保险模式,分散传统经营高成本风险。

(四)强化协同配合,调动市场主体积极性。为发挥协同效应,强化协同配合,省级党委和政府应组织制定工作方案,成立由财政部门牵头、农业农村、保险监管和林业草原等部门参与的工作小组,统筹推进农业保险工作。在政府引导的基础上,进一步明晰政府与市场边界,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,坚持以需求为导向,发挥好保险机构在农业保险经营中的自主性和创造性,以适应农业保险发展的内在规律。同时,在充分尊重保险机构经营自主权的基础上,可通过提供大灾赔付、信息数据支持等方式,调动市场主体积极性,形成合力,共同构建多层次农业保险服务体系,为加快农业保险高质量发展贡献力量。■

责任编辑 廖朝明