

试论重庆农业保险发展路径

赵文龙

农业保险作为农业风险防控体系建设的重要组成部分，对于推进农业现代化具有重要意义，是抵御各种灾害风险、稳定农民收入、促进农村和谐的重要保障。近年来，重庆农业保险发展取得了一定成效，呈现出业务规模稳步增长、保障范围持续扩大、覆盖区域不断拓展、补贴险种逐步增加、服务体系日趋完善的良好态势。但是，横向比较来看，当前重庆农业保险在完善重庆农业保障体系中的作用尚未充分发挥，明显滞后于江苏、浙江、四川等其他省份。因此，迫切需要研究借鉴国内发展较为成功的几种典型农业保险发展模式，分析制约重庆农业保险发展的因素，寻求一条适合重庆农业保险健康快速发展的有效路径。

一、国内典型的农业保险发展模式比较

2007年，我国启动政策性农业保险试点。此后各地积极探索农业保险发展路径，目前已涌现出5种具有典型意义的发展模式：政府与保险公司联办共保的江苏模式、政府支持下共保体经营的浙江模式、政府支持联合专业农业保险公司经营的上海模式、政府支持配套相互制保险公司经营的黑龙江模式、政府引导加商业保险公司市场化运作的北京模式。

本文将重点研究以普通保险公司作为经办主体的三种模式。

（一）江苏模式：政府与保险公司联办共保

按照“政府推动、商业运作、节余滚存、风险共担”的原则，由政府 and 保险公司签订合作协议，联办共保。政府负责组织推动，提供保费补贴，并协助收取保费和理赔。保险公司负责专业化管理和运作。政府和保险公司分别设立农业保险专门账户，保费收入按比例（2012年是5：5）分别入账管理，并按相同比例承担保险责任。结清赔款后，政府部分的结余留作地方政府农业风险准备基金；保险公司部分的结余，按照相关规定提取风险准备金和购买再保险。

优点：

一是保险公司与政府部门联动协作，实现相关资源共享、人员统一调度、工作统一安排、奖酬统一考核，形成推动农业保险发展的合力；

二是政府职责和保险公司利益得到较好结合，既发挥政府部门主导农业保险发展的作用，又充分调动保险公司参与经营的积极性；

三是政府设立农业风险基金，能够在较大范围内分散农业大灾风险。

缺点：

一是政府部门介入农业保险具体业务承办，影响市场公平；

二是在地方财力普遍紧张的情况下，农业风险准备基金赔付职责的履行和持续性较难得到切实保证。

(二)浙江模式:政府支持+共保体经营

按照“政府推动、农户自愿、市场运作”的原则，在浙江保监局指导下，浙江财产保险公司组成省政策性农业保险共保体，实施共保经营。共保体按照“单独建账、封闭运行、逐年滚动、以丰补歉”的原则，主要经营具有全省普适性的国家和省定品种，实行独立核算、盈利共享、风险共担。受共保体委托，首席承保的商业保险公司承担具体经营业务。省财政对参保政策性农险的农户给予45%-90%的保费补贴。同时，建立全省政策性农业保险巨灾责任5倍封顶方案，在各县(市、区)农业保险赔款总额超过当年农业保险保费5倍的情况下，实行先预摊、再年度结算的办法。

优点:

一是采取市场运作、财政兜底的方式，可以充分利用现有保险资源，依托政府信誉开展业务，降低运行成本。

二是组成共保体联合经营，降低独家承保的风险，提高化解巨灾风险的承受能力。

缺点:

一是共保体经营以保大灾、保大户、保主要品种为重点，承保范围较小，不能满足多样化、多层次的农业保障需求。

二是共保体不利于通过市场差异化竞争提升农业保险服务水平。

三是政府承担超赔责任较重，没有财力支撑的政府在出现巨灾后，会面临难以承担巨额赔款的较大风险。

(三)北京模式:政府支持+商业保险公司市场化运作

按照“政府引导、政策支持、市场运作、农民自愿”的原则，由商业保险公司通过市场竞争参与经办农业保险。政府给予农业保险适当的保费补贴和经营管理费用补贴。其中，市财政补贴农民保费50%，各区县财政结合实际累加补贴20%-30%不等；同时，按比例给予保险公司一定经营管理费用补贴。保险公司按照“单独立账、单独核算”的原则，管理农业保险业务，实行“自主经营、自负盈亏”。为应对农业大灾超赔风险，北京市财政直接拨付资金购买农业再保险。对于赔付率160%以下的风险，由保险公司承担赔偿责任；赔付率超过160%的风险，政府承担剩余赔付责任。

优点:

一是充分利用商业保险公司现有的机构、专业人才资源和保险经验，避免政府重设农险机构的负担。

二是允许多家保险公司在同一区域开展农险业务竞争，有助于提升保险服务水平。

三是建立由财政支持的农业保险超赔分担机制，有利于调动保险公司参与农险的积极性，分散农业巨灾风险。

缺点:

一是商业保险公司追求盈利的本质与农业保险的公益性存在一定冲突，可能引发道德风险。

二是政府补贴乏力和农民投保能力弱制约业务发展。三是农险超赔机制的持续运行需要雄厚的政府财力支撑。

二、重庆农业保险发展面临的主要制约因素

(一) 政府支持力度有待提升

政府的政策支持力度和财力支撑强度，决定了农业保险发展水平的高低。从政策支持上看，近年江苏、浙江、北京、广东、陕西、四川等地方政府都对做好农业保险工作专门下发综合性指导文件，尤其是江苏省政府，几乎每年都出台专门文件，从总体要求、工作要点和组织领导等方面对当年的农险工作作出统一部署。

虽然重庆市政府也高度重视农险工作，2013年初出台了《关于加快推进农业保险工作的通知》，但在实践中对重庆农业保险的具体发展路径仍有待进一步清晰规划，还需对贯彻通知要求提出有效的政策和新的举措。从财力支撑上看，重庆获得中央财政补贴支持的农险品种仅有5个，而江苏有8个，四川多达10个；同时，全市2012年农业保险保费补贴总金额不足2亿元，补贴占农险保费比例仅66.1%，低于四川、浙江等省份10个百分点以上(见下表)。

表 2012年部分省市农险保费补贴情况表

单位：万元

省份	农险保费收入	中央财政补贴	省级财政补贴	地市县财政补贴	财政补贴合计	财政补贴/农险保费
江苏	118892.21	31915.46	35444.07	21270.81	88630.33	74.5%
浙江	40827.12	8508.89	13077.51	11451.68	33038.08	80.9%
北京	51261.42	1720.39	22448.92	13428.46	37597.77	73.3%
四川	231768.42	77122.66	51831.26	47767.92	176721.85	76.2%
重庆	19033.4	2509.27	6553.37	3525.49	12588.14	66.1%

(二) 组织领导和管理体制有待完善

从江苏、浙江和北京等模式来看，各地为推进农业保险工作都成立了从省到市县的组织领导机构，专门负责对当地农业保险工作的统筹协调、政策指导和工作督查，形成相关部门联合推进农业保险的合力。

从重庆市看，虽然在2007年政策性农业保险试点之初也成立了农业保险工作领导小组和联席会议制度，但限于人力、财力、部门职责等外部约束，相关的领导组织和协调机制不够顺畅，增加了农业保险的协调沟通成本和组织推动难度，函待进一步完善由政府统一领导、相关部门按照各自职责通力合作、协同推进农业保险发展的工作机制。

(三) 农业保险大灾风险分散机制有待建立

农业保险不同于一般商业保险，其风险的发生具有区域性、季节性和集中性的特征，如果没有构建巨灾风险准备金等制度，保险机构一旦发生巨灾赔偿亏损，将难以保证持续经营。目前，北京市通过政府出资购买再保险和每年提取农业增加值1%。建立风险准备金的方式，为农业保险大灾风险建立了两道防线。

江苏、浙江等省份也建立了由地方财政支持的农业大灾超赔风险分摊机制。而重庆市作为一个高温干旱、暴雨洪涝、地质灾害等自然灾害频发的地区，尚未建立相应的农业大灾风险分散机制，这在一定程度上制约了农险业务的可持续发展及其保障水平的提升。

(四) 经营成本控制有待加强

与四川等地以平原为主的农业相比，重庆农业保险的经营成本相对较高。一方面，重庆市山地、丘陵占地面积达90%以上，农业种养两业的规模化程度不高，农业保险标的分散，无论承保收费还是查勘理赔，都要比平原地区付出更高的经营成本。另

一方面，由于地理条件所限，全市农业保险基层网点普遍投入不足，服务力量较弱，由此导致承保时对保险标的基础信息采集不全，出险后对事故现场查勘不及时，容易引发道德风险，加大了保险公司的经营成本。经营成本的相对偏高，客观上需要政府进一步加大支持力度。

三、关于重庆农业保险发展路径选择的建议

结合重庆加快推进农业现代化的战略布局，借鉴国内几种相对成熟的农业保险发展经验，下一步，重庆农业保险的发展应从发展模式的合理选择、发展目标的科学设定以及发展措施的有效落实等方面着手，探索适合重庆市场特点、符合农险经营规律的发展路径。

(一) 发展模式

重庆农业保险发展模式应定位为：在政府引导、财政支持下，由符合条件的保险机构广泛参与，适度竞争，按市场化原则运作的农业保险经营模式。

一是该模式符合国务院《农业保险条例》规定的基本原则，即“政府引导、市场运作、自主自愿和协同推进”。二是该模式相对而言更加适合重庆的特点。浙江共保体模式的承保范围较小，承保公司之间份额划分调整的协调难度较大；江苏联办共保模式需要政府部门深度介入，且联办共保体系的建立涉及各级政府的相关职能部门，如果没有从上到下统一且有利的行政推动，其协调和施行成本也将十分高昂。相较而言，重庆市近年已形成在政府引导支持下，多家财险公司参与经办、适度竞争的格局，总体上与北京模式比较接近，具有以北京模式为蓝本进一步发展完善的实践基础。同时，重庆市作为行政管理体制与北京市类似的直辖市，可以在政府引导、政策支持等方面更好地借鉴北京市的先进做法。因此，采用该模式也有利于减少制度转换成本。

(二) 发展目标

农业保险制度是国家对农业支持保护体系的组成部分。建立农业保险制度，发展农业保险，应贯彻中央关于“三农”问题的决策，体现为巩固国民经济基础、加强对农业支持保护的政策要求。现阶段，重庆市发展农业保险的政策目标应该是服务于加快发展现代农业，提高农业产业化水平；服务于稳定农业和农村经济，提高农业抵御自然灾害和农民灾后自救能力；服务于农业和农村经济结构调整，稳定增加农民收入，提高农民生活水平。

结合重庆市《关于加快推进农业现代化的若干意见》的要求，确定具体目标。一是建立中央财政和市级财政补贴项目为主、区县财政补贴项目为辅的政策性农业保险体系，力争在 2017 年前政策性农业保险实现主导特色产业和优势支柱产业的全覆盖；二是发展商业性农业保险和涉农保险，满足多层次、多样化的保障需求，努力实现商业性农业保险和涉农保险在农村地区的广覆盖。

(三) 发展措施

一是出台加快推进重庆市农业保险发展的综合性文件，对未来一段时期(如 5 年)重庆农业保险的发展作出清晰规划，明确各年的发展目标、支持政策和落实措施，以此引导各区县各部门进一步重视农业保险工作，切实将农业保险工作上升为重庆市级层面的一项重要战略。

二是建立完善权责利相统一的组织领导机构，自上而下加强对农业保险工作的统筹协调和组织推进。

进一步完善农业保险联席会议制度，建立农业保险工作信息交流和共享机制，定期沟通农业保险发展数据和问题，总结农

业保险发展经验，及时研究部署农业保险工作。

三是加强政策宣传。

充分利用政府组织机构、宣传力量等，加强农业保险发展的成功经验及相关知识的宣传报道，提升农户、农业企业及相关政府部门对农业保险的重视程度，增强农户、农业企业及相关政府部门自觉运用保险保障农产品供给、稳定农业发展、维护粮食安全的意识。

四是加强考核督查。

制订区县农业保险工作考核奖励办法，对农业保险覆盖率、农户持续参保率等指标进行考核，择优奖励。每年定期对各区县贯彻市政府加快推进农业保险发展文件的工作情况进行督查。

五是完善财政支持政策。

用好用足国家财政补贴政策，市、区、县各级财政部门在财力允许范围内逐步加大对政策性农业保险的扶持和投入。研究学习北京等地农业保险大灾风险分散机制的经验，积极探索建立“多方参与、风险共担、多层分散”的农业大灾风险分散机制，为重庆农业保险的可持续经营拴上“保险绳”。