

贫困县精准防贫综合保险机制创新：湖南沅陵个案

李飞 汪三贵¹

【摘要】以“精准防贫综合保险”为切入点，基于“济贫”与“防贫”路径构建了保险防返贫的作用机理，深入剖析了湖南省沅陵县“精准防贫综合保险”的运行流程，将其创新总结为以下三点：（1）突破了传统保险的经营思维，实现了险种由“定人定量”到“群体共享”的变革；（2）将脱贫户和边缘户产业发展风险纳入保障范围，有助于激发群众内生发展动力，实现了防贫关口前移；（3）基于“多退少补”和“循环使用”原则，提高了财政扶贫资金的使用效率。但也面临初期群众参与积极性不高、有效市场激励不足和政策衔接不紧密等问题，需要在实践中逐步完善。

【关键词】 保险 精准防贫 机制创新 个案研究

【中图分类号】 F320.3 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1003-7470(2020)-09-0076(07)

一、引言

党的十八大以来，我国的脱贫攻坚取得显著成效。2013~2019年，连续7年平均每年减贫的人数都保持在1300万以上，农村贫困人口累计减少9300多万人，贫困发生率从10.2%下降到0.6%。^[1]2020年是精准扶贫战略的决战决胜之年，在现行的贫困标准下，农村贫困人口将实现全部脱贫，消除绝对贫困，我国将进入乡村振兴战略的新阶段。在新的历史交汇期，我国的扶贫开发工作既取得了显著的成效，也存在一些新挑战。如脱贫人口和边缘群体的返贫问题。因病返贫、因灾返贫现象在一些地区仍比较突出，近200万已脱贫人口和近300万低收入非建档立卡“边缘人口”还存在返贫风险。^[2]2019年12月中央经济工作会议明确强调：“要建立机制，及时做好返贫人口和新发生贫困人口的监测和帮扶”。建立有效的“防返贫”机制对促进稳定脱贫和巩固脱贫攻坚成果至关重要，返贫的实质在于贫困本身具有脆弱性，^[1]在受到外部事件的冲击时，由于缺乏资产的缓冲与保护，脱贫对象很容易重新退回贫困线以下。^[2]因此，需要采取更有效的措施关注边缘低收入户与返贫户。

现有关于“防返贫”的研究主要关注以下两个方面：第一，防返贫治理体制机制研究。构建“主体—供体—载体”三体均衡和三位一体的可持续扶贫模式是实现农村贫困人口持续脱贫与贫困地区持续发展的根本出路。^[3]“因病致贫返贫”仍然是农村贫困的主因，主张构建以医疗救助制度为基础、新农合制度为主干，^[4]医疗大病保险和疾病应急救助是补充、商业健康保险和慈善救助再补充的多层次“因病致贫返贫”治理体系。第二，防返贫治理路径研究。需从教育投资、劳务输出、基础设施建设、贫困数据库建设等方面建立返贫治理机制。^[5]摆脱返贫风险，应注重多元扶贫模式协同与扶贫开发政策协调，重塑脱贫人口生计空间。^[6]也需要通过财富内生、心理介入、制度供应、价值挖掘等方式阻断脱贫人口的返贫通道。^[7]当然人力资本的积累对农村贫困地区减贫和预防返贫都是关键。^[8]

虽然这些研究对返贫问题治理进行了有益探索，但忽视了将防返贫治理机制前移，尤其是如何发挥保险机制在增强应对风险能力、降低脆弱性等方面的作用涉及较少。医疗保险和农业保险在减贫防贫方面发挥了重要作用，但保险扶贫的实践发展与政策预期尚有较大差距，^[9]扶贫效果在不同阶层的家庭存在明显的异质性特征，存在“目标上移”现象，影响了其作用发挥的精确性。^[10]农业保险在提高农民消费、促进反贫困方面发挥了积极作用，^[11]但是在经济发展水平较差的地区，农业保险保费规模

¹**作者简介：**李飞 讲师 湖南农业大学 经济学院 湖南长沙 410128

汪三贵 教授 博士生导师 中国人民大学 农业与农村发展学院 北京市 100872

基金项目：湖南省社科重大项目“我省加快精准扶贫与精准脱贫的体制机制和政策创新研究”（编号：16ZDA06）的阶段性研究成果；湖南农业大学“双一流”建设项目“中国反贫困行动实验室”。

的增长反而会增加贫困农民的经济负担，并不能起到扶贫效果。^[12]因此，必须创新保险机制和保费补贴机制，以更好地发挥保险机制在反贫困过程中的作用。

当前的脱贫攻坚工作重在防止非贫困户不致贫、脱贫户不返贫，应积极发挥保险在防返贫上的制度优势。为此，本文首先以“精准防贫综合保险”为切入点，探讨了“济贫”与“防贫”路径构建下的保险防反贫机理；其次，以湖南省沅陵县为研究个案，深入剖析其运行过程，并重点探讨了精准防贫综合保险的制度创新；最后，进一步总结沅陵县在实施精准防贫综合保险中存在的问题，并提出相关政策建议。

二、保险的防反贫路径：基于“济贫”与“防贫”

社会保险具有扶危济困的行业责任，也具有风险管理的天然属性，直接面向最广大的贫困人口和社会弱势群体，与扶贫有着天然的内在联系。与传统的扶贫模式相比，社会保险在贫困识别、资金使用效率、防止权力寻租和救济依赖等方面具有机制优势。首先，保险是以风险事故为触发点对不同个体的受损情况进行差异化补偿，并非单纯的资源输送，这就能减小权力寻租空间，同时又能避免过度扶贫，克服救济依赖心理。^[13]其次，保险扶贫具有显著的乘数效应和福利溢出效应，能够以较小的资金投入达到数倍甚至数十倍的风险保障效果，并鼓励农民增加农业生产性投资，以提高家庭收入。^[14]此外，引入保险机制来管理贫困户的信贷风险能有效防范信贷中的道德风险，确保金融扶贫的可持续性。^[15]因此，社会保险的功能属性、机制设计与贫困的多维内涵、致贫的外部性特征天然耦合，决定了保险必须全面参与反贫困过程。

1. 保险“济贫”机制传导路径

保险通过风险分散、损失补偿、增信融资、社会管理等功能，能有效地改善穷人的营养和健康状况、居住环境、教育条件、生产条件，^[16]并沿着“济贫”和“防贫”两条路径发挥反贫困作用，是应对和防范贫困风险，降低贫困脆弱性的重要工具。^[17]

农村致贫原因很大程度在于贫困户承担了自身因偶发人身事故或灾害事件导致的经济损失。^[18]国务院扶贫办建档立卡数据库的数据显示：全国因病致贫和因灾致贫比例分别高达 42%和 20%，³这些人往往会因为家庭资产积累不足和可行能力不足而陷入贫困陷阱。保险机制的核心就是“集万家之资，解一家之难”，当出现疾病、灾害等负向冲击时，可以通过保险的风险分散和损失补偿功能弥补家庭因资产积累不足而造成的抗风险能力弱的缺陷。^[19]以大病保险和农业保险为核心的保险扶贫保障支柱能够全方位兜住贫困人口生产生活风险，防止因病、因灾、因意外事故致贫返贫。^[20]基本医疗保险、商业保险等多重保障制度可以降低贫困人口的直接和间接的疾病经济负担，提高贫困户的健康资源可及性，从而降低贫困家庭的经济脆弱性和健康脆弱性。^[21]农业保险则能够在农业生产因为风险事故出现损失时向农户及时补偿其生产资料和成本的损失，受灾农户可以利用农业保险赔偿金去解决基本生活、恢复再生产，不至于因此而陷入更加贫困的状态。

2. 保险“防贫”机制传导路径

保险不仅可通过事后干预发挥“济贫”作用，也能通过事前预防强化“防贫”功能。由于缺乏有效的担保和抵押物、信息不对称和农业生产的弱质性等原因，农村贫困群体通常很难满足获得金融信贷的资信条件。^[22]在信贷机制中引入保险工具，由保险公司直接对信贷资产进行承保，并将信贷机构的信用数据和保险公司的风险管理技术优势互补，能够降低贫困借款人获得信贷的资信条件，从技术上解决信息不对称的问题，有效防止信贷危机，从而破解农户的融资难题。^[23]在拥有保险的情况下，还可促使贫困人口运用贷款资金进行新技术改造，提高农业生产能力，增加收入，以降低陷入贫困陷阱的概率。^[24]增信融资和社会管理作为保险的两个重要的派生功能，可以优化资金配置，加强资金在贫困群体和贫困地区间的融通，促进贫困地区产业投资，激发内生发展动力。通过引入保险机制来管理贫困人群的不确定性，相当于为其提供了一种稀缺的生产要素，这本身就是一种“造血”的举措。

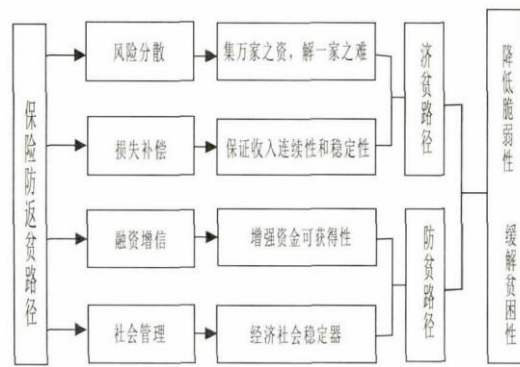


图 1 保险的防返贫路径

三、湖南省沅陵县精准防贫综合保险的个案研究

1. 沅陵县贫困概况

沅陵县一直是湖南省扶贫开发的重点和难点地区。2001 年被确定为国家扶贫工作重点县，2011 年被确定为武陵山片区区域发展和扶贫开发工作重点县，也是湖南省最后一批脱贫“摘帽”的国家级贫困县。该县贫困的主要原因：一是自然条件恶劣。地质结构特殊，溪河纵横，地形复杂，特别是五强溪电站库区常年高位蓄水，导致洪涝、地质灾害频发；二是交通等基础设施落后。辖区只有一条高速公路，没有铁路、空运，水路被五强溪电站阻隔；辖区乡村道路等级低，受地形影响，弯道多、坡度大，通行条件较差；三是县域面积大。全县面积 5832 平方公里，是湖南省县域面积最大的县，辖 21 个乡镇（2 个便民服务中心）。据统计，全县共有建档立卡贫困户 32819 户，113755 人，其中贫困村 153 个（深度贫困村 39 个）。2014 年建档立卡之初，建档立卡贫困人口 40176 户，130779 人，贫困发生率 25.54%。据统计，全县因病致贫占总人口的 24.38%，因残致贫占总人口的 4.76%，全县 16374 人低保兜底对象中 A 类对象 4060 人，约占政策兜底总数的 25%。此外，少部分脱贫质量不高的群体和贫困线边缘群体较脆弱，极容易致（返）贫。

因沅陵县贫困人口基数大、产业基础薄弱、因病因残致贫比例较高等原因，使得该县在防止返贫和巩固脱贫攻坚成果等方面面临较大压力，这也为建立“精准防贫综合保险”提供了改革创新的动力。

2. 沅陵县精准防贫综合保险的运行流程

精准防贫综合保险是中国太保产险针对建档立卡贫困户和非贫低收入户两类人群推出的一款商业保险，由地方政府出资，保险公司提供保险方案和理赔服务。它以上年度国家扶贫标准的 1.5 倍为限，根据因病、因灾、因学、因交通事故、因发展扶贫产业风险等关键因素分类设置救助标准和程序。当参保对象的家庭收入低于防贫保障线将自动被纳入防贫范围，经核查符合有关规定后，由保险公司按照理赔标准发放防贫保险金。

湖南省沅陵县作为全国第三轮农村金融改革试验区，按照消除贫困存量、控制贫困增量的工作思路，瞄准非贫低收入户和建档立卡贫困户两类临贫、易贫人群，聚焦因病、因学、因灾、因交通事故、因政府鼓励发展种养业风险五类致贫返贫的关键因素，分类设置理赔标准和救助程序，建立精准防贫的长效机制。⁴精准防贫综合保险运行流程如下：

（1）资金来源及投标标准。2019 年，由沅陵县财政出资 700 万元作为防贫保险金，按照每人每年 50 元的保费标准为全县约 10% 的农村人口购买精准防贫综合保险。保险对象不事先确定，由群体共享，以设置的防贫预警线实时监测、框定。保险公司按

赔付总金额的 15%提取工作经费，每年扣除工作经费和赔付资金外，余额自动结转下一年度，不足部分由县财政资金予以补足。

(2) 划定防贫预警线和防贫保障线。由沅陵县有关部门利用“大数据”分析，并结合该县防贫工作开展的实际情 况，设置防贫预警线，将重点人群纳入监测范围，实施定向跟踪。同时，以上年度国家贫困标准的 1.5 倍为基准，设置防贫保障线，家庭收入低于防贫保障线的自动被纳入防贫范围，由保险公司启动核查程序，经调查确认符合相关规定的按照理赔标准发放防贫保险金。

(3) 保险理赔运行流程。通过县有关部门、保险公司和农户等多方联动，在理赔的申请、确认、审核和赔付过程中，建立了高效运转的流程。

(1) 信息收集。信息收集采取三种形式：第一种是由县医疗卫生、教育管理、应急管理、交通管理、农业农村等相关部门按照事先确定的因病、因学、因灾、因交通事故、因扶贫产业风险等不同预警线，框定监测对象，并将其相关信息（包括致贫返贫原因，实际发生费用等情况）报告县防贫办；第二种是农户自行申报，经乡、村两级审核签字盖章，并以乡镇为单位上报县防贫办；第三种是农户拨打太平洋财险理赔服务电话 95500 报案。

(2) 情况交办。县防贫办接到相关信息后，交办给太平洋财险沅陵支公司进行逐一调查核实。

(3) 调查核实。保险公司根据防贫办交办的信息，在第一时间对被监测对象家庭进行实地调查取证，结合县直有关部门对核查监测对象财产经营状况的调查结果，整理反馈给县防贫办。

(4) 结果交办。县防贫办以乡镇为单位将调查结果进行任务交办。

(5) 评议公示。有关乡镇接到任务后按村进行分解，对调查结果进行评议、公示（公示期五天），并将最终名单、评议记录以及公示照片等文件资料以乡镇为单位上报县防贫办。

(6) 审批备案。由县防贫办对各乡镇上报的最终结果进行审批和备案，并通知保险公司发放防贫保险金。

(7) 赔付保险金。保险公司负责按标准将防贫保险金发放至被保险人“一卡通”账户，并将有关凭证上报县防贫办存档。防贫保险金根据不同的致贫返贫原因按相关保险规定进行发放。

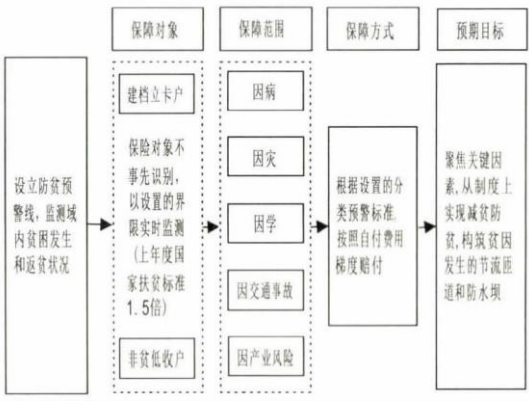


图 2 “精准防贫综合保险”运行流程

(4) 理赔标准设置。针对处于贫困边缘的农村非贫低收入户，分类设置了因病、因学、因灾、因交通事故、因扶贫产业风险五类防贫保险金的赔付标准，超出预警标准且经查勘认定符合致贫条件的，超出部分按照阶梯式比例发放防贫保险金。此外，针对新冠肺炎疫情，大量农村外出务工人员无法外出务工，收入骤然减少，有返贫风险，按照递减原则给具有返贫风险的保障对象赔付防贫保险金。年度最高赔付 3 个月，累计赔付每人最高 0.3 万元。

3. “精准防贫综合保险”理赔情况

自 2019 年 9 月 18 日正式启动以来，沅陵县在 23 个乡镇、119 个行政村完成了挂牌工作，构建了三级防贫体系。截止 2019 年 12 月底，沅陵县精准防贫综合保险共接到 6 个乡镇共 10 户报案。包括 4 个乡镇建档立卡户因灾报案 8 户，已赔付 4 户，赔付金额 9.61 万元；已完成调查程序，拟赔付案件 2 户，赔款预计 5.6 万元；已完成调查程序，未达到赔付条件 2 户。另 2 个乡镇因病报案 2 户，损失约 6 万元，因疫情影响目前处于调查阶段。根据合同约定，全面履行了合同业务，累计完成赔款 9.61 万，待赔付约 5.6 万元，调查中案件损失约 6 万，截止目前整个项目预计产生总赔偿款为 21.21 万元，占整体保费的 3.03%。

2019 年 11 月 24 日，沅陵县筲箕湾镇龙潭坪村发生火灾，导致 4 户建档立卡贫困户的房屋不同程度受损。经查受灾房屋均为唯一住房，受灾后已无居所。鉴于情形紧急，加快处理效率，并在 1 日内完成了对受灾 4 人的实地调查核实工作，并立即启动了理赔绿色通道，参照“四看一算一核一评议”的程序，确认四户符合因灾返贫的理赔条件。该案在县扶贫办审批同意后当天，4 户受灾贫困户获得了 9.61 万元保险赔偿款。

此外，针对疫情对务工收入的影响。县金融办组织人员对全县受疫情影响外出务工人员不能按时上班（企业也被迫停工停产），导致收入损失的 436 户未脱贫户展开入户调查。通过预期收入计算全年收入，按疫情影响 3 个月计算，分阶梯式计算赔付额，经过 1 个月摸底调查，共筛选出 78 户 82 个贫困务工人员可以获得赔付，累计赔付 34.5982 万元。在一定程度上缓解了疫情对务工收入的影响，从源头上筑起一道“防贫大堤”，保障了低收入群体的基本生活。

4. “精准防贫综合保险”面临的挑战

一是群众参与不足，仍然是以政府为主导，保障对象是属于被动的状态，这样必然会给政府的财政资金造成压力，影响其可持续发展的能力。因此，需要引导群众主动参与，建立保险防范意识，按照“居民主动参与、政府适当补贴、市场有效调节”的原则，推动建立居民参与、政府主导、市场协同的返贫预警和治理模式，真正发挥商业保险“一人为众，众人为一”的属性优势。可以尝试探索建立类似于“相互保”的共享保险模式或者建立防贫保险基金，从政府、社会（保险公司、合作组织）、居民等多渠道筹措防贫保险资金，确保“精准防贫综合保险”的具备持续运营能力。二是对保险公司的激励不足。“防贫保”作为一种政策性保险，采取计提工作经费保障公司利益的方式，短期有利于提高政府扶贫资金的使用效能，缓解政府财政预算压力。但长期来看，难以有效激活保险公司等市场主体参与。需要进一步创新“精准防贫综合保险”的利益联结机制，既发挥保险公司的企业主体责任，又有效激励保险公司及其从业人员不断提高运营能力和服务水平。三是缺乏与其他保障性政策的有效衔接和深度融合。“防贫保”作为一种综合性保险，覆盖了因病、因学、因灾等多方面的致贫因素，但与其他保障性政策存在交叉重合，容易造成政策效率低下，探索如何整合资源，形成合政策合力，推进防贫机制与低保制度、扶贫开发政策的有效衔接是未来一个努力方向。四是缺少配套的保障性项目安排。从当前的有关文件和工作开展实际来看，缺少与“防贫保”的适配项目，这样会大大降低“防贫保”的防返贫成效。应加快推动相关配套项目的出台与落地，促进与金融信贷形成优势互补，并与扶贫产业进行深度融合，在发挥“防贫保”的保障性功能的同时，利用其预防性功能，实现由“输血”到“造血”的真正蜕变。

四、沅陵县“精准防贫综合保险”机制创新

首先“精准防贫综合保险”突破了传统保险的经营思维，实现了险种由“定人定量”到“群体共享”的变革。与传统模式

不同,“防贫保”不针对“特定个人”,而是将建档立卡贫困户和非贫低收入户全部纳入动态监测和保障范围,解决了返贫、骤贫对象难以界定和动态变化的难题,既能够稳定建档立卡贫困户的脱贫效果,也能降低边缘人口的致贫风险,且有效减少了因“精准”造成的贫困户和边缘户之间的“境况倒置”的情况,有利于减少社会矛盾,促进社会公平正义。

其次,将产业扶贫风险纳入保障范围,能够兜住贫困人口参与扶贫产业的风险底线,破除贫困户和边缘户不愿参与、不敢参与扶贫产业的心理负担,鼓励他们积极发展生产,有效激发他们的内生发展动力。同时,与扶贫小额信贷形成优势互补,解决贫困人口产业发展过程中的资金获得问题,全面化解产业风险,进一步前移防贫关口。此外,还能利用保险公司强大的市场信息获取能力,指导贫困农户发展合适的产业,避免出现因扶贫产业同质化带来的市场风险。

第三,“精准防贫综合保险”告别了传统保险的“一锤子买卖”的模式,按照赔付资金总额的15%提取工作经费给保险公司,每年除了工作经费和实际发生的赔付资金外,余下的保险金“多退少补”、“循环使用”,余额结转下一年度,不足部分由财政补足,提高了财政扶贫资金的使用效益。

第四,通过建立以“精准防贫综合保险”为核心的精准防贫机制,给贫困户解决了脱贫的后顾之忧,让贫困户愿脱贫、敢脱贫、真脱贫。“防贫保”以脱贫为目标,在保证脱贫质量的同时,不拔高脱贫标准,将扶贫与扶志、扶智有效结合起来,提高了脱贫的积极性和满意度,减少对扶贫政策的过度依赖心理。

五、启示与展望

“精准防贫综合保险”立足“未贫先防”和“扶防结合”的要求,引入政府主导-市场参与的返贫治理模式,整合保险市场资源和政府组织优势,实现了保险扶贫机制的创新,为国家建立防止返贫的长效机制提供了重要参考。首先,保险保障由群体共享,实行动态管理,这实际上为所有贫困人口和临贫人口建立了一张社会安全网。其次,建立防贫保险金提取、支付的动态调节机制,保证款项专款专用,提高了财政资金的利用效率。第三,解决了单一保险保障覆盖不全的问题,为保障对象提供了因病、因灾、因学、因交通事故、因发展扶贫产业风险的综合保障。第四,以脱贫为目标,按脱贫所需要额度进行赔付,避免出现过度扶贫,造成扶贫依赖心态。

参考文献:

- [1]范和生.返贫预警机制构建探究[J].中国特色社会主义研究,2018,(01).
- [2]周迪,王明哲.返贫现象的内在逻辑:脆弱性脱贫理论及验证[J].财经研究,2019,(11).
- [3]丁军,陈标平.构建可持续扶贫模式治理农村返贫顽疾[J].社会科学,2010,(01).
- [4]林闽钢.在精准扶贫中构建“因病致贫返贫”治理体系[J].中国医疗保险,2016,(02).
- [5]刘丽娜,李俊杰.基于村级尺度的湖北武陵民族地区贫困现状及影响因素研究[J].华中农业大学学报(社会科学版),2015,(02).
- [6]郑瑞强,曹国庆.脱贫人口返贫:影响因素、作用机制与风险控制[J].农林经济管理学报,2016,(06).
- [7]何华征,盛德荣.论农村返贫模式及其阻断机制[J].现代经济探讨,2017,(07).

-
- [8]和立道,王英杰,路春城.人力资本公共投资视角下的农村减贫与返贫预防[J].财政研究,2018,(05).
- [9]黄薇.保险政策与中国式减贫:经验、困局与路径优化[J].管理世界,2019,(01).
- [10]黄薇.医保政策精准扶贫效果研究——基于URBMI试点评估入户调查数据[J].经济研究,2017,(09).
- [11]邵全权,柏龙飞,张孟娇.农业保险对农户消费和效用的影响——兼论农业保险对反贫困的意义[J].保险研究,2017,(10).
- [12]朱蕊,江生忠.我国政策性农业保险的扶贫效果分析[J].保险研究,2019,(02).
- [13]江洁,王起国.以保险助力精准扶贫[J].人民论坛,2018,(16).
- [14]张伟,黄颖,易沛,李长春.政策性农业保险的精准扶贫效应与扶贫机制设计[J].保险研究,2017,(11).
- [15]谢玉梅,徐玮,程恩江,梁克盛.精准扶贫与目标群小额信贷:基于协同创新视角的个案研究[J].农业经济问题,2016,(09).
- [16]李新光,祝国平,付琼.保险业助推脱贫攻坚的作用机理、时代要求与改革路径[J].经济纵横,2019,(10).
- [17]任志江,苏瑞珍.农村医疗保障制度反贫困的传导机理、当前困境与对策创新[J].理论探索,2019,(01).
- [18]吴传清,郑开元.保险精准扶贫的路径选择与促进机制[J].甘肃社会科学,2018,(03).
- [19]景鹏,郑伟,贾若,刘子宁.保险机制能否助推脱贫并守住脱贫成果?——基于资产积累模型的分析[J].经济科学,2019,(02).
- [20]郑伟,贾若.保险扶贫的理论与实践:中国案例[J].上海保险,2018,(05).
- [21]汪三贵,刘明月.健康扶贫的作用机制、实施困境与政策选择[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2019,(03).
- [22]祝国平,常燕.农业保险对农村信贷的促进作用研究[J].经济纵横,2014,(07).
- [23]吴洪,罗承舜.小额保险精准扶贫机制研究[J].金融与经济,2019,(10).
- [24]廖朴,吕刘,贺晔平.信贷、保险、“信贷+保险”的扶贫效果比较研究[J].保险研究,2019,(02).

注释:

1 资料来源:新华网,2020年1月24日。

2 资料来源:新华网,2020年1月10日。

3 数据来源：央视网，2015 年 11 月 21 日。

4 这是湖南省第一份精准防贫综合保险，承保机构为太平洋财险沅陵分公司。