


中国农业保险发展报告

The Report of China's Agricultural Insurance Development

2012

安华研究院

庾国柱◎主编 王芳华◎副主编

 中国农业出版社

013044198

F842.66

14

2012

中国农业保险发展报告

The Report of China's Agricultural Insurance Development

2012

庾国柱 主编
王芳华 副主编



F842.66
14
2012



北航

C1651951

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农业保险发展报告. 2012 / 庾国柱主编. —北京: 中国农业出版社, 2012. 11
ISBN 978-7-109-17428-3

I. ①中… II. ①庾… III. ①农业保险—研究报告—中国—2012 IV. ①F842.66

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 280388 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 赵 刚

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 25

字数: 510 千字

定价: 45.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)



北航

C1651951

《中国农业保险发展报告 2012》 编辑委员会

编委会主任：刘志强

编委会副主任：李富申 李东方

编委会委员（以姓名笔画为序）：

丁少群 王芳华 王国军 龙文军

冯文丽 朱俊生 刘志强 许天厚

孙 蓉 李东方 李富申 吴 伟

冷慧卿 张 峭 张承惠 张跃华

陈剑波 周县华 黄延信 庾国柱

主 编：庾国柱

副主编：王芳华

前 言

在过去的 2011 年，我国农业保险制度建设和业务经营有了重要的进展，除了港澳台之外大陆 31 个省（自治区、直辖市）都进入政策性农业保险试验的轨道，总的保险费收入达到 174 亿元，比 2010 年增长 28%。除了保险覆盖范围扩大，补贴范围也在扩大，无论是受中央财政补贴还是受省、市、县政府财政补贴的种植养殖业保险险种都有较多增加，而且包括农房保险、农机保险、渔船保险等涉农保险计划也有较快发展。不少省给这些涉农保险计划提供财政补贴，激发了农民、牧民和渔民的投保积极性，有的省甚至是全省统保。除此之外，农业保险的市场供给主体有了重要发展和变化，前几年商业保险公司主要是“5+2”格局，即主要有 5 家农业专业保险公司（分公司）和两家综合性财产保险公司活跃在农业保险市场上。但是，现在，还有超过 15 家商业保险公司已经和正在跃跃欲试涉足农业保险。此外，方兴未艾的渔业互保组织有了新的发展，为了进行理论和实践的深入探讨，2011 年 11 月渔业互保组织还在杭州召开了较大规模的研讨会。同时，适应我国农业机械化高速发展和我国农机保险保障需求旺盛和供给严重不足的实际，农机互助保险应运而生并得到快速发展，继陕西之后，湖北又建立起覆盖全省的农机风险互助保险组织，不少省也有效仿之意。第二次全国性的农机互助保险研讨会在湖北洪湖举行。政策性农业保险在农林牧渔灾害损失补偿方面所发挥的作用是有目共睹的。

在这种农业保险蓬勃发展的强力推动下，经过国务院批准，中国保监会在 2010 年秋天，启动了新一轮的《农业保险条例》的起草并取得明显进展。

由政府补贴的我国农业保险的“闸门”一旦打开，政策性农业保险就形成了汹涌澎湃之势，这对于建立和健全中国农业风险管理制度起到重要的作用。对 2011 年的农业保险市场的发展状况与若干重要特点，本报告做了选择性述评。

当然，对正在处于急剧变革和持续发展的巨大的农业产业来说，农业保险的成长还仅仅是一个开头，而且，就 2011 年来说，各地试验中还存在着一系列亟待解决的问题。我们认为，这些问题主要是：

一、农业保险的制度需要加紧制定，操作需要严格规范

政策性农业保险由于是受政府补贴的保险，它与商业性农业保险有本质区别，规范商业保险的《保险法》无法完全适应政策性农业保险的需要。不少省、自治区和直辖市还没有认识到这一点，这些地方还没有自己完整的制度设计，因此，政策性农业保险要么基层政府没有积极性，或者做不起来，要么其试验存在问题比较多，难以处理和解决。从经营主体层面来说，也有若干操作制度和手段的欠缺和瑕疵，特别是承保和理赔制度的不完善，使有的地方投保农民利益受到侵害，投保积极性受到影响。例如，有的地方制定的赔付封顶规则，“协议赔付”政策，实际上对投保农民有失公平。制定或者完善各地农业保险制度就成为农业保险持续成长的瓶颈之一。

二、财政补贴政策需要因地制宜地加以调整

财政给予农业保险经营以补贴，特别是保险费补贴，是过去6年我国农业保险蓬勃发展的第一推动力。目前的财政保费补贴力度在过去几年里得到不断加强，补贴范围从最初五种作物保险和能繁母猪保险，扩展到2011年的15种作物和牲畜保险，特别是对于有些省份的特殊作物，例如甘肃的土豆，海南的橡胶树等保险，其保险费都已获得中央财政补贴。中央财政给不同省份的保费补贴比例也因地制宜地做了调整，这都是一种发展和进步。但是，至少还有两个现象值得关注：其一，有一些地方农业支柱产业，例如蔬菜、水果种植等，因为单靠省里的财力不能满足补贴需要而无法广泛推行，按照目前中央财政补贴范围规定，还不能为这些作物品种的保险提供保费补贴；其二，不少地方的农民想参加农业保险，尽管这种保险作物属于中央财政补贴范围，但是他们还是无法投保。因为县里缺乏配套补贴资金，难以拿到省里和中央的财政补贴，或者给投保农户提供的保费补贴比例较低，从而影响到这些地方发展农业保险的积极性。与这些现象相对应，中央的保费补贴预算资金“花”不出去，继续剩余，这表明保险费补贴政策还需要做出适当调整。

三、市场组织制度需要理顺

农业保险的发展离不开市场供给主体。如果说前几年“5+2”的供给组织的格局，显示出商业保险公司在建设农业保险制度中的重要作用，而随着农业保险和涉农保险业务向纵深拓展，目前的组织制度结构的适应性和实践的协调性问题已经严肃地呈现在监管者的面前了。这个问题虽然不是始于2011年，但是在2011年变得突出起来。以渔业互保组织和农机互保组织为代表的合作

保险机构，倔强地在农业保险试验的缝隙中成长着，它们实际上主要是在填补商业保险公司经营的空白。但是，因为“出身”问题，他们上不了农业保险经营的“户口簿”，难以获得公平的合理合法的市场地位，也得不到中央财政的补贴，做了“好事”却难以得到肯定和鼓励，其发展自然存在不少障碍。问题就是这么现实：经营政策性农业保险的保险公司需要严格市场准入，同时也要允许合作保险组织在市场上发挥应有的积极作用。

四、多层面的道德风险需要认真研究和防范

在过去一年里，政策性农业保险中的道德风险问题虽然受到各方重视，也采取了一些措施，有一定效果，但并没有从根本上解决问题。特别是在养殖业保险经营中，被保险人一方的道德风险问题在有的地方仍然比较严重。除了被保险人之外，保险人的道德风险和地方政府的道德风险问题也是客观存在的。道德风险的危害在于，它不断地加大了农业保险经营的成本，损害被保险人的利益，从而阻碍着这个制度的健康运行和可持续发展。一些地方保险公司放弃能繁母猪的承保就是这种危害后果的反映。

五、建立农业保险的大灾风险分散制度依然令所有经营者期待

在过去的一年里，各家经营农业保险的公司，在自己公司范围内对农业保险业务的大部分，都向中再和其他国际再保险公司购买了再保险，也有公司因有超赔而从再保险人那里摊回。总体上，没有发生较大范围的灾害损失情况，严重亏损的公司也没有出现。全国农业保险经营还有超过10%的经营结余。但是，由于至今缺乏完善的大灾风险分散制度安排，政策性农业保险能否长期稳定经营仍然不敢妄言。大家还是期盼着更大范围的完善的大灾风险分散制度的建立。例如，建立全国性的大灾风险准备基金，以便解决因为系统性风险带来的大范围超预期赔款问题，或者建立其他规范的大灾风险融资机制。

六、缺乏农业保险信息披露的渠道和制度

无论我们走到加拿大还是美国日本，那些经营农业保险的国有或者商业保险公司，以致合作保险组织，都会提供给我们一年又一年的印制精美考究的经营业绩报告，也有省（州、府）或者全国性农业保险经营的详细信息，令我们羡慕不已。我国农业保险发展到今天，已经有了世界排行第二和本国财产保险业务中排行第三的规模和地位，但是除了一些总体数据之外，各类发展和经营数据讳莫如深，无处寻觅，公众看农险犹如雾里看花，不得其真，不得其要，研究者也无法依据翔实的数据资料认真总结其经验，深入分析其问题。这种状

况既不利于包括投保人和被保险人在内的合同当事人、关系人和政府部门的监督，也不利于研究工作的深入开展，从而无益于农业保险制度的建设和完善。

七、法律法规持续缺失严重影响农业保险的健康发展

上述宏观和微观诸方面的问题，都与法律法规缺失有很大关系。特别是无法根据法律法规首先做好政策性农业保险制度的顶层设计，一些地方不了解该制度所需制度要素和重要规则，不能很好地设计本地的制度方案，运行中相关各方又没有科学合理的操作规则，缺乏合乎农业保险特点和要求的合同规范，必然会出这样或那样的纰漏，影响到推行农业保险的积极性。例如，上面提到的合作组织的市场地位得不到认可的问题，一些地方出现的多层面道德风险问题，个别地方发生的所谓大灾少赔，小灾多赔的所谓“协议赔付”问题等，都源于法律法规缺位。

这些比较重要的问题，有待在 2012 年以及以后年份得到逐步解决。

今年的《农业保险发展报告》沿用了 2011 年的框架和体例，在综述 2011 年农业保险取得主要成就的基础上，请两位教授概括和评价了农业保险的财政政策和监管政策。在试点报告中，我们请监管部门和学者从不同角度对四个有一定代表性的省（区）的农业保险发展情况做了总结和调查分析。为了使报告有一定深度，这些试点报告所概括的内容不仅仅是 2011 年一年的状况和成果。在专家论坛中，我们继续邀请农业保险界的各方面专家有针对性地讨论了农业保险理论和制度建设问题，农业保险经营管理问题，农业保险的绩效评价问题等，期望对农业保险制度建设和业务发展有所帮助。还邀请美国和加拿大的对农业保险很有研究的教授，专门为中国读者介绍了其农业保险的发展背景和发展历程，特别是介绍了那里的最新进展情况。也邀请学者对中国和美国农业保险的补贴制度和政策做了比较分析，得出一些有启发的结论。这对我们开拓思路会有帮助。在今天的报告里，仍然辑录了 2011 年农业保险发展中的一些重要活动和实践，增加了关于农业保险部分重要研究文献的索引，为读者了解和进行研究提供方便。

在本书出版之际，我们要特别感谢接受约稿的众多专家和有关保险监管部门的大力支持，离开了他们的热情帮助，这份报告就难以完成。

就在本报告付印之前，国务院正式颁布了人们盼望已久的《农业保险条例》，制定这个凝结着许许多多实践农业保险、管理农业保险、关心农业保险的人们心血的法规，历时 6 年，几经周折，实在不易。这个条例诞生的重要意

义在某种程度上超过了它本身。

为了满足读者学习这个法规的需要，我们特地在本书中增加一章“农业保险条例及其评论”，收录了《农业保险条例》和“国务院法制办、中国保监会负责人就《农业保险条例》有关问题答记者问”，也专门赶写了一篇评论文章。除了该章，本报告中的其他内容都是在这个条例颁布之前写作的，如果其中的观点和表述与《农业保险条例》有不完美吻合的地方，也是一个历史的存在，我们想这是可以理解的。当然，今后的实践和研究要以《农业保险条例》作为新的基点。

度国柱 王芳华

2012年11月

目 录

前言

第一章 2011 年我国政策性农业保险发展综述	1
一、政策性农险范围稳步扩展品种不断增加	1
二、传统种养两业保险向“涉农保险”延伸	2
三、养殖业保险经营水平有了一定改善	3
四、借助农业保险发展契机开拓其他“三农”保险	4
五、保险制度的完善要靠政策法规的不断规范	4
六、创新农业保险基层服务——常德模式的示范意义	5
七、农业合作互助保险进入人们的视线	6
八、农业相互保险制度花蕾初绽	7
九、农业保险的巨灾风险分散机制正在逐步建立	8
十、农业保险研究工作空前活跃	9
第二章 农业保险保费财政补贴政策及其评述	10
一、中央及地方财政农业保险保费补贴政策的历史沿革	10
二、历年中央财政农险保费补贴的范围比例及 2011 年新政	12
三、2011 年地方政府农业保险保费补贴情况	14
四、继续推进我国农业保险保费财政补贴政策的意义	17
第三章 农业保险监管：工作进展、主要思路与立法难题	21
一、近年来监管所做的主要工作	21
二、下一阶段农业保险监管的主要思路和工作重点	25
三、当前农业保险立法争论及其折射出的监管难题	28
第四章 试点报告	41
内蒙古自治区农业保险发展报告	41

陕西省农业保险发展报告	50
浙江省农业保险试点阶段调研和评估报告	59
四川省农业保险发展的特点、成效及存在问题探讨	83
第五章 农业保险条例及其评论	108
农业保险条例	108
国务院法制办、中国保监会负责人就《农业保险条例》有关问题答记者问 ..	113
我国农业保险发展的里程碑	
——论《农业保险条例》的特点与贡献	115
第六章 专家论坛	125
制度建设	125
稳步推进我国农业保险的发展	125
互助合作保险：农业机械化发展的有力保障	
——陕西、湖北两省发展农机互助保险情况调查	130
农业保险、作物产量与作物价格的经济学分析	
——对中国农业保险实行低保障、低保费政策的理论探讨	140
“政策性农业保险”是一个科学的概念	150
论政策性农业保险中的道德风险及其防范	156
经营研究	164
农作物区域产量保险风险区划及费率精算研究	
——以乐山市油菜保险为例	164
我国森林火灾保险费率的区域差异化	
——基于省域与县域两级尺度的实证研究	179
农产品价格保险的探索与前景	190
北京市区域产量保险的适用性分析	202
论在我国推行生猪价格指数保险的可行性研究	226
绩效评估	232
政策性农业保险福利绩效评价	
——基于辽宁省微观数据的证据	232
基于 DEA 的中国农业保险机构运作效率的实证分析	
——兼论《农业保险条例》（征求意见稿）	248
我国推行农作物区域指数保险的效果研究	262

美加经验	274
美国农业保险的发展现状	274
加拿大作物保险计划的背景与经营	283
中美农业保险补贴制度比较及启示	293
第七章 安华农业保险技术规范选编	305
农作物种植成本保险查勘定损技术标准总则	305
玉米种植成本保险查勘定损技术标准	316
水稻种植成本保险查勘定损技术标准	320
小麦种植成本保险查勘定损技术标准	324
大豆种植成本保险查勘定损技术标准	328
葵花种植成本保险查勘定损技术标准	332
花生种植成本保险查勘定损技术标准	336
棉花种植成本保险查勘定损技术标准	340
油菜种植成本保险查勘定损技术标准	345
马铃薯种植成本保险查勘定损技术标准	349
甜菜种植成本保险查勘定损技术标准	352
第八章 2011 年中国农业保险重要活动摘录	355
第九章 2011 年中国农业保险部分研究播报	367
期刊论文	367
博士论文	377

第一章 2011年我国政策性农业保险发展综述^①

庾国柱^②

在2011年3月举行的第11届全国人大第4次会议上，温家宝总理在《政府工作报告》中曾经部署，在2011年要“加大政策性金融对‘三农’的支持力度。健全政策性农业保险制度，建立农业再保险和巨灾风险分散机制。”

在2011年岁末，我们高兴地看到，国务院的这个部署，在政策性农业保险领域中得到扎扎实实的贯彻落实，我国政策性农业保险正在迈上一个新台阶。从年初开始，许多地方政府对政策性农业保险做出专门安排，安徽省已经连续三年将其作为全省的“民生工程”，纳入各级政府的政绩考核。不少省将政策性农业保险纳入了当地的“十二五”规划。北京市专门制订了《“十二五”时期政策性农业保险发展规划》，对未来五年政策性农业保险在北京市的发展政策、发展目标、发展途径做出了积极可行、科学合理的规划。

在这令人难忘的2011年，由于中央和各级政府持续给力，广大农林牧渔民踊跃参与，中国政策性农业保险继续保持强劲发展势头。据2011年11月末统计，全国政策性农业保险的保费收入已经达到创纪录的162亿元，比2010年全年135亿元的保费还多20%。其中种植业增长较多，养殖业大约与2010年持平。在这些数字的背后是一幅波澜壮阔的生动图景，下面记述的就是其中几朵色彩斑斓的浪花。

一、政策性农险范围稳步扩展品种不断增加

2011年政策性农业保险在稳步扩展，获得中央财政支持的种植业保险和养殖业保险的标的和种类得到进一步增加。这是加强农业保险对“三农”支持的一个重要方面。

2007年在中央财政支持的目录中，种植业最初只支持小麦、水稻、玉米、大豆和棉花五种作物的保险，次年增加了花生和油菜。2011年又根据云南、甘肃、海南等省的请求，补贴这些省份举办的青稞、土豆、橡胶保险等具有地方特色的重要险种，广西、云南、陕西等地进一步发展具有本地特色的香蕉保险、烟叶保险、甘蔗保

^① 本文写作得到重庆保监局、人保财险公司农险部、国元农业保险公司、安华农业保险公司、黑龙江阳光农业相互保险公司、中国渔业互保协会等单位的热情支持和协助，特此致谢。

^② 庾国柱，首都经济贸易大学教授，博士研究生导师。

险、芒果保险、苹果保险、设施蔬菜保险、核桃保险等。广西优势特色农业产业甘蔗的承保面积 2011 年已达 190 万亩^①，占全区甘蔗种植总面积的 11.8%，热带水果香蕉和芒果种植保险取得突破，能繁母猪保险实现应保尽保。这一年海南省农业保险试点险种除上年已开展的 11 个农险险种外，新增具有地方特色的南繁制种水稻保险、罗非鱼养殖保险、深水网箱养殖保险 3 个险种。除香蕉风灾保险、罗非鱼养殖保险、深水网箱养殖保险 3 个险种的试验范围有限外，其余 11 个险种均对全省农户、渔民全面放开。

政策性森林保险也是近年农业保险的一个亮点，从 2009 年开始，中央财政森林保险保费补贴试点在福建、江西和湖南三省实施，2010 年扩大到 6 省，2011 年进一步扩大到江西、湖南、福建、浙江、辽宁、云南、广东、四川和广西等 9 个省，我们从 2011 年 11 月 29 日召开的集体林权制度改革专家座谈会上了解到，截至 9 月末，我国森林保险投保面积已达 3.85 亿亩，保险金额 1 601.77 亿元，保费收入 4.27 亿元。到年末估计承保森林面积会超过 5 000 万亩，保险费收入会超过 5 亿元。

除传统的种养业成本保险之外，天气指数保险和价格保险也在不断取得试验成果。安徽国元农业保险公司从 2009 年起在联合国计划开发署和中国农业科学院以及省气象部门的协助下，设计出水稻天气指数保险产品，并选择本省长丰县连续 3 年进行试验。2011 年 5 月因为长丰县水家湖农场低温冻害达到赔付的触发条件，第一次支付该区域全体投保农户赔款。上海的蔬菜价格指数保险在 2011 年通货膨胀水平较高的环境下格外引人注目。北京市、湖南省等也开始研究农产品价格保险问题。

其实，不仅保险险种在增多，不少省的农业保险保障水平也在逐步提高。安徽国元保险公司顺应农资价格上涨和近年农产品价格上涨趋势，根据农户的意愿，将玉米、大豆、小麦、油菜每亩保险金额在原基础上各提高 10 元，每亩水稻、棉花的保险金额分别提高 30 元和 40 元。这实际上是个趋势。保障水平太低，农民投保兴趣降低，不利于农业保险的进一步发展。其他省也在根据本地实际，逐步提高保险金额。

二、传统种养两业保险向“涉农保险”延伸

在我国，农业保险有其传统内涵，那就是只涵盖种植业和养殖业保险。始于 2007 年的政策性农业保险试验由中央政府支持的险种也只是粮棉油作物保险和能繁母猪保险与奶牛保险。之后各地根据本地农村经济的发展需求，在种养两业不断增加新险种之外，还因地制宜地将农房保险、农机保险、捕捞渔业的渔民和渔船保险逐步纳入政策性农业保险的范围，这些种养两业保险之外的政策性农业保险统称“涉农保险”。这就使传统意义上的政策性农业保险的外延扩大了许多。

2011 年以来，“涉农保险”呈现加速发展的势头。继福建省和浙江省之后，已有

^① 1 亩=1/15 公顷。

包括广西等4省(区)试验举办政策性农房保险,广西壮族自治区人民政府把全区农村住房政策性保险工作列为2011年自治区政府为民办实事工程之一,政府出资1亿多元,为全区1051万户农民提供保险额度超过1000亿元的农村住房保险的政策保障,实现农房保险全覆盖。保费由自治区和市、县(市)财政按照8:2的比例分担,每户保费10元,当农房遭受自然灾害损坏或倒塌时,将获得最高1万元的保险赔偿,这一政策使广西全区4000多万农民获益。5月份以来已有数十户投保农民因受暴雨袭击房屋受损而获得保险公司赔偿。

农机保险也在多省被纳入政策性保险范围。北京市2011年将农机保险纳入政策性农业保险的目录之中,受到农机户的欢迎。江苏省继续坚持给农业机械投保补贴的政策,2011年又对本省经济欠发达地区增加保险费补贴,促进政策性农机保险的发展。陕西、湖北等地的农机合作保险试验也是方兴未艾。

渔船保险和渔民人身意外伤害保险是比较特殊的险种。中国渔业互保协会和近几年建立的广东、福建、浙江、山东等省的渔业互保协会,将渔船保险和渔民人身意外伤害保险纳入政策性保险已有三年,农业部和各省政府给予这些险种一定保费补贴。2011年这些险种都有了新的发展。

三、养殖业保险经营水平有了一定改善

健全政策性农业保险制度,包括不断改善农业保险的经营管理,使政策性农业保险健康可持续发展。

养殖业保险在2009年-35%和2010年-22%连续两年环比负增长之后,2011年有了重要变化,承保奶牛头数显著增多,保费规模降幅收窄。这一可喜变化不仅得益于中央和地方政府对养殖业,特别是能繁母猪和奶牛保险的支持力度加大,也因为保险公司对其保险经营中风险管控水平有了较大提高。

2011年7月,国务院发文进一步加大对生猪生产的支持力度,增加了对能繁母猪饲养的补贴,并强调加强政策性能繁母猪保险。与此同时保险经营机构在保险监管部门的支持和指导下,采取一系列包括坚持打耳号,加强防疫,加强与地方政府和基层农业技术部门的合作等得力措施,降低能繁母猪和奶牛的死亡率,有效防范道德风险,遏制了不合理的过高赔付率,改变了保险机构对养殖业保险的畏惧心理,增强了做好养殖业保险的信心。2011年下半年占养殖业保险较大比重的能繁母猪保险下降趋势有了减缓。

整体说来,各地养殖业保险的种类日益增多,养鸡保险、养鸭保险、养猪保险、淡水养鱼、养虾保险、海水养殖保险等都被列入各地政策性农业保险的名单,承保规模也日益扩大。2011年农业保险发展,养殖业保险作出了一定贡献。

对于养殖业保险来说,值得注意的是,业务拓展难度还是很大的,除了技术方面的障碍,特别是来自投保农户甚至是地方政府的道德风险的防范和治理问题,都是需

要从法律上、机制上和技术上攻克的课题。这个问题不能很好解决，养殖业的较快发展还是纸上谈兵，尽管不少地方的养殖户投保的呼声很高。

四、借助农业保险发展契机开拓其他“三农”保险

实际上，各家从事农业保险经营的保险公司在稳步推进农业保险的同时，已经利用做政策性农业保险的契机和建立的农业保险业务渠道，进一步将与农民农村有关的人身保险广泛推展到农村地区，许多省、自治区和直辖市不仅农业保险而且农村人身保险都出现井喷式发展，为农业、农村和农民提供的保险服务更加广泛和深入。

2011年上半年，重庆市农业保险发展就呈现出可喜的局面，农业保险保费收入9 010万元，同比增长283%，参保农户达到43万户/次，同比增长近14倍。同时政策性林业保险也开始扩大到14区县120万亩（2011年第三季度末）。在农业保险的带动下，该市农村小额人身保险已覆盖35个区县，为30万人次提供55亿元的风险保障；农村外出务工人员意外伤害保险累计为9.2万农民工提供约31亿元的保险保障。同时该市保险机构开发的借款人意外伤害保险，城乡孕产妇新生儿保险、农村小额意外伤害保险、农村承运人责任保险、外出务工人员意外伤害险、农村医疗责任保险等产品，也大受农村居民欢迎。

山西省的保险公司以政策性农险业务为切入点，积极推广适销对路的农村家财险、意外健康险等涉农险种，进一步拓展小额人身意外险、统保农房保险、农机具保险，大大提高了涉农保险产品渗透力，实现业务广覆盖。

五、保险制度的完善要靠政策法规的不断规范

政策性农业保险制度的完善离不开政策法规。目前中央政府正在委托保监会重新启动农业保险条例的调研和起草工作，尽管该条例的颁布还有待时日，但农业保险监管部门和各省级政府，在力所能及的范围内，积极调研并加快制定一系列部门规章，努力规范政策性农业保险的市场秩序，提高经营管理水平，有力推动了政策性农业保险的健康发展。

2011年4月保监会在多方调研和总结多年经验的基础上，制定并适时发布了《关于加强农业保险承保管理工作的通知》。该通知对于开办农业保险的条件、规划、条款费率的规范和报备、投保人的保险利益，对投保标的的识别等方面做出了明确规定，对于做好农业保险承保管理，加强农业保险经营规范性，保护投保农户的利益，切实防范虚假承保行为的发生，有效控制道德风险等，具有重要意义。

同时各地根据本地政策性农业保险试验中出现的问题，积极主动地做出政策性规定，便于保险经营机构和各级政府有章可循。新疆保监局于2011年4月制定印发了《新疆农业保险承保服务标准指引（试行）》和《新疆农业保险理赔服务标准指引（试

行)》，对经办机构承保理赔经营行为提出全面监管要求。宁夏财政厅、宁夏保监局、宁夏牧业厅等单位就协同推进农业保险工作费用管理的有关事项，联合下发通知，对农业保险工作费用的界定，农业保险工作费用的提取、农业保险费用的支付管理、农业保险工作费用使用管理等做了明确规定，便于保险经营机构操作和行政部门配合，也便于监管部门监管。这些规范性文件对政策性农业保险的规范运作和健康可持续发展起到重要作用。内蒙古自治区人民政府也印发了《2011年农业保险保费补贴实施方案》，要求进一步扩大农业保险保费补贴的品种和区域范围，鼓励所辖各地对当地特色农业保险进行保费补贴，改变补贴资金划拨方式，同时对规范代办管理和理赔服务等做出具体规定。该区还根据试验地区出现的突出问题，在巴彦淖尔市开展种植业保险费率区划试点。根据农业生产风险与保险费率相匹配的原则，将旗县划分为Ⅰ类地区和Ⅱ类地区，种植业自然灾害风险相对较低的杭锦后旗、乌拉特后旗、临河区、磴口县、五原县、巴彦淖尔农垦为Ⅰ类地区，各险种费率在2010年的基础上下调0.5个百分点，即玉米为8.5%，小麦为6.5%，大豆、油料作物为7%，马铃薯为5.5%。Ⅱ类地区的乌拉特中旗、乌拉特前旗费率执行2010年基准费率。开展保险风险和费率区划试点，将有效遏制了投保农户的逆选择，调动了那些低风险地区农户参加保险的积极性。

各地农险经营机构还将规范与创新结合起来。安徽国元农业保险公司根据保监会的要求，不仅在承保方面努力做到规范，同时特别重视完善理赔流程。根据保监会“查勘到村，定损到户、理赔到户”的要求，在实践中，该公司摸索出了分级培训、现场抽查、复勘验收、共同定损、结果公示等工作流程，尽可能合理地确定损失，受到政府和农户的欢迎。

六、创新农业保险基层服务——常德模式的示范意义

完善政策性农业保险制度需要从基层做起。在中国，做农业保险与在西方发达国家做农业保险最大的不同点之一，是我们投保农户的经营规模太小，承保、查勘、定损、理赔非常艰难，成本很高，这些环节处理不好，道德风险就难以防范，投保农户的利益就可能受到损害。5年来，参与农业保险试验的各家保险公司，都在努力破解这个难题，做了多方面尝试。其中，中国人保财险为行业创造了一个典型，那就是行业内广泛传播的湖南省常德模式。

人保财险常德市分公司在农业保险试验中感到，在以往的农村保险服务网络建设过程中，由于网点不能有效融入到基层政府与农户群体当中，无法给农户提供“面对面”的保险服务，使基层政府及农户对于保险公司存在“空间距离”；即便已经建立了乡镇营销网点的地方，由于网点人员身份与农民存在“社会距离”，对于农民的需求特点了解不多，都使得农村保险网点建设既难以得到政府的积极协助，更难获得农户的信任，从而导致农村保险网点效能发挥欠佳，农业保险承保、理赔难以真正落实