

丛书主编：吴继宽

中国经济发展与 行业学术论坛

(之二)

ZHONGGUO JINGJI FAZHAN

YU

HANGYE XUESHU LUNTAN

财 政 卷

郭海军 周宇琪 主编

图书在版编目(CIP)数据

中国经济发展与行业学术论坛. 第2辑. 财政卷 / 吴继宽主编; 郭海军, 周宇琪分册主编. — 北京: 经济日报出版社, 2014. 12

ISBN 978—7—80257—756—5

I. ①中… II. ①吴… ②郭… ③周… III. ①中国经济—经济发展—文集②地方财政—财务管理—中国—文集
IV. ①F124—53②F812.7—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 300890 号

书 名: 中国经济发展与行业学术论坛(之二): 财政卷

总 主 编: 吴继宽

本卷主编: 郭海军 周宇琪

责任编辑: 王 含

责任校对: 张 强

出版发行: 经济日报出版社

地 址: 北京市西城区右安门内大街 65 号(邮编: 100054)

电 话: 010—63567690(编辑部) 010—88189729(邮购部)

网 址: www.edpbook.com.cn

E—mail: jjrbbjb@163.com

经 销: 全国新华书店

印 刷: 北京荣玉印刷有限公司

开 本: 787×1092mm 1/16

总 印 张: 140

总 字 数: 2000 千字

版 次: 2014 年 12 月第一版

印 次: 2014 年 12 月第一次印刷

书 号: ISBN 978—7—80257—756—5

总 定 价: 790.00 元(全五卷)

特别提示: 版权所有·盗印必究·印装有误·负责调换

《中国经济发展与行业学术论坛》(之二)

财政卷编委会

主 编 郭海军 国务院国有资产监督管理委员会
 《能源》杂志社
 周宇琪 中南财经政法大学

副 主 编 迟永林 黑龙江省克山县政务服务中心
 姜恩荣 黑龙江省克山县古北中心校

编 委 龚小澎 财政部驻河南省财政监察专员办
 陈桂菊 河南省工业科技学校

编委成员 王洪军 孙立伟 邵丽娜 袁士英
 孙丽荣 樊中华 张 敏 王晓丹
 沈明辉 李 晶 谭业伟 刘丽芬

前 言

加快完善社会主义市场经济建设和加快转变经济发展方式;全面深化经济体制改革;实施创新驱动发展战略;推进经济结构战略性调整;推动城乡发展一体化建设构想。

这就要求各行业从加快转变经济发展方式出发,建设创新型国家;从构建社会主义核心价值观体系出发,建设社会主义经济强国。因为发展理念的变化是带来实践巨大跨越的真理。

为了更好地落实总体部署,顽强拼搏、锐意进取、开拓创新做好各项工作、综合运用多种经济手段,使经济工作不断增强。应各界要求经济日报出版社组成编委会,编撰《中国经济发展与行业学术论坛》系列丛书(此为丛书之二)。旨在从中央到地方涉经济工作的各级部门和各行业学者共同参与,群策群力地编撰。

本书的最大特点是:为了充分反映基层的心声和工作、整合大家的智慧、体现各级人员的工作成绩和理论水平,征集了一些文章。根据各行业的工作特点,结合本行业实际对服务我国的经济工作进行探讨,也针对本行业的工作、学术进行论述(业内论文)和编撰。希望对我国的经济工作、学术交流工作起到一定的作用。

本书的出版也是为进一步推进各行业工作又好又快发展,能给各级干部在工作中提供有力的理论指导和实践帮助,广泛汲取改革开放以来各项工作的理论研究成果,结合我国当前各项工作实际,围绕行业工作的特点较系统地进行深入浅出的论述。

新的历史时期,为各级政府部门、各行业紧紧围绕经济和社会发展大局,坚持用科学发展观统领各项工作,主动适应新形势的要求,不断创新工作的思路 and 做法,大力培育新的收入增长点;推进经济增长方式转变,促进经济社会全面发展也是此丛书编写出版的目的之一。

由于编者水平所限,同时,各行业工作的理论与实践也在不断地发展和变化,书中难免会有纰漏之处,敬请广大读者批评指正。

此外,在编写本书的过程中,参考了相关专著和论文,在此深表谢意!向为本书供文的各界朋友致谢!

编 者
2014 年 11 月

目 录

建立政策性农业保险运行机制是推动农业保险良性发展的必然途径	许 斌(1)
安徽省农民市民化进程中的基本公共服务财政政策研究	汪文志(7)
新疆兵团开展农业综合开发产业化项目扶持政策调研报告	毋 新(11)
安徽皖北地区财税发展研究	程丹润(15)
关于对庆阳市六盘山贫困片区	
金融扶贫情况的调查与思考	李生建 蒋 博 王 尧(20)
促进非公有制经济发展的财政政策研究	温俊祥(24)
对财政支持新型经营主体发展的思考	
——基于山东省武城县“企业+农户”模式的研究	万 劭 刘小寒 邢天翔(29)
注册会计师行业监管模式研究	王彦文 龚小澎(34)
对山西省晋城市民生财政建设的一些思考	郭治琛(45)
新时期 赣南老区财源发展的机遇与优势	江西省赣州市财政局课题组(50)
我国地方政府外债风险分析及防范对策	江西省宜春市财政局外经科(54)
安徽省开发区转型发展财政支持研究	刘 兴(58)
加强县乡财政支农资金使用管理的几点思考	宋 铭(63)
以财政政策促进县域经济发展的分析与思考	
——以呼和浩特市和林格尔县为例	赵美丽(66)
一事一议聚民心 财政奖补促发展	
——烟台村级公益事业一事一议财政奖补绩效调查	刘宝革(74)
促进新型城镇化的财政资源分配思考	初航正(78)
创新财政资金使用方式 促进实体经济发展	王 毅 王 琦(83)
以内控检查为抓手	
提升会计监督层次	梁 勇 黄华明 韩 冰 谢可川 田方园(89)
立足优势彰显特色 整合资金加大投入 全力打造十大高原特色农业产业 ...	李建文(96)
加大财政扶持力度 支持新型农业经营主体快速发展	许志云(101)
构建和完善县级基本财力保障新机制	杨吉堂(107)

浅论“省直管县”财政体制改革	翟少春	张岩丛(111)
创新理财思路 打造阳光财政		
——云南省玉溪市推行公务卡改革取得阶段性成效	莽成柱	文亚辉(117)
当好政府投资项目的“守门员”		
——湖北省荆门市财政投资评审中心五年探索与实践	钟晓玲	李少伟(122)
刍议中央专项转移支付资金使用管理		赵柏祥(125)
财政管理进入信息化时代		
——内蒙古自治区财政补贴资金支付方式改革成效显著	包烂漫	(130)
关于对湖南省郴州市北湖区华塘镇、鲁塘镇家电下乡直补情况的调研汇报 ..	谭力	(134)
湖南省郴州市北湖区农村义务教育经费检查情况报告	于琼	(138)
民生财政之我见	张敏	夏跃兵(141)
县级会计人才队伍发展的基本现状、存在的问题和建议		
——以玛纳斯县会计人才队伍的发展为例	汪金桥	(145)
财政支农资金整合的成效、问题及对策	李万虎	(150)
广西自治区百色市 2013 年财政扶贫工作情况汇报	广西百色市财政局	(155)
浅析会计核算方式改革的思考	马丽	(158)
浅谈乡村债务成因及化解对策	马燕	(161)
财政金融支持下的民族地区县域经济发展实证分析		
——基于湖南省凤凰县的微观数据	杨花英	(166)
加强制度建设 积极防范风险 保障财政资金安全	马春梅	(171)
浅谈行政事业单位的会计基础工作	孙长萍	(175)
艰难的历程 光辉的前景		
——二十年广东财政改革纪实与展望	黎旭东	(178)
从绩效评价到预算绩效管理的转变		
——广东省韶关市推进预算绩效管理改革初见成效	程艳	(182)
积极探索评价方式 不断提高预算绩效管理水平	赖伟锋	(186)
广东省韶关市基本公共服务均等化研究		
——以教育为例	申薇	(192)
创新体制机制 强化财政管理 加快推进新型城镇化建设步伐	唐小平	(197)
企业会计电算化发展中存在的问题与完善措施	马晓燕	(200)
浅谈创新会计人员继续教育方式	马晓燕	(203)
探讨运用法治方法维护城市秩序的机制和对策	程琳	(206)
关于促进牡丹江市养老服务业发展的思考	栾桂华	(212)

高位推动 统筹规划 全面推进“五小水利”工程建设

——云南省“五小水利”建设主要经验与做法 宁亚宁(215)

论行政事业单位内部控制制度 田萍兰(217)

花钱必问效 无效必问责 预算绩效管理“湘潭经验”在全国推介 朱红兵(221)

浅谈师市本级及团场行政事业资产管理现状及

今后一个时期需要改革的工作重点 陈 彬(223)

关于加强兵团农牧团场部门预算管理体制建设的几点建议 陈 波(228)

为有源头活水来 县域经济快发展

——广西田林县打造县域经济纪实 黄国性 黄银华(231)

财政专户虚拟化等问题亟待规范

——吉林省通化市辖区县(市)财政专户的调查 吕 杰 张文革(237)

推进政府向社会组织购买服务研究 万 勇(241)

浅谈质量对消费者均衡理论的影响

——以耐用消费品为例 程 琳(246)

从消费者的角度看均衡

——以羽毛球拍的选择为例 姚凌群(249)

论分岗位会计实账实训模式 陈桂菊(253)

建立政策性农业保险运行机制 是推动农业保险良性发展的必然途径

许 斌

农业是国民经济的基础，农业的稳定发展是国民经济健康发展的关键，农业发展对自然的依赖程度很高，是一个受灾率较高的生产过程，是一个高风险、低收益的弱质产业。农业保险是建立风险转移和损失分摊机制的必要手段，在分散农业风险、补偿农业损失、提高农业综合生产能力和促进农民增收方面发挥着重要作用。近年来我国农业保险经历了从萎缩到迅速增长的过程，转变得益于2007年在我国逐步试点开展的政策性农业保险工作，政府扶持是农业保险发展的必需力量，政策性农业保险是我国国情下发展的农业保险必要模式。农业保险制度是促进现代农业发展的三大支柱（农业科技、农业金融、农业保险）政策之一，这种政府补贴部分保费的保险运行模式开启了农业保险发展的新篇章。因此，充分了解政策性农业保险工作开展情况，全面分析影响农业保险发展推进的因素和问题，革除弊病才能建立符合实际的新型政策性农业保险运行机制，为保险业促进农业发展开辟更有效的路径，促进农业发展。

一、我国政策性农业保险制度的发展现状

（一）我国农业保险发展历程

中国是一个农业大国，农业的自身特性、地理环境、灾害的不可抗性，决定了农业保险的重要性。我国农业保险起步较晚、发展慢、过程跌宕起伏，经历了曲折的发展过程。

新中国成立后，在土地和农业生产合作化运动的第一次制度变革中，农业保险获得了初步发展，部分地区试办了牲畜和农作物等个别险种，1950—1959年间经历了开办、暂停、恢复、停办的曲折过程。

80年代，在农业生产以家庭承包责任制为核心的第二次制度变革中，农业保险恢复开办并得以迅速发展，1982年到1993年农业保险业务呈上升趋势，保费快速上升的同时伴随着居高不下的赔付率，1991年为191%，年均达95%以上，当时保险公司属于国有性质，盈亏由政府承担，实行的是财政兜底的计划经济体制。

1994年后，随着国有公司的股改及上市，政府支持性措施减弱后，在自负盈亏追求效益原则下，过高的赔付率等因素导致了严重亏损，致使农业保险业务不断消减，一度陷入停滞状态。

党的十六大以来，中央和地方政府逐步重视农业保险的发展。2004年，中央“一号文件”明确提出“加快建立政策性农业保险制度”，2007年中央“一号文件”提出：建立农业风险防范机制，积极发展农业保险，按照政府引导、政策支持、市场运作、农民自愿

的原则,建立完善农业保险体系。2007年是农业保险的转折点,中央财政安排10亿元资金,在全国6省区推行政策性农业保险保费补贴试点,开启了农业保险发展的新阶段,扭转了1994年以来农业保险持续萎缩停滞的局面,全国农业保险保费倍增。近几年,随着中央对政策性农业保险支持力度逐年加大,政府对农业保险的重视的加强以及在农业保险的各方面的财政支出的不断增加,使我国农业保险得到了较好的发展。农业保险保费补贴品种和政策范围不断扩大,农业保险补贴标准不断提高,农业保险在承保品种上已经覆盖了农、林、牧、副、渔业的各个方面,在开办区域上已覆盖了全国所有省市区。

2012年11月出台的《农业保险条例》和2013年1月发布的《中共中央国务院关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见》中,均明确提出要健全政策性农业保险机制。

(二) 政策性农业保险开展情况和特点分析

中国是农业大国,河南省作为全国农产品主产区成为第一批农业保险试点省,2007年,安阳市作为试点地区启动了农业保险工作,通过这几年的发展情况,透过农业保险数据,从一定程度上可以反映作为粮食农副产品主要生产区域的农业保险特点,体现了全国政策性农业保险模式的共性问题。

农业保险险种少,地方特色的险种更少甚至没有。2007年,安阳市首先启动了养殖类的能繁母猪保险,2009年增加了奶牛和种植类的玉米保险,2012年涵盖了所有中央财政补贴保险品种。各省市区开展农业保险品种也不一样,一些高风险品种并未纳入到补贴范围内容,保险补贴品种面仍偏窄。

农业保险业务刚开展的初期承保比例高,以后逐年下降,近两年快速上升的趋势。以玉米保险为例,2009年开办时承保面积95.42万亩,2011年仅为3万亩,2013年达到148万亩。农业保险从刚开展时的粗放经营,盲目扩张业务,逐渐通过修订条款,完善制度,慢慢步入规范理性发展。

农业保险业务承保量与农业主产区地位不匹配。政策性农业保险的实施促使了农业保险业务的快速开展,目前各险种参保率仍然较低,特别是养殖业保险参保率更低,安阳市自开展农业保险以来最高的参保率为2013年开展的小麦保险,但也仅达到将近60%,2009年能繁母猪参保量仅为27%,奶牛仅为2.85%,养殖类保险曾出现停滞现象。从全国情况看,农业保险承保率也与我国的农业大国地位不相符。

赔付率居高不下,甚至出现保费收入难抵赔偿金额现象。以2009年为例,该年度能繁母猪保险赔付率高达288%,奶牛为54.7%,玉米为45.8%。养殖类赔付率远远超过国际公认的70%临界点。随着近两年小麦玉米承保面的扩大,综合赔付率有所降低。从全国情况看,综合赔付率仍然偏高,一般可以维持在70%上下,个别区域个别险种甚至突破100%。

险种保额与费率仍与实际有差距。农业保险是成本险,保额的制订调整在前,开展农业保险工作在后,一定程度上没有跟上实际的养殖种植成本,保额低没有激发农户缺乏参保热情。其次,一个险种全省一个费率标准,没有进行风险区划和费率分区,导致高风险地区的农户投保很积极,低风险地区的农户就很不情愿参保。在安阳市范围内,西部地区种植业因受灾多,农业保险工作就能较好开展,承保机构在主动拓展业务上却缺乏积极主动性。

农业保险在个别险种个别区域参保率特别低甚至没有开展,特别表现在种养都偏少的

区级领域。基层政府在实行政策性保险过程中所起的引导推动作用很大，个别地方在对待农业保险时没有体现出有别于商业险的政策性特点与作用，其次，现行保费补贴机制形成了基层政府强大的财政压力，随着中央财政补贴力度的加大，中央财政资金的敞口供应，基层财政财力有限，个别地方保工资都困难，受自身条件限制无力开展业务。

养殖类理赔环节与牲畜无害化处理没有有效衔接。以最先启动的能繁母猪保险为例，承保机构在理赔条款上并没有严格确认无害化处理是理赔的前置条件，实际操作中重视自身的理赔业务，模糊了后续的不太相关的无害化处理过程。在承保机构理赔、无害化处理监管、养殖户受益等环节中还缺乏制约，没有建立起有效的病死猪赔偿运作机制。农户不愿意承担深埋、焚烧等无害化付出的成本，不愿意舍弃病害猪带来的剩余价值，同时，缺乏专业的无害化处理场所和对农户专项的无害化补贴，以及相应的处罚严重后果等多种因素，导致了病害猪部分流入市场。

农业保险经营中存在着多层次的展业链条蕴含着利益关系和道德风险。农业保险与一般财产险的不同在于，开展农业保险存在着政府、承保机构经营者、投保农户最基本的三方主体关系，形成了县区乡基层政府、乡镇相关涉农部门、保险机构、农险经办及代理人员、村级干部等多层次的业务开展渠道。目前，农业保险对各方关系的责任义务以及各方关系处理方面等并没有详细明确的规定，这一展业链条的存在，一方面既能在短时间内高效率地完成承保工作，另一方面各方在承受理赔等关键环节存在着的利益关联与冲突，各方利益立场的不同造成了保险关系的扭曲，在相互推动工作开展的同时相互制约并追逐着自身利益的最大化，在承受理赔环节中存在着巨大的道德风险，出现了以替保、骗保、冒保、统保等手段骗取财政补贴、获得最大赔偿款等现象，使承保、理赔的真实性、准确性无法保证。以能繁母猪保险为例，安阳市不是养猪大市，规模养殖场少，养殖保险不仅具有农产品的分散性、定损鉴定技术专业的特殊性，而且具有活体散养的流动性，载保生猪的身份证是扣在耳朵上的耳标，耳标也是病死猪获得生猪政策性保险赔偿的认定标准之一。在政策性农业保险启动时，由于缺乏经验，耳标管理监督措施不到位，承受理赔业务不完善，缺乏无害化处理及监管措施，承保机构耳标鉴定特殊人才匮乏，人员少不能定损到户等多种因素的存在，在政策初期快速粗放的去开发占有市场，忽略了操作中各方面各环节的不足，存在着业务运作中的漏洞。在保险各方追求利益最大化思想的作用下出现了道德风险，农户以参保耳标去获得未在保母猪赔偿，甚至多次重复获取，基层乡镇各部门、村级组织以及保险经办各方对理赔及无害化过程的监管配合不力，甚至也从中获利，承保机构受自身因素所限无法真正去鉴别，形成了高赔付率居高不下，承保机构在入不敷出盈亏利益原则下，失去对养殖业保险热情，甚至不惜停止养殖业保险业务开展。目前，随着制度及业务操作的不断完善，部门联动机制的加强，能繁母猪等养殖类承保率和种植业保险一样正逐步回升。

安阳市近两年加强了对承保机构办理政策性农业保险业务的绩效考核，引入了竞争与退出机制，制订了百分考核制，对不按照规范操作、不能及时理赔的承保机构调整业务开展区域、承保险种直至退出农业保险市场，有效的调动了各承保机构开展业务的积极性和实际操作的规范性，2013年，承保小麦285万亩，比2012年承保131万亩提升显著。同时，加强农业保险领导小组各部门联动，联合督导检查，及时发现并督促乡镇基层政府、

承保机构等各方解决工作中存在的问题,进一步规范了农业保险业务。

二、影响政策性农业保险进展的原因与症结

农业保险是目前世界各国普遍实行的农业保障政策,提供农业保险补贴是世贸组织允许的国家支持和保护农业的一项重要措施,也是利国惠民的好政策。政策性农业保险促进了农业保险业务的增长,从目前开展的情况看,仍存在着始终没有解决的问题。一方面农业的分散不成规模制约着保险的有效需要,另一方面农业保险的高成本低收益影响着承保机构的积极性,形成了供给与需求的矛盾。从农业保险运作模式看,实行了政府主导、商业保险机构代办模式,形成了政策性保险、商业化经营。农业保险的社会公益性与商业保险业的盈利性形成撞击,面临着很多困难与问题:未能实现农业保险“低收益、广覆盖”的原则,政策保障农业力度受到影响;参保率低与赔付率高导致商业化经营亏损,挫伤了各方积极性;农民对保险认识有偏差,骗保时有发生,赔付率偏高特别是养殖类的能繁母猪赔付率极高,农业保险展业困难;农业保险相关法律及配套政策不完善的,没有形成有效运行机制。

(一) 农业保险的特性决定了要以政策性为特征

农业是弱势产业,农业保险具有高风险、高成本、高赔付、低收益的特征。农业保险自身的特点使其具有准公共产品的性质,侧重于保障农业生产、保护农民利益,维护基础产业稳定发展,促进经济不断增长。这是世界各国愿意采取政府补贴方式开展农业保险的原因,政策性农业保险可以庇护农业经济,不同于商业保险的是,政策性农业保险不以营利为目的,而是着眼于为农业生产产生的风险提供经济补偿,进而保障整个社会经济的正常运转。

农业保险的公益性、救助性和安全性与商业化保险的盈利性相冲突,商业性保险以利润为核心,涉足高风险农业保险会影响利润、业务等业绩考核。保险经办机构不愿在没有效益的农业保险上付出更多,这种状态挫伤了开展业务的积极性,单纯依靠商业性保险很难从根本上解决这种内在的矛盾,不能有效实现政策性农业保险规避风险的目标。

(二) 缺乏完善的政策法规与配套措施支持,是推进农业保险过程中暴露出的政策软肋

推行政策性农业保险制度目前仅停留在政府规范性红头文件加以推动,尚未形成稳定运行机制。《保险法》第150条规定“国家支持发展为农业生产服务的保险事业,农业保险由法律、行政法规另行规定”。2013年3月1日开始施行《农业保险条例》,首次确立了农村保险的法律地位和保险工作的政策规范。与发达国家相比,我国农业保险的专门法规出台时间晚,而且尚未出台与《农业保险条例》配套的规章,农业保险法律法规还不完善,农业保险的发展缺乏一个有利的法律环境。

政策性农业保险运行中配套扶持政策还不完备,目前仅是对保险保费进行了补贴,优惠政策也仅有《中华人民共和国营业税暂行条例实施细则》第26条第4款“为种植业、养殖业、牧业种植和饲养的动植物提供保险业务免征营业税”的规定,运行模式类似于商业性保险,没有形成完善的政策性保险运作体系,与政策性保险相适应的金融扶持、财政补贴、大灾救助等配套政策还不到位,形成了目前按照商业性保险运作、依靠商业性保险机构独立经营农业保险,在一定程度上制约政策性农业保险大范围的快速推进。

(三) 商业性保险经办机构运作机制不能适应政策性保险需求

农业保险集中在最基层的乡村农舍田间地头,农户与农产品相当分散,农业保险的特

性决定了承保数量大、分散广，投入人力、物力成本高。土地农作物牲畜状况与灾害天气情况各地差别很大，与之相关的保险费率、灾害状况、理赔标准等必须做到合理、适度、准确进行核定，才能维护保险各方利益，保障农作物与农民的利益，这是有效推行农业保险的基础性工作。农业保险涉及农业生产各阶段，从承保到理赔涉及环节多，农作物受灾后查勘定损必须要及时，处理现场时间紧迫。这就要求农业保险要深入基层去核实参保对象，认定核实参保对象各个阶段真实状况需要过硬的专业技术，风险判断、核保、定损和理赔要有高素质专业人才。推进农业保险要保证人员，保证专业技术，更要保证深入现场的时间和到达现场的及时性。

农业保险经办机构大多仅在县级设有分支机构，各地承保机构人员普遍较少，并未在乡镇未设置营业服务站。受人员和经费限制，很难深入乡村开展保险业务，更难做到及时赶赴现场查勘定损，从承保到灾害认定和理赔很难提高效率。经办机构中真正懂农业方面动植物知识的专业技术人才还不多，真正合理核定各种标准的技术人员还缺乏，目前也没有专业性、技术性较强的专业仲裁机构去判定保险各方的利益平衡点与合理性，容易出现各项纠纷，一定程度上也遏制了参保的积极性。

农业保险投入高、风险大，造成保险经办机构运营成本高，经营农业保险存在长期亏损是经办机构面临的主要问题，这种状况是商业性经办机构不愿出现更不愿承担的现象。亏损的无法弥补，影响了单位的经营指标、人员的业绩利益，更与实现利润、壮大发展的企业宗旨相违背。这种状况严重影响到推进农业保险发展的积极性，也遏制了进一步解决问题完善运行的主观创造性。

（四）农民对保险保障作用认识不足影响了农业保险有效需求

农民对在思想上并没有正确认识并认真对待保险的保障作用，内心深处依然存在着靠天吃饭、听天由命的意识以及忽视灾害具有不可预见性的侥幸心理，也是影响参保热情的重要思想因素。这当然只是反映了极少数人的思想认识，部分人认为参加农业保险是白花钱，不愿意出看不到效益的钱；认为相当了解自己世代经营的农作物或牲畜，过高估计了自己根据地理、气候的历史变化情况预知风险的经验和掌控风险的能力；认为农业收益低，保险收益小于预期损失概率。

在思想上接受保险新事物存在着顾虑，并没有做到与时俱进、居安思危、从长计议，殊不知水火无情，在不可预知的巨灾面前，将会造成毁灭性后果，也是对国家实施这一利国惠民政策的重要性认识不深的表现。接受新事物、新思想有一个思想上认识转变过程，只有完善农业保险运作机制，提高保障水平，才能让农民看到现实利益，打消思想顾虑。

三、建立政策性农业保险运行机制是推进农业保险发展的有效途径

推动农业保险发展，关键和首要的问题是完善农业保险发展模式和运行机制。作为社会公益性质的公共产品，农业保险离不开政府扶持，应以政府为主体，突出农业保险业务的政策性，改变商业保险公司经营农业保险的现状，采用法律保护、政府行政指导、财政资金支持、减免税费扶持、业务发展与农业信贷衔接等措施，建立政策性功能与市场机制相结合的机制，为农业保险的发展创造一个有利的环境。

1. 农业保险的政策性彻底从保险经办机构商业性特性中脱离出来, 建立农业保险工作长效稳定运行机制

设立政府监管下的综合性专门政策性保险机构引导农业保险发展, 明确农业保险的性质、范围、经营方式、政府职能作用、经营主体资格、会计核算制度、财政补贴、税收优惠、业务监管等, 加强涉及农业保险各部门职责联动建设, 建立农业保险承保、理赔各环节规范操作程序和运作模式, 实现政府支持农业保险发展制度化、规范化、长期化。

2. 建立巨灾保障机制和再保险制度

农业保险出现亏损的几率大, 亏损程度大, 参照国际做法, 在政策性农业保险中, 一般由国家财政承担经营亏损。建立巨灾风险保障机制, 各级政府安排准备金用于灾害补助和灾后重建, 统筹使用, 以丰补歉, 结余留存, 滚动积累, 形成相补充的能有力支撑农业政策性保险的货币资源。建立再保险机制, 最大限度地分散农业风险。

3. 建立农民组织化投保模式

目前农业生产以分散的农户为主体, 农民的组织程度低, 这与农业保险要求的高度组织化有很大的距离。这个矛盾不解决, 大范围推广农业保险会困难重重。

在推动农业保险过程中, 需要探索创新农业保险经营模式, 通过有效的方式, 打造农业保险工作责任与利益的共同体, 充分利用市、县、乡、村及各部门的组织资源优势, 利用农业协会、专业合作社、龙头企业等团体, 进一步明确各级各层次各方的责任权力义务, 业务开展渠道, 代理费用标准等, 将一家一户的农民组织起来, 统一承保, 统一理赔, 才能取得良好的效果, 进一步推动农业保险的发展。

4. 加大财政补贴、扩大险种等政策支持力度

政策性农业经营成本高、风险大, 投保人又多是支付能力较弱的农民, 政府要加大政策扶持力度, 完善配套措施, 在推进政策性农业保险中不断优化运行模式。

政策性农业保险不仅享有经营中的税费减免及政府补助等优惠政策, 还要进一步提高补贴标准和幅度, 政策允许情况下调整成本险, 考虑以收益补偿或产品产量设立险种, 而且应安排专项工作经费, 大力开发基层农业保险市场, 保障农业保险各环节的工作。

不断扩大政策性农业保险产品体系, 推动险种由基层向高效经济发展。加强农业保险产品创新机制, 与金融支持、财政资金引导相结合, 开发政策性农业保险与信贷优先、利率优惠、财政补助等多方面、多层次的扶持政策, 延伸农业保险各项业务, 推动农业保险纵深化、多元化全面发展, 通过业务创新拓展农业保险市场, 调动各方参与积极性, 推动政策性农业保险市场的繁荣。

政府引导的农业保险是市场经济条件下政府支农方式的重要创新, 政策性农业保险的开展, 改变了单一、事后财政补助的农业灾害救助模式, 逐步建立了政策性农业保险与财政补助相结合的农业风险防范与救助机制。通过不断完善政策性农业保险发展模式、管理体制和运行机制, 激发农业保险各方的积极性和创造性, 形成共赢局面, 推动政策性农业保险工作不断稳步发展。

作者: 许 斌 河南省安阳市财政局地方金融科

安徽省农民市民化进程中的 基本公共服务财政政策研究

汪文志

党的十八大提出，要有序推进农业转移人口市民化，努力实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖。安徽省“十二五”时期加速城镇化发展的总体要求，就是以农民市民化为核心，促进人的全面发展。本文深刻剖析安徽省农民市民化过程中基本公共服务存在的问题，并提出财政支持农民市民化相关对策建议，为支持农民市民化提供新的思路。

一、具有安徽特色的农民市民化道路

一是打造改革试验区推进市民化。以合肥市、芜湖市、马鞍山市、铜陵市、淮南市、淮北市和郎溪县6市1县为城乡一体化综合配套改革试验区，以财政、土地、户籍等为突破口，加大推进义务教育、医疗卫生、就业社保等基本公共服务并轨，5年间农村劳动力向非农产业转移就业超过1000万人。

二是推进区域战略提升市民化。完善合肥经济圈、皖江城市带、皖北城市群的“一圈一带一群”的省域城镇空间格局，结合皖江城市带承接产业转移示范区、合芜蚌自主创新综合试验区、加快皖北发展三大战略平台建设，着力发展安徽特色新型城镇化，提升农民市民化程度。皖江区提升基本公共服务质量，扩展城镇容居量，推进本地人口充分就地城镇化，同时吸纳皖北皖西等其他地区人口及周边省份的转移人口市民化，成为我省农民市民化的主要载体；皖北区采用增长培育和县城突破策略，鼓励人口的就地市民化和异地市民化并重；皖南山区及皖西大别山区以特色城镇化为核心，通过保护生态和文化环境，促进人口的适度城镇化，实行就地市民化。

三是大力发展小城镇促进市民化。按照市政标准改造与完善小城镇基础设施，重点发展200个左右特色小镇，成为统筹城乡发展的重要节点，基础设施日趋完善，基本公共服务水平不断提高，对农民市民化的吸引力和聚集功能不断增强，成为皖南和皖西促进农民市民化的核心。

四是着力推进新农村建设引导市民化。通过推进城镇基础设施向农村延伸、公共服务向农村覆盖、现代文明向农村辐射，逐步实现城乡基本公共服务均等化，促进城乡一体化发展。以中心镇、中心村为载体，大力实施农村危房改造、村庄整治和美好乡村建设，引导农民适度集中居住，强化基础设施和公共服务建设，打造10000个左右新型农村社区，引导和吸引农民就地市民化。

二、财政支持市民化进程中基本公共服务存在的问题

一是财政体制不健全。目前,财力与事权相匹配的财政体制尚未形成,财力与事权不匹配,难以调动地方政府投入和提升基本公共服务积极性,现行转移支付中专项转移支付繁杂、规模过大,转移支付资金分配上也未充分考虑市民化导致的人口流动因素,不利于实现基本公共服务均等化。同时,政府间事权划分不清,基本公共服务投入过度依靠省及省以上财政,地方财政特别是县级财政实际投入较少。如2012年安徽省城乡居民医疗保险基金财政补贴144.17亿元,其中省及省以上财政补贴126.25亿元,占财政补贴的87.5%,市县财政投入为12.5%;全省筹集公共就业服务资金26.4亿元,其中省级省以上投入20.5亿,占资金的77.65%,市县财政投入为22.35%,城乡居民养老财政补贴、基本公共卫生服务、城乡低保、残疾人福利等项目地方财政投入情况也与以上两项目大致相当,市县财政对省及省以上财政依赖性较强。

二是财政投入压力大。农民市民化的成本支出是一个长期的过程,短期看主要支出是义务教育、保障性住房和基础服务设施,远期看主要支出是养老保险和养老服务。实现基本公共服务均等化需巨大的财力支撑。据测算,安徽省会城市合肥农民市民化成本约人均15.49万元,如按照每年20万农民进城市市民化计算,全市农民市民化年度新增加成本约300亿元,到2020年约2400亿元,2030年达到5400亿元。按同口径计算,2012年合肥用于义务教育、保障性住房、医疗和养老、各种民政救助和社会管理、基础设施等方面财政支出为113亿元左右,如按年增长20%计,每年增加22.6亿元,与市民化每年所需的实际成本相比,财政投入捉襟见肘,地方现有财力难以保障农民市民化进程的资金需求。

三是投入结构严重失衡。长期以来,安徽省基本公共服务供给也呈现二元化的特征,政府基本公共服务支出主要集中在城市。城市基本公共服务主要由政府供给,而农村基本公共服务则从农村税费改革前主要依靠“三提五统”由农民自我负担,到现在主要采取“一事一议”等方式筹集。政府投入的“城市偏好”,导致城乡投入失衡,各类社会资源主要集中在城市,特别是集中在大中城市和中心城市,城乡居民在享受基本公共服务方面存在严重的不均等现象,如城乡居民人均医疗卫生费用差异为4.1:1,中、小学生均公用经费分别为3.39:1和3.24:1。大、中、小城市、城镇之间基本公共服务能力差距大,小城镇公共服务基础薄弱,政府在公共卫生、教育文化、就业服务、基本社会保障等方面投入有限,服务能力和容纳能力极有待提高。

四是资金绩效不明显。基本公共服务具有鲜明的区域特征和阶段性特征,不同地区、不同阶段公众的基本公共服务需求都有所侧重与不同。现行的财政投入方式未能有效体现在全省区域发展战略中,不同区域促进农民市民化基本公共服务的重点领域和重点环节,支持的重点不突出,效果不明显;同时支持市民化的资金管理分散,资金和项目分散在多个部门、形成多个环节,没有形成合理的投入机制、管理机制和问责机制,资金效率不明显,难以有效发挥财政资金的引导和带动作用。

三、支持市民化基本公共服务的财政政策建议

(一) 完善财政体制,促进有效投入

一是明确财政支出责任。合理界定各级财政在市民化过程中的基本公共服务支出责

任，着重围绕义务教育、基本医疗卫生、社会保障等领域的基本公共服务项目，将支出责任重心向县乡级以上转移。厘清政府和市场的关系，市民化过程中的社会事务，市场不能有效解决的，财政就必须逐步到位；可以通过市场机制解决的，应由市场解决；介于二者之间的，财政要发挥资金和政策作用，积极引导社会资金投入，实行政府购买服务。二是理顺政府间财政分配关系。完善省与市县政府间收入的划分，建立县级政府稳定收入来源，切实增强县以下基层地方政府在农民市民化过程中提供基本公共服务的保障能力。逐步取消专项拨款配套资金制度，探索省或省以上对重点贫困县市民化基本公共服务的直接供给。同时，促进生产型税收向消费型税收的转变，增强流入城市吸引人口定居的动力。三是完善财政转移支付制度。逐步建立以实现基本公共服务均等化目标的财政转移支付制度，健全转移支付体系，清理整合并压缩专项转移支付，扩大一般性转移支付规模。通过一般转移支付实现市县财力的均等化，通过专项转移支付保障基本公共服务的均等化，改革以户籍人口为依据的政府间财政转移支付制度，根据事权属性综合考虑户籍人口、常住人口和农民市民化程度对基本公共服务的影响，及时调整资金配备，满足农民市民化在基础建设、公共设施、社会保障等方面的需求，提升基本公共服务能力。四是优化和整合财政支出结构。建立基本公共服务经费保障机制，逐步提高农民市民化基本公共服务支出比重，以基本公共服务项目标准为基础，确保用于市民化基本公共服务预算的刚性增长。同时，要整合基本公共服务资金，对现有财政支持市民化公共服务资金来源渠道、规模、期限等进行全面的调查摸底、清理归类；对已经到期，绩效不明显的专项资金原则上予以取消；对资金用途和扶持对象基本相同或相近的专项资金，进行归并整合，形成支持合力。

（二）拓宽投资渠道，合理分担成本

一是积极引导社会资金。发挥财政资金的引导和调控作用，鼓励社会资金参与市民化基本公共服务设施建设和运营管理；大力推行政府购买、特许经营、合同委托、服务外包、土地出让协议配建等方式提供基本公共服务；合理利用财政补贴供给方和补贴需求方的调节手段，探索财政资金对社会办基本公共服务机构的扶持，采取财政直接补贴需求方的方式，增加公民享受服务的选择权和灵活性，促进基本公共服务机构公平竞争。二是稳步推进农民原有农村资产的转化。赋予农民对承包土地、宅基地、农房和集体资产股权更大的处置权，通过市场化手段，将农民在农村占有和支配的各种资源转变为资产，并将这种资产变现为可交易、能抵押的资本，让农民带着资产进城，从而跨越市民化的成本门槛，更好地享受基本公共服务。

（三）分类分项投入，提高资金绩效

根据全省不同区域经济发展水平和农民市民化的特点，遵照提供市民化公共服务项目需求程度，对基本公共服务实施分类指导、分项投入，以提高资金的绩效，彰显财政资金用急、用需和引导作用，提高资金的使用绩效。皖江示范区承接东部地区产业转移，是全省农民市民化的重要承载区，应发挥基本公共服务在产业转移中的基本保障作用，突出人才培养和人力资源开发，突出就业创业，加快公共就业服务体系建设；突出社会保险关系转移接续，提高基本公共服务的质量，扩大农民市民化容纳量，为市民化提供便捷的基本

公共服务。皖北区基本公共服务投入以保障和改善民生为重点，提升保障能力，一是突出农村社会保障制度体系建设，逐步提高保障水平；二是推动职工基本养老保险重点向农民工和灵活就业人员覆盖。通过完善公共服务体系建设，提高均等化服务水平，提高城镇的吸引力。同时，为农民异地市民化提供条件。皖南区围绕“旅游”“文化”核心，大力推进公共就业服务体系建设，促进灵活就业和自主创业；有重点地将城乡居民、农民工、灵活就业人员各类群体纳入相应的社会保障制度；发展徽州特色文化，完善应急救援体系，着力培育“两新”组织，提升基本公共服务能力，促进农民就地市民化。

（四）促进综合改革，推进政策实施

一是促进户籍制度改革。完善落实户口迁移政策，逐步剥离附加在户籍中的基本公共服务权益及福利待遇，将享受基本公共服务政策及福利待遇与户籍管理相脱钩，使户籍管理制度回归原有的户籍管理功能，突破户籍与福利合一的社会管理制度，逐步实行新老市民享受同等或大致相当的基本公共服务。二是促进社保制度完善。按照实施城镇化战略和有效促进农民市民化的要求，进一步完善社会制度，逐步做到制度统一，项目统一，程序统一，标准的逐步衔接，实现社保制度城乡一体化。三是加大土地制度改革。在保障农民能够真正行使对其承包土地占有、使用、收益和处分权利的前提下，大力培育完善农村土地市场，采取具体措施鼓励、优先扶持愿意而且有离农能力的那部分农村人口退出耕地，让土地收益返还成为农民财产性收入和持久性收入的一部分，并使之逐步向常规的社会保障转移。四是促进社会组织培育。大力培育社会组织，灵活运用公共就业政策，加快社会工作专业人才培养；建立专业人员引领志愿者服务的机制，积极发展慈善事业，充分发挥慈善在农民市民化公共服务提供和筹资等方面的作用。

作者：汪文志 安徽省财政科学研究所研究室副主任