

□□ 农民日报·中国农网记者 毛晓雅

7月上旬,华北平原。玉米苗贪婪地吸收着盛夏充足的光热和雨水,噌噌地生长着。“今年的玉米苗情不错,高度快有半米了!”赵金诚是山东齐河县远近闻名的“粮王”,说起种粮来门道多着哩。

“麦子刚下地,紧接着茬播玉米,要为玉米抢抓积温。晚播一天,就晚收三天,到后期入秋温度就不够了,还可能遭遇大风、洪涝等灾害。”按照赵金诚的说法,眼下虽过了最忙的时候,但是浇水、除草、打药,一样也不能掉以轻心。

像赵金诚一样,种粮农民一季接着一季忙,不怕苦累,就怕遇上天灾。赵金诚说,今年麦收时节,眼看着要收割了,一场冰雹打下来,部分农户的小麦受到了不同程度损失。好在全村800亩小麦都入了完全成本保险,保险员和农业技术人员第一时间赶来勘察定损,流程走完,赔偿款就直接打给了农户。

从2018年开始,中央财政在内蒙古、辽宁、安徽、山东、河南、湖北6个粮食主产省(区)的24个产粮大县,开展了为期3年的三大主粮完全成本保险和种植收入保险试点。2021年,试点地区覆盖13个粮食主产省(区)约60%的产粮大县,达500个县。今年中央一号文件提出,年内要实现两种保险在13个主产省(区)产粮大县全覆盖。对农业保险的保障水平来说,这无疑是一大步跨越。

那么,此次三大主粮保险“升级”,种粮农民的反响如何?对基层政府、保险公司来说,如何把好政策落地落实?记者带着问题进行了深入采访调查。

## 从450元涨到950元,粮食受灾后最高赔付翻一番

完全成本保险和种植收入保险的最大变化就是保障水平翻了一番。对种粮农民来说,粮食受灾后得到的赔付比以前多了,这是他们切身可感的实惠。

山东齐河县云馨家庭农场主郭云种了500亩地。自打几年前胡春华副总理来到她的家庭农场视察后,“云姐”就成了当地小有名气的“网红”家庭农场主。她时常在媒体平台上发布农场劳作的小视频,引来粉丝们点赞。去年7月,她兴奋地发布了一条新消息:“好事好事!保险好政策又来了,俺种的玉米每亩最高能赔付950块钱了!”

郭云告诉记者,2015年刚开始种地时她就买了保险,最初的保费4块钱,保额450块钱,如今保费8.4元,保额950块钱,保额翻了一番。500亩地保费算下来共4000来块钱,相对于风险补偿,这点保费成本付出“很值”。

随着农民专业合作社、农业社会化服务组织等新型农业经营主体的发展,土地规模种植、集约化经营成为大势所趋。然而,种植规模大也意味着投入大,成本高,风险也高。一亩地一季作物投入千八百块钱,几百亩地成本就达数十万元,一旦遭遇大灾,几年的辛苦都得打水漂,即便遇上小灾,也会影响收益,生产资金本就有限,受灾后更加捉襟见肘,甚至影响下一季作物播种。

对大户们来说,过去由于保障水平偏低,遇有灾害,赔偿也是“毛毛雨”,难以真正撑起保险“保护伞”的作用。尤其近几年生产成本上涨,种粮利润进一步受到挤压,农业保险的保障水平如不进行相应调整,已经难以满足种粮农民的实际需求。

另一方面,从我国农业保险的发展阶段来看,自2019年国家发布《关于加快农业保险高质量发展的指导意见》以来,我国农业保险进入高质量发展阶段,此次三大主粮作物保险的提标扩面就是推进农业保险高质量发展的题中应有之义。

在此之前,三大主粮作物主要有两种保险,一种是绝大多数小农户入保的直接物化成本保险,只覆盖化肥、农药、种子等直接物化成本,另一种是针对种粮大户的大灾保险,作为一项过渡性保险,今年扩大实施完全成本保险后,大灾保险即被取消。

相较于直接物化成本保险,完全成本保险除了覆盖农资等物化成本,还增加了保人工和土地成本;种植收入保险则覆盖农业种植收入因价格、产量波动而导致的损失。两种保险的保障水平最高都可以达到相应品种种植收入的80%,因此保障水平大幅提高。以山东为例,对于占大多数的小农户而言,小麦和玉米的保额从一亩450元左右增长到950元。

“这次提高主粮保险保障水平,对农民、农业、农村来说都是一件大好事。”山东省农业农村厅计划财务处副处长刘迎增分析说,首先是农民有期盼,尤其是近几年发展迅速的农业生产托管组织反映,目前的保险保障水平偏低,不解渴,保障水平如能提升至覆盖全部成本,他们能够放手种粮,心里更有底。其次,农民自负保费的比例仅为20%,每亩地比以前多出四块钱保费,农民也完全能接受。此外,这也是政府为农民办实事的具体举措,农民受了灾往往情绪不好,容易产生纠纷,有保险托底,有利于化解风险带来的不稳定因素。

山东省是产粮大省,今年起在全省产粮大县推广三大主粮作物完全成本保险和种植收入保险。从数据便可见得此举受到了农民和种粮大户的欢迎:今年上半年,山东全省种植的小麦投保面积为4400万亩,其中82%以上投保了完全成本保险。6月底7月初,正是玉米完全成本保险陆续投保阶段,记者采访的德州、菏泽等地,投保率都达到了80%以上。此外,根据生产实际和近年保险实践情况,山东还将小麦、玉米、稻谷等主粮作物受灾起赔比例由原来的20%降低到10%,作物受损超过10%即可开展赔付。

越是农户,对农业保险的需求越为迫切,推广实施农业保险的积极性越高。反过来,有保险助力,他们扩大生产的底气也更足。记者采访发现,生产托管组织、家庭农场和合作社等新型经营主体,不仅其自身投保意愿强烈,由于组织力、号召力强,向小农户推广农业保险也有着非常明显的优势。

李化庄是山东齐河县西杨村党支部书记,这几年国家大力推广土地托管项目,李化庄也带领村民成立了托管服务组织,全村3300亩地统一纳入托管服务范围,实现了从种到收全程机械化。小麦收获后,村里

# 没有保险行不行?『那不中』

## ——三大主粮保险『升级』之后



中国人民财产保险股份有限公司工作人员使用无人机测绘小麦地块。

资料图

如今,农民已经完全能够接受种地买保险了,虽说也都希望用不上这保险,但如果问没有保险行不行,农民会说“那不中”。这表明,在种粮农民心里,保险这层保障的“种子”已经扎下了根。



7月12日,郭云在自家的家庭农场里察看玉米苗长势。 聂宜胜 摄



山东成武县农业农村局农业专家和保险公司保险员到灾害现场对倒伏小麦进行勘察定损。 资料图

统一按照高于市场价1毛钱的价格卖给制种公司,扣除土地托管服务费后,再返还给农户。在这种服务和利益分配模式中,地种得好,农户和托管组织都受益,一旦产量受损,不仅农户利益受损,托管服务推进也会受到影响,还可能造成双方的矛盾。因此,为降低经营风险,生产托管组织会积极向农民宣传农业保险。“我们整村托管的土地,统一入保险,投保过程非常顺畅,对于一家一户来说,每家十来亩地,成本就多出40块钱,保障却加了一倍,大伙都高兴。”

两种保险在13个主产省(区)产粮大县全覆盖,意味着贡献了全国一多半粮食产量的种粮农民,种粮收益保障更稳、底气更足,对于稳定粮食生产、筑牢大国粮仓具有重要意义。这也意味着,作为中国农业支持保护体系的重要一环,农业保险的意义和价值愈加凸显。

## 农民出小头,财政管大头,每亩保费农民只掏8元

农民拿出8块钱,就能获得近千元的保障保障。保障翻了一番,保费没负担。总之,就是要让种粮农民享受到政策性农业保险带来的保障,踏实种粮。

这背后,是国家强农重农政策的雨露泽被,是强有力的财政投入与支撑。世界各国的实践都表明,市场机制在农业保险领域是失灵的,纯商业性的农业保险难以维持,因此普遍做法是采用财政补贴的方式,增强农民的保险购买力和购买意愿,这就决定了农业保险的政策性保险属性。

来看一组数据:2007年,国家开始实施中央财政补贴农业保险保费政策;2008年至2021年间,农业保险中央财政支持逐年加大,从60.5亿元增加到333.5亿元,年均增长21.7%。与此同时,农业保险保费收入从110.7亿元增长到976亿元。2020年,我国农业保险保费收入达到815亿元,成为全球农业保险保费规模最大的国家。2021年,农业保险保费收入达976亿元,稳居全球第一,三大主粮保费补贴资金148.69亿元,占中央财政农业保险保费补贴资金总额的44.6%。

中央财政的支持对农业保险的撬动作用非常有力。比如2020年,中央财政拨付农业保险补贴资金285.39亿元,为1.89亿农户提供风险保障的规模实际达到了4.13万亿元。这表明,中央财政资金用200多亿元的规模,撬动了4.13万亿元的保险规模,使用

效果相当于放大了上百倍。农业保险和农业信贷还会形成“1+1>2”的协同效应;随着保险保障水平不断提升,农民抵御风险的能力也大幅提高,信用评级也相应提高,从而降低了银行信贷风险,这意味着种粮农民贷款也更容易了。

马驰是中国人民财产保险股份有限公司菏泽市分公司副总经理,多年从事农业保险业务,他告诉记者,从山东农业保险走过的路来看,靠着各级财政资金支持和撬动,农业保险才得以一步步上台阶,规模越来越大,认可度越来越高,参保的农民也越来越多。2007年,公司刚做农业保险业务时,小麦保费总共5块钱,农民自己出1块钱,最多能赔200块钱。后来保费提高,农民自己出4块钱左右,保额涨到450元。前几年又针对种粮大户出台了大灾保险,大户们保费自己出7块钱,保额涨到800元多。这次的小麦完全成本保险,小农户和大户都纳入进来,农民自己出8块多钱保费,保额增至950元。

每向前一步,都标志着保障水平的飞跃。种粮农民的收入多一层保障,农民的持续生产能力增强,国家粮食安全基础就越稳固。此次三大主粮完全成本保险和种植收入保险在全国产粮大县全面推开,前期也经历了小步试、稳步走的过程。从前期试点情况来看,两种保险符合目前我国农业保险的发展阶段和实际,基本上可以上投保农户早涝保收。

如何与之前的保险政策做好过渡衔接?据财政部有关负责人介绍,具体实施过程中,作为基本险的直接物化成本保险将长期保留。此举主要考虑部分小农户等投保主体可能更偏好自缴保费较低的直接物化成本保险,给予农户根据自身需求和经济实力选择险种的权利。

农民出小头,财政管大头。按照规定,在保费分担比例上,省级财政补贴不低于25%,中央财政对中西部地区和东北地区补贴45%,对东部地区补贴35%,未对农户自缴比例和市县财政承担比例作出要求,由实施地区省级财政结合实际自主确定。

刘迎增告诉记者,山东的三大主粮保险,农民只需要负担保费的20%。具体的保费金额,根据各地风险等级不同,划分为低、中、高三档,对应三个风险区,小麦保费分别为34元、36元、38元,玉米保费分别为40元、42元、44元,水稻统一为50元。

除了农户自缴和中央财政补贴部分外,山东省的做法是,省级财政补贴30%。其余15%由市县财政承担,其中,市级财政承担的部分不低于一半。这意味着,县级财政需要承担不高于7.5%的保费补贴。

“粗略估计,平均一个产粮大县一季作物要拿出200万元左右的财政资金用于补贴三大主粮完全成本保险和种植收入保险。”刘迎增说。

对于县级财政承担的部分,德州市农业农村局相关负责人告诉记者,德州的做法是指导各产粮大县统筹产粮大县奖励资金,用于解决实施三大主粮完全成本保险和种植收入保险的保费补贴。从实践来看,各产粮大县推广的积极性还是很高的。

值得注意的是,产粮大县往往是财政穷县,要警惕因财政负担重而影响基层投保的积极性。有学者指出,农业保险财政补贴应更加精准,因地制宜,财力好的地区可以适当少补,差一些的可以多补。可以看到,中央财政支持向中西部和东北地区倾斜,并给予地方对农户、市县承担比例根据实际情况确定的自主权,正是充分考虑了这一情况。

## 保险规模扩大后,基层农业保险服务如何跟上

7月初的一场强降雨天气预警引起了中国人民财产保险股份有限公司成武县支公司总经理杨庆华的关注。

按照以往经验,灾害天气来临往往是突发的,短时间内需要大量人员到田间地头去勘察灾情、及时定损,县公司农业保险部的20个人力量远不够。杨庆华当即指挥农业保险部门作出预案,提前把车辆、设备、人员等准备好,灾害一来,可以第一时间冲到一线。

“公司农险部的工作人员负责全县13个乡镇的农业保险业务,每人划定一个负责区域,日常的业务量还可以应对,但灾害一来就显不足了。”杨庆华说,“目前,保险公司建立的机制是,县公司可以从市公司或其他部门临时抽调人员来帮忙。遇有灾害天气预警,必须提前作出风险预案。”

政策利好带来的是保险规模的扩大,对基层农业保险服务也提出了更大挑战。杨庆华说:“基层的压力主要是服务时效和人力成本投入,我们也在利用卫星遥感、无人机及自开发线上工具来降低压力及成本投入。目前看,科技赋能能大大缓解这种压力,服务效率提升明显。”

相对于其他保险,农业保险的服务对象有其特殊性和复杂性。我国人多地少,一户农民几亩地,还大部分散各处,每块地具体情况不同,受灾也千差万

别,加之受灾后时间紧,基层干部和农民心情急迫,因此一旦受灾,勘察定损工作量大、难度大。

杨庆华告诉记者,目前村一级的农业保险服务主要由县保险公司的保险员和村镇协保员来承担。种植大户可以直接联系保险员出险,小农户们则先报给村里的协保员(一般由村干部兼任),再由村里统一联系保险公司。

“农业保险服务网点建设需要投入大量的人力、物力、财力,目前尚未建立完善的一线乡村服务网络。”齐河县农业农村局党组成员董永说,“建议由政府部门牵头,保险公司配合,整合资源,建立系统的基层服务网络体系,吸纳保险公司、镇级干部、技术干部、村组干部协同开展工作,从查勘、核定面积、测算损失率到理赔,确保精准无误,让好的政策落实落细。”

损失程度如何确定直接关系到农民对粮食保险的认可度。一般来说,勘察定损工作应由保险员和农业专家库里的农技专家共同完成。“粮食作物的勘察定损对专业性和公信力的要求都比较高,由指定的农技专家定损,更加专业、信服力强。”董永说。

实际操作中,粮食作物遭受大风、洪涝或病虫害等自然灾害,面积往往比较大,因此会选取重度、中度、轻度受灾情况的几个点采样,再测算平均数。受损面积则由专业仪器进行测量。整个保险过程从前期承保,到后期勘察定损,都需要基础数据支撑,然而现有的基础数据还不够全面,且较为分散,无法互通共享,影响了勘察理赔工作效率。有专家建议,建立统一的农业数据信息服务平台,整合财政、农业农村、气象防灾等各类涉农信息数据,同时运用大数据、云计算等新技术,提高理赔流程的信息化水平,提升理赔服务的质量和效率。

保险公司的健康运营也是确保农业保险服务的关键。马驰告诉记者,今年是当地三大主粮完全成本保险和种植收入保险实施的第一年,风险和定价机制的匹配度如何,还需要通过几年时间才能从运行效果作出评价。农业面临的风险较大,保险公司一方面自身承担风险,另一方面需要通过科学用好再保险等方式来分散风险,确保持续健康运营。

从政府角度来讲,也要加强对承保机构的资质管理,要求承保机构公平合理地拟定保险条款和保险费率,同时确保承保机构有稳健的农业再保险安排,真正把农业保险服务的“最后一公里”打通。

## 用好用足保险,不能仅仅是接受

在李化庄看来,如今农民对保险接受程度已经比过去进一步大截了。“比如农村的合作医疗,一开始让交10块钱农民都不愿意,这些年看病都享受到好极了,如今交300多元也都积极。粮食保险政府补贴后才掏几块钱,农民想得很实在,没有灾,花点小钱买个保障,有了灾,得到赔偿了,这点钱花得更值了,怎么算都合适用!”

山东成武县段庄村村党支部书记张洪春也表示,如今农民已经完全能够接受种地买保险了,虽说也都希望用不上这保险,但如果问没有保险行不行,农民会说“那不中”,表明在种粮农民心里,保险这一层保障的“种子”已经扎下了根。这也得益于种粮农民享受到了“真金白银”补偿的实惠。

郭云所在的齐河县是全国超级产粮大县,去年下半年种玉米时就开展了玉米完全成本保险,后期遭遇了水灾,虽然玉米已经成熟,但影响下地收获,产量还是受到了影响。郭云他们就成了玉米完全成本保险的受益者。

“当时大雨下个不停,地里有积水,即便排出去,地也很软,机器进去就陷里面了,收割机换成履带式的相对好一点。”郭云回忆道,“我的农场260亩地都受了影响,平均下来减产30%。”

经过保险公司勘察定损后,郭云的农场受损玉米每亩赔偿了230元,总共赔付了近六万元。“损失部分基本补回来了,一亩赔两百元,看似不多,面积大,总体算下来就不少了,六万块钱对于我们家庭农场来说也是一笔不小的数目。”郭云对得到的赔付很是满意,“国家政策好,我们种粮食也越干越有劲头!”今年她响应国家号召,玉米地又套种了300亩大豆。

都说种地挣不到钱,而郭云爽朗地笑道:“从2015年开始种地,我年年挣钱,就没赔过。这几年种粮政策一年比一年好,效益也年年高。”种地效益好,在郭云看来,首先要有好技术,种地是精细活,苗出得怎么样,什么时候该打药、施肥,都有讲究;其次是经营有思路,建起食品加工厂、延伸产业链,稳定种粮收益;最后是用足好政策,而保险政策就是一项惠及种粮农民的好政策。

然而,农业保险是个较为专业的领域,现在农村种粮农民大都是中老年人,文化水平不高,让他们逐条理解清楚完全成本保险和种植收入保险是怎么回事,还需要下一番功夫。在采访了多个种粮大户和小农户后记者发现,大户大都能说清楚自己购买的小麦玉米完全成本保险具体内容是什么,而大部分小农户只是一知半解,他们大概知道自己多掏了几块钱保费,到时候遇灾了能多赔点,问到里边的具体情况就不清楚了。

农民的保险意识不能仅停留在接受保险,还要进一步理解具体权利和要求,这样才能用好用足保险政策,充分享受到保险“升级”带来的好处。基层保险员和村干部也反映,在实践中,由于农民对保险的具体条款理解不到位,而在定损理赔过程中产生纠纷的情况时有发生。因此,基层还要进一步加大粮食保险的宣传力度。

村里启动小麦玉米保险宣传动员的时候,正值刚播下小麦、玉米种子的农忙时节,把农民组织起来逐条讲解比较困难。李化庄建议,可以采用发短信或者在微信工作群里发信息的方式,采取较专业的保险术语,用浅显易懂的语言解释清楚,把要点讲明白,这样能确保宣传到户,还节约宣传成本,提高效率。另外,还可以利用村里大喇叭广播、宣传标语等进行宣传,农技人员给农民集中讲课的时候,把粮食完全成本保险和种植收入保险的内容也加进去,通过日常的点滴渗透,让种粮大户和小农户都能把三大主粮保险吃透。