

“上海样本”先行先试，“保成本”向“保收入”转变 以农险创新“灌溉”都市现代农业“良田”



■“农二代”赵淑俊帮助父亲打理家庭农场，也是粮食作物保险试点的受益者

【直击】 粮食作物收入保险 “先行先试”

去年10月，上海降水异常偏多，平均气温也较常年平均值偏高2.4℃，连续暴雨造成市郊稻田积水严重，外圈河道水位抬高，部分稻田发生倒伏，部分品种出现穗发芽现象。“三秋”季节若遇到连续阴天，再加上累积的降水量，到稻谷收获时便很容易发生“黄粒米”超标。所谓“黄粒米”，指的是稻谷收获后因晾晒或烘干不及时，粮堆内部“发热”，或因长期雨水，熟透的稻谷倒伏、浸泡在泥水中，导致碾出来的小部分米粒颜色发黄。国家规定，国有粮库收储的稻谷，除了杂质和水分不能超标外，黄粒米也不得超过1%。“到了水稻收割时才发现，稻谷还是被之前的雨水‘搅黄’了！”浦东新区川沙新镇国章家庭农场主沈国章今年61岁，两年前加入了川沙新镇首批家庭农场的队伍中。过去，超标的黄粒米让他这样的种粮户很是烦恼，而去年，沈国章的受灾稻田因亩产量低于600公斤而触发了理赔机制，按照全市三级粮稻最低收购价1.55元/斤的标准，沈国章在一个月后就拿到了保险赔偿金，这一切还得益于新试行的粮食作物收入保险。

2016年5月，农业部向上海市农委下达了金融支农创新项目——《粮食作物综合收入保障保险》，决定在上海试点农作物收入保险，探索出一条农业支持政策的新路子。上海粮食作物收入综合保障保险标的包括水稻、麦子收入保险、务农人员意外险和财

产综合保险等三个方面，试点的范围为松江、浦东粮食家庭农场，品种为粳稻中晚熟品种和小麦，3年内松江计划试点5万亩，浦东计划试点1.2万亩。安信农业保险相关负责人向记者介绍说，农作物收入保险主要为了保障新型农业主体的亩均收入，当其种植的作物因遭受种植保险责任的灾害导致减产，因市场价格波动因素或因产品品质不达标导致收入大幅减少，低于约定的保险收入时，保险公司按照保险合同的约定负责赔偿。

那么，销售价格和亩均产量的制定依据来源是什么？据了解，销售价以试点区域粮食前5年平均销售价格为准，其由国有收储企业的收购价格和市场流通价格按照销售量加权平均获得；亩均产量以前5年试点区域亩均产量数据为准。拿水稻举例，根据调研，粳稻前5年亩均收入为1860元，投保人可自主选择四档保障水平，即保障收入的80%、85%、90%、100%；对应的保障亩均收入为1488元、1581元、1674元和1860元；相应的保险费率分别是3%、5%、10%和13%；保险费分别是45元、79元、167元、242元。去年，松江区承保水稻收入保险1.1万亩，该区选择1860元/亩的保障水平，保费收入约237万元；而浦东新区选择1581元/亩的保障水平，承保水稻收入约0.8万亩，该区保费收入约61.4万元。

在川沙新镇，像沈国章这样的家庭农场从2015年开始起步，到现在已发展了50户，家庭农场全部实现规模化种植，每家水稻种植面积在百亩以上。川沙新建的家庭农场的土地，来自镇级“土地大流转”项目。土地流转后，原本杂乱散布的田间窝棚不见了，取而代之的是一片片绿油油的生态田

地。上海迪士尼乐园就在这里，用好边上的地，就如同给迪士尼配一个生态的后花园。

“与其他地区不同，我们投保粮食收入保险，保费80%在农业部金融支农创新项目中支出，剩余的20%则由镇级财政承担，农户不用承担任何费用。”川沙新镇农业服务中心相关负责人告诉记者，当时组建家庭农场，为的就是鼓励本地农民来种粮，除了市区二级财政给予水稻综合补贴外，镇政府还有850元/亩的补贴，现在，通过保险形式又进一步规避了市场风险，有利于稳定农民收益。

【回顾】 从1.0时代迈入4.0时代

为了促进上海农业保险的发展，2005年市政府办公厅印发《关于推进上海农业保险工作若干意见》；2007年，市农委、市财政局联合发文，将农业保险保费补贴的范围扩大到奶牛、家禽、经济果林、蔬菜；2013年，明确享受财政补贴的险种为5大类21个，各险种保费财政补贴比例为40%-90%；2014年，市政府办公厅印发《上海市农业保险大灾(巨灾)风险分散机制暂行办法》，通过财政托底、保险参与、再保介入等手段，建立了财政支持的多层次农业保险大灾(巨灾)风险分散机制；2016年下发《上海市市级财政农业保险保费补贴资金管理暂行办法》，进一步提高保险保障水平。

经过十多年的发展，各类扶持农业保险的优惠政策让上海农业保险摆脱了单一的灾害损失补偿功能，成为政府转变农业风险管理职能、承担多项社会责任的重要手段。农业保险保

额从2004年的4.42亿元增加到2016年的211亿元，占全市农业总产值的65%，接近发达国家水平；农业保险险种从2004年的19个增加到2016年的66个；保险赔款从2004年的5912万元增加到2016年的4.32亿元，累计赔款22.6亿元，受益农户320万户(次)，持续扩展受益面群；农业保险保费收入从2004年的7888万元增加到2016年的5.87亿元，持续提升农险业务发展。

这份亮丽数据的背后，源于政府精准的顶层设计，逐步完善农业保险制度框架；源于自上而下，搭建推动农险发展的组织体系；更来自于上海始终坚持创新驱动，升级优化农业保险产品体系。

纵观发达国家农业保险发展历程，农业保险大致包括成本保险、产量保险、价格保险和收入保险，依次可称之为农业保险的1.0版—4.0版。自2008年起，上海地区就探索开展蔬菜价格保险，于2010年年底在全市推广。自此，绿叶菜成本价格保险成为本市绿叶菜管理体系的重要举措，在保险实施的同时增加了“两淡”(夏淡、冬淡)期间的绿叶菜生产面积和市场供应，蔬菜市场价格波动明显缩小，使上海连续三年鲜菜价格波动指数在全国36个大中城市中位列25位之后，发挥了价格保险稳定农副产品价格水平、保障菜农利益、服务民生的积极作用。2014年，生猪价格处于低谷时期，上海又选择在松江区开展生猪价格保险试点，保险赔款有效弥补了养殖户的经营损失。上海创新性引入投保周期一定三年的保险机制，率先尝试平滑农产品价格波动的周期性风险，降低农户逆选择，平滑该保险产品的经营风险。此后，上海再次发挥“先行先

试”带头作用，在全国率先开展了“保险+期货”的创新试点，通过一年的调研和分析，在浦东新区进行了鸡蛋价格期货保险试点，通过购买看跌期权，将执行价以下的价格风险转移给期货市场，保险公司仅承担执行价和保险价格之间的有限风险，从而构建了从保自然风险向保市场风险转变的农业保险产品创新体系。

【经验】 兼顾政策、产量、市场 三大风险

自2016年开始，上海启动了“农业保险4.0”时代的标志性试点——收入保险。收入保险是指当农作物产量减少、价格波动导致投保人实际收入低于保障水平时给予赔偿的保险产品。2月20日至23日，中央农村工作领导小组副组长袁纯清赴上海开展农业保险发展情况专题调研，调研的目的是对改农业直补为保险间接补贴进行政策储备，而上海的收入保险试点正是纯粹本次调研的重点。

上海保监局局长裴光表示，当前我国农业保险仍是“广覆盖、低保障”，粮油等大宗农产品仍处于保物化成本阶段，收入保险开展对于实现农民增收、提高对农户的保障程度有重要意义。传统农业保障产量风险，价格保险保障市场风险，在农业保险迈入4.0时代的今天，上海的经验实践证明，收入保险能完全覆盖政策、产量和市场风险。

收入保险的首个试点选定了粮食作物，选定了上海，也是经过深思熟虑的。粮食是国家重要战略储备物资，

稳定粮食市场供应、保障粮食生产者的积极性、增加粮食生产收入一直是各级政府部门重视的问题。2015年受石油价格下跌、国内外粮价价差扩大、国内粮食库存增加等因素影响，国内粮食价格下跌，“卖粮难”、种粮农民“增产不增收”的现象越来越普遍，对农民增收带来不利影响。面对“两个天花板(价格、补贴)、一个地板(成本)、两道紧箍咒(环境、资源)”的农业困境，中央提出粮食“价补分离”的改革方向以及要把农业支持政策从“黄箱”转为“绿箱”补贴，即粮食价格的形成要由市场来决定，农民的利益由政府来保证。

2016年，中央一号文件提出“把农业保险作为支持农业的重要手段，探索开展重要农产品目标价格保险，以及收入保险。”目前，上海在农业保险上的绿箱补贴占农业补贴总额60%左右。上海是非粮食主产区，财政实力较强、农业组织化程度较高，农业社会化服务体系较完备，农民投保意愿较强，于是，上海便在农业部的支持下，借鉴美国等发达国家经验，结合国内实际，以新型农业经营主体为对象，探索开展了粮食作物收入综合保障保险项目。

为确保项目严格按照计划推进，2016年，上海建立了“市粮食作物收入综合保障保险创新研究”项目领导小组，由市委分管领导任组长，市农委财务处、市农委种植业办、市农委市场信息处、市农业发展促进中心、市粮食局、市统计局等相关部门，以及松江区和浦东新区农委、区农业技术推广中心、安信农业保险有限公司等任组员，做好项目实施推进工作。相关部门、单位定期召开例会，遇到问题及时碰头研究，确保项目的完成。

一年以来，粮食作物收入保险在松江、浦东两区试点情况如何？收入保险如何惠及农户？农户受益几何？去年，全市三级粮稻最低收购价为1.55元/斤，按照松江投保的保额1860元来计算(600公斤/亩×1.55元/斤)，实际市场价为1.42元/斤。川沙新镇永仙家庭农场“80后”农二代赵淑俊记者算了笔账，自己的160亩家庭农场都投保了，去年水稻受灾面积20多亩，按照保额1581元来计算，实际补贴拿到了5000多元，相比价格补贴机制，收入保险让地实际得到了最低收购价保障和收入保障“双重保障”。

2016年，松江、浦东两区水稻收入保险赔款金额超208万元，惠及132户农户，其中浦东川沙因暴雨造成产量下降，赔款金额38万元；在经费使用情况下，农业部项目拨付资金500万元，松江区使用资金合计195.55万元，浦东新区使用资金合计35.92万元，另由试点的川沙新镇对项目计划外的投保面积予以补贴33.84万元。在项目开展过程中，两个试点区收入保险的投保积极性较高，浦东新区水稻总承保面积较计划面积超出一倍，松江区收入保险选择方案中最高保障水平进行投保。

【思考】 农险创新还在路上

“尽管上海农业占比较低，但地方政府财力较好，保障程度有所提高，市场化观念强，有关经验具有普遍性、一般性意义。”市农委副主任殷歌表示，从中央一号文件所传递出的基调来看，

我国农业支持政策正由“黄箱”政策向“绿箱”政策转变，农业保险由传统的“保成本”向“保收入”转变，这是大势所趋。不过，从目前来看，想要实现这一转变仍存在很多问题：比如现有的农业保险产品难以满足新型农业经营主体日益增长的保险需求；现有的基础环境不能支撑收入保险的全面开展。顶层设计不够、农民参保意识需提高、保险服务还需要改进等等矛盾仍然突出。

从松江和浦东的试点情况分析，粮食测产仍然面临工作量巨大、难度高的问题。此外，试点只针对风险低产量高的中晚熟品种进行保险，而那些优质早熟品种未纳保。像赵淑俊种植的“南粳46”品种在网店微店的售价在12元/斤，尽管这个品种面积不大，但却没有纳入保险范畴。如果现有农业保险产品不够丰富，也会在在一定程度上限制像赵淑俊这样的新型农业经营主体的投保行为。

再者，根据近几年上海水稻、小麦种植产量数据来看，产量基本处于较为稳定的状态，收入保险风险损失主要来源因素为市场风险。下一步，应结合水稻、小麦市场流通价格和粮食局对未来粮食市场和价格极增值的预估，分别测算不同目标价格下的风险损失率及费率。由于价格数据波动的不可预测性，若价格处于上升通道，费率在去年试点费率的基础上上浮；若价格处于平稳状态，则费率保持不变；若价格处于下跌通道，则费率在去年试点费率的基础上上浮。以上海粮食作物收入保险的试点经验为例，还可将水稻、麦子政策性保险的中央、地方补贴金额和上海地区粮食托市收购价补贴两块资金作为增量资金，作为开展水稻、麦子收入保险的保费补贴，提高收入保险的保费补贴额度。资金充裕的条件下，收入保险作为一种转换政策，将切实提升农户的收入保障水平，降低保险经营风险，提高保险公司的经营意愿。

安信农保公司在制定下一步粮食

作物收入保险试点方案时也考虑，其一，以镇为单位建立区域产量数据采集体系；其二，将早熟品种水稻纳保。早熟水稻，俗称“国庆稻”，是指上海地区能在“国庆节”前后收获上市的一类早熟水稻品种的统称。该类品种生育期较短，生产过程中肥料农药投入量少，具有能抢占新大米上市先机的优势。近年来，“国庆稻”的价格优势逐步受到广大种植户的青睐，种植面积呈现逐步上升趋势。但相比常规稻，它的生产风险高、产量低，急需从机制层面消除可能面临的自然灾害和价格波动风险，保障种粮收益，为种粮户扩大生产解决后顾之忧。

在中央农业保险调研座谈会上，殷歌代表市委传达了上海农业保险下一步发展方向，他建议：一是利用现有政策鼓励开展农产品收入保险试点。为了进一步促进现代农业产业发展，满足农民增收、农业增效的目标，需进一步发挥多层次多类型农业保险，尤其是收入保险的杠杆作用，逐步减轻财政负担。建议将农业补贴中的“三合一”、以奖代补等现有政策予以调整作为配套资金，开展农产品收入保险试点。二是支持上海等非粮食主产区先行开展粮食收入保险试点。

三是支持对收入保险制度试点建设中给予创新的支持，允许突破，允许试错，不断总结，形成可复制、可推广的经验。十多年来，上海农业保险充分发挥风险管理和损失补偿功能，有效化解农业自然风险和市場风险，保障农业增效农民增收。上海的先行先试不仅对都市现代农业持续健康稳定发展作出了积极贡献，也为全国积累了丰富而宝贵的经验。



□中央农村工作领导小组副组长袁纯清(中)调研上海农业保险情况

