

陕西省财政厅 2020 年度政策性
农业保险保费补贴资金

绩效评价报告

陕西省财政厅

2021 年 12 月

陕西省 2020 年度政策性农业保险保费 补贴资金绩效评价报告

为深入贯彻落实《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》，进一步提高财政资金使用效益和政策实施效果，按照《中共陕西省委 陕西省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》和《陕西省财政项目支出绩效评价管理办法》（陕财办绩〔2020〕9号）规定，2021年4月至7月，陕西省财政厅组织对陕西省2020年度政策性农业保险保费补贴资金开展了绩效评价。

一、基本情况

（一）项目概况。

1. 项目背景。我国作为农业大国，各类自然资源丰富，农作物应有尽有，而外部环境、气候条件等往往对农作物的生长产生影响。农业保险是专门为农业生产者在从事种植业、养殖业、林业、渔业等农业生产过程中所遭受的自然灾害、意外事故、疾病疫病等风险提供保障的一类保险，用于补偿农民受到损害时的损失。政策性农业保险是指由中、省、市县分别根据比例对保费进行补贴，农民只需负担剩余部分，大大减轻了农户负担。为认真贯彻落实中省关于加快农业保险高质量发展的决策部署，充分发挥农业保险助推脱贫攻坚、支持“三农”发展的保障作用，陕西省财政厅、陕西省农业

农村厅、陕西省林业局、中国银行保险监督管理委员会陕西监管局、陕西省地方金融监督管理局、陕西省气象局六部门印发的《2020 年陕西省政策性农业保险工作实施方案》（陕财办金〔2020〕6 号），结合我省农村经济产业发展实际，方案明确了 2020 年农业保险费财政补贴品种、补贴比例及相关政策。各市以财政部门牵头成立农业保险工作小组，结合本市实际制定实施方案，选定保险品种、保费规模和投保数量，编制年度农业保险费预算。在省财政厅金融处、市县（区）财政局的监督管理和业务指导下，通过省、市、县（区）农业农村等主管部门的积极宣传推动，完成了 2020 年农业保险费年度结算，项目实施达到预定的绩效目标，加快了我省农业保险高质量发展。

2. 项目主要内容。我省六部门印发的实施方案明确规定了农业保险具体内容，主要包括补贴品种、补贴比例、投保数量及保费规模和相关政策的落实。

（1）补贴保险品种。中央资金补贴保险品种：包括水稻、小麦、玉米、制种保险（水稻、小麦、玉米）、棉花、马铃薯、油料作物、糖料作物、能繁母猪、奶牛、育肥猪、公益林和商品林。中央支持的省级优势特色产业品种：包括苹果、设施农业保险。

省级资金补贴保险品种。包括核桃、大枣、花椒、猕猴桃、仔猪、种公猪、奶山羊保险、农房保险。省级支持的地方创新

试点品种：主要是对中省现有补贴品种或者当地农民增收有重要推动作用的地方优势特色农产品进行保险模式创新，例如大灾保险、完全成本保险、收入保险、气象、价格等指数类保险、“保险+期货”等创新保险品种。

（2）资金补贴比例。2020 年度不同险种各级财政分地区分档次补助，深度贫困县农业保险保费在报备情况下执行下浮 20%的优惠政策。

中央资金补贴比例：种植业中央财政补贴 40%，养殖业、公益林补贴比例为 50%，商品林补贴比例为 30%。

省级资金补贴比例：中央补贴品种省级补贴 25%，省级补贴品种比例为 45%。

市县级财政补贴比例：中省补贴险种市县补贴比例不低于 15%，其中市级补贴比例不低于 10%。深度贫困县县级配套补贴资金，由省、市财政各承担补贴资金 50%。

试点设施农业、苹果类补贴比例：中央补贴 30%，省级补贴 30%，市县（区）补贴合计不低于 10%，其中市级财政补贴比例不低于 7%。

（3）其他保险补贴政策。省级财政对参加农村住房保险附加地震责任的农村低保户、分散供养的特困供养人员给予每户补贴 11 元，对参加农村住房保险（未附加地震责任）的农村低保户和分散供养的特困人员给予每户补贴 5 元。鼓

励各地财政对参加农村住房保险的农户提供保费补贴，补贴比例自行确定。

3. 项目实施情况。2020 年，全省按照政策性农业保险“扩面、增品、提标”的目标任务，在中央规定的保险补贴品种基础上，结合我省实际选定了省级补贴保险品种。有的市结合本地区农业特色，还另外选定了由市级财政单独补贴的特色保险品种。通过省、市各级积极的推进，提高了我省抗风险能力。

4. 资金投入情况。

（1）全省财政预算投资情况。2020 年度财政预算投资包括中央财政预算投资、省级财政预算投资和市县财政预算投资。

①中央财政预算投资。财政部核定陕西省 2020 年预计保费规模 163,806.00 万元，中央财政应承担资金额 67,231.00 万元，2019 年陕西结余中央财政补贴资金 27,857.00 万元，2020 年中央财政应拨付资金额 39,374.00 万元。

②省级财政预算投资。2020 年省级财政厅下达省级补贴资金 41,000.00 万元。

③市县级财政投资。2020 年全省市级财政补贴资金 17,259.00 万元，县级财政补贴资金 8,322.00 万元。

（2）抽评市年度预算投资情况。2020 年度各市预算投资情况见下表：

单位：万元

序号	市级名称	中央投资	省级投资	市级投资	县级投资	合 计
1	汉中市	4,226.00	3326.00	598.36	1612.23	9,762.59
2	宝鸡市	3,787.00	4524.00	693.98	1154.57	10,159.55
3	咸阳市	8,650.00	8429.00	2978.49	4394.56	24,452.05
4	铜川市	907.00	1480.00	574.00	372.95	3,333.95
5	商洛市	1,360.00	1655.00	770.82	131.40	3,917.22
总 计		18,930.00	19,414.00	5,615.65	7,665.71	51,625.36

(3) 项目完成投资情况。全省完成投资情况。2020 年全省计划总投资（保费规模） 185,514.17 万元,实际完成投资 164,081.00 万元，完成率为 88.45%。抽评市完成投资情况。2020 年度各市完成投资情况见下表：

单位：万亩、万头、万元

序号	市级名称	投种植面积（存栏）	计划总投资	实际完成投资	完成率
1	汉中市	20,628.01	19,160.00	14,459.51	75.47%
2	宝鸡市	1,528.10	18,099.72	15,816.31	87.38%
3	咸阳市	1,567.11	33,506.46	33,663.37	100.47%
4	铜川市	469.09	4,838.38	4,838.37	100%
5	商洛市	1,268.71	7,632.31	6,734.10	88.23%
合 计		25,461.02	83,236.87	75,511.66	90.72%

5. 资金使用情况。农业保险保费资金使用包括全省保费资金使用情况，抽评 5 个市资金使用情况、保费支出情况和保费理赔支付情况。

(1) 全省保费资金使用情况。中央、省级、市县级财政补贴资金和农户承担保费使用情况见下表：

单位：万元

资金类别	总投资额	资金使用情况	
		用于中央资金补贴品种	用于省级资金补贴品种
中央财政投资	58,983.00	58,983.00	
省级财政投资	46,721.00	36,892.00	9,829.00
市县级财政投资	25,581.00	19,233.00	6,348.00
农户承担保费	32,796.00	24,624.00	8,172.00
合 计	164,081.00	139,732.00	24,349.00

(2) 抽评市保费资金使用情况。各市保费资金使用情况见下表：

单位：万元

资金类别	总投资额	资金使用情况	
		用于中央资金补贴品种	用于省级资金补贴品种
中央财政投资	27,586.23	27,586.23	
省级财政投资	21,940.07	17,306.28	4,633.79
市县级财政投资	11,222.11	9,162.11	2,060.00
农户承担保费	14,763.25	11,208.50	3,554.75
合 计	75,511.66	65,263.12	10,248.54

(3) 保费资金支出情况。抽评 5 个市实际完成投资 75,511.73 万元，截至评价日，实际支出 72,014.89 万元，未支付保费 3,496.84 万元。2020 年度中省预算资金支出差额，从 2019 年中省财政补贴结余资金补充。各市保费资金支出详见下表：

单位：万元

序号	市级名称	中央资金	省级资金	上年度中省结余资金补充投资	市县级投资	农户承保费支出	合 计
1	汉中市	4,226.00	3326.00	2,107.79	2,210.59	2,588.87	14,459.25
2	宝鸡市	3,787.00	4524.00	481.33	1,848.55	3009.36	13,650.24
3	咸阳市	8,650.00	8429.00	5,511.76	4,394.57	6,678.04	33,663.37
4	铜川市	907.00	1480.00	995.40	455.42	1,000.56	4,838.38
5	商洛市	1,360.00	1655.00	0.00	902.22	1,486.43	5,403.65
总 计		18,930.00	19,414.00	9,096.28	10,302.88	14,763.26	72,014.89

情况说明：咸阳市实际完成投资中，包括中省补充资金 5,511.76 万元，其中使用上年度结余资金 1,150.69 万元，使用 2021 年度资金垫付 4,361.07 万元。

（4）保费理赔支付情况。各市理赔支付情况见下表；

单位：万元

序号	市级名称	投保理赔品种	理赔支出金额	赔付率
1	汉中市	中央资金补助种植业、养殖业、森林、奖补试点四类 9 个品种，省级资金补助种植业、养殖业、奖补试点、农房四类 5 个品种	2,833.45	19.60%
2	宝鸡市	中央资金补助种植业、养殖业、森林、奖补试点四类 17 个品种，省级资金补助种植业、养殖业、奖补试点、农房四类 10 个品种	8,792.00	55.59%
3	咸阳市	中央资金补助种植业、养殖业、森林、奖补试点四类 11 个品种，省级资金补助种植业、养殖业、奖补试点、农房四类 3 个品种	18,797.98	55.84%
4	铜川市	中央资金补助种植业、养殖业、森林、奖补试点四类 11 个品种，省级资金补助种植业、养殖业、奖补试点、农房四类 6 个品种	4799.71	99.20%
5	商洛市	中央资金补助种植业、养殖业、森林、奖补试点四类 10 个品种，省级资金补助种植业、养殖业、奖补试点、农房四类 8 个品种	5209.75	77.36%
合 计			40,432.89	53.55%

（二）项目绩效目标

1. 总体目标。财政部《关于提前下达地方中央财政农业保险保险费补贴 2020 年资金预算指标的通知》（财金〔2019〕118 号），中央对地方农业保险保险费补贴整体绩效目标确

定的年度总体目标：引导和支持农户参加农业保险，主要保障关系国计民生和粮食安全的大宗农产品，重点支持农业生产环节，不断扩大农业保险覆盖面和风险保障水平，逐步建立市场化的农业生产风险防范化解机制，稳定农业生产，保障农民收入。

2. 绩效指标。绩效指标分为产出指标、效益指标和满意度指标。

（1）产出指标包括数量指标和质量指标，数量指标：中央财政保费补贴比例指标值 35%-47.5%，三大粮食作物投保面积覆盖面指标值大于或等于 67%，育肥猪保险覆盖率 35%；质量指标：绝对免赔额指标值为零，风险保障水平指标值高于上年度、接近直接物化成本。

（2）效益指标包括社会效益指标和经济效益指标，经济效益指标：风险保障总额指标值高于上年度，农业保险综合费率指标值小于或等于 20%；社会效益指标：经办机构县级分支机构覆盖率指标值 100%。

（3）满意度指标主要是服务对象满意度，承保理赔公示率指标值 100%，参保农户满意度大于或等于 80%。

二、综合评价情况及评价结论

（一）抽评市综合评价情况。根据本次评价编制的指标及标准、绩效自评再评价和实地抽查评价情况对各市进行评价，按照市级各项评价得分值加权平均测算综合评价结果。

经评价测算，5个市综合评价分值为87.30分，评定等级为“良好”，详见附件1。各市综合评价情况见下表：

市级名称	指标分值	评价得分	评价等级	名次
汉中市	100	91	优秀	1
宝鸡市	100	88	良好	3
咸阳市	100	90	优秀	2
铜川市	100	85	良好	4
商洛市	100	82.5	良好	5

（二）综合评价结论。

1. 项目实施管理评价结论。通过对5个市及县（区）农业保险实施情况的绩效评价，抽评5个市项目组织管理取得良好成效，主要体现以下三个方面：

（1）加强组织领导，建立沟通协调机制。2020年，各市级政府高度重视，由市财政局、农业农村局、林业局等相关部门成立了农业保险工作小组，统一领导、统筹协调，协同保险承保机构推进全市政策性农业保险工作。各市按照陕西省财政厅、陕西省农业农村厅等六部门印发的《2020年陕西省政策性农业保险工作实施方案》的要求，结合本市地域特点、自然灾害等实际情况，选定保险品种、编制年度预算，确定保费规模、投保数量和绩效总目标，制定了《2020年市级政策性农业保险工作实施方案》，指导各县（区）开展政策性农业保险工作。

（2）发挥政府引导作用，强化监督管理责任。各市财政、农业农村部门联合承保机构，积极开展政策性农业保险的宣传动员，调动农业生产者投保积极性，扩大农业保险覆盖面，提高农业生产抗风险能力。各市根据本地区具体情况，制定了政策性农业保险补贴资金管理和承保机构农业保险工作绩效考评办法，建立常态化监管、绩效管理机制，严把财政资金补贴比例和承保范围，规范承保机构行为，提升保险服务水平和理赔的时效性，使参保农户明显受益，不断提高农户满意度，促进政策性农业保险高质量发展，为完成2020年策性农业保险工作提供了保障。

（3）落实保险补贴政策，助力脱贫攻坚。省级财政对参加农村住房保险附加地震责任的农村低保户、分散供养的特困供养人员给予补贴，对参加农村住房保险的农村低保户和分散供养的特困人员给予补贴等相关政策。各市为落实执行国家支农惠农政策，结合本市实际，对参加政策性农业保险的建档立卡贫困户，其自交保费部分市县财政给予以一定比例补贴，深度贫困县农业保险保费在报备情况下执行下浮20%的优惠政策。各市按照省委、省政府加快农业保险高质量发展的决策部署，建立健全政策性农业保险制度及长效机制，充分发挥了农业保险助推脱贫攻坚、支持“三农”发展的作用。

2. 政策效益评价结论。省委、省政府关于加快农业保险高质量发展的决策部署，关系到农村农民的切身利益，中央和地方各级财政投入资金，为保障我省粮食安全具有极其重要意义。加强政策性农业保险保费补贴资金绩效管理，实现稳定农业生产，保障农民收入的绩效目标，是各级财政金融管理部门抓农业保险政策落实的着重点。2020 年，在省财政厅金融处业务指导下，通过各市、县（区）财政、农业农村等部门的广泛宣传和积极推动，农业保险政策的实施取得了良好效果。主要绩效指标完成情况如下：

（1）**资金补贴比例。**中央资金补贴中央补贴品种：种植业比例 40%，完成比例 40%；养殖业、公益林补贴比例为 50%，完成比例 50%；商品林补贴比例为 30%，完成比例 30%。

省级资金补贴中央补贴品种，省级补贴比例为 25%，完成比例 26.4%。试点设施农业、苹果类补贴，中央补贴比例 30%，完成比例 30%；省级补贴比例 30%，完成比例 30%。

（2）**产出指标完成情况。**三大粮食作物投保面积覆盖面指标值大于或等于 67%，2020 年全省完成指标值为 74%。其中：水稻覆盖率 88%、小麦覆盖率 74%、玉米覆盖率 74%。

育肥猪保险覆盖率指标值 35%，完成覆盖率指标值 85%。另外，公益林参保率达到 88%，设施农业参保率达到 24%。风险保障水平指标值高于上年度、接近直接物化成本。

（3）**效益指标完成情况。**2019 年全省农业保险保费规

模 130,638 万元， 2020 年全省农业保险保费规模 164,081 万元，两年度相比较，风险保障总额高于上年度。经办机构县级分支机构覆盖率达到 100%，经对 5 个 15 个县实地走访调查，承受理赔公示率指标值 100%，参保农户对理赔服务满意度达 85%，对保险政策满意度达 95%。

三、绩效评价指标分析

（一）项目决策情况。

1. 2020 年各市实施的政策性农业保险项目，符合我省加快推进农业保险高质量发展相关政策，适应我省“三农”领域日益增长的风险保障需求。

2. 各市申报的中央、省级险种和各种创新险种，符合中省资金补贴保险品种和省级支持的地方创新试点品种范围。

3. 各市、县（区）印发的农业保险工作方案，均设置了绩效总目标，绩效目标合理、明确，符合我省农业保险政策和农村经济产业发展实际，能清晰反映财政预算资金对项目预期产出效果发挥的作用。

4. 各市申报的资金预算符合补贴品种、规模、保险费、保险金额、财政补贴比例及相关政策编制要求，预算内容与项目内容相匹配。从完成保费规模上看，预算资金能满足市、县实际需要，预算编制、资金分配比较科学合理。

（二）项目过程情况。

1. 各市、县（区）制定了农业保险保费补助资金管理办

法等专项管理制度，农业保险工作方案中均有资金管理、工作责任制度和监督检查等内容，各市、县（区）、经办机构能严格执行农业保险相关政策和管理规定。

2. 各市、县（区）成立了农业保险工作小组，财政部门牵头并设立办公室，明确成员单位相应工作职责，建立组织协调、常态化监管、绩效管理机制。

3. 本次抽评的 5 个市，承保机构的条款中普遍设置有免赔条例；除咸阳市外，其余 4 个市经办分支机构均超过 3 家。

4. 各市由市财政局负责组织实施，通过招标选定承保机构，经市、县（区）财政部门、主管部门、保险公司三方互相选择划分承保范围，并在年度工作方案中予以明确。县（区）均有开展保险业务的分支机构和营销服务部。

5. 各市、县（区）基本做到了“五公开，三到户”，未发生严重的违规行为，承保理赔的存档资料除个别涂改痕迹现象，总体上存档资料真实完整。

6. 宝鸡市、咸阳市、铜川市、商洛市存在中、省、市资金未拨付到位，所抽评的 5 个市存在未按季度与经办机构结算的情况，综合费用控制在预算资金总额的 20% 以下。

7. 各市中省补贴资金管理规范，做到合规使用资金；严格执行拨付程序、完成年度保费资金结算工作。各市、县（区）按照保险公司将保费补贴资金申报审核明细表，送经农业农村、林业、果业等主管部门，财政部门审核确认，财政部门

依据确认结果拨付资金。

（三）项目产出情况。

1. 在保险资料真实性、准确性方面。抽评的 5 个市，商洛市商州区上报的 2020 年度政策性农业保险数据中有中航安盟拟承保的 2.87 万亩丹参，中航安盟发现拟承保亩数与实际亩数不相符，经与农户协商未达成共识，未生成保单，造成商州区未按计划完成 2020 年度保费规模，结余财政补贴资金 344.99 万元；铜川市小麦、玉米承保以统计局提供上年度种植面积为准，没有按照当年实际种植面积承保；其他各市、县（区）资料比较真实、准确。

2. 保费规模计划完成率情况。抽评的 5 个地市年度计划保费规模 83,236.87 万元，实际完成保费规模 75,511.73 万元，完成率 90.72%。

3. 保险覆盖率情况。抽评的 5 个市三大主粮农作物总投保面积为 74.79%（水稻覆盖率 88.08%、小麦覆盖率 67.81%、玉米覆盖率 80.64%），育肥猪保险覆盖率 98%，公益林参保率 97%，设施农业参保率 43%。各市补贴品种保险覆盖率见下表。

单位：万亩、万头、万元

序号	市级名称	三大农作物覆盖率	育肥猪覆盖率	公益林参保率	设施农业参保率
1	汉中市	81%	62%	99%	46%
2	宝鸡市	68%	89%	94%	50%
3	咸阳市	71%	133%	97%	43%
4	铜川市	100%	99%	69%	7%

5	商洛市	57%	93%	100%	33%
总 计		74.79%	98%	97%	43%

4. 抽评的 5 个地市，宝鸡市、咸阳市、商洛市存在未按约定条款赔付的情况；全年风险保障水平高于上年度、接近直接物化成本；

5. 在绩效评价过程中，未发生严重滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等违法违纪行为。各市能够落实农业险保相关政策，持续执行对深度贫困县农业保险保费在报备情况下下浮 20% 的优惠政策。

6. 在投保人报案至保险机构结案过程中，宝鸡市、咸阳市、铜川市、商洛市存在勘察定损理赔不及时的情况；在结案后在保险机构能够及时按时将赔付资金支付至投保人。

（四）项目效益情况。

1. 抽查的 5 个市 2019 年农业保险保费规模 63,386.24 万元， 2020 年农业保险保费规模 75,511.73 万元，两年度相比较，风险保障总额高于上年度。各市情况见下图：



2. 抽查的 5 个市各保险机构均在所承保县（区）设有分支机构，覆盖率 100%。

3. 根据各县（区）自评和实地走访调查情况，承受理赔公示率指标值 100%，参保农户对理赔服务满意度达 95%，对保险政策满意度达 85%。

四、主要经验及做法

根据汉中、宝鸡、咸阳、铜川、商洛 5 个市对 2020 年政策性农业保险项目实施情况的工作总结，在承保机构及保险保费拨付、理赔监管方面，汉中、宝鸡、铜川 3 个市的做法具有显著的特点。

（一）强化承保机构监督核查，提高资金使用精准度。

汉中市农业保险工作小组办公室，委托第三方保险机构，对县区及承保机构农业保险保险费补贴资金拨付、理赔进行监督核查，财政局依据核查报告核准拨付保费。经第三方机构对 8 家保险公司共提供的农业、林业、农房保险承 8599 笔保清单、16207 万元保费的核查，剔除上报的非政策补贴保单 92 笔、退保 83 笔、区县农房 4 笔、跨年度保单 71 笔、险种交叉退费保单 4 笔、不属于补贴范围的商业创新险种 10 笔、转入下年度保单 543 笔，核查确认有效保单 7792 笔，保费 14790 万元，核减保费共 1417 万元，委托第三方监督核查的做法取得了良好成效。

（二）发挥政府引导作用，建立考核退出机制。宝鸡市发挥政府引导作用，充分运用市场资源，以需求为导向，发挥保险机构在农业保险经营中的自主性和创造性，实现在服务、保障方面的有效竞争。2020年打破近年来按保险机构划分传统险种和创新险种、具体按乡镇划分标区的模式，每个县区按照规模总量控制的原则，不再按照过去计划分配的方式，保险公司在县域范围内通过招投标自由竞争，以促进保险机构不断优化服务水平，切实保障农户利益。保险总额在全市范围内做年度调整，鼓励有优势、服务好的保险机构扩大范围和规模，以此考量各公司的综合服务能力。同时，加大政策性农业保险领域监督检查力度，建立常态化检查机制，不定期对各县区和承保机构进行抽查考核，对保险机构建立绩效考核和退出机制。

（三）设立乡镇财政金融支农岗，确保支农惠农政策落实。铜川市以乡镇财政所体制改革为契机，在每个乡镇财政所设立了财政金融支农岗，专人专岗负责政策性农业保险相关工作。市财政局组织对财政所负责农业保险业务的负责同志和经办人员进行集中培训，讲解农业保险政策和工作规范，夯实专业知识基础，切实履行财政监管职责，既当好保险费补贴资金的管理员，又要做一名农业保险政策的宣传员。铜川市印发《关于切实做好政策性农业保险工作的通知》，明确乡镇财政在政策性农业保险工作中的工作职责，充分发挥

乡镇财政就地就近服务监管优势，确保农业保险支农惠农、服务“三农”政策落地落实。

五、存在的问题及原因分析

（一）存在的问题。

1. 机构监管及保费理赔方面。

（1）承保机构不能按约定条款赔付。本次实地抽查评价的承保分支机构，出现对处于扬花灌浆期的玉米按照 40% 的比例进行赔付，低于保险条款约定 100% 标准；对处于扬花灌浆期的小麦按照 40% 的比例进行赔付，低于种植保险条款约定 70% 标准；将苹果种植保险单拆分为苹果果实 2000 元保额和苹果树 1000 元保额，按照 2000 元保额赔付；对出险的仔猪理赔时，按照 100 元/头赔付，低于保险条款约定每头赔偿标准不低于 200 元的标准；对出险的尸重 21.9kg 的育肥猪，赔付 300 元，低于条款约定的 400 元/头；对承保的小麦按照保险条款成熟期应按 100% 赔付，实际出险的小麦赔付比例为单位保额的 70%；对承保的油菜在成熟期应按照 100% 赔付，实际赔付比例为单位保额的 60% 等。

主要原因分析：在定损赔付过程中，个别存在条款更新后继续按旧条款赔付的现象，且保险经办机构的条款设定、理赔流程较为复杂，农户无法清晰的理解相关条款，直观地感受相关权利和利益。主管部门对机构履行保险约定条款执行监督不够，对农户保险相关政策宣传不到位。

（2）承保机构不能及时理赔。抽评的 5 个地市保险经办机构采用测产的方法定损，三大主粮赔付周期普遍较长，中华联合铜川支公司对养殖险（仔猪、育肥猪）的理赔，山阳县人保支公司在对山阳县纸房绿原茶叶专业合作社理赔，赔付周期多在 2-5 个月，达不到及时理赔；人保印台支公司为规避系统中出现理赔周期过长的问題，人为推后报案时间。

主要原因分析：不同保险经办机构定损时，执行不同的勘査定损方法，有执行一次勘査定损的，有执行二次复勘定损的，大部分执行初次勘査后测产定损的方法，这样不仅导致了承保机构赔付周期过长，还导致了同样的灾害损失，因在不同机构投保得不到相同水平的赔付。

（3）保险资料不规范、数据不够准确。部分保单存在绝对免赔条款。根据保监会、财政部、农业部联合印发《关于进一步完善中央财政保费补贴型农业保险产品条款拟定工作的通知》（保监发〔2015〕25 号），种植业保险及能繁母猪、生猪、奶牛等按头（只）保险的大牲畜保险险条款中不得设置绝对免赔。抽查发现汉中、宝鸡、咸阳、铜川分支机构，针对猕猴桃、苹果、奶山羊设置 10%的绝对免赔率；宝鸡、咸阳、商洛个别分支机构，针对核桃设置 10%的绝对免赔率。

部分保单存在集体投保保单后附投保清单信息不完整。缺少联系电话、银行卡号等关键信息，被保险人签字栏为空

白或代签，个别分支机构承保理赔档案存在涂改现象，对承保的小麦、玉米品种，没有按照当年实际种植面积承保。

主要原因分析：各保险机构目前使用的条款未及时更新，普遍存在免赔条款，在实际赔付过程中，或执行免赔或未执行，需及时更新条款。客观上农村部分农户外出务工，委托代签或出现未签，这种现象存在隐患，反映出政策性农业保险服务保障措施缺位。农业、财政部门审核保费人手不够、工作量大，难以做到全面、细致审核。铜川市在乡镇财政所设立财政金融支农岗，专人专岗负责政策性农业保险相关工作，有利于服务“三农”政策的落实。

2. 项目实施及资金管理方面。

（1）机构业务范围划分及承保规模分配不够合理。抽评的汉中、宝鸡、铜川、商洛每县（区），保险经办机构均超过3家。铜川市保费规模4,838.38万元，有6家保险机构承保；商洛市保费规模6,734.05万元，有8家保险机构承保；承保分支机构市场份额小，运营成本偏高。铜川、商洛按保险品种划分业务范围，风险过于集中于单一经办机构。

主要原因分析：制定农业保险工作方案，划分机构业务范围、确定承保机构数量时，以区域定承保机构数量不够合理，应按保险品种、保费规模、机构业务稳定性和发生灾害风险程度确定机构，机构数量不宜过多，在县（区）合理布局保险经办机构。

(2) 2020 年未按计划完成年度保费规模。抽评的 5 个市年度计划保费规模 83,236.87 万元，实际完成 75,511.73 万元，完成率 90.72%。宝鸡市完成率为 87.37%，汉中市完成率为 75.61%，商洛市完成率为 88.23%。

商洛市商州区上报的 2020 年度政策性农业保险数据中有中航安盟拟承保的 2.87 万亩丹参，中航安盟发现拟承保亩数与实际亩数不相符，经与农户协商未达成共识，未生成保单，造成商州区未按计划完成 2020 年度保费规模，结余结转财政补贴资金 344.99 万元。

主要原因分析：现行政策保障度偏低、农户参保积极性不够高。我省三大主粮保险额为 400 元/亩，远低于物化成本；主粮产区粮食耕种地块小，农户参保意愿度、参保积极性不高，山区地区农户居住分散、承保成本高，经办机构缺乏承保主动性。

保险条款设置较为苛刻。现行保险经办机构的保险条款大部分设置了 30%起赔线，较小的损失得不到赔付，挫伤了农户投保积极性。

商州区编制农业保险工作方案，前期信息采集不准确，预算内容与项目内容不相匹配，区农业保险工作小组沟通协调、责任制度落实、常态化监管不到位。

3. 2020 年度部分财政补贴资金尚未拨付。2019 年 12 月财政厅已下达 2020 年度中省农业保险保费补贴资金，2020

年 12 月各市已完成农业保险保费结算。截至评价日，主管部门与承保机构未完善结算手续，仍有部分尚未拨付的财政补贴资金。

主要原因分析：抽评的 5 个市保险资金拨付流程有 4 种方式。汉中、宝鸡采取地市级直拨的方式，咸阳采取市级直拨与县（区）拨付相结合的方式，铜川采取县（区）拨付的方式，商洛采取县（区）拨付给业务主管部门再由业务主管部门拨付的方式，拨付流程较为冗长，导致不能及时拨付资金。

保险经办机构已经实现了投保、理赔网络化，农业保险业务数据以数字化存储，而在拨付保险费时却以纸质方式在各部门之间层层审核、确认，投保数据不能及时传递给相关部门。且在审核确认环节，保险经办机构的承保数据大多执行的是村、乡镇、县农业农村部门、县财政部门、市财政部门层层审核确认，人手不够、工作量大，导致数据确认的周期长，为及时拨付资金增加了难度。

五、有关建议

2021 年 6 月 18 日，国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，决定针对今年以来农资价格较快上涨对实际种粮农民一次性发放补贴；决定扩大粮食作物完全成本保险和种植收入保险实施范围，增强农民抵御风险能力，为帮助农民抵御灾害等风险。会议决定，今年在 13 个粮食主产省份，

对 500 个产粮大县实施稻谷、小麦种植完全成本保险和玉米种植收入保险。明年推广至主产省份所有产粮大县。中央财政对中西部及东北地区保险保费补贴 45%。

从近期国务院决策部署看，中央对农业保险加大了政策支持力度，调研完善我省农业保险政策具有必要性。基于本次评价内容，重点评价政策效益，通过对 5 个市农业保险政策落实执行情况的评价，提出以下三点建议仅供参考。

（一）统一机构勘查定损方法、赔付标准，搭建信息化平台，简化机构理赔流程。现行农业保险政策仅保障物化成本的损失，在勘查定损时采用“测产定损”的方法与保物化成本相悖，有损投保人的利益。现行保险条款设置、复杂的理赔计算和赔付标准，且不同保险机构赔付条款各不相同，容易产生投保户与保险机构的纠纷，使农户不因所投保的机构不同，而得不到相同的政策补贴和不公平待遇。统一赔付条款，简化保险经办机构理赔流程，让农户能够清晰地理解相关条款，直观地感受相关权利和利益，减少农户与保险经办机构的纠纷。

搭建以农业基础数据为基础，能够适时取得保险经办机构农业保险数据的信息化平台，实现跨部门协同操作，克服当前保险数据不能及时掌握、不能及时拨付保险资金、常态化监管难度大的问题。

（二）进一步完善农业保险政策，建立保险费率动态调

整机制。通过合理的增加三大主粮保额，提高物化成本保障水平；优化或取消不利于调动农户投保积极性的起赔线设置和测产定损的理赔方式。对灾害较少的保险品种、地域保险赔付率低，财政补贴资金以盈利的形式沉淀在保险经办机构；灾害较为频繁的保险品种和地域，保险经办机构赔付压力大，出现巨额赔付的机构难以为继的现象。建议完善现行中省财政资金补贴品种，在全省执行一个保险费标准的政策，结合陕西省地域特点、南北气候差异和不同的灾害水平等，设置浮动保险费率或差额保险费率，合理调配补贴资金。

（三）优化保险经办机构布局，强化保险经办机构的监督评价。在承保机构遴选方面尽可能兼顾保险经办机构的业务稳定性，引导保险经办机构在承保区域加大资源投入，支持保险经办机构建立健全基层服务体系；应考虑县（区）保费规模确定机构数量，合理布局保险经办机构。抽评的5个市除汉中市委托咨询机构对保险数据进行审查外，其余各市均由农业部门、财政部门审核确认，缺乏监管人员和技术保障。在加强对保险机构监督管理过程中，是否有必要委托第三方审计机构协助考核评价，在农业保险保险费监管形式方面有待研究。

附件：2020年度政策性农业保险保费补贴资金绩效评价
指标体系打分表

附件：

2020 年度政策性农业保险保费补贴资金绩效评价指标体系打分表

一级指标	二级指标	三级指标	指标 分值	评价标准	评价得分
决策 (15 分)	项目 申报 (5 分)	项目申报依据充分性	3	1. 是否符合我省加快推进农业保险高质量发展相关政策（1.5 分）； 2. 是否适应我省“三农”领域日益增长的风险保障需求（1.5 分）。	3
		项目申报规范性	2	申报项目内容是否符合中省资金补贴保险品种和省级支持的地方创新试点品种范围（1 分）； 2. 是否按照我省六部门印发的《实施方案》要求，编制申报县（区）2020 年度实施方案（1 分）。	2
	绩效 目标 (5 分)	绩效目标合理性	2	1. 绩效目标是否符合我省农业保险政策和农村经济产业发展实际（1 分）； 2. 是否清晰反映财政预算资金对项目预期产出效果发挥的作用（1 分）。	2
		绩效目标明确性	3	1. 是否结合县区财政补贴品种、规模、保险费等内容，编报项目的产出和效益绩效指标（1.5 分）； 2. 绩效指标是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现（1.5 分）。	3
	资金 预算 (5 分)	预算编制科学性	3	1. 申报的资金预算是否按照补贴品种、规模、保险费和保险金额、财政补贴比例及相关政策编制预算（1.5 分）； 2. 预算内容与项目内容是否相匹配（1.5 分）。	3

一级指标	二级指标	三级指标	指标分值	评价标准	评价得分
		资金分配合理性	2	1. 预算资金是否能保障市、县实现年度目标任务（1分）； 2. 预算资金是否满足市、县实际需要（1分）。	2
过程 (30分)	项目管理 (20分)	管理制度健全性	3	1. 县区是否制定农业保险保费补助资金管理办法等专项管理制度（1.5分）； 2. 县区是否建立农业保险保费补助资金监督管理及工作责任制度（1.5分）。	3
		制度执行有效性	3	1. 县区、经办机构是否严格执行农业保险相关政策和管理规定（1.5分）； 2. 市、县区是否建立组织协调、常态化监管、绩效管理机制（1.5分）。	3
		保险协议合规性	4	1. 保险条款中未设置绝对免赔的（2分）； 2. 养殖业保险条款明确“将病死畜禽无害化处理作为保险理赔的前提条件，不能确认无害化处理的，保险公司不予赔偿”相关内容（1分）； 3. 条款中未明确封顶赔付、平均赔付、协议赔付等约定（1分）。	2.4
		经办机构评选合规性	4	1. 招投标工作是否市级财政部门牵头组织实施，县区招标不得分（1分）； 2. 县区级行政区域分支经办机构是否超过3家，超过不得分（1分）； 3. 县区标段划分是否超过3个标段，超过不得分（1分）； 4. 经办机构是否具备政策性农业保险经营条件（1分）。	3.2

一级指标	二级指标	三级指标	指标分值	评价标准	评价得分
		“五公开、三到户”落实	4	1.做到“五公开”（2分），存在一起不能落实“五公开”的，扣0.5分； 2.做到“三到户”（2分），存在一起不能落实“三到户”的，扣0.5分。	4
		档案资料完整性、合规性	2	1.农业保险承保理赔的存档资料保存完整齐全（1分）； 2.档案资料无涂改痕迹的（1分）； 注：涂改、伪造、隐匿和销毁查勘定损的原始资料不得分。	1
	资金管理 (10分)	资金管理规范性	5	1.省、市财政补助资金是否足额、及时拨付到位（1分）； 2.农业保险综合费用是否控制在预算资金总额的20%以下（2分）； 3.承保理赔是否达到100%公示（1分） 4.是否与经办机构每个季度结算一次，全年进行总结算（1分）。	3.2
		资金使用合规性	5	1.资金审批拨付流程和手续是否完整、合规（1分）； 2.资金是否专款专用，符合预算批复或合同约定的用途（1分）； 3.账务处理是否规范，存在挤占、挪用、虚列资金等违纪行为（3分）。	5
产出 (40分)	产出数量 (22分)	评价资料真实性	5	1.发现有2个县（区）自评资料不实的问题，扣减市级评价得分值5分； 2.有3个（含）以上的，下调市级一个评价等级。	3
		保费规模计划完成率	3	1.计划完成比例80%以下不得分； 2.计划完成比例80%-99%得1分； 3.计划完成比例100%以上得2分。	1.8

一级指标	二级指标	三级指标	指标分值	评价标准	评价得分
		三大粮食作物投保面积	5	投保面积覆盖面，等于或大于 67%(5 分), 50%(含)-66%(3 分), 低于 50%不得分。	5
		育肥猪保险覆盖率	3	育肥猪保险覆盖率，等于或大于 35%（3 分），20%(含)-34%(1 分), 低于 20%不得分。	3
		森林参保率	3	森林参保率，等于或大于 80%（3 分），低于 80%不得分。 注：根据县区实际情况，没有此项指标不扣分，作评价说明。	3
		奖补品种参保率	3	苹果、设施农业奖补品种参保率，等于或大于 20%（3 分），低于 20%不得分。 注：根据县区实际情况，没有此项指标不扣分，作评价说明。	3
	产出质量 (10 分)	理赔效率	5	1. 全年未发生“不惜赔、不拖赔”现象（3 分），否则不得分； 2. 风险保障水平高于上年度、接近直接物化成本（2 分），否则不得分。	3.2
		监管成效	5	1. 全年未发生滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊违法违纪行为的（3 分），否则不得分； 2. 对建档立卡贫困户自缴保费优惠减免的（2 分），否则不得分。	5
		保费发放及时性	4	保险机构及时按时将赔付资金支付至投保人（4 分），发现 1 次延迟发放情况扣 0.5 分，分值扣完为止。	4
		理赔及时率	4	经办机构及时理赔（4 分），发现一项（次）不及时理赔的扣 0.5 分，分值扣完为止。	1.5

一级指标	二级指标	三级指标	指标分值	评价标准	评价得分
效益 (15分)	经济效益 (5分)	风险保障总额	5	风险保障总额，高于上年度(5分)，低于上年度不得分。	5
	社会效益 (5分)	机构覆盖率	5	经办机构县级分支机构覆盖率 100%(5分)，低于 100%不得分。	5
	满意度 (5分)	服务对象满意度	5	1. 承保理赔公示率指标值 100%（1分）； 2. 参保农户对经办机构理赔服务满意度达到 90%以上的（1分）； 3. 参保农户对农业保险政策满意度达到 80%以上的（3分）。	5
合计			100		87.3