

# 织密土地流转“安全网”的海门模式

杨勤红/江苏省海门市农业农村局

为积极应对土地流转中的违约风险，有效解决土地流转中存在的风险隐患，规范土地流转行为，加快土地流转工作，切实维护农户利益，保障农民持续增收，江苏省南通市海门区于2017年创新试点土地流转履约保险，成为继成都后全国第二个开展此类保险的地区，有效降低了土地流转中的风险，为快速推进现代农业发展夯实基础，有力助推了乡村振兴。2019年，海门区入选全省新一轮农村改革试验区，承担“构建土地流转风险防范机制”的试点改革任务，试点成效明显，亮点纷呈，参保总量规模位居全国前列。先后获评“江苏省农村政策创新奖”，入选“江苏农村改革试验精选案例”等。



## 开办流转履约保险，形成特色经验做法

海门区试点开办的土地流转履约保险，将商业保险模式嵌入土地流转实践中，解决村集体后顾之忧，形成具有海门特色的经验做法，做到“一个最大、两个第一、三个完善”。

“一个最大”，即土地流转履约保证保险投保面积全省最大、全国前列。自2017年开展农村土地流转履约保证保险以来，通过列入农业农村工作考核和财政资金扶持的激励措施，全区在农村产权交易平台上交易的土地流转项目做到应保尽保，年投保面积稳步增长。自2017年土地流转履约保证保险开展以来，累计参保面积18.3万亩，保险金额1.57亿元，保险费429.01万元。2021年参保总面积4.94万亩，其中平台新增面积1.82万亩，参保率98.98%，续保面积3.12万亩，续保率97.80%。

“两个第一”，即在全省开办土地流转履约保险第一单，完成全省第一单土地流转履约保险赔付。2017年，悦来镇启文村一块158.31亩土地通过区产权交易中心流转交易，参加土地流转履约保证保险，成为全省第一单土地流转保险单，海门成为全国继成都后第二个开展此类保险的地区。2018年12月，承保公司向正余镇五总村村委会流转交易面积为123.64亩土地，赔付55638元，这是江苏省土地流转履约保证保险第一单赔付。自2017年土地流转履约保证保险开展以来，累计理赔面积400.56亩，理赔金额19.27万元。2021年理赔面积201.17亩，理赔金额10.29万元，赔付率为11.93%。

“三个完善”，即从赔付标准，参保费率和参保范围三个方面完善。自试点工作以来，区政府印发实施意见，强势推进土

---

地流转履约保险。2020年，重新修订下发海门区农村土地流转履约保证保险实施方案。提高赔付标准，从原先赔付比例50%提高至60%，切实减轻村级压力，提升村级工作主动性；调整参保费率，实行不同的保险费率，第一年按照3%费率，如未发生赔付的，第二年费率为2.5%，以此类推，第三年及以后费率为2%；扩大参保范围，在原先在区级农村产权交易平台交易的土地流转项目应保尽保外，对未进入农村产权交易平台，有参保意愿的，可通过完善补充合同等形式，纳入保险范畴。

## 职责明晰与风险共担，形成多方利益共同体

引入第三方参与风险防范，符合现代农业发展趋势。在项目实施过程中，主要由政府组织推进，把握关键、联动共享、完善提升。重点从保费、赔付、收益、利润和兜底等五个方面入手，推动村、镇、区财政局、农业农村局以及承保机构形成利益共同体，突出“三联动”，探索形成职责明确、流程清晰、操作便捷、风险可控、利益共享、风险共担的土地流转履约保险“海门模式”。

区财政与村联动。保险标的按照经营主体实际缴纳的土地流转费，实行3%的保险费率，土地流出方和区财政各承担50%，形成全区土地流转保险基金。

承保公司与村联动。如果土地流入方未按照土地流转合同约定的时间足额支付土地租金，可按保险条款申请保险赔付，赔付标准为合同约定的年度全额土地流转费，承保公司承担60%。发生违约赔付后，承保公司和村共同负责对流入方进行处置。

区镇与保险公司联动。土地流转履约保证保险采取利益共享、风险共担机制。如年度存有收益的，收益按50%比例分配给区财政和承保公司。如产生赔付，承保公司当年赔付达保费总额的150%时，终止赔付。同时及时启动风险预警机制，对于超过保险赔付150%的赔付部分参照承保公司赔付标准，优先使用历年来利润分配市财政留存部分，如仍有不足的，由市财政和区镇（街道）各50%的比例进行赔付。

## 试点效果较为显著，收益风险有效降低

海门土地流转主要采取农户将土地委托给村集体，村集体再与规模经营主体签约流转的形式。以往一旦土地流入方违约，村集体和农户利益受损的事常有发生。自从开展土地流转履约保险运行机制后，逐步形成了具有海门特色的经验做法。试点效果显著，村级风险极大降低，农户收益得到保障，政府威信有效提升。

村级风险降低，收益得到保障。土地流转主要由农户委托村集体进行。村集体在考虑耕地流转用途和租金等综合因素后，代替村民与有流入意愿的承包方协商土地租金，并依程序确定契约关系，签订流转合同。村集体作为土地流出方的代理者和流入方的监督者，一旦出现经营主体不履行合同，村集体须支付流转费用给农户，无形中加重了村级负担。引入土地流转履约保险后，出现违约情况的，由保险公司先行理赔，村集体风险大幅降低。

保持农村稳定，提升政府威信。村集体在土地流转合同签订后，需要承担违约带来的损失，致使其成为土地流转风险的集中洼地。通过保险运作，如果发生违约等风险，由第三方提供赔付保障，极大地缓解了政府压力，摆脱有事由政府买单的困境，确保农民利益有保证、矛盾问题能解决、政府威信能提升。

促进及时履约，维护市场有序。通过参加土地流转履约保险，形成到期足额缴纳流转费用的预警机制。保险公司主动提醒流转即将到期的土地流入方，明确告知如不履约，将启动理赔程序。政府用“小”资金撬动土地流转保险“大”市场，充分发挥保险的社会管理职能，维护流转农户基本权益，解决村干部流转土地的思想包袱，有效防止矛盾纠纷和群体性事件，保证了社会稳定，提升了政府威信，有力维护了土地流转市场健康发展。

海门土地流转履约保证保险主要针对在区级产权交易平台流转的土地进行投保。今后将全面推广此项工作，扩大保险覆盖

---

面，力争通过两到三年时间把存量流转逐步纳入参保范围。确保 2023 年覆盖面达到 60%、2024 年覆盖面达到 80%、2025 年实现全覆盖。