国家金融与发展实验室
National Institution for Finance & Development

NIFD季报 主编:李扬

保险业运行

阎建军
吴学明 邱剑

2025 年 8 月

《NIFD季报》是国家金融与发展实验室主要的集体研究成果之一，旨在定期、系统、全面跟踪全球金融市场、全球数字资产、人民币汇率、国内宏观经济、中国宏观金融、宏观杠杆率、财政运行、金融监管、债券市场、股票市场、房地产金融、保险业运行、机构投资者的资产管理等领域的动态，并对各领域的金融风险状况进行评估。其中，“全球数字资产”“宏观杠杆率”报告保持季度发布（每季度结束后第二个月推出），其他领域报告调整为半年度发布（半年度报告于每年7月份推出，年度报告于下一年度2月份推出）。《NIFD季报》在实验室微信公众号和官方网站同时推出。

迈向“十五五”时期的农业保险：应对新挑战

摘 要

2025 年是“十五五”规划的谋划之年，站在历史的新起点，需要系统总结农业保险发展成就和问题，探讨发展良策。

自财政部 2007 年开始实施农业保险保费的补贴政策以来，我国农业保险取得了五方面的重要进展，一是保费规模和保障程度增长较快，较好发挥了农业“稳定器”功能；二是多层次产品体系逐步优化，农业风险管理能力持续提升；三是农业保险制度框架基本成型，政策目标基本实现；四是财政支持政策持续优化，为政策性农业保险发展提供强大动力；五是探索农业风险减量服务，构建灾前防控体系。

在农业保险高质量发展过程中还面临着诸多卡点、瓶颈，“十五五”期间，要认真贯彻二十届三中全会的指示精神，全面深化农业保险制度改革，一是抓紧研究修改《农业保险条例》；二是加快推进农业保险监督管理体制改革；三是健全市场运作机制，设计好市场进入和退出规则；四是建立精准化运营机制，全面提升农业保险经营管理的专业化水平。

本报告负责人：阎建军

本报告执笔人：

- 阎建军

国家金融与发展实验室保险与发展研究中心主任

- 吴学明

中华联合保险集团研究所副所长

- 邱剑

中华联合保险集团研究所高级主管

【NIFD 季报】

全球金融市场

全球数字资产

人民币汇率

国内宏观经济

宏观杠杆率

中国宏观金融

中国金融监管

中国财政运行

房地产金融

债券市场

股票市场

保险业运行

机构投资者的资产管理

目录

一、农业保险发展成就显著 1

二、农业保险高质量发展面临的卡点瓶颈 3

三、发达国家完善农业保险制度的典型经验 4

四、推动“十五五”时期农业保险高质量发展的思路 5

2025 年 1 月，《中共中央国务院关于进一步深化农村改革扎实推进乡村全面振兴的意见》发布，对农业保险发展提出新要求，一是要求“推动扩大稻谷、小麦、玉米、大豆完全成本保险和种植收入保险投保面积”；二是要求中央财政和省级财政承担更大责任，“降低产粮大县农业保险县级保费补贴承担比例”。

农业保险作为我国现代农业风险管理体系和农村综合金融的重要组成部分，作为分散农业生产经营风险的重要手段，近年来在保障国家粮食安全、推进现代农业发展、促进乡村振兴、改进农村社会治理和保障农民收入等方面发挥着越来越重要的作用，取得了显著成就。2025 年是“十五五”规划的谋划之年，站在历史的新起点，需要聚焦农业保险卡点堵点问题，探讨发展良策。

一、农业保险发展成就显著

在党中央、国务院的高度重视下，各地区、各有关部门积极推动农业保险发展，形成了“政府引导、市场运作、自主自愿、协同推进”发展格局，农业保险持续发挥保障种粮收益、护航农业生产作用，取得了以下五方面的重要进展。

一是保费规模和保障程度增长较快，较好发挥了农业“稳定器”功能。自财政部开始实施农业保险保费的补贴政策以来，我国农业保险保费收入从 2007 年的 53.33 亿元增长到 2024 年的 1483.73 亿元，年均增长 21.61%，2024 年农业保险保费规模位居全球首位，为农业发展提供风险保障达 5.2 万亿元。2025 年上半年，农业保险保费收入达 1091.06 亿元，同比增长 2.6%，进入了稳定发展期。

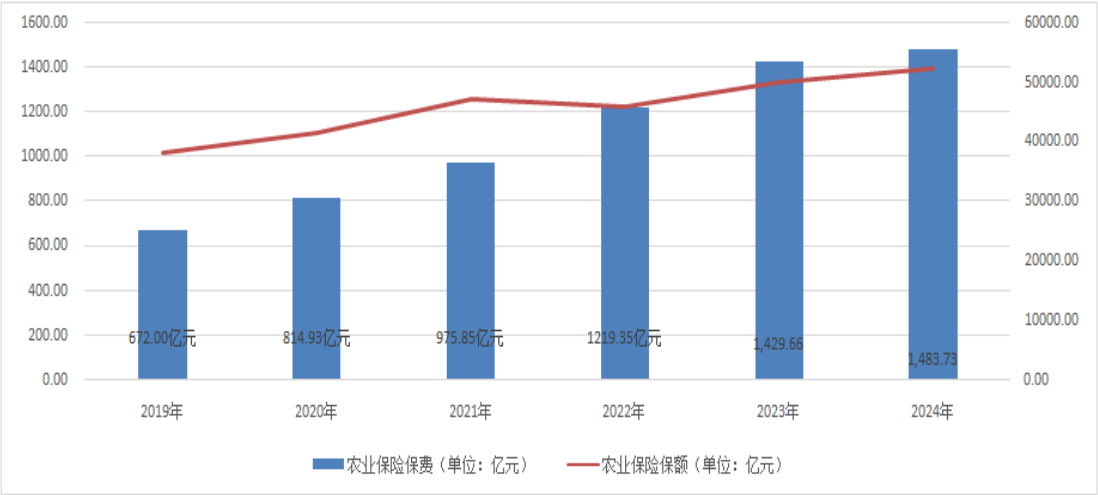

图 1　2019-2024 年中国农业保险保费收入及保险保额

数据来源：WIND。

农业保险保障额度呈走高态势。三大主粮保障金额从最初的每亩 200 元左右上升到近千元水平，各地根据种植成本差异设定了不同的保额标准，截至 2025 年二季度末，三大粮食作物完全成本保险每亩保额示例参见表 1。

表 1　2025 年三大主粮完全成本保险单位保额统计表（元）

	小麦	玉米	水稻
吉林省	750	850	1100
安徽省	1000	700	1000
山东省	1000	950	1150
河南省	1000	950	960
湖北省	900	780	1100
四川省	700	800	1100

资料来源：根据笔者调研

二是多层次产品体系逐步优化，农业风险管理能力持续提升。农业保险已经基本覆盖种植业、养殖业、林业、地方特色农业等主要品种，从 2007 年仅承保玉米、能繁母猪等 6 个品种，到 2025 年承保农产品超过 500 种（其中包含特色农产品）。从成本保险、收入保险到价格保险，从气象指数保险、价格指数保险到生长指数保险，从一般保险到“保险+期货”综合方案，保障程度不断加深。在业务层次上，农业保险以政策性业务为主体，2024 年商业性业务占比约 9%。

三是农业保险制度框架基本成型，政策目标基本实现。2012 年 11 月，《农业保险条例》（以下简称“《条例》”）发布，是我国农业保险发展的重要里程碑。2019 年 5 月，中央全面深化改革委员会审议通过了《关于加快农业保险高质量发展的指导意见》，提出从 2020 年开始分两步走实现 2022 年中期目标和 2030 年远景发展目标，是当前阶段发展农业保险的纲领性文件。此外，《农业保险大灾风险准备金管理办法》、《中央财政农业保险保费补贴管理办法》、《农业保险承保理赔管理办法》、《农业保险产品开发指引》、《关于推进农业保险精准投保理赔等有关事项的通知》等政策文件相继出台，初步构建符合国情的农业保险制度体系。

四是财政支持政策持续优化，为政策性农业保险发展提供强大动力。2007 年，财政部实施农业保险保费补贴政策，拉开了政策性农业保险序幕。2024 年，中央财政拨付农业保险保费补贴 547.5 亿元，同比增长 15%，用于支持关系国计民生的大宗农产品和地方优势特色农产品保险发展。另外，中央财政通过实施奖

补政策，支持各地因地制宜发展各类特色农产品保险，2024 年，中央财政拨付奖补资金 68 亿元。税收优惠也是重要的财政支持手段，如对保险公司为种植业、养殖业提供保险业务取得的保费收入，在计算应纳税所得额时，按 90%计入收入总额；对保险公司经营符合条件的农业保险，按规定计提的大灾准备金，准予在企业所得税前据实扣除等。

五是探索农业风险减量服务，构建灾前防控体系。例如，为切实解决延安地区苹果产业的低温冻害雹灾等难题，保险公司探索出苹果花期防霜冻风险减量方案，构建“气象+保险+科技”模式，实现自然灾害监测与救助，具体来说，与当地气象部门合作，对可能出现的冰雹等灾害进行精准预测，并通过短信、微信、广播等多种渠道提前向果农发布预警信息；投入研发“防雹增雨空气炮”“智能防霜烟炉”等设备，通过自动监测种植环境及人为干预天气等方式，极大降低了果农的损失。

二、农业保险高质量发展面临的卡点瓶颈

农业保险发展虽然取得了明显成效，但仍处于发展的初级阶段，在推动农业保险高质量发展过程中还面临着诸多的卡点瓶颈。

法律法规有待健全。现行的《条例》已颁布 13 年，至今未进行必要的修订，已不能满足新时代农业保险高质量发展要求。一是《条例》对农业保险定位不准。经过多年实践发展，农业保险已成为国家支持农业发展的重要政策工具，政策属性是农业保险的本质属性，保费主要源自财政补贴，保险条款主要由地方政府与保险公司商定。但《条例》只是做出了“政策引导，市场运作”的原则性规定，其关于政府责任的表述已经很难适应实践发展要求。二是《条例》存在较多模糊地带，对于各级政府的权责没有具体规定，留下过多的“自由解释权”和“自由裁量权”空间。

监督管理体制有待完善。一是行政管理碎片化，涉及财政、农业农村、金融监管、林业草原等多部门的协调沟通，跨部门协同面临整合难题，不利于对农业保险发展进行整体设计和统筹推进。例如，中国农业再保险股份有限公司已经成立六年，但是有关部门对于其是“商业性机构”还是“政策性机构”的认识迄今仍然未统一，导致部分业务难以开展。二是农业大灾风险管理体制不健全，全国性的大灾基金和紧急融资制度尚未建立，多层次的农业大灾风险保障体系尚未形

成制度闭环。三是中央与地方分级支持体制有待优化，地方特色农产品和养殖保险等政策支持力度相对不足，农业的部分领域仍然面临较大风险敞口，亟需进一步明晰中央政府和地方政府的角色分工，完善地方政府支持本地农业保险发展的激励机制。

市场运作机制有待改进。一是市场准入和退出机制有待健全。政策性农业保险具有“保本微利”以及不适宜完全市场化的特征，应当建立严格的市场准入和退出规则。但是，目前的监管规则仅是规定了承保机构的六项基本条件，对于县级行政区域承保机构数量有所限制，总体上说，门槛较低，且未就市场准入的资格进行详细说明。没有建立承保机构的退出制度，经营主体数量只增不减，良莠不齐，2024 年，市场主体近 40 家。二是政府行为有待进一步规范。地方政府（特别是县级政府）掌控农险市场资源的分派权，但由于现行法规对各级政府的权责关系和行为规范缺乏规定，某些地方对于农险经营主体的招标程序有待完善，某些部门直接干预农险理赔、财政补贴资金不及时拨付和截留挪用保险费等问题在一定范围内存在。

精准化运营机制有待形成。一是各省主粮作物保险大多采用“单一费率”的粗放型定价模式，没有做到完全根据各县域农业风险实际情况进行费率精准测算。二是受土地管理制度、产业特征和地域特征等方面的约束，部分地区存在农业保险数据与农业生产数据难以相互验证、信息不对称和道德风险较为严重、参保农作物面积和牲畜畜禽数量不准确等问题，核保与理赔业务还难以做到精准，虚假理赔、虚假退保、虚列费用或挪用经营费用等问题有待加大整治力度。

三、发达国家完善农业保险制度的典型经验

为实现农业强国建设目标，推动农业保险高质量发展迫在眉睫，有必要借鉴国际有益经验，争取在体制机制建设上取得突破。

立法经验。一是在立法目标上强调农业保险对农业农村发展和国家粮食安全的战略意义。同为东亚国家，日本将《农业保险法》的立法目标表述为“稳定农产品供需和生产者收入，保障农业健康发展”，就我国而言，《农业保险条例》立法目标是“为了规范农业保险活动，保护农业保险活动当事人的合法权益”，这显然不能体现政策性农业保险对农业强国建设和国家粮食安全的重要作用。二是明晰各级政府权责。例如，按照加拿大农业保险法规的规定，联邦政府和省政府

对于农业保险进行分级财政补贴和分级监管，联邦政府负责再保险支持，省政府负责评估和修改农业保险费率厘定方法，并对本省农业保险可持续发展进行评估。

完善监督管理体制的经验。一是把政策性保险业务的监督管理职责集中在一个部门。政策性农业保险业务的监督管理主要涉及到金融、财政和农业三个部门。法国明确该业务的主管部门是金融监管部门；美国和加拿大明确政策性农业保险的主管部门是农业部，日本明确了政策性农业保险的主管部门是农林水产省；西班牙则把农业保险管理局设立在政府财政部。二是上述发达国家均已建立“大灾风险基金+紧急融资”的农业保险大灾风险管理体制，例如，日本政府和农业保险经营机构共同出资成立国家农业再保险基金，当该基金无法偿付农业损失时，由日本中央国库调拨应急资金。在加拿大，联邦政府和省政府分别建立再保险基金，当该基金无法偿付时，则由联邦政府和省政府提供无息贷款来弥补。

健全市场运作机制的经验。为了限制政策性农业保险业务出现恶性竞争，一是采取了由非营利保险机构经营的方式。日本的政策性保险业务只能由农业互济协会经营，并立法对农业互济协会的准入资格、破产程序等加以规范；加拿大各省农业保险业务由各省单独设立的皇家农业保险公司垄断经营，以降低经营成本，皇家农业保险公司注册为非营利组织。二是严格市场准入。美国每个州经营农业保险的公司一般不超过两家，只有满足资本充足程度、专业化程度等方面的要求才能获准进入市场。

构建精准化运营机制的经验。费率精算和风险区划是保障农业保险科学发展的基础性工作，目前，日本和美国都通过立法将农业保险费率精算方法确定下来，日本政府的农林水产省负责每年对各地区的农业保险风险区划信息进行抽样调查和动态调整，科学计算各地区的标准费率。美国农业部的风险管理局负责为全国各地区农业保险方案制定费率，并对费率精算涉及的所有因素进行定期评估和数据更新，以确保费率精算的科学性。

四、推动“十五五”农业保险高质量发展的思路

贯彻二十届三中全会的指示精神，参考国际经验，从我国国情出发，以全面深化改革为根本动力加快推进农业保险高质量发展。

抓紧研究修改《农业保险条例》。一是明确定位，解决《条例》跨越商业性和政策性的立法模式面临两者难以兼顾的问题，鉴于我国农业保险以政策性业务

为主，少量的商业性业务可以由现行《保险法》规范，应当明确《农业保险条例》的规范对象是政策性农业保险业务，立法目的应重点强调农业保险在保障国家粮食安全、稳定农民收入等方面的重要使命。二是明确各级政府的权责关系。中央政府统筹全国范围内政策性农业保险的监督管理，完善中央财政保费补贴拨付机制，建立国家农业大灾风险基金和紧急融资制度，为政策性农业保险兜底。地方政府在中央财政补贴的基础上，依法确定本地区保险标的、补贴范围和标准，并对本地区政策性农业保险实施全方位的监管，包括承保机构遴选、保险合同内容、承保理赔过程等，省级财政负责把保费补贴资金直接拨付至承保机构。三是规范政府行为，明晰政府在农业保险经营活动中的权力边界，建立违规处罚制度，对政府人员行为加以约束。

加快推进农业保险监督管理体制改革。农业保险发展涉及多个部委，从服务农业强国建设大局出发，考虑到国家农业支持保护体系的整体性，可考虑把分散的职能合并到一个主管部门，在该部门专门成立农业风险管理局，建立有中国特色的农业保险体制。设立这个机构主要是承担全国农业保险发展规划、规范市场秩序、规范产品开发、科学合理定价、以及减少地方政府与保险公司的无效和负效博弈等。具体改革方案有待深入研究。

健全市场运作机制，设计好市场进入和退出规则。明确政策性农业保险经办机构“保本微利”的经营原则。鉴于政策性农业保险的自然垄断性质，在市场准入上可考虑三种策略，一是推广浙江省的“共保体”模式，防止恶性竞争。二是提高准入门槛，对于保险机构的农业保险长期经营经验、技术、人才和资本实力等提出高标准要求。原则上一个省的经营机构不超过两家。三是由招标确认的承保周期原则上不低于三年，促进农业保险稳健运营。

建立精准化运营机制，全面提升农业保险经营管理的专业化水平。一是由主管当局负责，完善农业风险区划及费率动态调整机制，建立更加科学的保险条款设计和费率厘定机制。二是推动建立“保防救赔”四位一体的农业风险减量管理和等量精准管理体系，建立常态风险、突发风险和巨灾风险等分层分类管理机制。三是建立农业风险基础信息枢纽，如通过中国银保信平台、中国农业再保险平台以及政府相关平台等行业大数据平台，实现农业风险相关数据的共建、共享、

共用。四是探索专业化经营，鼓励国有保险集团探索成立专业性的农业保险子公司。

参考文献:

①财政部:《对十四届全国人大三次会议第 0148 号建议的答复》(财金函〔2025〕31 号),财政部官网,https://jrs.mof.gov.cn。

②蒋新伟:《深化多层次农业保险体系建设》,《中国金融》,2025 年第 7 期。

③吕萱娇等:《美国、加拿大、日本农业保险政策的经验与启示》,《内蒙古财经大学学报》,2023 年第 5 期。

④庹国柱:《美国加拿大农业保险政策和监管的经验借鉴》,《保险职业学院学报》,2014 年第 1 期。

⑤孙晓杨、郑军:《农业相互保险制度环境的“三重维度“——中国与法国的比较及启示》,《中国农村经济》,2017 年第 6 期。

⑥魏腾达、穆月英、张峭:《日本农业保险法:制度背景、法律框架与镜鉴启示》《农业现代化研究》,2023 年 4 期。

⑦张长利:《农业保险法比较研究——兼评农业保险条例》,《贵州财经大学学报》,2013 年第 6 期。

版权公告:【NIFD 季报】为国家金融与发展实验室版权所有,未经版权所有人许可,任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登,如有违反,版权所有人保留法律追责权利。报告仅反映原文作者的观点,不代表版权所有人或所属机构的观点。

制作单位:国家金融与发展实验室。