



NIFD

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

2023 年 6 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、人民币汇率、国内宏观经济、中国宏观金融、国家资产负债表、财政运行、金融监管、债券市场、股票市场、房地产金融、银行业运行、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。

《NIFD季报》由三个季度报告和一个年度报告构成。NIFD季度报告于各季度结束后的第二个月发布，并在实验室微信公众号和官方网站同时推出；NIFD年度报告于下一年度2月份发布。

农业保险助力农业强国建设

摘要

2023 年中央一号文件于 2 月 13 日发布，文件首次提出“加快建设农业强国”。我国农业保险在护航农业强、农民富和农村美方面发挥了积极作用，2022 年保费规模 1192 亿元，为 1.67 亿户次农户提供风险保障 5.46 万亿元。

我国农业面临内外部环境重大变化、极值天气的不确定性、以及快速城镇化下农业产业剧烈调整等带来的挑战，农业保险仍然不能满足农业强国建设提出的新要求，还需强基础、补短板。一是补齐发展定位上的短板，更好地发挥农业保险提升农业产业韧性、提高农业竞争能力等方面的功能；二是补齐政策实施层面的短板，优化现有的财政补贴结构；三是补齐农业保险服务领域方面的短板，强化粮食和土特产供给保障；四是补齐农村金融融合发展短板，建立中国特色的现代农业农村金融机制；五是补齐巨灾风险管理建设短板，建立健全农业大灾风险分散体系。

推动农业保险的高质量发展，在提高覆盖面和保障程度同时，更要提质增效，提升农业保险的惠民性、社会性、专业性和精准性。

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

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

地方区域财政

房地产金融

债券市场

股票市场

银行业运行

保险业运行

机构投资者的资产管理

目 录

一、农业保险在农业强国建设中发挥了重要作用	1
二、在农业强国建设中亟需加强农业保险薄弱环节	3
三、优化农业保险发展取向	5

2023 年中央一号文件于 2 月 13 日发布,文件首次提出“加快建设农业强国”。农业强国建设过程中面对的风险是多元和复杂的,需要全面统筹和综合管理,尤其对于专司农业风险管理的农业保险而言,提出了更多更高的要求。面对新任务,需要提高对农业复杂风险的认知,从农业风险管理角度开展顶层设计,加强政策、补贴和保险三支柱,高质量发挥农业保险促进农业收入稳定功能,织牢织密农业安全保障网。

一、农业保险在农业强国建设中发挥了重要作用

我国农业保险发展取得了重要成就,已成为全球最重要农业保险市场之一,初步走出一条中国特色农业保险发展之路,其发展理念、体制机制、政策取向都发生了深刻的变革,在护航农业强、农民富和农村美方面发挥了积极作用。

(一) 健全体制机制,政策效能显现。政府各部门协同发力,不断健全农业保险制度体系,以《农业保险条例》为核心,以财政部门为主导,初步构建了有中国特色农业保险“四梁八柱”,农业保险成为国家惠农政策的基本组成元素。

2007 年以来,中央财政补贴政策范围和力度不断加大,形成了针对粮食作物、重要农产品和以奖代补地方优势农产品的财政补贴政策体系。2022 年,中央财政拨付农业保险保费补贴 434.53 亿元,同比增长 30.3%,财政支持对农业保险发展起到关键作用,财政补贴的操作制度进一步完善。政府有关部门大力推动行业基础设施建设,打造全国农业保险数据信息平台,构建专业大灾风险分散机制。

(二) 提标增品扩面,农险发展迈向新高度。农业保险是政策性险种,中央财政对农业保险的补贴政策逐步从地域上实现全覆盖,在品种上对农业产业覆盖深度不断提升。例如,粮食作物的保险覆盖面积超过 80%,重要农作物实现保险全覆盖,由“保基本、保成本”向“保价格、保收入”升级,从低保障向稳收入全面提质,保险保障额度呈走高态势。三大主粮保障金额从 200 元上升到 800 元左右,能繁母猪的保额从 500 元上升到 1000 元左右。

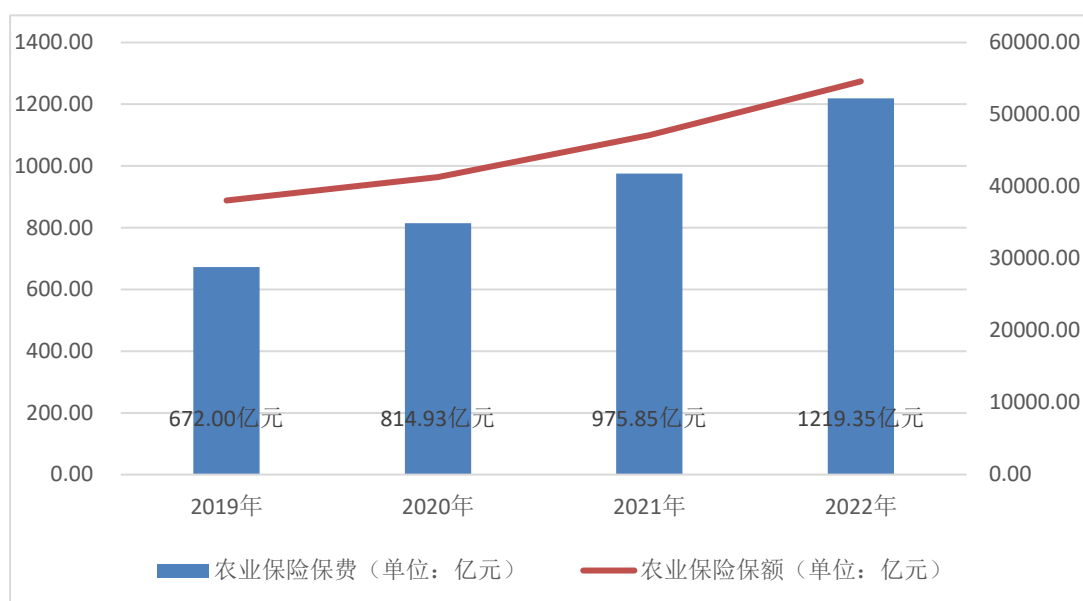


图 1 2019 年-2022 年中国农业保险保费收入及保险保额

数据来源：万德 Wind，2022 年农业保险保额根据财政部口径调整

（三）市场运作可持续，开创农村金融新模式。保险主体竞争有序，当前经营农业保险公司从 2007 年的 6 家增长到目前的 39 家，综合性和专业化保险主体参与度越来越高。农业保险的市场服务能力和水平不断进步，全国建成农业保险基层服务网点 40 万个，基层服务人员近 50 万人，覆盖所有县域及镇和 95% 以上的村，在金融服务“三农”中居于领先地位。据统计，农业保险电子化服务触达 80% 参保农户。保险行业通过专业建设、科技赋能和创新发展的，实现承保理赔和风险减量管理融合，打造“保险+信贷+期货+基金+担保+抵押”等农村综合金融试点改革模式，丰富农村金融供给，为实现产业有支持、民生有保障、生态有涵养的乡村振兴做出贡献。国家惠农领域的监管力度不断加强，财政、农业、保险、审计、监察和纪委等部门强化日常和专项监督、检查和监管，市场秩序和合规水平逐步提升。

（四）发挥普惠作用，提升可及性。2022 年，我国农业保险实现保费规模 1219 亿元，同比增长 25%，为 1.67 亿户次农户提供风险保障 5.46 万亿元，保险深度超过 500 元每户，保险密度超过 1%，实现了既定的发展目标，当前农业保险日益成为广大农户“定心丸”和农业生产“稳定器”。通过“五公开、三到户”，农户知晓农险，信任农险，参与农险，农险覆盖了 90% 以上的农户。农户保险意识增强，保障显著提高，灾害补偿提升，获得感和满意度增加。在近年来的新疆

风灾、东北旱灾、南方寒露风、江浙沪台风、河南特大暴雨、长江中上游特大干旱等重大灾害中，农业保险均发挥了重要作用。

（五）精准帮扶显成效，开辟农村治理新途径。金融扶贫，保险先行。精准扶贫八年来，累计为 2.3 亿户次建档立卡贫困户及低收入人群提供了 3.5 万亿元保障，推出 1200 多个专属扶贫产品，为帮扶地区专门减免保费，提高保障水平，创新扶贫保、防贫保、乡村振兴保一系列管理型综合产品，农业保险成为了推动农业发展、防范农户因灾致贫返贫的重要选项。农业保险实现了精准自助、防灾减损和增信功能融合，探索出保障帮扶、驻点帮扶、产业帮扶、智志双扶、增信帮扶、“保险+期货”帮扶等新模式，涌现出精准扶贫典型案例。保险业在农业农村风险管理、粮食安全保障、支持高标准农田建设和完善农村社会保障体系等方面进行了多方位探索，开展政策性巨灾保险、农房保险、农机保险、基础设施保险以及农村低保人群补充保险试点，成为稳定三农、完善农村治理的重要抓手。

二、在农业强国建设中亟需加强农业保险薄弱环节

农业保险发展虽然形势向好，成效显著，但仍然不能满足农业强国建设提出的新要求。我国农业面临内外部环境重大变化、极值天气的不确定性、以及快速城镇化下农业产业剧烈调整等带来的严峻挑战，更需要统筹治理农业综合风险，构建持续稳健高效运作的农业安全保障体系，农业保险作为农业安全保障体系的重要组成部分，仍需强基础、补短板。

1. 补齐发展定位上的短板，不断发挥农业保险在建设农业强国中的功能。就传统功能看，农业保险是有效管理农业风险的市场手段，是世贸组织鼓励的惠农政策的重要组成部分。

在农业强国建设过程中，农业保险可发挥四方面的功能，一是提升农业产业韧性，通过对农业风险的准确计量并有效实施风险减量管理，使我国农业能够承受住极端天气和重大自然灾害冲击，承受国外市场供给冲击，提升农业供给保障能力；二是提升农业竞争能力，为新型农业经营主体的规模化经营保驾护航，平滑经营收入和稳定信用评级，吸引社会资本进入农业领域，促进农业再生产的扩大和产业化的加深；三是促进农业生产经营专业化和科技进步。把自然灾害风险、价格风险以及储运配送领域风险等转移给保险机构，农业生产者和农产品加工企业专注于消费者需求和改进生产工艺，专注于管理农业技术研发风险；四是强健

农业经营体系，农业保险保障范围从粮食作物向糖料油料作物、大豆、特色农产品、养殖业和林业等扩展，补贴品种扩大至种、养、林三大类，延长了农业价值链，新型农业经营主体和传统小规模农户都能够分享收益。

2. 补齐政策实施层面的短板，优化现有的财政补贴结构。服务农业发展不平衡现实，优化农业保险的地方政策性补贴的结构。一是强化农业占比较大市县的财政补贴力度，尤其是加大对农业大县、重点帮扶县、深度帮扶区域的补贴配套；二是强化支持农产品调出省的补贴力度，农业大省和农产品调出省等享受更多优惠补贴比例，鼓励地方政府强化粮袋子菜篮子工作的积极性；三是强化小农与规模性经营的分类补贴力度，按照基本保障和收入保障的分层保险需要，建立农业保险广覆盖的基本保障机制，对于基本保障可以免除农户自缴部分保费，对于收入保障部分可以强调自主自愿；四是强化补贴资金的结算力度，在补贴资金划拨方面减少层级，在满足条件的前提下，统一由省级财政将各级财政配套的资金划拨至保险公司，防范寻租并提高补偿效率，降低资金风险。

3. 补齐农业保险服务领域方面的短板，强化粮食和土特产供给保障。做好布局 and 规划，在大食物安全观下加强全农业风险管理体系建设，实现财政补贴全面覆盖农业农产品。一是保障好粮食安全，落实稳产保供底线思维，在三大主粮作物、豆类及油料等十六大类中央补贴型险种全覆盖，形成基本保障和补充保障相结合的机制，不断提升保障水平；二是强化土特产农产品的保险以奖待补机制，以保障成本为出发点，增品提标扩面，力争全面覆盖地方农业特色产业，确保简单再生产可持续，确保对重大灾害风险的普惠制补偿效能，稳步推动农民增收。

4. 补齐农村金融融合发展短板，建立中国特色的现代农业农村金融机制。针对农业经营风险和信用风险普遍较高的现状，降低农村金融融资成本，引导资本投入，推动农村金融创新，一是发挥保险增信作用，强化风险的分层管理力度，推动一体化的保单质押功能，实现专业化的增信机制与金融服务的融合，放大资金效能，降低风险管理成本；二是推广深化农业保险+期货+信贷+担保等融合机制，在协保机制、信息系统和线上线下风控融合方面形成服务范例，更好的实现农业金融服务的可得性和融合性，为农村金融改革提供更好路径；三是强化农村信用机制一体化建设，把农业风险分散和管控纳入农村征信体制中，进一步优化

财政金融政策，对农业财政补贴的质效和农村信贷资金获取成本进行有效管理，对农业持续经营提供支持。

5. 补齐巨灾风险管理建设短板，建立健全农业大灾风险分散体系。客观来看，农业遭受巨灾的情形必然出现，随着农业保险规模的逐步扩大，保险行业逐渐累积了高额风险，未雨绸缪之际，需要在当前农业保险机制方面构筑“防护堤”，加快建立由直接保险、再保险、大灾风险基金和紧急预案构成的多层次相互衔接、有机配合的农业保险大灾风险分散体系。一是加强直保公司保险准备金的有效管理，在日常经营中进一步集聚保险准备金；二是鼓励地方政府探索区域农业大灾风险分散机制的试点，有效提升对农业产业大灾风险的应对能力；三是大力发展农业再保险，发挥好中国农业再保险公司政策性再保险功能，汇聚商业再保市场承保力量，承担对大灾风险的再保险分摊职能；四是开展多种巨灾风险管理工具试点，建立农业大灾多层次融资机制和核算体系，建立国家农业大灾风险基金，探索巨灾证券化机制；五是探索建立国家政策支持下的大灾兜底机制，更加有效的发挥财政支持政策的导向作用，科学分层管理我国农业常规风险和巨灾风险。

三、优化农业保险发展取向

推动农业保险的高质量发展，在提高农业保险的覆盖面和保障程度同时，更要提质增效。

1. 提升农业保险的惠民性。一是全面扩大农业保险的可及性，加快建设农业强国的关键是稳定提高农业供给保障能力，应当加快推动农业保险供给侧改革，实现政策性保险对区域、农业产业和经营主体的全覆盖，提高财政补贴政策对农业产业和经营主体的普惠程度；二是提高农业保险保障程度，让从事农业生产的经营者稳定预期、稳定生产、稳定收入，根据不同农产品的成本收益机理，为可持续的农业生产提供相对稳定的保障，实现由低保障向稳收入的政策导向升级；三是进一步强化农业生产经营者（农户）的参与度，提高满意度，加强对于经营当中道德风险和逆向选择问题的管理，更有效提升财政补贴的质效。

2. 提升农业保险的社会性。一是把制订《农业保险法》提上日程。在农业保险服务农业强国建设和服务乡村振兴领域，需要调节的利益越来越复杂，矛盾越来越尖锐，探索制订体系化的法律法规有一定的紧迫性。需要提高认识、统一思想，统筹规划，通过立法将国家惠农支农强农政策的合力发挥出来，为农业构

建强有力的安全保障网；二是要统筹农业大食物安全观。创新政策支持下的农业保险供给体系，优化农业产业链和供应链，优化农业价值链，保障国家粮食安全，支持特色农业发展；三是建立社会协同机制，推进行政机制、市场机制和社团机制的互动协同治理，综合施策，科学应对农业农村领域的生产风险、自然风险、资源风险、环境风险、市场风险、贸易风险及社会风险等，为农业农村复杂风险提供整合性解决方案。

3. 提升农业保险的专业性。在制定农业保险操作政策层面，要体现出农业风险管理的专业性，一是要体现分层的风险管理机制，做强普惠制保险保障的同时，加快建立专门的大灾风险管理机制；二是要满足不同生产经营模式的保障需求，兼顾到一般农户、新型农业经营主体以及农业产业龙头企业对农业保险不同需求；三是要遵循农业风险规律，加快建立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；四是要创建更加公正公平的运营机制，利用信息化数字化技术优化“五公开、三到户”，强化标准合同、标准流程和服务规范，建立争议处理机制，保障农业保险的最大诚信机制的有效落实；五是完善农业保险基础设施。提升协保体系的质效，优化保险机构遴选机制，强化风险控制及监督管理机制，持续开展绩效评价，有效提高农业保险的专业服务质效；六是遵循农村治理的规律，解决农业保险中信息不公开、不透明的问题，保障农户知情权、降低企业运营成本、提升监管有效性。

4. 提升农业保险的精准性。农业保险高质量发展的根本标志是精准高效，要实现数字化转型，通过信息流动、数据共享和科技支撑建立风险量化管理的长效机制。一是建设好全国农业保险数据信息系统，集行业之力，建设好行业数据基础设施，实现农业保险数据互通互联，建立财政补贴按单结算的信息化服务机制，在财务、资金、业务方面实现数据融合，为农业保险科学化运营管理提供精准全量的数据支撑；二是实现农业风险大数据共享共用。从农户、标的和灾损数据着手，保险数据、农业数据和风险数据全面融合和渗透，实现农业保险信息的可追溯可评价，最终精准统计到每个农户（农业经营者）、每个农业产业、每个区域的风险情况，为国家大食物安全治理提供精准量化支撑；三是要在实务场景中实现科技赋能，利用好遥感、无人机和物联网及人工智能等技术，打造“空天地”一体化数字科技平台，赋能承保理赔等服务场景。

致谢：感谢中国农业再保险公司王克博士对本报告的宝贵建议，但文责由作者自负。

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。