



NIFD

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

NIFD季报

主编:李扬

保险业运行

阎建军
邱剑

2022 年11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。

农房保险服务乡村振兴

摘要

我国农村房屋数量庞大，分布广泛。截至 2022 年 8 月底，从最新排查数据看，全国约 50 万个行政村范围内有 2.24 亿户农村房屋(以下简称“农房”)，总建筑面积达 407.90 亿平方米。农村房屋面临着洪水和台风等自然灾害风险，以及施工问题和随意改建带来的工程质量风险等，近年来，发生了如山西省临汾市襄汾县陶寺乡陈庄村聚仙饭店坍塌(造成 29 人死亡)等重大事故。

提高农房安全保障水平，实现农村居民安居乐业，是乡村振兴的重要内容。2004 年以来，中央一号文件连续十八年均重点关注三农问题，为农房保险的顺利开展营造了良好的政策环境，农房保险成为了农村房屋安全保障体系的重要组成部分。一是积极发展政策性农房保险，为农村住房遭受自然灾害损失提供经济补偿，在抗灾自救、重建家园过程中发挥了重要作用。二是积极发展农房安全综合保险，保费主要用于为农村老旧房屋提供动态监测服务，加强事前预防和房屋解危处置。

加快发展农房保险，可考虑从两方面发力：一是推动建立中央财政支持型政策性农房保险制度；二是推动农房安全综合保险扩面，进一步开展试点。

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

● 邱剑

中国社会科学院金融研究所博士后

【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

目录

| | |
|--------------------------------------|---|
| 一、发展政策性农房保险，为农村住房遭受自然灾害损失提供经济补偿..... | 1 |
| （一）福建省实践..... | 1 |
| （二）浙江省实践..... | 3 |
| （三）总结..... | 3 |
| 二、发展农房安全综合保险，为农村老旧房屋提供动态监测服务 . | 4 |
| （一）政策文件..... | 4 |
| （二）运营实践..... | 4 |
| （三）总结..... | 6 |
| 三、深入开展农房保险的思考..... | 6 |
| （一）推动建立中央财政支持型政策性农房保险制度..... | 6 |
| （二）推动农房安全综合保险扩面..... | 6 |

我国农村房屋数量庞大，分布广泛。截至 2022 年 8 月底，从最新排查数据看，全国约 50 万个行政村范围内有 2.24 亿户农村房屋（以下简称“农房”），总建筑面积达 407.90 亿平方米。农村自建房 2.18 亿户，建筑面积 384.39 亿平方米；其中，有 860.70 万户用作经营，约占农村自建房的 4%。农房面临着洪水和台风等自然灾害风险，以及施工问题和随意改建带来的工程质量风险等，近年来，发生了如山西省临汾市襄汾县陶寺乡陈庄村聚仙饭店坍塌（造成 29 人死亡）等重大事故。

提高农房安全保障水平，实现农村居民安居乐业，是乡村振兴的重要内容。2004 年以来，中央一号文件已连续十八年均重点关注三农问题，为农房保险的顺利开展营造了良好的政策环境，农房保险已成为农房安全保障体系的重要组成部分。

一、发展政策性农房保险，为农村住房遭受自然灾害损失提供经济补偿

政策性农房保险目前已在 28 个以上的省（自治区、直辖市）不同程度地开展，覆盖超过八千万农户，农户覆盖率约 40%，其中福建、浙江、广东、西藏、贵州、江西、湖南等地实现全辖统保。各地在开展政策性农房保险过程中，因地制宜，适应当地市场需求，不断开拓创新，取得了积极成效。

（一）福建省实践

《福建省人民政府关于开展农业保险试点工作的通知》（闽政文〔2006〕388 号）、《福建省人民政府办公厅关于印发福建省政策性农村住房保险实施方案的通知》（闽政办〔2016〕161 号）、《福建省应急管理厅福建省财政厅关于进一步完善政策性农村住房保险工作的通知》（闽应急〔2022〕117 号）等政策文件先后发布。政策性农房保险以服务“三农”为宗旨，以“政府主导、财政扶持、市场运作、自愿参保”为原则，以“三者兼顾、两低一保”（即：兼顾投保人缴费能力、财政补贴能力、保险公司风险承受能力，实行低保额、低保费、保成本）为基础，逐步完善政策措施，最大限度地保障受灾群众基本利益。

承保方式。省政府授权省民政厅与人保财险福建省分公司签订福建省政策性农房保险协议，并实行年签制。同时，各市、县（区）民政局与当地入保财险支

公司签订保险合同。

保费分担和理赔标准。基础保险保费 5000 万元，由省级财政全额支付。基础保险具有普惠性，全省所有农户房屋因灾受损均可享有基础保险理赔，2016 年每户最高理赔金额为 1 万元，2022 年每户最高理赔金额增至 1.6 万元。

叠加保险每户保费 12 元，其中：普通农户自缴保费 3 元、各级财政每户补贴 9 元（省、市县财政分担比例详见表 1）。全省低保户、建档立卡贫困户个人自缴保费（3 元/每户）由省级财政全额支付。2016 年,叠加保险每户最高理赔金额为 2.5 万元；2022 年每户最高理赔金额增至 4 万元。

表 1 叠加保险保费财政补贴分担表

| 档次 | 补助分档 | 省级财政补助 (每户) | 市县财政补助 (每户) |
|-----|---|----------------|----------------|
| 第一档 | 闽清、永泰、平潭、明溪、清流、宁化、大田、尤溪、沙县、将乐、泰宁、建宁、邵武、建阳、顺昌、建瓯、浦城、武夷山、光泽、松溪、政和、福鼎、霞浦、福安、古田、屏南、寿宁、周宁、柘荣、仙游、云霄、漳浦、诏安、东山、南靖、平和、华安、长汀、永定、上杭、武平、漳平、连城、安溪、永春、德化、延平、三元、蕉城 | 7 元 | 2 元 |
| 第二档 | 连江、罗源、南安、长泰、荔城、城厢、涵江、秀屿 | 6 元 | 3 元 |
| 第三档 | 闽侯、永安、福清、芗城、龙文、龙海、惠安、晋江、石狮、新罗、福州、泉州市辖区 | 5 元 | 4 元 |

资料来源：《福建省应急管理厅福建省财政厅关于进一步完善政策性农村住房保险工作的通知》（闽应急〔2022〕117 号）。

2022 年，福建省农房保险统保制度已运行 16 年，在历次大灾面前，快速理赔，确保灾后重建，获得了政府和社会的广泛好评。2010 年 6 月中旬，福建省持续发生暴雨到特大暴雨，8 个设区市、60 个县（市、区）、639 个乡镇共计 165.23 万人受灾、3.76 万间房屋倒塌；承保公司迅速抽调全省 200 多个查勘理赔小组 550 余人，全力投入抢险救灾工作，支付赔款 8842 万元。2015 年 5 月和 7 月龙岩长汀和连城分别发生特大暴雨，当地承保公司迅速响应，理赔系统人员全力投入到查勘定损、案件理算、资金拨付等各项工作中，确保灾后理赔服务及时到位，共计勘查 2381 户，支付赔款 1537.94 万元。由此可见，政策性农房保险缓解了应急救援对财政带来的压力，提升了政府救灾效率。

（二）浙江省实践

浙江省人民政府及有关部门先后发布了《浙江省人民政府关于开展政策性农村住房保险工作的通知》（浙政发[2006]67号）《浙江省人民政府办公厅关于将政策性农村住房保险试点转为日常工作的通知》（浙政办发明电[2009]278号）等一系列政策文件，支持和规范政策性农房保险发展。

2006年11月，浙江省正式启动政策性农房保险试点工作，在减灾救灾工作中积极引入市场机制，尝试实现政府责任与市场运作的有机结合。从2010年开始，试点工作转为经常性工作。2007年至2021年，浙江省（不含宁波）政策性农房保险累计承保11951万户，农户参保率达94.7%，基本实现应保尽保，共向受灾农户支付赔款9.05亿元。

承保公司根据历年风险系数，将全省划分为一类风险区域与二类风险区域。一类风险区域每户农户每年保费15元，其中农户交费5元，省财政补助4元，市、县财政补助6元；二类风险区域每户农户每年保费10元，其中农户交费3元，省财政补助3元，市、县财政补助4元。全省约32万户农村低保户和分散供养五保户的保费由政府财政实行全额补助。自2012年12月起，每户最高理赔金额为2.25万元。

政策性农房保险按照“政府补助推动+农户自愿交费+市场经营运作”方式，实行“单独建账、独立核算、以丰补歉、自负盈亏”，具备保险范围广、保障程度高、农户负担低、支持政策好、理赔剪作剪性强、理赔速度快的特点。

（三）总结

第一，政策性农房保险注重“保基本”。政策性农房保险以政府补助为主，通过统筹各级财政救灾补助资金，基本满足农村住房灾后重建资金需要，受灾农村居民的灾后恢复重建能力明显增强。

第二，平滑财政波动，提高政府治理能力。自然灾害带来的农村住房损毁事故存在偶然性，但一旦发生，各级政府要采取一系列抗灾救灾应对措施，救灾资金需求可能超出常规预算，给地方财政造成较大压力。政策性农房保险可以作为财政常规预算的有效补充，减轻剪急性支出带来的财政压力，进一步提高各级地方政府的风险承受能力和紧急应对能力。

第三，调动社会力量参与救灾。保险公司在基层建立了核灾定损理赔网络，为查核基层灾情提供了参照依据，提高了救灾资金补助的科学性、合理性、规范性和使用效率。

二、发展农房安全综合保险，为农村老旧房屋提供动态监测服务

农村房屋（以下简称“农房”）存在“不太有人管，不太有法管”现象。造成此类现象原因，一是房屋基数大，现有管理人员不足；二是无相关法规约束，房屋本体面积不大、楼层不高，专业施工队不愿承接此类小规模工程，施工仅凭业主个人喜好进行，房屋的选址、外观、内部格局等具有随意性，为典型的“三无工程”——无设计图纸、无施工队伍资质、无施工监理单位建设，房屋质量安全无法得到保障。经过 20、30 年使用，房屋安全问题已到达集中爆发期。

为化解农房安全治理难题，宁波市政府及行政主管部门积极作为，自 2017 年起探索运用“保险+监测服务”模式，开创了农房安全治理新局面，具体情况如下：

（一）政策文件

2017 年，宁波市住建委《关于加快推进农村危旧房排查治理改造工作的通知》，要求各地在做好政策性农房保险的同时，积极拓展房屋倒塌致人员伤亡的保险赔偿险种。

（二）运营实践

借鉴宁波市城镇住房综合保险“保险+监测服务”模式经验，2017 年起宁波市一部分区县（市）开展农房“保险+监测服务”项目，该项目集风险保障和监测服务于一体，一是提供农房倒塌导致的人员伤亡保障，二是有关部门将农房安全日常巡查和监测服务交由保险机构采购并管理，并为危旧房屋建档立册，配合政府做好危旧房解危工作。目前江北区、奉化区、鄞州区、海曙区、宁海县已陆续开展农村房屋“保险+监测服务”项目，积极预防农房安全事故发生，为农民筑起了一道防灾减灾的安全屏障。

宁波市农房安全综合保险总体情况如下：

第一，由市住建局牵头，各区县（市）住建局和各涉农镇、街道自行承保农

村住房人员救助保险,为房屋倒塌导致的人员伤亡和医疗费用提供 50 万/人和 10 万元/人的保障,已经覆盖全市 112 万户农户,承保率约 85.9%。

第二,约 25 万户农房采用“保险+监测服务”项目,在利用保险手段健全社会保障机制的同时,由保险机构委托第三方专业机构对农村老旧房屋提供监测技术服务,确保房屋使用安全。

表 2 2021 年宁波市海曙区政府采购项目“农村房屋安全管理‘保险+服务’项目”对动态监测的要求(保险期限 16 个月)

| | 户数 | 户次(16 个月) |
|-------------------|------|-----------|
| 动态监测 | 4000 | 18500 |
| 其中: | | |
| 日常巡查户数(半年 1 次) | 3500 | 10500 |
| 疑似较大安全隐患(1 月 1 次) | 500 | 8000 |

保险公司提供的农房监测服务包含以下四个方面:

第一,日常巡查、监测。委托专业第三方监测机构开展被保房屋的巡查、监测工作,重点巡查房屋结构情况以及装修破坏情况。根据房屋实际情况,结合安全排查鉴定结果,对存在安全隐患等重点防控的房屋,采取不同的检查频率分批次实施房屋安全动态监测工作。对已列入改造计划的农村危房,以每月一次的巡查频率定期实施房屋安全动态监测工作;对尚未列入改造计划的疑似危房,以三个月或半年一次的巡查频率定期开展房屋日常巡检工作。另在极端天气、紧急情况(台风、洪水或其它可能影响房屋安全的异常情况)下,开展临时专项巡查。累计发现问题隐患 1024 处,得到当地政府及农户居民的一致肯定,有效提升政府公信力。

第二,“一户一档”,动态管理。在做好巡检记录工作的同时,建立农房使用安全动态监测档案管理制度,实现监测工作信息化管理,19 万户农房已完成了建档立册。

第三,配合政府,做好危旧房解危工作。参与当地政府实施的农村危旧房改造工作。依托于专业化第三方动态监测队伍的技术力量,在已开展动态监测工作的农村危房解危阶段,提供解危方案设计、解危过程技术指导及解危后的鉴定评估服务。江北区 794 户农村危房已全部完成解危工作。

第四,建立专家库。已建立由宁波市高校、建筑设计院及专业监测机构的 20 余名知名专家组成的动态监测房屋安全专家库,充分利用专家资源,助力宁

波市农房安全管理。

（三）总结

农房安全综合保险在对农村房屋（包括住房）实施兜底保障的同时，通过引入物联网监测手段，聘请专业机构对老旧房屋安全状况进行动态监测，对疑似危房进行重点监测，向主管部门上报房屋安全隐患，掌握房屋使用安全状况变化，避免出现严重事故，有效形成“从源头上防范化解重大安全风险，真正把问题解决在萌芽之时、成灾之前”的风险预防机制。

三、深入开展农房保险的思考

（一）推动建立中央财政支持型政策性农房保险制度

目前是由各省单独制定农房保险政策，每个省的财政支持力度和方式都不一样，一般是省、地市、县三级财政保费补贴，农民自交一部分或者农户不需要自交。由于没有中央财政的支持，有些地方的财政资金不足或受限，尤其是落后地区的农房更需要实行普惠制风险保障的支持，却因财政不足未能推广。

为积极贯彻落实国家“乡村振兴”战略的有关要求，充分发挥保险助力防止返贫的积极作用，提升广大农村住房（特别是农村危房）的保障广度与深度，可以从国家层面加强政策性农房保险的顶层设计。一是把政策性农房保险纳入国家财政部政策性保险保费补贴范围，做到覆盖全国农村。二是把政策性农房保险作为救灾制度的重要环节和有效补充，与国家救灾体系有效衔接，进一步提升政府和农户抗灾救灾减灾的能力。

（二）推动农房安全综合保险扩面

可以在全国范围内选取重点省市，进一步开展相关试点工作，把农村房屋安全动态监测和兜底性保障有机结合在一起，实现“事前风险预防、事中风险处置、事后风险补偿”的风险减量管理。

农房安全综合保险保费的大部分用于支付监测服务费，形成了以风险预防为主的业务模式，与传统保险经营模式有较大不同，在从宁波市“国家保险创新综合试验区”向全国推广复制时，需要深入研究，对业务模式和监管规则进一步优化。

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。