



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
吴学明、邱剑

2024 年 5 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、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。

探索建设农业保险强国之路

摘 要

中央一号文件于 2024 年 2 月发布，明确提出“锚定建设农业强国目标”，并且连续 21 年对农业保险发展提出明确要求。此前，2023 年 10 月召开的中央金融工作会议首次提出“要加快建设金融强国”及“坚定不移走中国特色金融发展之路”。在建设农业强国和金融强国双重背景下，为保障我国粮食安全，建设农业保险强国成为新时代的必然要求。

农业保险强国建设取得初步进展，一是不断完善农业收入“稳定器”功能，助力农业现代化；二是提升主粮作物风险保障水平，服务保障国家粮食安全；三是有效发挥农业保险增信作用，优化农村金融资源配置；四是制度建设持续推进，补贴政策不断优化。

我国农业保险的保费规模已位居全球首位，但大而不强。存在着三方面的短板，包括：体制机制有待完善，专业化程度有待提高，数据要素配置效率有待增强。建设农业保险强国，需要走法制化和强监管之路、走专业化的风险管理之路、走数智化发展之路、走创新发展之路。

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

保险业运行

机构投资者的资产管理

目 录

一、农业保险强国建设取得初步进展	1
（一）不断完善农业收入“稳定器”功能，助力农业现代化	1
（二）提升主粮作物风险保障水平，服务保障国家粮食安全	2
（三）有效发挥农业保险增信作用，优化农村金融资源配置	3
（四）制度建设持续推进，补贴政策不断优化	3
二、建设农业保险强国的短板约束	4
（一）体制机制有待完善	4
（二）专业化程度有待提高	4
（三）数据要素配置效率有待增强	5
三、建设农业保险强国的路径选择	5
（一）走法制化和强监管之路	5
（二）走专业化的风险管理之路	5
（三）走数智化发展之路	6
（四）走创新发展之路	6
参考文献	7

2024 年 2 月，中央一号文件公开发布，明确提出“锚定建设农业强国目标”，并且连续 21 年对农业保险发展提出明确要求。此前，2023 年 10 月召开的中央金融工作会议首次提出“要加快建设金融强国”及“坚定不移走中国特色金融发展之路”。在建设农业强国和金融强国双重背景下，为保障我国粮食安全，建设农业保险强国是新时代的必然要求。

一、农业保险强国建设取得初步进展

中国是人口大国，农业安全是国家安全的重要基石。农业保险作为分散农业生产经营风险的重要手段，受到党中央、国务院的重视，各地区、各有关部门积极推动农业保险发展，不断健全农业保险政策体系，形成了“政府引导、市场运作、自主自愿、协同推进”发展格局，不断夯实农业保险强国建设的基础，取得了以下四方面的进展。

（一）不断完善农业收入“稳定器”功能，助力农业现代化

自 2007 年中央财政补贴型农业保险试点以来，我国农业保险取得了长足发展。保费收入从 2007 年的 53.33 亿元增长到 2023 年的 1429.66 亿元，年均增长 22.5%，2023 年我国农业保险保费规模再次位居全球首位，为农业发展提供风险保障达 4.98 万亿元。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 2023 年承保农产品约 300 种。农业保险助力农业现代化，体现为以下三个方面：

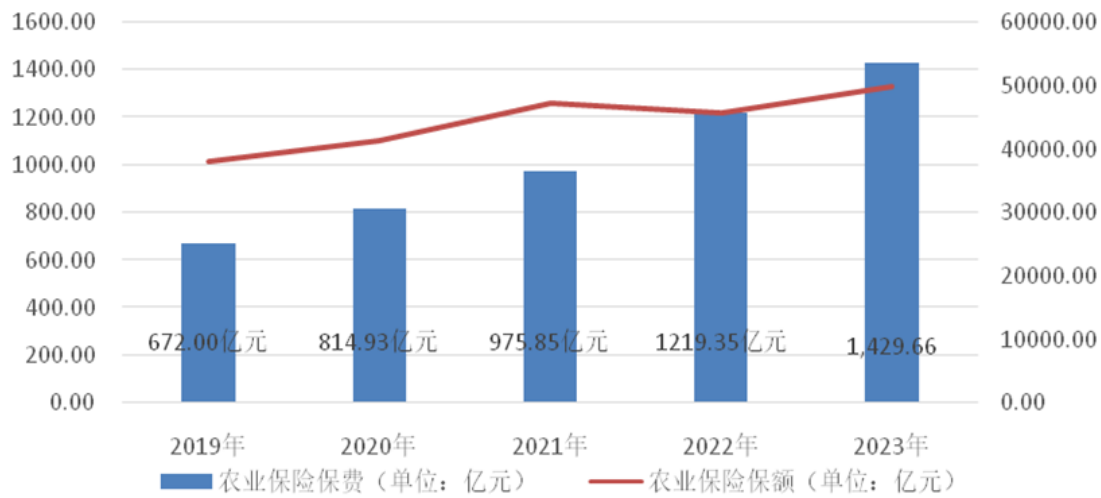


图 1 2019-2023 年中国农业保险保费收入及保险保额

数据来源：WIND。

保障方式拓宽，保障程度加深，为农业风险提供综合管理。从成本保险、收入保险到价格保险，从气象指数、价格指数到生长指数，从一般保险到保险+期货综合。三大主粮、新疆棉花、海南橡胶、广西糖料蔗、四川生猪等关系国计民生的重要品种供给得到了更为全面有力的保险保障。

助力种养殖业规模化经营。以淮南市为例，为解决小农户分散经营带来的生产效率低下问题，实施农业“大托管”制度改革，也就是农民将耕地“委托”给村集体、村集体将耕地集中“委托”给社会化服务组织生产经营，农业服务公司和农技部门“跟进”技术服务，保险公司给予收入保险“托底”，2023年提供风险保障近20亿元，促进农业生产集约高效。又如，2023年四川省生猪价格指数保险承保1027万头次，赔付支出5.94亿元，为养殖户尤其是生猪企业分散转移自然灾害和价格风险，稳定经营预期，稳定生猪养殖投资，助力养殖业规模化经营。

助力发展农业新质生产力。保险公司在核保和理赔领域，探索使用无人机、卫星遥感、GPS定位、电子耳标、人工智能等技术，带动新技术在农业的应用。为涉农科技企业提供首台（套）重大技术装备保险和新材料首批次应用保险，减少新技术应用推广风险，推动农业技术创新。提升农业生产设施和农业机械等相关联的财产损失、责任等保险保障，满足农业产业升级需求。围绕农村电子商务和淘宝村等“数商兴农”领域衍生的新型保险需求，发展特色农产品溯源保险和品质保险，带动云计算、大数据和物联网技术等涉农物流体系应用，推动农业产业链转型升级。

（二）提升主粮作物风险保障水平，服务保障国家粮食安全

主粮作物保险提质增效。2023年将三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险的实施范围扩大至全国所有产粮大县，约有1000多个产粮大县的农户可以受益，通过提高保险金额，在覆盖主要粮食作物全部物化成本基础上，全面探索收入保险的实现形式，提升主要粮食保险保障水平。以产粮大省安徽为例，对完全成本保险分县分险种实施了分档费率，初步实现基于地区风险的差异化定价。截至2024年一季度末，三大粮食作物完全成本保险水稻、小麦、玉米每亩保额提高到1000元、860元、700元，实现全省所有产粮大县全覆盖。

提升种子和耕地保障水平。种业高水平的自立自强是粮食安全的基础，保险

业积极落地三大主粮制种保险政策，强化对种业的保障程度。2023 年四川省保险业承保水稻、玉米等制种保险 20.41 万亩，提供风险保障 3.4 亿元，赔付支出 2709.2 万元。此外，保险业积极参与高标准农田建设试点工作，浙江省、广东省和安徽省等地保险业推出了农田建设工程潜在缺陷保险（IDI）和农田水利设施保险等险种，还提供农田建设完工后的管护服务，为藏粮于地政策提供了可行的保障。广东省、浙江省、江苏省等地创新开展耕地地力指数保险，吉林梨树县等地推动黑土地收入保险定制化服务方案的创新落地，为提升耕地质量提供保障。

（三）有效发挥农业保险增信作用，优化农村金融资源配置

农业保险市场竞争有序。当前经营农业保险公司从 2007 年的 6 家增长到目前的约 40 家，多数省份有 3 家以上机构开展适度竞争，全国建成农业保险基层服务网点 40 万个，覆盖所有县域和 95%以上的乡镇，在金融服务“三农”中居于领先地位。

探索构建“农业保险+”综合金融模式。推动农业风险管理与农村信用体系建设、农业投资以及国家惠农政策有效衔接，完善现代农业信用体系，改进农村普惠金融服务，有效降低农村综合金融成本，用金融活水精准滴灌农业产业、农村社会及农民生活的方方面面。一是把农业保险与农村信贷相结合，把农业保险参保、保单质押作为农户增信条件，以安徽省为例，2023 年 1~10 月，辖内农业保险经营机构已与 16 家银行合作开发保单质押、农业担保、活体贷等信贷产品 37 个，为 1.42 万户次农户提供增信 26.57 亿元；二是农产品收入保险与农产品期货相结合，通过期货市场为农产品收入保险进行套期保值，对冲价格风险。三是农业保险与产业投资相结合，利用当地特色农业产业风险管理信息，引导保险资金投资涉农产业项目。

（四）制度建设持续推进，补贴政策不断优化

2012 年 11 月，《农业保险条例》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》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。

补贴政策持续优化。财政部明确了中央财政提供保费补贴的农业保险标的为关系国计民生和粮食、生态安全的主要大宗农产品，以及根据党中央、国务院有关文件精神确定的其他农产品；对地方优势特色农产品保险，由中央财政通过以奖代补政策给予支持。财政补贴的操作制度逐步完善，优化了补贴比例体系和资金分配方式。2023 年中央财政安排保费补贴 478 亿元，同比增长 10%。各省对符合农业产业政策、适应当地“三农”发展需求的农业保险也给予一定的保费补贴等政策支持。

二、建设农业保险强国的短板约束

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，亟需补齐短板。

（一）体制机制有待完善

一是法律法规体系尚不健全，现行的《农业保险条例》位阶偏低，存在着定位不准、立法技术需改进等问题，并且已不能完全满足新时代农业保险高质量发展要求，亟需上升到更高的法律层面对农业保险发展加以规范。二是行政管理碎片化，涉及财政、农业农村、金融监管、林业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。三是运行机制尤其是大灾风险管理机制不健全，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。四是财政支持政策有待优化，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。

（二）专业化程度有待提高

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，部分地区农业保险存在参保人和参保标的的匹配确认困难、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现象难以避免，农险赔款存在“冒领”“滴漏”和平均主义问题。

（三）数据要素配置效率有待增强

数据作为新型生产要素，是数字化、网络化、智能化的基础，将深刻改变农业生产方式和农业保险经营模式。数据要素在农业保险强国建设中的应用潜能有待激活，具体来说，一是数据基础制度有待完善，尚未构建有效的农业保险数据共享和流通机制。农险相关数据分散在财政、农业农村、保险监督管理、林业草原等部门以及农业保险市场相关主体，存在较严重的数据孤岛问题，农业风险数据不完整不系统。二是数据技术应用有待提高。农业保险技术创新步伐缓慢，数据技术与农业保险的融合程度较低，亟需提高大规模应用数据技术的激励。

三、建设农业保险强国的路径选择

（一）走法制化和强监管之路

一是通过立法来推动落实农业保险制度体系。法制化是农业保险强国建设的基础保障，抓紧研究制定《农业保险法》，对农业保险的治理模式、监管制度、合同制度、财政支持制度、经营管理制度、大灾风险保障制度等加以规范。二是要加快推进农业风险综合统筹监管体制改革，农业保险的监管和发展涉及国家财政部、农业农村部、金融监督管理总局等多个部委，有必要理顺监管和发展的机制体系，把分散的职能合并到一个部门，在该部门专门成立农业风险监督管理局，建立有中国特色的农业保险监管体制。三是强化政策扶持。中央和地方政府进一步完善农业保险引导、监管、组织和考核等制度体系，建立责权分明，专业有效、公平公正的财政补贴体系，专门研究财政惠农支农政策的协同效应。把对于农业保险的补贴作为地方政府重要事权加以确认，在分税制改革时按照事权和财权相结合原则加以综合考虑。

（二）走专业化的风险管理之路

农业风险管理是复杂的系统工程，需要全面提升农业保险经营管理的专业化水平。一是推动建立“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。二是完善专业支持，鼓励有关部门与保险机构共建“农业保险+气象”防灾减灾新模式；强化科技赋能，鼓励保险机构应用遥感技术、人工智能和生物识别技术等获取投保标的精准信息。三是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。四是培育细分市场，围绕风险区划、公共平台、标准

规划、风险模型及算法、应用场景、大灾分摊及评级评价，实现细分领域内的专业化风险管理。

（三）走数智化发展之路

农业保险专业化发展的基础是要在标的、权属和风险量化层面实现精准。精准化的关键是激活数据要素潜能，一是要实现数智化运营管理，加快全场景数据采集和挖掘，针对每一个流程实务提供数据来源、治理、分析、应用服务，实现数据资产化和运营机制化。二是建立行业基础信息枢纽，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。三是实现线上化和扁平化服务。落实农户自主参与，达成无触点、扁平化的直接交互，更有效地服务政府和农户决策。

（四）走创新发展之路

今年中央一号文件明确提出，要“树立大农业观、大食物观，多渠道拓展食物来源”。建设农业保险强国，要为大农业发展提供全面保障，要满足大食物安全观的要求。具体而言，扩大完全成本保险和种植收入保险政策实施范围，在实现三大主粮全国覆盖的基础上，逐步纳入其它粮食和牲畜畜禽等。大力发展全产业链保险，创新特色农产品保险，研发产量保险、指数保险、价格保险、收入保险和地力保险等一系列保险产品，构建全方位、全链条农业保障机制。

参考文献

财政部金融司,《推动农业保险高质量发展 服务保障国家粮食安全》,《中国财经报》,2024 年 3 月 12 日第 007 版。

陈育林,《推动农业保险高质量发展》,《中国金融》,2024 年 6 期。

覃 刚,《提升保险服务建设农业强省》,《中国金融》,2024 年 6 期。

龚明华,《保险助力农业强国建设的挑战与对策》,《中国金融》,2024 年 6 期。

宋建国,《增强农险对农业强国建设的保障能力》,《中国金融》,2024 年 6 期。

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。

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 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。