

咨 询 报 告



中 国 农 业 科 学 院

中国农业发展战略研究院

第 76 期

2021 年 8 月 9 日

我国农业保险高质量发展存在明显短板

摘要：农业保险对推进乡村振兴、巩固脱贫攻坚成果和推动农业农村现代化具有重要作用。近年来，在党中央和国务院的有力领导和高度重视下，农业保险发展速度与质量均得到明显提升。但从长远来看，我国农业保险的高质量发展仍然存在诸多短板。为此，中国农业科学院农业经济与发展研究所财政金融创新与农村发展团队于 2020 年下半年，赴黑龙江省、山东省、内蒙古自治区、四川省、福建省、广东省、安徽省共七个省（区）开展深入调查。目前，我国农业保险覆盖率总体较高、风险保障水平稳步提升、新产品与新模式方兴未艾，但也存在风险保障水平仍然较低、风险分散机制不健全、特色农产品覆盖面低、区域发展差距大等问题，未来需要继续扩大新产品与新模式以提高风险保障水平、发挥农业再保险作用以完善巨灾风险分散机制、探索国家级特色产业保险以强化特色农产品保障、优化中央财政补贴机制以提高财政资金使用效率。

一、我国农业保险发展与保障现状

近年来，在政府的大力扶持下，我国农业保险快速发展，覆盖率、保障水平明显提升，农险产品和模式逐渐丰富。**第一，农业保险总体覆盖率较高，达到80.3%。**根据调研结果，样本七省均已全面实施农业保险，总体农业保险覆盖率达到80.3%，超过了《关于加快农业保险高质量发展的指导意见》（财金〔2019〕102号）设定的到2022年三大主粮作物农业保险覆盖率达到70%以上的目标。其中，最高的安徽省农业保险覆盖率达到95.2%，绝大部分农业经营主体能享受到农业保险服务。**第二，农业保险保障水平稳步提升，发挥一定的支农作用。**近年来，农险保障水平平稳上升，由2007年的3.54%上升到2019年的23.61%。2008年以来，我国农业保险累计向3.6亿户次支付保险赔款2400多亿元，为农业经营主体提供了重要的风险保障。根据调查结果，在所有受访者中，认为农业保险有用的比例达到了79.6%，农业保险支农作用较为明显。**第三，农业保险险种逐渐丰富，新产品与新模式试点方兴未艾。**我国中央保费补贴农业保险险种覆盖范围从2007年仅限于种植业，发展到目前包括种养林3大类16个品种。同时，作为中央补贴险种的重要补充，地方政府也对部分特色险种予以了补贴，我国农业保险险种逐渐丰富，对农产品的覆盖范围也显著扩大。一些农业保险的新产品和新模式的试点也在各地迅速开展，如天气指数保险、收入保险、“保险+期货”等新产品，“基本险+附加险”等新模式。这些新产品和新模式的大量试点，不仅有助于推动农业保险发展，也是优化我国农业保险政策的重要探索。

二、推动农业保险高质量发展存在的短板

农业保险在取得一系列发展成绩的同时，也在风险保障水平、巨灾风险应对、特色产业保险以及财政补贴机制等方面存在明显短板，严重制约了农业保险的高质量发展。

（一）风险保障水平较低，尤其新型农业经营主体保障需求难满足。尽管近年来农业保险保障水平有所提升，但与新型农业经营主体需求相比，仍然偏低。一方面，我国农业保险政策基于“低保障、广覆盖”设计，风险保障水平总体不高。据调查，各地区种植业农业保险保额普遍在 300~500 元之间，甚至难以覆盖农业生产成本。尤其对于新型农业经营主体来说，由于其生产成本低、风险大、支付能力强，对高保障水平的保险产品需求更加强烈，但市场上普遍缺乏满足其需求的农业保险产品。另一方面，农业保险赔付不规范也是导致风险保障水平低的原因。受灾后，部分保险公司勘察、定损和理赔程序复杂，速度慢，且定损额偏低，实际赔付金额也不高，每亩最高仅能获赔几十元。根据调查统计，有 33.1% 的参保受访主体对农业保险赔付金额不满意，23.1% 的受访经营主体对赔付速度不满意。在未参保群体中，赔付太低也是经营主体不愿意购买农业保险的主要原因。

（二）风险分散机制不健全，巨灾应对能力不足。目前，我国农业生产风险主要由农业经营主体和农业保险公司两个主体分担，风险分散机制十分单一。由于农业风险的系统性特征，农业保险赔付率普遍较高。2019 年，农业保险简单赔付率创历史新高，受非洲猪瘟疫情影响，畜牧业简单赔付率超过了 100%，部分省份生猪保险赔付率超过 200%。特别是在巨灾年份，农业保险公司缺乏有效的风险分散手段，受赔付压力过大影响，在理赔

时普遍出现“惜赔”现象，削弱了农业保险的风险保障作用。因此，当前我国农业巨灾风险损失仍然需要政府临时救济补贴，缺乏常态化、制度化和市场化的巨灾风险管理手段。2020年安徽长江、淮河流域均发生了严重的洪涝灾害，农业损失巨大，但农业保险赔付平均每亩不到100元，农业经营主体通过每亩1000多元的政府临时救济补助才挽回部分损失。

（三）地方特色农产品保险覆盖面低，产业发展缺乏保障。

地方特色农业产业发展是支撑乡村产业振兴、巩固脱贫攻坚成果的重要力量，但当前保险覆盖率低，风险暴露程度高，产业发展受到严重限制。由于地方特色农产品保险不在中央财政补贴范围之内，其保费补贴全部由地方政府承担。许多地区承担了大宗农作物保费补贴后，用于特色农产品保险补贴资金不足，导致绝大多数地区的特色产业普遍缺乏农业保险保障。而且，特色农产品没有价格政策支持，价格波动幅度大，受自然与市场风险的双重冲击更加突出，产业稳定发展难度大。安徽省合肥市大圩镇草莓种植大户反映，2020年雨水较多，草莓产量和质量不高，也卖不上价钱，但当地并没有草莓保险业务，只能自己承担所有损失，发展积极性和信心都遭受重挫。

（四）受地方财政限制，农业保险发展区域差异较大。

在当前农业保险保费补贴中央、省、县三级财政分担机制下，地方政府先配套，中央政府后补贴，使得部分财政压力较大地区的农业保险总体发展相对滞后。尤其是部分财政弱县，农业保险补贴资金紧张，为了提高农业保险覆盖率，降低了保障水平，更无法开办中央财政补贴范围之外的险种，农业保险参保率较低。根据调查结果，内蒙古、福建、广东、黑龙江等省的农业保险参保率普

遍较低，在 20% 到 50% 之间，其主要原因是缺少合适的农业保险品种以及保额较低。广东和福建省由于大宗粮食作物较少，以地方特色经济作物为主，很多农业经营主体反映没有合适险种；而内蒙古和黑龙江尽管以粮食作物为主，但农业保险产品的保额普遍较低，农业经营主体参保动力不足。

三、完善相关政策，推动农业保险高质量发展的建议

农业保险是推动乡村产业振兴，巩固脱贫攻坚成果的重要保障。在新发展阶段，补齐上述短板，解决相关问题刻不容缓。为此，提出以下建议：

（一）推进农业保险新产品与新模式试点，提升风险保障水平与服务质量，满足农业经营主体多层次保险需求。建议进一步扩大收入保险、完全成本保险、农产品价格保险等新产品的试点范围，优化产品设计，逐步提升农业保险的风险保障水平；针对不同主体创新农业保险产品，对于经营规模较大主体，探讨分层分级的高保费、高保额的保险产品，强化风险管理功能，对于传统小农户，则加强收入支持，以保障粮食安全为目标进行政策保护；引进第三方核损查勘制度，优化理赔流程和速度，有效提升农业保险服务质量；继续鼓励地方探索创新并推广多层次农业保险发展模式，如“基本险+附加险+商业险”模式，对政策性农业保险体系形成有益的补充，并给予适当补贴，满足不同农业经营主体的多元化、多层次风险保障需求。

（二）充分发挥农业再保险作用，引入多元风险分担主体，完善农业巨灾风险分散机制。建议充分发挥中国农业再保险公司的作用，完善农业再保险机制，有效分散原保险公司风险，调动原保险公司开展农业保险的积极性；完善与再保险机制相匹

配、协调的各级政府大灾风险基金制度，优化农业巨灾风险保障层次关系；创新农业（再）保险产品的设计，通过“（再）保险+期货”、“（再）保险+信贷”等产品设计，在银行、期货等资本市场上进一步分散风险。充分发挥各主体在农业风险管理中的优势，最终形成“农业经营主体+农业保险公司+再保险+政府+资本市场”多元主体共担的制度化、常态化、市场化、多层次农业巨灾风险分散机制，一方面有助于完善农业保险发展的市场化机制，另一方面也为构建符合WTO规则的农业补贴政策体系奠定重要基础。

（三）探索国家级优势特色产业保险，强化区域特色农产品风险保障。建议积极推动国家级连片优势产业保险，在为关系国计民生的大宗农作物提供有效保障、稳定粮食安全的同时，将一些特色鲜明、前景广阔、区域连片的特色产业由中央财政资金补贴，统一纳入保险覆盖范围，增强特色农业产业发展动力；鼓励各地因地制宜开展优势特色农产品保险，出台针对特色农产品的保费补贴新政策、新模式，为更多的区域特色农产品提供农业保险保障；探索地方优势农产品保费补贴的财政支持方式，除了中央财政的补贴资金外，推动地方政府与保险公司开展省、市、县三级财政“以奖代补”机制，有条件的地区乡镇政府和村集体也可积极分担部分保费补贴资金，扩大区域特色农产品的保险覆盖，加强风险保障力度。

（四）优化中央财政补贴机制，提高财政补贴资金使用效率。建议优化中央财政资金支持领域和方式，加大保费补贴向重要农产品供应基地倾斜，有效解决大宗粮食主产区保费地方配套不足的问题；基于各地经济和社会发展水平的差异，调整各级政府的

筹资结构，优化地区差异化的农业保险保费补贴政策；适度扩大“以奖代补”补贴覆盖区域和险种，并优化区域间补贴结构，提高对财政资金紧张地区，尤其是脱贫地区的补贴力度，保障地方优势产业发展，以进一步巩固脱贫攻坚成果；发挥财政资金的撬动作用，提升财政补贴资金使用效率，吸引金融机构、商业保险公司资金投入农业保险产品开发，壮大农业保险资金规模，推动农业保险高质量发展，更好地服务于乡村振兴。

供稿人：张崇尚 吕开宇

（中国农业科学院农业经济与发展研究所

中央农办 农业农村部乡村振兴软科学研究基地

中国农业科学院战略研究中心

中国农业科学院乡村振兴学院）

(欢迎引用、摘编、全文刊载, 请注明出处, 尊重著作者知识产权。)

责任编辑: 梅旭荣

通讯地址: 北京市海淀区中关村南大街 12 号

联系电话: 82106717

中国农业科学院战略研究中心

电子信箱: icads@caas.cn

邮 编: 100081

本期印数: 70 份

中国农业科学院战略研究中心 印发