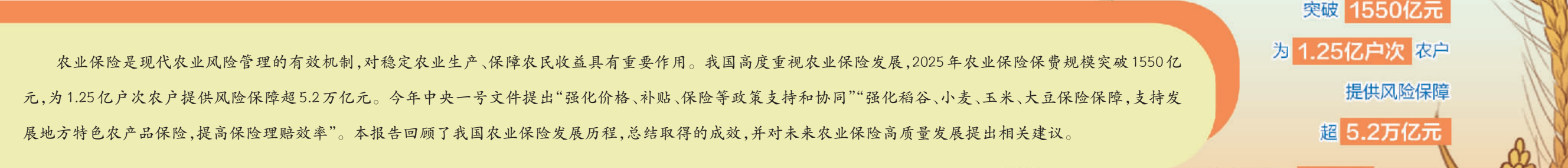


发展农业保险筑牢风险屏障

中国农业大学国家农业农村保险研究中心



稳定农业生产的重要政策工具

农业保险是为农业生产经营者和农村居民设计的风险管理工具,通过合同约定对农业生产经营过程中各类风险造成的损失提供经济补偿,是现代农业支持保护体系的重要组成部分。农业保险具有以下两方面的重要作用。

一方面,应对农业系统性风险。农业是典型靠天吃饭的高风险产业,面临极端天气、病虫害频发等自然风险和价格波动、产销周期错配等市场风险。农业保险这一风险管理工具,为农业生产撑起“防护伞”,能有效减轻风险带来的经济损失,显著稳定农民种植意愿,解决农民因风险问题难以恢复再生产的后顾之忧,对于增强农业抗风险能力、保障粮食安全具有不可替代的作用。

另一方面,以市场化机制丰富财政支农路径。直接补贴的传统财政支农模式存在覆盖面有限、成本偏高、资金投向精准度不足等短板,农业保险通过财政与金融协同,有效破解了以上痛点。具体而言,政府通过保费补贴这一杠杆支点,以少量财政资金投入,如30%保费补贴,即可撬动数倍总保费,大幅提升风险保障额度,充分发挥了财政资金的乘数放大效应。同时,保险机构依托金融手段提升服务效能。通过市场化运作推动产品创新、精准营销,有效拓宽了农业保险的覆盖面。“风险发生才赔付”的保险机制,进一步提升支农资金的使用精准度,避免了传统补贴可能存在的“撒胡椒面”式浪费。

我国农业保险发展历程

我国农业保险立足国情,坚持循序渐进、试点先行、逐步推广,探索出一条政府与市场结合的发展道路,其发展历程大致可划分为以下几个阶段。

改革开放后,我国开始探索农业保险。家庭联产承包责任制的推行极大激发了农民生产积极性,抵御自然灾害的保险需求随之显现。1982年,中国人民保险公司顺应这一需求导向,试办畜禽保险,并逐步扩展至粮棉油等种植业领域。然而,受限于保费主要依赖农户自缴而农户支付能力有限,商业保险公司初涉该领域难以有效分散风险等因素,纯商业性的农业保险赔付率长期高于100%,经营主体仅有中国人民保险公司等少数几家,业务规模逐步放缓。

2004年后,我国逐步构建政策性农业保险制度。2004年至2006年,中央一号文件连续三年对农业保险发展进行部署,强调“加快建立政策性农业保险制度”“扩大农业政策性保险的试点范围,鼓励商业性保险机构开展农业保险业务”。

观点速递

提高农业保险精准赔付效果

周县华、杨徐进等在《保险研究》2025年第11期《农业保险精准赔付的影响因素及路径优化研究》一文中指出,近年来我国农业保险实现了跨越式发展,然而农业保险赔付不精准问题始终存在,已成为制约农业保险高质量发展的的重要因素。文章从农户需求视角,研究了农业保险精准赔付的主要影响因素,并利用2010年至2020年内蒙古自治区和吉林省的种植业保险调研数据,进行实证检验。研究发现,取消绝对免赔率、提高保障程度、增加保费补贴,都有助于提高农业保险的精准赔付效果。同时,认为“一省一费”政策可能会产生两个问题,一是造成农民之间缴费与风险错配的不公平,二是财政补贴资金难以向高风险地区倾斜。两者都会显著降低农业保险的精准赔付效果,而风险区划能够使上述两个问题得到明显改善。在此基础上,提出相关对策建议:持续扩大完全成本保险和收入保险覆盖范围,提高大灾条件下的补偿率,稳定灾后农业再生产能力;建立以自然灾害风险为基础的风险区划机制,破解“一省一费”政策带来的风险识别不精准问题;差异化费率不仅有助于实现风险与保费的匹配,也有助于引导财政补贴资金向高风险地区倾斜,提升高风险地区精准赔付效果;优化保费补贴结构,将补贴比例与保障程度挂钩,提高财政资金的补贴效率。

务”“稳步推进农业政策性保险试点工作,加快发展多种形式、多种渠道的农业保险”,明确了由纯商业化向政策性保险转型的方向。2007年中央一号文件提出“按照政府引导、政策支持、市场运作、农民自愿的原则,建立完善农业保险体系”,并要求“扩大农业政策性保险试点范围,各级财政对农户参加农业保险给予保费补贴”。同年,中央财政安排10亿元保费补贴,在6省(区)对5种农作物启动试点并取得成功。此后,试点范围逐步扩展至全国,保障标的和险种持续增加,保费补贴机制日益完善。考虑到地方财政差异,逐步构建了中央、省、市三级财政分担的补贴体系。经营主体方面,安信、安华、阳光、国元等专业农业保险公司相继获批成立,为市场注入新活力。

2012年后,我国政策性农业保险制度体系日益完善。在总结试点经验基础上,2012年11月,国务院发布《农业保险条例》,以行政法规形式确立了政策性农业保险制度框架。此后,相关政策持续优化。一是提升保障水平。2016年中央一号文件提出“探索开展重要农产品目标价格保险,以及收入保险、天气指数保险试点”“稳步扩大‘保险+期货’试点”,尝试将农产品价格风险、农民收入损失和气候风险纳入保险范畴。二是加大补贴力度。2016年财政部出台《中央财政农业保险保费补贴管理办法》,明确中央财政提供保费补贴的范畴包括种植业、养殖业、森林和其他品种。同时,还规定中央财政进一步加大对产粮大县三大粮食作物保险的支持力度。三是拓宽保障范围。关注重点群体和重大灾害的风险保障,2017年财政部等部门制定《粮食主产省农业大灾保险试点工作方案》,明确提出在13个粮食主产省选择200个产粮大县,面向适度规模经营农户开展农业大灾保险试点。2007年至2018年,我国农业保险保持快速发展势头,农业保险保费收入从51.8亿元增长到572.7亿元,参保农户从4981万户次增长到1.95亿户次,分别增长10.1倍和2.9倍。

2019年,财政部、农业农村部等部门联合印发《关于加快农业保险高质量发展的指导意见》,推动市场潜力进一步释放。2020年,我国农业保险保费收入跃居全球首位。农业保险支持力度持续增加,稻谷、小麦、玉米三大主粮作物的完全成本保险和种植收入保险政策在全国范围内逐步落地实施,保障水平不断提升。在制度建设方面,对农业保险业务的经营条件与标准、经营考评机制、市场退出机制等方面进行详细规范,持续健全管理制度体系。2020年9月,由财政部等9家机构共同发起设立中国农业再保险股份有限公司,基本功能是分散农业大灾风险,同时推动建立并统筹管理国家农业保险大灾风险基金,加强农业保险数据信息共享。通过引入农业再保险制度安排,提升了行业整体风险承受能力。在实施环节,聚焦农业保险精准性,提高服务质效,将卫星遥感、无人机查勘、人工智能定损等技术应用至投保和理赔环节,凸显科技作用。

人工智能赋能农业保险发展

龙文军、石宝峰在《农业经济与管理》2025年第6期《人工智能赋能农业保险高质量发展》一文中指出,随着人工智能技术的迅速发展,人工智能已悄然渗透农业保险的经营与监管各环节。传统分析型人工智能可以识别数据规律,助力保险机构建立规范的经营管理范式;生成式人工智能能够理解和处理非结构化信息,使农业风险与地块、投保主体信息结合更加紧密,反馈内容更加个性化;最新智能体人工智能技术则基于模型和算法,把复杂流程变得高度自动化,推动农业保险经营机构实现效率突破、保险监管机构实现穿透式监管。近年来,从投保主体线上投保到一键报案,再到保险机构云端验标、远程查勘,直至极速定损理赔等服务,人工智能成为开展农业保险业务不可或缺的手段。人工智能在赋能农业保险高质量发展方面可以提升业务效率、提高精准程度、减轻工作负荷、延伸服务价值、助力业务监管等,但目前面临数据共享机制不完善、数据应用成本高、模型应用精准度欠佳、数据安全与隐私保护面临风险、行业发展存在路径依赖等问题。要抓住人工智能时代的政策机遇,深刻把握人工智能技术和农业保险发展规律,强化前瞻谋划、系统布局、开放共享、安全可控,将智能算法、数据洞察等深度融入产品设计、服务流程、风险管控,推动数字化转型和人工智能在农业保险领域普及与融合,建立起赋能农业保险高质量发展的长效机制。

保障能力和服务水平显著提升

这些年来,我国农业保险服务能力显著增强,成为服务乡村全面振兴不可或缺的重要金融工具。

扩面增品提标持续推进。构建起全方位、多层次的粮食安全风险防护网。承保品种覆盖面不断扩容。农业保险主要分为中央财政保费补贴范围的保险品种和地方优势特色农产品保险品种。按照“中央保大宗,地方保特色”的思路,在大宗农产品领域,农业保险已实现稻谷、小麦、玉米三大主粮作物全覆盖。特色农产品保险保障体系日臻完善,西藏藏鸡、宁夏枸杞等地方特色农产品被纳入保险保障范畴,有效稳定了农户生产经营预期。同时,农业保险保障标准持续提升。2024年起,全国全面实施三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险政策,两个险种的保障水平最高可达相应品种产值的80%。2024年以保费规模/农业从业人口测算的农业保险密度超700元/人,有效提升粮食生产积极性。

防灾减损能力显著提升。农业保险作为重要的风险管理工具,从被动风险补偿向主动风险管理转型,在农业生产全链条防灾减损中发挥关键作用。一方面,农业保险已成为农业灾后损失补偿的重要手段。2024年我国农业保险赔付支出规模1237.43亿元,有效挽回受灾农户损失。另一方面,在灾后损失补偿基础上,进一步延伸服务链条,构建事前预防、事中救灾、事后减灾的全流程风险管理体系,推动农业风险损失减量工作落地见效。以中国人寿财产保险股份有限公司“安心防”风险减量管理平台为例,通过集成巨灾模型、时空大数据与遥感监测等技术手段,搭建起覆盖台风、地震等自然灾害全生命周期的数字化风险管理体系,能够在灾害发生前向农户精准推送预警信息,指导其开展前瞻性防灾减灾操作。

助力农业现代化大产业建设。农业保险通过与其他金融工具协同联动,在促进产业发展方面取得积极成效。依托自身增信功能,通过“农业保险+融资”模式破解农业产业融资难、融资贵瓶颈,引导银行资本精准投入农业产业建设。以2021年以来中华联合财产保险股份有限公司在吉林省的实践为例,围绕肉牛产业,在政策性肉牛保险基础上,以保单为核心纽带与银行联动推出信贷产品,开展畜禽活体融资业务,单头肉牛可申请最高1.6万元银行贷款,有效盘活产业资产、补齐资金短板。同时,农业保险主动适配一二三产业融合及多业态融合的趋势,持续拓展保障边界,在巩固传统种植业、畜牧业保险保障的基础上,逐步向休闲农业、农产品加工、冷链物流等业态延伸。针对不同业态的风险特点定制专属保障方案,完善全产业链风险保障体系。例如,针对休闲农业开发覆盖农事体验的自然灾害、意外事故导致的经营中断损失、设施损毁及第三方责任风险的保险产品;聚焦农产品加工与冷链物流环节,为原材料损耗、加工设备故障、冷链仓储温控失效等风险提供保障,通过全链条风险兜底,降低产业经营不确定性,助力现代农业产业集群建设。

面临诸多结构性挑战

当前,我国农业保险发展仍面临诸多结构性挑战。极端天气频发多发,大幅增加农业风险发生概率与损失程度。农业生产向适度规模化和集约化转型,新型经营主体发展壮大带来多元化风险保障需求,传统农业保险产品和服务模式的适配性存在不足。面对大灾时,因缺乏风险分摊机制,农业保险公司自身经营的稳健性面临考验。

一是气候变化加大农业灾害风险管理复杂度。当前,全球气候变暖趋势仍在发展,我国也

受到影响。2025年我国平均气温11.0℃,较常年偏高1.1℃。2025年全年平均高温日数达16.5天,南北方均发生不同程度的阶段性旱情,农作物受灾面积1862.2千公顷。同时,气象灾害发生频次呈现明显上升趋势,其中洪涝灾害、降水相关的滑坡和泥石流灾害、台风等风暴灾害的上升趋势尤为明显。气候变化不仅给农业生产造成影响,也加大了基础设施破坏等多方面风险。

二是农业生产主体变化形成新的保险需求。家庭农场、农民合作社等新型农业经营主体正成为农业生产的生力军。近年来,我国累计培育家庭农场近400万个,农民合作社超200万家,全国110多万个经营性主体开展农业社会化服务。新型农业经营主体对农业保险提出新的保障需求,但市场上缺乏符合其需求的保险产品。对我国乡村产业振兴带头人的调研显示,54.65%的受访者表示近10年有过中断购买农业保险的行为,当被问及原因时,“保险产品的保障程度太低,获赔金额少,买不买区别不大”占比最高,如生猪保险保额大多在800元/头左右,和2000元/头左右的养殖成本相差较大。

三是大灾风险分散机制尚待完善。面对农业大灾风险时,保险公司可依托的风险分散工具有两类,一是保险公司内部的大灾风险基金,主要来源是历年部分保费与经营盈余积累,二是通过中国农业再保险公司等专业再保险机构开展分保业务。目前,相关紧急融资机制等尚未建立,风险分散工具较为有限。加之各工具间缺乏协同联动,未能形成权责清晰、衔接顺畅、运行有序的制度闭环。一旦缺乏稳定的风险转移渠道与赔付支撑载体,保险公司面对大灾时极易陷入“灾损规模越大,经营赔付压力越重”的恶性循环,制约农业风险保障能力的有效发挥。

推动农业保险提质增效

近年来,我国农业保险实现跨越式发展。从规模来看,我国已跃居全球农业保险大国之列,但从发展质量来看,整体仍呈现“大而不强”的阶段性特征。未来,要在优化政策设计、提升精细化服务能力 and 完善农业保险体系等方面持续发力,推动农业保险朝着体系更健全、保障更有力、服务更精准的方向升级。

完善农业保险产品体系。紧扣今年中央一号文件“强化稻谷、小麦、玉米、大豆保险保障,支持发展地方特色农产品保险”的部署要求,从覆盖广度、品种丰富度、保障深度3个重点方向持续发力,完善农业保险政策,提高农业保险服务能力。在稻谷、小麦、玉米、大豆等主粮作物实现农业保险全覆盖的基础上,推动保障标的向地方特色农业领域延伸拓展,鼓励各地立足本土资源禀赋,结合地方特色产业需求,创新开发特色农产品等保险产品。推动农业保险产品设计与单一关注生产成本向各类风险精准管理转型,逐步构建起覆盖农业全产业链、适配多元化风险保障需求的产品体系,将保险责任延伸至自然灾害、市场波动、生产者责任等多个维度。推动农业保险从保成本向保收入、

保利润升级,通过提高赔付比例、降低免赔率、延长保障周期等方式,增强保险对农业生产损失的补偿能力。

提升农业保险服务精准度。科技是提升农业保险精准投保、精准理赔水平的重要手段。在投保精准化方面,利用卫星遥感和无人机等科技手段进行农田监测,积累历年该地灾害发生范围和损失程度等基础数据,为不同类型的投保主体提供“量体裁衣”的保险方案。利用区块链技术记录保险的投保、查勘、理赔全过程,防止数据篡改,提升承保的真实性、准确性和及时性。在理赔精准化方面,运用卫星遥感、无人机航拍、物联网监测等技术手段,替代传统人工查勘模式,实现农业灾害损失的快速识别、精准核算。同时,建立统一规范的农业灾害定损赔付标准,明确不同作物、不同灾害类型、不同损失程度的赔付核算规则,实现定损数据与理赔系统的实时联动。简化理赔流程、压缩理赔时效,确保定损结果公允精准、赔付资金快速直达受损主体,切实提升农业保险理赔的效率与准确性。

健全农业保险大灾风险分散机制。完善多层次农业大灾风险分散管理制度体系,厘清各参与主体的权责边界,强化政策性与商业性风险分散体系的协同联动效应。加快建立国家农业保险大灾风险基金与紧急融资制度,进一步强化国家财政对农业巨灾风险的责任承担。理顺农业再保险公司的职责,优化分保比例、分保费率等关键机制设计,提升再保险风险分散效能。持续完善保险公司内部巨灾风险准备金制度,强化税收优惠等政策激励,引导保险公司稳步积累巨灾风险准备金。探索依托资本市场开展农业大灾风险分散实践,借鉴国际巨灾债券、农业风险证券化等成熟经验,创新风险分散工具。构建起多主体协同参与、多工具联动发力的多层次农业保险大灾风险分散体系。

注重农业保险基础设施建设。关注农业保险线下基层服务网络建设,强化协保员队伍专业化培训,加大对基层服务网络的资源倾斜力度,破解农业保险服务“最后一公里”问题。保险公司可与银行设立的村级金融服务站联合,将农业保险融入支付结算等银行金融服务,为农户提供“三农”综合化金融服务。同步推进农业风险管理线上综合信息平台搭建,以全国农业保险信息管理平台为依托,构建国家级农业保险数据信息系统,深度挖掘数据要素价值,实现农业保险数据与相关涉农部门数据的互联互通、共享共用,既为国家防灾减灾救灾工作提供精准数据支撑,也赋能农业保险精准定价、承保与理赔,提升农业保险服务质效。

(执笔:任金政 何婧 辛贤)

