

中国农业再保险
CHINA AGRICULTURE RE

农业保险问题研究

AGRICULTURAL INSURANCE ISSUES

中央一号文件解读专刊



2026 年第 1 期（总第 12 期）

中国农再研究院

编者按

贯彻国务院批复方案精神，2023年起，中国农再研究院聚焦农业保险再保险领域相关制度政策研究，开始组织编撰内部刊物《农业保险问题研究》（以下简称《研究》），旨在打造反映行业研究进展的前沿高端内部刊物，收集呈现国内外农业保险领域观点有新意、思想有深度、研究有见地、参考价值高的“精品研究成果”，发挥政策研究咨询服务推动农业保险高质量发展作用。《研究》每季度一期，前期已编印11期，报送给相关部委、公司领导和部分专家学者作为工作参考，得到了相关部委、公司领导和业界专家同仁的鼓励和肯定。

为更好贯彻落实中央一号文件精神，发挥政策研究咨询作用，对相关方面工作提供更好的参考，本期《研究》特聚焦2026年中央一号文件组织专刊，按文件关于农业保险四项部署要求先后进行排序，由中国农再公司领导、特邀专家和中国农再研究院供稿，以原创性研究成果为主，期待能为大家提供参考、启发和借鉴。《**贯彻落实中央一号文件精神 推进农业保险再保险高质量发展**》是中国农再党委书记、董事长李有祥同志撰写的文章。文章从强化价格补贴保险政策支持 and 协同的角度，深入分析了加大保险支持力度的必要性，提出推动农业保险高质量发展要以更好满足产业发展需要为导向，强化农险科技支撑、推进基础数据共享、完善大灾风险分散机制、充分发挥农业再保险作用，着力解决行业基础性保障性问题。《**加快构建多层次粮食保险体系 有力保障国家粮食安全**》是中国农再研究院邀请中国农科院农业信息研究所研究员张峭同志撰写的文章。文章立足国家粮食安全战略，提出构建农业保险“基础兜底、核心支撑、特色补充、市场延伸、融合创新”五层产品架构体系，推动行业由“保成本”向“保收入、保全链条、保可持续、保综合金融服务”转型升级，让农业保险成为稳粮保供的“压舱石”。《**大力推进特色农产品保险 助推乡村振兴**》是经中央农村工作领导小组原副组长袁纯清同志同意，摘录的其去年发表的文章。文章基于特色农产品在农业产业发展、农民增收和乡村振兴中的重要性，以及大量实地调研，就如何更好

发展特色农产品保险提出八点看法，具有极强的针对性、指导性和实践性。《实现农业保险高质量发展要抓好理赔问题》是中国农再研究院基于专家访谈和前期调研材料撰写的观点综述性文章。文章从中央一号文件关注农业保险理赔效率的缘由入手，概述了监管部门和行业在提高农业保险理赔效率方面的做法成效，尝试分析了存在的问题及深层次原因，认为提高农业保险理赔效率要重点解决好查勘定损这个关键环节，提出了三方面建议。

后续，中国农再研究院将秉持研究创造价值的理念，持续打造本领域观点有新意、思想有深度、研究有见地、文章有价值的“必读刊物”，我们也将进一步扩大刊物发放范围，逐步将《研究》打造成面向社会的定期出版物。《研究》将面向行业和学界征稿，以政策性强或反映行业关键共性问题的文章为主，弘扬简洁清晰明了的文风，每篇文章原则上在 3000 字左右，欢迎各位专家学者积极赐稿(邮箱地址：zhuzhewen@china-agrore.com)，相关成果将择优编入，共享给相关部委、业界同仁参阅。期待《研究》能为各位领导同仁提供工作参考，也敬请提出宝贵意见。

中国农再研究院

2026 年 2 月

目 录

关于“强化价格、补贴、保险等政策支持和协同”

贯彻落实中央一号文件精神 推进农业保险再保险高质量发展

李有祥..... 1

关于“强化稻谷、小麦、玉米、大豆保险保障”

加快构建多层次粮食保险体系 有力保障国家粮食安全

张 峭..... 8

关于“支持发展地方特色农产品保险”

大力推进特色农产品保险 助推乡村振兴

袁纯清..... 15

关于“提高保险理赔效率”

实现农业保险高质量发展要抓好理赔问题

中国农再研究院..... 19

贯彻落实中央一号文件精神 推进农业保险再保险高质量发展

李有祥¹

中共中央、国务院近日发布的《关于锚定农业农村现代化、扎实推进乡村全面振兴的意见》是党的十八大以来指导“三农”工作的第十四个中央一号文件，对2026年及今后一个时期的“三农”工作作出全面部署，充分体现了以习近平同志为核心的党中央对“三农”工作一以贯之的高度重视。历经十多年快速发展，农业保险再保险在保障国家粮食安全、服务乡村振兴中发挥了重要作用，日益成为强农惠农富农支持制度的重要内容。文件中关于农业保险的四项²部署要求，对今年和今后一个时期农业保险工作提供了重要导向和指引。贯彻落实2026年中央一号文件精神，强化价格补贴保险政策支持和协同，要加力推进农业保险再保险高质量发展。

一、强化价格补贴保险政策协同，要加大农险支持力度

习近平总书记高度重视农业支持保护政策协同，早在2013年中央农村工作会议上就强调“要根据新形势新情况，研究如何使农业支持保护措施更有针对性、更加有时效”，在2016年农村改革座谈会上指出要健全农业支持保护制度，在2022年底中央农村工作会议上作出了“完善价格、补贴、保险‘三位一体’的政策体系”重大战略部署，在2024年中央全面深化改革委员会第五次会议上再次强调要“完善价格、补贴、保险等政策体系”。2025年党的二十届四中全会、2026年中央一号文件相继提出“强化价格、补贴、保险等政策支持和协同”。从总书记的重要指示批示以及中央文件的政策用语演

¹ 作者为中国农业再保险股份有限公司党委书记、董事长。

² 2026年中央一号文件涉及农业保险的内容包括：“强化价格、补贴、保险等政策支持和协同”“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”“提高保险理赔效率”。

变中，可以清晰的看出：第一，锚定农业农村现代化目标，强农惠农富农政策不仅要做大增量、持续用力，更要盘活存量、提高效能；第二，农业保险作为利用保险机制支持“三农”发展的惠农政策，日益成为提高农民种粮积极性、促进农民稳定增收、保障国家粮食安全的制度安排。

基于以下三点原因，我认为强化价格补贴保险政策支持和协同，应加大农业保险支持力度，持续巩固提升农业保险在农业风险防范中的作用。**第一**，自然灾害风险已成为影响农民增产增收的重要变量，农业保险是应对这一威胁的最大底气。农业是自然再生产和经济再生产相交织的过程，是对自然条件依赖极强的弱质产业。随着全球气候变化加剧，我国极端天气事件已呈现出多发重发趋势³，对农业生产造成严重威胁和挑战。尤其是我国农业生产区域更加集中，生产经营结构正在发生深刻变化，新型农业经营主体对农业稳产保供的作用越来越大⁴，其生产规模更大、农业经营收入占比更高、风险保障需求更迫切。**第二**，相比其他政策工具，农业保险具备杠杆性、理赔快、更精准的显著优势。通过杠杆原理，农业保险可撬动数十倍的风险保障，让受灾农户得到数倍于保费的赔偿，实现“精准滴灌”（谁受灾谁受益）。2025年，农业保险提供的风险保障超过5.2万亿元，覆盖农林牧渔总产值约30%，财政资金倍数效应在50倍以上，支农惠农政策效果明显放大。此外，在达成赔偿协议后，农业保险一般在10天内即可完成支付，尤其在大灾发生后，保险赔款通常是灾民最快获得的资金（如在2024年平江县特大洪灾中，保险赔款在3日内即完成了兑付；在2023年河南“烂场雨”灾害中，中国农再第一笔现金赔款1.3亿元在72小时内拨付到位，为当地机构及时足额赔付提供了坚实支撑）。**第三**，财政对农业保险的支持力度逐年加大，但支持

³ 如2020年东北三场台风、2021年河南特大暴雨、2023年河南“烂场雨”、2023年北京河北特大暴雨、2024年“暴力梅”、2025年黄淮海连阴雨等灾害。

⁴ 我国13个粮食主产省三大主粮产量占全国总产量近80%，东北大豆占全国总产量约60%，云桂粤三省区甘蔗占全国总产量约96%。截至2024年底，全国家庭农场超过395万个，农民专业合作社超过203万家，土地流转面积已占到家庭承包耕地总面积的38.7%。

资金占比仍较低。2007年至2025年，各级财政农业保险保费补贴规模不断扩大，保费补贴总额增长了27.4倍，推动我国逐渐形成以价格、补贴、保险为核心的种粮农民收益保障体系。据统计，在我国价格补贴保险三项政策的财政支持资金中，农业保险财政支持资金占比不足20%，与美国、加拿大相比（农业保险补贴在农业安全网中的资金占比都在50%以上），还有很大发展空间。

二、推动农业保险高质量发展，要以更好满足农业产业发展需要为导向

以人民为中心的发展思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容，是我国农业保险工作应当遵循的基本方针。农业保险落实以人民为中心的宗旨，就是要坚持“为农”、“姓农”的政治定位，以为农业产业、农民生产提供更好的风险保障为根本目的。

——**要稳步提升三大主粮和大豆保险保障水平，筑牢粮食安全基本盘。**粮食安全是“国之大者”，尽管我国粮食产量连续两年稳定在1.4万亿斤以上，大豆产量连续4年稳定在2000万吨以上，但粮食供需总体紧平衡的格局没有改变。习近平总书记深刻指出，“越是面对风险挑战，越要稳住农业，越要确保粮食和重要副食品安全”，强调“农业保险一定要搞好”，要求“扩大完全成本保险和收入保险范围”⁵。近年来，我国主要粮食作物保险加快发展，2025年三大粮食作物保险覆盖率（承保面积/播种总面积）已达85%，大豆保险覆盖率约55%。但是，三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险覆盖率仅65%，大豆完全成本保险和种植收入保险覆盖率还不到30%，与国家粮食安全保障的高要求还存在差距。由此，中央一号文件明确提出“强化稻谷、小麦、玉米、大豆保险保障”，就是要让农业保险特别是高保障险种为主要粮食作物稳定安全供给提供更坚实的风险保障。

⁵ 2018—2020年，我国在6省24个县开展了三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险试点。贯彻落实习近平总书记在2020年中央农村工作会议上关于“扩大完全成本保险和收入保险范围”重要指示要求，2021年政策扩大到13个粮食主产省500个产粮大县，2022年实现主产省826个产粮大县全覆盖，2023年扩大到全国1105个产粮大县，2024年政策实现全国覆盖。

——**要大力支持地方特色农产品保险发展，为县域富民产业提供“防火墙”。**地方特色农产品在农业经济中占比大，产值近十万亿元，占农林牧渔业总产值的比例达 65%，既是稳产保供的重要基础，也是农民增收的重要来源，更是乡村振兴的产业支撑。习近平总书记高度重视地方特色农产品保险，强调“一些地方搞的特色农产品保险，受到农民欢迎，这是个方向，要总结经验、加快推广”。近年来，我国特色农产品保险呈现加快发展势头，覆盖的农产品数量已从 2017 年的近 270 种增加到 2024 年的超过 500 种，保费收入达 500 多亿元，规模占比已达 38%，有力保障了农民收益，支持了地方农业产业发展。目前突出的问题是保险覆盖率低，2024 年 500 余个特色农产品保险的平均覆盖率约 8.7%，渔业保险仅 5% 左右。因此，文件明确提出“支持发展地方特色农产品保险”，就是要给县域富民农业产业提供“兜底线”的基本保障。

——**要鼓励探索产业链保险，推动从“小农险”向“大农险”发展。**党的二十届四中全会提出要“把农业建成现代化大产业”“推动农村一二三产业深度融合”。“十四五”时期，粮头食尾、畜头肉尾、农头工尾已在我国多地蔚然成风，农业向全产业链延伸拓展已成大势。农业产业的趋势趋向，要求农业保险的保障责任必须从农业生产环节（“小农险”）向与农业生产相关的产前、产中、产后各环节和全链条（“大农险”）拓延。实践中，浙江、安徽等地着力实施的“新型农业经营主体综合险（新农综）”，保险责任不仅涵盖种植、养殖灾害，还将农机具以及雇主责任包括在内，为新型农业经营主体提供了包括财产、人身意外、责任等一揽子综合保险保障方案，展现了广阔的应用前景。如杭州“新农综”产品标的涵盖了种养业 8 个大类 168 个农业品种，保障程度可按需定制并能叠加非农险产品，余杭区 2018 年推出后，当年投保覆盖率就达到 87%，3 年后进一步提升至 100%，试点效果良好，受到农民好评。

——**要大力开展农业保险风险减量服务，推进“防保救赔一体化”**。风险减量是一项重要的创新，是保险职能的拓展。近年来，财险业着力开展“保障增量、风险减量”行动，风险减量已成为行业共识、靓丽品牌。农业保险承保机构积极实践风险减量服务，推进“防保救赔一体化”，涌现出了许多成功案例，如在2023年河南“烂场雨”灾害中，平安产险向驻马店、周口、焦作等地安排减损资金145万元，用于抢收、烘干，为农户减损1400余万元；2025年太保产险浙江分公司依托AI遥感实时监控浙江280万亩小麦赤霉病发生发展情况，在关键施药期与农业部门共同推进防治处置，预估减损2310万元，取得了很好的社会效益和经济效益。农业强国建设的需求和农业保险的正外部性，要求我们持续做好风险减量工作，构建“防保救赔”一体发展的农业保险大灾风险防控体系，不断提高防灾减灾救灾综合能力。

三、充分发挥农业保险功能作用，要加快解决行业基础性保障性问题

锚定农业农村现代化、扎实推进乡村全面振兴的征程中，农业保险的保障功能更为凸显。稳步提高农业保险政策支持的同时，需要加快解决行业基础性、保障性问题，破解农业保险高质量发展的瓶颈约束，更大限度发挥出农业保险“稳定器”和“安全阀”作用。

——**要强化农业保险科技支撑，赋能行业运营效率提升**。近年来，科技创新正逐步改变农业保险服务模式，加大科技赋能已成为推进行业精准、精细经营的关键之举。我们调研发现，农险公司高度重视科技投入，开发了自己的APP产品，有些主体购买遥感影像绘制承保地图、建立双精准实验区等，AI、无人机、遥感、地理信息系统、空间定位和大数据在内的农险科技正逐步推广应用，已嵌入农业保险承保、定损和理赔等各环节，在推动农业保险精准化智能化、提高运营效率效能上发挥了重要作用，如浙江“农险服务直通车”实现了“一

键参保、一键理赔、一体融资、一图风控、一表监管、一网联农”的“六个一”功能，承保从过去的 37 天减少为 5 天，理赔从 30 多天缩短到 10 天以内，小额赔款当天即可完成。但整体看，目前我国农险行业科技投入强度低于社会平均水平，新技术在农险业务中尚未广泛普及，需要加大科技投入，增厚科技服务资源，加快现代信息技术应用的嵌入与融合，驱动农业保险服务和经营管理升级，提高财政补贴资金使用效能和农业保险发展成效。

——**要推进农业保险基础数据共享，补齐行业大数据基础设施短板。**我国农业保险正从高速增长向稳量提质发展转变。“精准”既是国家政策文件导向和要求⁶，也是行业的普遍需求和共识，但数据壁垒和共享难题成为行业实现“双精准”面临的基础性问题和最大短板。在去年中国农再组织召开的服务行业发展座谈会上，农险公司普遍认为实现精准承保理赔所依赖的关键数据分散在不同部门和机构，获取难度较大，推进“双精准”存在障碍，强烈呼吁加快构建农业基础数据共享机制，强化农业保险大数据基础设施建设，筑牢数字地基，希望中国农再推动相关部门加快构建全国统一的农业保险综合信息平台，共绘农业保险承保地图，共享行业基础数据，协力提升农险数据治理和应用水平，打破“数据孤岛”，为行业精准承保理赔、为政府农业保险服务和监管提供支撑，充分发挥数据对农业保险高质量发展的赋能作用。

——**要加快建立兜底性大灾风险分散机制，解决农业保险持续发展现实隐患。**多层次农业保险大灾风险分散体系是农业保险持续稳定发展的基本保障。当前极端天气事件呈现频率增加、强度加大、范围扩展趋势。我国是全球气候变化的敏感区和影响显著区，需要对气候灾害频发所引发的保险风险以及尾部风险强化前瞻性研究和防范，建设完善的农业保险大灾风险分散体系，特别是要建设兜底性机制，为

⁶ 2024 年，中央一号文件提出“推进农业保险精准承保理赔，做到应赔尽赔”；同年 11 月，国家金融监管总局等四部门联合发布《关于推进农业保险精准投保理赔等有关事项的通知》；2026 年，中央一号文件再次强调“提高保险理赔效率”。

农业保险强国建设系上“安全带”。目前我国农业保险机构大灾风险准备金赔付触发标准偏低、资金积累困难，国家层面农业再保险机构的偿付能力承压，尚未建立大灾基金制度，风险链条还有缺项，大灾风险分散机制还较为薄弱。要按照“先期设立、逐步完善”的思路，依托财政资金、农险公司和中国农再的大灾风险准备金，尽快推动建立大灾基金，补上我国农业大灾风险分散体系缺乏后端带有托底性质的更高层级安排的短板，解决农业保险持续稳定发展的现实隐患。

——**要充分发挥国家农业再保险的居间优势，协力打造农业保险强国。**农业再保险作为“农业保险的保险”，具有依靠专业力量和数据汇集引导行业发展、发挥价格传导和周期平抑作用的优势，是国际上普遍使用的农业风险管理核心工具。如美国、西班牙、加拿大等发达国家建立了成熟的农业再保险制度，通过再保险政策调控农业保险市场发展，平抑农险公司的经营波动，农业保险对农作物的扶持作用越来越明显，更有效率地实现农业保险政策目标。中国农再开业运营以来，立足分散分担农业大灾风险，积极应对局地农业大灾，缓解农险公司现金流压力，建设国内首个具有自主知识产权的农业巨灾模型，增强了行业发展韧性，持续巩固了农业再保险国家队和主渠道作用。借鉴国际经验，结合实践需要，需要用好农业再保险这一核心工具抓手，持续巩固和拓展国家农业再保险机构的独特价值贡献，进一步发挥其连接三十多家农业保险经营机构与政府部门的居间优势，引领行业共建农业保险生态圈、协力打造农业保险强国，服务政府对农业保险的宏观调控与预期管理。

加快构建多层次粮食保险体系 有力保障国家粮食安全

张 峭⁷

为深入贯彻落实 2026 年中央一号文件精神，保障国家粮食安全，健全种粮农民收益保障机制，推动农业高质量发展，亟需构建以水稻、小麦、玉米和大豆四大粮食作物为核心的多层次农业保险产品体系。该体系应立足我国农业生产实际，兼顾国家发展战略和生产经营主体风险保障需求，既要体现政府的责任担当，也需激发市场的活力，通过“基础兜底、核心支撑、特色补充、市场延伸、融合创新”的五层架构，实现从“保成本”向“保收入”“保全链条”“保可持续”“保综合金融服务”的转型升级，让农业保险成为稳粮保供的“压舱石”、农民增收的“助推器”、乡村振兴的“稳定器”。

一、基础兜底层：以物化成本为基础的普惠巨灾保险，筑牢农业生产“安全底线”

（一）功能定位

本层次为普惠性基础保障层，核心产品为物化成本保险与巨灾保险，旨在为全体种粮主体提供基本的风险兜底保障，确保在遭遇重大自然灾害后能够维持基本再生产能力和生活稳定。其本质是国家粮食安全战略下的公共品供给，体现政策普惠性与社会稳定性功能。

（二）核心特征

在这一层次中，政府扮演着兜底的角色，承担政策制定、实施推动、运营管理以及资金保障等多项职责。由中央与地方财政共同承担全部保费，农户“零负担”参保，实现“应保尽保”，有利于提升参保率与覆盖率。保障水平相对较低，仅覆盖种子、化肥、农药、灌溉

⁷ 作者为中国农再研究院战略专家，中国农业科学院农业信息研究所研究员。

等直接物化成本，不包含地租与人工成本，保障水平约为产值的30%~40%。产品形态主要以普惠性巨灾指数型或实赔型保险产品为主，设定自然灾害达到大灾或巨灾等级标准或产量损失率超过50%才启动赔付，避免小额灾害频繁理赔带来的管理成本上升，聚焦应对区域性、系统性重大灾害，产品具有触发门槛高、费率低、操作简便、覆盖面广的特点，能够有效满足广大农户的兜底风险保障需求。该层次保险的设计目标是实现全面覆盖，因此其保障对象包括所有从事水稻、小麦、玉米、大豆种植的农户，无论其种植规模大小或经营形式如何，实现“保基本、全覆盖”。

（三）现实意义

本层次基础性普惠巨灾保险产品实施，能有效防范因灾致贫、因灾返贫风险，尤其对小农户和脱贫地区具有重要稳定作用，为农村社会的和谐稳定提供了有力支持。通过为农户提供基本的风险保障，有效减轻因自然灾害导致的经济损失，增强了农户应对风险的能力，激励其持续投入农业生产，保障了农业生产的连续性和稳定性，为粮食稳产增产提供了坚实保障；同时契合世贸组织（WTO）“绿箱政策”要求，符合国际规则，为保险替代直接补贴提供探索。

二、核心支撑层：以完全成本保险、种植收入保险和制种保险为主，构建种粮收益“稳定器”

（一）功能定位

本层次为核心保障层，旨在为农户提供更高更为全面的风险保障，解决“种粮不赚钱”难题，聚焦提升农民种粮积极性。通过制种保险、完全成本保险和种植收入保险，促进优良品种的推广与更新换代，实现从“保成本”向“保收入”转型，让农民在正常年景下获得合理稳定的收益，保障粮油播种面积和供给安全。

（二）核心特征

该层次中政府承担主要和核心责任，在保险目标设定、战略规划、

产品开发、费率厘定、绩效评价等工作中政府发挥主导作用。政府提供高比例保费补贴，中央和地方政府财政承担保费补贴的75%以上，而农户仅需支付剩余部分，这种高比例补贴显著降低了农户的参保门槛，尤其是对于规模较大的种植主体而言更具吸引力，也可优化保费补贴比例，根据不同保障水平执行差异化补贴比例。保障水平较高，完全成本保险覆盖包括物化成本、土地租金、人工成本，保额可达每亩产值的70%~80%，种植收入保险同时保障产量与价格双重波动风险，保额可达每亩产值的80%，适用于市场化程度高的大豆、玉米等作物，当实际收入低于约定保障水平时启动赔付，政府也可再分层设置不同层次保障水平（如产量60%、80%等），满足各类种粮主体不同层次保障需求。保险产品为实赔型产量保险、收入保险形态，也可采用区域产量或区域收入保险等指数保险产品形态。该层次保险面向所有水稻、小麦、玉米、大豆种植和制种的生产主体，但具有一定规模的种植大户、家庭农场、合作社以及农业企业更有保障需求。

（三）现实意义

该层次高保障的完全成本保险、种植收入保险和制种保险，对于提高农户种粮积极性、稳定粮食种植面积、保障国家粮食安全以及促进农业现代化发展具有重要意义。通过锁定农户的预期收入，有助于稳定粮食种植面积，避免因比较效益低下而改种收益较高其它作物或导致撂荒现象，从而保障粮油重要农产品的稳定持续供给。高比例的财政补贴和全面的风险保障显著减轻了农户的经济压力，使其在面对自然灾害和市场波动时更有信心扩大生产规模并采用先进技术，有利于粮油生产长期稳定发展。保险产品的多样化设计不仅满足了不同主体的需求，还推动了农业产业链的延伸与升级，为农业现代化注入了新的活力。

三、特色补充层：提升粮油产品竞争力的补充险，赋能产业高质量发展

（一）功能定位

本层次为特色补充层，旨在服务农业现代化与绿色转型战略，支持“藏粮于技、藏粮于地”。通过单产提升科技保险、高标准农田管护险、绿色生产保险等专项保险工具，鼓励科技创新、提质增效、生态友好型生产方式。

（二）核心特征

该层次中政府承担推动和支持责任，通过财政奖补和税收优惠政策予以引导。政府实行不同比例适度奖补政策，高收益高保障险种低奖补率，低收益低保障险种高奖补率，鼓励生产经营主体采用新技术、新模式，提高粮油综合生产能力和质量效益。险种主要包括：保障采用精量播种和变量施肥等新技术导致的减产风险的单产提升科技保险、保障对已建成的高标准农田因自然灾害或工程质量问题导致损毁风险的高标准农田管护险、保障因减少化肥农药施用和推行有机种植等绿色方式导致初期产量下降风险的绿色生产保险等等。主要由规模化家庭农场、合作社、龙头企业自主自愿投保，保险公司与科研机构、农技推广部门、项目机构合作开发产品，与农业项目资金、绿色补贴等政策联动实施，联合开展承保理赔业务。

（三）现实意义

该层次高标准农田管护险，有利于提升农田基础设施的维护和管理水平，为稳定粮食产量奠定坚实基础。新技术应用保险，能显著增强生产主体采用先进农业技术的信心，加速农业科技成果转化落地和推广应用，全面提高我国粮食综合生产能力和质量效益。绿色生产保险的推广有助于减少化学农药和化肥的使用，改善土壤质量和生态环境，助力农业实现低碳循环和绿色发展。

四、市场拓展层：以个性化多元化高保障的商业保险，延伸服务全产业链

（一）功能定位

本层次为市场拓展层，面向规模化经营主体、农业企业、合作社等新型农业经营主体，完全市场化运作，提供定制化、高保障、全链条的风险管理解决方案，实现从“种得好”到“卖得好”的全周期风险保障。

（二）核心特征

该层次中政府的主要角色是监管者，负责维护市场公平竞争环境，确保各类保险产品的合规性与透明度。由于该层次保险更依赖于市场机制，财政补贴较少甚至没有，保费主要由投保人根据自身需求自行承担。保障水平因产品类型而异，通常根据投保人的具体风险敞口和保障需求进行设定，灵活性较高。保险产品覆盖从生产到销售的全产业链风险，例如设施设备财产险、雇主责任险、产品质量保证险、供应链物流运输险、电商产品损坏险等，产品形态丰富多样。该层次保险主要覆盖对风险保障有较高个性化需求的规模化新型经营主体和龙头企业，特别是那些在产业链中面临特殊经营风险的主体。

（三）现实意义

这一层次保险对于满足规模化新型经营主体的风险管理需求具有重要意义，通过提供多样化的保险产品，帮助农业经营主体更好地应对生产、流通及销售环节中的各类风险，从而促进农业规模化、产业化、品牌化和数字化发展；通过拓展商业保险，有助于提高农业保险市场的活力，有利于保险行业与农业产业的深度融合，推动未来农业保险从“政策驱动”向“市场驱动”转型；通过保险支持农业产业链的延伸与升级，进而助力农村产业发展和乡村振兴。

五、融合创新层：以“保险+”服务模式，拓展农业保险功能边界

（一）功能定位

本层次为融合创新层，通过保险与其他政策工具的深度融合，拓展其功能边界与价值深度，旨在为农户提供更为全面的风险管理和金融支持方案。传统农业保险通常局限于事后赔付功能，而这一层次的保险则强调“保防救赔”一体化，将保险嵌入农业全产业链的风险管理过程和综合金融服务中。“保险+防灾减损”进一步整合了灾前预防与灾后补偿机制，提升了农业生产的抗风险能力；“保险+期货”模式通过结合期货市场的价格发现与风险对冲功能，帮助农户规避市场价格波动风险；“保险+信贷”则通过保险为农户提供信用增级，降低其融资成本并提高贷款可获得性。这些创新模式不仅丰富了农业保险的服务内容，还助力农业产业融合发展，推动农业现代化进程。

（二）核心特征

在这层次中政府的主要职责是推动政策协同与资源共享，以促进保险与其他政策工具的深度融合。具体而言，政府需制定相关政策框架，鼓励金融机构之间的合作，并搭建数据共享平台，以提升风险管理的精准性与效率。财政补贴的比例根据具体融合项目的性质与目标而定，可能涵盖部分保费或直接支持金融创新试点项目。由于该层次保险产品具有较强的定制化特点，其保障水平取决于融合方案的综合效果，能够灵活适应不同生产主体的需求。产品形态和服务模式具有高度创新性，结合了多种金融工具与服务，体现了农业保险从单一风险补偿向综合金融服务转型的趋势。本层次的保险主要覆盖有意愿参与金融创新和产业融合的农户与农业企业，尤其是那些具备一定规模和实力的经营主体，通过精准定位服务对象，这一层次的保险能够最大程度地发挥其功能价值。

（三）现实意义

这一层次的“农业保险+”融合服务模式，对于推动农业金融创新、提升农业产业链韧性以及促进农业现代化和农村经济发展具有重要意义。一是通过“保险+期货”等模式，农户能够更有效地应对市场价格波动，从而稳定收入预期，增强种粮积极性。二是“保险+信贷”模式通过信用增级降低了农户融资门槛，为农业产业链各环节提供了必要的资金支持，进一步提升了产业链的整体韧性。三是“保险+防灾减损”模式的推广有助于减少灾害损失，优化资源配置，为农业可持续发展奠定坚实基础。因此，这一层次的保险不仅是农业保险体系的重要组成部分，更是实现乡村振兴战略目标的关键抓手之一。

大力推进特色农产品保险 助推乡村振兴⁸

袁纯清⁹

习近平总书记高度重视地方特色农产品保险，明确要求要总结经验、加快推广。2024年的中央一号文件提出要“鼓励地方发展特色农产品保险”，2025年和2026年的中央一号文件进一步对“支持发展特色农产品保险”提出明确要求。地方特色农产品在农业经济中占比大，产值近十万亿元，占我国农林牧渔业总产值的65%，是稳产保供的重要基础，是农民增收的重要来源，更是乡村振兴的产业支撑。所以，发展地方特色农产品保险应该摆上各级地方政府的议事日程，成为一种政府责任。如何支持地方特色农产品保险更好地发展，谈八点看法。

一是要把县域富民产业作为重中之重。2025年中央一号文件明确要求“着力壮大县域富民产业”。特色农产品保险把着力点放在县域富民产业上，**首先**它契合了政府的要求，县域富民产业在县域内多是指县域内的支柱性、主导性，也是规模性的特色农业产业。**其次**，这些产业经济价值高，可以带动农民增收致富。**其三**，防范这些产业的自然风险和市场风险无论对政府还是农民而言，都有现实的需求，通过开展农业保险可以防范和减少风险，实现富民。由此，开展特色农产品保险要在保险品种选择上聚焦县域的富民产业。

二是要坚持保基本的底线思维。提出这样的观点是从要保的品种多、但财力有限，要让有限的财力实现增品扩面的目标，坚持“保基本、广覆盖”仍然是我国相当一个时间段内不二的选择。因此，我国

⁸ 文献出处：《保险理论与实践》2025年第12期，P5-10，有删减。

⁹ 作者为中央农村工作领导小组原副组长。

仍然应该将物化成本保险作为基本险种，兜住农户的风险底线，使被保的农户在遭受损失时的保险赔付，具有恢复再生产的能力。

三是要把握好差异化保费补贴这个关键。实行保费补贴的差异化，是多层次农业保险的本质要求，是提高财政补贴经费效率的关键。这方面我国还存在相当的差距，突出表现在，不少地方对特色农产品保险仍然沿用三大主粮作物补贴政策的标准，农户只负担保费的20%。而特色农产品品种差异大（包括收益差异、风险差异、成本差异），采取一个补贴标准是不科学的，也是不经济、低效率的。湖南对全省10个千亿特色产业的财政补贴采取“降费补贴（6%~10%）、超额赔偿（30%）、绩效奖补（100万）”的办法，是差异化补贴的一个创新，很有借鉴价值。上海对特色农产品保险补贴从10%~60%不等，很精细，应该是一个经典的样本。应该本着“高保障低补贴，低保障高补贴”“高收益品种低补贴”的原则，对地方特色农产品保险进行差异化保费补贴，让财政补贴更精准、更科学、更具有效率。

四是要将农业巨灾保险作为下一个可行的险种。调研中发现山东省济宁市农业巨灾保险的做法很有创新性和典型性，具有普遍性意义。山东济宁市2019年至2021年在所辖的11个县区开展连片种植的大蒜、辣椒、白菜、地瓜等6种非政策性保险农作物的巨灾保险，每亩保额500元，保费4元，费率0.8%，市县财政各承担2元，起赔点为农作物损失80%，成立“共保体”，保费的10%作为经营管理费，待扣除赔偿经费后，剩余的20%作为“共保体”的利润、剩余80%作为巨灾准备金存入“资金池”。三年运行的结果是，赔付率为66.6%，巨灾准备金为408万元，三年之后通过评估认为农业巨灾保险对农业有效、对农民有利，济宁市又开展了第二轮（2022—2027年）农业巨灾保险，到2024年“资金池”已累积资金630万元。这个案例所表现的基本内涵是，保基本、低费率、低保费、赔付触发点高、政府可承受、保险可持续。济宁市农业巨灾保险的案例，值得各

地仿效，可以尽快地实现特色农产品保险的增品扩面。

五是要积极开展农产品商业保险。这几年，保险机构为满足农户特别是新型经营主体的需求，开展了一些特色农产品包括农业设施的商业保险，涉及的品种上百种，呈现出一种积极的态势。特别是“基础险+商业险”的模式，提高了保障水平，为新型农业经营主体所欢迎。现在的问题是，农业商业险的赔付率多数高企，处于超赔的状态，长此下去，难以为继，需要加以总结，逐步完善其费率、保额，保证其稳健经营。同时，我们也可以探索以“商业保险+”的方式，给予保险机构一定的经营管理费的补贴，减少保险机构的风险，提高保险机构的积极性，保障经营的可持续性，助力特色农产品发展。

六是要推进特色农产品互助保险。互助保险既是一种保险方式，也是一种保险的组织形式。它是某一地区某一品种的种植或养殖者，基于共同的防范风险的需求，自愿结成，保费按比例承担，抱团抵御风险的保险方式。日本是以互助保险作为主要的农业保险方式。基于我国特色农产品多以“一村一品”的经营方式，具备了互助保险的客观基础。一个村或几个村，基于生产品种的共同性、风险的共同性，以互助的形式开展保险，在一个特定的区间，由保险机构进行业务托管式经营，封闭运行，盈亏自担，政府给予保险机构一定的经营管理费的补贴，应该是一种可行的办法。我国渔业长期以来是以互保的方式开展保险的，积累了不少成功的经验，是可以借鉴的。关于开展互助保险，我国《农业保险条例》也有规定。现在需要的是要着力推进，本着创新的理念，进行积极的探索和实践。

七是要运用好“保险+”的多层次方式。通过这些年的探索和实践，“保险+”越来越丰富和多样，大略归纳一下，有：政策险+商业险、基础险+补充险、物化成本险+价格指数险、保险+科技、保险+信贷、保险+期货、保险+气象、保险+销售、保险+农户培训……可以说，“保险+”充满了魅力，从提高保障水平而言，它丰富了内涵，

提高了保险的保障水平。从拓展外延来看，它延伸了保险的链条，显示出保险的增信功能、社会管理功能，显示出“1+1>2”的能量。可以说，“保险+”就是农业保险多层次的一个公式的表现式。循着这样的机理，我们要本着创新的理念，根据农业保险的多层次开展的总要求，做好“保险+”这篇大文章，完善农业保险的体制机制，构建好农业保险多层次发展的体系。

八是要创新涉农资金的运用。财政资金不足，尤其是开展农业保险的财政补助资金有限，远不能满足实际的需求。钱从哪里来，一直是从事农业保险的部门和机构为之焦虑的一个问题，也是让地方政府为难的一个问题。我以为，钱还是有的，关键是要转变观念，创新涉农资金使用方式，改变涉农资金使用长期形成的惯性和思维方式。长期以来，涉农资金使用存在两个缺陷，一是见物不见人，二是只管种养，忽视结果。**见物不见人**表现在，比如政府有设施农业的支持资金，但设施农业谁来经营不在支持范围之内。大棚的合格经营者是需要知识和技能，其建设大棚的支持资金应该含有大棚经营者所需技能的培训费的。**只管种养，忽视结果**，或是忽视其收成。农业收成是暗含了风险成本的，但财政支持资金不包含防范风险的资金，用涉农产业资金中的一部分资金防范风险是合乎其逻辑的。从这一点出发，用农业发展资金中的一部分进行农业保险保费补贴，应该看成是顺理成章的事情。在河北调研时，了解到近5年来省里拿出9100万农业产业发展或农业经营主体培育资金作为101个特色农产品项目的保险保费补贴，应该是支持农业发展的一个积极之举。湖北、四川也有类似做法。我认为，河北、湖北、四川能做的，其他地方也可以去做。走创新之路，服务农业，致富农民，是可以解决农业保险保费补贴财政资金不足的困扰的。

实现农业保险高质量发展要抓好理赔问题

中国农再研究院

继 2024 年中央一号文件提出“精准投保理赔、做到应赔尽赔”后，今年一号文件再次对农业保险实践中较具“技术性”的理赔问题提出明确要求——“提高保险理赔效率”。新世纪以来的中央一号文件可以说是我国“三农”领域最重要的政策文件，是对我国农业、农村、农民问题的顶层设计和宏观布局，如此高规格的文件为什么再次对农险理赔问题提出要求？怎样认识并提高农业保险理赔效率？带着这些问题，中国农再研究院对部分业界知名学者专家进行了访谈，结合前期调研情况对农险理赔问题进行了初步研究和思考。

一、提高农业保险理赔效率，是我国农业保险主要矛盾变化的必然要求

我国现行农业保险制度起步于 2007 年，在各级财政保费补贴的大力支持下，我国农业保险从无到有、从小到大，迅速进入世界农业保险大国行列。但在十多年的快速发展中，“保额太低¹⁰、不解渴不顶用”在很长时间里都是我国农业保险发展的主要矛盾，是调研中各界普遍反映以及两会代表最为关注的问题。这种情况在 2016 年中央一号文件明确提出“扩大农业保险覆盖面、增加保险品种，提高风险保障水平”之后，特别是 2024 年，完全成本保险和种植收入保险实施范围从 6 省 24 县的试点扩大到全国，承保品种从三大主粮增加到三大主粮、大豆和糖料蔗之后，发生了根本改变。

¹⁰ 保额仅能覆盖农业生产过程中种子、化肥、农药、灌溉等直接投入的物质成本，约为产值的 20%~30%。

目前，完全成本保险和种植收入保险保障水平已能覆盖产值的80%~85%，在全部农业保险承保面积中的占比大幅度提高，2025年全国三大主粮高保障险种承保面积覆盖率已达到65%，许多粮食主产省达到70%以上，有的省（例如安徽）达到95%。随着高保障保险产品实施范围的扩大，农业保险在弥补农民灾后损失、提高农户种粮积极性和保障国家粮食安全方面的成效和作用更加明显，保险理赔资金已成为在河南“烂场雨”、湖南平江等许多重大灾害面前，受灾农民最快获得的、金额最多的资金。因此，近年来尽管“扩面增品提标”依然是农业保险发展的努力方向，但各级政府、社会各界和广大农民对农业保险的关注点正从“有没有”转向“好不好”，我国农业保险发展的主要矛盾已转向“提高农业保险质量”。

其中，理赔不规范的问题已成为近年来农户和基层政府反映最为突出的问题，受到了中央领导的高度重视。农业保险理赔不仅是保险合同履行过程，更是评判农业保险发展质量和政策成效最直观的依据，是决定农民获得感的关键。今年中央一号文件强调提高理赔效率，标志着理赔问题已跃升为党中央国务院关注的焦点，是对农业保险发展主要矛盾转变做出的重要政策导向。

二、提高农业保险理赔效率，不仅要提高“理赔速度”更要提高“理赔质量”

实际上，我国保险监管部门一直高度重视农业保险承保理赔问题。早在2015年，原保监会就出台了规范农业保险承保理赔行为的《农业保险承保理赔管理暂行办法》，2022年原银保监会为加强农业保险监管、规范承保理赔管理、推动农业保险高质量发展，根据新的发展情况和工作实际制定并印发了《农业保险承保理赔管理办法》。2024年，金融监管总局、财政部等四部门联合印发《关于推进农业保险精准投保理赔等有关事项的通知》（金发〔2024〕35号），首次在顶层设计层面将“精准投保理赔”与农险高质量发展挂钩，确立

了从“粗放定损”向“精准理赔”转型的行动指南。

在“双精准”文件的指引下，农业保险公司加大了农险科技赋能力度，广泛应用高分辨率遥感、无人机巡查和人工智能识别技术辅助查勘理赔，在构建“双精准”理赔体系、推动“保险+科技+服务”融合等方面开展了大量工作，在理赔时效管理、未决赔案清理，重大赔案应急管理、预付管理、案件档案及真实性管理方面取得了积极成效，推动了农业保险理赔效率的提升，在河南“烂场雨”、京津冀洪水灾害中，保险公司快速理赔，受到了中央和地方政府的褒奖。但相比于速度，农业保险理赔质量问题是一个持续了多年的没有很好解决的顽症，主要表现为，惜赔、均赔、无灾也赔等。学者专家们从不同角度对产生上述问题的原因进行了分析，归结起来主要有：农业保险精细化程度不够、制度设计精细化不够、理赔制度规则缺乏可操作性、行业基础标准缺乏、缺乏理赔争议的调处机制、农险科技创新尚未真正融入到业务操作、部分基层政府不当干预、农民缺乏正确认知等。

基于我国农民数量众多、土地规模有限且高度分散、农村劳动力短缺和老龄化严重等现实国情农情，农业保险承保理赔工作实际上是依托基层政府和数量众多的协保员开展的，加之农业保险近八成的保费来源于中央、省市县各级政府的保费补贴，农业保险理赔不仅仅是保险人和被保险人之间的业务行为，实践中成了参与主体的博弈过程。一场较大灾害发生后通常的场景是“省里催着快赔，总部压着少赔，县府逼着多赔，村里想着均赔，农民盼着真赔，基层不知咋赔”，六方参与主体站在不同角度有自己的利益诉求，理赔中考虑的不仅是损失补偿金额的高低，还有农村治理、社会稳定等其他因素。因此，我们认为，提高农业保险理赔速度和质量，不仅需要技术层面的标准和规范，更需要在农险参与各方的利益博弈和行为互动中找准结合点和最大公约数，通过政策设计和制度规范，变潜规则为明规矩。要实现这一目标，政产学研各界需要共同努力。

三、提高农业保险理赔效率，需要重点解决好查勘定损这个关键环节

依据《农业保险承保理赔管理办法》及相关监管规范，农业保险理赔涵盖从报案、受理、查勘、立案、定损、理算、核赔、公示、发放赔款到结案归档的十个关键节点，构成了一套标准化的闭环管理体系。根据我们的调查访谈，查勘—立案—定损是理赔全流程中投入人力最多、耗时最长、也是矛盾最为集中的核心阶段。保险机构需在此阶段完成现场查勘、确认立案并最终核定损失。

从技术层面看，定损作业需精准锚定损失面积、损失程度和生长阶段三个核心变量，其中，“生长阶段”相对客观易定，但“损失面积”与“损失程度”的判定往往依赖人工经验，目前缺乏统一的量化标准。例如，灾害发生后，核算被保险农民的理赔款是按该农户来进行核算（按人理赔）还是按照其种植的每块地（按地理赔）进行计算，就没有明确的标准。从现有农业保险合同中理赔处理条款来看，多数是采用“按地理赔”的方式。但如果严格执行“按地理赔”，要求保险公司对每一块碎片化灾损进行精准测量，其投入的边际查勘成本高昂，最终会推高保险费率，导致大户陷入“投保成本高、实际效用低”的经济困境¹¹，更何况当面临范围较广的大灾、需要短时间内进行赔付时，保险机构根本没法做到精准测量每个地块的损失。这种高精度要求与执行现状之间的错配，构成了当前查勘定损面临的核心技术挑战。从制度层面看，技术层面的模糊性、查勘定损技术细则的缺失为外部干扰留下了操作空间，进一步诱发了多方利益的非理性博弈。这种非标准化的定损过程，不仅损害了查勘的公信力，也使得理赔效率在多方推诿中被损耗。

我们认为，解决农业保险查勘定损不规范的痛点问题，需要标本兼治，从标准、机制及分层治理三个维度发力。一是编制农业保险查

¹¹ 一个简化的典型案例是，假定种植 500 亩水稻的某种粮大户，一场灾祸后其中 5 亩地受到严重灾害、其它地块生长正常，如果保险公司“按地理赔”，则要投入成本对该 5 亩地进行查勘定损，但是这 5 亩地哪怕完全绝收，对该大户收益也不会造成大的影响，却会提高其保费水平。

勘定损技术标准操作细则。按险种编写农业保险查勘定损技术操作手册，研究制定运用无人机、遥感、物联网等现代科技手段开展查勘定损的业务标准和技术参数，提升“损失面积”和“损失程度”科技测度的准确性和可靠性。

二是完善农业保险查勘定损工作机制。以县为单位建立农业保险专家鉴定组和损失核定委员会，成员涵盖农业科技专家、监管人员及多方利益代表，负责对损失评估结果进行技术性审验，对出现重大分歧的评估结果进行核定。

三是对散户与规模经营主体采用差异化的理赔策略。对小农户，坚持兜底线原则，灾害发生后采用集中查勘、集约化定损的方式核算损失，对数量众多的小农户统一理赔，不过度追求理赔金额的“精准性”，而是以社会效益最大化、快速稳定为首要目标；对规模大户，则应回归到保险的风险补偿本源，严格遵循合同约定，探索推动“按人理赔”模式，保险机构配置专业资源实现精准核损，确保证赔结果与实际损失匹配，实现“大灾大赔、小灾小赔、无灾不赔”。通过分类治理，既保障基础层面的普惠性，又满足现代农业对高精度风险保障的诉求。同时，建议地方探索制定农业保险协保员管理办法，加强对协保员的培训和管理。

中国农业再保险

CHINA AGRICULTURE RE



本刊物为内部刊物，仅供工作参考。

主 管：中国农业再保险股份有限公司
主 办：中国农再研究院
编 委 会 主 任：李 有 祥
主 编：王 克
责 编：朱 哲 文、汝 津 江