



王和：立足国情循序渐进 做大农业收入保险



文/新浪财经意见领袖专栏作家 王和

日前，我国宣布了政策性农业保险的一项重大政策，在三大粮食作物中全面推广完全成本保险和种植收入保险。就业务和技术而言，这只是我国农业保险发展过程中的一项政策出台，但如果把它放到我国农业保险，乃至农业发展的历史中看，就不难发现，其具有非常特殊的“里程碑”意义，它不仅标志着农业保险的一次迭代发展，更意味着为我国农业现代化提供了一项重要基础性制度保障。



纵观历史，自 2007 年开展政策性农业保险以来，我国农业保险的发展经历了两个重要阶段，第一阶段是从 2007 年到 2019 年，这个阶段，我国政策性农业保险完成了试点起步、快速发展和转型升级，同时，初步搭

建了“政府引导、市场运作、自主自愿、协同推进”的政策性农业保险运行体系，特别是 2013 年《农业保险条例》正式实施，在认真总结的基础上，全面规范我国农业保险的经营管理。此外，针对政策性农业保险发展初期，出现和存在的规范经营等问题，采取了一系列行之有效的举措，进行治理、整顿和规范，切实维护农业保险活动当事人的合法权益，提高农业生产抗风险能力，促进农业保险事业的健康发展。

2019 年《关于加快农业保险高质量发展的指导意见》颁布，标志着我国政策性农业保险的发展进入了第二阶段。这个阶段，最重要特征的是从摸索和探索，向以高质量发展为核心诉求的转变。从某种意义上讲，是在对农业保险的许多基本问题，进一步清晰和坚定的基础上做出的明确和选择，特别是明确了农业保险的“两个重要”定位，即作为分散农业生产经营风险的重要手段，对推进现代农业发展、促进乡村产业振兴、改进农村社会治理、保障农民收益等具有重要作用。

客观上看，政策性农业保险经过了第一阶段的发展，实现了“零的突破”，特别是覆盖面迅速扩大，让长期习惯于传统农耕方式的广大中国农民第一次认识并接受“保险”，并切身体会到这种现代经济制度带来的好处。一组数据则更直观地反映了农业保险的重要作用，一是农业保险提供的风险保障从 2007 年的 1126 亿元增加到 2019 年的 3.6 万亿元；二是农业保险服务的农户数也从 2007 年的 4981 万户次增长到 2019 年的 1.8 亿户次；三是农业保险承保的农作物品种达到 270 余种，基本覆盖了农业的

各个领域；四是农业保险累计向 3.6 亿户次支付保险赔款 2400 多亿元。

尽管第一阶段的政策性农业保险实现了“从无到有”的突破，同时，农业保险的保费收入也从 2007 年的 51.8 亿元发展到 2019 年的 680 亿元，使我国成为了全球第二大的农业保险市场。但我国的农业保险发展仍存在许多基础性的问题，所有问题均集中体现在内外两个方面的“高质量问题”，一是从外部看，是覆盖面、保障程度和服务水平的问题，二是从内部看，是规范和科学的经营管理问题，是提高经营管理效率问题，针对保险公司经营效率不高问题，明确要求综合费用率不应高于 20%。

为了解决农业保险存在的问题，在认真和系统地研究分析基础上，有针对性地推出了《关于加快农业保险高质量发展的指导意见》，提出要建成功能完善、运行规范、基础完备，与农业农村现代化发展阶段相适应、与农户风险保障需求相契合、中央与地方分工负责的多层次农业保险体系。同时，其中的核心诉求之一就是提高农业保险保障水平，推进稻谷、小麦、玉米完全成本保险和收入保险试点，推动农业保险“保价格、保收入”，防范自然灾害和市场变动双重风险，通过稳妥有序推进收入保险，促进农户收入稳定，让农民能够真正做到“旱涝保收”，进一步提高农民的满意度和获得感。

这次颁布的《关于扩大三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险实施范围的通知》就是具体落实“进一步提高农业保险保障水平”和“扩面、增品、提标”的举措。从农业保险的全球实践看，均将“保障水平”作为

衡量农业保险发展水平的重要指标，特别是相对发达的农业保险市场，收入保险均占到业务的绝大多数，如美国农业保险市场的收入保险占比超过了80%，因此，可以得出了一个基本结论：收入保险是农业保险的“终极目标”。

虽然，“终极目标”已经明确，但问题和关键是如何实现。在我国的改革开放过程中，一个最重要的经验是把先进理论与中国实际相结合，探索有中国特色的发展道路，乃至理论，而不是照搬照抄，积极探索符合我国农业发展特点的支持保护政策体系和农业保险服务体系。首先，西方发达国家发展农业保险，更多是将其抽象为一种制度安排，就事论事，按部就班，而我国则是将其具象为执政为民的举措，更多是立足现阶段我国农村、农业和农民的具体实际，有针对性地开展工作的，其中最重要的特点是求真务实，积极探索政策性和商业性农业保险合作体系，切实为农业和农民解决实际问题困难，防止“因灾返贫”。其次，我国发展农业保险立足两个基本点，一是人口大国，因此，粮食安全很重要，必须把自己的饭碗端好端牢，所以，农业问题不仅是一个经济问题，更是一个政治问题。二是农业大国，又是农业生产方式相对落后的国家，农业生产相对分散，农民的现代意识，特别是风险意识比较薄弱，发展农业保险必须立足基本国情，求真务实，有重点地补齐短板。

2007年再次启动我国农业保险之初，就确立了“政策性”的基本定位，这在全面推动社会主义市场经济体制改革的大背景下，是需要一定的政治

远见的，也确立了农业保险有别于普通商业保险，同时，针对我国行政体系特点，采取了中央财政为主，各级财政配套的方式，解决保险费的筹集问题。在此基础上，让农民“出一点”，目的是推动市场和保险意识的培育和普及。再者，引入保险市场机制，特别是“农业保险共同体”模式，调动和利用市场资源，确保农业保险机制运行高效，并配套出台了一系列的管理制度，如大灾风险准备金制度和农业再保险公司等，再如政策性农业保险承保机构遴选制度，逐步形成了一套有中国特色的农业保险发展模式。

客观讲，通过第一阶段的探索与发展，我国农业保险的基本模式和运行机制已经初步形成并逐步完善，因此，如何更好地发挥制度优势，更好地保障广大农民的切身利益，更好地稳定农业生产和粮食安全，就是第二阶段的重要任务，而“收入保险”制度的推广和普及将成为重要手段和中心任务。为此，2018年我国在6个粮食主产省的24个产粮大县，开展了三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险的试点，试点得到了广大农户的普遍欢迎，取得了预期的效果，为下一步的推广，进行了有益的探索，积累了一定的经验，奠定了良好的基础。

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_33260

