

我国农业保险发展的政策脉络

——基于20年来中央“一号文件”中有关指导意见的学习

虞国柱

[摘要] 自2004年以来，中共中央、国务院每年的“一号文件”都是关于农业、农村、农民（以下简称“三农”）问题的。系统学习这20份“一号文件”，尤其是其中关于农业保险的指导意见，梳理农业保险发展的政策脉络，对于了解农业保险的发展历程、领会发展农业保险的重要意义和其在“三农”问题中的地位 and 作用具有积极作用。在深刻理解政策意图的基础上，更自觉地坚持发展农业保险的初心、使命和方向，不断提高农业保险发展质量，推动我国由农业保险大国走向农业保险强国，真正让农业保险在乡村振兴中作出其独特的重要贡献。

[关键词] “一号文件”；农业保险；发展历程；政策脉络

[中图分类号] F840.66 **[文献标识码]** A

自2004年以来，中共中央、国务院每年的“一号文件”，都是关于“三农”的问题。这20个“一号文件”中，有19个都有关于农业保险发展方面的政策指导意见。保险行业在学习这些“一号文件”时，需要系统学习和领会其中

[作者简介] 虞国柱，首都经济贸易大学保险系教授、博士生导师。

关于农业保险的政策指导意见，才能更好地了解农业保险这20年的发展历程，领会发展农业保险的重要意义和其在“三农”问题中的地位与作用，更自觉地坚持发展农业保险的初心、使命和方向。

一、从20年来的“一号文件”看农业保险的发展历程

20年来的“一号文件”指引了20年来我国农业保险的发展进程。从这20年来的“一号文件”，我们能看到农业保险经历的四个阶段以及其是如何在“一号文件”指引下向前走的。

（一）第一阶段：2004—2006年，我国农业保险道路探索阶段

年份	“一号文件”关于农业保险的政策指导意见	简要评论
2004	加快建立政策性农业保险制度，选择部分产品和部分地区率先试点，有条件的地方可对参加种养业保险的农户给予一定的保费补贴。	提出政策性农业保险制度，并进行试点；提出了补贴农业保险，但只在“有条件的地方”推行。
2005	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。	扩大政策性农业保险试点，鼓励商业性保险机构做农业保险。
2006	各级财政要增加扶持农业产业化发展的资金，支持龙头企业发展，并可通过龙头企业资助农户参加农业保险。 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。	鼓励龙头企业补贴农业保险；还没有明确政策性农业保险是主要的农业保险形式。

2004年，我国农业保险处于22年试验不成功、主要承保人退出农业保险市场的低谷时期。农业保险要不要发展，能不能发展，向哪个方向发展，都是未知数。连续三年的“一号文件”，对农业保险提供了指导。

一是要“建立政策性农业保险制度”，并进行试点。二是让“龙头企业”补贴农业保险，这是基于几家农业保险公司的实践提出来的。三是鼓励商业保险公司开展农业保险业务。当时除了安信、安华、阳光农等几家专业农业保险公司之外，其他商业性保险公司对农业保险仍较为谨慎。

我国农业保险发展的政策脉络

(二) 第二阶段：2007—2012年，政策性农业保险试验阶段

年份	“一号文件”关于农业保险的政策指导意见	简要评论
2007	积极发展农业保险，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。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，完善农业巨灾风险转移分摊机制，探索建立中央、地方财政支持的农业再保险体系。鼓励龙头企业、中介组织帮助农户参加农业保险。	最初的十六字原则；强调各级财政补贴农业保险；开始提出巨灾风险分散机制；提出谁来帮助农户参保；第一次提出建立大灾风险分散机制。
2008	认真总结各地开展政策性农业保险试点的经验和做法，稳步扩大试点范围，科学确定补贴品种。 支持发展主要粮食作物的政策性保险。 建立健全生猪、奶牛等政策性保险制度。 积极推进林木采伐管理、公益林补偿、林权抵押、政策性森林保险等配套改革。 完善政策性农业保险经营机制和发展模式。建立健全农业再保险体系，逐步形成农业巨灾风险转移分担机制。	哪些标的由中央财政补贴，财政部门正在探索；第二次提出建立大灾风险分散机制。
2009	加快发展政策性农业保险，扩大试点范围、增加险种，加大中央财政对中西部地区保费补贴力度，加快建立农业再保险体系和财政支持的巨灾风险分散机制，鼓励在农村发展互助合作保险和商业保险业务。探索建立农村信贷与农业保险相结合的银保互动机制。 扩大农产品出口信用保险承保范围，探索出口信用保险与农业保险、出口信贷相结合的风险防范机制。	要加快发展政策性农业保险，扩大试点，增加险种；第三次提出“加快建立农业再保险体系和财政支持的巨灾风险分散机制”；提出鼓励合作保险。
2010	积极扩大农业保险保费补贴的品种和区域覆盖范围，加大中央财政对中西部地区保费补贴力度。鼓励各地对特色农业、农房等保险进行保费补贴。发展农村小额保险。健全农业再保险体系，建立财政支持的巨灾风险分散机制。 逐步扩大政策性森林保险试点范围。 推动农产品出口信贷创新，探索建立出口信用保险与农业保险相结合的风险防范机制。	提出增加补贴的标的，扩大覆盖面，强调加大中央财政对中西部地区的补贴力度；第四次提出建立大灾风险分散机制。
2011	鼓励和支持发展洪水保险。	没有提农业保险。
2012	扩大农业保险险种和覆盖面，开展设施农业保费补贴试点，扩大森林保险保费补贴试点范围，扶持发展渔业互助保险，鼓励地方开展优势农产品生产保险。 健全农业再保险体系，逐步建立中央财政支持下的农业大灾风险转移分散机制。 对符合条件的种子生产开展保险试点，加大种子储备财政补助力度。	强调扩大覆盖面；开始森林保险试点；支持渔业互助保险；第五次提出建立大灾风险分散机制；提出制种保险试点。

2007年“一号文件”明确指出，要“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”，并提出扩大政策性农业保险试点，并明确提出“各级财政对农户参加农业保险给予保费补贴”。这是一个根本的变化和明确的政策导向。根据该“一号文件”精神，财政部第一次增加了“农业保险保费补贴”的预算科目，并列支10亿元。选定六个省的小麦、水稻、玉米、大豆、棉花5种农作物进行政策性农业保险的试点。同年下半年，为稳定生猪生产，增加了能繁母猪保险的试点。次年，文件正式提出增加了生猪和奶牛的政策性保险，财政部门也相继制定了种植业和养殖业保险费补贴管理办法。

2009年、2010年、2012年的“一号文件”不断提出总结试点经验，稳步扩大试点范围，增加险种、扩大覆盖面等。开始三年，中央财政对各省的保险费补贴是无差别的，2010年“一号文件”提出“加大中央财政对中西部地区保费补贴力度。鼓励各地对特色农业、农房等保险进行保费补贴”，中央财政根据这个意见，对中西部和东部地区的补贴标准进行区别，种植业给中西部地区补贴40%，东部地区补贴35%。

在此期间，“一号文件”连续5次提到建立财政支持的大灾风险分散机制。可见，中央就农业保险问题已经非常明确：第一，必须建立政策性农业保险制度；第二，加快政策性农业保险的发展，不断扩大试点范围，增加政府补贴保费的保险标的和险种，扩大覆盖面；第三，为保证政策性农业保险制度的可持续性，需要建立有政府财政支持的大灾风险管理制度。

这一时期，有一场关于“政策性农业保险”和“有补贴的商业性农业保险”的争论，但是对建立政策性农业保险制度的问题各方并没有完全达成共识。

（三）第三阶段：2013—2019年，政策性农业保险初步规范阶段

年份	“一号文件”关于农业保险的政策指导意见	简要评论
2013	加强涉农信贷与保险协作配合，创新符合农村特点的抵（质）押担保方式和融资工具，建立多层次、多形式的农业信用担保体系。 健全政策性农业保险制度，完善农业保险保费补贴政策，加大对中西部地区、生产大县农业保险保费补贴力度，适当提高部分险种的保费补贴比例。开展农作物制种、渔业、农机、农房保险和重点国有林区森林保险保费补贴试点。推进建立财政支持的农业保险大灾风险分散机制。	提出保险与其他支农金融工具协作配合，建立农业信用担保体系； 完善农业保险保费补贴政策，对不同地区、不同险种进行差异化补贴； 再次提出制种保险； 第六次提出建立财政支持的农业保险大灾风险分散机制。

我国农业保险发展的政策脉络

续表

年份	“一号文件”关于农业保险的政策指导意见	简要评论
2014	<p>启动东北和内蒙古大豆、新疆棉花目标价格补贴试点，探索粮食、生猪等农产品目标价格保险试点。</p> <p>加大农业保险支持力度。提高中央、省级财政对主要粮食作物保险的保费补贴比例，逐步减少或取消产粮大县县级保费补贴，不断提高稻谷、小麦、玉米三大粮食品种保险的覆盖面和风险保障水平。</p> <p>鼓励保险机构开展特色优势农产品保险，有条件的地方提供保费补贴，中央财政通过以奖代补等方式予以支持。</p> <p>扩大畜产品及森林保险范围和覆盖区域。鼓励开展多种形式的互助合作保险。</p> <p>规范农业保险大灾风险准备金管理，加快建立财政支持的农业保险大灾风险分散机制。探索开办涉农金融领域的贷款保证保险和信用保险等业务。</p>	<p>提出探索粮食、生猪价格保险试点；</p> <p>提高中央和省级补贴比例，减少或取消产粮大县县级保费补贴比例；提高三大作物承保覆盖面；考虑中央财政“以奖代补”的政策；</p> <p>再提鼓励合作保险；</p> <p>第七次提出建立大灾风险分散机制；</p> <p>提出探索贷款保证保险和信用保险。</p>
2015	<p>积极开展农产品价格保险试点。</p> <p>加大中央、省级财政对主要粮食作物保险的保费补贴力度。将主要粮食作物制种保险纳入中央财政保费补贴目录。中央财政补贴险种的保险金额应覆盖直接物化成本。</p> <p>加快研究出台对地方特色优势农产品保险的中央财政以奖代补政策。扩大森林保险范围。</p> <p>积极推动农村金融立法，明确政策性和商业性金融支农责任，促进新型农村合作金融、农业保险健康发展。</p>	<p>第二次提到价格保险；</p> <p>制种保险纳入中央财政补贴目录；</p> <p>再次强调提出加快研究出台以奖代补政策；</p> <p>扩大森林保险；</p> <p>提出农村金融立法。</p>
2016	<p>加快推进病死畜禽无害化处理与养殖业保险联动机制建设。</p> <p>创新发展订单农业，支持农业产业化龙头企业建设稳定的原料生产基地、为农户提供贷款担保和资助订单农户参加农业保险。</p> <p>完善农业保险制度。把农业保险作为支持农业的重要手段，扩大农业保险覆盖面、增加保险品种、提高风险保障水平。积极开发适应新型农业经营主体需求的保险品种。</p> <p>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。</p> <p>支持地方发展特色优势农产品保险、渔业保险、设施农业保险。完善森林保险制度。</p> <p>探索建立农业补贴、涉农信贷、农产品期货和农业保险联动机制。积极探索农业保险保单质押贷款和农户信用保证保险。稳步扩大“保险+期货”试点。鼓励和支持保险资金开展支农融资业务创新试点。进一步完善农业保险大灾风险分散机制。</p>	<p>病死畜禽无害化处理与养殖业保险联动机制建设；</p> <p>积极开发适应新型农业经营主体需求的保险品种；</p> <p>农业补贴、涉农信贷、农产品期货和农业保险联动机制；</p> <p>积极开发适应新型农业经营主体需求的保险品种；</p> <p>第三次提到价格保险；</p> <p>第一次提出探索收入保险；</p> <p>支持地方发展特色农业、渔业保险、设施农业保险；</p> <p>第一次提到“保险+期货”；</p> <p>第八次提出大灾风险分散制度。</p>

续表

年份	“一号文件”关于农业保险的政策指导意见	简要评论
2017	<p>开展农民专业合作社内部信用合作试点，鼓励发展农业互助保险。</p> <p>鼓励金融机构积极利用互联网技术，为农业经营主体提供小额存贷款、支付结算和保险等金融服务。</p> <p>持续推进农业保险扩面、增品、提标，开发满足新型农业经营主体需求的保险产品，采取以奖代补方式支持地方开展特色农产品保险。鼓励地方多渠道筹集资金，支持扩大农产品价格指数保险试点。探索建立农产品收入保险制度。</p> <p>扩大银行与保险公司合作，发展保证保险贷款产品。深入推进农产品期货、期权市场建设，积极引导涉农企业利用期货、期权管理市场风险，稳步扩大“保险+期货”试点。</p>	<p>鼓励发展农业互助保险，第一次提出“扩面、增品、提标”；</p> <p>第三次提到以奖代补；</p> <p>第四次提出价格指数保险；</p> <p>再次提到贷款保证保险；</p> <p>再次提到“保险+期货”。</p>
2018	<p>探索开展稻谷、小麦、玉米三大粮食作物完全成本保险和收入保险试点，加快建立多层次农业保险体系。</p> <p>支持符合条件的涉农企业发行上市、新三板挂牌和融资、并购重组，深入推进农产品期货期权市场建设，稳步扩大“保险+期货”试点，探索“订单农业+保险+期货（权）”试点。</p>	<p>提出积极开发适应新型农业经营主体需求的保险产品；</p> <p>第三次提到“保险+期货”</p>
2019	<p>按照扩面增品提标的要求，完善农业保险政策。推进稻谷、小麦、玉米完全成本保险和收入保险试点。</p> <p>扩大农业大灾保险试点和“保险+期货”试点。</p> <p>探索对地方优势特色农产品保险实施以奖代补试点对产粮大县三大粮食作物保险进一步加大中央财政保费补贴支持力度。</p>	<p>积极开发适应新型农业经营主体需求的保险产品；</p> <p>提出扩大农业大灾保险试点</p> <p>第四次提到“保险+期货”；</p> <p>第四次提到以奖代补。</p>

2012年11月，在总结6年试点经验的基础上，国务院颁布了《农业保险条例》。之后几年的“一号文件”都是指导有关部门细化政策，特别是财政政策。

其间，国家实行大宗作物（棉花、大豆、玉米）的定价机制改革，政府希望农业保险能为“价补分开”（即价格“随行就市”，另外安排补贴）之后的大宗农产品，担负起价格和收入的风险保障的重任。价格保险、收入保险、“保险+期货”等产品就是在这个时期一再被“一号文件”提及。特别是“期货+保险”的试点受到各方面的期待。

考虑到各方面对“物化成本保险”的保险金额太低的呼声，2019年“一号

文件”提出“推进稻谷、小麦、玉米完全成本保险和收入保险试点”，加快建立多层次农业保险体系。

考虑到地方特色农业保险产品对地方政府财政的压力，“一号文件”四次提到中央财政对地方特色农业保险产品实行以奖代补试点，这扩大了中央财政补贴的标的范围。

（四）第四阶段：2020年至今：农业保险高质量发展阶段

年份	“一号文件”关于农业保险的政策指导意见	简要评论
2020	推进稻谷、小麦、玉米完全成本保险和收入保险试点。 抓好农业保险保费补贴政策落实，督促保险机构及时足额理赔。优化“保险+期货”试点模式，继续推进农产品期货期权品种上市。	推进三大作物完全成本保险试点； 保险足额理赔； 第五次提及“保险+期货”。
2021	扩大稻谷、小麦、玉米三大粮食作物完全成本保险和收入保险试点范围，支持有条件的省份降低产粮大县三大粮食作物农业保险保费县级补贴比例。 将地方优势特色农产品保险以奖代补做法逐步扩大到全国。健全农业再保险制度。发挥“保险+期货”在服务乡村产业发展中的作用。	扩大完全成本保险试点范围； 降低县级补贴； 将以奖代补扩大到全国（第五次提及）； 第六次提及“保险+期货”。
2022	探索开展糖料蔗完全成本保险和种植收入保险。实现三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险主产省产粮大县全覆盖。 积极发展农业保险和再保险。优化完善“保险+期货”模式。	糖料蔗完全成本和种植收入保险； 实现完全成本保险全覆盖； 第七次提及“保险+期货”。
2023	逐步扩大稻谷小麦玉米完全成本保险和种植收入保险实施范围。 完善玉米大豆生产者补贴，实施好大豆完全成本保险和种植收入保险试点。 发挥多层次资本市场支农作用，优化“保险+期货”。 鼓励发展渔业保险。	扩大完全成本保险实施范围；实施大豆完全成本保险；到此，完全成本保险除了三大作物外，扩展到大豆和糖料蔗。 第八次提及“保险+期货”； 鼓励发展渔业保险。

2019年9月，经过中央全面深化改革委员会的批准，财政部、农业农村部、银保监会和林草局四部门联合发布了《关于加快农业保险高质量发展的指导意见

见》，提出了2022年和2030年的发展目标与高质量发展农业保险的若干指导意见，即要适应农业农村现代化发展和乡村振兴的需要，适应农户需求，提高保障水平，并且可持续发展。

这4年的“一号文件”对农业保险高质量发展的若干重要问题提出了指导意见，推进和扩大三大粮食作物完全成本保险，将糖料蔗、大豆也纳入完全成本保险的试点，并提出了减轻产粮大县县级补贴负担的意见，将以奖代补政策扩大到全国，再次提到健全农业再保险的问题等。财政部门根据“一号文件”的意见，及时制定了相关政策和实施办法。中国农业再保险公司也在2020年获批开业。

二、2023年“一号文件”中的农业保险

2023年的“一号文件”对农业保险问题提出了四个方面的指导意见。

（一）逐步扩大稻谷小麦玉米完全成本保险和种植收入保险实施范围

水稻、小麦、玉米三大粮食作物的风险保障是三大作物生产稳定的重要因素。16年来，三大作物物化成本保险的承保面积不断提升，据统计，2008年三大粮食作物的承保面积为5.16亿亩，2022年承保面积增加到12.72亿亩，是2008年的2.47倍。但是三大粮食作物保险因为是直保“物化成本”，一般的保险金额普遍只有实际收入的30%~40%，农户觉得这个补偿水平不能解决问题。

于是在部分地区试验的基础上，2022年，在13个粮食生产大省的826个产粮大县实施包括物化成本、租地成本和人工成本的完全成本保险，保险金额相比物化成本保险普遍提高1倍以上，受到农户的普遍欢迎。

据调查，在这些产粮大县，有的县承保覆盖率（承保面积/播种面积）达到90%以上。不过，也有的县的承保覆盖率不到50%。平均覆盖率只有57.65%，发展很不均衡，也不充分。这826个产粮大县总承保面积只有5.5亿亩，只占全国播种面积的43.24%。当然，承保覆盖率不高有多种原因，其中之一就是地方政府财力有限，即使中央可以保证配套补贴资金，但是省级或者县级财政无法负担相应的补贴保费。

种植收入保险是种植业保险的发展方向。限于条件，现在只是鼓励各地进行试验。2022年有一些县进行了玉米和稻谷的收入保险试点，取得了一些经验。

“逐步扩大稻谷小麦玉米完全成本保险和种植收入保险实施范围”的指导意见表明，在2023年，不仅13个省826个产粮大县要继续提高承保覆盖率，做好收入保险的试点，同时也要将完全成本保险和种植收入保险实施范围扩大到其他省份的“三大作物”生产区域，让其他地区种植三大作物的农户也能将保险金额提高，使他们在发生灾害损失后，能得到比较充分的补偿。

至于扩大多少，取决于财政的预算安排。

（二）实施好大豆完全成本保险和种植收入保险试点

扩大大豆种植面积，尽可能减少对国际大豆市场的依赖，是我国政府的一项重大的农业决策。我国每年需要大豆1亿吨以上。可在过去一些年份，我国的大豆生产，比较效益较低，种植面积萎缩，大豆生产量逐渐减少，前几年每年仅生产1000万吨左右，90%依靠进口。近几年，政府加大了对大豆生产的支持力度，提高了对生产者的补贴水平。同时，从2022年起在大豆玉米带大规模推广复合种植，支持东北、黄淮海地区开展粮豆轮作，稳步开发利用盐碱地种植大豆，扩大了大豆的种植面积，大豆产量达到2000多万吨。

为了进一步支持大豆生产，中央对大豆种植保险非常重视，从2007年政府财政支持农业保险之初，就将大豆纳入试验标的之列。现在，在原来只保物化成本的基础上，要将大豆纳入完全成本保险和种植收入保险的试点。这对大豆生产者进一步的支助。至少，中央财政对试点地区和规模已经有了部署和安排。对农业保险界来说，实施大豆完全成本保险和种植收入保险试点，在大豆种植地区和复合种植地区的经营机构，需要提前做好大豆完全成本保险和种植收入保险的试点方案的准备。

（三）发挥多层次资本市场支农作用，优化“保险+期货”

截至目前，中央“一号文件”第八次对“保险+期货”提出指导意见。这次是强调“发挥多层次资本市场支农作用，优化‘保险+期货’”，把“保险+期

货”和资本市场相连接。

“保险+期货”就是由保险公司帮助期货公司将农民通过“价格保险”的形式组织起来，“集体”进入期货期权市场，进行期货期权交易。通过期货市场来分散农户种植养殖产品的市场风险，这是资本市场支农的一个重要的创新，也是农业保险的创新。自2015年以来八年“保险+期货”的试验表明，这类产品是有较好效果的，也是受农户和各地政府欢迎的。

据中国期货业协会统计，截至2022年6月30日，我国共127家期货经营机构通过“保险+期货”模式为脱贫地区提供了价格保障，覆盖天然橡胶、玉米、大豆、鸡蛋、苹果、棉花、白糖等品种，承保货值约547.60亿元；为脱贫地区实体机构或个人提供合作套保、点价、场外期权等风险管理服务方案206个，名义本金约39.99亿元。^①

“一号文件”强调“保险+期货”是资本市场支农工具，强调“保险+期货”是纯市场化产品和工具，而不像政策性农业保险那样，是直接的政策工具。

那么，如何优化“保险+期货”？

第一，资本市场，特别是期货交易所和期货公司等市场主体应当加大支持力度，进一步做好“保险+期货”的试点。

第二，农业保险经营主体要继续配合期货市场主体，做好“价格保险+期货”的试点。

第三，保险机构要进一步与期货公司合作，继续开发和试验“收入保险+期货”产品，为将来的农业收入保险的普遍推行创造出独特的经验和模式。

第四，监管部门应当认可“收入保险+期货”产品的政策性农业保险的性质，并在有关财务会计规则，以及农业保险再保险方面给予肯定与支持。

第五，对于某些重要农产品的“价格保险+期货”，作进一步考察和论证，争取纳入财政政策支持范围。

第六，对于“保险+期货”产品，需要根据成功经验和试点中存在的问题，

^① 资料来源：唐启军.“保险+期货”，更精准发力[J].金融博览（财富），2022（5）：26-29.

不断改进、创新和完善。

（四）鼓励发展渔业保险

对于渔业保险，2012年和2016年的中央“一号文件”都有提及。2012年的“一号文件”提出：“扶持发展渔业互助保险，鼓励地方开展优势农产品生产保险。”2016年的“一号文件”再次强调要“支持地方发展特色优势农产品保险、渔业保险”，两年的“一号文件”都强调由地方政府支持渔业保险的发展。2023年的中央“一号文件”再次提及“鼓励发展渔业保险”，但没有提及“支持地方”发展渔业保险。表明中央政府已经注意到，由中央财政支持的农业保险标的，只有农、林、牧。

2023年“一号文件”强调“树立大食物观，加快构建粮经饲统筹、农林牧渔结合、植物动物微生物并举的多元化食物供给体系”，对于渔业生产，还强调“发展大水面生态渔业。建设现代海洋牧场，发展深水网箱、养殖工船等深远海养殖”。这些任务的落实都需要保险保障跟上。

在16年的政策性农业保险的发展过程中，种植业、养殖业、林业保险在中央财政支持下发展很快，但是渔业保险，包括各种水产养殖保险、渔船和渔民人身意外伤害保险，还没有很好地发展起来，因为仅仅依靠地方政府的支持，资金还是很有限的。我国是全球最大的渔业生产大国，也是全球最大的远洋捕捞国家之一。自1989年水产品跃居全球第一位之后，至今一直保持世界第一位。而水产养殖或者远洋捕捞，对资源的依赖性强，从业人员多，投入大，风险高，大部分标的的自然和意外风险比陆地上的作物生产和畜禽养殖要高很多，非常需要保险保障。渔民收入虽然比农民高，但是要独自承担风险、分摊成本，还有一定的困难。这也是28年前在农业部支持下建立“中国渔船船东互保协会”（后来改名“中国渔业互保协会”），现在又转制为“中国渔业互助保险社”的重要原因之一。中央财政支持的政策性农业保险项目，只将农林牧主要产品纳入补贴目录，缺乏对渔业保险的支持，还是有缺憾的。

渔业保险这些年在中央“一号文件”的指引下，依靠地方财政支持，自身也付出了很大努力，获得了一定的发展。2022年渔业保险收入37.85亿元，占农业保险保费收入1219.4亿元的3.1%。其规模显然不能与农林牧业保险相比。鼓励

渔业保险发展，主要是发展政策性渔业保险。目前，在上述渔业保险费中，政策性渔业保险占86.47%。

现在特别需要中央财政将渔业保险的若干重要标的纳入中央财政补贴的目录。如果仅仅鼓励商业性渔业保险的发展，其意义是非常有限的。因为与其他农林牧业保险一样，渔业保险也会发生市场失灵，无论从支付能力，还是风险认知方面，很少有农民愿意自掏腰包购买这个保险。

当然，即使中央财政部门按照“一号文件”的指导意见制定政策，将渔业保险的若干标的纳入中央政策性农业保险的补贴目录，政策的出台需要时间。

三、“一号文件”指导下的农业保险制度和政策在实践中建立和完善

中央“一号文件”都是对“三农”问题所作出的政策指导意见，这些政策指导意见都是“三农”实践经验的总结和提升。从20年来的“一号文件”对农业保险所提的意见能清晰地看出，20年中国农业保险发展是沿着实践—理论—政策制度—实践的科学发迹进行的。

虽然在2002年的《农业法》里已经出现“政策性农业保险”的概念，但在2007年以前，我国没有政策性农业保险的实践经验。1982—2004年，我们有的是商业性农业保险不成功的经验。2004年以来的20年里，随着农业保险的发展，国内学术界和保险业界根据中国实践，对这个制度以及各种制度要素进行了研究，这些成果经过提炼、总结和概括，进入“一号文件”，指导制度和政策的制定，再在新的政策执行中丰富农业保险的实践，进一步根据实践中提出的问题进行研究，凝练成新的认识，再通过“一号文件”，进一步指导政策完善和新的实践。

这20年，中国农业保险的实践是异常丰富的，渗透着政产学研共同的精神和辛勤汗水。

中国的农业保险制度，虽然也吸收了国外各种模式和一些经验，但没有照搬任何一个国家的现成法律法规，设计和构建的制度与实施的政策是符合中国国情的，尽管这些制度构架和政策体系还不那么完善，还需要改进，但都通过自身实践在不断完善。

虽然“一号文件”中的指导意见都是各相关部门提出来的，但中央要进行全面和细致的分析与权衡，才能通过文件形成指导意见，指导政策的制定和完善，指导新的实践。农业保险中有的问题，被先后多次提出，例如，“保险+期货”被提了8次，建立大灾风险分散机制被提了8次，以奖代补政策被提了5次，价格保险被提了4次。有的问题在随后的年份里得到解决，有的问题并没有完全被解决或者变成政策，付诸实施。

就某个问题，“一号文件”提的次数多，一方面表明，这些问题对于农业保险发展和“三农”工作非常重要；另一方面表明，有的问题一下子可能落实不了。落实不了，可能是客观条件不允许，还可能是还没有搞清楚内在机理。实践、政策酝酿和制定都需要一定的时间。

例如，“保险+期货”、大灾风险分散制度等。前者有诸多试点，但是在理论上还没有研究透彻，政策界限还不清晰，认识还没有达成一致。后者一直在推进，不过推进较慢，特别是由于农业保险操作方面的某些问题，这个问题变得并不是那么急迫，当然也与财政预算约束和计划有关。

有的指导意见（如价格保险、农业信贷保证保险，土地流转履约保证保险等），“一号文件”提出过，但实践表明，不一定完全符合理论，也不一定都具有可行性。有的可能有新的创新实践，有的问题本身已经弱化，因此之后的文件就再不提了。

总之，系统学习“一号文件”，特别是其中关于农业保险的指导意见，有助于行业更自觉地执行指导意见，不断对制度和政策进行完善与创新，规范农业保险业务，提高服务水平，实现农业保险的高质量发展，加快我国由农业保险大国向农业保险强国转变。真正让农业保险在乡村振兴和建设农业强国中，作出其独特的重要贡献。