

稻谷、小麦、玉米三大主粮农业保险全面铺开——

“咱们种粮心里更踏实了”

本报记者 汪文正

粮食安全关乎国计民生，稻谷、小麦、玉米三大粮食作物更是端稳中国饭碗的底气所在。实施好三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险政策，能够帮助种粮农民有效抗御风险，保护种粮积极性，守护好农民“钱袋子”。

不久前，财政部等部门明确，从今年起在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（以下简称“三粮两保”）政策。从2018年开始试点，到2024年覆盖全国，“三粮两保”政策经历了哪些发展？种粮农民感受如何？走向全国后，政策还有哪些改进空间？



所有种植三大粮食作物的农户都将受益

“今年陕西的小麦完全成本保险每亩保额是900元，比去年的小麦种植险每亩保障额度提高400元。”近日，陕西省宝鸡市岐山县的保险公司工作人员进村入户，为村民们讲解小麦完全成本保险相关政策。每亩27元的保费，农户只承担两成，其余由财政资金补贴……优厚的农业保险政策，让麦农频频点头，“咱们种粮心里更踏实了”。

5月11日，国务院常务会议部署，将三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险的覆盖范围从产粮大县扩大到全国，进一步稳定种粮农民收益，提升农业防灾减灾救灾能力。此次扩面，全国所有种植三大粮食作物的农户都将受益。

完全成本保险和种植收入保险是什么？实施完全成本保险和种植收入保险政策，为何要由中央和地方财政对投保农户实施保费补贴？

据了解，农业生产的收益约等于收入减去成本。其中，收入主要由价格、产量两大因素决定，成本则包括物化成本、土地成本、人工成本和灾害事故等造成的损失。上述因素的波动都属于农业风险。完全成本保险为保险金额覆盖物化成本、土地成本和人工成本等农业生产总成本的农业保险；种植收入保险为保险金额体现农产品价格和产量、保障水平覆盖农业种植收入的农业保险。

在农业生产中，由于农业易受大面积自然灾害影响，农业保险出险概率较大，农户参保意愿较低，承保机构组织经营效益不高，纯商业性质的农业保险难以持续，需要财政对农业保险给予支持。此外，以政策性农业保险代替直接补贴，也能在世界贸易组织规则的框架下，对农业生产实施合理保护。

过去几年，“三粮两保”覆盖面不断扩大。2018年至2020年，中国在6个省份的24个县开展“三粮两保”政策试点；2021年，“三粮两保”政策实施范围扩大到13个粮食主产省份约500个产粮大县；2022年，政策覆盖这13个

▲夏收时节，各地小麦产区麦浪起伏，农机在麦田里穿梭，构成一幅美丽的丰收图画。图为5月27日，收割机在河南省洛阳市新安县铁门镇的麦田里收获小麦。

张怡照摄（新华社发）



省份的全部约800个产粮大县；2023年，政策覆盖中国全部约1100个产粮大县，当年中央财政拨付农业保险保费补贴资金478亿元，为1.6亿户次农户提供风险保障4.5万亿元。

财政部有关负责人介绍，稻谷、小麦、玉米三大主粮产量在中国粮食总产量中占比约九成，播种面积占比约八成。从2018年至2020年开展试点，到2021至2023年正式实施并逐步扩大政策实施范围至全国所有产粮大县，“三粮两保”政策已开展6年，在风险防范、承保理赔、农户接受度等方面均已较为成熟，在提升保险保障水平、提高农户种粮积极性、推动适度规模经营等方面成效明显。

风险保障水平更高

“三粮两保”为什么重要？

从先行试点的农业大省、产粮大县的经验来看，“三粮两保”充分发挥了粮食生产“稳定器”作用。2023年，河南省全面推广三大粮食作物完全成本保险，其中小麦赔付支出达29.05亿元，玉米赔付支出11.90亿元，同比增长28.65%。截至2023年底，山东省三

大粮食作物保险覆盖率达93%，全省94个产粮大县实现三大粮食作物完全成本保险全覆盖；黑龙江省“三粮两保”已覆盖全省72个产粮大县。

覆盖全国之后，“三粮两保”政策如何落地？

在补贴方案方面，“三粮两保”保费补贴比例为：在省级财政保费补贴不低于25%的基础上，中央财政对中西部地区和东北地区补贴45%；在相关中央单位承担不低于10%保费的基础上，中央财政对相关中央单位保费补贴按其种植业务所在地补贴比例执行。两险种的保障水平原则上均不得高于相应品

种产值的80%。具体作物品种和保险产品结合全国种粮地区的种粮实际情况和农产品特点确定。

在保险方案方面，完全成本保险的保险责任涵盖当地主要的自然灾害、重大病虫害、意外事故、野生动物毁损等风险，种植收入保险的保险责任涵盖农产品价格、产量波动导致的收入损失。保险费率按照保本微利原则厘定。承保机构应规范费用列支，确保农业保险综合费用率不高于20%。保险监管部门应监督承保机构加强承保理赔管理，对适度规模经营农户和小农户都要做到承保到户、定损到户、理赔到户。

对种植“三粮”的农民来说，“两保”更是意义重大。

财政部有关负责人表示，随着农业适度规模化经营快速发展，农户风险保障需求日益增长。“从农户最关注的灾后赔偿看，与投保传统的物化成本保险相比，投保完全成本保险或种植收入保险的农户受灾后所获赔款大幅增加，受益更明显。此前该政策在全国所有产粮大县实施，其他地区种粮农户期望享受同样政策的呼声很高。”该负责人说。

业内人士分析，与物化成本保险、价格指数保险等传统险种相比，完全成本保险覆盖物化成本、土地成本、人工成本等全部生产成本，提高了对农作物单位面积收入的保障程度；种植收入保险则能够同时保障价格、产量双因素波动，保障更全面、更易触发理赔，可显著提高投保农民所获赔偿金额。

中国农业大学经济管理学院金融系副教授李晓峰介绍，完全成本保险的保险金额可覆盖农业生产总成本，保障水平最高可达相应品种种植收入的80%，而传统的物化成本保险最高保障水平不足五成。

“完全成本保险的保险责任范围更广，能有效解决农民种粮的后顾之忧。同时，该险种将适度规模经营农户和小农户均纳入保障范围，扩大了受惠农民群体，提升了风险保障的普惠性。”李晓峰说。

中央财政安排保费补贴预算562亿元

数据显示，目前中国农业保险深度（保费规模/第一产业增加值）超1.5%，农业保险密度（保费规模/农业从业人口）超700元/人。在不断扩面的同时，农业保险也将进一步提质增效。

财政支持将继续为农业保险发展提供重要保障。今年，中央财政安排农业保险保费补贴预算562亿元，同比增长18%，为在全国全面实施“三粮两保”政策提供大力支持。不久前举行的国务院常务会议也指出，要强化部门协同，及时足额拨付保费补贴、加强资金监管，防止拖欠、截留、挪用补贴。同时，指导承保机构优化险种设计和理赔服务，确保一旦出险能够快速理赔、应赔尽赔，切实增强农民获得感。

财政部有关负责人表示，将研究制定综合性指导意见，进一步推动农业保险高质量发展，“按照‘中央发展大宗、地方发展特色’思路，合理规划农业保险发展优先顺序，保障好三大主粮等关系国计民生的主要大宗农产品和重要物资”。

财政、农业农村、保险监管、林业和草原等有关部门和保险行业将加强协同配合，引导承保机构提高基层服务能力，推动农业保险更好发挥支农惠农作用。同时，优化大灾风险分散机制，加强保险与应急管理机制统筹，发挥保险市场机制和杠杆撬动作用，减轻政府救灾压力。

在提升保险服务质效方面，财政部将配合有关方面进一步明确理赔标准，规范查勘定损，优化赔付模式，加大科技赋能力度，合理预付、能赔快赔；督促保险公司通俗易懂设计条款，提高农户金融素质和保险意识，提高种粮农户政策获得感和满意度。

“当前及未来一个阶段，在稳步扩面、增品、提标的基础上，财政部将会同有关方面，从健全种粮农户收益保障机制的角度出发，持续推动我国农业保险提质增效。”财政部有关负责人说。

青稞面粉做出“冠军”面包，新疆海鲜成为市场新宠——

西部特色农牧业亮点多

本报记者 王俊岭

发展特色产业是地方做强做优实体经济的一大实招。在近期举行的国新办“推动高质量发展”系列主题新闻发布会上，青海、西藏、新疆等中国西部省份展示了其特色农牧业的新亮点。

据西藏自治区主席严金海介绍，近年来西藏特色农牧业发展迅速。以被称为“高原之舟”的牦牛为例，拉萨市林周县格桑塘现代农牧产业示范园通过牦牛的品种提纯复壮和高效养殖技术，将牦牛的出栏由原来的8至12年缩短到3至4年，大大提高了经济效益，养殖效益比传统养殖方式提高了50%以上。拉萨市还引进了一家民营企业，生产以牦牛骨为原料的牦牛骨瓷，价值最高的陶瓷手工艺品卖到了1件200万元，最好的陶瓷唐卡出口价格不菲。

再拿青稞来说，去年10月，在德国举办的世界面包锦标赛上，中国代表队获得了总冠军，所使用的食材之一就是产自西藏日喀则的青稞面粉。“青稞加工的产品有青稞酒、饼干、挂面、代

餐粉等系列产品，这些产品不仅销往全国各地，还远销到尼泊尔、加拿大等多个国家和地区。”严金海说。

吐鲁番的葡萄、哈密瓜、库尔勒的香梨人人夸……近年来，依托独特的光热和水土资源，新疆特色农牧业的发展格外亮眼。

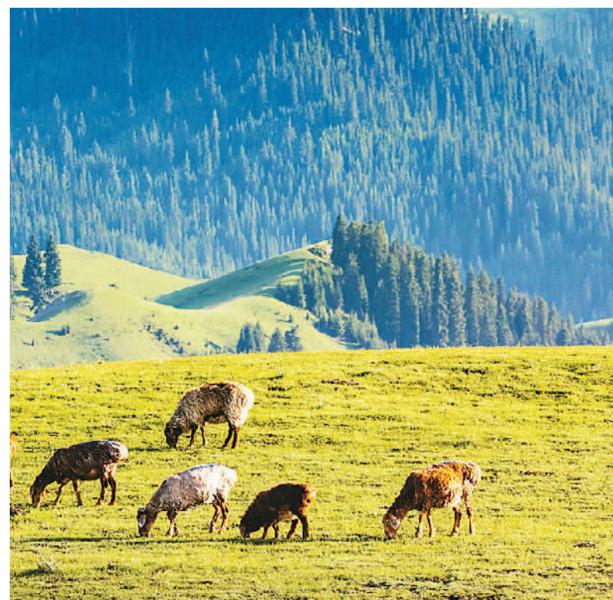
新疆维吾尔自治区主席艾尔肯·吐尼亚孜说，2023年当地新增粮食产量超过60亿斤；棉花总产511.2万吨，占全国91%，机采率达89%，主要质量指标为近5年最好水平。不仅如此，水产品产量18.39万吨，稳居西北五省区第一，三文鱼等“新疆海鲜”已成为全国消费者“新宠”。

同时，喀什的石榴、阿克苏的苹果、和田的红枣等更多传统优势优质农产品的生产亦不断提质增效。比如，阿勒泰地区素有“金山银水”之称，是新疆重要的畜牧业大区之一，境内广袤的四季草场，分布在阿尔泰山和准噶尔盆地之间。“新疆牛羊‘喝的是天山雪水、吃的是天然牧

草’。我们将厚植品牌优势，拓宽营销渠道，让更多的人吃上新疆优质畜产品。”艾尔肯·吐尼亚孜说。

特色农牧业的发展，在丰富了消费者“购物车”的同时，也扎扎实实带动了农牧民们的增收。“我们加快绿色有机农畜产品输出地建设，精心培育牦牛、藏羊、冷水鱼、青稞、柴达木枸杞等特色产品，近3年累计向外输出农畜产品价值300多亿元。仅去年的枸杞采摘劳务总收入就达到了5.89亿元，人均收入达到8000元，助力群众增收明显。”青海省副省长杨志文说。

特色农牧业之“特”，还体现在和其他产业协同发展。青海把生态保护、清洁能源发展以及农牧民增收有机结合在一起，在沙漠戈壁滩上铺上光伏板，水分蒸发量减少30%，风速降低50%，原来的不毛之地现在长出了绿草，牛羊又回来了，当地牧民亲切地称之为光伏羊。宁夏在枸杞品质提升和精深加工方面取得了一系列突破，建成了中国枸杞研究院和国家枸杞产品质量检测检验中心，主导制定了50%以上的关于枸杞产品的国家标准，开发出了药品、食品、饮品、保健品和化妆品等120多种新产品。



5月28日，新疆沙湾市鹿角湾牧场，山清水秀，羊群在悠闲觅食。马斌摄（人民视觉）