

粮食主产区农业保险补贴效应评价与政策优化^{*}

——基于粮食安全的视角

周 坚 张 伟 陈宇靖

〔摘要〕对中国粮食主产区农业保险补贴政策进行梳理后发现，当前政策性农业保险的保费补贴比例虽然较高，但保障水平整体偏低。一部分财政压力较大的农业大省为了减轻保费补贴支出而将农业保险的风险保障设制过低，导致农业保险风险防范功能的丧失；另一部分省区则将列入中央财政补贴试点的粮食类作物和本级财政开展的特色农作物保险种实施差异化保障，导致地方特色农作物保险的保障水平远远高于中央财政试点险种。在上述负向激励作用下，农业保险对粮食产出增长的激励效应受到严重制约。建议对当前农业保险的补贴制度进行改革，设计更加灵活的补贴方案和保障水平，以实现农业保险促进粮食产出增长的政策目标。

〔关键词〕农业保险 粮食安全 政策评价 补贴模式

〔中图分类号〕F840.66 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1003—7470（2018）—08—0069（07）

〔作者〕周 坚 讲师 暨南大学公共管理学院 广东广州 510632

张 伟 副研究员 广东金融学院华南创新金融研究院 广东广州 510521

陈宇靖 讲师 广东金融学院保险学院 广东广州 510521

一、引言

随着人口老龄化和人口城镇化的持续推进，中国粮食安全同时受到供给与需求层面的持久负面冲击，人口结构变迁均导致粮食价格上涨、进口依赖度增加以及人均粮食占有量下降。^{〔1〕}为了持久有效地保障粮食安全，有学者提出政府应将保障粮食供给安全的公益目标寄托于家庭农场等适度规模经营主

体而非强力资本主体，并给予其适当的政策扶持和项目倾斜，^{〔2〕}同时应对新型农业生产经营主体的粮食生产行为进行补贴激励，以充分发挥农业补贴制度的政策功效。^{〔3〕}农业补贴政策对粮食安全的积极影响一直以来都得到了业内学者们的广泛肯定。^{〔4〕}有学者研究发现，农业补贴对粮食产量、播种面积和资本投入都有显著的正向影响；也有学者提出，尽管农

^{*} 本文系国家社会科学基金项目“政策性农业保险对粮食产出的激励效应研究”（编号：12BJY168）、教育部人文社会科学基金项目“基于农村环境保护视角的农业保险绿色补贴机制研究”（编号：13YJA630062）、广东省教育厅认定项目“农业保险与涉农信贷协同视角下家庭农场融资机制创新研究”（编号：2017WQNCX112）的阶段性研究成果。其中张 伟为本文通讯作者。

业补贴政策有效助推了粮食产量的增长,但是现行补贴制度存在诸多问题。因此,建议中国粮食安全战略的核心也不再是简单的粮食自给,而将转变为在保证一定粮食供给数量和粮食自给率的基础上,保证粮食质量和合理的粮食品种结构。⁽⁵⁾

农业自然灾害在很大程度上影响着粮食产量和整个粮食生产系统的平衡,自然灾害导致的受灾面积和成灾面积对粮食产量有较强的削弱作用,并且降低了粮食的综合生产能力。⁽⁶⁾而农业保险主要保障的是农业生产过程中因自然灾害等因素导致的损失风险,因此,利用政策性农业保险来取代传统农业补贴方式,以达到促进粮食产出增长的目的在理论上是可行的。但目前为数不多的实证研究对此问题却并未得到一致结论:徐斌和孙蓉的研究显示,现阶段农业保险促进了农户农业收入的增加,但对其种粮积极性的提升并不理想。⁽⁷⁾而王勇等则研究发现,农业保险缓解了自然灾害对粮食生产的负面冲击,其中农业保险承保规模扩大对粮食单产增长具有正向作用,农业保险灾后赔付对粮食总产量具有显著的正向影响。⁽⁸⁾

本文基于粮食安全的视角就农业保险对粮食产出增长的激励效应进行理论分析,以明确农业保险对粮食安全的作用机制,获得农业保险发挥政策效应必须达到的风险保障水平和相应的保费补贴比例,然后对粮食主产区现行农业保险补贴政策进行梳理和评估,考查当前农业保险财政补贴体系的合理性,最后从粮食产出增长的视角提出优化农业保险补贴机制的政策建议。

二、农业保险补贴政策对粮食安全的影响机制

农业保险是当前世界各国普遍采用的农业防灾政策工具,虽然它本身并不能减少因气象灾害导致的粮食产量损失,但是它可以通过为农户提供收入保障从而提高农民从事粮食生产的预期收益,缓解因自然灾害造成的收入损失,从而有助于提高农户从事粮食生产的积极性。

为了具体分析农业保险对粮食安全的影响机制,本文先做一个简单的假设分析:假定农民拥有的土地要素总量为 l ,其中用于粮食作物生产的土地数量

为 l_f ,用于经济作物生产的土地数量为 l_e ;单位土地面积上粮食作物的投入成本为 c_f ,单位产量为 $q_f(c)$ (单位产量与投入成本相关);单位土地面积上经济作物的单位投入成本为 c_e ,单位产量为 $q_e(c)$;粮食作物的价格为 p_f ,经济作物的价格为 p_e ;各种农作物因气象灾害发生损失率为 α 的概率为 β 。在没有购买农业保险的情况下,农户种植粮食作物的预期收益 R_f 和种植经济作物的预期收益 R_e 的表达式分别为:

$$R_f = l_f q_f(c) p_f (1 - \beta) + l_f q_f(c) p_f (1 - \alpha) \beta - c_f \quad (1)$$

$$R_e = l_e q_e(c) p_e (1 - \beta) + l_e q_e(c) p_e (1 - \alpha) \beta - c_e \quad (2)$$

根据农户利润最大化的土地利用决策,此时农户种植粮食作物的边际收益与种植经济作物的边际收益应该相同,即满足:

$$\frac{\partial R_f}{\partial l_f} = \frac{\partial R_e}{\partial l_e} \quad (3)$$

只要单位土地上种植粮食作物的预期净收益 $R_f > 0$,农户从事粮食生产就是有利可图的,但在没有购买农业保险的情况下,农户种植粮食作物的净收益存在很大的波动性。在没有发生自然灾害的年份,他的净收益可达到最大值 $l_f q_f(c) p_f - c_f$,而当发生自然灾害的时候净收益马上降到最低值 $l_f q_f(c) p_f (1 - \alpha) - c_f$ 。即在无购买农业保险的情况下,农民从事粮食作物生产的预期净收益 R_0 满足以下条件:

$$l_f q_f(c) p_f (1 - \alpha) - c_f \leq R_0 \leq l_f q_f(c) p_f - c_f \quad (4)$$

农业灾害导致的损失率 α 越大,农户从事粮食生产的净收益下降幅度也就越大,此时农户的亏损也就越严重。当 $\alpha = 1$,即农作物绝收时,农民的亏损金额达到最大值。这种因气象灾害导致的农业生产收益不确定性,对农户从事粮食作物生产的积极性造成了严重的负面影响,也极大的影响了80后、90后等新生代农民工返乡务农的意愿。

如果购买了农业保险,特别是政府各级财政为农业保险提供保费补贴之后,将如何影响农户的粮食生产收益,进而影响他们的农业种植决策呢?假

定农业保险的保障水平为粮食作物单位产出水平的一个固定比例 μ ，农业保险费率为 λ ，政府提供的保费补贴比例为 π ，此时购买农业保险之后农户从事粮食生产的净收益 \bar{R}_f 的表达式将变为如下形式：

$$\bar{R}_f = \begin{cases} l_f q_f(c) p_f(1-\beta) + l_f q_f(c) p_f(1-\alpha) \beta - c_f - l_f q_f(c) p_f(1-\pi) \lambda & \alpha \leq 1-\mu \\ l_f q_f(c) p_f \mu - c_f - l_f q_f(c) p_f(1-\pi) \lambda & \alpha > 1-\mu \end{cases} \quad (5)$$

(5) 式中第一项为粮食作物的灾害损失较小 ($\alpha \leq 1-\mu$)，没有触发农业保险赔偿标准时农户的净收益，此时农户的净收益与没有购买农业保险时相比多出了一个保费支出项 $l_f q_f(c) p_f(1-\pi) \lambda$ ，但由于政府为农户提供了比例为 π 的农业保险保费补贴，因此农户实际承担的保费支出是很少的。(5) 式第二项为农业自然灾害导致的损失率较大时 ($\alpha > 1-\mu$) 农户从事粮食作物生产的净收益，由于此时触发了农业保险赔偿，农户的实际收益与农业自然灾害损失无关，只与农业保险的风险保障水平 μ 相关， μ 的取值越高，那么在重大自然灾害发生之后农户能够获得的保险赔偿越高。因此，购买农业保险之后，农户种植粮食作物的灾害损失可以通过农业保险补偿进行平滑，从而确保在发生极端自然灾害的情况下农户仍然能够获得一份不错的经营收益。

如果农业保险的保费是精算公平的，即农户支付的保费与农作物的预期损失相等，那么购买农业保险之后农户的预期收益与没有购买农业保险时是一样的，只不过农业保险降低了农户收益的波动性，使得他们在每一个年度都能够获得一份相对稳定的农业经营收益。因此在保费精算公平的情况下，如果农业保险的保费完全由农户自己支付，由于粮食作物的预期收益并没有增长，因此农户不会有增加农业生产投入以提高粮食作物单位产量的经济动力。由于目前中国实施的是政策性农业保险制度，即由中央财政和地方各级财政为农业保险提供保费补贴，农户自己支付的保费只占很少一部分，因此农户实际上是从政策性农业保险制度中获得了政府的财政转移支付。这使得农户实际支付的保费将小于农业自然灾害导致的预期损失，农户在购买农业保险之后其种植粮食作物的预期收益因政府补贴而获得了

提升。

理论上农业保险可以通过两种途径促进粮食产量增长：一方面农业保险及其财政补贴所带来的农业生产无风险收益的增长，可以激励农户增加农业生产投入，进而提高粮食作物的单位产量。另一方面，如果政府部门只对粮食作物农业保险提供保费补贴，或者对粮食作物农业保险提供比经济作物更高的保费补贴，那么将打破原来农户种植粮食作物和经济作物的利润平衡条件，此时种植粮食作物的边际收益将高于经济作物，即在原来的土地利用水平上将会出现 $\frac{\partial R_f}{\partial L_f} > \frac{\partial R_e}{\partial L_e}$ ，出于利润最大化的考虑，农户会将更多的土地用于种植粮食类作物，从而最终达到提高粮食作物种植规模的政策效果。

但需要注意的是，农户从政策性农业保险财政补贴中获得的转移支付不仅取决于保费补贴比例的多少，同时也与农业保险的风险保障水平密切相关。风险保障水平越高，在保费补贴比例不变的情况下农户从政府保费补贴中获得的转移支付越多，同时也意味着触发农业保险赔偿的灾害损失率越低。如果农业保险的保障水平过低，一方面意味着农户获得保险赔偿的门槛很高，只有在发生重大自然灾害时才能够得到赔偿，发生普通灾害时的经济损失仍然需要农户自己承担。另一方面也意味着农业保险的赔偿可能无法覆盖农业生产的固定成本，即在重大自然灾害发生之后，获得农业保险赔偿的农户仍然是亏损的。因此，保障水平和保费补贴比例是决定政策性农业保险对粮食产出影响的关键因素，由于不同地区耕地的风险等级存在差异，导致农业生产的投入成本不同，因此农业保险发挥政策效应所要求的保费补贴比例和保障水平的门槛值也不同，这也可能是导致学者们针对不同地区的同类研究却得出不一样结论的重要原因。

三、粮食主产区现行农业保险补贴政策的评价

1. 粮食主产区农业保险的财政补贴政策与执行效果

2007 年中央财政提供保费补贴的政策性农业保险制度正式启动试点，之后政策性农业保险的试点

范围不断扩大,试点险种也逐年增加,各级财政承担的保费补贴比例也越来越高。截止到2016年,政策性农业保险已经覆盖到中国大陆所有省、市、自治区,试点险种也扩展到十几个品种(见表1)。在此期间,政策性农业保险的保费补贴比例也有明显增加,根据2016年12月财政部印发的《中央财政农业保险保险费补贴管理办法》,种植业保险在省级财政至少补贴25%保费的基础上,中央财政对中西部地区补贴40%的保费,对东部地区补贴35%的保费(见表1)。目前中央和地方各级财政实际承担的

表1 2007~2016年农业保险财政补贴政策的变化情况

年份	试点险种	保费补贴比例	覆盖范围
2007	水稻、小麦、玉米、大豆和棉花	试点省份省级财政承担25%,中央财政承担25%,剩下的50%保费由农户承担。	湖南、新疆、内蒙古、江苏、吉林、四川
2016	玉米、水稻、小麦、棉花、马铃薯、油料作物、糖料作物、能繁母猪、奶牛、育肥猪、青稞、牦牛、藏系羊、天然橡胶,已基本完成林权制度改革、产权明晰、生产和管理正常	种植业在省级财政至少补贴25%的基础上,中央财政对中西部地区补贴40%、对东部地区补贴35%,对纳入补贴范围的中央单位①中央财政补贴65%。对省级财政给予产粮大县三大粮食作物②农业保险保费补贴比例高于25%的部分,中央财政承担高出部分的50%。其中农户负担保费比例低于20%的部分,需先从省级财政补贴比例高于25%的部分中扣除,剩余部分中央财政承担50%。在此基础上,如省级财政进一步提高保费区补贴比例,并相应降低产粮大县的县级财政的公益林和商品林保费负担,中央财政还将承担产粮大县林。以及财政部县级补贴降低部分的50%。对中央单位确定的其他符合产粮大县条件的下属单位,中央财政对三大粮食作物农业保险保费补贴比例由65%提高至72.5%。	除港、澳、台以外的全国所有省、市、自治区。

注:以上资料来源于“财政部关于印发《中央财政农业保险保费补贴试点管理办法》的通知”(财金〔2007〕25号)和“财政部关于印发《中央财政农业保险保险费补贴管理办法》的通知”(财金〔2016〕123号)。

农业保险保费补贴比例普遍在70%~80%左右,农户自己承担的保费很少,这种由财政资金提供高保

费补贴的发展模式,正是我国农业保险近几年来发展迅速的主要推动因素。

从财政部制定的农业保险补贴政策来看,对粮食类作物的保险还是格外照顾的:比如2007年第一批试点的5种农作物中就包括了水稻、小麦和玉米等三大粮食类作物。2016年最新出台的政策则对产粮大县农业保险的保费实施了特殊补贴标准,比如为了鼓励地方财政对产粮大县三大粮食作物的保费补贴力度,针对省级财政保费补贴比例高于25%的部分,中央财政还承担高出部分的50%等(见表1)。从目前全国各个省区颁布的农业保险补贴政策来看,对保费补贴比例的执行还是严格到位的,即使是经济发展水平较低的中西部省区,中央财政与地方各级财政共同承担的试点险种保费补贴比例也都基本达到了80%左右。但是,本文通过对全国各省区农业保险补贴政策进行梳理后发现,不同省区针对确定农业保险保障金额的“物化成本”这一概念的理解却存在严重“偏差”。

表2 中国部分省市主要农业保险险种的

保费补贴与保障水平 单位:元

类别		玉米	小麦	水稻	大豆	棉花	油菜
上海	保障金额	1000 ^③	400	1000	—	—	600
	保费补贴	40%	60%	80%	—	—	70%
安徽	保障金额	282	367	406	170	394	270
	保费补贴	80%	80%	80%	80%	80%	80%
黑龙江	保障金额	145	125	200	120	—	—
	保费补贴	80%	80%	80%	80%	—	—

注:以上数据来源于各省最新颁布的农业保险补贴文件,“—”表示该省市没有开展此类农业保险项目。

①包括新疆生产建设兵团、中央直属垦区、中国储备粮管理总公司、中国农业发展集团有限公司等。

②三大粮食作物是指水稻、玉米和小麦。

③上海玉米保险的承保对象为鲜食玉米,实际上是经济类作物的范畴。

上海、安徽、黑龙江三个省市政策性农业保险补贴政策中所规定的各险种的保障水平和保费补贴比例（见表 2）。从农业保险的保费补贴比例来看，经济相对欠发达的安徽和黑龙江两省各级财政的补贴都达到了最高的 80% 一档；而经济最发达的上海市在种植业保险当中只有水稻保险的保费补贴达到了 80%^④，其余则在 40% ~ 70% 之间。从保费补贴比例来看，似乎上海市对农业保险的财政补贴力度还不及安徽和黑龙江等粮食产出大省。但如果从农业保险的保障水平来比较则容易发现，上海市种植业保险的保障水平远远高于其它两个粮食产出大省。例如，上海市水稻保险的保障水平达到 1000 元每亩，分别是安徽和黑龙江的 2.5 倍和 5 倍；玉米保险的保障水平分别是安徽的 3.4 倍、黑龙江的 7 倍；油菜保险的保障水平是安徽的 2.2 倍。保费补贴比例和风险保障水平对于农业保险来说是一枚硬币的两面：提高保费补贴比例固然能够减轻农民的经济负担，但如果农业保险的保障水平很低，在发生较大自然灾害导致农业经营损失时，农民无法通过农业保险来获取经济补偿，那对于农民来说农业保险的风险管理功能便不复存在。在较低的保障水平下，农业保险的基本功能都难以得到发挥，更谈不上实现促进粮食生产、维护粮食安全的政策目标。

2. 中央财政补贴政策对粮食主产区地方财政的负向激励效应

同样的政策环境下导致不同省市农业保险保障水平差异巨大的原因在哪里？本文认为，一方面确实与各个省市的经济发展水平有关，另一方面也与当前中央财政制定的农业保险财政补贴机制有关，不甚合理的农业保险财政补贴机制可能对部分省市的地方财政形成了负向激励。目前中国的省级行政单位依据经济发展水平和财政实力大概可划分为三类，不同类型的地方政府对待农业保险的态度和财政补贴方式存在显著差异。

第一类是以上海、北京为代表的东部经济发达城市，也包括江苏和广东的部分经济发达城市。这类城市经济和财政实力雄厚，对农业保险的支持力度最大，在农业保险的保费补贴力度维持中央财政要求的补贴标准的前提下，保障水平远远高于中央

财政约定的物化成本，农户在这类地区能够享受到最好的农业保险服务。第二类以东北三省为代表，这类地区是我国粮食作物的主要产区，农业产值占国民生产总值的比重仍然较高，然而受累于经济发展缓慢，地方政府对农业领域的财政投入不足。具体在农业保险方面，地方政府既要满足中央规定的政策性农业保险 80% 左右的保费补贴要求，同时又要考虑到本身有限的财政实力，权衡之下只能选择降低农业保险的保障水平，导致主要粮食作物的保障水平远远低于农作物的物化成本，甚至还明显低于西部欠发达省区（见表 2 黑龙江的数据）。对于这类地区而言，现行中央财政制定的农业保险补贴政策超出了地方财政的承受能力，地方政府为了减轻农业保险补贴的财政压力不得不降低保障水平，从而导致了省级财政层面的负向激励。第三类是以湖北、湖南等近几年经济发展迅速的中部粮食主产区为代表，这些省区虽然整体经济实力和财政实力有限，但辖区内的核心城市如武汉、长沙等经已达到了较高的工业化水平。对于这类地区而言，省一级财政在保持 80% 保费补贴的前提下，基本上会根据中央财政的要求制定一个接近于物化成本的保障水平，而经济发达城市的市一级财政则有实力为辖区内的农业保险提供更高的财政补贴力度。

表 3 湖北省与武汉市政策性农业保险保障水平的比较

湖北省政策性农业保险补贴标准（单位：元/亩）						
险种类别	棉花	水稻	油菜	能繁母猪	奶牛	森林
保障水平	400	400	200	1000	6000	500
保费补贴	75%	75%	75%	75%	90%	60%
武汉市政策性农业保险补贴标准						
险种类别	鲜食玉米	水稻	油菜	露地蔬菜	水果	水稻制种
保障水平	600 ~ 1000	400	200	500 ~ 2000	2000 ~ 5000	1500 ~ 2000
保费补贴	60%	75%	75%	60%	60%	60%

④海市养殖业保险中的能繁母猪、生猪和奶牛保险险种保费补贴标准都为 80%。

湖北省省级财政与武汉市市级财政农业保险补贴标准的比较（见表 3）。目前，湖北省级财政确定的政策性农业保险试点品种有水稻、棉花、油菜、能繁母猪、奶牛和森林六个类别，保费补贴比例平均在 75% 左右，保障水平在全国范围来说处于中等水平。武汉市除了省财政确定的农业保险试点品种之外，还开展了鲜食玉米、露地蔬菜、水果、水稻制种等 20 多种特色农业保险业务。值得我们关注的是，武汉市开展的水稻保险和油菜保险等属于省级财政确定的险种，其保障水平与全省其它地区一样，分别为 400 元每亩和 200 元每亩。因此，武汉市开展的特色农业保险虽然其保费补贴比例略低于中央财政的试点险种，但保障水平却明显高出很多，像鲜食玉米、露地蔬菜、水果等品种最高档次的保障水平已经达到或者接近了上海同类品种农业保险的保障水平。如果按照每亩农作物的实际补贴来算，列入中央财政试点的水稻和油菜保险的亩均财政补贴显著低于武汉市级财政开展的鲜食玉米等特色农业保险险种。换言之，当前中央财政设计的农业保险补贴机制对经济较发达城市的市级财政可能形成了负向激励效应：由于中央财政设计的多层次财政补贴机制中，农业保险的保障水平是由各省统一确定的一个固定数值，导致经济相对发达的城市在制定本地区的农业保险补贴方案时，将列入国家试点范围的农业保险品种按照国家或省级财政统一的标准确定保障水平，而那些可以由市级财政自由确定保障水平的非中央财政试点品种则往往设定相对更高的保障水平。由于三类粮食类作物在第一批就被列入中央财政农业保险保费补贴试点，因此在现行农业保险补贴机制下，类似于武汉这类经济较发达城市粮食类作物的保障水平显著低于经济类作物的保障水平。当同一地区经济类作物的保障水平远远高于粮食类作物，而且两者的保费补贴比例相差不大的情况下，将更多的土地用于种植经济类作物显然是符合农民利润最大化的生产决策的。因此，理性的农民将会减少粮食类作物的种植面积，将空出来的土地用于种植经济类作物。最后的结果是农业保险财政补贴将会对粮食产出增长形成负向激励效应。

四、基于粮食安全视角的农业保险补贴政策优化

当前中国粮食主产区地方财政在农业保险补贴方面形成的负向激励主要源于两个因素：一方面源于部分粮食生产大省的经济和财政实力十分有限，由于粮食产出大省往往并不是经济强省，这种财政补贴支出与收入的错配，导致农业保险的保费补贴成为了地方财政的重大负担。另一方面是源于当前中央财政设计的农业保险补贴政策缺乏灵活性，在保费补贴构成上也不尽合理，导致在政策执行层面出现了各种超出预期的结果。从维护中国粮食安全的考虑，从中央财政到地方各级财政都需要对农业保险补贴政策进行优化和调整，在发挥中央财政主导作用的同时，还需要制定一个能够鼓励地方财政积极参与的政策性农业保险财政补贴机制，以保障粮食主产区的农户能够充分利用农业保险提供的风险保障功能。本文认为政府部门可以从以下三个方面对现行的农业保险补贴政策进行优化。

1. 中央财政应为农业保险各险种设定一个最低保障水平

目前从各省区公布的政策性农业保险补贴方案来看，即使是纳入中央财政补贴的同一险种，其保障水平也存在明显的省际差异，东部经济发达省市的保障水平甚至比中西部省区高出几倍之多。鉴于农作物生产的直接物化成本并不存在显著的地域差异，因此中央财政针对试点范围内的每一项农业保险类别都可以设定一个相对固定的最低保障水平。这个保障水平可以是一个具体的数值，比如说将水稻保险的保障水平设定为 500 元每亩；也可以是一个变动幅度相对较小的数值区间，比如将水稻保险的保障水平设定为 400 ~ 500 元每亩。这样做的目的是避免部分财政实力较差的省区为了减轻财政负担将农业保险的保障水平降到一个严重不合理的区间。为了鼓励地方财政加大对农业保险的保费补贴力度，适当提高粮食类作物保险的保障水平，对于粮食主产区农业保险超出最低保障水平的部分，中央财政在原定补贴基础之上应当再提供一定的配套补贴，具体分配比例可以根据不同省份的经济发展水平来区别划分。

2. 优化中央与地方财政的农业保险保费补贴分担机制

本文认为,中央财政对于东部经济发达地区的保费补贴比例可以适当降低,让地方财政承担更多的保费补贴责任。事实上东部地区的北京、上海等经济发达城市农业在国民经济中的比重已经不到1%,农业补贴的财政负担非常小,这类地区开展政策性农业保险不需要中央财政再提供保费补贴,地方财政完全有能力承担相应的财政支出,中央财政可以不承担保费补贴责任。而像广东、山东、江苏等沿海经济发达省份,虽然其辖区内部也存在不同程度的经济发展不平衡情况,但省级财政的实力仍然远远强于中西部地区,因此对于这类地区中央财政的保费补贴比例可以降到20%左右。

广大的中西部地区由于整体经济发展水平较低,受自身经济实力的制约地方财政提高农业保险风险保障的意愿不强,因此对于这类地区中央财政还需要进一步提高保费补贴比例。东北三省作为我国最大的商品粮基地,近二十年来经济状况持续恶化,经济发展停滞不前,农业在国民经济中的比重仍然处于相对较高的水平(接近20%),羸弱的地方财政已经难以负担沉重的农业补贴支出。从稳定粮食生产、提高农户种粮积极性的角度考虑,中央财政应当将东北三省农业保险的保费补贴比例提升到50%以上,从而保证在提高农业保险保障水平的同时,并不会大幅增加地方政府的财政负担。

3. 制定灵活可变的补贴政策以满足不同农业经营主体的差异化保险需求

为了契合不同农业经营主体的差异化保险需求,中央和地方财政在制定农业保险补贴政策时需要保持制度的灵活性。在目前的农业保险补贴政策下,如果省级财政为某农作物保险制定了一个保障水平,那么中央财政就参照该标准拨付保费补贴资金,同时市、县一级财政也必须根据省级财政确定的保障水平开展本辖区的农业保险业务。在这种僵化的制度模式下,像武汉这类经济较发达、但地方财政的实力尚不能独立发展高保障水平农业保险服务的城市,不得不将中央财政试点的农业保险与本市开展

的特色农业保险制定不同的保障水平,并且后者的保障水平明显高于前者。当前从中央到地方财政的农业保险补贴机制,导致市、县级财政对农业保险的支持作用难以发挥,政策性农业保险多层次财政补贴体系的政策效用受到严重制约。建议省级财政在保费补贴总支出不变的情况下,设制多种组合的农业保险产品,比如40%的保障水平与80%的保费补贴比例、60%的保障水平与50%的保费补贴比例或者70%的保障水平与40%的保费补贴比例等不同组合,在保持保费补贴财政支出总量不变的前提下,可以满足不同农业经营主体的差异化风险保障需求。

参考文献:

- (1) 涂涛涛,马强,李谷成. 人口老龄化、人口城镇化与中国粮食安全——基于中国CGE模型的模拟[J]. 中南财经政法大学学报,2017,(04).
- (2) 尚旭东,朱守银. 粮食安全背景下的适度规模经营突破与回归[J]. 改革,2017,(02).
- (3) 侯石安,赵和楠. 中国粮食安全与农业补贴政策的调整[J]. 贵州社会科学,2016,(01).
- (4) 王欧,杨进. 农业补贴对中国农户粮食生产的影响[J]. 中国农村经济,2014,(05).
- (5) 王大为,蒋和平. 基于农业供给侧结构改革下对我国粮食安全的若干思考[J]. 经济学家,2017,(06).
- (6) 张伟,黄颖,易沛,李长春. 政策性农业保险的精准扶贫效应与扶贫机制设计[J]. 保险研究,2017,(11).
- (7) 徐斌,孙蓉. 粮食安全背景下农业保险对农户生产行为的影响效应——基于粮食主产区微观数据的实证研究[J]. 财经科学,2016,(06).
- (8) 王勇,张伟,罗向明. 基于农业保险保单抵押的家庭农场融资机制创新研究[J]. 保险研究,2016,(02).

责任编辑: 付姗姗
校 对: