

# 论我国农业保险的政策目标

虞国柱 张 峭

【摘 要】 农业保险需要设定明确的政策目标。从国际经验看,这些政策目标都是在农业保险发展过程中根据本国社会发展和经济变迁过程中对农业保险的各种需求的变化,逐渐明晰和凝练出来,并被相关法律法规确立的。我国十几年的政策性农业保险的发展,在深化改革和加速实现农业现代化的背景下,政府对农业保险的政策需求逐步增多,我们认为,现在到了进一步确立我国农业保险政策目标的时候了。笔者提议的农业保险政策目标包括:保障农业可持续发展,维护国家粮食安全;促进农业现代化进程,保障农户收入稳定增长;控制农产品质量,保障国民廉价安全的食物供给;降低农业生产成本,增强中国农产品的国际竞争力;让农业保险在实现脱贫攻坚战略中发挥重要的作用等。假如要设定这些政策目标,需要对现行农业保险的政策和管理以及监督组织做出一系列的调整。

【关键词】 农业保险;政策目标;风险保障;财政支持;脱贫攻坚

【中图分类号】 F840.66 【文献标识码】 A 【文章编号】 1004-3306(2018)07-0007-09

DOI: 10.13497/j.cnki.is.2018.07.002

农业保险不仅仅是农业保险,更是国家农业发展政策的重要组成部分,担负着多种重要的制度功能和使命。这是世界上农业保险发达国家包括我国,在近 80 年的发展实践中总结出来的一个基本认识。

我国农业保险在政府财政支持下已经走过了 11 个年头,尽管农业保险有政策性业务和商业性业务之分,但统计数据表明,政策性农业保险业务占据 95% 以上的市场份额。其实,其他国家,例如美国、加拿大、日本等农业保险发达国家,业务结构也大体如此。政策性保险就需要设立政策目标,这种目标一般是通过本国的法律、法规来确定的,而且会随着一国农业和农业保险发展环境的变迁而不断调整 and 变化。我国也有自己的农业保险政策目标,这个目标在国家农村发展和加速实现农业现代化过程中正在发生变化,只是这种变化带有模糊色彩和被动色彩,需要认真研究并进一步设定,这是关系我国农业保险发展方向的大事。本文专门讨论这个尚未引起农业发展和农业保险政策制定者足够重视的问题。

## 一、政策性农业保险需要设定政策目标

目标是行动的导向和指南,农业保险如何发展,包括制度设计、模式选择、支持力度和补贴方向等,都依赖于农业保险设定的目标,所以政策性农业保险必须设定明确的政策目标,这样才能引领农业保险的发展方向 and 行动规划,从而为实现农业发展的目标提供有力的风险保障。农业保险具有多种基本的和衍生的功能和作用,比如,风险分散功能,损失补偿功能,融资功能,增信功能,社会管理功能。政策性农业保险除了上述功能外,还可以有降低农产品价格,增强农产品市场竞争能力,促进农科新技术应用,助力贫困农户脱贫等功能,这都是在农业保险特别是政策性农业保险实践中总结出来的。具体能发挥哪些作用,发挥多大作用,则取决于农业保险特别是政策性农业保险政策目标的设定。

### (一) 美国农业保险的政策目标及其调整

我们研究农业保险特别是政策性农业保险,常常以做政策性农业保险历史最长、经验最多和成效不错的

【作者简介】 虞国柱,首都经济贸易大学保险系教授,农村保险研究所所长,博士研究生导师;张 峭,中国农业科学院信息研究所研究员,农业风险管理研究中心主任,博士研究生导师。

美国作为参照系。这里也以美国为例来讨论一下他们农业保险政策目标的设立和变化。

农作物保险是美国农业风险管理政策体系的核心。美国农业风险管理政策体系经过数十年的调整与发展,现已形成由农作物保险计划(Federal Crop Insurance)、农业商品计划(Farm Commodity Programs)和农业灾害救助计划(Agricultural Disaster Assistance)三大部分组成的较完备体系,对稳定农民收入、保障国内农产品供应和提升美国农业的竞争力发挥了重要作用(张峭等 2017)。

1938年当美国国会通过其《联邦农作物保险法》,决定依法从1939年开始试验农业保险之时,他们的政策目标并不复杂,那就是对农业自然风险进行必要的管理,增强农业发展的稳定性。为的是避免众多农场在巨大灾害发生后破产,导致农业的凋敝。美国的农业保险试验历程比较漫长,经历了41年时间,直到1980年《联邦农作物保险法》第十二次修订之后,才开始在全国推广和扩展。但直到这个时候,美国农业的风险管理政策主要是根据“农业商品计划”实行的价格补贴政策,使美国农产品的价格维持在较高水平。而农业保险的试验,前几十年一直是产品少,规模小。据统计,至1980年,美国参与农业保险试验的地区只覆盖了大约一半县级行政区,参与试验的农作物仅有26种。至1981年,投保的农作物面积只有实际播种面积的16%,到1988年这个比例才提高到25%。对农产品的生产风险应对并没有产生预期的重大影响。他们此间对农业生产者遭受自然灾害进行补贴的主要手段还是对农业保险替代性很强的灾害救济拨款(ad hoc disaster payments)和紧急灾害贷款(emergence disaster loans),而这些灾害救济政策的执行效果并不好。在一系列理论和实证研究的基础上,美国政府才进一步审视和加强农业保险,希望用农业保险更多地替代上述灾害救济政策,成为应对农业自然灾害的主要政策手段。

20世纪70~80年代,在“布雷顿森林货币体系”解体之后,随着美元持续贬值,美国农产品的国际竞争力得到提升,农产品出口急剧增加。80年代开始,欧盟、日本的农产品出口也快速增长,他们与美国的竞争加剧,导致美国农产品价格急剧下降,出口下滑,出口指数跌到90%以下(1987为100%),国内储备大增(黄季焜 2009)。而在这个时期,美国对于使用农产品特别是粮食这个战略武器,谋求国际政治利益的诉求日益明显,不论是减轻国内储备压力,还是增加对外贸易、援助或封锁,农产品特别是粮食都具有空前的战略价值。这成为美国政府进一步重视农业保险的另一个背景。

20世纪90年代,世界贸易组织(WTO)通过《农业协议》对农产品直接价格补贴做出了严格限制,美欧曾为各自削减直接补贴的幅度进行过艰苦谈判。美国政府于1996年出台了《联邦农业完善和改革法》,进一步调整了“农业商品计划”的政策,降低了保护收购价(即所谓“贷款率”),减少了“农业商品计划”政策对农产品市场的干预,同时开始试验为生产者提供收入保险计划,同时降低农业直接补贴。至2016年,在美国的农业保险产品体系里,90%以上的保险责任是由农产品收入保险提供的,83%以上的保险费都是这类产品收集的。这使得农业保险在美国整个农业政策中的作用进一步凸显。至此,美国农业保险所发挥的作用,已经大大超出了此前设定的农业风险损失补偿的目标,它实际上还担负了许多其他重要的政策功能。

2014年美国《农场法》明确提出了农业保险的新的政策目标,将农业保险的政策目标定位于“维持美国粮食安全、确保美国民众廉价粮食供应、帮助美国农民收入平稳增长和确保美国农产品全球竞争力的重要措施”。很显然,这四个目标概括了美国农业保险的全新责任。这里有三个国内目标和一个国际目标:国内目标是,促进农业发展和维持粮食安全,保障农产品较低的价格水平,造福于全国民众;国际目标就是提高美国农产品的国际竞争力。当然,国内维持农产品低价格和提高其国际竞争力是一致的。

## (二) 农业保险发展实践与政策目标的匹配

这些政策目标的确立,实际上是对前20年农业保险发展政策和效果的一个新的概括而已。因为美国农业保险的角色定位在此前已经发生了重要变化。

1980年以后,为了鼓励农民参加农业保险,提高参与率,保证这些目标的实现,美国政府采取了很多办法。《1994年农作物保险改革法》进一步推出了CAT(Catastrophic Risk Protection)保险,对于只提供50%产量保障水平的这种农作物保险,保费完全由政府补贴,只有超过这个保障水平的所谓“买入保障水平(buy-up coverage)”,才需支付高出50%保障水平的保险责任部分的保险费,并且规定不参加农业保险将不能申

请灾害救济拨款(ad hoc disaster payments)和紧急灾害贷款(emergency disaster loans)。同时,对一般农作物保险的保费补贴也大幅度提高,从1994年的26.8%提高到1995年的57.6%,此后,除了个别年份的下降,美国农业保险费(纯保费)一直维持在较高的补贴水平,到2016年,补贴率(政府财政补贴保费/总纯保费)已达到62.9%。从而,美国农业保险的参与率也在1995年迅速提高到80%,到近几年一直维持在90%左右。

为什么美国政府想尽办法提高参与率?原因在于,参保不参保,看似个人行为,但如果很大比例的农户或者其种植的作物不参加农业保险,政府的政策目标就难以实现。随后,为了适应WTO的规定,减少政府的价格支持和政府对农产品供给的干预,同时防止生产者面临的市场风险,稳定农户的收入,农产品收入保险的试验便在1996年出场了,而且在此后20多年里得到突飞猛进的发展。美国农业保险的高渗透率(农业保险保费收入/农业GDP)从一个侧面反映出政府对农业保险的重视程度以及政策效果。根据麦肯锡2018年5月发布的中国农村保险白皮书《广阔天地,大有作为——布局中国农村保险》中的信息显示,到2014年美国的农业保险渗透率是5.6%,全球平均渗透率是1.2%,而我国直到2016年才达到0.37%,相当于美国2014年渗透率的6.6%,约为全球平均渗透率的不到1/3。

## 二、我国现行农业保险政策目标及其环境变化

美国的农业保险现行政策目标是在长达80年的实践中逐步演化和形成的。显然,这与其农业发展和国内国际农业政策调整的环境和目标是一致的。

对我国来说,既然拿起了农业保险这件武器或者政策工具,就要用它来为我国的农业和农村发展战略目标和阶段性目标服务。

我国一直没有很明确地确立政策性农业保险的政策目标。在2012年颁布的《农业保险条例》中,第一条指出“为了规范农业保险活动,保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,促进农业保险事业健康发展,根据《中华人民共和国保险法》、《中华人民共和国农业法》等法律,制定本条例。”根据我们的理解,中央政府将加强对农业的风险管理、提高农业生产抗风险能力作为农业保险的政策目标。

### (一) 我国农业保险政策需求的变化足迹

自2007年以来,中国农业保险得到了中央财政和各级地方财政的巨大支持。农业现代化发展和城市化发展加速也对农业保险提出了新要求。这些不断增加的新要求,最明白地反映在近十年中每年一度中共中央国务院的“一号文件”里:

2008年的“一号文件”《关于切实加强农村基础建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》里,要求农业保险配合“全面推进集体林权制度改革”,“积极推进政策性森林保险”等配套改革。

2009年的“一号文件”《关于促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》再次提出“开展政策性森林保险试点”还要“探索建立农村信贷与农业保险相结合的银保互动机制”,“加强农产品进出口调控。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”。

2010年的“一号文件”《关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》中,再次强调“提高农业对外开放水平。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”。

2011年的“一号文件”《关于加快水利改革发展的决定》中,提出了“加强对水利建设的金融支持。鼓励和支持发展洪水保险”。

2012年的“一号文件”《关于加快推进农业科技创新持续增强农产品供给保障能力的若干意见》中,提出“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。”“着力抓好种业科技创新。对符合条件的种子生产开展保险试点”。

2013年的“一号文件”《关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见》中,进一步要求

“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。扩大林权抵押贷款规模,完善林业贷款贴息政策。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”。

2014年的“一号文件”《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》中,“探索粮食、生猪等农产品目标价格保险试点”,“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。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。扩大畜产品及森林保险范围和覆盖区域”,“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”。

2015年的“一号文件”《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》中,要求“积极开展农产品价格保险试点”,“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。中央对政补贴险种的保险金额应覆盖直接物化成本。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”,“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”。

2016年的“一号文件”《关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》中,要求农业保险“积极开发适应新型农业经营主体需求的保险品种。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。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。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”。

2017年的“一号文件”《关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》中,要求“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”,“支持扩大农产品价格指数保险试点”,“稳步扩大‘保险+期货’试点”,“探索建立农产品收入保险制度”,“鼓励地方探索土地流转履约保证保险”,“引导规模经营健康发展”。

2018年的“一号文件”《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》中,要求“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”,“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”。

## (二) 农业保险政策目标在需求中产生

从这十余年的农业保险发展和政策指导轨迹来看,农业保险是跟随中央指导农业和农村发展,指导农业现代化进程的步伐不断前进的。政策轨迹表明,农业保险在此期间,将普通的保险业务扩展到广阔的保险保障领域,将单一的保险供给延伸为综合的多元化的金融服务,新的政策目标在这个进程中逐步产生。农业保险的内容在十多年里在不断扩大,从种植业保险的试点,扩大到养殖业保险的试点,又进一步扩大到森林保险,适应了生猪和猪肉市场的市场波动和林权改革的实际需要。为了让农村金融市场得到快速发展,政府要求农业保险机构提供保证保险产品,以增强农户的信用。为了适应农业现代化加速,农地流转和新型农业经营组织的兴起,政府需要农业保险担负起为新型经营主体提供适应需要的新型保险产品,特别是保障水平较高的产品和土地流转合同履约保证保险,为农业规模化发展提供保险保障。为适应农产品定价机制改革的需要,农户需要农业保险不仅承保生产成本风险,也希望承保价格风险和收入风险,政府自然要求保险市场与货币金融市场、证券市场,共同提供具有多重风险保障的农业保险产品,化解改革进程中的市场风险,并且对这些创新产品和具有地方色彩的农业保险产品给予多方支持。这就是中国农业保险能在短短几年里得到迅猛发展,成为全球仅次于美国的第二大农业保险市场的主要原因。虽然目前我国农业保险的规模还不如美国大,但是在广泛程度方面,例如畜禽和水产养殖业保险、林业保险、涉农保险、与金融相联系和配合的保

险类别,已经超越了美国、加拿大等国。

我们农业保险 10 多年的经历与美国、加拿大半个世纪所经历的农业保险发展过程及其变革相比,有很多相似之处——那就是农业和农村发展不断给农业保险提出新课题,逐步凝练出更加清晰明确的农业保险新的政策目标。

### 三、我国政策性农业保险应当设定哪些政策目标

从上文陈述的中央政策指导下的农业保险发展变化过程中,可以看出,农业保险已经超出“提高农业抗风险能力”这样一个简单的政策目标的范围,我国农业保险的政策目标应该在“提高农业生产抗风险能力”的基础上有所扩展。那么,应该怎样定位我国农业保险的政策目标呢?

我们认为,现阶段中国农业保险的政策目标至少应该包括:1. 保障农业可持续发展,维护国家粮食安全;2. 促进农业现代化进程,保障农户收入稳定增长;3. 控制农产品质量,保障国民廉价粮食供给;4. 降低农产品价格,增强中国农产品的国际竞争力;5. 让农业保险在实现脱贫攻坚战略中发挥重要的作用等。

为什么要设定这五个目标呢?

第一,我国是一个有近 14 亿人口的国家,对于党和政府来说,维持农业的持续稳定发展,解决农产品特别是粮食的自给和基本自给,将饭碗牢牢端在自己手里,并且碗里装的是中国生产的粮食,这是国家长治久安的基本保证,也是由国际市场供给和国内需求巨大缺口所决定的。“我们即使有很多外汇,买一些粮食也是可以的,但是国际市场的粮食即使全部被我们买进来,也满足不了中国的需求。而且只要中国的粮食进口加大,国际粮食贸易的格局就会被打破,国际粮价就会大幅度上涨,中国进口就会给别的国家带来威胁,这盆水就会泼在我们身上,这是很现实的问题”<sup>①</sup>。就农产品进口而言,我们还面临着进口关税配额的约束,这是我们向 WTO 做的承诺<sup>②</sup>。而要稳定地发展中国的农业生产,自然和市场风险的管理问题无法回避。在现代农业的条件下,大部分传统的农业风险管理方法已难以发挥作用,大规模发展农业保险是最有效地管理农业风险的手段和工具。有了这个手段和工具,不仅农业简单再生产而且扩大再生产的可持续才有保障。

第二,近十多年来,随着我国农业现代化和城市化步伐加速,土地流转和新型农业经营主体快速发展,无论种植业还是养殖业的经营规模都在迅速扩大。自给自足的小农业正在被商品化大农业所取代。在这种农业的集约化发展的背景下,农户特别是新型经营主体的劳动、资金和技术投入,远大于传统小农户,这些投入的风险损失补偿,经营农业的收入稳定增长,已经成为农业现代化和城镇化稳步推进的重要条件和保证。而在众多的风险补偿手段里,农业保险被证明是最好和最有效的。特别是在世界贸易组织的《农业协议》约束下,这种手段的应用更具有现实必要性和可行性。

从理论上讲,农业保险只能通过空间和时间两个维度分散农业生产中的风险,减少农业产量和收入的波动,并不能增加农户的经营农业生产的收入,但是政策性农业保险可以在 WTO 的规定范围内,以转移支付的方式,给予投保农户较多的灾害和价格风险转移的成本补贴,这种间接的、合法的“农业价格补贴”客观上产生了农业生产成本降低和经营收入增加的可能性。当然这种补贴的机制,是在一个公平和普惠条件下实现的保险再分配。

第三,我国农产品价格因为各种原因在近十多年里总体上持续上升,目前大部分产品都高于国际市场的价格,实际上缺乏国际市场竞争力。“我国现在农产品的价格绝大多数都比国际市场高,比如说粮、棉、油、糖、肉、奶。”根据 2015 年到 2017 年的国内国际市场行情的分析,“谷物的价格水平,大概我们要比国际市场平均高出 30% 到 50%,大豆大概要高出 40% 到 50%,棉花大概要比国际市场高出 30% 到 40%。糖要比国际市场大概要高出 60%,肉类,大概要比国际市场高出 70% 到 80%。奶类的价格,去年全球鲜奶生产者的

<sup>①</sup> 参见 2017 年 9 月 23 日陈锡文在第三届复旦首席经济学家论坛上的演讲:国内农产品价格普遍高于国际市场但进口绝对不能全放开 [http://www.guancha.cn/ChenXiWen/2017\\_09\\_27\\_428874.html](http://www.guancha.cn/ChenXiWen/2017_09_27_428874.html)。

<sup>②</sup> 进口关税配额内的大宗农产品,我国承诺的关税税率非常低,只有 1%,可以忽略不计。但是进口数量如果超过了我们承诺的关税配额的数量,按照 WTO 的规则,就要将关税提高到 65%。

平均价格(奶农卖给食品厂的价格)是1.85元一升,我们的价格是4.05元。”<sup>①</sup>

这些情况表明,我国的农业确实承受着巨大的压力,改变这种状况,应当说是我们非常紧迫的任务。而要改革我国农产品价格形成机制,适当地有效地降低农产品价格,在政府支持下通过农业保险管理好农产品市场风险、降低风险损失是一个重要的途径。这种政策效果已经为美国、加拿大、日本等国的农业保险实践所证明。只有生产成本降下来,国内廉价的粮食供给和国际农产品的市场竞争力的提升才有可能实现。

第四,政策性农业保险单独或者与其他农村金融、财政手段和措施共同在农村扶贫和脱贫攻坚中已经和正在发挥着积极和重要作用。扶贫脱贫是中国特色,这项重要的民生工程被党中央和国务院列入国家发展战略之中。扶贫脱贫需要多方面的支持和努力,农业保险无疑是重要的工具和途径之一。已经创新出的许多卓有成效的保险扶贫模式,无论是河北的阜平模式、隆化模式,河南的兰考模式、息县模式,还是宁夏的盐池模式等,都通过机制和产品创新为这些贫困县的贫困人口编织了安全网,为其脱贫提供了风险保障、信用增值和扶贫开发服务。而这些手段和措施所发挥的独特作用是其他产业扶贫、金融扶贫等手段和措施无法企及的。

#### 四、实现农业保险政策目标需要调整哪些相关农险政策

第一,需要提高农业保险的保障水平并扩大保险标的的范围。

要根据政策目标确定农业保险的各种标的的保险保障水平。实行了十年的“成本保险”实际只支持农业的简单再生产,不支持农业的扩大再生产。大部分地区近年适当提高了农牧业保险的保障水平,基本上能覆盖生产的直接物化成本,但即使是正在试点的200个县的“大灾保险”的保障水平也只能覆盖直接物化成本和部分租地成本,还不能涵盖包括劳动力成本在内的完全成本,更谈不上承保部分利润。

因为,这种低保障水平的农业保险,虽然可以为农业生产的风险损失提供一个基本的补偿,但不能为农业生产提供可预期的和有吸引力的收入保障支持,难以吸引社会资金和生产者长期投入农业生产和扩大生产规模,难以保持农业生产者持续从事农业生产的积极性,更无法保障我国粮食安全、农产品有效供给和农民收入稳定这些农业保险政策目标。对比美国、加拿大和日本的农业保险,可以发现,他们的保险金额可以在产量或者收入水平的65%到85%,甚至90%之间做选择,只有这样较高的保障水平才可能实现他们相应的政策目标。

保险保障的农林牧渔标的的扩展,也一直面临着各地农林牧渔户的强烈呼声。目前中央财政给予支持的农林牧渔标的的保险,只有二十几种。在“中央保大宗,地方保特色”的原则之下,除了这些粮、棉、油料、糖料和生猪奶牛以及少数地方特殊的产品之外,其他农林牧渔产品都要地方财政自行解决保费补贴资金。这个政策实际上对于广大的农林牧渔生产来说,很多情况下成为可遇不可求的事情。因为地方资金有限,即使有成功的试点,也无法推广,无法实现“应保尽保”和最广泛的覆盖。这无论是对整体农业可持续发展和粮食安全来说,还是对保障农产品有效供给以及农户的收入稳定来说,都是难以实现的。有些重要农牧产品的生产风险保险,我们还没有涉及,例如牛奶生产保险。美国专门设计的牛奶保险计划,是一个专门的计划,可以保障奶牛农户的毛利润,当市场价格低廉而产品过剩时,政府还将其收购,制成奶粉,用来作为对发展中国家的援助物资。我国在1982年之后的20多年里,曾经得到联合国粮农组织的几期奶业计划的援助,就是用这类“过剩”产品完成的,也为我国奶业发展提供了宝贵的“第一桶金”。而这些年,由于供求的不均衡或价格波动,我国奶农反复经受了“过剩—倾倒—过剩”的难题,奶农的利益一再受到损害。牛奶价格或收入保险只是一个例子。

第二,需要为散户提供“免费”的低保障保险。

根据有关统计,我国农业用地经营规模在逐步扩大,规模农户经营的耕地已经占到耕地总面积的40%

---

<sup>①</sup> 参见2017年9月23日陈锡文在第三届复旦首席经济学家论坛上的演讲:国内农产品价格普遍高于国际市场但进口绝对不能全放开 [http://www.guancha.cn/ChenXiWen/2017\\_09\\_27\\_428874.shtml](http://www.guancha.cn/ChenXiWen/2017_09_27_428874.shtml)。

以上。小农户自己耕种的土地还有接近 60%。而这些被称作“散户”的农户因为农业收入在其家庭收入中的比重日益下降,有的省甚至不到 20%,加之目前普遍的保险保障水平较低,农户对于农业保险的兴趣不大,家庭主要劳动力也经常不在农村。这种情况在各地频发“虚假投保”“虚假理赔”的道德风险甚至犯罪问题,还不算耕地已经流转出去,投保人和被保险人还是本户而非土地经营户的情况。从保障农业可持续发展维护国家粮食安全政策目标的角度考察,还是需要调动绝大多数“散户”参保,而要较好解决这些“散户”低参保率问题的办法是逐家逐户动员,而一家一户上门招揽业务的高成本<sup>①</sup>实际上是保险机构无法承受的(朱俊生,虞国柱,2017)。目前我国农业保险的费用率已经高达 24%,有的省还要高于这个比率。加拿大中部有三个农业省曼尼托巴、萨斯喀琼温和阿尔伯塔,这三个省的耕地面积有 79455060 英亩(约合 482292214.2 亩)(相当于我国河南省耕地面积的四倍)。平均一个农场的耕地面积大约 883.3 英亩(约合 5361.6 亩)(2016 年),假设全部农场都投保,就有 8.9 万张保单,所以他们的费用率可以低到 6%~8%。

根据这种情况,我们学习美国 CAT(低保障免保费的“大灾保险”)的经验,全部“散户”的保险费全部由政府补贴。当然这种保险的风险保障水平比较低,只保直接物化成本,而需要支出的补贴费仅多出来 166 亿元,只相当于目前财政给农业的四项直接补贴(种粮补贴,良种补贴,农资综合补贴和农业机械购置补贴)的不到十分之一(虞国柱,2017),而保险补贴的资金使用效果远比直接补贴的效果要好。而对于具有更高保障需求的新型农业生产经营主体,若要购买高于这种普惠性低保障保险的保险金额时,可以根据其选择的高出的保险金额,为这部分支付 20% 或者更多的保险费,这样就可以满足新型农业主体更高的风险保障需求,促进农业规模化发展并积极采用新的农业技术手段,从而有助于提升农业生产活力和竞争力。

### 第三 需要加快开发适应国情的收入保险的步伐。

试验和发展收入保险已经连续两年写进中央“一号文件”,表明中央在发展农业保险问题上,对收入保险持肯定的态度。收入保险看起来只是一类保险险种的统称,实际上它在很大意义上已经进一步适应了农业政策的需要。

根据加拿大 27 年和美国 22 年的经验,收入保险对于分散自然灾害风险和很大一部分市场风险来说,具有独特的功能。尽管收入保险需要其他政策配合,例如反周期补贴,才能更好地发挥稳定农户收入的作用,但是这类保险在稳定农户收入方面已经显示出独特的政策价值。这就是美国的农作物收入保险为什么如此受青睐和发展快速的主要原因。根据美国农业部统计局提供的数据,1996 年开始试验的时候,收入保险的承保面积只有 1165 万英亩,约占当年美国全部播种面积的 3.5%,到 2016 年,收入保险承保了 2 亿英亩,约占当年总播种面积的 62.7%,在此期间,美国农业保险的承保总面积占总播种面积的比率(参与率)由 1996 年的 61.4% 提高到 2016 年的 90.9%。研究和分析表明,这种参与率的增长主要推动因素是收入保险。

我们在推进农业现代化和乡村振兴过程中,需要保障农户特别是新型农业经营主体的收入稳定,这是加快和顺利实现农业现代化和乡村振兴的重要棋局。而要保障农户,特别是新型农业经营主体的农业经营收入的稳定,在实行市场化改革和受 WTO 规则约束的双重背景下,深化农业保险改革,加快农业收入保险的发展进程是实现该政策目标最好的选择。

当然,在中国做收入保险不可能完全照搬美国和加拿大的做法,需要找到适应国情的产品和推进方式。这些方面我们已经有了初步的经验和成果。

### 第四 需要增加政府财政对农业保险补贴的力度和份额。

要贯彻和实现上述五大政策目标,最重要的是,离不开政府财政特别是中央财政的支持。因为大家知道的一个基本依据和事实是,商业性农业保险是不可能有广阔市场的,也不可能承担上述重要的政策职能和重任。

财政增加对农业保险的支持,依据何在?

---

<sup>①</sup> 根据某省保监局 2016 年的调查和细致测算,每亩小麦农户自负保费 3.5 元,保险公司上门承保收费的成本是 5.3 元。



1. 上面所提出的提高农业保险保障水平,即使增加的保险金额并不一定增加相同的补贴比例,也一定会增加财政的补贴数额。

2. 扩大保险标的的范围,增加保险种类,也必然会增加财政补贴的数额。

对于政策性农业保险标的范围的进一步扩大,有人存在质疑,其理由是,农业保险发达国家,例如美国和加拿大,主要补贴的也就是农作物保险的保费,对林牧渔业标的的保险补贴很少。而我国即使按照现在的保险业务结构(以保险费计),2017年的保险费477.72亿元之中,种植业保险的保费占72.34%,养殖业保险的保费占27.66%。当然,养殖业保险的保费中主要是育肥猪、能繁母猪和奶牛保险的保费,约占76%。其他类别,如藏系羊、牦牛、鸡、鸭等养殖保险和其他水产养殖保险的保费占比不到四分之一。这表明,在我国除了中央政府目前支持目录中列入的五类畜牧业保险标的的保险之外,地方政府补贴的畜牧业和渔业保险的种类和保费总额很少。

对于种植业中的很多重要产品的生产,中央把它们(所谓“小宗”)的保费补贴责任完全“交给”地方政府,这可能是不妥当的。因为诸如蔬菜、瓜果等作物也是粮食安全<sup>①</sup>的重要组成部分,他们和水稻、玉米、小麦、大豆等作物一样,都是“大宗作物”,而不是小宗作物。况且还有一些杂粮作物,谷子、糜子、荞麦、青稞、莜麦、绿豆、红豆等,既是某些地方的特产,也是那里的主产和“大宗作物”,应该都纳入中央补贴的目录,这对于实现农产品有效供给的政策目标是十分必要的。

实际上,面临较大生产风险和市场风险的畜牧业和水产养殖业的生产农户,有着强烈的投保意愿,只是因为没有或者很少有政府保费补贴,参加保险的农户不多。我们认为应该将畜牧业渔业的主要产品的保险和部分涉农财产,例如渔船、农机、农房也纳入中央保费补贴的目录(限于篇幅,我们在这里不做进一步论证)。

自然,增加更多的农林牧渔标的的保险补贴,全面保障农业的稳定和可持续发展,保证粮食安全,中央财政和地方财政肯定会增加财政支出。

3. 财政对农业保费补贴的政策需要进一步细化,补贴结构需要做进一步调整。此前,财政部对保费补贴的差异化方面,做了很多符合实际的有成效的调整,例如区别东部地区和中西部地区不同保费补贴比例,区别一般农户和国有农场的补贴比例,取消种粮大县县级补贴,对于地方创新险种的实验和推广通过“以奖代补”政策加以支持,通过要求建立公司级大灾风险准备金的方式提高财政资金的使用效果等。但是,我们的政策还可以做某些精细化的调整,以适应上述五大政策目标的实现,例如,中央财政对各省农业保险的补贴缺乏横向的地域公平性,不仅难以有效调节各省之间的财力失衡局面,甚至有可能会拉大各省农业保险的发展差距,进而对各省农业均衡发展产生不利影响。所以需要在研究基础上对不同省份的中央财政支持政策做出进一步调整,对农业大省的支持可以加大力度,也应当进一步对财力比较弱的西部省份的农业保险加大支持力度。

第五,需要让扶贫资金给有关扶贫的保险开“绿灯”。

帮助贫困农户脱贫,是党中央和中央政府提出来的重要战略任务,关系我国乡村能不能在规划时期内得到振兴,也关系到我国全面小康社会能不能如期建成。几年来各地的实践已经证明,农业保险对于贫困县和贫困户来说,有非常重要的和特殊的风险保障意义。如果能使用扶贫资金为贫困户缴纳农业保险和相关财产和信用保证保险的全部或者大部分保险费,其扶贫脱贫的效果会远远大于直接资金扶持的效果。

而不少地方政府即使认识到这些意义,也囿于相关政策和规定,无法用扶贫资金来支持扶贫保险。如果将“让农业保险在实现脱贫攻坚战略中发挥重要的作用”确定为农业保险的政策目标,至少,适当使用扶贫资金为贫困县、贫困户补贴有关扶贫保险的保费有了一定依据。

第六,需要建立统一的农业保险协调和监管机构。

---

<sup>①</sup> 粮食安全,已经不是原来的水稻、小麦、玉米等粮食作物的充足和安全,根据联合国的新解释,粮食安全这个概念已经将外延扩大到“食物安全”,就是说,满足全体国民食物的数量与质量的需要。



农业保险因精准性好、财政支出可控性强、资金使用效率好以及更符合国际规则要求等多种优势而被公认为现代农业发展的支柱政策之一,已日益成为农业风险管理政策体系中的最重要工具,所以推进政策性农业保险发展政府需要建立统一的农业保险管理机构。建立我国统一的农业保险组织协调和监管机构,已经被论证和呼吁十多年了。若要使农业保险在国家农业发展战略中发挥更大的作用,如上面所论证的那样,给农业保险赋予较多较大的政策目标,建立一个有多重组织和监督职能的统一的组织机构就显得必要了。

首先,农业保险的政策、农业保险的发展规划应该有这样统一的组织来研究和制定。发展农业保险涉及其他有关职能部门的政策和业务需要由统一组织协调;其次,农业保险主要产品的开发和精算,需要有这样的统一机构来组织和管理;第三,农险科学经营必不可少的农业风险区划,需要有这样的组织来统一安排和实施;第四,各省农业保险的经营模式和财政补贴的绩效需要有该组织统一评估;第五,农业再保险及其农业保险大灾风险分散制度需要有统一组织来部署和操作;第六,经营农业保险的资质和经营规范需要有统一的权威机构审查和制定,农业保险经营活动的监管也需要统一实施;第七,农业保险的对外交流和内外宣传需要有统一机构进行组织。

显然,没有这样一个统一的权威组织机构,要让这么多的政策目标落到实处,并发挥应该发挥的积极作用,是有困难的。

我国农业保险需要论证和设定明确的政策新目标,只有确立了政策新目标,农业保险才能得到更快更健康和更有效地发展。

#### [参考文献]

- [1] 黄季焜. 增加收入、市场化: 美国农业补贴政策的历史演变 [N]. 中国社会科学报, 2009-8-13.
- [2] 虞国柱. 我国农业保险制度的改革与发展 [J]. 保险理论与实践, 2017 (4).
- [3] 张峭等. 美国农业风险管理政策体系及其演变 [N]. 中国保险报, 2017-7-5.
- [4] 朱俊生, 虞国柱. 农业保险经营模式的问题与改革建议 [C]. 中国农业保险研究 2017, 中国农业出版社, 2017 年 10 月第一版.

### On the Policy Objectives of Agricultural Insurance in China

TUO Guozhu ZHANG Qiao

**Abstract:** The policy objectives of agricultural insurance should be set explicitly. From the perspective of international experiences, these objectives gradually take shape and are formalized in laws and regulations along with the changes of needs for agricultural insurance due to a country's social development and economic evolution. With more than a decade's development of policy agricultural insurance, and under the background of deepening reform and accelerated agricultural modernization, government's policy needs for agricultural insurance keep increasing. Therefore, it is the timing to further establish the policy objectives of agricultural insurance. These objectives should include: ensuring sustainable agricultural development, safeguarding grain safety; promoting agricultural modernization, safeguarding steady increase in farmer's income; ensuring quality of farm produce, safeguarding low-cost and safe food supply; reducing agricultural production cost, strengthening international competition of Chinese farm produce; lifting the role of agricultural insurance in poverty relief, etc. To attain these objectives, we need to readjust the whole series of policies and regulations on agricultural insurance.

**Key words:** agricultural insurance; policy objectives; protection against risks; fiscal support; poverty alleviation

[编辑: 李 慧]