

# 美国农业保险政策新动向及其启示<sup>\*</sup>

□ 赵长保 李伟毅

**内容提要:** 美国农业保险政策在漫长的发展历程中构建了系统的政策法规和制度体系,在农业支持保护政策框架中的地位日益凸显。通过分析美国农业保险政策的发展历程与最新趋势,并对中美农业的产业基础和经营主体、政府的农业保险管理体制与实施机制、政府支持农业保险发展的方式和手段,以及农业保险的品种开发和风险保障水平进行比较,本研究认为我国应坚持政策性农业保险的制度属性,明晰政府对农业保险管理服务的职能和责任,拓展支持农业保险的领域和范围,并针对需求设计多层次的保险产品。

**关键词:** 美国; 农业保险; 制度属性; 比较研究; 政策取向

DOI:10.13246/j.cnki.iae.2014.06.015

美国是全球最大的农业保险市场,农业保险发展历史悠久,政策法规和相关制度较为完善。近年来我国的农业保险取得了长足发展,正处于进一步健全完善农业保险制度的关键阶段。笔者通过与美国政府农业保险管理部门、推动农业保险发展的合作组织、农业保险问题专家、从事农业保险业务

的农技推广人员和保险经理人员以及直接受益于农业保险的农场主等不同主体广泛交流,对美国农业保险制度进行了较为全面的描述归纳,对中美农业保险政策设计的主要差异进行了比较分析,就如何借鉴美国经验完善我国政策性农业保险制度提出了政策建议。

## 一、美国农业保险政策的发展历程与现状

美国是农业强国,是全球最大的农产品出口国。目前,美国的农业总产值占其GDP的比重不足2%,全国仅有约220万个农场,但其农产品出口占其出口额的比重达10%,农产品出口量占到了全球的1/6左右。美国农业之所以在全世界占据领先地位,其强大的农业保险体系发挥了不可或缺的作用。

1. 美国农业保险的发展历程。美国政府早在1922年就开始研究将农业保险作为政策工具的可行性,到1938年经《农业调整法》授权后开始正式实施联邦农作物保险政策,其发展历程大体分为三大阶段。第一阶段是1938—1980年。在长达42年的时间内,由于农作物保险的费率较高,大部分

农户不愿意参加保险,导致联邦农作物保险业务规模长期维持在较低水平。到1980年,农作物保险的开展范围仅限于全国50%的县和26种农作物,参保面积只有2600万英亩,约占耕地面积的6%。第二阶段是1980—1993年。1980年美国对《联邦农作物保险法》进行了重大修改,开始实施农作物保险保费补贴,在50个州全面推行农业保险,鼓励私营保险公司参加农作物保险和再保险。此后,一段时间农业保险有了一定发展,但速度依然缓慢。到1993年农业保险参保率也只有32%左右,没有达到国会提出的50%参保率目标。第三阶段是1994年至今。1994年美国制定了《克林顿农作物保险改革法》,对农业保险的经营管理方式和与之

<sup>\*</sup> 项目来源: 本文系2013年中美农业科技交流项目的考察成果

相关的灾害救助政策等作出重大调整,采取了提高农业保险保费补贴水平、建立多层次保险产品体系、完善农业保险操作办法等手段,大大调动了农场的投保积极性,使 1995 年农作物保险承保面积达到当年可保面积的 82%。此后在 2000 年的《农业风险保障法案》、2008 年的《食品、环保和能源法案》中,对农业保险的产品设置、操作办法、补贴水平等尽管屡有调整,但大体维系和延续了 1994 年以来的政策框架。

2. 美国农业保险的实施机制。美国的农业保险管理体制和实施机制也经历了重大调整过程,经过长期探索最终形成了现行架构。一是联邦农作物保险管理机构。美国农业部风险管理局(RMA)和联邦农作物保险公司(FCIC)两块牌子、一套人马,目前员工为 455 人,总部在华盛顿,还有 10 个分支机构分布在全国。风险管理局(联邦农作物保险公司)负责制定农业保险政策、提供农业再保险、对经营农业保险的私营保险公司进行补偿以及开发新的农业保险品种等。过去联邦农作物保险公司曾直接经营农业保险,但目前已经不再承担原保险业务。二是直接经营农作物保险的商业保险公司。目前全国有 17 家经风险管理局批准的商业保险公司承担农业保险业务,共有 1.25 万保险代理人 and 约 5000 名理赔人员提供相关服务,保险公司承担了农业保险的销售、理赔全程服务,并负责质量管理、承担风险和向风险管理局提供相关数据和统计资料等。三是为农户提供相关服务的组织。一类是代表农民利益的合作组织,诸如美国农场局

联合会(AFBF),主要作用是反映农户利益和诉求,通过影响立法机构、社会舆论等途径争取包括农业保险在内的有利于农场利益的政策措施;另一类是包括政府支持下的公共农业推广服务系统和各种盈利或非盈利农业服务组织,主要是提供专业化的服务,帮助农场选择适当的作物保险品种。

3. 美国农业保险的实施状况。自 20 世纪 90 年代中期以来,美国农业保险已经走上平稳发展的轨道,近年来实施的基本情况如下:一是农作物保险的覆盖品种多。目前美国已有 150 多种农作物被纳入农业保险范畴,可供选择的保险品种超过 300 个,不仅玉米、棉花、大豆和小麦等主要大宗农作物有保险,一些符合农业保险条件的区域性农作物如草莓、干豌豆、柑橘等在主产区也被纳入农业保险,此外诸如牧场、养殖场等也有相应的农业保险品种。二是农作物保险的覆盖面积大。20 世纪 90 年代中期以来,美国农作物保险覆盖面积呈逐渐扩大趋势,2012 年参加农作物保险的面积达 2.82 亿英亩。2008 年以来主要农作物的参保率均在 80% 以上,而且呈现稳步增加的趋势。2012 年玉米、棉花、大豆和小麦四大作物的保险覆盖范围均在 85% 以上。三是农业保险提供的风险保障水平高。美国农业保险提供的风险保障呈稳定上升趋势,2012 年提供的风险保障为 1170 亿美元,总保费为 110.7 亿美元。由于该年度发生严重旱灾,保险公司支付的赔款高达 173 亿美元。政府对农业保险的补贴水平也呈上升趋势,2008 年补贴率为 58%,2009 年为 61%,2010 年为 62%。

## 二、美国农业保险政策的新特点与新趋势

美国的农业保险政策不断完善,逐渐形成了特色鲜明的模式,成为世界农业保险的重要典型。近年来,随着农业支持保护政策的调整,美国农业保险政策也出现了一些新的变化。

1. 保险在农业支持保护政策框架中的地位日益突显。无论是从政府投入的财政补贴资金规模,还是从农业保险的覆盖范围和提供的风险保障等指标看,美国农业保险政策的地位和作用都在不断上升。特别是 2008 年农业法案到期之后,到目前虽然新的农业法案尚未正式出台,但从分别经过参众两院通过的《2013 年农业改革、食品与就业法

案》和《2013 年联邦农业改革和风险管理办法案》来看,受财政预算紧张、农产品价格上涨、农业风险增加以及世贸组织谈判需要等因素的影响,重要的趋势是取消对农场主的直接支付补贴项目,并小幅缩减为穷人提供补助的食品券项目,但加大了对农作物风险管理项目的支持,扩大了农作物保险的补贴额度和覆盖范围。美国的农业法案一般每 5 年制定一次,一旦相关法案正式通过,则提升农业保险政策的地位和作用,将成为未来一个时期美国农业支持保护政策框架完善的重要导向,并对农业支持保护方式的变化和政策走向产生深远影响。

2. 风险保障水平由以产量为基础向以收入为基础转变。美国农业保险品种繁多,但大体可分为以产量为基础和以价格为基础两类。所谓以产量为基础的保险产品,指以产量损失达到一定程度作为赔偿发生条件的险种,这是美国农业保险的传统品种,如巨灾保险(CAT)、自由购买的保险(Buy Up)等;以收入为基础的保险产品,则通过期货市场的价格发现功能与农业保险政策相结合,把价格变化对收入造成的不确定性纳入了风险责任之中,以收入低于一定水平作为农业保险赔付的条件,这是在原有以产量为基础的保险品种上发展起来的新品种。由于风险保障的覆盖范围更加广泛,以收入为基础的保险产品受到了农场主的普遍认可,近年来在农业保险业务中所占比重逐步提高。到2010年,若以保单数量计算,以收入为基础的保单占56%;若以保费为基础计算,农业保险保费的75%来自以收入为基础的保单。以收入为基础的保险品种已经占据了主导地位。

3. 针对不同地区不同作物不同农场设计差异化的农业保险品种。由于农业的产业特性,不同区域、不同作物以及不同类型的农场对农业保险有着差异化甚至截然不同的需求。为满足多样化的农业保险需求,美国开发了类型多样的农业保险产品。一是针对不同的区域设计保险产品。除了谷物、大豆、棉花等广泛种植的农作物之外,还对南瓜、核桃等区域性农作物设计了相应的保险品种。二是针对农场不同层次的需求设计保险产品。除了完全由政府提供保费补贴及基础保障的巨灾保险(CAT)之外,还设计了最高可保85%产量和100%价格的保险产品,农场主根据自身需求自主选择参保品种和保障水平。三是针对不同的作物设计保险产品。除了针对种植业的以产量或收入为基础的传统保险产品之外,还针对不同产业特征和作物品种设计保险产品。如针对畜牧业有植被健康状况保险、降水指数保险,针对养殖场有整体收入保险。四是针对不同的投保单位设计保险产品。有以地块为单位的保险品种,有以农场为单位的保险品种,还有可供几个农场一起投保的保险品种,以及以某一区域为单位设计的保险品种。

4. 政府对农业保险的扶持涵盖了多元主体和多重环节。除了对农场参加农业保险实行保费补

贴之外,政府对农业保险的扶持还包括了多个方面。一是保险公司经营管理费用补贴。对授权经营农业保险业务的保险公司,政府对其管理和运营费用进行补贴,补贴与保险公司的业务量挂钩,目前的补贴标准是保险公司所收取保费的18.5%。1995—2010年美国联邦政府提供的经营管理费用补贴总计为138亿美元,单一年度补贴规模最高的2008年曾经超过20亿美元。二是农业再保险支持。联邦农作物保险公司依据《标准再保险协议》,在一定范围内向经营农业保险的私营保险公司提供成本相对低廉的比例和非比例再保险保障。超出范围的自留部分,再由直保公司向商业再保险市场购买。三是税收减免政策支持。对于联邦农作物保险公司的所有财产免征一切税收,私营保险公司经营农业保险业务除了1%~4%的营业税之外免征其他税收,税收优惠涵盖了从联邦到地方各级政府。此外,公共农业技术推广体系还对农业保险的推广和教育提供服务,这也是政府支持农业保险的政策手段之一。

5. 充分调动保险公司和农场主参与农业保险的积极性。通过建立完善相关制度和机制,美国在联邦政府、私营保险公司和农场之间构建起了可持续的良性循环机制,并充分调动起了保险公司和农场主的积极性。农场自主决策,通过缴纳一定的费用而获取保险服务,保费水平和风险保障水平是协调农场与保险公司利益关系的重要手段。国家通过保费补贴来调动农民的参加积极性,但并不是完全包办代替,农场依旧是农业保险最为核心的投入主体。比如,购买保障水平为80%产量和100%价格水平的保险,政府的保费补贴比例为48%;购买保障水平为85%产量和100%价格水平的保险,政府的保费补贴比重就下降到了38%;即便是完全由政府提供保费补贴的巨灾保险,农场也需要缴纳300美元的管理费。通过精算得出的保费承担水平,目的在于防止农场出现道德风险,也是为了使农业保险能够实现商业可持续。保险公司在政府的支持下,自主拓展业务争取客户资源,商业可持续依旧是保险公司经营的最重要原则。通过开拓市场争取到的客户越多,则保险公司能够获得的保费数量以及经营管理费用补贴就越多,政策扶持的激励作用和市场调节的基础作用同时得到了充分

发挥。

6. 农业保险与其他政策之间既分工明确又相互配合。美国政府通过支持农业保险的发展,以求实现保障农业稳定发展、减少贫困、创造就业、增加经济运行稳定性以及促进粮食安全等目标,该政策与其他农业支持政策之间既相互替代又互为补充。一方面,农业保险与价格支持、直接支付等农业支持政策之间存在一定的替代性。通过增加农业保险的支付,使 20 世纪 90 年代以来的农业自然灾害救济项目大幅减少,强化对农业保险的政策支持也与减少直接补贴项目有一定关系。另一方面,农业保险政策有着严格的适用条件,不能完全替代其他相关农业政策。某一区域的某种农作物能否通过

农业保险作为风险防范和化解的手段,需要积累大量的历史数据,并通过现代金融保险技术来设计相关产品,这使农业保险作为政策工具的使用范围受到一定限制。如近年来美国以收入为基础的农业保险品种的推出和盛行,一个重要条件就是美国有健全的农产品期货市场,能够通过期货市场强大的价格发现功能来提前锁定价格水平。对于农业保险不能覆盖的作物,美国还安排了非保险救济计划(NAP)以解决未纳入保险公司承保范围农作物的问题,一旦由于自然灾害原因导致农作物损失超过 50% 或者播种面积减少超过 35%,参加该项目的农场主将获得灾害补偿。

### 三、中美农业保险政策关键问题比较分析

我国自 2007 年开始实施中央财政农业保险保费补贴政策以来,迅速成长为仅次于美国的亚洲第一、全球第二大农业保险市场。而美国的农业保险则是经历了 76 年的发展才形成了如今的业务规模和制度框架。比较分析中美两国农业保险政策中的关键问题,对于健全完善我国的农业保险制度具有重要借鉴意义。

1. 农业保险的产业基础和农业经营主体比较。中美都是农业大国,美国更是农业强国。虽然具体表现形式不同,但农业在两国国民经济中的地位都十分重要。2012 年中国农业增加值 52377 亿元,占 GDP 的比重为 10.1%;就业人员 2.58 亿人,占社会就业人员的 33.6%。与之相比,美国农业在 GDP 中的比重已经不到 2%,农业人口仅占社会从业人员的 1.6%,但与农业相关的就业人员占到了总就业的 1/12。相对而言,中国农业在国民经济中所占的比重更大,依然承担着较为繁重的直接就业功能,美国农业对国民经济和就业的直接贡献较小但间接贡献很明显。从产品贡献来讲,美国是世界最大的农产品出口国,而中国由于庞大的人口数量和不断升级的消费结构使农产品需求持续刚性上涨,尽管 2004 年以来中国粮食生产实现“十连增”,但包括大豆在内的粮食自给率已经由 2003 年

的 100% 下降至 2011 年的 91%<sup>①</sup>。从产业地位和产品贡献看,农业对于中美两国都具有战略意义,而从农业占 GDP 的比重以及农业就业人口的规模看,美国显著低于中国,这意味着美国更有条件向农业提供包括保险在内的高水平的支持保护。

农业的产业基础对于保险政策的制定实施有重要影响,但与之相比,影响更加直接而显著的是农业经营主体情况。美国农业资源禀赋丰裕但农业经营者数量很少,单个农场的经营规模非常大。美国有 4 亿英亩耕地(约合 24.4 亿亩),是世界上耕地面积最大的国家。按照目前 220 万个农场计算,每个农场平均经营耕地面积为 183 英亩(约合 1108 亩)<sup>\*</sup>。我国农户数量超过 2.66 亿户,户均经营耕地面积不到 7 亩,仅约相当于美国的 1/160。虽然近年来种植大户、家庭农场有所发展,目前经营面积达 30 亩以上的种植业大户已达 887.4 万个,87.7 万家庭农场平均经营规模达到 200.2 亩,但总体上看还是以农户小规模经营为主,而且即便是所谓的种植大户和家庭农场,若是按照美国标准来衡量也属于小规模经营。经营规模小导致保险公司向农户直接提供保险服务的高交易成本。美国农业保险从保险产品销售到勘察理赔全过程均

① 叶贞琴. 转变发展方式 打造粮食发展新增长势——关于我国粮食“九连增”后的若干思考. 农民日报, 2012-12-11

\* 若按照农场经营土地面积而非耕地面积口径,据美国农业部统计,2010 年美国农场平均经营面积为 418 英亩(约合 2536 亩),其中小于 99 英亩的占 54.4%,100~499 英亩的占 31%,500~999 英亩的占 6.8%,1000~1999 英亩的占 4.2%,大于 2000 英亩的占 3.6%

由保险公司在商业可持续的前提下自行完成,而我国经营农业的保险公司难以承担如此高的交易成本。

2. 政府的农业保险管理体制与实施机制比较。在管理体制方面,美国实行一体化的农业管理体制,美国农业部提供从田头到餐桌的一体化管理与服务,农业保险管理体制正是美国农业一体化管理体制的具体体现。美国农业部风险管理局(联邦农作物保险公司)是政府农业保险主管部门,全面承担联邦农业保险相关事宜。我国实行的是分散化的农业管理体制,农业保险相关职能分散在政府各个部门。按照《农业保险条例》规定,国务院财政、农业、林业、发展改革、税务、民政等有关部门按照各自的职责,负责农业保险推进、管理的相关工作。从组织体系看,美国农业部风险管理局有着健全的组织结构和强大的人力资源保障,而我国尽管已经成为全球第二大保险市场,但还缺乏像美国农业部风险管理局这样全面负责农业保险业务的强有力机构。

从农业保险政策的具体实施与服务看,美国从产品销售到勘察理赔全过程完全由保险公司自行完成,公共农业推广服务体系和其他组织主要是在帮助农户选择保险产品和投保理赔等方面提供信息咨询等服务。与美国不同的是,基层政府及相关部门是我国农业保险服务的重要提供主体,不仅要承担部分农业保险保费资金投入,而且还直接参与到提供农业保险服务的具体过程。实践中很多地方采取了建立农业保险联席会议制度的办法,构建以农业、财政、保监部门为主、各有关部门参与的农业保险协调机制,包括基层农业技术推广部门、农经部门以及乡镇政府和村党组织等都参与了农业保险政策落实工作,基层政府实际上承担了大量落实农业保险政策的成本。

3. 政府支持农业保险发展的方式和手段比较。就农业保险的政策属性而言,目标都是稳定农业生产和农民收入,基本手段都是提供风险保障。但从中美两国的具体操作办法来看,支持农业保险的方式和手段存在较大差别。从政策支持对象看,除了农场之外,美国还对经营农业保险业务的保险公司给予了大量的政策扶持。保险公司为农民提供的服务越多越好,获得的政策支持力度就越大,

政府、保险公司和农场之间建立起了良性互动的利益联结机制。我国农业保险的政策扶持集中于农户,对提供农业保险服务的保险组织并没有专门的政策扶持,保险公司的利润来自收取的保费,而保费又大部分来自政府补贴,这样就导致了农户与保险公司的利益存在一定的冲突。实践中很多地方保险公司在出险之后存在理赔不积极、赔付比例低等问题,一个重要原因在于政府对保险公司的激励机制不健全。

从政策扶持的环节和手段看,除了最为关键的保费补贴外,美国对农业保险的政策扶持还包括了保险公司的经营管理费用补贴、再保险支持、税收减免等,涵盖了鼓励农场参加保险、激励保险公司开展保险业务以及风险化解等各个领域和重点环节。我国目前对农业保险的支持政策主要是保费补贴,目前的补贴比例在 75% ~ 80%; 2007—2011 年中央财政安排的农业保险保费补贴资金从 21.5 亿元增加到 97.06 亿元,各级政府的财政补贴对于农业保险的迅速发展起到了决定性作用。但除了对农民的保费补贴之外,我国没有对保险公司经营管理进行补偿的政策,也没有再保险政策扶持,政策扶持的环节和手段都比较单一。

从扶持政策的提供主体看,美国的农业保险政策扶持主要来自联邦政府,由联邦政府农业部风险管理局负责农业保险相关工作。我国的支持政策由各级政府分级提供。在财政补贴方面,中央政府提供 35% ~ 40%,省级政府提供约 20%,市县基层政府提供约 15%,与落实农业保险政策相关的交易成本则主要由基层政府承担。与美国相比,我国建立起了各级政府分担农业保险投入成本的机制,扶持政策的提供者更加广泛。但从农业的产业定位看,农业是国民经济的基础产业,农业事关国家粮食安全和重要农产品有效供给,农业生产风险高度集中、属于弱质产业,农业对于保持国家经济安全和全球竞争力意义重大。农业的产业定位就是应该对农业提供保险政策扶持的理由所在。由此出发,支持农业保险发展的责任主要应由中央政府而非基层政府承担,尤其不能由粮食主产区基层政府来承担。主产区集中发展农业生产而非第二、三产业本身就付出了很大的代价,为国家做出了重大贡献,中央政府应对此做出利益补偿。

4. 农业保险的品种开发和风险保障水平比较。覆盖农作物品种范围和保险产品的丰富程度是决定农业保险政策影响力的重要因素。如前所述,目前美国已有 150 多种农作物被纳入了联邦农作物保险的覆盖范围,而且在创新农业保险品种方面,不仅联邦农作物保险公司担负相应责任,近年来还更加注重发挥商业保险公司的作用。为鼓励保险产品的创新,美国联邦农作物保险公司允许和鼓励私人保险公司参与农作物保险产品的开发和研究,新产品一旦经过核准,保险公司不仅能获得试点保费补贴和再保险支持,还能获得研发费用补贴。与之相比,我国农业保险所涵盖的作物品种主要是事关粮食安全的、具有战略意义的、对于地区经济发展至关重要的作物品种,范围还比较有限。目前纳入中央财政保费补贴的农作物品种仅包括水稻、玉米、小麦、油料作物、棉花、马铃薯、青稞、天然橡胶、森林、能繁母猪、奶牛、育肥猪、牦牛、藏系羊和糖料作物,此外还有个别地区开办了地方性农作物的保险品种。

从提供的风险保障水平看,美国提供了一个极

富弹性的农业保险政策框架。该框架的基础保障部分是巨灾保险,保障水平为产量的 50% 和事先确定价格的 55%,保费完全由联邦政府支付,生产者仅需缴纳一定的管理费用。该保险品种具有一定的强制性,农场只有加入该计划才能获得其他农业政策支持。在巨灾保险之外,则设计了各种风险保障水平的产品供农场自行选择。农场需要的风险保障程度越高,自行承担的保费比例就越高,从实践来看农场主日益倾向于购买保障水平高的保险产品。我国确定农业保险保障水平的原则是“广覆盖、低保障”,确定保障水平的基本依据是农作物生产的直接物化成本,主要包括了种子、化肥、农药、灌溉、机耕和地膜成本六项。在实践中,由于生产成本不断上升等原因,农业保险所提供的风险保障水平通常明显低于直接物化成本。据财政部估计,农业保险保障水平与直接物化成本的差距,全国平均水平在 35% 左右。而且我国的农业保险产品体系缺乏弹性,提供的风险保障水平仅此一种,没有适应多层次农户需求的保险产品可供选择。

#### 四、启示

目前,我国农业保险政策正由初步建立向健全完善阶段发展,在充分认识中美发展阶段、国情农情区别的基础上,应充分借鉴美国几十年实践积累的农业保险制度建设与产品开发方面的经验,推动健全我国的政策性农业保险制度。

1. 明确农业保险的政策地位和功能。美国建立了政府支持加私营保险公司商业化运作的农业保险模式,但即使在坚持商业可持续原则的情况下,联邦政府对农业保险的政策支持依然涵盖了保费补贴、经营管理费用补贴、税收优惠等多个方面。我国《农业保险条例》明确要建立政策性农业保险制度,但目前国家对农业保险的政策支持还仅限于保费补贴,无论是政策支持的广度、深度,还是在管理组织的力度和专业性上均与美国有较大差距。而且与美国相比,我国农业的高风险、小规模、低组织化特征更为明显。因此,我国的农业保险更应坚持政策性农业保险的制度属性,实行保费补贴只是农业保险发展壮大迈出的重要一步,但并不是政策性农业保险制度的全部内容,要不断拓展政策支持

的深度和广度。与此同时,农业保险的目的在于补偿农场因灾害对生产和收入造成的不确定性,尽管目前美国农业保险日益转向以收入为基础的险种,但其政策目的依然是农业灾害补偿,而不是农场收入补贴,这与农业补贴、价格支持等政策有根本上的不同。我国应坚持农业保险的灾害补偿政策性质,要以农业保险为手段,建立健全农业自然风险和市场风险的防范和化解机制。

2. 明晰政府对农业保险管理服务的职能和责任。目前我国尚未建立有效的农业保险管理和服务体系,农业保险管理和服务处于一种临时化、碎片化的状态,从顶层的管理机构到基层的服务组织都不健全,这与美国专业而强大的农业保险组织体系相比存在天壤之别。借鉴美国的成熟经验,我国应抓紧健全完善农业保险管理的组织架构。首先需要在中央层面健全农业保险的组织管理体制和运作机制,设立专门部门,充实专业人员,专职负责农业保险相关业务。其次应健全政府支持下的基层农业保险服务体系。与美国不同的是,我国众多

小规模农户分散经营的格局将长期存在, 农业保险经营组织难以克服高额交易费用, 难以像美国商业保险公司那样提供从产品销售到查勘理赔全过程的服务。在这种情况下, 基层政府的服务是我国农业保险发展必不可少的重要支撑。为鼓励基层政府特别是粮食主产区提供农业保险服务, 中央财政应支持加强基层农业保险服务体系建设, 对基层政府参与提供农业保险相关服务给予利益补偿, 调动基层政府参与提供农业保险相关服务的积极性。建议由中央政府全额承担粮食主产区农业保险保费补贴投入, 不应再由主产区地方政府分担保费补贴责任。

3. 拓展支持农业保险的领域和范围。我国农业保险政策扶持的范围和领域都还非常有限, 全面延伸农业保险的服务空间是未来我国农业保险政策完善的重要方向。增加农业保险覆盖的农作物范围。可先从茶叶、水产品、柑橘等区域性重要农产品开始, 在尊重农业保险发展客观规律的前提下, 逐步将可利用农业保险来防范和化解风险的农产品纳入政策性农业保险政策扶持范围。扩大农业保险政策的受益主体。将农业保险经营组织以及参与提供农业保险服务的基层农技、农机、农经和党群组织等纳入政策扶持的范围, 调动各相关方参与的积极性。丰富扶持农业保险的政策手段, 借鉴美国做法, 可由国家扶持设立政策性农业再保险公司, 专门为直接经营农业保险业务的保险公司和其他组织提供服务。研究对保险公司开展农业保险业务进行补贴的必要性和可行性, 丰富激励保险

公司提供服务的政策手段。研究制定保险公司经营农险业务的税收优惠政策, 增加财政、税收政策在扶持农业保险上的协调性。

4. 针对需求设计多层次的保险产品。我国农户规模小、数量多, 提供“广覆盖、低保障”的保险产品依旧是我国农业保险政策的首要任务。但随着近年来各类新型经营主体数量的不断增加, 包括种养大户、家庭农场、农民专业合作社等在内的新型经营主体已经成为了现代农业建设的重要力量。新型经营主体与传统农户相比, 经营规模大, 投入资金多, 风险相对集中, 保险需求更加强烈。应借鉴美国建立多层次农业保险产品的做法, 在国家给予适当支持和坚持实现商业可持续原则的前提下, 按照经营主体组织属性设计能够满足更高需求、提供更多档次风险保证水平的保险产品, 供不同的经营主体自由选择。

需要强调的是, 农业保险只是防范和化解风险的手段之一, 不能寄望于通过农业保险来解决所有问题。美国在农业保险如此发达的情况下也要通过非保险救济计划来支持农业保险不能覆盖的作物品种。与美国相比, 我国难以纳入农业保险范围的农产品种类更多。同时, 我国农业保险在历史数据积累、产品开发能力等方面都与美国存在很大差距, 扩大农业保险品种范围更需要循序渐进。要探索其他多种类型的风险防范和化解手段, 通过相互保险、灾害救济等手段来满足农业风险防范的需求。

## 参 考 文 献

1. 孙 群, 夏益国. 完善的美国政策性农业保险产品体系. 中国保险 2012( 8)
2. 冯文丽, 王 兵. 美国农业保险法的修正历程与启示. 农村金融研究 2010( 9)
3. 王世群, 李文明. 美国农业灾害援助: 政策、绩效与启示. 世界农业 2010( 9)
4. 张玉环. 美国农业保险项目与灾害救助项目关系变化. 农村经济 2010( 3)
5. 施 红. 美国农业保险财政补贴机制研究回顾——兼对中国政策性农业保险补贴的评析. 保险研究 2008( 4)
6. 黄延信. 加快制度创新 推进农业保险可持续发展. 农业经济问题 2013( 2)

(作者单位: 农业部产业政策与法规司, 北京, 100125)

责任编辑: 张 宁