

# 政策性农业保险对不同群体的收入再分配效应

张 伟 罗向明 曾华盛 刘心怡

【摘 要】 本文从城乡居民收入再分配、东部与中西部农户收入再分配以及贫困农户和富裕农户收入再分配三个维度,就政策性农业保险保费补贴的收入分配调节效应进行了理论层面的探讨。本文认为,保费补贴本质上是专门面向农户的一种财政转移支付方式,因此各级财政对农业保险提供保费补贴可以在一定程度上缩小城乡居民之间的收入差距;但由于我国区域间保费补贴力度存在明显差异,东部地区农户从保费补贴中获得的直接补贴收入和间接增收效应都显著高于中西部地区,因而现行保费补贴格局会进一步加大东部地区农户和中西部地区农户之间的收入差距;而农业保险在贫困农户和富裕农户之间的收入分配效应则取决于其风险保障水平的高低,风险保障水平较高的情况下,贫困农户从农业保险中所获得的增信效应较强,能够显著改善他们的信贷约束,有助于缩小与富裕农户之间的收入差距,反之则会加大与富裕农户之间的收入差距。从调节收入分配、缩小居民收入差距的角度考虑,政府部门可以通过优化农村政策性金融的补贴结构来提高农业保险的风险保障水平,以达到更好的精准扶贫效果。

【关键词】 农业保险; 相对贫困; 保费补贴; 收入再分配

【中图分类号】 F840.66 【文献标识码】 A 【文章编号】 1004-3306(2021)06-0072-17

DOI: 10.13497/j.cnki.is.2021.06.006

## 一、引 言

改革开放以来,中国经济发展取得了举世瞩目的伟大成就,在此过程中全国居民的收入水平也得到了迅速提高。然而,在经济高速发展的同时,当前中国社会和经济发展仍面临一些重大挑战,其中之一就是长期以来不断扩大的收入差距以及收入分配不公问题(李实和朱梦冰,2018)。虽然中国居民整体收入水平近年来实现了快速增长,但不同群体之间的收入差距仍然长期存在,近年来这种收入差距不但没有减缓的迹象,反而还有日益扩大的趋势。这一客观存在的收入差距如果不能得到有效扭转,对于将来解决相对贫困问题而言将会是一个重要的制约因素。要有效缩小不同居民群体之间存在的收入差距,需要政府部门利用财政和金融手段加大收入分配的调节作用。

【基金项目】 教育部人文社会科学研究规划项目(19YJA790116)、国家自然科学基金面上项目(71973034)、国家自然科学基金青年项目(72003407)、广东省自然科学基金面上项目(2019A1515011892)、广东省属高校人文社科重大项目(2019WZDXM017)、广东省软科学研究项目(2020A1010020059)、广州市哲学社会科学发展“十三五”规划2020年度共建课题(2020GZGJ149)。

【作者简介】 张 伟,广东金融学院华南普惠金融研究中心副研究员,研究方向:农业保险,E-mail: weizhangpaper@163.com; 罗向明,广东金融学院保险学院院长、教授,研究方向:农业保险; 曾华盛(通讯作者),华南农业大学经济管理学院博士研究生,研究方向:农村金融; 刘心怡,广东金融学院华南普惠金融研究中心讲师,研究方向:农村金融。

金融扶贫是引导贫困人口脱贫的有效手段,农村金融市场的健康发展对于提高农民收入水平、缩小收入差距及缓解贫困具有重要意义。因此,为农村人口提供优质且可持续的金融服务一直是过去几十年来发展中国家政府推动农村改革与发展的重要目标,也是国际组织和私人机构长期努力的方向。学者们研究发现,贫困农户可以通过获得金融支持改变自身的初始禀赋约束,利用借贷资金进行农业投资、扩大生产规模,进而增加农业收入(Pham Bao 等,2002;钟春平等,2010;张伟等,2020a)。由于农业生产具有周期性,农户的收入并不稳定,农户在歉收的年份还可以通过金融渠道来平滑消费、填补福利性支出缺口以及缓解经济困境(张伟等,2017;蒋庆正等,2019)。此外,农村金融的发展也在一定程度上促进了农村社区的发展,进而带动贫困群体有效增收(Asad 等,2015;王小华等,2021)。

农村金融的收入分配调节效应一直是国内学者研究的热点议题,有学者提出,农村金融效率的提高和以信贷可得性作为衡量指标的金融广度发展,显著地缩小了城乡收入差距(王修华和邱兆祥,2011),并且这一特征在中西部地区表现得更为明显(肖端等,2020;赵丙奇和李露丹,2020)。近年来金融普惠问题日益受到理论和实务界的关注,因此关于农村普惠金融的收入分配效应也开始成为学者们的研究热点。有学者提出普惠金融发展不仅能够直接遏制城乡收入差距的扩大,同时也会通过经济增长和贫困减缓两个渠道对城乡收入差距带来间接的缓解效应(刘金全和毕振豫,2019;李标等,2020)。还有学者认为普惠金融虽然在发展初期能够缩小城乡收入差距,然而这种效应仅在集中连片特困区显著,受资源倾向性配置的效率损失、农贷的“精英俘获”以及金融知识匮乏等因素的影响,农村金融机构服务包容性的提高没有反映出明显的益贫性(张昭和王爱萍,2016;李建军和韩珣,2019)。蒋岳祥和付涛(2020)则对农村普惠金融减缓城乡收入差距的作用持否定态度,他们的研究表明,农村普惠金融的吸储功能扩大了城乡收入差距,而信贷功能有利于缩小城乡收入差距,但由于前者产生的效应更大,因此整体而言农村普惠金融的发展扩大了城乡收入差距,而且中介渠道检验还显示,农村普惠金融通过扩大城乡收入差距进而抑制产品创新。进一步的研究还发现,现有普惠金融资源过度向小企业、工薪阶层、富裕农户群体倾斜,大部分贫困农户被排除在普惠金融市场之外,这不仅削弱了普惠金融降低城乡收入不平等的作用,同时也加剧了相对低收入群体的内部收入不平衡(邹克,2019;李牧辰等,2020)。因此,有学者建议政府部门应当创新普惠性金融体系,发展具有包容性质的农村金融机构,从而有效促进农村金融发展、缩小城乡收入差距(杨艳琳和付晨玉,2019;刘丹等,2019)。

国内外有许多学者研究了农村金融发展对居民收入分配的影响,但绝大部分研究都是以银行业发展水平作为金融发展的衡量指标,即过于注重信贷的影响,而关于保险、特别是农业保险对居民收入分配的调节作用则很少受到关注。农业保险本身是农村普惠金融体系的一个重要组成部分,财政补贴支持下的政策性农业保险在稳定和提高农民收入方面的积极作用得到了国内外学者的广泛认可(张旭光和赵元凤,2016;虞国柱,2019;刘亚洲和钟甫宁,2019)。一方面,农业保险可以帮助农户对冲自然风险(Cory Walters,2015;M Bokhtiar,2018;张伟等,2018;朱蕊和江生忠,2019),补偿农户因农作物产量和价格下降导致的收入损失(Dennis A. 和 Shields,2015;Majid Farzaneha 等,2017;Mote Sid-desh Sudhir 等,2017);另一方面,农业保险提高了农户收入的稳定性和持续性(Guo S 等,2014;王学君和周沁楠,2019;黄颖和吕德宏,2021),进而提升了他们的贷款履约能力,使他们能够获得信贷支持从而扩大农业生产规模和提高农业收入水平(Jennifer Ifft 和 Margaret Jodlowski,2017;马九杰,2020;

林乐芬和李远孝 2020)。国外学者无论是以西班牙等西方发达国家为样本的研究,还是以菲律宾等亚洲欠发达国家为对象的研究,均肯定了农业保险对农户经营收入的促进效应(Alba Castañeda Vera 等 2017; Armand Christopher C. 等 2018)。在当前国家大力推动乡村振兴的背景下,有学者建议进一步优化农业保险补贴制度,根据农户的经营规模和风险偏好设计多元化的农险产品体系,以便更好地服务于我国的乡村振兴战略(冯文丽和苏晓鹏 2020; 林乐芬和李远孝 2020)。

作为当前政府部门面向农户实施的财政支农措施,农业保险的保费补贴是政府财政转移支付的重要手段,天然地具有收入再分配功能。对那些以农业经营性为主、且收入水平较低的贫困农户,如果能够给他们提供较高保费补贴和保障水平的农业保险服务,将有助于提高他们的家庭收入水平,缓解他们与富裕农户或者城镇居民之间的收入差距,从而达到收入再分配的政策效果。目前中国政策性农业保险的年均财政补贴已达到 600 多亿的规模,每年为农民提供的风险保障将近 4 万亿元,并且仍然保持 10% 以上的增长速度不断扩大<sup>①</sup>。在此背景下研究政策性农业保险的收入再分配效应,分析其对不同群体收入增长的差异化影响,从维护财政公平的视角进一步优化和完善农业保险财政补贴机制,使农业保险的财政补贴公平地惠及到每一位参保农户,这对于缩小居民收入差距、缓解农村相对贫困以及实现乡村振兴都具有重要的理论意义和应用价值。基于此,本文从城乡居民之间的收入再分配、东部与中西部农户之间的收入再分配以及贫困农户与富裕农户之间的收入再分配三个维度,就政策性农业保险保费补贴的收入再分配效应进行理论探讨,最后从调节收入差距的视角提出发挥农业保险正向收入分配效应的政策建议。

## 二、政策性农业保险对城乡居民的收入再分配

城乡居民之间的收入差距问题一直以来都是我国社会各界关注的重点议题,近年来政府部门采取了多种倾斜性政策来支持农村经济发展、提高农户收入水平,但城乡居民之间的收入差距却并没有明显的改善迹象,一直维持在一个相对较高的水平。根据《中国统计年鉴》数据,本文整理出了 2013~2019 年我国城乡居民人均可支配收入、转移净收入以及相关比值数据。统计数据显示,2013 年我国城镇居民的人均可支配收入为 26467 元,农村居民人均可支配收入为 9429.6 元,两者之间的收入绝对差为 17037.4 元,城乡居民收入比值为 2.81;到 2019 年我国城镇居民人均可支配收入增长到 42358.8 元,农村居民人均可支配收入增长到 16020.7 元,两者之间的收入绝对差扩大到 26338.1 元,城乡居民收入比值只是小幅下降为 2.64。统计数据说明,近年来我国城乡居民之间的绝对收入差距在迅速增加,而相对收入差距只是呈出小幅缩小的态势。具体数据参见表 1。

财政转移支付作为二次分配的重要手段,理论上应该向收入较低的农村居民倾斜,使之有效发挥收入分配调节作用。但在我国目前的收入分配制度下,城镇居民获得的转移性收入实际上远远高于农村居民,财政收入在二次分配中不但没有发挥正向调节作用,反而出现了逆向分配的结果。由表 1 的数据可知,我国城乡居民获得的转移净收入绝对差距仍然在显著扩大,从 2013 年的 2589.8 元增长到 2019 年的 4052.7 元。在当前城乡居民收入差距持续扩大的背景下,政府的财政转移支付应该进一步向农村居民倾斜,使低收入的农村居民能够从收入二次分配中获得补偿。政策性农业保险由中央和地方各级财政提供绝大部分的保费补贴,这部分由财政补贴的保费本质上是参保农户从政府部

<sup>①</sup> 相关数据来源于中国银保监会网站。

门获得的转移支付收入,因此政策性农业保险可视为政府财政转移支付的一种手段。更为特别的是,这种转移支付只针对从事农业生产经营的农户,城镇居民并没有享受资格,因此财政补贴下的政策性农业保险在一定程度上能够提高参保农户的转移支付净收入,从而缩小与城镇居民的收入差距。

2013 ~ 2019 年我国城乡居民可支配总收入和转移净收入比较

表 1

(单位:元)

年份	可支配总收入比较				转移支付净收入比较			
	城镇居民	农村居民	绝对差	比值	城镇居民	农村居民	绝对差	比值
2013	26467.0	9429.6	17037.4	2.81	4125.0	1535.2	2589.8	2.69
2014	28843.9	10488.9	18355.0	2.75	4533.1	1715.9	2817.2	2.64
2015	31194.8	11421.7	19773.1	2.73	5040.4	1881.2	3159.2	2.68
2016	33616.2	12363.4	21252.8	2.72	5556.4	2123.8	3432.6	2.62
2017	36396.2	13432.4	22963.8	2.71	6128.5	2383.0	3745.5	2.57
2018	39250.8	14617.0	24633.8	2.69	6525.7	2639.9	3885.8	2.47
2019	42358.8	16020.7	26338.1	2.64	7032.9	2980.2	4052.7	2.36

注:数据来源于历年的《中国统计年鉴》,由于国家统计局 2013 年之前统计的是城乡居民的转移性收入,而 2013 年之后统计的是转移净收入,两者的统计口径不一样,因此本文只使用 2013 年及以后的数据,下同。

表 2 列出了 2011 ~ 2020 年中国农业保险年度保费收入,以及根据 80% 的保费补贴比例估算的各年度农业保险财政补贴金额。这十年间农业保险的财政补贴资金从 139.2 亿元增长到 652 亿元,同比增长了 368.39%。2011 ~ 2020 年财政补贴的保费总金额高达 3503.6 亿元。这个数据相对于我国农户的总量来说似乎并不算很多,但需要考虑到的一个现实问题是,虽然当前我国农村常住人口占总人口的比重仍然高达 39.4% (《中国统计年鉴》2019 年数据),但这其中有相当大一部分人口是在城市务工,或者以非农经营活动为主要收入来源<sup>①</sup>,真正以种植业或者养殖业等传统农业生产作为家庭主要收入来源的人口数量其实并不多。特别是随着 90 后甚至 00 后青壮年人口越来越多的向城市转移,未来在农村从事农业生产的人口数量还将持续下降,这既是我国城镇化发展的必然结果,也是农业现代化发展的必经之路。改革开放以来我国经济的长期稳定发展为广大农村人口创造了大量的工作岗位和就业机会,以工资性收入或者非农经营性收入作为家庭主要收入来源的农户,他们的总体收入波动较小,很少像农业经营性收入那样容易受到自然灾害或者农产品市场价格波动的剧烈影响,因此在外务工或者从事非农经营活动的农户普遍收入水平较高,而以农业生产为主的农户更有可能遭受农业自然灾害等外来冲击而成为低收入群体。由于政策性农业保险是专门针对从事农业生产活动农户的转移性支付,因此它面向的其实并非整个农户群体,而是继续从事传统农业生产经营的专职或者兼职农户。中国银行保险监督管理委员会、中国人民银行发布的《2019 年中国普惠金融发展报告》显示,2019 年全国农业保险参保农户为 1.17 亿户,假定 2020 年的参保农户数量不变,我们容易计算

<sup>①</sup> 本文作者基于广东和湖南的实地调研发现,以务工收入或者非农经营性收入作为家庭主要收入来源的农村户籍人口,其人均可支配收入水平显著高于农村居民的平均水平,这部分农户与城镇居民的收入水平差距也很少,绝大部分都不属于相对贫困人口的范畴。

出 2020 年平均每户农村家庭获得的农业保险保费转移支付收入为 557 元。

2011 ~ 2020 年中国农业保险保费收入及财政补贴金额估算

表 2

(单位: 亿元)

年份	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
保费总收入	174	241	307	326	375	417	479	573	672.5	815
财政补贴金额	139.2	192.8	245.6	260.8	300	333.6	383.2	458.4	538	652

注: 2011 ~ 2019 年的农业保险保费收入数据来源于历年的《中国保险年鉴》, 2020 年的农业保险保费收入数据来源于中国银保监会网站。

2019 年财政部、农业农村部、银保监会、林草局联合印发的《关于加快农业保险高质量发展的指导意见》(财金[2019]102 号)提出, 到 2022 年我国稻谷、小麦和玉米 3 大主粮作物农业保险的覆盖率要达到 70% 以上, 农业保险深度达到 1%, 农业保险密度达到 500 元/人。如果上述计划顺利实现, 则意味着 2022 年我国农村居民人均从农业保险保费补贴中获得的财政转移净收入将达到 400 元<sup>①</sup>, 这占 2019 年农村居民转移净收入(2980.2 元)的 13.42%, 将显著提升农村居民的可支配收入水平。由此可见, 政策性农业保险的保费补贴对于缩小参保农户与城镇居民之间的收入差距将会起到比较明显的政策效果。

以上分析的只是政策性农业保险保费补贴作为财政转移支付所带来的直接分配效应, 除此之外, 大量的理论和实证研究都表明, 政策性农业保险提供的风险保障, 可以帮助农户抵御自然灾害的冲击, 确保他们在遭受极端灾害的情况下能够通过保险赔偿获得相对固定的收入, 而且农业保险的风险保障水平越高, 农户在灾后所获得的保险赔偿金越多, 因灾所致的收入损失就越小, 从而极大避免了农户收入因自然灾害造成的剧烈波动, 这种收入稳定性的提升有助于帮助农户获得更多的信贷支持, 从而激励农户扩大农业生产规模, 提高农业经营性收入水平, 最终达到缩小城乡居民收入差距的效果。这种通过风险保障提高农户信贷可得性进而提升其收入水平的政策效应, 本文将其称之为政策性农业保险的间接收入分配效应。由于政策性农业保险是专门针对农户提供的补贴政策, 城镇居民无法从中获益, 因此无论是农业保险通过保费补贴的方式向参保农户进行转移支付, 还是通过提高农业信贷获取率的方式帮助他们提高经营性收入水平, 最终都会发挥正向的收入分配调节作用, 达到缩小城乡居民收入差距的政策效果。

### 三、政策性农业保险对不同地区农户的收入再分配

我国于 1978 年开始实施的改革开放政策采取的是让一部分地区先富起来、以先富带动后富的发展战略, 东部沿海地区由于有国家政策的倾斜, 同时加上本身地理位置优越, 经济发展速度远远高于同期的中西部地区, 长此以往便导致了我国整体经济发展水平存在显著的区域差距, 这种经济发展的

<sup>①</sup> 人均保险密度 500 元 \* 80% 的保费补贴比例等于 400 元, 即人均 500 元农业保险保费中有 400 元是完全由财政补贴的。由于农业保险密度是保费总收入除以农村户籍人口数量, 而有相当大一部分农村户籍人口选择外出务工或者在户籍所在地从事非农生产经营活动, 因此真正从事传统农业生产的农户从农业保险保费补贴中获得的转移支付收入应该是远远高于 400 元/人的。

地区差距也在很大程度上引致了不同地区农户之间的收入差距。为了更直观的展现区域农户之间的收入差距,我们参照《中国统计年鉴》的方法将全国划分为四类地区,分别是东部地区、中部地区、东北地区和西部地区,2013 年上述四类地区农户的人均可支配收入分别为 11856.8 元、8983.2 元、9761.5 元和 7436.6 元,收入比值为 1.6 : 1.2 : 1.3 : 1;到 2019 年上述四类地区农户的人均可支配收入分别上升为 19988.6 元、15290.5 元、15356.7 元和 13035.3 元,人均可支配收入的增长值分别为 8131.8 元、6307.3 元、5595.2 元和 5598.7 元,四类地区人均可支配收入的比值变为 1.5 : 1.2 : 1.2 : 1,与 2013 年相比变化不大,这说明近十年来我国东部地区与中西部地区农户之间的收入差距并没有呈现显著缩小的趋势,加大收入分配调节力度,提高中西部地区(包括东北地区)农户的收入水平,仍然是未来相当长一段时间政府需要重点关注的民生问题。

2013 ~ 2019 年我国东部与中西部地区农户人均可支配收入变化

表 3

(单位:元)

年份	东部农户	中部农户	东北农户	西部农户	比值
2013	11856.8	8983.2	9761.5	7436.6	1.6 : 1.2 : 1.3 : 1
2014	13144.6	10011.1	10802.1	8295.0	1.6 : 1.2 : 1.3 : 1
2015	14297.4	11794.3	12274.6	9093.4	1.6 : 1.3 : 1.4 : 1
2016	15498.3	11794.3	12274.6	9918.4	1.6 : 1.2 : 1.2 : 1
2017	16822.1	12805.8	13115.8	10828.6	1.6 : 1.2 : 1.2 : 1
2018	18285.7	13954.1	14080.4	11831.4	1.5 : 1.2 : 1.2 : 1
2019	19988.6	15290.5	15356.7	13035.3	1.5 : 1.2 : 1.2 : 1

注:数据来源于历年的《中国统计年鉴》。

政策性农业保险的保费补贴作为财政转移支付的一种方式,从缩小区域间农户收入差距的角度考虑,理论上应该向中西部地区倾斜,从而确保中西部地区农户能够获得比东部地区农户更多的转移性收入。然而,在实际的政策执行过程中,所呈现的事实与理论上的设想正好相反:由于当前我国政策性农业保险的综合补贴力度在很大程度上取决于地方政府设定的保障水平,虽然中央财政对主要农作物均设定了最低保费补贴比例,但中西部一些财政实力相对较弱的地方政府为了减少财政补贴压力,只能相应设定一个相对较低的农业保险保障水平,如此一来虽然名义上全国各地政策性保险的保费补贴比例均达到 70% ~ 80% 的高水平,但由于各地农业保险的保障水平存在显著差异,导致不同地区农户从农业保险中获得的真实福利存在明显差距。农业保险财政补贴上的这种地区差异,最终将会从以下两个层面在东部和中西部农户之间产生收入再分配效应。

#### (一) 农业保险财政补贴的地区差异导致不同地区农户转移性收入存在差距

关于东部经济发达地区与中西部经济欠发达地区农业保险风险保障水平的差异问题,国内已经有很多学者开展了相关的工作,本文在此不再赘述。我们关注的重点是不同地区的农户从农业保险保费补贴中所获取的转移支付收入大小,在当前各级财政提供大部分保费补贴的情况下,这种转移支付收入与农村居民人均农业保险保费存在显著的相关关系。考虑到农业保险密度是一个地区农业保险保费总收入与农村户籍人口的比值(即农村居民人均农业保险保费),因此用保险密度来考察一个地区农户从农业保险保费补贴中获取的转移支付收入无疑是一个很好的指标。本文从东部、中部和西部分别选取了三个具有代表性的省(市)来考察各地区的农业保险发展情况,其中东部地区选

择的是北京、上海、天津三个直辖市,属于我国整体经济发展水平最高的省级行政单位;中部地区选择的是河南、江西和湖北三个粮食生产大省;西部地区选择的是贵州、云南和重庆三个农村户籍人口比重较高的省(市)。具体数据如表4所示。

2019年我国东部和中西部代表性省(市)农业保险发展水平比较

表4

地区		保费收入 (亿元)	农村常住人口 (万人)	农业产值 (亿元)	农业保险密度 (元)	农业保险深度
东部	北京市	8.16	289	113.69	282.35	7.18%
	上海市	8.66	284	103.88	304.93	8.34%
	天津市	5.11	258	185.23	198.06	2.76%
中部	河南省	48.22	4511	4635.40	106.89	1.04%
	江西省	16.23	1987	2057.60	81.68	0.79%
	湖北省	16.48	2312	3809.10	71.28	0.43%
西部	贵州省	13.63	1847	2280.60	73.80	0.60%
	云南省	16.46	2482	3037.60	66.32	0.54%
	重庆市	6.20	1037	1551.40	59.79	0.40%

注:各省市农业保险保费数据来源于《中国保险年鉴2020》,农村常住人口和农业产值数据来源于《中国统计年鉴2020》,其中表格中的农业产值数据对应《中国统计年鉴》中的第一产业生产总值。

根据相关统计年鉴的数据,2019年全国农业保险保费总收入为672.5亿元,农村户籍人口为5.52亿人,可简单计算出我国2019年农业保险密度为121.83元/人。从表4的数据可知,北京、上海和天津三个东部直辖市的农业保险保费总收入并不高,但由于这三个城市的农村户籍人口和农业生产总值均较少,因此整体农业保险发展水平远远高于中西部省市。从农业保险的保险密度来看,2019年北京、上海和天津的数值分别是282.35元/人、304.93元/人和198.06元/人,三大直辖市的农业保险密度远远高于全国平均值;中部的粮食生产大省河南、湖北和江西的农业保险密度分别只有106.89元/人、71.28元/人和81.68元/人,明显低于全国平均水平;西部三省市的农业保险密度则更低,除贵州为73.80元/人稍微高于湖北省之外,云南和重庆分别只有66.32元/人和59.79元/人,三个西部省(市)的农业保险密度只有同期全国平均水平的一半左右。由于农业保险保费绝大部分来自于各级财政的补贴,因此,从表面上的数据来看,东部三个直辖市农户从农业保险保费补贴中所获取的转移支付收入平均是中部三省的2~4倍,是西部三省的4~5倍。然而,实际上的真实差距可能比统计数据上显示的更为明显:原因在于北京、上海、天津等东部经济发达城市存在很多隐性城镇人口,即虽然户籍在农村地区,但实际上却在城市长期工作或者从事的是非农生产活动,这部分人拥有较高的收入水平,却并没有购买农业保险,但在计算农业保险密度时被视为农业人口,这类人口的计入使得在统计分析时真正购买农业保险的农户从保费补贴中所获取的转移支付收入远远小于实际所获得的转移支付收入。经济越发达的地区,当地农户从事务工收入的机会越多,隐性城镇人口的比例也越高,因此东部三个直辖市农户从农业保险保费补贴中获得的转移支付收入远远高于表4中的数据。中西部地区虽然也有部分外出务工人员,但其比例相对于北京、上海和天津较低,因此这类地区农户从农业保险保费补贴中获取的转移支付收入与东部地区的差距实际上要大于统计数据上的数

值。此外,从保险深度来看,东部三个直辖市的农业保险深度显著高于中部和西部代表性省市,特别是上海和北京的农业保险深度基本为中西部省市的十倍以上。简而言之,当前我国农业保险保费补贴的地区差异,导致不同地区农户从各级财政补贴中所获得的转移支付收入存在显著区别,东部经济发达地区农户获得的保费补贴远远高于中西部地区,这将导致原本东部与中西部地区之间客观存在的农户收入差距进一步扩大。

## (二) 农业保险财政补贴的地区差异引致不同地区农户经营性收入的再分配

我国农业人口数量众多,而耕地面积相对有限,人均耕地面积远远低于世界平均水平,这种客观条件导致几千年以来农村地区都是以家庭为单位的小农经济生产模式。而且由于农业自然灾害和动物疫病高发,为了规避农业生产风险,大部分农户都选择同时耕种多种农作物或者养殖多种禽畜,这种分散化的农业生产方式虽然效率不高,但却最大限度避免了单一风险对农户家庭收入的冲击。在农业经营风险缺乏有效管理手段的年代,分散化的农业生产方式在很大程度上保障了农业生产的可持续性和农民收入的相对稳定性。进入到 21 世纪之后,随着大量农村居民进城务工或者赴大城市求学,选择继续留守农村的青壮年农户越来越少,而闲置的土地却越来越多,为了提高土地利用效率,政府开始推动农村土地流转,在此过程中很多农业生产企业或者个体农户通过承包土地的方式扩大生产规模,使得农业生产从传统的小规模经营向专业化、集约化的大规模经营成为了可能。另一方面,始于 2007 年的政策性农业保险现已将大部分农产品纳入了保障范畴,在各级财政提供高比例保费补贴的情况下,部分地区的风险保障水平也越来越高,农户以分散化生产来化解经营风险的传统农业风险规避方式在很大程度上被农业保险这种现代风险管理手段所替代,从而消除了传统农业经营模式向现代农业经营模式转型的障碍<sup>①</sup>。在上述两方面因素的共同作用下,部分地区的农户已经可以进行大规模的专业化农业生产,并取得比传统农业更高的生产效率,承担更低的投入成本。

然而,并不是所有地区农业保险的风险保障都足以高到激励普通农户放弃分散化经营的水平。在农业保险提供的风险保障水平低于农户投入成本的情况下,发生极端自然灾害或者疫病虫害时,农户即使购买了农业保险仍然会面临亏损风险,而且生产经营规模越大,在发生极端灾害条件下承担的经济损失也会越大。因此,能够激励农户放弃多样化种植(或养殖)、转向效率更高的专业化种植(或养殖)的前提条件,就是农业保险为农产品提供的风险保障水平要大于或等于该农产品的单位投入成本。本文以同为北方地区的北京和陕西为例,在果树种植保险类别中,北京市苹果、核桃和大枣的农业保险保额分别高达 5000 元/亩、3000 元/亩和 2000 元/亩,而陕西同类果树种植保险的保额则分别只有 2000 元/亩、700 元/亩和 800 元/亩,陕西上述三类果树保险的保费与北京相比存在两到三倍的差距;设施蔬菜保险的保额差距更为明显,北京设施蔬菜保险的保额达到 55000 元/亩,而陕西设施蔬菜保险的保额只有 10000 元/亩,前者是后者的 5.5 倍。同样的,在养殖业领域的农业保险中也存在非常明显的保额差距(如表 5 所示)。事实上,我们在查阅北京市和陕西省政策性农业保险相关政策时发现,前者不仅保额更高,而且纳入政策性农业保险范畴的农产品种类也更多,基本囊括了当地主要的农产品类别,而陕西纳入政策性农业保险保障范畴的农产品种类则相对少很多,有相当一部分农产品还处于农业保险的保障体系之外。因此,对于中西部地区的农户来说,现有的农业保险保障水平

<sup>①</sup> 国内学者刘蔚和孙蓉(2016)的实证研究证明了农业保险的财政补贴能够引发农户对种植结构进行调整,即从低保险农产品向高保险农产品转移。另外付小鹏和梁平(2017)的实证研究也证实了政策性农业保险能够显著增加农户的专业化种植倾向。



和覆盖范围可能都不足以激励他们在农村土地流转市场中租赁更多的耕地来进行专业化、集约化的大规模农业生产。

北京与陕西部分农产品的农业保险保额比较

表 5

(单位: 元)

北京	设施蔬菜	苹果	梨	核桃	李子	枣	能繁母猪	育肥猪	奶牛	花卉
	55000 <sup>①</sup>	5000	4000	3000	3000	2000	3000	1300	12000	3000
陕西	设施蔬菜	苹果	猕猴桃	核桃	花椒	枣	能繁母猪	育肥猪	奶牛	商品林
	10000	2000	2000	700	700	800	1100	800	8000	550

注: 北京市农业保险相关数据来源于《北京市 2020 年政策性农业保险统颁条款》, 陕西省农业保险相关数据来源于《陕西省农业农村厅等关于印发 2019 年政策性农业保险工作实施方案的通知》(陕农发〔2018〕22 号)。

同类农产品在不同地区之间存在的农业保险风险保障水平的巨大差距, 将有可能引发农户之间的收入再分配效应。其原因在于: 一方面东部经济发达地区由于农产品保险的保障水平较高, 部分农产品的农业保险保额甚至已经在平均投入成本之上, 这将极大的激励农户扩大此类农产品的种植或者养殖规模, 考虑到当前我国发达的交通和物流体系, 绝大部分农产品的跨区流通已经没有任何障碍, 因此种植面积(或养殖规模)的增加将会导致该农产品在全国市场上的供给迅速增加。而大部分常见农产品的市场需求是相对缺乏弹性的, 社会大众并不会因为市场供给量的增加就会同比例增加这些农产品的消费, 因此某类农产品市场供给量显著增加的一个必然后果就是市场价格的下降, 而农产品的价格下降最终会导致在不同地区的农户群体中产生收入再分配效应。

本文以苹果种植为例, 假定农户 A 和农户 B 分别为北京和陕西的苹果种植户, 两者的初始苹果种植面积均为 5 亩, 苹果的初始市场收购价格为 2 元/斤, 苹果的亩均产量为 4000 斤; 在政策性苹果保险开展之前, 上述两个地区农户种植一亩苹果的平均投入成本均为 4000 元<sup>②</sup>, 可简单计算出农户 A 和农户 B 在无任何自然灾害下种植苹果的总收入同为 40000 元, 扣除成本之后的净利润均为 20000 元; 之后地方政府根据国家政策性农业保险相关法规, 先后出台苹果保险的相关扶持政策, 根据表 5 的数据可知, 北京市对苹果保险设定的保额为 5000 元/亩, 陕西省对苹果保险设定的保额为 2000 元/亩(均参照两地实际政策执行<sup>③</sup>)。由于北京地区 5000 元/亩的苹果保险保额超过了苹果的投入成本(4000 元/亩), 农户 A 如果扩大苹果种植面积, 即使在发生极端自然灾害导致苹果绝收的情况下, 仍然能够获取部分利润, 不会出现经营亏损, 因此他有足够的经济激励来扩大自己的苹果种植面积, 假定农户 A 在政策性苹果保险高保障的激励下将苹果种植面积由 5 亩扩大到 50 亩, 生产规模的扩大和专业化水平的提升显著提高了苹果生产效率, 同时也会激励苹果种植户采用最新的农业

① 北京设施蔬菜根据温室结构的不同, 保额存在较大差异: 连栋温室蔬菜每亩保额为 225000 元, 砖钢结构日光温室蔬菜每亩保额为 55000 元, 本文以保额较小的后者作为参考。

② 根据国家发改委的相关数据, 2017 和 2018 年我国苹果生产的亩总成本分别为 4888 元和 4905 元, 本文的假设数据实际上要低于实际数据, 但对分析结果没有影响。

③ 北京市和陕西省各级财政对主要农产品保险的保费补贴比例基本都在 80% 左右, 因此本文视同农户 A 和农户 B 享受同样比例的保费补贴。

生产技术,这些都有可能降低农户 A 的苹果生产成本,假设农户 A 在规模化生产之后种植苹果的成本由 4000 元/亩下降为 3800 元/亩。对于陕西地区的农户 B 来说,2000 元/亩的苹果保险保额远远低于 4000 元/亩的投入成本,因此他并没有足够的经济激励来扩大苹果的种植面积,农户 B 的苹果种植成本仍然保持在 4000 元/亩。由于市场上有数量众多的农户 A,导致苹果的总种植面积逐渐增长,市场供给日益增加,在缺乏弹性的消费需求影响下,苹果的市场收购价格也将随之下降。假定新种植的苹果上市之后市场收购价格下降到 1.8 元/斤,此时,北京地区农户 A 种植 50 亩苹果的总收入为  $50 \text{ 亩} \times 4000 \text{ 斤/亩} \times 1.8 \text{ 元/斤} = 36 \text{ 万元}$ ,总投入成本为  $50 \text{ 亩} \times 3800 \text{ 元/亩} = 19 \text{ 万元}$ ,净利润为  $36 - 19 = 17 \text{ 万元}$ ;陕西农户 B 在新价格条件下种植苹果的总收入为  $5 \text{ 亩} \times 4000 \text{ 斤/亩} \times 1.8 \text{ 元/斤} = 3.6 \text{ 万元}$ ,总投入成本仍然为 2 万元不变,净利润为  $3.6 - 2 = 1.6 \text{ 万元}$ 。在上述假设条件下,北京农户 A 种植苹果的净利润由 2 万元增加到 17 万元,而陕西农户 B 种植苹果的净利润则由 2 万元下降到 1.6 万元,双方之间种植苹果的净利润比值由 1:1 扩大为 10.63:1,收入差距被迅速拉大。

为了保障粮食安全、提高农户的种粮积极性,我国对水稻、玉米、小麦等主粮都有最低收购价,因此主粮种植规模的增长和产量的增加并不会对市场价格造成显著影响。但经济类作物(包括果树种植)或者禽畜养殖业则不同,这类农产品的价格接近完全市场化,产量的波动必然会造成市场价格的大幅波动。由于当前经济发达地区对经济类作物保险设定的保额远远高于中西部经济欠发达地区,而且相当一部分农产品的保额都高于投入成本,这将激励东部地区的农户扩大此类农产品的生产规模,进而使得农产品的价格呈现下降趋势,最终导致社会财富在东部地区农户和中西部地区农户之间发生重新分配,使得原本存在的区域间农户收入差距进一步加大。因此,目前我国不同地区对农业保险财政补贴存在的差距,在某种程度上不仅无法发挥农业保险的正向收入调节作用,客观上还会起到逆向收入分配的效果。

#### 四、政策性农业保险对贫困农户和富裕农户的收入再分配

同一地区农户群体内部的收入差距问题较少受到学者们的关注,然而事实上相对贫困农户与富裕农户之间的收入差距远远比城乡收入差距或者区域间农户的收入差距更为严重。本文利用《中国统计年鉴》2013~2019 年的数据,根据收入五等份分组,对不同组别的人均可支配收入以及各个组别群体的收入比值进行了统计分析,结果如表 6 所示。按收入由低到高排列,2013 年第一档到第五档的人均可支配收入比值为 1:2.1:2.9:4.1:7.4,即农村 20% 高收入组的家庭人均可支配收入是 20% 低收入组家庭的 7.4 倍,而且处于收入组第一档到第三档农村家庭的人均可支配收入都低于全国平均值;到 2019 年,农村 20% 低收入组家庭的人均可支配收入由 2877.9 元增长到 4262.6 元,七年间增长了 48%;而同一时期 20% 高收入组农村家庭的人均可支配收入则由 21323.7 元增长到 36149.4 元,同比增长了 69.90%。可见,农村高收入组家庭无论是收入增长的绝对值还是增长速度都显著高于低收入组家庭,这充分说明农户内部的收入差距在近几年不但没有减少,反而呈日益扩大的趋势。虽然目前我国已经基本消除了绝对贫困,农村居民的整体收入水平也保持平稳增长,但相对贫困问题在农村地区仍然十分普遍,并且有进一步恶化的迹象。

由表 6 的数据可知,即使到了 2019 年,按收入五等份分组中的第一档至第三档农村家庭的人均可支配收入仍然全部低于全国农村居民的平均可支配收入,可以说这部分农户群体大部分都是广义上的相对贫困群体。对于某些特定的农村贫困人群,比如无收入来源和无子女帮扶的高龄老人,以及

无劳动能力的残障人士等,无法通过政策激励的方式来引导他们提升收入水平,只能依靠政府救济的手段解决基本的温饱问题。这部分群体在农村相对贫困人群中只占极少数,他们本身就是政府扶贫部门的重点关注对象,因此这部分群体不在本文的讨论范畴之内。要缩小农户之间的收入差距,解决相对贫困问题,最重要的手段就是要通过政策激励的方式提高农户自主脱贫的主观能动性,实现由原来的被动扶贫向农户主动脱贫转变。农业生产的特性决定了生产效率的提升不可能像工业生产那样可以通过技术手段实现跨越式增长,相对贫困农户要实现家庭收入水平的显著增长,只能摒弃传统的小农生产模式,通过承包或者租赁土地的方式成为种植或者养殖大户,从事生产效率更高的规模化、集约化农业生产。但在传统小农户向现代种养大户转变的过程中,无论是租赁土地还是购买大规模作业的农业生产机械,都离不开农村金融机构的资金支持,但在目前的制度环境下,农村金融资源的分配是极其不公平的:收入水平高、社会资源广和财产性收入占比大的富裕农户,既是广大村民眼中公认的能人,同时也是农村金融机构理想的目标客户;而那些家庭整体收入水平低、以传统农业经营为主要收入来源的普通农户,即使有通过扩大农业生产规模发家致富的意愿,也很难从农村金融机构获得足够的贷款支持。国内有很多学者在研究农业信贷扶贫时都会提到信贷扶贫资金的目标偏离问题,事实上这种目标偏离是农村金融机构出于经济动机的主动选择。传统小农户难以从农村金融机构获得贷款的主要原因,就在于农业生产的风险较大,农户的收入在很大程度上受制于天气状况,在缺乏合格抵押资产的情况下,金融机构一旦向这类农户发放贷款,很可能面临收不回本金的风险,在业绩考核的要求下,只能将这类还款能力相对较差的普通农户排除在信贷市场之外。

2013 ~ 2019 年农村居民按收入五等份分组的人均可支配收入

表 6

(单位:元)

年份	第一档	第二档	第三档	第四档	第五档	全国平均值	比值
2013	2877.9	5965.6	8438.3	11816.0	21323.7	9429.6	1 : 2.1 : 2.9 : 4.1 : 7.4
2014	2768.1	6604.4	9503.9	13449.2	23947.4	10488.9	1 : 2.4 : 3.4 : 4.9 : 8.7
2015	3085.6	7220.9	10310.6	14537.3	26013.9	11421.7	1 : 2.3 : 3.3 : 4.7 : 8.4
2016	3006.5	7827.7	11159.1	15724.4	28448.0	12363.4	1 : 2.6 : 3.7 : 5.2 : 9.5
2017	3301.9	8348.6	11978.0	16943.6	31299.3	13432.4	1 : 2.5 : 3.6 : 5.1 : 9.5
2018	3666.2	8508.5	12530.2	18051.5	34042.6	14617.0	1 : 2.3 : 3.4 : 4.9 : 9.3
2019	4262.6	9754.1	13984.2	19732.4	36149.4	16020.7	1 : 2.3 : 3.3 : 4.6 : 8.5

注:数据来源于历年的《中国统计年鉴》。

政策性农业保险的主要功能是帮助农户规避农业经营面临的损失风险,缓解农户经营性收入的剧烈波动,从而在很大程度上改善普通农户的风险结构。农业保险本身是一份具备或有索取权的金融资产,当因自然灾害(产量保险)或者农产品价格波动(收入保险)导致农户收入下降到一定比例时,便触发了农业保险的赔偿功能,农户可借助农业保险的赔偿来补偿自己的经营损失。对于借款农户而言,在没有发生农业自然灾害或者农产品价格大幅下降的情况下,农户的经营性收入能够得到充分保障,自然有足够的经济能力来偿还金融机构的贷款本息;如果发生了重大自然灾害导致农户收入大幅下降,参保农户也可以利用农业保险赔偿来偿还贷款本息。因此,农业保险不仅提高了农户的风险应对能力,同时也在很大程度上减少了农村信贷机构面临的违约风险。农业保险的存在确保了参

保农户从事农业生产经营的收入下限,而该收入下限数值的大小取决于农业保险的风险保障水平。如果农村金融机构向普通农户发放的贷款额度与农业保险的风险保障水平相连接,便可以相对精准地评估借款农户的信贷履约能力,进而帮助他们获得更多的信贷支持以提高农业收入水平,在很大程度上破解农村金融市场上存在的“精英俘获”困局,使农村金融真正成为帮助相对贫困农户脱贫增收的有效政策手段,最终达到缩小相对贫困农户与富裕农户收入差距的政策目的。

为了更好地理解农业保险风险保障水平与农户信贷履约能力之间的关系,本文做出以下假设:假定某位从事传统农业经营的相对贫困农户初始资金为  $\alpha$  元,为了扩大某农产品的生产规模,他需要借贷的资金为  $\beta$  元,该农户投入农业生产的总资金为  $(\alpha + \beta)$  元,假设该农产品在无风险条件下的总收益  $y$  是投入成本的一个固定百分比  $\chi$  ( $\chi > 1$ ),即:

$$y = (\alpha + \beta)\chi \quad (1)$$

再假定该农产品被当地政府纳入到政策性农业保险的保障范畴,并且风险保障水平为  $\delta$  ( $0 < \delta < 1$ ),简明起见,本文暂不讨论农业保险的保费补贴问题。根据上述假定条件我们可以计算出该相对贫困农户在遭受极端自然灾害、获得农业保险赔偿时的农业经营收益  $y'$ :

$$y' = (\alpha + \beta)\chi\delta \quad (2)$$

由上述两式可得到相对贫困农户的农业生产收益区间为  $[(\alpha + \beta)\chi\delta, (\alpha + \beta)\chi]$ ,再假定金融机构的资金借贷利率为  $r$ ,要保证农户有足够的还本付息能力,必须满足以下条件:

$$(\alpha + \beta)\chi\delta \geq \beta(1 + r) \quad (3)$$

上述不等式(3)中,左边表示农户参加农业保险之后,在极端灾害条件下从事农业生产的最低收益,右边表示农户到期应付的贷款本息。(3)式的经济学含义是,在相对贫困农户遭受最严重自然灾害的条件下,他所获得的农业经营收益仍然足够偿还贷款本息。根据(3)式可求得该农户在满足还贷能力的条件下能够借贷的资金总额  $\beta$  必须满足的条件:

当  $1 + r \leq \chi\delta$  时,  $\beta$  取任意值都满足不等式(3)的条件,此时无论是否发生重大自然灾害,农户都有足够的农业经营收益用于偿还贷款本息。

当  $1 + r > \chi\delta$  时,农户在满足还贷能力下的贷款额  $\beta$  满足以下条件:

$$\beta \leq \frac{\alpha}{\frac{1+r}{\chi\delta} - 1} \quad (4)$$

(4)式中,农户的初始资金  $\alpha$ 、金融机构借贷利率  $r$  和农产品的收益比例  $\chi$  都是固定值,因此农户在满足还贷能力下的最大贷款金额完全取决于农业保险的风险保障水平  $\delta$  的大小,而且由函数的单调性可知,风险保障水平  $\delta$  是贷款金额  $\beta$  的单调递增函数。假定金融机构的利率  $r$  为 5%,农产品收益对投入成本的比值  $\chi$  为 130%,我们可以测算出农户在不同风险保障水平下能够从金融机构获得的最大贷款额度<sup>①</sup>(如表 7 所示)。由表中数据可知,农业保险的风险保障水平每提升 10%,农户的最大贷款额度并不是同比例增长的,整体而言,随着风险保障水平的提升,农户最大贷款额的数值以更快的速度增长。当农业保险的风险保障在 40% 及以下水平时,满足充分还贷能力的农户最大借贷资金总量都少于初始资金  $\alpha$ ,说明此时农业保险对于提高相对贫困农户信贷可得性的支持较少,在此条件下很难解决农户扩大生产规模面临的资金短缺问题。随着农业保险风险保障水平的持续上升,

① 数据来源于历年的《中国统计年鉴》。

对农户本金的放大作用也在快速增加:当农业保险风险保障达到 70% 的时候,农户满足充分还贷能力的最大贷款额可达初始资金的 6.5 倍;当农业保险的风险保障水平  $\delta$  上升到 80% 时,农户满足充分还贷能力的最大贷款额高达初始资金的 104 倍,在此情况下相对贫困农户即使只拥有较少的初始资金,仍然能够实现扩大农业生产规模、提高农业经营总收入的目标。表 7 的模拟测算结果充分说明,农业保险的风险保障水平越高,满足充分还贷能力条件下初始资金对贷款资金的放大作用越大,相对贫困农户就越容易获得农村金融机构的信贷支持。

农业保险不同保障水平下农户满足还贷能力的最大贷款额度

表 7

风险保障水平	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%
最大贷款额度	0.14 $\alpha$	0.33 $\alpha$	0.59 $\alpha$	0.98 $\alpha$	1.63 $\alpha$	2.89 $\alpha$	6.5 $\alpha$	104 $\alpha$

要提高相对贫困农户的借贷能力,帮助他们从传统小农户向专业种植或者养殖大户的身份转变,最终缩小他们与富裕农户之间的收入差距,必须将农业保险的风险保障提升到一个相对较高的水平。从表 7 的数据来看,如果农户想将自己的生产规模扩大到原来的 5~10 倍,则农业保险的风险保障水平应当在 70% 左右,较高的保障水平意味着政府部门必须在农业保险保费补贴方面投入更多的资金。就目前我国农业保险的发展现状来看,也只有北京和上海等部分经济发达的东部沿海城市能够满足这个条件,而相对贫困人口集中的中西部地区基本上都达不到这样高的保障水平。本文作者在之前的研究中发现,虽然目前中西部地区农业保险的保障水平低于北京、上海等经济发达地区,但中西部地区用于农业保险保费补贴的资金占地方财政预算的比例并不比北京和上海等地区低(张伟等 2020b),事实上,由于中西部地区农业产值占地区总产值的比重较高,导致地方政府开展政策性农业保险所承担的财政补贴压力远远高于东部经济发达地区,因此在短时间内寄希望于中西部地区地方政府大幅度增加财政预算以提高农业保险的保障水平显然是不切实际的。

虽然中西部地区通过增加财政预算的方式来提高农业保险保障水平的方法行不通,但如果我们将目光放到整个农村政策性金融补贴层面来看,还是有相应的方案来解决这个问题的。当前我国农村金融扶贫体系的主体是政策性农业信贷,根据本文作者前期对湖南、贵州两省的实地调研以及相关的资料收集情况来看,现阶段大部分省市都对农业信贷(特别是扶贫信贷)提供利息补贴,很多地方扶贫信贷的利息补贴中比例高达 80%。然而,本文作者在前期实地调研过程中却发现,高比例的利息补贴并不能解决相对贫困人群贷款难的问题,因为这部分人群之所以贷不到款,不是因为他们支付不起贷款利息,而是因为他们都是农村信贷机构眼中的高风险客户。在农业经营风险无法得到有效控制的前提下,政府为扶贫信贷提供再高的利息补贴都没办法惠及到这些相对贫困人群,最后真正从农业信贷利息补贴中获利的大部分还是富裕农户。因此政府相关部门应当转变思路,将农业信贷的利息补贴资金拿出一部分用来提高农业保险的保障水平,进而提升相对贫困农户的信贷履约能力。为了更好地理解这一思想,本文举例说明:假如某相对贫困农户计划贷款 10 万元用于扩大农业生产规模,贷款利率为 5%,政府提供的利息补贴比例为 80%,可简单计算出地方财政需要为农户的贷款补贴 4000 元的利息。继续维持前文的假设,农户从事农业生产在无灾害条件下的总收益是投入成本的 130%,即 10 万元投入成本可获得 13 万元的收益;再假定农业保险的费率为 5%,政府初始提供的风

险保障水平为 40% ,保费补贴比例为 80% ,可计算出初始阶段政府为农业保险提供的保费补贴资金为  $13 \text{ 万} * 40\% * 5\% * 80\% = 2080 \text{ 元}$ 。由此可算出理论上政府为该相对贫困农户提供的农业保险保费补贴和农业信贷利息补贴资金总额为  $4000 + 2080 = 6080 \text{ 元}$ 。现在我们保持总补贴资金 6080 元不变 ,将农业信贷的利息补贴资金拿出一部分用来提升农业保险的保障水平 ,将农业保险的风险保障从 40% 逐步提升( 每档提升 5 个百分点) ,同时相应的降低农业信贷的利息补贴比例 ,具体测算数据如表 8 所示。

相对贫困农户在总补贴资金不变条件下的可选补贴政策组合

表 8

( 单位: 元)

农业保险风险保障水平	40%	45%	50%	55%	60%	65%	70%	75%	80%
农业保险保费补贴资金	2080	2340	2600	2860	3120	3380	3640	3900	4160
农业信贷利息补贴资金	4000	3740	3480	3220	2960	2700	2440	2180	1920
农业信贷利息补贴比例	80%	74. 8%	69. 6%	64. 4%	59. 2%	54%	48. 8%	43. 6%	38. 4%
总补贴资金	6080	6080	6080	6080	6080	6080	6080	6080	6080

由表 8 的测算数据可知 ,对于相对贫困农户而言 ,提高农业保险的风险保障远比维持农业信贷的较高利息补贴更为实用。因为在 80% 的利息补贴政策下 ,大部分相对贫困农户是无法从农村金融机构获得贷款的 ,由于“精英俘获”现象的普遍存在 ,最终从这种高额的利息补贴中得到好处的是相对富裕农户 ,导致政府花费大额资金推行的信贷扶贫最后反而导致了更加严重的农村相对贫困问题。而将农业信贷的部分利息补贴资金用于提高农业保险的风险保障之后 ,一方面提高了相对贫困农户的风险应对能力和信贷履约能力 ,另一方面农业信贷的利息补贴比例也可以维持在农户可以接受的中等水平。例如我们前文的分析表明 ,当农业保险的风险保障提高到 70% 的时候 ,相对贫困农户在确保足够还贷能力的情况下 ,可以从农村金融机构贷到自己本金 6. 5 倍的资金用于扩大农业生产规模 ,根据表 8 的测算数据 ,在保持 6080 元总补贴资金不变的情况下 ,此时农户仍然可以享受 48. 8% 的利息补贴比例。如果进一步将农业保险的风险保障提升到 80% 的水平 ,此时相对贫困农户在确保足够还贷能力的情况下 ,可以从农村金融机构获得自己本金 104 倍的贷款资金用于扩大农业生产规模 ( 表 7) ,并且他还能够享有 38. 4% 的利息补贴比例( 表 8) 。因此 ,本文认为在保持农业保险和农业信贷补贴资金总量不变的前提下 ,适当降低农业信贷的利息补贴比例 ,将省出来的资金用于提高农业保险的风险保障水平无疑是扶贫效率更高的政策选择。对于经济欠发达的中西部地区地方政府来说 ,上述方案既不会增加财政负担 ,同时还能够显著提高相对贫困人群的信贷可得性 ,帮助他们利用信贷资金扩大农业生产规模、提升农业经营收入 ,缩小与富裕农户之间的收入差距 ,最终达到收入分配调节的政策效果。

## 五、小 结

本文分别从城乡居民之间的收入再分配、不同地区农户之间的收入再分配以及贫困农户与富裕农户之间的收入再分配三个维度 ,就政策性农业保险的收入分配调节效应进行了理论层面的探讨。研究结论显示: 政策性农业保险作为政府财政转移支付的一种重要手段 ,有助于缓解农村居民与城镇居民之间的收入差距; 但当前不同地区政策性农业保险风险保障水平存在显著差异的客观事实 ,可能

会导致东部与中西部地区农户之间的收入差距进一步扩大;对同一地区的农户而言,如果政策性农业保险的风险保障水平相对较高,将有助于激励相对贫困农户通过土地流转的方式扩大农业生产规模,进行专业化和集约化的农业生产,从而提升农业经营的收入水平,最终帮助他们缩小与富裕农户之间的收入差距。但就目前我国农业保险的发展现状来看,只有东部少数经济发达地区的风险保障水平达到了这一要求。在相对贫困人口集中的中西部地区,政策性农业保险的现有保障水平还不足以激励贫困农户改变传统的农业生产模式,因而也就难以有效发挥正向的收入分配调节作用。

农村金融在收入分配领域的重要作用一直以来都受到国内外学者的高度关注,但大部分学者研究的着力点都集中在农业信贷领域,对农业保险的关注很少。事实上,单就农业信贷而言,其对农村相对贫困人群的收入增长效应并不显著,金融机构的逐利本性导致即使是扶贫性质的农业贷款也会发生明显的目标偏离,富裕农户获得绝大部分金融资源,而相对贫困农户被选择性忽视的“精英俘获”现象在农村信贷市场普遍存在。提高相对贫困农户的收入水平、缩小不同群体之间的收入差距,无疑都离不开农业信贷的大力支持。然而,对于农村信贷机构来说,相对贫困农户却并非他们满意的目标客户群体,政府在利用农村金融手段来调节收入分配时,如果完全倚重农业信贷来发挥作用,最后还是难免会陷入“精英俘获”困局。因此,本文建议政府相关部门应当重视政策性农业保险在居民收入分配调节中的积极作用,通过发挥农业保险的功能优势来弥补农业信贷本身存在的制度缺陷,充分利用农业保险提供的风险保障来降低相对贫困农户的农业经营风险,提升他们的信贷履约能力,进而提高贫困农户的信贷可得性以及可支配收入水平,最终帮助他们缩小与相对富裕群体之间的收入差距。

#### [参考文献]

- [1] 冯文丽,苏晓鹏.农业保险助推乡村振兴战略实施的制度约束与改革[J].农业经济问题,2020,(4):82-88.
- [2] 付小鹏,梁平.政策性农业保险试点改变了农民多样化种植行为吗[J].农业技术经济,2017,(9):66-79.
- [3] 黄颖,吕德宏.农业保险、要素配置与农民收入[J].华南农业大学学报(社会科学版),2021,(2):41-53.
- [4] 蒋庆正,李红,刘香甜.农村数字普惠金融发展水平测度及影响因素研究[J].金融经济研究,2019,(4):123-133.
- [5] 蒋岳祥,付涛.农村普惠金融对产品创新的影响研究——基于调节城乡收入差距的作用途径[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2020,(5):90-103.
- [6] 刘蔚,孙蓉.农险财政补贴影响农户行为及种植结构的传导机制——基于保费补贴前后全国面板数据比较分析[J].保险研究,2016,(7):11-24.
- [7] 李建军,韩珣.普惠金融、收入分配和贫困减缓——推进效率和公平的政策框架选择[J].金融研究,2019,(3):129-148.
- [8] 李标,王黎,孙煜程.农村信贷供给影响城乡收入差距的机制与效应研究[J].农业技术经济,2020,(7):61-78.
- [9] 刘金全,毕振豫.普惠金融发展及其收入分配效应——基于经济增长与贫困减缓双重视角的研究[J].经济与管理研究,2019,(4):37-46.
- [10] 李实,朱梦冰.中国经济转型40年中居民收入差距的变动[J].管理世界,2018,(12):19-28.
- [11] 林乐芬,李远孝.风险因素、经营特征对规模农户水稻收入保险响应意愿的影响——基于江苏省33个县的经验证据[J].保险研究,2020,(5):50-65.
- [12] 李牧辰,封思贤,谢星.数字普惠金融对城乡收入差距的异质性影响研究[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020,(4):86-94.

- 版) 2020 (3): 132 - 145.
- [13] 刘亚洲, 钟甫宁. 风险管理 VS 收入支持: 我国政策性农业保险的政策目标选择研究[J]. 农业经济问题, 2019, (4): 130 - 139.
- [14] 刘丹, 方锐, 汤颖梅. 数字普惠金融发展对农民非农收入的空间溢出效应[J]. 金融经济研究, 2019 (3): 57 - 66.
- [15] 马九杰, 崔恒瑜, 吴本健. 政策性农业保险推广对农民收入的增进效应与作用路径解析——对渐进性试点的自然实验研究[J]. 保险研究, 2020 (2): 3 - 18.
- [16] 虞国柱. 我国农业保险政策及其可能走向分析[J]. 保险研究, 2019 (1): 3 - 14.
- [17] 王修华, 邱兆祥. 农村金融发展对城乡收入差距的影响机理与实证研究[J]. 经济学动态, 2011 (2): 71 - 75.
- [18] 王学君, 周沁楠. 日本农业收入保险的实施: 因由、安排与启示[J]. 农业经济问题, 2019 (10): 132 - 144.
- [19] 王小华, 韩林松, 温涛. 惠农贷的精英俘获及其包容性增长效应研究[J]. 中国农村经济, 2021 (3): 106 - 127.
- [20] 肖端, 杨琰军, 谷继建. 农村普惠金融能缩小县域城乡收入差距吗[J]. 宏观经济研究, 2020 (1): 20 - 33.
- [21] 杨艳琳, 付晨玉. 中国农村普惠金融发展对农村劳动年龄人口多维贫困的改善效应分析[J]. 中国农村经济, 2019 (3): 19 - 35.
- [22] 张伟, 黄颖, 何小伟, 徐静. 贫困地区农户因灾致贫与政策性农业保险精准扶贫[J]. 农业经济问题, 2020, (12): 28 - 40.
- [23] 张伟, 黄颖, 谭莹, 徐静. 灾害冲击下贫困地区农村金融精准扶贫的政策选择——农业信贷还是农业保险[J]. 保险研究, 2020 (1): 21 - 35.
- [24] 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): 18 - 32.
- [25] 张伟, 黄颖, 李长春, 陈宇靖. 收入分化、需求演变与农业保险供给侧改革[J]. 农业经济问题, 2018 (11): 123 - 134.
- [26] 张旭光, 赵元凤. 畜牧业保险能够稳定农牧民的收入吗? ——基于内蒙古包头市奶牛养殖户的问卷调查[J]. 干旱区资源与环境, 2016 (10): 40 - 46.
- [27] 张昭, 王爱萍. 金融发展对收入不平等影响的再考察——理论分析与经验数据解释[J]. 经济科学, 2016 (5): 31 - 44.
- [28] 邹克. 普惠金融、农业 TFP 变动与城乡收入不平衡——基于普惠金融结构性问题视角[J]. 金融经济研究, 2019 (2): 41 - 53.
- [29] 钟春平, 孙焕民, 徐长生. 信贷约束、信贷需求与农户借贷行为: 安徽的经验证据[J]. 金融研究, 2010 (11): 189 - 206.
- [30] 朱蕊, 江生忠. 我国政策性农业保险的扶贫效果分析[J]. 保险研究, 2019 (2): 51 - 62.
- [31] 赵丙奇, 李露丹. 中西部地区 20 省份普惠金融对精准扶贫的效果评价[J]. 农业经济问题, 2020 (1): 104 - 113.
- [32] Altmetric Hans P. Binswanger & Shahidur R. Khandker. The Impact of Formal Finance on the Rural Economy of India [J]. The Journal of Development Studies, 1995, 32(2): 234 - 262.
- [33] Asad K. ,Ghalib ,Issam Malki ,and Katsushi S. ,Imai. Microfinance and Household Poverty Reduction: Empirical Evidence from Rural Pakistan [J]. Oxford Development Studies, 2015, 43(1): 84 - 104.
- [34] Alba Castañeda Vera ,Alberto Garrido Colmenero. Evaluation of Risk Management Tools for Stabilising Farm Income under CAP 2014 - 2020 [J]. Economía Agraria y Recursos Naturales, 2017, 17(1): 3 - 23.
- [35] Armand Christopher C. ,Rola and Corazon T. ,Aragon. Crop Insurance Participation Decisions and Their Impact on Net Farm Income Loss of Rice Farmers in the Lakeshore Municipalities of Laguna ,Philippines, 2018 ,Working Paper.
- [36] Cory Walters. Managing Net Income Risk with Crop Insurance ,Farm Bill ,and Hedging, 2015 ,Working Paper.



- [37] Dennis A. Shields. Federal Crop Insurance: Background. Specialist in Agricultural Policy ,Congressional Research Service 2015.
- [38] Guo S. ,Liu S ,Peng L. The Impact of Severe Natural Disasters on the Livelihoods of Farmers in Mountainous Areas: a Case study of Qingping Township ,Mianzhu City [J]. Natural Hazards 2014 ,73( 3) : 1679 – 1696.
- [39] Jennifer Ifft ,Margaret Jodlowski. Federal Crop Insurance and Agricultural Credit Use [M]. Selected Paper Prepared for Presentation at the 2017 Agricultural & Applied Economics Association Annual Meeting ,Chicago ,Illinois 2017 ,July 30 – August 1.
- [40] M Bokhtiar ,M Delowar ,ANM Wahid. Application of Forward Contract and Crop Insurance? as Risk Management Tools of Agriculture: A Case Study in Bangladesh [J]. Asian Economic and Financial Review 2018 ,8( 12) : 1394 – 1405.
- [41] Majid Farzaneha ,Mohammad S. Allahyaria ,Christos A. Damalasb ,Alireza Seidavi. Crop Insurance as a Risk Management Tool in Agriculture: The Case of Silk Farmers in Northern Iran [J]. Land Use Policy 2017 ,64( 5) : 225 – 232.
- [42] Mote Siddesh Sudhir ,Sharma Amita ,Panda Shubhaom ,Rathore SRakesh. Impact of Crop Insurance on Farmers' Income in Pune District of Maharashtra [J]. Indian Journal of Economics and Development 2017 ,13( 2) : 617 – 632.
- [43] PhamBao Duong ,YoichiIzumida. Rural Development Finance in Vietnam: A Microeconomic Analysis of Household Surveys [J]. World Development 2002 ,30( 2) : 319 – 335.

#### The Income Redistribution Effect of Policy – based Agricultural Insurance on Different Groups

ZHANG Wei ,LUO Xiang – ming ,ZENG Hua – sheng ,LIU Xin – yi

**Abstract:** This article discussed the income distribution and adjustment effect of policy-based agricultural insurance premium subsidies from three dimensions: income redistribution of urban and rural residents ,income redistribution of rural households in the eastern and central and western regions ,and income redistribution of poor and wealthy rural households. This article holds that premium subsidies are essentially a fiscal transfer payment method specifically for rural households. Therefore ,premium subsidies provided by governments at all levels for agricultural insurance can narrow the income gap between urban and rural residents to a certain extent; however ,due to the obvious inter-regional premium subsidies differences ,the direct subsidy income and indirect income increase effect that farmers in the eastern region receive from premium subsidies are significantly higher than those in the central and western regions. Therefore ,the current premium subsidy pattern will further widen the income gap between rural households in the eastern region and rural households in the central and western regions; and the income distribution effect of agricultural insurance between poor farmers and wealthy farmers depends on the level of risk protection. When the level of risk protection is high ,the credit-enhancing effect that poor farmers get from agricultural insurance is stronger ,which can significantly improve their credit constraints. This helps to narrow their income gap with wealthy farmers. If it is the situation otherwise ,the income gap between poor and wealthy farmers will be widened. From the perspective of adjusting income distribution and narrowing the income gap between residents ,government departments can improve the risk protection level of agricultural insurance by optimizing the subsidy structure of rural policy-based finance to achieve better targeted poverty alleviation effects.

**Key words:** agricultural insurance; relative poverty; premium subsidies; income redistribution

[编辑: 李 慧]