

中国主粮政策性农业保险:规则约束与政策优化^{*}

徐亮 朱晶 王学君

(南京农业大学经济管理学院,南京,210095)

摘要:政策性农业保险是世界各国为“对标”WTO 相关规则约束最常采用的国内支持政策工具之一,中国也正以其作为重要“抓手”积极推动国内农业政策制定的转型升级,在 2018 年 6 月 24 个省 24 个产粮大县开展的三大粮食作物完全成本保险和收入保险试点基础上,2021 年 6 月的国务院常务会议决定扩大粮食作物完全成本保险和种植收入保险实施范围。本文从 WTO 国内支持规则约束视角分析了中国主粮政策性农业保险的制度设计空间,研判了中国 2018 年探索的保险试点方案被沿用到此次大规模实践时在适应 WTO 规则上可能存在的挑战,并为后续扩大农业保险实施范围提出针对性优化建议。研究发现,主粮国内既有支持政策在推进上处于不同阶段,两类保险补贴被归为“绿箱”的可操作性也存在差异,实施稻谷、小麦完全成本保险和玉米收入保险在现阶段更为可取;按中国前期各地的探索方案,两类保险补贴实际上更有可能被归为“黄箱”措施;在贯彻主粮政策性农业保险“分品种施策”推进方式的同时,完全成本保险补贴需优化为“绿箱”措施,着力探索“全覆盖、非特定”主粮收入保险,并加强中央对地方完全成本保险和收入保险工作的具体指导。

关键词:完全成本保险;收入保险;WTO 规则;“绿箱”措施;“黄箱”措施

一、引言

农业保险作为保障农业生产、稳定农民收入的重要手段,在世界范围内已被许多国家尤其是发达国家普遍采用(Mahul 等,2010;尹成杰,2015;钟甫宁,2016;张红宇等,2019)。从农业保险的发展实践来看,由于农业保险市场失灵问题,纯商业性的农业保险难以持续,因此各国普遍采用了财政补贴的方式介入农业保险市场,以增强农户对农业保险的购买力(Smith 等,2012)。自 2007 年中央财政对

农业保险实施保费补贴以来,中国正式确立开启政策性农业保险之路,并逐步加大对农业保险的财政支持力度^①。此后,历年中央“一号文件”无一例外地对发展中国政策性农业保险提出指导意见。

随着中国加入世界贸易组织(WTO)后的过渡期结束,国内长期以来采用并不断提升力度用以保证种粮农民收益的支持政策(例如最低收购价、临时收储价等),开始在国际上受到贸易争端的挑

^{*} 项目来源:国家社科基金重大项目“健全对外开放下的国家粮食安全保障体系研究”(编号:20ZDA102),国家自然科学基金重点项目“我国粮食供需格局演变与开放条件下的粮食安全政策研究”(编号:71934005),国家自然科学基金面上项目“劳动成本与资源约束背景下中国农业生产结构变迁与农产品比较优势动态研究”(编号:71673142),清华大学中国农村研究院博士论文奖学金项目“开放条件下中国政策性农业收入保险制度研究:规则约束、补贴机制与效果模拟”(编号:202006)。感谢江苏省高校优势学科建设工程项目和江苏省粮食安全研究中心的支持。王学君为本文通讯作者

^① 在政府财政的大力支持下,2020 年我国农业保险保费收入达到 815 亿元,成为全球农业保险保费规模最大的国家。财政部网站, http://jrs.mof.gov.cn/zhengcejiedu/202106/t20210629_3726824.htm

战,WTO 在农业国内支持方面的条款规则对我国今后的制度设计形成实质性约束^{*}。政策性农业保险作为有助于“对标”WTO 合规国内支持政策的最重要政策工具之一,受到了中国的高度关注,中国也以此作为重要“抓手”,积极推动国内农业政策设计与国际规则接轨的转型升级。

2018 年,财政部、农业农村部、银保监会联合印发的《关于开展三大粮食作物完全成本保险和收入保险试点工作的通知(财金〔2018〕93 号)》(简称《通知》)是一次最为重要的向该方向转型的全方位制度设计探索。《通知》决定,从 2018 年至 2020 年在 6 省 24 个产粮大县探索开展稻谷、小麦、玉米三大粮食作物完全成本保险和收入保险试点。在试点期届满之际,2020 年中央农村工作会议和 2021 年中央“一号文件”又明确提出要继续扩大试点范围的新要求。

2021 年 6 月 18 日,国务院总理李克强主持召开国务院常务会议,决定扩大粮食作物完全成本保险和种植收入保险实施范围。可以预见,“十四五”时期,完全成本保险和收入保险在中国构建新型农业支持保护政策体系进程中将扮演日益重要的角色,其政策设计的科学性、有效性,特别是与我国在 WTO 规则约束压力下推动国内农业政策设计与国际规则接轨目标的一致性,将成为后续扩大农业保险实施范围工作成功的关键。

然而,相对于现实中的政策实践探索,已有研究则较少有从 WTO 国内支持规则约束的视角研究中国三大粮食作物完全成本保险和收入保险的补贴制度设计。虽然完全成本保险和收入保险作为中国农业支持保护政策体系的重要组成部分,得到了学者的广泛关注,例如刘露等(2019)和陈军等(2021)关于农户参与完全成本保险意愿的分析,Cole 等(2010)、肖宇谷等(2013)和张峭等(2015)关于中国实施收入保险可行性的分析,鹿国柱等(2016)、王保玲等(2017)和汪必旺

(2018)关于中国实施收入保险政策效果的分析,以及王学君等(2019)关于发达国家农业收入保险的运行机制及对中国的启示的研究,但从 WTO 规则约束视角对中国农业保险制度设计合理和有效性的研究仍匮乏。

此次国务院常务会议决定扩大三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险实施范围,是在 2018 年 6 个省份试点摸索的基础上,进行的新一轮更大规模、更高水平的制度设计探索和实践。中国的农业保险政策改革一贯遵循“边试点、边总结、边完善”的原则,并由地方政府依照自身的理解充当制度变迁的“第一行动集团”(周延礼,2012)。在 2018 年前期试点中,试点地区关于完全成本保险和收入保险的试点方案有很多可取之处,比如“作物—险种”实施组合方式等,给后续大范围推广实施指明了方向。但前期试点期间关于完全成本保险和收入保险实施方案细则的设计是否完全科学合理,特别是考虑到其与我国入世承诺等国际规则约束的一致性,在多大程度上可以被沿用到此次大规模实践,还需要就外部约束规则和具体条款设计进行进一步商榷和改进。

本文将系统分析在 WTO 规则约束下,中国三大主粮在已有其它国内支持措施的基础上叠加实施作物完全成本保险和收入保险具有的制度设计空间,特别是按照 WTO 规则被判定为“绿箱”或“黄箱”的“归箱”触发条件与可操作性差异;在此基础上对照分析和深入研判中国在 2018 年三大粮食作物完全成本保险和收入保险试点方案、尤其是不同地方实践中的具体探索方案在适应 WTO 规则约束上可能存在的挑战;由此提出对中国 2021 年新一轮扩大三大粮食作物完全成本保险和收入保险试点的针对性优化建议,助推构建既适合我国国情又符合国际规则的新型农业国内支持保护政策体系的转型升级。

二、WTO 规则约束下中国主粮政策性保险的制度设计空间

自入世以来,中国与世界关联程度不断提高, 农业对外开放程度也不断加深,中国的农业政策制

^{*} 2019 年 2 月,WTO 发布美国诉中国农业国内支持案件(案件编号:DS511)的审查结论,裁定中国通过最低收购价政策对小麦、稻谷生产者所提供的国内支持超过了入世承诺

定已不能仅考虑国内问题,需同时兼顾国际规则、惯例及中国的国际承诺(倪洪兴,2019;叶兴庆,2020)。在2018年的试点方案以及后续2021年扩大实施范围的总体推广方案中,中国三大粮食作物完全成本保险和收入保险采用“分品种施策”的推进方式进行。应该说,这样的制度设计一方面考虑到了三大主粮目前在国内既有支持政策推进(如收储制度改革)上处于不同阶段,另一方面也为其各自基于WTO规则约束和可操作性空间进行有针对性的具体方案设计保留了余地。

不过,采取完全成本保险和收入保险两种方法,并进行“分品种施策”的方式,意味着在进行制度设计空间分析时,需要对其“绿箱”或“黄箱”的可能“归箱”属性做出判断^{*}。如果保险补贴是WTO规则允许的“绿箱”措施,则有更大的政策设计空间,如果不符合“绿箱”归箱条件,属于“黄箱”措施,则需要进一步分析其按照我国在WTO的入世承诺^{**},在政策性农业保险这样的国内支持措施上还留有多大的政策设计空间。

(一) 三大粮食作物政策性保险的制度设计空间

2004年以后中国进入工业反哺农业阶段,逐步加大对粮食等重要农产品“黄箱”补贴规模,中国农业综合支持量(Aggregate Measurement of Support,简称AMS)也相应地由负到正。随着中国入世过渡期的结束,国内粮食供求矛盾不断累积,“黄箱”支持空间持续收紧,以托市收储为主要特征的粮食国内支持政策被推到了改革关口(程国强,2016)。为适应WTO规则,促进中国农业提质增效,中国自2016年起以“市场定价、价补分离”

为总体思路对粮食国内支持保护政策进行了改革完善,但由于三大粮食作物在中国保障粮食安全政策目标中定位不同,因此三大粮食作物收储制度改革市场化改革的进程有所差异。中国于2016年取消了玉米临时收储政策,建立玉米生产者补贴制度,扭转了玉米“黄箱”支持超标的局面,而仍然保留稻谷、小麦最低收购价政策^{***},所以稻谷、小麦剩余的特定产品“黄箱”支持空间仍然极为有限。WTO规则约束下,三大粮食作物剩余的特定产品“黄箱”支持空间不同,对不同“归箱”属性的农业保险补贴的容纳程度自然也存在差异。

1. 稻谷、小麦政策性保险的制度设计空间。2016年,中国将粮食直接补贴、农作物良种补贴、农业生产资料综合补贴合并为农业支持保护补贴(简称三补合一),解决了长期以来良种补贴和农业生产资料综合补贴以“黄箱”之名行“绿箱”之实的问题(许庆等,2020),此后中国对于稻谷、小麦实施的基于特定产品的“黄箱”支持措施仅剩最低收购价政策这一项。政策实施初期,中国稻谷、小麦最低收购价并不高,但随着种粮成本的快速攀升,以“生产成本加合理利润”或“生产成本加基本收益”为原则确定的最低收购价自2008年起持续上调,进而导致中国对稻谷、小麦的价格支持水平快速增长,其WTO国内支持规则合规性问题逐渐引起部分WTO成员关注。

2016年美国正式向WTO秘书处提出了争端诉讼(案件编号:DS511),认为中国最低收购价政策和临时收储政策对三大主粮补贴超出了入世承诺^{****}。2019年WTO争端解决机构对于DS511案件的裁决结果,支持了美国对于我国稻

* 根据WTO《农业协定》相关规定,中国可以实施不受补贴资金总量限制的“绿箱”措施、“蓝箱”措施,以及受补贴资金总量限制的“黄箱”措施

** 2001年中国加入WTO时,承诺所有扭曲生产和贸易的“黄箱”措施支持不超过微量允许,即特定产品综合支持量(Aggregate Measurement of Support,简称AMS)不超过该产品产值的8.5%,非特定产品综合支持量不超过农业总产值的8.5%。其中,特定产品的综合支持量是以货币表示的、向基本农产品提供且有利于该产品生产者的年度支持水平;非特定产品的综合支持量是以货币表示的、不向基本农产品提供但有利于广大农业生产者的年度支持水平

*** 2021年中央“一号文件”提出坚持并完善稻谷、小麦最低收购价政策。2017年起国家适度调低(或不增)水稻和小麦最低收购价,收购总量也于2020年起由敞开收购转变为限量收购

**** 简单来说,我国通过最低收购价政策向稻谷和小麦生产者所提供的支持水平不得超出相应农产品年度产值的8.5%(即所谓的微量允许),否则就会被视为违反入世承诺

谷、小麦最低收购价政策补贴水平计算的主张^{*}。这对中国极为不利,因为裁决结果使得中国今后继续实施最低收购价政策的提升空间被提前“锁定”了。也就是说,中国即使财政资金允许粮食最低收购价可随种粮成本上涨而提高,但由于“黄箱”支持空间的限制,也可能行不通。此外,对于DS511案件裁决结果,虽然中国本着尊重WTO规则的原则,认真评估专家组报告,积极在规则框架内做出调整,并于2020年开始将稻谷、小麦最低收购价政策的收购总量由敞开收购转变为限定收购总量,但遗憾的是美国未能认可中国的改革措施并再次诉诸仲裁^①。因此,对于稻谷、小麦而言,中国未来政策性农业保险补贴的制度设计,可能更多要考虑将其归为不受补贴资金总量限制的“绿箱”措施,或相对国内支持空间更大的非特定产品“黄箱”措施。

2. 玉米政策性保险的制度设计空间。继稻谷、小麦实施最低收购价政策之后,2008年我国对玉米实施了类似的价格支持政策,即玉米临时收储制度。在玉米临时收储制度的刺激下,我国玉米产量、库存量、进口量“三量齐增”,国内外价差持续加大,财政负担日益沉重。2016年中国在实施“三补合一”改革的同时,为调减玉米种植面积,扭转“三量齐增”的局面,由财政部印发《关于建立玉米生产者补贴制度的实施意见》(财建〔2016〕869号),正式取消了自2008年以来实施的玉米临时收储制度,在东北三省和内蒙古自治区建立了玉米生产者补贴制度。玉米生产者补贴制度是在玉米价格由市场形成的基础上,国家对玉米生产者给予定额补贴,其中国家对各省(区)亩均补贴水平保持一致,补贴基期(以2014年为基期)在一定年限内也保持不变,这种补贴方式与《农业协定》第6.5

条a款所规定的可免除削减承诺的“蓝箱”措施的认定标准一致^{**}。

从中国向WTO递交的最新国内农业支持通报来看,玉米生产者补贴也的确是按照“蓝箱”措施进行通报的^②。此外,DS511案专家小组也对中国关于玉米临时收储制度的改革做出了认可,认为中国实施的玉米生产者补贴制度已不再对市场价格进行直接控制,因而可以在WTO国内支持争端中免于审查(王学君等,2020)。这也就意味着,当前中国对玉米这一作物基于特定产品的“黄箱”综合支持量为0,拥有的特定产品“黄箱”政策的实施空间较大。中国未来对玉米实施的政策性农业保险补贴,即使由于条款契合性问题不得不归为“黄箱”措施,其拥有的制度设计空间也相对较大。

(二) WTO规则下完全成本保险和收入保险补贴的“归箱”属性

中国三大粮食作物完全成本保险和收入保险“分品种施策”的推广方案,在考虑了三大粮食作物政策性保险的制度设计空间的同时,很大程度上也是考虑到了现行WTO规则下两种保险补贴按“绿箱”制度进行设计的可操作性差异后所做出的针对性安排。为了防止不合理的农业保险运行机制设计或过度的政府补贴,造成生产或贸易上的扭曲(Wu, 1999; Just等, 1999; Glauber, 2013, 2015; Babcock, 2015),《农业协定》附件2在将完全成本保险补贴和收入保险补贴列举为可归为“绿箱”措施类型的同时^{***},也严格给出了相应的特定标准和条件。也就是说,中国对完全成本保险和收入保险实施的补贴若不能满足可被归为“绿箱”措施相应的特定标准,仍然会被视作具有补贴资金总量限

* DS511案中,中美争论的关键点在于有资格接受支付的产量(Quantity of Eligible Production, QEP)的确定方式。从WTO专家小组发布的DS511案的审查结论来看,中国政府如果没有事先对最低收购价政策的收购总量进行明确的限定说明,则在计算市场价格支持量(Market Price Support, MPS)时有资格接受支付的产量(Quantity of Eligible Production, QEP)将使用稻谷、小麦主产区的实际产量而不是实际收储量来进行替代。但中国实际收储量只占总产量的20%左右,由此导致WTO专家小组认定的国内支持水平远超8.5%“黄箱”微量允许水平

** “蓝箱”措施是指在限产计划下,按照固定面积(产量)或根据基期生产水平的85%以下等原则提供的补贴

*** 中国试点的完全成本保险以自然灾害或类似灾害造成的保险标的的产量损失作为保险触发条件,而试点的收入保险以农业生产者的收入损失作为保险触发条件,政府所提供的补贴分别需要对标《农业协定》附件2第8条“自然灾害救济支付(直接提供或以政府对农作物保险计划资金参与的方式提供)”和第7条“收入保险和收入安全网计划中政府的资金参与”的规则来判断是否属于“绿箱”措施

① WTO相关网页, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds511_e.htm

② 详见中国向WTO递交的农业国内支持通报文件: G/AG/N/CHN/47

制的“黄箱”措施。需要说明的是,由于完全成本保险补贴和收入保险补贴对应不同的“绿箱”规则条款,如完全成本保险的保险对象可以与特定作物挂钩,而收入保险的保险对象须与特定作物脱钩,这就导致彼此有着显著的可归为“绿箱”措施的操作性难度差异。

1. 完全成本保险和收入保险补贴可归为“绿

箱”措施的规则差异。根据表 1 内容可知,《农业协定》附件 2 第 8.7 条对完全成本保险补贴和收入保险补贴符合“绿箱”措施的标准与条件做出了相对详细且量化的差异性规定,两者差异主要体现在保险触发条件(7. a; 8. a)、保险赔付金额(7. b、7. d; 8. c、8. d、8. e) 和保险附加限制(7. c; 8. b、8. c) 等方面。

表 1 《农业协定》附件 2 中关于农业保险补贴的规则约束文本

序号	第 7 条: 收入保险和收入安全网计划中政府的资金参与	第 8 条: 自然灾害救济支付(直接提供或以政府对农作物保险计划资金参与的方式提供)
(a)	获得此类支付的资格应由收入损失确定,仅考虑来源于农业的收入,此类收入损失应超过前 3 年期或通过去除前 5 年最高和最低年收入确定的 3 年平均总收入或等量净收入的 30%(排除相同或类似计划中获得的任何支付)。任何符合此条件的生产者均有资格接受此类支付。	只有在政府主管机关正式认可已发生或正在发生自然灾害或类似灾害(包括有关成员领土上的疾病爆发、虫害、核事故以及战争)后,方有资格获得此类支付:产量损失超过前 3 年期或通过去除前 5 年最高和最低年产量确定的 3 年平均产量的 30%。
(b)	此类支付的金额应补偿生产者在有资格获得该援助的当年收入损失的 70% 以下。	灾害发生后支付的金额仅适用于因所涉自然灾害造成的收入、牲畜(包括与治疗动物有关的款项)、土地或其他生产要素的损失。
(c)	任何此类支付的金额应仅与收入有关;不得与生产者从事的生产类型或产量(包括牲畜头数)有关;不得与适用于此种生产的国内或国际价格有关;不得与所使用的生产要素有关。	此类支付的金额不得超过弥补此类损失所需要的总成本,且不得要求或规定将来生产的类型或产量。
(d)	如果生产者在同一年收到本条和第 8 条规定的支付,则此类支付的总金额应低于生产者总损失的 100%。	灾害期间支付的金额不得超过防止或减轻上述(b)规定的进一步损失所需要的水平
(e)		如果生产者在同一年收到本条和第 7 条规定的支付,则此类支付的总金额应低于生产者总损失的 100%。

资料来源:根据《农业协定》文本整理所得, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag_01_e.htm

(1) 保险触发条件差异。从规则文本来看,完全成本保险和收入保险在保险触发条件上具有一定的相似性,如确定保险基准产量或基准收入所选取的时间范围是一致的,且均以 30% 的产量或收入损失率作为保险起赔点。然而,虽然两条规定在文本形式上具有相似性,但在内容上具有本质差异。第 8. a 条规定补贴可被视作“绿箱”措施的完全成本保险以农业生产者的产量损失为保险触发条件,第 7. a 条规定补贴可被视作“绿箱”措施的收入保险以农业生产者的全部涉农收入损失为保险触发条件。这种差异化文本规定就明确了农业保险在《农业协定》下属于自然灾害保险还是收入保险,主要是看保险触发条件监测的是农业生产者的作物产量(或牲畜数量)还是收入发生了损失。

(2) 保险赔付金额差异。从规则文本来看,补贴可被视作“绿箱”措施的完全成本保险的赔付金额以弥补农业生产者的总生产成本为上限*,而补贴可被视作“绿箱”措施的收入保险的赔付金额以弥补农业生产者的全部涉农收入损失的 70% 为上限。此外,第 8. e 条与第 7. d 条对两种保险同时适用情况做了补充说明,要求两类保险的赔付总金额低于农业生产者总损失的 100%,这种补充说明也是为了防止 WTO 成员国依据不同保险方案重复补贴农业生产者。需要指出的是,《农业协定》对补贴可被视作“绿箱”措施的完全成本保险和收入保险的保险赔付金额的差异化文本规定,主要是考虑到完全成本保险和收入保险在实践中不同的运行

* 第 8. c、8. d 条规定保险赔付金额以弥补农业生产总成本为上限,具体赔偿金额需要视两种不同的情景而定:一是灾后的赔偿金额不超过弥补损失所需要的总成本,二是灾害期间的赔偿金额不超过防止或减轻可能的损失所花费的总成本

机制设计对于防范农业保险业务中常见的道德风险和逆向选择的要求不同,并不存在实质性的差异。

(3) 保险附加条件差异。从规则文本上来看,第 8. c 条规定完全成本保险的赔付不对农业生产者未来的生产类型或产量做出要求^①,而第 7. c 条则规定收入保险的赔付应仅与农业生产者来源于农业的收入有关,不对当前的生产类型、产量、价格、生产要素等做出要求。从农业保险的实践来看,以产量损失为保险触发条件的完全成本保险,本身就很难脱离具体的农作物(或牲畜)来谈农业生产者的产量损失,因此第 8. c 条并不禁止完全成本保险的赔付与当前的生产类型进行脱钩。而收入保险由于与完全成本保险的运行机制不同,因此第 7. c 条做出了与 8. c 条恰恰相反的规定,不允许收入保险对农业生产者的特定作物(牲畜)收入进行承保*:一是如果农业生产者的总涉农收入损失没有达到保险触发条件,那么即使农业生产者单一品种作物或牲畜的收入发生了损失,保险也不得进行赔付;二是保险的赔付金额仅对农业生产者的总涉农收入损失进行赔付,并不接受农业生产者关于农作物(牲畜)价格变化、生产要素成本变化等与收入损失无关的索赔要求^{**}。这种差异化的规定,也就意味着补贴可被视作“绿箱”措施的完全成本保险的保险对象可以与特定作物挂钩,而收入保险的保险对象不得与特定作物挂钩。

2. 完全成本保险和收入保险补贴可归为“绿箱”措施的可操作性差异。对比分析《农业协定》

关于可被视作“绿箱”措施的完全成本保险补贴和收入保险补贴规则文本,可见虽然两类保险补贴通过合理的机制设计均可被归为“绿箱”措施,但收入保险补贴可被归为“绿箱”措施的难度更大。这主要是因为两者在保险对象上的差异性规定:完全成本保险的保险对象可以与特定作物挂钩,而收入保险的保险对象须与特定作物脱钩。即补贴可被视作“绿箱”措施的收入保险需要基于农业生产者整体涉农收入确定保险补偿,然而,这种收入保险形式对农业生产者收入统计数据质量要求极高,较少有国家具备实施条件。

如表 2 所示,WTO 成员国按《农业协定》附件 2 第 8 条(中国试点的完全成本保险补贴对标条款)对农业保险补贴进行通报的相对较多,但尚未有 WTO 成员国按《农业协定》附件 2 第 7 条对农业保险补贴进行通报。产生这种情况主要有三个方面原因:一是当前大部分 WTO 成员国主要实施自然灾害保险(产量保险、完全成本保险都属于自然灾害保险),除美国、日本等国家外,较少有 WTO 成员国大规模实施收入保险;二是虽然 WTO 成员国实施的自然灾害保险补贴的保险对象本身与特定作物挂钩,但只要保险触发条件、保险赔付金额符合第 8 条的相关标准与条件,WTO 成员国依然能够将自然灾害保险补贴通报为“绿箱”措施^{***};三是 WTO 成员国实施的收入保险补贴,即使保险触发条件、保险赔付金额符合第 7 条的相关标准与条件,但由于保险对象难以与特定作物脱钩,因而也不得不按照“黄箱”措施进行通报^{****}。

① 从已有文献来看,第 8. c 条有两种理解方式,一是保险的赔付不得限定农业生产者将来的生产类型或产量,二是政府补贴保险时不得限定农业生产者将来的生产类型或产量,这种理解上的差异可能源于英文-中文之间的翻译误差。笔者根据韩国、日本、捷克、塞浦路斯等 WTO 成员国在 Review Process 下对本国自然灾害保险的解释本文(ID: 48065、48060、18057、30044、38042、30029),认为第一种理解方式更为可取。上述 WTO 成员国的详细解释文本参见 <https://agims-qna.wto.org/public/Pages/en/Search.aspx>

* 这种规定很大程度上可能是考虑到特定作物收入保险能够同时承保价格和产量,而在 WTO《农业协定》框架下对特定作物的价格支持属于“黄箱”措施,与“绿箱”收入保险补贴的初衷不符

** 也就是说,农业保险的赔付金额仅用来补偿保险责任范围内的名义收入损失,而不对农业生产者的利润损失进行赔付

*** 由于自然灾害保险补贴的保险对象本身与特定作物挂钩,因此对于被视作“黄箱”措施的自然灾害保险补贴更有可能需要基于“黄箱”特定产品支持来计算其综合支持量。从这一点来看,日本、加拿大、印度、韩国、欧盟等 WTO 成员国将自然灾害保险补贴通报为“黄箱”非特定产品支持的策略,是存在与 WTO 农业国内支持的通报规则相冲突的可能

**** 即便像美国那样收入保险较为成熟的国家,主要实施的也是与特定作物挂钩的收入保险补贴,并按照“黄箱”特定产品支持进行通报。此外,美国也在小范围对保险对象与特定作物脱钩的全农场收入保险提供保费补贴,但由于保险触发条件、保险赔付金额不能满足《农业协定》附件 2 第 7 条的相关标准与条件,因此美国将全农场收入保险保费补贴通报为“黄箱”非特定产品支持

表 2 世界上主要的农业保险实施国对农业保险补贴的通报方式表*

通报方式	按“绿箱”措施进行通报			按“黄箱”措施进行通报	
	收入保险和收入安全网计划中政府的资金参与	自然灾害救济支付(直接提供或以政府对农作物保险计划资金参与的方式提供)	一般服务支持	特定产品支持	非特定产品支持
美国 ^a			√	√	√
日本 ^b		√			√
中国 ^c		√			
加拿大 ^d					√
印度 ^e		√			√
韩国					√
欧盟 ^f				√	√

注: a. 美国将对保险公司的经营管理费补贴和亏损补偿按照“绿箱”一般服务支持进行通报,将给农民的保费补贴按照是否与特定作物挂钩分别通报为“黄箱”特定产品支持和“黄箱”非特定产品支持; b. 日本将给农民的保费补贴分为两个部分进行通报,其中对保险起赔点大于基准产量损失 30% 的部分依照《农业协定》附件 2 第 8 条按“绿箱”措施进行通报,对保险起赔点不超过基准产量损失 30% 的部分按照“黄箱”非特定产品进行通报; c. 中国将给农民的保费补贴和政府的自然灾害救济支持合并依照《农业协定》附件 2 第 8 条按“绿箱”措施进行通报; d. 加拿大实际上有按《农业协定》附件 2 第 7 条进行通报的项目,但通报的项目为农业稳定计划并非农业收入保险补贴(详细可见加拿大对该条通报的解读文件 G/AG/N/CAN/121); e. 印度对农业保险补贴的通报方式与日本相同; f. 欧盟虽然有按《农业协定》附件 2 第 7 条和第 8 条进行通报的条目,但该项通报并非农业保险补贴

数据来源: 根据 WTO 成员国向 WTO 递交的最新农业国内支持通报文件 WTO 各成员农业国内支持通报文件: G/AG/N/USA/150、G/AG/N/JPN/259、G/AG/N/CHN/47、G/AG/N/CAN/131、G/AG/N/IND/25、G/AG/N/KOR/82、G/AG/N/EU/69

综上所述,当前中国三大粮食作物国内既有支持政策推进上处于不同阶段,完全成本保险补贴和收入保险补贴被归为“绿箱”措施的可操作性上也存在显著的难度差异。从适应 WTO 国内支持规则的角度来说,由于稻谷、小麦最低收购价政策占用了绝大部分特定产品“黄箱”支持空间,玉米取消临时收储政策后剩余较大的特定产品“黄箱”支持空间,中国三大粮食作物完全成本保险和收入保险推进过程中,最为理想的是对稻谷、小麦实施政府提供的补贴被归为“绿箱”措施可操作性较强的完全成本保险,对玉米则既可以实施完全成本保险也可以实施收入保险。此外,从农户需求的角度来

说,稻谷、小麦价格方面有最低收购价政策进行托底,稻谷、小麦生产者投保自然灾害风险的意愿更强,玉米取消临时收储政策后,玉米种植户所面临的价格不确定性、不稳定性成为常态,具有投保价格变动风险的需求。完全成本保险较传统物化成本保险保额大幅提升,能够有效匹配稻谷、小麦生产者的需求,而收入保险理论上能够有效防范自然灾害和市场变动双重风险,切实保障玉米种植户收入。因此,对稻谷、小麦实施完全成本保险,对玉米实施收入保险,或许是中国现阶段推动国内农业政策设计与国际规则接轨的转型升级进程中,对于主粮政策性农业保险而言相对可取的制度设计。

三、我国“分品种施策”推进主粮政策性保险的方案探索与优化方向

对中国来说,完全成本保险和收入保险是一种较为新颖的农业支持保护政策工具,仍然需要在实践中进行不断探索、总结,吸取教训并完善制度设计中可能的不足之处。中国已于 2018 年在小范围(6 省 24 个产粮大县)探索试点了完全成本保险和

收入保险,并允许试点地区在中央原则性规定的基础上根据当地实际自主设定具体保险方案,这为中国后续 2021 年起扩大粮食作物完全成本保险和种植收入保险实施范围工作的开展提供了宝贵的经验和丰富的方案参考,起到了前期“探路”的作用。

* 根据 WTO 成员国向 WTO 递交的最新农业国内支持通报文件,截至 2019 年本表中只有美国同时实施了收入保险和自然灾害保险,其他 WTO 成员国均只实施了自然灾害保险。

根据本文第二部分的 WTO 规则约束下我国主粮政策性农业保险可行制度设计空间的系统分析,可以对照研判在 2018 年的各地区试点方案中,有哪些具体机制设计行之有效并可沿用到 2021 年的新一轮扩大主粮政策性保险实施范围工作中,又有哪些则需要进行调整和进一步优化。

(一) 我国“分品种施策”推进主粮政策性保险的方案探索

2018 年,财政部、农业农村部、银保监会联合印发《关于开展三大粮食作物完全成本保险和收入保险试点工作的通知》(以下简称《通知》),决定采用“分品种施策”的方式探索农业保险转型升级路径,对水稻、小麦开展完全成本保险试点,对玉米则同时开展完全成本保险和收入保险试点。在充分考虑各地经济基础、土地流转率以及农业保险工作基础的情况下,2018 年中国批复了 24 个产粮大

县进行完全成本保险和收入保险试点。其中安徽、湖北各批复了 4 个县试点水稻完全成本保险,山东、河南各批复了 4 个县试点小麦完全成本保险,内蒙古、辽宁各批复了 4 个县,2 个县试点玉米完全成本保险,2 个县试点玉米收入保险。

1. 我国推进主粮政策性保险的原则性规定。《通知》在其附件 1《三大粮食作物完全成本保险和收入保险试点工作方案》中对保险实施方案给出了原则性规定。第一,此次试点期限定于 2018—2020 年三年时间;第二,保险金额不得高于当年相应品种种植收入的 85%,确定保险金额的基准产值或成本以最近一期国家发展改革委发布的《全国农产品成本收益资料汇编》为准;第三,试点的保险品种不得设置绝对免赔;第四,农户自交保费比例不低于 30%。《通知》关于我国推进主粮政策性保险的其他原则性规定见表 3。

表 3 《通知》对完全成本保险和收入保险试点方案的原则性规定*

项目	条目	完全成本保险	收入保险
相同规定	试点期限	暂定 2018—2020 年	
	保障对象	试点地区全体农户(规模经营农户、小农户)	
	基准产值/成本	以最近一期国家发展改革委发布的《全国农产品成本收益资料汇编》为准	
	免赔	绝对免赔 0,相对免赔不高于 30%	
	保费补贴标准	农户自缴比例不低于 30%;中央财政对中西部地区和东北地区补贴 40%、对东部其他地区补贴 35%,取消县级财政保费补贴	
差异规定	保险标的	稻谷、小麦、玉米	玉米
	保险金额	原则上不高于当年相应品种种植收入的 85%,覆盖农业生产总成本	原则上不高于当年相应品种种植收入的 85%,体现农产品价格和产量,覆盖农业生产产值
	保险责任	保障农户因自然灾害、重大病虫害和意外事故等造成的产量损失	保障农户因农产品价格、产量波动导致的收入损失

资料来源:根据《通知》附件 1 内容整理所得

2. 试点地区推进主粮政策性保险的方案探索。各试点地区为调动农业生产者参与三大粮食作物完全成本保险和收入保险试点的积极性,确保试点工作的顺利开展,在以《通知》所做出的原则性规定为重要参考依据的基础上,综合考虑当地财

政、农业农村部门和农户意见的同时,拟定了具体保险实施方案。第一,由于历年《全国农产品成本收益资料汇编》的发布存在时间上的滞后性且仅公布省级层面的产值与成本数据,因此各地确定基准产值或成本的做法与《通知》略有出入,但总体

* 鉴于试点已经取得的显著成果,在试点届满之际,2021 年 6 月 24 日财政部、农业农村部、银保监会再次联合印发《关于扩大三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险实施范围的通知》(财金〔2021〕49 号),其基本保持 2018 年《通知》所拟定的试点工作方案的基础上主要在以下四个方面做出了调整:一是农业生产总成本、单产和价格(地头价)数据,以发展改革委最新发布的《全国农产品成本收益资料汇编》或相关部门认可的数据为准;二是取消对保险免赔的限制;三是保费补贴比例调整为在省级财政补贴不低于 25%的基础上,中央财政对中西部及东北地区补贴 45%,对东部地区补贴 35%,不再对农户自缴比例和市县财政承担比例作出要求;四是保险金额调整为原则上完全成本保险或种植收入保险的保障水平不高于相应品种种植收入的 80%

上与《全国农产品成本收益资料汇编》中的数据差异不大,实践中也得到了相关部门和农业生产者的认可;第二,各地既没有设置绝对免赔也没有设置相对免赔,保险公司对保险责任范围内的损失进行

全额赔付;第三,各地在中央财政补贴的基础上给予了充分支持,总的保费补贴均达到 70%,农户自缴保费按《通知》规定的 30% 最低标准设置。各试点地区的其他具体部署如表 4 所示。

表 4 各地三大粮食作物完全成本保险和收入保险试点方案探索

项目		水稻完全成本保险						
省份	安徽					湖北		
县/市/旗	东至县	和县	太湖县	宿松县	公安县	黄梅县	沙阳县	枣阳市
保额(元/亩)	1000	1000	1000	1000	1100	1100	1100	1100
费率(%)	6 ^b	6	6	6	6	6	6	6
起赔 ^a (%)	20	20	20	20	25	25	25	25

小麦完全成本保险								
省份	河南					山东		
县/市/旗	兰考县	汝州	项城	鄢陵	济阳区	桓台县	肥城市	阳谷县
保额(元/亩)	900	900	900	900	930	930	930	930
费率(%)	5	5	5	5	3.98	3.98	3.98	3.98
起赔 ^a (%)	20	20	20	20	25	25	25	25

玉米完全成本保险					玉米收入保险			
省份	辽宁		内蒙古		辽宁		内蒙古	
县/市/旗	岫岩县	北票市	莫力达瓦旗	喀喇沁旗	铁岭县	义县	扎鲁特旗	托克托县
保额(元/亩)	700	700	600 ^e	850 ^d	700	700	800 ^g	870 ^h
费率(%)	10	11	6 ^e	6 ^e	11	11	8 ⁱ	8 ⁱ
起赔 ^a (%)	30	30	20/30 ^f	—	0	0	0	0

注: a. 表中起赔是起赔率的简称,指保险责任范围内产量(收入)损失程度达到保障产量(金额)的一定百分比,保险方能触发; b. 东至县规模经营主体费率 6%,小农户费率 5%; c. 莫力达瓦旗水浇地玉米保额最高 600 元/亩,旱地玉米保额最高 430 元/亩; d. 喀喇沁旗水浇地玉米保额最高 850 元/亩,旱地玉米保额最高 400 元/亩; e. 莫力达瓦旗和喀喇沁旗水浇地费率均为 6%,旱地费率均为 8%; f. 暴雨、洪水、内涝、风灾、雹灾损失程度在 20% 以上,旱灾、冻灾、病虫害鼠害、泥石流、地震、山体滑坡、火灾等损失程度在 30% 以上,保险人负赔偿责任; g. 扎鲁特旗水浇地玉米保额最高 800 元/亩,旱地玉米保额最高 370 元/亩; h. 托克托县水浇地玉米保额最高 870 元/亩,旱地玉米保额最高 430 元/亩; i. 扎鲁特旗和托克托县水浇地费率均为 8%,旱地费率均为 10%

资料来源:根据各省份政府官方网站及保险公司官方网站公开资料搜集整理所得

(二) 我国主粮政策性保险探索方案的 WTO 规则适应性挑战

由本文第二部分可知,从基于 WTO 规则约束和有效对接三大粮食作物既有国内支持政策的角度来看,中国现阶段可操作性空间更大的做法是对稻谷、小麦实施可在很大程度被归为“绿箱”措施的完全成本保险补贴,对玉米实施收入保险补贴。因此,关于考量 2018 年地方试点的保险方案能够在多大程度被延续到当前扩大实施范围的工作中

的分析,对于稻谷、小麦而言主要是研判地方试点的完全成本保险补贴能否被归为“绿箱”措施,而对于玉米则主要是研判地方试点的收入保险补贴可能的支持水平是否超过 8.5% “黄箱”措施微量允许水平。

1. 关于稻谷、小麦完全成本保险探索方案的 WTO 规则适应性。从 2018 年《通知》的原则性规定来看,中国试点的完全成本保险补贴的制度设计

实际上存在被归为“绿箱”措施的制度设计空间^{*}。但从地方的探索实践来看,虽然试点地区实施的方案与《通知》规定的原则性方案在保险赔付金额、保险附加限制等方面近乎一致,但在保险触发条件上略有出入,正是由于这种差异导致地方试点的完全成本保险补贴很可能被归为“黄箱”措施。由表4可知,除了辽宁省以外,其他各试点地区均在产量损失程度达到基准产量的20%和25%的情况下触发完全成本保险的赔付^{**},这一保险触发条件虽然仍在《通知》原则性规定所允许的范围内,但低于《农业协定》附件2第8.a条中“产量损失超过前3年期或通过去除前5年最高和最低年产量确定的3年平均产量的30%”的要求。按照中国各地前期试点方案,政府对稻谷、小麦所提供的完全成本保险补贴存在被视作“黄箱”措施的可能。当前,由于最低收购价政策的存在,根据我国在WTO的入世承诺,于稻谷、小麦而言,在政策性农业保险这样的国内支持措施上没有留多大的政策设计空间。因此,中国后续扩大稻谷、小麦完全成本保险实施范围进程中,可能无法完全沿用2018年各试点地区的探索方案,需要做出进一步的优化调整。

2. 关于玉米收入保险探索方案的WTO规则适应性。根据朱晶等(2020)的研究,虽然地方前期试点的玉米收入保险补贴实际上更有可能被归为“黄箱”措施,但其可能的支持水平为4.76%~5.95%,距离中国被WTO国内支持规则所允许的“黄箱”规则微量允许水平(8.5%)尚有一定的空间。因此,从WTO规则适应性的角度而言,中国各地前期探索的玉米收入保险试点方案是符合WTO国内支持规则的,很大程度上能够被沿用到2021年新一轮扩大主粮政策性保险实施范围工作中。

(三) 今后我国主粮政策性保险政策设计的优化方向

从中国前期三大粮食作物完全成本保险和收入保险试点的实践来看,地方在实施过程中关注更

多的是当地农户的实际需求,而WTO规则约束及相应的具体制度设计的适配性并不会成为关注重点或追求目标。这也就意味着地方根据自身需求的具体实践,虽是对我国支持保护体系转型升级具体方式方法的有益探索,但同时也需要国家在宏观层面给予更加有针对性的优化方向引导。为顺利推进新一轮中国扩大三大粮食作物完全成本保险和收入保险实施范围工作,应着重考虑在以下几个方面对具体方案加以设计优化。

1. 对于稻谷、小麦继续推进完全成本保险,并将其优化为补贴可被视作“绿箱”措施的完全成本保险。从WTO国内支持规则适应性角度,稻谷、小麦最低收购价政策占用了绝大部分特定产品“黄箱”支持空间,中国未来可能更多要实施被归为“绿箱”措施可操作性较强的完全成本保险补贴。从国内需求的角度,中国当前推进的“特定”品种完全成本保险可以有效对接现行物化成本保险,切实提高保险保障水平,政策的可实施性相对较强,且主粮完全成本保险可与现行最低收购价政策兼容,两种政策的搭配使用同样能够达到保障农业生产者收入的效果。因此,中国今后可继续推进稻谷、小麦完全成本保险。然而需要指出的是,前期中国地方探索的完全成本保险补贴实际上很大可能会被归为“黄箱”措施,且其“黄箱”性质的综合支持量会被纳入支持空间相对更为稀缺的特定产品支持来进行计算,这可能会使我国在现阶段遵守世贸组织规则、履行国际承诺上处于被动地位,给将来部分世贸组织成员国以国内支持规则为由对我国发起国际贸易争端埋下隐患。根据WTO关于可视为“绿箱”措施的完全成本保险补贴的规则条款与中国的前期探索实践,中国将完全成本保险补贴制度设计优化为“绿箱”措施的可操作性是相对较强的,只需将保险触发条件上调到基准产量损失的30%,并将基准产量确定方式调整为前3年期或

* 首先《通知》规定完全成本保险的不设绝对免赔,相对免赔不高于30%,即保险触发条件不高于作物基准产量损失的30%;其次,《通知》规定完全成本保险的保险金额覆盖农业生产总成本,即在保险责任范围内的赔付金额以农作物生产总成本为上限;最后,《通知》规定以稻谷、小麦、玉米为完全成本保险的保险对象,且完全成本保险的赔付不对农业生产者将来的生产类型或产量做出要求。依据《通知》的原则性规定,中国试点的完全成本保险补贴的保险触发条件、保险赔付金、保险附加限制等具体条款,在很大程度上能够契合《农业协定》附件2第8条可被视作“绿箱”措施的完全成本保险补贴的具体规则

** 当前中国广泛实施的物化成本保险的起赔点普遍是30%,各保险公司针对完全成本保险设置了更低的起赔点,可能是出于推广完全成本保险的目的

通过去除前5年最高和最低年产量确定的3年平均产量等即可^{*}。因此,当前中国在推进稻谷、小麦完全成本保险的同时,应首先将政府所提供的补贴优化为“绿箱”措施。

2. 对于玉米可继续实施收入保险,并着力探索“全覆盖、非特定”主粮收入保险。从WTO国内支持规则适应性角度,玉米取消临时收储政策后剩余较大的特定产品“黄箱”支持空间,对“黄箱”性质的收入保险补贴的容纳程度相对较高。从国内需求的角度,玉米取消临时收储政策后,玉米种植户所面临的价格不确定性、不稳定性成为常态,具有承保价格变动风险的需求,收入保险理论上能够有效防范自然灾害和市场变动双重风险,切实保障玉米种植户收入。因此,中国今后可继续实施玉米收入保险。然而,需要指出的是,虽然这种适用于特定产品的农业收入保险补贴综合支持量在中国被允许的国内支持空间中的容纳程度相对较高,但从构建既适合国情又符合国际规则的新型国内支持保护政策体系的长远目标来看,最为理想的方式是实施类似美国、日本运行的,被归为不受补贴资金总量限制的“绿箱”属性的全农场收入保险。然而,根据本文的研究显示,“绿箱”农业收入保险方案不能与特定作物挂钩,需要基于农业生产者整体涉农收入确定保险补偿。这种保险形式对农业经营者收入统计数据质量要求极高,我国尚不具备实施条件,而更为可取的方式或是构建“全覆盖、非特定”主粮收入保险。“全覆盖、非特定”主粮收入保险虽未完全与特定作物脱钩,可能仍不能满足“绿箱”规则,但因其可同时适用于稻谷、小麦、玉

米三大主粮,这种类型的收入保险补贴更有可能会被记入我国相对支持空间更大的“黄箱”非特定产品支持。

3. 强化对WTO相关规则的理解与运用,同时中央要加强对地方完全成本保险和收入保险工作的指导。随着入世过渡期的结束,中国现行的农业政策体系已开始受到世界主要农产品生产国和出口国的全面审视,陷入国际贸易争端和纠纷的风险逐步加剧(朱晶等,2021)。完全成本保险和收入保险作为新型农业支持保护政策体系中的重要组成部分,其实施方案设计及补贴水平是否与国际惯例对接,是未来我国政策性农业保险高质量发展过程中不得不思考和面对的重要问题。因此,中国有必要加强对农业保险补贴相关规则的研究,并在未来的农业保险补贴政策设计中为我所用。从前期中国完全成本保险和收入保险试点工作经验来看,作为政策执行主体的地方政府在政策实施过程中往往并不会把适应WTO国内支持规则作为主要的政策目标,而更多考虑的是当地实际。然而,虽然WTO规则的约束对象是WTO成员国的中央政府,但实际上却越不过地方政府这一关,因为中央政府的政令和对外承诺总是需要分解到地方实施(孔庆峰,2003)。因此,考虑到当前地方政府运用WTO规则的意识 and 能力仍然较为薄弱,中国在推进三大粮食作物完全成本保险和收入保险进程中,中央政府应加强对地方政府工作的指导,如举办相关培训或出台相应的完全成本保险和收入保险示范性条款等。

四、总结

随着中国入世过渡期的结束,现行以价格支持为主的粮食国内支持政策体系已受到WTO规则的实质性约束,中国正积极推动国内农业政策设计与国际规则接轨的转型升级。在这一过程中,政策性农业保险作为国际上“对标”WTO合规国内支持政

策的最重要的非价格农业支持保护工具之一,受到了高度关注。2018年起,中国开展了为期三年的主粮完全成本保险和收入保险试点探索,在试点期届满之际中国又明确指出要继续扩大实施范围的新要求。本文分析了WTO规则约束下中国实施三

^{*} 2021年6月24日财政部、农业农村部、银保监会联合印发《关于扩大三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险实施范围的通知》,将基准产量的确定方式从“以最近一起国家发展改革委发布的《全国农产品成本收益资料汇编》为准”调整为“以发展改革委最新发布的《全国农产品成本收益资料汇编》或相关部门认可的数据为准”,这也给今后中国按照WTO“绿箱”农业保险补贴规则允许的方式来确定保险基准产量提供了更多的自主权

大粮食作物完全成本保险和收入保险的制度设计空间,并就 2018 年各试点地区探索的农业保险制度设计实践能否与我国入世承诺等国际规则约束相一致,以及在多大程度上可以被沿用到此次大规模实践进行了评估,在此基础上探讨了今后我国推进主粮政策性保险的优化方向。

第一,现行三大粮食作物国内支持政策推进阶段下,于稻谷、小麦而言剩余的特定产品“黄箱”支持制度设计空间极为有限,需着力推行被归为“绿箱”措施的可操作性相对较强的完全成本保险补贴,而玉米由于剩余了较大的特定产品“黄箱”支持空间,对不同“归箱”属性的农业保险补贴的容纳程度相对较高。

第二,根据我国在 WTO 的入世承诺和前期各地的探索方案,于稻谷、小麦而言,中国后续于扩大完全成本保险实施范围进程中,可能无法完全沿用各地前期探索的有被归为“黄箱”措施可能的补贴制度设计,但于玉米而言,能够在较大程度上沿用各地前期探索的收入保险制度设计。

第三,关于中国主粮政策性农业保险今后的优化方向应为:其一,继续推进稻谷、小麦完全成本保险,并将其制度设计优化为可被视作“绿箱”措施的完全成本保险补贴;其二,继续实施玉米收入保险,并着力探索“全覆盖、非特定”主粮收入保险;其三,强化对 WTO 相关规则的理解与运用,同时中央要加强对地方完全成本保险和收入保险工作的指导。

最后,需要说明的是,推进完全成本保险和收入保险策略的选择不仅要考虑到对 WTO 规则的适应性,还要考虑到对农业生产者种粮积极性及国家粮食安全的影响。本文重点讨论了 WTO 规则下中国三大粮食作物完全成本保险和收入保险推进策略,但囿于主粮政策性农业保险推进阶段限制,尚未研究两类保险对国内相关利益主体的影响。随着实施范围的进一步扩大,保险方案的进一步成熟,未来研究将着重分析完全成本保险和收入保险与其他农业国内支持政策协调配合下对农业生产者生产行为及粮食安全的可能影响。

参 考 文 献

1. Babcock, B. A. Using Cumulative Prospect Theory to Explain Anomalous Crop Insurance Coverage Choice. *American Journal of Agricultural Economics*, 2015, 97(5) : 1371~1384
2. Cole, J. B., Gibson, R. Analysis and Feasibility of Crop Revenue Insurance in China. *Agriculture and Agricultural Science Procedia*, 2010, 1: 136~145
3. Glauber, J. W. The growth of the Federal Crop Insurance Program, 1990—2011. *American Journal of Agricultural Economics*, 2013, 95(2) : 482~488
4. Glauber, J. W. Agricultural Insurance and the World Trade Organization. IFPRI Discussion Paper 1473, 2015, available at <http://ssrn.com/abstract=2688091>
5. Just, R. E., Calvin, L., Quiggin, J. Adverse Selection in Crop Insurance: Actuarial and Asymmetric Information Incentives. *American Journal of Agricultural Economics*, 1999, 81(4) : 834~849
6. Mahul, O., Stutley, C. J. Government Support to Agricultural Insurance: Challenges and Options for Developing Countries. *World Bank Publications*, 2010
7. Smith, V. H., Glauber, J. W. Agricultural Insurance in Developed Countries: Where Have We Been and Where Are We going. *Applied Economic Perspectives and Policy*, 2012, 34(3) : 363~390
8. Wu, J. J. Crop Insurance, Acreage Decisions, and Nonpoint-source Pollution. *American Journal of Agricultural Economics*, 1999, 81(2) : 305~320
9. 陈 军, 帅 朗, 胡 蝶. 水稻完全成本保险对农户参保意愿的影响——基于湖北省 545 个水稻种植农户的实证分析. *湖北农业科学*, 2021, 60(2) : 173~179
10. 程国强. 我国粮价政策改革的逻辑与思路. *农业经济问题*, 2016(2) : 4~9
11. 孔庆峰. 地方政府对 WTO 规则的不适应性及改革取向. *中国行政管理*, 2003(5) : 24~26
12. 刘 露, 王 红. 农户对完全成本保险的需求分析及展望——以辽宁省玉米种植户为例. *农业展望*, 2019, 15(8) : 90~95
13. 倪洪兴. 开放视角下的我国农业供给侧结构性改革. *农业经济问题*, 2019(2) : 9~15
14. 田 菁, 张 琅, 袁佳子. 农作物收入保险省及地市级定价研究——以辽宁省玉米、大豆为例. *保险研究*, 2019(3) : 103~115
15. 虞国柱, 朱俊生. 论收入保险对完善农产品价格形成机制改革的重要性. *保险研究*, 2016(6) : 3~11

16. 汪必旺. 我国发展农产品收入保险的效果模拟研究. 中国农业科学院博士学位论文, 2018
17. 王保玲, 孙健, 江崇光. 我国引入农业收入保险的经济效应研究. 保险研究, 2017(3): 71~89
18. 王学君, 晋乐, 朱晶. 中美农业国内支持争端: 争议点分析及对今后的启示. 农业经济问题, 2020(5): 92~103
19. 王学君, 周沁楠. 日本农业收入保险的实施: 因由、安排与启示. 农业经济问题, 2019(10): 132~144
20. 肖宇谷, 王克. 中国开展农作物收入保险的意义和可行性初探. 农业展望, 2013, 9(10): 29~32
21. 谢凤杰, 吴东立, 赵思喆. 基于 Copula 方法的大豆收入保险费率测定: 理论与实证. 农业技术经济, 2017(2): 111~121
22. 许庆, 刘进, 杨青. WTO 规则下的农业补贴改革: 逻辑、效果与方向. 农业经济问题, 2020(9): 88~100
23. 叶兴庆. 我国农业支持政策转型: 从增产导向到竞争力导向. 改革, 2017(3): 19~34
24. 尹成杰. 关于推进农业保险创新发展的理性思考. 农业经济问题, 2015(6): 4~8
25. 张峭, 王克, 李越, 汪必旺. 中国主粮作物收入保险试点的必要性及可行方案——以河北省小麦为例. 农业展望, 2015, 11(7): 18~24
26. 钟甫宁. 从供给侧推动农业保险创新. 人民日报, 2016-06-24(7)
27. 周延礼. 我国农业保险的成绩、问题及未来发展. 保险研究, 2012(5): 3~9
28. 朱晶, 李天祥, 臧星月. 高水平开放下我国粮食安全的非传统挑战及政策转型. 农业经济问题, 2021(1): 27~40

Policy-based Agricultural Insurance for Staple Grain in China: Rule Constraints and Policy Optimization

XU Liang, ZHU Jing, WANG Xuejun

Abstract: As one of the important tools that help promote domestic support policies to comply with WTO rules, policy-based agricultural insurance has received great attention in the transformation and upgrading of China's promotion of domestic agricultural policy design in line with international rules. In 2021, China decided to further expand the implementation scope of grain crop full cost insurance and planting income insurance on the basis of pilot exploration in 24 major grain-producing counties of six provinces since 2018. This paper analyzes the system design space of China's staple food policy-based agricultural insurance, and studies the possible challenges in adapting to WTO rules when the insurance pilot programs in China in 2018 are used in this large-scale practice, and proposes targeted optimization for the subsequent expansion of the agricultural insurance implementation. The study found that: The existing domestic support policies for staple foods are at different stages, and the operability of the two types of insurance subsidies classified as "green boxes" are also different. At this stage, it is more desirable to implement rice and wheat full cost insurance and corn income insurance; According to China's early exploration plans, the two types of insurance subsidies are actually more likely to be classified as "amber box" measures; While implementing the promotion mode of "species-based policies" to staple grain policy agricultural insurance, the full cost insurance subsidy needs to be optimized as a "green box" measure, and efforts should be made to explore "full coverage and non-specific" staple food income insurance. At the same time, the central government should strengthen the guidance of local full cost insurance and income insurance.

Keywords: Full cost insurance; Income insurance; WTO rules; Green box measure; Amber box measure

责任编辑: 鄂昱州