

新型农业保险政策激励粮食生产：逻辑、问题与路径

刘汉成 吴传清

摘要：新型农业保险政策激励粮食生产是现阶段我国确保粮食安全的重要手段。从制度变迁来看，政府职能从“越位”到“缺位”再到“归位”；从内在逻辑来看，新型农业保险政策激励粮食生产蕴含了深刻的经济逻辑、社会逻辑及制度逻辑；从面临问题来看，新型农业保险政策激励粮食生产还存在政府引导不到位与市场运行不规范并存、短期效应较为明显但实现长期目标任务艰巨、三大主粮部分险种有待推进与其他粮食作物保险亟待开发等突出问题。因此，要进一步发挥政府调控作用与市场机制在资源配置中的决定性作用，明确粮食作物保险发展目标及完善支持政策，优化粮食作物保险的供给方式并提升服务能力。

关键词：新型农业保险政策；激励粮食生产；逻辑；问题；路径

中图分类号：F362.11 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-0751(2024)10-0045-09

当前，我国粮食安全依然面临严峻挑战。从国际来看，受地区冲突以及自然灾害等影响，全球粮食供求严重失衡；从国内来看，受生产成本上涨、价格波动以及比较收益低等影响，国内粮食面临供给不足的潜在风险^[1]。2024年中央一号文件明确指出：“抓好粮食和重要农产品生产，确保国家粮食安全。”价格支持和直接补贴等转移支付方式对粮食生产的激励效果有限^[2]，而以完全成本保险和种植收入保险为代表的新型农业保险政策能够有效提升农户抵御风险能力，对稳定农民收入、保障国家粮食安全发挥着不可替代的作用。但也要清醒地看到，新型农业保险政策在实际运行过程中还存在政府与市场边界划分不清晰、保险政策目标定位不够明确、保险标的未能实现统筹兼顾等问题，一定程度上制约了粮食作物保险可持续发展。上述问题若不加以认真研究和解决，势必会影响国家粮食安全以及农业强国建设，这将是本文重点关注的问题。

在商业化农业保险研究方面，学者们普遍认为，

以效用和利润最大化为假设的商业化农业保险无法解释保险对粮食生产带来经济福利，原因是在收入水平较低的情况下，农户很难对保险产生有效需求^[3]；对保险产品缺乏了解、投保人对保险的信任感、保费的支付方式、个人开支以及家庭规模等均是制约农户保险需求的主要因素^[4]。解决这一问题，需要利用保险精算技术为不同类型农户厘定合理的保险费率，实施灵活的保费支付方式，选择合理的收费频次和时机，以及建立有效的保险补偿机制^[5]。

在传统政策性农业保险激励粮食生产研究方面，学者们重点聚焦保费补贴和保障水平对农业保险需求的影响，以及农业保险的福利效应，主要存在两种不同观点：一种观点肯定了传统政策性农业保险的积极作用，认为农业保险保费补贴不仅能激发农户的保险购买行为，而且有助于农户选择高效率的生产方式，从而减少粮食产量损失^[6]；另一种观点质疑了传统政策性农业保险的效果，认为由于农业保险具有典型的正外部性特征，只有通过补贴才

收稿日期：2024-06-10

基金项目：国家社会科学基金项目“粮食作物倾斜性保险政策的激励效应与提升路径研究”（23BJY172）。

作者简介：刘汉成，男，黄冈师范学院商学院教授（湖北黄冈 438000）。吴传清，男，武汉大学经济与管理学院教授（湖北武汉 430072）。

可以正常运作,导致政府陷入沉重的财政负担,最终不利于农业保险发展^[7]。此外,由于保障水平不高导致传统政策性农业保险“不解渴、不顶用”,应通过提高单位面积保额、扩展保险责任及开发完全成本保险和种植收入保险等以提升粮食作物保险保障水平^[8]。

与传统农业保险政策相比,新型农业保险政策是指政府为了扶持粮食作物生产,在稳定传统保费补贴基础上进一步提高保险保障水平的支持政策,主要包括完全成本保险和种植收入保险等。新型农业保险政策激励粮食生产是当前学术界关注的新领域。国内外学者有关新型农业保险政策激励粮食生产的研究还不多见。少数学者实证检验了完全成本保险对促进粮食生产和减少农户收入波动的积极影响。比如,有学者认为提高农业保险保障水平显著扩大了粮食作物种植面积,优化了种植业结构,且这种影响效应具有持续性^[9];另有学者认为水稻种植收入保险作为转移风险的重要工具,能够及时补偿水稻因自然灾害导致的产量下降与价格下跌造成的收入损失^[10]。

综上所述,目前学术界对新型农业保险政策激励粮食生产的研究还处于起步阶段,尚未形成完善的理论框架。本文将从我国“大国小农”的基本国情出发,系统梳理中华人民共和国成立以来政策性农业保险的制度变迁,深刻阐释新型农业保险政策激励粮食生产蕴含的逻辑与存在的问题,并有针对性地提出优化路径。

一、政策性农业保险的制度变迁

改革开放以来,新制度经济学受到社会各界的广泛关注,制度变迁被认为是一种更高收益制度对原有较低收益制度的替代过程。系统梳理1949年以来我国政策性农业保险的制度变迁,是未来进一步优化新型农业保险政策的基础。

(一) 从萌芽到停滞时期(1949—1981年)

中华人民共和国成立之初,我国人均粮食占有量仅为208.8公斤^[11],远低于人均400公斤的国际粮食安全标准线。为此,1950年中国人民保险公司以“保障粮食生产安全、促进农业生产发展”为目标开始探索政策性农业保险业务。1951年中国人民保险公司分别在北京、山东、江苏、陕西等省份开展水稻、小麦等农作物保险工作,有效保障了粮食生产。随着农业合作社全面推进,1954年我国农村土

地及其他各类资源由人民公社统一管理和调配。在此背景下,农业保险逐步失去了有效的制度土壤。

这一阶段,表面上是农户自愿投保,实际上是政府强制推行。这种操作方式虽简便易行且短时期内效果立竿见影,但随着时间推移,矛盾和问题也随之暴露,突出表现为基层干部在实际操作中搞强迫命令、强制摊派等,导致大多数农民产生了抵触情绪。为此,1953年3月中国人民保险公司决定停办农业保险业务,并对已承保业务开展清理和善后工作。截至1953年年底,全国绝大部分地区停办了农业保险业务;到1958年12月,中国农业保险业务全部终止;此后农业保险发展进入停滞阶段。可见,从1949年到1953年,政府职能“越位”特征明显。

(二) 缓慢复苏时期(1982—1992年)

1982年2月,国务院在批转中国人民银行《关于国内保险业务恢复情况和今后发展意见的报告》中明确指出:“要在调查研究的基础上,按照落实农村政策的需要,逐步试办农村财产保险等业务。”至此,停办24年之久的农业保险业务得以重新开办。1985年中央一号文件明确提出:“积极兴办农业保险事业。”1987年我国颁布《土地管理法》,正式将耕地保护纳入法律框架,为粮食安全提供了法律支撑。1982—1992年,我国农业保险保费收入从23万元上升至8.17亿元^①,年均增长率达到127%,农业保险发挥了有效的经济补偿和风险保障作用。

这一阶段,由于国家财政对农业保险并没有给予相应的优惠政策,导致保险公司处于“大干大赔,小干小赔”的亏损境地。1982年农业保险赔付额为22万元,赔付率为95.7%,亏损额为4万元;1986年农业保险赔付额为1.06亿元,赔付率为136.3%,亏损额为4395万元^②。为扭转亏损局面,中国人民保险公司采取了补救措施:一是强化联合经营。通过与地方政府合作,采取合办、代办等方式共同经营农业保险业务。二是建立收益共享与责任共担机制。为激发地方政府开展农业保险的积极性,1987年中央与地方政府采取财政共享农业保险业务收入的办法,规定农业保险业务55%的所得税、20%的调节税由过去全部上交中央财政改为中央财政与地方财政五五分成,在此基础上,中央与地方财政按照同舟共济、以丰补歉的原则经营农业保险。通过系列政策措施调整,农业保险取得了明显成效,1987年农业保险赔付率开始下降,1992年降至99.7%。

(三) 萎缩徘徊时期(1993—2003年)

1992年我国正式确立社会主义市场经济体制,

全国各行业纷纷向市场化转型。基于粮食安全考虑,为保障农民收益和促进粮食生产,我国相继出台了多项粮食支持政策。比如,1993年国务院发布的《关于加快粮食流通体制改革的通知》明确指出:“取消粮食统购统销制度,实行保护价收购粮食。”1994年国务院发布的《关于深化粮食购销体制改革的通知》要求进一步提高粮食收购价格。一系列利好政策的出台,极大地促进了农民的粮食生产积极性。但是,新的问题也随之产生,突出表现为粮食产量的增加导致出现了“卖粮难”问题,农民种粮收益下降。

这一时期,我国农业保险也相应向市场化转型。保险公司基于经济效益原则纷纷调整保险业务结构,不断降低农业保险业务比重,导致我国农业保险规模大幅萎缩。全国范围内除新疆兵团财产保险公司和人保公司上海分公司保留了农业保险部外,其他省级分公司先后撤销了独立的农业保险经营机构,农业保险项目仅限于种养殖业。1993—2003年,农业保险保费收入由8.30亿元减少至4.64亿元,农业保险收入占财产保险收入的比重呈现下降趋势。与此同时,农业保险赔付率居高不下,1997—2003年,历年赔付率均在80%上下,个别年份甚至接近100%^③,这与整个保险业快速发展的势头格格不入。由于各种主客观原因,政府将农业保险视为竞争性产业,全面推行商业化运营。保险公司是以赢利为目的的法人实体,在保费居高不下的情况下,农民不愿意购买农业保险,保险公司没有保费收入,业务经营难以为继,最终导致农业保险再次陷入停滞。可见,从1993年到2003年,政府职能体现出“缺位”特征。

(四) 发展壮大时期(2004年至今)

2001年我国成功加入世界贸易组织,标志着国民经济正式融入经济全球化进程。基于国内外形势的深刻变化,农业保险再次引起关注和重视。为激励粮食生产和确保国家粮食安全,2004年中央一号文件明确指出:“加快建立政策性农业保险制度,选择部分产品和部分地区率先试点。”2006年国务院发布《关于保险业改革发展的若干意见》,2007年财政部印发《中央财政农业保险保费补贴试点管理办法的通知》,2012年国务院发布《农业保险条例》,2017年财政部印发《关于在粮食主产省开展农业大灾保险试点的通知》。2018年财政部、农业农村部、银保监会共同印发《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》,确定内蒙古、

辽宁、安徽、山东、河南、湖北6个省份24个产粮大县开展三大粮食作物完全成本保险和收入保险试点;支持对象为全体农户,包括规模经营农户和小农户;完全成本保险责任涵盖自然灾害、重大病虫害和意外事故等,收入保险责任涵盖农产品价格、产量波动导致的收入损失;农户自缴保费比例为30%,中央财政对中西部以及东北地区补贴40%、对东部其他地区补贴35%,取消县级财政保费补贴。2023年财政部、农业农村部、国家金融监督管理总局印发《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至全国所有产粮大县的通知》。2024年中央一号文件中明确提出:“扩大完全成本保险和种植收入保险政策实施范围,实现三大主粮全国覆盖、大豆有序扩面。”

这一时期,随着补贴力度不断加大,我国农业保险稳步发展。2007—2022年,农业保险保费收入从53.33亿元上升至1219.40亿元,赔付额从32.80亿元上升至842.29亿元,赔付率基本维持高位运行且呈现波动状态,除2011年赔付率为51.1%外,其他年份均在60%以上,2016年赔付率更是高达83.4%^④,这与当年全国气象灾害偏多、多数地区受灾严重有关。自2018年中央财政启动三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险试点以来,首批6个试点省份农业保险保障水平不断上升。据统计,2020年6个试点省份农业保险金额合计120.81亿元,较上年增长9.28%;赔付总金额为7.96亿元,其中,辽宁、安徽、内蒙古赔付金额分别为3.02亿元、1.94亿元、1.29亿元;6个试点省份简单赔付率高达96.15%,平均每亩赔付金额比大灾保险高出22.83%^[12]。这一时期,政府关注的重点是如何根据WTO协议规则加大对“三农”的支持力度,包括对粮食作物保险的政策支持,承担起粮食作物保险的政府责任。可见,从2004年至今,政府职能体现出“归位”特征。

二、新型农业保险政策激励 粮食生产蕴含的逻辑

新型农业保险政策激励粮食生产蕴含着深刻的经济逻辑、社会逻辑以及制度逻辑。

(一) 经济逻辑:弥补粮食作物保险市场失灵的需要

1. 粮食作物商业化保险市场失灵

由于粮食作物种植面临较高风险,而商业化保

险是以利润最大化为目标的,因此保险公司会厘定较高的保险费率。从农户角度看,较高的保险费率意味着农户要承担高昂的保费支出,受收入水平约束,农户很难对商业化保险产生有效需求。此外,相当一部分农户风险意识淡薄而且对保险认知不足,他们普遍对粮食生产面临的风险抱有侥幸心理,因此购买粮食作物保险的动力不足。从保险公司角度看,一方面,由于农户投保意愿普遍不强烈,粮食作物保险无法满足“大数定律”要求;另一方面,由于粮食作物生长周期长、种植区域广,致使粮食作物种植风险具有多重性、群发性以及巨灾性等特点,加之农户粮食作物种植规模较小且分散,保险公司运营成本较高,在收益无法保障情况下保险公司被迫放弃粮食作物保险业务。这些均是导致商业化粮食作物保险市场失灵的重要原因。

2. 新型农业保险政策是弥补商业化保险市场失灵的有效手段

相比商业化保险而言,新型农业保险政策具有如下特点:一是政府组织推动。政府通过制定相关法规和政策措施,强力推动农业保险发展。二是财政保费补贴支持。政府通过提供财政保费补贴和经营管理费补贴,激发农户和保险公司参与粮食作物保险的积极性,避免产生“供需双冷”的局面。三是保险责任范围拓宽。比如,完全成本保险的保险责任涵盖自然灾害、重大病虫害、意外事故等风险,种植收入保险的保险责任涵盖农产品价格、产量波动导致的收入损失。四是按照保本微利原则厘定保险费率。承保机构在政府指导下,基于保本微利原则合理拟定保险费率,尽可能减轻农民保费支出。实施新型农业保险政策,可以有效弥补商业化保险市场失灵,进而激励粮食生产。

图1为新型农业保险政策弥补市场失灵示意图。横坐标为粮食作物保险需求量和供给量,纵坐标为粮食作物保险保费水平。在商业化粮食作物保险模式下, D_1 为保险需求曲线, S_1 为保险供给曲线,此时,由于有效供求不足导致 D_1 与 S_1 无法相交。在新型农业保险政策模式下,一方面,政府对农户提供财政保费补贴,使得保险需求曲线由 D_1 向 D_2 移动;另一方面,政府对保险公司提供经营管理费补贴,使得供给曲线由 S_1 向 S_2 移动, D_2 与 S_2 相交于均衡点 E_3 ,对应的均衡产量为 Q_3 。可见,政府通过对农户与保险公司提供财政补贴,有助于激发农户与保险公司参与保险的积极性,确保粮食作物保险健康稳定发展。

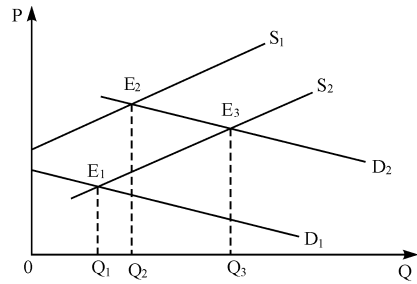


图1 新型农业保险政策弥补市场失灵示意图

(二) 社会逻辑:实现社会和谐稳定发展的需要

1. 城乡居民收入差距过大与粮食安全隐忧是影响社会和谐稳定发展的重要因素

当前,我国城乡居民收入差距过大已成为推动共同富裕的重要制约因素。尽管近年来城乡居民相对收入差距有所缩小,但绝对收入差距还较大。2023年我国城镇居民人均可支配收入为51824元,农村居民人均可支配收入为21691元,城乡居民收入比为2.39:1^⑤。另外,我国粮食安全保障依然存在隐忧,集中表现为粮食作物自给率偏低。2023年我国粮食总进口量达1.62亿吨,占国内总产量的比重为23.31%,说明粮食产需缺口巨大。从粮食结构来看,2023年我国稻谷、小麦、玉米和大豆的产量分别为2.06亿吨、1.37亿吨、2.89亿吨和0.21亿吨,进口量分别为0.03亿吨、0.12亿吨、0.27亿吨和0.99亿吨,自给率分别为98.56%、91.95%、91.46%和17.5%^⑥,与国家确定的“谷物基本自给、口粮绝对安全”要求仍有一定差距。如何提高粮食作物尤其是大豆自给水平,降低对国际市场的依赖,仍是当前和今后我国粮食领域需要重点关注的课题。

2. 新型农业保险政策是缩小城乡居民收入差距与保障粮食安全的重要途径

2024年中央一号文件明确指出:“适当提高小麦最低收购价,合理确定稻谷最低收购价;继续实施耕地地力保护补贴和玉米大豆生产者补贴、稻谷补贴政策;完善农资保供稳价应对机制,鼓励地方探索建立与农资价格上涨幅度挂钩的动态补贴办法。”同时,该文件还特别指出:“扩大完全成本保险和种植收入保险政策实施范围,实现三大主粮全国覆盖、大豆有序扩面;推进农业保险精准投保理赔,做到应赔尽赔。”由此可见,我国进一步加大了保险政策支持力度,一方面,着力从“提标、扩面和增品”三个维度持续引导和推进粮食作物保险高质量发展;另一方面,强化在精准承保和精准理赔上落地见效。这些举措的出台为提高种粮农户收入以及激励粮食生产提供了有力的政策支撑。

图2为新型农业保险政策促进社会和谐稳定发展示意图。以完全成本保险与种植收入保险为代表的新型农业保险政策,重点聚焦水稻、小麦和玉米三大主粮,着力在稳定财政保费补贴的基础上,不断提升保险保障水平。实施新型农业保险政策,一方面

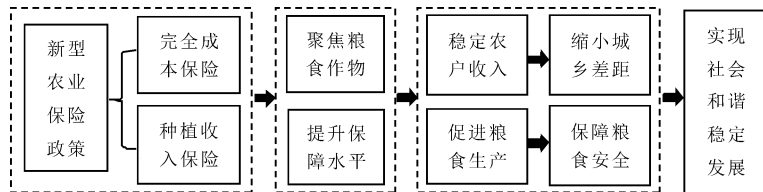


图2 新型农业保险政策促进社会和谐稳定发展示意图

(三) 制度逻辑:完善粮食作物保险制度体系的需要

1. 传统粮食作物保险制度体系还不够完善

长期以来我国传统粮食作物保险制度体系还不够完善,主要表现在以下几个方面:第一,相关法律法规制度建设滞后。我国现行《农业法》《保险法》《农业保险条例》等对粮食作物保险市场准入、经营管理、市场退出等的关注度还较为欠缺。相关专门性法律法规的欠缺,在一定程度上影响了粮食作物保险执行的权威性与可持续性。第二,财政补贴制度不灵活。我国粮食作物保险保费补贴分别由中央与地方按比例分担,虽然中央财政按照东部地区、中西部地区及东北地区的划分实施差异化的保费补贴比例,但同一区域不同省份保费补贴差异化并不明显,导致粮食主产省份的财政保费补贴负担过重。据统计,13个粮食主产省份的保费补贴负担率为0.127%,非粮食主产省份为0.057%^⑦,前者是后者的2.23倍。第三,再保险制度不健全。鉴于粮食作物再保险制度在大灾风险分散中扮演着重要角色,我国于2014年和2020年分别成立了中国农业再保险共同体(简称“农共体”)和中国农业再保险有限公司(简称“中农再”)。其中,“农共体”是由各直保公司组成的联合体,由于管理体制机制较为松散,“农共体”对直保公司缺乏有效监督,造成“农共体”整体亏损严重。据统计,2015—2019年,“农共体”综合赔付率高出直保公司10%,亏损额总计超过23亿元^[13]。“中农再”采取“约定分保+超额赔付”的运行模式,约定“中农再”负责150%—200%的超额赔付,但因为政府未能承担“兜底”责任,最终影响了“中农再”稳健经营。

2. 新型农业保险政策是完善粮食作物保险制度体系的重要抓手

与传统农业保险政策相比,新型农业保险政策

能够有效降低风险损失率,不断提高农户收入水平,从而缩小城乡居民收入差距;另一方面能够激励农户扩大粮食生产,促进粮食增产。可见,实施新型农业保险政策,有助于缩小城乡居民收入差距以及保障国家粮食安全,最终实现社会和谐稳定发展目标。

具有如下特点:第一,法律法规保障功能不断增强。例如,2023年12月我国正式发布的《中华人民共和国粮食安全保障法》就明确指出:“国家完善政策性农业保险制度,鼓励开展商业性保险业务。”在相关法律法规体系指引下,我国粮食作物保险市场主体的法治意识不断增强,这为激励粮食生产提供了法律保障。第二,财政补贴政策进一步优化。2007年以来,我国农业保险保费补贴政策不断优化,其中,中央财政保费补贴比例持续上升且呈现区域差异性。2007年省级财政保费补贴25%,中央财政保费补贴25%;2023年省级财政保费补贴25%,中央财政对东部地区保费补贴35%、对中西部及东北地区保费补贴45%。财政保费补贴政策优化对激发主产区粮食生产发挥了重要作用。第三,保险险种不断拓宽。2007年以来我国农业保险主要以直接物化成本保险为主;2017年尝试农业大灾保险试点;2018年开展完全成本保险和种植收入保险试点,到2024年实现全国覆盖。随着保险险种的不断拓展,我国粮食作物保险制度体系得以进一步完善。第四,再保险兜底功能进一步强化。目前,我国建立了以“中农再”为主导的政府再兜底制度,减轻了保险公司的风险压力。此外,通过探索共享技术研发和应用,科学厘定再保险费率并进行动态调整,可为粮食作物再保险精细化管理提供技术支撑。

三、新型农业保险政策激励粮食生产存在的问题

明确存在的问题是路径优化的前提。新型农业保险政策激励粮食生产还存在政府引导不到位与市场运行不规范并存、短期效应较为明显但实现长期目标任务艰巨、三大主粮部分险种有待推进与其他粮食作物保险亟待开发等突出问题。

（一）政府引导不到位与市场主体运行不规范并存

1. 政府引导不到位

政府引导主要包括政府制定农业保险政策、提供保费补贴资金、开展相应监督与考核等。就粮食作物保险而言,政府不仅要确定粮食作物保险的保障对象、补贴标准、保障水平等,还要制定粮食作物保险经营的制度规则^[14]。当前政府引导不到位主要表现为:第一,不同区域保险覆盖率差异较大。从主产区之间保险覆盖率来看,2022年13个粮食主产区产粮大县三大主粮完全成本保险和种植收入保险面积平均约为50%,面积覆盖率超过70%的只有3个,50%—70%的有4个,不足30%的有2个;从主产区与产销平衡区之间保险覆盖率来看,2022年黑龙江和辽宁(主产区)三大主粮完全成本保险和种植收入保险覆盖率接近80%,安徽(主产区)稳定在90%左右,而重庆(产销平衡区)仅为33.34%^[15]。第二,保障广度、保障深度及保障水平不高。2022年美国三大主粮保险保障广度、保障深度及保障水平分别为92.91%、50.86%和47.28%,同期我国三大主粮保险保障广度、保障深度以及保障水平分别为69%、30%和24%^③,同美国的差距还十分明显。第三,政府监管力度有待加强。美国构建了政府层面监管、行业层面合作及公司层面保险契约三维体系。而我国粮食作物保险监管部门多在中央和省级层面,难免对粮食作物保险监督力不从心,导致县级政府截留或挪用上级财政保费补贴事件时有发生。

2. 市场主体运行不规范

市场主体包含保险公司与农户,其中,保险公司主要负责提供粮食作物保险险种、厘定保险费率、收取保费、实施风险控制、开展勘查定损、负责保险赔付及提供相应技术支持等,以实现自身利益最大化;农户主要负责确定投保标的物、履行缴纳自缴保费义务、享受相关保险赔付权利,其目的是防范农业风险、减少农业损失。目前市场主体运行不规范主要表现为:第一,保险公司理赔不到位。发达国家十分重视理赔工作,例如,美国通常在农业风险管理局授权和监管下,由农作物私营保险公司承接农业生产经营者投保、理赔及保险服务。同时,为确保风险安全,美国农作物私营保险公司既可向联邦农作物保险公司申请再保险业务,也可在联邦农作物保险公司批准下向私营再保险公司申请商业再保险。相比之下,我国农业保险市场监管还相对滞后,保险公司基于自身利益考虑时常出现保险定价不合理以及惜

赔、拒赔等现象。第二,农户投保积极性不高。当前我国部分农户投保意识淡薄,一些农户仍然存在“靠天吃饭”思想,对自然风险防范意识不强,投保意愿较低;一些农户对粮食作物保险缺乏信任,认为粮食作物保险赔付时间长、手续麻烦,即使参加了保险,补偿金额仍然不足以弥补损失,导致未来参保概率下降。据测算,我国三大主粮作物参保率仅为67%^[16],保险深度和保险密度均低于发达国家。

（二）短期效应较为明显但实现长期目标任务艰巨

1. 短期效应较为明显

短期效应是指新型农业保险政策能否在短期内激励粮食生产与保障粮食安全。自2018年以来,伴随三大主粮完全成本保险和种植收入保险快速推进,我国农业保险快速发展,粮食产量稳步提升。国家金融监督管理总局数据显示,2007—2022年,我国农业保险保费收入从53.33亿元增长到1219.4亿元,中央财政保费补贴从10亿元增长到434.53亿元,保障金额从1126亿元增长到5.46万亿元^[17]。农业保险市场规模快速增长对于稳定农户收入、支持粮食生产发挥了“稳定器”和“助推器”的作用。据统计,2018—2023年,我国粮食总产量从6.58亿吨上升至6.95亿吨^④,人均粮食占有量连续多年超过400公斤的国际粮食安全标准线,新型农业保险政策短期效应较为明显。

2. 实现长期目标任务艰巨

长期目标是指新型农业保险政策能否助力农业农村现代化与农业强国建设。尽管我国是全球粮食作物保险保费规模最大的国家,但粮食作物保险助力农业强国建设的任务还十分艰巨。2023年我国出台的《中华人民共和国粮食安全保障法》明确指出:“贯彻总体国家安全观,统筹发展和安全,实施以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑的国家粮食安全战略,坚持藏粮于地、藏粮于技,提高粮食生产、储备、流通、加工能力,确保谷物基本自给、口粮绝对安全。”应该说,《粮食安全保障法》为新时期我国粮食作物保险政策指明了目标方向,更好地满足了粮食作物领域日益增长的风险保障需求,但尚未提及服务农业农村现代化以及农业强国战略的需求。

（三）三大主粮部分险种有待推进与其他粮食作物保险亟待开发

1. 三大主粮部分险种有待推进

随着粮食市场流通体制改革深入推进,我国粮

食作物不仅面临自然风险挑战,还要经受市场风险考验。2018年以来,国家针对三大主粮实施了完全成本保险和种植收入保险,受到了农户普遍欢迎^[18],但实施过程中也暴露出部分保险险种难以推进等问题。例如,在三大主粮完全成本保险和种植收入保险实际运行中,尽管完全成本保险政策在各地执行较好,但种植收入保险政策难以推进。原因在于目前国家对水稻、小麦仍然实施最低保护价格政策,这是影响水稻、小麦实施完全成本保险而非种植收入保险的重要因素。此外,尽管一些地方积极探索玉米种植收入保险试点,但由于我国玉米期货市场起步较晚,不仅交易量小且市场活跃度低,导致玉米目标价格难以精准锁定,无法有效支撑玉米种植收入保险在全国范围内有效推广。

2. 其他粮食作物保险亟待开发

近年来,国家对大豆也出台了新型农业保险支持政策。例如,2022年5月财政部、农业农村部、银保监会联合印发《关于开展大豆完全成本保险和种植收入保险试点的通知》,确定内蒙古自治区4个旗县和黑龙江省6个县开展大豆完全成本保险和种植收入保险试点。2023年中央一号文件明确指出:“实施好大豆完全成本保险和种植收入保险试点。”2024年中央一号文件进一步要求大豆完全成本保险和种植收入保险有序扩面。完善大豆生产者补贴政策以及实施新型农业保险政策,对于稳定农户收益、激励农户大豆生产积极性发挥了重要作用^[19],但杂粮和成品粮依然执行传统农业保险政策,目前相关新型农业保险政策尚未出台。随着居民生活水平提高以及健康意识增强,杂粮需求也呈现快速上升趋势。因此,强化杂粮新型农业保险政策支持也已刻不容缓。

四、新型农业保险政策激励粮食生产的路径优化

新型农业保险政策激励粮食生产是一项重要的制度安排。在农业强国和乡村振兴战略指引下,要完善新型农业保险政策激励粮食生产的长效机制,进一步夯实粮食安全根基,应从以下3个方面进行路径优化。

(一) 充分发挥政府调控作用与市场机制决定性作用

实现新型农业保险政策激励粮食生产,既要加强政府宏观调控,又要使市场在资源配置中起决定

性作用;既要避免行政过度干预,又要防止市场失灵,实现“有为政府”与“有效市场”的有机统一。

1. 充分发挥政府的宏观调控作用

政府宏观调控是通过加大政策扶持力度,强化业务监管,规范市场秩序,为农业保险发展营造良好的市场环境。政府部门横向分工是否合理、基层政府能否扎实推进,是影响新型农业保险政策能否落地见效的重要因素。第一,加强政府部门横向协同联动。就中央层面来说,粮食作物保险需要财政部、农业农村部、国家金融监督管理总局、国家发展和改革委员会、国家粮食和物资储备局等多部门协同推进。例如,财政部研究制定粮食作物保险支持政策,制定相关财务管理和会计核算等制度,编制粮食作物保险补贴预算,会同其他部门制定粮食作物保险保费补贴政策 and 办法并对政府补贴资金进行监督;农业农村部协助做好粮食作物保险承保、理赔工作,合理引导农户投保,参与粮食作物保险保费补贴管理制度的制定等;国家金融监督管理总局负责粮食作物保险市场准入,对粮食作物保险业务实施监督管理等。第二,加强政府部门多层次纵向引导。我国粮食作物保险管理由中央、省级、市级、县级以及乡镇级等多层级政府共同引导。例如,中央政府负责制定保险法律法规和全国性粮食作物保险政策,确定粮食作物保险的业务范围、财政补贴以及配套支持标准等;省级政府因地制宜决定本地粮食作物保险经营模式、保险险种、保费补贴标准等;市级和县级政府组织推动农村基层开展粮食作物保险,动员和组织农户积极参加粮食作物保险;乡镇级政府会同村组协助粮食作物保险业务开展,为承保、签单、勘查定损、理赔等提供具体支持等。

2. 充分发挥市场机制在资源配置中的决定性作用

市场机制是指通过市场手段调节粮食作物保险运行的机制,包括供求机制、价格机制、竞争机制和风险机制等。能否借助市场机制,完善粮食作物保险市场竞争秩序,实现保险业务经营公平、公正、公开,是决定新型农业保险政策能否取得成效的关键。第一,在粮食作物保险政策指引下,保险公司应主动通过市场调研预测粮食作物保险需求状况,有针对性地提供保险产品,并制定科学合理的保费率。第二,适度引入竞争机制。尽管新型农业保险并不像其他商业性保险一样具有较大的竞价空间,但适度的竞争有助于改善保险公司服务质量,实现优胜劣汰。第三,充分发挥粮食作物保险行业协会的监督

作用,整顿粮食作物保险市场秩序,清理骗取国家财政保费补贴、虚假理赔的保险公司,加大惩戒力度,杜绝损害农民利益的违规行为。

(二)明确粮食作物保险发展目标及完善支持政策

目前,我国新型农业保险政策激励粮食生产仍然处于探索阶段,亟须在顶层设计方面进一步完善与改进,明确发展目标,优化支持政策。

1.明确粮食作物保险发展目标

第一,找准问题与制定目标。做好粮食作物保险市场调研,找出粮食作物保险供给侧与需求侧存在的突出问题。在此基础上,统筹考虑农民收益保障、粮食安全生产以及农业强国建设,兼顾粮食作物保险短期效应与长期效应,明确粮食作物保险发展的短期目标和中长期目标,以增强粮食作物保险高质量发展的新动能。第二,明确发展重点。重点聚焦三大主粮作物,将全国范围内三大主粮作物全部纳入新型农业保险政策扶持范围。健全粮食作物保险体系,在实施好三大主粮完全成本保险的同时,加快种植收入保险的推进力度。积极探索“保险+期货”以及天气指数保险等模式。第三,补齐发展短板。大豆是粮食作物重要组成部分,鉴于当前大豆自给率较低的现实,应大力增强新型农业保险政策助力大豆生产的激励功能。此外,我国粮食制种研发方面也缺乏相应的保险产品,需着力开展粮食作物种业保险服务,从源头上保障国家粮食安全。

2.优化粮食作物保险支持政策

我国现行以价格支持与粮食直接补贴等为主的粮食生产支持政策已经受到约束,调整和优化新型农业保险支持政策势在必行。第一,探索将部分粮食直接补贴转化为保险保费补贴。在稳定粮食作物原有财政保费补贴的前提下,将部分粮食直接补贴转化为保险保费补贴,既有效规避了WTO规则约束带来的挑战,又降低了农户保险保费支出费用,有助于激发农户购买粮食作物保险的积极性。第二,加大经营管理费及再保险补贴支持力度。以美国为例,其农作物收入保险财政补贴包括农业生产者保费补贴、对保险公司的经营管理费补贴和再保险补贴。我国可借鉴美国的做法,适当增加保险公司经营管理费补贴和再保险补贴,进一步降低保险公司经营成本,推动粮食作物保险稳步发展。

(三)优化新型农业保险供给方式及提升服务能力

为保障国家粮食安全,加快农业强国建设,必须

优化粮食作物保险供给方式并提升服务能力,更好地满足农民多样化的粮食作物保险需求,使新型农业保险成为守住粮食安全底线的重要力量。

1.优化粮食作物保险供给方式

第一,针对不同省份制定差异化的保费补贴机制。当前,中央对粮食作物保险的财政保费补贴政策是按照“东中西”划分标准来实施的,这种划分虽然简便易行,但难免过于笼统,没有针对不同省情开展差异化保费补贴。建议中央财政保费补贴标准按照“一省一策”来实施,避免平均化倾向。具体来说,按照粮食生产规模、地方财政实力、粮食产值等建立评价指标体系,测算各省的最终得分,中央财政根据各省得分高低依次给予相应的保费补贴支持,避免出现“粮食贡献越大,地方财政负担越重”的不公平现象。第二,针对不同生产者设定多样化的保费率与保障水平组合。由于不同生产者对粮食作物的保险需求具有差异性,因此,设计多样化的保费率与保障水平组合尤为必要。例如,对于小农户或风险偏好型农户可设定低保费率与低保障水平组合;对于新型农业经营主体或风险规避型农户可设定高保费率与高保障水平组合。由此,在不增加政府财政保费补贴总量的条件下,由不同生产者根据自身风险承受能力和经济实力选择其愿意接受的粮食作物保险产品。

2.提升粮食作物保险服务能力

第一,推动粮食作物保险信息共享。整合政府各职能部门与保险公司的涉农数据和信息,密切关注参保农民以及粮食作物生产经营组织的相关动态,从源头上杜绝弄虚作假和骗取财政保费补贴资金等行为。第二,优化粮食作物保险机构布局。鼓励并支持保险机构拓展基层服务体系,切实提高保险服务水平。完善全国统一的粮食作物保险招标投标办法,并建立动态考评机制,确保保险机构规范管理。第三,健全粮食作物保险风险防范机制。保险机构作为防范风险的第一责任人,应加强公司内部治理,坚持审慎经营,不断提升风险预警、识别及管控能力,有效防范和化解各类风险。政府作为防范风险的管理者,应督促保险机构严格履行相关财务规则及保险监管要求,加强赔付能力管理,确保粮食作物保险经营风险可控。

注释

①③④此处数据来自中国保险监督管理委员会编:《中国保险年鉴》,《中国保险年鉴》社1983—2023年版。②亏损额=保费收入-

赔付额-各项费用开支。⑤此处数据来自国家统计局:《2023年居民收入和消费支出情况》,国家统计局网站, https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202401/t20240116_1946622.html, 2024年1月16日。⑥此处数据来自《国务院新闻办发布会介绍2023年农业农村经济运行情况》,中国政府网, https://www.gov.cn/zhengce/202401/content_6927914.htm, 2024年1月23日。⑦保费补贴负担率=(地方政府保费补贴比例×保费收入)/地区一般财政预算支出。⑧保障广度=参保面积/种植面积,保障深度=单位保额/单位产值,保障水平=保障广度×保障深度。其中,美国的种植面积和品种产值来自美国农业部(USDA);参保面积和保障金额取自美国国家农业统计局(NASS)。中国的种植面积和品种产值来自国家统计局农村社会经济调查司编:《2023年中国农村统计年鉴》,中国统计出版社2023年版;参保面积和保障金额由笔者在国家金融监督管理总局网站(<https://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/tongjishuju/tongjishuju.html>)查询所得。⑨此处2018年数据来自国家统计局编:《2019年中国统计年鉴》,中国统计出版社2019年版;2023年数据来自《国家统计局关于2023年粮食产量数据的公告》,国家统计局网站, https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202312/t20231211_1945417.html, 2023年12月11日。

参考文献

- [1] 张秀青. 国际市场动荡不定 粮食安全首当其冲:2020年以来国际粮食市场及其对我国的影响研究[J]. 价格理论与实践, 2022(10):37-41.
- [2] 王颖, 魏佳朔, 高鸣. 构建“绿箱”补贴政策体系的国外经验与优化对策[J]. 世界农业, 2021(10):23-32.
- [3] GOODWIN B K, SMITH V H. What harm is done by subsidizing crop insurance? [J]. American Journal of Agricultural Economics, 2013, 95(2):489-497.
- [4] KARLAN D, OSEI R, OSEI-AKOTO I, et al. Agricultural decisions after relaxing credit and risk constraints[J]. Quarterly Journal of Economics, 2014, 129(2):597-652.
- [5] 邵全权, 郭梦莹. 发展农业保险能促进农业经济增长吗? [J]. 经济动态, 2020(2):90-102.
- [6] 高鸣, 宋洪远, Carter M. 补贴减少了粮食生产效率损失吗? ——基于动态资产贫困理论的分析[J]. 管理世界, 2017(9):85-100.
- [7] 张伟, 易沛, 徐静, 等. 政策性农业保险对粮食产出的激励效应[J]. 保险研究, 2019(1):32-44.
- [8] 黄延信, 李伟毅. 加快制度创新 推进农业保险可持续发展[J]. 农业经济问题, 2013(2):4-9.
- [9] 江生忠, 付爽, 李文中. 农业保险财政补贴政策能调整作物种植结构吗? ——来自中国准自然实验的证据[J]. 保险研究, 2022(6):51-66.
- [10] 唐金成, 张伟, 黎宝鑫. 粮食安全视角的水稻收入保险创新发展研究[J]. 农村金融研究, 2022(5):47-59.
- [11] 彭玮. 多维审视“全方位夯实粮食安全根基”的时代价值[J]. 江汉论坛, 2023(4):19-26.
- [12] 张宝海, 李嘉缘, 李永乐, 等. 三大粮食作物完全成本保险和收入保险试点情况调研报告[J]. 保险理论与实践, 2021(6):1-12.
- [13] 魏腾达, 王克, 张峭. 加拿大农业再保险制度的经验及对中国的启示[J]. 世界农业, 2022(7):38-47.
- [14] 朱冬亮. 农民与土地渐行渐远:土地流转与“三权分置”制度实践[J]. 中国社会科学, 2020(7):123-144.
- [15] 魏腾达, 张峭. 农业保险保费补贴的央地分担比例优化:从财政支出公平的视角[J]. 农业技术经济, 2024(1):127-144.
- [16] 蒋和平, 蒋辉, 詹琳. 我国农业保险发展思路与策略选择:基于粮食安全保障视角[J]. 改革, 2022(11):84-94.
- [17] 陈二烈. 我国农业保险对农业产出的影响机理与提升对策[J]. 农业经济, 2023(3):105-108.
- [18] 张锦华, 徐雯. 完全成本保险试点能激励粮食产出吗? [J]. 中国农村经济, 2023(11):58-81.
- [19] 程国强. 大食物观:结构变化、政策涵义与实践逻辑[J]. 农业经济问题, 2023(5):49-60.

The New Agricultural Insurance Policies Encourage Grain Production: Logic, Problems and Path

Liu Hancheng Wu Chuanqing

Abstract: The new agricultural insurance policy to incentivize grain production is an important means to ensure grain security in our country at present. From the perspective of institutional change, government functions have shifted from “offside” to “absence” and then to “return”. From the internal logic perspective, the new agricultural insurance policy to incentivize grain production contains profound economic, social and institutional logic. From the perspective of the problems faced, the new agricultural insurance policy to incentivize grain production still faces prominent issues such as inadequate government guidance and irregular operation of market entities in incentivizing grain production, obvious short-term effects but difficult tasks to achieve long-term goals, some insurance types of the three main grains to be promoted and other grain crop insurance to be developed urgently. Therefore, it is necessary to further exert the role of government regulation and the decisive role of market mechanism in resource allocation, clarify the development goals of grain crop insurance, improve support policies, optimize the supply mode of grain crop insurance, and enhance the service capacity.

Key words: new agricultural insurance policy; incentivize grain production; logic; problems; path

责任编辑: 澍 文