

参考资料

2017年第2期（总第2期）

国家农业信贷担保联盟战略研究院编 2017年8月11日

编者按：

中国农业科学院农业风险管理研究中心张峭等人撰写了《美国农业风险管理政策体系及其演变》一文，梳理了美国农业保险的体系架构、发展历程、演变逻辑，并据此对我国农业保险的发展提出了建议。战略研究院对该文章的内容要点进行了梳理，并结合文章内容对当前工作提出了一些建议，谨供参阅。

《美国农业风险管理政策体系及其演变》要点梳理

《美国农业风险管理政策体系及其演变》一文梳理了美国农业保险的体系架构、发展历程和演变逻辑，并据此对我国农业保险的发展提出了建议。我们对该文章的内容要点进行了梳理，并结合文章内容对当前工作提出了一些建议，具体如下：

一、美国农业保险体系架构

美国农业风险管理政策体系由三部分组成，包括**农作物保险计划**、**农业商品计划**和**农业灾害救助计划**。其中农作物保险计划是其最核心的组成部分，由**美国农业部风险管理局**提供**保费补贴**，**商业化保险公司**具体运营，主要为自然风险提供保障；**农场商品计划**属于政策性补贴范畴，由**美国农业部农场服务局**（独立）运营，主要为价格风险提供保障。农业灾害救助计划作为农业保险计划的补充，由农场服务局负责运营。

（一）农作物保险计划

农作物保险计划是农业风险管理政策体系中最重要的一部分，可以同时提供农产品自然风险与价格风险的保障，目前，覆盖的农产品种类已超 130 种。

风险管理局负责对农民提供**保费补贴**，同时为商业化保险公司提供**管理与运用费用补贴**，并为商业保险公司提供**再保险服务**。农民得到的**保费补贴**与保障水平呈**负相关关系**，

风险保障程度越低，政府提供的保费补贴比例越高。从补贴比例看，目前美国政府对农业保险的保费补贴占农业保险总保费的 62%。

农作物保险计划主要包括农作物保险项目和补充保险项目：

1.农作物保险项目

该类保险项目包括单个农场水平农作物保险和县级水平农作物保险两类。以单个农场水平农作物保险为例，最高保障水平是预期收入的 85%，预期收入由农场的实际历史生产收入确定，保费补贴比例从最低的 38%到最高 100%，风险保障水平越高，补贴比例越低。

2.补充保险项目

给予差额保障，差额为农作物保险保障水平与固定保障水平（86%）之间的差。如若农民投保了 70%的收入保险，那么最大保障额度是 16%。

（二）农场商品计划

当市场价格或收入低于保障水平时，政府直接对农民进行补贴，目前支持的农产品总共约 24 种农产品。农场商品计划包括价格损失补偿项目、农业风险保障项目和营销支持贷款项目。

1.价格损失补偿项目

市场价格低于参考价格时，农民可获得补贴。计算公式为：补贴额=（参考价格-市场价格）×基础面积的 85%×补贴单产，其中参考价格是国内市场价格 12 个月平均值，基

础面积和补贴单产在 4 年内保持不变。

2.农业风险保障项目

农民收入低于某一基准值时该项目被触发。基准收入参考的最近五年价格滑动平均和产量滑动平均（去除最高值和最低值）的乘积。农业风险保障项目提供两种收入保障方式，县级水平农业风险保障补贴方式和农场水平农业风险保障补贴方式。以县级水平农业风险保障补贴方式为例，当县级实际作物收入低于县级基准作物收入 86%时触发，补贴总额=单位面积补贴额×具体商品基础面积 85%，单位面积补贴额不得超过具体商品单位面积基准收入的 10%。

3.营销支持贷款项目

营销支持贷款项目是指政府规定一个低于市场的价格作为底价，以该价格为农产品提供抵押贷款。当市场价格低于该底价时，政府对底价与市场价格的差额进行补贴。

（三）农业灾害救助计划

灾害救助计划由农场服务局负责管理运作，帮助农民灾后重建，包括非保险作物灾害救助项目、牲畜与果树灾害救助项目、紧急灾害贷款等项目。

对于特别重大的自然灾害或特别严重的市场环境，美国农业部也可以自由决定对特定区域的农民提供特别的财政支持。

（四）美国农业保险运行机制及特点

1.实现自然风险和市场风险全面覆盖

美国农业风险管理政策体系通过三项计划，涵盖了几乎

全部农产品和畜产品，从价格层面和收入层面基本覆盖了农产品的自然风险和市场风险。

2.以保障收入为主要目标

美国农业风险管理政策体系，通过农作物保险计划对自然风险造成损失加以补贴，通过农业商品计划对市场价格给予支持，使从事农业生产的农民有收入保障，使投入农业的资本回报相对稳定。

3.发挥政府主导作用，充分利用市场机制

政府给农民和商业化保险的补贴发挥作用，商业化保险公司负责原保险业务（直保），政府为商业化保险公司提供再保险和巨灾保险服务。

二、美国农业保险发展历程

作者将美国农业保险体系的发展演变分为了三个阶段，我们按照政策背景、主要政策和政策评述三个方面，对每个阶段的情况进行了重新梳理。

（一）20世纪30年代初-70年代中期，政府干预色彩明显的农业风险管理政策体系初构期

1.政策背景

20世纪30年代，美国处于严重金融危机之中，谷物价格大幅下跌，政府迫切需要稳定农产品市场价格。

2.主要政策

这一阶段较多采用了对市场干预直接、见效迅速的政策。

1933年出台《农业调整法案》，鼓励农民缩减耕地、销毁农产品、屠宰幼畜，以控制基本农产品产量，从而提高农

产品价格。

1938 出台年《农业调整法案》，通过设定最低价、收入保障及“常平仓”制度，实现对农民的价格支持和对农产品市场的调控。同时，国会批准设立国有的联邦农作物保险公司，对自然灾害损失的补偿、对自然风险的管理。

1973 年实施《农业和消费者保护法》，在基本农作物（包括小麦、玉米、棉花、水稻、大豆等）受灾造成产量损失超过一定比例时，给予农民现金救助。

3.政策评述

这一时期以干预市场价格为重点，然而由于财政支持力度有限，农作物保险制度发展并不理想，规模覆盖率较低，仅为 10%左右。

（二）20 世纪 70 年后初-90 年代中期，注重多方利益协调的农业风险管理政策体系市场化改革期

1.政策背景

20 世纪 70 年代，全球性粮食减产致使粮食价格暴涨，消费者利益受到损害，防范农产品价格快速上涨成为政策的一个出发点。

20 世纪 80 年代中后期，农产品恢复性增产，价格进入下行通道，政府补贴农民的支出增加，农产品库存大幅增加，二者使财政负担增加。市场化改革的呼声日益强烈。

2.主要政策

在农作物保险计划方面，一是引入市场机制，联邦农作物保险公司把原保险业务交由商业性保险公司，自己专门从

事再保险等业务；二是扩大了农作物保险品种范围，通过保费补贴引导农民参保；三是通过提高保费补贴率鼓励农民购买保障程度更高的保险，1994年的《联邦农作物保险法改革》把购买联邦农作物保险与享受政府的各种支持政策相挂钩，实现准强制性保险；四是实施“巨灾保险计划”。

在农业商品计划方面，一是压低农产品的目标价格，以降低财政支出；二是通过差额补贴鼓励农民直接在市场上出售农产品，缓解库存过剩问题；三是直接补贴不再与当年的实际种植面积挂钩，而是以预先确定“基数”面积为准。

在农业灾害救助计划方面，减少与其他政策的重叠，缩减该计划覆盖范围和支持力度。取消一般性灾害救助计划，建立非可保农作物灾害救助计划，对农作物保险未覆盖的农作物提供灾害损失救助。

3.政策评述

这一时期，美国农业风险管理政策体系的逐步完善，主要表现在三个方面：一是风险管理的目标从单一向多元转变，从单纯保护农民利益，向平衡农民与消费者等多方利益转变；二是引入了市场机制，财政资金通过市场机制发挥作用，取得了一定效果；三是建立了农业保险为主、灾害救助为辅的风险管理框架，加强不同工具的分工协作。

（三）20世纪90年代后期-21世纪，综合风险管理思路下的现代农业风险管理政策体系成型期

1.政策背景

20世纪90年代中后期以来，农产品国际贸易自由化趋

势的发展，国际贸易规则的限制逐渐增多。21 世纪后，美元贬值，国际农产品价格下跌，美国农民收入下降。美国农业政策既要适应国际贸易规则的要求，又要实现稳定农民收入的目标。

2.主要政策

这一阶段的农业政策目标主要通过收入保险稳定农民收入。

在农作物保险计划方面，保费补贴比例提至 60%，尤其是提升了高保障性保险的补贴比例；农场主承担的保费比重从上世纪 90 年代的 74%下降到近几年的不足 40%，农民参保积极性进一步提高。农作物保险也从单纯的与自然风险挂钩，转变为与收入挂钩为主。目前，收入保险保费收入已经占到农业保险保费收入的 80%以上。

在农业商品计划方面，通过价格损失补偿项目、农业风险保障项目加强了对价格风险的保障。价格损失补偿项目和农业风险保障项目的补贴面积不与实际种植面积挂钩，且采用的是收入的滑动平均，一方面减少了政策对市场的扭曲，另一方面避免了与 WTO 等国际贸易限制的冲突。

对于农业灾害救助计划，明确其为农作物保险计划补充的定位，避免与出现重复补贴。

3.政策评述

这一时期，美国农业风险管理政策体系的调整充分体现了综合风险管理的思维。一是在风险管理目标上，涵盖了稳定农民收入，保障农产品供应，降低财政负担，适应国际贸

易要求等多个方面。二是在风险管理对象上，统筹考虑了自然风险和市场风险；三是在风险管理措施上，确保农作物保险计划、农业商品计划、农业灾害救助计划目标清晰、分工合理。

三、作者的有关建议

作者认为我国当前与美国 20 世纪 30-70 年代的情况相似，结合美国农业保险近百年的发展经验，作者提出了一些建议，要点如下：

（一）加强顶层设计，提升农业风险管理的综合性

一是要充分调动包括农业生产经营者、市场主体、政府在内的多方主体的积极性；二是要综合采用风险缓释、转移、应对等风险管理策略；三是要灵活选取不同的市场工具、政策工具及工具组合；四是要在农业生产的产前、产中、产后各个环节，做好农业产业链风险一体化管理工作；五是要重视上述四个维度的相互交叉和联系，注重不同风险管理过程中各要素的协调性，提高风险管理政策或工具的效率。

（二）明确政府与市场分工，注重市场机制发挥

一方面要大力推动农业风险管理市场化政策工具创新，不断丰富农业风险管理的“工具箱”，满足现代农业发展日益多元化的风险保障需求；另一方面要把握好政府和市场的边界，市场能做的就交给市场，政府要承担好农业风险管理市场的培育和维护者、协调和组织者以及大灾风险应对最后的守护者角色。

（三）转变农业风险管理方式，变直接补贴为间接补贴

更多通过对农业保险、农业基础设施建设等间接补贴，减少对生产和市场的直接干预，以顺应 WTO 规则要求、降低政府财政负担和风险。

四、对我们的启示和有关工作建议

（一）对我们的启示

第一，从美国农业保险发展的历程来看，提高农业风险保障水平应是我国农业保险未来发展的主要方向，印证了我们的判断。

第二，统筹兼顾多重政策目标是农业风险管理发展的必然趋势，具体来说，应从我国农村、农业发展战略的高度统筹多种金融工具和多种策略组合使用的机制。

第三，我国保费补贴的比例约为 75%，目前美国补贴比例约为 60%，但覆盖深度和广度都高于我国，我国当前的农业保费补贴政策有进一步优化的空间。

（二）有关工作建议

第一，建议下一步在“险担合作”时，把提高农业风险保障水平作为主要目标之一，探索通过“险担合作”的方式增加保费收入、扩大保险市场覆盖，提高保险的保障水平。

第二，建议与农业科学院农业风险管理研究中心建立交流机制，在农业风险管理、农业风险区划、适度规模经营等领域加强相互合作。

本文中对于美国农业保险的运行机制和产品设计等细节问题没有具体交代，可望通过下一步的交流得到解决。