

公共财政补贴农业保险：国际经验与中国实践*

肖卫东¹ 张宝辉^{2,3} 贺畅⁴ 杜志雄⁵

内容提要：公共财政补贴农业保险已成为世界各国发展政策性农业保险的普遍政策，自2007年以来，也已成为中国政策性农业保险发展的行动主轴。目前，中国基本上建立了中央财政与地方财政“联动补贴”农业保险保费的机制，公共财政补贴农业保险保费的力度日益增进；农业保险保费补贴已成为公共财政支农的重要手段和农业保险快速发展的重要推动器。但是，与世界发达国家相比，中国农业保险的公共财政补贴水平仍很低下；中央财政对农业保险保费补贴的品种范围较为狭窄，补贴项目较为单一；“联动补贴”机制容易产生不公平现象。因此，应借鉴发达国家公共财政补贴农业保险的先进做法和有益经验，以贯彻落实《农业保险条例》为契机，重新认识和调整公共财政补贴农业保险的主要目标；将公共财政补贴农业保险政策的完善、优化与培育家庭农场等新型农业经营主体、促进农业规模化经营有机结合起来；完善和优化农业保险的财政补贴结构。

关键词：农业保险 公共财政补贴 国际经验 中国实践

一、公共财政补贴农业保险：国际经验与中国政策

从国外农业保险发展的实践来看，没有政府的公共财政补贴，农业保险就难以持续经营和发展（Smith and Glauber, 2012）；为了提高农业保险的覆盖面，增强农户对农业保险的购买力，各国政府往往积极发展以政府提供公共财政补贴为根本特征的政策性农业保险。政府以公共财政支持农业保险发展，已成为世界各国工业反哺农业的一种重要表现形式（张伟，2011），是政府维持国家稳定与和谐发展的重要政策工具（虞国柱，2011）。2008年，在开展了农业保险的104个国家（包括中国）和地区中，大部分都通过公共财政补贴农业保险（Mahul and Stutley, 2010）。公共财政对农业保险的补贴项目主要有：①对投保农户的保费补贴，目的是提高农户的参保率；②对农业保险经营机构的补贴，主要包括管理费用补贴、再保险补贴；③其他项目补贴，例如损失评估补贴、研发和培训补贴、农业保险推广与教育费用补贴等。

Mahul and Stutley（2010）的研究显示，在被调查的63个开展了种植业保险的国家或地区中，实行保费补贴、管理与操作成本补贴、损失评估补贴、再保险补贴、研发和培训等其他项目补贴的国家或地区的比例分别为63%、16%、6%、32%、44%（见表1）。可见，由于各国和地区财力状况不同和实施农业保险的政策目标不同，其公共财政对农业保险的补贴项目也不尽一致。一般来说，保费补贴为各国和地区采用最多的补贴项目；收入水平较高的国家和地区补贴项目较为全面，且主要为保费补贴和再保险补贴；而收入水平较低的国家和地区补贴项目较少，且主要为保费补贴和其他项目补贴。从发达国家与发展中国家公共财政对农业保险补贴项目的比较来看，发达国家对所有

*本文为中国社会科学院创新项目“中国农产品安全战略研究”以及2013年度农业部软科学课题“四化同步背景下城镇化与农业现代化协调推进战略研究（项目编号：Z201302）”的阶段性成果。

农业保险品种都给予保费补贴，而发展中国家只对关系国计民生的农作物保险品种给予保费补贴；发达国家普遍对农业保险经营机构的经营管理费用和再保险费用提供补贴，而大多数发展中国家尚未建立农业保险经营机构经营管理费用和再保险费用补贴制度（李建英、许世瑛，2011）。

表 1 不同收入水平国家和地区公共财政对种植业保险的补贴项目

	开展农业保 险的国家和 地区（个）	有保费补贴 的国家和地 区比例(%)	有经营管理 费用补贴的 国家和地区 比例（%）	有损失评估 补贴的国家 和地区比例 （%）	有再保险补 贴的国家和 地区比例 （%）	有其他项目 补贴的国家 和地区比例 （%）
高收入国家和地区	21	67	24	14	52	38
中等偏上收入国家和地区	18	56	6	0	22	39
中等偏下收入国家和地区	19	74	21	5	21	53
低收入国家和地区	5	40	0	0	0	60
所有国家和地区	63	63	16	6	32	44

资料来源：Mahul and Stutley（2010）。

2004~2013年期间，中国中央“一号文件”（除2011年全文为“水利改革发展”外）都对政策性农业保险发展问题提出了指导意见。其中，除2005年和2006年^①外，历年的中央“一号文件”都对公共财政补贴农业保险提出了直接的、明确的政策导向，并且对公共财政补贴农业保险的重视程度和政策支持力度都呈现不断加大的趋势（见图1）。2004年，中央提出“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，有条件的地方可对参加种养业保险的农户给予一定的保费补贴”，但是，并没有明确“谁给予补贴”的问题。2007年，中央“一号文件”明确了给予补贴的责任只能由政府来担当，并且主要由中央财政给予保费补贴；同时，提出“探索建立中央、地方财政支持的农业再保险体系”的政策导向。在2007年中央“一号文件”精神的指导下，同年财政部将农业保险保费补贴列为中央财政预算科目，并印发了《中央财政农业保险保费补贴试点管理办法》，首次在全国6个省（区）（内蒙古、吉林、江苏、湖南、新疆和四川）开展政策性农业保险保费补贴试点工作，由此拉开了中央财政和地方财政联动补贴农业保险的序幕。2009年，考虑到中西部地区一些农业大省的财政压力，中央提出“加大中央财政对中西部地区保费补贴力度”，中央财政的保费补贴开始向西部地区倾斜；同时，提出“建立财政支持的巨灾风险分散机制”。

2010年，在2007~2009年公共财政补贴农业保险经验和成效的基础上，中央提出“扩大保费补贴的品种和区域覆盖范围”和“鼓励各地对特色农业、农房等保险进行保费补贴”，明确指出给予特色农业、农房等涉农保险^②保费补贴的责任主体是地方政府，不将其纳入中央财政的补贴范畴。2013年，中央又提出“加大中央财政对生产大县农业保险保费补贴力度，适当提高部分险种的保费补贴比例”的政策意见，这不仅考虑到了这些农业生产大县对保险补贴的财政负担能力比较低下的事实，更为重要的是考虑到了保障这些农业生产大县的农业发展，对于保障国家粮食安全的重要战略意义。

^①2005年和2006年中央“一号文件”关于政策性农业保险的政策意见内容分别为“扩大农业政策性保险试点范围，鼓励商业性保险机构开展农业保险业务”、“稳步推进农业政策性保险试点工作，加快发展多种形式、多种渠道的农业保险”。

^②在《农业保险条例》中，涉农保险是指农业保险以外、为农民农业生产和生活提供保障的保险，包括涉及农房、农机具、渔船等方面的财产保险，涉及农民生命和身体等方面的短期意外伤害保险。

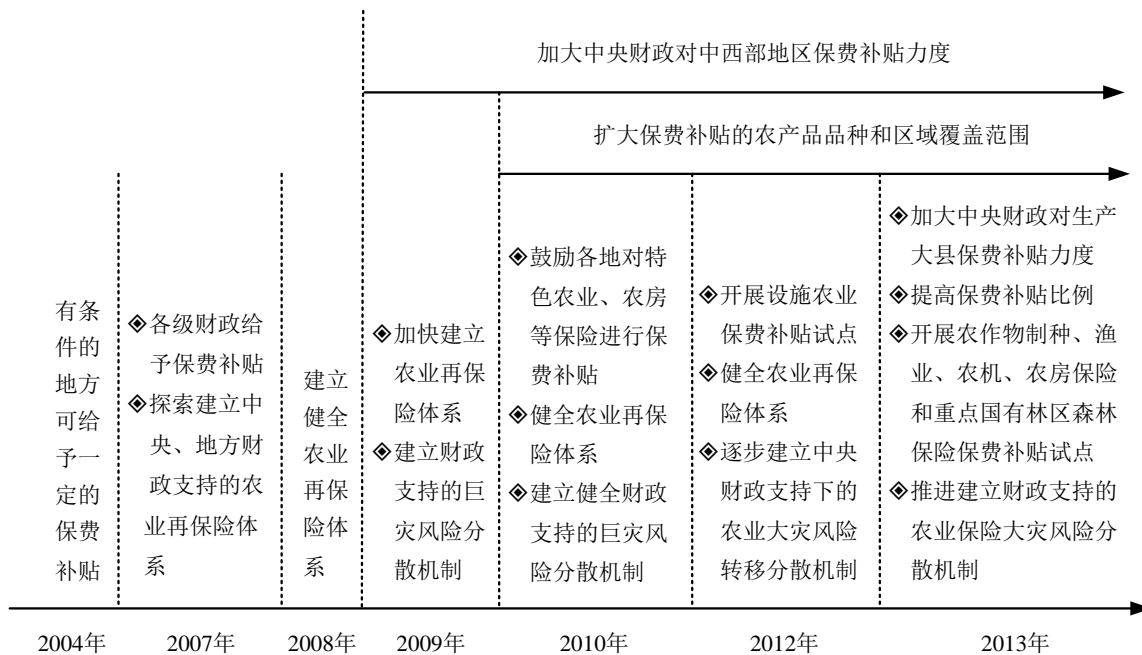


图1 中央“一号文件”关于财政补贴农业保险的指导意见和政策导向

2006年，国务院颁布了《关于保险业改革发展的若干意见》（以下简称“国十条”），明确提出公共财政补贴农业保险的三个政策导向：探索中央和地方财政对投保农户给予补贴的方式、品种和比例；对保险公司经营政策性农业保险适当给予经营管理费补贴；探索建立中央和地方财政支持的农业再保险体系。从图1可以看出，结合“国十条”关于公共财政补贴农业保险的三个政策导向，历年的中央“一号文件”都明确了公共财政支持农业保险发展的三个补贴项目：公共财政补贴农业保险保费；建立公共财政支持的农业再保险体系；建立公共财政支持的农业保险大灾风险分散机制。与每年的中央“一号文件”相呼应和配套，从2008年开始，财政部每年都会印发“关于中央财政农业保险保费补贴工作有关事项的通知”（以下简称“通知”），这些文件对中央财政补贴农业保险保费的适用农产品、适用试点省份、补贴比例、补贴程度与补贴水平等方面都做了明确界定。

在中央“一号文件”政策意见、“国十条”和财政部“通知”的合力作用下，公共财政补贴农业保险的政策在实践中不断得到发展和完善。2012年11月，国务院颁布了《农业保险条例》（2013年3月1日起施行），有关农业保险发展的公共财政补贴、税收优惠、农业保险大灾风险分散机制等问题在法律和制度层面上得以明确。《农业保险条例》的实施，标志着中国农业保险特别是政策性农业保险从试验走向全面推行的新阶段（虞国柱，2013）。同时，《农业保险条例》从立法上将中国农业保险的经营模式确立为“政府支持下的商业经营模式”，即“政府引导、市场运作”，这是一种典型和比较纯粹意义上的“公私合作”政策性农业保险模式（张宝辉等，2013）。其中，“公”体现为公共财政提供保费补贴、管理费用补贴和再保险支持，“私”体现为商业保险公司市场化经营农业保险，“公私合作”体现为农业保险风险在政府与商业保险公司之间分摊。可见，自2007年以来，公共财政补贴是中国政策性农业保险发展的行动主轴，公共财政补贴农业保险的支持政策由制度层面上上升到了法律层面。

二、中国公共财政补贴农业保险的现状

在公共财政的强力支持下，中国农业保险得到了前所未有的蓬勃发展，公共财政补贴已经成为中国财政支农的重要手段，成为农业保险快速、健康和可持续发展的重要推动器。

（一）中央财政与地方财政“联动补贴”农业保险保费的机制基本建立

《中央财政农业保险保费补贴试点管理办法》明确提出了中央财政补贴农业保险保费的基本原则是“自主自愿、市场运作、共同负担、稳步推进”，其中，“共同负担”是指财政部、省级财政部门、农户以及有关各方共同负担农业保险保费，并且，只有在省级财政部门 and 农户分别承担一定比例保费的前提下，中央财政才给予相应的保费补贴。这表明，中国政策性农业保险的保费补贴机制为中央财政与地方财政的“联动补贴”（见表 2），保费补贴主要由中央财政提供。中央财政对农业保险的保费补贴并未因财力雄厚而实行全额补贴、大包大揽，而是实施产品差异化和地区差异化的保费补贴政策，以利用市场机制支持农业保险发展，切实做到“好钢用在刀刃上”。从补贴险种的保险标的（又可称为“补贴品种”）看，中央财政根据与国计民生关联度的不同确定对不同补贴品种的保费补贴比例，并基于不同区域实行差异化的补贴比例，具体而言，玉米、水稻、小麦、棉花、油料作物、糖料等大宗种植类作物的保费补贴比例在 35%~65%之间，能繁母猪、奶牛等大宗养殖类产品的保费补贴比例在 40%~80%之间。保费补贴比例最高的品种是中国农业发展集团总公司的奶牛、新疆生产建设兵团和中央直属垦区的能繁母猪，补贴比例为 80%；其次是新疆生产建设兵团、黑龙江农垦总局、中国储备粮管理总公司北方公司、中国农业发展集团总公司的玉米、水稻、小麦、棉花、油料作物，全国范围内的天然橡胶，新疆生产建设兵团、中央直属垦区的糖料，补贴比例都是 65%。保费补贴比例最低的是商品林，补贴比例为 30%。其余品种的保费补贴比例基本在 40%~50%之间。从地区看，中央财政主要根据各省级政府的财力确定不同地区的保费补贴比例，总的来看，中央财政对中部地区、西部地区等经济欠发达地区的补贴比例相对较高，对东部地区的补贴比例相对较低；中央财政对新疆生产建设兵团、黑龙江农垦总局、中国储备粮管理总公司北方公司、中国农业发展集团总公司、中央直属垦区等的补贴比例较高。

表 2 中国中央财政补贴农业保险的品种、比例、地区（截止到 2013 年 2 月底）

补贴险种的保险标的	补贴比例（%）		补贴地区	
	中央财政	地方财政		
种植业	玉米、水稻、小麦、棉花、油料作物（包括大豆、花生和油菜）	35	25（省级）	东部地区
		40	25（省级）	中部地区、西部地区
		65	25（省级）	新疆生产建设兵团、黑龙江农垦总局、中国储备粮管理总公司北方公司、中国农业发展集团总公司
	马铃薯	40	25（省级）	全国
	青稞	40	25（省级）	全国
	天然橡胶	65	25（省级）	全国
		35	25（省级）	东部地区
	糖料	40	25（省级）	中部地区、西部地区
		65	25（省级）	新疆生产建设兵团、中央直属垦区
	森 商品林	30	25（省级）	全国
林 公益林	50	40	全国	

养殖业	能繁母猪	50	30	中部地区、西部地区
		40	30	东部地区
		80	30	新疆生产建设兵团、中央直属垦区
	育肥猪	40	30	东部地区
		50	30	中部地区、西部地区
	奶牛	50	30	东部地区、中部地区、西部地区
		60	30	新疆生产建设兵团、中央直属垦区
		80	30	中国农业发展集团公司
	牦牛和藏系羊	40	25 (省级)	全国

注：①“地方财政”一列中，地方财政补贴比例后面注明了“省级”的，表示该地方财政补贴比例为省级财政补贴的最低比例；未注明“省级”的，表示该地方财政补贴比例由各省份自己确定或者由省级财政承担，或者由省、市、县财政共同承担。②东部地区包括 9 省（市），分别是北京、天津、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东；中部地区包括 10 省，分别是河北、山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南和海南；西部地区包括 12 省（区、市），分别是内蒙古、广西、重庆、四川、云南、贵州、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏和新疆。

资料来源：根据财政部财金 [2007] 25 号文件、财金 [2008] 26 号文件、财金 [2008] 27 号文件、财金 [2009] 25 号文件、财金 [2010] 49 号文件、财金 [2011] 73 号文件、财金 [2012] 2 号文件、财金 [2012] 80 号文件、财金 [2013] 7 号文件整理。

在全国各省（区、市）的政策性农业保险实践中，地方财政对农业保险的保费补贴在省、市、县不同层级财政之间的分摊方式不尽相同，大致可以归结为三种分摊类型：

一是按固定比例分摊，即“一视同仁”型，在全省范围内统一规定省、市、县不同层级财政的保费补贴比例。例如，《2009 年宁夏回族自治区政策性农业保险试点实施方案》规定，对于种植业保险保费，自治区财政的补贴比例为 40%，市、县财政的补贴比例为 30%；《2012 年陕西省政策性农业保险试点工作实施方案》规定，小麦、玉米、油菜、水稻、棉花、马铃薯保险保费的公共财政补贴比例为 75%，其中，中央财政补贴 40%，省级财政补贴 25%，市、县两级财政共补贴 10%。这种补贴分摊方式简单、易操作，但未充分考虑到省辖区域内各地经济发展水平和财政承担能力的差异，往往会导致一些欠发达地区、贫困地区的保费补贴资金难以到位。

二是按区域差异分摊，即“有所差别”型，依据全省范围内各市、县经济发展水平与财政实力的差异，各级地方财政在保费补贴分摊比例上有所差别。例如，《2008 年江苏省农业保险试点财政保费补贴资金管理办法》规定，对于主要养殖业参保品种，省级财政对保费的补贴比例按苏南、苏中、苏北三大经济区域的经济发展水平和财政承担能力分别确定：苏南地区的省级财政保费补贴比例为 20%，苏中地区为 30%，苏北地区为 50%；《2011 年浙江省政策性农业保险巨灾风险准备金制度》规定，按照不增加农户负担的原则，因种植业保险品种费率上调所增加的保费，由各级财政承担，例如，水稻保险费率上调（由 5% 上调到 7.5%）所增加的保费，农民自己负担 7%，其余的由中央、省、县按一定比例分担，这一比例在欠发达地区及海岛地区为 35：48：10，在其他地区为 35：32：26。这种分摊方式充分考虑了省辖区域内欠发达地区、贫困地区的财政承担能力，以及财政承担能力与其责任承担之间相匹配的现实问题。

三是自行协商分摊，即“相机行事”型，不确定全省范围内各级财政对保费补贴的具体分摊比例，而由地方政府结合当地实际情况自行协商确定。例如，《2008 年江苏省农业保险试点财政保费补贴资金管理办法》规定，凡是应由市与县共同分担的保费补贴比例，市与县之间的分担比例由市

级政府与县级政府自行协商确定。在江苏省主要养殖业参保品种的地方财政保费补贴政策中，省级财政保费补贴实行分苏南、苏中、苏北三大经济区域确定不同的保费补贴比例的政策，省级财政补贴比例与应补贴比例^①的差额部分，由市、县两级政府自行协商确定各自的分担比例，这是“有所差别”型和“相机行事”型的有机结合。这种保费补贴分摊方式，一方面使得市、县政府获得了动态调整补贴比例的权利；另一方面使得市、县政府获得了规避承担补贴责任的机会，这往往导致市、县两级政府对保费补贴责任的承担程度取决于其与上一级政府之间的私人关系和活动能力，而非财政实力。以上两个方面都有可能使得农业保险保费财政补贴制度的实施效果大打折扣。

（二）公共财政对农业保险保费的补贴力度呈现日益增进的态势

在中央财政和地方财政农业保险保费补贴的联动激励下，公共财政对农业保险保费的补贴力度呈现出递进式增长的态势：补贴资金逐年递增，补贴品种日益增加，补贴比例不断提高，补贴地区日趋扩大。

1. 补贴资金逐年递增。2007年，中央财政列支农业保险保费补贴21.5亿元，2008年列支60.5亿元，2009年列支79.8亿元；2012年10月，中央财政提前下达部分2013年农业保费补贴预算指标56.6亿元，同比增加16.7亿元，增长41.9%。2012年1~9月，中央财政已安排支付2012年农业保险保费补贴资金95.5亿元，比2011年全年增长43.2%。截止到2012年9月，中央财政已累计拨付农业保险保费补贴资金360亿元，带动农业保险累计提供风险保障2.3万多亿元。

2. 补贴品种日益增加。2007年，中央财政对农业保险的补贴品种仅限于6个试点省份的玉米、水稻、小麦、大豆、棉花共5种农作物；2008年，增加了大豆、花生、油菜等油料作物，以及养殖业中的能繁母猪和奶牛，补贴品种达到8个，涵盖了种植业和养殖业；2009年，又增加了育肥猪保险和森林2个品种，补贴品种达到10个；2010年，增加了马铃薯、青稞、牦牛和藏系羊、天然橡胶；2012年，增加了糖料，补贴品种达到15个（见表2），基本涵盖了种植业和养殖业中的主要农产品。同时，在上述补贴品种以外，农业保险保费补贴的试点地区还可以根据本地财力状况、农业特色和农业政策导向，自主选择其他农作物或者养殖业产品予以公共财政保费补贴支持，结合当地实际自行开展特色农业保险，例如上海的蔬菜价格保险、北京大兴的西瓜保险、重庆的花椒保险、宁夏的茴香保险、湖北的茶树保险、四川的芍药保险、安徽铜陵的生姜保险、江西南丰的蜜橘保险、山东烟台的苹果保险、贵州茅台镇的高粱保险、江苏的大棚蔬菜等高效设施农业保险、浙江的渔业保险等。可见，中国农业保险基本建立了以保障大宗农产品恢复再生产为基础、以特色农产品为延伸的农业保险产品体系，保障对象实现了从“保成本——以维护粮食安全和农户利益”到“保价格——以保障市场供应和农民致富”、“保特色——以转变农业发展方式和发展现代农业”的转变。

3. 补贴比例不断提高。2007年以来，中央财政对各种补贴品种的保费补贴比例不断提高。2007年，玉米、水稻、小麦、棉花4种农作物的中央财政保费补贴比例为25%，2010年，其最高保费补贴比例提高到65%；天然橡胶的中央财政保费补贴比例由2010年的40%提高到2011年的65%；公益林的中央财政保费补贴比例由2009年的30%提高到2010年的50%；2011年，奶牛保险的中央财政保费补贴比例由30%提高至50%，保费补贴对象增加了中国农业发展集团总公司，其中央财政保费补贴比例为80%；自2013年起，在地方财政至少补贴保费30%的基础上，育肥猪保险的中央财政保费补贴比例由10%提高至中西部地区50%、东部地区40%。以农作物保险保费补贴为例，如果将中央财政与地方财政的保费补贴加总，各级公共财政对主要农作物的保费补贴合计占农业保险保

^①应补贴比例是指各级财政对保费的最低补贴比例，例如，对于能繁母猪保险，各级财政的保费补贴比例原则上不低于80%。

费总收入的比例可达 80%（杨华柏、张靖，2013）。

4. 补贴地区日趋扩大。从补贴地区来看，开展农业保险的区域已经由初期的 6 个试点省份扩大至大陆的所有省、自治区、直辖市，尤其是有些补贴品种，例如玉米、水稻、小麦、棉花、油料作物、糖料、能繁母猪、奶牛，基本上实现了全国范围内的全覆盖。这表明，从 2012 年开始，中国政策性农业保险已从局部地区试点发展阶段进入了全面发展阶段。

（三）农业保险保费补贴已成为财政支农的重要手段和农业保险快速发展的重要推动器

农业保险保费补贴制度的建立和完善，提高了公共财政资金的惠及范围和使用效率，充分发挥了公共财政“四两拨千斤”的资金杠杆效应，日益成为公共财政支农的重要手段。2011 年，中央财政农业保险保费补贴资金达 66 亿元，为 1.68 亿农户承担风险保障 6523 亿元，保费补贴的资金放大效应近 100 倍（周延礼，2012）。2007~2011 年上半年，湖南、河北、福建三省各级公共财政的农业保险保费补贴达 60.65 亿元，为三省投保户提供风险保障 2670 亿元，保费补贴的资金放大效应达 44 倍（财政部金融司，2012）。中央财政的直接保费补贴和各级地方财政的配套保费补贴，一方面有效增加了公共财政的支农资金总量，另一方面大大减轻了农户的保费负担。

公共财政补贴农业保险保费如同财政支付的种粮直接补贴一样，是农户实际收入的组成部分（唐国柱，2011）。同时，公共财政支持的政策性农业保险的赔付率较高，发生赔付时投保农户获得的赔款额也较高，这直接促进了投保农户收入水平的提高。2007~2011 年，中国农业保险累计向 7000 多万农户支付保险赔款超过 400 亿元，户均赔款近 600 元，占农村人均年收入的 10% 左右（周延礼，2012）。2012 年 1~11 月，中国农业保险已为 2600 万受灾农户支付赔款 135 亿元，户均赔款 519 元，约为农村居民年人均纯收入的 7.4%（李劲夫，2013）。对于政府来说，公共财政补贴农业保险保费不是目的，而是手段，即通过公共财政补贴农业保险保费来调动和激发农户参与农业保险的积极性。

表 3 2006~2012 年中国农业保险的发展趋势

年份	农业保险保费收入（亿元）	赔款及给付（亿元）	赔付率（%）	农业保险保费收入占财险保费收入的比重（%）	农业保险深度（%）
2006	8.0	5.9	73.75	0.51	0.03
2007	53.3	29.8	55.91	2.55	0.19
2008	110.7	64.1	57.90	4.53	0.33
2009	133.9	95.2	71.10	4.47	0.38
2010	135.9	96.0	70.64	3.37	0.34
2011	173.8	81.8	47.07	3.64	0.37
2012	240.6	148.2	61.60	4.51	0.46

注：农业保险深度是指农业保险保费收入与农业增加值的比值。

资料来源：2012 年农业保险保费收入和财产保险保费收入数据来源于中国保险业监督管理委员会（<http://circ.gov.cn>），2012 年中国农业增加值数据来源于国家统计局公布《2012 年国民经济和社会发展统计公报》（<http://stats.gov.cn>）。其他数据来自国家统计局（编）《中国统计年鉴》（2005~2012 年，历年，中国统计出版社出版）。

如表 3 所示，2007~2012 年，中国农业保险保费收入分别是 53.3 亿元、110.7 亿元、133.9 亿元、135.9 亿元、173.8 亿元和 240.6 亿元，分别是 2006 年没有实施保费补贴政策时的 6.66 倍、13.84 倍、16.74 倍、16.99 倍、21.73 倍和 30.01 倍。2008 年，中国农业保险保费收入为 16 亿美元，约占全球农业保险保费总收入的 10%，保费规模上升至仅次于美国的全球第二位，亚洲第一位（国务院发展研究中心金融所课题组，2010）；2011 年，中国农业保险保费收入约为 25.43 亿美元，占全球农业保

险保费总收入的 10.82%（瑞士再保险股份有限公司，2013）。相应地，中国农业保险保费收入占其财险保费总收入的比重由 2006 年的 0.51% 上升到 2012 年的 4.51%，增长了 7.84 倍；农业保险深度由 2006 年的 0.03% 上升到 2012 年的 0.46%，增长了 14.33 倍。同时，中国农业保险赔款及给付也呈现持续增长的态势，由 2006 年的 5.9 亿元快速增加到 2012 年的 148.2 亿元，赔付率在总体上呈现出由高向低转变的态势，2011 年，赔付率仅为 47.07%。由农业保险保费补贴带来的农户保费负担的减轻和农民收入水平的提高，直接激发了农户投保农业保险的积极性，从而促进了农业保险保费收入的快速增长和农业保险的快速发展，农业保险保费补贴日益成为农业保险快速发展的重要推动器。

三、中国公共财政补贴农业保险中的突出问题

虽然近年来随着政策性农业保险发展的不断深入，农业保险的公共财政补贴制度也不断得到健全，但是，所面临的问题也日益突出。

1. 中国公共财政对农业保险的补贴力度仍明显弱于发达国家。尽管近几年中央财政对农业保险保费的补贴力度不断加大，但与一些发达国家相比仍然存在一些差距（见表 4）。2007 年，中国种养两险的保费补贴占保费总收入的比重达到了 41%，但与世界前十位国家的平均水平、65 个被调查国家的平均水平相比，分别低了 7 个百分点和 3 个百分点；与补贴比例最高的意大利相比，低了 32 个百分点。从补贴品种来看，中国养殖业保险补贴品种的保费补贴水平高于种植业，2007 年，中国养殖业保险补贴品种的保费补贴占养殖业保险保费总收入的比重达 58%，与世界前十位国家的平均水平持平，与 65 个被调查国家的平均水平相比，高出 8 个百分点，尽管如此，仍然远低于伊朗水平 29 个百分点；种植业保险补贴品种的保费补贴占种植业保险保费总收入的比重仅有 31%，分别比世界前十位国家的平均水平、65 个被调查国家的平均水平、意大利水平低 16 个百分点、12 个百分点和 42 个百分点。2011 年，中国农作物保险保费补贴比例的平均水平为 80%，高于美国 62% 的水平，但是，由于中美两国保险金额及补贴金额的确定基础不同^①，所以，美国的整体补贴水平仍然明显高于中国（田辉，2012）。

表 4 2007 年世界前十位国家农业保险保费补贴 单位：百万美元，%

国家	种植业保险			养殖业保险			种养两险		
	保费收入	保费补贴	保费补贴占保费收入比重	保费收入	保费补贴	保费补贴占保费收入比重	保费收入	保费补贴	保费补贴占保费收入比重
美国	8508	3823	45	3	0.2	5	8511	3823	45
西班牙	514	362	70	295	220	74	809	581	72
日本	446	229	51	665	319	48	1111	549	49
加拿大	1090	546	50	0	0	—	1090	546	50
意大利	381	280	73	2	0	0	383	280	73
中国	423	132	31	259	151	58	682	283	41
俄罗斯联邦	315	156	50	0	0	—	315	156	50
伊朗	167	82	49	74	64	87	241	146	61

^①美国农作物保险金额及补贴金融的确定基础或者是产量，或者是收入，或者是同时考虑产量和收入。而中国主要种植业品种和养殖业品种保险金额及补贴金额的确定基础为生产过程中所耗费的直接物化成本。

墨西哥	123	53	43	20	8	40	142	62	43
韩国	59	17	29	34	17	50	93	34	37
前十个国家	12023	5680	47	1352	780	58	13375	6460	48
其他 55 国	1508	128	8	219	6	3	1727	135	4
合计	13531	5809	43	1571	786	50	15102	6595	44

注：保费补贴占保费收入比重是指农业保险保费补贴占农业保险保费总收入的比重。

资料来源：Mahul and Stutley (2010)。

2. 农业保险保费补贴制度不健全问题突出。(1) 补贴品种数量有限，难以满足各地区和农户差异化的农业保险需求，与地方政府的诉求和政策导向产生冲突，从而削弱了政策性农业保险的效果。中国农业保险补贴品种的数量虽然在逐年增加，但与发达国家相比差距甚远。目前，中国得到农业保险保费补贴的农产品品种只有 15 种，而美国得到农业保险保费补贴的农产品品种多达 150 多种。尤其是对于地方特色农作物和特色养殖产品的保险，中国至今未能建立中央财政补贴保费的支持体系，只是地方财政给予单独的保费补贴。并且，种植业保费补贴所涉及的种植品种中仅有粮食、油料作物、棉花、糖料等，养殖业保费补贴所涉及的养殖品种主要为能繁母猪、育肥猪和奶牛等，农业保险还未能达到补贴品种的全面覆盖。可见，中国农业保险保费补贴的品种范围较为狭窄，目前在销的种植业保险产品并不能“胜任”国家赋予的农业保险的使命（周县华等，2012）。

(2) 中央财政与地方财政“联动补贴”农业保险保费的机制容易产生地区间补贴不公平的现象（朱俊生、庾国柱，2009）。从中央财政农业保险保费补贴政策来看，鼓励地方财政支持政策性农业保险发展是“联动补贴”机制的一个主要目标；并且只有在省级财政部门承担的农业保险保费补贴资金全部到位之后，中央财政拨付给地方的相应的保费补贴资金才能全部到位。地方财政对中央财政农业保险保费补贴的配套能力往往取决于地方的经济发展水平和财政实力。因而，一些农业大省、财政弱省经济落后，最需要农业保险和保费补贴，但由于财力有限，对中央财政农业保险保费补贴的配套能力较差，不能及时或者难以提供相应的地方财政保费补贴，导致中央财政相应的农业保险保费补贴资金拨付滞后，进而影响整个农业保险保费补贴资金的到位；而一些工业大省、财政强省经济发达，农民收入水平也较高，自身抵御风险的能力较强，这些省份对中央财政农业保险保费补贴的配套能力又很强。这就使得最需要农业保险保障的地区反而更少、更滞后地享受到中央财政的农业保险保费补贴，而相对富裕的地区却更多、更及时地享受到中央财政的农业保险保费补贴，产生补贴累退效应。

3. 中央财政对农业保险的补贴项目较为单一。国际上，对农业保险的中央财政补贴大多是保费补贴、保险经营机构经营管理费用补贴和再保险补贴同时进行。例如，美国、日本中央财政对农业保险的补贴项目有保费补贴、业务费用补贴和再保险支持，西班牙中央财政对农业保险的补贴项目有保费补贴和再保险支持（潘勇辉，2008）。在发达国家，中央财政大都对农业保险公司的运营经费给予 50%~100% 的补贴，以保证农业保险公司不将运营经费间接转嫁到投保农户身上（李琴英、郭金龙，2012）。但是目前，中国中央财政对农业保险的补贴项目仅限于保费补贴这一种方式，补贴项目较为单一。①农业保险经营机构经营管理费用补贴制度尚未建立，即使在少数试点地区，地方财政对农业保险经营机构给予了相应的经营管理费用补贴，但补贴比例较低。例如，北京市按照市级政策性农业保险保费总收入 10% 的标准，对农业保险经营机构的经营管理费用进行财政补贴。②中央财政支持下的农业再保险制度尚未建立。目前，在浙江、上海和北京等地，政府动用财政资金购买再保险，以降低农业保险经营风险。其中，浙江省政府为农业保险综合赔付率在 200%~500% 之

间的损失提供巨灾再保险；在上海市政策性农业保险的制度框架下，中国再保险集团为其种养业提供 5% 的成数保险^①，美国怡安再保险顾问有限公司（AON·RE）提供种植业的赔付率超赔再保险；北京市政府为农业保险综合赔付率在 160%~300% 之间的损失提供超赔再保险。中央财政对农业保险经营机构经营管理费用和再保险补贴的缺位，导致中央财政与地方财政协同联动下的完备的农业大灾风险分散体系尚未建立。

四、研究结论与政策含义

2007 年以来，公共财政补贴农业保险已逐渐成为中国政策性农业保险发展的行动主轴。中国基本上建立了中央财政与地方财政“联动补贴”农业保险保费的机制，公共财政补贴农业保险保费的力度日益增进，农业保险保费补贴已逐渐成为财政支农的重要手段和农业保险快速发展的重要推动器。但是，与世界发达国家相比，中国农业保险的财政补贴水平仍很低；中央财政对农业保险保费补贴的品种范围较为狭窄，补贴项目较为单一。目前，中国仍没有将一些发达国家所实施的农业保险机构经营管理费用补贴、农业再保险补贴等补贴项目纳入中央财政的补贴范畴。这些问题的存在意味着，一方面，中国农业保险财政补贴政策的完善和优化还有很长的路要走；另一方面，中国农业保险财政补贴政策的完善和优化还有很大的空间和潜力要挖掘。因此，应该在国家公共财政体系的框架下，有效地借鉴国外尤其是发达国家公共财政补贴农业保险的先进做法和有益经验，以贯彻落实《农业保险条例》为契机，加快完善和优化农业保险财政补贴政策。

首先，要重新认识和调整公共财政补贴农业保险的主要目标。借鉴美国农业保险财政补贴政策的目标，中国农业保险财政补贴政策的目标应为提高农民收入以及保障和促进农业生产两个方面。应将农业保险财政补贴作为一种收入转移机制来运用，作为提高农民收入的一项福利政策来实施，以实现包容性增长。这是因为，包容性增长就是要在革除权利贫困和社会排斥、倡导和保证机会平等的经济增长过程中，使民众福利得以持续改善和增进（杜志雄等，2010）。

其次，将农业保险财政补贴政策的完善、优化与培育新型农业经营主体、促进农业规模化经营有机结合起来。美国联邦农作物保险之所以能够成功运行，其中一个重要的外部条件就是农业生产的高度规模化（夏益国，2013）。家庭农场这个新型农业经营主体具有适度规模经济效应（杜志雄、王新志，2013），对农业保险的潜在需求和实际需求空间巨大，为中国政策性农业保险的发展提供了巨大的市场需求条件。因此，各级政府应在农业保险保费补贴等方面给予家庭农场更多的公共财政支持，以促进家庭农场健康、快速发展，促进家庭农场与政策性农业保险的互动及融合发展。

最后，完善和优化农业保险的财政补贴结构。农业保险的财政补贴结构包括补贴品种结构、补贴地区结构和补贴项目结构。为此，一是要进一步增加保费补贴品种，尽可能扩大中央财政补贴的品种范围，有重点地选择关系国计民生、具有国际竞争力的农产品进行补贴。酌情考虑中央财政对各地具有地方优势特色的农产品或者农业项目保险提供保费补贴，设立特色农产品保费补贴项目。根据农产品种类、生产规模、农业风险高低等因素，继续实施差异化的补贴政策。二是要优化地区差异化的保费补贴政策。按照比东部、中部和西部地区更加细分的区域确定地区差异化的中央财政补贴比例。应尽量降低市级、县级财政的补贴比例，以减轻地方政府特别是不发达地区地方政府的财政负担。三是要建立中央财政对农业保险经营机构经营管理费用和农业再保险的补贴制度。中央

^①成数保险是一种以保额为基础的分保方式，又称为成数再保险。根据这种分保方式，分出公司必须按照再保险合同的有关规定，在事先约定的限额以内，把每一危险单位的保额依一定的比例分给再保险公司，再保险公司则依同一比例分享保费和承担损失。

财政对农业保险经营机构经营管理费用的补贴比例及数额，要兼顾政策需要和地区间费用的差异性，实行差异化的经营管理费用补贴。同时，还要建立中央财政对农业再保险的补贴机制。

参考文献

1. Smith, Vincent H. and Glauber, Joseph W.: Agricultural Insurance in Developed Countries: Where Have We Been and Where Are We Going? *Applied Economic Perspectives and Policy*, Vol. 34, No. 3, pp. 363-390, 2012.
2. Mahul, Oliver and Stutley, Charles J.: *Government Support to Agricultural Insurance: Challenges and Options for Developing Countries*, The World Bank, 2010.
3. 张伟：《中国农业保险的政策调整、需求演变及补贴差异——基于工业化进程的视角》，《金融教育研究》2011年第4期。
4. 庾国柱：《略论农业保险的财政补贴》，《经济与管理研究》2011年第4期。
5. 李建英、许世瑛：《农业保险政府补贴的国际比较及启示》，《农村金融研究》2011年第2期。
6. 庾国柱：《努力健全政策性农业保险制度》，《中国金融家》2013年第2期。
7. 张宝辉、肖卫东、贺畅、杜志雄：《中国公私合作的政策性农业保险制度模式——运行绩效及政策建议》，《中国井冈山干部学院学报》2013年第4期。
8. 杨华柏、张靖：《谈我国〈农业保险条例〉的几个特征》，《中国保险报》，2013年3月1日。
9. 周延礼：《我国农业保险的成绩、问题及未来发展》，《保险研究》2012年第5期。
10. 财政部金融司：《农业保险惠及广大农户，强农惠农再添有力措施——湖南、河北、福建三省农业保险调研情况》，中华人民共和国财政部网站（<http://jrs.mof.gov.cn>），2012年1月30日。
11. 李劲夫：《农业保险发展进入新阶段》，《中国金融》2013年第4期。
12. 国务院发展研究中心金融研究所课题组：《中国农业保险：现状、问题与政策》，中国发展研究基金会报告第86期，2010年7月。
13. 瑞士再保险股份有限公司：《携手应对新兴市场的粮食安全问题》，《Sigma》2013年第1期。
14. 田辉：《当前中美农业保险补贴政策的特征比较（上）》，《中国经济时报》，2012年10月31日。
15. 周县华、范庆泉、周明、李志刚：《中国和美国种植业保险产品的比较研究》，《保险研究》2012年第7期。
16. 朱俊生、庾国柱：《中国农业保险制度模式运行评价——基于公私合作的理论视角》，《中国农村经济》2009年第3期。
17. 潘勇辉：《财政支持农业保险的国际比较及中国的选择》，《农业经济问题》2008年第7期。
18. 李琴英、郭金龙：《农业保险发展中的财政补贴问题及建议》，《中国农村金融》2012年第8期。
19. 杜志雄、肖卫东、詹琳：《包容性增长理论的脉络、要义与政策内涵》，《中国农村经济》2010年第11期。
20. 夏益国：《美国联邦农作物保险：制度演进与运行机制》，《农业经济问题》2013年第6期。
21. 杜志雄、王新志：《中国农业基本经营制度变革的理论思考》，《理论探讨》2013年第4期。

（作者单位：¹ 山东师范大学经济学院；
² 中国社会科学院研究生院农村发展系；
³ 中国人民财产保险股份有限公司内蒙古分公司；
⁴ 北京理工大学人文与社会科学学院；
⁵ 中国社会科学院农村发展研究所）
（责任编辑：韩 磊）