

农业风险多层次 应对研究

杨卫军 郭晨阳 ◎ 著

非
外
借



北京理工大学出版社

BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

农业风险多层次 应对研究

杨卫军 郭晨阳 ○ 著



北京理工大学出版社

BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

内 容 提 要

本书在消费平滑理论、社会网络内规避风险理论、交易费用理论、信息缺失理论、利益集团理论、政府偏好行为理论等基础上,首先结合我国农业发展和农业风险的现状,从经济学视角对我国农民的非正规农业风险应对行为和政府、保险公司的正规风险应对行为进行分析,揭示了我国农业风险应对低水平均衡的背景和原因。随后,探讨了农民的非正规风险应对模式以及政府和保险公司介入的正规风险防范模式的不同功能。最终,提出了在借鉴国外农业风险防范经验的基础上,同时重视农民个人、政府和保险市场每一主体的作用,采取政府提供政策和财政支持为基础、政策性农业保险为主、农民个人防范风险为辅的应对农业风险的多层次举措,以求尽快解决困扰我国农业发展、农民增收及社会稳定的农业风险应对的难题。

版权专有 侵权必究

图书在版编目(CIP)数据

农业风险多层次应对研究 / 杨卫军, 郭晨阳著. —北京: 北京理工大学出版社, 2018.7

ISBN 978-7-5682-6029-9

I. ①农… II. ①杨… ②郭… III. ①农业管理—风险管理—研究—中国
IV. ①F324

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第179397号

出版发行 / 北京理工大学出版社有限责任公司

社 址 / 北京市海淀区中关村南大街5号

邮 编 / 100081

电 话 / (010) 68914775(总编室)

(010) 82562903(教材售后服务热线)

(010) 68948351(其他图书服务热线)

网 址 / <http://www.bitpress.com.cn>

经 销 / 全国各地新华书店

印 刷 / 北京紫瑞利印刷有限公司

开 本 / 710毫米×1000毫米 1/16

印 张 / 10.5

字 数 / 211千字

版 次 / 2018年7月第1版 2018年7月第1次印刷

定 价 / 58.00元



责任编辑 / 王晓莉

文案编辑 / 王晓莉

责任校对 / 周瑞红

责任印制 / 边心超

图书出现印装质量问题, 请拨打售后服务热线, 本社负责调换

前言 Preface

农业作为国民经济的基础，其健康、稳定发展，对国计民生和社会稳定有着至关重要的作用。中华人民共和国成立以来，尤其是改革开放以后，我国农业得到了长足的发展，农民收入大幅度提高，农村面貌有了极大的改善，农村经济发展十分迅猛。但在经济体制与经济结构双重转型同时发生的背景下，作为经济再生产与自然再生产相结合的弱质产业，农业依然面临着来自自然、市场、技术、政策等方面的风险，我国农业风险的防范并没有随着国民经济的发展而同步改善，农业风险的有效应对依然低效甚至缺失。突出表现在当前以农民个人为主的传统农业风险防护模式——非正规风险规避机制的作用虽然在下降，但仍然不可被替代，而以政府和保险公司介入为特征的正规风险规避机制却难以迅速建立起来并发挥主要作用。这就意味着，单纯地强调农户、政府和保险市场某一方面的作用而忽视其他方面的作用是一种错误思想。

本书在消费平滑理论、社会网络内规避风险理论、交易费用理论、信息缺失理论、利益集团理论、政府偏好行为理论等基础上，首先结合我国农业发展和农业风险的现状，通过对我国农民的非正规风险应对行为（事前机制和事后机制）和政府、保险公司的正规风险应对行为进行经济学分析，揭示了我国规避农业风险的低水平均衡的背景和原因。进而探讨农民个人的非正规风险规避机制以及政府和保险公司介入的正规风险规避机制的不同功能及结合方式。最终，提出了在借鉴国外农业风险防范及管理的理论与经验的基础上，全面综合考虑，同时重视农民个人、政府

和保险公司每一主体的作用，采取政府提供政策和财政支持为基础、政策性农业保险为主、农民个人防范风险为辅的应对农业风险的多层次举措，以求尽快解决困扰我国农业发展、农民增收及社会稳定的农业风险应对的难题。

本书在写作过程中参考了大量的相关资料，在此对这些资料的作者表示诚挚的谢意。由于著者学识所限，书中难免有疏漏不当之处，敬请广大读者批评指正。

著 者

目 录 Contents

第1章 导论	1
1.1 研究背景及研究意义	1
1.2 研究框架、研究方法和预期效果	11
1.3 可能的创新点与不足点	13
第2章 国内外研究综述	14
2.1 国外相关研究及其评述	14
2.2 国内相关研究及其评述	20
第3章 风险及农业风险的相关理论	28
3.1 风险的概念识别及分类	28
3.2 农业风险的概念识别及分类	30
3.3 农业风险管理	40
第4章 我国农业发展与农业风险现状	43
4.1 我国农业发展现状	43
4.2 我国农业风险现状	63
第5章 我国农民非正规风险规避行为分析	73
5.1 农民应对农业风险的反应类型分析	73
5.2 农民使用非正规风险规避机制的原因分析	75
5.3 农业风险发生前农民的事前应对行为——收入平滑	78
5.4 农业风险发生后农民的事后应对行为—— 风险统筹和消费平滑	82
5.5 农民非正规风险规避行为的负面影响	86

第6章 政府介入农业风险的行为分析	89
6.1 政府应对农业风险现状及效果评价	89
6.2 政府失灵的原因分析	98
6.3 小结	103
第7章 保险公司介入农业风险的行为分析	104
7.1 农业保险发展的现状	104
7.2 农业保险供需不足的原因	108
7.3 农业保险的经济学分析	113
7.4 小结	115
第8章 国外应对农业风险的经验与启示	116
8.1 美国农业风险防范及管理	116
8.2 日本农业风险防范及管理	122
8.3 欧盟农业风险防范及管理	125
8.4 印度农业风险防范及管理	126
8.5 启示	129
第9章 我国应对农业风险的多层次举措	130
9.1 强化政府在应对农业风险中的重要宏观基础作用	130
9.2 发挥保险公司在应对农业风险中的主要作用	142
9.3 发挥多层次应对农业风险的微观主体—— 农民的作用	148
9.4 小结	151
第10章 总结	152
参考文献	154

第1章 导论

1.1 研究背景及研究意义

1.1.1 研究背景

中华人民共和国成立后,尤其是改革开放40年来,我国经济以平均每年超过9%的速度快速增长,远高于同期世界经济3.3%左右的年均增长速度,实现了持续快速的增長。我国的综合国力也进一步提高,经济建设取得了举世瞩目的成就,已经成为世界第二大经济体,对世界经济增长贡献率超过30%。2015年国内生产总值(GDP)67.67万亿元,相当于改革开放之初1978年3645.2亿元的185倍多;虽然同比增长仅为6.9%,自1990年来首次跌破7%,增长速度有所下降,但从GDP各分项数据来看,增长主要得益于服务业和消费业的强劲发展,经济结构调整优化取得进展。2016年国内生产总值744127亿元,按可比价格计算,比上年增长6.7%;分产业看,第一产业增加值63671亿元,比上年增长3.3%,第二产业增加值296236亿元,增长6.1%,第三产业增加值384221亿元,增长7.8%。2016年全国居民人均可支配收入23821元,比上年名义增长8.4%,扣除价格因素实际增长6.3%^①。另据国家统计局2018年2月28日发布消息,经初步核算^②,2017年国内生产总值827122亿元,比上年增长6.9%。其中,第一产业增加值65468亿元,增长3.9%;第二产业增加值334623亿元,增长6.1%;第三产业增加值427032亿元,增长8.0%。第一产业增加值占国内生产总值的比重为7.9%,第二产业增加值比重为40.5%,第三产业增加值比重为51.6%。2017年全国居民人均

① 中华人民共和国国家统计局.中国统计年鉴2017. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2017/index-ch.htm>.

② 2017年数据均出自:中华人民共和国国家统计局.中华人民共和国2017年国民经济和社会发展统计公报. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201802/t20180228_1585631.html.

可支配收入 25 974 元,比上年增长 9.0%,扣除价格因素,实际增长 7.3%。

与此同时,伴随着我国经济的快速发展,我国农村也发生了翻天覆地的变化:20 世纪 50 年代,农村经历了从土地改革到农业合作社再到人民公社的巨大变化;改革开放后,家庭联产承包责任制又取代了人民公社制度,成为农村的基本生产经营制度;进入 21 世纪,又全面取消了农业税,实施农业补贴,即通常所说的“四大补贴^①”“两免一补^②”“新农合^③”“新农保^④”等惠农政策措施。自 20 世纪 80 年代中国农村经济体制改革以来,农村经济取得了很大的发展:第一产业生产总值由 1978 年的 1 027.5 亿元增加到 2016 年的 63 671 亿元;农村居民人均纯收入由 1978 年的 133.6 元上升到 2015 年的 10 772 元(首次破万),比 1978 年增加了 79.63 倍。2016 年,按常住地分,城镇居民人均可支配收入 33 616 元,比上年增长 7.8%,扣除价格因素,实际增长 5.6%;而农村居民人均可支配收入 12 363 元,比上年增长 8.2%,扣除价格因素,实际增长 6.2%,增速已经超过了城镇居民;城乡居民人均收入倍差为 2.72,比 2015 年缩小 0.01^⑤。2017 年,按常住地分,城镇居民人均可支配收入 36 396 元,比上年增长 8.3%,扣除价格因素,实际增长 6.5%;农村居民人均可支配收入 13 432 元,比上年增长 8.6%,扣除价格因素,实际增长 7.3%;城乡居民人均收入倍差为 2.71,比 2016 年又缩小 0.01。

总之,中华人民共和国成立后,我国农村发生的变化比过去几千年的变化还要激烈、显著。当前,工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展,农业和农村正经历着更加深刻的变化。但也应意识到,在我国社会经济高速发展的背后,诸多改革和发展问题如果处理不好,国家将会面临巨大的危机,“三农”问题^⑥更是重中之重。尤其在当前形势下,农业稳定发展、农民持续增收的难度在逐步加大。“三农”问题始终是关系党和国家发展的全局性和根本性问题。我国是发

① “四大补贴”包括粮食直接补贴、良种补贴、农机具购置补贴和农资综合直补。粮食直接补贴从 2002 年开始在粮食主产区开展试点工作,2004 年推广到全国;农机具购置补贴于 2008 年在全国开始推广,对一般的农业机械设置的最高补贴额为 5 万;农资综合直补是考虑化肥等价格变动因素,对农民进行直接补贴。

② “两免一补”政策是指 2001 年以来我国政府对农村义务教育阶段贫困家庭学生就学实施的一项资助政策,主要内容是对农村义务教育阶段贫困家庭学生“免杂费、免书本费、逐步补助寄宿生生活费”。其中,中央财政负责提供免费教科书,地方财政负责免杂费和补助寄宿生生活费。2005 年,中央和地方财政安排“两免一补”资金 70 多亿元,共资助中西部贫困家庭学生 3 400 万人。2006 年又从西部地区开始全部免除农村义务教育阶段学生的杂费,享受免杂费政策的学生达到 4 880 万人。2007 年,全国农村义务教育阶段家庭经济困难学生均享受到了“两免一补”政策。

③ 新型农村合作医疗制度,简称新农合,是由政府组织、引导、支持,农民自愿参加,个人、集体和政府多方筹资,以大病统筹为主的农民医疗互助共济制度。

④ 新型农村社会养老保险,简称新农保,是以保障农村居民年老时的基本生活为目的,建立个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的筹资模式,养老待遇由社会统筹与个人账户相结合,与家庭养老、土地保障、社会救助等其他社会保障政策措施相配套,由政府组织实施的一项社会养老保险制度,是国家社会保险体系的重要组成部分。

⑤ 以上数字均出自历年《中国统计年鉴》。

⑥ “三农”问题是指农业、农村、农民这三个问题,其中农民问题是“三农”问题的核心。

展中的农业大国,农村人口占全国人口的半数。农业丰则基础强,农民富则国家富,农村稳则社会安。只有加快社会主义新农村建设,发展现代农业,增加农民收入,同时加强农村基层民主政治建设和精神文明建设,在农村形成和谐安定、健康向上的良好局面,农村社会稳定才有坚实的基础,国家长治久安才有可靠的保障。正因如此,早在2003年,中央就提出,实现全面建设小康社会的宏伟目标最繁重、最艰巨的任务在农村,没有农民的小康就没有全国人民的小康,没有农村的现代化就没有国家的现代化。中共十八大报告中也强调,解决好农业、农村、农民问题是全党工作的重中之重。2015年,习近平总书记在陕西视察期间谈到“三农”工作时也说过,“民为政首,农为邦本。任何时候都不能忽视农业、忘记农民、淡漠农村。要加大统筹城乡发展力度,促进城乡基本公共服务均等化,让广大农民共享改革开放和现代化建设成果^①”。在2017年10月18日召开的中国共产党第十九次全国代表大会上,习近平总书记在十九大报告里提出“要实施乡村振兴战略。农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题,必须始终把解决好‘三农’问题作为全党工作重中之重。要坚持农业农村优先发展,按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,加快推进农业农村现代化。……确保国家粮食安全,把中国人的饭碗牢牢端在自己手中。构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系,完善农业支持保护制度,……促进农村一二三产业融合发展,支持和鼓励农民就业创业,拓宽增收渠道”。“三农”问题并不单纯是农业、农村和农民问题,也不仅仅是中国现代化的基本问题,还关系到工业化、城市化、共同富裕、可持续发展等一系列中国社会发展的重大问题。

虽然我国的城镇化率已经接近60%,但我国依然是一个农业大国的基本国情没有改变。同时,我国也是个农业弱国,农民在全国人口中依然占据将近“半壁江山”。但农民的平均生活水平在全国处于最低阶层,而农村的发展问题也千头万绪、错综复杂,“三农”问题是目前我国亟须解决的问题,引起了中央的高度重视。中共中央在1982年至1986年连续发布五个以“农业、农村和农民”为主题的中央“一号文件”^②,对农村改革和农业发展做出具体部署。事隔18年之后——从2004年又开始连续每年都下发一个以“三农”为主题的中央“一号文件”,反复强调“三农”问题在中国的社会主义现代化时期“重中之重”的地位,详见表1-1。“一号文件”中提到的问题是中央全年需要重点解决,也是当前国家亟须解决的问题,更从一个侧面反映出解决这些问题的难度。

① 陕西日报评论员:着力做好“三农”工作,扎实推进农业现代化——三论深入学习贯彻习近平总书记来陕视察重要讲话精神. <http://cpc.people.com.cn/pinglun/n/2015/0302/c78779-26621661.html>

② 中央“一号文件”原指中共中央每年发的第一号文件,现在已经成为中共中央重视农村问题的专有名词,该文件在国家全年工作中具有纲领性和指导性的地位。

表 1-1 “一号文件”主要内容

年份	文件名称	关键词	主要内容
1982	《全国农村工作会议纪要》	农村改革	对迅速推开的农村改革进行了总结。文件明确指出包产到户、包干到户或大包干“都是社会主义生产责任制”，同时还说明它“不同于合作化以前的小私有的个体经济，而是社会主义农业经济的组成部分”
1983	《当前农村经济政策的若干问题》	家庭联产承包责任制	从理论上说明了家庭联产承包责任制“是在党的领导下中国农民的伟大创造，是马克思主义农业合作化理论在我国实践中的新发展”
1984	《关于一九八四年农村工作的通知》	稳定和完善联产承包责任制	强调要继续稳定和完善联产承包责任制，规定土地承包期一般应在 15 年以上，生产周期长的和开发性的项目，承包期应当更长一些
1985	《关于进一步活跃农村经济的十项政策》	取消农副产品统购派购制度	取消了 30 年来农副产品统购派购的制度，对粮、棉等少数重要产品采取国家计划合同收购的新政策
1986	《关于一九八六年农村工作的部署》	农村改革的方针政策	肯定了农村改革的方针政策是正确的，必须继续贯彻执行
2004	《中共中央国务院 关于促进农民增加收入若干政策的意见》	农业支持保护 农民增收	要调整农业结构，扩大农民就业，加快科技进步，深化农村改革，增加农业投入，强化对农业的支持保护，改革和创新农村金融体制，加快建立政策性农业保险制度，力争实现农民收入较快增长，尽快扭转城乡居民收入差距不断扩大的趋势
2005	《中共中央国务院 关于进一步加强农村工作 提高农业综合生产能力 若干政策的意见》	提高农业 综合生产能力 (取消农业税)	要求坚持“多予、少取、放活”的方针，稳定、完善和强化各项支农政策，要把加强农业基础设施建设，加快农业科技进步，提高农业综合生产能力，作为一项重大而紧迫的战略任务，切实抓紧抓好，进一步深化农村改革。鼓励商业性保险机构开展农业保险业务
2006	《中共中央国务院 关于推进社会主义新农村建设的若干意见》	新农村建设	要完善、强化支农政策，建设现代农业，促进粮食生产稳定发展，加强基础设施建设，加强农村民主政治和精神文明建设，稳定、完善、强化对农业和农民的直接补贴政策，建立和完善对种粮农民的支持保护制度，加快发展多种形式、多种渠道的农业保险，推进农村综合改革，促进农民持续增收，确保社会主义新农村建设有良好开局
2007	《中共中央国务院 关于积极发展现代农业 扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》	现代农业 新农村建设	发展现代农业是社会主义新农村建设的首要任务，提高农业水利化、机械化和信息化水平，提高土地产出率、资源利用率和农业劳动生产率，健全农业支持补贴制度，建立农业风险防范机制，积极发展农业保险，按照政府引导、政策支持、市场运作、农民自愿的原则，建立完善农业保险体系。扩大农业政策性保险试点范围，各级财政对农民参加农业保险给予保费补贴，完善农业巨灾风险转移分摊机制，探索建立中央、地方财政支持的农业再保险体系。鼓励龙头企业、中介组织帮助农民参加农业保险

续表

年份	文件名称	关键词	主要内容
2008	《中共中央国务院关于切实加强农业基础建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》	加强农业基础建设,促进农业发展、农民增收、城乡经济社会发展一体化	加快构建强化农业基础的长效机制;突出抓好农业基础设施建设;逐步提高农村基本公共服务水平;完善政策性农业保险经营机制和发展模式。建立健全农业再保险体系,逐步形成农业巨灾风险转移分担机制。稳定完善农村基本经营制度和深化农村改革。要走中国特色农业现代化道路,建立以工促农、以城带乡长效机制,形成城乡经济社会发展一体化新格局
2009	《中共中央国务院关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》	促进农业稳定发展与农民持续增收	加大对农业的支持保护力度,较大幅度增加农业补贴,稳定发展农业生产,强化现代农业物质支撑和服务体系,增强农村金融服务能力,加快发展政策性农业保险,扩大试点范围、增加险种,加大中央财政对中西部地区保费补贴力度,加快建立农业再保险体系和财政支持的巨灾风险分散机制,鼓励在农村发展互助合作保险和商业保险业务。探索建立农村信贷与农业保险相结合的银保互动机制。稳定完善农村基本经营制度,推进城乡经济社会发展一体化
2010	《中共中央国务院关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》	加大“三农”投入补贴范围,提高统筹城乡发展力度	对“三农”投入首次强调“总量持续增加、比例稳步提高”,把林业、牧业和抗旱、节水机械设备首次纳入补贴范围。首次提出要在3年内消除基础金融服务空白乡镇;拓展了农业发展银行支农领域,政策性资金将有更大的“三农”舞台。提高农村金融服务质量和水平,积极扩大农业保险保费补贴的品种和区域覆盖范围,加大中央财政对中西部地区保费补贴力度;发展农村小额保险,健全农业再保险体系,建立财政支持的巨灾风险分散机制
2011	《中共中央国务院关于加快水利改革发展的决定》	加快水利改革发展	中华人民共和国成立62年来中央文件首次对水利工作进行全面部署。大兴农田水利建设;合理开发水能资源;搞好水土保持和水生态保护;加大公共财政对水利的投入;突出加强农田水利等薄弱环节建设;全面加快水利基础设施建设,加强对水利建设的金融支持;广泛吸引社会资金投资水利等
2012	《关于加快推进农业科技创新持续增强农产品供给保障能力的若干意见》	推进农业科技创新,增强农产品供给保障能力	突出强调部署农业科技创新,把推进农业科技创新作为“三农”工作的重点。持续加大财政用于“三农”的支出,持续加大农业科技投入,加大农业投入和补贴力度,发挥政府在农业科技投入中的主导作用,建立投入稳定增长的长效机制。提升农村金融服务水平,扩大农业保险险种和覆盖面,开展设施农业保费补贴试点,扩大森林保险保费补贴试点范围,鼓励地方开展优势农产品生产保险;健全农业再保险体系,逐步建立中央财政支持下的农业大灾风险转移分散机制

续表

年份	文件名称	关键词	主要内容
2013	《中共中央国务院 关于加快发展现代农业 进一步增强农村发展 活力的若干意见》	创新农业经营 体制, 培育新型 生产经营主体, 发展现代农业	“保供增收惠民生, 改革创新添活力。”文件涵盖农产品供给保障机制、农业支持保护制度、农业生产经营体制、农业社会化服务新机制、农村集体产权制度、农村公共服务等方面。健全农业支持保护制度, 不断加大强农惠农富农政策力度; 改善农村金融服务, 健全政策性农业保险制度, 完善农业保险保费补贴政策, 适当提高部分险种的保费补贴比例; 推进建立财政支持的农业保险大灾风险分散机制。创新农业生产经营体制, 稳步提高农民组织化程度
2014	《关于全面深化农村 改革加快推进农业 现代化的若干意见》	粮食安全保障 农村土地制度改革	完善国家粮食安全保障体系, 完善粮食等重要农产品价格形成机制, 继续坚持市场定价原则, 探索推进农产品价格形成机制与政府补贴脱钩的改革; 逐步建立农产品目标价格制度, 2014 年启动东北和内蒙古大豆、新疆棉花目标价格补贴试点, 探索粮食、生猪等农产品目标价格保险试点; 强化农业支持保护制度, 完善农业补贴政策; 建立农业可持续发展长效机制; 深化农村土地制度改革; 构建新型农业经营体系; 加快农村金融制度创新, 加大农业保险支持力度, 提高中央、省级财政对主要粮食作物保险的保费补贴比例, 鼓励保险机构开展特色优势农产品保险, 鼓励开展多种形式的互助合作保险; 规范农业保险大灾风险准备金管理, 加快建立财政支持的农业保险大灾风险分散机制; 健全城乡发展一体化体制机制; 改善乡村治理机制
2015	《关于加大改革创新 力度加快农业现代化 建设的若干意见》	改革创新 建设现代农业	围绕建设现代农业, 加快转变农业发展方式; 加大惠农政策力度, 优先保证农业农村投入, 逐步扩大“绿箱”支持政策实施规模和范围, 调整改进“黄箱”支持政策, 完善农产品价格形成机制, 加大中央、省级财政对主要粮食作物保险的保费补贴力度。将主要粮食作物制种保险纳入中央财政保费补贴目录, 中央财政补贴险种的保险金额应覆盖直接物化成本; 围绕城乡发展一体化, 深入推进新农村建设; 全面深化农村改革, 要主动适应农村实际、农业特点、农民需求, 不断深化农村金融改革创新, 鼓励开展“三农”融资担保业务, 大力发展政府支持的“三农”融资担保和再担保机构, 完善银担合作机制; 围绕做好“三农”工作, 加强农村法治建设, 健全“三农”支持保护法律制度

续表

年份	文件名称	关键词	主要内容
2016	《关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》	夯实现代农业基础, 推动城乡协调发展	持续夯实现代农业基础, 提高农业质量效益和竞争力, 大力推进“互联网+”现代农业; 加强资源保护和生态修复, 推动农业绿色发展; 促进农民收入持续较快增长; 推动城乡协调发展, 提高新农村建设水平; 深入推进农村改革, 改革完善粮食等重要农产品价格形成机制和收储制度, 推动金融资源更多向农村倾斜, 创设农产品期货品种, 开展农产品期权试点; 完善农业保险制度; 扩大农业保险覆盖面、增加保险品种、提高风险保障水平, 探索开展重要农产品目标价格保险, 以及收入保险、天气指数保险试点, 探索建立农业补贴、涉农信贷、农产品期货和农业保险联动机制, 稳步扩大“保险+期货”试点, 进一步完善农业保险大灾风险分散机制
2017	《中共中央国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》	深入推进农业供给侧结构性改革, 开创农业现代化建设新局面	优化产品产业结构, 推进农业提质增效; 推行绿色生产方式; 拓展农业产业链价值链; 强化科技创新驱动, 引领现代农业加快发展; 夯实现代农业基础; 加大农村改革力度, 深化粮食等重要农产品价格形成机制和收储制度改革。完善农业补贴制度。改革财政支农投入机制。持续推进农业保险扩面、增品、提标, 开发满足新型农业经营主体需求的保险产品。支持扩大农产品价格指数保险试点。探索建立农产品收入保险制度。扩大银行与保险公司合作, 发展保证保险贷款产品。深入推进农产品期货、期权市场建设, 积极引导涉农企业利用期货、期权管理市场风险, 稳步扩大“保险+期货”试点
2018	《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》	实施乡村振兴战略, 全面实现农业强、农村美、农民富	从提升农业发展质量、推进乡村绿色发展、繁荣兴盛农村文化、构建乡村治理新体系、提高农民民生保障水平、打好精准脱贫攻坚战、强化乡村振兴制度性供给、强化乡村振兴人才支撑、强化乡村振兴投入保障、坚持和完善党对“三农”工作的领导等方面进行安排部署。在制度性供给方面专门提出完善农业支持保护制度, 创新完善政策工具和手段, 扩大“绿箱”政策的实施范围和规模, 加快建立新型农业支持保护政策体系; 深化农产品收储制度和价格形成机制改革, 改革完善中央储备粮管理体制; 落实和完善对农民直接补贴制度; 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, 加快建立多层次农业保险体系

1982年到1986年的五个“一号文件”, 重点是解决农村体制上的阻碍, 正式肯定了家庭联产承包责任制, 对农业和农村改革发展做出战略部署, 鼓励农民面向

市场,发展商品经济;逐步取消农产品统购派购制度,推进农产品流通体制改革;调整农村产业结构,发展乡镇企业和建设小城镇,为城市经济体制改革创造物质和思想动力,激发了亿万农民的生产积极性,为农民收入增长带来了强大的动力,开创了中国农村改革发展的新局面。而 21 世纪的中央“一号文件”,其核心思想则是城市支持农村、工业反哺农业,重点强调了农民增收、给农民平等权利、给农村优先地位、农业科技创新、发展现代农业、实现城乡协调发展、乡村振兴等。在这一系列“一号文件”中,政府提出了要按照统筹城乡发展要求;实行工业反哺农业、城市支持农村和“多予、少取、放活”的方针,巩固、完善和加强支农惠农政策,切实加大对农业和农村的投入,加快农业基础设施建设及发展农村社会事业,加强对农村劳动力的职业技能培训,强化农业科技和服务体系及农村公共服务,较大幅度地增加农业补贴、保持农产品价格的合理水平、增强农村金融服务能力、提高农业风险防范能力、发展现代农业、振兴乡村等,全面实现“农业强、农村美、农民富”的目标。尤其是自 2004 年“一号文件”以来,为了增加农民收入、建设现代农业,连续十多年的中央“一号文件”对农业补贴和政策性农业保险提出了越来越详细的具体要求,对政策性农业保险的支持力度也逐渐扩大。在国家层面的政策指引下,试点地区的政策性农业保险得到了空前发展,也带动了其他地区开展政策性农业保险。2015 年,我国保费收入水平达到了前所未有的高度,原保险总保费收入达到了 24 282.5 亿元,其中,农业保险也实现了 374.9 亿元收入。

从 2016 年到 2018 年的“一号文件”的表述不难看出,一方面,在应对农业风险方面要大力发展农业保险,我国农业保险已经不仅仅是防范自然风险的管理手段,其已融入我国现代农业建设和农业产业链的各个环节,保障范围扩大到信贷风险、市场价格风险、食品安全风险等多个方面,在农村金融体系建设、农业产业化结构调整和转型升级中也将发挥更多作用;另一方面,也要与国际接轨,创新政策工具和手段,加大对农业的保护和支持,建立多层次农业风险应对机制。

2007 年,时任国务院总理温家宝在第十届全国人民代表大会第四次会议的政府工作报告中明确指出,“建设社会主义新农村,必须加强农村基础设施建设。要下决心调整投资方向,把国家对基础设施建设投入的重点转向农村。主要是加强以小型水利设施为重点的农田基本建设,加强防汛抗旱和减灾体系建设……”。在国务院总理李克强 2014 年 4 月 16 日主持召开的国务院常务会议上,确定金融服务“三农”发展的措施,明确要加大对发展现代农业重点领域的信贷支持;完善农业保险(放心保)保费补贴政策,建立大灾风险分散机制,以及完善涉农贷款财政奖励、农民小额贷款税收优惠和农村信贷损失补偿等政策。

从国家的系列“一号文件”、政府工作报告及国家领导人的各种讲话中可以看出,作为一个发展中的农业大国,农业风险防范及应对事关农民收入增长和国家粮食安全以及农业现代化建设,保证农业生产的稳定更是国民经济健康发展的基础。充分研究我国农业风险的特征,研究我国农业风险应对措施,有助于实现农民收入稳

定增长、消除农村贫困、提高农民从事农业生产的积极性,对于维护我国粮食安全和
社会稳定以及实现农业现代化和城乡一体化发展也具有重要促进作用。

1.1.2 研究意义

诺贝尔经济学奖获得者冈纳·缪尔达尔(Gunnar Myrdal)曾指出,发展中国家
农业和农村的发展是国民经济发展的绝对必要条件,没有农村、农业的发展和农
民收入的不断增加,工业增长就失去意义,即使国家实现一定程度的工业化,也
会使收入不平等、城乡对立和失业问题更加严重,从而造成国内经济社会发展的
严重失调。第二次世界大战后多个国家经济发展的实践也证明了冈纳·缪尔达尔
观点的正确性。在我国,农业、农村、农民问题是当前全面建成小康社会和社会
主义新农村建设以及实现农业现代化的焦点、难点问题。“三农”问题不能得到切
实解决,全面建成小康社会和社会主义新农村以及农业现代化建设也就成了空话。

我国是个农业大国,农业的发展受农业风险影响十分显著。农业风险不仅影响
了农民增收,也影响了农产品的有效供给、农村的发展以及整个经济社会的稳定。同
发达国家相比,我国在农业风险的防范、应对及管理等方面还存在严重的不足。目
前,发达国家一般已经建立了个体防范、政府补贴、商业保险与社会保障相结合的比
较完备的农业风险防范及管理体系。而我国在农业风险的防范及应对方面,依然过多
地依赖以农民个人为主的非正规风险规避机制,政府和商业保险公司的正规风险规避
机制发展相对落后。国内外的经验和教训表明,仅仅依靠农民自主的风险管理应对农
业风险是远远不够的,政府和保险公司介入的多层次的农业风险应对机制在我国亟待
建立,对该问题进行探讨具有重要的理论价值和现实意义。

1. 研究的理论意义

根据现代经济理论,一方面,从“经济人”的角度去思考政府的行为更具现实意
义。具有“经济人”特征的政府的行为,是以自身福利或效用最大化为原则,为了实
现福利或效用最大化,政府会不断地根据需要调整行为^①。但是,由于农业的弱质性,
政府在应对农业风险工作方面的积极性并不高,似乎呈现出温铁军(2003)所说的“非
不能也,而不为也”的现象,出现了“政府失灵”^②。另一方面,农民利益集团缺失的
影响也很大。就西方发达国家而言,利益集团在政治、经济、社会生活中发挥着重要
的作用。在西方政治学中,利益集团又称压力集团,通常被定义为“那些具有共同的
目标并试图对公共政策施加影响的个人或组织的实体”^③。而我国农民显然并没有
形成自己的利益集团,农民利益集团的缺失使得农业发展很难得到应有的保障,农民

① 张杰. 国家的意愿、能力与区域发展政策的选择——兼论西部大开发的背景及其中的政治经济学[J]. 经济研究, 2001, (3): 69—74.

② 杨卫军. 人力资本视角的农民增收[D]. 西安: 西北大学, 2006.

③ 方福前. 公共选择理论——政治的经济学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2000.

成了一个“被遗忘的集团”，或者可称为“忍气吞声的集团”。

近年来，无论是研究农业风险的理论界还是工作在第一线的实践人员，都呼吁保险公司、政府（特别是地方政府）积极介入农业风险防范，为农业的健康稳定发展构建一把安全的“保护伞”，帮助农民转移、化解农业风险，减少损失。但是，保险公司、政府到底应采取何种方式介入农业风险防范，理论界并没有形成一致的见解，基本上都是各具特色、各有偏颇。因此，运用现代经济理论，对政府、保险公司和农民应对农业风险的行为进行分析，提出农业风险应对措施，具有一定的理论意义。

2. 研究的现实意义

第一，有利于发挥以农民个体防范为主的非正规风险规避机制的作用。在如何防范不确定性带来的农业风险这个问题上，已有的研究发现，在发展中国家社会保障以及商业保险低效的情况下，农民并不是消极地承受风险。Alderman and Paxson(1994)将农民的不确定性应对机制分为事前机制和事后机制^①。在长期实践中，农民已经创造出许多有效的机制来应对风险(Dercon, 2002)。从我国目前的现实来看，农民自身的非正规风险规避机制的作用虽然在下降，但其作用仍然不可被替代，农民个体仍是风险防范的主体，而且在当前的各种约束条件下，也不可能建立美国式的风险防范体系。因此，应该对农民较强的风险回避倾向给予充分的尊重，不宜利用行政力量强制农民采用新技术、新品种，强行进行所谓的“产业结构”调整；可以对农民进行风险防范知识培训，帮助农民引入现代企业生产经营中的风险回避方法，降低其消极影响，促进农民防范风险方式的多样化发展。

第二，有利于构建多层次农业风险防范体系。尊重并肯定农民自身规避风险的作用，提高农民的投保积极性，矫正“政府的失灵”和发展政策性农保，是构筑多层次风险防范体系的关键。农民积极性的提高依赖于农村教育的发展，只有提高了农村人力资本，才能使农民认识到新科技农业的潜在利润以及农业保险的作用，农民才会变被动为主动，去接受高科技农业，成为技术推广应用的主体和农业保险的真正消费者。政府的政策性支持和财政补贴也是降低农保经营者交易费用的必要手段。因此，就要改变长期以来政府的偏好行为，扭转国家对农业投入意愿不强的局面。通过研究，最终寻找发展适合三方要求的新型多层次农业风险防范体系。

第三，为把旧有的农业保险经营模式扩展为对社会主体产生正外部性和福利效果的新型农业保险经营模式提供了依据。本书希望能从一个崭新的角度来阐释农业保险介入农业风险的问题。为此，将从农业保险的性质、我国农业风险的现状以及国外经验和启示等方面来分析农业保险供需不足的原因，重新提出发展符合我国农情的农业保险。另外，从正外部性的角度出发，将农业保险经营转变为

^① Alderman H, Paxson C. Do the Poor Insure? A Synthesis of the Literature on Risk and Consumption in Developing Countries? World Bank Policy Research Working Paper No. 1008[J]. 1992(10).