

# 海外农业观察

Overseas Agriculture Observation

## ■ 内容导引

美国农业风险管理政策体系现状

美国农业风险管理政策体系演进

美国农业风险管理政策体系演变趋势及原因

美国农业风险管理对中国的启示与借鉴

中国农业科学院海外农业研究中心  
中国农业科学院农业信息研究所

2017 6

总第 014 期



# 目录

导语	1
美国农业风险管理政策体系现状	2
美国农业风险管理政策体系演进	10
美国农业风险管理政策体系演变趋势及原因	15
美国农业风险管理对中国的启示与借鉴	18



## 导 语

美国是世界上率先对农业实施保护的国家，强有力的支持保护政策网络体系极大地促进了美国农业的跨跃式发展，使其在短短 200 多年中，成功超越了许多以农业文明著称的国家，成为世界农业强国。农业风险管理政策是美国农业支持保护政策体系中的重要构成部分，它是由国会提出和授权、美国农业部运作，为遭遇农业自然灾害或农产品低价格的农业生产者提供援助的一系列支持政策措施。经过多年的调整与发展，现已形成由农产品计划 (Farm Commodity Programs)、农业保险计划 (Federal Crop Insurance)、农业灾害救助计划 (Agricultural Disaster Assistance) 三大部分组成的较完备体系，对稳定农民收入、保障国内农产品供应和提升美国农业的竞争力发挥了重要作用。本专题尝试对美国农业风险管理政策体系进行系统、深刻的剖析，从风险管理政策体系构成入手，揭示美国农业风险管理政策体系的演变规律和原因，并结合供给侧改革深入推进背景下中国农业风险管理的现实需求寻求有益经验。

# 美国农业风险管理政策体系现状

## 一、体系涵义及目标

美国农业风险管理政策体系是由国会提出和授权、美国农业部运作，为遭遇农业自然灾害或农产品低价格的农业生产者提供援助的一系列支持政策措施。该体系属于联邦政府对农业供给侧的干预性与补贴性政策，其目的是使得美国农业生产者因自然灾害或农产品市场价格下跌导致收入受损后，依然可以获得足够的收入保障，并能顺利维持生产与经营，促进农业可持续发展；同时保障美国拥有安全、稳定和充足的国内农产品供应，并提升农业生产的竞争力。因此，美国联邦农业风险管理政策体系以稳定农民收入为核心，通过稳定农民收入、化解农民的生产风险和市场风险，实现稳定国内农产品供应和提升美国农业的竞争力的根本目标。

具体来说，美国农业风险管理政策体系从两个方面促进农业稳定生产：从短期来看，可以保障农业生产者在遭遇生产或市场价格损失后，具有充分的恢复能力继续从事生产；从长期来看，可以保障农业生产者持续从事农业生产的积极性。农业风险管理政策体系为农业生产者提供系统、全面和可预期的收入保障支持，吸引社会资金和生产者长期投入农业生产和扩大单位生产规模，并积极采取新的农业技术手段，从而有助于美国农业生产保持活力和竞争力。

## 二、体系构成和运行

美国农业风险管理政策体系经过数十年的调整与发展，现已形成由农作物保险计划（Federal Crop Insurance）、农业商品计划（Farm Commodity Programs）和农业灾害救助计划（Agricultural Disaster Assistance）三大部分为主，同时也包括紧急贷款（Emergency Loans）和自主决定救助项目（Discretionary Assistance）的较完备体系，对稳定农民收入、保障国内农产品供应和提升美国农业的竞争力发挥了重要作用。

### 1. 农作物保险计划

农作物保险计划是当前美国联邦政府农业风险管理政策体系中最为核心的组成部分，是对农产品因产量或收入出现的损失提供风险保障的政府补贴性项目。该计划由美国农业部下设的风险管理局（RMA）管理，由商业化保险公司实际运作。农业生产者需

要与商业化保险公司签订农业保险保单，由商业化保险公司负责收取和管理保费并提供保险理赔。风险管理局负责批准和支持农业保险产品、研究和批准农业保险保险费率、对农业生产者提供保费补贴、对商业化保险公司提供管理与运用费用补贴以及再保险。农业生产者参加农业保险项目，一般需要承担一定的保费，所需要承担的保费比例与生产者所选择的保险保障程度有关。一般而言，风险保障程度越低，联邦政府提供的保费补贴比例越高；风险保障程度越高，联邦政府提供的保费补贴比例越低。平均来看，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%。联邦农作物保险计划可以同时提供农产品生产风险与价格风险的保障，是覆盖农产品种类最广的农业安全网项目，目前，覆盖的农产品种类已经超过 130 种。美国联邦农作物保险计划包括各类项目，组成体系如下：

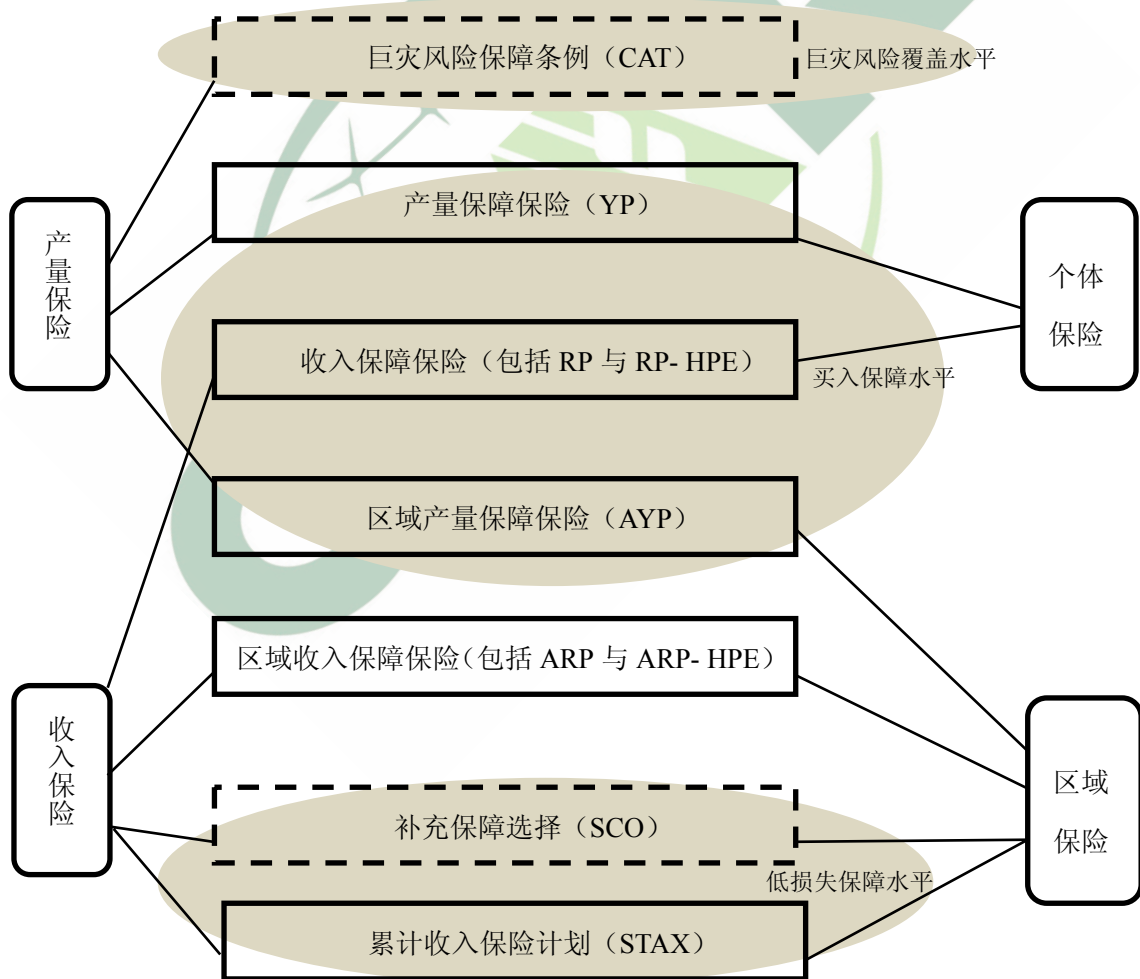


图 1 美国农业保险产品体系

**(1) 农作物保险项目。**当作物价格或者产量遭受损失时，农场主可根据其选择的作物保险项目和覆盖水平获得补偿。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，农民可以自由选择两类项目之一。单个农场水平作物保险，包括收入保险和产量保险两种，保险赔付基于农场的实际历史生产收益率，所有种植面积都可以享受该补贴，最高保障水平是播种前价格的 85%乘以播种面积，保费补贴从最低的 38%到最高的 100%。县级农业作物保险，也包括收入保险和产量保险两种，保险赔付基于县级预期收入和产量，所有种植面积都可享受，最高保障水平是预期播种前价格的 90%乘以播种面积，保费补贴从 44%到 59%不等。

**(2) 补充保险选择计划。**补充保险选择项目 (Supplemental Coverage Option, SCO) 是面向已经购买联邦农作物保险的生产者提供的补充保险条款，属于县级农业保险项目。当县级损失超过 14%时即可启动，为农场主选择的联邦作物保险保障水平与县区平均产量 (或收入) 平均水平的 86%之间差额部分提供额外的风险保障，也就是为原有作物保险的部分免赔额提供风险保障。补充保险选择计划的保障类型需与所购买的单个农业保险项目相同，比如农户购买的农作物保险项目是产量保险 (Yield Protection, YP)，那么 SCO 也将是产量保险的形式；如果农户购买的是收入保险 (Revenue Protection, RP)，那么 SCO 也将以收入保险的形式实施。由于该保险是补充选择计划，参加 ARP 或者 STAR 保险的农户不能同时参加 SCO 保险，但参加 PLC 计划或者既不参加 PLC 计划也不参加 ARC 计划的生产者可以购买。SCO 在 2015 作物年度开始以县为单位开展，对于数据不足的县则将在更大的区域内展开。

**(3) 累计收入保险项目。**考虑到适应 WTO 规则，棉花在价格损失补偿计划和农业收入风险补助计划中被剔除，同时在农业保险计划中新设累计收入保险计划 (STAR)，主要针对陆地棉生产者的市场风险提供保障。累计收入保险计划是县级水平的收入保险项目，可以作为一个独立的保险项目直接参保，也可以在原有联邦农业保险的基础上提供附加收入支持。当一个县范围内的棉花种植收入低于预期收入 10%时即可启动。保险公司对农场进行赔付时，补偿的是原有作物保险免赔的部分，赔付的比例根据农场预期收入和保险所选择的保障水平大小变化，覆盖棉花收入的 70%-90%，收入保障水平越高保费越高，其中政府补贴保费的 85%。



## 2. 农业商品计划

农业商品计划是由美国农业部下设的农场服务局（Farm Service Agency）进行管理和运作的，其基本特点是由政府设定最低的价格或收入保障，当市场价格或收入低于保障水平时，政府直接对生产者进行补贴，包括价格支持政策和收入支持政策两部分。2014年，美国农业商品计划取消每年的直接补贴（DP）、反周期补贴（CCP）、平均收入选择计划（ACRE），保留补充了收入协助计划（SURE），建立了农业风险覆盖计划（ARC）、价格损失补偿计划（PLC）。经过调整，农业商品计划加强对价格下跌风险的保障，提高了补贴的精准性，更好地利用了“非特定产品黄箱补贴”空间，有利于规避 WTO 规则的约束。

**(1) 价格损失补偿项目（PLC）。**价格损失补贴项目是 2014 年新设立的补贴政策，从属于价格支持计划，是对反周期补贴计划的改进和调整。新的价格损失补贴计划把反周期补贴的目标价格更名为参考价格，同时将参考价格水平普遍提高 30%-50%，覆盖商品则剔除了棉花和花生。当国内市场价格 12 个月平均值低于参考价格时即触发补偿。生产者获得的补贴率是参考价格超过有效价格的部分计算，其中有效价格取市场价格和贷款率两者中价高者，生产者可获得的补贴额度按照公式计算，即补贴额=补贴率×基础面积的 85%×补贴单产，其中基础面积和补贴单产在 4 年执行期是固定不变的。

**(2) 农业风险保障项目（ARC）。**农业风险保障项目是对平均作物收入选择（ACRE）计划的改进和修订，属于收入支持政策。在计算收入补贴时，其基准收入采用的最近五年价格滑动平均值和产量滑动平均值（去除最高值和最低值）的乘积，且平均价格要高于价格损失补偿计划的参考价格。由于补贴基准调整幅度慢于当年收入波动幅度，农业收入补贴计划可防范长期收入损失带来的风险。2014 年农业收入风险补助计划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。县级水平农业风险保障补贴方式是当县级实际作物收入低于县级基准作物收入 86% 时即可触发补贴，具体商品补贴总额=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%。农场水平农业风险保障补贴方式是当参与项目的整个农场作物的平均实际收入低于平均收入基准时才能触发补贴，整个农场补贴总额=整个农场单位面积补贴额×整个农场的基础面积的 65%。农场主可根据自身情

况在两种收入保障方式中灵活选择其中之一，一旦做出选择，在执行期间都不能更改。农场主选择加入县级水平农业风险保障补贴方式时，可以选择单个商品加入该项目，此时农场的其他商品可以在价格损失补偿项目与农业风险保障项目间做选择；农场主选择加入农场水平农业风险保障补贴方式，则是整个农场加入该项目，此时整个农场都不能加入价格损失补偿项目。

**(3) 营销支持贷款项目 (MAL)。**营销支持贷款项目是指政府规定一个底价作为贷款率 (loan rate, 单位产品可获得的贷款金额)，当市场价格低于贷款率时政府对贷款利率与市场价格的差额进行补贴。它属于农产品价格支持计划的一部分，覆盖范围与2008年相同，除棉花贷款率从2008年的0.52美元/磅调整为0.45-0.52美元/磅的区间外，其他商品贷款率(支持价格)并没有变化。营销支持贷款项目的贷款利率(实际为作物价格)应远低于PLC的参考价格，按规定适用于PLC或ARC的农产品均适用于MAL。另外，陆地棉、长绒棉、羊毛、马海毛和蜂蜜虽然不适用于PLC或ARC，但适用于MAL。特别需要提到的是，陆地棉传统上适用于美国农业商品计划的其他项目，但由于巴西向WTO提出对美国关于棉花国内支持政策扰乱国际棉花市场价格的控诉取得胜诉，2014年农业法案中，美国对陆地棉的支持政策进行了比较大的调整。新的法案中，陆地棉不再适用于PLC或ARC。同时，美国针对陆地棉设计了一种特殊的保险项目——累积收入保障保险项目(STAX)。

另外，对糖料作物和牛奶，美国还有特殊的农产品计划项目。糖料作物采取的措施包括进口配额(Import Quotas)、糖料销售辅助贷款项目和市场配额(Marketing Allotments)。对于牛奶，有毛利润保障项目(MPP)和奶制品捐赠项目(DPDP)。

表1 2014年农产品计划的各项价格参数

农产品	贷款率	PLC 参考价格	ARC 基准价格
大麦	1.95	2.63	5.45
玉米	1.95	2.63	5.28
燕麦	1.39	1.79	3.25
花生	0.1775	0.2415	0.2787

续表

农产品	贷款率	PLC 参考价格	ARC 基准价格
水稻	6.5	10.5	14.17
粳稻	6.5	10.5	17.87
高粱	1.95	2.63	5.09
大豆	5.0	6.00	12.27
小麦	2.94	4.17	6.6

单位：花生、陆地棉单位是美元/磅，大米单位是美元/100 磅，其他产品单位均为美元/蒲式耳

### 3. 农业灾害救助计划

联邦作物保险一直没有直接替代灾害救助计划，而是把灾害救助计划作为农业保险计划的补充（Supplemental Agricultural Disaster Assistance）。农业灾害救助计划由美国农业部农场服务局负责管理运作，用来帮助农业生产者在遭遇自然灾害后，能够从经济上恢复生产能力。这些项目包括非保险作物灾害救助项目（NAP）、牲畜与果树灾害救助项目（livestock and fruit tree disaster programs）、紧急灾害贷款（EM）项目等。

**（1）非保险作物灾害救助项目。**非保险作物灾害救助项目是在 1996 年的联邦农业改进与改革法案获得国会永久授权，该项目对于没有纳入联邦农作物保险计划的农作物，农业生产者几乎都可以选择申请 NAP。NAP 要求生产者对每种申请的农作物每年支付 250 美元的申请费，此外不收取其他费用。要获得 NAP 的赔付，作物因自然灾害造成的产量损失应超过 50%。如果满足条件，生产者获取的赔付额为该作物年度市场平均价格的 55%乘以作物预期产量的 50%。因此，NAP 十分类似于联邦农业保险中对作物巨灾风险保障的规定。另外，每个生产者每年能够获得的 NAP 赔付上限为 12.5 万美元。如果该生产者调整的年度总收入超过 90 万美元，那么将无法获得 NAP 赔付。

**（2）牲畜与果树灾害救助项目。**牲畜与果树灾害救助项目主要包括四个项目：牲畜补偿项目（LIP）、牲畜饲料灾害救济项目（LFP）、牲畜、蜜蜂和养殖鱼的紧急救助项目（ELAP）、果树救助项目（TAP）。这四个项目首先出现在 2008 年农业法案，2012 年获得重复授权，2014 年农业法案将其永久授权。除了 ELAP，其他三个项目均通过农产品信贷公司获得没有明确上限规定的资金支持。ELAP 每年的补贴上限是 2000 万美元。

对于以上四个项目，生产者无需支付任何费用。按规定，每个生产者每年获得 LIP、LFP 和 ELAP 补贴的总和不超过 12.5 万美元，获得 TAP 补贴的额度上限也为 12.5 万美元。同样，要获得这些项目的补贴，生产者调整的年度总收入不得超过 90 万美元。

**(3) 紧急灾害贷款项目。**与农业灾害救助项目是根据特定农产品的损失提供政府补贴不同，紧急灾害贷款项目（EM）是当出现了重大自然灾害后，由美国农业部部长宣布某个地区为受灾区域，那么处于受灾区域县的生产者，如果满足一定的要求，可以向农场服务局申请紧急灾害贷款。申请紧急灾害贷款不仅可以用于弥补因自然灾害导致的作物或牲畜死亡损失，也可以用于弥补因自然灾害导致的厂房、设施、农用机械等的损失。紧急灾害贷款为政府补贴的低息贷款，生产者需要在 1-7 年内（对不动产贷款可提高贷款年限）偿还本息。CBO 预期 2015-2025 年，政府大概需要为紧急灾害贷款每年支付 200 万美元。

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业生产者提供特别的财政支持。美国农业部自主决定的支持项目（DS）也属于美国农业安全网的一部分。根据美国 1935 年的农业法案规定，美国农业部每年可以动用相当于当年进口关税 30% 的资金用于支持农业部门（目前大约为每年 80 亿美元）。这笔资金的大部分现在都直接用于美国农业部设置的儿童营养支持项目，剩下的部分可以被美国农业部自由决定使用。比如，在 1999 年，猪肉价格出现了历史性的走低，美国农业部对猪饲养者提供了直接补贴；2004 年和 2005 年，美国农业部对佛罗里达州因飓风灾害导致巨额亏损的水果、蔬菜与园艺作物生产者提供了补贴。

### 三、运行机制及特点

#### 1. 发挥政府主导作用，充分利用市场机制

美国农业风险管理政策体系强调同时发挥政府和市场作用，以政府为主导，采取更加市场化的机制，实现互相配合、责任共担。一方面，发挥政府的主导作用。政府缩减了农产品计划的开支，但是加大了保费补贴力度，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%，同时建立巨灾风险的全额补贴机制，充分发挥政府在农业风险管理政策体系中的主导作用。另一方面，美国农业风险管理政策体系走向市场化。突出农业保险的作用，现行的美国农业风险管理政策体系通过增加保险品种、提高保险金额、扩大保险覆盖面更加突出农业保险计划的核心地位；修改农产品计划使

其更加符合市场化机制，价格损失补偿计划和农业收入风险补助计划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，通过对上述两个计划的修改，减少市场扭曲，有利于发挥市场机制。

## 2. 以保障收入为直接目标，兼顾生产成本

美国农业风险管理政策体系以保障农民收入为出发点，通过农产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，通过农业保险计划对自然风险造成的损失加以补贴，使农业中资本回报相对稳定。同时，现行的农业风险管理政策体系更好地兼顾了生产成本，将作物生产成本的变动纳入农业保险的风险因素中，包括肥料等生产成本的变动带来的市场风险得到进一步保障。

## 3. 综合施策应对价格下跌

现行的美国农业风险管理政策体系得到前所未有的加强，尤其对价格下跌造成的损失给予更大关注，实现对市场风险（shallow losses）和长期价格波动风险（multiple-year losses）造成损失的管控。其中，补充保险选择计划、累计收入保险计划和农业收入风险保障计划互为补充，为原有作物保险的部分免赔额提供风险保障，避免短期市场风险。价格损失补贴计划和农业收入风险保障计划对长期价格走低造成的收入损失进行补贴，或者为原先作物保险政策的免赔部分提供保障。

## 4. 实现生产风险和市场风险全面覆盖

美国农业风险管理政策体系的农产品计划、农业保险计划、农业灾害救助计划密切配合，引导农业生产者更加健康、绿色地从事农业生产。农产品计划中通过营销贷款和贷款差额补贴项目以固定的贷款利率提供较低层次的价格支持，价格损失补贴（PLC）和农业收入风险补助（ARC）提供价格支持和收入保障，是高层次的保障；农业保险计划设立了经营农业的保底收入，补充保险选择计划（SCO）对原有农业保险计划免赔部分进行补贴；灾害救助计划作为农业保险计划的有机补充，对自然灾害造成的较大损失进行赔付。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生产风险和市场风险。

## 美国农业风险管理政策体系演进

美国农业风险管理政策体系的构建始于 20 世纪 30 年代，主要由联邦农产品计划、联邦农作物保险计划、农业灾害救助计划组成。其后，随着国内外形势的变化、农业发展目标的调整，美国农业风险管理政策体系的政策目标、发展重点、管理手段、管理思路也在不断调整变化。

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

20 世纪 30 年代，以农产品价格下跌为起点的全球性经济大萧条正对美国产生深刻影响，特别是 1929 年加拿大小麦产量过剩，导致美国被迫压低包括欧洲、美洲、澳洲在内的所有农产品产地的谷物价格，农业产业严重衰退。为了挽救美国严重的经济危机，罗斯福政府实行了对经济广泛干预、调节的“新政”，1933 年美国第一部《农业调整法案》正是罗斯福新政的重要组成部分，由此美国政府全面启动农产品生产、流通、出口和环保等各个环节的支持政策。该《法案》授权农业管理局用政府津贴鼓励农民缩减耕地、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和农民购买力。

农业风险管理政策体系正是在此背景下创设。1938 年《农业调整法》授权联邦政府建立“常平仓”（the ever normal granary）制度，通过实施联邦农产品计划（federal farm commodity programs）和重要农产品国家储备制度，实现对农民的价格支持和对农产品市场的调控。同时，根据法案配套的《美国农作物保险法》，国会设立国有的联邦农作物保险公司，授权开展由联邦政府支持的联邦农作物保险计划（federal crop insurance program），以实现对自然灾害损失的补偿、对生产风险的管理。然而，由于政府支持力

度不足，农作物保险制度发展并不理想，规模覆盖率基本只维持在 10%左右水平上，难以实现预期的风险管理效果。因此，1973 年美国颁布实施《农业和消费者保护法》，授权设立农业灾害救助计划（disaster assistance program），在基本农作物（包括小麦、玉米、棉花、水稻、大豆等）因灾造成产量损失超过规定的比例时，政府给予生产者一定的现金救助，帮助其尽快恢复生产。至此，美国现代农业风险管理政策体系框架基本形成。

这一时期，美国农业风险管理政策体系深深地打上了政府行政干预的烙印，以市场风险管理为重点，以联邦农产品计划为核心，以农产品的价格支持和政府的农产品储备调控等政策性工具作为风险管理主要工具。

## 二、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（20 世纪 70 年代后期-90 年代中期）

随着国内外农业发展环境的变化，美国农业风险管理政策体系各种矛盾、冲突逐渐显露。一是生产者与消费者的利益矛盾。20 世纪 70 年代，全球性粮食减产致使国际粮价全线飙升，高昂的粮食价格极大地损害了消费者的利益，美国开始控制粮食价格的过快上涨。在保障农场主基本收益的同时，防范农产品价格过快上涨而损害消费者利益，成为美国农业风险管理政策体系的基本立足点。二是农产品价格支持与政府财政负担加剧的矛盾。早期的农业风险管理政策体系虽然起到了稳定农民收入、保障农产品供给的作用，但价格支持扰乱了市场机制作用的发挥，农民收入过度依赖于政府价格补贴，造成了沉重的财政负担。特别是在 19 世纪 80 年代中后期，世界农产品市场价格进入下行通道，政府用于农业补贴的财政支出激增，且农产品库存大幅增加，保管费用明显攀升。因此，农业风险管理政策体系进行市场化改革的呼声日益强烈。

在联邦农产品计划方面，一是降低农产品的目标价格，以降低补贴支出和国家粮食库存，增强农产品出口竞争力；二是采用市场化的方法实施销售援助贷款，如果市场价格低于目标价格农民直接在市场上出售农产品而获得贷款差额补贴（loan deficiency payment, LDP），以解决国家农产品库存过多问题；三是直接补贴（direct payment）不再与当年的实际种植面积挂钩，而是按预先确定的农作物“基数”面积确定，它同农民

当年的实际产量无关，由此农民也获得了更多的种植选择权。在**联邦农作物保险计划**方面，一是引入市场竞争机制，把原保险业务交由商业性保险公司经营，联邦农作物保险公司逐渐退出原保险市场，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，进一步提升农作物保险在风险管理体系中的作用。特别是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；通过提高保费补贴率鼓励农民购买保障程度更高的保险；实施“巨灾保险计划”。在**农业灾害救助计划**方面，缩减该计划覆盖范围和支持力度，国会要求对保险计划和灾害救助计划进行整合。根据1994年的《联邦农作物保险法改革》，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，对联邦农作物保险未覆盖的农作物提供灾害损失救助。不过从实际情况来看，在几次水灾、旱灾发生时，国会临时灾害救助依然在发挥作用。

这一时期，美国农业风险管理政策体系的调整有几个突出特点：一是带有市场化改革趋向，降低政府在风险管理体系中的直接参与，转而更多发挥市场化风险管理工具的作用；二是更加注重不同利益主体间的平衡，对农业风险管理政策的设定不仅仅考虑生产者利益，还兼顾到农产品价格支持政策会对消费者产生的不利影响；三是注重不同管理工具间的协调、配合，例如在生产风险管理中建立农业保险为主、灾害救助为辅的风险管理框架，对未被纳入联邦农作物保险计划的建立灾害救助计划，既减轻灾害救助计划对农业保险计划的挤出、替代作用，又发挥灾害救助对农业保险的补充、配合作用。

### 三、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（20世纪90年代后期-21世纪）

自20世纪90年代中后期以来，美国农业发展面临的内外部环境更加复杂，农业产业中的风险因素也日益多元。一方面，随着农产品供给问题的解决、农产品国际贸易自由化趋势的发展，以高额补贴维持美国农业风险管理政策体系，给财政造成沉重负担，也受到国际贸易规则越来越多的限制。另一方面，21世纪后，美元大幅贬值，国际农产品价格下跌，农民收入下降，农业生产积极性下降。美国农业政策既要实现稳定农民收



入，又要适应国际贸易规则的要求，各方利益博弈加剧，最终将农业政策目标基调确定为稳定农民收入、增强农产品竞争力，减少价格支持转而向农民提供直接收入补贴。

《1996年联邦农业促进与改革法》取消废除了实施60余年的农产品价格支持，并计划经过7年过渡期后取消一切补贴（1996-2002）；与自愿一次性签订为期7年的弹性生产合同，用弹性种植面积补贴取代以往的差额补贴，农户可根据市场状况自主决定种植面积和品种；同时为了填补联邦政府取消农业价格和收入支持政策所带来的保障真空，联邦农作物保险计划开办了农作物收入保险，由此也开启了美国收入保险的高速发展时期。不过随着世界农产品价格的下跌，经过激烈的政治博弈，国会通过临时紧急法案重启农业补贴，将1996年法案定下的取消一切补贴的政策彻底推翻。在农产品计划方面，2002年《联邦农场安全和农村发展法》将一些临时性的补贴永久化，建立反周期支付（counter cyclical payment），在农产品市场价格低迷时提供收入补贴。直接补贴和反周期支付补贴覆盖对象包括小麦、玉米、大米、棉花和油料作物等基本农产品；销售援助贷款扩大到花生、羊毛等非基本农产品。2008年的《食品、环境保护与能源法》启动了农民自愿参加的平均作物收益选择项目（average crop revenue election, ACRE），改革了反周期支付政策，用基于收益的反周期支付替代了基于价格的反周期支付。在农作物保险计划方面，2002年的《农业风险保障法》大幅度提高了保费补贴比例，农作物保险平均保费补贴比例达到60%，尤其是提高了高保障性保险的保费补贴比例，农民参保积极性大幅提高，联邦农作物保险的作用和在农业风险管理政策体系中的地位被进一步强化。对于农业灾害救助计划，被定位为联邦农作物保险计划的补充，包括补充收入救助支付计划（supplemental revenue assistance payments program, SURE）、临时救助计划、畜牧补偿计划、畜牧饲料补偿计划等。至此，经过激烈博弈和不断调整，美国形成了以联邦农产品计划和联邦农作物保险计划为双核、以补充灾害救助计划为补充的现代农业风险管理政策体系。

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，以稳定农民收入、保障粮食安全为根本目标，同时综合平衡降低财税负担、提高农产品市场竞争力以及适应农产品国际贸易要求的关系；二是在风险管理对象上，统筹考虑生产风险和市场风险，无论是以管理价格风险为主的农产品计划，

还是以管理生产风险为主的农作物保险计划、灾害救助计划，均从对单一风险的管理转变为对综合生产、市场风险的收入风险管理；三是在风险管理措施协调上，确保农产品计划、农作物保险计划、农业灾害救助计划等政策目标清晰、指向明确、合理分工，以避免政策的重复及边际效应下降。



# 美国农业风险管理政策体系演变趋势及原因

## 一、美国风险管理体系演变的趋势

从政府主导、直接干预，向政府引导、兜底与市场运作相结合演变。理顺政府与市场关系，明确政府与市场职责分工，是美国农业风险管理政策体系调整、演变过程中持续探索的问题。早期的风险管理体系中，政府扮演着重要的角色，直接参与到风险管理的各个方面，如采取价格支持、重要农产品国家储备管理农产品市场风险，依赖灾害救济制度管理生产风险，对市场机制的运用则不够充分；随着政府财政负担的加重和农产品国际贸易要求，美国不断调整政府与市场在农业风险管理作用，能交由市场运作的部分就充分发挥市场机制作用，政府仅通过政策制定、保费补贴等方式加以引导，并在市场难以分散的巨灾风险管理中发挥兜底性作用。近年来，美国更多地使用联邦农作物保险、农业低息贷款及农业基础设施建设等间接补贴的方式，增强农业生产经营者风险应对和管理能力。2014年新农业法案进一步减少对价格和收入方面的直接补贴，扩大间接补贴的比例。最终形成政府与市场合理分工、相互配合的农业风险管理政策体系，实现公平与效率兼顾。

从管理工具各自为战，向注重风险管理工具协作、组合转变。在风险管理工具的布局上，重视工具之间的交互作用，根据实践效果不断优化调整风险管理工具组合，形成管理工具相互协作、配合格局，尤其是避免工具间风险管理效果的冲突。一方面，根据风险大小和性质，明确不同风险管理工具的主要施用范围。对普通风险，与农户签订弹性种植合同，农户可根据市场状况自主决定种植面积和品种，鼓励农户以多样化经营策略应对普通风险；对于可保层风险，通过普通保险、收入保险等工具进行风险的分散和转移；针对灾害损失重、影响范围广的巨灾风险，则建立巨灾保险制度和灾害救助计划进行管理。另一方面，调整不同管理工具地位比重，主、次分明，降低冲突和重复。例

如，美国风险管理体系构建之初，农业保险与灾害救助在功能存在一定的重叠，特别是政府提供无偿的灾害救助明显削弱了农户参加农业保险的积极性，导致农业保险计划在相当长一段时间内发展并不理想。因此，美国调整农业保险和灾害救助的布局关系，削减灾害救助计划范围和支持，对农业保险无法覆盖的作物品种及较大灾害发生时，启动农业灾害救助工具，将灾害救助作为农业保险制度的补充，从而避免功能上的重复和效果上的替代。

**从以单一风险为管理对象，向综合管理多元风险转变。**早期的美国农业风险管理政策体系构建思路是分别设计了针对生产风险的农作物保险计划和灾害救助计划，以及针对市场风险的农产品计划。一方面考虑到直接的价格支持造成了市场价格扭曲、财政负担加剧、农产品价格缺乏国际竞争力等一系列问题；另一方面考虑到农产品价格与产量间存在负相关关系，农产品收入序列的波动率要小于产量序列和价格序列的波动率之和，对收入风险的管理效果将更加直接。从 20 世纪 80 年代中后期开始，联邦政府通过降低农产品的目标价格淡化价格支持，通过直接补贴不与当年种植面积挂钩、实行生产灵活性合同和销售援助贷款的贷款差额支付等一系列政策调整，减轻对生产和价格的直接干预，转而设计针对收入的支持政策；与此同时，农作物保险也从单纯的与生产风险挂钩，转变为与收入指标挂钩，以收入低于约定水平作为保险触发依据，目前，收入保险保费收入已经占到农业保险保费收入的 75% 以上。

## 二、美国农业风险管理政策体系演变的深层次原因

纵观美国农业风险管理政策体系的演变，与美国经济社会环境的变化、农业政策目标变化、国际农产品贸易环境等多方面原因密切相关。

**经济发展环境。**在经济社会发展的不同时期，农业在国民经济发展中的作用和地位不尽相同，农业风险管理政策作为农业产业政策体系中的一环，必然要与特定时期的经济发展环境相适应。经济发展环境的变化决定了农业产业政策目标的变化，也决定了不同时期农业风险管理的侧重点和优先序。例如，早期美国农业风险管理建立之时，国家正处于严重金融危机之中，稳定农产品市场是当时社会发展的当务之急，因而农业风险管理政策中较多采用了对市场干预直接、见效迅速的风险管理政策；而当农产品价格上

涨、财政负担加重与消费者、纳税人利益的冲突成为经济社会发展的主要矛盾时，农业风险管理的目标以及方式手段也相应发生变化，逐渐向综合协调各方利益的综合风险管理发展。此外，农业风险管理政策体系是计划导向还是市场导向，也受一国市场经济发育程度的影响，美国农业风险管理政策体系的市场化改革之所以能够成功，离不开包括农业保险在内的各类市场化工具的发育成熟。

**农业产业发展需求。**在农业产业发展的不同阶段，农业产业政策目标在不断变化，对风险管理的需求也不尽相同，由此决定了不同时期农业风险管理的侧重点和优先序。例如，在农产品供不应求阶段，农产品数量安全是首要问题，需要构建以增加农产品供给为核心的农业风险管理政策体系；而随着农业生产能力的快速提升，当农产品供求趋于平衡，农产品数量安全不再成为核心限制时，农业风险管理政策体系则转向强调增加农民收入、保护资源与生态环境等。近年来美国更加强调以环保与价格调控挂钩的农业风险管理政策体系设计，开展的耕作地计划、湿地储备计划，不仅是美国粮食价格调控的重要手段，还有效地保护了自然资源。

**农产品贸易环境。**在开放市场条件下，农业风险管理政策体系的政策导向不仅要考虑国内环境和要求，也要考虑发展农产品国际贸易对农业风险管理政策提出的要求，特别是对于美国这个农产品贸易依存度较高的国家。一方面，农业风险管理政策体系作为对本国农业支持保护政策体系的重要组成部分，其实施必须考虑到 WTO 等国际贸易规则对农业补贴的相关限制，减少对市场价格的干预和扭曲。另一方面，农业风险管理政策的设计和实施还要考虑到贸易伙伴的利益和需求，甚至贸易竞争对手的利益，否则也将会招致其他相关国家的不满和抵制，影响自由贸易的进行。美国农业风险管理政策从价格支持转向收入支持，从直接干预转向间接干预，在很大程度上也正是出于推动农产品贸易的考虑。

## 美国农业风险管理对中国的启示与借鉴

当前，中国农业风险管理政策体系正站在发展改革的十字路口，然而对比美国农业风险管理政策体系的演变过程，特别是风险管理体系演变时代背景可以发现，中国目前所面临的或即将面临的许多情况与问题，和美国曾经的历程极为类似。因此，对美国农业风险管理政策体系的现状和演变过程的深刻理解，对于回答中国农业风险管理之路向何处去、该如何走等问题，具有重要借鉴意义。

**加强顶层设计，提升农业风险管理的综合性。**农业风险管理是一项系统性和综合性极强的工作，需要充分考虑各种农业风险之间的相关性以及不同管理措施之间的作用和影响，在全面顶层设计下构建相互协调的网状的政策体系，形成强大的政策合力和最优的政策效果。然而，目前中国尚未成立独立、常设的农业风险管理机构，也缺乏统一的农业风险管理综合协调机制。现有农业风险管理政策体系，虽然已经提供了多种工具和政策来管理不同层次、不同类型的风险，但不同政策和工具基本上各自为政，独立发展，缺乏一个完善的顶层设计对各类风险管理工具进行统筹安排。以分散管理为特点的农业风险管理体制并未考虑到现代农业风险的多因性、系统性和复杂性，与现代社会对农业风险管理的基本要求不适。未来，应借鉴美国农业风险管理政策体系构建成熟思路，树立系统思维、坚持顶层设计：一是要依据农业风险的形成机理，强调管理主体的多元性，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；二是要依据农业风险类型特征，强调管理策略的层次性，综合采用风险缓释、转移、应对等风险管理策略；三是要依据管理工具的适用范围，强调管理工具的适用性，灵活选取不同的市场工具、政策工具及工具组合；四是要依据农业风险传导状况，强调风险管理体的产业链延伸，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，一方面要充分发挥不同风险间的相互对冲机制，避免不必要的外生管理介入，

另一方面又要考虑不同管理工具、管理政策间可能存在的抵消效应，合理布局和综合应用各种风险管理工具及政策，提高风险管理政策或工具的效率。

**明确政府与市场分工，注重市场机制发挥。**虽然近年来农业保险等市场化工具获得了快速发展，但整体而言市场化农业风险管理市场发育还不充分，农业风险管理工具在品种和类型上已经不能满足现阶段我国农业生产经营者多元化的风险管理需求，这不仅影响了农业单一风险管理的效果，更成为我国农业综合风险管理发展的重要制约因素，因此迫切需要加强农业风险管理工具和风险管理产品等领域的创新力度。另外，完备的农业风险管理工具是实施综合风险管理的基本前提，农业风险综合管理体系的构建不是对现有管理工具的摒弃，而是对现有工具的提升和优化组合。因此，构建我国农业风险管理政策体系需要大力培育风险管理市场，注重发挥市场的作用。一方面要大力推动农业风险管理市场化工具创新，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。

**转变农业风险管理方式，变直接补贴为间接补贴。**在过去相当长的一段时期内，中国农业风险管理以政府直接干预和救济为主，造成了财政负担沉重、农产品市场价格不能反映真实供需情况、粮食库存高企、WTO 规则限制等一系列问题，与美国 20 世纪 30-70 年代境况较为类似，因而转变农业风险管理方式、推动农业风险管理政策体系走向市场化改革道路成为必然选择。未来，借鉴美国风险管理体系改革思路，更多通过对农业保险、农业基础设施建设等间接补贴，在实现农业风险管理能力的提升的同时，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。

（中国农业科学院农业风险管理研究中心供稿）

# 海外农业观察

主 办：中国农业科学院海外农业研究中心  
中国农业科学院农业信息研究所

编辑组（按姓氏笔画排序）

王永春 计 晗 司智陟 乐 姣 刘洪霞 孙梦瑶 曲春红  
朱海波 朱增勇 朱 聪 毕洁颖 余颖雅 张 莉 张 悦  
张学彪 李梦希 陈加齐 郑海霞 赵 伟 赵一兰 段 畅  
聂凤英 顾 蕊 黄佳琦 黄艳芳 程晓宇 褚衍章

本期主编：张 莉 聂凤英

地址：北京市海淀区中关村南大街 12 号，100081

电话：（010）82108865

邮箱：zhangli01@caas.cn

网址：<http://ciar.caas.cn>