

农地确权与农户政策性农业保险购买意愿

——对农业保险的策略性手段考察

丛胜美^{1,2} 罗必良²

(1. 河南财经政法大学 工程管理与房地产学院, 河南 郑州 450046;

2. 华南农业大学 国家农业制度与发展研究院, 广东 广州 510642)

摘要:政策性农业保险参保意愿,在农地确权农户中的积极性低于未确权农户,隐含着理论逻辑与现实之间的明显反差。由地权不稳定所带来的预期不足,强化了农户对政府与集体的依赖,并通过响应基层政府政策的方式来规避地权弱化的风险。农地确权则可能强化农户的行为能力,并降低相关政策动员的响应效果。政策性农业保险购买行为被部分农户视为响应政府、规避地权风险的策略性手段。基于河南省麦区农户调研数据的实证分析发现:农地确权颁证显著降低了农户政策性农业保险的参保意愿,该结论在考虑了内生性问题、自选择问题和基于省级面板数据再检验后依然成立;其中,政府依从成为重要的中间机制。进一步的分析表明,农户对地权安全性的感知越强,其购买政策性农业保险的策略性作用就越弱;村干部家庭将弱化政策性农业保险的策略性作用;农户受灾将强化保险的策略性作用,而灾后获赔将弱化保险的策略性作用。政策性农业保险推广应该从“政治逻辑”转化为“经济逻辑”,变农户被动选择为主动选择,由此推进农业保险市场的精准施策与有序发育。

关键词:政策性农业保险;政府依从;农地确权

中图分类号:F842.0 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-5230(2022)06-0107-12

一、引言

世界各国都普遍重视农业保险对农业的支持和保护作用。我国是农业大国,小农经营的分散性、自然灾害的多发性与农产品市场的波动性等难题,导致我国农民面临着严峻的农业风险。为此,2004年中央一号文件首次提出要加快建立政策性农业保险制度,此后中央一号文件连续17年强调对农业保险的支持。2018年中共中央、国务院发布《关于实施乡村振兴战略的意见》和《乡村振兴战略规划(2018—2022)年》,明确提出将农业保险作为农业支持保护制度。农业保险作为国家“三农”工作的重要政策安排,在维护国家粮食安全、支持农业稳产保供和促进农民持续增收等方面发挥了重要作用。

政策性农业保险作为政府救灾的创新金融工具,其核心是通过保费补贴等政策扶持分散农业经

收稿日期:2022-07-03

基金项目:国家社会科学基金重大项目“乡村振兴与深化农村土地制度改革”(19&·ZD115)

作者简介:丛胜美(1989—),女,山东曲阜人,河南财经政法大学工程管理与房地产学院讲师,华南农业大学国家农业制度与发展研究院博士后;

罗必良(1962—),男,湖北监利人,华南农业大学国家农业制度与发展研究院教授,本文通讯作者。

营风险,尽可能减轻农民保费负担,并由此减少农民的因灾损失从而保障农民稳收、增收。在农村土地家庭承包经营制度背景下,地权安全是改善农户稳定性预期并激励其投资行为的重要前提,按照这一逻辑,农村土地承包经营权的确权颁证(后文简称“农地确权”),会强化农户对政策性农业保险的需求^{[1][2]}。但实际情况是,随着农地确权政策的推进,农户的政策性农业保险购买意愿不仅没有提升反而出现了下降的趋势。首先来看宏观数据,由图1可知,在我国农地确权工作2009年试点、2013年全国推进这两个时间节点之后的一年内,农业保险保费收入均呈现出基本停滞状态,农业保险保费收入增幅与农业保险参保农户户次增幅均出现了明显的下降趋势。张卓和尹航(2019)对全国30个省份(不包括西藏)农业保险参保率的分析也表明,在2013—2016年间,多个省份出现了农业保险参保率下降的趋势^[3]。其次,微观数据方面也发现了同样的现象。本课题组根据2017年河南省麦区农户问卷数据进行的分析表明,未确权农户中具有参保意愿的占比达74.32%,而在确权农户中这一比重仅有68.03%;2015年9月和2016年2月,对江西省与广东省农户进行调研的数据表明,未确权农户中具有参保意愿的比重为19.64%,而确权农户中的比重仅为17.25%。可见,随着农地确权政策的推进,农户政策性保险购买意愿并未随之增加,反而有下降趋势,隐含着理论逻辑与现实之间的明显反差。

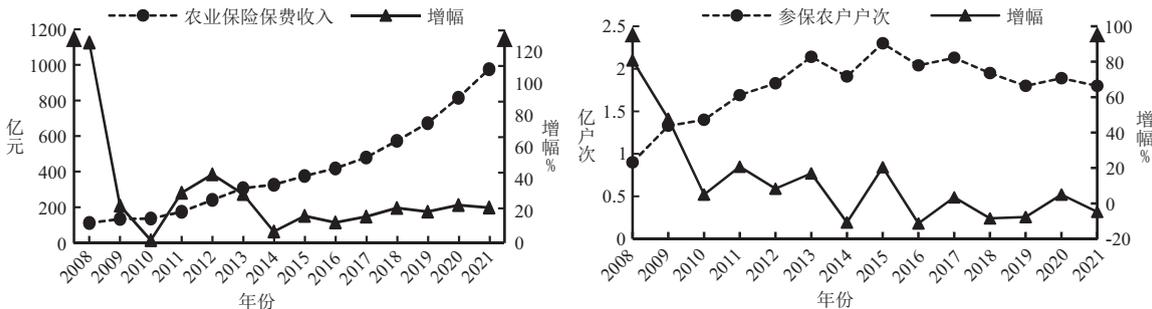


图1 历年中国农业保险保费收入与农户参保态势
数据来源:历年《中国保险年鉴》。

以往研究从个人特征^[4]、政府补贴水平^[5]、保险供给与服务^[6]、保险意识与保障水平^[7]、风险分散手段^[8]等多个方面分析了农户参保意愿较低的原因。此类文献表达的核心思想是,农户参保积极性不足,是因为参与农业保险难以达到规避自然风险、保障收入稳定的预期目标。也有部分学者关注到农业保险需求与政府权能的相关性,强调发展保险市场与改善政府政策干预的“双管齐下”,由此引导农户提升参保意愿^{[9][10]}。

尽管政策法规明确规定政策性农业保险具有自愿参加的基本特性,然而实际情况是,我国农户受限于风险意识较低、经济基础较差等因素,农民总体参保意识并不强,对农业保险的有效需求并不高^[11],导致基层政府往往需要采取强制性与引导性措施才能提高农户政策性农业保险参保水平^{[12][13]},从而完成工作考核、减轻灾害风险带来的压力并尽可能争取上级政府的补贴支持。一个重要的事实是,地权弱化会促使农户听从基层政府意志、增加从基层政府获得帮助的需求,并促使农户避免可能的“反向激励”,从而强化农户对基层政府的依从与响应程度。因此,利用对农地一定程度的控制权与剩余索取权进而正向或反向激励农户,是基层政府动员农户响应政策性农业保险购买号召的重要策略^{[13][14]}。此时,农户赋予了政策性农业保险购买响应基层政府号召、降低地权稳定性不足风险的策略性手段意蕴。新一轮农地确权赋予了农民更为充分的财产权利,也降低了地方政府随意对农地产权施加影响的可能性^[14],进而农地确权政策将影响农户的政策性农业保险购买意愿。通过分析农地确权对农户政策性农业保险购买意愿的影响,有助于我们把握农户政策性农业保险购买行为的变化趋势,从而更有针对性地对农户参保行为进行引导。

要特别说明的是,尽管农户的参保行为受到多种因素影响,但参保意愿的影响是决定性的。为了聚焦问题并完成有限目标,本文将重点分析农户的参保意愿。本文试图基于“农地确权—政府依从—

农户参保意愿”的分析线索,利用 2017 年河南省麦区农户的问卷数据进行实证考察,揭示政策性农业保险所隐含的响应基层政府号召、表达对基层政府依从的策略性作用,从而阐明政策性农业保险的制度内涵与行为发生学意义。

二、理论分析

(一)基层政府动员农户参保:积极性与强制性

中国政府历来十分重视政策性农业保险,在实际操作中,基层政府也具有较高的积极性来动员农户参保。第一,动员农户参保是基层政府履行本职工作的体现。2019 年财政部等四部委联合发布《关于加快农业保险高质量发展的指导意见》(以下简称《指导意见》),《指导意见》中第八条对县乡级基层政府的职责和行为做出了比较明确的规定,“基层政府部门和相关单位可以按照有关规定,协助农户和保险机构办理农业保险业务”。乡镇与村干部所代表的基层政府是宣传、推广农业保险的组织者与实施者,许多地方甚至把农业保险参保率列为村干部的工作业绩考核指标^{[9][12]}。第二,农户参保政策性农业保险能够缓解政府的救灾压力。以往,农户转移自然灾害与经济损失、获取受灾补偿的主要来源是政府救济^[15],一旦发生灾害,政府在人力、物力和财力方面将承担较大压力,因此必须用好农业保险这一市场化的风险分散工具。事实上,我国自 2007 年启动农业保险改革以来,农业保险年赔付支出总额不断攀升,2014 年首次超过政府救济支出总额,成为农业救灾的重要力量^[6]。第三,积极推广农业保险的村镇能够获得一定的补贴或奖励。为了鼓励基层政府推广农业保险的积极性,许多地区出台了针对基层政府的奖补措施。例如,江苏淮安地区政府除了给予农户保险补贴的支持外,对每个试点乡镇给予 1 万元的试点宣传费以保证农业保险推广活动的开展^[9]。此外,承担政策性农业保险的承保公司,为了扩大保险经营范围、提高农户参保率,可能会向基层政府提供一定的“公关费用”^[16]。

然而长期以来,我国农民总体参保意识并不强,对农业保险的有效需求不足^[11]。农民甚至存在一种认知,认为农业保险是政府的事情^[6]。农业农村部农村经济研究中心 2015 年的调研数据表明,全国有近 33% 的农户没有购买过农业保险,如果加上被强制购买的农户(由村委会或镇政府统一购买农业保险,或者受到来自基层政府的压力被动购买),这个比例将提高至 55%^[8]。为了完成工作任务,并减轻灾后可能带来的压力,地方政府会采取引导或强制措施提高农户政策性农业保险参保水平,从这个意义上来说,农业保险具有一定的强制属性。

(二)政策性农业保险的策略性手段意蕴:政府干预下的农民响应

虽然稳定地权是当前我国政府努力的基本线索,但以地权模糊和农民产权弱化为主要特征的农村地权实践一度长期存在。家庭联产承包责任制改革后,农民凭借其天然的集体成员权,平等享有对土地的承包经营权,因此,“均田”或“均分”受到了农民的广泛支持^[17]。相应地,由于婚嫁、生死等带来的人口增减变动,以及农村征地等情况时有发生,当人地关系变化积累到一定程度时,就需要通过一次又一次的农地调整来满足农民对于“平等”的诉求,从而造成了地权的不稳定^{[18][19]}。在农地确权之前较长的一段时期内,农地调整在产权模糊的基础上进一步降低了地权稳定性^[20]。

在农村地权不稳定的制度背景下,基层政府作为国家意志的执行者与集体经济组织的代理人,对农地拥有一定程度的剩余控制权与处置权^[17]。事实上,农村自 2006 年取消农业税后,土地成为基层政府维护乡村治权并实施村庄控制和生产管理的策略性手段^[21]。

农地产权的模糊性所诱发的农民产权弱化与政府影响能力强化,决定了农户对基层政府具有较强的依从性与较高的响应性。第一,习惯性听从。基层政府依托对农村地权的控制,掌握着农村土地资源的分配权,基层政府对农民的期待便是听从命令而非试图改变政府决策^[22],顺应基层政府也成为农民的一贯做法。第二,获得基层政府“好感”进而获取帮助。基层政府权力相对集中容易诱发农户对基层政府家长式治理的依赖。在农地产权不稳定进而诱发较高经营风险与不确定性风险的背景下,农户通过响应基层政府号召、与基层政府形成友好关系以获得政府“好感”^[14],从而换取政府提供的支持、帮助与关照^[23]。第三,避免可能的“反向激励”。尽管政策性农业保险是采用政府倡导、农民

自愿的方式推进的,但事实上,政策性农业保险的重要性使其带有一定的强制性性质^[24],未参保的农户可能面临农地调整、信贷受限、灾害救济缺失、粮食补贴扣押等问题^{[12][13]},从而反向激励农民的行为响应。

由此,基层政府可以通过地权调整的方式,改变农民对土地的自由处置权与作物的可选择空间等,隐性地正向或反向激励农户,从而达到推广政策性农业保险的目标。在基层政府的干预之下,农户参保行为可以强化基层政府的好感并避免“反向激励”可能带来的损失,此时,购买政策性农业保险被农户赋予了表达对基层政府的依从、响应基层政府号召的策略性手段意蕴。因此,在预期不稳定背景下,农户通过参与政策性农业保险的策略性手段,可以获得地方政府的支持与关照。

(三)农地确权、政府干预弱化与农户政策性农业保险购买意愿

自 21 世纪以来,中央政府不断强化农民土地承包经营权的稳定性,农村土地赋权、强权、稳权与维权已经成为中国农地政策法规的基本导向。产权强度是由国家赋权、社会认同和行为能力共同决定的^[25]。农地确权颁证工作是国家赋权的重要体现,对强化农民土地产权具有重要作用。新一轮农地确权最初始于 2009—2011 年的试点,2013 年中央一号文件正式提出用 5 年时间在全国基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作。农地确权从法律赋权层面强化了农民对土地的产权强度。

新一轮农地确权有两个显著特点,一是“生不增、死不减”的集体成员权的身份固化,二是承包权“四至”的空间边界清晰。由此将引发三个方面的显著变化:(1)基层政府干预的力度被弱化。农地确权后,土地可供调整的空间与可能性变小,随之而来的是农户土地权利的增加与基层政府土地权利的缩小,基层政府对土地的操作空间被压缩,对农民生产决策施加影响的能力也大幅减弱。(2)农民谈判能力增强。农地确权使得农民获得更多的财产权利,强化了农户自由选择生产方式的市场化属性,有效配置土地与自身劳动力等资源的交易成本得以降低,生产效率得到提升^[26],农户面对政府时的谈判能力增强,习惯性听从倾向弱化。(3)农民对土地的依赖性下降。农地确权释放了为维护地权稳定而不得留守在农村的劳动力,农民流动的机会成本下降,自主就业的空间扩大,预期可获得的收益不断提高,因而对土地的生存依赖性下降。基层政府对农户政策性农业保险购买行为的干预能力弱化,农户自身谈判能力增强以及不断下降的土地依赖性,共同降低了农户对基层政府的依从性与响应积极性,购买政策性农业保险所隐含的响应基层政府号召、依从基层政府的策略性手段作用被弱化。因此可以推断,农地确权将抑制政策性农业保险购买意愿。

三、数据、变量与模型

(一)数据来源

本文数据来源于 2017 年对河南省 6 个县进行的农户和村庄问卷调查。选择此数据的原因在于:第一,河南是产粮大省,分析农户政策性农业保险的购买意愿,对于保障国家粮食安全具有重要的微观检视意义;第二,选择的调研县域,均以小麦种植为主,排除了作物品种异质性的干扰。该问卷分两批进行。第一批调研时间为 2017 年 6 月,选取小麦播种面积大且处于典型中原地貌的正阳县作为代表县。根据分层抽样原则随机抽取 10 个乡(镇)、每个乡镇抽取 5 个村、每个村抽取 40 户样本户,共计 2000 个样本。第二批调研时间为 2017 年 7 月,按照分层抽样原则,在河南省五大区域各选取一个县(豫南上蔡县、豫东杞县、豫中舞阳县、豫北安阳县、豫西新安县),每个县按照经济发展水平五分所有乡镇,每组随机抽取一个,共 5 个样本镇。每个样本镇随机抽取 2 个村,每村随机抽取 40 户,共计 2000 个样本户。最终获取有效农户样本 3914 个。

(二)变量设置

1.被解释变量。本文的被解释变量有两个,分别是购买政策性农业保险的意愿和购买小麦险的意愿。政策性农业保险涵盖多个不同的险种,本文在设置被解释变量时,当农户至少有一种政策性农业保险险种的购买意愿,便可认为存在政策性农业保险购买意愿,赋值为 1,反之不存在,赋值为 0;小麦险属于政策性农业保险中的一个特定险种,将小麦险作为被解释变量对本文所用麦区调研数据而

言,具有较好的代表性,农户有小麦险的购买意愿,则赋值为1,反之则为0。

2.关键解释变量。本文的关键解释变量是农地确权。参考已有文献关于农地确权指标的测度标准^[27],将已经领取承包经营权证书的农户视为确权农户,反之则视为未确权农户。之所以选择是否领取农地确权证书来衡量农地确权,是因为尽管村庄内的农地确权工作在程序上是同步进行的,但在实际实施过程中,农户领取农村土地承包经营权证书的时间并不一致^[28]。2015年河南省政府印发《河南省人民政府办公厅关于开展农村土地承包经营权确权登记颁证工作的实施意见》(豫政办[2015]39号),明确指出下列情况暂不进行确权登记颁证:一是对确因自然灾害毁损等原因需要调整的地块,按照法定条件和程序调整后再予确权;二是,权属争议未解决的不进行确权登记颁证。此外,该文件还指出承包地块面积、四至等材料要经农户签字认可。事实上,多个省市也对无法确权或暂缓确权的情况进行了规定,例如福建省晋江市在土地确权工作中提出要注意两个不确权、两个暂缓确权。两个不确权,是指政府已经征用的土地,以及近两年准备实施征用土地的重点项目。两个暂缓确权,第一个是存在私下买卖的情况,因为法律不允许,第二个是出现纠纷的情况,诸如边界纠纷等^[29]。农地调整、权属争议和农户个人因素等均可能导致同一村庄内确权证书颁发时间不一致,因此,是否领取农地确权证书能够有效地衡量农户的农地确权情况。

3.控制变量。本文在实证过程中分别对农户的家庭特征、务农特征和村庄特征进行控制。具体来说,家庭特征包括家庭平均年龄、高学历人口比重、家庭女性比、女性劳动力比重、代际务工情况、家庭总收入、农产品收入比重、对新事物接受度、户主是否为党员、家庭人口与劳动力数。务农特征包括谷物播种比重、农业培训比重和承包地面积。村庄特征包括村庄地形和本村到镇上的时间。此外,县级虚拟变量也被纳入模型中进行控制。具体变量定义以及确权农户与未确权农户的分组统计差异详见表1。

表1 变量描述

变量	定义	确权组均值	未确权组均值	均值差异
被解释变量				
保险购买意愿	购买政策性农业保险的意愿,愿意购买=1,不愿意=0	0.680	0.743	0.063***
小麦险购买意愿	购买小麦险的意愿,愿意购买=1,不愿意=0	0.485	0.526	0.041**
关键解释变量				
农地确权	是否领取承包经营权证书,是=1,否=0	1	0	-1
控制变量				
平均年龄	家庭成员平均年龄,单位:岁	41.239	40.142	-1.097**
高学历人口比重	大专及以上学历占比	0.151	0.156	0.005
家庭女性比	家庭中女性人数占比	0.476	0.479	0.003
女性劳动力比重	女性劳动力占家庭劳动力的比重	0.348	0.350	0.002
代际打工	几代人打工,无=0,一代=1,两代=2,三代及以上=3	1.022	1.02	-0.003
家庭总收入	家庭总收入,单位:元,取对数	8.647	8.623	-0.024
农产品收入比重	农产品收入占家庭总收入的比重	0.430	0.460	0.030**
新事物接受度	您家接受新生事物(如新的信息、技术、产品、农艺等)的态度,比较积极=3,一般=2,不太积极=1	2.348	2.370	0.021
党员	户主是否为党员,是=1,否=0	0.077	0.074	-0.003
人口数	家庭人口数,单位:人	4.306	4.332	0.026
劳动力数	家庭劳动力数,单位:人	3.028	3.083	0.055
谷物播种比重	农户播种的谷物占农作物播种面积的比重	0.765	0.7	-0.065***
农业培训比重	参加过农业培训的人数占劳动力的比重	0.041	0.039	-0.001
承包地面积	家庭承包地面积,单位:亩	8.637	9.326	0.689
村庄地形	本村所处的地形,山区=1,丘陵=2,平原=3	2.871	2.875	0.004
时间	所在村庄到镇政府坐班车需要的时间,单位:小时	0.320	0.360	0.040
县虚拟变量	县级虚拟变量	-	-	-

注: *、**和***分别表示在10%、5%和1%的水平上显著,以下表同;均值差异为未确权组均值减去确权组均值,并经t检验。

由表 1 的样本均值可知,确权农户中 68.0%的农户有政策性农业保险参保意愿,未确权农户的这一比例则高达 74.3%;对小麦险来说,确权农户中有参保意愿的比重为 48.5%,未确权农户中的比重则为 52.6%。可见,农地确权农户对政策性农业保险的参保意愿明显降低。

(三)模型设置

为了识别农地确权对农户政策性农业保险购买意愿的影响,本文设置如下回归模型:

$$Y_i = \alpha_0 + \alpha_1 X_i + \alpha_2 D_i + \epsilon_i \quad (1)$$

式(1)中, Y_i 是被解释变量,分别表示政策性农业保险购买意愿与小麦险购买意愿; X_i 是关键解释变量,即农地确权; D_i 是控制变量, ϵ_i 是残差项。

本研究的被解释变量是二元变量,因此选择 Probit 模型进行估计。Probit 模型估计出的系数值,不能给出自变量变化导致因变量概率产生变化的百分比,仅能够呈现二者之间的影响显著性与影响方向,故而,本文将对 Probit 的边际效应进行汇报。

四、实证分析

(一)基准分析

表 2 报告了农地确权对农户政策性农业保险购买意愿的影响(边际效应)。第(1)(3)列报告了稳健标准误回归结果,作为对照。第(2)(4)列报告了在村庄层面聚类标准误的回归结果,各列结果均表明,农地确权对农户参保意愿具有显著的抑制作用,回归结果验证了本文理论分析的基本判断。需要说明的是,本文的各个实证模型所用到的数据量与调研数据总样本量之间存在差异,其原因在于调研样本中存在缺失值,因而被纳入模型计算的农户样本也不同。

表 2 农地确权对农户政策性农业保险购买意愿的影响

变量	保险购买意愿		小麦险购买意愿	
	(1)	(2)	(3)	(4)
农地确权	-0.077*** (0.022)	-0.078*** (0.028)	-0.055*** (0.021)	-0.055* (0.033)
平均年龄	-0.000(0.001)	-0.000(0.001)	0.000(0.001)	0.000(0.001)
高学历人口比重	-0.087* (0.046)	-0.087** (0.044)	-0.048(0.046)	-0.048(0.059)
家庭女性比	-0.008(0.063)	-0.008(0.059)	-0.037(0.060)	-0.037(0.058)
女性劳动力比重	-0.006(0.038)	-0.006(0.034)	0.059(0.038)	0.059(0.036)
代际打工	-0.005(0.014)	-0.005(0.15)	0.009(0.014)	0.009(0.016)
家庭总收入	0.011(0.014)	0.011(0.015)	0.020(0.014)	0.020(0.016)
农产品收入比重	0.094** (0.043)	0.094** (0.042)	0.124*** (0.040)	0.124*** (0.042)
新事物接受度	0.038** (0.015)	0.038** (0.017)	0.065*** (0.014)	0.065*** (0.017)
党员	-0.028(0.039)	-0.028(0.038)	0.049(0.039)	0.049(0.041)
人口数	0.007(0.010)	0.007(0.010)	0.011(0.009)	0.011(0.010)
劳动力数	0.014(0.012)	0.014(0.013)	0.018(0.011)	0.018(0.013)
谷物播种比重	0.149*** (0.048)	0.149** (0.059)	0.213*** (0.049)	0.213*** (0.051)
农业培训比重	0.203** (0.079)	0.203*** (0.066)	0.143** (0.058)	0.143*** (0.064)
承包地面积	0.005** (0.002)	0.005** (0.002)	0.005** (0.002)	0.005** (0.002)
村庄地形	-0.034(0.097)	-0.034(0.094)	-0.014(0.101)	-0.014(0.018)
时间	0.007(0.017)	0.007(0.018)	0.016(0.018)	0.016(0.018)
县虚拟变量	控制	控制	控制	控制
常数项	-0.219(1.378)	-0.219(1.433)	-1.673(1.183)	-1.673(1.374)
Pseudo R ²	0.177	0.177	0.225	0.225
观测值	1469	1469	1992	1992

注:第(1)(3)列括号内为稳健标准误,第(2)(4)列括号内为村庄聚类稳健标准误。如无特殊说明,下述表格中的标准误均为村庄聚类稳健标准误。

(二)稳健性检验

1.考虑内生性问题。本研究中农地确权变量可能引起内生性问题。首先,具有参保意愿的农户可以被视为具有现代意识,愿意尝试新事物,并积极参与农地确权工作。其次,模型中还可能存在其

他观测不到的能够影响保险购买意愿的遗漏变量。为了有效解决内生性问题,本文进一步使用工具变量法,采用 IV-Probit 模型进行估计。参考 Card 和 Krueger(1996)的研究思路^[30],本文将同镇其他村农户的农地确权占比作为工具变量。表 3 汇报了 IV-Probit 模型的估计结果,结果显示,相对于未确权农户,确权农户的保险购买意愿显著降低。这一结果与基准回归结果一致,证明了估计结果的稳健性。

表 3 IV-Probit 工具变量法检验

变量	第二阶段回归结果	
	保险购买意愿	小麦险购买意愿
农地确权	-0.466 * (0.245)	-0.531 * (0.285)
其他变量	控制	控制
观测值	1469	1992
	第一阶段回归结果	
本镇其他村农户的农地确权比重	0.602 *** (0.129)	0.528 *** (0.136)
其他变量	控制	控制
观测值	1469	1992

2.考虑样本自选择问题。考虑到文章可能存在的自选择问题,本部分使用倾向得分匹配法(PSM)重新估计农地确权对农户政策性保险购买意愿的影响。首先,将样本分为未进行农地确权的农户(控制组)和进行农地确权的农户(试验组)两个组别。然后,将基准回归模型中的控制变量纳入 PSM 模型中以保证可忽略性假设得到满足,并使用 Logit 模型估计倾向性得分值。最后,考虑不同匹配方法各有优缺点且均存在一定的测量误差,本文分别使用 k 临近匹配、半径匹配、核匹配和卡尺内 k 临近匹配四种匹配方式,估计农地确权的平均处理效应(ATT),以检验匹配结果的稳健性。表 4 的估计结果显示,无论采用何种匹配方式,农地确权均显著抑制了农户政策性农业保险与小麦险的购买意愿,进一步验证了本文结果的稳健性。

表 4 基于倾向得分匹配法的再估计

变量	保险购买意愿		小麦险购买意愿	
	ATT	t	ATT	t
k 临近匹配(k=4)	-0.087 ***	-3.14	-0.066 **	-2.36
半径匹配	-0.078 ***	-2.99	-0.070 ***	-2.71
核匹配	-0.080 ***	-3.10	-0.068 **	-2.66
卡尺内 k 临近匹配	-0.085 ***	-3.04	-0.069 **	-2.47

3.替换数据库。为了证明本文的研究具有普遍性,这里采用宏观数据再次分析农地确权政策对农业保险购买的影响。尽管宏观数据无法细致地分析农户行为机理,但是依然可以较好地验证本文的逻辑。中国的农地确权政策是渐次推进的。2009 年中央一号文件首次提出开展农村土地承包经营权的确权登记颁证工作,并开始小范围的村庄试点,2011~2013 年以乡镇为单位在数百个县进行选择试点。2014 年才开始在省级层面进行试点推进。其中,2014 年农业农村部首先将山东、四川和安徽作为整体试点省份,2015 年增加江苏、江西、湖北、湖南、甘肃、宁夏、吉林、贵州以及河南 9 个整省试点,在 2016 年又增加河北、山西、内蒙古、辽宁、黑龙江、浙江、广东、海南、云南和陕西 10 个省份开展整省推进。

农地确权的依次推进为本研究提供了一个良好的准自然实验机会,因此本文搜集 2014 年与 2015 年 30 个省份(西藏除外)的面板数据,使用双重差分法(DID)估计农地确权对政策性农业保险购买的影响。首先,设置时间虚拟变量,将 2015 年设置为政策冲击时间,赋值为 1,2014 年赋值为 0。其次,设置实验组和控制组,把 2015 年纳入整省确权试点的 9 个省份设置为 1,其余省份设置为 0(剔除 2014 年已经纳入确权试点的 3 个省份)。

本部分使用参保农户户次增长率作为因变量。这是因为,相对参保农户户次等绝对数值指标而

言,使用增长率更不容易受到本省农村人口绝对数量、农业保险发展阶段等固有差异的影响^[31]。表5的估计结果表明,农地确权政策对参保农户户次增长率产生了显著的抑制作用。

表5 基于 DID 估计的农地确权对参保农户户次增长率的影响

阶段	参保农户户次增长率
确权前(T-C)	5.945*(2.910)
确权后(T-C)	-1.448(3.447)
ATT	-7.393*(4.250)

注:括号内为省级聚类稳健标准误。模型对省级层面的人口情况(乡村人口占比、城镇人口占比、劳动力人口占比、平均受教育年限)、农业情况(谷物播种占总播种面积的比重、农业机械化水平(各省农业机械总动力取对数)、耕地面积、人均耕地面积)、经济情况(GDP、GDP增长率、第二产业比重、第三产业比重)、省级特征(与最近港口距离、平均海拔)进行了控制。数据来源于历年《中国统计年鉴》《中国农村统计年鉴》《中国保险年鉴》;参保农户户次增长率数据来源于历年《中国保险年鉴》,农户参保户次的缺失数据参考了张卓和尹航的测算值^[3]。

(三)机制分析

本文的基本逻辑是,基层政府对地权稳定性具有重要影响,农户通过顺从基层政府意志、响应政府号召来表达对基层政府的依从性,从而导致购买政策性农业保险成为表达对政府的依从、规避地权不稳定风险的策略性手段;农地确权则削弱了基层政府影响地权稳定性的能力与空间,降低了农民响应基层政府号召的需求,政策性保险的策略性作用被弱化,进而降低了农户的保险购买意愿。

本文使用问卷中“对政府的信任程度”测度“政府依从”变量,作为农户依从政府、响应号召的代理变量。信任可以视为一种预期^[32],例如,Deutsch(1958)将信任定义为“对未来时间的期望”^[33]。“对政府的信任程度”可以理解为农户对政府所具有的直接干预自身生产生活能力与程度的预期。农地确权政策提高了土地产权的明晰程度,市场配置农地要素将更加有效率,同时,农地确权必然伴随着基层政府管制力量的不断弱化。农户将会形成这样一种认知,政府通过政策法规、行政干预等方式直接作用于个人生产生活的可能性及作用空间被不断压缩,换句话说,农户对基层政府直接干预自身生产生活的“能力信任”有所降低。值得注意的是,政府信任的品质对象包含动机信任、决心信任与能力信任等多个维度^[34],尽管农地确权弱化了农户对基层政府通过直接干预农村土地进而干预自身生产生活的能力信任,但是农户能够感受到农地确权政策带来的产权明晰等好处,因此农地确权并不会动摇政府在农民心中“一心为民”的良好形象,即没有动摇对政府的动机信任与决心信任。当我们综合考虑政府信任的多个维度时候,对于农地确权总体降低政府信任便可以给出更加合理的解释,其可能的原因在于能力信任维度下降明显,而动机信任与决心信任涨幅较小或没有改变。这样,既能够解释农地确权政策为何从总体上降低了对政府的信任程度,又不会造成与常识的冲突。综上,采用“对政府的信任程度”能够很好地反映农户对政府依从的程度。表6的估计结果显示,农地确权显著降低了农户对政府的依从度,而对政府依从程度越高的农户购买政策性农业保险与小麦险的意愿越强烈。从而表明,政府依从变量所表达的农户对政府的依附性是农地确权降低政策性农业保险购买意愿的重要中间机制。

表6 机制分析

变量	政府依从	保险购买意愿	小麦险购买意愿
	(1)	(2)	(3)
农地确权	-0.183*(0.104)		
政府依从		0.011**(0.005)	0.018*** (0.005)
控制变量	控制	控制	控制
县级虚拟变量	控制	控制	控制
常数项	8.999*** (1.038)	-0.080(1.555)	-1.475(1.402)
Pseudo R ²	0.039	0.170	0.229
观测值	1973	1634	2302

五、进一步讨论:异质性分析

(一)农户地权安全性感知强度差异

土地产权的法律赋权及其实施,需要通过农户的地权安全感知进行评估^[35]。可以推测,农户感知到的地权越不安全,购买政策性农业保险所起到的策略性作用就越大,农地确权对保险的抑制性作用也越强。本文使用“承包地可以赠予他人”和“承包地可以买卖交易”两个问项测度农民对地权的安全感知强度。若农户对两个问项均持肯定态度,则认为农户对地权安全性感知强度较高;仅有一个问项持有肯定态度,则认为对地权安全性感知强度中等;如果均为否定态度,则认为对地权安全性感知强度较低,并据此对样本进行分组处理。表7报告了农地确权在不同地权安全性感知水平下对农户参保意愿的影响。估计结果表明,当农户的地权安全性感知水平处于中等或较高水平时,农地确权对农户参保意愿的抑制作用并不显著。当农户对地权安全性的信心不足时,农地确权对农户参保意愿的抑制性将十分显著。可见,模型结果证明了本文逻辑的稳健性。

表7 地权安全性感知强度对农户政策性农业保险购买意愿的影响

变量	“地权安全性感知”较高		“地权安全性感知”中等		“地权安全性感知”较低	
	参保意愿	小麦险意愿	参保意愿	小麦险意愿	参保意愿	小麦险意愿
农地确权	-0.070 (0.050)	-0.067 (0.052)	-0.055 (0.034)	-0.008 (0.043)	-0.109** (0.044)	-0.101** (0.049)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
县虚拟变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
常数项	-0.898 (1.951)	0.148 (1.553)	-4.865* (2.707)	-2.677 (2.481)	16.262*** (1.135)	-1.901 (2.047)
Pseudo R ²	0.128	0.196	0.232	0.261	0.243	0.249
观测值	371	489	535	765	561	736

(二)是否担任村干部

村干部是国家政治的乡村代理人,国家对乡村进行治理需要通过村干部的努力才能实现^[36]。村干部,一方面,往往是农地调整的决策者、组织者与实施者;另一方面,他们带头参与政策性农业保险的行为与其身份特征和工作性质具有一致性。因此,从逻辑上来说,村干部购买政策性农业保险的主观积极性较高,保险购买并未被他们作为规避地权风险的策略性手段,那么农地确权对其参保需求的影响将是有限的。本文使用问卷中“家庭成员中是否有人担任村干部”的问项,将样本农户分为村干部家庭和非村干部家庭进行分组回归。表8第(1)列在回归时,由于数据量过少导致部分虚拟变量出现共线性问题,因此部分变量被自动忽略,估计结果参考性不高。第(3)(4)列估计结果表明,农地确权对村干部家庭参保意愿的影响并不显著,但对非村干部农户则具有显著的抑制作用。该结果与本文的逻辑是一致的。

表8 担任村干部对保险购买意愿的影响

变量	保险购买意愿		小麦险购买意愿	
	村干部家庭(1)	非村干部家庭(2)	村干部家庭(3)	非村干部家庭(4)
农地确权	-0.425** (0.168)	-0.079*** (0.028)	-0.038(0.071)	-0.058* (0.035)
控制变量	控制	控制	控制	控制
县虚拟变量	控制	控制	控制	控制
常数项	-49.911*** (17.563)	-1.042(1.586)	-8.031* (4.427)	-2.762** (1.418)
Pseudo R ²	0.625	0.174	0.609	0.221
观测值	76	1389	88	1900

(三)灾害遭遇与赔付情况的情境分析

农户转移自然灾害损失并获取受灾补偿的主要来源是政府救济^[21]。由于政策性农业保险的推广时间相对较短、赔偿金额普遍较低且手续繁琐,尚不足以完全承担起灾后补偿、弥补损失的重任,因而农户更加寄希望于政府救济来应对灾害风险。由此可以推测,遭受农业自然灾害将强化农户对政府的救济依赖,从而更加愿意响应基层政府号召,政策性农业保险的策略性作用将进一步强化,农地确权对保险购买意愿的抑制作用也更大;受灾后获得政策性农业保险赔付的农户,则会强化农业保险抵御风险的市场性作用^[37],进而弱化农业保险的策略性作用,农地确权对保险购买意愿的抑制作用则更小。

本文根据农户是否受灾以及受灾后是否获得保险赔付,将农户进行分组,表9报告了不同情境下,农地确权对政策性农业保险购买意愿的影响。估计结果表明,对受灾农户而言,农地确权实施对政策性农业保险购买意愿的抑制作用要强于未受灾农户;对未获得赔付的农户,农地确权政策对农业保险购买意愿的边际效应(-0.051)尽管不显著,但是其绝对值高于获得赔付的农户边际效应(-0.035)的绝对值。上述结果表明,农户受灾将强化政策性农业保险购买的策略性作用,灾后获得保险赔付则弱化了农业保险的策略性作用。

表9 灾害及赔付情况对保险购买意愿的影响

变量	保险购买意愿			
	未发生灾害	发生灾害	未赔付	赔付
农地确权	-0.061*(0.034)	-0.070**(0.028)	-0.051(0.039)	-0.035*(0.019)
控制变量	控制	控制	控制	控制
县级虚拟变量	控制	控制	控制	控制
常数项	-0.562(2.052)	-0.762(1.693)	-0.673(1.580)	-2.345(2.615)
Pseudo R ²	0.187	0.097	0.155	0.130
观测值	291	786	463	351

六、结论与讨论

农户的行为意向是直接决定农户行为的关键^[38]。本文基于政策性农业保险所发挥的规避地权风险的策略性手段作用,探讨了农地确权政策对农户政策性农业保险购买意愿的影响。利用2017年河南省农区农户问卷数据进行实证分析,得出如下结论:(1)相对于未进行农地确权的农户,确权农户有更低的政策性农业保险与小麦险参保意愿;(2)考虑内生性问题、自选择问题和利用宏观数据进行的稳健性检验也表明,农地确权政策对参保行为具有显著的抑制性;(3)农民对政府依从性的下降,是农地确权抑制政策性保险购买意愿的重要中间机制;(4)农户对地权的安全性感知越低,购买政策性农业保险的策略性作用越明显,农地确权对政策性农业保险购买意愿的抑制性也越显著;(5)村干部家庭对政策性农业保险的策略性手段不存在显著需求,因而农地确权对村干部家庭的保险购买意愿影响不显著;(6)对受灾农户而言,农地确权实施对政策性农业保险购买意愿的抑制作用要强于未受灾农户;对未获得赔付的农户,农地确权实施对农业保险购买意愿的边际效应绝对值高于获得赔付的农户。

以上结论表明,我国政策性农业保险,存在农户购买主动性不足的问题。政策性农业保险政策并没有充分发挥其保障农业收益稳定、降低自然灾害风险与市场风险的功能性作用,而是成为地权不稳定时期农民表达对基层政府的依从、响应政府号召进而规避农地产权风险的策略性手段。相应的政策启示是:(1)完善政策性农业保险的制度设计。当前的政策性农业保险,所发挥的风险抵御、平滑收入等基本功能尚不能充分满足农户需求,接下来应该继续完善政策性农业保险的制度设计,强化产品创新与组织创新,真正发挥政策性农业保险稳定收入、抵御风险的功能性作用,只有这样才能提高农户对政策性农业保险的需求程度,提升农户对政策性农业保险的购买意愿。(2)政策性农业保险推广

应该从“政治逻辑”转化为“经济逻辑”。在农村土地集体所有的制度框架内继续推进产权明晰与稳定,并以农村地权改革为主线推动农村市场化改革。不断弱化政府的影响力,转而提升农户市场逻辑思维,并运用市场逻辑指导生产经营行为,变被动保险需求为主动保险需求,发挥农民的主观能动性,合理配置政策性农业保险。(3)继续发挥政府公信力的引导性作用,引导农户购买政策性农业保险。在政治逻辑向市场逻辑转化的过程中,应继续提高基层政府在政策性农业保险工作中的有为参与,细化基层政府参与细则,积极发挥基层政府宣传、引导政策性农业保险购买的正向作用。

参考文献:

- [1] 尹成杰. 关于推进农业保险创新发展的理性思考[J]. 农业经济问题, 2015(6): 4—8.
- [2] 林文声, 秦明, 王志刚. 农地确权颁证与农户农业投资行为[J]. 农业技术经济, 2017(12): 4—14.
- [3] 张卓, 尹航. 我国农业保险农户参保率的区域分化——来自于种植结构与替代性收入渠道视角的解释[J]. 保险研究, 2019(1): 15—31.
- [4] 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.
- [5] 叶明华, 汪荣明, 吴莘. 风险认知、保险意识与农户的风险承担能力——基于苏、皖、川 3 省 1554 户农户的问卷调查[J]. 中国农村观察, 2014(6): 37—48.
- [6] 许荣, 赵昶, 赵黎钰. 政府自然灾害救济与农业保险市场发展关系研究——基于中国省际面板数据的实证证据[J]. 保险研究, 2016(2): 74—84.
- [7] 王克, 何小伟, 肖宇谷, 张峭. 农业保险保障水平的影响因素及提升策略[J]. 中国农村经济, 2018(7): 34—45.
- [8] 郭军, 谭思, 孔祥智. 农户农业保险排斥的区域差异: 供给不足还是需求不足——基于北方 6 省 12 县种植业保险的调研[J]. 农业技术经济, 2019(2): 85—98.
- [9] 孙香玉. 保险认知、政府公信力与农业保险的需求——江苏省淮安农户农业保险支付意愿的实证检验[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2008(1): 48—54.
- [10] 杜鹃. 农户农业保险需求的影响因素研究——基于湖北省五县市 342 户农户的调查[J]. 农业经济问题, 2011(11): 78—83.
- [11] 叶朝晖. 关于完善我国农业保险制度的思考[J]. 金融研究, 2018(12): 174—188.
- [12] 尹双明, 赵亮, 陈晓娟. 中国农业保险运营的微观利益诱导机制研究[J]. 农村经济, 2017(2): 1—7.
- [13] 孟春. 中国农业保险试点模式研究[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2006: 18.
- [14] 罗必良, 胡新艳, 等. 农地产权: 调整稳定与盘活[M]. 北京: 中国农业出版社, 2019: 1—45.
- [15] 魏华林, 龙梦洁, 李芳. 旱灾风险的特征及其防范研究——由西南旱灾和冬麦区大旱引发的思考[J]. 保险研究, 2011(3): 3—18.
- [16] 庾国柱. 论地方政府在农业保险中的职责和权力[J]. 农村金融研究, 2021(3): 12—17.
- [17] 李尚蒲, 罗必良. 农地调整的内在机理及其影响因素分析[J]. 中国农村经济, 2015(3): 18—33.
- [18] 仇童伟, 罗必良. 农地调整会抑制农村劳动力的非农转移吗? [J]. 中国农村观察, 2017(4): 57—71.
- [19] 杨宗耀, 陈品, 纪月清. 农地确权如何影响农户举家迁移——对政策推广不同阶段影响差异的考察[J]. 中南财经政法大学学报, 2022(4): 96—107.
- [20] 周其仁. 产权与制度变迁: 中国改革的经验研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2002: 1—46.
- [21] 朱冬亮. 土地调整: 农村社会保障与农村社会控制[J]. 中国农村观察, 2002(3): 14—21.
- [22] 周浩. 管理者权力对采纳建言的影响: 管理者自我效能与权力距离的作用[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2016(3): 123—131.
- [23] Husted, B. W. Wealth, Culture, and Corruption[J]. *Journal of International Business Studies*, 1999, 30(2): 339—359.
- [24] 孙香玉, 钟甫宁. 福利损失、收入分配与强制保险——不同农业保险参与方式的实证研究[J]. 管理世界, 2009(5): 80—88.
- [25] 罗必良. 农地流转的市场逻辑——“产权强度—禀赋效应—交易装置”的分析线索及案例研究[J]. 南方经济, 2014(5): 1—24.
- [26] 黄季焜, 冀县卿. 农地使用权确权与农户对农地的长期投资[J]. 管理世界, 2012(9): 76—81.
- [27] 孙琳琳, 杨浩, 郑海涛. 土地确权对中国农户资本投资的影响——基于异质性农户模型的微观分析[J]. 经济研究, 2020(11): 156—173.

[28] 耿鹏鹏,罗必良.“约束”与“补偿”的平衡:农地调整如何影响确权的效率决定[J]. 中国农村观察,2021(2): 61—80.

[29] 晋江电视台. 乡村微景观 都市微菜园创新大赛 9 月启动[EB/OL]. (2017-8-19)[2022-9-21]. <http://www.jinjiang.tv/video/xwttb/folder69/2017-08-19/65415.html>.

[30] Card, D., Krueger, A. B. School Resources and Student Outcomes: An Overview of the Literature and New Evidence from North and South Carolina[J]. *Journal of Economic Perspectives*, 1996, 10(4): 31—50.

[31] 蒋亚含,李晓慧.强强联合真的是最优组合吗? ——基于 IPO 中券商和企业组合的视角[J]. 审计与经济研究,2019(6):111—121.

[32] 何可,张俊彪,张露,吴雪莲. 人际信任、制度信任与农民环境治理参与意愿——以农业废弃物资源化为例[J]. 管理世界,2015(5):75—88.

[33] Deutsch, M. Trust and Suspicion[J]. *Journal of Conflict Resolution*, 1958, 2(4): 265—279.

[34] 肖唐镖,赵宏月. 政治信任的品质对象究竟是什么? ——我国民众政治信任的内在结构分析[J]. 政治学研究,2019(2):61—72.

[35] Broegaard, R. J. Land Tenure Insecurity and Inequality in Nicaragua[J]. *Development and Change*, 2005, 36(5): 845—864.

[36] 贺雪峰. 村干部实行职业化管理的成效及思考[J]. 人民论坛,2021(31):52—54.

[37] 孟德锋,李长越. 政策性农业保险的农户需求与满足程度调查研究[J]. 经济纵横,2011(10):73—76.

[38] Ajzen, I. The Theory of Planned Behavior[J]. *Organization Behavior and Human Decision Processes*, 1991(50): 179—211.

Agricultural Land Rights and Farmers' Willingness to Purchase Policy Agricultural Insurance: An Examination of Strategic Instruments for Agricultural Insurance

CONG Shengmei^{1,2} LUO Biliang²

(1. *School of Engineering Management and Real Estate, Henan University of Economics and Law, Zhengzhou 450046, China*;

2. *National School of Agricultural Institution and Development, South China Agricultural University, Guangzhou 510642, China*)

Abstract: The willingness to participate in policy agricultural insurance is less positive among farmers with confirmed farmland rights than among those without, implying a clear contrast between theoretical logic and reality. The lack of expectation brought by the instability of land rights reinforces the dependence of farmers on the government and the collective, and they avoid the risk of weakening land rights by responding to grassroots government policies. The confirmation of agricultural land rights may strengthen farmers' behavioral capacity and reduce the response effect of related policy mobilization. The purchase of policy agricultural insurance is given by some farmers as a strategic means to respond to the government and avoid the risk of land rights. The empirical analysis based on farm household research data in the wheat area of Henan province finds that the issuance of farmland rights significantly reduces farmers' willingness to participate in policy agricultural insurance, and this finding still holds after considering the endogeneity problem, the self-selection problem and the retest based on provincial panel data; among them, government compliance becomes an important intermediate mechanism. Further analysis shows that the stronger farmers' perception of land rights security, the weaker their strategic role in purchasing policy agricultural insurance; village cadres' households will weaken the strategic role of policy agricultural insurance; disaster will strengthen the strategic role of insurance, while getting compensation after disaster will weaken the strategic role of insurance. Therefore, policy agricultural insurance promotion should be transformed from "political logic" to "economic logic", from passive choice to active choice for farmers, so as to promote the precise policy and orderly development of agricultural insurance market.

Key words: Policy Agricultural Insurance; Government Dependence; Agricultural Land Rights

(责任编辑:易会文)