

Performance Evaluation about Premium Subsidy
of Agricultural Insurance in Inner Mongolia
Autonomous Region in 2013

内蒙古自治区2013年 农业保险保费补贴绩效评价

赵元凤 冯平 主编

2013

Performance Evaluation about Premium Subsidy
of Agricultural Insurance in Inner Mongolia
Autonomous Region in 2013

内蒙古自治区2013年 农业保险保费补贴绩效评价

赵元凤 冯 平 主编



◆ 中国农业科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

内蒙古自治区 2013 年农业保险保费补贴绩效评价 / 赵元凤, 冯平主编. —
北京: 中国农业科学技术出版社, 2014.4

ISBN 978-7-5116-1567-1

I. ①内… II. ①赵… ②冯… III. ①农业保险—补贴
—经济评价—研究—内蒙古—2013 IV. ①F842.66

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 055410 号

责任编辑 李 雪 胡 博

责任校对 贾晓红

出 版 中国农业科学技术出版社

北京市中关村南大街 12 号 邮编: 100081

电 话 (010) 82109707 82106626 (编辑室)

(010) 82109702 (发行部) (010) 82109709 (读者服务部)

传 真 (010) 82106650

网 址 <http://www.castp.cn>

经 销 各地新华书店

印 刷 北京富泰印刷有限责任公司

开 本 787 mm × 1092 mm 1/16

印 张 16

字 数 278 千字

版 次 2014 年 4 月第 1 版 2014 年 4 月第 1 次印刷

定 价 45.00 元

————— 版权所有 · 翻印必究 —————

《内蒙古自治区 2013 年农业保险保费补贴绩效评价》

项 目 组

承担单位：内蒙古自治区财政厅 内蒙古农业大学

主 任：刘义胜

副 主 任：赵元凤 冯 平 冯建中 成唯钢

成 员：柴智慧 张旭光 李 舒 徐 晏 徐 慧
李赛男 李 川 付俊涛 姜 文 闫继蕾
白 雪 闫秋霞 林 洋

《内蒙古自治区 2013 年农业保险保费补贴绩效评价》

编 委 会

主任委员：刘义胜

副主任委员：赵元凤 冯 平 成唯钢

主 编：赵元凤 冯 平

副 主 编：成唯刚 柴智慧 张旭光

参编人员：李 舒 徐 晏 徐 慧

本书的出版得到内蒙古农村牧区发展研究所、内蒙古畜牧业经济研究基地以及国家自然科学基金项目“农业保险中农户逆向选择和道德风险的检验”（编号 71363042）的资助，特此致谢！

目 录

第一章 绪 论	001
一、研究背景	001
二、研究意义	003
三、研究内容	004
四、研究方法	008
五、研究结论	010
六、进一步研究的方向	016
第二章 国内外畜牧业保险政策比较	018
一、国外畜牧业保险发展介绍	018
二、国内不同省区畜牧业保险政策比较	028
三、国内外畜牧业保险发展的启示	038
四、本章小结	040
第三章 内蒙古畜牧业保险发展研究	042
一、内蒙古畜牧业发展状况	042
二、内蒙古畜牧业保险发展概况	043
三、养殖户对政策性畜牧业保险的认知与评价 ——以奶牛保险为例	051
四、养殖户参加畜牧业保险的影响因素研究 ——以奶牛保险为例	063

五、	保险公司提供政策性畜牧业保险的方式	074
六、	内蒙古政策性畜牧业保险市场萎缩的 经济学分析：以奶牛保险为例	078
七、	内蒙古畜牧业保险发展存在的问题与对策	083
八、	本章小结	088
第四章	农户对政策性农业保险的认知和满意程度	090
一、	数据来源	090
二、	农户未参加农业保险的原因	091
三、	农户对农业保险政策的认知状况	091
四、	农户对农业保险政策的评价与满意程度	092
五、	本章小结	095
第五章	农业保险对农户收入的影响研究	097
一、	国内外研究成果	097
二、	理论分析	100
三、	研究方法	102
四、	数据来源和样本情况	109
五、	实证结果	112
六、	结论、讨论和启示	115
七、	本章小结	117
第六章	基于旗县面板数据分析农业保险保费补贴效率	118
一、	研究背景	118
二、	研究方法	120
三、	数据来源和指标变量特征	122
四、	结果分析	130

五、结论与政策建议	137
六、本章小结	138
第七章 农业保险中农户道德风险问题研究	140
一、文献回顾	141
二、农户道德风险的界定与表现	146
三、农户道德风险的形成机理——以种植业保险为例	148
四、农户道德风险产生的现实原因	157
五、道德风险的危害	158
六、投保农户道德风险的检验	160
七、本章小结	178
第八章 农业保险中农户逆向选择行为研究	180
一、前人的研究成果	180
二、逆向选择的理论概述	183
三、实证检验	195
四、本章小结	206
第九章 存在的问题与改进的对策	208
一、存在的问题	208
二、改进的对策	218
参考文献	226
附 录	235

第一章 绪 论

一、研究背景

根据世界银行 2008 年的调查,目前,全球约有 104 个国家或地区在开展农业保险,其中,有 86 个国家或地区已建立比较完备的农业保险制度,有 18 个国家或地区正在进行农业保险试点计划(Mahul 和 Stutley, 2010)。2004 年,我国启动农业保险试点,2007 年,中央财政选择内蒙古自治区(全书称内蒙古)、吉林省、江苏省、安徽省、四川省、新疆维吾尔自治区(全书称新疆)6 个省(区)进行农业保险保费补贴试点,在各级政府的政策扶持和财政补贴下,我国农业保险呈现出快速发展的态势。截至 2010 年,我国已经跃升为亚洲第一、世界第二的农业保险市场。2012 年,我国农业保险保费收入 240.13 亿元,同比增长 38%,其中,享受财政保费补贴政策的农业保险保费规模达到 235.28 亿元,占总保费规模的 97.98%;同时,农业保险的经济补偿功能持续发挥,2012 年,农业保险为 1.83 亿农户提供风险保障 9 006 亿元,共计向 2 818 万农户支付赔款 148.2 亿元,对稳定农业生产、弥补农户损失起到积极的保障作用。

自 2007 年以来,中央、自治区、盟市、旗县(市、区)4 级财政为内蒙古农业保险开展提供高达 70.16 亿元的保费补贴,占保费收入的 87.97%;2012 年,内蒙古农业保险保费收入 19.21 亿元,其中,政府补贴保费 17.38 亿元,占保费收入的 90.47%;因此,保费补贴是农业保险这项支农惠农政策顺利实施的助推器。为加强农业保险保费补贴管理,提高财政资金使用效益,在 2011 年和 2012 年,中华人民共和国财政部在有关“加大支持力度做好农业

保险保费补贴工作”的文件（财金[2011]73号、财金[2012]2号）中明确指出：“为加强保费补贴资金管理，提高财政资金使用效益，开展农业保险保费补贴绩效评价试点工作”。为此，2011年财政部选择四川、内蒙古2个省（区）进行农业保险保费补贴绩效评价试点，2012年财政部进一步扩大试点范围，选择四川省、江苏省、安徽省、内蒙古4个省（区）进行农业保险保费补贴绩效评价试点。根据2013年财政部“关于2013年度农业保险保费补贴工作有关事项的通知”（财金[2013]7号），选择山西、内蒙古、黑龙江、江苏、浙江、安徽、湖北、湖南、海南、四川10个省（区）开展农业保险保费补贴绩效评价试点工作，并鼓励其他省（区、市）结合本地实际探索试点。显而易见，农业保险保费补贴绩效评价已经成为创新农业保险发展的重要内容之一。

受内蒙古农业保险领导小组委托，本项目组已经连续3年完成内蒙古农业保险保费的绩效评价。根据财政部农业保险保费绩效评价的要求和自治区农业保险发展的实际，3年绩效评价的内容各有侧重、循序渐进，从不同的角度对内蒙古自治区农业保险保费补贴资金的经济效益、社会效益进行深入的分析。本书是内蒙古自治区2013年农业保险保费补贴绩效评价的研究成果，其具有以下4个特点。第一，重点对内蒙古养殖业特别是奶牛保险进行了研究。基于内蒙古畜牧业发展规模与畜牧业保险规模不适应的现实，2013年的项目对畜牧业保险进行了较为全面的分析。在总结国外畜牧业保险制度特点，比较国内其他省区畜牧业保险的实施方案，探索有益于内蒙古畜牧业保险发展的经验与启示的基础上，基于对自治区主要奶牛养殖地区养殖户的调查数据，分析了奶牛养殖户对现行奶牛保险政策及产品的认知及满意度，并应用计量经济模型，识别了影响养殖户参与奶牛保险的主要因素，提出了促进自治区畜牧业保险快速发展的对策及措施。第二，完善对政策性农业保险经济效益的评估。在2012年的绩效评价中，项目组采用倍差法对农业保险如何影响农户收入进行了分析，但由于倍差法自身所存在的局限性（如忽视样本的异质性特点等），使得研究结论并不严谨，故在2013年的绩效评价中，项目组将倍差法、匹配法和匹配倍差法有机结合，对农业保险稳定农户收入的政策功效进行了更为严谨的分析。第三，改进对农业保险财政补贴运营效率的研究。基于2012年的研究成果，2013年项目组对农业保险保费补贴运营效率的研究更加深化与细致，不仅采用更为科学的研究方法，而且将样本数据从

以盟市为单位的横截面数据扩展到以旗县为单位的面板数据，这使得研究结论更具有说服力。第四，对农业保险自身的运营风险进行了检验。国内外农业保险理论界与实务界均认为农业保险市场中同样存在由信息不对称所导致的道德风险和逆向选择问题，但目前国内学者的研究多局限于定性分析和理论探讨，还鲜有从实证角度给予验证，故 2013 年的绩效评价基于农业保险受益主体（农户）视角，对自治区现行的农业保险政策下，农户是否存在道德风险问题和逆向选择行为进行了系统的理论与实证研究。

二、研究意义

目前，对大规模农业保险保费补贴资金进行绩效评价可以说是一种监督财政资金是否合理使用的有效工具，对保费补贴资金的效益、效果和效率进行评价，可以使得政府财政资金的拨付有章可循、有据可依。鉴于此，本课题研究不仅具有重大的理论意义，而且具有现实的应用价值。

在理论层面，首先，对农业保险保费补贴政策绩效进行连续性评价，有利于形成针对该项支农惠农政策的绩效评价理论；其次，对农业保险保费补贴政策绩效进行连续性评价，不仅可以丰富新时期中国农业经济发展理论，也可以促进保险原理与农村区域发展理论的进一步融合；最后，从财政角度对保费补贴资金的绩效进行连续性评价，不仅符合当前国家关于财政支出绩效评价管理的基本要求，也有利于进一步充实与完善财政支出绩效评价理论，对新时期创新财政支农方式、规范财政支出管理、提高资金使用效益具有借鉴意义和参考价值。

在实践层面，对农业保险保费补贴政策进行绩效评价，有利于促进内蒙古农业保险事业的进一步发展。内蒙古既是我国的粮食主产省区又是我国的畜牧业基地，然而，在政策性农业保险 6 年的实践过程中，内蒙古种植业保险的开展可以说是“有声有色”，而畜牧业保险的开展则是“供需冷淡”，故在政府财政提供大规模保费补贴的情况下为何内蒙古种养两业保险会呈现相异的局面？同时，在农业保险的开展过程中，农户的认知状况和满意程度是否随着政策的实行而有所改进？现行的农业保险政策是否对农户收入具有稳

定功能? 政府财政补贴农业保险的效率如何? 在农业保险开展中, 投保农户是否存在道德风险和逆向选择问题, 以及如何检验, 如何规避? 等等, 以上这些问题均是当前内蒙古甚至我国农业保险开展过程中难以回避的矛盾与难点, 这些问题的解决对进一步促进内蒙古农业保险事业的进一步发展无疑将具有重大的现实意义。

三、研究内容

本部分主要是简单概述 2011 年、2012 年和 2013 年内蒙古自治区农业保险保费补贴绩效评价的研究内容, 一方面是为突出 2013 年绩效评价的异同; 另一方面是从 3 年的研究中管窥内蒙古农业保险保费补贴绩效评价的循序渐进与脉络体系。

(一) 对 2011 年和 2012 年绩效评价的梳理

在对农业保险保费补贴进行绩效评价的初期, 主旨是在探索各级政府的财政补贴如何“撬动”农业保险, 绩效评价的主要目的是在充分借鉴国际农业保险发展经验的基础上, 立足于内蒙古自治区政策性农业保险发展实际, 基于农业保险保费补贴政策的实施对象(农户)和实施主体(包括基层政府部门和农业保险经办公司)3 个视角, 识别内蒙古农业保险保费补贴政策需要进一步予以完善的环节和领域, 进而针对性地提出对策与建议。因此, 2011 年内蒙古农业保险保费补贴绩效评价的主要内容包括: ① 介绍当前世界农业保险的发展概况和典型国家与地区开展农业保险的运作模式及产品类型, 分析国外农业保险的发展对我国农业保险制度建立及产品创新的借鉴作用; ② 评价农户对内蒙古农业保险保费补贴政策的认知度与满意度, 同时基于 500 多户农户的调查数据, 应用有序多分类的 logistic 模型识别影响农户评价农业保险赔款作用的因素; ③ 从基层政府部门中农业保险工作人员^①的角度对保费补贴政策如何推动农业保险快速发展进行评价; ④ 剖析农业保险政策

① 基层政府部门中的农业保险工作人员往往承担着大量、具体的农险产品供给工作

对各家农险经办公司的影响。

内蒙古 2012 年农业保险保费补贴绩效评价的主旨是从项目决策、项目管理到项目绩效构建一套完整的以评价农业保险保费补贴资金使用效率和产出效益为目的为绩效考核体系；也就是说，2012 年的绩效评价是从项目产前、产中和产后对内蒙古农业保险保费补贴政策的整个实施过程进行系统研究，其研究内容侧重于以下 3 个方面：① 项目产前，基于内蒙古 6 年的政策性农业保险实践，对农业保险保费补贴政策实施的可行性进行论证，主要包括对补贴目标、决策依据和决策程序的评价；② 项目产中，对内蒙古农业保险保费补贴政策的制度完善、资金分配、资金管理、组织建设、具体操作等方面进行客观分析；③ 项目产后，基于农户、政府视角对农业保险保费补贴政策的产出效益（包括经济效益和社会效益）予以量化评价，一方面，探讨农户对农业保险保费补贴政策的认知状况，识别农户的满意程度，进而应用计量经济模型衡量农业保险政策的实施对农户收入的影响；另一方面，应用数据包络分析法对内蒙古不同盟市保费补贴资金的应用效果进行评估。

（二）2013 年的研究内容

内蒙古自治区 2013 年农业保险保费补贴绩效评价的研究内容主要有以下 3 大方面。

1. 内蒙古畜牧业保险发展研究

2007—2012 年，相对于种植业保险的稳步推进，内蒙古畜牧业保险则发展缓慢，甚至存在萎缩迹象，这显然与内蒙古畜牧大区的实际不相符合，故 2013 年农业保险绩效评价的重点之一是对内蒙古畜牧业保险（主要是政策性畜牧业保险）进行研究。

第一，国内外畜牧业保险发展经验的借鉴。本研究通过概述当前世界畜牧业保险发展的基本状况，总结国外畜牧业保险制度特点，以及比较国内其他省区畜牧业保险的实施方案（主要侧重于保险品种、保费补贴、保险金额、保险费率、保险责任、赔付标准和巨灾风险防范等方面），得出有益于内蒙古畜牧业保险发展的经验与启示。

第二，内蒙古畜牧业保险发展现状和养殖户（场）对畜牧业保险政策的认知度与满意度。基于内蒙古畜牧业发展现状和政策性畜牧业保险发展概况，

分析了养殖户（场）对政策性畜牧业保险的认知与评价——以奶牛保险为例，一方面是分析养殖户（场）获取政策信息的渠道和其对政策条款的认知状况（如保障水平、保险费率、保险责任、查勘定损、理赔服务等），另一方面是分析养殖户（场）对现行政策的评价，如养殖户（场）对保险政策、具体操作以及保险公司服务的满意度等。

第三，内蒙古畜牧业保险的需求与供给。在需求方面，基于对内蒙古主要奶牛养殖地区养殖户（场）的调查数据，采用 Probit 模型识别影响养殖户（场）利用奶牛保险化解奶业风险的主要影响因素；在供给方面，介绍目前各家畜牧业保险经办公司提供畜牧业保险产品的方式，通过在实地调查过程中与开展政策性畜牧业保险的 3 家公司的深度访谈，理清现行政策体系下，各家公司究竟是如何开展畜牧业保险业务；同时，运用经济学理论阐述目前内蒙古政策性畜牧业保险“需求有限、供给不足”的深层次原因。

第四，根据上述分析结果和实地访谈结果，指出内蒙古政策性畜牧业保险开展中存在的问题与难点，同时，在借鉴国内外畜牧业保险开展经验和做法的基础上，提出改善内蒙古政策性畜牧业保险市场萎缩的对策建议。

2. 农业保险的政策效益评估

农业保险的政策效益包括社会效益和经济效益，本部分是在 2012 年绩效评价的基础上，通过方法改进和数据完善，进一步评价农业保险政策的社会效益、经济效益以及保费补贴资金的运营效率。

第一，社会效益：农户对农业保险保费补贴政策的认知度与满意度。农业保险保费补贴政策是一项程序复杂、涉及较多专业知识的支农惠农政策，农户对政策的认知状况与满意程度事关该项政策的可持续性。基于农户问卷调查数据，一是分析受访农户对当前内蒙古农业保险保费补贴政策（主要是农作物保险）各个具体条款的认知，例如，农户对保费补贴比例、保费补贴险种、保险责任范围以及各险种保险金额的了解状况等。二是探讨受访农户对内蒙古农业保险保费补贴政策的满意程度，包括农户对现行农业保险保费补贴政策的总体满意程度，分析农户对农业保险保费补贴政策实施过程中各个具体环节（如宣传推广、签单承保、查勘定损、理赔服务）的满意程度。同时，将分析结果与 2012 年的调查结果进行比较，检查农户对农业保险保费补贴政策的认知水平和满意程度是否有所改进。

第二，经济效益：农业保险政策对农户收入的稳定作用。农户作为受益主体，农业保险政策的实施对其收入水平有何影响，是衡量该项惠农政策经济效益的一个重要内容。从理论上讲，农业保险具有化解农业风险、弥补因灾损失、稳定农户收入的功能，但在我国当前农业保险“低保障、广覆盖、低保费、低赔偿”的开办原则下，政策性农业保险是否仍具有稳定农户收入的功能还有待于进一步验证。以往研究要么是在方法上存在问题，要么是缺少农户数据的支撑。因此，本研究试图以内蒙古种植业保险为例，基于微观农户调查数据，采用农林政策效益评估中常用的倍差法和新近发展起来的倾向得分匹配法与匹配倍差法来衡量现行农业保险制度下该项支农惠农政策对农户收入的实际影响，达到检验“农业保险具有稳定农户收入稳定功能”这一假说的目的。

第三，资金效率：农业保险保费补贴资金的运营效率。本研究采用数据包络分析法（DEA）的相关模型，利用旗县层面的面板数据，对内蒙古 20 个旗县的政府补贴农业保险保费的运营效率进行评价，旨在探索适宜的使用方式和投入方向来提高财政资金使用效率。

3. 农业保险的运营风险检验

农业保险的运营风险主要是指在农业保险开展过程中由信息不对称所导致的道德风险和逆向选择问题，本研究基于农户视角对这两个经营风险进行系统的理论与实证分析。

第一，农户道德风险问题。根据现有的研究成果，农业保险中的道德风险问题毫无疑问地会严重制约该项支农惠农政策的健康运营，虽然部分国内学者从实证角度给予农业保险中农户存在道德风险问题的显著证据，但必须指出的是这些学者的研究均是局限于特定的地区和特定的保险标的，故其研究结果并不一定具有普适性；因此，在我国现行“低保障、广覆盖、低保费、低赔偿”的政策性农业保险市场中，政府补贴大量保费、农户缴纳少量保费、保险保障水平偏低但农业保险覆盖面较广以及“协议”理赔或者“平均”理赔普遍存在的情况下，农户是否存在道德风险问题，还需要进一步从实证角度给予验证。

本研究基于国内外学者对农业保险中道德风险问题的研究现状，通过从理论角度分析农户道德风险的主要表现、形成机理、现实原因以及其会给农

业保险政策带来的危害。一方面，以内蒙古种植业保险为例，根据农业保险中投保农户事前道德风险问题和其事后道德风险问题的不同表现，采用案例分析与比较分析等方法对投保农户的道德风险问题进行检验；另一方面，以内蒙古奶牛保险为例，从实证角度采用计量经济模型对现行畜牧业保险政策下投保农户是否存在道德风险问题进行验证。

第二，农户逆向选择行为。目前，国内学者多是从理论角度阐述逆向选择存在对我国农业保险市场可持续发展的制约与影响。从理论上讲，与其他保险市场一样，农业保险中农户逆向选择的存在会使得市场资源难以得到有效合理地配置，而且其程度大小会严重影响这一支农惠农政策的公平性。然而，在中国现行“低保障、广覆盖、低保费、低赔偿”的政策性农业保险市场中，农户是否存在逆向选择，还未能从实证角度给予定论。因此，本研究基于国内外学者对农业保险中农户逆向选择行为的研究现状，通过从理论角度分析农户逆向选择行为的主要表现、产生机理以及其会给农业保险政策带来的危害，进而以内蒙古种植业保险为例，从实证角度采用非参数分析方法和计量经济模型对现行农业保险政策下农户逆向选择问题的存在性进行检验。

四、研究方法

本项目综合采用文献研究、经验总结、案例分析、问卷调查、实地访谈、比较分析、规范分析、实证研究等方法，具体的研究方法如下。

文献研究法：文献研究法主要是指根据一定的研究目的或课题，通过搜集、鉴别、整理文献，从而全面地、正确地了解和所要研究的问题，形成对事实科学认识的方法。本项目采用文献研究方法系统梳理国内外畜牧业保险发展概况、农业保险政策对农户收入的影响、农业保险中农户道德风险问题以及农业保险中农户逆向选择行为等理论成果，从而为构建项目研究的理论框架奠定基石。

经验总结法：经验总结法是通过实践活动中的具体情况，进行归纳与分析，使之系统化、理论化，上升为经验的一种方法。本研究中，关于国内外畜牧业保险政策的介绍采用经验总结的研究方法。