

2014

# 内蒙古自治区包头市2014年 农业保险保费补贴绩效评价

◎ 赵元凤 张 荔 主编

◆ 中国农业科学技术出版社

# 内蒙古自治区包头市2014年 农业保险保费补贴绩效评价

◎ 赵元凤 张 荔 主编

## 图书在版编目 ( CIP ) 数据

内蒙古自治区包头市 2014 年农业保险保费补贴绩效评价 / 赵元凤, 张荔主编. —北京: 中国农业科学技术出版社, 2016.1

ISBN 978-7-5116-2506-9

I. ①内… II. ①赵… ②张… III. ①农业保险—补贴—经济评价—研究—包头市—2014 IV. ①F842.66

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 020833 号

责任编辑 李 雪 徐定娜

责任校对 贾海霞

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 82105169 (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 710 mm × 1 000 mm 1/16

印 张 10

字 数 153 千字

版 次 2016 年 1 月第 1 版 2016 年 1 月第 1 次印刷

定 价 45.00 元

# 《内蒙古自治区包头市 2014 年 农业保险保费补贴绩效评价》

## 项 目 组

承担单位：包头市财政局

包头市农牧局

内蒙古农业大学

主 任：宿建勋 薛永明

副 主 任：赵元凤 张 荔 刘 瑞

成 员：陈八峰 关 震 张旭光 李 舒 李 川

彭兆东 闫继蕾 闫秋霞 刘 娜 徐 晏

# 《内蒙古自治区包头市 2014 年 农业保险保费补贴绩效评价》

## 编 委 会

主任委员：宿建勋 薛永明

副主任委员：赵元凤 张 荔 刘 瑞

主 编：赵元凤 张 荔

副 主 编：陈八峰 关 震 张旭光

参编人员：李 舒 李 川 徐 晏

彭兆东 闫继蕾 闫秋霞

本书为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 71363042、71563037 的研究成果之一。

# 目 录

<b>第 1 章 绪 论</b> .....	001
1.1 研究背景 .....	001
1.2 研究意义 .....	002
1.3 研究内容 .....	003
1.4 研究方法 .....	008
<b>第 2 章 包头市农业保险的发展、特点与成效</b> .....	010
2.1 包头市农业保险的发展 .....	010
2.2 包头市农业保险开展特点总结 .....	016
2.3 包头市农业保险发展取得的成效 .....	017
<b>第 3 章 包头市农业保险政策实施与监管行为评价</b> .....	022
3.1 包头市农业保险保费补贴项目实施的评价 .....	022
3.2 包头市农业保险保费补贴项目管理的评价 .....	024
3.3 本章小结 .....	031
<b>第 4 章 包头市农业保险经营机构建设评价</b> .....	033
4.1 包头市农业保险经营机构的建设 .....	033
4.2 包头市农业保险经营实践方式评价 .....	037
4.3 存在的主要问题 .....	041
4.4 相关建议 .....	042
4.5 本章小结 .....	044
<b>第 5 章 农户对政策性农业保险的认知与评价</b> .....	045
5.1 数据来源 .....	045

5.2	农户的个体特征	046
5.3	农户未参加农业保险的原因	048
5.4	农户对农业保险政策的认知	048
5.5	农户对农业保险政策的评价与满意程度	050
5.6	本章小结	056
<b>第 6 章</b>	<b>基于旗县数据分析农业保险保费补贴效率</b>	<b>058</b>
6.1	文献回顾	058
6.2	DEA 实证方法介绍	059
6.3	模型构建与实证分析	060
6.4	本章小结	064
<b>第 7 章</b>	<b>农业保险对农户收入的影响分析</b>	<b>065</b>
7.1	相关研究回顾	066
7.2	数据来源与描述性分析	068
7.3	理论模型及变量说明	074
7.4	模型回归结果与分析	078
7.5	本章小结	081
<b>第 8 章</b>	<b>农业保险对农业信息体系建设的影响研究</b>	<b>082</b>
8.1	农业保险与农业信息体系建设	082
8.2	农业保险发展对农业信息资源采集的影响	084
8.3	农业保险中农业信息数据库建设	087
8.4	农业保险中农业信息服务	089
8.5	本章小结	091
<b>第 9 章</b>	<b>农业保险市场中农户逆向选择问题检验</b>	<b>093</b>
9.1	文献回顾	093
9.2	理论分析	095
9.3	数据来源	099



9.4	逆向选择的实证检验	099
9.5	结 论	102
9.6	本章小结	103
<b>第 10 章</b>	<b>农业保险市场中农户道德风险问题检验</b>	<b>105</b>
10.1	文献综述	105
10.2	道德风险的界定与农户表现	108
10.3	投保农户道德风险的检验	109
10.4	本章小结	115
<b>第 11 章</b>	<b>包头市农业保险未来发展与改进</b>	<b>117</b>
11.1	加大农业保险宣传, 促进各方主体对农业保险的正确认识	117
11.2	推行农业风险区划, 加强农业保险产品创新	119
11.3	加强农业保险经营机构组织建设, 重视农业保险 人才的培养	120
11.4	规范农业保险经营操作, 创新承保、理赔等环节	121
11.5	建设农业保险信息共享平台, 实现 “数字农险、智慧农险”	123
11.6	强化监督考核制度, 完善奖优罚劣机制	124
	<b>参考文献</b>	<b>125</b>
	<b>附 录</b>	<b>136</b>
	附录 1 农户调查问卷	136
	附录 2 奶牛养殖户调查问卷	142

# 第1章 绪论

## 1.1 研究背景

农业是一项基础产业，但同时也是一项弱质产业，因此，农业的可持续发展需要农业保险的保驾护航。农业保险作为 WTO 保护和支助农业发展的“绿箱”政策之一，根据世界银行的调查显示，全球已有 100 多个国家在开展农业保险或者在进行试点工作。自 2007 年实施农业保险保费补贴政策以来，我国农业保险快速发展，为受灾地区农民减少损失、恢复生产、稳定收入提供了有力保障。

内蒙古自治区<sup>①</sup>包头市于 2007 年开始开展农业保险保费补贴工作，经过 8 年的发展，包头市农业保险取得了显著的成就。据统计，截至 2014 年末，包头市农业保险保费收入已达到 4.04 亿元，各级政府已为农业保险工作的开展提供了 3.62 亿元保费补贴，占保费总收入的 89.60%，巨大的补贴资金为包头市农业保险的发展提供了强大的支撑。随着包头市农业保险保费补贴制度体系的不断完善，包头市农业保险规模得到较快增长，政策效果初步显现。应用科学合理的方法，全面了解、分析包头市农业保险政策变化轨迹，探索包头市农业保险发展规律，总结包头市农业保险发展的经验，对保费补贴资金绩效进行科学评价，既是提高农业保险保费补贴资金使用效率的重要途径，也是促使包头市农业保险健康有序发展的客观要求。本研究以实地调研数据

---

<sup>①</sup>内蒙古自治区以下称内蒙古。全书中，新疆维吾尔自治区称新疆，西藏自治区称西藏，广西壮族自治区称广西，宁夏回族自治区称宁夏。

为基础，采用规范分析和实证分析相结合的方法对包头市农业保险保费补贴政策绩效进行了综合评估，以期为进一步促进包头市农业保险的可持续发展提供可行的政策建议。

## 1.2 研究意义

农业保险保费补贴政策的绩效评价伴随着农业保险保费补贴规模的不断扩大而不断深入。2011 年财政部选择四川省和内蒙古自治区 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、安徽省和内蒙古 4 个省区进行农业保险保费补贴绩效评价试点。2013 年在 2012 年的基础上，又增加了 6 个省份，分别是：山西省、黑龙江省、浙江省、湖北省、湖南省和海南省，同时也鼓励其他省区市在结合本地实际的前提下进行保费补贴绩效评价工作。

内蒙古作为农业保险保费补贴绩效评价的试点省区之一，已连续 3 年对自治区农业保险政策及其绩效进行了系统、科学的评价。然而，内蒙古幅员辽阔，各地自然条件及农业生产特点各不相同，全区的评价结论并不一定适用于不同的地市。因此，在包头市率先开展市级农业保险保费补贴绩效评价具有重要的理论意义及实践指导作用。

在理论上，对包头市农业保险保费补贴绩效进行评价，是对当前已连续进行的内蒙古自治区农业保险保费补贴绩效评价研究的重要补充，对区域绩效评价理论的完善有着重要的推动作用。同时，还可以更进一步地促使保险原理与基层农村的区域发展理论融合，使其更具科学性和针对性。此外，对包头市农业保险保费补贴绩效进行评价，可以对其他地区的保费补贴绩效评价研究和工作产生积极的引领和指导作用。

在实践上，对包头市农业保险保费补贴绩效进行评价可以促进该市农业保险事业的进一步发展。以内蒙古为研究范围，评价其农业保险保费补贴的绩效的研究，已经对包头市的相关工作和实践产生了积极指导作用，但这一研究并不是针对某一个特定盟市而是整个地区，故在应用该研究的相关理论与实践相结合的过程中，需要特别注意包头市农业保险的发展特点。因此，直接对包头市的农业保险保费补贴进行评价，则具有较强的针对性，能将该

市农业保险事业开展过程中所暴露出的问题进行更深层次的研究和分析,从而提出更具体和更具操作性的促进包头市农业保险事业发展的政策建议,具有重要的现实应用价值。

总之,以包头市为研究范围,对农业保险保费补贴进行评价,表明了包头市在农业保险的相关研究和工作方面具有科学合理的预见性,是对当前农业保险工作的创新和进一步深化,对该市农业保险工作的顺利实施无疑具有重大的促进作用,对其他地区农业保险政策的实施也具有很强的参考和借鉴价值。

### 1.3 研究内容

本研究在全面搜集包头市农业保险发展实践相关资料的基础上,基于2014年对包头市4个旗县(区)的实地调研数据,从多方面对包头市农业保险保费补贴进行绩效评价,涉及的内容主要包括以下六方面。

#### 1.3.1 包头市农业保险的特色与成效

##### 1.3.1.1 包头市农业保险的特色

自2007年以来,包头市立足于本市农牧业产业发展特点,在遵循自治区农业保险实施方案的基础上,积极探索,不断创新,在农业保险实施的具体措施方面,包头市农业保险在全区率先实施了:农业保险据实赔付;财政配套资金实行年初预算、年中拨付与年末评价制度;核查、监督工作严谨有序。

##### 1.3.1.2 包头市农业保险的成效

包头市自2007年实施农业保险政策以来,在市农业保险领导小组的组织下,在经办机构实施下,经过多年的摸索、实践与总结,农业保险取得了较快的发展。在开展地区方面,由最初2007年的土右、九原、固阳和达茂旗等4个旗县(区)扩大到包头市所有旗县(区),保险覆盖面稳步扩大;在保险经办机构方面,由最初的安华保险一家扩大到现在的人保财险、安华、中华联和太平洋保险4家,4家保险机构分工明确、合理;在保费补贴品种方面,由最初只对玉米、小麦和能繁母猪进行保费补贴,发展到如今已经基本涵盖包头市主要种植作物和养殖品种;在保费收入方面,除个别年份受到自

然灾害、经济环境的影响有所下降以外，总体保持上升趋势；在保险赔款支出额方面，由于包头市自然灾害确实比较严重，保险赔付额基本保持持续增长态势，由此可以看出，包头市农业保险能较好的弥补农民受灾的损失；此外，农业保险保费补贴比例、保障水平和保险费率也日趋合理，保险实施政策不断完善，百姓市场意识和风险意识逐步提高。总之，包头市农业保险实施效果显著。

### 1.3.2 包头市农业保险政策实施与监管行为的评价

#### 1.3.2.1 包头市农业保险保费补贴项目决策的评价

包头市农业保险保费补贴项目决策依据符合国家和自治区的相关政策，并且根据包头市经济社会发展实际情况，最大程度的考虑农牧民的实际需求，充分发挥政策性农业保险的作用，率先在我区进行保险保费补贴的试点工作，引领我区农牧业保险政策不断完善，让农业保险成为保障投保人收入的重要工具。农业保险保费补贴项目由市、旗县相关部门按照“自上而下”的原则对农业保险保费补贴的各项有关政策做出了明确规定，还对保障农业保险政策顺利开展的各项措施进行了详细安排，决策程序科学合理，充分发挥民主集中制的作用。

#### 1.3.2.2 包头市农业保险保费补贴项目管理的评价

本部分依次对农业保险保费补贴项目的资金构成、资金管理进行评价。农业保险资金构成主要包括赔款支出、运营费用、工作费用、保险公司利润等。自从包头市农业保险政策实施以来，农险保费收入利用合理，赔款支出所占比例较大，在包头市农业保险领导小组的统筹安排下，保费补贴总量和比例充分兼顾各级经济发展水平与财政收入水平的差异，较好地适应包头市各地区财政收支水平。农业保险资金管理主要是对资金预算、资金拨付、巨灾风险准备金、代办工作费用以及资金监督与检查进行管理；在资金预算方面，市、旗（县、区）财政局根据当地补贴负担比例，种植业和养殖业规模、预计参保数量、保额、费率、保费补贴有关规定，认真测算本地区保费补贴资金需求，及时足额安排本级财政应承担的保费补贴支出预算；资金拨付方面，根据实际情况不断的调整资金拨付方式、资金拨付比例以及资金拨付时间，提高资金拨付效率；农业保险代办工作费用的使用逐渐向旗县（市、区）

特别是苏木（乡、镇）协保人员和专家倾斜，取消了代办工作费用提取比例，由农业保险经办机构据实支付；保费补贴资金的监督和检查方面，包头市财政部门、保监部门和农业保险经营机构相互监督，构建包头市保费补贴资金监督与检查的长效机制，确保保费补贴资金的安全运行。总之，包头市不断建立健全保费补贴资金拨付制度，使得资金的划拨效率逐年提高，为包头市农业保险开展过程中后续的查勘定损与理赔工作的顺利进行做好了前期准备。

### 1.3.3 包头市农业保险组织机构建设评价

#### 1.3.3.1 包头市农业保险经营机构的建设

包头市农业保险组织机构的建设分为政府和保险公司两个部分。政府成立农牧业保险领导小组，下设办公室具体负责本地区农业保险的组织实施、综合协调、政策研究、工作考核、监督审核等工作；人保财险、安华、中华联和太平洋保险构建盟市、旗县（市、区）、乡、村四级联动的保险服务网络，承保、查勘、定损专业性强、时间集中，保证农业保险事业的健康可持续发展，为广大农牧民提供了良好的保险服务体验。

#### 1.3.3.2 包头市农业保险经营实践方式评价

从农业保险宣传展业、签单承保、查勘定损、理赔服务等环节对包头市农业保险经营实践方式进行评价，同时检验农业保险是否依照规定进行操作与管理，检验保险经营或参与各部门法律意识和合作意识。

#### 1.3.3.3 问题及建议

包头市农业保险经营机构建设存在的问题主要有3点：一是保险经办机构人财物投入与农业保险规模的增长不匹配；二是公示方法单一，公示制度有待创新；三是农户对保险赔款到账及赔款金额情况不清楚。

针对包头市农业保险经营机构建设存在的问题，提出了两点建议：一是规范农业保险的经营操作，提升经办机构的服务水平；二是严格执行农牧业保险公示制度，及时告知受灾农户保险赔付情况。

### 1.3.4 农业保险对农业信息体系建设的影响研究

农业保险从农业资源信息采集、农业信息数据库建设和农业信息服务3个方面影响农业信息体系的建设。

#### 1.3.4.1 农业资源信息采集对农业信息体系建设的影响

在采集方式上, 农业保险采集农户生产等基本信息, 对于农户的耕地信息, 区别于以往抽样形式或全面上报的统计报告制度为主的信息统计方式, 通过对参保农户承保信息、受灾信息的采集, 及时、全面、真实地掌握了农户不同生产阶段的完整的生产信息, 开发和丰富了农业信息资源; 在采集技术上, 使用无人机等高科技采集工具, 精准掌握农业受灾情况, 但大部分信息采集仍采用人工手写完成, 后期需要将数据进行录入、加工, 采集方法有待改进。

#### 1.3.4.2 农业信息数据库建设对农业信息体系建设的影响

农业保险有效整合了信息资源, 建成多种系统数据库, 为农业生产决策、农业科学研究提供了珍贵数据资源, 并开发多种数据服务功能, 提高数据利用率。但目前数据库建设各自为政, 自建自享、管理分散, 数据标准化程度低。各部门要分工协作, 资源共享, 避免重复建设和资源浪费; 统一农业资源数据库的建设规范和标准, 以实现不同农业资源数据库的相互兼容和数据资源共享; 加强农业资源数据库的日常维护和运行管理, 及时更新数据库, 保障数据库的安全运营。

### 1.3.5 农业保险的政策效益评估

本部分主要对包头市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进行评价。

#### 1.3.5.1 社会效益

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, 分析受访农户对当前包头市农业保险保费补贴政策各个具体条款的认知、探讨受访农户对包头市农业保险保费补贴政策的满意程度, 得出了农户对农业保险保费补贴政策的认知度与满意度基本较高、社会效益显著的结论。

#### 1.3.5.2 经济效益

关于农业保险对投保人收入的影响以包头市养殖保险为例, 基于微观调查数据采用实证方法来衡量包头市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，得出了农业保险政策对农户收入的稳定作用的论断。

### 1.3.5.3 资金效率

关于农业保险对保费补贴资金效率的研究，采用数据包络分析法（DEA）的相关模型，利用调研所得旗县的相关数据，对包头市农业保险保费补贴资金的使用效率进行评价，研究发现包头市财政资金的使用效率以及农业保险保费的运营效率均较高，与其他盟市相比资金效率位于前列。

### 1.3.6 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际分析。

#### 1.3.6.1 农户道德风险问题

本部分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，以包头市养殖业保险为例采用自选择联立方程法和案例分析法分别对包头市农业保险市场中农户事前道德风险和事后道德风险现象进行检验，结果发现：在内蒙古现行“低保障、广覆盖、低保费、低赔偿”的农业保险政策下，投保农户不存在因投保人事前行为不积极而引起保险事故发生的道德风险问题，但存在因投保人事后骗赔的道德风险问题。鉴于此，要减少投保农户在农业保险市场中的欺诈行为，则应从提高投保农户进行欺诈的难度、加大对投保农户欺诈的惩罚、加强对投保农户的核查和降低保险公司核查的费用这4个方面着手。

#### 1.3.6.2 农户逆向选择问题

本部分的研究基于国内外学者对农业保险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、产生原因以及逆向选择给农业保险带来的危害，进而以包头市种植业保险为例，从实证角度采用 Probit 模型对现行农业保险政策下农户的逆向选择问题的存在性进行检验。研究发现，农户确实存在逆向选择问题，但并不严重，原因可能是现行农业保险政策实施中的“协议赔付”模式和政府对农户的大规模保费补贴。然而，农户逆向选择问题的存在也应引起相关政府部门和各家农业保险经办公司的重视，可以从推进风险区划、试行多样化的保险合约和加强产品创新三个方面着手



来规避农户逆向选择行为，进而保证农业保险这一支农惠农政策的公平性以及政府财政补贴农业保险的效率性。

## 1.4 研究方法

本项目综合采用文献研究、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。

(1) 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、正确地理解所要研究的问题，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农业保险对农业信息化的影响、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。

(2) 案例分析法。案例分析法，又可称之为个案研究法，是指对某一个体、某一群体或某一组织在较长时间里连续进行调查，从而研究其行为发展变化的全过程；经常被运用于现象比较复杂，有关理论又不十分完善的分析中。本研究在探讨当前包头市农业保险中农户事后道德风险问题时采用了案例分析的研究方法。

(3) 问卷调查法。问卷调查法是一种调查者运用统一设计的问卷向被选取的调查对象了解情况或征询意见的调查方法。问卷调查法根据问卷填答者的不同分为自填式问卷调查和代填式问卷调查。本课题通过对农业保险的受益主体即农户或养殖户进行问卷调查，为课题的实证研究提供客观、科学的数据支撑。对农户或养殖户的问卷调查主要采用代填式的访问问卷调查，即由调查组成员亲自携带问卷实地走访农户或养殖户，通过对农户或养殖户进行一对一访问，完成问卷调查内容。

(4) 实地访谈法。实地访谈法是指访问者与被访问者通过面对面接触，有目的谈话，以达到寻求研究资料的方法。本研究通过与部分调研地区的财政部门、农牧业部门等政府工作人员、各家保险公司的农险经办人员、乡村干部以及部分农户的实地座谈，对包头市农业保险的实施状况、取得的效果、存在的问题以及改进的措施进行深入了解。