

财政补贴下的 农业保险制度研究

Caizheng Butie Xia De Nongye Baoxian Zhidu Yanjiu

姜岩 褚保金 著

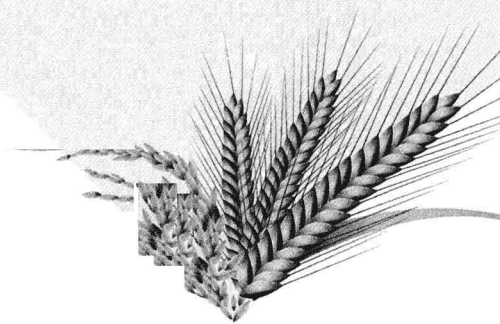


中国农业出版社

江苏农村金融发展研究中心研究成果系列

财政补贴下的 农业保险制度研究

姜 岩 褚保金 著



中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政补贴下的农业保险制度研究/姜岩, 褚保金著
—北京: 中国农业出版社, 2012. 2
ISBN 978-7-109-16508-3

I. ①财… II. ①姜…②褚… III. ①农业保险—财
政补贴—研究—中国 IV. ①F842.66

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 004687 号

中国农业出版社出版
(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)
(邮政编码 100125)
责任编辑 张 欣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2012 年 2 月第 1 版 2012 年 2 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 6

字数: 145 千字

定价: 22.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

前言

农业保险作为分散农业生产风险、补偿经济损失、稳定农民收入和促进农业发展的一种手段，已经成为国际上最重要的非价格农业保护工具之一，近年来越来越受到理论界和政策部门的重视。已有研究表明，一国农业保险的发展水平与其经济发展水平和阶段密切相关，农业保险因而不仅仅是保险行业中的一个分支，同时也是一国工业和农业并行发展阶段或工业化中后期工业“反哺”农业的一项发展政策，亦是国家对农业投入的一种重要形式。实践表明，许多发达国家均将农业保险作为政府干预农业、参与农业风险管理的重要制度来建设，通过政府干预和补贴的方式扶持其发展，同时，调整相关政策来引导农民接受这种现代风险管理策略。在世界贸易组织的农业贸易谈判中，各国在同意削减政府对农业投入和贸易补贴的同时，却将农业保险的政府补贴规定为合法，这充分表明了各国政府都意识到农业保险确实已被实践证明是一种有效的农业风险管理手段，其机制和效果与其他直接或间接的补贴手段迥异。

长期以来中国农业保险由于缺乏政策层面的制度供给而一直处于“需求不足、供给有限”的失灵状态。2004年以来，中央连续7个“1号文件”均提出开展政策性农业保险试点，同时明确要求建立健全农业保险制度，加大对农业保险保费支持力度，试图通过有效的政策制度安排改变中国农业保险

市场“需求不足、供给有限”的失灵。农业保险市场存在“失灵”、出现“需求不足”的原因是农业保险的高费用、高费率与农民的实际购买力之间存在着矛盾。政府提出对农户进行保费补贴的意图在于通过降低农户承担的保费来提高农户对农业保险的需求，特别是我国大量的小规模农户的农业保险需求。农业保险市场存在“失灵”、出现“供给有限”的原因是农业保险供给面临着系统性风险、信息不对称和正外部性。由于系统性风险、信息不对称以及展业、承保、定损、理赔的高难度，使农业保险的赔付率和经营成本较高，农业保险经营者亏损严重，私人边际收益极低，与国际上很多国家的做法相似，中国中央和地方政府也是通过对生产者提供补贴，希望通过发挥公共部门与私人部门的优势，增加农业保险供给。

中国自2007年开始在全国选择部分省份开展试点，各地区根据自身的财政能力、社会经济背景以及农业生产的特点，发展出多种类型的经营模式。江苏省是全国首批开展农业保险试点省份之一，开创了“联办共保”的农业保险模式，本书正是基于江苏省“联办共保”模式的研究。因此，本书的研究目标是分析通过制度供给和制度创新，以政府财政补贴的方式解决农业保险市场长期存在的“需求不足、供给有限”的市场失灵及政府在其中的合理作用。着重分析政府补贴下政策性农业保险的模式选择和变化及其对农户、政府和保险公司带来的激励作用，最终实现建立“农户保费交得起、保险公司赔得起、政府财政贴得起”三方合作共赢的政策性农业保险制度。

与以往研究相比，本书研究创新之处在于：

(1) 本书在研究农户农业保险参保行为的影响因素时,着重从小规模农户的风险管理行为和财政保费补贴这两个角度进行了考察,分析财政补贴对于农户参保行为的激励作用。其本质上是考察政府的财政补贴政策对于改变农业保险“需求不足”的作用,为进一步完善政府是提高农户农业保险需求中的作用提供政策建议。

(2) 本书从公私合作的理论出发,分析不同地区政府采取的农业保险模式之间的差异及其动态变化。江苏省区域经济发展差异显著,农业保险模式差异不仅仅存在于不同地区之间,同一模式在不同地区的具体操作规则也不尽相同,本书详尽评价了不同的财政补贴模式在制度层面上存在的优点,特别是分析对基层政府和保险公司的管理费补贴对于解决农业保险中普遍存在的逆向选择和道德风险以及降低农业保险交易成本的作用。其本质上是考察政府的财政补贴政策对于改变农业保险“供给有限”的作用。

(3) 本书模拟了江苏农业保险模式动态变化——保障水平和风险分担比例的变化时,政府财政支出的可行性和农户的支付能力,考察未来政府财政补贴支出水平变化、农户承受能力之间的关系,并进一步探讨了政府未来的政策选择。

目 录

前言

第一章 引言	1
1.1 研究背景和问题的提出	1
1.2 国内外研究综述	3
1.2.1 农业保险市场失灵与补贴动因研究	3
1.2.2 财政补贴对农业保险需求激励作用研究	6
1.2.3 财政补贴下的农业保险制度模式研究	8
1.2.4 简要述评	10
1.3 研究目标、内容和假说	10
1.3.1 研究目标	10
1.3.2 研究内容和研究假说	11
1.4 技术路线	12
1.5 研究方法、数据来源和基本概念界定	13
1.5.1 研究方法	13
1.5.2 数据来源	13
1.5.3 基本概念界定	14
1.6 研究的可能创新与不足	16
第二章 理论基础	18
2.1 农业保险市场失灵理论	18
2.2 财政补贴对农业保险发展的理论作用	20
2.3 农业保险制度模式：公私合作理论	22

2.3.1 公私合作理论框架	22
2.3.2 公私合作理论下的农业保险制度模式	24
第三章 财政补贴下的农业保险制度变迁历程和现状	27
3.1 中国农业保险制度变迁和发展历程	27
3.1.1 20 世纪 30~40 年代早期的农业 保险试验	27
3.1.2 20 世纪 50 年代至 1982 年的农业保险 试办和恢复	28
3.1.3 1982—2003 年的农业保险恢复发展和商业 体制下逐步萎缩	29
3.2 财政补贴下中国农业保险制度模式和发展现状 (2004—2008 年)	32
3.3 江苏省农业保险制度模式的发展历程和现状	35
3.3.1 商业保险模式下断断续续的试办	35
3.3.2 江苏省农业保险从恢复发展到逐步萎缩	37
3.3.3 财政补贴下“联办共保”模式的政策性 农业保险	39
3.3.4 三方合作共赢的农业保险制度演进	40
第四章 中国政策性农业保险模式评价	42
4.1 安盟模式	42
4.1.1 安盟模式的运行机制	42
4.1.2 安盟模式运作示意图	44
4.1.3 安盟模式发展现状和评价	45
4.2 安华模式	46
4.2.1 安华模式的运作机制	46
4.2.2 安华模式运作示意图	48
4.2.3 安华模式发展现状和评价	49

4.3 联办共保模式	52
4.3.1 联办共保模式的运作机制	52
4.3.2 联办共保模式运作示意图	53
4.3.3 联办共保模式发展现状和规模	56
4.4 安信模式	59
4.4.1 安信模式的运作机制	59
4.4.2 安信模式运作示意图	61
4.4.3 安信模式发展现状和评价	61
4.5 相互制保险模式	64
4.5.1 相互制保险模式的运作机制	64
4.5.2 相互制保险模式运作示意图	65
4.5.3 相互制保险模式发展现状和评价	67
4.6 共保体模式	70
4.6.1 共保体模式的运作机制	70
4.6.2 共保体模式运作示意图	71
4.6.3 共保体模式发展现状和评价	72
4.7 我国政策性农业保险发展模式探索的启示	76
第五章 政策性农业保险理论和实证研究设计	78
5.1 研究设计	78
5.1.1 政策性农业保险主体及其博弈行为 分析	78
5.1.2 财政补贴对农户参保决策的激励分析	81
5.1.3 财政补贴与农业保险制度模式研究 ——公私合作理论视角	82
5.2 研究样本选取	83
5.2.1 样本地区自然社会条件情况	83
5.2.2 样本地区农业保险发展模式情况	87
5.2.3 农户样本调查情况	88

第六章 财政补贴对农户参保决策的激励作用	91
6.1 江苏省农业保险保费补贴现状	92
6.1.1 财政补贴保费资金投入情况	92
6.1.2 财政补贴农业保险险种情况	93
6.1.3 财政补贴下农业保险运行情况	94
6.1.4 农业保险保费补贴效果及存在问题	96
6.2 农户参加农业保险决策行为分析	97
6.2.1 分析框架	97
6.2.2 农户风险管理手段及参保决策影响因素分析	99
6.3 实证研究设计	102
6.3.1 样本地区农业保险开展情况	102
6.3.2 农户参保决策影响因素的变量选取	104
6.4 农户农业保险参保决策的实证分析	105
6.4.1 描述性统计分析	105
6.4.2 自愿参保农户特征分析	107
6.4.3 农户保险认知与参保意愿	109
6.4.4 不愿意参保的原因分析	110
6.5 保费补贴影响农户农业保险参保决策的模型回归	112
6.5.1 变量描述性统计	112
6.5.2 实证分析结果与讨论	113
6.6 完善政策性农业保险制度，发挥财政补贴对农户 的激励作用	116
第七章 财政补贴下农业保险制度模式运行评价	
——江苏实践	118
7.1 农业保险制度模式：公私合作的理论视角	119
7.1.1 农业保险制度公私合作理论分析	119
7.1.2 公私合作视角下农业保险制度模式比较	120

7.2 公私合作视角下农业保险制度模式差异化选择 ——江苏实践	124
7.2.1 江苏省农业保险模式区域差异分析	124
7.2.2 “联办共保”模式区域差异分析	127
7.3 交易成本、管理费补贴与农业保险制度模式	129
7.3.1 交易成本与农业保险供需关系的理论分析	129
7.3.2 中国农业保险显性交易成本测算	130
7.3.3 江苏省农业保险显性交易成本测算	132
7.3.4 管理费补贴：公私合作降低交易成本	133
7.4 政策性农业保险江苏模式的制度优势	135
第八章 财政补贴下农业保险制度模式的动态变化	137
8.1 农业保险制度模式动态变化的理论分析	137
8.1.1 农业保险保障模式变化与农户选择	137
8.1.2 公私合作与政府责任边界变化	138
8.2 农业保险制度模式变化对政府和农户支出的 影响实证分析	141
8.2.1 主要可保农作物生产和承保情况	141
8.2.2 测算方案1：保障水平变化与政府财政补贴、 农户保费支出	143
8.2.3 测算方案2：风险分担比例变化与财政风险 分担支出	145
8.3 农业保险制度模式变化的可行性分析	148
8.3.1 保障水平提高的可行性——财政支出和 农户收入水平	148
8.3.2 风险分担比例变化的可行性和必要性	152
8.4 政策性农业保险的财政补贴模式演进	153
第九章 结论和政策建议	155
9.1 结论	155

9.1.1 财政补贴对农户农业保险参保决策影响	155
9.1.2 财政补贴下农业保险制度的运行评价	156
9.1.3 农业保险模式动态变化分析	157
9.2 政策建议	158
9.2.1 继续实行与完善政府的保费补贴政策	158
9.2.2 充分调动基层政府和组织参与农业保险的 积极性	159
9.2.3 提高保险公司的经营能力和服务水平	159
9.2.4 明确并适时调整政府职能与行为边界	160
9.2.5 建立省级农业保险巨灾风险分担机制	161
参考文献	162
附录 农户调查问卷	169
后记	178

1.1 研究背景和问题的提出

农业保险作为分散农业生产风险、补偿经济损失、稳定农民收入和促进农业发展的一种机制，已经成为国际上最重要的非价格农业保护工具之一，近年来越来越受到理论界和政策部门的重视。从我国农业保险发展的历史变迁来看，自 20 世纪 30 年代开始试办至今已近 80 多年的历史，然而在经历了 20 世纪 80 年代末至 90 年代初的试点高潮之后，农业保险逐步趋向于萎缩，特别是自商业化的中国人保集团公司 1996 年成立以来，1997—2003 年的七年间，全国农业保险的业务量从 7 亿多元下降到不足 2.5 亿元。理论界的研究认为，长期以来中国农业保险由于缺乏政策层面的制度供给而一直处于“需求不足、供给有限”的失灵状态（冯文丽，2004）。因此，2004 年以来中央连续 7 个“1 号文件”均提出开展政策性农业保险试点，同时明确要求建立健全农业保险制度，加大对农业保险保费支持力度。2008 年十七届三中全会通过的《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中提出健全政策性农业保险制度，加快建立农业再保险和巨灾风险分散机制；2010 年中央“一号文件”提出“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”，试图通过有效的政策制度安排改变中国农业保险市场“需求不足、供给有限”的失灵境地。

农业保险市场存在“失灵”、出现“需求不足”的原因是农

业保险的高费用、高费率与农民的实际购买力之间存在着矛盾(庾国柱、李军, 2005)。政府提出对农户进行保费补贴的意图在于通过降低农户承担的保费来提高农户对农业保险的需求, 特别是我国大量的小规模农户的农业保险需求。然而, 庾国柱、王国军(2002)、皮立波和李军(2003)等国内学者研究发现险种设置不能满足农户要求、农户的侥幸心理严重, 购买保险的意识不强、农业保险消费过程中的正外部性以及经济发达地区农户收入中农业经营收入比重急剧下降后农户对这种补偿收入的预期很小等原因长期制约着农户的农业保险需求。这也和我们在实际中观测到的“农户保费收取难的问题仍然存在, 自愿投保的积极性不高”等现象相吻合(江苏省财政厅农业保险试点工作总结报告, 2009)。农户参加农业保险的意愿成为影响和决定政策性农业保险试点能否成功的重要因素。现阶段我们需要回答保费补贴政策对农户参保决策的激励作用如何、目前实行的保费补贴结构是否合适、补贴的政策效果如何以及如何进一步激励农户参加农业保险等一系列问题。因此, 从理论上理解农户参保决策行为及其影响因素, 通过一定的政策设计进一步提高小规模农户的参保率, 对于从更大范围内分散保险公司的经营风险、提高农业保险的政策效果显得尤为重要。

农业保险市场存在“失灵”、出现“供给有限”的原因是农业保险供给面临着系统性风险、信息不对称和正外部性(冯文丽, 2004)。由于系统性风险、信息不对称以及展业、承保、定损、理赔的高难度, 使农业保险的赔付率和经营成本较高, 农业保险经营者亏损严重, 私人边际收益极低, 然而由于政府并不具备农业保险领域内的专门知识, 农业保险不能完全由政府来供给, 国际上不同国家的一致做法是发挥政府的引导作用, 通过对生产者提供补贴(如经营管理费补贴、税收减免等), 这样可以同时发挥公共部门与私人部门在公共服务的生产和提供的过程中的优势, 由此形成了农业保险公私合作的制度模式。中国自

2007 年开始在全国选择部分省份开展试点,各地区根据自身的财政能力、社会经济背景以及农业生产的特点,发展出多种类型的经营模式。江苏是全国首批开展农业保险试点省份之一^①,开创了“联办共保”的农业保险模式,本书正是基于江苏省“联办共保”模式的研究。因此,我们以江苏为例分析公私合作下农业保险的制度模式在不同地区运行的特点、绩效和制度层面上的优缺点以及在农业保险制度模式中明晰政府和保险公司各自行为的边界,分析不同模式下政府的财政支出水平。

农业保险作为一种政策性工具,对农户而言是转移风险的工具,对政府而言是保护和发展农业的一个手段,对保险公司来说要实现其在为农业服务中取得正常的经营利益,因此三方共赢才是农业保险可持续发展的基础和保证,即实现“农户保费交得起、保险公司赔得起、政府财政贴得起”,三方合作共赢。而如何正确地发挥政府在政策性农业保险中的作用,实现农业保险有效的制度供给,解决农业保险市场长期失灵,正是本书所要研究的问题。

1.2 国内外研究综述

1.2.1 农业保险市场失灵与补贴动因研究

对农业保险的研究最早可以追溯到 Valgren (1922) 对美国私人部门农业保险市场的研究,分析了 1917 年至 20 世纪 20 年代初,私人财产保险公司在美国的两个州开展农业保险的失败经历。多年以来,各国农业保险的发展经历了诸多曲折,政府培育竞争性保险市场的尝试大部分均以失败告终 (Gardner & Kramer, 1986),这主要源于农业保险的市场失灵。Wright & Hewitt (1990) 研究美国等国家的农业保险制度时发现,在没有政府的支

① 首批试点的省份包括江苏、吉林、内蒙古、新疆、四川、湖南 6 个省份。

持或补贴下，历史上农业保险一切险种和多重农作物保险的商业化经营都会以失败而告终。Goodwin & Smith (1995) 和 Appel 等 (1999) 的研究表明，政府对农业保险补贴的基本动因在于农业保险无法由私人部门来供给，农业保险市场存在着市场失灵现象。

1.2.1.1 农业保险的可保性和系统性风险

Chambers (1989) 认为应该把研究重点放在帕累托最优合同 and 限制性帕累托最优合同，而不是竞争性合同上，因为可行的竞争性农业保险市场只是个特定情况下的一个特例而已。他认为可保性是商业保险市场出现的先决条件。Rubinstein & Yaari (1983) 研究认为当保险人是风险中立者且不存在保险供给成本时，农业风险才具有可保性。实际上，提供农业保险的成本很高，同时农业风险又受制于巨灾损失的风险，所以实际的农业风险并不是可保风险。因此，农业保险可保性差就成了农业保险市场失灵的主要原因。Miranda & Glauber (1997) 认为系统风险是导致私人保险市场失灵的一个重要原因，他们利用统计模型计算得到美国最大的 10 家农业保险公司和一般保险公司的赔付支出变异系数百分比时发现，农业保险公司面临的系统性风险是一般保险公司的 10 倍左右；他们同时研究发现信息不对称和系统性风险这两个因素中哪个对市场失灵的影响更大隐含着重要的政策取向问题。如果信息不对称是导致农业保险市场失灵的主要原因，那么完全的私人部门提供农业保险是根本行不通的，而且由政府推动的农业保险项目要么承担巨额的精算损失，要么提高保费以弥补损失从而带来极低的农户参保率；而如果系统性风险是导致农业保险市场失灵的原因，那么可以通过区域产量再保险或者产量期权等途径，以可行的成本解决农业保险市场失灵的问题。

1.2.1.2 逆向选择和道德风险

关于逆向选择的研究主要集中于农业保险购买中逆向选择行

为的表现、逆向选择带来的成本及如何降低逆向选择行为等方面。关于道德风险的研究主要集中于农业保险购买对农业投入品使用的影响及如何解决道德风险的问题。

Quiggin (1994) 在研究农业保险的最优制度设计时发现, 农业保险投保人的逆向选择行为主要表现为: 若产量分布不对称时, 投保人则偏向于那些具有较高赔款预期的农户; 潜在投保人可能会利用熟悉土地肥力的优越性, 投保那些产量风险较高的土地; 如果投保每年更新, 投保人则偏向于有临时性损失预期的农民。Shaik & Atwood (2002) 测算出 1997—2000 年美国棉花保险的逆向选择带来的成本变动范围是 3 200 万美元到 3.59 亿美元之间。降低逆向选择的基本思路为: 一是提供更为精确的同质风险被保险人分类, 二是实行强制性保险。而强制性保险会降低风险较低的投保人的福利水平, 从政治角度来讲, 很难普遍采用 (Appel, Lord & Harrington, 1999)。

大多数研究均认为农业保险购买会使投入品使用量减少。Smith & Goodwin (1996) 发现, 已投保的农场对化肥和农药的投入比没有投保的农场每英亩少 4.23 美元。Goodwin, Vanderveer & Deal (2004) 研究表明, 农业保险的购买往往会带来投入品使用量的减少。宁满秀 (2006) 以新疆玛纳斯河流域为例, 在预期效用最大化的框架下运用联系方程讨论农业保险制度下的农户一般生产行为, 研究结果认为农户投保决策与农用化学要素投入是共同影响的决策过程, 农业保险制度下农户化学要素施用方式也不尽相同, 购买农业保险的农户倾向于施用更多化肥、农膜, 而施用更少的农药。孙香玉 (2008) 研究了影响农户对农业保险支付意愿的因素, 风险大小和风险意识都影响农户对农业保险的支付意愿。家庭收入越高、作物收入比重越大、灾害损失频率越高、产量波动越大, 农户的支付意愿也越高。

Goodwin & Smith (1985) 认为防范道德风险的努力起初集中于加强对农户的监督, 然而由于监督成本高昂, 保险公司只有