

从市场形成到效率提升: 对中国农业保险市场理论的反思

易福金 陆 宇

[摘 要] 构建解释中国农业保险市场形成和发展的本土化理论体系是制定和优化相关市场管理制度的基石。本研究根据中国农业保险市场的发展历程和主要挑战,回顾总结了中国农业保险市场理论的研究进展与适用情况,为解决农业保险市场效率提升困境提供了新的解释性框架。具体来说,本研究一方面修正了以“供需双冷”为基础的竞争市场模型对中国农业保险市场形成阶段的解释偏差,强调基层政府在降低农险供给成本中的关键作用,弥补了现有研究的认知不足。另一方面,本研究立足于农业保险效率提升阶段的发展需求,重点强调了准确界定农业保险市场的竞争属性对于指导中国农业保险市场实践的基础性作用,并在成本效率提升目标下对农业保险市场发展提出了相应的管理优化方向。

[关键词] 农业保险; 市场竞争; 供需双冷; 自然垄断; 市场管理策略

[中图分类号] F842.6 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1004-3306(2025)08-0032-15

DOI: 10.13497/j.cnki.is.2025.08.003

一、引 言

新中国的农业保险始于20世纪80年代的试点,最初的商业化运营模式导致农业保险发展极为缓慢。截至20世纪90年代,全国农业保险的最高保费收入也不足10亿元,且市场呈现萎缩的态势,至2003年时已跌至不足5亿元。为尽快扭转发展颓势,以“供需双冷”为代表的农业保险市场形成理论逐渐成形,并对中央农业保险政策的制定产生了重要影响。2007年起,中国农业保险市场规模在各级政府的大力支持下进入快速增长通道,2023年农业保险保费收入达到1430亿元,为农业发展提供风险保障4.98万亿元,保费规模稳居世界前两位,中央及地方财政拨付农业保险保费补贴达966亿元^①。在高比例的保费补贴促进市场需求大幅增加的背景下,优化农业保险市场运行机制、提升供给成本效率已成为现阶段推动农业保险高质量发展的核心任务之一。

农业保险市场的成本效率反映了单位农业保险产品的供给成本,理论上存在纵向的业务流程优化和横向的市场结构调整两种效率提升途径。当前,中国农业保险市场纵向业务流程的优化主要依靠基层政府对农业保险业务的协助,这极大地降低了农业保险实施环节的交易成本。相比之下,中国农业保险市场横向的结构调整仍缺乏明确的理论指导。伴随近些年农业保险经营主体数量快速增加,采用各类寻租手段违规经营的问题也日益凸显(何小伟等,2022; 陆宇等,2023)。尤其在占据绝对主导地位的

[基金项目] 本项研究得到国家自然科学基金—盖茨基金国际合作重点项目“农业综合天气指数保险研究和实施”(72261147758)、国家社会科学基金项目“有效提升农业风险管理需求研究”(22VRC085)、浙江省哲学社会科学规划领军人才培养专项/省社科规划重大项目“农业安全生产支持政策体系研究”(24YJRC01ZD)和清华大学中国农村研究院博士论文奖学金项目(202311)的资助。

[作者简介] 易福金,浙江大学中国农村发展研究院、公共管理学院教授、博士生导师,研究方向:农业风险管理; 陆宇,南京审计大学经济学院讲师,研究方向:农业风险管理,E-mail: wy651883004@163.com。

政策性农业保险市场,“一省一费”的定价原则使得保险产品收益相对稳定,但保险公司的过度竞争会导致农业保险经营成本失控,最终威胁到农业保险风险管理功能的实现(陈盛伟和牛浩,2017;牛浩等,2021;柴智慧等,2022)。因此,如何从理论上更深刻地认识农业保险市场的竞争属性,是引导农险市场主体有序竞争以及实现良性、可持续发展的前提,对发挥财政资源的风险管理功能具有决定性作用。本研究将农业保险市场的竞争属性定义为农业保险市场结构更倾向于支持自然垄断模式还是完全竞争模式的根本特性,也即单一或少数大型主体供给农业保险能否比完全竞争带来更优的成本效率。

传统意义上,农业保险公司之间的竞争是遵循市场经济规律有效配置资源的具体表现。如图 1 所示,2007 年以来中国农业保险公司的总数量呈先上升后下降趋势:2007~2019 年,全国农业保险公司数量从 15 家迅速增长至 39 家,随后降低至 2022 年的 27 家。这一转折可能是由于 2020 年原中国银行保险监督管理委员会(下称“原银保监会”)下发《关于进一步明确农业保险业务经营条件的通知》(下称《通知》),围绕农业保险业务的经营条件与标准、经营考评机制、市场退出机制等方面内容进行了全面完善,部分资质不达标的保险公司被迫退出了农业保险市场。然而,2007~2022 年各省(自治区、直辖市)的农业保险公司平均数量从 3 家增加至 11 家,总体看来,在现有政策体系下,中国农业保险市场的竞争强度仍在不断加剧。

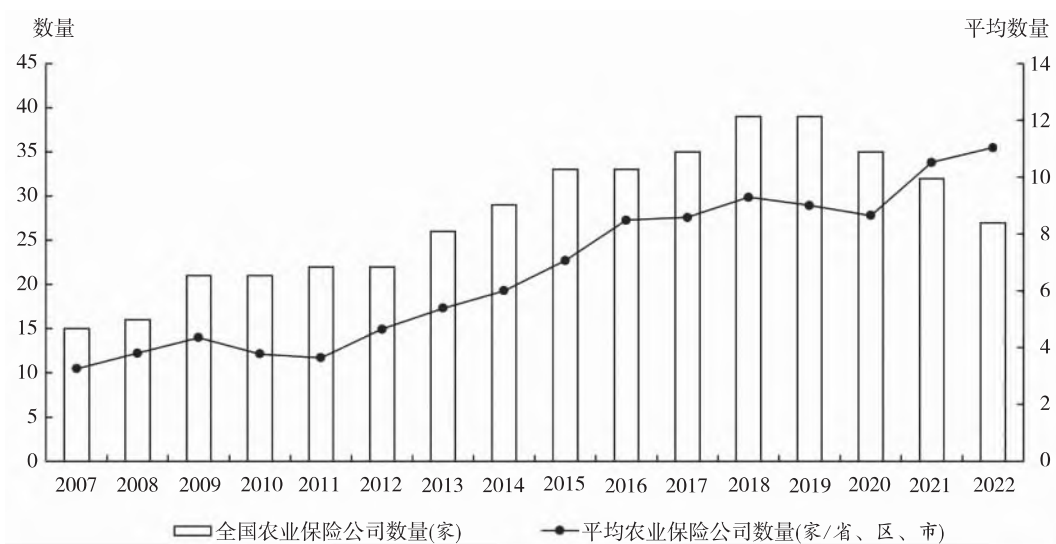


图 1 2007~2022 年中国农业保险公司数量

注:数据根据江生忠等(2023)以及历年《中国保险年鉴》整理计算得到。

现有文献大多认为过度竞争会给保险市场带来诸多弊端(De Feo & Hindriks,2014;Pantelouset & Passalidou,2015),主要表现为逆向选择、成本提升以及违规经营等问题。一方面,地方政府主导着农业保险市场资源的分配并且拥有较高的自由裁量权,极有可能导致保险公司在遴选过程中采取寻租行为。已有研究指出保险公司在遴选中胜出的概率与其向地方政府输出的利益高度相关(张祖荣等,2017;度国柱,2021)。另一方面,激烈的市场竞争迫使保险公司将经营重点转向维护业务稳定,这可能会削弱它们在业务拓展和产品创新方面的努力,甚至出现违规经营问题(牛浩和陈盛伟,2019;牛浩等,2021)。在农业保险主要依靠保费补贴的背景下,农业保险市场的过度竞争会造成财政资金的效率损失。

对比中国农业保险市场面临的过度竞争问题,相关研究依据美国、加拿大等农险发达国家的市场安排经验,建议政府应当适度控制农业保险的市场竞争强度(冯文丽和度国柱,2013;何小伟等,2014;度国柱,2017)。这些研究虽然基于国外市场管理经验给出了比较明确的改革方向,但是,这些国家的成功经验是否适合中国农业保险市场的实际仍存在不确定性。例如,美国和加拿大的农业都以大农场为主,

① 数据来源:国家金融监督管理总局。

这些规模主体对于农业保险的理解和需求都远高于占中国农业生产主体地位的小农户。因此,在特定区域内增加农业保险公司的数量并形成有效的竞争可能有助于提升农业保险的服务质量。当然,这种可能仅限于理论上的讨论,在得出确切结论前需要更加坚实的理论分析作为基石。

本研究将从农业保险市场的经济学属性出发,对农险市场经营的前提条件进行分析,总结归纳当前农业保险市场理论的研究进展和适用情况,为界定中国农业保险市场类型提供可行思路,并提出相应的市场规制政策建议。本研究的贡献主要体现在以下几个方面:第一,系统梳理中国农业保险市场发展的演进逻辑,率先指出以“供需双冷”为基础的竞争市场模型在指导农业保险市场构建与管理设计层面存在的局限性。第二,基于微观厂商供给决策的视角修正以往研究对农业保险市场形成机制的解释偏差,特别揭示了基层政府在降低农业保险供给成本中的核心作用。第三,为农业保险效率提升阶段的过度竞争问题提供解释性框架,重点强调了准确界定农业保险市场的竞争属性对于指导中国农业保险实践的基础性作用,给出符合国情的农业保险市场管理优化策略。

二、中国农业保险市场的形成与挑战

(一) 中国农业保险市场的发展历程

自20世纪30年代起,中国曾与西方发达国家一道探索发展农业保险体系,但是由于发展环境不成熟,不仅时间短而且规模小。直至20世纪80年代后,中国农业保险才取得了一定的发展:当时中国人民保险公司的种植业保险和牲畜保险试办区遍及29个省,保险种类相较之前更加齐全,中华联合财产保险公司于1986年开始在新疆兵团进行试点以及黑龙江农垦于1993年在垦区进行局部试验。1992年中国农业保险保费收入突破8亿元,达到了历史最高峰。然而,由于这些试验是在商业保险框架下进行的,基本没有财政支持,随后的10多年中国农业保险保费收入不断下降,2003年跌落至仅有4.5亿元左右。在此背景下,2004年中央一号文件明确提出了中国新一轮农业保险试点的要求。

2007年,中国在吉林、内蒙古等6省区开展了政策性农业保险试点。按照《中央财政农业保险保费补贴试点管理办法》,农业保险保费补贴品种包含玉米、水稻、大豆、小麦和棉花;保费补贴由中央财政及地方财政共同承担,各自承担总保费的25%,地方财政补贴(省、市、县)的具体比例由试点省份自主确定。自此之后,政策性农业保险在中国全面推开,经过十余年的发展,实现了农业保险广覆盖以及风险保障能力提升的巨大成就。根据国家金融监督管理总局的统计,2007~2023年,中国各级财政对农业保险保费的补贴总额从40.6亿元增加到966亿元,带动农业保险保费规模从51.8亿元增长至1430亿元,实现了26倍以上的增长。

2019年以来,中国陆续发布相关政策以促进农业保险行业的高质量发展。例如,2019年经过中央全面深化改革委员会的批准,财政部、农业农村部、原银保监会和林草局四部门联合发布了《关于加快农业保险高质量发展的指导意见》,2020年中共中央办公厅发布《关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》,2021年财政部发布《中央财政农业保险保费补贴管理办法》以及2022年原银保监会发布《农业保险承保理赔管理办法》等文件。这一系列改革措施给中国农业保险的发展提出了明确要求,设立了阶段性目标并提供了良好的政策环境。

(二) 中国农业保险市场的主要挑战

在初步建立起依托政府定期组织遴选、商业保险公司负责运营的市场机制后,政府需要面对的关键议题是,农业保险市场是否可以全面放开竞争(庾国柱,2017)。其中,2013年3月1日实施的《农业保险条例》规定,“农业保险实行政府引导、市场运作、自主自愿和协同推进的原则”。理论上讲,农业保险市场可以对所有的保险公司开放。2024年《关于推进农业保险精准投保理赔等有关事项的通知》要求“县及县以上区域不允许同一保险公司独家经营”,明确了主管部门在农险市场管理策略上鼓励竞争的态度。但从诸多调研的实际情况来看,全面放开农险市场会导致农险供给主体较多,引发低效率的激烈

竞争,对农业保险发展带来一系列负面影响:(1) 过度竞争迫使各主体纷纷建立基层营业网点,不仅增加了农业保险的运营成本,也造成了社会资源的浪费;(2) 各家主体虽然迫于竞争压力建立了基层网点,但由于对未来的竞争态势和竞争格局心存疑虑,缺乏提升网点建设质量和市场培育的积极性;(3) 农业保险准入主体过多,挤压单个主体的业务量和盈余,挫伤其长期经营农险的积极性;(4) 过度竞争使各主体将经营重点放在“占市场”和“抢业务”方面,无法聚焦产品创新和服务质量提升;(5) 农业保险对农业生产的专业知识要求高,经营难度大,缺乏农险经营能力的保险公司反复进入与退出市场会造成社会资源浪费。需要强调的是,本研究聚焦于中国农业保险市场形成与发展的理论性研究,因此文中对“过度竞争”的定义参照了一般经济学的经典概念,特指存在过多市场主体低效竞争的市场结构。至于农业保险实务研究中谈论较多的“违规竞争”“恶性竞争”问题,本质上是“过度竞争”在监管不完善条件下产生的现象,并非本研究讨论的重点。

针对近期中国农业保险市场主体增多所引发的问题,关键是界定清楚农业保险市场的竞争属性。具体来说,笔者认为首先需要判断农业保险是否属于自然垄断行业,也即农业保险供给的“规模-成本”关系是否使得单一或少数经营主体能够显著降低农业保险的单位供给成本。如果是,则需要明确是否需要对市场进行适当的管制;如果否,需要弄清楚当前的开放型农业保险市场哪些因素导致了过度竞争,并进行针对性管理。从某种角度来说,判断市场属性是农业保险市场监管的战略性问题,而对市场管理措施的改进是战术性问题。目前,绝大多数的实践经验总结主要围绕战术层面如何缓解农业保险市场过度竞争引发的违规现象展开,在其市场属性的理论判断这一战略问题上仍需深入分析。美国与加拿大等成熟农业保险市场对经营主体数量的主动控制说明少数的农业保险公司可以完成农业保险的基本业务;国内上海、安徽以及四川成都等地区都曾经历个别保险公司在部分区域独自经营的成功案例,说明较少的保险公司数量也可以推动农业保险的发展。这些案例可能说明,农业保险市场的竞争主体数量增加并不是农业保险高质量发展的前提条件。但是,农业保险公司数量的多少与市场成本效率背后的理论关系在以上案例中难以得出确切的答案。在缺乏明确理论指导的情况下,提出控制农险市场竞争的说服力仍显不足。

三、政策性农业保险市场理论回顾

(一) 市场形成阶段的理论基础

在完全商业模式下开展农业保险受挫后,学界针对农业保险开办的条件进行了深入探讨。其中,农业保险“供需双冷”与“市场失灵”是最具代表性的理论。首先,“供需双冷”理论为商业化农业保险发展模式的失败提供了直观、清晰的解释。丁少群和庾国柱(1997)、刘宽(1999)、庾国柱和李军(2003)认为,较低的农业发展水平、较低的农民收入同高昂的保险费用之间的矛盾导致了农业保险有效需求不足。另一方面,保险公司由于经营农业保险的高成本和低收益而不愿开展农险业务。同时,随着农业收入占农民总收入比例下降,他们对农业保险的需求也逐渐降低。综上,农业保险的需求和供给都呈现不足的局面被称为“供需双冷”现象。于是,相关研究认为只有通过农户实施保费补贴以提高农业保险需求,同时对经营农业保险的公司进行支持,才能实现农业保险的需求和供给曲线相交并形成市场出清。该理论对农业保险市场“供给-需求”两方面可能的阻碍因素进行了描述和归纳,但是在部分归因上存在一定的偏误,本文将在下一节进行辨析,此处不作过多讨论。

市场失灵是另一个关于农业保险市场发展滞后的代表性解释。李军(1996)认为农业保险社会效益高而自身效益低,反映出它具有明显的公益性;同时它又具有一定的排他性,即必须符合一定的条件才能参加农业保险。因此认为,农业保险属于准公共产品,而不属于私人物品。皮立波和庾国柱(2000)进一步认为农业保险可以有效分散农户生产风险,使得农户愿意采用更先进的生产技术来增加农作物产量,促使农作物的供给曲线向右移动。在农作物需求曲线不变的情况下,农作物价格下降,社

会总福利提高,从而产生农业保险收益的外溢现象,并以此推出农业保险具有准公共产品性质(冯文丽和林宝清,2003)。冯文丽(2004)归纳指出,农业保险具有双重外部性,第一重外部性即农民消费农业保险时产生的外部性(没有购买保险的农户享受到了保险的好处),第二重外部性是保险公司提供保险产品时,由于保险公司提供的农业保险边际成本大于社会边际成本,而农户的边际收益低于社会边际收益,所以农业保险公司不愿提供足够的农业保险产品。国内其他相关研究也持有类似的观点(费友海,2005;陈璐,2004;皮立波和李军,2003)。换句话说,上述观点站在社会管理者角度,认为农业保险供给主体主要是保险公司,只依据自身利益最大化目标进行决策会导致农业保险供给远远低于社会福利水平最优情况下的需求。

然而,以上关于农业保险“市场失灵”归因的理论基础面临诸多挑战。首先,张跃华等(2004,2007)指出农业保险的外部性仅仅局限于某些特定险种上,针对传统理论所讨论的农业保险影响农作物产量以至于农作物供给曲线右移的假说,近20年来都未能得到实证结果的证实。官兵(2008)在梳理了农业保险理论的逻辑后,从粮食本身并不具有外部性开始讨论,甚至认为农业保险的外部性根本不存在,农业保险本质上属于私人物品。其次,在现实指导意义上,市场失灵的分析未能明确指出是什么原因导致保险公司的供给成本过高;同时,该解释框架将农业保险的供给放在不可观测的社会最优目标下评价,这导致提升农业保险市场规模的客观主体与标准模糊不清。

针对商业化运营的农业保险发展长期不尽如人意的問題,“供需双冷”和“市场失灵”仅提供了对问题的客观描述,而首要任务是深入探讨制约其发展的关键障碍。张跃华等(2016)认为农业保险市场失灵的来源主要是系统性风险、信息不对称以及高额的经营费用。总体来看,这与国外农业保险市场失灵的理論比较一致:首先,农业生产面临的风险具有系统相关性,这使得农业保险往往违背保险小概率事件的基本原则(Miranda & Glauber,1997;Quiggin,1986)。第二,农业保险存在更严重的逆向选择和道德风险等信息不对称问题(Skees & Reed,1986;Nelson & Loehman,1987;Miranda,1991;Smith & Goodwin,1996;Cohen & Siegelman,2010;柴智慧和赵元凤,2016;度国柱和冯文丽,2024)。尽管逆向选择和道德风险并不是农业保险独有的,但是农业经营信息的获取和监督成本过高,导致保险公司难以在真正意义上降低逆向选择和道德风险(姜岩和褚保金,2010)。第三,高昂的经营费用抑制了农业保险的供给。在产品設計、承保、理赔的各个阶段,商业化的保险公司必须应对大量缺乏相关知识的农户,以及复杂多变的农业环境和生产模式。农业活动的地理分散性进一步放大了这些挑战,使得农业保险的经营成本显著高于传统财产保险,特别是在发展中国家这一现象更为突出。

需要进一步指出的是,在普遍接受的系统性风险、信息不对称以及高昂经营费用三个原因中,经营费用高是对农业保险市场发展滞后的解释中被严重低估的因素。一个明显的证据是,在依靠政府推动并实施大规模保费补贴政策的背景下,中国一跃成为世界第二大农业保险市场。除了保费补贴能够降低农业保险价格、提升农业保险需求之外,在降低农业保险经营费用方面,政府的作用无可替代,是现阶段农业保险发展最重要的推动力,否则近些年中国农业保险的发展是绝无可能的。这里给出政策性农业保险的具体定义,它是指政府在积极组织、推动和给予财政、税收政策支持的同时,尊重市场规律,利用商业保险公司等各种资源开展的农业保险业务。

(二) 市场运行环节的理论探索

经过十多年的蓬勃发展后,学界调查总结了当下农业保险市场运营层面出现的种种问题,其中农业保险市场主体过多导致的恶性竞争是最突出的问题之一(度国柱,2017;牛浩和陈盛伟,2019;谭莉和丁少群,2023;陆宇等,2023;魏腾达和穆月英,2024)。度国柱(2014)指出政策性农业保险需要实行严格的市場准入制度以控制经营主体数量。主要依据是减少主体数量可以降低农村网点的重复建设,稳定保险公司的人员、资本和技术投入。其他相关解释,如准公共品的利润应该受到限制、政府存在设租动机以及高度管控的农业保险产品收益稳定等,并没有排除竞争同样可以实现的农业保险经营低利润、政

府廉洁以及产品创新的可能性。唯一可能的解释是农业保险具有自然垄断属性,这恰好能够说明发达国家广泛采用限制竞争的方式开展农业保险的现实。但是,这个理论认识仍然有待进一步实证检验,例如,规模经济仅仅是自然垄断的必要条件而非充分条件;同时,村级协保员能否在技术上为不同保险公司服务也有待讨论:因为这类中介主体完全有能力通过地方垄断经营为不同保险公司开展代理型业务而节约直保公司大量的成本,并使得农险公司在更高层面的竞争具备可行性。此外,“政策性农业保险”的定义从什么层面可以得出有限竞争的依据并不明确,甚至可以说政策性与管控竞争都是对市场管理的描述,并不能直接将前者作为后者的原因来看待。从某种角度来说,2013 年实施的《农业保险条例》中关于“市场运作”形式和边界的界定不清正是当前中国农业保险市场部分乱象的原因所在。

另一方面,现有文献对以美国为代表的农业保险发达国家的研究主要聚焦于保费补贴的规模和相关费用补贴的强度,对其农业保险市场主体的参与方式关注不够。例如,Glauber(2013)对美国的农业保险规模和相关费用进行了系统的介绍和梳理。但是,如何将这些保费补贴投入农业保险市场以及相关市场运行的机制却长期缺乏深入讨论,因此讨论农业保险市场相关结构有助于真正理解发达国家农业保险健康发展(至少从文献讨论的频率来看)的根本原因。具体来说:第一,国外的农业保险市场化内涵具体是指什么?引入商业保险公司就是市场化吗?第二,国外的农业保险市场如果有竞争,是不加限制农业保险市场内部所有环节的竞争,还是市场内部的管制+市场垄断权的竞争?第三,国外的农业保险市场如果属于有限度的竞争,那么政府通过什么手段来有效提升商业保险公司的竞争水平,以改善农业保险市场的运行效率?遗憾的是,针对以上问题,现有文献都没有进行系统解答。当然,出于篇幅的考虑,本文不能针对这些问题进行逐一讨论,但是对以上素材的把握对中国农业保险市场的管理制度优化无疑具有启发性。

四、农业保险市场形成与发展的理论解释

以“供需双冷”为基础的竞争市场模型对中国农业保险市场形成的内在逻辑存在解释偏差,也无法为农业保险市场优化和高质量发展阶段中的结构设计问题提供合适的分析框架。本节对政策性农业保险市场形成与发展的解释性框架进行纠偏与完善(见图2)。一方面,针对中国农业保险市场形成阶段的驱动因素,本研究突破以往偏重于财政补贴的单维度归因,强调财政补贴和行政支持双重维度的协同作用。另一方面,针对农业保险效率提升阶段的竞争属性辨析,本研究指出完全竞争假设难以真实反映农业保险市场的运行情况,在数据受限的条件下提供支持自然垄断假设的间接证据和未来的验证方法。

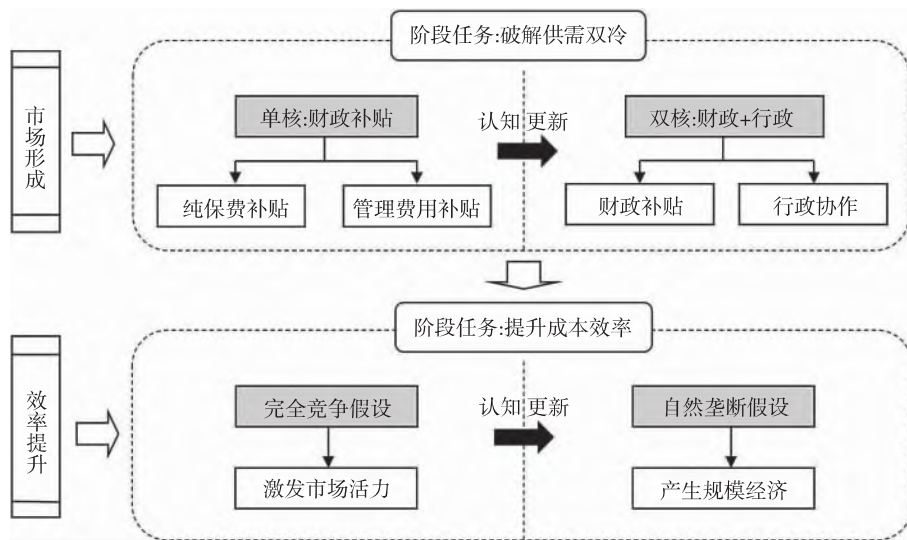


图2 农业保险市场形成与发展的认知更新

(一) 农业保险市场发展的阶段划分

在深入分析农业保险市场前,笔者认为对政府的角色进行梳理十分必要,也是理解政策性农业保险的基础。首先,政府对农业保险发展的支持体现在两个方面:一是政府的保费直接补贴。例如,最常见的各级政府对农业保险保费的总补贴额度通常在 70% 以上,这意味着政府实际是农业保险的主要投保人,只不过保险服务的对象是农户。在市场需求角度,将政策性农业保险定位成政府为农户购买农业保险服务并不为过。二是政府支付管理费用并全程监督和服务农业保险实施。站在农业保险公司角度,政府采取这两种支持方式直接降低了农业保险供给成本,大幅增加了农业保险的市场供给量。

在政府的引导和支持下,十多年来中国农业保险市场从发展滞后到过度竞争问题凸显,看似是不同发展阶段的问题,实则来源于政府对农业保险市场供给的激励。准确来说,农业保险市场发展的重要支撑是供给的充足性,而供给主要受保险公司经营农险的成本影响:由于农险产品的条款与价格是由地方政府与保险公司共同商定的,保险公司不具备独立的决定权。因此,在给定农险产品价格的前提下,成本的高低直接决定了保险公司的收益,进而决定了农业保险的供给水平^①。

第一个阶段,在农业保险由商业化发展向政策性保险发展转型过程中,农险市场面临的主要问题是农险公司独立运营农险成本过高,其中既有经营费用高的原因,也有农业保险业务风险高的原因。此前,中国人保财险按照商业化模式经营的农业保险经历的市场萎缩过程,导致保险行业对于农业保险的发展前景与盈利空间缺乏信心。因此,这个阶段政策性农业保险发展的策略是:政府通过包含在保费补贴中的管理费用补贴,以及从中央到地方各级政府的广泛参与,降低保险公司从事农业保险业务的成本。从时间跨度来看,2007~2015 年中国农业保险市场简单赔付率的均值处于 60% 左右的水平^②,持续稳定的盈利很大程度上激励了各类财产保险公司相继开展农险业务。

第二个阶段,在政府财政与行政共同支持下,保险公司从事农业保险业务不仅摆脱了亏损的困境,而且产生了一定的利润,进而导致市场竞争加剧。然而,现阶段指导农险市场发展的经济理论尚未被明确——默认的假设是竞争会带来效率的提升,并且农业保险的市场供给量会依据经典厂商理论,沿着递增的边际成本变化,终止于规模扩张带来的边际成本增加到与保险价格相等的均衡点。然而,以上理论对农险市场运营的指导可能存在重大误判。考虑到农业保险经营成本的结构,即保险公司需要面对地域广阔、差异巨大、农户难以组织以及系统性风险等现实,一家农业保险公司的最小有效规模相对于市场规模来说不可忽略不计。技术上来讲,如果每家保险公司的平均成本都会伴随经营规模的扩大进一步降低,进而带来收益的提升,那么整个农业保险市场的效率都有提高的潜力。同时,因为农业保险成本降低与需求提升都要靠政府的财政和行政资源,所以当前农业保险市场效率的提升等同于政府公共资源使用效率的提升。从时间上来说,2019 年以来被广泛讨论的市场过度竞争问题就是以上市场制度设计背后理论缺失导致的。

(二) 政策性农业保险市场形成的解释与纠偏

自 20 世纪 80 年代以来的 40 多年里,中国商业化运营的农业保险失败教训与政策性农业保险的快速发展经验需要系统回顾与总结。在制约农业保险发展的众多因素中,信息不对称导致的道德风险和逆向选择问题以及系统性风险特征通常被认为是造成农业保险市场失灵的主要原因(Knight & Coble, 2017; Glauber et al., 2002)。同时,丁少群和庾国柱(1997)的“供需双冷”论断也为农业保险市场形成提供了非常直观的描述和分析框架。

从需求侧来说,农业发展水平低下与农民收入较低导致农业保险的有效需求不足;从供给侧来说,由于在以小农户为主的广阔地区开展农业保险成本高、自然风险高,农险产品的精算费率可达到一般财

^① 通常情况下,农业保险供给的最大潜力受到政府财政的严格约束,此处讨论的是政府财政可负担条件下的农业保险供给决定因素。

^② 数据来源:历年《中国保险年鉴》。

产保险的几十倍甚至几百倍,导致保险公司的供应水平极低。皮立波和庾国柱(2000)将这种农业保险供给和需求都不足的现象描述为“供需双冷”,如图2所示:需求 $D_0(P; C_0)$ 和供给 $S_0(P; F_0)$ 无法在精算的保险价格 P_0 相交。其中, P 为农业保险产品价格, C 为影响保险需求函数的农户市场特征,例如农户的收入、风险偏好、风险水平等因素, F 为影响农业保险供给的市场特征,例如保险公司承保的技术、展业和勘测定损的成本、基层政府的支持等。在总结商业性农业保险失败教训的过程中,以上对农业保险市场的描述非常直观,便于理解。因此,从经济学一般理论出发,如何有效提高农业保险的市场需求、市场供给或者同时提高需求和供给就成为那一时期政策制定的主要目标。

于是,2007年中国正式启动了政策性农业保险。政府提升农业保险供给和需求的主要措施之一是实行保费补贴以及相应的税收优惠政策。皮立波和庾国柱(2000)认为保费补贴使得农户的需求由 $D_0(P; C_0)$ 向右上方移动到 $D_1(P; C_1)$;同时保费补贴也包含了对农业保险公司的支持,主要形式应该是对经营费用的补贴,使得农业保险的供给曲线 $S_0(P; F_0)$ 向右下方移动到 $S_1(P; F_1)$,最终推动农业保险的需求与供给相交于A点,农业保险市场规模达到 Q_1 ,市场的均衡价格为 P_1 ,每单位农业保险政府补贴了 $P_0 - P_1$ 。

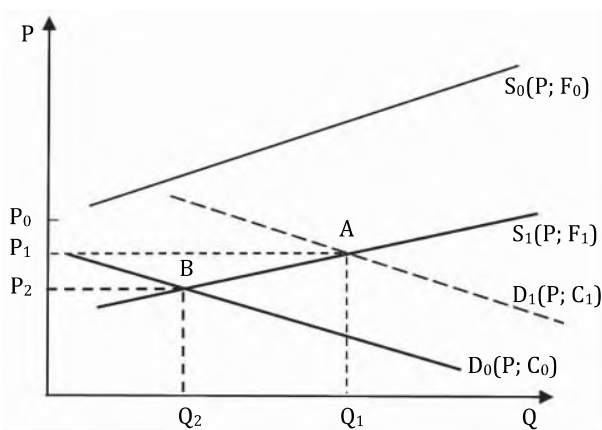


图3 农业保险市场形成示意图

但是,以上关于中国政策性农业保险市场形

成的理论解释存在以下几处不甚明确的地方需要辨析。第一,保费补贴是直接针对保险产品价格的补贴,即农户可以更低的价格购买农业保险,并未直接从保费补贴中获得直接的收入,补贴政策也未直接干预农户的风险偏好,更不可能改变农户暴露的风险水平,因此保费补贴理论上只会降低农户面对的保险产品价格。换句话说,保费补贴对需求的影响应该沿着需求曲线 $D_0(P; C_0)$ 向右下方移动,而不是需求曲线移动到 $D_1(P; C_1)$ 的位置。当然,某些因素的改变确实也可以使需求曲线移动,以往认为影响农业保险需求移动的重要因素是农业收入。最直接的证据是,在农业保险保费补贴政策大规模实施以前,农业收入的增长并未引起农业保险需求的显著增长。2001~2006年,中国三大主粮亩均产值从390元/亩增长至556元/亩,增长幅度为42.7%,同期农业保险保费收入从4.2亿元增长至7.9亿元,但是与2007年后的市场规模相比几乎可以忽略不计^①。因此,笔者认为没有充分证据表明2007年以后农业收入的增长会导致农业保险需求曲线从 $D_0(P; C_0)$ 大幅移动到 $D_1(P; C_1)$ 。第二,作为农业保险供给增加的必要条件,政策性农业保险的保费补贴并不会直接降低承保公司的经营成本,而是政府对保险公司经营费用的补贴弥补了公司运营成本,目前的费用补贴占保费收入的20%左右。第三,在长期来看,保费补贴和行政支持可以促使农险市场不断扩张,并产生规模经济,间接降低了农业保险的供应成本,因此供给曲线 $S_1(P; F_1)$ 并不一定是沿着 $S_0(P; F_0)$ 平行方向移动,而是形成一个斜率更小的供给曲线向右下方移动。也就是说,后两个变化使得农业保险的供给线由 $S_0(P; F_0)$ 向外移动到 $S_1(P; F_1)$ 。因此,在政府保费补贴 $P_0 - P_2$ 时,农业保险市场规模为 Q_2 。为避免误解,这里笔者使用 Q_1 和 Q_2 以及 P_1 和 P_2 只是示意,并没有比较相对大小的考虑。

正如上文关于政府角色定位的讨论,在此分析框架下,政策性农业保险得以快速发展的另一个被严重低估的原因是政府财政补贴以外的其他形式支持。自2007年实行保费补贴后,保险公司的农险承保、理赔过程获得了各级政府的积极配合协作,极大程度地降低了农业保险实施的交易成本。这一转变

① 数据来源:历年《中国农村统计年鉴》和《中国保险年鉴》。数据以2001年为基期采用CPI折算。

的根本原因在于政策性农业保险“政府引导,协同推进”的基本原则,在农业保险商业化运营模式下,政府仅仅是农业保险的倡导者,而非实际的经营者。具体而言,各级政府对政策性农业保险的支持包括协助保险机构宣传、组织、展业、签单、查勘、定损和理赔等保险环节的工作。特别是在县以下地区,农业保险业务离不开乡村涉农管理部门(例如农机、农技、农经机构)的支持,部分基层政府工作人员已然承担了保险机构的代理工作。也就是说,在大部分地区,保险机构通过这个协保渠道完成了农业保险的部分甚至大部分服务。

如果这些过程都由保险公司独立承担,农业保险的交易成本将居高不下。因此,从这个角度来说,图3中农业保险的供给曲线由 S_0 向下移动到 S_1 的另一个重要推手是政府主动将开展农业保险的成本内部化。从目前农业保险经营来看,部分农业保险公司的经营费用可以控制在农业保险保费的15%以下,甚至在5%以下,远低于原来预期25%~30%的经营费用。原因在于政府参与农业保险之后,很多环节都由基层政府协助完成,例如展业、部分作物和牲畜的定损等工作,这部分隐形费用并未反映在农业保险公司的财务账目上(张跃华等,2016)。当然,政府参与农业保险经营后的确也引发了过度干预理赔等不规范行为,但鉴于当前大量小农户的存在,这也是农业保险发展过程中不得不面对的挑战和代价。

交易成本高企不仅是中国农业保险面临的挑战,也是世界各国推动农业保险市场发展时普遍存在的难题。不同于中国广泛发动基层政府协助农业保险实施的做法,美国的“代理制”是国际上通过市场分工降低农业保险交易成本的代表性举措。依托成熟的保险行业体系和高度市场化的运行机制,美国保险公司通过与基层联系紧密、经验丰富的保险代理人等专业化主体合作,将宣传展业、定损理赔、行业培训等复杂的农险业务进行市场化分工,在全国范围内建立起了覆盖广泛的农业保险体系。尽管“供需双冷”理论将供给和需求的不足均视为农业保险市场失灵的重要原因,但是长期以来学界针对供给端交易成本高企问题的关注远远不及对需求端保费补贴的重视,造成了对相应制度设计基础性作用的严重低估。

(三) 政策性农业保险成本效率提升的解释性框架

以上关于农业保险市场形成的原理性分析为政府引导和参与农业保险运营的总体方针提供了理论支持。但是,上述理论侧重对农业保险市场形成的机理描述,无法为农业保险市场优化过程中的结构设计问题提供合适的分析框架。将农险产品的市场供给等同于保险公司的个体供给决策,一方面极大地简化了分析,同时也不可避免地带来了过度简化后无法刻画农业保险市场独有特征和细节的问题,而这些独有特征可能直接关乎相应管理制度的设计。如果不能对这些特征进一步分析,以至于缺乏针对性的管理措施,那么即使花费巨大的财政资源起到的作用也可能事倍功半。基于此,本节将针对农业保险供给的特点进行深入探讨。为突出重点,本文假定农户对农业保险的认知和购买力短期内没有发生显著变化,这个假设与当前农户的收入增长态势以及老龄劳动力为主的农业生产现状基本吻合。

在农业保险市场形成分析中,图3的农业保险市场供给曲线需要满足农险公司的最小有效规模(Minimum Efficient Scale)远远小于保险市场总需求的基本假设,即任何一家农险公司都无法满足市场需求。其中,最小有效规模是指保险公司的长期平均成本下降到最低时的经营规模,而平均成本下降的重要原因是固定成本伴随着生产规模增长被摊薄。当企业经营规模超过平均成本最低点后,管理技术等方面的约束使得平均成本再次上升。这样,每家保险公司都无法通过无限扩张规模来满足市场需求,一旦超过最小有效规模后,平均成本就会快速上升,最终导致新增的供给单位收益下降甚至小于零。进一步来说,农险产品供给者并不会在平均成本最低点停止供应更多产品,因为再多提供一个单位的产品总收益仍然会增加,这种规模扩张一直持续到边际成本等于边际收益为止。因此,每家保险公司的供给曲线是递增的边际成本曲线高于平均成本曲线最小值的部分。尽管市场供给分析不完全等同于厂商供给分析,但传统农业保险市场研究通常基于以下未被严格论证的假设:

假设1: 农险公司的最小有效规模远远小于保险市场总需求,进而可以认为农业保险的市场供给等于所有小规模农业保险公司供给量之和。

从这个角度来说,图 3 的分析指向鼓励增加农业保险公司数量,一方面可以确保农险市场的充分竞争,另一方面可以为农户提供充足的保险市场供给。然而,农险公司的最小有效规模相较于市场需求量极有可能是不可忽视的。长期来看,一家保险公司的成本主体是对损失的赔付,如果保费精算且大灾应对机制设计合理则不是问题,反之则可能需要保险公司通过扩大经营规模来对冲风险以缓解部分高风险地区地区的亏损,并实现总赔付成本可控。但是,当前中国农业保险发展初级阶段的几个问题造成农业保险公司仍需要承担巨大的不可控成本:首先是“一省一费”的农业保险费率无法恰当反映高风险地区与低风险地区的农业生产风险水平差异,进而导致在某一区域经营的保险公司保费收入与赔付风险不相称。尤其是保险公司通常会依据一般财产险管理模式考核基层分公司的业绩,完全商业性财产保险的管理模式加剧了费率与风险不匹配的矛盾。换句话说,基层保险公司经营区域面积过于狭小容易造成部分高风险地区的成本高企,进而降低当地农业保险的供给量。尽管短期内可能存在部分保险公司出于投机目的竞相入场的现象,但在长期的重复博弈中,保险公司必须考虑经营的可持续性而不会始终采取非理性的投机行为,这也是经济学的基本常识。即使暂时出现这类行为,政府一旦意识到潜在危害,相应的严格管制通常也能够最大限度减少此类现象的发生。

其次,单位面积保单价值过低与广阔地理空间内经营成本过高的矛盾需要通过资本密集型技术投入来降低农业保险运营的平均成本。对保险公司而言,农业保险的运营成本包括一般性的固定成本和可变成本,前者主要是车辆、办公设备折旧等,后者主要包括人员、交通等费用支出。虽然这部分运营成本与受灾后的损失赔付相比往往只占很小一部分,但是在过于狭小的地理区域经营农业保险在成本上也是不经济的。近些年兴起的利用无人机、遥感技术定损、天气指数保险等都有助于降低传统农业保险的经营成本。但是这些新技术的设计、引入和应用都需要依托经营面积的增加,否则相应的固定成本也无法被摊薄。

为了论证农业保险经营的规模经济,笔者调研收集了 2018~2022 年 A 省 B 保险公司某市支机构的农险经营成本数据。图 4 描述了该保险支公司主粮政策性农业保险的亩均经营成本(不含赔付支出)以及省级农险市场占有率的变化。总体来看,B 保险公司近 5 年在 A 省的农险市场占有率^①呈下降趋势,从 2018 年约 80% 的水平下降至 2022 年不足 74% 的水平,尤其是 2020 年重新招标后农险市场占有率的降幅接近 5%。与此同时,B 保险公司该市分支机构经营主粮作物保险的亩均成本总体呈上升趋势,从 4.7 元/亩上升至 6.6 元/亩,且恰好在 2020 年后出现大幅上涨。当

然,农险经营成本的上涨也可能与 2021 年 A 省三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险的试点有关。随着保障水平更高的新险种普及,农险公司在相同承保规模下获得的保费收入增加,可供管理费用支出的空间也会相应扩张。2021 年、2022 年该保险公司的市分支机构经营主粮作物保险的亩均保费收入增长率分别为 21% 和 60%,而亩均成本的增长率分别为 18% 和 22%。尽管该公司 2021 年亩均保费收入的增长率仅有 2022 年的三分之一,但是亩均成本的增长率却极为接近,有理由推测正是 2021 年 B 保险公司市场占有率的下降导致了当年亩均成本的额外增加。图 4 显示农业保险公司的经营成本与农险市场占有率呈现出明显的反向变动趋势,这在一定程度上也验证了农业保险市场规模经济的存在。如

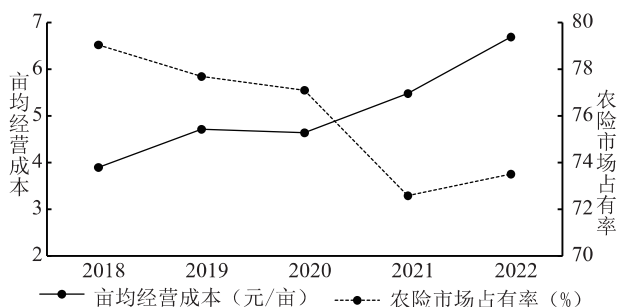


图 4 2018~2022 年 A 省 B 保险公司某市分支机构
农险经营成本和市场占有率

注:农险经营成本数据来源于笔者调研,市场占有率数据根据历年《中国保险年鉴》计算得到。

^① 省级农险市场占有率根据历年 A 省 B 保险公司的农业保险保费收入除以 A 省农业保险保费总收入计算得到。由于农险数据保密的相关规定,笔者无法得知成本数据具体来自于哪一个地级市的保险机构,因此以 B 保险公司的省级农险市场占有率指标替代地级市指标进行分析。

果农业保险经营的规模经济效应稳定存在且覆盖一定市场范围内的全部或大部分需求,那么单一或少数保险公司能够以最低成本提供全部供给,此时市场竞争反而导致效率损失。

综上所述,理论上基层农业保险的业务经营存在对保险公司最小承保规模的客观要求,倘若保险公司的承保空间被不恰当地限制在较小区域内,业务量不足将导致保险公司的平均成本也达不到最小有效规模。基于此,本文提出关于农险市场特征的另一个可能假设:

假设 2: 农业保险市场具有自然垄断属性。

如果农业保险市场满足假设 2 而非上文的假设 1,则过分强调在特定区域内增加保险公司数量以强化市场竞争,将不可避免地降低农业保险市场运行效率。依据农业保险业务的基本特征,本文提出农业保险满足自然垄断特征的市场实现机制(如图 5 所示)。同样,笔者假设保险公司无法对农户实行价格歧视策略,即所有农户面临的农险产品价格都相同。

农业保险公司在没有获得政府费用补贴和业务开展支持下的平均成本为 $AC_0(Q; F_0)$, 市场需求曲线为 $D_0(P, C_0)$ 。与前文一致,没有政府参与时,农业保险市场缺少有效供给与有效需求。在政府给予农业保险经营补贴 $(P_0 - P_1)$ 和业务支持后,平均成本下降为 $AC_1(Q; F_1)$ 。同时,没有保险公司愿意供应大于 Q_1 的农险产品,因为市场价格比平均成本低,这样的经营策略导致亏损。在不失一般性前提下,假定有一个潜在的保险公司计划进入该区域开展农业保险经营,并且它们的供给成本结构完全一样 $AC_1(Q; F_1)$ 。两家保险公司都可以通过竞相降低农业保险产品价格获得整个

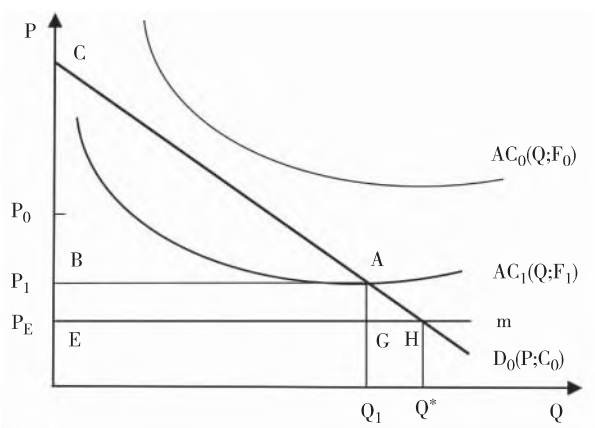


图 5 基于自然垄断的农业保险市场示意图

市场。唯一的均衡点是两家保险公司都以最低的价格 P_1 销售农险产品,满足市场需求 Q_1 ,两家公司的利润都为 0。在此情形下,任何一家公司都无法实现最优经营规模而导致市场不稳定。同样,如果保险公司在反复进入和退出农业保险市场时都需要付出一定的成本,例如购买专业设备等沉没成本甚至是寻租,将进一步导致恶性竞争,造成更大的社会效率损失。因此,针对自然垄断行业的传统观点认为需要实行独家经营的垄断机制而非竞争^①。以上基于图 5 的理论分析不仅可以解释农业保险市场形成的过程,更为重要的是,它指出的农业保险市场管理改革方向与建议正好和图 3 相反——图 3 建议强化农业保险市场竞争,而图 5 指出农业保险市场不适合在区域市场内开展激烈竞争。

另一方面,本研究需要根据次可加性判断农业保险市场是否具有自然垄断属性。首先假定 k 个企业生产 n 种不同商品。令 Q_i^k 表示企业 $i = 1, \dots, I$ 生产的第 $k = 1, \dots, K$ 种产品。依据 Baumol (1982) 对成本 $C(Q)$ 函数次可加性的定义,所有企业的产量 $Q^1, Q^2, \dots, Q^I$ 使得 $\sum_{i=1}^I Q^i = Q$, 并且满足

$$C(Q) < \sum_{i=1}^I C(Q^i) \quad (1)$$

其中, Q 表示农业保险市场不同农险产品供给量的向量。简单来说,如果一家企业提供农险产品的成本比两家及以上数量企业提供相同量的成本更低,则认为这样的行业具备自然垄断的条件。尽管农险研究严重受到官方数据披露的约束,但针对这一核心条件的检验对于农险市场的属性判断至关重要,需要尽快提上农险市场研究的日程。

^① 判断自然垄断的条件为产品供应的成本函数满足次可加性(Subadditivity),即为满足一定的供给量,与多家供给者共同生产相比,独家供给的总成本更低。

(四) 自然垄断假设下的农业保险市场管理策略

如果农业保险满足自然垄断的假设,则未来对农业保险市场的管理策略未必只有加强监管一项选择。为了能够进行有效的比较,本文采用消费者剩余和生产者剩余加总得到的社会福利来判断对农业保险市场进行管制的必要性和前提条件。这里假定农业保险供给具有规模效应,为方便呈现这个性质,本文用函数 $C(Q) = I + mQ$ 来表示农业保险公司的成本函数,其中 I 为农险经营的固定成本,不失一般性,这里进一步假定农业保险的边际成本 m 保持不变。

根据自然垄断市场治理的经典理论,政府可以按照边际成本定价的方式干预农业保险的供给,使其所有的农业保险需求 Q^* 都能在统一价格 P_E 下被满足(见图 5)。于是生产者与消费者总剩余为图 5 中的 $CHE - I$,其中固定成本 I 等于 $BAGE$,因此,社会总福利为 $CHE - BAGE$ 。但是,以社会福利最大化为原则的“最优”资源安排会导致农业保险公司亏损 $-I$ 。为保证农业保险的可持续供给,就需要政府对保险公司经营的固定成本 I 进行全额补贴,例如对保险公司的固定资产投入以及人员培训进行补贴。

但是,如果地方政府的财政和行政支持力度不足,势必要允许保险公司按照“盈亏平衡”的定价原则决策农险产品的供给,否则没有保险公司愿意参与农业保险经营。这里假定盈亏平衡的价格为 P_1 ,保险公司的利润为 0,且社会福利为 CAB ,即达成“次优”的资源安排。当然,“最优”到“次优”状态的改变伴随着社会福利损失 AHG 。从政策制定者角度,如果福利损失 AHG 相对于社会福利可以忽略不计,政府完全可以不对农业保险供给进行补贴,要求其按照盈亏平衡的原则定价就可以实现“不差”的结果;但是,如果这个福利损失巨大时,政府对保险公司的补贴等措施就极有必要。

假定保险公司的最小有效规模与“最优”的市场规模相差不大,那么建立相应的机制推动保险公司按照盈亏平衡的定价策略进行农险产品供应将是关键。本文此前的讨论都假定政府有能力干预农险产品的价格,并使其恰好与保险公司的盈亏平衡点一致。但是,政府与保险公司在经营成本上显然存在很强的信息不对称,因此,本文建议不妨参考德姆塞茨竞争模式(Demsetz, 1968)促使保险公司尽可能以最低的价格提供最多的农险产品。在德姆塞茨竞争理论中,农业保险市场内部并没有竞争,仍然是由一家保险公司独家经营农险业务。但是,保险公司必须通过竞标的方式获得市场的特许经营权。具体来说,政府可以对农险产品的保障水平、覆盖率和补贴率进行公示,多家保险公司需要独立报出农险产品价格(费用率),价低者获得独家经营权。这与当前的招投标制度存在明显区别:主要在于当前农险产品的招投标只在保险公司的资质上进行遴选,而产品价格是政府和企业共同商定的,不利于限制政府设租和企业寻租的空间。当然,部分地区试点农业保险招标竞价的经验也表明,保险公司在竞价实施的初期存在为了获取短期业务而赔本压价扰乱市场秩序的短视行为。然而从长期视角来看,一方面依靠恶意压价获得的农业保险业务缺乏可持续性,保险公司最终仍会回归长期理性决策。另一方面,基于德姆塞茨竞争理论,政府需要通过合理的制度安排和技术手段监督市场运行,对保险公司恶意压价的投机行为进行严格管制;同时,多期的重复博弈也会驱使参与竞标的保险公司必须将可持续经营作为理性决策的基础。尽管这种模式只能实现次优的资源配置效果,但是利用有限的财政资源,通过竞争+垄断经营方式既有助于控制保险公司的利润水平,同时也可以最大限度增加农险产品的有效供给。

五、政策建议

本研究通过梳理中国政策性农业保险市场形成的政策演进与理论解释,指出现有的以“供需双冷”为基础的竞争市场模型在指导农业保险市场结构与相应管理制度的设计层面存在一定的局限性。第一,上述理论侧重于对农业保险市场形成的机理描述,无法为农业保险市场优化过程中的结构设计问题提供合适的分析框架。第二,以农险产品市场供给替代保险公司供给决策的简化分析方式,忽略了对保险公司供给成本结构以及市场细节的具体刻画。第三,以非自然垄断的市场特征作为隐含的理论基本假设,与中国农业保险市场的实际表现不完全相符。因此,本研究基于市场决策的角度构建中国政策性

农业保险效率提升的解释性框架,进而提出自然垄断假设下的市场管理策略与相应政策建议如下:

(一) 深化农业保险国际经验研究,探索农险市场底层运行机制

建议深化农业保险国际比较研究,重点剖析发达国家市场运行机制的底层逻辑与实施路径,为中国农业保险治理体系创新提供可供借鉴的经验。例如,在美国公私合营的农业保险市场上,保险代理人代替私营保险公司直接与农户进行合作,有效地节约了中间环节的交易成本。美国农业保险引入高效市场主体分担交易成本的供给模式与我国依托基层协保员展业的市场设计具有形式相似性,但在专业化资质认证、服务标准体系及利益联结机制等深层维度存在本质差异,有必要吸收国际经验完善符合中国农业生产特征的基层保险服务体系。尽管学界已经对农业保险制度的顶层设计进行了广泛的国际比较,但对于各国农业保险市场运作的底层机制的探讨还远远不够。除此之外,加拿大的政府专营模式以及日本的农业共济组合模式也是农业保险市场发展较为成熟的典型代表,当前亟须突破表层制度对比的研究范式,聚焦各国市场主体的业务流程、组织架构与技术标准等底层运行规则,构建具有实践价值的比较研究框架,为优化我国农业保险市场的服务效能与治理能力提供可操作的经验借鉴。

(二) 优化农业保险招投标制度,引导农险市场良性有序竞争

在维持政府统一定价基准与财政补贴比例的前提下,引入动态费率竞标机制。具体操作上,保险公司需在省级主管部门划定的风险等级对应费率区间内报价。例如,保险公司在高风险地区 and 低风险地区费率报价的上下浮动区间不得超过政府定价基准的 80% ~ 120%。同时,提交包含基层服务网点密度、灾害预警系统建设、查勘定损响应时效等量化指标的服务承诺方案。评标过程采用“报价权重 70% + 服务能力评估 30%”的评分结构,避免单纯低价竞争。在精算平衡前提下,保险公司提供标准化服务时所能接受的产品费用率越低,表明该公司的农险经营效率越高,因此,实行以费率竞标模式有助于引导保险公司设法提升经营效率。当然,保险公司经营效率的提升通常也意味着在人员培训和网点建设等方面的基础投入增加,需要一定的业务稳定性作为支撑。建议适当延长农业保险招标周期至 5 年以上,保障农业保险公司增加基础投入、改善经营效率的积极性。近年来,内蒙古等地区已率先推动农险招标改革,建议政府部门结合当前实践经验,在财政预算约束内加强制度设计和技术监管水平,进一步完善和推广费率竞标以及长周期招标模式。建议按农业规模、风险等级划分区域,实行差异化的市场竞争强度管控策略,后续有必要结合农业保险公司的最小有效规模,科学界定不同省份适宜容纳的保险公司数量。

(三) 加强保险公司服务质量考核,落实农业保险市场退出机制

为确保农险招标过程中价格竞争的真实有效性,必须建立严格的服务质量考核体系作为外在保障,重点强化政府对农业保险服务质量的底线监管而非直接干预市场运作。尽管价格竞争的设计初衷在于筛选出运营效率更高的保险公司作为承保机构,但不排除保险公司牺牲服务质量来压价竞标的可能性。建议建立包含赔付时效、农户满意度等可量化指标的第三方多维评价体系,完善政府对农险理赔的抽检模式,从而减少潜在的不合规赔付问题,并增加保险公司的业务规范化水平。在此基础上,应建立差异化的考核周期机制,对核心经营指标(如三年移动平均赔付率)实施中期评估,避免年度考核压力诱发协议理赔等短期行为;对服务响应类指标(如查勘定损服务及时率)则可进行季度监测。针对市场秩序维护,亟须修订《农业保险条例》或尽快制定专门的《农业保险法》来提升对违规经营的处罚力度,建立累计违规记分制度。例如,当保险公司连续三个评估周期未达服务质量阈值,或单次违规涉及虚假理赔金额超过年度保费收入的一定比例时,应强制启动市场退出程序。同时建议引入精算责任回溯机制,对于费率竞标过程中恶意压价导致偿付能力不足的机构严格清退,尽可能地在制度层面压缩违规收益大于监管成本的套利空间。

(四) 完善农业保险市场监管体系,明晰政府在农业保险中的行为边界

坚持“政府引导”与“协同推进”的基本原则,制定负面清单明晰政府在农业保险中的行为边界。例如地方政府没有科学依据不得强制保险公司降低费率;基层政府不得干预或代替农民与保险公司签订

赔付协议;加大对地方政府截留、挪用和拖欠计划之内的保费补贴款等问题的查处力度,压缩政府违规操作的空间。建议借鉴美国和加拿大的经验,建立一个负责全国政策性农业保险运行和管理的政策性机构,统筹全国政策性农业保险体系的专业化运营与规范化管理。该机构核心职能应涵盖五个维度:一是战略规划职能,牵头拟定农业保险发展战略及中长期规划,参与农业保险法律法规及配套政策的顶层设计;二是数据中枢职能,构建全国统一的农业保险数据信息平台,实现生产数据、灾损数据、保险数据的标准化采集与智能化分析;三是产品创新职能,依托大数据和精算模型研发创新型农业保险产品,科学厘定费率标准;四是运营规范职能,制定标准化的承保理赔服务规范,统筹建立农业保险再保险保障机制;五是风险管理职能,负责国家农业保险大灾风险基金的统筹管理与高效运作。设立专业性的农业保险监管实体机构在一定程度上能解决旧模式下商业性保险公司逐利性目标与政府公共目标之间无法调和的矛盾,形成以专业化、专职化、集约化的管理体系保障农业风险治理效能的新格局。

(五) 推动保险公司运营数据共享,提高农业保险市场监管效率

加快推动政策性农业保险的数据公开与共享,以数字技术赋能农业保险市场监管体系,提高政策透明度和促进相关研究开展。不同于一般的商业性保险,政策性农业保险依赖于政府的财政补贴和深入参与,这些公共资源的投入是为了实现更广泛的社会经济目标,如稳定农业生产、保障农民收入等。这些目标反映了政策性农业保险的公共物品属性,因此,其运作数据和信息理应被视为公共资产,而非传统商业保险范畴下的商业机密。政府应当建立健全农业保险数据公开机制,对政策性农业保险实行独立核算,接受专业审计机构的定期审计。制定明确的数据公开标准和流程,以确保资金的合理使用和风险控制。同时,加快建立统一的数据共享平台,便于政府部门、研究机构和公众获取和使用相关数据,广泛调动社会资源参与到农业保险市场的监督与管理中来,推动农业保险市场的健康发展。

【参考文献】

- [1] 柴智慧,张晓夏,刘明越.农业保险公司与政府部门之间的动态博弈分析——基于前景理论视角[J].审计与经济研究,2022(3):119-127.
- [2] 柴智慧,赵元凤.农作物保险中农户道德风险的产生机理与案例检验——以内蒙古为例[J].保险研究,2016(12):85-93.
- [3] 陈璐.政府扶持农业保险发展的经济学分析[J].财经研究,2004(6):69-76.
- [4] 陈盛伟,牛浩.市场竞争下农业保险发展速度的实证分析——基于山东省16地市的的面板数据[J].农业经济问题,2017,38(5):46-54+111.
- [5] 丁少群,度国柱.国外农业保险发展模式及扶持政策[J].世界农业,1997(8):8-10.
- [6] 费友海.我国农业保险发展困境的深层根源——基于福利经济学角度的分析[J].金融研究,2005(3):133-144.
- [7] 冯文丽.我国农业保险市场失灵与制度供给[J].金融研究,2004(4):124-129.
- [8] 冯文丽,林宝清.我国农业保险短缺的经济分析[J].福建论坛(经济社会版),2003(6):17-20.
- [9] 冯文丽,度国柱.我国农业保险市场经营主体数量控制[J].征信,2013,31(9):71-74.
- [10] 官兵.农业保险是公共品吗?——既有理论的反思与修正[J].财经科学,2008(4):21-29.
- [11] 何小伟,度国柱,李文中.政府干预、寻租竞争与农业保险的市场运作——基于江苏省淮安市的调查[J].保险研究,2014(8):36-41.
- [12] 何小伟,王京虹,朱俊生.农业保险市场违法违规行为的特征及其治理——基于法院判决及监管处罚案例的分析[J].保险研究,2022(2):33-47.
- [13] 江生忠,付爽,贺玉聪,陈明哲,王菲.2022年农业保险市场发展回顾与展望[J].保险理论与实践,2023(5):10-25.
- [14] 姜岩,褚保金.交易成本视角下的农业保险研究——以江苏省为例[J].农业经济问题,2010,31(6):91-96.
- [15] 李军.农业保险的性质、立法原则及发展思路[J].中国农村经济,1996(1):55-59+41.
- [16] 刘宽.我国农业保险的现状、问题及对策[J].中国农村经济,1999(10):53-56.
- [17] 陆宇,易福金,王克.农业保险市场竞争强度与风险保障水平——基于寻租视角的分析[J].中国农村观察,2023(5):104-125.
- [18] 牛浩,陈盛伟.“弱竞争”的市场模式提升了农业保险发展速度吗? [J].保险研究,2019(8):52-69.
- [19] 牛浩,李政,孙乐,陈盛伟.市场竞争加强背景下农业保险公司的双重经营困境[J].保险研究,2021(3):32-43.
- [20] 皮立波,李军.我国农村经济发展新阶段的保险需求与商业性供给分析[J].中国农村经济,2003(5):68-75.
- [21] 皮立波,度国柱.建立农业政策性保险制度 迎接 WTO 的挑战[J].中国农村经济,2000(5):49-53.
- [22] 谭莉,丁少群.多主体如何协同推进农业保险高质量发展?——基于市场运作视角的案例研究[J].保险研究,2023(9):47-60.

- [23] 度国柱. 中国农业保险的制度选择[J]. 中国保险, 2014(8): 12-21.
- [24] 度国柱. 论农业保险市场的有限竞争[J]. 保险研究, 2017(2): 11-16.
- [25] 度国柱. 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.
- [26] 度国柱, 冯文丽. 对“政策性农业保险”的再考察[J]. 保险研究, 2024(5): 3-11.
- [27] 度国柱, 李 军. 我国农业保险试验的成就、矛盾及出路[J]. 金融研究, 2003(9): 88-98.
- [28] 魏腾达, 穆月英. “独乐乐”还是“众乐乐”: 政策性农业保险市场适度竞争的量化研究[J]. 金融经济研究, 2024, 39(5): 22-37.
- [29] 张跃华, 顾海英. 准公共品、外部性与农业保险的性质——对农业保险政策性补贴理论的探讨[J]. 中国软科学, 2004(9): 10-15.
- [30] 张跃华, 施 红. 补贴、福利与政策性农业保险——基于福利经济学的一个深入探讨[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2007(6): 138-146.
- [31] 张跃华, 度国柱, 符厚胜. 市场失灵、政府干预与政策性农业保险理论——分歧与讨论[J]. 保险研究, 2016(7): 3-10.
- [32] 张祖荣, 孙海明, 杨红蕾. 农业保险发展中的政府与市场: 一个分析框架[J]. 江淮论坛, 2017(6): 11-17.
- [33] Baumol, W. J. Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure[J]. American Economic Review, 1982, 72(1): 1-15.
- [34] Cohen, A., Siegelman, P. Testing for Adverse Selection in Insurance Markets[J]. Journal of Risk and Insurance, 2010, 77(1): 39-84.
- [35] De Feo, G. D., Hindriks, J. Harmful Competition in Insurance Markets[J]. Journal of Economic Behavior and Organization, 2014, 106: 213-226.
- [36] Demsetz, H. Do Competition and Monopolistic Competition Differ? [J]. Journal of Political Economy, 1968, 76(1): 146.
- [37] Glauber, J. W. The Growth of the Federal Crop Insurance Program, 1990—2011 [J]. American Journal of Agricultural Economics, 2013, 95(2): 482-488.
- [38] Glauber, J. W., Collins, K. J., Barry, P. J. Crop Insurance, Disaster Assistance, and the Role of the Federal Government in Providing Catastrophic Risk Protection[J]. Agricultural Finance Review, 2002, 62(2): 81-101.
- [39] Knight, T. O., Coble, K. H. Survey of US Multiple Peril Crop Insurance Literature since 1980 [J]. Applied Economic Perspectives and Policy, 1997, 19(1): 128-156.
- [40] Miranda, M. J. Area-yield Crop Insurance Reconsidered [J]. American Journal of Agricultural Economics, 1991, 73(2): 233-242.
- [41] Miranda, M. J., Glauber, J. W. Systemic Risk, Reinsurance, and the Failure of Crop Insurance Markets [J]. American Journal of Agricultural Economics, 1997, 79(1): 206-215.
- [42] Nelson, C. H., Loehman, E. T. Further Toward a Theory of Agricultural Insurance [J]. American Journal of Agricultural Economics, 1987, 69(3): 523-531.
- [43] Pantelous, A. A., Passalidou, E. Optimal Premium Pricing Strategies for Competitive General Insurance Markets [J]. Applied Mathematics and Computation, 2015, 259: 858-874.
- [44] Quiggin, J. C. A Note on the Viability of Rainfall Insurance [J]. Australian Journal of Agricultural Economics, 1986, 30(1): 63-69.
- [45] Smith, V. H., Goodwin, B. K. Crop Insurance, Moral Hazard, and Agricultural Chemical Use [J]. American Journal of Agricultural Economics, 1996, 78(2): 428-438.
- [46] Skees, J. R., Reed, M. R. Rate Making for Farm-level Crop Insurance: Implications for Adverse Selection [J]. American Journal of Agricultural Economics, 1986, 68(3): 653-659.

From Market Formation to Efficiency Improvement: Reflections on the Theory of China's Agricultural Insurance Market

YI Fu-jin, LU Yu

Abstract: A theoretical system of agricultural insurance market formation and development based on China's reality is the cornerstone for designing its market administration system. This study compiled the development history and major challenges of China's agricultural insurance market, summarized current research progress and its scope of application, and provided a new explanatory framework for improving the efficiency of China's agricultural insurance market. Specifically, this study addressed two issues in China's agricultural insurance market. First, it corrected the “supply-demand discrepancy”-oriented competitive market model's misinterpretation of the market's early development, and emphasized the critical role of grassroots governments in lowering insurance supply costs. Second, it argued that clearly defining the market's competitive nature was critical for guiding market practices during the current efficiency-focused phase, and proposed practical steps to optimize its administration under the objective of cost-efficiency enhancement.

Key words: agricultural insurance; market competition; supply-demand discrepancy; natural monopoly; market administration strategies

[编辑: 李 慧]