

The Study on The local Government and Market Relationships of the Basic Service System of Agricultural Insurance: Based on a Survey in Yuxi Area of Yunnan Province

QIAN Zhenwei

The Department of Insurance, Yunnan University of Finance Economics, Kunming, 650091;

The Postdoctoral Workstation of China Insurance Regulatory Commission, 100033;

Abstract: Which to strengthen construction in the basic system of agricultural insurance service is the inevitable choice of agricultural insurance compliance management and standardize management, is the important carrier of playing the function of social management. From the research point of view, the relationship problems of local government, especially the government of countryside (town) and insurance companies in agricultural insurance basic system of service, has become the important base of agricultural insurance operation problem in theory and practice. The author analysis present situation of basic level service system of agricultural insurance in Yuxi area, summarizes its operation characteristics and difficulties. At last, The author put forward the countermeasures which perfect basic service system of agriculture insurance in Yunnan.

Keywords: Agricultural insurance; system of service of basic level; local government and market

一、提出问题

农业保险基层服务体系是指支撑农业保险制度运行和开展各项服务的基础平台，是农业保险资源配置的基层组织体系。要贯彻落实党中央国务院支农惠农的农业保险政策，实现“应保尽保”的宏伟目标，需要实施一系列的战略举措，其中最重要的有两条：一是加大地方财政配套能力，填补制度缺失，使重要农产品都覆盖在农业保险制度之内；二是提高基层服务体系的制度执行能力，使农业保险政策得到有效贯彻和实施^[1]。从调研来看，当前我国农业保险基层服务体系建设中地方政府，尤其是乡（镇）政府和保险公司关系问题，已经成为农业保险经营中的重要基础理论和实践问题。

二、基层服务体系建设中地方政府与市场：基于集体行动逻辑理论

农业保险属于“准公共品”，带有很强的“公益性”。基层服务体系作为农业保险制度一个有机组成部分，也具有“准公共品”特性，存在外部性。公共产品的“囚徒困境”博弈模型表明市场微观主体（如保险公司）与社会利益之间存在着冲突。由于市场微观主体的有限理性和机会主义倾向，它对自身利益追求的选择将会导致低效率的“占优均衡策略”。市场微观主体的自由必须以效率的损失为代价，导致市场微观主体有限理性与社会低效率的困境，即理性有界的市场微观主体会陷入“社会陷阱”^①中去。为了能走出囚徒困境，就必须采取

^①所谓社会陷阱，是指个人理性与社会福利最大化之间的矛盾，是阿罗不可能定理的一个应用。盖瑞·J·米勒：

集体行动。然而奥尔森（Olson, M.）的集体行动的逻辑理论告诉我们“有限理性的、寻求自身利益最大化的微观主体不会采取行动以实现社会共同利益”^②。这就是造成农业保险基层服务体系建设的“市场失灵”的基本原因。

此时，市场机制难以起到农业保险基层服务体系资源的有效配置，需要地方政府采取集体行动，以克服个人理性与社会福利最大化之间的矛盾，即地方政府积极参与农业保险基层服务体系的建设，以克服市场供给不足，走出集体行动逻辑陷阱^③。但如果完全由政府提供农业保险基层服务体系这个准公共产品，则又由于存在信息不足、保险知识的技术壁垒等也会导致地方政府失灵。面对农业保险基层服务体系建设中可能遇见的“双”失灵，需要正确处理好农业保险基层服务体系建设中地方政府与市场关系，既要发挥地方政府这只“看得见的手”对农业保险基层服务体系建设的积极作用，同时也要通过市场这只“看不见的手”，促进保险公司对农业保险的积极性，发挥市场配置资源的作用，以减少市场和政府的双失灵，提高农业保险资源配置效率，实现帕累托改进，降低农业保险服务体系建设的交易成本。正如沃顿商学院的Kunreuther和Linnerooth（2000）提出的那样，无论是私营保险市场，还是政府都不是农业风险管理的唯一主体，这种观点相信，政府与市场的密切合作才是解决问题的唯一途径。

三、农业保险基层服务体系建设的现状及存在困难：基于对云南玉溪的调查

农业保险是“保险玉溪行动计划”^④的重要组成部分，不仅险种较为齐全，而且基层服务体系的建设走在全省前列，其中人保财险红塔区支公司于2011年被中国人保财险公司（总部）授予“农村保险示范县”荣誉称号。目前玉溪市有烤烟、烤烟“两黑病”保险^⑤、农房、能繁母猪、奶牛、水稻、玉米、油菜、森林火灾等10余个三农险种。2011年玉溪市农业保险保费收入达2901万元，其中烤烟保险和烤烟“两黑病”保险之和为2055.6万元，占农业保险保费收入的70.8%，水稻、玉米、油菜等种植物承保比例较高，具体情况见表1和表2。

《管理的困境——可层的政治经济学》，上海三联书店，2003年，第37页。

^①用中国古话来说就是“一个和尚挑水喝，两个和尚抬水喝，三个和尚没水喝”。这是一个囚徒困境博弈，两个和尚挑水喝是他们二人的占优均衡策略；三个和尚不挑水，没水喝也是他们的占优均衡策略，虽然每一个和尚都需要喝水，与其他和尚的利益一致。

^②奥尔森：《集体行动的逻辑》，陈郁等人译，上海三联书店，2007年，第2页。

^③钱振伟、张艳等.创新政策性农业保险模式及其巨灾风险分散机制研究：基于对云南实践的调查[M].北京：经济科学出版社，2011年：P48-49

^④云南保监局把玉溪市作为保险业优先发展、创新发展、统筹发展的重点区域和辐射中心，2011年与玉溪市政府联合，量身打造“保险玉溪行动计划”。“保险玉溪行动计划”是保险机制将自然灾害、社会灾害管理进行综合管理的有益探索，根据地区发展特点，整合行业力量，强化保险业对玉溪经济社会发展的参与度及渗透力。

^⑤烤烟“两黑病”保险由玉溪市人民政府烟草产业办公室提出投保需求，其目的是转嫁玉溪市八县一区试种从津巴布韦引进烤烟新品种KRK26可能发生的烤烟黑胫病和根黑腐病（以下简称烤烟“两黑病”）风险，鼓励农民积极种植优质烤烟支持红塔集团改善卷烟品质结构，实施集团制定的“51518”品牌发展战略。

表1 2011年玉溪市种植业农业保险总况

作物名称	计划承保面积 (亩)	实际承保面积 (亩)	完成计划率 %	保费规模(万 元)
烤烟	710000	568000	80%	1720.8
KRK26品种	22840.6	18600	81.4%	334.8
水稻	80000	52543	65.7%	54.8
玉米	50000	79152.2	158.3% ^①	79.2
油菜	120000	120000	100%	138
合计	982840.6	837988.2	85.3%	2327.6

数据来源于中国人保财险云南省玉溪市分公司

表2 2011年玉溪市养殖业农业保险总况

作物名称	养殖总数 (头)	承保数 (头)	承保比例 %	保费规模(万 元)
能繁母猪	191132	95410	49.9%	572.46
奶牛	200	45	22.5%	0.972
合计	191332	95455		573.432

数据来源于中国人保财险云南省玉溪市分公司

(一) 玉溪农业保险基层服务体系建设的现状与特色

1、建立了较为完善的基层服务网络

目前，玉溪市的大部分农业保险由人保财险玉溪市分公司承保。该公司下设9个县区支公司，并在经济较发达的乡镇设立了乡镇营销服务站51个，保险机构全辖乡镇覆盖率达70%。初步形成由营销服务部、服务站、服务点构成的三级“立体化”的农业保险服务网络。玉溪市分公司制定了《乡（镇）农业保险服务站点建设标准》，坚持“六个一”建设标准^②。每个乡镇服务站点配备多名工作人员和办公设备，具体见表3。服务站的主要职能为服务，包括向农民宣传、介绍险种，解答被保险人疑问，接到报案后与相关部门协同勘察现场、核赔定损、赔付保险金、处理保险标的等。同时还在各行政村设置了“农险联络员”，由村干部兼任。

表3 玉溪市红塔区春和镇和高仓镇三农服务站点情况

站点名称	性别		年龄段 (岁)	学历	办公面积 (m ²)	基础设备	2011年保 费收入
	男	女					
春和镇服 务站点	3人	3人	30-44	5个高中， 一个大专	51	传真机、打印 机、电脑、办公 桌等	426万
高仓镇服 务站点	1人	3人	24-39	4个高中	48	电脑、打印机、 办公桌等	345万

数据来源于笔者与玉溪市红塔区春和镇和高仓镇的PICC保险站点调查交流整理

^①玉米的实际承保面积之所以比计划承保面积多是因为红塔区大春旱情严重，为确保中心城区人畜饮水安全，水稻承保面积完不成，改为承保玉米所致。

^②“六个一”建设标准：落实一个固定场所、悬挂一块招牌、配套一套办公设备、制定一套工作制度、配备一套工作台帐、设置一个宣传信息宣传栏。

2、建立了较为完善的服务流程

人保财险玉溪市分公司建立了比较完善的农业保险服务流程。农民遭受农业损失后，可以向村委会的农险联络员或乡镇服务站报案，然后由保险公司的乡镇服务站点和乡（镇）政府的农业综合服务中心（由畜牧站、

农技推广站、农业中心等机构合并而成）一起，依据相关保险责任判断标准，联合核赔定损。种养两业保险的具体服务流程，可分别参考玉溪市红塔区黄草坝村的油菜花保险和高仓镇的能繁母猪保险的服务流程，见图2和图3。

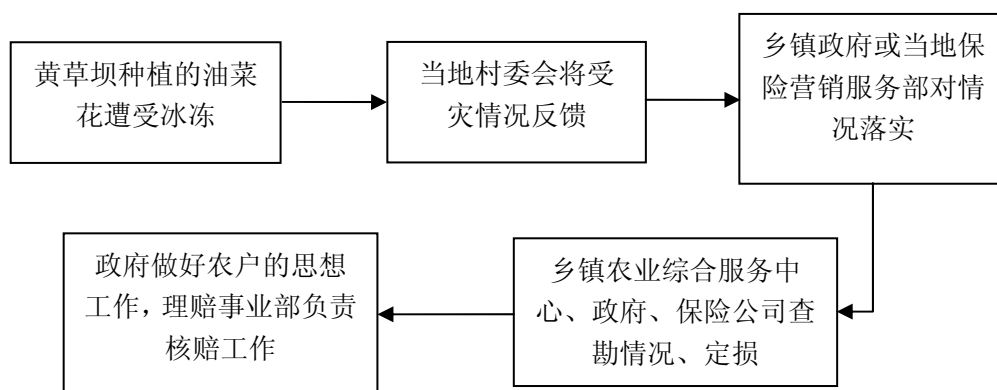


图2 黄草坝油菜花遭受冰冻春和镇农业保险服务站点对其处理的流程图

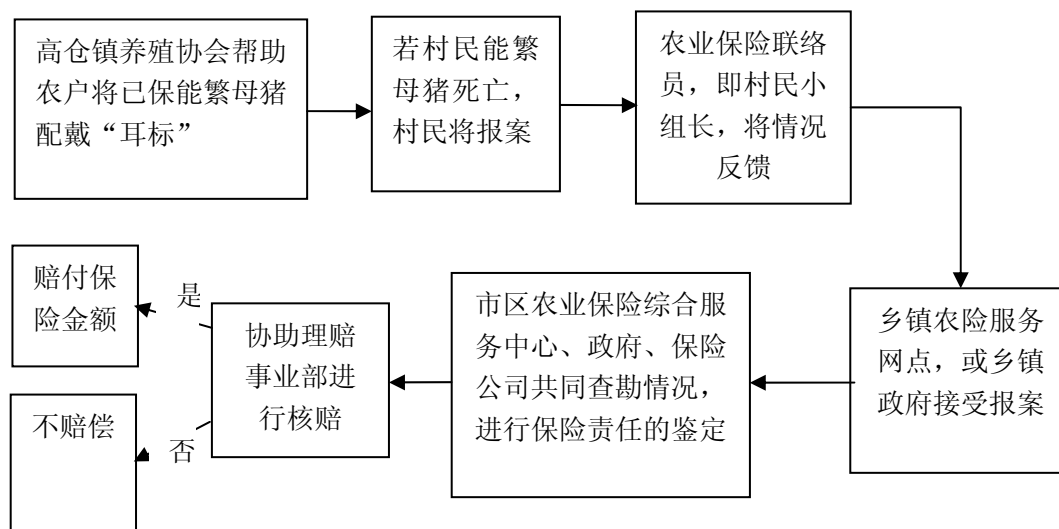


图3 高仓镇营销服务部对能繁母猪保险服务流程图

3、建立了基层服务体系的评比激励机制

为充分发挥乡镇农险服务站点和村级农险兼职负责人的主观能动性，人保财险玉溪市分公司出台了《农业保险基层服务体系管理考核办法》（以下简称“办法”）。“办法”设置了考核指标体系，主要从保费规模、理赔情况、优质服务三个指标对相关人员进行考核。并面向所有服务站点设立年度一次的“保险先进乡”评比活动，对年度保费收缴工作特别突出、业务效益良好和服务落实到位的相关人员给予物质和精神奖励。

4、与农业专家一起科学设定保险赔偿标准

荀子曰：“假舟楫者，非能水也，而绝江河”。云南气候条件复杂，农作物各生长期和受灾期间的价值估算复杂，而农业保险服务的时限性要求较强。为此，人保财险玉溪分公司借助当地农科院农作物专家的技术力量，聘请他们分别针对水稻、玉米、油菜等农作物的生长特点，确定它们在不同生长周期的价值，并按照其生长周期量身定做理赔方案，设定不同受灾时期的赔偿标准，其中

水稻赔偿方案具体见表 4。这样既可以根据农作物实际受灾情况，给予合理经济赔偿，维护农民利益，体现了政策性农业保险的支

农惠农的本质属性，又可以有效防范道德风险，减少社会福利的损失，维护政策性农业保险制度的可持续发展。

表 4 根据水稻生产期分类赔偿方案

	移栽成活-分蘖期	拔节期-抽穗期	扬花灌浆-成熟期	
最高赔偿额	40% (84 元)	70% (147 元)	100% (210 元)	
损失率	抽样植株受损叶片总数/抽样植株标准叶片总数	抽样植株受损叶片总数/抽样植株标准叶片总数	冻灾 (含 8 月低温度)	暴雨、风灾、雹灾
			1-15%—结实率。 注：(1) 结实率 = 单株谷穗保满谷粒数 ÷ 单株谷穗谷粒总数。(2) 正常结实率为 85%	单株谷穗损失谷粒数 ÷ 单株谷穗谷粒数

赔偿金额 = 不同生长期的最高赔偿标准 × 损失率 × 受损面积 × (1 - 免赔率 10%)

数据来源于玉溪市红塔区高仓镇的 PICC 保险站点调查交流

(二) 农业保险基层服务体系建设中面临的困难

1、基层服务体系中的部门联动机制不畅

云南农业保险基层服务体系存在地方政府与市场边界不清，部门联动机制不畅，在乡（镇）政府农业综合服务中心没有设立“农险站”。乡（镇）基层政府应在农业保险基层服务体系这个准公共品的建设中承担起“引导作用”甚至是“主导作用”，与承保农险的保险公司建立联动机制，形成合力，一起完善基层服务体系建设工作，否则容易导致农业保险资源配置的“市场失灵”和“政府失灵”，例如由于查勘定损的农业技术比较高，能繁母猪死亡原因鉴定专业性强，当地乡镇农业综合服务中心人员把关不严，存在“见死即赔”现象。另外，在某些偏远地区，保险公司只能委托当地防疫工作人员进行查勘定损，而防疫人员由于收入较低，容易受利益趋动，同农户合谋，将埋下的病死猪挖起再卖，增加了道德风险。

2、乡镇服务站点经营压力大

乡镇服务站点的压力主要来自于两方面：一是服务成本的市场压力大，二是协助勘察定损的工作压力大。玉溪市红塔区属于经济较发达地区，其城边上的服务站点比较

好，基本能够略有盈余。边远地区的服务站点一直处于亏损状态，如小石桥乡的服务站点。另外云南山区占国土面积的 94%，地形地貌复杂，出险地点分散，加之云南种养两业以个体农户经营为主，农业保险缺乏规模效应。如云南许多农户家里只养 1——2 头能繁母猪，规模养殖仅占 10% 左右，每年七、八月份是猪死亡高峰期，这不仅造成农业保险服务成本高，而且导致基层服务人员协助查勘定损的工作压力大。协助查勘定损压力呈季节性变化，如油菜保险的查勘定损工作主要集中在每年 2、3 月份，能繁母猪保险的查勘定损主要集中在 7、8 月份。

四、云南玉溪农业保险基层服务体系建设的对策建议

要使农业保险制度得到有效贯彻和实施，提高制度的运行效率，就应理清农业保险基层服务体系建设中地方政府与市场的边界。建议地方政府和保险公司着力做好以下方面工作：

(一) 以“保险玉溪行动计划”为推手，推动地方政府参与农业保险基层服务体系建设

经营农险的保险公司紧紧抓住“保险玉溪行动计划”契机，推动地方政府，特别是乡

(镇)政府在农业保险基层服务体系建设中发挥“主导作用”。由相关职能部门,如农业局、林业局、财政局、保监局、气象局、保险公司和专家学者等组成农业保险工作协调领导小组,由分管农业的副市长任组长,整合农技部门、农业病虫害监控防疫机构、气象预测监控机构、地质灾害监控机构等部门资源,通过天气预报、灾害预测、产量估算和收入估算等手段给予农业保险经营主体全面的技术支持,由乡镇政府联合保险公司共同建立三农保险服务站点,形成基层服务体系联动机制。

(二) 以农业合作组织为抓手,建立多层次的农业保险基层服务网络

地方政府大力发展当地农业合作组织,引导产业合作组织和龙头企业开展农业保险业务,如红塔集团、红塔区种植协会与养殖协会,建立一个多层次的农业保险基层服务网络。并通过农业保险制度建设促进农民组织化程度的提高,在农民自愿的基础上,鼓励各区县组织分散农户以村、乡镇为单位整体参保;鼓励由农业龙头企业带领基地农户集中参保;鼓励由农民专业合作社和农产品行业协会组织社员(会员)集中参保。这种承保方式有利于提高投保率,降低展业成本;有利于投保人相互监督,减低逆选择和道德风险;也有利于密切公司与龙头企业联系,开展全方位的深入合作。

(三) 进一步夯实基层服务体系“软实力”,提升服务能力

“软实力”不仅是农业保险服务能力的重要体现,而且是基层服务体系“核心”所在。加强农业保险基层服务体系“软实力”建设,主要包括以下几个方面:一是进一步加强培育和树立服务三农的企业文化,建设一个充满社会责任感的现代保险企业。二是进一步加强基层服务体系基层站点人员的选拔和培训力度,特别是选拔有亲和力、有家族威望的本地人作为乡镇服务站点的负责人。服务

站点工作人员个个都要“知三农”,对“三农”充满感情,服务到田间地头。这样就能和当地农民建立起牢靠的“信任”关系,恢复农民对保险行业的信任,有效减少理赔纠纷等。三是进一步乡(镇)政府加强农业保险的宣传工作。要充分利用电视、电台、报刊、网络、短信等,通过村委会召开学习农业保险的社员大会、编印、张贴、发放宣传资料多种形式,广泛宣传农业保险工作的重要意义和政策内容,做到家喻户晓,增强广大农民群众的保险意识、风险防范意识,引导农民积极主动参加农业保险。

(四) 进一步优化农业保险经营模式,理顺基层服务体系的体制机制

农业保险经营模式影响或决定着基层服务体系的体制机制。云南94%国土面积为山区,地形地貌复杂,种养分散,出险地点较为分散,运营成本居高不下。当前“委托保险公司商业化经营,自负盈亏的模式”并不太符合云南的复杂的省情民情。经营农业保险的保险公司应抓牢“保险玉溪行动计划”机遇,按照“先行先试”的原则,建立保险公司与地方政府联办模式,经营风险由地方政府和保险经办机构共担、专户储存、单独核算、封闭运行、财政监督的农业保险经营模式,并进一步完善与此配套的基层服务体系,总结玉溪农险基层服务体系建设经验,然后全省推广。

参考文献

- [1]钱振伟等.创新政策性农业保险模式及其巨灾风险分散机制研究:基于对云南实践的调查[M].北京:经济科学出版社,2011年
- [2]张艳等.云南政策性农业保险服务体系中的治理问题研究[J].云南财经大学学报(社科版),2011(4)
- [3]奥尔森(陈郁等人译).集体行动的逻辑[M].上海:上海三联书店,2007年

论农业保险基层服务体系建设中地方政府与市场的关系：基于对 云南省玉溪市实践的调查^①

钱振伟^{1, 2}

1. 中国保险监督管理委员会博士后科研工作站，北京市西城区金融大街15号，100140

2. 云南财经大学金融学院保险系，云南 昆明市 650221

【摘要】加强农业保险基层服务体系建设是农业保险合规经营和规范管理的必然选择，是发挥农业保险社会管理功能的重要载体，是确保党中央国务院强农惠农政策落实到位的重要保障。从调研来看，当前我国农业保险基层服务体系建设中地方政府，尤其是乡（镇）政府和保险公司关系问题，已经成为农业保险经营中的重要基础理论和实践问题。笔者在对云南省玉溪市农业保险基层服务体系调研的基础上，以“囚徒困境”博弈模型和奥尔森（Olson.M）的集体行动的逻辑理论为指导，分析玉溪市农业保险基层服务体系建设的基本现状，总结其运行特点和面临的困难，并提出了完善农业保险基层服务体系建设中政府与市场关系对策建议。

【关键词】农业保险；基层服务体系；地方政府与市场

^①**【基金项目】**第五十批中国博士后（一等）科学基金《极端气候频现背景下的我国政策性农业保险制度创新研究：基于保障粮食安全视角》，项目编号：2011M500028。2012年云南省省院省校合作课题《云南现代农业巨灾风险保障体系及实施难点研究：基于对云南2010-2012年抗旱实践的调查》。

【作者简介】钱振伟：男，1976—，福建人，经济学博士，中国保监会博士后，云南财经大学金融学院教授。