

政府协作与市场分工：中美降低农业保险 交易成本模式之辨

易福金 陆 宇

摘要：农业保险在管理农业经营风险中的潜在作用使其成为各国支持农业发展的重要工具，但高昂的交易成本始终是制约农业保险推广和可持续发展的重要障碍。本文通过比较中美农业保险市场的供给模式，辨析两国如何基于农情的差异采用不同策略降低农业保险的交易成本，推动农业保险市场形成与发展。具体来说，美国农业保险采用市场分工模式，依托成熟的市场机制和专业的代理网络，通过市场化、专业化运作来降低农业保险的交易成本；而中国则采取政府协作模式，通过基层政府与保险公司的合作分担交易成本，借助地方行政资源推动农业保险市场发展。总体而言，当前中国农业保险市场发展实践中所面临的一些发展难题，包括过度竞争问题、寻租风险等，已经很难从其他国家农业保险发展经验中寻求现成的解决方案。本文聚焦农业保险实施层面的市场运作与成本控制，基于农情对政府与市场角色的形塑视角揭示中美两国在农业保险市场运行底层逻辑上的共性与差异，以期为中国农业保险市场相关制度优化提供事实基础和实践启示。

关键词：农业保险 交易成本 政府协作 市场分工

中图分类号：F842.6 **文献标识码：**A

一、引言

农业保险是现代农业风险保障体系的重要组成部分，旨在通过分散农业经营风险和保障农民收益，促进农业稳定发展。2007—2024年，中国农业保险保费收入从52亿元快速增长到1521亿元^①，保费

[资助项目] 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”（编号：72261147758）；国家社会科学基金重大项目“有效提升农业风险管理需求研究”（编号：22VRC85）；浙江省哲学社会科学规划重大项目“农业安全生产支持政策体系研究”（编号：24YJRC01ZD）。

[作者信息] 易福金，浙江大学中国农村发展研究院、浙江大学公共管理学院；陆宇（通讯作者），南京审计大学经济学院，电子邮箱：wy651883004@163.com。

^①资料来源：《2019年我国农业保险共提供3.6万亿元风险保障》，https://www.gov.cn/xinwen/2020-01/12/content_5468505.htm；《保险业交出高质量发展答卷》，https://www.financialnews.com.cn/2025-02/26/content_419464.html。

规模稳居世界前列。然而，随着中国农业保险市场规模不断扩张，农业保险实施中的“协议赔付”不精准、“寻租竞争”不规范等一系列问题日益凸显，阻碍了农业保险高质量发展（陆宇等，2023；冯文丽和庾国柱，2024；燕菲儿等，2024）。国内学者主要基于政府的角色定位，认为地方政府在支持农业保险基层实施过程中潜在的越位问题是造成中国农业保险实施不精准、不规范的重要原因（庾国柱，2023；谭莉等，2024）。就政府支持的必要性而言，由于完全商业化的农业保险先天面临“供需双冷”的市场失灵问题，采取以财政补贴为代表的政府支持措施是国际上推动农业保险市场形成的通行做法（Miranda and Glauber, 1997；叶朝晖，2018）。值得注意的是，尽管国际上对农业保险市场的支持极为普遍，但是，政府直接在业务层面参与和支持农业保险基层实施的现象在西方发达国家却较少出现。倘若简单将这一差异归因于中国“政府引导型”经济的传统，既缺乏对农业保险市场经济规律的认知，也难以对农业保险制度优化提供理论支撑。因此，有必要通过深入的国际比较，分析中外农业保险市场形成的共性规律与个性差异，重新审视中国政府需要对农业保险的基层实施给予较多支持的必要性和理论根源。

针对中国农业保险实施层面的问题，部分学者提出借鉴国际上成熟农业保险市场发展经验来减少政府对农业保险的干预。由于中美两国在农业保险市场保费规模、公私合作模式等方面的相似性，借鉴美国发展农业保险的做法进行改革，是国内许多学者支持的做法（夏益国，2013；赵长保和李伟毅，2014；冯文丽，2024）。从农业保险市场的总体安排来看，中美两国的农业保险市场均属于“较高管制水平下的商业竞争模式”（Mahul and Stutley, 2010）。在相似的农业保险公私合作原则下，为什么中国农业保险的基层实践不能完全依靠市场，而需要政府在业务实施层面给予较多的支持？针对地方政府在参与和支持农业保险基层实施中的越位风险，中国是否可以直接借鉴西方发达国家经验来降低政府参与程度？当前阶段，应该提倡“洋为中用”，还是应该提炼“中国经验”？对以上问题的认识关乎中国农业保险市场体系优化的方向，而中美差异化的农情对政府与市场角色的形塑作用可以为回答上述问题提供更加宽阔的视角。对中国和美国这样拥有庞大农业体系的国家而言，农业保险市场都先后经历了从完全商业化体系向政策性农业保险体系发展的演变^①。针对两国农业保险市场的演变趋势，一个时常被忽略的关键因素是农业保险相较其他财产类保险的交易成本极高。特别是在承保验标、理赔定损等需要由广泛覆盖的基层网点来实施的业务环节，农业保险供给主体需要承担远高于一般保险的成本。如果完全由商业化运营的保险公司独立承担，势必会挫伤保险公司供给农业保险的积极性。

充分调动农业保险供给主体的积极性是农业保险市场形成的必要条件，相应支持体系的重要程度甚至不低于保费补贴。关键问题是，在给定的风险水平和保费水平下，如何有效降低农业保险供给的交易成本。商业性保险公司作为中美农业保险的供给主体，其经营农业保险的成本既包含精算费率下长期相对稳定的赔付成本，也涵盖可以通过制度改善来调节的运营管理成本。赔付成本是针对客观灾

^①本文所讨论的中国农业保险，是指《农业保险条例》（https://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5139713.htm）范畴下的政策性农业保险，涵盖种植业、林业、畜牧业和渔业等；美国农业保险，是指联邦农作物保险计划（Federal Crop Insurance Program，简称 FCIP）下的农业保险，主要针对种植业保险。

害损失的赔付，几乎无法通过管理水平的提高来降低；而运营管理成本涉及承保、理赔等环节所需要的人力、物力、财力投入，即本文重点关注的农业保险交易成本。然而，现有研究对于保费补贴的重视程度远高于对如何降低农业保险交易成本的关注。根据世界银行的报告（Mahul and Stutley, 2010），即使在农业规模化水平较高的国家，农业保险管理费用占保费收入的比重通常也高达 20%~25%^①。20 世纪 80 年代，美国农作物保险计划刚刚结束垄断经营阶段，管理费用占保费收入的比重一度接近 40%（Hazell, 1992）。更为严峻的是，对于以小农为主的发展中国家而言，大量农户生活在基础设施匮乏且不易到达的偏远地区，导致向农户宣传和组织农户购买农业保险存在较大困难。即使在农户购买农业保险之后，为了解决农户与保险公司间的信息不对称问题而采取的举措，也会抬高农业保险交易成本。针对农业保险的交易成本高企难题，不同国家根据自身的社会制度、保险行业惯例和农业结构采取了差异化措施。这些差异化措施演化为市场分工模式和政府协作模式，形成两类应对高交易成本的代表性治理方式。

美国农业保险采取的市场分工模式主要依托成熟的保险行业体系和高度市场化的运行机制。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主体合作，将宣传展业、定损理赔、行业培训等复杂的业务进行市场化分工，辅以联邦政府的管理费用补贴，在全国范围内建立起覆盖广泛的农业保险体系。与美国不同，中国农业保险缺乏市场化、专业化的分工基础，因此采用了政府协作^②模式。政府在农业保险基层实施中扮演着关键角色，尤其是积极发动村干部成为协保员，参与农业保险的签约承保和定损理赔等具体业务环节，降低了保险公司在乡村基层的人力和物力成本。尽管中美两国在农业保险的市场运作上采取了不同的策略，但其出发点却有共通之处：两国均面临极高的农业保险交易成本，任何完全独立经营的商业保险公司都会对农业保险望而却步。市场分工模式主要依靠成熟的市场机制，通过市场的专业化分工方式降低农业保险交易成本；而政府协作模式通过各级政府和村民委员会的深度参与，协助保险公司并实际承担部分农业保险交易成本。中美农业保险供给模式的差异集中体现了农情对政府与市场角色的形塑作用，反映了两国实施农业保险的形式和逻辑区别。理解其背后的经济学本质，对于进一步优化基于农情的农业保险制度至关重要。

本文从中美农业保险市场发展的共性规律出发，重点探讨两国在应对农业保险交易成本过高问题上的差异化策略，分析其背后的机制与政策效果，进而通过比较分析揭示农业保险市场发展的共性问题，并为中国农业保险市场供给模式的进一步完善提出可行建议。本文的创新点在于：第一，突破农业保险实务操作的现象比较，强调农业保险实施中的高交易成本在农业保险市场演进中的突出作用，

^①Mahul and Stutley（2010）的研究指出，加拿大的农业保险管理费用仅占保费收入的 8%，远低于美国、法国、澳大利亚等其他发达国家，但尚不清楚该结果的计算中是否未将营销和收购成本涵盖在内。

^②中国农业保险在基层的实施主要依托由村民委员会成员兼任的协保员群体。虽然《中华人民共和国村民委员会组织法》（http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/201905/t20190521_296643.html）规定，村民委员会本质上是村民自治组织，不属于政府机构，但是，上级政府（如乡镇政府）通常对村民委员会的工作进行指导和监督，协保员的工作积极性也依赖于乡镇政府的组织动员，因此，该模式可以被称为政府协作模式。本文第四部分将对此展开详细论述。

指出中美降低农业保险交易成本的共性挑战，并为两国实施农业保险的差异化模式提供了理论解释。第二，深入剖析政府参与和支持农业保险基层实施与农业保险固有的交易成本高企问题之间的内在联系，从农情对政府和市场角色的形塑视角来理解中国政府需要对农业保险基层实施给予较多支持的必要性和衍生问题的根源。

二、农业保险交易成本高企：问题成因与研究局限

农业保险市场的发展严重受制于供给不足的挑战，但是，长期以来，学术界对农业保险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，这在一定程度上阻碍了对中国政府参与和支持农业保险基层实施的认知和未来相应市场体系的优化。

（一）农业保险交易成本高企问题的形成

从流程上来看，农业保险的实施可以分为顶层设计和基层实施两个阶段。顶层设计包括风险区划、费率厘定、产品设计等，而基层实施则涵盖宣传展业、承保验标、查勘定损、理赔兑现等具体业务。在顶层设计阶段，农业保险公司需要对不同区域的农业风险进行划分，确定合理的保险费率，承担复杂的风险评估和管理任务。在基层实施阶段，各环节的业务更需要大量的人力和物力投入。首先是宣传展业。由于小农户往往缺乏保险意识，保险公司需要进行广泛的宣传教育，帮助他们了解保险的重要性。其次是承保验标。这一环节需要对农户的投保作物或者畜产品逐一实地验标，确保投保标的符合保险要求。最后是查勘定损和理赔兑现。发生自然灾害时，查勘定损需要保险公司派遣人员前往田间地头，确认农户的损失情况，这在交通不便的丘陵山区非常耗费时间和人力；而保险赔付则涉及一系列的管理流程来确保理赔公平、公正，对查勘员的农业专业素养要求也更高。这些复杂的环节与合规要求共同推高了农业保险的交易成本。

与传统的财产保险相比，农业保险在空间、时间和市场化方面的独有特性是导致其成本^①过高的重要原因。首先，农业保险单位地理空间上的标的物价值与保险成本之比显著偏低。在传统财产保险行业，例如，汽车保险单位标的物的市场价值以万元起步，动辄数十万元、上百万元，且主要集中在基础设施健全、保险网点密集的城镇地区，便于保险公司开展服务。农业保险标的物则分散在广阔的农村地区，单位地理空间上标的物的市场价值通常也极为有限。2024年，河南、山东、安徽三大小麦主产省的小麦完全成本保险保额为1000元/亩，如果按照上半年全国乘用车的均价18.6万元/辆^②估算，186亩小麦的保额，才大致与一辆汽车的市场价值相当。然而，保险公司对186亩小麦查勘定损的成本远远高于对一辆汽车进行定损的成本，主要原因是，受损作物往往不是连片分布的。其次，农业保险的周期性导致保险公司供给效率受限。农业保险的服务需求在特定时期较为集中（如作物收获前或

^①此处指保险公司供给保险产品的必要成本。财产保险行业由于市场竞争激烈，保险公司普遍存在“拼费用”的现象，即通过超高手续费等争抢市场份额，推高了必要成本以外的竞争成本。

^②资料来源：《乘联会：全国乘用车均价从2024年上半年的18.6万/辆降到10月的16.8万/辆》，<https://www.stcn.com/article/detail/1411130.html>。

者大灾发生后），而在其他时段则较为有限。为应对突发灾害，保险公司需要按照预估的峰值需求配置农业保险业务人员，这必然引发部分时段人员冗余带来的低效率问题。最后，农业保险缺乏易于量化的市场化定损机制。仍以车险行业为例，保险公司和监管部门可以根据车辆维修票据等第三方费用凭证认定标的物的损失，形成了较为精准的市场化定损机制。而农业保险的定损通常发生在农户实际收割测产之前，定损人员仅能通过专业技能和经验公式估测标的物损失情况，存在由技术水平和地区差异等因素导致的误差和议价空间。一旦农业保险定损的结果出现争议，尤其在收割完毕之后，保险公司不得不投入额外的成本来鉴别定损金额的准确性与赔案的真实性。

（二）农业保险交易成本问题研究的局限

针对农业保险市场发展“供需双冷”的现象，以往研究呈现明显的“需求侧偏好”，较多聚焦财政补贴设计与农户投保行为分析，而对供给端的高成本挑战与效率提升机制缺乏关注。在需求端，已有文献主要关注影响农户投保决策的关键因素（郑珊等，2023），其中，财政补贴被视为解决市场失灵、提升农业保险覆盖率的重要政策工具（于洋和王尔大，2009；Coble and Barnett, 2013；肖卫东等，2013；刘璐等，2016；易福金等，2022）。在供给端，国际上主要关注保险费率厘定与产品设计优化，并尝试将农业保险与其他金融工具结合（Jensen et al., 2018；刘亚洲等，2019；Yi et al., 2020；余方平等，2020）。国内部分文献围绕市场竞争和农业保险供给效率的关系进行了讨论。例如，有学者认为农业保险具有自然垄断特性，弱竞争的市场结构可以避免过度竞争带来的成本膨胀（庾国柱，2017；牛浩和陈盛伟，2019；牛浩等，2021）。完善农业保险市场准入制度有助于压缩寻租空间，从而提高农业保险供给效率（陆宇等，2023；谭莉等，2024）。然而，上述研究侧重于讨论横向的市场竞争调控，而对纵向的业务实施优化，即如何在具体的承保和理赔等环节降低交易成本，缺乏深入分析。正是因为学术界对横向市场竞争与纵向业务实施的联动机制缺乏关注，现有研究在解释农业保险市场形成和实现有效供给方面的理论深度可能受到限制。

围绕中国地方政府在参与和支持农业保险基层实施中的越位风险，学术界尝试借鉴西方发达国家农业保险市场的发展经验，但主要集中在顶层设计方面，尚未充分关注实务操作中降低交易成本的模式设计差异。从研究重点来看，早期关于农业保险国际经验的文献大都围绕农业保险市场的补贴政策、部门职能、监管体系等顶层制度架构开展研究（夏益国，2013；赵长保和李伟毅，2014；张玉环，2016），较少关注农业保险市场实施环节降低交易成本的实务操作。近年来，中国农业保险市场实施过程中的不精准、不规范问题日益突出，针对农业保险实务操作模式的比较研究也开始进一步深化。例如，冯文丽（2024）对美国 FCIP 的运行机制展开研究，从关键实体、保单定价、投保主体、精算要求等多个维度进行了介绍。总体而言，尽管中国等发展中国家广泛学习西方发达国家关于农业保险的顶层设计经验，但并未充分关注农业保险具体实施中的市场障碍及其应对措施，对农业保险市场供给底层逻辑的分析明显不足，导致关于应对农业保险交易成本过高问题的理论探讨不充分。

（三）为什么对农业保险交易成本关注不足

当前学术界对农业保险交易成本高企问题的关注不足，造成了对相应支持体系基础性作用的低估。

可能的原因有以下 3 个方面。

1.眼见为实的错觉：缺乏识别交易成本降低的时机。在政策研究领域，一个容易被忽略的政策评估难点在于不同政策之间的协同效应。如果不同时期颁布的多项政策存在协同效应，理论上而言，后发政策会比先发政策带来更明显的冲击。但是，倘若因此形成“后发政策更有效”的观点，显然存在偏颇。具体在农业保险研究中，也可能存在此类对重要农业保险政策或市场设计的认知偏差。

通过降低交易成本增加农业保险供给和借助保费补贴提振农业保险需求，是能够产生协同效应的市场纠偏措施。美国农作物保险市场的发展正是得益于同时解决了成本过高和需求过低的问题。对于农村保险市场发育较为成熟的美国而言，降低农业保险交易成本的手段主要是市场分工，即在各环节引入效率更高的专业市场主体承接保险公司的业务。

图 1 展示了中美农业保险改革的成本降低和需求提升阶段划分。美国自 1938 年开始实施 FCIP，直至 20 世纪 80 年代，都处于联邦农作物保险公司（Federal Crop Insurance Corporation，简称 FCIC）垄断经营时期。作为设立在中央层面的农业保险机构，FCIC 不具备在广大农村地区独立开展农业保险业务的能力，于是，它通过与各地区的独立代理人^①等合作，提升了 FCIC 在全国范围内的农业保险供给能力。

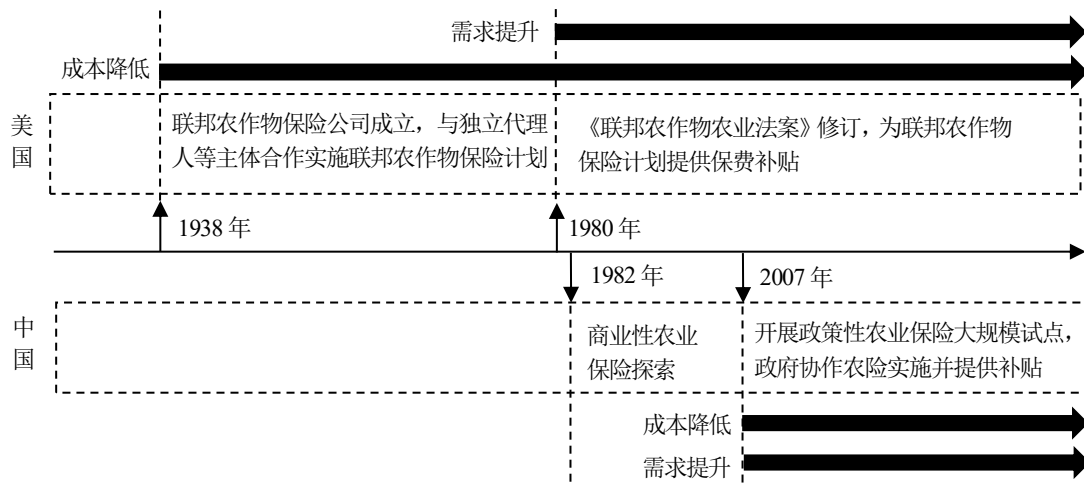


图 1 中美农业保险改革的成本降低和需求提升阶段划分

注：近代中国农业保险起源于 20 世纪 30 年代；中华人民共和国成立之后，从 1982 年开始实施农业保险。尽管 2004 年中国政府已经在小范围内开展财政支持农业保险的试点，但是，政策性农业保险试点的大规模推广自 2007 年启动。

但是，单纯依靠供给市场化、专业化的模式仍不足以支撑美国农业保险市场的发展，突出问题是农户的保险需求不高。于是，美国 1980 年修订的《联邦农作物保险法案》进一步推进了农业保险制度改革，开始提供保费补贴以提升农场主的投保需求（Glauber et al., 2002）。经过 20 年发展，美国 FCIP 从 1980 年为 4651 个县的 28 种作物提供保险的试点计划，发展到 2001 年为 38462 个县的 110

^①FCIC 在垄断经营时期所合作的独立代理人大多数与私营保险公司没有关联，这也是私营保险公司曾大力游说 1980 年《联邦农作物保险法案》的授权，倡议由私营保险公司取代 FCIC 供给 FCIP 的重要原因之一。

多种作物提供保险，同时期的投保面积从 2600 万英亩增长至超过 2.1 亿英亩^①。如果缺乏对美国农业保险市场演进的长期跟踪了解，极易将 FCIP 的成功归因于 1980 年后保费补贴对需求的提振作用，而忽略了前期降低保险交易成本的市场分工设计在保障供给方面的基础性作用。

中国农业保险市场从商业化运营走向政策性农业保险则是政府协作和保费补贴“一揽子”措施同步实施的过程（见图 1）。对于中国农业保险发展来说，“双管齐下”当然见效快，但是，学术界识别政府参与情况对农业保险市场发展的作用却因此面临巨大挑战，甚至在相当长的时间内，政府协作的作用被忽视。在供给方面，地方政府自 2007 年以来广泛参与农业保险的实施，借助自身在农村地区的公信力与领导力，发动基层村干部协助开展农业保险承保理赔等业务，分担了大量的农业保险交易成本。在需求方面，中国 2007 年首先针对水稻、玉米、小麦等五种重要农作物提供多级政府联动配套的保费补贴，并在此后不断加大财政支持力度。政府对农业保险行政和财政方面的同时支持，一方面，导致学术界难以单独剥离政府降低交易成本的市场推动作用；另一方面，这部分被政府分担的农业保险交易成本未反映在保险公司的账面上，即使部分学者意识到农业保险交易成本高企问题的存在与相应支持体系的重要性，也缺乏合适的数据和手段进行量化分析。

2. 热点话题的遮蔽：中国农业保险市场过度竞争问题成热点。与纵向业务链条中的交易成本挑战相比，当前中国农业保险市场竞争面临的结构性问题暴露得更加充分。自 2007 年政策性农业保险大规模实施以来，中国农业保险市场的竞争格局经历了从“高度垄断”向“过度竞争”的巨大转变，原因之一是中央政府迫切希望通过强化竞争的市场设计来提高保险公司的服务质量和赔付水平，减少因垄断经营导致的创新乏力和保险执行效果欠佳等问题。随着农业保险公司数量的持续增加，中国农业保险市场出现过度竞争现象，反而对保险公司的经营造成了更加沉重的负担。

于是，中国农业保险市场竞争格局的转变成为近些年农业保险研究的热点议题。现有研究广泛分析了市场结构对农业保险市场效率的影响，主要观点是：一方面，过度竞争会推高农业保险的交易成本。农业保险这一具有“准公共品”性质的商品，市场竞争空间非常小，而一旦形成过度竞争，意味着保险公司只有向掌握保险资源的政府输出更多利益，胜出概率才会更大。另一方面，农业保险市场具有自然垄断的特征，保险标的分布具有广阔性和分散性，适宜集中连片承保以实现规模经济。尽管现有研究尚未涉及通过纵向分工和制度设计来有效降低交易成本的讨论，但是，针对市场竞争与保险公司管理成本膨胀问题的分析，在一定程度上缓解了农业保险供给侧研究长期缺位的问题。

3. 治标与治本的折中：产品创新解决部分问题。与中美两国不同，许多发展中国家既缺乏西方发达国家相对成熟的市场机制，也缺少中国政府在农村基层的影响力与执行力，难以有效降低农业保险的交易成本。因此，一些发展中国家往往选择在产品层面做出突破，例如，采取指数保险形式简化业务流程，以期降低农业保险的实施难度。在这些国家，最为常见的指数保险形式是区域产量保险和天气指数保险。这两类保险都依据一个地区的平均产量或者温度、降水或风速等指标来决定是否触

^①尽管 Glauber et al. (2002) 等研究指出，20 世纪 80 年代 FCIP 发展缓慢，1990 年 FCIP 的参保面积仍只占符合条件面积的 40%，但相较于 20 世纪 70 年代不足 10% 的参保率，该指标已经有了巨大提升。

发理赔，一旦达到阈值，保险公司对区域内所有投保农户进行赔付，不需要核实投保农户的实际产量。此类指数保险突出的优点在于，省去了传统产量保险中的查勘定损环节，大幅降低了交易成本，成为许多无力实施传统产量保险的发展中国家的理想选择。

尽管指数保险在一定程度上通过简化管理流程降低了交易成本，但引发的“基差风险”也凸显了单纯依靠产品设计“剑走偏锋”地降低农业保险交易成本的隐忧。由于指数保险基于区域层面的产量或者气象数据进行赔付，农户个体的实际损失与区域平均水平可能存在差异，导致部分农户即使受灾也无法获得赔偿，而另一些未受灾的农户却可能获得赔付。这种偏差不仅限制了指数保险产品的接受度和普及度，也增加了保险公司与农户之间的信息沟通成本和争议解决成本。美国在推广区域产量保险的同时，依然为农户提供支付额外费用进行现场定损的选项，仅将产品创新作为市场设计层面降低保险交易成本之后的补充手段。因此，有必要认识到，之所以国际上更加关注通过产品设计降低农业保险供给难度，不仅是因为这种方式能够减少道德风险等保险的经典挑战，还缘于发展中国家缺乏在市场层面有效降低农业保险交易成本的能力。

三、理论分析：不同模式的农业保险成本构成与分摊

农业保险供给不足的重要原因是具体实施环节的交易成本高昂。图2展示了保险公司独立经营、市场分工、政府协作3类不同模式下的农业保险成本构成与分摊，包括市场中不同主体在农业保险各业务环节的参与程度及相应成本。同时，在理论分析前，笔者设定农业保险产品的价格恒定不变，主要原因是，农户的支付能力有限或者存在其他风险分散方式，往往对农业保险的价格极为敏感，世界各国因此普遍由政府制定较为统一的价格以确保农户有能力购买农业保险。

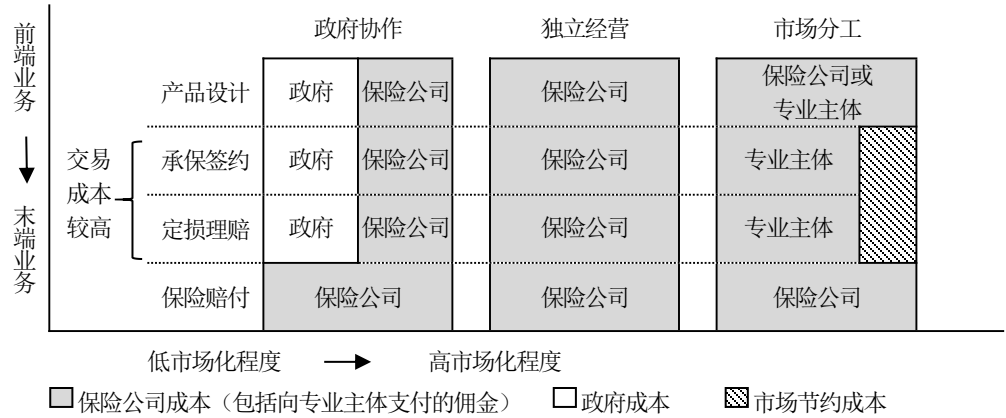


图2 不同模式下的农业保险成本构成与分摊

注：保险赔付成本是指保险公司基于农业保险合同提供的赔偿金；保险公司与投保人围绕赔付金额相关的协商和诉讼等争议解决费用可被视为定损理赔成本，本质上是为了就定损结果达成一致。政府为农户提供的社保卡或者“一卡通”银行账户方便了农业保险赔偿金的支付，只是其本意并不是专门服务于实施农业保险，因此，未在图中体现相关信息。

（一）保险公司独立经营模式

假定存在一个保险公司独立经营农业保险的市场业务，尚未通过市场化分工或政府干预的方式引

入其他主体参与农业保险供给。独立经营的含义是指保险公司需要独立完成农业保险所有环节的业务，因此，农业保险市场的全部成本也完全由其承担，本文用图2中的灰色矩形区域来表示。其中，产品设计成本和保险赔付支出直接涉及农业保险产品的核心功能，即管理农业风险的能力，与提供保险服务的价值创造直接相关，类似于经济学厂商理论中的生产成本。保险赔付成本只和客观的自然灾害相关，这是保险公司必须支付的成本，不能通过科技和制度等手段得以降低。承保签约和定损理赔环节的成本则服务于市场交易环节，属于典型的交易成本范畴。具体而言，承保签约包括保险推广、实地验标、合同签订等步骤，直接涉及保险公司与投保农户之间的信息匹配和交流，主要是为了促成保险合同的达成，相关支出属于交易谈判与签约成本。定损理赔包括勘察损失、责任划分、协定赔偿等，这些环节同样需要保险公司投入时间和资源进行信息收集、评估，并与受损农户达成一致，以确保赔付的合理性，这部分成本属于履行合同过程中的监督和执行成本。

在农业保险产品价格给定的前提下，保险公司独立经营的直接结果是，保险公司会因为农业保险供给的极高成本而减少供给，进而导致农业保险市场萎缩。因此，除了刚性的损失赔付成本外，如何降低保险公司独立经营模式下的其他成本是提升农业保险供给的关键。例如，卫星遥感技术在农业保险领域的应用，在一定程度上可以节约保险公司在承保签约环节的验标成本和定损理赔环节的人工投入。但是，通过技术手段降低农业保险交易成本仍面临诸多外在限制，且在短期内难以取得突破性进展。例如，卫星遥感技术的应用对地形、云层厚度等条件有较为严格的限制，识别精度也尚且不足以满足对连片小农户地块的区分。因此，通过制度设计降低农业保险的交易成本对于世界范围内农业保险市场的发展具有更高的解释力，也是本文重点关注的方向。一种方式是通过市场分工，使不同市场主体各自专注其最具优势的环节，通过专业化协作提升每个环节的效率，进而降低农业保险供给的总成本；另一种方式是通过政府协作，利用行政和财政等公共资源分担市场主体的会计成本。对研究者而言，后一种方式更加隐蔽，难以被觉察。

（二）市场分工模式

市场分工通过提升专业化和资源配置效率，成为降低交易成本的关键机制，并在多个经济理论框架中得到了深入阐释。Coase（1937）在交易成本理论中强调，市场和企业的存在正是为了减少交易中的各类费用，包括信息搜寻、谈判和契约执行等。在缺乏分工的初始状态下，每一项交易都需要涉及多方面的协调和资源配置；而通过分工，市场主体能够专注于最具效率的环节。这一理论与劳动分工理论相契合。通过提升劳动分工专业化水平和规模经济，能够有效降低各环节之间的协调成本。Williamson（1979；1985）进一步拓展该劳动分工理论框架，指出资产专用性、不确定性和交易频率是影响交易成本的关键属性。长期专注特定领域的知识积累可以减少信息不对称，清晰界定合约的职责分工有助于抑制机会主义行为。总而言之，分工使市场主体能够在各自擅长的领域内开展业务，避免跨领域的协调障碍和契约执行困境，从而在降低交易成本的同时，提高交易效率。

图2右侧部分展示了市场分工模式下的农业保险成本结构。市场分工是保险公司从独立经营模式走向更高市场化程度的状态，通过引入专业化的市场主体来分担农业保险具体环节的交易成本。在农

业保险的业务环节中，保险赔付环节的成本是基于保险合同所确定的赔偿，无法通过专业化的方式得以降低。同时，产品设计环节本身就是保险公司的专长所在，尽管也可以外包给其他专业主体承担，但是这样做未必可以节约成本。如果农业保险的产品设计需要大量的政府数据支持，那么，由政府承担农业保险产品的设计或许可以降低该环节的信息搜集成本，但是，也仅限于简化了政府和保险公司的数据传递，成本节约的幅度较小。因此，图2中市场分工模式下产品设计成本与保险赔付支出所占的区域面积与保险公司独立经营模式下的情况基本一致，表示产品设计和保险赔付环节并不是农业保险市场分工的重点环节。对于承保签约和定损理赔这两个交易成本较高的环节而言，从理论上讲，雇用专业主体可以更高效地完成签约和理赔等工作，极大地降低农业保险的交易成本。否则，保险公司必须独立在广阔的农村地区开设基层网点、聘用并培训工作人员，与分散的农户逐一对接。尤其在发展中国家，取得农户信任并且说服他们购买农业保险的难度极高。因此，在图2右侧部分市场分工模式下，当专业主体承担承保签约和定损理赔职责时，灰色矩形区域面积缩小，意味着保险公司承担的成本下降；与之对应，图2中斜线矩形区域代表市场分工模式下节约的成本，表示保险公司在上述环节向专业主体支付的佣金低于保险公司独立承担相关职责的成本。

（三）政府协作模式

以政府协作模式实施农业保险的合理性，可以使用公共选择理论、不完全契约理论和社会资本理论加以解释。Buchanan and Tullock（1962）的公共选择理论认为，市场垄断和信息不对称等因素造成的资源错配，可能导致市场无法自发地实现有效的资源配置。政府作为相对中立的主体，能够通过直接参与和支持市场活动来缓解特定条件下的资源错配，减少垄断、信息不对称和不公平竞争。因此，政府参与市场协作的意义不仅仅是传统的“干预”，而是为了提高市场效率和增强公平性来优化资源配置，确保公共利益最大化。Williamson（1985）的不完全契约理论则进一步说明，市场交易中普遍存在的信息不对称和契约不完全性会导致高昂的交易成本。政府提供公共服务，不仅可以通过法律保障和提供统一的契约框架来降低交易成本，还能确保契约执行，减少因信息不对称引发的市场摩擦。除此之外，Putnam（1993）的社会资本理论认为，社会信任和公共网络对市场的顺利运行至关重要。政府通过提供公共服务、促进社会信任和增强社会资本来降低交易成本，可以为市场创造更为有利的交易环境。

图2左侧部分展示了政府协作模式下的农业保险成本构成。政府协作是保险公司从高市场化程度向低市场化程度转变的状态，由政府广泛参与和协助农业保险的实施并为保险公司承担部分职责和成本。除了保险赔付这一刚性支出环节，政府在农业保险产品的设计、承保签约和定损理赔环节都存在主动协助的动机与价值。通过整合农业生产、气候和灾害数据，政府可协助保险公司设计基于风险区划的保险产品，厘定科学费率，减少市场失灵。在承保签约和定损理赔环节，政府可以利用公信力和基层网络推广，助推农户投保门槛的降低并促进投保率的提升；调动基层组织协助查勘理赔，有利于保险公司降低成本，同时变相降低政府的财政补贴负担。图2左侧部分中的白色矩形区域表示政府为保险公司分担的农业保险成本，这部分成本不反映在保险公司的账面上，因此很容易被忽视。

总体而言，上述两种降低交易成本的模式在理论上不存在绝对的优劣之分，现实中也都存在相应的成功案例。市场分工可以通过引入专业的代理网络、理赔服务团队和产品设计团队来降低交易成本，而政府协作则可以通过基层组织的动员和集体投保的方式来减轻保险公司的成本负担。可以说，两种方式适用于不同的市场环境。在具体实践中，有效利用市场分工与政府协作，都是降低农业保险交易成本、提高农业保险供给水平的可行方式。

四、降低农业保险交易成本的成功案例：中美模式比较

中国和美国作为全球最大的两个农业保险市场，其农业保险运行机制各具特色，既反映了降低农业保险交易成本的共同挑战，也体现了各自适应农情而独立衍生的差异化模式。接下来，本文围绕中美两国农业保险的市场体系进行对比分析，验证市场分工和政府协作这两类应对农业保险交易成本过高的模式设计在现实中的体现。

（一）市场分工模式：美国案例

美国农作物保险的运作体系由 FCIC 主导，在美国风险管理局（Risk Management Agency，简称 RMA）的直接管理与私营保险公司紧密合作，为农场主提供标准化的保险产品和政策。其中，RMA 主要负责产品的合约设计与定价、保费管理和费用补贴、农作物保险政策制定等。FCIC 负责实施保险支持政策，监督保险公司运营状况，并通过再保险机制为保险公司提供支持^①。作为联邦政府授权的 FCIC 供应商，农业保险公司主要负责承接 FCIC 的标准化保险产品、分销并管理保单以及最后进行风险分散等。与中国的直保体系不同，美国的农业保险公司一般不直接参与保险销售和定损活动，而是通过与代理主体及定损主体的市场化分工提供承保签单和理赔服务（见图 3）。

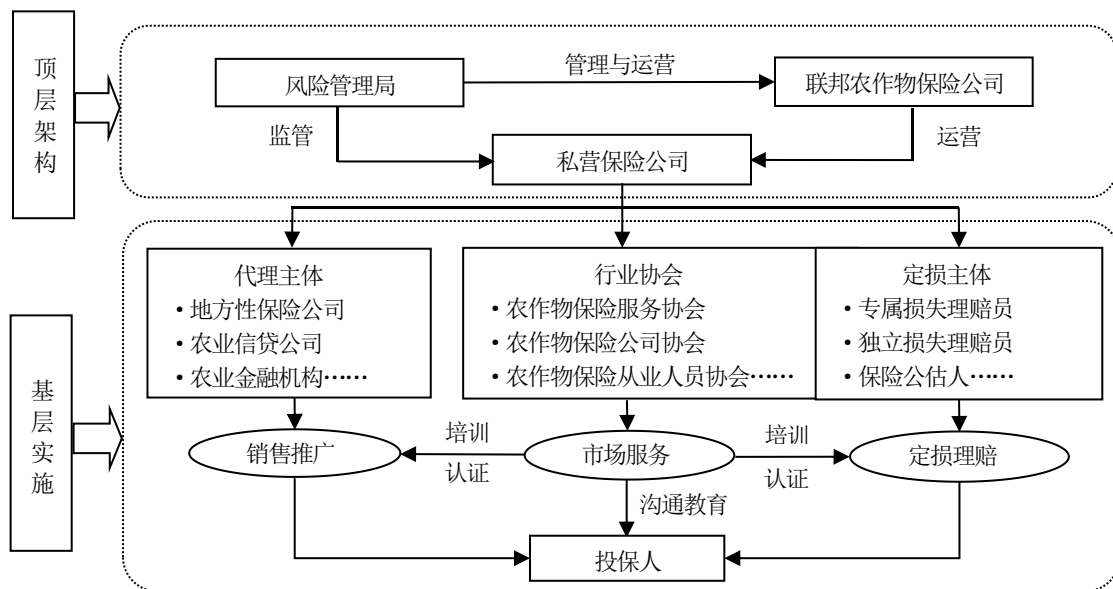


图3 美国农业保险的顶层架构与基层实施方式

^①FCIC 由美国农业部下属的 RMA 进行管理和运营，但是，二者事实上是“一套人马，两块牌子”的合署办公关系。

1.承保展业：代理主体。在美国农业保险体系中，代理人作为保险公司与农场主之间的重要纽带，负责将农业保险产品推向市场。代理人不仅是保险产品的销售者，也是农场主风险管理的顾问。代理人的主要职能包括：评估投保农场的生产模式、经营规模及潜在风险；通过与农场主的沟通，确保他们能够理解不同保险产品的特点，然后根据农场主的经济状况与需求，推荐最为合适的投保方案。因此，保险代理人的市场行为直接影响到农场主对保险产品的保障水平、保费和保险责任等条款的选择（Walters et al., 2010; DeLay et al., 2020）。完成保险产品的推荐后，代理人将相关投保信息提交至保险公司，由保险公司进行审核。同时，代理人协助农场主提供具体的生产数据，如种植面积、历史产量等，以便生成正式的保单。若农场受灾发生损失，投保人需要通过代理人启动索赔程序，代理人也将全程协助投保人完成理赔流程。

保险公司并不与每个代理人逐一对接，而是通过代理机构进行合作，形成一个覆盖广泛的农业保险代理人网络。代理机构通常由地方性保险公司、农业信贷公司、农业金融机构和其他专业的涉农企业组成。换言之，这些机构都是潜在的保险产品分销商。保险公司通过公开的招募渠道吸引代理机构加入，而代理机构通过申请的方式获得与保险公司的合作机会。一旦合作协议达成，代理机构便为保险公司承担开展市场推广、销售和售后服务的职责，而保险公司则根据合同向代理机构支付佣金。代理机构通常具有较高的运营灵活性，能够与多家保险公司建立代理关系，从而为农场主提供更为广泛的产品选择。

高度规模化、专业化的大型农场（或农业企业）是 FCIP 的主要客户群体。相较于发展中国家分散的小农户，美国的农场主显然具有更强的信息搜集能力和更高的保险认知。他们在购买农业保险时，可以通过多种途径寻找合适的代理人。常见的方式包括：利用美国农业部提供的“代理人定位器”工具，查找周边地区的代理人，或者直接在保险公司的官网上登记信息，等待代理人主动联系。由于农场主集约化、规模化的生产特征，保险代理人与每一位潜在客户对接的交易成本被分摊至广阔的经营面积，使得保险代理人的工作具备经济上的有效性。

2.定损理赔：定损主体。在美国农业保险市场中，定损主体是指具备专业资质的损失评估人员，其主要职责是通过科学方法对受损农作物的产量损失进行客观评估，并依据保险合同条款准确界定保险公司的赔付责任。根据所属公司性质和业务特点差异，定损主体可以分为三类：一是专属损失理赔员，他们是直接受雇于保险公司的员工；二是独立损失理赔员，他们受保险公司聘请开展定损业务；三是保险公估人，他们受投保人聘请开展定损业务。独立损失理赔员和保险公估人不隶属于任何保险公司，开展业务具有独立性。多种定损主体的存在，有助于缓解农业保险供给主体和投保人之间的利益冲突，提高定损理赔服务的专业性和效率，并增强投保人对农业保险体系的信任。

在定损理赔的操作流程中，投保人在因农作物受灾发生产量损失后，通过代理人向保险公司报告损失，并由保险公司安排定损人员进行评估。定损人员负责调查损失情况并评估赔偿金额。理赔方案达成一致后，保险公司根据协议支付赔偿金。在大多数情况下，保险公司通过专属或独立损失理赔员与投保人对接，执行定损流程。专属损失理赔员作为公司内部人员，负责界定保险责任并确保理赔过程符合公司规定，能够更高效地处理索赔事务，同时也会维护公司的利益。独立损失理赔员通常在偏

远地区或特定州、特定保险合同存在强制要求的情况下被雇用，他们也能够提供定损服务，但由于他们的佣金由保险公司支付，所以，他们本质上仍代表保险公司的利益。

如果投保农场主对专属或独立损失理赔员的评估结果存在异议，可以选择聘请保险公估人来重新对损失进行评估。保险公估人通常在重大理赔或复杂理赔案件中被雇用，依据投保人的利益最大化原则提供合理建议，并协助投保人与保险公司达成协议。许多保险公估人曾在保险公司从事相关工作，具有丰富的行业经验，能够识别保险公司在理赔中可能采取的策略，帮助投保人争取更多赔偿。尽管雇用公估人会增加投保人的成本，但他们的专业服务能够较好地减少因定损不公导致的损失，保障投保人的利益。

美国的农业保险体系通过市场分工方式降低保险交易成本的核心在于，将交易成本集中的承保理赔环节外包给高度专业化的市场主体。在 RMA 和 FCIC 的监督管理下，私营保险公司主要承担保单管理、履约赔付和风险分散等决策型职能，而不直接涉及保险销售和定损的具体操作。代理人负责将保险产品推向市场，并为农场主提供量身定制的保障方案，而定损主体则确保赔偿的合理性与满意度。上述体系通过代理人主体和定损主体的市场化运作，既保证了保险产品的推广，也提升了理赔过程的专业性与公正性。

3. 市场服务：行业协会。除了直接参与农业保险实施业务市场分工的主体外，美国农业保险市场还存在多个重要的行业协会，提供辅助性的行业服务，主要包括美国农作物保险服务协会（National Crop Insurance Services, 简称 NCIS）、美国农作物保险公司协会（American Association of Crop Insurers, 简称 AACI）、农作物保险从业人员协会（Crop Insurance Professionals Association, 简称 CIPA）和农作物保险与再保险局（Crop Insurance and Reinsurance Bureau, 简称 CIRB）等。

这些行业协会通过提供精算支持、政策建议、行业培训以及与政府合作等多种方式，推动美国农业保险行业实现监管合规、服务优化与政策推广。NCIS 不仅协助政府监管农作物保险，还提供损失理赔标准的开发与专业培训；AACI 则推动行业立法和政策发展；CIPA 有利于加强农业保险代理人和农场主的沟通与教育；而 CIRB 可以支持农业保险与再保险领域的合作与发展。

行业协会提供的多种培训与认证服务是美国农业保险市场能够进行高效、有序分工的重要支撑。但是，除此之外，美国针对损失理赔员和代理人还具有一系列认证制度，例如，保险代理人职业资格证（Certified Professional Insurance Agent）、农作物损失理赔员能力计划（Crop Adjuster Proficiency Program）和保险公估人职业资格证（Certified Professional Public Adjuster）等。这些认证，有助于规范从业人员的操作标准，避免低效和不规范的服务，从而优化保险市场的整体运作机制，间接降低农业保险的交易成本。

（二）政府协作模式：中国案例

中国的农业保险体系采用政府协作模式，市场主体主要包括农业保险公司、协保员等，各级政府也是重要参与主体。不同于美国农业保险公司直接将市场交易环节外包的降本增效方式，中国的农业保险公司一方面在农业保险实施的各个环节都可能与政府开展广泛协作，另一方面也需要直接参与每个实施环节，与政府共同分担农业保险的交易成本（见图 4）。

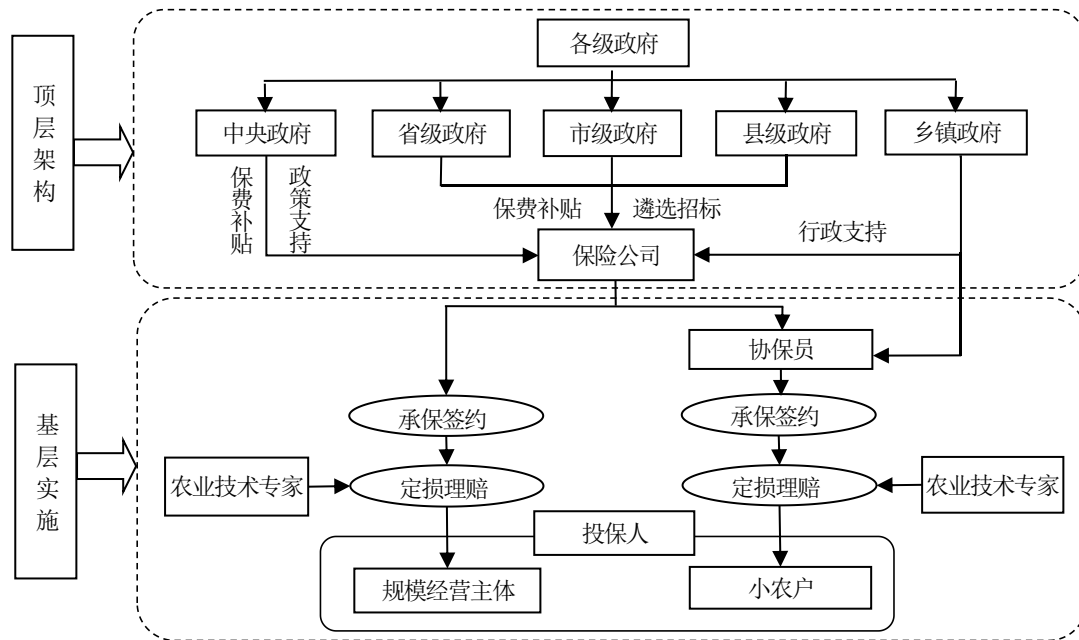


图4 中国农业保险的顶层架构与基层实施方式

注：农业技术专家主要指县农业技术推广中心或乡镇农业技术推广站的农技推广员。

1.各级政府：行政协作。中国政府在农业保险的实施中扮演监管者和协助者的角色，主要承担政策设计、财政补贴和监督管理职责，同时推动农业保险的基层实施。中央政府通过政策引导和补贴资金的支持形成顶层设计，调控农业保险市场的发展方向。省级政府承担一定的保费补贴责任，对辖区内的农业保险发展事项具有较高的决定权和自主权。但是，省级政府通常不直接参与地方农业保险遴选工作。为规避遴选与实际需求的脱离、避免上下级政府间的矛盾，当前中国大部分地区的遴选工作都是省级政府确定原则后委托地市级政府落实。

不同于省级及以上政府对农业保险市场的宏观管理，市级及以下政府主要负责农业保险协同推进的具体事宜。除了承担必要的补贴责任，市级、县级政府还需要通过遴选来规范辖区内农业保险市场的过度竞争问题。从当前最为常见的市级政府所主导的遴选实践来看，通常做法仍然是市级政府代各县遴选，提供承保候选人排序，具体业务分派、合同签订则交由县级政府实施（谭莉等，2024）。通过招标遴选的方式，市级、县级政府缓解了保险公司之间的直接业务竞争，降低了账面上的保险交易成本。乡镇政府是推动农业保险在基层实施的主要载体，负责协助农业保险公司的展业工作（谭莉和丁少群，2023）。农业保险覆盖率在许多地区已经被列为乡镇政府绩效考核的指标，因此，乡镇政府也有较高的意愿推动农业保险普及，通过组织动员会议和系统培训等方式提升基层协保员的工作积极性与业务能力，为保险公司分担了大量的交易成本。

2.基层协保员：业务协作。协保员是中国农业保险体系中连接政府、保险公司与农户的枢纽，通常由基层村干部兼任。协保员在农业保险市场交易的全环节与保险公司深度合作，承担从承保签约到定损理赔，再到纠纷调解等多种职责。在中国以分散的小农经营为主的农情下，协保员的独特价值体

现为：基于政府公信力“背书”，将小规模、分散经营的农户有效组织起来，节约保险公司与众多小农户逐一对接的高昂交易成本。从这一角度来看，中国农业保险市场短期内很难形成类似于美国保险代理人的专业化保险中介网络。如果缺乏政府的“背书效应”以及村干部扎根农村基层的群众基础，任何商业化主体与小农户的对接都会缺乏市场层面的经济有效性。这一状况的改善，依赖于农业规模化的推进和农村“一揽子”保险的发展，提升了商业化主体与单个农户对接的预期收益。对于作为农业生产主体的小农户而言，协保员不仅负责向他们宣传农业保险政策，解释保险条款，还帮助他们完成投保手续。具体而言，协保员可以组织小农户集中投保，统一收取保费，并提交给保险公司，以村为单位出具农业保险保单。此类保单须经过被保险人确认，详细列明被保险人的具体投保信息，并进行公示。对于规模户而言，他们通常自行办理投保手续，每户单独出具保单，在自愿情况下也可参与集中投保。通过这种简化承保流程操作，协保员可以帮助保险公司减少直接与小农户对接的市场交易频率。

当农作物受灾发生产量损失时，协保员需要先收集所在村庄的大致受灾情况，并上报保险公司。保险公司在收到报告后，会派遣查勘人员实地进行损失评估。按照《农业保险条例》的操作规范要求，保险公司通常会随机抽取一定数量的投保地块，推算村庄整体的受灾情况和赔付标准。由于抽样定损必然存在一定程度的误差和不精准性，保险公司在制定理赔方案时，也会参考协保员的意见对相关结果进行微调。协保员熟悉当地农户的情况，可以为查勘人员提供翔实的信息，尤其是在抽样地块的选择上，协保员通常具有较大的建议权。一般情况下，农作物抽样测产的定损结果需要由保险公司和被保险农户共同确定。如果存在比较严重或者范围较大的灾害损失，则是由保险公司、投保农户和农业技术专家三方合作定损。由于保险公司与众多小农户逐一对接的交易成本极高，协保员通常作为投保规模较小、参与集中投保的小农户的代表参与定损。农业技术专家主要由县或乡镇农业技术推广机构的工作人员担任。虽然每次定损时，保险公司同样需要向他们支付一定的劳务费用，但相比于专门雇用高校或科研机构农业技术专家的成本，使用政府农技人员的成本要低得多。

除了在承保和理赔环节中发挥重要作用，协保员还在理赔纠纷的处理中充当了调解人的角色。在理赔过程中，由于农户对保险条款的理解有限，或者农户对损失评估结果存在异议，农户与保险公司之间的理赔纠纷时有发生。协保员作为村民委员会的成员，不仅了解当地农业生产和农户的具体情况，还会站在农户的立场上，确保他们的利益得到应有的保障；同时，他们也对保险公司的责任范围和理赔流程有一定的了解，有助于农户和保险公司双方达成一致，在一定程度上降低了保险公司因纠纷磋商产生的额外交易成本。

尽管中国的协保员职责与美国的农业保险代理人存在一定的相似性，但是，在中国农业保险的政府协作模式中，协保员与保险公司合作的根本动力来自政府的行政激励，而非市场化的经济激励。笔者于2022年对江苏省盐城市、淮安市、宿迁市等地区的农业保险基层实施情况进行了调研，发现地方政府的重视与配合程度是影响农业保险业务能否顺利开展的关键因素。究其原因，农业保险协保员大多由村干部兼任，而农村基层“小马拉大车”的现象尤其突出，本身事务已经很繁重，且村干部作

为协保员协办农业保险业务缺乏市场化的经济激励。一旦缺少协保员的支持，保险公司完全依靠自己独立开展农业保险业务的成本将极为高昂。根据原中国银行保险监督管理委员会河南监管局的测算，在没有政府协助的情况下，保险公司在河南省 5 个地级市开展的小麦保险亩均承保成本为 5.3 元，已经远远超过农户每亩 3.6 元的自缴保费。在 2021 年《中央财政农业保险保费补贴管理办法》修订之前，针对协保员的工资报酬长期属于“灰色地带”，部分保险公司只能采取送话费、送粮油等手段尽可能争取协保员的积极配合。该办法修订后，虽然确认了协保员报酬的合规性，但也要求不得超过当地公益性岗位的平均报酬，因此，乡镇政府的行政激励仍是村干部承担协保员工作的主要驱动力。湖北省等地区基层政府已经开始实施针对农村保险收缴情况的量化考核机制，具体收缴任务落实到村干部，在村庄整体工作中考核占比为 30% 左右。

政府协作模式为政府推动农业保险市场形成创造了必要的条件，自上而下的行政激励则为政府提供了充足动机。不仅是乡镇政府对村干部实施行政激励，省市之间、市县之间、县乡之间通常也会存在上级政府对下级政府关于农业保险实施情况的绩效考核，指标包括农业保险覆盖率、保费收入、补贴效率等。为了满足考核目标，地方政府格外关注保险公司的承保理赔决策也就顺理成章。因此，当前中国地方政府在参与和支持农业保险基层实施中的越位风险，本质上是以政府协作模式推动农业保险市场形成时可以预见的发展代价。进一步来说，在农业保险实施环节不能实现跨企业的专业化和市场化背景下，如何在政府深度参与导致的越位风险与完全商业化发展下的农业保险停滞之间寻求平衡，亟待提出相应的治理方案。

总体来看，中国农业保险的基层实施采取的是以行政激励驱动政府协作模式，通过各级政府联动和协保员的深度参与实现了高效的农业保险供给覆盖。特别是在一些小农户占比较高、经济条件较弱的地区，协保员的协作推动了集体投保和理赔的进程，减少了保险公司直接与大量小农户对接的交易成本。政府主导的垂直协作路径使得农业保险在欠发达的农村地区得以推广，为农户提供了基本的风险管理工具，同时有效解决了农业保险交易成本高的问题，一定程度上弱化了中国农业保险市场的中介主体缺乏问题。

五、降低农业保险交易成本的代价：寻租

无论是美国的市场分工模式，还是中国的政府协作模式，降低农业保险交易成本的核心逻辑均在于引入更加专业、高效的主体来承接或者协助农业保险实施中的部分环节。一方面，这一核心诉求使得关键环节的部分主体在农业保险体系中获得了相对较高的议价权，进而可能产生寻租空间。理论上，寻租现象的根源在于中美农业保险市场部分交易环节外包的本质，即保险公司将与农户沟通的相关核心环节部分外包给具备比较优势的市场主体，并且转嫁相应的交易成本。另一方面，这些主体由于掌握资源分配权力或者渠道控制力，在协助保险公司获得交易成本节约机会的同时，天然产生了寻租动机。就寻租的产生形式而言，美国农业保险市场上存在代理人可以获得的基于各地区市场渠道控制力的“经济租”，而中国农业保险市场存在政府可以获得的基于资源分配权的“权力租”。因此，美国

的市场分工模式和中国的政府协作模式，均面临农业保险市场寻租的挑战，这也是中美两国为降低农业保险交易成本需要付出的代价。

（一）美国：代理制下的经济租

经济租并非通过市场自由竞争和创新所产生的财富，而是源于资源在特定市场中的稀缺性或垄断结构。一方面，稀缺性使得经济资源无法被轻易替代或替代成本过高，资源的拥有者能够通过控制供给来获得超过市场均衡价格的收入，创造超额的经济收益；另一方面，当市场处于不完全竞争时，资源的供给方基于市场势力也可以通过操控价格或者限制供给，获得高于正常市场价格的回报。经典的马歇尔边际效用理论指出，经济租的存在反映资源配置的不完全性，尤其在市场力量不足、竞争机制失灵时，资源未必能够按其最有效的用途进行分配，进而产生经济租。

美国农业保险的代理人会利用农业保险销售渠道的不完全竞争性进行寻租。为了降低农业保险交易成本，保险代理人这一“更有效率的”主体被引入美国的农业保险市场以分担交易成本。但由于农业保险市场潜在的自然垄断特性，代理人销售农业保险虽具有较高的市场效率，但必然也伴随一定的市场势力和议价权，许多代理人掌握着特定地区的客户资源甚至形成事实上的垄断地位，由此引发了不完全竞争条件下的代理人寻租现象。具体来说，美国农作物保险产品通常由 RMA 统一定价，这限制了保险公司在产品价格上的竞争。因此，不能在价格上竞争，保险公司的业务拓展与维护不得不完全依赖于代理人。那么，赢得市场的关键在于，确保代理人充分推介和销售本公司的产品。在整体风险水平较低、市场规模较大的州，代理人可能会利用其控制销售渠道的优势强化与保险公司之间的博弈以争取更高的佣金，赚取基于农业保险渠道垄断权的经济租。

为遏制代理人佣金的过度膨胀，2011 年美国政府对 SRA 进行了调整，规定代理人佣金一般不得超过保险公司获得的管理和经营补贴的 80%。除了 SRA 的规定，美国农业部还限制使用附加福利和其他类型的补偿，包括佣金、利润分享、奖金、咨询费、贷款、预付款和延期付款、健康或其他类型的保险、旅行或价值超过 600 美元的娱乐费、广告促销费等。尽管如此，2011 年 SRA 规定的代理人薪酬的上限实际上是否有效尚不清楚，因为薪酬可以采取多种形式会导致法定工资最高限额很难得到监督和执行（Smith et al., 2016）。

（二）中国：垄断经营权分配下的权力租

从新制度经济学的角度看，权力租的形成与交易成本和制度障碍密切相关。在许多情况下，政策工具本身并不具有市场交易中的价值创造性，而是通过影响资源分配、改变市场准入、设置特定规则或提供补贴等手段，赋予特定团体优于其他竞争者的市场优势。

在中国的农业保险实践中，地方政府通过遴选赋予保险公司政策性农业保险的垄断经营权，这使企业与地方政府建立利益联系来谋求经营资质的寻租行为有了潜在空间（何小伟等，2014）。具体来说，地方政府在政策性农业保险市场中拥有支配性地位，尤其是在早期招投标制度尚未确立时，农业保险经营机构的遴选主要依赖于地方政府的主观考评。尽管目前相关政策法规已经规定地方政府要通过招标方式来遴选承保机构，但是，地方政府仍享有制定遴选管理规则的权力，在农业保险市场准入

方面的自由裁量权极大。例如，地方政府可能在保险公司的游说下专门设计对保险公司有利的评价指标，这一过程中部分地区甚至直接向保险公司收取不合理的遴选费用。在激烈的竞争下，保险公司向地方政府输送的利益越多，从遴选中胜出的概率就越大（庹国柱，2017）。

值得注意的是，由于政府并不是以盈利为目的的市场主体，政府设租、企业寻租的现象在农业保险实务中并不总是以经济利益输送的形式发生。政府投入大量行政资源推动农业保险实施，上级政府的行政目标也可能对农业保险的基层实施产生影响，导致地方政府在缺乏必要监管时产生越位问题。例如，地方政府为了完成上级政府对农业保险覆盖率的考核目标，要求保险公司每年将农户自缴的保费以赔付形式返还，提升农户次年投保、续保的积极性。保险公司为了争取地方政府在下一轮农业保险遴选过程中的优待以及实施过程中的协助，通常也愿意促成这一隐性的寻租活动。在监管部门严厉打击农业保险遴选过程中的利益输送问题的背景下，这种无须向地方政府直接输送经济利益的寻租活动由于相对隐蔽，却更容易发生。

总体来看，虽然地方政府通过遴选来降低农业保险市场竞争的方式在降低账面成本、增强政策执行力方面有一定成效，但是，地方政府对保险资源分配的控制，使保险公司为获得垄断经营权和政府行政支持可能付出大量非生产性成本，从而产生了权力寻租现象。在地方遴选模式下，保险公司由于需要应对频繁的招标竞争，很容易出现资源错配，即部分资源流向了与地方政府的非生产性互动，原本可以用于提升保险产品质量、技术创新和服务提升的投入，可能被消耗在维系地方政府关系的寻租活动中（陆宇等，2023）。中国农业保险垄断经营权分配下的权力寻租，可能使农业保险公司的供给效率下降，推高无法反映在保险公司账面上的交易成本。

六、结论与政策启示

交易成本足够低是决定农业保险市场形成和发展的前提条件之一。而在降本增效方面，理论上存在市场分工和政府协作两类代表性方式。本文对中美农业保险市场的运行逻辑进行比较，分析了两国在应对农业保险交易成本高企问题上采取的不同策略。美国的市场分工模式依靠市场化和专业化的路径，通过专业化的代理人网络和理赔团队，提高服务的效率和质量，并降低农业保险的交易成本。中国的政府协作模式通过发挥各级政府和基层力量的作用分担农业保险交易成本，降低保险公司的经营负担，推动农业保险的普及和覆盖。然而，引入专业化市场主体或者通过与政府协作来降低交易成本，也会伴随相关主体市场势力或者议价权增强而引发寻租风险的上升。尤其在政府协作模式下，政府对农业保险基层实施的深入参与以及行政资源的大量投入，是地方政府在缺乏必要监管时存在越位风险的重要原因。总体来看，基于经济环境和农情等的差异，中美两国对农业保险供给体系有不同安排，这并不妨碍国家间的经验借鉴，但前提是，厘清两种模式设计的基本经济学逻辑，避免高估其他国家农业保险发展模式的优越性。

对于其他发展中国家而言，在市场化程度较高的环境下，可以更多地借鉴市场分工模式，通过完善市场机制与专业分工来提高农业保险的实施效率并节约交易成本。在市场机制尚不健全的地区，特别是在农村基础设施和市场中介力量薄弱的情况下，则可以借鉴政府协作模式，通过政府的政策支持

和基层动员来弥补市场的不足，推动农业保险的推广实施。在农业保险供给过程中，结合各自的市场环境与发展阶段，灵活应用市场机制与政府协作，将是农业保险政策制定者需要关注的重要方向。

构建更加高效的农业保险体系，既要立足本土实践提炼“中国经验”和推广“中国方案”，也要吸收国际经验、“洋为中用”，完善制度供给。一方面，将政府主导的农业保险协作设计规范化、体系化，形成可向新兴经济体推广的发展范式；另一方面，深化中国农业保险市场机制改革，推动适应中国农业保险体系的主体分工，实现国际经验与中国农情的本土化融合。

鉴于此，本文提出如下政策建议：

第一，深化政府协作实践，提炼本土农业保险发展经验。中国政策性农业保险发展早期通过借鉴农业保险发达国家的经验快速推动农业保险市场形成，但在长期实践中已然形成了具有中国特色、适应中国农情的农业保险供给模式。以往关于中美农业保险的比较研究，大多在现象层面对美国农业保险的实务模式进行考察，结合中国农业保险面临的挑战开展就事论事的比较，容易导致“头痛医头、脚痛医脚”的视角局限。在农业保险高质量发展时期，应适时转变后发追赶阶段以模仿借鉴为主的发展惯性，更加着眼于对本土化农业保险发展经验的总结凝练。当前中国农业保险市场所面临的一些发展难题，包括过度竞争问题、寻租风险等，已经很难从国际经验中寻求现成的解决方案。

第二，加强国际交流合作，推广中国农业保险发展范式。以小农经济为主的发展中国家普遍缺乏农业保险专业化分工的市场基础，迫切需要有别于西方市场化模式的替代性解决方案。建议将中国降低农业保险交易成本的“有为政府”理念转化为可复制的成熟方案设计，通过深化与联合国粮农组织、世界银行等国际组织的交流合作，将依托行政资源、适配小农经济的“中国方案”纳入发展中国家农业风险管理工具箱。充分借助中国对外援助以及其他国家来华学习的交流窗口，推广以行政力量弥补市场缺位的中国实践经验，彰显“中国方案”对其他发展中国家农业保险制度建设的借鉴价值。

第三，完善市场化激励措施，保障协保员群体积极性。以村干部为主体的协保员群体有效弥补了中国农村地区保险市场化发育的不足。构建标准化管理体系和激励政策，对于提升协保员的工作积极性和专业素质至关重要。当前，中国的协保员队伍面临管理不规范和激励措施不完善的问题，制约了农业保险服务水平和市场运行效率的提升。因此，需制定统一管理标准，优化人员构成并加强培训，提升协保员在专业知识、销售服务、沟通交流等方面的能力，同时完善激励机制，合理提高薪酬待遇，以激发协保员的工作积极性，提升农业保险的服务质量和实施效率。

第四，适度推进专业化分工，优化农业保险业务实施流程。鉴于农业保险链条较长，涉及费率精算、承保、定损、理赔等多个环节，在坚持政府协作模式总体框架的基础上，可以适当引入其他主体。通过将知识密集型的费率精算和产品设计交由专业第三方机构或技术公司，保险公司可以集中资源提高服务质量，降低管理成本。劳动密集型的定损与理赔业务，则可以与地方农业部门或农民专业合作社开展合作，借助它们对本地情况的了解，加快理赔进度，减少信息不对称导致的成本上升和理赔纠纷。这种纵向分工，不仅能有效缩短业务链条，降低运营成本，还能提高各环节的专业化程度，确保服务效率和质量。

参考文献

- 1.冯文丽, 2024: 《美国联邦农作物保险计划运行机制及启示》, 《保险理论与实践》第11期, 第1-18页。
- 2.冯文丽、虞国柱, 2024: 《关于中国政策性农业保险制度模式改革的思考》, 《保险研究》第12期, 第3-12页。
- 3.何小伟、虞国柱、李文中, 2014: 《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》, 《保险研究》第8期, 第36-41页。
- 4.刘璐、韩浩、马文杰, 2016: 《政府支农政策对农业保险需求的影响机制研究》, 《农业经济问题》第10期, 第31-40页。
- 5.刘亚洲、钟甫宁、吕开宇, 2019: 《气象指数保险是合适的农业风险管理工具吗?》, 《中国农村经济》第5期, 第2-21页。
- 6.陆宇、易福金、王克, 2023: 《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》, 《中国农村观察》第5期, 第104-125页。
- 7.牛浩、陈盛伟, 2019: 《“弱竞争”的市场模式提升了农业保险发展速度吗?》, 《保险研究》第8期, 第52-69页。
- 8.牛浩、李政、孙乐、陈盛伟, 2021: 《市场竞争加强背景下农业保险公司的双重经营困境》, 《保险研究》第3期, 第32-43页。
- 9.谭莉、丁少群, 2023: 《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》, 《保险研究》第9期, 第47-60页。
- 10.谭莉、丁少群、汪洋, 2024: 《农业保险承保机构遴选中的赛马机制研究》, 《保险研究》第9期, 第3-14页。
- 11.虞国柱, 2017: 《论农业保险市场的有限竞争》, 《保险研究》第2期, 第11-16页。
- 12.虞国柱, 2023: 《农险管理体制改革的—一个重要课题探讨——一个市场配置资源和发挥政府作用的话题》, 《农村金融研究》第5期, 第16-23页。
- 13.夏益国, 2013: 《美国联邦农作物保险: 制度演进与运行机制》, 《农业经济问题》第6期, 第104-109页。
- 14.肖卫东、张宝辉、贺畅、杜志雄, 2013: 《公共财政补贴农业保险: 国际经验与中国实践》, 《中国农村经济》第7期, 第13-23页。
- 15.燕菲儿、易福金、张齐家, 2024: 《农业保险的化肥减量效应分析——基于信贷与信息双约束视角的再考察》, 《中国农村经济》第10期, 第20-41页。
- 16.叶朝晖, 2018: 《关于完善我国农业保险制度的思考》, 《金融研究》第12期, 第174-188页。
- 17.易福金、陆宇、王克, 2022: 《大灾小赔, 小灾大赔: 保费补贴“包干制”模式下的农业生产风险与赔付水平悖论——以政策性玉米保险为例》, 《中国农村经济》第3期, 第128-144页。
- 18.于洋、王尔大, 2009: 《政策性补贴对中国农业保险市场影响的协整分析》, 《中国农村经济》第3期, 第20-27页。
- 19.余方平、刘宇、王玉刚、尹航, 2020: 《“保险+期货”模式价格保险定价研究——以玉米为例》, 《管理评论》第4期, 第35-47页。
- 20.张玉环, 2016: 《美国、日本和加拿大农业保险项目比较分析》, 《中国农村经济》第11期, 第82-90页。
- 21.赵长保、李伟毅, 2014: 《美国农业保险政策新动向及其启示》, 《农业经济问题》第6期, 第103-109页。

- 22.郑姗、郑旭媛、徐志刚, 2023: 《农业保险风险转移对规模户损失控制方式选择的影响——基于风险管理方式有效功能区间的视角》, 《中国农村经济》第 11 期, 第 82-101 页。
- 23.Buchanan, J. M., and G. Tullock, 1962, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 3-31.
- 24.Coase, R., 1937, “The Nature of the Firm”, *Economica*, Vol. 4: 386-405.
- 25.Coble, K. H., and B. J. Barnett, 2013, “Why Do We Subsidize Crop Insurance?”, *American Journal of Agricultural Economics*, 95(2): 498-504.
- 26.DeLay, N. D., H. H. Chouinard, C. G. Walters and P. R. Wandschneider, 2020, “The Influence of Crop Insurance Agents on Coverage Choices: The Role of Agent Competition”, *Agricultural Economics*, 51(4): 623-638.
- 27.Glauber, J. W., K. J. Collins and P. J. Barry, 2002, “Crop Insurance, Disaster Assistance, and the Role of the Federal Government in Providing Catastrophic Risk Protection”, *Agricultural Finance Review*, 62(2): 81-101.
- 28.Hazell, P. B., 1992, “The Appropriate Role of Agricultural Insurance in Developing Countries”, *Journal of International Development*, 4(6): 567-581.
- 29.Jensen, N. D., A. G. Mude, and C. B. Barrett, 2018, “How Basis Risk and Spatiotemporal Adverse Selection Influence Demand for Index Insurance: Evidence from Northern Kenya”, *Food Policy*, Vol. 74: 172-198.
- 30.Mahul, O. and C. J. Stutley, 2010, *Government Support to Agricultural Insurance: Challenges and Options for Developing Countries*, Washington, D. C.: World Bank Publications, 57-132.
- 31.Miranda, M. J., and M. Glauber, 1997, “Systemic Risk, Reinsurance, and the Failure of Crop Insurance Markets”, *American Journal of Agricultural Economics*, 79(1): 206-215.
- 32.Putnam, R. D., 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, N. J. : Princeton University Press, 163-181.
- 33.Smith, V. H., J. Glauber, and R. Dismukes., 2016, “Rent Dispersion in the US Agricultural Insurance Industry”, Technical Report Discussion Paper 01532 of International Food Policy Research Institute, Washington, D. C., <https://agris.fao.org/search/en/providers/122566/records/65699cd624708c44ad0529b4>.
- 34.Walters, C. G., H. H. Chouinard and P. R. Wandschneider., 2010, “Insurance Contracts and the Role of the Selling Agent: Empirical Evidence from Federal Crop Insurance”, Conference Paper, 2010 Annual Meeting of Agricultural and Applied Economics Association, Denver: Colorado, <https://ideas.repec.org/p/ags/aaea10/61748.html>.
- 35.Williamson, O. E., 1979, “Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations”, *The Journal of Law and Economics*, 22(2): 233-261.
- 36.Williamson, O. E., 1985, *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets and Relational Contracting*, New York: The Free Press, 385-408.
- 37.Yi, F., M. Zhou, and Y. Zhang, 2020, “Value of Incorporating ENSO Forecast in Crop Insurance Programs”, *American Journal of Agricultural Economics*, 102(2): 439-457.

Government Cooperation or Market Division of Labor: Comparison of Chinese and U.S. Models for Reducing Transaction Costs in Agricultural Insurance

YI Fujin^{1,2} LU Yu³

(1. China Academy for Rural Development, Zhejiang University;

2. School of Public Affairs, Zhejiang University;

3. School of Economics, Nanjing Audit University)

Summary: The potential role of agricultural insurance in controlling agricultural risks establishes it as a vital instrument for countries to support agricultural development. However, high transaction costs remain a critical barrier to its widespread adoption. Even in countries with a high level of agricultural scale, overhead costs typically account for 20%–25% of premium income. Developing countries dominated by smallholder farms face greater challenges. A large number of farmers live in remote areas with inadequate infrastructure and poor transportation, creating significant difficulties in promoting insurance and organizing enrollment.

To address these challenges, various countries have adopted different approaches to agricultural insurance implementation based on their social systems, insurance practices, and agricultural structures. Two governance models are most representative, including the market division of labor model and the government cooperation model. This paper compares the supply models of agricultural insurance markets in the U.S. and China, and examines how different agricultural contexts can inform cost reductions that promote the development of agricultural insurance markets. Specifically, the U.S. employs a market division of labor model, leveraging mature market mechanisms and professional agent networks to reduce costs through specialized operations. China adopts a government cooperation model, where local governments share transaction costs with insurers and utilize administrative resources to drive market growth. Both models require institutional trade-offs: Cost-reducing mechanisms can either increase the market power and bargaining advantages of the relevant market players, or increase market concentration, which in turn creates the risk of rent-seeking.

For China, to establish a more effective agricultural insurance system, it is necessary to recognize and improve China's practical experience based on local practice, and then promote it. It is also necessary to learn from international experience and improve the design of the system. On one hand, it is necessary to standardize and systematize the government-led cooperation mechanism to create replicable examples for emerging economies. On the other hand, deepening the reform of the market mechanism will advance the division of specialized functions within China's insurance framework and achieve the localized integration of global experience with China's agricultural realities. For developing countries, the market division of labor model should be applied in areas with sound market mechanisms. Specifically, by improving market structures and specializing in the division of labor, implementation efficiency can be improved, and transaction costs can be controlled. On the contrary, the government cooperation model should be implemented in regions with imperfect market refinement, especially those lacking rural infrastructure or market intermediaries. Most importantly, agricultural insurance policymakers should flexibly combine market mechanisms with government cooperation in accordance with local conditions and stages of development.

The contributions of this paper are as follows. First, it examines how high transaction costs in the implementation of agricultural insurance determine the evolution of the agricultural insurance market, explaining the different cost reduction patterns that have evolved in China and the U.S. in the face of the above common challenges. Second, the paper reveals the intrinsic link between government intervention and high transaction costs in China, and analyzes the origins of regulatory overreach through how the agricultural environment shapes government-market interaction.

Keywords: Agricultural Insurance; Transaction Costs; Government Cooperation; Market Division of Labor

JEL Classification: G22; Q14; Q18

(责任编辑：柳 荻)