

中国保监会 2004 年虽然在黑龙江、吉林、上海、新疆、内蒙古、湖南、安徽、四川、浙江等 9 个省市区启动了农业保险试点，并成立了上海安信、黑龙江阳光互助和吉林安华等三家专业农险公司，但目前尚属试验阶段，无法形成规模效益，对我国农业保险市场的影响也微乎其微。

可见，我国农业保险的发展现状远不能满足农村和广大农民日益增长的保险需求，中国农业保险供给缺口很大，这与发展农业、农村经济、保障农民生活安定的现实要求有着突出的矛盾。

一、我国农业保险发展中的问题

中国经济多年来快速发展，尤其 2007 年 GDP 同比增长 11.4%，国内生产总值 24.66 万亿元，中国保险业虽经十余年的做大做强式快速发展，而保险业的发展却依然与国民经济的发展不相匹配，风险分散能力仍然非常有限，满足不了自然灾害保障的需求，在保费收入、保险深度和保险密度等指标上也明显不足，远远落后于其他过密经济的发展，显现出我国当前的农业保险发展中存在诸多问题。

1. 保险的产品缺乏、覆盖面比较低，应急处理机制不健全。虽然我国是世界上公认的各种自然灾害频繁发生的国家，因灾损失十分巨大，但相应的保险开发程度却非常低，一方面，专门针对自然灾害的险种设计寥寥无几，覆盖面严重不足，如地震险便长期搁浅；另一方面，承保后的防灾防损检查与服务薄弱、应急处理机制不健全。

2. 保险市场紊乱。市场机制包括市场主体、市场客体和市场运行规则。在保险市场中，保险经营单位提供风险损失的经济补偿。保险市场的客体是保险，这是一种特殊形态的商品。保险市场的主体分为买方主体和卖方主体两种，买方主体是购买保险的个人和单位，卖方主体是经营“保险”商品的单位。单一的卖方主体会形成对保险市场的垄断，卖方主体的多元化，可以形成保险市场的竞争机制。市场规则是规范市场行为的准则，有了规则，市场才能有序运行。但我国目前的农业灾害保险市场，无论从客体、从主体还是从市场规则来说，都不十分健全，从而影响了农业灾害保险业的正常发展。

3. 国家财政支持力度不够。许多发达国家都把农业保险作为一项支持农业的政策工具。政府通过财政补贴、减免税收等措施支持农业保险的发展，间接实施对当地农业、农户的政策扶持与利益保护。恰恰相反，在保险市场商业化改革后，我国大量削减对农业保险的财政补贴。在自然灾害频发、保费费率不断提高的情况下，如果再没有国家政策补贴的支持，那么中国的农业保险是不能持续经营的。因此，仅仅通过商业保险来实现支持和保护农业的政策目标，是不符合中国国情的。

4. 部分保险条款、费率不尽合理。目前，我国企业财产保险条款，一方面责任过大，承担了国际保险界不保的巨灾责任，权利、义务之间有距离；另一方面，费率设计上没有考虑自然灾害对不同地区、不同建筑、不同设施防灾水平的区别而采取级差费率，这不仅使投保人负担的保费不合理，而且对被保人的防灾积极性不能起促进作用。

5. 保险理赔技术性标准严苛，灾害保险的保障功能大大弱化。比如财产保险条款中的“雪灾”保险责任就是一个技术性标准：只有雪压达到特定要求导致建筑物倒塌时，保险公司才承担赔偿责任，并不是只要雪灾后有损失保险公司就进行赔付。再比如，我国的公路交通运输业目前依然代销交通意外伤害保险，但这种无记名的保险凭证没有进入到保险公司的软件系统，因此也无法确认保险的购买者和受益者，难以保障人们的权益。



6. 巨灾保险支持保护体系缺失。对保险公司而言，自然灾害保险风险巨大、不确定性强、损失严重、涉及的范围广、操作复杂，需要政府给予特殊的保障。因此，无论从降低保险者负担的角度看，还是从保障社会公益的角度看，政府都应该承担起一定的扶持、援助责任。目前，世界上很多国家都已建立巨灾保险制度，不仅在设立巨灾基金、再保险安排方面给予政策支持，同时还向资本市场推出巨灾风险证券等创新产品，以提升保险业承保能力。在我国，由于没有巨灾支持保护体系，巨灾损失完全由保险公司独立承担，大量风险集中于经营主体自身，使得保险赔付率居高不下，经营主体的积极性、承保能力和持续经营能力受到严重影响。

7. 农民的保险意识较弱。受多种因素影响，农民对保险还不太了解，农民对政府救济的依赖性较强，习惯于有难靠政府解决，缺乏主动防范和规避风险的意识。在多数地区，只有当灾害事故发生并遭受巨额损失后，农民才意识到保险的必要性，投保人的淡薄意识必然阻碍农业保险的整体发展。

8. 缺乏农业保险的法律法规。发达国家对农业保险都制定有专门的法规，目前，我国尚没有关于农业保险方面的法律法规。法制的缺失给农业保险实践带来了较多困难，如农业保险的定位、政府在政策性农业保险中的作用和地位、对农险的支持原则、对农险投保人利益的保护、对保险公司的保护、如何保证农险的投保面等问题都难以明确或得不到有效落实，在一定程度上影响了农业保险的规范化发展。

二、我国农业保险应对自然灾害的发展模式探索

根据我国市场经济转轨阶段的特殊国情和农业保险发展中的现实情况，必须改革商业化农业保险体制，探索建立巨灾保险救助和通过资产证券化等非传统风险转移方式分散农业巨灾风险的新途径，有效地提升保险在国家灾害救助体系中的积极作用。

1. 建立健全我国的农业保险相关法规，把我国的农业保险纳入法制化轨道。我国农业保险落后的原因之一是由于至今还没有一部健全的《农业保险法》，使得农业保险的主体无法可依，无章可循，在具体运营时带有很大的随意性。因此，我国农业保险体系的建立急需法律法规予以保障。国家应加快农业保险的立法，以法律的形式规范农业保险的经营主体、参与主体、收益主体的权利与义务关系，明确政府在开展农业保险中应发挥的作用和职能。从法律和法规制度上，保障农业保险体制的建立与健全。

2. 以巨灾援助为中心，建立政策性农业保险制度。国家应借鉴发达国家经验，尽快建立农业巨灾援助机制，并将农业保险补贴列入中央财政预算体系之中，对政策性农业保险业务给予保费补贴。另外，对经营政策性农业保险业务的保险机构给予一定的费用补贴，并对政策性农业保险业务或涉农保险业务免征营业税和所得税。

3. 按照市场机制建立自然灾害保险管理体制。在当前市场经济条件下，救灾仍然沿用由国家和政府出资的体系只会使得财政负担越来越重，且不能充分满足受灾群众恢复生产、生活的需要。因此，我国保险市场的迫切需要加强防灾减灾的工作，将市场经济体制和机制引入到自然灾害领域，采取多种措施、多种方法包括研究引入保险机制，建立防灾救灾的保险管理体制。

4. 拓宽保险服务领域，统筹发展城乡自然灾害保险，完善多层次社会保障体系；大力发展责任保险，健全安全生产保障和突发事件应急保险机制；积极稳妥推进灾害保险试点，深化保险体制机制改革，完善保险公司治理结构，增强可持续发展能力。

5. 重视国际交流与合作，提高对外开放水平，更科学的借鉴和吸取发达国家自然灾害保险的经验教训。



6. 建立自然灾害保险的再保险体系。一方面引进资金实力雄厚、业务技术精湛、经营经验丰富的国际知名再保险公司和组织进一步开放保险市场；另一种借鉴发达国家再保险的经验，大力发展不同层次的再保险公司，活跃再保险市场，便利再保险交易；第三，设立国家再保险公司，以分散自然灾害的风险。要运用再保险机制对分散的各类保险组织实行联网，层层分保，以突破基层保险组织的界限，形成上下贯通、多层联防的比较完备的自然灾害保险体系。

7. 政府通过一定的行政手段推动自然灾害保险的推广与普及，保险业积极开展地震保险、农业保险，天气保险等自然灾害保险新险种，扩大保障面，提高保障程度，政府承担起一定的扶持责任，对自然灾害保险进行适当的财政补贴。

8. 加强制度建设，建立巨灾风险管理体系。政府应发挥主导作用，设立专门的机构，协调和推动我国巨灾保险制度建设，投入和配给一定的公共资源，对于经营巨灾保险的单位予以税收减免政策，要大力加快研究确定我国巨灾保险制度建设规划，进一步明确职责，协调各个方面的力量，确保巨灾保险制度建设有序、协同推进。

9. 积极发展巨灾债券以分散自然灾害的风险。巨灾债券作为一种保险市场和证券市场融合的新兴产物，为我国开展巨灾保险提供了一条新思路，它给保险公司提供了一种有效的巨灾风险管理手段，有助于提高保险公司承保巨灾业务的积极性和承保能力，降低自然灾害对我国国民经济和人民生活的不利影响。巨灾债券类似于公司债券或政府债券，投资者将资金贷放给债券发行人(通常是保险公司)，从而取得息票形式的利息和最终返还本金的请求权。但巨灾债券本金的返还与否取决于特定事件的发生。若发生债券预先规定的巨灾，债券发行人向投资者偿付本金或利息的义务则可部分乃至全部被免除，债券发行人(保险人)将运用该笔资金进行理赔。

10. 设立国家农业巨灾风险保障基金，用于应对农业巨灾可能对农业保险体系造成的毁灭性打击。在我国最脆弱最需要保险的是农村经济，最缺乏保险保障的也恰恰是农村。由于我国不仅是一个农业大国，而且也是一个农业灾害频繁、农业灾害损失严重的国家，必须由政府、保险公司和行业协会牵头组成国家农业灾害保险基金，地方上分层次建立各级农业灾害保险基金，保证广泛调剂使用农业风险基金，同时，国家对地方的巨灾保险基金给予适当的财政补贴并指定专门机构对基金进行严格的集中管理，以此增强农民防范自然灾害的能力，切实降低灾害给农村可能带来的不利影响。

