

浅谈国外农业巨灾保险管理及借鉴

张喜玲

摘要：我国是农业巨灾频发且后果较为严重的国家，农业巨灾给人民生命财产造成重大损失，而目前我国还没有建立农业巨灾保险体系，农民面对农业巨灾，缺乏基本生产和生活的保障。我国应借鉴国外巨灾保险发展的先进经验，加快农业巨灾保险的立法工作，建立多层次的风险分散机制，建立农业巨灾保险基金，逐步构建完善和谐社会下的巨灾保险体系。

关键词：农业巨灾保险 法律制度 巨灾保险基金

一、问题的提出

中国是一个农业巨灾频发且灾害后果严重的国家。建国以来，一般年份，全国受灾农作物面积一般在 40 万—4700 万公顷，倒塌房屋 300 万间左右。再加上其它损失，每年自然灾害造成的直接经济损失达 400 亿—500 亿元人民币，大灾年份损失更加严重。进入 20 世纪 90 年代，农业巨灾发生机会多，成灾频率高，损失巨大。2008 年初，中国发生了 50 年一遇的雨雪冰冻灾害，农业遭遇了巨额经济损失。在灾害所波及的 21 个省区市中，农作物受灾面积超过 2 亿亩，绝收面积超过 3000 万亩。而此次灾后保险赔款近 20 亿元占比不到雪灾总损失的 2%。农业巨灾风险问题严重制约着我国农业保险的发展，一旦承保，当农业巨灾发生时，保险公司可能会面临巨大的危机，甚至会陷入破产的境地因此，研究和借鉴国外一些发达国家的关于农业巨灾风险保障的基本制度和管理经验，尽快建立而重要的意义。

二、国际经验的比较分析

本文将以外国巨灾保险的运作机制为视角，从法制建设、承保主体、风险分担和政府责任等方面进行剖析，以求为我国建立和完善有效的农业巨灾保险制度提供宝贵的经验。

(一)健全的法律法规，为农业巨灾保险制度的运行打下了坚实的基础

巨灾保险推行较为成功的国家都颁布了相应的法律、法规和条例，使整个保险制度能够依照具体的法律条款来建立实施。这为本国巨灾保险的成功运行提供了有力保证。美国国会先后颁布一系列法令，以此来促进本国巨灾保险业的发展，比如《联邦洪水保险法》(1956)、《全国洪水保险法》(1968)、《洪水灾害防御法》(1973)、《洪水保险改革法》(1994)等。日本政府也颁布了与巨灾保险相关的法令，如《灾害对策基本法》、《地震保险法》等。1966 年日本国会制定了《地震保险法》和《地震再保险特别会计法案》。后来为鼓励居民投保地震险，日本政府又颁布了《地震保险相关法律》、《有关地震保险法律施行令》等法令。欧盟成员国中，法国、挪威、西班牙、瑞典和土耳其等国建立了强制性巨灾保险体系，通过立法手段要求符合某类条件的投保人必须购买。法国于 1982 年 7 月颁布了《THE FRENCH NAT SYS—TEM》，建立了自然灾害保障体系。为配合强制保险的实施，1980 年，挪威议会立法建立挪威自然灾害基金，并规定所有购买火灾保险的投保人必须同时购买巨灾保险，保费收入纳入基金。土耳其政府也通过立法要求所有登记的城市住宅必须购买强制性地震保险，且强制性地震保险条款全国统一，并建立了国家巨灾准备金。

(二)承保主体呈现多样化、联合化的特征

巨灾保险的承保主体主要分为保险公司主导、政府主导以及政府和保险公司共同承担三种类型。英国巨灾保险仅由保险公司承保，政府在巨灾保险体系中不承担承保责任。美国面对巨灾风险主要建立了政府主导推出巨灾保险计划和巨灾风险与资本市场相结合两种方式。日本则建立了商业保险公司与政府合作、民间经营与政府补贴相扶持的模式。新西兰的地震风险承保主体由三部分组成，包括地震委员会、保险公司和保险协会，这些机构分属政府机构、商业机构和社会机构。



(三)风险分担方式灵活多样

英国的巨灾保险由于全部由保险公司承担，并且政府也不对巨灾保险提供再保险方面的支持，因此，英国的保险公司在提供巨灾保险时，均要求政府进行大量的防洪工程建设以及提供巨灾风险评估、灾害预警、气象研究资料等相关公共品，以使巨灾保险损失控制在可承受的范围之内。也就是说，只有在政府履行了上述职责后，保险公司才提供巨灾保险。英国保险公司提供巨灾保险的风险控制主要依赖于政府进行的防洪工程以及通过商业再保险公司分散巨灾保险风险。美国政府运用财政、税收、再保险和紧急贷款，特别是采用了农业巨灾证券化等手段来分散和转移农业巨灾风险，其经营巨灾保险业务的保险公司均是 NNPP 的成员单位。挪威立法规定，所有购买火灾保险的投保人必须同时购买巨灾保险，保险收入纳入基金。基金的作用主要表现在以下几个方面：一是在保险公司间分散巨灾风险导致的损失；二是建立针对巨灾风险的再保险机制；三是在基金与成员单位间建立一个契约以应对自然灾害所导致的损失，基金由隶属于政府的一个专门委员会负责管理。

(四)政府参与模式灵活

各国政府对于本国巨灾保险市场主要采取三种参与模式：一是自愿模式。在这种模式中，商业保险公司提供巨灾保险，政府充当旁观者。在这样的巨灾保险市场上，巨灾保险保障由私人保险公司提供，进行商业化运作和管理。二是强制模式。政府在这类运作模式中直接充当主导者，巨灾保险由政府直接提供，往往采取强制保险或与其他利益相挂钩的半强制的形式。三是综合模式。在此模式中，可由政府代表、商业保险公司和学术界代表共同组成一个巨灾保险管理机构。保险公司负责巨灾保险的商业化运作，政府负责提供政策支持，建立国家巨灾准备金，寻找国际组织资金支持等。

三、对我国的借鉴

在充分吸收国外巨灾保险发展经验的基础上，结合我国当前社会经济发展实际，笔者认为，我国应建立以商业化运作为基础，完善的法律法规体系为保障，政府政策支持为重要推动力的强制性农业巨灾保险制度。在这一过程中，以下方面不容忽视：

(一)加快农业巨灾保险的立法工作，切实推进相关制度建设根据我国农业巨灾保险的市场需求、自然灾害的分布和发生情况以及巨灾保险发展的历史经验，同时考虑宏观的经济实力和各地区的经济发展状况，在吸收和借鉴国外巨灾保险法律制度有益经验的基础上，加快农业巨灾保险的立法步伐，建立有中国特色的农业巨灾保险法律制度。

(二)建立多层次风险分散机制，促进保险公司农业巨灾保险良性发展农业巨灾保险不同于一般的保险，其危险存在方式与正常保险风险的危险存在方式不同，其承保业务总量越大，面临的风险也越大，保险公司存在着扩大承保面和降低风险之间的矛盾，因此，农业巨灾保险的经营必须有多元化的风险分散途径。从国外巨灾保险的实践经验来看，风险分散机制是整个保险体系中不容忽视的一环，除了投资防灾工程和再保险等传统的风险控制手段外，发达国家出现了巨灾风险证券化的趋势，并利用其成熟的资本市场开发了一系列保险衍生品，增强了保险公司的风险管理能力。因此，我国也应随着资本市场的完善和金融改革的深化，建立起多层次的农业巨灾风险分散机制。

(三)合理定位政府角色，充分发挥政府推动和政策支持作用借鉴国外经验，合理定位政府角色至关重要。从国际经验来看，很多国家政府都直接或间接介入巨灾保险市场。因此，我国政府作为重要的承保主体之



一的支持作用更多地应体现在以下方面：做好公共品的提供工作；对部分农业巨灾风险如洪水、地震等实行强制性保险，或由政府充当再保险人，由商业保险公司具体承保；建立并公布自然灾害风险景气指数，指导保险公司科学承保；利用国家财税优惠政策鼓励农户投保等。

(四)建立农业巨灾保险基金，增强社会巨灾风险承受能力巨灾保险基金广泛运用于国外巨灾保险的实践中，在促进政府与商业保险公司之间的合作，推动巨灾保险市场发展中发挥了重要的作用。鉴于巨灾风险发生概率较小但损失巨大的特点，建立巨灾保险基金对平抑风险、确保政策性业务的可持续运行有着重要的意义。我国建立农业巨灾保险基金来源可以考虑以下三个渠道：一是保费收入，即承保公司取得的政策性巨灾保险保费收入扣除公司管理费用、赔款、分保费支出后的净收入及存款利息收入和其他投资收入余额；二是各级财政注资或政府救灾资金存量中划转一部分；三是减免的税收。

(五)加强专业人才培养，开展国际交流与合作我国保险业发展时间较短，对农业巨灾风险的研究还处于起步阶段。农业巨灾风险管理机制复杂，操作过程中涉及保险、证券、会计、财务、税收等各个领域，需要一批具有跨领域知识或经验的专业人才，因而今后应加强对专业人才的培养。与此同时，应积极开展国际交流与合作，学习国外先进的产品开发技术和管理经验，引入专业的保险公司参与到我国巨灾保险体系建设中来。

