
中国农业保险 监管研究

RESEARCH ON AGRICULTURAL
INSURANCE SUPERVISION IN CHINA

邓 义 陶建平 著



科学出版社

中国农业保险监管研究

RESEARCH ON AGRICULTURAL INSURANCE SUPERVISION IN CHINA

邓 义 / 陶建平 著

科 学 出 版 社

北 京

内 容 简 介

我国是一个农业大国,农业发展面临多重风险,为此,不仅要加强农业科技推广,更迫切需要优化制度设计。农业保险是现代农业发展的风险管理制度,农业保险监管是农业保险可持续发展的外部保障。基于此,本书按照农业保险监管的“理论基础—衡量体系—实证测度——障碍分析—域外考量—体系构建—运行保障”的逻辑构架,从国内外农业保险监管的文献综述入手,阐述农业保险监管理论,提出我国农业保险监管的衡量体系,对我国农业保险监管有效性进行系统衡量;基于国外先进发达的农业保险及监管案例,对不同类型国家的农业保险监管进行域外考量;基于以上研究结论,提出我国农业保险监管生态体系的基本构架及其实现机制。

本书可作为高等院校经济类、管理类、金融类、法学类、社会学类等专业师生的专业用书和参考用书,也可供政府部门、保险监管机构、保险公司、保险中介等机构从事农业保险及监管实务阅读、参考。

图书在版编目(CIP)数据

中国农业保险监管研究 / 邓义, 陶建平著. —北京: 科学出版社, 2015. 6

ISBN 978-7-03-044575-9

I. ①中… II. ①邓… ②陶… III. ①农业保险—监管制度—研究—中国 IV. ①F842.66

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 124810 号

责任编辑: 林 剑 张 菊 / 责任校对: 彭 涛
责任印制: 徐晓晨 / 封面设计: 耕者工作室

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京京华虎彩印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2015 年 6 月第 一 版 开本: B5 (720×1000)

2015 年 6 月第一次印刷 印张: 11 5/8

字数: 221 000

定价: 96.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

本研究得到国家自然科学基金（项目编号：71173086）、湖北省人文社科基金（项目编号：14G236）、武汉轻工大学社科重点基金（项目编号：2013d09）等大力支持

前言

农业是国民经济的基础，也是一个天生弱质性产业，会受到多重自然风险和系统性风险的威胁，直接影响粮食安全、经济安全和生态安全。我国传统小规模经营的农户经济无法有效管理农业风险，实现持续稳定发展。农业保险作为现代风险管理制度，对分散农户生产风险、提高农业风险管理能力、发展现代农业具有重要意义。2004 年中央一号文件提出试点政策性农业保险。2015 年 2 月 1 日中共中央、国务院一号文件《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》再次提出，加大中央、省级财政对主要粮食作物保险的保费补贴力度，将主要粮食作物制种保险纳入中央财政保费补贴目录，积极推动农村金融立法，促进农业保险健康发展。

我国农业保险自 1982 年恢复试办以来，已走过 30 余年的历程，其发展经历了试办、恢复、萎缩，2004 年政策性农业保险破题试点，从此我国农业保险业务进入快速发展阶段，宏观上取得阶段性成功。但随着农业保险的深入发展，其运行中出现一些新问题，如地方政府的缺位与越位、保险公司的逐利与违规、投保农户的道德风险与逆选择等。自 2010 年开始，其发展步伐明显减慢，其后 3 年又出现高速发展，2014 年再度放缓脚步，呈现发展不稳定状态，农业保险实践面临新的挑战，监管相对滞后日益凸显，影响农业保险的可持续发展。

农业保险监管是一种特殊的保险监管，是国家农业保险监管机构依据相关法律法规制度对农业保险主体及其行为的监督与管理，是政府管理职能的一部分，也是农业保险实现社会公共利益的需要。农业保险是准公共物品，不能以纯商业保险模式推行，只有通过补贴机制和各种政策支持才能促使供需双方达成有效均衡。要实现财政补贴和政策支持等资源配置效率最大化，推进农业保险可持续发展，农业保险监管起着关键作用。保险监管的有效性主要取决于其制度供给与制度执行，是一个涉及多学科理论与实践的重要论题。目前国内对于农业保险监管的系统研究和专门研究并不多见，实践中农业保险监管按照一般商

业保险监管模式进行,制度供给不足、执行效率不高,理论研究严重滞后于我国农业保险的现实发展,实践迫切需要农业保险监管的理论支持。基于此,本书尝试从法与经济学视角,应用规制经济学、制度经济学、信息经济学、法经济学的相关理论及分析方法,对我国农业保险监管进行初步系统的研究。

基于以上因素,本书的基本结构、主要内容与研究结论如下:

首先,本书从国内外农业保险监管的文献综述入手,阐述农业保险监管理论,提出我国农业保险监管的衡量体系。通过文献梳理与理论重构,指出农业保险监管不同于一般商业保险监管,一般规制理论是其合理性理论依据,制度分析理论是其可能性理论依据,有效监管理论是其现实性理论依据;农业保险监管不仅包括效益需求,也包括效率需求,是效益与效率的统一,这是由其监管目标具有的政策性决定的。基于该结论,本书通过对农业保险监管有效性的一般目标与特殊目标分析,提出我国农业保险监管的衡量指标不仅包括效益衡量指标,也包括效率衡量指标,并且提出衡量原则与衡量工具,从而形成一个相对系统完整的农业保险监管有效性逻辑评价框架。

其次,本书基于农业保险监管基本理论与衡量体系,对我国农业保险监管有效性进行系统衡量。应用制度分析、成本收益分析、理论模型分析、实证调查分析等方法,从宏观到微观、理论到现实、制度供给到制度执行、静态到动态、效益到效率等多维度多视角对我国农业保险监管进行立体评价。研究认为,宏观方面,我国农业保险监管基本实现了其效益需求,稳定农业保险市场、推动“三农”(农业、农村、农民)经济发展、为经济社会作出巨大贡献,但农业保险监管制度供给不足、成本较高、效益较低;微观方面,我国农业保险监管取得一定实效,规范各参与主体行为,提高农业保险运行效率,但整体效率不高,投保农户对农业保险监管绩效评价较低,尚未形成监管者与被监管者最优利益分配机制,没有实现监管利益最大化。基于该结论,本书从监管理念、监管制度和监管执行等方面对我国农业保险监管有效性的障碍进行系统分析。

再次,本书鉴于国外先进发达的农业保险及监管实践,对不同类型国家的农业保险监管进行域外考量。本书应用比较研究方法,通过对美国、日本等发达国家农业保险监管分析,以及韩国、菲律宾等发展中国家农业保险监管分析,凝练出监管理念、监管制度、监管执行等方面可供我国借鉴的合理因子。

最后,本书基于以上研究结论,提出我国农业保险监管生态体系的基本构架及其实现机制。应用综合研究与规范研究方法,主要从监管目标、监管原则、监管理念三个方面提出构建我国农业保险监管体系的总体思想,从宏观和微观两个视角提出构建我国农业保险监管体系的具体措施,并且基于制度运行

和法与经济学理论，从制度供给、制度执行和执行监督三个维度及其对应的立法、执法和司法三个层面，提出我国农业保险监管生态体系的实现保障。

与同类研究成果相比，本书对农业保险监管研究的创新之处主要表现在：

第一，本书尝试应用一种法与经济学相结合的研究农业保险监管的视角与方法。保险监管涉及管理学、经济学、法学、金融学等多学科理论，以往在一般商业保险监管研究方面有大量跨学科研究成果，但在农业保险监管研究领域主要偏向于法学视角的范式研究，注重逻辑分析和比较借鉴。本书尝试从法与经济学视角，综合应用规制经济学、制度经济学、信息经济学、法经济学、法理学等相关理论与方法，对我国农业保险监管进行较为系统的理论分析与客观的实证评价，提高分析的全面性、科学性、有效性、权威性，丰富农业保险监管研究的内容。

第二，本书尝试设计一套农业保险监管有效性衡量指标。基于农业保险监管理论，本书提出农业保险监管不同于一般商业保险监管，应该有独立的评价机制与监管体系，并基于有效保险监管理论分析框架和对我国农业保险监管目标的全面分析，尝试设计一套农业保险监管的衡量体系，为评价我国农业保险监管绩效、进行针对性政策调整提供理论依据和实现工具。

第三，本书尝试构建一个相对系统的农业保险监管生态体系。农业保险监管也应该是一个有机的生态体系，根据农业保险监管衡量指标，基于对我国农业保险监管的全面系统评价，尝试构建我国农业保险监管体系的基本框架，并应用制度运行理论和法与经济学理论，提出农业保险监管体系的运行保障，为解决当前我国农业保险监管面临的问题、提高农业保险监管有效性、促进农业保险的可持续发展，提供操作体系和实现机制。

笔者长期专注于农业保险及其相关方面的研究，本书的出版不仅是农业保险及其监管方面不断探索的阶段性总结，更是开启未来对农业保险持续研究的一个新的起点；不仅是勤奋与智慧的结晶，也是站在巨人肩膀上攀登学术高峰的一次大胆尝试。但由于能力水平有限，加上信息传播日新月异、学术研究百花齐放，书中难免存在不足之处，恳请专家和广大读者不吝赐教。

邓 义 陶建平

2015年4月于江城武汉

目 录

第1章 导论	1
1.1 研究背景与研究意义	1
1.2 国内外研究动态与评价	4
1.3 研究方法与数据来源	11
1.4 研究内容和技术路线	13
1.5 创新与不足	15
第2章 农业保险监管的理论基础	18
2.1 农业保险的基本理论	18
2.2 农业保险监管的基本理论	24
2.3 农业保险监管的理论渊源	31
第3章 农业保险监管有效性的衡量体系	41
3.1 农业保险监管有效性的内涵及目标分析	41
3.2 农业保险监管有效性的衡量指标体系	46
3.3 农业保险监管有效性的衡量原则与衡量工具	50
第4章 我国农业保险监管有效性的宏观分析	56
4.1 农业保险监管制度需求与供给分析	56
4.2 农业保险监管执行的成本收益分析	63
4.3 农业保险监管的宏观目标实现分析	68
第5章 我国农业保险监管有效性的微观分析	78
5.1 农业保险监管有效性的模型分析	78

5.2	农业保险监管有效性的实证评价——契约执行视角	86
5.3	农业保险监管有效性的现实分析	97
第6章	我国农业保险监管有效性的障碍分析	104
6.1	农业保险监管的理念障碍	104
6.2	农业保险监管的制度障碍	106
6.3	农业保险监管的执行障碍	108
第7章	农业保险监管的域外考量	111
7.1	发达国家农业保险监管分析	111
7.2	发展中国家农业保险监管分析	116
7.3	国外农业保险监管的比较与借鉴	119
第8章	我国农业保险监管体系的构建	123
8.1	农业保险监管的目标、理念、原则	123
8.2	农业保险监管的宏观体系	127
8.3	农业保险监管的微观体系	132
第9章	我国农业保险监管的运行保障	138
9.1	农业保险监管的制度供给保障	138
9.2	农业保险监管的制度执行保障	139
9.3	农业保险监管的运行监督保障	140
第10章	研究结论与展望	142
10.1	研究结论	142
10.2	研究展望	144
参考文献		145
附录		151
后记		174

第1章 导论

1.1 研究背景与研究意义

1.1.1 研究背景

农业是国民经济的基础，但它是一个天生弱质性产业，农业生产除了受市场风险、社会风险和技术风险影响外，更多的是受自然风险影响。近些年来，频繁出现洪灾、旱灾、冰雪灾等极端气候灾害，全球气候异常已经“常态化”。这种气候变化将给农业生产经营活动带来巨大影响，尤其是在当前我国农业基础脆弱、农业土地利用密集、农业生产经营分散的情况下。2007年淮河水患、2008年春南方冰雪灾害、2009年秋冬与2010年春夏云贵与广西地区的重度干旱、2011年长江中下游地区的春旱、2012年和2013年波及全国的持续春旱、2014年全国多地遭63年最严重干旱等给我国农业生产造成巨大损失，更让人们忧虑粮食安全、经济安全和生态安全。在多重自然风险和系统性风险下，我国小规模经营的农户经济无法持续稳定发展。在我国，要实现传统农业向现代农业转变，需要政府的大力支持，不仅要加强农业科技推广，更要优化制度设计。引入现代风险管理制度，实施农业保险^①，分散农户经营风险，提高农业风险管理能力，这是我国现代农业发展的必然路径选择。

我国农业保险自1982年恢复试办以来，已走过30余年的历程，其发展经历了试办、恢复、萎缩，于2004年政策性农业保险破题试点起，我国农业保险业务进入快速发展阶段。经过10年的试点，我国农业保险保费收入不断增

^① 一般而言，农业保险有广义和狭义两个概念，广义的农业保险是指涵盖农村、农民和农业的“三农”保险。狭义的农业保险，则是指种植业保险和养殖业保险。本书研究的农业保险采用狭义概念。

加,由2006年的8.7亿元猛增到2014年的325.7亿元;农业保险试点省份逐步扩展,由2007年仅有6个,发展到2012年开始适用全国;农作物保险试点险种不断增加,由最初的6种扩大到15种,并且逐步开发和推广“菜篮子”产品价格保险、农产品质量保证保险、小额信贷保证保险、农业基础设施保险、天气指数保险、农房保险、农产品价格保险等新型险种;中央财政补贴范围不断扩大,已建立“15+X”的补贴架构,推动发展地方特色农产品的农业保险;适度竞争的市场环境正在逐步形成,一些保险公司纷纷进入农业保险市场,经营农业保险业务的保险公司已由2008年的7家升至2013年的25家,每个省份平均都有2~3家保险公司获得农业保险经办资格。同时,农业保险经营组织形式不断创新,开始推动农村相互保险试点,补贴力度不断加强,参保面占比稳步提高。因此,农业保险宏观上已取得阶段性成功,据中国保险监督管理委员会(简称保监会)预计,到2020年,将实现农产品价格保险覆盖主要大中型城市,农业保险基层服务体系基本覆盖60%的农业占比较大乡镇。

但随着农业保险的持续发展,其运行中也出现了一些新问题,如地方政府的缺位与越位、保险公司的逐利与违规、投保农户的道德风险与逆选择等。我国农业保险在经历2007~2009年连续3年井喷式增长后,2010年农业保险发展步伐明显减慢,除种植业保险业务保持8%的增长速度之外,养殖业保险业务减少30%左右。2011~2013年再次出现同比30%以上的增长速度,但是到2014年,农业保险的保险费增长速度出现较大滑坡,同比增长只有6.2%,农业保险费的收入占财产保险行业保费收入的4.9%,这与前几年保险费收入高速增长相比,有较大差距。我国农业保险经营实践显现出新的矛盾和深层次问题,农业保险业面临新的挑战,农业保险监管的相对滞后日益凸显,影响了农业保险的可持续发展。自2007年开始,中央一号文件连续8年提出建立农业保险大灾风险分散制度,2012年10月24日国务院讨论通过《农业保险条例(草案)》,2014年国务院出台《关于加快发展现代保险服务业的若干意见》(即“新国十条”),再次提出建立农业保险大灾风险分散制度,时任保监会主席的项俊波在全国保险监管工作会议上表示,农业保险及其监管是未来工作的重点。因此,我国农业保险经过高速发展期后进入发展瓶颈期,或者说是关键战略机遇期,其中,运行监管成为本时期的关键。

1.1.2 研究意义

农业保险是准公共物品,担负着一定的公众利益,其消费和生产具有双重正外部性,导致需求不足和供给不足的市场失灵问题,无法完全通过市场

机制和自我执行机制得以解决，因此不能以纯商业保险模式推行，往往需采取政策性保险，即由政府通过补贴机制和各种政策支持促使供需双方达成有效均衡。国务院2012年10月24日讨论通过的《农业保险条例（草案）》将农业保险定位为“有国家补贴的商业保险”，这与2004年以来“政策性农业保险”的定位区别较大，其主要原因是目前我国农业保险不具有国家兜底和强制性特点，实行“政府引导、政策支持、市场运作、自主自愿和协同推进”的原则，兼有政策性和商业性，仍然有别于一般的商业保险^①。实现财政补贴和政策支持等资源配置效率最大化，进而实现农业保险的政策性目标，推进农业保险可持续发展，农业保险监管起着十分重要的作用。

农业保险监管是一种特殊的保险监管，是国家农业保险监管机构依据相关法律制度对农业保险主体及其行为的监督与管理，是政府管理职能的一部分，也是农业保险实现社会公共利益的需要，涉及政府、保险公司、农户等多个主体，财政、保险监管、农业等多个部门，以及经济学、管理学、法学等多学科领域，研究农业保险监管具有重要的理论和现实意义。

1. 农业保险监管具有重要的理论意义

农业保险监管是农业保险和整个保险业理论体系的重要组成部分，是农业保险运行有效性的外部保障。由于农业保险的特殊性质决定农业保险运行与一般商业保险运行有很大区别，同时决定农业保险监管与一般商业保险监管也大相径庭。一般商业保险监管以维护市场平稳和保护消费者利益为主要目标，而农业保险监管除此之外，更多地担负着确保国家惠农政策实现的任务。目前我国一般商业保险监管理论体系比较完善，已经形成以偿付能力监管为核心，以偿付能力、公司治理、市场运行监管为三大支柱的监管体系，一般商业保险监管有效性衡量标准已相当成熟。但是农业保险监管理论相对薄弱，还没有适用于农业保险性质的农业保险监管理论体系和农业保险监管有效性衡量指标体系，也没有形成独具农业保险特色的农业保险监管体系。因此，基于经济学、管理学、法学等多学科理论，探讨农业保险监管有效性理论与农业保险监管有效性衡量体系，在此基础上构建农业保险监管体系，以提高农业保险监管有效性，具有重要的理论价值。

^① 《农业保险条例（草案）》中将“农业保险”定位于“有国家补贴的商业保险”是基于目前各方面综合因素的考虑，是一种应急措施，相比于以往，这也是一种进步。但农业保险的“政策性”是由其准公共物品的本质属性所决定的，因此，从长远看，农业保险必然选择政策性保险。

2. 农业保险监管具有重要的现实意义

农业保险本质上是农业问题，是国家以保险为工具实施的一项支农政策（庾国柱，2012）。我国农业保险30余年发展的实践，尤其是2004年以来新一轮政策性农业保险试点推行的实践证明，农业保险监管对提高我国农业保险补贴效率、实现农业保险目标具有决定性意义。我国农业保险实践中出现的新问题，如地方政府的缺位与越位、保险公司的逐利与违规、投保农户的道德风险与逆选择等，直接影响到农业保险补贴效率与农业保险目标的实现，归根到底是由实践中农业保险监管缺位或者低效所致。因此，构建能够提高我国农业保险监管有效性的衡量指标体系，分析我国农业保险监管有效性现状，挖掘其中存在的问题及根源，提出构建我国农业保险监管体系的政策建议和实现保障，对推动农业保险可持续发展及发展现代农业具有重要的现实意义。

1.2 国内外研究动态与评价

农业保险监管研究无论是在国外还是在国内，相关研究虽然不多，研究内容相对集中，视角相对单一，还远远不能满足迅速发展的农业保险实践和理论指导的需要，但对农业保险监管的实践起到重要的推动作用，是本书的逻辑起点。以往研究内容主要关注以下几个方面。

1.2.1 国外研究动态

国外关于农业保险及监管的研究开始于20世纪30年代，发达国家已经形成以农业保险为基础的农业风险管理理论体系，实践操作也相当成熟。尤其是在整个政策性农业保险方面，已经形成一整套完整系统的理论体系，而关于农业保险监管的研究主要渗透于农业保险研究之中，以法律监管研究为核心，集中于农业保险较快发展的初期和完善期，探讨主要围绕农业保险监管的理论依据、法律制度、监管机构等。

1. 关于农业保险监管的理论依据

国外学者对农业保险及监管的理论研究起步较早，研究认为，由于农业保险的消费和生产具有双向正外部性，农户因保障太低、保费太高、更愿意自己承担风险、分散化经营等原因不愿意参加农业保险。因而，从农业保险的发展实践看，私人承担农业保险多重险的尝试几乎都归于失败，对于农业保险，历

史上基本都是由政府来直接或间接经营 (Wright and Hewitt, 1990), 政府通过补贴机制促使供需双方达成有效均衡, 但因外部监管不力, 导致资源配置没有实现效率最大化, 出现新的市场失灵。美国学者通过实证研究发现, 风险规避仅仅是农户参与联邦农业保险项目的次要因素, 其主要因素是为得到政府补贴 (Just et al., 1999), 这就失去了农业保险应有之义, 但农业保险监管是必要的 (黄君英, 2009)。从理论上讲, 保险监管甚至包括金融监管, 都没有完整、系统、严格的理论体系 (谢平, 2004), 即在新古典经济学体系或者一般均衡体系中都假设不需要监管, 监管只存在于法学范畴 (米什金, 1998)。因此, 一般认为, 农业保险监管并无独立的理论体系, 其理论基础源于一般公共规制理论 (政府干预理论) (Rothschild and Stiglitz, 1976), 其体系包括公共利益论 (Harold and Robert, 2000)、捕获论 (Peltzman, 1976; Stigler, 1971) 和公共选择理论 (Becker, 1983) 等一系列理论, 构成目前农业保险监管的理论依据。随着这些理论在农业保险监管方面的应用, 实践中的农业保险监管也和一般商业保险监管一样, 在借鉴经济学、管理学、法学的监管理论基础上, 重复着“正常监管—放松监管—加强监管—再放松监管—正常监管”的实践探索过程 (Gart, 1999)。

2. 关于农业保险监管的法律途径

国外研究证明, 成熟市场经济国家的完整农业保险监管体系往往包括两个方面: 内部监管体系和外部监管体系。内部监管体系主要是农业保险机构内部的稽核审查及风险管理、保险行业协会对农业保险机构及市场的自律管理等; 外部监管体系主要是专门监管机构对农业保险机构与农业保险市场的规制。不同体系其执行机制也不一样, 内部监管体系主要依赖于自我执行机制 (克莱因, 1999) 得以实现, 外部监管体系主要依赖于第三方执行机制 (诺斯, 1995) 得以实现, 无论哪一方面都离不开法律工具, 尤其是外部监管是以法律为依据的, 立法本身也是农业保险监管制度供给的主要途径和核心内容。所以, 国外农业保险监管的理论研究与实践发展都非常青睐法律途径。一般认为, 通过法律监管、完善法律制度、增加制度执行力是提高农业保险监管效率, 促进农业保险发展的最有效途径。美国等国家在大力发展农业保险的基础上制定了较为完善的农业保险法, 其中包含农业保险监管的相关条款, 但目前对农业保险监管具体法律依据及其实践的研究并不多, 其研究主要集中于阐述各国农业保险立法情况, 以及对农业保险标准合同和农业再保险标准合同的监管和完善 (主要是判例, 包括州和联邦法院的判例)、农业保险合同权利救济的监管以及政府在农业保险中的作用和法定责任的监管等方面。理论上, 美国

农业法研究中心的 Scott Fancher 教授认为,美国联邦农业保险公司的标准农业再保险合同需要不断完善和加强监管,并且提出相关思路;美国农业管理局的 Collins 教授认为,农业保险是农业风险管理的重要形式,其中政府起着重要的作用,政府应对参保农民给予保费补贴,并且接受法律监督。实践中,农业保险发达国家一般都出台了专门的农业保险法律法规,如美国的《联邦农作物保险法》(1938)和《美国联邦农业进步与改革法》(1996);加拿大的《农作物保险法》(1959)和《农作物保险条例》(1991);日本的《牲畜保险法》(1929)、《农业保险法》(1939)、《农业灾害补偿法》(1947);西班牙的《农业保险法》(1978);韩国的《保险业法》和《农业灾害损失补偿法》(2001);菲律宾的《农作物保险法》(1978)等。

由此可见,国外农业保险发达国家在理论研究与实践发展中都非常注重农业保险的法律监管。从法律角度来看,没有法律效力的农业保险监管不是真正意义上的监管(倪雄飞,2004),法律监管是国外农业保险监管的核心途径,也是国外农业保险监管成功的主要经验。

3. 关于农业保险监管的机构设置

国外学者研究认为,农业保险是准公共物品,应该采取政策性保险,不同于一般商业保险,农业保险监管也应该不同于一般商业保险监管。农业保险不同于一般商业保险的属性决定其监管对象、监管内容、监管目的、监管模式等也独具特色,这也决定了农业保险监管必须设置独立的农业保险监管机构。国外理论研究和实践证明,成功的农业保险监管一般有其相对独立地位的监管机构,如美国的农业风险管理局、日本的农林水产省经营局、加拿大农作物保险局等。不仅如此,监管机构的地位、职权、监管内容、监管手段、监管人员构成等都通过农业保险及监管法律予以明确规定,这不仅提高了农业保险监管的权威性,也提高了监管的有效性。

除此之外,国外农业保险监管的研究也涉及农业保险监管方式(如信息化监管)、农业保险监管对象、农业保险监管内容等。

1.2.2 国内研究动态

国内关于农业保险及监管的研究开始于1935年,以王世颖和黄公安为代表的学者作出最初的研究(黄英君,2009)。2004年,随着农业保险试点推进和实践发展,国内关于农业保险监管的研究逐步增多,但是专题研究和系统研究不多,研究成果一般通过对整个农业保险制度的研究得以体现,附带于其他

研究成果之中，其研究范围和内容涉及农业保险监管体系的方方面面，主要集中在农业保险监管法律供给、机构设置、监管对象、监管内容、监管方式、协调机制等方面。

1. 关于农业保险监管的法律供给

理论界一般认为农业保险监管必须依法进行，但现实法律供给滞后，2004年，我国在没有农业保险立法也没有任何农业保险行政规章的条件下，开始了新一轮农业保险的试验（庾国柱和朱俊生，2005）。尽管有《农业法》《保险法》《会计法》等，但关于农业保险及其监管的规定过于原则性，缺乏操作性（贺姝勃，2007），政策性农业保险监管无法可依。实践中，农业保险监管完全套用《保险法》中关于商业保险监管的规则，所以出台《政策性农业保险法》及其实施细则等相关法律和制度（张红梅和韩露露，2009），建立政策性农业保险基本法律十分必要（陈风，2012）。2012年，国务院出台《农业保险条例》，我国农业保险才真正有了自己的法，但是仍须不断完善大灾风险分散制度、农业保险费率精算制度等，全方位加强对农业保险监管（庾国柱和朱俊生，2014），建立和完善科学的涉农保险监管法律制度（张新生，2014）。

2. 关于农业保险监管机构设置

基于不同视角，关于农业保险监管机构设置，理论界主要存在三种看法：其一是主张农业保险监管机构仍为保监会，由保监会负责对农业保险进行监管（冯文丽，2004；李军和 Francis Tuan，2004）；其二是主张农业保险监管应新设立专门农业保险监管机构，该机构以目前的保监会政策性农业保险监管部门和人员为基础，并联合农业部、财政部、国家发展和改革委员会等有关部委相关部门和人员（庾国柱和朱俊生，2005），由保监会和农业部共同组建、或由农业部单独组建（田野等，2005）、或由国务院直接组建，名称为农业风险管理局，统筹领导全国农业保险的开展，专司监管农业保险（何文强，2008），以适应农业保险的快速发展，并对农业风险管理局的性质、宗旨、资金来源、组织机构、职责范围、审计制度等内容作出构想（孟春，2006）；其三是主张农业保险监管机构仍为保监会，但是要扩展其职权（徐向勇，2011），并在保监会内部成立比较强大的政策性农业保险监管部门（庾国柱和朱俊生，2005）。另外，近期还有学者提出在农业部内建立相对高度独立、具有充分职权的涉农风险管理机构，协调政策性与商业性业务（张新生，2014）、在具体监管主体方面，公民参与农业保险监管，不仅是农业保险本质属性的必然要求，也有着充足的社会和宪法基础（何文强，2013）。

3. 关于农业保险监管对象

由于农业保险是政策性保险和国家政策工具，所以农业保险监管对象与商业保险监管对象不完全相同，农业保险监管对象既包括政策性农业保险经营组织（如保险公司、保险中介组织等），也包括投保农户和参与政府（丁巍和王俊凤，2010）。尤其是在我国农业保险市场上活跃着的几支非正规“部队”——“协会保险人”或“社团保险法人”，需要加强监管（庾国柱，2013a）。

4. 关于农业保险监管内容

农业保险监管的内容由农业保险的政策属性及监管目标决定，不同于一般商业保险监管，在《农业保险条例》颁布和实施后，农业保险监管的性质、主体、范围、内容和方式等都发生了重要变化，与商业性保险的监管存在很大区别（庾国柱，2013b）。在宏观上，监管机构的监管内容主要包括制定《农业保险法》、出台配套实施细则、建立具体执行制度（如农业保险经营许可制度、强制与自愿保险制度、封闭化运作制度等）、完善农业保险数据库、提供最优农业保险契约等；在微观上，具体包括机构监管、业务监管、财务监管、资金运用监管、偿付能力监管、风险监管等内容（刘京生，2000），重点是加强对农业保险机构内部信息管理、具体操作规范、制度政策执行方面的监管，尤其是对参与政府补贴到位情况的监管，也包括对投保农户的道德风险和逆选择的监管（周强，2011）。必须要在立法、监管、财政补贴管理、保险微观管理，以及农民自身增加保险知识等层面加大力度建立立体监管网络，才能促进我国政策性农业保险的健康和可持续发展（庾国柱，2012）。

5. 关于农业保险监管方式

一般认为，由于农业保险承保标的具有生命性、承保规模庞大、参保农户众多等特点，农业保险监管方式应该有别于商业保险监管方式。但目前农业保险监管方式存在许多不适应，主要表现在定损标准难以量化、对系统管控较为粗放、支付渠道较为复杂等，因此需要探索适合我国农业保险特点的监管方式（徐向勇，2011）。

6. 关于农业保险监管协调机制

作为政策性农业保险，财政、审计、监察、保险监管等部门均有权进行监管，因此农业保险监管总体呈现多头监管格局，但是目前各部门之间统一协调