

论我国财产保险制度的优化
——基于 2021 年山西洪涝灾害保险调查
On the Optimization of Chinese Property Insurance System——Based
on the 2021 Shanxi Flood and Waterlogging Disaster Insurance
Survey

宁王泽
NING WANGZE

分类号_____
U D C _____

密级_____
编号_____

中央财经大学

硕士学位论文

学位论文题目：_____论我国财产保险制度的优化
——基于 2021 年山西洪涝灾害保险调查_____

姓 名 _____ 宁王泽 _____

学 号 _____ 2020210933 _____

学 院 _____ 保险学院 _____

学位类别：☐ 学术硕士 ☒ 专业硕士 ☐ 同等学力

学科专业 _____ 保险 _____

指导教师 _____ 许飞琼教授 _____

第二导师 _____ 商敬国 _____

提交论文日期： 2022 年 5 月 11 日

摘要

2021 年 10 月山西省发生严重洪涝灾害,造成 175.71 万人受灾,农作物受灾面积 357.69 万亩,倒塌房屋 1.95 万间,严重损坏 1.82 万间,直接经济损失 50.29 亿元,给当地人民群众带来了重大的损失。有损失就需要进行损失补偿。然而,在此次灾害损失中,作为国际上比较有力的补偿途径——商业保险的补偿却不尽如意。据调查数据显示,山西此次洪涝灾害财产保险补偿只有 3.02 亿元,仅占直接经济损失的 6%,而同年 7 月的德国洪涝灾害,保险补偿 50 多亿欧元,占其灾害损失的 80%以上。山西洪涝灾害的保险补偿个案说明,虽然我国目前已成为全球第二大保险国家,但商业保险灾害损失补偿制度发挥的作用还非常有限,与世界保险发达国家相比还落后数十年。同时,通过对山西洪涝保险个案的深入调查,发现我国目前的财产保险制度还不完善,亟待进一步优化。

围绕财产保险制度优化这一论题,本论文的主要观点包括如下三个方面:

第一,基于山西洪涝灾害分析,认为我国财产保险制度需要进一步优化的原因主要有以下四点:一是制度体系失衡。机动车辆保险制度和其他险别的保险制度发展不均衡,导致各险别的业务发展失衡。多年来车险始终以极高的份额占据市场首位,企业财产保险、家庭财产保险等发展缓慢。二是制度保障水平低。一方面,保险赔付支出少,在灾害事故中保险赔付占经济损失的比例往往不到 10%,与世界平均保险灾害赔付 44%相差很大;另一方面,部分险种的保险金额低,保障作用有限。三是防灾防损制度欠缺。财产保险公司重赔轻防,灾前风险管理缺失,灾后应急服务经验不足。四是监管制度不完善,导致市场集中度高。当前我国的财产保险市场处于寡头垄断竞争状态,保险企业之间的竞争性差,市场活力不足。因此,想要从根本上解决这些问题,必须打破常规、创新思维,从制度层面入手,对现有的财产保险制度进一步优化。

第二,优化我国财产保险制度已经具备了多方面的条件:一是政策环境。近年来,党和国家高度重视保险制度建设及保险的防灾减灾工作,出台了许多加快财产保险业务发展的政策,尤其是农业保险政策、巨灾保险政策、机动车辆保险政策等;同时,将保险的防灾减灾能力提升到战略高度,为进一步优化财产保险制度指明了方向。二是法制环境。目前我国保险法规制度建设已取得了一定的成效,形成了较为完善的保险法律法规环境,为财产保险制度的进一步优化提供了较为有利的法制环境。三是保险业务环境。历经四十余年的发展,我国保险市场规模不断扩大,市场主体不断增多,市场话语权也在逐步提升,为财产保险制度的进一步优化提供了良好的保险业务环境。四是社会环境。

我国综合实力不断增强，国民的保险购买力、保险意识大幅提高，各种科学技术不断发展，为财产保险制度的进一步优化提供了良好的社会环境。

第三，优化我国财产保险制度的路径主要有三点：一是要完善财产保险制度建设的法律体系。健全的法律体系是优化财产保险制度的前提，主要包括构建系统的财产保险法律体系，如加快农业保险立法、进一步完善房屋保险的法律强制建设，以及建立并完善巨灾保险制度和市场准入法规制度建设。二是要回归保险保障的本源。保险保障的本源即进行灾害损失补偿，这是财产保险业的基本职责，也是其赖以生存和发展的根本。一方面应大力发展非车险业务，使财产保险的补偿职能得到提升，并实现各业务之间的均衡发展；另一方面应根据市场需求，优化现有同质产品、多开发新的保险产品。三是要加强防灾防损能力建设。防灾防损有利于提高保险承保的经济效益，增强被保险人保险服务的获得感，主要包括加大防灾防损的投入力度、加强防灾防损的人才队伍建设和提高公众的防灾防损意识三个层面。

关键词：财产保险；制度优化；山西灾害保险

Abstract

In 2021, a severe flood occurred in Shanxi Province in October, causing 1,757,100 people and 3,576,900 mu of crops to be affected, 19,500 houses collapsed, 18,200 seriously damaged, and direct economic losses of 5.029 billion yuan, bringing huge losses to the people. If there is a loss, it needs to be compensated for the loss. However, the compensation of commercial insurance in this disaster, which is a relatively powerful compensation method internationally, is not satisfactory. According to the survey data, the insurance compensation for the flood disaster in Shanxi was 302 million yuan, accounting for only 6% of the direct economic loss, while the insurance compensation for the flood disaster in Germany in July of the same year was more than 5 billion euros, accounting for more than 80% of its disaster losses. The case of insurance compensation in Shanxi shows that although China has now become the second largest insurance country in the world, the affect of commercial insurance disaster loss compensation system is still very limited, and it is still decades behind compared with the developed countries in the world. At the same time, through in-depth investigation of Shanxi flood insurance cases, it is found that our current property insurance system is still quite imperfect and needs to be further optimized.

Focusing on the topic of property insurance system optimization, the main viewpoints of this paper include the following three aspects:

First, based on the analysis of Shanxi flood disasters, it is believed that there are four main reasons why our property insurance system needs to be further optimized. Firstly, the institutional system is unbalanced. The unbalanced development of the motor vehicle insurance system and other insurance systems has resulted in an unbalanced business development of various insurance category. Over the years, the vehicle insurance market has always occupied the first place in the property insurance market with a large share, while corporate property insurance and household property insurance have developed slowly. Secondly, the coverage level of the property insurance system is low. On the one hand, insurance payouts are low and often account for less than 10% of economic losses in disaster accidents, which is quite different from the world average of 44% insurance payouts for disasters. On the other hand, the insurance amount of certain property insurance products is low, resulting in a limited effect .The third is

the lack of disaster prevention and loss prevention system. Property insurance companies pay more attention to compensation than prevention, lack of pre-disaster risk management and experience in post-disaster emergency services. Fourthly, the regulatory system is imperfect, resulting in a high degree of market concentration. At present, our property insurance market is in a state of oligopolistic competition, with weak competition among insurance companies and insufficient market vitality. Therefore, in order to solve these problems fundamentally, we must break the routine, innovate thinking, and optimize the existing property insurance system from the institutional level.

Second, the optimization of our property insurance system already has many conditions. The first is the policy environment. In recent years, the party and the state have attached great importance to the construction of the insurance system and the disaster prevention and mitigation of insurance, and have issued many policies to accelerate the development of property insurance business, including agricultural insurance policies, catastrophe insurance policies, and motor vehicle insurance policies. The ability of insurance to prevent disasters and reduce disasters has been raised to a strategic level, pointing out the direction for further optimizing the property insurance system. The second is the legal environment. At present, the construction of Chinese insurance laws and regulations has achieved certain results, forming a relatively complete insurance environment of laws and regulations, providing a more favorable legal environment for the optimization of the property insurance system. The third is the insurance business environment. After more than 40 years of development, the scale of Chinese insurance market has continued to expand, the number of market players has continued to increase, and the market's right to speak has gradually improved, providing a good insurance business environment for the optimization of the property insurance system. The fourth is the social environment. Chinese comprehensive strength has been continuously enhanced, national income has risen sharply, insurance awareness has been enhanced, and the development of new technologies has brought new opportunities to the insurance market.

Third, there are three main ways to optimize our property insurance system: Firstly, it is necessary to improve the legal system for the property insurance system. A sound legal system is the premise of optimizing the property insurance system, which mainly includes building a systematic property insurance legal system, such as accelerating agricultural insurance

legislation, further improving the legal compulsory construction of household insurance, establishing and improving the catastrophe insurance system and the market access regulation system. Secondly, return to the source of insurance protection. The source of insurance protection is to compensate for disaster losses, which is the basic responsibility of the property insurance industry and the foundation for its survival and development. On the one hand, we must vigorously develop non-auto insurance products to enhance the compensation function of property insurance and achieve balanced development among various businesses; on the other hand, existing homogeneous products should be optimized and new insurance products should be developed according to market demand. Thirdly, improve the ability to prevent disasters and damages. Disaster prevention and loss prevention is conducive to improving the economic benefits of insurance underwriting and enhancing the insured's sense of access to insurance services. It mainly includes increasing investment in disaster prevention and loss prevention, strengthening the construction of talent teams for disaster prevention and loss prevention, and enhancing the awareness of disaster prevention.

Key words: Property insurance; System optimization; Shanxi Disaster Insurance

目 录

第 1 章 绪论.....	1
1.1 选题背景.....	1
1.2 研究意义.....	2
1.3 国内研究现状.....	3
1.4 研究内容与方法.....	5
第 2 章 我国财产保险制度的发展现状	7
2.1 制度体系失衡.....	7
2.2 制度保障水平低.....	10
2.3 防灾防损制度欠缺.....	13
2.4 监管制度不完善.....	14
第 3 章 山西洪涝灾害保险调查	17
3.1 山西省洪涝灾情简介.....	17
3.2 山西洪涝灾害保险实况.....	19
3.3 山西洪涝灾害中财产保险的不足	21
第 4 章 优化我国财产保险制度的条件	26
4.1 政策环境.....	26
4.2 法制环境.....	27
4.3 保险业务环境.....	28
4.4 社会环境.....	29
第 5 章 优化我国财产保险制度的路径	32
5.1 完善法律体系.....	32
5.2 回归保险保障本源.....	35
5.3 加强防灾防损能力建设.....	37
参考文献.....	40

表目录

表 1 2012-2019 年中美两国财产保险市场主体数量.....	14
------------------------------------	----

图目录

图 1 2019 年美国财产保险市场的业务结构.....	9
图 2 2019 年澳大利亚财产保险市场的业务结构.....	9
图 3 2019 年德国财产保险市场的业务结构.....	10
图 4 2019 年英国财产保险市场的业务结构.....	10
图 5 2011-2020 年我国财产保险市场的原保险费收入.....	11
图 6 近年来各灾害事故中保险的保障程度.....	13
图 7 2011-2017 年中美两国财产保险市场的行业集中度指数（CR ₄ ）.....	16
图 8 2011-2017 年中美两国财产保险市场的赫芬达尔-赫希曼指数（HHI）.....	16

第 1 章 绪论

1.1 选题背景

1.1.1 自然灾害的严重性

我国是世界上自然灾害多发国家之一，每年都会遭遇各种自然灾害（如水灾、地震），损失非常严重。例如，2015 年到 2021 年，我国各类自然灾害共造成 10.21 亿人次受灾，6654 人因灾死亡失踪；140.7 万间房屋倒塌；农作物受灾面积 1.3824 亿公顷，年均受灾面积 2304 万公顷；直接经济损失 23712.9 亿元，年均损失达 3952.15 亿元¹。近年来随着极端气候趋势加剧，各种自然灾害频率加快。如 2021 年，我国的异常天气引发的 7 月河南与塔克拉玛干沙漠地区、10 月山西等地的洪涝灾害、12 月珠江三角洲部分地区遭遇的几十年不遇的严重旱情，等等，这些极端天气事件带来的损失无法估量。

1.1.2 灾害损失补偿机制单一

发生灾害就一定会有损失，而想要减少损失，就需要有相对完善的灾害损失补偿机制。我国当前的灾害损失补偿机制以政府财政拨款为主，商业保险、社会捐赠和自我补偿为辅。而政府财政拨款受巨灾年份发生的不平衡与年度预算的平衡之间矛盾的制约，难以满足灾后补偿的需求，同时日益增长的巨灾损失也会加大国家的财政负担；加上社会捐赠也具有天然的不可持续性，因此财产保险作为国际上比较有力的补偿途径，能够通过风险分散机制，集中全社会的力量对损失进行补偿，在灾害中发挥的作用尤为重要。数据显示，2021 年 10 月山西洪涝灾害中财产保险补偿只有 3.02 亿元，仅占直接经济损失的 6%²，与 2008 年汶川地震 0.2% 的保险灾害赔付相比虽已有大幅度的提升，但与世界平均保险灾害赔付比例 44% 相比还有很大的差距。这表明我国财产保险在灾害中发挥的作用还非常有限³。

¹ 2015-2021 年数据根据国家民政局和国家应急管理部网站公开的统计数据整理得出

² 数据来源：国家银保监会.山西保险业积极应对洪涝灾害 做好农险理赔[EB/OL].

<http://www.cbirc.gov.cn/branch/shanxi/view/pages/common/ItemDetail.html?docId=1027637&itemId=1335>

³ 数据参见郑功成等：《多难兴邦——新中国 60 年抗灾史诗》，长沙：湖南人民出版社，2009 年

1.1.3 国家高度重视防灾减灾工作

党的十八大以来，防灾、减灾与救灾工作受到党中央的高度重视，习近平同志曾在多个场合对防灾减灾工作作出重要指示，表示防灾减灾救灾事业是衡量政府执行力的重要方面，必须以科学的态度应对气候变化带来的各种挑战。与此同时，国家也连续召开多次会议、出台多项政策，把主动适应气候变化、提升防灾减灾能力提升到战略高度，在防灾减灾能力建设方面提出了更高的要求。这些部署表明防灾减灾已成为政府工作的一大重点，保险业作为防灾体系中的一个重要主体，应该积极探索如何在灾害中更好发挥行业作用。

1.2 研究意义

第一，助力实现国家治理能力现代化。社会治理是国家整个现代化建设的重要构成，我国 2035 年的目标是实现治理能力现代化，社会治理为其他方面现代化建设提供保障和基础。社会治理是围绕国家的方方面面展开的，风险治理是社会治理的一项重要内容。财产保险业作为经济社会风险治理的重要主体，在社会管理机制中扮演着至关重要的角色。优化财产保险制度将更好地发挥社会组织在配置社会资源中的决定性作用，通过保险手段对各种风险进行有效控制，对整个国家的社会治理能力进行提高，营造出高效、科学、现代化的治理新局面新境界。

第二，推动保险行业实现高质量发展，让行业走得更稳更远。重新认识保险行业的职责与价值，对财产保险行业的问题进行思考分析，一方面有利于提高财产保险的保障程度，促进保险行业良性循环。坚持以保障为核心，将避免当前财产保险公司之间业务空间狭窄、价格竞争加剧的局面，帮助财产保险业重拾保障的初心与使命，有利于我国保险业的持续健康发展，使保险成为国家社会稳定发展的坚强后盾。另一方面，随着我国进入新发展阶段，社会条件深刻变化，保险业也面临着新的问题与挑战。认真分析当前财产保险市场现状，聚焦财产保险市场中暴露的各种问题，并上升到制度层面思考，通过优化制度对行业进行不断完善，只有这样，才能不断突破、实现行业的自我跨越。

第三，增进人民福祉，维护社会的和谐稳定。当前我国已经实现了全面脱贫，在灾害频发的现实背景下，优化财产保险制度将更好地满足社会的防灾、减灾、救灾需要，有效防止人们因灾返贫、因灾致贫，早日实现共同富裕（张蕴遐，2020）。通过优化财

产保险制度，更好发挥财产保险在灾害中的损失补偿作用，为受灾地区提供更全面的保险保障，提高公众的抗灾能力与抗风险能力，最大程度上避免灾害带来的损失，保障人们最基本的生活权益。

1.3 国内研究现状

通过阅读和整理文献发现，不少学者对于我国财产保险制度的发展具有独到的见解，相关研究主要集中在以下两个方面。

1.3.1 关于财产保险制度的问题研究

在财产保险制度体系方面，郭欣琪和蔡键（2020）认为我国农业保险制度还需要进行完善。当前农业保险处于供需错配的市场失灵状态，险种发展缓慢滞后，特别是近年来，更多农民对农业收入的依赖性降低，对应的保险需求低迷。王绪瑾和王浩帆（2020）通过对改革开放以来我国保险业的发展进行梳理，同样指出，我国财产保险的业务结构不完善。其中非车险的市场份额过低，尤其是农业保险的保障层次有待提升。唐洁（2010）认为在我国财产保险市场上，很多保险产品是公司之间相互模仿推出的，保险产品的组合性能差；同时国外一些发展得很好的保险险种在我国缺失。余涛（2006）对我国险种结构存在的问题做了具体分析，认为险种单一、产品业务结构失衡在我国财产保险市场上普遍存在，指出其导致财产保险在社会保障中发挥的作用有限，长期下去将会不利于财产保险行业的发展，行业业务空间狭窄，公司之间的价格竞争更加激烈，经营效益不断降低。

在财产保险制度职能发挥方面，裴鑫（2021）认为我国保险在重大疫情灾难的风险管理中并未发挥应有作用，保险制度存在不足，通过分析国际巨灾保险的主要运行模式，为完善巨灾保险制度、推动巨灾保险发展提供建议。王和（2020）以抗击疫情为契机，对保险行业偏离主业、社会风险管理职能缺失等问题进行了深入地思考。郑功成（2018）在谈灾害管理体制的不足时提到了我国市场机制异常乏力，保险公司的赔偿只占灾害损失补偿的 0.2%，社会力量缺乏有效协同，社会资源调动空前，存在资源浪费的现象。许飞琼（2011）认为财产保险应该在灾害损失补偿中扮演主角，但是我国财产保险公司在灾害中发挥的作用微乎其微，尤其是对农产品的风险保障，未能起到其应有的作用。范

加清（2016）认为财产保险公司的防灾防损职能近年来不断被弱化，并从多个方面分析其原因。

在财产保险的经营、监管制度方面，庾国柱（2018）认为我国财产保险中农业保险的防灾防损制度不够完善，忽视防灾防损的行为需要引起足够重视。梁春茂（2016）认为我国的财产保险市场准入制度还需要进一步完善，市场不能有效竞争。李晓慧（2014）通过数据论证当前我国财产保险的市场集中度高，并利用实证对财产保险市场的市场集中度进行分析，得出市场集中度的高低将会影响保险公司的市场绩效，还证明了保险公司的经营效率与财产保险市场绩效有着密不可分的关系。

1.3.2 关于优化财产保险制度的建议研究

制度建设方面，刘水杏和王国军（2021）提出建立巨灾保险基金，通过政府的强制参保或高比例的保费补贴解决巨灾保险实践中出现的逆向选择困境，让财产保险公司加入到巨灾保险发展的行列中，以保证灾害补偿的公平性和高效性，进而充实财产保险制度。张庆淑（2017）通过归纳国外农业巨灾保险制度体系的主要运行模式和现状，提出我国的农业巨灾保险制度不应该单纯依靠政府或者市场其中一方，要将二者有机结合，从以政府为主的发展模式开始，将市场经济元素逐渐引入并加大比例，并在此基础上建立起完全适应我国国情的相关制度。卜庆国（2017）认为农业巨灾保险制度的构建需要立法保障，通过具体的法律形式明确规定保费、参保方式、补贴标准等内容。许飞琼（2013）认为应该从顶层设计着手，建立“政府主导+市场化运作”型巨灾保险机制，让保险业能够充分发挥灾害中的损失补偿作用。同时监管当局也应降低保险行业的准入门槛，让更多的保险公司服务社会，完善保险产品供给。

保险公司经营方面，吴望春和李春华（2021）认为要提高财产保险制度的保障程度，加大财产保险在实体经济中发挥的作用，尤其是要重点发展农业保险和巨灾保险，满足多样化的保障需求，以增加财产保险的赔付支出，促进实体经济的发展，减少灾害损失对经济社会高质量发展的负面影响。牛浩等人（2020）提出扩大保险开展规模、增强专属产品开发力度的政策建议。杨霞等人（2020）提出应该采取各种措施对财产保险的供给不断创新，以更好地适应当前的保险需求。许飞琼（2013）认为政府要引导公众积极参加商业保险，从公共场所、公共设施着手，出台政策鼓励参保；并通过保险业自身经营，大力发展防灾减损技术，为国家提供高质量的防灾防损服务。唐洁（2010）提出财

产保险公司应该加大保险产品开发的力度，对财产保险公司的治理结构进行科学优化，从而达到完善行业监管的目的。

通过阅读和整理文献发现，以往学者对于我国财产保险制度发展中存在的问题进行了深入的分析，并针对性地提出了改进建议。对财产保险发展状况进行分析后，大部分学者提出了财产保险险种陈旧、业务结构不合理、保障程度低等问题，提出了加大财产保险创新力度、大力发展非车险业务等建议。

1.4 研究内容与方法

1.4.1 研究内容

本文的主要研究对象是我国的财产保险制度。第二章全面梳理了我国财产保险制度的发展现状；紧接着第三章通过 2021 年山西洪涝灾害事故这一典型个案，对调查中发现的财产保险市场出现的问题深入分析，对财产保险制度进行思考，发现财产保险制度还需进一步优化。第四章则从政策环境、法制环境、保险业务环境和社会环境四个方面对优化我国财产保险制度的现有条件进行分析；最后第五章提出优化我国财产保险制度的具体路径。

1.4.2 研究方法

本文主要通过数据分析法、图表分析法、比较分析法和实证分析法进行研究。数据分析法指的是通过收集、分析国内外财产保险的相关数据，对我国当前财产保险市场的发展现状进行综合分析。图表分析法指对统计数据以统计图表的形式进行展现，生动形象刻画出我国财产保险市场的发展状况，多维度、多方面比较、分析和研究我国财产保险的量的变化及其规律性的一种分析方法。比较分析法是通过与国外发达国家和地区的财产保险业进行比较，得出他们的经验、分析我们的不足，对优化我国的财产保险制度带来借鉴意义。实证分析法指以 2021 年山西洪涝灾害为例，深入调研获得一手的资料和数据，对这一案例中我国财产保险制度的特征进行具体分析，从而得出结论。

1.4.3 可能存在的创新之处

本文可能存在的创新性主要体现在两个方面。一是基于 2021 年山西洪涝灾害保险调查，具有一定的时效性。通过前往受灾地区进行走访调查，了解此次灾害中财产保险的职能发挥，比较全面地分析了保险公司在上述重大突发事件中的表现，阐述了我国保

险公司在大灾大难面前还没有发挥其功能作用及存在的问题，对于财产保险的实践指导有一定的参考意义。二是从解决实际问题的角度出发，以制度角度研究我国的财产保险问题，有利于从根本上解决现有问题，具有一定的理论参考意义。

第2章 我国财产保险制度的发展现状

我国财产保险制度于 1979 年初步建立，经过四十余年的不断探索，日臻完善（周延礼，2021）。经营方面，将农业保险等部分险种纳入政策保险的范畴，进行财政补贴；对机动车交通事故责任保险强制实施。法律方面，确立了以《保险法》为基础、保险行政法规（如《农业保险条例》）和部门规章为主干、规范性文件为补充的多层次的法律体系；并通过多项《司法解释》的颁布为保险合同的法律纠纷提供依据。监管方面，以银保监会为主体，对财产保险市场上的经营主体、资金运用、人员管理、偿付能力、经营规则、保险产品等方面进行全方位地监督管理。然而，与世界发达国家的财产保险制度相比，我国财产保险制度依然存在着制度体系失衡、制度保障水平低、防灾防损制度欠缺和监管制度不完善等诸多问题。

2.1 制度体系失衡

我国财产保险制度体系主要包括机动车辆保险制度、企业财产保险制度、农业保险制度、责任保险制度和工程保险制度等。然而当前我国财产保险各险别制度的建设不均衡、不协调，即相比于机动车辆保险制度和农业保险制度，企业财产保险制度和家庭财产保险制度等其他险别制度的发展还比较滞后。

机动车辆保险制度于 1980 年初步建立，2001 年到 2019 年起先后进行了四次车险改革，并颁布《机动车交通事故责任强制保险条例》以规范交强险的发展，制度建设相对完善。2021 年我国车险保费收入达到 7773 亿元，占财产保险保费收入的 56.83%，且市场份额连续多年占据财产保险市场的半壁江山，其业务已进入高质量发展阶段（王绪瑾，2022），居民的车辆财产安全得到有效保障。农业保险制度于 1982 年恢复建立，2003 年国家开始重视对农业保险制度的建设，从 2004 年开始连续多年在“中央一号”文件中对农业保险的发展作出规定，逐渐探索建立政策性农业保险制度，并在多地进行试点；2012 年颁布《农业保险条例》，农业保险制度初步建立，并于 2016 年进行修订，不断完善制度建设。但当前农业保险补贴制度还不够完善，保险公司对于政府补贴的依赖性较强（叶朝晖，2018；徐泽宇等，2020），同时特色农业保险产品的开发设计有限，其制度建设仍滞后于车险制度。

不同于机动车辆保险制度和农业保险制度的不断建设完善,企业财产保险制度和家庭财产保险制度建设进展缓慢。家庭责任保险是我国传统的财产保险业务,发展起步较早,与国民生产生活密切相关本应是财产保险业务的发展重点,但一直以来忽视对家财险的制度建设,当前其制度建设依然陷入停滞状态。企业财产保险制度从 1980 年起开始建立,对于企业财产保险的发展政府给予一定的支持,对企业财产保险的投保具有一定的强制性,使得其业务份额一段时间以来一直处于财险市场的首位,但自 1988 年其保费收入首次被车险超越后,市场份额开始不断缩小。产权制度改革等政策的出台对企财险的发展产生了冲击,然而企财险制度并没有进行相应的完善,制度建设出现退化,使得其业务发展不能较好满足市场需求,2020 年其财产保险市场份额仅有 3.7%,与机动车辆保险制度严重失衡⁴。

制度体系是否均衡可以从市场业务的发展情况中反映出来,具体表现为制度下的各险别业务发展是否均衡(孙祁祥等,2018)。通过研究国际上财产保险业发展相对成熟的国家,能够更好认识我国财产保险市场的业务结构特点,进一步认识我国财产保险制度状况(魏平等,2018)。笔者选取了 2019 年美国、德国、澳大利亚和英国四个国家的财产保险业务数据,如图 1-4⁵所示。首先,美国的保险市场发达,2017 年飓风玛莉亚为美国带来了巨大的经济损失,而在这场巨灾事故中,保险的赔付高达 47%,充分发挥了财产保险在灾害事故中的损失补偿职能。从图 1 可以看出,在美国的财产保险市场中,意外和健康保险、机动车辆保险和火灾保险和其他财产损失保险所占市场份额最大,分别为 52%、19%和 12%,险种份额之间的差距较小,业务结构较为均衡。其次是澳大利亚,作为自然灾害频发的国家,其具有较为先进的灾害管理体系,在 2019 年澳大利亚丛林大火中保险赔付占经济总损失的比例高达 75%,保险成为其抵御灾难的强有力的手段。如图 2 所示,在澳大利亚的财产保险市场中,机动车辆保险、火灾保险和其他财产损失保险以及责任保险所占市场份额都比较大,分别为财产保险保费总收入的 39%、34%和 15%,业务结构相对比较均衡。第三,德国的财产保险保费收入总规模多年来位居欧洲首位,其财产保险市场的发展具有很强的借鉴意义,如图 3 所示,火灾保险和其他财

⁴ 数据根据中国银行保险监督管理委员会网站公开的统计数据整理得出

⁵ 数据来源: OECD 数据库. https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-insurance-statistics_2307843x

产损失保险、健康和意外保险和车险的市场份额非常接近，分别为 27%、26%和 22%，业务结构非常均衡。最后是英国，英国的保险业历史悠久，保险业务结构比较均衡，前三大险种的市场份额分别为 31%、21%和 19%。可以看出，不管是美国、澳大利亚、德国还是英国，财险市场上第一大险种的市场份额均保持在 25%-50%左右，而我国的业务结构近年来虽有所改善，但第一大险种的市场份额仍超过 60%。与上述国家的财产保险市场相比，我国的财产保险业务过度依赖于机动车辆保险，火灾保险和其他财产损失保险市场份额低，尤其是家庭财产保险的市场份额甚至不足 5%，难以满足多样化的保险需求，广阔的市场空间未能被充分挖掘，财产保险制度需要进一步完善与优化。

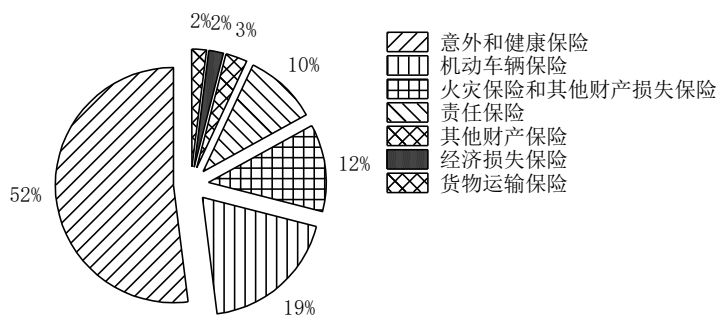


图 1 2019 年美国财产保险市场的业务结构

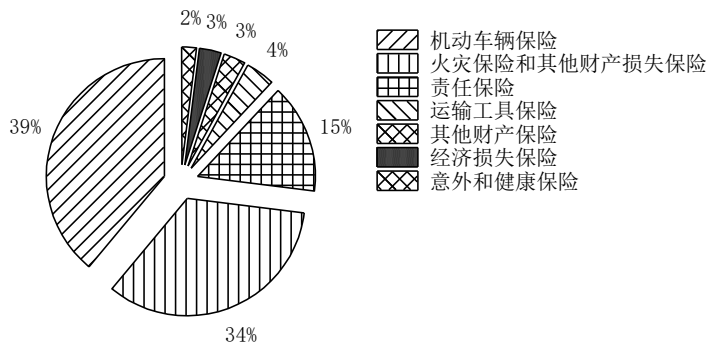


图 2 2019 年澳大利亚财产保险市场的业务结构

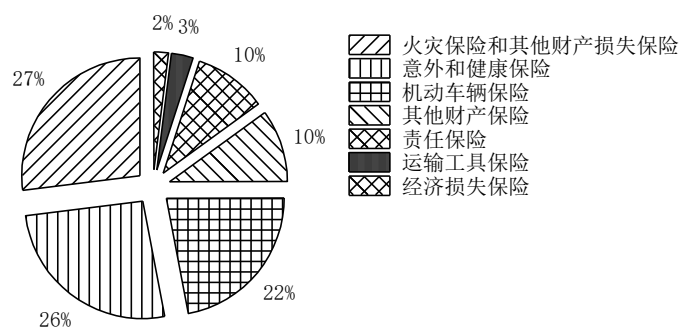


图 3 2019 年德国财产保险市场的业务结构

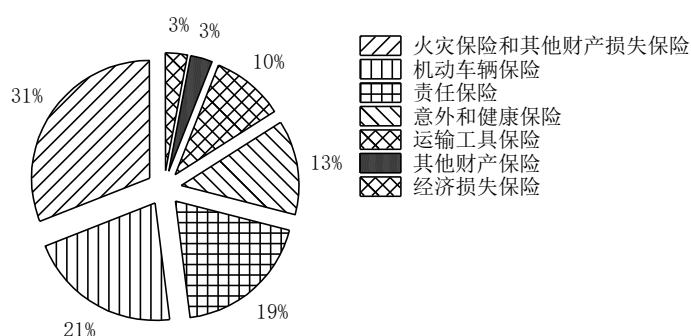


图 4 2019 年英国财产保险市场的业务结构

2.2 制度保障水平低

保障功能是保险业的立业之本，财产保险作为转嫁风险、补偿损失的重要工具，在我们生产、生活的各个方面都发挥着非常重要的保险保障作用。较高的保险保障水平一方面有利于提高整个社会的抗风险能力，解决人民的后顾之忧，促进社会稳定；另一方面可以减轻政府的财政负担，缓解政府救灾压力。然而，通过观察保险深度和保险密度水平，发现我国财产保险的保障水平还处于较低水平。2019 年全球财产保险的保险深度为 3.88%，保险密度为 439 美元/人；同期美国的财产保险的保险深度则高达 8.21%，保险密度达到了 5226 美元/人；而我国 2021 年的财产保险的保险深度仅有 1.02%，保险密度 809 元/人⁶。相比之下，我国财产保险不管是渗透国民经济的程度还是国民参与的程

⁶ 数据来源：《2020 中国保险年鉴》

度都很低。图 5 是 2011-2021 年我国财产保险市场的原保险保费收入情况⁷，可以看出我国财产保险保费收入逐年递增。尽管在新冠肺炎疫情的持续影响下，2021 年我国财产保险保费收入仍处于较高水平，财产保险业发展已达一定规模。但总的来看，我国财产保险市场的发展仍处于初级阶段，保障水平低，与保费收入的规模不相匹配，我国财产保险制度应该以提高保障水平为出发点，对制度进一步优化。

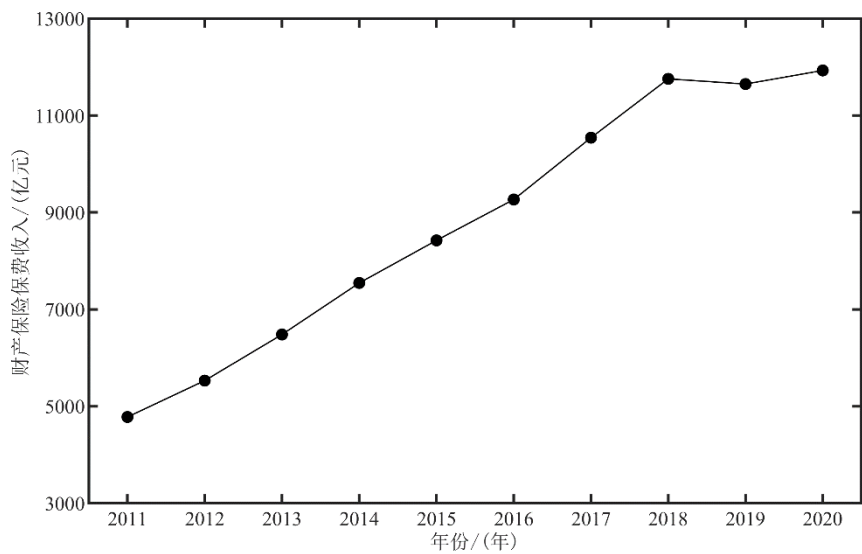


图 5 2011-2020 年我国财产保险市场的原保险费收入

近年来的各种自然灾害事故也能突出反映我国的财产保险制度保障水平处于较低水平。如图 6⁸所示，2018 年日本在台风“潭美”灾害中，保险赔付占灾害损失的比例高达 81.08%；2019 年澳大利亚的丛林大火中，保险赔付占灾害损失的 74.89%；2020 年全球的自然灾害和人为灾难中，保险赔付占灾害损失的 44.06%⁹。与国外财产保险较高的

⁷ 数据来源：中国保险年鉴（2012- 2021）

⁸数据来源：全球保险视野：成熟市场非寿险业的巨灾风险管理与中国市场的发展现状.[EB/OL].

<https://mp.weixin.qq.com/s/wiupl00xFGJHesQpJEhKGQ>

⁹ 数据来源：2020 年因自然灾害导致的损失创下了历史新高，需要更多关注次生灾害带来的损失. [EB/OL].

<https://www.swissre.com/en/china/news-insights/natural-catastrophes/sigma1-2021-china.html>

的灾害补偿能力相比，我国财产保险发挥的损失补偿与社会风险管理职能有限。在 2019 年的台风“利奇玛”事故中，我国保险赔偿仅占灾害损失的 6.19%；2020 年的长江洪水，保险赔偿占灾害损失的 7.82%；在 2021 年河南的特大暴雨中，保险发挥的作用虽有所提升，但保险赔偿占灾害损失也仅仅只有 11%，由此可见，灾害事故中我国财产保险的保障水平严重不足，甚至未达到全球平均水平的 $1/4$ ¹⁰，应对巨灾风险的韧性不足。在这些灾害事故中，房屋、厂房倒塌造成的财产损失和企业被迫经营中断造成的利润损失得不到有效的保障。此外，农业保险的保障水平低，发挥作用有限（许梦博等，2018）。2020 年我国财产保险为农业提供了 4.13 万亿元的风险保障¹¹，与 2008 年的 0.24 万亿元相比，增长了约 16 倍¹²，规模不断扩大。然而与全国农业产值 16.69 万亿元的庞大体量相比，农业保险的保障水平¹³不足 25%，仍然处于较低水平，发挥的风险保障作用不充分，不能较好满足当前我国农业发展的需求¹⁴。因此，我国财产保险制度的建设还需要进一步优化。

¹⁰ 数据根据河南省政府、中国银行保险监督管理委员会网站公开的统计数据整理得出

¹¹ 数据来源：《2020 年中国保险业社会责任报告》

¹² 提高农业保险保障水平的解读与思考. [EB/OL].<https://mp.weixin.qq.com/s/H9t6l-6X2s33ZHBfQqoU7g>

¹³ 根据《中国农业保险保障水平研究报告》，农业保险保障水平=农业保险保额/农业产值

¹⁴ 根据国家统计局网站公开的统计数据整理得出

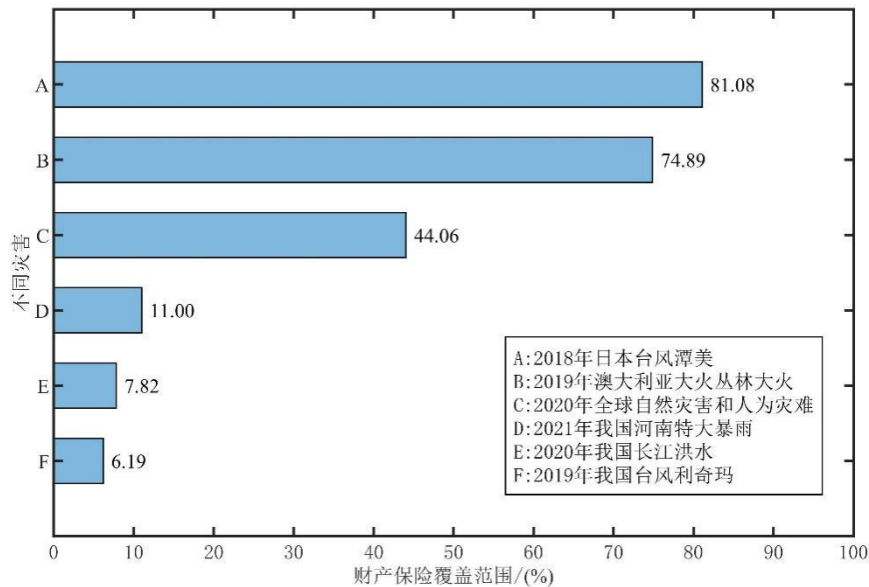


图 6 近年来各灾害事故中保险的保障程度

2.3 防灾防损制度欠缺

一个健全的财产保险制度应该包含财产保险经营的方方面面，如保险营销制度、承保制度、防灾防损制度、理赔制度和资金运用制度。其中防灾防损制度指监管机构通过法律法规或行政办法，让保险公司积极采取防灾方法和措施，如工地安全帽和汽车安全带的设计，以减少或者消除风险发生的因素，对风险进行有效控制，最大程度避免或减少保险损失。防灾防损制度作为一项重要的财产保险经营制度，一方面可以减少保险事故的发生，降低损失，节省保险赔付支出，提高保险承保的经济效益；另一方面有助于增强被保险人保险服务的获得感，为保险企业的经营树立良好的口碑。

然而当前我国防灾防损制度欠缺，财产保险公司重赔轻防，将展业承保和资金运用视为保险经营的重头戏，对防灾防损工作不够重视，防灾防损工作不到位。根据财政部规定，财产保险公司和寿险公司都应按上年各项保费收入的一定比例来提取使用防灾防损的费用。该项规定虽然明确了保险公司具有防灾防损的义务，但是对于具体防灾费用的计提比例、用途以及防灾内容等没有作出具体的规定。因此在实务中，大多数财产保险公司的保费收入仅有很少一部分用于防灾支出，保险公司仅仅在保险事故发生时承担赔偿责任给付责任，忘记防灾防损也是自身义务，将灾前的防灾防损工作完全交给投保人和

政府等行政部门，试图通过单纯的保费高低督促投保人参与防灾防损。虽然目前有少数几家财产保险公司设置了专门的防灾防损部门，但防灾工作还停留在研究层面，实践层面得不到落实，风险管理、防灾防损职能名存实亡。防灾防损环节的缺失将会增加投保人的投保成本，损害投保人的权益，财产保险公司面临的风险也会日益增大，最终导致公司的经营效率变差，给行业自身的发展带来挑战。在当前这种发展模式下，一大批不专业的保险代理人产生，将会影响人们对保险的基本认识，不利于财产保险真正发挥风险管理的职能，长期来看影响保险业的健康发展。

2.4 监管制度不完善

一个科学有效的财产保险制度必然包含完善的监管制度，而我国当前的监管制度不够完善，其中准入与准出机制不合理问题尤为突出。这主要表现在我国财产保险市场上保险公司的准入规划与标准不清晰，退出机制不健全，导致市场集中度过高，保险供需不平衡。市场集中度高是反映市场结构的一个重要因素，也是我国财产保险监管制度不完善的一个重要表现。当前我国的财产保险市场还处于寡头垄断竞争状态，保险企业之间的竞争性差，市场活力不足。其中人保财险、平安财险、太保财险和国寿财险业务规模最大，其市场份额总和多年稳定在 70%左右。虽然各中小财产保险公司发展热情高，但不管是在数据积累、人力投入，还是科技建设方面，都远不如这四家保险公司，无法与之抗衡、动摇其寡头垄断地位。因此，我国财险市场呈现出少数几家大型保险公司掌控着多数市场份额的稳定局面，市场竞争程度低、集中度高特点凸显，主要体现在以下两方面：

表 1 2012-2019 年中美两国财产保险市场主体数量

年份（年）	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
中国（家）	64	63	72	73	81	85	88	88
美国（家）	3437	3436	3413	3198	3224	3432	3444	3486

一方面，我国财产保险公司数量偏低。表 2¹⁵展现了中美两国 2012-2019 年财产保险市场中主体数量（即财产保险公司数量）的情况。美国的财产保险公司数量多，市场供

¹⁵ 数据来源：OECD 数据库、中国保险年鉴（2013- 2020）

给充足，基本稳定在 3400 家以上。对比之下，我国的财产保险公司数量只有 88 家，是美国的 2.5%，而我国的 GDP 是美国的 70.4%，保费收入是美国的 35%。虽然近年来我国财产保险公司的数量有增长的趋势，但这样的市场主体结构显然与我国的国情严重不符。

另一方面，我国财产保险市场上头部保险公司实力雄厚，各公司之间的竞争性不足。通过选取行业集中度指数（ CR_4 ）进一步对我国财险市场的市场集中度进行分析。其中 CR_4 可以用来表示财险市场中保费收入规模最大的前 4 家保险公司的市场份额总和。 CR_4 越高，市场集中度越高，垄断性越强。如图 7¹⁶所示，美国财险市场 CR_4 始终低于 30%，是典型的竞争型市场，竞争化程度高。而我国的财险市场 CR_4 徘徊在 70%左右，比美国财险市场 CR_4 高出 40%多，根据市场结构分类，属于寡占 II 型，垄断程度高，市场中头部保险公司具有显著的垄断优势。同样地，HHI 指数也可以用来衡量市场集中度，它表示市场上各公司市场份额的平方和。HHI 指数越大，公司之间竞争激烈程度越低，市场垄断性越强。如图 8¹⁷所示，美国财险市场 HHI 指数在 300 左右，始终远低于 500，为竞争性极高的竞争 II 型。而我国财险市场的 HHI 指数由 2011 年的逐渐缩小 1902 至 2017 年的 1455，垄断程度有所降低，由高寡占 II 型发展为现在的低寡占 I 型，但仍远远高于美国，具有较强的市场集中度。

¹⁶ 数据来源：中国保险年鉴（2012-2018）、美国保险监督官协会

¹⁷ 数据来源：中国保险年鉴（2012-2018）、美国保险监督官协会

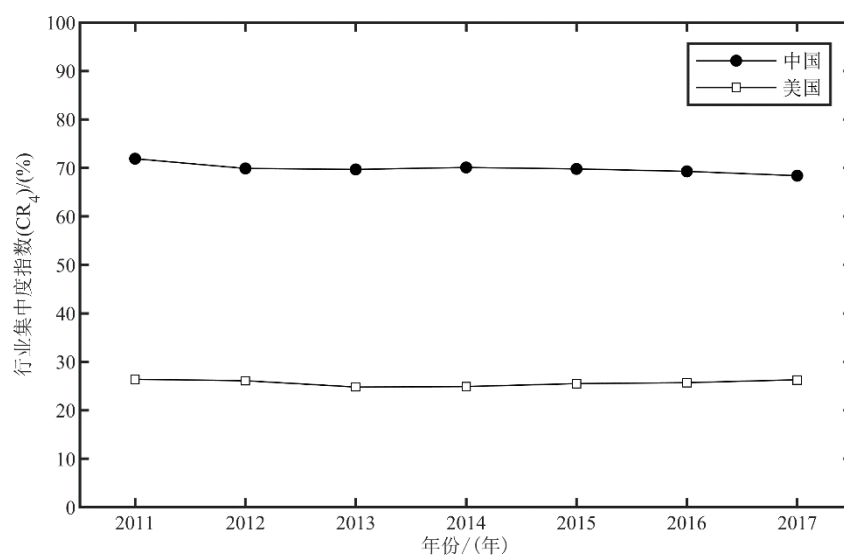


图 7 2011-2017 年中美两国财产保险市场的行业集中度指数 (CR_4)

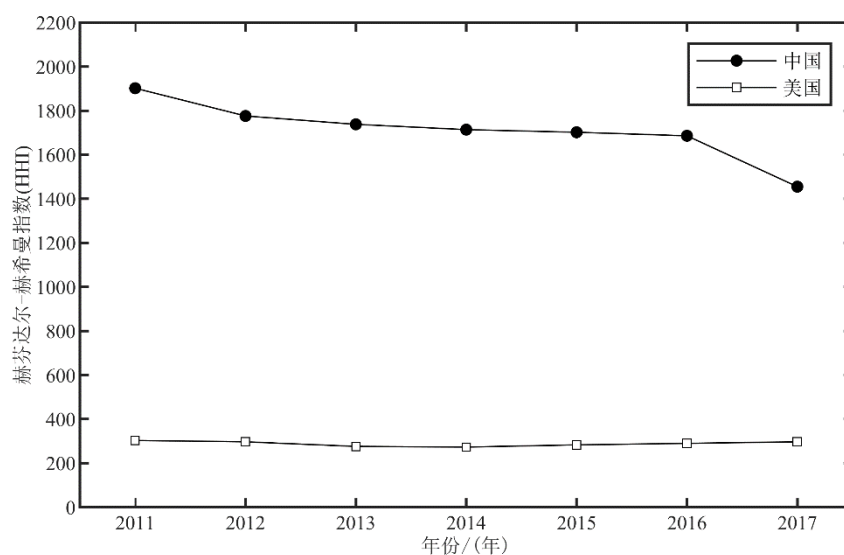


图 8 2011-2017 年中美两国财产保险市场的赫芬达尔-赫希曼指数 (HHI)

第3章 山西洪涝灾害保险调查

财产保险制度完善与否主要体现在具体的实施中,可以通过财产保险市场的发展情况来检验其是否科学合理。经过 40 余年的不断发展,我国财产保险市场规模持续扩大,市场主体不断丰富,行业话语权逐步提升。我国财险公司的数量从 1980 年的 1 家增长到 2021 年底的 85 家;财产保险保费收入从 1980 年的 2.9 亿元增长到 2021 年的 11671 亿元,市场规模增长了 4023 倍,年均增长 22%;财产保险赔付支出从 1984 年的 4.39 亿元增长到 2021 年的 7687 亿元,增长了 1750 倍,年均增长 22%¹⁸(王绪瑾等, 2020)。这表明我国财产保险在损失补偿和风险管理中发挥了一定的作用,财产保险制度已相对完善。然而,与发达国家相比,我国财产保险制度还存在着很多不足。2021 年山西洪涝灾害是研究财产保险制度的一个典型个案,通过对这一案例进行调查,分析财产保险市场上存在的问题,进一步深入了解我国的财产保险制度。

考虑到受灾情况和调查的可行性,此次调查主要对山西省稷山县的 326 名受灾农民、30 名个体工商户和参与此次灾害理赔的 4 家财产保险公司进行实地走访,对调查地区的受灾情况、保险发展情况,灾区居民的灾害观、风险意识、保险意识、投保情况,保险公司的防灾、承保和理赔等经营情况进行重点调查。

3.1 山西省洪涝灾情简介

3.1.1 山西省地理气候情况

山西省是中纬度内陆地区,位于我国北部的黄土高原,是我国的旱灾多发区,历史上多受特大旱灾和连年干旱的困扰,尤其是近年来水资源严重缺失。在气候上,山西省属于温带大陆性季风气候,全年干燥,降雨量少。在地势上,东北方向高而西南方向低,山区面积占总面积的比例超 80%,全省跨越黄河、海河两大水系,省内流经约 240 条河流,其中汾河是山西第一大河流,全长 694 千米,流经全省 6 市 27 县(区),在运城市万荣县汇入黄河。近年来随着人口急剧增长带来的用水量持续增加,地下水水位逐年下降,水域面积严重萎缩,加上煤炭开采、植被退化,加重水土流失,生态环境遭到严

¹⁸根据中国银行保险监督管理委员会网站公开的统计数据整理得出

重破坏，水资源严重缺失，最严重时全年断流 280 天。因此，山西的自然灾害主要以旱灾为主。

3.1.2 山西省洪涝灾害概况¹⁹

2021 年 10 月初，山西省连续多天强降雨天气造成汾河水位或流量超历史实测记录，这是有气象记录以来的最强秋汛，河道高水位、大流量行洪持续同期一个月，造成多地路面沉陷、村庄进水，发生山体滑坡等一系列地质灾害，洪涝灾害严重。在此次灾害中，山西省 11 个市 76 个县（市、区）受到不同程度的损失，6021.36 公里公路灾损，受灾人口高达 175.71 万人，因灾失踪死亡 18 人，紧急转移受灾群众 12.01 万人，农作物受灾面积 357.69 万亩，倒塌房屋近两万间，其中严重损坏的有 1.82 万间，造成直接经济损失 50.29 亿元。接下来将对山西省洪涝灾害的概况从以下三方面具体展开：

第一，此次洪涝灾害具有持续时间长、波及范围广、强度大等特点，是一次异常的极端天气导致的自然灾害。其一，降水持续时间长。山西省受灾地区自 6 月份入汛以来就出现了多次降雨天气，7 月份遭遇两次强降雨，间隔一个多月，到了 9 月，又接连出现 5 轮强降雨天气，进入 10 月份，从 2 号到 7 号降雨不断，降雨区域叠加明显。其二，波及范围广。此次灾害共造成全省 11 个市 76 个县受灾，37 条河流爆发洪水。其三，强度大。暖空气在黄河中游持续交汇形成特殊的极为罕见的秋雨，在此次灾害中，黄河下游累积雨量是多年均值的 2-5 倍，多条河流的堤防决口，汾河河面宽度超过百米。

第二，在此次灾害中，不管是政府、社会还是保险行业，都积极参与抗灾救灾工作，发挥着重要的作用。首先，政府第一时间启动救灾应急响应，派出工作组深入灾区一线进行抢险救援工作，发布 2511 条气象灾害风险预警信息提醒公众做好灾害防范，出动近两万人的救援队伍，帮助 12.01 万名群众安全撤离，拨付救灾、重建资金共 8.655 亿元²⁰，调集排水设备等各项救援物资，多措并举，全力参与抢险救灾与灾后重建工作。其次，社会各界爱心人士、爱心企业积极涌现，大批志愿者前往灾区一线参与救援抢险，

¹⁹ 本小节数据来源：我省举行全省防汛救灾新闻发布会.[EB/OL].

http://www.shanxi.gov.cn/yw/sxyw/202110/t20211013_940324.shtml

²⁰ 数据来源：山西省防汛抗旱指挥部全力应对防汛救灾 尽心竭力守护民安.

[EB/OL].https://mp.weixin.qq.com/s/_yGgJARW9MYQeMtoY3jrQg

进行捐款捐物。截止 12 月 7 日，山西省慈善总会累计捐款 8 万余笔，总计接受 3.22 亿元善款²¹。再次，保险行业在灾情发生后积极行动，第一时间启动抗灾抢险应急预案，优化理赔服务、提供救援服务、捐款捐物，多举措助力山西洪涝灾害抢险救灾及其灾后重建工作。截至 2021 年 12 月 20 日，在山西洪涝灾害中财险业赔款支出 3.02 亿元，保险赔付占经济损失的 6%。总的来看，这次灾害中我国的灾害损失补偿机制依然以政府财政拨款为主，商业保险、民间捐赠和自我补偿为辅。

第三，此次灾害事故中的一些情况也值得我们深思。其一是受灾地区整体的风险防范意识差。山西属于内陆省份，常年未遇特大洪涝灾害，因此部分政府管理人员缺乏系统的洪涝灾害专业知识，对洪涝的宣传教育不到位。同时保险公司大多没有履行防灾防损义务，灾前风险防范不到位。此外，受传统认知影响，公众普遍对洪涝灾害的认识不足，防洪减灾意识整体偏弱，多天的强降雨依然没有引起警惕心理，对自救互救技能不能熟练掌握。其二是灾情信息滞后。一方面，政府在面对突发的洪涝灾害时，应急管理与指挥调度能力成了短板，直到灾情严重时，才开始大量向外公布灾害信息，这在一定程度上延误了防汛抗汛的最佳时机。另一方面，加上此次洪涝灾害多发生在县城和乡镇，受到的关注度低，加上交通道路损毁严重，电路、通讯不通畅，信息传播效率低，使灾情信息不能及时地传到外界，也影响了救灾效率。其三，这次灾害发生在河南洪涝灾害之后，社会捐赠的不可持续性暴露无遗。与河南特大暴雨洪涝灾害中一天上亿元的社会捐款情况不同，此次山西灾情社会捐款呈现出疲软的态势。此外，由于水灾发生在 10 月份，霜冻和寒流之下气温骤降，也给救灾工作和受灾人员生活带来了极大的考验，为灾后重建工作的开展增加了难度。

3.2 山西洪涝灾害保险实况

2021 年山西洪涝灾害是研究财产保险制度的一个典型个案，可以将此次灾害中各家财产保险的表现看成对我国财产保险业发展的一个缩影。本节将从近年来山西保险业发展情况、灾害中保险报案情况、保险公司救援情况与理赔情况这三个方面，了解山西洪涝灾害保险实况。

²¹ 数据来源：防汛救灾 他们全力以赴当好“后勤兵”

[EB/OL]. <https://cj.sina.com.cn/articles/view/2169891005/8155e8bd02001aqbf>

第一，山西保险业的发展与全国保险业的发展同频共振。保险深度方面，2021 年山西省保险深度 4.42%，与全国保险深度 4.11%非常接近²²。保险业务结构方面，2019 年我国财产保险占保险市场的份额为 27.3%，同期山西省财产保险的市场份额为 25.7%，二者十分接近，表明山西省保险发展与全国整体情况一致。具体到财险业务上，山西省车险业务占财险业务的 68%，这与全国财险市场的业务结构也十分相似。市场竞争方面，山西省财产保险市场也存在着市场集中度高的问题。2019 年山西省经营财产保险业务的保险公司仅有 30 家，其中，市场份额超过 10%的 3 家（人保财险 33.08%，平安产险 17.25%，国寿财险 10.97%），1%-10%的 9 家，低于 1%的 18 家，市场寡头垄断特征明显²³。

第二是此次事故中财产保险业的报案和理赔情况。灾害发生后，财产保险公司全天 24 小时受理理赔案件，报案渠道除电话外，还增加了微信报案和邮件报案，并设置多个报案中心便于投保人理赔申请。根据银保监会公布的数据，截至 2021 年 12 月 20 日，山西财险业共受理各类理赔案件 12707 件，其中农险报案 5613 件；赔款支出 3.02 亿元。同时，为确保快速及时地处理理赔业务，各财产保险公司紧急抽调多名周边地区的定损、查勘理赔骨干奔赴一线，还动用了无人机等高科技产品协助查勘定损，理赔效率大大提高，有效地维护了投保人的合法权益。

第三，灾害发生后，保险业积极应对持续降雨灾害事故，采取了一系列救援措施。山西省保险行业协会、山西省保险学会召开了专题会议布置了各部门工作，从关注理赔业务统计、行业宣传、捐赠事宜等方面进行了安排；并联合发布《共抗风雨、守望相助——抗洪救灾倡议书》，号召行业积极践行行业责任，积极开展救援、防灾防损宣传和捐款捐物等，参与抗灾抢险工作。同时设立救援中心，针对内涝造成大批量的水淹车，与地方政府部门共同对水淹车辆开展施救，提高了救援效率，保证了道路畅通，确保抗洪救灾的顺利进行。

²² 根据中国银行保险监督管理委员会网站公开的统计数据整理得出

²³ 数据来源：《2020 中国保险年鉴》

3.3 山西洪涝灾害中财产保险的不足

通过对山西洪涝灾区的受灾群众和财产保险公司进行走访调查,结合银保监会公布的数据,全面梳理此次灾害中财产保险承保、理赔的全过程,发现虽然财产保险公司在此次灾害中发挥着的损失补偿中的作用,一定程度上保证了灾后人民的生活安定,但是财产保险市场上依然存在着业务结构失衡、保障水平低和防灾防损欠缺等问题和不足。

3.3.1 业务结构失衡

根据对这 356 名调查对象的调查,在此次灾害中,车辆、农田、房屋及屋内财产成为人们最主要的财产损失来源,因此,涉灾险种以车险、农险为主。在车辆方面,共有 85 台车辆受损,其中 50 台车辆的损失由保险公司承担理赔责任,赔付支出约 3.5 万元;其余 35 台车辆的损失,由于车主虽然购买了车辆保险产品,但其保险责任不包含洪涝灾害保险责任,因此其损失完全自担。在农田方面,约 195 亩玉米农田、85 亩葡萄农田受损,其中仅有 43 亩玉米农田投保了农业保险,赔付支出 2870 元;而由于保险公司经营的农业保险主要为玉米保险和小麦保险,因此葡萄农田的风险不能得到保险保障。在房屋及屋内财产上,共有 135 间房屋受到不同程度的损坏,部分家电浸水损坏,由于无人购买家庭财产保险,经济损失中一小部分由政府通过评级按户给予一定经济补偿,其余损失由个体自担。对于灾害导致营业中断造成的损失,由于无人购买营业保险,其损失由个体户完全自担。

从调查结果来看,财产保险的业务结构失衡的问题十分突出。车险业务的发展较好,农险次之,家财险、企财险和营业中断保险的发展十分缓慢。这必然不能满足大量的保险需求,与经济的快速发展不相匹配,也与国际财产保险的平均水平存在较大差距,因此,需要关注造成这一问题的原因,及时扭转财产保险公司的经营理念。

一方面,我国的财产保险公司过分依赖车险业务实现保费目标,对非车险业务的重视程度不够。成熟险种的经营风险可控,不易翻车。相比于其他国家,保险在中国的历史并不算悠久,现阶段人们的保险意识虽有所提高,但对保险产品的接受度还不高。一般而言,车险这样的保险险种经过多年的市场经营,更容易被大众接受,市场认可度高。而研发新险种会面临很大的不确定性,宣传推广上也需要投入更大的成本,对于追求利润和效率的商业保险公司而言,风险难以把控。当前我国车险市场发展相对比较成熟,

车险业务是各财产保险公司承保利润的主要来源，仅发展车险这一业务就能基本满足公司的盈利需求，大多数财产保险公司一味追求效益第一，通过车险业务实现盈利。另一方面，财产保险行业更多地关注自我发展，淡忘社会赋予保险的使命，忽视保险经营的社会价值和意义。各财险公司不愿意花费时间和成本去开拓新的保险市场，开发新险种的积极性差，社会风险管理职能逐渐淡化。

除了险种结构失衡外，业务结构失衡还表现为财产保险产品的陈旧单一。在 2021 年德国洪涝灾害中，财产保险的险种覆盖面更广，保障范围更为全面，主要为房屋索赔，其次为机动车辆保险、营业中断保险。对比之下，我国的房屋财产不能得到有效的保障，这表明当前我国的巨灾保险产品不够丰富，针对洪水、强降雨造成的城市内涝等多灾因的保险保障还不够完善，背后反映出财产保险市场中的业务结构失衡问题。一方面，大多数保险公司在推出新产品时仅仅是在原有条款和费率的基础上稍作改动，创新性不大（兰虹，2000）。产品是市场中的核心要素，产品的好坏、发展程度将直接影响一个市场的市场规模和市场地位。截至 2022 年 2 月 1 日，我国财产保险公司在售保险产品 15684 款；自 2016 年 8 月 15 日起我国财产保险公司备案产品自主注册平台正式启用，注册数量平均每月新增产品上千个²⁴。然而尽管新的财险产品增长速度如此之快，但新旧险种之间变动不大，多数产品往往是换汤不换药，没有真正的创新。与此同时，为了抢占保险市场，各保险公司曾一度推出各种噱头产品，诸如恋爱保险、雾霾险、中秋赏月险、堵车 OK 险、退货运费险等“类保险”产品。事实上这些产品脱离了保险范畴，偏离了保险保障主业，大大削弱了保险最基本的风险保障功能，表现出类似于赌博的投机性，误导公众对保险形成错误的认知，并不是真正的保险创新。另一方面，不同保险公司推出的保险产品千篇一律，保险条款雷同、保险责任相似，提供的承保理赔服务也大同小异，同质化问题严重。尽管在 2020 年 9 月车险改革后这一问题得到一定程度的改善，但是当前我国各财产保险公司设计的车险对于不同性别、年龄、车型等均采取无差异费率，与国外个性化的车险产品相比毫无竞争力。反观国外保险业发达的财产保险市场，财产保险产品供给丰富，产品设计丰富、条款多样化，我国的财产保险产品设计欠缺，产品陈旧，难以真正满足消费者多层次的保障需求。

²⁴根据中国保险行业协会网站公开的统计数据整理得出

对于保险产品陈旧问题背后的原因，各家保险公司给出了他们的答案。产品陈旧会导致开拓相关保险市场的难度大，基层工作人员对于这一问题也叫苦不迭，表示这是无奈之举。其一，我国的知识产权保护法治体系还不够健全，对于保险创新保护不足。保险公司一旦开发出新的保险产品，就会迅速引来竞争对手的模仿与跟风，在这样的市场环境下，保险公司大多集中精力争抢现有的市场份额，不愿意耗费巨资进行研发开拓新的保险市场，长此下去市场陷入恶性循环。其二，产品创新面临技术和体制难点。抛开经营观念的问题，保险创新还面临技术和体制上的考验。财产保险的精算定价主要依据过去的经验数据和大数定律，经验数据的缺乏成为拓展新保险产品的障碍，保险公司难以准确定价。其三，保险消费者的消费观还不成熟。有工作人员反映，一些农户曾联合起来向保险公司表达投保意愿，因此为了满足消费者需求，保险公司投入了大量的人力、物力在当地进行市场调查，为他们专门设计过相应的保险产品。而这款保险产品上市后，由于大部分投保人并没有发生保险事故得到理赔金，第二年续保的人很少，保险公司因此亏损严重，陷入产品研发亏本的尴尬境地，研发新保险产品的积极性差。

3.3.2 保障水平低

通过调查发现，财产保险尤其是非车险的投保率很低，这直接导致灾害中财产保险的保障水平处于较低水平。造成这一结果的原因是多方面的。一是非车险产品的有效供给不足。调查地区的农作物以葡萄、玉米、小麦为主，根据当地政策（农业保险由政府 and 保险公司协商合作，划片承保），该区域的农业保险全部由太平洋财产保险公司经营，其经营的农险主要为玉米保险和小麦保险两种，对于葡萄等农作物未设计相应的特色农业保险产品。二是财产保险公司对家财险、营业中断保险等非车险险种没有积极进行展业。在 356 名调查对象中，只有两人知道家庭财产保险和营业中断保险这一险种的存在，大家对财产保险的认识仅仅局限在车险，足以看出保险公司在平时对于这些险种的宣传不到位。三是调查对象的风险意识普遍处于较低水平。相当一部分调查对象对于火灾、洪涝等自然灾害带来的风险认识不到位，在灾前抱有侥幸心理、发生灾害时后悔、灾后又“好了伤疤忘了疼”，保险意识不高，应对风险没有较为科学的态度。四是保险金额低。调查地区玉米农田的保险金额最高为 360 元/亩，只能弥补部分损失，损失补偿作用有限。此外，对保险行业信任感差也对农户是否购买保险产品产生较大影响，使得非车险财产保险业务的投保率处于较低水平。

3.3.3 防灾防损欠缺

此次灾害事故也暴露出了财产保险业保险服务单一、防灾防损欠缺的问题。调查中发现,尽管在灾害发生前,保险公司通过短信、微信等多种方式对客户发出了简单的灾害提醒,其在平时的防灾防损措施不到位,灾害发生前的预警机制不完善,防灾工作不够专业,灾害发生时的救灾行动不及时,缺乏相应的应急服务经验,应对灾害的能力远远不足。提及保险公司在这场灾害中的贡献,超过 90%的调查对象表示只看到保险公司的灾后赔偿,对其应赔尽赔的工作态度进行了肯定,但对于其是否有细致专业的灾前防损工作都给出了否定的答案。

总的来说,这次灾害事故中财产保险公司防灾防损不到位的原因是多方面的。首先,制度层面上,我国缺乏完善的防灾防损制度,还没有具体的法律法规对防灾防损进行细致规定。目前我国财产保险的防灾防损内容尚未形成统一的标准,各财产保险公司的经营不规范,对防灾防损工作缺乏对应的奖惩机制,难以对其进行有效监督。其次,各财产保险公司的经营理念存在问题,开展防灾防损工作的积极性不强。防灾防损是一个长期性的工程,前期需要投入大量研发资金,短期内很难为公司带来效益。现阶段,受短期经营利润的诱惑,大多数财险公司重视业务规模,片面抢占市场,一味追求保费收入的增长,不重视承保前的环境检查,甚至为了提高续保率、增加保费,对保险标的存在的安全隐患也闭口不提,更不用说防灾防损了。长期来看,这无疑会增加保险公司的赔付支出,降低保险行业的经营效益,造成无谓的社会损失。此外,大众目前对保险的认知还普遍停留在通过保险产品获得经济补偿的层面,对购买防灾防损等风险管理服务等意愿不强,社会上尚未形成防灾防损的消费需求。

综上所述,对山西洪涝灾害保险的调查分析证明了财产保险在灾害损失补偿机制中发挥的作用非常有限,风险管理职能和损失补偿职能严重缺失,仍然暴露出业务结构失衡、保障水平低和防灾防损欠缺等诸多问题和不足,反映出我国财产保险险种制度失衡、制度保障水平低、防灾防损制度欠缺和监管制度失衡的问题。显然这次灾害事故并不是个例,从 2008 年的四川汶川的 8.0 级大地震和南方雪灾,到 2015 年云南省临沧市的 5.5 级地震,再到 2021 年河南发生的特大暴雨洪涝灾害等历次自然灾害事故中,财产保险的补偿数额虽然在逐年增多,但在灾害补偿四维机制(政府补偿、商业保险补偿、社会捐赠、自我补偿)中也不能完全发挥其社会化程度高、经济效率高、补偿程度高的特有

优势（席劲松，2009）。目前，我国财产保险的保障功能与发达国家相比还存在较大差距，这与财产保险制度的完善与否密切相关。因此，想要从根本上提升财产保险在灾害补偿机制中的职能，必须打破常规、创新思维，从制度层面入手，对制度进行优化，才能彻底避免这些老生常谈的问题再次发生。

第4章 优化我国财产保险制度的条件

通过上述对我国财产保险制度现状的分析,发现还存在制度体系失衡、制度保障水平低、防灾防损制度欠缺和监管制度不完善四方面的问题,亟需对财产保险制度进一步优化。本章将从政策环境、法制环境、保险业务环境和社会环境四个方面对优化财产保险制度的现有条件进行分析,明确优化财产保险制度已具备充分条件。

4.1 政策环境

近年来,党和国家高度重视保险制度尤其是财产保险制度的建设,出台了许多加快财产保险业务发展的政策,尤其是农业保险政策、巨灾保险、保证保险政策等;同时,高度关注防灾减灾工作,将提高保险的防灾减灾能力提升到战略高度,为进一步优化财产保险制度指明了方向。

制度建设上,我国在历年的政府工作报告中多次提及保险的发展,凸显保险业在保障民生和稳定经济方面的重要性;2006年发布《国务院关于保险业改革发展的若干意见》,该意见总结了保险市场发展的相关经验,明确了未来进一步加快保险业改革发展的方向;2014年发布《国务院关于保险业改革发展的若干意见》,为保险业发展带来新的发展机遇;尤其是在2021年的政府工作报告中首次对财产保险的服务功能予以肯定,保险业也首次出现在国家战略的层面,这表明国家越来越重视保险特别是财产保险的发展。具体到财产保险业务上,近十年以来,国家层面出台巨灾保险相关的政策文件有《加快发展巨灾保险助力国家应急管理体系建设》等36条;出台农业保险相关的政策文件有《中国银保监会关于印发农业保险承保理赔管理暂行办法的通知》等88条;出台机动车辆保险相关的政策文件有《关于印发<机动车辆保险理赔管理指引>的通知》等6条。这些政策的发布加快了财产保险业务的发展,为我国财产保险制度的优化创造了良好的政策环境。

提升保险防灾能力建设方面,保险业作为灾害事故防范救助体系的重要参与者,具有重要的风险管理职能,在国家防灾减灾能力建设中扮演至关重要的角色。《中共中央、国务院关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》等这一系列灾害防治领域的政策,对财产保险业更好发挥灾害中的风险管理作用、提高国家防灾防损能力做出了要求,为我国财产保险制度的优化指明了方向,提供了根本遵循。

4.2 法制环境

国家和消费者对财产保险行业越来越重视，不断推动和促进财产保险监管制度的修订与完善，经过四十多年的发展，现已形成了较为完备的法制环境。

法律方面，《保险法》是目前我国保险业用于规范保险发展的唯一一部法律。该部法律于 1995 年正式颁布，并于 2002 年、2009 年和 2015 年先后被进一步的修改和完善。行政法规方面，2006 年出台我国第一部强制保险行政法规——《机动车交通事故责任强制保险条例》，这也是我国第一部对保险险种经营进行具体规范的行政法规。2012 年和 2014 年先后颁布《农业保险条例》和《存款保险条例》，不断推动着政策性保险业务的高质量发展。于 2015 年到 2019 年进行三次商车费改，并在 2020 年进行了车险综合改革。部门规章、规范性监管文件方面，颁布了大量的规章和文件，其涵盖面十分广泛，对保险公司的管理（《保险公司管理规定》《保险公司偿付能力监管规则》等）、保险从业人员的规范（《保险代理人管理暂行规定》《保险销售从业人员监管办法》等）、保险业务经营（《农业保险承保理赔管理暂行办法》《会计师事务所职业责任保险暂行办法》等）等多方面进行规定，以规范保险市场的发展。司法解释方面，最高人民法院先后颁布了《关于适用〈中华人民共和国保险法〉若干问题的解释》（一）至（四），为实际经营中的相关争议做出解释、提供合法依据。各地各级人民法院也在实际工作中提出关于保险诉讼案件审理的若干意见，各类法律纠纷案件的解决有法可依。

总的来看，保险相关法律法规与保险的市场化发展相辅相成，前者推动后者，后者为前者的完善注入动力。保险法制环境随着保险市场规模的扩大不断完善，各项保险法律法规日趋成熟，保险市场得以稳健发展。

值得一提的是我国近年来的多次商车费改，为优化财产保险制度提供了重要条件。这一系列车改的目的是构建公平、合理、科学的费率体系，通过给予险企定价自主权，降低投保人的保费支出，抬升赔付支出，倒逼行业压缩高企的费用空间，从而使客户能够体验更好的服务、更多资金用于风险管控方面，探索构建差异化战略、创新商业模式，进而形成良性的保险市场秩序。车险市场乱象的根源是价格竞争，用价格管制来治理价格竞争，虽然实现的效果有限，但对于降低车均保费、完善车险监管制度等取得了一定的积极成效。

此外，随着法制环境的日益完善，社会变得更加公平公正，公众逐渐学会并且善于运用法律武器、法律手段来维护自己的合法权益，遇事讲法、遇事找法，法律意识、法治观念不断提高，这样的法制环境为进一步优化财产保险制度提供了有利条件。

4.3 保险业务环境

历经 40 多年的发展，我国保险业务环境日益向好，各市场主体不断增多且竞争有序，营销渠道更加便利，市场规模持续扩大，行业市场话语权也在逐步提升。我国保险市场已连续多年跻身全球第二大保险市场，保险行业的发展已步入正规，为优化财产保险制度提供了良好的行业运行环境和发展条件。

营销渠道方面，我国保险的营销方式更加多元，市场主体不断增多。当前，我国保险业由原来单一的营销员制度发展到现在多元化销售方式，除了传统的电话营销和线下陌生拜访外，顺应时代需求的互联网营销也展现出其强大的发展活力。慧择、向日葵等保险互联网经纪公司发展势头迅猛，大胆开拓新的保险市场；众安保险也在互联网保险领域取得不俗的成绩。互联网保险的渗透率逐年增加，已成为保险市场的生力军，不断适应新形势下消费者的保险需求。总体来看，我国保险市场已呈现出销售渠道多元化、市场主体多样化、社会效益显著化的特点，消费者拥有更多购买保险的渠道和方式，促进了保险市场的公平竞争。

专业人才方面，我国保险人才队伍不断壮大，专业素质持续提升。截至 2019 年底，全国保险公司的机构从业人员 692 万人，相比于 2010 年增加了 422 万人，年均增加人数接近 47 万人。保险行业为社会创造了提供了大量的就业机会，一定程度上缓解了就业难的问题。人才培养方面，2019 年底我国开设保险专业的院校达到 124 所，其为保险业提供了充足的人才储备，极大地推动了保险行业的发展。保险公司人员的文化结构方面，低学历的保险从业者逐年减少，2019 年底，大专及以上学历的保险机构工作人员近 130 万人，占保险从业人数的比例超过 80%。这表明更多高学历的人才正源源不断地涌入保险行业，为保险行业的发展注入新的活力²⁵。

保险科技方面，数字技术与保险经济深度融合，赋能保险业转型升级（D.V.Bryzgalov, 2018）。近年来我国保险业实现了数字化保险、连接型保险和智能化保险的创新，将大

²⁵ 数据来源：中国保险年鉴（2011-2020）

量高新科技渗透到保险产品的设计、营销、承保、防灾、理赔等各个环节，极大地提升了公司的运营效率，提升了投保人对保险产品的认同感，最大程度保障消费者的合法权益（Stoeckli et al., 2018）。例如，在产品开发和设计阶段，大数据可以帮助集合全流程、全场景等多方面的数据，通过云计算的应用提高精算效率，对不同人群实现差异化定价；在产品营销阶段，大数据可以多方位整合用户的生理信息、行为特征、生活习惯等，精准锁定目标客户并建立关联销售，进行更精准、更高质的风险识别；在理赔阶段，通过区块链技术，自动触发出险后的理赔条款，较少理赔纠纷，提高理赔效率，有效提升改善投保人的保险体验。总的来说，这一系列保险科技的开发与应用，很大程度上为财产保险制度的优化提供了技术上的支撑。

4.4 社会环境

目前我国经济实力不断提升，国民的保险购买力、保险意识大幅提高，各种科学技术不断发展，同时疫情与各种极端天气的发生也为财产保险制度的优化带来了新的发展机遇，形成了较好的社会环境，为财产保险制度的进一步优化提供了有利的条件。

经济方面，随着改革开放的程度不断加深，我国综合实力不断增强，经济实力显著提升。2021 年我国国内生产总值 114.37 万亿元，是 1952 年的 1684 倍；全国财政收入由 1950 年的 62 亿元增加到 2021 年的 20.25 万亿元，增长了超 3265 倍²⁶。雄厚的财政实力为优化我国财产保险制度提供了强有力的后盾和坚实的经济基础。例如，1976 年唐山大地震时，我国 GDP 与财政收入分别只有 2943.7 亿元、776.58 亿元²⁷，由于经济还相当落后，唐山地震的恢复重建前后花了 20 年时间；而 2008 年汶川地震、2013 年雅安地震时，我国的经济实力已大幅度提升，这两次大地震的恢复重建时间均只有仅仅 3 年，比以往缩短了一半多的时间。因此，当前我国的经济实力为优化财产保险制度提供了强有力的资金支持。

人口方面，我国国民收入大幅上涨，保险购买力提高；居民受教育程度持续改善，加上疫情、灾害的到来，保险意识增强。根据国家统计局公布的数据，2021 年我国居民人均可支配收入从 1949 年的 49.7 元增加到 35128 元，增加了近 706 倍；2020 年近一亿

²⁶ 根据国家统计局网站公开的统计数据整理得出

²⁷ 根据国家统计局网站公开的统计数据整理得出

的农村贫困人口实现脱贫，完全消除了绝对贫困；中等收入群体的数量也达到 4 亿。这表明我国国民已经具有一定的保险购买力，整体收入水平提高，人们的生活水平得到改善，对生活质量也提出了更高的要求。如蚂蚁金服的相互宝一上线就引起了大量消费者的关注，在短短一年的时间内该平台的用户量突破一亿大关；在 2021 年一项对“我国居民的资金管理方式”的线上调查中发现，保险也以 26.50% 的占比位列榜首，由此可见当前我国居民的保险购买力增强，消费观念更加科学理性，保险市场的发展潜力巨大。为财产保险制度的优化提供了充分的市场需求。另一方面，我国国民的受教育状况持续改善，保险意识明显提高。2021 年我国拥有大学文化程度的人口约为 2.18 亿人，比 2010 年增长了 1.18 亿人，占总人口的比重高达 15.5%²⁸，高素质的文明社会是实现我国财产保险市场可持续发展的强有力保障，将有利于社会形成现代的风险管理体系以适应社会发展的需要。再加上疫情、台风、洪涝等灾害的影响，人们渐渐意识到风险管理的重要性，更加注重全方位的保障以确保自己能够在灾害事故发生时有能力抵御风险，愿意选择保险这种科学的风险处理方式，为财产保险制度的优化培育了深厚的土壤。

科学技术方面，时代的飞速发展也为保险制度的优化带来了新的发展机遇。新能源领域、无人驾驶领域的发展产生了新的保险需求，财产保险市场上出现了很多亟需开发的广阔蓝海。与此同时，我国城市化发展慢慢进入了一个新的阶段——都市圈化，社会逐渐由熟人社会、人情社会、关系型社会转变为陌生人社会、契约型社会，长租房等方面需求相应增加。此外，随着互联网信息技术的进步，短视频 APP、新浪微博等互联网平台与民众社会生活日益紧密，在为公众提供休闲娱乐功能的同时，逐渐具有社会属性和公共价值，作为一种新兴文化信息传播渠道迅速崛起，大大提高了信息的传播效率。其作为一种有效的教育宣传手段，能够对财产保险的知识、保险科技的运用进行普及，对大众的保险理念、价值观念科学引导，有效扭转人们对保险的刻板印象，对优化财产保险制度具有重要的推动作用。

此外，受新冠疫情的持续影响，国际环境复杂严峻，全球经济放缓，负利率时代正在逼近。我国同样也面临疫情散发等多重考验，央行不断实施降息政策，在这样低利率的大背景下，个人理财难度与投资风险日益加大，再加上房地产行业也处于艰难时期，

²⁸ 数据来源：第七次全国人口普查主要数据情况.[RB/OL].http://wap.stats.gov.cn/fb/202105/t20210511_1817214.html

使得房地产投资不再是投资理财的首选，公众对投资的预期普遍降低，保险市场将会迎来更大的机遇。在这样的社会背景下，保险市场将成为金融领域的最大风口，保险产品作为一种稳定的财富积累手段和风险保障工具，必然会受到大众的青睐，消费者会考虑更为稳健的理财策略，理财思路也会由激进转向保守，由原来的高投资、高收益，转向保本、保值、求安全，倾向于将购买股票、基金等金融产品或房地产投资的资金用于购买保险产品，实现更为科学合理的资产配置。其次，近年来的极端气候事件频发，带来巨大的损失，人口增长和城市化进一步增大了自然灾害的潜在负面影响，加剧了财产损失和对生态环境的破坏。打造更有韧性的社会 and 经济发展方式变得尤为重要，人们会意识到保险在当前环境下的重要性与必要性，有利于财产保险制度的进一步优化。

第5章 优化我国财产保险制度的路径

为了更好发挥财产保险在灾害中的损失补偿作用，提高社会公众的抗灾能力与抗风险能力，推动保险行业实现高质量发展，因此基于目前我国财产保险制度存在的不足，要对财产保险制度进一步优化，其路径主要包括完善法律体系、回归保险保障本源和加强防灾防损能力建设三个方面。

5.1 完善法律体系

健全的法律体系是优化财产保险制度的重要前提。当前我国财产保险制度虽然已经具备一定的法律基础，但法制环境还不够完备。习近平总书记曾说过“国家的重大改革必须于法有据”，制度立法是我国全面依法治国的要求，在我国具有充分的理论依据和法治实践基础。纵观国际保险市场，各国的财产保险制度大多通过法律形式规范保险市场，通过立法带动制度建设，这对优化现阶段的财产保险制度具有重要的借鉴意义。因此，优化财产保险制度必须首先对财产保险制度中的法律体系进行完善，这将有利于发挥法律在全面深化改革中的引领和保障作用，保证改革于法有据并在法律的引领下稳步推进。

5.1.1 构建系统的财产保险法律体系

要坚持《保险法》在保险业改革发展中的基础性作用，强化《保险法》在行业高质量发展中的根本作用，修改和完善《保险法》，让其能够不断适应保险市场上出现的各种新问题、新变化，发挥法律制度的规范和引导作用。虽然我国已具备相对完善的保险法制环境，但是目前仅出台了一部保险相关的法律即《保险法》，因此要加快其他保险法律的出台，充实保险法律体系。

首先要加快农业保险立法。当前我国虽然已经出台了《农业保险条例》，一定程度上确实促进了农业保险的发展，但由于其更多的是原则性的规定，未对保险条款的具体内容进行明确，保险责任的范围、保险费率的厘定不够清晰。同时由于当前农业保险均为自愿参保，农民投保的积极性不高，应对灾害等风险的能力不足，对于补偿农户损失、缓解政府财政压力的作用发挥有限。因此要通过立法对农业保险的补贴政策、保险责任、保险费率进行细致化的规定，为农业保险的发展奠定坚实的法律基础。

其次要对房屋保险通过法律强制建设。随着经济的飞速发展，家庭财富持续增加。据统计，2018 年我国城镇房屋保有量 3.11 亿套²⁹，保源非常丰富，大量家庭对财产的风险保障有着潜在的需求。目前我国有多家财产保险公司在经营家财险，但由于其低性价比，保险公司往往对该业务经营不重视，保险产品条款粗糙质量低下，因此即使在上海等一线城市，家财险的投保率也只有 8%左右，风险保障能力十分有限。相比之下，发达国家家财险的普及率均在 70%以上，尤其是美国更是达到了 95%，这凸显了我国家财险市场需求大与业务规模小之间的矛盾。因此我们可以借鉴发达国家家财险的经营方式，通过立法强制规定对家庭财产保险的购买，如在房产交易环节增加房屋保险条款，对房屋等家庭财产进行保障。

同时，也要加快补充多层次的规章制度（罗华春等，2022），出台《保险法实施细则》，充实《保险法》的相关内容。要补充完善各险种在市场实施过程中的保险条例，对保险市场经营内容进行细化。如尽快出台规范保险公司防灾防损工作的法律法规，对防灾防损的内容以法律形式作出具体规定，使防灾防损工作成为各保险公司的法律责任，并将防灾防损的落实情况视为监管机构今后检查监督的一项工作重点，确保各保险公司严格落实，必要时对进行防灾防损工作不积极的保险公司实施惩罚措施，切实维护投保人的合法权益。此外，也要优化保险业监管制度体系。一方面，将各种核心监管制度（如偿付能力管理）逐步上升为部门规章，结合市场出现的问题及时调整完善，使之能够适应财产保险市场的发展，增强法律制度的稳定性和协调性。另一方面，对于规范性监管文件，应严格审查制度颁布的必要性，规范制定的设置程序，对于不能满足当前市场发展要求、缺乏操作性的规定，应及时修订完善。

5.1.2 建立巨灾保险立法制度

近几年我国的自然灾害越来越多，而且越来越严重，为人们生产生活带来了极大的损失，而在灾害补偿四维机制中，保险不能完全发挥其社会化程度高、经济效率高、补偿程度高的特有优势，导致政府的负担越来越重，需要尽快建立巨灾保险制度。通过巨灾保险将灾害风险以保险的形式分散到社会中，增加经济效应，帮助受灾地区通过保险赔付得以迅速地恢复从而继续发展，极大地促进社会稳定（Alhassan and Fiador, 2014）。

²⁹ 数据来源：中国住房存量测算报告.[EB/OL]. <https://mp.weixin.qq.com/s/lw5g7mVZl6dgUaEvxFjh2Q>

目前我国在巨灾保险制度的建设中已经初具成效，如在云南成功设计了地震巨灾保险对地震风险带来的损失进行补偿，但是总体还处于初级阶段。通过对发达国家的巨灾保险制度经验借鉴，认识到法律的保障必不可少，因此我们必须加速建立巨灾保险法（卜庆国，2017）。

在巨灾保险制度的法规建设方面，我国于 2016 年发布《建立城乡居民住宅地震巨灾保险制度实施方案》，开始对建立巨灾保险制度实践探索。但是目前巨灾保险相关法规的覆盖范围较小，对于细节的规定比较模糊，因此需要加快制定巨灾保险立法，细化法律条款，为巨灾保险制度的建立奠定法律基础。由于自然灾害的影响范围广，灾害一旦发生损失数额巨大，如果完全市场化那么各保险公司的经营难度大，出于营利方面的考虑会使保险公司踌躇不前，导致灾害补偿机制失灵；同样若完全依赖政府，则会大大增加政府的财政负担，难以长期维持。所以以政府为主导、市场多方主体共同参与是建立巨灾保险制度的最佳选择（许飞琼，2013，2016）。同时应该加速建立巨灾数据库，大力发展专业技术。利用先进的保险科技建立有关巨灾风险的数据库，在此基础上大力培养专业技术人才并制定可行性强的人才培养方案，为巨灾保险制度的建立提供强有力的技术支撑。

此外，应该加大力发展再保险、巨灾风险金融衍生品等风险分散工具。通过利用资本市场的力量，推动巨灾风险证券化创新的进程，促进相关衍生品的设计和创新，建立巨灾保险基金（Kevin.P.Sheehan,2006）。还可以通过构建风险预防激励机制等方式，让保险公司引导居民、企业做好灾前防灾防损工作，对积极开展防灾工作的保险企业给予一定保费优惠；同时鼓励保险企业定期开展灾害演习活动，以提高民众面对自然灾害的应急能力。

5.1.3 完善市场准入法规制度建设

当前我国财产保险市场集中度较高，这会导致市场竞争缺乏活力，影响整个财险市场的运行效率。因此应该完善市场准入法规制度建设，对保险市场的主体进行扩充，增加财险市场中保险主体的数量（陈婉莹，2019），从而降低当前的市场集中度，使市场上各主体能够自由竞争，争相完善保险产品服务，从而满足民众多样化的保险需求，实现损失补偿和社会管理职能最大化。

监管部门必须要认识到保险经营必须被看成一个市场行为，是顾客的需求不断被满足的过程。应完善监管机制、市场准入与退出机制，适当降低财产保险市场的准入门槛，逐步放开监管力度，降低头部保险公司在市场中的份额，促进财险业的市场化发展，给行业创造更加活跃的市场竞争环境，形成充满活力的财险市场格局。同时要加强引导各产险公司之间的差异化竞争，给予中小保险公司足够的政策支持和发展空间，优化市场结构，让财险市场从寡头垄断市场加速向垄断竞争市场过渡，实现财险业的跨域式发展，让保险公司自身在市场化竞争中寻求更为有效、更注重绩效概念的经营方式。

5.2 回归保险保障本源

保险产品的核心功能是提高风险保障，保险保障是保险业赖以生存和发展的根本。近年来我国财产保险制度不断完善，风险保障职能不断加强，但仍存在不足。一些产险公司过分追求保费增长，忽视防灾防损工作，对财产保险业应重点发展的房屋等标的重视程度不足，家财险、企财险发展缓慢，一定程度上脱离了保险业务保障的本质，使得保险保障水平有限。因此让财产保险回归保险保障本源，是优化我国财产保险制度的落脚点，也是国家和社会赋予保险业的要求与期待。

5.2.1 大力发展非车险业务

业务结构失衡不利于我国财险市场的长期发展，因此要重点发展非车险业务。各财产保险公司应当把握时机，大力发展家庭财产保险业务等非车险业务，提高财产保险产品的差异化水平，促进财产保险业务结构的优化升级。以家财险为例，保险公司应该认识到家财险的巨大市场需求和潜在的“长尾效应”，调整业务战略。一方面要进行产品的创新，对现有产品进行完善。如了解不同的家庭对于家财险的需求状况，确定其目标市场，摒弃单一保险价值的保费确定方式，将地域、小区环境、治安情况等作为厘定费率的重要因素，提高产品的针对性，力求帮助居民家庭转嫁风险，降低家庭脆弱性，以打开家财险的销路。另一方面可以进行渠道创新，通过压缩销售成本，实现收益最大化。

5.2.2 优化现有同质产品，多开发新的保险产品

损失补偿是保险最基本的职能，市场变化日新月异，只有真正满足市场需求，才是好的保险产品。如今不少花哨的类保险产品（如恋爱保险）打着保险的噱头，实际偏离

了保险保障的主业，不利于塑造健康正面的保险形象。因此保险行业要积极关注客户的真实保险需求，不断开发新的保险险种。

第一，监管机构应该正确引导保险公司优化产品设计。监管机构不应过分关注当前的财产保险产品价格是高还是低，这个问题应该让市场、让竞争去解决，因为市场起决定性的作用，不能本末倒置，试图通过法规条文敦促保险公司不断调整保险产品设计。一方面，对于保险公司开发的创新型保险产品给予政策支持（张卓等，2020），如协助保险公司进行产品宣传、给予一定税收优惠，必要时特事特办、畅通渠道，为新险种走向市场保驾护航。另一方面，对新型保险产品进行知识产权保护，如设置新险种保护期以保护创新成果。只有最大程度让市场自由化，使各保险公司绞尽脑汁设法为客户提供高质量的保障供给，才能适应市场的发展，顺应时代的发展。也只有这样，财险市场才能充满活力，健康长久地稳定发展。因此首先要培育鼓励和保护创新的市场环境。

第二，保险公司应当转变经营理念。国外保险公司将产品研发作为核心竞争力，然而我国企业习惯了照抄照搬、串用现有条款费率的经营模式，对产品研发缺乏重视。随着经济全球化和对外开放日益加深，我国保险市场的竞争程度由于外资保险公司的加入进一步加剧，再不研究市场动态抓住市场需求进行新产品的研发，我国财产保险公司将难以生存。因此我国保险公司必须转变原本保守畏难的思想观念，调整经营和竞争策略，放弃价格战，用心研究市场动态发展趋势，保险公司必须认识到，一味守旧赚取利润只是一时的，凭借产品创新提高自身竞争力方为长久之计，要有敢于第一个吃螃蟹的创新精神，在日常经营活动中向员工渗透创新精神，认真选拔和培养一批具有专业能力和创新精神的人才组成产品研发队伍，多形式开展产品创新竞赛活动，增加产品研发经费支出，积极组织产品研发队伍扎根基层、贴近群众，对当前消费者的保险需求做充分地调研，以长远的眼光布整体发展，使保险产品真正惠及消费者，提升保险在大众心中的形象，保证公司的可持续运营。

第三，保险公司必须深入了解市场需求，明确自身定位与优势，开发真正满足客户需求的新型产险产品。首先，保险公司可以通过改进产品研发团队的组织结构，持续跟踪了解市场行情，精准把握客户需求。如在省级以下保险公司设立保险产品意见反馈中心，定期向总公司的产品研发部门反映市场情况，市场调研、信息数据采集工作，真正触及消费者需求。其次，不断调整险种结构和发展策略。密切关注市场变化，及时淘汰

掉陈旧险种、对原有险种进行改造，不断优化保险产品的设计、开拓新的保险市场，创造新的利润增长点。再次，为新型保险标的做好风险管理和经济保障服务。保险产品的核心是保障被保险人的财产损失，随着客户对保险产品需求的提高，要求保险公司不断提高产品的技术含量，风险安排、财务管理、投资组合等将被广泛运用（Daniel Osgood et al., 2012）。从经营理念到技术应用全方位为客户量身打造、设计保险产品与服务，真正发挥保险的风险保障和损失补偿作用，持续改善用户体验，帮助保险公司获得净推荐值增加、收入增长、服务成本降低和员工满意度提升的正面效果。

第四，对市场进行细分是产品创新的必由之路。目前我国财产保险市场虽产品种类繁多，但大家主要还是集中于那几个险种，尤其是车险，即使连续亏损却仍是财险公司争相抢夺的对象。选择不同的细分市场，开发差异化的险种，可以大幅降低价格竞争的激烈程度，缓解公司经营压力。各保险公司应该积极组织产品研发队伍扎根基层、贴近群众，对当前消费者的保险需求做充分地调研，根据自身实际和经营优势，挖掘开发新的保险市场，这样不仅有利于保险业的持续健康发展，丰富多样的产品也能为不同需求的人群提供全面的保障，对于经济发展有推动作用。如对车险业务实施精细化管理。目前车险在我国已经取得了十足的发展，保费规模大，然而各公司设计的机动车辆保险产品大同小异，条款内容雷同，缺乏个性化设计。应鼓励各财险公司不断优化车险设计，如依据被保险人的用车情况、性别、年龄、职业进行差异化费率设置。

5.3 加强防灾防损能力建设

财产保险公司从事防灾防损工作，一方面可以减少保险事故的发生，降低损失，节省保险赔付支出，提高保险承保的经济效益；另一方面有助于增强被保险人保险服务的获得感，为保险企业的经营树立良好的口碑。当前我国防灾防损制度虽然已经建立，但还比较欠缺，因此应该加强防灾防损能力建设，精准施策、多管齐下，从制度层面着手，对我国财产保险制度进一步优化。

5.3.1 加大防灾防损的投入力度

监管机构应该不断强化监管导向和约束，以设置专项防灾费用、建立防灾防损部门等多种方式，引导保险公司尽快转变理念，改变以往重赔轻防、以赔促保等片面追求短期利益、局部利益的行为，鼓励保险公司充分借鉴国际经验，改进专业防灾技术、从源

头规避和降低承保风险,实现事半功倍、合作共赢之效。同时要大力发展防灾防损技术。技术的创新是保险行业提高防灾防损能力的重要途径,对灾害的内在关系和发生规律进行更为透彻的研究,有利于更有效的对风险进行评估和管理,有利于切实防范化解风险,促进保险业发展方式的转变,更好地发挥保险防灾防损的职能,达到优化资源配置的目的,提高防灾防损的效率。对防灾防损基础理论和技术的研究加大资金投入力度,解决防灾技术应用问题,更有针对性的对客户提出风险管理方案。例如,建立信息共享的数据平台,提供形式多样、优质高效的风险管理服务。由政府主导建立风险大数据库,各保险公司可以以数据为依托,分析风险事件发生的内在关系,利用自身经营经验对基础数据进一步挖掘与分析,以更为科学有效的方式管理风险,为投保人提供差异化、质量高的风险管理服务,从而提高投保人的防灾防损能力,从源头规避和降低承保风险。

5.3.2 加强防灾防损的人才队伍建设

监管机构应该立足全局和长远,加大防灾防损人才队伍建设的力度,把其作为提高防灾防损能力的一个重要方面,使其成为保险业参与国家防灾减灾的应有之义。一方面,健全和完善防灾防损部门的人事管理制度。构建人才激励机制,为防灾防损专业人才和高技能人才提供公平透明的职业发展平台。另一方面,建立和完善满足防灾防损发展的人才引进机制。通过高薪聘请专业人才等手段,吸引更多的专业人才从事保险防灾防损工作。再者,加强和完善防灾防损人才的教育培训体系。让更多的院校设置防灾防损相关专业,从源头上培养更多的专业人才,将保险防灾防损人才建设提升到保险行业发展战略的高度,使防灾防损人才成为财产保险业发展不可或缺的重要资源。

5.3.2 提高公众的防灾防损意识

要引导公众树立科学正确的防灾防损理念。首先让公众了解到防灾防损的重要性,明白防灾防损在降低灾害损失中发挥着重要作用,防灾无小事,将防灾理念渗透到生产、生活的各个层面,推动全社会树立“事前防灾防损胜于事后补偿”的理念。其次,要大力宣传如何进行防灾防损的知识,如在汽车内配备消防工具、建造房屋时考虑房屋的抗震性等,让公民养成防灾防损的良好习惯。在形式上,可以通过开设防灾课程、开展防灾防损讲座、防灾防损技能比赛等大力宣传防灾知识,将防灾减灾行为落到实处、贯彻到底。此外,还可以利用一系列与防灾防损相关的节日,通过公众号、抖音、微博

等新媒体，广泛宣传相关知识，推动全社会树立“事前防灾防损胜于事后补偿”的理念，营造防灾减灾的良好文化氛围。

参考文献

- [1] 卜庆国. 农业巨灾保险国际典型模式的比较研究[J]. 世界农业, 2017, 457(5): 84-90.
- [2] 陈婉莹. 我国财产保险市场竞争程度测算及其影响因素研究[D]. 浙江财经大学, 2019.
- [3] 范加清. 强化财产保险公司防灾防损职能的几点思考_范加清[Z]. 保险理论与实践, 2016: 84-95.
- [4] 郭欣琪,蔡键. 保险市场失灵与规模粮农生产稳定性: 文献综述与理论解释[J]. 金融发展研究, 2020, 461(5): 38-43.
- [5] 兰虹. 我国财产保险发展问题探讨[J]. 财经科学, 2000, (5): 51-53.
- [6] 李晓慧. 中国财险业市场结构与绩效的关系研究[D]. 南开大学, 2014.
- [7] 梁春茂.中国财产保险公司市场准入监管效应分析——基于 2002~2013 年数据[J].学术探索,2016,(01):71-77.
- [8] 刘水杏,王国军. 巨灾保险发展的国际经验[J]. 中国金融, 2021, 943(1): 56-58.
- [9] 罗华春,任志林,刘群,等. 西欧洪水灾害事件中德国的灾情分析与思考[J]. 中国应急管理, 2022, (1): 64-67.
- [10]牛浩,陈盛伟,安康,等. 农业保险满足新型农业经营主体的保障需求了吗?——基于山东省 422 家省级示范家庭农场的证据[J]. 保险研究, 2020, 386(6): 58-68.
- [11]裴鑫. 巨灾保险发展的国际经验借鉴[J]. 中国保险, 2021, 405(9): 55-59.
- [12]沙原, 杨波. 基于长尾理论的家庭财产保险发展问题研究[J]. 保险研究, 2010(9):7.
- [13]孙祁祥, 郑伟.中国保险业发展报告(2018) [R]. 北京: 北京大学出版社, 2018.
- [14]唐洁. 我国财产保险业存在的问题及对策探讨[J]. 中国商界(下半月), 2010(6): 47-48.
- [15]虞国柱. 对加强农业保险防灾防损工作的思考_虞国柱[Z]. 保险理论与实践, 2018: 1-12.
- [16]王和. 保险业抗击新冠肺炎疫情的回顾、反思与启迪[J]. 保险研究, 2020, 383(3): 3-11.
- [17]王绪瑾,王浩帆. 改革开放以来中国保险业发展的回顾与展望[J]. 北京工商大学学报(社会科学版), 2020, 35(2): 91-104.

- [18]王绪瑾,周静娴.提升车险改革质效[J].中国金融,2022,(01):59-60
- [19]魏平,魏丽. 国际财产保险业务结构研究及启示[J]. 保险研究, 2018, 359(3): 14-39.
- [20]吴望春,李春华. 财产险赔付对中国实体经济发展影响的实证分析——兼论“保险姓保”的意义[J]. 宏观经济研究, 2021, 266(1): 53-65.
- [21]席劲松. 试论我国重大自然灾害保险制度的构建[D]. 厦门大学, 2009.
- [22]徐泽宇,栾敬东. 多层次农业保险体系构建的路径与瓶颈——来自安徽省的经验[J]. 学术界, 2020, 271(12): 140-146.
- [23]许飞琼. 我国巨灾保险的实践探索与发展取向[J]. 中国减灾, 2016, 280(13): 11-13.
- [24]许飞琼. 西部民族地区的灾害问题与综合治理[J]. 民族研究, 2013, 202(2): 38-47, 124.
- [25]许飞琼. 中国新型灾害损失补偿制度的合理取向——从政府包办救灾走向以保险为主体的多维救灾机制[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2011, 50(4): 24-31.
- [26]许飞琼. 重视对灾害问题的综合治理[J]. 红旗文稿, 2013, 247(7): 29-30.
- [27]许梦博,王明赫,李新光. 乡村振兴背景下农业保险发展面临的机遇、挑战与改革路径——以吉林省为例[J]. 经济纵横, 2018.(8).
- [28]杨霞,王百川,李毅. 重大公共卫生事件对中国保险业的影响研究——基于非典和新冠肺炎疫情的思考[J]. 金融经济研究, 2020, 35(3): 28-39.
- [29]叶朝晖. 关于完善我国农业保险制度的思考[J]. 金融研究, 2018(12):15.
- [30]余涛. 对我国财产保险公司险种结构调整的思考[J]. 经济问题, 2006(3): 62-63.
- [31]张庆淑. 农业巨灾保险制度的国内外比较分析和中国的发展进路[J]. 世界农业, 2017, 457(5): 153-157.
- [32]张蕴遐. 从地震保险看商业保险在国家治理中的作用和价值[J]. 中国保险, 2020, 389(5): 28-31.
- [33]张卓,尹航,褚志亮. 我国保险公司农业保险有效供给不足的效率视角解释——基于DEA-非期望产出模型[J]. 辽宁大学学报(哲学社会科学版), 2020, 48(2): 41-50.
- [34]郑功成. 应急管理部:从灾种分割管理走向灾害综合治理[J]. 中国减灾, 2018(No.328): 38-41.
- [35]周延礼.改革开放后党领导下的保险事业[J].中国金融,2021,(17):38-41.

- [36]Ala, A. and B. Vf, Insurance-growth nexus in Ghana: An autoregressive distributed lag bounds cointegration approach - ScienceDirect. Review of Development Finance, 2014. 4(2): p. 83-96.
- [37]Bryzgalov, D V . Digitalization of Competition in the Insurance Market[J]. Economics taxes & law, 2018, 11(2):121-128.
- [38]Osgood, D , Shirley, K. E . The Value of Information in Index Insurance for Farmers in Africa[J]. Springer Netherlands, 2012.
- [39]Sheehan, K . Catastrophe Securities and the Market Sharing of Deposit Insurance Risk[J]. Social Science Electronic Publishing, 2006.
- [40]Stoeckli, E. , Dremel, C. and Uebernickel, F. Exploring characteristics and transformational capabilities of InsurTech innovations to understand insurance value creation in a digital world[J]. Electronic Markets, 2018, 28(3):287-305.