

政策性农业保险立法模式与立法框架研究

张长利 (中央民族大学法学院, 北京 100081)

摘要 总结了国外的 4 种政策性农业保险立法模式: 政府主办下的国有化模式、政府扶持下的商业化模式、政府支持下的国有化—商业化混合模式、政府支持下的互助合作化模式, 分析了中国的农业保险试点方案, 探讨了我国政策性农业保险立法模式的选择及主要框架内容。

关键词 政策性农业保险; 立法模式; 立法框架; 国家支持

中图分类号 F840.66 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2009)20-9668-03

Research on the Legislative Model and Framework of Policy-oriented Agricultural Insurance

ZHANG Chang-li (Law School, Minzu University of China, Beijing 100081)

Abstract Four legislative models of the policy-oriented agricultural insurance abroad were summarized, including state-owned enterprise operating model, insurance company operating model, state-owned enterprise and insurance company operating model, mutual and cooperative operating model. China's experimental schemes of policy-oriented agricultural insurance were analyzed. The choice of legislative model and concrete legislative framework of the policy-oriented agricultural insurance in China were discussed.

Key words Policy-oriented agricultural insurance; Legislative model; Legislative framework; National support

目前,我国正在开展政策性农业保险立法工作。在进行新制度的规划设计之前,需要研究、剖析既有制度模式,在此基础上,合理确定适合我国实际的立法模式,进而明确制度的框架内容。在已经建立和运行政策性农业保险制度的先行国家,存在着不同类型的政策性农业保险制度,其经验值得借鉴。我国目前正在开展新一轮农业保险试点,各地制定了各具特色的试点方案。通过对这些方案进行法理分析,可以为今后的立法寻求可资利用的制度“原材料”。

在理论上,政策性农业保险制度主要包括两种,即农业保险组织运营制度与农业保险国家(政府)支持制度^[1]。笔者将概略性地从农业保险组织和农业保险国家(政府)支持两个方面展开研究。

1 既有政策性农业保险立法模式考察

综观世界各国的政策性农业保险制度,其立法类型可以归纳为以下几种。

1.1 政府主办下的国有化模式 其主要特点是:立法中规定了政府(包括地方政府)、有关职能部门、国有农业保险企业、投保农业生产者等参与主体及其权利(力)义务(职责)关系;政府承担起实施农业保险计划的全部职责,并提供费用补贴等财政支持;设立国有农业保险企业专门经营农业保险业务,享有税收优惠待遇;私营保险公司不参与农业保险经营;发达国家一般规定农业生产者可自愿参加保险,发展中国家则较多规定强制参加保险;生产者与国有企业之间建立合同关系,承担部分保费。这种立法模式被广泛采用,如加拿大、菲律宾、希腊、苏联等。美国在 1980 年之前、智利在 1970 年 7 月制定的《农业保险条例》也属于此立法模式。

1.2 政府扶持下的商业化模式 在该模式下,法律规定了政府(包括地方政府)、有关职能部门、商业保险公司和生产者等参与主体及其权利(力)义务(职责)关系;商业保险公司负责为生产者提供农业保险服务;政府提供费用补贴等财政支持,并出资设立相关基金,为商业保险公司提供再保险;

生产者承担部分保险费;农业、财政等政府职能部门负责监督管理。印度、意大利、葡萄牙等国是采用该模式的典型^[2]。

1.3 政府支持下的国有化—商业化混合模式 其主要特点是立法规定了政府(包括地方政府)、有关职能部门、国有农业企业、私营保险公司、投保农业生产者等参与主体及其权利(力)义务(职责)关系;设立国有农业保险企业经营农业保险或再保险业务,享有税收优惠待遇;私营保险公司可依法参与经营农业保险业务,并可向国有农业保险企业分出保险,获得财政补贴;政府提供费用补贴等财政支持;生产者承担部分保费;农业、财政等政府部门负责农业保险的监督管理。采用这种模式的国家有 1981 年之后的美国、西班牙和墨西哥。巴西在很长一段时间内也曾采用该立法模式。

1.4 政府支持下的互助合作化模式 该模式的特点是,法律规定了政府(包括地方政府)、有关政府部门、互助合作保险组织、农业生产者等参与主体及其权利(力)义务(职责)关系;规定设立不同层级的互助合作保险组织;生产者参加保险合作组织;基层互助合作组织直接为生产者提供互助合作保险;上一层的互助合作保险组织为下层组织提供再保险服务;强制和自愿保险相结合;政府提供财政支持,其中包括补贴、再保险服务、给予保险合作组织税收优惠等;有关政府部门负责农业保险的监督管理。日本是此模式的典型代表,韩国、法国基本上也可归入此类^[3]。

上述 4 种模式,各具特色,各有优点。各国应根据具体国情,合理选择适合自身的立法模式。

2 我国政策性农业保险试点方案的法理归纳

2003 年底,中国保险监督管理委员会会同有关部门共同制定了《建立农业保险制度的初步方案》,针对我国农业保险目前发展的实际情况,提出了 5 种发展模式;各地政府制定实施了不同的政策性农业保险试点方案;财政部也制定了相关规范性文件,予以财政支持。由于我国正处在对政策性农业保险的初步探索阶段,各地方同时存在着内容不同的试点方案。从长远看,有必要通过立法加以确认、规范和调整,并应适当地统一。这些方案包含着不同法律主体间的权利(力)义务(职责)关系内容,可能为未来的立法提供制度要

作者简介 张长利(1971-),男,江苏连云港人,博士,讲师,从事经济法学教学研究。

收稿日期 2009-03-29

素。笔者在此从法理上加以简单归纳。

2.1 上海模式 包括的主体有上海市及区县政府、中国保险监督管理委员会、上海市农业委员会、各级财政局、区县农业保险推进委员会、区县农机服务推广中心等保险销售单位、上海安信农业保险股份有限公司及农业生产者。上海市政府承担着组织和推动农业保险发展的主要职责。上海安信农业保险股份有限公司是按《公司法》设立的企业法人,负责经营农业保险业务,其中种植业、养殖业保险业务可以享受相关政策支持;公司同时经营的涉农财产保险和责任保险、农村居民短期人身意外伤害保险和健康保险等业务按商业化运作;种植业和养殖业保险的保费收入占公司全部保费收入的比例不得低于60%。市、区、县财政对符合上海农业产业发展导向的种植业、养殖业保险的投保农户实行保费补贴。农业生产者自愿投保,承担部分保险费。区县农机服务推广中心等是保险公司的代理单位,向农业生产者等销售保险产品。中国保险监督管理委员会负责监督管理。鉴于上海安信农业保险股份有限公司在业务范围上受到一定的政策性限制,此模式可归结为政府扶持下的半商业化模式。

2.2 黑龙江垦区模式 包括的主体有黑龙江农垦总局、阳光农业相互保险公司、中国保险监督管理委员会、农业部、财政部及农业生产者。黑龙江农垦总局组织实施农业保险,垦区的农业生产者是阳光农业相互保险公司的成员,承担部分保险费;阳光农业相互保险公司提供农业保险;财政部提供保费补贴;中国保险监督管理委员会负责监督管理。此模式大体可称为政府扶持下的互助合作化模式。此外,浙江、北京等地也有一些小规模试点采用这一模式。

2.3 北京模式 包括的主体有北京市及区县政府、中国保险监督管理委员会、市农村工作委员会、市发展和改革委员会、市财政局、商业保险公司、农民专业合作社、农产品行业协会、农业龙头企业及农业生产者等。政府推动实施农业保险,成立政策性农业保险工作协调小组,建立巨灾风险准备金;保险公司提供农业保险服务;商业再保险公司提供再保险;财政部门给予保险费、管理费补贴,提取巨灾风险准备金;农业生产者自愿投保,承担部分保险费用,获得农业生产经营成本损失补偿;中国保险监督管理委员会负责监督管理。北京的模式属于政府支持下的商业化模式。

2.4 浙江模式和江苏淮安模式 其主体涉及当地政府、有关部门及协调机构、中国保险监督管理委员会、商业保险公司、农业技术部门及农业生产者。政府组织推动农业保险试点;财政部门对参保农业生产者提供保费补贴;商业保险公司向农业生产者提供农业保险服务,商业保险公司之间按照章程约定的比例,分摊保费、承担风险、享受优惠政策,政府(包括下级政府)与商业保险公司按约定比例承担风险责任;农业生产者自愿投保,承担部分保费,获得生产经营成本损失补偿;中国保险监督管理委员会负责监督管理。可见,上述两地区的模式仍然属于政府支持下的国有化—商业化混合模式。不过,不是由国有农业保险企业经营农险业务,而是由政府直接参与,与商业保险公司共同承担风险。

2.5 商业保险公司代办模式 有的地方政府与商业保险公司签订协议,委托商业保险公司为政府代办政策性农业保险

业务。这涉及地方政府、财政和农业等有关部门、商业保险公司、投保农业生产者、保险监管部门等主体。地方政府负责提供保单、再保险并支付代理费,经营损益均归政府承担或所有;保险公司代办具体业务,单独经营、独立核算,有权按协议约定收取代办费,不承担任何风险责任,也不享受其他任何收益;农业生产者自愿投保,承担部分保费,获得生产经营成本损失补偿;保险监管部门负责监管。这种模式实际属于政府主办下的国有化模式。

中国保险监督管理委员会会同有关部门制定的《建立农业保险制度的初步方案》中,有一种模式是在地方财力允许的情况下,尝试设立由地方财政兜底的政策性农业保险公司。目前尚没有地方政府进行这种模式的实践,它同样属于“政府主办下的国有化模式”。

可见,从法理上分析,我国目前所推行的各种政策性农业保险试点模式基本上未超出前文所探讨的4种立法模式,且商业化模式更受重视。

3 我国政策性农业保险立法模式的选择

进行政策性农业保险法律制度的设计,首先必须解决立法模式问题。有的学者认为,我国政策性农业保险制度模式的选择应当体现政府的主导性特征,即政府主导型的政策性农业保险制度模式。在理论上,有3种政府主导型政策性农业保险制度模式可供选择:政府主办并由政府组织经营的模式;政府支持下的合作制农业保险模式;政府主导下的商业保险公司经营模式。根据现阶段我国国情,倾向于选择由政府主办并由政府组织经营的模式^[1]。有的学者提出建立“政府主导下的、以农民和农业生产经营者参加的农业互助保险协会为主体、以商业性保险公司为补充的”结构模式^[4]。

笔者认为,上述观点虽然都存在一定的道理,如都强调政府主办或主导,但也存在明显的不足。前者只强调政府组织经营,后者仅强调互助保险组织和商业保险公司的作用,均将某一种模式视为主体,而忽略了其他模式的作用,故未免失之偏颇。笔者建议,我国未来政策性农业保险法律制度的立法模式应兼采各模式之长,确立起综合型立法模式,即应在强调国家(政府)主导的前提下,兼容国有化、商业化、国有化—商业化混合、互助合作化等模式,理由有6点。

(1) 农业保险产品的准公共性决定了国家(政府)应该积极介入农业保险领域,并发挥主导作用,而不是完全由私人部门按市场规则来供给^[5]。无论是主体组织的确定还是其相互间权利(力)义务(职责)关系的确定,都应该体现作为社会公共利益代表者的国家的意志。这使得农业保险制度具有政策性。

(2) 我国幅员广阔,不同地区自然条件、社会经济发展水平存在着较大差异,不能也不应只采用一种模式,而应该以省级行政区划为单位,由各省(区、市)政府根据当地实际,因地制宜地选择适合的制度模式。对此,立法应该予以鼓励和支持,并在构建制度时提供可供选择的多种制度模式。

(3) 不同的立法模式有其特点,应最大限度地发挥其优势。如在政府主办下的国有化模式中,由政府组织建立国有农业保险机构主导经营政策性农业保险,可以很好地保护和实现社会公共利益。同时,国家的权力手段能较好地弥补市

场机制在农业保险领域的失灵,有助于实现资源优化配置。在政府支持下的互助合作化模式中,其成员利益具有高度一致性,可以有效防止农业保险中的道德风险和逆选择。在政府支持下的国有化—商业化混合模式中,可以将政府的支持与市场机制有效结合起来,政府支持措施的效果通过市场机制能够得到有效放大,政府的意图通过私营保险机构得以实现,可以大为节约政府的资源。虽然商业保险公司的营利性 与农业保险的政策性存在冲突,但在有相应制度措施保障和支持的情况下,商业保险公司也可以参与农业保险业务,而且存在着优势。

(4)虽然从国外立法经验来看,一般每个国家主要选择某一种立法模式,但也并非变动不居,而是在不断进行制度的创新和改进。如美国、加拿大、墨西哥、巴西等国家在不同的历史时期就采用过不同的制度模式。但这种制度变迁的成本较大。中国与其在纵向上探索、转换和构建不同的制度,还不如在博采众长的基础上进行制度创新,即在同一制度平台上,同时规划和构建不同的制度模式,待法律实施后,在实践中同时运行不同的制度,充分发挥不同制度的优势。而且这些模式完全可以整合在同一制度平台上。只要设计好具体的制度细节,它们还可以相互配合,形成更大的制度优势,这也是立法上的“后发优势”。

(5)通过在同一制度平台采用不同的制度模式,可以奠定全国统一的政策性农业保险法律制度框架基础,进而为各种有益的农业保险探索提供法律制度依据。国外的经验是,农业保险的试验从一开始就应该在法制的框架下进行,而不应脱离法制的约束。农业保险的复杂性、长期性、规范性要求其必须依靠法律做保障。

(6)在同一制度平台上同时采用不同的制度模式符合保险经营的大数法则。通过全国性的统一立法将不同的制度模式统合起来,可以在最大范围内依靠制度分散农业风险。

4 我国政策性农业保险的立法框架

在借鉴国外农业保险立法和开展农业保险经验的基础上,结合我国农业保险的实践,笔者提出我国政策性农业保险法律制度的主要框架。

4.1 立法目的与立法原则 根据农业在我国国民经济中的基础地位、农业生产的实际水平和社会主义新农村建设的需要,政策性农业保险立法目的应确定为:对因自然灾害和意外事故遭受损失的农业生产者提供赔偿,以支持和保障农业生产的顺利进行,稳定农业生产者的收入,安定农业生产者的生活,提高农业生产者的风险和保险意识,推进农业保险的研究与试验,巩固农业在国民经济中的基础地位。

政策性农业保险立法应遵循以下原则:一是国家适度扶持原则;二是基本保障原则;三是循序渐进、稳步发展原则。

4.2 监督管理部门和经营主体 确定政策性农业保险监督管理部门的方案可以有两种:一是确定国家发展和改革委员会、财政部或农业部为政策性农业保险的监督管理部门,并在该部委内设立农业风险管理局这一职能机构,对政策性农业保险进行监管;二是设立由上述部委代为管理的国家农业风险管理局这一行政机构,履行监管职责。其具体职责包括:制定和组织实施国家农业保险计划;确定保险标的和承

保风险的范围;审批农业保险的新产品、保险条款和保险费率;制定定损理赔标准;协调农业保险与其他农业支持保护政策的关系;监督检查政策性农业保险业务;建立农业保险数据库;指导国有政策性农业保险机构的业务工作;代表国家与外国农业保险监督管理部门、国有农业保险企业和有关国际组织进行农业保险的联系与交流等。

设立国家政策性农业保险组织的方式有两种:一是规定完全新设一家全国性的政策性保险机构——中国农业保险公司为独立的企业法人;二是通过立法确定由中国农业发展银行承担起开展政策性农业保险业务的职责,并适当增加其资本金数额,转变和扩展其业务职能、改革其组织机构。政策性农业保险组织的业务范围主要是:为农业保险经营组织办理分保和再保险;研究和制订农业保险条款、保险费率;研究、开发农业保险产品;制订再保险合同;为农业保险经营主体和农业生产者提供补贴;组织开展农业保险研究;指导农业保险经营组织和农业生产者进行防灾减损工作;开展农业保险和风险的宣传教育等。

省级地方政府可根据需要设立由地方财政出资的、具有独立法人资格的政策性农业保险公司。其业务范围是:为当地的农业生产者提供直接的农业保险服务;进行农业保险研究等。地方政策性农业保险公司经营的、符合国家农业风险管理部门制定的农业保险计划的业务,可向国家政策性农业保险组织分保。

对建立和发展合作制农业保险组织作出规定,包括合作制农业保险组织的类型、原则、机构、业务范围、成员的权利与义务、法律责任等。合作制农业保险组织的类型包括农业保险合作社及其联合社、农业相互保险社、农业相互保险公司等。农业保险合作社和农业相互保险社可以县为单位设立,乡镇可设立分社,联合社可以地级市或省为单位设立。鼓励商业性保险公司积极参与经营农业保险业务,为农业生产者提供农业保险服务;采取招标方式选择确定参与农业保险经营的商业保险公司。

4.3 业务经营 立法可规定,根据保险标的和各地实际情况,分别采取强制保险、自愿保险、农业生产者专业经济合作组织统一投保、与获得政府提供的其他农业补贴和灾害救助相联系、与获得农业信贷相联系等方式。凡有资格的投保人提出投保要求,农业保险经营组织均不得拒绝。

合理确定保险费率。在农业保险计划开展初期,保险标的主要为关系国计民生的大宗粮食作物和牲畜家畜。为了增强国家对农业保险支持的针对性、提高有效性,可授权政府相关主管部门制定政策性农业保险标的目录,并划分不同的档次,适时进行调整、充实。对列入政策性农业保险标的目录的农产品,国家应给予程度不同的支持。

保险责任为多风险或一切险。在农业保险计划开始的初期,可以只从几种最常见、最容易导致损失的风险开始,在积累经验的基础上,逐渐扩展风险的范围。对农作物保险,可规定两种确定保险金额的方式。首先是以直接生产成本为依据确定保险金额,并根据不同地区的生产成本区别对待。在经济发展水平、农产品商品化程度、农业产业化水平

果,可以求出 $\ln SA$ 与 $\ln EIN$ 之间的长期均衡关系式:

$$\ln SA_t = 2.063 + 0.702 \ln EIN_t \quad (4)$$

式(4)表明,从长期来说,农村家庭大学学杂费支出对家庭人均储蓄额的弹性为 0.702,即家庭学杂费支出每增加 1%,长期来看,将导致家庭储蓄额增加 0.702%。大学学杂费负担对家庭储蓄的长期影响从侧面反映了其对农村家庭消费的挤占效应。

2.5 农户储蓄与高等教育投资之间的短期调整机制 在协整检验的基础上,进一步建立包括误差修正项(EC)在内的误差修正模型(ECM),以此来研究模型的短期动态和长期调整特征。将式(2)的残差 e_t 记为 ecm_t , ecm_t 作为非均衡误差项进入误差修正模型,得到的计量结果为:

$$\begin{aligned} \Delta \ln SA_t = & 0.103 \Delta \ln EIN_t + 0.827 \Delta \ln SA_{t-1} - 0.554 ecm_{t-1} \\ & (1.85) \quad (8.51) \quad (-2.47) \quad (4) \\ R^2 = & 0.579, \bar{R}^2 = 0.495, DW = 1.914. \end{aligned}$$

各变量的回归系数在 10% 的显著性水平通过了检验。误差修正系数为负,符合反向修正机制。误差修正机制的存在能够纠正短期波动对长期均衡关系的偏离,使农户人均储蓄与高等教育投资的关系回到长期均衡的关系上来。非均衡误差 ecm_t 的系数为 -0.554,意味每年农户人均储蓄额与其长期均衡值的偏差中 55.4% 被修正。模型(5)反映了农户人均储蓄额受家庭大学学杂费支出影响的短期波动规律,即两者的短期动态关系为:农户大学学杂费支出每变动 1 个单位,农户每年人均储蓄额将同向变动 0.103 个单位。这个

(上接第 9670 页)

高的地区,可以适当提高保险金额,以直接生产成本为基础,适当加成。其次是按产量确定保险金额。对牲畜保险,应根据不同保险标的的价值,参照生产成本,分别确定保险金额,所确定的保险金额应低于价值。

4.4 财税支持措施 (1) 国家或地方政策性农业保险组织和合作制农业保险组织应免缴登记费用。国家财政应给政策性农业保险组织拨付开办费,对新设立的合作制农业保险组织应给予一定的财政补助。(2) 应规定中央和地方政府要为参加保险的农业生产者提供保费补贴,为农业保险经营组织提供管理费补贴,为农业再保险提供补贴。其中,政府提供的保费补贴应占保费的一半以上。上述财政补贴,由中央与省级政府按一定比例分担。支持农业保险的财政资金要纳入中央和地方预算。(3) 对政策性农业保险组织和合作制农业保险组织免除一切税收;对其他农业保险经营企业,应根据其从事的农业保险业务占公司全部业务的比例,给予相应的税收优惠。(4) 建立国家农业巨灾风险基金,以应对巨灾风险。其资金来源可以包括:国家财政从支农资金中划出一部分作为起始资金;国家财政每年新增收入的一定比例;从国家防灾、减灾、救灾专项支出中划归一部分;对经营农业保险业务的商业保险公司及农产品受益企业,以其营业税额

数值比长期协整方程中的系数要小,说明人均大学学杂费支出水平对农户人均储蓄的长期影响更显著,那么其对家庭长期的消费挤占效应也将更明显。

3 结语

实证结果表明:从长期来看,农户每年人均储蓄额与家庭大学学杂费支出水平高度相关;农户每年人均储蓄额对其大学学杂费支出的弹性均为正值,即学杂费水平的提高会导致农户家庭储蓄的增加,但是长期的平均增幅水平大于短期。事实也证明农户可支配收入的 65.73% 倾向于储蓄,只有 10.13% 倾向于消费,其中子女的非义务教育是农民储蓄的重要目的之一^[4]。农村家庭大学学杂费负担的加重对农户家庭储蓄的正效应,及近十几年储蓄增长率远远超过收入增长率的情况反映了大学学杂费的增加对农民其他方面消费的挤占效应。目前,受美国经济危机影响,我国有很大一部分农民工失业,这对许多农村家庭而言,意味着家庭丧失了主要的收入来源。家庭收入的骤减以及对未来的不确定性势必造成子女学杂费支出对农户消费挤占效应的增强。

参考文献

- [1] 毛飞. 大学生培养成本为何会不透明 [EB/OL]. (2005-06-14) [2008-05-05]. 教育网: http://www.cn21edu.com/news/2005-06-13/1297_sht.html.
- [2] 阎凤桥. 民办高校学费是北大两倍的解读 [N]. 广州日报, 2007-05-29 (3).
- [3] 中华人民共和国统计局. 年度数据 [EB/OL]. (2008-01-01) [2008-05-05]. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/>.
- [4] 冯先灵. 对当前农民消费问题的分析与建议 [J]. 中国市场, 2006 (40): 24-25.

为依据征收部分农业风险附加费用;动用国家粮食风险基金中的部分资金;部分国债资金;从世界银行获取支农“软贷款”;接受社会捐赠等。该基金设在财政部,由财政部负责管理。该基金的使用范围可以确定为:增加国家政策性农业保险组织的资本金;在发生巨灾损失时,国家政策性农业保险组织出现超额赔付的情况下,由该基金为其提供低息或无息贷款,以后再逐渐偿还或以财政拨款冲减,或经过全国人大常委会批准后核销;支付国有政策性农业保险组织巨灾超额赔付部分的损失。

4.5 法律责任 完善的法律责任制度是政策性农业保险得以顺利推行的重要保障。政策性农业保险法律制度中的法律责任包括经济法责任和援用法律责任。

参考文献

- [1] 黄河. 农业法视野中的土地承包经营权流转法制保障研究 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2007: 189-190, 192-195.
- [2] 李超民. 作物保险的政府支持与市场化运作: 印度经验与中国 [J]. 中国农村经济, 2005 (6): 68-74.
- [3] 李向敏, 龙文军. 韩国的农业保险 [J]. 中国保险, 2007 (3): 60-63.
- [4] 匡敦校. 建立我国农业保险法制是应对农业灾害的根本措施 [J]. 金融与经济, 2008 (3): 35-38.
- [5] 李瑞. 主要国家农业保险法制及其理论比较研究 [J]. 贵州民族学院学报: 哲学社会科学版, 2007 (1): 93-95.