

## 我国农业保险三大主体间利益冲突的成因分析

文/陈运来

我国农业保险三大主体——政府、保险组织和农户的一切经济活动都与其利益有关。但其各自利益有别，在可供其分配的社会资源特别是经济资源总体有限的情况下，彼此利益间时常发生冲突，如存在对保险组织和农户的农业保险补贴与政府绩效间的矛盾、对农户赔付率的偏高与保险公司商业化经营目标间的矛盾等。这些利益冲突得不到妥善处理，极大地阻碍了我国农业保险事业的健康发展，造成我国农业保险事业的“公共地悲剧”。

那么，造成三大主体间利益冲突的原因有哪些呢？显然，对该问题的研究有助于找到这些利益冲突的根本解决之策。为此，笔者拟从以下三方面对其进行分析。

一、农业保险自身所固有的区别于商业保险的鲜明个性，是造成农业保险三大主体间潜在利益冲突的重要原因之一

与商业性财产保险和人身保险相比较，农业保险具有一些鲜明个性：农业保险所管理的风险是一种可保性差的特殊风险——农业风险，农业风险不符合或不完全符合风险的可测度性、风险单位的独立性、损失的可计量性、经济上的可行性等一般商业意义上的可保风险的应具备的数项要件；农业保险的标的大多数是脆弱的生命体，抗自然风险能力差，却面临多种自然风险，特别是严重的旱涝灾害；农业保险面广量大；作为农业保险投保人和被保险人的农户生产力水平普遍较低；农业保险产品具有准公共物品属性。

农业保险的上述特点在以下几方面造成农业保险三大主体间的潜在利益冲突：农业风险的可保性差意味着农业保险缺乏商业性财产保险那样的投资价值，对保险组织缺乏吸引力，同样，也意味着农业保险不能提供商业性财产保险那样的“低保费，高保障”的质优价廉的服务，对农户缺乏吸引力，这直接导致保险组织同农户间的潜在利益冲突；标的的脆弱性一方面增加了该险的潜在需求，同时，在一定程度上又限制了其有效供给，从而导致保险组织同农户间的潜在利益冲突；面广量大的特点意味着在信息不对称的状态下极易诱发农户的逆选择和道德风险问题，并决定了保险组织只有投入较多的力量才能开办此类保险业务，这表明保险组织同农户间存在着潜在利益冲突；农户生产力水平普遍较低使多数农户成为风险厌恶者，并使它们产生较低的预期收益，相对于其收益而言，保险费率较高，农户不愿付出现实的保险成本，从而抑制了其对保险的有效需求，保险的大数法则无法实现，保险组织单凭此类业务无法积累起足够的农业保险基金，因而其支付能力有限，经营风险无法避免，这当然导致保险组织同农户间的潜在利益冲突；作为准公共物品的农业保险只能采取政策性保险，即在政府财政的支持下，由政府直接经营或委托商业保险公司、农业保险合作社等经营，但受政府财政支出的多向性、政府财政资源的稀缺性及中央政府与地方政府间、不同地方政府间的财力差异性等因素的影响，政府同保险组织、农户间的潜在利益冲突是客观必然的。

二、三大主体参与农业保险关系的目的是不同，是造成彼此间潜在利益冲突的又一重要原因

三大主体参与农业保险关系的目的是明显不同。首先，对政府来说，它作为农业保险政策扶持关系的扶持方，是农业保险的供给者，其参与农业保险关系的目的是追求多重利益——公共利益（包括国家利益和社会利益）、群体利益和政府利益。农业保险对国家的农业生产具有正外部性，实行农业保险是推动社会主义新农村建设和在WTO规则的基本框架内维护国家农业稳定和粮食安全的主要政策措施之一，同时，农业保险对农产品及其附加产品的社会消费具有正外部性，政府通过对它的政策扶持来推动实现广泛的社会利益；从保险的基本属性角度看，政府参与农业保险关系的直接目的是为经营该险的保险组织群体和投保该险的农户群体分担经营风险，以保障它们的经营收益；同时，根据公共选择理论，政府是一个由一些具体的以效用最大化为追求目标的政治家所组成的利益组织，也会追求自身利益即政府利益的最大化，其参与农业保险关系的目的的私利性表现为，对各级政府特别是地方政府而言，主要从其自身财力和官员政绩的角度来考虑该险的供给。其次，就保险组织而言，作为农业保险合同关系主体的一方，它们是农业保险的直接生产者，迄今多是兼营或主营该险的商业性保险公司。而商业性保险公司作为一种企业，必然会以追求利润最大化为最终目标。这样，当它们一旦发现经营该险无利可图甚至会出现亏损时，自然而然就会收缩或放弃该险的经营。再次，关于农户，作为农业保险合同关系的另一方，其逐利目的也是显而易见的。西方经济学家早就指出：“全世界的农民都在与成本、利润和风险打交道，他们都是时刻计算个人收益的经济人。在自己那个小小的个人分配的领域里，这些农民都是企业家。”在我国，根据《民法通则》第27条和《农村土地承包法》第15条的规定，农户（即农村承包经营户）的法定身

份是自主经营、自负盈亏的社会主义农业商品的生产经营者，基于此种特殊身份，个体农户的终极目标应是利润最大化，并依该目的对投入、产出的种类和数量等进行选择。因此，农户是否愿意参加农业保险或在参加农业保险时或以后选择什么样的行为，关键是看是否符合这一目的。换言之，当它们发现参加农业保险十分有利可图时，就会主动选择投保，当它们投保时或投保后发现做出某种或某些行为能给其带来更多好处时，就会倾向于选择这类行为；反之，则不然。

三、利益调整机制存在严重缺陷，为农业保险三大主体间利益的潜在冲突最终转化为现实冲突创造了条件

利益调整机制有自行性调节机制和强制性干预机制两种。前者通过社会关系主体一方权利（义务）对主体另一方权利（义务）的自行性制约来达到调整利益的目的，在农业保险中主要体现为合同机制。后者则通过国家权力以行政管理、刑事制裁等强制性手段对利益进行调整，在农业保险中主要体现为行政给付机制、行政监管机制和公力救济机制。

我国现行农业保险利益调整机制存在以下突出问题：（1）调整范围有限。与强制性干预机制可适用于各类农业保险关系主体间的利益调整不同，自行性调节机制的调整范围则极为有限。由于保险组织和农户间主要构成平等性质的农业保险合同关系，自行性调节机制当然适用于它们之间的利益调整。但此类机制不适用于调整政府同保险人和农户间的农业保险政策扶持关系和农业保险监管关系。（2）调整功能较弱。一是自行性调节机制调整功能较弱。在农业保险合同关系中，保险组织与农户的关系实际上是经营者与消费者的关系，前者往往会滥用其在经济、技术等方面的优势，以格式合同和霸王条款等方式损害后者的利益。而且，更大的问题是，农业保险是准公共物品，如果将其视为纯私人物品在竞争市场上进行交易而完全适用合同机制，容易造成市场失灵。二是强制性干预机制调整功能弱化。迄今为止，此类机制的象征意义远远大于其实质意义。首先表现为行政给付机制空洞化。虽然政府对保险组织的农业保险业务给予了免征营业税的扶持，并且上海、黑龙江、湖北、内蒙古等地近年来由政府出资，开展了政策性农业保险的有益尝试，但从全国总的情况来看，政府对农业保险的财政扶持极为有限，不仅覆盖面窄，而且资金投入额少，形式也单一，从而难以根本扭转90年代以来农业保险持续下滑的颓势。其次表现为行政监管机制失灵。中国保监会对农业保险的监管多流于形式，难收实效；只片面强调对保险人的监管，而几乎完全忽视了对广大分散农户的监管；监管方式缺乏创新，难以适应时代发展要求。再次表现为公力救济机制虚设。一旦农业保险关系主体的任何一方利益因他方或第三人的不当行为而受损时，受损方很难借助司法等国家的力量寻求公平、公正和及时的救济。（3）调整机制本身不科学和不规范。前者是指机制对权利义务的分配不合理，有悖于农业保险的性质和发展规律，不能调动包括政府、保险组织、农户在内的社会各方参与农业保险建设事业的积极性；后者是指机制的设计因政策不到位特别是无法可依而显较大随意性。

上述机制性缺陷使农业保险三大主体间利益的潜在冲突表面化。（1）使政府同保险组织、农户间利益的潜在冲突表面化。如果政府在农业保险中只追求公共利益和群体利益，那么政府与保险组织、农户间的利益是高度一致的，即保险组织集体利益（单位利益）和农户个体利益的实现促进保险组织群体利益和农户群体利益的实现，进而促进国家利益和社会利益等公共利益的实现，而公共利益和群体利益的实现又反过来促进保险组织集体利益和农户个体利益的实现。但如前所述，政府一旦产生就具有很强的独立性，在很大程度上也是“经济人”，也会追求自身利益的最大化，这必然导致政府在追求社会福利最大化和垄断者租金最大化间存在持久的冲突。当然，若能运用合同机制，进行平等协商和相互妥协，主体双方也是可以找到利益平衡点的，在该平衡点上实现互利双赢。不过，由于它们之间并不存在市场交易关系，双方法律地位并不平等，政府的政策扶持行为与监管行为均为单方法律行为，并不以双方合意为有效要件，因而平等协商的法律基础并不存在，合同机制无法适用。再加上行政给付机制、行政监管机制和公力救济机制等强制性干预机制的设计迄今仍因无法可依而作用有限，这样，政府在作为或不作为农业保险政策扶持行为等社会公共产品供给决策时，具有完全的自由裁量权，势必毫无顾忌地优先考虑政府利益而主动放弃公共利益等其他利益，从而使政府同保险组织、农户间利益的潜在冲突最终转化为现实冲突。（2）使保险组织同农户间利益的潜在冲突表面化。保险商品交易是由供求双方决定的，但农业保险在市场上却难以自发成交。这就是说，自行性调节机制很难像作用于一般保险合同关系那样对农业保险合同关系主体双方的利益作出有效调整，这就必然要求强制性干预机制的适用。但强制性干预机制在这方面的调整功能也是极为有限的。行政给付机制空洞化使保险组织利益与农户利益原本的失衡状态难以得到及时而有效控制，行政监管机制失灵与公力救济机制虚设进一步加剧了这一乱象。在这种缺乏利益冲突缓解和化解机制的情况下，双方间利益的潜在冲突势必转化为现实冲突。对此，国内有学者曾分析指出：“保险公司的经营利益和农民预期保险利益是一对比突出的、不可调和的矛盾，这一矛盾严重制约着农业保险在农村地区的发展。”（本文为陈运来所主持的2006年度国家社科基金项目《农业保险法的理论与制度构建》（批准号06BFX033）的阶段性成果之一。作者单位：湖南大学法学院）

论我国社会养老保险筹资模式存在的问题及对策  
我国农业保险三大主体间利益冲突的成因分析  
我国工厂化农业效益的制约因素分析  
利用第三方推动逆向物流的发展  
目前物流业的困惑和难题探析  
服装企业如何开拓国际市场  
旅游联盟收益分配的博弈分析  
建筑物区分所有权的生存空间  
整车物流中布局问题的区间规划

---

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心