

我国农业保险模式的经济法反思与重构

阳建勋¹, 刘鑫生², 毛丹¹ (1. 井冈山学院政法学院, 江西吉安 343009 2. 井冈山学院生命科学学院, 江西吉安 343009)

摘要 阐释了农业保险的含义与特征, 提出了现行农业保险模式的主要法律政策, 并对现行模式进行经济法反思, 指出了重构农业保险模式的经济法原则。

关键词 农业保险; 经济法; 外部性; 公共产品

中图分类号 F840.66 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)10-03063-02

Reflection and Reconstruction of Chinese Agricultural Insurance System in View of Economic Law

YANG Jian xun et al (Politics and Law College, Jinggangshan University, Jian, Jiangxi 343009)

Abstract In this article, the concept and characteristics of agricultural insurance were explained, and the chief legal policies of agricultural insurance system were proposed. The present modes of agricultural insurance were pondered in view of economic law. The principles of the economic law for reconstructing agricultural insurance system were put forward.

Key words Agricultural insurance; Economic law; Externality; Public products

《国务院关于保险业改革发展若干意见》指出, 要探索建立适合我国国情的农业保险发展模式, 将农业保险作为支农方式的创新, 纳入农业支持保护体系。这为我国农业保险改革指明了方向。理论界特别是经济学界对农业保险的性质、特征及其发展模式进行了深入的探讨, 并一致认为农业保险立法滞后是阻碍我国农业保险发展的重要原因之一。法学界对该问题却缺乏应有的关注。笔者认为, 我国现行的商业性农业保险模式的重大缺陷是立法定位上的缺陷, 要改革现行的农业保险, 必须在农业保险立法和实践中贯彻经济法的理念、原则和方法。

1 农业保险的含义与特征

农业保险是指投保人或被保险人在农业生产过程中, 因遭受自然灾害或意外事故致使有生命的动植物发生死亡或损毁的经济损失, 由保险人给予赔偿的特种保险。它具有以下几个显著的特征。

1.1 商品和非商品的两重性 农业保险具有商品和非商品的两重性。商品性表现为农民与保险公司之间的农业保险合同关系, 这也是农业保险采取商业化模式运作的基础。非商品性表现为农业既是基础产业又是弱质产业的现实决定了农业保险的产出效益同社会效益是紧密联系的。

1.2 准公共产品的正外部性 农业保险的社会效益高、自身经济效益低, 具有明显的公益性, 因而属于准公共产品^[1]。农业保险作为准公共产品具有明显的正外部性。所谓“外部性”, 主要是指一个经济主体的活动对旁观者福利的影响, 这种影响并不是在有关各方以价格为基础的交流中发生的, 因此其影响是外在的。如果给旁观者带来的是福利损失(成本), 可称之为“负外部性”; 反之, 则可称之为“正外部性”。公共物品的正外部性表现为全体社会成员都可以无偿享用^[2]。农业保险的正外部性表现在农民对农业保险的“消费”(需求)与保险公司对农业保险的“生产”(或供给)两方面, 农民购买农业保险与保险公司提供农业保险, 保证农业生产顺利进行, 可使全体社会成员享受农业稳定、农产品价格低廉的好处。这是农业保险属于政策性保险的现实基础。

1.3 价格风险和道德风险并存 农业保险承保的是农业生产过程的各种风险。对保险公司而言, 农业保险中价格与道德风险并存。农业保险合同中一个突出的问题就是很难把保费调整到符合农户使用自保措施的限度内, 这就易于产生道德风险和逆选择。道德风险的产生缘于保险人不能确定签订合同后的农户的行为。农民采用保险手段应付风险, 其支付的保费会减少农民获得的最大收益, 但能确保当收入降至某一水平以下农民的基本收入。若政府对农业保险给予补贴, 补贴越高, 投保率越高, 但道德风险与逆选择的机会增大; 而政府若不进行补贴, 农业保险业务则基本无利可图。

2 现行模式的主要相关法律政策

我国现行的农业保险模式是商业性保险, 它是1996年开始实施的。其主要相关法律政策有:

1993年7月2日公布施行的《农业法》第31条规定:“国家鼓励和扶持农业保险事业的发展, 农业保险实行自愿原则。任何组织和个人不得强制农业劳动者和农业生产经营组织参加农业保险。”2002年12月28日修订的《农业法》再次强调了农业保险的自愿原则。同时在《农业法》第46条规定:“国家建立和完善农业保险制度; 国家逐步建立和完善政策性农业保险制度; 鼓励和扶持农民和农业生产经营组织建立为农业生产经营活动服务的互助合作保险组织; 鼓励商业性保险公司开展农业保险业务。”该条款尽管指出了农业保险的政策性和规定国家建立政策性农业保险制度, 但还是贯彻了商业保险体制的基本思路。

1995年10月1日起施行的《保险法》第155条规定:“国家支持发展为农业生产服务的保险事业。农业保险由法律、行政法规另行规定。”2002年10月28日修改后的《保险法》, 未对农业保险作出修正。这说明在立法体例上我国采取的是农业保险与商业保险分离的模式, 表明了立法者对农业保险特殊性的清楚认识。

但是, 近几年来, 国家在政策层面上更强调政策性农业保险制度。2003年10月21日, 中共中央《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出: 要健全农业社会化服务、农产品市场和对农业的支持保护体系, 探索建立政策性农业保险制度。2004年中央1号文件提出: 加快建立政策性农业保险制度, 选择部分产品和地区率先试点, 有条件的地

作者简介 阳建勋(1974—), 男, 湖南衡阳人, 硕士, 讲师, 从事民商法、经济法研究。

收稿日期 2007-01-18

方可对参加种养业保险的农户给予一定的保费补贴。2005年中央1号文件又进一步强调:要扩大农业政策性保险的试点范围,鼓励商业性保险机构开展农业保险业务。

3 对现行模式的经济法反思

3.1 立法理念和法域定位的失误 公法和私法是大陆法系国家法律的基本划分。以法律所追求的利益为标准,以公益为目的者称之为公法;以私益为目的者称之为私法。私法以个人自由决定为特征,公法则以强制或拘束为内容。

农业保险具有私人商品的特征,应受私法调整,因而应在农业保险立法中贯彻私法自治精神。我国《农业法》再三强调的自愿原则实质上就是私法自治。但强调私法自治并不意味着公法对农业保险就无所作为。私法自治以抽象的理性人假设为前提,完全没有考虑具体人格者的个人能力、经济状况、社会地位等多方面的差异。我国农业保险立法就忽视了农民的实际情况。农民保险意识淡薄,经济能力有限,就是想买也买不起。这样的自愿对于农民无实际意义可言。最重要的是,农业保险绝非仅仅是私人商品,它更是一种准公共产品,具有明显的正外部性,它与社会公共利益紧密相连。国家必须运用法律手段妥善处理私人利益、社会公共利益、国家利益之间的冲突,这样公共产品的供给和消费才能良性运行。而现行商业式的农业保险模式完全放弃了公法对农业保险市场的干预,片面强调市场机制的作用,忽视了农业保险作为公共产品的特殊性和市场机制本身的局限性,未能正确把握农业保险法的经济法本质。

经济法的产生和发展有其深刻的经济和社会基础。市场失灵,私人成本外在化所导致的外部性问题的突出,因消费的非排他性和不可分割性所导致的市场供给公共物品的不可能性,以及信息的不对称性、分配的不公平等问题的普遍存在,是经济法得以产生的重要经济基础。农业保险既具有公共产品又具有私人产品的性质,使消费者和供给者的成本利益失衡,而供需双方又都无法确切地对正外部性效用进行收费,最终导致效率的损失。同时农业是一个弱质产业,但农业保险从来没有,也不可能按照商品的实际价值进行等价交换。实施农业保险只能是违背商品交换一般规律,将社会效益放在首位,而当农业保险既定的社会效益目标不能通过市场机制来实现时,政府就要通过国家立法、国家定价、财政补贴等国家干预手段来实现这一特定目标^[3]。

总之,农业保险法本质上应是经济法,而现行商业式农业保险模式的立法完全放弃了经济法对农业保险市场的必要的适当的干预,在立法理念和法域定位上存在明显失误。

3.2 政府职能定位不明、缺乏约束力 立法理念和法域定位失误导致的必然结果是政府职能定位不明,并且缺乏约束力。政府应在农业保险发展中发挥什么样的作用以及如何发挥作用都未明确,这就增加了政府支持农业保险的随意性,直接制约了农业保险的发展。从国外农业保险发展的实践经验看,政府在开展农业保险中应有的职能和作用通常是以法律形式加以明确的。从这个意义上说,更需要发挥经济法在规范政府行为方面的控权功能,明确政府在农业保险市场中的责任和权力,加强对农业保险市场的宏观调控,充分发挥农业保险服务农村经济的作用。

3.3 商业性经营模式的法律依据不足 《农业法》鼓励商业性保险公司开展农业保险业务。商业性保险公司对农业保险实行商业化经营,农业保险也被视为商业保险行为,在实践中则运用《保险法》进行规范。但是这种做法明显违背了《保险法》第155条。因为商业性经营模式并不能改变农业保险本身固有的政策性,规范商业保险行为的《保险法》从根本上说并不适用于农业保险。而且《保险法》第155条“农业保险由法律、行政法规另行规定”的规定也明确排除了农业保险适用《保险法》的可能。因此,从法治角度而言,依据我国现行的法律,商业性的农业保险模式的法律依据不足。

4 重构现行模式的经济法原则

4.1 社会本位原则 法律本位问题,系指法律以何者为中心,反映了法律思想随时代和历史的变迁。从法律进程看,法律系由义务本位进入权利本位,最后进入社会本位。所谓社会本位之立法思想,即强调法律应兼顾社会公共利益^[4]。经济法集中体现了社会本位之立法思想,它比民法更强调社会公共利益。如前所述,农业保险法本质上是经济法,其直接目的是通过保险机制分散农业风险,保护农民利益;其最终目的是维护农业稳定,保障社会公共利益。因此,在农业保险立法中,应当以社会公共利益为中心进行制度设计,避免片面保护单方主体利益的倾向。

4.2 强制保险原则 经济法是公法,体现了公权对私权的适当限制,其目的是为了为了更好的实现私权。就农业保险立法而言,只适用自愿保险原则不符合农业保险实际,也不利于这种私权的具体实现。因此在农业保险领域,必须引入强制保险原则。美国《克林顿农作物保险改革法》明确规定美国的农业保险原则上实行强制保险,不参加政府农作物保险计划的农民不能得到政府其他福利计划,必须购买巨灾保险,然后才能追加购买其他保险。根据我国的具体情况,在农业保险建立和发展初期,针对农村居民保险意识薄弱的实际情况,农业保险立法应对种植业和养殖业按照一定标准实行强制保险,以强化农民的保险意识,加快农民防灾的进程,使我国的农业保险走上法制化的道路。

4.3 政府扶持原则 政府扶持原则即国家对农业保险给予经济上的必要支持。它是政府职能在农业保险市场中的功能定位,是经济法协调农业保险关系的一个基本原则。国际上农业保险开展较好的国家无一例外地体现了国家扶持。国家扶持包括财政补贴和税收优待。其中,财政补贴包括2个方面内容: 保费补贴。我国各级政府可以根据实际情况,从财政资金中划出一定份额,用于对投保农民的保费补贴,以激发他们投保的热情; 业务费用补贴。补贴的对象是保险公司。国外的做法是向承办政府农作物保险的私营保险公司提供25%的管理费用。在税收优待方面,我国目前对经营农业保险的机构除了免征营业税外,未给予其他税收优惠待遇,可以适当减免经营农业保险机构的所得税和其他税种。

参考文献

- [1] 沈雷.我国农业保险理论和实证研究的文献综述[J].江西金融职工大学学报,2006(3):71.
- [2] 陈争平.“外部性”理论与“三农”史研究刍议[N].中国社会科学院院报,2006-07-10(3).
- [3] 吴扬.农业保险的理论依据及其效用分析[J].社会科学2005(12):20-21.
- [4] 梁慧星.民法总论[M].北京:法律出版社,2004.