

# 我国涉农保险优化发展的监管制度探析

张新生

(南昌大学 MPA 教育中心, 江西 南昌 330047)

**摘要:** 涉农保险的政策性和专业性较强, 为了防止监管权力市场上的寻租和创租行为, 必须对涉农保险进行有效的监管。建立和完善科学的涉农保险监管法律制度, 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, 从而实现准政策性涉农保险的可靠、合理、公平和安全内在目标与用公共财政支持农业和农村发展的外在目标。

**关键词:** 农业保险; 涉农保险; 优化发展; 监管制度

**中图分类号:** D914      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1001 - 8204(2014)01 - 0068 - 04

## 一、问题的提出

2008 年 1 月 1 日我国《农业保险统计制度》基本框架分为农业保险和涉农保险两大类。农业保险又分为种植业保险和养殖业保险, 是指由保险机构经营, 对农业产业在生产过程中因遭受约定的自然灾害、事故或者疫病所造成的经济损失承担赔偿责任的保险。涉农保险是指除农业保险以外, 其他为农业服务业、农村、农民直接提供保险保障的保险, 包括涉及农用机械、农用设备、农用设施、农房等农业生产生活资料, 以及农产品储藏和运输、农产品初级加工、农业信贷、农产品销售等活动的财产保险; 涉及农民的生命和身体等方面的人身保险 [1], 总之, 涉农保险包含的险种种类繁多且范围难以确定。目前, 随着我国经济发展和经济实力的提高, 对三农问题更加重视, 由过去单纯的种植、养殖保险, 逐渐扩大到涉农保险, 更加重视农民福利的提高。

## 二、我国涉农保险发展初见成效

近几年来, 我国各项涉农保险也取得一定的发展。2009 年底为止, 全国农业保险保费收入为 133.8 亿元, 保险金额为 3812 亿元; 包括涉农保险(农房保险、农机保险等)保费收入为 25.2 亿元, 提供风险保障为 1.6 万亿元, 支付赔款为 16.4 亿元 [2]。在全国各地出现了不同种类的涉农保险模式: 比如, 在云南、四川等地, 中国人民保险公司为被征地农民、库区移民提供养老保险等保险服务, 为农民工设计多种适宜的商业险种, 为征地农民和外出农民工就业提供良好的保险服务。

在浙江, 中国人民保险公司开办财政支持型农房保险业务, 全省 96% 的农房投保第一年就得到了 1.8 万元的保险保障。在广东湛江, 中国人民保险公司配合当地推进城乡居民医保一体化改革, 承担医疗保障责任超过 2000 亿元, “湛江模式”成为商业保险参与新医改建设的典型样本 [3]。近年来, 中国人民保险公司财险龙岩市分公司通过积极探索和实践, 在福建率先推出了一系列涉农保险: 农村住房保险、新农合补充医疗险、自然灾害公众责任险等, 并成功向全省推广。“古田镇三农保险示范区”作为福建首个“三农”综合保险示范区, 示范区通过为期三年的试点, 以“政府引导、市场运作、自主自愿、协同推进”为原则, 逐步建立起覆盖全部农村人口的涉农保险体系。以原有的农村住房保险、水稻种植保险、森林火灾保险等 6 个项目为基础, 新增加 8 个项目, 涉农保险项目达到 14 个 [4]。

## 三、我国涉农保险监管制度存在的缺陷

目前我国的涉农保险监督管理具有以下特点: 一是主要由监管商业性保险的中国保监会来实施; 二是涉农保险业务管理比商业保险业务管理复杂得多; 三是涉及到农业、气象、金融、投资、财政、税务等领域, 需要各部门之间的通力协作; 四是涉农保险补贴容易引起农户和保险经营主体的依赖性和道德风险。另外, 政策性保险与商业性保险的监管性质和监管内容都有很大的差异, 因此, 我国应尽快建立独立的涉农保险监督管理体系。

我国对政策性涉农保险缺少专门法律方面的监

收稿日期: 2013 - 04 - 20

作者简介: 张新生(1969 - ) 男, 河南鲁山人, 南昌大学 MPA 教育中心副教授, 中国社会科学院法学研究所博士后(2009 - 2011), 研究方向为社会保障法。

基金项目: 2010 年中国法学会部级法学研究课题“涉农保险优化发展法律问题研究”(项目编号: CLS - D1080)。

管。我国没有建立农业风险管理局,也没有建立和实施专门的农业保险监管规则。在缺少专门监管的条件下,涉农保险实行完全商业化经营,主体行为不规范,必然导致涉农保险无序发展和效率低下。主要表现为:保险公司为了实现利润可以随便撤消险种,抬高费率,造成市场供给短缺,需求不足;政府对涉农保险支持的随意性很大,许多地方政府基于自身财政能力,取消对涉农保险的补贴,甚至反过来任意侵占保险利益,从而加剧涉农保险经营的不稳定性。目前,农业保险最为严重的问题还表现为:保险基金运作无序,保险基金收支、管理和运作存在着比较严重的欺诈行为;多头管理,缺少专门监督,随意挪用资金情况严重;损害了保户的利益,导致百姓对政府缺乏信任。没有专门的农业保险立法作为保障,政策性涉农保险很难打开局面,实现有序的发展。

#### 四、构建我国涉农保险优化发展的监管制度思路

##### (一) 确定我国涉农保险监管的目标

涉农保险监管的目标可分为内在和外在目标。内在目标是涉农保险本身的、固有的目标,有利于政策性涉农保险的成功运行。涉农保险监管的外在目标是来自涉农保险的外部,是涉农保险的社会目标,与国家的政治态度联系紧密。

##### 1. 我国涉农保险监管的内在目标

一是可靠。科学的涉农保险监管规则能够提高涉农风险管理部门监管效率,保护我国农业生产者的经济稳定,通过农业风险管理部门的监控,促使农业保险人严格遵守国家农业保险计划标准,确保涉农保险计划的完整性和稳定性。二是合理。农民以合理的代价获得涉农保险,保证涉农保险的价格合理和合同条款合理,在农民(投保人)和农业保险人之间实现利益的平衡。三是公平。对涉农保险投保人实施无歧视的对待,面对所有农业生产者,不管其生产规模大小,涉农保险监管规则要求涉农保险计划没有差别。我国农业现代化和科技程度不高,农民的农业再生产能力比较差,保证涉农保险人依约及时履行对投保人的赔付义务是涉农保险监管的一个重要方面。四是安全。政府加强对涉农保险基金的监管,保证我国涉农保险基金的安全。涉农保险健康运行要求涉农保险基金安全运行,涉农保险基金的安全需要有完善和规范的涉农保险监管规则。

##### 2. 我国涉农保险监管的外在目标

由于国家的政治需要,国家对涉农保险进行监管,通过涉农保险的方式让公共财政普惠广大农村和所有农民,享受改革和社会发展的成果,实现农村全面、和谐发展。目前我国农民抗风险的能力非常弱,没有政府的大力支持,难以实现农业的可持续发展。涉农保

险作为准政策性险种,体现了政府的行为,以政府的权威动员全社会分担涉农风险。对涉农保险进行有效的监管,保证实现准政策性涉农保险的目标,是农业保险监管部门不可推卸的政治任务。

##### (二) 明确涉农保险监管的主体、对象和法律责任

##### 1. 明确涉农保险的监管主体

我国涉农保险活动的监督管理工作,应由国务院保险监督管理机构、国务院财政部门、国务院农业行政主管部门和各级人民政府负责,并应建立协调沟通机制,相互配合、相互支持。其中,由中国保监会继续对涉农保险进行监管,既可保持监管工作的连贯性,又可保证监管工作的专业性;农业部对农业特质及农业风险的认识更专业,有利于开展险种的选择、费率的制定等技术层面上的工作;财政部负责监管涉农保险的保费补贴、管理费补贴及巨灾准备金等财政扶持事宜。在明确分工、各司其职的基础上,要加强各相关部门之间的协调与沟通,避免互相牵制。还要确保涉农保险监管过程的相对独立性,提高监管过程的可信度和有效性。

##### 2. 明确涉农保险的监管对象

我国涉农保险关系中存在着三大监管对象:政府、农业保险经营组织和投保农户。一是政府。对政府的监管主要是对其涉农保险政策扶持行为的监督(主要包括财政补贴、税收减免、金融扶持以及再保险等几个方面的政策优惠与资金支持)。二是农业保险经营组织。监管机构对各类涉农保险经营组织监管,主要为了提高广大农户对涉农保险经营组织的信任度,保证农户投保的安全性,维护涉农保险市场公平、安全、高效的运行,避免涉农保险经营组织违规操作和损害农户的利益,如对投保农户的欺诈、不如实说明和解释保险产品、制定不利于投保农户的保险条款、灾害后不予理赔或少赔等行为。三是投保农户。对投保农户的监管主要是对农户在购买涉农保险和农业生产过程中存在的道德风险和逆向选择问题进行监管。由于保险经营主体对这些信息的掌握远不如农户真实、详细,严重的信息不对称就会导致涉农保险中的道德风险的问题;另外涉农保险还存在严重的逆向选择问题,通过监管农户以控制涉农保险经营的高风险,促进农业保险业的稳健发展。

##### 3. 涉农保险的法律责任

涉农保险法律责任,这里主要是指各类农业保险经营组织、中介机构和投保农户等农业保险关系主体,违反农业保险法律法规所应当承担的责任。根据违反农业保险法的性质、情节和危害程度的不同,农业保险的法律责任可以分为民事责任、行政责任或刑事责任。其中民事责任的承担方式有停止侵害、赔偿损失等;行

政责任的承担方式有责令改正、吊销经营农业保险业务许可证、罚款等;刑事责任的承担方式有管制、拘役、有期徒刑和罚金等。

### (1) 涉农保险经营组织的法律责任

涉农保险经营组织的法律责任是指各类涉农保险组织违反涉农保险法律法规应承担的责任,主要包括:第一,骗取补贴、虚假报告、拒绝监管行为及其法律责任。涉农保险经营组织通过故意虚构保险标的、编造虚假数据、文件、资料等方式,骗取国家财政补贴;提供虚假报告、报表、文件和资料;拒绝或妨碍依法检查监督,构成犯罪的,依法追究刑事责任,尚不构成犯罪,可由保险监督管理机构责令改正,给予警告并处以一定的罚款;情节严重,可以限制其业务范围,甚至吊销经营保险业务许可证。第二,违反财务管理行为及其法律责任。保险主体经营涉农保险业务,违反财务管理规定;没有按照规定使用涉农保险条款和费率,或未按照合同约定进行保险事故查勘定损,由保险监督管理机构责令改正,给予警告并处以一定罚款;情节严重,可以限制业务范围、责令停止新业务或吊销经营保险业务许可证。如果保险主体经营涉农保险业务行为违反条例规定尚未构成犯罪,对负有直接责任的高级管理人员和其他直接责任人员,保险监督管理机构可予以警告并处以一定罚款;如果情节严重,应撤销任职资格,禁入保险市场。

### (2) 涉农保险中介机构的法律责任

目前我国涉农保险中介机构主要指涉农保险代理人。违法行为主要有:涉农保险中介机构未取得经营涉农保险代理业务许可证而非法从事代理业务;涉农保险中介机构在业务中欺骗投保农户。如果情节严重、构成犯罪,应依法追究刑事责任;不构成犯罪,可由涉农保险监管机构责令改正、没收违法所得或吊销经营代理业务许可证。

### (3) 投保农户的法律责任

投保农户的法律责任主要指投保农户的欺诈行为,给农业保险公司造成损失,依法所应承担的法律责任。如谎称遭遇灾害或事故骗取保险金、故意制造保险事故骗取保险金等行为,构成犯罪的应追究刑事责任;不构成犯罪的依法给予处罚。

## (三) 建立专门的涉农保险监管机构——涉农风险管理局

涉农保险监管机构必须设立在政府的核心层,监管机构才能够具有充分的资源、农业科学和农业保险的专业知识和相应的职权,这是农业保险监管成功的关键条件。

政策性保险非盈利性和商业性保险盈利性特点,决定了两者无论监管内容和监管规则都有很大差异:

政府对商业保险(包括财产保险、人寿保险和以商业化运作的农业冰雹险)进行监管,主要因为保险业事关国计民生,地位重要;使经济实力强大的保险公司以公正的价格出售保险合同来提高公众福利;目标定位是防止“保险公司破产、保护公平和致力于保险的可获得性和充足性”[5](P101)。而对于准政策性涉农保险,涉农保险监管在于促进涉农保险作为国家的支农政策工具实现其政策目标。如果还由保监会监管两类不同性质的保险,有可能导致政策性农业保险和商业性保险业务之间管理的冲突。农业保险在展业、承保、防灾减损、理赔等业务经营方面以及在跨部门协调上比商业保险更为复杂,这也要求对涉农保险监管的要求更高。因此,国外农业保险的监管机构通常都是专门的监管机构,不是商业性保险监管部门。例如,1996年,美国国会通过立法创建了独立的农业风险管理局,监管联邦农业保险公司的运行和管理并检查联邦农业保险计划。日本的农业保险由农林水产省负责监管。

因此,在我国农业部内设立相对高度独立的涉农风险管理局,可以最大限度地减少保监会同时监管商业保险和准政策性涉农保险可能出现的利益冲突。涉农风险管理局有充分的资源支持,具有充分的监管权力,拥有大量具有丰富农业和涉农保险专业知识的人才,有助于确保监管涉农保险过程的协调性,能建立抗衡各部委和利益集团的重要制衡机制。与保监会相比,农业风险管理局监督涉农保险,可以推出更快、更高质量的监管规则,采用更透明、更具问责性的监管方式。在行政管理方面,涉农风险管理局能更好地与我国现行的行政和预算权力中心(如农业部、发改委、气象部门和财政部)联系,通过与政治和行政权力的核心建立直接联系,可以大大增强监管效力。能更好地向涉农保险的利益相关者宣传涉农保险信息和监管规则,有利于推进我国农村和农业的良性发展。

国家必须制定明确的法律规范确定涉农风险管理局的法律地位、职能、监管的适当程序、监管涉农保险必须具有的相关权利与职责。涉农风险管理局的职责包括:一是设定涉农保险监管的重点和难点、监控遵守情况以及报告结果;二是设定涉农保险监管目标和手段;三是建立起监管人员运用监管权力的问责机制等。

### (四) 制定科学、合理的涉农保险监管规则并确保有效遵守

涉农保险的监管规则应坚持经济原则和法律原则,通过有效实施国家的支农政策,提高农村的社会福利。经济原则是减少涉农保险运行成本,提高涉农保险的效率;法律原则是减少涉农保险执行者过度的自由裁量权。监管规则是保证涉农保险信息的质量,应减少涉农保险当事人收集信息的负担,为涉农保险人

和投保人带来积极的潜在利益。这就要求提高涉农保险监管水平,设计出科学、合理、操作性强的高水平监管规则。

1. 用平实的、易懂的和非专业的语言起草涉农保险合同以及监管规则

目前我国涉农保险的投保人绝大多数是农民,素质低和信息不对称,因此,起草涉农保险监管法律规则和涉农保险格式合同条款,应用平实的、易懂的和非专业的语言非常重要。涉农保险监管法律规则的内容清晰、易懂是确保监管法律规则得到有效实施的基本要求。

2. 保持涉农保险监管透明度

透明度贯穿于涉农保险监管过程的各个阶段,覆盖涉农保险监管体系的整个管理过程:监管方案的形成、监管规则的出台、实施、执行、审查和变革。对涉农保险监管的透明度非常重要:能克服涉农保险监管失灵的很多诱因;有利于减少涉农保险监管过程中专断决策的发生几率和遏制腐败现象;可以最大限度地抑制涉农保险监管过程中的行政机会主义、寻租行为和道德风险;可以体现政府对涉农保险监管的公开性和维持合法化。为了提高涉农保险及其监管的透明度和有效性,涉农保险监管必须建立涉农保险中央信息数

据库制度:全国涉农保险企业财务状况、涉农保险监管数据标准、涉农保险人偿付能力额度及监管指标、涉农保险企业高级管理人员市场行为档案、涉农保险企业投诉信息以及投保人信用信息库。

3. 确保涉农保险监管规则的有效遵守

制定科学的涉农保险监管规则,确保涉农保险监管有法可依,避免人为性和随意性。目前最大的问题是法律、法规得不到实质性遵守。例如,证券市场中的虚假交易、内部人控制、信息披露的虚假性等问题屡禁不止;煤炭生产中的重大和特大安全事故频发;大量挪用和侵占社保基金事件;药品生产和流通领域的监管腐败等。

保证涉农保险法律和监管规则得到有效遵守是涉农保险有效实施的重要条件,涉农保险监管规则遵守包括形式上的遵守和实质上的遵守:前者是指在法律、法规字面上的遵守;后者是指确保涉农保险基本监管目标实现的行动遵守。要实现监管目标,必须通过涉农保险监管规则设计鼓励实质性遵守;必须赋予涉农保险监管机构足够多的可利用的财政和行政资源,确保涉农保险法律、法规和涉农保险监管规则得到有效实施。

## 参 考 文 献

- [1]杜林.论农业保险统计制度的改革与发展[J].保险研究,2008,(3).
- [2]任晓.一行三会:扩大农业保险和涉农保险覆盖面[N].中国证券报 2010-07-28.
- [3]吴焰.充分发挥保险对消费的金融支持作用[N].经济日报 2009-11-19.
- [4]蔡茂楷.福建首个“三农保险示范区”启动[N].农民日

报 2009-05-29.

- [5][美]埃米特·J·沃恩,特丽沙·M·沃恩.危险原理与保险[M].张洪涛译.北京:中国政法大学出版社,2002.

(责任编辑 朱春玉)

## Regulation System of the Optimized Development of China's Insurance on Agriculture

ZHANG Xin-sheng

(MPA Education Center, Nanchang University, Nanchang, 330047, China)

**Abstract:** In order to set up an effective regulation system of insurance on agriculture, we should establish a management institute of agricultural risks which is relatively highly independent and authoritative within the Ministry of Agriculture, and coordinate the policy and commercial business so as to ensure the reliability, rationality, quality and safety of quasi policy-based insurance on agriculture as well as the rural development with public finance.

**Key words:** agricultural insurance; insurance on agriculture; optimized development; regulation system