

农业保险共保体模式的法律选择 与制度展开

陈 运 来*

摘 要:农业保险共保体模式是我国目前最成功的农业保险经营模式之一。基于农业风险分散能力、农业保险交易成本控制和宏观经济社会发展环境的考量,此种模式应被直接确立为我国法定农业保险经营模式之一。此种模式的制度构建面临着法律、法规、规章方面的短缺困境,也存在着共保体稳定性较差、涉嫌限制竞争、农业巨灾风险分散能力不足等实际待解问题。为有力促进此种模式的推广,应通过立法确立集中力量举办政策性农业保险、政府推动与市场运行相结合、有限竞争、因地制宜四项基本原则,并在此基础上设计一系列有关农业保险共保体的立法保障、宏观调控与监管等制度规则。

关键词:农业保险共保体 政策性农业保险 立法保障机制 宏观调控机制 监管机制

一、问题的提出

共保体模式在全球被广泛视为应对风险损失概率不确定的重特大工农业项目与罕见巨灾(又称大灾)的理想保险经营模式。^①其中,作为其典型类型的农业保险共保体模式是指有关农业保险共保体的组织与运作的具有相对独立性的内在统一的经营要素体系。^②迄今已有西班牙、土耳其、澳大利亚等多国采用此种模式。作为世界上农业系统性风险最严重的国家之一,我国尤须在农业再保险手段之外,以此模式从直接保险层面对农业生产经营保驾护航。浙江省于2006年率先成立了省政策性农业保险共保体。^③海南省随后于2007年成立了3家农业保险共保

* 湖南大学法学院副教授

基金项目:国家社会科学基金资助项目(18CFX052)

① 参见张蕴遐、关恒业:《巨灾保险共保体模式适应性的博弈分析》,《江西财经大学学报》2016年第6期。

② 参见陈运来:《发达国家农业保险模式变革的主要特征及启示》,《财经理论与实践》2008年第5期。

③ 参见胡作华:《浙江省政策性农业保险共保体3月1日在杭州成立》, https://www.gov.cn/jrzg/2006-03/01/content_215380.htm, 2021-10-20。

体。^①再后,云南、安徽、贵州、甘肃等省以及辽宁的大连、重庆的合川、山东的烟台等地,纷纷效法。目前,具有鲜明政策性特征的此种模式已成为与综合性商业保险公司独家经营模式齐名且在影响力上远超专业性农业保险公司独家经营模式的三大主要农业保险经营模式之一,具有在自然风险高、区域风险差异大的地区予以进一步推广的重要价值。农业保险共保体模式也暴露出稳定性、竞争性、订约履约等方面的一系列问题,亟待以强有力的政策和法律手段予以解决。

当下,我国立法尚无直接针对农业保险共保体的制度安排;政策上也只有中国银行保险监督管理委员会(以下简称中国银保监会)于2020年6月12日发布的《关于进一步明确农业保险业务经营条件的通知》第7条和第15条涉及农业保险共保体。在地方,针对农业保险共保体的立法迄今仅浙江省已进入以地方立法推动为主、以政策和自治规则推动为辅的新阶段。2006年2月10日,以中国人民财产保险股份有限公司(以下简称“人保财险”)浙江省分公司为首的10家保险公司,商签了《浙江省政策性农业保险试点阶段共保体章程》。2006年3月9日发布的《浙江省人民政府关于开展政策性农业保险试点工作的通知》规定,对该省政策性农业保险主要实行“共保经营方式”。2015年1月15日颁布的《浙江省实施〈农业保险条例〉办法》(以下简称《实施办法》)第3条第2款首次提及“共保体”。与浙江省不同,其他实行此种模式的地区均仍停留在政策或政策加自治规则推动的初级阶段,制度设计仍存在许多瑕疵。可见,在中央层面制度安排严重滞后而地方制度设计也明显不足之当下,此种模式在实践中的突出问题仍难以得到有效解决。

我国法学界对农业保险共保体模式的制度研究才刚起步,对大量理论和现实问题缺乏关注。^②在2012年《农业保险条例》(以下简称《条例》)明确规定可自主选定省域农业保险经营模式、中央全面深化改革委员会2019年通过的《关于加快农业保险高质量发展的指导意见》(以下简称《指导意见》)强调发挥保险机构在农业保险经营中的自主性与创造性以及个别地方性立法已率先规定农业保险共保体等时代背景下,笔者拟对此种模式的法律选择和主要障碍作出合理论证,并试图构建与农业保险共保体法律模式相匹配的制度框架,以期对我国农业保险制度的完善有所助益。

二、农业保险共保体模式的法律选择

农业保险共保体模式的法律选择实质上是一个通过立法手段对经济社会发展中的复杂利益关系进行综合协调的过程,必须进行多重因素的考量,形成不同子类型,并在实践中不断加以改进。^③

(一)法律选择农业保险经营模式的主要考量因素

1. 农业风险分散能力。此乃法律选择农业保险经营模式的首要考量因素。众所周知,农业是自然再生产与经济再生产的有机统一过程,这就决定了它面临的主要风险是自然风险和市場

^① 参见操戈:《海南启动三个农业保险共保体》,《农民日报》2007年8月23日。

^② 参见陈运来、舒伟斌:《我国农业保险共保体模式的创新经验及其制度启示——以浙江和海南两省为例》,《北京联合大学学报》(人文社会科学版)2020年第2期。

^③ 参见舒伟斌、陈运来:《农业保险法定模式的选择》,《江西社会科学》2010年第6期。

风险。而这两类风险的管理均十分依赖农业保险。^① 农业风险依风险大小有一般风险与系统性风险之分。这两类程度不同的农业风险分别要求不同的农业保险经营模式与之相匹配。国际上的通行做法是,以商业性经营模式和政策性经营模式来分别应对一般农业风险和系统性农业风险。虽然《条例》第3条第3款以省级政府可确定适合本地区实际的农业保险经营模式的条文表达,回避了模式的“政”“商”之争;但是从对政策性农业保险与商业性农业保险所作法律上的区分来合理推断,^②我国农业保险经营模式其实也存在“政”“商”之分。

2. 农业保险交易成本控制。在经济学上,从长期看能使交易成本最小化的组织形式最终必将取得统治地位,这是市场主体的一条普适法则。当某类农业保险组织形式在农业保险业中居于主导地位时,就表明其所对应的农业保险经营模式较其他农业保险经营模式在实践中更能有效控制农业保险交易成本。在诱致性制度变迁中,市场选择通常仅以一个缓慢过程发挥作用,降本增效的先进农业保险组织形式不一定能通过行业内局部模仿而在短期内得到大范围推广。在强制性制度变迁中,先进农业保险组织形式若获得政府强有力的立法支持,则其所对应的经营模式会在农业保险业中迅速占据十分显著的推广优势。

3. 宏观经济社会发展环境。此类因素涉及两个方面:(1) 经济发展水平。它体现为一个国家或地区的国内生产总值、财政收入与经济发展的科技含量等。经济发展水平愈高,国内生产总值就愈高,财政收入及科技在经济发展中的贡献率通常也会愈高。由于农业保险属准公共物品,其发展不同程度地依赖政府的经济、行政等方面的政策支持,并且农业生产经营者只有付费才可享受农业保险服务的好处,而不同农业保险经营模式对政府的政策支持能力、农业生产经营者的付费能力与保险的保障程度的要求各异。从比较法视角看,国家之间经济发展水平参差不齐,在发达国家与发展中国家之间表现尤甚,农业保险经营模式的法律选择也随之千差万别。从国内法视角看,可依我国各地经济发展水平的高低选择多元化农业保险经营模式。《条例》第3条明确规定,省级政府可确定适合本地区实际的农业保险经营模式。(2) 宏观社会经济政策。先从宏观社会政策看,发达国家多将农业保险视为农村社会福利政策的重要组成部分,在立法上倾向于选择具有鲜明政策性或福利性的农业保险经营模式;发展中国家则多将农业保险视为一项重要的农业灾害损失补偿政策,在立法上倾向于选择商业性或弱政策性农业保险经营模式。再从宏观经济政策看,主要有经济体制与农业产业政策等因素的影响。例如,在世界贸易组织规则框架下,政府不能通过“黄箱政策”对农产品给予直接补贴,而可按“绿箱政策”对农业保险予以保费补贴和经营管理费补贴。^③ 于是,世界贸易组织成员方纷纷利用“绿箱政策”,以国内法形式建立和完善以商业性、政策性或合作性农业保险机构为组织依托,以财税扶持为主要政策依靠的各有特色的农业保险经营模式。

(二) 农业保险共保体模式应被直接确立为我国法定农业保险经营模式之一

农业保险制度变迁的关键动因在于防治农业保险市场失灵,即解决农业保险经营中的系统

^① 参见陈运来:《农业保险法原论》,中国检察出版社2015年版,第20~22页。

^② 《农业保险条例(征求意见稿)》中将农业保险定性为“有国家补贴的商业保险”。因该提法争议较大,故在《农业保险条例》文本中未出现“商业性农业保险”之类字眼,但第3条第1款直接沿用了《中华人民共和国农业法》第46条第2款的“政策性农业保险”这一与“商业性农业保险”相对立的概念,从而在逻辑上仍将政策性农业保险与商业性农业保险作出了法律区分。

^③ 参见李泽红:《试论入世与农业保险》,《贵州民族学院学报》(哲学社会科学版)2002年第4期。

性风险与高昂交易成本问题。^①故农业保险共保体模式法律选择的合理性就集中体现在此种模式相对于其他经营模式在直接保险层面更有利于这两个问题的解决以及更契合我国宏观经济社会发展环境上。

1.显著增强农业系统性风险分散能力。系统性风险是指因外部因素的冲击、内部因素的牵连或内外部因素的共振而在某个系统内发生全局性剧烈波动、危机甚至瘫痪,使单个参与主体难以幸免,从而遭受较大或巨大经济损失的可能性。在传统农业中,农业生产经营最畏惧以气象灾害为主的系统性自然风险。在市场一体化现代农业中,价格快速传导性使农产品价格剧烈波动风险具有近乎完全的系统性风险特征。^②对农业所面临的双重风险进行有效管理是农业保险产生与发展的根本宗旨所在。^③农业系统性风险一旦产生,以传统农业保险经营模式来操作无法应对。而农业保险共保体模式在国内外被认为是在直接保险层面分散农业系统性风险的最佳农业保险经营模式。由此可见,我国农业保险立法应因势利导地将此种模式确立为主要农业保险经营模式之一。法定化的好处体现在制度的巩固和创新上:(1)确认有利于分散农业系统性风险的农业保险共保体内部治理机制。此种模式打破了独家经营因而保险业参与度严重不足且风险过于集中的传统农业保险经营框架,通过对“首席承保人(主承保人)+共保人”成员制度的独特设计,既将广大中小型保险公司吸收到政策性农业保险经营队伍中来,将农业系统性风险分散于各成员即转由全行业承担,从而能大幅提升作为农业原保险人的农业保险共保体的承保能力;还能在财政实力尚不足以农业保险提供足够全面补贴情况下,使共保体与财政互相配合,互为支援。故应在立法上对共保体成员制度予以直接确认。(2)优化农业保险共保体模式利益结构以应对农业系统性风险。与分散农业系统性风险相契合,此种模式利益结构具有内生非均衡性、异常复杂性与鲜明的地方政策导向性等特征。在政策性农业保险中,此种模式是在地方政府介入程度上唯一可与联办共保模式相媲美的模式。^④而通过立法选择对其利益结构进行优化,可构建起以农业保险共保体模式分散农业系统性风险的长效机制。只有以法律形式对农业保险共保体的定义、性质和政策目标作出界定,并对政府义务作出规定,才能大幅提升农业保险共保体模式中政府履行政策扶持职责的作为可能性,^⑤从而充分发挥此种模式在分散农业系统性风险中的独特而重要的作用。

2.大幅节约农业保险交易成本。依新制度经济学的观点,制度安排的合理性在于能有效降低交易成本。农业保险共保体模式的法律选择可为大幅节约农业保险交易成本提升制度实效。(1)大幅节约组织成本。首席承保人(主承保人)可依托现有组织资源与技术优势迅速展业,大幅节省组织变化所生沉没和转换成本。(2)大幅节约合同成本。相对而言,其他经营模式因所涉农

^① 参见冯文丽:《中国农业保险制度变迁研究》,中国金融出版社2004年版,第146页。

^② 参见庾国柱、朱俊生:《论收入保险对完善农产品价格形成机制改革的重要性》,《保险研究》2016年第6期。

^③ 参见陈运来、王伟:《农业保险优惠贷款主体资格辨析》,《法学评论》2012年第2期。

^④ 联办共保模式,即由政府联合保险公司按一定比例进行共保,日常农业保险业务由保险公司负责经营,有关政府部门只协同参与。保险公司与地方财政分设农业保险专门账户。发生保险事故后,双方按商定比例分摊赔付。江苏省政策性农业保险长期以推行此种模式为主,直到最近两三年才改采商业化经营模式,并允许以共保体模式作为过渡。参见赵红彬、祖兆林:《江苏农险经营走向市场化》,http://xw.cbimc.cn/2019-06/04/content_293369.htm, 2021-10-20。

^⑤ 参见林鸿潮:《履行行政职责的作为可能性》,《法学研究》2022年第6期。

业保险机构均具单一性,在组织层面缺乏紧密的横向联系性,故对农业保险信息不对称的防治在组织层面难以找到有利着力点,而只能在运作层面上发力;运用既竞争又合作关系,在农业保险共保体模式中利用农业保险共保体的独特组织优势,设计信息不对称防治机制确有更方便之处。若能将此种模式运作层面的某些关键要素如定价机制等,通过精细化立法“提前”巧妙嵌入农业保险共保体的组织层面,则将更有利于防治信息不对称,大幅节约农业保险合同成本。(3)大幅节约监管成本。从浙江和海南等地“首席承保人(主承保人)+共保人”的非公司制成员制度建设经验看,把作为重点监管领域的政策性农业保险业务的代理经营权全部或主要交由首席承保人(主承保人)行使,可有效抑制农业保险监管的直接成本,故值得通过立法予以进一步推广。

3.契合宏观经济社会发展环境。(1)契合经济发展水平。在世界主要国家,当人均国内生产总值达1 000美元时,工业反哺农业的经济条件就基本成熟。我国早在2003年就达到这一条件;2021~2022年人均国内生产总值连续两年超过1.2万美元,农村居民人均可支配收入接近3 000美元,我国即将进入高收入经济体行列;^①到21世纪中叶,更有望达到中等发达国家水平。而工业反哺农业条件的成熟为法律选择农业保险共保体模式以极大促进政策性农业保险的发展提供了绝佳的时代契机。(2)契合宏观经济社会政策。中国式现代化要求加快构建新发展格局,着力推动高质量发展,并适时优化社会政策以增进民生福祉。能推动农业高质量发展并增进农民福利的政策性农业保险成为实现中国式农业现代化的必然选择。从行业空间看,相对于发达国家,我国政策性农业保险发展水平明显偏低。《指导意见》所提农业保险密度目标尚未达到,农业保险赔付对农民的福利效应尚未充分体现出来。^②不过,作为农业保险共保体模式先行者的浙江省,在2021年又被赋予高质量发展建设共同富裕示范区的光荣使命。^③其特色农产品险、天气指数险和价格指数险等福利保障型农业保险试点成绩斐然,为农村普惠金融助力高质量发展和共同富裕提供了宝贵经验。^④

三、农业保险共保体模式制度构建的障碍及应遵循的基本原则

(一)法律短缺困境

在现行农业保险立法框架下,针对农业保险共保体模式存在着十分明显的法律制度供给短缺困境,进而导致农业保险共保体在组织和运作中出现一系列实际问题,严重制约了此种模式的广泛推广。

1.《中华人民共和国农业法》(以下简称《农业法》)未纳入农业保险共保体制度框架。1993年《农业法》包括了农业生产经营体制、农业生产、农业投入等9章,虽然第31条对农业保险作了专门规定,但是未涉及农业保险经营模式问题。2002年和2012年修订的《农业法》增加了粮食安全、农民权益保护等4章,仅有第46条专门规定了农业保险,提出国家逐步建立与完善政策性

^① 参见张晓翀:《去年我国GDP总量稳居世界第二,即将跻身高收入经济体行列》,《新京报》2023年2月28日。

^② 参见陈燕、林乐芬:《政策性农业保险的福利效应》,《中国农村观察》2023年第1期。

^③ 参见金梁:《探路共同富裕,浙江稳步前进》,《浙江日报》2023年9月23日。

^④ 参见郭亮玺、胡豹:《浙江省政策性农业保险机制创新回顾与改革对策研究》,《浙江农业学报》2022年第5期。

农业保险制度,鼓励与扶持建立为农业生产服务的互助合作保险机构,鼓励商业保险公司开展农业保险业务。修订后的《农业法》虽然提到互助合作保险机构和商业保险机构,但是未提及农业保险共保体。《农业法》在农业法律体系中居农业基本法的重要地位,它对农业保险共保体制度规定的缺失,表明农业保险共保体立法尚未进入顶层制度设计视野。也就是说,农业保险共保体模式的重要性在认识上被明显低估了。这必然对此种模式的推广及其配套法律制度的建立与健全产生较大制约。

2.《中华人民共和国保险法》(以下简称《保险法》)的商业保险法本质难以适应农业保险共保体模式的政策性属性。1995年《保险法》包括保险合同、保险公司等8章,仅第149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。2009年和2014年修订的《保险法》第186条以及2015年修订的《保险法》第184条第1款,均未对农业保险规定作出实质性改动。究其原因,《保险法》是一部商业保险法,对具有明显政策性倾向的农业保险并不直接适用,只好以专门法条形式对其进行授权立法了。不过,令人遗憾的是,它既无关于农业保险共保体的规定,亦无关于共同保险的规定,不能为此种模式的发展提供直接的法律指引。

3.全面规范农业保险共保体模式的“中华人民共和国农业保险法”(以下简称“农业保险法”)长期缺位。农业保险共保体是一种异常复杂的新颖农业保险组织形式,以其作为组织载体的农业保险共保体模式也相应地涉及组织、经营、宏观调控与监管等诸多方面。鉴于农业保险共保体法律制度在性质上属于农业保险组织法范畴,在地位上属于农业保险基本法范畴,故对此种模式的全面规制势必将主要依赖作为农业保险基本法的“农业保险法”。但是自农业保险业务于20世纪80年代恢复开办以来,“农业保险法”一直未能出台。这无疑已成为制约此种模式推广的最主要的法律障碍。

4.《条例》缺乏直接针对农业保险共保体的制度安排。作为首部专门规范农业保险的行政法规,《条例》分为总则、农业保险合同、经营规则、法律责任、附则5章。只要与《保险法》一比较就会发现,《条例》在立法体例上受到《保险法》的直接影响,只不过因立法条件和立法技术未成熟,而对农业保险业、农业保险中介人和农业保险监管未作规定或只作零星简单规定而已。于此情形,当然也就没有直接涉及农业保险共保体的条款了,从而不能在中央立法层面为此种模式的推广提供直接而有力的法律保障。

5.《再保险业务管理规定》针对保险联合体的零星规定不能直接适用于农业保险共保体。为弥补《保险法》有关共同保险规定的空白,2005年原中国保险监督管理委员会颁布实施的《再保险业务管理规定》以部门规章的形式首次简单规定了共保体。《再保险业务管理规定》第3条第5款规定,保险联合体是指为处理单一保险人无法承受的特殊风险或巨额保险业务,或依国际惯例,由两家以上保险公司联合组成、按章程约定共同经营保险业务的组织。诚然,该款规定对农业保险共保体的内涵和外延界定具有一定的参考意义,但对属于直接保险范畴的此种模式的推广既不能起到直接的规范和保障作用,亦不具有广泛的参考价值。

6.地方政府规章中有关农业保险共保体的规定可操作性不强。《实施办法》第3条明确规定:省政府引导保险公司组建共保体开展农业保险或涉农业保险业务;共保体按章程享有权利并承担义务。这一有关农业保险共保体的规定十分简单,并未明确农业保险共保体的定义、性质、法律地位、组织形式以及设立变更终止程序等,可操作性不强。

(二)农业保险共保体组织与运作中暴露的问题

1.共保体稳定性较差。一是组织体存续性存疑。由于经营管理经验不够,经营效益欠佳,陕西省森林险共保体在试运行3年后终止。二是经营期限较短。迄今为止,除海南省农业保险共保体没有明确的经营期限限制外,其他各省、自治区的此类共保体的经营期限为1~5年不等。

2.涉嫌限制竞争。农业保险共保体实行集中统一经营模式。在内部结构上,多将成员区分为首席承保人(主承保人)和共保人(辅承保人),进行差异化制度设计。不过,近年来开始有学者质疑,认为与各商业保险公司独立经营农业保险的模式相比,农业保险共保体的高度集中经营农业保险模式导致农业保险市场出现一家独大的格局。^① 每届成员任期基本固定、按约定比例共享利益共担风险,这难以激发创新产品和服务质量的主观能动性;除首席承保人(主承保人)外,共保人不参与日常农业保险经营管理活动,这既不利于农业保险业务的充分开展,也有碍共保人的农业保险人才团队培养与农业保险经验积累。此外,集中统一经营模式也导致首席承保人(主承保人)定位难以清晰。^②

3.农业巨灾风险分散能力不足。农业保险共保体各成员依法应共担风险,然而当遭遇巨灾时,风险责任最终基本上还是由政府及首席承保人(主承保人)承担。浙江和海南两省农业保险共保体实行5倍封顶赔付制,使巨灾风险事故下农业生产经营者的财产损失难以得到充分补偿。农业保险共保体成立之初所收保证金旨在敦促诸成员切实履行法定或约定义务,显然不能用于保险赔付。而随着农业原保险市场规模的迅速扩大,国内农业再保险机制乏力的窘境亦暴露无遗。中国农业保险再保险共保体和中国农业再保险股份有限公司所开展的农业巨灾险业务的范围和规模仍相当有限。在浙江省农业保险共保项目上,虽然省政府有向国际再保险市场寻求分保,但因费用十分高昂而导致共保体部分利润和财政补贴流失到国外,限制了农业保险资金池的积累。^③

4.农业保险合同的订立与履行存在不少困难。(1)信息不对称现象仍很突出。农业生产经营者之间、险种之间、地区之间的逆选择较为严重,道德风险时有发生。例如,沿海与内陆差别较大,高风险区与低风险区并存。在差异化费率缺失的条件下,高风险区的农业保险参保率要明显高于低风险区的农业保险参保率。(2)产品设计不尽合理。表现为险种设置不丰富、保险责任范围不全面、保险费率不科学、保险金额不高等。(3)理赔难度较大。农业气象灾害通常波及众多农户、田块和水面,而在农业保险查勘定损上又有较高操作技术和协作经验要求,导致理赔成本高昂、进展缓慢、周期拉长。

5.政府支持仍十分有限。在行政支持上,中央政府对农业保险共保体的专门行政支持仍是一片空白;某些地方的农业保险协调机制形同虚设,政策性农业保险推进工作缓慢。在经济支持上,农业保险补贴政策仍不完善且落实不到位。中央和地方的相关法律、政策对农业保险补贴的权利义务主体、险种范围和标准等规定不全面、不具体、不科学,随意性较大,在法律、政策执行上也有偏差。这些地方的中央财政保费补贴覆盖的险种不多,地方特色农业保险享受不到此项补贴,从而导致农业保险发展难以紧密对接国家的一些重要“三农”新政。

① 参见张霞:《浙江省政策性农业保险发展路径探析》,《时代金融》2015年第12期。

② 参见王奇锋:《浙江省政策性农业保险研究》,硕士学位论文,中国政法大学,2017年,第25页。

③ 参见刘楚源:《农业巨灾保险共保体模式中市场主体的博弈模型分析》,《青海师范大学学报》(自然科学版)2022年第3期。

(三)相关制度构建应遵循的基本原则

1. 集中力量举办政策性农业保险原则。从组织规模看,农业保险共保体是两个以上保险人的联合体,由众多保险人来联合承保风险高的农业保险标的。故该原则既能充分而准确反映各股东或成员之间的农业保险共保关系,又可直接而深刻体现偏重公平、兼顾效率的基本价值取向,以及各股东或成员之间、政府之间、政府与农业保险共保体之间以利益共享和责任分担为主要内容的基本权利义务关系,并为相关具体制度的构建指明根本方向。因此,在农业保险共保体模式的制度构建中不但应坚持该项原则,而且应以法律形式将其作为核心原则确立下来,以保证股东或成员的广泛代表性。

2. 政府推动与市场运行相结合原则。准公共物品属性决定了农业保险的最佳发展途径为政策性保险的商业化经营,即政府与市场紧密结合的公私合作模式。^① 农业保险共保体模式的产生和发展恰为典型例证。例如,浙江省在省政府积极推动下组建省域政策性农业保险共保体作为农业保险市场的产品供给主体来承办各类政策性农业保险业务。建议在未来农业保险共保体立法中将该项原则以法律形式确立下来,以保障在农业保险共保体模式的推广中政策性与商业性的有机结合,促进以社会公共秩序为核心内容的社会公共利益的最大化。^②

3. 有限竞争原则。从供给侧看,农业保险经营难度极大,若贸然允许无任何农业保险承保经验和专业人才的保险机构的准入,则具有相当大的风险,无论是对农业保险市场抑或是对这些机构本身均不负责。最好在垄断与自由竞争之间寻求平衡,在市场准入上以实行有限竞争为宜。在农业保险共保体模式中当然也不例外。一方面,农业保险共保体和多家保险机构若在地市和县市级较小行政区域内不受限制地开展自由竞争,则很可能扭曲农业保险市场,难以产生真正效率。另一方面,与各商业保险公司独立经营农业保险的模式相比,浙江、海南、云南和甘肃4省农业保险共保体的高度集中经营模式,容易导致农业保险市场出现一家独大的格局,有损公平和效率。实行该项原则,可直接体现各股东或成员之间的农业保险共保关系以及农业保险共保体模式中公平和效率的主次价值位阶关系,合理划分集中统一经营与适度自由竞争之间的边界。

4. 因地制宜原则。对农业保险共保体模式及其内部诸元素的取舍,实质上是通过政策或立法手段对国家或各地经济社会发展中的农业保险利益关系予以综合协调的过程。遵循因地制宜原则最能保证区域性农业保险共保关系因其子模式类型的不同而各具特色,亦可合理调整公平与效率关系。只有兼顾好各地区农业保险的共性与个性,才有利于农业保险公平性与效率性双重目标的实现。

四、农业保险共保体模式的具体制度构建

从浙江、海南、云南、贵州等省的农业保险共保体实践经验来看,各类农业保险共保体的组织与运作的顺利进行均依赖于立法保障、宏观调控与监管的法律机制,以及基于我国中央与地方财政、金融事权划分等实际国情条件。^③ 我国农业保险共保体模式的制度构建应从以下几个方面

^① 参见庹国柱:《中国农业保险的制度选择》,《中国保险》2014年第8期。

^② 参见李建伟:《行政规章影响商事合同效力的司法进路》,《法学》2019年第9期。

^③ 参见孟飞:《中央与地方金融事权的划分标准》,《东方法学》2022年第6期。

着手。

(一)立法保障机制的系统构建

1. 实行央地结合的农业保险共保体立法模式。基于法律位阶关系等要求,央地结合的多层次农业保险立法能较好规范农业保险共保体模式的发展。(1)适时启动中央农业保险共保体立法。迄今为止,中央级农业保险立法尚无有关农业保险共保体的直接规定,对农业保险共保体模式在全国范围的推广形成了明显的法律障碍,及时启动该层面农业保险共保体立法尤为必要。有必要在未来“农业保险法”或相关部门规章中明确规定农业保险共保体及其股东或成员的主体资格条件。(2)加强地方性农业保险共保体立法。在借鉴浙江省立法经验的基础上,其他省、自治区、直辖市可对执行性、地方性、高度创新性农业保险共保体事项进行必要的法律规制,以促进农业保险共保体模式在该地的推广。

2. 《农业法》纳入农业保险共保体制度。建议将《农业法》第46条第2款修改为:“国家加快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服务互助合作保险机构,鼓励商业性保险公司等保险机构单独或者联合开展农业保险业务。”使用“联合开展”这样的表述,既为以初级的共保契约方式开展各类农业保险业务放行,也为以中级的合伙型联营的共保体方式与高级的公司制共保体方式来开展政策性农业保险业务提供明确法律依据。从更高维度看,由于《农业法》是农业基本法,这般顶层设计不但将农业保险共保体提升至农业保险基本组织的地位,而且更利于整合保险业全行业资源。

3. 未来“农业保险法”专节规定农业保险共保体模式。依《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)第11条第9项关于财政、金融等基本制度只能采取法律的形式的规定以及《保险法》第184条第1款关于农业保险授权立法的规定,事关农业保险经营模式等农业保险基本制度的内容须由全国人大常委会制定“农业保险法”来予以规范。在对此种模式的立法规定上,可借鉴《保险法》专章规定保险公司的做法,对农业保险机构作出专章规定,并在章下设专节规定农业保险共保体组织。内容主要涵盖农业保险共保体的定义、性质、组织形式、成员或股东的主体资格条件等。这样的顶层设计不但与《农业法》相关规定一起将农业保险共保体提升至农业保险基本组织的地位,而且能明确其基本组织架构,极大促进此种模式的规范化推广。

4. 《条例》增加规定农业保险共保体组织制度。在“农业保险法”出台之前,调整全国范围内农业保险共保体事务主要依靠《条例》。为此,有必要在《条例》中尽快填补农业保险共保体方面的制度空白。在立法体例上,有两种选择:一是只在第2条第2款中直接加入农业保险共保体组织制度内容,即将该款修改为“本条例所称保险机构,是指保险公司以及依法设立的农业保险共保体、农业互助保险等保险组织”。这种修改方案与《农业法》相关修改方案是一脉相承的。二是在对第2条第2款进行前述修改的基础上,增加“农业保险机构”一章,再在该章中创设若干条文,专门规范农业保险共保体组织。比较而言,第一种体例既直接又简便,在不大幅增加立法成本的情况下即可实现对此种模式的法律调整。

5. 部门规章补充规定农业保险共保体组织与运作的具体规则。依《立法法》第91条第1款关于国务院各部委等可根据法律与国务院的行政法规、决定、命令,在本部门的权限范围内制定规章的规定,农业农村部、财政部和国家金融监督管理总局就有关执行“农业保险法”或《条例》中涉及此种模式的具体事项,均有权制定部门规章。例如,可由这三个部门联合制定“农业保险机构管理规定”,在该规定中对农业保险共保体的组织、经营规则、补贴、监管等具体规则作出补充

规定。

6. 允许地方性立法创新农业保险共保体机制。根据《立法法》第 80 条和第 82 条规定,省级人大及其常委会等依本行政区域的实际需要,在不与宪法、法律、行政法规等相抵触的前提下,可就执行性、地方性、高度创新性的包括此种模式在内的农业保险基本经营模式事项,及时制定专门的地方性法规。《立法法》第 93 条第 1~2 款规定,省级政府等可依上位法,就此种模式等农业保险基本经营模式的监管事项及时制定地方政府规章。有研究表明,地方权力机关和政府具有开展因地制宜针对性立法与先行先试创新性立法的便利,在规范经济性服务供给行为上尤具优势。^① 在推广有关此种模式的地方性立法中,可充分吸收浙江和海南两省在独创省域农业保险共保体以应对农业系统性风险、以现代农业生产经营者为重点保障对象、积极开展地方特色农业保险、努力尝试现代农业保险福利化转型、合理构建农业保险的经营管理及政府干预新机制等方面的创新经验,并将其纳入地方性立法之中。^②

(二) 宏观调控机制的合理构建

1. 合理构建有关农业保险共保体模式的农业产业政策法体系。产业政策法体系主要由产业结构政策法与产业组织政策法构成。^③ 相应地,有关此种模式的农业产业政策法体系也从这两方面展开。(1) 合理制定有关农业产业结构政策法。从实行此种模式的各地情况看,农业生产涵盖了初级农产品生产的各个方面,然而完整的农业产业链尚未形成,不少农村地区的特色优势农业产业仍培育不力。为促进此种模式的推广,制定此类法律应顺应产业振兴的政策要求,以《农业法》第 3、4、5、7、8 章的修改和完善为主要依托,在横向上将此种模式所涉种植业、畜牧业、林业、渔业、副业均纳入其调整范围;在纵向上,将生产、加工与销售相结合,农村与城市、农业与工业统筹考量,资源高效利用与生态环境保护高度一致,积极依法推进农村三产融合,推动农业产业结构升级;^④ 在重心上,依法大力扶持粮食安全保障型、特色优势型、资本密集型与技术密集型现代农业产业的发展。(2) 合理制定有关农业产业组织政策法。农业生产经营组织涵盖了传统农村承包经营户和现代农业生产经营者,但在绝大多数地区农业保险仍以保小农户为主,从而使农业保险的承保和理赔成本难以实质性降低。作为先行先试者,浙江省以现代农业生产经营者为农业保险重点保障对象的做法,在实行此种模式的地区中所秉承的理念最为先进。即使放在全国作比较,其先进理念也足以媲美实行综合性商业保险公司经营模式的北京市与实行专业性农业保险公司经营模式的上海市。为促进此种模式的推广,应顺应加快培育新型农业生产经营者的政策要求,以《农业法》第 2、4 章与《中华人民共和国农民专业合作社法》的修改和完善以及“中华人民共和国农村集体经济组织法”的制定为主要依托,应将此种模式所涉新型农业生产者如种养大户、家庭农场、农业生产企业,以及农业产业链上的其他新型农业经营者如农业产业化龙头企业、农产品加工企业、城乡供销合作社等均纳入其调整范围。

2. 合理构建农业保险共保体模式的行政扶持法律机制。(1) 明确国务院及其相关职能部门

^① 参见俞祺:《论立法中的“地方性事务”》,《法商研究》2021 年第 4 期。

^② 参见陈运来、舒伟斌:《我国农业保险共保体模式的创新经验及其制度启示——以浙江和海南两省为例》,《北京联合大学学报》(人文社会科学版)2020 年第 2 期。

^③ 参见漆多俊主编:《宏观调控法研究》,中国方正出版社 2002 年版,第 131 页。

^④ 参见曹菲、聂颖:《产业融合、农业产业结构升级与农民收入增长——基于海南省县域面板数据的经验分析》,《农业经济问题》2021 年第 8 期。

推动此种模式建设的职责。《条例》仅在第4、6条规定国务院有关部门、机构负责农业保险的推进、管理、宣传等工作,却始终未提及国务院对农业保险的行政支持。这种立法漏洞显然与包括此种模式农业保险在内的国家政策性农业保险事业须由国务院统一领导的时代要求脱节。鉴此,建议对《条例》相关条款作出修改补充:将第3条第2款修改为“农业保险实行政府领导、政策引导、市场运作、自主自愿和协同推进的原则”,即将其中“政府引导”修改为“政府领导、政策引导”,这里的“政府”当然包括国务院;在此基础上,在第4条中补充规定“国务院统一领导、组织、协调全国农业保险工作,建立健全推进全国农业保险发展的工作机制”作为第1款。这种立法改进设想既可打破此种模式试点以来只有地方政府出政策、作决策的僵局,也可大幅提升政策与决策层次,加强政策与决策的权威性和科学性。(2)建立和完善协作联动推广机制。县级以上地方政府及其有关部门应依《条例》第5条的规定,加强对本行政区域内农业保险共保体或其分支机构组织、领导和协调等,进一步健全推进此种模式可持续发展的工作机制。并由政府出面广泛开展农业保险宣传教育工作,协助农业保险共保体及其股东或成员展业承保,以大幅节约农业保险合同成本。

3.合理构建农业保险共保体模式的财税补贴法律机制。(1)保持农业保险保费财政补贴稳中有进,防止大起大落。(2)合理限定补贴权利义务主体范围。在选择保费补贴义务人时,建议将目前的“中央财政补贴为主+地方财政补贴为辅”的方式转变为“中央财政补贴为主导+地方财政补贴为必要补充+其他利益相关者为可选补充”的方式。这就可使农业产业化龙头企业和贷款银行等加入保费补贴资金供给者行列,从而丰富保费补贴资金的来源渠道。在选择保费补贴受领人时,应实行“谁参保,谁受领”原则。只要作为被保险人参保,就平等享有保费补贴,至于其身份到底是新型农业生产经营还是传统农户在所不问,并把投保农业再保险的农业保险共保体列为农业再保险保费补贴请求权主体,以充分体现此种模式的政策公平性特别是精准扶贫和共同富裕效应,并兼顾到效率性。(3)合理选择补贴险种。可将政策性农业保险产品分为4级,^①采取分级补贴的办法,适度调整“种强养弱”的保费补贴格局。这样,在农业保险共保体经营中,就可根据各地实际需要,让参保的各类农业生产经营享有不同层次的政策性农业保险保费补贴。(4)适度丰富补贴方式。可在经济较发达的地区率先对农业保险共保体及其成员试水经营管理费补贴和再保险补贴。在欠发达的中西部地区特别是深度贫困而刚脱贫或重新返贫地区推行此种模式时,考虑到财政承受力有限,补贴方式不宜盲目增加,而可在现行保费补贴和税收优惠两种补贴方式的补贴率上再下功夫。此外,可对农业保险优惠贷款提供适度的贴息补助。^②

(三)监管机制的有效构建

1.构建三维混合监管体制。(1)坚持以行政监管为主导。主要应由国家金融监督管理总局及其分支机构依国务院最新机构改革方案、《保险法》与未来“农业保险法”等规定的职责,对省域

^① 将影响国计民生的重要种养业险定为一,享中央财政重点保费补贴;将一以外其他享中央财政保费补贴的农业保险定为二;将一、二以外其他享省级财政保费补贴的农业保险定为三;将一、二、三以外其他只享地市级和县级财政保费补贴的农业保险定为四。参见陈运来:《农业保险法原论》,中国检察出版社2015年版,第385页。

^② 参见陈运来、王伟:《农业保险优惠贷款主体资格辨析》,《法学评论》2012年第2期。

农业保险共保体模式下的各类主体实施监管;财政、农业等部门依《条例》规定,对此种模式下的保费补贴资金、保险金上的违法违规行为等实施监管。值得一提的是,有学者曾尖锐指出农业保险从投保到理赔的整个过程均须深入田间地头方可准确完成,由中国保险监督管理委员会(以下简称中国保监会)这样“高大上”的机构来实施监管显有不妥。^①但笔者认为,早在2018年3月中国银行业监督管理委员会与中国保监会合并为中国银保监会之后不久,就公布了关于其职能配置、内设机构和人员编制的“三定”方案,接着不但先后在全省域设立省级局、在地市级行政区设立分局,而且在县区增设支局,直接解决了长期以来基层农业保险行政监管“天高皇帝远”的难题,从而为此种模式中农业保险行政监管打下了良好的组织基础。(2)以行业监管和自我监督为必要补充。应由保险业协会或农业保险业协会以及农业保险共保体内设的监督机构、共保体成员依法对共保体及事务执行人实施自律性监管,尤其要强化农业保险产品设计的内部监督机制。农业保险产品涉及专业知识和专业信息,参保的农业生产经营者对其适合度并无完全判断力,甚至农业保险行政监管机构也可能因相对专长原则而回避实质审查,故对其适合度的评判主要依赖农业保险机构的内部监督。鉴此,基于“适合度准则”理念,国家金融监督管理总局应制定部门规章,要求各省级农业保险共保体分别内设一个农业保险产品审核委员会,以指导和敦促农业保险产品设计师优化设计方案,推出合理产品。此委员会的设立更可帮助农业保险共保体及其成员避免违反该准则的法律风险。^②(3)以第三方监管为可选补充。为提高监管的时效性,可推广浙江、陕西等省委托经纪公司对农业保险共保体日常经营管理活动实施监督的经验,委托专门的保险经纪公司社会声誉良好的第三方机构负责农业保险的数据审核、理赔监管、技术咨询等。

2.监管内容应涵盖农业保险共保体及其股东或成员设立与运行的全过程。一方面,监管内容应全面涵盖设立环节。鉴于非公司制农业保险共保体在性质上的极强政策性、法律地位上的非法人组织性与组织形式上的准合伙型联营性,可通过立法或执法赋予其临时商主体资格。^③它不以营利为常业,但须以商主体面目出现时即可推定为商人,以维护交易的效率、公平和安全。至于应否豁免其履行前置审批和注册登记手续的义务,则具体情况具体分析:对像海南省和贵州省那样1年一签约的农业保险共保体,为节省交易成本,可豁免其商事登记义务;对像浙江省、云南省、甘肃省那样3~5年一签约的农业保险共保体,为维护良好的交易秩序,不宜豁免其商事登记义务。另一方面,监管内容应全面和重点涵盖运行环节。在运行过程中,各级各类农业保险监管机构有权对所辖行政区域内的农业保险共保体与首席承保人(主承保人)的守法、行业集中度、缔约和履约以及保险偿付能力等情况进行监管,^④尤其应高度重视对农业保险共保产品设计的内部监督,^⑤以及对补贴资金运用和保险偿付能力的动态监管;对参保农业生产经营者的监管,应聚焦于保险欺诈等道德风险行为。当前,个别基层保险机构通过虚构农业保险赔付案套取赔

① 参见李媛媛:《我国农业保险立法模式重构困境及其突破路径》,《法商研究》2017年第2期。

② 参见谢小弓:《论保险监管法律中的“适合度准则”对农业保险的作用》,《暨南学报》(哲学社会科学版)2015年第2期。

③ 临时商主体指虽不符合营业要件中的职业要件,但符合行为要件和名义要件的商组织。参见叶敏、张晔:《特殊商主体的地位与范畴:以资管计划为例的讨论》,《财贸研究》2019年第8期。

④ 参见段宏磊:《我国经营者集中分类分级审查制度的构建》,《法商研究》2022年第6期。

⑤ 参见胡宏兵:《足额保险问题及其处理技术:共保机制设计》,北京大学出版社2008年版,第201~202页。

偿款资金用于返还当地政府财政承付保费补贴。此外,在浙江和云南等地,执法部门发现农业保险承保理赔业务资料不真实、通过虚假投保承保套取农业保险保费补贴的现象。例如,浙江专员办2016年在农业保险补贴审核中发现某县水稻、小麦、油菜的投保面积与实际种植面积不符,遂提出核减保费补贴意见,并要求省农业保险共保体的首席承保人中国人民财产保险股份有限公司浙江省分公司作出整改。^①为此,浙江专员办更从省农业保险政策贯彻执行的一致性、实际承保数量的真实性、地方财政为农民垫付保费情况、承保和理赔程序的规范性等环节对省农业保险保费补贴资金审核工作加以了改进。

3.传统监管手段与高新监管技术相结合。迄今为止,实行农业保险共保体模式的区域多为多山县域农业带,农业保险业务面广量大,监管起来难度超乎想象。此外,21世纪以来新型农业保险关系主体纷纷涌现对农业保险监管所形成的挑战也不容小视。建议在坚持行之有效的传统监管手段的同时,充分利用最新人工智能技术与“互联网+”技术尤其是第五代移动通信技术来提升对此种模式下诸要素的监管效能,不但可增强监管的透明度和公正性,^②而且能极大提升监管的时效性和精准性。欧美发达国家在这方面的一些做法值得借鉴。例如,美国2000年颁布的《农业风险保障法案》就率先提出要运用数据挖掘技术提升农业保险的规范性与表现水平,并据此开展了“抽查表”等基于大数据技术的反农业保险欺诈检测项目,以及早发现 and 检查行为异常农户,遏制其骗保、骗赔、套补等欺诈行为的发生。^③

五、结 语

农业保险制度变迁具有明显的路径依赖特征。^④农业保险共保体模式相对于其他农业保险经营模式具有独特而显著的比较优势:有利于依托大股东、首席承保人(主承保人)、共保人等的既有组织资源和技术能力迅速展业,大幅节约组织创设和转化的成本;有利于借助“举行体制”发挥在广泛区域内分散农业系统性风险的整体效能,并为中小型保险机构涉足农业保险和涉农农业保险经营提供机会与经验;有利于统一农业保险服务的范围与标准,化解农业保险市场的非理性竞争及标准差异所带来的纠纷与违规风险。这些优势加之社会心理、制度建设、营业经验、理论研究等基础,构成了此种模式在全国范围内具有可推广性的基本逻辑动因。进而言之,此种模式的可推广性只是一种学理上的价值判断,并不会自发完成,它的实现主要有赖于明确的法律选择以及从基本原则到其他配套基本制度的法律规范体系的周密设计。可见,在全面推进乡村振兴与加快农业保险高质量发展的新时代,我们应坚持以高质量立法为先导,以政策和农业保险共保体章程为两翼,以执法和司法为助力,全面构建有关此种模式多位一体的制度范式,以有力推进农业保险治理体系与治理能力的现代化。^⑤易言之,从规范论角度看,亟待从“组织”这一基点出

^① 参见《浙江专员办审核推进浙江省农业保险规范承保》, http://www.mof.gov.cn/mofhome/zhejiang/lanmudaohang/CaizhengJiancha/201701/t20170124_2526402.html, 2017-01-24。

^② 参见何文强:《论我国政策性农业保险的法律监管》,《法学评论》2008年第3期。

^③ 参见贺娟、肖小勇、谭德凤、陶建平:《大数据背景下的农业保险反欺诈检测:国际经验与技术选择》,《保险研究》2019年第7期。

^④ 参见李媛媛:《我国农业保险立法模式重构困境及其突破路径》,《法商研究》2017年第2期。

^⑤ 参见刘风景:《审慎立法的伦理建构及实现途径》,《法学》2020年第1期。

发,在《中华人民共和国民法典》的“自然人+法人+非法人组织”式民商主体分类体系与《中华人民共和国反垄断法》《农业法》《保险法》《条例》以及未来的“中华人民共和国商事通则”“农业保险法”等民商经济法律框架下,对此种模式相关制度予以有序改进完善;从运行论角度看,上述规范论问题的解决,最终均须通过有关立法、执法、司法环节加以落实。^①

Abstract: The mode of agricultural coinsurance bodies is one of the most successful agricultural insurance business modes in our country at present. This mode should be directly established as one of legal agricultural insurance business models in our country, based on the consideration of ability to manage agricultural risk, control of transaction cost of agricultural insurance and macro-social and economic development environment. The system construction of this mode is facing a series of dilemma of legal shortage in Laws, regulations and rules. There are practical problems to be solved such as poor stability of the coinsurance body, suspicion of restricting competition and insufficient ability to spread the risk of agricultural catastrophes also. To forcefully promote the popularization of this mode, we should establish four basic principles including concentrating on the operation of policy-oriented agricultural insurance, combination of government promotion and market operation, limited competition and adaption to local conditions by legislation. On this basis, we should design a series of assorted system rules on the legislative incentives, macroeconomic regulation and control and supervision relating to the agricultural coinsurance bodies, etc.

Key Words: agricultural coinsurance body, policy-oriented agricultural insurance, legislative protection mechanism, macroeconomic regulation and control mechanism, supervision and management mechanism

责任编辑 翟中鞠

^① 从运行论角度看,包括但不限于经济法领域,规范论层面问题的解决都须通过立法、执法等环节来落实。参见张守文:《数字经济发展的经济法理论因应》,《政法论坛》2023年第2期。