

论政策性农业保险中的道德风险及其防范

庾国柱¹

摘要: 2007 年以来, 中国农业保险发展迅猛, 保险费收入由 2006 年的 8.5 亿元增加 2011 年的 174 亿元, 增长了 19 倍。但近三年来的发展速度比预想的要慢一些, 特别是养殖业保险 2009 或 2010 年连续两年负增长, 与整个农业保险的发展很不协调。其重要原因之一是道德风险没有有效地得到遏制。这些道德风险事故既发生在投保人一方也发生在保险人一方, 还发生在地方政府一方。其主要原因在于信息不对称和监管制度不健全, 以及基层政府对政策性农业保险的认知差距等。必须要从立法、监管、财政补贴管理、保险微观管理以及农民自身增加保险知识和在农业保险中的积极参与等层面多方努力, 才能有效解决这类问题, 促进我国政策性农业保险的健康和快速发展。

关键词: 政策性农业保险 道德风险 防范 规范和发展

我国政策性农业保险在 2006 年到 2011 年里平均增长速度达到 83%, 2011 年末保险费总收入达到创纪录的 174 亿元人民币。但在这五年中增长速度是波动的, 特别是养殖业保险业务在此期间波动很大。我初略算了一下, 2007 年中央财政开始补贴种植业和养殖业保险之后, 最初两年, 养殖业保险发展很猛, 能繁母猪的承保量和保险费收入都创造了辉煌业绩。但是从 2009 年起养殖业保险大幅萎缩, 保险费收入减少 30% 以上, 2010 年进一步负增长约 22%。养殖业保险中的主要险种能繁母猪保险和奶牛保险的签单量和保费收入都大幅度减少。直到 2011 年 12 月才扭转下降的颓势, 到年末, 主要承保家畜能繁母猪和奶牛有 6.2% 和 10% 的增长。养殖业保险与整个农业保险的持续增长显现出强烈的反差。

调查表明, 造成农业保险在一段时间里增速减慢, 特别是养殖业保险在 2009 和 2010 年萎缩的原因固然很多, 但是某些地区和领域严重的道德风险, 导致农业保险赔付率居高不下, 经营养殖业亏损严重, 是主要原因之一。重视研究政策性农业保险中的道德风险不仅是各家保险公司的重要课题, 也是各级政府应当关注的重要课题。这个问题的较好解决是我国政策

¹ 作者简介: 庾国柱, 首都经济贸易大学农村保险研究所所长, 保险系教授, 博士研究生导师。

性农业保险制度健康和可持续发展的关键之一。

一、政策性农业保险中的道德风险

通俗地讲,道德风险是保险合同中一方和合同有关方因为不诚实守信、违反法律法规或者违背正常的经营规则,导致保险合同中的他方遭受风险损失的可能性。从理论上讲,道德风险是保险活动中信息不对称,其中一方藏匿信息和行为造成保险合同失衡,可能造成其他方的利益损失。很多研究成果都表明,投保方的道德风险造成的保险人冤枉赔款要占保险赔款的 20%甚至更高。而当前政策性农业保险特别是养殖业保险中的道德风险似乎更严重,已经成为农业保险持续发展的“拦路虎”。

在财产保险和人身保险中,保险双方都可能发生道德风险事故,但一般人特别是保险经营者都很重视投保人的道德风险。很少有人研究和注意保险人自身存在的道德风险问题。

在政策性农业保险中,道德风险事故同样可以发生在投保人和被保险人一方,也可以发生在保险人一方。特殊的是还可能发生在协助保险机构经营和管理农业保险业务的政府部门一方。三方的道德风险对政策性农业保险的经营都在产生非常严重的负面影响。当然,投保方的道德风险事故相对比较多,从面上来看也严重一些。这三方面的道德风险可以列举出很多种实例。

(一) 投保方的道德风险

在种植业保险中,投保一方(投保人和被保险人)利用投保农户和保险标的比较分散的特点,和保险人对于保险标的风险精确识别和管理困难或风险管理中存在的漏洞,在种植业中,不按正常耕作制度或田间经营管理规范管理作物(例如,使用不适当的甚至假种、苗,该浇水不浇水,该排水不及时排水、该杀虫不杀虫,该防灾不防灾、该救灾不救灾等),导致或者扩大灾害损失等,或者偷梁换柱,有意混淆或更换保险标的,只投保部分地块,非投保地块遭受灾损后以已投保地块名义索赔,或夸大灾情和灾损;在养殖业中,将不同畜龄和健康状况的畜群作选择性投保,病畜带病投保,养殖鱼虾发生疫情之后才投保,甚至以无中生有制造畜禽死亡的假赔案的方式骗保。在保险监管部门所进行的能繁母猪保险专项检查中,还发现“少保多赔,多保假赔,一猪多赔”等问题。这类道德风险案件已经累见不鲜。这些情况也是典型的道德风险事故。

(二) 保险人的道德风险

农业保险的保险人一方实际上也存在道德风险。由于农业保险的保险费接受各级政府财政补贴,有的保险业务人员便采取虚假承保或出具假保单的方式,不仅套取财政保费补贴款,而且使投保农户在发生风险损失时得不到保险补偿。有的地方在发生保险事故农作物受损之

后, 利用农民保险知识缺乏、又不直接持有保单的情况, 不认真执行合同赔付责任, 或者在定损理赔中压低灾损, 少赔甚至不赔, 欺骗被保险农民。

保险产品定价中也存在道德风险的问题。因为缺乏历史数据和理赔经验, 加之主管政策性农业保险的政府部门没有参与, 或者即使参与也因不大了解其中的技术和专业问题, 没有多少发言权, 更重要的是, 迄今的政策性农业保险没有完善的法律制度, 监管部门事实上并不严格审查条款和费率, 致使有的地方由商业保险公司完全主导厘定的政策性农业保险费率不尽合理, 有的地区对有的险种定价过高, 也是保险人道德风险的一种表现。(当然, 定价中利用信息和专业优势, 不公正定价实际上是一种逆选择行为, 因为是一种“事前隐匿信息”, 造成保险合同的不平衡、不公正)。如果是在一个充分竞争的市场上, 定价应该不是一个问题, 通过很多保险人的竞争, 最终会产生一个有利于投保人的均衡价格, 也不会产生这里所说的道德风险或者逆选择问题。而政策性农业保险的价格很难通过市场竞争来自动校正, 就存在一个如何公平和合理定价的问题。

(三) 地方政府的道德风险

目前, 我国政府中央、省(直辖市、自治区)、市、县四级财政对农业保险的保险费进行补贴, 这种补贴一般占到保费的 80%, 有的地区甚至达到 90%。这个事实, 加上我国农户分散、农业经营规模小、单位作物或饲养动物的保险金额不大, 农户风险与保险观念淡薄, 保险知识缺乏等原因, 开展农业保险需要地方政府机构(主要是县、乡、村行政机构)在展业宣传和组织, 灾后查勘定损和理赔等工作中予以协助。

在这种特殊情况下, 基层政府部门可能在保险业务活动中, 会有不适当的干预。有的地方政府曾经干涉保险机构的业务活动, 要求保险机构签订不合规范的保单, 否则别做; 有的地方发生克扣、截留保险费的财政补贴款; 有的甚至与保险公司合谋, 搞“统保统赔”, 农民不交保险费, 有基层政府或者个人代垫代交投保农民应缴的保费, 在年末通过假赔案或虚增赔款等方式, 将基层政府或个人代交保费和政府财政补贴保费款套取回来; 也有地方政府部门存在不规范地索取手续费、佣金问题; 还有的地方政府, 以补贴资金拨付为“武器”, 迫使保险公司“无灾也赔”、“小灾多赔”, 有的地方甚至出现地方政府和投保农户“联合起来吃保险”现象, 没有参保也要求赔付; 也有地方政府, 在缺乏经验依据的条件下, 过分压低保险费率, 致使保险经营困难, 迫使保险经营机构收缩业务。这类道德风险事故, 表面上是保险人的道德风险, 事实上源于地方政府的不适当干预。

上述种种, 源于地方政府的道德风险事故, 造成保险经营机构正当保险费收入的减少和

赔付率人为的提高,从而扩大了保险损失成本,或者不能给遭受灾损的投保农户足额赔付等问题,不仅损害了保险人的合法利益,更损害了被保险人的利益。也必然影响政策性农业保险制度的健康和可持续发展。

在这种保险环境下,在那些不能按合同得到足额赔偿的地方,农户投保积极性在一定程度上受到影响;一些保险经营成本很高的地方,保险人也只得收缩“战线”,减少承保;财政部门在没有找到有效纠正财政补贴“漏损”和不到位问题的措施的情况下,对于扩大补贴规模,增加保险标的种类、较快扩大农业保险的覆盖面,必然更加谨慎小心,也是顺理成章的。

二、政策性农业保险中产生道德风险的主要原因

(一) 投保方的信息隐匿和灾后不作为是其产生道德风险的重要条件

道德风险在理论上是因为保险经营活动中的信息不对称。

农业保险的投保人和保险标的本来就高度分散,保险过程中的任何一个环节都难以受到保险人的控制和监督,而且投保人(和被保险人)一方拥有对保险标的及其风险环境状况较多的信息,例如保险标的的自然、地理、经济环境和条件,当地的耕作制度、畜禽安全生产条件、饲养管理的规范程度、疫病发生状况等等,如果投保农户没有按照保险的最大诚信原则,在签订保险合同时如实告知,并在整个农作物和饲养动物生产过程中保证按照正常经营管理规范进行照料和管理,保险人就会在缺乏对保险标的风险状况了解情况下,厘定费率和制定承保条件,就必然会因此遭受不合理的损失。

而且,由于农业保险的标的,无论农作物还是饲养动物,都是活的生物,其组织、器官和整个机体在发生损害后,一般都具有自我恢复的能力。其灾害事故与其损失后果并不一定具有必然联系。在发生保险合同约定的灾害事故后,被保险人是否进行合理的及时的施救和加强田间管理(畜禽、水产的饲养管理),与农作物和家畜家禽、水产品风险损失的有无和大小关系极大。如果在灾后不作为,不该发生的损失也会发生,可能的较小损失也会成为巨额损失。这也是农业保险与其他财产保险的重大区别之一。

(二) 保险人的道德风险源于较大的且缺少监督的定价权

对于中国农业保险的保险人一方来说,它拥有制定格式保险合同的专业和技术的优势,合同条款中某些内容及其确切或者真实含意,并不是投保农户能够完全了解的。在现有条件下,保险人也因为拥有较大的甚至完全的定价权,可能不适当加大费率的安全系数,增加安全边际,使投保人支付的保费(包括财政支付的保费补贴)与其风险保障水平不一致。保险营销人员也会因为监管漏洞,通过非法手段与投保人密谋,签订假保单,骗取财政补贴或者

多收保费，甚至将保费攫为己有。从而既损害投保农户的利益也损害国家的利益。

（三）地方政府的道德风险与其对农业保险认识不到位关系较大

地方政府的道德风险问题，源于政府的财政补贴和基层政府对保险经营微观活动的深度参与。当然财政补贴和对微观活动的参与本身并不必然与道德风险相联系。问题是由于法律法规缺失，而政府在农业保险中又处于一种特殊地位，使得政府主要是地方政府，不大了解自己在农业保险制度和农业保险经济关系中的准确定位和权利边界，从而可能“越权”处理农业保险的微观业务问题，包括少数政府工作人员没有正确理解“财政补贴”的真正含义，以为自己可以对财政补贴有较大的“自有裁量权”，并理所当然地可以从中“分享”某些好处。当然，也不排除个别官员钻法律法规不健全的空子，借机谋取私人利益。

（四）监管不到位是农业保险道德风险问题的重要原因之一

监管不到位也是频频发生上面多方道德风险问题的重要原因之一。与其他农业保险发达国家不同的是，我国政策性农业保险目前的制度，是由保监会、财政部、农业部等政府部门共同监管。财政部负责财政资金的补贴种类和范围的确定、补贴资金预算、补贴资金拨付、补贴资金的使用效果评价等规则制定和实施；保监会对由保监会审批的保险经营机构的经营活动、公司的偿付能力、公司的治理结构等进行监管；农业部门负责帮助保险经营机构进行展业宣传、并对灾损发生后的查勘、定损、理赔工作提供行政和技术支持等。如果制度严密，多头监管也会产生较好的监管效果，但目前的多头监管，却是各自制定监管规则。因为没有统一的规则，各个部门就可能“各自为政”、又因为缺少监管部门之间制度化沟通、协调的顺畅渠道，就难免会出现监管真空和监管漏洞。特别是地方政府，虽然参与农业保险的许多微观经营环节，却没有“人”监管它们，甚至在起草相关法规时，起草者也不知道要不要有相关监管规定，也不知道谁可以担当此类监管重任。

三、多方位防范政策性农业保险中的道德风险

有效遏制农业保险中的道德风险，要从多方面入手：

（一）加快农业保险立法的步伐，使农业保险活动有法可依。

鉴于政策性农业保险的特殊性，农业保险需要专门立法，建立相应的“游戏规则”，以便确立其有关各方的行为规范。有了“游戏规则”，投保人（被保险人）、保险人、各级政府、各级政府在农业保险经济关系中的权利义务和行为规范有了依据，才能依法防范道德风险事故的发生，严厉惩治损害保险关系中他方利益的违法行为。例如，虚假承保问题、假赔案问题、选择性

投保问题、灾后不作为问题等，都有赖于对这些问题的明确规范，包括对违规行为的惩罚规定。再如，不止一地出现的令保险公司头疼的“协议赔付”²问题，基层政府克扣、截留保险费补贴等问题，都是农业保险损失补偿过程中发生损害被保险农户利益的原因之一，不从立法层面规范各级政府在农业保险活动中的权利和义务边界，合理调整保险政策。这类道德风险问题就难以解决。

继 2011 年春中国保监会发布了《关于加强农业保险承保管理工作的通知》，对于开办农业保险的条件、规划、条款费率的规范和报备、投保人的保险利益，对投保标的的识别等方面做出了具体明确规定。2012 年新春伊始，保监会又发布了《关于加强农业保险理赔管理工作的通知》，进一步要求各经营农业保险的公司要按照“主动、迅速、科学、合理”的原则，切实加强农业保险理赔管理工作，做到“定损到户”、“理赔到户”和“理赔结果公开”，确保赔案处理规范，赔款及时、足额支付给被保险人。这些规则尽管立法层次较低，但在一定程度上有助于道德风险的防范和治理。

（二）加强对财政补贴的效果的评价

公共财政支持农业保险在我国还是一种新的尝试，由于没有现成的经验可借鉴，资金的预算、拨付程序和监督以及使用效果，都需要进行评估和比较。评估也是一种检查和监督的过程，可以从中总结经验和教训，及时发现管理制度之中的漏洞和不完善之处。这对防范和制止各方道德风险有重要意义。高兴的是，财政部 2012 年已经安排在四川、内蒙、安徽、江苏四省、自治区进行农业保险保费财政补贴的效果评估工作。必定有益于提高财政补贴农业保险保费的资金使用效果，也可以探讨防范其中道德风险事故的有效途径。

（三）实行统一和全面的保险监管

保险监管是农业保险业务健康运行的保证，因此，近几年保监会和财政部发布了一系列文件规范保险公司在农业保险经营中的行为和财政补贴资金拨付程序和规则，保证了政策性农业保险的顺利开展。但如上所述，由于是多家监管，难免有不衔接的地方，也还存在一些监管盲区。地方政府的一些行为实际上并不受保监部门和财政部门的监管。另外，有一些经营农业保险的机构（例如，中国渔业互保协会、陕西和湖北的农机安全互助协会，有些地区的谷物协会、果树协会、奶牛协会等），目前也还不受这些监管部门的监管。如果出现一些道德风险问题就无法很好解决。因此必须在统一的规则下实行对农业保险的全方位监管，以防

² 这里所说的“协议赔付”是这样一种不合法、非正规的保险赔付的协商活动：有的地方农业保险在发生保险灾害损失后，不是依据保险合同约定进行合理和足额赔付，而是由保险公司与地方政府“讨价还价”。假如灾损不大，地方政府因为觉得“吃亏”，要求保险公司多赔，假如灾损太大，保险公司也会要求减少赔付。最后由地方政府和保险公司双方确定赔多少和如何赔。

范某些方面因为监管疏漏产生的道德风险事故。

（四）完善保险经营的微观制度

对于很大一部分道德风险事故的发生，要靠保险经营机构完善保险经营管理制度来防范和杜绝，特别是要完善保险条款的设计，以及承保、核保、查堪、定损、理赔环节的管理。如果保险经营管理制度不健全，工作不细致规范，很容易为道德风险事故发生留下可乘之机。

另外，保险经营机构的经营管理制度建设，在地方政府的协助和支持下才能更加有效。乡村行政组织最了解本地农户从事农林牧渔业经营的规模和范围，生产经营和管理的规范程度，充分依靠基层行政组织，就可能较多掌握农户和保险标的的信息，容易识别和发现投保农户的道德风险，并加强对道德风险的管理。日本的农业保险，敢于按照农户的地块产量来承保，并实行区别于以家庭所有土地面积平均产量保险的费率，而不怕道德风险发生，除了农户普遍重视和讲求诚信之外，村一级组织对所有农户的土地和经营了如指掌是重要原因之一。

（五）在有条件的地方发展合作制保险

在有条件的地方发展相互与合作农业保险制度，也是减少道德风险事故发生的组织措施之一。国内外的经验表明，相互制或者合作制保险组织形式，因为参保农户之间利益的直接联系，有相互监督的条件和动机，道德风险就容易防范一些。在我国有条件的地方发展相互农业保险公司或农业保险合作社，至少在道德风险防范方面可以发挥机制方面的优势。上面所举日本的例子也可以说明这里的问题。当然从国外的经验来看，这种相互或者合作保险组织，如果规模过大，管理链条太长，“保东”或社员相互监督的作用也会相对减弱。

（六）让农民懂得更多保险知识并发挥其民主监督权力

对于不少地区的农民来说，他（她）们缺乏农业保险知识，而且大部分农民也实际上见不到保险合同³，对于自己在保险合同中的权力和义务知之甚少，甚至自己的利益受到侵害也浑然不知，这与其它欧美国家（如美国、加拿大、法国等）大不相同，这些国家的农业保险保单都是保险机构直接和农民签订的，投保农户清楚地了解自己的权利和义务，以及政府给农民补贴了多少保险费等。需要设法尽可能让我们的投保农民都一些保险知识，尽可能让他们了解保险合同权利和义务。

同时，也要在农业保险制度中规定投保农户的参与和监督权，例如把农民代表选进当地

³ 因为至少在目前的情况下，保险公司处于经营成本的考虑，不可能在县和县以下有很多的业务机构人员，除少数规模较大的农户外，也不可能直接与每个投保农户签订保险合同。在业务比较好的地区和公司，最多也就能给投保农户一个简单的“保险凭证”。

农业保险管理机构，对于投保、定损和理赔都应当有他们的代表参加，并在一定范围里张榜公布，广而告之。

参考文献：

- [1] 江文胜 李冠佑 石有龙 龙文军. 发展畜牧业保险调研报告，载《中国农业保险组织制度研究》，p169，北京，中国农业出版社，2011 年 8 月第一版；
- [2] 庾国柱. 道德风险 农业保险持续发展的“拦路虎”，金融时报，2011 年 1 月 19 日第 10 版；

On Moral Hazard and it's Prevention in Agricultural Insurance of China

TUO Guozhu

Capital University of Economics and Business

Abstract: Since 2007, China's agricultural insurance has rapidly developed, and the collected premium has 20-fold increase, from 850 million RMB in 2006 to 17.4 billion RMB in 2011. But , the developing speed has slowed and fluctuated than that of expected in the past three years, especially livestock insurance, there are negative growth in 2009 and 2010, based on the heavy subsidies by governments. One of the important reason is the serious moral hazard cannot be hold back or within limits effectively. Some of these moral hazard problems both occur with the insured and insurer, and local governments. The main reason of the moral hazards is information asymmetry and the short of supervisory system, and local governments' cognitive gap with regard to agricultural insurance and so on. It is necessary to solve these problems throw many measurers, including legislative, supervisory public subsidies policies, micro operation and management of insurance company, famers learn the knowledge of insurance, so that promote its healthy and speed development of China's agricultural insurance with government financial support.

Key Words: Agricultural Insurance, Moral Hazard, Standardizing and Development