

美国农业保险不当行为治理及其启示

陶振

(中共上海市委党校公共管理教研部, 上海 200233)

摘要: 美国农业针对保险不当行为治理上, 构筑了行业、属地、民间“三位一体”的综合监管体制、形成了多维度的法律规制体系和多元化的产品与差异化参保机制, 并注重广泛运用先进的信息技术干预手段, 取得了显著成效, 对我国农业保险治理具有一定的借鉴意义。

关键词: 美国; 农业保险; 不当行为; 治理; 启示

中图分类号: D971.2; D908

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2018)04-0060-07

Misconduct management in American Agricultural Insurance and its Enlightenment

Tao Zhen

(Shanghai Party Institute of CPC, Shanghai 200233, China)

Abstract: American agriculture has now established a comprehensive supervision system for insurance misconduct, which covers industry, territory, and private sectors, formed a multi-dimensional legal regulatory system and provided diversified insurance products and differential insurance mechanisms. Its emphasis on using advanced information technology has achieved remarkable results, which has certain reference significance for China's agricultural insurance governance.

Keywords: America; agricultural insurance; misconduct; management; enlightenment

农业保险是抵御农业生产风险和市场价格波动风险的有效工具。在农业保险运营中, 因农业保险标的物是各类农作物及饲养的牲畜, 有其自身特殊的生长环境与生长周期, 保险机构一般难以对保险标的物的各环节进行有效的风险评估和监督, 所以当风险事件发生后, 保险机构也较难对标的物的损失状况和责任划分进行精准测量, 这为农业保险投保人在事前的投保动机、防灾防损, 事后的减损补救等环节发生各类不当行为提供了空间。另外, 农业保险具有高风险、高赔付、低利润的特点, 各国一般都会对承保机构给予一定的保费补贴、经营管理费用补贴、税收减免等优惠政策, 这也容易滋生商业保险机构、中介机构等各类保险经营主体蓄意扩大风险灾害等级、虚报保险赔偿损失金额来套取政府更多的保费补贴和其他优惠补贴的不当行

为。美国农业保险经过近 80 年的发展, 在管理架构、法律治理、险种优化、技术甄别等方面形成了较为健全的综合监管体系, 为农业保险的健康有序发展提供了保障。

目前, 国内对于美国农业保险反不当行为治理方面的研究成果尚不多见。张囡囡^[1]探讨了美国联邦、州政府、行业内部、民间组织各层面的农业保险监管的构成及运作方式。龚伟^[2]则从法律法规层面, 研究了美国历年的农业风险保护法案、保险法中涉及农业保险不当行为监管的相关规定, 对不当行为的类型、界定标准、惩罚措施、法律程序等进行了梳理。袁祥州^[3]重点研究了美国农业保险最新的技术辅助监管成果, 如综合信息管理系统运用、信用信息的对接以及红外遥感等技术的运用。

上述研究成果为进一步开展美国农业保险监管研究奠定了良好的基础, 但其研究视角较为分散, 未对美国农业保险不当行为的综合监管体系做系统分析, 本研究从监管体制、法制体系、险种运营、信息手段共四个方面对美国农业保险反不当行

收稿日期: 2018 - 06 - 12

基金项目: 国家社会科学青年基金项目(12CZZ043)

作者简介: 陶振(1983—), 男, 上海人, 副教授, 博士, 主要研究方向为农村基层治理。

为治理体系进行分析,并从中得出对我国农业保险治理的启示。

一、“三位一体”的综合监管体制

美国农业保险在管理架构上采取自上而下的统一集中管理。美国农业部风险管理局(联邦农作物保险公司)是全国农业保险的主管部门,全面负责农业保险各项政策的相关事宜,有着健全的组织体系和强大的人力资源保障,能最大程度整合政府内部、保险机构以及外部社会公共服务组织的力量资源。现已基本形成了以行业监管为核心,属地监管和民间监管并重的“三位一体”综合监管体系。

(一)行业监管。行业监管是国家以立法形式设立专门机构来负责全国范围内农业保险的运营管理。行业部门在国家农业保险政策拟定、保险补贴、再保险、监督评估等环节发挥核心作用。美国保险的行业监管由美国农业部的美国联邦农作物保险公司(Federal Crop Insurance Company, FCIC)和风险管理局(Risk Management Agency, RMA)共同负责。FCIC成立于1938年,据《美国联邦农作物保险法》授权设立,隶属于美国农业部,采用集中统一的管理模式,全面负责实施联邦农作物保险项目并提供资金支持。RMA成立于1996年,亦隶属美国农业部,合并了FCIC的绝大多数职能。目前,FCIC和RMA实行“两块牌子、一班人马”的合署办公体制。RMA主要承担农业保险政策及法规制定、监管、再保险和综合服务四大职能,FCIC主要负责RMA的资金管理。联邦政府通过FCIC向商业保险机构提供比例的保费补贴、经营管理补贴和再保险保障。RMA在全美设有10个地区办事处,每个办事处负责3-4个州的农业保险业务。各地区办事处的主要职责是确保农作物保险计划的公正公平实施,如开展地区农业生产经营风险的评估、与农业保险经营主体和投保人建立专业联系、向地区公众解释保险条款,推荐保险品种等。

RMA对农业保险运营的监管方式有四种:一是通过对保险产品计划以及大额的索赔案件的评估来加强对保险机构经营过程的监督。如RMA会参加超过50万美元素赔案件的现场调查;二是评估再保险协议、运营计划的可行性,确保承保机构的履职能力,若出现财务或者其他的问题,及时采

取补救措施;三是通过加大保险查勘核损调查力度以实现对过高赔付的纠正和对保险不当行为的强力管束;四是优化保险产品来规避各类保险欺诈、浪费行为。另外,查勘核损人员作为反农业保险不当行为识别的重要前端防线,担负起参保资格查验、查勘核损等重要工作^[4],其资质培训也由RMA负责。

FCIC对农业保险监管方式有两种。一是通过举报方式进行监管,若农业保险机构或再保险机构、投保人发现存在欺诈和滥用嫌疑的行为,均可向联邦农作物保险公司(FCIC)进行举报,由FCIC对举报做出书面回应。若举报人对书面回应不满意,可要求美国农业部对涉嫌欺诈行为做进一步的深入调查。二是主动监测。FCIC对农业保险的赔付金额进行监测,如果发现保险代理人或查勘核损人员索赔的金额超出同一地理区域平均索赔金额150%,则对此项目开展反欺诈调查。一旦被证实投保人、保险中介机构存在故意向FCIC或保险机构提供虚假信息的,可适用美国农业风险保护法案的民事和刑事制裁条款进行相应处罚。

(二)属地监管。除了完善行业监管外,美国还在州政府层面设立保险欺诈防治机构,以强化属地监管,监管的范围不仅包括农业保险还包括其他险种。目前约有40多个州设立了保险欺诈防治局(Insurance Fraud Bureau, IFB),负责对当地保险机构反欺诈工作指导并组织开展针对保险欺诈大案的调查、向公众开展保险科普宣传等事务^[5]。州级保险欺诈防治局属于官方组织,由州政府提供预算支持。有的州直接在州总检察长办公室、州警察局、州律师办公室内设立相关部门来承担当地保险反欺诈监管工作,也有少部分州将保险欺诈防治局作为独立机构,部分城市还设有分部。州保险欺诈防治局与当地的警察局、检察机关等相关部门广泛合作,共同打击保险欺诈行为,主要调查对象包括保险机构、政府部门、执法机构以及举报热线等多途径移交过来的疑似欺诈案件。他们一般根据涉案金额等具体情况决定是否采取公开调查或提交检察官起诉。就其权限而言,不同州的法律规定不一样。总体上看,州保险欺诈防治局享有相当于警察的权力,有罚款权、直接起诉权等。

(三)民间监管。美国民间成立了许多反保险

不当行为的非营利性组织,如全美反保险欺诈联盟、美国保险信息协会、保险研究委员会、美国农作物保险服务中心等,为保险不当行为治理提供信息和技术支持,构成了保险监管的重要民间力量。

全美反保险欺诈联盟是由政府部门、保险机构和保险消费者共同组建的全国性非盈利性反保险欺诈联盟,其宗旨是协同社会各方力量开展反保险欺诈行为,减少因保险欺诈给保险消费者、政府以及商业保险机构带来的损失。其主要职责包括:向美国保险委员会(NAIC)的保险监管部门提出立法建议、协助收集相关的反欺诈行为信息;承担州级政府反保险欺诈顾问,推动各州成立保险反欺诈局、提供立法范式供州级立法机构参考;向社会公众、保险机构、执法机构分享最新的反保险欺诈技术信息,提升社会公众反欺诈意识和能力等^[6]。

美国保险信息协会和保险研究委员会均是由多个商业保险机构提供资金支持,致力于保险行业数据分析和政策前瞻性研究的非营利性机构,每年都会向社会公布最新的保险行业动态数据,以增进社会公众对保险目的及运作情况的了解。

美国农作物保险服务中心,是一家已有80多年历史的保险机构非营利性服务组织,前身是全国农作物保险协会和全国农作物雹灾保险精算协会。它代表着60多家各类农作物保险机构,其成员主要包括农业保险的经营主体,如各类商业保险机构(承担政府农业保险计划、提供农业保险再保险机构等)以及农业保险代理人、查勘核损人等,担负着农业保险信息统计、与RMA沟通协调、培训教育等相关保险基础工作,为农业保险运营监管提供多方面支持。

这些非营利性机构虽不直接从事反保险不当行为的具体事务,但其为其他保险监管专门机构和社会公众提供多元化的数据信息和技术辅助,构成美国农业保险民间监管的重要组成部分。

二、多维度的法律规制体系

美国政府历来重视农业保险监管的法律规制体系建设。根据农业保险的发展状况不断修订、调整农业法案,不断完善反农业保险不当行为在民事和刑事责任方面的法律法规。

在联邦立法层面,目前与农业保险综合监管相

关的现行法律主要有《虚假申报法案》、《联邦农作物保险法》、《农业保险改革法》、《农业风险保护法案》、《2014年美国农业法案》等。上述法案对农业保险不当行为的界定、适用条件、救济条款、责任划分和相关制裁均作出了明确的规定,对虚假陈述的民事责任审查规制和惩罚越来越严,为治理保险不当行为提供了重要保障。

《虚假申报法案》是美国第一部关于信用的重要法律,在过去的150多年中,各级法院据此创设了多个农业保险欺诈的民事处罚判例,成为农业保险不当行为治理的重要法律依据。该法案明确规定,对于向政府、商业保险机构提出虚假赔偿请求的当事人,可以适用民事救济条款,处以5000—10000美元的罚款;若虚假陈述行为造成另一方连续性损失的,可按损失额度处以3倍以上罚款^[7]。

《联邦农作物保险法》则对投保人的不当行为作出了明确的规制。投保人在保险单申请或提交重要文件说明中若存在蓄意的重大虚假陈述行为,可导致保险合同无效。只要能证明投保人存在故意对重大事项提供虚假信息、且该信息足以影响保险合同条款的设置、承保人已事实上采用了虚假信息的,保险机构可单方面做出将保险合同归于无效的认定。一个被认定提供虚假陈述的投保人,可能会在未来5年内都将被剥夺参加联邦农作物保险的资格和享受其他联邦农作物的优惠补贴政策。如果农业生产者、农作物保险机构、保险代理人或其他中介机构存在故意向FCIC或其他再保险机构提供虚假信息行为的,也可适用《农业风险保护法案》的民事制裁条款,且这种民事制裁的罚款将会大大超过个人或机构因提供虚假信息所获得政府补贴或保险赔付的金额,情节轻微者会被直接处以1万美元的罚款;情节严重者将会被处以其虚假陈述获利的2-3倍罚款^[8]。对涉嫌向美国政府、公共机构提交虚假、捏造信息或是欺诈性申报行为的,《虚假申报法案》和《农业风险保护法案》都规定情节严重者可以认定为犯罪。《美国法典》中也明确规定,如果申报者使用美国邮政服务向FCIC递送虚假申报材料,可被认定为邮件诈骗罪,则面临更严重的监禁,可以被判处最高20年的监禁。美国《农业保险改革法》对农业保险欺诈行为的刑事处罚最为严重,当投保人故意做出各种虚假陈述,高估其投保

标的价值且试图影响保险机构界定的赔付金额时，情节特别严重的，可最高处以30年监禁或100万美元的罚款^[9]。

除联邦立法监督外，美国各州立法机关也大都制定了相应的保险法规来规范保险机构、中介机构等保险经营主体的行为，以保障投保人的合法权益，维持保险市场的健康有序发展。如著名的《纽约保险法》，就对保险经营机构的业务范围、注册办法、营业执照领取、费率制定标准、资金的结算管理等保险经营活动均有详细的规定，有效地约束了保险机构的经营行为。也有部分州的保险法规以保险合同法为主，侧重于约束和规范投保人、保险机构双方的行为关系。同时，大多数州对保险中介机构的从业资格、组织机构、业务范围、佣金标准、经营行为、惩处措施等方面也做出明确的法律规定，并通过各州保险管理局对保险中介机构实行直接的监督管理。美国农业保险不当行为的司法监督主要通过法院对保险合同纠纷的判定来实现，州法院享有对保险合同条款的解释权以及对州保险法规合宪性和保险监管行为合法性审查的权力。

总之，尽管美国不同的州对有关保险虚假陈述的司法认定条件有不同的解释，对保险机构举证责任的要求也不相同，但各法规对农业保险不当行为处罚相当严重，起到了很好的威慑作用。

三、多元化的产品与差异化参保机制

优化险种设计，为服务对象提供丰富多元的保险产品 and 项目可从源头上避免各类保险不当行为的发生。美国农业保险的险种十分丰富，可参保的农作物超过了150余种，300多种险种，基本覆盖了种植业、养殖业、林业等整个农产品体系，风险保障覆盖范围逐步从抵御自然风险扩展到对冲价格波动的市场风险，已经成为保障美国农民基本种植收益的最主要途径。美国农业保险产品经历了从“指定险”到“综合险”，从“产量险”到“收入险”和“指数险”的发展历程。产量险主要用于补偿农户因农作物减产所造成的损失，赔偿触发机制以一定额度的产量损失为前提；收入险以某种或若干种农作物收入作为承保对象，依据市场基准价格和农作物预期产量得出农作物收入的保障范围，当实际收入低于预期收入保障时即可向保险机构申请二者差额的赔付；指数险是美国政府2014年来针对以往农业保险主要依赖往年平均损失来确定

保险费率的不足而推出的新险种。指数险的赔付以“区域代替个体”，即风险灾害发生后，不需要核损单个农场的损失，只需对该地区的平均产量情况进行测产，看是否达到预先设定参数的触发水平，当实际计算的指数达到保险赔付规定水平时，投保人就可以获得相应赔偿。与传统保险产品相比，指数险的核损和理赔成本大为降低，既增加了产品价格的竞争力，又可有效避免保险中的欺诈行为。如气象指数险就是美国试点推行的典型农业指数险项目，该保险以一个或若干个气象要素如降雨量、温度等为触发条件，一旦到达气象保险触发条件，无论投保人是否受灾，保险机构都将依据气象指数险合同的约定向投保人进行赔付，这样既克服了农业实际风险损失评定的难题，又避免了农户道德风险的发生。

此外，美国政府还推行了团体风险项目。团体风险项目的保险赔付不是按照个别农户的损失来测算，而是将参保农户按照县或其他较大的单位来进行分组，拟定补贴比例时参照县域或更大范围单位的平均损失情况来确定。只有当全县的平均实际产量低于保险产量时，投保人才能得到保险赔付。实施团体风险项目相较单一保险项目，其优点在于保险赔偿单位的扩大会极大地增加单个农户实施选择性投保和其他道德风险行为的成本，从而降低骗保行为发生概率，同时这种将保险赔付与农户个人实际损失相分离的管理办法还会反向激励农户积极采取防灾减灾措施以更好地加强对农业生产的管理，形成农户主动防灾减损的动力。

农业保险发展的实践经验表明，如果农户投保率低于70%，则会大大增加选择性投保的机率，因此提高参保率是规避农业保险选择性投保行为的有效途径。为了提升参保率，美国采取了差异化的参保机制途径：一是强制购买。如干旱、洪涝、雹灾以及不可避免的病虫害等涉及应对多种自然风险的基础性险种，农作物生产者必须购买，否则不能享受联邦政府提供的农业贷款支持、农产品价格保护等其他涉农优惠政策。像玉米、大豆这些影响到美国农产品出口和国际竞争力的农作物，也必须强制性投保。强制购买的主要目的是分散农业生产风险和规避选择性投保现象的发生。二是差异化保费补贴。美国农业生产者在投保时，需预先选择投保单位。投保单位规模由小到大分别是选择性单位、基

本单位、企业单位和全农场单位。美国政府依据险种类别和保险单位规模来实施差异化保费补贴,吸引农户积极投保。如果投保单位覆盖的地理区域较广以及多品种的农作物,那么享受的保费财政补贴的比例较高,反之则反^[10]。投保单位越大,保费补贴比例越高,越有利于保险机构的监管,农户实施保险不当行为的风险和难度也越大,起到对保险不当行为较好的抑制作用。三是无赔款优待条例。即通过被保险人的出险情况来确定次年保费。如被保险人1年或连续多年未发生理赔申请,可以在保费上享受一定比例的优惠,年数越多,优惠比例越大。相反,如果上一年发生风险事故,产生保险赔付的,则在次年相应提高保费。无赔款优待条例提高了参保率,也在一定程度上降低了农业保险中道德风险行为的发生。四是延长保险期限。如美国推出的为期三年的棉花保险,实践证明既降低了投保人在投保时的选择性行为,又降低了在第一年和第二年发生道德风险行为的机率。

四、先进的信息技术干预手段

美国《2000年农业风险保护法案》要求美国农业部风险管理局(RMA)制定行动计划,以确保各类信息技术在农业保险监管中的广泛使用。目前,数据采集与数据挖掘、遥感成像技术、地球资源卫星技术和多频谱影像技术等在美国农业保险监管中已得到较广泛运用。

数据采集与挖掘技术能完整地记录历年来所有保单的原始状态和投保人、保险机构、中介机构的情况及索赔状况,以更方便快捷地识别那些具有潜在保险欺诈行为的保单,及时阻止尚未发生的虚假保险赔付。目前,美国农业部已建成了全世界最大的农业信息网络系统AGNET,覆盖了本土46个州,连接各州的农业署、州立大学以及农业企业等。美国农业部还与各州的农业部门合作,在全美设立了100多个农业信息收集办事处,专门收集、审核和发布农业服务信息,为农业生产经营主体提供专业化的信息服务^[11]。采集的农业生产信息包括农场信息(耕地的位置、面积、形状、编号、产权、种植计划、单产记录、风险区划、灌溉条件等)和农场主信息(社会保险账号、个人税号等),这些信息均进入美国农业部风险管理局RMA的信息管理系统,构成了完整的农场和农场主信用体系数据

库。一旦农户被发现存在骗保的失信行为,都会被记入RMA的信用体系数据库,便于进行动态监测管理。此外,RMA的信息管理系统还包括近30年以来的气象数据、1950年以来的全美农业统计数据、农作物保险精算数据、再保险会计数据以及其他与保险不良行为相关的案例等,内容非常丰富,系统数据每月更新。RMA工作人员利用数据挖掘技术将信息系统的历史和现存数据与农作物投保保单、农业生产者情况进行模糊匹配,寻找那些具有潜在不良行为的保单并分析总结其典型特征。一旦发现疑点,RMA就会快速调查处理,以防患未然。2001年RMA正式推出农业生产者“抽查清单”,于每年4月份提交,以加强对农作物生长期的现场检查。“抽查清单”的产生依据是将这部分农业生产者的申请保险赔付请求与其历史保险索赔情况,如损失率、损失频率以及严重损失情况等进行比较,如果发现差异较大,则会进行抽查核实际情况。

在“抽查清单”实施后的六年间,全美农作物保险索赔金额共计下降了4.79亿美元,数据采集与挖掘技术对保险欺诈行为起到了良好的震慑作用^[12]。遥感成像技术、地球资源卫星技术和多频谱影像技术等可以对整个农场区域或相邻区域进行精准监测,调查人员可依据图像所显示的潜在问题进行及时处理,帮助风险管理局和保险机构监测农作物生长状况、实施土壤环境分析、检测病虫害情况以及预估农作物收成等,帮助调查人员对农作物保险的赔付正当性判断,其损失估算精准率远高出保险勘察核损人员在地面作出的损失估算,减少了保险索赔中的争议。

大量信息技术的应用有效地抑制了潜在保险不当行为的发生,极大地提升了美国农作物保险监管的绩效,同时还节省了监管费用的支出。根据专家的保守估计,仅地球资源卫星技术每年就可以为美国联邦农作物保险项目节省1亿美元以上。

五、美国经验对我国的若干启示

农业保险不同于商业保险,政策性较强,涉及财政、发展改革、农业等诸多政府部门,客观上需要较高层级的独立监管机构来承担统一管理。我国农业保险实行的是高度分散的管理体制,具体职能分散在国家发展改革委员会、民政、税务、农业、

财政等诸多部门,处于临时化、碎片化状态,缺乏统一管理。虽有保监会统筹监管,但农业保险只是其众多职责的一小部分,加上农业保险自身特殊性,反不正当行为的取证和调查都较复杂,依靠保监会来牵头实现统一管理难度较大。美国农业保险反不正当行为的监管对优化我国农业保险运营有着一定的借鉴意义。

(1) 强化自上而下的行业专门监管。首先应成立全国性的农业保险管理部门。以立法形式在中央政府的核心部门成立类似于美国农业部风险管理局的专业机构来加强对全国农业保险监管工作的统一管理,包括推动反保险不当行为立法、信息共享平台建设、地方反保险不当行为工作开展等。各省市则在当地的保险监管局内设或单独组建相应的反保险不当行为部门,以统筹协调地方的反保险不当行为工作。其次要完善专业化的反保险不当行为调查机构。由于农业保险业务区域覆盖范围广,保险产品计划种类多,反不正当行为的调查、取证工作专业性强,反保险不当行为专业化趋势越来越明显,保险公司内部也应建立完善专业化的反保险不当行为调查机构,对可疑的投保和赔案开展先期调查,强化行业内部监管。三是加强农业保险服务基层体系建设。我国小规模、分散化的农业生产经营状况决定了农业保险的经营不可能像美国那样完全依托商业保险机构来完成。基层政府虽不是农业保险合同关系的直接主体,但却是农业保险的重要参与主体,在农业保险的政策宣传、财政补贴、反欺诈调查、核损理赔等环节都发挥着不可或缺的作用,离开了基层政府的参与,农业保险难以持续发展。地方政府应积极构建以农业、财政、保监部门为主,基层农业技术推广部门、乡镇政府以及村级党群组织等部门广泛参与的农业保险监管机制。

(2) 完善监管法律法规体系。从属性来看,农业保险是介于商业保险和社会保险之间的一种政策性保险。因此,农业保险不能简单套用针对商业保险活动而制定的《中华人民共和国保险法》(简称《保险法》)和用于规范各类社会群体保障行为的《社会保险法》。我国目前只有一部《农业保险条例》,法律位阶不高,权威性不够,对虚假承保、虚报损失、选择性投保等问题都缺乏明确规定。《保险法》中也没有针对农业保险的专门条款。反保险

不当行为的具体制度仅以单独法律条款形式在若干法律中进行了列举,内容完整度较低,且高度分散,只在《保险法》、《刑法》等法律中有部分条款中有所涉及。法律救济体系的缺失,必然导致农业保险经营中各类乱象时有发生。

因此,从长期看,可考虑提高立法层次,颁布专门的反保险不当行为法,明确保险不当行为的界定标准、罪名认定、民事或刑事的处罚措施以及监管部门的职责等内容,为农业保险不当行为治理提供完备的法律依据。短期看,在立法条件不成熟的情况下,可考虑在现有的保险欺诈条款规定基础上,通过条款增改的修订方式,以弥补保险不当行为治理上的法律遗漏。同时,还应加大对保险不当行为的惩处力度,发挥法律的威慑力。如在民事责任方面,对保险不当行为造成财政资金流失的可考虑实施惩罚性的赔偿制度,赔偿标准高于财政资金损失的数倍,提高行为人实施不当行为的成本。也可视情况对保险不当行为人实施剥夺一定期间内或永久失去参加政策性保险的资格,情节严重的欺诈行为,还应当追究责任人员的刑事责任。

同时,各级政府应加大农业保险政策及法律知识的宣传普及,增强农户的保险意识和法制意识,注重在保险投保、定损理赔等环节引入公众参与,充分发挥公众的监督作用,规避保险不当行为发生。

(3) 实施多样化险种管理。我国目前政策性农业保险的保费补贴采取的是统一补贴比例,与地理区域、农作物品种、种植规模等因素均无关,这样既难以发挥保费补贴的最佳效用,又无法规避投保中的逆选择和道德风险问题。可以借鉴美国农业保险差异化保费补贴的做法,综合考虑风险保障水平、地区差异以及农业生产经营主体的不同,建立健全差异化的保费补贴机制,更多采取降低保费的直接补贴比例、提高保险保障水平的办法,通过提高农户逆选择的实施成本来降低逆选择的发生。在实施差异化的保费补贴中,其政策应考虑到地区间和地区内的差异性,我国中央财政补贴虽然区分了东部(42.5%)、中西部(47.5%)的区域差异,但几乎没有差异的大区域补贴与没有任何差别的区域内部补贴的做法,使得财政补贴的针对性和实效性不明显,不足以缓解产粮大县的财政支出压力,建

议中央财政保费补贴应该进一步向中西部地区和农作物主产区倾斜,对不同规模的农业经营主体(种养大户、农业专业合作社、家庭农场等)做政策层面的细化区分,以满足不同的投保需求。

此外,鼓励团体保险项目、引入无赔偿优待政策、推行指数险计划等均是优化我国农业保险不当行为监管的重要方向。

(4) 提高监管的信息化水平。我国农业保险业务规模虽然庞大,但监管的信息化水平仍较为落后。建立完备的农业信息基础数据库、广泛利用数据采集与挖掘技术、遥感图像等信息技术来强化源头防范保险不当行为很有必要。

当前,最为迫切的是需要建立完整的农业保险信息管理系统,确保保险机构的承保信息、投保人的信息、保险中介人员信息、农地地理信息、保险合同信息、查勘理赔记录等信息的公开化,并将这些基础信息与农业部门、防灾减灾、气象部门、农业技术等部门互联互通,方便统一监管以及进行大数据分析和模糊识别。一方面,农业保险部门应建立完善行业数据库,并将数据采集功能扩展到保险反欺诈预防的监管平台,综合运用遥感成像技术,将图像分析和人工鉴别相结合,更好地预防投保人、保险中介机构的作假和共谋的欺诈行为。另一方面,保险机构应注重自身数据库建设,提升保险不当行为的调查能力。

参考文献:

[1] 张团团.“美国农业保险监管实践及其对我国的启示

——基于反作物保险欺诈、浪费与滥用的视角”[J].山东社会科学,2017(4):23-27.

- [2] 龚伟.“农业保险欺诈及其法律治理-美国经验与启示”[J].求索,2016(5):30-36.
- [3] 袁祥州.“美国联邦农业再保险体系的经验及对我国的借鉴”[J].农村经济,2015(1):13-18.
- [4] Jose H D . The impact of the agricultural risk protection act of 2000 on crop insurance programs [R] . Cornhusker Economics , 2001 : 78-91 .
- [5] Glauber J W . The growth of the federal crop insurance program 1990-2011[J] . American Journal of Agricultural Economics , 2013 , 95(2) : 482- 488 .
- [6] Mahul ,C .J .Stutley .Government support to agricultural insurance : Challenges and options for developing countries[R] . World Bank , Washington D . C . , 2010 : 101-112 .
- [7] 何文强.“美国农业监管的法制化及其对我国的启示”[J].甘肃社会科学,2010(6):34-37.
- [8] 龚伟.“农业保险欺诈及其法律治理-美国经验与启示”[J].求索,2016(5):30-36.
- [9] Wang H H , Hanson S D , Black J R . Efficiency costs of subsidy rules for crop insurance[J] . Journal of Agricultural and Resource Economics , 2003 : 116-137 .
- [10] Wang H H , Hanson S D , Black J R . Efficiency costs of subsidy rules for crop insurance[J] . Journal of Agricultural and Resource Economics , 2003 : 116-137 .
- [11] 谢凤杰.“美国2014年新农业法案中农业保险政策改革及其启示”[J].农业经济问题,2016(5):25-31.
- [12] USGA Office .Crop insurance :Savings would result from program changes and greater use of data mining[R]. Government Accountability Office Reports ,2012 :67-76 .

责任编辑:张燕