

我国渔业保险困局评析及法制化构想

任以顺, 尹英英, 王治英

摘要: 渔业作为农业的重要组成部分, 是一项高投入、高风险的弱质产业。世界渔业的发展实践证明, 渔业保险是分散渔业风险的最佳方式, 且须有法律制度的规范与保障。20世纪80年代以来, 我国的渔业保险从无到有, 成绩突出。但目前面临“商业保险步履蹒跚, 渔业互保范围狭窄, 政策保险进展缓慢, 法制保障明显缺位”的困扰。我国渔业保险要实现为渔业的稳定发展保驾护航, 应实行法制化, 并适用“政府适度扶持、基本保障、强制保险与自愿保险相结合、多种保险机制相结合”等基本原则。

关键词: 渔业保险; 困局评析; 法制化原则

中图分类号: F326.409

文献标识码: A

文章编号: 1009-(2010)06-0139-06

渔业是指捕捞和养殖水生动植物以取得水产品的社会生产部门, 在我国它属于广义农业的重要组成部分。众所周知, 渔业是一项高投入、高风险的产业。渔业中的养殖业因其生产周期较长、对自然环境的依赖性极高, 抵抗风险的能力较差, 更是一个弱质产业; 而捕捞业尤其是海水捕捞业由于受自然因素的影响, 有着极高的风险。据《中国渔业统计年鉴》统计数据显示, 2008年我国水产养殖业的直接经济损失就超出200亿元。2010年年初的海冰灾害, 仅截至1月21日的统计, 全国水产养殖受灾面积即达15万多公顷, 损毁工厂化养殖和温室大棚320多万平方米, 造成严重经济损失^[1]。由于养殖水产品被冰雪覆盖或沉入水底, 灾情具有滞后性, 实际损失可能更大。而在这些损失发生后, 我国现有的渔业保险未能发挥应有的风险化解作用。在2008年罕见的雪灾中遭受重创的农业, 保险赔付仅有0.35亿元, 而作为农业的重要组成部分的渔业, 仅水产养殖受灾直接经济损失就达68亿元^[2], 但却难觅相应的保险踪迹。从以上数据不难看出, 当前我国大力发展渔业保险迫在眉睫。

一、渔业保险的必要性及我国渔业保险困局探微

我国是渔业大国, 有50多万艘机动渔船、2400万渔业人口, 每年因自然灾害和意外事故造成几百亿元的渔业经济损失, 渔业生产的高风险性集中凸显^[3]。2008年的冰雪灾害和2010年年初的海冰灾害给我国渔业带来了巨大的损失, 也再次暴露了我国渔业保险的软肋。我国渔业

收稿日期: 2010-09-26

作者简介: 任以顺(1956-), 祖籍山西应县, 中国海洋大学保险法研究中心主任, 法政学院法律系教授, 硕士研究生导师, 主要研究方向为商法学与经济法, Email: renyishun@126.com; 尹英英(1986-), 女, 祖籍山东胶南, 中国海洋大学法政学院法律系硕士研究生, 研究方向为经济法; 王治英(1956-), 女, 中国海洋大学法政学院法律系副教授, 硕士研究生导师, 主要研究方向: 劳动与社会保障法学、婚姻家庭法学。

论文说明: 感谢本文匿名审稿人的建议, 文责作者自负。

《中华人民共和国农业法》第二条规定: 本法所称农业, 是指种植业、林业、畜牧业和渔业等产业, 包括与其直接相关的产前、产中、产后服务。

在农业保险业务中, 水产养殖险是所有商业保险公司最不愿意涉及的一个险种, 这已经是不争的事实。

的发展急需“保险”这一“精巧的社会稳定器”来保驾护航。保险是经营风险的行业，保险所特有的补偿保障功能，对于消除或减轻自然灾害、突发事件和重大事故造成的损失，维护社会安定，具有不可替代的作用。渔业这一名副其实的高风险产业的未来走向，事关我国渔业的可持续发展和社会稳定，亟待完善、有效、法制化的保险体系予以保障。渔业保险，对于发展国家的渔业生产是十分必要的，其主要体现为：第一，有利于渔业生产者避免和减少风险损失，提高渔民的收入水平和生活水平，保障农村经济可持续发展，构筑和谐社会；第二，有利于促进我国渔业高新技术成果的转化和推广应用，提高我国渔业的科技含量和产业化进程；第三，有利于从根本上增强抵御和化解渔业各种风险的能力，促进渔业可持续发展，对渔业经济乃至整个国民经济的发展起到推动作用。世界保险实践证明，渔业保险是分散渔业风险的最佳方式，法律制度建设是渔业保险的基本保障。

渔业保险是由保险机构为渔业生产者在水产养殖及捕捞作业生产过程中，对遭受自然灾害和意外事故所造成的经济损失提供经济补偿的一种保险^[4]，是渔民化解生产风险的最佳手段之一，对于发展渔业的重要性和必要性毋庸置疑。自上世纪 80 年代以来，我国渔业保险经历了商业性保险的尝试、互助保险的探索和近年政策性渔业保险试点“三部曲”，渔业保险从无到有，取得了很大的成绩，但至今我国渔业保险尚存在一些不容忽视的问题，制约了其进一步发展。近年来，我国的渔业保险的发展举步维艰，困局难解。笔者认为，目前我国渔业保险的困局可以概括为商业保险步履蹒跚、渔业互保范围狭窄、政策保险进展缓慢、法制保障明显缺位四个方面。

困局之一：商业保险步履蹒跚

从世界发达国家的渔业发展趋向来看，商业保险当属渔业保险的主渠道。我国目前商业保险层面的渔业保险，仍面临很大的瓶颈阻隔，渔业保险出现了“保不起也赔不起”的尴尬局面，根本不能适应我国渔业快速发展的市场需求。近二十年来，渔业商业保险一直停滞不前，甚至不断萎缩，在许多地区，商业保险公司已经退出当地的渔业保险市场。目前尚存的商业性渔业保险仅限于渔船船东雇主责任险和大型渔船的渔船保险，业务量占全国农业保险的份额很小。虽然商业保险公司对于农业险种多有涉及，但多家保险公司却都没有水产养殖险这一险种。直到 2008 年 6 月 20 日，中国渔业互保协会与农业产业化国家重点龙头企业——大连獐子岛渔业股份有限公司，签署海水养殖产品保险协议，才正式启动了我国的水产养殖保险市场。商业保险的步履蹒跚，原因来源于两个方面：从投保人方面来看，当前我国渔民的收入较低，而渔业保险收缴的保费却很高，很多渔民达不到商业保险公司对渔业保险保费的要求，入保率自然降低；从保险人来看，商业保险公司以赢利为目的，过高的赔付率及规模优势的难以形成，使其对渔业保险望而却步。此外，渔业保险机构制定的保险条款不尽合理、可操作性差、定损手段落后，导致出险后抢险救灾能力弱、理赔不及时等，这些情况都导致了渔民投保意识淡薄，不愿花钱投保。

困局之二：渔业互保范围狭窄

成立于 1994 年 7 月的“中国渔船船东互保协会”是 20 世纪 90 年代由全国范围内的渔船船东自愿组成，实行相互保障的非营利性社会团体。目前业务范围已遍布所有的沿海省（区、市）和内陆主要渔业省（区、市），2009 年共承保渔民 77 万人、承保渔船 6.4 万艘，收取互保

该协会 2007 年 10 月更名改称“中国渔业互保协会”。

费共计 6.2 亿元, 全年全行业累计为渔民渔船提供风险保障金额 934 亿元, 给付渔民渔船赔偿金 2.2 亿元^[6]。虽然渔业互保取得了一些成绩, 但目前仍存在一系列问题: 首先是此渔业互保的主体范围狭窄, 普及率低, 覆盖范围小, 与我国现有 2400 万渔业人口、50 多万艘机动渔船、每年因自然灾害和意外事故使渔业造成 160 亿元的直接经济损失相比较, 可谓捉襟见肘, 彰显不足; 其次, 渔业互保险种单一, 目前主要提供渔船互保, 不能满足渔业发展的需求, 加之渔业互保的管理体制尚未理顺, 互保机构存在政、社合一现象, 互保的性质、保险形式等方面的定性有待进一步明确, 决定了渔业互保具有较大的局限性。近年来我国的渔业互保虽有较大发展, 但赔付比例低、应对风险能力差, 却难以走快走远。

困局之三: 政策保险进展缓慢

渔业是农业不可分割的重要组成部分, 我国的渔业保险目前尚处在刚刚起步的阶段, 尚未纳入国家政策性农业保险的范畴, 缺乏财政的长效支持机制。近年来, 虽然国家农业部渔业管理部门以及各级渔业行政主管部门采取下拨专项资金的形式开展了渔业保险保费补贴试点工作, 但相比于财政部开展的种植业、畜牧业大农业保险来说, 无论是补贴险种、比例、资金规模都相距甚远。具体表现为: (1) 补贴面不广, 补贴力度不够, 2008 年和 2009 年政策性渔业保险补贴资金规模都是 1000 万元, 试点地区仍是山东、浙江、江苏等 7 个重点渔区, 并没有在全国范围内展开; (2) 试点险种过于单一: 尽管渔民、船东对渔船综合险补贴的呼声很高, 但现有的渔船补贴只对渔船全损险给予补贴; 雇主责任试点范围也只局限在浙江省岱山县, 对于风险大的养殖保险, 政策补贴目前仍是空白。由于政策性渔业保险机制也尚未建立, 其发展无法进入快车道。

困局之四: 法制保障明显缺位

目前我国的农业立法相对滞后, 农业保险乃至渔业保险法律制度缺位明显, 至今可谓并没有真正意义上的农业保险以及渔业保险法律制度。现有的《中华人民共和国保险法》是一部约束商业保险行为的法律, 并不完全适用于渔业保险, 其第一百五十五条规定: “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。”《中华人民共和国农业法》第四十六条也曾规定: “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。农业保险实行自愿原则。任何组织和个人不得强制农民和农业生产经营组织参加农业保险。”由上述规定可见, 我国目前的法律只是做出了支持发展渔业保险(传统意义上可将渔业保险归入农业保险)的方向性规定, 并未有一部真正意义上的渔业保险法律法规性文件。法律法规的明显缺位, 自然使得渔业保险无法得到法的引导与保障。

二、我国渔业保险应当借鉴发达国家经验走法制化之路

渔业是我国的一项重要产业, 渔民是“三农”的重要组成部分, 渔民和渔业为我国社会经济发展做出了突出贡献, 而渔业保险作为保障渔业发展和渔民利益的重要制度, 需要法律的约束和规范。国外市场经济发达国家的保险理论认为, 渔业保险同渔业本身一样, 带有明显的社会公益性, 渔业保险作为一种渔业发展和保护制度, 它对相关法律法规的依赖程度是相当强的。尤其是在目前我国渔业保险现状不容乐观、问题大量存在、困境难以摆脱的情况下, 渔业保险法律体系的不规范、不完善现状, 严重阻碍了渔业的可持续发展, 影响了渔民的切身利益。在国

家已提出“依法治渔，以法兴渔”的渔业方针的形势下，渔业保险更应当走法制化之路，渔业保险法律制度的建设是一件迫在眉睫的大事和急事。

农业是第一产业，渔业是农业中不可或缺的重要组成部分。渔业，特别是捕捞业，是被世界公认的为最危险的行业，中国作为全球第一渔业大国，所面临的渔业生产风险也是最大的。纵观世界，渔业保险发展得较好的国家都十分注重用法律的形式来强化渔业保险：美欧等西方国家对于包括渔业保险在内的农业保险立法极为重视，政府投入力度很大，从而促进了整个农业的健康稳定发展；日本把渔业作为重要产业，政府制订了较为完备的渔业保险法律、法规，如《农水产业协同储蓄金保险法》、《渔业灾害补偿法》、《受灾农林渔业金融通暂定措施法》、《渔船损害等补偿法》、《渔船船员工资收入保险法》、《严重灾害对策与特别财政援助法》、《活动火山对策特别措施法》等等^[6]。

国外渔业保险立法的成功实践告诉我们，渔业保险的建立与发展必须走法制化之路，这是解决渔业保险问题的关键。渔业保险的法制化对于推动我国渔业生产的可持续发展和维护我国渔民的切身利益具有十分重大的现实意义。

首先，渔业保险的法制化，可以使渔业保险具有强制性或准强制性的特征。这种强制性或准强制性使渔业保险更适合大数法则规则，可以尽可能地扩大同质标的物的规模，尽可能在空间和时间上分散风险，以保证渔业保险保障作用的发挥及风险经营者经营的稳定性。

其次，加快渔业保险的法制建设，使渔业保险活动真正有法可依，能够调动保险人的积极性和增强渔民的保险意识，促进渔业稳定健康发展，加强渔业的基础地位，为保障我国国民经济持续快速健康发展发挥其应有的经济作用。

三、我国渔业保险法制化建设应采之基本原则

渔业保险立法模式是渔业保险法制化的重要问题之一，它不同于保险经营模式。基于渔业保险的特性和我国的现时国情，笔者认为，实现“中央立法先行的、渐进式的、非独立立法模式”，是我国渔业保险法制化的较佳选择。所谓非独立立法，是指不主张独立制定国家渔业保险法，而是在尚处于酝酿讨论中、将来可能制定的“农业保险法”中增设渔业保险的法律规范，或者在现有的“保险法”及“农业法”中补充增加渔业保险的法律规范，或者由国务院制定单行的渔业保险条例。

我国现行《保险法》的原则包括诚实信用原则、自愿原则、保险业务专营原则等。由于渔业保险的特殊性，使得《保险法》的上述原则并不完全适用于渔业保险。目前学界对农业保险立法基本原则的论述较多，对我国渔业保险法制化建设应采取的基本原则鲜见研究，但由于渔业保险与农业保险的密切联系，关于农业保险立法原则方面的观点对渔业保险法制化建设具有较大的借鉴意义。根据我国渔业保险的现状，笔者认为，我国渔业保险法制化建设应遵循以下基本原则。

（一）政府适度扶持原则

渔业是农业这一国家支柱产业的重要组成部分，政府对渔业保险这一新型保险给予法律上、行政上以及经济上的支持，就是对渔业弱质产业的支持，这是政府义不容辞的义务。当然，鉴于我国现实的经济状况，目前国家对渔业保险的经济支持力度应当把握尺度，以适度为佳。国家应当通过立法规定政府对渔业保险提供必要的补贴，并采取综合系统的扶持方式，如：对投保人保费的补贴和对保险机构的管理费用补贴和再保险费用补贴等；推行渔业保险税收减免优

惠政策；在金融政策上对渔业保险加以支持，如贷款支持、资本市场支持、“以险养险”支持、主导渔业保险的再保险和专项风险基金的建立等等。

（二）基本保障原则

立法的实践应当尊重现实，在目前我国渔业投保人保费支付能力低下、保险人偿付能力和政府财政负担能力都不高的情况下，现阶段制定渔业保险法律法规时，对渔业保险的承保标的不应太多，对承保风险的类型不应全面开花，对保障的水平要量力而行，也不宜过高，只能确定在基本保障渔业生产者在受灾后可以恢复和维持生产，同时国家财力又能承受的保险水平，使渔业保险计划可以做到“自我财务平衡”，保证使生产者能够负担得起保费^[7]。

（三）强制保险与自愿保险相结合原则

强制保险又称法定保险，是指依据法律、行政法规规定，特定的义务主体必须投保某种险种，特定的义务主体必须开办相应的险种业务的一种法律制度^[8]。渔业保险实行强制保险与自愿保险相结合原则的含义有两层：一是指以不同险种为根据，对特定承保范围内的险种采取强制保险，对特定承保范围以外的险种采取自愿保险。二是指以同一险种的保额为根据，对特定承保范围内的同一险种的标的物的保额同时采取强制保险和自愿保险，即规定强制保险和自愿保险各占同一险种保额的一定比例^[7]。此类制度在国外渔业保险立法中多被采用，如日本、韩国的立法中对于非盈利性的险种如“渔民保险”和“渔船保险”都采取义务加入制，由政府出资补贴事业运营经费、提供再保险支持、给予免税优惠，对渔民的保费由国库予以补贴。^[8]我国目前已有相关规定。如：农业部、国家安全生产监督管理局联合下发的《关于加强渔业安全生产的紧急通知》要求：渔业船舶所有人必须履行为所有出海船员购买人身保险的义务。强制保险与自愿保险相结合，可以提高渔业保险的整体效率和渔民对渔业保险的参与率，体现保险经营大数法则的要求，在一定程度上可以避免逆向选择和道德危险。我国渔业保险的法制化，应当根据保险标的物的重要程度、损失发生频率及损失程度、保险市场需求等，因地制宜地确定特定承保范围内的险种采取强制保险，而对该范围以外的险种采取自愿保险，或者对同一险种同时采取强制保险和自愿保险，以整合强制保险和自愿保险的优势，促进渔业保险稳定健康发展。

（四）多种保险机制相结合原则

面对我国渔业保险发展“商业保险步履蹒跚，渔业互保范围狭窄，政策保险进展缓慢”的几大困局，结合我国目前渔业保险的经营情况，我国应将商业保险机制、互助合作保险机制，政策性渔业保险机制有效结合起来，充分发挥这些机制在渔业保险中的特殊作用，并使其相互配合，协同作用。在渔业保险法制化建设中，应当通过立法的形式确定采用“以互助保险为主导、以商业性保险为补充、以政策性保险为支撑”的渔业保险经营模式，由政府主导全国渔业保险的管理和监督，主导渔业保险的再保险领域，通过政策性渔业保险制度扶持行业自保组织和参与经营渔业保险的商业保险公司开展渔业保险业务。具体说来，政府并非主导整个渔业保险领域，而是鼓励和扶持原保险领域的渔业保险行业自保和商业保险，积极发挥商业性渔业保险的作用，逐步扶持推进政策性渔业保险。

综上所述，作为一个频繁遭受自然灾害的渔业大国，我国脆弱的渔业需要辅之以必要政策扶持的渔业保险的保驾护航。在社会各界积极呼吁尽快制定农业保险法的大环境下，国家也应当高度重视渔业保险的法制化，将渔业保险法制化作为推进农业保险立法的突破口。根据我国保险法、农业法等相关法律规定，针对我国渔业保险的发展现状及面临的困局，加快渔业保险

法制化建设，建立和完善我国渔业保险法律制度，引导渔业保险事业健康发展，推动我国渔业生产的可持续发展，维护渔民的切身利益，为构建社会主义法治国家和和谐社会做出贡献。

参考文献：

- [1] 田丽娟.海冰灾害凸显水产养殖保险“软肋”[N].农民日报,2010-2-5.
- [2] 韩乐悟.冰雪灾害呼唤政府助力政策性渔业保险[N].法制日报,2008-3-6.
- [3] 马艳霞,缪翼.努力推进渔业互助保险事业又好又快发展——中国渔业互保协会理事长王朝华访谈录[N].中国渔业报,2009-2-3.
- [4] 黄琼.我国渔业保险的现状及其对策[J].全国商情,2007,(6).
- [5] 田丽娟.2009年渔业互保展业突破6亿元[N].中国渔业报,2010-2-23.
- [6] 黄丽琼.我国渔业保险发展初探[J].福建水产,2005,(4).
- [7] 张长利.政策性农业保险立法问题初论[J].金融与经济,2009,(7).
- [8] 杨华柏.完善我国强制保险制度的思考[J].保险研究,2006,(10).

The predicament comments of China's fishery insurance and legalization conception

REN Yi-shun, YIN Ying-ying, WANG Ye-ying

(Research Center of Insurance Law, Ocean University of China, Shandong Qingdao 266100, China)

Abstract: Fishery is an important component of the agriculture; it is a weak industry with high investment and risk. The practices of the world fishery development prove that fishery insurance is the best way to disperse fishery risks, and it must be standardized and safeguarded by the legal system. Since the 1980s, China's fishery insurance made outstanding achievements, but it still faces many problems: the commercial insurance is shambling, the range of the fishery mutual insurance is narrow, the policy insurance makes slow progress, and the related laws are obviously lack. In order to guarantee the stable development of the fishery, the fishery insurance should be implemented legalization, and adopts these basic principles: moderate government support, basic guarantee, the combination of compulsory insurance and voluntary insurance, the combination of various insurance mechanisms.

Key words: fishery insurance; predicament comments; legalization principle

(责任编辑 景辉/校对 省存)