

问题探讨

森林保险立法初探*

李媛媛

(浙江林学院人文学院, 浙江临安 311300)

摘要: 森林保险对促进林业可持续和稳定发展意义重大。我国森林保险业务时断时续, 发展缓慢, 其重要原因之一就是没有森林保险的法律规范, 使森林保险发展无法可依。文中选取森林保险的立法模式、森林保险法中的主体和客体两个森林保险立法时必须首先加以明确的问题展开讨论。

关键词: 森林保险, 立法模式, 法律关系

中图分类号: F 840.66 文献标识码: A 文章编号: 1001-4241(2010)02-0072-03

Preliminary Discussion on Forest Insurance Legislation

Li Yuanyuan

(School of Humanities, Zhejiang Forestry University, Lin'an 311300, Zhejiang, China)

Abstract Forest insurance is greatly significant to promote sustainable and stable development of forestry. In China, forest insurance sector has developed slowly and intermittently. One of the important reasons for the situation is that there are no forest insurance laws to ensure the development of forest insurance. The paper selected the two issues which should be identified when forest insurance legislation is established for discussion, i.e. legislation model of forest insurance and the subject and the object in forest insurance law.

Key words forest insurance, legislation model, legal relationship

法律是一种行为规则, 具有强制性。但同时法律应富有理性, 越是强制性的东西越需要理性, 只有经过理性反思, 经得起理性批判的东西才能上升为法律, 成为人们必须遵守依从的行为规则, 甚至像西塞罗所说的“最高理性”^[1]。森林保险作为重要的林业风险保障机制, 对促进林业持续经营和稳定发展意义重大。我国森林保险业务时断时续, 发展缓慢, 其重要原因之一就是我国没有森林保险的法律规范, 使森林保险发展无法可依。因此, 森林保险立法迫在眉睫。而在制定森林保险法律规范时, 有以下两个问题必须首先加以明确。

1 森林保险的立法模式

对于何为立法模式, 目前学界尚未形成公认的定义。有学者认为, “立法模式是指一国立法时所采取的, 与调整范围有关的法律类型。”^[2]也有学者认为, “立法模式实际上是一个国家创制法律的惯常套路、基本体制和运作程式等要素所构成的整体。”^[3]但无论如何定义, 立法模式最终应表现为法典、基本法或法规等形式。

由于立法模式在很大程度上决定着立法内容、立法价值等一系列重大问题, 因此, 立法模式的选择对整个森林保险立法具有决定性意义, 是森林保险立法要解决的首要问题。

* 收稿日期: 2009-07-15

基金项目: 杭州市哲学社会科学规划常规性课题森林保险立法研究; 浙江林学院科学研究发展基金项目森林保险法律问题研究
作者简介: 李媛媛 (1981-), 女, 浙江林学院人文学院讲师, 环境与资源保护法学硕士, 主要研究方向为环境与资源保护法, E-mail: liyuanyuan198126@yahoo.com.cn

1.1 森林保险立法模式的主要类型

国际上关于森林保险的立法模式主要体现在如何安排森林保险与农业保险关系的问题上,大体上可分为三种类型:1)渗透立法模式,指颁布《森林法》或修订《森林法》等已经颁布的相关法律法规,在其中加入森林保险的内容,以建立森林保险制度的模式,如瑞典。其特点是具有灵活性大、适应性强的优点,但立法内容不全面,不利于制度化形成。这种立法模式立法难度虽相对较小,但容易出现操作性差的问题。2)统一立法模式,指制定一部统一规范森林保险、农业保险的法律规范,一般为《农业保险法》,如西班牙。其立法特点是对立法技术的要求较高、立法难度较大、需要相关配套立法的支撑。3)分别立法模式,即针对森林保险和农业保险分别立法,如日本针对森林保险制定了《森林国营保险法》,针对农业保险制定了《农业灾害补偿法》。这种立法模式的特点是立法目的明确、内容具有针对性、清晰明了,其相关权利义务设定具体明确,可操作性强,有利于形成制度化。

1.2 我国森林保险立法模式的选择

法治社会崇尚“良法”之治,要求立法者通过高明的法律内容确定技术,实现法律制度的科学和理性,制造出和谐一致、符合客观现实、可操作性强的“法律产品”。任何法律制度中,确定性和可操作性都是立法者追求的最为基本的目标^[4]。而我国以往的立法中一直沿用宜粗不宜细的立法思路,如果说宪法或者组织法等宪法性立法必须秉持原则的、概括式的风格,而在那些为公民提供行为规范和导向指引的法律、对某些公民限制和剥夺其权利的法律、对国家机关进行授权的法律的制定则必须恪守明确化和具体化立法原则。法律应当让每个公民对自身行为及其法律后果具有稳定、明确的认知和预期,让他们坦然自信地做法律允许的事,并因对法律禁止和惩罚的敬畏而“趋利避害”地主动放弃违法和犯罪。事实上,倘若此领域的条文规定过于模糊、宽泛,将滋生不少非善意的法律规避行为,更严重的是可能给国家机关及其工作人员滥用职权预留空间^[5]。

选择渗透立法模式,通过修订《森林法》,加入森林保险的条款,容易出现法律条文原则性、

提倡性和宣示性条款过多,从而导致法的可操作性下降的问题,或是执法偏差、执法不统一的问题。若是具体措施再由行政机关颁布行政条例等方式来实施,则立法层次过低,在宣传和执行上会受到一定的限制,而且由于没有严格的程序要求,法的随意性、变动性较大,缺乏法律应有的严肃性和稳定性,不利于森林保险制度化的形成。因此,在一定程度上,渗透立法模式不利于森林保险的长期稳定发展。

2009年5月26日,中国保监会、中国人民银行、财政部、银监会、保监会、国家林业局等五部委联合发布了《关于做好集体林权制度改革与林业发展金融服务工作的指导意见》(以下简称《意见》),要求各地要把森林保险纳入农业保险统筹安排。大多数学者本就认为农业保险包括森林保险,森林保险是农业保险的一种,赞成制定一部《农业保险法》,即统一立法模式,《意见》的发布则进一步为这种观点增加了声势。但应注意到,立法要有前瞻性,法应有稳定性。亚里士多德指出:“如果轻易地对这种或那种法律常常作这样或那样的废改,民众守法的习性必然削减,而法律的威信也就跟着削弱了。”^[6]从农业保险与森林保险的关系来看,农业保险并不能包含森林保险^[7]。

选择分别立法模式立法难度相对较小,在一部法律中仅对森林保险或农业保险进行规定,立法者可以运用立法技术对其做出细腻、详尽的规定,可以保证法的质量。这样,法的可操作性必然会得到提高。而通过分别立法实现的专项立法也可以形成森林保险的制度化,有利于森林保险长期稳定发展。

2 森林保险法中的主体和客体

森林保险立法应选择分别立法模式,而对森林保险法律关系的主体、客体进行分析,是架构森林保险法律关系的根本所在,是森林保险立法要解决的根本问题。

2.1 森林保险法律关系的主体

森林保险法律关系的主体应为投保人、保险人、被保险人、保险代理人、保险经纪人、保险公估人和政府。其中有争议的就是政府在森林保险中的地位和作用问题。纵观世界各国,在森林

保险中政府的作用可分为两种:一是直接提供森林保险或组建政策性保险公司;二是保险公司承保,由政府提供补贴。无论哪一种,政府都是森林保险法律关系的主体。在第一种情况中,政府是保险合同的主体,而在第二种情况中政府虽不是保险合同的主体却是保险管理关系的主体。在我国,保险法律思想的萌芽即是从“经济后备”开始的。在第一种情况中,政府的作用也不符合“小政府、大社会”的趋势,不符合中国体制改革的发展方向,同时,也不利于森林保险的良性循环。所以,在我国政府应发挥第二种作用,成为保险管理关系的主体而不是保险合同的主体。

政府补贴有补贴给保险人和投保人两种情况,我国大部分是补贴给保险人。在补贴方式上,我国是按财政收入的一定比例进行补贴,而国外都是按赔偿金的比例或保险公司业务费的比例或投保人缴纳保险费的一定比例进行补贴。按财政收入的一定比例进行补贴不利于诱导性制度实现制度的演进。同时,精算学是保险的基础,按财政收入进行补贴不符合精算学的基本原理,带有很大的随意性。而按赔偿金的一定比例进行补贴不利于预防和避免道德危险,按保险公司业务费的一定比例进行补贴容易出现逆向选择。只有按投保人缴纳保险费的一定比例对投保人进行补贴是可行的正确选择。

综上,我国森林保险立法应确认政府作为保险管理关系主体而非保险合同主体的法律地位。森林保险应交由商业保险公司经营,由政府对投保人按其缴纳保险费的一定比例进行补贴,而政府应开征一定比例的生态税。

2.2 森林保险法律关系的客体

森林保险法律关系的客体应为保险利益。保险利益,又称可保利益,是指投保人或被保险人对保险标的具有的法律上承认的利益,即在保险事故发生时,可能遭受的损失或失去的利益。立法应确认所有权和用益物权都是森林保险法中承认的利益,即只要对保险标的具有所有权或用益物权的一种就视为有保险利益,就可对保险标的进行投保。例如,国家所有但由农户管护经

营的,或国家所有但三权分立管理的国家公园(国家森林公园所有权是国家的,管理权、规划权归林业局所有,经营权可转让但必须遵守总体规划),其经营者可成为森林保险的投保人。关于保险利益的存在时间,对于物质性标的,被保险人需在事故发生时对保险标的具有保险利益,否则保险人不承担赔偿责任,农业保险皆属此类;而对于生命性标的,投保人需在投保时对保险标的具有保险利益,这是为了避免在订立保险合同时投保人对保险标的因无利益关系而引发道德危险,危及保险标的的生命或整体机能。

问题的关键还在于可以投保的人是否愿意成为投保人,我国的森林保险到底应为强制保险还是自愿保险,或是两者结合。虽然我国森林保险已经开始试点,但大多数人对森林保险了解甚少。鉴于森林保险的重要意义,应以强制保险开始,通过政府对投保人按其缴纳保险费的一定比例进行补贴等诱导性制度实现制度演进,最终实现政府淡出、市场主导、自愿保险为主的森林保险市场。目前,森林保险立法应首先明确强制保险的性质,补贴比例应按投保标的是物质性标的还是生命性标区别对待,即对以生命性标的投保的投保人的补贴应大于以物质性标的投保的投保人。对生态公益林,由于当前采用低标准的生态补偿制度,从整体来看,其直接生产经营者的利益牺牲高于利益所得,保费应由政府财政补贴大部分或全额补贴。

参 考 文 献

- [1] 邱本. 宏观调控法[M]. 北京: 中国工商出版社, 2002 3
- [2] 乔健康. 我国市场竞争法的最佳立法模式[J]. 法学杂志, 1997(2): 18.
- [3] 江国华. 立法模式及其类型化研究[M] / 刘茂林. 公法评论: 第四卷. 北京: 北京大学出版社, 2007: 94.
- [4] 刘用安. 立法技术: 精无止境[J]. 人民政坛, 2009(10): 14
- [5] 徐向华. 立法应“宜粗不宜细”吗[N]. 解放日报, 2007-07-23(13).
- [6] 亚里士多德. 政治学[M]. 北京: 商务印书馆, 1965 81
- [7] 李媛媛. 森林保险应独立于农业保险单独立法[J]. 法制与社会, 2009(下): 336