

## 乡村振兴背景下政策性农业保险法律制度研究

孟宇<sup>1</sup>, 祖庆升<sup>2</sup> (1. 中国石油大学(华东)文法学院, 山东青岛 266580; 2. 山东省临沂市沂南县苏村镇政府, 山东临沂 276301)

**摘要** 2004—2022年, 中央一号文件连续19年明确指出要尽快建立政策性农业保险法律制度。我国农业保险的发展具有较长的历史, 但是在立法以及制度构建方面仍然处于发展阶段, 与乡村振兴事业所提出的巩固脱贫成果, 稳定农村居民收入的目标之间尚存在差距。应当进一步明确农业保险定位、拓展农业保险覆盖面、规范农业保险市场、提高农业保险运行效率, 以满足我国农业发展的现实需要。

**关键词** 乡村振兴; 农业; 政策性农业保险

**中图分类号** D922.284 **文献标识码** A

**文章编号** 0517-6611(2023)11-0252-02

**doi**: 10.3969/j.issn.0517-6611.2023.11.059

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



### Research on the Legal System of Policy-oriented Agricultural Insurance under the Background of Rural Revitalization

MENG Yu<sup>1</sup>, ZU Qing-sheng<sup>2</sup> (1. School of Humanities and Law, China University of Petroleum (East China), Qingdao, Shandong 266580; 2. Sucun Town Government, Yinan County, Linyi City, Shandong Province, Linyi, Shandong 276301)

**Abstract** From 2004 to 2022, the No. 1 document of the Central Committee clearly pointed out for 19 consecutive years that a policy-oriented agricultural insurance system should be established as soon as possible. The development of agricultural insurance in China has a long history, but it is still in the development stage in terms of legislation and system construction, and there is still a gap between it and the goal of consolidating poverty alleviation and stabilizing the income of rural residents proposed by the rural revitalization cause. We should further clarify the positioning of agricultural insurance, expand the coverage of agricultural insurance, standardize the agricultural insurance market, and improve the operational efficiency of agricultural insurance to meet the practical needs of China's agricultural development.

**Key words** Rural revitalization; Agriculture; Policy agricultural insurance

农业保险分为政策性农业保险和商业性农业保险, 为贯彻工业反哺农业的方针政策, 进一步保障我国粮食安全, 我国自2007年起开始实施农业保险保费补贴政策, 即政策性农业保险。通过国家财政补贴的方式保障农业从业者在面临自然灾害时的经济收入, 从而提高农业从业者应对风险的能力。

在乡村振兴的进程中, 政策性农业保险更是被赋予了扶助农业发展, 解决农业问题的重要使命<sup>[1]</sup>。目前, 我国政策性农业保险占比达99%, 而农业商业险仅占1%。虽然我国农业保险起步较晚, 但发展速度较快, 到2020年我国农业保险保费收入达815亿元, 超越美国成为全球农业保险保费收入第一大国。当前我国政策性农业保险已经成为维护农业生产安全, 保障农村经济可持续发展的重要支撑<sup>[2]</sup>。特别是在乡村振兴的大背景下, 政策性农业保险已经成为防止农村居民因灾返贫, 巩固全面脱贫成果, 保障乡村振兴事业稳步推进的重要手段。

#### 1 我国农业保险的发展历程

新中国成立至今我国农业保险制度经过了70余年的发展历程。在很长一段时间我国农业保险都是采用政府主导、国有企业垄断的模式运营, 经营的种植业、养殖业保险全国统一核算, 盈亏由保险公司内部险种互补。1987年6月, 政府决定在中国人民保险公司内部特设农村保险业务部, 专门从事农业保险的经营, 并从1988年开始以省为范围, 实行农业保险单独核算。1991年和1996年, 中共中央、国务院分别做出“发展农村合作保险”“逐步建立各类农业保险机构”等决定。但这一时期在市场化改革的推动下, 中国的保险业主要转向商业

化保险领域, 保险公司为了确保公司利润对农业保险进行收缩, 之后更是不断缩小规模, 农业保险发展受到阻碍<sup>[3]</sup>。

2004年, 在中国银行保险监督管理委员会支持下, 中央在全国范围内选取了9个省(区、市)进行政策性农业保险试点工作。2007年, 中央财政又选取6个省(区、市)共10亿补贴政策性农业保险, 农业保险得到快速发展, 到2013年中央又扩大了政策性农业保险补贴的范围, 我国农业保险政策体系的基础基本形成。进入新时代, 以习近平同志为核心的党中央举全党全国之力推进乡村振兴事业, 并把农业保险作为重点工作来抓, 农业保险迎来了最重要的发展机遇<sup>[4]</sup>。

#### 2 我国政策性农业保险法律制度的现状

经过长时间的发展与改进, 我国已经形成了独特的政策性农业保险法律制度体系, 但要实现乡村振兴赋予的特殊使命, 还存在一些不足。

**2.1 保险功能定位不够精准** 政策性农业保险应该定位于保障农业发展的稳定和降低农业从业者的经营风险。但从现实来看, 一方面我国政策性农业保险还未实现全方位、全时段的农作物政策性保险全覆盖, 农业以及农业从业者应对各类突发事件的能力不足。保险范围较窄难以发挥保险的整体性作用, 导致农业保险补贴力度和优惠政策难以形成长效机制; 另一方面, 当前各地政策性农业保险存在滥用之嫌。即把政策性保险作为各地农作物发展的指挥棒, 这也导致了政策性农业保险缺乏法律制度应有的持续性和稳定性<sup>[5]</sup>。特别是在各类不确定的风险发生时, 政策性农业保险根本无法发挥其应有的作用, 反而成为制度上的负累, 影响老百姓对于政策性农业保险的好感和认同感。

**2.2 保险赔付程序较为复杂** 政策性农业保险的程序设计应该把实用和效率摆在首位, 与农业从业者的现实需要相匹配。目前我国一些政策性农业保险的程序设计对于农业从

**作者简介** 孟宇(1997—), 男, 山东临沂人, 硕士研究生, 研究方向: 环境与资源保护法学。

**收稿日期** 2022-06-02

业者的现实需要来说还较为复杂,农业从业者在面临保险理赔程序时往往处于弱势一方。在现行农业保险体系下,突发灾害事故发生后难以及时、准确地确定致损原因和损失程度<sup>[6]</sup>。以往从报案到现场勘查再到定损,中间需要不断出示各类非必要的材料,特别是要求农业从业者出示的一些证明材料等加重了被保险人的负担。另外,保险理赔期限不够明确,理赔时间过长也增加了农业从业者的时间成本。在理赔过程中还存在“讨价还价”的现象,一些保险公司甚至直接物化为成本保险。

**2.3 保险法律制度体系不够完善** 完善的法律制度是保障政策性农业保险运行的重要基础,规范化的政策性农业保险需要相关法律制度的引导。我国幅员辽阔,受地理因素影响我国各地区农业发展各具特色,除中央指导性立法之外,各地应当因地制宜制定适合本地的法律制度。但现实情况是我国农业保险仍然缺乏完善的法律制度体系和保障机制。在中央层面,相关规范主要集中于2013年出台的《农业保险条例》。尽管近几年“中央一号文件”都聚焦农业保险的发展和完善,但对农业保险的调节作用仍然收效甚微,难以真正落实到政府补贴行为当中<sup>[7]</sup>。从地方层面来看,由于缺乏宏观立法指导,地方法律政策的制定缺乏规范性和针对性,难以发挥政策性农业保险的实际作用,在一定程度上还会影响农民参与农业保险的积极性。

### 3 完善我国政策性农业保险的建议

**3.1 突出补贴和保障任务,明确农业保险定位** 完善政策性农业保险法律制度的根本目的还是为了解决“三农”问题,服务于乡村振兴战略,因此要把政策性农业保险的制度设计与乡村振兴战略的要求相统一起来。让农业保险真正实现保障农业从业者增收的目标,推动农业从业者生产收入稳定和可预期,不断提升农村居民生活水平和质量。

通过制度设计聚焦于巩固脱贫成果,例如通过财政补贴的方式让保险来承担自然灾害等不确定的风险,提高农业从业者生产活动的抗风险能力,避免因灾害等原因导致农民返贫。另外要创新农业保险的内容,适时引入“收入险”,就是让农业从业者不光在遭受损失时才能获得保险补贴,在因市场波动,农产品价格下跌时也能够通过政策性农业保险获得财政支持,让农业也能够成为“旱涝保收”的产业<sup>[8]</sup>。让政策性农业保险成为保障农业经济发展,稳定农业从业者收入的重要依靠,从而保障乡村振兴事业的顺利推进。

**3.2 完善相关立法,规范农业保险市场** 我国在政策性农业保险立法方面较为滞后,缺乏法律支撑,进一步导致农业保险制度设计的落后以及农业保险事业发展的梗阻。因此就需要立法机关尽快将完整意义的《农业保险法》立法提上日程,特别是由于我国各地区农业发展状况各不相同,出台《农业保险法》有助于各地在此基础上制定适合本地发展需要的规章制度,保障政策性农业保险有序运行,配合乡村振兴事业中农业农村工作的开展<sup>[9]</sup>。

另外金融监管部门要加强农业保险的金融监管,政策性农业保险不同于一般的商业险,要突出保障性的特点,对政

策性农业保险要制定专门的监管规范以区别于商业保险的金融监管规则。与此同时要加快建立政策性农业保险业务的监管机制,重点监管保险业务的实效性和保险从业人员的工作成效。最终让法律和制度保障中央和地方农业扶持政策 and 优惠措施真正落到实处,让农业保险市场在透明的环境中运行<sup>[10]</sup>。

**3.3 规范保险运行程序,提高农业保险运行效率** 要从提高保险机构的服务上完善政策性农业保险程序,提升农业保险的运行效率。在组织上要积极引导保险公司建立健全服务乡村振兴发展的专门农业保险基层服务体系,完善基层服务网络,切实改善保险服务质量。

要加强对农业保险从业人员的业务能力和服务能力培训,农业保险受众的特殊性决定了必须要不断提高基层服务人员综合素质。要更加规范管理保险经营机构,建立以服务为导向的保险经办机构招投标和动态考评制度,加强农业保险准入和退出管理。同时在理赔环节,确保做到及时、公正,保证农民损失得到切实补偿。要根据农业从业者以及农业保险种类情况尽可能减少不必要的程序性事项,减轻农业从业者的保险负担<sup>[11]</sup>。严格规范保险理赔时限制度,及时回应农业从业者的需求,严格按照理赔时限要求进行理赔,畅通申诉机制,让农业从业者参与到保险程序之中,监督保险运行<sup>[12]</sup>。

**3.4 加强宣传力度,拓展农业保险覆盖面** 当前我国农业从业者对农业保险的认同度大大提升,已经开始从“不想保”到“我要保”转变,但是与农业保险发达国家仍然存在较大差距。应当继续加强有关农业保险知识的宣传教育,提高农民的保险意识,提高农业从业者抗风险能力,保障农民的切身利益,巩固脱贫成果<sup>[13]</sup>。

首先,保险公司对农业保险相关条款的制定必须务求简单明了,必须考虑农业从业者的知识结构和理解需求,制定符合农业从业者需要的文本格式。另外,保险公司可以充分利用自媒体时代的便利,采用人民群众喜闻乐见的方式开展有关农业保险知识宣传。可以通过抖音、快手、微视等自媒体工具,运用情景剧视频等多种方式向农业从业者讲明农业保险的价值。可以选树典型现身说法,充分带动老百姓投保的积极性,让农民切实体会到保险带来的好处。其次,要继续巩固发展中央财政补贴险种,扩大粮食、生猪等大宗农产品保险覆盖面,逐步推进重要“菜篮子”产品保险。要以农业经济发展现实需要为准则,不断创新农业保险种类,让农业保险成为农业经济发展不可缺少的一环<sup>[9]</sup>。

### 4 结语

随着农业保险立法工作的不断向前推进以及各项制度的完善,符合中国国情的农业保险法律制度体系将会建立起来。未来我国的农业保险法律制度将在保障农业发展,解决“三农”问题中发挥重要作用,不断推动农村各项工作治理体系和治理能力现代化,为乡村振兴事业的发展贡献无可替代的制度优势<sup>[14]</sup>。

度和深度,加强对经营管理理念和风险防控意识的培训。第四,要加强创业精神的培养。创新创业活动是一项长期的、系统性的工程,不是一蹴而就就能完成的,充满着荆棘和坎坷,除了具备锐意进取的精神和创业胆识之外,还要具有越挫越勇的斗志和坚持不懈等精神。只有这样,才能够最终取得创业上的成功。

**3.2 加大政策扶持力度** 首先,政府通过提供资本支持、低息贷款、风险基金等形式,为创新创业主体提供项目和政策优惠,让更多创新创业者在乡村振兴道路上致富。其次,结合国家创新创业的政策,结合甘肃省情,出台适宜甘肃乡村的创新创业的政策,并落实到位,使创新创业者在乡村能看到希望。第三,对于创新创业成功的,给予一定的政治待遇,如在村两委任职,增强其政治荣誉感。

**3.3 加大对农村创新创业的资金支持力度** 一是加大财政支持力度。充分利用中央、省现有资金政策和国家商贸优惠政策,采用调整支持、优惠政策贴息扶持的方式,重点支持农村产业领域的科研创新、机制创新、农村商务信息服务、公共服务等。二是要创新金融产品和服务。针对甘肃省提出的“六大优势产业”和丝路寒旱农业三年倍增行动计划,一方面要给予创新创业者“轻资产”更多的赋能赋权;另一方面,有针对性地创新和拓展金融服务方式,鼓励金融机构积极创新适应农业农村现代化新要求的金融产品,倡导和支持开展农村土地经营权、大型农机具、活体畜、在产农作物等抵质押业务。

**3.4 引导“能人”返乡创业** 第一,做好农村新型农民的思想引导工作,依托难舍乡土情怀,号召从农村走出去的“城里人”返乡创业,带领村民一起实现乡村振兴,让人才流和资金流同步流向乡村。第二,从制度顶层设计入手,重点培育农村创新创业带头人,进一步扶持返乡创业农民工、鼓励入乡创业人员、发掘在乡创业能人,这也是实施国家创新驱动战略的迫切需要、实施乡村振兴战略的迫切需要、全面建成小康社会的迫切需要,亟待各地积极作为,让“田秀才”“土专家”“乡创客”深植发展厚土,与时代发展同频共振。

**3.5 加大对个体户在农村创新创业的支持力度** 第一,要在税收减免上支持个体户,通过税收减免政策吸引个体户返乡创新创业。第二,要加强金融创新,通过金融和科技的结合,为个体户转企创造更有效的服务方式和渠道。第三,对

个体户创新创业成绩突出的县(市、区),政府应给予奖励,对个体户在农村创新创业工作中作出重大贡献和提供优良服务的先进单位和个人予以表彰奖励。

**3.6 营造农村创新创业的文化氛围** 在农村不定期地举办创新创业大赛、开展创业导师公益行动、组织各类创业教育辅导活动等,不断总结和宣传创新创业成功的好经验和好做法,在全社会树立一批农村创新创业的典型和榜样,营造“鼓励创新、崇尚创业、宽容失败”的文化氛围,让创新创业的就业方式和价值理念深入人心。特别是对于农民创新创业成功的典范要加以推广,因为身边人的经历对农民的触动更真切,让农民也想创业、敢创业、能创业。

**3.7 加大对农村创新创业风险防控的防范力度** 进一步推进农业政策性保险“提标扩面”,提高保险赔付精准性,充分发挥农业政策性保险保障功能,增强农村创新创业人才的抗自然风险能力。建立防范市场风险和自然风险的基金账户,为农村创新创业人才在特定的情况下提供经济补偿,防止经营粮食作物和经济类作物的新型农业经营主体因遭遇市场风险和自然风险出现破产。

#### 参考文献

- [1] 张萃. 什么使城市更有利于创业? [J]. 经济研究, 2018, 53(4): 151-166.
- [2] NELSON R E. Entrepreneurship education in developing countries [J]. Asian Survey, 1977, 17(9): 880-885.
- [3] SCHUMPETER J A. The theory of economic development: An inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle [M]. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1934.
- [4] LOW M B, MACMILLAN I C. Entrepreneurship: Past research and future challenges [J]. Journal of management, 1988, 14(2): 139-161.
- [5] MITRA J, MATLAY H. Entrepreneurial and vocational education and training: Lessons from Eastern and Central Europe [J]. Industry and higher education, 2004, 18(1): 53-61.
- [6] GNYAWALI D R, FOGEL D S. Environments for entrepreneurship development: Key dimensions and research implications [J]. Entrepreneurship theory & practice, 1994, 18(4): 43-62.
- [7] 赵路. 农村创新创业人才特征与培养研究 [J]. 科技管理研究, 2016, 36(1): 47-51.
- [8] 罗明忠. 个体特征、资源获取与农民创业: 基于广东部分地区问卷调查数据的实证分析 [J]. 中国农村观察, 2012(2): 11-19.
- [9] 陈国生, 肖瑜君, 李海波, 等. 返乡农民工创业选择的影响因素分析: 基于 5 省 465 户返乡农民工家庭的调查数据 [J]. 经济地理, 2022, 42(1): 176-181.
- [10] 曾瑜, 孙延杰. 进城务工人员返乡创业与乡村振兴联动: 理论逻辑、困境及路径优化 [J]. 重庆社会科学, 2022(10): 83-96.

(上接第 253 页)

#### 参考文献

- [1] 赵展慧. 创新农业保险 助推乡村振兴 [N]. 人民日报, 2021-10-20 (011).
- [2] 张瑾. 农业保险财政补贴法律制度研究 [J]. 中国乡镇企业会计, 2021(10): 13-14.
- [3] 陈阳. 经济视角下的农业保险 [J]. 今日财富, 2021(19): 38-39.
- [4] 李慧. 农业保险服务乡村振兴的逻辑与路径: 农业保险服务乡村振兴研讨会综述 [J]. 保险理论与实践, 2021(7): 84-91.
- [5] LI Q R. The dynamic effects of agricultural insurance development on the optimization of agricultural industrial structure-Generalized method of moments estimation based on dynamic panel model [J]. IOP conference series: Earth and environmental science, 2021, 831(1): 1-12.
- [6] 周小春, 华谊. 重庆市政策性农业保险发展现状、问题及建议 [J]. 山西农经, 2022(9): 178-180.
- [7] 赵将, 张惠杰, 段志煌. 美国的农业政策与 WTO 合规: 2018—2020 [J].

- 农业经济问题, 2021, 42(8): 113-124.
- [8] 吕刘. 日本农业互助保险对中国农业保险发展的启示 [J]. 现代商业, 2021(27): 58-61.
- [9] 易福金, 陆宇, 王克. 大灾小赔, 小灾大赔: 保费补贴“包干制”模式下的农业生产风险与赔付水平悖论——以政策性玉米保险为例 [J]. 中国农村经济, 2022(3): 128-144.
- [10] 周淑芬, 刘婷婷, 邱卫娜. 河北省政策性农业保险财政补贴创新机制研究 [J]. 河北金融, 2021(9): 64-68.
- [11] 徐菁. 农业保险对农民收入的影响分析: 以中部六省为例 [J]. 安徽农业科学, 2022, 50(22): 211-214.
- [12] 展凯, 朱少芬, 邓超, 等. 农业保险保费补贴政策的减贫效应及其区域异质性 [J]. 财经理论与实践, 2021, 42(5): 42-49.
- [13] 沈雅梅. 天津财政支持农业提高生产抗风险能力问题浅析: 以服务政策性农业保险开展为例 [J]. 当代农村财经, 2021(10): 60-62.
- [14] 梁超, 贺娟, 陶建平. 中国政策性农业保险参保、退保以及排斥分析: 来自华中三省的证据 [J]. 世界农业, 2022(3): 48-61.