

# 推进乡村全面振兴背景下我国农业保险法律制度问题研究

程婉清

福建农林大学, 福建 福州 350002

**摘 要 :** 农业的发展不仅关系着人民的温饱, 更关系着乡村的全面振兴和国家的发展。随着中国式现代化进程加快, 农业农村面临新的形势与挑战, 需要加强对农业的保护, 促进其稳定发展。农业保险在保障农业的稳定发展方面发挥着至关重要的作用, 但当前中国农业保险法律制度存在诸多不足。本文通过分析我国农业保险法律制度现状, 提出完善农业保险法律制度的建议, 以期为推动乡村全面振兴建言献策。

**关 键 词 :** 乡村振兴; 农业保险; 法律制度

## Research on the legal system of agricultural insurance in China under the background of promoting rural comprehensive revitalization

Cheng Wanqing

Fujian Agriculture and Forestry University, Fuzhou, Fujian 350002

**Abstract :** The development of agriculture is not only related to the food and clothing of the people, but also related to the comprehensive revitalization of the countryside and the development of the country. With the acceleration of the Chinese-style modernization process, agriculture and rural areas are facing new situations and challenges, and it is necessary to strengthen the protection of agriculture and promote its stable development. Agricultural insurance plays a vital role in ensuring the stable development of agriculture, but there are many deficiencies in the current legal system of agricultural insurance in China. Based on the analysis of the current situation of the legal system of agricultural insurance in China, this paper puts forward some suggestions to improve the legal system of agricultural insurance in order to offer suggestions for promoting the overall rural revitalization.

**Keywords :** rural revitalization; agricultural insurance; legal system

推进乡村全面振兴和社会发展, 必须坚持发展农业, 推动农业稳定优先发展。党的二十大报告中明确提出, 要全面推进乡村振兴, 坚持农业农村优先发展, 加快建设农业强国。2024年我国中央一号文件中明确指出, 为推进乡村全面振兴, 确保国家粮食安全, 要扩大农业保险的保障范围, 鼓励地方发展具有地方特色的农业保险, 推进农业保险制度特色化专业化精准化发展。农业保险作为农业风险管理的重要工具, 服务于全面推进乡村振兴和建设农业强国的目标。推进乡村全面振兴背景下, 面对新形势和新挑战, 当前我国农业保险法律制度尚不完善, 存在诸多问题和挑战, 需要加以完善, 以期为推进乡村全面振兴提供更有力的法治保障, 为我国乡村全面振兴保驾护航<sup>[1]</sup>。

### 一、中国农业保险法律制度的现状

#### (一) 中国农业保险的发展历程

我国的农业保险制度经过了将近八十年的发展历程, 我国农业保险一直以来都是以政府主导的政策性农业保险为主, 辅以少量的商业性农业保险。1987年我国在中国人民保险公司内设立农村保险业务部, 专门从事农业保险业务。20世纪90年代, 为推动农业发展, 国家通过推动发展农村合作保险和建立各类农业保险机构等措施发展农业保险, 扶助农业发展。同期, 中国的保险业为了获取更多盈利, 开始缩减农业保险业务, 中国的农业保险发展处于萎缩低迷的时期。

在第十六届中共中央委员会第三次大会上, 明确指出, 要加大国家对农业的支持保护, 建设政治性政府导向政策性农业保险, 政策性农业保险开始逐步发展。2004年, 在全国范围内进行政策性农业保险的试点工作, 农业保险开始发展。此后, 农业发展地位越来越高, 国家越来越重视农业基础发展, 中国的农业保险也随之不断发展, 我国农业保险经营机构数量和规模不断上升, 服务涵盖的种类更加多样, 农业保险由此出现了快速发展的势头<sup>[2]</sup>。

2007年国家财政拨出10亿元对农业进行专项补贴, 2008年国家稳步扩大政策性农业保险试点范围。此后, 我国农业保险的支出金额持续扩大, 保险政策实施范围和力度也在不断扩大。进入

新时代，国家大力推进乡村全面振兴事业，农业保险发展迎来新机遇。

## （二）中国农业保险法律制度的发展历程

我国的农业保险法律制度发展历史较短，1993年颁布施行的《中华人民共和国农业法》明确规定了，国家对农业的保险持鼓励支持的态度。紧接着国家持续不断颁布重要文件来不断完善我国农业保险法律制度，1995年《中华人民共和国保险法》颁布施行，但是该法并未专门具体规定农业保险。2013年实施的《农业保险条例》这部行政法规是首次专门规定农业保险制度的法规。后续我国通过不断修订完善法律文件来促进我国农业保险法律制度的发展<sup>[3]</sup>。

我国逐步建立了农业保险法律制度体系，为农业保险业提供了法律依据。然而，中国农业保险法律制度仍显薄弱，农业保险法律体系不完善，缺乏系统性和完整性。目前，中国尚未制定专门的农业保险法，农业保险的法律基础主要依赖于《保险法》和相关的行政法规、部门规章。

## 二、推进乡村全面振兴背景下我国农业保险法律制度存在的问题

### （一）农业保险法律体系不完善

保障农业保险稳定发展需要完善的农业保险法律制度进行法治保障。由于我国幅员辽阔，地域差距显著，在自然环境、历史、社会等方面存在较大差别，导致我国各地区农业发展十分复杂多样，但是，目前我国的农业保险法律制度没有办法满足目前复杂的农业发展的需要。

目前，我国还未有专门的独立的农业保险法，农业保险条款主要在其他农业法律之中，农业保险的法律体系制度尚不完善，对农业的保险法律支持力度不足。农业保险的法律基础主要依赖于《保险法》《农业保险条例》和其他相关的行政法规、部门规章。这些文件对于农业保险的具体规则设定、评估、责任分配等方面规定不够具体详细，对农业保险的规定较为模糊，导致农业保险法在实际运用中缺乏可操作性，农业保险在使用中缺乏明确的法律保护，农业保险的发展缺乏足够的法律保障和政策支持。由于农业保险法律体系不完善，对农业保险的法律保障不足，农业保险在法律法规、政府政策与补贴方面均不到位，制约了农业保险的健康发展，农民的利益难以得到切实维护<sup>[4]</sup>。

### （二）农业保险产品品种单一，保障水平不高

当前，中国农业保险产品种类相对较少，创新力度不足，品种单一，保障水平不高，难以适应目前不断发展的农业环境。目前我国农业保险产品品种种类较为单一，产品的主要范围还是在以前的传统的农业保险，难以适应新业态和新农业的发展，没有办法对新型农业经营主体和农业新业态进行保险保障，无法充分满足越来越复杂多样的不同农业生产主体个性化的农业保险需求<sup>[5]</sup>。

同时，我国农业保险保障水平不高。农业的发展关系着国家的根本，尤其是一些重要的农产品的发展关系者国计民生，农业保险保障水平仍需进一步提高，需要扩大农产品的保险的保障广

度和深度，一些经济作物和养殖业等保险覆盖率仍然相对较低，巨灾保险制度还不够完善。目前我国农业保险主要以成本保险为主，不能有效化解市场风险影响了农户的投保积极性。

### （三）农业风险定义及评估机制不完善

农业保险是农业保障体系中的一个重要组成部分，农业生产面临的具有多样化和复杂化的特征，同时农业风险具有区域化的特点，一个地区的农业风险同时发生可能导致保险公司分散风险的能力减弱，使得在实践中农业保险遇到这些风险时评估难度较大。所以相对应的，需要法律对农业风险定义及评估机制进行规定，使农业保险在理赔时真正做到科学公正理赔，做到应赔尽赔。然而，目前我国农业保险法律当中没有明确对农业保险中的风险进行规定，没有形成明确统一的风险认定标准，也尚未建立统一的科学的农业风险评估机制。由于缺乏统一科学的农业评估标准和法律依据，这导致当实际农业保险理赔过程中，对于风险的认定和赔付双方难以达成一致，不同保险公司之间在风险认定和赔付方面也存在差异，出现不确定性，没办法寻找具体法律规定来定分止争，导致农民参保的积极性降低，农业保险市场萎缩<sup>[6]</sup>。

### （四）农业保险监管机制不完善

目前我国农业保险的监督管理机制还不完善，存在监管力度不足和不全面的问题。一方面，我国农业保险的监管机构责任设定不明确，农业保险涉及多个部门进行监管导致监管效率低下，产生互相推诿责任的问题。另一方面，农业保险的监管方式较少，面对复杂的现实情况，缺乏现代化的全面的监管技术手段。此外，农业保险的监管制度不完善，缺乏针对农业保险的专门监管规定和措施。这些问题都需要农业保险法律制度进行具体规定，实现可操作性强的全面的农业保险监管。

## 三、完善中国农业保险法律制度的建议

### （一）完善农业保险法律制度

为从根本上解决农业保险法律基础薄弱的问题，我国应尽快制定专门的农业保险法，明确农业保险法律制度定位，完善农业保险法律制度<sup>[7]</sup>。农业保险立法要服务于国家以农为本和推动乡村全面振兴战略，意图是保障农业生产事业在经济活动中稳定发展，为农业风险进行兜底，保障农民从事农业的积极性，降低农业从业者的经营风险。

农业保险法应明确农业保险的具体内容，将农业保险定位为支持农业发展、保障农民利益的重要工具，确保其在乡村振兴中的核心作用。推动中国乡村全面振兴，要丰富农业保险的内涵，农业保险的性质应当是发展的，不能仅仅是单一的政策性农业保险，应当寻求其商业化发展，才能切实推动政策导向的农业保险稳定发展。农业保险法应明确农业保险的业务范围、产品种类、保费补贴政策等，为农业保险的发展提供坚实的法律支撑，推动农业保险市场的健康有序发展。

### （二）推动农业保险产品创新，提升农业保险保障水平

为推动农业保险产品的创新，国家应加强农业保险产品研发

和创新,鼓励地方发展特色农产品保险。国家应放开农业保险的地区和品种方面试点,通过法律制度鼓励支持引导保险公司因地制宜开发多样化的保险产品,设计灵活性保险条款,充分满足不同农业生产主体个性化的农业保险需求,开发地方特色农产品保险,提高农户的投保积极性,更好适应农业发展,适应市场环境<sup>[8]</sup>。

完善我国农业保险巨灾保险法律制度。在立法中明确巨灾风险的定义,并建立科学有效的评估机制。多部门专家共同评估测定农业巨灾风险,评估灾害事件的等级、影响范围、损失、理赔责任划分和赔偿比例等。

为进一步提升我国农业保险的保障水平,在保障范围方面,稳步推进农业保险覆盖范围的扩大,将更多农业生产领域纳入保障范围之中。在补贴保障方面,制定专门补贴政策,不仅要加大补贴力度,还要拓宽补贴的广度,扩大农险补贴品种范围,补贴范围包含更多农业,逐步从主要粮食作物品种向各地特色农业拓宽,推进农业保险精准投保理赔,做到应赔尽赔。国家还应通过法律制度设计完善农业保险产品的定价机制,组织各行业专家和农业主体等共同探讨设计公平合理的农业保险定价机制,建立公平合理科学的保险产品定价模型,合理确定保费水平,降低农户的投保成本,实现多方面共赢。

### (三) 完善农业风险定义及评估机制

我国农业保险法律尚未对农业保险中风险进行明确界定,也缺乏科学有效的评估机制,风险定义及评估机制不完善<sup>[9]</sup>。应当建立符合本地区特点的科学的农业保险风险评估和保费定价模型,需要法律对农业风险定义及评估机制进行具体规定,具体规定风险定义、风险程度划分、损失估算等内容,使农业保险在理赔时能真正做到科学公正理赔,应赔尽赔。同时,加大农业保险科技赋能力度,运用目前的科技对农业风险进行全过程监测,以便于事前预防风险和事后风险评估。

### (四) 完善监管机制

为避免因为多个监管主体职责不明导致的监管无力,应通过制定明确的农业保险法律监管制度,明确规定建立专门的农业保险监管机构,明确其监管职责,建立健全农业保险监管机制,制定针对农业保险特点的专门监管规定和措施,对农业保险市场的

准入、退出、业务经营等方面进行严格监管,发展现代化的监管技术手段,确保农业保险市场的规范运行。加强对农业保险经营机构的监督和管理,确保其依法合规经营,防范和化解风险。强化农业保险的政策支持,在法律中明确规定政府对农业保险的支持政策,包括保费补贴、风险分散机制等,确保农业保险的可持续发展。

### (五) 加强农业保险法治宣传教育

提高农户的农业保险法律意识,政府、社区、法律工作者等应合作进行农业保险法治宣传教育,普及农业保险知识,深入到农户们的家里,开展农业保险法治宣传教育活动。因地制宜,在各地各农业生产初期和风险灾害多发时期,加大农业保险法治宣传教育的力度和频率,提高农户农业保险参保积极性。通过科技和网络宣传,引导农户正确认识农业保险的重要性。各地方应当定期组织农业专家和保险从业人员开展培训教育活动,通过农业生产销售方面知识吸引农户学习农业保险有关法律知识,提升农户学习积极性。建立农业保险线上线下平台,聘请法律顾问,为农户提供专业高效便利的农业保险咨询、解答等服务,帮助农户了解农业保险相关政策和产品<sup>[10]</sup>。

## 四、结语

农业保险是保障粮食生产的重要措施,是促进农业发展的重要支柱。各个国家普遍运用农业保险来提高农民的收入和促进农业的生产,同时农业保险也是联合国允许其成员国发展农业生产的力量支撑。农业保险作为农业风险管理的重要工具,在保障农业生产稳定、促进农民增收和助力乡村振兴方面发挥着重要作用。然而,当前中国农业保险法律制度存在诸多不足,为完善农业保险法律制度,加强农业保险立法是确保农业保险稳定、可持续发展的关键。推进乡村全面振兴背景下中国农业保险法律制度的完善需要多方面的共同努力。通过制定专门的农业保险法、推动保险产品创新、提升农业保险保障水平、完善监管机制、加强农业保险法治宣传教育等措施的实施,为中国农业保险的发展提供坚实的法律保障,有力推进乡村全面振兴的实现,以全面推进强国建设、民族复兴伟业。

## 参考文献

- [1] 陈丽. 金融支持乡村振兴的实践与思考 —— 以广东省梅州市为例 [J]. 农村金融研究. 2019.(6).
- [2] 赵展慧:《创新农业保险助推乡村振兴》[N],载《人民日报》2021年10月20日,第011版。
- [3] 张瑾:《农业保险财政补贴法律制度研究》[J]载《中国乡镇企业会计》2021年第10期,第13-14页。
- [4] 曾康霖. 试论金融与社会发展的关系及其制度安排 [J]. 征信. 2019(11).DOI:10.3969/j.issn.1674-747X.2019.11.001.
- [5] 陈莹:《我国农业保险法律制度问题研究》[D],吉林财经大学,2021年,第9页。
- [6] 蒋和平,蒋辉,詹琳. 我国农业保险发展思路与策略选择:基于粮食安全保障视角 [J]. 改革, 2022,(11):84-94.
- [7] 陈风. 政策性农业保险基本法律问题研究 [D]. 武汉大学,2012.
- [8] 刘小红. 我国农业保险法律制度的演进、检讨与构建 [J]. 现代经济探讨 2015.
- [9] 何文强. 论我国政策性农业保险的法律监管 [J]. 法学评论, 2008.
- [10] 周孟亮. 脱贫攻坚、乡村振兴与金融扶贫供给侧改革 [J]. 西南民族大学学报(人文社科版).2020.(1).