

应用法学文库 | 主编：杨建学

刘小红 著

农业保险财政补贴 法律制度研究

STUDY ON LEGAL SYSTEM OF AGRICULTURAL
INSURANCE FINANCIAL SUBSIDY

法律出版社 LAW PRESS · CHINA

应用法学文库 | 主编：杨建学

刘小红 著

农业保险财政补贴 法律制度研究

STUDY ON LEGAL SYSTEM OF AGRICULTURAL
INSURANCE FINANCIAL SUBSIDY

法律出版社 LAW PRESS · CHINA

图书在版编目 (CIP) 数据

农业保险财政补贴法律制度研究 / 刘小红著. —北京: 法律出版社, 2017

ISBN 978 - 7 - 5197 - 1015 - 6

I. ①农… II. ①刘… III. ①农业保险—财政补贴—
保险法—研究—中国 IV. ①D922.284.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 149212 号

农业保险财政补贴法律制度研究

NONGYE BAOXIAN CAIZHENG BUTIE FALÜ
ZHIDU YANJIU

刘小红 著

策划编辑 黄琳佳

责任编辑 黄琳佳

装帧设计 李 瞻

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 固安华明印业有限公司

责任校对 王晓萍

责任印制 陶 松

编辑统筹 学术·对外出版分社

开本 A5

印张 8.75

字数 224 千

版本 2017 年 7 月第 1 版

印次 2017 年 7 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号 (100073)

网址 / www.lawpress.com.cn

投稿邮箱 / info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱 / jbwq@lawpress.com.cn

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号 (100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服 / 400 - 660 - 6393

第一法律书店 / 010 - 63939781/9782 西安分公司 / 029 - 85330678 重庆分公司 / 023 - 67453036

上海分公司 / 021 - 62071639/1636 深圳分公司 / 0755 - 83072995



书号: ISBN 978 - 7 - 5197 - 1015 - 6

定价: 48.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

《应用法学文库》编委会

主 编：杨建学

副主编：张 平 陈 亮

编 委：卢代富 谭启平 李永升 谭宗泽

黄明耀 于天敏 章建东 韩德云

徐以祥 张建文

总 序

百余年来,风云激荡,国家开启现代化进程,社会迭经变迁。中国法学与民族命运共浮沉,历经数变。中国法治之路风风雨雨,坎坎坷坷;中国法律教育之旅一路探索,逶迤前行。改革开放,法学新生,日累寸进,乃有今日之成。国家顺应时代趋势,高瞻远瞩,倡导“建设社会主义法治国家”。及至今日,中国特色社会主义法律体系宣告建成,蔚为壮观。然当今中国,经济体制变革,社会结构变动,利益格局调整,思想观念变化,转型加剧凸显结构矛盾,社会向学界提出挑战。社会转型催生法学转型,法学教育亟须“突围”。中国法学教育以解决中国问题为出发点,亦必以之为归宿。盖因中国有中国之问题,中国法学必须有中国意识,必须有能力把握和解决中国的法治问题。

“法者天下之公器也,变者天下之公理也”。法律是公共资源,立法者立法律为据,条贯社会;守法者以法律为凭,指导行为,充当法律请求权基础;执法者执行法律,让法律行于天下;司法

者,秉持正义,衡断纠纷,匡正法度。然法律运行于社会,非有学术之研讨、化育与引导,无法建其功。法学本基于实践亦志于实践,是知识之学、智慧之学,更是实践之学,以依法合乎正义地解决社会纠纷为其要务。陆游有诗:“纸上得来终觉浅,绝知此事要躬行。”法律是最讲求实践、注重践履躬行的学科。王泽鉴先生有言:“有实务而无理论,犹如盲目,有理论而不重实务,则近空谈。”中国并非缺乏法学理论。数十年来,主要法治国家之法学理论被大力引入,几成泛滥,又显蔡枢衡所谓的法学“殖民地”风景。中国更不乏法律实务。“为有源头活水来”,三十年改革开放,现代化进程一路高歌猛进,为法学研究所准备之实务资源无限丰富。身处伟大时代,中国当今法治实践为展开法学研究提供了广阔天地,只是“犹在深闺人未识”。而今,从“立法主义”向“应用”转变的社会需求,促动中国法学转型。为中国法学教育锦上添花。挑战与机遇并存,西南政法大学2012年首创“应用法学”学科恰逢其时。

“形而上者谓之道,形而下者谓之器。”法学理论界常以追求法学中的“形而上者”自居,带有追求弘法论“道”的自我优越感,鄙视法律实务“低级”;法律实务界则谓法学理论界“玄而又玄”,所研究者为“擒龙之术”,无以应对社会实践。而在法学界内部,理论法学与应用法学的隔膜亦复如是。应用法学研究在法学实务界与法学理论界、教育界遭到了截然不同的命运,实务界如火如荼与理论界、教育界落寞孤寂适成鲜明对照。改革开放以来,大学全面卷入市场经济大潮,斯文扫地,人文精神丧失。与此相应,大学教育之技术导向与职业化蓬勃发展。曾几何时,大学教育之技术导向与职业化成为批评的众矢之的。然天不丧斯文,国学重建及文化软实力战略,助成大学人文精神恢复。唯中国法学教育,实无力承受技术导向与职业化教育指责。若然,中国法学教育以应用为导向当备受诟病。然而,现实所提问题恰恰相反,中国法学教育所培养之法科学生竟然仍需较长时间方能应付法律实务。果如是,则中国法学教育职业化程度还远远不够,无法培养出合格的“法匠”。原因何在?从法学

教育角度看,缺乏沟通法学理论与法律实务的“应用法学”,乃是一重要原因。法学教育被称为“一种真实的职业教育”,学生从迈进法学院的第一天起就被要求像职业者那样去思考、行动,其应用性和实践性实乃学科之首要属性。诚如大法官霍姆斯所言:“法律的生命不在于逻辑,而在于经验。”法学教育的生命亦不仅在抽象的逻辑理论,更在现实生活中的源头活水。

中国当前法学体系中,本有理论法学与应用法学之分。所谓应用法学者,是旨在直接服务法律实际生活、帮助解决法律实际问题之法学分支学科总称,其代表性学科是各种部门法学。在此意义上,应用法学几成一无所不包之庞然大物。盛名之下,其实难副。究其实质,这种“应用法学”还只是停留在部门法学层次。在这个庞大体系中,每一具体部门法学,皆形成各自独立之理论体系。尽管诸部门法学均以解决法律实际问题相标榜,却处于杂乱状态。各部门法学以研究对象和研究方法为主要标准,于应用法学名义下,纵向上各自确定自己之学科地位。而诸部门法学之间壁垒森严,各自为政,扞格难通,成各自为政之局面,甚至相互踏伐,基于利益诉求争夺学术地盘。传统应用法学内部“纵向分割”,各部门法学孤军奋战,有碍通盘考量。一叶障目,不见泰山。每一种分类,无疑都是一种遮蔽。遮蔽之后需去蔽。综合运用法学理论,有效衔接法律规范与社会事实,非各部门法学单打独斗所能独力完成。欲去现行法学教育之蔽,加强薄弱环节,当形成真正之“应用法学”学科。

此“应用法学”,旨在会通理论与实践,研究对象上一改传统之“纵向”划分,在横向上贯通各部门法学,精研各法律部门于“应用”过程中所生之共同问题与共同规律。“法之理在法外。”应用法学旨在为“法之理”与“法之外”搭建学科桥梁,实现法学内部各学科之间的交叉融合,提升法律人的法律综合应用能力。既入乎其内,又出乎其外,出法入理,“顶天立地”,为“仰望星空”和“脚踏实地”建立中介,打破以部门法为界的划分方法,从横断面切入各个部门法学,突出法学知识的综合运用,实现关注对象从“立法”到“法律实

施”的转变,强化法律应用技术,特别是法律方法论研究。总而言之,应用法学要借助法律方法论,把作为权威系统的法、作为社会系统的法和作为价值系统的法有机协调起来,沟通实务与学说,促进法学进步。而应用法学,实有助于法律职业共同体的养成。法官、检察官、律师、公证员等只是法律人从事不同法律职业分化之结果,但在培养法律职业共同体的过程中,仍有赖于法律思维的训练乃至内化。就此言,应用法学的创立,是法律思维和法学教育理念的一场革命。

独立之精神,自由之思想,是现代大学之精髓。《诗经》有云:“周虽旧邦,其命惟新。”《尚书》有云:“苟日新,日日新,又日新。”思想自由与学术创新,亦是现代大学的社会职责。秉持创新理念,担当社会责任,西南政法大学首创“应用法学”学科,举“应用法学院”一个学院之力,倾力打造“应用法学”。《应用法学文库》将以关注法律职业人员等特定主体运用法律的具体行为和实际效果为宗旨,概括、提炼法律职业主体在法律实务中应当遵循的技术、方法、规律和原则,期许为法律的正确应用进而制度完善提供实际指引和理论支持。西南政法大学诚欲和海内外有志之士,共谋应用法学发展大业。“西政精神”体现为两个鲜明的办学特色,即“尚思善辩,营造论辩文化”、“厚德笃行,打造务实人才”。尚思善辩,才能目光高远。厚德笃行,才能脚踏实地。尚思,但不空谈;笃行,但不功利。这两大特色紧密联系,共同体现了学校培养人才的独特教育模式。

海纳百川,有容乃大。“应用法学”乃新生事物,初创时期,尚显幼稚,然所针对问题,实具普遍意义,直指中国当前法学教育“软肋”。“应用法学”欲深入理论,润养于经典;关注实践,立足于现实;阐幽发微,沟通实务与理论两端;回应时代需求,服务现实社会。“应用法学”之发展壮大,端赖法学理论与法律实务携手共进,践行法律,弘扬法治。涓涓细流,汇成大海。法学教育一日千里,应用法学方兴未艾。唯愿法学理论界与实务界,持开放心态,扶持发展,协力共进,共同推进中国法治事业。

巍巍上庠,国运所系。法学教育更攸关国运兴衰。孟子云:“入则无法家拂士,出则无敌国外患者,国恒亡。”近代《申报》有文指称,“今日者,国事危矣……论者每归咎于国家人材之缺乏。夫国家之人材,果真缺乏哉。所缺乏者,明法政之人材也”。其间以造就实践人才、担当践履使命的应用法学更加责无旁贷。未来泱泱之法治中国,有赖今日昂昂之有志青年;今日佼佼之青春学子,必成未来昭昭之法律精英。唯今日为应用法学尽绵绵之力,希冀他日成蔚为大观。

是为序。

西南政法大学 付子堂

二〇一二年五月于重庆渝北宝圣湖畔

目 录

引 言/1

第一章 基本问题:农业保险财政补贴的 阐释及制度考证/15

第一节 农业保险财政补贴的范畴解析/15

一、农业保险财政补贴的相关概念/15

二、农业保险财政补贴的种类划分/23

三、农业保险财政补贴的特征描述/27

四、农业保险财政补贴的属性解读/34

第二节 我国农业保险及财政补贴制度的 历史考察/37

一、农业保险的发展历程/37

二、财政制度的演变经历/39

第二章 多维审视:农业保险财政补贴的 理论基础/44

第一节 农业保险财政补贴的经济学分析/44

一、农业保险的市场失灵/44

二、农业保险的社会福利理论/48

三、农业保护理论/50

第二节 农业保险财政补贴的伦理学研判/51

一、农业保险财政补贴的利他思想体现/51

二、农业保险财政补贴的实质正义追求/54

第三节 农业保险财政补贴的社会学考量/59

一、风险社会与农业风险/59

二、农业保险及财政补贴/65

第四节 农业保险财政补贴的法学思考/67

一、“需要国家干预”的经济法视角/67

二、公共财政理论的财政法视角/70

三、新国际贸易理论的国际经济法视角/72

第三章 建构引领:农业保险财政补贴法律制度的核心价值/75

第一节 农业保险财政补贴与投保人的权利保障/76

一、农业保险投保人生存权保障/76

二、农业保险投保人发展权保障/82

三、农业保险投保人财产权保障/87

第二节 财政补贴与农业经济安全保障价值/91

一、农业经济安全及面临的挑战/92

二、农业保险财政补贴与农业经济安全的关系/93

第三节 财政补贴与国家粮食安全保障价值/95

一、“粮食安全”及其面临的挑战/95

二、农业保险财政补贴与粮食安全的关系/96

第四节 财政补贴与产业安全保障价值/98

一、产业安全理论及我国面临的挑战/98

二、农业保险财政补贴与产业安全保障/100

第四章 检讨反思:农业保险财政补贴的现实困境/102

第一节 农业保险财政补贴的资金保障困境/102

一、农业保险资金需求和供给状况/102

二、补贴资金保障困境的因素分析/107	
第二节 农业保险财政补贴的效率困境/109	
一、财政效率及农业保险财政补贴效率理论/110	
二、效率困境的具体表现及原因分析/113	
第三节 农业保险财政补贴的公平困境/119	
一、公平观念与社会规范/119	
二、农业保险财政补贴的公平批判/120	
第四节 农业保险财政补贴的监管困境/125	
一、农业保险财政补贴的监管内容/125	
二、监管困境具体表现及原因分析/129	
第五章 当代发展：国外农业保险财政补贴法律规制的主要模式/134	
第一节 现行农业保险补贴法律规制的模式梳理/134	
一、从自由发展到政府主导模式/135	
二、提供全方位支持模式/139	
三、差别化管理模式/142	
四、国家重点选择性扶持模式/142	
第二节 国外农业保险财政补贴法律规制的启示/144	
一、法治化：农业保险财政补贴规制的有效路径/144	
二、制度模式：制约因素与中国选择/152	
第六章 路径选择：农业保险财政补贴的基本前提/159	
第一节 农业保险财政补贴法律制度的基本理念/159	
一、弱者保护理念/160	
二、公共服务理念/170	
第二节 农业保险财政补贴法律制度的基本原则/173	
一、收入保障原则/173	
二、补贴公平原则/174	
三、补贴效率原则/175	
第三节 农业保险财政补贴的模式选择/176	

一、总体模式设计/176

二、补贴方式/179

三、补贴标准/181

第七章 制度构建:农业保险财政补贴困境突破的核心问题/184

第一节 农业保险财政补贴的适用范围/184

一、主体范围/184

二、农业生产范围/190

三、农业风险范围/192

第二节 农业保险财政补贴资金保障法律制度/193

一、预算法律制度/194

二、税收法律制度/202

三、农业风险基金制度/208

第三节 农业保险财政补贴效率保障法律制度/210

一、财政转移支付制度/210

二、绩效预算制度/214

第四节 农业保险财政补贴公平保障法律制度/218

一、农业保险财政补贴公平保障的法制现状及评价/218

二、农业保险财政补贴公平保障的法律制度设计/224

第五节 农业保险财政补贴监管法律制度/235

一、农业保险财政补贴的监管目标/235

二、农业保险财政补贴的监管路径/236

三、建立系统的监管制度/240

结 论/245

参考文献/248

致 谢/267

引言

一、背景、目的与意义

(一) 一系列“百年不遇”的灾害引发的思考

2008年5月12日——一个令中华民族难以忘却的日子。汶川大地震现场的满目疮痍还历历在目,撕心裂肺的哭喊声还在耳边回响,数十万人葬身废墟。这场灾难让我们的关注力集中在遭遇悲惨经历的人们和城市倒塌的房屋上面。但我们还忽略了一个问题,那就是地震引发次生灾害的同时也导致了周边数百万亩良田被毁,农业生产遭受严重破坏。让我们的思绪再倒回去,2006年,重庆市遭遇了百年不遇的旱灾,紧接着,2007年又遭受了百年不遇的水灾。2010年,云南罗平遭到百年不遇的特大旱灾袭击,秋、冬、春连旱导致大地龟裂、水库焦裂、大河干涸、农作物萎蔫、树木枯焦。据统计,干旱造成该县农作物、林业、工业、旅游业直接经济损失超11亿元。百年不遇的“待遇”似乎让国人一股脑儿都“享受”了一回。灾害带给人们的身体伤痛我们无法

避免,但灾害带给农民的经济损失却是可以减轻的。

保险是一种利用大数法则分散风险的有效方式,能够最大限度减轻投保人的损失。农业保险也理应成为减轻农民经济损失的主要方式。沿着这条思路,也为能取得第一手素材,笔者曾于2014年夏季独自驱车跨越渝、川、黔、滇四省市,走访近万户农家和专业合作社,发放近十万份调查问卷。通过问卷调查发现,不了解农业保险政策、未投保农业险的农户大有人在;农业保险有无补贴、有何补贴政策也根本不知;对于国家近期出台了若干针对农业保险及补贴的法律法规更是无从知晓。农业是我国的基础产业,农村人口数量占全国人口总数比例近46%^[1],农民也理应有着和城市居民同样多彩丰富的生活。但现实的巨大差距让我们不由得去审视,到底哪里出了问题,出路在哪里?农业保险这个好东西农民怎么就不知道?不接受?究其原因,除了相关政策的宣传力度不够,农民收入多元化导致不再单纯依赖农业生产收入,农民法律意识、风险意识淡漠外,应该有更深层次的因素。这也更坚定了笔者从制度层面挖掘农业保险财政补贴种种问题的初衷。

(二)建立农业保险财政补贴法律制度的价值所在

事实上,我国历来重视农业发展问题。历届政府都将“三农问题”作为政府工作的重中之重,“十三五”规划也强调要“推进农业现代化”。为切实减轻农民负担、增加农民收入,在全国范围内先后采取了农村费改税、免除农业税、联合医疗保险等惠民措施。我国工业经济的飞速发展令世人瞩目。但农业发展仍举步维艰,城乡经济、文化差距进一步扩大,农业仍然是制约我国国民经济发展的“瓶颈”。除了农地面积广阔、农业就业人员基数大、农业科技发展水平不高等原因外,还有一个至关重要的原因就是现有的制度设计严重缺位和滞后,无法适应农村经济形势发展的需要。因此,农业保险

[1] 据统计资料显示,2014年全国乡村人口达6.18亿。数据来源:国家统计局2014年乡村人口统计数据。

财政补贴法律制度的建立对我国农业发展有着十分重要的价值。

首先,建立农业保险财政补贴法律制度,有助于农业保险在农村的大力推广。农业保险的运营,是深化农村改革、统筹城乡经济发展的必然要求。国家采取的种种增加农民收入的措施,仅仅能从外因的角度有利于农业发展。现阶段,我国农业的发展不是缺少政策环境,而是缺少分散农业经营风险的法律机制。统筹城乡经济协调发展过程中,必须深入农村内部,从内因的角度增强农村经济发展的动力。然而,农业保险的准公共产品属性,造成农业保险市场存在供给和需求的双重失灵。因此,给予农业保险财政补贴有利于刺激农业保险市场的健康、可持续发展。农业保险财政补贴法律制度的建立,能够有效规范农业保险财政补贴行为,为农业保险的发展提供制度保障。

其次,建立农业保险财政补贴法律制度可为现代农业生产经营保驾护航。城乡统筹发展,侧重于围绕如何促进现代农业发展这一主题。缺少农业保险的现代农业是不完善的。发达的保险业是商品经济发展到高级阶段的产物,在市场经济高速发展的过程中,任何行业的经营者,都面临不同程度的经营风险,采取将风险由特定的一个主体转向由不特定的众多主体承担的保险经营模式,有利于生产经营者长期稳定发展,农业生产经营也不例外。因此,农业保险对农业生产经营风险的分散和保障作用有利于农业的长期稳定发展。

最后,建立农业保险财政补贴法律制度,有助于推动现代农村金融的发展。我国农业生产一直采取传统的单一经营模式,农业经济的发展主要依赖气候、地理、水文等自然条件和农民的辛勤劳作,而忽视金融运作对农村经济发展的促进作用。农业金融体系的建立,是城乡统筹建设、农村经济发展的重要措施之一,而农业保险又是农业金融体系的重要组成部分。农业金融的运作和对农业发展的支持,有利于农村水利、交通等基础设施的建设,有利于更多的农产品走进城市,有利于农民经济思维的形成,也有利于农村经济的

繁荣。

(三) 目的

农业是国民经济的命脉之一。农业保险不仅事关农民收入稳定,也事关农业的可持续发展和国民经济的健康发展。然而,由于多重因素使然,我国农业保险面临着“供给失灵”和“需求失灵”的双重失灵状态。农业保险具有准公共产品的性质,那种设想保险经营组织会舍弃追求自身利益最大化的目标而去经营农业保险这项“亏本生意”的想法未免天真。农民由于自身素质所限,也乐得不在农业保险上花费自己本就不多的金钱。在传统的社会经济条件下,农业生产纯粹是农业生产者自己的事情,国家不会去干涉。农业生产者和保险人之间的保险关系由作为私法的保险法调整。在垄断和国家垄断阶段,随着生产社会化和国民经济运行的确立,由于农业在国民经济中所具有的重要地位以及农业自身所具有的公益性特征,农业被置于政府强有力的控制之下,成为一个被管理、受扶持和保护的产业部门。农业经济关系成为他律性经济关系,政府重视发挥法律制度在农业生产经营中的作用,体现政府支持和保护政策的农业立法大量出现。法律作为上层建筑,是调整社会经济关系的最主要手段。因此,构建系统的农业保险财政补贴法律制度,是规范农业保险补贴行为,保障农业可持续发展的重要和根本选择。

第一,本书从我国农业保险财政补贴的基本范畴出发,对我国和西方国家农业保险及财政补贴法律制度的历史发展、思想来源和理论基础进行分析,运用经济学、社会学、伦理学、法学等多学科理论和文献分析方法、历史分析方法、比较分析方法及实证分析方法,着力于提出构建我国农业保险财政补贴法律制度的框架体系。

第二,通过对我国农业保险财政补贴法律制度基本理论的研究,探索出系统研究农业保险财政补贴的基本范式和分析视角。

第三,通过比较研究我国与西方国家农业保险补贴政策的共性和特性,探求符合我国特色的农业保险财政补贴法律制度的国际化路径,切实保障农业生产经营者的权利的享有、农业经济安全、国家粮