

# 从防灾减灾到农业保险： 中国共产党农业风险治理的经验和启示

赵 阳

农业是国民经济的基础，也是风险最高、受自然灾害影响最大的产业。习近平总书记在党的二十大报告中指出，要全方位夯实粮食安全根基，确保粮食、能源资源、重要产业链供应链安全。作为世界农业大国和人口大国，全面提升我国的农业风险治理能力，稳住农业基本盘、保障粮食安全对于稳定大局至关重要。然而，全球气候变化不断加剧、极端气候频发，尤其是在当今世界百年未有之大变局加速演进的背景下，如何守好“三农”战略后院，守住国家粮食安全这一底线是我们必须回答的紧迫的重大课题。习近平总书记曾指出，历史是最好的教科书，要从历史中获得启迪，从历史经验中提炼出克敌制胜的法宝。党的十九届六中全会决议指出，只有从党的百年奋斗中看清楚过去我们为什么能够成功，才能弄明白未来我们怎样才能继续成功。因此，全面回顾和梳理中国共产党在抗灾救灾和农业风险治理领域的伟大实践及其思想内涵具有重要的意义。

目前，国内学者针对中国共产党百年抗灾救灾思想及其演变开展了许多研究，研究视角逐渐丰富，但总体上仍局限在防灾减灾领域，系统性和整体性尚待进一步提升。为此，本文从农业风险管理的视角出发，站在国家治理体系和治理

能力现代化的层面，试图对已有文献进行更进一步的整合，希望凝练提出农业风险治理的新思路，为做好新时期农业风险治理和国家粮食安全保障工作提供参考。

## 一、中国共产党领导下农业风险治理的百年实践

风险治理的主要目标是有效防范化解各方面风险，通过把风险化解在源头、控制在局部和有效防控，确保国家长治久安，确保党和国家事业顺利推进。中国共产党成立以来，始终坚持以人为本，高度重视农业防灾减灾和风险治理工作，根据革命建设发展各个阶段的重点任务，不断发展和丰富农业风险治理思想，农业风险防控能力持续提升。

### （一）新民主主义革命时期：科学认识灾荒成因，积极组织生产自救和集体互助

内忧外患、战争频繁是新民主主义革命时期的显著特点。落后的社会制度、战乱以及自然灾害使粮食生产能力剧烈下滑，人民生活在水深火热之中。以毛泽东为主要代表的中国共产党人，根据马克思主义理论认为社会革命是解决灾荒问题的根本手段，主张建立新的社会制度和经济制度以彻底解决灾荒，在农业灾害治理实践中主要采取了三方面措施。一是将保障人民生活 and 意识形态工作、军事斗争、根据地建设相结合，如 1937 年毛泽东在《为动员一切力量争取抗战胜利而斗争》中把“救济失业”“赈济灾荒”列为抗日救国十大纲领重要内容，既初步解决了弱势群众的生存问题，又增加了党的凝聚力；二是针对抗灾能力弱的主要短板，组织动

员群众，打消“听天由命”的思想，制定了“依靠集体、农民自救、以工代赈、厉行节约、备战备荒、粮食调剂”等抗灾救灾政策，领导群众兴修水利、开垦荒地；三是探索了互助共济等现代风险管理手段。《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》中规定“抚恤老弱孤寡，救济难民灾民，不使流离失所”，林伯渠在1944年陕甘宁边区政府委员会第四次会议上指出，全边区已有42%的农业劳动力参加了农民合作社，其中包括一个畜牧保险合作社，探索了利用合作社来应对灾害。

## **（二）社会主义革命和建设时期：预防为主、防救结合，农业保险开始探索**

新中国成立后社会经济百废待举，抗灾能力不足，又面临着严重的自然灾害。为此，中国共产党人组织人民重整山河、发展生产，将兴修水利基础设施作为重要工作，提出了“预防为主，防救结合”的农业灾害治理思想，在实践中采取了三方面的措施。一是在1949年的《中国人民政治协商会议共同纲领》中明确提出人民政府在灾害风险治理中应当承担主体角色，出台了《关于治理淮河的决定》《淮河流域规划提要》等政策文件，着力应对水旱等传统自然灾害造成的灾荒；二是通过调配粮食、统筹救济，保障灾后群众的生命安全和基本生活，并通过广泛动员、减免农业税、节约互助等举措帮助灾区尽快恢复和发展农业生产；三是积极探索利用保险手段来分散农业风险、降低农民损失，中国人民保险公司成立伊始就试办了耕牛保险和养猪保险，后又在山东

等 36 个地区试办了“棉花收获保险”，第一年就承保了 46.5 万亩，有利配合了国家扩大种植经济作物政策，保障了农业生产和农村秩序稳定。1953 年因经济效益差等原因，农业保险业务曾停办一年，次年应全国第四次保险会议要求恢复开办。1955 年之后农业合作社运动迅猛发展，人民保险公司提出要适应农业合作社社会改革和农业生产发展的需求，开始探讨借鉴前苏联“法定农村保险”的经验将农业保险逐步实现法定保险，但未得到中央的同意。1958 年全国财贸工作会议提出“人民公社化之后，保险工作的作用已经消失”，此后，我国农业保险和其他国内保险业务一起停办。

### **（三）改革开放和社会主义现代化建设时期：农业风险治理工作逐步制度化，农业保险快速发展**

改革开放后，随着家庭联产承包责任制的实施，在我国农业生产力和农民生产积极性显著提高的同时，农业产业结构在不断调整优化，农业风险不再仅来源于自然风险，市场风险或贸易风险对农民收入和粮食生产的影响开始加大。对此，中国共产党与时俱进，不断调整优化农业风险治理思想，一方面形成了单灾种为主分级分部门管理的工作格局，另一方面实现了从单灾种防范向多灾种综合管理转变。这一时期主要采取了三方面举措，一是继续兴建长江三峡等水利枢纽、南水北调等水利工程，农业防灾减灾能力得到明显提高；二是健全农业风险治理工作的组织架构和制度体系，邓小平同志提出坚持地方和中央相结合、群众和政府相结合，合力处

理好灾后建设问题的方向，2006年党中央明确提出了“政府主导、分级管理、社会互助、生产自救”的农业防灾减灾方针；三是提出“加快建立政策性农业保险制度”，1982年响应国务院《关于国内保险业务恢复情况和今后发展意见的报告》，中国人保在全国恢复了农业保险业务，1986年新疆生产建设兵团农牧业保险公司（中华联合保险公司的前身）在新疆成立，结束了我国农业保险仅有一家经营主体的局面。此时的农业保险业务依然采取商业性经营的办法，然而由于赔付率居高不下，经过了短暂的恢复发展高潮之后，农业保险发展陷入困境。各界逐步认识到农业保险不同于一般的财产保险，对农业保险的性质特征认识逐渐深入。2004年党的十六届三中全会明确提出要探索建立政策性农业保险制度，成为我国农业保险发展历程中的一个分水岭，2007年中央财政将农业保险纳入财政补贴范畴，开启了新一轮政策性农业保险试点工作，我国农业保险进入了快速发展的阶段，保费收入保持两位数增长，次年农业保险保费收入就突破了100亿元大关。2012年11月，我国第一部农业保险法规《农业保险条例》出台，对我国农业保险具有里程碑的意义，标志着我国农业保险进入了法制化建设的进程。

#### **（四）中国特色社会主义新时代：国家农业风险治理能力全面提升，农业保险迈向高质量发展阶段**

进入新的发展阶段，党带领人民迎来从站起来、富起来到强起来的历史性跨越，但农业农村仍是我国“四个现代化”

建设的短板，粮食生产的根基仍不够牢固，依然存在粮食和重要农产品有效供给不足的风险。同时，动植物疫病和重大病虫害风险对农业生产和公共卫生均构成新的挑战，农业生产、粮食安全面临的不可预测性和破坏性加大。对此，党中央审时度势，将风险治理置于治国理政的突出位置，习近平总书记多次强调要树立底线思维和风险意识，强调要增强风险防控意识和能力，党的十九大将防范化解重大风险列在三大攻坚战之首。2016年中共中央、国务院印发《关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》，强调要坚持以防为主、防抗救相结合，努力实现从注重灾后救助向注重灾前预防转变，从应对单一灾种向综合减灾转变。这一时期，中国共产党领导的农业风险治理工作更加注重农业保险——这一市场化工具的运用，2013年12月，习近平总书记在中央农村工作会议上强调指出“新型农民搞规模种养业，风险加大了，农业保险一定要搞好，财政要支持农民参加保险”。2014年国务院颁布的《关于加快发展现代保险服务业的若干意见》将保险提升到社会治理手段的高度，农业保险继续保持高速增长，在稳定农民预期、分散农业风险和灾后补偿及恢复生产中发挥了重要作用，成为国家农业支持保护政策体系的重要组成部分。2019年5月，习近平总书记主持召开中央全面深化改革委员会第八次会议，审议通过了《关于加快农业保险高质量发展的指导意见》，会议强调要按照政府引导、市场运作、自主自愿、协同推进的原则，扩大覆盖面、提高保

障水平、拓宽服务领域、优化运行机制，完善大灾风险分散机制，加强基础设施建设，规范市场秩序，推动农业保险高质量发展，为未来我国农业保险发展指明了方向、描绘了蓝图，农业保险迈入新的发展时期，在国家农业风险防控体系中的地位更加重要。习近平总书记在党的二十大报告中提出，要统筹发展和安全，全面推进乡村振兴、加快建设农业强国、全方位夯实粮食安全根基，对新时代农业保险的发展提出了更高的要求。

## 二、中国共产党农业风险治理的成功经验

中国共产党成立以来始终高度重视农业风险治理工作，将粮食问题作为革命、建设和发展的重要前提，带领全国人民将我国从一个历史上“无年无灾、无年不荒”、农业生产能力和抗御灾害能力极端低下的国家，转变为如今人均粮食生产能力 474 公斤（超过世界平均水平）、农业风险治理能力显著提升、正在向社会主义现代化强国迈进的社会主义现代化国家。回顾百年来中国共产党在各个不同时期的农业风险治理举措，我们可以很清晰地看到中国共产党对农业灾害风险的认识随着马克思主义中国化的深入不断深化，其农业风险治理思想随着社会进步而不断发展，逐步完善并制度化。其脉络和主线大体为：（1）在指导思想，从“依靠集体、农民自救”向“预防为主，防救结合”转变，从“单一灾害治理”向“综合灾害治理”深化，从“灾后救济”向“灾前防范”前移，从“防灾减灾”向“防救赔多重风险管理”转

变；（2）在工具举措上，从主要依靠“政府赈济”向“以提高抗灾能力（兴修水利）为主、救灾救济为辅”拓展，从“政府力量为主”向“政府和市场力量双轮驱动”延伸。总结中国共产党百年来农业风险治理的实践探索，至少有四点成功经验。

### **（一）坚持党的领导，为农业风险治理提供坚强政治保障**

坚持党的领导是我们党在百年奋斗中凝练总结形成的宝贵经验，是我国战胜一切风险挑战、克服一切艰难困苦的根本保障，坚强有力的领导指挥中枢是全面掌握灾害信息、统筹农业风险治理的基础保障。国民政府统治时期，救灾措施与历代无异，但由于救灾举措不能及时贯彻实施，加上官员腐败贪污，灾荒问题并没有很好地得到解决。如在 1942 年河南大灾荒中，国民政府曾下令拨款 2 亿元赈灾款，但经过层层盘剥，到达河南省政府时仅剩 8000 万元，而且这笔赈灾款还没有下发到灾民手中。中国共产党能够实现数次史无前例灾害风险的有效治理，首先得益于高效的灾害治理和风险防控指挥中枢和基层组织。中国共产党成立以来，利用强大政治力量开展农业风险治理，逐渐形成了以党政为主导、人民军队为生力军、广大民众为依靠力量、权威媒体为中介桥梁的富有中国特色的风险防控动员模式，确保党中央对灾害风险治理的决策部署得到迅速有效落实，实现了历次灾害风险的较为妥善解决，充分体现了社会主义制度“释放潜能、



整合资源、集中力量办大事”的优越性。正反两方面的经验充分表明，只有坚持党的领导，才能够合理应对各种风险挑战，提升综合风险治理能力。

## **（二）坚持发展的理念，推动农业风险治理不断深入**

在领导全国人民抵御自然灾害的斗争中，中国共产党始终坚持以发展的理念推动农业风险治理工作。一方面坚持辩证统一，不是孤立的看待抗灾救灾和风险治理工作，而是主动将农业风险治理融入当时党和国家革命建设发展的主要任务中进行统筹谋划和安排部署。例如，土地革命时期中共的抗灾救灾工作就是伴随着争取群众支持、撒播革命火种、扩大政治影响开展的。新中国成立后，作为民生保障的抗灾救灾工作自然而然地与恢复和发展国民经济、着力开展社会治理等工作相关在一起。另一方面坚持与时俱进，根据不同时期党和国家面临的内外部环境 and 重点任务适时调整农业风险治理的指导思想，始终抓住主要矛盾，把握治理关键，实现了向市场化、社会化、法治化迈进的历史嬗变，形成了一系列防灾减灾的经验制度和一套农业风险治理基础工具，推动农业风险治理工作逐步走向制度化、体系化。

## **（三）坚持政府和市场结合，不断丰富农业风险治理工具箱**

政府和市场是推动经济社会发展的两种力量，两者各有优势，缺一不可。中国共产党在农业风险治理工作中，始终注意发挥政府和市场的双重力量，即便在民主革命和新中国

成立初期，在我国主要依靠政府灾害救济和防灾减灾抵御农业风险冲击的时候，中国共产党也不忘利用市场化风险管理手段，从中国人民保险公司试办农业保险开始，正式掀开了新中国农业保险发展篇章。改革开放后，随着社会生产力的发展和国家经济实力的增强，中国共产党除继续完善政府灾害救济、防灾减灾工具外，还大力发展市场化的风险管理手段，在 1982 年恢复了农业保险业务，掀起了农业保险试点的第一个小高峰，20 世纪 90 年代设立了大连商品交易所等来分散对冲农产品价格风险，农业风险治理的工具更加丰富；新世纪以来，我国农业风险治理的手段更加多样，风险治理的范围也从自然灾害防治向防范自然和市场风险拓展，更加注重发挥农业保险、期货期权等市场化工具的力量。

#### **（四）坚持制度建设，构建农业风险治理长效机制**

农业风险治理涉及面广，涉及到多个领域、不同部门，国内外的灾害风险治理通常都是按行政区划和属地管控原则确定参与主体的工作职责，涉及农学、生物、植物保护、气象、土壤、工程、力学、管理等众多科学领域。中国共产党非常注重制度建设和组织保障，邓小平同志早在改革开放初期就提出了“央地结合”的农业防灾减灾指导方针，随后中国共产党不断明确“政府主导、分级管理、社会互助、生产自救”的救灾方针，并着力推进防灾减灾救灾体制机制改革举措，健全农业风险治理统筹协调能力。2004 年中央一号文件针对灾后补偿制度的缺失，首次提出要加快建立政策性

农业保险制度，2007年中央一号文件提出要扩大政策性农业保险试点范围，各级财政要对农户参加农业保险给予保费补贴，2016年中央一号文件提出要将农业保险作为支持农业的重要手段，完善农业保险制度和农业保险大灾风险分散机制。2018年3月，应急管理部正式设立，有效整合了各级政府分散的防灾减灾力量，提升了综合风险防控处置能力。2020年10月，中共中央发布《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，再次提出要不断完善国家应急管理体制，加强农业风险防控全环节建设，完善社会化风险分担机制，发展巨灾保险。2021年中央一号文件特别提出要健全农业再保险制度，加快推动了完善农业大灾风险分散机制的进程。

### 三、做好新发展阶段农业风险治理工作的启示

我国是一个有着14亿人口的大国，确保粮食和重要农产品有效供给是治国理政的头等大事。粮食安全是“国之大者”，保障国家粮食安全是永恒的课题，要始终绷紧这根弦，任何时候都不能松。当前，世界经济格局、政治格局和文化格局正发生深刻变化，农业生产的内外部环境日趋复杂，风险挑战和不确定性因素越来越大，新冠肺炎疫情的全球大流行又加剧了这种不确定性和粮食安全风险。这也要求我们要更重视防范化解农业重大风险，做好新时期农业风险治理工作，为实现“第二个百年”目标、推动中华民族伟大复兴提供有力的粮食安全保障。

### **（一）要将农业风险治理放在更加突出的位置**

发展是中国共产党执政兴国的第一要务，安全是安邦定国的重要基石，两者互为依托，不可偏废。新中国成立后相当长的一段时期内，落后的生产力不能满足人民日益增长的物质文化需要是社会的主要矛盾，在此情况下必须扭住经济发展这个牛鼻子，农业防灾减灾和风险治理在某种程度上说处于“从属地位”。随着我国经济社会发展壮大，经济活动日趋复杂，社会治理的试错成本越来越高，要求我们必须更加注重安全和稳定。中共中央在《“十四五”国民经济发展规划和二〇三五年远景目标的建议》中首次提出要“统筹发展和安全”，并作为部分内容进行专题部署。因此，在我国农业基础设施仍存在短板、粮食生产抵御风险能力还不够牢固，面临巩固拓展脱贫攻坚成果、防范化解农业农村重大风险等艰巨任务的情况下，一方面要强基固本，不断提高粮食生产能力和农业灾害风险的抵御能力，另一方面要更加重视农业风险治理工作，树立防风险就是保稳定促发展的新观念。

### **（二）要处理好灾害防治各种风险策略之间的关系**

按照现代风险管理理论来看，防灾减灾属于风险缓释策略，农业保险属于风险转移和损失补偿策略，灾害救济属于风险应对策略，它们属于不同的风险管理策略，适用于不同层级不同程度的农业风险管理。它们具有相同的目标，本质上都是降低或减少自然灾害等风险事件对人民生活生产冲击的手段和工具，并不矛盾，也不是非此即彼、相互替代的

关系。美国在 20 世纪 80 年代曾经讨论过政府救济和农业保险之间的关系，曾试图利用农业保险代替政府救济，作为弥补农民灾后损失的唯一工具，但以失败告终。目前，尽管在美国农业安全网中农业保险发挥了核心和基石的作用，但政府灾害救济依然是美国农业安全网的三项工具之一。因此，要避免将防灾减灾和农业保险割裂和对立，而是在国家农业风险治理体系中进行统筹协调：对于市场可以分散转移的风险，要充分发挥市场化工具的力量；政府救灾要瞄准大灾巨灾风险，发挥政府的组织协调和社会主义制度优势。

### **（三）要着力推动农业保险高质量发展**

进入新的发展阶段，我国农业风险来源更加复杂多元，市场价格风险成为影响农民收入和粮食安全生产的重要因素也是影响农户农业收入的重要因素，迫切要求我们拓展农业风险管理范围，更加重视农业保险这一市场化风险管理工具的作用。从全球看，农业保险已成为防范化解农业生产经营风险的重要工具，成为世界多数国家普遍采用的农业支持政策手段，如美国当前已形成“农业保险为主、农业商品补贴和农业灾害救济为辅”的农业风险管理体系。2007 年以来，尽管我国农业保险在各级政府的大力支持下获得了快速发展，取得了令世人瞩目的成就，但和发达国家相比、和农业产业发展的风险保障需要相比仍有较大差距。2020 年我国农业保险提供的风险保障约为农业总产值的 23.56%，种植业保险常年保障水平仅相当于美国的 1/5，加拿大的 1/3 和日本的

1/2。2020年农业保险的财政补贴资金仅占农业补贴总额的2.5%，而发达国家农业保险补贴要占到其农业补贴的8%~9%。农业保险属于灾前风险管理工具，和其他风险管理工具相比，具有可更好稳定农户种植预期、降低财政支出波动、可提供全链条风险保障、杠杆作用突出等优点，是当前我国传统农业向现代农业转型升级中亟需的市场化风险管理工具。为此，一是要按照《关于加快农业保险高质量发展的指导意见》要求大力推动农业保险发展，持续推动农业保险提标扩面增品，提升服务能力、拓宽服务领域，将之打造为新时期我国支农惠农政策的重要力量；二是要推进农业保险与其他金融工具形成合力，打好农业保险、信贷服务、价格支持政策组合拳，着力推动农业降成本、增效益、防风险，放大财政强农支农惠农政策效果。

#### **（四）要抓紧构建国家农业大灾风险防控体系**

大灾风险或巨灾风险具有发生概率低、损失程度大的特点，超出了市场化风险管理手段的能力范围。从全球发达国家经验看，政府都是应对和防范农业大灾风险的主导力量，但目前我国农业大灾风险防控体系总体仍处在起步阶段，整体框架设计的系统性和协同性还有待提升，与保障国家粮食安全“国之大者”相比，与推进乡村全面振兴的目标任务相比，还有很大的优化完善空间。一是持续提升基础设施和防灾能力建设，不断推进中低产田改造和高标准农田建设，加大农业科技创新力度，提高农产品的抗逆性和农业生产的抗

风险能力；二是更加重视发挥农业再保险、巨灾债券等巨灾风险管理的市场化工具，拓展农业保险等市场化风险管理工具职能，在风险事前预警、事中管理和事后应对上提升专业化水平；三是建立健全农业大灾和极端风险应对机制，研究建立财政支持的国家农业保险大灾风险基金和巨灾风险紧急融资机制，发挥政府在应对农业大灾风险中的主力军和守夜人作用，构建从低到高、分层管理的多层次现代农业风险管理体系，形成农业风险闭环管理机制；四是发挥政府的组织协调和社会主义制度优势，建立农业风险治理的监督反馈机制，确保各部门严格按照组织架构和职责分工做到风险防范、分散和救助的无缝对接，持续提升农业风险治理各环节的制度设计和技术支撑问题。

#### **（五）要发挥中国农再的现代农业风险管理重要作用**

从国际经验看，再保险是农业大灾风险分散体系的基础和核心，是健全农业安全网的重要保障。从中国共产党百年历史经验看，坚强的组织领导和制度规范是推动农业灾害治理和风险防控工作取得成功的重要保障。在农业风险保障需求加大和农业保险制度建设不断健全的背景下，国务院批复设立中国农再这一中央金融企业，定位于财政支持的农业大灾风险分散机制的基础和核心，加强农业保险信息管理和农村金融服务的有力支撑、完善农业生产保护体系的重要抓手，基本功能是分散农业保险大灾风险，推动建立并统筹管理国家农业保险大灾风险基金，加强农业保险数据信息共享，承

接国家相关支农惠农政策。与普通的商业性再保险公司不同，政策性是中国农再的主要属性。中国农再作为国家管理农业保险的重要工具，肩负重要政策职能，要坚持质量第一、做好风控、服务三农，构建好财政支持的农业大灾风险分散体系，织密织牢农业安全网，打造服务政府科学高效管理农业保险和提升农业风险治理能力的重要抓手，加快建设国际一流的再保险公司和全球领先的风险管理机构，为全面推进乡村振兴、全方位夯实粮食安全根基和加快建设农业强国作出积极贡献。