深化农业风险管理研究 力争关键领域取得突破

-中国农业风险管理研究会 2020 年学术年会专家观点集萃

编者按:6月13日,中国农业风险管理研究会2020年学术年会在京召开。会议认真学习贯彻习近平总书记关于防范和化解重大风险的重要讲话精神,传达中央有关"三农" 工作重大部署和安排,围绕"世界大变局背景下的农业风险管理"主题开展深入研讨,形成了一系列有价值的理论成果,现将与会专家观点摘录如下,以飨读者。

"四大举措"提高农业保险防范化解农业风险能力

农业保险是防范化解农业风险的重要 工具,是世界多数国家广泛采用的农业支持 政策手段,这是由农业所受到的自然风险、 市场风险、社会风险,以及国际风险所决定 的,也是由保险所具有的倍数效应、杠杆作 用、增信功能所决定的。要更好地发挥农业 保险防范化解农业风险的重要作用。

第一,扩大农业保险的险种范围。建 议尽快将特色优势农产品保险奖补政策 扩大到31个省(区、市)。根据不同地区, 特别是深度贫困地区的实际,增加中央保 费补贴的品种范围。加快开展草原保险 保费补贴试点,提升草原保险的生态效 应、经济效应和社会效应。

第二,提高农业保险的保障水平。建 议把提高农业保险的保障水平作为今后 的主要政策目标。以保障粮食安全和稳 定农民收入为导向,加快推进以粮食为主 体的完全成本保险和收入保险,同时提高 其他大宗农产品的保障水平,使农业保险 真正起到稳定生产、保障收益的作用。

第三,加大农业保险的科技应用力度。 建议进一步加大对农业保险科技创新的经费 投入,加快卫星遥感、大数据、云计算等现代 科技手段武装,为农业保险插上科技的翅 膀。要把农业保险科技作为农业"新基建"的 重要内容,尤其是建立起全国农业保险大数 据平台和线上线下一体化服务的网络体系。

第四,提升农业保险的服务能力和水 平。农业保险机构应增强服务意识,充分 认识到农业保险绝不单纯是一种商业行 为,而是国家的一项重要惠农政策,是通过 保险的方式来防范化解农业生产经营风险 的制度安排。要加强农业保险基层网点的 建设,提高农业保险工作水平,把农业保险 基层一线队伍培训作为当前紧要任务。

进一步加大对农民工就业的保障力度

此次新冠肺炎疫情对中小微企业、个 体工商户和一般服务业冲击最大,这也是 农民工就业最为集中的领域,因此要关注 农民工失业风险以及传导的农户家庭收入 等问题,并加紧研究预判、妥善解决。

一是科学研判当前和今后一个时期农 民工就业形势。有关部门应了解、熟知农民 工失业、就业的真实情况,认真会商研究,和 严谨预判农民工失业及其带来的传导风险, 统筹现有资源和条件,大力开拓就业渠道, 让各项农民就业增收的政策措施落地,最大

限度惠及广大农民工群体。二是进一步加 大现行促就业、保稳定政策的力度。第一, 应利用多种渠道,逐层逐级化解农民工就业 问题。让外出农民工在就业地稳岗就业,返 乡和本地农民工就近就业创业,让农民工能 打工、有收入。第二,应采取差异化的政策, 对主要吸纳农民工就业的企业精准扶持,推 进企业复工复产,拓展就业岗位,稳定扩大 就业容量;统筹中央和地方安排的农业水 利、农村道路、环境整治等工程项目带动就 业的办法,增加农民工就业。第三,应利用 新基建这一契机,加大对农村基础设施、公 共服务事业的投入,最大限度地吸纳农民在 当地就业增收。三是进一步挖掘社会资源潜 力创造再就业的条件。有关部门和社会各 界应密切合作,做好农民工输出地与输入地 信息对接,农民就业意愿和企业用工需求信 息的对接,为农民工提供新的就业空间和机 会。四是从长远看,从根本上解决好农民就业 问题,还应逐步建立起农民工失业的监测预警 机制,城乡一体化的人力资源就业服务体系, 健全完善城乡一体化的社会保障体系。

完善农业风险管理体制的七点建议

当前,我国农业风险主要集中在四类 风险,即气候风险、病虫害风险、动物疫病 风险和国际市场风险。面对这些风险挑 战,我们要进行研究,加快完善农业风险管

第一,完善风险预警机制,把风险化解 在苗头阶段。要把风险预警作为研究的重 点,避免疫情到来带来更大损失。第二,加 大疫病防治科研攻关,强化疫病风险防控 的科技手段。第三,加强农业补短板的力 度,对潜在的风险早做预案。我认为,我国 农产品供给有三个领域存在较大的风险。 一是要注重水稻供给风险。我国水稻种植 面积再扩大的潜力有限,建议加强泛亚铁 路沿线的农业国际合作。二是要注重大豆 供给风险。可考虑俄罗斯西伯利亚进行合 作种植。三是要注重肉类供给风险。近期 国内猪肉价格涨幅较大,可以考虑进口牛

肉替代作用,尽早做好相关预案。第四,提 高农业现代化、规模化、集约化水平,增强 农业抗风险能力。第五,健全农产品期货 市场,保持农产品价格的稳定。通过供需 双方有机的衔接,通过未来的期货价格,来 锁定和熨平当期市场的价格。第六,要健 全农业保险制度,用市场机制来弥补市场 的损失。第七,加快西部渠道工程的论证 上马,解决西部和北部缺水的问题。

积极应对兽医公共卫生重大风险与挑战

兽医公共卫生风险是农业风险的重要 组成部分,也是国家生物安全和公共卫生 安全的重要内容。今年是全面建成小康社 会的收官之年,要深入学习贯彻习近平新 时代中国特色社会主义思想,不断提高底 线思维能力,高度重视和扎实做好兽医公 共卫生特别是动物疫病防控工作。

一是加快构建动物公共卫生法律法规体 系。从强化公共卫生法治保障角度出发,在 国家安全法和即将出台的生物安全法等法律 框架下,加强兽医公共卫生安全立法工作。

额位居全行业第二,并积极探索和勇于实

务能力。目前,中华保险已在全国28个省196

个市1765个县开展农险业务,农村网点下沉

到2.7万个镇、村。近年来,中华保险先后建立

一是夯实农险基础建设,着力提升农险服

践,致力于推进农业保险高质量发展。

二是健全重大动物疫情风险应对预案 体系。借鉴新冠肺炎疫情防控的成功经验 做法,对现行应急预案或事实方案、技术防 范等规范性文件进行修订完善。加强动物 疫病风险监测与早期预警,推动建立运行

有序、条块畅达、高效统一的应急指挥协调 机制。建立健全应对疫情合理的补偿补助 机制,完善应急物资储备制度,建立多元化 应急储备和分配机制,提升应急处置能力。

三是着力强化兽医科技支撑。加大兽 医科技原始创新和集成创新力度,加强动 物疫病防控技术指导和应用,积极开展防 治技术的指导与保险经办协作。

四是加强兽医公共卫生风险知识的宣 传和培训。善于利用新媒体和互联网建立 高效便捷的信息沟通平台,为动物疫病防控 和兽医事业发展营造良好的社会舆论环境。

五是积极参与兽医国际交流与合作。积 极发挥联合国粮农组织、世界动物卫生组织等 国际组织的成员国作用。加快推进双边、多边 动物卫生防控合作,促进动物疫病防控关口前 移,把重大动物疫病跨境传播避于国门之外。

不断推进农业保险高质量发展的创新实践

农业保险高质量发展应满足覆盖面高、 了种植险"空天地"3S多遥感协同采集平台, 保障水平高、服务能力高以及政府和农民满 养殖险"前中后"一体化"互联网+云服务"平 意程度高等四大条件。中华联合保险集团 台,为广大农户提供高效承保理赔服务。 深耕农业保险34年,目前保费规模和市场份

二是加强农险产品供给,逐步扩大农 业保险覆盖面。截至2019年底,中华保险 已开发农险产品条款2005个,初步构建了 涵盖产量、收入、价格指数、天气指数等全 品类农险产品库,产品体系覆盖了农、林、 牧、渔等180余个品种范围。

三是加强发展模式创新,构建全链条

农业保障机制。中华保险持续推进服务农 业产业链创新和探索,形成了以"武安模 式""威海模式"为代表的养殖业保险结合 无害化处理创新实践模式,以及"生猪活体

四是加强农险科技创新,着力提升农险 数字化水平。加快建设中华保险"数字农险 大厦",搭建全流程农险信息系统,实现农险 全实务流程百分之百线上化操作。依靠科技 赋能,实现农险流程再造和运行模式变革。

抵押贷款"金融保险服务新模式等。

大力推进新时代农业保险转型升级

近年来,我国农业保险加快发展,进入了 发展的黄金期和关键期。新时代农业保险发 展面临"六大"市场需求。一是集中力量打赢 脱贫攻坚战和补齐全面小康的"三农"短板, 对农业保险发展提出了新需求。二是推进农 业农村现代化比传统农业对农业保险释放出 更强烈持久的新需求。三是中央"六稳"和 "六保"的重要任务对农业保险提出新需求。 四是农村集体产权制度改革深化对农业保险 提出新需求。五是应对气候和市场的两个风 险变化对农业保险提出新需求。六是稳定农 民工就业和增加农民收入对农业保险提出新

当前,面对乡村振兴战略深入实施,以及 大力推进农业农村现代化和对冲新冠肺炎疫 情影响的任务要求,农业保险要肩负起新时 代重任,应以中央新的发展理念为指导,以需 求为导向,深化改革创新,加快转型升级。

一是推进农业保险政策转型升级。 按照"扩面、增品、提标"的要求,进一步扩 大农业保险覆盖面、增加险种、提高保障 标准。探索粮食和战略性农产品完全成 本保险和收入保险,扩大大灾保险和"保 险+期货"试点。支持地方发展区域集中 度高、农民增收作用大、产业发展潜力好 的特色产业保险。

二是推进农业保险与大数据融合转型 升级。农业保险大数据是实现大数法则的 基础,要统筹运用农业大数据、农保大数据 推进农业保险改革创新。以科技创新为动 力,以农业信息化手段为支撑,加快数字农 保、智慧农保等新型基础设施建设。

三是推进农业保险产品转型升级。逐 步实现农业保险险种现代化,促进保险服务 从单一产品向多品种、多档次转变,实行差 别化补贴,增加农民的选择自主权。积极开

发价格指数保险、气象指数保险、农机安全 保险、兽医责任保险、农房财产保险等产品。

四是推进农业保险商业模式转型升 级。逐步实现农业保险商业模式的现代 化,充分利用互联网、云计算等现代信息技 术,从传统单一的商业模式向"互联网+"农 业保险转变。

五是推进农业保险体制机制转型升 级。建立面向农业经营主体的初级保险 面向农业保险公司的再保险、面向特大灾 害的巨灾保险的三元结构体系,促进三个 结构良性循环,健全完善农业风险管理的

六是推进农业保险经营机制转型升 级。以服务"三农"为理念,以实现参保主体 利益最大化为目标,尽快形成防灾、减灾、赔 灾和支持灾后再生产的新型保险经营机制, 进一步增强农业保险的风险管理功能。

把保护国内产业作为农业风险管理的重要措施

当前,我国农业既有传统意义的自然风 险、市场风险,也有相关新因素新风险的挑战。 在深化对传统风险研究的同时,也要加强对新 因素新风险的研究,这对于增强农业抗风险能 力,促进农业农村现代化具有重要意义。 第一,在开放的大背景下如何来加强国

内产业的保护。我国农业开放程度从世界上 来看是比较高的,而且总的趋势是开放程度 越来越高。在不断推动农业对外开放的背景 下,应增强风险意识,把保护国内产业作为一 项重要的政策取向和防范风险的措施。要重 点研究两个方面:一是如何采取更加积极的 措施来推动提高我国农产品竞争力。二是研 究一套调节进口和反倾销的有效办法。

第二,在产业链条延伸的条件下如何 保证产业循环的安全。这次新冠肺炎疫 情对我国农业产业链和产业循环的安全 带来了深刻影响。过去农业风险管理更 多地集中在生产环节。随着人们的消费 习惯和生活方式的变化,我国农业产业已 经延伸到生产、储运、加工、销售各个环 节,实现线上线下相结合,其中每个环节、 每个领域都可能出现风险。一旦某个局 部的、链条上的风险失控,就可能使整个 产业链断裂。因此,要加强农业风险的全 局性、整体性和系统性研究,统筹国内和 国际风险形势和管理手段研究,加强相关 学科建设和人才培养。

第三,在要素聚集的过程中如何保持 产业政策的协调性。现代农业与传统农业 关键区别在于现代要素聚集程度、规模化 程度和组织化程度不同。传统小农经济农 业生产经营要素聚集是比较少的,随着各 类新型农业经营主体发展壮大,以及工商 资本、金融资本的注入,现代农业要素聚集 能力明显增强。在这种条件下,要避免由 于政策的不协调、不连续引发农业产业发 展的风险,这一点值得深入研究。研究一 种机制避免这种情况的反复出现,提高政 策协调性和稳定性,更好地稳定生产预期 和投资预期,更好地发挥政策效应,促进产 业健康发展。

扎实推进农业保险高质量发展

农业是国民经济的基础产业。我国 地理幅员辽阔,地形地质多样,干旱、洪 水、冰雹、病虫害等自然灾害频发。如何 防范和化解农业生产面临的自然风险,以 及生产流通过程中面临着技术风险、市场 风险等多重风险考验,是绕不开的话题和

实践证明,农业保险是解决农业风险 的有效机制。2007年以来,中央财政实施 农业保险保费补贴试点在吉林、内蒙古等 6省(区、市)率先启动。在第一批试点成 功经验的基础上,农业保险逐步全面推 开。历经十几年的发展,成效显著。我国 农业保险保费规模从2008年的110.69亿 元上升到2019年的672.48亿元,上涨了5 倍多。目前,农业保险业务规模居于全球 第二,亚洲第一,其中养殖业保险和森林 保险业务规模已位居全球第一。农业保 险承保农作物品种全面覆盖农林牧渔各 领域,实现了农业保险全覆盖。2019年, 农业保险参保农户1.91亿户次,提供风险 保障 3.81 万亿元, 受益农户 4918.25 万户 次,全年农业保险赔款达560.2亿元,比 2008年上涨了8倍以上,有效维护了农业

生产经营主体利益,为恢复农业再生产发 挥了重要保障作用。

实现农业保险高质量发展,要在服务 能力、产品供给、财政支持、部门协调、高科 技应用和大灾风险分散等方面继续改进和 完善。特别是服务农业现代化发展,全面 防范化解农业风险,维护国家粮食安全和 农业生产安全,必须加大农业保险支持力 度。这就要求各级各部门的协调推进,社 会各界的关注支持,为农业保险高质量发 展创造条件,为服务农业农村现代化建设 提供支撑。

提升农业保险在金融服务"三农"方面的成效

中国保险学会党委书记、会长 董波

中国是农业大国,农业生产面临很多 不确定风险。农业保险是农业风险管理的 重要金融手段。做好农业保险对助力农业 产业安全运行,助推农业高质量发展有着 重要意义。要充分发挥农业保险的作用, 提升农业保险在金融服务"三农"方面的成

近年来,我国农业保险发展迅速、保障 范围日益扩大,已经成为国家粮食安全的 重要保障工具之一。作为农业灾害防范救 助体系和应急体系的重要组成部分,农业 保险通过建立灾前监测体系,加强与气象、 农林、水利等部门合作,实现信息共享和协

调联动,有效协助政府部门积极开展农业 保险理赔和防灾减灾工作。

农业保险在金融服务"三农"方面成效 越来越显著。我国农业保险从保成本向保 价格、保收入转变,不但化解了农业产品市 场风险,为促进规模化经营提供了风险保 障,而且积极构建起全国农业产业链金融 服务体系,通过"政府+龙头企业+农户+银 行+保险"等模式,为农民申贷增信,全方位 助力农民创业和致富。

农业保险成为服务乡村治理、实施乡 村振兴战略的重要抓手。保险公司在提供 农业保险服务的过程中,在农村建立了相

应的服务网点。据统计,基层保险服务网 点近40万个,基层服务人员几十万人,覆盖 了绝大多数的县级行政区,95%以上的乡镇 和50%左右的行政村。这对强化农村基层 服务网络体系至关重要。一方面推进了农 业保险的发展,另一方面通过组织化程度 比较高的农村基层网络,助力乡村治理能 力提升。

要推动农业保险进一步满足当前农业 生产过程中对风险管理的需求,仍需要在 提高农业保险承保面和保险水平,提高农 业保险各部门协调共同推进的效率和强化 优化中央和地方补贴政策上进一步努力。

担负好历史赋予我们的光荣使命

中国农业风险管理研究会会长 张红宇

农业农村农民工作是全党工作重中之 重,确保农业农村经济健康运行事关国计民 生。要使中国农业风险管理研究会在中国 农业风险管理的大格局中有所作为,担负起 历史赋予我们的光荣使命,我有三点意见:

一是认清形势。现代社会农业风险不 仅仅产生于农业产业本身,也可以由别的 产业、别的领域产生波及于农业农村农 民。各类风险的集成带来的突发性和传导 性,大大增加了农业农村经济运行的不确 定性,对实现经济社会健康可持续发展带 来了极大的挑战和压力,最终很容易滋生 出灾难性后果。这就需要强化对相关重大 问题的研判,强化政府对风险萌动发生的

初期预警监测能力,提高预警风险的敏感 性和准确性,发生发展的控制力,灾难性后 果的预判力,强化提升风险管控能力。

二是形成合力。从纵向发展来看,农 业多重功能性不断升级,从横向发展看,中 国正走一条自身特色鲜明的农业道路。产 业形态在变,风险也在变,那么,应对风险 的理念、制度、政策以及措施也应随之而 变。这就决定了农业风险管理不是单一的 制度政策安排,而应是包括价格、补贴、金 融,特别是保险、期货、担保、再保险等风险 管理工具在内的"一揽子"制度安排和政策 手段,包括互联网、物联网等现代科学技术 在农业风险防控中的广泛运用。风险管理

研究会要搭建平台、集聚资源,为从事农业 风险管理事业的经营主体和专家学者提供 全方位服务。

三是有所作为。新一届农业风险管理 研究会的成立仅仅是一个好的开端。下一 步研究会的工作安排,重中之重是坚持党 的领导,按照习近平总书记关于防范系统 性风险的重要论述精神,着眼于有效应对 中国农业农村经济运行不确定性带来的各 类风险和危机,为构建具有中国特色的农 业风险管理体制和政策环境建言献策,经 过持续不断艰苦努力,使中国农业风险管 理研究会成为从事国家农业风险管理理论 创新与政策建言的高端智库。

加快推进农业风险管理制度体系建设

农民日报社党委书记、社长 唐园结

我国是农业风险多发频发的国家,在 世界政治和经济格局深刻转变的情况下, 必须着眼国家安全和发展全局,加快破解 农业风险高发频发与风险管理能力不足之 间的矛盾。要充分发挥政府在农业风险管 理中的作用,做好组织、协调、引导、服务和 兜底保障,以多元化、多层次的保险制度设 计防范"灰犀牛"问题,以强有力的应急处 置机制化解"黑天鹅"事件。

明确农业风险管理统筹协调部门,加快 推进农业风险管理立法。农业风险往往是 自然、市场、政策等多重因素相互交织,需要 农业农村、财政、民政、气象、统计等多部门 参与;农业风险管理相关法条散布在多部法 典中,缺少系统性和可操作性。为此,应明 确农业风险管理的统筹协调部门,整合管理 资源、提升管理效能。加快推进农业风险管 理立法,做到有法可依、有章可循。

建立涵盖事前损失控制、事中减损指导 和事后损失补偿于一体的农业风险管理体 系。相比灾后救援,灾前预防则更为经济和 人道,重点加强防灾减灾、农田水利设施等 工程性硬件建设,开展灾害预警、灾害大数 据库等非工程性软件系统的建设;完善农业 风险应急处置机制,将减损指导作为重要工 作内容;在灾害评估机制建设中,要引进第 三方评估机构,保证赔付的合规性。

营造农业风险管理工具开发推广的良

好市场环境。当前,高风险、高赔付率和高 亏损的市场环境,大大降低了农业保险、农 产品期货、农业再保险等风险管理工具开 发主体的意愿。应区别划分政策类保险和 市场化保险的适用范围,适当加大对市场 主体的补贴力度,降低其人市成本。 做好农业信息服务,培育农业市场主

体风险管理意识。一些农业风险的产 生,源于农业市场存在的信息不对称现 象。应建立全流程的农业信息服务体 系,及时为生产者提供相关市场价格变 动及市场供求情况等信息以及风险管理 培训,提高其生产决策的科学水平和防 灾减灾意识。