

保险作为一种社会化、市场化的风险转移机制,可为新型农业经营主体提供覆盖全流程、全要素的保障。当前,我国正处在农业供给侧结构性改革的关键时期,在农业补贴政策受到WTO相关规定的限制下,农业保险作为WTO承认的“绿箱”政策备受关注。

保险,为农业分忧解难

■本报记者 秦志伟

“发展农业保险,避免农户因灾返贫,这个问题我几乎年年提。”今年两会,全国政协委员、隆平高科常务副董事长伍跃时又提了。记者在基层调研时了解到,让种植户因灾返贫多为大灾所致。事实上,保险作为一种社会化、市场化的风险转移机制,可为新型农业经营主体提供覆盖全流程、全要素的保障,这一点得到了新型农业经营主体的认可。近年来,相关部门也在积极探索农业保险大灾风险分散机制。今年政府工作报告提出,2017年将在13个粮食主产省选择部分县市,对适度规模经营农户实施大灾保险。当前,我国正处在农业供给侧结构性改革的关键时期,在农业补贴政策受到WTO相关规定的限制下,农业保险作为WTO承认的“绿箱”政策,如何利用其提高新型农业经营主体抗风险能力和市场竞争力成为了各界关注的焦点。

一种有效的解决方案

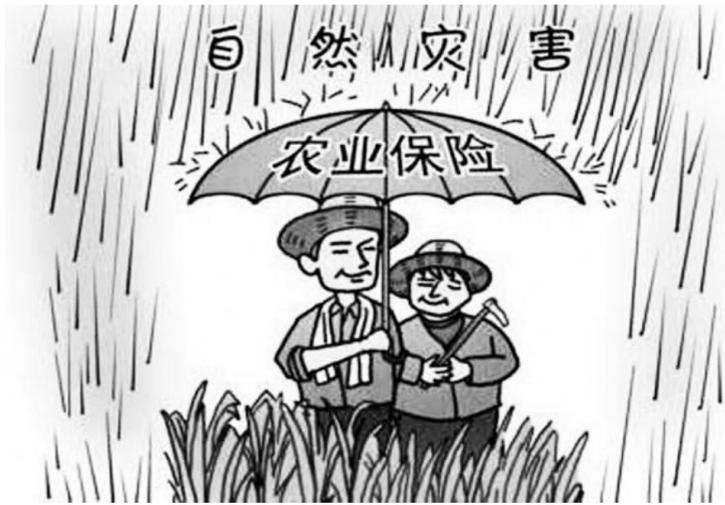
土地流转速度加快了,新型农业经营主体越来越多,他们也越发担心遇到较大的自然灾害。事实上,从事兼有基础产业和弱质产业两种身份的农业,种植者需要很大的勇气。安徽省固镇县连城玉鹏蔬菜专业合作社(以下简称玉鹏合作社)理事长殷玉鹏对此深有感触。玉鹏合作社成立于2007年8月,是当地最早成立的专业合作社,目前合作社规模种植面积1.1万亩,也是国家级示范合作社。从2016年开始,身为全国劳动模范的殷玉鹏又带领社员建立了固镇玉鹏生态农业园,其中有200亩的“百果园”。殷玉鹏在接受《中国科学报》记者采访时已深深感受到了农业保险带来的好处。

今年3月初,安徽省迎来最大风力普遍在7~8级的狂风,这给玉鹏合作社的“百果园”带来了麻烦。“大棚都被掀起来了,损失挺严重。”殷玉鹏说。

幸好殷玉鹏为其购买了保险。殷玉鹏介绍,当时200亩“百果园”购买了1.7万元的保险,狂风过后,经过当地相关部门取证、核实,赔付了1.6万多元。讲到这里,殷玉鹏露出了笑容。“后续有灾的话还会有补偿。”殷玉鹏表示,农业生产遇到风险是不可避免的。

事实如此,因为农业的特殊性,需要一种制度安排来减少农业风险对生产活动造成的影响,农业保险则是符合要求的一种有效的解决方案,尤其对于农民专业合作社、种植大户等新型农业经营主体。

今年两会上,全国政协委员、中国人民保险集团股份有限公司董事长吴焰表示,保险对于提高新型农业经营主体抗风险能力和市场



竞争能力,培育和壮大新型农业经营主体,推进农业供给侧结构性改革,具有独特作用。

吴焰以保险机制可化解市场机制风险为例介绍,由于农产品需求弹性较小,农业生产容易受到市场价格波动的冲击,引入农产品价格保险机制,将市场风险纳入农业保险保障范畴,可为其应对价格波动风险提供有效的制度安排,解决新型农业经营主体推进规模化经营的后顾之忧。

例如,中国人民保险集团在大连率先以“保险+期货”的模式,推出国内首单玉米、鸡蛋期货价格保险,有效增强了参保农户抵御市场风险的能力。

实际上,农业保险也成为各地支持农业的一项举措。以黑龙江省铁力市为例,截至2015年,在区域内耕地面积170万亩中,种植业保险面积达到52.41万亩。“农业保险已成为提高农业抗灾能力的重要保障。”铁力市农业局局长吴振永告诉《中国科学报》记者。

探索大灾风险分散机制

从2007年开始,中央财政在6个省实施了种植、养殖业保险保费补贴政策试点,并鼓励地方政府设立保险保费补贴,今年正好是中央财政支持农业保险十周年。

目前,农业保险由试点扩展到全国范围,补贴品种由水稻、小麦、玉米、棉花、大豆扩至油料、糖料、马铃薯、青稞、天然橡胶、生猪、牛奶等16个品种。

但我国农业保险只覆盖种子、化肥、农药、机耕、地膜等直接物化成本,赔付标准为360元/亩左右,“没有包含土地流转成本。”伍跃时认为,应将这部分纳入保障范畴,否则一旦遇到大灾,新型经营主体可能面临破产。

据统计,当前全国流转土地平均费用为每亩1000元左右,占总成本的近1/3。有研究表明,耕地面积对种植户农业保险参保决策及投保产量产生正向影响。

随着农业保险规模的不断扩大,农业保险大灾风险问题也日益突出,成为制约我国农业保险发展的重要因素。

中国财产再保险股份有限公司创新业务部总经理李立松在接受《中国科学报》记者采访时表示,我国保险行业经过多年探索实践,并借鉴国际经验,探索出建立适合我国国情的大灾风险分散机制初步思路。

2014年11月21日,中国农业保险再保险共同体(以下简称“农共体”)成立。这被认为是支持农业保险稳健发展的一次机制创新,填补了农业保险大灾风险分散体系行业层面的空白。

综合运用市场化和行政化手段,建立多层次的农业大灾风险分散机制,是我国农业保险大灾风险分散机制的基本思路。作为农共体负责人,李立松认为,分层结构的农业保险大灾风险分散机制明确各层保障的职责分工和协作机制,实现农业大灾风险由低到高的逐级分散。而农共体在分层保障结构中承上启下的作用,实现了国家财政支持政策与行业保险保障的有效衔接。

目前,世界上有40多个国家对农业大灾风险分散机制进行了比较成功的探索和实践,较为典型的有美国、德国和日本。

以日本为例,他们农业保险大灾风险防范体系由农业共济组合、农业共济组合联合会和政府农业保险机构三部分组成,采用典型的农业保险原保险与再保险相结合的机制进行农业大灾风险分散管理。

“绿箱”利用水平待提高

在国家发改委农村经济司原副司长方言看来,发展农业保险事业是美日等国家提升农业抵御自然风险与市场风险能力的重要措施,也是规避WTO规则的手段。

在美国,专门成立负责全国农业保险管理和监督的机构,不断加大农业风险管理投入,使农业保险与收入补贴一起构筑保障农业收入的“安全网”。

在目前我国部分农产品“黄箱”政策接近WTO规则上限之时,加快“黄箱”转“绿箱”的呼声高涨。而农业保险属于“绿箱”政策,方言建议国家应调整政策支出结构,增加农业保险经费。

据悉,国内支持措施可分为两类,一类是不引起贸易扭曲的政策,叫“绿箱”政策,它是指政府执行某项农业计划时,其费用由纳税人负担而不是从消费者中转移而来,且对生产者没有影响的农业支持措施,这些政策都可以免于减少承诺;另一类是可以产生贸易扭曲的政策,叫“黄箱”政策,要求予以削减。

据介绍,同发达国家相比,我国仅使用了部分“绿箱”政策,包括农业生产资源储备补贴、收入保险、结构调整性投资性补贴等均未纳入政府财政支持范围。

此外,“绿箱”政策还存在支持效率较低、部分政策资金漏损严重等问题。

方言认为,国家可针对不同类型不同规模的农户设立不同险种,开展相关服务;也可以新型农业经营主体为主要服务对象,开展产值保险、目标价格保险、天气指数保险等服务,满足农户多层次多方面的农业风险管理需求。

据统计,农业保险目前共有190多个险种、近800个保险产品。“无论是保障民生,还是发展现代农业,都必须重视保险的配套作用。”山东省聊城市人大常委会副主任孙善说。

有专家表示,未来应持续推进农业保险扩面、增品、提标,开发适应农业现代化发展要求、满足新型农业经营主体需求的保险产品。

“农业保险政府补贴是大头,需要强化对保险机构的监管,治理保险机构用假保单套取保费资金及拖延理赔等问题,确保惠农政策不跑冒滴漏。”孙善说。

全面禁捕,拯救长江“精灵”

■本报记者 张晴丹

根据今年中央1号文件“率先在长江流域水生生物保护区实现全面禁捕”的决策部署,日前,农业部发布了《农业部关于推动落实长江流域水生生物保护区全面禁捕工作的意见》,要求加快退出保护区捕捞生产,实行全面禁捕,助推长江大保护和流域生态文明建设。

这让近年来多次在全国两会上坚持呼吁长江全面禁捕的中科院院士、中科院水生所所长赵进东倍感欣慰。“我们的努力总算起作用了。”他在接受《中国科学报》记者采访时表示。

“这次率先在水生生物保护区实行全面禁捕,是一项重要的工作措施,对长江水生生物资源和濒危水生动物保护将起到积极的作用。同时,也为长江流域全面禁捕和推进捕捞渔民转产转业提供经验。”中国水产科学研究院院长崔利锋在接受《中国科学报》记者采访时说。

人为破坏:渔业资源告急

当前,渔业发展的主要问题集中在生态环境和水产品质方面,长江流域是我国淡水渔业的摇篮,是经济鱼类的原种基地和鱼类基因的宝库,也是生物多样性的典型代表。

这里共有鱼类400余种,其中淡水鱼类350种,数量居全国各水系之首。我国主要的35种淡水养殖鱼类中,长江自然分布的有26种,其中以“青、草、鲢、鳙”“四大家鱼”最负盛名。另外,长江还拥有众多特有、珍稀鱼类和野生保护动物。

然而,作为中华民族的母亲河,我们却没有守护好她。近年来,长江水生生物资源连年衰退,多样性受到严重威胁,物种濒危情况恶化。白鲟、白鲟、长江鲟等物种多年未被发现,已被科学界宣布功能性灭绝。中华鲟、江豚等极度濒危,2014年葛洲坝下的产卵场首次未监测到中华鲟自然繁殖活动,而目前江豚数量已不足千头。

“四大家鱼”鱼苗发生量比上世纪50年代减少了97%以上,到现在,长江流域渔业年均捕捞量已不足10万吨,长江渔民切身感受:“现在一年的打鱼量还不如以前一个月多。”拯救长江渔业迫在眉睫。

导致长江水生生物资源衰退,一些水生野生动物濒危的原因是多方面的。在赵进东看来,过度捕捞是主因之一。“短期的‘禁’有时候比‘不禁’还可怕,往年禁渔期一过,渔民倾巢出动,如饿狼扑食般将大鱼小鱼一网打尽,这种掠夺性、毁灭性的捕鱼,造成像江豚这样的野生物种无鱼进食,加速了江豚种群数量下降。”

此外,崔利锋指出还有三个方面的因素也要引起足够重视:长江水域污染、涉水工程建设、采砂或航运等其他人类活动。

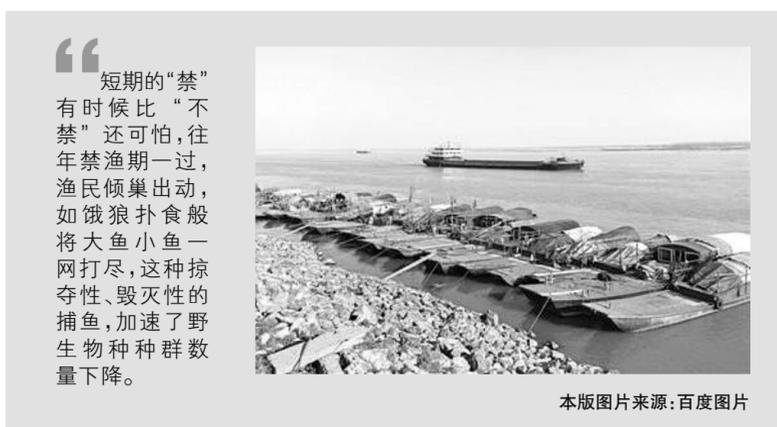
早在2006年,中科院院士曹文宣就提出长江应全面禁渔10年,这样可以给鱼类繁衍提供充足时间,可以恢复长江流域的鱼类资源。2012年全国两会期间,赵进东也提案呼吁长江10年禁渔,给长江一个生态恢复的机会。

崔利锋把水生生物看作是长江的“精灵”。“保护长江水生生物,尤其是保护濒危水生野生动物,不仅仅是保护这些物种,更是保护整个长江生态环境。”崔利锋说。

系统工程:抓紧配套工作

农业部积极行动,将长江流域水生生物资源与生态环境保护作为重要任务,研究制定了一系列渔业资源和濒危水生野生动物保护措施。

近日,农业部在武汉召开会议,专题部署长江流域水生生物保护区全面禁捕工作。会议同时还研究部署了2017年拯救中华鲟和江豚行动计划,并正式启动实施为期5年的“长江渔业资源与环境调查”专项。



本版图片来源:百度图片

记者从中国水产科学研究院获悉,该专项由中国水产科学研究院牵头,沿江18个长期从事资源环境研究的科研单位共同承担。中国水产科学研究院目前正在抓紧开展“长江渔业资源与环境调查”相关工作。

保护工作不可能一蹴而就,长江流域水生生物资源与生态环境保护是一项系统性工程,需要坚持不懈地共同努力。

崔利锋表示,应该在长江流域水生生物保护区实现全面禁捕的基础上,控制其他非保护区的捕捞强度。同时,执行好调整后的长江流域禁渔期制度,切实把捕捞强度控制住、降下来。

另外,还要配套做好减船、捕捞渔民转产转业和退捕上岸工作,让渔民不但转得出,更要留得住。“有关工作的开展会面临许多未知因素,其中一大阻碍就是渔民的安置问题。”

赵进东表示。

针对水域污染、拦河坝建设建和采砂航运等对水生生物资源的破坏,崔利锋指出,有关方面和地方应采取有效措施,加大工作力度,减少对长江的输入污染,改善长江水体环境,加强对涉水工程建设的监管和挖沙采石、航运的规范管理,减少人类活动对水生生物的影响,为水生生物资源恢复创造良好的生存环境。

在赵进东看来,这次全面禁捕可能会使长江流域水生生物的命运出现一个拐点,种群数量、生物多样性等有可能往好的方向发展。

“我建议国家应加大对长江生态环境修复研究等方面的投入,在摸清长江流域水生生物资源和生态环境底数的基础上,提出资源养护和环境修复的技术路线,更好地服务长江大保护和绿色发展。”崔利锋说。

新农评

当前,我国正处在深化改革和经济社会转型发展的关键时期,要实现科学的转型与发展,要解决好当前经济社会存在的诸多问题与矛盾,唯有推进改革、深化改革。

中国上世纪70年代末开始的改革是从农村起步的,改革是渐进式的。现阶段我国深化改革的切入点在哪儿?依笔者之见,从农村切入仍是个比较好的选择。这是因为,首先我国农村人口众多,占全国人口50%,而这一区域的发展总体仍然比较滞后,没有农村的全面发展和现代化,就不能实现中国的现代化,要实现我国农村的全面发展和现代化,就必须深化农村改革。其次,我国改革从农村起步,新一轮改革仍将农村作为切入点,能体现改革的连续性和衔接性。再次,经过30多年的改革与发展,我国农村在生产要素、产业发展以及政治与文化等方面已与城市乃至整个国民经济的关系非常密切,通过农村改革的深化,将进一步推动整个国民经济与政治体制的改革深入。

当然,将农村继续作为新时期我国深化改革的切入点,并不是否定过去30多年来的农村改革,并不是对我国渐进式改革模式的否定,而是对我国农村改革的深化,是对我国渐进式改革模式的深化、完善与发展。

现阶段我国农村的改革至少应涉及九个方面的制度改革,这些改革涉及经济社会的方方面面,相互关系错综复杂,必须在明确重点、明确取向、明确关系的基础上,综合配套,整体推进。

一是产权制度。产权制度是民生基本权益能否得到保障,市场机制能否有效运行,社会和谐能否顺利实现的制度基础,因此,产权制度是关键性制度。现阶段农村产权制度改革的基本取向应该是明晰化与可交易化,其目的是提高产权制度的效率。现代产权理论的发展与实践表明,所有权并非产权制度安排的唯一出路,产权是一种权利束,具有可分解性。

二是政府体制。政府通常是改革的推手,是制度的供给方和协调方,政府自身体制的建构和完善,对整个体制的改革和效率将起到决定性的作用,因此,政府体制也是关键性制度。现阶段政府体制改革的基本取向是分权化与服务化。其目的是推进政府职能的转换,形成政府、市场、社会组织的有效分工与协同治理,中央政府相关权力应向地方政府纵向释放、向市场横向释放和向社会组织横向释放。

三是户籍制度。户籍制度是我国城乡关系的制度阀门,是城乡二元社会结构能否破解的关键,而户籍制度改革的关键在于改革和调整内嵌于户籍制度的相关权利结构与利益关系,而不仅仅是改变取消户籍的称谓。从这一意义上讲,户籍制度是关键性制度,户籍制度改革的基本取向是一元化与属地化,其目的是破解城乡二元化的户籍制度,消除户籍制度背后的城乡居民权利的不平等,实现农村劳动力的职业转移与身份转换相一致,城市对农村进城人口的包容。

四是土地制度。农村土地制度的改革与产权制度的改革密切相关,没有土地产权制度的改革深化,农村土地制度的改革将难以取得实质性的进展。但土地制度改革并不等同于土地产权制度改革,它还涉及农村土地承包制度、土地流转与交易制度、农村宅基地制度以及农村土地用途管制制度、征地制度等的改革。

五是就业制度。农村就业制度的主要对象是农民,其改革涉及农民的农业就业与非农业就业两个方面的体制,两者都与劳动保障制度相关。除此之外,农民农业就业制度还与农业土地家庭承包经营制度的完善有关,而农民非农业就业制度则更与城乡户籍制度的改革密切相关。

六是金融制度。金融制度的改革主要是指农村金融制度的改革,重点是解决农村金融的缺失与扭曲现象,探索建立能适应于农户、农民专业合作社、中小企业发展需要的农村金融体系。

七是农村公共制度。以公共品供给与分享为特征的农村公共制度,涉及公共教育、基本医疗、基础设施与社会保障等领域,它的改革取向是公共资源分享均等化和城乡全覆盖。我国农村土地制度的市场化改革除了受制于土地产权制度外,还受制于土地对农民的基本生存保障功能,因此,如果公共性的社会保障不能为全体农民所分享,则农村土地制度的改革将难以取得实质性的突破。

八是农业经营制度。农业经营制度的核心是农业的组织制度,主要是指与整个现代农业产业链相匹配的农业经营制度或组织的改革与创新。农业经营制度改革的基本取向应该是一体化,即我国农业经营制度的改革既要着眼于具体的某一经营制度或组织的完善与创新,更应考虑这些单个经营制度或组织之间的连接与协同,以形成既能发挥各自制度优势,又能相互协同的一体化的农业组织体系与经营制度。

九是农村社区管理制度。农村社区管理制度的改革主要涉及两种类型的社区管理制度,即传统的村落社区和城市化与新农村建设过程中出现的农村新社区。改革的重点是完善乡村社区治理结构,实现社区经济组织与社会组织相分离、社区集体经济与资产股份合作化、社区公共事务自主化。农村社区管理制度改革的基本取向是自主化,即建立村民自治与管理民主的农村社区。

这一改革目标能否实现很大程度上取决于政府体制与产权制度的改革进程,前者取决于政府职能的转换程度和政府权力的释放程度,后者取决于农村社区集体产权的明晰程度和实现形式。(作者系浙江大学中国农村发展研究院院长)

农村仍可成为我国深化改革的切入点

■黄祖辉