

建立与市场经济相适应的农业风险管控机制

【核心提示】农产品风险管控主要有两个手段,生产中的自然风险多通过购买保险进行避险,销售

环节的市场风险主要通过期货市场进行套期保值,或者通过购买价格保险保障基本收益。近年来,我国

在建立农业风险管控机制方面进行了多方面有益的探索。

□方言

农业是高度依赖土、水、气候等自然资源的产业。农产品具有生产周期长、自然风险高、需求弹性小而生产弹性大等特点,因而农业的风险管控极为重要。广义的农业风险管控涉及多个方面,狭义上风险管控主要集中在农产品的产销环节。农产品风险管控主要有两个手段,生产中的自然风险多通过购买保险进行避险,销售环节的市场风险主要通过期货市场进行套期保值,或者通过购买价格保险保障基本收益。近年来,我国在建立农业风险管控机制方面进行了多方面有益的探索。

农业政策性保险制度 在探索中不断完善

保险是市场化的避险工具,农业保险因其具有特殊性,各国政府都给予了政策性补贴。随着国家支农投入的增加和政策范围的扩大,自2007年起,中央财政在吉林等省开展大豆、玉米、小麦、水稻、棉花、能繁母猪6个品种的保险保费补贴试点工作。目前,保费补贴范围覆盖了种养林3大类共16个品种。到2019年,主要农作物承保面积超过10亿亩,参保农户突破2亿户次,农业保险保费收入680亿元,赔付金额560亿元,赔付率约75%。

但是这种政策性保险具有覆盖不全、低保障的特点,农作物保险金额仅覆盖物质与服务费用,未

包括人工成本和土地成本,而上述两项成本近几年增长较快,在农业生产总成本中的份额也逐年上升。为进一步提升农业保险的保障水平,2018年,财政部在内蒙古、辽宁、安徽、湖北、山东、河北6个粮食主产省的24个县开展水稻、玉米、小麦完全成本保险和收入保险试点。完全成本保险的保险金额覆盖物质与服务费用、人工成本和土地成本等农业生产总成本;收入保险的保险金额体现农产品价格和产量,覆盖农业生产产值。完全成本保险的保障水平由原来的400元/亩提高至约1200元/亩。2019年,中央财政又开展地方优势特色农产品保险奖补试点,2020年试点扩大至20个省,形成了“大宗农产品+地方优势特色品种”的完整农业保险保费补贴品种体系,满足不同种植农户的风险保障需求。

利用期货市场 进行风险管控

利用期货市场进行农产品套期保值,是保证农产品收益的重要手段。目前,我国已有25个农产品期货(期权)品种,覆盖粮、棉、油、糖和禽蛋等主要农产品。随着期货市场的不断完善,全社会对期货的认知有了很大的改变。农产品期货在政府宏观决策、农民调整种植结构、规避价格风险、提前锁定种植收益,以及推进大宗农产品规模化生产经营方面起到了积极作用。

2013年以来,国内农产品期货年均交易量9.5亿手,年均成交额约36万亿元。其中,2016年交易量达到13.4亿手,成交额接近50万亿元。根据美国期货业协会的统计,2017年,我国有12个期货品种位列全球主要农产品期货市场年度成交前20名,其中豆粕、玉米、橡胶、菜籽粕位列前五。

虽然期货市场发展良好,但农业生产者参与期货交易并不踊跃。主要原因是小农户在种植规模上不具备进行期货交易的条件,农民专业合作社具备了一定的土地规模,但缺乏从事期货交易的知识和专业人才。农产品流通企业和期货公司虽然有资金也有专业人才,但缺乏参与协助生产者的动力。此外,农产品收购政策对经营者参与期货市场的影响很大,2016年玉米期货市场的活跃主要源于取消了临时收储政策,充分反映出期货市场对购销政策的敏感度。

“期货+保险”——将市场风险和自然风险结合的避险模式

近年,农业专业合作组织快速发展,在生产规模扩大的同时,生产成本和市场风险也相应增加,农产品套期保值的需求十分迫切。在此情况下,2014年,大连商品交易所、郑州商品交易所和上海期货交易所相继开展了大豆、玉米、棉花和白糖的“保险+期货”试点,并提供了一些资金支持。

“保险+期货”包含两层含义:

一是利用期货市场的价格发现功能,把期货价格作为保险产品的目标价格和理赔价格依据;二是利用期货市场的套期保值功能,把期货作为农民投保的作物价格下跌风险分散的工具。

2014年国家在新疆实行棉花目标价格试点,实行价补分离,这是我国在农产品价格改革上迈出的重要一步。但是,在实际操作中存在出售价格采集时间长、补贴的价差存在地区差异、政策执行成本较高等问题。2016年在新疆的产棉大县开展棉花“期货+保险”试点,对农户的现货棉花实行价格保险,并将现货价格风险通过人保财险转移至期货公司,进而通过期货市场实现分散风险,同时由于银行的参与,实现了期货公司和银行涉农风险管理业务的合作,为参保农户提供了优先信贷支持。试点乡镇1187户参加了价格保险,现货保险规模5000吨,保障金额近1亿元,共获得赔付款90万元。

但是试点参与方对“保险+期货”的认知有不一致的情况。一是“保险+期货”业务的定位到底是保障农民基本收入还是保障农民增收,交易所、期货公司、基层干部、农民的看法不一。二是农户对价格保险的认知有误区,认为购买保险就要得到赔偿,而不考虑是否出现约定的风险。上述问题反映出对“保险+期货”这一新生事物,各方还需要进一步磨合,也说明从依靠单一政府补贴到建立国家补贴与市场手段相结合的农业风险管

控机制还有一个过程。

建立与市场经济 相适应的农业风险管控机制

2004年以来,国家支农投入逐年增加,农业支持政策也逐渐改革和完善。我国由于财力原因,2004年后才开始实行农产品价格支持、农业生产补贴政策,2012年农业政策性保险覆盖全国,2018年开展三大粮食作物全成本保险和收入保险试点。下一步随着国内支持保护政策改革,将加大对农业保险政策支持,建立政府补贴与市场化相结合的农业风险管控机制。

一是要优化国内农业支持资金的结构。加大对政策性保险的补贴力度,提高保费补贴支出。允许地方整合涉农资金,用于拓展新的农险业务。支持大连商品交易所、郑州商品交易所和上海期货交易所开展的玉米、大豆、棉花“保险+期货”试点工作。

二是加强制度设计。对涉及国计民生的重要产品和市场化程度高的产品实行差异化的保费补贴。针对我国不同地区差异、不同作物以及生产经营规模,设置灵活多样的农业保险产品,给农户更多的选择权。对畜禽水产养殖保险中的道德风险要设立防范措施。

三是调动保险机构为农服务的积极性。可利用政策性保险业务扩大“保险+期货”的试点范围,采取政府、保险机构和农户共同参与的PPP运作模式,对参与试点项目的保险机构,给予费用补贴、减税等优惠政策,调动保险机构积极性。建立从事农业保险的再保险机构,划拨专项资金完善农业保险再保险业务和巨灾风险基金,以分散重大灾害出现时保险公司的赔付压力。

(摘编自《重农评》)

现象评说

各抒己见

加强村镇建设 统筹城乡发展

□白庆武

村镇基础设施和公共服务与农民群众生产生活息息相关,直接影响到农民群众的切身利益。近年来,我国持续加大村镇建设投入力度,广大农村得到长足发展。但由于历史欠账较多,村镇建设工作仍存在短板和不足,尤其是基础设施和公共服务与城市相比还有较大差距。

加强村镇基础设施建设

农村危房改造、易地扶贫搬迁等是脱贫攻坚“两不愁三保障”的重要内容,应保持投入,加大收尾工作力度,全面完成脱贫攻坚目标;要全面完成农村饮水安全巩固提升工程任务,提高供水保障水平;要推动“四好农村路”示范创建提质扩面,有序推进较大人口规模自然村组等通硬化路建设,支持村内道路建设和改造。同时,还要巩固和提升脱贫攻坚成果,研究建立解决相对贫困的长效机制,实现与乡村振兴的有机衔接。另外,村镇基础设施建设和管护是政府公共服务的重要组成部分,应按照城乡基础设施一体化建设的思路,改变

目前城乡基础设施建设分割分治分施现状,形成城乡基础设施规划、建设和管护的一个战略指导思想、一张战略蓝图、一个战略行动目标、一套战略实施方案和一套战略政策体系。

提升村镇公共服务水平

村镇公共服务是农民基本的民生保障,是当前急需解决的现实问题。村镇是实现城乡公共服务均等化的最后“一公里”,也是村镇居民获得感和幸福感实现的关键“一公里”。现阶段,村镇学校硬件弱、教师短缺的问题还较为突出,乡镇卫生院设施条件和医务人员明显不足,市场化社会化养老服务欠缺,公共文化服务较为滞后。解决好这些问题,要按照普惠共享、城乡一体的公共服务发展理念,推进城市公共服务向村镇延伸,尽快实现城乡公共服务全民覆盖和标准统一。要统筹村镇小规模学校布局,加强教师队伍建设,尽快扭转低龄儿童长距离求学、长期离家的状况,确保村镇学生特别是农村儿童能够就近方便就学,有效解决农民工随迁子女上学问题,多渠道增加普惠性学前教育资源供给,扩大职

业教育学校在农村招生规模;要加快推进标准化乡镇卫生院建设,大力改善村镇医疗卫生条件,大幅度提高村镇居民特别是农民的医疗保障标准,尽快实现城乡医疗保障无差别待遇;科学研判我国村镇老龄化发展态势,早布局、早建设一批村镇养老机构,发展养老产业和养老公共服务;加快建设一批适合村镇发展阶段、适宜村镇居民生活的文化设施,保护和建设好村镇文物古迹、农业遗迹、民族村寨、传统村落、传统建筑等自然和文化遗产。

改善村镇人居环境

要高度重视村镇人居环境和生态环境改善,统筹考虑村镇居民生产生活习惯和生态保护要求,启动改水、改厕、改厨工程;改变以往村镇基础设施重建设轻管理、重使用轻维护的做法,鼓励探索多种形式的人居环境整治工程建设、运营和管护机制;要统筹推进农村生活垃圾、污水治理,坚持“源头减量、过程控制、末端治理”相结合,全面推进农村生活垃圾治理,开展就地分类、源头减量试点;梯次推进农村生活污水治理,优先解决乡镇所在地和中心村生活

污水问题,积极探索适合农村实际的治理模式,不断提升治理和资源化综合利用水平。

做大做强村镇经济

近年来,工资性收入已经成为农民收入的主要来源。同时,村镇农产品和工业原材料丰富,劳动力资源充足,并具备投资门槛、交易成本低等优势,聚集了大量中小企业、小微企业、个体工商户等经济组织,创业和就业潜力巨大。做大做强村镇经济和集体经济,是促进农民增收和村镇建设的重要手段。要统筹抓好村镇产业发展和居民增收两大任务。一方面,抓住机遇因地制宜选取特色产业,大力发展“一村一品”“一镇一业”,加快培育扶贫车间、现代农业产业园、特色小镇、产业强镇等产业载体,打造村镇产业升级版和经济增长极。另一方面,要将村镇产业发展作为农民就近就地转移就业的主阵地和增收的主渠道。特别是在推动农村一二三产业融合发展方面,将现代农业与旅游业、农产品加工业等结合起来发展,对于农民增收和农村地区经济实力壮大都具有重要意义。

摘编自《农民日报》

“塘长”不能
光挂牌不干活

□任振宇

近日,笔者在农村发现一处池塘水体污染较为严重,而池塘旁边赫然竖立着“塘长公示牌”,上面明文写着要“确保塘水安全、卫生、符合健康指标”。

为了落实某些事项的主体责任,近些年,各地纷纷推行带“长”制,常见的有“河长制”“湖长制”“林长制”等等。带“长”制的思路是好的,只要严格推行,认真落实,会收到较为明显的成效。如果落实不到位,仅就某一项项立块牌子,挂几个名单,列几条职责要求,不但于事无补,还会形成新的形式主义,最终让人民群众对基层组织的执行力丧失信心,对政府相关部门推行的新举措产生怀疑。

推行带“长”制,不是立块牌子那么简单。要建立有效的考评机制,让责任人想干活、干好活;要强化相关人员的责任意识,扎扎实实履行好相关职责;还要发动群众对责任人的履职情况进行监督,促进相关制度长效良性运行。

摘编自《农民日报》