

如何提高农业经营者在灾害条件下的持续生产能力, 农业保险被寄予厚望。

农业保险站在现代化的岔路口

■本报记者 秦志伟

这几天,王辉正在忙于落实全国各地农业保险的相关事宜。

王辉是陕西海升果业发展股份有限公司(以下简称海升公司)的总经理,该公司是全球最大的浓缩果蔬汁生产加工企业,国家级农业产业化重点龙头企业。今年以来,他一听到某地发生冰雹、大风等自然灾害就很紧张,也很纠结,这源于近段时间严重的恶劣天气让他在农业保险的路口上很难抉择。

像海升公司一样,既然从事农业生产,每个农业经营者都会面临或大或小的风险,尤其在我国这样一个农业自然灾害严重的国家。据统计,2015年我国农作物受灾面积21769.8千公顷,其中绝收2232.7千公顷,直接经济损失2704.1亿元。

如何提高农业经营者在灾害条件下的持续生产能力,农业保险被寄予厚望。然而,农业保险繁杂的条条框框让包括王辉在内的农业经营者疲于应对,农业保险品种少、覆盖率低、保额低、损失补偿率等问题也一直困扰着他们。

“我能交得起,你能赔得起吗?”

“哪又下冰雹了?”看到记者的微信朋友圈,王辉第一时间向记者求证冰雹的发生地。6月11日15:20,北京市海淀区、门头沟、密云、朝阳区气象台分别发布冰雹黄色预警信号,几分钟之后就风雨雷电,外加鸽子蛋大的冰雹,整个过程持续了近10分钟。

《中国科学报》记者在和王辉的交流中得知,今年的冰雹灾害使得海升公司受灾非常严重,有的基地基本绝产。其中位于云南省昭通基地受灾最为突出。

昭通基地负责人南树清向《中国科学报》记者介绍,该基地今年遭遇了两次冰雹,第一次对树木造成的损害不是很严重,保险公司过来看了下情况;第二次冰雹已经把部分果树砸断,“很严重,损失已经达到90%以上。”

“奇怪了,今年的冰雹灾害特别严重!”王辉向《中国科学报》记者感叹道,而他目前想到的多是农业保险问题。据了解,目前我国农业保险补贴品种已由最初的6个扩大至种、养、林3大类16个,补贴区域已由6省份稳步扩大至全国,但这其中并没有完全覆盖到地方支柱性产业。

而在很多地方,当地为了支持本地产业的发展,也会设有地方农业保险产品。如云南,为了扶持苹果产业发展,设置了苹果产业保险,保费每亩100元,赔付标准2000元。据南树清介绍,其中省财政支出50%,市区财政支出25%,企业、农户出25%。

“农业保险条条框框太多了,赔付标准也非常低。”王辉说。中国农科院农业经济研究所研究员秦富也向《中国科学报》记者证实了这一问题,“还包括农业保险品种少,覆盖



图片来源:百度图片

率低。”

此外,损害程度难以界定,赔付额度太大,很多保险公司并不愿担保等也是南树清提到的农业保险存在的问题。“对于很多大型企、经营主体等,还存在‘我能交得起,保险公司能赔得起吗’的问题。”

而个体农户就不一样了。《中国科学报》记者在内蒙古赤峰市调研时了解到,不仅农户保险意识不强,对很多保险的条款并不清楚,“让交多少就交多少,赔不赔他们说了算。”一位农户告诉记者。久而久之,农户就不愿意和保险公司打交道。

据中国保险学会2014年发布的《中国农业保险市场需求调查报告》显示,能完全看懂保险条款的农户仅占14.6%。“通过保险赔付的资金还不能覆盖农业生产成本,更不用说人力成本、土地租金等方面,这也是导致农户不愿意买保险的原因之一。”秦富说。

是举步不前,还是有苦难言?

于是,农业保险便出现一种叫好不叫座的尴尬境地。一方面是国家极力想发挥农业保险在现代农业发展中的作用,但面临各种结构性的难题;另一方面是农业经营者并不买账,并认为农业保险制度举步不前。

在中国财产再保险股份有限公司创新业务部总经理李立松看来,保障程度和灾害赔付相对较低,是由于我国农业保险正处在初级发

展阶段,“农业保险供给还是主要矛盾。”

20世纪30年代,我国农业保险跟美国几乎同步,但由于各种原因,其发展始终处于徘徊停滞状态。2003年,十六届三中全会首次提出探索建立农业保险制度。到2013年,我国第一部农业保险法规《农业保险条例》出台,初步构建了有农业特色的保险制度框架。

在中国农科院农业信息所研究员张峭看来,近年来我国农业保险快速发展,农业保费收入从2007年的53亿元增长到2013年的306.6亿元,增长近5倍,规模稳居世界第二位。

数据显示,“十二五”时期,我国保险服务农业现代化取得显著成效,累计为10.4亿户次农户提供风险保障6.5万亿元,向1.2亿户次农户支付赔款914亿元。2015年我国承保的主要农作物突破14.5亿亩,占全国播种面积的59%,三大主粮作物平均承保覆盖率超过70%,承保农作物品种达189类。

“农业保险快速发展的同时,新兴市场‘粗放型’特征明显,引发严重道德风险和逆选择,频现虚假承保、虚假理赔等问题,严重影响农业保险声誉及持续发展。”张峭告诉《中国科学报》记者。

以产品粗放为例,农业保险产品种类少、保障水平低且单一、补贴标准缺乏弹性。美国农业保险分为产量保险和收入保险两类,其主要险种保单和费率由政府统一制定,政府为参保农民提供较高的保费补贴,业务由商业保险公司承担。最近十多年来,既保自然风险又保

市场风险的农业收入保险已经成为其农业保险产品的主流,2014年其承担的保险责任已占农业保险总责任的90%以上。

“农业保险‘一作物、一省、一定价’的做法,存在风险与价格不匹配的问题。”张峭表示,我国农业保险属于物化成本保险的方式。

制度的结构性改革势在必行

毋庸置疑,农业风险很特殊,具有多样性、区域性、巨灾性、复杂性等特点,潜在经营风险较大。

农业部副部长陈晓华指出,构建新形势下的农业政策保护体系是我国面临的紧迫任务,既需要实践的探索,更需要理论创新。

“在我国农业保险总体形势向好的局面下,一些体制机制问题制约着农业保险的科学发展,亟须加强农业保险理论研究工作。”中国保监会副主席陈文辉说。

在李立松看来,我国正处于传统农业向现代农业转型的关键期,需要保险分散和化解风险。农业再保险体系是农业保险大灾风险分散机制中承上启下的重要环节,是农业保险稳定运行的基础。

李立松告诉《中国科学报》记者,与一般商业保险不同,农业保险具有明显的政策属性。从各国实践经验来看,即使是保险市场高度发达的国家也是在政府的积极引导和参与下,建立适合自身情况的农业再保险体系,并提供必要的支持。

在中国人保财产有限公司农业保险部总经理王俊看来,应该对种植业进行保险综合区划,通过揭示我国种植业保险的区域风险差异,科学解决不同风险区域的费率分级问题。而目前我国农业保险是以协议定价代替精算定价,并且一定程度上由政府主导定价。

2011年,中国保监会向各保监局、各中资财产保险公司、中国财产再保险股份有限公司、中国保险行业协会等印发了《“全国种植业保险区划”研究报告》。

这份由北京师范大学与中国人保财产有限公司共同研究撰写的报告,形成了水稻、小麦、玉米、棉花、大豆、花生和油菜等七种主要粮棉油作物的分省风险评估和费率分区图;进行了种植业综合自然灾害风险评估;然后依据保险精算方法科学厘定各个研究区域的保险费率;依据综合灾害风险评估的结果与费率厘定结果,分别制定种植业综合灾害风险区划以及种植业费率类型分区,并建立了一套完整的种植业保险区划理论和方法。

尽管如此,“区域种植业保险综合区划是一项长期复杂的系统工程,任重而道远,需要政府部门、研究机构、保险行业和农户多方共同参与,协力推进。”王俊认为,现在仍然要继续开展保险区划的系统工作。

名家声音

农业文化遗产,给点阳光更灿烂

■本报记者 胡璇子

近日,农业部部署开展第四批中国重要农业文化遗产发掘工作。自2012年首次开展该项工作以来,农业部已经分三批认定了62项中国重要农业文化遗产。从世界范围来看,自2002年联合国粮农组织启动GIAHS保护工作以来,共有15个国家36项传统农业系统被评为全球重要农业文化遗产,其中我国以11项位居各国之首。

6月20日,《中国科学报》记者就农业文化遗产发掘与保护的相关问题专访了联合国粮农组织全球重要农业文化遗产科学咨询小组(SAG)主席、中国科学院地理科学与资源研究所研究员闵庆文。

“农业文化遗产的发掘、保护已经进入到一个非常好的发展时期。”他表示,“但是,对农业文化遗产价值的认识仍待进一步提高,相关工作也亟待多方面的支持。”

活态遗产的历史基因

《中国科学报》:怎么理解农业文化遗产发掘与保护的意义?

闵庆文:我认为,农业文化遗产的发掘与保护至少有这样几个方面的意义:第一,拓展“文化遗产”的类型。人们对联合国教科文组织的世界自然与文化遗产、非物质文化遗产等已经比较熟悉,也可能知道世界文化遗产中有一小部分属于农业类型的遗产,例如稻作梯田、传统葡萄园等。这些遗产的一大特征是“活态性”,即仍然具有重要的生产功能,这与一般意义上的古迹、遗址有很大区别。但其数量不多,对这类“活态性”遗产保护也缺乏有效办法。联合国粮农组织推动的农业文化遗产发掘与保护工作,进一步拓展了文化遗产的类型,而且将因为更加重视农业的生产功能和其他多种功能的结合,有助于探索这一特殊类型遗产的保护与利用。

第二,保护农业发展的“基因”。农业文化

遗产是先民在长期生产活动中创造并延续至今的一种农业生产系统,蕴含着对于当今和未来农业发展极具重要价值的“基因”,包括生物基因、文化基因和技术基因。主要体现在:农业生产系统中的许多重要动植物遗传资源及相关的生物多样性,不仅成为发展名特优产品的资源基础,也在维持生态系统稳定和服务功能方面发挥了重要作用;农业生产过程中创造了侗族大歌、哈尼四季生产调、青田鱼灯舞等丰富多彩的歌谣以及民俗、饮食、建筑等物质与非物质文化遗产,对于农耕文化传承、农村社会和谐等具有重要意义;传统农业生产技术也是不容忽视的方面,例如稻田养鱼、桑基鱼塘、农林复合、水土资源管理等,对于现代生态循环农业发展依然具有借鉴意义。正如我国著名生态学家、中国工程院院士李文华指出的那样,我们不仅要重视现代技术的研发,还要重视现有成果的推广和传统技术的发掘与提升。

第三,开展科学研究的“平台”与科普教育的“基地”。从某种意义上说,农业文化遗产展示了历史上人与自然如何和谐相处,其本身是非常鲜活的科普宣传基地,同时也是天然的科学研究的基地。其不仅是自然科学研究天然的实验室,也是社会科学、区域发展、景观设计等多学科研究的不可多得的平台。

第四,促进地方发展的“可持续”。农业文化遗产的认定会给地方发展带来新的契机。已有的实践证明,农业文化遗产的发掘与保护对遗产地发展有很好的促进作用。比如,通过农产品品牌打造以及附加在农产品经济价值之上的生态和文化价值的发掘,可使农产品价格得到提升。另外,农业文化遗产也改变了我们传统意义上对于农业和农村发展的认识。作为经济相对落后、生态比较脆弱、文化较为丰富的农业文化遗产地,面临着生态保护、文化传承和经济发展的三重任务,通过农业文化遗产的动态保护和适应性管理,可以探索出农业与农村可持续发

展的新路子,对发展地方经济、解决农民就业、提高农民收入、促进农村繁荣、建设美丽乡村都有重要的意义。

《中国科学报》:对农业文化遗产的认定和评估标准主要是什么?

闵庆文:联合国粮农组织确定了全球重要农业文化遗产的五个核心标准:一是食物安全和生计安全;二是生物多样性和生态系统服务功能;三是传统知识和技术;四是传统文化;五是生态与文化景观。另外,农业部关于中国重要农业文化遗产的发掘工作,还有几个辅助标准。比如,当地政府对农业文化遗产的重视程度,当地百姓对农业文化遗产保护的自觉性程度,保护与发展规划的科学性和可行性等。

没有农民就失去了意义

《中国科学报》:目前我国农业文化遗产研究和保护状况如何?

闵庆文:我们应该辩证地、历史地看农业文化遗产的发掘、认定和保护工作。目前,农业文化遗产有良好的发展势头,可以说,总体形势比较好。

但是,我们对于农业文化遗产的重要性认识仍不够。从认知上说,对农业文化遗产在中华优秀传统文化中所占地位、对其在“看得见山、看得见水、记得住乡愁”的农村发展中的价值以及其对特殊地区区域发展的作用的认识还不到位。

从研究上说,农业文化遗产涉及多学科,比如政策机制、生态系统结构与功能、文化与经济价值评估等。目前我们还缺少专门项目支持,而且真正从事该领域研究的人员也很不够。

从支持力度上说,和“自然保护区”“文物保护单位”“传统村落”“非物质文化遗产”等相比,我们对农业文化遗产保护的投入还远远不够。尽管农业部已经颁布了《重要农业文化遗产管理办法》,但目前还没有配套的实施细则,

更没有相应的资金上的支持。今年,“开展农业文化遗产普查与保护”第一次出现在“中央一号文件”中,但从资金投入、技术力量、保护体系等方面,都远不能和文物普查、传统村落调查、农作物种质资源普查相比。其实,对于农业文化遗产保护来说,给点阳光会更加灿烂。

《中国科学报》:您对农业文化遗产保护有什么样的建议?

闵庆文:我常常对遗产地的领导说,不要把农业文化遗产简单地理解成“文化遗产”问题,也不要理解成农业部门的问题,它是农业部门推动的农业和农村可持续发展问题。

其实,现在不少地方不是农民而是外来的企业在搞旅游开发,作为企业抓住商机搞经营,这没有错,但是,也应该清醒地意识到,很多相应的补贴并没有进入农民的口袋,对当地农民的收入增加并不显著。当地农民在过去很长时间经过生态化的生产活动,创造和保护了很多的生态资源、文化资源,但是却很少得到生态与文化的补偿。我认为,国家应该将补贴投入当地的基础设施建设,并重点对农民进行培训。

另外,有的地方对农业文化遗产的开发存在“跑偏”的现象,比如把当地的农民迁走或者重新打造一些景观。我认为,或许这些地方的景观打造和旅游发展很成功,但是从遗产保护的角度来看,其实是树了反面的典型。

对于“活态性”的遗产,重要的是维持“活态的”农业生产活动,首先是要调动并保护农民从事农业生产的积极性。农业文化遗产地如果没有农民进行农业生产,那就失去了其最根本的意义。所以,怎么处理好当地人和外地人、保护和发展的矛盾,农业生产和旅游发展几个矛盾,都是需要特别注意的问题。

希望有关部门进一步加大对农业文化遗产保护的重视和支持,希望将农业文化遗产的保护融入到相关的政策中,并有对遗产地农民真正的支持。

域外农业

批发市场是日本组织蔬菜、瓜果、肉食、水产等生鲜食品批发的主要流通形式。在日本,农产品批发市场是作为社会公益性事业来推进的,日本政府对农产品批发市场采取市场开设和经营相分离的办法进行管理,以保证政府部门对农产品批发市场监管的有效性和公正性。

6月15日,在中国社科院农村发展研究所合作经济研究中心、北京商业管理干部学院合作经济研究中心等单位举办的公益性学术活动“国际合作社发展系列讲座”上,日本东京圣荣大学教授、日本农林水产省农产品流通改革委员会会长藤岛广二介绍了日本中央批发市场的发展情况。

起源于“大米暴动”

日本批发市场的建立有一个非常重要的历史背景事件:“大米暴动”。

1918年,当时日本的大米价格上涨非常快,特别是在7月到9月之间,大米价格特别高,冲击了米商和富豪。日本政府为了把价格降下去,出台政策形成零售市场,相当于农贸市场。生产者生产出来的东西可以直接拿到市场上销售。

“但是,因为搞生产的人没有那么多时间(去卖东西),所以很多生产者都拒绝进入到这个市场进行销售。”藤岛广二说。

随后,日本政府进行了政策的改良:在市场里专门设立了零售商,让零售商从生产者手中购买农产品进行销售。

据藤岛广二介绍,当时政府的想法是想把流通的中间环节去掉,节省很多中间费用,促使价格下降。但遗憾的是,这个制度在推行过程中出现了很多问题:第一,公益性零售市场没有实现调整供需的作用,这主要是因为当时的零售商能够进货的范围受到了限制,不能从很多地方进货,无法实现供给调整的功能;第二是因为公益性零售市场定位的价格比较低,品质好的产品无法购置进来。

在这种情况下,各地地方政府向中央政府提出开设中央批发市场的建议。

中央批发市场应运而生

1921年2月开始,中央批发市场的建设计划相继被提出。在“大米暴动”5年以后,也就是1923年,日本发布了《中央批发市场法》。

当时,中央批发市场归中央政府管,且一个地区只能建立一个批发市场。同时,批发商数量有所限制,收费也不一样,比如批发商只能收手续费,而不是赚取差额,手续费不能超过10%。另外,在市场上的交易只能用竞拍的形式。

藤岛广二介绍,随着超市数量不断增加,中央批发市场开始允许更多交易形式的出现。1927年以后,各个地方的批发市场在这种有所限制的条件之下逐渐发展起来。

“日本最早的批发市场是1927年2月在京都市成立的京都市中央批发市场。”藤岛广二说,这种批发市场就是一家垄断的结构。即每种产品只有一家批发商,如卖鲜鱼、河鱼、干货等。

在这种情况下,政府鼓励小规模批发商之间进行合并。但并不是所有批发商都愿意合并。“所以在选择过程中,愿意合并成为大批发商的,后来就成为了批发市场里的一级批发商;不愿意合并的,就成为了二级批发商。”藤岛广二说。

据了解,生产者与批发商的关系是委托交易关系,一级批发商对二级批发商的销售采用拍卖形式。

1930年以后,日本很多地方,比如大阪、神户等都成立了中央批发市场,采用了大批发商一家的模式。“采用这种体系,是为了力求实现数量供给上的稳定,并且减少价格波动,实现价格平稳。”

1971年,日本把《中央批发市场法》修改为《批发市场法》。

每年经过中央批发市场销售的蔬菜,比例相当高。不光是蔬菜,有50%以上的水果是进入中央批发市场销售的。

藤岛广二说,这之后,日本的《批发市场法》也有两次比较大的修改,产生的最大变化有两点:第一,在交易方式上,以前只能用拍卖方式,但是修改后的法律允许其他交易形式出现;第二,以前批发商是收手续费的,修改以后,允许批发商有差价收益。

在日本,在一个市场里,同一个部门批发商最多的就是东京银座附近的驻地批发市场,据藤岛广二介绍,这里是世界上最大的水产交易市场,鲜鱼批发商就有7家。

高效率的农产品流通模式

中央批发市场有什么功能呢?第一,批发商不能拒绝供应商的委托;第二,法律规定,接受委托的农产品经过批发市场,必须在当天或者第二天销售完,并且一周内将钱交给生产者。

因为有了这个体系,农户生产的农产品,或者渔民生产的水产品,在当天就能实现销售,流通速度非常快。“因为包括水产品,还有水果农产品,保鲜时间短,需要尽快销售出去。”藤岛广二说。

换句话说,如果农民、渔民的产品能够马上销售出去,就不会花费他们更多的精力去开拓市场,他们就会把大量的精力放在生产上,保证产品质量。

从某种意义上讲,美国的农产品流通效率比较低,流通环节占了零售价格的70%-80%,而日本占40%-50%,可见日本的流通效率比较高。

当谈及日本农业目前面临的“最棘手”问题时,日本弘前大学名誉教授神田健策指出,“现在日本农业从业者高龄化现象非常严重”。统计显示,2005年,农业从业者平均年龄是63.2岁;到2015年,平均年龄则是66.3岁。

此外,主要从事农业者在减少,2015年,已经从原来的200万人减少到178.8万人。一系列的问题正在困扰着日本农业的发展。

日本批发市场:高效的农产品流通模式

■本报记者 张晴丹