

农业部软科学成果选粹

瞄准关键群体挖掘农村劳动力供给潜力

□□ 程杰

中国正在从中等收入国家迈向发达国家,预计到2030年人均GDP将达到2万亿美元,农业就业总量减少到7600万人,就业比重下降到10%左右,按2030年城镇化率将达到70%测算,理论上未来十几年约有1.4亿人需要转移,但实际上有条件转移的仅3000万人左右,农村新成长劳动力将成为主要供给来源。应加快推进供给侧改革,瞄准关键群体,努力挖掘农村劳动供给潜力,以充分满足经济社会发展的需要。

现存农村劳动力转移潜力有限,实际可转移劳动力约3000万人,平均每年仅200万人左右

当前农村存量劳动力面临老龄化严重和人力资本匮乏的关键制约,“潜在”劳动供给难以转化为有效供给。根据全国人口普查和抽样调查显示,农业部门中45岁及以上人员比重已经从1990年的22.7%大幅提高到2015年的54.6%,其中60岁及以上的老年劳动者占到16%,大龄农村劳动力对于农业依附性更强,继续转移难度很大。农村存量劳动力平均受教育年限不到8年,仅相当于全国平均水平的80%、非农部门平均水平的60%。按照目前经济发展和非农行业的实际人力资本需求,制造业的平均受教育水平要求达到10.4年,工业和服务业的平均受教育水平要求达到11.2年和12.6年,目前农村存量劳动力的素质结构完全达不到非农部门的基本需求,继续转移的空间已经很小。

当前农业部门“潜在”劳动力实际可转移比例不到20%,能够有条件向城镇非农部门转移的仅有约3000万人,平均每年净转移劳动力只有约200万人。根据研究显示,农村存量劳动力的总体迁移概率仅为16%,年轻、受教育水平较高的人员迁移可能性相对较大,但最高迁移概率也不超过40%,而这部分群体在目前存量劳动力中所

占比很小。尽管理论上农业“潜在”可转移人员仍有约1.4亿人,但其中大约80%都难以转化为有效劳动供给。

未来农村新成长劳动力将成为主要供给来源,预计每年可转移劳动力500万—600万人

农村能够转移出去的劳动力已经基本全部转移,留在农村的大都是高龄、低技能、缺乏城镇就业能力的人员。农村存量劳动力资源几近枯竭,最近年份出现的外出农民工增速接近零增长,就是这一趋势转折的最直接证据。未来中国农村劳动力供给将不再依靠现有存量资源,新成长劳动力将成为主要劳动供给源泉。

新成长劳动力是一个流量概念,即每年从学校进入到劳动力市场的新增年轻劳动力。农村青少年在完成甚至尚未完成中学阶段就进入劳动力市场的现象比较普遍,也成为青年农民工的主要来源。我们利用教育统计来观察中国未来农村新成长劳动力供给状况,将所有阶段教育(从小学、初中到高中/职高)辍学人数与毕业而未升学人数加总得到新成长劳动力人数,可以将其理解为脱离教育人数法。

“十三五”期间可转移的农村新成长劳动力规模约3000万人,每年平均转移潜力约600万人,但到2030年将下降到500万人。根据研究估算,目前农村新成长劳动力每年在600万—700万人,在城镇化水平提高和生育率水平下降情况下,农村新成长劳动力规模也将呈现下降趋势,预计到2020年下降到580万人,到2030年下降到约500万人。从构成来看,中等职业教育产生的劳动力规模比例最大,占到新成长劳动力总量的一半,初中产生的劳动力比重约23%,高中和小学的贡献都在5%以下。

加快推进供给侧改革,努力挖掘农村劳动力供给潜力

我国正处在结构转型的关键时期,必须

努力挖掘尚存的潜在劳动资源。但是,劳动力供给潜力不会轻易地自动转变为实际劳动力供给,应瞄准关键群体,加快推进供给侧改革,充分释放农村劳动力资源潜力。

(一)对于农村存量劳动力,尽管转移难度很大,但仍然可以有所作为

一是深化户籍制度改革推动农村潜在劳动力顺利迁移。必须尽快打破“有人想落户,政策不允许,政策给户口,没人愿意”的尴尬局面。特大城市要敢于突破思维定式,有序放宽落户限制,发挥人口和经济的集聚功能;中等规模城市具备较强的人口吸纳能力和经济活力,户籍改革成本可控,以省会城市为主的大中城市应该肩负起继续吸纳转移劳动力的重任;中小城市和小城镇的战略方向不再是如何放宽门槛,而是如何吸引农村人口转移落户,应该从就业、子女教育、住房、基础设施、公共服务等多个方面着手挖掘潜在劳动力资源。同时注重推力和拉力并举,推力的关键掣肘就是农村土地制度,在“三权分置”基础上继续向前推进,允许更大交易范围、更低交易成本、更高交易价值实现农村土地产权流转,消除农村转移人口落户城镇的牵绊。

二是将大龄农村转移劳动力纳入城镇就业援助体系。4050人员已经构成农村劳动力和流动人口的主体,相对于城镇4050人员来说,大龄农村转移劳动力的就业意愿更强,而保留工资水平更低。应一视同仁地将其作为宝贵的潜在劳动力资源,建议将农村转移劳动力中4050人员纳入城镇困难人员就业支持体系,享受同等的就业援助和技能培训政策,激励他们继续活跃在劳动力市场。

三是完善社区服务引导农村妇女返回劳动力市场。大量农村留守妇女由于照料家庭既不从事农业生产,又缺乏转移动力,造成人力资源闲置。这部分群体技术水平较低,但相当一部分尚处在青壮年阶段,应该积极创造条件,鼓励农村妇女返回劳动

力市场,建议以城镇流动人口社区为平台,加强日间照料等基础设施建设,提供托儿和学前儿童、老年人照料服务,搭建流动人口子女和老人照料的互助平台,加强育龄流动妇女的就业保护,提高农村妇女劳动参与率。

四是鼓励农村青年继续释放劳动潜能。坚持走劳动节约型的农业发展路径,以农业规模化经营提升劳动生产率,将所剩不多的宝贵青壮年劳动力从土地中解放出来。建议从人力资本投资、物质资本投入和配套制度改革几个方面同时着手,加强以年轻人为主的新型职业农民培训,增强现代农业机械、装备、技术等投入力度,从根本上解决阻碍劳动力、资本与土地要素有效配置的制度性障碍。

(二)新成长劳动力是潜力之源,应成为关注重点

一是在新成长劳动力进入就业市场之前进行政策干预。农村低收入家庭尤其是贫困家庭的子女过早辍学提前进入城镇劳动力市场,短期看有助于改善家庭生存状况,但长期看对于未来人力资本积累造成严重损伤。针对劳动力市场出现的失灵现象,必须用公共政策进行强力干预。建议继续加强基础教育和职业教育,将义务教育扩展至高中阶段,大幅度提高教育补贴水平,降低农村青少年教育的机会成本。

二是衔接城乡政策体系加强新成长劳动力技能培训。农村新增劳动力培训基本思路是:以流出地培训为起点,以流入地培训为重点,未来人力资本积累最终要依靠城镇就业培训体系,农村新成长劳动力要能够“边工作、边学习”,以不断适应经济结构转型和劳动力市场升级的要求。建议依托城市社区平台,整合来自不同部门和渠道的公共资源,面向农村青年流动人口开展技能培训,全面开放高等教育资源,为农村流动青年提供高等教育机会,打破人力资本积累瓶颈。

(作者单位:中国社科院人口所)

美国农作物收入保险的主要做法与经验启示

□□ 徐雪高 齐皓天

目前,美国农作物保险产品主要有产量、价格、收入、利润和指数保险五类,其中收入保险规模最大也最受农民欢迎,其做法经验值得我国借鉴学习。

发展历程

1996年,美国出台了《联邦农业完善与改革法案》,赋予了私营保险公司更大的产品创新自主权,农作物收入保险应运而生。1998年,美国Farm Bureau Mutual保险公司拓展了保险作物,开发了基于单个农场、多种作物的耕地种植收入保险;1999年,联邦中央农业保险公司(FCIC)进一步丰富农场投保内容,开发出了基于整个农场种养总收入的保险。

2011年,美国对农作物收入保险产品进行“合并同类项”和“标准化编号管理”,主要分为农作物个体收入保险和区域收入保险两类,并引进了可以选择按照收获期市场价格确定保额的新机制,即当收获期价格高于预测价格时,可以选择按收获期价格重新计算保额,形成了附带(或不带)收获期价格选择权的农作物收入保险产品。此外,美国还取消了耕地种植收入保险,保留农场总收入保险,增设了实际收入历史保障保险。至此,美国农作物收入保险的产品体系已基本形成。

主要做法

(一)科学确定核心变量“单产”和“价格”。美国农作物收入保险对保障单产、保障价格、实际单产、实际价格均进行了明确规定。保障单产为“历史单产”与“保障水平”的乘积。其中,“历史单产”为过去10年农场(或县)历史平均单产,如果农场不能提供,则以保险公司和美国农业部农业风险管理局结合当地情况估计的农场平均单产为

准。“保障水平”分5—8档,农户可以按照保险需求购买不同保障水平的保险产品。保障价格为“预测价格”或“预测价格和收获期价格的较高者”,根据收入保险产品类型确定。“预测价格”和“收获期价格”均根据《商品交易价格条款》规定的某段时间内该农产品在芝加哥期货市场的价格计算而来。美国农业部农业风险管理局每年定期在官网上公布每种农产品的(或县交易价格条款)。实际单产为农场(或县)实际单产,实际价格为收获期全国平均价格。

(二)差异化确定保险费率 and 保费补贴率。保险保费很大程度上取决于保险费率 and 补贴率。保险费率由基准费率乘以费率调整系数,其中基准费率由风险区划等级和灌溉条件决定。美国把全国州县划分为不同的风险等级,风险等级越高,耕地灌溉条件越差,则基准费率越高。费率调整系数由保障水平、投保单元和投保规模决定。保障水平越低,投保单元越简单,投保规模越大则费率调整系数越小。投保单元主要有基本单元、细分单元、企业单元和全农场单元四种类型,其中前两类以自然人作为投保对象,区分农场股权;后两类以农场为投保对象,不区分农场股权。保费补贴率也由保障水平、投保单元和投保规模决定。保障水平越高,投保人应承担更高的保费,保费补贴率越低。投保单元越简单、投保规模越大,保险交易成本越低,所以保费补贴率越高。美国农业部农业风险管理局每年在官网上公布每个县的保险基准费率表、费率调整系数表和保费补贴率表。

(三)信息化手段简化保费缴纳和理赔程序。美国建立了投保人、私营保险公司和FCIC三方衔接的资金结算系统。私营保险公司首先在FCIC指定的银行开设第三方托管账户,并在规定日期提交本年度所有承保

项目和月度结算报告。FCIC负责审核报告,并计算出当年财政保费补贴总额、私营保险公司经营管理费用补贴和私营保险公司应交的再保险费,综合结算后将财政补贴资金打到第三方托管账户。发生理赔时,私营保险公司要将理赔材料提交给FCIC,经审核通过后按月度结算报告把赔付资金拨到第三方托管账户。同时,农业部农业风险管理局用于缴纳保费和接收赔款。农户投保时通常不需要缴纳保费,而是在账户上记为应缴保费,到结算时从理赔款中扣除(或不够补交),结算完成后由第三方托管账户把款项打到农户账户。通过第三方托管账户对往来资金进行结算,大大降低了资金交易成本并提高了赔付时效。

经验与启示

(一)附带收获期价格选择权的个体收入保险最受农民欢迎。从发展历程看,自收入保险开发后美国农业保险才真正走上快车道。农作物收入保险以收入作为保障对象,可以同时应对自然风险和市场价格,尤其是基于农场实际产量的个体收入保险能紧密结合农场经济效益,特别是“附带收获期价格选择权的农作物个体收入保险”最受美国农户欢迎,2014年该保险产品的保费收入占保费总收入的78.4%。我国农业保险也应加快产品创新,重点研发收入保险产品,并积极开展试点探索。

(二)有效的信息采集与数据积累是重要的硬件基础。美国建立了完备的农业生产和价格数据采集系统。在耕地数据方面,美国每一块耕地都经过规划整理、分块编号,每块地的位置、形状、面积、基础设施、产权、种植计划等都可以实现动态化的数据采集和监测管理。在农业产量方面,美国农业法案要求农场建立农业生产数据库,农场在购买保险

时可以提供过去10年可信的单元记录。在价格形成方面,美国建立了较为完善的农产品期货市场和现货市场,“预测价格”和“收获期价格”可以较准确地测定。在费率厘定方面,美国拥有每块耕地所属的风险区划、灌溉条件等数据,能较准确地厘定地块费率。

(三)科学的管理制度是有序开展软件保证。在产品管理上,美国农业部农业风险管理局对所有农业保险产品的标准化编号管理,保证了每种保险产品的具体内容和政策都可以在其官网上直接检索。在业务管理上,私营保险公司按照FCIC要求,设置统一的农业保险业务表格、运用标准化合同、遵循相关规程和指令,有序开展农业保险的销售和服务,并将投保人信息按照规定的格式通过电子信息管理系统全部提交给FCIC。在资金管理上,私营保险公司向FCIC转交部分保费作为再保险基金,FCIC依照规定为私营保险公司提供再保险和经营管理费用补贴。

(四)信息技术应用是降低交易成本的有效途径。美国每个农场和农场主都有一套完备的信息库,农场信息(如面积、耕地特征、产权结构、种植计划、财务销售记录等)和农场主信息(如身份证号、社会保险账号、个人税务、收入等)统统采集进入美国农业部农业风险管理局的信息管理系统,通过信息的互联互通构成了完整的信用体系数据库。农户一旦被发现有瞒报、谎报信息等失信行为,将记入信用体系数据库,较好控制了保险中的逆向选择与道德风险问题。美国还通过建立投保人、私营保险公司和联邦中央保险公司三方衔接高效的资金结算系统,较好解决了保费“收上去”以及赔款“付下来”的问题。

(徐雪高:江苏省农科院农业经济与发展研究所;齐皓天:西南大学经济管理学院)



2006年,四川省南部县宋家坪村、河北省灵寿县青廉村、辽宁省阜新蒙古族自治县黑虎洞村等几个地方的农民,不约而同,自发地做了一件事:立碑。为的是同一件事:国家全面取消农业税。这确实是件值得立碑的大事:我国的农业税制度,从春秋时期的“初税亩”

算起,经过了整整2600年,终于进了历史档案馆。

讲农业补贴,为什么扯上农业税?这是因为,二者是镜像关系,或者说,二者互为负数。农业税是什么?是因为当农民,因为从事农业,你就要向国家交钱;而农业补贴,则是因为当农民,因为从事农业,国家给你发钱。按照现在某些人的用语习惯,农业税就是负的农业补贴。有意思的是,这样互为负数的两件事,曾经在我国并存了2年。我有幸亲历并近距离感受过这个过程。

本世纪初,在加入世贸组织的背景下,上级领导发来指示:研究国外农业补贴问题,研究中国怎么办。2001年,我们提交了研究建议报告,得到国务院领导重要批示;2004年,开始减少农业税,同时开始实行农业直接补贴政策;2005年,开始减免农业税,继续实行补贴政策;2006年,全面取消农业税,继续补贴……

废除有2600年历史的农业税制度,是个奇迹,进程之快,远远超过了决策者的预想。我觉得比这更大的奇迹,是人们的观念转换。十几年前,交农业税是天经地义;现在,发补贴似乎成了天经地义。每年两会期间,一些代表和委员,谈起三农问题,经常会建议设立新的补贴类别,其中有的建议,令人“脑洞大开”,几近异想天开。一些企业家们研究一号文件,寻找进军农业的商机,也是先问有啥新补贴。

我国的农业补贴起步晚,只有十几年时间,但是,目前的涉农补贴,五花八门,非常繁杂。我去做调查时,某县财政局提供的名单,各种名目的补贴,足足好几十项,数额大小不等,从几十万元,几百万元,到数亿元。

按照世贸组织的定义,所有的农业补贴政策,分为三大类:绿箱、黄箱和蓝箱。绿箱政策的特征是:补贴与种什么,产量多少,价格高低,都没有关系。不扭曲市场,也就是说,对生产和贸易,都没有直接影响。黄箱政策,则与绿箱政策相反,对生产和贸易有直接影响,主要包括价格支持(即保护价)政策,对各种投入品和资金的补贴。蓝箱政策,是价格支持政策的一种特例:在实行价格支持政策时,同时限制农民的生产数量。

我国最重要的几项补贴政策,都是在2004年以后开始实行的。

粮食直接补贴政策:2002年在吉林、安徽等地试点,2004年全国全面实施。开始时为119亿元,现在为150亿元左右。

良种补贴政策:2002年设立。现在主要包括稻谷、小麦、玉米、大豆、棉花、油菜、花生等。每亩补贴10—15元不等。现在补贴总额200多亿元。

农机购置补贴政策:2004年启动。最初只有7000万元,现在已达200多亿元。原则上补贴额不超过农机购置价格的30%。

农资综合补贴政策:2006年开始实施。针对生产资料涨价而给予农民的补贴。当年补贴额为120亿元,现在已经超过1000亿元。这是数额稳居首位的补贴项目。

以上四类直接补贴,从字面上看,都属于黄箱政策。但在实际操作中,粮食直接补贴、良种补贴、农资综合补贴,基本上都是按照承包地面积发放的,并且与产量和价格都不直接挂钩。因此,实际上应该属于绿箱政策。这三项补贴,完全可以合并,并且现在已经在5省份进行合并改革试点。我的建议是,与保护价政策改革综合考虑,归并为一项新的补贴,可称为农地补贴,或农地保护补贴。这样,可直接认定为绿箱政策。

农机购置补贴,对于近年来农业机械化快速发展,作用很大。未来,农业劳动力必然继续减少,劳动力成本必然继续提高,提高农业机械化率和劳动生产率的要求更为迫切。因此,需要更加强化工具购置补贴政策,加大财政投入力度,扩大涵盖农机具类别,并完善补贴程序,既加强监管,又便利操作。

其他名目繁多的各类补贴,通常是由各个不同部门设立,针对的是不同时期的不同重点问题。项目多,交叉多,管理分散,不成合力。需要进行系统地梳理,归并整合,突出重点,保留和加强最重要的、效果最好的那些项目。

我国农业补贴中,现在最重要的政策,是粮食保护价收购政策。这是间接补贴政策,也是2004年设立的。这项政策,现在的矛盾最突出,改革的任务最迫切,也最复杂,需要专题讨论。

农业补贴政策,尤其是保护价收购政策,欧美国家最先采用,并先后进行了重大改革。其经验和做法,值得我们研究和借鉴:他们过去走过的弯路,我们就不需要再重复一遍了;他们现在的做法,如果适合我国国情,就可以借鉴之。

练就群众工作“三大硬功”

□□ 杨结宝

做群众工作的关键是深入贯彻以人民为中心的发展思想,重点是践行全心全意为人民服务的根本宗旨,坚持党的群众路线。具体来说,就是要眼里看着群众,心里装着群众,手里帮着群众,练就群众工作“三项硬功”。

练就“顺风耳”。群众日子过得怎么样,有没有什么诉求,这些都需要及时全面地了解。要多下基层,多去调研,听清群众的“真言”,“刺耳话”里找问题,“牢骚话”里找差距,“过头话”里找不足;看清群众的“真容”,体味群众的酸甜苦辣,体会群众的喜怒哀乐,体恤群众的艰辛困难。对待群众的诉求,多些换位思考,多些将心比心,多做“冰心玉壶”式沟通、“春风化雨”式开导,“落红护花”式帮助。

练就“飞毛腿”。基层是永远的课堂,群众是最好的老师。经常迈开机关大门,奔走于基层一线,忙碌于田间地头,零距离、面对面地体察民情、耳闻民声、心领民意,多接基层富足的“地气”,多长干事创业的“底

气”。放下架子,扑下身子,甩开膀子,脚踏黄土地,手帮千万家,围着群众转,跟着群众学,与群众同吃、同住、同劳动,学会感悟,学会感恩,深知自己所肩负的责任。

练就“多面手”。做好新形势下群众工作,光有一腔热情是不行的,还得有过硬的能力水平。坚持干什么学什么、缺什么补什么,日积月累地学,海纳百川地学,持之以恒地学,学出动力,学出干劲,学出真味;坚持知行合一,注重实践,加强锻炼,由理性认识转化为谋划工作的思路、促进工作的措施、领导工作的本领,使自己真正成为行家里手。要勇于突破工作的难点和痛点,提倡“路石留印,抓铁有痕”的精神,少想“虚功”,多练“实功”,多办解民忧、助民富、帮民困的实事好事。

党员干部只要深入贯彻以人民为中心的发展思想,想群众之所想,急群众之所急,解群众之所困,始终同人民想在一起、干在一起,就一定能够引领承载着中国人民伟大梦想的航船破浪前进,胜利驶向光辉的彼岸。

(作者单位:安徽省怀宁县委组织部)

总结地方发展经验 探索农村改革路径

——“将改革进行到底”地方经验报告会暨第三届中国地方改革创新成果发布

□□ 本报记者 张凤云 李朝民

日前,由教育部人文社会科学重点研究基地·华中师范大学中国农村研究院、华中师范大学中国城市治理研究院联合主办的“‘将改革进行到底’地方经验报告会暨第三届中国地方改革创新成果新闻发布会”在京召开,展示了一批地方改革的创新成果。

安徽省天长市稳步开展农村集体资产股份权能改革试点,稳妥落实农村土地“三权分置”,统筹推进其他涉农综合改革,有效促进了农业增效、农民增收、农村发展。

一是按照“边试点、边总结、先入轨、后提升”的思路推动农村股改;二是通过确权登记颁证、土地有序流转等措施落实“三权分置”;三是推进综合改革,包括基层农经体系改革、农事服务体系改革、农村金融制度改革、农村产权交易机制改革。

湖北省京山县是全国农村集体资产股份权能改革29个试点县(市)之一,通过因村施策、精配股权,推动股改精准落地,盘活农村集体资产,资源,提升了农民获得感。第一,按照不同村庄类型的资源禀赋差异分类推进;第二,创新股权配置新模式,包括因村配

股、节点配股、层级配股、贡献配股、民议配股;第三,通过25个试点村股改“精品”的打造,实现农村财产性收入稳定增加、农村集体经济持续壮大、乡村治理水平明显提升。

山东省东平县推进农村产权制度改革,破解农村经济发展难题,构建脱贫致富稳固长效机制。一是产权改革,创新股份投入机制,破解“动力不足”难题,包括土地资源份额化、集体产权股份化、国家投入股权化;二是产权拓展,深化股份合作机制,破解“方法不灵”难题,从市场联动、聚合多元要素创新资源配置方法,到政府推动、搭

建交易平台创新流转流通方法,以及社会参与、引入慈善超市创新协同推进方法;外带乡土支持,建立互助协会创新内生内动方法;三是产权衔接,优化精准精细机制,破解“途径不畅”难题,提升改革发展效力;四是全链升级,建立共建共享机制,破解“效益不显”难题,释放改革红利。

广东省新兴县通过以温氏为代表的龙头企业带动传统农业向现代化转型,基于农业产业内在需要带动二三产业发展,走出了一条一二三产业“融合共生”的道路。一是产业优先,基于农业升级的内生需要,延伸发展二、三产业,实现产业融合共生;二是企业主导,借力风险先担和利益共享,构建农企利益共同体,实现主体融合共生;三是机制协调,创新政府引导与监督职能,明晰企业社会责任,实现制度融合共生。