



纵深思考

大力发展新型农村合作经济

——庆祝第四个中国农民丰收节

□□ 戴相龙

近两年,我到6个省各选1个县(市),实地调查农村合作经济的发展。调查后我认为我国一定要大力发展新型农村合作经济。为此,我写了这篇短文,作为我对第四个中国农民丰收节的祝贺!

针对全国农民增收困难,许多纯农户的收入持续徘徊甚至下降,间隔18年后,2004年中共中央、国务院恢复下发有关三农工作的一号文件,采取多项措施增加农民收入,其中包括积极推进农民合作组织的立法工作,发展农村合作经济。2007年7月,国家施行《农民专业合作社法》,此后,中央一号文件多次提出发展农村合作经济,新型农村合作经济应运而生。

什么叫新型农村合作经济?新型农村合作经济是指在《农民专业合作社法》公布后发展的,实行生产合作、供销合作、信用合作“三位一体”综合发展的合作经济。新型农村合作经济和原有合作经济组织不同,具有三项功能。一是对社员及时方便的服务功能,二是收益返还功能,三是促进合作经济组织多层次联合的功能。这是其他农村经济组织不能代替的。

2006年,浙江省瑞安市组建了由农村合作经济组织参加的“农村合作协会”,后改称“农村合作经济组织联合会”,简称“农合联”。对这项改革,时任浙江省委书记习近平同志给予充分肯定和大力支持。中发(2017)1号文提出:加强农民合作社规范化建设,积极发展生产、供销、信用“三位一体”综合合作。浙江省早已成立从乡(镇)到省的多层次“农合联”,其他省(自治区、直辖市)的新型合作经济组织也在迅速

发展。

发展新型农村合作经济,是促进农民增收、乡村振兴的重要途径。习近平总书记在党的十九大报告中提出,到2035年要实现“人民生活更为宽裕”。我认为实现这个目标最重要的一条途径,是增加约2亿农户的家庭经营收入。我在调研中看到,参加合作社的农户年收入比未参加合作社的农户一般高出30%左右。2016年全国规模以上农产品加工企业利润约1.3万亿元,近几年农村商业银行、合作银行和农村信用社年均利润约2500亿元。通过“三位一体”新型农村合作经济,可将一部分农产品加工利润和商业银行利润转移到农户。新型农村合作经济的发展必然促进人才、技术、资金等生产要素向乡镇集中,有利于推进新兴小城镇建设,促进城乡一体化发展。

按照国务院及农业农村工作部门部署,规范农民专业合作社发展。据农业农村部数据,截至2019年7月,全国依法登记的农民专业合作社有220多万家,是2010年的4.8倍,十年来年均增长19.3%。合作社对扩大规模经营、增加社员收入发挥了积极的作用,但是,在一些地方“空壳社”比例较大。农民专业合作社应该由农民专业户自愿组成,可以跨村、跨乡建立,要有一定的发展规模。对验收合格的合作社,政府给予一定补贴,不合格的应促其自我完善。单设农民专业合作社,一般情况下收益较低,要支持有一定规模的农民专业合作社通过农产品加工和资金互助,扩大合作社的收益。

农民专业合作社可根据《农民专业合作社法》的规定,开展农产品加工、运输、储藏等服务。多家农民专业合作社可以组建农产品加工合作社,在乡镇建

行农产品粗加工。畜禽产量大的,可在县城或畜禽生产基地创建合作社性质的现代畜禽产品加工厂。吸收民间资本作为加工合作社的优先股,聘请职业经理和专业人员经营管理加工合作社。在农牧产品加工合作社内设销售部,建立食品销售网络和大宗食品交易中心。逐步改变畜禽产品生产在农户,屠宰和加工在远方大城市,社会资本获取产业链大部分利润的不合理状况,逐步形成由国家扶持、合作经济组织为主体、利益主要返还农牧民的农牧产品生产、加工、销售管理体制。

支持农民专业合作社开展信用合作。考虑到原有农村信用社已演变为商业银行,中央从2008年开始至今,已10多次提出发展新型农村合作金融。新型农村合作金融的主要形式,是发展农民专业合作社的资金互助。这种信用合作要坚持会员制、封闭性、不向社会吸存放贷、不承担固定回报的原则;不设独立法人;社员可以不以入股,可从社员首次借款中提取一部分风险准备金;存款和借款利率按当地农村商业银行执行;存贷业务可以委托当地农村商业银行办理;过去的农村供销合作社、信用合作社已向社会办理业务,对其纳税是必要的,建议对信用合作形成的收益不纳税,按社员缴存的风险准备金和存款、借款积分返还社员。加强各级政府监督管理,及时防范和化解可能出现金融风险。

依托各级政府成立多层次农民专业合作社协会或联合会,简称“农合联”。鉴于原农村信用合作社已演变为商业银行,大部分乡镇供销社已经退出或名存实亡,已很难成立“农村合作经济组织协会”。历史实践证明,建立这样的协会也难以发挥作用。因

此,今后主要成立农民专业合作社的联合会或联合会,附设供销合作、信用合作分会。“农合联”主要功能是对社员提供生产、供销、信用合作综合服务,加强自律,发挥合作社与当地政府的纽带作用。县级“农合联”不能虚设,要设立专职理事长和一定数量的工作人员。近期,县(市)“农合联”理事长可由一位不在政府任职的副县级领导干部担任,逐步过渡到由社员大会向社会选任。建议理事长及工作人员薪酬,由县财政适当补贴,不足部分今后可从信用合作收益中按一定比例提取。

加强党和政府特别是县(市)、乡党委、政府对发展新型农村合作经济的统一领导。在我国涉及城乡居民的统一领导,是办不成的,也是办不好的。但是,也要吸取过去大搞“合作化”的教训,对农民组织合作不能包办代替。创办农民合作社符合农民根本利益,要充分调动农民合作社带头人的积极性。但是,对农民发展合作社,只提“提倡”“引导”“支持”还是不够的。县经党委和政府对农民发展新型农村合作经济应承担领导责任。编制新型农村合作经济发展规划,制定扶持政策,培养典型,逐步推广。建议省级政府逐步设立农村合作经济干部管理学院,有关省辖市逐步设立合作经济经营管理培训中心,为县乡发展新型农村合作经济培养党政领导干部和农民合作社的理事长、主任。鼓励大学毕业生,特别是农科大学毕业生到农民合作社任职创业。

(作者系中国人民银行原行长,中央农村工作领导小组原成员,国务院农村金融体制改革部际协调小组原组长)

激发乡村振兴内生动力 打造多源动力系统

□□ 杨亚琳 刘晓明

随着脱贫攻坚取得决定性胜利,三农工作重心转移到全面推进乡村振兴上。在推进乡村振兴过程中,发挥好人的主观能动性,激发乡村发展内生动力至关重要。习近平总书记强调,要充分尊重广大农民意愿,调动广大农民积极性、主动性、创造性,把广大农民对美好生活的向往化为推动乡村振兴的动力。如何汇人才、聚人气、凝人心,不断激发乡村发展的内生动力,不断夯实乡村特色资源和产业基础优势,充分激发乡村居民的主体意识,引导他们投身产业发展、乡村建设和社会治理,增强归属感、责任感和认同感,使愿意留在乡村的农民群众和愿意到乡村创业创新的人安得下心、稳得住脚、干得成事,既是需要深入研究的理论问题,也是亟待解决的现实问题。

从乡村振兴主体的角度看,乡村振兴的内生动力源于人的积极性、主动性、创造性;从乡村发展的内在驱动力看,乡村振兴内生动力在于发挥好乡村资源和产业优势,不断激发乡村产业发展内生活力。基于这两方面的考量,激发乡村振兴内生动力必须重视以下方面:

要内外联动,推动乡村振兴外部推

与内生动力有机结合。外因通过内因起作用,我们举全社会之力推动乡村振兴,从内外条件上看,分为外部推力和内生动力,要巩固脱贫攻坚成果,实现乡村全面振兴,必须走乡村产业内涵式发展的路子,必须将外部政策支持转化为能够持续驱动乡村发展这台“发动机”的不竭动能。过去脱贫攻坚讲求外源式扶贫与内源性发展相结合,现在的乡村振兴同样如此。要把充分发挥农民的主体作用和更好发挥政府作用有机结合起来,进一步深化农村体制机制改革,全面激活主体、要素和市场,实行内外联动、相互促进,增强内生发展动力和发展能力,走内生性乡村振兴之路。要持续提升农民的自我发展能力,大力推进乡村“人人持证、技能社会”建设,推动“农民”由身份向职业转变。

要“双擎”驱动,发挥好乡村本土居民和回乡返乡人才的共同驱动作用。乡村振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴,都要发挥好人的积极性主动性和创造性是乡村振兴的关键。以人为本理念、以人民为中心思想,在乡村振兴中集中体现为振兴依靠农村居民,农村发展成果要惠及乡村百姓。要放宽乡村居民和人才的视野,乡村振兴不仅要依靠农村本土居民和本地人力资源,同样也要依靠有志于在

农村广阔天地施展拳脚的返乡返乡、创新创业的外来人才。在人口老龄化、农村人口持续流出、城镇化率持续提高的大背景下,如何引导人才到农村创新创业至关重要。乡村振兴要充分调动起本地人才和外来人才两方面的积极性、主动性和创造性,使乡村振兴拥有“双擎”驱动。

要产业带动,利用好乡村特色资源和产业优势。乡村振兴的基础在于产业兴旺,产业振兴,产业发展是增强农村地区造血功能、帮助群众就地就业的长远之计。乡村是具有自然、社会、经济特征的地域综合体,兼具生产、生活、生态、文化等多重功能。要因地制宜,深入挖掘乡村这一地域综合体中包含的多重资源价值,包括土地资源、文化旅游资源、生态资源等,要深化农业农村改革,推动资源变资产,用产业化、市场化的手段,集聚资本、人才、技术等优质要素汇聚乡村,成为推动乡村发展不竭的内生动力。在发展乡村产业的同时,要始终重视提升农民的组织化程度,积极发展多种形式的适度规模经营,壮大农村集体经济,发挥好龙头企业、合作社等新型农业经营主体带动作用。要注重进一步完善产业链接机制、利益联结机制,促进小农户与现代农业发展有机衔接,小农户生产与现代农业发展有机衔接。

要城乡融合互动,促进优质要素更多向农村汇集。城市与乡村发展不是此消彼长的零和博弈,而是融合发展、共享成果的共生过程。激发乡村振兴内生动力,必须发挥以工促农、以城带乡作用,推动城乡融合发展道路。要强化城乡工业布局,带动农村居民就地就近就业,通过城乡融合发展给乡村产业发展铺就快速路、高速路,带动乡村内生性发展。要向改革要动力,加快建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,增加对农业农村基础设施投资建设投入,加快城乡基础设施互联互通,推动人才、土地、资本等要素在城乡间双向流动。要建立健全城乡基本公共服务均等化的体制机制,推动公共服务向农村延伸,社会事业向农村覆盖。要深化户籍制度改革,强化常住人口基本公共服务,维护进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,加快农业转移人口市民化。

总之,在推进乡村振兴的过程中,要持续激发乡村振兴的内生动力,变“输血”为“造血”,化外部推力为内生动力,注重发挥好农村居民的积极性、主动性、创造性,因地制宜深挖乡村特色优势,打造乡村振兴内生多源动力系统,促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足。

(作者单位:山西省社会科学院)

坚持统筹发展 系统提升粮食安全保障能力

□□ 杨刚强 姜楠

我国已开启全面建设社会主义现代化国家新征程,当前和今后一段时期,我国粮食自给率结构性不平衡仍然存在,国际粮食供应链稳定性、安全性和竞争力还有待提升。应坚持统筹发展和安全,按照确保“谷物基本自给、口粮绝对安全”的粮食安全战略,实施“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”的国家粮食安全战略,立足“双循环”新发展格局,牢牢把握粮食供需的趋势,紧紧扭住提升粮食综合生产能力、保障供应链稳定安全、发挥粮食适度进口的保障作用、提升全球粮食治理能力等着力点,系统提升国家粮食安全的保障能力。

树立大农业观、大食物观,推进粮经饲统筹、农林牧渔协调。以提升粮食综合生产能力为重点,稳定并增加粮食播种面积和产量,优化粮经饲种植结构,统筹各类农产品生产,实现农林牧渔等各行业协调发展。进一步优化饲料结构,减轻饲料用粮的需求压力。提高油料和收草等非大豆蛋

白饲料比重,增强国内饲料供给能力,降低我国蛋饲料对进口大豆的高度依赖。

深入实施“藏粮于地、藏粮于技”战略,优化粮食生产结构和区域布局。严守耕地红线,加大农业基础设施建设投入,加快高标准农田建设,防止耕地“非粮化”。积极开展种子“卡脖子”技术攻关,加快实施现代种业提升工程,提高各类粮食单产水平。有序推进优质粮食工程,增加优质高效粮油产品供给。从粮食生产、收储、加工、贸易、消费等全产业链视角,建设高质量、现代化粮食产业体系。延长农产品产业链价值链,大力发展农产品加工业,加快建设粮食产业集群。优化升级粮食仓储,确保在任何时刻都能做到自主循环。以粮食主产区、核心区、粮食主功能区为重点,加快建设国家粮食安全产业带,合理布局区域性国家重要农产品应急保供基地,增强应对重大突发事件的能力。

完善长效机制激励机制,提高地方抓粮和农民种粮的积极性。强化粮食安全主体责任制。严格落实粮食安全省长责任制和“菜篮子”市长负责制,实行党政同责,

坚守“天下粮仓”。完善粮食等重要农产品主产区利益补偿机制,增加中央财政对粮食主产区的转移支付力度,增加种粮农民收益;拓展粮食主销区对主产区的利益补偿渠道,推动实施内涵式补偿方式。建立粮食产销区分工协作的长效机制。鼓励粮食主产区在主产区建设加工园区,建立优质商品粮基地和产销区储备合作机制。紧抓新一轮科技革命和生产要素变革的机遇,培育新型农业经营主体,加强农业生产资金、人才、技术等方面的支持。加快推进乡村振兴战略,补齐农村基本公共服务短板,促进城乡融合发展。

主动加强风险预警与防范,提升国际粮食供应链安全和稳定。实施粮食分品种保障策略,积极开展重要农产品国际合作,推动大豆、玉米等进口来源多元化,丰富国际粮食供应链。构建多元化粮食进口物流通道,提升粮食国际联运能力。推进“一带一路”沿线国家基础设施互联互通,加快中欧班列发展,形成连接亚洲各区域以及亚欧之间运输网络;加强与海上通道节点国家物流基础设施建设的合作,防止海上运

输通道“阻塞”,确保粮食物流不中断。运用数字化、智能化信息平台,强化对大宗农产品国际市场的监测、研判和预警,完善粮食进口监测与产业损害预警系统。合理把握粮食进口节奏和力度,适度增加大豆和玉米及替代品种进口,有效分散和化解我国国际粮食市场的输入性风险。

参与粮食安全全球治理与制度变革,提升全球粮食供给治理能力。加快培育国际大粮商,积极参与全球粮食市场资源配置。深化与粮食出口国农业贸易与投资领域的合作,注重与粮食产业链及关键环节的布局,形成对粮食产业链的控制权和话语权。维护国际多边贸易体制和贸易自由化,积极参与粮食安全全球治理,构建共商共享的世界粮食治理体系,提升我国在国际粮食治理体系中的掌控力,增强全球粮食安全政策的一致性和协调性。充分发挥负责大国的作用,消除饥饿,积极应对国际复杂环境和各类风险挑战,共同维护全球粮食安全。

(作者单位:武汉大学区域与城乡发展研究院,农业农村部农村经济研究中心)

□□

周延礼

党的十九大报告指出,实施乡村振兴战略。农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题,必须始终把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重。经过多年发展,保险业对农业农村现代化和助力脱贫攻坚发挥了重要作用。在三农工作重心历史性转向全面推进乡村振兴的新阶段,要持之以恒,主动作为,积极围绕提升保险服务能力和发挥风险管理作用,为全面推进乡村振兴贡献保险力量。

发展基础坚实,发展方式不断创新,我国农业保险迈向高质量发展的新阶段

2020年,我国农业保险市场规模已超越美国,成为全球最大农业保险市场。2021年1-6月,我国农业保险实现保费收入626.53亿元,继续保持了高质量发展良好势头,对推进现代农业发展、促进乡村产业振兴、改进农村社会治理、保障农民收益等方面发挥着越来越重要的作用。

农业保险制度机制日趋完善,农业保险高质量发展基础牢固。2019年10月9日,财政部、农业农村部、银保监会、林草局联合印发了《关于加快农业保险高质量发展的指导意见》,从顶层设计上明确了加快农业保险高质量发展的指导思想、基本原则、主要目标、保障措施等,是在新历史时期推动我国农业保险改革发展的重要举措,是今后一段时期开展农业保险工作的根本遵循。

农业保险供给侧结构性改革工作不断深化,基础设施建设不断得到增强,农业保险体制机制不断得到完善。一是农业保险经营条件管理机制得到完善。银保监会颁布《关于进一步明确农业保险业务经营条件的通知》的配套政策,并及时公布符合条件的机构目录。二是农业保险业务监管制度体系得到健全。银保监会研究出台了《农业保险承保理赔监管办法》,指导保险行业协会制定分险种承保理赔业务规范,细化了操作标准。三是农业保险风险划区工作得到推进。银保监会组织开展了森林保险风险划区,选取部分地区探索开展三大主粮作物县划区试点,推动农业保险风险划区和费率分区更加科学化、精准化。四是保险产品规范化标准化建设得到加强。保险行业协会开展森林保险、育肥猪保险、能繁母猪保险产品示范条款制定工作,保障农户合法权益。五是农业保险大灾风险分散机制得到健全。中国农业再保险股份有限公司设立,进一步健全了农业大灾风险转移和保障机制,促进了农业保险稳定健康可持续发展。

农业保险积极“扩面、增品、提标”,助力农业持续健康发展。“扩面”方面,稳步扩大关系国计民生和国家粮食安全的大宗农产品保险覆盖面。同时,提高小农户农业保险投保率,实现愿保尽保。“增品”方面,基本形成覆盖种植业、养殖业、林业、渔业等农业各领域的农业保险产品体系,并逐步向农村住房、农机具及农业设施等涉农领域扩展,农业保险种体系逐步完善。目前中央财政补贴险种16个,基本覆盖我国主要粮食作物和糖料、油料、生猪等主要大宗农产品。地方优势特色农产品保险以奖代补试点范围扩大至20个省区60个品种。“提标”方面,推动提高国计民生的主要险种保障水平,将保障水平向保完全成本和保收入升级。前不久,银保监会联合财政部、农业农村部出台了《关于扩大三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险实施范围的通知》,在2022年前将实施范围扩大到13个产粮大省的所有产粮大区。此外,为促进生猪产业平稳健康发展,将能繁母猪保险金额从1000-1200元增至1500元、育肥猪保险金额从500-600元增至800元,在强化保障、稳定市场和服务群众等方面发挥了积极作用。

农业保险服务水平不断提升,参保农户获得感逐渐增强。保险业深入贯彻落实“以人民为中心”的发展理念,持续提升农业保险服务能力和服务水平,让农险发展成果最大程度惠及人民群众,不断增强参保农户获得感。一是基层服务网络逐步健全。目前农业保险基层服务网络基本覆盖所有县级行政区域和99%以上的乡镇,网络覆盖面和市场渗透度在三农领域金融服务中居领先地位。二是科技赋能显著增强。广泛运用大数据、云计算、卫星遥感、无人机、远程查勘等技术手段,健全精准高效查勘定损机制,提升承保理赔效率,为智慧农业、数字农业保驾护航。三是服务领域不断拓展。不断推进农业保险产品服务创新,稳步推广价格指数保险、区域产量保险和涉农保险等创新险种,开发满足新型农业经营主体需求的保险产品,农业保险逐步由保灾害、保成本向保收入转型,由保生产环节向保全产业链条升级,由保险保障向全金融服务扩展,农业保险对现代农业发展和农村稳定的支持力度显著提升,农民的获得感满意度显著增强。

持续发挥保险保障作用,多角度多措施多层次助力乡村振兴

2021年7月,人民银行等六部门联合印发《关于金融支持巩固拓展脱贫攻坚成果 全面推进乡村振兴的意见》,对原金融精准扶贫产品和金融支农产品、民生领域贷款产品等进行整合优化,以小额信用贷款、产业带动贷款、新型农业经营主体贷款、农村资产抵押质押贷款、农业农村基础设施建设贷款、保险产品等10类金融产品为重点,充分发挥信贷、债券、股权、期货、保险等金融子市场合力,增强政策的针对性和可操作性。在全面推进乡村振兴战略格局下,保险业在以下3个方面也发挥了重要作用。

继续强化产业脱贫保险服务,积极发展扶贫小额信贷保证保险,探索推广“保险+银行+政府”的多方信贷风险分担补偿机制。小额信贷保证保险试点已在30多个省区、近百个地市启动,有效地拓宽了保险增信路径,低成本盘活农户资产,缓解贷款难、贷款贵问题。

强化民生保险服务。鼓励开发适合乡村振兴的商业保险产品,积极发展面向低收入人群的普惠保险,创新商业养老保险产品,开发针对县域居民的健康险业务、定期寿险以及农村意外险等业务。随着财产保险扶贫工作深入推进,各地涌现出一大批保险扶贫经验和模式,如甘肃保险业在全国首推中药材产值保险,帮扶药农增产增收;发展藏区养殖种植保险;积极推进农房保险,提供住房风险保障;“两保一孤”模式,实行小人身意外伤害保险、大病补充医疗保险全覆盖;推动“险资入甘”,为脱贫地区经济发展提供项目资金等。

利用保险手段巩固脱贫成果,保险机构落实“四不摘”要求,鼓励在脱贫地区探索发展防止返贫险,防止脱贫人口因病、因学等返贫。如河南保险业,针对广大脱贫偏远农户、农业合作社和脱贫龙头企业等的各类风险,设计出包括农业保险、农民意外健康保险、农业基础设施保险、农房保险、农户小额贷款保证保险等16个险种在内的一揽子承保方案,兜底农业生产自然灾害、主要劳动力恶性疾病或意外伤害、农民及涉农企业缺乏抵押担保等主要风险和困难,为增收致富提供全方位风险解决方案。

不断改革创新,理顺体制机制,农业保险将为我国乡村振兴作出更大贡献

2021年是乡村振兴战略开局之年,我们要推动农业保险高质量发展与服务乡村振兴战略有效衔接,深入推进农险有关工作。在快速发展的同时,农业保险与服务乡村振兴战略还存在差距:农业保险的保障水平还有待提高,农业保险服务水平有待提升,对稳健经营和提升服务的投入不足以以及基础设施建设亟待完善等问题。为进一步推动农业保险更好服务乡村振兴战略,要围绕以下5个方面重点工作。

适应新形势新阶段,深入贯彻落实农业保险高质量发展要求。按照农业保险高质量发展工作部署,坚持政府引导、市场运作、自主自愿和协同推进的原则,持续加大对农业保险的政策支持和补贴力度,加强农业保险政策宣导,增强三农领域风险保障意识。

完善制度机制,加强组织和机制保障。合理界定政府和市场化行为边界,明确中央和地方政府的“责、权、利”关系。完善农业保险协办、工作督办考核等制度机制。建立多部委常态化沟通协调工作机制,形成工作合力。

推进“扩面、增品、提标”,推动农业保险高质量发展。进一步推广三大主粮完全成本和收入保险试点。扩大中央财政“以奖代补”试点范围,逐步将地方优势特色农产品纳入补贴范围,支持各地发展优势特色农业。推动农业保险产品创新,满足多元化特色需求。

夯实根基,加强基础设施建设。以全国农业保险信息管理平台(设立在中国银行保险信息技术管理公司)为核心,推动建立农业保险与农业农村信息共享机制。优化农业保险条款和费率拟定机制,深入推进农业保险风险划区研究,实现基于地区风险的差异化定价。加强监管,更好维护广大农户合法权益。构建农业保险非现场监管指标体系,实现农业保险业务实时监测和全流程监管,加强现场监管和非现场监管的有机结合,提高农业保险监管的及时性和有效性,维护农业保险市场秩序。

(作者系全国政协委员、原中国保监会副主席)

为全面推进乡村振兴贡献保险力量