

突发公共卫生事件对中国食物供给及农业发展的冲击及应对

◇ 刘 威 马恒运

一、中国食物供给及农业发展的现实挑战

(一) 农业产业链风险存在传导效应

实施全产业链的农业企业较少,由于产业链上下游企业复工进度不同,制约了加工企业产能释放。一些粮食加工企业承担了应急保供的社会责任和政治任务,但如果持续时间较长,必然影响企业的正常运行。由于生产周期存在一定的滞后性,这种风险不会短期显现,但对产业链的长期冲击不容忽视。

(二) 农业用工难问题比其他行业更为突出

除了农产品精深加工企业外,大部分农业企业融资困难、盈利能力偏低,对农民工的吸引力偏低。以室内工作为主的农产品包装、分拣和仓储流通等企业,由于工作环境较为封闭不利于疫情防控。

(三) 农产品进出口通行效率下降明显

农产品国际贸易是缓解食物供应紧张、调剂品种需求的重要渠道。新冠肺炎疫情在全球蔓延,正常的商务活动和农产品交易受阻。我国作为农产品进出口大国,受疫情影响经济损失数额庞大。

(四) 现有应急储备供应和管理体系仍需完善

国家与地方机构改革步伐并不同步,地方物资储备管理中存在基层工作任务增加、人员减少、上下级对接不顺畅等主要问题。

二、保障中国食物供给及农业发展的建议

(一) 科学评估产业链风险

农业产业链较长、涉及领域众多,突发性公共卫生事件对不同环节的影响程度具有明显差异。以新冠肺炎疫情为例,由于政府强有力的政策干预,优先保障了公众的食物需求,农业产业链逐步恢复运行。总体判断,两端风险相对较小,而中间的流通和加工环节面临持续累积的风险,且风险有可能会传导和放大,需要政策制定者密切关注。

(二) 分阶段实施政策干预

突发事件应急管理一般包括预防、准备、响应和恢复4个阶段,在应对时需区别对待。

第一,在预防阶段,强化粮食及物资储备体系的应急服务能力,注重成品粮储备、应急加工、应急网点供应三个环节建设,扩大应急物资储备品类,由追求储备总量增加向储备结构优化转变,并将应急管理和企业补贴支出纳入地方政府预算。同时,需要实时动态监测市场供求和价格波动情况,严格市场管理,维护市场秩序,以市场和行政双重力量保障农产品供给。

第二,在准备阶段,需要提升应急管理意识,构建高效运行的组织机构,建立系统化的应急管理机制,完善现有应急预案,推行常态化的培训演练,这也是应急管理最容易疏忽的环节。

第三,在响应阶段,确保各层级物流网络高效运行,打通地区之间的干线物流绿色通道,着力恢复县乡层面的末端物流运输能力。建议将化肥、农资、农机纳入应急运输清单,相关生产企业纳入复工复产重点对象名单,提供“点对点”的用工支持。鼓励协会、商会、联盟等行业组织发挥衔接作用,协调农业产业链资源,整合市场生产能力和物流能力。此外,在消费环节,为减少接触风险,支持电子商务、社区团购等新型业态发展,鼓励非接触式送货,满足多样化的消费需求。

第四,在恢复阶段,依据不同产业链节点的风险评估结果,对于受到冲击明显的农业企业、合作社、农户等农业经营主体给予财政、信贷、税收等支持,减少生存压力,帮助其尽快恢复“造血”能力。对于农业企业的扶持政策包括减免农业企业税费、租金及社会保障金,对于到期债务延缓偿还时间,提供

用工、融资、投资、销售服务；农户、种养大户、家庭农场、合作社等中小农业主体抵御风险的能力较弱，可以通过农业保险、财政专项等途径给予适当补贴。此外，突发性公共卫生事件持续时间普遍较长，如果广泛执行损失补偿政策，会给地方财政带来较重负担。因此，可以考虑建立农业风险应对基金，与社会救助、社会保险统筹使用，确保应急时有充足的准备资金。

（三）分区分级推进农业生产

一是分区组织春耕。我国地域辽阔，春耕时间存在一定差异，这就为农业生产留下了准备时间。春节过后，南方春耕时间相对较早，化学除草、病虫害防控、水肥管理等有所滞后，而北方仍然处于准备阶段。但是，“农时不等人”，需要在复工有限的条件下，按照自然时节排出耕作时间点，突出每个时期支持的重点区域。

二是分级推进春耕。根据疫情轻重程度，建议以村（社区）为单元，实行分级防控措施。对于管制难度较大、疫情较为严重的高风险地区，以农户耕种自家农地为主，活动范围限制在居住点到自家耕地，农资农产品由村委会或集体组织统一运输；对于中风险地区，在执行严格的防控措施下允许村庄内的生产主体实施有限的复工复产；对于低风险地区，取消各村之间的物理隔离，全面恢复农业生产。

（四）完善物资储备体系与管理机制

食物及农产品储备过多，既是一种资源浪费，又给各级政府带来巨大的财政压力，因此需要创新现有的合同储备模式，利用社会资源来应对突发事件。对于社会化的合同储备：一是建立应急储备、加工及供应网点信息库，对应急主体严格考评，确保应急时“调得动、供得上”；二是强化政府责任，若企业履行了应急保障职责，政府就应当按照合同约定，及时、全额给予企业财政补贴，破除“只养不备”的不良现象；三是对于应急储备难度较大的生鲜农产品供给建议由专业的第三方仓储物流公司、区域型的大型批发市场及加工企业招标承担；四是根据居民的消费特点以及国内外供求格局的变化情况，及时调整食物及农产品储备目录，尤其要增加小包装、方便食用的应急物资储备；五是在粮食及物资储备机构改革的窗口期，树立“大物资”观念，理顺各地区应急

管理办公室、发改委、物资及储备管理机构、商务委等行政部门之间的分工协作和权责关系；六是將物资储备工作逐步下沉，定期开展物资调度、使用和应急演练，增强物资储备基层管理人员的风险发现、识别和处置能力。

（五）有效发挥农产品国际贸易的市场调剂和稳定作用

一是对国内紧缺的农业生产物资、农机产品以及生鲜农产品等实施快速放行政策，增强供给能力；二是利用保险工具分散市场风险，鼓励企业投保出口信用保险，政府对于保费适当予以补贴；三是尽快恢复农业企业产能，积极稳定在手订单，减少违约概率；四是积极开拓国外农业市场，确保种子、畜禽、农产品加工等国外农业投资项目正常进行；五是发挥对“一带一路”沿线国家的农产品供给优势，依托中欧班列等国际通道扩大农产品进出口规模；六是提高农业引进来水平，引进国外先进技术、资金、人才及商业模式，帮助国内农业企业度过难关；七是疫情结束后，组织国内农产品贸易企业出国参展，推介我国农业领域的疫情应对措施，恢复中国农业企业的市场口碑；八是海关等行政部门需要加快进出口审批进度，减少货物滞留时间，降低企业损失。

（六）给予弱势群体更多的政策关照

为了尽量降低疫情对的冲击，政府与社会要给予弱势群体更多的关照：一是筑牢基层社区的安全屏障，逐户摸排家庭生活困难，采用定量食物供给和上门配送的方式，解决弱势群体家庭食物储备不足、购买力有限的问题。二是呼吁社会公众、亲朋好友给与弱势群体更多关爱，共同度过短期困难。三是疫情可能影响中小企业生存，一些企业无法按时支付工资，使得部分人转变为贫困人群。对此，要发挥政府临时救助的“兜底”作用，解决需救助家庭的临时性、突发性生活困难，及时将符合条件的申请对象纳入最低生活保障和特困供养范围。

作者简介：刘威，河南工业大学管理学院讲师；马恒运，河南农业大学经济与管理学院院长、教授、博士生导师。

（摘自《重庆社会科学》2020年第5期）