

构筑更加稳固牢靠的“三农”发展基础

——新冠肺炎疫情对浙江农业安全的影响分析

胡豹

新冠肺炎疫情对浙江“三农”发展造成了较大影响和冲击。要高度重视疫情对农业农村的影响，千方百计稳住农业基本盘，出台纾困帮扶政策，扩大乡村建设投资，稳定农民收入预期，努力把疫情对农业农村发展的影响降到最低，把高水平全面小康的“三农”短板补得更加稳固牢靠。

新冠肺炎疫情爆发以来，浙江全省上下认真贯彻党中央、国务院部署，坚定“两手都要硬、两战都要赢”的信心和决心，疫情防控各项举措扎实落实，疫情形势持续明显好转，经济社会发展加快恢复。农业在这次疫情“黑天鹅”突袭下，一方面为疫情防控提供着坚实后盾，粮食、蔬菜、肉蛋奶等生活必需品的供应充足，对稳定民心、稳住阵脚、提振信心发挥了重要作用，农业“压舱石”地位凸显；另一方面，农业产业发展也遭受疫情重创，供给侧链条受阻，需求侧振荡下滑，几乎全产业链停摆。要做好疫情大考“三农”这张答卷，应从稳住农业“基本盘”、三农“压舱石”战略定位出发，从长期制约浙江农业发展的结构性、素质性、体制性矛盾入手，准确分析并把握新时代浙江农业的安全形势，研究提高农业安全的有效应对举措。

疫情对浙江农业安全影响的若干判断

（一）生产环节：种植业养殖业全业受损

水产品“压塘卖难”。由于水产品供给主渠道的餐饮业、水产加工业、农贸零售业等的停摆，水产品生产、消费、加工、流通、出口等方面影响深刻，渔农因疫情带来的滞销极为突出。花卉“积压滞销”。作为具有天然娇属性的产品，花卉是此次疫情受影响最为严重的产业之一。当春节和情人节遇到疫情，花市休眠，鲜花需求量锐减，成交量创历史新低。水果“囤积损耗”。以草莓为例，集贸市场关停，跨区域销售渠道受阻，休闲采摘中断，致使线上线下销售量和入园采摘量都呈现断崖式下降。此外，出现蔬菜“价涨量缩”、畜禽“压栏待售”、粮油“春耕倒逼”、中药材“价格过山车”、蜂农遭遇“转场难”、春耕遭遇“雇工难”等问题。

（二）流通环节：产业链价值链全链受阻

流通环节联接着供给侧与需求侧，疫情对流通的影响通过供需两端双向传导，造成系列连锁反应与影响。交易中斷。农产品流通运销带来了巨大挑战，造成滞销难题。加工停滞。加工渠道原料进不来，人工回不来，产品出不去。产品积压。由于市场流通不畅，大量农产品、畜产品、当季果蔬产品、水产品、农资产品等不能及时出售，错过最佳上市时间。价值损失。积压的农产品部分直接坏死损失，部分降低产品价值，部分增加储藏成本，不同程度上造成了巨大经济损失。

（三）贸易环节：进出口渠道各通道受堵

浙江是外向型农业和农产品外贸出口大省，进出口贸易环节影响较大。出口通道被封。美国、日本、

欧盟、东南亚等国家和地区是浙江省茶叶、蔬菜、水产品等农产品的主要贸易目的地。受疫情影响，农产品进出口企业，从原料收购、加工、包装、运输、出口，整条产业链均受冲击，冷库贮藏“爆仓”，集装箱港口滞留，订单客户流失，运输成本剧增。贸易渠道壁垒。随着周边一些国家相继出现疫情蔓延扩散，部分国家采取管制措施对进出口农产品设限，港口通行加封受阻，对农产品进出口企业的物资保障、冷库仓储、资金流动、货物交付等都提出了巨大考验。

（四）消费环节：农文旅融合多业态受挫

浙江乡村旅游和休闲农业走在全国前列，产业规模和体量在快速发展，但这些农业新型业态受疫情影响最为严重。乡村旅游“整体歇业”。民宿、农家乐、休闲农业等基本处于歇业状态，“假日经济”缩水严重，各类主体的经营收入损失大。农文旅融合“遭遇寒流”。作为休闲业、旅游业和农业相结合的农文旅融合产业，各类文化活动叫停，“体验经济”全部凋零，作为草莓采摘的旺季，采摘活动冷清，草莓滞销，价格急跌。农产品电商“喜中参忧”。新增的电商主体，带动了部分农产品线上销售，但具有明显的暂时性和不稳定性，理赔和退单明显增加。大量农业经营主体因缺乏相关知识和技能而无法对接电商平台，农产品电商化之路仍困难重重。

当前浙江农业安全面临的主要挑战

（一）经营主体安全：高素质劳动力紧缺约束常态化

疫情带来了农业雇工难题，也凸显出“未来谁来种地、怎样种好地”的农业经营主体危机问题。据第三次农业普查，截至 2016 年底，全省农业生产经营人员中，劳动年龄 55 岁及以上的比例 54%，高中及以上学历的比例 7.8%，规模农业经营户的比例 6.63%。调研表明，79.1%的农业合作社负责人认为，劳动力短缺是限制其发展的首要因素。一方面是绝大部分农业经营主体小规模、老龄化、副业化、兼业化等问题；另一方面是工商资本投资进入农业领域，也面临高素质劳动力紧缺掣肘。从经济效益看，农业生产比较效益偏低、生产成本趋高的趋势难以扭转，保护经营主体农业生产，特别是粮食生产积极性的难度不断加大。加快培育发展新型农业经营主体和服务主体，破解“未来谁来种地”问题显得极为迫切。

（二）储备流通安全：应急调度供给形势趋紧倒逼化

非洲猪瘟引发的猪肉短缺问题还在持续，疫情要求必须进一步高度关注农产品的供给安全和储备流通安全问题。从粮食供给来看，浙江是全国第二大粮食调入省份，70%左右的粮食需要从省外调入。2018 年全省粮食总产量 599 万吨，粮食消费量 2100 万吨，粮食自给率仅 28.5%。要严守 300 亿斤粮食生产能力、150 亿斤粮食生产总量、55.5 亿斤粮食储备规模“三条红线”，统筹藏粮于地、藏粮于市、藏粮于技，作为粮食安全的重要保障。从蔬菜供给来看，疫情既对蔬菜生产产生影响，也对供给造成影响，对在田蔬菜的生产采收、鲜活农产品绿色通道、蔬菜供应调度、质量安全检测等都会带来冲击，需进一步强化和落实蔬菜供应应急预案、“菜篮子”市长负责制。从农业产业链来看，农业全产业链中物流、科技、种业、饲料、农资、储备、加工、服务、监管等相关环节都面临严峻考验，给农业安全带来重大威胁。从农产品质量安全来看，除农产品数量安全外，农产品产业环境安全、供给流通的质量安全也影响和考验着农业安全。

（三）水土要素安全：优质水土资源刚性减少严峻化

耕地和水的数量安全、质量安全和布局稳定是粮食安全、农产品安全和农业安全的重要基石。从耕地来看，浙江省耕地面积约 200 万公顷，占农用地不到四分之一。通过低丘缓坡开发、滩涂围垦造地、农村

建设用地复垦、土地整理等途径，新增了部分耕地面积，但补充耕地“上山下海”趋势明显，后备耕地资源质量和产能下滑，保障耕地质量安全越来越严峻。从水资源来看，农业“两区”外的大量分散农田水利工程老化失修，有效灌溉和旱涝保收的下滑与不足问题需要引起重视。不少地方对农田水利基础设施的管理主要是实物管理和设备管理，还谈不上资产经营管理，因管护成本较高，管护效益较低，农田基础设施保障能力普遍欠佳。

（四）灾害风险安全：自然灾害和动植物疾病频发化

灾害危害趋大。近年来，农业自然风险、疫病风险和市场风险相互叠加，破坏性越来越大。如2004年的台风“云娜”，2006年的台风“桑美”，2013年的H7N9疫情、“菲特”台风暴雨，2019年非洲猪瘟等重大自然灾害和动植物疾病，严重影响着浙江农业安全。近十年，浙江农业农村因灾害年均损失超200亿元。灾害风险趋频。浙江省雨雪冰冻、台风洪涝等自然灾害和动植物疾病频发，农业自然灾害呈种类增多、频率变高、强度加大、损害严重等特征，以及病害和虫害等方面有日趋增强的趋势，农业产业安全面临严重挑战。技术风险趋高。随着农业技术进步加快，国际农业技术交流的扩大，农业潜在技术风险加大，一旦发生后果将十分严重。

（五）农民收入安全：影响叠加与增收新动能匮乏化

疫情引发的产业安全风险最终转换为农民收入安全问题。从影响程度看，农村居民收入问题在疫情影响下显得极为突出，福利损失也极为明显，折射出农民收入的不稳定问题以及社会保障不健全问题。从影响层面看，疫情对农民收入中的农业收入和非农收入这两个重要组成部分都造成冲击，对农民增收带来极大压力。畜禽水产养殖户、果蔬种植户、农产品流通经销户、休闲观光农业经营户的生产经营活动都带来障碍，以外出务工为主要收入来源的农民造成很大影响。从增收动能看，在高水平全面建成小康社会的历史背景下，全省农民收入增幅在连续多年跑赢城市居民收入增幅之后，正面临传统增收动能减弱、新增增收动能匮乏的局面。

保障浙江农业安全的政策建议

（一）确保纾困帮扶农业复产工作高质量

在前期出台“三农”领域疫情防控和农产品保供15条措施、深入开展“三联三送三落实”活动的基础上，按照“两手硬、两战赢”，尽早研究中长期政策做好疫后农业恢复工作。抓紧研判疫情对农业的综合影响，出台纾困帮扶政策，高效推动农业复工复产。打好农业政策组合拳，精准施策、靶向发力，加大金融支持、用工支持，降低综合成本，提振农户信心。按照疫情损害程度，出台支持农业中小微企业主体的惠农扶农强农政策，精准有序帮扶降低农业损失，稳定农民预期。把农业复工复产与农业“三服务”结合起来，重点选派一批担当意识强、熟悉业务工作、具有丰富经验的科技人员担任农业企业、农业基地的驻点（企）服务员，变单项服务为集成综合服务，努力把疫情对农业造成的影响降到最低程度。

（二）全力保障农业生产核心要素新安全

把保障人才、土地、水资源等农业生产核心要素安全作为推进农业供给侧结构性改革和保障农业安全的重要基石。以实施“两进两回”行动计划为契机，加快培育一批新型农业经营主体和服务主体，着力培养一批高素质农民，大力吸引一批乐于服务农业和农村的新型人才，努力形成破解“未来谁来种地”的浙江方案。以建设高标准农田作为保护耕地质量的重要举措，建立耕地保护共同责任机制，形成政府为责任

主体、部门联动监管、社会广泛参与的耕地保护共同责任机制。在“一控两减四基本”的基础上，明确提出解决农业“两区”土壤污染问题。以农业基础设施建设为重点提升防灾减灾能力，推进重点水源工程建设，通过实施一批标志性的农田综合整治重大工程，全面提升农田基础保障能力。

（三）架构农业新业态新模式发展新规范

疫情期间，农产品电商和线上营销取得了不俗业绩，不少乡村旅游经营主体选择线上云复工，带来了农业新业态和新模式的爆发式成长，凸显了 5G 时代数字经济的磅礴动能。应把数字乡村建设和农业数字化转型纳入数字经济“一号工程”规划之中，把加快数字农业建设和农业数字化转型作为实现浙江农业高质量发展的新动力，对全省农业产业数字化转型作出专项规划部署。制定农业创新发展实施方案，充分挖掘乡村多元价值，加快培育发展农业新产业、新业态、新模式，总结推广地方发展农村电商、智慧乡村旅游、智慧农业、乡愁产业等典型经验和成功做法，出台相关激励政策，将新产业新业态新模式的员工培训纳入农民培训计划。把农业新业态经营主体列入小微企业，同等享受有关财政、金融、税费、用电等优惠政策。

（四）构建多元化农业社会化服务新支撑

积极发挥社会化服务在农业应对疫情中的作用。协调好小农户与社会化服务组织的利益关系，高质量推进乡村产业振兴，引导小农户参与社会化服务体系，以生产环节外包提高农业生产的效率水平。以农业科技创新为突破提高疾病控制能力，加大科技投入，重点支持抵抗疾病、提高产量、减少化肥农药使用等农业技术研发、推广和应用。加快建立新型农业保险体系，成立相应的农业再保险公司，构建政府型农业发展引导基金，进一步完善灾害救助制度，建立完善农业风险危机管理机制，制定浙江农业安全评估指标体系，制定中长期的农业风险管控政策，构建农业应对重大危机和突发事件的管理体制和反应机制，加大农业风险管理的资金投入和人才建设。

（五）强化农产品供给链与价值链新衔接

疫情期间各种新需求倒逼，凸显了农产品供给链保障体系建设的紧迫性。强化农产品生产保障能力，种植业要重点要提高粮食、蔬菜等的综合生产能力，确保米袋子和菜篮子安全；畜牧业要进一步巩固基础产能，加大生猪恢复生产支持，推进标准化新建猪场建设，推动标准化规模养殖和积极带动中小养猪场并重发展。推动构建产区和销区稳定对接关系。鼓励农业经营主体开展长期农产品采购、发展订单农业，向生产环节、销售环节延伸产业链条经营。强化农产品产前、产中、产后全产业链和全供给链保障建设，重点要强化农产品储备机制设计。基本农产品储备要有数量上和质量上的两重保障，重要农产品储备要强化与生产能力、产品供应、消费需求相适应的储备能力建设。