

# 从农业安全视角探索支农模式的创新思路

## □党从速

农业安则天下安。农业安全具有两层含义，即生产目的的安全与生产条件的安全。前者是农业安全的内涵，包括两方面内容，一是在合理分配制度和良好消费习惯下，农业生产能力能够保障人民群众必要的物质资料品种与结构、数量与质量、当前与持续的需求；二是在必要的战略储备基础上，能够顺畅实现农产品的等价交换和供求平衡。后者是农业安全的外延，一方面是指在劳动力

供应、农业生产资料供应、环境条件、风险防范措施方面不存在约束农业生产健康运行的限制条件；另一方面是指在公平交易制度下，农业生产在品种与结构、数量与质量、成本与效率方面要保持当前和持续的国际竞争优势。

党和政府历来重视我国农业安全问题，长期把支农工作放在头等重要的位置，已经形成一个从中央到地方，由财政主导，金融、证券、保险、教育、科技等部门参与，涵盖惠农政策、资金投入、制度建设和人才支援的立体支农

模式，对我国农业生产条件的保障和生产能力的提升起到很大的保护和促进作用。然而，由于长期以来我国农业基础薄弱，分配制度和消费习惯也存在着一定问题，加之随着城市化、工业化加速农业劳动力、农业资金向城市转移，以及消费结构快速升级，农业安全隐患日益显现。突出表现在农产品对外依存度不断提高，农业生态环境恶化，农业抵御各种灾害能力不足，农产品缺乏国际竞争力，海外农业风险日增等。因此，适应新形势发展的要求，增强忧患



意识,遵循客观规律,更新支农观念,创新支农模式,完善支农政策已成当务之急。

(一)更新支农观念。首先,必须破除把支持农业商品生产和保证农民生存权力支出混为一谈的观念。我国农民居住在农村从事着农业生产,“三农”重合在一起,一般认为只要钱投在农村,用之农业和农民,就叫支农。所以,在我国财政支农支出中有很大一部分是用于学校、医院、广播、电视、道路、防疫、低保、养老院、计划生育等保证农民生存权力的支出。从农业安全计,建议将两种支出分别开来,用于农业商品生产的叫支农支出,用于保障农民生存权力的支出可另行归类。其次,要破除将提升农业技术服务体系水平和维护政治权力的支出合而为一的观念。我国财政支农支出中各项涉农事业费占比很大,但实际效果并不理想,原因在于许多事业机构成了准行政机构,事业费没有用于发展事业,而是用于养人了。统统叫支农支出名实不符,应该划分清楚,然后针对不同资金用途,分类实施、分别考核。第三,要树立农业商品生产的供求平衡、生态平衡、国际平衡安全理念。长期以来,我国布防农业安全以坚守“两条红线”为原则,重生产轻销售,重数量轻质量,重产出轻收益,重当前轻长远,重供应轻浪费,重国产恐进口,结果是农业结构性矛盾日益突出。应依据人民群众多样化的需求,立足国际化的视野,创新支农模式,促进土地规模化经营,改善生态环境,降低生产成本,努力提高我国农业国际竞争力。

(二)拓宽支农资金来源渠道。资金投入是一种最直接、最有力、最有效的支农形式,对促进农业安全起着至关重要的作用。在我国支农资金投入中,主要有财政无偿投入、金融有偿贷款、证券效益融资、保险风险补偿和社

会公益捐助五种形式。笔者认为,增加支农资金不能只依赖财政、金融,应进一步拓宽支农资金来源渠道,以弥补财政资金的不足:一是土地拍卖收入。建议从每年城市土地拍卖收入中拿出20%用于支持农业生产,农业土地拍卖收入中的80%要用于支持农业生产,理由是土地来自农业。二是发行支农公债。对一些大型水利工程、集成化的设施农业、土壤治理工程、环境治理工程等可采取发行公债募集资金,而后通过受益付费方式归还。三是引导建立农业风险投资基金,如种业基金、养殖基金等。四是开展社会支农捐款,治理生态环境。

(三)改变资金投入方式。一是变间接支农为直接支农。如农资综合补贴,绝大多数地方补贴的标的是农民承包的土地数量,按亩平均分发给农民,表面上看似农民直接得到了实惠,其实并没有起到促进农业生产发展的作用。因为许多农民虽然承包有耕地,但却转包给了别人,真正种地的农民不仅没有得到政府补贴,反而为种地多出了土地租金。对农药、化肥、生物肥、有机肥生产企业的免税措施及科技开发补助同样存在此类问题,许多企业享受免税和补助的同时以开发新产品名义不断加价,增加农业生产成本。种植业和养殖业收益最低,最应该得到支持,而实际上能获得涉农贷款贴息的往往是一些从事农产品加工的龙头企业。因此,应从有利于保护农业安全的视角评价其得失,该取消的取消,该增设的增设,更重要的是变间接支农为直接支农。换句话说,就是实现支农资金一步到位,直达目的,使真正的农业生产者得到实惠。二是变分散式支农为集中式支农。财政金融支农名目繁多,全国支农投入规模不断增大,但支农资金仍捉襟见肘、顾此失彼。由于缺乏整体性规划,各级各部门执行起来也就千差万别。有钱的多

支,没钱的少支;对本地本部门政绩有帮助的多支,否则就少支。结果出现支农空白点,同时重复投资的现象也屡见不鲜。因此,统筹规划、集中力量打歼灭战就成为支农的一种战略选择。针对农业安全中的薄弱环节,如防灾体系建设、土壤治理、改善农业生态环境等,国家可以采取区域规划、重点治理;对于重大战略性农资产品,国家可以集中投资,并对产品实行统购包销;对于农产品收割、储藏、运输、加工中导致粮食浪费的技术难点,国家可以集中资金,技术力量开展攻关,并切实做好技术成果的转化。三是变补贴支农为装备支农。撒胡椒面式的支农补贴对落后的农业生产方式以及解决农业安全问题没有根本性的帮助。国家可以采购一些高新技术农业装备作为奖励措施,配给农业生产合作社、种粮大户和海外农业生产者,解决农作物生产中的灌溉、节水、施药、植保问题,或者解决农产品从收割、储藏、运输到加工中的粮食浪费问题。装备支农可以提高受益者的有机构成和生产效率,推动农业生产经营单元的整合。

(四)完善支农政策。笔者认为,完善支农政策的重点应放在规定支农主体、明确支农责任、加强支农协调、提高政策的可操作性上。针对当前我国农业安全面临的各种隐患,在加强农业基础设施建设、加快农业生态环境治理、提高农业抵御各种灾害的能力、降低海外农业风险、实现农产品供求平衡、促进农业生产要素向农业回流方面,政策上要多着力。同时,加强农业安全立法保护,提升以法支农的力度。对于侵占耕地、破坏生态、农资造假、餐桌浪费、有害添加、网络谣言等危害农业安全的行为,要通过立法措施加以禁止,并依法严厉打击。

(作者单位:河南师范大学)

责任编辑 张小莉