

财政如何支持农业防灾减灾体系建设



刘平 ●

农业是一个典型的多灾害弱质产业，经常遭受各种自然灾害诸如洪涝、干旱、风雹、环境污染、畜禽疫情的侵袭，往往导致农业生产不稳定，给农民生活造成巨大损失。因此，财政如何支持建立行之有效的农业防灾减灾体系，做到未雨绸缪，对农业灾害进行必要的预防和控制，尽最大可能避免和降低各种灾害对农业生产和农民生活造成危害，减轻财政压力，既是对我国农业实施合理有效的保护、统筹城乡社会经济发展、全面建设小康社会的需要，也是当前公共财政支农的必然选择和趋势。

当前农业防灾减灾体系建设方面存在许多问题：一是认识承度不高。缺少全局性的防灾减灾观念，普遍存在

救灾重于防灾现象，群众防灾减灾知识普及率低，自我防范、自我保护、生产自救的防灾减灾能力差。我国农业实行一家一户生产承包责任制，规模小、生产手段落后、产业组织化承度低、农业生产效益差，在这种状况下，由于农民自身认识承度低，自我保护意识差和防灾能力不够，当面对自然灾害侵袭时，往往束手无策或抱有侥幸心理顺其自然，在一定承度上制约了防灾减灾体系建设的开展。二是各部门间尤其是农口各业务主管部门间缺乏整体协调配合。农业、水利、民政、气象等主要防灾救灾部门工作缺乏全局性、区域性的统一建设规划，缺少公共的防灾救灾信息共享系统，部门往往各自为政，很难形成建设合力，严重

制约着防灾救灾体系建设的深入开展。三是财政对农业防灾减灾体系建设资金投入重点不突出，使用较分散，缺乏在不同部门间、同一部门内部不同处室间使用方向相同的财政性资金进行统一合理调配使用，整合资金力度不够，财政资金使用效果不明显。

财政支持农业防灾减灾体系建设，要坚持以防为主，抗灾、救灾、保灾相结合，防重于救、群防群控、先救后保、综合治理的基本原则，各级财政要积极筹措建设资金，重点支持农业防灾减灾基础设施建设和体系建设，完善农业保险政策性补贴、建立农业生产自救专项补贴或补助资金，在世贸组织规则允许的“绿箱政策”范围内，加大财政对农业的投资或支持力度，确

保我国农业生产和农村经济协调健康发展。

1. 加大财政筹措农业防灾减灾资金的力度。按照财权与事权相统一的原则, 财政扶持农业防灾减灾体系建设资金要分别列入各级财政当年预算, 并逐步加大中央对地方财政资金的转移支付力度, 确保农业防灾减灾体系建设资金的需要。中央财政负责全国的大江、大河、易发生灾害的重点农田水利枢纽工程险工地段治理和国土、海洋气象、重大畜禽疫情的预测、预报、防控等建设资金的筹措; 地方财政保障本地防灾减灾信息处理、服务系统建设和各类防灾、减灾、救灾所需种子、化肥、畜禽疫情所需防控扑杀医疗器械、药品等物资储备所需资金的筹措。

2. 加大财政对农业防灾减灾知识的普及培训力度和对农业基础设施、生态农业建设的资金投入力度。在每年的财政预算中, 要列出一定比例的农业防灾减灾建设资金, 明确资金使用方向、使用范围和投入重点, 重点加强对各级、各部门及农民防灾减灾知识进行业务培训和普及, 提高农民自我防灾减灾意识, 达到自我保护、自我减灾的目的; 同时, 加大财政对农业基础设施和生态农业建设的资金投入, 支持农业良种培育、引进和畜牧改良工作, 支持避灾减灾农业发展, 大力发展设施农业、反季节农业, 支持农业生产新技术的推广及应用, 增强农业自身抵御自然灾害的能力, 努力增加农民收入。

3. 建立符合世贸组织规则“绿箱政策”允许范围的农业生产自救专项资金补贴机制。农业补贴是一国政府对本国农业支持与保护政策体系中最主要、最常用的政策工具。所谓“绿箱政策”, 即政府对农业部门如科技、水

利、环保、保险等方面的投资和支持, 不会对产出结构和农产品市场发生直接显著的扭曲性作用。但如果对粮食等农产品提供的价格、出口或其他形式补贴, 通常会对农产品市场造成直接明显的扭曲性影响, 即被称为“黄箱政策”。世贸组织农业协议不赞同“黄箱政策”, 并试图通过多边贸易协议框架加以限制和削减, 但不限制“绿箱政策”。美欧等发达国家对农业有不同形式的补贴。因此, 各级财政在加大对灾害多发地区农业投资的同时, 应充分运用政策对我国农业实施合理有效的保护, 不断提高农业在国际市场上的竞争力。如研究建立农业生产自救专项资金补贴机制, 资金专项用于对多灾、受灾地区农业、农民开展农业生产和抗灾自救所需的各种补贴和补贴, 提高农业综合生产能力和农业自身抗灾能力, 尽快使农民进行灾后重建和恢复农业生产, 确保农业增效、农民增收、农业稳定。

4. 支持建立符合我国国情的农业保险模式。现阶段我国开展农业保险, 应先在具备条件的地区和市场开展试点, 逐步建立多层次、多体系、多渠道支持、多主体经营的“政策扶持、商业运作”相结合的符合我国国情的农业保险模式。发展农业保险应以地方政府为依托, 发挥政府、企业、农民三方之力, 政府应对保险机构经营的政策性农险业务给予财政补贴、税收优惠、巨灾再保险等政策支持, 建立巨灾保险基金, 鼓励保险公司积极支持、服务于“三农”。同时, 进一步建立健全农业互助合作保险组织, 作为农业政策性保险的必要补充, 由农业政策性保险公司进行再保险, 积极引导农民、农业合作经营组织自觉、自愿地为各类农业生产投保, 扩大农业保险范围, 开设新的保险品种, 不断拓展新的农业

保险业务, 确保农业保险在农村经济发展中起到“稳定器”作用。

5. 扶持农业防灾减灾物资储备和建立预警预报系统。各级财政部门要预留防灾救灾应急预备费, 建立健全财政防灾救灾应急处理预案, 完善灾后救助机制, 支持建立必要的救灾物资储备体系, 确保灾害发生后各类救灾物资的及时供应, 提高灾害紧急救助能力。财政部门应根据本地灾害发生的特点和救灾实际, 安排一定的专项资金支持防灾救灾预警预报网络系统建设, 确保灾情预测预报准确, 努力做到早预防、早准备、早救助, 提高防灾救灾的现代化管理能力。

6. 完善财政支持农业防灾减灾体系建设的资金管理方式, 提高资金使用效果。一是各级财政部门在编制年度财政预算时, 要坚持“有保有压”的原则, 尽力保证体系建设资金的需要; 同时, 对不同部门之间以及同一部门内部、不同处室之间使用方向相同的财政性资金进行整合, 统筹安排, 集中使用, 突出资金使用重点, 整体提高财政资金的使用效果。二是建立财政内部对防灾减灾资金拨付的绿色通道, 明确处室各自职责, 加强协调配合, 确保资金及时拨付。三是对符合政府采购条件的有关物资、设备的采购要全部实行政府采购, 节约财政资金, 确保所需救灾物资质量。四是强化对防灾减灾资金使用的监督管理。对专项防灾减灾资金要实行专户、专账、专人管理, 做到专款专用, 防止资金挪用和浪费; 同时, 加强对防灾减灾专项资金使用情况的财政监督和检查力度, 发现问题, 及时纠正, 充分发挥财政资金的使用效益。●

(作者单位: 河北省邯郸市财政局)