

# 新冠肺炎疫情下

## 保障城市食品体系与农民生计的应对措施

### ——来自中国江苏省的经验分享

新冠肺炎疫情的爆发对农产品生产、销售、流通、居民消费、农户生计等城市食品体系带来了冲击。为减少新冠肺炎疫情的负面影响，江苏省及南京市通过出台多种政策应对，保障城乡粮食和重要农产品的供给、推动农业企业复工复产，积极做好春耕备耕工作，确保疫情期间城乡农产品有效供给与当季各项农业事活动的正常进行。

#### 一、城市食品系统主要应对措施

**1、食品供应系统相关部门统筹协调，落实保供措施。**江苏省级与食品生产供应相关的部门在新冠肺炎疫情发生后，通过定向对接、打通流通渠道、加强财政支持、拓展流通渠道、简化流通环节、发布供需信息等方面保供应。

**建立协调机制，打通物资流通渠道。**省农业农村厅、省交通运输厅、公安厅等部门联合印发了《关于确保疫情防控期间农产品和农业生产保障物资正常流通的通知》，建立部门间应急协调机制，全面实行绿色通道制度，扩大运输保障范围，增加了饲料、兽药、种子种苗等农产品及生产保障物资；将绿色通行证发放权限下放到市县，全省互认；对发货地已办理绿色通行证的省外应急运输车辆一视同仁，保障通行；对外省急需、出省农产品等运输车辆及时出具证明，办

理通行证，切实做到“一断三不断”，保障应急物资运输不停车、不收费、不检查、优先通行。

**强化市场监测分析，及时调度蔬菜、畜禽、水产等生产供给情况。**认真调查销售不畅的在田在库农产品品种、数量及区域分布等情况，发布产地生产信息，积极协调各方资源，多渠道搭建产销桥梁，推动电商销售端、快递物流端直接与生产端进行对接。省供销合作总社联合下发《关于全力保障疫情防控期间应时农产品产销对接的通知》，组织系统内大型超市、农产品批发市场与农产品生产基地、农民专业合作社和种植大户做好产销对接，开通应急通道，优先采购、优先验收、优先入库、腾出库位优先用于应时蔬菜的临时周转、财务快速结算等，切实做到应时农产品集中采购、统一配送、畅销流通。协调省商务厅推动农产品批发市场及经营大户、骨干流通企业、专业配送中心等直接对接产地，扩大应时农产品采购销售。



作为华东地区重要的农产品集散中心，江苏凌家塘农副产品批发市场加大供货力度，全力保障“菜篮子”需求。2月7日，市场供应渠道畅通有序，日供应量达到5000吨。

**2、线上线下结合，指导“菜篮子”农产品生产。**各地统筹安排产品结构和生产布局，依托“菜篮子”工程蔬菜保供基地，丰富品种类型，适当扩种叶菜和速生蔬菜面积。省财政支持对地产“菜篮子”产品提供上市前农残抽检快检免费服务，组织现代农业产业技术专家和农技人员通过“农技耘”“农事通”远程服务平台，为“菜篮子”产品生产提供线上线下的技术指导。邀请农业技术专家、入户指导员对种植户进行线上培训、线下指导，做好农业病虫害管理工作；开设远程服务平台，通过微信群将技术要领及时推送给蔬菜基地。



无锡市市农业农村局农业技术推广总站工作人员指导春耕



江阴市农业技术推广中心组织相关专家到农业主体、田间地头进行技术指导，让蔬菜种植户绿色安全生产，确保江阴市民吃上放心菜

**3、财政资金全力保障特殊时期“菜篮子”产品供应。**省级财政对保障武汉等疫情严重地区和长三角地区大中城市“菜篮子”产品供应作出重要贡献的县予以适当补贴。实施特殊时期“菜篮子”产品生产扶持项目，对承担保供任务的指定保供蔬菜品种生产主体、畜禽渔等养殖场、种畜禽生产企业及承担收储“菜篮子”产品任务的主体，给予一定的财政奖补。鼓励农产品线上销售，对疫情防控期间线上销售收入达到规定数额的主体给予一次性补助。支持各地统筹现代农业发展、农业公共服务等相关专项资金，自主确定补助对象、补助金额及补助方式。拓展流通渠道，加快农产品产销对接。

## 二、推动农业生产经营主体复产复工与农事活动正常进行

**1、支持从事经营生产、生活必需品的涉农企业优先复工复产。**在全面做好疫情防控的前提下，支持从事经营生产、生活必需品的涉农企业优先复工复产（如饲料和饲料添加剂、畜禽、种畜禽、兽药、“菜篮子”产品加工配送等），保障生产和市场供应。对运送农产品和农业生产物资的车辆，特事特办、急事急办，快速发放防疫期间生产、生活必需品货运通行证，根据相关政策实行双向免费，优先通行。加强农产品产销对接。对规模较大的新型农业经营主体强化产销对接，优先推荐“菜篮子”保供单位集中采购。免费提供农产品质量安全检测。对承担市场保供的生产、生活必需品的新型农业经营主体免费提供农产品质量安全农残抽检快检工作，确保上市产品质量安全。在防护用品、消毒用品调配上，优先保障重点保供单位。



2月12日，位于宜兴市周铁镇的益健生态农业基地里，几十名工人正忙着翻土、施肥、播种。经过几天的努力，目前，该基地新播种蔬菜面积已达100多亩，而这100多亩蔬菜基本以本地速生菜为主，可保障疫情期间蔬菜供应



2月14日下午，徐州市铜山区棠张镇省级“菜篮子”工程万亩蔬菜生产基地内，菜农们佩戴口罩和手套，把一簇簇鲜嫩的上海青、油麦菜、苦菊等绿叶蔬菜采摘装箱。

**2、对新型农业经营主体复工复产给予金融支持。**新冠肺炎疫情期间，各市的金融支持措施包括三个方面。一是**简化程序，优先放贷资金**。南京市鼓励合作银行提供新型农业经营主体开工急需的流动资金贷款，家庭农场不超过 50 万元/家，合作社和龙头企业不超过 400 万元/家，并在现行惠农贷执行利率的基础上给予专属优惠利率。经南京市农业农村局搭桥牵线、合作银行与经营主体双向对接，各合作银行已新增发放纾困资金 271 笔，贷款金额 18652 万元，有效纾缓了农业经营主体复产复工、春耕备耕资金困难。苏州市对新型农业经营主体复工开工急需的少量资金，采取网络申请，优先放贷资金，单户总量不高于 80 万元。无锡市农业经营主体可通过“惠农贷”基金或江苏农担无锡分公司提供担保的途径申请贷款。“惠农贷”单户额度在之前 50 万元的基础上提高至 100 万元，年贷款利率不超过公布的 LPR 利率。二是**融资担担保**。苏州市对各类涉农企业给予单户总量不高于 1000 万元的融资担保。三是**贴息补助**。苏州市对新型农业经营主体在疫情防控期间的贷款利息给予一定比例财政贴息补助。无锡市将给予不超过 2% 的财政贴息补助。四是**免除政策性保险费**。苏州市在疫情防控期间免除新型农业经营主体的政策性农业保险保费。无锡市对蔬菜（含食用菌）、畜禽、水产类生产经营户“零费用”投保政策性农业保险。

**3、财政补贴助力农业经营主体恢复生产经营。**一是**发放销售补助**。苏州市对疫情防控期间线上销售收入达到100万元、300万元、500万元的新型农业经营主体，市财政分别给予5万元、10万元、20万元的一次性补助。无锡市农业经营主体通过自建平台或第三方平台线上销售本地农产品，线上销售收入达到50万元、100万元、200万元、500万元以上的，分别给予3万元、5万元、10万元、20万元一次性补助。

二是**减免租金**。苏州市和无锡市对承租国有性质单位的土地、生产设施的新型农业经营主体，1个月租金免收、2个月租金减半。对承租集体和其他性质单位的土地、生产设施的，引导和鼓励出租单位或个人为租户减免租金，具体由双方协商解决。

三是**给予规模蔬菜种植户种植补贴**。苏州市给予规模菜田每亩500元补贴。规模菜田补贴资金一般于次年6月底前到位，考虑到疫情影响，今年争取提前把补贴金下发到农户手中。该政策本已实施三年，基本实现了稳定和增加蔬菜种植面积，保护和调动菜农种菜积极性，保障和丰富市场蔬菜供应的目的。



**4、信贷支持休闲农业与乡村旅游复工复产。**为促进南京市休闲农业和乡村旅游疫后复苏，南京市文旅局和市农业农村局、紫金农商银行共同发文，对全市至少 200 户休闲农业与乡村旅游经营主体投放不少于 10 亿元的信贷资金，最高可贷 5000 万元。贷款利率低于市场平均水平，最低可达 4.5%。本次投放信贷资金面向两类经营主体：乡村旅游经营主体，包括但不限于国家和省乡村旅游重点村、原省星级乡村旅游区、智慧民宿平台上的乡村民宿和 A 级景区等；休闲农业经营主体，包括但不限于规模以上休闲农业企业、创意主题农园、休闲农园、休闲农庄、现代农业园和农家乐等。



4 月，南京市民乡村旅游，赏油菜花。

**5、财政支持生猪产能恢复。**2018 年以来，受非洲猪瘟疫病、生态环境整治等因素影响，江苏省生猪产能出现大幅下降。从省级层面来看，省财政对设区市生猪产能恢复的前

三名分别给予 800 万元、600 万元、400 万元的奖励；对规模养猪场新增出栏 1 万头商品肥猪给予 100 万元奖励；9 月 30 日前新增符合条件的种猪，给予每头 700 元奖补。从南京市层面来看，对完成目标任务且新增一个以上存栏万头规模养猪场建设的区，市级财政一次性奖励 1000 万元；规模养殖场从持证种猪场引进种猪，市级财政给予每头 500 元补助；对新增出栏 1000—10000 头商品肥猪市级财政给予每头 100 元奖励。



3 月 10 日上午，六合区金牛湖街道办事处与正邦集团签订了生猪养殖基地项目协议。该项目拟在马头山建成 1 个存栏 2.1-2.4 万头、年出栏 5 万头规模的商品猪基地，将为六合区消化南京市下达的 2020 年地产生猪出栏任务的 26%左右。

## **6、政府、市场与企业携手打造电子平台实现产销对接。**

一是整合各方资源，开发电子平台，促进产销对接。宿迁市农业部门组织 10 家大型超市和 30 家规模基地召开农商对接会，组建“农商对接微信群”、“市蔬菜产业联盟微信群”，由

产销双方每天在群里发布供应和采购需求，直接进行线上洽谈。无锡市农业农村局联合中国电信无锡分公司开发的“锡菜通”信息报送平台主要用于为各类农业生产主体找销路、为各类电商平台找基地、为城乡居民搭桥梁。淮安市涟水县商务局通过组织网红直播，为应时农产品带货。二是**减少流通环节，形成直销模式**。南京市由南京报业传媒集团、南京市农业农村局、南京市妇女联合会、南京市物业服务指导中心、南京发布共同主办了“齐心战‘疫’，送菜到家”南京本地农产品直销平台，去除中间环节，将农产品从田间直接送到小区，组建 60 多个定向助农对接群，实现了“云买菜”。淮安市农业农村局与淮安广播电视台（集团）联合推出“淮味千年”公益蔬菜直达行动，邮政 EMS 组织配送，让广大市民不出小区就能获得平价新鲜菜。



2 月，常州市农业农村局、中国邮政集团公司常州分公司等多部门依托常州市小菜园农业发展中心，联合开通了常州农产品电商线上供应渠道，为市民配送新鲜食材。



2月，由南京报业传媒集团、南京市农业农村局、南京市妇女联合会、南京市物业服务指导中心、南京发布共同主办的“送菜到家”公益平台，为市民提供买菜的直销渠道。



邳州市农业农村局积极促进本土“菜篮子”产品“牵手”大型商超。2月9日，以小区为单位进行定点配送，让市民在小区门口就能买到新鲜的蔬菜，

### 三、促进就业，保障农业转移人口的生计

**1、解决包括湖北籍人员在内的外来务工人员的复工就业问题。**南京市人社局连续发出《外来务工人员来宁就业服务指引》及《关于当前规范招用工行为的重要提醒》，在客运站点设置醒目欢迎标识，对务工人员给出扫码查询、求职登记、就业指导培训三步就业服务指引。在宁就业登记湖北籍人员共有 11650 人。对本市在湖北地区人员较多的企业，两地人社部门加强对接开展“点对点、一站式”集中返岗复工，全市“点对点”对接返岗复工湖北籍人员累计已有千余人。

**2、促进本地劳动力复工就业。**为农村劳动力提供就业指导服务，提高就业创造能力。据南京市人才服务中心的数据显示，南京市为 2.42 万人次农村劳动力开展了就业指导服务，帮助 1.84 万名农村劳动力实现了就业。南京市拟筹集适合农村劳动力转移就业岗位 10 万个，确保全市农民人均可支配收入增幅继续高于城镇居民。从目前来看，农村劳动力就业整体情况比较稳定。为了进一步提高农民的就业创业能力，南京市将聚焦农村劳动力等重点群体，充分利用 12333 服务热线、“我的南京”APP 等平台，向政府发放相关补贴，并开展深受农村劳动力欢迎的育婴员、母婴护理、中式面点师、中式烹调师、西式面点师、西式烹调师等工种培训，增加农民工资性收入和经营性收入。

尽可能就近雇工和就近就业。南京市各茶厂提前预估春茶劳力需求，有序组织募集本地采茶工人，确需从外地组织采茶工人的，要按照规定做好身体健康状况、接触情况等信息登记备案和防疫知识的线上培训工作。高淳、六合等地的茶厂，采购口罩等物资，制定了测体温、消毒、分餐等规则，向街道的企管办提出复工申请。往年使用较多外地工人的茶厂，节约了外地工人住宿和餐饮成本，提高雇佣价格以吸引本地农民采茶。使用本地的劳动力的企业已经和往年的老茶工保持了联系。



3月24日，6辆载着百余名湖北籍员工和家属的专车陆续从湖北抵达南京江宁，这是南京市首趟来自湖北省低风险地区的返岗复工专车。

**3、减轻用工企业的负担。**南京市人社局、财政局、税务局三部门发布了阶段性减免企业社会保险费的实施办法。此次阶段性减免社会保险费，受惠面广、减负力度大，惠及南京市近16万户参保单位，预计在今年2月-6月，减免社会

保险费将超过 130 亿元，其中，2-3 月已落实减免养老、失业、工伤三险社保费 40.72 亿元。此次南京市分单位、分险种、分期限实施阶段性减免社会保险费，主要包括免、减、缓三类。其中，“免”指的是 2020 年 2 月至 6 月，免征中小微企业及以单位方式参保的个体工商户应缴纳的企业职工基本养老保险、工伤保险、失业保险（以下简称三项社会保险）单位缴费部分。“减”包括两部分：2020 年 2 月至 4 月，减半征收各类大型企业及社会团体、民办非企业等其他参保单位（不含机关事业单位）应缴纳的三项社会保险单位缴费部分；2020 年 2 月至 6 月，减半征收各类单位（不含机关事业单位）及以单位方式参保的个体工商户应缴纳的企业职工基本医疗保险（不含生育保险）单位缴费部分。“缓”则是指受疫情影响生产经营严重困难的参保单位（含参加企业职工基本养老保险的事业单位）可申请缓缴三项社会保险费。企业职工基本养老保险、失业保险和基本医疗保险应由个人缴费部分，参保单位补缴非此次阶段性减免政策执行期的社会保险费，均不属于此次减免政策范围。

#### **四、落实促进消费的政策措施，提振内需，活跃市场**

**1、发放乡村旅游消费券。**南京市文化和旅游局与南京市农业农村局、南京报业传媒集团等“金陵乡村踏春行”活动，免费发放乡村旅游消费券，包括 300 万元乡村旅游直通车电子消费券和 1000 万元乡村民宿电子消费券，涵盖乡村旅游中“吃住行游购”五方面。乡村旅游直通车首批推出三类套餐

18 条“一日游”线路。截至 4 月 12 日，累计发放领取乡村旅游直通车消费券 23220 张，共开行乡村旅游直通车 349 趟，发送市民游客 10536 人次，其中，不少直通车都开进了传统古村落。

**2、发放消费券惠及城乡居民，鼓励支持消费。**自 2020 年 3 月中旬以来，南京打出促进消费“组合拳”，除更大力度放开城市服务业、鼓励机关干部带头消费外，又统筹资金向市民和困难群体发放消费券，通过政府引导与商家促销相结合，尽快形成现实购买力，推动服务业全面复苏。消费券发放坚持合法合规、公平合理的原则，总额度 3.18 亿元，主要包括餐饮消费券、体育消费券、图书消费券、乡村旅游消费券、信息消费券、困难群众消费券、工会会员消费券等 7 大类。为体现差异化，消费券面值根据不同类型按每份 100 元或 50 元设定，其中，困难群众、工会会员、乡村旅游等 3 类消费券按照系统内有关要求发放，餐饮、体育、图书、信息等 4 类消费券采用多批次网上摇号方式面向全体市民公开发放。消费券采取电子券形式发放，尽量方便操作、降低成本，做到发放、领取、消费和兑现全程可追溯。具体发放办法将于近日公布，届时可通过“我的南京”APP 进行线上登记、摇号。

**3、精准施策帮扶餐饮企业复工。**2020 年 3 月，南京出台《关于进一步优化生活服务业疫情防控措施加快全面复工复产的工作指引》，进一步优化生活服务业疫情防控措施，加



快全面复工复产。为帮助企业走出困境，南京市市场监管局全面开展“保供应、保安全、抗疫情”工作，在帮扶过程中，针对“堂食转外卖”的餐饮企业无“网络经营”资质，积极开通绿色通道，最快时间办理经营增项。目前全市餐饮企业基本恢复堂食业务。推出餐饮复业保障险。联合中国人民财产保险股份有限公司南京市分公司首创“餐饮复业保障险‘康保保’”项目。对于在投保餐饮单位就餐的消费者，保险公司将为其提供最高1万元的保险保障，并在南京市鼓楼区开展试点。

## 五、确保农户生计，防止因疫情影响而返贫

南京市针对城乡低收入群体可能受到新冠肺炎疫情影响可能出现返贫情况，进一步优化落实帮扶政策。一是**建立健全监测预警和动态帮扶机制**。严防踩线脱贫的低收入农户和经济薄弱村滑到标准线以下，严防“夹心层”群体因病因灾致贫。二是以“人”为本，不断完善政策举措。对有劳动能力的人群，帮助他们因地制宜发展生产、转移就业，在企业复工复产、重大项目建设等方面优先组织和使用的；对没有劳动能力的要确保兜底保障，对因病致贫返贫的要及时救助，对低收入群体的下一代要给予教育资助。三是以“村”为载体，整合资金资源落实扶贫政策。因村制宜发展一批产业，按照每个村50万元的标准给予补助，扶持发展特色优势产业，增加农民收入，避免返贫，巩固拓展脱贫成果。四是**加强社会保障力度**。聚焦经济薄弱村（欠发达村）中特殊群体，

在农村养老服务质量提升、健全留守儿童保障、开展未成年人保护、完善殡葬服务设施建设等方面加大帮扶力度。面向低收入人口，推行“先诊疗后付费”服务模式。进一步缓解低收入人口医疗费用负担。逐步提高城乡居民基本养老保险基础性养老金，最低计发标准由每月 440 元提高到 470 元。

撰稿：沈贵银（中国 江苏省农业科学院农业经济与发展研究所）

shengy@caas.cn

廖小静（中国 江苏省农业科学院农业经济与发展研究所）