

加快公益性农产品批发市场建设

中国社会科学院农村发展研究所 王秀杰

推进农业供给侧结构性改革，要紧紧围绕市场需求变化，调整农业产业和产品结构，加快市场特别是公益性批发市场建设，努力使农产品供给在数量、品种和质量上更加契合消费者需要。

2017年中央一号文件明确指出，我国农业农村的发展已进入到新的历史阶段，农业的主要矛盾由总量不足转变为结构性矛盾，突出表现为阶段性供过于求和供给不足并存，矛盾的主要方面在供给侧。推进农业供给侧结构性改革，要紧紧围绕市场需求变化，调整农业产业和产品结构，加快市场特别是公益性批发市场建设，努力使农产品供给在数量、品种和质量上更加契合消费者需要。

农业供给侧改革需要完善高效的农产品市场体系

市场是交换的场所，是供给和需求的连接点、结合部，是所有商品交换关系的总和。推进农业供给侧改革，需要完善、高效的农产品市场体系，这是由交换在社会再生产中的地位和作用决定的。根据马克思的社会再生产理论，交换作为中间环节，是生产和消费的桥梁和纽带。没有交换，商品价值就无法实现。因此，从扩大再生产的顺利进行来看，生产和交换一样重要，它们共同构成“经济曲线的横坐标和纵坐标”。从这一意义上说，在推进供给侧改革进程中，结构调整和市场建设同样重要。只有完成从商品到货币的“惊险的跳跃”，才能形成有效的农产品供给。

农产品生产是季节性、区域性的，而消费需求却是连续性、全国性的；生产者提供的产品数量大、品种少，而每个家庭的消费需求则数量少、品种多。因此，容易出现“阶段性供过于求和供给不足并存”的局面。批发市场的基本功能之一是集散货物、协调供求，这一功能为其他市场所不可替代。近年来兴起的农超对接、合作社直销、电商等新型营销渠道，分流了一些以批发市场为中心的传统营销渠道的销售量，引发了人们对批发市场未来发展前景及其在流通中主导地位的怀疑。但调查发现，这些新营销渠道仍离不开批发市场这一平台。超市、合作社和电商也主要通过批发市场进货，以加快流通速度并调剂品种和数量。批发市场并不是农产品流通中的多余环节，但其设施和制度建设特别是公益性批发市场的建设当前却成了短板，亟待加大力度扶持和发展。

公益性市场帮农产品打通“最前一公里”

20世纪90年代中期，我国具有公益性质的“官办”批发市场经过市场化改革，已转型为股份制企业或民营企业。2015年，商务部重启公益性农产品批发市场的试点建设。公益性农产品批发市场的缺失引发了许多问题。如产地收购市场建设滞后导致的“卖难”问题，批发市场高收费推高交易成本导致的“买贵”问题等。

我国的农产品市场建设偏重于销地，关注“最后一公里”。事实上，“最前一公里”同样重要，这不仅关系到农民当年的收入，也关系到下一生产年度农作物的种植面积和供给量。由于产地收购市场建设滞后，“最前一公里”的农产品流通基本上由经纪人主导。生产规模小、组织化程度低的生产者在价格谈判中处于劣势。每到收获季节，总有一些农产品特别是鲜活农产品大量滞销、倾倒等现象发生。与此同时，生活在城市的消费者并没有感觉到商品价格的下降。如遇节日或不良天气，农产品价格反而急剧上涨。“卖难买贵”现象的并存说明，现有的流通渠道和市场出了问题。有时，“卖难”现象的发生并不总是因为供过于求，而是由于流通不畅导致的区域间的供求不平衡。如果经纪人无法取得预期利润，就会放弃收购，这是他们天然的理性选择。而农民的

销售渠道单一，只要经销商不收购，就很难实现从商品到货币的“惊险的跳跃”。

批发市场的高收费是我国农产品流通中的另一顽疾，也是农产品价格上涨的重要推手。批发市场之所以能够高收费是因为寡头垄断的市场结构和批发市场企业营利的性质。由于行政部门在市场规划、批发市场设立等方面的管制，现实中的农产品市场是寡头垄断市场，在个别地区甚至是完全垄断市场。以批发市场为例，一个地区设立一个还是几个市场，由政府相关部门决定。而相关部门的决定并非总是及时和正确的。有些地方人口增长较快，但市场的规模和数量多年没有变化，使得市场的摊位成为稀缺资源，摊位费越来越高。调查发现，北京的新发地批发市场，某些蔬菜、水果摊位的招标费甚至达上百万元；浙江义乌的农贸城，2003—2013年间，店面租金上涨了30多倍。招标费和租金、摊位费是批发商最大的经营成本，租金提高，批发商为保持利润势必提高售价。

美、日、韩等国均把农产品批发市场作为公益性事业来举办，通过对公益性批发市场的开设和管理，实现降低流通成本、抵制价格上涨和保证食品安全的政策目标。以日本为例，日本的《批发市场法》对批发市场的规划、开设、监管及财政支持均有详细规定。从市场的投资建设到市场管理，政府部门发挥着绝对主导作用。在市场的场地和设施的收费上，也充分体现了不以营利为目的的公益性。收取的费用仅占营业额很小的比例，用以弥补市场管理费用开支。市场的交易制度，如拍卖、禁止歧视性交易的原则及无正当理由不得拒绝委托、公告预定批发数量及价格信息等原则，很好地保护了生产者的利益，形成了相对公开、公平的价格。

依法依规建设公益性批发市场

目前，我国在公益性农产品批发市场建设方面，还没有一部可操作性的公益性批发市场建设管理规则。调查发现，已有地方政府开始启动公益性批发市场建设，但由于缺乏规划和管理，建成的市场无人进驻，造成了巨大浪费和负面影响。因此，应该尽快出台《公益性批发市场建设管理办法》，并在目标、规划、市场建设、运营、监管等方面做出明确规定。

在公益性农产品批发市场建设中，应明确保护生产者（农民）利益的政策目标。农民作为供货方是农产品流通链条的第一环节，是价格公平的基础。没有对农民利益的保护，就不会有稳定、公平的价格。现行政策把公益性定位在“增强政府宏观调控能力、保障市场供应、稳定市场价格、促进食品安全、推动绿色环保”等方面，并没有突出保护农民利益的目标，因此也难以建立健全为保护农民利益而设立的管理制度和交易制度，而这些目标和制度才是“保供稳价”的根本。2017年中央一号文件提出，“加强农民专业合作社规范化建设，积极发展生产、供销、信用‘三位一体’综合合作”。这一举措若能顺利贯彻落实，将有效提升农民在价格谈判中的地位，更好保护农民利益。

同时，应尽快制定公益性农产品市场的管理和交易制度。对于政府全资建立的公益性市场，可由政府部门派出机构或成立专门的公益性市场管理公司代表国家进行经营管理；“半官半民”的公益性市场，必须明确政府相关部门作为批发市场股东的权益，特别是在市场设施费用标准、交易制度等问题上要有决策权，纠正只投资不管理和重设施轻制度的两种错误倾向。

公益性农产品市场的交易制度应包含以下内容。第一，禁止拒绝接受委托的原则。只要发货商的产品符合质量标准，公益性农产品批发市场必须给予他们一个交易平台，为其代理销售。第二，试行拍卖制。与对手交易方式相比，拍卖制的实施可以节约搜寻费用、谈判费用，形成的价格更具指导意义，能更好地实现公益性批发市场发现价格的功能。公益性批发市场应规定一些品种、一定比例的农产品使用拍卖交易方式，以发现公开、公正的价格，实现价格信息的准确、透明；规定公益性市场的服务区域，并为服务区域内的滞销农产品设立拍卖平台，快速发现使市场出清的价格。第三，建立产地公益性收购市场，实行注册收购商（运销商）制度，建立产地收购商（或合作社）与农民的委托代理关系，代理费按拍卖价格提成。这一制度可与“禁止拒绝接受委托”制度和拍卖制度结合使用，实现保护农民利益和提供准确价格信息的政策目标。

总之，完善的法律、管理和交易制度是公益性农产品批发市场实现其应有功能的重要保障。

但这并不能解决农产品流通领域的所有问题。由于流通中各个环节相互关联、相互作用，公益性农产品批发市场的建设，必须结合公益性的收购市场和零售市场建设进行，并辅之以价格稳定政策，才能全面提升农产品的供给质量。