

# 公益性农产品批发市场建设需解决的几个问题

◇ 王秀杰

党的十九届四中全会指出“坚持以人民为中心的发展思想，不断保障和改善民生、增进人民福祉”，同时也强调“注重加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，保障群众基本生活”。对此，我国公益性农产品批发市场建设作为保障民生的重要手段，具有重要的社会意义。

公益性农产品批发市场的概念提出源于2008年至2010年间蔬菜价格的快速上涨。蔬菜虽然单位价值低，却是除粮食外百姓生活中最不可或缺的重要农产品，蔬菜价格的上涨，引起社会各界的广泛重视，特别是对底层民生产生了较大影响。在此背景下，当时有看法认为：蔬菜价格上涨的主要原因是流通环节多、流通成本高，建设公益性市场可以解决这一问题。由此，农产品公益性市场建设问题被提上议事日程。2019年下半年以来，随着我国猪肉价格快速上涨，对CPI产生较大压力，如何有效保障农产品供给，稳定消费者价格，格外受到社会舆论的关注，农产品公益性市场建设及作用发挥就显得十分重要和迫切。

2011年8月，国务院办公厅在《关于促进物流业健康发展政策措施的意见》中第一次提及农产品市场的公益性，“提高对农产品批发市场和农贸市场（含社区菜市）公益性的认识，加大政府投入和政策扶持力度”；2011年10月召开的国务院常务会议指出：鲜活农产品流

通体系建设具有重要的公益性，要在充分发挥市场机制作用的同时，加大政策扶持力度。同时，此次会议提出了建设公益性市场具体的方案——“要增加财政投入，通过投资入股、产权回购回租、公建配套等方式，改造和新建一批公益性批发市场、农贸市场和菜市场”，从2012年起多次将其写入中央一号文件。2014年—2017年，中央一号文件连续4年提及“农产品公益性市场”，并明确提出“推进公益性农产品市场建设”“加快构建公益性农产品市场体系”。

为贯彻落实中央一号文件精神，商务部从2014年起开启公益性农产品批发市场的试点工作，并从2016年起开始公益性农产品示范市场的评定工作。2018年以来，农产品公益性市场建设已形成一些典型经验和模式，目前正在复制推广。但值得深思的是，目前的公益性市场评定标准是否合理？在原有的市场管理体制和运行模式下，市场的公益性能否实现？特别是当突发事件发生时，如受非洲猪瘟疫情影响猪肉价格大幅上涨时，公益性市场能否发挥作用？如何发挥应有的作用？这些都是值得探讨的问题。

## 公益性农产品批发市场的审定标准及公益功能实现机制

我国的公益性农产品批发市场建设是在原有农产品批发市场体

系已经形成的基础上开始的，与公益性市场做得较好的日本相比，我国的公益性市场建设面临着更为复杂的市场环境，如何建设公益性批发市场，如何制定公益性市场的标准，如何发挥公益性市场的功能和作用，在理论研究和实践层面我们还处于初级阶段，在认识上有待于进一步深化，在实践中有待于进一步探索。

### （一）公益性农产品批发市场的审定标准

为规范和促进农产品公益性市场的发展，2015年商务部制定印发了《公益性农产品批发市场标准（试行）》（以下简称《标准》），明确规定什么样的市场才能评定为公益性市场。

《标准》首先界定了公益性农产品批发市场的概念，指出：“公益性农产品批发市场是指政府以股权投资方式参与建设改造，提供平价或微利公共服务，满足社会公共利益的农产品批发市场。”从概念看，公益性农产品市场至少包含两层意思，首先，能称之为公益性市场的，一定有政府股；其次，公益性市场是提供平价或微利公共服务的单位。

《标准》对公益性农产品批发市场的价格和收费做出如下规定：市场内与居民生活密切相关的10种左右鲜活农产品，批发价格低于当地物价主管部门监测价格的10%左右。市场鲜活农产品综合收费水平低于本区域或本省



图/中新社

非公益性农产品批发市场平均收费水平20%以上。此外,公益性市场还要具备较强的货源组织和产销调节能力,保障居民消费的主要品种交易规模在本地区有较强的影响力。同时,市场要建立完善的交易结算、绿色环保和质量监督管理制度,拥有专业质量检测机构和配套设施;建立应急响应机制,积极履行社会责任。

#### (二) 公益性农产品批发市场公益功能的实现机制

2016年起,商务部开展首批全国公益性农产品市场示范市场的评选工作,试图复制试点中形成的经验进而推广到全国。全国首批公益性农产品批发示范市场有南京农副产品物流配送中心有限公司、合肥周谷堆大兴农产品国际物流园有限责任公司、长沙马王堆农产品股份有限公司等15家单位。首批公益性农产品零售示范市场有武汉中商平价超市连锁有限责任公司、中百控股集团股份有限公司、重庆永辉超市有限公司等16家单位。截至目前,我国公益

性农产品示范性市场已达61家,包括35家批发市场,26家零售市场。示范市场在公益功能实现机制方面形成了以下经验:

首先,公益性市场要有保障市场供应的能力。事实上,每个市场都有一定的供给能力,公益性市场与普通市场的不同在于其供给能力更强大。强大的供给能力源自于市场规模大、辐射广,市场可通过产销衔接、建立应急储备等方式提高货源组织能力,增强货源稳定性。此外,公益性示范市场都是政府有出资或者政府控股、持有金股的市场,可在一定程度上保证政府对市场的控制权。

第二,公益性市场要具备平价供给能力,达到《标准》中要求的批发价格低10%和综合收费水平低20%以上的要求。要具有价格监测、预警能力,并及时向社会发布准确的价格信息。同时,当市场价格发生异常波动时,公益性市场可通过减免费用、增加供给等手段平抑物价。平价供给能力主要通过加强产销对接、创新交易模式等办法

来实现,如浙江新农都的肉类批发市场依托“轨道批发+分割零售”的交易模式,在紧临轨道批发的位置设置猪肉零售摊位,明显降低了运输成本,相对于周边零售市场具有明显的价格优势。

第三,公益性市场有较好的食品安全硬件设施,能够对进场交易的农产品进行检验检测并通过追溯制度的建立来保障食品安全。公益性批发市场要建立农产品质量检测实验室,配备专门的工作人员,对进场交易的农产品进行农药残留、瘦肉精等指标的检测。

此外,公益性市场在环保方面也是行业典范,如合肥周谷堆大兴农产品国际物流园积极推广应用光伏发电技术,全年发电量达360万千瓦时,占市场总用电量的20%,真正做到了绿色环保,产生了较好的经济效益和社会效益。

总之,公益性农产品批发市场主要通过保障市场供应、稳定市场价格、促进食品安全、推动绿色环保等方面实现其公益功能,商务主管部门的监督考核也主要是以上四个方面。但是在组织和制度上如何进行日常监管,对不履行公益性及功能实现达不到既定标准的市场如何处置,并没有明确规定。

#### 公益性农产品批发市场建设需解决几个问题

结合日本公益性农产品批发市场建设经验及对浙江、安徽等地农产品批发市场的调查,发现我国的公益性农产品批发市场建设需要解决以下问题:

(一) 功能定位。目前的公益性农产品批发市场强调保障市场

供应、稳定市场价格、促进食品安全、推动绿色环保四大功能,缺少保护生产者(农民)利益、为农民服务的政策目标。未来的公益性农产品市场应进一步拓展公益性功能,不仅要“保供”,也要“促销”。要把促进产销连接、服务农民作为一项重要的公益功能去实施。

公益性首先体现为大多数人服务的理念,不能忽视农民这个庞大的市场主体。中国农民人口众多,组织化程度低,在交易谈判中处于弱势地位,产品基本上是通过经纪人出售的。在产地市场,他们与经纪人是买断交易。无论在终端市场还是其他交易环节以多高的价格卖出,农民都很少能分享到交易环节的利润。一旦市场价格出现较大幅度下降,利润过低,经纪人可能放弃收购。这对于农民来说是灾难性的,因为,在一些地区经纪人是农民与市场连接的唯一通道。

在“最前一公里”的农民很难直接进入市场进行交易,更无法分享交易环节带来的增值。每年农产品大量上市的季节,总有农产品滞销的报道,解决“卖难”问题,公益性市场应大有可为。虽然近年来商务部门在“农商对接”“电子商务进农村”等项目上做了大量工作,但公益性市场面对农产品滞销,往往使用一些传统手段(如农商对接、划定专门区域销售本地农产品)来解决问题,缺乏市场制度层面的保障,发挥的作用有限,未能从根本上解决农民“卖难”的问题。

事实上,强调服务农民、解决“卖难”问题是实现公益性市场稳价保供目标的基础。卖难导致种植规模和供给量出现较大变化,是价

格剧烈波动的重要原因之一。只有解决了“卖难”问题,才能形成稳定的供给,实现保障供给、稳定价格的公益性功能。公益性市场在目标及制度设定上也要关注这一庞大群体。

(二)实现公益性的内在动力和机制。目前,公益性市场的“保供”主要通过以下途径来实现:一是通过市场大户与生产基地的稳定联系保障供给。二是与政府相关部门签订协议,确保在突发情况下能及时供应农产品。如作为示范市场的浙江新农都物流中心,分别与杭州市粮食局及相关单位签订了《杭州市区粮食应急供应配送协议》,组织粮油经营大户,同以上部门签订粮食应急供应配送协议,并建立粮食周转库存,承担了杭州市部分储备粮油的应急供应任务。但这样的协议并非公益性市场所特有,非公益性市场同样可以通过这种方式实现公益性。

关于稳价,公益性市场明确规定,即“市场内与居民生活密切相关的10种左右鲜活农产品,批发价格低于当地物价主管部门监测价格的10%左右;市场鲜活农产品综合收费水平低于本区域或本省非公益性农产品批发市场平均收费水平20%以上”。

这里涉及两个问题,一是批发价格低于当地物价主管部门监测价格的10%左右的规定很难实现。作为标尺的“当地物价主管部门监测价格”本身就是从试点批发市场采集的,是监测价格的重要组成部分。自己与自己比较怎么能降低10%呢?二是市场收费降低20%的目标不可持续。如果没有财政资金的支持,作为试点批发企业,降低

收费意味着利润减少。如果有相应的补贴,可以把收费和价格降下来,如果没有补贴或补贴额不能抵补降低收费所带来的损失,市场作为公益性市场或示范公益性市场的意愿会大大降低。

如何使以利润最大化为经营目标的企业,放弃唾手可得的利润而去承担公益性职责,建立起没有补贴的情况下“低收费、低价格”的长效机制,是目前亟待解决的问题。

低价格首先要低收费,因为市场收费是批发商主要的经营成本,是构成农产品价格的重要因素。在企业不可避免的逐利动机下,降低收费水平一靠竞争,二靠政府的强制定价(包括摊位费、管理费)。在竞争不充分的地区,需要政府直接规定市场收费标准。

保供稳价的源头在于生产,没有充足的供给,无论什么机制也难保价格的稳定;充足的供给需要准确价格信号的引领。准确价格信号的形成源于交易制度的保障。目前出台的公益性市场政策中并未涉及保护生产者利益及形成公开公正价格的交易制度的规定。而这些才是保证公益性市场实现其公益性的关键。如何协调公益性市场的逐利性和公益性,促进公益性市场追求公益的内在动力和机制,如何确定国有公益性市场的利润目标,如何在股份制公益性市场中体现国家意志、行使政府权力、同时保证其他股东的盈利目标,都是农产品公益性市场建设和发展中无法回避和亟需探讨和解决的问题。

(三)公益性市场的食品安全和检测问题。食品安全事关百姓的生命安全和生活质量,特别是在



消费升级的大背景下,人们在满足了数量安全之后,更加关注食品的质量安全。这些年,党和政府下了很大气力抓食品安全,食品安全形势不断好转,但存在的问题仍然不少,老百姓仍然有很多期待,必须再接再厉,把工作做细做实,确保人民群众“舌尖上的安全”。

农产品批发市场特别是公益性农产品批发市场是食品安全的重要防线,市场可通过索票、索证,抽样检测及建立追溯体系把好农产品的质量关。目前,我国大型农产品批发市场(特别是公益性市场)都设有农产品质量检测实验室,配备检测设备和专门人员,检查进入市场的农产品质量。

在商务部门推动下,有些市场已经完成农产品流通追溯体系建设,如合肥周谷堆大兴农产品国际物流园的肉菜追溯体系建设成为全国的样板,买卖双方追溯体系中完成每日交易的同时,自动产生55000条追溯数据,清晰显示相关农产品的品种、数量、来源、流向,真正实现了从田间到餐桌的全过程质量监管,形成了来源可追溯、去向可查证、责任可追究的质量安全追溯链条。

在各个市场设立检测部门或聘请第三方检测机构进行农产品的质量安全检测有必要,但问题是检测部门的检测成本很高,加大了市场的经营成本,给市场造成沉重经济负担。市场的检测部门抽验越多,成本越高,也很难产生内在的检测动力。客观地说,由市场经营者负责的食品质量安全管理是有制度缺陷的。首先,检测多少批次、检测哪些指标有很大的随意性,二是没有相关的法律法规约束市场检测人

员,如果错检漏检,相关检测人员并不需要承担什么责任。因此,把农产品质量安全检测和管理推给市场经营者并让其承担检测费用是不合理、不稳妥的。关于食品质量安全,政府设有专门的行政管理部门,可探索在公益性市场设立专门检测机构并安排专职检测人员的模式,由中央或地方财政负责全部检测费用,把对农产品质量安全的抽查管理变革为日常管理。同时,出台相应的法律法规,明确检测人员的责任,用法律来规范公益性市场农产品质量安全检测和管理。

(四)公益性市场的监督管理问题。

公益性市场兼有企业的一般性和特殊性。对一般性企业的监管不在我们讨论的范畴之内,对公益性市场的监管则直接关系到公益性能否实现及实现程度。

2019年,受非洲猪瘟疫情的影响,猪肉价格大幅上涨,据农业农村部监测,6月份猪肉批发市场均价每公斤21.59元,环比涨4.7%,同比高29.8%。至10月下旬,猪肉批发市场均价每公斤51.21元。猪肉价格大幅上涨,对CPI产生较大压力,对百姓生活产生较大影响。在此背景下,公益性市场如何发挥保障供给、稳定价格的作用,格外受到社会舆论的关注。目前,我国实行生猪定点屠宰、集中检疫制度,猪肉流通的路径基本上是:定点屠宰场—批发市场—零售市场—消费者。批发市场是猪肉流通不可或缺的重要一环。我们欣喜地看到,疫情来临之际,农产品公益性市场是有所作为的。如浙江新农都肉类市场,在发生疫情的第一时间召集批发商会议,强调按照检验检疫有关

要求进行申报检疫的重要意义,邀请畜牧专家对经营户就非洲猪瘟相关知识进行培训,并鼓励批发商与生猪供应大省开展合作,加强冷鲜猪肉的产销对接。但是,目前尚未看到公益性市场通过降低收费来稳定价格的举措。

“当市场价格发生异常波动时,公益性市场可通过减免费用、增加供给等手段平抑物价。”这的确是公益性市场的公益功能实现机制。但需要说明的是,这一机制只是已有市场总结出的经验,并不是所有公益市场必须遵守的规定。现在的公益性农产品批发市场是否作为、在多大程度上发挥作用,取决于市场经营者的决策。如果公益性市场不作为,那么所有的公益功能都是伪命题,因此对公益性市场的监管管理问题显得十分重要和必要。

日本对公益性农产品批发市场管理的最重要特点是,强调中央政府的控制权。比如,批发市场的手续费是由《批发市场法》规定的,分别占批发金额的比例:水产品为5.5%,蔬菜为8.5%,水果为7.0%,肉类为3.5%,花木为9.5%。与日本不同,中国公益性农产品批发市场收入的主要来源是摊位费+交易管理费,这两项收费均由市场自行规定,只是在一些地方实行政府指导价管理,约束力相对较弱。事实上,在软约束下很难保证企业放弃自身利润降费、降价,在此方面,日本的经验值得借鉴。总之,只有在法律法规的约束下,在政府强有力的监管下,公益性农产品批发市场的公益功能才能得到更好的实现。(参考文献略)

作者单位:中国社会科学院农村发展研究所