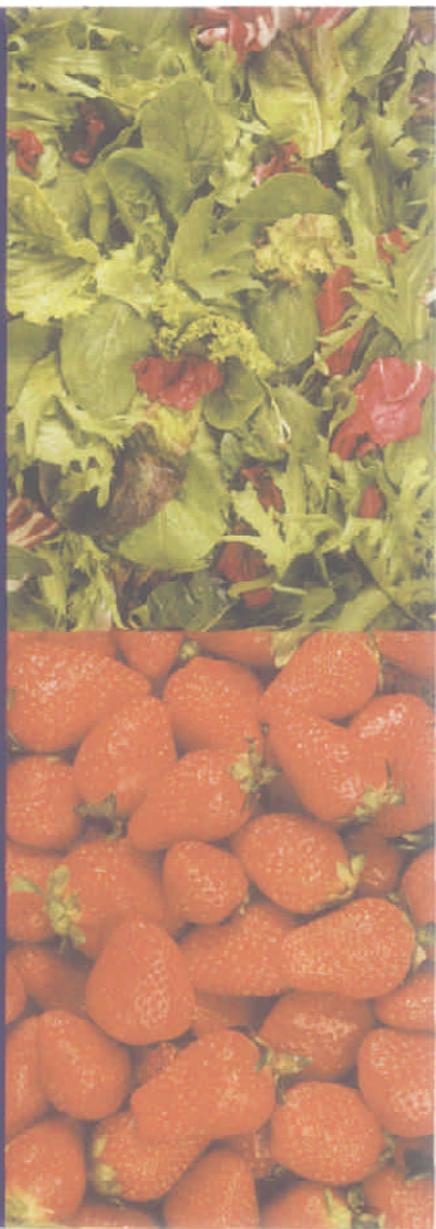


近期国家关于农产品流通设施建设的有关政策

国家发展和改革委员会 耿书海



农产品从生产出来到消费者手里,在长期的流通过程中保鲜工作是非常重要的。果蔬保鲜是农产品流通的一个重要环节,一个环节出问题就会导致产品质量下降。果蔬保鲜技术是农产品流通的一个重要内容,近两年我们在农产品流通方面作了一点工作,现将工作情况给大家做一点介绍:

一、近几年国家关于农产品流通的有关政策及六部委文件的制定过程

2000年以前,在农产品流通方面国家主要支持批发市场和冷库建设。计划经济时建了很多冷库,大部分都是国家投资的。后期“七五”、“八五”期间国家在市场方面有一些支持,但市场刚开始,国家在这方面的支持政策还是很弱的。“九五”期间,财政每年安排贴息贷款1个亿,同时还安排一些普通银行贷款。“九五”前两年银行贷款还受计委贷款计划指标的控制,“九五”后三年基本就不管用了,银行独立审贷了,指标给了,但银行不一定给钱。后来这个政策就越来越弱。但是我们到美国、欧洲、亚洲很多国家考察,发现农产品流通,包括市场,都是需要政府扶持发展的。物流和超市、批发市场的关系是我们当时忧虑、困惑的一个问题。到底是不是将来都是超市了,没有批发市场和集贸市场了。在考察许多国家之后,得出一个结论:鲜活农产品批发市场在中国起

码50年都是农产品流通的主要形式之一。中国国家这么大、地域广阔,如果没有批发市场这么一个环节,农产品流通肯定会出问题。欧洲、西欧、英国、德国,法国、比利时这些国家,市场发展经过了几百年过程。而且运输距离也比较短,从早上装车一天配送到超市,从西班牙运到英国也只有一天时间,高速公路发达,物流非常畅通,所以我们比不了。我们还要看亚洲,还要看美国,这些国家批发市场仍然是一种主要形式。但并不是排斥物流和超市的发展,两者共同发展,谁也不可能把谁挤掉。在澳大利亚一个老板给我讲批发市场发展当时(70-80年代)确实受到超市的冲击,很大一部分农产品直接进了超市。但是有很大一批客户又不须经过超市,如饭店、机关、团体、小的批发企业主、流通业主,他们还得从批发市场进货。从欧洲来看,到超市买东西都很便宜,大多有钱人不到超市买东西。超市的东西可能放的时间长,都要买新鲜的。特别到周六、周日,大家都去批发市场买一些新鲜的菜。平时上班比较忙没时间,但他们还是喜欢批发市场。所以考察以后,关于整个农产品流通过程怎么对待,怎么发展,我们有了一个成熟的想法。2000年时我们给国务院写了一条信息,就是“关于加快农产品流通设施建设,增加农民收入”。后来温家宝总理批示“农产品流通是增加农民收入

的关键环节,要各级政府都要给与扶持,要计委牵头会同各有关部门调查研究提出意见”。根据温家宝总理这个批示,我们2001年组织农业部、经贸委、财政部、工商总局、人民银行六家组成了联合调研组,到北京、河北、山东、广东、湖南、深圳。我们调查回去后形成一个稿子,拿出一个成熟的想法,最后报国务院,温家宝总理批示,原则同意基本思路和政策框架,但要等国务院菜篮子文件发了后再发。2002年5月国务院就菜篮子工作发了专门文件,文件强调要加快菜篮子市场流通设施的建设,推进现代营销方式和流通组织形式。要扶持并鼓励菜篮子产品的配送和连锁经营,建设跨区域的物流中心。同时要求国务院有关部门和地方各级政府加大投入力度,完善市场流通基础设施。国有商业银行要继续支持菜篮子产品市场流通设施建设。根据国务院文件精神,我们于2002年10月份印发了六部委“关于加快农产品流通设施建设的若干意见的通知”。这个文件计委网上有,也发到各地计委、经贸委、工商局、银行等。

二、六部委文件的主要内容与政策

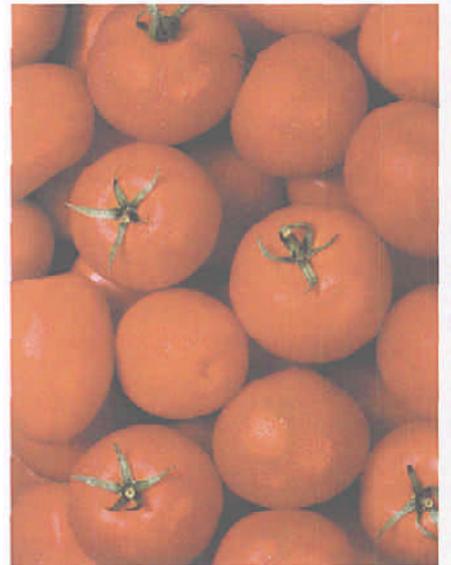
六部委文件的内容很全面,主要包括以下几个方面的内容:

第一方面内容是把农产品流通设施明确为社会基础设施的一个重要组成部分。而且在政策部分也提出来要把农产品流通设施作为基础设施来对待,制定相关的政策。这一点可能大家有的感觉不到,象广州基础设施有很多政策,包括征地、建设等很多方面有不同的政策,把农产品流通设施划到这个范围后,可以享受基础设施建设的优惠政策,有国家的、也有当地政府的政策都可以享受。这是一个突破。这种划分当时主要考虑以下几条理由:一是促进农业结构的调整,增加农民收入问题,这是我们国家最大的一个问题。我国国民经济发展到这一个阶段后,城乡经济发展不平衡,导致我们经济发展无法保持

持续增长。国外都讲中国十几亿人口,市场很大,国外产品都要进来,在你分析市场之后,你会看到八至九亿农民购买力水平低需求不是很大。工业企业生产的家电、冰箱、不是普通农民都能买,农民没有能力消费。城乡一体化发展是国民经济上一个新台阶必须解决的问题。增加农民收入,不仅是农民问题,也涉及城里人问题。你的电冰箱生产厂的产品需要农民购买,农民如果有能力购买必须提高收入。只有生产销售上去了,工人收入工资才能提高。这是一个互相促进、相互依存的关系。二是农产品流通设施有助于流通效率的提高。这是一个突出的问题,农产品流通中的损失能大约有750亿-800亿,占产值的20%,损失太大,与国际上相比我们差距很大。三是有利于解决就业。这是国务院领导最头疼的、也比较重视的问题。据有关人士说:深圳布吉农产品市场解决了100万人就业问题。从市场内部管理人员、经营商贩、服务人员、到包装工人、种植的农民,整个数加在一起应该差不多有这个数。国务院发展服务业促进就业的政策,也将农产品流通业融入其中,这确实是一个很重要的行业。四是保证对大城市食品供应安全。因为我们生活水平提高了,对食品安全的要求也提高了,在这方面也是非常必要的。另外也适应对WTO的挑战,给生产企业任何的支持政策是不符合WTO原则的。但是对批发市场给予的支持是符合WTO原则的,属于绿箱政策。政府应当予以支持,我们流通搞上去了,国外的产品就进不来了。现在很多外商想在中国建批发市场,把他们的水果、农产品摆到中国来卖。从保护民族产业这个角度讲,也应加快农产品流通的发展。五是国外的通行做法。农产品批发市场是投资大、回收时间长的微利行业。政府应当予以支持,尽快搞一个批发市场条例,从法律上规范一些,包括农产品批发市场的设立管理,投资来源等方方面面的事

情。日本认为批发市场是政府应当做的事,纳入政府财政预算,批发市场的管理人员都是政府的公务员。台湾的农产品批发市场的法规,认定为公共事业需由政府投资。我国将农产品批发市场列为基础设施是有理由的。这也是我们政策的一个突破。

第二方面内容是,提出今后几年农产品流通建设的主要目标。完善批发市场功能,提高批发市场的档次,在全国大中城市和主要产区建设一批布局合理、交易方式先进、功能齐全、信息灵敏、安全卫生的骨干批发市场。我们想在近几年时间扶持约300-400家,不超过500家的骨干批



发市场。要逐步形成从全国骨干批发市场为核心,以连锁超市等其他流通业形式为补充的格局。要建设以现代物流服务体系为依托,以现代交易结算、信息检测、贮藏、物流技术为支撑,以良好的企业经营和资金投入机制为保证,以稳定、有序、规模化的农产品经销商队伍为主体的现代化的农产品市场流通体系。经销商队伍要规模化,现在的小生产、农贸市场、农产品流通形式都是游击队,没有正规军,都是很零散的没有形成规模。我们在政策中特别注意培育一些大的企业,将游击队培育成正规军。让其上规模上档次,提高效率,形成品牌,这应该是一个重点。没有一支经销商队伍,市场是一句空话。要改革现在批发市场经营体制和管理体制,形成在政府的政策引导和资金支持下,主要依靠企业自主经营、自主投入、自我发展的机制。大家不太清楚建市场不能收费,收费的不管投入,法人和经营管理是分离的。投入后不能管,别人将钱收走了,市场怎么发展,谁愿意向这里投资。

第三方面的内容是确定农产品市场流通建设的重点。文件中提出了五条:

一是要完善现有市场功能,提高档次,搞好全国骨干批发市场建设。要制定各种优惠政策,国家给一定的资金补助支持,地方上要安排配套资金。这里的市场功能是包括储藏保鲜功能、信息功能、检测功能。大的骨干市场内部要逐步完善这些功能。二是市场内部的检验监测设施建设。这个不同于质检部门、卫生部门,也不同于农业部门的生产企业,是市场内部检测设施。三是加强农产品市场网络信息化建设。农业部已经做了此方面的工作,已经有一些网络在发布信息,需要进一步完善。提供一种消费的公益产品,引导市场的消费和流通。四是加强农产品储藏、运输等物流方面建设。根据农产品生产的季节性强的特点,要加快农产品物流设施建设,发展农产品现代化物流体系,促进农产品的跨区域流通和错峰供应,保证市场

供给。当前重点是加快主产区和主销区的物流建设,特别是西菜东输和南菜北运的建设。五是培育农民合作运销组织和大型经营企业。就是如何将游击队变成正规军的问题。要积极引导鼓励农民联合起来共同运销农产品,支持兴建与统一销售农产品为主体内容的专业合作社。要支持农产品经营企业建立建设农产品贮藏、保鲜分选、保障运输等流通设施。增强运销能力,扩大经营规模,发展订单农业,从根本上提高我国农产品流通的组织化程度。我们在对温家宝总理写的信息中,重点反映农产品的储藏、保鲜、运输能力不足,损失很大,总理看了印象深刻。

第四个方面的内容就是政策措施,主要有六条:

第一条做好农产品流通设施的统一规划工作,防止重复建设。没有规划,市场的发展会形成恶性竞争。我们应该鼓励市场内部的竞争,不应该发展市场与市场的竞争。有的市场一年花费好几千万搞竞争:摊位经营商如果到我这里经营一年给你多少钱,在我这里卖一车菜给你多少钱,这种竞争是恶性的,规划是必须的,能够减少损失,但如果谁想搞就搞,大家都搞不起来。

第二条是鼓励多渠道社会资金投入农产品流通体系建设。要通过优先规划和征地,实行一些税费的优惠,采取各种形式,鼓励政府、集体、个人资金投入农产品流通体系建设。鼓励跨区域发展的物流配送和连锁经营。要改革现行的批发市场管理体制,建立谁投资谁受益的经营机制,使市场成为自主经营、自负盈亏的法人。

第三条是继续实行银行贷款、财政贴息的政策。国家已经安排了七、八十个流通现代项目,包括象上海的联华、华联大型超市在内。农产品流通项目在其中占了一半(批发市场),总贷款额大约一百多亿,规模比较大,贷款给贴息,银行落实贷款比较容易。

第四条是加大政府直接投入和扶持力

度。要求国家在“十五”期间每年安排一定的预算内拨款,补助农产品市场的信息系统、农药残留监测系统和电子统一结算以及道路、场地、污染处理等基础设施建设,对国家支持的项目,地方必须给予一定的配套资金。国家发展改革委下发了“关于印发2003年农产品批发市场试点项目实施意见的通知”。每个省先报三个项目,国家安排国债资金4个亿支持。投资计划已下达。重点安排支持81个项目,大部分是市场,小部分是农产品储藏保鲜的企业。国家补助的资金多的达到1500万,最少是300万。地方要配套一定规模的资金,然后在从其他政策上给与扶持,促进建设。

第五条是扩大流通设施的对外开放。我们在WTO条约的分销业物流业中已有承诺,在农产品流通市场方面,可以提前实施此项承诺。可以促进我们管理档次的提高。

第六条是整顿批发市场运输环节的收费。在批发市场发展中突出反映出的一个问题,是工商收费。文件提出:整顿农产品批发市场的收费,降低过高的收费标准,取消各种非法收费。要合并收费项目,推广统一收费的经验,解决多头收费的问题。另外,从促进现代物流业发展方面要对收费等一系列环节进行研究。包括高速公路无障碍收费,降低收费水平。目前我国高速公路收费占到货物价值的30%-40%,与国外相比运费太高。高速公路发展起来了,但运输成本太高。前几年北京、海南蔬菜是不流通的,现在是流通的价格中运费占比例太大,对跨区流动、长距离储藏、冷藏、营销是不利的,希望政策上给与解决。