
江苏蔬菜调控目录制度研究

许卫健/江苏省农村经济研究中心

蔬菜是“菜篮子”的主要产品，其生产供应直接关系百姓的“菜篮子”状况。江苏地处南北气候过渡地带，发展蔬菜生产兼有南北之长，条件得天独厚。在新形势新情况下，积极探索新的调控思路和方法，建立蔬菜调控目录制度，确保蔬菜供给的稳定性，维持蔬菜价格在合理区间波动，实现有效供给和平稳运行显得尤为重要。

一、蔬菜调控目录制度内涵

蔬菜调控目录制度，是指选择某些特定蔬菜品种作为调控对象，明确其价格波动合理区间、预警等级、触发机制和相应政策工具，通过有效的市场调控，实现供需总体均衡和价格基本稳定的一种制度。蔬菜目录调控制度主要包括调控品种、波动区间、政策工具、触发机制等内容。调控品种即纳入调控目录的品种，需根据产量、消费量、影响力以及地域消费习惯等因素进行筛选。波动区间的设置应遵循科学性和可操作性原则，须运用科学测算方法划分区间，做到区间范围合理、精准，指标数据可获取、方法易推广、区间界限明确。政策工具是指为确保蔬菜价格等基准指标波动处于合理区间而运用的调控措施组合，主要有以保险制度为主的保险防范类、以价格调节基金为主的基金保障类、对特定人群消费进行补贴的消费支持类、针对尽快平衡市场供需而实行的储备计划和储备品投放等应急性调节措施的应急调节类等。触发机制是指调控目录品种的蔬菜价格等基准指标达到某一特定警戒线时，启动该警情状态下对应的政策工具。

二、江苏构建蔬菜目录调控制度的必要性和可行性分析

近年来，江苏积极调整农业产业结构，大力推进新一轮“菜篮子”工程，蔬菜供应总量稳步增加、品种不断丰富、质量不断提升，但“菜贱伤农、菜贵伤民”现象时有发生，已经成为民众关切、社会关注的热点和焦点，构建蔬菜调控目录制度，防范和化解市场的不确定风险，有效降低价格波动对农民收入和市民生活造成的影响，显得尤为迫切。

（一）必要性

一是中央有要求。2012年中央一号文件提出“要探索建立主要蔬菜品种价格稳定机制”。2013年中央一号文件提出“要改善鲜活农产品调控办法”。2014年中央一号文件提出“要逐步建立农产品目标价格制度”“合理确定不同农产品价格波动调控区间”。2015年中央一号文件明确“要积极开展农产品价格保险试点”。2016年中央一号文件明确“要探索开展重要农产品目标价格保险”。2017年，中央一号文件明确“支持扩大农产品价格指数保险试点”“探索建立农产品收入保险制度”；国务院办公厅《关于印发“菜篮子”市长负责制考核办法的通知》明确对“菜篮子”产品生产能力、市场流通能力、调控保障能力等进行考核。这些政策文件均对构建蔬菜调控目录制度提出了明确要求。

二是农业部有部署。农业部2016年5月下发《关于开展鲜活农产品调控目录制度试点工作的指导意见》，明确开展鲜活农产品调控目录制度的总体要求，并鼓励各地因地制宜开展试点，形成一批各具特色的地方鲜活农产品调控模式，探索建立具有中国特色的鲜活农产品调控目录制度，构建前瞻、联动、系统、规范的鲜活农产品市场调控机制。同年12月，农业部办公厅下发《关于在上海等六个城市（市辖区）启动鲜活农产品调控目录制度试点的通知》，决定从2017年起在上海市、合肥市、三峡市、武汉市、重庆市璧山区、成都市6个市（市辖区）开展鲜活农产品调控目录制度试点。

三是江苏蔬菜产业发展的现实需要。江苏蔬菜生产能力与消费量在全国均处于前列，产销总量平衡、自给有余，2016年全

省蔬菜播种面积 2145.5 万亩，位居全国第三位，总产量 5594 万吨，列全国第四位，产值突破千亿元，对农民人均纯收入贡献超过 10(8)元，不仅是促进农民增收的重要产业，同时为保障上海市场供应、促进长三角地区乃至全国的蔬菜供求均衡发挥了重要作用。但是随着工业化、城市化的加速推进，蔬菜生产格局发生了重大的变化，由原来城市近郊为主向城市远郊及农村转移，销售由就近供应为主转向主要依靠“大市场、大流通”，部分不宜长途运输蔬菜品种的质量安全难以保障，城市尤其是大城市自给率偏低，叶类产品季节性供求失衡、价格波动频繁，加上近年来低温雨雪冰冻、倒春寒、洪涝灾害等自然风险，引发个别品种的叶类菜供给短缺导致价格大幅快速上涨，以及市场价格大幅波动引发的跟风种植、盲目包田种菜等现象，导致如 2014 年常州花菜滞销、2016 年无锡毛白菜卖难等部分品种、个别地区的滞销卖难问题时有发生。确保蔬菜生产总体稳定、价格在合理区间波动，推动蔬菜产业健康可持续发展，实现市民、农民双赢，已成为当前的紧迫任务。

（二）可行性

一是国内外的成熟经验为构建调控目录制度提供了有益借鉴。国际上美国、欧盟、日本等均建立了国家和地方以蔬菜为主的鲜活农产品市场调控机制，国内不少省份也根据形势需要，对蔬菜市场调控进行了积极有益的探索，除了前面提到的比较典型的上海市、成都市和山东省外，广东启动蔬菜种植保险试点工作，创建了价格调节基金和蔬菜种植自然灾害保险制度；宁夏开展蔬菜价格政策性保险试点工作，对设施蔬菜和露地蔬菜进行保险。从实践来看，均取得较好的调控效果，保供稳价成效显著，为江苏根据不同地区探索构建蔬菜目录调控制度提供了可供借鉴的成熟经验。

二是较为完善的信息监测预警体系为构建调控目录制度提供了数据支撑。调控目录制度的建立，需要及时、准确、详实的数据支撑。近年来，贯彻省委省政府的决策部署，在农业部的指导下，江苏建立起较为完善的农产品市场监测预警体系，对蔬菜等重要农产品，围绕价格、成本、收益、面积、产量等多类数据，建立以农业生产统计为重点的基点调查、以农产品价格为重点的市场监测两大工作体系，构建了农产品市场行情专业分析队伍，涵盖不同类型的生产者、超市、农贸市场、批发市场等 200 多个监测点，覆盖省、市、县三级分析师队伍近 50 人，为调控目录制度品种选择、触发机制实施、政策工具创设提供了有效的数据支撑。

三是颇具影响力的农产品流通主体为构建调控目录制度提供了有效载体。目前，全省基本形成批发市场与集贸市场、传统业态与新型业态、有形市场与无形市场互为补充的农产品流通体系，培育了一批影响力较大的流通主体，加上农产品电子商务等新型流通业态迅速发展，有效促进了市场供需信息互通共孚，为蔬菜等鲜活农产品调控提供了有效载体。全省重点农产品批发市场达到 78 家，年交易额 3000 多亿元，南京众彩、常州凌家塘、苏州南环桥、无锡朝阳等在信息引导、产品集散、市场调控等方面的作用日益显现。“凌家塘农产品价格指数”已经成为区域乃至全国重要的农产品市场波动的风向标，为政府调控市场提供了有效载体。

四是“菜篮子”工程永久性蔬菜基地建设等工作创新为构建调控目录制度提供了坚实基础。为了丰富广大市民的“菜篮子”，保障蔬菜市场有效供应，省委省政府结合形势发展需要，于 2013 年作出大力推进“菜篮子”工程蔬菜生产基地建设的决策部署，按照城镇人口人均菜地面积 3 厘的标准，落实菜地最低保有量制度，规划建设“菜篮子”工程蔬菜基地 137 个、面积 151.2 万亩，以期达到“城市蔬菜自给率提高 10 个百分点，其中叶菜类自给率达到 80%”“蔬菜总量满足市场需求，实行常年供应均衡，价格基本稳定”的目标。同时，探索构建蔬菜产业多渠道筹资机制，近年来省市区三级财政累计投入 4.3 亿元，设立 5.9 亿元的农业融资风险补偿基金，还成立了注册资本为 10 亿元的江苏农业信贷担保有限责任公司，大力推进“菜篮子”工程永久性蔬菜基地建设。此外，张家港市已探索实施蔬菜价格指数保险政策，2013 年推行鸡毛菜、小青菜、杭白菜 3 个品种价格指数保险，共 663 亩，2014 年增加了空心菜和生菜，达到 1590 多亩，比上年翻了一番多，投保菜农只要承担保费的 10%，市镇两级财政承担保费 90%，在目录调控制度上跨出了新的一步。

三、构建江苏蔬菜目录调控制度的政策建议

新形势下，为推动江苏蔬菜产业健康可持续发展，建议借鉴国内外成熟经验，坚持政府主导、市场运作、试点先行，逐步探索构建以价格保险为核心的蔬菜调控目录制度，确保蔬菜价格总体处于合理区间波动，实现有效供给和平稳运行，保障菜农收益。



（一）将蔬菜调控目录制度纳入“菜篮子”市长负责制考核

为全面加强“菜篮子”工程建设，国务院办公厅 2017 年年初下发了《“菜篮子”市长负责制考核办法》。随后，农业部等 13 部委联合出台《“菜篮子”市长负责制考核实施细则》，提出将政策性保险、生产者补贴等生产扶持政策、应急调控预案等作为“菜篮子”工程调控政策的具体内容进行考核。日前，省政府办公厅也印发《江苏省“菜篮子”市长负责制考核实施办法》，明确将“菜篮子”产品的调控保障能力纳入考核内容。建议省里在制定考核实施细则时，将蔬菜政策性保险、生产者补贴、应对价格波动采取的调控预案等，纳入全省“菜篮子”市长负责制考核的具体内容，为各地探索蔬菜调控目录制度提供指引。

（二）进一步加大对蔬菜产业发展的融资及信贷担保服务

目前，省里已设立农业融资风险补偿基金，基金盘子达 5.9 亿元，合作银行有 6 家，主要对不良贷款进行风险补偿，以期撬动金融资本投入农业；同时，还成立了江苏农业信贷担保有限责任公司，注册资本为 10 亿元，重点对粮食适度规模经营主体提供信贷担保服务。鉴于新形势下蔬菜产销面临的新情况新挑战，建议风险补偿基金和省农担公司加大对蔬菜产业发展的支持，适当向蔬菜生产者、经营者倾斜，有效解决蔬菜经营主体“融资难”“融资贵”问题。

（三）从省级层面组织开展价格保险试点工作

发达国家经验和国内部分地区实践表明，作为蔬菜调控目录制度的重要内容之一的蔬菜价格保险，其成功实施需要多部门协同推进，才能取得良好效果。因此，建议从省级层面组织开展试点，有计划安排重点蔬菜品种生产的面积和产量，逐步实现重点区域、重点品种的价格稳定，按照“托底”收入与兼顾保险可持续发展的总体思路，由省、设区市、县（市、区）分别设立财政资金，按照一定比例分摊保费，促进试点地区蔬菜生产供给总量基本平衡、上市节奏总体平稳、价格运行总体趋稳和农户收益总体有保障的调控目标。具体实施过程中，可从两个方向推开：一是在省“菜篮子”工程蔬菜生产基地中开展。全省已规划了 137 个“菜篮子”工程蔬菜生产基地，在基础设施、标准化生产、质量可追溯等方面已构筑了良好的基础。下一步，需要建立重点品种的价格保险制度，避免出现因价格暴涨暴跌而导致产品供给紊乱现象，也有利于前期在生产基地中基础设施、标准化体系、追溯体系建设的财政投入发挥更长远效益。二是在省内有条件的地区先行试点。统筹考虑试点地区的蔬菜生产供给、消费需求、财政收入等情况，建议在南京、苏州等设区市具体实施。

（四）进一步完善蔬菜监测预警体系

确定蔬菜各调控品种的价格合理波动区间，需要精准的指标设计和系统的数据采集。由于蔬菜品种多、分布范围广，准确收集信息的难度较大，特别是像田头价格等基础数据还不够完善、不够精准。因此，建议综合运用“互联网+”手段和技术，进一步完善蔬菜产品监测预警体系，根据蔬菜市场运行特点，制定出台蔬菜田头价格、批发价格、零售价格等数据采集规范和标准，逐步搭建并完善覆盖生产基地、批发市场、超市与商场等各个环节的省、设区市、县（市、区）互联互通蔬菜信息分析平台，形成系统全面的信息采集体系，做好蔬菜产销和价格数据监测、预警与分析。