

# 疫情背景下地产蔬菜保供能力建设的思考

朱敏

蔬菜是重要民生商品，在城市保供稳价中具有举足轻重的地位。今年三月上海市新冠疫情发生以来，蔬菜生产和供应经历一场前所未有的大考验，全市农业系统积极落实稳产保供各项措施，为疫情期间蔬菜应急保供发挥了极其重要的作用。实践证明，加强地产蔬菜保供能力建设，对于超大城市正常运行和民生保障具有特殊重要意义。本文从地产蔬菜应急生产的角度出发，针对疫情背景下保供能力建设作一些粗浅的思考。

## 一、基础和问题

### （一）工作基础

上海市历来高度重视地产蔬菜生产工作，始终把“菜篮子”工程作为一项民心工程来抓。“十四五”以来，积极推进蔬菜产业高质量发展。

一是聚焦“三大目标”。围绕蔬菜稳产保供，把稳量、提质、增效作为蔬菜工作的三大目标，压实蔬菜保供责任。2021年全市完成蔬菜播种面积127.7万亩次，总产量244.6万吨，生产和保供总体稳定可控。二是实施“三大行动”。重点开展高标准设施菜田建设、高品质绿色蔬菜生产和高效率“机器换人”三大行动。目前全市已有高标准设施菜田9.1万亩，蔬菜绿色认证率达到20%左右，开展了27个蔬菜“机器换人”示范基地建设，主要绿叶菜机械化水平进一步提高。三是培育“三个优势”。积极培育以绿叶菜为主的优势特色蔬菜、打造优势产业基地和提升优势经营主体，推动蔬菜产业高地建设。全市形成了如浦东清美、崇明由由、金山九丰等一批有影响力的产业基地。四是推进“三个转变”。推进蔬菜保供向基础性、应急性转变，生产方式向绿色化、产业化转变，政策支撑向一体化、精准化转变。疫情期间，强化了应急生产和政策支持，对10亩以上规模化抢种并采收面积实施应急生产补贴，支持蔬菜基地复工复产。5月份以后全市绿叶菜日均采收量基本恢复了常态化水平，至5月底规模化基地复产率达到99.5%，有力地保障了疫情期间蔬菜的正常生产和供应。

### （二）存在问题

从应对本次疫情来看，地产蔬菜保供能力建设仍存在一些不容忽视的问题。

一是资源要素趋紧，生产能力有所下降。随着城市化建设，本市常年菜田面积逐年减少，“十三五”以来播种面积下降了19.6%，目前常年菜田不足35万亩。二是短期供应紧缺，菜价上涨明显。疫情背景下出现区域封控、交通受阻、菜场停业等不可预测因素，导致蔬菜价格出现短期垂直性上涨。本次疫情3月24日以后出现价格显著上涨，整个4月份青菜田头价同比上涨170%—200%。三是劳动力缺乏，抢收抢种效率不高。由于封控管理导致劳动力急剧减少，抢收抢种等出现用工荒现象。4月上旬，绿叶菜的采收量不足常态化产量的50%，快速启动应急生产成为疫情期间需要着重解决的难点问题。四是生产成本低，产销不畅。疫情期间劳动力成本、运输成本和农资价格持续上涨。同时，由于产销不对称，一方面造成部分蔬菜销售困难，田头滞销，菜贱伤农；另一方面，造成市场价格高位运行，菜贵伤民。

## 二、思路和目标

### （一）基本思路

---

上海是一个近 2500 万人口的超大城市，地产蔬菜应在基础性、应急性保障方面发挥自身优势，着力加强保供能力建设。

一是确保基础保有量。基础保有量是城市稳定供应的底线，在依靠大市场大流通的同时，仍然要确保地产蔬菜基本的生产能力，保持必要的自给率水平。二是确保绿叶菜有效供应。绿叶菜是保供稳价的核心因素，大宗绿叶菜上市量是影响结构性短缺和价格波动的关键因素，本市要始终坚持以绿叶菜生产为主，守住地产蔬菜保供的基本盘。三是确保装备能力稳步提升。装备能力是应急生产的重要支撑，要加强设施菜田、“机器换人”、采后处理和冷藏保鲜等能力建设，提高应急生产的能力和水平。四是确保政府有效调控。保障民生、应对疫情风险需要更好地发挥政府的主导作用，要坚持有效市场和有为政府相结合，在特殊时期要强化政府在稳价保供中的主体责任。

## （二）重点目标

疫情背景下地产蔬菜保供能力建设的目标应着重强化生产空间、生产能力、设施装备、产销融合和政策支撑等五位一体的能力建设。

一是生产空间要优先保障。要优化常年菜田建设，落实严格的菜田保护责任，确保全市约束性规模化常年菜田不少于 30 万亩。二是基础生产能力要保持稳定。要以绿叶菜生产为主，确保绿叶菜全年日均生产量不低于 3000 吨。三是设施装备水平要加快提升。要大力发展设施蔬菜，高标准设施菜田面积稳定在 10 万亩以上，建成一批绿叶菜机械化生产示范基地。四是产销融合要有新举措。提高蔬菜生产组织化水平，建设一批区域性配送集散中心和产销联合体，探索应急条件下社区直供新机制。五是政策配套要优化完善。要完善菜田保护制度，加大基础保障和应急生产支持力度，全面压实“菜篮子”市（区）长负责制。

## 三、对策和建议

### （一）提升生产空间保障能力

菜田是保供的基础，要采取有力措施，制止常年菜田逐年减少趋势。

一要巩固常年菜田。要将有限的耕地资源优先用于蔬菜生产保障，全市应保留不低于 35 万亩耕地用作各类常年菜田建设，其中将 30 万亩规模化常年菜田作为各区和有关涉农单位的约束性任务予以重点保障和严格考核。二是留足季节性菜田。要充分利用稻茬地、果园、零星地等引导发展不少于 10 万亩次季节性菜田，作为蔬菜生产空间的重要补充。三是优化蔬菜生产保护区。要根据国家对耕地用途管控的要求，将常年菜田集中连片建设并形成蔬菜生产保护区，永久保护常年菜田。

### （二）加大保供基地建设力度

保供基地是确保稳产保供的主力军，要按照基础性和应急性协同保障的要求建设三类基地。

一是重点建设绿叶菜核心基地。全市重点建设不低于 5 万亩绿叶菜核心基地，常年用于青菜、鸡毛菜、生菜、杭白菜、苋菜等大宗绿叶菜生产，发挥核心基地绿叶菜基础性保供的特殊功能。二是储备一批规模化季节性保供基地。要充分利用休闲地和稻茬地等建设一批规模化季节性保供基地，发展季节性蔬菜或速生绿叶菜，扩大应急保供产能。三是发展一批种苗服务基地。种苗移栽是快速提高产能的重要技术手段，要建设一批区域性布局、机械化生产、社会化服务的种苗基地，为蔬菜应急生产提供服务和保障。

### （三）加快装备能力建设步伐

---

要依靠设施装备提升，从根本上解决周年生产和稳定生产的问题。

一是加快建设设施菜田。要按照规模化、宜机化要求，通过更新和改造，全市建成不低于 10 万亩总量的高标准设施菜田。高标准设施菜田主要用于绿叶菜生产，并由市区两级政府全额建设为主。同时，有条件的规模化基地要配套建设后勤保障设施，以应对应急情况下闭环生产的需要。二是加快推进蔬菜“机器换人”。现阶段要围绕青菜、鸡毛菜、生菜、杭白菜等大宗绿叶菜开展机械化关键技术攻关和推广应用，重点突破青菜全程机械化生产技术。要围绕绿叶菜核心基地推进建设一批“机器换人”示范基地，发挥示范引领作用。三是要鼓励探索工厂化生产方式。工厂化是蔬菜应急生产的重要手段，要积极支持设施农业和信息化技术融合，建设一批绿叶菜工厂化生产示范基地。同时，结合工厂化生产，积极探索智慧菜园建设。

#### （四）推进产运销一体化建设

产运销一体化直供体系在疫情期间发挥了十分重要作用，需要进一步总结和完善。

一是加强采后商品化处理能力建设。要在现有生产配送企业、合作社的基础上，通过区域化布局，加强蔬菜采后商品化处理能力建设，重点建设采后分拣、包装、冷链等装备设施，提高商品化、规模化、标准化水平。二是建立产运销直供模式。要积极推进专业化生产和区域化配送相结合的产销流通体系，发展新型产销联合体，有效解决交通物流和市场对接渠道，探索应急条件下产运销一体化直供新模式。三是完善应急稳价机制。强化应急生产启动和支持保障机制，为市场稳价提供产能基础。同时要发挥政府主导的集采集配集送等资源优势，有效组织公益性平价套餐等直供社区，为平抑菜价发挥引导作用。

#### （五）强化政策支撑保障

蔬菜作为重要民生商品，在政策上需要加大支持和保障力度。

一是建立菜田保护制度。要在优化国土空间“三区三线”划定基础上，通过建立与耕地面积相适应的蔬菜生产保护区制度，加大耕地和设施农用地的供给，实施用途管控，有效保障地产蔬菜的生产和发展空间。二是加大财政支持力度。在现有支持政策的基础上，重点支持经济实用型设施菜田建设，鼓励和支持绿叶菜生产核心基地创建，建立小散户提高组织化水平和产销联合体的引导政策，完善绿叶菜生产兜底保障的保险政策。三是完善考核奖励政策。要严格落实“菜篮子”市（区）长负责制，将各区、镇和有关涉农单位履行常年菜田保护责任、保供基地建设责任和生产保供考核责任等纳入“菜篮子”和乡村振兴目标任务考核。同时，对蔬菜生产保供优秀的区、镇和基地等进行表彰和奖励。