

咨询报告



中国农业科学院

中国农业发展战略研究院

第 56 期

2020 年 10 月 15 日

立法保障中国特色农产品流通体系 实现现代化转型

摘要：在以习近平总书记为核心的党中央的坚强领导下，疫情期间主要农产品流通顺畅、供应充足、价格稳定，为取得抗击新冠肺炎疫情斗争重大战略成果提供了重要保障，但在发展转型过程中也面临法律规范缺失的重大隐患。后疫情时代，我国农产品在保障农产品稳定供给、满足消费者多元需求、提供新业态发展土壤的同时，必须通过立法，突破运行效率低下、政府监管乏力、标准体系缺失等三大难题，实现现代化转型。立法核心包括强调农产品批发市场的公益性属性，明确批发市场的空间布局，解决“九龙治水”的治理监管问题。

2020年初暴发的新冠疫情对我国农业生产和农产品流通领域产生了严重冲击。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，疫情期间主要农产品供给充足、流通顺畅，市场运行基本平稳，为取得抗击新冠肺炎疫情斗争重大战略成果提供了重要保障。后疫情时代，国家力推形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，农产品流通体系有必要尽快实现现代化转型，以更有效地联结生产者和消费者。在此过程中，必须优先解决由法律约束缺失导致的运行效率低下、政府监管乏力、质量标准模糊等三大问题，通过立法强调农产品批发市场的公益性属性，明确批发市场的空间布局，解决“九龙治水”的治理监管问题。

一、我国农产品流通体系保障农产品稳定供给、满足消费者多元需求、提供新业态发展土壤

随着仓储、物流、批发、零售等建设的持续推进，我国农产品流通体系取得明显成效，农产品稳定供给得到保障，消费者多元需求得到满足，也为互联网等新业态的蓬勃发展提供了土壤。

（一）农产品流通体系保障农产品稳定供给

我国农产品流通体系连接了数量庞大的小农户和多样化农产品需求，主要发挥收集、分发等流通职能，是保障农产品稳定供

给和促进农民增收的重要抓手。当前我国农产品年产量在 22 亿吨以上，70% 左右进入流通领域，已形成以批发市场为枢纽的农产品流通体制。其中，我国现有农产品批发市场 4670 余家，营业额超过 1 亿元的批发市场达到 1700 余家。

(二) 产品流通体系满足消费者多元需求

面对多元的消费需求和复杂的国际经济形势，国家力推发展形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，农产品流通体系正朝着满足国内农产品差异化需求、提升农产品供给质量的方向过渡。“生鲜电子商务+冷链宅配”“中央厨房+食材冷链配送”等服务新模式正在发展壮大。

(三) 农产品流通体系提供新业态发展土壤

“手机成为新农具，直播成为新农活，数据成为新农资”。新冠肺炎疫情期间，多个互联网平台与地方政府和农户合作，有效缓解了各类农产品滞销问题，网络销售平台逐步成为农产品流通体系的重要组成部分。以互联网为平台，将小农户与消费者直接互联，削减中间流通过程，在提高农民收入的同时降低农产品的消费者价格。

二、法律规范缺失引发运行效率低下、政府监管乏力、质量标准模糊等三大问题

党的十八届三中全会提出，推进国家治理体系和治理能力现

代化。在农产品流通领域，实现向现代化转型和核心问题是法制建设进程严重滞后于产业发展，1994年由内贸部颁布的《批发市场管理办法》已无法适应新形势下农产品流通的发展趋势，导致农产品流通存在运行效率低下、政府监管乏力、质量标准模糊等三大突出问题。

(一) 批发市场公益性缺失，过度竞争造成效率低下

农产品是保障生产者和消费者民生的重要产品，具有较强的公益化属性。农产品批发市场承担着我国70%以上的农产品流通量，发挥着农产品流通主渠道的作用。近年来批发市场呈现民营化的经营趋势，过度强调了盈利性而忽视了公益性。在有关准入门槛、建设规划等法规缺失的政策环境下，“一城多市场”的现象屡见不鲜，不仅造成过度竞争、公共资源浪费，而且降低了农产品流通效率，还损害了消费者的利益和农业产业链条上从业者的积极性。

(二) 配套制度无法跟进，政府调控监管作用弱化

农产品流通保障制度体系是贯穿农产品流通体系建设各环节的多种直接或间接的法规、制度、政策、措施等的总和，是一个完整体系。由于缺乏系统性的农产品市场和流通法律法规，相关配套制度建设因缺少依据而无法跟进。一是流通管理部门规章制度不健全。农产品的生产管理、产后加工、安全卫生、上市流通、零售消费等环节分属不同的管理部门，各部门之间

权责不清，权力和责任存在交叉和重复，“条块分割”“各自为政”“多头管理”的现象普遍存在，难以形成工作合力，宏观调控效果不佳。二是农产品市场规划和建设滞后。政府对农产品流通服务体系的建立运行缺乏整体统筹与宏观规划引导，区域分工不协调，布局散乱无序等问题愈发突出，与农产品实际流通需求不匹配。

（三）标准化难以实现，现代化流通体系遭遇挑战

标准化是制约农产品现代流通体系特别是农产品电子商务发展的重要因素。由于我国农产品生产规模普遍较小，农产品质量参差不齐，需要制定和推广不同农产品的分级、营养、理化指标、冷链等权威性行业标准，并与相应的物流设施间有效衔接，以提高流通效率。法律规范的缺失导致农产品流通标准分散于各个涉农部门和多个环节，不同部门制定的标准之间相互交叉重复矛盾，标准配套化程度低，缺乏整体性和综合性，阻碍了农产品流通体系的现代化变革。

三、加快立法进程保障我国农产品流通体系实现现代化转型

我国人多地少、地域广阔、消费多元，农产品流通体系建设不能完全照搬国外既有经验，需要在法制化的基础下，实现具有中国特色的包容性制度设计，让生产者、消费者和流通主体都能共享流通体系现代化转型的红利。立法的核心包括强调农产品批

发市场的公益性属性，明确批发市场的空间布局，解决“九龙治水”的治理监管问题。

（一）通过立法强调农产品批发市场的公益性属性

农产品批发市场的公益性与经营者“国有”或“私有”属性无关，与收费标准无关，与经营方向相关。农产品批发市场的公益性体现在经营者如何服务生产者与消费者、如何稳定农产品价格、如何保障农产品质量安全、如何在特殊情况下确保农产品有效供给等方面，经营目标必须与逐利脱钩。因此，农产品批发市场的公益性无法由市场自发形成，必须通过法律进行约束。

（二）通过立法明确批发市场的空间布局

农产品批发市场等流通体系各环节的规划与建设必须与服务人口、辐射半径相协调，必须与城市规划、交通规划相适应。只有通过立法才能防止农产品批发市场等流通体系各环节的无序发展、恶性竞争，才能避免“过度扎堆”与“无人问津”并存的局面，才能保障大、中、小城市及乡村地区都能享受现代化农产品流通体系的服务和应急供应。

（三）通过立法解决“九龙治水”的治理监管问题

农产品流通立法的重点是划清政府和市场的边界，为经营者提供稳定的发展预期和严格的权利保障。农产品流通环节涵盖农业、商务、交通、工商、发改、工信等多个环节，没有法律规范就无法厘清每个环节的主管部门的权责，无法为经营者提供良好

的外部环境，无法保障农产品流通体系的完全畅通和政府的有效监管。同时，法律授权有关部门统筹制定统一的农产品质量与流通标准，为流通体系的现代化转型移除障碍。

供稿人：韩昕儒 曲 颂 赵思诚 王国刚

单 位：中国农业科学院农业经济与发展研究所

中央农办 农业农村部乡村振兴软科学研究基地

中国农业科学院战略研究中心

(欢迎引用、摘编、全文刊载, 请注明出处, 尊重著作者知识产权。)

责任编辑: 梅旭荣

通讯地址: 北京市海淀区中关村南大街 12 号

联系电话: 82106717

中国农业科学院战略研究中心

电子信箱: icads@caas.cn

邮 编: 100081

本期印数: 份

中国农业科学院战略研究中心 印发