

●《建立副食品产销新体制》课题组

上海“菜篮子工程”：现状分析与发展思路

江泽民总书记最近指出：小小菜篮子关系到千家万户，关系到社会的稳定、改革和发展，所有关系人民基本生活和切身利益的事都是头等大事。李鹏总理也明确提出“实行市长负责制，抓好‘菜篮子’工程”。这充分体现了党和国家对这项工作的高度重视。改革开放以来，上海加快副食品生产基地建设，逐步建立与完善副食品流通体系，使“菜篮子工程”在理顺生产、流通和消费的关系方面发挥出重要作用。如何通过深化改革解决好目前在“菜篮子工程”建设中碰到的新情况、新问题，用新的思路建立上海副食品产销新体制，探索一条90年代乃至21世纪初上海国际化大都市“菜篮子工程”建设的新路子，是社会主义市场经济体制系统工程中的一项重大工程。

一、“菜篮子工程”建设的回顾

“菜篮子工程”是关系国计民生、关系千家万户的“民心工程”。1988年，上海开始系统地建设“菜篮子工程”。根据规划，“菜篮子工程”主要包括以下内容：一是建立稳定可靠的副食品基地，这是基础；二是多形式、多层次地解决资金、物资和技术投入，这是物质和技术保证；三是建立良种、饲料、防疫、加工等社会化服务体系；四是生产和流通一起抓，积极稳妥地推进副食品产销体制改革，引导“菜篮子工程”向产加销一体化迈进。与此同时，市、县两级还建立了副食品生产发展基金，并组建基金会负责对基金的筹集、管理和使用。

五年来，上海“菜篮子工程”已取得了明显的成效。随着上海“菜篮子工程”的实施，副食品总供给量与总需求量基本保持平衡，蔬菜、副食品生产与供应开始由数量型向品种、质量型转化，逐步优化了城市居民的膳食结构。对于这些，广大市民是有深切体会的，也是比较满意的。上海“菜篮子工程”的成效主要表现在以下几个方面：

——主要副食品供应量保持稳定增长。近几年，市郊副食品生产在向市场经济转换中，加强了宏观调控，及时解决了出现的新情况、新问题，城市副食品供应的稳定性和均衡性有所提高。如畜牧业采用较先进的生产技术条件，重点加强了基地建设，全郊区已有各类畜牧业基地场700多个。基地场的兴建与扩建，大大提高了畜禽产品的生产供应能力，1993年生猪出栏410.5万头，家禽上市量10800万只，鲜蛋上市量13.1万吨，淡水产品上市量11.3万吨，牛奶产量24.3万吨，分别比1987年增长了22.1%、113%、45%、28.8%、44%，满足了市场需要。同时，还饲养了七彩山鸡、野鸭、乌骨鸡、石岐杂鸡、鹌鹑、鹧鸪等一批野味珍禽，适应了高层次的消费需求。蔬菜生产去年在市场波动、气候影响的情况下，全年蔬菜上市总量为145万吨（其中郊菜上市98万吨），比1987年增长了27.1%。据1990年统计，郊区生产的副食品占全市供应量的比重：猪肉为31.6%；家禽为71.3%；鲜蛋为85.3%；蔬菜为86.6

%，淡水产品为82.4%，牛奶为100%。1993年，市区居民人均主副食品年消费量已接近日本的水平。

1993年主副食品人均消费量变化

单位：公斤

实 物	1987	1993	1993比1987增减(%)
粮 食	124.44	82.80	-33.46
食用植物油	10.44	10.80	3.45
猪牛羊肉	23.88	22.80	-4.52
家 禽	8.04	12.00	49.25
鲜 蛋	9.84	9.60	-2.44
鱼 虾	17.40	20.40	17.24
蔬 菜	126.36	100.80	-20.22
鲜 奶	15.60	26.40	69.23

——副食品及其加工制品的品质显著提高。近年来，本市建设蔬菜生产示范区迈出了成功的一步。全市选择了12个蔬菜园艺场，作为市级优质蔬菜生产基地场，并增加配套投入，增加了冷风库、包装机和无土栽培等设施。实践证明，建成后的示范基地场产出明显提高，一般比普通菜田高一倍以上。去年12个基地场向市场提供美国芹菜、日本樱桃蕃茄、孢子甘蓝、传球生菜等80多个特色品种的蔬菜，共6800吨，深受市民欢迎。市、县、乡三级生猪良种繁育体系已经形成，繁育方式主要是引进国外良种公猪，利用本地的枫泾猪、梅山猪作为杂交母本，进行三元杂交，年产瘦肉型猪30万头，胴体瘦肉率达55%。家禽良种繁育建成了曾祖代鸡场2个、祖代鸡场14个、父母代种禽场203个、孵化场238个，这些良种繁育场向本市和全国各地提供了大量优良的种禽、种蛋。此外，市郊近几年还扩大了肉牛、白山羊、肉兔、肉鸽、对虾的生产规模，开展了罗氏沼虾、淡水白鲢、加洲鲈鱼、鳊鱼、甲鱼、河蟹、青蟹、河鳗、牛蛙等特种水产的养殖。

——农牧业技术发展的环境得到了较大的改善。近几年，上海在细胞工程、基因工程、家畜胚胎工程、发酵工程等方面的高新技术研究，取得了一批可喜成果。如在作物品种选育方面，培育了一大批高产抗逆、优质的新品种，市郊农业的良种覆盖率已达85%以上。在栽培技术方面，取得了粮、油高产栽培模式、农作物秸秆还田和复合肥料应用、底膜育秧、植物增产菌使用等多项科研成果，并在生产上大面积推广。1988年以来，本市“菜篮子工程”的投入达5亿多元。蔬菜生产在全国率先建立种苗、排灌、保护地栽培、机械化耕作、包装和运输5个系列，常年菜田中98%普及了喷灌，95%的蔬菜村有了自己的种子场，工厂化育苗基本代替了冷床育苗，管棚保护地设施面积达1.7万亩，市郊菜区设施建设已接近日本80年代水平。在养殖和疫病防治技术方面，突破了高密度笼养技术、大面积池塘养鱼高产技术等一批难题，经济效益明显。与此同时，一批具有国内或国际先进水平的农牧业技术先导型企业，已在市郊崛起。目前这类企业总数已有近20家。主要集中在良种繁育、农用机械设备和农药兽药等领域。由五四农场和瑞士合资兴办的汽巴——嘉基公司，是目前国内最先进的农牧业药物生产企业，它标志着我国农牧业用药生产已跨入了世界先进行列。

——出台了一系列扶持副食品生产的政策和措施。一是运用经济杠杆调动生产者的积极

性。如为了稳定生产基地，市政府及时制定了一系列扶持生产的政策，包括几次提高收购价，拨出专款补贴奶牛生产、后备母猪生产，给大中型副食品基地场增加流动资金贷款，清理和解决收购牛奶、生猪的拖欠款，降低大型基地场的电费价格等，有效地抑制了副食品生产的滑坡。二是建立副食品风险基金和地方储备制度，减轻市场波动。如市财政建立蔬菜市场调节基金，用于“保淡”、“保节”。市、区（县）还建立了蔬菜生产风险基金，用于自然灾害风险调节。市里也建立了地方储备肉、储备蛋制度，这在保证市场供应、平抑市场价格中，发挥了重要作用。

——发展副食品生产、加工、销售一体化经营。近些年，上海副食品产销一体化经营逐步兴起和发展，主要有以下几种模式：一是“公司加农户”型，其特点是以拥有先进“种”、“料”和产销一体化服务、产品有广阔市场的中外合资企业为龙头，带动乡村合作经济组织和农户进行畜牧业生产和经营管理。二是“种（养）加销一体”型，其特点是由种植或养殖业产品深加工延伸，向市场销售拓展。三是“合作经济加农户型”，其特点是由乡村合作经济组织牵头，把分散经营的农户组织起来，实行供苗、防疫、收购、宰杀、加工、销售一条龙服务，并在内部进行利润调剂，以保护农民的利益。四是“国营专业公司加大中型基地场”型。其特点是以国营专业副食品公司为龙头，与大中型基地场挂钩，通过产销合同组成松散或半松散的联合体。五是“食品加工企业加畜牧场（或专业户）”型，其特点是以食品加工企业为主体，把县属的养殖场和专业户联合起来，面向市场，实现饲养、深加工和市场销售一条龙。目前，市郊副食品产销一体化经营已初具规模，据1993年统计，全市已形成产销一体化实体270家，年销售额近20亿元。加工销售的主要产品有油料、食用菌、果品、蔬菜、猪肉、鸡、鸭、禽蛋、奶制品、淡水鱼等，初加工以包装为主，精加工以熟食为主。

——初步建立起具有上海特色的副食品市场新体系。一是建立了一批大中小型相结合、期货和现货交易相配套的农副产品批发交易市场。自1979年12月，市蔬菜公司在十六铺率先建立第一个副食品批发市场后，目前全市经营水果、蔬菜、水产、禽蛋、肉类等鲜活副食品的大小批发交易市场约有150家，年交易量超过200万吨。其中农办批发交易市场53个。这些市场不仅吸纳生产者和商贩，自身也有经销功能，不仅成为本市副食品的集散地，而且朝着吸纳周边地区进行批发交易的集散网络方向发展。如由长征乡政府与普陀区工商局联合兴办的曹安市场，坚持“立足市场、服务市场”的方针，积极开拓市场领域，吸纳本市和江苏、浙江、山东、陕西、黑龙江、内蒙古等15个省、市、自治区的蔬菜入场交易，平均日商贩流量4000多人次，日蔬菜成交量300吨，占全市的十分之一左右，取得了显著经济效益和社会效益。

二、当前存在的主要问题与潜在危机

“菜篮子工程”是一项复杂的系统工程，它涉及到生产、流通、科技、资金、交通、运输、物资、政策、法制等许多方面。在近几年副食品产销体制的转换中，也遇到一些新情况、新问题，总的来说，还没有完全摆脱周期性市场波动的怪圈。存在的问题及潜在危机主要有以下几个方面：

（一）副食品生产基地不够稳定，导致供给量的较大起伏。1988年以来，在“菜篮子工程”建设中，上海重点加强了蔬菜和副食品生产基地的建设，使副食品生产开始向规模经济的方向发展。但是，上海郊区的蔬菜和畜禽养殖基地基本上分布在近郊的闵行、宝山、嘉定

区和浦东新区毗邻市区的乡镇。随着城市各项建设事业的发展,这几年近郊的大批稳产高产蔬菜基地被征用,菜田面积1993年比1991年减少了5万多亩。1993年度在远郊新增1.8万亩菜田,生产能力仅为老菜田的三分之一,1994年新增的4万亩菜田尚在建设中,这些新菜田需经过3—5年建设,才能逐步形成正常的生产能力。近郊的大批菜田被征用后,使齐全的蔬菜生产设施被拆除以至毁废。据调查,近10年来上海市、县、乡、村四级用于菜地建设已耗资8.7亿元,随菜地转移,其中70%还要重新投资。市郊也有50.9%的畜禽基地场设在近郊的四区,因市政、住宅和开发区建设的需要,1992年以来已有100多个基地场关、停、并、转。据有关部门预计到2000年,上海四区将减少生猪生产81.6万头,鲜蛋2.1万吨,肉禽800万羽,牛奶4.5万吨。总之,由于蔬菜和副食品基地的不稳定,造成了副食品生产和市场供给量的波动。

(二)生产成本低,比较利益差,生产者的基本利益得不到保护,影响了生产的积极性,副食品生产难以为继。郊区畜牧业的经济效益与非农产业相比是很低的。在市郊劳动力、土地价格和饲料成本较高的特定条件下,畜牧业的经济效益过去在很大程度上来自于政策的扶持。近几年来,随着副食品产销体制的变革,原来的一些价格补贴、饲料补贴、良种补贴等扶持政策逐步减少,而饲料和生产资料价格不断上涨,造成成本急剧上升。据本市畜牧业行家分析,要保持畜牧业生产的稳定,关键是要保证生产者的利益,也就是说,饲养一头猪的利润应在30~50元,奶牛为800~1000元,蛋鸡为5元,蛋鸭为8元,家禽为1~1.5元。而目前,有的只能达到这标准的一半,还有的分文未得,还要贴本,致使部分饲养亏损。如松江县22个大中型饲养场中,1993年上半年有13个场亏本。与此同时,市郊生产母猪和后备母猪的数量也大大减少,尤其是后备母猪目前占生产母猪的不到10%,比正常更新需留20%的比例少了一半,这样下去很难保证上市的稳定。

(三)副食品生产方式落后,抵御自然灾害的能力低,以致生产供应总量不稳定,生产供应仍带有明显的季节性。目前,市郊的副食品生产以传统技术为主,生产对气候条件的依附性强,年际之间丰歉反差大。本市蔬菜供应的突出矛盾是淡季绿叶菜供应不足,其关键也就是管棚保护地设施太少。由于大批常规菜田排灌、抗灾能力薄弱,天一变脸,产量变脸,价格变脸,种菜的哭、买菜的骂、管菜的跳。

(四)市区居民的主食品和副食品消费结构,正处于变化阶段并将继续变化,而主副食品结构的调整赶不上消费结构变化的需要。目前,上海市区居民的生活已由温饱型向小康型转变。这种转变在消费结构方面的反映是,人均主食品的消费量有下降的趋势,副食品消费量逐渐上升,但不同副食品与消费量则有增有减,这对改善副食品生产供应结构提出了越来越高的要求。但因生产方面的种种限制,市场供给结构的变化还难以与消费需求相适应。如市郊生产的主副食品中,优质品种所占的比重较小,如优质米比重仅占总产量的15%,低芥酸的油菜种植面积仅占5%,尤其是各类具有特色的小宗农副产品的比重也很小。这是由于在品种选育上长期注意高产品种,而忽视优良品种,造成许多传统的名特优新品种已消失或濒临灭绝。市郊畜禽生产也是以生产温饱型、短缺型的猪、禽、蛋、奶为主,对名贵、珍稀、奇特的特种畜禽开发尚在起步阶段,其中阻碍特种畜禽发展的因素是饲料技术尚未过关,设施、设备条件也不过关。这是造成副食品市场供求结构矛盾的原因之一。

(五)副食品流通市场供求矛盾的调节和缓解能力较低。主要表现在:第一,市场建设滞后。本市现有的副食品批发交易市场除中央级的上海肉类批发交易市场外,是在缺乏统

一规划的情况下发展起来的，布局带有很大的盲目性，功能单一，场地狭小，设施简陋，交易手段落后，辐射范围有限，尤其是缺乏市场管理、市场信息、交割结算、通讯、储运等各方面的人才。此外，市场规则不健全，交易行为不规范，如市场主办单位大多是经营得益单位，由于管理和经营职能不分，缺乏竞争的公正性，形成的价格难以真实反映供需状况。第二，批零不配套。本市有菜场296家，是副食品零售供应的主渠道。自商业实行经营承包责任制后，他们承担着追求经济效益和保障市场供应的双重职责，两者经常发生碰撞。特别是蔬菜放开价格后，本市菜场过去所享受的财税、信贷、价格等方面的优惠政策逐步减少，因此，菜场在市场竞争中节节败退。据不完全统计，约有55%的菜场亏损，其中13%已资不抵债。部分菜场在改建以后仅留少量蔬菜摊子，做做样子，全市有12家菜场已完全不姓“菜”了。菜场的蔬菜零售供应量也大幅度减少，1993年本市蔬菜日均销量在3000吨左右，其中菜场销售430吨左右，占14.3%，而集市贸易销售占80%。目前市区蔬菜供应基本上由6万多名外地商贩在“唱主角”。他们只对自己的利益负责，而不向社会负责，所以就带来了两个问题：一是比较紧缺的蔬菜批零差价悬殊，去年上半年是1:1.75，而今年已到1:2.15；二是市场上较多的大路菜价格下落时，由于利润少了，外地商贩就不贩运，造成市区吃不到菜、而郊区却将菜倒掉的现象。

（六）副食品生产能力、加工能力、储运能力、销售网络与新技术、新工艺的应用之间尚存在不配套状况，制约了“菜篮子工程”总体功能的发挥。如近年来，由于饲料价格不断上涨，生产成本提高，使副食品的市场销售连连突破红线。如果全市20家饲料加工厂都积极引进新技术、新成果，提高产品功效，使饲料报酬率得以提高，那么，全市副食品生产和市场供应就能摆脱饲料涨价带来的困境。由此可见，不考虑产销体制上的影响，如果“菜篮子工程”在生产方面的系列衔接关系处理得当，副食品的生产成本和社会成本不一定会增加太多。关键是我们规划这一工程时偏重于生产能力，而对副食品原料的加工能力、技术工艺缺乏足够的投资，对新技术开发应用和副食品储运能力、技术的投资也显不足。从总体上看，生产、加工、储运、销售及其不同环节的技术水准尚欠协调，进而削弱了“菜篮子工程”的总体功能。

（七）副食品放开经营以后，“菜篮子工程”的某些实施内容，不仅存在缺陷和不足，甚至还孕育着种种危机。具体表现在：第一，市郊新建副食品生产项目一般规模较大，生产条件较好，能大批量生产供应某种副食品。但是，相当一部分生产项目是由政府出资或贷款建设的，它们对优惠政策和原料供应、产品收购的依赖性较强。尽管实行各种形式的经济承包制，但它们的经济效益基本上取决于原料成本、成本价格以及（内含的）财政补贴三者之间的关系。这些企业既缺乏改善企业管理、提高生产效率的积极性，又缺乏营销意识和有力的销售系统，一旦原材料成本上升或本地市场供应过剩，它们需要政府或上级部门的保护和特殊照顾才能维持经营，市场的适应能力较差。第二，副食品放开价格经营后，地区之间的行政性封锁难以长期维持，地区间副食品生产优势通过市场导向和包括国营批发商业在内的各种市场主体的行为，将充分体现出来，这对高成本、高补贴以及闲置损失较大的副食品基地场是一种极为强大的市场压力。如上海近几年随着城市建设的加快，土地资源日趋偏紧，加上市郊劳动力成本高于外地，以及管理缺乏效率的间接成本高的缘由，市场竞争力削弱。据资料统计，上海郊区生产的食粮类畜禽的平均成本高于外地23.4%；食草类的高于外地27%，蔬菜生产成本高于外地30%左右。如果政府部门不加干涉，上海的批发商不仅乐意从外地进货，而且愿意与外地签订中长期购销合约。这样前些年投资兴建或改造而成的市郊副

食品生产基地，必将面临生产能力闲置，并因单位生产成本的进一步提高而陷入困境。

三、建立新的副食品生产格局和产销运行机制

上海有常住人口1300多万，流动人口340多万以及众多的国际宾客，存在着不同水平、不同层次的消费需求，形成规模巨大的副食品消费市场。上海新一轮“菜篮子工程”建设要充分体现上海全方位开放的特大城市的特色，在高起点上探索新的生产格局和新的产销运行机制。总的目标是用建设社会主义市场经济的思路，按照稳定生产、提高水平、均衡上市、社会效益和经济效益相统一的要求，加大改革力度，形成生产、流通、销售新体制。其主要思路与框架是：

（一）要充分认识均衡供应的重要性，以保障供给、平衡供求的双重目标指导副食品产销管理。

在“菜篮子工程”规划之初，由于忽视了平衡供求的必要性，致使目前本市副食品供应的均衡性还不太理想。随着本市居民收入水平的提高和生活条件的改善，他们不仅对副食品品种、质量的要求越来越高，而且消费行为也出现了变化：越来越多的家庭不再被动地按副食品季节性供应量的增减和价格的高低购买，而是相对稳定和均衡地消费。这样，在大量上市的季节和供应淡季，在传统的节假日和一般时间，城市居民对各类副食品的消费需求与实际消费量的差异逐渐缩小。从这个意义上说，为适应本市居民消费需要的这种变化，各类副食品在生产、供应方面以及生产供应的过程均需有所变化，以单一的保障供给（总量）作为产销管理的指导思想，已不再适合本市居民副食品消费需求的客观状况及其变化趋势。根据上海副食品的产销和要求特点，今后副食品产销工作要以市场为导向，科技为先导，增加品种，改善品质，确保淡季不淡，周年均衡供应。事实上均衡供应比保障供给总量更难，它涉及生产、加工、储存、销售各个环节，均衡供应的最终评判以市场供求的实际状态和不同时间供求状态的差异为准。

（二）要建立稳固的副食品生产基地，保持一定时期的适度自给率，并合理布局，科学规划。

“菜篮子工程”中最棘手和复杂的内容，首先是蔬菜生产和流通。多年来实践表明，蔬菜供应的不稳定性，问题更集中于生产领域。因此，在完善“菜篮子工程”中，稳定郊区的菜田面积应作为一项特殊的工作内容。由于外地来沪人口大量增加，上海市场每天需要蔬菜3000吨，全年需要110万吨，加上用作蔬菜加工和作饲料至少需要125万吨，常年菜田按年亩产5.5吨计算，则全市需要常年菜田15万亩。为此，要建立菜田保护区，并以立法的形式保证常年菜田面积至少稳定10—15年。城市建设要尽可能避免占用现有菜田，如确实需要占用的，也必须遵循“先补后占、先开发后占用，占一开二”的原则，并征收高额开发基金，保障菜田开发的资金需要。此外，对现有的畜禽基地场也要统一登记造册，包括类别、地点、面积、投入资金和饲养规模，凡缩小规模，部分或全部改作他用以及关停并转，必须经市、县主管部门批准。

根据市政府关于上海鲜活副食品供应做到适度自给、立足郊区的精神，市有关部门制定的市郊主要副食品生产的目标是：常年菜田确保15万亩，蔬菜年生产总量不少于125万吨；肉猪年上市320~340万头，生产母猪稳定在20万头以上；饲养蛋鸡400万羽，鸡蛋自给率达到70%，上市肉禽1.1亿羽；饲养奶牛6万头，日均供应鲜奶200万瓶，自给率达到100%；

淡水鱼年产量10万吨，自给率达90%。这主要是鉴于以下两方面的考虑：一是上海毗邻的杭嘉湖地区、苏南地区，经济都相当发达，上海的地位犹如“城市中的城市”，通过大流通运向上海的副食品都要穿过这些地区。如果这些地区副食品紧俏，售价较高，有相当一部分就会被截留。加上我国的社会主义市场经济还刚刚起步，在市场机制尚未完善和成熟之前，省市间有时还强调利益的保护意识，因此，外省猪肉和蔬菜等副食品调入存在不稳定性，调入量要受到当地生产量和消费量的制约，多年来起伏很大，时有振荡，在生产低谷期，外省也难以自给，调入本市就更难了。如没有适度自给率，潜在的风险较大。第二，我国人口众多，每年人口增长1500万，而每年耕地减少近1000万亩，可以预计，我国的粮食和饲料供应将长期处于紧缺状态，一旦粮食生产遇到歉收，会波及副食品生产及供应。再说，副食品全都用冷藏车运输目前尚有困难，这对于高温季节和不耐贮运的鲜嫩活副食品的运输，也将是一个很难逾越的障碍。当然，随着副食品产销体制改革的深入，市场机制的完善，上海副食品的自给率将会逐步下降，而大流通带来的副食品资源将会不断增加。如上海近年来已在江苏、安徽、山东等省的10多个地市建立了跨地区的肉、禽、蛋等副食品生产基地，以保证本市副食品市场的均衡供应，弥补淡季不足和改善品种结构。2000年以后要保障上海副食品供应必须立足三个市场：一是市郊市场以供应时令、精细蔬菜和鲜活的名特优稀畜禽和水产品为主，主要起调节缓冲作用。二是大宗副食品，如猪肉、家禽和运输方便的茄瓜果豆类蔬菜等，依靠国内市场大流通，由兄弟省市提供。三是随着我国关贸总协定缔约国地位的恢复，国际市场上的一些价格低廉而本市居民又喜爱的如鸡翅、鸡爪及一些档次较高的副食品也可以从国外进口。

要科学、合理地调整生产布局，建立专业化生产区域，逐步形成中、远、近郊种养业梯次结构的新格局。如上海郊区畜牧业原有的生产布局因城市建设和环境保护等原因，其基地场的逐步转移是必然的。今后，上海畜牧业的布局应位于南部的奉贤、金山县，北部的崇明县，这三县肉猪年上市总量为180万头，平均每县60万头，其余的7县（区）肉猪年上市总量为140万头，平均每县（区）20万头。尤其在崇明建立规模化、集约化生产基地，畜粪污染比较容易得到治理，可省去较多的处理费用。奉贤、金山两县在70、80年代，年上市肉猪曾达到90万头，且当时肉猪的饲养期比现今长一倍，即排粪相当于180万头，由于猪粪还田抓得好，当时也不存在污染问题。此外，在邻近的江苏省长江以北地区（尤其是技术力量较强的市属海丰农场）、安徽省北部淮河南岸建立副食品生产基地也较为适宜，那里粮食和饲料生产较多，乡镇企业较少，劳动力成本较低，至上海的交通方便，产品在途时间短。畜牧业生产布局调整以后，黄浦江以南（包括浦东部分）年上市的肉猪约160万头以上，肉类加工厂的布局明显不尽合理，可以考虑市属肉联厂南迁至奉贤或在奉贤建个分厂。又如在蔬菜生产布局上，“发展远郊，搞活近郊”应成为市郊蔬菜生产基地建设的基本思路。发展远郊主要是指在远郊的南汇、奉贤、松江、金山、青浦等县规划建设20年以上不变的菜田，利用购销合同和必要的补贴等方式，以确保较耐贮运、城市所需要的大路蔬菜品种和数量，其好处在于：远郊农村耕地选择余地大，种菜的相对收益高，城乡间的交通条件又已不存在障碍，城市国营批发商业与远郊农村经济组织较易形成稳定的产销关系；搞活近郊主要是指在外环线内规划一批20年不变的菜田保护区，并放开价格，放开经营，取消定购合同、财政补贴和各项政策优惠，由近郊菜农根据市场导向，发展小批量、多品种时令鲜嫩名优蔬菜的生产经营。产品可直接进入交易市场或由生产者与蔬菜零售商建立产销关系，以满足本市居民

对中高端蔬菜品种的多样化需求，同时，这也有利于城市生态平衡。总之，通过蔬菜基地的调整和建设，要形成近远郊配套的合理格局，以更好地均衡近远郊的关系、鲜细菜与大路菜的关系。

（三）针对副食品生产、加工、储存、销售中的薄弱环节，把采用先进科学技术同均衡副食品生产供应结合起来，缓解副食品市场供求的季节性矛盾，并努力提高副食品质量。

保障副食品供应的均衡性，必须采用先进技术和设施，改善生产条件和方式。如近些年来，因财政方面的支持，市郊蔬菜生产受政策影响的情况已大为好转，但迄今对由于自然灾害而造成的供应不均衡尚无找到较好的解决办法。根据国内外的经验，解决这一问题要改变传统的耕作方法，积极推行工厂化、企业化、机械化生产，解决蔬菜“露天工厂”受制于自然因素和淡旺季差别问题，在有限的土地上发展“精细农业”。发展管棚设施不仅可以提高蔬菜的抗灾能力，实现蔬菜均衡供应，而且还可以使以往季节性十分明显的蔬菜在应市时间上有所延长，变一季、二季为一年多季。但目前市郊管棚栽培设施只有1.7万亩，因此，要力争用3年左右的时间增加到3万亩，占常年菜田面积的20%。与此同时，在建设新一轮“菜篮子”工程中，建好蔬菜生产示范区也不失为一个良策。市郊要在巩固提高已建成的12个蔬菜生产示范区的基础上，再开辟10个生产示范区，通过对先行一步示范区进行总结，吸取正反两方面的经验教训，以点带面，对全市菜篮子建设起导向、带动和辐射作用。生物工程是当代技术发展的前沿工程，上海具有这方面的优势，应当率先应用有关科研成果，建立蔬菜良种基地，保证一批优质抗病良种供应蔬菜生产，特别是保证冬夏“两淡”供应的绿叶菜品种。要采用科技手段提高栽培水平，尤其是秋冬青菜抗病丰产保淡综合技术措施的推广。要大力培育、引进国外的蔬菜新品种，力求年年能给市民见新尝鲜，并大力挖掘市郊的名特优品种和散失的品种。在畜禽养殖方面，则要做好“两优两化”这篇文章，即优良品种、优质饲料和饲养管理规范化、疫病防治科学化。要进一步改善市郊畜禽场的生产条件，完善良种繁育体系；研制生产优质国产化饲料添加剂，发展配合饲料和全价饲料生产；做好畜禽饲养人员的培养工作，研制开发新兽药，不断提高畜禽场的管理水平和疫病防治水平。

目前，本市副食品加工、包装的技术还较落后，如果采用先进的加工包装技术，易腐的副食品能延长储存期限，或在质量完全保证的情况下能推迟应市时间，以缓解供应淡季的供求矛盾。因此，要推动规格化蔬菜进入本市的超级市场，不断提高规格化蔬菜的市场占有率，力争“八五”期末规格化蔬菜占总销量的20%以上。同时，还要大力发展小包装食品、方便食品、速冻食品、熟食品，形成食品系列，以方便运输和储存，提高卫生标准，适应市区居民的消费趋势，增加产品的附加值。此外，还要根据国际市场的需求，按照国际标准生产加工小包装蔬菜、盐渍菜和食用菌，以提高出口创汇能力。

上海副食品的储存能力目前主要集中于城市，这些储存设施不仅陈旧，而且只适合少数品种的储存，储存中的损耗也较大。这是生产力水平差异和传统管理体制双重作用的结果。根据日本的经验，今后能否在政策上和物质条件方面鼓励市郊农村副食品生产经营者发展一部分副食品储存设施。这主要基于两个基本目的，一是可以缓解副食品生产供应量偏离预期产出规模所引起的供求矛盾；二是有目的地通过上市数量、时间的自主调整，把握有利的交易机会，增加副食品销售利润或减少销售损失。为了减少和预防非规模效益或低水平的投资，有关部门应引导农村副食品生产经营者联合投资，共同享有和管理这些储存设施，即投资时提倡股份合作制，经营中提倡租赁制和承包制，使物流设施发挥最佳效能。

发展和采用先进的科学技术也是提高副食品质量的根本途径。副食品生产、加工、储运、销售中的薄弱环节，也正是副食品质量最容易变坏和下降的环节。长期以来，由于副食品供给不足掩盖了其质量低下的矛盾，在市区居民对副食品总量需求趋于稳定，对质量要求不断提高的情况下，如果还是依靠传统的生产、加工和储存条件，已无法满足市区居民对副食品的质量要求。因此，把完善“菜篮子工程”和提高副食品质量联系起来，是今后的一项主要工作之一。要在保证总量平衡的同时，向市场提供更多的名、特、优、新、稀新产品，向市场提供方便、快捷、洁净、高档的蔬菜和副食品。

（四）改革副食品产销体制，以资产为纽带，加快副食品产加销一体化进程。

蔬菜、副食品是“特殊商品”，具有季节性和鲜活性的特点，本身要求产加销一体化，这已成为世界各国副食品经营的惯例。因此，要改变以往重生产、轻流通的观念，一手抓生产，一手抓流通，扭转生产与流通割裂的局面，做到生产向流通拓展、流通向生产延伸，建立比较完善的产加销一体化的企业经营机制和市场运行机制。副食品产加销一体化形式多样：一是以现代加工经营企业为“龙头”，如牛奶公司所属的乳品加工厂与郊区奶牛场组成的产销联合体；市食品总公司所属的肉联加工厂与郊区的养猪生产基地组成的产销联合体。

二是以中外合资企业为龙头，推广市场竞争能力强、占有率高的“大江模式”。但新上的项目一定要上水平，至少是国内一流的，要避免小打小闹，舍得投入，走高投入、高产出的道路。1992年大江公司实现的利润超过了全市160家一体化经营企业的利润总和。如果市郊的猪肉、肉鸭、禽蛋、蔬菜、水产品等都有一、二个类似大江公司规模的企业集团，全市副食品生产、加工的档次和效益将明显提高，不仅能从根本上解决“多多少少”的问题，而且能彻底解决提供副食品原料效益低的问题。三是以各副业公司为“龙头”，与养殖户组成联合体。如大盈肉禽总公司就是由乡副业公司与400多个养鸭专业户组成的联合体。四是以配菜公司为“龙头”，在蔬菜产地、园艺场或批发市场组建配菜公司。

郊区生产部门在拓宽蔬菜、副食品流通渠道方面，也可采用四个“直”的办法：一是直供，如闵行、宝山区去年已向区域内的大企业、大专院校直供蔬菜4970吨。二是直批，如普陀区曹安农办批发交易市场日吞吐蔬菜已占全市日均上市量的十分之一，今年市政府还将扩建、新建13家农办批发市场。三是直挂，由郊区各县（区）与中心城区的区在自愿结合的前提下直接挂钩，结成联合体，做到互惠互利。四是直销，市郊蔬菜产区正在组建的15个蔬菜运销公司或配菜公司，把农户生产的蔬菜集中起来运到市区销售。

（五）加快建设城乡一体的、多元化、多功能、开放式的特大城市副食品流通体系，形成大市场、大流通格局。

要建设完整的市场网络，必须以在流通中发挥枢纽作用的综合性大型骨干市场为主体。综合性大型骨干市场，仅仅依靠附近郊县的资源是不够的，还需要通过发展流通，进行集散辐射，吸引各地资源，而且以大宗交易为主，同时，要充分体现大农业、大副食的特点，即在一个市场内，能容纳蔬菜、水果、家禽、蛋品、水产、肉类、南北货、调味品等大类商品。并搞一点农业生产资料，还可以有一点服务内容。上海正是缺少这种大型市场。郊县区域性农办市场，主要是满足当地集散的需要，集散的数量一般比较小。市区的市场，除了要按全市规划设置几个大型市场外，一是要建立专业市场；二是要建立发挥二级市场作用的小型配货中心和交易市场。上海的副食品零售业是一个相对发达的系统，在放开的市场面前，不可能所有的零售部门都直接涌向大型批发市场进货，因此设置二级批发市场和建立二

级批发商队伍，对于完成这个流通过程十分重要；这一点上海还远远不够。随着市场经济的发展，目前对于猪肉、大白菜、土豆、西瓜、鲜蛋及四大水果等大宗商品和香菇、木耳、粉丝、莲心等干货的合同交易和期货交易也有所发展，所以在考虑建立以物流为主的现货批发交易市场的同时，还要考虑以商流为主的合同交易、期货交易的批发市场的结合。

建立和完善副食品批发市场体系，必须从以下几个方面入手：第一，要提高农民进入市场组织化程度，培育一批能够代表农民群众利益的销售主体或代理商，以提高农民进入流通的规模。第二，要培养建立一支发挥中介作用的经纪人队伍和中介性流通组织，使之成为组织交换的重要载体，形成相对稳定的产销渠道。第三，要通过供求双方进行公平、公正、公开的平等竞争，从巨大交易量中形成真实反映市场需求、反映生产者和消费者利益的权威性的批发市场发现价格。第四，要及时发布有关批发市场的价格水平、供求数量、品种结构、规格质量，包装运输等方面的信息，以指导生产、贩运和消费。第五，加强市场的基础设施建设，并在运输、储存、保鲜、加工、饮食、住宿等方面发挥其服务功能。第六，要运用立法形式，对批发市场进行宏观管理，实现以法治市。尤其要加强对大型骨干市场的管理，从而抓住整个副食品市场管理的牛耳。同时，要成立全市性的批发市场管理委员会，作为统管全市批发市场建设、运营的最高层管理机构。并组织民间性质的市副食品批发市场行业协会，以沟通市场与政府间的双向联系。第七，批发市场的规范化管理，必须从减少和杜绝现金交易、完善交易秩序、强化交易规则着手，并参考国内外的有关经验，与金融机构配合，逐步使交易结算工作规范化。

在零售市场方面，要稳定副食品市场供应，发挥国营、集体零售菜场的主渠道作用：一是菜场必须坚持以“吃”为主，方便居民购买的经营方向，装修改造后的菜场，副食品经营面积不少于原来经营面积的60%。常年菜田生产的蔬菜70%要进入国营批发市场，国营、集体零售菜场经营的蔬菜不得低于全市总销量的30%。二是经营模式上，要进行连锁经营的改革尝试，从布局上、数量上规划一批打破行业界限，进行连片改造、具有一定规模的综合经营商场，并形成以日用食品、小工业品、小杂品、小药品、书刊报章、居民服务业兼营的经营特色，同时相应建立配送中心、采购中心。有条件的还要发展跨区域的连锁经营，以形成规模效益，扩大市场占有率。三是目前的124家商场化菜场（副食品商店）要加强内部管理，完善各项基础管理制度，提高经济效益，走出一条商场化菜场管理的新路子。四是要加强对亏损菜场的指导帮助，在查明原因的基础上，或兼并，或联营，或破产，使效益好的企业带动效益差的企业，双方优势互补，以实现扭亏为盈。五是加快菜场基础设施的改造，使一批马路菜场入室改造有实质性启动。六是增加市场意识，拓展经营市场，形成副食品大市场、大流通、大商业的格局，使副食品市场尽快与国际接轨。同时，要实行区县挂钩，产销直接见面，并由各区在农贸市场和菜场划出一部分固定摊位，吸纳菜农进城销售蔬菜。

四、副食品产销的宏观调控手段

市场经济的发展靠两手抓，一靠市场调节无形的手，二靠宏观调控有形的手。成熟的市场经济制度，必须建立适应经济发展要求、以社会整体利益为本位、运转有效的宏观调控制度。副食品生产与经营是风险产业，副食品又是直接关系到人民生活的极重要的商品，也是市场上敏感商品，单靠市场的价值规律、再生产规律自发调节是很难稳定的。在当前市场发展程度还比较低，市场机制不健全的条件下，政府丝毫不能放松对副食品产销的宏观调控。

宏观调控主要应采用经济手段、法律手段和必要的行政手段，同时还应包括协调关系和相应的组织体系、领导管理体制。

(一) 建立主副食品生产风险基金。副食品生产的季节性强,受自然条件影响大,而对副食品的消费和需求在一定的消费水平下则是相对稳定的。当某些主要副食品受自然灾害影响而大幅度减产时,由于消费需求的拉动价格将大幅度上扬,直接影响到市场物价总水平的上升。据测算,鲜菜价格每上升10%将影响消费品价格指数上升0.6个百分点,水产品、猪肉、鲜蛋价格每上升10%,各影响消费品价格指数上升0.9、0.6和0.2个百分点,因此,有必要建立粮食和主要副食品的生产风险基金。基金要多方筹集,市、县(区)、乡(镇)层层建立。其来源:一是每年从地方财政中划出一块并列入财政预算;二是从市场管理费中提取一部分;三是从“以工补农”、“以工补副”资金中提取一部分;四是从菜地建设费、副食品基金中提取一部分,形成一定规模。风险基金要由专门机构负责安排使用,形成一种机制,无灾不支,无险不用,年年筹集,滚动使用,主要用于平抑市场物价和保护生产者利益。

(二) 实行粮食和主要副食品储备制度。物资储备是国家运用经济干预价格的重要手段之一。1993年,本市对5种主副食品(粮食、油料、肉类、鲜蛋、食糖)规定一定的储备量,以保证市场供应,储备商品委托商品主管单位代管,高进低出由政府补贴,低进高出盈利属政府收入。同时,还健全了蔬菜保淡贮备制度。要求市、区和生产者、经营者都要有一定的贮备,全市冬淡贮备量不少于保淡总量的5%,夏淡贮备量不超过保淡总量的10%,对计划内贮备在价格上给予支持。总之,建立主副食品储备制度,旺存淡贮,对于稳定市场,平抑物价,调节供应,应付自然灾害和突发事件将起十分重要作用。因此,要进一步完善储备管理办法和使用办法,把政策性储备与经营性的周转库存分开,确保副食品及农用生产资料等储备商品的数量和质量,切实保证农业生产和市场供应不出问题。

(三) 进行价格调控。在副食品价格全面放开以后,价格调控的重点将是大批量交易的环节。一方面,国营副食品批发商业要按物价管理的要求公布调整指导性批发价格,另一方面,国营批发商业也应直接参与副食品批发交易市场,以其实物进销量影响成交价格。通过批发环节相对稳定和可控的价格调节其它环节的成本价格。与此同时,要建立健全市场物价调控体系,对蔬菜、副食品的价格变动实行备案和必要的审核,规范价格行为,抑制价格总水平的过度上涨,以安定人民生活;此外,还要完善以副食品市场价格为主的调查、监测、分析、预报、调控制度。

要合理地运用价格机制,引导农民以市场为导向安排生产,调整种养结构,压缩大路品种,增加花色品种。由于副食品放开经营以后价格管理的直接效应减弱,调控主体必须借助发布广泛且连续的价格信息、不同副食品供求行情及其变化趋势、不同副食品卫生和质量状况的追踪调查信息等等手段来加强对价格的监控,这也可以为政府实施有效的宏观调控提供科学的决策依据。在副食品价格放开后,对副食品生产的主要投入要素的价格动态也要实行监控,预防因比价和相对利益变化而引起副食品生产经营资源的不合理流动,发挥价格对资源配置的调节作用。

为妥善兼顾市郊副食品生产者的利益,防止副食品生产的大起大落,政府应实行副食品保护价政策。保护价要以保本微利的原则确定。当副食品批发交易市场价格高于保护价格时,允许生产者自行选择销售对象;而当副食品批发市场的价格低于保护价时,则由国营批发商业按保护价格收购。

对蔬菜、副食品的价格问题要有一个新的认识。当前要处理好生产者、经营者、消费者三者之间的关系。价格过低生产者就没有积极性。这几年，由于“剪刀差”扩大，市郊农民收入水平增幅低于城市职工收入水平，特别是农用生产资料价格上涨幅度较大、农用生产成本高居不下。这种情况，不利于调动农民的积极性，谷贱伤农、菜贱也伤农。对经营者也是这样，价格太低，作为联结产销的中间环节无利可图，经营者就没有积极性。从消费者看，价格水平高到一定限度，人们就难以承受，尤其是城镇低收入者的基本生活将会遇到较大困难。因此，在实行价格调控时，要兼顾三者利益，统筹考虑，适时适度地调整和协调三者之间的关系。同时还要运用好两个规律，一是价值规律，随着供求关系的变化，价格有涨有落不断波动是正常的，货随价格走、价格调节副食品生产要素配置；二是再生产规律，达到副食品供需总量平衡与协调发展。上海是全国副食品消费规模最大的销区之一，副食品价格高一些，有利于吸引外埠资源，保证市场均衡供应，弥补淡季不足和改善品种结构。总之，在经济不断发展、劳动生产率不断提高的前提下，实行“物价高一点、工资高一点、工资的增长幅度比物价的增长幅度高一点”的方针，是符合上海要建成“一个龙头、三个中心”的现代化国际大都市需要的。

（四）协调关系与组织体系。由于体制不顺，部门分割，蔬菜、副食品“买难”、“卖难”的问题一直未能妥善解决，市场波动不断。1988年，为了解决这一矛盾，上海也曾对副食品产销体制进行了改革，成建制地把市蔬菜公司、禽蛋公司从财贸部门划归农业部门领导，推行产销一条龙的管理体制。但是，因农业部门善于从事生产管理，缺乏流通管理的经验和方法，这些国营批发企业以往的优势难以发挥，农业部门的优惠政策（指农村经济为母体的政策）又无权享受，其经营和调控市场的能力并没有增强。于是，1990年这两个国营批发企业又从农业部门划归财贸部门。从上海的实际情况来看，今后要进一步建立健全“菜篮子工程”的责任制，一级抓一级，市里的责任由市长负责，区、县的责任由区长、县长负责。农商两家主管部门要紧密衔接、协同运作各自的职责。市有关部门也要明确在资金、物资、科技、交通运输、法制管理等方面参与、配合、支持的职责。在实行首长负责制的同时，需要有一个稳定的政府职能部门或权力机构，统管和具体组织调控活动，形成宏观调控的组织管理体系。为此，有必要将原来的市蔬菜领导小组改为统管全市蔬菜、副食品的市“菜篮子工程”领导小组。其职能是负责对本市蔬菜、副食品产供销贮的综合平衡，并对基地保护、市场管理、技术指导等制定和颁布具体的条例，筹集和管理蔬菜和副食品生产风险基金。各区县也要相应建立“菜篮子工程”领导小组，负责本地区的生产和供应工作。为保证新一轮“菜篮子工程”各项工作落到实处，还应制订考核制度，以此作为衡量各级政府主要领导政绩的一项重要标准。

（课题组长：龚介民、熊诗平；执笔：熊诗平）