

季国军,林久军,何宝勇,等.南京市“菜篮子”保障供应路径优化研究[J].江苏农业科学,2022,50(23):250-254.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2022.23.037

南京市“菜篮子”保障供应路径优化研究

季国军¹,林久军²,何宝勇³,王玉玲⁴

(1.江苏省农业科学院,江苏南京 210014; 2.江苏丘陵地区南京农业科学研究所,江苏南京 210023;
3.江苏三哲咨询服务有限公司,江苏南京 210019; 4.南京农业大学人文与社会发展学院,江苏南京 210095)

摘要:民以食为天,“菜篮子”产品是老百姓生活的必要基础,对民生建设意义重大。南京作为江苏省会城市,近年来人口不断增长,成为“菜篮子”产品的重要消费城市。通过实地调研走访,从不同角度较全面分析了南京市“菜篮子”保供现状,针对过程中面临的数量保供压力较大、质量仍有提升空间、价格涨幅相对较高等挑战,借鉴兄弟城市“菜篮子”保供的经验做法,南京“菜篮子”保供要立足南京核心点、拉动南京都市圈、辐射长三角城市,从建立精准化、多样化、标准化“菜篮子”生产体系,构建链条化、便利化、品质化“菜篮子”流通体系,打造精准化、超前化、可控化“菜篮子”保供体系等 3 个角度,提出优化南京市“菜篮子”保供路径,建设人民满意的城市服务。

关键词:“菜篮子”;保障供应;路径

中图分类号:F323;F327 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-1302(2022)23-0250-05

2021 年 3 月,习近平在福建省考察时指出,建设好管理好一座城市,要把“菜篮子”、人居环境、城市空间等工作放到重要位置切实抓好。南京市在“十四五”规划和二〇三五年远景目标纲要中提出,要建设高品质生活的幸福宜居城市^[1]。“菜篮子”一头连着市民餐桌、一头连着农民口袋,是保障群众安居乐业、城市平稳运行的民生大事,其保障供应能力体现一个城市的治理水平。高标准推进南京“菜篮子”工程建设,确保供应平稳有序,是提升南京市民生活品质的重要举措。

1 南京“菜篮子”保障供应稳定有序

近年来,南京市高度重视“菜篮子”工程建设,优化市场流通体系,提升产品保供能力,完善保供预警机制,加强农产品质量管控,从各个方面着手推进,有力推动“菜篮子”产销新格局的形成。

1.1 注重地产供给,有序扩大本地农副产品生产

2020 年,南京市建成 20.5 万亩(1 hm² = 15 亩,下同)、16 个省级“菜篮子”工程蔬菜基地,蔬菜播种面积 120 万亩以上,产量在 280 万 t 左右;栽培的蔬菜品种丰富,产品上市时间相互错开,各区域间协调发展。建成一批畜牧生态健康养殖示范基地,畜禽生态健康养殖超 90%,12 个新改扩建的封闭式万头生猪养殖场投入运营,产能已经恢复到常年水平。水产放养面积 52 万亩,设施渔业超过 30%,标准化健康养殖面积达 65%,特种水产养殖面积超过

收稿日期:2022-04-08

基金项目:《南京市“菜篮子”工程建设规划(2021—2025 年)》前期
课题项目(编号:023220F20179)。

作者简介:季国军(1972—),男,江苏射阳人,硕士,研究员,主要从事乡村经营与人力资源开发研究。E-mail:1679054641@qq.com。

[J]. 改革,2022(4):12-20.

[9]石建勋,卢丹宁,徐玲.第四次全球产业链重构与中国产业链升级研究[J].财经问题研究,2022(4):36-46.

[10]聂洪光,范海荣.基于专利数据的中美人工智能创新能力比较研究[J].中国科技论坛,2020(5):154-162.

[11]罗建强,李丰源,李洪波.农机装备服务型网络协同制造模式构建及运行机制设计[J].中国科技论坛,2021(12):70-78.

[12]张其仔.产业链供应链现代化新进展、新挑战、新路径[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2022(1):131-140.

[13]李胜会,戎芳毅.知识产权治理如何提升产业链韧性?——基于国家知识产权示范城市政策的实证检验[J].暨南学报(哲

学社会科学版),2022,44(5):92-107.

[14]Zhang X, Research on the development of agricultural intellectual property and the strategies of enriching in rural China [J]. American Journal of Industrial and Business Management, 2019, 9(4):799-808.

[15]刘明宇,翁瑾.产业链的分工结构及其知识整合路径[J].科学学与科学技术管理,2007(7):92-96.

[16]姚凯,刘明宇,芮明杰.网络状产业链的价值创新协同与平台领导[J].中国工业经济,2009(12):86-95.

[17]欧阳安,崔涛,林立.智能农机装备产业现状及发展建议[J].科技导报,2022,40(11):55-66.

80%。支持农业企业、合作社以及家庭农场等各类主体建设,完善各类农产品初加工设施,进一步提升加工水平。现阶段南京市直接从事农产品经营的市级及以上农业龙头企业达 59 家。

1.2 注重市场建设,构建布局合理的市场零售网络

《南京市商业网点规划(2016—2030 年)》明确了农产品批发市场和农贸市场的规划原则、建设标准和布局要求,规划期将建成农贸市场 527 个,并将菜市场布局规划纳入全市规划管理系统,与控详规划相衔接,保证市场落地。实施新一轮农贸市场提档升级,共建设、改造农贸市场 300 个,改造覆盖面达 84%,打造了一批经营标准化、采购环境良好、店铺种类丰富、经营手段多元的现代化农贸市场。电子商务和直播经济等新消费形态的快速发展,使得市场零售网络更加健全。

1.3 注重质量管控,确保群众“舌尖上的安全”

2010 年,商务部开始启动肉菜流通追溯体系建设,南京市是首批试点城市之一。近年来,南京市强化质量认证,制定市级农业地方标准 246 个,认证了 216 个绿色食品、105 个有机食品、10 个地理标志农产品,绿优农产品占比位列全省前列;强化检测监测,连续 5 年农产品检测合格率保持在 98% 以上;加强企业监管,生猪定点屠宰企业的进厂生猪实施 100% 检查登记,按照“批批检”的要求,生猪屠宰“瘦肉精”检验批次全覆盖;强化质量追溯,已运营的重要产品追溯管理平台以及单位子系统超过 500 个节点,全市农产品质量安全追溯率达到 80% 以上,城区农贸市场基本实现豆制品、牛羊肉、禽肉、蛋等追溯系统全覆盖。

1.4 注重应急贮备,保障城市“菜篮子”稳定供应

政府贮备方面,积极开展越冬蔬菜储备,按照 5~7 d 消费量为标准,进行耐贮存蔬菜品种的储备工作。以南京农副物流中心为龙头,构建“三位一体”的保供机制。在库储备菜 3 200 t,在田储备菜 1 万 t,委托应急调运 1 万 t。参照每人每天不少于 100 g 肉并持续 7 d 供应量的标准,建立肉类储备制度,2020 年肉类储备增加到 6 000 t,活体猪 3 万头、牛 600 头。同时引导做好市场储备,如位于江宁谷里街道产业园的代表企业南京天环食品(集团)有限公司,日常库存量 25 万 t,日常交易量 2 500 t,年交易量 100 万 t。特别是在新冠肺炎疫情期间,全市各类经营商户在政府、市场统一组织下,保持食品价格基本稳定,发挥了积极的市场储备调控作用。

1.5 注重预警保供,保持市场价格基本稳定

建立了气象信息,特别是冰冻、雨雪天气等突发灾害监测体系;对主要农产品价格走势及市场供应等情况实施 24 h 重点监测,做到全面、及时掌握市场农产品价格变化;开展了动态查验保供存量、组织投放、保供评估等一整套保供调控机制,一旦满足预警条件,如气象部门发布雨雪灾害天气橙色警报等,或市场蔬菜到货量连续 2 d 少于 1 500 t、保供品种价格涨幅超过 50% 时,6 h 内启动保供预警机制,投放在库产品,保障市场供应稳定。

2 南京“菜篮子”保障供应面临的问题挑战

在政府的支持下,南京“菜篮子”工程建设近些年来取得了一些成效,但是与特大城市发展定位和人民群众的新期待相比,还有一定的差距和不足。在城市高质量发展的新阶段,南京“菜篮子”保障供应将面临不少挑战。

2.1 “菜篮子”产品数量保供压力较大

根据规划,南京“十四五”常住人口将突破千万,作为重要民生商品,“菜篮子”产品保证充足供应压力较大。一是需求数量增大。按照 2018 年消费情况,以 1 000 万常住人口测算,需蔬菜 152 万 t、猪肉 25 万 t、淡水鱼 19.5 万 t、鸡蛋 9 万 t、鲜牛奶 15.2 万 t。二是自给压力加大。综合相关信息看,目前蔬菜、鸡蛋、鲜牛奶自给率约 30%,猪肉、淡水鱼约为 20%。而随着城市发展,农业生产用地受到挤压,从 2009、2014、2019 年 3 个年度看,蔬菜(含菜用瓜)播种面积分别为 9.238、8.685、8.016 万 hm^2 ,地产供给压力在加大,高温季节更为明显^[2-4]。三是其他风险受到考验。虽然目前产品大流通格局下供需基本平衡,但仍存在结构性、区域性、季节性不平衡;从非洲猪瘟、新冠肺炎等事件看,还可能会出现因突发事件而导致产品数量短期严重不足、运输突然断链等风险。

2.2 “菜篮子”产品质量仍有提升空间

2020 年,南京地区生产总值近 1.5 万亿元,人均地区生产总值居全国同类城市前列,全体居民人均可支配收入达到 6 万元^[5]。随着社会经济发展、居民收入水平的提高,人民开始追求高品质的生活,带来了食品消费方面的变化。从调查看,南京市民“菜篮子”产品消费需求向多品类、生态型、体验式、便捷化方向快速转型,要求采购加工方便、产品新鲜安全有营养、生产基地生态美丽适于体验采

摘。但是从“菜篮子”基地现状看,蔬菜基地面积不断减少;由于农村技能型劳动力不足,新的规模菜地发展较慢;鲜活农产品消费相对旺盛,而冷链物流、初加工发展滞后。相较消费需求,南京“菜篮子”工程建设任务还很重,农田环境、基础设施、生产设施等建设还需加大,品种、品质、品牌、标准化还需持续推进,产品结构还需优化,生产供给、生态涵养、生活休闲、文化传承等功能还需拓展。

2.3 “菜篮子”产品价格涨幅相对较高

从 2019 年国家在南京“菜篮子”市长负责制考核看,“市民满意度”一项扣分较多,略低于 36 个大中城市平均得分。2018 年度居民消费价格指数“菜”一栏评分中(以 2017 年价格为 100),上海为 107.1,杭州为 107.8,南京为 112.6,南京涨幅相对较高。2019 年度居民消费价格指数“菜”一栏评分中(以 2018 年价格为 100),上海为 103.5,杭州为 103.1,南京为 105.7,南京涨幅相对仍较高^[5-6]。这就要求相关部门深入研究,引导现代绿色生产经营,优化对策政策,通过专项资金、贴息贷款、特色险种等方式,科学布局市场经营体系、全程冷链物流体系,不断提升南京市场的集聚优势,实现全产业链运营,促进菜价稳定,保证“菜篮子”产品与供给服务的高质量。

3 兄弟城市“菜篮子”保障供应做法借鉴

如何稳定地产“菜篮子”产品供应,确保数量充足、质量稳定、价格平稳,保障城市高质量发展的同时让市民满意,先进城市的做法值得借鉴。

3.1 划定蔬菜生产保护区,稳定蔬菜种植面积

上海城市总体规划(2017—2035)确定按照“面积稳定、质量提升、布局优化”的导向,在全市划定蔬菜生产保护区 50 万亩,在蔬菜生产保护区中划定了 15 个蔬菜保护镇,保护地块总面积为 17.1 万亩。为稳定蔬菜种植面积,2008 年以来,上海市级财政安排专项资金对蔬菜种植实施生产补贴,蔬菜农资综合补贴 90 元/亩,高效低毒低残留农药 40 元/亩,“夏淡”期间绿叶菜种植补贴 80 元/亩。在全国率先推行绿叶菜价格保险,市、区两级财政承担 90% 的保费,并试点推行绿叶菜气象指数保险,保费补贴 70%^[7]。目前,保护区内设施蔬菜面积 10 万亩以上,全市蔬菜自给率稳定在 40%,其中绿叶菜自给率稳定在 80%。上海还探索实现 GIS 地块与生产管理信息系统衔接,600 余个蔬菜基地完成“农业

一张图”蔬菜大棚上图工作,发挥大数据作用,及时引导生产者合理安排品种结构和种植规模^[8]。

3.2 优化产销支持政策,促进“菜篮子”市场平稳

厦门市致力于打造“本埠基地+外埠基地+合作基地”的农产品供应体系,外埠基地建设在厦门可以享受同等的补贴政策。同时将社会救助和保障标准、物价联动挂钩,积极落实平价商店制度和困难群众补贴。其中平价商店形成了以国有超市为主体、大型连锁民营超市为补充的零售网络^[9]。积极推进市场目标价格改革试点,如果居民消费价格总水平月同比涨幅达到或者超过政府年度控价目标,即食品类价格月同比涨幅超过 6%,猪肉价格月环比涨幅超过 5%,猪粮比达到或超过 9:1,蔬菜类价格周环比涨幅超过 30%,或者平价蔬菜销售价格低于当地同类市场均价 15% 以上,肉、禽、蛋以及其他生活必需品价格低于当地同类市场均价 5% 以上,则政府对平价商店进行差价补贴,平价商店每家店能获得 2 万元综合补贴^[10]。

3.3 完善市场流通体系,强化区域协同保障

北京市强化京津冀农业协同发展,重点加强京张承蔬菜产销信息合作,探索建设“菜篮子”产销信息体系,为张家口、承德建立了“蔬菜农通”服务终端^[11];强化了企业外埠基地和屠宰加工企业两者的相互供应,实现了与主产区产销对接,有力保障猪肉在消费市场上供应足、价格稳。广州市牵头粤港澳大湾区“菜篮子”工程,2019 年启动建设。仅 1 年,港澳地区和内地 111 个地级以上城市就加入合作共建行列,认定了 808 个生产基地、71 家产品加工企业,并在全国推进建设 15 个配送中心(分中心),初步搭建了全产业链条的生产体系、监管体系和流通系统。厦门市构建了三级市场流通网络,区域性批发中心辐射厦门周边各个地区,有效发挥了“蓄水池”的集聚效应^[12];各个社区的零售网点达到 20 个以上。积极发挥国有企业保障主渠道作用,打造全链条可追溯的食品安全追溯平台,构建完整的农产品供应链。

4 南京“菜篮子”保障供应路径优化

“十四五”时期,南京“菜篮子”保障供应要立足南京核心点、拉动南京都市圈、辐射长三角城市,进一步优化南京“菜篮子”保障供应路径,实现运营高效、供给可控,服务人民满意的高品质幸福宜居城市建设,重点可从以下 3 个方面发力。

4.1 建立精准化、多样化、标准化“菜篮子”生产体系

4.1.1 基地布局上 精准化抓实本市基地、外埠基地,市内基地以南北田园为主。蔬菜方面,江宁、浦口、江北新区以应时多品种设施蔬菜为主,六合以速生叶菜、根茎类为主,高淳以食用菌、早园竹笋为主,高标准规划建设一批永久型精品蔬菜生产基地。园艺方面,重点发展高档葡萄、精品西甜瓜、设施草莓、早熟桃梨、雨花茶等中高端生态体验型果茶基地。养殖方面,打造 12 个万头以上生猪生态健康养殖示范基地,以高淳蟹鱼、浦口青虾为主,发展一批水产健康养殖基地。扩大农业保险覆盖面,拓宽农业保险领域,开展价格保险、气象保险等保险试点,提高生产经营者应对风险能力。

在市内生产布局、市场供应基础上,注重互补,建设外埠基地。借鉴北京、上海、厦门等地做法,引导本地生产、经营企业走出去,与周边地区、蔬菜主产区开展深度合作,建设外埠生产基地,构建“菜篮子”全产业链一体化支持体系。充分借助现有对口支援地区协作优势,发展一批“飞地型”基地,在基地建设、生产流通等方面实行同等市级财政补贴政策,并且政府能够对现行的保供协议进行规范化,强化其对外埠基地的调控能力^[13],进一步破除外埠基地现存的松散型对接做法,从“菜篮子”工程基地建设规划,到茬口布局、生产标准,再到产业链条构建,将外埠基地纳入南京“菜篮子”工程基地统一管理。完善外埠基地动态管理机制,所有基地上图入库,实现精准化管理,每年对合作的区域、参与的企业进行评价考核,通过动态调整,提高外埠基地保供水平。

4.1.2 产品结构上 多样化构建“菜篮子”产品体系。强化支持引导,扶持一批精深加工企业,如支持江宁谷里、淳化,六合龙袍、龙池,溧水和凤、永阳等生产基地,加快配置设施设备,发展田头初粗加工车间。推进构建集生产、加工、物流、销售为一体的全产业链建设,持续提升江宁金陵南江春、溧水金万辰等大型生产企业的田头初精加工能力、快餐生产能力、中央厨房服务能力和健康营养“菜篮子”产品生产水平。加快构建“平战结合”的保供体系,发挥好农业龙头企业在“菜篮子”工程建设中的作用。在市级层面,成立南京“菜篮子”产品生产与保供联盟,建立成员名录库,在项目支持上给予倾斜;“战”时有效组织产品紧急调运,发挥市场储备

作用。

4.1.3 生产管理上 标准化组织基地绿色生产。梳理现有产地标准、生产标准、产品标准,从绿色生产、生态田园、美丽乡村等层面,对基础标准、产地标准、生产标准、产品标准、管理标准进行优化,制定具有指导性的行业标准和法律法规,形成南京“菜篮子”全生命周期生产标准体系,强化政府和行业协会对农产品生产过程的监督、指导,打造一批南京“菜篮子”特色产品品牌^[14]。以品种、品质、品牌为抓手,推进标准实施、投入品控制、质量管理,实现“菜篮子”产品生产全程绿色化。

4.2 构建链条化、便利化、品质化“菜篮子”流通体系

4.2.1 生产供应注重链条化 基于物质流、信息流、能量流,从产地到流通市场、市民餐桌,从品质保证、效率提高、成本降低等不同角度,对“菜篮子”产品产业链条进行优化完善。探索建立良好的利益联结机制,将生产者、经营者、消费者联系起来,促进产业链条稳定发展,确保平时供应有序、应急保供有效。

4.2.2 市场布局注重便利化 推进流通与市场网络体系建设,从消费者角度出发,改善消费环境,保持整洁的同时为消费者提供便利。在提升众彩大型农副产品批发市场品级的同时,建议在江北再布局建设一个大型农批市场,并可辐射安徽、苏北,形成双核保障南京“菜篮子”产品供应的新格局。按“菜篮子”产品类别,建设一批专业市场,共同承载城市供应保障功能。适应城市化发展进程需要,强化高新技术和农产品流通体系的深度融合,合理设置布局农贸市场,围绕全市城市社区,加密生鲜超市、平价市场、农贸市场、社区菜店、奶站等“菜篮子”产品零售网点,引导开设直供直销门店,设立直供直销摊位,探索直采直接配送、线上销售等销售模式,实现线上线下融合发展,打造智慧商圈以及智慧绿色物流^[15]。全面落实鲜活农副产品运输绿色通道政策,优化鲜活农产品运输车辆通行服务。

4.2.3 服务过程注重品质化 改进或更换市场内各项硬件设施设备,营业用房建筑面积比例、交易厅规格、冷藏保鲜设施等都应按规定标准建设,配套电子交易结算系统,提高交易电子化水平^[16]。持续加强市场制度建设,包括严格市场准入、质量管理、监测检测、档案票证等制度,实现从产品到服务

到管理的全过程品质提升。

4.3 打造精准化、超前化、可控化“菜篮子”保供体系

4.3.1 监测精准化 建立专门的市场信息采集队伍,大数据管理、应急管理、水利气象等部门共同参与,构建包含产销各环节的“菜篮子”产品监测体系。结合“菜篮子”信息共享平台建设,针对“菜篮子”基地、流通主体、批发市场、超市、线上平台等重点对象,建立常态监测机制,实现对“菜篮子”产品信息全链条、全覆盖的精准化监测。

4.3.2 预警超前化 联合科研院所,搭建“菜篮子”工程信息共享平台,引导供应链各环节为平台提供数据信息,建立生产、产品、市场、经营等系统化市场信息数据库。结合气象、汛情、灾害、突发事件情况,对市场行情进行超前预判,提出生产、经营与消费建议,为党委政府决策提供技术支撑。向社会发布行情预测,引导生产经营、理性消费。

4.3.3 保供可控化 一是围绕蔬菜和猪肉等大宗“菜篮子”产品,制定应急调控预案,面临重大事件,应当在重大事件前期进行专项保供储备,在后期根据消费和储备量的变化,动态调整储备量^[13]。落实产品政府储备制度、引导市场储备,科学组织生产经营,实行消费补贴,保证在灾害性天气、突发事件发生后,市场能够稳定运行,保障供应。二是建立南京都市圈“菜篮子”保供联盟,加快环南京 1 h 鲜活农产品流通圈建设,建立各城市、南京本地各级政府“菜篮子”协同保障供应协调机构,明确各地、各部门职责,统筹各自优势资源,促进滁州、马鞍山、淮安等地区蔬菜供应更顺畅。三是加强与山东、安徽、云南等 8 个国内农副产品主产区产销对接,打造“南菜北运”“北菜南上”模式,拓展陕西、青海等中、西部特色优质农产品“进苏入宁”。四是加

强与长三角城市农产品批发市场紧密联系,建立突发事件下“菜篮子”产品保供联动机制,形成长三角一体化互转的大物流保障体系。

参考文献:

- [1]南京市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要[N]. 南京日报,2021-04-12(A05).
- [2]南京统计年鉴—2009[M]. 南京:南京出版社,2009:4.
- [3]南京统计年鉴—2014[M]. 南京:中国统计出版社,2014:4.
- [4]南京统计年鉴—2019[M]. 南京:中国统计出版社,2019:4.
- [5]南京统计年鉴—2020[M]. 南京:中国统计出版社,2020:4.
- [6]上海统计年鉴—2020[M]. 北京:中国统计出版社,2020:4-5.
- [7]陈德明. 进一步完善“菜篮子”工程建设 保障上海蔬菜的生产和供应[J]. 上海蔬菜,2020(1):1-5.
- [8]薛 亮. 积极促进蔬菜产业绿色稳定发展[J]. 农村工作通讯,2018(7):22-23.
- [9]厦门市人民政府办公厅. 厦门市人民政府办公厅关于印发农副产品平价商店管理实施细则的通知[J]. 厦门市人民政府公报,2018(10):15-17.
- [10]福建省人民政府办公厅. 福建省人民政府办公厅关于印发《福建省农副产品平价商店管理办法》的通知[J]. 福建省人民政府公报,2018(2):17-21.
- [11]北京多措并举“菜篮子”工程迈上新台阶[J]. 吉林农业,2016(16):29.
- [12]刘月姣. “菜篮子”市长负责制成绩单:国新办就首次开展“菜篮子”市长负责制考核情况举行发布会[J]. 农产品市场,2020(1):8-13.
- [13]徐 轻,朱战国. 农产品价格波动原因与“菜篮子”工程保供思路探讨:以南京市为例[J]. 江苏农业科学,2017,45(7):342-346.
- [14]李家华. 互联网背景下的农产品物流体系升级路径[J]. 江苏农业科学,2019,47(13):24-28.
- [15]魏国辰,冀雪华. 基于全产业链视角的鲜活农产品流通体系创新研究[J]. 江苏农业科学,2020,48(13):314-318.
- [16]孙本川. 农产品批发物流市场的系统布置规划与方法[D]. 重庆:重庆大学,2016.