

商务部等 12 部门关于加强公益性农产品市场体系建设的指导意见

商建函〔2016〕146 号

公益性农产品市场是政府支持并拥有较强控制力，具有保障市场供应、稳定市场价格、促进食品安全、推动绿色环保等公益功能的农产品市场。公益性农产品市场体系是由农产品批发市场、零售市场和田头市场等各类公益性市场组成的有机整体。改革开放以来，我国农产品市场体系建设取得了长足发展，在服务“三农”、保障和改善民生、促进经济社会发展等方面发挥了重要作用。但公益性农产品市场发展滞后，市场公益功能弱，政府调控缺乏机制保障等问题没有很好解决，难以满足经济社会发展和人民生活水平提高的需要。

在我国经济发展进入新常态的背景下，贯彻落实《中共中央国务院关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》文件精神，推进公益性农产品市场体系建设，有利于补足农产品流通短板，提升服务“三农”能力，推动农业增效、农村发展和农民增收；有利于推动农产品供给侧结构性改革，提高农产品供给质量和效率，满足多层次消费需求，切实保障和改善民生；有利于稳定农产品市场运行，增强政府宏观调控能力，推动国民经济平稳健康发展；有利于转变政府职能，创新社会治理，提高公共服务能力和水平。现就加强公益性农产品市场体系建设提出如下指导意见：

一、指导思想

深入贯彻党的十八大、十八届三中、四中、五中全会和中央经济工作会议、中央农村工作会议精神，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，同时更好发挥政府作用，厘清中央与地方事权，科学规划公益性农产品市场布局，创新公益性实现模式，围绕增强宏观调控能力和民生保障能力的目标，完善投资保障、运营管理和政府监管机制，强化保供、稳价、安全、环保功能，加快构建与新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化相适应的公益性农产品市场体系。

二、基本原则和发展目标

（一）基本原则。

1.统筹规划，合理布局。要立足当前，着眼长远，坚持新建与改造并举，统筹规划公益性农产品市场建设，优化公益性农产品市场布局，促进公益性农产品市场在地区分布、功能协调、优势互补等方面有机衔接，发挥好协同作用。

2.政府引导，市场运作。处理好政府和市场的关系，坚持投资与运营分离，政府参与市场建设投资，强化公益功能监管。市场运营引入市场机制，按照市场规则运作，提高公共服务效率和能力。

3.创新机制，完善体系。着重在制约公益功能发挥的突出问题和关键环节上大胆探索创新，加快建立健全公益功能实现和保障机制，逐步完善覆盖农产品批发、零售等各个环节的公益性农产品市场体系。

4.合理分工，因地制宜。中央和地方要加强联动，合力推进公益性农产品市场体系建设。相关部委负责完善有关法规、标准和统筹规划跨区域公益性农产品批发市场建设。地方各级政府负责统筹规划区域公益性农产品批发市场、零售市场建设和具体项目建设。各地要结合本地实际，积极探索多种形式的公益性实现方式。

（二）发展目标。

争取到 2020 年，初步建立起覆盖全国农产品重要流通节点，以跨区域公益性农产品批发市场为龙头、区域公益性农产品批发市场为骨干、公益性农产品零售市场和田头市场为基础的全国公益性农产品市场体系，完善公益性市场的投资、运营及监管机制，形成公益性农产品市场与其他市场相互促进、有序竞争、协调发展的农产品流通新格局，在保供稳价和安全环保等方面发挥骨干支撑作用。

三、加强规划指导，统筹市场建设

各地要认真落实《商务部等 10 部门关于印发〈全国农产品市场体系发展规划〉的通知》（商建发〔2015〕276 号）有关公益性农产品市场建设要求，对现有农产品市场的所有制性质、市场规模、覆盖地区和交易品种等基本情况及本地农产品生产、流通和消费情况进行摸底调查，根据本地农产品流通网络布局及资源禀赋、人口分布、消费能力等因素，统筹规划公益性农产品批发市场、田头市场、平价菜店、社区菜店等公益性农产品市场布局。

四、完善设施功能，构建市场体系

按照《商务部办公厅关于印发〈公益性农产品批发市场标准（试行）〉的通知》（商办建函〔2015〕693 号）要求，推动公益性农产品批发市场建设，完善公共加工配送中心、公共信息服务平台、检验检测中心、消防安全监控中心、废弃物处理设施等公益性流通基础设施建设和公益功能实现的长效机制。鼓励有条件的地方通过直接投资、改造补助、产权回购回租等方式，建设公益性农产品零售市场，组建公益性市场经营管理公司，建设公益性菜市场、平价菜店等，应用互联网、物联网等技术，发展公共加工配送中心和冷链物流，推动公益性农产品零售市场连锁化经营。加快形成设施完备、功能完善的公益性农产品市场体系。

五、创新实现机制，确保公益功能发挥

创新市场供应稳定机制。鼓励具备条件的公益性市场纵向延伸产业链条，发展“农批零对接”、“农超对接”等各种形式的产销对接，建立紧密的产销衔接机制，提高货源组织能力，增强货源稳定性；建立关系百姓日常生活需要农产品的市场供应调节制度，增强市场调节能力；建立应急保供机制，在突发事件时保障市场供应；实行较低收费，提供平价或微利公共服务。

创新价格稳定调节机制。市场要建立农产品市场供求信息传导机制，改善农产品供求信息不对称状况，引导农业按需生产。要对重要农产品价格进行日常监测与分析，建立预警机制，在发生价格异常波动时，根据政府调控要求，通过减免费用、组织货源等手段，平抑市场价格。

创新质量安全促进机制。市场要建立农产品质量检验检测机制，有条件的地方可通过购买服务、补贴检测费等方式，鼓励和引导国家检验检测机构或具备相应资质的第三方检验检测机构入驻公益性农产品市场，从源头上防止不符合质量安全标准的农产品进入市场销售，引导农业标准化、规范化生产。鼓励公益性农产品市场采用良好农业规范（GAP）、危害分析与关键控制点（HACCP）等认证手段保障质量安全，实现质量安全可追溯。

创新绿色环保引领机制。支持公益性农产品批发市场、零售市场建设和完善场内废水、垃圾处理等环保配套设施，提高废弃物收集和处理能力，在农产品运输、冷链等领域积极应用低能耗、低污染、低排放的绿色环保技术和设备，提升农产品流通综合环保水平。

六、强化管理机制，实施投资运营监管

建立投资保障机制。通过建立国有资本投资运营公司、设立农产品流通产业发展基金和采取公私合营（PPP）等方式，有效发挥国有资本引导作用，带动社会资本参与公益性农产品市场建设和公益功能运营，保障社会资本获取合理利润。鼓励供销合作社企业积极参与公益性农产品市场建设。

建立运营管理机制。国有全资公益性农产品市场采取自建自管模式，政府直接或委托第三方机构管理市场。混合所有制公益性农产品市场采取参建代管模式，政府参与市场投资，委托第三方机构作为出资人代表参与管理，市场日常运营按市场规则运作，国有股权收益返补公益功能运营。对暂时不能由政府出资入股、具有重要影响力的民营市场可采取契约合作模式，由政府与市场签署合作协议，约定市场责任和义务，政府给予必要政策支持。

建立政府监管机制。政府对公益性农产品市场进行评估验收和监督，鼓励发挥社区街道作用，对零售市场实行属地监管；建立监管指标体系，重点考察公益性批发市场集散储备能

力、价格稳定、质量安全等指标，重点考察公益性零售市场网点布局合理性和居民满意度等指标。

七、加强协调配合，营造良好政策环境

各地要建立公益性农产品市场体系建设综合管理协调机制，共同研究出台相关配套政策措施。要推动出台公益性农产品市场体系建设规划，完善公益性农产品市场建设运营相关标准。有条件的地方推动出台地方性法规，确立公益性农产品市场的法律地位。要完善和落实用地、用水、用电等相关政策，对于公益性农产品市场，可按作价出资（入股）方式办理用地手续。要进一步落实相关税收优惠政策和鲜活农产品运输“绿色通道”政策。要发挥国家开发银行优势和作用，强化中国农业发展银行政策性职能，加大对公益性农产品市场建设信贷投放力度。鼓励有条件的地方对政府确定的国有及国有控股公益性农产品市场按照公益类国有企业进行分类考核。通过部门协调配合，营造良好政策环境，共同促进公益性农产品市场体系建设。

商务部 发展改革委 国土资源部 交通运输部

农业部 国资委 税务总局 质检总局 国家标准委

中华全国供销合作总社 国家开发银行 中国农业发展银行

2016 年 4 月 6 日