

国务院关于进一步深化粮食流通 体制改革的意见

国发〔2001〕28号

2001年7月31日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

1998年以来，党中央、国务院确定的以“三项政策、一项改革”为主要内容的粮食流通体制改革，有效地保护了农民利益，调动了农民种粮积极性，促进了粮食生产和流通的发展，推动了农业和粮食生产结构的调整。经过3年多的改革，我国粮食流通体制发生了很大变化，粮食收购渠道逐步拓宽，销售市场

完全放开，除收购市场在粮价过低时实行保护价收购外，粮食购销价格基本由市场调节，粮食产区和销区之间购销协作关系逐步发展和稳定，已经成为粮食市场的重要组成部分，中央储备粮垂直管理体系初步建立，国家宏观调控能力有所增强。但粮食流通中也存在一些需要通过深化改革进一步研究解决的问题，主要是一些地方没有完全做到按保护价敞开收购农民余粮，部分粮食品种顺价销售困难；粮食省

长负责制没有完全落实,有些产区的粮食风险基金不能及时足额到位,国有粮食购销企业改革滞后;国家储备粮规模、结构和管理方式还不完全适应国家宏观调控的需要。

面对我国社会主义市场经济体制的初步建立,粮食生产和流通形势的变化,以及加入世界贸易组织后将给粮食产销带来的机遇与挑战,必须进一步深化粮食流通体制改革,继续完善有关政策措施。深化改革的总体目标是:在国家宏观调控下,充分发挥市场机制对粮食购销和价格形成的作用,完善粮食价格形成机制,稳定粮食生产能力,建立完善的国家粮食储备体系和粮食市场体系,逐步建立适应社会主义市场经济发展要求和我国国情的粮食流通体制。当前改革的重点是:为促进农业和粮食生产结构调整,充分发挥粮食产区和销区的各自优势,粮食主销区要加快粮食购销市场化改革,放开粮食收购,粮食价格由市场供求形成;完善国家储备粮垂直管理体系,适当扩大中央储备粮规模,增强国家宏观调控能力;中央财政将粮食风险基金补贴完全包干给地方,真正建立起粮食生产和流通的省长负责制;粮食主产区要继续发展粮食生产,在继续实行“三项政策、一项改革”的前提下,赋予省级人民政府自主决策的权力,切实保护农民种粮积极性;加快国有粮食购销企业改革,切实做到自主经营、自负盈亏。

一、加快推进粮食主销区粮食购销市场化改革

当前我国农业和农村经济发展已进入新的阶段,市场取向的粮食流通体制改革在实施中不断调整和完善,为粮食主销区加快实现粮食购销市场化创造了必要条件。特别是东南沿海的浙江、上海、福建、广东、海南、江苏和北京、天津等地区的经济相对比较发达,农业和农村经济结构调整的潜力较大,粮食市场发育较好,粮食购销形势已发生很大变化,完全可以放开粮食收购,粮食价格由市场调节。这有利于粮食主产区和主销区充分发挥各自的区域比较优势,加快调整主销区种植业生产结构,为主产区粮食销售腾出市场空间;有利于建立粮食产区和销区自主衔接的经营机制,促进市场粮价合理回升,支持主产区粮食生产的稳定发展;有利于真正搞活粮食流通,促进农业增效和农民增收。

粮食主销区实现粮食购销市场化,是当前深化粮食流通体制改革的重大举措,必须不失时机地加快推进。为了积极有效地推进粮食购销市场化改革,粮食主销区在粮食生产和流通主要依靠市场调节的同时,也要按照粮食省长负责制的要求,保证粮食供应和粮食市场稳定。

(一)要按照适应市场需求、提高经济效益和增加农民收入的要求,打破地区自我粮食平衡的传统观念,大力调整农业生产结构,推进产业化经营。

(二)切实保护好基本农田,决不允许擅自将耕地改为非农用地,这是一条不可逾越的“红线”。

(三)要按照国家关于“销区保持6个月销量”的有关要求充实省级粮食储备,增强省级人民政府对粮食调控的责任和能力。

(四)主销区要采取多种措施与主产区建立稳定的粮食购销关系,以保证销区市场需求的粮源。

(五)国务院各有关部门要积极支持主销区加快推进粮食购销市场化。主销区如发生粮价较大波动或者出现粮食供应不足时,首先动用地方储备粮,必要时,经国务院批准动用中央储备粮平抑粮价,保证粮食供应。

二、完善国家粮食储备体系,增强粮食宏观调控能力

粮食是关系国计民生的重要商品,健全中央储备粮垂直管理体系,增强国家宏观调控能力,对我国经济发展和社会稳定具有重大的意义。

(一)进一步扩大中央储备粮规模。为适应农业和粮食生产结构调整,加快推进主销区粮食购销市场化,促进国有粮食购销企业改革,增强国家宏观调控能力,要适当增加中央粮食储备规模。在今明两年内,通过新建储备库装新粮和在产区直接收购,使中央储备粮规模逐步达到750亿公斤,保证国家掌握充足的粮食调控资源。具体实施方案由国家计委会同财政部、国家粮食局、中国农业发展银行和中国储备粮管理总公司等部门研究制定。

(二)健全中央储备粮垂直管理体系。加强对中央储备粮管理工作的领导,健全中央储备粮垂直管理制度,尽快建立管理科学、调控有力、吞吐灵活、人员精干的中央储备粮管理体系,确保国家宏观调控的需要。(1)中国储备粮管理总公司的任务是负责中央储备粮(含食油)的管理和轮换,建立健全责权统一、管理规范的中央储备粮轮换机制,防止粮食陈化变质,确保粮食数量真实、质量完好,保证国家急需时调得动、用得上。(2)中国储备粮管理总公司及其分公司要严格中央储备粮的监管,除经营与储备粮油吞吐轮换直接相关的业务外,不从事一般性商业经营活动。(3)中国储备粮管理总公司及其分公司、直属库要按照现代企业制度要求,完善企业内部管理和运行机制,提高企业经营管理水平,降低粮食储备费用,减轻国家财政负担。(4)国务院有关部门要抓紧制定《中央储备粮管理条例》等法规制度,将储备粮管理纳入法制化的轨道。(5)各有关部门和地方政府要积极支持中央储备粮垂直管理体系建设。

(三)继续抓紧国家储备粮库建设。为适应扩大中央储备粮规模的要求,今后可根据国家财力平衡和粮食储存的实际状况,继续适当安排国家储备粮库建设,以适应安全储存粮食的需要。今年建设的100亿公斤国家粮库,要确保工程质量和建设进度。

新建国家储备粮库产权归中央所有,各库所提折旧基金要专户存储,专项用于国家储备粮库的维修改造,不得挪作他用。

三、完善粮食风险基金包干办法,真正实行省长负责制

按照中央和地方对粮食分级管理的要求,必须健全在国家宏观调控下,地方人民政府对粮食生产和流通全面负责的体制,适当增加中央对粮食主产区的粮食风险基金补助,把粮食省长负责制真正落到实处。

(一)适当增加中央对粮食主产区的粮食风险基金补助,由地方包干使用。根据建立省级人民政府对粮食生产和流通全面负责体制的要求,为给粮食主产区更大的支持,从2001年开始,中央适当增加对粮食主产区的粮食风险基金补助,由地方包干使用。按1999年粮食风险基金包干政策规定,应由地方财政配套的自筹资金,要继续按政策及时足额配套到位。粮食风险基金补助包干基数调整后,由中央财政专项拨给各有关省(自治区、直辖市),与地方配套的粮食风险基金一并在中国农业发展银行专户储存,按照国家规定的用途,统筹使用,超支不补,节余留用。节余的粮食风险基金,要用于陈化粮价差亏损补贴、粮食出口补贴和消化粮食财务挂帐等粮食方面的开支,不准挪作他用。粮食风险基金的具体补贴范围、补贴标准、补贴方式,由省级人民政府自行确定,并抄报财政部、国家计委、国家粮食局、中国农业发展银行备案。国有粮食购销企业按政策应享受的粮食风险基金补贴,在资金拨到企业后,任何单位和个人不得以任何借口抽回。国务院有关部门要加强对粮食风险基金的监督、检查和审计,确保专款专用,防止挪作他用。粮食风险基金补助包干基数调整和使用监管办法,由财政部会同国家计委、国家粮食局、中国农业发展银行制订后,报国务院审批。

(二)完善和落实粮食省长负责制。粮食风险基金包干基数适当调整后,各省级人民政府要对本地粮食生产和流通全面负责,建立严格的粮食省长(主席、市长)负责制,核心是赋予省级人民政府管理粮食更大的自主权,同时也承担相应的责任。具体要求是:(1)粮食主产区要继续发挥区域比较优势,保护好耕地,增加粮食生产投入,稳定粮食生产能力,做好粮食收购和储存,保证向国家提供必要的商品粮和中央储备粮轮换用粮。(2)各省级人民政府要鼓励和引导国有粮食购销企业和其他有经营粮食资格的企业,积极发展产销区之间长期稳定的粮食购销协作关系,并要信守合同,促进产区粮食顺价销售和销区商品粮源的稳定供应。(3)实行粮食风险基金包干后,各省级人民政府筹集的配套资金要纳入地方财政预算,专款专用,不准挤占挪用。对部分粮食主产区地方配套的粮食风险基金不能及时到位的缺口部分,继续实行经批准向业

银行借款的办法。(4)各省级人民政府要积极推进国有粮食购销企业改革,妥善解决企业历史包袱,建立企业促销机制,实行自主经营、自负盈亏。(5)各省级人民政府要继续加快粮食市场体系建设,维护正常流通秩序,稳定市场粮价。

(三)因地制宜地调整农业和粮食生产结构,努力增加农民收入。各粮食主产区要以市场为导向,进一步优化粮食品种、品质结构,提高粮食单位面积产量,降低粮食生产成本,提高种粮效益和市场竞争能力。要紧靠依靠科技进步,加大实施种子工程的力度,加强粮食优质品种的引进、选育、繁育和推广工作,坚决淘汰劣质品种。有条件的地方,可积极推进粮食产业化、规模化经营,扶持一批有基础、有优势、有特色、有前景的龙头企业,发展订单农业,发展养殖业和粮食精深加工,促进粮食转化增值。

四、粮食主产区要坚持按保护价敞开收购农民余粮的政策

粮食主产区要继续实行“三项政策、一项改革”,切实保护广大农民利益。

(一)适当调整保护价收购范围。为促进农业和粮食生产结构调整,发展节水农业,适应市场需求变化,要适当调整保护价收购范围。从全国粮食供求趋势看,今后实行保护价收购的粮食品种,主要是长江中游地区的中、晚稻谷,东北地区的优等稻谷,黄淮海地区的小麦,东北地区和内蒙古东部的玉米。各有关省级人民政府可按照这个要求,自行确定实行保护价收购的品种、范围和办法,并注意做好毗邻省际间的价格衔接,同时报国务院有关部门备案。

(二)粮食主产区要合理确定粮食收购保护价格,并实行优质优价政策。当市场粮价低于粮食生产成本时,为补偿粮食生产成本,并使农民得到适当收益,省级人民政府可制定收购保护价,国有粮食购销企业和经批准入市的其他企业要按保护价敞开收购农民的余粮;当市场粮价高于保护价时,要随行就市收购农民粮食。为了探索如何把国家财政补贴真正补给农民,可以在实行农村税费改革的地区,选择一两个县(市)进行将补贴直接补给农民的试点,并认真总结试点经验。2000年因灾减产延缓一年执行新颁国家粮食质量标准的地区,从2001年秋粮上市起,执行国家新颁的粮食质量标准,有关地区要认真宣传、贯彻,确保入库粮食质量。

(三)各有关部门要继续支持主产区按保护价敞开收购农民余粮。农业部门要加强对农业和粮食生产结构调整的指导,积极引导农民生产符合市场需要的粮食。中国农业发展银行要继续改善金融服务,对国有粮食购销企业按保护价敞开收购的粮食,要及时足额发放收购资金贷款;对随行就市收购退出保护价范围的粮食,国有粮食购销企业要继续按照

“购得进、销得出、不亏损”的原则收购，农业发展银行要按照“以销定贷、以效定贷”的政策提供收购资金贷款。粮食、物价和质量技术监督等部门要加强对粮食收购市场的管理和监督检查，防止粮食购销企业发生拒收、限收和压级压价现象。

(四)促进粮食的顺价销售。调整粮食主产区粮食风险基金补贴包干基数以后，国有粮食购销企业经营费用得到合理补偿，有利于实现顺价销售，扭亏增盈。各有关省级人民政府要促进和引导国有粮食购销企业实行顺价销售。各地要加强粮食安全保管，有计划有步骤地搞好库存粮食的轮换，减少粮食陈化损失。对已经出现的陈化粮，经国务院批准，集中用于生产酒精、饲料等，不得流入粮食市场。处理陈化粮的价差亏损，首先用粮食风险基金弥补，确因陈化粮数量较多难以弥补的，由财政部会同国家粮食局另行提出解决办法。

(五)粮食主产和主销区以外的粮食产销大体平衡的省(区)，可按照粮食省长负责制的要求，由省级人民政府根据本地实际情况自行确定粮食购销政策。其中，粮食产量相对较多的地区，可比照实行粮食主产区的政策。

五、积极培育粮食市场体系，加强粮食市场管理

(一)积极培育粮食市场体系，搞活粮食流通。按照市场形成和发展规律，支持培育全国性和区域性的粮食批发市场，引导大宗粮食贸易进场交易，鼓励用粮企业到粮食批发市场协商成交。加强粮食市场信息网络建设，提倡应用电子商务等多种交易形式，降低粮食流通成本。鼓励和支持国有粮食购销企业、龙头企业和农民联合经营，形成生产、加工、销售一体化利益共同体，参与粮食流通。大力支持国有粮食购销企业、粮食加工企业和粮食经销企业，在粮食播种前与农民按照《合同法》的有关规定签订合同，实行订单收购。鼓励符合一定条件的多种所有制经济主体，经县以上粮食行政管理部门审查粮食经营资格，工商行政管理部门核准登记后，按国家有关规定从事粮食收购。

(二)积极支持国有粮食购销企业开展省际间的粮食调运和销售，充分利用市场机制配置粮食资源。继续鼓励粮食产区和销区建立长期稳定的粮食购销关系。粮食产销区之间可以利用各自优势，开展代购、代销、代储或联合经营。中国农业发展银行要在坚持封闭运行的前提下，按照“钱随粮走”的原则及时提供贷款和跨省(自治区、直辖市)结算服务。销区大型龙头企业和用粮大户，凡具备合法粮食经营资格，可以跨地区直接到粮食产地收购或委托收购农民的余粮。铁路、交通等部门要积极支持粮食运输，保证粮食运输的运力需要。

(三)搞好粮食市场管理，维护正常的粮食流通

秩序。在各级人民政府的统一领导下，工商行政管理部门要会同粮食等有关部门，规范交易规则，加强粮食市场监管，严厉查处无照经营、欺行霸市、哄抬物价、掺杂使假等违法违规行为。要积极支持粮食市场的发育和粮食产业化经营的发展，加强“订单农业”合同的监管，防止合同欺诈，保护粮食生产者和经营者的合法权益。粮食主销区跨县(市)的原粮和全国范围内的成品粮运输，不再实行运输凭证制度。毗邻地区要切实加强粮食市场管理的协调合作，维护粮食流通秩序。各级质量技术监督、卫生防疫部门要加强对粮食产品质量的检查监督。

六、加快国有粮食购销企业的改革步伐

适应社会主义市场经济发展和粮食流通体制改革不断深化的要求，必须进一步加大国有粮食购销企业改革的力度，彻底打破吃“大锅饭”的经营机制，促使企业真正走向市场，成为自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的经济实体。

(一)加快国有粮食购销企业内部改革步伐，坚持实行减员增效，转变经营观念，完善经营管理机制。国有粮食购销企业要高度重视扭亏增盈工作，通过深化企业改革，增强竞争意识，扩大市场销售，降低经营和管理费用，努力提高经济效益，严禁再发生新的亏损挂帐。凡因经营管理不善造成新的亏损挂帐的，有关地方人民政府要追究企业负责人的责任。

(二)地方各级人民政府要大力支持国有粮食购销企业改革，切实做好把粮食职工纳入社会保障体系的工作，所需资金不足的，由当地财政予以适当支持。对解除劳动关系的职工，要按政策规定给予经济补偿。国家粮食局要会同中国农业发展银行等有关部门，研究提出加快国有粮食购销企业改革的意见。

(三)各级粮食行政管理部门必须转变职能，实行政企分开，把主要工作转移到指导、协调、监督和服务上来，不准向粮食企业摊派费用，行政领导不得在企业兼任职务。粮食行政管理部门不得自办经济实体或企业，不得从事粮食经营活动。

七、切实加强领导，保证粮食流通体制改革的顺利进行

当前，粮食流通体制改革和粮食购销工作的任务十分繁重，各地区和各有关部门必须认真学习贯彻江泽民同志在庆祝中国共产党成立80周年大会上的重要讲话精神，按照“三个代表”重要思想的要求，加强对粮食工作的领导。

(一)各省级人民政府要坚决按照党中央、国务院的统一部署和要求，认真履行粮食省长负责制的各项职责，切实加强领导，稳定市、县粮食行政管理机构和职能，确保粮食流通体制改革各项政策措施落到实处。

(二)为适应粮食流通体制改革(下转第16页)

(上接第 25 页)的需要,各地区要抓好粮食行政管理部门和购销企业干部职工的学习和培训,努力建立一支精干、廉洁、高效的粮食管理干部和职工队伍。各级人民政府和有关部门要加强对粮食购销政策执行情况的监督检查,对违法违纪人员必须依照有关法纪严肃处理。

(三) 国务院各有关部门要切实加强对粮食流通的宏观调控和行业指导,按照主产区、主销区以及其

他地区的不同情况,实行分类指导,加强督促、检查和协调,保证粮食流通体制改革和粮食购销政策的贯彻落实。

深化粮食流通体制改革,是各地区、各有关部门的一项重要任务,必须统一思想,提高认识,认真研究新情况,妥善处理好改革过程中出现的新问题,确保各项改革政策措施的顺利实施。