

盐业体制改革暗战

盐业体制改革第七版方案正在制定,有望于 2014 年出台。方案设置了新旧体制过渡期,并拿出了推进改革的时间表,将于 2017 放开专营。早在 2001 年 3 月,原国家经贸委盐业管理办公室根据有关高层的批示,从 2001 年下半年开始对盐业体制进行调研,14 年过去了,盐业改革方案始终没有落地。

传盐业体制改革 2017 放开专营

盐业体制改革第七版方案正在制定,有望于 2014 年出台。方案设置了新旧体制过渡期,并拿出了推进改革的时间表。

记者日前独家获悉,国家发改委会同工信部对盐业体制改革进行了调查研究,并在 2009 年盐业改革方案基础上,形成了新版《盐业体制改革方案(征求意见稿)》下称《方案》。

这也是十多年来针对食盐专营体制改革第七轮方案,此前各方利益相争,始终未能毕其功于一役。此次改革酝酿过程中,“被改革”的中国盐业总公司亦在内部表示了不同看法。

专营弊端

据记者了解,早在 2001 年 3 月,原国家经贸委盐业管理办公室根据有关高层的批示,从 2001 年下半年开始对盐业体制进行调研,但盐业既得利益群体极力反对,又赶上国家经贸委撤销,盐业改革就此搁置,十多年过去了,盐业改革方案始终没有落地。

据悉,这一征求意见稿的主要内容仍然是取消食盐专营,实行许可经营制度;加强严格的监管制度,健全食盐储备体系,确保食盐安全供应;加快盐业结构调整,提升产业竞争力;健全法律法规,实施依法治盐。

本刊记者了解,第六个食盐专营改革的方案是 2009 年底出台的,当时的方案称:“自《意见》下发之日起,有关部门研究制定食盐准入条件、食盐储备、财政补贴、市场监管等政策措施,完善修改有关法规;2011 年废止盐业专营有关规定,取消食盐生产调拨计划管理,允许现有食盐定点企业进入流通市场,允许食盐生产经营企业跨区域经营等;从 2012 年开始,盐业全面按照新的生产流通体制运行。”

对此,有知情人士透露,第七轮方案与第六轮方案一样,依然设置了新旧体制过渡期,并拿出了推进改革的时间表,时间则向后拖延了 5 年,就是 2017 年全面放开食盐专营体制,方案虽然这样规定了时间表,但能否顺利实现,现在还不好说。

中国曾是世界上缺碘最为严重的国家之一,一度有 7 亿多人口缺碘,占到世界碘缺乏病人群的 40%,这是推行食盐加碘和专营的最主要原因。

1994 年,国务院颁布了《食盐加碘消除碘缺乏危害管理条例》,从此开始在全国大部分地区强制推行加碘盐政策。为了保障食盐加碘,1996 年 5 月,国务院正式发布《食盐专营办法》。

在这一体制下,食盐管理与经营政企合一,盐业批发企业(主要是盐业公司)垄断食盐批发经营,并行使盐政管理职能。食盐生产企业由行业管理部门颁发生产许可证实行定点生产,生产和调拨实施指令性计划。

在经济社会发展水平相对较低、国民碘摄入量严重不足、其他补碘措施难以奏效的特定历史阶段,食盐专营制度为中国消除碘缺乏危害发挥了积极作用。

随着经济社会的快速发展,这一体制的弊端也日益显现,食盐批发企业垄断经营,割裂产销链条,生产企业不能直接进入市场和自主经营,没有自主品牌,缺乏提高产品质量的积极性,损害了生产者和消费者的利益。

除了上述弊端之外,食盐专营体制实行的区域封锁、划地经营,难以通过市场竞争实现优胜劣汰。食盐专营的主体既从事盐政管理,又从事盐业产品经营,政企不分,容易滋生腐败等现象。

2006 年,国家审计署曾对中盐总公司及 14 个省市盐业公司、部分食盐生产企业进行了专项审计,发现诸多问题,如 2004、2005 年,中盐总公司利用协调生产和销售计划的权力,在编制计划时预留 4 万吨,分配给本公司投资的盐企。

此外,审计部门还发现,食用盐流通至少通过省市县三级盐业公司,批发环节层层加价,造成流通环节价格偏高。

一家民营盐业生产企业的负责人告诉记者,目前,一吨盐的出厂价大约为 700 元,即使加上包装和运输成本,也就是 1000 元左右,但是卖到市场上就是 3125-4906 元之间,“是不是暴利一目了然”。

利益之争

据记者多方了解,“被改革”的中国盐业总公司对《方案》有不同意见。目前,中盐总公司已在内部对《方案》作出意见回应,认为《方案》是不符合盐业体制弊端时,有一些地方是不符合当前实际的。

公开信息显示,中国盐业总公司位于北

京丰台区广外大街莲花池中盐大厦,该公司创立于 1950 年 2 月 15 日,现为国务院国资委监管的国有大型企业。

国资委相关部门官员告诉记者,中国盐业总公司类似中储粮、中储棉,都是政策性央企,由于中国盐业总公司的体量不大,总体销售额在央企中属于末端,为正局级央企。中盐总公司目前进行了股份制改造,但“这跟食盐专营制度改革没什么关系”。

据记者了解,食盐安全是中盐总公司反对盐业改革的重要理由之一,并强调盐业改革的各种配套政策、技术标准的制定实施及流通主体的培育与完善都有很大难度。

对于放开盐业经营会不会影响食盐安全,上述民营盐业公司负责人认为,放开经营并不意味着政府放手不管。另外,现在工艺流程都比较成熟,加碘并不复杂。“多年来一些部门和企业一直在夸大这个问题,目的就是阻挠改革。”

“我不知道食盐加碘的问题和改革有什么关系?”中国工程院院士、国家食品安全风险评估中心研究员陈君石在接受记者采访时表示,无论食盐专营体制改革与否,加碘政策以后必须还要执行,这和改革没关系,加碘是在生产环节,而改革是在流通环节,即使以后市场化了,食盐加碘的规定并不会改变,因为政府的职能还在。

近十余年,国家有关部委对中国盐业体制改革先后制定了 6 个方案。中国盐业协会相关负责人曾公开表示,这些方案由于各种原因都停下来了,其中中盐协会做了大量的工作,“给盐业争取到了宝贵的时间”。

原国家经贸委运行局分管盐业的副局长陈国卫对记者介绍,国家早就在制盐行业进行了改革,取消了对大工业盐的计划管理。当时反对大工业盐改革的理由和现在反对食盐改革的理由如出一辙,但是盐业公司以各种手段推迟了改革。

不过,2014 年 4 月 21 日,国家发改委官网刊发第 10 号令,决定废止《食盐专营许可证管理办法》,该消息引起行业内外广泛关注。但随后中国盐业协会与中盐总公司发表声明称,废止《食盐专营许可证管理办法》的原因在于盐业管理职能由国家发改委移交工信部,并不意味着取消食盐专营,国务院发布的《食盐专营办法》继续有效,食盐专营政策目前没有变化。

另据记者了解,2014 年 6 月 11 日,中国盐业协会召开了盐业生产企业关于盐业体制改革座谈会,明确提出“盐业体制改革已经纳入国家深化体制改革工作中”。参会的不少盐业企业表示拥护改革,希望尽快出台方案。

对此,中国盐业协会秘书长宋占京向记者表示,“改革的事情,我们肯定都很支持”。

一位参加会议的盐业生产企业人士告诉记者,这次盐业协会态度有所转变,此前都是“反对改革”,现在开始支持改革,立场上也与中盐总公司“分了家”,从整个行业的角度考虑问题,这是一个积极的信号。

至于漩涡中的中盐总公司,记者多次联系采访未果,至截稿时一直未作出回应。

原国家经贸委官员谈盐业改革很激动

与其他垄断行业相比较,食盐体制改革并不复杂,也没有大的风险,改革设计方案技术含量较低,但推进改革遇到了很大阻力。

对记者谈起食盐专营改革,陈国卫显得很激动。

2013 年退休的陈国卫,先后担任过国家经贸委运行局副局长、国资委国有重点大型企业监事会第 17 办事处副主任等与盐业改革相关的职务。他曾于 2004 年上书国务院领导,痛陈中国盐业体制之弊,呼吁对盐业体制进行大刀阔斧的改革。

“从 2003 年底,我就不接触盐行业了,但是由于良心使然,我还在关注食盐专营体制改革的事情。”陈国卫说。

陈国卫坦陈,2004 年,国家发改委牵头调研,2008-2009 年,发改委和工信部着手改革方案,但都被盐业公司以各种手段推迟了改革。

2009 年 12 月中旬,陈国卫在北京的一次研讨会上公开炮轰食盐专营制度,认为中国盐业专营制度已经完成历史使命,专营、审批、腐败已形成必然联系,改革应该加速推进,从而引发一场对于食盐专营和盐业体制改革的全面讨论。

在陈国卫看来,与其他垄断行业相比较,食盐体制改革并不复杂,也没有大的风险、改革设计方案技术含量较低,但推进改革遇到了很大阻力。

“因为呼吁改革,盐业公司的很多人在公开场合都骂我,但是私下里却认为我说得很正确,因为他们系统内的人最明白为什么要改革。”陈国卫说。

商务部研究院消费经济研究部副主任赵萍接受记者采访时也认为,从市场供求的



新中国成立后食盐专营大事记	
1949 年	政务院颁布《关于全国盐务工作的决定》,全国划分 7 个销盐和产盐区。
1949 年 12 月	政务院召开首届全国盐务会议。
1950 年 1 月	政务院颁发了《关于全国盐务工作的决定》,财政部盐务总局在北京成立。
1950 年 10 月	第二届全国盐务会议指出《关于执行大盐田收归国有的决定》。实现盐务产权统管,产销分管。
1954—1957 年	产、运、销、税统一管理。生产、运销统一由轻工业部盐务总局负责管理。
1958—1962 年	产销企业全部下放,盐税划交税务部门,盐务总局改为制盐工业局,安排生产,组织产品分配、调运。
1963—1969 年	盐务总局与盐业公司一套机构、两块牌子。统一经营管理全国盐的产、运、销、存。
1969 年	产销企业再次全部下放,生产多头领导,产、供、销脱节。
1980 年以后	国家经委批准成立中国盐业总公司,作为试办企业性公司的试点之一。
1994 年	国务院发出《关于进一步依法加强盐业管理问题的批复》,同意“对食盐实行专营,对工业盐实行计划管理”。
1996 年	国务院颁发《食盐专营办法》,实行了食盐生产定点制度、食盐批发许可证制度和运输准运证制度。
2001 年	国家经济贸易委员会在经济运行局设立了盐业管理办公室,在国家一级实现了政企分开。
2003 年 8 月	国家经贸委撤销后,国务院授权国家发改委为国家盐业行政主管部门。中国盐业总公司是全国食盐专营的经营主体。
2008 年 3 月	国务院机构改革,将国家发展和改革委员会承担的盐业行政管理划归工业和信息化部。
2013 年底	工业与信息化部将其食盐专营许可证的管理权相继下放省级管理。

角度来说,中国食用盐的产量完全可以满足老百姓日常的生活需要,所以没有必要管得太严太死;即使从食品安全的角度来看,粮食都放开了,食盐只要国家做一定储备,问题不是很大。

广东省曾于 2003 年年底率先启动了改革试点,省盐业总公司(食盐专卖局)承担的有关盐业的行政管理职能划入省经济贸易委员会(现改名为省经济和信息化委员会),同时撤销省食盐专卖局牌子,这次盐业改革在全国引起了广泛的关注。

然而,2007 年广东省政府同意广东省盐业总公司加挂省盐务局牌子,重回政企不分的老路。

有数据显示,2005 年度和 2006 年度全国碘盐监测报告显示,2005 年广东的碘盐覆盖率仅为 799%,位列全国倒数第四,合格碘盐食用率仅为 75.1%,排在全国倒数第五。此外,小工业盐的泛滥、碘盐覆盖率的持续下降,这些不利影响也使得广东盐业的改革难以推进。

不过,据陈国卫介绍,碘盐的覆盖率和改革之间并没有必然联系,只要政府有关部门的管理职能跟上,碘盐的覆盖率一定会上升。

陈国卫认为,从今天来看,广东省食盐专营体制的改革依然意义重大,有很多可供借鉴的地方,其实早在 2001 年的时候,很多省市的盐业公司都做了两手准备,对于一旦放开后如何应对改革,他们也都做了物质和组织等方面的部署。

然而,对于盐业改革到底何时才能破冰,陈国卫心里依然没有底。

中盐被指推高盐价 盐改 14 年无疾而终

2014 年 04 月 12 日,国家发改委发布一份“决定废止《食盐专营许可证管理办法》”的通知,许多人误以为是“食盐专营废止”而叫好。随即中国盐业总公司(以下简称“中盐”)和中国盐业协会均出来辟谣,称此事是“误读”,称“食盐专营没有改变”。

乌龙事件的澄清并没有让评论停止,相反,“食盐专营”的话题持续发酵。业界纷纷质疑,非市场化的“独家”专营体制,是食盐生产者经营艰难、消费者吃盐成本高的原因,也催生出盐业公司的暴利,同时助长腐败的可能性。

一吨盐,从 600 元到 6000 元(小)

在食盐流通环节,经过中盐及各级盐业公司经手,食盐价格翻了近 10 倍。

4 月 26 日,北京市朝阳区一家京客隆超市内,销售着三种食盐产品。“中盐 400g 绿色低钠碘盐”零售价 28 元,“中盐 300g 加碘低钠盐”零售价 2 元,以及“中盐 800g 京品腌制盐”28 元。

“一小袋盐两块钱,人们可能觉得不贵,也习惯了这个价格”,食品专家、国际食品包装协会秘书长董金狮对新京报记者表示,但实际上市场上每吨算下来几乎没有 4000 元以下的,相比其成本,利润非常高。

目前,我国食盐由中国盐业总公司以及其旗下的各级盐业公司专营,遵循国务院 1996 年颁布的《食盐专营办法》。食盐的生产、批发和储运由政府指定,价格也由各地政府相关部门制定。

此前,有媒体报道称,海盐厂盐民晒一吨盐,卖给食盐指定生产企业,只能拿到 200 到 300 元。生产企业加工后卖给盐业公司,每吨 500 到 600 元,盐业公司经调配供应后,卖给可销售食盐的商家每吨价格 1000 多元。最终到达消费者手中时,每吨价格超过 3000 元,实为暴利。

记者采访后发现,现在的情况较上述数字,有过之而无不及。

河北省某指定食盐生产企业工作人员刘女士告诉新京报记者,现在当地盐业公司的收盐价,普通盐是每吨 583 元,绿色盐是每吨 743 元。对于她所在的企业来说,普通食盐卖这个价格其实是亏损的,绿色盐能赚一点。合算下来,利润很薄,基本没的赚。“价格是定好的,我们也没有办法。但是盐业公司再卖出去,价格能翻好几倍”,刘女士说。

在北京市发改委网站上,对小包装食盐价格的查询结果显示,最便宜的食盐为 500 克复合膜装精制盐(一级),售价 1 元,合每吨 2000 元。市面上更为常见的 400g 低钠盐,售价为 2 元,合每吨 5000 元,500g 中盐低钠盐 44 元,合每吨 8800 元。

在上述京客隆超市内销售的用于直接加热烹饪的绿色低钠碘盐和加碘低钠盐,计算下来,每吨的价格高达 6000 余元至 7000 元。也就是说,经过食盐专营者中盐以及各级盐业公司“倒手”后,价格最高翻了近十倍。

中宇资讯分析师安康告诉新京报记者,食盐暴利争议已久。2010 年,曾有多家地方盐业公司联名上书,要求更改与中盐的利润分配比例,因为“中盐拿走的利润是生产厂家的数倍”。

据媒体报道,《食盐价格管理办法》规定,食盐零售价和批发价差率应控制在 20%以内,小包装成本费用利润率控制在 15%以内。

专营制度下 中盐被指推高盐价

发改委“取消食盐专营”,中盐称是误读。盐业生产企业称专营推高盐价。

盐业暴利由来已久,近日引发对食盐专营关注的是发改委一则通知。4 月 21 日,国家发改委发布通知,决定废止《食盐专营许可证管理办法》,自公布之日起执行。此消息一经发布,许多网友理解为“食盐专营体制结束”,有不少叫好、欢呼的声音。

对此,中国盐业总公司发表声明称,2008 年,国家盐业管理职能由国家发展改革委调整到工业与信息化部,对食盐专营许可证的管理相应移交。新一届中央政府组建后,工业与信息化部已将其食盐专营许可证的管理权相继下放省级管理。在此背景下,应工业与信息化部要求,国家发展改革委刊发第 10 号令,废止《食盐专营许可证管理办法》。也就是说,废止的管理办法本身就已没有存在意义。

中盐强调,废止该办法并不是废除食盐专营,外界将此理解为食盐专营废止,实属误读。中国盐业协会也作出了相同的回应。

目前,我国只有烟草和食盐是专营体制,按计划统购统销。在食盐行业中,中盐及旗下各级盐业公司既是管理者,又参与经营。

在工信部公布的 2013 年—2015 年 90 余家食盐指定生产企业名单中,很大一部分是盐业系统的自有生产企业。盐业公司一边当裁判员定规则、一边当运动员的模式,被业内诟病,没有市场竞争,也导致了国人吃

盐成本的大幅提高。

长期关注盐业案件的上海彭旨平律师事务所律师邹佳莱告诉新京报记者,各级盐业公司的门口同时还挂着“盐务局”的牌子,即“一套班子、两块牌子”,属于政企不分,但又没有政府的任命文件。盐业公司不仅自己有生产食盐的企业,还管理着生产计划、调配等事务。

河北省一食盐生产企业工作人员刘女士告诉记者,如果放开专营,公司生产的食盐肯定能保质保量,不达标都不让出厂。她认为,现在因为盐业公司控制住中间环节,生产企业没办法自主经营,不能直接面对消费者、感受市场行情。“尽管已经多年供大于求,但食盐价格依然很高,就是因为没有竞争。”

邹佳莱表示,食盐属于食品,需要“许可经营”,但是,是“普通的许可经营”,而不需要一家专营。他举例称,一家经营会有弊端,电信业也曾独家经营,后来分为几家竞争,资费就降了下来。“食盐首先需要打破中盐专营。”

中国盐业总公司副总经理、新闻发言人黄伟日前接受新华社专访时否认了暴利和垄断的说法。他表示,中盐作为央企,需要确保交通不发达地区的人们可以吃到同样安全放心、甚至更为廉价的食用盐。此外,目前我国公众每年人均消费食盐 13 元,每月仅 1 元多,“食盐是超市里最便宜的食品”,黄伟说。

盐业改革多年无明显进展

盐改课题组称专营易导致效率低,易滋生腐败。

事实上,关于盐业的改革,早已启动,只是进展不大。

据媒体报道,早在 2000 年,盐改调研已经展开,且于 2002 年形成草案。但由于当时的国家经贸委盐业管理办公室撤销,改革搁浅。

2005 年,国家发改委提出要制定盐业改革方案,调研到 2007 年形成草案。但后来,对于盐业的管理由发改委移交至工信部,盐改工作再度遭遇搁浅。

2009 年 11 月,国家发改委和工信部组建的盐业体制改革工作小组,再次提出盐业体制改革方案初稿。意见稿提出,从 2010 开始,安排两年过渡期,全面放开盐业市场。第一步,允许生产企业进入市场,由生产企业与现有省市盐业公司自由竞争。第二步,放开盐业公司以外的流通企业进入盐业行业。

同样在 2009 年年底,国务院国资委(微博)企业监事会监事陈国卫“炮轰”中盐集团称,“中国盐业专营制度改革应该加速推进,要破解国企垄断经营。但是中国盐业总公司强烈地反对这场改革。”

据媒体报道,中盐协会理事长董志华曾公开表示,这些方案由于各种原因都停下来了,其中中盐协会做了大量的工作,使得 2009 年盐业体制改革小组提出的方案暂时停下来,“给盐业争取到了宝贵的时间”。董志华曾任中盐集团董事长。

中投顾问食品行业研究员向健军也告诉记者,关于取消食盐专营的讨论持续多年。但迟迟未出现的原因,一个是对食盐安全性的考虑,另外就是利益既得者的阻挠。

据国际控制碘缺乏病理理事会(ICCID)的统计,世界上碘盐覆盖率超过 90%的国家有 30 多个。其中,只有中国等少数国家或地区实行专营专卖体制。

在 2011 年 4 月,盐改课题组提出,食盐专营体制改革是我国盐业体制改革的中心环节。课题组认为,食盐加碘不等于食盐专营。专营这种高度垄断的管理体制,导致经营效率较低、垄断滋生腐败、产销矛盾突出等问题,食盐专营代价高昂。

课题组建议用 3 到 5 年左右的时间,采用“三步走”战略进行改革。第一步,用 1 到 2 年进行结构调整。第二步,特许经营,用 1 到 2 年培育新的销售主体,包括取消食盐产销计划、市场化采购、食盐经销采用招投标制等。第三步,在特许经营期满后,食盐市场自然放开,全部食盐定点企业可自由销售其合格产品,国家市场监管部门(质检、工商、卫生)各司其职,做好碘盐质量监管和碘盐覆盖率监测。

据业内人士透露,明年,盐业公司可能会与盐业协会合并,形成新的行业协会,服务企业、监督企业。

对于盐改及专营制度放开,中国盐业总公司副总经理、新闻发言人黄伟日前接受新华社采访时回应称,食盐的市场化开放是一个趋势。

盐业协会理事长董志华在今年早些时候举行的行业会议上也讲到,十多年来,关于盐业体制改革被国家提到多次。中盐协会在盐业内部提出了“专营下的市场化运作”想法,致力于推动行业内部改革。2013 年底,国务院常务会通过了全国经济体制改革方案,其中包括盐的体制改革,并已经通过。2014 年将提出盐业体制改革方案。

但是目前,中盐及各级盐业公司并未公布具体的改革计划或时间表。记者就此联系中盐相关负责人,但多次致电均无人接听。

(新浪财经)