

盐业改革方案出台在即：废止盐业专营 放开价格

编者按：

20 日，记者从中国盐业协会获悉，盐业体制改革方案已在国家发改委主任办公会议通过，并在各部委完成意见征求。方案分六个部分共 20 项内容，核心为 2016 年起废止盐业专营，放开所有盐产品价格，2017 年起盐业全面按照新的方案实行。

方案核心为废止盐业专营，具体内容有从 2016 年起，废止盐业专营有关规定，允许现有食盐生产定点经营企业退出市场，允许食盐流通企业跨区域经营，放开所有盐产品价格，放开食盐批发、流通经营。

中国盐业协会人士解释道，按照已过会的草案规定，盐业在 2015 年继续专营，2016 年取消特许经营，2016 年企业

同时申请新许可证，2017 年开始获得新许可证的企业开始新的经营活动。

食品药品监督部门开始承担执法资格，现有食盐生产和批发企业在内的各类企业，在 2016 年按照新的法规申请食盐生产和流通许可证，从 2017 年盐业按照新的办法实行。社会资本进入盐业，只能进入已取得经营许可的企业。

而据盐业协会人士透露，盐业改革事项已由中央经济体制和生态文明体制改革专项小组负责，也是发改委今年要完成的 15 项任务之一，国家发改委主任办公会已经通过方案，而国家发改委、工信部、中编办、食药监局、财政部、国资委等涉及部委都同意盐业体制改革方案，可以预期方案出台在即。



盐业专营之痛：盐改方案已夭折 6 次

■ 金晓岩 报道

在盐业改革方案迟迟未有定论之前，中国盐业总公司(以下简称“中盐”)这块被业界称为盐业改革最难啃的骨头终于有所“前进”。9 月 16 日，中盐官方发布消息，公司领导班组合重新制定，李耀强接任董事长职位，并兼任中盐党委书记以及中盐股份公司董事长和党委书记。

盐改何时推进?业内流传甚广的版本是，曾经因为中盐的阻碍，盐业改革方案已经夭折 6 次。今年 6 月，国家发改委发布公告要求全面放开小工业盐的价格，其价格将由政府指导价变为市场调节。当时便有声音称，小工业盐价格放开为下一步食盐价格市场化铺平了道路。此次，处于盐改核心的中盐完成人事调整能否成为盐业改革历史上的破冰之举，目前还是一个未知数。

中盐新领导班子上任

日前，国务院国资委企干二局局长宋亚晨宣布了国务院国资委任免决定，李耀强担任中盐总公司董事长、党委书记兼中盐股份公司董事长、党委书记。原中盐董事长茆庆国到龄退休。

之所以此次人事调整这么受关注，业内认为这或将开启盐业改革的大幕。

新官上任三把火，李耀强作为盐业改革的核心中盐的新任掌门人，身上压力自然不言而喻。

不过，东方艾格农业咨询机构分析师马文峰却认为这场盐改并不会那么彻底。“国家对食品添加剂管控很严格，食盐作为最基本的食品添加剂之一，涉及到食品安全问题，自然不会轻易开放专营权利。未来的改革模式应该是国企引进外来资本参股等形式，以几个大型有资质的规模企业为主导，这样更有助于制盐行业的流通和管制。”

盐业改革多年无明显进展

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 年开始，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学会(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，在特许经营到期后，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。

盐业改革博弈：民企竞争受阻 国企煎熬

■ 柴刚 报道

记者从权威人士处获悉，盐业体制改革方案内容包括六部分：一是盐业体制改革的指导思想和目标原则；二是取消食盐专营、许可经营制度后实行最严格的食品监管制度；三是健全食盐储备体系，确保食盐安全供应；四是加快盐业体制调整提升产业竞争力；五是健全法律法规，实施依法治盐；六是强化领导落实各项任务。

按照方案规定，从 2016 年起废止食盐专营，允许现有的食盐定点企业进入市场，允许食盐流通生产企业跨区域经营，放开所有盐产品价格，放开小工业盐等其他用盐的经营。

在业内看来，食盐“专营”存废之争多年，涉及多方利益，谁都不愿意主动“放手”，这在盐业基层表现得更为显著。

民企竞争受阻

孙柳所在的制盐企业成立于上世纪 80 年代初，离渤海海边仅十余公里，是集制盐、化工、海水养殖等于一体的民营企业，职工 6000 多人。该公司公开资料显示，其工业盐年生产能力 180 万吨，制盐面积 40 万公顷，年产优质原盐 200 万吨。

孙柳告诉记者，类似规模的公司在周边有 20 多家。几年前，“为未来盐业改革做准备”一直是他及众多民营盐企负责人努力的一部分。

在孙柳看来，食用盐的制作非常简单，即原盐烘干、清洗、粉碎、加碘、包装等流程，而其作为大型盐企早就具备了生产食盐的规模与技术。然而，盐业改革虽然近年来呼声一直不断，却一直没有等到让自己兴奋的消息。

他向记者介绍，目前市面上的盐，其本质都一样，其中食用盐只占全部盐量的 5%，但

其利润诱人。国家盐务部门人为地规定了大工业盐、小工业盐等各种盐种，并单独将食用盐进行食盐专营管理，浪费了大量的人力、物力等资源，并对市场进行长期垄断。“目前，全国盐企 4000 余家，但拿到食盐生产许可证的仅 100 余家。”

在渤海湾另一家民营盐企内，唐青(化名)没有拿出更多时间理会上述消息。他所辖企业规模与孙柳所在企业相当，并对食盐市场有着多年的调查与研究，食盐市场“专营放开”更是其多年的一个期盼。

“一旦食盐准入放开，我们就立即上马食盐项目，参与竞争。”他此前在接受记者采访时信心满满。

在他看来，盐务部门目前利用行政手段对食盐市场流通控制太死。他给记者算了这样一笔账：作为民营盐企，如果进入市场，现在要交纳多种莫名其妙的行政费用，1 吨盐所产生的费用是 20 余元，按年产 30 万吨计算，将是 600 万元，这无疑将民营盐企排除在了市场外。他介绍，民营盐企目前在设备、工艺、销售网络等方面都具备了参与市场竞争的条件。

“我多次向省级盐务部门呼吁食盐放开经营。”他说，目前食用盐从行政体制上设置了民营企业无法逾越的门槛。

煎熬的国有盐企

作为国有盐企，杨光(化名)所在企业与国内其他国有盐企一样，实行统一价格、统一计划、统一结算、统一销售、统一生产的“五统一”模式，完全是计划管理。他回忆，在 2003 年“非典”时期，按照国家调拨生产，其所在企业的原盐不够，只好从市场上以 380 元/吨至 400 元/吨价格购买，原料价格是市场价格，但

销售时仍是执行计划价格，同时在加工过程中还要消耗煤电等，产生了“价格倒挂”，当年企业亏损了 2074 万元。

他坦言，与民营盐企相比，其所在国有盐企职工收入太低，基层员工工资在 1000 元左右。杨光向记者讲述了这样一个实例：一家盐企的负责人在没有改制前年收入在 5 万元，而进行股份制改革后年收入达到了 500 万元。

“盐价每次上涨受益的都是盐务局和盐业公司，生产企业不涨价。”威海市一盐业人士介绍，山东省盐业系统的体制“五花八门”。

对于山东而言，最早是产区，包括盐务局和盐业公司，两个牌子一套人马，施行“产销合一”的模式。“山东如果对其进行体制改革，盐业产区容易操作，但销售环节上的情况比较复杂。”上述人士说。

在山东，有一定规模的国有盐企的厂长大都在当地盐务局挂副职，即使在一次改制之后，也只是有的盐务局局长变为盐企的董事长，有的盐企的董事长挂着盐务局局长头衔，“既拿着公务员的工资，还是企业的法人代表。”

在杨光看来，国有盐企企业负担重，无法与新型民营企业站在同一起跑线上，一旦真正进入改革阶段，最终面临的将是被动改革。

山东盐改步履蹒跚

山东省是全国最大海盐生产基地，原盐产能、产量均占全国总量的 1/3 以上。2010 年 12 月初，山东省盐业集团总公司(以下简称“山东盐业”)进行生产、经营两大板块的改革重组，组建东方制盐有限公司和鲁盐连锁有限公司，改变山东省食盐生产企业过于分散及规模偏小的现状，推动食盐销售由垄断性

其次，政企不分，专营权和监管权合二为一，导致许多地方专营扩大化，监管弱化。到目前为止，食盐专营没有建立与专营政策相适应的管理体制和运行机制。在专营政策执行过程中因为利益、责任主体多元化，出现了一系列条块分割的现象。我国大部分地区的盐政管理和经营队伍是一套机构两块牌子，各地盐务局是盐业管理政策的制定者、盐政执法者、生产企业的上级主管，同时又是盐产品的经营者。一些盐业公司对海水晶、海水素、足浴盐、沐浴盐等品种盐也实行变相“专营”，甚至对食盐包装物也实行“专营”。各级盐业公司本应专营国家规定的食盐商品，但不允许专营不在专营范围内的品种盐，但实际上执行的情况不容乐观。

再次，产业链断开形成产销分离局面，食盐生产企业享受不到国民待遇，资源浪费比较严重。食盐生产者没有产品的商标、品牌，不能进入市场与消费者直接见面，只能按计划调拨给盐业公司经销。盐行业总体上产大于销，对于食盐市场，永远是产大于销的买方市场，产销矛盾比较突出。一方面是盐厂压价冲销食盐市场，同时也存在部分盐业公司不认真执行专营规定的问题。特别是跨省调拨食盐普遍存在计划执行不好，拖欠盐款，结算不及时等问题，激化了产销矛盾。盐化工发展缓慢，造成资源利用水平低。当前，制盐工业仍主要以单一的制盐业为主，资源利用率很低，卤水化工、水产养殖、盐田生物等产业，发展的广度和深度不够，而且起伏较大，产业化进程十分缓慢。海盐苦卤利用率不足 20%，这意味着每年有 5 万吨的溴资源、50 万吨的钾资源和 500 万吨的镁资源被排放。

首先，地方专营代替国家专营，致使合格碘盐很难统一配送到位，导致配送过程中交易成本上升。专营应该是国家专营，可现状是省内垂直一体的省级专营，而不是真正意义上的国家专营，全国统一的专营体系尚未建立起来，各省或县市在各自辖区内实行地方专营，地区封锁，诸侯割据，导致专营扩大化现象在生产企业反映非常突出。

被诟病的食盐专营

自食盐开始专营，就采取计划体制的模式，没有像对其他专卖专营的产品一样出台相应的配套政策，没有形成上下资产一体垂直管理体制，即未形成真正意义上的国家专营。主要存在三个方面的问题。

首先，地方专营代替国家专营，致使合格碘盐很难统一配送到位，导致配送过程中交易成本上升。专营应该是国家专营，可现状是省内垂直一体的省级专营，而不是真正意义上的国家专营，全国统一的专营体系尚未建立起来，各省或县市在各自辖区内实行地方专营，地区封锁，诸侯割据，导致专营扩大化现象在生产企业反映非常突出。

专营向经营转变。据了解，其旗下生产企业当时原盐年产能 200 万吨，食盐加工能力 150 万吨，溴素生产能力 1000 吨。

山东盐业相关人士此前在接受记者采访时介绍，山东省此番改革的着力点放在打破按行政区划设置经营机构的传统做法，将山东盐业权属的部分市级盐业公司和县级盐业公司，吸收合并、整合重组成立鲁盐连锁有限公司，减少中间环节，降低经营管理成本，依照市场规律组织食盐营销，实行区域化经营向连锁化、代理制经营转变。

显然，山东上述盐业改革并没有打破原有的经营专营，并非真正意义上的“盐改”。在多名业内人士看来，其此举是利用原有资源优势的提前布局，整编其他盐企，达到另一种垄断。

前述威海业内人士介绍，现在盐业产能过剩，以威海为例，整个地区年消费 4000 余吨食盐，而其区域内的高岛盐场则年产 6 万吨盐。盐业虽小，但谁也不愿意主动放弃其丰厚的利润。杨光坦言，目前食盐出厂价在 300 元/吨至 500 元/吨，而按目前终端市场价格计算则高达 3000 元/吨。

中盐原董事长、现任中国盐业协会理事长董志华在接受媒体采访时对此印证，食盐出厂价近年来虽然没有什么变化，但从工厂到市场终端价格提高了近十倍，批发销售环节的盐业公司享有巨大的利润。

该威海业内人士透露，高岛盐场生产碘盐基本不赚钱，价格、包装等由山东省盐务局统一确定、发放，并考核各地市盐务局，市盐务局则考核县级盐务局，考核的标准就是上缴的销售款数额。在他看来，山东原料盐品质好、颗粒度合适，原本凭借盐业资源优势，可以左右全国大工业盐市场行情，卖个好价钱，但山东却是各自为政，一盘散沙。

行食盐的国家专营制度，食盐由中盐和各省盐业公司统一加碘销售，各制盐企业所产食盐必须由盐业公司统购统销。

食盐和烟草是目前我国仅剩的两个保持专营体制、按计划统购统销的行业。在食盐体系内，盐业公司是唯一的经销商，而食盐生产亦由政府特许的生产企业按计划进行，这一性质也造成了行业垄断现状。

食盐的利润究竟有多高?据国家发改委和各省物价局规定，食盐出厂价为每吨 300 到 500 元。记者查阅了 2009 年出台的《国家发展和改革委员会关于提高食盐出厂(场)价格的通知》后发现，每吨碘盐批发价格(含税)没有超过 700 元的。然而在广州市内的超市货架上，500g 一包的平价食盐普遍标价为 1.5 元左右，换算后即每吨 3000 元。也就是说，从出厂价到销售价，食盐的价格飙涨了 6 到 10 倍。《食盐价格管理办法》规定，食盐零售价格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。如今这个差价，显然不止。

这还是以最便宜的平价盐计算，广州华润万家的一位售货员告诉记者，超市内再没有比售价 1.5 元的广东盐业“加碘精制盐”更便宜的食盐了。而最贵的则是中盐集团进口的“荒漠钙强化营养盐”，350g 售价就近 20 元。数据统计显示，与发达国家相比，我国的食盐零售价格明显偏高，美国、法国、澳大利亚、中国这四个国家的人均食盐消费额与人均国民收入之比分别为：0.06、0.04、0.04、0.12。横向比较，中国人吃盐的成本，已然像烧油成本一样位居全球前列。

而且近年来盐价一直在涨又是不争的事实，也难怪市场上有关盐业公司被指专营暴利的声音一直存在。国家行政学院教授张春晓撰文称，中国盐业体制政企不分，专营权和监管权合二为一，导致许多地方专营扩大化，监管弱化。然而在 2007 年，国家审计署对全国盐行业进行了 8 个月的审计，结论是“食盐并不存在暴利”。

(搜狐)