

国务院关于进一步深化粮食流通体制改革的意见

国发〔2004〕17号

2004年5月23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，各地区、各部门按照党中央、国务院的部署，积极稳妥地推进以市场为取向的粮食流通体制改革，保护广大农民利益，促进农业生产结构调整和粮食生产与流通。随着国民经济市场化程度的提高，粮食流通体制改革的深入和农村税费改革的全面实行，当前进一步推进粮食购销市场化改革的条件已经基本具备。按照党的十六届三中全会精神，国务院决定，在总结经验、完善政策的基础上，2004年全面放开粮食收购市场，积极稳妥推进粮食流通体制改革。粮食流通体制改革，必须有利于粮食生产、有利于种粮农民增收、有利于粮食市场稳定、有利于国家粮食安全，这是实践“三个代表”重要思想的具体体现，各地区、各部门必须充分认识改革的艰巨性和复杂性，统一思想，高度重视，切实把改革的各项政策措施落实到位，确保改革的顺利实施。

一、改革的总体目标、基本思路和实施步骤

(一)深化粮食流通体制改革的总体目标是：

在国家宏观调控下，充分发挥市场机制在配置粮食资源中的基础性作用，实现粮食购销市场化和市场主体多元化；建立对种粮农民直接补贴的机制，保护粮食主产区和种粮农民的利益，加强粮食综合生产能力建设；深化国有粮食购销企业改革，切实转换经营机制，发挥国有粮食购销企业的主渠道作用；加强粮食市场管理，维护粮食正常流通秩序；加强粮食工作省长负责制，建立健全适应社会主义市场经济发展要求和符合我国国情的粮食流通体制，确保国家粮食安全。

(二)深化粮食流通体制改革的基本思路是：放开购销市场，直接补贴粮农，转换企业机制，维护市场秩序，加强宏观调控。

(三)深化粮食流通体制改革的步骤和要求是：全面规划，分步实施，因地制宜，分别决策，加强领导，落实责任。

二、放开粮食收购和价格，健全粮食市场体系

(四)积极稳妥地放开粮食主产区的粮食收购市场和粮食收购价格，继续发挥国有粮食购销企业主渠道作用，发展和规范多种市场主体从事粮

食收购和经营活动。

(五)转换粮食价格形成机制。一般情况下,粮食收购价格由市场供求形成,国家在充分发挥市场机制的基础上实行宏观调控。要充分发挥价格的导向作用,当粮食供求发生重大变化时,为保证市场供应、保护农民利益,必要时可由国务院决定对短缺的重点粮食品种,在粮食主产区实行最低收购价格。

(六)建立统一、开放、竞争、有序的粮食市场体系。继续办好农村集市贸易。加强粮食批发市场建设,提升市场服务功能,引导企业入市交易。稳步发展粮食期货市场,规范粮食期货交易行为。取消粮食运输凭证制度和粮食准运证制度,严禁各种形式的粮食区域性封锁,形成公平竞争、规范有序、全国统一的粮食市场。

三、建立直接补贴机制,保护种粮农民利益

(七)结合农村税费改革,2004年起,全面实行对种粮农民的直接补贴。粮食主产省、自治区实行直接补贴的粮食数量,原则上不低于前三年平均商品量的70%。其他省、自治区、直辖市也要比照粮食主产省、自治区的做法,对粮食主产县(市)的种粮农民实行直接补贴。

(八)尽快建立和完善对种粮农民直接补贴的机制。直接补贴的标准,按照能够补偿粮食生产成本并使种粮农民获得适当收益,有利于调动农民种粮积极性、促进粮食生产的原则确定。直接补贴的对象是主产区种粮农民(包括农垦企业、农场的粮食生产者)。直接补贴办法可以按农业计税面积补贴,可以按计税常产补贴,可以按粮食种植面积补贴,可以同种粮农民出售的商品粮数量挂钩。直接补贴资金要真正补到种粮农户,确实起到促进粮食生产和增加种粮农民收入的作用。由财政部会同发展改革委、粮食局等有关部门制定完善直补办法的指导性意见,各省、自治区、直辖市人民政府根据国家的指导性意见,结合本地实际确定具体办法。

(九)粮食风险基金优先用于对种粮农民的直接补贴。2004年,粮食主产省、自治区从粮食风险基金中安排100亿元(占主产区粮食风险基金规模的40%)对种粮农民补贴,以后年度对种粮农民的直接补贴资金要逐年有所增加,经过三年,将现有粮食风险基金的一半用于对种粮农民直接补贴。

部分粮食主产省、自治区粮食风险基金用于直接补贴农民不足的,经省级人民政府申请,由中央财政根据粮食风险基金的缺口情况给予借款;仍有缺口的,报经国务院批准,向中国农业发展银行借款,以确保对种粮农民直接补贴资金的落实。其他地方对种粮农民直接补贴的资金,从现有包干的粮食风险基金中安排,粮食风险基金不足的,由省级人民政府自筹资金解决。

(十)要按照公开、公平、公正的原则,认真做好直接补贴的组织和落实工作,保证种粮农民得到实惠。补贴款的兑付可以采取农业税征收和对农民直接发放“征补两条线”,可以直接抵扣农业税,也可以直接补给农民。不论采取哪种方式,都要把对种粮农民直接补贴的计算依据、补贴标准、补贴金额逐级落实到每个农户,并张榜公布,接受农民监督。各地和有关部门要加强对补贴资金的监管,严禁截留、挪用。

四、转换企业经营机制,加快推进国有粮食购销企业改革

(十一)国有粮食购销企业改革的总体要求是:实行政企分开,推进兼并重组,消化历史包袱,分流富余人员,建立健全法人治理结构,使企业真正成为自主经营、自负盈亏的市场主体,提高市场竞争能力,更好地发挥主渠道作用。

(十二)加快国有粮食购销企业产权制度改革,因地制宜实行企业重组和组织结构创新。以现有仓储设施为依托,改造和重组国有独资或国有控股的粮食购销企业,作为政府实行粮食宏观调控的重要载体。承担中央、地方储备粮经营管理和军粮供应任务的粮食企业,原则上实行国有独资、国有控股为主的产权制度。小型国有粮食购销企业,可以根据当地的实际情况进行改组改造和兼并,或租赁、出售、转制。要充分利用和整合企业现有的粮食仓储、加工、运输设施等资源,发展社会化粮食储运体系、粮油精深加工和粮食产业化经营,推进粮食连锁经营、物流配送等现代流通方式。在全国逐步形成若干个具有竞争力的国有大型粮食企业集团,在粮食经营和宏观调控中发挥重要作用。

(十三)改革国有粮食购销企业内部人事、劳动和分配制度。对企业职工全面实行劳动合同制,企业与职工通过平等协商签订劳动合同,确定劳

动关系。在内部岗位管理上,实行聘任制,公开招聘,竞争上岗,经营管理者能上能下,人员能进能出。坚持实行按劳分配原则,建立以岗位为基础,与企业经济效益和个人贡献相联系的激励工资制度;职工工资水平,由企业根据当地社会平均工资和本企业经济效益决定;适当拉开收入差距,允许和鼓励资本、技术等生产要素参与收入分配。改革企业经营者的收入分配办法,根据业绩考核和贡献确定经营者的劳动报酬,建立有效的激励和约束机制。

(十四)地方各级人民政府要将国有粮食企业职工和分流人员统一纳入当地社会保障体系和再就业规划,保护职工合法权益,维护社会稳定。积极扶持国有粮食企业下岗失业人员自谋职业和自主创业。有关部门要积极支持和指导国有粮食企业充分利用各种资源,采取多种方式增加就业岗位,妥善分流安置企业富余人员。国有粮食购销企业分流安置职工、依法解除劳动关系等所需资金,由省级人民政府统筹考虑,采取多渠道解决。黑龙江、吉林省可以与其他省同步改革,也可以先结合社会保障改革试点,切实解决国有粮食购销企业富余人员分流安置问题,为全面实行粮食购销市场化改革创造条件。

(十五)对现有库存中以往按保护价(含定购价)收购的粮食,实行“新老划断、分步销售”。首先用于充实地方粮食储备和政策性供应粮源,其余部分按国务院有关部门安排,用三年时间分批销售,以防止集中销售冲击市场粮价。对尚未销售的库存粮食,继续给予利息和必须的保管费用。这部分粮食按计划销售发生的价差亏损,原则上由粮食风险基金弥补;对部分粮食主产省确因库存粮食数量较多、价差亏损较大,难以用粮食风险基金弥补的,经国务院有关部门批准后,价差亏损实行挂账,利息从粮食风险基金中列支,本金逐步归还。粮食、财政、农业发展银行等有关部门要加强对粮食销售计划执行情况和价差亏损挂账的监管。

对库存的陈化粮食,经国务院批准后按计划统一组织定向销售,严禁倒卖和流入口粮市场。陈化粮价差亏损仍按现行办法解决。

(十六)对1992年3月31日以前经清理认定的粮食财务挂账,按有关规定继续消化。对1992年

4月1日至1998年5月31日期间所发生的、经清理认定的粮食财务挂账,财力较好的省、自治区、直辖市,有条件开始消化本金的,可以与财政部单独签订责任书,消化政策按有关规定执行,即由地方消化本金,中央财政全额负担利息。对财力确有困难的省、自治区、直辖市,过渡期再延长5年(2004年至2008年),5年内新增粮食财务挂账利息,中央和地方各负担一半。中央和地方负担的利息仍由中央财政和地方财政预算分别单独安排,不得挤占粮食风险基金。对1998年6月1日到放开放购价格和市场化改革之前新发生的亏损,由各省级人民政府组织清理、审计,按照“分清责任、分类处理”的原则解决。经审计的各项政策性亏损,利息从粮食风险基金中列支,本金实行挂账,由各省、自治区、直辖市统筹资金限期消化。企业经营性亏损,由企业自行偿还。

五、改革粮食收购资金供应办法,完善信贷资金管理措施

(十七)农业发展银行要保证国家粮食储备和政府调控粮食的信贷资金需要。对中央储备粮和省级储备粮所需资金,要按计划保证供应。对地方政府为调控当地粮食市场供求所需资金,在落实有关费用、利息及价差补贴的前提下,要及时、足额提供贷款。对在农业发展银行开户的国有粮食购销企业,包括改制后落实原有贷款债务、具备贷款条件、继续从事粮食经营的企业,要按企业的风险承受能力确定发放收购资金贷款。同时,对具备粮食收储资格的粮食产业化龙头企业,以及其他粮食企业,农业发展银行可以根据企业风险承受能力提供贷款支持。农业发展银行要加快信贷资金管理方式改革,建立以贷款风险控制为核心的信贷资金管理办法。

(十八)各商业银行也要积极支持粮食生产和经营,对符合贷款条件的各类粮食企业和经营者,应给予贷款支持。

六、加强粮食市场管理,维护粮食正常流通秩序

(十九)继续发挥国有粮食购销企业的主渠道作用,增强政府对粮食市场的调控能力。国有粮食购销企业要积极做好粮食收购和销售工作,带头执行国家粮食政策,尽可能多地掌握粮源,增加市

场供应,绝不允许逆向操作。对国有粮食购销企业经营粮食购销业务所需的资金,农业发展银行要积极给予贷款支持。

(二十)严格市场准入制度,既要坚持多渠道经营,又要严格资质标准。凡从事粮食收购的企业,须经县级或县级以上粮食行政管理部门审核入市资格,并在工商行政管理部门注册登记后,方可从事粮食收购和经营活动。省级人民政府要规定粮食收购企业在经营资金、仓储设施、经营规模、检验储存技术等方面应具备的条件,并规定其在遵守法律法规和粮食收购方面应承担的义务。粮食行政管理部门要切实加强对粮食市场的指导和监督,对取得粮食收购资格的企业要进行定期审核。

(二十一)加强对非国有粮食购销企业的服务和监管。地方各级人民政府要依法保障非国有粮食企业的权益,充分发挥其搞活流通、保证市场供应的积极作用,同时也要依法严格规范其经营活动,引导他们合法经营,维护市场正常流通秩序。

(二十二)强化粮食批发、零售市场的管理。从事粮食批发和零售的企业要承担保证市场供应、稳定市场粮价的义务。省级人民政府可以根据粮食供求状况,规定本行政区域内粮食批发商、成品粮加工企业、连锁超市等粮食经营企业在正常情况下的最高库存或最低库存数量。在市场粮价出现不合理上涨时,各地要采取控制批发企业的进销差率和零售企业的批零差率等措施,稳定粮食市场价格。

(二十三)加大对粮食市场的监管和调控力度。所有粮食经营企业,包括收购、批发、零售企业都要建立粮食经营台账制度,定期如实向粮食行政管理部门报告粮食收购、销售和库存数量。所有的粮食经营者都必须服从政府对市场的调控,不得囤积居奇、牟取暴利、哄抬物价、扰乱市场,也不得压级压价。工商行政管理部门要加强对粮食市场的管理,依法取缔违法经营,严格查处掺杂使假、合同欺诈、囤积居奇、哄抬粮价等各种违法、违规行为,维护正常的粮食流通秩序。质检、卫生部门要加强对粮食加工和销售的质量、卫生检验监督,保护粮食消费者合法权益。

七、加强和改善粮食宏观调控,确保国家粮食安全

(二十四)要严格执行《中华人民共和国土地管理法》和《基本农田保护条例》,实行最严格的耕地保护制度。不得擅自将耕地改为非农业用地,严禁违法违规占用、毁坏农田。土地管理部门和农业部门要依法加强对农用地和农村承包土地的管理。要稳定基本农田面积,加强基本农田建设和保护,确保基本农田保护区落实到村组、农户和地块。严禁在基本农田种树、挖鱼塘,禁止将基本农田用于非农业种植用途。要加大对粮食主产区的扶持力度,扩大粮食播种面积,保护和提高粮食综合生产能力。实施优质粮食产业工程,优化粮食区域布局。增强粮食生产科技储备,改善粮食生产和流通条件。

(二十五)按照中央和省级政府粮食事权划分,健全和完善中央和省级粮食储备制度和调控机制。当局部地区出现粮食供给短缺或农民“卖粮难”时,主要通过销售或收购地方储备粮等方式进行调节;当较大范围出现粮食供不应求或农民“卖粮难”时,通过销售或收购中央储备粮等方式进行调控。

继续完善中央储备粮垂直管理体系,健全中央储备粮的调控功能,做到严格制度、严格管理、严格责任,按粮食储藏年限和库存粮食品质状况实行定期轮换,确保库存粮食数量真实、质量良好。进一步加强中央储备粮的财务管理、库存管理等监督检查,切实做到账实相符。各省级人民政府必须按照“产区保持3个月销量、销区保持6个月销量”的要求,建立地方粮食储备,没有达到国家规定规模的,要逐步充实和补充。中央和地方储备粮的收购、销售、轮换原则上通过规范的批发市场公开交易。

(二十六)继续实行2001年中央对地方粮食风险基金包干的政策,中央补助的资金不减少,地方应配套的资金由省级财政确保及时足额到位。对不能按规定及时足额到位的,报经国务院批准,向中国农业发展银行借款解决;对不申请借款的,由中央财政继续执行扣款强制到位政策。包干的粮食风险基金由地方按照国家规定的用途统筹安排使用,不得用于国家规定用途之外的其他开支。

(二十七)按照立足国内、进出口适当调剂的原则,灵活运用国际市场调剂国内粮食品种和

余缺。

(二十八)建立中长期粮食供求总量平衡机制和市场监测预警机制。要分级制定粮食应急保障预案,确定粮食预警调控指标。要加强对粮食市场供求情况的监测分析,实行粮食生产、消费、库存、价格等信息的定期发布制度。完善粮食质量标准体系,改进检测技术和手段,加强对粮食产品的检验检测,保证粮食产品的质量安全。建立、健全和实施无公害、绿色、有机等优质粮食产品的认证和转基因粮油产品标识制度。

(二十九)加快有关法律、法规建设,逐步实现依法管粮。严格执行《中央储备粮管理条例》,完善有关配套规章,认真贯彻《粮食流通管理条例》,依法规范粮食市场。

八、加强组织领导,确保粮食流通体制改革稳步实施

(三十)切实加强粮食流通体制改革的领导。各地区、各有关部门要按照党中央、国务院的部署,统一思想认识,加强组织领导。各省级人民政府要在国家宏观调控下,按照粮食省长负责制的要求,对本地区粮食生产、流通和安全全面负责。

(三十一)完善粮食省长负责制。省长(主席、市长)在粮食工作方面的责任:一是发展粮食生产,提高粮食综合生产能力。粮食主产区要稳定并逐步增加粮食生产,保障国家粮食安全;主销区要保证粮食播种面积,保证必要的粮食自给率;产销平衡地区要继续稳定粮食产需平衡的局面。二是建立对种粮农民直接补贴机制。确保地方应配套的粮食风险基金足额到位,合理确定对农民直接补贴的标准,做好对种粮农民的直接补贴工作。三是搞好粮食总量平衡。粮食主销区和主产区要按照互利互惠的原则,在市场机制的基础上形成长期稳定的购销合作机制,主销区要积极支持主产区发展粮食生产,使产区调出的粮食有可靠的市场销路,销区调入的粮食有稳定的粮源保障。产区和销区都要做好本区域内粮食供求总量的平衡,保证市场供应。四是管好地方粮食储备。保证地方储备的粮食达到国家要求的规模;保证地方储备粮食适销对路,品质优良;保证地方储备的粮食在需要时调得动,用得上。五是规范粮食市场秩序。禁止地区封锁和地方保护,发挥国有粮食企业的

主渠道作用,规范粮食经营者的行为。六是推进国有粮食购销企业改革。切实转换国有粮食购销企业的机制,健全法人治理结构,妥善解决历史包袱,化解各种矛盾,维护社会安定。各省长(主席、市长)应当切实负起责任,由于工作不力造成本地区粮食供求不平衡,引起市场和社会动荡,要追究领导责任。

(三十二)各地区、各有关部门要认真抓好国有粮食购销企业改革。劳动保障部门要指导企业做好职工分流安置、再就业和社会保障工作。对粮食企业依法出售自有产权公房、建筑物收入,以及处置企业使用的划拨土地的收入,应优先留给企业用于缴纳社会保险费和安置职工。对有困难的国有粮食购销企业的生产经营性用房和土地,应减征或免征三年的房产税和城镇土地使用税。对国有粮食购销企业的历史财务挂账,经审计认定后,政策性挂账全部从企业剥离,由县以上(含县级)粮食行政管理部门集中管理。对企业已经剥离政策性挂账相应占用的农业发展银行的贷款,已办理资产抵押的,应当及时解除抵押关系,帮助企业恢复生存和发展能力。要妥善落实银行贷款债务,防止国有资产流失。

(三十三)稳定和加强粮食行政管理部门机构和人员,切实履行对全社会粮食流通监管的职责,做好国有粮食购销企业改革的协调、监督、检查和指导工作。继续做好军粮、退耕(牧)还林(草)用粮和贫困地区、水库移民、灾民口粮等的供应工作,确保供应及时,质量合格。

(三十四)国务院有关部门要密切配合,切实落实粮食购销市场化改革的各项配套政策措施。粮食行政管理部门要加强对粮食流通体制改革整体方案的组织实施。财政部门要做好粮食风险基金的足额到位和使用监管。工商、质检、卫生、商务等部门要按职能分工,加强粮食市场的监督管理。

(三十五)各粮食主产省、自治区人民政府要按照本意见,制定周密的粮食流通体制改革方案,报国务院备案。各地区、各有关部门要周密部署,精心组织这项改革,及时总结经验,不断完善相关政策,确保粮食流通体制改革的顺利推进。

(三十六)本意见自发布之日起执行。凡此前发布的有关文件、规定与本意见不符的,均以本意见的规定为准。