

庆祝新中国成立70周年专题报道

盐业改革“花开”：市场化推力已渐形成

本报记者 万笑天 北京报道

海藻盐、枸杞盐、护发盐、水晶盐灯、盐花……曾被斥“改革，连一袋盐也改不动”的我国盐业，在两年半的改革后，市场迎来“花开”。

《中国经营报》记者注意到，在商超中，消费者可以购买到来自不同地区、不同品牌的种类更加丰富的盐产品。一些盐业企业创建了自己的品牌，销售范围不断扩大，销量有较大提升。同时，还建立了新的食盐专业化监管机制。

盐业改革成效

改革完善了食盐专营制度，即食盐定点生产和批发环节的专营制度。

在盐业改革后，湖北省经信委轻纺处副处长陈萍说，外省盐能够以自主品牌进入湖北市场，而此前省内只能卖云鹤盐。超市的货架上出现了海盐、湖盐和井矿盐等不同品种的盐，还有海藻盐、低钠盐、铁碘盐、枸杞盐等功能性营养盐，足浴盐、护发盐等洗浴保健盐，还有水晶盐灯、盐花等观赏盐。不同品类和规格的盐，价格从不足一元到几十元不等。

据工信部官网信息，2017年1月1日食盐价格全部放开后，全国普通食盐价格基本稳定，部分食盐品种价格稳中有降。

“原来食盐定点生产企业被国家统购的价格，一般是2000元每吨。这是中盐总公司（后更名为中国盐业集团有限公司，下称‘中盐’）收购时的价格，然后经过各级盐业公司层层流转，最终到消费者手中的价格会翻几倍。”律师邹佳莱说，消费者买到的食盐价格下降，改革的红利让给了老百姓，并且食盐流通环节减少了，流转速度加快了。

邹佳莱从2001年起就开始代理涉盐案件。他表示，对于生产企业来说，不再受“计划”的限制，生产、销售、定价可以自主决定，企业

15年改革历程

然而，2011年3月日本大地震引起了核电厂的爆炸，引发核泄漏。在中国引发了一场“抢盐”风波，多地出现盐荒，盐业改革再次暂停。

“当时我们在基层做调研，看到食盐专营的很多问题。”原工信部消费品司轻工二处处长崔桂玲告诉记者，因为食盐的价格是确定的，不能优质优价，所以生产企业没有提高产品质量的积极性。

崔桂玲说：“当时天津的某家企业有一台很好的设备，但盐做得再好，成本上去了，价格也不会变，也就不再使用，只要满足最低的国家标准即可。生产企业生产、调拨多少盐，全由盐业公司决定，一些生产企业的利润十分微薄，受益的则是中间经销的盐务局和盐业公司。”

从2001年起的十年间，国家曾先后六次欲对盐业进行改革。在此期间经过多次调研，改革方案也早已成型，但由于种种原因，改革一再搁浅。

2002年5月，国家经贸委下发《关于盐业管理职能有关问题的通知》，明确要求，中盐总公司要实行政企分开，按照建立现代企业制度的要求，加强企业管理。同时，各级盐业公司也要向政企分开的方向努力。

此后，相关部门在《人民日报》刊发《食盐专营 健康防线 福泽万代》，被业界认为是为改革的对抗。改革中，类似文章时有刊发。

2002年5月，国家计委发布《关于进一步加强食盐管理计划严格执行专营政策的通知》，明确指出：食盐年度计划和分配调拨计划由国务院计划行政主管编制下达，要继续坚持现行的食盐计划编制程序和办法。并特别指出，中盐总公司要认真组织落实并监督各产销企业严格执行计划。

至此，第一次盐业改革以失败告终。之后又三度对盐业进行改革，均未成行。2005年第四次盐改时，国务院首次明确提出研究制定盐业体制改革方案。2007年，盐业体制改革研究课题组完成了《我国盐业体制改革研究报告》初稿，提

而过去，在专营垄断、政企合一的体制下，生产企业缺乏活力、效益低下，消费者可选择的盐品类有限。各级盐业公司利用体制优势，获得了巨大的利益，其中也不乏腐败等问题。

在层层利益纠葛下，反对盐业改革者以食盐安全、保障加碘等理由，将改革推迟了下去。而业内人则表示，由有关部门监管其质量标准，食盐完全可以像油盐酱醋一样，完全放开市场化。

工信部消费品司轻工二处原处

长崔桂玲告诉《中国经营报》记者，其实食盐早应像其他食品一样，完全放开经营，由于食盐专营还没有完全放开，原有的利益集团还在争取利益，有些地方改革措施不能落实到位。

在一些地区，跨区经营仍存在障碍，外地盐业公司的食盐还会因各种名目遭到查扣、处罚，正常经营上受到阻挠。国家盐业体制改革评估调研组在四川省调研后指出，进一步市场化开放是大趋势，必须坚定盐业体制改革方向。

取消区域限制则让各地居民在购买食盐时，可选择的食盐品类更多。生产企业的食盐不再仅能销售给指定的批发企业。生产企业可进入流通和销售领域，自主确定生产销售数量并建立销售渠道，以自有品牌开展跨区域经营，实现产销一体。批发企业也不局限在指定范围内销售，省级食盐批发企业可跨省经营，省级以下可在本省范围内开展经营。

孝感广盐华源制盐有限公司（益盐堂）是一家湖北省的食盐定点生产企业，确保企业数量只减不增，鼓励食盐企业产销一体，社会资本进入与现有定点企业合作。《方案》还放开了食盐定价。食盐出厂、批发和零售价格，可以由企业自主决定。

而此次改革最重要的举措是，剥离食盐批发企业承担的行政管理职能；取消食盐生产批发的区域限制。前者将改变各地盐务局和盐业公司“政企合一”的局面。石家庄一家主要生产工业盐的企业负责人告诉记者，在2017年之后，石家庄工业盐和食盐的销售，基本可以正常进行，而在此前他经销的工业盐则遭到过多次无故查扣。

出了坚持食盐专营政策不变的情况下，将地方盐业公司的行政权和销售权分开等改革措施，但由于2008年国务院大部制改革，盐业体制改革工作再次无疾而终。

第五次盐改始于2009年，盐业体制改革领导小组明确了五项改革内容，包括：取消食盐专营管理体制，即取消食盐生产、运输和批发许可证制度，取消食盐生产和分配调拨指令性计划，取消调拨批发价和出厂价管理，取消非食用盐产销管制；推进政企分开，理顺盐业管理体制等。并提出，从2010年开



中盐面临多省市场壁垒，改革后其市场进一步扩大。 本报资料室/图

始，安排两年作为过渡期。

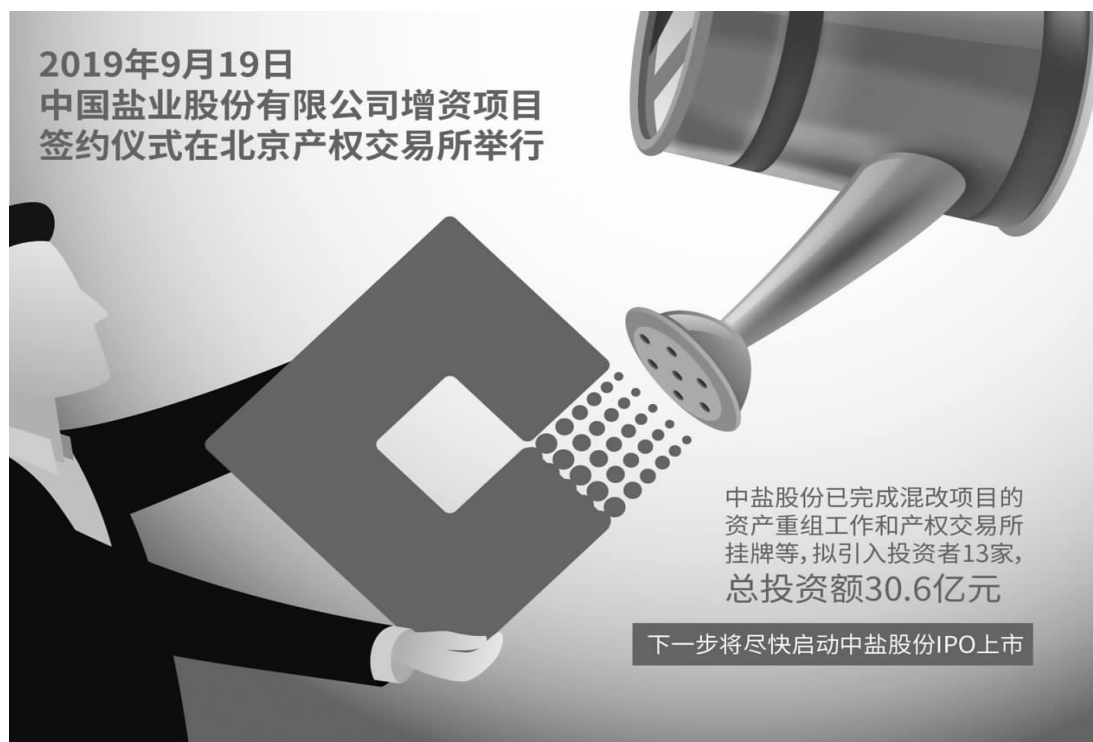
中盐协会理事长董志华曾公开表示，这些方案由于各种原因都停下来了，中盐协会做了大量的工作，使得2009年盐业体制改革小组提出的方案暂时停下来，给盐业争取到了宝贵的时间——如果立即废除食盐专营会造成大批职工失业，而8年后有编制的老职工基本到了退休年龄，盐改可以实现平稳过渡。董志华曾任中盐集团董事长。

2011年4月，第六次提出盐业

改革，由当时国家发改委经济体制与管理研究所盐改课题组提出，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，打算采用“三步走”战略进行改革。然而，2011年3月日本大地震引起了核电厂的爆炸，引发核泄漏。在中国引发了一场“抢盐”风波，多地出现盐荒，盐业改革再次暂停。

“实际上并不缺盐，食盐只占中国盐消费量的很少一部分。”崔桂玲说，大量的盐堆积在生产企业的仓库中，由于只能通过盐业公司才能进行销售，市场上的食盐无法迅速供应，盐荒其实是人为造成的。

盐业公司往往以需要保证食盐加碘和食盐安全为由，阻止改革的推进。业内人士表示，食盐的生产工艺非常简单，食盐加碘的成本并不高。并且，食盐完全可以像“柴米油盐”等食品一样，完全放开，由相应的部门对其生产、质量、安全进行监管。



本报资料室/图

“计划”下的食盐

沈志强，即因涉嫌受贿被移交检察院。沈志强受贿也只是广东盐业总公司腐败窝案的一角，在其下还有多人涉案，违法违规问题也多是收受贿赂。

食盐专营制度出现于春秋时期，之后历代延续。新中国成立后，大陆地区盐业亦实行专营制度。据中盐官网介绍，1950年，中国盐业公司成立，后与国家盐务总局合署办公。1988年，国务院撤销盐务总局，授权中国盐业总公司管理行业，成为一家行政性公司。历史上的“政企合一”，或许也正因为行业利弊、改革之难埋下伏笔。

20世纪90年代，对盐业法规进行了完善。1990年和1996年分别颁布了《盐业管理条例》和《食盐专营办法》。而1995年国家计委、经贸委发布的《关于改进工业盐供销和价格管理办法的通知》（1872号文件）明确表示，取消现行的工业盐准运证和准运章制度。此举意味着工业盐市场放开。

在此之后的十多年中，工业盐的放开落实得并不尽如人意，其中重要的原因就是工业盐涵盖的范围。北京物资学院副院长刘永胜等人，在2018年发表的一篇关于盐业改革的论文中提到，在政企不分的情况下，会导致政府为企业服务，以及专营扩大化。很多地方的盐业公司不但专营了漂染、制革、

政企分开

在山东省盐业监管体制改革实施方案中，剥离了各级盐业公司承担的盐业行政管理职能，省食药监局成为食盐安全质量监管部门。

国家发改委新闻发言人孟玮在2017年5月的新闻发布会上曾表示，盐业改革后仍然存在地方保护主义，有的地方盐务局设置行政壁垒，阻碍外地食盐进入本地市场，甚至有个别地方盐务局公开发文进行地方保护。

孟玮在上述发布会上称，开展食盐跨区域经营的主要障碍是部分地方盐务局和盐业公司政企不分，盐业公司为了自己的商业利益设置行政壁垒。这一现象目前仍然存在。

益盐堂河北分公司业务经理郭小保说，在河北一些市、县，仍然有对外来食盐进行查扣的现象，执法人员是原先盐业公司的人，“某些外地盐企在经营过程中，还是会受到阻挠”，在一些小的零售店，如果货架上有这些外地盐，也会受到干扰。

邹佳莱也向记者表示，盐业改革之后，由于地方对政策的不同解读，政企没有完全分开，这类现象时有发生。

2016年的《方案》中已表明，剥离食盐批发企业承担的行政管理职能，创造条件将食盐质量安全管理与监督职能移交食品药品监管部门或市场监管部门负责。

此后发改委和工信部两次发文，要求各地实现盐业主管机构与盐业批发企业分开，明确政企分开和将食盐质量安全管理与监管职能移交食品药品监管

制冰冷藏等其他工业用盐，还将专营扩大化，对海水晶盐、沐浴盐等也实行变相专营。

《食盐专营办法》规定，食盐年度生产计划由国务院计划行政主管部下达，实际上，发改委主管部下达，把这项权力下放给了中国盐业总公司。中盐因此掌握着全国食盐年度生产计划，食盐定点生产盐矿每年生产多少食盐、调配到哪些省份，都需要中盐的分配。这背后存在的利益寻租问题在业内早已不是秘密。

中盐的食盐调配在业内又被称为“开票”，中盐按照事先制定的计划从盐矿购买食盐，然后再销售给地方盐业公司，这一买一卖其实只体现在票据上，地方盐业公司拿到中盐的票据往往也是直接从盐矿拉盐。经过各级盐业公司层层转手，食盐的价格就翻了数倍。

中盐最终变成了名义上的专营主体。不过中盐内部人士曾称，“实际上，中盐的食盐无法进入许多地方”。人们所说的“盐业公司”许多时候实际上只是所在省份一级国资委管理下的地方国有企业，而这些企业与中盐除了名义上的受业务指导外，人事、

部门或市场监管部门的时间表和路线图。

盐政执法部门的人员如何安置，各省做法不尽相同。邹佳莱介绍，有一部分原盐务局盐政科（处）执法部门的人员，纳入公务员，若编制不足，则纳入事业编制，作为一个独立的执法队，或归入市场监督管理局执法部门。江苏、福建等，采用政府购买社会服务的方式，也就是把盐务局盐政执法的人员购买过来，做成了市场监督管理局的协管员，由政府买单。理由是把执法职能划到了市场监督管理局，但他们不熟悉相关业务，所以让原盐务局的执法人员作为协管员。一些省份还保留了盐务管理局的牌子，在经济和信息化委挂牌，例如四川。

以江苏省为例，盐业公司政企分开后，省经济和信委委为全省盐业主管部门，将食盐安全、加碘标准等具体问题，交由省食药监局、省卫计委等多个部门进行管理。

江苏省的改革方案还表示，未来一段时期食盐安全监管形势严峻，新的专业化监管体系建立需要时间，现有盐政执法人员稳定直接关系到食盐安全和专业化监管体系的衔接。所以由省财政支出费用，从现有盐政执法人员选拔300人左右协助做好食盐安全相关执法工作。

财务并不受中盐控制。

政企不分引发的腐败，从当年广东省盐业腐败窝案中可见一斑。2009年6月，原广东盐业总公司董事长沈志强，即因涉嫌受贿被移交检察院。沈志强受贿也只是广东盐业总公司腐败窝案的一角，在其下还有多人涉案，违法违规问题也多是收受贿赂。在当时被媒体认为是盐业“政企合一”管理体制深层弊端的体现。

在上述腐败窝案中，以原东莞市盐业总公司副总经理夏广海为例，其利用职务牟利的方式有两种：一是勾结盐政执法人员，为盐商违规贩运私盐提供保护；二是利用选择性执法，扶持个别商人垄断的盐业集散市场。除盐业公司外，提供保护伞的还包括运输、公安等多个系统的不法分子。

在基层发生的盐企与当地盐务局的纠纷，更是多种多样。地方盐务局以贩卖私盐或销售假盐，甚至没有任何理由，查封非当地盐业公司批发的盐。盐业公司与盐务局“两块牌子，一套班子”，牢牢把住了当地食盐的流通，若想进入当地市场，则必须由当地盐业公司经手。

在山东省盐业监管体制改革实施方案中，剥离了各级盐业公司承担的盐业行政管理职能，省食药监局成为食盐安全质量监管部门。从事盐业行政管理和执法的企业人员，可选择留在盐业公司工作，或继续从事盐业行政管理、执法相关工作。

邹佳莱表示，改革之后虽然已经政企分开，但在一些地方，原先的盐政工作人员实际上还是进行盐业监管、执法主体，“他们上班还是到原来的盐务局，所以还是向盐业公司的”。他们在执法过程中，难免会受到盐业公司的影响，政企分开还不彻底，原先的盐业公司仍在争夺原有利益。

2019年7月，国家盐业体制改革评估调研组在四川省调研，调研组称，四川盐业改革已取得初步成效，但跨区经营仍存在障碍，不同监管部门对相关法律法规的解读不一，还需国家有关部门进一步加强对食盐专营执法尺度的统一与监督，营造公正、公平的市场环境。调研组还指出，进一步市场化开放是大趋势，必须坚定盐业体制改革方向。

崔桂玲表示，如果完全放开食盐专营，那么原有的盐业公司不再有巨大的利益，相应的政企分开后，原有盐政人员的干扰，也就不再存在，很多问题将迎刃而解。