

上海陈逸根：对我国食盐专营体制的研讨

《中国盐业》杂志的内容提示：近年来，围绕食盐专营的利弊得失、功过是非争论不断，引起广泛关注。本文有针对性地通过对美、日、中三国盐业模式的比较研究，揭示出盐业行业必须加强自律、走产销合一集团化道路的启示；通过对食盐专营和放开结果的对照，论证食盐专营是利国利民的政策，目前只能完善，不能破除。同时，直面当前我国盐业存在的问题，分析其根源，提出近期治表，远期治本的思路和对策。

随着国民经济市场化的不断深入发展，对我国盐业现行管理体制的议论越来越多，围绕食盐专营的利与弊，是巩固完善还是破除放开，争论之声一浪高过一浪，引起政府高层领导的关注。2002年，国家发展和改革委员会宏观经济研究院设立食盐专营课题组，分析研究的结论是“食盐专营，利国利民”、“不可轻言放开”。本文有针对性地通过美、日、中三国盐业经营管理模式的比较，以及食盐专营和放开结果的对照，并直面当前我国盐行业存在的问题，研究探讨我国盐行业标本兼治，长远发展的路径和对策。

一、美、日、中三国盐业经营管理模式的比较

研究中国经济问题的眼光须面向世界，评论中国盐业的管理制度，不妨将美国、日本盐业的经营管理模式与我们作一比较，以从中得到有益借鉴。

（一）三国盐业模式概况

1、美国寡头垄断模式。美国是全世界经济自由化最高的发达国家，也是世界第一产盐大国，年产销各类盐产品 4500 万吨左右。美国没有盐专卖、专营的法规。企业之间的行为在合作与竞争的框架内运行。

1970 年全美有 50 家盐业公司,95 家制盐企业,其后由于市场竞争,通过持续不断的兼并,重组,形成产销一体化的六大盐业公司。以六大盐业公司为核心,建立盐业协会,作为六大盐业公司根本利益的代表,履行与政府之间公共政策、公共关系、企业之间的协调合作、提供信息服务等职能。由于企业的组织化程度高,经济规模大,追求利润最大化的企业目标利润一致,通过盐业协会的有效协同,使得六大寡头相安无事地有序竞争。对于食盐加碘消除碘缺乏病,低钠盐防止心血管疾病等社会公益事业,除了政府投入宣传教育外,六大公司也联手进行宣传。

尽管美国也存在工业盐和食盐的巨大价差,但在严肃的法制和成熟的市场体系中,根本就没有以低价工业盐当食盐销售的恶劣行为。对客户也极少有采用不正当手段挖人墙角的争夺,六大公司对自己客户关系的维持较为轻松。美国湖盐、矿盐资源十分优越,制盐生产成本低于中国,但食盐市场零售价比我国高约 4 倍,各大盐业公司自树品牌,不搞自杀式的价格战。美国盐业的有序运行,得益与寡头垄断。

2、日本专卖垄断模式。日本是市场经济国家,但政府历来将盐作为重要的战略物资,从 1904 年开始实行盐专卖,一直持续到 1997 年。日本盐事业中心是政府行政管理的最高机关。日本盐业产销分立,连协会也是产销分设,以 7 个年产 20 万吨真空精盐的制盐工厂为核心,组成日本盐业工业会;至 2000 年,盐的批发商为 53 家,按地域分割负责盐的专卖,其代表机构是日本盐元壳协会。日本盐专卖管理办法是由日本盐事业中心根据专卖商的月度销售计划,向制盐工厂下达委托生产指令,专卖商按指令收购。生产、专卖商严格执行指令,不多产、不拒收,市场秩序良好。

日本盐资源短缺，氯碱化工用盐依赖进口，采用海水电渗析浓卤或大粒原盐化水后的真空制盐，满足其国内食盐及加工用盐的需求。日本制盐成本约高于我国真空盐的 2 倍，市场食盐零售价格是中国的 10 倍。1997 年专卖发废除，日本盐工业会和日本盐事业中心力陈盐事关国家经济安全，极力影响政府不断出台政策加以调控：1997 年~2002 年，日本政府采取了“不增设批发商，每个企业一年只准进口 100 吨食盐”的限制措施；2003 年，又针对性地利用“松散剂”的安全门槛，对进口精制盐每吨征收 3000 日元关税壁垒，阻止国外特别是中国精制盐进入日本，以保护日本盐业的生存和发展。

3、中国食盐专营模式。我国是产盐大国，至 2004 年，我国盐的产销量将突破 4000 万吨，可与美国齐名。对盐系国计民生的重要性，古人早已认知，自公元前 685 年，齐国理财家管仲运用国家权利，强调“海王之国，谨以盐荚”，首创“民产、官收、官运、官卖”的食盐专营制度，至古代，近代及现今，2600 多年来，其间虽有废弃专卖、自由产销之时，但出于盐的厚重税利对财政收入的支撑，以及社会公共利益目标的重大需要，官专卖，商专营仍是一条主线。

二十世纪八十年代我国开始经济市场化，大多数产品逐步放入市场，食盐因成为加碘防治碘缺乏病这个社会公共健康重任的最佳载体，国务院颁布《食盐专营办法》，进一步强化国家管制。管理主体是各级盐业主管机构盐务局或盐管办，经营主体是取得“食盐批发许可证”的各级盐业公司和“食盐定点生产企业证书”的制盐企业，宏观调控手段主要是指指令性食盐分配调拨计划和价格管理。

目前，中央层面已政企分开，国家发展委员会是全国盐业行业的行政主管机关，大多数省、市、县仍是盐业主管机构和盐业公司两块牌子，一套班子，即政企合一的模式。我国盐业产销分立，有近 3000 个经营企业，企业组织程度低，经济规模小。全国食盐和工业盐的市场需求比

例 1:6, 食盐价格成倍高于工业盐价; 再加上生产失控, 长期产大于销。因此, 即使在专营政策下, 争夺市场的无序竞争仍是十分激烈的, 以至于计划外冲击计划内, 工业盐冲击食用盐的行为屡禁不止。

(二) 美、日、中三国模式的比较

美、日、中三国盐业经营管理模式的特点, 既有相同之处, 也有差异之处, 见下表。

美、日、中三国盐业经营管理模式特点比较表

项目	美国	日本	中国
垄断性质	经济寡头	行政垄断	行政垄断
组织程度	产销一体化 组织化程度高	产销分立 组织化程度较高	产销分立 组织化程度很低
经济性	企业规模大 劳动生产率高 生产成本低市价较高	企业规模较大 劳动生产率较高 生产成本低市价高	企业规模较小 劳动生产率低 生产成本较低市价低
辑私打假	不存在	不存在	存在
政府职能	不承担	不承担	承担
产权关系	私人资本	私人资本	国有独资

1、垄断性质。三国盐业都是垄断经营, 日本和中国是通过法律法规的行政垄断, 美国是经济寡头垄断。从垄断程度看, 美国盐业企业的垄断程度高, 六大盐业公司瓜分了世界第一的全美市场, 其中 MORTON 盐业年产销量达 1600 万吨, 占全美市场的三分之一强。日本、中国盐业专卖商实行区域负责制, 单个企业的市场占有率远低于美国。

2、组织程度。美国只有六大产销合一的盐业公司, 企业的组织化程度最高, 集团内部产销之间没有根本的利益冲突。日本和我国一样, 都是产销分立, 日本盐业企业组织化程度低于美国, 高于我国, 产销之

间自律性强，矛盾较小。我国制盐企业和各级批发商有 3000 多家，各自为阵，企业的组织化程度最低，产销之间利益相争，矛盾大。

3、经济性。美国的湖盐和地下矿盐资源得天独厚，盐业企业追求规模经济，人均年产销量高达 3000 吨以上，同类盐产品的制造成本低，普通食盐的市场零售为每市斤人民币 4 元左右，是我国的 4 倍；日本制盐企业和专卖商的人均年产销量在 2000 吨左右，生产成本高，价格也高，普通食盐的市场零售价每市斤人民币 10 元左右，是我国的 10 倍。

我国盐业企业规模相对较小，劳动生产率参差不齐，制盐企业人均年产量最先进的可达 2000 吨，但大多数老企业人均年产量只有 200~500 吨；批发企业最先进的人均年销量可达 1300 吨，最落后的 20 吨，大多数在 100~300 吨间。我国制盐生产成本低于日本高于美国，普通食盐市场零售价大多数地区定价为每市斤 1 元（复合膜包装），远低于美国、日本市场价格。

4、缉私打假。美国、日本的市场发育成熟，法制健全，盐业企业的自身计划性强，自律性高，国民自我保护意识也强，因此，没有人敢也没有发生以工业盐、劣质盐或原盐直接充做食盐买卖的行为。而我国的情况则大相径庭，以工业盐、劣质盐冒充食盐销售的活动屡打不绝、全国每年查处的案子上十万个，食盐安全牵动国家高层领导的心。

5、政府职能。食盐加碘消除碘缺乏病和保障食盐安全，是政府职能。美国食盐加碘有近百年历史，现在是政府承担教育宣传，企业既供应加碘又供应非碘盐，由市民自由购买。日本食盐不加碘，美日二国盐业市场不存在缉私的问题，因此，美日盐业企业不承担政府职能。

我国在全国范围内实行食盐加碘消除碘缺乏病，盐业企业承担碘盐的生产、销售、市场监管和宣传教育工作，维护食盐安全，保障上市碘盐的市场覆盖率和质量合格率都不低于 90%，承担了相应的行政职能，因此，形成政企合一的“经营+管理”模式。

6、产权关系。美国、日本盐业企业的资本产权是私人所有，我国盐业的主要大中型制盐企业和各级盐业公司都是国有独资。私人产权不会盲目投资，不肯杀价竞销，而国有资本恰恰相反，这也是为什么国家专营条件下还市场无序竞争的根源之一。

综上所述，我们可以看到，所谓垄断，其实无论自由化的市场经济制度还是社会主义市场经济制度都存在。中国食盐的专卖即垄断经营源于国情所需。美国、日本盐业有序运行，没有我们这样多的问题，根本在于具有成熟的市场体系。美国盐业寡头经济垄断的模式值得我们学习、研究、借鉴。

二、我国食盐专营的功利及放开能出现的后果比较

我国食盐专营是否政府失灵，它的功过是非怎样，我们应该从大局出发，通过正反两方面的比较研究，客观、全面地评价。

（一）我国食盐专营的功利

在中国走向市场经济的时候，1994年国务院颁布《食盐加碘消除碘缺乏危害管理条例》，1996年颁布《食盐专营办法》，近十年的时间里，食盐专营在宏观市场经济的风雨中艰难运行，其功利有目共睹。

1、促使我国消除碘缺乏病成为世界典范。碘缺乏病是一个世界性的问题，其最大的危害是损害儿童智力、造成肢体残缺。我国碘缺乏危害涉及面广、人口众多、危害严重，国际社会十分关注。

食盐专营以后，盐行业投资近10亿元实施碘盐工程，项目遍及全国各省、自治区、直辖市，迅速形成800万吨合格碘盐的生产能力。各级盐业公司、盐务局满腔热忱地履行政府职能，每年花费大量的人、财、物力，坚持不懈，积极主动地宣传食盐加碘消除碘缺乏病的科学知识，

通过发展分销渠道、配送服务、运输补贴等多种措施，把合格碘盐送到全国城乡每一个角落。

多年辛苦，成效显著，据卫生部 1995、1997、1999、2002 年四次全国性监测结果显示，有关指标一年比一年好，碘盐普及率从 1995 年的 39.9% 提高到 2002 年的 95.2%；儿童甲状腺肿大率则从 1995 年的 20.4% 下降到 2002 年 5.8%；8~10 岁儿童尿碘中位数明显提高，2002 年达到 241.2 微克/升，基本实现了我国政府向全世界承诺的消除碘缺乏危害的阶段性目标，联合国儿童基金会、联合国有关组织高度评价，誉为“世界的典范”、“里程碑性的成就”，并将我国取得的经验向其他国家推广。

2、保障了全国城乡食盐的有效供给。食盐的有效供给，包含市场的充分供应、质量安全、执行国家规定的价格。我国国情较为复杂，经济发展不平衡，全国城乡人口疏密度差异大，交通运输有方便的也有艰难的，食盐经营有赚的也有亏的；同时，海盐丰欠不定，自然灾害频繁，交通时有中断，要求经营企业保持长年的丰足库存，甚至自费承担国家储备任务；市场法制不完善，辑私打假任务艰巨，这些都对食盐市场的有效供给带来很大困难。

多年来，在食盐专营的利益与责任机制下，全国绝大多数盐业公司、盐务局，坚持赚钱亏本都要保证供应的经营思想，坚持采购合格的、优质的食盐和加碘盐，淘汰了原盐的直接食用；坚持以近补远，维持城乡一个样的价格水平；坚持依法查处假冒伪劣食盐的违法违规行为，每年查处十万多起案件，净化市场，保证了十三亿人民都能方便、安全、低价地吃上合格的加碘食盐，特别是多次有效地应对 SARS 病毒流行及其他原因发生的市场抢购风波，保证了市场的有效供给，促进了社会稳定、人心安定。

3、促进我国氯碱工业的持续发展。盐是氯碱化工业的基本原料，平均每吨纯碱和烧碱分别耗盐 1.3 吨和 1.6 吨，我国两碱工业用盐约占全国盐消费总量的四分之三。1995 年，国家计委国家经贸委改革两碱工业盐的供销价格和管理办法，两碱工业盐的“中准价”按“保本、维持简单再生产”的原则核定。

在“看不见的手”的作用下，连续十年制盐企业出售的两碱工业盐价格大多都低于成本，只及食盐出厂价的一半甚至更低，处于亏损经营。而能维持十年之久的亏损销售，得益于食盐专营对食盐的指令性价格，制盐企业用经营食盐的利润填补两碱工业盐的亏损才得以生存。正是这种低廉价格的工业盐，在很大程度上促进了我国两碱化工近几年以 10% 的速度持续增长。2003 年，全国两碱产能突破 2000 万吨，据悉 2006 年我国两碱产能将达到 3000 万吨，跻身世界前列。

（二）放开专营可能出现的恶果

近段时间，有人看到盐行业的一些负面情况，主张破除专营、放开自由竞争，可是他们却没有深思熟虑地考虑到问题的另一面，在目前市场发育不成熟、法制不健全、假冒伪劣食盐充斥市场、人民群众自我保护意识不强且无法鉴别真伪，以及盐行业无序竞争的诸多不利环境中放开专营，将会出现一系列的恶果。

1、食盐安全无从保障，大众健康受到威胁。受资源和工艺的影响，盐产品有原盐和加工、精制盐之分，受气候影响，海盐产量丰欠不定，食盐和工业盐的价格成倍相差，但外观毫无区别，老百姓根本无从辩认，又每天必需食用，要求购买方便，不可能像买大件商品那样货比三家，精挑细选。在专营条件下，盐务局和盐业公司政企一家，全国近几 3 万名盐政执法人员不要政府开支，每年查处上十万件案件，不顾挨打挨骂，甚至流血牺牲，保卫食盐安全，全国还不断出现食盐中毒事件。

如果放开，对这种商品价值低、执法成本高的事情，谁能比现在监管得更好？诚如国家发改委经研院的研究结论：“如果说专营还难以杜绝私盐，那么放开市场后，私盐必然泛滥”。在成千上万的合法经营者争抢市场的无序状况下，假冒伪劣食盐只会更多，人民群众受害频率更高，那时，可能是政府赔了钱，讨得老百姓骂政府。

2、合格碘盐衰退市场，碘缺乏病危害人民。通过强制性地全民食用加碘盐，我国防治碘缺乏病、提高人口素质的工作在短期内取得瞩目的成果。但必须明白，“如果停止食用碘盐半年，又会使甲肿率上升，碘缺乏病将重新危害人类”，况且至今我国还有相当一些省区市没有达到阶段性目标，完全消除碘缺乏危害任重道远。

目前放开食盐经营，无异于打开市场监管的大门，拆除抵御碘缺乏危害的城墙，非碘盐、不合格的碘盐必然充斥市场，合格碘盐市场覆盖率必然步步下跌，经营者自由竞争，老百姓自由选购，其结果是我们孩子的智商可能又要下降 10~15 个百分点，“每年将可能增加数百万弱智儿童和其他患病群体”。在此问题上，又有人可籍口攻击我国的“人权”，因为连这个最经济、最简便、最有效地提高人口素质的事情，我们都不能坚持做好。

3、食盐零售价格走高，广大百姓利益受损。在专营条件下，无论是制盐企业还是专卖批发商，都不用支付高昂的广告促销费，也不支付超市公司的进场费，因此，我国食盐的市场零售价一直处于世界较低水平，全国大多数地区可以 1 元钱买一斤盐，食盐与鸡蛋、大米、酱油等多种商品的比价不断降低，市场上几乎找不到比食盐更便宜的食品了。

如果放开，食盐市场价格不会走低，而应是走高。其原因：一是广告宣传费，占绝对量高的同一盐种普通食盐并无多大的差异，经营者要想提高自己食盐的市场份额，就得创品牌；海、湖、井三大盐种的竞争，也得各自广告宣传，众所周知，打广告创品牌的开支是个无底洞。二是

进场费和批零差率，特别是超级市场已成为食盐这类生活必需品零售的最好业态，既然放开了都是“国民待遇”，一个品种的盐进一家超市公司，入场费少则3万，多则上十万；批零差率也会从现在的16~18%提高到25~35%。以上这些成本费用必然“羊毛出在羊身上”，老百姓出更高直价买盐吃。

还要指出的是，在专营条件下，一个省区市辖区范围内，无论是中心城市还是偏僻乡村，或者发生桥断路塌，不计成本用背运，食盐的零售一个价，盐业公司以盈补亏，承担全部的市场保供责任。放开后，谁也不承担市场责任，谁都会拼命抢占中心城市和交通便利的市场，谁还会一个价地亏本卖偏远地区的盐。这时候，市场的自发调节作用将执行地区差价，本来就贫困的老、少、边、山区的乡民就享受不到现在的价钱吃盐，或者他们会吃价格较低的劣势盐，放开经营带给他们的绝不是福音而是苦难。

（三）对食盐专营的认识

在改革开放的环境里，国务院实施食盐专营，是国情所需，理性决策，维护的是国家和亿万人民的根本利益，尽管食盐专营也带来一些不符合市场经济要求的弊端，专家们告诫：“在事关民族健康的问题上，没有万全之策，不可轻言放开。”

1、食盐专营符合经济学原理和国际惯例。西方经济学的原理告诉我们，对于社会公益性的产品，应该实行国家专卖或专营，可以政企合一。食盐专营，就是国家垄断经营，其经营主体是政府确定的，具有行政强制的排他性。

由于专营只有一个运动员，当然就不需要裁判员，这个特殊的运动员实施政府目标，履行政府职能，政府索性给个行政牌子，实行政企合一，政府不花钱，办了好事情，这有其合理性，就是“实事求是”。

在当今世界上，无论什么经济制度的国家，出于国家利益的需要，采用行政垄断或允许寡头垄断的事例是常见的，日本、美国这样的市场经济发达的国家不也是如此吗。

2、要正确计算经济帐。主张破除破除食盐专营的具体理由不外是以下两个：

一是说盐业公司获取了较多的利润。往往这样算帐，盐的出厂价 500 元，零售价 2000 元，利润惊人。其谬误之处在于不懂得会计核算，不计算从工厂到销地直至乡村零售店的多数中转运费、装卸搬运费、分装加工小袋的包装材料及加工费、设备及库房折旧、修理费、仓储费、批零差率、资金利息，还有企业承担政府职能连年不断的开展消除碘缺乏病的宣传费用，盐政缉私打假的成本、批发经营环节员工的劳动所创造的价值等等，国家发改委经研院专家组通过调查计算，盐业公司经营食盐吨平利润不过百元。况且，食盐是国家定价，企业没有自行定价权，政府价格主管部门核定零售价自有其核算原则。而我国食盐的零售价处于世界较低水平，应是不争的事实。

二是说盐行业内部产销利益不均，盐业公司较制盐工厂日子好过。这与产销分立又遇连续十多年产大于销矛盾的结果，恰恰是市场经济“看不见的手”的作用，在全世界的经济生活中，产销之间利益不平衡的事也很多，如生产咖啡豆的亏损，卖咖啡的商家大把赚钱；日本盐业产销分立，批发商的销售利润也高于制盐工厂。

这种不合理，在专营条件下到是可以通过行业宏观调控加以解决。遗憾的是，前些年，中央盐业主管机构弱化了宏观调控职能，该解决的可以解决的问题没能很好解决，这应是管理上的问题，不是专营政策本身的痼疾。

三、当前盐业存在的主要问题及治理路径

我国盐业较先进行业技术水平设备落后，但承负着党和国家赋予的特殊任务，面对经济全球化的挑战，我们在肯定盐行业成绩时，必须直面存在的问题，积极、稳妥地进行调整、改革，促进我国盐业做大做强并有力，持续、健康地发展。

（一）存在的主要问题

毋庸掩饰，我国盐业也存在不少的问题，有的与专营相关，但更多的则是宏观制度上的缺陷和管理调控不力而造成的。

1、行业发展规划严重滞后。至今，我国还没有一个规范可行的盐行业发展规划，整个行业处于无序运行之中，突出表现在：

产业、产品结构落后。盐资源盲目开采，有效利用率低，卤水化工、水产养殖、盐田生化等产业发展缓慢，没有形成强势产业。据天津盐科院计算，我国每年有 5 万吨的溴资源、50 万吨的钾资源和 500 万吨的镁资源以及 50 万吨的芒硝资源被白白浪费，并不同程度的污染破坏环境生态。同时，产品结构单一，我国目前盐产品不过二、三十种，所谓的多品种盐年销量不过去 10 万吨，而日本的盐产品有 1000 种，美国的公路化雪盐年用量 1936 万吨，工业及家庭软水专用盐几乎是空白。

企业组织落后。全行业产销分立，有 3000 多个企业，呈现“多、小、弱、散、乱”的状态。制盐生产企业平均产能只有 3 万吨，一些规模小、工艺落后，与大中型企业争卤水、抢市场的落后小工厂、小作坊，停不了、关不掉；一些地区的盐业批发企业人员过多，人均销量不足以养活自己。全行业人均产销只有 100 吨，远远低于美、日盐业企业劳动生产率。这种小而散的企业组织正是市场乱、经营不规范的重要因素。

2、产权制度单一。长期以来，我们把盐作为政治商品，国家专营统管产品，以为这是一块禁区，不能搞产权多元化，因此，至今全行业

企业产权基本都是清一色的国有独资，虽近两年有个别突破。既然是国有独资，大家只是打工仔，就跳不出资源配置效率差，经营好坏一个样的模子，就可以不顾实际需要的大量进入“就业”，就可以不管市场需求的盲目扩能，就可以不计成本地低价竞销，至于投资能否收回、企业能否为继，那不是个人的责任，或者个人也无可奈何。

3、产销分立地区封锁。由于历史的、政策的、隶属关系等多种因素，我国盐行业内部形成生产和批发两大阵营，产、销企业各自是独立的主体，各有自己的利益追求，再加上专营实行的是区域市场负责制，负面影响是市场相对封闭。这种状况的不利方面：

一是利益不协调。在产大于销时，批发企业有压价的能力，近十年产大于销，有的批发企业计划留缺口，压价、要运费补贴、促销奖励等就在于此。在产不足销时，生产企业也有抬价的能力，2003年冬至2004年春出现了“盐荒”，一些生产企业不能保证供应，要求调价才给盐也是如此。

二是市场信息反应不灵。生产企业不是直面市场，对客户的要求、市场的变化缺乏直接了解，满足客户需求往往滞后。

三是由于地区市场封锁，消费者对盐的品种选择余地小，好的品种、优质的好产品不能充分上市，且市场价格也缺乏适度的竞争，个别地方的盐价有不合理的现象。

（二）治理路径及对策

我们说食盐专营不能轻率放开，并不意味着食盐专营永远存在，对当前盐行业存在的诸多问题，应积极加以解决。

国家发改委经研院课题组经过调研后认为：取消食盐专营必须以完善的社会主义市场经济体制为前提，应具备三个条件：

一是成熟的经营主体，由一个或几个大公司支配全国的工业盐和食盐的生产、经营。

二是成熟的消费群体，消费者有较强的健康意识和自我保护意识，能自觉选择食用碘盐。

三是有效的市场管理，政府市场管理部门能有效地保证合格碘盐供应，并指出“集团化是盐业发展的必由之路”。

这个论断无疑是科学的、负责任的。我们研究美国、日本盐业经营管理模式所得到的启示，也正是如此。找准了方向，国家盐业主管部门应抓紧时机，有计划地加强调控、引导，推动我国盐业良性发展。

1、近期调控重点措施。近期，应针对盐行业存在的突出问题，汲取日本盐行业严格自律的经验，在食盐计划分配和履行、盐价执行两大方面强化管理，坚持有令必行，违令必究。

其一，食盐计划分配要合理。在食盐定点生产企业中，首先要尊重历史，尊重客户的需求，尊重多年来已形成的产销合作关系，在这个前提下，适当向大中型企业倾斜，否则会造成更大的矛盾。

其二，计划不能留口。申报、分配、计划执行的环节上，要严格检查、审核。

其三，完善食盐作价办法。为有利于全国食盐计划的平衡和兼顾产销双方的合法权益，在出厂价的基础上，增加各销区到岸价，产销双方可以在这两种作价方式中自行商定一种。但无论采用哪种作价方式，食盐价格都是刚性的，未经政府价格管理部门批准，产销双方都有不得以任何形式抬价和压价。

其四，严格食盐零售价的审核。应鼓励改进包装，满足不同层次的消费者的需求，但毛利率应基本相同，低档包装和高档包装的食盐必须同时上市，任老百姓自由选购，不得强卖。

其五，国家发改委盐办应设立稽核制度。受理违规举报，开巡查，严肃处理盐业企业的违规行为。

2、长远发展之路。从长远计，我国盐业应学习借鉴美国盐业模式，走产销合一大型集团化模式，走产销合一大型集团之路。如果我们能在全国形成几个产销量 500 万吨以上的集团公司，盐业的经营才能真正实现“物流配送、连锁经营、电子商务”的现代化流通模式，也只有这样，才能从根本上解决我国盐业存在的诸多问题，我国食盐专营或许完成了历史使命。

要把散沙一盘的盐业产销企业尽快组成几大集团，使之步入合作竞争的有序轨道，提升参与市场竞争的能力，国家必改委应下大功夫，花大力气，组织运用行政的、法律的、市场的力量，推动其改革、改组、整合。其路径是：

第一，企业自愿。产销之间的整合，应遵循市场经济的基本原则，在政府的引导下，由企业自由组合，对企业自愿的组合，有关方面应予以大力支持，开绿灯而不得横加干涉，故意设置障碍。这方面，国家发改委应发挥作用。

第二，政策引导。我国盐业集团化难度大，必须要有强有力的政策措施予以引导、推动。

一是要尽快制定出台我国盐业产业结构调整规划。要参照国外先进水平明确规定海、湖、井三大盐类企业的主要经济技术和技术装备指标，鼓励和扶持先进，限期关闭和淘汰落后的生产能力。

二是要严格控制新增生产能力，特别是低水平的重复建设。无论是新建、改扩建项目，首先应报有关部门初核，国家发改委盐管办核准后才能立项，然后转入下步程序，对盲目擅自开工建设的项目，要坚决清理并追究有关人员的责任。

三是要鼓励产权多元化。盐业产销集团化重组，要以资本为纽带，允许外资、民资、非盐资本进入，要打破隶属关系，支持跨所有制、跨

行业、跨区域的联合重组，由集团公司自主选择财务汇总报表所在地，建立财税关系。

四是逐步打破地区市场封锁。对以资本为纽带完成企业重组的大型企业集团公司，年经营规模达到 500 万吨以上的，在其具有履行市场责任、质量责任等保证体系的前提下，由国家发改委批准其食盐和工业盐在全国范围内自行直接销售。

第三，法律规范。要尽快组织专家结合盐业当前管理和长远发展的需要，研究修改盐业管理的相关法规，使之更加完善，以法律规范我国盐业有序发展。

盐政网点评：



推荐阅读本文。我们所了解的陈逸根，是来自基层的省市级盐业领导层面盐业专家一个：出身巫溪盐厂管理中干，了解制盐生产管理情况；到川盐万县公司担任办公室主任，熟悉盐业公司运作，多有论文在盐学会交流；索特之初成立万县盐业供销公司为经理，为川省第三个制盐企业自销单位，对制盐企业自销盐内行；后担任索特副总和总经济师，开拓万盐下川东居功至伟；八年前以高级经济师身份成为上海市引进高级人才，参加中盐上海管理团队，现为上海市盐务管理局副局长、中盐上海公司副总经理，协助唐清华局长工作多有建树。因此，由这样的盐业生产营销并盐政专家行文论述食盐专营体制研讨最相适宜和权威。

王婆卖瓜自卖自夸，是经济至为古训。《陈逸根对我国食盐专营体制的研讨》登载《中国盐业》76 期杂志，为个别盐业公司负责人提供了有用的专家言谈依据，不要涉及食盐专营体制动不动就拿×报××报的奇谈怪论为纲说在口上，作为吃盐饭的对食盐专营体制的对外对内宣讲，就可以《中国盐业》上权威的盐业专家经典论述为据了——“关于食盐专营体制，陈专家是这样讲的”。