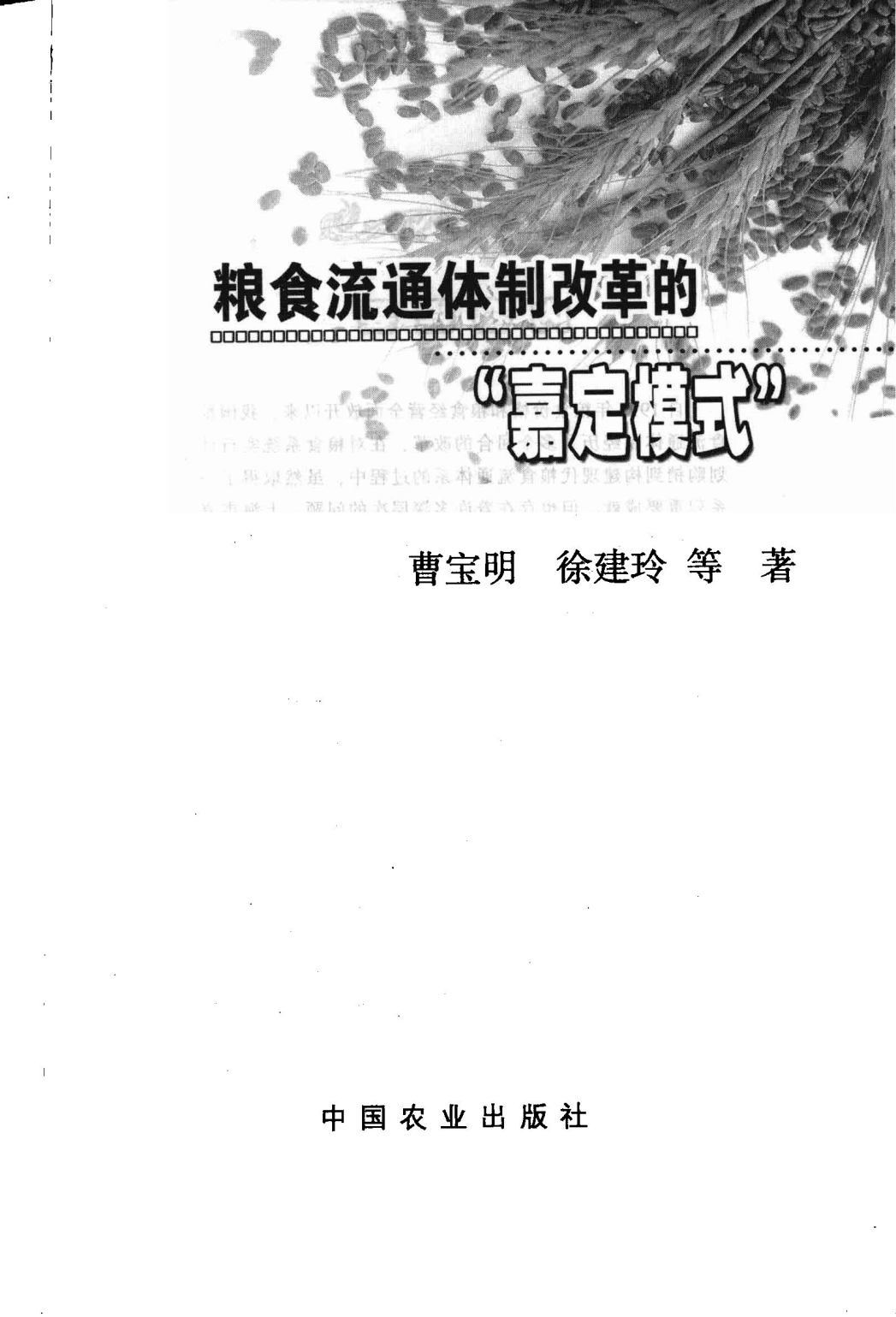


粮食流通体制改革的 “嘉定模式”

● 曹宝明 徐建玲等 著

 中国农业出版社



粮食流通体制改革的

“嘉定模式”

曹宝明 徐建玲 等 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

粮食流通体制改革的“嘉定模式”/曹宝明等著. —北京: 中国农业出版社, 2008. 10

ISBN 978-7-109-12990-0

I. 粮… II. 曹… III. 粮食-商品流通-经济体制改革-研究-嘉定区 IV. F724.721

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 148974 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 闫保荣 刘明昌

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 6.5

字数: 106 千字 印数: 1~3 000 册

定价: 18.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)



内 容 提 要

自 1993 年粮食价格和粮食经营全面放开以来,我国粮食流通体制经历了多个回合的改革,在对粮食系统实行计划购销到构建现代粮食流通体系的过程中,虽然取得了一系列重要成就,但也存在着许多深层次的问题。上海市嘉定区粮食局自 20 世纪 90 年代特别是 1998 年以来,在粮食流通领域的改革和发展方面锐意进取、抢抓机遇、积极探索,优化资源配置、强化调控职能、搞活市场流通,不仅促进了生产、稳定了供应,而且整合了粮食系统、提升了经济效益,在实践中逐步形成了独树一帜、特色鲜明的粮食流通体制改革的“嘉定模式”。“嘉定模式”是经济转型时期粮食主销区的粮食部门改革探索的成功典范。其组织结构模式是“一局两公司”,即粮食局加粮食购销公司和资产经营公司;其行政管理模式是“小局双职能”,即在精编简政的基础上,行使粮食安全维护职能和促进全社会粮食流通产业发展职能;其经济发展模式是“资产运营+政策性业务”,即通过盘活存量资产,实行资本运作,提高赢利能力,同时缩减经营性业务,从事与粮食安全和粮食市场稳定的政策性业务,以资本运作收益支撑宏观调控能力。这一模式不仅是嘉定区进一步优化粮食流通政策、提升粮食安全水平、发展现代粮食流通产业的良好基础,而且对于国家粮食政策的设计具有重要的启发意义,对于其他地区粮食系统的改革与发展更具有很强的示范与借鉴意义。



【目 录】

□□□□□□□□□□

内容提要

第一章 引 言	1
一、研究背景	1
二、研究目的	3
三、研究内容与框架	5
四、研究方法	7
五、调研过程与主要结论	9
第二章 嘉定区粮食系统改革与 发展的背景分析	13
一、改革开放以来我国的粮食流通体制 改革的基本历程	13
二、市内背景：上海市“四个率先”和 “四个中心”的发展战略	20
三、区内背景：嘉定区国民经济和社会发展对 粮食系统深化改革的迫切要求	26

四、行业背景：粮食安全与行业发展的使命与责任	32
第三章 嘉定粮食流通体制改革与发展的基本历程	37
一、1998 年之前：改革步履蹒跚，企业每况愈下	38
二、1999—2001 年：实施企业改制，逐步走出困境	47
三、2002—2004 年：整合系统资源，提高经济效益	71
四、2005—2007 年：强化行业监督，确保粮食安全	85
五、2008 年以来：加强各项工作，全面提升水平	100
第四章 嘉定粮食流通体制改革与发展的主要经验	106
一、“嘉定模式”的内涵	106
二、“嘉定模式”的特点	107
三、“嘉定模式”的形成机制	118
四、“嘉定模式”与其他改革模式的比较	150
五、“嘉定模式”的深刻启示	154
第五章 嘉定粮食流通体制进一步改革与发展的对策分析	161
一、需要解决的若干问题	161

目 录

二、进一步推进粮食流通体制改革与 发展的若干思考	169
参考文献	197
后记	199

第一章

引 言

一、研究背景

民以食为天。粮食作为人类生存最基本的食物，是关乎国计民生、经济发展、社会安定的重要物资。古往今来，不同国家的国情不同，每个国家的不同时期也都面临着不同的国家战略，但是，无论是出于主观认识还是迫于客观世界的现实要求，各国政府历来都对粮食问题给予了高度关注，并采取了促进生产、稳定供应的各种政策措施。在中国，从古代“高筑墙、广积粮、缓称王”的施政纲领到现代“以粮为纲”的发展战略，无不显示出历代政治家对粮食问题的高度重视。随着经济全球化的加深，粮食与石油等资源一样，已经成为影响世界经济格局与政治秩序的重要因素，提升粮食安全水平已经成为世界各国的共同使命。

随着社会主义市场经济体制的建立和完善，我国

的粮食流通体制改革也不断深化，市场机制已逐步发挥起配置粮食资源的基础性作用，政府的粮食市场宏观调控手段逐渐优化，适应社会主义市场经济要求的粮食流通体制正在逐步建立，国家粮食安全得到了进一步的保障。与此同时，随着我国国民经济工业化、城市化、国际化、市场化的不断发展，农村经济的非农化趋势日益突出，粮食流通系统的地位日渐衰微，在某些地区粮食流通甚至出现了逆市场化倾向，建立健全适应社会主义市场经济发展要求、符合我国国情的粮食流通体制，任重而道远。如何在正确处理好宏观调控与微观经营、政府职能与市场机制、政策性业务与经营性业务关系的基础上，促进粮食生产、稳定市场供应、确保粮食安全，是高速发展的中国经济必须解决的重大现实问题。从近期来看，还需要解决好以下几方面的问题：坚持市场取向，理顺粮食流通运行机制；深化国有粮食购销企业改革，实现从“计划主渠道”到“市场主渠道”的转变；分流安置富余人员，妥善解决企业历史包袱；加强粮食市场监管，维护正常的粮食市场流通秩序；改善粮食宏观调控，确保粮食市场和价格基本稳定。

自 1993 年粮食价格和粮食经营全面放开以来，我国粮食流通体制经历了多个回合的改革，在对粮食系统实行计划购销到构建现代粮食流通体系的过程中，

虽然取得了一系列重要成就，但也存在着许多深层次的问题。基于市场经济体制要求的政府粮食责任与宏观调控职能尚未理顺，基于国际化视野的现代粮食流通体制与现代粮食市场体系尚未完善，基于信息化的粮食市场信息系统与调控系统尚未成型，因此，迫切需要在总结经验、分析问题、明确目标的基础上，对我国粮食流通体制、粮食市场体系、粮食流通产业进行全面的规划与设计，并寻求完善的改革举措。

上海市嘉定区粮食局自 20 世纪 90 年代特别是 1998 年以来，在粮食流通领域的改革和发展方面锐意进取、抢抓机遇、积极探索，优化资源配置、强化调控职能、搞活市场流通，不仅促进了生产、稳定了供应，而且整合了粮食系统、提升了经济效益，在实践中逐步形成了独树一帜、特色鲜明的粮食流通体制改革的“嘉定模式”。这一模式不仅是嘉定区进一步优化粮食流通政策、提升粮食安全水平、发展现代粮食流通产业的良好基础，而且对于国家粮食政策的设计具有重要的启发意义，对于其他地区粮食系统的改革与发展更具有很强的示范与借鉴意义。

二、研究目的

深化改革、推进体制创新是解决经济社会发展

诸多矛盾的必由之路，也是贯彻落实科学发展观、构建和谐社会的必然要求，也一直是党和国家工作的一个鲜明特征和突出成就。建立具有中国特色的社会主义市场经济体制是我国经济体制改革的总体目标，其中充分发挥市场在资源配置中的基础性作用，增强企业活力和竞争力，健全国家宏观调控，完善政府社会管理和公共服务职能是深化社会主义市场经济体制改革的重要内容。在这一过程中，要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，贯彻党的基本路线、基本纲领和基本经验，坚持以人为本，全面落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的重大战略思想。

按照社会主义市场经济体制改革的总体目标和基本原则，本书系统概括和总结了嘉定区粮食流通体制改革的基本历程、主要做法和成功经验，说明嘉定区粮食部门在上海市“四个率先”和“四个中心”的科学发展道路上，通过稳定粮食市场保障了嘉定区和上海市国民经济和社会事业的高速发展，通过大力发展现代粮食流通产业支持了上海市嘉定区现代服务业的发展，通过富有成效的改革探索为我国粮食流通体制的进一步改革做出了具有示范意义的贡献。同时，嘉定区的改革探索也为粮食经济理论研究提供了大量鲜活的实践素材。

三、研究内容与框架

粮食作为重要战略物资的特殊性和中国粮食流通体制改革的复杂性决定了粮食政策目标的多重性，粮食流通体制改革必然要经历一个漫长的制度变迁过程。由于多元化的政策目标在短期内可能相互冲突，在不同的宏观经济环境和经济发展的不同阶段，粮食政策目标的重点也会有所不同，这正是理解嘉定区粮食流通体制改革实践的关键所在。嘉定粮食流通体制改革的效率取决于市场运行机制与粮食流通体制的耦合程度，因此，如何减少粮食流通体制变迁的成本、如何缩短粮食流通体制创新的时间、如何建立有效率的粮食市场化模式等一系列问题显得尤为重要。

本书试图从我国不同历史时期的粮食政策对作为微观主体的基层粮食部门运作模式的影响入手，通过对第一手资料的翔实研究，揭示粮食流通与市场机制相互作用关系及规律性。探讨嘉定区粮食局如何从实际条件出发，建立和完善粮食市场机制，构造有效的制度安排，以推动粮食流通体制改革。对于“嘉定模式”的内涵，本书将其总结成具有一般性、示范性意义的粮食系统及国有企业改革改制经验，成为我国市场经济改革过程中的经典案例。

本书共分为五章：

第一章，引言。主要介绍本书的写作背景、研究目的、框架内容、调研方法、调研过程和主要结论。

第二章，嘉定区粮食系统改革与发展的背景分析。主要介绍了嘉定区粮食流通体制改革的背景，包括国内、市内、区内和行业背景四大部分，其中国内背景回顾了我国粮食流通体制改革和国有企业改革的基本历程。通过阐释“嘉定模式”形成的社会、经济、政治等因素，深刻揭示出粮食安全与行业发展的使命与责任。

第三章，嘉定粮食流通体制改革与发展的基本历程。主要以不同时期的改革特点为标准，按照时间顺序将嘉定区粮食流通体制改革历程分为5个阶段，即第一阶段是1998年改革以前；第二阶段是1999—2001年企业实施改制，逐步走出困境；第三阶段是2002—2004年粮食局整合系统资源，提高经济效益；第四阶段是2005—2007年强化行业监管，确保粮食安全素质；第五阶段是2008年开始，以加强各项工作，全面提升水平为重点。本书在对每个阶段特殊改革背景分析的基础上，详尽分析了嘉定区粮食系统所面临的难题，并对每项具体改革措施做以详细阐述，总结阶段性改革的成果和教训。

第四章，嘉定粮食流通体制改革与发展的主要经

验。本章在第三部分的基础上，总结了“嘉定模式”的特点和内涵。“嘉定模式”具有创新性、渐进性和时代性的特点。而“嘉定模式”的内涵可以总结为以下内容：坚持深化改革，勇于实践创新；坚守政府责任，维护行业资源；实施结构调整，着力提升效益；增强现代理念，促进产业升级；顺应行业变迁，优化发展政策；坚持以人为本，维护系统稳定。同时，本书认为“嘉定模式”的形成是多方面因素共同作用的结果，既有来自上级主管部门的关心帮助，也有嘉定区粮食系统集体上下团结一心的共同作用，还与改革进程中制度安排有关，同时嘉定特殊的区位优势以及粮食产业改革发展的特殊性都对嘉定区粮食系统的改革成功具有重要的作用。由此将“嘉定模式”概括并升华为一般意义上的嘉定经验。

第五章，嘉定粮食流通体制进一步改革与发展的对策分析。本章再次总结和提出了嘉定区粮食体制改革中需要解决的若干问题，在此基础上，从政府职能、政策引导、产业升级、资源整合等方面，阐述进一步推进粮食流通体制改革与发展的若干思考。

四、研究方法

本书的写作主要采用了以下几种方法：

统计分析与典型调查相结合。本书在对嘉定区粮食系统的财务信息、人事信息、粮库建设情况、“三老”问题的解决等若干一般性的描述上，主要采用统计分析方法；在若干重要经验的总结概括上，则采用若干典型案例加以说明。二者相互补充、相互验证。

定性分析与定量分析相结合。定性分析与定量分析实质上是质与量辩证关系在方法论中的运用。本书采用定性分析的方法揭示出经济改革发展的一般规律在嘉定区的形成；对于嘉定区粮食流通体制改革过程中的大量事实、数据，则采用定量分析的方法，去伪存真、去粗取精，并在此基础上对定性分析加以深化和精确化。

实践总结与理论阐释相结合。本书在写作过程中，对于嘉定区现有经济基础、粮食企业资源、硬件环境等方面进行了具有典型性调研实践，据此实施统计分析。在此基础上，形成对实践经验的概括和总结，同时从理论思维的视角对其进行深入阐释，以增强实践经验的理论渗透力。

历史分析与逻辑分析相结合。在回顾嘉定区粮食改革历程的过程中，主要采用历史分析方法，按照改革发展的时间顺序，并将资料、文件和事件作为主要分析元素；在总结“嘉定模式”的特点、内涵和形成机制时，则采用了逻辑分析法。

归纳方法与演绎方法相结合。本书在充分占有现实资料的基础上，对背景分析、嘉定区粮食流通改革历程分析以及“嘉定模式”的特点、内涵阐述时，大量采用了归纳法；对于“嘉定模式”的形成机理，则采用了演绎法进行分析。

实证分析与规范分析相结合。本书的一项重点工作就是对嘉定粮食系统改革历程进行总结与概括，与此同时深入分析嘉定粮食系统各个时段的改革背景，对于嘉定粮食系统改革的历史特殊性做了充分地阐述，并提炼出具有示范意义的“嘉定模式”。在总结、概括、解释的过程中，主要采用实证分析方法；在对嘉定粮食系统改革进行分析评价时，基于市场经济的一般原则和公共政策理论给出若干规范的结论性意见。

理论研究与对策探讨相结合。理论研究的最终落脚点在于指导社会实践，理论观点的正确与否也需要在实践中得到检验。本书在理论研究的基础上分析了粮食流通组织创新的模式以及政府应提供的政策框架，并对一些制度矫正的政策思考和建议，在可行性与操作性进行了深度探讨。

五、调研过程与主要结论

本书的撰写基于南京财经大学粮食经济研究院

2008年度重点调研课题《粮食流通体制改革模式研究》的课题研究报告，其主要认为是通过回顾上海市嘉定区粮食系统改革基本历程，总结了“嘉定模式”的特点、内涵和形成机理，旨在探寻一条具有示范性和典型性的改革之路。

本书的主要内容来源于课题调研成果的概括分析。课题的调研的基本路径是，首先与嘉定区粮食局负责人进行前期接触，对嘉定区国有粮食系统已有历史问题及其在粮食市场上发挥的作用进行初步了解，确定研究方向。随后，在制定研究目标、设计调研方案基础上，不仅充分收集相关文献资料，而且采用重点访谈与随机访谈相结合的方式，对嘉定区粮食系统改革历程、内部组织结构和发展现状等方面进行调研分析。本书在充分调研和认真论证的基础上，针对嘉定区粮食系统进一步改革与发展的方案提出若干建议与设想。

本书的重点案例来源于调研过程中发现的重大事件。为了进一步厘清相关情况，课题调研小组与嘉定市区粮食局主要领导、粮食购销公司有关负责人、嘉定区粮食系统内干部员工进行了深入的对话，从中充分了解嘉定区粮食流通体制改革的全过程以及粮食系统改革现状，概括出粮食局改革改制成功的主要因素，再寻求事实和数据的检验。全书遵循的路线是从