

“三农”决策要参

2020 年第 40 期（总第 359 期）

清华大学 中国农村研究院

2020 年 12 月 30 日

取消粮食收购资格许可 推进粮食流通市场化进程

内容摘要：粮食收购资格许可制度几经变革。当前，从事粮食收购活动的企业还需取得粮食收购资格。随着全面深化改革的推进，应当进一步转变职能、简政放权，取消粮食收购许可，破除粮食企业入市竞价收购粮食的门槛，激发各类市场主体的能动性，让市场真正发挥在粮食资源配置中的决定性作用，提高粮食流通能力，促进粮食产业健康发展，保障国家粮食安全。取消粮食收购资格许可后，有关部门应积极适应粮食产业发展要求和市场变化情况，进一步完善立法，切实转变职能，提高治理能力，完善治理体系。加强粮食收购活动中事后监管，保障国家粮食安全，保障农民的合法权益。

关键词：粮食收购资格许可 转变职能 简政放权 事中事后监管

从我国粮食流通体制改革纷繁复杂的历史进程看，粮食收购制度大体经历了国家统购、合同订购、国有粮食企业集中收购、多元市场主体许可收购、企业资格许可收购等多个阶段。这些阶段发展变化虽然复杂甚至几经反复，但让市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的方向是明确的，不断推进粮食购销市场化、经营主体多元化、市场竞争公平化的脉络是清晰的。近年来，我国粮食综合生产能力稳步提高，既为深化粮食流通体制改革创造了有利条件也提出了迫切要求，应当继续贯彻落实“放管服”改革精神，取消粮食收购资格许可制度，进一步提高粮食流通能力，促进粮食产业健康发展，保障国家粮食安全。

一、粮食收购资格许可制度的历史沿革

新中国成立之初，在特定的历史条件下，我国实行了粮食统购统销制度，虽然这一制度对保证供给、支持建设起到了积极作用，但这一制度严重压抑了农民的生产积极性。改革以来，随着价格“双轨制”引入、最低保护价收购制度实施等，统购统销体制逐渐松动，从粮食收购到粮食销售逐步向市场化迈进。1998年5月，国务院印发了《关于进一步深化粮食流通体制改革的决定》（国发〔1998〕15号），开始实行“三项政策、一项改革”，即按保护价敞开收购农民余粮、粮食收储企业实行顺价销售、粮食收购资金封闭运行，加快国有粮食企业自身改革。随后，国务院又连续出台政策，强化这一改革任务落实。1998年6月，国务院制定实施《粮食收购条例》，规定只有经粮食管理部门批准的国有粮食收储企业，方可从事粮食收

购活动，其他任何单位和个人不得直接向农民和其他粮食生产者收购粮食。

“三项政策、一项改革”的政策推出后，各级政府做了大量工作贯彻落实，取得了一定成效，但也出现了保护价政策落地难、财政负担加重、国有粮食企业亏损严重等问题。特别是国有粮食企业受长期计划经济体制的制约，形成了“收粮要贷款、储粮靠补贴、亏损就挂帐”的僵化经营模式，不能适应市场经济的需要。2004年，新一轮粮改启动，中央一号文件提出，要全面放开粮食收购和销售市场，实行购销多渠道经营，有关部门要抓紧清理和修改不利于粮食自由流通的政策法规。2004年5月，国务院公布实施《粮食流通管理条例》，同时废止了《粮食收购条例》，明确规定国家鼓励多种所有制市场主体从事粮食经营活动，个体工商户、法人和其他经济组织从事粮食收购活动的，应当经粮食管理部门审核取得粮食收购资格。

2016年，内蒙古发生了农民王力军无证收购玉米被判非法经营罪一案。该案引发了社会各界对粮食收购许可制度的广泛讨论和高度质疑。2016年9月，原国家粮食局修订了《粮食收购资格审核管理办法》，对从事粮食收购活动的农民、粮食经纪人、农贸市场粮食交易者，不再要求取得粮食收购资格，但从事粮食收购活动的企业仍需办理粮食收购资格。

二、取消粮食收购资格许可的必要性

粮食收购资格许可制度在特定的时代背景下对保护农民利益、

规范粮食收购市场秩序、促进粮食流通发展等方面发挥了积极作用，但随着全面深化改革的推进，应当进一步转变职能、简政放权，通过取消粮食收购许可，由事前审批转为加强事中事后监管，破除粮食企业入市竞价收购粮食的门槛，激发各类市场主体的能动性，让市场真正发挥在粮食资源配置中的决定性作用。

一是深入推进粮食流通体制改革的客观需要。改革以来逐步实施的粮食流通体制改革，是推动粮食产业持续健康发展的内在动力。对企业收购粮食设置事前的资格许可，势必增加制度性交易成本，导致粮食加工企业倾向于向国有粮食收储企业批发购买粮食，从生产、收储到加工之间环节过多，影响粮食流通效率。一方面，国有粮食收储财政支出庞大，特别是在我国粮食连年丰产的情况下，国家财政支出负担较重；另一方面，收储环节加价，增加了粮食流通成本和加工企业经营成本。企业为降低成本，使用进口粮食替代国产粮食，难免产生“洋货入市、国货入库”的尴尬局面。取消粮食收购资格许可，减少政府对市场的过度和不当干预，有利于提高粮食市场化收购比重，有利于保障粮食资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化。

二是大力发展粮食产业的必然要求。随着城镇化进程的加快，在农村从事粮食收购、加工等活动的农民、粮食经纪人乃至农贸市场粮食交易者会越来越少；同时，与企业相比，农民、粮食经纪人以及农贸市场粮食交易者在更好地适应粮食产业现代化要求方面还有差距。农村大量青壮年劳动力外出务工，农村劳动力短缺，迫切

需要大量粮食企业进入粮食购销市场，为种粮农民提供粮食清理、干燥、储存、加工、销售等“一条龙”粮食产后服务。取消粮食收购资格许可，有利于调动各类粮食市场主体的积极性和创造性，直接参与市场竞争，激发市场活力，培育和催生经济发展新动能。

三是加快转变政府职能的现实选择。现行粮食收购许可制度在放开农民等群体入市限制的同时，对企业规定了更加严格的市场准入标准，这不仅不合理且具有歧视性，也为权力寻租留下了可乘空间。更好发挥政府作用，粮食管理部门要最大限度减少对微观经济的干预，促进和保护市场主体公平竞争，保障各类市场主体平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护。中央编办发布的国家粮食和物资储备局“三定”规定中，专门对职能转变部分作出强调，要求“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，进一步精简行政审批，减少环节、简化程序、提高效率，大幅降低制度性交易成本”。

三、依法强化粮食收购活动监管

在推进简政放权、放管结合的过程中，放和管如同车之两轮、鸟之双翼，缺一不可。取消粮食收购资格许可并不意味着对粮食收购活动撒手不管、不闻不问。粮食收购资格许可取消后，各类市场主体进入市场收购粮食将变得更加容易，但并没有降低其履行义务标准，农民等收购主体同样需要履行执行国家粮食质量标准、及时支付粮款、报送粮食收购数据等义务。粮食收购企业在资金筹措能力、粮食仓储设施、粮食质量检验和保管能力上应当优于农民、粮

食经纪人和农贸市场粮食交易者，因此对于粮食收购企业的监管要提出更高要求。有关部门应积极适应粮食产业发展要求和市场变化情况，完善粮食安全、收购、存储方面的立法，切实转变职能，由管理理念转向治理理念，提高治理能力，完善治理体系。加强粮食收购活动中事中事后监管，保障国家粮食安全，保障农民的合法权益。

一要进一步完善粮食收购、存储以及粮食安全等方面的立法。改革与法治相辅相成、相伴而生，要在法治之下推进改革，在改革中完善法治。取消粮食收购资格许可，应当与立法修法工作结合起来，统筹做好《粮食安全保障法》《粮食流通管理条例》《粮食收购资格审核管理办法》等法律、行政法规、规章的立改废工作，为粮食的收购存储、流通以及安全奠定法治保障的基础。

二要加强粮食收购活动的监管执法。取消粮食收购资格限制之后，相关政府部门要更新理念、转变职能，创新执法手段，使执法监督贯穿于粮食收购的整个过程之中。强化常态监督，推广“双随机”抽查机制。完善监管制度，提高监管合力，提高监管效能。积极指导、推进、监督市场主体及时公示即时信息，加强与监管有关的信息公示，强化企业诚信约束，降低交易风险。要强化监管标准与监管力度，严格执行国家各项强制性规定及标准。加强对投诉举报、监督抽验、日常监管、案件查办等数据分析，对监管中发现的突出问题，有针对性地开展专项治理。对违法行为，依法予以严厉打击，确保粮食交易的顺利进行，保障农民的合法权益。

三要加强信用体系的约束作用。加强粮食收购市场的信用体系

建设，提高粮食收购市场参与的信用意识，对粮食收购主体恶意压低粮食价格、收购粮食后以次充好、将劣质粮食输送至国家粮库等侵害农民、国家权益的行为，形成有效制约。

四要加强粮食行业自律。倡导粮食行业协会建立健全行业经营自律规范、公约和职业道德准则，规范会员单位和员工行为。鼓励行业协会参与制定粮食行业规划、标准、监管政策等。在事中事后监管各个环节建立行业组织参与机制，发挥其在权益保护、纠纷处理、失信惩戒等方面的特有优势，推进政府监管和行业自治的良性互动。加强粮食行业协会自律，可以有效弥补政府监管的不足。

五要积极发挥互联网等新技术手段的作用。有力的监管方式是提高行政监管效率的重要保证。要注意对新技术手段的应用。依托互联网、物联网、大数据、云计算等信息化技术，通过强化线上线下一体化并行监管，提高监管水平。可利用物联网、射频识别等信息技术，建立粮食质量溯源管理制度，形成“来源可查、去向可追、监督留痕、责任可究”的完整信息链条；利用大数据建立粮食收购主体的数据库，通过数据库收集、掌握粮食收购主体的参与信息，同时通过对有关信息数据的处理分析，加强市场预警。

农业农村部法规司 冯汉坤

农业农村部管理干部学院 杨东霞



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）