

公布機關：国家經濟貿易委員會

法律名：「第十次五ヵ年計畫」商品流通業界構造調整計畫綱要

公布日：2002-10-16

施行日

修正日：

修正施行日：

关于印发《“十五”商品流通行业结构调整规划纲要》的通知

各省、自治区、直辖市、计划单列市及新疆生产建设兵团经贸委（经委），有关地方商委（行业办）：

为加强商品流通行业结构调整工作的指导，我委制定了《“十五”商品流通行业结构调整规划纲要》。现印发你们，请参照执行。

国家经济贸易委员会

2002年10月16日

“十五”商品流通行业结构调整规划纲要

为适应不断变化的消费需求，应对加入世贸组织的新形势，迎接国际竞争和挑战，根据党的十五届四中、五中全会和《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》精神，提出《“十五”期间商品流通行业结构调整规划纲要》，以加强宏观引导，加快促进我国商品流通现代化发展，提高商品流通行业对国民经济增长的贡献率。

一、 现状与形势

（一） 行业发展和结构调整现状。

“九五”期间，我国商品流通行业坚持为人民生活服务，为生产建设服务的根本宗旨，市场加快发展，商品流通规模不断扩大，社会消费品零售总额年均增长 10.6%。城乡居民收入不断提高，城镇居民人均可支配收入和农村居民家庭人均纯收入年均分别增长 5.7%和 4.7%。消费结构发生明显变化，2000 年人均消费中食品支出比重分别比 1995 年下降 9.4%和 7.2%，用于医疗保健、交通运输及文化教育方面的支出比重则分别增长 8.5%和 6.9%，恩格尔系数逐步降低。结构调整取得了积极的成果，流通产业所有制结构、组织结构和业态结构得到调整优化，经营主体多元化进一步发展，多种经济成分充分竞争、共同发展的流通格局基本形成；传统营销方式逐步得到改造，超市、便利店、专卖店、仓储式商场、购物中心等新型业态成长迅速，电子商务的兴起，已经成为商品市场中新的增长点。2001 年全国限额以上商品批发、零售、餐饮业实行连锁经营的企业已发展到 1124 家，门店达 21784 个，实现销售额 2139.8 亿元，同比增长 37.7%，占同期限额以上批发零售贸易和餐饮业零售总额的 5.7%；2001 年，全国限额以上批发零售贸易、餐饮业中股份合作制企业及股份公司近 3000 家，已有 70 多家流通企业成为上市公司，一批适应现代化大生产的流通集团企业正在成长起来。

流通体制改革和流通领域的结构调整使我国商品流通业得到快速发展，但发展水平总体上还不适应国民经济发展的需要，商品流通产业仍是国民经济中的薄弱环节，商品流通产业化的水平还比较低，与发达国家相比还有很大差距。从整体上看，目前我国商品流通业结构问题仍然十分突出：一是流通企业规模偏小，组织化程度低，市场经营主体仍处于零散状态。2000 年全国主要 273 户大型零售商场商品零售额实现 1072.8 亿元，仅占全社会消费品零售总额的 3.8%，而美国前 15 户流通企业的销售额占其全国销售额的 20%以上。二是业态发展不平衡，现代营销技术的利用仍处于起步阶段。国内相当一部分连锁企业仍不具有现代意义上的连锁经营企业的竞争实力，与国际大型连锁集团的规模相差悬殊；传统批发业萎缩，物流中心、配送中心和仓储建设等投资不足，制约着零售业的整体发展水平。三是城乡市场差距有所扩大。在 2000 年社会消费品零售总额中，城市实现零售额同比增长 10.6%，农村实现零售额同比增长 8.3%，城乡增幅相差 2.3 个百分点。四是现代化管理技术和设备水平不高，高科技成果在流通方式上的应用滞后。五是从业人员素质有待提高，精通流通业务、懂得现代管理的职业经理人员缺乏，流通理论研究和流通技术应用力量薄弱。

（二） 面临的形势。

“十五”期间国家将继续实施扩大内需、促进经济增长的政策。国内消费需求将随城乡居民收入的提高不断升级，同时工业、农业等生产行业面向消费结构变化所进行的调整，将在“十五”期间继续推进，商品结构逐步得以优化。“十五”期间，我国国内生产总值（GDP）年均将增长7%左右，到2005年人均国内生产总值将达到9400元，居民消费率提高到50%，恩格尔系数进一步下降。城镇居民的住房、医疗、保健、娱乐、旅游、轿车、信息化产品和服务需求将呈快速增长趋势，农村消费中商品化消费比重提高，耐用消费品消费将加速增长。加入世贸组织，新的贸易规则将逐步引入，我国社会主义市场经济法律法规体系也将进一步得到调整和完善；开展全国整顿和规范市场经济秩序工作有利于尽快打破行业分割、部门垄断和地区封锁的局面，市场优化配置资源的机制越来越成熟，流通在国民经济中的作用越来越重要，我国商品流通将面临更为广阔的发展空间。

同时也要看到，经济全球化趋势增强，世界经济增长速度放缓，跨国公司全球购并和扩张，以及全球经济结构调整步伐不断加快，国际竞争日趋激烈。经济发达国家产业加速向技术密集和知识密集型方向发展，现代管理技术、物流技术、自动化技术、信息技术已广泛应用于跨国流通企业的经营管理和全球采购业务中。随着发达国家市场的饱和，跨国公司进行扩张和转移的需求十分迫切。加入世贸组织后几年内，商品流通业将形成全新的对外开放格局，开放的领域涵盖了分销服务的全过程，既包括批发服务和零售服务，也包括与销售有关的代理服务，还包括特许经营服务以及售后服务等其他销售服务；允许进入我国市场的企业不仅包括国外知名大型零售企业，还包括生产和加工企业，开放方式也将从试点转入全面开放，国内市场竞争将更加激烈，并日趋国际化。加入世贸组织，有利于吸引外资、引进新型商业业态和现代企业管理方式及先进的管理理念。同时，我国商品流通业也将面临新的挑战，国内流通企业将会受到更大的冲击，部分企业面临生存危机。

“十五”期间，机遇和挑战并存，只有加快我国流通业结构的战略性调整，努力提高流通产业的现代化水平和国际竞争水平，才能迅速改变我国流通的落后状况；才能适应国内消费需求结构的变化，降低流通成本，有效扩大内需，更好地发挥流通对生产的引导作用和对国民经济的拉动作用。

二、 指导思想和主要目标

（一） 指导思想。

“十五”期间商品流通行业结构调整的指导思想是：贯彻落实党的十五届四中、五中全会精神，以扩大内需、促进经济增长、提高人民生活质量为核心，以加入世贸组织，应对国际竞争为契机和动力，以加快推进流通现代化发展为重点，以市场为导向，以企业为主体，切实改善和调整商品流通行业的所有制结构、业态结构、规模和组织结构、城乡和地区分布结构、从业人员和技术结构，培育流通企业的核心竞争力，提高消费在国民经济中的比重，充分发挥流通在经济增长中的先导性作用，促进国民经济持续、快速、健康发展和社会全面进步。

结构调整必须处理好以下几个关系：

一是处理好市场配置资源的基础作用与政府宏观调控之间的关系。充分发挥市场在配置资源中的基础作用，使流通企业成为结构调整和市场竞争的主体。政府主要通过法律、经济等手段推进结构调整，为企业创造公平的市场竞争环境；发挥规划和政策的指导功能，鼓励和扶持现代流通发展，改造传统和落后经营方式，限制盲目扩张和重复建设，杜绝资源浪费。

二是处理好发展大企业与扶持中小企业之间的关系。根据商品流通行业的性质及特点，在整体结构上应以中小企业为主，大企业为辅。面对境外跨国公司强有力的竞争，当前要鼓励通过兼并、联合等方式，推动流通企业跨部门、跨区域、跨所有制发展，扩大企业经营规模，提高市场竞争力。同时，要防止垄断，支持中小企业采用新技术和新型营销方式，寻求共同发展。

三是处理好流通基础设施与一般经营设施建设之间的关系。流通设施的建设，一般应根据流通业务的需要由流通企业和投资人自主决策。考虑到商品流通的效率和安全性，对国家重要商品储备库、大型农副产品批发市场、商品信息网络等基础设施建设，物流配送中心、电子交易网络等新型流通方式所需设施，流通环节商品安全性检测设备等方面的投入，政府应给予必要扶持。

四是处理好流通企业销售与生产企业自营销售之间的关系。发展现代流通业的关键是要降低企业生产经营成本。流通企业应通过采用现代流通方式和先进服务技术，扩大规模，加快周转，降低成本，服务于生产企业的规模生产。生产企业应把工作重点放在加强产品市场研究，大力调整产品结构上，加快新产品投放市场的速度，注重发挥专业流通企业的作用，降低经营成本。

（二） 主要目标。

经过 5 年的不断努力，力争使商品流通行业的组织化程度和集中度明显提高，流通企业竞争力、流通效率和服务功能显著增强，初步形成适应现代消费和生产发展水平的流通产业结构，促进流通总体规模的不断扩大，保持“十五”期间社会商品零售总额年均增长 9%左右，其中，批发零售贸易业年均增长 10%，餐饮业年均增长 15%左右的发展水平。

三、 结构调整的重点

对经济结构进行战略性调整，必须加快发展现代流通产业，扩大总量，优化结构，拓宽服务领域，提高服务水平。要大力推进流通现代化，用现代流通方式改组改造传统流通业，明显提高流通产业增加值占国内生产总值的比重和从业人员占全社会从业人员的比重。要以流通方式和组织形式的改革与创新为切入点，推进流通现代化，重点推动连锁经营、物流配送和电子商务的发展。

（一） 大力发展连锁经营。

连锁经营自 20 世纪 90 年代初起步，经过十几年的发展，已成为零售业、餐饮业和服务业普遍应用的经营方式和组织形式，显示出强大的生命力和发展潜力，在扩大内需、拉动经济增长中发挥了重要作用。

要经过 5 年的努力，初步确定连锁经营在商业和服务业中的主体地位，使连锁经营销售额、连锁企业店铺数有较大幅度的增长。到“十五”末期，全国连锁企业店铺数发展到 10 万个，销售额 7000 亿元，年递增约 35%，占社会批发零售贸易和餐饮业零售总额的比重达到 20%左右。年销售额在 50 亿元以上的连锁企业达到 20 户，销售额在 20_50 亿元的连锁企业达到 40 户，培育 5-10 户拥有自主知识产权、主业突出、核心竞争力强、初步具有国际竞争力的大型连锁企业集团。

推动连锁经营向更大范围、更深层次发展和延伸。一是在地区上，鼓励有条件的连锁企业，通过兼并联合、资产重组、参股控股或通过输出商标、商号 and 经营管理技术、发展特许经营等方式，扩大现有连锁企业的规模，逐步缩小地区间的差距。同时，通过合资、合作和联营等方式，积极鼓励有条件的企业实施“走出去”的发展战略，争取在利用两个市场和两种资源方面有所突破。二是在业态上，从目前的以超市、百货连锁企业为主，向便利店、专业店、专卖店、大型综合超市、仓储式商店等多业态发展。三是在行业上，在零售和餐饮服务业取得成功经验的基础上，在实行集中管理和专营专卖制度的行业，以及新兴服务业中积极发展连锁经营。四是在形式上，在直营连锁不断完善和规范的同时，选择有自主知识产权、核心竞争力强、知名度高、管理基础好的企业，积极探索特许经营的发展模式。

进一步促进业态结构的合理化和多样化。以中等收入家庭为目标顾客，以满足人民群众基本生活需求为经营宗旨，以大众化生活用品为主体商品，积极推进与人民生活密切相关的标准食品超市的发展，并逐步提高生鲜食品经营比重；在超级市场已经充分发展的地区，逐步发展具有综合化服务功能的便利店，积极探索便利店在不同地区的经营内容和发展模式；结合各地情况，积极推进符合中国国情的现代大型综合超市的发展；大力发展有特色的专业店和专卖店；推进传统百货店向现代大型综合超市、购物中心等业态转型和功能创新，并利用连锁经营进行改造；有计划地控制大卖场和仓储式商店的盲目发展。

（二） 积极推进物流配送发展。

积极培育物流市场，建立社会化的区域物流服务体系。作为区域性的物

流中心，其主要功能在于大宗货物的快速集散、流转。在深化交通运输体制改革中要打破行业 and 部门垄断，积极发展多式联运，培育拥有多种运输手段的新型物流企业。要加强物流基础设施建设，特别是对中心城市、交通枢纽、物资集散地和口岸地区大型物流基础设施的建设，要兼顾近期运作和长远发展的需要，纳入整个城市的建设规划，实行预留地制度。要加强大型物流基地的规划管理，对现有资源进行有效整合和重新配置，防止各部门各自为政，物流设施功能单一，投资分散，重复建设，造成社会资源的浪费。要建立健全为物流服务的相关中介机构，如建立便捷、快速的“大通关”系统，现代化的展示、展销设施，完善的通讯系统等等。

塑造多层次、多类型的物流配送格局。根据我国的实际，要大力发展直接为生产、流通企业服务的物流设施。一是加强连锁企业内部物流配送中心的建设和管理。要根据企业的实际情况，考虑市场需要和生产流通的发展趋势，合理确定配送中心的建设规模和水平，逐步实现仓库立体化、装卸搬运机械化、拆零配货电子化、配送过程无纸化，并建立自动补货系统，为连锁企业提供安全可靠、高效率的配送体系。二是整合物流资源，建设专业化、社会化的物流企业。通过资产重组和专业化改造，充分利用和整合现有物流资源，特别是与批发企业和储运企业改组、改造相结合，打破行业界限和地区封锁，有计划、有步骤地完善和发展社会化的物流企业，提供高效快捷的配送服务。三是积极组织生产资料分销企业完善服务功能，为生产企业提供原辅材料及零部件的配送业务，逐步建立钢材剪切加工、混凝土、玻璃加工、日用化工产品、食品等专业化的加工配送中心，不断扩大配送品种范围，力争建成提供大规模、多品种、高效率服务的物流配送体系。

（三） 稳妥进行电子商务试点。

做好电子商务发展的基础性工作。加快流通企业信息化建设，重点抓好重要标准规范的制定推广和数字流通基础设施建设，建立以标准为前提、以数据为基础的社会化服务平台，为中小流通企业服务。进一步提高流通基础信息的规范化程度和集约化水平，增强流通企业对信息增值重要性的认识，通过大型计算机数据库的建立和数据挖掘系统的建设，提高流通企业信息资源开发利用水平和效率。

继续开展电子商务的试点工作。一是在钢材、电子、医药、建材等传统行业中，通过优化供应链管理，建立上下游客户的网上采购，探索传统产业与电子商务相结合的模式。二是在粮食、棉花、食糖、有色金属等大宗商品批发市场中建立专业网络系统，探索有形市场与电子商务相结合的模式。三是探索连锁企业发展电子商务的模式，利用连锁店铺的有形网络，通过开办网上商店，拓展经营品种与业务范围。四是探索物流企业与电子商务相结合的模式，探索电子商务不同的发展模式。

研究制定电子商务发展的相关政策法规。一是制定流通产业电子商务发展规划，进一步明确发展的目标与政策措施，并根据需要，在一定时期内公布我国流通行业电子商务发展白皮书。二是制定网上销售的相关法规，建立对商品交易和服务贸易类电子商务网站的管理制度，建立健全网上交易的规则，规范网上交易秩序，维护交易方的合法权益。三是协调有关部门，研究制定支持电子商务发展的相关政策，如网站的经营范围问题、税收问题等，进一步推动电子商务的发展。

四、 主要任务

（一） 业态结构的调整。

鼓励发展新兴业态，进一步满足人民群众日益增长的多样化、个性化的消费需求。大型综合超市、仓储商场要增加商品品种，实现“一站式购物”要求。超级市场要扩大生鲜食品的经营比重，提供安全、优质、价格合理的商品。便利店要深入居民社区设点，积极开展各种便民服务项目。专业（专卖）店要突出经营特色，提供品牌化、专业化的商品和服务。经济发达地区的大城市可以适当发展购物中心。

传统百货店要积极调整商品结构，针对不同消费群体发展差别化经营，扩大自营商品比重，规范招商进店经营行为。百货店集中的地段要积极推进“错位经营”，减少恶性竞争。加强对新建高档百货店的规划管理，减少重复建设，避

免社会资源的浪费。

加强对小商品市场、工业品批发市场及出租摊位经营的“商城”的管理，推行市场开办者对商品质量先行负责的制度，严格依法征税，逐步改变不规范的经营方式，实现由传统交易方式向现代交易方式的转变。

各种业态都要积极推进现代流通方式的发展，用连锁经营、物流配送、电子商务等现代流通方式和组织形式改造传统流通业，提高商品流通行业的现代化水平。

（二） 企业规模和组织结构的调整。

加快培育一批具有国际竞争力的大型流通企业集团。现有的大型商业企业要实行规范的公司制改革，积极发展多元投资主体。一方面，要通过资金纽带的联结，建立母子公司体制的大型流通企业集团；另一方面，也要大力通过商品、商号、配送、管理技术等方面的联结，把众多的中小流通企业连接起来，充分发挥大公司的品牌优势、采购优势、管理优势，积极发展和壮大现有的流通网络。

重点发展培养拥有自主知识产权、主业规模效益突出、管理规范的大型流通企业集团。支持和鼓励国内流通企业以多种形式加强与工业、农业、科技、金融、文化、体育等的联合与协作，组建与多种产业相结合、融资功能强、面向国际市场的大集团。为流通企业兼并、重组、多渠道融资和境外投资发展创造良好条件。

进一步放开搞活中小流通企业。鼓励非公有制经济以参股、控股、收购、租赁等形式参与国有、集体中小流通企业的改革、改组和改造，有序组织、规范操作国有资产有偿转让。重视在竞争中失去生存能力的国有流通企业退出市场工作，妥善解决退出市场的企业及其人员、债务问题。

（三） 城乡和地区结构的调整。

加快培育和改善农村商品流通和重要农产品流通体系，以城市市场延伸带动农村市场发展。加快农村流通组织的建设和改造，使农村流通业适应消费变化；大力发展产供销一体化经营和公司加农户模式，以现代流通促进农产品的集约经营；加强农产品流通基础设施建设和管理，扶持流通企业和社会投资改善农产品的加工储藏运输环节；以农产品销售为龙头健全服务网络，发展各类协会、合作社等农民合作经济组织，培育农产品代理商、批发商等农业经纪人组织。

充分利用国家西部大开发的政策措施，改善西部流通基础设施和投资环境，鼓励东、中部地区和外资及大型流通企业集团向西部地区发展，进一步缩小城乡市场和地区差距。鼓励大型连锁流通企业进入中西部地区，学习和借鉴国际知名流通企业集团进入我国东部的市场战略，采购和销售并举，占领长远市场为主。创造条件为流通落后地区引入现代流通运行机制，发展其迫切需要的流通服务竞争。

大中城市要制定和实施流通发展规划及商业网点设置规划，以区域市场半径和一定商圈范围为依据，对城市流通资源进行科学规划，建立规范的大型流通企业开设审查制度，实行城市商业中心、区域商业中心以及遍布居民社区的便民服务中心三级服务网络体系，完善商业街、步行街、旅游景区服务功能，协调好城市中心与城市外围商业布局。农村流通网点的布局要与城镇化和乡镇经济的发展相适应，把农村商品市场的建设和发展纳入小城镇建设总体规划中，统筹安排、合理布局。

（四） 所有制结构的调整。

继续按照“抓大放小”、“有所为，有所不为”的原则，除少数关系国计民生的重要商品和涉及国家安全商品的储备和流通，继续保持国有经济的主导作用外，对一些经营业绩良好，有发展潜力的国有企业要积极推进股份制改造，重组上市，建立现代企业制度。对于多年亏损，扭亏无望，资不抵债的企业，要在安置好职工、处置好资产债务的前提下，依法实施破产；进一步支持和鼓励私营

企业发展；在加入世贸组织谈判承诺框架下，积极引进资金和国际一流管理技术，适度增加外商投资流通企业的比重，促进流通企业加快经营结构优化和所有制结构调整。

（五） 从业人员和技术结构的调整。

积极推动信息技术在流通领域的应用，带动流通企业营销观念、组织形式、流通方式和手段的变革。推广以公共信息技术为基础的供应链管理系统、客户关系管理系统及商业智能、决策分析系统和先进物流信息管理系统。在大型流通企业中组织实施企业资源计划（ERP），逐步实现网上采购和网上销售。加强物流技术标准、流通服务标准和电子商务基础标准制定及国际标准适用工作。发展人工和机械分拣组配的现代化仓库，发展水陆、空陆、公铁集装箱联运。加强数字流通基础设施建设，支持大型流通企业建立和充实计算机数据库和网上交易平台。

鼓励和支持在公平竞争、诚实守信基础上进行的流通方式和流通组织形式创新，总结和推广与我国城镇化战略相适应的流通发展模式。发展针对流通行业的保险制度，完善价格调节、风险基金和重要商品储备制度。有计划地推动商品期货、中远期合约交易，健全市场价格信息形成机制。积极探索、逐步扩大重要商品的期货交易。

支持流通理论创新。普及流通基本知识教育，支持开展多种形式的职业教育与岗位培训，充实高等院校相关专业学科，提高全社会流通从业人员的学历层次和文化水平。建立健全流通执业资格评判和人才考评体系，扎实企业竞争力的基础。积极采取有效的激励机制，吸引高素质人才进入流通领域。

五、 主要措施

综合运用经济、法律和必要的行政手段，发挥价格、税收、利率、汇率等经济杠杆作用，加快政府职能转变，为规划实施创造良好的政策和市场环境。

（一） 建立和完善有关法律、法规及规划体系。

抓紧制订和修订维护公平竞争、推进流通结构调整、促进现代流通发展、整顿和规范市场经济秩序所需的法律法规。在逐步取消对外商市场准入方面的限制性规定后，通过国际通行的办法，对大型流通企业的开业进行必要的控制。围绕当地人口密度、现有商店的数量和服务地域范围、新开店对现有商店经营收入、交通环境和就业机会等方面的影响，通过听证等形式进行审查。研究制定流通行业标准体系。

（二） 整顿、规范和培育市场。

清理并取消各种阻碍商品流通的制度规定，放宽市场准入，推进全国统一、公平竞争、规范有序的市场体系建设。打破部门、行业垄断和地区封锁、地方保护，引入竞争机制，提高服务水平。有重点、有步骤、分阶段地培育多元化的市场主体和各种市场组织。加快建立企业信用体系，采用现代信息技术加大市场监管力度，坚决打击制造和销售假冒伪劣商品的行为。

（三） 支持流通产业结构调整。

加大国债支持企业技术改造的力度，将物流配送中心建设、连锁企业信息化建设等，列入国债贴息项目给予重点支持。支持市场前景好的流通企业拓宽融资渠道，通过增资扩股、股票上市等途径募集社会资金，扩大经营规模。鼓励流通企业通过资产重组、划拨等多种方式，充分利用社会闲置资源。认真研究流通企业发展现代流通方式中遇到的困难，为先进生产力的发展扫除体制性障碍。

（四） 积极发挥中介组织的作用。

充分发挥行业协会的服务、沟通、自律作用，依托各级商会和行业协会进行政府决策前的听证准备工作，吸纳其参加国家相关法律及政策的讨论与制定。支持行业协会加强行业协调，维护业内企业合法权益。

（五） 大力推动西部大开发优惠政策在流通领域的落实。

在西部地区政府做好统筹规划的基础上，放宽外商投资西部地区商业企业的市场准入条件。鼓励外商及我国东部地区流通企业，加强与中西部地区流通领域的合作。

（六） 加强智力引进和培训工作。

引进国际管理人才，加强流通理论研究和技术培训。依托流通科研、信息机构和中介组织专家库，建立、完善商情咨询服务网络。

“十五”期间，是我国流通领域逐步实现经营规模化、管理现代化、营销科技化、竞争国际化的时期，商品流通行业既有良好的发展条件，又面临着日趋激烈的竞争。各级政府有关部门和企业一定要认清形势，增强危机感和紧迫感，充满信心，抓住历史机遇，推动我国流通产业发展走上新的台阶。