

滁州市粮食和物资储备局

关于转发《关于深刻汲取涉粮案件教训扎实推进全省粮食流通“亮剑 2021”专项执法行动的通知》的通知

各县（市、区）粮食和物资储备局：

7月18日，中央纪委国家监委网站刊登《清理粮仓“蠹虫”》文章，其中点到中储粮安庆直属库明光桂花收储库原负责人陈为国在政策性粮食收购中，通过虚增收购数量、虚开结算凭证等手段套取国家收购资金违法犯罪案件。8月19日，《安徽粮食和物资储备简报》（第6期）以《被忽视的基层粮站“塌方式腐败”：频频得手的背后》为题进行编发，要求全省粮食系统党员干部和公职人员以案明纪、以案为戒、警钟长鸣。各地要迅速组织粮食系统干部职工认真学习，深刻反思、吸取教训、举一反三，找准粮食流通领域存在的薄弱环节，以深入推进“亮剑 2021”专项执法行动为抓手，突出重点，抓细抓实粮食收购、储存、销售各环节工作，强化监

管、堵塞漏洞，杜绝类似问题发生。

各地贯彻情况及时报市粮食和物资储备局。

- 附件：1. 关于深刻汲取涉粮案件教训扎实推进全省粮食流通“亮剑 2021”专项执法行动的通知
2. 《安徽粮食和物资储备简报》（第 6 期）

滁州市粮食和物资储备局

2021 年 8 月 25 日



安徽省粮食和物资储备局

皖粮执法函〔2021〕185号

关于深刻汲取涉粮案件教训扎实推进全省粮食流通“亮剑2021”专项执法行动的通知

各市粮食和物资储备局（粮食局）：

近期，全国各地相继通报了我省明光市明光桂花收储库原负责人兼检斤员陈为国、吉林粮食集团有限公司原董事长孟祥久、江苏省仪征市粮食系统“塌方式腐败”等粮食系统违法违规案件，省局专门编发简报，要求全系统广大党员干部、公职人员以案明纪、以案为戒、警钟长鸣。现就深刻汲取涉粮案件教训，扎实推进全省粮食流通“亮剑2021”专项执法行动通知如下。

一、坚持制度先行，推动构建严管严控长效机制

习近平总书记强调“把权力关进制度的笼子里，形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制”。各地粮食和储备管理部门、各粮食企业要按照“排查不留死角，堵塞及时到位，整改趁早尽快”的要求，对政策性粮食管理、执法督查和仓储、资金、国资国企管理等制度进行梳理，对收购、储存、出库和企业内控制度进行排查，全面查找制度漏洞、管理薄弱环节，结合新修订的《粮食流通管理条例》和省委、省政府关于改革完善体制机制加强储备粮食安全管理实施意见的贯彻落实，有针对性地加强制度建设，加快补齐制度建设的短板，

形成管用、务实、完善的制度体系，确保工作职责明确，工作流程规范，权力运行透明。

二、深入督查指导，全面排查问题隐患和薄弱环节

各级粮食和储备部门要认真落实《安徽省政府粮食储备执法督查暂行办法》，按照《全省粮食流通“亮剑 2021”专项执法行动实施方案》和《关于开展粮食流通“亮剑 2021”专项执法行动督导工作的通知》要求，创新执法督查手段，采取“四不两直”“双随机”等方式，深入企业对辖区内粮食流通领域除中央储备粮及周转储备以外各类性质粮食进行执法检查，检查内容包括政策性粮食数量、质量、储存安全、政策执行情况等，确保不留死角，不留盲区。同时，要围绕政策性粮食收购、储存、销售出库等重点环节，特别是将《条例》中的粮食经营管理禁止性规定作为专项执法检查重中之重。在检查中，既要确认粮食经营的合法性、合规性，又要排查管理中存在潜在性、苗头性问题，对存在的问题要指导督促整改到位，彻底消除风险隐患。

三、发扬斗争精神，严厉查处涉粮违规违纪违法问题

随着粮食流通体制改革的推进，粮食流通市场更加活跃多元，尤其近期受新冠疫情和自然灾害的影响，粮食供求形势更趋复杂多变。各地要切实履行属地监管责任，勇于担当，主动作为，加大执法督查力度，发扬斗争精神，及时严肃查处涉粮违规违纪违法问题。对在粮食储备管理过程中不作为、慢作为、乱作为等失职失责行为，要按照国家发展改革委、国家粮食和物资储备局印发的《粮食储备管理问责办法（试行）》（国粮执法规〔2021〕141号）规定，依规依纪依法给予责任追究。同

时，要严格按照皖粮执法函〔2021〕161号通知要求，及时报送专项执法行动的推进情况。



安徽省粮食和物资储备局
2021年8月23日

信息公开选项：主动公开

抄送：国家粮食和物资储备局执法督查局，本局机关纪委。

安徽粮食和物资储备简报

第 6 期

安徽省粮食和物资储备局

2021年8月19日

编者按：8月17日，省粮食和物资储备局党组和驻省发展改革委纪检监察组召开全面从严治党专题工作会议，组织学习了近期全国各地通报的多起粮食系统腐败案件。涉粮腐败案件对全省粮食和物资储备系统具有警示教育意义，现将反面典型案例予以摘编，希望广大党员干部、公职人员以案明纪、以案为戒、警钟长鸣。

被忽视的基层粮站“塌方式腐败”： 频频得手的背后

2020年以来，江苏省仪征市法院密集宣判了一批基层粮站站长的贪污案件，揭开了仪征当地基层粮食系统“塌方式腐败”的盖子。

江苏省仪征市纪委监委第五审查调查室主任周建华最近介绍，该市15个基层粮站中有14名站长因违纪违法被查处，其中

移送审查起诉 5 人。这些涉案的站长具有共同作案时机、相似的作案手段和犯罪事实。从查处的案例看，虚报粮食数量是主要的贪腐手段之一。

近期全国各地通报了多起粮食系统的腐败案件，引发社会关注。中南大学公共管理学院公共管理系教授胡春艳告诉《中国新闻周刊》，当前“粮仓腐败”案例显示，腐败行为贯穿了粮食储备管理的全部环节，在购销环节存在套取补贴、虚报数量；在供应环节存在弄虚作假、侵占或挪用专项资金；在粮食的储存环节，则存在官商勾结，转手倒卖等现象。

粮库“蠹虫”的贪腐招数

2019 年 5 月，四川省眉山市青神县发生了一起盗窃案。储存在青神县国粮管理有限公司（以下简称“青神县国粮公司”）下属油库的 430 吨菜籽油被盗，价值 314 万余元，是油库保管员刘某星监守自盗。案件很快告破，但这起被盗案最后竟牵出了涉及违纪违法人员 13 人、涉案金额 440 余万元的粮食系统腐败窝案。

2020 年 4 月，在一次搜查取证中，调查人员起获了一本公司账簿，青神县国粮公司腐败窝案随即浮出水面。写下这本账簿的是公司原副总经理、财务科科长郭秀群。青神县监委委员文学此前透露，在青神县国粮公司总经理陶永鸿授意下，郭秀群早已把 2016 年以前的账本销毁。而这本账簿则是郭秀群给自己留的“后手”。

四川省青神县法院“(2020)川 1425 刑初 31 号”刑事判决书显示，2014 年至 2018 年期间，陶永鸿作为青神县国粮公司总经理，指使时任公司财务科长郭秀群在稻谷轮换业务过程中，利用各自职务之便，采用截留、骗取等方式套取公共财物 88 万余元，

由郭秀群列为公司账外资金予以保管。其间，二被告人共同侵吞公司账外资金 33 万元，陶永鸿个人单独侵吞公司账外资金 10.34 万元。这起发生在县国粮公司的贪腐窝案，颇具典型性，暴露了国有粮库“蠹虫”的贪腐三招：以旧当新、空进空出、虚报损耗。

2016 年底，四川眉山粮商李某找到了陶永鸿，希望购买青神县国粮公司负责代储的一批中储粮。在陶永鸿的引荐下，这位粮商以每吨 2300 元的价格购得 1276 吨中储粮。在旧粮交易完成后，陶永鸿利用职务上的便利，在轮入县级储备稻谷的过程中，以每吨 2760 元的新粮价格，再从该粮商手中购买 896 吨多的稻谷。这番“以旧粮当新粮”的操作，陶永鸿利用新旧粮的价差，一次性套取国有资金 20 万元。

2017 年 11 月，青神县国粮公司又按照“空进空出”，操作了 1047 吨市级储备粮的轮入轮出。陶永鸿安排郭秀群制作了一份虚假销售合同，青神国粮公司将 1047 吨市级储备粮以每吨 2460 元的价格销售给四川绿颜公司。实际早在 2016 年底，陶永鸿就已将 1047 吨市级储备粮中的 938.5 吨以中储粮名义拉到彭山区青龙粮库，剩余的 102.537 吨与西龙库 3 号仓 938.5 吨，以每吨 2760 元的新粮名义入库，从而套取 31.2311 万元。伪造粮油购销合同，就是为了掩盖“空进空出”稻谷的事实。

2018 年，陶永鸿再次故技重施。在轮出 3100 吨县级储备粮时，四川绿颜公司又以每吨 1962.58 元的价格中标。而其中的 349 吨稻谷已于 2017 年以每吨 2720 元的价格，作为新粮入库。陶永鸿让四川绿颜公司先把中标的 3100 吨稻谷款支付给青神国粮公司，又安排郭秀群把已入库的 349 吨稻谷按照中标价加上 3% 的交易费和 40 元/吨的出库费退还，从中套出价差款 22.98 万元。

在粮库管理过程中，粮库应定期轮换储备粮。按照有关粮油储存年限规定，长江以南地区，稻谷 2~3 年，小麦 3~4 年；长江以北地区，稻谷 2~3 年，小麦 3~5 年。在轮换之时，即卖出旧粮、购进新粮。旧粮市价低，新粮市价高，陶永鸿等人就是在粮食轮换过程中，采取“以旧当新”“以次充好”等方式，赚取粮食差价。这种操作手法又被称为“转圈粮”。

认定“转圈粮”的标准主要有两条，一是收购或轮换入库粮食未落实“须是当年新收获的粮食”要求，以陈粮冒充新粮；二是政策性粮食收储库点或储备粮承储企业故意通过陈粮入库牟取了新旧差价，套取资金。企业通常在储备粮轮换过程中，通过虚购虚销、买陈抵新、未轮报轮等手段，采取库存不动、账面转圈或库存与账面同时转圈等方式获取不当利益。“转圈粮”虽然很隐蔽，但并不鲜见。2016 年至 2019 年，仪征市共有 12 个粮站参与“转圈”20 余次。在 2015 年，辽宁、吉林两省个别粮库也被曝出在政策性粮食收储和销售出库过程中以陈粮顶新粮，套取价差补贴。

另一种常见的贪腐手段是虚报损耗。在青神县国粮公司的贪腐窝案中，2014 年至 2016 年期间，陶永鸿与郭秀群在稻谷轮换期间，利用轮出和轮入的差价以及损耗产生的溢余，采用编造虚假资料的方式套取资金 18 万元。2016 年底，陶永鸿在一次稻谷轮出中，与粮商约定产生的损耗为 61 吨，但实际只损耗了 6 吨左右，产生了 54.8 吨的溢余。陶永鸿安排将这些溢余稻谷以新粮名义，以每吨 2760 元，再次收购入库。经过这一波操作，陶永鸿又“轻松”套取国有资金 15 万元。事实上，粮库在进行新旧粮的买卖、轮出过程中，难以避免会有一些的粮食损耗，但损耗

是可控的。青神县国粮公司一家粮库的库管员坦言，粮食最高损耗限额是3%，只要稍微管理得好一点，损耗就能控制在1%以内。

东南大学法学院教授张马林对《中国新闻周刊》表示，粮库贪腐的操作手法具有一定的隐蔽性，这些“硕鼠”往往利用机制的漏洞来谋取暴利，因此需要完善相关的风险防控机制。

委托库的监管漏洞

位于安徽省明光市的明光桂花收储库隶属于中储粮安庆直属库。2014年8月至2017年12月，明光桂花收储库原负责人兼检斤员陈为国利用职务之便，伙同他人通过虚开结算凭证、虚增粮食重量等手段，骗取国家粮食收购资金131.4万余元，其中陈为国得款47.4万余元。

2015年11月下旬，粮商纪某向陈为国提议在其送粮时可虚增粮食重量，并许诺将骗取的国家粮食收购资金全部付给陈为国。之后，陈为国在纪某向桂花库销售的27车次粮食上虚增了重量，每车虚增3吨至9吨不等，扣除水杂，虚增粮食结算重量共计107.6吨，每吨单价2760元，骗取国家粮食收购资金29.71万元，陈为国得款24.4万元。同期，陈为国如法炮制，在赵姓粮商向桂花收储库销售的7车次粮食时，每车按毛重4吨进行虚增，共计虚增毛重28吨粮食。扣除水杂后，虚增的粮食结算重量为26.144吨，每吨单价2760元，骗取国家粮食收购资金7万多元。

不仅虚增重量，陈为国还虚构交易。他以单位需要解决工作费用为由，找人提供了几份身份证及银行卡的复印件，并虚开4份共计39.25吨粮食收购结算凭证，骗取国家粮食收购资金10

万多元。顺利得手后，陈为国又与仓库所有者明光市桂花面粉公司法人杨荣利、收购保管员合谋，按粮食收购总量的3%虚开粮食结算凭证。陈为国虚开了10份共计303.184吨粮食收购结算凭证，骗取国家粮食收购资金共计83.6万余元。

明光桂花收储库是一个租赁库点。2015年9月20日，中储粮滁州直属库与明光市桂花面粉有限公司签订《仓储设施租赁合同》，租用该公司的4号、6号两栋仓库和其他有关配套仓储设施，用于国家政策性粮食的收购和储存。

安徽省怀宁县法院的一份刑事判决书披露，租赁的钱是由滁州直属库出的，但是委托安庆直属库派员驻库开展政策性粮食收购。陈为国等5人作为驻库收购人员，对收购粮食数量、质量、现场管理负责。根据分工，粮食质量上由质检员把关，数量上由检斤员把关，仓口保管员对粮食进行复检。陈为国就是检斤员。但实际上，粮库管理混乱，粮食的收购是由杨荣利（明光市桂花面粉公司老板）及其亲属组织粮源自行收购。陈为国等人核定的实际收购量是按照杨荣利亲属提供的收购结算凭证来确定，并由滁州直属库支付粮款。

近些年来，随着中国粮食收储压力的增大，加之中储粮自身仓容不足，地方委托库点也随之增多。中储粮所管理的政策性粮食分散储存在1.3万多个粮食收储库点，并且90%属于地方企业。对委托收储库点和租赁仓库，由于缺乏直接的隶属关系，存在监管难题。

中储粮指中国储备粮管理集团有限公司，主要业务包括中央储备粮收储管理、临时政策性粮的收储管理等，面对庞大的收储规模，不得不采取租赁库点的方式解决。而在租赁库点的管理上，

中储粮既不管人，也不管财。近些年发生的涉粮风险事件也主要集中在地方粮食收储领域。对此，中央纪委国家监委网站曾撰文指出，中储粮系统一度过于强调“小马拉大车”等客观原因，一定程度产生了等靠思想，对强化自身监管责任、主动作为化解风险矛盾重视不够。

胡春艳认为，中国粮食储备管理很长时间实行的是以“中储粮”垂直管理为核心的国家主导型管理制度，辅以“中央—地方”分级管理制度。这种双重领导体制下的监管体系虽然在一定程度上能加强中央的管理和调控能力，并有利于地方贯彻中央的政策目标和执行调控任务，但是在实际执行中却演变为纵向监督的无力以及横向监督的缺失，导致“垂直管理”变为了监守自盗。

官小权大

从近期各地通报的多起粮食系统腐败案件来看，涉案官员多为基层“粮官”。这些粮库“蠹虫”，贪腐手段并不高明，却能频频得手。专家分析，最主要原因是部分粮站内部管理混乱，尤其是在粮食收购、储存、销售等环节的自主性较大。例如，粮站收购的粮食一般分为三个等次，对应收购价格递减，部分工作人员便利用虚报粮食质量定级的方式来谋取私利。仪征市陈集粮站原站长高时林就曾经采取以三等粮与农户结算，以二等粮与总公司结算的方式，套取差价 10 万余元。

在发生了基层粮食系统塌方式腐败之后，仪征市纪委监委第五审查调查室主任周建华认为，治理粮食系统乱象的当务之急是规范基层粮站的经营管理活动，重点督促市粮食局等部门加强廉洁风险防控，完善制度规范。

多位受访专家认为，基层粮食系统贪腐时有发生，与粮食系

统相对独立、透明不足，监督存在盲区有关。中国社会科学院农村发展研究所研究员党国英告诉《中国新闻周刊》，粮食系统的相对封闭，意味监督成本高。有学者建议，在粮食流通领域的质量检测环节引入独立的第三方机制，这被看做是破解粮食系统监督难题的一种尝试。胡春艳认为，通过借助独立的外部专业力量对粮食质量进行评估和监督，在一定程度上能防止弄虚作假、减少监守自盗的发生。

上海社会科学院法学研究所廉政法治中心主任魏昌东教授表示，目前，相关监管制度的设计不切合实际，没有真正去针对危险的岗位来设置有效的监督。发生了基层粮库腐败窝案的青神县，该县纪委副书记、县监委副主任罗姝毅就曾表示，县粮食主管部门本应对储备粮库存、质量和安全负有监督管理的责任，但相关人员却睁只眼闭只眼，监督形同虚设，市级储备粮被运走近一年，空仓一直未被发现。青神县国粮公司一名库管员也从侧面佐证了这一观点，“粮食局下来检查，基本就是走一圈，看看材料，这么多年从没发现过问题”。

长期就职于河南省粮食局的任伟民撰文指出，在市县级层面，国有粮食企业政企分开还远远没有落实到位，约有1/4的县级粮食行政管理部门仍是企业代行职责，有不少县级粮食行政管理部门至今还没有纳入政府序列，有的是事业单位编制，有的连事业单位都不是。由于角色和身份混乱，行为就无法合乎常理。

另一个监管难题在于，这些基层“粮官”，虽官小但权大。胡春艳指出，导致基层粮食系统出现“塌方式腐败”的最主要的原因在于，当前粮食安全管理体制不畅，基层“一把手”权限过大，违法成本过低，监管问责不力。

2016年，海南省海口市纪检监察机关就查办了海口市粮食系统系列腐败案。在被立案审查的27人中，涉案人员上至海口市粮食局原党组书记、局长陈信，下至企业仓库保管员。其中市一级单位涉嫌违法的4人贪污、受贿金额就达800多万元、挪用公款186万元；涉案单位虚假轮换储备粮骗取国家财政补贴486.75万元。

作为一家市属粮食企业，主要负责粮食的储备、轮换，长期不被关注。办案人员发现，这些“小官”官职不大但握有实权，管理着上万吨储备粮的储备和轮换，他们利用职务之便，大肆索取和收受私企粮商、建筑承包商给予的好处费、回扣等，“抱团贪腐”现象明显。而储备粮从储备计划、分配、贷款、购粮、储备、轮换、发放轮换补贴资金，对外涉及发改、财政、农发行，对内涉及粮食主管部门、各国有粮库。监督主体虽多，但有关单位的负责人要么为了利益“抱团”，要么疏于管理，致使监管形同虚设。

魏昌东认为，基层粮食系统要构建一个有效的内外部监管体系，首先是要将内部权力规范化运行；其次在粮食收购、仓储管理、运输的过程中，针对高风险环节进行具体的制度建构。此外，还应该根据权力腐败的具体的类型，做有针对性的外部第三方监督。（来源：中安在线）

发：各市、县粮食和物资储备局（粮食局），各处室、直属单位
抄：省局领导，相关处室
