

国家粮食安全中长期规划纲要
(2008—2020年)

目 录

前言

一、我国粮食安全取得的成就

- (一) 粮食综合生产能力保持基本稳定
- (二) 粮食流通体制改革取得重大突破
- (三) 粮食安全政策支持体系初步建立
- (四) 粮食宏观调控体系逐步完善

二、我国粮食安全面临的挑战

- (一) 消费需求刚性增长
- (二) 耕地数量逐年减少
- (三) 水资源短缺矛盾凸现
- (四) 供需区域性矛盾突出
- (五) 品种结构性矛盾加剧
- (六) 种粮比较效益偏低

(七) 全球粮食供求偏紧

三、保障粮食安全的指导思想和主要目标

(一) 指导思想

(二) 主要目标

四、保障粮食安全的主要任务

(一) 提高粮食生产能力

(二) 利用非粮食物资源

(三) 加强粮油国际合作

(四) 完善粮食流通体系

(五) 完善粮食储备体系

(六) 完善粮食加工体系

五、保障粮食安全的主要政策和措施

(一) 强化粮食安全责任

(二) 严格保护生产资源

(三) 加强农业科技支撑

(四) 加大支持投入力度

(五) 健全粮食宏观调控

(六) 引导科学节约用粮

(七) 推进粮食法制建设

(八) 制定落实专项规划

专栏一：保障国家粮食安全主要指标

专栏二：粮食生产能力建设重点工程

专栏三：非粮食物发展重点工程

专栏四：粮食流通、加工领域重点工程

专栏五：拟编制的重点专项规划

前 言

粮食安全始终是关系我国国民经济发展、社会稳定和国家自立的全局性重大战略问题。保障我国粮食安全，对实现全面建设小康社会的目标、构建社会主义和谐社会和推进社会主义新农村建设具有十分重要的意义。党中央、国务院始终高度重视粮食安全，把这项工作摆在突出的位置。当前我国粮食安全形势总体是好的，粮食综合生产能力稳步提高，食物供给日益丰富，供需基本平衡。但我国人口众多，对粮食的需求量大，粮食安全的基础比较脆弱。从今后发展趋势看，随着工业化、城镇化的发展以及人口增加和人民生活水平提高，粮食消费需求将呈刚性增长，而耕地减少、水资源短缺、气候变化等对粮食生产的约束日益突出。我国粮食的供需将长期处于紧平衡状态，保障粮食安全面临严峻挑战。

保障我国粮食安全，要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面落实科学发展观，按照全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会和建设社会主义新农村的战略部署和总体要求，坚持立足于基本靠国内保障粮食供给，加大政策和投入支持力度，严格保护耕地，依靠科学技术进步，着力提高粮食综合生产能力、完善粮食流通体系、加强粮食宏观调控，构建适应社会主义市场经济发展要求和符合我国国情的粮食安全保障体系。

为切实保障我国中长期粮食安全，根据党的十七大精神和《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》，特编制本纲要。纲要在总结近10年我国粮食安全取得的主要成就和分析今后一个时期面临挑战的基础上，提出了2008年至2020年保障我国粮食安全的指导思想、目标和主要任务及相应政策措施，是今后一个时期我国粮食宏观调控工作的重要依据。

本纲要中的粮食，主要指谷物（包括小麦、稻谷、玉米等）、豆类和薯类；食物，指粮食、食用植物油、肉、禽、蛋、奶及水产品。规划期为2008—2020年。

一、我国粮食安全取得的成就

新中国成立以来，党中央、国务院高度重视粮食安全问题，始终把农业放在发展国民经济的首位，千方百计促进粮食生产，较好地解决了人民吃饭问题，取得了举世公认的成就，为世界粮食安全做出了巨大贡献。特别是近年来，在工业化和城镇化进程加快、耕地面积逐年减少、居民消费水平日益提高的情况下，实现了粮食产量的稳定增长，保证了居民食物消费和经济社会发展对粮食的基本需求。近10年来，我国粮食自给率基本保持在95%以上。2007年我国粮食总产量5016亿公斤，人均占有量380公斤，人均消费量388公斤。居民膳食结构不断改善，食物消费日趋多样，口粮消费逐步减少，肉、禽、蛋、奶、水产品及食用植物油等消费逐步增加，营养水平不断提高。据联合国粮农组织测算，2002年我国居民人均每日食物热值、蛋白质和脂肪含量已超过世界平均水平。

（一）粮食综合生产能力保持基本稳定。

20世纪90年代以来，我国农业生产迈上了新台阶，粮食进入供求基本平衡、丰年有余的新阶段，食物供给水平不断提高。1996年粮食播种面积达到16.9亿亩，产量突破5000亿公斤，其中谷物超过4500亿公斤。“九五”期间，粮食产量基本保持在5000亿公斤水平。1998年以后，由于连年丰收，库存逐年增加，市场粮价下跌，加之调整农业生产结构，粮食播种面积逐年减少。2003年粮食播种面积降至14.9亿亩，比1998年减少2.16亿

亩；粮食产量由1998年5123亿公斤降至4307亿公斤，减产816亿公斤，主要是稻谷、小麦和玉米等谷物减产。2004年以来，党中央、国务院采取保护耕地、按最低收购价托市收购粮食、减免税收、建立直接补贴制度、加大投入等一系列政策措施，调动了农民种粮积极性，粮食生产实现恢复性增长。2007年，粮食播种面积恢复到15.86亿亩，比2003年增加0.96亿亩；产量达到5016亿公斤，比2003年增产709亿公斤。其中，谷物面积12.9亿亩，增加1.36亿亩；产量4563亿公斤，增产820亿公斤。

农业生产条件逐步改善，粮食综合生产能力稳步提高。1996—2006年，全国新增有效灌溉面积近1亿亩，新增节水灌溉面积近1.5亿亩，全国耕种收综合机械化水平提高4.6个百分点，农业科技进步贡献率提高1.3个百分点，良种覆盖率达到95%以上。粮食单产水平显著提高，2007年全国粮食平均亩产316.2公斤，其中谷物亩产355公斤，创历史最高水平。粮食品质结构不断优化，优质小麦、水稻种植比重分别达到55%和69%。

在保证粮食生产稳步发展的基础上，其他食物供给日益丰富。与1995年相比，2007年肉类产品人均占有量52公斤，增加8.5公斤，其中牛羊肉所占比重提高3个百分点；禽蛋人均占有量19公斤，增加5.2公斤；牛奶人均占有量26.7公斤，增加近2.2公斤；水产品人均占有量36公斤，增加1.6公斤左右。

（二）粮食流通体制改革取得重大突破。

1998年以来，根据建立社会主义市场经济体制的要求，国家积极稳妥地推进以市场化为取向的粮食流通体制改革。以市场供求为基础的粮食价格形成机制逐步建立，粮食收购市场和收购价格全面放开，市场机制配置粮食资源的基础性作用得到充分发挥。统一开放、竞争有序的粮食市场体系初步形成，现货交易进一步活跃，期货交易稳步发展。国有粮食企业全面推向市场，“老人、老粮、老账”历史包袱基本解决，在粮食收购中继续发挥主渠道作用。粮食市场主体趋向多元化，规模化、组织化程度有所提高，市场竞争能力增强。

（三）粮食安全政策支持体系初步建立。

公布实施土地管理法、农村土地承包法和基本农田保护条例，建立了最严格的耕地保护制度。取消农业四税（农业税、除烟叶外农业特产税、牧业税和屠宰税），实行粮食直补、良种补贴、农机具购置补贴和农资综合直补等政策，初步建立了发展粮食生产专项补贴机制和对农民收入补贴机制。对稻谷、小麦实施最低收购价政策，完善了对种粮农民的保护机制，市场粮价基本稳定。调整国民收入分配结构，加大对农业投入倾斜力度，初步建立了稳定的农业和粮食生产投入增长机制。调整中央财政对粮食风险基金的补助比例，实施对产粮大县奖励政策，加大对粮食主产区的转移支付力度。

（四）粮食宏观调控体系逐步完善。

完善粮食省长负责制，进一步强化省级人民政府在粮食生产和流通方面的责任。完善中央和地方粮食储备体制，确立粮食经营企业最低库存制度，增强了国家对粮食市场的调控能力。加强粮食进出口品种调剂，促进了粮食供需总量平衡。粮食产销区合作关系得到发展。国家粮食应急保障机制初步建立。公布施行粮食流通管理条例和中央储备粮管理条例，依法管粮取得重要进展。粮食仓储和物流设施条件有所改善，从1998年至2003年，利用国债资金建设国家储备粮新增库容5.27亿公斤，粮食物流“四散化”（散装、散卸、散存、散运）变革开始起步。

二、我国粮食安全面临的挑战

近年来，我国粮食生产发展和供需形势呈现出较好局面，为改革发展稳定全局奠定了重要基础。但是必须清醒地看到，农业仍然是国民经济的薄弱环节，随着工业化和城镇化的推进，我国粮食安全面临的形势出现了一些新情况和新问题：粮食生产逐步恢复，但继续稳定增产的难度加大；粮食供求将长期处于紧平衡状态；农产品进出口贸易出现逆差，大豆和棉花进口量逐年扩大；主要农副产品价格大幅上涨，成为经济发展中的突出问题。从中长期发展趋势看，受人口、耕地、水

资源、气候、能源、国际市场等因素变化影响，上述趋势难以逆转，我国粮食和食物安全将面临严峻挑战。

（一）消费需求呈刚性增长。

粮食需求总量继续增长。据预测，到2010年我国居民人均粮食消费量为389公斤，粮食需求总量达到5250亿公斤；到2020年人均粮食消费量为395公斤，需求总量5725亿公斤。

粮食消费结构升级。口粮消费减少，据预测，到2010年我国居民口粮消费总量2585亿公斤，占粮食消费需求总量的49%。到2020年口粮消费总量2475亿公斤，占粮食消费需求总量的43%。饲料用粮需求增加，据预测，到2010年饲料用粮需求总量为1870亿公斤，占粮食消费需求总量的36%；到2020年将达到2355亿公斤，占粮食消费需求总量41%。工业用粮需求趋于平缓。

食用植物油消费继续增加。据预测，2010年我国居民人均食用植物油消费17.8公斤，消费需求总量2410万吨；2020年人均消费量20公斤，消费需求总量将达到2900万吨。

（二）耕地数量逐年减少。

受农业结构调整、生态退耕、自然灾害损毁和非农建设占用等影响，耕地资源逐年减少。据调查，2007年全国耕地面积为18.26亿亩，比1996年减少1.25亿亩，年均减少1100万亩。目前，全国人均耕地面积1.38亩，约为世界平均水平的40%。受干旱、陡坡、瘠薄、洪涝、盐碱等多种因素影响，质量相对较差的中低产田约占2/3。土地沙化、土壤退化、“三废”污染等问题严重。随着工业化和城镇化进程的加快，耕地仍将继续减少，宜耕后备土地资源日趋匮乏，今后扩大粮食播种面积的空间极为有限。

（三）水资源短缺矛盾凸现。

目前，我国人均占有水资源量约为2200立方米，不到世界平均水平的28%，每年农业生产缺水200多亿立方米，且水资源分布极不均衡，水土资源很不匹配。我国北方地区水资源短缺矛盾更加突出。东北和黄淮海地区粮食产量占全国的53%，商品粮占全国的66%，但黑龙江三江平原和华北平原很多地区超采地下水灌溉，三江平原近10年来地下水位平均下降2—3米，部分区域下降3—5米，华北平原已形成9万多平方公里的世界最大地下水开采漏斗区（包括浅层地下水和深层承压水）。此外，近年来我国自然灾害严重，不利气象因素较多，北方地区降水持续偏少，干旱化趋势严重。今后受全球气候变暖影响，我国旱涝灾害特别是干旱缺水状况呈加重趋势，可能会给农业生产带来诸多不利影响，将对我国中长期粮食安全构成极大威胁。

（四）供需区域性矛盾突出。

粮食生产重心北移。2007年13个粮食主产区产量占全国总产量的75%。其中河北、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、山东、河南7个北方产区，粮食产量占全国的比重由1991年的36.2%提高到2007年的43.5%。南方粮食生产总量下降。江苏、安徽、江西、湖北、湖南、四川6个南方产区，粮食产量占全国比重由1991年的36%下降到2007年的31.6%。主销区粮食产需缺口逐年扩大。北京、天津、上海、浙江、福建、广东和海南7个主销区，粮食产量占全国的比重已由1991年的12.2%下降到2007年的6.3%；产需缺口由2003年485亿公斤扩大到2007年550亿公斤左右。此外，西部部分地区生态环境较差、土地贫瘠，粮食生产水平较低，存在供需缺口。

（五）品种结构性矛盾加剧。

小麦供需总量基本平衡，但品种优质率有待进一步提高。大米在居民口粮消费中约占60%，且比重还在逐步提高，但南方地区水田不断减少，水稻种植面积大幅下降，恢复和稳定生产的难度很大，稻谷供需总量将长期偏紧。玉米供需关系趋紧。大豆生产徘徊不前，进口依存度逐年提高。北方种植大豆、南方种植油菜

籽比较效益低，生产缩减。粮食品种间（如东北大豆、玉米、水稻）争地及粮食作物与油料、棉花、烤烟等经济作物之间的争地矛盾将长期存在。

（六）种粮比较效益偏低。

近年来，由于化肥、农药、农用柴油等农业生产资料价格上涨和人工成本上升，农民种粮成本大幅增加，农业比较效益下降。随着我国工业化、城镇化快速发展，农村外出务工人员增多，特别是粮食主产区一半以上的青壮年劳动力外出打工，农业劳动力呈现结构性紧缺，一些地区粮食生产出现“副业化”的趋势。与进城务工和种植经济作物相比，种粮效益明显偏低，保护农民种粮积极性、保持粮食生产稳定发展的难度加大。

（七）全球粮食供求偏紧。

全球粮食产量增长难以满足消费需求增长的需要。据测算，近10年来全球谷物消费需求增加2200亿公斤，年均增长1.1%；产量增加1000亿公斤，年均增长0.5%。目前，世界谷物库存消费比已接近30年来最低水平。2006年以来，国际市场粮价大幅上涨，小麦、玉米、大米、大豆和豆油价格相继创历史新高。今后受全球人口增长、耕地和水资源约束以及气候异常等因素影响，全球粮食供求将长期趋紧。特别是在能源紧缺、油价高位运行的背景下，全球利用粮食转化生物能源的趋势加快，能源与食品争粮矛盾日益突出，将进一步加剧全球粮食供求紧张，我国利用国际市场弥补国内个别粮油品种供给不足的难度增大。

三、保障粮食安全的指导思想和主要目标

（一）指导思想。

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面落实科学发展观，按照全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会和建设社会主义新农村的重大战略部署和总体要求，坚持立足于基本靠国内保障粮食供给，加大政策和投入支持力度，严格保护耕地，依靠科学技术进步，着力提高粮食综合生产能力，增加食物供给；完善粮食流通体系，加强粮食宏观调控，保持粮食供求总量基本平衡和主要品种结

构平衡，构建适应社会主义市场经济发展要求和符合我国国情的粮食安全保障体系。

保障国家粮食安全，必须坚持以下原则：

——强化生产能力建设。严格保护耕地特别是基本农田，加强农田基础设施建设，提高粮食生产科技创新能力，强化科技支撑，着力提高粮食单产水平，优化粮食品种结构。合理利用非耕地资源，增加食物供给来源。

——完善粮食市场机制。加强粮食市场体系建设，促进粮食市场竞争，充分发挥市场在资源配置方面的基础性作用。

——加强粮食宏观调控。完善粮食补贴和价格支持政策，保护和调动地方政府重农抓粮积极性和农民种粮积极性。健全粮食储备制度，加强粮食进出口调剂，健全粮食宏观调控机制。

——落实粮食安全责任。坚持粮食省长负责制，增强销区保障粮食安全的责任。

——倡导科学节约用粮。改进粮食收获、储藏、运输、加工方式，降低粮食产后损耗，提高粮食综合利用效率。倡导科学饮食，减少粮食浪费。

（二）主要目标。

为保证到2010年人均粮食消费量不低于389公斤、到2020年不低于395公斤，要努力实现以下目标：

专栏一：2010年、2020年保障国家粮食安全主要指标					
类别	指标	2007年	2010年	2020年	属性
生产水平	耕地面积(亿亩)	18.26	≥18.0	≥18.0	约束性
	其中：用于种粮的耕地面积	11.2	>11.0	>11.0	预期性
	粮食播种面积(亿亩)	15.86	15.8	15.8	约束性
	其中：谷物	12.88	12.7	12.6	预期性
	粮食单产水平(公斤/亩)	316.2	325	350	预期性
	粮食综合生产能力(亿公斤)	5016	≥5000	>5400	约束性
	其中：谷物	4563	≥4500	>4750	约束性
	油料播种面积(亿亩)	1.7	1.8	1.8	预期性
	牧草地保有量(亿亩)	39.3	39.2	39.2	预期性
	肉类总产量(万吨)	6800	7140	7800	预期性
禽蛋产量(万吨)	2526	2590	2800	预期性	
牛奶总产量(万吨)	3509	4410	6700	预期性	
供需水平	国内粮食生产与消费比例(%)	98	≥95	≥95	预期性
	其中：谷物	106	100	100	预期性
物流水平	粮食物流“四散化”比重(%)	20	30	55	预期性
	粮食流通环节损耗率(%)	8	6	3	预期性
注：2007年有关产量数据以统计局最终公布数据为准。					

专栏一：2010年、2020年保障国家粮食安全主要指标 新华社发

——稳定粮食播种面积。到2020年，耕地保有量不低于18亿亩，基本农田数量不减少、质量有提高。全国谷物播种面积稳定在12.6亿亩以上，其中稻谷稳定在4.5亿亩左右。在保证粮食生产的基础上，力争油菜籽、花生等油料作物播种面积恢复到1.8亿亩左右。

——保障粮食等重要食物基本自给。粮食自给率稳定在95%以上，到2010年粮食综合生产能力稳定在5000亿公斤以上，到2020年达到5400亿公斤以上。其中，稻谷、小麦保持自给，玉米保持基本自给。畜禽产品、水产品等重要品种基本自给。

——保持合理粮食储备水平。中央和地方粮食储备保持在合理规模水平。粮食库存品种结构趋向合理，小麦和稻谷比重不低于70%。

——建立健全“四散化”粮食物流体系。加快发展以散装、散卸、散存和散运为特征的“四散化”粮食现代物流体系，降低流通成本，提高粮食流通效率。到2010年全国粮食物流“四散化”比例达到30%，到2020年提高到55%。

四、保障粮食安全的主要任务

（一）提高粮食生产能力。

加强耕地和水资源保护。采取最严格的耕地保护措施，确保全国耕地保有量不低于1.8亿亩，基本农田保有量不低于1.56亿亩，其中水田面积保持在4.75亿亩左右。严格控制非农建设占用耕地，加强对非建设性占用耕地的管理，切实遏制耕地过快减少的势头。不断优化耕地利用结构，合理调整土地利用布局，加大土地整理复垦，提高土地集约利用水平。继续实施沃土工程、测土配方施肥工程。改进耕作方式，发展保护性耕作。合理开发、高效利用、优化配置、全面节约、有效保护和科学管理水资源，加大水资源工程建设力度，提高农业供水保证率，严格控制地下水开采。加强水资源管理，加快灌区水管体制改革，对农业用水实行总量控制和定额管理，提高水资源利用效率和效益。严格控制面源污染，引导农户科学使用化肥、农药和农膜，大力推广使用有机肥料、生物肥料、生物农药、可降解农膜，减少对耕地和水资源的污染，切实扭转耕地质量和水环境恶化趋势，保护和改善粮食产地环境。

切实加强农业基础设施建设。下大力气加强农业基础设施特别是农田水利设施建设，稳步提高耕地基础地力和产出能力。加快实施全国灌区续建配套与节水改造及其末级渠系节水改造，完善灌排体系建设；适量开发建设后备灌区，扩大水源丰富和土地条件较好地区的灌溉面积；积极发展节水灌溉和旱作节水农业，农业灌溉用水有效利用系数由2005年的0.45提升到2010年的0.50，2020年达到0.55以上。实施重点涝区治理，加快完成中部粮食主产区大型排

涝泵站更新改造，提高粮食主产区排涝抗灾能力。狠抓小型农田水利建设，抓紧编制和完善县级农田水利建设规划，整体推进农田水利工程建设和管理。加强东北黑土区水土流失综合治理和水利设施建设，稳步提高东北地区水稻综合生产能力。强化耕地质量建设，稳步提高耕地基础地力和持续产出能力。大力推进农业综合开发和基本农田整治，加快改造中低产田，建设高产稳产、旱涝保收、节水高效的规范化农田。力争到2010年中低产田所占比重降至60%左右，到2020年中低产田所占比重降到50%左右。

着力提高粮食单产水平。强化科技支撑，大力推进农业关键技术研究，力争粮食单产有大的突破，到2010年全国粮食单产水平提高到每亩325公斤左右，到2020年提高到350公斤左右。大力促进科技创新，强化农业生物技术和信息技术的应用，加强科研攻关，实施新品种选育、粮食丰产等科技工程，启动转基因生物新品种培育重大专项，提高生物育种的研发能力和扩繁能力，力争在粮食高产优质品种选育、高效栽培模式、农业资源高效利用等方面取得新突破，加快培育形成一批具有自主知识产权的高产、优质、抗性强的粮油品种。实施农业科技入户工程，集成推广超级杂交稻等高产、优质粮食新品种和高效栽培技术、栽培模式，提倡精耕细作。主要粮食作物良种普及率稳定在95%以上。科技对农业增长的贡献率年均提高1个百分点。

加强主产区粮食综合生产能力建设。按照资源禀赋、生产条件和增产潜力等因素，科学谋划粮食生产布局，明确分区功能和发展目标。集中力量建设一批基础条件好、生产水平高和粮食调出量大的核心产区；在保护生态前提下，着手开发一批有资源优势和增产潜力的后备产区。核心产区、后备产区等粮食增产潜力较大的地区要抓紧研究增加本地区粮食生产的规划和措施。加快推进优势粮食品种产业带建设，优先抓好小麦、稻谷等品种生产，在稳定南方地区稻谷生产的同时，促进东北地区发展粳稻生产。继续扩大优质稻谷、优质专用小麦、优质专用玉米、高油高蛋白大豆和优质薯类杂粮的种植面积。在粮食主产省和西部重要产粮区，继续实施优质粮食产业工程、大型商品粮生产基地项目和农业综合开发项目等。积极推行主要粮食作物全程机械化作业，促进粮食生产专业化和标准化发展。抓好非主产区重点产粮区综合生产能力建设，扩大西部退耕地区基本口粮田建设，稳定粮食自给

水平。在稳定发展粮油生产的基础上，合理调整农用地结构和布局，促进农业产业结构和区域布局的优化。

专栏二：粮食生产能力建设重点工程
<p>大型商品粮生产基地→ 在粮食主产省及非主产省的重要粮食产区，以地市为单位，集中连片建设高产稳产大型商品粮生产基地，重点加强小型农田水利、良种繁育等粮食生产基础设施建设，提高粮食综合生产能力。</p>
<p>优质粮食产业工程→ 在粮食主产区（场），建设标准粮田，提高粮食综合生产能力。</p>
<p>粮食丰产科技工程→ 在粮食主产区，建立核心试验区、示范区、辐射区；研制优化丰产技术新模式，力争在小麦、水稻、玉米三大粮食作物超高产优质品种筛选利用、粮食主产区大面积持续均衡增产、粮食无公害生产、粮食防灾减灾和产后减损等领域取得重大突破。</p>
<p>生物育种专项→ 围绕提高农产品品质、效益，促进农业产业结构调整，选育并大面积推广应用优质、高产、高效、多抗的农业新品种；培育若干具有核心竞争力的大型种业企业（集团），使我国动植物新品种的推广与应用取得重大突破，显著提高农产品产量和效益。</p>
<p>种子工程→ 加强农作物种质资源保存、品种改良、良种繁育及种子质量监测等基础设施建设，使良种覆盖率稳定在 95%左右。</p>
<p>农业科技入户工程→ 以优势农产品和优势产区为重点，以推广主导品种、主推技术和实施主体培训为关键措施，实现培育 100 万个科技示范户，辐射带动 2000 万农户，发展 1 万个新型农业技术服务组织。</p>
<p>大型灌区续建配套和节水改造工程→ 开展灌区续建配套与节水工程，提高灌溉水利用效率和灌区生产能力，力争到 2020 年基本完成全国大型灌区续建配套与节水改造任务。</p>
<p>大型排涝泵站改造工程→ 实施中部粮食主产区大型排涝泵站更新改造，进一步增强排涝能力，促进农业综合生产能力的提高。</p>
<p>旱作农业示范→ 建设农田抗旱节水设施，推广旱作节水农业技术，提高降水利用率、土壤肥力和抗旱能力，提高旱区农业生产水平。</p>
<p>植保工程→ 加强农业有害生物预警与监控体系、优势农产品有害生物非疫区、技术支撑等建设，提高我国抵御农业有害生物灾害的能力。</p>

专栏二：粮食生产能力建设重点工程 新华社发

健全农业服务体系。加强粮食等农作物种质资源保护、品种改良、良种繁育、质量检测等基础设施建设。推进农业技术推广体系改革和建设，整合资源，建立高效、务实、精干的基层涉农服务机构，强化农技推广服务功能。大力推进粮食产业化发展，提高粮食生产组织化程度。加强病虫害防治设施建设，建立健全重要粮食品种有害生物预警与监控体系，提高植物保护水平。健全农业气象灾害预警

监测服务体系，提高农业气象灾害预测和监测水平。完善粮食质量安全标准，健全粮食质量安全体系。加强农村粮食产后服务，健全农业信息服务体系。

（二）利用非粮食物资源。

大力发展节粮型畜牧业。调整种养结构，逐步扩大优质高效饲料作物种植，大力发展节粮型草食畜禽。加强北方天然草原保护和改良，充分利用农区坡地和零星草地，建设高产、稳产人工饲草地，提高草地产出能力。加快南方草地资源的开发，积极发展山地和丘陵多年生人工草地、一年生高产饲草，扩大南方养殖业的饲草来源。力争在2020年之前全国牧草地保有面积稳定在39.2亿亩以上。加快农区和半农区节粮型畜牧业发展，积极推行秸秆养畜。转变畜禽饲养方式，促进畜牧业规模化、集约化发展，提高饲料转化效率。

积极发展水产养殖业和远洋渔业。充分利用内陆淡水资源，积极推广生态、健康水产养殖。发展稻田和庭院水产养殖，合理开发低洼盐碱地水产养殖，扩大淡水养殖面积。合理利用海洋资源，加强近海渔业资源保护，扩大、提高远洋捕捞规模和水平。加强水产资源和水域生态环境保护，促进水产养殖业可持续发展。

促进油料作物生产。在优先保证口粮作物生产的基础上，努力扩大大豆、油菜籽等主要油料作物生产，稳定食用植物油的自给率。继续建设东北地区高油大豆、长江流域“双低”（低芥酸、低硫苷）油菜生产基地。鼓励和引导南方地区利用冬闲田发展油菜生产。加强油料作物主产区农田水利基础设施建设，加快油料作物优良品种选育，大力推广高产高油新品种，着力提高大豆、油菜籽和花生等油料作物单产和品质。到2010年油料单产比2006年提高6%左右，油料含油率平均提高2个百分点。积极开发特种油料，大力发展芝麻、胡麻、油葵等作物生产，充分利用棉籽榨油。

大力发展木本粮油产业。合理利用山区资源，大力发展木本粮油产业，建设一批名、特、优、新木本粮油生产基地。积极培育和引进优良品种，加快提高油茶、油橄榄、核桃、板栗等木本粮油品种的品质和单产水平。积极引导和推进木本粮油产业化，促进木本粮油产品的精深加工，增加木本粮油供给。

专栏三：非粮食物发展重点工程

长江流域“双低”油菜生产基地→ 在长江流域油菜主产区以地市为单位，依托育种科研院所，集中连片建立“双低”油菜生产基地，改良品种，改善品质，提高产量。

糖料基地建设→ 重点支持广西、云南、广东、海南等甘蔗优势产区建设甘蔗生产基地，改善田间灌溉条件，加快甘蔗新品种繁育和推广。

生猪和奶牛标准化规模养殖小区（场）建设→ 改造生猪和奶牛规模养殖小区（场）粪污处理以及水、电、路、防疫等配套设施，提高生猪和奶牛标准化规模饲养水平。

畜禽水产良种工程→ 建设畜禽水产原、良种场，改善种质资源保护及品种性能测定设施，提高畜禽水产良种繁育水平。

专栏三：非粮食物发展重点工程 新华社发

（三）加强粮油国际合作。

完善粮食进出口贸易体系。积极利用国际市场调节国内供需。在保障国内粮食基本自给的前提下，合理利用国际市场进行进出口调剂。继续发挥国有贸易企业在粮食进出口中的作用。加强政府间合作，与部分重要产粮国建立长期、稳定的农业（粮油）合作关系。实施农业“走出去”战略，鼓励国内企业“走出去”，建立稳定可靠的进口粮源保障体系，提高保障国内粮食安全的能力。

（四）完善粮食流通体系。

继续深化粮食流通体制改革。积极推进现代粮食流通产业发展，努力提高粮食市场主体的竞争能力。继续深化国有粮食企业改革，推进国有粮食企业兼并重组，重点扶持一批国有粮食收购、仓储、加工骨干企业，提高市场营销能力，在粮食收购中继续发挥主渠道作用。鼓励和引导粮食购销、加工等龙头企业发展粮食订单生产，推进粮食产业化发展。发展农民专业合作社和农村经纪人，为农民提供粮食产销服务。引导各类中介组织开展对农民的市场营销、信息服务和技术培训，增强农民的市场意识。充分发挥粮食协会等中介组织行业自律和维护市场秩序作用。

健全粮食市场体系。重点建设和发展大宗粮食品种的区域性、专业性批发市场和大中城市成品粮油批发市场。发展粮食统一配送和电子商务。积极发展城镇粮油供应网络和农村粮食集贸市场。稳步发展粮食期货交易，引导粮食企业和农民专业合作社利用期货市场规避风险。建立全国粮食物流公共信息平台，促进粮食网上交易。

加强粮食物流体系建设。编制实施粮食现代物流发展规划，推进粮食物流“四散化”变革。加快改造跨地区粮食物流通道，重点改造和建设东北地区粮食流出、黄淮海地区小麦流出、长江中下游地区稻谷流出以及玉米流入、华东地区和华南沿海地区粮食流入、京津地区粮食流入等六大跨地区粮食物流通道。在交通枢纽和粮食主要集散地，建成一批全国性重要粮食物流节点和粮食物流基地。重点加强散粮运输中转、接收、发放设施及检验检测等相关配套设施的建设。积极培育大型跨区域粮食物流企业。大力发展铁海联运，完善粮食集疏运网络。提高粮食物流技术装备水平和信息化程度。

（五）完善粮食储备体系。

完善粮食储备调控体系。进一步完善中央战略专项储备与调节周转储备相结合、中央储备与地方储备相结合、政府储备与企业商业最低库存相结合的粮油储备调控体系，增强国家宏观调控能力，保障国家粮食安全。（1）中央战略专项储备主要用于保证全国性的粮食明显供不应求、重大自然灾害和突发性事件的需要。

（2）中央调节周转储备主要用于执行中央政府为保护农民利益而实行的保护性收购预案，调节年度间丰歉。（3）地方储备主要用于解决区域性供求失衡、突发性事件的需要及居民口粮应急需求。各省（区、市）储备数量按“产区保持3个月销量、销区保持6个月销量”的要求，由国家粮食行政主管部门核定，并做好与中央储备的衔接。（4）所有从事粮食收购、加工、销售的企业必须承担粮油最低库存义务，具体标准由省级人民政府制定。积极鼓励粮食购销企业面向农民和用粮企业开展代购、代销、代储业务，提倡农户科学储粮。

优化储备布局和品种结构。逐步调整优化中央储备粮油地区布局，重点向主销区、西部缺粮地区和贫困地区倾斜；充分利用重要物流节点、粮食集散地，增

强对大中城市粮食供应的保障能力。按照“优先保证口粮安全，同时兼顾其他用粮”的原则，优化中央储备粮和地方储备粮品种结构，保证小麦和稻谷的库存比例不低于70%，适当提高稻谷和大豆库存比例；逐步充实中央和地方食用植物油储备；重点大中城市要适当增加成品粮油储备，做好粮油市场的应急供应保障。

健全储备粮管理机制。加强中央储备粮垂直管理体系建设。健全中央储备粮吞吐轮换机制。建立销区地方储备粮轮换与产区粮食收购紧密衔接的工作机制。完善储备粮监管制度，确保数量真实、质量良好和储存安全。加强储备粮仓储基础设施建设，改善储粮条件，提高粮食储藏技术应用水平，确保储粮安全。

（六）完善粮食加工体系。

大力发展粮油食品加工业。引导粮油食品加工业向规模化和集约化方向发展。按照“安全、优质、营养、方便”的要求，推进传统主食食品工业化生产，提高优、新、特产品的比重。推进粮油食品加工副产品的综合利用，提高资源利用率和增值效益。强化粮油食品加工企业的质量意识和品牌建设，促进粮油食品加工业的健康、稳定发展。

积极发展饲料加工业。我国玉米生产首先是满足养殖业发展对饲料的需要。优化饲料产业结构，改进饲料配方技术，加快发展浓缩饲料、精料补充料和预混合饲料，提高浓缩饲料和预混合饲料的比重，建立安全优质高效的饲料生产体系。大力开发和利用秸秆资源，缓解饲料对粮食需求的压力。积极开发新型饲料资源和饲料品种，充分利用西部资源优势，建立饲料饲草等原料生产基地。

专栏四：粮食流通、加工领域重点工程

粮食现代物流体系建设→ 建设和改造六大粮食跨地区物流通道，包括东北地区粮食流出、黄淮海地区小麦流出通道，长江中下游地区稻谷流出及玉米流入、华东沿海地区粮食流入、华南粮食流入、京津地区粮食流入通道等。重点加强上述六大通道上主要粮物流节点的散粮中转库、接收发放设施及大型粮食批发市场散粮物流设施建设，完善散粮运输工具和粮物流信息系统及检验检测设施等。

储备粮油仓储设施建设和改造→ 重点建设和改造部分储备油库（油罐）、重点大中城市成品粮油储备库，完善现有储备粮库仓储设施。

农户科学储粮示范推广→ 在主要粮食主产区和西部地区，扶持一批农户建设标准化小型粮仓或配置标准化储粮器具，改善农户粮食收获后的储藏和处理条件，推广科学储粮技术，降低粮食产后损耗率。

新型饲料开发利用→ 为保证国家食物安全，提升养殖业规模化、集约化水平，推动养殖业快速发展，重点发展新型饲料，推动青贮玉米、秸秆等开发利用，提高配合饲料和专用饲料比例。

食品装备自主化示范→ 从食品包装和机械行业实际出发，以市场需求为导向，重点选择国内食品加工和包装机械行业中具有一定基础、市场前景广阔、技术含量高、产业关联度强、能够填补国内空白的行业给予扶持，创建知名品牌，逐步扩大其国内外市场份额。

粮油加工技术改造和产业升级→ 鼓励现有粮食加工企业在生产能力、产品品种、资源利用及管理技术等方面进行整合，支持一批国内大中型粮油加工企业进行技术改造，推广和促进采用先进适用技术装备，实现粮油资源的合理利用，降低损耗，提高生产效益。

粮油市场调控预警信息服务系统→ 整合现有粮油市场信息资源，建立涵盖粮油生产、消费、加工、销售、进出口、库存、市场供求及价格的监测预警体系，及时掌握粮油供求形势、流通和市场动态，科学分析粮油供求形势和变化趋势，做好预调控和点调节，正确引导粮油市场预期。

专栏四：粮食流通、加工领域重点工程 新华社发

适度发展粮食深加工业。在保障粮食安全的前提下，发展粮食深加工业。生物质燃料生产要坚持走非粮道路，把握“不与粮争地，不与人争粮”的基本原则，严格控制以粮食为原料的深加工业发展。制定和完善粮食加工行业发展指导意见，加强对粮食深加工业的宏观调控和科学规划，未经国务院投资主管部门核准一律不得新建和扩建玉米深加工项目。

五、保障粮食安全的主要政策和措施

（一）强化粮食安全责任。

保障粮食安全始终是治国安邦的头等大事。地方各级人民政府和各有关部门要统一思想，提高认识，高度重视粮食安全工作。要建立健全中央和地方粮食安全分级责任制，全面落实粮食省长负责制。省级人民政府全面负责本地区耕地和水资源保护、粮食生产、流通、储备和市场调控工作。主产区要进一步提高粮食生产能力，为全国提供主要商品粮源；主销区要稳定现有粮食自给率；产销平衡区要继续确保本地区粮食产需基本平衡，有条件的地方应逐步恢复和提高粮食生产能力。要将保护耕地和基本农田、稳定粮食播种面积、充实地方储备和落实粮食风险基金地方配套资金等任务落实到各省（区、市），并纳入省级人民政府绩效考核体系，建立有效的粮食安全监督检查和绩效考核机制。国务院有关部门负责全国耕地和水资源保护、粮食总量平衡，统一管理粮食进出口，支持主产区发展粮食生产，建立和完善中央粮食储备，调控全国粮食市场和价格。要不断完善政策，进一步调动各地区、各部门和广大农民发展粮食生产的积极性。

粮食经营者和用粮企业要按照法律、法规要求，严格落实粮食经营者保持必要库存的规定，履行向当地粮食行政管理部门报送粮食购销存等基本数据的义务。所有粮食经营者必须承担粮食应急任务，在发生紧急情况时服从国家统一安排和调度。

（二）严格保护生产资源。

坚持家庭承包经营责任制长期稳定不变，加快农业经营体制机制创新。依法推进农村土地承包经营权流转，在有条件的地方培育发展多种形式适度规模经营的市场环境，促进土地规模化、集约化经营，提高土地产出效率。

落实省级人民政府耕地保护目标责任制度，严格执行耕地保护分解任务，把基本农田落实到地块和农户，确保基本农田面积不减少、用途不改变、质量有提高。加强土地利用总体规划、城市总体规划、村庄和集镇规划实施的管理。加强土地利用年度计划管理，严格控制非农建设用地规模，推进土地集约、节约利用。严格执行征地听证和公告制度，强化社会监督。严格执行耕地占补平衡制度，加强对补充耕地质量等级的评定和审核，禁止跨省区异地占补。完善征地补偿和安置制

度，健全土地收益分配机制。研究建立耕地撂荒惩罚制度。健全国家土地督察制度，严格土地执法，坚决遏制土地违规违法行为。

加强草原等非耕地资源的保护与建设。建立基本草原保护制度，划定基本草原，任何单位和个人不得擅自征用、占用基本草原或改变其用途。建立划区轮牧、休牧和禁牧制度，逐步实现草畜平衡。加强对草原生态的保护与建设，加快实施天然草原退牧还草工程，防止草原退化和沙化。积极研究推进南方草地资源保护和开发利用。加强对水域、森林资源的保护。

（三）加强农业科技支撑。

建立以政府为主导的多元化、多渠道农业科研投入体系，增加对农业（粮食）科研的投入。国家重大科技专项、科技支撑计划、863计划、973计划等要向农业领域倾斜。继续安排农业科技成果转化资金，加快农业技术成果的集成创新、中试熟化和推广普及。

建立健全农业科技创新体系，加快推进农业科技进步。加强国家农业科研基地、区域性科研中心的创新能力建设，推动现代农业产业技术体系建设，提升农业区域创新能力。逐步构建以国家农技推广机构为主体、科研单位和大专院校广泛参与的农业科技成果推广体系。深化农业科研院所改革，建立科技创新激励机制，鼓励农业科研单位、大专院校参与农业科技研发和推广，充分发挥其在农业科研和推广中的作用。

引导和鼓励涉农企业、农民专业合作经济组织开展农业技术创新和推广活动，积极为农民提供科技服务。深入实施科技入户工程，加大重大技术推广支持力度，继续探索农业科技成果进村入户的有效机制和办法。大力发展农村职业教育，完善农民科技培训体系，调动农民学科学、用科技的积极性，提高农民科学种粮技能。加强农业科技国际合作交流，增强自主创新能力。

（四）加大支持投入力度。

增加粮食生产的投入。强化农业基础，推动国民收入分配和国家财政支出重点向“三农”倾斜，大幅度增加对农业和农村的投入，努力增加农民收入。各级人民政府要按照存量适度调整、增量重点倾斜的原则，不断加大财政支农力度。优化政府支农投资结构，重点向提高粮食综合生产能力倾斜，切实加大对农田水利等基础设施建设投入。增加国家对基本农田整理、土地复垦、农业气象灾害监测预警设施建设、农作物病虫害防治的投入。各类支持农业和粮油生产的投入，突出向粮食主产区、产粮大县、油料生产大县和基本农田保护重点地区倾斜。积极扶持种粮大户和专业户发展粮食生产。

加大金融对农村、农业的支持力度。逐步健全农村金融服务体系，完善农业政策性贷款制度，加大对粮油生产者和规模化养殖户的信贷支持力度，创新担保方式，扩大抵押品范围，保证农业再生产需要。

完善粮食补贴和奖励政策。完善粮食直补、农资综合直补、良种补贴和农机具购置补贴政策，今后随着经济发展，在现有基础上中央财政要逐年较大幅度增加对农民种粮的补贴规模。完善粮食最低收购价政策，逐步理顺粮食价格，使粮食价格保持在合理水平，使种粮农民能够获得较多收益。借鉴国际经验，探索研究目标价格补贴制度，建立符合市场化要求、适合中国国情的新型粮食价格支持体系，促进粮食生产长期稳定发展。继续实施中央对粮食（油料）主产县的奖励政策。加大对东北大豆、长江流域油菜籽和山区木本粮油生产的扶持力度。完善农业政策性保险政策，加快建立大宗粮食作物风险规避、损失补偿机制和灾后农田恢复能力建设的应急补助机制。

完善粮食风险基金政策。根据粮食产销格局变化，进一步完善粮食风险基金政策，加大对粮食主产区的扶持力度。

加强对粮食产销衔接的支持。建立健全粮食主销区对主产区利益补偿机制，支持主产区发展粮食生产。铁路和交通部门要加强对跨区域粮食运输的组织、指导和协调，优先安排履行产销合作协议的粮食运输。粮食主销区要支持销区的粮食企业到产区建立粮食生产基地，参与产区粮食生产、收购并定向运往销区。鼓励

产区粮食企业到销区建立粮食销售网络，保证销区粮食供应。主产区粮食企业在销区建立物流配送中心和仓储设施的，主销区地方人民政府要给予必要支持。

加大对散粮物流设施建设的投入。引导多渠道社会资金建设散粮物流设施，积极推进粮食物流“四散化”变革。对服务于粮食宏观调控的重要物流通道和物流节点上的散装、散卸、散存、散运及信息检测等设施的建设，各级人民政府要予以支持。

（五）健全粮食宏观调控。

健全粮食统计制度。完善粮食统计调查手段。加强对粮食生产、消费、进出口、市场、库存、质量等监测，加快建立粮食预警监测体系和市场信息会商机制。成立粮食市场调控部际协调小组，建立健全高效灵活的粮食调控机制。

健全和完善粮食应急体系。认真落实《国家粮食应急预案》的各项要求，形成布局合理、运转高效协调的粮食应急网络。增加投入，加强对全国大中城市及其他重点地区粮食加工、供应和储运等应急设施的建设和维护，确保应急工作需求。对列入应急网络的指定加工和销售企业，地方人民政府要给予必要的扶持，增强粮油应急保障能力。完善对特殊群体的粮食供应保障制度，保证贫困人口和低收入阶层等对粮食的基本需要。建立健全与物价变动相适应的城乡低保动态调整机制，确保城乡低收入群体生活水平不因物价上涨而降低。

完善粮食流通产业政策。进一步完善粮食市场准入制度，加快研究制定国内粮油收购、销售、储存、运输、加工等领域产业政策，完善管理办法。

加强粮食行政管理体系建设。落实和健全粮食行政执法、监督检查和统计调查职责，保障粮食宏观调控和行业管理需要。

（六）引导科学节约用粮。

按照建设资源节约型社会的要求，加强宣传教育，提高全民粮食安全意识，形成全社会爱惜粮食、反对浪费的良好风尚。改进粮食收购、储运方式，加快

推广农户科学储粮技术，减少粮食产后损耗。积极倡导科学用粮，控制粮油不合理的加工转化，提高粮食综合利用效率和饲料转化水平。引导科学饮食、健康消费，抑制粮油不合理消费，促进形成科学合理的膳食结构，提高居民生活和营养水平。建立食堂、饭店等餐饮场所“绿色餐饮、节约粮食”的文明规范，积极提倡分餐制。抓紧研究制定鼓励节约用粮、减少浪费的相关政策措施。

（七）推进粮食法制建设。

认真贯彻执行农业法、土地管理法、草原法、粮食流通管理条例和中央储备粮管理条例等法律法规，加大执法力度。加强粮食市场监管，保证粮食质量和卫生安全，维护正常的粮食流通秩序。制定公布粮食安全法，制（修）订中央和地方储备粮管理、规范粮食经营和交易行为等方面的配套法规。

（八）制定落实专项规划。

抓紧组织编制粮食生产、流通、储备、加工等方面的专项规划，推进本纲要实施，形成以本纲要为统领，各专项规划统一衔接的规划体系。各地区和各有关部门按照本纲要和各专项规划的要求，抓好组织实施。

专栏五：拟编制的重点专项规划

一、全国新增 500 亿公斤粮食生产能力规划（2009-2020 年），由发展改革委牵头会同农业部、水利部、交通运输部、环境保护部等部门组织编制。

二、耕地保护和土地整理复垦开发规划，由国土资源部牵头会同有关部门组织编制。

三、水资源保护和开发利用规划，由水利部牵头会同有关部门组织编制。

四、农业及粮食科技发展规划，由科技部牵头会同有关部门组织编制。

五、节粮型畜牧业发展规划，由农业部牵头会同有关部门组织编制。

六、油料及食用植物油发展规划，由发展改革委牵头会同农业部、粮食局、商务部、工业和信息化部、林业局等部门组织编制。

七、粮食现代物流发展规划，由发展改革委牵头会同粮食局等有关部门组织编制。

八、粮食储备体系建设规划，由发展改革委牵头会同粮食局、财政部、中储粮总公司等有关部门（单位）组织编制。

九、粮食加工业发展规划，由工业和信息化部牵头会同粮食局、农业部等有关部门组织编制。

十、促进居民科学健康消费粮油的政策措施，由粮食局牵头会同有关部门组织制定。

专栏五：拟编制的重点专项规划 新华社发