

国家发展和改革委员会 国家粮食局文件

国粮展〔2011〕224号

国家发展改革委 国家粮食局关于印发 《粮食行业“十二五”发展规划纲要》的通知

各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团、黑龙江省农垦总局发展改革委、粮食局，中国储备粮管理总公司、中粮集团有限公司、中国华粮物流集团公司、中国中纺集团公司：

根据《国家粮食安全中长期规划纲要（2008—2020年）》、《全国新增1000亿斤粮食生产能力规划（2009—2020年）》、《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》有关粮食流通工作的总体部署和要求，为充分发挥规划引领作用，国家发展改革委、国家粮食局制定了《粮食行业“十二五”发展规划纲要》。现印发给你们，请结合各地实际，认真组织实施。

“十二五”时期是全面建设小康社会的关键时期，是加快现代粮食流通产业发展的重要战略机遇期，也是全面加强国家粮食安全工作、构建完善的国家粮食安全保障体系的攻坚时期。制定并实施粮食行业“十二五”发展规划纲要，坚持以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，推进产业结构调整，深化改革，创新体制机制，强化科技支撑，加强监督检查，加快发展现代粮食流通产业，提高粮食宏观调控能力，是深入贯彻落实科学发展观，推动粮食流通事业又好又快发展的重要举措，对保持粮食供求基本平衡和价格基本稳定、促进农民增产增收、保障国家粮食安全具有重要意义。

省级发展改革部门、粮食行政管理部门要加强规划实施的沟通协调和支持配合，切实落实责任，细化目标任务，确保规划目标任务的顺利完成。各地要将本地区粮食行业发展规划，以及实施过程中遇到的新情况、新问题及时报送国家发展改革委和国家粮食局。

国家发展和改革委员会

国家粮食局

二〇一一年十二月二十八日

粮食行业“十二五”发展规划纲要

国家发展和改革委员会

国家粮食局

二〇一一年十二月

目 录

第一章 指导思想、基本原则和主要目标.....	7
第一节 面临的形势.....	7
第二节 指导思想和基本原则.....	9
第三节 主要目标.....	10
第二章 健全粮食宏观调控体系.....	12
第一节 完善粮食购销体制.....	13
第二节 健全储备调节体系.....	13
第三节 加强监测预警系统.....	14
第四节 提升粮食应急能力.....	14
第三章 完善粮食仓储设施.....	15
第一节 加强仓储设施建设.....	15
第二节 推进仓房维修改造.....	15
第三节 完善烘干设施.....	15
第四节 实施农户科学储粮专项.....	16
第四章 推进粮食现代物流发展.....	16
第一节 打通“北粮南运”主通道.....	16
第二节 完善黄淮海等主要通道.....	17
第三节 建立粮食现代物流服务体系.....	17
第五章 发展现代粮油加工体系.....	18
第一节 调整产业结构.....	18
第二节 优化区域布局.....	18
第三节 加快升级改造.....	21
第六章 健全粮食市场体系.....	21
第一节 规范收购市场.....	21
第二节 完善零售市场.....	22
第三节 健全批发市场.....	22

第四节 稳步发展粮食期货交易.....	23
第七章 完善粮食标准与质量检验检测体系.....	23
第一节 健全粮油标准体系.....	24
第二节 提高检验能力.....	24
第三节 强化质量安全监测.....	25
第八章 加快国有粮食企业改革和发展.....	26
第一节 推进现代企业制度建设.....	26
第二节 优化企业布局 and 结构.....	26
第九章 增强粮食科技创新能力.....	27
第一节 提高研发能力.....	27
第二节 改造传统产业.....	27
第三节 加强应用基础研究.....	28
第四节 建设创新体系.....	28
第十章 加强监督检查.....	29
第一节 推进体系建设.....	29
第二节 加强库存检查.....	30
第三节 强化市场监管.....	30
第十一章 保障措施.....	31
第一节 完善政策支持.....	31
第二节 加大投入力度.....	32
第三节 深化改革创新.....	32
第四节 严格行业准入.....	33
第五节 强化科技支撑.....	33
第六节 引导爱粮节粮.....	34
第七节 强化粮食安全责任.....	34
第八节 加强规划实施组织领导.....	34

专栏目录

专栏 1	“十一五”取得的主要成就.....	7
专栏 2	农户科学储粮专项.....	16
专栏 3	国家粮食交易中心.....	23
专栏 4	粮油标准制修（订）主要内容.....	24
专栏 5	粮食质量安全检验监测能力建设.....	25
专栏 6	粮食质量安全监测主要内容.....	25
专栏 7	粮食科技创新重点项目.....	28
图 1	全国主要粮食物流通道示意图.....	17
图 2	稻谷加工业布局示意图.....	19
图 3	小麦加工业布局示意图.....	19
图 4	食用植物油加工业布局示意图.....	20

第一章 指导思想、基本原则和主要目标

第一节 面临的形势

“十一五”时期，在党中央、国务院的坚强领导下，我们努力克服全球金融危机的冲击和影响，有效应对国际粮食市场价格剧烈波动的复杂局面，通过不断深化粮食流通体制改革，粮食行业实现了持续稳定发展，基本建立了适应社会主义市场经济发展要求和符合我国国情的粮食流通体制，为保障国家粮食安全和国民经济平稳较快发展做出了重要贡献。

五年来，粮食宏观调控能力进一步增强，粮食市场监测、应急体系不断完善，保供稳价措施有效实施，国内粮食市场基本稳定；粮食仓储设施和物流体系建设加快发展，粮油仓储管理规范化持续推进，粮油加工业不断壮大；以市场化为取向的粮食流通体制改革不断深化，统一开放、竞争有序的粮食市场体系基本形成；粮食科技创新能力明显提高，整体水平迈上新台阶；国有粮食购销企业继续发挥主渠道作用，结构和布局进一步优化，经营管理水平和竞争力显著提高；粮食法规标准体系、监督检查体系和检验监测体系逐步健全和完善，依法管粮有力推进。面向未来，我们已经站在一个新的历史起点上。

专栏1 “十一五”取得的主要成就				
指 标	单 位	2005 年	2010 年	年均增长 (%)
粮食仓储企业有效仓容	亿吨	2.6	3.5	6.1
粮食仓储企业食用植物油油罐容量	万吨	719	1410	14.4
粮油加工企业有效仓容	亿吨		1.3	
粮油加工企业食用植物油油罐容量	万吨		1500	
国内跨省散粮运输比例	(%)	20.0	25.0	
粮食烘干能力	万吨/小时	5	7	7.4

指 标	单 位	2005 年	2010 年	年均增长 (%)
散粮中转设施接收能力	万吨/小时	31	59	13.7
实施农户科学储粮专项户数	万户		200	
规模以上粮油加工业总产值	万亿元	0.9	3.0	15.5
具有粮食收购资格经营者数量	万个	4.1	8.7	16.2
粮食批发市场数量	个	569	411	[-158]
粮食批发市场成交量	亿吨	0.8	1.4	11.8
国有粮食企业职工总数	万人	113.5	60.3	-11.9
国有粮食企业资产规模	亿元	7939.9	8070.6	0.33
粮食行业科研项目总投入*	亿元	6.8	7.3	[0.5]
其中国家科研经费投入*	亿元	1.3	1.7	[0.4]
县级以上监督检查机构数量	个	455	2092	[1637]
国家粮食质量监测机构数量	个		200	
地方粮食检验机构数量	个	535	737	[202]
制(修)订标准数量*	项	331	476	[145]
注：带*指标为累计数，[]为五年累计数。				

“十二五”时期是全面建设小康社会的关键时期，是加快现代粮食流通产业发展的重要战略机遇期，也是全面加强国家粮食安全工作、构建完善的国家粮食安全保障体系的攻坚时期。

新形势下我们面临着难得的发展机遇。一是居民生活水平不断提高，消费结构升级加快，人们更加注重安全、优质、营养、健康的粮油食品，从而为粮食流通产业发展创造了巨大的需求空间。二是国家强农惠农政策不断加强，农民种粮积极性进一步提高，粮食稳定发展的长效机制逐步完善，为保障国家粮食安全奠定了坚实基础。三是国家调整经济结构和转变经济发展方式的力度进一步加大，为粮食流通产业结构调整、优化升级提供了重要契机。四是现代科学技术日新月异，战略性新兴产业加快培育，推动传统粮食仓储、物流和加工的技术升级，为粮食流通产业发展提供了有力支撑。五是国家交通运输网络的快速发展和现代物流体系的建立，为降低粮食流通成本、提高粮食流通效率创造了有利条件。六是经济体制改革深入推进，粮食流通体制机制不断完善，为发展现代粮食流通产业提供了制度保障。

同时保障国家粮食安全也面临着严峻挑战。一是保障粮食供求平衡的难度加大。受资源环境约束、种粮成本增加、粮食生产比较效益较低以及人口增长、工业化、城镇化等影响，粮食供求将长期处于偏紧状态。二是粮食供求的区域布局和品种结构矛盾加剧。粮食主销区产消缺口逐年扩大，玉米消费增长较快，大豆及食用植物油对国际市场依赖性不断增加，对粮食供求平衡形成较大压力。三是国际粮食市场波动对国内粮食市场影响日益加剧。受气候变化、生物质能源快速发展和投机行为等因素影响，全球粮食供求偏紧和高价位波动趋势更加明显。四是粮食流通基础设施还有很多薄弱环节。仓储、物流体系不完善、分布不平衡，仓房维修改造资金不足，科技创新能力不强，流通基础设施和科技发展缺乏持续、稳定投入。五是粮食流通监管有待加强。监管制度不健全，监管体系不完善，监管手段和能力不足。六是粮食流通管理体制机制还不适应保障国家粮食安全的新要求。部分地区粮食行政管理机构、队伍、职能有待完善，地方各级政府的粮食安全分级责任制需要加强，粮食省长负责制也有待全面落实。

第二节 指导思想和基本原则

“十二五”时期粮食行业发展的指导思想是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，适应国内外粮食流通形势新变化，不断满足城乡居民对粮食需求的新期待，以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，推进产业结构调整，深化改革，创新体制

机制，强化科技支撑，加强监督检查，加快发展现代粮食流通产业，提高粮食宏观调控能力，保持粮食供求基本平衡和价格基本稳定，保障国家粮食安全。

“十二五”时期，粮食行业发展要坚持以下原则：

——**加强宏观调控**。继续推进以市场化为取向的粮食流通体制改革，充分发挥市场配置资源的基础性作用，健全粮食市场调控机制。灵活运用多种手段，增强粮食宏观调控的科学性、预见性、针对性、有效性。

——**促进协调发展**。统筹兼顾，合理布局，突出重点，加快推进粮食产业结构、产品结构、区域结构调整。实现粮食收购、储存、调运、加工、销售各环节的有效衔接，促进粮食主产区、主销区和产销平衡区的协调发展。

——**提高创新能力**。应用信息、生物、新材料等高新技术的成果，改造传统粮食产业，推广低碳技术，发展绿色储粮和粮油加工，减少粮食损失，完善创新体系，支撑粮食行业发展方式的转变和推动粮食产业结构升级，走可持续发展之路。

——**坚持以人为本**。以提高人民生活质量和保证食品安全为出发点和落脚点，强化粮食质量安全监管，完善粮食标准与检验检测体系，保障城乡居民粮食质量安全。

第三节 主要目标

根据上述指导思想和基本原则，“十二五”时期粮食行业发展的总体目标是：供给稳定、储备充足、调控有力、运转高效的粮食安

全保障体系进一步完善；粮食宏观调控能力、仓储物流能力和科技支撑能力明显提高；推进法制建设，全面实现依法管粮；基本形成布局合理、结构优化、竞争有序、监管有力、质量安全的现代粮食流通格局。

根据以上总体目标的要求，粮食行业发展实现以下具体目标：

——**粮食安全基础进一步夯实**。中央专项储备不低于既定规模数量，地方粮食储备规模保持在核定规模以上。适当提高稻谷库存比例，小麦和稻谷库存保持在合理水平。粮食应急保障体系更加完善，形成布局合理、运转高效的应急网络。

——**粮食流通基础设施明显改善**。粮食仓储设施满足粮食增产、保障供给的要求，基层粮库设施条件明显改善，使粮食主产区基本消除长期露天储粮，并建立维修改造长效机制。主要跨省流出通道能力显著增强，推进东北地区散粮火车“入关”，散粮流通比例明显提高。主产区农户储粮条件得到改善，全国种粮农户实现科学储粮的比例 5%左右，项目实施地区的农户储粮损失率降低到 2%以下。

——**粮食市场体系进一步健全**。粮食收购服务体系更加规范高效，满足居民日常粮食消费需求的零售供应网络更加健全，全国统一的粮食竞价交易系统更加完善。

——**粮油加工业健康发展**。产品结构明显改善，区域布局更加合理，自主创新能力明显增强。规模以上粮油加工企业总产值年均增长 12%以上。粮油加工关键设备自主化率提高到 60%以上。

——**国有粮食企业改革进一步深化**。企业产权制度更加明晰，经营机制更加灵活，组织结构更加合理，管理水平不断提升，经济效益稳步增长。

——**粮食质量标准体系和检验检测体系更加健全**。粮食质量标准体系更加完善，粮食质量安全检验检测能力明显增强。制定粮油新标准 120 项，修订粮油标准 300 项。

——**粮食流通法规体系进一步完善**。推进《粮食法》尽快出台，完成《粮食流通管理条例》和《中央储备粮管理条例》的修订。研究制定相关配套制度办法，粮食法制体系建设更加健全。

围绕上述目标，“十二五”时期粮食行业的主要任务是：**深化一项改革，健全六大体系，重点建设六大工程**。深化一项改革，即继续深化粮食流通体制改革；健全六大体系，即健全粮食宏观调控体系，粮食仓储物流体系，粮油加工体系，粮食市场体系，粮食科技创新体系，粮食监管和标准质量检验检测体系；重点建设六大工程，即粮食仓储设施工程、粮库仓房维修改造工程、粮食现代物流工程、农户科学储粮专项工程、粮油加工业升级工程、粮食质量安全监测体系工程等。

第二章 健全粮食宏观调控体系

进一步完善粮食宏观调控机制，促进粮食生产稳定发展和粮食供求基本平衡，保证粮食市场供应，保持粮食价格基本稳定。

第一节 完善粮食购销体制

构建政府调控和市场调节相结合的购销模式。逐步提高粮食最低收购价格水平，进一步完善最低收购价政策的具体操作办法，保证最低收购价政策的贯彻落实。研究完善主要粮食品种的临时收储政策，保护种粮农民利益。积极探索建立符合市场化要求、适合我国国情的新型粮食价格支持体系。

做好政策性粮食销售工作，根据宏观调控需要和市场价格趋势，适时安排政策性粮食竞价销售，把握好销售节奏和力度，保持粮食价格在合理水平上基本稳定。

完善粮食产销合作长效机制，进一步理顺粮食主产区和主销区的利益关系。逐步建立多形式、深层次、长期稳定的粮食产销合作关系，实现优势互补，促进粮食区域平衡。建立有利于产销合作发展的支持体系，重点保证长三角、珠三角、京津唐、成渝等地区的粮食供应。

第二节 健全储备调节体系

细化中央专项储备和调节储备的功能，建立健全中央储备粮存储、吞吐轮换和进出口有效结合的机制。完善地方粮食储备管理制度，探索销区地方储备粮轮换与产区粮食收购紧密衔接的模式。形成调控有力、运作规范、高效灵活的储备粮管理局面。

充实储备库存，增强宏观调控物质基础。中央专项储备和地方粮食储备达到合理规模，中央调节储备数量根据市场情况和调控需要灵活掌握。

完善储备布局和品种结构，调整优化中央储备粮地区布局，重点向主销区、西部缺粮地区和贫困地区倾斜，增强对大中城市粮食供应的保障能力，地方储备要和中央储备相互衔接补充。中央专项储备和地方储备按照优先保证口粮安全，兼顾其他用粮的原则，优化品种结构，总量上适当提高稻谷库存比例。修改完善中央储备粮轮换管理办法，及时下达中央储备粮轮换、收购、销售计划。积极支持地方加强调控能力建设。

第三节 加强监测预警系统

做好全社会粮食供需平衡调查工作，建立健全统计调查体系，准确反映国内粮食供需状况。完善粮食市场信息监测体系，实现对粮食市场的动态监测和分析。合理确定预警指标，扩大监测预警范围，力争全国粮食市场信息直报点增加到 500 个左右，提高粮食宏观调控预警能力。发展面向全社会的粮食市场信息服务体系，以多种方式提供市场信息服务，促进粮食流通和市场稳定，引导粮食生产和消费。

第四节 提升粮食应急能力

建立健全中央和地方各级应急体系，加强演练培训。按照有粮可用、有粮可调的要求，充分做好应急物质保障准备。促进粮油购销、调运、储存、加工、供应等各环节的相互衔接，形成布局合理的粮食应急网络。各地要按规定建立和充实成品粮油应急储备，确保随时投放市场，保证应急需要。全国省级粮食应急指定加工企业从 1700 个增加到 2000 个，供应企业从 4000 个增加到 5000 个。全国大中城市成品粮油应急储备规模应满足 15 天以上的社会消费需要。

第三章 完善粮食仓储设施

加快粮食流通基础设施建设，完善仓储设施布局，加大仓房维修改造力度，加快烘干设施建设。继续实施农户科学储粮专项，推广科学储粮技术，改善农户储粮条件，减少粮食产后损失。

第一节 加强仓储设施建设

优化粮食仓储设施布局，推广应用粮库信息管理系统，实现仓房设施标准化、技术装备现代化。新建粮食储备仓容 2000 万吨，增加仓储能力。针对收纳、中转、储备等不同粮食仓储需求合理选用仓型，推广先进实用的新技术、新材料和新装备。36 个大中城市建设一批成品粮低温储备设施，长三角、珠三角、京津唐、成渝等地区要优先满足成品粮储备应急保障需要。

第二节 推进仓房维修改造

全国维修改造仓容1亿吨以上。重点对仓房防潮防雨、保温隔热进行维修改造，配置必要的粮情检测、机械通风、环流熏蒸等储粮设施和装卸输送设备，配置检化验仪器，推广低温储粮、气调储粮等绿色储粮新技术。

第三节 完善烘干设施

新建和改造一批粮食烘干设施，淘汰技术落后的烘干能力，使全国烘干能力保持在 1.1 亿吨以上，其中东北地区 9100 万吨以上，南方地区 2000 万吨以上。在东北地区改进烘干工艺和控制技术，节能减排，降低烘干成本，减少环境污染，保证烘后品质。在南方地区

推广经济适用的烘干设备。在农垦系统水稻产区推广低温烘干技术。

第四节 实施农户科学储粮专项

继续实施农户科学储粮专项，为 800 万农户配置标准化储粮装具，项目地区的农户储粮损失率降低到 2%以下。在粮食主产区开展种粮大户新型储粮设施建设试点，重点建设一批示范性小型钢板筒仓。

专栏 2 农户科学储粮专项	
农户科学储粮装具	配置标准化储粮装具 800 万套，其中主产区 465 万套，其他地区 335 万套。
种粮大户储粮设施	在主产区建设一批示范性小型钢板筒仓（单仓储粮 100 吨以上）及相应配套设施。

第四章 推进粮食现代物流发展

全面实施《粮食现代物流发展规划（2006-2015 年）》，加快“北粮南运”主要物流通道建设，加强产销衔接和粮食物流资源整合，重点推进铁路散粮火车在东北区域及全国其它区域的运营，以及铁路与公路、水路的多式联运，实现跨省粮食主要物流通道的散储、散运、散装、散卸，优化和完善粮食物流供应链。

第一节 打通“北粮南运”主通道

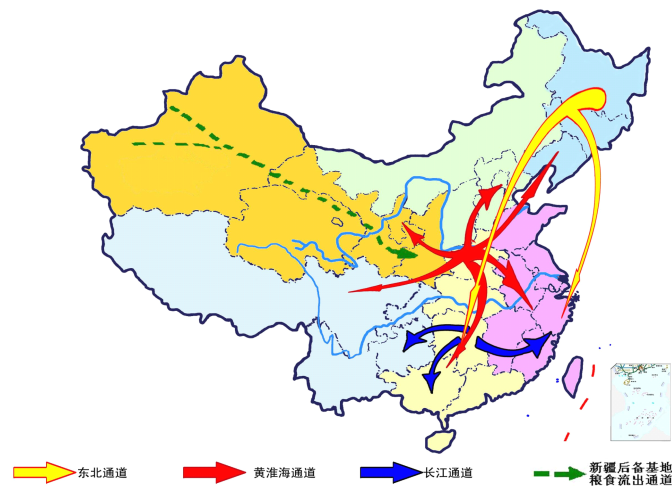
重点建设东北地区一批大型粮食装车点，以及与其相衔接的华北、华东、中南、西南等地区一批大型粮食卸车点，并加强与公路集并的衔接，配套建设粮食中转仓储设施。完善东北地区粮食铁水联运物流系统，配套建设东南沿海港口和长江、珠江流域主要物流节点的粮食中转和接卸设施。开展东北地区糙米“入关”集装化（集

装箱或集装袋）运输试点和成品粮储运技术示范。

第二节 完善黄淮海等主要通道

建设一批物流节点项目和中转仓储设施，完善黄淮海通道、长江流域通道和京津通道、华东通道、华南通道的中转和接卸发放设施，发展黄淮海地区的散粮汽车运输以及长江、珠江、大运河、淮河等流域的散粮船舶运输。提升西部地区粮食中转、发放设施能力。

图 1 全国主要粮食物流通道示意图



第三节 建立粮食现代物流服务体系

加快建立社会化、专业化、信息化的粮食现代物流服务体系，积极发展第三方物流，优先整合和利用现有粮食物流资源。完善粮食供应链管理，建立全国粮食物流配送、交易和管理信息平台，实现粮食物流信息资源共享。支持粮食物流园区有序发展，加强糙米流通、散粮汽车和集装箱运输技术的开发研究，制订和完善相关建设和技术标准规范。

第五章 发展现代粮油加工体系

坚持走中国特色新型工业化道路，发展结构优化、布局合理、安全营养、绿色环保的现代粮油加工体系。保持粮油加工业总产值年均增长 12%以上，进一步优化产品结构，引导粮油加工业集聚发展，形成一批具有较强竞争力的加工基地或产业集群。加大淘汰落后产能和节能减排力度，明显提高副产物综合利用率。

第一节 调整产业结构

有效利用粮油资源，提升加工技术水平和产品科技含量。按照安全、优质、营养、健康等要求，加大系列化、多元化粮油产品开发力度，提高优、新、特产品的比重，强化质量安全，加强品牌建设。

鼓励和引导大型企业兼并重组，推动上下游联合协作，培育知名品牌，提高核心竞争力。支持中小型粮油加工企业强化质量诚信体系建设，提高产品质量，增强市场竞争力。强化卫生、环保、安全、能耗等指标的约束作用，加大淘汰落后产能力度，压缩和疏导过剩产能。

第二节 优化区域布局

按照区域主体功能定位，遵循产区为主、兼顾销区和适当考虑重要粮油物流节点的原则，实现粮油加工业基地化、规模化、标准化、集约化。

在长江中下游、东北等稻谷主产区，发展稻谷综合加工基地。在华北、华东、西北等小麦主产区，形成优质专用小麦粉、全麦粉

和副产物综合利用加工基地。积极开发玉米食品，严格控制玉米深加工企业的产能扩张和用粮增长。在东北、华北、中西部等杂粮及薯类主产区，建立一批加工基地，提高加工规模和技术水平，加快发展杂粮传统食品和方便食品。在江苏、湖北、湖南、河南等地形成一批粮油加工成套装备制造基地。

图 2 稻谷加工业布局示意图

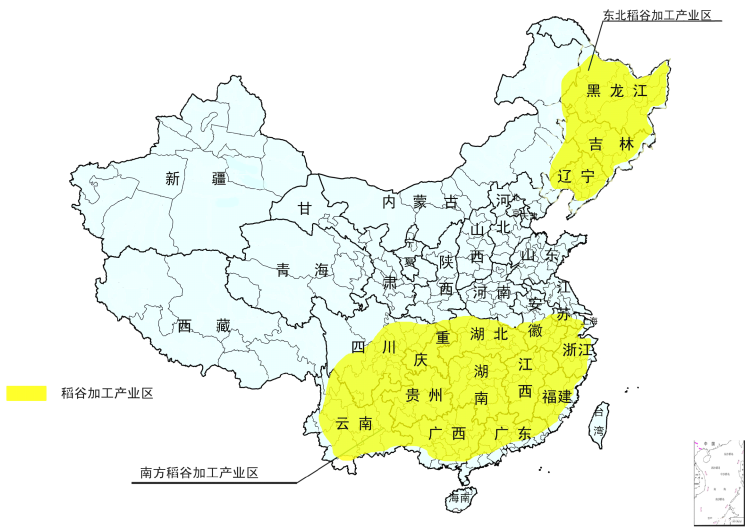
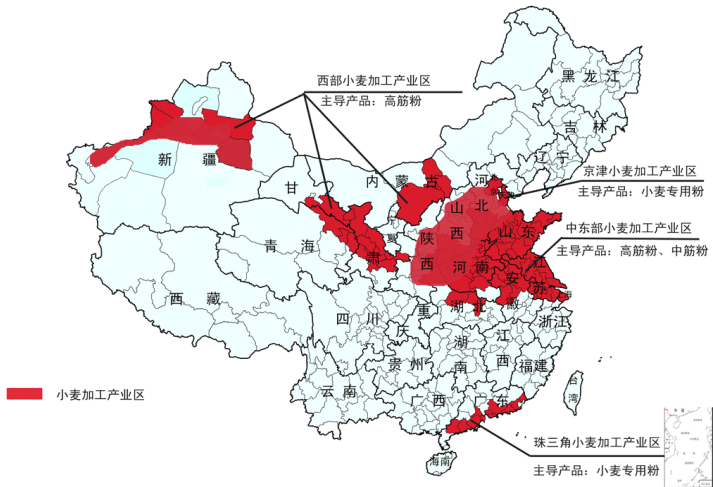
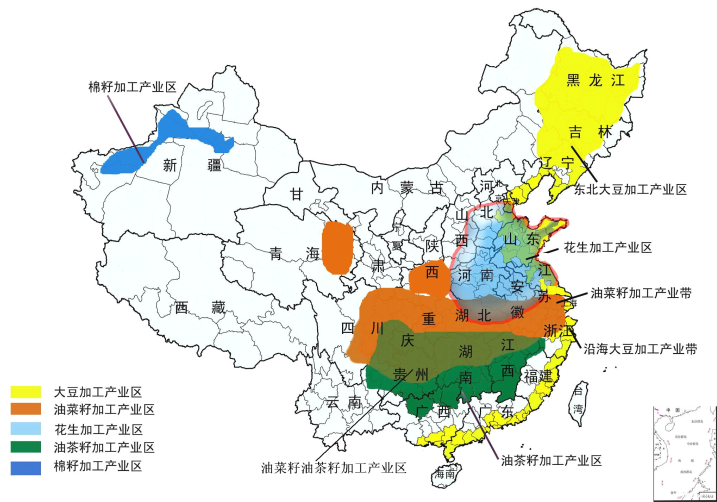


图 3 小麦加工业布局示意图



充分发挥东北非转基因大豆优势，提升当地大豆油加工产业带建设水平，引导整合资源，提高生产效率；在长江中下游和西部油菜籽主产区，黄淮海花生主产区，黄河、长江流域和西部棉籽主产区，西部葵花籽主产区，结合淘汰落后产能，发展一批菜籽油、花生油、棉籽油、葵花籽油大型加工企业，鼓励建设一线多能、多油料品种加工项目；依托稻谷、玉米主产区大型粮油加工企业、加工园区和产业集聚区，大力发展米糠油、玉米油等特色油脂加工；在长江中游及淮河以南地区，大力发展油茶籽油等木本植物油加工，增强食用植物油供给能力。严格控制大豆压榨及浸出项目，合理控制沿长江地区菜籽油加工产能规模，推进企业兼并重组，促进资源向优势企业集聚。

图 4 食用植物油加工业布局示意图



第三节 加快升级改造

加快利用新技术、新材料、新工艺、新装备改造粮油加工企业，提升粮油加工业整体技术水平，实施粮油加工园区建设、技术改造、食品安全检测能力建设、主食品工业化示范、应急加工供应等工程。

依托现有资源，整合、新建或改扩建一批科技含量高、综合利用全、带动能力强的粮油加工园区。加大粮油加工企业技术改造力度，加快产品升级换代和关键设备自主化，提高节能降耗水平。加强企业食品安全检测能力建设，健全并严格落实食品安全责任制度，建立质量可追溯体系。完善加工标准体系，大力倡导适度加工和健康消费，合理控制大米、小麦粉、食用植物油等产品加工精度。加快传统主食品工业化步伐。加大对大中城市及重点地区粮油应急加工、供应等设施建设和改造力度。

第六章 健全粮食市场体系

加快粮食市场体系建设，形成以粮食收购市场和零售市场为基础、批发市场为骨干、粮食期货交易稳步发展，统一开放、竞争有序的现代粮食市场体系。

第一节 规范收购市场

充分发挥国有粮食企业在粮食收购中的主渠道作用，鼓励各类具有资质的市场主体从事粮食收购活动，搞活粮食流通，构建规范高效的粮食收购服务体系。严格执行收购市场准入制度，规

范各类主体的粮食收购行为，维护良好的粮食收购市场秩序。

第二节 完善零售市场

大力发展超市、便民连锁店为主要形式的城乡粮油供应网点，发挥集贸市场在粮食供应中的作用，建立满足居民日常粮食消费需求的零售供应网络。大中城市要确定一批用得上、实力强、效率高的粮食应急供应网点，确保粮食应急供应。鼓励和支持粮食连锁经营、电子商务等现代流通方式向农村延伸，创新经营理念，提高零售网络的服务水平和效率。规范粮食零售市场管理，健全粮食零售经营者诚信档案制度。以深入开展“放心粮油”进农村、进社区活动为重点，进一步扩大“放心粮油”覆盖范围。

第三节 健全批发市场

根据粮食宏观调控的需要，继续选择部分大型区域性粮食批发市场，组建国家粮食交易中心。以国家粮食交易中心为依托，加快健全全国统一粮食竞价交易系统，扩大交易系统的市场联网范围，完善统一交易规则。积极推进中央储备粮及其他政策性粮油进入国家粮食交易中心交易。抓紧制定《粮食批发市场管理办法》。

引导粮食批发市场积极组织开展跨区域的大宗粮食品种的交易，充分发挥其在粮食产销衔接中的作用。加快大中城市成品粮批发市场建设，着力推进特大城市的成品粮批发市场建设。在全国重点指导和扶持一批大中型成品粮批发市场。

全面提升粮食批发市场功能，提高服务水平，加快粮食批发市场基础设施改造升级，重点加强批发市场的信息系统和质量检验检测系统建

设。健全市场管理制度，提高粮食批发市场管理水平和从业人员素质。鼓励具备资质的多种所有制粮食市场主体从事粮食市场经营活动。

专栏 3 国家粮食交易中心
2004 年国务院决定全面放开粮食收购市场后，为保护农民利益和种粮积极性，健全粮食市场体系，提高粮食流通效率，根据粮食省长负责制的要求，由省级人民政府申请，国家粮食局已陆续批准了 23 个省区市在粮食批发市场的基础上组建国家粮食交易中心，并联网形成全国统一的政策性粮食竞价交易平台，承担国家政策性粮食竞价交易任务。“十一五”期间，全国统一的竞价交易平台共交易了各类政策性粮食 2.4 亿吨、食用植物油 70.2 万吨。通过国家粮食交易中心公开交易国家政策性粮食，充分发挥了市场竞争机制，节约了粮食流通成本，提高了粮食宏观调控效率，对保证粮食市场供应、稳定粮食市场价格起到了重要作用。“十二五”时期，国家粮食局将根据省级人民政府申请，继续做好国家粮食交易中心的组建工作，更好地发挥政策性粮食竞价交易平台在宏观调控中的作用。

第四节 稳步发展粮食期货交易

逐步增加粮食期货交易品种，引导粮食企业和农民专业合作社利用期货市场规避风险。增强现货市场与期货市场的联动性，加强对粮食期货交易的监督管理，规范粮食期货交易行为。

第七章 完善粮食标准与质量检验检测体系

完善粮油标准体系，加大标准化工作实施力度。建成以国家和地方粮食检验检测机构为骨干，以粮食企业为基础，覆盖各省（自治区、直辖市）、各地级市、粮食主产区、粮食购销企业、大型粮食加工企业的粮食检验检测体系。配备仪器设备，改善基础设施，提升粮食质量安全检验检测整体水平和粮食企业质量管

理水平，促进粮食企业承担粮食质量安全主体责任，消除监测盲区，保障粮食质量安全。

第一节 健全粮油标准体系

加强粮油标准体系建设，进一步健全粮食收购标准、粮油产品标准、粮食储藏标准和粮油加工标准等。研究制定小麦、稻谷、玉米、大豆等产品质量、检验方法和技术规范新标准 120 项，对现有 300 项粮油标准进行复审修订。

专栏 4 粮油标准制修（订）主要内容	
粮食收购标准	粮食收购检验规程和仪器设备标准、粮食收购快速检测方法标准、粮食收购品质在线检测方法标准、粮食质量调查和安全监测预警技术规范以及粮食收购环节真菌毒素、农药残留等污染物的快速检验方法等。
粮油产品标准	产品及制成品标准、有害物质和非法添加物检测方法标准等。
粮油储藏标准	储油设施设备标准和使用规范、安全储粮技术规范、储粮药剂管理和使用技术规范、磷化氢熏蒸技术规程、储粮品质判定标准、粮油储藏技术规范及质量过程控制标准等。
粮油加工标准	粮油加工过程良好操作规范、粮油加工机械标准、粮油加工质量安全控制标准等。

第二节 提高检验能力

加强粮食检验监测体系建设，以粮食质量安全检验为重点，增强综合检验能力、仲裁检验能力、快速应对粮食质量安全突发事件的检验能力。通过国家和地方的共同努力，配置相应的粮食检验仪器设备、改善基础设施，着力提升国家粮食质量监测机构的粮食卫生指标检验水平和先进快速检验技术的研究应用水平、地方粮食检验监测机构的常规指标和主要卫生指标的检验水平、粮食企业的检验技术水平。

专栏 5 粮食质量安全检验监测能力建设	
国家粮食质量监测机构能力建设	粮食的农药残留、重金属、真菌毒素等主要有毒有害成分，以及粮食的特征成分、营养及活性物质、添加剂和转基因等成分的定性定量分析；粮食质量安全快速检测技术的研究和应用。
地方粮食检验监测机构能力建设	粮食常规质量指标、储存品质指标、营养品质指标，以及粮食的农药残留、重金属、真菌毒素等主要有毒有害成分的定性定量分析；粮食质量安全快速检测技术的研究和应用。
粮食购销企业和大型粮油加工企业检验能力建设	粮食购销企业具备粮油常规质量和储存品质指标等检验能力。大型粮油加工企业具备粮油及其产品相关指标的检验能力。

第三节 强化质量安全监测

建立国家和地方粮食质量安全例行监测制度，定期开展粮食质量安全监测、收获粮食质量调查和品质测报、粮食出入库检验及政策性粮食质量安全抽查检验。加强粮食质量安全追溯体系建设，建立污染区域粮食收购、储存、销售质量安全管理机制和追溯制度。建立粮食质量安全监测预警网络，确保收购环节粮食质量安全。

专栏 6 粮食质量安全监测主要内容	
收获环节质量调查	对当年收获粮食的质量状况进行抽样调查和检验。
收获环节卫生监测	对当年收获粮食农药残留、重金属、真菌毒素等主要有毒有害成分污染情况进行监测。
储存环节质量安全监测	对库存粮食的质量状况和储粮药剂残留、重金属、真菌毒素等主要有毒有害成分污染情况进行例行监测。
粮食品质测报	对当年收获的小麦、稻谷、玉米、大豆等主要粮食的品质状况进行检验评价。

第八章 加快国有粮食企业改革和发展

以建立现代企业制度为方向，以发挥主渠道作用为重点，进一步推进国有粮食企业战略性重组，健全国有资本有进有退、合理流动机制，加快转变发展方式，切实提高企业市场竞争力和影响力。

第一节 推进现代企业制度建设

进一步理顺和规范政府调控与企业经营的关系，完善粮食政策性业务由政府委托企业代理的市场化运作机制。加强粮食企业国有资产监管，理顺粮食基础设施的产权关系。完善企业法人治理结构，提高企业经营管理水平。充分利用资本市场，推进大型粮食企业兼并重组。

第二节 优化企业布局 and 结构

逐步培育以大型国有粮食企业为骨干、基层国有粮食企业为基础，优势互补的粮食市场主体，不断提高市场竞争力。积极培育 50 个左右国有或国有控股的地方大型粮食企业，增强区域粮食市场调控能力。

完善粮食购销网络和产业链条，以粮食主产县（市、区）为单位，以县级粮库为基础，每县保留、组建和培育 1~2 个国有或国有控股的粮食企业，以及必要的收购网点，作为国家掌握粮源、搞活购销的重要基础。加快国有粮食企业发展方式转变，形成以粮食产业化企业为龙头、农民专业合作社为纽带、粮食生产基地为依托的粮食产业化经营服务体系。重点扶持 150 个以上粮食产业化龙头企业。

第九章 增强粮食科技创新能力

加大储藏、物流、加工、检测等关键技术和装备的研发力度，增强粮食科技创新能力。以高新技术为着力点，以节能环保技术为切入点，改造和提升传统产业，提高现代化水平。粮食行业国家科研经费投入明显增加。

第一节 提高研发能力

发展基于物联网技术的现代粮食流通体系，在重点区域开展粮食物流信息采集、追溯技术、公共物流信息平台的应用示范，实现粮食物流的信息资源共享。加大信息化手段在粮食宏观调控中的应用，利用专用传感器等技术，逐步实现对粮食库存信息的智能化监控。

在粮食收购品质检测、储粮环境控制、库存品质监管、有害物质防控等方面，加大信息、生物等高新技术研发。开展生态环境温湿度与粮食品质关系研究，实现对粮食霉菌、害虫等的实时监测。

第二节 改造传统产业

加快节能减排技术应用，研发储藏、干燥等方面的绿色、节能、降耗新技术。推动生物技术应用，研究绿色储粮技术体系。利用现代生物技术，开发替代化学物的高效菌株、酶制剂。研制粮油食品卫生安全快速检测技术和仪器。

推动先进制造技术应用，开发装备智能控制和在线监测技术。开展绿色储粮、仓储信息化技术和装备的集成示范。开发全自动散粮成套接卸输送装备。采用新材料、新工艺，提高粮食加工装备设

计和制造水平。

第三节 加强应用基础研究

开展粮食流通环节的生物技术与粮食质量安全基础性、公益性研究。加强生态储粮等关键技术和粮食品质特性及化学机理、物理特性与生态环境关系的规律研究，建立粮食品质特性基础数据库。制订粮食信息安全等新技术标准。

第四节 建设创新体系

强化国家、省、企业三级创新能力。发挥科研院所、大学、企业优势和技术特长，坚持产学研相结合，构建以企业为主体、市场为导向的技术创新体系。完善应用开发和成果转化及产业化的技术推广体系。充分利用现有资源，建设完善国家粮食科技创新平台，加强基础研究，积极培育新兴产业。加强粮食科技人才队伍建设，完善机制，引进高层次人才，培养复合型人才。发挥地方粮食科研院所在区域粮食产业发展中的支撑作用。

专栏 7 粮食科技创新重点项目	
粮 食 物 流 信 息 技 术 研 发	基于物联网的粮食流通信息化关键技术与设备研究；粮食流通信息技术集成研究与示范；区域粮食应急平台技术研究与应用示范。
粮 食 检 测 监 管 信 息 技 术 及 装 备 研 发	粮食专用传感器的开发与应用示范；基于生物传感原理的检测新技术与新仪器产品研究开发；粮油质量信息在线实时快速检测技术研究；清仓查库新技术装备研究开发与集成示范；多功能粮情测控系统开发与应用示范；储备粮粮情检测新技术研究与应用示范。
粮 食 产 业 节 能 减 排 技 术 研 发 及 应 用 示 范	节能保质、节能烘干、绿色高效热源、智能低碳干燥技术与装备研发；地下绿色节能储粮仓型及成套技术与装备开发；湿热区域低温储粮技术装备的研究开发；粮食高效进出仓成套设备研发；应急成品粮库新仓型及关键技术研究。

粮 油 加 工 装 备 技 术 研 发	低能耗、智能化的主食加工成套装备、关键技术集成、功能营养主食强化产品开发及产业化示范；绿色、高效、低耗的通用加工技术和装备研究开发；粮食加工关键技术和装备研发；食用植物油清洁生产、品质安全及高效利用技术与装备开发。
粮 食 质 量 安 全 技 术 及 设 备 研 发	粮食近红外检测关键技术及装备研究开发；粮油质量快速检测技术研究开发与装备开发；油料油品收储质量安全关键技术研究开发与示范；储粮质量安全检验与动态监测关键技术研究开发与示范；储粮生物防霉、脱毒与快速检测技术开发示范；粮油内毒素及抗营养因子检测和控制新技术研发。
粮 食 科 学 基 础 研 究	重要储粮害虫种群分布、储粮害虫危害及生态调控机理研究；现代粮仓粮堆传热传质特性及变化规律研究；储粮害虫抗药性机制的分子生物学研究；仓房结构与粮食散体力学关系研究；粮食功能性成分的营养及安全评价体系研究；储粮生态体系作用变化规律与生态数据库研究。

第十章 加强监督检查

建立机构健全、权责明确、行为规范、监督有效、覆盖全面的粮食流通监督检查行政执法体系，巩固监督检查各项制度，使定期检查、专项检查、重点抽查和专案调查等方式得到有效落实，实现政策性粮食检查、粮油库存检查、社会粮食流通检查的常态化、制度化。

第一节 推进体系建设

强化监督检查工作体系，切实做到地方各级粮食行政管理部门监督检查机构、职能、人员、经费“四落实”，全面落实监督检查人员持证上岗制度。加强监督检查队伍建设，重点加强省级以下粮食监督检查行政执法队伍建设，提升执法队伍专业水平，提高依法行政的能力和水平。

健全粮食监督检查法规制度，完善监督检查行政执法程序和

工作纪律，建立和完善层级监督制度，加强对地方粮食行政管理部门监督检查工作的指导，落实粮食流通监督检查行政执法责任制。进一步完善政策性粮油监管体系，加强政策性粮油的监督检查力量，对中央储备等政策性粮油的数量、质量和储存安全实施监管。推进粮食流通企业信用体系建设，规范企业经营行为。

建立粮食流通监督检查信息管理系统，包括检查对象基本情况、各级粮食监督检查机构与队伍情况，以及执法信息等内容，统一开发软件，建立信息平台，实现资源共享。配备必要的调查取证器材、车辆和设备等，保证执法需要。

第二节 加强库存检查

完善粮油库存检查办法，优化库存检查组织方式，强化检查工作制衡与约束机制。将例行检查、专项检查、不定期检查等方式进行有效结合，加强对不同性质企业和粮油库存的分类监管，增强监管工作的时效性和针对性。

第三节 强化市场监管

加强对粮食最低收购价、国家临时收储等政策执行情况的监督检查，强化对收购、竞价销售、出库、移库的监督检查。做好退耕还林、水库移民、应急供应、救灾等政策性粮食供应的监督检查，确保政策性粮食供应及时到位。

加强对粮食经营者从事粮食收购、储存、运输、销售等经营活动的监督检查，加强对收购资格、最低最高库存规定、粮食流通统计制度执行情况的监督检查。

实施粮食流通监督检查工作量化考核制度，加强对行政执法工作的层级监督，切实做到公正执法、文明执法。开展监督检查行政执法示范单位创建活动，规范和提升监督检查行政执法的行为和水平。

第十一章 保障措施

第一节 完善政策支持

改善和健全粮食调控机制，引导市场粮价保持在合理水平。完善粮食奖补政策，积极探索与粮食储备订单收购挂钩的补贴办法。健全完善粮食主产区的利益补偿机制，支持主产区发展粮食生产。

加强与铁路、交通等部门的协作，创新粮食物流机制，整合现有粮食物流资源，推进仓储、码头设施社会化和运输服务市场化。建立支持农户科学储粮的长效机制，争取将农户储粮装具及简易仪器设备等纳入农机具补贴范围。

积极发挥农业政策性银行对粮食收购的保障作用，完善粮食收购资金信贷管理办法，支持国有粮食企业开展粮食购销业务，掌握粮源。积极利用企业上市、发行债券和商业银行贷款等多种形式，拓宽企业融资渠道。

落实和完善国有粮食购销企业、粮油加工企业和产业化龙头企业的有关税收政策。研究出台相关政策措施，支持重点粮食产业化龙头企业发展。

争取政策支持，对国有粮食企业产业（物流）园区建设用地优先安排；国有粮食企业产权制度改革中依法取得的资产转让收入和按规定处理企业使用的划拨土地收入，优先留给企业用于缴纳社会保险费和安置职工；加强对国有粮食企业资产管理，对依法出售自有公房、建筑物的收入，优先用于国有粮食企业改革和发展。

第二节 加大投入力度

中央和地方各级政府要加大对符合条件的重要粮食仓储、物流、应急保障等流通基础设施、市场体系建设、加工业升级改造、科技创新、技术引进、质量安全检验监测体系建设等的投入，积极引导多渠道社会资金投向粮食流通领域，并建立稳定的长效机制，明显提升现代粮食流通产业科学发展能力。对粮食净流出省（自治区）和新疆、西藏以及青海、四川、云南、甘肃四省藏区等中央明确给予政策支持地区的粮食流通基础设施建设给予适当倾斜。

第三节 深化改革创新

深化国有粮食购销企业的改革，加快产权制度改革步伐，建立现代企业制度，发挥国有粮食企业主渠道作用。制定和完善促进国有粮食购销企业改革和发展的政策措施，采取多种形式，做好企业经营性挂账的消化处理工作。多渠道筹措资金，解决国有粮食企业富余职工分流安置的资金缺口。理顺国债、世行贷款和地方政府等投资粮食流通基础设施的产权关系。

完善地方各级粮食行政管理体系，落实粮食行政管理部门依法管理全社会粮食流通的职责，重点做好粮食行业管理和指导、

市场准入、行政执法和监督检查、监测预警和应急供应、流通统计、新技术推广等工作。实行政企分开，切实转变粮食行政管理部门职能，落实基层粮食行政管理部门人员编制和工作经费。

第四节 严格市场准入

进一步完善粮食收购市场准入和退出制度，规范市场秩序。落实《产业结构调整指导目录》，强化安全、出品率、能耗、质量、环保、土地等指标的约束作用，制定和完善粮油加工行业准入条件和落后产能界定标准，鼓励发展低消耗、低污染的先进产能。按照《外商投资产业指导目录》，完善粮食收购、储存、物流、加工等领域的外商投资管理和并购安全审查机制，保障国家粮食安全。

第五节 强化科技支撑

强化粮食科技对现代粮食购销、仓储、物流、加工产业跨越发展的支撑作用，推进建立稳定的粮食行业科技创新资金支持机制，加强粮食科技国际合作交流，加快科技成果的转化和推广普及。实施知识产权质押等鼓励创新的金融政策，加强知识产权的创造、运用、保护和管理，完善科技成果评价奖励制度，加强科研诚信建设。

大力加强粮食行业行政管理人才、企业经营管理人才、专业技术人才、高技能人才队伍建设，创新人才培养开发机制，加大力度引进高层次人才。大力推进粮食从业人员职业教育，加强粮食行业职业技能培训和鉴定工作，培养造就一支数量充足、结构优化、素质优良、富有竞争优势的行业人才队伍。

第六节 引导爱粮节粮

按照建设资源节约型社会的要求，强化从收获、收购、储存、运输、加工和消费全过程的节粮措施，减少粮食浪费和损耗，提高粮食综合利用率，抑制不合理的粮食需求，保障国家粮食安全。广泛开展爱粮节粮等主题宣传活动，加强粮油食品营养健康知识的宣传、普及，增强公众爱粮节粮和健康消费意识，大力倡导适度加工和科学用粮，引导合理膳食，促进健康消费。

第七节 强化粮食安全责任

建立健全中央和地方保障粮食安全分级责任制，在国家宏观调控下，全面落实粮食省长负责制。强化地方保障区域粮食市场供应和稳定价格的责任，落实地方粮食储备规模，完善应急预案，健全应急机制，加强粮食应急加工、供应体系和网络建设，提高应急保障能力。加强粮食市场监管和监督检查，保证粮食质量安全，维护正常的粮食流通秩序。

第八节 加强规划实施组织领导

加强规划实施的组织领导和统筹协调，强化部门分工协作机制，发挥规划对粮食行业发展的指导性作用。国家发展改革委负责规划实施的综合协调，国家粮食局具体负责规划的组织实施，精心部署，认真贯彻落实中央各项政策，扎实推进各项规划工作，并根据需要编制一批专项规划，细化落实本规划提出的主要任务。

各省级粮食行政管理部门要在省级人民政府统一领导下，主动加强与省级发展改革等部门的沟通协调，提高认识，密切配合，切

实落实责任，根据本规划总体要求和本地实际，编制本地区的粮食行业发展规划，明确发展目标，细化落实具体任务，制定促进本地区粮食行业发展政策措施，形成强有力的协作机制，抓好本规划贯彻落实，确保本规划目标任务的顺利完成。