

# 国家粮食局关于加快推进 粮食行业供给侧结构性改革的指导意见

国粮政〔2016〕152号

各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团粮食局：

推进供给侧结构性改革，是以习近平总书记为总书记的党中央深刻把握我国经济发展大势作出的战略部署，是适应和引领经济发展新常态的重大创新，具有很强的现实意义和深远的战略意义。当前，国内粮食市场运行多重矛盾交织、新老问题叠加，部分粮食品种阶段性供过于求特征明显，粮食流通服务和加工转化产品有效供给不足，粮食“去库存”任务艰巨，现行收储制度需加快改革完善等等，充分说明我国粮食领域的主要矛盾已经由总量矛盾转变为结构性矛盾，矛盾的主要方面在供给侧。推进粮食行业供给侧结构性改革，是破解当前粮食领域结构性、体制性矛盾，促进粮食产业转型发展提质增效，构筑高层次国家粮食安全保障体系的迫切要求和必然选择。为加快推进粮食行业供给侧结构性改革，促进粮食流通事业持续健康发展，切实保障国家粮食安全，提出如下指导意见。

## 一、总体要求

### （一）指导思想

全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，牢固树立并认真贯彻“五大发展理念”，深入贯彻国家粮食安全战略，紧紧围绕中央关于推进供给侧结构性改革的决策部署，以推动粮食流通领域转方式、调结构、去库存、降成本、强产业、补短板为方向，以全面落实粮食安全省长责任制、改革完善粮食流通体制和收储制度、发展粮食产业经济、加快粮食流通能力现代化为重点，促进粮食产品和服务供给质量效率的大力提升，促进粮食行业向现代发展模式的积极转变，促进粮食供需平衡向高水平的快速跃升，着力构建动态开放、稳健可靠、运转高效、调控有力的粮食安全保障体系。

### （二）基本原则

**坚持供需结合、互促共进。**进一步调优供给结构，减少无效和低端供给，增加有效和中高端供给，催生和培育新的市场需求，切实增强粮食产品供给和需求结构的匹配度、适应性，实现更高层次的粮食供需动态平衡。

**坚持问题导向、精准发力。**着眼于粮食产需、收储制度、产业经济、产品结构、流通服务等方面的深层次矛盾，找准改革的切入点和突破口，着力补齐短板、破解瓶颈，推动粮食行

业持续健康发展。

**坚持改革创新、激发动能。**坚持市场化改革取向，突出创新驱动，完善体制机制，优化发展环境，矫正要素配置扭曲，充分调动地方政府、多元市场主体和种粮农民的积极性，形成改革发展合力，让各类要素资源活力竞相迸发，把粮食资源优势转化为经济发展优势。

**坚持统筹推进、分类指导。**把粮食行业供给侧结构性改革放在经济社会发展大局中统筹谋划、协调推进，把握好改革的方向、节奏和力度。围绕国家“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带三大战略，统筹利用好国内外两个市场两种资源。结合不同地区、不同品种、不同企业的实际情况，因地制宜，分类施策，强化指导，务求实效。

### **（三）主要目标**

**——粮食安全保障能力明显增强。**加快推进粮食收储制度改革，充分发挥流通对生产的引导和反馈作用，推动粮食种植结构调整优化；健全完善相关制度保障体系，保障农民种粮合理收益，促进粮食生产稳定发展；着力提升粮食流通社会化服务水平，加强粮食科技创新，加快构建更高层次、更高质量、更高效的国家粮食安全保障体系。

**——粮食流通能力现代化水平显著提升。**加快实施“粮安工程”，加强现代粮食仓储物流设施建设和行业信息化建设，补

齐粮食流通短板，降低成本，提升效率，更好地满足粮食资源快速集散、顺畅流通、高效配送的需要。

——**粮食产业经济持续健康发展。**以粮食加工转化为引擎，促进产收储加销有机融合，激发粮食产业经济发展活力，推动粮食行业转型升级、提质增效，加快实现抓收储、管库存、保供应、稳市场和强产业、活经济、稳增长、促发展“双轮驱动”。

——**粮食产品供给结构更加优化。**以市场需求为导向，加快产品供给结构调整，强化中高端产品和精深加工产品等有效供给，提供适销对路、品种丰富、质量安全、营养健康的粮油产品，满足人民群众日益增长的优质粮油产品消费需求。

## **二、重点任务**

### **（一）完善粮食收储体制机制**

**1. 改革完善粮食收储制度。**继续执行并完善稻谷、小麦最低收购价政策，积极稳妥推进玉米收储制度改革。理顺粮食价格形成机制，使价格真正成为反映市场供求的“晴雨表”。建立健全生产者补贴制度，切实保护好农民种粮积极性。

**2. 进一步落实地方政府收储责任。**认真落实粮食安全省长责任制，积极争取财政、信贷等支持政策，鼓励引导大中型粮食加工企业、饲料生产企业等入市，推动形成多元主体积极参与收购的粮食流通新格局，全力防止出现农民“卖粮难”。

**3. 开展粮食产品品质提升行动。**完善优质粮食评价标准体系，健全收获粮食品质测报制度，引导优质粮食生产。探索粮食收购新模式，鼓励通过优质优价、技术指导、代收代储等方式，积极引导农民增加优质粮食品种供给，增加种粮农民收益。

**4. 打造农企利益共同体。**积极发展“订单粮食”，鼓励粮食收储加工企业与专业合作社、家庭农场、种粮大户等新型农业经营主体签订收购合同。鼓励粮食收储加工企业积极吸收农民以土地经营权等方式入股，形成风险共担、收益共享、长期稳定的利益共同体。

## **（二）加快推动粮食“去库存”**

**5. 积极稳妥消化不合理粮食库存。**加强对国内外粮食市场的综合分析研判，切实提高粮食“去库存”的预见性和精准性。充分发挥全国粮食统一竞价交易系统作用，综合考虑库存粮食结构、品质 and 市场需求等情况，灵活运用竞价销售、定向销售、邀标销售、轮换销售等多种方式，合理确定销售价格，科学安排库存粮食销售进度和次序。

**6. 严防粮食“出库难”。**督促指导承储企业、买方企业严格执行国家政策性粮食销售政策，确保销售粮食正常出库。对于设置出库障碍、额外收取费用、拍卖信息与实际不符、拒不执行交易规则、未按政策规定及时出库等各种“出库难”，进一步加大依法治理力度，确保顺利出库。

**7. 加强出库粮食流向监管。**对定向销售给淀粉、酒精、饲料等加工企业的粮食，加强从出库、中转到加工的全程监管，确保粮食流向和用途符合国家规定，坚决避免出现“转圈粮”、虚购虚销、转手倒卖、擅自改变用途等违规行为，坚决防止不符合食品安全标准的粮食流入口粮市场。

### **（三）大力发展粮食产业经济**

**8. 增加多元化定制化个性化粮食产品供给。**加快推动主食产业化，适应家务劳动社会化要求，加快推进馒头、包子、米饭、米粉等传统米面制品的工业化、规模化、标准化生产，提升主食产品社会化供应能力，为广大城乡居民提供便捷、安全、营养、可口的主食产品。积极发展绿色全谷物、有机食品等中高端粮食产品，不断增加针对老年人、婴幼儿等特定人群的粮食产品供给，着力推动风味小吃和地方特色食品的工业化生产。

**9. 加快发展粮食精深加工转化。**依托粮食资源优势，加快科技攻关，完善粮食精深加工转化产业体系和产品链条，实现粮食资源的高效利用和提质增效。加大自主开发和生产投入力度，着力增加化工、医药、保健等领域所需粮食精深加工产品的有效供给，逐步补齐产品短板，提升国际市场竞争力。

**10. 扶持壮大骨干粮食企业。**继续深化国有粮食企业改革，积极发展混合所有制经济，集中力量做强做优做大各类骨干粮食企业。积极推广全产业链发展模式，培育一批集粮食生产、

仓储、物流、加工、贸易于一体的综合性企业集团；突出比较优势，打造一批“高精尖”专业性企业集团。大力培育领军型产业集团，形成“走出去”合力，积极参与国际粮食分工和产业链再造，提升国际粮食市场影响力和话语权。

**11. 实施品牌发展战略。**推进现有粮食品牌整合，巩固发展一批质量好、美誉度高、消费者认可的粮食优质品牌。加大资金、技术支持力度，努力打造一批产品叫得响、质量信得过的粮油新品牌，大力提高优质粮油产品的市场占有率和企业核心竞争力。

**12. 推动粮食产业集群发展。**加强粮食产业基地和产业园区建设，吸引优势企业、先进技术、高端人才和资金不断涌入，充分发挥集聚、辐射和带动效应。注重发挥区域优势和特色，在优势产区发展若干粮食产业集群，形成优势互补、互利互惠、合作共赢的产业经济发展新格局。

**13. 发展粮食循环经济。**积极研发和推广应用生态环保、节能减排新技术、新装备、新工艺，大力提升粮油加工综合利用水平，增加产品附加值，培育新的经济增长点，不断提高粮食产业经济效益和生产效率。

**14. 加快淘汰落后产能。**因地制宜，加大兼并重组力度，积极稳妥处置长期亏损、资产负债率高、停产半停产的“僵尸企业”。加强分类指导和规划引导，加快淘汰高能耗、低水平、

粗放式的落后加工产能。

**15. 发展新型粮食经营业态。**积极发展“互联网+粮食”，鼓励粮食经营企业创新营销方式，加强“线上线下”融合的电商平台建设。鼓励粮食批发市场、连锁超市、放心粮店等开展电子商务，加快发展粮油网络经济，有效拓宽粮食营销渠道，提高供给效率。

#### **（四）着力提升粮食流通社会化服务水平**

**16. 推广建设粮食产后服务中心。**适应粮食生产适度规模化快速发展的需要，加大规划引导和政策扶持力度，以粮食收储加工企业为主体，加快建立集收购、储存、烘干、加工、销售、质量检测、信息服务等功能于一体的粮食产后服务中心，为新型农业经营主体提供全方位、多元化优质服务。

**17. 完善“放心粮油”供应体系。**加快实施“放心粮油”工程，健全规范的粮油加工配送渠道，完善“放心粮油”管理制度，推动“放心粮油”进社区、进学校、进军营、进乡村。

**18. 完善粮食质量安全保障机制。**全面贯彻《食品安全法》，按照从田间到餐桌全过程、可追溯管理要求，进一步落实粮食质量安全属地管理责任，加强对粮食流通各环节质量安全监管。加强粮食质量检验监测体系建设，提升粮食质量安全监管能力，确保监管无盲区。进一步加强粮食标准制修订，加快建成科学合理新型粮油标准体系。推动建立污染粮食处置长效机制，



做好不符合食品安全标准库存粮食的处置工作，严防流入口粮市场。探索建立问题粮食召回制度。

**19. 提升市场信息服务水平。**充分利用电视、报纸、网络、微信等媒体平台，及时发布市场供求、价格、贸易等信息，全面准确地释放市场信号，加强对农民、经纪人、收储加工企业等多元市场主体的正面引导，积极发挥市场信息在实施供给侧改革、服务宏观调控中的重要作用。

#### **（五）推动粮食流通能力现代化建设**

**20. 统筹推进粮食仓储设施建设。**以优化布局、调整结构、提升功能为重点，改建、扩建和新建粮食仓储设施，提高机械化、自动化程度高的仓型比例，将粮食收储能力保持在合理水平。积极推动粮食仓储管理能力现代化建设，大力提升管理水平。加大对粮食烘干、整理和质检设施设备的投入，进一步提升仓储设施功能。

**21. 加快粮食现代物流体系建设。**紧密结合“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带三大战略，加快完善“八大粮食物流通道”，优化“两横五纵”重点线路。支持建设一批粮食接发设施，支持建设一批中转仓、铁路专用线、内河沿海码头，支持建设一批重要物流节点项目和综合性物流园区。加强粮食物流新技术的研发应用，推广新型专用运输工具及装卸设备，着力打通粮油配送“最后一公里”。

**22. 全面推动行业信息化建设。**加快推进信息化和粮食行业发展深度融合，广泛运用大数据、云计算、物联网等现代信息技术手段改造传统粮食行业，加快推进“粮安工程”智能化升级改造，推动现代信息技术在粮食收购、仓储、物流、加工、供应、质量监测监管等领域的广泛应用，消除“信息孤岛”，实现互联互通。

**23. 加强粮食应急供应能力建设。**完善粮食应急预案，健全应急工作机制，强化组织领导和统筹协调，加强粮食应急加工企业、储备设施和配送中心等配套建设，充实成品粮储备，逐步建成布局合理、设施完备、运转高效、军民兼融、保障有力的粮食应急供应保障体系。

#### **（六）进一步强化粮食科技、人才重要支撑作用**

**24. 加快推动科技创新。**充分发挥国家公益性科研机构的骨干和引领作用，加快建设高水平、有特色的现代科研院所。积极构建粮食科技协同创新平台，加快建设粮食产后领域国家工程实验室及重点实验室，加快建立“粮食产业科技专家库”，培育和集聚一批粮食科研创新团队。坚持战略导向和问题导向，注重原始创新和集成创新相结合，注重引进国外先进技术和自主创新相结合，加快在粮油共性关键核心技术和新产品新装备方面取得突破。

**25. 加强科技成果转化应用。**加快推广应用低温及准低温

储粮，充氮、惰性粉、多杀菌素等虫霉绿色防治，平房仓负压横向通风等储粮新技术，以及粮食污染监测、现场快速检验、真菌毒素和重金属消减等质量安全保障新技术。建立粮食行业科技成果转化对接服务平台，广泛征集行业技术难题和科技需求，促进粮食科技创新成果与需求对接、科研机构科研人员与企业合作对接，探索科技成果转化多方共赢模式，加强先进适用、安全可靠、经济节约的粮食科技成果转化和推广应用，早日形成现实生产力。

**26. 充分发挥企业创新的主体作用。**落实国家鼓励和支持企业自主创新的政策，支持企业建设技术中心，鼓励企业加大研发投入，引导创新要素向企业集聚，增强企业创新动力、创新活力、创新能力。加快培育和认定一批科技创新型示范企业，支持大型粮食企业与有关单位联合组建粮食产业技术创新战略联盟。

**27. 加强行业人才培养。**全面落实人才兴粮战略，合理确定人才培养结构层次，建立产学研用融合发展的技术技能人才培养模式。积极培育国家级高层次领军人才，加快建立粮食行业“首席科学家（研究员）”制度，大力培养粮食行业中青年领军人才和团队。采取与粮食行业高等院校联合办学、委托培养、在职进修等方式，加快培养基层一线紧缺急需的专业技术人才和实用型人才。积极开展在职干部轮训，全面提升干部职工队

伍素质。实施开放的人才引进机制，加大重点人才引进力度。

### 三、保障措施

**（一）强化组织保障。**各级粮食行政管理部门要高度重视，把推进粮食行业供给侧结构性改革摆在突出位置，结合本地实际制定改革工作方案，精心组织、周密安排，构建起层层分工负责、上下齐抓共管的工作格局。要加强与有关部门的沟通衔接，积极推动建立部门工作协调机制，密切配合、通力合作，形成推进改革的强大合力。

**（二）加强信贷支持。**突出发挥农业发展银行政策性银行作用，加强与其他政策性银行和各类金融机构的多层次合作，鼓励金融机构创新金融支持方式，提高金融服务效能，拓宽企业融资渠道，为粮食企业开展购销、加工等业务创造良好的金融信贷环境。

**（三）加大投入力度。**积极争取财政、税收、金融等相关政策支持，统筹使用好各类发展资金，加大产业经济发展、粮食仓储物流设施和行业信息化建设、重点领域科技攻关和粮食人才培养等方面的投入力度，为推进粮食行业供给侧结构性改革创造良好条件。

**（四）突出项目支撑。**统筹谋划、积极推进国家“粮安工程”建设规划、粮食行业“十三五”发展规划以及各地相关规划中明确的行业发展重点项目，加快建设进度，提高项目质量，

确保项目建设取得实效，为推动行业供给侧结构性改革提供有力支撑。

**（五）严格督查考核。**按照粮食安全省长责任制考核有关规定和要求，加强对涉及粮食行业供给侧结构性改革的有关措施推进落实情况的督查考核，确保各项改革任务落到实处、见到实效。

国家粮食局

2016年7月12日

（此件公开发布）