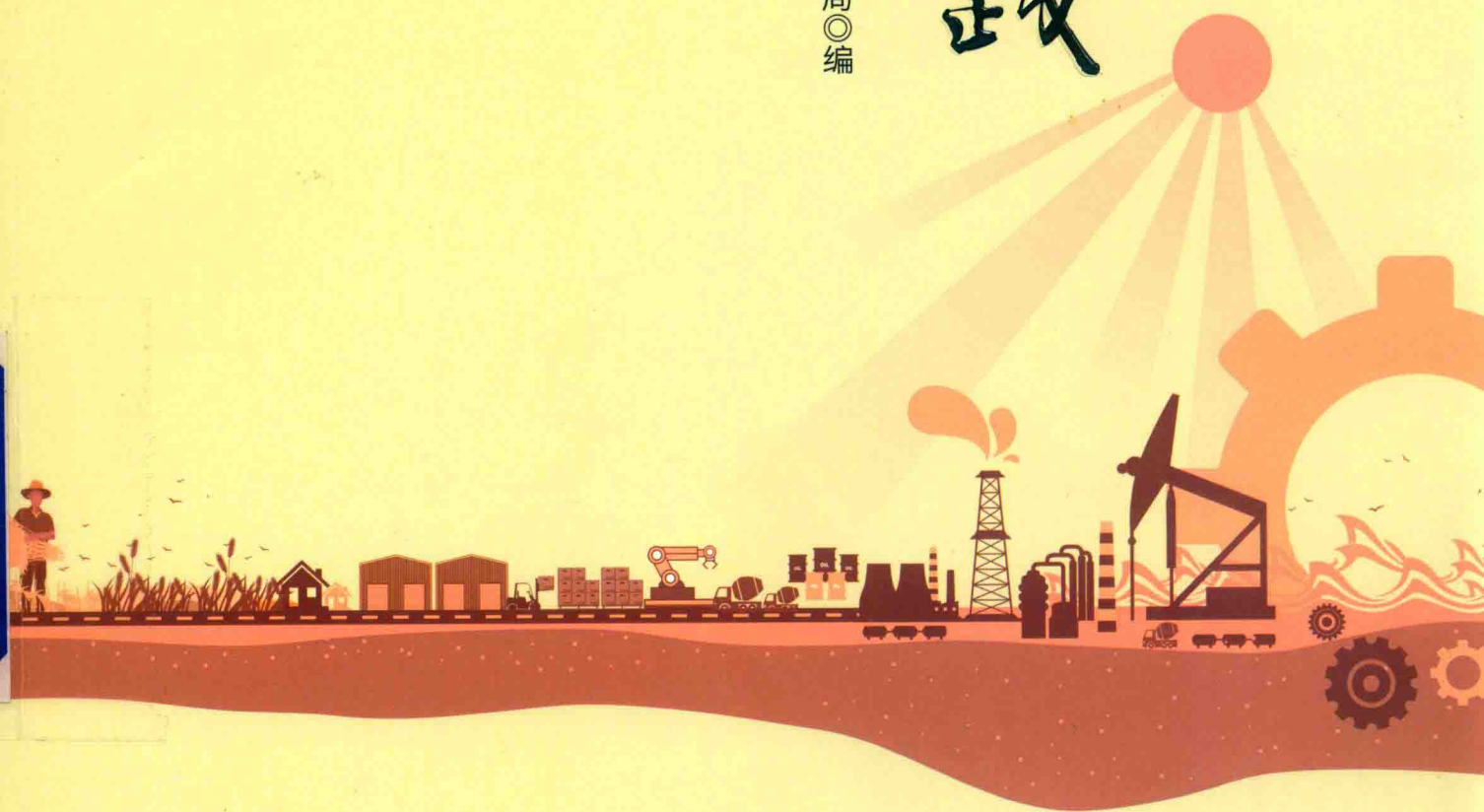


粮食和物资储备改革发展

理论与
实践

国家粮食和物资储备局◎编



粮食和物资储备改革发展

理论与实践

国家粮食和物资储备局◎编



中国财富出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

粮食和物资储备改革发展理论与实践 / 国家粮食和物资储备局编. —北京: 中国财富出版社, 2019. 3

ISBN 978 - 7 - 5047 - 6863 - 6

I. ①粮… II. ①国… III. ①国家物资储备—研究—中国 IV. ①F259.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 024498 号

策划编辑 宋宇

责任编辑 乔惠民 郭逸亭

责任印制 梁凡 郭紫楠

责任校对 刘瑞彩

责任发行 张红燕

出版发行 中国财富出版社

社址 北京市丰台区南四环西路 188 号 5 区 20 楼

邮政编码 100070

电话 010 - 52227588 转 2048/2028 (发行部)

010 - 52227588 转 321 (总编室)

010 - 52227588 转 100 (读者服务部)

010 - 52227588 转 305 (质检部)

网址 <http://www.cfpress.com.cn>

经销 新华书店

印刷 廊坊市佳艺印务有限公司

书号 ISBN 978 - 7 - 5047 - 6863 - 6/F · 2991

开本 889mm × 1194mm 1/16

版次 2019 年 3 月第 1 版

印张 35.75

印次 2019 年 3 月第 1 次印刷

字数 696 千字

定价 288.00 元

版权所有 · 侵权必究 · 印装差错 · 负责调换

编委会

编委会主任：张务锋

编委会委员：曾丽瑛 卢景波 黄 炜 韩卫江 梁 彦
何 毅 宋红旭

主 编：黄 炜

执行主编：颜 波 方 进

副 主 编：秦玉云 徐高鹏 韩继志 王耀鹏 王 宏
肖春阳

统 筹 编 辑：王世海 胡文国 亢 霞 周 辉 唐 成
晏 然 刘毅军 程振意 王 旭 郑宏凯
李 可

编 辑：周竹君 李慧强 王 娟 贾小玲 赵胜君
王 珊

着力提高国家粮食和物资储备安全保障水平

——改革开放40年粮食和物资储备改革发展的成就与经验

(代序)

张务锋

习近平总书记深刻指出，总结好改革开放经验和启示，不仅是对40年艰辛探索和实践的最好庆祝，而且能为新时代推进中国特色社会主义伟大事业提供强大动力。做好粮食和物资储备工作，要坚持高举新时代改革开放旗帜，总结和运用好改革开放经验，加快构建更高质量、更有效率、更可持续的国家粮食安全和战略应急储备安全保障体系。

一、改革成就鼓舞人心

改革开放以来，在党中央、国务院的正确领导下，粮食和物资储备改革发展走过了极不平凡的历程。特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央确立总体国家安全观，提出国家粮食安全战略，引领粮食安全理论创新、制度创新和实践创新，保持了粮食产能稳定、供给充足、市场平稳和各类储备管理有序的良好态势。

其一，成功解决十多亿人口的吃饭问题，确保了国家粮食安全。粮食产能不断跨上新台阶，人均粮食占有量超过世界平均水平；仓储设施现代化水平处于世界前列，储粮条件显著改善；粮食产品日益丰富，品种结构调整优化，居民粮食消费水平大幅提高。过去长期困扰中国人民的温饱问题得到解决，实现了由“吃不饱”向“吃得饱”、进而追求“吃得好”的历史性转变。

其二，粮食和物资储备体系更加健全，为经济行稳致远创造了有利条件。“粮食安天下安，粮价稳百价稳。”我国粮食库存总量处于历史高位，政府粮食储备制度建立完

善，粮食市场宏观调控能力逐步增强，总体保持平稳运行，对稳定物价总水平和促进经济持续发展起到了重要的基础性作用。战略应急物资储备能力提高，储备规模不断增加，维护国家安全的物质基础更加坚实。

其三，保供稳市能力明显提高，为社会和谐稳定发展保驾护航。面对各类突发事件，积极组织应急救灾物资，保障市场供应，关键时刻靠得住、顶得上。适时组织战略物资收储，为相关行业应对金融危机提供了重要支持。

其四，国际粮食合作不断扩大，为世界粮食安全作出积极贡献。粮食国际贸易规模持续增加，外资企业积极参与我国粮食产业发展，国内粮企“走出去”迈出坚实步伐。我国用占全球不到10%的耕地、6.5%的淡水资源生产的粮食，养活了20%的人口。这是中国改革开放取得的一个巨大成就，对世界也是一个重大贡献。

二、改革经验弥足珍贵

（一）坚持党的领导，始终把解决好吃饭问题作为治国理政的头等大事。党中央历来高度重视粮食和物资储备工作，在不同历史时期推出了许多重大改革举措。习近平总书记深刻指出“悠悠万事，吃饭为大”“解决好十几亿人口的吃饭问题，始终是我们党治国理政的头等大事”；强调“保障国家粮食安全是一个永恒课题”；提出“坚持数量质量并重”“中央和地方要共同负责”等明确要求，为保障国家粮食安全指明了正确方向，在引领推动实践中取得了丰硕的成果。

（二）坚持以人民为中心的发展理念，在改革创新中增加广大人民群众获得感。粮食流通一头连着生产、一头连着消费，与人民群众的福祉息息相关。坚持“为耕者谋利”，严格落实收购政策，不断优化粮食产后服务，保护种粮农民利益；坚持“为食者造福”，完善配送供应网络，推广新业态新模式，为消费者提供优质粮油产品和服务；坚持“为业者护航”，深入推进“放管服”改革，持续改善粮食行业营商环境，促进粮食产业转型升级。

（三）坚持统筹兼顾，准确把握事关粮食安全的重大关系。粮食问题事关国计民生，涉及一些需要持续关注的重大关系。一是“多”和“少”的关系。粮食多了是库存压力，少了是整个大局的压力，这是两种不同性质的问题。在粮食问题上，要从战略上看得深一点、远一点；不能算小账，要算好大账；不能只算区域账，更要算好全局账。二是“质”和“量”的关系。适应社会主要矛盾变化，以市场需求为导向，增加绿色优质粮油产品供给。三是生产和流通的关系。在稳定粮食产量的基础上，增强储备

和加工能力，接一连三、协同联动，更好发挥整体效应。四是当前和长远的关系。在解决结构性矛盾的同时，抓重点、补短板、强弱项，保持粮食安全形势稳中向好。五是国内和国外的关系。坚持立足国内解决吃饭问题，同时积极开展粮食安全国际合作，用好“两个市场、两种资源”。六是政府和市场的关系。坚持市场化改革方向，使市场在粮食资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用，实现“有形之手”和“无形之手”有效衔接。

（四）坚持创新驱动，培育粮食和物资储备改革发展新动能。大力推进制度创新，1990年建立国家专项粮食储备制度，2004年全面放开粮食收购市场，2014年建立粮食安全省长责任制，破立并举、激发活力、强基固本；不断推动实践创新，实施“粮安工程”和“优质粮食工程”，大力发展粮食产业经济；深入推进科技创新，研发推广先进适用技术，产生了良好的经济社会效益。

（五）坚持底线思维，居安思危、有备无患，牢牢把握确保安全和防范风险的主动权。积极调整完善国家物资储备职能定位，当好经济社会发展的“压舱石”和“稳定器”。加强粮食供需调控和购销服务，保障“种粮卖得出、吃粮买得到”。严格政府储备管理，做到管得好、调得动、用得上。突出抓好储存安全、生产安全，化解矛盾问题，强化纪律约束，守住安全稳定廉政“三条底线”。

三、改革发展前景广阔

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持稳中求进工作总基调，认真落实总体国家安全观，深入推动“深化改革、转型发展”，努力提高国家粮食安全和战略应急储备安全保障水平。

第一，大力实施国家粮食安全战略。稳妥推进粮食收储制度改革，进一步完善价格形成机制。创新完善粮食宏观调控，确保粮食流通顺畅有序、市场运行平稳。深入实施优粮优产、优粮优购、优粮优储、优粮优加、优粮优销“五优联动”，加快建设粮食产业强国。认真落实粮食安全省长责任制，推动完善中央和地方共同负责的粮食安全保障机制。

第二，积极构建统一的国家储备体系。协同搞好国家储备发展规划编制，建立各类储备互为补充、协同发展的储备制度，提高国家储备整体效能。科学界定各类储备功能，合理确定储备规模，进一步调整优化品种和区域布局。完善各类储备管理办法和规章制度，加快实现管理规范化、精细化、专业化。



第三，切实增强国家储备应对突发事件能力。建立粮食和物资储备系统应急指挥调度平台，健全储备分级动用机制，修订各类突发事件应急预案，加强应急培训和实战演练，做到关键时刻能打硬仗、打胜仗。

第四，全面加强国家储备基础设施建设。以国家储备基础设施建设规划为引领，加大储备设施整合优化力度，分类做好储备基础设施利用、维护和改造升级，完善现代储备基础设施体系。实施科技兴粮兴储，持续推动仓储智能化，促进信息技术与储备业务深度融合。

第五，不断提高依法管粮管储水平。加快推进粮食安全保障立法和粮食流通管理条例修订，研究论证粮食储备、物资储备、能源储备等法规建设。探索分类分级监管，全面实行“双随机一公开”，做到日常监管和跨区域交叉执法检查、专项检查、突击抽查相结合，提高执法监管的威慑力和实效性。

第六，推动扩大粮食高质量对外合作。积极发展粮食国际贸易，促进粮食进口来源、渠道和结构的多元化。加快培育国际大粮商，支持有实力的粮食企业“走出去”，以“一带一路”沿线国家和地区为重点，建立粮油生产基地和加工、仓储、物流设施，实现优势互补、合作共赢。

（作者系国家发展和改革委员会党组成员，国家粮食和物资储备局党组书记、局长）

目 录

总 论

粮食流通改革发展成就与展望.....	3
--------------------	---

粮食流通体制改革

40 年来我国粮食供求波动的回顾与思考	17
湖北省粮食流通体制改革回顾与启示	24
自贸区（港）条件下粮食安全工作的思考	32
新形势下陕西省保障粮食安全的对策研究	42
新疆粮食流通体制改革的目标与措施研究	47
稻谷收储制度改革与挑战与对策建议	57
粮食收储制度改革的动因、成效与路径探讨	61
探索精准弹性托市和推进稻谷收储制度改革研究	67
发挥粮食部门优势服务“三农”谋发展	73
新时代粮食行业应当弘扬的五种精神	79
40 年来中粮集团粮食流通业务的变与不变	84
内蒙古乌兰察布市深化改革促进粮食企业转型发展	91
辽宁省丹东市深化粮食流通体系改革的举措与思路	96
基于马斯洛效应的粮食流通发展及改革问题研究.....	104
江苏省淮安市遵循“三转三升一创”思路深化粮食流通改革	113

浙江省温州市粮食流通体制改革回顾与展望·····	121
山东省滨州市粮食流通改革发展历程、成就及经验·····	129
山东省德州市粮食流通体制改革的历程与启示·····	141
湖北省荆州市深化粮食流通改革的实践与思考·····	150
湖北省国有粮食企业改革路径探究·····	157
新形势下国有粮食企业改革研究·····	165
河南省安阳市国有粮食企业改革探索与实践·····	171
湖北省丹江口市推进山区国有粮食企业改革探讨·····	176
湖南省长沙市国有粮食企业改革历程回顾与思考·····	184

粮食宏观调控监管

我国粮食宏观调控的经验与启示研究·····	191
改革开放以来我国粮库设施建设的成就与展望·····	206
多维度视角下的我国粮食运输结构分析·····	216
增强国家粮食电子交易平台发展活力研究·····	228
河北省粮食市场价格预警与宏观调控·····	234
山东省粮食市场体系建设现状及发展研究·····	240
湖南省稻谷价格市场形成机制研究·····	244
四川省粮食应急保障体系建设回顾与展望·····	250
陕西省地方储备粮属性、运行机制及应对策略研究·····	257
新形势下提高粮食精准宏观调控应急能力对策研究·····	265
上海市青浦区粮食购销市场化改革实践与思考·····	270
技术与人才“双核驱动”科学兴储守卫粮食安全·····	274
对区域储备粮管理和轮换的思考·····	280
着力解决三个深层次问题增强粮食供给保障能力·····	286
北京市粮食流通监管体制演变和发展方向研究·····	290
加强基层粮食流通监督检查维护市场秩序·····	293
山东省粮油检验工作的现状及发展对策·····	298
福建省加快粮食质量安全检验监测体系建设的对策研究·····	306

强化科技人才支撑助推粮油质检行业创新发展·····	312
---------------------------	-----

粮食产业经济发展

践行五大发展理念引领粮食产业经济发展·····	321
研判供给侧改革聚力粮食产业转型发展·····	327
北京市主食产业化发展现状及对策研究·····	330
辽宁省大力发展粮食产业经济研究·····	336
改革创新加快推动黑龙江省粮食产业转型升级·····	341
浙江省加快发展粮食产业经济的思路与对策·····	347
河南省依托粮食资源优势加快发展粮食产业经济研究·····	354
聚焦脱贫攻坚主战场加快贵州省粮食产业经济高质量发展研究·····	361
以盘锦大米品牌为引领促进粮食产业做大做强·····	370
从松江口粮消费特点看粮食安全保障能力建设·····	377
打造粮食全产业链的探索与实践·····	389
基层实施优质粮食工程的实践与思考·····	397
湖南省长沙市粮食产业经济转型升级的思考·····	404
民族贫困地区粮食产业经济发展的思考与实践·····	410
发展粮食产业经济服务湘西乡村振兴的思考·····	416
东莞市统筹推动创新发展粮食产业·····	424

物资储备改革发展

在机构改革过程中构建统一储备体系的思考·····	433
国家储备市场预期管理研究·····	441
提高国家物资储备整体效能的研究·····	450
物资储备面向市场经济的思考·····	456
物资储备业务引入市场化机制的研究·····	461
储备系统改革与人才激励机制的研究·····	467
储备系统事业单位内部控制研究·····	474



国家物资储备系统基层仓库分类改革研究·····	483
储备油库管理工作研究·····	490
上海推进储备仓库经营业务转型升级研究·····	498
打造“数字广东储备”平台研究·····	503
以贵州为例研究推动国家物资储备高质量发展路径·····	510
公共危机管理视角下的物资储备融合发展路径研究·····	514
宁夏储备职业健康安全管理体系统运行机研究·····	524
棉花储备改革发展与机制化研究·····	530
不忘初心 牢记使命 探究储备文化发展·····	539

通 报

国家粮食和物资储备局关于庆祝改革开放 40 周年粮食和物资储备改革发展理论 研讨优秀征文和优秀组织单位的通报·····	549
附件 1 庆祝改革开放 40 周年粮食和物资储备改革发展理论研讨征文获奖名单 ···	551
附件 2 庆祝改革开放 40 周年粮食和物资储备改革发展理论研讨征文优秀组织 单位名单 ·····	556
后 记·····	557

报业流通改革发展成就与展望



总论

一、改革历程

报业流通改革是报业改革的重要组成部分，也是报业改革的关键环节。在党的十一届三中全会以后，随着改革开放的深入，报业流通改革也取得了显著成就。这一过程可以分为以下几个阶段：

（一）1978—1984年：在党的体制改革下，报业流通改革起步

1978年党的十一届三中全会以后，我国进入了改革开放的新时期。在这一时期，报业流通改革也取得了重要突破。1980年，中共中央、国务院批转了《关于当前报刊业几个问题的意见》，这是新中国成立以来第一个专门针对报业流通改革的文件。它明确了报业流通改革的方针和任务，为报业流通改革提供了政策依据。

在这一阶段，报业流通改革的主要任务是打破计划经济的束缚，逐步引入市场机制。1983年，中共中央、国务院批转了《关于当前报刊业几个问题的意见》，这是新中国成立以来第一个专门针对报业流通改革的文件。它明确了报业流通改革的方针和任务，为报业流通改革提供了政策依据。1984年，中共中央、国务院批转了《关于当前报刊业几个问题的意见》，这是新中国成立以来第一个专门针对报业流通改革的文件。它明确了报业流通改革的方针和任务，为报业流通改革提供了政策依据。

粮食流通改革发展成就与展望

改革开放 40 年来，在党中央、国务院的坚强领导下，各地区、各有关部门和粮食系统广大干部职工认真贯彻落实党中央、国务院关于粮食工作的决策部署，积极探索、开拓进取，不断推进粮食流通改革发展，逐步建立了适合我国国情、粮情的粮食流通体制机制，为保护种粮农民利益、促进粮食生产稳定发展、推动粮食产业提质增效和保障国家粮食安全作出了重要贡献。特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央始终把确保国家粮食安全作为治国理政的头等大事，审时度势地提出了粮食安全新目标，确立了国家粮食安全新战略，积极探索粮食安全理论创新与实践创新，走出了一条具有中国特色的粮食安全之路。

一、改革历程

改革开放 40 年来，粮食流通改革坚持为耕者谋利、为食者造福、为业者护航，在发展中国特色社会主义市场经济中保护农民利益，在促进粮食产业发展中增强粮食安全保障能力，为国民经济持续稳定健康发展打下了坚实基础。

（一）1978—1984 年，在统购统销制度下，稳步放活粮食经营

统购统销时期，我国推行农村家庭联产承包责任制，坚持统购统销制度，稳定农民负担，搞活粮食经营，极大地调动了农民种粮积极性，粮食产量从 3 亿吨迈上了 4 亿吨台阶。

新中国成立初期，国民经济处于恢复阶段，实行国营商业领导下的粮食自由购销。1953 年，国家开始进行大规模经济建设，为保障粮食供应，实行粮食统购统销、中央集中统一管理和粮食部门独家经营的体制。党的十一届三中全会后，国家开始改变高度集中的计划经济体制。从 1979 年起，大幅度提高粮食统购价格和超购加价水平，连续 3 年调减粮食征购任务基数，稳定农民负担。1982 年，对各省（区、市）实行粮食征

购、销售、调拨包干，实行中央和省级两级粮食管理办法。1983年，在完成粮食统购任务后实行多渠道经营，国营粮食商业是粮食多渠道经营中的主渠道，积极开展议购议销，供销社和农村其他合作商业组织可以灵活购销，农民私人也可以经营。推行家庭联产承包责任制和搞活粮食经营，使粮食生产取得了跨越式发展，1984年粮食总产量突破4亿吨。

（二）1985—1992年，取消粮食统购，实行合同定购

合同定购时期，国家实行计划经济与市场调节相结合方式，择机取消统购，提高购销价格，探索建立以专项粮食储备和批发市场调节为主的粮食宏观调控制度。

1985年，国家取消粮油统购，实行合同定购，调整农村粮油购销价格，实行购销同价，实行了32年的粮食统购制度结束。此后，数次调整粮食合同定购任务，逐步缩小计划调节范围，扩大市场调节范围，提高粮油合同定购价格。1987年，各省（区、市）实行粮食购销调拨和粮食财务包干。1990年，将粮食合同定购改为国家定购，建立国家专项粮食储备制度。同年，成立国家粮食储备局，负责管理国家粮食储备；试办郑州粮食批发市场，开展有组织的余缺调剂，搞活粮食流通。1991年，提高粮油统销价格，改变自20世纪60年代中期以来定量供应城镇居民的统销价格未做调整状况，逐步理顺粮油购销价格，减轻财政负担。

（三）1993—1997年，放开粮食价格和经营，实行“两条线”运行机制

这一时期国家取消粮食统销制度，积极稳妥放开粮食价格和经营，实行粮食政策性业务和商业性经营分开，建立和完善以粮食专项储备、风险基金、省长负责制为主要内容的粮食宏观调控制度。

1993年，在国家宏观调控下放开粮食价格和经营，保留粮食定购数量，建立粮食收购保护价格制度，取消国家食用油收购计划、定量供应和指令性调拨计划；销售价格放开后，继续保留城镇定量人口的粮食供应关系，实行了40年的粮食统销制度和粮票退出历史舞台。

1993—1994年粮价大幅上涨，通货膨胀率分别达14.7%、24.1%。1994年，国务院批准发布《粮食风险基金实施意见》，组建中国农业发展银行，建立国家油脂专项储备制度。同时，决定深化粮食购销体制改革，提高粮食购销价格，建立健全粮食储备调节体系和吞吐调节机制，平抑粮价稳定市场，粮食经营实行政策性业务和商业性经营

“两条线”运行机制，并加强各省（区、市）政府领导负责制。1995年，国家加强宏观调控，划分中央与地方的粮食事权，实行“米袋子”省长负责制，明确国家粮食定购任务是农民应尽的义务和各级政府的责任，核定粮油专项储备规模和主产区、主销区地方储备规模。1996年，粮食产量突破5亿吨，我国发布《中国的粮食安全问题》白皮书，向世界庄严承诺中国能够依靠自己的力量实现粮食基本自给。

（四）1998—2003年，放开销区、保护产区，积极推进粮食购销市场化改革

这一时期国家实行“三项政策、一项改革”和“放开销区、保护产区”政策，建立中央储备粮垂直管理体系，强化地方人民政府对粮食生产流通负责的机制。

1998年，国务院决定进一步深化粮食流通体制改革，在推进“四分开、一完善”（即政企分开、中央与地方责任分开、储备与经营分开、新老财务账目分开和完善粮食价格机制）基础上，实行敞开收购、顺价销售、收购资金封闭运行和加快国有粮食购销企业自身改革（即“三项政策、一项改革”）。为应对亚洲金融危机，确保敞开收购农民余粮政策的落实，国家先后安排343亿元国债资金，分三批建设仓容1000亿斤的现代化粮库。1999年，针对粮食供求总量阶段性过剩的状况，调整粮食保护价收购范围，降低粮食收购价格水平。同年，国务院决定调整中央储备粮管理机构，将原国家粮食储备局改为国家粮食局，同时，组建中国储备粮管理总公司。

2001年，我国加入世界贸易组织，成为其第143个成员。针对入世带来的机遇与挑战、粮食产销和流通形势的变化，我国决定放开主销区粮食购销市场，扩大中央储备粮规模，加强地方粮食储备，取消市镇居民粮食供应转移证明，在全国范围开展粮食储存大清查。2003年，国务院颁布《中央储备粮管理条例》，加强对中央储备粮的规范管理。

（五）2004—2012年，全面放开粮食收购市场，实行粮食支持保护政策

这一时期以粮食直接补贴、最低收购价和临时收储政策为主，加大对粮食的支持力度，推进国有粮食企业改革和多元市场主体发展。

2004年，国务院出台《关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》，决定全面放开粮食收购市场，实行粮食购销市场化和市场主体多元化，实行粮食最低收购价政策。同年，颁布《粮食流通管理条例》，依法规范粮食流通秩序；完善农业和粮食支持政策，