

引言

粮食是关系国计民生的重要商品，是关系经济发展、社会稳定和国家自立的基础，保障国家粮食安全始终是治国安邦的头等大事。随着人口增加，我国粮食消费呈刚性增长，同时水土资源、气候等制约因素使粮食持续增产的难度加大，利用国际市场调剂余缺的空间越来越小。为此，必须坚持立足国内实现粮食基本自给的方针，着力提高粮食综合生产能力，确保国家粮食安全。

考虑到影响粮食生产和有效供给的不确定性因素较多，本着提高粮食综合生产能力、确保供给、留有余地的原则，未来12年间，需要再新增500亿公斤生产能力，提高国家粮食安全的保障程度。

本规划所述粮食生产能力，是指由资源状况和经济、技术条件所决定的，各种生产要素综合投入所形成的，可以相对稳定实现一定产量的粮食产出能力。

本规划期限为2009—2020年。品种为稻谷、小麦、玉米三大作物，兼顾大豆，按照粮食生产核心区、非主产区产粮大县、后备区和其他地区在全国进行统筹规划。

一、我国粮食生产现状

新中国成立以来，党和政府高度重视粮食生产，采取一系列政策措施，着力提高粮食生产能力，实现了粮食由长期短缺向供求基本平衡的历史性跨越，成功地解决了十几亿人口的吃饭问题，为我国经济社会发展奠定了坚实的物质基础，也为世界粮食安全做出了重大贡献。

（一）新中国成立以来粮食生产回顾。

回顾历史，我国粮食生产经历了新中国成立后28年（1949—1977年）低起点快速发展和改革开放30年高起点波动发展两个阶段。

1.从新中国成立到1977年。这一时期，粮食播种面积从16.5亿亩扩大到1977年的18.1亿亩，总产量先后跃上3个台阶，粮食单产从69公斤提高到157公斤，增长1.28倍。但由于这一时期我国人口增长较快，粮食人均占有量仍然处于较低水平，温饱问题仍未得到根本解决。

2.改革开放以来。我国粮食总产量在3000亿公斤起点基础上，先后跨上4个新台阶，目前粮食生产能力基本稳定在5000亿公斤水平，实现了粮食供求基本平衡。取得这一巨大成就，一是得益于家庭联产承包责任制实行，二是得益于粮食流通体制改革不断深化，三是得益于农田水利基础设施建设和粮食新品种、先进适用技术的推广，四是得益于中央对粮食生产的扶持政策。

（二）粮食生产格局变化。

1.粮食生产重心北移。随着东南沿海工业化、城镇化加快推进，粮食播种面积不断减少，北方地区粮食生产占全国比重逐年上升，粮食流通格局由“南粮北调”变为“北粮南运”。

2.粮食产能向主产区 and 产粮大县集中。2007年，13个粮食主产省(区)粮食产量占全国比重为75%，外销原粮占全国外销原粮总量的88%，位居全国前100名的产粮大县粮食产量之和占全国粮食总产量的21%。

3.粮食生产产量与水平提高，储运设施明显改善。资本替代劳力趋势明显，化肥、农膜、除草剂使用量增加，农业机械化水平不断提高。粮食仓储运输能力逐步增强，为实现大范围粮食调运提供了保障。

4.粮食品种结构不断优化。玉米占粮食总产量的比重大幅度增加，保证了饲料及加工用粮的需要；小麦比重稳步增加，优质、专用品种比重逐步提高；稻谷比重虽有降低，但早籼稻减少，粳稻增加，适应了口粮需求变化。

（三）主要经验与启示。

1.稳定粮食面积是基础。粮食播种面积是决定粮食产量的关键因素，粮食播种面积从1998年粮食播种面积17.1亿亩，降至2003年14.9亿亩的历史最低水平，再恢复到2007年的15.3亿亩，粮食产量相应波动。实践证明，促进粮食生产稳定发展，必须首先保持播种面积稳定。

2.调动农民种粮积极性是根本。从实行家庭联产承包责任制，改革粮食统购统销体制，几次大幅度提高粮食收购价，到对种粮农民实行“四补贴”、出台粮食最低收购价政策等，农民真正得到了实惠，稳定了粮食播种面积，提高了粮食产量。

3.依靠科技进步是关键。改革开放以来，高产、优质、多抗新品种培育和更换速度大大加快，每次品种更换都促进了粮食单产的提高。杂交水稻、紧凑型玉米等品种大面积推广，小麦精量半精量播种、地膜覆盖栽培、病虫害综合防治等实用技术广泛应用，提升了粮食生产科技含量。

4.强化基础设施是保障。国家坚持把粮食生产作为农业工作重点，加强农田水利等基础设施建设，改善粮食生产条件，抗灾减灾能力明显增强。国家支持农业工业加快技术改造，改进工艺，增加产出，保证化肥等农资供应，提高农业装备水平，有力地支持和保障了粮食生产。

二、我国粮食供需面临的形势

未来12年，我国粮食需求将继续呈刚性增长，产需缺口不断扩大，粮食品种和区域结构性矛盾加剧，利用国际市场弥补国内粮食缺口的空间有限，必须立足国内实现粮食基本自给。虽然我国粮食生产面临的资源、环境等不利因素增多，但是通过挖掘粮食单产潜力，增加粮食产量是可以实现的。

（一）粮食需求呈刚性增长。

2010年和2020年全国粮食需求量将分别达到5250亿公斤和5725亿公斤。从用途看，口粮消费略有减少，饲料和工业用粮增加，种子用粮基本稳定。

（二）粮食产需缺口总量。

虽然当前我国粮食总量能保证基本自给，但全国粮食人均占有量仅为380公斤，随着人民生活水平的不断提高，畜产品的增加和食品工业快速发展，粮食产需缺口还将扩大。按照国内粮食自给率95%测算，2020年粮食产能存在缺口，品种间产量差距加大。

（三）利用国际市场调剂的空间有限。

我国既是粮食生产大国，又是粮食消费大国，国际市场的谷物贸易量仅为我国粮食消费量的一半左右，可供我国进出口的粮食资源十分有限。从中长期看，国际能源、能源市场对粮食市场的牵动作用逐渐加大，引发粮食市场波动的因素日益复杂，利用国际市场弥补国内产需缺口仍具有较大的不确定性。

（四）粮食增产制约因素增多。

目前及今后一个阶段，我国粮食生产面临的制约

全国新增 1000 亿斤粮食生产能力规划(摘要)

（2009—2020年）

因素与改革开放前有很大不同。一是水土资源约束加大，二是种粮比较效益长期偏低，三是农业劳动力素质下降，四是气候不确定性增加，五是生态环境约束大。此外，我国农业基础设施依然薄弱，中低产田比重高、抗灾能力弱，未从根本上摆脱靠天吃饭的局面。

（五）未来粮食增产仍有潜力。

尽管当前粮食生产面临着一些不利因素，但从长远看，未来我国粮食增产仍有潜力。一是粮食生产政策环境不断优化，二是农业生产条件逐步改善，三是农业科技推广应用步伐加快，四是粮食产前产后保障水平提高。

三、指导思想、基本原则和主要目标

（一）指导思想。

全面贯彻党的十七大和十七届三中全会精神，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，坚持走中国特色农业现代化道路，坚持立足国内实现粮食基本自给的方针，强化政策支持，加大投入力度，改善基础条件，提高装备水平，推进科技进步，转变发展方式，建立粮食持续稳定发展的长效机制，保护和调动农民种粮积极性、科技人员创新积极性、地方政府抓粮积极性，提高土地产出率、资源利用率、劳动生产率，不断增强粮食综合生产能力、抗灾风险能力，国际竞争力和可持续发展能力，保障国家粮食安全。

（二）基本原则。

1.立足国内，基本自给。突出粮食生产能力建设，加快构建粮食安全保障体系，确保国内粮食自给率保持在95%以上。坚持把发展粮食生产放在现代农业建设的首位，确保粮食播种面积的稳定。

2.依靠科技，主攻单产。坚持走内涵式发展道路，强化农业科技支撑，着力提高单位面积产量，确保粮食综合生产能力的稳步提升。

3.优化布局，突出重点。进一步优化粮食生产布局，着力打造粮食生产核心区，形成集中连片、高产稳产的国家商品粮生产基地。

4.统筹规划，分步实施。统筹规划粮食主产区、主销区和产销平衡区的粮食生产能力建设，统一规划重点片区建设内容，根据投资可能，按照轻重缓急，有计划、分步骤地推进各方面建设，加快改善粮食生产条件。

5.创新机制，持续发展。深化农村改革，综合运用财税、价格、金融、法律等多种手段，形成粮食稳定增长、农民持续增收的长效机制。创新管理机制，加强项目整合。加快建立农田水利建设新机制。注重水资源和生态环境保护，提高粮食生产可持续发展能力。

6.多元筹资，加大投入。进一步调整财政支出、固定资产投资和信贷投放结构，不断加大粮食综合生产能力建设的力度。完善粮食补贴、价格支持和奖励政策，促进投资主体多元化。

（三）规划目标。

1.总体目标。

——粮食综合生产能力稳步提高。到2020年全国粮食生产能力达到5500亿公斤以上，比现有产能增加500亿公斤。

——粮食播种面积保持稳定。到2020年，全国耕地保有量不低于18亿亩，确保基本农田面积15.6亿亩，粮食播种面积稳定在15.3亿亩以上。

——粮食生产条件明显改善。到2020年，全国耕地有效灌溉面积达到9亿亩以上，有效灌溉率达到51%，比2007年提高4个百分点；灌溉利用系数达到0.55以上。耕地质量逐步提高，规划区改造中低产田3亿亩，耕种收综合机械化水平提高65%，粮食生产灾害损失率由10%下降到8%—9%，下降1—2个百分点。

——粮食生产科技水平显著提高。到2020年，粮食单产水平达到每亩350公斤，比2007年提高33.5公斤；粮食良种覆盖率保持在95%以上，实现良种全面更新1—2次，种子商品化供种水平达到85%以上，科技贡献率由48%提高到55%，增加7个百分点。

2.分阶段目标。

到2010年，全国粮食生产能力稳定在5000亿公斤以上，与现有能力持平略增。到2015年，全国粮食生产能力达到5300亿公斤以上，比现有能力增加300亿公斤。到2020年全国粮食生产能力实现5500亿公斤以上，比现有能力增加500亿公斤。

四、主要技术路线

针对目前我国粮食生产存在的主要制约因素，未来12年挖掘粮食增产潜力的技术路线主要是：

（一）改善灌溉条件，改造中低产田。配套和改造现有灌排设施，完善农田水利基础设施，加强地方培肥等工程建设，大幅度改造中低产田，建设早涝保收的高产稳产农田。

（二）选育推广优良品种。进一步加大品种选育力度，重点培育耐密性、抗倒伏、抗病虫害、适应机械化作业的玉米新品种，满足不同稻区生产条件且丰产性好、米质优、多抗的水稻新品种，多抗、高产的小麦专用品种，高油、高产、多抗的大豆新品种，同时，加大优良品种推广力度。

（三）改进耕作方式。通过改革耕作制度和改进种植方式，提高土地产出率。黄淮海部分适宜地区改套种玉米为直播；北方地区发展保护性耕作，均衡土壤肥力；大力开发南方冬闲田，长江中下游地区增加双季稻种植，提高复种指数。

（四）推广重大技术措施。加强技术指导，提高技术到位率。玉米重点推广密播技术、全膜双垄沟播、催芽坐水种等技术，水稻重点推广大棚育秧、集中育秧、使用钵秧机和抛秧、机插秧等栽培技术，小麦重点推广精量半精量播种、“双晚”等技术，大豆重点推广窄行密植、行间覆膜、种子包衣等技术。同时，配套使用测土配方施肥等技术，推广农业节水技术。

（五）提高农业机械化水平。加快推进主要作物、关键环节的生产机械化。北方旱区加快推广深松整地、免耕播种、化肥深施等机械化技术，加强农机农艺

结合；南方水田区推广高效整地、稻草旋理、机电排灌等技术。

（六）加大病虫害防控。强化病虫害预测预报和统防统治，科学合理用药，降低农药用量，减少病虫害损失。

五、区域布局及分区增产任务

根据农业区划特点、生产技术条件和增产技术潜力等因素，将全国粮食生产区划分为核心区、非主产区产粮大县、后备区和其他地区四类地区。按照发挥比较优势、突出重点品种、注重调出能力、兼顾区域平衡的原则，确定分定区、分品种增产任务。

（一）区域功能定位。

1.着力打造粮食生产核心区，提高商品粮调出能力。综合考虑粮食播种面积、产量、商品量、集中连片和水资源等因素，从13个粮食主产省(区)选出680个县(市、区、场)作为粮食生产核心区，巩固并提升在国家商品粮源中的核心地位。

2.加强非主产区产粮大县建设，提高区域自给能力。从晋、浙、闽、粤、桂、渝、贵、云、陕、甘、宁等11个非粮食主产省（区、市）选出120个粮食生产大县（市、区），充分挖掘粮食单产潜力，增强区域粮食供给能力。

3.适度开发粮食生产后备资源，加强国家粮食战略储备。对吉林省西部等地区部分宜农荒地，在保护生态环境前提下，根据国内粮食供求状况，适时、适度进行后备土地资源开发。

4.辐射带动全国粮食生产，提高粮食生产水平。其他地区通过政策引导和技术辐射，稳定粮食播种面积，改善粮食生产条件，加快优良品种和先进适用技术推广，提高粮食生产水平。

（二）各区基本情况。

1.核心区。

核心区共计680个县(市、区、场)，分布在东北、黄淮海和长江流域。

——东北区。该区是我国最大的玉米、优质粳稻和大豆产区，包括黑龙江、吉林、辽宁、内蒙古四省区的209个县(市、区、场)，占核心区县数的31%。耕地面积约3.4亿亩，粮食播种面积2.6亿亩，总产量约870亿公斤，分别占全国的18.5%、16.4%和17.6%。

——黄淮海区。该区是我国小麦、玉米和稻谷优势产区，包括河北、山东、河南、安徽、江苏五省的302个县(市、区)，占核心区县数的44%。耕地面积约3.2亿亩，粮食播种面积约3.7亿亩，总产量约1432.5亿公斤，分别占全国的17.7%、23.2%和28.9%。

——长江流域。该区是我国稻麦集中产区，包括江西、湖北、湖南、四川四省的171个县(市、区)，占核心区县数的25%。耕地面积约1.2亿亩，粮食播种面积约1.8亿亩，总产量约714.5亿公斤，占全国的6.6%、11.7%和14.4%。

2.非主产区产粮大县。

11个非主产省(区、市)中的120个产粮县(市、区)分布在华东及华南地区、西南地区、山西及西北地区。

——华东及华南地区。包括浙江、福建、广东、广西四省(区)的42个县(市、区)，占非主产区产粮大县总数的35%。

——西南地区。包括重庆、贵州、云南三省(市)的38个县(市、区)，占非主产区产粮大县总数的32%。

——山西及西北地区。包括山西、陕西、甘肃、宁夏四省(区)的40个县(市、区)，占非主产区产粮大县总数的33%。

3.后备区。

主要是吉林西部等适宜地区。

4.其他地区。

其他地区为上述地区以外的产粮县(市、区)。耕地面积近10亿亩，粮食播种面积约6.9亿亩，粮食产量1659.5亿公斤，分别占全国的53%、43.6%和33.5%。

（三）分区增产任务。

1.产能分配原则。

依据各区生产特点、播种面积及增产潜力，重点向粮食主产区倾斜，向主产区中的核心区倾斜，同时，兼顾非主产区产粮大县，带动全国粮食生产水平提高。

2.分区增产任务及途径。

根据产能分配原则，核心区新增粮食产能371亿公斤，非主产区产粮大县新增产能22.5亿公斤，后备区新增产能22.5亿公斤，其他地区新增产能84亿公斤，分别占新增产能的74.2%、4.5%、4.5%和16.8%。

（1）核心区。

——东北区。承担新增粮食产能任务150.5亿公斤，占全国新增产能的30.1%。该区粮食生产的主要增产途径是适度新建水源工程，加快防洪排涝体系建设，完善灌溉设施；大面积推广耐密型玉米和水稻大棚育秧；推广大型农业机械，促进粮食生产全程机械化，实施土壤深松深翻、秸秆还田等。

——黄淮海区。承担新增粮食产能建设任务164.5亿公斤，占全国新增产能的32.9%。该区粮食生产的主要增产途径是大力发展节水型农业，加强灌区续建配套和节水改造及涝区排涝建设；增加秋粮种植密度，在条件适宜地区推广耐旱品种及玉米晚收、小麦晚播种植模式。

——长江流域。承担新增粮食产能任务56亿公斤，占全国新增产能的11.2%。该区粮食生产的主要增产途径是加大低洼涝区和环湖区排涝体系建设；扩大机插秧、机收等农机作业面积，扩大双季稻种植面积。

（2）非主产区120个产粮大县。

——华东及华南地区。承担新增粮食产能任务6亿公斤，占全国新增产能的1.2%。该区粮食生产的主要增产途径是保护耕地，加大土地整理和复垦，稳定粮食播种面积，加强农田水利基础设施建设。

——西南地区。承担新增粮食产能任务5亿公斤，占全国新增产能的1%。该区粮食生产的主要增产途径是改善坪坝地区农田水利工程，增加灌溉面积；加强坡耕地改造，建设标准粮田。

——山西及西北地区。承担新增粮食产能任务11.5亿公斤，占全国新增产能的2.3%。该区粮食生产的主要增产途径是发展旱作节水农业，加快耐旱粮食品种培育和推广，普及地膜覆盖、节水播种抗旱保苗等农业节水技术。

（3）后备区。

到2020年，该区承担新增22.5亿公斤粮食生产能力建设任务，占全国新增产能的4.5%。后备区产能根据全国粮食供求状况适时、适度开发，在有条件地方先行试点示范，总结经验，并按照生态优先、以水定地、水土匹配、以需定产的原则确定土地开发规模和进度。

（4）其他地区。

到2020年，该区承担84亿公斤粮食生产能力建设任务，占全国新增产能的16.8%。该区粮食生产的主要增产措施是充分利用自然降水，适度开发水资源，推广优良品种和高产栽培技术。

六、主要建设任务和工程

根据不同区域特点、制约因素和增产途径，统筹实施八大工程建设。

（一）水利骨干工程建设。

加快实施大型及部分重点中型灌区骨干工程续建配套与节水改造，力争到2020年，改造灌区面积1.8亿亩，灌溉水利系数达到0.55以上。在水土资源条件匹配地区，适度兴建蓄引提工程。在实施中四省大型排灌泵站更新改造工程的基础上，做好淮北、沿黄及长江中下游沿江以及滨湖等地区的大中型排灌泵站更新改造，实施东北、黄河沿岸地区灌溉泵站的更新改造。在灌溉条件较差、灌溉水源不足的地区，加强小型抗旱工程建设。

（二）基本农田建设。

按照成片区开发、整体推进的原则，加强以小型农田水利设施为基本农田的工程建设，配套实施土地平整、机耕道、农田林网工程，以及土壤改良等技术措施，到2020年，完成改造中低产田3亿亩。继续实施土地整理和复垦项目，到2020年，在800个产粮大县和后备区完成整理和复垦耕地2000万亩。加强耕地质量监测区域站建设。

（三）粮食科研创新能力建设。

加快水稻、小麦、玉米工程实验室和土壤资源高效利用、作物高效用水工程实验室建设。加强基础性研究，建立粮食科技储备和科技支撑能力。搭建开放式研发平台，开展联合攻关。加强海南南繁科研制种基地和甘肃河西走廊杂交玉米、四川杂交水稻制种基地建设。

（四）良种繁育和技术推广体系建设。

根据不同区域的生态特点，统一建设规模化、标准化、专业化良种繁育基地。加快建设水稻育秧大棚和工厂化育秧设施，加强种子质量检测体系建设，继续完善农作物品种区域试验。继续实施粮食丰产科技工程，深入开展粮食高产创建活动和农业科技入户工程。加强技术培训和指导，进一步完善科技成果转化推广机制。完善区域性、县级和乡镇农业技术推广体系，提高农技公共服务能力。

（五）农业公共服务体系建设。

加快推进粮食作物生产全程机械化，扶持农机合作组织或农机大户，大力发展保护性耕作。加快排灌机械、抗旱机具、节水灌溉设备等推广。增加对农民购置先进适用农具具的补贴规模，扩大补贴种类，提高补贴标准，完善补贴办法。

（六）防灾减灾体系建设。

统筹考虑防洪、抗旱及生态环境要求，进一步完善防洪工程体系建设和管理。加强旱情监测网络、干旱预警和抗旱水源调系统建设。继续实施植物保护工程。加强实时调度，推进联防联控、统防统治，力争到2020年，将粮食因病虫害造成的损失率降低1—2个百分点。以粮食生产核心区和非主产区产粮大县为重点，完善农业气象监测站网。加强农业灾害性天气预报预警与评估、农作物病虫害气象条件预报等工作，开展农业气象跟踪和技术咨询服务。加强人工增雨和农业能力建设。

（七）农村生态环境保护体系建设。

强化水资源保护与管理，严格实行灌溉用水的总量控制和定额管理。黄淮海区要减少地下水超采，西北内陆地区要发展旱作节水农业，东北区要合理利用和保护好水资源。加强水污染监测和防治，改善水质和生态环境。加强东北黑土区、黄土高原及西南石漠化地区水土流失治理。建立健全农业面源污染监测预警体系，在粮食生产核心区开展农业面源污染监测预警，实施化肥农药减施替代工程和农田生态拦截工程。重点推广机械还田、秸秆覆盖、快速腐熟还田和生物反应堆技术。

（八）仓储物流和粮食加工能力建设。

继续以东北区为重点，兼顾黄淮海区、长江流域和西部地区，建设中央储备粮直属库和地方储备粮库。鼓励农户科学储粮。加强烘干、除杂设施的建设和改造。加快改造跨省区粮食物流通道，支持大型粮食物流节点建设，完善散粮发放、接卸、运输及配套设施，加强粮食主产区收购粮点和中转库容建设，实施跨省粮食流通的“四散化”。在保障粮食安全的前提下，适度发展粮食深加工。优化饲料产业结构，改进粮食收贮、储藏、运输、加工方式，推广先进适用的粮食收获机械、储存设施、运输工具、加工设备，降低粮食产后损失。

七、经济社会效益与环境影响评价

规划的实施具有良好的经济社会效益，但同时也对环境产生一定的负面影响。

（一）经济、社会效益分析。

规划实施后，按现行市场平均收购价格计算，达产年可实现新增粮食产值852亿元。全国粮食总产量将稳定达到5500亿公斤的阶段性水平，粮食自给率达到95%以上，我国粮食宏观调控能力进一步增强。项目实施可带动部分农村劳动力参与工程建设，增加

打工收入，并带动农业科研、农用机械制造、肥料、农膜、农药等相关行业的发展。重点地区农田基础设施普遍得到改善，抗灾能力明显增强，将极大地改善农业生产条件。

（二）环境影响评价。

规划拟改造和新开发部分土地，如开发方式不合理，可能会对区域生态环境造成不利影响带来土壤次生盐渍化等问题。为此，要合理规划土地开发利用模式、开发时序和合理规模，并制定详细的生态风险防范方案。

在缺水地区新增水源、新增灌区可能影响生态用水量，部分灌区和排涝退水将对河流水质产生影响；水利工程建设和土地资源开发，可能对湿地造成负面影响。为此，要进行水资源论证，合理控制水资源开发程度，保证河流基本生态用水；对区域水量进行水资源综合平衡分析，确定合理的灌溉用水量和灌溉定额；严重缺水地区，要降低增产任务；加强对现有湿地的保护。

长期单一施用化肥，会使土壤出现酸化、板结，造成水体富营养化，导致农业面源污染。为此，要实施测土配方施肥，逐步引导农民改变传统施肥习惯。

杀虫剂和除草剂加过量施用，将会抑制甚至灭生土壤微生物，使土地持续生产力下降；植物或土壤粘附的农药，进入地表水体或渗入地下水含水层将危害水质，发展生物农药或除草剂，鼓励利用赤眼蜂等天敌进行生物防治。

残留农膜会破坏耕作层的土壤结构，降低土壤通气、透水性，并使微生物和土壤动物活力受到抑制，导致土壤肥力下降；同时也阻碍了农作物种子发芽、出苗和根系生长，造成作物减产。为此，要加大残膜回收的力度，尽量减少对环境的负面影响。

粮食作物秸秆如直接焚烧将会向大气排放有机碳，严重影响大气环境质量，甚至影响航空安全。此外，废弃秸秆进入水体会加大面源污染强度。为此，要逐步增加秸秆还田面积，并提高秸秆综合利用水平，降低废弃秸秆对环境的影响。

八、构建粮食生产稳定发展的长效机制

打牢粮食生产基础、实现规划提出的增产任务，要更加重视推进农业科技进步和创新，增强科技支撑能力；更加重视农业基础设施建设，改善粮食生产条件；更加重视落实粮食省长负责制，明确各级政府粮食安全责任；更加重视完善粮食生产扶持政策，调动农民种粮积极性；更加重视加强粮食市场调控，促进产销衔接；更加重视构建长效机制，促进粮食生产稳定发展。

（一）落实粮食省长负责制，明确中央和地方粮食安全责任。

明确中央和地方在粮食安全上的责任，省级政府要全面落实粮食省长负责制，粮食主产区要为全国提供稳定的商品粮源，非主产区要高度重视本地区的粮食生产，确保本地区耕地面积和粮食播种面积不减少，粮食自给水平不下降。加快探索建立粮食主产区与主销区的利益联结机制，扶持粮食生产各项政策措施要向主产区倾斜，建立粮食主销区尤其是发达地区对粮食主产区的补偿制度；完善粮食风险基金政策，逐步取消主产区配套；引导主销区与主产区粮食生产基地、仓储设施等建设。建立有关环节的粮食安全监督检查和绩效考核机制，并作为重要内容纳入对地方各级政府尤其是领导班子绩效考核体系。

（二）坚持家庭承包经营制度，稳步推进土地规模经营。

坚持以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，有条件的地方要发展专业大户、家庭农场、农民专业合作社等规模经营主体，走现代粮食产业化之路。加强土地经营契约流转管理和服务，促进耕地向种粮大户和种粮能手集中。加快发展种粮农民专业合作社，加大对种粮大户、农机大户、种粮农民专业合作社和专业化服务组织的奖励和扶持力度，通过专业化服务推动粮食生产标准化、优质化。

（三）严格耕地资源保护，稳定粮食播种面积。

坚持最严格的耕地保护制度，认真落实省级政府耕地保护目标责任制，切实加强基本农田保护；粮食生产核心区和非主产区产粮大县要将基本农田落实到地块、落实到农户，并记入土地承包经营权证；实行最严格的节约用地制度；抓紧完善征地补偿安置制度；严格执行耕地占补平衡、先补后占制度；切实加强后备耕地资源的保护，发展粮食生产要与生态环境相适应，特别是生态脆弱地区，未经批准，严禁再开垦荒地、草原或占用湿地。完善耕地保护监督和惩罚机制。统筹粮食和经济作物发展，确保粮食播种面积稳定；继续优化粮食品种结构，加快优良品种和先进适用技术推广。

（四）加快农业科技创新，提高技术装备水平。

加强农业基础性应用技术研究，整合科研院所力量，加快构建农科教相结合、产学研一体化的农业科研体系，支持与粮食生产相关的基础性、前瞻性科学研究，促进高新技术成果在农业领域的普及和应用。建立健全农技推广体系，完善农民科技培训体系，引导和鼓励涉农企业、农民专业合作经济组织开展粮食技术创新和推广活动。加快发展化肥、农药和农机装备制造等行业工业。

（五）加大基础设施投入力度，完善监管机制。

增加粮食生产投入，按照存量调整、增量倾斜的原则，调整国民收入分配格局，重点向农业倾斜，向粮食生产倾斜；大幅度提高政府土地出让收益、耕地占有税新增收入用于农业的比例，耕地占用税税率提高后新增收入全部用于农业。整合粮食产能建设资金，固定资产投资、农业综合开发资金、土地开发整理资金等现有投资项目，要按照规划要求，调整资金投入，向粮食核心区和非主产区的产粮大县倾斜，形成投资合力。完善投入机制，建立健全以公共财政为主体的多元化投入机制，落实相关财税优惠政策，吸引社会资金投向粮食生产。创新投资机制，采取以

奖代补等形式，鼓励和支持广泛开展小型农田水利设施、旱作节水工程建设。加强农业基础设施管护，创新农村小型基础设施产权管理机制，明晰相关基础设施产权；对于运营及管护费用高、受益面广的大型公益性粮食生产基础设施，同级财政要给予必要支持。

（六）扩大财政补贴规模，完善奖补政策。

加大对粮食生产的支持和保护，加大补贴力度，完善补贴政策，扩大范围，提高标准，完善种粮直补、良种补贴、农机具购置补贴政策，完善与农业生产资料价格上涨挂钩的农资综合补贴动态调整机制，逐步扩大粮食生产技术性补贴规模。加大中央财政对产粮大县的奖励力度，完善奖励资金与粮食产量、调出量直接挂钩的联动办法，增加一般性转移支付和产粮大县奖励等资金，实现粮食增产、农民增收、财力增强相协调，调动地方政府重农抓粮的积极性。加大金融对粮食生产的支持，加强财政资金与信贷资金投入的衔接配套，健全农村金融体系，加大政策性金融对粮食生产基础设施建设的中长期信贷支持，大力发展小额信贷，鼓励发展适合粮食生产的微型金融服务，对金融机构发放的粮食和农业信贷，按规定享受相关税收优惠政策。建立政府扶持、多方参与、市场运作的农村信贷担保机制，不断创新粮食信贷担保方式，着力解决种粮农户贷款抵押难的问题。加快发展政策性农业保险，稳步扩大保险规模和试点范围，研究建立粮食再保险和巨灾风险分散机制。

（七）深化粮食流通体制改革，完善粮食流通体系。

继续深化粮食流通体制改革，继续深化国有粮食企业改革，推进国有粮食企业兼并重组，鼓励和引导粮食购销、加工等龙头企业企业发展粮食订单生产，积极支持农民专业合作社和农民经纪人为农民提供粮食产销服务。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，稳步发展粮食期货贸易，建立全国粮食物流公共信息平台，促进粮食网上交易。

（八）加强粮食市场宏观调控，保障国家粮食安全。

健全粮食统计监测体系，推进粮食信息化工作，及时准确地收集、掌握动态情况。健全粮食最低收购价政策，保持粮食价格稳定在合理水平，探索建立以目标价格为核心的反周期补贴制度。加强粮食进出口、储备和加工调控，合理利用国际市场进行品种调剂，完善粮食储备调控体系，健全储备粮食吞吐轮换机制，完善粮食市场准入制度，制定产业政策，尽快完善相应管理办法，加强对全国大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。积极倡导科学节约用粮。

（九）引导粮食生产和消费，促进粮食品种结构平衡。

积极推进种植结构调整，缓解粮食品种供需矛盾，西北地区适当压缩小麦面积，东北地区稳定水稻面积，西南地区扩大间套种面积，增加玉米种植面积。加强粮食价格调控，合理释放小麦、水稻产能。引导社会公众调整膳食结构，增加小麦及面粉食品消费，加快推进以