#### 前言

民为国基,谷为民命。粮食 事关国运民生,粮食安全是国家 安全的重要基础。新中国成立 后,中国始终把解决人民吃饭问 题作为治国安邦的首要任务。 70年来,在中国共产党领导下, 经过艰苦奋斗和不懈努力,中国

在农业基础十分薄弱、人民生活极端贫困的基础上,依靠 自己的力量实现了粮食基本自给,不仅成功解决了近14 亿人口的吃饭问题,而且居民生活质量和营养水平显著 提升,粮食安全取得了举世瞩目的巨大成就。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把 粮食安全作为治国理政的头等大事,提出了"确保谷物基 本自给、口粮绝对安全"的新粮食安全观,确立了以我为 主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑的国家粮食 安全战略,走出了一条中国特色粮食安全之路。中国坚 持立足国内保障粮食基本自给的方针,实行最严格的耕 地保护制度,实施"藏粮于地、藏粮于技"战略,持续推进 农业供给侧结构性改革和体制机制创新,粮食生产能力 不断增强,粮食流通现代化水平明显提升,粮食供给结构 不断优化,粮食产业经济稳步发展,更高层次、更高质量、 更有效率、更可持续的粮食安全保障体系逐步建立,国家 粮食安全保障更加有力,中国特色粮食安全之路越走越 稳健、越走越宽广。

粮食安全是世界和平与发展的重要保障,是构建人 类命运共同体的重要基础,关系人类永续发展和前途命 运。作为世界上最大的发展中国家和负责任大国,中国 始终是维护世界粮食安全的积极力量。中国积极参与世 界粮食安全治理,加强国际交流与合作,坚定维护多边贸 易体系,落实联合国2030年可持续发展议程,为维护世 界粮食安全、促进共同发展作出了积极贡献。

为全面介绍中国粮食安全成就,增进国际社会对中 国粮食安全的了解,特发布本白皮书。

#### 一、中国粮食安全成就

中国人口占世界的近1/5,粮食产量约占世界的 1/4。中国依靠自身力量端牢自己的饭碗,实现了由"吃 不饱"到"吃得饱",并且"吃得好"的历史性转变。这既是 中国人民自己发展取得的伟大成就,也是为世界粮食安 全作出的重大贡献。

#### (一)粮食产量稳步增长

——人均占有量稳定在世界平均水平以上。目前, 中国人均粮食占有量达到470公斤左右,比1996年的 414公斤增长了14%,比1949年新中国成立时的209公 斤增长了126%,高于世界平均水平。

-单产显著提高。2010年平均每公顷粮食产量 突破5000公斤。2018年达到5621公斤,比1996年的 4483公斤增加了1138公斤,增长25%以上。2017年稻 谷、小麦、玉米的每公顷产量分别为6916.9公斤、5481.2 公斤、6110.3公斤,较1996年分别增长11.3%、46.8%、 17.4%,比世界平均水平分别高50.1%、55.2%、6.2%。

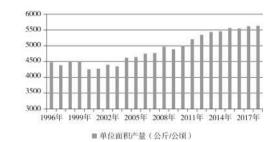


图 1:中国粮食单位面积产量(1996~2018年)

数据来源:国家统计局

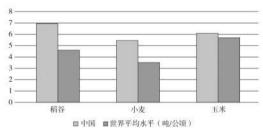


图 2:2017 年三大谷物品种单位面积产量对比

数据来源:联合国粮食及农业组织数据库(FAOSTAT)

-总产量连上新台阶。2010年突破5.5亿吨, 2012年超过6亿吨,2015年达到6.6亿吨,连续4年稳定 在 6.5 亿吨以上水平。 2018 年产量近 6.6 亿吨, 比 1996 年的5亿吨增产30%以上,比1978年的3亿吨增产 116%,是1949年1.1亿吨的近6倍。粮食产量波动幅度 基本稳定在合理区间,除少数年份外,一般保持在±6% 的范围之内。

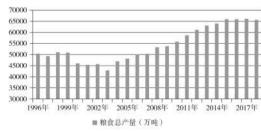


图 3:中国粮食总产量(1996~2018年)

### 数据来源:国家统计局

### (二)谷物供应基本自给

-实现谷物基本自给。2018年,谷物产量6.1亿 吨,占粮食总产量的90%以上,比1996年的4.5亿吨增加 1.6亿吨。目前,我国谷物自给率超过95%,为保障国家 粮食安全、促进经济社会发展和国家长治久安奠定了坚 实的物质基础。

-确保口粮绝对安全。近几年,稻谷和小麦产需 有余,完全能够自给,进出口主要是品种调剂,将中国人 的饭碗牢牢端在自己手上。2001年至2018年年均进口 的粮食总量中,大豆占比为75.4%,稻谷和小麦两大口粮 品种合计占比不足6%。

### (三)粮食储备能力显著增强

-仓储现代化水平明显提高。2018年全国共有标 准粮食仓房仓容6.7亿吨,简易仓容2.4亿吨,有效仓容总 量比1996年增长31.9%。食用油罐总罐容2800万吨,比 1996年增长7倍。规划建设了一批现代化新粮仓,维修改

# 粮食安全 玉

(2019年10月)

中华人民共和国国务院新闻办公室

#### 目 录

- 一、中国粮食安全成就
- (一)粮食产量稳步增长
- (二)谷物供应基本自给
- (三)粮食储备能力显著增强
- (四)居民健康营养状况明显改善
- (五)贫困人口吃饭问题有效解决 二、中国特色粮食安全之路
- (一)稳步提升粮食生产能力
- (二)保护和调动粮食种植积极性
- (三)创新完善粮食市场体系
- (四)健全完善国家宏观调控

(五)大力发展粮食产业经济

(六)全面建立粮食科技创新体系

(七)着力强化依法管理合规经营 三、对外开放与国际合作

- (一)对外开放日益扩大
- (二)国际合作全面加强
- 四、未来展望与政策主张
- (一)提高粮食生产能力
- (二)加强储备应急管理
- (三)建设现代粮食流通体系
- (四)积极维护世界粮食安全

结束语

造了一批老粮库,仓容规模进一步增加,设施功能不断完 善,安全储粮能力持续增强,总体达到了世界较先进水平。

-物流能力大幅提升。2017年,全国粮食物流总 量达到4.8亿吨,其中跨省物流量2.3亿吨。粮食物流骨 干通道全部打通,公路、铁路、水路多式联运格局基本形 成,原粮散粮运输、成品粮集装化运输比重大幅提高,粮 食物流效率稳步提升。

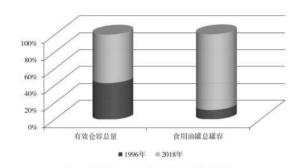


图 4:有效仓容总量及食用油罐总罐容增长情况

——粮食储备和应急体系逐步健全。政府粮食储备 数量充足,质量良好,储存安全。在大中城市和价格易波 动地区,建立了10-15天的应急成品粮储备。应急储 备、加工和配送体系基本形成,应急供应网点遍布城乡街 道社区,在应对地震、雨雪冰冻、台风等重大自然灾害和 公共突发事件等方面发挥了重要作用。

### (四)居民健康营养状况明显改善

-膳食品种丰富多样。2018年,油料、猪牛羊肉、 水产品、牛奶、蔬菜和水果的人均占有量分别为24.7公 斤、46.8公斤、46.4公斤、22.1公斤、505.1公斤和184.4公 斤,比1996年分别增加6.5公斤、16.6公斤、19.5公斤、17 公斤、257.7公斤和117.7公斤,分别增长35.7%、55%、 72.5%、333.3%、104.2%和176.5%。居民人均直接消费 口粮减少,动物性食品、木本食物及蔬菜、瓜果等非粮食 食物消费增加,食物更加多样,饮食更加健康

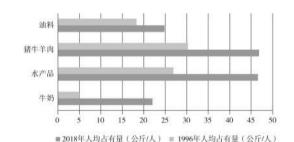


图 5:油料、猪牛羊肉、水产品、牛奶的人均占有量对比

数据来源:国家统计局

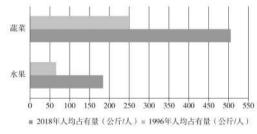


图 6: 蔬菜和水果的人均占有量对比

数据来源:国家统计局

-营养水平不断改善。据国家卫生健康委监测数 据显示,中国居民平均每标准人日能量摄入量2172千 卡,蛋白质65克,脂肪80克,碳水化合物301克。城乡居 民膳食能量得到充足供给,蛋白质、脂肪、碳水化合物三 大营养素供能充足,碳水化合物供能比下降,脂肪供能比 上升,优质蛋白质摄入增加。

### (五)贫困人口吃饭问题有效解决

——中国农村贫困人口基本解决了"不愁吃"问题。 中国高度重视消除饥饿和贫困问题,特别是党的十八大 以来,探索出了一条发展农村经济、提高农民收入、消除 饥饿和贫困的成功道路,精准扶贫、精准脱贫成效卓著。 按现行农村贫困标准计算,2018年末,中国农村贫困人 口数量1660万人,较2012年末的9899万人减少了8239 万人,贫困发生率由10.2%降至1.7%;较1978年末的7.7 亿人,累计减贫7.5亿人。按世界银行每人每天1.9美元 的国际贫困标准,中国对全球减贫的贡献率超过70%,是 世界上减贫人口最多的国家,也是世界上率先完成联合 国千年发展目标中减贫目标的国家,贫困人口"不愁吃" 的问题已基本解决。

-重点贫困群体健康营养状况明显改善。2018 年,贫困地区农村居民人均可支配收入达10371元人民 币,实际增速高于全国农村1.7个百分点。收入水平的提 高,增强了贫困地区的粮食获取能力,贫困人口粮谷类食 物摄入量稳定增加。贫困地区青少年学生营养改善计划 广泛实施,婴幼儿营养改善及老年营养健康试点项目效 果显著,儿童、孕妇和老年人等重点人群营养水平明显提

高,健康状况显著改善。

#### 二、中国特色粮食安全之路

中国立足本国国情、粮情,贯彻创新、协调、绿色、开 放、共享的新发展理念,落实高质量发展要求,实施新时 期国家粮食安全战略,走出了一条中国特色粮食安全

### (一)稳步提升粮食生产能力

-严守耕地保护红线。实施全国土地利用总体规 划,从严管控各项建设占用耕地特别是优质耕地,健全建 设用地"增存挂钩"机制,实行耕地占补平衡政策,严守 12000万公顷耕地红线。全面落实永久基本农田特殊保 护制度,划定永久基本农田10300多万公顷。目前,全国 耕地面积13488万公顷,比1996年增加480多万公顷,粮 食作物播种面积达到11700多万公顷,比1996年增加 450万公顷左右,夯实了粮食生产基础。

-提升耕地质量,保护生态环境。实施全国高标 准农田建设总体规划,推进耕地数量、质量、生态"三位一 体"保护,改造中低产田,建设集中连片、旱涝保收、稳产 高产、生态友好的高标准农田。2011年以来累计建成高 标准农田 4260 多万公顷,项目区耕地质量提升 1-2个 等级,每公顷粮食产量提高约1500公斤,粮食生产能力 得到提升。实行测土配方施肥,推广秸秆还田、绿肥种 植、增施有机肥、地力培肥土壤改良等综合配套技术,稳 步提升耕地质量。实施耕地休养生息规划,开展耕地轮 作休耕制度试点。持续控制化肥、农药施用量,逐步消除 面源污染,保护生态环境。

-建立粮食生产功能区和重要农产品生产保护 区。以主体功能区规划和优势农产品布局规划为依托, 以永久基本农田为基础,建立粮食生产功能区和重要农 产品生产保护区。划定水稻、小麦、玉米等粮食生产功能 区6000万公顷,大豆、油菜籽等重要农产品生产保护区 近1500万公顷。加强建设东北稻谷、玉米、大豆优势产 业带,形成黄淮海平原小麦、专用玉米和高蛋白大豆规模 生产优势区;打造长江经济带双季稻和优质专用小麦生 产核心区;提高西北优质小麦、玉米和马铃薯生产规模和 质量;重点发展西南稻谷、小麦、玉米和马铃薯种植;扩大 东南和华南优质双季稻和马铃薯产量规模。优化区域布 局和要素组合,促进农业结构调整,提升农产品质量效益 和市场竞争力,保障重要农产品特别是粮食的有效供给。

-提高水资源利用效率。规划建设一批节水供水 重大水利工程,开发种类齐全、系列配套、性能可靠的节 水灌溉技术和产品,大力普及管灌、喷灌、微灌等节水灌 溉技术,加大水肥一体化等农艺节水推广力度。加快灌 区续建配套与现代化高效节水改造,推进小型农田水利 设施达标提质,实现农业生产水资源科学高效利用。

### (二)保护和调动粮食种植积极性

--保障种粮农民收益。粮食生产不仅是解决粮食 需求问题,更是解决农民就业问题的重要途径和手段。 中国农业人口规模巨大,通过城镇化减少农业人口将是 一个渐进的过程,在这个过程中必须保障农民的就业和 收入。为全面促进农村经济社会的发展,国家相继取消 牧业税、生猪屠宰税和农林特产税,特别是在2006年全 面取消了在中国存在2600年的农业税,从根本上减轻了 农民负担。逐步调整完善粮食价格形成机制和农业支持 保护政策,通过实施耕地地力保护补贴和农机具购置补 贴等措施,提高农民抵御自然风险和市场风险的能力,保 障种粮基本收益,保护农民种粮积极性,确保农业可持续 发展。

-完善生产经营方式。巩固农村基本经营制度, 坚持以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制, 调动亿万农民粮食生产积极性。着力培育新型农业经营 主体和社会化服务组织,促进适度规模经营,把小农户引 入现代农业发展轨道,逐步形成以家庭经营为基础、合作 与联合为纽带、社会化服务为支撑的立体式复合型农业 经营体系。目前,全国家庭农场近60万家,农民合作社 达到217.3万家,社会化服务组织达到37万个,有效解决 了"谁来种地""怎样种地"等问题,大幅提高了农业生产

## (三)创新完善粮食市场体系

-积极构建多元市场主体格局。深化国有粮食企 业改革,鼓励发展混合所有制经济,促进国有粮食企业跨 区域整合,打造骨干粮食企业集团。推动粮食产业转型 升级,培育大型跨国粮食集团,支持中小粮食企业发展, 促进形成公平竞争的市场环境。积极引导多元主体入 市,市场化收购比重不断提高,粮食收购主体多元化格局 逐步形成。

-健全完善粮食交易体系。搭建了规范统一的国 家粮食电子交易平台,形成以国家粮食电子交易平台为 中心,省(区、市)粮食交易平台为支撑的国家粮食交易体 系,服务宏观调控、服务粮食流通的功能不断提升。全国 粮食商流、物流市场达到500多家。粮食期货交易品种 涵盖小麦、玉米、稻谷和大豆等主要粮食品种,交易规模 不断扩大。

——稳步提升粮食市场服务 水平。积极引导各地发展多种粮 食零售方式,完善城乡"放心粮 油"供应网络,粮食电子商务和新 型零售业态发展态势良好。搭建 粮食产销合作平台,鼓励产销区 加强政府层面战略合作。2018 年组织各类粮食交易会3935场, 成交粮食近13627万吨,成交金

额2319亿元人民币。2018年和2019年,连续举办"中国 粮食交易大会",意向购销粮食达6000余万吨,推动产销 合作水平迈上新台阶。

#### (四)健全完善国家宏观调控

一注重规划引领。编制《中华人民共和国国民经 济和社会发展第十三个五年规划纲要》《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)》《中国食物与营养发 展纲要(2014-2020年)》《全国农业可持续发展规划 (2015-2030年)》《全国国土规划纲要(2016-2030 年)》《国家乡村振兴战略规划(2018-2022年)》《粮食行 业"十三五"发展规划纲要》等一系列发展规划,从不同层 面制定目标、明确措施,引领农业现代化、粮食产业以及 食物营养的发展方向,多维度维护国家粮食安全。

一深化粮食收储制度和价格形成机制改革。为保 护农民种粮积极性,促进农民就业增收,防止出现"谷贱 伤农"和"卖粮难",在特定时段、按照特定价格、对特定区 域的特定粮食品种,先后实施了最低收购价收购、国家临 时收储等政策性收购。收购价格由国家根据生产成本和 市场行情确定,收购的粮食按照市场价格销售。随着市 场形势发展变化,粮食供给更加充裕,按照分品种施策、 渐进式推进的原则,积极稳妥推进粮食收储制度和价格 形成机制改革。2014年起先后取消了大豆、油菜籽、玉 米等粮油品种国家临时收储政策,全面实行市场化收 购。2016年起逐步完善了稻谷和小麦最低收购价格政 策,进一步降低了政策性收购比例,实现了以市场化收购

一发挥粮食储备重要作用。合理确定中央和地方 储备功能定位,中央储备粮主要用于全国范围守底线、应 大灾、稳预期,是国家粮食安全的"压舱石";地方储备粮 主要用于区域市场保应急、稳粮价、保供应,是国家粮食

#### (五)大力发展粮食产业经济

一加快推动粮食产业转型升级。紧紧围绕"粮头 食尾""农头工尾",充分发挥加工企业的引擎带动作用, 延伸粮食产业链,提升价值链,打造供应链,统筹建好示 范市县、产业园区、骨干企业和优质粮食工程"四大载 体",在更高层次上提升国家粮食安全保障水平

-积极发展粮食精深加工转化。增加专用米、专 用粉、专用油、功能性淀粉糖、功能性蛋白等食品有效供 给,促进居民膳食多元化。顺应饲料用粮需求快速增长 趋势,积极发展饲料加工和转化,推动畜禽养殖发展,满 足居民对肉蛋奶等的营养需求。

-深入实施优质粮食工程。建立专业化的粮食产 后服务中心,为种粮农民提供清理、干燥、储存、加工、销 售等服务。建立与完善由6个国家级、32个省级、305个 市级和960个县级粮食质检机构构成的粮食质量安全检 验监测体系,基本实现"机构成网络、监测全覆盖、监管无 盲区"。制定发布"中国好粮油"系列标准,促进粮油产品 提质升级,增加绿色优质粮油产品供给

### (六)全面建立粮食科技创新体系

——强化粮食生产科技支撑。深入推进玉米、大豆、 水稻、小麦国家良种重大科研联合攻关,大力培育推广优 良品种。超级稻、矮败小麦、杂交玉米等高效育种技术体 系基本建立,成功培育出数万个高产优质作物新品种新 组合,实现了5-6次大规模更新换代,优良品种大面积 推广应用,基本实现主要粮食作物良种全覆盖。中国科 学家袁隆平培育的超级杂交稻单产达到每公顷近18.1 吨,刷新了世界纪录。加快优质专用稻米和强筋弱筋小 麦以及高淀粉、高蛋白、高油玉米等绿色优质品种选育, 推动粮食生产从高产向优质高产并重转变。

-推广应用农业科技。2018年,农业科技进步贡 献率达到58.3%,比1996年的15.5%提高了42.8个百分 点。科学施肥、节水灌溉、绿色防控等技术大面积推广, 水稻、小麦、玉米三大粮食作物的农药、化肥利用率分别 达到 38.8%、37.8%,病虫草害损失率大幅降低。2004年 以来实施粮食丰产科技工程,共建设丰产科技攻关田、核 心区、示范区、辐射区1276个,累计增产粮食1.3亿吨,项 目区单产增产量达到全国平均水平的2.3倍。农业科技 的推广应用,为粮食增产发挥了积极作用。

-提升粮食储运科技水平。攻克了一系列粮食储 藏保鲜保质、虫霉防治和减损降耗关键技术难题,系统性 解决了中国"北粮南运"散粮集装箱运输成套应用技术难 题。不断扩大先进的仓储设施规模,2018年实现机械通 风、粮情测控和环流熏蒸系统的仓容分别达到7.5亿吨、 6.6亿吨和2.8亿吨。安全绿色储粮、质量安全、营养健 康、加工转化、现代物流、"智慧粮食"等领域科研成果得 到广泛应用。

### (七)着力强化依法管理合规经营

-完善粮食安全保障法律法规。加快推进粮食安 全保障立法,颁布和修订实施《农业法》《土地管理法》《土 壤污染防治法》《水土保持法》《农村土地承包法》《农业技 术推广法》《农业机械化促进法》《种子法》《农产品质量安 全法》《进出境动植物检疫法》《农民专业合作社法》《基本 农田保护条例》《土地复垦条例》《农药管理条例》《植物检 疫条例》《粮食流通管理条例》等法律法规。

—落实粮食安全省长责任制。确保国家粮食安 全,中央政府承担首要责任,省级政府承担主体责任。 2014年底,国务院出台《关于建立健全粮食安全省长责 任制的若干意见》,从生产、流通、消费等各个环节明确各 省级政府在维护国家粮食安全方面的事权与责任。2015 年,国务院办公厅印发《粮食安全省长责任制考核办法》, 建立考核机制,明确由国家相关部门组成考核工作组,负 责具体实施考核工作,进一步压实地方政府维护国家粮 食安全的责任。地方政府粮食安全意识普遍增强,粮食 安全保障水平不断提升。

-深化粮食"放管服"改革。持续推进简政放权、 放管结合、优化服务,切实强化市场意识和法治思维,牢 固树立依法管粮、依法治粮的意识,依法推进双随机监 管机制及涉粮事项向社会公开。完善粮食库存检查方 式方法和质量安全监管制度,构建粮油安全储存责任体 系和行为准则,确保粮食库存数量真实、质量良好、储存 安全。 (下转第六版)