

潮州市粮食安全保障“十三五”规划

（2016 年—2020 年）

编制时间：二〇一七年三月

潮州市粮食安全保障“十三五”规划

粮食安全是关系国计民生和国家安全的头等大事。“十三五”时期，潮州市全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设，与全国同步全面建成小康社会，建立健全粮食产销合作、流通、储备调控、检验监测和信息化等安全保障体系，确保全市粮食市场供应充足、价格平稳和质量安全至关重要。为深入贯彻党的十八大精神、《国家粮食安全中长期规划纲要》和国家、省有关粮食工作部署，进一步加强对“十三五”期间全市粮食工作的指导，努力实现全市粮食安全和粮食行业科学发展，特编制《潮州市粮食安全保障“十三五”规划》，作为“十三五”期间全市粮食工作的指导性文件。

第一章 “十二五”取得的主要成就

“十二五”时期，潮州市紧紧围绕国家、省有关粮食安全工作部署和要求，以保障粮食安全为核心，认真落实粮食工作政府负责制，切实抓好粮食生产、流通、储备、应急管理、检验监测等一系列工作，扎实推进销区粮食安全保障示范区建设，有效地保障了全市粮食供应、粮食价格稳定和粮食安全，

为全市经济社会持续稳定发展作出了应有的贡献。

一、粮食安全生产得到稳定发展

2011 年以来，全市粮食生产以“稳面积、攻单产、增效益”为重点，进一步夯实粮食生产基础，加快农田基础设施建设，提高粮食综合生产能力。一是认真落实各项惠农政策。2015 年，全市安排粮食补贴共 4237.71 万元，其中一是综合、直补 3426.06 万元，补贴标准是国家、省、市、县级每造每亩分别为 61 元、4 元、0.5 元、0.5 元，合计每造每亩补贴 66 元，全年补贴面积 51.91 万亩；二是良种补贴 811.65 万元，补贴标准是水稻每造每亩 15 元，玉米每亩 10 元，全年补贴面积水稻 51.91 万亩，玉米 3.30 万亩。二是积极推进高标准基本农田建设项目。农业和国土部门协同配合，通过农业、水利、田间道路等工程措施，建设旱涝保收、高产稳产的口粮田，稳定和提高了粮食自给率。2012 至 2015 年，全市建成高标准基本农田 22.01 万亩。三是努力开展粮食高产创建活动。根据省农业厅有关粮食作物高产创建活动方案的总体布置和要求，选用优良品种，采用先进栽培技术，认真组织实施粮食高产创建活动，推进规模化、规范化和机械化种植，提高粮食单产，增加粮食效益。2015 年，全市粮食播种面积达 66.4 万亩，总产达 27.45 万吨，连续 5 年超额完成省里下达给潮州市种植面积、

总产的目标任务。

表 1 “十二五”潮州市粮食生产情况表

年份	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年
耕地面积（万亩）	74.66	74.64	74.58	74.21	62.91
人均耕地面积（亩）	0.28	0.28	0.28	0.27	0.23
粮食播种面积（万亩）	68.05	68.66	66.4	66.3	66.4
粮食产量（万吨）	27.88	28.95	26.64	27.4	27.45

数据来源：潮州市统计年鉴 2011、2012、2013、2014、2015。

二、粮食市场保供稳价成效显著

“十二五”期间，全市各级粮食部门围绕保供稳价的中心任务，切实加强粮食购销工作的指导和服务，取得明显成效。先后制订、出台了《潮州市粮食安全责任考核办法》、《潮州市粮食流通奖励办法》、《潮州市发展和改革局（粮食局）行政处罚量化标准》等制度文件，为全市粮食工作提供了有力的制度保障。加大粮食产销合作力度，市发改局（粮食局）与江西省抚州、宁都、汇昌等地粮食局签署了《关于建立长期稳定粮食产销合作关系的协议》；执行公开竞价交易起拍价定价联席会议制度，并严把储备粮入库质量关，保障市场供应。鼓励支持国有粮食企业参与市场竞争，开展储备粮轮换购销活动，稳定市场价格。全市粮食外购销总量不断上升，2015 年达到 65 万吨，年均增加 5 万吨；粮食价格保持稳定，2011 至 2015 年粮食消费价格指数年均上涨 3.7%，比全省低 1 个百分点。

图 1 “十二五”潮州市粮食消费基本情况



图 2 “十二五”潮州市粮食价格涨跌幅度



三、粮食流通基础设施建设加快

为满足新增储备粮食仓容需要和适应粮食现代物流发展的需要，潮州市采取多种有效措施，加快粮食流通基础设施建设。2011年5月，投资6900多万元，规模较大、设施先进的4万吨市级粮食储备库一期工程竣工投入使用，增强了粮食安全保障能力。2011年以来，全市积极开展老旧粮库的维修保养工作，多方筹措资金近300万元，立足现有仓房，利用储备粮

轮空期进行维修维护，潮安、枫溪区对库房下沉进行了 36 次维修；湘桥区对老旧库房进行防水隔处理；饶平县自筹资金对现有储备粮仓进行加固改造，增加仓容 20%；市粮油军供中心站投入 60 多万元，将原来普通粮仓改造为低温粮油库；市第二粮食储备库采用特殊材料对原有库房屋顶、门窗进行批涂，对 4 个出粮口进行改造，有效提高仓库的气密性，确保熏蒸效果和环境安全。按照《广东省人民政府关于进一步加强全省地方粮食储备工作的通知》（粤府函[2015]91 号）的文件要求，积极落实新的地方储备粮规模，2015 年新增 3.88 万吨（其中市直 1.84 万吨、县区 2.04 万吨），落实到位 40%。全市粮食市场体系建设不断完善，基本形成以国有粮食企业为主渠道、市场主体多元化的收购市场体系，连锁化、规范化的粮食零售市场体系。2015 年底，全市销售粮油平价商店（含超市及兼营店）97 家，市区内放心粮油销售店 6 家。

四、粮食应急保障能力逐步提高

粮食应急管理制度和机制不断完善，应急保障能力逐步提高。2013 年 10 月，修订《潮州市粮食应急预案》，并成立由市发展和改革局（粮食局）、财政局、审计局、经信局、民政局、农业局、工商局、公安局组成的粮食应急指挥部，落实粮食应急市场监管和供应组、粮食应急采购组、粮食应急调运组、粮食应急加工组。订阅《应急宣传手册》及《华南粮食信息》等相关粮食应急资料，加强应急宣传教育和学习，努力提高应

急业务水平。按照“有设施、有协议、有牌子”的要求，切实加强粮食应急保障网点建设。“十二五”期末，全市建设应急供应网点 45 家，其中：市直 2 家，饶平 13 家、潮安 15 家、湘桥 9 家、枫溪 6 家，潮安区建立了全市首个粮食应急配送中心，日配送能力 50 吨，辐射供应网点 30 个；落实应急定点加工企业 7 个，其中：市直 1 家，饶平 2 家、潮安 2 家、湘桥 2 家，日加工稻谷 659 吨；应急定点运输企业 4 个；信息监测点 14 家。

五、粮食流通检验监测得到加强

严格按照国家、省有关粮食流通检验监测的相关规定，充分发挥发展和改革局（粮食局）、工商局、食品药监局等部门的职能作用，依法行政，强化监管，有效保护了粮食生产者、经营者、消费者的合法权益，规范了粮食流通秩序，保证了粮食市场的稳定。**一是加强粮食价格的监测和预警。**建立粮食市场价格监测制度，每周向省上报一次，及时掌握粮食市场行情。在元旦、春节及国庆等节假日，组织相关职能部门对主要农贸市场、超市、集市的粮食价格进行检查，维护市场稳定。**二是把好粮食流通环节市场主体准入关。**各级工商部门充分发挥职能作用，认真贯彻粮食流通管理条例，加强粮食市场主体监管；依法行政打击粮食市场违法行为。2015 年，全市工商部门出动执法车辆 230 台次，出动检查人员 524 人次，清理检查兼营粮油的集贸市场 32 个次，经营粮食企业 316 户次。**三是加强**

粮食流通监督检查。深入开展粮食收购入库、粮油库存质量等专项监督检查，切实加强粮食流通统计制度执行情况、粮油平价商店的监督检查。**四是加强粮食及粮食制品的质量监管。**食品药品监督管理局不断加大执法力度，建立健全从生产到餐桌的全过程粮油质量安全监管制度，确保粮油安全。

与此同时，潮州市粮食安全保障工作上也有着几方面的薄弱环节：**一是粮油加工体系建设滞后。**粮油加工企业规模小、设施科技水平低，精深加工力度、广度不够，产业链短、产品附加值低、经济效益差；粮油加工企业经营管理水平不高，科研人才少，自主创新能力差，产品科技含量低，缺乏市场竞争力；粮食专业合作组织结构松散，粮油订单合同不完善，利益联结机制不紧密，订单履约率低。**二是粮食流通体系建设滞后。**国有粮食企业的零售网点萎缩，主要保留军供配送、国有企业困难职工救济粮油的发放门店；农村的粮食连锁经营和物流配送相当薄弱；全市没有专业的粮食批发市场。**三是粮食储备体系建设仍显不足。**目前，全市地方粮食储备规模为 10.18 万吨，与省政府 2015 年下达的地方粮食储备规模少 5.82 万吨（其中市直 2.76 万吨、县区 3.06 万吨）；原有粮食收储库设施老化、配置差；农村粮食储藏技术服务体系尚未建立。**四是粮食流通检验监测体系有待健全。**粮食行政管理体制有待进一步完善，县（区）粮食行政管理人员有待充实；粮食行政执法队伍尚未建立，缺乏必要执法设施设备；尚未建立专业的粮食质量

检验机构，质量安全监管比较困难。

第二章 “十三五” 面临的发展环境

“十三五”时期，潮州市粮食安全保障工作进入一个崭新的阶段，既面临着前所未有的良好环境，迎来新的发展机遇，也面临着国际国内两个环境的激烈挑战以及自身诸多问题和制约因素。正确认识并准确把握其中的发展机遇和挑战，是做好“十三五”时期粮食安全保障工作的基础。

一、发展机遇

（一）国家战略举措，为粮食安全保障工作提供了新的机遇。粮食安全既是我国经济发展的必备条件，也是社会稳定的基础；保障粮食安全一直是党和政府经济工作的重中之重。党的十八大以来，中央把粮食安全保障工作提升到前所未有的新高度，制定了国家粮食安全战略。《国家安全法》已将粮食安全列为重要内容，要求健全粮食安全保障体系。2014年、2015年，国务院先后出台了建立健全粮食安全省长责任制的若干意见和考核办法，进一步强化省级政府在保障粮食安全方面的责任，并统筹部署一系列政策措施，确保国家粮食安全。国家实施“一带一路”战略，有利于粮油加工企业充分利用全球资源，开展产能国际合作和转移，带动粮机装备“引进来”、“走出去”。

（二）“南粤粮安工程”建设，为粮食安全保障工作提出了新的要求。我省是全国第一常住人口大省、第一粮食销区，

粮食自给率仅为 32%。2015 年 11 月，出台《广东省人民政府关于完善粮食安全政府责任制的实施意见》，进一步明确各级政府粮食安全保障责任，统筹部署各项配套措施，加大投入力度，全力提升粮食安全保障水平。2016 年 6 月，修改完善的《“南粤粮安工程”建设规划（2016-2020 年）》提出，着力推进“优化粮油仓储设施、打通粮食物流通道、完善应急保障体系、保证粮食质量安全、强化粮情监测预警、促进粮食节约减损”六大重点任务建设。2016 年 12 月，《广东省粮食安全保障“十三五”规划》强调，全面推进“南粤粮安工程”建设，确保经济发展新常态下的全省粮食安全，为实现“三个定位，两个率先”总目标提供有力支撑。

（三）国民经济发展和城市化进程加快，为粮食安全保障工作创造了新的有利条件。2015 年，广东省实现生产总值（GDP）72812.55 亿元，比上年增长 8.0%；人均生产总值达到 67503 元；地方一般预算收入 9364.76 亿元，增长 12.0%。同年，潮州市实现生产总值 910.1 亿元，增长 8.3%，增速比全省高 0.3 个百分点；人均生产总值 33953 元，比上年增长 9.7%；地方公共财政预算收入 47.2 亿元，增长 14.4%，增速比全省高 2.4 个百分点。地方财政资金及各种资源将更多地投向农业农村和粮食安全保障工作。城市化进程加快，主食品的消费需求升级，安全优质、营养健康和多元化、个性化、定制化、品牌化的中高端粮油产品消费潜力将逐步释放，并推动粮

油加工企业向高附加值产品方向转型。

图3 2005-2015年潮州市生产总值及增长速度



（四）全面深化改革，为粮食产业健康发展提供了新的制度保障。十八届三中全会决定通过要让市场起决定性作用，积极发展混合所有制经济，改革形成以家庭经营为基础、以合作经营为主导的农业经营体制，既有利于现代生产要素加快投入农业，也有利于广大农民共建共享现代农业。国有粮食企业改革，有利于建立健全现代企业制度，积极稳妥有序发展混合所有制粮食经济，组建粮食企业集团，开展全产业链经营。粮食收储制度改革深化完善，有利于理顺粮食市场价格形成机制，激发市场主体活力，为发展“产购储加销”一体化模式提供坚强的制度保障。

（五）科技创新，为粮食安全保障工作提供了新的动力。改革开放以来，农业科技进步是我国粮食产量提高的最重要因

素，今后仍然具有很大的潜力，特别是农业生产的规模化、机械化的进步，粮食安全产业链综合管理技术的进步，将进一步促使粮食产量的提高和粮食及食品安全。“十三五”时期，我省加快建设数据强省，将有力推动粮食大数据发展，涉及收购、储存、调运、加工和供应等各个环节，并有效调动政府、科研单位、粮食企业等共同参与、协同推进粮食安全保障工作。

二、面临挑战

（一）从国际看，粮食供求形势不容乐观。近年来，由于地区战争、经济衰退、气候变化、自然灾害等影响，许多国家的粮食生产受到了较为严重的损害。全球约 37 个国家需要外部粮食援助，其中 28 个为非洲国家，南苏丹进入饥荒状态，而尼日利亚北部、索马里和也门的粮食安全形势也十分堪忧。阿富汗、布隆迪、中非共和国、刚果民主共和国、伊拉克、缅甸和叙利亚的冲突和内乱也加剧了数百万人的粮食不安全状况，并给周边的难民收容国造成影响。此外，出口的减小或限制直接影响到了国际粮食市场的供应，加上生物燃料的发展、国际投机资金的借机炒作等人为因素的影响，“十三五”期间国际粮食价格大幅波动的可能性依然存在，世界粮食形势并不乐观。随着全球经济一体化、国家“一带一路”战略人的实施，以及国内粮食市场化改革的深入，潮州与全国乃至全球粮食市场的联系将更加紧密，国际粮食市场波动波及国内市场，也必然很快影响到潮州市场，粮食宏观调控面临的形势将更加复

杂，任务将更加艰巨。

（二）从国内看，粮食供需平衡难度较大。我国人多地少，粮食供需长期处于紧平衡状态。近年来，通过采取稳定粮食生产面积、实施优质粮食产业工程、推进农业产业化、实施种粮直补、最低保护价收购等一系列政策措施，我国粮食生产在2015年实现“十二连增”。但围绕我国粮食安全的多种因素依然存在，粮食继续增产面临着诸多制约因素，国内人口总量仍将保持增长势头，粮食需求将继续呈刚性增长。根据《国家粮食安全中长期规划纲要（2008-2020年）》规划目标，2020年，全国粮食生产能力有望达到5.3亿吨，但全国粮食消费总量将达到5.48亿吨，产需缺口仍有1800万吨。再加上粮食品种和区域性结构矛盾日益加剧，国内粮食供求平衡难度较大。

（三）从全市看，粮食供需缺口持续加大。2015年，我市现有耕地面积62.91万亩，五年减少15%的耕地面积；粮食总产量为27.45万吨，粮食需求总量为92.34万吨，产需缺口达到64.89万吨，五年增大41%；粮食自给率仅为29.72%，低于全省平均水平。“十三五”期间随着我市城市化进程加快、国家基本建设用地增加、新农村建设带来的农业产业结构调整等多种因素的影响，耕地面积还将减少；加之我市农业基础设施仍显薄弱、靠天吃饭的现状未得到根本改变，粮食生产能力、粮食产量持续提高能力有限。而外来人口的增加和人民生活水平提高，也将进一步推高我市的粮食需求总量。预计“十三五”

期末，全市粮食产需缺口将达到 76 万吨以上（见附表 1），年均增加 2.19 万吨，品种结构性需求矛盾进一步加剧，保障粮食供应安全面临着诸多挑战。

（四）从质量安全角度看，保障粮食质量安全任重道远。

民以食为天，食以安为先。消费者在温饱问题解决后，对食品安全的要求越来越高。粮食商品是人们消费食品的主要原料之一，也是食品安全的源头之一。粮食质量安全事关人民群众身体健康和生命安全，事关经济的发展和社会的稳定，各级政府在保障粮食供应安全的同时，也要避免农药残留、真菌毒素和重金属超标等问题的发生，保障粮食质量安全。但目前全社会对粮食质量安全监管工作的认识还不到位，粮食质量检验检测能力建设尚存在很大的差距，粮食质量安全监管工作形势仍然严峻。“十三五”期间保障粮食质量安全的检测机构、检验能力尚需得到完备和提升。

“十三五”时期，虽然潮州市粮食安全保障还面临着重大的挑战，但是也存在重要的机遇，总体上看，机遇大于挑战，处于粮食发展与安全的机遇期。各级政府必须积极适应新形势，不断增强责任意识、忧患意识和开拓意识，切实落实粮食安全保障责任，稳定粮食生产，加强粮食产销合作、流通、储备调控、检验监测和信息化体系建设，确保军民粮食安全。

第三章 指导思想、基本原则和发展目标

依据《国家粮食安全中长期规划纲要》、《粮食行业“十三五”发展规划纲要》、《广东省粮食安全保障“十三五”规划》和潮州市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要,结合新形势和潮州市的资源、区位、交通等优势条件,提出“十三五”时期潮州市粮食安全保障的指导思想、基本原则和发展目标。

一、指导思想

以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,坚持“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,坚持**创新、协调、绿色、开放、共享**的发展理念,充分把握粮食工作的基础性、全局性、战略性,树立“大粮食、大市场、大流通”观念,以推进粮食行业供给侧结构性改革为主线,以改革创新为动力,加大投入力度,稳定提高粮食生产能力,着力加强产销合作、流通、储备调控、检验监测和信息化“五个”体系建设,全面落实粮食安全政府责任制,努力打造“**南粤粮安工程**”示范区,确保军民粮食安全,为“十三五”时期潮州市“凤凰腾飞”、“五个强市”的建设目标提供基础性保障。

二、基本原则

“十三五”时期,潮州市粮食安全保障工作必须坚持以下原则:

（一）坚持创新发展。围绕打造“南粤粮安工程”示范区的奋斗目标，着力推动体制机制、安全体系、经营业态等各方面创新，在改革完善粮食流通体制方面取得新突破，在引进应用新技术、新装备等方面取得新进展，不断推进军粮供应军民融合深度发展，激发和释放粮食行业发展新活力。

（二）坚持协调发展。正确处理粮食产区与销区、数量与质量、生产与消费、政府和市场调控等重大关系；培育“产购储加销”一体化的粮食全产业链模式，促进各环节有效对接、协调发展，激发经济活力，着力打造链条完整、效益良好的粮食产业经济体系。

（三）坚持绿色发展。引导粮食种植户从市场竞争的角度，减少甚至完全不再使用化肥和农药，推广绿色种植，降低种植成本，提高粮食品质。积极推广无公害治理虫霉、气调储粮、智能粮情监测、智能通风、节能低碳烘干等绿色生态智能储粮技术，走“绿色储粮”、“生态储粮”之路。

（四）坚持开放发展。建立健全粮食产销合作、网上竞价采购机制，主动适应外部环境变化，更加积极地“走出去、引进来”，有效利用国际国内两个市场、两种资源，拓宽合作渠道，创新合作方式，发展开放型粮食产业经济，拓展粮食行业发展空间。

（五）坚持共享发展。以增进粮食生产者、经营者和消费者福祉为粮食安全保障工作的出发点和落脚点，进一步强化各

级政府的粮食安全责任，全面落实种粮补贴，有效保障农民种粮收益；加强粮食流通体系建设，为粮食经营者营造良好市场环境；稳定粮食市场价格，满足城乡居民不同层次的健康消费需求。

三、发展目标

“十三五”时期，通过稳定粮食生产，加强产销合作、流通、储备调控、检验监测和信息化“五个”体系建设，努力打造“南粤粮安工程”示范区。主要发展目标是：

——**稳定粮食生产能力。**坚持最严格的耕地保护制度和节约集约用地制度，有效保护耕地；大力推进高标准农田建设、农田水利设施建设，提高粮食综合生产能力；落实和完善粮食扶持政策，不断提高农户种粮积极性；严格控制面源污染。“十三五”期间，年粮食播种面积超过65万亩，粮食产量超过26万吨。

——**提高粮食流通水平。**执行收购政策，落实收购资金，抓好粮食收购；建立健全现代粮食物流体系，不断提高粮食物流“四散化”（散储、散运、散装、散卸）比例；加强现代粮食市场体系建设，逐步完善粮食收购、零售和批发市场体系；培育发展新型粮食市场主体，深化国有粮食企业改革，发展混合所有制粮食经济，促进民营粮食企业发展。

——**提升粮食储备调控能力。**全面完成省下达的地方粮食储备规模，大幅提升粮食仓储设施机械化、自动化、信息化和

智能化水平，全市储备粮数量真实、质量良好、储存安全和储得进、管得好、调得动、用得上；完善区域粮食储备调控机制，有效发挥储备粮在政府宏观调控中的作用，确保全市粮食市场供应充足、价格平稳和质量安全。

——**提高粮食质量安全检验监测能力。**落实粮食流通统计制度，加强粮情监测预警；加强粮食质量安全监管机构及质量监测机构建设，建立健全从田间到餐桌全过程的监管制度，粮食流通秩序得到维护、数量质量安全得到保障，形成依法规范、措施有力、覆盖全面、联合协作的粮食监管保障体系。

——**推进粮食行业信息化发展。**推进粮库智能化、粮食企业信息化升级改造，实现信息技术与粮食业务深度融合；打造市级粮食综合信息管理平台建设，实现对粮政、收储、监管、综合分析决策的信息化管理，并对外提供公共服务。

（二）主要指标

潮州市“十三五”粮食安全保障主要指标表

序号	指标	2015年	2018年	2020年	属性
一、粮食生产					
1	粮食播种面积（万亩）	66.4	65.5	65	预期性
2	高标准农田（万亩）	22.01	待补充	待补充	约束性
3	粮食自给率（%）	29.72	26.94	25.45	预期性
二、粮食流通					
5	年粮食消费量（万吨）	92.34	98.36	102.16	预期性
6	年粮食购入数量（万吨）	64.89	71.86	76.16	预期性
7	“四散化”粮食物流比例（%）	65	77	85	预期性
8	区域性粮食批发市场（个）	—	—	1	预期性

三、粮食储备调控					
9	地方储备粮规模落实比例（%）	63	100	100	约束性
10	粮食储备有效仓容（万吨）	10.18	16	16	预期性
11	维修改造粮库仓容（万吨）	—	3.3	3	预期性
12	区域应急配送中心（个）	1	2	3	预期性
13	粮食应急加工能力（吨/天，稻谷及小麦）	659	690	710	预期性
四、检验监测					
14	收获粮食质量调查覆盖率（%）	60	70	90	预期性
15	地方储备粮重金属入库检测率（%）	75	100	100	约束性
五、信息化建设					
16	市级粮食综合信息管理平台与入统企业连通率（%）	0	50	70	预期性
17	地方储备粮库智能化升级改造覆盖面（%）	0	50	80	预期性

注：参考广东省“十三五”粮食安全保障主要指标表，衔接《潮州市农业农村经济发展“十三五”规划》。

第四章 主要任务

一、继续加大农业投入力度，稳定提高粮食生产能力

（一）提升粮食生产能力。一是稳定发展粮食生产。进一步建立健全粮食工作考评制度，保护和建设好基本农田，稳定粮食种植面积；在稳定粮食种植面积的基础上，逐步调整粮食种植品种结构，发展马铃薯生产；积极引进优良粮食品种，推广先进的种植技术；落实“三项补贴”政策，调动农民种粮积极性。规划至2020年全市粮食播种面积稳定在65万亩、总产稳定在26万吨左右，确保粮食生产的安全。二是加强耕地保护与质量提升。落实最严格的耕地保护制度，全面完成永久基本农田划定工作；落实和完善耕地占补平衡制度，推进土地整

理复垦开发。实施耕地质量保护与提升行动，开展水土保持综合治理，改良粮食生产区土壤性状，鼓励和支持粮食生产者采用生态环保方式改善地力，实施测土配方施肥和耕地地力提升项目；加强耕地质量调查监测，重点对粮食产地土壤环境质量特别是重金属进行监测。**三是提高粮食生产机械化水平。**积极引进适宜我市应用的中小农业机械，同时加大农业机械化的推广力度，提高农机化水平。规划至 2020 年，全市拥有农业机械总动力 53.62 万千瓦，联合收割机拥有量 40 台，水稻插秧机拥有量 300 台。农作物耕种收综合机械化水平达到 50%以上，其中水稻耕种收综合机械化水平达到 70%。**四是改善农业生产条件。**进一步广泛发动群众，加大投入力度，认真实施农业综合开发、土地开发整理、改造中低产田等现代标准农田建设和耕地质量保护等项目，建设高产稳产农田，有效改善耕地生产条件、抗灾能力，努力提高耕地复种指数和产出水平。

（二）优化粮食种植结构。随着全市主食品消费需求的升级，推进粮食供给侧结构性改革，不断提升粮食生产规模化、集约化水平。**一是优化粮食品种结构。**重点在饶平县开展粮食作物绿色高产高效创建，示范推广绿色高产高效关键技术，建设现代优质稻米产业示范区；促进全市马铃薯、甜玉米等旱杂粮生产提质增效。**二是发展粮食适度规模经营。**建立健全土地流转服务管理体系，在农村土地确权登记的基础上，有序引导土地向种粮大户等新型经营主体流转。发展粮食适度规模经营，扶持水稻种植向农民合作社、家庭农场和种粮大户集中，扶持社会化生产服务体系发展，降低生产成本。**三是提升粮食**

产业化水平。鼓励农业龙头企业和农民专业合作社做大做强粮食加工业，推动传统稻米加工技术和设备的改造升级，开发应用新技术、新工艺、新设备、新产品。加强优质稻米品牌建设和培育，延长产业链，提升种植效益。

（三）提高粮食生产科技水平。依托省农科院水稻研究所、市农科中心等高等院校、科研院所，不断提升粮食生产科技水平。通过报备、代销证等制度规范进种公司的引种行为，确保引种质量可追溯性。利用市农科中心示范基地、官塘示范基地示范推广优良品种，主要推广种植深优 9516、恒丰优 9802、恒丰优 3550、Y 两优 3088 等杂交品种，常规品种推广华航 33 号、合美占等水稻良种，示范推广种植美玉 3 号等玉米良种，加快粮食作物良种推广应用步伐。通过“良种良法”、“育繁推一体”、“水肥一体化”等项目的应用和技术培训等，示范推广测土配方施肥、水肥一体化、机插秧、尼龙育苗、绿色防控等技术，达到农药、化肥用量双下降。加快推进主要粮食作物全程机械化，加快粮食储备和收烘等加工设施建设。到“十三五”期末，水稻耕种收综合机械化水平达到 70%，良种覆盖率达到 98%以上。

二、深化粮食产销合作体系，提升粮食产销合作水平

（一）巩固发展粮食购销合作关系。鼓励市内粮食企业与江西、湖南、东北等产区粮食企业积极开展粮食购销贸易、库场租赁并购、联营，以及代收、代储、代销等多种形式的合作，

扩大合作规模和范围。积极引导市内粮食企业与产区粮食企业以资产为纽带，通过合资、合作等方式共同组建跨区域的粮食收储、加工和经营企业，实现资源共享、优势互补，形成产销区长期合作互利多赢的格局。支持和鼓励与粮食主产区联合举办产销合作洽谈会、交易会，为企业开展购销合作提供服务平台。

（二）发展粮食订单生产。充分发挥市内国有及国有控股粮食企业在产销合作经营中的主渠道作用，全力支持民营企业与粮食主产区建立紧密型的合作关系，到产区开展订单生产、订单收购或委托粮食产区企业与农户签订粮食收购订单。鼓励采取“公司+基本+农户”的形式，促进农民与市场的有效连接。引导企业签订具有法律效力的产销合同，明确双方权利与义务，使产区更好地根据合同组织生产，实现以需定产、以销订购，逐步建立企业与产区农户利益共享、风险共担的合作机制。

（三）促进跨区域产业化经营。协调金融部门，加大对市内开展粮食产销合作企业，特别是跨区域大型粮食企业的信贷支持力度。充分发挥粮食销区市场优势，鼓励和支持市内企业到产区建立粮食生产基地、设立收购点、开办工厂、直接参与产区的粮食生产、流通，推动企业“走出去”；积极利用粮食产区资源优势，引导粮食产区企业来潮州办厂、办公司，推动外地企业“引进来”，培育一批跨区域、多元化、联结市场和产地、生产者和消费者的主食产业化龙头企业。

三、加强粮食流通体系建设，增强粮食综合流通能力

（一）发展现代粮食物流。探索建立潮州网上粮食交易市场；健全城镇粮食零售市场供应网络，探索开展农村粮油连锁配送经营，满足城乡居民日常粮油消费需求。加快现有粮食物流项目的粮食储运、加工、批发配送和信息等相关配套设施建设，建立粮食企业的电子交易等物流信息系统，实现粮食物流的信息化、网络化。提高粮食物流“四散化”（散储、散运、散装、散卸）比例，有效降低粮食物流成本，提高粮食流通效率。“十三五”期末，全市散装流通份额占流通总量的85%以上。

（二）优化粮食市场布局。完善以批发市场为骨干、粮食收购和零售市场为基础，运行规范、流通顺畅，布局合理、功能健全、统一开放、竞争有序的粮食市场体系。在批发市场方面，以建设功能完善、布局合理、运行规范的批发市场为目标，鼓励和扶持大型粮食企业在市区投资建设区域性中心粮食批发市场。在收购市场方面，执行收购政策，落实收购资金，发挥国有粮食企业主渠道作用，积极培育和发展多元粮食收购市场主体；加强粮食收购市场监管，规范收购市场行为；提高服务意识，强化对收购市场主体服务等。在零售市场方面，推进粮食连锁配送经营、电子商务等先进经营业务创新发展；搞好物流配送、渠道建设的统筹规划和布局，重点做好粮食应急供应网点建设，打造网点方便、质量安全、环境良好、诚信规范

的零售市场网络。

（三）做强粮食流通主体。推进国有、民营等多元化粮食企业发展，培育骨干龙头粮食企业，做强粮食流通载体。**一要做大做强国有粮食企业。**深化国有粮食企业改革，促进国有粮食企业不断完善经营机制，在管好粮油储备、活跃粮食流通、服务政府调控中发挥更大作用。鼓励国有粮食企业通过优化运营模式、延伸产业链条、推进规模化经营等措施，不断增强市场竞争力和抗风险能力。通过财政扶持、用地支持、信贷倾斜、信息服务等措施，努力打造带动能力强、技术水平高、综合实力强的国有龙头粮食企业。深化混合所有制改革，引导非国有资本参与国有粮食企业改革，推进国有企业重组，促进国有资产保值增值，增强发展活力。**二要发展民营粮食企业。**积极营造良好环境，促进有条件的民营粮食企业向集团化、规模化、专业化方向发展，培育1家以上市场竞争力强、生产经营量大、辐射带动面广的骨干粮食企业，成为服务政府调控、稳定粮食市场的骨干力量。支持具有比较优势的粮食企业健全“产购储加销”产业链条，在做强粮食主业的基础上发展多元化经营。**三要推进军粮供应军民融合式发展。**培育军民兼容、宜军宜民、规模集约的现代化军供企业，提升全天候军粮供应能力，满足部队多样化军事任务的保障需求。推进军粮供应与地方粮油储备体系融合。鼓励军供企业开展放心粮油进社区、进学校、进农村，打造军粮供应、放心粮油和应急保障融合发展的新格局。

四、完善粮食储备调控体系，增强政府宏观调控能力

（一）加强粮食储备体系建设。按照《广东省粮食安全保障“十三五”规划》，探索建立构建储备功能完善、品种结构优化、储存方式灵活、承储主体多元、粮食储备安全的储备体系。

一完善粮食储备体系。按照谷物基本自给、口粮绝对安全和保障销区 6 个月市场供应量的要求，落实省下达的地方粮食储备规模。优化储备布局，重点安排在人口集中地区、灾害频发地区和库存薄弱地区。优化储备品种结构，适应潮州市场消费品种结构；以满足居民口粮消费需求为主，兼顾饲料用粮需求；适当增储优质稻谷、小麦、玉米、成品粮等品种，稻谷、小麦、成品粮等口粮品种储备比例原则上不低于 70%。落实成品粮储备规模，确保全市常住人口 10 天以上消费量。确保库存粮食质量安全，储备粮重金属入库检测率达到 100%。

二是改革创新储备粮管理机制。推进应急储备和周转储备相结合、储备品种和消费需求相结合、常规储备和动态储备相结合、国有企业储备和非国有企业储备相结合，进一步改革创新储备粮管理机制。坚持市、县二级地方粮食储备制度；探索建立政府储备和社会储备相结合的分梯级粮食储备新机制，运用财政、金融等政策手段，由地方政府掌控的社会粮食周转储备。同步推进制度建设，完善相关管理制度，实现储备粮管理制度化、规范化。

三是加强储备粮轮换管理。以公开竞价的购销方式轮换储备粮，对储备粮执行公开竞价交易起拍价定价联席会议制

度；委托质量机构对入库储备粮食进行检验，严把储备粮入库质量关，确保储备粮数量真实、质量良好、储存安全和储得进、管得好、调得动、用得上，有效发挥储备粮在政府宏观调控中的作用。

（二）推进粮油仓储设施建设。一要推进市县粮库建设。加大粮食仓储设施建设投入力度，创新投融资方式，积极推动市县粮食仓储设施建设。2016 年建设仓容 3.5 万吨，2017-2020 年建设仓容 8.4 万吨。推进市级中心粮库建设，着力打造一个仓容规模 5 万吨以上的现代化粮库；推进县级骨干粮库建设，因地制宜建设与地方储备粮规模相适应的现代化粮库，每个县（区）应建有一个仓容 2.5 万吨以上的骨干粮库，提升粮库集约化、规模化水平。**二要推进“危仓老库”升级改造。**按照“坚持标准、科技支撑、政府补助、企业为主”的原则，建立粮库维修改造长效机制，对承担政策性粮食储备任务、具备修复条件的粮库进行维修改造，基本消除“危仓老库”存粮。**三要推进绿色粮库建设。**推进无公害治理虫霉、智能粮情监测、智能通风、节能低碳烘干等绿色生态智能储粮技术应用。新建粮库采用“四合一”技术，符合“四散化”发展方向，配备先进的进出仓工艺设备，强化信息化建设，切实提高粮库信息化水平。

（三）强化粮食应急体系建设。建立预防为主、广泛覆盖、平急结合、协同应对的粮食应急体系，完善粮食应急加工、供

应、运输网络，提高粮食应急综合保障能力。**一要完善粮食应急供应体系。**加大扶持力度，依托粮油零售网点、军粮供应站点、商场、超市等，健全粮食应急供应网络，确保每个乡镇、街道（社区）至少设立 1 个粮食应急供应点；重点加强市区粮油应急供应网点建设，做好粮油应急供应网点维护和升级改造工作，提高网点标准化、网络化水平。**二要提升粮食应急加工能力。**推进粮食应急加工企业设备升级改造工作，引导企业新建、扩建粮油加工生产线，推进应急加工企业配备小包装灌装设备、应急发电机、应急运输车辆和粮食质量检验检测设备等。到“十三五”期末，全市粮食应急日加工能力达到 710 吨。**三要提高粮食应急保障能力。**加强应急宣传教育和学习、不断提高粮食系统应急业务水平；健全粮食应急联动机制，加强部门之间、地方之间、条块之间的衔接，实现预案联动、信息联动、物资联动、队伍联动；开展粮食应急预案综合演练，切实提高粮食突发事件的协同应对能力。

五、健全粮食监管保障体系，提高粮食质量安全水平

（一）提升粮情监测预警能力。一要加强粮食生产情况监测。落实农业、气象等涉粮部门职责，建立健全联动机制，做好粮食生产环节监测。实时关注粮食生长、病虫害发生及气候变化情况，及时通报监测信息。加强粮食生产关键节点管理，定期组织基层实地勘查，掌握粮食种植情况。在饶平县建立粮情观测站，定期进行信息采集和警情分析，做好各种病虫害、

气象灾害预警。加强粮食生产情况统计调查，及时分析粮食生产情况。做好收获粮食的质量调查、品质测报和粮食质量安全监测工作。**二要强化粮食市场监测预警。**加强全市粮食市场监测网络建设，进一步完善监测网点功能，升级改造监测网点信息自动采集报送系统。推进粮食流通统计制度改革，做好社会粮油供需平衡调查和粮油市场价格监测工作，合理布局粮油供需平衡抽样调查样本，确保数据的代表性、准确性和时效性。**三是推进粮食质量安全检验监测体系建设。**重点建设市级粮食质量检测机构，切实加强县（区）粮食质量检测机构、国有粮食购销企业检验和粮油生产加工企业检验能力建设，并突出质检机构的公益性职能，健全机构、充实人员、落实经费、加强装备，着力构建起市、县、骨干企业三级粮食质量检验检测体系。加强对农药残留、真菌毒素、重金属超标粮食的监测预警，严防发生区域性、系统性粮食质量安全风险，禁止不符合食品安全标准的粮食进入口粮市场。建立超标粮食处置长效机制。

（二）强化粮食流通监督管理。一要加强粮食生产、收购、储存、加工、运输、销售等环节监管。严格按照国家粮食局“五要五不准”要求开展粮食收购市场检查，保护种粮农民合法权益；加强对储备粮的监督管理，落实库存检查工作，强化动态储备和异地储备监管，确保储备安全；督促粮食经营者落实粮食质量安全主体责任，严格执行国家粮食质量标准，建立粮食质量档案，落实粮食入库、出库检验制度。做好粮食行业安全

生产指导工作，严防重大粮食安全生产事故发生。加大涉粮案件查处力度，严肃查处涉粮违法违规行为。**二要创新粮食流通监督管理方式。**建立抽查企业和检查人员“双随机”机制，更加突出随机抽查、专项检查和突击检查。探索委托社会稽查机构、会计师事务所、质检机构、行业协会等承担账务核查、粮食质量检验和数量核查等工作，提高监管工作效能。推广使用粮油“二维码”溯源系统，实现粮油产品来源可追、质量可溯、问题可查、责任可究。**三要建立健全信用体系。**将粮食市场主体信用信息列入信息公开范围，在政府信用网站进行公示。推进粮食行业诚信评价体系建设，探索建立守信激励和失信惩戒机制，对粮食经营者实行信用监管，提高粮食经营者诚信、守法意识。

（三）提高粮食行政执法水平。**一要加强监管能力建设。**落实粮食质量安全分级管理、属地管理规定，明确监管责任。建立健全粮食流通监管队伍培训、考评机制，完善粮食库存检查和涉粮案件核查专业人才库，打造一支素质较高、执法规范、响应及时、应对有力的粮食流通监管队伍。落实粮食流通监管执法装备配备标准。加强统筹协调，强化多部门、跨地区的执法联动机制，加强信息交流和共享，增强监管合力，提升监管成效。**二要规范行政执法行为。**合理配备执法人员、执法装备。健全粮食行政执法制度，实行粮食行政执法人员持证上岗和资格管理制度，严格执行粮食行政执法全过程记录和重大执法决

定法制审核制度。加强粮食行政执法责任制落实情况监督和考核，督促粮食行政执法人员严格执行粮食行政执法检查操作规程，规范行使粮食行政执法自由裁量权，规范使用监督检查和行政处罚执法文书。**三要提高行政执法水平。**明确粮食行政执法主体，依法依规开展粮食行政执法工作。推行粮食行政执法公示制度，做到管理与服务同行、处罚与教育结合、惩戒与引导并重。健全粮食行政执法案卷评查和管理制度。

六、拓展粮食行业信息化体系，提升粮食行业整体效能

（一）推进粮库智能化升级改造。利用现代信息技术，对粮食仓储设施进行智能化升级改造，在储存、管理、出入库等环节增强数据采集利用和业务协同能力，提高粮食仓储管理信息化、智能化水平。主要包括业务管理系统、智能出入库系统、智能仓储保管系统、粮食可视物流系统（包含智能安防系统）、数据分析与管理系统、财务管理系统、数据中心和数据交换平台等。原有粮库按“基础版”，新建粮库按“标准版”进行建设，分级分步实施，并预留升级接口。力争到“十三五”末，全市储备粮库智能化升级改造覆盖面达 80%。

（二）推进粮食企业信息化改造。鼓励和支持粮食应急配送中心、粮食企业信息化改造，促进粮食应急配送中心和粮食企业将信息系统与应急供应网点和粮食部门连通，全面提升信息化水平，实现粮食部门及时掌握各粮食应急配送中心和粮食企业库存、销售等情况，为调控决策和应急指挥提供支撑，确

保应急保供的精准性、有效性和及时性。

（三）打造市级粮食综合信息管理平台。按照“对接省级平台，联通县区平台和库点，保证数据顺畅传递”的思路，打造市级粮食综合信息管理平台，包括地理信息系统、粮食综合决策支持系统、粮食收储可视化系统、储备粮远程监管系统、价格监测与分析系统、粮食应急保障信息系统、粮食仓储管理系统、原粮质量安全追溯系统和监督检查执法系统等系统建设，实现对粮政、收储、监管、综合分析决策的信息化管理，并对外提供公共服务。

第五章 保障措施

一、强化组织领导

一要提高思想认识。保障粮食安全是历史永恒的主题，是各级政府的基本责任，是广大群众最大的民生问题。全市各级政府、相关部门要从讲政治、保民生、促稳定的高度，进一步统一思想、提高认识、明确目标、落实措施、完成任务，全力做好潮州市粮食安全工作。**二要强化组织领导。**各级政府要与上一级政府签订粮食安全责任书，把粮食安全保障工作摆上应有位置，落实好“米袋子”行政首长负责制，担负起发展粮食生产、搞好总量平衡、落实地方储备、保证市场供应、维护市场秩序的责任，做到有领导分管、有专人负责、有工作方案、有保障措施，确保粮食生产稳定发展和市场供应充足、价格平

稳和质量安全。**三要加强年度考核。**成立考核工作领导小组，按照《广东省粮食安全责任考核办法》、《潮州市粮食安全责任考核办法》的相关要求，认真组织实施，奖优罚劣。

二、加强部门协作

各地、各有关部门要加强协调配合，形成合力，共同推进“十三五”粮食安全保障工作。发展和改革（粮食）部门是规划实施的主体，要加强统筹协调，做好分工安排，着力推进产销合作、流通、储备调控、检验监测和信息化“五个”体系建设，重点支持粮食重点项目的建设；财政部门要落实好财政扶持政策，支持规划实施；国土资源部门要确保耕地保有量，切实保护好基本农田，保障规划项目建设用地；农业部门要稳定粮食产量，提升粮食产能；科技、环保、交通、水利、工商、食品药品监督、农业发展银行等部门要各司其职，密切配合，共同推进规划实施。

三、加强队伍建设

一要加强粮食干部队伍建设。进一步理顺粮食行政管理体制，加强粮食干部队伍建设，健全粮食行政管理机构，赋予粮食行政管理职能，使粮食行政管理部门能更好的发挥政府宏观调控服务作用。加强干部队伍教育培训，鼓励干部职工参加各类学历教育和职业技能教育培训学习，改善知识结构。“十三五”期末，全市粮食工作干部队伍受过高等教育的比例

达到 80%以上。**二要加强粮食行业人才队伍建设。**落实《全国粮食行业中长期人才发展规划纲要（2011—2020 年）》，推进人才“兴粮”战略，实施粮食行业人才能力提升、高技能人才培养和创新人才培养等工程，全面提高潮州市粮食行业人才队伍素质。进一步完善人才制度，营造良好用人环境，强化人才激励机制，充分调动人的积极性，促进全市粮食工作科学发展。此外，要加强经营管理人才队伍建设，培养一批具有一定影响力的优秀企业家。

四、加大扶持力度

强化粮食生产基础地位，优化政府支农投资结构，重点向提高粮食综合生产能力倾斜。完善粮食生产经营奖励政策，加强对粮食产销衔接的支持，对本市的粮食企业到粮食主产区建立粮食生产基地，参与产区粮食生产、收购并定向运回本市及产区粮食企业到本市建立粮食销售网络，丰富本市粮食供应，给予必要的政策扶持。落实国家、省市支持农产品加工业发展的优惠政策，支持重点粮油产业化龙头企业技术改造和新产品开发。加大对粮食应急供应网点、配送中心、加工企业在注册登记、费用缴纳、税收征管等方面政策扶持、财政补助；及时足额安排粮食风险基金。鼓励支持粮食现代物流、农户科学储粮专项建设和粮食收储库点的维修改造。

五、增强科技支撑

依托相关高等院校、科研院所，重点加强粮食质量安全、绿色生态智能储粮、粮油深加工与转化利用、加工与营养、预警信息技术、粮食节约减损等方面的科技支撑。依托大型粮食企业，以创新绩效管理、提升科研能力、促进成果转化等为导向，与高等院校、科研院所合作开展技术创新，推动科研成果产出与应用。建立技术创新市场导向机制，发挥好粮食企业技术创新的主体作用，支持粮食企业开展行业共性关键技术和装备的研发，激发全行业科技创新创业活力。

附表 1

“十三五”期间潮州市粮食产需情况预测表

年份	粮食播种 面积(亩)	粮食总产 量(万吨)	粮食总需 求(万吨)	其中:					粮食总缺 口(万吨)
				口粮	工业用粮	饲料用粮	种子	其他	
2015 年	66.4	27.45	92.34	59.24	4.50	28.04	0.56		65.21
2016 年	66.8	27.59	94.56	60.00	5.00	29.00	0.56		66.97
2017 年	65.5	26.5	96.46	60.40	5.50	30.00	0.56		69.96
2018 年	65.5	26.5	98.36	60.80	6.00	31.00	0.56		71.86
2019 年	65	26	100.26	61.20	6.50	32.00	0.56		74.26
2020 年	65	26	102.16	61.60	7.00	33.00	0.56		76.16

附表 2

“十三五”期间潮州市粮食安全保障重点建设项目表

项目建设地点	项目名称	建设性质	项目占地面积（亩）	建设工期（起止年份）	项目主要内容和建设规模	项目投资（万元）					
						总投资	财政资金	企业自有资金	银行贷款	利用外资	其他投资
一、粮食生产											
全市	高标准基本农田建设项目				待补充						
二、储备调控体系											
	军粮应急储备仓库建设项目	储备	9.55	2017.3至2017.9	散装高大平房仓 4000 吨	440	358	82			
官塘镇 石湖村 鸡母山	市级粮食储备库扩建项目	扩建	110.45	2017.6至2018.5	5座高大平房仓及配套设施，仓容 5 万吨	5710	964		3850		896
	湘桥粮库建设项目	新建	60	2017至2022	8座高大平房仓，仓容 4 万吨	8000		3000	5000		
	潮安文祠储备粮库改建工程	改建	9	2017.1至2018.12	1万吨仓容高大平房仓	2800	2800				
三、信息化体系											
市区	粮库智能化升级改造项目	改建			标准版进行建设，仓容 4 万吨	323.47					

