

国务院关于确保国家粮食安全工作情况的 报告

——2023年8月28日在第十四届全国人民 代表大会常务委员会第五次会议上

国家发展和改革委员会主任 郑栅洁

全国人民代表大会常务委员会：

按照全国人大常委会监督工作计划的安排，受国务院委托，现就确保国家粮食安全工作情况报告如下。

一、近年来保障国家粮食安全开展的主要工作及取得的 成效

习近平总书记高度重视国家粮食安全，反复强调中国人的饭碗任何时候都要牢牢端在自己手上，碗里主要装中国粮。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把解决好十几亿人的吃饭问题作为治国理政的头等大事，提出“谷物基本自给、口粮绝对安全”的新粮食安全观，确立“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。各地区各部门认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，坚决扛起保障国家粮食安全责任，扎实推进各项工作，取得积极成效。近年来，我国粮食生产稳步发展，市场供应充足、运行总体平稳，防范化解重大风险挑战能力不

断增强，粮食安全保障水平显著提升。

（一）加强顶层设计，建立健全保障国家粮食安全政策体系。发挥考核指挥棒作用，督促各地全面落实粮食安全党政同责要求。推动制修订土地管理法、种子法、黑土地保护法、反食品浪费法，修订粮食流通管理条例，制定农田水利条例、农作物病虫害防治条例。印发实施“十四五”系列规划方案，全方位夯实粮食安全根基。

（二）夯实发展基础，稳步提升粮食综合生产能力。深入实施“藏粮于地、藏粮于技”战略，紧紧抓住耕地和种子两个要害，不断提高粮食综合生产能力。党中央、国务院印发实施《全国国土空间规划纲要（2021—2035年）》，统筹划定耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线。全国耕地总量持续下降态势得到初步遏制，2021和2022年连续两年实现净增加。大力推进高标准农田建设和国家黑土地保护工程，划定粮食生产功能区和重要农产品生产保护区。推进节约集约用地，挖掘后备耕地增产潜力。加快实施大中型灌区续建配套与现代化改造和新建大型灌区，提升水旱灾害防御能力。深入实施种业振兴行动，组织开展国家育种联合攻关，基本实现粮食作物良种全覆盖。加强化肥产供储销调控体系建设，保障农业生产用肥用药安全。加强农作物病虫害防治能力建设，推广绿色防控等技术，促进增产增效。到2022年底，累计建成10亿亩高标准农田；

全国耕地灌溉面积超过 10 亿亩，农业科技进步贡献率、主要农作物良种覆盖率、农作物耕种收综合机械化率分别从 2017 年的 52.5%、95%、67.2%提升到 2022 年的 62.4%、96%、73%。

（三）完善政策保障，调动地方重农抓粮和农民务农种粮积极性。健全价格、补贴、保险“三位一体”政策体系，坚持并完善稻谷、小麦最低收购价政策，稳定口粮生产。中央财政及时向农民发放耕地地力保护补贴、玉米大豆生产者补贴、稻谷补贴等惠农补贴，稳定种粮农民收益；在春耕等农业生产关键时期下达实际种粮农民一次性补贴，释放国家重农抓粮积极信号。中央财政安排农业保险保费补贴专项用于实施三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险，实现粮食主产区 826 个产粮大县全覆盖。探索推进“保险+期货”试点。优化产粮大县奖励政策，强化对粮食主产区和主产县的财政奖补力度。完善粮食风险基金制度。在相关政策措施统筹支持下，2022 年全国粮食播种面积 17.75 亿亩，较 5 年前增加了 515 万亩，为粮食生产稳定在 1.3 万亿斤以上提供了有力支撑。

（四）健全粮食流通体系，着力提升应急保障能力。坚持市场化改革取向和保护农民利益并重，稳步推进粮食收储制度改革，多元市场主体购销格局基本形成，政策性收购托底作用有效发挥，努力保障农民“种粮卖得出”。畅通跨省

粮食物流骨干通道。在重要枢纽节点布局建设一批集粮食仓储、物流、加工、交易等功能于一体的粮食物流园区，辐射带动和调拨集散能力明显提升。加强粮食供应保障网络建设，应急加工配送体系更加健全。

（五）有效开展市场调控，保障市场供应和价格基本稳定。健全粮食市场监测预警体系，有效保障全国粮食市场供应。积极推进粮食进口来源多元化。加强政府储备管理。积极推进粮食储备库建设，安全储粮能力持续增强。近年来，我国粮食价格基本稳定，与国际粮价大起大落、剧烈波动形成鲜明对比，为我国物价水平总体保持平稳发挥了重要作用。

（六）推动粮食产业高质量发展，推进全链条节粮减损。实施农产品加工业提升行动，打造一批以粮食为主导产业的现代农业产业园、产业集群和产业强镇。发布实施一批粮食加工技术标准。深入推进优质粮食工程，建成一批粮食产后服务中心、全面提升粮食质检机构功能、支持建设“中国好粮油”行动示范县和示范企业。推动玉米深加工业高质量发展。落实反食品浪费法、粮食节约行动方案，扎实推进节粮减损工作。遏制粮食消费环节浪费，加强反食品浪费监督执法。完善粮食节约和反食品浪费标准，初步建立制止餐饮浪费国家标准体系。

（七）深化国际合作，积极参与全球粮农治理。落实全球发展倡议，深化与联合国粮农组织等国际组织的务实合作，

加强农业南南与三方合作，发起粮食减损等国际倡议。与多个国家和国际组织签署了粮食和农业多双边合作协议。发挥二十国集团、金砖国家、亚太经合组织等机制平台作用，主动发声引领。积极支持国际组织工作，参与国际标准规则制定。发布《中国的粮食安全》白皮书，展现我国保障粮食安全成就，宣示政府立场和政策主张，塑造积极维护世界粮食安全的国际形象。

在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，在各地区各部门共同努力下，我国粮食产量连续 8 年稳定在 1.3 万亿斤以上，2022 年粮食产量 13731 亿斤，粮食单产每亩 386.8 公斤，较 5 年前分别提升了 498 亿斤、13 公斤；人均粮食占有量达 486.1 公斤，高于国际公认的 400 公斤的粮食安全线。习近平总书记指出，“经过艰苦努力，我国以占世界百分之九的耕地、百分之六的淡水资源，养育了世界近五分之一的人口，从当年四亿人吃不饱到今天十四亿多人吃得好，有力回答了‘谁来养活中国’的问题”。这不仅保证了居民食物消费和经济社会发展对粮食的基本需求，更为统筹发展与安全，妥善应对百年未有之大变局、世纪疫情、乌克兰危机等冲击提供了重要支撑，为全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴提供了坚强有力的安全保障。

二、我国粮食安全面临的主要问题和风险

党的十八大以来，我国粮食安全保障能力显著增强，“中

国粮食、中国饭碗”成色更足。但同时也要清醒认识到，保障粮食安全是一个永恒课题，任何时候这根弦都不能松。习近平总书记强调，“在粮食安全这个问题上不能有丝毫麻痹大意，不能认为进入工业化，吃饭问题就可有可无，也不要指望依靠国际市场来解决”。当前，乌克兰危机推动百年变局加速演进，全球农产品产业链、供应链不稳定不确定性明显增加，我国粮食安全仍面临一系列风险挑战，需要妥善应对。

（一）当前面临的主要问题。一是农业生产受自然灾害影响较大。近年来我国极端气候事件有所增多，农业灾害风险加大。与此同时，粮食作物病虫害连年发生、数量增多、范围加大，对我国粮食生产造成不利影响。二是耕地保护形势依然严峻。守住耕地红线的基础尚不稳固，耕地“非粮化”、“非农化”问题依然突出，耕地撂荒现象时有发生。

（二）需持续关注的风险挑战。一是粮食供求紧平衡态势长期存在。习近平总书记指出，“今后一个时期粮食需求还会持续增加，供求紧平衡将越来越紧”。这是基于国情粮情的科学判断，也是当前和未来一段时期我国粮食供求面临的现实问题。特别是随着经济社会持续发展，居民生活水平逐步提高，粮食需求仍将刚性增长，粮食供求将长期处于紧平衡状态。二是资源环境约束持续偏紧。我国农业资源禀赋欠佳，人均耕地占有量和人均水资源量远低于世界平均水平，

给全国粮食供应安全带来挑战。三是科技创新能力依然存在短板。育种全链条创新不够。农机研发及应用距离世界先进水平仍有差距。基层农技推广人员老龄化，人员配备不足。四是比较效益低影响农民种粮积极性。耕地使用细碎化的情况尚未根本改变，粮食生产难以通过规模化经营形成比较优势。同时，近些年粮食生产成本上升较多，比较效益低影响了农民种粮积极性。

三、保障国家粮食安全的工作考虑

粮食安全是关系经济发展和社会稳定的全局性重大战略问题，是国家安全的重要基础。下一步，我们将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚决贯彻习近平总书记关于国家粮食安全的重要论述精神，认真落实总体国家安全观和国家粮食安全战略，牢记“国之大者”，按照党中央决策部署，坚持底线思维、增强忧患意识，多措并举、综合施策，全方位夯实粮食安全根基，着力化解国际粮食市场不利影响，坚决守住国家粮食安全底线。

（一）加强粮食安全保障体系和能力建设。强化粮食安全法治保障，推动出台粮食安全保障法、耕地保护法。全面落实耕地保护和粮食安全党政同责要求，压实地方责任，加快形成更高层次、更高质量、更有效率、更可持续的国家粮食安全保障体系

（二）大力落实藏粮于地。进一步采取过硬实招，压实

耕地保护责任，落实新一轮国土空间规划明确的耕地和永久基本农田保护任务，确保 18 亿亩耕地红线决不突破。改革完善耕地占补平衡制度，将各类对耕地的占用统一纳入占补平衡管理，坚持“以补定占”，健全补充耕地质量验收制度。在实事求是、尊重规律、保护农民利益、加强宣传解读的前提下，循序渐进推动违规占用耕地整改复耕。加强撂荒地治理。全力提升耕地质量，真正把耕地特别是永久基本农田建成适宜耕作、旱涝保收、高产稳产的现代化良田。编制实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动方案，逐步把永久基本农田全部建成高标准农田。深入实施国家黑土地保护工程。确保国内化肥供应稳定充足。充分挖掘盐碱地综合利用潜力，全面摸清盐碱地资源状况，研究编制盐碱地综合利用总体规划和专项实施方案，分区分类开展盐碱耕地治理改良，加快选育耐盐碱特色品种，大力推广盐碱地治理改良的有效做法，做好盐碱地特色农业大文章。大力发展农田水利，在水土资源条件适宜地区新建一批大中型灌区，加快推进现有大中型灌区续建配套与现代化改造。做好防洪防涝工程建设，推进抗旱水源工程和抗旱应急能力建设。深挖农业节水潜力，因地制宜推广高效节水灌溉技术，推动农业可持续发展。调整优化农业生产结构和区域布局，合理确定国内生产发展优先序。

（三）积极推进藏粮于技。加强农业种质资源保护利用，

全面实施农业生物育种重大项目，提高种业企业自主创新能力，组织开展联合攻关，推进育繁推一体化发展，加快培育一批具备自主知识产权的突破性粮食作物品种，有序推进生物育种产业化应用，把当家品种牢牢攥在自己手里。加快农机农艺、良种良法等科技突破，强化现代农业产业技术体系建设，加强农机农艺融合和集成示范。促进科技成果协同推广，推进良田、良种、良法、良机、良制融合配套，健全基层农技推广体系，发挥农垦示范带动作用。始终立足抗灾夺丰收，加强基础设施建设，强化灾害应急管理，加大技术推广力度，健全农作物病虫害等防治体系，逐步构建农业防灾减灾长效机制，全面提高农业抗风险能力。

（四）加大农业保护支持力度。调动地方政府重农抓粮积极性。积极支持耕地保护建设、种业振兴行动和农业机械化应用，守住粮食生产的“命根子”。健全粮食主产区利益补偿机制，推动农业资金更多向粮食主产区倾斜。支持主产区发展粮食加工产业，把更多增值收益留在主产区。调动农民务农种粮积极性。建立健全种粮农民收益保障机制，坚持并落实好稻谷、小麦最低收购价政策；推进农业保险提质增效，增强防范化解农业生产风险的能力；加大金融支持，带动更多社会资金投向粮食产业；鼓励发展订单农业，推进粮食产销衔接；积极培育新型农业经营主体，发展多种形式的适度规模经营及面向小农户的代耕代种等社会化服务，不断

提高粮食生产现代化水平。调动科技兴农积极性。推进农业科技机制改革，实现农业科技推广向集成技术推广转变、从单个环节技术服务向提供全程技术服务转变，加快成果转化、升级换代，促进农业科技提质增效。加快培育一批有文化、懂技术、善经营、会管理的高素质农民。

（五）切实提升粮食调控能力。强化产购储加销协同保障，完善粮食监测预警体系，加强精准调控和预期管理，保障粮食市场运行总体平稳。维护粮食市场秩序，积极开展正面宣传，发布权威信息，增强全社会对国家粮食安全保障信心。完善粮食储备设施区域布局，提高绿色储粮设备和技术应用水平。

（六）加快构建现代粮食产业和流通体系。以“粮头食尾”和“农头工尾”为抓手，优化粮食加工结构和布局，构建从原粮到成品、产区到销区、田间到餐桌的“大粮食”、“大产业”、“大流通”格局。深入推进优质粮食工程，实施粮食绿色仓储、品种品质品牌、质量追溯、机械装备、应急保障能力、节约减损健康消费“六大提升行动”。推进米面等主食制品的工业化生产和社会化供应，加大全谷物食品等优质特色产品供给。引导粮食深加工产业加快结构调整和升级、优化产业布局。培育壮大龙头企业，带动品种培优、品质提升、品牌打造和标准化生产。抓好政策性收购，积极推动主体多元、渠道多样、优粮优价的市场化收购。加强粮

食产后服务体系建设。提高省际粮食流通的组织化程度，构建长期稳定、高效精准的粮食产销合作关系。提升粮食进口口岸接卸、仓储、疏运能力以及沿海沿江等关键节点中转分拨能力。

（七）不断提高多元食物供给能力。积极开发各类非传统耕地资源，加强科技研发和生产投资，探索有效发展模式，突破我国传统耕地稀缺的自然条件限制。统筹用好后备耕地、森林、草原和江河湖海资源，拓宽食物来源渠道。利用非耕地发展设施种植业，发展畜禽立体养殖，建设肉牛肉羊集约化养殖设施。发展生物科技生物产业，培育壮大食用菌产业，大力发展新型饲用微生物蛋白。增加水产品供给，建设现代海洋牧场，加强远洋渔业资源开发。

（八）深入开展粮食节约减损行动。强化全链条管控，加强农业机械研制推广，提高粮食作物机械化作业水平，持续推进机收减损；加快仓储设施升级改造，改善粮食产后烘干条件，提升烘干能力，大力推广绿色储粮技术；鼓励发展粮食循环经济，完善粮油技术标准，引导口粮适度加工，减少加工损耗和营养流失；引导公众养成科学合理膳食习惯，多措并举制止粮食消费领域浪费；加强饲料粮减量替代，提高饲料利用效率。开展反餐饮浪费专项治理，促进建立餐饮行业反食品浪费制度规范，强化反食品浪费管理。大力开展爱粮节粮宣传，营造爱粮节粮、健康消费的社会风尚。

长期以来，全国人大常委会高度重视粮食安全工作，人大代表对粮食调控、立法等工作积极建言献策，为政府部门做好国家粮食安全保障工作提出了宝贵意见和建议。在此，我们向全国人大常委会表示衷心的感谢。今后，我们将认真学习贯彻习近平总书记关于国家粮食安全的重要论述，全面贯彻落实党中央关于粮食安全的战略部署，在全国人大的监督下，将各项政策措施落到实处，切实提高国家粮食安全保障水平，确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中。

谢谢大家！