

北京市粮食流通“十二五”时期发展规划

引 言

“十二五”时期，是实现全面建设小康社会奋斗目标的关键时期，是深化粮食流通体制改革的攻坚时期，是发展现代粮食流通产业的重要时期。科学编制本市粮食流通“十二五”时期发展规划，对于加快实施“人文北京、科技北京、绿色北京”发展战略，推进中国特色世界城市建设，提升首都粮食安全保障水平具有重要意义。依据《国家粮食安全中长期规划纲要（2008-2020年）》、《北京市国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》，制定本规划。

一、过去五年的发展成果

“十一五”期间，本市粮食流通行业深入学习实践科学发展观，认真贯彻落实党和国家的粮食方针政策，紧紧抓住北京奥运会、新中国成立60周年庆典的契机，深化粮食流通体制改革，不断完善首都粮食安全保障体系，积极应对复杂多变的市场形势，经受住了国际粮食危机，以及国内粮食价格波动、自然灾害多发的严峻考验，始终保持了充足的粮食供应，保持了粮食市场平稳运行，为首都经济社会发展做出了重要贡献。

—— **粮食市场繁荣稳定。**“十一五”末，全市粮食年消费量512万吨，年产量116万吨，产销缺口依然较大。在政府宏观调控和市场机制的共同作用下，保持了粮食市场平稳运行，实现了粮食供需基本

平衡。国有粮食企业发挥了粮食流通的主渠道作用，外埠粮源基地建设取得突破性进展，粮源掌握能力不断增强。213家企业取得粮食收购资格，农村粮食收购市场有序发展。多元化市场主体活跃，丰富了粮食品种供应。粮食行业充分发挥了保民生、促和谐、稳物价的基础作用。

—— **政府调控能力明显增强。**粮食市场监测预警和应急保障体系进一步完善，能够及时、准确掌握市场动态，保障粮油应急供应。市与区县粮油储备进一步充实，市级粮食储备和食用油储备规模分别达到全市城乡居民6个月和60天的正常消费量，成品粮油储备规模达到全市城乡居民10天的正常消费量，落实了14家粮食应急加工企业和335个应急投放网点。规范了区县粮食储备，进一步落实了粮食工作区县长负责制。市储备粮宜存率连续4年达到100%，规范化管理水平居全国前列。启动了“北京市粮食安全实时监测信息系统一期工程”，为提高粮食流通的信息化管理水平创造了有利条件。

—— **粮食流通产业稳健发展。**粮食仓储业稳健发展，科学储粮设施进一步改善。在政府投资的有力拉动下，企业积极投资粮食仓储设施建设，仓储条件进一步改善。“十一五”末，粮食仓容和食用油罐容分别比“十五”末增长12%和26%。粮油加工业平稳较快发展，加工能力趋于合理、均衡、稳定。北京国家粮食交易中心带动了大宗粮油贸易的开展，重点粮食批发市场发挥了成品粮集散功能，零售企业方便了城镇居民粮食消费，基本形成了开放式、多层次、主体多元化的粮食流通格局。

—— **国有粮食企业步入健康发展轨道。**国有企业改革稳步推进，经营机制进一步健全。京粮集团构建起“一链两翼多支撑”的发展格局，取得了跨越式发展。区县粮油总公司仓储、经营、资产运营三大板块互为支撑，均衡发展。全市国有粮食企业连续5年保持盈利，其中购销企业连续9年保持盈利。

—— **粮食流通法制环境进一步改善。**重新修订了《北京市储备粮管理办法》（市政府令第221号），相关配套文件陆续出台，为实现更高水平的规范化管理提供了法制保障。调整了市储备稻谷存费标准和市储备粮损耗标准，调动承储企业科学储粮积极性，为管理好市储备粮创造了有利条件。粮食行政执法工作制度化，粮食库存检查常态化，保证了粮食质量安全和生产安全，为维护粮食市场秩序提供了有力保障。

五年取得的成绩来之不易，积累的经验弥足珍贵。概括起来主要是：坚持以科学发展观为指导，处理好积极探索与稳步推进的关系；坚持把保障首都粮食安全作为一切工作的出发点和落脚点，努力打造首都粮食安全的长效机制；坚持发挥市场配置粮食资源的基础性作用和国有粮食企业的主渠道作用，处理好粮食购销市场化与加强政府调控监管的关系；坚持把市政府有关部门的支持和配合，作为推进粮食体制机制创新的重要保障；坚持粮食工作市、区县长负责制，充分发挥市与区县两个积极性。“十一五”时期取得的成果，为“十二五”时期发展奠定了坚实基础。

二、未来五年的发展环境

“十二五”时期，粮食流通工作机遇与挑战同在：

机遇方面：一是党中央、国务院高度重视粮食工作，强农惠农政策不断加强。国内粮食生产连续7年丰收，粮食供需基本平衡，库存仍处于较高水平，国家一系列宏观调控政策的实施，有利于保持粮食市场平稳运行，为保障首都粮食安全创造了有利条件。二是首都的功能定位和“四个服务”的工作特征，对粮食流通工作提出了更高要求，有利于粮食产业结构调整和优化升级，为发展现代粮食流通产业提供了有力支撑。三是经过多年的发展，本市粮食产业已具备了相当的规模，产业实力不断增强，为可持续发展提供了重要保障。

挑战方面：一是极端自然灾害频发，能源价格高企，加剧了粮食供需紧张的态势，对稳定国内市场带来较大压力，抑制了利用国际市场平衡国内市场的空间。二是我国粮食区域布局和品种结构矛盾突出。小麦消费量稳中略增，粳米消费维持偏紧格局，玉米消费增长较快，大豆、食用植物油消费依然保持增长势头。粮食生产向优势产区集中的趋势更加明显，主销区对主产区粮源依赖性不断增强。三是本市粮食流通工作还存在薄弱环节。基础设施建设和应急保障能力还需进一步加强，产业结构和布局还需要进一步优化，储备粮规模、结构还需要进一步调整，粮食流通管理体制深化改革还需要进一步深化。

三、未来五年的发展目标

（一）指导思想

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，适应国内外粮食形势变化，不断满足广大消费者的粮食需

求，以建设与中国特色世界城市相适应的粮食安全保障体系为主题，以转变粮食经济发展方式为主线，以发展现代粮食流通产业为切入点，创新体制机制，强化科技支撑，增强产业实力，稳定粮源供应，保持粮食市场平稳运行，保障首都粮食安全。

在发展中要注意把握好以下四个基本原则：

—— **坚持市场导向，加强政府调控。**继续推进市场化取向的粮食流通体制改革，充分发挥市场配置资源的基础性作用，优化粮食产业发展环境，推进国有粮食企业改革，引导多元化粮食企业发展。灵活运用多种手段调控粮食市场，增强调控的预见性、针对性、有效性。

—— **坚持统筹兼顾，促进协调发展。**统筹规划，合理布局，突出重点，加快推进粮食产业组织结构、产品结构、布局结构的调整。加强粮食产销合作，实现粮食收购、储存、加工、销售各环节的有效衔接，促进本市城乡及周边地区粮食流通产业的协调发展。

—— **坚持科技支撑，转变发展方式。**应用信息、生物、材料等高新技术的成果，改造传统粮食产业，推广低碳技术，发展绿色储粮，减少粮食损耗。加快粮食行业发展方式的转变和结构升级，走可持续发展之路。

—— **坚持以人为本，服务保障民生。**以提高人民生活质量为出发点和落脚点，强化粮食质量安全监管，完善粮食质量标准控制体系，保障城乡居民粮食消费安全、便利。

（二）总体目标

“十二五”时期，全市粮食流通发展的主要目标是：紧紧围绕“人文北京、科技北京、绿色北京”战略和建设中国特色世界城市的目标要求，以更高的标准构建首都粮食安全保障体系，加快发展现代粮食流通产业，加快粮食经济发展方式转变，为把北京建设成为繁荣、和谐、文明、宜居、健康的首善之区，做出粮食行业应有的贡献。

—— **粮源供给稳定充足。**产销合作机制进一步完善，外埠粮源采购基地进一步拓展，粮食流通渠道畅通，加工能力均衡、稳定，粮食供应充足、快捷，本市粮源控制力明显增强。预计“十二五”期间，全市粮食年消费量520万吨左右，其中本市自产120万吨左右，外埠粮源采购基地掌控粮源120万吨左右，本市可以直接控制的粮源占消费量的近50%。

—— **粮食市场繁荣稳定。**粮食供需基本平衡，价格水平合理，法律保障体系健全，市场秩序良好，重点企业示范和带动作用明显，多元市场主体共同发展，粮食仓储、加工、采购基地布局进一步优化，现代粮食产业体系初步建立，产业发展实力明显提高，基本实现粮食购买便利化、粮食产品营养化、知名品牌丰富化、经营主体多样化、仓储管理规范化、粮油储藏绿色化。

—— **调控能力不断增强。**建立市储备粮规模、结构随人口、消费量变化的动态调整机制，粮食储备充足，信息监测及时、准确，市场监管到位，调控机制健全，能够保持粮食市场平稳运行。市储备粮总规模不低于全市城乡居民6个月正常消费量，其中成品粮油储备规模不低于15天正常消费量。原粮转化能力和成品粮供应能力明显增

强，成品粮应急生产能力由 60%提高到 70%，应急反应机制健全，应急保障能力居全国领先水平。

—— **基础设施明显改善。**加快老、旧仓房的更新改造，新建与成品粮储备需求相适应的低温仓，增建重点国有企业的大米、面粉加工和分装设施，符合国家标准的高大平房仓比例由 50%提高到 65%，粮食总仓容增加 10%。绿色储粮技术广泛应用，储粮信息化管理水平大幅度提高，市储备粮科保率达到 100%。

四、主要任务

“十二五”期间，本市粮食流通的主要任务是：**围绕一个主题，提高两个能力，优化三个布局，健全四个体系。**“一个主题”是建设与中国特色世界城市相适应的粮食安全保障体系；“两个能力”是日常供应能力和应急保障能力；“三个布局”是粮食仓储业布局、粮食加工业布局、粮源采购基地布局；“四个体系”是粮食产业化体系、粮食调控体系、粮食市场体系、粮食行政执法保障体系。

（一）完善首都粮食供给保障体系，提高粮食安全保障水平。

按照建设中国特色世界城市对粮食流通工作的新要求，把思想统一到中央对“十二五”时期经济和社会发展的总体判断和要求上来，抓住可以大有作为的重要战略机遇期，加快向粮食安全的高端形态发展。健全粮食安全调节机制，加快粮食购买便利化、粮食产品营养化、知名品牌丰富化、经营主体多样化、仓储管理规范化的发展，不断满足广大消费者的粮食新需求，实现粮食价格基本稳定、供求基本平衡、流通规范有序、企业快速发展。坚持“为耕者谋利，为

食者造福”的理念，增强行业凝聚力、自豪感和责任意识，集全行业之力保障民生，方便百姓生活，把粮食行业打造成为“百姓的贴心行业”。

（二）改善基础设施条件，提高日常供应能力和应急保障能力。

按照“基础有提高，应急有保障”的原则，加强粮食流通基础设施建设。淘汰即将进入报废期的老旧仓房，增建符合科学储粮、绿色储粮要求的高大平房仓和低温仓，提高配套设施的科技水平，进一步改善储粮基础条件。选择条件较好的国有粮食仓储企业，新建大米、面粉加工和分装设施，逐步实现粮食仓储和加工无缝衔接，提高应急供应能力。选择具备条件的粮食储备库作为跨省物流通道的节点，配备散装、散卸、散存设施，提高粮食快速接卸和发运能力。做好本市与国家粮食物流规划的衔接，落实重点项目，加强粮食储备库、重点加工企业、重点粮食批发市场建设，加快构建现代粮食物流体系。加快“北京市粮食安全实时监测信息系统二期工程”建设，提升粮食流通管理的信息化水平。

（三）优化粮食仓储业布局，提高科学储粮水平。

按照“科学规划、分步实施，政府引导、渠道多样，技术创新、结构优化，整合资源、修建结合”的原则，加快粮食仓储业布局调整和结构升级，更好地适应北京城市发展和政府调控的需要，增强大型粮库的辐射能力。调整仓型结构，新建仓型以符合国家“四散化”要求的高大平房仓为主，力争高大平房仓比重达到总仓容的65%以上，配备机械通风设施、计算机管理系统、环流熏蒸、粮情测控设施。积

极采用新技术、新工艺、新设备、新材料和新能源，提高节能减排水平。推广绿色储粮技术，采取仓房保温隔热、惰性粉防虫、气调储藏等手段，逐步提高低温储粮、准低温储粮、不投药储粮的比例，加快绿色储粮新技术的研究与应用。发挥北京市粮油食品检验机构的技术优势，加强粮食质量安全监测体系建设，改善检验室条件，增加检验设备，提高市储备粮承储企业粮油质量指标和储存品质指标的检验能力。

（四）优化粮食加工业布局，提高原粮转化能力和成品粮供应能力。

粮食加工企业布局尽可能与仓储设施有效衔接，提高产业的集聚度，逐步向板块结构和物流园区方向发展。面粉加工业重心向衔接河南、河北、山东小麦进京方向发展，逐步在本市南部地区形成面粉加工业中心。大米加工业重心向衔接东北稻谷进京方向发展，逐步在本市东部、东北部地区形成大米加工业中心。玉米加工业与饲料和酿造业相衔接，逐步在本市北部、东北部地区形成玉米加工业中心。在本市及周边地区，保持合理、均衡、稳定的粮油加工能力，支持本市粮油应急加工企业的发展，原粮转化能力和成品粮供应能力进一步提高。加强与中央企业及本市周边大型粮油加工企业的合作。规范和引导多元化大米加工企业的发展。鼓励外地在京有品牌影响力、有一定规模、信誉好的粮油加工企业开展经营。

（五）优化粮源采购基地布局，增强本市粮源掌控能力。

按照“布局合理，渠道可靠”的原则，加快外埠粮源采购基地建设。支持本市企业在东北地区建立稻谷采购基地，在河南、河北等地建立小麦采购基地，在天津港建立食用油采购基地。支持条件较好的粮源采购基地，向采购、加工、储存一体化方向发展。通过外埠粮源采购基地建设，使本市对外埠粮源的直接掌握能力提高到每年120万吨，占全市总消费量的20%以上。支持本市企业通过收购、租赁、合作等多种方式，进一步拓宽粮源采购渠道，细化品种结构，加强粮食产销合作。加强省市政府之间的粮食产销合作，完善相关政策措施，进一步完善粮食产销区之间的利益协调机制。

（六）健全现代粮食产业体系，提高粮食产业发展实力。

发挥首都经济发达、粮食消费能力强的优势，加快健全以优势企业为龙头，现代粮食物流和加工为依托，科技为支撑的粮食产业化体系。培育产业化龙头企业，合理引导企业兼并重组，提高产业集中度，发展拥有知名品牌和核心竞争力的大中型企业。加快国有粮食企业改革与发展，以建立现代企业制度为方向，以发挥主渠道作用为重点，加快转变发展方式，切实提高企业市场竞争力和影响力。引导多元市场主体发展，鼓励民间资本进入粮食流通领域，参与对主产区“一手粮源”的组织和粮食加工、批发、零售环节的经营，满足多层次的消费需求，共同繁荣粮食市场。有条件的民营企业可以通过联合重组方式做大做强，加快粮食收购、加工和销售一体化，发展成为主业突出和特色鲜明、市场竞争力强的集团化公司。加快发展结构优化、技术先进、安全营养、绿色环保的现代粮食加工业。通过提高产品附加值，

扩大利润空间，提高盈利能力。推进传统主食品的工业化生产，满足人们快节奏的生活需求。

（七）健全政府粮食调控体系，确保粮食市场平稳运行。

提高粮油储备能力，根据人口变化和市场调控的实际情况，建立储备粮规模、结构动态调整机制，成品粮油储备规模不低于15天正常消费量。提高信息监测和预警能力，强化网络建设，加强信息汇总分析，准确把握国际、国内粮油市场动态，引导企业开展经营，为政府决策提供信息支撑。完善《粮食供给应急预案》，明确职责分工，细化工作流程，落实投放网点，健全各环节紧密衔接、运转高效的反应机制，进一步提高粮食应急供应能力。利用市储备粮轮换机制调控市场，根据不同时期、不同品种的供求和价格变化，及时采取有针对性的措施，提高市场调控能力。进一步丰富政府市场调控手段，健全政府调控的企业支撑体系，发挥大型国有粮食企业的积极作用，稳定粮食供应和市场价格。

（八）健全粮食市场体系，保障民生方便百姓生活。

按照“政府推动、依市建场、资源优化、功能提升”的原则，加快建设以北京国家粮食交易中心为龙头、重点粮食批发市场为骨干、收购和零售市场为基础，统一、开放、竞争、有序的现代粮食市场体系，全面提升粮食市场体系的功能。提升北京国家粮食交易中心的服务水平，完善竞价交易系统，逐步探索开展中远期代理交易。支持重点粮食批发市场的升级改造，改善场地、库房、质量检验、运输条件，发展集仓储、批发、加工、配送“四位一体”的粮食物流中心。健全

粮食零售供应网络，推进粮食连锁经营和电子商务的应用，创新经营理念，提高零售网络的服务水平和效率。

（九）健全行政执法监管保障体系，维护良好的粮食流通秩序。

加快健全以粮食法律法规为依据，质量安全为重点，库存监管为主线的面向全社会的粮食流通行政执法监管保障体系。加强粮油质量检验体系建设，提高综合检验能力和快速应对粮食质量突发事件的能力。以原粮质量安全监管为重点，严格执行粮油质量标准，开展粮食储存、出入库制度执行情况的执法检查。强化粮食市场监管，加强对粮食经营者执行粮食流通政策情况的监督检查，加强对政策性粮食供应情况的监督检查。健全“权责明确、行为规范、监督有效、覆盖全面”的粮食流通监督检查体系，落实定期检查、专项检查、重点抽查和专案调查等制度，实现政策性粮食检查、粮油库存检查、社会粮食流通检查的常态化、制度化。

五、保障措施

（一）强化粮食安全责任。

全面落实粮食工作市、区县长负责制。市政府有关部门要各负其责，统筹协调，切实做好粮食流通、储备和市场调控工作，确保粮食供求平衡、价格基本稳定。区县政府要全面承担本辖区粮食安全的责任，充实粮食储备，落实粮食风险基金，加强粮食市场监测和预警分析，加强粮食流通基础设施建设，健全粮食应急供给保障体系。粮食经营者要严格执行粮食库存的有关规定，履行报送粮食流通统计数据的义务，在发生紧急情况时服从政府统一安排和调度。

（二）加大政策支持和资金投入力度。

积极争取中央资金和政策支持，加大政府对粮食流通基础设施的投入力度，带动社会资本参与粮食流通行业发展建设，提高粮食流通的现代水平、科学储粮水平和质量检测能力。合理使用粮食仓储设施维修资金，维护好市储备粮相关基础设施。合理使用粮食产销合作专项资金，支持本市国有企业在主产区建立粮源采购基地。

（三）推进粮食流通产业发展。

落实市储备粮承储企业的税收优惠政策，支持国有粮食购销企业发展。落实国家对重点产业化龙头企业的支持政策，在固定资产购置、技术升级改造、技术引进、粮食生产基地建设等方面给予资金补助或贷款贴息。探索粮食产业园区建设，支持粮食物流业发展。加强与中央在京企业的合作，发挥中央企业在产业结构调整 and 转型升级中的引领和示范作用。

（四）推进粮食科技创新。

应用绿色储粮、远程电子测温、网络视频监控等技术，提高科学储粮水平。发展集装化装备、现代物流信息技术，推动现代粮食物流产业发展。调动专业科研机构积极性，利用社会科研资源，加快粮食质量快速检测技术、主食品工业化生产技术的研究与应用。

（五）加强粮食流通法制建设。

认真贯彻执行国务院《粮食流通管理条例》，加大监督检查力度，维护正常的粮食流通秩序。完善《北京市储备粮管理办法》配套制度，确保市储备粮数量和质量安全。加强粮食行政执法队伍建设，提高执

法能力和水平。加强粮食普法宣传，提高粮食经营者自觉依法经营意识。

（六）加强粮食流通人才队伍建设。

加大干部培养和人才引进力度，鼓励粮食行政管理部门党政干部到基层和生产一线进行实践锻炼。推行国家职业资格证书制度，深入开展职业技能培训和鉴定工作，推动技能人才队伍梯次配备。鼓励企业开展职业培训和岗位练兵，促进技术交流和学习。推行企业首席技师制度，引导企事业单位建立健全人才考核评价、岗位使用和激励保障机制。

（七）引导科学节约用粮。

深入开展爱粮节粮宣传工作，倡导崇尚节俭、科学饮食、健康消费的生活理念和饮食文化，减少食品的不合理消费，摒弃不健康的消费习惯，促进形成科学合理的膳食结构。推广农户科学储粮技术，减少粮食产后损失。倡导科学用粮，提高粮食综合利用效率和饲料转化水平。大力实施“放心粮油”工程，提高城乡居民粮油食品安全保障水平。