

# 关于深化粮食产销合作 提高安全保障能力的指导意见

国粮发〔2018〕155号

各省、自治区、直辖市发展改革委、经信委（工信委）、粮食局、财政厅（局）、交通运输厅（局），中国人民银行上海总部和各分行、营业管理部、各省会（首府）城市中心支行，国家税务总局各省、自治区、直辖市和计划单列市税务局，各工商行政管理局（市场监督管理部门）、银监局，各铁路局集团公司，中国农业发展银行，各中央粮食企业：

为深入推进农业供给侧结构性改革，主动适应粮食收储制度和价格形成机制改革的新形势，进一步推动粮食产销合作向纵深发展，切实提高粮食安全保障能力，根据《国务院关于建立健全粮食安全省长责任制的若干意见》（国发〔2014〕69号）、《国务院关于建立粮食生产功能区和重要农产品生产保护区的指导意见》（国发〔2017〕24号）、《国务院办公厅关于加快推进农业供给侧结构性改革大力发展粮食产业经济的意见》（国办发〔2017〕78号），以及国务院关于完善粮食收储制度

和粮食主产区利益补偿机制等有关文件要求，提出如下意见。

## 一、总体要求

深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，积极适应我国社会主要矛盾变化和粮食供求状况、加工区域布局调整新形势，紧紧围绕“确保国家粮食安全，把中国人的饭碗牢牢端在自己手中”总要求，坚持稳中求进工作总基调，认真落实国家粮食安全战略、乡村振兴战略和健康中国战略，以推进粮食收储制度和价格形成机制改革为契机，在充分发挥市场在资源配置中决定性作用的同时，通过政府引导和政策支持，鼓励产销区发挥各自优势，建立长期稳定的产销合作长效机制，充分发挥粮食流通对生产的引导作用，促使粮食生产和消费有序衔接、顺畅流通，稳定主产区粮食生产能力，促进种粮农民增收，为主销区提供稳定可靠的粮源供给，提高国家粮食安全综合保障能力。争取通过三至五年的努力，使产销区之间的合作关系更加紧密和稳固，通过政府间产销合作协议解决供需缺口的占比得到较大幅度增加，企业执行产销合作协议的履约率进一步提高，产销合作形式更加多样、内容更加丰富、层次更加深入，粮食流通效率和组织化水平明显提升，使产区粮食有稳定的销路，销区市场供应有稳定的粮源，实现更高质量、更可持续的国家粮食安全。

## 二、基本原则

**政府推动、部门协调。**充分发挥政府部门推进粮食产销合

作的指导协调服务作用，制定和完善相关扶持政策，搭建服务平台，发布权威信息，加强组织引导。有关部门相互配合、密切合作，共同推动粮食产销合作持续健康发展。

**市场主导、企业运作。**坚持企业的市场主体地位，以市场需求为导向，以经济利益为纽带，引导企业主动作为，激发企业内生动力，开展多种形式的产销合作。

**优势互补、互惠互利。**产区发挥粮食生产、加工和仓储设施优势，努力为销区提供绿色、优质、安全的粮食。销区发挥市场和资金等优势，支持产区稳定发展粮食生产，增强粮食流通能力，满足本地区粮源供应，实现合作共赢。

**丰歉保证、长期稳定。**粮食供大于求时，销区优先到稳定合作的产区采购，缓解产区粮食收储矛盾；粮食供应偏紧时，产区优先保证稳定合作的销区粮食供给，解决销区粮源不足问题。

**法治保障、开放共享。**坚持依法依规，不断优化政策措施，提高公共服务质量，创造公平、公正、公开的市场环境。坚持开放、包容、共享，形成不同市场主体相互补充、全国统一市场健康发展的粮食产销合作格局。

### **三、重点任务**

**（一）鼓励产销区加强政府层面战略合作。**国家粮食行政管理部门牵头组织各省（区、市）粮食部门，做好各品种粮食供需平衡调查，全面梳理各地粮食产销余缺情况，定期发布粮

食供求信息，引导粮食生产和购销活动，为产销区政府间开展产销合作提供科学依据。各产销区要加强统筹谋划，根据本地区粮食品种产销余缺状况，合理制定粮食购销中长期规划和年度计划，明确合作对象、合作目标、合作粮源，保障区域粮食供应。在此基础上，按照互惠互利的原则，签订政府间长期稳定的粮食产销合作战略协议，并组织有关粮食企业认真履行协议，签订购销合同，按期保质保量完成购销任务。要不断总结经验、完善措施，逐步扩大政府间产销合作规模，提高省际间粮食流通的组织化程度。对于通过其他渠道实现粮食跨省流通的，要加强跟踪监测并合理引导，使之成为政府间产销合作的重要补充。

**（二）建立健全粮食产销合作平台。**各级政府有关部门要充分发挥粮食产销合作平台的桥梁纽带作用，扩大辐射范围，更好地服务粮食产销合作。各地应根据粮食品种、区域布局、合理流向等，整合优化各类粮食交易协作会、洽谈会，充分发挥黑龙江、福建、长三角等区域性粮食产销合作洽谈会、交易会品牌效应。各级粮食行政管理部门应大力发展电子商务，持续推进贸易粮网上交易，探索建立全国性粮食产销合作平台，适时举办中国粮食交易大会，深化粮食产销合作内容，打造一批“中国好粮油”优质品牌。

**（三）培育粮食产销合作重要载体。**积极引导各类市场主体参与粮食产销合作，培育一批活力强、效益好、特色优势明显的全国性和区域性粮食企业集团，作为粮食产销合作的骨干力量

和重要依托，逐步形成多元化、规模化、现代化的粮食产销合作新格局。鼓励地方国有粮食企业通过改革改制，不断增强企业综合竞争力，建成粮食宏观调控和产销合作的有效载体。鼓励中央粮食企业利用仓储、加工、资金、营销渠道等优势，在产销区之间组织开展市场化粮食购销，发挥产销合作引领带动作用。

**（四）大力发展粮食订单收购。**深入贯彻乡村振兴战略，结合实施“优质粮食工程”，鼓励和支持各类粮食企业到产区开展绿色优质粮食订单生产、订单收购；以市场需求为导向，提高粮食标准化水平，实现以需定产、以销定购。指导企业与种粮大户、农业合作社等新型经营主体签订规范的订单生产收购合同，明确双方权利义务，巩固和完善利益共享、风险共担的合作机制，推动新型经营主体紧密对接市场。

**（五）积极开展代购代销。**充分发挥产销区企业熟悉本地粮食市场的优势，鼓励产区企业为销区企业开展粮食代购代储代加工等业务，销区企业为产区企业开展代销业务，不断扩大合作规模和范围。鼓励销区粮食企业积极参与产区“优质粮食工程”建设，满足高品质、多元化的粮食消费需求，通过在产区组建专业化的粮食产后服务中心，为新型农业经营主体和种粮农民提供粮食代清理、代干燥、代储存、代加工、代销售等服务。

**（六）规范建立异地储备。**支持销区在确保区域粮食安全的前提下，到产区建立一定数量的异地粮食储备，有效利用产

区仓储资源。产区和销区要加强沟通、密切配合，制定异地储备监管办法，建立轮换、费用拨付等机制，签订委托代储合同；必要时，可通过企业担保、引入第三方机构等措施加强监管，共同做好异地储备的轮换、调运、监管等工作，确保异地粮食储备安全，在需要时调得动、用得上。

**（七）推动产销区企业深度融合发展。**鼓励销区企业到产区建立粮食生产基地、仓储物流设施，搞产地加工、收储，并适时将粮食运回销区。鼓励产区企业在销区建设仓储物流设施和营销网络，开展粮食储、加、销一体化经营。鼓励产销区企业以资产为纽带，利用产区资源优势 and 销区市场优势，通过合资、并购、控股、参股、租赁设施等多种形式深度融合，加强人才、技术、管理等方面合作，跨区域建立商品粮生产和收储基地、加工园区、营销网络，建立更加紧密的利益联结机制，形成利益共同体，促进粮食高效流通和产销合作深入发展。

**（八）创新粮食产销合作形式。**产销区要因地制宜，不断探索创新产销合作形式，夯实合作基础，拓宽合作领域，丰富合作内容，提高合作水平。积极发展“互联网+粮食”等新模式，通过物联网、电子商务等新途径开展网上粮食交易，推进线上线下互动。通过中国好粮油、主食厨房连锁店等新载体，创新“网上粮店”零售新业态，利用微博、微信、微店等方式，开展精准营销，促进产销合作进入智能交易、智能支付、智能仓储、智能物流、智能配送的新时代。

#### 四、保障措施

**（一）加强组织领导。**国家有关部门要加强对各地开展粮食产销合作的指导，将产销合作作为粮食工作部际协调机制的重要内容，加强沟通会商，完善相关政策，支持产销区建立长期稳定的合作关系。各地要建立粮食产销合作部门协调机制，结合本地实际出台扶持措施，积极协调解决企业在产销合作中遇到的难题，为企业经营创造良好的环境。要加强对粮食产销合作企业的监督指导，提高企业诚信意识和履约意识，确保政府间签订的粮食产销合作协议落到实处。

**（二）加大信贷资金支持。**农业发展银行立足职能定位，在符合监管规定和业务范围要求的前提下，加大信贷投放力度；其他银行业金融机构要创新信贷产品，加大信贷投放力度，完善资金结算手段，为企业开展产销合作提供更加便捷高效的信贷金融服务。有关主产区可按市场化方式建立健全粮食收购贷款信用保证基金融资担保机制，支持各类粮食企业开展粮食收购活动。鼓励其他地区因地制宜建立健全粮食收购贷款信用保证基金融资担保机制。

**（三）加强财政政策扶持。**鼓励销区企业到产区建立商品粮生产和收储基地、加工园区，或从产区运回粮食。鼓励地方设立粮食产销合作奖励基金，用于奖励产销合作成效显著的企业。对于稳定建立政府间产销合作机制的，中央财政通过现有政策渠道对产区予以适当奖励。综合考虑各省对国家粮食安全贡献、

挂账规模、财力水平等因素，合理确定中央帮助消化比例，加大对主产区的倾斜支持。

**（四）完善粮食运输保障。**要加强粮食流通基础设施和重要物流节点建设，积极推动粮食散装、集装箱运输，鼓励采用铁路、水运方式调运粮食，大力发展粮食“公、铁、水”多式联运，支持发展第三方粮食物流，确保粮食集运顺畅。各地要充分发挥粮食调运协调机制作用，根据本地区粮食供需平衡状况，加强产销区日常运输需求与运力供给衔接。对于纳入省级政府间合作协议的粮食运输，要优先保障运力。落实港口收费目录清单制度和公示制度，落实国家对粮食铁路运输实行的优惠运价。在粮食集中上市、运输需求相对紧张时段，铁路、粮食部门要制定粮食运输方案，着力保障粮食及加工产品外运。交通运输部门要做好公路通行、应急运输保障和港口粮食转运工作。支持沿海城市的粮食批发市场向临港迁移。东北等粮食主产区可结合实际，对粮食公路运输开辟专用通道，保障其便捷通行。

**（五）建立诚信体系并实行联合惩戒。**建立粮食产销合作企业守信激励和失信惩戒机制，健全粮食质量追溯体系，完善失信联合惩戒对象名单制度，依法将相关企业的违法违规等失信信息纳入全国信用信息共享平台，并在“信用中国”网站和国家企业信用信息公示系统公示，对粮食流通领域严重违法失信企业实施联合惩戒。粮食行业协会要充分发挥中介服务作用，



倡导建立良性商业规则，加强行业自律，积极引导企业合法经营，诚实守信，提高产销合作履约率。

**（六）强化预测预警和信息服务。**有关部门要加强国内外粮油市场监测和供需调查，强化市场形势分析、研判和评估，及时发布粮食生产、质量、供求和价格等信息，合理引导市场预期。要探索建立全国粮食物流公共信息平台，推动粮食物流运输信息共享，为企业开展产销合作提供信息服务。

**（七）严格考核督导。**国家有关部门将按照粮食安全省长责任制的要求，加大对粮食产销合作工作的考核力度，科学设置考核内容，突出重点、强化导向，督促和引导各地切实做好粮食产销合作各项工作，确保取得实效。

国家发展和改革委员会	国家粮食和物资储备局	财 政 部
交 通 运 输 部	中 国 人 民 银 行	国 家 税 务 总 局
国家市场监督管理总局	中国银行保险监督管理委员会	中国铁路总公司
		2018年7月6日

（此件公开发布）