筑牢安全底座 确保粮食和能源饭碗牢牢端在自己手中

——国家发展改革委奋进“十五五”系列第三场新闻发布会举行

新闻发布厅

□ 本报记者 张海莺



国家发展改革委奋进“十五五”系列第三场新闻发布会会场 本报记者 高弘杰 摄

11月6日，国家发展改革委举行奋进“十五五”系列新闻发布会的第三场，主题是“筑牢安全底座”。国家发展改革委政策研究室副主任、委新闻发言人李超表示：“在保障经济安全的全局工作中，粮食和能源是支撑国民经济健康有序运行所需要的、最为基础的生产生活资料。对我国这样的人口大国、制造业大国来讲，粮食和能源的饭碗都要牢牢端在自己手上，这也是国家发展改革委推进经济安全保障能力建设的重点工作。”

发布会上，国家发展改革委经济运行调节局副局长唐瑱、农村经济司副司长呼和、经济贸易司副司长寇荣，以及国家粮食和物资储备局粮食储备司司长罗守全、国家能源局发展规划司副司长葛炬围绕“十五五”时期粮食、能源安全有关工作部署和落实举措，回答记者提问。

“十五五”时期我国粮食安全“稳、厚、足”

“近年来，全球范围内不确定、难预料因素交织叠加，国际粮食市场波动较大。”寇荣表示，总体看，国内粮食市场始终供应充足、运行平稳，“十五五”时期我国的粮食安全有坚实保障，总结起来主要有三个字——“稳、厚、足”：

“稳”是生产底盘稳。稳的底气来自多年来的强农惠农富农政策，落实藏粮于地、藏粮于技，严守耕地红线、实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动等。同时，我国幅员辽阔，不同区域之间能够丰歉互补，局部遇旱遇涝，别的产区能顶上，粮食生产的韧性强。我国粮食连年丰收，做到了“谷物基本自给、口粮绝对安全”，人均粮食占有量超500公斤，高于世界平均水平和国际公认的粮食安全线。

“厚”是储备家底厚。经过多年发展，我国粮食储备体系更加完备、机制更加健全、结构持续优化、布局更趋合理，全社会粮食库存消费比，远高于17%~18%的国际粮食安全警戒线，36个大中城市城区成品粮油储备保障能力在15天以上。同时，全国粮食标准仓房完好仓容达7.3亿吨，其中具备低温、准低温储藏能力的仓容超2.5亿吨，相当于把粮食放进了“大冰箱”，保鲜好损耗少。手中有粮、心中不慌，丰厚的粮食储备是我国粮食安全的“压舱石”。

“足”是加工能力足。全国各类粮食加工企业约2.4万家，粮食企业年工业总产值超过4万亿元，面粉、大米、食用油加工能力充足，成品粮油可随时投放市场，完全能满足日常消费需要。各级粮食应急加工企业超7000家，粮油应急日加工能力超过180万吨，随时能将原粮变成货架上的米、面、油。

保障粮食安全是一个永恒课题。“下一步，我们将与有关方面一道，始终坚持‘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，提升粮食产购储加销协同保障能力，严格落实耕地保护和粮食安全党政同责要求，严守耕地红线。”寇荣说。

以更高标准牢牢守住能源安全底线

“今年以来，面对外部环境严峻复杂、极端天气多发等考验，我国能源供应始终安全稳定，迎峰度夏期间电力供应平稳有序，国内油气保供有力有效，展现出强大韧性。”唐瑱表示，“十五五”时期，我国将重点从四个方面着手，进一步提升能源供应保障水平：

——适应经济社会发展需要，把能源保供基础夯得更实。从国家发展全局出发，锚定2030年初步建成新型能源体系、推进能源强国建设的目标任务，增强能源安全保障能力，在发展中实现更高水平的能源安全，确保能源的饭碗牢牢端在自己手里。

——完善能源产供储销体系，把安全韧性锻得更强。提升能源综合生产能力，2030年达到58亿吨标准煤，坚持油气核心需求自主保障，增强能源多元进口和安全保障能力，稳步提高我国能源自给率。加强能源储备，推进煤炭储备能力建设，健全油气储备体系。深化能源市场化改革，构建全国统一能源市场体系。

——统筹能源安全保供和绿色低碳转型，把转型步伐走得更稳。坚定不移走生态优先、绿色发展之路，推进非化石能源安全可靠有序替代化石能源，提高终端用能电气化水平，推动能源消费绿色化低碳化，有力支撑到2030年实现非化石能源消费比重达到25%的目标。

——提升用能保障水平，把民生底线兜得更牢。完善城镇能源基础设施，深入推进农村能源革命。健全多层级能源应急保障机制，完善保供预案。落实《能源保供中长期合同管理办法（试行）》，抓好电煤、电力、天然气保供中长期合同签约履约，优先保障民生用能需求。

“总体看，在各方面共同努力下，我们有基础、有底气、有能力为中国式现代化建设提供坚强能源支撑。”唐瑱说，下一步，国家发展改革委、国家能源局将会同各有关方面，加快推进“十五五”能源规划建设各项工作，以更高标准牢牢守住能源安全底线，有效保障经济社会发展用能需求，让群众用能更高效、更安全、更可靠。

今冬供暖季能源供应总体能够满足需求

迎峰度冬保暖保供事关千家万户，是重大民生工程、民心工程。

“国家发展改革委、国家能源局会同煤电油气运保障工作部际协调机制各成员单位，压实各方责任，推动保暖保供各项工作落实落细。”唐瑱表示，今冬供暖季能源供应总体能够满足需求，人民群众温暖过冬有保障。

一是能源供应基础持续夯实。煤炭方面，在确保安全生产前提下全力组织煤炭生产。9月份全国煤炭产量3.85亿吨，10月份产量环比进一步提升，电煤库存保持高位，截至10月底，全国统调电厂存煤超过2.1亿吨，可用36天。天然气方面，持续推动天然气增产增供。目前已落实供暖季天然气资源超2000亿立方米，地下储气库实现应储尽储，总体能够覆盖需求。电力方面，不断夯实电力安全保供基础。截至9月底，全国发电装机容量超过41.3亿千瓦，同比增加4.2亿千瓦，有力支撑经济社会发展用电需求。

二是顶峰保供能力明显增强。天然气方面，在充分发挥储气库、LNG储罐等调峰资源作用基础上，今冬供暖季天然气日顶峰保供能力超过17.5亿立方米，较上个供暖季用气峰值高出近7000万立方米。电力方面，预计供暖季全国最高用电负荷将达到15.2亿千瓦左右，较上一供暖季峰值增加约9000万千瓦，常规电源装机同比增加约1亿千瓦，电力供应能力提升总体能够保障需求增长。

三是民生用能保障坚实有力。坚持全国“一盘棋”，跨区域能源互济作用持续显现。抓好能源保供中长期合同签约履约，兜牢民生用能底线。完善需求侧管理措施，优先保障民生用能。做好应对极端天气和突发事件的准备，充分预置抢修力量和应急供能设备，需要时第一时间抢修恢复。强化地方政府和企业保供责任，加强保暖保供个案快速处置。

> “十五五”时期，我国将重点从四个方面着手，进一步提升能源供应保障水平：适应经济社会发展需要，把能源保供基础夯得更实；完善能源产供储销体系，把安全韧性锻得更强；统筹能源安全保供和绿色低碳转型，把转型步伐走得更稳；提升用能保障水平，把民生底线兜得更牢。

统筹油气国内供应和多元进口，推进油气消费替代

今年以来，面对国际局势动荡变化和全球油气市场剧烈波动，我国统筹利用国内国际两个市场、两种资源，加大油气增储上产力度，主动压减原油进口，在保障国内平稳有序供应基础上，有效对冲霍尔木兹海峡封锁造成的全球供应缺口，为维护国际油气市场稳定作出了积极贡献。葛炬表示：“下一步，我们将进一步统筹国内供应和多元进口，加强油气安全保障。”

一方面，抓好国内供应能力建设。深入实施油气勘探开发十年行动计划，加大投资和工作量，夯实资源基础。聚焦鄂尔多斯、渤海湾、川渝、塔里木、松辽等重点含油气盆地，加快建设一批国家级油气战略保障基地，坚持向深海、深地、非常规和老油气田要增量，推动原油产量稳中有升、天然气产量快速增长，让国内供应的底气更足。同时，更好发挥油气储备“调节器”和“压舱石”的作用，建设大国石油储备体系，坚持“大库大站、集约布局”，谋划一批天然气储备重大工程，着力提升天然气应急调峰和尖峰保供能力。

另一方面，抓好多元进口保障。当前我国已与全球近50个国家开展油气贸易合作，进口来源涵盖全球主要油气出口国，油气国际合作稳定可靠。“十五五”期间，我国将进一步做大油气合作“朋友圈”，加强海外主要油气产区合作，提升来源和通道多元化水平。同时，将巩固拓展陆上战略进口通道，维护海运通道安全，确保油气买得到、运得回。

电气化和其他燃料替代被视为降低油气风险的重要路径。“十五五”时期，我国在推动重点领域油气消费替代方面的工作重点有哪些？

“目前我国油气消费约占终端能源消费的1/3，主要集中在交通、工业等领域，仍然有较大替代空间。推进电能、氢能、绿色燃料等应用替代，既是降低油气进口风险、提升自主保障能力的重要路径，也是促进能源结构转型、助力实现‘双碳’目标的必然要求。”葛炬介绍，“十五五”期间，我国将完善有关政策机制，多措并举推进油气消费替代，主要是“三个替代”。

一是电能替代。电气化是目前最为成熟的用能清洁替代方式，也是降低石油消费需求的有效途径。近年来，我国新能源汽车发展成效举世瞩目，今年前三季度，新能源汽车销量渗透率达到53.6%，油气替代规模持续加大。下一步，我国将继续深入推进电能替代，到2030年，我国终端能源消费中，电能占比将提升到35%左右。

二是氢能和绿色燃料替代。一方面，加强产业统筹布局，系统推动氢能和绿色甲醇、绿氨、绿色航空燃料等绿色燃料产业规模化发展，重点在东北、黄河“几字弯”、华北北部、天山北麓等地区，建设一批绿色氢氨醇生产项目。另一方面，创新拓展应用空间，因地制宜发展绿电直连制氢、可再生能源离网制氢等模式，高质量开展氢能综合应用试点，推动2030年可再生能源制氢规模达到200万吨，在发电、交通运输、化工冶金、规模储能等领域，扩大氢能和绿色燃料应用。

三是煤制油气替代。立足我国富煤贫油少气的资源禀赋，用好用足煤炭“家底”，加强煤制油气产能和技术储备，扎实推进内蒙古鄂尔多斯、陕西榆林、新疆准东、新疆哈密等煤制油气战略基地建设。

保粮食生产能力，系统稳住大国粮仓

“十五五”时期，提升粮食综合生产能力，如何更好统筹产量、结构和韧性，系统稳住大国粮仓？

“保障粮食安全，关键是要保粮食生产能力。”呼和表示，“十五五”时期，国家发展改革委将会同各地方和有关部门，以新一轮千亿斤粮食产能提升行动为牵引，夯实生产基础、细化增产路径、强化政策保障，撸起袖子建良田、育良种，做到中国饭碗主要装中国粮。重点做好三方面工作。

——抓牢耕地和种子两个关键。一个关键，是抓好耕地提质。近年来，国家下大力气推进高标准农田建设，持续夯实农田水利基础。目前，全国累计建成高标准农田超10亿亩，农田灌排保障能力逐年提升，粮食生产韧性不断增强。下一步，将持续健全完善建设、运营、管护机制，高质量推进高标准农田建设，逐步把具备条件的永久基本农田全部建成高标准农田，真正做到重灾少减产、轻灾保稳产、无灾多增产。同时，加快推进灌区骨干工程建设改造，让更多“望天田”变成“保收田”。另一个关键，是抓好种业攻坚。深入实施种业振兴行动，围绕“保—育—测—繁”全链条，布局“十五五”时期现代种业工程，培育高产优质、抗逆广适新品种，把当家品种牢牢攥在自己手里，进一步夯实粮食产能提升的种源基础。

——坚持稳面积和提单产两手发力。2025年，我国粮食播种面积17.91亿亩，连续6年保持稳定增长，单产提升对粮食增产的贡献率超过90%。在耕地资源有限的情况下，“十五五”时期提升粮食产能的主攻方向，就是在确保播种面积稳定的基础上，进一步提高单产水平。下一步，既要坚持稳面积，严格落实粮食安全党政同责，严守耕地保护红线，确保粮食播种面积稳定，也要聚焦提单产，结合各地耕作习惯和资源禀赋实际，分区域、分品种施策，推动良田、良种、良机、良法集成增效，实现主要粮油作物大面积均衡增产。

——更好调动农民种粮和地方抓粮两个积极性。保障国家粮食安全，要进一步优化完善粮食生产支持政策，坚持增产增收一起抓，以收益稳定带动生产积极性有效提升。一方面，让农民种粮有钱赚。聚焦粮食生产降成本、防风险、稳价格、增效益，统筹好生产、收储和进口，协同发挥投资与价格、补贴、保险等强农惠农富农政策作用，稳定农民种粮收益预期。另一方面，让地方抓粮不吃亏。健全粮食主产区利益补偿机制，实施好粮食产销区省际横向利益补偿政策，支持主产区提高粮食产能和综合效益，坚持主产区、主销区、产销平衡区饭碗一起端、责任一起扛，充分调动地方重农抓粮积极性。

粮食收购是粮食流通的起点，事关种粮农民利益和市场稳定供应。

“国家发展改革委、国家粮食和物资储备局以每年夏粮和秋粮旺季收购为重点，统筹抓好市场化收购和政策性收储，全力保障农民售粮渠道畅通、粮食市场平稳运行。”罗守全表示，综合研判，随着我国粮食产能稳步提升，“十五五”时期，每年粮食收购量将继续保持在4亿吨以上。组织好大规模粮食收购，总的原则是坚持市场化取向和保护农民利益并重、有效市场和有为政府结合，具体把握四个方面。

一是守底线。加强收购工作统筹组织，强化部门联动和央地协同，确保各项政策落地见效。数万家涉粮企业是粮食收购市场的主力军，要充分发挥市场机制的作用，继续引导各类企业入市开展市场化购销。同时，密切关注国内外粮食市场形势，坚决守住农民“种粮卖得出”的底线。二是活市场。加强收购仓容、资金、人员、运力等要素保障，不断完善政策、优化环境，为各类主体入市创造良好条件。三是优服务。把为农为企服务贯穿粮食收购全过程，顺应形势变化、对接主体需求，在收购现场、信息咨询、产后服务等方面持续加力。四是严监管。依法依规加强粮食收购活动监管，加大质量检验、政策执行等检查力度。指导地方积极回应群众关切、实质化解矛盾纠纷、及时查处违法违规行为，强化监管效能，发挥“连心桥”作用，帮助农民卖明白粮、放心粮。

粮食储备是保障国家粮食安全的重要物质基础。罗守全介绍，“十五五”时期，粮食储备工作将聚焦管住用好、确保安全，重点做好四方面工作。

首先，着眼备得足。我国已建成包括中央政府储备和地方政府储备在内的政府储备体系，各级储备定位更加清晰，规模结构持续优化，区域布局更趋合理。“十五五”期间，我国将综合考虑粮食供需、流通形势、消费变化等情况，会同有关方面动态调整优化储备规模结构布局，促进优储适需。

其次，着眼储得好。我国粮食仓储设施建设持续推进，仓储现代化、绿色化、智能化水平不断提升，仓储技术达到世界先进水平，储备保管条件不断改善。

再次，着眼管得住。粮食安全保障法对储备作出专章规定，中央储备粮管理条例和地方政府储备管理相关规章办法明确具体要求。“十五五”期间，我国将持续推进建章立制，结合储备管理新任务新要求，健全完善管理制度和标准规范，进一步筑牢制度支撑；持续转变管粮管储方式，健全粮食监管新模式。

最后，着眼用得上。“十五五”期间，我国将立足储备功能定位，分类施策，健全完善储备运行机制，科学把握储备吞吐时度效，发挥好储备“蓄水池”“调节器”作用。

从源网荷储协同发力，增强电力保供能力

今年迎峰度夏期间，全国用电负荷4次刷新历史极值，最大值比去年增加5000万千瓦，华北、东北、华东等6个区域电网用电负荷23次创新高，我国电力系统平稳运行，有力保障了全社会生产生活用电需求。

“‘十五五’时期，在算力等新兴产业带动下，我国用电需求仍将刚性增长，预计年均增量达到6000亿度左右，相当于每年新增3个上海市的用电量。为做好电力保供，我们建立了电力供应充裕度预警机制，提出2030年电力供应充裕度大于1.1，在用电负荷最高峰时刻，仍然有10%的保供能力余量，确保关键时刻能够‘顶住峰、兜住底’。”葛炬介绍，下一步，将从源网荷储协同发力，加强电力保供能力建设。

在电源侧，一手抓传统电源兜底保障，实施新一代煤电改造升级，推动煤电向支撑性调节性电源转型。因地制宜布局一批调峰气电。有序推进水电、核电重大工程建设。另一手抓新能源安全可靠替代，持续提升新能源发电功率预测精度，布局建设一批系统友好型新能源电站，重点增强可靠顶峰发电能力。到2030年，在迎峰度夏、迎峰度冬晚高峰等电力保供压力最大的时段，风电、光伏为系统贡献的发电量占比达到20%以上、提高约10个百分点。

在电网侧，加快建设主配微协同的新型电网，充分发挥我国大电网“全国一盘棋”的优势，加强西电东送能力建设，推动省间电力互补互济能力提升4000万千瓦，打造坚强韧性的配电系统，增强配电网供电保障能力和综合承载力，提升智能微电网自平衡、自调节能力。

在用户侧，充分挖掘电动汽车、空调等电力负荷调节潜力，全面推广智能有序充电，扩大车网互动规模化应用范围，促进虚拟电厂规模化发展，推动2030年虚拟电厂调节能力达到5000万千瓦以上，让用户更多参与电力系统调节互动。

在储能侧，更好发挥储能作为电力系统“充电宝”“调节器”的作用，合理布局建设一批抽水蓄能电站，2030年装机规模将达到1.6亿千瓦左右。大力发展新型储能，鼓励多种技术路线发展，2030年装机规模达到3亿千瓦。

“另外，近年来极端天气频发强发，面对超强厄尔尼诺可能带来的影响，我们将加强电力供需形势分析研判，强化监测预警和应急管控，以安全充裕的电力供应体系，有效应对各种不确定性。”葛炬说。