

咨 询 报 告



中 国 农 业 科 学 院
中国农发战研院

第 93 期

2023 年 4 月 6 日

优化粮食储备结构 完善大国储备体系

摘要：无论疫情影响、地缘冲突以什么方式结束，全球粮食安全局势都难以回到从前，加快完善与大国地位相符的粮食储备体系，对维护国家安全、赢得战略主动、推动实现经济社会发展重大战略目标有重要意义。当前我国粮食储备结构“悄然”变化，凸显保供短板。优化粮食储备结构，要处理好“库”“地”“技”的关系、政府与市场的关系、中央与地方的关系。建议构筑“五四三”社会粮食储备体系，即依托全社会粮食存储“五类主体”、建设“四道防线”、筑牢“有底线、有备手、有缓冲”的三层储备结构，从而在新发展阶段下更好地充分发挥粮食储备守底线、稳市场的作用。

2020年以来全球再次经历一轮粮食危机，8亿多人受饥饿影响，35个国家发生重大粮食危机，其中16个国家出现债务困扰或处于高风险状态^①，斯里兰卡宣布破产。中国经济社会发展行稳致远，离不开粮食安全“压舱石”，尤其是“大国储备”的底气与定力。党的十八大以来，我国粮食储备基础不断强化，整体实力居世界前列。“大国储备”“大国粮仓”“四两拨千斤”地实现平衡供需、引导预期、应对风险，有力发挥了“稳定器”和“蓄水池”功能。无论疫情影响、地缘冲突以什么方式结束，全球粮食安全局势都难以回到从前，和平稳定的外部环境也已然变化。中国更需居安思危、防范和化解重大风险，筑好“大国粮仓”、做好“大国储备”。当前亟需补齐储备结构短板，平衡储备与其他政策的关系，调动政府与市场收储力量，强化储备多重防线建设。

一、粮食储备结构“悄然”变化带来保供短板

我国社会各界历来有收储粮食的传统，除政府粮食储备外，其他民间主体也根据自身需求存储一定规模的粮食。目前各主体存粮行为正在变化，既包括加工企业建立社会责任储备等好势头，也包括农户和新型农业经营主体存粮行为“悄然”变化、地方政府收储式微等问题，需要密切关注。

（一）农户：从自我保障转为社会保障

我国农户历来有存储粮食的习惯，但随着我国工业化、城镇化和粮食市场化发展，农户地头卖粮更加普遍，农户家庭存粮时

^① 资料来源：国际金融协会（Institute of International Finance）周报，《Double Threat – Food Insecurity and Debt Distress》（译为：双重威胁——粮食不安全与债务危机），2022年9月1日。其中，16个出现债务困扰或处于高风险状态的国家或地区为阿富汗、布隆迪、喀麦隆、中非共和国、乍得、埃塞俄比亚、海地、肯尼亚、马拉维、莫桑比克、塞拉利昂、索马里、南苏丹、苏丹、赞比亚、津巴布韦。

间变短、规模持续下降。从地域分布来看，主产区农户存粮较多，东三省尤其是黑龙江和吉林两省农户余粮最多。非主产区农户存粮减少，东南沿海、西北、西南省区的农户存粮规模和储粮可用时间均显著下降。农户真正生活用粮储备数量减少，大部分转为直接从市场上买米、买面、买馒头。留存的少部分用于食用消费的占比很低，大多为饲料粮，主要用于饲养畜禽。农户家庭粮食消费安全正在由“自我保障”向“社会或市场保障”转换，更多地依靠市场调节。

(二) 新型农业经营主体：仓储设施设备需求激增

小农户售粮存粮行为的变化，使得新型农业经营主体成为承接其粮食存储功能的关键主体。粮食收获后停留在生产者手中的时间变短，粮食更快集中到新型经营主体手中。新型经营主体在短时间内收集大量原粮，经过存放、干燥、初筛，在市场价格合适时才会进入产业链下游。“大户”存粮正在取代传统认知里的单家独户“小户”存粮。但目前新型农业经营主体存粮的设施设备比较落后，大多为露天存放、用油布覆盖或存放于简易仓房，难以有效防霉防虫，造成粮食质量和数量损耗较大。一些主体迫切想要改善存储条件，但在用地审批、信用贷款、设备补贴上面临较大困难。

(三) 企业：从商业经营到兼顾社会责任储备

过去对社会企业的粮食库存，并未明确纳入国家储备体系中。政府强调企业参与粮食存储，但仍以企业自身的商业库存为主。近五年来，中央和地方明确提出并强化粮食加工企业社会责任储备。在目前各地发布的社会责任储备的指导意见中，社会责任储备与企业商业库存独立运作，同时承担政府储备和社会责任

储备任务的企业，要求不得以政府储备库存代替社会责任储备库存。社会责任储备的数量，一般根据企业上年度日或月平均加工量来确定。这样的要求不仅确保储备与市场经营行为紧密相关、不过度干预市场，而且断绝了企业在市场波动时无序动用社会责任储备的可能性，确保需要时调得出、用得上，培养调动了民间库存的稳市能力。

（四）地方政府：区域收储调控能力弱化

地方储备粮是国家粮食安全的第一道防线，但地方粮食储备全面落后于中央。粮食主产区的地方储备粮建设比较完备，储备数量比较充足，设施设备比较完善。但在运行机制上，很多地方国有粮食企业基本围绕中央业务转，主要以中央政策性库存业务（即最低收购价政策）为生。本身的地方储备业务机制不畅、活力不够，地方国有粮食企业参与积极性不高。非主产区中，东部经济发达地区投入大量财力物力，地方储备粮建设较为完善；经济落后地区财政吃紧，地方储备粮建设不容乐观。一些地方的储备粮数量达不到销区 6 个月、平衡区 4 个半月的要求。仓储设施建设投入不足，很多地方仍然沿用 20 世纪七八十年代的老旧仓库，仓库布局也没有随着快速发展的物流布局而更新变化。地方储备粮建设存在较多短板，与其第一道防线的战略地位不符，需要尽快调整。

二、完善大国粮食储备体系要处理好三个关系

粮食储备系统具有一定复杂性。粮食储备内嵌于粮食产业链条，与上下游关系紧密；粮食储备的内部结构比较复杂，并非单一同质化系统。完善大国粮食储备体系，不能孤立、简单化看待粮食储备，要注意处理好以下三个关系。

(一) “地” “技” “库” 的关系

粮食储备体系主要属于流通领域，只有将其置于整个产业链高度完善储备运行机制，与生产环节建立更加紧密的关系，才能更好地发挥储备调节作用。“藏粮于地、藏粮于技”是夯实国家粮食安全基础的重要手段，从具体内容来看主要涉及粮食生产能力建设；从战略功能来看，“藏粮于库”在功能上与“双藏”战略相互补充。要做到粮食稳定安全供给，除了不断提升粮食产能、确保粮食“产得出”以外，也要注重提升流通保供能力，确保粮食“供得上、运得出”。此外，粮食储备体系可以发挥引导粮食生产能力提升的作用。我国食物消费提档升级对粮食数量质量提出更高要求，提升储备粮质量、降低收储损耗，有助于向生产端释放优质优价信号，推动形成高质量的粮食生产能力。

(二) 政府与市场的关系

完善大国粮食储备体系，要协同和统筹好政府功能和市场机制。只依靠政府会造成政府粮食储备冗余，增加财政成本、降低政府储备调控效率效果，还会挤压市场机制、降低市场活力。我国民间主体也有收储粮食的传统，是我国粮食流通、产业运转的重要环节。在社会主义市场经济体制下，粮食储备制度要更好发挥作用，需要遵循“市场有效、政府有为”的基本原则。适度强调民间存储主体的作用，有助于充分发挥市场机制，培育更加成熟健康的粮食市场，从而提高市场运行效率，降低政府储备成本。完善大国粮食储备制度，应当充分调动民间存储主体积极性，培育民间收储能力、补充政府粮食储备职能，形成社会共建的粮食储备体系。

(三) 中央与地方的关系

我国地域辽阔、区域差异明显，维护国家粮食安全中央承担首要责任，地方也有重要特殊地位。在当前国家粮食储备体系中，中央储备粮发挥守底线作用，地方储备粮为第一道防线。尽管央地储备的分工比较明确，但两者在运行机制、财政支持上有一定差异，导致其储备能力建设上的差距。在当前政府储备体系下，地方粮食储备能力较弱，中央与地方储备机制的协同度不高。这样的格局在粮食生产形势好、流通顺畅时期不会有太大问题，但在极端情况下会暴露明显短板，不利于应对危机。

三、从储备结构角度完善大国粮食储备结构的建议

大国粮食储备体系应动态适应社会各类粮食收储主体的行为变化，及时弥补保供短板弱项，在政府引导之下及时调整功能定位，促进形成全社会共同维护粮食安全的合力。

(一) 兼顾“地”“技”“库”

在推动“藏粮于地、藏粮于技”战略的同时，加强“藏粮于库”建设。基于当前我国粮食生产消费布局变化，深入分析新发展阶段粮食保供可能面临的风险挑战，系统规划粮食储备流通能力提升方案，实现全方位夯实粮食安全根基。在对接生产能力方面，根据市场需求提升粮食收储品质，主动收储优质粮源，发挥储备对种植结构调整的引导作用，促进粮食生产能力实现质的提升。在收储抛储调控方面，密切关注市场波动、粮食流向和产业链环节，控制轮出数量和节奏，确保储备粮年内平稳均衡轮入轮出，保护种粮农民积极性，为粮食生产能力建设提供稳定的市场环境。

(二) 依靠“五类主体”

我国粮食存储主体比较多元，且随经济社会发展不断演化。当前，新型农业经营主体日益成为社会粮食存储的又一重要力量，与传统的中央政府、地方政府、企业和农户共同构成当前我国粮食存储的五大主体。应跳出过去只抓政府储备的传统思路，系统谋划大国粮食储备体系，统筹政府储备与民间库存，明确政府与民间分工。应加强企业、新型农业经营主体、农户三大民间主体的存粮行为研究，把握民间粮食收储节奏和规模。持续监测重点粮食企业生产经营，对存储企业社会责任储备有困难的企业给予一定贷款优惠。在粮食产后烘干存储诉求较高、相关设施落后的地区，适度放宽生产建设用地限制，加大烘干仓储设施设备升级更新的补贴力度。同时要把握支持力度、加强科学引导，避免政策放开导致盲目建设，部分不良主体借机囤积居奇加剧市场波动。

(三) 建设“四道防线”

根据各类主体存储粮的应用范围、危机发生程度和范围，进一步将五大粮食存储主体及其存粮划分为四道战略防线，从而明确各类防线启动顺序，具体包括：第一道防线、预备防线、机动防线、底线。第一道防线为地方政府粮食储备，延续其在当前政府储备体系中的定位，用于区域内保应急、稳粮价、保供应。预备防线为加工企业社会责任储备，补充地方政府储备作用，用于应对中小规模自然灾害、突发事件等引起的局部市场异动。机动防线为民间粮食库存，包括企业商品库存、农户存粮、新型经营主体库存等。这些民间自发形成的库存主要用于存粮主体自身平滑需求，有余量时可服务于平抑区域粮食市场波动。底线为中

中央政府粮食储备，沿用中央储备的定位，用于大范围守底线、应大灾、稳预期。设置四道防线可以扩充当前已有的中央地方两道防线，夯实全国粮食收储基础，提高全社会风险缓冲和危机应对能力。

（四）筑牢“三层结构”

五类主体、四道防线最终服务于形成大国粮食储备体系。储备体系要应对新发展阶段下的各类传统风险、新兴风险，需加快建设“核心—中间—外围”三层储备结构。核心底座层为粮权归国家所有的粮食储备，需要国家强制性储备，起到“保底”的作用，包括中央储备和地方储备形成的底线和第一防线。中间备手层为粮权归社会企业所有、政府可依法使用的粮食储备，属于半强制性储备，起到政府储备的“备手”作用，包括企业社会责任储备形成的预备防线。外围缓冲层为粮权归私人所有、个人或组织自发形成的、政府鼓励引导的粮食库存，包括由企业、新型经营主体、农户形成的社会库存，属于非强制性储备，主要在市场波动时发挥“缓冲”作用。三层储备结构可实现国家储备“政府主导、社会共建、多元互补”，从而能更好应对常规风险情境和极限情境。

供稿人：普冀喆 钟 钰 崔奇峰 张宁宁 陈萌山 袁龙江

单 位：中国农业科学院农业经济与发展研究所

中国农业科学院乡村振兴学院

中央农办 农业农村部乡村振兴软科学研究基地

(欢迎引用、摘编、全文刊载, 请注明出处, 尊重著作者知识产权。)

责任编辑: 梅旭荣

通讯地址: 北京市海淀区中关村南大街 12 号

联系电话: 82106717

中国农业科学院战略研究中心

电子信箱: icads@caas.cn

邮 编: 100081

本期印数: 70 份

中国农业科学院战略研究中心 印发