武舜臣，冷鹏，田叹．重要农产品应急保供体系的实践检验与问题探析［J］．山西农业大学学报（社会科学版），2023，22（3）：64-69．
WU Shunchen，LENG Peng，TIAN Tan. Emergency supply system for important agricultural products：practical performance and problem reflection［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2023，22（3）：64-69.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2023.03.007

重要农产品应急保供体系的实践检验与问题探析

武舜臣[1,2]，冷鹏[3]，田叹[4]
（1.北京工商大学，北京 100048；2.中国社会科学院 农村发展研究所，北京 100732；3.南京农业大学 中华农业文明研究院，江苏 南京 210095；4.南京财经大学 粮食和物资学院，江苏 南京 210003）

摘 要：加强和完善重要农产品应急保供体系是有效应对重大自然灾害和突发公共事件的重要保障。基于实地调研和资料整理，归纳了新冠疫情期间应急保供体系的若干表现，并由此反思了维系粮食高储备率及设置应急保供企业名录的合理性，也对理论界倡议的完善物流体系路径做出评价。对比应急保供体系在疫情防控中的表现后发现：（1）维系高水平的原粮储备既不经济，又无效用；（2）突发事件发生时政府对不同类别企业的无差别统筹弱化了应急保供企业名录设置并分类管理的必要性；（3）突发事件发生时急速强化的政府力量也让市场机制作用受阻，也对基于市场机制的供应链体系完善思路提出挑战。对此，文章认为，在应急保供体系的完善方面，短期内仍要重视行政的干预，只有意识到突发事件中行政力量的临时性强化，才能选择出更合适的应急保供策略。但长期看，构建系统性、重效率的农产品应急保供体系仍有必要。

关键词：重要农产品；应急保供体系；实践表现；问题反思
中图分类号：F323.7 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2023）03-0064-06

一、问题的提出

频发的突发性公共事件彰显了农产品应急保供体系的重要性，也让以破解应急保供体系问题并弥补其薄弱环节的研究方向变得紧迫而必要。中国历史上自然灾害频发，历代王朝都高度重视灾荒的应对问题。隋朝开皇年间出现的义仓和随之设立的义仓制度，更是我国传统社会应对自然灾害仓廪史上的里程碑[1]。新中国成立以来，中央政府就一直在探索解决重要农产品的应急调拨问题，中国的应急保供体系也在经验总结和教训吸取中不断发展完善。

基于早年对农产品储备体系的建设与完善，中国的农产品应急保供体系伴随着2003年国家应急管理体系的建立而出现[2]。而后，作为国家应急管理体系的重要组成，农产品应急保供体系随着国家应急管理体系的发展而不断完善。从成效看，日趋成熟的农产品应急保供体系为突发性事件中国家粮食安全和重要农产品的有效供给提供了有力支撑[3]。

然而，无论在理论层面还是政策层面，可供查阅和参考的有关应急保供体系表现和做法的资料甚少。重要农产品的可得性和价格易被感知，在应急保供体系对这一结果的贡献方面，却缺少足够的理论研究和事实论断。这一事实虽与国家应急管理体系的战略地位有一定关系，却不利于人们对应急保供体系问题的分析和对策的制定，限制着重要农产品应急保供体系的发展与完善。基于此，课题组走访了益海嘉里集团、江苏粮食集团等相关企业，通过对若干重要农产品生产、销售主体及主管领导的访谈，了解并归纳了2022年新冠疫情期间重要农产品应急保供体系的具体

收稿日期：2022-12-13 **修回日期：**2023-01-30
基金项目：国家社会科学基金青年项目“粮食收储制度市场化改革研究”（18CJY035）；首都流通业研究基地开放课题“首都本地生鲜农产品供给中的流通困境与路径突破”（JD-KFKT-2020-001）
作者简介：武舜臣，研究方向：粮食流通，农业规模经营。

表现，并由此对该体系的现有做法及理论界的一些政策建议作出评价。最后提出应急保供体系可行的完善路径。

二、中国重要农产品应急保供体系的构建与完善

应急管理体系是指国家层面处理紧急事务或突发事件的行政职能及其载体系统，是政府应急管理的职能与机构之和[4]。健全统一的应急物资保障体系是国家应急管理体系建设的重要内容。农产品是应急物资的重要构成部分，加强和完善农产品应急保障体系建设，在我国直面各类严峻复杂的自然风险、社会风险以及新兴风险挑战的新阶段具有重要而特殊的意义。

如上内容交代了农产品应急保供体系在国家应急管理体系中的位置，也交代了其重要性。然而，如同对“应急管理体系”的研究那般，理论界也没能给出“农产品应急保供体系”的统一定义。对同一体系，存在着“农产品应急保供体系”、“农产品应急保障体系”、“农产品流通应急体系”等多种称谓。为便于阐述，这里选择了“农产品应急保供体系”的提法。

为应对紧张的国际形势和频发的自然灾害，新中国成立伊始中国政府就高度重视突发事件中的重要农产品保供问题，优先推进了以粮食为对象的储备体系建设，并于1990年正式确立了国家专项粮食储备制度。

在1990年，部分粮食主产区因丰收出现“卖粮难”问题，这加快了国务院建立国家专项储备粮制度的步伐。当时看，经国家出资收购余粮，形成了由甲字粮、506粮、国家专项储备粮共同组成的中央粮食储备。同时，要求各省级政府建立地方粮食储备。自此，我国有调节粮食市场供求功能的后备粮食储备正式建立，初步形成了中央、省级、地县三级储备体系。而后，为应对国家专项粮食储备制度政企不分、分级管理制度的弊端，政府于1999年开始建立中央储备粮垂直管理体系，将国家粮食储备局改为国家粮食局，作为国务院直属机构，由国家计委代管，同时组建中国储备粮管理总公司，专门负责中央储备粮的经营管理[5]。由此，中央储备粮实现了从分级管理到垂直管理的管理改革。

然而当时的应急保供体系建设仍然停留在应急储备层面，这一状况直到2003年才有所改变。2003年“非典”疫情的爆发推动了国家应急管理体系的发展，也让我国进入了应急管理的全面开创和发展阶段，确立了以“一案三制”（即应急预案、应急管理体制、机制和法制）为主要内容的应急管理体系[6]。作为国家应急管理体系的重要组成，农产品应急保供体系也就有了基础的理论框架，能够在更大的体系内按照更加系统性的原则发展完善。

相比于粮食应急保供体系，其他重要农产品的应急保供体系建设更加滞后。其应急保障办法于2011年的《生活必需品市场供应应急管理办法》中提出，且内容集中在制度建设和应急处理的原则上，配套的保障措施更为不足[7]。

三、应急保供体系在疫情防控中的表现与问题反思

2020年突然爆发的新冠疫情对经济社会造成了巨大的冲击，却为农产品应急保障体系在风险防控中的保供能力检验提供了契机。为了维系物价和保障市场供应，中央及地方政府纷纷启动了各项农产品应急保供举措，这为本研究提供了丰富的实践资料。当然，同样是从事应急保供的相关工作，不同地区在提法上有所差异。对此，本研究将那些本质上归属农产品应急保供的相关做法都看作农产品应急机制的实际启动，由此从更大范围内获悉农产品应急保供的做法和表现，并为下一部分问题的发现和经验的提炼奠定基础。

（一）疫情防控中应急保供体系的表现

1. 社会性粮食储备和政府非粮储备承担着应急保供的主体作用

农产品储备体系是应急保供体系中发展较早且完善程度最高的部分。然而，疫情期间的储备体系运作中，非粮食类重要农产品的政府储备发挥了重要作用，政府的粮食储备（尤其是原粮储备）几乎未曾动用，表现出社会性粮食储备担负着应急保供的主要功能，政府储备在非粮农产品中的作用更为突出的特点。这一结果无疑会增加人们对巨大原粮储备规模合理性的质疑。

具体来说，为应对疫情期间的物价上涨及居民可获性等难题，中央和地方政府的储备肉，以及地方政府的储备蔬菜都发挥了重要作用。如2020年，国家发展改革委等部门组织了春节后第一批中央冻猪肉储备投放①；在地方，2020年苏州市投放市级储备冷冻肉约180吨②，西安市投放政府储备蔬菜3.62万吨③。然而，粮食储备（尤其是原粮储备）在疫情防控中的作用发挥有限，仅仅起到“压舱石”的作用。结合线下调研发现，社会性储备足以应对疫情下的粮食保供需求，存放于加工企业的成品粮储备几无动用。这与国家粮食和物资储备局“没有动用中央储备粮”的论断相一致，2020年疫情发生以来，我国不仅没有动用过中央储备粮，地方储备粮也极少动用，只有少数疫情严重的地区政府启动过应急机制或者相关措施。例如，常州“3.13”疫情期间曾出现过几十个加工企业在地方储备库门口排队等的状况。针对该形势，常州城北国家粮食物资储备库仅动用了本区储备的成品粮就完全满足了市场需求，市储、省储原粮完全未被动用。

2. 应急保供资格筛选严格，非入围企业同样担负疫情保供任务

为做好极端情况下的生活必需品供应工作，政府设置了应急保供企业制度，将符合一定条件的企业纳入应急保供企业名录。之后，政府按是否进入名录对不同企业进行分类管理，个别地区还会为应急保供企业提供奖励资金（如北京市东城区④）。

然而，从疫情期间各企业作为供给保供的参与看，是否进入应急保供名录并不是该企业是否参与应急保供的关键。应急保供效果的最终获得，是各类企业共同作用的结果。

例如，2022年上海疫情期间，为确保上海粮食供应，未进入应急保供企业名录的益海嘉里上海加工厂200余名职工在工厂坚守3个多月，确保机器运转和粮食供给，为上海保供做出重要贡献。作为上海某保供企业的供货企业，江苏永友食品科技有限公司曾有过接收上海发函，通过水运向该企业调运物资的经历。江苏三零面粉有限公司与应急保供企业中饮巴比食品股份有限公司（简称“巴比食品”）是合作伙伴。疫情期间，江苏三零面粉有限公司持续为巴比食品输入面粉，在仅有2个汽车通行证的条件下，积极争取水路和专列资源，总计向上海巴比供货1000多吨。

此外，在2019年湖北饲料供给紧张时期，政府部门也曾出面与益海嘉里集团协商，充分利用其渠道多元、工厂店多，保供能力强等优势，助力湖北克服过饲料供应问题。

3. 物流体系不断完善，但在突发公共事件中能力发挥空间有限

物流体系和产业链衔接多被理论界视作农产品应急保供体系的短板。对此，以物流体系完善和产业链协同为对象，有关学者做了大量的研究，也提出了诸多可行性措施[2, 8-10]。与理论界的呼吁相呼应，为加快健全农产品应急保障体系，有关部门对这些薄弱环节做了大量的补强工作，也取得了一定的成效。在粮食物流体系方面，我国已经建成了八大粮食通道和“两横六纵”八条粮食物流线路，重要粮食物流线路节点建设也取得重大突破，对粮食应急保供起到了重要的支撑作用。

然而，在调研中发现：一旦发生应急事件，临时性的风险隔离和交通管制就会出现。此时，即便建立起理论界所期待的物流体系和产业链衔接机制，其作用也无法得到发挥。例如，为防控疫情各地第一时间采取了交通管制措施，这改变了物流体系的外部环境，也限制了物流能力的作用发挥。以汽车运输为例，疫情期间的汽车运输能力以《重点物资运输车辆通行证》的核发数量为准。虽然有农业农村部会同“菜篮子”食品管理部际联席会议其他成员单位发布《统筹新冠肺炎疫情防控和“菜篮子”产品保供稳价工作指

① 春节后第九批中央冻猪肉储备投放顺利完成.国家发展和改革委员会网站.2020-04-07.https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/jgsj/jgs/sjdt/202004/t20200407_1225296.html?code=&state=123.

② 新冠肺炎疫情防控期间市级储备猪肉投放工作圆满结束.苏州市粮食和物资储备局.2020-04-02.https://www.suzhou.gov.cn/szsrmzf/bmdt/202004/b044a3ad20944b22aa3c12fdb974bb7d.shtml.

③ 西安市2020年投放政府储备蔬菜3.62万吨.https://www.sohu.com/a/453061772_336604.

④ 北京市东城区1000万元奖励“保供企业”.https://politics.gmw.cn/2020－03/03/content_33614456.htm.

南》，并指出“优先核发《重点物资运输车辆通行证》，实现快申快办、全国互认，做到优先承运、优先装卸、优先查验、优先放行，不得层层加码限制运输”。然而，从地方政府立场看，疫情防控的责任高于重要农产品保供的地位，这也大大影响到汽车通行证的发放数量和发放效率。调研中了解到，面对2022年上海疫情中应急保供企业对面粉的诉求，作为该企业上游厂家的调研企业也仅获批了两个通行证，这让企业支援有心无力。

（二）对当前应急保供体系合理性及完善建议的反思

实践中的复杂表现总会让人们对理论上已然合理的应急保供体系产生怀疑。通过疫情中应急保供体系的上述表现，大概有如下三点需要反思。

1. 对原粮高储备水平必要性的思考

粮食储备是保障粮食安全的重要防线。为稳定国内粮食价格、防范国际粮食冲击，我国很早就开始探索如何建立完善的粮食储备体系，并在1990年正式建立起由甲字粮、506粮、国家专项储备粮共同组成的中央粮食储备和对应的粮食储备体系。而后，在该体系不断完善的同时，我国政府持有的粮食库存规模也日渐庞大，造成了巨大的财政负担和资源浪费[11]。

为寻求一个更加合理的粮食储备规模，贾晋、普蒽喆和郑风田等学者进行了系列测算，也普遍得出现有粮食储备规模应该调低的论断[12-13]。即便如此，不乏有人仍然坚持为了确保粮食安全中国一定要加大粮食库存的观点。此时，比对本次疫情期间政府粮食储备的作用可以发现，过多的储备，尤其是过多的原粮储备不仅增加了财政负担，也未能在应急保供中发挥必要作用。这让高成本下维系大规模原粮储备的合理性受到挑战。

因此，对粮食储备应区分好应急储备和原粮储备的关系。应急储备是确保粮食安全的关键部分，将其从一般粮食储备功能中单列并强化其在应急保供中的作用，增加应急成品粮比例并完善应急成品粮动态管理机制。对原粮储备，在弱化或剥离其应急保供属性的同时，应加大对其合理储备规模的探索，从该部分降低财政负担和资源浪费。

2. 对应急保供企业名录管理的思考

在应急保供体系建设中，设立应急保供企业名录有助于锁定可靠企业，提高应急物资集中生产和调度效率。在粮食领域，为加强粮食应急保障体系建设，进一步规范粮食应急保障企业管理，确保在应急状态下有效发挥粮食应急保障作用，国家粮食和物资储备局制定了《粮食应急保障企业管理办法》（国粮仓规〔2021〕193号）并提出各级粮食应急保障企业应具备的应急储运、加工、配送、供应等能力标准。在其他重要农产品领域，各地也在努力梳理并筛选出符合当地应急保供诉求的企业名录，并按照是否入选应急保供名录对不同企业进行分类管理。

从应急保供企业的选择标准和最终入选的数量比例看，大概有如下两个特点：一是国有企业为主体，民营和外资企业入围难度大；二是偏重产业链后端的消费保供，农产品批发市场、大型商超占比高。然而，为确保疫情期间的重要农产品供应，各类企业都在政府统筹下参与应急保供工作，也都作出了重要贡献。如果重大突发事件中各类企业都承担无差异的责任，那么在常态时期为筛选合适应急保供企业而付出的成本就显得略为鸡肋，其必要性也值得怀疑。

3. 对构建现代农产品供应链的思考

建设重要农产品现代供应链是学术界认同的、确保应急保供的重要方向。李凤廷等认为，在粮食储备数量充足的情势下，突发事件下粮食安全的本质是物流问题[8]。张喜才和陈秀兰归纳新冠疫情中农产品应急保供体系问题时发现，供应链是农产品应急保供体系的薄弱环节，并提出以完善供应链为核心的对策建议[2]。而且，从完善方向可以发现，理论界期待的、更趋完善的供应链体系，其功能的发挥离不开市场机制的作用。

然而，从疫情防控中农产品保供体系的表现可以发现，理论上认为的物流硬件设施不足、供应链环节间衔接难度大以及分部门管理系统性不足等问题并不突出。理论和现实矛盾的背后，是突发危机事件中政府的临时性管控。普蒽喆等指出，因支撑地位不突出，农产品应急保供体系的运行多处于行政管制的环境背景之中[3]。在行政

管制的宏观背景下，基于市场经济环境的预判就有失准的可能。一旦出现突发危机事件，行政管控第一时间替代市场承担起应急保供的任务，也让常态化时期聚焦的问题发生转移。

基于以上分析可有如下思考，在突发危机事件中整个宏观环境会被临时性改变，继续以在市场情形中效果明显为目标去构建并不断完善现代供应链体系，其现实意义和实际作用可能会受到挑战。

例如，为确保上海本地粮食供应，在综合粮食物流能力和成本效益的基础上，上海在域外建立了粮食生产基地，且在部分粮食主产区布局了粮食代储点。然而，疫情期间对运输能力的行政管控降低了域外粮源的保供能力，这也迫使上海市政府调整代储思路，寻求地理位置上距离更近的替代性代储点。如果应急保供只能在行政管控的情景下发挥作用，以符合市场规律的现代供应链作为提升应急保供能力的目标就变得不再合适。

四、完善建议和启示

为有效提升应对突发事件能力，我国的农产品应急保供体系长期处在发展完善当中。2020年以来点式爆发的新冠肺炎疫情对我国农产品应急保供体系的可靠性提出挑战。从结果看，农产品应急保供机制及时启动并积极运转，为疫情期间的重要农产品市场总体平稳、市场供应比较充足提供了强有力的支撑。基于对若干农产品生产、加工企业的走访，本研究归纳并梳理了2022年疫情期间农产品应急保供体系的作用表现。基于此，对农产品应急保供体系存在的问题，以及理论界对农产品应急保供体系发展的论断做出一定分析。研究发现，疫情冲击下农产品应急保供体系的系列运作暴露了现有保供机制的短板和不足，然而，体系自身的缺陷只能解释以上问题的很小一部分，更多的原因来自疫情防控期间骤变的客观环境给应急保供体系运行机制造成的失灵。基于以上论断，重要农产品应急保供体系的完善应分两类思路。

一是长期看，随着市场机制的愈加完善和国家应急管理体系的愈加成熟，建立系统性、重效率的农产品应急保供体系的宏观环境将日趋成熟，现阶段学术界倡议的，可在市场经济环境下发挥更高效应急保供作用的政策建议将更具可行性，且能在完善应急保供体系方面发挥重要作用。对市场机制下的全局性重要农产品应急保供体系的研究仍需加强，更要意识到这类保供体系在当下宏观背景下的局限性。

二是短期看，临时性措施仍会是突发危机事件中的常用手段，这也决定了现阶段农产品应急保供体系完善路径的选择方向。为提升短期内重要农产品应急保供能力，应将突发危机事件中宏观环境的现实变化融入到事前的情景构建中，而后再给农产品应急保供体系的调整方向提出建议。

参 考 文 献

[1] 魏明孔．明清商帮史资料的搜集、甄别与整理——《晋商史料集成》评介及其他[J]．中国社会经济史研究，2020（4）：96-100.

[2] 张喜才，陈秀兰．供应链协同下农产品应急保障体系及管理机制研究[J]．供应链管理，2021，2（3）：85-92.

[3] 程国强，朱满德．新发展阶段我国重要农产品保供稳价的调控思路与机制设计[J]．农业经济问题，2022（11）：18-24.

[4] 沈洁，陆妹娟，周伟伟，等．基于医院应对新型传染性疾病应急管理体系建设思考[J]．现代医院，2021，21（4）：613-615，619.

[5] 张天佐，郭永田，杨洁梅．我国农业支持保护政策改革40年回顾与展望（上）[J]．农村工作通讯，2018（20）：16-23，2.

[6] 钟开斌．回顾与前瞻：中国应急管理体系建设[J]．政治学研究，2009（1）：78-88.

[7] 普蕾喆，吴磊，郑风田．新冠肺炎疫情下我国重要农产品应急保供体系实践与反思[J]．中国农业大学学报(社会科学版)，2020，37（5）：17-31.

[8] 李凤廷，侯云先，邵开丽，等．突发事件下的粮食物流——基于情景应对的储备粮紧急调运决策框架[J]．中国农村经济，2016（12）：60-75.

[9] 钱煜昊，罗乐添，王金秋．突发公共事件下的粮食流通体系优化[J]．西北农林科技大学学报(社会科学版)，2020，20（6）：70-79.

[10] 钱煜昊，王晨，王金秋．中国粮食物流体系现代化建设策略[J]．西北农林科技大学学报(社会科学版)，2022，22（2）：27-35.

[11] 马晓河．新常态下保障粮食安全的战略思路[N]．中国经济时报，2016-01-29(A10).

[12] 贾晋. 我国粮食储备的合理规模、布局与宏观调控[J]. 重庆社会科学，2012（2）：82-94.

[13] 普喆，郑风田. 粮食储备规模优化研究：基于库存消费比视角[J]. 农村经济，2020（7）：78-85.

Emergency supply system for important agricultural products：practical performance and problem reflection

WU Shunchen[1,2]，LENG Peng[3]，TIAN Tan[4]

（1. *Beijing Technology and Business University*，*Beijing* 100048，*China*；2. *Rural Development Institute Chinese Academy of Social Sciences*，*Beijing* 100732，*China*；3. *Institute of the Chinese Agricultural Civilization*，*Nanjing Agricultural University*，*Nanjing* 210095，*China*；4. *School of Food and Materials*，*Nanjing University of Finance and Economics*，*Nanjing* 210003，*China*）

Abstract：Strengthening and improving the emergency supply system for important agricultural products is an important guarantee for effectively responding to major natural disasters and public emergencies. Based on field research and data collation，this paper summarizes the specific performance of the emergency supply system during COVID-19 pandemic，reflects on the rationality of maintaining a high grain reserve rate and setting up a directory of emergency supply enterprises，and evaluates the improvemt path for the logistics system proposed by the theoretical circle.. After comparing the performance of the emergency supply system during the pandemic，it found that：(1)maintaining a high level of raw grain reserves is neither economical nor effective；(2)the government's indiscriminate coordination of different types of enterprises in emergencies weakens the establishment and classification of emergency supply enterprises；(3)the rapidly strengthened government forces when an emergency occurs hinder the function of the market mechanism，and challenge the idea of improving the supply chain system based on the market mechanism. Therefore，we should emphasize the administrative intervention in the short term. Only by realizing the temporary strengthening of administrative power in emergencies can we choose a more appropriate emergency supply strategy. However，it is necessary to build a systematic and efficient emergency supply system for agricultural products in the long run.

Keywords：Important agricultural products；Emergency supply guarantee system；Practical performance；Problem reflection

（编辑：程俐萍）