

在统筹发展和安全中完善重要商品储备制度*

——以农产品为视角的分析

王晓东

摘要：重要商品储备制度是统筹发展和安全在流通领域的主要体现，也是马克思主义中国化过程中探索形成的制度创新。着眼于农产品领域的考察，重要商品储备制度已成为中国政府实施流通调控、保障市场平稳运行的重要手段。从不确定性环境和“六保”工作两方面加以考察可知，农产品储备制度对增强农产品流通稳定性和支撑“六保”工作起到关键作用。为应对未来挑战，政府既要持续推广重要商品储备制度在调控市场运行、动态调整储备范围和规模、发挥中央政府主导作用等方面的基本经验，也要加强重要商品储备制度的顶层设计、加快重要商品储备制度的立法规范、加紧重要商品储备制度运行中的大数据应用等，持续提高重要商品储备制度的效能。

关键词：统筹发展和安全 马克思储备理论 重要商品储备制度 农产品储备制度

中图分类号：F713 **文献标识码：**A

中国特色社会主义进入新时代以来，国家高度重视安全和发展问题，习近平总书记多次强调统筹发展和安全，“十四五”规划也设专章部署，党的十九届六中全会审议通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》更是三次提到统筹发展和安全。统筹发展和安全表现在政治、经济、社会的诸多方面，而在保障国民经济循环顺畅特别是流通经济平稳运行方面的一个重要政策依托就是重要商品储备制度。重要商品储备制度不仅事关战略性商品的应急供应，而且日常发挥着以服务民生、平抑物价为导向的储备调节功能，在流通过程中充当市场机制的重要补充，在农产品流通中表现尤为突出。2020年以来，在“十四五”规划、中央全面深化改革委员会第二十一次会议、2022年中央“一号文件”与2022年政府工作报告中，均对完善重要商品储备制度、保证重要农产品供给和增强储备调控能力加以强调。事实上，中国重要商品储备制度的实践创新，充分体现了马克思储备理论的中国化发展，并对统筹发展和安全发挥着重要作用。本文主要以农产品为视角展开分析。

*本文系中国人民大学科学研究基金（中央高校基本科研业务费专项资金资助）重大项目“在新发展格局中建设中国特色现代流通体系的理论与经验研究”（项目编号：22XNL013）的阶段性成果。感谢中国人民大学谢莉娟教授、福州大学王诗梓讲师对本文提供的帮助。

一、马克思储备理论要点回顾

马克思储备理论为探索构建重要商品储备制度提供了理论依据和丰富启示。其相关思想集中体现在《资本论》第2卷“流通费用”一章对“保管费用”的论述中，在《剩余价值理论》第2册和第3册中也有所论及。总结而言，马克思储备理论要点包括：

1.储备本身是一切社会所共有的，而商品资本储备形式是资本生产模式下的特殊形式，也是发达市场经济须重点关注的“真正的商品储备”。马克思指出，任何社会都需要相当数量的储备，只是储备的社会形式有不同表现，即“储备形成一般”^①。总共“有三种形式：生产资本的形式，个人消费基金的形式，商品储备或商品资本的形式”^②。他批驳了亚当·斯密对于“储备只是资本主义生产所特有的现象”^③的见解，强调不应“把储备的形式同储备本身混淆起来”^④。就一切社会而言，储备对于保障生产的连续性都是必不可少的，即“生产过程和再生产过程的不断进行，要求相当数量的商品（生产资料）不断处在市场上，也就是形成储备”^⑤。而在资本主义生产方式下，储备所采取的一种特殊形式是商品资本的储备形式，即“在产品作为商品资本存在或在产品停留在市场上时，也就是，在产品处在它从中出来的生产过程和它进入的消费过程之间的间隔时间内，产品形成商品储备”^⑥。在资本的循环中，任何商品“不过是作为资本价值存在形式的商品”^⑦。马克思将商品资本形式的储备称为“真正的商品储备”^⑧，一方面在于它离开了直接生产过程而转入“真正流通过程”^⑨，另一方面在于它作为商品资本形式却表现为流通阶段的停顿，这种停顿有时是流通顺畅的保证，有时是商品滞销的信号。商品资本形式的储备其形成具有客观性又事关资本循环的连续性，因而要予以高度重视，在社会主义市场经济中同样如此。

2.生产社会化倾向于提高储备效率，而商品资本形式的储备量倾向于随资本主义生产发展而扩大。随着资本主义生产的发展，生产资本形式的储备规模绝对地扩大，因为“随着劳动生产力由于协作、分工、机器等等而提高，逐日进入再生产过程的原料、辅助材料等等的量也会增加。这些要素必须预先在生产场所准备好”^⑩。同时，生产规模越大，“处在这中间阶段上的商品流也就越大，而且越多样化”^⑪，表现为商品资本形式的储备规模和种类也绝对地扩大和增加。但随着生产水平不断提高，与全部产量相比“储备整个说来会减少”，这是“因为储备的补充在越来越大的程度上取决于再生产

^①参见马克思，2018：《资本论》第2卷，北京：人民出版社，第155页。

^②参见马克思，2018：《资本论》第2卷，北京：人民出版社，第158页。

^③参见马克思，2018：《资本论》第2卷，北京：人民出版社，第157页。

^④参见马克思，2018：《资本论》第2卷，北京：人民出版社，第161页。

^⑤参见马克思，2018：《资本论》第3卷，北京：人民出版社，第53页。

^⑥参见马克思，2018：《资本论》第2卷，北京：人民出版社，第159页。

^⑦参见《马克思恩格斯选集》第38卷，人民出版社2019年版，第230页。

的同时性，取决于储备的迅速更新”^①。换言之，生产社会化过程提高了储备效率，“储备越是社会地集中，这些费用相对地就越少”^②。但值得注意的是，不同于生产资本形式的储备，商品资本形式的储备在社会总产品中的相对量上仍是倾向于增加的，这是生产和储备的社会形式本身所带来的：一方面，资本主义生产的“商品形式的储备所以增大，是因为在那一方面，它在直接的生产储备和消费储备形式上减少了。这只是储备的社会形式的变化”^③。另一方面，资本主义生产的规模“在越来越大的程度上取决于单个资本家支配的资本量”^④，资本的增殖欲和资本再生产的不断扩大使得“商品出现在市场上或寻找销路的产品量，必然增大”^⑤，从而表现为商品资本形式上的储备量也增大。

3. 储备须有一定量才能发挥保供作用，具体来说就是大于平均销售量或平均需求量。这里并非强调储备越多越好，而是从生产的提前期和需求的波动性来考虑的。对于商品销售者而言，无论是生产者自身还是再转售者，只有保证一定的储备，才能在一定时期内不直接依赖于生产也能满足供应的需要。这是因为随着储备的消耗，储备的更新“归根到底只能从生产中得到”^⑥，而在商品完成再生产的这段时期内，“商品储备必须够用”^⑦，“由于有了这种储备，流通过程从而包含流通过程在内的再生产过程的不断连续进行，才得到保证”^⑧。也正是在这个意义上，马克思才说“没有商品储备，就没有商品流通”^⑨，“商品停滞要看做是商品出售的必要条件”^⑩。之所以“储备量要大于平均销售量或平均需求量”^⑪，是因为还要考虑到需求的波动性，如果没有超出平均需求量的储备量，“超过这个平均量的需求就不能得到满足”^⑫。这类似安全库存原理，也是商品流通借助商品储备来发挥保供作用的原理。

4. 储备的复杂性体现于自愿形式与非自愿形式、正常形式与非正常形式的相互交织，而资本主义生产方式最终难以避免“非正常形式”的储备。在资本主义生产方式下，马克思将储备分为自愿形式与非自愿形式、正常形式与非正常形式，是从不同角度来衡量的。从商品出售者个体行为出发，自愿形式的储备往往是出于马上销售出去的预期，有时也出于个人的价格投机、获取更高利润的目的，“商品生产者是有意识保持储备”^⑬的。而非自愿形式的储备则是“因为流通过程本身的状况阻碍商品的出售，使他的商品形成储备”^⑭，无论这种阻碍是短暂的还是持久的，抑或最终形成商品过剩，只要是商品经营者预先没有估计到的，这种储备就具有一定的被动性。对于正常储备和非正常储备的划分，马克思从储备是作为流通的前提还是作为流通停滞的结果来考虑。一般而言，资本在商品形式上的或长或短的停留“产生于形式转化的停滞和必要性”^⑮，“这种表面上的停滞是流动本身的形式”^⑯。这种暂时

^① 参见《马克思恩格斯选集》第38卷，人民出版社2019年版，第233页。

^② 参见马克思，2018：《资本论》第2卷，北京：人民出版社，第162页。

^③ 参见马克思，2018：《资本论》第2卷，北京：人民出版社，第161页。

^④ 参见马克思，2018：《资本论》第2卷，北京：人民出版社，第164页。

^⑤ 参见马克思，2018：《资本论》第2卷，北京：人民出版社，第165页。

^⑥ 参见马克思，2018：《资本论》第2卷，北京：人民出版社，第163页。

^⑦ 参见马克思，2018：《资本论》第2卷，北京：人民出版社，第157页。

的停滞是流通过程必然要产生的，甚至构成商品不断出售的条件，因而是正常形式的储备。而“一旦留在流通蓄水池内的商品，不让位给后面涌来的生产浪潮，致使蓄水池泛滥起来，商品储备就会因流通停滞而扩大”，这种停滞就成了“商品卖不出去的结果”^①。这就是非正常形式的储备。但问题的关键就在于，现实经济生活中，储备的正常形式和非正常形式都表现为流通的停滞，其性质是很难辨别的，甚至“商人手中的商品的流通过程发生了停滞，但他的资本的流通过程仍然能够畅通”^①。在资本支配的生产中，“商品储备的规模由于流通停滞而扩大的现象，会被误认为是再生产过程扩大的征兆，特别是在现实的运动由于信用制度的发展而变得神秘莫测时，更是这样”^①。

综上，马克思揭示了储备对保障资本循环顺畅的特殊意义。社会主义市场经济所反映的生产关系虽然不同于资本主义，但同样要重视储备在商品流通和资本循环中的共性规律。同时，在资本主义生产方式下，资本的增殖性动机往往使那些具有保供性质的自愿储备不足，而诱发商品资本形式的储备非正常地增加，乃至成为周期性经济危机的导火索。这种盲目自发的储备形式对中国社会主义市场经济下的储备实践具有重要的警示意义。以保障民生为目的的重要商品储备制度的建立，既不是出于市场投机目的的个体性自愿储备，也绝不是建立在过量库存和商品滞销基础上的规模性非正常储备。只有结合基本经济制度的优势寻求制度创新，才能使储备成为调节供求、稳定价格的有效蓄水池。

二、重要商品储备制度在中国的形成和发展：着眼于农产品的考察

中国重要商品储备制度不仅是对马克思储备理论的具体实践，而且逐步成为一条经过检验行之有效的流通特殊经验（谢莉娟和王晓东，2021），下文主要考察最具代表性的农产品领域。

（一）中国重要商品储备制度的特征表现

尽管中国自古就有储备重要商品的传统，但直到新中国成立特别是改革开放以来，随着商品储备在品种结构、运行机制、承担主体方面不断调整优化，才日渐形成以马克思主义为指导、具有中国特色的重要商品储备制度。中国重要商品储备制度不同于其他国家的特征主要表现在两大方面：

1. 储备调节成为发挥政府作用完善市场机制的有效方式。通常来讲，为了应对战争或自然灾害等异常情况、重大公共安全事件等突发事件，以及保障粮食安全和社会稳定，世界各国普遍都需要持有有一定的战备、应急、战略等性质的物资储备，中国作为人口和经济大国更不例外。但除此之外，从储备制度所发挥的经济功能来看，中国重要商品储备制度超越了备战备荒、应急救灾的一般性目的，还日常发挥着调节供需与稳定价格的作用，成为政府实施流通调控的一种常态化手段。对于产销数量大、供求易波动而又与居民日常消费息息相关的重要商品，政府通过建立储备制度和调节性库存的方式，可以在关键时点通过“吞、吐、存”来保证供应和稳定价格，在流通过程中发挥“调节器”的重要作用。依托中国以公有制为主体的基本经济制度，基于储备调节的流通调控成为政府、国企等共同参与以发挥市场机制作用的有效方式，这也体现了社会主义市场经济体制的内在要求和特点。

事实上，将储备调节作为市场机制有效补充的这一定位，在中国确立社会主义市场经济体制的早

^①参见马克思，2018：《资本论》第2卷，北京：人民出版社，第166页。

期阶段就已明确。20世纪90年代，中央发布的一系列文件和法规中，均强调了重要商品储备制度在“增强国家调控市场的经济实力”“适时进行吞吐调节”“调控价格”“稳定市场”方面的任务要求^①。21世纪以来，特别是党的十八大以来，相关部署更加突出“确保国家宏观调控的需要”“防止价格大起大落”“做好重要商品储备吞吐和进出口调节工作”“更好发挥战略储备的稳定市场功能”等^②。从实践来看，重要商品储备制度切实发挥了调节价格和稳定市场的作用，在农产品领域表现得尤为典型和突出。例如，2007—2008年全球粮食危机期间，中国通过在国际粮价大涨时加大国内市场投放、国际粮价大跌时加大国内市场收购的灵活吞吐方式，成为当时世界粮食市场的“安全岛”。再如，中央储备肉制度在“非典”、新冠肺炎疫情等重大公共卫生事件与洪灾、地震等自然灾害中，均起到了稳定市场的作用。如今每逢重要节假日或突发雨雪天气等特殊情况下，各地政府及储备单位都会及时投放粮、肉、菜等重要农产品，防止供应短缺和价格异常波动。

2. 储备服务民生的特点要求重视农产品。中国的政治经济制度和社会主义发展目的决定着，重要商品储备制度具有更为突出的保障、惠及、服务民生的特点。储备目的不同决定了储备品种与结构的特点。相比于世界各国的原油、粮食等战略物资储备，中国重要商品储备需要纳入大量与居民日常消费息息相关的民生商品，应高度重视农产品储备制度的完善。因粮食兼具战略物资和民生商品的性质，粮食安全被视为经济发展、社会稳定和国家安全的基础（程国强和朱满德，2013），各国政府普遍需要掌握一定的粮食储备，以应对意外状况和保障口粮供应。例如，美国、欧盟等主要由农场等私人收储主体作为粮食储备中的关键角色，同时依靠保险、信贷和补贴发挥基本“托底”职能；而日本、印度则强化粮食战略储备，并通过“脱钩”补贴、公私合营来降低干预性粮食收储的负面影响（普莫赫等，2019）。此外，日本还建立了较为完善的冻猪肉储备制度来稳定其市场供给。但总体而言，中国重要商品储备在结构上的完备性是世界少有的，储备范围从粮、棉、油、糖等战略性大宗商品，到目前覆盖广泛的肉、菜、禽、蛋、奶等日常消费类的农产品和农副产品。以“菜篮子”产品的储备为例，自20世纪80年代提出“菜篮子”产品以来，政府储备从最初覆盖肉、蛋、奶、鱼、菜等生活必需副食品，拓展到更多种类的蔬菜、瓜果、茶叶、奶类、水产品、畜禽及其制品，使储备调节适应更加多

^①参见1995年3月发布的《第八届全国人民代表大会第三次会议关于1994年国民经济和社会发展计划执行情况与1995年国民经济和社会发展计划的决议》，http://www.gov.cn/test/2008-04/21/content_950161.htm；1996年3月发布的《第八届全国人民代表大会第四次会议关于1995年国民经济和社会发展计划执行情况与1996年国民经济和社会发展计划的决议》，<http://www.people.com.cn/zgrdxw/zlk/rd/8jie/newfiles/d1080.html>；1997年12月发布的《中华人民共和国价格法》，<https://www.pkulaw.com/chl/584c8399d99f19dbbdfb.html?keyword=%E4%BB%B7%E6%A0%BC%E6%B3%95>；等等。

^②参见《国务院关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》（国发〔2001〕28号），http://www.gov.cn/gongbao/content/2001/content_60987.htm；《国务院办公厅关于加强鲜活农产品流通体系建设的意见》（国办发〔2011〕59号），<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201112/20111207888252.html>；2013年4月召开的“中共中央政治局常务委员会会议”，<http://news.cntv.cn/2013/04/26/ARTI1366937711001564.shtml>；2021年8月召开的“中央全面深化改革委员会第二十一次会议”，http://www.gov.cn/xinwen/2021-08/30/content_5634220.htm?jump=true；等等。

样化的日常消费需求。这并不是不顾储备效益，而是由储备作为调节手段服务民生的目的决定的。

（二）以农产品为视角的重要商品储备制度沿革

中国重要商品储备制度的探索源于粮食等战略性农产品，而后逐步拓展至更多日常消费类的农产品。在循序渐进构建并完善的过程中，中国重要商品储备制度大致呈现下述三条较为突出的实践脉络：

1. 党中央层面高度重视并统筹推进储备制度的形成与完善。重要商品储备要通过科学的吞吐调节，保障市场稳定与经济安全，这是需要从市场运行的全局来统筹的，因而离不开党中央层面的高度重视和全面部署。近年来，国务院在涉及流通业、应急体系、经济体制完善等方面的相关文件中多次提出，要“进一步完善糖、肉、边销茶等生活必需品和茧丝绸等重要商品的中央储备制度……地方各级人民政府也要结合实际建立地方生活必需品储备制度”，“健全居民生活必需品储备机制”，“适当扩大肉类、食糖、边销茶和地方储备中的小包装粮油、蔬菜等生活必需品储备规模”等^①。特别是党的十八大以来，中央层面通过出台文件、召开会议，狠抓落实农产品储备相关工作（见表1）。

表1 党的十八大以来有关农产品储备制度的重要文件和会议

发布或召开时间	文件或会议	农产品储备相关内容
2013年5月30日	《国务院办公厅关于印发深化流通体制改革加快流通产业发展重点工作部门分工方案的通知》（国办函〔2013〕69号）	完善中央与地方重要商品储备制度，优化储备品种和区域结构，适当扩大肉类、食糖、边销茶和地方储备中的小包装粮油、蔬菜等生活必需品储备规模
2013年12月23至24日	中央农村工作会议	搞好粮食储备调节，调动市场主体收储粮食的积极性，有效利用社会仓储设施进行储粮
2015年2月1日	《中共中央国务院关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》（中发〔2015〕1号）	完善国家粮食储备吞吐调节机制，加强储备粮监管。落实新增地方粮食储备规模计划，建立重要商品商贸企业代储制度，完善制糖企业代储制度
2017年9月8日	《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）	支持符合条件的龙头企业参与承担政策性粮食收储业务，在确保区域粮食安全的前提下，探索创新龙头企业参与地方粮食储备机制
2019年5月29日	中央全面深化改革委员会第八次会议	要科学确定粮食储备功能和规模，改革完善粮食储备管理体制，健全粮食储备运行机制……加快构建更高层次、更高质量、更有效率、更可持续的粮食安全保障体系
2020年5月11日	《中共中央国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》	加强国家经济安全保障制度建设，构建国家粮食安全和战略资源能源储备体系……健全国家储备体系
2021年3月	《中华人民共和国国民经济和社会发	深化农产品收储制度改革，加快培育多元市场购销主体，改

^①参见《国务院关于促进流通业发展的若干意见》（国发〔2005〕19号），http://www.gov.cn/zhengce/content/2008-03/28/content_3599.htm；《国务院办公厅关于搞活流通扩大消费的意见》（国办发〔2008〕134号），http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/3600.2008-12/31/content_3582.htm；《国务院关于深化流通体制改革加快流通产业发展的意见》（国发〔2012〕39号），http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2012-08/07/content_1244.htm；等等。

在统筹发展和安全中完善重要商品储备制度

11日	展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》	革完善中央储备粮管理体制，提高粮食储备调控能力
2021年8月30日	中央全面深化改革委员会第二十一次会议	要完善战略储备市场调节机制，增强大宗商品储备和调节能力，更好发挥战略储备的稳定市场功能
2022年1月4日	《中共中央国务院关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》	保障“菜篮子”产品供给，加大力度落实“菜篮子”市长负责制。稳定生猪生产长效性支持政策，稳定基础产能
2022年3月5日	政府工作报告	各方面要共同努力，装满“米袋子”、充实“菜篮子”，把14亿多中国人的饭碗牢牢端在自己手中……完善国家战略物资储备制度，保障初级产品供给

2.分门别类探索专项储备制度，循序渐进提高储备的完备性。为了有针对性地维持市场稳定，储备商品范围的选择尤为重要。以农产品为例，中国重要商品储备制度的探索在早期以粮食、棉花、猪肉等分门别类的具体专项储备为主，而后随着储备的商品种类越来越多和各专项储备愈益发展，政府在政策上逐步重视，整体上统筹推进，以粮、肉、棉、糖等民生产品为主的重要商品储备制度逐步完善（见表2）。例如，在新中国成立之初就有“甲字粮”“506战备粮”等探索粮食储备的经验，1990年，专项粮食储备制度正式建立。1979年，针对中国自然灾害频发等问题，中央就已开始提出探索建立储备肉制度（国家发展和改革委员会宏观经济研究院，2010；中国华孚贸易发展集团公司党委中心组，2008）。与此同时，包括棉花、糖等农产品或农副产品在内的其他各专项储备制度也逐步建立起来。特别是，《中央储备粮管理条例》《中央储备肉管理办法》《中央储备糖管理办法》等办法及条例的相继出台，更意味着中国专项商品储备制度迈入更成熟阶段。随着粮、肉、棉、糖、菜等专项储备制度的不断完善和储备商品种类的日益增多，特别是“菜篮子”和“米袋子”负责制的不断落实，中国开始愈发强调通过完善储备品类、规模、结构来提高重要商品储备制度的整体效能。

表2 代表性农产品及重要商品储备制度的政策演进

储备范围	政策演进脉络
代表性农产品专项储备制度	
粮食	成立国家粮食储备局、建立国家专项粮食储备（国发〔1990〕55号）；建立以国家储备为中心，中央和省、自治区、直辖市两级为主的多层次粮食储备体系（国发〔1993〕9号）；加快完善中央和地方两级粮食储备体系，对储备粮与企业经营周转粮实行分开管理（国发〔1998〕15号）；健全中央储备粮垂直管理体系，进一步扩大中央储备粮规模（国发〔2001〕28号）；对中央储备粮的计划、储存和动用等各个环节都做出全面详细的规定（中华人民共和国国务院令388号）
猪肉	猪肉储备的行政管理和商业经营行为要分开，内贸部要尽快提出国家储备猪肉管理办法，地方也应建立猪肉储备制度（国办函〔1993〕90号）；继续完善中央和省（区、市）两级猪肉储备制度（国发〔1994〕23号）；继续完善肉、糖等重要副食品的中央和地方两级储备制度（国发〔1997〕22号）；储备肉（国家用于应对重大自然灾害、公共卫生事件、动物疫情或者其他突发事件引发市场异常波动和市场调控而储备的肉类产品）实行常年储备、定期轮换制度（中华人民共和国商务部、中华人民共和国财政部令2007年第9号）
棉花	棉花经营部门订购的棉花，当年收支平衡有余的部分转为国家储备（国发〔1985〕108号）；建立健全国家棉花储备制度，加强储备棉管理，储备棉是国家对棉花产需进行宏观调控的重要手段，中央已有棉花储备，地方要尽快建立棉花储备（国发〔1993〕61号）；强化国家对储备棉的管理，使之储得进、

在统筹发展和安全中完善重要商品储备制度

	调得动、用得上，并能出陈储新，定期轮换（国发〔1998〕42号）；实行棉花储备与经营分开，确保储备棉优质安全、经济合理，组建国家储备棉管理公司，实现储备与经营彻底分开（国发〔2001〕27号）；首次开始实行棉花临时收储制度，将国家在棉花主产区临时收储皮棉的措施常态化，从而稳定棉花生产、经营者和用棉企业市场预期（中华人民共和国国家发展和改革委员会、中华人民共和国财政部、中华人民共和国农业部、中华人民共和国工业和信息化部、中华人民共和国铁道部、国家质量监督检验检疫总局、中华全国供销合作总社、中国农业发展银行公告2011年第5号）
糖	以丰补歉，增强调控市场能力，国家建立中央、地方两级食糖储备制度（国发〔1991〕61号）；加强中央储备糖管理，确保储备糖数量真实、质量合格和储存安全，做到储得进、管得好、调得动、用得上，有效发挥其作用（中华人民共和国商务部、中华人民共和国国家发展和改革委员会、中华人民共和国财政部令2008年第1号）；发生下列情形之一的，可以动用中央储备糖：①全国或部分地区食糖明显供不应求或市场价格异常波动的，②发生重大自然灾害或其他突发事件需要动用中央储备糖的，③国务院认为需要动用中央储备糖的其他情形（中华人民共和国国家发展和改革委员会、中华人民共和国财政部令2021年第41号）
重要商品储备制度	
涵盖多种代表性农产品的重要商品	建立粮、棉、油、肉、糖等主要农副产品的专项储备制度，建立农副产品储备，实行旺吞淡吐（国发〔1994〕23号）；完善重要“菜篮子”产品中央与地方分级储备制度，有关部门要制定储备商品使用和管理办法（国发〔2002〕15号）；健全居民生活必需品储备机制，尚未建立生活必需品地方储备的地区要尽快建立，已经建立的要增加品种扩大规模（国办发〔2008〕134号）；完善储备调运制度，提高应急调控能力，建立健全重要农产品储备制度（国办发〔2011〕59号）；完善中央与地方重要商品储备制度，优化储备品种和区域结构，适当扩大肉类、食糖、边销茶和地方储备中的小包装粮油、蔬菜等生活必需品储备规模（国发〔2012〕39号）；加强肉、菜、糖、边销茶、生丝等重要商品储备的设施建设和升级改造（国办发〔2012〕47号）；完善重要农产品临时收储政策，合理确定粮食、棉花、食糖、肉类等重要农产品储备规模，建立重要商品商贸企业代储制度（中发〔2015〕1号）；健全国家储备体系，完善储备品类、规模、结构，提升储备效能（《中共中央国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》）；深化农产品收储制度改革，加快培育多元市场购销主体，改革完善中央储备粮管理体制，提高粮食储备调控能力，强化粮食安全省长责任制和“菜篮子”市长负责制，实行党政同责（《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》）

3. 发挥基本经济制度的特点和优势，逐步探索分层分级管理体系，明确中央和地方、国企和民企不同分工，推动管理体制的完善。在以公有制为主体、多种所有制共同发展的基本经济制度框架下，除了政府推动，中国的商品储备制度还着重发挥国企等公有制经济的作用，在此基础上，也愈益重视联合民间力量，构建多层次的储备体系。以粮食储备管理体系的发展历程为例：1990年，中国正式建立专项储备制度，并确立了中央和地方两层储备体系，中央成立了商业部代管的直属机构国家粮食储备局作为粮食宏观调控的专门机构；1995年，国务院决定进一步将粮食部门政策性业务和商业性经营分开，实行“双轨制”；2000年，国务院决定成立中国储备粮管理总公司，开始对中央储备粮实行垂直管理，由此，逐步形成了现行粮食调控的基本架构；2018年，在国家粮食储备局的基础上，国务院组建了国家粮食和物资储备局，以统筹管理粮食、棉花、食糖、猪肉及其他各类战略和应急储备物资。从不同所有制企业共同发力的角度看，中国也在考虑推动政府作用与市场机制有机结合，以分担政府储备压力，并提高储备效率。2000年后，中国基本实现了储备管理公司、直属库、承储企业的多级管

理模式，其中，储备管理公司和直属库以国有经济为主，而承储企业则广泛吸纳社会力量。以《北京市商品储备管理公司及其直属库名单》为例，99家单位中有82家是国企，而商务部发布的《中央储备冻猪肉备选承储企业公示》显示，50家企业中则只有7家是国企，大部分为民企^①。与此同时，国企通常也在日常经营中配合政府发挥临时性的储备调节作用。以笔者跟踪调研的国有零售企业——北京超市发连锁股份有限公司为例，在2020年新冠肺炎疫情暴发期间，米面粮油按平时采购量的5倍囤货，每天投放门店的大白菜是平时的4倍多，一周内完成的成品粮采购和存储量是平时的2~3倍，以配合政府发挥保供稳价的作用。类似例子在商品流通领域不胜枚举。

三、农产品储备制度在统筹发展和安全中的作用与面临的挑战

重要商品储备制度在建立与发展的过程中，本身便包含着保障供给与稳定市场的题中应有之义。然而，当前对统筹发展和安全的强调，并不是对既往粮食安全、能源安全的简单重复，而是基于新发展阶段、新发展理念、新发展格局所形成的重要判断（高培勇，2021）。提出统筹发展和安全的大背景是中国当前面临的不确定性环境。在新冠肺炎疫情冲击下，外部环境更趋复杂严峻，新发展阶段与以往的最大不同就是发展环境面临“百年未有之大变局”（何毅亭，2020）。习近平总书记指出，“当前和今后一个时期是我国各类矛盾和风险易发期，各种可以预见和难以预见的风险因素明显增多”，在统筹发展和安全时应当“把困难估计得更充分一些，把风险思考得更深入一些”^②。在不确定性环境中，对重要商品储备制度特别是农产品储备制度的认识也应深化和拓展。

统筹发展和安全在当前经济工作中主要落实于“六保”（保居民就业、保基本民生、保市场主体、保粮食能源安全、保产业链供应链稳定、保基层运转）任务。“六保”是基于当前经济环境不确定性加剧、各类风险频发而提出的经济工作任务，是中国当前及未来一段时间内经济工作的着力点。此外，“六保”既是防范风险的底线，也是经济增长的底气与保障，在统筹发展和安全中既发挥着保障安全的作用，也有助于疫情冲击下经济的复苏与平稳增长。着眼于农产品领域回顾中国重要商品储备制度的历史沿革，粮、肉、棉、糖等与民生息息相关的农产品成为主要储备品种，同时也通过“米袋子省长负责制”“菜篮子市长负责制”等制度增强了对农产品市场稳定的保障。重要商品储备制度对于促进农产品流通、保障农产品市场稳定发挥了重要作用。接下来，本文就结合统筹发展和安全中的不确定性环境背景以及“六保”任务，进一步阐发不确定性环境下农产品储备制度的作用与挑战。

（一）基于不确定性环境的视角

1. 农产品储备制度起到增强农产品流通稳定性的作用。流通作为衔接供需、产销的枢纽，也汇集

^①参见《北京市商品储备管理公司及其直属库名单》（京财税〔2019〕2059号），http://Czj.beijing.gov.cn/zwxx/tztg/201912/t20191206_893502.html；《中央储备冻猪肉备选承储企业公示》，<http://www.mofcom.gov.cn/article/jiguanzx/201901/20190102831122.shtml>。

^②参见《习近平关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议〉的说明》，http://www.gov.cn/xinwen/2020-11/03/content_5556997.htm。

了供给与需求的风险。批发、零售等流通组织存在与发展的依据就在于它们解决了供需在时空、集散等方面的矛盾，因此，流通也被视作不确定性“蓄水池”（田村正纪，2007）。中国流通体系中仍有许多“堵点”亟待突破，面对突发事件时，一些具体的流通环节甚至较为脆弱。特别对于农产品而言，生产者以农民为主，呈现小而散的特点，不能完全适应规模化、组织化的流通体系，也导致面对突发事件时“地里有菜而店无余粮”的窘境——农民需要依靠组织化的批发商实现与零售商的对接，而突发事件破坏了既有的流通渠道，农民与零售终端难以直接对接。问题的根本解决有赖于现代流通体系的建设与完善，这亦非朝夕可以实现。因此，在现代流通体系建设过程中，农产品储备制度发挥着补缺与支撑作用。例如，2020年春节期间适逢新冠肺炎疫情暴发，北京各大商超一度面临农产品供应不足的问题，后相关部门及时调动了重要商品储备释放物资，部分国企配合政府，依靠自有物流车队与直采基地对接，较为迅速地稳定了市场。2020年春节期间北京市场波动严格来说并非源自需求冲击或供给冲击，而是较为脆弱的流通环节被打破，使得供给与需求无法有效对接。农产品储备先是通过释放库存补齐了供给不足，而后又通过吸收储备的形式缓解了由供需失调带来的供给积压。

农业生产天然的不确定性也使得农产品储备制度增强农产品流通稳定性的作用更为突出。农业生产受到气候、地理等因素影响具有天然的不确定性，生产数量容易出现波动，产品的时空分布也时常出现变化。理论上讲，金融市场的保险、期货、信贷支持是减少或内部化农业生产不确定性、降低流通成本的有效途径。然而，中国金融市场改革仍在进行，与粮食等重要农产品相关的金融产品与金融体系仍在完善中，尚无法实现对农产品流通的有效支持（曹宝明等，2018）。农产品储备制度吞吐调节市场供需，影响市场参与者对于市场风险的预期。例如，受气候等因素影响，农产品供给出现不足时，农产品储备制度给予参与者以释放库存、弥补供给缺口的预期，在一定程度上避免消费者恐慌性购买行为，也降低一些投机者囤积居奇的收益，还减弱农业生产者可能存在的“惜售”心理，影响各方对外部市场实现收益的判断，缓冲不确定性引发的风险。

此外，农产品储备制度还遏制了农产品流通的风险向其他领域传导。例如，大豆除具有日常消费品的属性外，还是重要生产资料，这使得农产品流通的风险也可透过资本循环扩散至其他领域。资本循环连续进行要求资本的不同职能形式在空间上并存，在时间上继起。恶性冲击与各类风险引致资本不同职能形式在比例上偏离或难以相互转化，大豆等农产品单一循环时空上的破缺会透过资本循环使得局部风险不断扩散。此时，农产品储备制度对市场的调节不仅维持了农产品流通本身的稳定性，还进一步通过社会总资本循环放大了对风险的平抑作用，减弱了恶性冲击对整个社会的影响。

2. 不确定性环境下，农产品储备制度面临如何更好地发挥稳定预期作用的挑战。不确定性环境下，农产品储备制度需要而且应当发挥更大作用，以实现稳定市场、畅通经济循环的目的。同时应明确，出于稳定市场或调节价格目的的农产品储备制度可以成为市场机制的补充，但不能成为市场机制的替代，更应当追求的是通过稳定预期的方式稳定市场，而非过度参与市场价格的形成^①。

^①当然，面对疫情、地震、洪灾等突发情况时，释放储备的主要目的并不在于稳定市场，而在于弥补供给缺口以保障民生，此时自然应当释放充足的储备。

稳定市场预期与过度参与市场价格形成的区别在于：从机制来看，前者完善市场调节机制的方式是通过提振市场信心、释放政策信号等，最终依然依靠市场自身实现价格平稳。例如，消费者发生恐慌性采购时，释放储备稳定市场的政策信号即能提振消费者的信心，减少不必要的需求。后者则直接大幅增加供给，作为交易对手方参与市场价格形成，依靠的是商品储备的规模与数量。从成本来看，前者所动用的商品储备规模并不至于要大幅调整供求关系，甚至储备本身对市场传递的信号就具有稳定预期的作用，能够“四两拨千斤”地动用更少的储备实现稳定的目的。而后者则必须释放足以满足供给缺口的储备，也对日常储备的规模提出了更高的要求。从效果来看，前者既可发挥事前的作用，也可发挥事后的作用。当相关部门通过吸收或释放储备的方式稳定市场时，市场也更容易形成稳定预期，减少恐慌性购买或恐慌性抛售等非理性行为。而在市场发生异常波动时，由于投放或吸收的储备量较小，也不容易因判断、执行的滞后性产生负面影响。而后者则主要发挥事后的作用，可能过犹不及，扰乱市场的正常运行，释放错误的价格信号。相关部门在调用储备时，从政策下达到相关部门执行再到市场最终反馈可能经历较长时间，在这一段时间内市场可能已经回归平稳，此时吸收或释放储备反而再次对市场带来冲击，扰乱市场运行，也使得市场参与者难以依据市场价格判断真实的供求关系。归根结底，从价值规律出发，市场价格波动甚至较大程度的波动都是正常的，也是市场机制发挥作用的重要方式，农产品储备制度的作用不在于熨平价格波动，而在于引导市场形成稳定预期。

前述提及的农产品储备参与市场调节的两种方式，在实际执行层面可能极为相似，都表现为供给过量时吸收储备，需求过量时释放储备。实现二者的区分，关键在于市场主体能够理解并预判农产品储备参与市场调节的规则、方式、边界，落实到农产品储备制度中，亟须的是系统性的法律支撑。中国当前的农产品储备规章多为政策文件，尚无完整的法律体系。国家层面有《国家物资储备管理规定》《中央储备肉管理办法》等，各省份也有不同的重要商品应急储备管理办法。当前农产品储备管理办法的缺陷主要有：其一，规章分散，即不同商品、不同区域有各自的储备管理办法，不利于市场主体形成统一、稳定的预期。在面对具体情况时，下位法可能与上位法冲突，使得市场主体对政府参与市场调节的时机、方式等难以形成判断。其二，政府对市场的干预可能形成不断增强的倾向，在中国“为能力最弱市场主体着想”的法律传统影响下（陈甦，2014），更容易陷入“黄宗羲定律”^①。这不仅会弱化市场机制的正常作用，也增加了农产品储备制度的运行负担。其三，不利于储备监管，储备制度调节市场的作用在执行层面也有所打折扣。从统筹发展和安全的角度看，为了更好地在不确定性环境中发挥稳定预期的作用，农产品储备制度还要尽快突破法律法规体系不完整、不健全的难点。近年来拟提请审议的《中华人民共和国粮食安全保障法》正是农产品储备制度相关法律向体系化、规范化发展的方向。

（二）基于“六保”工作的视角

1. 农产品储备制度起到支撑“六保”工作开展的作用。农产品储备制度直接保障了“六保”中的

^①黄宗羲曾指出历史上的税收制度“有积累莫返之害”，这被概括为“黄宗羲定律”。后学者将其引申为行政干预“先减后增”的循环。详见张守文（2014）。

粮食能源安全，在保基本民生、保市场主体、保产业链供应链稳定等方面同样发挥了缓冲风险、维持稳定的作用，进而畅通了经济循环。

保基本民生方面，农产品储备制度起到增强消费者信心、维持民生商品价格稳定的作用。粮、棉、油、糖、肉等是农产品储备的主要品种，在面对突发事件或市场异常波动时，这些代表性农产品的专项储备制度发挥着应急保供与稳定价格的作用。一方面，农产品储备制度稳定了消费者预期，降低了消费者特别是恩格尔系数较高的中低收入群体留存用以应对食品价格异常波动的收入比例，有助于释放消费潜力。另一方面，在突发事件发生时，农产品储备制度也增强了消费者信心，降低了价格上涨或价格上涨预期对市场乃至全社会的冲击。历史经验表明，食品价格飞速上涨与食品支出急剧增加往往是金融挤兑和社会动荡的前兆，对于社会稳定的负面影响也最为严重。例如，第一次世界大战后的全球经济危机中，德国普通家庭一度有90%以上的花销用于食品支出，食品市场动荡引发了大范围的市场动荡甚至是社会动乱^①。此处值得强调，供给缺口与食品市场动荡时常来自消费者恐慌性购买，农产品储备制度在提升消费者信心方面的作用较之直接弥补供给缺口的作用甚至更为突出。

保市场主体方面，农产品储备制度起到对抗国际市场风险、保障中小企业利益的作用。“逆全球化”抬头背景下，经济制裁、贸易保护愈发成为某些国家实现政治目的的手段，借疫情之名施加的非关税壁垒也给中国企业参与国际市场带来重重障碍^②。中小企业抗风险能力较弱，更容易受市场波动影响。一方面，农产品储备制度的作用部分地替代了国际贸易，既弥补了以农产品为主要原材料的生产企业的需求短缺，也吸收了农户的过剩供给。另一方面，农产品储备制度也发挥了吓阻威慑的作用。当国际市场上某些国家或企业进行价格合谋时，需要考虑到价格合谋是否会被商品储备所打破。这种潜在威慑提升了价格合谋或价格操纵的成本。政府主导下的重要商品储备还提升了威慑的置信度，对民生和市场稳定性的考量甚于对经济收益的考量。

保粮食能源安全方面，农产品储备制度起到平抑国内市场粮食价格上涨的作用。中国人口众多、部分品种粮食进口逐渐增加^③等现实情况使得粮食储备制度对于保障粮食安全尤为重要。在疫情冲击以及地缘政治、军事冲突等因素影响下，经济环境动荡，全球产业链供应链紊乱，大宗商品价格持续上涨，粮食储备成为应对国际粮食价格异常的有效措施。

^①1922—1923年，德国食品价格飞速上涨，“靠固定收入生活的家庭为了得到食物，开始变卖家产。商店开始囤积食品，因为预料到价格会随时上涨。买不起最基本生活必需品的人们开始闹事、抢劫食品店……矿工拉帮结伙冲进农村，把田地洗劫一空，与试图保护庄稼的农民爆发枪战……营养不良直接导致了结核病死亡率的上升”（埃文斯，2020）。

^②例如在新冠肺炎疫情暴发后，美国等国家曾暂停进口中国肉类、水产等农产品，并扩大至对船舶采取严格检验检疫，延长由中国进口的农产品的清关时间等。诚然部分举措是防疫的正常需要，但也不乏超出正常需要，借疫情之名义的贸易保护。

^③根据EPS数据库，中国粮食进口量快速增长，由2003年的2354.6万吨增加至2020年的14262.1万吨。在大豆加工市场，由中国海关的大豆进口数据和四大跨国粮食贸易商（ADM、邦吉、嘉吉与路易达孚）的数据可知，中国大豆对外依存度较高，四大跨国粮食贸易商在中国的产能控制率持续处于高位，对市场价格具有较大影响甚至具有控制能力。

保产业链供应链稳定方面，农产品储备制度起到缓冲供给或需求冲击、提升产业链韧性的作用。产业链供应链的风险既可能来自国际市场的波动，也可能来自国内产业结构的调整。无论是国际风险还是国内风险，多直接表现为供给冲击或需求冲击，从而打破产业部门原有的技术与经济联系。农产品储备制度可谓应对冲击的有效途径。

2.在“六保”任务和财政压力下，农产品储备制度面临如何提升运作效率的挑战。在新冠肺炎疫情冲击下，许多地方财政收支矛盾突出，“六保”工作中的“保基层运转”也主要是针对这一矛盾提出的。中央财政面临的压力也有所增加，包括中央财政对地方财政加大转移支付力度，防控疫情增加了财政支出。农产品储备制度中，财政需要给予承储单位储备利息、保管费用、应急动用产生的净损失等各项补贴。农产品储备的管理、运行也会产生各项支出。为了保障“六保”其他各项工作的开展，农产品储备调用更为积极，也增加了成本。部分中央储备需要自建储备仓库，又产生了一定建设与管理成本。以上各方面因素交织都进一步增加了农产品储备制度给财政带来的压力。要减轻财政压力，核心是提升农产品储备制度的运作效率。在此方面，储备制度面临的挑战主要有：

其一，中央与地方两级储备的权责划分。理论上讲，中央储备调节全国范围内农产品供求，地方储备则主要关注区域内供求，但实际执行过程中二者权责边界不够清晰。中央储备相关部门并无对地方储备相关部门的管辖权，地方储备的品种、规模由地方省级政府决定^①，在缺乏有效沟通协调的情况下容易出现中央、地方两级体系重复决策乃至重复处理。虽然多级储备赋予了地方因地制宜、相机决策的灵活性，这是农产品储备制度探索完善的方向，但在此过程中更应理顺中央与地方的权责关系。

其二，储备监管的落实完善与体系建设。储备监管既包括对承储单位的监管，也包括对储备管理部门的监督。其中，对中央储备部门和国有承储单位的监管应注重监管制度的落实和完善。目前对国企的监督法规不在少数，管理经验亦不可谓不多，但近年来却亦有储备系统的贪腐大案发生。关键在于，如何进一步发挥现有监察体系的作用。对民营承储单位而言，主要挑战在于确保承储品种、数量、质量以及储存安全的同时，减少对民企正常经营的干扰。对储备相关管理部门则要注重防范权力寻租，厘清政府管理人员的权力边界，充分发挥现有监察体系的作用。

四、经验总结

国家利益从根本上可概括为两点：安全和发展。安全是发展的前提，发展是安全的保障，这是统筹发展和安全的本质辩证关系。重要商品储备制度在中国的形成和发展，除了具有保障国家经济安全的一般性作用，还具有调节市场和稳定流通的特殊功能，极具中国特色。这一制度实践已经积累了若干有益经验，为进一步完善重要商品储备制度、助力统筹发展和安全提供了启示。

（一）从农产品储备到农产品储备制度的战略必然性

根据前文分析，商品储备是保障生产连续进行的必要条件，理想状态下，产业资本、货币资本与

^①例如，《浙江省省级重要商品应急储备管理办法》第二章第六条规定，“重要商品储备的品种和规模由省政府或省政府授权的相关行政部门确定”。

商品资本之间若能全部、瞬间实现转换，则商品储备并无存在的必要。但在现实条件下，技术、运输、购买意愿等总会使资本职能形式转换产生时滞，缺乏商品储备则社会再生产与资本循环无法顺利进行。农产品生产受自然地理条件影响，具有时空上的不确定性与分散性，因而，农产品储备的作用更为突出。那么，对于农产品而言，既然社会再生产必然形成储备，由市场主体自发形成的农产品储备是否能满足需要？为什么需要形成政府主导、社会共建、多元互补的农产品储备制度？

一方面，随着商品市场发展及交易范围扩大，农户自身形成的储备越来越难以满足需要。历史上中国农民就有储粮备荒的传统，改革开放后农民依然存在储备粮食的行为（武翔宇，2007）。若农产品交易以区域市场为主，农户自发形成的储备在平衡丰歉的同时，也可参与市场交易，并在一定程度上影响粮食价格（柯炳生，1996）。随着交易范围的扩大，农产品市场的异常波动不仅发生在一省一市的区域市场，而且可能发生在全国市场乃至国际市场。此时农户自身储备规模与全国市场、国际市场的交易量相比就显得很小。在面对疫情、灾害等突发情况需要跨区域调配农产品时，显然也难以依靠农户自身储备来实现。此外，如前述分析，农产品储备制度的作用不仅在于调节供求，更在于释放信号、稳定预期。这也是农户自身储备所无法实现的。当然，此处并非否认农户储备的意义，农户储备也可以成为农产品储备制度的有益补充，但无论如何需要做好体制机制设计并形成制度。

另一方面，企业等市场主体自发形成的储备在资本扩张与逐利的天然属性的影响下，无法很好地实现稳定市场、保障社会再生产连续进行的需要，甚至一些时候还加剧了供需矛盾。首先，市场主体进行的自愿商品储备，既可能是为了实现正常的商品买卖，使得商业组织对需求的满足可以在一定时期内不直接依赖于生产；但同样也可能是出于囤积居奇、追涨杀跌的投机目的，甚至利用各种金融工具干扰市场运行，实现跨期价差套利，反而加剧了供需失调。过去几年曾出现大蒜、绿豆、生姜等价格异常上涨，其中便不乏囤积居奇甚至市场操纵行为。其次，市场上也可能存在非自愿商品储备。即由于对市场形势误判、商品质量欠佳、运输条件不便等，商品出现最终滞销的情况。农产品本身保质期短、物流要求高等特点进一步增加了非自愿商品储备的可能。多方因素共同作用产生了非正常形式的储备，并引起供需的结构性失衡。某些农产品大量停留于流通过程，难以实现向货币形式的转化，即出现“卖难”问题。与此同时，另外一些生产或生活所需的农产品则面临短缺或价格畸高，如生产者在购买大豆等用于深加工的生产资料时面临重重困难，使得资本在较长时间内停留于货币形态，货币难以实现向不变资本的转化，即出现“买难”问题。从本质上说，资本扩张与逐利的属性决定了市场自发形成的商品储备难以完全满足社会再生产的需要。农产品储备制度就超越了市场自发形成的储备，实现了对市场机制及其自发形成储备的有益补充。

另外值得强调的是，农产品储备制度并不能简单地理解为由政府主导进行农产品市场调控，而是包含了“储什么”“谁来储”“怎么储”等系统性的制度安排。政府参与农产品市场调控并不新鲜，商鞅的平籴法、王安石的青苗法都包含了稳定市场价格的意图，但这些制度并未真正发挥稳定市场、保障农民利益的作用，反而成为掠夺农民收入的工具。例如，青苗法在实施过程中出现了强行摊派、

官员伺机敛财的现象，“以聚敛亟疾之意，而不以惨怛忠利之心”^①。历史上类似制度屡次失败，根本上说与统治者的阶级属性有关，而从具体层面来看则受乡绅势力、小农经济特点、文官制度等诸多因素影响。这也启示要更好地发挥农产品储备制度的作用，就需要联系现阶段的经济情况来深刻理解和发挥基本经济制度的优势，同时需要与现阶段的各项经济工作重点相匹配。

综上，由市场自发形成的农产品储备向农产品储备制度发展，在社会主义市场经济体制下具有战略必然性。马克思主义储备理论认为，储备本身是一切社会所共有的，但商品资本形式的储备量则会随资本主义生产发展而扩大，而资本主义生产方式最终难以避免形成“非正常形式”的储备。如何在发挥储备对资本循环作用的同时，避免市场自发形成的储备过剩，减少这种储备引起的供需矛盾，是中国特色社会主义实践中需要不断思考并加以解决的。重要商品储备制度正是对以上问题的一个解答，通过政府、国企、民企、农民等多方有效互动，实现了“非正常形式”的储备向重要商品储备的转化，服务于国家总体战略布局，在不同阶段支持了备战备荒、稳定市场、统筹发展和安全等目标，这是马克思主义经济理论在中国特色社会主义实践中的制度创新。

西方资本主义国家在农产品储备上同样面临上述类似问题，但大部分国家仅将农产品储备制度作为战略储备制度的一部分，而未能将其作为引导与调节市场的常态化方式。这从另一个方面印证了中国基本经济制度的优越性以及以人民为中心的发展理念。但应当正视的是，农产品储备制度的合理性与必要性并无法保证该制度在实践中的有效性，更无法自动解决储备管理体制机制等方面的现实问题。农产品储备制度的作用效果与具体的经济环境、经济工作相关，应在统筹发展和安全中不断加以完善。

（二）重要商品储备制度探索构建中的中国经验

中国重要商品储备真正成为流通过程的“蓄水池”“稳定器”，发挥了政府对市场有效补充的作用，虽然在体制机制上还有待完善，但实践中已经形成了一些有效经验可作为基本方向持续推广。

第一，同其他国家一样，中国重要商品储备也是一种基于应对战争、饥荒和其他突发事件考虑而建立的战略性储备，而且在社会主义市场经济体制下还成为国家调控市场的一种有效手段。商品储备作为具有“静止性的外观”和“流动性的本质”特征的实物储备（纪宝成，2016），与金融、财政等其他调控工具相比，其效果更为直接、迅速，是中国特色社会主义市场经济体制的一个制度优势。改革开放以来，随着中国经济外向型发展的不断深化，国家外汇储备一直备受重视，已连续多年排名世界第一。但新发展格局决定了今后一段时间内中国经济是以国内大循环为重点的。从国内大循环的角度看，重要商品储备制度正成为解决国内市场粮、棉、油等重要农产品价格与供求波动的有效手段；从国内国际双循环相互促进的角度看，重要商品储备制度还是对国际市场价格施加影响、争取国际市场定价权的重要途径。所以，重要商品储备的作用重点聚焦于统筹发展和安全的经济调控功能。要构建高水平社会主义市场经济体制，就应该像以往重视外汇储备那样重视重要商品储备。保持合理规模的重要商品储备，是新发展格局所要求的形成强大国内市场、畅通国民经济循环的重要物质保障。

第二，重要商品储备储备什么、储备多少，要根据一定时期内的国家需要、财力许可和储备成本

^①朱熹，1998：《婺州金华社仓记》，载任继愈（主编）《中华传世文选》，长春：吉林人民出版社，第589页。

收益等因素做出动态调整，以达成既保障国家安全又稳定经济发展的目的。在储备品种上，应先关注关涉国计民生的粮、棉、油等大宗农产品，以及石油、金属等重要或紧缺物资。在此基础上，不仅储备的数量和规模应随着综合国力的提升而合理提高，同时，从社会主义生产目的来看，除了一般意义上的战略物资储备以外，重要商品储备实际上还要着眼于人民对美好生活的需要并顺应消费结构升级的趋势。在不断提高储备效能的基础上，应适度扩充与优化储备品种和数量，这样才能使重要商品储备真正在市场体系的日常运行中发挥吞吐调节功能。中国的实践也表明，重要商品储备已经由战略性商品向民生商品不断扩展，而民生商品覆盖大量的农产品、农副产品，如大豆、猪肉等，都与人民群众的福祉息息相关。这是以人民为中心发展理念的具体体现。

第三，国家储备属于政府行为，应建立政府主导，特别是中央政府发挥主要作用的重要商品储备体系。党的十八大以来，党中央确立总体国家安全观，将国家安全提到一个新高度，这也对重要商品储备制度提出更高要求。构建重要商品储备体系应坚持以国家利益与人民利益为核心，以中央政府为主导，国家储备与社会储备相结合，这才是中国特色的持久体现。西方一些国家为节约储备开支而租用企业、农民的仓库，或者直接由企业仓库、农民仓库代储，这种“商代国储”的做法从节约政府投入、发挥社会力量的角度讲当然有一定的道理，也值得适度借鉴，但也说明一旦脱离公有制经济的主体力量，政府能够发挥的作用也就受到限制。为了清晰界定政府与市场的关系，中国确立了中央政府对重要商品储备的直接控制。国家粮食和物资储备局于2018年组建成立，整合了原来分散在不同部门的储备职能，建立起统一高效的“大储备体系”。正如习近平总书记所强调的，“要健全国家储备体系，科学调整储备的品类、规模、结构，提升储备效能”^①。实践证明，以中央储备直属企业（如中储粮）和国家储备库为主体建立储备机构的做法，是行之有效的中国特色储备体系建设方案。

五、结论与启示

重要商品储备制度是统筹发展和安全在流通领域的重要体现。基于对马克思储备理论的回顾和对中国特色重要商品储备制度发展过程的梳理，本文认为重要商品储备制度是马克思储备理论在中国特色社会主义市场经济建设过程中的创新与实践。而在统筹发展和安全中，重要商品储备制度能有效应对当前不确定性不断加剧的政治、经济环境，也可支撑“六保”工作的顺利开展。但同时应当注意到，重要商品储备制度在实践上也面临着如何更好地发挥稳定预期作用、提升运作效率等挑战。综上，从进一步提高重要商品储备制度的管理效能的角度，可得出以下几点政策启示：

第一，要加强重要商品储备制度的顶层设计。重要商品储备的决策权应归于中央政府，国家储备物资的收储、轮换、动用的决策权必须高度统一。在此基础上，合理划分中央储备和省、市、县各级地方储备的权限，建立起政府储备与社会储备相结合的储备机制。在这一过程中，要把储备功能和经营功能区分开来，防止个别地方政府在粮食储备中“搭便车”的逐利行为。中央直属储备企业要尽量避免从事与储备商品相关的经营性活动，即使是接受国家委托的社会企业承担一定的国家储备任务，

^①参见《健全国家物资储备体系》，<https://m.gmw.cn/baijia/2020-05/17/33835902.html>。

也要严格划分政策性储备和日常经营性储备，切忌把重要商品储备搞成仓储业。

第二，要加快重要商品储备制度的立法规范。改革开放以来，流通领域的立法一直是相对滞后的，这种情况也同样反映在重要商品储备制度上。目前，国家关于重要商品储备的制度性规定，除了《中华人民共和国突发事件应对法》《中华人民共和国国防动员法》中的个别条款有所涉及之外，其他规定就散见于相关部门规章，如《中央储备粮管理条例》《中央储备肉管理办法》《中央储备糖管理办法》《国家物资储备管理规定》等法规中，立法层次较低。中国还缺少一部较为完整的关于重要商品储备制度的上位法。拟提请审议的《中华人民共和国粮食安全保障法》是立法工作的重大进展，但在具体立法过程中，应当厘清中央政府与地方政府、政府与企业各自的权力边界与权利义务，既要避免前述提及的“黄宗羲定律”，也应注意对重要商品储备的有效监管。

第三，要加紧重要商品储备制度运行中的大数据应用。随着互联网技术和数字经济蓬勃发展，大数据和数字技术的应用不仅极大提高了全社会商品流通的整体效率，而且促进了企业内部经营管理效能的提升。目前，从商品流通角度来看，大数据应用已经贯穿于企业的销售、库存、运输等各环节。但从重要商品储备制度的管理层面来看，大数据运用还明显不足，未来还有很大的提升空间。一方面，在重要商品储备的管理监督过程中，应善于运用大数据思维，并注重数据沉淀与数据管理。随着经济社会的发展，重要商品储备的数量越来越多、品种越来越丰富，涉及的管理主体越来越多元化。这一过程本身会积累和沉淀丰富的大数据。善用这些数据不仅能提高管理效率，还能发现管理中的漏洞与问题，助力管理体制机制改革和监管体系完善。另一方面，在运用重要商品储备引导、调节市场的过程中，借助大数据全面及时监控市场变化、评估商品储备的作用，可为更好地发挥重要商品储备制度调节市场和服务民生的功能提供重要的决策依据。

参考文献

- 1.曹宝明、刘婷、虞松波，2018：《中国粮食流通体制改革：目标、路径与重启》，《农业经济问题》第12期，第33-38页。
- 2.陈甦，2014：《商法机制中政府与市场的功能定位》，《中国法学》第5期，第41-59页。
- 3.程国强、朱满德，2013：《中国粮食宏观调控的现实状态与政策框架》，《改革》第1期，第18-34页。
- 4.高培勇，2021：《构建新发展格局：在统筹发展和安全中前行》，《经济研究》第3期，第4-13页。
- 5.国家发展和改革委员会宏观经济研究院，2010：《2006—2007年中国经济社会发展若干问题研究》，北京：中国计划出版社，第329页。
- 6.何毅亭，2020：《我国发展环境面临深刻复杂变化》，载《〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议〉辅导读本》，北京：人民出版社，第152-153页。
- 7.纪宝成，2016：《商业经济学教程》，北京：中国人民大学出版社，第149页。
- 8.柯炳生，1996：《中国农户粮食储备及其对市场的影响》，《中国农村观察》第6期，第8-13页、第63页。
- 9.理查德·J. 埃文斯，2020：《第三帝国的到来》，赖丽薇译，北京：九州出版社，第118-120页。
- 10.普莫喆、吕新业、钟钰，2019：《主要国家（地区）粮食收储政策演进脉络及启示》，《中国农村经济》第11

期, 第 116-138 页。

11. 田村正纪, 2007: 《流通原理》, 吴小丁、王丽译, 北京: 机械工业出版社, 第 149 页。

12. 武翔宇, 2007: 《农户粮食储备行为研究》, 《农业技术经济》第 5 期, 第 74-79 页。

13. 谢莉娟、王晓东, 2021: 《马克思的流通经济理论及其中国化启示》, 《经济研究》第 5 期, 第 20-39 页。

14. 张守文, 2014: 《政府与市场关系的法律调整》, 《中国法学》第 5 期, 第 60-74 页。

15. 中国华孚贸易发展集团公司党委中心组, 2008: 《在改革开放中发展和完善国家肉类储备制度》, 载国务院国资委宣传局(编)《改革开放三十年——中央企业纪念改革开放 30 周年论文集》, 北京: 中国经济出版社, 第 345 页。

(作者单位: 中国人民大学商学院;

中国人民大学市场流通经济研究中心)

(责任编辑: 王 藻)

Improving the Reserve System for Important Goods by Ensuring both Development and Security: An Analysis from the Perspective of Agricultural Products

WANG Xiaodong

Abstract: The reserve system for important goods embodies the principle of ensuring both development and security in a circulation economy, which is an institutional innovation in the process of Sinicization of Marxist Theory. Focusing on the field of agricultural products, the important commodity reserve system has become an important means for Chinese government to implement circulation regulation and ensure a smooth operation of the market. From the two aspects of environmental uncertainties and “six guarantees” work, it can be seen that the agricultural products reserve system has played a key role in strengthening the circulation stability of the agricultural products and supporting the “six guarantees” work. In order to meet future challenges, Chinese government should continue promoting the basic experience of the important commodity reserve system in regulating market operation, dynamically adjusting the scope and scale of reserves and giving full play to the leading role of the central government. It is also necessary to strengthen the top-level design of the important commodity reserve system, improve legislative norms, and step up the big data application in the operation of the important commodity reserve system, so as to continuously improve the efficiency of the important commodity reserve system.

Keywords: Ensuring Both Development and Security; Marxist Reserve Theory; Important Commodity Reserve System; Agricultural Product Reserve System