·理论研究·

中国粮食应急保障的场景刻画、治理体系与政策构想

秦诗乐[1]，吕新业[2]，杨玉苹[3]

（1. 南京财经大学 经济学院，江苏 南京 210023；2. 中国农业科学院 农业经济与发展研究所，北京 100081；3. 国家粮食和物资储备局科学研究院 粮食产业技术经济研究所，北京 100037）

摘 要：粮食应急保障是国家粮食安全治理中应对突发事件的重要制度安排。当前，中国已基本形成覆盖储备、运输、加工、配送和供应等环节的粮食应急保障体系，但该体系的运行仍受若干结构性因素制约。基于政策文本梳理与实践调研，本文在界定粮食应急保障基本内涵的基础上，从场景刻画、治理体系和关键问题三个方面展开分析。研究发现，粮食应急保障场景在场景类型、责任主体、主要阶段和重点区域四个维度上存在差异，其粮源调度、储运衔接、加工转化和终端供应方式亦有所不同；现有治理安排已基本具备组织、运行和法治基础，但在储运衔接、政企协同与央地协同、平时合作与急时互助，以及大城市与偏远地区保障能力等方面仍面临现实约束。在此基础上，本文借鉴中国应急管理体系“一案三制”的制度经验，从行动框架、应急预案、体制机制和法治体系四个方面提出了粮食应急保障体系的政策构想。

关键词：粮食应急保障；治理体系；区域协同

中图分类号：F326 **文献标志码：**A **文章编号：**1000-176X（2026）10-0058-16

一、引 言

粮食安全关乎全人类福祉，保障粮食和重要农产品稳定安全供给始终是建设农业强国的头等大事。然而，当前，公共卫生事件、极端天气和地区冲突等多重风险相互交织，暴露出全球粮食体系应对外部冲击时的脆弱性，加剧了全球粮食不安全[1]。《2025年世界粮食安全和营养状况》显示，2024年，全球有6.38亿至7.20亿人面临饥饿，约23亿人处于中度或重度粮食不安全状态，部分国家或地区的粮食不安全状况有所恶化。值得关注的是，在突发事件下，粮食安全风险往往并非直接表现为粮食总量短缺，而是经由物流受阻、价格波动和预期扰动等渠道传导放大，进而形成阶段性、局部性的粮食应急保障压力。这意味着现阶段粮食安全治理需要统筹长期供需

收稿日期：2026-01-18

基金项目：国家社会科学基金重大项目“我国粮食中长期消费预测及供应结构优化研究”（25&ZD169）

作者简介：秦诗乐（1991–），女，山西晋中人，副教授，博士，主要从事农业经济理论与政策研究。E-mail：qsl0608@163.com

吕新业（1973–），男，黑龙江克东人，研究员，博士，博士生导师，主要从事粮食安全理论与政策研究。E-mail：lvxinye@caas.cn

杨玉苹（通讯作者）（1991–），女，山东济南人，副研究员，博士，主要从事粮食产业经济研究。E-mail：yangyuping369@126.com

平衡与应急保障能力，重点关注粮食流通体系的连续性、区域保障的协同性，以及应急响应的及时性和持续性。

对于中国而言，突发事件下的粮食应急保障问题具有更为突出的复杂性和特殊性。中国是人口大国，也是世界粮食生产大国、进口大国和消费大国，巨大的人口规模形成了庞大且刚性的粮食需求。然而，主产区与主销区分化的格局，以及产业链与供应链环节多、链条长的特征，使得局部性扰动更易经由链条传导而持续放大，触发连锁反应，形成“蝴蝶效应”。这种效应会向储运衔接、区域调配和市场供应等关键环节扩散，进而对粮食保供稳价形成压力。同时，由气候变化、自然灾害引发的巨灾效应[2]，全球市场波动和贸易关系的不确定性[3-5]，居民膳食结构转型带来的供需压力[6]，以及地缘政治冲突所引发的市场恐慌与预期扰动，都可能演化为重大粮食突发事件[7]。因此，在突发事件下，如何保障粮食基本供给、维持供应体系稳定运行，已成为粮食安全治理中亟须解决的现实问题。为此，有必要系统审视中国粮食供应体系在突发事件下的脆弱性与保障需求，加快构建与人口规模、发展阶段相适应的粮食应急保障体系，以更好地应对经济社会发展的不确定性和不稳定性。这是保障国家粮食安全、全方位夯实粮食安全根基的内在要求。

粮食安全问题始终是学术界关注的焦点，已有研究主要从以下三个方面展开。其一，已有研究从国家粮食安全战略、粮食进口和国内供需平衡的视角进行分析，认为2001年以来中国粮食进口规模持续扩大，结构不断优化，这在一定程度上缓解了国内粮食生产的资源环境压力，并有效满足了国内粮食市场的消费需求[8-10]。在国内粮食中长期供需紧平衡的背景下，中国作为人口大国，发挥超大规模市场的需求优势[11]，以国内循环为主始终是保障国家粮食安全必须坚守的底线[6]。其二，已有研究从粮食属性和制度安排的视角进行分析，认为粮食兼具一般商品和准公共物品双重属性，需要在粮食安全性与经济性之间寻求制度平衡。制度安排既要通过完善储备调节、区域统筹和产销衔接机制守住粮食安全底线，也要为市场机制发挥作用保留必要空间[12]。在此基础上，还需要通过深化改革来理顺粮食收储制度和价格体系，建立长效机制[13-14]，从而提升粮食安全保障能力。其三，已有研究从突发事件应对的视角进行分析，认为非常态条件下粮食安全保障问题主要涉及储备、运输、加工、配送和供应等关键环节的保障，粮食供应链的韧性，以及相关国家粮食应急管理政策的制定与调整。例如，2021年，欧盟制定《危机时期确保粮食供应与安全的应急规划》，并建立欧盟委员会与成员国协同应对粮食安全危机的机制[15]。

总体来看，已有研究从国家粮食安全战略、制度安排和突发事件应对等方面，为理解粮食安全问题奠定了较为丰富的研究基础。但是，已有研究对突发事件下粮食应急保障体系的启动、环节衔接和制度安排的讨论仍相对有限。其一，已有研究就储备调节、市场运行、物流保障和供应链韧性等问题展开讨论，但多关注单项制度安排、单一运行环节或单个风险因素，对突发事件下粮食应急保障体系由启动响应到处置运行的整体过程，尤其是储备、运输、加工、配送和供应等关键环节的衔接机制，尚缺乏系统分析。其二，围绕粮食应急保障实践中的政企协同、区域协作等关键问题，以及各主体在运行中的作用方式、相互关系及其制度基础，已有研究尚缺乏系统阐释。因此，从整体上审视粮食应急保障问题，并进一步分析其场景刻画、治理体系和关键问题，构成了本文的出发点。

粮食生产体系、储备体系、全球供应链共同构成中国粮食安全的重要保障。其中，粮食储备是指政府、企业、城乡居民和社会组织等为应对粮食获取风险，或者政府为调节市场供求而建立的粮食库存[16]。在非常态条件下，粮食储备只是粮食安全保障的基础条件，并不直接等同于现实供给能力。在突发事件下，即便粮食储备相对充足，储备粮紧急调运等物流问题仍会制约粮食安全保障[17]。也就是说，中国现有粮食储备总体上能够满足粮食总需求，但关键在于突发事件下能否维持粮食流通体系的连续性和可达性[18]。粮食流通体系贯通储备端、运输端、加工端、

配送端和供应端，是粮食由储备库存转化为现实供给的关键通道。尤其是在区域封控、市场恐慌等情境下，粮食流通体系的运行效率直接影响储备粮的快速调度、加工能力的及时承接、终端市场的稳定供应。因此，粮食流通体系的稳定运行是粮食应急保障体系有效运行的基础。粮食应急保障体系建设的关键在于，通过制度安排提升粮食流通链条在非常态条件下的组织能力、协同能力和响应能力，使常态条件下相对分散的粮食流通活动，在突发事件下能够按照应急保障目标快速组织、有序衔接和协同运行。从实践发展看，中国粮食应急保障体系建设起步较早，制度配套较为完善，保供网络覆盖较广，并在多次自然灾害和突发公共卫生事件中经受了检验，其根本功能在于通过制度安排保障粮食流通和终端供应，在粮食供应秩序受到冲击时稳定市场供给与价格预期，保障粮食安全，维护经济社会运行秩序。已有研究从市场分割、交通管制、劳动力短缺等方面全面分析了突发事件对粮食市场运行的影响。从中长期看，健全的粮食应急保障体系是应对风险冲击、保障粮食安全的重要屏障[19]。在非常态条件下，粮食应急保障的关键不仅在于制度框架的建立，更在于制度安排能否转化为具有稳定性、持续性和协同性的现实保供能力，其治理效能仍取决于不同风险场景下储备粮的快速调度、流通环节的有效衔接、主体的有序协同、制度安排的平急转换。基于此，本文首先阐释粮食应急保障的基本内涵，从场景类型、责任主体、主要阶段和重点区域四个方面刻画粮食应急保障的运行场景，并从组织体系、运行体系和法治体系三个方面综合分析其治理体系。在此基础上，系统探讨粮食应急保障在关键环节、主体协同、区域协同和重点地域四个方面面临的关键问题。据此，本文从行动框架、应急预案、体制机制和法治体系四个方面提出粮食应急保障的政策构想，为提升非常态条件下中国粮食应急保障能力提供理论依据和实践参考。

二、粮食应急保障的基本内涵

本文立足粮食和应急保障两个基本要素，从概念界定和主要构成两个方面，对粮食应急保障的基本内涵加以阐释。

（一）粮食应急保障的概念界定

粮食应急保障可以解构为粮食和应急保障两个基本要素。就粮食而言，本文将粮食的核心含义界定为“口粮”，包括原粮和成品粮。在突发事件下，粮食供给的及时性和稳定性，直接关系到居民基本生活。其中，原粮是应急保障的基础资源，主要通过储备支撑和加工转化环节释放保障效能，关系到粮食应急的持续供给能力；成品粮则是实现终端供应的直接载体，主要通过市场投放和终端供应环节发挥即时保障作用，直接影响突发事件下居民基本消费的可及性。二者在粮食应急保障中主要依托储备、加工和供应环节之间的链条传递关系，将持续供给能力与即时响应能力有机衔接。就应急保障而言，按照现代应急管理“预防为主、防御与救助相结合”的基本原则，其范围已从突发事件发生后的临时处置拓展至事前预防、事中处置和事后恢复。具体而言，突发事件发生前主要涉及风险识别、监测预警和应急准备；进入应急处置阶段后，则包括储备调用、运输配送、加工转化和市场供应等活动。

粮食应急保障内涵的扩展，与突发事件应对和治理实践演进密切相关。突发公共卫生事件的应对实践，凸显了预防预警的重要性[20]。现代应急管理也强调事前风险防范、事中统筹处置与事后总结改进的衔接[21]。具体到粮食安全领域，风险治理需要从被动应对转向主动预防[22]。在制度层面，《中华人民共和国粮食安全保障法》明确规定，国家建立粮食市场异常波动报告制度。在中央层面，国家建立粮食应急管理信息系统，按年度和季度统计相关企业数量、测算各省份粮食加工能力与供应能力。在地方层面，各省份坚持常规监测与应急监测相结合，扩大价格监测范围、提高监测频率。其中，常规监测以周报、月报为主，应急监测以日报为主。综上所述，基于对粮食和应急保障两个基本要素的分析，粮食应急保障可以理解为，在突发事件下，为保障

原粮和成品粮稳定供给而形成的制度化保障形态，其运行贯穿应急预防、应急准备、应急处置和应急恢复四个相互衔接的基本环节。就内涵而言，应急处置是粮食应急保障由风险研判和应急准备转向现实保供行动的核心环节，而粮食储备、运输、加工、配送和供应等环节，则构成这一核心环节有效展开的关键支撑。

（二）粮食应急保障体系的主要构成

本文将从系统要素视角出发，聚焦粮食储备、运输、加工、配送和供应等环节，对粮食应急保障体系的主要构成加以阐释。

第一，粮食储备。中国已初步建成以中央储备和地方储备为主的政府粮食储备体系，二者各有侧重。中央储备立足全局，重点用于应对全国性重大突发事件、实施跨区域调拨和填补重点品种供需缺口，体现“守底线、防大灾、稳预期”的战略保障功能；地方储备则承担属地保障责任，主要服务于行政区域内的应急保障，体现“保应急、保供应、稳粮价”的区域保障功能。就储备类型而言，粮食储备可分为原粮储备和成品粮储备。原粮储备（如稻谷、小麦）耐储存、覆盖广，主要通过加工转化和调运接续转化为现实供给，为应急状态下的持续供给提供基础保障。在突发事件下，以面粉和大米为主的成品粮储备能够及时增加供应，缓解短期集中需求压力，稳定终端供应和市场预期。在应急保障中，原粮储备和成品粮储备需要围绕持续供给与快速投放形成相互补充的配置关系，以实现持续保障与快速响应。

第二，粮食运输。粮食运输是粮食应急保障由静态物资储备转化为动态保障能力的重要运行环节，承担着从储备库点向加工企业的大批量、跨区域调运任务，其运作逻辑属于干线运输范畴。在应急状态下，中央储备与地方储备的联动调用将在短时间内形成高度集中的运输需求，对主要物流通道和可用运力形成瞬时压力。在原粮运输环节，一旦出现影响范围广、持续时间长的突发事件，则需要第一时间组织原粮高效调运，避免出现由集中调运和远距离运输导致的运力不足、运输延误等问题。

第三，粮食加工。粮食加工是粮食应急保障中连接储备资源与终端供应的关键转化环节。在突发事件下，原粮储备的保障效能需要经由加工环节释放，通过将原粮转化为成品粮，形成面向终端供应的现实供给。粮食加工效率直接决定应急状态下的粮食持续供给能力和市场稳定程度。突发事件下加工转化能力的主要影响因素包括粮食加工企业的区域分布、政府与企业间的沟通协作、粮食加工的区域协作。在大型粮食加工企业较为集中的地区，政府需要与企业达成应急保供的共识，协助企业获取所需原粮并提供运输保障，提升原粮调运与加工转化的效率。而在粮食加工产能不足的地区，如偏远山区、高原地区、海岛地区等，政府除与当地的粮食贸易企业、物流企业签订成品粮承储协议外，还需要积极寻求区域间产能共享等应急协同保障方式，以降低突发事件发生后成品粮紧急供应的不确定性。

第四，粮食配送。成品粮配送承担向各供应网点配给成品粮的任务，其运作方式主要体现为储备端、加工端与供应端之间的中间分拨和供给接续。相较于粮食储备和粮食加工，粮食配送面临的不确定性最为突出且更具传导效应。在粮食配送环节，突发事件后的路网通行条件、车辆可用基数和司乘人员到岗率等因素具有不确定性，易引发加工端产出积压、配送端运力空转和网点端到货延误的连锁反应。因此，需要在加工企业产能、运输资源状态与供应网点需求之间建立起实时协同和动态匹配机制，避免出现“货等车、店等货、客等粮”等现象，以确保粮食配送稳定运行。

第五，粮食供应。粮食供应处于粮食应急保障体系的终端，承担向城乡居民直接供给粮食的任务，其运作形态表现为多频次、小批量、多点位的末端触达特征。在应急状态下，供应网点的空间布局、运营能力和外部可达条件构成该环节的关键约束，不同区域的脆弱性呈现显著的结构性特征。其中，大城市人口高度集聚，供应网点数量较多，但组织协调成本较高，不同网点之间

的运行效率和承载能力存在差异；偏远地区则往往面临网点覆盖不足、服务半径较大和运行稳定性较弱等问题。因此，粮食供应环节需要根据大城市和偏远地区面临的不同约束优化网点配置和组织方式，提升末端供给的可达性和稳定性，确保“最后一百米”保供顺畅。

三、中国粮食应急保障的场景刻画

粮食应急保障是指突发事件下应对粮食安全风险的制度安排，本文将从粮食应急保障的场景类型、责任主体、主要阶段和重点区域四个方面进行分析。

（一）中国粮食应急保障的场景类型

粮食应急保障并非应对单一风险情境，而是需要针对不同类型突发事件构建差异化风险场景。2025年，中共中央、国务院印发的《国家突发事件总体应急预案》明确规定，突发事件分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件四类。基于粮食应急保障需求，本文将国际贸易限制等外部冲击纳入分析框架，以提炼不同场景下的关键应对要求。

第一，可预测性差异与保障准备。不同突发事件的可预测性不同，相应的粮食应急保障准备重点也存在差异。自然灾害虽然具有突发性，但部分灾害具有季节性、区域性和预警基础，具备较高的可预测性，因而可根据预警信息提前做好粮源、运力和供应网点等保障准备。相比之下，事故灾难通常突发性更强，可预测性较低，其保障准备更侧重于仓储、运输和加工等关键环节的风险排查、隐患治理、应急联络安排。公共卫生事件初期不确定性较高，可预测性相对较低，但其演变过程具有阶段性，相关部门应根据事件演化阶段和应对措施变化，加强对社区保供和末端配送潜在风险的研判，完善终端供应网点布局和重点区域保障预案。社会安全事件通常缺乏明确的前兆信号，且风险演化易受信息传播和群体行为影响，其保障准备需要重视市场监测和预期引导。国际贸易限制则往往伴随一定的政策与市场信号，相关部门可据此加强重点品种的前瞻性监测和替代性供给准备。

第二，持续时间差异与启动响应。不同突发事件的持续时间差异，直接影响粮食应急保障的启动时机和响应节奏。自然灾害和事故灾难多表现为短期冲击，其应急启动更强调在风险出现后及时介入和有序接续，以防止局部供应中断。社会安全事件同样表现为短期冲击，但其影响可能因预期扰动而迅速扩散，因而需要把握干预时点，防止局部异常向更大范围传导。公共卫生事件和国际贸易限制持续时间相对较长，公共卫生事件可能随着防控强度变化而反复，国际贸易限制则往往具有中长期持续性，因而其启动不仅是应对一时波动，更需要在较早阶段统筹考虑后续的持续保供和动态调节。针对持续性或反复性冲击，相关部门应根据风险演化过程动态调整储备调用、市场投放和预期引导节奏，以维持粮食供应的持续性和市场运行的稳定性。

第三，供求冲击差异与应对重点。不同突发事件对粮食供求的冲击方式不同，需要结合其冲击环节和传导方式确定应对重点。自然灾害主要表现为交通阻断、设施受损和局部供应中断，因而应以粮源调度为核心，保障储运衔接和局部供应。事故灾难主要表现为仓储、运输和加工环节局部受阻，相关部门应及时调整储运与加工安排，涉及污染事故的还需要加强粮食品质安全检验。公共卫生事件主要表现为社区封控、末端配送不畅和局部断档，相关部门应根据保供压力强化终端供应和市场预期引导。社会安全事件则更多表现为抢购、囤积、断货和价格异常波动，相关部门应做好市场投放、价格监测和信息发布。国际贸易限制主要体现为重点品种供需承压和外部风险累积，其应对重点则在于加强重点品种供需监测、完善储备调节机制和拓展供给替代来源。

从理论规范层面看，粮食应急预案的启动条件与粮食应急状态高度关联。粮食应急状态由突发事件下粮食不安全的严重程度综合评估确定，主要考察粮食市场价格波动情况、价格大幅上涨的区域范围、群众集中抢购事态发展等因素。鉴于《国家粮食应急预案》还在修订中，本文参照

2005年国务院印发的《国家粮食应急预案》，粮食应急状态分为国家级（Ⅰ级）和省级（Ⅱ级）两级。当前，多数省份已修订印发省级粮食应急预案，这些预案对粮食不安全的严重程度进行更加细致的研判，也对粮食应急预案启动条件和应急状态作出了更加细化的描述。例如，《湖南省粮食应急预案》规定，本预案所称粮食应急状态，是指因自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件及特殊情况引起的粮食供求关系突变，在较大区域范围内出现粮食脱销断档、供应中断、价格大幅上涨、群众集中抢购等粮食市场急剧波动的状况。由此可见，粮食应急保障在理论规范层面的状态划分与响应依据已趋于明确。需要指出的是，从实践运行看，粮食应急响应的启动往往具有较强的前瞻性和敏捷性，其并不完全等同于粮食应急预案的正式启动，而是一个从风险研判、保障准备到预案启动的连续过程。在部分情形下，相关主体虽然尚未按程序启动应急预案，但已根据风险变化先行部署保障措施。这表明，在应对突发事件的过程中，粮食应急保障正由事后响应逐步转向事前研判和事前准备。

（二）中国粮食应急保障的责任主体

粮食安全党政同责责任体系已逐步建立并全面落实。新时代以来，以习近平同志为核心的党中央把粮食安全作为治国理政的头等大事，明确提出了“确保谷物基本自给、口粮绝对安全”的新粮食安全观，并确立了“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。在责任落实层面，党中央明确要求全面实行粮食安全党政同责。2021年4月施行的《粮食流通管理条例》明确规定，省、自治区、直辖市应当落实粮食安全党政同责。2023年12月通过的《中华人民共和国粮食安全保障法》进一步规定，国家建立粮食安全责任制，实行粮食安全党政同责。县级以上地方人民政府应当承担保障本行政区域粮食安全的具体责任。在粮食应急领域，国家在现有粮食安全治理框架的基础上，逐步形成了统一领导、分级负责、属地管理为主的粮食应急管理体制，并在粮食应急状态分级处理、粮食应急保障主体构成等方面作出制度安排与实践探索，推动粮食应急管理体制逐步完善。

第一，《国家粮食应急预案》规定，粮食应急状态分为国家级（Ⅰ级）和省级（Ⅱ级）两级。国家级（Ⅰ级）：两个以上省、自治区、直辖市出现粮食应急状态，以及超过省级人民政府处置能力和国务院认为需要按照国家级粮食应急状态来对待的情况。省级（Ⅱ级）：在一个省、自治区、直辖市较大范围或省会等大中城市出现粮食应急状态，以及省级人民政府认为需要按照省级粮食应急状态来对待的情况。

第二，《国家粮食应急预案》规定，省级人民政府可以根据本地区实际情况，研究制定省级（Ⅱ级）以下粮食应急状态分级和应急处理办法。从各省级粮食应急预案的实际规定看，各省份在分级逻辑和处置层级对应关系上存在差异。以《甘肃省粮食应急预案》为例，该预案将粮食应急状态按其影响范围和程度划分为一般应急状态（Ⅳ级）、较大应急状态（Ⅲ级）、重大应急状态（Ⅱ级）、特别重大应急状态（Ⅰ级）四个级别，并逐级明确了认定标准。其中，一般应急状态由县级人民政府承担处置责任，较大应急状态由市（州）级人民政府承担处置责任，重大应急状态由省级人民政府组织应急处置，特别重大应急状态则应按国家预案规定执行。

第三，粮食应急指挥体系持续完善，主体结构呈现立体化、多元化特征。成员单位持续扩容，包括政府部门（如国家粮食和物资储备局、交通运输部、农业农村部、商务部等）、国有企业（如中国国家铁路集团有限公司、中国储备粮管理集团有限公司、中国农业发展银行等），以及大量粮食应急保障企业。

（三）中国粮食应急保障的主要阶段

基于应急管理全过程治理理念，结合中国粮食应急预案体系的制度安排与运行实践，粮食应急保障可划分为常态准备、监测预警、应急启动、处置运行和应急终止五个阶段。针对不同突发事件，各阶段的任务重点和保障方式存在差异，具体如图1所示。

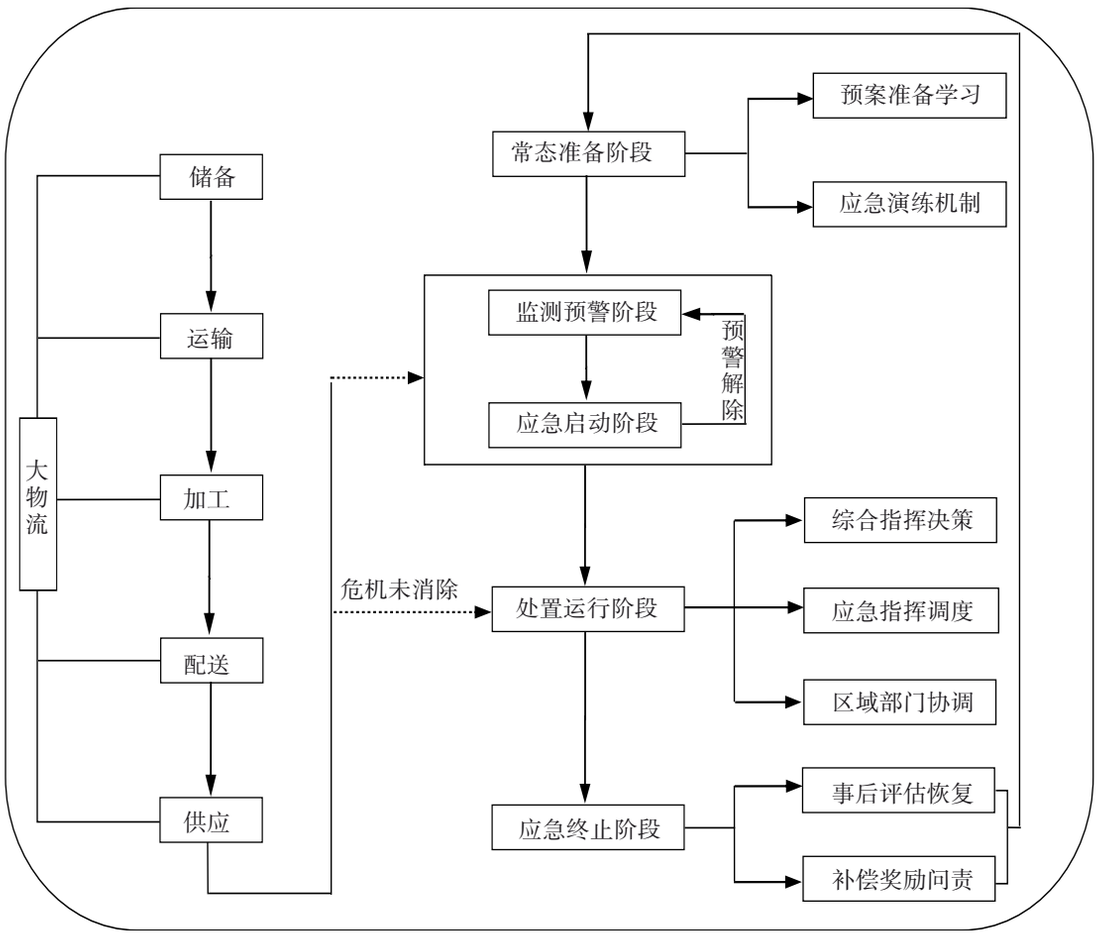

图1　粮食应急保障的主要阶段

第一，常态准备阶段。常态准备包括预案准备学习和应急演练机制，主要用于在平时形成制度化的应对准备。常态化完善应急预案、开展应急演练，可以检验和提升应急预案的科学性与实用性，提升指挥人员的临机决策能力、应急队伍的快速反应与协同联动能力。常态准备还应与不同风险条件下的保障需求衔接：在自然灾害易发地区，应提升应急粮食储运能力，优化供应网点布局和完善受灾群众安置预案；在大城市等人口密集地区，则应更强化成品粮储备能力、畅通加工衔接渠道和提升终端配送能力。

第二，监测预警阶段。监测预警是连接粮食市场价格信息断点、提升事前分析研判能力的重要环节。当前，粮食价格监测布点范围不仅包括粮油批发市场、大中型商超和农贸市场等传统线下销售渠道，还进一步拓展至线上市场渠道，由此逐步形成了涵盖电商信息、舆情信息等多维度内容的粮食市场监测体系。对于粮食应急保障而言，监测预警的关键在于，及时识别不同类型风险的早期迹象，并作出准确研判。在自然灾害情境下，监测重点包括自然灾害预警信息、交通中断风险和重点区域受灾情况；在事故灾难情境下，监测重点包括仓储、运输和加工设施的运行状态；在公共卫生事件情境下，监测重点包括封控范围、物流流通状况、社区保供压力和末端配送受阻情况；在社会安全事件情境下，监测重点包括抢购、价格异动、商超库存变化和舆情扩散；在国际贸易限制情境下，监测重点包括国际市场供求、价格波动和重点品种进口来源变化。因此，对市场信息、流通信息和风险信息的系统分析，是提升事前研判有效性的重要基础。

第三，应急启动阶段。当粮食应急保障体系无法及时化解由突发事件引发的粮食供应冲击

时，相关部门应依据粮食应急预案启动响应。实现由常态向应急状态的敏捷转换是粮食安全保障体系韧性的重要表征之一。因此，应加强粮食安全常态保障机制与应急保障机制的有效衔接，提升两种机制在突发事件下的快速转换能力[23]。在具体启动过程中，决策者需要具备对粮食应急风险的识别与分析研判能力，及早发现危机，及时作出平急转换决策，避免风险进一步交织、演化、升级。由于不同突发事件对粮食供应链的冲击路径和风险暴露方式不同，应急启动阶段的重点也会有所差异。自然灾害和事故灾难往往较早表现为储运受阻、设施受损或供应中断风险上升，公共卫生事件则较早表现为物流流通不畅、社区保供压力增大和末端配送受阻，社会安全事件的风险信号主要表现为物流不畅、脱销断档和价格异常波动，国际贸易限制的影响则主要表现为进口来源收缩和重点品种供需压力上升。因此，应急启动的关键在于，根据风险变化及时作出研判，推动粮食应急保障由常态运行转入应急运行。

第四，处置运行阶段。处置运行需要具备综合指挥决策、应急指挥调度、跨区域协调等功能。对于自然灾害，尤其是特别重大或重大灾害，调运时效成为首要考虑因素。通常在重大灾害后，政府需要集中安置受灾群众，安置点也相应被设置为应急供应网点，受灾群众前三天的食品需求主要集中在方便面、面包等即食食品，随后逐步转向原粮和成品粮。这类情形下，处置运行的重点在于，抢通运输通道、组织应急调运，并优先保障安置点和受灾群众的基本食品需求。而对于较大或一般级别的突发事件，粮食调运决策需要兼顾安全、成本与效率。应急调运的顺序通常为：一是调运成品粮，包括加工企业承储的成品粮储备、储备粮企业存储的成品粮、加工企业和贸易企业的社会责任储备，以及商业储备。二是向加工企业调运原粮，尽快实现成品粮转化，以确保供应稳定并维持价格相对平稳。在这类事件中，处置运行的重点不仅在于粮源调出，更在于实现储备调出、加工衔接、社区配送与末端供应之间的有效衔接。

第五，应急终止阶段。当粮食市场供应恢复正常、价格基本平稳、突发事件影响消除后，应按程序终止应急响应，停止实施相关应急措施，恢复正常秩序。应急终止后，应根据储备动用和保障体系受损情况，及时补充原粮储备和成品粮储备，恢复至必要的储备规模，修复受影响的储运、加工和配送能力；据实核算粮食出库、加工和调运等费用，并按规定对承担粮食应急任务的有关主体予以补偿。同时，应把握危机管理的“6个月法则”，围绕预案执行、资源调度、环节衔接和主体协同开展事后评估。评估内容应根据事件类型有所侧重：对于自然灾害，重点考察运输通道与供应网点的恢复情况；对于事故灾难，重点考察受损储运加工设施的修复情况，涉及污染事故的还应关注粮食质量安全；对于公共卫生事件，重点考察社区保供和末端配送机制的运行情况；对于社会安全事件，重点考察市场秩序和社会预期的恢复情况；对于国际贸易限制等持续性冲击，重点考察品种保障与替代供给能力。在此基础上，应及时总结应急保障的经验教训，系统分析薄弱环节及其成因，并将评估结果作为调整应急资源配置和优化常态准备机制的依据。

（四）中国粮食应急保障的重点区域

2020年以来，中国基本建立了涵盖储备、运输、加工、配送和供应等环节的粮食应急保障体系。当前，大多数省份已实现了省、市、县三级粮食应急预案全覆盖。本文通过对全国多个省市开展实地访谈，发现大城市和偏远地区是粮食应急保障的重要“两端”区域。从场景分布看，大城市主要面临高人口密度、高消费强度和高流通依赖所形成的高压力保障场景；偏远地区则主要面临低通达性、弱加工能力和高运输成本所形成的高难度保障场景。“两端”区域的粮食应急保障问题，实质上体现为特定空间约束下供给能力、流通条件与保障需求之间的匹配难题。

第一，大城市人口密集、社会要素高度集中，其庞大的人口规模带来的粮食需求和高度发达的经济体系对粮食供应链提出了更高的要求。大城市不仅是粮食消费需求高度集中的区域，也是粮食应急保障中最容易形成连锁反应的关键区域。以京津冀、长三角、珠三角和成渝等城市群为例，一旦发生突发事件，如自然灾害或其他不可预测事件，容易导致储备受损、交通中断等极端

情况，大城市将面临更大的粮食应急保障压力，这将对应急状态下的组织协调、运力调配和终端供应能力提出更高要求。在此场景下，粮食应急保障主要面临高人口密度条件下的快速响应挑战，重点在于平急转换条件下供应链的持续运转和终端供应的总体稳定。

第二，偏远地区的粮食调运、紧急加工等核心能力不足，是粮食应急保障中不可忽视的薄弱环节。这些地区的地缘位置具有特殊性，自然灾害发生频率较高，人口分布分散且人口规模较小，受交通通信条件制约明显，加工能力较为薄弱。在此场景下，粮食应急保障更多面临复杂地理条件下的持续供给难题。在常态条件下，偏远地区粮食供应对外部调入和区域流通已存在一定依赖，一旦进入应急状态，保障工作将更易受空间距离、交通通道、网点分布和外部支援时效等因素制约。在此场景下，粮食应急保障更强调在较长保障链条和较大服务范围下维持基本供给。

四、中国粮食应急保障的治理体系

构建与中国大国地位相适应的粮食应急保障治理体系，是应对内部不确定性和外部不稳定性的重要制度基础。基于中国特色粮食应急保障实践，并参考现代社会治理体系的基本构成，本文从组织体系、运行体系和法治体系三个方面对中国粮食应急保障治理体系进行系统分析。

（一）组织体系：主体结构与职能配置

粮食应急保障组织体系是粮食应急保障决策和执行的组织载体，组织体系的分工协作对粮食应急保障效率产生关键影响。从纵向和横向两个维度看，中国粮食应急保障组织体系呈现纵向贯通、横向联动的基本特征。

第一，纵向贯通。2020年以来，中国大多数省、市、县人民政府积极修订粮食应急预案。以某省份（直辖市）[①]为例，完善后的粮食应急保障组织体系主要由应急指挥部、应急指挥部办公室、应急指挥部成员单位构成。其中，应急指挥部为非常态条件下的应急领导机构，承担粮食应急保障决策、组织、协调职能，总指挥一般由分管该领域的副省长（副市长）担任。应急指挥部办公室为常态条件下的日常办事机构，主要职责包括贯彻政府决策和应急指挥部要求、开展市场监测、定期组织应急演练，办公室主任一般由省（市）粮食和物资储备局局长担任。应急指挥部成员单位以粮食行政管理部门、交通部门、粮食储备企业、粮食加工企业、物流企业为主体，具体包括粮食和物资储备局、发展和改革部门、交通运输厅（局）、商务厅（局）等行政管理部门，中国储备粮管理集团有限公司、中国国家铁路集团有限公司等中央企业，以及中国农业发展银行等政策性金融机构。通过分级响应和分工协作，粮食应急保障形成了由上至下贯通衔接的组织链条。

第二，横向联动。一是省际间横向合作。粮食应急管理逐步形成跨省域的横向合作格局。例如，青海省、陕西省、甘肃省、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区、四川省六省（区）充分发挥六省（区）毗邻接壤的区位优势，于2023年签订粮食安全保障互联互保机制框架协议，明确六省（区）按照青海省、陕西省、甘肃省、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区、四川省的顺序，每个省（区）轮值一年，推进应急状态下互相协助、保障市场供应。二是省域内横向合作。在省域内，综合考虑物流枢纽、战略要地、人群集聚等因素，因地制宜谋划构建粮食应急保障中心或基地。例如，山东省谋划支持在济南、青岛、临沂、滨州建设四大省级粮食应急保障基地；湖北省以武汉为中心，聚焦保障华中地区重要节点城市紧急情况下的粮油供应，谋划构建华中地区粮食应急保障中心。上述省际间和省域内的横向合作实践，使粮食应急保障组织体系在空间上呈现更强的互联特征，并在应对不同类型、不同等级突发事件时，提升了应急响应和应急处置的灵活性与协同性。

① 根据代表性省份最新修订的粮食应急预案整理得到，因部分预案尚未公开印发，故本文未明确具体省份（直辖市）。

（二）运行体系：运行机制与实现方式

粮食应急保障运行体系实质上是一个围绕非常态条件下供给保障运转的动态治理系统，旨在突发事件下维持粮食供应的稳定与连续。本文从事前、事中和事后三个阶段，对粮食应急保障运行体系进行分阶段解构与分析。

第一，事前有效防范：应急预案、应急演练与监测预警。一是完善应急预案。2020年以来，大多数省份已修订粮食应急预案，实现了省、市、县三级粮食应急预案全覆盖。粮食应急预案的实施层级和责任主体得到进一步细化，预案围绕不同类型突发事件开展情景模拟，涵盖应急决策、储备粮调运、紧急加工、应急配送供应等方面。二是开展应急演练。中国逐步形成常态化应急演练机制，在实战情景中检验应急预案的科学性和应急保障体系的协同联动性，并开展全程评估，形成问题清单，提出改进措施。三是加强监测预警。全国多部门、多渠道的监测预警体系已初步形成，覆盖传统线下与新型线上渠道。同时，该体系汇集加工能力和供应能力等信息，为风险研判提供依据。

第二，事中快速保供：储备调用、加工转化与配送供应有序衔接。应急响应启动后，粮食应急保障进入资源集中调配和高强度运行阶段，其关键在于推动储备调用、加工转化与配送供应有序衔接，形成兼具时效性、可达性与持续性的市场供给机制。一是储备调用构成事中保供的基础环节，原粮储备、成品粮储备、企业社会责任储备和商业库存共同形成应急状态下的粮源基础。二是加工转化构成事中保供的承接环节，原粮需要经加工形成面粉、大米、食用油等成品粮油，实现由储备资源向现实供给的转化。三是配送供应构成事中保供的落地环节，将成品粮及相关粮油产品通过运输配送体系投放至社区、商超、农贸市场和应急供应网点，完成由保供资源向终端市场供给的输送。储备调用、加工转化与配送供应有序衔接，构成事中快速保供的运行链条，其衔接程度直接影响应急状态下的供给效率和市场稳定。

第三，事后深度反思：对应急保障主体进行合理有效补偿激励，并复盘评估结果，以推动应急体系改革完善。一是事后应急保障主体补偿激励。进入恢复阶段，在粮食市场供求基本恢复稳定的基础上，尽快补足原粮储备和成品粮储备，恢复应急保供能力。依据“谁使用，谁付费”原则及奖补机制，允许突发事件下运输配送成本合理上涨，对作出突出贡献的应急保障企业，参照用电量、应急保障粮食加工销售量或为保供稳价承担的成本损失等依据进行补偿核算，对应急保障主体采取多种形式予以有效激励。二是事后复盘评估。应急响应结束后，围绕粮食应急保障运行过程中的应急启动、储备调用、加工转化、运输配送和终端供应等关键环节，以及价格调控、部门协同等配套机制，开展系统复盘评估，梳理运行中的堵点、断点和薄弱环节，形成问题清单和整改清单。在此基础上，将复盘评估结果作为应急预案修订、储备结构优化、保障网点布局调整和协同机制完善的重要依据，推动应急处置经验向常态化治理能力转化，不断提升粮食应急保障体系的韧性与制度适应性。

（三）法治体系：制度演进与权责边界

第一，起步期（2002年以前）。这一时期，中国粮食应急保障相关法治建设处于起步阶段。随着社会主义市场经济体制逐步确立、粮食流通领域改革持续推进，价格形成和粮食供求调节日益依赖市场机制。相应地，防范价格异常波动、保障基本供给稳定逐渐成为这一时期粮食安全治理的重要内容。在此背景下，1997年通过的《中华人民共和国价格法》规定，政府在粮食等重要农产品的市场购买价格过低时，可以在收购中实行保护价格，并采取相应的经济措施保证其实现。该价格法对政府依法调控和适度干预市场价格作出了基本规定，为政府维护市场价格秩序提供了法律依据，也为后续粮食应急保障相关制度的发展奠定了重要基础。总体来看，与粮食应急保障相关的法律规范主要围绕价格调控和市场秩序维护展开，但这一时期尚未形成系统的粮食应急保障法律制度，相关制度建设处于探索阶段。

第二，发展期（2003—2019年）。这一时期，粮食应急保障的制度安排从价格调控和市场秩序维护，延伸至储备调控、预案制定、应急处置和市场保供等关键环节。围绕粮食应急保障，综合应急管理类、粮食应急保障类和生活必需品应急保障类相关法律法规与政策文件陆续出台[24]。其中，综合应急管理类包括2006年的《国家突发公共事件总体应急预案》、2007年的《中华人民共和国突发事件应对法》、2017年的《国家突发事件应急体系建设“十三五”规划》等，这些法律和规划为突发事件应对提供了总体框架。粮食应急保障类包括2004年出台的《粮食流通管理条例》、2005年的《国家粮食应急预案》、2016年修订的《中央储备粮管理条例》等，这些条例和预案对粮食流通、储备调控、预案制定和应急处置等关键事项作出了具体规定。生活必需品应急保障类包括2011年的《生活必需品市场供应应急管理办法》等，该办法从市场供应保障层面形成了制度配套。这一时期的法治建设，从法律框架、制度建设、行为规范层面，初步奠定了粮食应急保障的制度基础。

第三，巩固期（2020年以来）。这一时期，重大突发公共卫生事件的应对实践，使物流衔接、终端供应和市场异常波动应对等问题成为粮食应急保障治理的重点议题。2021年修订的《粮食流通管理条例》规定，在重大自然灾害、重大疫情或者其他突发事件引起粮食市场供求异常波动时，国家实施粮食应急机制。2023年通过的《中华人民共和国粮食安全保障法》专设“粮食应急”一章，对应急体系建设、预案制定、市场异常波动报告、响应处置和终止恢复作出规定。2025年中共中央、国务院印发《国家突发事件总体应急预案》，该版预案细化了国家与地方的应急指挥体系，明确相邻地区的信息共享与应急联动要求；在物资保障方面，对储备布局、紧急配送和生活必需品及时供应作出具体安排。这一时期逐步形成了国家总体预案统筹应急协同、行政法规规范粮食流通应急、专门法律明确粮食应急权责的制度体系。

五、中国粮食应急保障的关键问题

基于前文的分析思路，本文从关键环节、主体协同、区域协同和重点地域四个方面，对当前中国粮食应急保障中的主要约束和薄弱环节进行梳理和探讨。

（一）关键环节：调度效率约束下的粮食储运衔接问题

第一，粮食储备品种结构与规模布局的匹配约束。一是原粮储备品种与居民粮食消费之间仍有错配。在常规储存条件下，小麦正常储存年限为5年，稻谷为3年。受耐储性和储存成本影响，部分南方沿海省份的原粮储备中小麦比重偏高。究其原因，现行储备品种配置更多考虑储存与轮换的便利性，对居民粮食消费结构考虑不足，导致原粮储备品种与居民粮食消费之间出现错配。一旦进入应急状态，这种错配会加大加工衔接与市场投放的难度，进而削弱应急保障成效。二是成品粮储备的建设模式和规模布局需要兼顾保障需求与运行可持续性。2020年以来，大中城市和价格易波动地区建立了可满足10—15天市场供应需求的成品粮储备；其他地区则综合区域粮食安全、应急调控需求和人口规模等情况，按需保有相应的成品粮库存。在具体实践中，成品粮储备多采取“企代政储、动态轮换”模式。贷款利息、储存费用、损耗减值、运输调拨等成本，均会产生轮换价差。在轮换周期、储存方式和规模布局等方面难以实现成本与收益的平衡。“企代政储”模式将保供任务落实到企业，但成本补偿和风险分担机制未能与之同步。缺少与承储任务相匹配的激励和风险对冲安排，企业便难以统筹轮换周期、储存方式和规模布局。因此，有必要根据不同地区的需求规模、储存条件和轮换成本开展测算评估，合理确定轮换周期、储存方式和规模布局，使供给安全与调运效率实现统筹兼顾。

第二，储备调控与调运能力的现实约束。一是粮食储备空间布局尚未充分兼顾区域功能与风险差异。当前，粮食储备空间布局尚未依据不同地区在应急状态下的功能重要性、脆弱性和保障需求开展分级评估，大中城市、偏远地区、战略地区、关键物流枢纽、物流通道沿线及其他粮食

安全高风险地区，缺少明确的布局优先顺序。同时，储备库点的确定尚未充分整合交通要素、消费需求、加工分布、物流或产业园区布局等因素，储备能力与需求强度、转运节点和调运通道之间的空间匹配关系不够紧密，调运效率与布局成本难以兼顾。二是粮食物流体系关键节点的能力短板制约储运衔接。东北地区散粮的外运能力，西北地区、西南地区散粮的接卸能力，以及关键物流枢纽的集疏运能力，均存在不同程度的不足或结构失衡。在应急状态下，上述短板会制约储运衔接，终端配送环节可能出现“最后一百米”问题，如“货等车、店等货、客等粮”等现象。当前，粮食物流体系以常态通道能力配置为基础，对突发事件下需求骤增、节点拥堵、通道中断等极端条件的考虑相对不足。同时，跨区域节点能力配置与储备、加工环节之间相对缺少系统性衔接，易形成局部能力过剩与整体接续不足并存的结构性矛盾。

（二）主体协同：政企协同与央地协同中的运行障碍

第一，政企协同中存在压力传导和沟通不畅的问题。一是政企协同需要充分考虑粮食加工企业的产能约束和承载能力。以成品粮储备共建为例，随着成品粮储备规模持续扩大，企业储备轮换压力较大，应急成品粮储备承储企业面临较大的轮换压力与运营负担。在现有指挥协调体系下，任务下达过程中对企业承储能力、周转周期和经营约束的统筹考虑仍显不足。政府以“兜底”为导向，倾向于风险规避和冗余配置，对成本敏感度相对较低；企业以效益为导向，遵循成本收益原则，对亏损的承受能力有限。双方目标的根本性差异，导致“企代政储”模式下政企双方对合理成本的认知标准不一，也使得指挥调度要求在向承储、加工等执行环节传导中，可能脱离企业实际承载能力。二是政企应急联络机制和问题反馈机制相对薄弱。政府掌握宏观应急态势和政策信息，企业掌握市场运力、库存周转和配送网络等具体信息，两类信息在常态条件下分属不同系统，缺乏制度化整合渠道。具体而言，在大城市和偏远地区开展成品粮异地储备时，应急运输高度依赖企业商业运力，但政企之间缺乏应急响应的成本兜底与优先权保障机制；在终端供应环节，直接面对消费者的市场主体之间缺少货源调剂机制和信息共享渠道，导致“最后一百米”易出现梗阻。政企协同障碍的核心在于，政府以行政逻辑嵌入市场体系，尚未建立与之匹配的成本共担、信息共享和激励相容的制度安排，加工、运输和供应等环节在信息归集、反馈与协同处置方面的衔接仍有待加强。

第二，央地协同在功能衔接和制度协同方面仍显不足。一是央地储备功能定位不同。中国政府粮食储备由中央储备和地方储备构成，中央储备定位为“守底线、防大灾、稳预期”，主要应对全国层面的各种突发事件对粮食市场的冲击，如全国性的重大自然灾害、国际局势动荡等。地方储备定位为“保应急、保供应、稳粮价”，主要应对区域性的自然灾害、投机性的粮食购销等突发事件。在突发事件下，中央储备和地方储备之间尚未形成制度化的功能互补机制，难以及时根据调度效率实现相互补充。二是央地储备管理体制不同。当前，中央储备和地方储备在决策机制和管理模式上相对独立，协作互补机制相对薄弱。在突发事件下，中央储备和地方储备的指挥调运主体和程序均相对独立，跨层级统一调度和信息共享不足，调控合力难以及时形成。在分级负责和属地管理并行体制下，库存、运力和加工能力等信息难以实现高效贯通，调运指令和资源统筹也多依赖临时协调，响应节奏与衔接效率因此受到一定影响。

（三）区域协同：平时合作与急时互助机制的运行困境

第一，平时合作：主产区利益补偿之困。当前，粮食产销合作模式仍以“政府搭台、企业唱戏”为主要特征，具体合作模式包括产销区政府签署粮食产销合作协议、销区到产区建立粮源基地、销区储备粮委托产区代储等，产销区合作具有引导性、松散性和有限性等特征。中国主产区生产了全国近80%的粮食，承担了保障国家粮食安全的主要生产责任和战略成本。当前，对主产区的利益补偿主要依托“价格—补贴—保险”三位一体的纵向政策体系，具体包括最低收购价、产粮大县奖励、超级产粮大县奖励、商品粮大省奖励，以及稻谷、小麦、玉米等粮食作物完

全成本保险和种植收入保险等政策工具。上述政策主要聚焦稳产保供和生产支持，其作用机制主要体现为中央政府对主产区的纵向支持，对产销区之间因长期供粮形成的成本分担、利益补偿和收益共享关系的调节作用相对有限。产销区之间缺乏常态化的横向利益补偿机制，销区在获得稳定粮源的同时并未直接分担主产区的成本负担，导致主产区难以从精深加工、品牌运营、终端销售等后续增值环节获取相应收益，进而形成粮食安全责任与区域发展收益之间的不匹配问题。由此造成产销区信任不足、销区搭便车等问题[25]，并制约产销区供应链深度合作。仅依托平时相对松散的产销合作安排，销区难以为突发事件下的自身粮食安全提供有力支撑。

第二，急时互助：压力传导与区域博弈之困。突发事件往往引发区域粮食需求急剧增加，尤其是在突发事件具有扩散性或需要区域协同的情况下，区域间粮食调运和应急互助的重要性随之上升。基于粮食安全党政同责的要求，各级政府首先承担本区域保供稳价的责任，在应急状态下倾向于优先保障本区域粮食安全。在此前提下，跨区域调出粮源、运力和库存意味着本区域保障资源的直接消耗，区域协同容易陷入以属地保供为导向的集体行动困境。平时合作主要依赖较为松散的行政性安排，区域间缺乏稳定的利益联结和责任约束机制，急时互助难以转化为具有内生动力的协同行动。由此，跨区域合作往往呈现被动性和滞后性，通常需要上级政府介入，通过行政协调和压力传导推动急时互助机制发挥作用。

（四）重点地域：大城市和偏远地区应急保障的能力短板

第一，大城市粮食应急保障面临突发需求冲击与供给约束的双重压力。由于大城市人口密度高，在突发事件下，其对粮食的瞬时需求和持续需求均大幅增加，因而面临更为突出的粮食应急保障压力。京津冀、长三角、珠三角和成渝等城市群人口与需求集中，部分大城市存在原粮供给高度依赖跨区域调运、加工能力不足或分布不均等问题。上述压力在应急状态下进一步演变为运输、加工、供应三个环节的传导困境。一是在运输环节，原粮跨区域调运受物流通道容量制约，多个城市同时从主产区调粮，容易引发通道拥堵和运力竞争。二是在加工环节，大城市内部加工能力存在空间分布不均衡与产能不足等问题。受用地条件限制，大城市粮食加工产能多分布于城市外围区域，呈现明显的郊区化布局特征。三是在供应环节，终端配送高度依赖外部运力，“最后一百米”的组织衔接仍缺乏稳定的制度支撑。因此，大城市粮食应急保障的关键短板集中体现为原粮调运、应急加工与终端配送之间的衔接能力不足，提升该衔接能力是大城市粮食应急保障体系建设的重点方向。

第二，偏远地区粮食应急保障的基础能力仍较为薄弱。偏远地区的地理环境特殊，自然灾害风险较高，人口分布较为分散，交通通信条件制约明显，本地粮食加工能力有限。以四川省阿坝藏族羌族自治州为例，当地海拔高，多高山峡谷，地质灾害易导致道路阻断；地域广阔、居民点分散，粮食配送距离较长；本地粮源有限，以杂粮为主，成品粮应急加工设施缺乏；对外交通通道有限，一旦道路受阻，粮食调入和成品粮配送均会受到影响。从应急保障过程看，上述短板对粮食应急保障能力的制约主要集中在四个方面。一是储备支撑能力不足，粮食储备库有限且分布不均，服务半径较大，应急状态下难以就近调度。二是加工转化能力薄弱，本地口粮加工能力有限，储备粮调入后仍可能需要跨区域加工，交通中断时易陷入“有粮无成品”的困境。三是运输保障能力有限，部分地区缺少可及时启用的替代路线。四是信息指挥能力滞后，居民点分散与交通通信条件限制加大了需求汇总、库存核查和调度指令传递的难度。上述能力短板相互交织，使得偏远地区在应急状态下难以实现“调得出、运得到、接得上”的保障目标。

六、中国粮食应急保障的政策构想

借鉴中国应急管理体系“一案三制”的制度经验，粮食应急保障体系建设可围绕行动框架、应急预案、体制机制和法治体系四个方面推进完善。

（一）行动框架：完善粮食应急保障的理念、体系、能力与治理思路

一是在理念方面，面对复合型风险及其链式传导特征，粮食应急保障理念应由侧重事后处置逐步拓展至事前预防、事中处置和事后恢复的全过程治理，以“防患于未然”的导向强化风险识别与前置防范，以协同共治加强不同层级、区域和主体之间的行动协调。二是在体系方面，应统筹完善组织体系、运行体系和法治体系，通过组织体系厘清纵向层级与横向部门之间的权责关系，依托运行体系衔接监测预警、储备动用、加工转换、运输配送和市场供应等环节，并依靠法治体系为应急状态的启动、处置和终止提供规范依据。三是在能力方面，应聚焦运输、加工、配送和供应等关键环节，形成贯穿事前监测预警与应急准备、事中指挥调度与协同保障、事后恢复调整全过程的应对能力，确保粮源调度、设施运行、运力保障和供应网点服务在突发事件下有效衔接。四是在治理思路方面，明确不同突发事件下粮食应急保障的处理原则、响应路径和政策组合，根据风险类型、影响范围和持续时间差异，统筹运用粮源调度、储运衔接、加工承接、终端供应和区域协同等措施，提升粮食应急保障的精准性和适配性。

（二）应急预案：依据情景构建、冲击模拟与演练反馈优化预案设计

一是在情景构建方面，针对持续时间长、影响范围广、破坏程度高的极端情境，分类构建粮食应急保障预案的基准情景，如大范围雨雪冰冻导致物流通道持续中断、强烈地震叠加主产区洪涝造成粮源调出受阻等。将储备调用、应急加工和终端供应面临的主要冲击纳入预案设计范围，提升预案对复杂情境的覆盖能力。二是在冲击模拟方面，围绕多重冲击交织、风险持续演化和链条约束传导等特征，开展情景推演和冲击模拟，分析不同阶段粮食供需变化、储运受阻程度、加工承接压力和终端保供难点，细化预案启动条件、响应层级、处置程序和保障措施，提升应急预案的可操作性和适配性。三是在演练反馈方面，围绕储运衔接、政企协同、央地协同、区域协同、重点地区保供等关键场景，组织开展跨部门协同的常态化应急演练，统筹国家粮食和物资储备局、交通运输部、商务部、涉粮加工企业等多方主体参与。

（三）体制机制：健全监测预警、储备调控、应急调度与协同保障的一体化机制

一是在监测预警方面，监测范围应覆盖粮食现货与期货市场、全产业链各环节和突发事件演化全过程，并针对不同监测对象设置相应阈值，明确预警响应程序。大城市重点监测终端供应异常，偏远地区重点监测储备、加工、运输和通信等基础保障能力状况。二是在储备调控方面，将口粮消费、加工承接和跨区域调运条件纳入储备结构的测算范围，合理确定原粮与成品粮的品种结构、轮换周期和库点布局。另外，将成品粮轮换价差、损耗减值和低温仓储能耗等承储成本纳入补偿核算范围，并明确风险分担方式。三是在应急调度方面，依托现有分级储备制度和应急预案，强化中央储备接续、地方储备预警与重大响应时联合调度之间的运行衔接。统筹归集库存、运力与加工能力等关键信息，同步掌握重点通道、关键枢纽和替代线路的运行状况，降低应急状态下的信息核验与资源协调成本。四是在协同保障方面，政企协同应明确应急任务的承接边界、成本核算和补偿方式，并健全信息反馈和动态调整机制。区域协同则应以稳定的利益联结为基础，通过长期购销协议、产销区共建粮源基地及共建储备或加工基地巩固常态合作，并对粮源调运、运力支援和利益补偿作出制度安排。

（四）法治体系：完善粮食应急保障的配套制度与实施机制

一是健全粮食应急保障配套制度。结合不同地区的粮食储备基础、流通条件、风险类型和保障任务，将现行粮食安全法律法规中的原则性、概括性和授权性规范细化为具体规定。在重视耕地保护和粮食安全的同时，还应完善粮食储备、流通和应急保供方面的制度安排。围绕应急预案启动、储备调用、加工承接、运输配送、市场供应和终止恢复等环节，进一步明确职责边界、操作程序和执行标准，做好法律规范、应急预案与运行机制之间的衔接。二是完善相关法律规范的实施机制。粮食应急保障涉及多个政府部门、经营主体和社会公众，相关制度能否落实，与各类

主体对职责、程序和法律义务的认识水平密切相关。通过预案学习、专题培训和应急演练，将法治要求贯穿于预案编制、演练评估和日常监管之中。针对政企协同、央地协同和区域协同中容易产生分歧的应急任务承接、成本核算与费用补偿等事项，可通过配套制度或合作协议明确具体规则，减少应急状态下的临时协调。

参考文献：

[1] International Food Policy Research Institute. Global food policy report 2023：rethinking food crisis responses[R]. International Food Policy Research Institute，2023.

[2] 苏小松，徐磊.中国粮食市场的巨灾效应及风险评估——基于局部均衡模型的模拟分析[J].农业技术经济，2021(6)：18-32.

[3] 杨崑，李光泗，祁华清.“立足自给”还是“倚重贸易”——农业强国进程中的饲用粮食安全困境[J].农业经济问题，2023(12)：17-35.

[4] 朱晶，张瑞华，谢超平.全球农业贸易治理与中国粮食安全[J].农业经济问题，2022(11)：4-17.

[5] 刘尚希.公共风险与经济中长期发展——分析框架、影响机制及政策选择[J].财经问题研究，2024(2)：28-37.

[6] 朱晶，臧星月，李天祥.新发展格局下中国粮食安全风险及其防范[J].中国农村经济，2021(9)：2-21.

[7] 李董林，李春顶.俄乌冲突下中东和非洲地区的粮食安全问题、外溢效应及中国思考[J].农业经济问题，2023(3)：132-144.

[8] 邓大才.粮食安全：耕地、贸易、技术与条件——改革开放30年粮食安全保障的途径研究[J].财经问题研究，2010(2)：3-7.

[9] 杜志雄，高鸣，韩磊.供给侧进口端变化对中国粮食安全的影响研究[J].中国农村经济，2021(1)：15-30.

[10] 杜鹰，张秀青，梁腾坚.国家食物安全与农业新发展格局构建[J].农业经济问题，2022(9)：4-10.

[11] 桂河清，孙豪，武优勐.中国超大规模市场的需求优势及其发挥[J].财经问题研究，2025(8)：100-115.

[12] 普蔓喆，周琳，钟钰，等.我国粮食产销平衡区和主销区粮食自给底线设定研究[J].农业经济问题，2022(7)：113-123.

[13] 何秀荣.国家粮食安全治理体系和治理能力现代化[J].中国农村经济，2020(6)：12-15.

[14] 耿鹏鹏，汪成云，赵亮.新一轮农地确权政策与中国粮食安全——基于农地流转市场化转型视角[J].财经问题研究，2024(9)：90-102.

[15] 余福海，陈招希.欧盟《危机时期确保粮食供应与安全的应急规划》研究：政策背景、顶层设计与借鉴启示[J].世界农业，2023(12)：31-42.

[16] 曹宝明，黄昊舒，赵霞.中国粮食储备体系的演进逻辑、现实矛盾与优化路径[J].农业经济问题，2022(11)：25-33.

[17] 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.

[18] 魏霄云，史清华.农家粮食：储备与安全——以晋浙黔三省为例[J].中国农村经济，2020(9)：86-104.

[19] 胡迪，杨向阳.后疫情时代保障粮食安全的政策取向与策略选择[J].农业经济问题，2021(1)：41-53.

[20] 姜长云，姜惠宸.新冠肺炎疫情防控对国家应急管理体系和能力的检视[J].管理世界，2020，36(8)：8-19+31.

[21] 钟开斌，薛澜.以理念现代化引领体系和能力现代化：对党的十八大以来中国应急管理事业发展的一个理论阐释[J].管理世界，2022，38(8)：11-26+66.

[22] 梅旭荣，张琳，袁龙江，等.基于全产业链视角的粮食安全风险识别与管控策略[J].中国工程科学，2023，25(4)：39-49.

[23] 仇焕广，雷馨圆，冷淦潇，等.新时期中国粮食安全的理论辨析[J].中国农村经济，2022(7)：2-17.

[24] 普蔓喆，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.

[25] 方国柱，祁春节，贺钰.保障粮食和重要农产品有效供给的理论逻辑与治理机制——基于集体行动理论视角[J].农业经济问题，2022(12)：82-94.

Scenario Depiction, Governance Systems, and Policy Proposals for China's Food Emergency Security

QIN Shile[1], LYU Xinye[2], YANG Yuping[3]

(1. School of Economics, Nanjing University of Finance and Economics, Nanjing 210023, China; 2. Institute of Agricultural Economics and Development, Chinese Academy of Agricultural Sciences, Beijing 100081, China; 3. Institute of Grain Industry Technology and Economy, Academy of National Food and Strategic Reserves Administration, Beijing 100037, China)

Summary: Food emergency security is a crucial institutional arrangement within national food security governance for addressing emergencies. China has essentially established a food emergency security system covering reserves, transportation, processing, distribution, and supply. However, maintaining supply chain continuity across various risk scenarios, enhancing regional coordination in supply assurance, and ensuring timely and sustained emergency responses remain critical issues in the system's ongoing development and refinement.

This paper systematically examines the operational logic and institutional underpinnings of China's food emergency security system from three perspectives: operational scenarios, governance systems, and practical constraints. This study finds that differences in the predictability, duration, and modes of disruption caused by emergencies influence the priorities of preparedness, the pace of response, and the requirements for emergency response; assurance tasks also adjust as the system transitions through five phases, namely, routine preparedness, monitoring and early warning, emergency activation, response operations, and emergency termination, and are tailored based on the responsibilities of key actors and regional conditions. Currently, China's organizational system for food emergency security connects governments at all levels, relevant departments, and supply guaranteeing enterprises through vertical integration and horizontal coordination; its operational system integrates pre-event prevention, in-event supply assurance, and post-event recovery; and its legal system clarifies the rights and responsibilities of key actors while standardizing emergency response procedures. However, its actual operation still faces practical constraints, including coordination between storage and transportation, collaboration between government and enterprises as well as between central and local authorities, regional coordination in both routine cooperation and emergency mutual aid, and limitations in emergency supply capacity in major cities and remote areas.

This paper links scenario differences, governance arrangements, and operational constraints to deepen the understanding of how reserve resources and institutional arrangements are transformed into actual supply assurance capabilities from the perspectives of coordination in the distribution chain, collaboration among stakeholders, and the transition from routine operations to emergency response. Based on this foundation and drawing on the institutional experience of China's "one plan, three systems" approach to emergency management, this paper presents policy proposals regarding the action framework, emergency response plans, institutional mechanisms, and the legal framework, aiming to provide a theoretical basis and practical reference for building a food emergency security system that combines differentiated response with systemic coordination.

Key words: food emergency security; governance systems; regional coordination

（责任编辑：尚培培）（校对：邓　菁）

[DOI]10.19654/j.cnki.cjwtyj.2026.10.005

[引用格式]秦诗乐，吕新业，杨玉苹．中国粮食应急保障的场景刻画、治理体系与政策构想[J]．财经问题研究，2026(10)：58-73.