“大储备”：国家战略物资 储备体系的重构

唐珏岚¹

【摘要】：构建统一高效的“国家大储备体系”，是保障我国国家安全、维护社会稳定的迫切需要。“大储备”是一个将所有与战略物资储备有关的管理活动、要素资源、环节过程等进行统筹规划、合理布局的体系，具有主体多元、部门协同、广覆盖、全流程、动态管理的特征。针对当前我国战略物资储备体系存在的突出短板，建议完善储备立法，树立“一盘棋”意识，建立储备资金保障体系，应用大数据增强动态管理水平，以及采用政府储备与企业储备、居民储备、公益组织储备等相结合的方式，重构国家战略物资储备体系，提升储备效能。

【关键词】：国家战略物资储备体系 “大储备” 储备效能

【中图分类号】：F251.1 **【文献标志码】**：A **【文章编号】**：1007-9092(2021)01-0109-008

一、研究背景与问题提出

2020年2月14日，习近平总书记在中央全面深化改革委员会第十二次会议上指出，这次新冠肺炎疫情防控，“医用设备、防护服、口罩等物资频频告急，反映出国家应急物资保障体系存在突出短板”，“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。国家战略物资储备是政府为主体，以保障国家安全和宏观经济稳定为目的，有计划进行关系国计民生的物资储备。战略物资既有军用物资，又有民用物资，这些物资通常具有战略性及供应的不稳定性。不同于一般的物资储备，战略物资储备主要着眼于应对事关国家安全的突发事件，例如战争、自然灾害、流行疾病、恐怖袭击等。国家战略物资储备具有“稳定器”和“蓄水池”功能。在紧急时刻，战略储备物资能起到应急保障、维护国家安全与社会稳定的作用；在平常，储备物资可调剂物资余缺、平抑物价剧烈波动，以实现宏观经济稳定。构建统一高效的“国家大储备体系”（以下简称“大储备”），是保障我国国家安全、维护社会稳定的迫切需要。

（一）“大储备”是维护国家总体安全的重要保障

战略物资储备体系是国家战略物资储备管理部门为了维护国家总体安全，以战略物资的实物储备为中心工作，依照战略物资的流动方式，使与储备有关的所有管理活动、要素资源、环节过程协同运作的整体系统。完善的国家战略物资储备体系，能促使管理部门更好履行职责功能，提升整体效能。

新中国成立后，我国一直高度重视战略物资储备。1951年，政务院财政经济委员会和财政部首次提出建立国家物资储备的建议。1952年开始建设储备仓库，并利用国家预算拨款收储物资。1953年国家物资储备局正式挂牌成立^①。为构建统一的国家物资储备体系，进而提升应急管理能力，2018年3月的国务院机构改革通过整合国家粮食局与国家发改委，以及民政部、商务部、国家能源局等部门的有关职责，组建了国家粮食和物资储备局^②。60多年来，国家战略物资储备在保障国家安全、维护社会经济稳

¹作者简介：唐珏岚，经济学博士，上海市委党校（上海行政学院）经济学教研部主任、教授。

基金项目：全国地方党校（行政学院）重点调研课题“中国金融周期与经济周期‘脱钩’的风险与对策研究”（编号：2019DFDXKT035）

定方面做出了巨大贡献。例如,2008年汶川地震发生后,中央储备立即集中力量向地震灾区投放粮油、燃油等物资;2019年猪肉价格上涨,商务部会同国家发展改革委、财政部等部门向市场投放储备猪肉,全力保障市场供应、稳定猪肉价格;2020年,面对突如其来的新冠肺炎疫情,应急管理部会同国家粮食和物资储备局紧急调运中央救灾物资支持湖北抗击疫情……这些都充分体现了战略物资储备在应对突发事件中的力量和关键作用。但在肯定成绩的同时也不容忽视,我国在应急管理特别是战略物资储备体系建设方面还存在着一些薄弱环节。

一是立法滞后。长期以来,我国主要依靠政策而不是法律调整战略物资储备,迄今为止尚未出台一部完整的战略物资储备法律。除2007年施行的《中华人民共和国突发事件应对法》第32条规定“国家建立健全应急物资储备保障制度,完善重要应急物资的监管、生产、储备、调拨和紧急配送体系”、2010年施行的《国防动员法》第33至36条对“战略物资储备与调用”进行了原则规定外,国家对战略物资储备和调用的规定散见于相关的部门规章和规范性文件中,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》与《国家物资储备管理规定》等,存在着立法分散、立法滞后、立法位阶偏低等问题。这种立法现状不仅影响了对各类储备的规范管理,也制约了整体储备效能的提升。

二是协同不足。经过多轮政府机构改革,我国大部分战略物资已归口国家发改委下属的国家粮食与物资储备局管理,其余的物资主要遵循专业归口原则分归相应部委。一方面,仍有多个部门涉及物资储备管理;另一方面,紧急事件发生时,往往需要调用多个储备品种,且涉及多个环节。在多部门、多品种、多环节的状况下,协同运作是战略物资能否快速有效响应的关键所在。当前,由于缺乏相对统一的指挥决策机构与完善的协调运行机制,我国的储备体系仍存在“碎片化”“低效能”现象。

三是结构不合理。在储备主体上,尚未形成政府储备、企业储备、社会机构储备以及家庭储备协同发展的格局。储备功能偏重于战略保障、应急作用的发挥,在引导市场、稳定预期、平衡供需等方面的宏观调控作用发挥不足。在储备方式上,重视实物储备,能力储备相对不足。

应急管理是国家治理体系和治理能力的重要组成部分⁽³⁾,战略物资是应急管理的物资支撑与保障。尽快找到差距、补齐短板,构建统一高效的“大储备”,是维护我国国家安全的重要保障,也是推进国家治理体系和治理能力现代化的题中应有之义。

(二) “大储备”是构建储备理论体系的重要基石

从学界研究来看,战略物资储备是一个已取得丰硕研究成果的重要学术研究领域。已有的研究成果有两个明显的特点:第一,高度聚焦于某一或某几项重要战略物资的研究。石油被誉为现代经济的血液,而“粮稳则天下安”,因此石油战略储备⁽⁴⁾与粮食战略储备⁽⁵⁾最为学者所关注;第二个特点是日益重视公共储备与私人储备之间关系的研究。有学者认为,私人储备对公共储备有替代关系⁽⁶⁾,因此储备体系的设计必须遵从“政府主导、多元参与、增值保值、公开透明”的路径⁽⁷⁾。可见,现有的研究成果主要还是集中于某种特定重要战略储备物资、某一特定储备环节的研究,针对对象的研究较多,而对战略物资储备流程环节、管理部门等之间的连续性以及相关研究相对缺乏,这离真正完善的储备体系理论的形成尚有距离,需进一步从系统高效的角度对战略物资储备体系展开研究。

因此,无论是从坚持“总体国家安全观”的现实需要出发,还是从深化战略物资储备的学术研究出发,探索中国“大储备”的构建与完善都是一个重要的课题。

二、“大储备”及其特征

从狭义来讲,“大储备”是通过建立统一高效的管理体系,将原先分散在不同部门管理的战略储备物资统筹起来;从广义来讲,“大储备”是指将与战略物资储备有关的所有要素统筹起来,包括储备主体、储备对象、管理部门、流程环节等,建立协同运作的国家物资储备体系。所以,构建“大储备”的前提是树立“一盘棋”意识,关键是建立协同高效的管理体系,目的是提高效率

效能以增强应对各种突发事件的能力。“大储备”包含以下几个方面的主要特征：

（一）储备主体：多元参与

从物资储备的主体来看，除了政府储备，还有企业储备、家庭储备与公益组织储备等。

一是政府储备。政府是战略物资储备的主体。政府储备包括中央储备和地方储备，在事权划分上，中央储备权属于中央，地方储备权属于地方政府；在功能定位上，中央储备体现全国“一盘棋”，更侧重于物资保障的战略性和关键性、兜底性，这也是国家宏观调控的一种重要手段，而地方储备更侧重于保民生、保应急，确保的是一方平安；在储备仓库布局上，中央储备主要布点在国家战略要地、战略物资的主要供应区、交通要道，以及对物资有特殊需要的地区，地方储备主要布局于区域内的重要城市、市场供应不稳定地区、灾害易发地等；在动用顺序上，一般是先地方储备后中央储备。

二是企业储备。企业储备在维护国家经济社会稳定中具有重要保障功能，具体可划分为企业法定储备与企业商业储备。其中，法定储备是企业依法承担的储备任务；商业储备则是在正常的周转库存外，企业为防范供应链风险及应对市场价格大幅波动，基于安全考虑而自行建立的储备，这部分储备可提高国家应对战略物资供应“断链”和市场价格剧烈波动的能力，是国家战略物资储备的重要后备力量。

三是家庭储备。家庭通常是危机事件发生后的第一应对者。因此，家庭储备一定的生存求助类、避险逃生类、饮用水与食品类、医用药品类等应急物资，可以有效地提升居民自救与互救能力，进而提升整个社会的防灾减灾水平。

四是公益组织储备。公益组织在储备、调用备灾救灾物资中的作用不容忽视。比如，中国红十字会于2010年成立了由4个物资库和1个管理中心所构成的国家级备灾救灾中心，还在全国建有6个区域性备灾救灾中心和20多个省级备灾救灾中心或物资库。再如，2007年成立的民间慈善机构壹基金也在全国设有多个区域备灾中心和备灾应急仓库，常年储备帐篷等采购周期长、灾害性事件发生时急需的救灾物资。

在面对紧急状况时，储备主体多元化可使“自助”“互助”与“公助”互补合作，形成合力。灾害频发的日本，在灾情应对上强调“自助”“互助”与“公助”。日本防灾的一个主要假想情况是发生特大灾难事件（比如地震）时可能会造成交通网的瘫痪，政府救援无法及时到达，产生大量的“归家困难者”，进而导致社会秩序混乱。东京都的“东京都帰宅困难者对策条例”规定，为了应对灾害，各机构应为全体员工储备3天份的水和食品^⑧。例如，东京港区的六本木新城在靠近车道附近、便于搬运的地方设立了5处救灾物资储备仓库，储备应急的食品、饮用水等物资，储备数量都是按照员工人数乘以72小时所需物资数量再多备10%，多备部分考虑的是危机事件发生后无法及时回家的路人等^⑨。

“大储备”是一个政府储备与家庭储备、企业储备、公益组织储备有机结合的体系。政府是“大储备”的主体，企业、家庭是不可或缺的组成部分，人道救援组织、慈善组织等的备灾救灾物资储备则对“大储备”起到有益的补充作用。

（二）管理部门：协同运作

战略物资的生产、收储、调用涉及多个部门，因此，“大储备”需要建立统一高效的管理体系，统筹管理分散在不同部门的战略储备物资。紧急状态具有发生突然、成因复杂、危害严重等特点。在紧急事件发生时，为维护社会稳定和宏观经济稳定，带有应急性质的战略物资调用必须快速响应，要求及时高效地提供由突发性事件产生的物资需求以及为调用这些物资而进行的物流活动等。所谓“快速响应”，就是在紧急时刻，战略物资能调得出、用得上，即哪里有需要就能及时调拨到哪里，什么时候有需要就能保证运能运量及时送达。但储备物资的生产、收储、调用不仅涉及多个部门，还涉及多个环节、多个储备物资品种与储备运行管理的多种资源。在紧急状态下，“铁路警察各管一段”式的分散管理模式，难以快速有效地捕捉物资需求信息，也无法保证物

资供应链的顺畅运转,影响决策的效率与科学,因此,部门协同运作是最佳的选择⁽¹⁰⁾。“大储备”需要构建起协同高效的指挥协调机制,促使各部门跳出自身的利益诉求密切配合,发挥“整体大于部分之和”效应。

(三)内容环节:广覆盖、全流程

实物控制是国家战略物资储备体系的中心工作,做好这一工作的关键在于目标方向明确、指挥协调有效、基础支撑有力。健全完善的“大储备”体系离不开理论研究、战略定位、管理体制和能力资源四个部分⁽¹¹⁾。理论研究就是关于国家战略物资储备的相关知识的系统化研究,这是核定储备物资品种、规模、轮换周期、区域布局等的理论基础;战略定位是基于理论研究和环境分析而确立的关于一定时期内国家战略物资储备体系的战略目标与发展思路,这是进行战略物资储备的行动指南和制度保障;管理体制是国家战略物资储备管理的组织机构及其运行机制所构成的管理规范,这是国家战略物资储备日常管理所遵循的原则;能力资源是国家战略物资储备的硬件和软件保障,既包括战略物资的实物储备,也包括储备能力建设、储备资源⁽¹²⁾分布等。这四个部分是相互作用融为一体的,理论研究是“大储备”的前提,没有系统的理论研究,完善的国家战略物资储备体系就无从入手;战略定位是“大储备”的目标方向定位,没有明确的目标方向和发展思路,战略物资储备的战略性、长期性、有效性都会受到影响;管理体制是“大储备”的核心,如果管理体制机制不畅,甚至存在“梗阻”“碎片化”问题,完善的国家战略物资储备体系是不可能构建起来的;而能力资源是“大储备”的保障,离开人力资源、仓储资源、运输资源、实物资源谈国家战略物资储备体系建设不啻于纸上谈兵。

战略物资储备并非仅限于物资储存,还涉及物资的生产、运输等环节。“大储备”需进行全流程考虑,将那些与物资生产、储备、调用有关的一切环节联系起来,将战略物资从生产到送达特定对象的所有流程环节实现“无缝衔接”。

(四)管理方式:动态化

完善的国家战略物资储备体系不仅重视物资的存储,还关注物资的周转;不仅重视实物储备,还关注能力储备;不仅重视战略物资在储备期内的质量管理,还关注管理的成本;不仅重视物资的保全,还关注资产的保值增值;不仅重视储备的“硬件”设施,还关注“软件”设施的更新与运用;不仅依靠行政计划手段,还借助市场机制的作用……因此,“大储备”不只是静态的物资存储,还需加强动态管理,使战略物资在储备周期、储备成本,以及市场供求之间实现动态平衡。

三、重构我国战略物资储备体系的对策建议

针对当前我国战略物资储备体系存在的不足,迫切需要树立“大储备”意识,健全国家战略物资储备体系,提升国家战略物资储备的整体效能。

(一)完善储备立法

“大储备”是多维度、立体化的,将日益呈现储备主体多元化、储备方式多样化、储备资金多源化、储备布局多空间等趋势。依据中央储备与地方储备相结合、实物储备与产能储备相结合、政府储备与企业储备相结合,以及军民融合的要求,依靠单一的行政命令手段已难以有效开展储备工作。健全国家储备体系是推进国家治理体系和治理能力现代化的题中应有之义,而法治是推进国家治理体系和治理能力现代化的必由之路。因此,亟需在系统梳理我国现有战略物资储备立法的基础上,建立健全国家战略物资储备法律法规,就战略物资储备的管理体制、存储数量、轮换周期、资金保障、统计报告等方面做出明确规定,使国家战略物资储备有法可依、有章可循,同时便于监督检查⁽¹³⁾。

(二)坚持“一盘棋”推进

管理部门的有效沟通、协同运作、形成合力,是构建统一高效“大储备”的必要条件。我国战略物资储备管理体制尽管已经历数轮改革调整,但目前仍以“条块结合”的行政管理为基础,存在着多个部门交叉管理、协调不力,中央储备与地方储备之间责权关系、层次界限划分不清等问题,制约了整体储备效能的提升。需从组织保障、文化培育、协作机制等方面入手,促使多部门协同运作。

一是提供强有力的组织保障。灾害事件发生后,储备管理部门在及时了解、预测储备物资需求(包括品种、规模等)的同时,还需快速掌握战略物资的供给状况(包括物资储备、能力储备、物流保障等),并在最短的时间内使物资供给与需求相匹配。相较于分散管理,集中管理在防灾救灾储备物资的获取、调用与分配上更有效。因此,“大储备”需要一个统一的,且拥有较高权力与权威的指挥决策机构,集中制定战略目标,管理国家储备信息,在紧急状态下制定相应的应对策略,调度储备物资。建议成立中央层面的储备领导协调指挥机构,统一指挥决策,以增强我国战略物资储备的系统性、整体性与协同性。

二是培育信任合作的组织文化。与战略物资储备有关的各部门应摒弃“重分工、轻合作”的“山头”文化,培育信任文化、合作文化,这对构建国家战略物资储备体系的跨部门协同机制具有重要意义。就“大储备”而言,要求各部门由过去被动等待上级指令向主动寻求跨部门协作转变;由过去自上而下垂直型的应对模式向纵横交错的网络化应对模式转变;由以突发事件出现后各自被动“救火式”的应对向以“一盘棋”主动“未雨绸缪式”的部署转变。

三是完善协作机制。应对突发事件离不开人财物等资源保障。紧急状态的复杂性往往超出了单个政府部门资源的承载能力,为此需要建立并完善应急物资的跨部门调动和配置机制,因为各部门的战略储备物资具有相关性,整合共享不同部门的战略物资能降低储备成本、增加储备效益;同时,各部门掌握的战略物资具有一定的互补性,通过跨部门资源共享可以提升战略储备物资的利用效率。建议从政策及实际操作层面对战略物资储备体系建设中各有关部门具体职责进行明确分工,中央储备管理部门指导地方进一步健全完善跨部门协作和应急联动机制⁽¹⁴⁾。

(三)建立储备资金保障体系

完善国家战略物资储备体系,资金保障是关键。

首先是确保财政投入。一是确保政府财政拨款。建议在储备立法时,明确规定每年从国家财政收入中提取一定比例作为国家战略储备资金积累。在国家日益重视储备工作,储备品种更加丰富、储备规模不断扩大的大趋势下,财政还应确保储备资金逐年得到增长⁽¹⁵⁾。二是建议设立战略物资储备税,对战略物资产品的消费、出口征税,税收收入用于储备设施建设、物资收储等。

其次是充分利用社会资金。我国居民与企业存款额巨大,建议政府制定相关优惠政策,充分鼓励社会资金投资战略物资储备。可考虑以下方式:对企业商业物资储备给予优惠贷款、减免税;对于储备的进口物资免除进口税;租用企业仓库储备战略物资,既节省了政府投资建设仓库的大量资金,又能节约人力成本,建议参照市场价格支付企业租金和管理费;企业直接投资战略物资并存储于非商业仓库的,建议每年按照库存物资采购价格支付企业略高于银行存款利息的费用。

再次是适当动用外汇储备。一是建议增持黄金储备。黄金储备、外汇储备与战略物资储备一样,是国家储备的重要组成部分,建议将各类储备纳入统一的系统进行统筹安排。根据世界黄金协会数据,2019年10月黄金储备占外汇储备的比重,美国为77%,德国为73%,意大利为69%,法国为62%,俄罗斯为21%,中国仅为3%。美国、欧元区国家黄金储备比重高的一个重要原因是美元、欧元是当前全球贸易结算的主要货币。随着人民币国际化程度的不断提高,我国可考虑适当减少货币储备,进一步增持黄金储备。二是在一定程度上物资储备比外汇储备更重要,因为一旦爆发战争或突发公共灾害事件,外汇不一定能及时买到所需要的物资。中国是世界第一大外汇储备国,以目前3万亿美元外汇储备为基数,若能以10%的比例进行战略物资储备,资金规模可达3000亿美元,这一资金规模对于加强国家战略物资储备有着不容小觑的影响。因此,适当运用部分外汇资金在全球范围内采购国计民生所需的战略资源与物资,在达到外汇储备运用多元化目的的同时,还能增强本国战略物资储备实力,更好维护国家安全。

(四)发挥多元主体作用

有效运用各种社会资源,建立多元主体共同参与的国家物资储备体系。

在国家战略物资储备体系中,政府储备起主导作用,社会储备具有不可或缺的辅助作用。政府储备侧重于选择关系到国家安全、国计民生的常用、需求量大且难以通过市场方式快速获取的战略物资,而那些高市场流通性的物资可“藏储于民”,利用社会力量进行储备。

企业是“大储备”的重要参与者。由于战略物资储备具有公益性,而企业是经济主体,两者之间有时会产生矛盾。解决这一矛盾,一是运用法律手段,明确有关企业的法定储备数量⁽¹⁶⁾;二是运用经济手段,在鼓励企业切实承担社会责任的同时,政府在资金、政策上为企业储备提供相应支持。比如,国家战略储备物资的动态轮换,政府可与相关企业联合,通过给予企业仓库建设补贴等方式,利用企业周转库存实现物资的动态轮换。

增强居民储备意识。“积谷防饥”,中华民族素来具有居安思危的风险防范意识。改革开放四十多年,我国经济发展取得骄人成就,物质财富持续增长,一些居民的储备意识也有所淡化。我国是一个自然灾害频发的大国,同时,影响公共安全的风险因素日益增多⁽¹⁷⁾。风调雨顺、国泰民安是国人最普遍的愿望,但“备豫不虞,为国常道”。全社会都拥有“有备无患意识”是一国最牢靠的“战略物资储备”。防灾减灾是每一位公民都应具备的意识,意识的养成有赖于公民安全教育的普及化(成为每个中国人的必修课)与常态化(使国人始终保持危机意识)。同时,家庭应储备一定的物资,建议有关部门或当地政府开列家庭基本储备物资清单。

公益组织储备已是我国物资储备的有益补充,但从提升整体储备效能这一要求来看,还需加强公益组织之间、公益组织与其它储备主体之间的协同性。

在危机时刻,尤其在因交通不畅等因素导致“公助”无法第一时间抵达时,人们能依靠家庭储备、企业储备、公益组织储备,凭借“自助”“互助”赢得更多宝贵的救援时间。

(五)提升动态管理水平

战略储备物资的收储、发运、质量管理等固然重要,但面对突发事件,要实现快速响应,必须增强面对复杂状况的动态管理水平。在确保国家战略安全的前提下,探索战略储备物资的动态轮换机制,使储备与周转相结合,实现物资流动,常储常新。

动态管理还体现在战略储备物资品种的动态优化。国家战略物资储备是一项系统工程,面对品种繁多的物资,任何国家都无法将所有品种都纳入政府储备,只能选择部分品种进行重点储备。建议重点选择关系国计民生的,在紧急状态时国内资源或产量不能满足应急需求且难以得到国外充足供应的物资。比如,新冠疫情发生后,市场供应的口罩根本无法满足需求,出现“一罩难求”的情况,这固然是疫情发生后市场需求激增的结果,同时也反映了口罩市场储备的薄弱,国家战略物资储备品种还需进一步优化。尽管在紧急状况出现之前,我们无法知道将发生何种突发事件及突发事件将发生在何处,也无法知晓事件发生后所需的具体战略物资是什么、要多少,但就应对传染性疾病而言,防止疾病通过飞沫传播是一个重要的应对措施,因此,口罩、护目镜、防护服等防疫物资,应纳入国家战略物资储备品种。战略储备物资的品种选择主要取决于国内物资禀赋、供求状况、在经济发展和国防安全领域的重要性、国际物资的可得性等因素⁽¹⁸⁾。因此,要在科学研判世情、国情的基础上,根据国家战略安全的需要和影响因素的变动,适时动态调整战略物资储备的品种与规模。

大数据、云计算等的出现和应用为战略储备的动态管理、科学决策提供了技术支撑。2020年1月,国家粮食和物资储备局在《关于统筹推进粮食和物资储备信息化建设的指导意见》中,要求以“统筹规划、统一标准”为基本原则,聚焦我国战略物资储

备“信息化底子薄、基础弱,建设不平衡、应用不充分以及信息‘孤岛’、数据壁垒问题”,突出信息化建设与应用的重点⁽¹⁹⁾。根据我国战略物资储备信息化建设的现状,建议首先统一标准与规则,满足大数据应用对基础设施建设以及数据采集的要求,在此基础上,再以战略物资储备流程标准化为切入点,以产业链条数据共享为着力点⁽²⁰⁾,构建科学高效的储备信息管理系统。利用大数据进行战略物资动态管理,关键是做好战略物资的信息储备,这不只是对储备物资的品类、规模、质量、存储年限等分类别建立储备物资基础数据库,更要建立统一的战略物资储备信息平台。该平台将着眼于战略物资储备的全流程,从物资供给各环节的数据采集、存储、处理、传输等入手,将散落于各个部门、各级政府的相关信息,以及国际市场的物资供求信息加以整合,与应急管理部门等实现信息的互联互通,为战略物资的快速响应提供技术支撑。

注释:

1 习近平:《全面提高依法防控依法治理能力,健全国家公共卫生应急管理体系》,《求是》,2020年第5期。

2 国家物资储备局:《辉煌的历程——纪念国家物资储备建立五十周年专集(1953-2003)》,长城出版社2003年版,第17-18页。

3 新华社:《关于国务院机构改革方案的说明——2018年3月13日在第十三届全国人民代表大会第一次会议上》,中华人民共和国中央人民政府网站,http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-03/14/content_5273856.htm。

4 新华社:《习近平在中央政治局第十九次集体学习时强调:充分发挥我国应急管理体系特色和优势,积极推进我国应急管理体系和能力现代化》,《人民日报》,2019年12月1日第1版。

5 参见张宇燕、管清友:《世界能源格局与中国的能源安全》,《世界经济》,2007年第9期;孙梅、赵映梅、潘袁园、董秀成:《中外石油战略储备模式比较研究》,《亚太经济》,2014年第4期。

6 参见贾晋、董明璐:《中国粮食储备体系优化的理论研究和政策安排》,《国家行政学院学报》,2010年第6期;解安、杨峰:《我国粮食收储制度的问题与改革路径》,《中国行政管理》,2019年第5期。

7 Daniel Paul Scheitrum, Colin A. Carte, Amy Myers Jaffe. Testing Substitution Between Private and Public Storage in the U.S. Oil Market: A Study on the U.S. Strategic Petroleum Reserve, *Energy Economics*, 2017, 64(5): 483-493.

8 徐梦堃:《论战略石油储备的二元属性》,《中外能源》,2019年第9期。

9 华义:《日本应急物资储备体系值得借鉴》,《参考消息》,2020年2月28日第11版。

10 莫邦富:《口罩储备量占常住人口的55%——浅谈日本的防灾意识“有备无患”》,日经中文网,<https://mp.weixin.qq.com/s/-N3g8KKP8Q1i1Tb-5Kr6MQ>, 2020-02-08。

11 王洛忠,秦颖:《公共危机治理的跨部门协同机制研究》,《科学社会主义》,2012年第5期。

12 于梦曦:《国家战略物资储备体系研究》,2015年吉林大学硕士学位论文,第8-9页。

13 此处所指的资源,不仅是物质资源,也包括人力资源和信息资源等。

-
- 14 宋龙飞:《国家战略物资储备立法研究》,《北京交通大学学报(社会科学版)》,2020年第1期。
- 15 民政部救灾司:《九部委加强自然灾害救助物资储备体系建设指导意见解读》,《中国应急管理》,2015年第9期。
- 16 唐珏岚:《完善国家战略物资储备体系有效防范和应对各类风险》,《光明日报》,2020年2月14日第6版。
- 17 例如,日本1975年通过的《石油储备法》规定,日本所有从事进口石油及石油制品的商社和从事石油提炼、批发的企业必须储备90天所需的石油或石油制品。
- 18 新华社:《习近平在中央政治局第十九次集体学习时强调:充分发挥我国应急管理体系特色和优势,积极推进我国应急管理体系和能力现代化》,《人民日报》,2019年12月1日第1版。
- 19 晏然:《做好战略物资“保管员”》,《人民日报》,2019年3月29日第5版。
- 20 国家粮食和物资储备局:《关于统筹推进粮食和物资储备信息化建设的指导意见(国粮发[2020]6号)》,国家粮食和物资储备局网,http://www.lswz.gov.cn/html/zcfb/2020-01/15/content_248536.shtml,2020-01-15。
- 21 王妍,何晓伟:《国家战略储备应积极开展大数据应用》,《宏观经济管理》,2015年第10期。